

平成 29 年 6 月 19 日現在

機関番号：23102

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2014～2016

課題番号：26512010

研究課題名(和文) 地方議会先例データベースの構築

研究課題名(英文) Studies on local assembly laws

研究代表者

田口 一博 (Kazuhiro, TAGUCHI)

新潟県立大学・国際地域学部・准教授

研究者番号：20376411

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,800,000円

研究成果の概要(和文)： 地方議会の運営実態を把握するために、北海道から九州までの12市町村議会、2県域議長会で明治～昭和期町村議会の先例・会議録等を収集し、議会研究の基盤となる資料データベースを構築した。

資料から、中央で定められた自治法制は行政機関と異なり都道府県庁・議会からではなく、町村議会の連合組織である議長会によって議会の標準会議規則の改正によって継受されること、議長会は中央統制的機能を有さず民主的なボトム・アップ活動をしていること等が確認された。

議会会議録・議案は執行機関の正史にない多様な事実・意見を記録した歴史的資料であるが、議会図書室に整備されないなど保存利用に問題が多いことを明らかにした。

研究成果の概要(英文)： In order to grasp the actual situation of local council management, 12 local councils from Hokkaido to Kyushu, 2 prefectural area chairpersons gathered precedents, conference proceedings etc. of the Meiji to the Showa era local councils and gathered a material database as the foundation of local councils research I constructed it.

From the data, the central autonomous law system is different from administrative organizations, not from prefectural agencies / councils, but be undertaken by the standard conference rules amended by the board of local councils, an association of local councils. It was confirmed that the Chairperson had no central control function and was performing democratic bottom-up activities.

Congressional proceedings and bills are historical materials that recorded diverse facts and opinions not found in the history of the executive agency, but revealed that there are many problems in preservation use, such as not being maintained in a library of local council.

研究分野： 議会学、公共政策、行政学

キーワード： 地方議会 議会先例 議会運営 会議規則 自治法制 議長会 議会史 議会図書室

様式 C-19、F-19-1、Z-19、CK-19（共通）

1. 研究開始当初の背景

地方議会の運営は数値情報—議員の数、会議の回数、議案の件数とその可否等によって把握されてきた。また、数値化された情報の増減によって運営状況が評価されることもある。

だが、現実の議会運営にかかわる者として、そのような手法による把握・評価には違和感を感じる。たとえば議案が会議に提案されるまでによく調整されていれば原案どおり可決されるであろうが、よく調整される議会が機能していない議会、不活発な議会であるとは思えない。では、何をもって議会の活動状況を知ることができるか。これは数値化できない議会運営のルールや実際の会議の内容を調べることが必要ではないだろうか。

地方議会の運営は、都道府県から町村まで同じ規定を持つ地方自治法と、都道府県・都市・町村ごとに、議会議長の集まりである議長会が「標準」を定めている会議規則や委員会条例等により、各議会がそれぞれの議会例規を定めて行われている。会議規則に規定されていない詳細な事項は、運営のための基準やその都度の具体的な取り扱いを記録した先例が参照されている。

ほとんどの地方議会では、各議長会の定めた標準会議規則とほぼ同様の会議規則を定めているため、従来、それが中央統制であり、議会の自律を損ねているという批判もあった。しかし現実の議会運営は議会ごとに実に多様であり、同じ議会は二つとない、とさえ言われている。同じ規定のもとの多様性をどう考えるべきか。また、地方議会をよりよいものとするためには、何をどうしていけばよいのか。その基盤となる情報が容易に利用しえる研究資料としては存在していなかったからの誤解ではないか。

地方議会を規定する制度は確かにほぼ同一であるが、実態としての運用がまちまちなのであれば、地方議会を相互に比較するだけでなく、一つの議会の歴史的に追ってその変遷を議会間で比較すること、また、中央の制度がどのように地方議会に継受され、議会運営に結実していくのかを明らかにする必要があるのではないか。

それらを知るためには、議長会の機能や標準会議規則・先例等がどのように作られるか、制度が各議会へと伝えられる過程や、各議会の対応、さらに制度の改変が議会運営にいかなる影響を与えたか等を各議会の持つ一次資料により分析する必要がある。

