國學院大學学術情報リポジトリ

自治体議会改革のもつ意味とは何か？：議会改革の動機的理解

メタデータ	言語: Japanese 出版者: 公開日: 2024-03-12 キーワード (Ja): 自治体議会改革, 動機的理解, 議会基本条例前文, 内容分析, アブダクション キーワード (En): 作成者: 松尾, 聖司 メールアドレス: 所属:
URL	https://doi.org/10.57529/0002000138

自治体議会改革のもつ意味とは何か？

―議会改革の動機的理解―

松　尾　聖　司

キーワード

自治体議会改革　動機的理解　議会基本条例前文　内容分析　アブダクション

要旨

第１次地方分権改革を契機として、多くの自治体議会が議会改革を進めてきた。議会改革は今や常態化していると言ってよいだろう。それでは、議会改革は、自治体議会においてどのような意味をもつのだろうか。議会改革のもつ意味は、何によってそれを意味付けするのかによる。その一つが議会改革の成果である。それに対して本稿は、議会改革の動機という観点から、議会改革のもつ意味について考察する。すなわち、動機の解釈により議会改革の新たな意味付けを図る。

そこで、まず、議会基本条例前文の内容分析に基づく議会改革の動機的理解を試みた。その結果、議会改革とは、自治体議会が自らの存在意義を再構築するために、代表機関又は議事機関としての役割を果たそうとする営みであると意味付けした。端的には、自治体議会の「存在意義の再構築」という意味付けである。

次に、議会改革の動機的理解を深めるため、議会改革の諸特徴の要因をアブダクションにより推論したところ、２つの相反する議会改革の意味付けが浮かび上がった。第１に、議会改革とは、自治体議会が「二元代表制」に基づく自己認識を確立するための営みであるという積極的な意味付けである。すなわち、自治体議会の「自己認識の確立」という意味付けである。第２に、議会改革は誘因圧力によって確たる動機がないままに行われたので

あり、動機的理解によって意味付けすることはできず、あえて意味付けするとしても、自治体議会の不作為に対する「問責回避」の営みであるという消極的な意味付けに止まる。

このように、議会改革は多様な意味付けをすることができるが、それぞれの意味付けは、いずれも住民本位ではなく、議会本位であるという点で共通する。すなわち、動機的理解に基づけば、議会改革は、議会自身のための自己改革なのである。結局、議会改革とは、議会の議会による議会のための改革であると意味付けられる。

はじめに

第 1 次地方分権改革を契機として、多くの自治体議会が議会改革を進めてきた。議会改革は今や常態化していると言ってよいだろう（長野 2018：37）。分権改革以前から議会改革の取組自体はあったものの（坂田 1985：12）、それが全国的な運動となることはなかったから、近時の改革は画期的である。また、自治体議会による自己改革は、世界的に見ても珍しいとされる（中邨 2016：2、廣瀬 2018：8）。それでは、このように特異な自治体議会改革はどのような意味をもつのだろうか。

議会改革のもつ意味は、何によってそれを意味付けするのかによる。その一つが議会改革の成果である。何を議会改革の成果とするかは観察者の認識によって異なるが、議会改革に何らかの成果があると認められるとき、その成果をもって議会改革には意味があるということになる。それに対して本稿は、議会改革の動機という観点から、議会改革のもつ意味について考察する。森鷗外の『高瀬舟』では、護送役の庄兵衛は、喜助が弟殺しの罪人であることは知っていたが、喜助からその動機を聞いて、「これがはたして弟殺しというものだろうか、人殺しというものだろうか」という疑いが起きる。ある行為は、その動機を知ることで、それまでとは異なる意味付けをすることができる。議会改革についても、その動機を解釈することで新たな意味付けができるのではないかと考えられる。

そこで本稿は、まず、議会改革の象徴とされる議会基本条例の前文の内容分析に基づき、議会改革の動機的理解（Weber1922=1972:15）を試みる。次に、議会改革の動機的理解を深めるため、議会改革の諸特徴を生み出す要因をアブダクションにより推論する。その結果、議会改革は多様な意味付けをすることができるが、それぞれの意味付けは議会本位であるという点で共通する。結局、議会改革とは、議会の議会による議会のための改革であると意味付けられる。

本稿の構成は次のとおりである。第 1 章で、自治体議会改革の特徴を抽出する。第 2 章で、本稿の分析視角を示すとともに、先行研究をレビューする。第 3 章では、本稿における動機

概念の考え方を示す。第４章で、議会基本条例前文の内容分析を行い、議会改革の動機的理解を示す。続く第５章では、議会改革の動機的理解を深めるため、議会改革の諸特徴の要因をアブダクションにより推論する。最後に第６章で、自治体議会改革のもつ意味を整理する。

なお、本稿は、筆者の個人的見解であり、筆者の属する組織の見解を示すものではない。

１　自治体議会改革の特徴

本章では、自治体議会改革とはどのような取組なのかを示すため、その特徴を抽出する。議会改革は自治体議会の自主的な取組であるにも関わらず、一定の共通特性が見られる。

１－１　ミクロ的特徴

個々の自治体議会改革の取組を虫瞰することで、次のミクロ的特徴を抽出できる。

■全方位性

議会改革の取組内容は議会によって千差万別であるものの、総じて全方位的である。全方位性とは、議会改革の取組の方向性が対住民、対行政、対自己（議会・議員）と広角である様をいう。換言すると、議会改革は非選択的・無差別な改革取組の集合である。

第１に、議会基本条例である。議会基本条例は議会改革の象徴とされ、2006 年の北海道栗山町議会での制定を嚆矢として全国で相次いで制定された。議会基本条例は「議会の組織及び運営の方針と基本的ルールを定める条例」（礒崎 2018：64）である。具体的には、目的、議会・議員の活動原則、議会と住民との関係、議会と行政との関係、自由討議等で構成される（市川 2008）。このように全方位的な議会基本条例は、議会改革の全方位性の象徴とも言える。また、議会基本条例は、議会改革の基盤となり、羅針盤となる。ただし、自治体によって議会基本条例の内容に差異はある[(1)]。

第２に、「開かれた議会」である。「開かれた議会」は対住民の取組である。１つに、議会への住民参加である。たとえば、陳情･請願の積極的活用、議会報告会、議会モニター・サポーター制度、本会議・委員会での住民への発言機会の付与である。２つに、議会の情報公開である。委員会・全員協議会等の公開、会議の動画記録のオンデマンド配信、議案に対する議員・会派の賛否公開、広報紙やウェブサイトの刷新などである。

第３に、議会審議の活性化である。それは対自己の取組であるとともに、執行機関を巻き込んで行われるから対行政の取組でもある。たとえば、通年議会、一問一答方式、首長への反問権付与、議員間討議、自治体計画に関わる議決事項の追加である。

第４に、議員定数の削減や議員報酬・政務活動費の削減である。これらは、いわば議会

リストラ（金井 2019：320）であり、対自己の取組である。

■自己否定性

議会改革は、少なからず自己否定的な側面をもつ。

第 1 に、議会リストラ（金井 2019：320）である。議員定数や報酬の削減は、議会や議員が自発的に自らの痛みを招く取組であり、また、自らの存在価値を自ら否定的に評価することを含意する。中邨章は「地方政治の場では議会人が定数削減を実施し、自分の報酬カットを議論している。常識ではありえない」という（中邨 2016：2-3）。

第 2 に、議会運営の慣行の変更である。「議会改革はそれまで漫然と続いてきた慣行を否定する作業」（日経グローカル 2011：19）である。議会の運営は、会議規則に加えて、申し合わせ事項、先例等によって細部にわたって規律される。議会運営の慣行は、議員の意識と行動を統制するとともに（大森 2009：184）、「議員の集合体」[(2)]である議会に秩序をもたらす。しかし、首長への反問権の付与[(3)]や議員間討議の導入などの議会審議の活性化は、議会運営の慣行の不可避的な変更を伴う。

第 3 に、執行部に対する非公式の影響力の低減である。議会は事前調整という非公式な場において首長への影響力を行使してきた（中邨 2016：51）。しかし、議会審議の活性化により公式の影響力が増せば、非公式の影響力は相対的に低減することになる。

■組織一体性

議会改革は総じて組織一体的に行われている。組織一体性とは、議会が議員の総意の下に、議会改革特別委員会などの組織的態勢を整え、一体的に取り組む様をいう。自治体議会改革フォーラム「全国自治体議会の運営に関する実態調査」の 2017 年調査によると、議会改革への“特別な態勢を取る議会”は、すでに態勢は解散している議会を含めると、76.3% に及ぶ（長野 2018：15-16）。議会によって温度差があるものの[(4)]、議会改革を総覧するに、組織一体性は共通特性として認められる。自治体議会は、「何らかの共通の（＝組織の）目標に向かって協働している人々の協働の体系であり、その協働は通常命令－服従の権威的体系によって支えられている」（盛山 1995：17-18）という一般的な組織概念に馴染まない組織であるから、組織一体性は日常の議会では見られない[(5)]。それだけに、議会改革の組織一体性は特異である。

