

2019 年度

公共経営大学院 リサーチペーパー

大都市地方議会の立法活動

——議員による政策型条例案の
提出及び可決行動の規定要因分析

主査：片山 善博 教授

副査：山田 治徳 教授

早稲田大学公共経営大学院

学籍番号：31182202

氏名：大内 光広

要旨

本稿は、大都市地方議会における地方議員の立法活動がいかなる要因によって規定されているのかを統計的分析手法を用いて明らかにしようとするものである。より具体的には、地方議員を取り巻く様々な制度や仕組みが議員による政策型条例案の提出行動とその可決行動にどのような影響を与えているのかを回帰分析を用いて明らかにしようとするものである。

回帰分析の結果からは、政党化を促進する選挙制度（複数選挙区方式）や議員と有権者との接触機会を増やす仕組み（議会報告会等の実施）が採用されている議会ほど立法活動が活発であることが読み取れた。こうした結果は、議員の立法活動が当該議員の再選や昇進に寄与するような仕組みを採用することで議員による立法活動が促進されることを示唆している。

目次

はじめに	1
第1章 地方議会の現状	2
第1節 地方議会・地方議員の権限.....	2
第2節 地方議会の立法活動の現状.....	3
第3節 地方議会と二つの「改革」	6
第1項 地方分権改革.....	6
第2項 地方議会改革.....	7
第2章 先行研究と本稿の課題	9
第1節 戦後の地方自治研究	9
第2節 地方議会の政治的影響力.....	10
第3節 地方議会の立法活動	10
第4節 本稿の課題と分析対象	11
第3章 理論的検討	12
第1節 理論的枠組み	12
第2節 執政制度	13
第3節 議会制度	14
第4節 選挙制度	15
第5節 議会改革	17
第6節 政策立案環境	20
第7節 その他の要因	21
第4章 データと分析方法.....	22
第1節 変数とデータ	22
第2節 分析方法	25
第5章 分析結果とその考察.....	26
第1節 議員による政策型条例案の提出.....	26
第2節 議員によって提出された政策型条例案の可決.....	29
第3節 立法活動を促進するインセンティブ構造.....	30
おわりに	32
参考文献等	34

はじめに

地方自治の理念を定める憲法 92 条は、「地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基づいて、法律でこれを定める」と規定している。憲法学の通説は、「地方自治の本旨」とは、「中央政府から独立した地方公共団体が地方の事務を処理すること（団体自治）と、事務処理の決定過程に住民が参加すべきこと（住民自治）を意味する」（長谷部 2001：447）と解釈している。こうした団体自治と住民自治の理念を実現するため、地方公共団体の議事機関として地方議会が設置されている（憲法 93 条 1 項）。つまり、建前としては、自治体の住民は地方議会を通して自治体の意思決定に参加しているということになっている。

しかし、地方議会が自治体の意思決定に影響力を行使しているのかという点については、否定的な印象が一般的である。次章で詳述するように、自治体の制定する条例の多くは首長によって提案され、議会において一切修正されないまま可決されている。外部から入手可能なデータを見る限り、地方議会が自ら政策を立案し、多様な民意を具体的な政策へと転換していくという規範的な住民自治の理念は、現実には機能していないように思える。こうした地方議会の現状はどのような要因によるのであろうか。

本稿は、以上のような問題意識を基礎とし、地方議会の政策立案・政策決定のメカニズムを実証的に解明することを目的とする。

本稿の議論は次のように展開される。第 1 章で地方議会・地方議員の権限について整理した上で、地方議会の立法活動の現状と地方議会をめぐる「改革」の動向を確認する。第 2 章では、地方議会に関する先行研究をまとめるとともに、それらに残された研究課題と本稿のリサーチ・クエスチョンを提示する。第 3 章では大都市地方議会における政策型条例案の議員による提出・可決行動の要因についての理論的な検討を行い、仮説を構築する。そして、仮説の検証に必要なデータと仮説の検証方法について第 4 章で述べ、第 5 章で仮説の検証結果とその考察を記述する。最後に、本稿で得られた知見をまとめるとともに今後の課題を述べる。

第1章 地方議会の現状

本章では、地方議会及び地方議員の権限について整理した上で、地方議会の立法活動の実態と地方議会に関連する二つの「改革」の内容を概観する。

第1節 地方議会・地方議員の権限

地方議会の法的な基盤は憲法と地方自治法によって規定されている。憲法93条は、地方公共団体に議会を設置し、当該地方公共団体の住民が議会を構成する議員を直接選挙で選出することとしている。この憲法の規定を受けて地方自治法は「普通地方公共団体に議会を置く」（地方自治法89条）と規定し、特別区についても「この法律又は政令で特別の定めをするものを除くほか、第二編及び第四編中市に関する規定は、特別区にこれを適用する」（地方自治法283条1項）と規定し、議会を必置機関としている¹。

こうした地方議会には、住民代表機能・行政監視機能・自治立法機能があるとされている（磯崎・金井・伊藤 2014）。特に本稿が注目する自治立法機能については、地方自治法が地方議会・地方議員に対して議決権と議案の提出権を付与している点が重要である。

地方自治法96条1項は「普通地方公共団体の議会は、次に掲げる事件を議決しなければならない」と規定し、15項目の必要的議決事項を列挙している。その中には、条例の制定・改廃（1号）、予算の議決（2号）、決算の認定（3号）がある。予算については、予算調製権を持つ首長の予算提出権限を侵害しない範囲で議会は増額修正することができる（地方自治法97条2項）。予算の減額修正は明文の規定は存在しないが、当然に可能とされている（宇賀 2017:256）。

そして、議会が議決権を有する事項については、予算を除いて、議員に議案の提出権が認められている（地方自治法112条1項）。議員は、議員定数の12分の1以上の賛成を得ることで議案を提出することができる（地方自治法112条2項）。

この他にも、地方議会には意見書の提出（地方自治法99条）²、会議規則の制定（同120条）などの権限が認められている。

¹ なお、町村には条例で議会を置かず町村総会を設けることができる（地方自治法94条）が、これは町村総会が憲法93条1項のいう「議事機関としての議会」に該当するという判断に基づく。第196回国会における政府答弁（http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_shitsumon.nsf/html/shitsumon/b196057.htm）参照。2019年12月20日最終アクセス。

² 2000年5月の地方自治法改正により、地方議会は意見書を関係行政庁のみならず国会にも提出することが可能となった。

第2節 地方議会の立法活動の現状

全国市議会議長会の「市議会の活動に関する実態調査結果」によると、直近の5年間（2014年から2018年まで）に首長が提出した議案の数は毎年10万弱となっている。そのうち条例案は概ね3万件程度であり、首長が提出する議案の約30%を占めている。首長提出議案の議決状況については、この5年間を通して99%以上が原案通り可決（認定・同意・承認）されている。そして、議会が否決（不認定・不同意・不承認）あるいは修正可決した議案は全体の0.4%ほどしか存在しない。こうした表面上のデータを見てみると、議会の首長に対する影響力の行使は表面上はほとんど見えず、住民や有権者の目には議会が首長の追認機関のように見えてしまっている（辻2019：9）。

表 1：市区長提出議案に対する議決状況

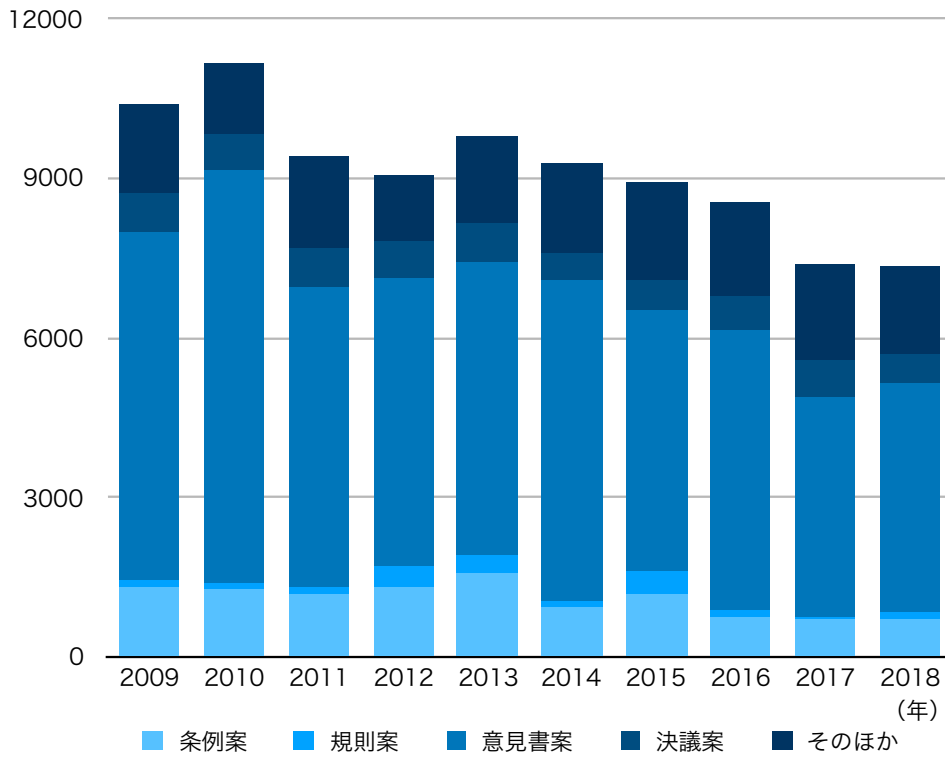
年	原案通り可決 (認定/同意/ 承認)	修正可決	否決 (不認定/不同意/ 不承認)	そのほか	合計
2014	96253	155	169	495	97072
2015	96785	137	160	383	97465
2016	96887	135	166	427	97615
2017	89836	185	204	424	90649
2018	92351	110	176	372	93009

（出典）全国市議会議長会「市議会の活動に関する実態調査結果」をもとに筆者作成。

※継続審議、審議未了、撤回が「そのほか」に含まれるように作成した。

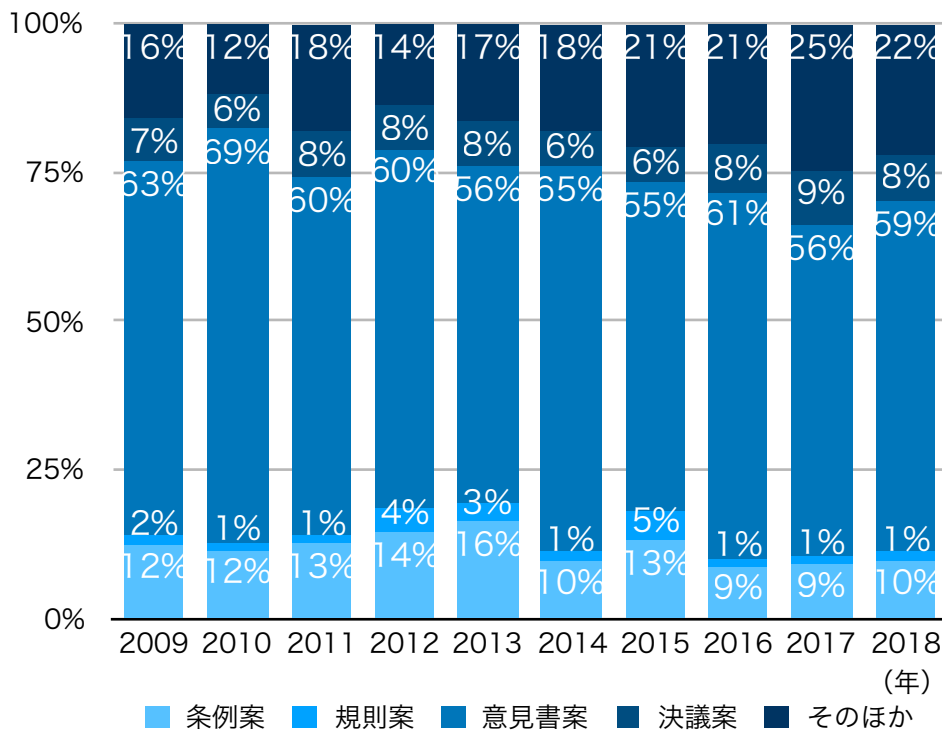
同様に市議会議長会のデータをもとに直近10年間（2009年から2018年まで）の議員提出による議案の状況を確認する（図1及び図2）。提出された議案の数はこの10年間では減少傾向にあり、2018年は7426件となっている。その内訳は、いずれの年も意見書案が最も多く、60%程度である。条例案は2013年に16%となっているが、全体として10%程度で推移している。2018年に首長が提出した条例案の数が30632件であり議員が提出した条例案の数が724件であることから、議員提出による条例案の数は相当少ない印象を与える。さらに、この724件の条例案のうち原案可決または修正可決されたものは512件あり、否決されたものは190件である。約71%の条例案が成立し、約26%が否決されている。首長提出議案の議決状況とは異なり、一定数の条例案が否決されている。