さらに明治以来の町村議会文書は平成の合併や公文書管理制度の導入により保存の危機に瀕していた。そこで典型的と思われる議会に協力を依頼し、保存文書を写真撮影し、後代に残すだけでなく、研究者間で共通して利活用できるデータベースの作成を計画した。

2. 研究の目的

地方議会の運営実態を把握するために、議会例規・先例・会議録・議案等を収集し、議会研究の基盤となる資料データベースを構築する。

明治以来の議会の変遷をたどる必要があるため、対象は町村議会とする。地方議会の先行研究は数が少なく、数値的な処理も容易な都道府県議会のものが見られる。町村議会の研究はわずかに各議会の「議会史」か都道府県・郡を単位する議員名や略歴を掲載する「名鑑」として編まれたものがある程度であった。

そこで本研究では、膨大な原資料を読解、解析することにより、制度に書かれていないさまざまな関係者の意図を明らかにした占領史研究に範をとり、町村議会に関する原資料を入手、整理し、地方議会に関する共通の議論ができるようことを目的とした。

3. 研究の方法

(1) 地方議会の先例集を収集・整理する。

(2) 地方自治法、各議会の会議規則の準則とされる「標準」会議規則や運用例の変遷を整理し、制定・改正過程を明らかにする。

(3) 町村議会の「標準」会議規則がどのように解説され、周知され、各議会の会議規則に反映されていったのかを当時の文献や研修資料等から明らかにする。

(4) 町村議会の会議録を収集し、会議規則・先例等の実際の運用例を把握する。

(5) 上記収集資料をデータベース化する。

4. 研究成果

12市町議会と新潟県町村議会議長会、兵庫県町村議会議長会を訪問し、先例・会議録等計12万6千余枚の写真撮影を行ったほか、その他多数の議会・議長会で資料閲覧・議員・職員へのインタビューを行った。

議会の選択は資料が残され、協力がえられることが前提であるが、議会活動が活発に行われるであろう、ということも想定した。写真撮影による資料収集は保存されている最も古いもの（1870年代）から行ったが、1940年の自治制度改革から1956年の議会関係規定の大改正までを主対象とした。写真撮影を行った議会と選定理由、資料の概況は次のとおりである。

・北海道津別町、宮崎県川南町：全国からの移住者による開拓地で、議会で話し合っ
て決める必然性が想定。会議の議論は活発
だったようだが、運用に特別な差異はなし。
・京都府京丹後市旧網野町・久美浜町：古
い歴史を持ち、さまざまな産業が立地し多
様な住民が居住する。1876年からの資料が

状態良く残されている。久美浜町では2度町史が編まれているが、議会会議録には町史にない事項が多数記載。

・高知県四万十町：自由民権運動以来の政治主導が想定、近年は住民運動も展開した。明治期からの会議録があり、累次の合併ごとに議会運営の変化を確認。

・埼玉県ふじみ野市旧大井町・福岡町、福岡県久山町：大都市近郊で急速な発展を遂げ、新旧住民が混住、議論の必要性が大。鉄道会社との交渉等、議会の政務活動や住民運動と議会とのかかわりが記録。

・岐阜県北方町、徳島県那賀町、長崎県小値賀町・長与町・時津町、熊本県湯前町：明治以来境界変更をしておらず古い資料が残っている可能性がある。各町ごとに精粗は異なるが、明治期からの資料が残っており、庁舎の移転・合併等が資料保存の問題となることが間接的に実証。

調査により判明した主要事項とそれに対する所見は以下のとおり。

(1)先例集の作成例は旧東京市では1922年からあるが、町村議会では現在に至るまで僅少である。これは先例はあるが先例集としては編まれなかったのではなく、各議会が独自の運用を蓄積するよりも、多くの事例を収集・承知している県域・郡域の議長会にその都度疑義を照会して運用されていたからと思われる。

町村議会から議長会への照会・回答や、郡・府県庁への報告・指令事例は多数確認しているが、町村議会と府・県議会との関係はごく一部で協議会活動などが確認されたのみで、行政庁で見られる上下関係は確認できない。