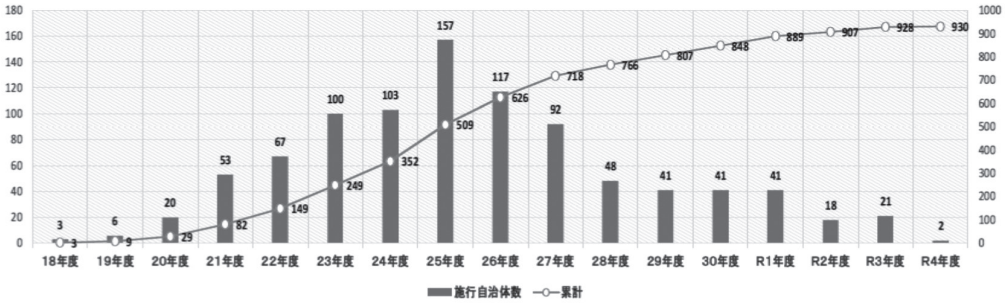
１－２　マクロ的特徴

全国の議会改革の動態を鳥瞰すると、次のマクロ的特徴を抽出することができる。

■同時期多発性

全国の議会改革は、同時期に多発的に始められた。それは議会基本条例の制定状況に

よって理解される。議会基本条例は、2006年に北海道栗山町議会で初めて制定され、【図1】のとおり2009年度から急激に増加している[6]。2015年度には累計で早くも700を超える条例（718条例）が施行された。つまり、2006年度から2015年度までの10年間で約4割（40.2%）に及ぶ自治体議会が条例を制定・施行している。なお、その後も条例は漸増し、2021年度では累計928条例（51.9%）が施行されている。



（出典）NPO法人公共政策研究所「全国自治基本条例・議会基本条例の施行状況（2022.4.1現在）」[7]
（以下「公共政策研究所調べ」）

図1　議会基本条例施行状況（2022.4.1 現在）

2　分析視角

2－1　行為の動機的理解

M.ウェーバーは、行為の意味を理解する手段の一つとして、動機の解釈を捉える。たとえば、ある人が「2×2＝4という命題を語ったり書いたりした場合、彼が商売上の勘定をしているのか、科学上の証明をしているのか、技術上の計算をしているのか、それとも、何か別の行為をしているのかが判れば、私たちは、彼の行為の意味を動機的に理解する」（Weber1922=1972:15-16）。本稿も、議会改革の意味を動機的に理解するものである。

動機は行為者に内在するから、主観的な解釈を免れない。したがって、動機的理解は物語性を帯びる（井上1997：31-40）。物語は多義的な概念であるが[8]、一連の出来事とその意味付けを内包する概念であるとすると（川端・藤井2014：I_124）、議会改革の動機的理解とは、議会改革の一連の出来事を動機の観点から意味付けし、理解する行為である。

2－2　議会基本条例前文の内容分析

2－2－1　分析対象

議会改革の動機的理解に当たって、議会基本条例前文の内容分析を行う。議会基本条例の概要は第1章で述べたところであるが、議会基本条例は議会改革の象徴とされ、議会

改革の基盤となり、羅針盤となる。その議会基本条例には専ら前文が置かれる。前文では、議会改革の背景、議会の位置付け・役割、議会改革の目的・決意、条例の趣旨などが示される[9]。このような条例前文の語りには議会改革の動機が潜むと考えられる。

なお、条例前文の語りは差し当たり、そのままに了解することとする。第1に、条例は議決という法定の意思決定により制定された法的ルールであるから、その前文での記述はすべて真実であるとみなされる。したがって、第2に、条例前文で語られた世界は当該議会にとっての事実性の世界であるから、第一義的な重要性をもつ（葛西 2005：10）。

分析対象は**【表1】**のとおり、2006年の栗山町議会基本条例の制定以降に制定・施行された20条例[10]のうち、前文を置く19条例である。先発組の条例を分析対象とするのは、その前文で議会改革のトップ集団としての思いが現れると想定されるためである。

表1　議会基本条例前文の分析対象

	自治体名	施行		自治体名	施行
1	北海道栗山町	2006. 5. 18	10	北海道知内町	2008. 4. 1
2	三重県	2006. 12. 26	11	山形県庄内町	2008. 4. 1
3	三重県伊賀市	2007. 2. 28	12	埼玉県ときがわ町	2008. 4. 1
4	北海道今金町	2007. 3. 15	13	京都府京丹後市	2008. 4. 1
5	神奈川県湯河原町	2007. 4. 1	14	大阪府熊取町	2008. 4. 1
6	岩手県一関市	2007. 6. 28	15	宮城県松島町	2008. 6. 1
7	島根県出雲市	2007. 11. 29	16	福島県会津若松市	2008. 6. 23
8	茨城県鉾田市	2007. 12. 21	17	愛知県北名古屋市	2008. 7. 1
－	鳥取県南部町（前文無し）	2007. 12. 25	18	福島県	2008. 7. 11
9	島根県邑南町	2007. 12. 25	19	滋賀県東近江市	2008. 9. 24

2－2－2　分析方法

まず、分析対象の議会基本条例前文の構成をその内容に基づき一覧化する。次に、各条例前文の構成を通覧し、共通項を抽出する。最後に、条例前文の一般的な文脈を示す。その考察結果をもとに議会改革の動機的理解を試みる。分析方法の詳細は第4章で述べるが、この分析は内容分析（content analysis）に相当する[11]。

内容分析の定義として国内外を問わずしばしば参照されるのは、B. ベレルソンの定義である（上野 2008：2）。すなわち、“research technique for the objective, systematic and quantitative description of the manifest content of communication”（Berelson1952）という定義である。この定義に基づけば「客観的、体系的、量的な記述」が内容分析の要件である。本稿での分析は、メディア研究などの内容分析と比べるとごく小規模であり、厳密な客観性に欠ける嫌いがあるものの、ベレルソンの定義による内容分析の要件を概ね

満たすと考えられる。

２－３　議会改革の諸特徴の要因のアブダクション

議会改革は自治体議会の自主的な取組であるにも関わらず、第１章で示したとおり、全方位性、自己否定性、組織一体性及び同時期多発性という共通特性が見受けられる。それでは、議会改革の諸特徴を生じさせる要因は何だろうか。それは全国の議会改革に通底する動機あるいは共通する誘因である可能性がある。そこで、議会改革の動機的理解を深めるため、議会改革の諸特徴の要因をアブダクションによって推論する。

アブダクション（abduction）は、アメリカのC.パースが提唱した概念であり、演繹（deduction）、帰納（induction）と区別される推論方法である[(12)]。推論方法としての評価は必ずしも定着しているとは言えないものの[(13)]、アブダクションは1990年代以降、人工知能研究等で盛んに活用されていることから、一定の有用性はあると言えるだろう。

米盛裕二によると（米盛2007：53）、アブダクションとは「ある意外な事実や変則性の観察から出発して、その事実や変則性がなぜ起こったかについて説明を与える『説明仮説』（explanatory hypothesis）を形成する思惟または推論」であり、その推論の形式は、次のとおりである。

驚くべき事実Cがある、
しかしHならば、Cである、
よって、Hである。

本稿において、「驚くべき事実C」とは議会改革の諸特徴が生じることであり、「H」とはその要因である。

アブダクションは「発見的文脈」において仮説や理論を発案する推論（米盛2007：10）であり、議会改革の諸特徴の潜在的な要因を推論する上で有効な方法である。

２－４　先行研究

動機の解釈に基づき自治体議会改革の意味付けを行う研究は、管見の限り見当たらない。その点で、本稿は議会改革に関する研究の隙間を埋める意味をもつと考えられる。ただし、議会改革の意味付けに関連する研究や議会改革の動機の分析、議会基本条例の分析など、本稿の関心に関わる研究は幅広く見られる。

まず、議会改革の意味付けに関連する議会改革の成果を検証する研究について、加藤洋平及び木下健が網羅的にレビューしている（加藤・木下2018）。それを参照するに、議会基本条例の制定、議員提案条例、議員定数・報酬の削減などの取組の促進要因についての

分析が多い。議会改革の取組の実践自体が議会改革の成果と理解されていることが示唆される。なお、自治体議会の自己検証においても同様の理解が見られる。

それに対して、長野基は、実質公債費比率の変化にみる自治体の財政規律の改善という観点から、議会改革の実質的な成果を検証している（長野 2019）。その結果、第 1 に財政的制約を代替する形で「議会と市民との対話の場」から立法リソースの調達がなされていること、第 2 に首長提出議案への議員間討議の慣行成立は、財政規律の向上に一定の貢献をしていること、第 3 に「市民との対話から議員間討議へ」のセットも財政規律向上に一定程度貢献していることが明らかになったとされる。

