

議会改革によって立法機能は向上したか

加 藤 洋 平
木 下 健

1. はじめに

本稿では、地方議会改革により、立法機能が向上したかどうかを検証する。立法機能は、通常、議会による修正及び議員提案条例で捉えられることが多いが、本稿では、立法機能を幅広く捉えており⁽¹⁾、「任意的議決事件を追加」、「議員による修正案の可決件数が1件以上」、「議員提案のためのパブリックコメントあるか否か」、「議会提案のための特別な場を設置しているか否か」を分析対象とする。これらは、議会の立法機能には不可欠なものであり、2006年以降、栗山町の議会改革より全国に広がった議会改革の成果が表れているかを検証する。

2000年4月より、機関委任事務が廃止されたことにより、自治体の条例制定権の範囲は大幅に拡大した。それにより、地方自治体の裁量権は大幅

(1) 立法機能を幅広く解釈した場合、議員の長への要望活動、本会議・委員会での長に対する質疑、意見書・決議による議会意思の表明、議案の修正・否決、議員提出条例の制定などが含まれる。

に増大し、地域に根差した条例制定が求められるようになっている⁽²⁾。しかしながら、地方議会は、独自の政策提案を行い、条例制定を行っているとはいえない状況にある。現状では、議会として比較的、手を付けやすい立法に取り組む傾向があり、乾杯条例⁽³⁾、歯の健康、自転車の安全などについての条例が制定されている。これらの条例は、予算を伴わないものであり、理念や心がけが中心であり、反対意見が出てこない内容となっている。

二元代表制は、首長と議会が政策競争を行い、監視し合うことが求められる。そのため、議案を修正、否決することは、政策の質向上のために必要である。しかし、議会で議決される条例のほとんどは首長提案であり、修正もされず、原案可決が大多数を占めている。この理由として、日本の地方政府の制度的特徴として、首長は強力な議題設定権を持っており（曾我・待鳥2007、砂原2011、築山2015）、議会は首長の決定を了承する承認機関となってきたためである。首長が優位である理由として、佐々木（2009）は、議会の政策形成への影響力が相対的に小さいこと、予算に関する議会の減額修正が事実上できないこと、議会には質問権、調査権しかなく、自治体事務の内容の是非を問うことができなかったことを挙げている。

いかなる要因により立法が行われるのかについて、Fukumoto（2008）の研究がある。Fukumoto（2008）は、独占モデルにより立法の生産性を説明しており、社会経済的変化及び政治的変化が立法の限界便益を増加さ

(2) 穂坂（2009）は、政策を重点にした政策議会に変わることが必要であるとし、街の大きな課題について議会の意志を統一することが必要としている。

(3) 乾杯条例は、京都市で2013年に、清酒での乾杯を奨励するものとして制定され、その後、「有田焼の酒器による乾杯を促進する条例（有田町）」や「みなべ町紀州南高梅使用のおにぎり及び梅干しの普及に関する条例（みなべ町）」など産業振興の目的で全国的に広まったとされる（吉田2016）。

せる一方で、交渉コストの低下や十分な議会の資源は立法の限界費用を減少させることを示している。社会経済的变化としてインフレ、GDP成長率、人口変化を挙げており、政治的变化として選挙後の経過年、首相が政党へ及ぼす権力を挙げています。また、交渉コストや議会の資源として、与党議席率と委員会の数を挙げています。その他、地方政府の財政資源は、新規立法を制約する存在となることが考えられる（伊藤2002）。

こうした要因を踏まえて、本稿では、議会改革の成果として、立法機能が高められたのかを検証する。なお、本稿では、市区町村議会のデータを用いる。なぜ市区町村議会に焦点を当てるかというと、市町村が基礎自治体であり、住民の生活を考える上で最も重要な役割を果たしているためである。市区町村は人口規模のばらつきも大きく、地域間格差も大きい。加えて、市区町村は、基礎自治体として、地域に根差した身近な問題に取り組むことが求められている。そのため、地方議会改革の成果を検証する場合、都道府県よりも市区町村の方が、研究対象として望ましいと考えられる。

本稿の構成として、2において、地方議会における立法についての先行研究を整理する。3において、データを紹介し、仮説を設定する。4において、分析を行い、結果の解釈を示す。5において、本稿の総括を行う。