図 1：市区議会議員が提出した議案数



(出典) 全国市議会議員会「市議会の活動に関する実態調査結果」をもとに筆者作成。

図 2：市区議会議員が提出した議案の構成比

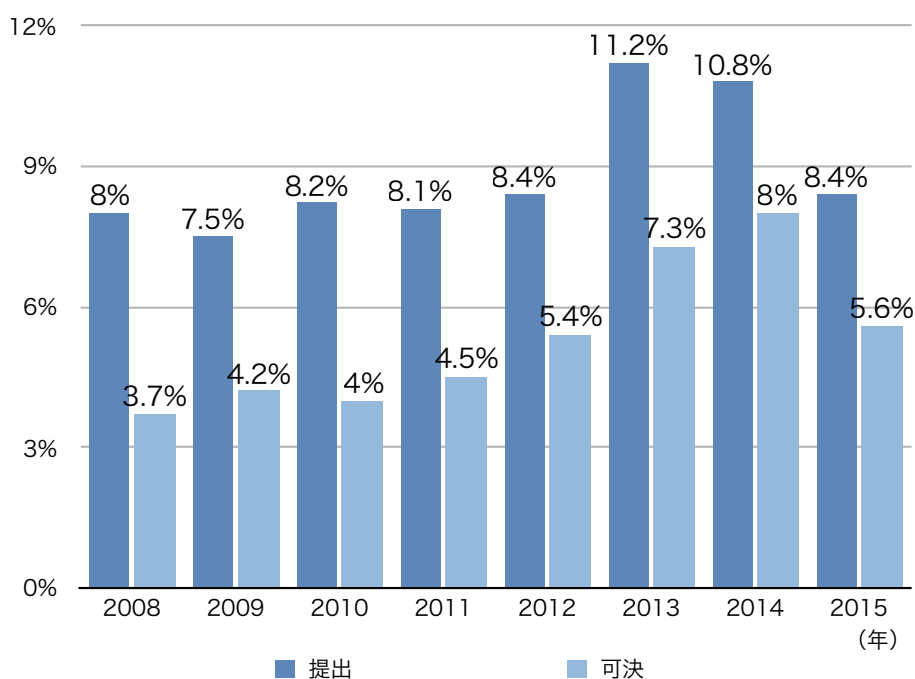


(出典) 全国市議会議員会「市議会の活動に関する実態調査結果」をもとに筆者作成。

次に、本稿が議論の対象とする議員提案による政策型条例案の提出及び可決状況を確認する³。『議会改革白書 2016 年版』によると、2008 年から 2015 年にかけて議員または委員会が「政策的な条例」（議会や議員に関わるもの以外の政策的な行政関係条例）を提出した議会は、2013 年と 2014 年を除けば、調査協力自治体⁴の 8%程度で推移している。そうした条例案を可決した議会は、2014 年にかけて増加傾向にあったが、2015 年には減少し調査協力自治体の 5.6%となっている。

最後に、直接的な立法活動とは言えないが、自治体の政策運営を財政的な側面から規定する予算について確認する。「市議会の活動に関する実態調査結果」によると、2018 年度一般会計当初予算案のうち、原案通り付帯決議なしで可決されたものは 750 件、付帯決議ありで可決されたものは 34 件、修正可決されたものが 21 件、否決されたものは 0 件、撤回などそのほかのものが 10 件であった。予算案の 90%以上が付帯決議なしで原案通り可決されている。予算案の議決においても首長提出議案の議決状況と同様にほとんどの予算案が原案通り可決されている。

図 3：議員提案による政策型条例案の提出及び可決が行われた議会の割合



(出典) 廣瀬克哉 (2016) 『議会改革白書 2016 年版』をもとに筆者作成。

³ 地方自治法は、常任委員会等の委員会が議会に議案を提出することを認めている（地方自治法 109条6項）。本稿では、委員会による政策型条例案の提出は、議員による政策型条例案の提出に含まれるものとして記述する。委員会によって提出された政策型条例案の可決についても議員によって提出された政策型条例案の可決に含まれるものとして記述する。

⁴ 都道府県及び市区町村に設置された全ての議会を対象とした調査。

第3節 地方議会と二つの「改革」

第1項 地方分権改革

地方分権改革は、二つのフェーズに分けられる。1993年6月に国会の衆参両院において「地方分権の推進に関する決議」が採択されてから1999年の地方分権一括法成立までが第一次分権改革、2006年12月の地方分権改革推進法成立から現在までが第二次分権改革とされている⁵。この二つの分権改革の空白期間に小泉政権による「三位一体の改革」が行われた⁶。

第一次分権改革の成果は、①機関委任事務の廃止、②国による自治体への関与のルール化、③必置規制の廃止と緩和、④国地方係争処理委員会の設置の4点にまとめることができる（曾我 2013：255-256）。地方議会との関係では、①機関委任事務の廃止が大きな意味を持った。機関委任事務とは、自治体の首長等を国の下部機関と位置付け、国の指揮監督のもとに首長等が執行する事務を意味する（磯崎・金井・伊藤 2014）。この機関委任事務の正当化根拠は、国が出先機関を設置せずに効率的に国の施策を実施できることや自治体が事務を執行することで地域住民の民意が反映されやすいことにあったとされる（宇賀 2017：126）。しかし、機関委任事務は、地方議会の条例制定権や調査権の対象とされていなかったため⁷、実質的な正当化根拠は、前者の事務執行の効率性にあつたと考えられる。

分権改革によって都道府県で約7～8割、市町村においては約3～4割の事務を占めていたとされる機関委任事務が廃止され、自治体の執行する事務は自治事務と法定受託事務に分類された（磯崎・金井・伊藤 2014）。法定受託事務も自治体の事務とされる。したがって、条例制定権等を行行使することで地方議会が関与することのできる事務は増加した（宇賀 2017）。

現在進行中の第二次分権改革では、義務付け・枠づけの見直しや広域自治体から基礎自治体への権限委譲といった第一次分権改革の積み残し課題の解消が進められている（曾我 2013：259）。権限の委譲については、政令指定都市や中核市といった大規模自治体に多くの権限が移譲された（辻 2019：193）と言われている。

⁵ 内閣府HP (<https://www.cao.go.jp/bunken-suishin/ayumi/ayumi-index.html>) 参照。2020年1月4日最終アクセス。

⁶ 「三位一体の改革」では国から地方への補助金と交付金が削減され、さらに、税源が地方に移譲された。都市部の自治体にとっては、財政的な自由度が上昇する結果となった（辻 2019：191）といわれている。

⁷ 1991年地方自治法改正では、地方議会による機関委任事務に関する書類等の検閲や監査請求が認められた（宇賀 2017）。分権改革以前から徐々に地方議会による機関委任事務への関与が認められてきていた。

第2項 地方議会改革

「議会改革」という言葉が地方議会に関連して使用され始めた契機は、1992年に兵庫県尼崎市議会で問題となったカラ出張問題であった（牧瀬 2019a : 47）とされる。90年代の「議会改革」ではこのような地方議会の不祥事が問題視され、個人視察や海外出張の中止、タクシーチケットの廃止などが行われた（牧瀬 2019a : 47）。

その後、「議会改革」は、新しい文脈で語られることになる。それは、地方分権改革の進展という文脈である（井川 2014）。井川（2014）によると、地方分権改革は自治体の自主立法権と自主財政権の拡大をもたらし、その結果、地方議会の審議決定機関としての役割を大きくした。しかし、地方議会がそうした役割を十分に担えるのかという点についての住民の評価は厳しかった。こうした中で、地方議会は議会としての機能を強化するため、「議会改革」を押し進めることとなった。

もっとも、改革派知事による自治体行財政改革への対応という文脈で「議会改革」が語られることもあった点には注意が必要である。都道府県レベルで最初に議会基本条例を制定した三重県議会がその例である。岩名・駒林（2009 : 84-135）によると、三重県議会では、北川正恭知事（当時）の進める「行政システム改革」⁸に対応する形で「議会改革」が進められ、2006年12月に三重県議会基本条例を成立させている。

2000年代以降の「議会改革」は、その改革の背景に若干の違いがあるものの、分権改革などの外部環境の大きな変化を背景としながら、議会が議会自身の機能強化を図ろうとしている点で共通している。

もっとも、機能強化のための具体策については自治体ごとの取り組みに違いがある。例えば、議会運営の改革を進める自治体が多くある一方で、議会への住民参加を促進する議会は比較的少ない。『議会改革白書 2016年版』によると本会議や委員会の質疑において「一問一答方式」を導入しているあるいは選択可能な議会は調査対象自治体のうち81.2%であるが、議会報告会などの「市民との対話の場」を設けている議会は調査対象自治体の50%にとどまっている。