次に、議会改革の動機の分析である。金井利之は、議会改革は議会不信への危機感をバネに正面から対策を採ろうとするものであり、「改革派首長」への対抗手段の一つであるとする（金井 2019：318-322）。また、辻陽は、地方分権改革や三位一体改革によって議会や議員の役割は総じて大きくなったが、住民からは何をしているかわからない存在になりやすいことから、一部の自治体議会は議会改革の手を打ってきたとする（辻 2019：196）。

また、議会基本条例の制定動機に関して、市川太一によれば、初期の 10 条例を制定した議会に共通する制定理由は、2000 年 4 月の地方分権一括法の施行である（市川 2008）。また、沼田良は、外的要因として議会の存在感の希薄さから生まれる危機意識、内的要因として自己改革の積み重ねの努力を風化させない動きを挙げる（沼田 2011）。同様に、田中富雄は、条例の制定動機の一つは、制定前からの議会改革の取組の今後の担保であるとして、栗山町議会を例示し、いま一つは、条例の制定を議会改革の契機とすることであるとして、会津若松市議会を例示する（田中 2013）。また、武田祐也は、条例の制定理由は住民からの信頼に応え議会システムをより機能させることであるという（武田 2009）。

このほか、栗山町議会基本条例を始めとして早期に制定された議会基本条例を概観する研究がある。市川は初期の 10 条例を逐条的に解説している（市川 2008）。前文の解説は概略に止まるものの、本稿の関心において、「議会が何をめざすのか、どのような役割を果たすべきか、基本条例には不可欠の要素である」という指摘は重要である。また、長野は早期に制定された 31 条例の内容を一覧化し、前文は対象外であるものの、項目ごとの規定状況を分析する（長野 2009）。長野による分析結果によれば、市民参加（陳情・請願の積極的活用、住民・NPO 等との意見交換の場の制度化）、議員討議（議員相互の討議、議会審議における一問一答方式や首長からの反問権）、情報公開（審議過程での会議の公開）は、多くの条例に共通して見られる。

以上の知見はいずれも本稿の議論において示唆に富むことから、適宜参照する。なお、自治体議会研究は、首長の陰になりがちな議会が自治体の政策形成や政策決定に一定の影

響力を及ぼしていることを明らかにしてきた（村松・伊藤 1986、曽我・待鳥 2007、馬渡 2010、砂原 2011）。その影響力を議会が肯定的に自己評価するのなら、議会はあえて自己否定性を孕む議会改革に取り組む必要はないはずである。議会改革の動機への関心が募る。

3　動機概念

動機（motive）は行為者の内面にあり客観的な観察ができないから、動機概念についての理解も多様である。そこで、本稿における動機概念の考え方を示す。

3－1　動機

動機は心理の一側面であり、心理は個人の内面にある心の状態や働きを指すところ、自治体議会は集団である。そこで、そもそも集団に心理あるいは動機はあるのかという疑問が生じうる。集団の心理の実在性については、かねてより議論のあるところであるが[(14)]、集団に心理があるとみなせる状況があり、かつ、そうすることで重要な知見が得られるのなら、集団の心理の擬制には少なくとも方法としての有用性はある。そこで、自治体議会改革を観ずるに、組織一体性という特徴があることから、議会改革の取組においては自治体議会に心理があるとみなすことはできる。また、そのことによって、議会改革の動機的理解も可能になる。したがって、本稿は自治体議会に心理なかんずく動機があるものとして論を進める。

さて、動機は行為者の内面にあるから、客観的な観察ができない。行為者が動機を語ったとしても、他者から理解されやすい動機を選択的に語る可能性があるから（津田 2019：21）、それが行為の真の理由である「本当の動機」とは限らない。動機は弁解や釈明、正当化、責任回避を孕むこともあり（井上 2011：47-48、1997：26）、「行為の戦略」となりうる（Mills1940=1971:348）。それでは動機とはいったい何であろうか。

M. ウェーバーは、動機とは「行為者自身や観察者が或る行動の当然の理由と考えるような意味連関」であるとする（Weber1922=1972:19）。つまり、動機とはその行為の適切な根拠として映るものであり（Mills1940=1971:347）、行為の主観的意味をなす（宇都宮 2018：77）。その一方、A. シュッツは、1932 年刊行の『社会的世界の意味構成』において、ウェーバーにおける時間観念の欠如を批判し（宇都宮 2018：72）、「企図から出発して達成的行為の構成過程を説明する」目的動機と、「過去完了的諸体験から企図そのものの構成過程を説明する」真の理由動機を区別した（Schutz 1932=2006:147）。

他方で、C. W. ミルズは、ウェーバーの議論を拡張し、1940 年刊行の「動機の語彙論」

において「動機というものは、ひとつの限られた社会的状況のなかで、さまざまの事実を確定させる機能をもつ象徴的な語彙（vocabularies）である」（Mills1940=1971:345）とした。すなわち、ミルズは行為の事前に行為者に内在する動機（動機内在説）から社会に外在し行為の事後に付与される動機（動機外在説）へと発想の転換を図った（西川 1991：64）。

このように、動機概念についての代表的な主張を参照するだけでも、それぞれが説得的であり、動機については多様な理解が可能なことがわかる。そこで本稿は、三者の主張を参考としつつ、次のとおり動機概念を理解する。

行為者に内在する動機を知ることは困難である。第 1 に、動機は行為者自身において必ずしも明確に認識されるものではない。1 つに、動機は共時的に複数存在しうる。たとえば、食べるという行為における「お腹が空いたから」「おいしそうだから」「健康のため」などの動機である。2 つに、動機は通時的に複数存在しうる。たとえば、シュッツのいう理由動機は目的動機に連鎖する。3 つに、行為者は自らの動機を明確に認識することなく行為を実行することがある。第 2 に、行為者が自らの行為の動機を語ったとしても、それは対外的な説明のための創造的産物の可能性がある。

その一方、他者は理解しがたい行為に直面するとき、行為者の「本当の動機」を知りたがる。その結果、動機は他者によって付与される。すなわち、動機は他者による「本当の動機」の推論に基づく措定によって具象化する。ミルズは行為の真の理由である「本当の動機」の推論を否定する（Mills1940=1971:350）。しかし、他者は「本当の動機」を推論し、それを動機として措定することで、行為の意味を理解するのが現実である。

以上の理解に基づき、動機とは他者によって措定された「本当の動機」であるとする。現実社会において、他者とは市民、報道機関、警察官、教員、親等、多様であるが、本稿において、他者とは筆者のことである。

３－２　誘因

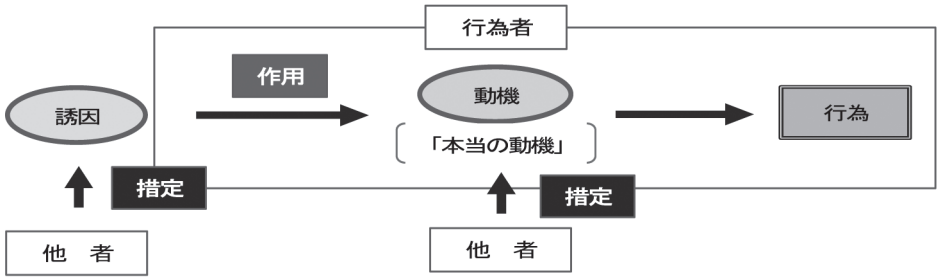
動機と関連する概念に誘因がある。『心理学辞典』（有斐閣、1999 年）によると、「行動が生起するために必要な内的状態が動因、外的条件が誘因」であり、両者を総称して「動機」というとされる。また、「ある活動を行うとき、本人の興味など内的な要因を『動機（motive）』、また課題など外的な要因を『誘因（incentive）』とよぶ」という説明が見られる（戸倉・菅 2011：51）。

誘因も動機と同様に多義的な概念であるが、行為者に外在する点において共通理解がある。そこで、本稿では、誘因とは行為を誘発する一切の外的刺激であるとする。ただし、外在する誘因も行為者の内面において作用するから、その作用は外部から観察することは

できない。結局のところ、誘因は、動機と同様に、他者によって措定されるものである。

3－3　行為の生起のメカニズム

本稿では、行為者に外在する誘因が行為者に内在する動機に作用することによって、行為は生起すると理解する。それを「行為の生起の一般的メカニズム」ということにすると、「行為の生起の一般的メカニズム」は、【図2】のとおり図示できる。