2. 地方議会における立法

2. 1 立法の現状及び先行研究

地方議会の立法に関する先行研究は、議会による修正・議員提案、議員提案に至るまでのパブリックコメントの整備、及び議決事件の追加に分けられる。議会による修正、議員提案に関して、都道府県議会に関して、辻（2002, 2015）、馬渡（2010）、築山（2015）が挙げられる。馬渡（2010）では、知事の属性により、修正や否決が生じることを確かめており、保守系

知事よりも、非自民系知事は、修正や否決がされる確率が高いという仮説を検証している。保守系知事では、140名中50名の下で事例が生起しているのに対して、非自民系知事では14名中12名が事例を有すると指摘している（馬渡2010, p.184）。馬渡（2010）の研究を踏まえて、辻（2015）では、知事提出議案が否決あるいは修正された要因を、1947年から2013年までの都道府県パネルデータを用いて、ロジットモデルによる推定を行っている。その結果、非自民党知事及び非自民党議会では、否決あるいは修正を増加させる一方で、知事の官僚経験や副知事経験が否決あるいは修正を減らすことが示されている。築山（2015）では、1967年から2006年の都道府県パネルデータを用いて、知事提出議案に対して否決や修正される要因を明らかにしている。そこでは、首長に強い議題設定権があることが指摘されており、地域住民の高齢化が知事による条例提案を増加させつつ、否決や修正議決の事例を増加させる一方、都市化が条例の新規制定を増加させることが明らかにされている。

市町村レベルにおける研究は少なく、首長提案がほとんどを占めるという現状を指摘する研究が中心となっている。2006年地方自治法改正により、議員の議案提出の要件が「議員の定数の12分の1」に緩和され、委員会にも議案の提出が認められるようになってきている（地方自治法第96条1項、第112条）。また、2006年の改正により常任委員会、議会運営委員会、特別委員会は、議会の議決すべき事件のうち、その部門に属する当該普通地方公共団体の事務に関するものにつき、議会に議案（予算を除く）を提出できるものとなっている（地方自治法第109条、110条）。山崎（2003）は、町村長提案の99.4%が原案可決されていることに対して、首長と与党議員の根回しを行い、事前審査により調整が済んでいるため原案可決が100%近くになると指摘している。また、議員提出の条例の平均件数について、人口規模が大きいほど、多い傾向があることを示している。また、八木（2012）によると、全国の市長と市議会議員が提出した条例の件

数は、2004年で市長提出2万2851件に対して、議員提出は848件と3.7%に過ぎないとしている。この傾向は2005年に3.4%、2006年に3.9%、2007年に5.8%、2008年に3.8%と大きく変わっていないと指摘している。

議会による修正・議員提案に関する事例として、会津若松市議会では、2006年10月、公共施設の利活用問題に関して、議員間討議を経て、対案を提出している。「鶴来小学校を市営団地に移転させるのではなく、現在地に新築する工事中は近くの旧会津学鳳高校舎を改修し、仮校舎とする」という内容であり、市民から60件の意見が寄せられたとしている（河北新報社編集局2011）。また、仙台市議会は議員提案条例が「落書き防止条例」（2002年）の1本しかなかったとされるが、議会6会派による2年間の検討により、「高校生が国の教育ローンを借りる際、市が利子を補給する制度の創設」が執行部への要請により決まったとされる（河北新報社編集局2011）。これは、議員提案条例でないとしても、議員間による政策討議の影響であるといえる。

議員立法を成立させるための条件として、議会への条例案提出前に立法段階から会派を越えて検討し、多数の賛成者を得るために合意形成を図ることが求められる。吉田（2016）は、議員提案条例を増やすために、議員の知識不足を補うことが必要であるとし、その方法として、住民の知恵を借りることと、議会が行政に情報を要求することとしている。これは、情報が少ない議員が情報を要求することで、監視機能とともに政策立案機能を高めるものである。修正案を議員が提出するためには、専門的な知識が必要であり、法制執務面からのサポート体制の充実が必要とされる（三重県議会2009）。

議員提案に至るまでのパブリックコメントの整備は、住民の意見を行政のみならず、議会に反映することを意図して行われる。政策立案過程において、パブリックコメント手続が多くの自治体で実施される中で、執行機関の立案する政策の形成に議会が関与していくことは大きな意義を持つと