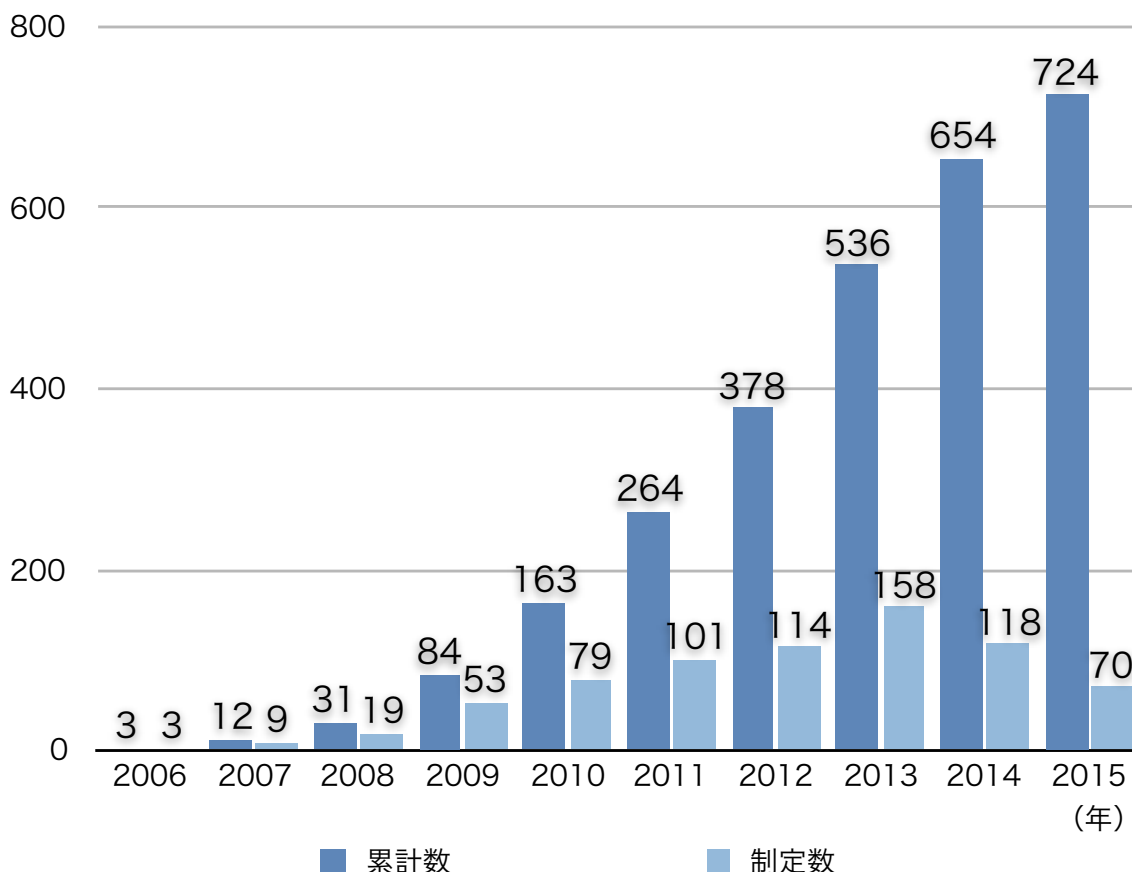
「議会改革」の取り組みに違いがある中、「議会改革」を象徴する存在となっているのが、議会基本条例である。議会基本条例を一言で定義することは難しいが、例えば、三重県議会基本条例（制定当初）は、議会基本条例の目的を「二代表制の下、議会の基本理念、議員の責務及び活動原則等を定め、合議制の機関である議会の役割を明らかにするとともに、議会に関する基本的事項

⁸ 「行政システム改革」とは、北川知事（当時）が主導したplan-do-seeの政策サイクルを重視する自治体運営改革である。詳細については、岩名・駒林（2009 : 84-135）参照。

を定めることにより、地方自治の本旨に基づく県民の負託に的確にこたえ、もって県民福祉の向上及び県勢の伸展に寄与すること」⁹と規定している。

2006年5月に栗山町議会が日本で初めて議会基本条例を制定して以来、議会基本条例を制定する議会は増加している（図4）。『議会改革白書2016年版』によると、2015年までに累計724自治体が議会基本条例を制定している。

図4：議会基本条例の制定数と累計数



（出典）廣瀬克哉（2016）『議会改革白書2016年版』をもとに筆者作成。

⁹ 三重県議会ホームページ (<http://www.pref.mie.lg.jp/KENGIKAI/07800008292.htm>) 参照。2019年12月27日最終アクセス。

第2章 先行研究と本稿の課題

本章では、第1節で戦後の地方自治研究の流れを確認し、第2節で地方議会に関する先行研究を概観する。第3節で本稿と関係の深い先行研究を紹介し、第4節で先行研究の課題と限界を明らかにし、本稿の研究・クエスチョンを提示する。

第1節 戦後の地方自治研究

第二次世界大戦後の我が国の戦後改革は、戦前の地方自治制度を大きく変化させた。日本国憲法は、新たに地方自治に関する章を設け、地方自治の理念を規定するとともに、首長と議会の二元的な代表制度を憲法上の制度として導入した。しかし、こうした地方政治制度の変革がある一方で、戦後の地方自治研究における通説は、地方政府の機能を消極的に評価してきた(曾我・待鳥 2007)。こうした伝統的な通説は、地方行政が機関委任事務制度等によって中央省庁の強力な統制下に置かれ、地方政府の権限と財源が大きく制限されていたことを強調している(辻 1976)。いわゆる「三割自治論」はこうした考え方の財政面における論評といえるだろう¹⁰。

しかし、次第に地方政府の役割に対する過小評価は批判されることになる。特に、村松岐夫は、辻清明等の伝統的な通説を実証研究に基づかない「不十分で奇妙」な理論だと批判している(村松 1988 : 37)。村松は、地方政府が地元選出の政治家を利用して中央政府の政策決定や政策実施過程に影響力を行使していることや、中央政府が政策の実施の側面において地方政府に大きく依存していることをサーヴェイ調査を用いた実証研究で明らかにした(村松 1988)。こうした伝統的な通説に対する反証は、地方政府の行財政や人事の分野でも行われるようになる。地方行財政の面では、地方交付税制度が地方政府の行政運営を財政的に統制していたというよりも、むしろ、地方政府の財政支出を事後的に追認する形で運用されていたことが指摘されている(赤井・佐藤・山下 2003)。人事行政の面では、1980年代以降、地方政府が組織の活性化や行政改革といった目的を達成するために中央省庁の出向官僚を戦略的に受け入れていることが実証的に明らかにされた(稲継 2000)。

¹⁰ いわゆる「三割自治論」は、総税収に占める地方税の割合、あるいは、地方総収入に占める地方税の割合が三割程度であることを強調し、自治体財政の自主性が制約されていることを論じてきたが、近年ではあまり主張されていない(磯崎・金井・伊藤 2014 : 201)。

第2節 地方議会の政治的影響力

では、本稿の注目する地方議会に関する先行研究はどのように展開されてきたのだろうか。戦後の地方自治研究では地方議会に対する評価も総じて消極的なものであった（曾我・待鳥 2007：23-26）。しかし、村松・伊藤（1986）などを契機に伝統的な見解に対する反証が進められてきた。

その中でも曾我・待鳥（2007）は、大規模なパネルデータを用いて首長と議会が地方政府の予算編成にどのように影響力を行使してきたのかを実証的に明らかにしている。曾我らは、首長と議会の党派構成に着目し、地方議会が議決権や特別職人事の同意権を利用しながら地方政府の政策に影響力を行使していることを指摘している。地方議会は決して首長の単なる「承認機関」ではなかったのである。こうした議会の政治的影響力の行使を議会における議決態様の側面から考察したのが、馬渡（2010）である。馬渡は、首長提案議案に対する否決・修正議決が、どのような政治的条件下において生じるのかを分析した。

これらの研究が地方議会内部あるいは議会と首長の党派的な関係性に重点をおいた研究であるのに対し、砂原（2011）は、より一般的に、首長と議会の部門間対立を軸とした政治的な競争が地方政府の政策選択に影響を与えていると指摘した。砂原の議論では、首長と地方議員の選挙制度の違いが重要な意味を持つ。小選挙区によって選出される首長がより一般的な利益を志向するのに対し、中選挙区あるいは大選挙区によって選出される地方議員は個別的な利益を志向し、財政状況の厳しい状況では、地方議会が地方政府の財政支出に対して「現状維持点」を志向することが明らかにされた。

第3節 地方議会の立法活動

ここまで見てきたように、地方政府は自律的に運営されている。さらに、そうした地方政府の内部においては、地方議会が何らかの形で政治的な影響力を行使していることが明らかになっている。しかし、先述したように、議会における議員の立法活動は活発とは言えない。これは、議会の影響力が「議場ではなく、首長との事前交渉」（曾我 2019：53）で行使されているからだと言われている。実際、そうした事前調整による影響力の行使が先行研究でも指摘されている（酒井 1999）。そうすると、地方議員はなぜわざわざ議会において立法活動を行うのかという疑問が生じる。言い換えれば、どのような条件下において地方議員が立法活動に取り組むのかという疑問である。

築山（2014）は、大規模な都道府県パネルデータを用いて地方議員の立法活動を実証的に研究している。築山は、地方議員が議案を提出する要因には執政制度や議会制度といった制度的要因があることを指摘している。特に本稿との

関係で興味深いのは、単独で議案提出可能な会派が政策型条例案を提出する傾向にあるという結論である。このことは、次章で詳細に検討する。

築山の研究が議員の行動を政治制度論から明らかにしようとするものであるのに対し、中谷（2009）は政治文化論から議員の行動を解明しようとしている。中谷は、都道府県議会議員に対するアンケート調査を用いて、議員の意識と政策型条例案の提出・可決数の関係を分析し、議員間で立法者としての意識が共有されている議会ほど政策型条例案の提出数と成立数が多いことを明らかにしている。

第4節 本稿の課題と分析対象

これらの先行研究は地方議員の立法活動のメカニズムを解明する有意義な研究だったといえるが、課題もあった。先行研究に共通する課題は、それらが主として都道府県議会を分析したものであって、市民にとって最も身近な基礎自治体の地方議会を分析対象としてこなかった点である。これはデータ取得上の問題等によるものと思われるが、「地方議会」を分析対象とする以上、政治環境の異なる都道府県と市区町村の違いは無視できるものではない。

さらに、地方議会の立法活動に関する研究にも課題があった。築山（2014）は、議員の議案提出活動を分析する中で、政策型条例案の提出行動を意見書案や決議案の提出行動と同列に扱っており、文字通りの「立法活動」の説明に成功しているとは言い難い。中谷（2009）は、政策型条例案の提出と可決という文字通りの「立法活動」を分析対象としているが、政治的アクターの心理的要因に注目しているため、新たな研究課題を提示する結果となっている。それは、いかなる要因によって政治アクターの心理的要因が形成され、変化するのかという問題である。

本稿は、こうした先行研究の課題や限界を踏まえ、地方議員の立法活動を規定する要因を明らかにしたい。具体的には、地方議会の立法活動を促進あるいは阻害する要因は何かという問いが本稿のリサーチ・クエスチョンである。

分析対象は都道府県議会ではなく大都市地方議会に設定した。分析対象を単に市区町村議会としなかったのは、住民の利害が複雑に絡み合う都市部における議会の役割に注目したかったという筆者の問題意識によるところが大きい。全ての基礎自治体を一括して論じることが難しいという問題もある。市区町村は、都道府県よりも政治的・経済的環境が多様であるため、それらの違いを適切にコントロールして妥当な結論を得ることが難しい。本稿は、こうした筆者の問題意識や研究上の必要性という観点から分析対象を大都市自治体に限定することとした。なお、本稿では、大都市自治体を、（現行の）中核市の人口要件を参考に、人口20万人以上の市と東京都特別区と定義している。

第3章 理論的検討

本章では、大都市地方議会における議員の立法活動を促進あるいは阻害する要因について、理論的な検討を行い、仮説を提示する。

第1節 理論的枠組み

本稿は以下のような理論的枠組みを前提として仮説を提示する¹¹。

- ・アクターの行動は「制度」が規定するゲームのルールに制約される。
- ・アクターは自己の目的を達成するために合理的に行動する¹²。
- ・議員の基本的な行動目標は、再選である。

換言すれば、次回の選挙で再選を目指す議員が憲法や地方自治法に規定される制度のルールの中で合理的に行動するとき、議会においていかに振舞うのかという観点から仮説を提示していく。

もともと、議員の基本的な行動目標が再選にあるとする場合には一定の留保が必要である。建林（2004：16-29）が指摘するように、再選目標の優位性は必ずしも普遍的ではないからである。実際、米国の連邦議会研究において、Mayhew（1974）は選挙における再選が最も重要な議員の目標であると捉えていたが、Fenno（1978）は、再選・昇進・政策実現が議員の行動目標であるとしていた。

この点について、建林（2004：16-29）は、再選目標が他の目標に優位する前提条件として、①再選が許容されていること、②議員であることが昇進及び政策実現目標の前提条件となっていること、③シニオリティルールの存在を指摘している。