（出典）筆者作成

図2　行為の生起の一般的メカニズム

ただし、全ての行為が「行為の生起の一般的メカニズム」に従うとは限らない。すなわち、次の「行為の生起の例外的メカニズム」によって行為が生起することもある。

第1に、動機主導型メカニズムである。誘因がなくとも動機だけで行為が生起することがある。たとえば、学習者は、「褒められる」という報酬（誘因）がなくとも、「面白い」という内的欲求（動機）があれば、学習する[15]。

第2に、誘因主導型メカニズムである。動機がなくとも誘因によって行為が生起することがある。1つに、誘因による反射的な行為の生起である。たとえば、子どもの飛び出しを認知した自動車運転者は、反射的にブレーキを踏む。2つに、誘因の動機への転化である。たとえば、抗えない命令を受けたとき、命令という誘因が「命令されたから」あるいは「命令されたことを実行するため」という動機に転化し、受命者が命令を実行する場合である。3つに、誘因による動機の生成である。たとえば、選挙の啓発活動として、選挙管理委員会や明るい選挙推進協会が有権者に投票を呼び掛けるとき、啓発活動という誘因が投票意欲や投票の義務感という動機を生成し、投票行動が生起する場合である。

第3に、習慣主導型メカニズムである。誘因や動機がなくとも、行為が習慣化しているとき、行為は生起する。たとえば、就寝前の歯磨きが習慣化している場合である。

ただし、第2及び第3の「行為の生起の例外的メカニズム」においては、実際そのようなメカニズムが働いて行為が生起したとしても、他者による「本当の動機」の措定によって

動機が付与されることはありうる。

4　議会基本条例前文の内容分析

4－1　分析方法

本章では、早期に制定された議会基本条例の前文を対象として、内容分析を行う。具体的には、まず、各議会基本条例前文の構成をその内容に基づき一覧化する。次に、各条例前文の構成を通覧し、共通項を抽出する。最後に、条例前文の一般的な文脈を示す。

各議会基本条例前文の構成の一覧化に当たって、段落間の関係性を「✚」（並列）、「／」（転換）、「➡」（順接）によって表す。同様に、段落内で細分化した内容の関係性を「＋」（並列）、「→」（順接）によって表す。議会基本条例の前文においては接続詞が用いられないことが多いから、その場合、各関係性は文脈によって判断することとする。

一つの例を示す。神奈川県湯河原町の議会基本条例の前文である。なお、段落冒頭の①～③は、便宜的に段落に連番を付したものである。

■湯河原町議会基本条例（2007 年 4 月 1 日施行）

①議会は、町民主権を基礎とし、町民の信託を受けて活動する町民の代表機関であり、議事機関である。議会は、二元代表制の下で、執行機関たる町長及び各種委員会を監視するとともに、条例の制定、予算の議決等を通じて政策を形成する権限と責任を有している。

②地方分権の時代を迎え、地域の自立が求められるとともに、少子高齢化、安全安心の確保、地域産業の振興など地域社会の課題が山積している。議会は、これらの課題に取り組み、自立したまちづくりを進める責任を負っており、この責任はますます重くなっている。

③議会及びすべての議員は、町民の信託にこたえるため、高い使命感を持って職務に取り組み、町民とともに汗を流す町民協働の議会運営を行うとともに、活力ある地域づくりを進めることを誓約して、この基本条例を制定する。

【構成】①議会の位置付け＋二元代表制→議会の権限・責任　✚　②地方分権＋地域の課題→議会の責任　➡　③誓約＋条例の制定

4－2　分析結果

4－2－1　議会基本条例前文の構成

19 議会を対象とした議会基本条例前文の構成は、**【表 2】**のとおりである。

表２　議会基本条例前文の構成

自治体	構　　成
北海道栗山町	①二元代表制→議会の位置付け→議会の使命　✚　②議会の位置付け→議会の役割→地方分権→議会の責務→議会の使命　➡　③条例の制定＋決意
三重県	①地方分権→自治体の責任　✚　②二元代表制→議員の責務　➡　③議会の役割　／　④従来の議会改革　➡　⑤条例の制定＋決意
三重県伊賀市	①地方分権＋二元代表制→決意　✚　②自治基本条例→議会の役割・責務→議会の位置付け　➡　③議会の位置付け→議会の役割→決意＋条例の制定
北海道今金町	①議会の位置付け→議会の役割＋地方分権→議会の責務・使命→条例の制定　➡　②条例の趣旨＋決意
神奈川県湯河原町	①議会の位置付け＋二元代表制→議会の権限・責任　✚　②地方分権＋地域の課題→議会の責任　➡　③誓約＋条例の制定
岩手県一関市	①地方分権→自治体の責任＋二元代表制→議員の責務　➡　②議会の役割　➡　③条例の制定＋決意
島根県出雲市	①地方分権　➡　②地方分権→議会の位置付け→議会の責務　➡　③条例の制定経過　➡　④条例の趣旨・制定
茨城県鉾田市	①地方分権＋二元代表制→決意　➡　②議会の位置付け→議会の責務　➡　③条例の趣旨・制定
島根県邑南町	①議会の位置付け→議会の責務＋議会の位置付け→議会の責務　➡　②条例の趣旨・制定
北海道知内町	①議会の位置付け→議会の役割→地方分権→議会の責務・使命→条例の制定　➡　②条例の趣旨＋決意
山形県庄内町	①議員への要請→議員の責務　✚　②議会の位置付け→議会の役割＋地方分権→議会の責務・使命　➡　③条例の趣旨・制定
埼玉県ときがわ町	①議会の位置付け　➡　②地方分権→議会の使命　➡　③条例の趣旨・制定
京都府京丹後市	①二元代表制→議会の責務＋まちづくり基本条例→議会の責務→議会の使命　✚　②議会の位置付け＋地方分権→議会の使命→条例の制定→条例の趣旨→決意
大阪府熊取町	①地方分権＋二元代表制→議会の役割＋決意　➡　②議会の位置付け→議会の役割・責務　➡　③条例の趣旨・制定
宮城県松島町	①二元代表制→議会の位置付け→議会の責任　✚　②議会の役割　✚　③地方分権→議会の役割　➡　④条例の趣旨・制定　➡　⑤誓約
福島県会津若松市	①地方分権→議会の役割・責任　➡　②二元代表制→改革の必要性　／　③議会の位置付け→議会の責務　✚　④議会の責務　➡　⑤決意　➡　⑥条例の趣旨・制定
愛知県北名古屋市	①二元代表制→決意　➡　②議会の位置付け→議会の役割　➡　③条例の趣旨・制定
福島県	①議会の歴史　➡　②地方分権＋二元代表制→議会の役割・責務　➡　③議会の位置付け→誓約　✚　④決意＋誓約　➡　⑤条例の趣旨・制定
滋賀県東近江市	①地方分権→議会の役割・責任　➡　②二元代表制→議会の責務　➡　③決意＋条例の制定

（出典）筆者作成

4 － 2 － 2　共通項の抽出

【表 2】の議会基本条例前文の構成を通覧すると、次の共通項を抽出できる。

第 1 に、多くの自治体議会が、議会基本条例制定の背景として、地方分権による環境変化を説明している。「地方分権」という語は、邑南町と北名古屋市を除く 17 議会条例において用いられている。たとえば、「特に地方分権の時代を迎えて、自治体の自主的な決定と責任の範囲が拡大したことを踏まえ」（庄内町）という使われ方が見られる。

第 2 に、多くの条例（三重県、一関市、東近江市を除く 16 条例）において、議会の位置付けが示される。各条例前文を参照すると、議会の位置付けは【表 3】のとおりである。自治体議会によって表記は区々であるものの、議会の関係性に基づけば、議会の位置付けは代表機関又は議事機関のいずれかに集約される[16]。前者は住民との関係性、後者は首長（執行機関）との関係性に基づく。

表 3　議会基本条例前文における議会の位置付け

自治体	議会の位置付け
北海道栗山町	栗山町の代表機関、町民の代表機関、多人数による合議制の機関
三重県伊賀市	市の意思決定機関、市民の意思を代弁する合議制機関
北海道今金町	町民の代表機関
神奈川県湯河原町	町民の代表機関、議事機関
島根県出雲市	住民から選ばれた代表で構成される議事機関
茨城県鉾田市	市民の代表機関、市民の意思を代弁する合議制機関
島根県邑南町	地方公共団体の議事機関、住民自治を実現するための機関
北海道知内町	町民の代表機関
山形県庄内町	町民の代表機関
埼玉県ときがわ町	憲法に基づく町民を代表する議事機関、町の条例や政策を決定する権限及び行政監視権限を有する意思決定機関
京都府京丹後市	代表機関、合議制の機関
大阪府熊取町	町民の代表機関、町民の意思を代弁する合議制機関
宮城県松島町	二元代表制の一方の機関
福島県会津若松市	議事機関、多様な市民の多様な意見を多様に代表できるという合議機関、市民の多様な意見を反映しうる合議体
愛知県北名古屋市	役割と責務に基づく合議制の機関
福島県	議員の合議体、二元代表制の一翼を担う存在、県民を代表する機関