される（三重県議会2009）。他方で、議員提案条例を促進する場合に、執行機関側の意見反映の機会をいかに確保するかが考慮されるべきであるとしている。

議決事件の追加に関して、地方自治法の2011年の改正により、地方自治法第96条第2項では、法定受託事務に係る事件についても、国の安全に関すること、その他の事由により議会の議決すべきものとするのが適当でないものとして政令で定めるものを除き、条例で議会の議決事件として定めることが可能となった。地方自治法第96条2項を活用した議決事件の追加を伴う条例として、三重県議会の例では、「三重県行政に係る基本的な計画について議会が議決すべきことを定める条例」及び「県の出資法人への関わり方の基本的事項を定める条例」がある（三重県議会2009）。社会経済生産性本部（2003）による住民参加有識者会議による報告書では、議決事件の追加については議会権限を拡大するものであるが、あまり活用されていないことが指摘されている。

また、早稲田大学マニフェスト研究所議会改革調査部会（2014）は、議決事件の追加に関する先進事例として、熊本県御船町議会及び京都府京丹後市議会を取り上げている。御船町議会では、基本構想を議会の議決に付すべき事件として追加しており、全員協議会の素案を受けて、住民との意見交換を行い、議会、行政、住民の合意のもとで基本構想が可決されている。また、京丹後市議会では、議決事件となるものとならないものを細かく仕分けしている。

これらの先行研究を踏まえると、地方議会の立法においては、二元代表制であるため、首長や議会の党派性が重要であるといえる。また、議会改革に関する定量的研究は長野（2012）を除いて、十分に行われておらず、事例研究が多くを占めているといえる。次節では、より詳細な地方の実態について、朝日新聞のアンケートをレビューする。

2. 2 朝日新聞によるアンケート

朝日新聞では、「全国自治体議会アンケート」を2011年1月及び2015年1月に都道府県と市区町村の全1788議会を対象に実施しており、1787議会から回答を得ている⁽⁴⁾。その調査結果を踏まえて、朝日新聞全国紙及び地方紙において、取りまとめがなされているので、地方議会の実態を概観する。

2011年1月の調査では、過去4年間に首長提案の議案を一本も修正しない、議員提案の条例をつくらない議員の賛否を公表しないという「3ない議会」が全体の3分の1を占めていたとされる(朝日新聞2011年4月25日)。福岡県田川市では、2010年3月の市議会で、予算案を1438万円上積みする増額修正を可決している。これは、私立小学校の1年生から3年生のクラスを35人以下にするための臨時講師4人の人件費を上乗せするための増額であり、市長が反発していたにも関わらず、修正されている(朝日新聞2011年4月25日)。

神奈川県葉山町では、2011年までの過去3年間で首長提案のうち否決が8件、修正可決が4件となっている。町議会議員によると「否決が増えたのは反町長の議員が町長にケチを付けているだけ。建設的な議論の結果ではない」と批判しているが、議会の活気が高まり、事務局の仕事量は増えているとされる(朝日新聞2011年4月横浜地方版)。また、議員提案による政策条例の制定は、自殺防止対策に向けて取り組むとした「平塚市のこころと命を守る条例」など、神奈川県内では34議会のうち6議会に留まっている(朝日新聞2011年4月横浜地方版)。

群馬県内では、2007年1月から2011年1月までの修正可決及び否決の合計本数は、富岡市8本、渋川市7本、前橋市4本、桐生市・安中市・みどり市が各2本、6市がゼロ本、東吾妻町が26本、草津町・邑楽町が各4本、

(4) なお、2011年1月の議会アンケートでは1797議会から回答が得られている。

川場町3本、榛東村・板倉町が各2本、吉岡町・下仁田町・片品村・玉村町・明和町・千代田町が各1本で、11町村がゼロ本となっている（朝日新聞2011年4月13日群馬全県版）。35市町の内、ゼロ本は17市町村であるため、他の都道府県の自治体よりも群馬県内の自治体は活発に修正や否決を行っているといえる。しかし、群馬県では、2011年1月から2015年1月までの4年間で、政策に関する議員提案条例を行ったのは、36議会のうち、群馬県、草津町、みなかみ町の3議会のみであったとされており（朝日新聞2015年3月31日群馬全県版）、議員提案条例は活発となっていない。群馬県の議員提案条例は、いずれも自民党派所属の議員が提出しており、5人以上の賛成者が条件であり、少数会派には厳しいとされる。

長野県内では、2011年1月までの過去4年間で、長野県や長野市などの4条例のみであり、他の74議会では1本も制定されていない（朝日新聞2011年4月8日長野全県版）。しかし、長野県千曲市では、2009年に農業に関する基本条例を制定し、議員が自ら後継者問題などの現状を調べ、農業政策の考え方をまとめている⁽⁵⁾。事務局によると「ここでは昔から、議員同士で政策を競い合う風土が根付いている」としている（朝日新聞2011年4月8日長野全県版）。