では、この三つの条件は地方議員に当てはまるだろうか。我が国には議員の再選を禁止する法令は存在しないため、①は満たされている。②と③については、これまでの地方議会研究が地方議会におけるシニオリティルールの存在を指摘していること（若田 1981、中條 2010、馬渡 2012）、国会議員や自治体の長を目指す政治家にとって地方議員としての経験・実績が重要であることを考慮すれば、これらが満たされていると考えてよいだろう。実際に、全国会議員の約3割が地方政治家出身であり（福元 2004）、また、2010年度のデータでは全市長のおよそ半数が地方政治家出身で、そうした地方政治家の約半分の前職が市議等である（平野 2012）。

¹¹ なお、本稿の理論的枠組みに関しては、河野（2002）及び建林（2004）参照。

¹² ただし、その合理性は客観的に完全な合理性を意味しない。建林（2004：17-18）参照。

ただし、本稿の分析対象が大都市地方議会であることから若干の注意が必要である。一般的に、基礎自治体の議員選挙では当選ラインが相対的に低いため、多様な候補者が議員となりうる。その中には再選を志向しない議員も一定数存在することが想定される。したがって、本稿では議員の基本的な行動目標が再選であることに重きをおきながら、昇進目標や政策実現目標といった要素にも注意を払いながら仮説を提示していくことにしたい。

第2節 執政制度

地方自治体の政策決定過程において首長と議会は「制度的拒否権プレーヤー」である¹³。特に首長は、排他的な予算調製権（地方自治法 112 条 1 項、149 条 1 号・2 号）と議案提出権（地方自治法 149 条 1 号）を持つため、新規政策の開始や既存政策の変更を提案するうえで、議会よりも相対的に優位な立場に立つ（曾我・待鳥 2007、ツェベリス 2009）。

議会が首長の政策選好に反して政策決定を行おうとする場合、首長は再議権（地方自治法 176 条 1 項）を行使する可能性がある。議会は議員の 3 分の 2 以上の同意を調達することで議案を成立させることができる（地方自治法 176 条 2 項）。議会が不信任決議によって首長を打倒して政策決定を行おうとする場合、議会は議員の 4 分の 3 以上の同意を調達する必要がある（地方自治法 178 条）。しかし、議会内には首長の政策選好に親和的な首長与党と呼ばれる勢力が一定数存在するため、これらの特別多数者を確保することは困難である。つまり、地方自治法のこれらの規定は、「議会行動を強く制限する規定」（名取 2004: 48）だと言える。

もともと、議会は公式の制度の外側で政治的影響力を行使することができる。議会内の諸会派は選挙時の支持・推薦関係を利用して政治的影響力を行使することができると考えられる（名取 2004、砂原 2011）。議会内の首長の政策選好に近い会派は積極的に首長与党に参加し、首長を利用して政策決定過程に影響を与える。首長は選挙では諸会派の支持・推薦によって当選可能性を高め、議会運営では、議会の拒否権行使リスクを低減させることができる。つまり、首長与党が多数を占める議会では、議会は首長との事前交渉によって政策を実現できるため、積極的に議案を提出しない（曾我 2019: 53）。実証研究においても知事与党は知事野党よりも知事や職員との接触回数が多く、政策形成における行政側の協力をより多く得ていることが示唆されている（曾我 2012: 131）。

さらに、支持基盤が軟弱で再選可能性の低い首長は、議会内諸会派の要望を広く受け入れ、議会内諸会派に利用されることで次回選挙での再選可能性を高

¹³ 「制度的拒否権プレーヤー」とは、政策の変更等において法制度上必ずその同意を得なければならないとされるアクターを意味する（ツェベリス 2009）。

めるとともに議会運営の安定化を図ると考えられる。これは逆に言えば、支持基盤が強固で再選可能性の高い首長は、議会内諸会派の要望に応えることなく政策決定を行うことを志向する可能性がある（砂原 2011）ことを意味する。つまり、支持基盤の強固な首長に対しては、議会は事前交渉によって政策を実現できないので、議員や委員会が積極的に議案を提出すると考えられる¹⁴。

ただし、議会内には首長の政策選好に親和的な会派が一定割合存在し、そうした会派は支持基盤の強固な首長の影響を受けると考えられるので、首長の支持基盤の強固さは、議員提出による政策型条例案の可決には影響を与えないだろう。ここでは、首長の支持基盤の強弱を首長の得票率と読み替えることで、以下の仮説を提示する。

理論仮説 1

行政側との事前交渉が失敗しやすい政治環境ほど、議員による政策型条例案の提出数が増加する。

作業仮説

「首長与党率が高い議会では、議員による政策型条例案の提出が減少する。」

「首長得票率が高い議会では、議員による政策型条例案の提出が増加する。」

第 3 節 議会制度

地方議会議員の議会活動は地方自治法に規定された議会のルールによって規定される。地方自治法は、議員による議案提出要件として、議員定数の 12 分の 1 以上の賛成を求めている（地方自治法 112 条 2 項）。こうしたルールの中で、議員はこの要件を満たすための行動を取らなくてはならない。

議会内における議員の行動が個人として活動する側面と会派として活動する側面を持っていることを前提とすると次のことが言える。すなわち、議員が個人として議案を提出しようとする場合、議員定数が多い議会ほど賛同者を調達することが困難であり、その結果、議員が提出する議案の数は少なくなる¹⁵。他方、議員が会派として議案を提出しようとする場合、議員定数の 12 分の 1 以上の議員を持つ会派の数が多いほど、賛同者の調達が容易であり、その結果、議員が提出する議案の数は多くなる¹⁶。

¹⁴ 築山（2014）は、高い首長得票率が地方議員の立法活動を抑制すると考察している。これは、本稿とは異なる考察である。

¹⁵ 中谷（2009）も本稿同様の仮説を提示している。

¹⁶ 築山（2014）も本稿同様の仮説を提示している。

もつとも、ここで議論しているのは議案提出要件充足の困難度であるため、議案が可決されるか、あるいは、否決されるかということまでを規定することはあまり考えられない。

理論仮説 2

議案提出要件を満たしやすい議会ほど、議員による政策型条例案の提出が増加する。

作業仮説

「議員定数が多い議会ほど、議員による政策型条例案の提出が減少する。」

「議案提出要件を満たす会派が多いほど、議員による政策型条例案の提出が増加する。」

第 4 節 選挙制度

選挙制度は議員の再選追求行動に直接的に影響を与える制度である。本稿では、選挙実施サイクルと議員選出方式の違いに着目する。ここでいう選挙実施サイクルとは、原則として4年に1回実施される選挙サイクルを意味し、議員選出方式の違いとは、自治体の区域全体を一つの選挙区として議員を選出する選挙方式（以下、単一選挙区方式とする。）と自治体の区域を複数の選挙区に分割して選挙区ごとに議員を選出する選挙方式（以下、複数選挙区方式とする。）の違いを意味する。

選挙サイクルの観点からは、議員の立法活動が選挙の差し迫った時期に活発化すると考えられる。具体的には、議員の立法活動は、選挙実施前年に増加すると考えられる。ただし、選挙が差し迫る中で政策選好の異なる各会派が一定の合意を得ることは難しいため、必ずしも提出された条例案が可決に至るとは限らない。

理論仮説 3

選挙が差し迫った時期に、議員による政策型条例案の提出が増加する。

作業仮説

「議会議員選挙前年に、議員による政策型条例案の提出が増加する。」

議員選出方式の観点からは、複数選挙区方式の採用によって議員の立法活動が活発化すると考えられる。これは、複数選挙区方式の導入による選挙区定数の減少（表 2 及び表 3 を参照）に起因する。我が国の地方議会議員選挙で採用されている単記非移譲式投票制のもとでは有権者は議員候補個人への投票のみ認められる。こうした投票形態では、選挙区定数が大きくなるほど選挙の個人

中心度が大きくなり、逆に選挙区定数が小さくなるほど政党本位型の選挙になるとされている（Carey and Shugart 1995、建林 2004：38）。つまり、複数選挙区方式を採用する自治体¹⁷では政党化が進み、政党本位の地方政治が展開されると考えられる。実際、表 4 にあるように、政令指定都市議会議員に占める無所属議員の割合は、他の大都市自治体に比べ最も小さい。地方政治において政党の存在感が増すことで、政党の系列にある各会派は自律的に立法活動に取り組むことになる。これは、会派に所属する議員にとって積極的に立法活動を行うことが自身の政党内での昇進に寄与するのみならず、政党の評価を向上させて次回選挙における再選可能性を高める効果を持ちうるからである（Cox and McCubbins 2005、根本・濱本 2013）。

さらに、こうした立法活動の活発化は有権者の投票コストの観点からも支持できる。選挙区定数の減少やそれに伴う政党本位型の選挙は、有権者が自身の選挙区から選出された議員（あるいはその議員の所属する会派）の議会活動を監視し、それを評価することを容易にする。再選を追求する議員としても、立法活動による功績を積み上げ、有権者に知らせようとするだろう。

そして、議員や会派が自律的に立法活動に取り組むことは、政策型条例案の提出と可決を活発化させるだろう。確かに、各会派から提出される政策型条例案には多種多様なものがあり、その中には議会全体では合意を得られない議案もあるだろう。しかし、議会活動の実績と実績に対する有権者からの評価が重要視される政党本位型の政治環境では、各会派は合意できるものについては合意し、合意できないものには合意しないという態度を取るはずである。

理論仮説 4

政党の影響力が大きくなる選挙制度では、議員による政策型条例案の提出と可決が増加する。

作業仮説

「複数選挙区方式で議員を選出する議会では、議員による政策型条例案の提出と可決が増加する。」

¹⁷ 政令指定都市では行政区の区域ごとに選挙区が設置される（公職選挙法 15 条 6 号）。その他の市町村では、原則として当該市町村の区域に一つの選挙区が設置されるが、特に必要があるときは、条例で選挙区を設けることができる（公職選挙法 15 条 6 号）。政令指定都市以外の人口 20 万人以上の自治体（2015 年国勢調査時）では、高崎市が平成 21 年 6 月 1 日から平成 27 年 4 月 24 日まで、富山市が平成 17 年 4 月 24 日から平成 25 年 4 月 23 日まで選挙区を設置していた（総務省 2017b）。

表 2：政令指定都市における選挙区定数の状況

定数	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	17	18	20
選挙区数	11	15	14	38	23	16	11	15	11	8	3	2	1	2	3	1	1

(出典) 総務省「地方議会・地方議員に関する研究会報告書(参考資料)」
をもとに筆者作成。

平成 29 年 3 月 1 日現在。

※定数に対応する選挙区が存在しないものは表から除外して作成した。

表 3：政令指定都市を除く大都市の選挙区定数

	最大	最小	平均
施行時特例市	42	26	31
中核市	50	30	39
特別区	50	25	39

(出典) 総務省「地方議会・地方議員に関する研究会報告書(参考資料)」
及び「地方自治月報第 58 号」をもとに筆者作成。

平成 28 年 4 月 1 日現在。

表 4：大都市地方議会の党派別議員数

人口区分	議員数	自民党	民進党	公明党	共産党	社民党	大阪維新	その他	無所属
20-30万人未満 48団体	1465	252 (17.2%)	86 (5.9%)	220 (15.0%)	170 (11.6%)	29 (2.0%)	15 (1.0%)	28 (1.9%)	665 (45.4%)
30-40万人未満 27団体	985	174 (17.7%)	62 (6.3%)	159 (16.1%)	125 (12.7%)	18 (1.8%)	13 (1.3%)	59 (6.0%)	375 (38.1%)
40-50万人未満 21団体	827	192 (23.2%)	44 (5.3%)	143 (17.3%)	82 (9.9%)	18 (2.2%)	7 (0.8%)	23 (2.8%)	318 (38.5%)
50万人以上 16団体	730	213 (29.2%)	48 (6.6%)	150 (20.5%)	86 (11.8%)	6 (0.8%)	14 (1.9%)	72 (9.9%)	141 (19.3%)
指定都市 20団体	1181	377 (31.9%)	129 (10.9%)	189 (16.0%)	149 (12.6%)	12 (1.0%)	43 (3.6%)	148 (12.5%)	134 (11.3%)