（出典）筆者作成

第 3 に、すべての条例において、議会の役割（語句としては「役割」「責任」「責務」「使命」「義務」）が示される。その具体的な役割とは、栗山町議会基本条例前文を例に取れば、

「その持てる権能を十分に駆使して、自治体事務の立案、決定、執行、評価における論点、争点を広く町民に明らかにする責務」であり、「自由かっ達な討議をとおして、これら論点、争点を発見、公開すること」である。

4－2－3　議会基本条例前文の一般的な文脈

上記の分析から、議会基本条例前文においては、地方分権による環境変化を説明し、代表機関又は議事機関に集約される議会の位置付けを示した上で、議会の役割を明らかにし、その役割を果たすために条例を制定するという一般的な文脈を抽出することができる。

4－3　議会改革の動機的理解

議会基本条例前文の一般的な文脈に、議会基本条例が議会改革の基盤・羅針盤となることを加味すれば、議会改革は「代表機関又は議事機関としての役割を果たすため」に行われるのであり、それが議会改革の目的動機であると解される。しかし、それは議会改革の動機的理解におけるスナップ写真に止まる（Schutz 1932=2006:54）。議会改革の目的動機の深層には、自治体議会の過去の知識や経験に基づく理由動機があるはずだ。議会改革の理由動機とは、「自治体議会はなぜ代表機関又は議事機関としての役割を果たす必要性を認識したのか」という問いに対する答えとほぼ同義である。そこで、議会改革前夜の状況をもとに、その答えを探る。

まず、分権改革が議会改革の契機となり、誘因となったことは明らかである。その証左として、条例前文においては「地方分権」という語が用いられることが多い。分権改革は、自治体に様々な制度的変化をもたらした。最大の制度的変化は機関委任事務制度の廃止である。自治体の事務は自治事務と法定受託事務に再編され、国の関与は抜本的に見直された。それに伴って、議会の役割の重要性が指摘され、議会の活性化が求められるようになった[17]。また、1999年の地方分権一括法によって地方自治法が改正され、条例制定権の拡大、議員による議案提出要件の緩和、議員定数の法定定数の廃止などが実現した[18]。自治体議会は旧態からの脱皮を促す環境変化に対峙することとなった。

その一方で、議会審議の形骸化[19]、政務調査費（2012年以後は政務活動費）の不正受給を始めとする議員の不祥事などにより、議会は住民の不信感を招き、その存在意義が問われてきた。これは議会に危機的な状況と認識された。たとえば、議会改革のトップランナーとされる栗山町議会と会津若松市議会において、このような危機感があったことは、田中富雄が指摘しているところである（田中 2013）。

このように、議会改革前夜において、自治体議会は分権改革による環境変化に対峙する一方で、議会不信に対する危機感を募らせていた。そこで、議会は両者への対応として、

自らに期待される役割を果たす必要性を痛感したと考えられる。しかし、議会の役割を規定する議会の位置付けは、制度上明確ではない。そこで、議会基本条例前文において、議会は自らの位置付けを自ら明確にした。すなわち、代表機関又は議事機関である。その上で、議会は自らの役割を再認識し（江藤 2021b：1）、代表機関又は議事機関としての役割を果たす姿勢を鮮明にしたのである。

以上の考察に基づけば、先の問いに対する答えは「分権改革による環境変化に適応するとともに、議会への信頼を回復する必要があったから」である。つまるところ、議会の存在意義の再構築が議会改革の理由動機であり、そして、理由動機は条例前文において目的動機へと転化したと理解される。したがって、議会改革とは、自治体議会が自らの存在意義を再構築するために、代表機関又は議事機関としての役割を果たそうとする営みであると意味付けできる。

5　議会改革の諸特徴の要因のアブダクション

本章では、議会改革の動機的理解を深めるため、議会改革の諸特徴の要因をアブダクションにより推論する。

5－1　自治体議会の自己認識の確立

本節では、議会基本条例前文に「二元代表制」という語句が少なからず見られることに着目して、議会改革の諸特徴の要因をアブダクションにより推論する。

5－1－1 「二元代表制」の登場

本稿の分析対象である議会基本条例前文を参照すると、「二元代表制」は約 6 割の条例（三重県、伊賀市、湯河原町、鉾田市、京丹後市、熊取町、松島町、会津若松市、北名古屋市、福島県、東近江市の 11 条例、57.9%）で用いられている。このほか、栗山町議会など「二元代表制」という語句を用いずに、その趣旨を説明している例もある。

二元代表制（二元的代表民主制）は、首長と議会の議員がいずれも住民によって直接選挙される制度を意味し、「首長制（首長制度）」と呼ばれてきた。その理念は、アメリカ大統領制のように、権力を分立させ、行政府と立法府の対立と相互牽制を図ることにある。しかし、日本の二元代表制は、首長優位である。たとえば、首長は予算の編成権をもつ。議案提出権とともに議会の議決に対する再議権ももつ。また、議会の首長不信任議決に対する対抗措置として、首長は議会を解散することができる。実態としても、首長提出議案は議員提出議案に比べ圧倒的に多く、しかも 100% 近く原案通り可決されるなど、首長

優位は明らかである。このように、首長と議会は対等とは言えず、「強い首長と弱い議会」と表されることもある。制度的・実態的な首長優位という特徴は、「首長制」という用語の語感、すなわち首長主体の制度というイメージに符合した[20]。

しかし、2000年代に入って「二元代表制」が「首長制」に取って代わり人口に膾炙するようになる[21]。「二元代表制」論は、議会は首長と同じ住民の代表であり首長と同じ力を持つべきことを主張し（金井 2019:47）、また、執行機関と議事機関は機関対立主義[22]に基づく緊張関係にあることを強調する。このような規範的な意味をもつ「二元代表制」論が市民権を得るに至った背景には、自治体議会の住民代表機関としての復活・再生を望む研究者や自治体関係者の熱意があったとされる（妹尾 2019：160-161）。したがって、「二元代表制」論は自治体議会の奮起への期待を内包する（金井 2007：41）。

5－1－2 「二元代表制」に基づく自己認識の確立

規範性を帯びる「二元代表制」が議会基本条例前文に現れるとき、議会は「二元代表制」の一翼を担う存在であるというメッセージ性が看取される。実際、多くの議会が「二元代表制」に触れた上で、自らを代表機関又は議事機関と位置付けており、それは議会の自己認識の表明と解される。しかし、「二元代表制」の理念と首長優位、あるいは議会は何をしているかわからない（辻 2019：196）という実態との間には大きな乖離がある。そこで、自治体議会は、「二元代表制」の理念に実態を伴わせることにより、自己認識を確立する必要に迫られた。そのために、議会は議会改革に取り組んでいると理解できる。

このように理解するとき、議会改革の諸特徴は自治体議会の自己認識の確立の必要性という要因によって生じたという合理的な説明が可能である。第1に、どのような取組が自己認識の確立に有効なのかは定かでないから、自治体議会が非選択的・無差別に取組に着手した結果、議会改革の全方位性が生じた。第2に、自己認識の確立には、議会運営の長年の慣習や常識を改めることが必要であり、それに伴って議会改革の自己否定性が生じた。第3に、議会の自己認識の確立に当たっては、議会内でその必要性についての認識を共有し、態勢を整備する必要があることから、議会改革の組織一体性が生じた。第4に、2000年代の「二元代表制」の登場が、全国の自治体議会に自己認識の確立の必要性という共通認識をもたらした結果、議会改革の同時期多発性という特徴が生じた。

以上の考察から、議会改革は、「二元代表制」の登場を契機とし、自治体議会の自己認識の確立を動機として生起したのであり、したがって、議会改革とは、自治体議会が「二元代表制」に基づく自己認識を確立するための営みであるという積極的な意味付けができる。

なお、「二元代表制」に基づく自己認識は、自治体議会の組織アイデンティティであると理解することもできる。組織論には組織アイデンティティ（Organizational Identity）

という概念がある（Albert & Whetten1985）[23]。組織アイデンティティとは「個人の集合である組織を一つの主体として捉え、その主体がどのような存在か、あるいは自分らしさとは何かについての自己認識」（佐藤 2013:2-3）である。その意味において、「二元代表制」に基づく代表機関又は議事機関であるという自治体議会の自己認識は、組織アイデンティティに相当する[24]。したがって、議会改革とは、自治体議会が組織アイデンティティを確立するための営みであると、より積極的な意味付けをすることもできる。