(2)各町村議会から運営上の疑義事項の照会を受けた町村議会議長会の回答は原則、蓄積された過去の対応事例によっているが、法改正に伴う対応などは都道府県域町村議長会事務局の専任職員（プロパー）から選ばれた実務精通者の協議によって決定された「想定」にもよっている。

(3)実務精通者の協議は全員一致を原則としていることが参加した者の記録からわかる。問題事例として認識されていても意見の一致をみるまでは議長会としての公式見解を出さないこともあるが、議長会の決定事項は厳守事項として認識されている。

(4)実務精通者の意見形成は自らの法解釈だけでなく、さらに都道府県域内の事務局員の協議会等での議論にも基づいている。議会・議員は意見形成過程には関与せず、実務精通者の結論に従っている。議会事務局の地位や役割は行政組織と大きく異なる。

(5)地方自治法所管官庁はこれらの議論に1970年代までは議長会から見解を求められる形で関与してきたが、現在では行われていない。

他方、地方自治法には議会・首長の全国団体に情報提供し意見を聴くべき規定があるが、有効に機能しているとは思えない。

(6)町村議会の会議規則等の改正過程には都道府県の議会や知事部局は関わっていない。地方議会は全体として自律しており、中央官庁に縦割りで垂直統制される行政機関と異なる。

(7)以上、議長会の「標準」会議規則等はボトムアップ型で作られている。一部で指摘されていた「標準」会議規則等を中央団体や省庁が示すことは議会への統制となると
いう批判は事実とは異なり、当たらない。

(8)全国町村議会議長会が機関決定した「標準」会議規則・先例等は都道府県域議長会を経由して各議会に通知されるほか、研修により解説・周知される。県域議長会によっては、対応状況を実態調査の形で確認して実効性を持たせている。

定期的に更新される議長会の公式解説書（議員必携、議事次第書・書式例、地方議会運営の実務）を発行していることも町村議会議長会の特徴であるが、発足時にはさらに活発な出版が行われていた。

また、各県域議長会でもかつては情報紙なども発行していた。発行の理由は議会数・議員数が今日よりもずっと多かったこともあるが、さらに当時は議会関係法規も政策も議員や議会事務局が得られる情報は今日よりもずっと少なかったこともあろう。

(9)平成の合併により町村数が激減し、各議会の負担金のみが収入源である県域・全国とも議長会は大きな打撃を受けている。出版物も議員数の減少に比例して部数を減らしており、町村住民の激減とともに情報発信力・影響力が落ちているが、有効な対応は打てずにいる。

(10)議会の会議録と議案類は永年保存文書とされるが、死蔵されるのみで利用されてこなかったため、文書管理や議会関係者の意識の中にない。合併市町村では旧庁舎に保存文書が放置されたまま庁舎の解体によって滅失してしまう例もある。

会議録等が保存されていて調査した中でも、文化財保護担当者の機転がなければ永久に失われてしまったであろう事例、倉庫に収容はされているが倉庫そのものが放置されている事例、議会関係者にも忘れられていた議会文書が庁舎移転に伴う整理によって再発見された事例などがあった。

(11)都道府県域町村議会議長会は町村議会の減少による組織の規模縮小のため文書保存場所の確保が困難となり、廃棄される例がある。また、プロパー職員の雇用が難しくなり、立場の異なる町村会と兼務となる、職員数が極端に減少し、知識や経験が引き継がれなくなっているなど、議会の相談室としての機能が危うくなっているところもある。

市議会議長会で事務局を輪番で行っている場合には、事務局が交代するごとに文書が廃棄され、長期にわたる文書の保存が行われていない。

議長会は制度的には地方公共団体ではなく、あくまで任意団体であるため公文書管理法制が及ばない。他の団体・機関が有さない地域の政治の歴史的な文書を有しているが、知的財産保存の問題としても認識されずにいる。広域の公文書館等に引き継ぎが制度化されるべきである。

この問題は行政でも同様で、行政活動のアウトソーシングによって本来行政文書として扱われるべき文書が公文書管理されなくなっている。

(12)各市町村が発行している市町村史は首長の立場によって編纂されており、議会議録と比較すると、市町村政の問題の多くが記載されない。他方、議会の会議録は市町村の歴史そのものであり、永年保存され、活用されるべきものであるが、公立図書館に移管されないばかりか、議会に保存すらされないことが普通である。まず、議会議録関係者自身が認識を改める必要がある。(町村議会の会議録は1980年代までは印刷に付されず、議会に保存されるべき署名原本と、町村長に送付される写しの2部しか作成されていないのがほとんどである。)