(出典) 総務省「地方議会・地方議員に関する研究会報告書(参考資料)」
をもとに筆者作成。

平成 28 年 8 月現在。

※人口区分が 20 万人以上となるように抜粋した。強調部分は筆者の加筆による。

第 5 節 議会改革

先述の通り、多くの自治体は地方議会の機能強化を目的とした「議会改革」を進めている。しかし、こうした「改革」がどのような成果を残しているのかについての検証があまりなされていない。本稿では、これまで規範的な議論が先行してきた「議会改革」について地方議会の立法活動という観点から実証的な分析を行うこととしたい。その際、「議会改革」を一つのアイディアとして捉え、政策決定過程分析で用いられるアイディアの概念を用いながら、仮説を提示していく。

アイデアはアクターに「ロードマップ（道路地図）としての行動指針」（秋吉・伊藤・北山 2010：188）を提供する。アクターは自己の利益を最大化するように行動しようとするが、現実社会の不確実性がアクターの利益に関する判断を困難にする。アイデアにはアクターにとって何が望ましい行動なのかという価値基準（道義的信念）や、どういった行動をとればどういった結果となるのかという因果関係に関する信念（因果的信念）が含まれており、そうしたアイデアは規範的側面と技術的側面でアクターの行動に方向性を与える（Goldstein and Keohane 1993）。

「議会改革」は、それまでの議会のあり方を批判的に評価し、それを変革しようとするものである。地方分権推進委員会の専門委員を務めた大森彌は、「地方議会の議会運営は、どこでもほぼ同じ会議規則と、申合せ等によって了解された先例とに基づいて行われている」（大森 2002：111）と従前の硬直的な議会運営を否定的に捉えている。また、元鳥取県知事で「改革派知事」として知られる片山善博は、予め議員と執行部側とで決めておいた質問とそれに対する回答をやり取りするだけの議会運営を「学芸会」に喩え（片山 2002：123-124）、儀礼的な議会運営を批判してきた。こうした指摘からは、従来の地方議会のあり方が否定的に評価されていることがわかるだろう。

そして、「議会改革」というアイデアの推進者には、法学や政治学の専門家が含まれており、彼らは、議会改革をめぐる議論を積極的に展開してきた。例えば、江藤俊昭は、議会改革の必要性を唱えるとともに具体的な改革手法についても主張している（江藤 2011）。また、廣瀬克哉は、『議会改革白書』を刊行して全国の地方議会における議会改革の進展を注視してきた。実務の現場においても専門家の専門的知見が活用されている。先述の三重県における議会基本条例の制定過程においては大森彌や大橋洋一といった専門家がその検討段階に参画していた（岩名・駒林 2009）。

地方分権改革等の外部環境の変化を背景に、地方議員も従来の議会のあり方が批判的に評価されていることを少なくとも認識はしていただろう。そして、地方議員の一部には、従前のような議会活動を継続すれば、住民の不信を招き、自身の再選や昇進に影響が出るのではないかという危機感を持った議員もいただろう。そうした議員（あるいは議会）にとって、専門家集団が提示する「議会改革」のアイデアは、自身の利益を追求する上で、行動指針として機能した可能性がある。

では、こうした「議会改革」というアイデアは地方議会の立法活動にどのような影響を与えているのだろうか。単純に「議会改革」というアイデアの受容が議員の行動パターンを変化させることが考えられる。ここでは「議会改革」というアイデアの受容の有無を議会基本条例の制定の有無で捕捉することで、次のような仮説を提示する。

理論仮説 5

「議会改革」というアイデアを受容した議会ほど、議員による政策型条例案の提出と可決が増加する。

作業仮説

「議会基本条例を制定している議会ほど、議員による政策型条例案の提出と可決が増加する。」

ただし、本稿の分析においては、形式的な「議会改革」というアイデアの受容は議員に対して立法活動を促すことにはならないはずであると考えている。それは、議会基本条例の制定自体が、ある種の政治的パフォーマンスとしてなされている可能性があり、また、本稿の注目する議員の再選可能性とアイデアとしての「議会改革」との間には明確な関係性を見出すことはできないからである。

そこで、本稿は、議員の再選可能性への影響という仮説検討の理論的枠組みに立ち戻って新たな仮説を提示したい。ここで着目するのは「開かれた議会」というアイデアである。これは議会改革の一環として住民への情報公開や議会への住民参加を推進するものである¹⁸。特に議会への住民参加は、議員と有権者との接触機会を増加させ、有権者に特定の議員に次回の選挙で投票するか否かの判断材料を与えることになる。そうした場での議員の振る舞いは、議員自身の再選可能性を左右しうると考えられる。

本稿は、議会への住民参加を実現する取り組みとして、議会が実施する議会報告会等（議会活動について市民に報告する場）に焦点を当てる。議会が実施する議会報告会等は、議員自身の実績が評価される場となりうる。仮に議会内での立法活動の成果を誇示する同僚議員がいれば、その他の議員には再選可能性を高めるために成果を示そうとするインセンティブが生まれる。したがって、議会報告会等が実施されている議会の議員は、少なくとも自身の再選可能性を低下させない程度に積極的に立法活動を行うと考えられる。したがって、次のような仮説が提示される。

理論仮説 6

「開かれた議会」ほど、議員による政策型条例案の提出と可決が増加する。

作業仮説

「議会報告会等を実施している議会ほど、議員による政策型条例案の提出と可決が増加する。」

¹⁸ 「開かれた議会」という言葉を正確に定義することは難しいが、例えば、三重県議会基本条例（制定当時）は、「議会活動を県民に対して説明する責務を有することにかんがみ、積極的に情報の公開を図るとともに、県民が参画しやすい開かれた議会運営を行うこと」（3条）を基本方針としている。

第6節 政策立案環境

議員が政策型条例案を提出する十分なインセンティブを持ち、議案提出に必要な要件を備えている場合でも、議案の作成に膨大なコスト（時間や労力）が伴うのであれば、議員はよりコストのかからない政策実現手段（例えば首長部局への働きかけ等）を用いると考えられる。

特に政策型条例案は、議案作成の前提として当該政策分野に関する調査・研究を必要とする。しかし、こうした調査・研究については、議会事務局などによる議員のサポート体制が不十分であることが指摘されてきた（野村 1993 : 187-203、大森 2002 : 170）。国においても第 28 次地方制度調査会が議会事務局の補佐機能の充実を求めてきた。

こうした観点からは、議会サポート体制の充実は、議員の政策立案環境を改善し、議員による政策型条例案の提案数と成立数に影響を及ぼすと考えられる。

そこで、具体的な「議会サポート体制の充実度」をどのように捕捉するかという点が問題となる。中谷（2009）は、議員による政策型条例案の提案数に関する分析において議員一人当たりの議会事務局職員数を取り上げている。しかしながら、単純に議会事務局職員数を変数として用いることは適切ではない。それは、議会事務局職員の大半は政策調査に関係しない部署に所属しているからである。例えば、横浜市議会局は総務課に 19 名、議事課に 18 名、政策調査課に 16 人の職員を配置しており¹⁹、職員の内大半は政策の調査研究に直接は関与していない。

したがって、本稿では、議会事務局の政策調査面におけるサポート体制に注目し、議員一人当たりの議会事務局調査部門職員数を代理変数とすることで議会サポート体制の充実度を捕捉する。

理論仮説 7

政策立案環境が充実している議会ほど、議員による政策型条例案の提出と可決は増加する。

作業仮説

「議員一人当たりの議会事務局調査部門職員数が多いほど、議員による政策型条例案の提出と可決は増加する。」

¹⁹ 令和元年11月14日現在における横浜市の組織図 (https://www.city.yokohama.lg.jp/city-info/saiyo-jinji/jinji/teisuu/soshikizu.files/0104_20191204.pdf) を参照。2019年12月20日最終アクセス。

第7節 その他の要因

以上の仮説が、本稿の注目する議員による政策型条例案の提出及び可決行動の規定要因である。こうした仮説とは別に各自治体の社会経済状況が議員の行動を規定することも考えられるため、統制変数として以下の2つの要因を考慮していく。

第一に、財政力である。自治体の政策には一定の財政的なゆとりが必要であり、議員としても財政の厳しい状況では積極的な立法活動を躊躇することが考えられる。具体的には、各自治体の財政力指数を考慮して上で分析を進める。

第二に、自治体の地域特性である。自治体の政策は各自治体の社会経済的な地域特性に影響される。議員もそうした地域特性のなかで立法活動を行うことになるため、そうした各自治体の地域特性を考慮に入れる必要がある。具体的には、第一次産業従事者割合と高齢者人口割合を考慮した上で分析を進めていく。

表 5 : 仮説一覧

視点	理論仮説	作業仮説 (変数)
執政制度	1. 事前交渉仮説	首長与党率
		首長得票率
議会制度	2. 議案提出要件仮説	定数
		会派数
選挙制度	3. 選挙サイクル仮説	選挙前年
	4. 政党化促進仮説	複数選挙区方式
議会改革	5. アイディア受容仮説	議会基本条例
	6. 議会への住民参加仮説	議会報告会
政策立案環境	7. 議会サポート体制仮説	事務局調査部門職員数/議員

第4章 データと分析方法

本章では、第1節で仮説検証に用いる変数とデータを詳説したうえで、それらを整理する。第2節では仮説の検証方法を説明する。

第1節 変数とデータ

本稿のデータの多くは、筆者が2019年夏に実施した「地方議会の立法活動に関する調査」（以下、地方議会調査とする。）によって入手した。地方議会調査は、2015年度国勢調査において人口が20万人以上であった109市と23の東京都特別区を合計した132自治体（以下、大都市自治体とする。）を対象に2019年7月30日から同年8月30日（締切日）の期間に実施したものである²⁰。調査票は各自治体の議会事務局宛に郵送し、郵送または電子データによって回収した。調査票の記入については、質問項目が客観的なデータであることから、特定の役職者に依頼するのではなく各議会事務局の担当者に依頼する形式をとった。最終的に115自治体から調査票を回収したが、調査票の提出が遅延する旨の連絡がなく、調査期間終了後に受領した2自治体の調査票については、分析対象から除外した²¹。したがって、調査票の有効回収数は、113（回収率85.6%）であった。なお、本稿においては、この113自治体を「調査回答自治体」と呼ぶこととする。

本稿のデータは、2015年から2018年までの調査回答自治体の議会を対象としたものである。分析対象期間がこの4年間となったのは、主に地方自治体の選挙サイクルと地方議会調査の回収率を考慮した結果である。地方自治体の首長及び議会議員選挙は原則として4年に1度実施されるため、自治体の政治的状況を重要な変数として取り入れている本稿にとっては4年間分のデータを収集することが最低限の条件であった。分析に必要なデータを容易に収集できるのであれば、大規模なデータセットを用いて分析を行うことが望ましいが、本稿で使用するデータには外部データベースを利用して入手することのできないデータが含まれており、データ取得手段としてアンケート調査を実施せざるを得なかった。そのため、調査対象者の負担を考慮の上、研究分析に必要な最低限のデータを取得することとした。

分析で用いる従属変数は、調査回答自治体の議会において、議員によって提出された政策型条例案の数（以下、議員提出政策型条例案数とする。）と議員によって提出された政策型条例案の可決数（以下、議員提案政策型条例案可決数