５－２　誘因主導による議会改革

本節では、議会改革の「本当の動機」の詮索を離れ、議会改革の誘因に着目して、議会改革の諸特徴の要因をアブダクションにより推論する。

５－２－１　議会改革の誘因

第 4 章で示した議会改革前夜における分権改革と議会不信は、議会改革の誘因である。また、「二元代表制」の登場も誘因として作用した。このほかの誘因として、先進議会の動向、「順位付け調査」、地方制度調査会の答申、全国三議長会（全国都道府県議会議長会、全国市議会議長会、全国町村議会議長会）の調査・研究などが考えられる。また、「改革派首長」の登場（金井 2019：318-322）、自治基本条例の制定、市町村合併、自治体の財政状況の悪化なども議会改革の誘因となりうる。

これらのうち、分権改革や議会不信、「二元代表制」の登場とともに、多くの自治体議会に強い改革圧力として作用しうるのは、先進議会の動向と「順位付け調査」である。

まず、先進議会の動向である。伊藤修一郎は、自治体が不確実性を低下させるために他の自治体の動向を参考にする行動（相互参照）を起こすことによって、先行自治体による政策採用の動きが全国に波及することを明らかにした（伊藤 2002）。議会は全国の自治体に設置され、議会運営も類似するから、政策波及と同様のメカニズムが作用しやすい環境はある。したがって、先進議会の動向が後続議会への強い改革圧力となった可能性がある。

たとえば、2006 年に制定された栗山町議会基本条例は、後続議会における一つのモデルになったとされる（廣瀬 2017：115-116）。実際、本稿の分析対象 19 条例の中で、栗山町条例前文の「自治体事務の立案、決定、執行、評価における論点、争点を広く町民に明らかにする責務を有している」という記述は、後続の 4 条例（今金町、鉾田市、知内町、松島町）において同様に見られる[25]。また、議会基本条例制定初期の 31 条例を対象とする長野の分析を参照すると、市民参加、議員討議、情報公開など、多くの条例に共通する取組が見られる（長野 2009）。これも栗山町条例による影響かもしれない。

次に、「順位付け調査」である。「順位付け調査」（長野 2019:109）とは、『日経グローカル』

（日本経済新聞社産業地域研究所）による「議会改革度ランキング」（2010 ～、都道府県、市区対象）や早稲田大学マニフェスト研究所議会改革調査部会による「議会改革度調査」（2010 ～、全自治体対象）、自治体議会改革フォーラムによる「全国自治体議会の運営に関する実態調査」（2007-2017、全自治体対象）である。自治体議会の関係者は「順位付け調査」のランキングを気にするようである（辻 2019：200）。「順位付け調査」の結果は全国の議会改革を煽動する要因となりうる。

5－2－2　動機の不存在・問責回避

議会改革の様々な誘因は、2000 年前後から 2010 年代にかけて認められる。したがって、これらの誘因が複合的な改革圧力となって作用し、誘因主導型メカニズムによって議会改革が惹起された可能性がある。すなわち、複合的な誘因圧力によって、自治体議会は自己改革の不作為が許されない状況に追い込まれ、確たる動機がないままに、あるいはただ不作為に対する問責を回避するため、議会改革に着手したと理解することができる。

このように理解するとき、複合的な誘因圧力が要因となって議会改革の諸特徴が生じたという合理的な説明が可能である。第 1 に、不作為が許されないことから、自治体議会は闇雲に自己改革に取り組んだ結果、議会改革は全方位的となった。第 2 に、自治体議会は、不作為に対する問責を回避するべく、住民に対して積極的な改革姿勢を示すために、訴求性のある自己否定的な取組に着手した。第 3 に、不作為に対する問責は全ての議員に及ぶおそれがあったことから、議会改革の組織一体性が生じた。第 4 に、複合的な誘因圧力が 2000 年前後から 2010 年代にかけて全国の自治体議会に作用した結果、議会改革の同時期多発性という特徴が生じた。

上記の考察から、自治体議会は誘因圧力によって、確たる動機を持たずに議会改革に取り組んだということであれば、動機的理解によって議会改革に意味付けをすることはできない。あえて意味付けするとしても、議会改革の動機は、複合的な誘因によって生成された不作為に対する問責回避という弱い動機であり、したがって、議会改革とは、自治体議会の不作為に対する問責回避の営みであるという消極的な意味付けに止まる。

さて、2020 年 11 月 18 日開催の全国三議長会の「活気ある地方議会を目指す全国大会」において、三議長会は次の見解を示した上で、決議において「議会の位置付け、権限を法律上明確化すること」を国に求めている。

> 地方議会は、……　直面する様々な課題の解決に向け、民意を反映する地方公共団体の意思決定機関として、精力的に活動している。
>
> その一方、地方議会については、地方自治法に「議会を置く」とだけ規定され、議会の位置付けや議員の職務等について明確に定められていない。

また、議会及び議員の活動が住民から見えにくくなっており、地方議会の存在意義が問われる状況にもなっている。

三議長会の決議は、それが実現した場合、議会に対する批判の原因をもはや制度上の不備に求めることはできなくなるから、議会改革の不退転の決意を示すと解される。

しかし、あえて批判的に解釈すれば、上記の見解は、自治体議会の自己責任回避的な姿勢を示し、また、「議会の位置付け、権限を法律上明確化すること」を求める決議は、自治体議会の自律性の限界を示す。このような解釈に妥当性があるとき、議会基本条例前文で示唆される議会改革の動機に疑念が生じる。三議長会の見解や決議における消極的な自治体議会のイメージと、条例前文における積極的な自治体議会のイメージとは対照的であるからだ。かりに、条例前文から汲み取れる議会改革の動機が住民の理解を得るための創造的産物であるのなら、自治体議会に議会改革の確たる動機があるとは言えない。

6　結論

6－1　自治体議会改革のもつ意味

本稿は、議会基本条例前文の内容分析に基づく議会改革の動機的理解を試みた。その結果、議会改革とは、自治体議会が自らの存在意義を再構築するために、代表機関又は議事機関としての役割を果たそうとする営みであると意味付けした。端的には、自治体議会の「存在意義の再構築」という意味付けである。

次に、議会改革の動機的理解を深めるため、議会改革の諸特徴の要因をアブダクションにより推論したところ、2つの相反する議会改革の意味付けが浮かび上がった。第1に、議会改革とは、自治体議会が「二元代表制」に基づく自己認識を確立するための営みであるという積極的な意味付けである。すなわち、自治体議会の「自己認識の確立」という意味付けである。第2に、議会改革は誘因圧力によって確たる動機がないままに行われたのであり、動機的理解によって意味付けすることはできず、あえて意味付けするとしても、議会改革とは、自治体議会の不作為に対する「問責回避」の営みであるという消極的な意味付けに止まる。

このように議会改革の意味付けが分かれたのは、動機は他者によって付与されるところ、図らずも筆者が多様な他者を演じることになったためである。そこで、他者と議会改革の意味付けとの連関を一覧にすると【表 4】のとおりとなる。

表４　他者と議会改革の意味付けとの連関

分析方法	他者	議会改革の意味付け
議会基本条例前文の内容分析	一般的他者	存在意義の再構築
議会改革の諸特徴の要因のアブダクション	確信的他者	自己認識の確立
	懐疑的他者	問責回避

（出典）筆者作成

「一般的他者」とは、議会改革に関して知り得る情報に基づき動機を解釈し、議会改革の意味を理解する存在である。それに対して、「確信的他者」及び「懐疑的他者」は、議会改革に関して強い関心を持ち、関連情報を幅広く参照して動機的理解を行う存在である。「確信的他者」は議会改革の意義を確信し、「懐疑的他者」は議会改革の意義を懐疑する。このような他者のスタンスの違いが、議会改革の異なる意味付けを生む。

しかし、それぞれの他者による「存在意義の再構築」、「自己認識の確立」及び「問責回避」という意味付けは、いずれも住民本位ではなく、議会本位であるという点で共通する。すなわち、動機的理解に基づけば、議会改革は、住民のため、あるいは住民の福祉の増進を図るための議会の自己改革ではなく、議会自身のための自己改革なのである。結局、議会改革とは、議会の議会による議会のための改革であると意味付けられる。

６－２　為政者の行為の動機的理解

最後に、本稿の考察を振り返ると、為政者の行為の動機的理解について、次の意義を示すことができる。第１に、為政者の行為について、動機の解釈による意味付けにより、実践やその結果の解釈による意味付けとは異なる理解をすることができる。それは、為政者の隠れた行為の意図を推察する道具となる。第２に、為政者の行為について、意図的に他者のスタンスを変えて動機を解釈することにより、多様な意味付けをすることができる。それは為政者の行為を多角的に理解する道具となる。