(13)収集した議会資料の中には旧同和対策事業の詳細等、今日の人権意識からは取扱いに注意を要するものも含まれている。先例・会議録等の写真データベース(現容量2.5TB)は提供元と協議して順次公開する。

(14)議会先例・会議録の収集等により明らかになった主要な新事実は次のとおり。

ア)昭和戦前期までの町村議会・役場には法令の備え付けがなく、必要の都度郡役場や県庁に照会していた。1950年代末まで状況はあまり変わらず、法令の規定はそもそも周知されているとは言えなかった。

イ)町村議会の会議規則は明治期から作成されていた。府県の例示に準拠したものである。昭和戦後期も「標準」をそのまま自議会の会議規則と引き写している例が一般的である。

町村議会の会議規則は町村長が議長と別となった1946年の第一次地方制度改正時にまず改正され、1947年の地方自治法制定後に内務省が示した都道府県議会議事規則制定時により国会に近い形で改正、1951年に都道府県議会議長会の標準会議規則制定に合わせて行われた市議会・町村議会それぞれの標準会議規則制定で町村の実情に合わせたものとなった。

以後、地方自治法の議会関係規定の改正は1991年までほとんど行われていないが、標準町村会議規則は度々全部改正されている。実質的な改正は一部であるが、改正のための改め文が技術的にわかりにくいため、全文を改正しているものと認められるが、それにより議会の運営が大きく変わった事例は確認できていない。

ウ)議会の会議録は明治以来、会議の都度作成されていたが、その精粗は議会・時期によってまちまちで組織よりも書記の資質にある。

会議録の内容から解明できた主要な事項は次のとおりである。

・町村議会は地方自治法が任意とはいえ委員会制度を導入し、旧制度で用いられてきた本会議主義・読会(どっかい)制を廃止した後も引き続き本会議主義を続けていた。

・町村議会に提出される議案のうち、条例案は法令の委任により、または実質全国同一の準則に基づき定めるものがほとんどで、住民や町村政に実質的な影響を与えるものや団体としての政策選択の余地がない。

・会議規則等に規定されていることが実施されるとは限らない。衆参両院の議院規則で規定されていた自由討議は1947年以後の会議規則改正で多くの議会の会議規則で導入されているが、それが実際に行われた例はまだ発見できていない。

・町村議会の実質的な議論は本会議ではなく、それに先立つ、あるいは本会議を休憩して行われる(全員)協議会で行われている。協議会は会議録として残されることは少なく、その内容は本会議ほどには解明できないが、古くからの会議原則にある「委員会非公開の原則」が適用されているもので、政治における選択や決定の性質上やむを得ないところもあるが、後日、政策の適否を検証する際に肝心な部分がブラックボックスとなることはやはり問題である。

・委員会の記録はほとんど残されていないが、議長会の実態調査から類推すると、町村では戦後かなりの期間、委員会は設置はされていても実質的な調査・審査活動は行っていないからと思われる。

・最近の本会議では多く行われている一般質問の例は1970年代以降から見られるようになってきている。これは(全員)協議会で議員間の意見交換をはじめ、町村長との議論も行われていたためと考えられる。

エ) 議会の議決結果の報告を受けた県(郡)は、不適法等の場合は議決のやり直しを指示し、実際にやり直しが行われていた。

オ) 日本国憲法・地方自治法施行後、内務省や GHQ 関係者が議会や議長会に研修や講演を行っていた。1950 年代に町村議会議長会が設立されると、その役割は議長会へと移るが、今日のような政治や法律の研究者の関与は少ない。

カ) GHQ 関係者の講演記録等からは、占領終結後の自治省等の見解と大きく異なる事項もみられる。

実務では法の条文よりも、それがどのように行われるべきと解説されるかが大きな影響を与えるから、講演や研修、解説書の内容はある意味法改正よりも重要である。地方自治関係法令の「解釈改正」の先行研究は見当たらないが、1951 年のリッジウェイ声明以降、徐々に始められ、議会関係者の反対により 2 度の廃案後に成立した 1956 年地方自治法改正後に、改正のなかった箇所を含め、議会関係規定の解説は議会の機能を制限する方向で変化している。