福井県内では、2007年1月から2011年1月までに首長が提案した議案を否決したのは、18議会のうち3議会であり、福井県、敦賀市、高浜町となっている（朝日新聞2011年3月11日福井全県版）。福井県議会は、2人目の副知事を任命する人事案を不必要として否決し、敦賀市は、温泉施設の指定管理者を民間委託する案を「もっと安い業者がある」として否決、高浜町は住民票などの発行手数料を値上げする案を否決している。また、

(5) 「千曲市議会だより（千曲市議会2013）」の第43号では、議員提案により、2006年に「まちづくり基本条例」、2010年に「農村基本条例・農業・食料基本条例」、2012年に「男女共同参画推進条例」が制定されている。また、議員提案により、「パラリンピックの招致活動に協力する決議案」が可決されている。

住民の生活に直結する政策の条例を制定しなかったのは福井県内で15議会の8割を超えていることが指摘されている（朝日新聞2011年3月11日福井全県版）。

京都府内では、2007年1月から2011年1月までに否決修正をしない、議員提案条例がない、議員個人の賛否を公開しない「3ない議会」が27議会のうち9議会あるとされている（朝日新聞2011年3月3日京都市内版）。議案の否決・修正が多かったのは舞鶴市であり、市民病院の赤字を補填する市町案を市民の理解が得られないとして否決している。京丹後市では、小中学校の再配置計画を修正し、伝統工芸体験施設の運営を民間に任せる条例改正案を否決している。大山崎町では、水道料金をめぐって町長と議会の多数派が対立したとされる。

新潟県内では、「3ない議会」に当てはまるのが唯一、小千谷市議会のみであるとしている（朝日新聞2011年2月27日新潟全県版）。その理由として、19名の定数のうち、自民党系議員14名で「政策研究会」が設置されており、市町や副市長を交えて、こまめに予算案や条例案などをめぐる協議を非公開で行っているためであるとされる。

愛媛県内では2011年1月から2015年1月の4年間で、首長が提案した議案を修正・秘訣しなかった議会は21議会のうち11議会に上っている（朝日新聞2015年4月2日愛媛全県版）。県内の議会には、4年間で9262件の議案が首長から提出されており、修正・秘訣されたのは10議会24件となっている。自民党県議は「修正・否決の必要がない成熟した議案が出されている。議員も県民の負託に応えるため慎重に審議している」と説明している（朝日新聞2015年4月2日愛媛全県版）。

香川県内では、2011年1月から2015年1月までの4年間で、首長提案6555件であり、議員提案157件であった（朝日新聞2017年3月24日香川全県版）。議会が修正可決・否決した数は、首長提案25件、議員提案3件の0.4%に過ぎないとされている。議員提案による政策条例の成立は2件であ

り、丸亀市は2011年市産業振興条例を可決しており、善通寺市は2013年市産業物処理及び資源有効利用条例を制定している。

新潟県内では、2011年1月から2015年1月までの4年間で、政策的な議員提案条例を制定したのは、県と30市町村のうち、県と6市町村の12条例である（朝日新聞2015年2月27日新潟全県版）。湯沢町では2014年車が水たまりの水や雪をはね上げる「シッパネ」の被害にあわないように、車のスピードを落とすことなどを定める「シッパネ被害根絶に関する条例」を制定している（朝日新聞2015年2月27日新潟全県版）。

日本全国では、議員提案の政策条例は、2011年1月から2015年1月までで、437本であり、前の4年間より194本増えたとされている（朝日新聞2015年2月26日）。1本以上の条例を作った議会は266議会であり、107増えている。乾杯条例は70議会で制定され、歯の健康条例は38議会、がん対策推進条例は28議会、空き家対策条例は22議会が制定している。

議員の政策条例について、環境保全の心構えを唱えるだけの宣言型や、先進自治体の条例を丸写ししただけのコピー型がほとんどであると批判されている（朝日新聞2011年2月12日）。他方で、福岡県新宮町の深夜花火規制条例（2010年7月施行）は、苦情をきっかけに、違反者からの5万円以下の過料を取る罰則規定が盛り込まれている。また、長崎県対馬市ではツシマヤマネコ寄付条例（2008年7月施行）が設けられており、2年半で366万円が集まったとされている（朝日新聞2011年2月12日）。こうした各自治体の取り組みは、各地域において必要な政策条例が求められていることを意味しており、議員提案による立法機能の充実が求められているといえる。次に、本稿で用いるデータを示し、仮説の設定を行う。