ただし、次の点に留意が必要である。第１の意義に関しては、為政者は、「行為の戦略」（Mills1940=1971:348）によって動機を表明することで、実践やその結果の解釈による意味付けとは異なる自らに有利となる意味付けを誘導し、自己の行為を正当化できる。第２の意義に関しては、他者のスタンスは、他者における為政者の行為に係る情報の量や質によって左右されるから、為政者は情報操作によって自らに有利となる他者を産み出すことにより、批判的な意味付けを回避することができる。したがって、為政者の行為の動機的理解を行うとき、その理解は為政者の意図した結果である可能性がある。為政者の行為の動機的理解にはこのような限界がある。

注

（1）礒崎初仁によると、議会基本条例は、①理念型、②基本事項型、③改革推進型、④総合型に区分される（礒崎 2018：65）。

（2）「議員の集合体」は、政党や会派の集団的性質を説明する際にしばしば用いられる表現であるが（市川 2002：88、大村 2010：105、川人 2006：723）、竹下譲は、議会は「個人の議員の集合体」であるとする（濱・若山 2007：69）。

（3）反問権の存在が議員の質疑への萎縮効果として作用する可能性がある（金井 2019：107）。また、首長が反問権を行使するとき、議員は窮地に陥るリスクがある（金井 2019:108）。その意味においても、反問権の付与は自己否定性を孕む。

（4）たとえば、長崎県議会が 2013 年度いっぱいで通年議会を廃止した背景には会派間の激しい主導権争いがあったとされる。日本経済新聞 Web 版、2014 年 3 月 2 日配信。https://www.nikkei.com/article/DGXNASJC0100U_R00C14A3ACY000/。

（5）（盛山 1995）の議論に依拠すれば、自治体議会は次のとおり一般的な組織概念に当てはまらない組織である。第 1 に、組織成員の観点で組織境界は必ずしも明確ではない。たしかに、議員以外の者は議会の構成員になることはできないが、議員は住民の代表であり、議員の身分の獲得は住民の選挙によって決定するから、議員は住民に連続した存在である。第 2 に、議会の共通目的は明確でない。制度上、議会の設置目的の規定がない。また、議員の個人目的の集合が議会の組織目的になることもない（Barnard 1938=1968:91-93）。第 3 に、協働体系が備わっていない。議会は選挙された「議員の集合体」であり、組織目的に賛同する議員の組織体ではない。また、議員相互は個人事業者ともいうべき対等な関係にあり（金井 2019：213）、しかも競争関係にある。議員間、会派間に斥力が生じることもある。第 4 に、議会は階層性がない水平的組織であるから、意見の集約は困難である。議員は対等であり自律性が高いうえに、議員相互は競争関係にあり、支配 - 服従関係は存在しない。議長は中立・公正な議会運営が求められるから（金井 2019：265）、議長に意見の集約を期待することは困難である。

（6）第 29 次地方制度調査会答申（2009 年 6 月 16 日）によるお墨付きがあったとされる（斎藤 2015：77）。

（7）NPO 法人公共政策研究所 HP 参照。2022 年 3 月 15 日アクセス。http://koukyou-seisaku.com/。

（8）物語（ナラティブ）は、医療・看護などの臨床領域や社会学、文化人類学、歴史学、経営学などの学問領域において多くの活用例があるが、物語の定義や理解は、研究の対象や文脈に深く関わっている（奥田 2016：73）。物語の定義については、（野口 2006：7）（野家 2005：326）（やまだ 2000：147）等を参照のこと。

（9）栗山町議会基本条例制定時の議長を務めた橋場利勝は「前文のあるのはこの議会基本条例だけです。特に前文には議会の理念的なものを載せましたし、また十八人の議員のこの議会にかける意気込み

も含めたつもりでございます」と述べている（橋場 2006：46）。

(10) 公共政策研究所調べに基づく。

(11) 内容分析は、20 世紀初頭における科学的なコミュニケーション研究の隆盛、世界大戦期に高まったプロパガンダへの関心、ラジオやテレビといったマス・メディアの普及などを背景として発展してきた（千葉 2019：27）。内容分析を用いた研究の実践例については、差し当たり（有馬 2007）（上野 2008）を参照のこと。

(12)（勝野 1991）は、アブダクションの活用分野、訳語、形式を簡潔に説明している。また、パースのアブダクションについては、（米盛 2007）のほか、（赤川 2011）を参照のこと。

(13) 武智秀之は、アブダクションには三つの評価があるとする（武智 2016：6）。すなわち、第 1 に演繹、帰納、アブダクションの三つの方法に分類する方法、第 2 に演繹と帰納の二つに分類し、アブダクションを帰納の一方法と解釈する方法、第 3 に演繹と帰納の二つに分類しアブダクションの存在を否定する方法である。

(14)（林 2016）によると、F.H. オールポートは、集団行動は集団成員の個人行動の集積であるとして、集団にも心があるという考え方を集団誤謬として否定した一方で、W. マクドゥーガルは、集団が行動するのに必須なものとして集団精神という主体性を持った客観物が存在するとした。いずれも 1920 年代の議論である。

(15)「面白い」という内的な要因（動機）で学習する場合、それは内発的動機づけ（intrinsic motivation）といい、「褒められる」などの外的な要因（誘因）で学習する場合、それは外発的動機づけ（extrinsic motivation）と呼ばれる（戸倉・菅 2011：51）。

(16)「合議制機関」（「合議体」等を含む）は、「独任制機関」（首長）に対応する概念であるから、議事機関を指すと解する。また、「二元代表制の一翼」等は、代表機関、議事機関の双方を指すと解する。

(17) たとえば、1997 年の地方分権推進委員会第 2 次勧告は、「地方議会の活性化」と銘打ち、「地方分権の推進に伴う自己決定権と自己責任の拡大等に対応し、地方公共団体の意思決定、執行機関に対するチェック等において、地方議会の果たすべき役割はますます大きくなる」とした。

(18) その後も地方自治法は相次いで改正され、議会運営に対する規律は緩和されている。

(19) たとえば、首長提出議案が 100% 近く原案通り可決され、議員の条例案提出は限られる。また、シナリオ通りの質問・答弁が「学芸会」と揶揄されることもある。

(20)「首長制」は、議会とは別に首長も公選されることを含意することもある（宇賀 1994：29）（大森 2008：343）。

(21) 日本の自治体の統治構造を二元代表制と表現するようになったのは、1970 年代の革新自治体期以降である（礒崎・金井・伊藤 2020：59）。二元代表制が初めて文語として登場するのは、東京都都民生活局『都民参加の都政システム』（1977 年）（西尾勝執筆）であるとされる（神原 2009）。二元代表制は、

市民参加を敵視する議会への批判として使われ始めた（今井 2010：28）。すなわち、当初の二元代表制は、首長を強化する意図から登場した（金井 2019：43）。

(22) 江藤俊昭は、二元（的）代表制を「機関競争主義」と呼ぶ（江藤 2021a：158）。

(23) 日本における組織アイデンティティの概念を活用した本格的な研究として、（佐藤 2018）がある。

(24) 組織アイデンティティは、①中心的特徴（central character）、②特異性（distinctiveness）、③時間的連続性（temporal continuity）という 3 つの基準を満たすとされる（Albert & Whetten1985:265）。しかし、自治体議会の位置付けは制度上不明確であるため、中心的特徴が曖昧である。また、全国の自治体議会は画一的に設置されるから特異性に欠ける。自ずから時間的連続性もない。自治体議会はおよそ組織アイデンティティとは無縁の組織であった。ところが、「二元代表制」の概念の定着は、議会は首長とともに代表機関であるという中心的特徴と、執行機関に対立する議事機関であるという意味での特異性についての認識を生んだ。また、時間的連続性も制度の継続性を確認することによって後付けでもたらされる。その結果、組織アイデンティティの基準は満たされることになる。なお、（山城 2015）は 3 つの基準について詳細に解説している。