²⁰ 調査票では8月21日を締切日に指定したが、最終的には8月30日に締切日を変更した。

²¹ なお、8月30日までに調査票の郵送が間に合わなかった自治体については、8月30日以前に提出遅延の連絡があった1自治体のみを有効回収として取り扱った。

とする。)である。本稿では「政策型条例案」を、同様の調査を行なっている『議会改革白書』等に倣い、「条例案のうち、議員の地位や活動に関連する事項や公共サービス提供のあり方に直接関連しない事項を定めるものを除く条例案（改正案を含む）」と定義した。これら二つのデータは、地方議会調査によって取得した。

次に分析で用いる独立変数について、前章で提示した順に詳述する。

理論仮説 1 では、具体的な独立変数として首長与党率と首長得票率を用いる。首長与党率は、首長選挙において当該首長を支持又は推薦した国政政党が各議会において有している議席率と定義し、各年の 6 月定例会開始日又は 6 月 1 日を基準時として地方議会調査及び地方自治総合研究所の『全国首長名簿』によってデータを取得した。首長得票率についても同様の基準時におけるデータを『全国首長名簿』によって取得した²²。

理論仮説 2 では、具体的な独立変数として議員定数と議員定数の 12 分の 1 以上の議員を有する会派の数（以下、会派数とする。）を用いる。これらは地方議会調査によってデータを取得した。

理論仮説 3 と 4 では、具体的な独立変数として、議員選挙前年ダミー（以下、選挙前年ダミーとする。）と市域複数選挙区ダミーを用いる。本稿は、選挙前年ダミーを、議会の解散が行われないと仮定した場合に想定される議会議員選挙実施年の前年と定義し、議会の解散が行われた年の前年については、当初から想定されていた議会議員選挙の前年に該当する場合を除き、ダミー変数としては取扱っていない。議員選挙前年か否かの判断は『全国首長名簿』を参考に行なった。

理論仮説 5 と 6 では、具体的な独立変数として、議会基本条例ダミー、議会報告会等の実施ダミー（以下、議会報告会ダミーとする。）を用いる。本稿では、議会報告会等を、名称の違いに関わらず議会活動について市民に報告する場と定義する。なお、分析に際し、議会報告会ダミーは、議員によって政策型条例案が提出された年の前年におけるデータを用いる。これは、議員が政策型条例案を提出・可決した結果として議会報告会等が実施されるという因果関係が成り立ちうるためである。議会基本条例ダミーについては、各年の 6 月定例会開始日又は 6 月 1 日を基準時として地方議会調査によってデータを取得した。議会報告会等の実施の有無についても地方議会調査によってデータを取得した。

理論仮説 7 では、具体的な独立変数として、議員一人当たりの議会事務局調査部門職員数を用いる。本稿では、議会事務局の調査部門職員数を、各自治体の議会事務局において調査研究に関する事務を処理する部署の職員数（非正規を含む）を議員定数で除した値と定義し、各年の 6 月定例会開始日又は 6 月 1 日を基準時として地方議会調査によってデータを取得した。

²² 首長選挙が無投票であった場合には、得票率を 100%として扱った。

本節の最後に統制変数について簡単に紹介する。本稿では統制変数として、財政力指数、第1次産業従事者割合、65歳以上人口割合を用いる。財政力指数は、総務省が実施している「地方財政状況調査」からデータを取得した。なお、2018年のデータについては2017年のデータを代用している。第1次産業従事者割合と65歳以上人口割合は、2015年度に実施された「国勢調査」のデータを用いている。

変数の一覧と記述統計は、以下の通りである（表6及び表7）。

表 6：変数一覧

理論仮説	独立変数	内容	出所
1	首長与党率	首長選挙において当該首長を支持又は推薦した国政政党が議会において有している議席率。	「全国首長名簿」
	首長得票率	首長選挙における当該首長の得票率。	「全国首長名簿」
2	議員定数	当該議会における議員定数。	「地方議会調査」
	会派数	議員定数の12分の1以上の議員を有する会派の数。	「地方議会調査」
3	選挙前年ダミー	議会の解散が行われないと仮定した場合に、議会議員選挙の前年に該当する年。議会の解散が行われた年の前年は原則として含まない。	「全国首長名簿」
4	市域複数選挙区ダミー	自治体の区域を複数の選挙区に分割して議会議員選挙を行う自治体。	
5	議会基本条例ダミー	議会基本条例を制定している議会。	「地方議会調査」
6	議会報告会ダミー	議会報告会等（名称の違いに関わらず議会活動について市民に報告する場）を（当該年の前年に）実施した議会。	「地方議会調査」
7	議員一人当たり調査部門職員数	当該自治体の議会事務局において調査研究に関する事務を処理する部署の職員数（非正規を含む）を議員定数で割った数。	「地方議会調査」

表 7：記述統計

変数名	観測数	平均	標準偏差	最小値	最大値
議員提出政策型条例案数	452	0.576	1.446	0	12
議員提出政策型条例案可決数	452	0.175	0.430	0	3
首長与党率	452	32.866	32.575	0	100
首長得票率	452	63.005	16.807	26.500	100
議員定数	452	39.704	11.132	25	86
会派数	452	4.578	1.060	2	7
選挙前年ダミー	452	0.25	0.434	0	1
市域複数選挙区ダミー	452	0.142	0.350	0	1
議会基本条例ダミー	452	0.534	0.500	0	1
議会報告会開催回数	452	1.286	3.147	0	21
選挙前年×議会報告会開催回数	452	0.326	1.716	0	21
議員一人当たり調査部門職員数	452	0.133	0.071	0	0.367
財政力指数	452	0.794	0.196	0.320	1.520
1次産業従事者割合	452	1.655	1.530	0.045	6.321
65歳以上人口割合	452	25.236	3.054	17.573	33.565
区ダミー	452	0.169	0.375	0	1

第2節 分析方法

本稿では、2015年から2018年までの113の調査回答自治体議会に関するパネルデータを使用した回帰分析を行う。従属変数は、議員提出政策型条例案数及び議員提出政策型条例案可決数という0以上の整数をカウントしたものである。そこで、本稿の回帰分析には、カウントデータの一般的な分析手法であるポアソン回帰モデル又は負の二項回帰モデルを用いる²³。また、本稿が時間変化に影響を受けない変数を独立変数としていることから、両モデルは変量効果モデルによって推定する。

ポアソン分布は、(1)式のように表される。iは、調査回答自治体、tは年を意味する。 y_{it} は、i自治体のt年におけるイベント発生件数（議員提出政策型条例案数又は議員提出条例案可決数）、 λ_{it} は、i自治体のt年における期待発生件数を表す。

ポアソン分布においては、期間内の期待発生件数が分散に等しい($\lambda_{it} = \sigma_{it}^2$)と仮定されるが、過分散の場合に、こうした仮定を置くことは妥当ではない。そこで、過分散の場合には負の二項分布を用いる。すなわち、過分散がガンマ分布に従う観察されない異質性に起因すると仮定し、 $\sigma_{it}^2 = \lambda_{it} + \alpha\lambda_{it}^2$ とする。

負の二項回帰モデルにおいて、過剰分散パラメータ α が0であるという帰無仮説が尤度比検定によって棄却された場合には、負の二項回帰モデルを採用し、棄却されない場合には、ポアソン回帰モデルを採用した（Cameron and Trivedi 2010）。具体的には、従属変数が議員提出政策型条例案数の場合には、負の二項回帰モデルを採用し、従属変数が議員提出政策型条例案可決数の場合には、ポアソン回帰モデルを採用した²⁴。

係数 β は、(2)式を最尤法によって推定することで算出する²⁵。 $x_{j,it}$ ($j = 1, 2 \dots k$)は、自治体iのt時点における独立変数を表す。 ε_{it} は、自治体iのt時点における誤差項であり、時間を通じて一定な u_i （個体効果）と時間によって変化する v_{it} で構成される。

$$P(y_{it}) = \frac{e^{-\lambda_{it}} \lambda_{it}^{y_{it}}}{y_{it}!} \quad y = 0, 1, 2, \dots \quad (1) \text{式}$$

$$\ln \lambda_{it} = \beta_0 + \beta_1 x_{1,it} + \dots + \beta_k x_{k,it} + \varepsilon_{it} \quad (2) \text{式}$$

$$\begin{aligned} \varepsilon_{it} &= u_i + v_{it} \\ \text{cov}(u_i, x_{j,it}) &= 0 \end{aligned}$$

²³ 築山（2014）も、同様のモデルを選択している。

²⁴ パネルデータを用いた回帰分析では、特定のクラスター内で観測値が相関する恐れがあるため、統計ソフトのオプションとして自治体ごとにクラスター化したロバスト標準誤差を利用できる。ポアソン回帰モデルについては、ロバスト標準誤差を用いている。

²⁵ 統計ソフトStataを用いて推定を行った。なお、重回帰分析においては、変数相互に相関が存在するため、多重共線性の問題を考慮しなければならないが、VIF（分散拡大係数）を算出したところ、全ての変数においてVIF<5であり、多重共線性の問題は生じていない。

第5章 分析結果とその考察

本章では、第1節と第2節で従属変数ごとに推定結果をまとめ、仮説の妥当性を考察する。そして、第3節で本稿から得られる知見をまとめるとともに、本研究の含意を述べる。

第1節 議員による政策型条例案の提出

表 8 : 推定結果

従属変数	議員提出政策型条例案数			議員提出政策型条例案可決数		
	係数	標準誤差	p値	係数	標準誤差	p値
議員提出政策型条例案数				1.196	0.749	0.110
首長与党率	-0.004	0.005	0.496	0.002	0.004	0.619
首長得票率	0.013	0.009	0.128	0.004	0.008	0.667
議員定数	-0.004	0.020	0.818	-0.002	0.017	0.903
会派数	-0.222	0.123	0.071*	-0.113	0.139	0.417
選挙前年ダミー	0.363	0.141	0.010**	0.076	0.208	0.715
市域複数選挙区ダミー	1.094	0.609	0.072*	0.759	0.415	0.068*
議会基本条例ダミー	-0.033	0.295	0.910	-0.098	0.34	0.774
議会報告会ダミー	0.175	0.348	0.615	0.465	0.265	0.079*
議員一人当たり調査部門職員数	1.024	2.252	0.649	1.881	2.252	0.404
財力指数	-2.127	0.797	0.008***	1.275	1.300	0.327
1次産業就業者割合	-0.317	0.135	0.018**	-0.035	0.110	0.751
65歳以上人口割合	-0.138	0.061	0.023**	0.127	0.060	0.035**
(定数項)	8.125	2.717	0.003	-7.067	2.468	0.004
N	452			452		
Log lik.	-352.629			-187.426		
LR test of alpha = 0 :	Chibar2(01)=91.40***			Chibar2(01)=0.00		

***:p<0.01, **:p<0.05, *:p<0.1

表8は、議員による政策型条例案の提出と議員によって提出された政策型条例案の可決を規定する要因についての推定結果である。本節では議員による政策型条例案の提出がいかなる要因によって規定されているのかについて、仮説の順に見ていく。