3. データと仮説の設定

先行研究を踏まえて、議会改革の成果の検証を行うために仮説1を、党

派性を検証するために仮説2を設定する。

仮説1：議会改革が終了した自治体は、立法機能が向上している。

仮説2：保守首長は、議会の立法機能を向上させない。

仮説1は、地方議会改革が終了したとする自治体において、立法機能に関する改革が行われていることを検証するものである。議会改革の形態は、4つの形態が存在している。1つ目は、議会運営委員会の案件として検討しているものであり、議会の中でも議事運営を担う議会運営委員会が主導するものである。2つ目は、特別委員会を設置して検討するものであり、特定の課題に対して常任委員会とは別に委員会を設置して検討するものである。3つ目は、議員のみで構成する調査会、検討会で検討するものであり、議会の中でも委員会以外によって進める形態である。4つ目は、上述のもの以外の常設の議会改革推進組織を設置するものであり、議会が開かれる時期以外にも活動できる形態となっている。この他、既に議会改革の取り組みは終了したので、態勢は解散しているという選択肢がある。この選択肢によって、既に議会改革が終了した自治体の成果を検証できる。

仮説2は、自民党及び公明党の支持あるいは推薦がある保守首長は、現状維持を志向することが予想されるため、立法機能を向上させていないことを検証するものである。特に、自民党の地方政党組織が地方政府独自の政策刷新に消極的であることが指摘されていることから（伊藤2002）、保守系を志向する自治体においては、立法機能において十分な改革が進んでいないものと考えられる。議会改革が進まない理由として、自民党の存在が指摘されており⁽⁶⁾、現状維持を好む保守主義の考えが反映されていると考えられる。砂原（2015）は、地方議会において、国政とのパイプを持つ

(6) 東京都中野区議会において、議会改革が進まない理由は、自民党区議が改革に対して、熱心ではないため、ブレーキがかかっていることを、2017年3月3日民進党所属の区議会議員へのヒアリング調査より確認している。

自民党が重要であることを指摘しており、自民党系首長が当選する自治体では、議会多数派と対立することが少ないとしている。加えて、党派性に着目する理由として、地方政府がいかなる政策選択を行ってきたかを考えるときに、知事の政治上の立場が重要な要素となるためである（曾我・待鳥2007）。

仮説を検証するため、以下のデータを用いる。本稿で用いるデータは、廣瀬・自治体議会改革フォーラム（2014）の『議会改革白書2014年版』及び、地方自治総合研究所（2014）が公開している『全国首長名簿』より市町村長に対する「推薦・支持政党」及び「議会内党派別内訳」を用いる。本稿では、自民党及び公明党の支持あるいは推薦があれば、保守首長とし、共産党及び社民党の支持あるいは推薦があれば、革新首長としている。また、議席数に対して、共産党及び社民党の割合を革新議席割合としている。

加えて、政府統計「e-Stat」を用いて、総務省統計局統計調査部国勢統計課の『国勢調査』から「老年人口割合」、 「第1次産業就業者数」及び「第2次産業就業者数」、国土交通省国土地理院測図部調査資料課の『全国都道府県市区町村別面積調』から「可住地面積1km²あたり人口密度＝人口総数／可住地面積」、総務省統計局統計調査部国勢統計課の『住宅・土地統計調査』から「持ち家比率(%)＝持ち家数／居住世帯あり住宅数」、総務省自治財政局財務調査課の『地方財政状況調査』から「議会費」、総務省自治税務局市町村税課の『市町村税課税状況等の調』から「課税対象所得」をそれぞれ入手し、総務省ホームページより「政令指定都市ダミー」を作成した。

また「第1次産業就業者数」、 「第2次産業就業者数」及び15歳以上の「労働力人口」を用いて、「第1次産業就業者割合」及び「第2次産業就業者割合」を作成した。加えて、分析にあたり、「議会費」を対数変換している。