(25) 栗山町に続いて制定された三重県議会基本条例の前文の記述の一部も、他の条例（一関市、東近江市）において同様に見受けられる。

参考文献

赤川元昭（2011）、「アブダクションの論理」『流通科学大学論集 流通・経営編』24 巻 1 号

有馬明恵（2007）、『内容分析の方法』ナカニシヤ出版

礒崎初仁（2018）、『自治体政策法務講義（改訂版）』第一法規

礒崎初仁・金井利之・伊藤正次（2020）、『ホーンブック地方自治 新版』北樹出版

市川太一（2008）、「議会基本条例の構成と具体的な展開」慶應義塾大学法学部編『慶應の政治学　日本政治：慶應義塾創立一五〇年記念法学部論文集』

市川喜崇（2002）、「地方議会と代表」『同志社法學』54 巻 4 号

伊藤修一郎（2002）、『自治体政策過程の動態；政策イノベーションと波及』慶應義塾大学出版会

井上俊（1997）、「動機と物語」井上俊・見田宗介・上野千鶴子・大沢真幸・吉見俊哉編『岩波講座現代社会学第 1 巻　現代社会の社会学』岩波書店

井上俊（2011）、「動機の語彙（C・W・ミルズ）」作田啓一・井上俊編『命題コレクション社会学』ちくま学芸文庫

今井照（2010）、「二元「的」代表制か、二元代表制か；市民参加と自治体議会」『ガバナンス』2010 年 8 月号

上野栄一（2008）、「内容分析とは何か；内容分析の歴史と方法について」『福井大学医学部研究雑誌』9 巻 1-2 号

宇賀克也（1994）、「首長制」『法学教室』第 165 号

宇都宮京子（2018）、「ヴェーバー、シュッツ、ルーマンの社会学理論をめぐる一考察；フッサールの現象学との関連性を考慮しつつ」『東洋大学社会学部紀要』51 巻 1 号

江藤俊昭（2021a）、「協働型議会＜再考＞；その展望と課題」『山梨学院大学法学論集』87 号

江藤俊昭（2021b）、「「住民自治の根幹としての議会」の改革の新展開;改革を進めるための議会評価の試み」『自治総研』517 号 2021 年 11 月号

大村華子（2010）、「戦後日本の政党のコミットメントと世論;世論と政党の政策をめぐる 2 つの問いの検証」『選挙研究』26 巻 2 号

大森彌（2008）、『変化に挑戦する自治体；希望の自治体行政学』第一法規

大森彌（2009）、「分権時代の議会改革」日経グローカル編『地方議会改革マニフェスト』日本経済新聞出版社

奥田恭士（2016）、「なぜ今ナラティブか？；その現状・背景・問題について」『兵庫県立大学環境人間学部研究報告』第 18 号（2016 年）

葛西俊治（2005）、「解釈的心理学研究における理論的基盤とアブダクションに基づくモデル構成法」『札幌学院大学人文学会紀要』78 号 2005 年 11 月

勝野裕文（1991）、「アブダクション」『人工知能』1991 年 6 巻 4 号

加藤洋平・木下健（2018）、「地方議会改革の検証；改革の形態と成果の関係」『流経法學』17 巻 2 号

金井利之（2007）、「自治体議会制度改革の視点；「公選職」論について」『月刊自治研』2007 年 1 月号

金井利之（2019）、『自治体議会の取扱説明書；住民の代表として議会に向き合うために』第一法規

川端祐一郎・藤井聡（2014）、「コミュニケーション形式としての物語に関する研究の系譜と公共政策におけるその活用可能性」『土木学会論文集 D3（土木計画学）』2014 年 70 巻 5 号

川人貞史（2006）、「国会制度の形成・変容とその政治的帰結」『北大法学論集』57（2）

神原勝（2009）、「二元代表の言葉の由来」『自治日報』2009 年 1 月 30 日号

斎藤友之（2015）、「二元代表制下における地方議会改革の指針」『先端政策研究』創刊号 2015

坂田期雄（1985）、「閉ざされた古い体質・地方議会の実態を分析；ホンネ、ナマの姿を探る」『東洋法学』28 巻 2 号

佐藤秀典（2013）、「組織アイデンティティ論の発生と発展」組織学会編『組織論レビュー II』白桃書房

佐藤秀典（2018）、『組織アイデンティティの機能；対外的・対内的正当性と制度環境適応』有斐閣

砂原庸介（2011）、『地方政府の民主主義』有斐閣

妹尾克敏（2019）、「「自治体議会」の法的位相」『松山大学論集』31 巻 4 号

曽我謙悟・待鳥聡史（2007）、『日本の地方政治；二元代表制政府の政策選択』名古屋大学出版会

武田祐也（2009）、「議会基本条例の一考察；二元代表制における立法府としての地方議会の視座」『中央

学院大学社会システム研究所紀要』9 巻 2 号
武智秀之（2016）、「公共政策の文脈的理解」『法学新報』123 巻 1・2 号
田中富雄（2013）、「議会基本条例の制定背景からみた、自治基本条例制定の促進要因」『自治体学』26 巻 2 号
千葉涼（2019）、「内容分析研究の現状と今後の展望」『マス・コミュニケーション研究』95 巻
辻陽（2019）、『日本の地方議会；都市のジレンマ、消滅危機の町村』中公新書
津田正太郎（2019）、「「下衆の勘ぐり」の極北；「動機」の理解をめぐる研究の展開」『社会志林』65 巻 4 号
戸倉千遥・菅千索（2011）、「学習活動における内発的動機づけと自己意識との関係について」『和歌山大学教育学部教育実践総合センター紀要』№ 21
長野基（2009）、「広がる議会基本条例と議会改革の取り組み；全 31 条例の分析に見る改革のポイント」廣瀬克哉・自治体議会改革フォーラム編『議会改革白書　2009 年版』生活社
長野基（2018）、「統計で見る自治体議会の変容」廣瀬克哉編『自治体議会改革の固有性と普遍性』法政大学出版局
長野基（2019）、「自治体議会改革の成果と構造；基礎自治体パネルデータからの分析」『法学志林』116 巻 1 号
中邨章（2016）、『地方議会人の挑戦；議会改革の実績と課題』ぎょうせい
西川珠代（1991）、「社会学における「動機」概念の変容；ウェーバーの動機理解と「動機の語彙」論の動機付与」『ソシオロジ』36 巻（1991-1992）1 号
日経グローカル（2011）、『地方議会改革の実像；あなたのまちをランキング』日本経済新聞出版
沼田良（2011）、「自治基本条例と議会基本条例（下）;2 元代表型自治体における新しい法体系」『自治総研』388 号 2011 年 2 月号
野口裕二（2006）、「ナラティヴ・アプローチとは何か；二つの留意点をめぐって」『北海道医療大学看護福祉学部学会誌』2 巻 1 号
野家啓一（2005）、『物語の哲学』岩波現代文庫
橋場利勝（2006）、「なぜ議会基本条例が生れたか」橋場利勝・神原勝『栗山町発・議会基本条例』公人の友社
濱高公・若山浩司（2007）、「地方分権改革下の町村議会の活性化の現状と課題」『四国大学経営情報研究所年報』13 号
林薫（2016）、「組織アイデンティティと組織同一化との接合に関する一考察;医療技術専門職を事例として」神戸大学大学院経営学研究科大学院生ワーキング・ペーパーシリーズ 2016 年 1 月
廣瀬克哉（2017）、「松下圭一の「基本条例」論と議会基本条例一〇年間の展開」『法学志林』114 巻 3 号
廣瀬克哉（2018）、「議会基本条例の時代」廣瀬克哉編『自治体議会改革の固有性と普遍性』法政大学出版局

馬渡剛（2010）、『戦後日本の地方議会；1955-2008』ミネルヴァ書房

村松岐夫・伊藤光利（1986）、『地方議員の研究；日本的政治風土の主役たち』日本経済新聞出版

盛山和夫（1995）、『制度論の構図』創文社

山城慶晃（2015）、「組織アイデンティティの三つの基準とは何だったのか；経営学輪講 Albert and Whetten（1985）」『赤門マネジメント・レビュー』2015 年 14 巻 2 号

やまだようこ（2000）、「人生を物語ることの意味；なぜライフストーリー 研究か？」『教育心理学年報』2000 年 39 巻

米盛裕二（2007）、『アブダクション；仮説と発見の論理』勁草書房

Albert, S., & Whetten, D. A.（1985）, "*Organizational identity*", In L. L. Cunnings & B. M. Staw（Eds.）, Research in organisational behavior: *Vol.7*, Greenwich, CT: JAI Press.

Barnard, C. I.（1938）, *The Functions of the Executives*, Harvard Univ. Press.（山本安次郎・田杉競・飯野春樹訳『新訳経営者の役割』、ダイヤモンド社、1968）.

Berelson, B.（1952）, *Content analysis in communication research*, New York: Hafner.

Mills, C. W.（1940）, "*Situated Actions and Vocabularies of Motives*", American Sociological Review, 5.（田中義久訳「状況化された行為と動機の語彙」、本間康平・青井和夫監訳『権力・政治・民衆』、みすず書房、1971）

Schutz, Alfred.（1932）, *Der Sinnhafte Aufbau der Sozialen Welt*, Wien: Springer Verlag.（佐藤嘉一訳『社会的世界の意味構成』、木鐸社、2006）

Weber, M.（1922）, "*Soziologische Grundbegriffe*" in Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriss der verstehenden Soziologie J. C. B. Mohr.（清水幾太郎訳『社会学の根本概念』、岩波書店、1972）