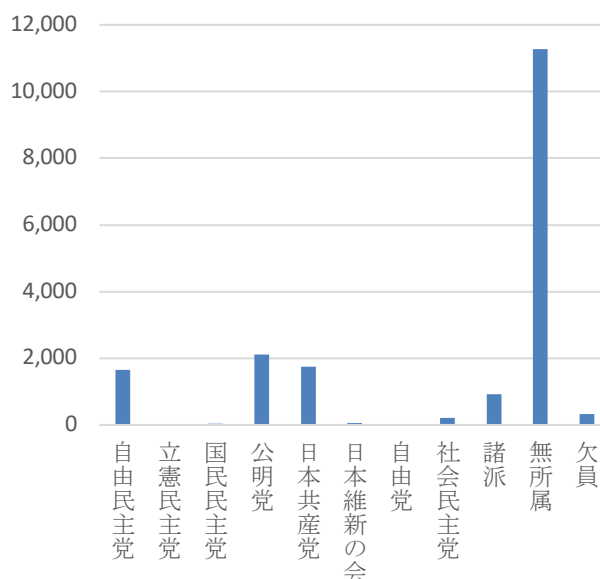
執政制度の観点から構築した理論仮説1については、統計的に有意な結果は得られなかった。この結果からは、仮説自体が誤りであった可能性を指摘できる。すなわち、首長与党率や首長得票率の高低に関係なく、首長は議会議員との事前交渉を柔軟に行っている可能性がある。得票率の高さを背景に議員との事前調整を軽視すれば、首長は有権者から独断的だというネガティブな評価を受け、次回の選挙に影響が出るかもしれない。当該自治体に非常に深刻な行政課題が存在し、有権者の多くが首長の手腕に期待しているような例外的な場合を除けば、首長と議会の関係は相互協力関係にあると言えるのかもしれない。

ただし、その一方で、本稿では変数の操作化に課題があった可能性も指摘できる。すなわち、いわゆる首長与党の捕捉が不十分であった可能性である。本稿は、首長与党を選挙時の支持・推薦関係をもとに特定した。しかし、こうした特定方法では国政政党の系列に属さない地方会派の動向を捉えられない。図5が示すように、市議会レベルでは政党に所属しない議員も相当数存在しており²⁶、こうした議員によって組織された会派の動向が首長にとっては大きな意味を持つ。したがって、こうした地方会派と首長との関係をデータとして捉えることができれば、実証分析の結果は変化する可能性があるだろう。

議会制度の観点から構築した理論仮説2については、会派数で統計的に有意な結果が得られた。もっとも、仮説の想定とは異なり、会派数が増加すれば、提出数が減少するという結果が得られている。この点については、会派数の細分化がもたらす弊害を指摘できるだろう。通常、会派数が多くなるほど、一つの会派に所属する議員の数は相対的に減少する。したがって、議員の立法活動が会派を中心に行われているとすれば、会派が細分化すると、会派所属議員が立法活動に要するコスト（時間や労力）は増加する。また、議会事務局のサポート体制との関係では、会派の増加によって、議会事務局から十分なサポートを得られないことも考えられる²⁷。さらに、特定の政党の系列にある会派が複数の会派に分裂するような場合、分裂した各会派は、政党組織の持つ資源（人員や専門スタッフなど）を政策立案のために利用しにくくなるだろう。こうした会派の細分化に伴う政策立案コストの増加が、議員の立法活動を阻害する要因となっていると考えられる。

選挙制度の観点から構築した理論仮説3及び4については、統計的に有意な結果を得ることができた。この点については、次節において考察を加える。

図5：市議会議員の党派別議員数



(出典) 総務省「議員及び長の所属党派別人員調」
をもとに筆者作成。
平成30年12月31日現在。

²⁶ ただし、図5のデータは立候補時の届け出をもとにしているため、実際に政党に所属する議員の数はこれよりも幾分か多いと思われる。

²⁷ 例えば、従前1人の議会事務局スタッフが担当していた会派が二つの会派に分裂した場合、当該スタッフは二つの会派を担当することになり、その結果、当該各会派が利用することのできる人力的なサポートは半減してしまう可能性がある。

議会改革というアイデアの観点から構築した理論仮説 5 及び 6 については、統計的に有意な結果を得ることはできなかった。もっとも、本稿は議会改革というアイデアを形式的に受容しただけでは、議員の行動は変化しないと想定しているため、仮説 5 については当初の想定どおりであった。

議会の政策立案環境という観点から構築した理論仮説 7 についても統計的に有意な結果を得ることはできなかった。こうした推定結果からは、どの自治体においても議会事務局によるサポート体制が議員の政策立案環境を改善するほどには機能していないと言えるかもしれない。筆者は、議会事務局によるサポート体制を量ではなく質的な側面で捉えることを目的に、先述の地方議会調査の中で、議会事務局に公共政策系大学院や法科大学院を卒業した者がどの程度在籍しているのかを調査した。表 9 にあるように、その数は 113 の調査回答自治体で数名程度であり、決して多いとは言えない。こうした状況を踏まえると、第 28 次地方制度調査会の答申にもあるような「専門的能力を有する職員の養成・確保」（「地方の自主性・自律性の拡大及び地方議会のあり方に関する答申」）がいまだに十分ではないと評価できるだろう。

表 9：公共政策系大学院又は法科大学院卒業者の在籍数

	公共政策系大学院または 法科大学院の卒業者の在籍数（人）
2014年	5
2015年	2
2016年	2
2017年	2
2018年	2

（出典）「地方議会調査」をもとに筆者作成。

第2節 議員によって提出された政策型条例案の可決

本節では議員によって提出された政策型条例案の可決がいかなる要因によって規定されているのかについて見ていく。なお、ここでは議員によって提出された政策型条例案の数を統制変数として投入している。

理論仮説1、2、3については、統計的に有意な結果を得ることができなかったが、このこと自体は仮説の想定した通りであった。理論仮説3は仮説で想定した通りの結果となっており、選挙前年には各会派や各議員は自身の政策的な立場を明確にするため、「立場表明」(position taking)としての議案提出行動を行っているのだろう。そのため、提出された議案の数が増加する一方で議会内では議案の可決につながるような合意を形成することが困難であるようだ。

理論仮説4については、統計的に有意な結果を得ることができた。仮説で想定した通り、政党化を促進する選挙方式を採用した議会では、政策型条例案の提出と可決の双方が増加していることがわかる。

理論仮説5及び6については、仮説の想定した結果が得られた。すなわち、形式的に議会改革のアイデアを受容しても議員の立法活動は活性化しない。その一方で、議員の再選可能性と結びついた「議会への住民参加」が進むと議員による政策型条例案の可決が増加することがわかった。ただし、こうした「議会への住民参加」は、政策型条例案の提出には影響を与えておらず、可決にのみ影響を与えている。ここから示唆されることは、「議会への住民参加」が議会内の合意形成を促進しているということだろう。より具体的な変数である議会報告会等について検討してみると、議会報告会等では、議員が支持者以外に対しても議会活動を報告しているということが重要だと思われる。議会報告会等では、支持者向けの活動報告会とは異なり、議会としての実績が評価される。議会として何をしたのかということである。議案を提出しただけでは有権者の支持を得ることができない。そのため、議員には合意を形成するインセンティブが生まれ、議員は、議会としての実績を作ろうと連携して行動するのだと考えられる。

最後に、仮説7については統計的に有意な結果は得られなかった。前節の結果及び考察と合わせて考えれば、全ての大都市自治体において議員の政策立案環境が良好とは言えず、その結果、提出数と可決数の双方において統計的に有意な結果が得られなかったと考えられるだろう。

第3節 立法活動を促進するインセンティブ構造

前節で得られた仮説検証の結果は、選挙制度や議会改革の観点から提示した仮説の妥当性を裏付けるものであったと言えるだろう。そして、これらの仮説は、議員の再選に比較的大きな影響を与える制度や仕組みであるという点で共通している。

選挙制度の観点からは、議会選挙における複数選挙区方式の導入が、政党の役割を大きくし、議員の立法活動を促進していることを示唆している。これは、議員の行う立法活動が政党に対する有権者の評価と議員に対する政党内の評価を向上させ、議員自身の再選と昇進に貢献するからだと考えられる (Cox and McCubbins 2005、根本・濱本 2013)。

議会改革の観点からは、議会報告会等の実施が、議員と一般有権者の接触機会を増加させることで、議員の立法活動（特に議会内の合意形成）を促進していることを示唆している。これは、議会報告会等が、有権者が現職議員による立法活動を評価あるいは批判する場として機能しているからではないかと考えられる。そうした場での有権者からの評価や批判は、議員にとって、少なくとも心理的な面で、自身の再選への影響を懸念させるものであるだろうし、政策立案や政策研究に取り組む意欲を駆り立てることもあるだろう。

つまり、本稿の議論は、議員が再選や昇進といった目標を達成するために立法活動を行なっている側面があることを示唆している。したがって、議員の立法活動を活発化させようとするならば、議員の立法活動がそうした行動目標に影響を与えるような制度や仕組みをつくり、立法活動のインセンティブを生み出すことが重要だと言えそうだ。

本稿はどのような選挙制度改革が望ましいか、あるいは、どのような議会改革が望ましいかといった規範的な議論を目的とするものではない。したがって、そうした議論をここで展開するつもりはないが、本稿の最後に現在の議論の動向について2点だけ若干の言及をしておきたい。

第一に、総務省に設置された「地方議会・議員に関する研究会」は、その報告書において、比較的規模の大きい基礎自治体の議会については、比例代表選挙の導入あるいは制限連記制と（必要に応じた）選挙区の設置という2案の検討を提案している²⁸。これらは、議会の政党化や議員間のグループ化を促進し、実効的な代表選択を可能にしようとするものである。本稿の議論からは、こうした選挙制度改革は議員の立法活動を促進する可能性が高いと評価できるだろう。つまり、有権者の立場からは、政策本位の代表選択が可能になると考えられる。

²⁸ 小規模自治体を念頭に、投票方法については単記非移譲式（現行制度）を維持し、選挙区の設置を進める案も提案されている。

もつとも、こうした議論に対しては、様々な方向から問題点が指摘されていることに注意が必要である²⁹。地方議会における選挙制度改革は、多様な視点から議論されるべき事柄であり、本稿で得られた知見は、そうした議論を行う上での一つの材料に過ぎないということを述べておきたい。

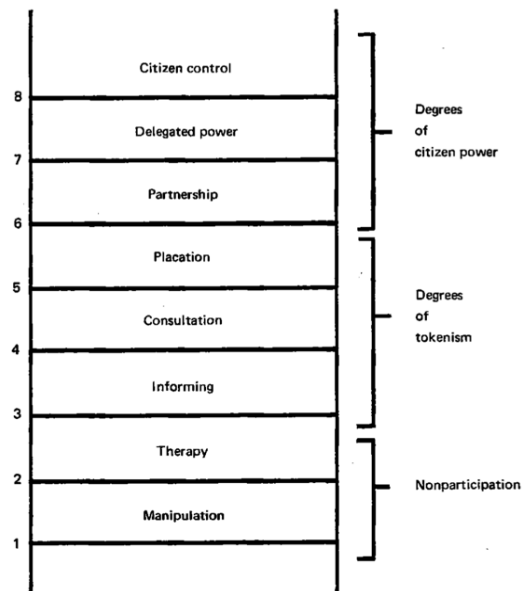
第二に、全国の地方議会では議会改革の一環として様々な取り組みがなされている。本稿の議論からは、「開かれた議会」あるいは「議会への住民参加」を促進する取り組みが議会の立法活動を促進しうると言えるだろう。

図6は、アメリカの社会学者アーンスタインが提唱する「市民参加の梯子」(Eight Rungs on a Ladder of Citizen Participation)である³⁰。上に行くほど市民参加がその実効性を増していく構造になっている。

最近では地方議会の情報公開が進み、市民は自治体の広報誌やインターネットを利用して議事の内容や議案に対する各議員の議決態様を知ることができるようになってきた³¹。つまり、多くの地方議会が Informing (情報提供) の段階に進んでいる。本稿で取り上げた議会報告会等は、その運用方法によっても異なるが、Informing (情報提供) から Placation (形式的な参加機会拡大) の段階にあると思われる。

現行の地方自治制度を前提にすれば、Citizen Control (住民主導) や Delegated power (部分的な権限移譲) を実現することは難しい。したがって、立法活動の活性化という観点からは、少なくとも、議員と住民が何らかの形で接触し、双方の対話が成立する Placation (形式的な参加機会拡大) へと議会改革が進展することが期待される。

図 6：市民参加の梯子



(出典) Arnstein, S. (1969) *A ladder of citizen participation*. *Journal of American Institute of Planners*, 35(4), s. 216-224.