モデルの特定化を行う。従属変数は、以下の4つである。第1に、「任意

表 1. 記述統計量

	n	平均値	標準偏差	最小値	最大値
任意的議決事件を追加	820	0.563	0.496	0	1
議員による修正案の可決件数 1 以上	779	0.130	0.336	0.000	1.000
パブリックコメントあり	812	0.149	0.356	0.000	1.000
特別な場を設置している	820	0.101	0.302	0.000	1.000
議会運営委員会の案件	820	0.257	0.437	0.000	1.000
特別委員会の設置	820	0.294	0.456	0.000	1.000
調査特別委員会で検討	820	0.160	0.367	0.000	1.000
議会改革推進組織	820	0.056	0.230	0.000	1.000
終了した	820	0.065	0.246	0.000	1.000
保守首長	820	0.284	0.451	0.000	1.000
革新首長	820	0.094	0.292	0.000	1.000
革新議席割合	818	10.067	5.677	0.000	35.000
議会費（対数）	820	12.694	0.581	10.902	14.976
第一次産業従業者割合	820	5.324	5.503	0.012	34.438
第二次産業従業者割合	820	20.105	6.638	4.868	39.633
持ち家比率	773	69.716	12.278	32.800	95.500
政令指定都市	820	0.024	0.154	0.000	1.000
老年人口割合	820	25.155	5.402	11.700	43.800
課税対象所得	820	2908.573	556.972	1921.300	9037.200
人口密度	819	2285.926	3293.999	73.700	21881.500

的議決事件を追加しているか否か」であり、追加している場合を 1、追加していない場合を 0 としている。第 2 に、「議員による修正案の可決件数が 1 以上であるか否か」であり、1 以上修正案が可決されている場合を 1、修正案が可決されていない場合を 0 としている。第 3 に、「政策立案のためのパブリックコメントがあるか」どうかであり、ある場合を 1、ない場合を 0 としている。第 4 に、「議会外において、立法のための特別な場を設置しているか否か」であり、設置している場合を 1、設置していない場合を 0 としている。これらの変数はいずれも 1 か 0 の 2 値であるため、ロ

ジスティック回帰分析を用いて推定を行う。

独立変数は、議会改革の形態、党派性、社会環境変数である。具体的には、議会改革を示すものとして「議会改革は終了した」という変数に加えて、議会改革を現状行っている態様の違いとして、「議会運営委員会の案件」、「特別委員会の設置」、「調査会検討会で検討」、「常設の議会改革推進組織」を扱う。本稿で着目するのは、議会改革を終了したと答えている自治体において、立法機能を向上させる効果があるのかを検証することである。また、議会改革を継続している自治体が多いため、議会改革を継続中の改革の形態の違いに応じて、立法機能への効果が表れているかを検証する。

党派性については、「保守首長」、「革新首長」、「革新議席割合」を入れている⁽⁷⁾。「保守議席割合」を含めていない理由としては、社会環境を示す「持ち家比率」と相関が見られるためである。ここで持ち家比率をモデルに含める理由は、党派性に関する変数を多く含めるよりも、社会環境を示す文化的要因を含める方が、党派性に関する変数の過剰推定を防げるためである。

その他の会環境変数として、長野（2012）やFukumoto（2008）を参考に、議会費（対数）、第一次産業従業割合、第二次産業従業者割合、持ち家比率、政令指定都市ダミー、老年人口割合、課税対象所得、人口密度を入れている。

(7) 党派性ではなく、与党議席率や拒否権プレイヤーを変数として含める方が良いのではないかと考えられるが（築山2015; Tsebelis2002）、党派性を変数にしている理由として、首長を支持するかどうかという会派による政治的枠組みが政治的決定に影響を及ぼすと考えられるためである（辻2006）。また、砂原（2011）は、財政運営に関してBudget Distanceを測定し、相互作用モデルの検証を行っているが、本稿では、首長の支持基盤の重要性を検証するため党派性モデルの検証を行っている。砂原（2011）は1990年代以降の党派性モデルが妥当しないことを示しているが、首長と議会の関係を考える上で、首長の支持基盤は測定が容易であり、未だに党派性モデルは説得力のあるモデルであると考えられるためである。