キ) 地方自治法によって導入された委員会制度が町村議会でも本格的に実施されたのは、1970 年代になってからであり、実態としては法的には廃止された本会議主義・読会制が続いていた。統計資料では委員会制度を導入したことになっていても、委員会の開催実態がないことも多かった。

ク) 議会の委員会の性格は国会に準じた専門的調査・審査機関としてよりは、町村制時代の町村長の諮問・執行機関である常置委員会と混同されていた。

ケ) 都道府県域町村議会議長会の機能・影響力は平成の合併期までは非常に強かった。特に 1950 年代までは議会制度を擁護するための議員大会を行う等、自治関係省庁とは一線を画した活動を行っていた。

コ) 町村議会議長会の活動は總會資料等のほか、それらとまとめて何周年という節目の年に発刊されていた「自治名鑑」「議長会史」等に記録されている。一次資料の保存はあまりないが、あいさつや祝電からは記録には残らない時代背景等も判明する。

カ) 議会・議長会が作成した刊行物形態の名鑑・会議録・議会だより等は、国会図書館や地域の公共図書館でも所蔵していない例がある。納本励行と系統的保存が必要。

シ) 議長会は法人ではなく、任意団体であるため、作成・保管文書は公文書法の対象

ではない。そのため歴史的文書があっても公文書館等への引き継ぎが行われていない。

ス) 議会図書室は地方自治法が必置としているが、町村議会ではほとんど実態がない。そのため会議録は議会図書室にではなく倉庫に保存され、一般に活用されない。

セ) 先例集が発行されていない場合でも、議会事務局員の手持ち資料として同等のものが作られていることもある。もっとも手持ち資料は公文書扱いされないこともあり、作成者の異動によって引き継がれないこともある。手持ち資料は議会の機関の決定を経ていない単なる「覚え」であっても、議会の運営の実態を知るためには重要資料である。

ソ) 文書に付箋やメモが付けられていることがある。また、手書き文書では手直しがされた跡や採用されなかった事項が鉛筆書きや別紙で加えられていることもある。刊行物だけでなく、原資料を保存することが後代に歴史を伝えるために大変重要である。

タ) 一町村議会あたり、一年間に作成・保存される文書は、保管ファイルの紙の厚さとして会議録が 1~3cm 程度、議案が 5~10cm 程度であった。

チ) 明治期、和紙に墨書された文書の保存は良好だが、昭和戦後初期の物資欠乏期や昭和末期の感熱紙の保存は悪く、早急な記録作成による保存が必要である。

ツ) 研究期間中に全国町村議会議長会が行ってきた町村議会実態調査の 60 年分の結果を分析する機会があった。同調査は初期約 10 年間を除くと町村議会の全数を対象にあらかじめ調査の説明会が開かれ、回答率 100%ではあるが、調査の個票が公開されず、示された数値も大部分が平均値のみの表示となっており、項目間の関連や分散状況を知ることができない問題がある。

(15) 今後の課題

垂直・水平両面への展開を行うべきだが、研究と実務とが互いに協力しあうことが重要と思われる。

第一の喫急の問題として、まず議会関係文書の保存を徹底することである。多くの議会で会議録・議案等は一定年限で議会の管理下から首長部局に引き継がれるが、これは議会図書室に置くべきだろう。

第二の問題として電子化情報の保存手法の確立である。紙に記録された情報と異なり、電子化情報を長期間にわたって保存する方法は十分に確立していないにも関わらず、議案等の電子化が行われている。

規格を巡る技術的な問題ではあるが、紙等の可視的な記録と異なり、記録媒体やその動作機器、電磁記録等を可視化するソフトウェアなど、多くの問題がこれに絡み、公的な規格を決めればよいという単純な解決では解けないところがある。