4. 分析結果と解釈

表2. 立法に関する二項ロジスティック回帰分析の推定結果

	任意的議決事件を追加		議員による修正案の可決件数1以上		パブリックコメントあり		特別な場を設置している	
	オッズ比	Robust SE	オッズ比	Robust SE	オッズ比	Robust SE	オッズ比	Robust SE
議会運営委員会の案件	1.651**	0.365	1.127	0.415	1.599	0.649	2.653**	1.211
特別委員会の設置	1.510*	0.355	0.992	0.356	2.228**	0.897	2.108*	0.949
調査特別委員会で検討	1.515	0.401	1.039	0.384	1.569	0.927	2.785**	1.411
議会改革推進組織	2.862**	1.232	1.751	0.789	1.232	0.901	3.964**	2.186
終了した	3.890***	1.555	2.628*	1.317	1.583	0.861	0.865	0.686
保守首長	0.975	0.182	0.535*	0.171	0.867	0.185	0.516**	0.163
革新首長	1.002	0.272	1.084	0.448	2.505**	0.929	1.490	0.756
革新議席割合	1.024*	0.013	1.054**	0.023	1.021	0.019	1.016	0.023
議会費 (対数)	2.126***	0.403	1.504	0.410	1.308	0.350	3.559***	1.284
第一次産業従業者割合	1.198*	0.113	0.981	0.142	1.123	0.122	1.264**	0.144
第二次産業従業者割合	0.995	0.005	1.008	0.005	0.998	0.008	1.004	0.006
持ち家比率	0.987*	0.007	0.990	0.013	1.022**	0.009	1.010	0.015
政令指定都市	4.790*	4.218	1.470	0.986	3.860**	2.039	0.227*	0.204
老年人口割合	1.034	0.022	1.022	0.023	0.960	0.032	0.993	0.030
課税対象所得	1.000	0.000	1.000	0.000	1.000	0.000	1.000	0.000
人口密度	1.000**	0.000	1.000	0.000	1.000	0.000	1.000*	0.000
切片	0.000***	0.000	0.001*	0.004	0.001**	0.005	0.000***	0.000
N	771		730		764		771	
Wald chi2 (16)	80.350		36.090		54.790		34.440	
Log likelihood	-497.027		-274.927		-306.911		-228.264	
Pseudo R2	0.060		0.028		0.041		0.080	

(注) ***: $p < 0.01$, **: $p < 0.05$, *: $p < 0.10$ を示す。不均一分散に対応するため、47都道府県でクラスター化した頑強な標準誤差を用いている。

表2は、立法に関する二項ロジスティック回帰分析の推定結果を示している。議会改革が終了した場合、「任意的議決事件を追加」及び「議員による修正案の可決件数1以上」が有意で1以上のオッズ比が得られていることから、立法機能に関して一部、効果があるといえる。仮説1を全面的に支持するものではないが、一部支持されるといえる。「パブリックコメントあり」及び「特別な場を設置している」には有意となっていないため、2014年時点において議会改革が終了した場合、そこまで議会改革がなされていないとかがえる。

議会改革の形態に関して、特別委員会による改革が行われている場合、「任意的議決事件を追加」、「パブリックコメントあり」、及び「特別な場を設置している」において、1以上の有意なオッズ比が得られているため、立法機能への効果があるといえる。議会運営委員会の案件及び議会改革推進組織で改革が行われている場合、「任意的議決事件を追加」、及び「特別な場を設置している」において、1以上の有意なオッズ比が得られているため、一部、立法機能へ効果があるといえる。また、調査特別委員会で改革が行われている場合については、「特別な場を設置している」においてのみ1以上で有意なオッズ比が得られており、他の改革の形態と比べて、それほど効果があるとはいえない。

保守首長については、「議員による修正案の可決件数1以上」及び「特別な場を設置している」に対して、1未満で有意なオッズ比が得られていることから、立法機能の強化にマイナスの影響を与えているといえる。これは仮説2を一部支持する結果であるといえる。他方で、革新首長は、「パブリックコメントあり」において1以上で有意なオッズ比が得られていることから、住民の意見を聞いて立法しようとする傾向があるといえる。これは、住民参加に関する革新系首長及び革新系議席割合の効果と整合的な結果であるといえる。革新議席割合に関しては、「任意的議決事件を追加」及び「議員による修正案の可決件数1以上」において、1以上で有意

なオッズ比が得られており、立法機能を強化する方向に働くといえる。

5. おわりに

議会が政策提案する際、様々な手法があり、質疑を通して修正する方法、委員会として条例案を取りまとめる方法、議員個人や会派が独自の条例案を作成する方法など、それに応じて軽い提案から高度な提案まで類型化することが求められると指摘されている（神原他2015）。議会の立法とは、必ずしも条例を提案するだけでなく、行政提案の条例に対して修正を加えることも、議会の立法活動の1つであるといえる。つまり、議会の立法活動とは、一から条例を作ってどれだけ議員提案したのかなど、議会の条例提案数だけで捉えるのではなく、広い視点から捉えることで、より地方議会の立法機能の実態が見えてくるのである。