資料研究の上では「読めればよい」のであるが、電子化の実態は急激に進んでおり、資料の利用者である研究の側から、どのような要件が求められるかの発信も行うべきである。

第三の問題は議会資料のセンターづくりである。国立国会図書館への納本が徹底されればよいのであるが、電子情報やパンフレット、ピラ、また式典のあいさつなど、一般には図書館で扱われない資料も重要性を持つ。本来は各議会に必置されている地方議会の議会図書室こそがその役割を持つべきではないのか。国会図書館と同じ役割が本来想定されていたはずの議会図書室は、公文書館に限らない諸資料の地域センターとしての役割が必要なのではないか。かような議論が他の政治史・政策研究も見据えて行われることが必要である。

第四の問題は各議会における過去の議会情報の把握と活用である。議会は明治初年から置かれており、会議録も作られている。しかしその保存状況には問題が多い。まず、各議会が明治初年から現在に至る会議録・議案等の所在を確認し、整理を行うべきである。その上で状態に応じて適切な保存処置を行うべきである。研究側はそのためのシステムの研究をまとめる必要がある。

これを進めるには議会情報を活用した研究を行うことで有用性を示し、当該議会の事業として行われる流れをつくることが必要と思われる。

第五の問題は第四で挙げた議会情報を活用した研究を議会実務に還元し、その役にたてるようにすることである。会議録や議案の要旨を整理して議会史を編纂することは最も直接的効果と思われる。また、研究者が議会史の編纂に関わることで議会について理解することで研究者の養成になり、議会の研究が進展に貢献できよう。

近年は条例や規則の例規集がインターネットで公開されているため、議会の会議規則や委員会条例等の比較検討は容易になっているが、先例集やその下位の運営基準等の公開はまだこれからである。情報公開制度はもと、住民が行政活動を監視するためのものであるが、議会の運営基準等を公開することは住民の議会に対する理解に資するのみならず、議会議員が他の議会の運営を参考にすることができるものでもある。本研究の成果を論文・講演等で公表することにより、議会に関する情報交流が活性化するようにしていきたい。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕(計 6件)

田口一博、定数論議は議員活動にも注目を、自治日報、査読無、3891号、2017、pp3-3

田口一博、議会の共同活動の歴史と意義 兵庫県町議会議長会、地方議会人、査読無、Vol.47、No.9、2017、pp40-43

田口一博、明治以来の議員間討議と新設の多目的議場 北方町議会、地方議会人、査読無、Vol.47、No.7、2016、pp40-43

田口一博、議会図書室と地方創生 四万十町議会、地方議会人、査読無、Vol.46、No.5、2015、pp40-41

田口一博、古い議場から考えてみよう、地方議会人、査読無、Vol.45、No.1、2014、pp50-51

田口一博、議場と先例の関係、地方議会人、査読無、Vol.44、No.11、2014、pp50-51

〔学会発表〕(計 3件)

田口一博、議会活動の実態を知るためには、日本地方自治学会 2015年研究大会、2015年11月8日、明治大学(東京都千代田区)

田口一博、新・議会制度はどのように受容されたか 町村制・本会議主義から地方自治法・委員会中心主義への移行過程、日本政治学会 2015年度研究大会、2015年10月10日、千葉大学(千葉市稲毛区)

田口一博、町村議会における戦後改革の受容、放送大学ガバナンス研究会、2015年9月12日、放送大学神奈川学習センター(横浜市南区)

〔図書〕(計 1件)

田口一博、議会の？(なぜ)がわかる本、中央文化社、2015年1月

〔その他〕

- (1)雑誌・新聞・テレビ等の企画・取材に随時研究成果を提供し、番組への出演・解説も行った。また町村議会活動実態調査の分析結果は業界専門紙自治日報に掲載された。
- (2)研究成果を踏まえた一般国民向けの講演・議会議員等研修を全国で156回行った。
- (3)研究成果等へのリンク

<http://researchmap.jp/jkaz/G-ken/>

6. 研究組織

・研究代表者

田口 一博 (TAGUCHI, Kazuhiro)

新潟県立大学・国際地域学部・准教授
研究者番号：20376411

4に示した議会・議長会のほか、全国・県域町村議会議長会、小山元孝氏、長濱秀次郎氏らの多数の関係者のご協力、写真撮影では歌野杳氏ら多くの方々のご助力をいただいた。記して感謝申し上げます。