今回の検証においても、議会の立法機能を広く捉えて検証してきた。その結果、必ずしも地方議会で立法機能が弱いということではない。もちろん、改革の成果として不十分な点もあるが、今回の検証によって少しずつ地方議会の立法機能は高まりつつあるといえる。今後、議会改革によって立法機能が高いとされる地方議会の事例研究を行うことで、なぜ、立法機能が高まっているのか、その要因を詳しく分析していくことが必要である。今回、議会改革の形態の違いによって、改革の成果が異なることも分かった。こうした改革の形態の違いが、なぜ立法機能の向上にも違いを生むのかについて、詳細な事例研究を行うことで立法機能を高めていくのに必要な改革方法を提言することも可能になってくる。

また、それに加えて、立法機能を研究する際、地方議会の補佐する機関として、議会事務局の役割についても分析していくことが求められる。議会事務局の重要性を指摘する研究者は多いが、必ずしも議会事務局の実態と役割について詳細な調査、分析が十分に行われているともいえない。議

会の立法機能を高めるには、議会事務局がどのような役割が求められるのか、またどのような人材が必要なかを明らかにすることで、議会事務局に対する改革論も合わせて議論していかなければならない。

こうした点が今後の研究課題であり、地方議会の立法機能を高めるための具体的な改革方法を提言することを目指したい。

参考文献

- Fukumoto, Kentaro (2008) "Legislative Production in Comparative Perspective: Cross-Sectional Study of 42 Countries and Time-Series Analysis of the Japan Case," *Japanese Journal of Political Science*, Vol.9, No.1, pp.1-19.
- Laver, Michael and Ben Hunt (1992) *Policy and Party Competition*, Routledge.
- Laver, Michael and Kenneth Shepsle (1996) *Making and Breaking Governments: Cabinets and Legislatures in Parliamentary Democracies*, Cambridge University Press.
- Tsebelis, George (2002) *Veto Player: How Political Institutions Work*, Princeton University Press.
- 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.
- 河北新報社編集局 (2011) 『変えよう地方議会—3.11後の自治に向けて』公人の友社.
- 神原勝・中尾修・江藤俊昭・廣瀬克哉 (2015) 『議会改革はどこまですすんだか－改革8年の検証と展望』公人の友社.
- 佐々木信夫 (2009) 『現代地方自治』学陽書房.
- 社会経済生産性本部総合企画部 (2003) 『地方議会と住民参加—これからの地方自治体のあり方をめぐって』社会経済生産性本部.
- 砂原庸介 (2011) 『地方政府の民主主義－財政資源の制約と地方政府の政策選択』有斐閣.
- 砂原庸介 (2015) 『民主主義の条件』東洋経済新報社.
- 曾我謙悟・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.
- 千曲市議会 (2013) 「千曲市議会だより」
<http://www.city.chikuma.lg.jp/gikai/docs/2016110200054/files/43434343434.pdf>
- 築山宏樹 (2015) 「地方政府の立法生産性－知事提出議案の実証分析」『公共選択』第64号, 6-29頁.

- 辻陽 (2002)「日本の地方制度における首長と議会との関係についての一考察 (二)」『法学論叢』第152巻, 第2号, 107-135頁.
- 辻陽 (2006)「地方議会の党派構成・党派連合－国政レベルの対立軸か, 地方政治レベルの対立軸か」『近畿大學法学』第54巻, 第2号, 72-128頁.
- 辻陽 (2015)『戦後日本地方政治史論－二元代表制の立体的分析』木鐸社.
- 長野基 (2012)「市区町村議会の改革とその成果に関する計量的分析」『自治体学会誌』第25巻, 第1号, 88-95頁.
- 穂坂邦夫 (2009)「地方議会改革への方策－住民に求められるこれからの議会」後藤仁 (監修)『二元代表制と議員・議会－活力創造の方策』地域科学研究会, 49-56頁.
- 馬渡剛 (2010)『戦後日本の地方議会－1955～2008』ミネルヴァ書房.
- 三重県議会 (2009)『三重県議会－その改革の軌跡』公人の友社.
- 八木大二郎 (2012)「自治体議員の自治立法」中邨章監修・牛山久仁彦・廣瀬和彦編『自治体議会の課題と争点－議会改革・分権・参加』芦書房.
- 山崎正 (2003)『地方議員の政治意識－マニフェスト時代の地方議員を採点する』日本評論社.
- 早稲田大学マニフェスト研究所議会改革調査部会 (2014)『あなたにもできる議会改革－改革ポイントと先進事例』第一法規株式会社.