²⁹ 例えば、木寺(2018)、辻(2018)、平野(2018)を参照。

³⁰ なお、Arnstein(1969)に関する訳語は、牧瀬(2019b)を参考にしている。

³¹ 早稲田大学マニフェスト研究所が実施した「議会改革度調査2013」(1,444の都道府県及び市区町村が調査に回答。)によると、本会議の会議録をインターネット又は紙媒体で公開している自治体は全体の8割を超え、議案に対する議員の議決態様をインターネット又は紙媒体で公開している自治体は、全体の約半数であった。調査結果の概要は早稲田大学マニフェスト研究所ホームページ (http://www.maniken.jp/gikai/2013theme_kaigiroku1.pdf) を参照。2019年12月30日最終アクセス。

おわりに

本稿は、これまでの先行研究が注目してこなかった大都市自治体を対象に議員の立法活動を分析した。その結果、議員による政策型条例案の提出・可決行動が選挙制度や議会改革の内容によって規定される部分があることがわかった。特に、議会改革の一環として進められる「議会への住民参加」が議員の立法活動を促進するという本稿の結論は、これまで規範的な議論が先行してきた「議会改革論」に新たな知見を提供したと言えるだろう。本稿の理論的枠組みの観点からは、「再選」という議員の基本的な行動目標が、議員の立法活動を説明する重要な要素であることが示唆されたと言えるだろう。

もっとも、こうした結果や含意は、2014年から2018年までの4年間という非常に限られた期間における分析結果を反映したものである。したがって、今後の課題は、より長期のパネルデータを用いた分析を行うことである。より長期のパネルデータを用いることができれば、より一般性の高い結論を得られる。特に、大都市自治体が、中核市から政令指定都市へと移行し、議員選出方式に変化が生じた場合に、議員の立法活動に変化が生じるのかという点は分析されるべき今後の課題である。

また、今回は、地方議員の行動を主に制度の観点から説明することを試みたが、例えば、首長や議長の性格・属性、議会における女性議員の比率といった多様な要素が議会としての立法活動に影響を与えていることも考えられる。したがって、各議会の特徴をより詳細に分析し、議会あるいは議員の活動に影響を与えうる様々な要因を見つけ出す必要性も大きいだろう。

謝辞

本論文は筆者が早稲田大学大学院政治学研究科公共経営専攻に在籍中の研究成果をまとめたものである。同専攻教授片山善博先生には、2年間にわたり、メイン・アドバイザーとして豊富な実務経験に基づく貴重なご助言・ご指導を戴いた。同専攻教授山田治徳先生にはサブ・アドバイザーとしてご助言を戴くとともに本論文の細部にわたるご指導を戴いた。同専攻教授小原隆治先生には2018年度のサブ・アドバイザーとして研究のあり方をご指導戴いた。諸先生方に対し、ここに深謝の意を表す。

本研究は全国の議会事務局から提供されたデータをもとに行われた。アンケート調査にご協力いただいた議会事務局の各位に感謝申し上げます。

本研究を進めるにあたり、家族、友人、そして、本学の諸先輩方には様々な面で支えていただいた。特に研究の前途がひらけず挫折感に苛まれていた私を叱咤激励してくれた家族、友人、諸先輩方に深い感謝の意を表したい。

参考文献等

- 赤井伸郎・佐藤主光・山下耕治（2003）『地方交付税の経済学——理論・実証に基づく改革』有斐閣。
- 秋吉貴雄・伊藤修一郎・北山俊哉（2010）「公共政策学の基礎」有斐閣。
- 井川博（2014）「日本における地方分権と地方議会改革」『日本地域政策研究』13号、pp. 4~13。
- 磯崎初仁・金井利之・伊藤正次（2014）『ホーンブック 地方自治（第3版）』北樹出版。
- 磯崎初仁（2017）「『政策に強い議会をつくる』——議会基本条例のその先へ」『ガバナンス』2017年5月号、ぎょうせい。
- 稲継裕昭（2000）『人事・給与と地方自治』東洋経済新報社。
- 岩名秀樹・駒林良則（2009）「議会基本条例の可能性—三重県議会基本条例を例に一」三重県議会・編著、三重県議会改革推進会議・監修『三重県議会—その改革の軌跡 分権時代を先導する議会を目指して』公人の友社、pp. 84-135。
- 宇賀克也（2017）『地方自治法概説（第7版）』有斐閣。
- 江藤俊昭（2011）「地方議会改革—自治を進化させる新たな動き」学陽書房。
- 大森彌（2002）『分権改革と地方議会（新版）』ぎょうせい。
- 片山善博（2002）「地方議会改革の重要性」『市民社会と地方自治』慶應義塾大学出版会、pp. 119-137。
- 河村和徳（2011）「地方政治」平野浩・河野勝 編『新版 アクセス日本政治論』日本経済評論社 pp. 230-246。
- 北村亘（2004）「都道府県の法定外税導入の分析」『レヴァイアサン』第35号、pp. 30-58。
- 木寺元（2012）『地方分権改革と政治学』有斐閣。
- 木寺元（2018）「誰がための選挙制度改革？——『街灯の下で鍵を探す』議論にならないために」『都市問題』2018年5月号。
- 河野勝（2002）『制度』東京大学出版会。
- 酒井克彦（1999）「市町村会議員の自治体政策過程での役割に関する一考察—石川県内の市町村を対象として—」『日本公共政策学会年報 1999』（<http://www.ppsa.jp/pdf/journal/pdf1999/1999-01-019.pdf>）2019年12月30日最終アクセス。
- 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。
- 全国市議会議長会「市議会の活動に関する実態調査結果」（<http://www.si-gichokai.jp/research/jittai/index.html>）2020年1月4日最終アクセス。
- 総務省（2017a）「地方議会・地方議員に関する研究会報告書（本文）」（https://www.soumu.go.jp/main_content/000495620.pdf）2019年12月20日最終アクセス。
- 総務省（2017b）「地方議会・地方議員に関する研究会報告書（参考資料）」

(https://www.soumu.go.jp/main_content/000495621.pdf) 2019年12月20日最終アクセス。

総務省 (2018) 「議員及び長の所属党派別人員調」
(https://www.soumu.go.jp/senkyo/senkyo_s/data/syozoku/h30.html) 2019年12月20日最終アクセス。

総務省「地方財政状況調査」
(https://www.soumu.go.jp/iken/jokyo_chousa_shiryo.html) 2020年1月4日最終アクセス。

総務省「地方自治月報 第58号」
(https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/bunken/geppou58.html) 2020年1月4日最終アクセス。

総務省統計局「平成27年国勢調査」
(<https://www.stat.go.jp/data/kokusei/2015/kekka.html>) 2020年1月4日最終アクセス。

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。

曾我謙悟 (2012) 「政党・会派・知事与党」『レヴァイアサン』51号、pp.114-135。

曾我謙悟 (2013) 『行政学』有斐閣。

曾我謙悟 (2019) 『日本の地方自治』中公新書。

建林正彦 (2004) 『議員行動の政治経済学—自民党支配の制度分析』有斐閣。

築山宏樹 (2014) 「地方議員の立法活動」『年報政治学』65巻2号 pp.185-210。
第28次地方制度調査会「地方の自主性・自律性の拡大及び地方議会のあり方に関する答申」
(https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/singi/chihou_seido/singi/pdf/No28_tousin_051209.pdf) 2019年12月20日最終アクセス。

地方自治総研 (2016) 「全国首長名簿 (2015年版)」
(<http://jichisoken.jp/publication/researchpaper/116/>) 2020年1月4日最終アクセス。

地方自治総研 (2018) 「全国首長名簿 (2017年版)」
(<http://jichisoken.jp/publication/researchpaper/124/>) 2020年1月4日最終アクセス。

地方自治総研 (2019) 「全国首長名簿 (2018年版)」
(<http://jichisoken.jp/publication/researchpaper/126/index.html>) 2020年1月4日最終アクセス。

辻陽 (2018) 「旧民主党と都道府県議会会派」『都市問題』2018年5月号。

辻陽 (2019) 『日本の地方議会』中公新書。

辻清明 (1976) 『日本の地方自治』岩波新書。

中條美和 (2010) 「地方政治における『ボス議員』の影響力の変化」『都市問題』2010年5月号。

中谷美穂 (2009) 「地方議会の機能とエリートの政治文化—議員提出議案に関する分析—」『選挙研究』25巻1号、pp.24-46。

- 名取良太 (2003) 「二元代表制の政治過程——政策選好・影響力・政策アウトプット」『都市問題』第 94 巻第 11 号 pp. 79-102。
- 名取良太 (2004) 「府県レベルの利益配分構造——地方における政治制度と合理的行動」大都市圏選挙研究班『大都市圏における選挙・政党・政策——大阪都市圏を中心に』関西大学法学研究科、研究叢書 27 冊、pp. 31-75。
- 根本邦朗・濱本真輔 (2013) 「選挙制度改革による立法活動の変容 —質問主意書と議員立法—」『レヴアイアサン』52 号、pp. 116-142。
- 野村稔 (1993) 「政策立案、決定機能と議会事務局、図書館の充実」西尾勝・岩崎忠夫編『地方政治と議会』ぎょうせい、pp. 187-203。
- 長谷部恭男 (2001) 『憲法 (第 2 版)』新世社。
- 濱崎晃・川崎市 (2010) 「地方分権転換期日本における地方議会の政策立案機能強化の処方箋—2 つの事例研究から—」『公共経営研究 e』。
- 平野淳一 (2012) 「市長の経歴・党派制の変容」『年報政治学』47 巻 pp. 89-114。
- 平野淳一 (2018) 「首長選挙と政党政治——地方議会の選挙制度改革が首長選挙に与える影響」『都市問題』2018 年 5 月号。
- 平野浩 (2011) 「選挙」平野浩・河野勝編『新版アクセス日本政治論』日本経済評論社、pp. 194-212。
- 廣瀬克哉 (2013) 『議会改革白書 2013 年版』生活社。
- 廣瀬克哉 (2014) 『議会改革白書 2014 年版』生活社。
- 廣瀬克哉 (2015) 『議会改革白書 2015 年版』生活社。
- 廣瀬克哉 (2016) 『議会改革白書 2016 年版』生活社。
- 福元健太郎 (2004) 「国会議員の入場と退場：1947-1990」『選挙研究』19 巻 pp. 101-173。
- 牧瀬稔 (2019a) 「明確な定義のない『議会改革』」『日経グローバル』362 巻、pp. 46-47。
- 牧瀬稔 (2019b) 「議会はどこまで『住民参加』になっているか」『日経グローバル』370 巻、pp. 44-45。
- 増田正 (2007) 「群馬県の市議会における立法過程分析」『地域政策研究』10 巻 2 号。
- 待鳥聡史 (2015) 『代議制民主主義』中公新書。
- 馬渡剛 (2010) 『戦後日本の地方議会——1955～2008——』ミネルヴァ書房。
- 馬渡剛 (2012) 「日本の地方議会・議員の特性」根本俊雄 編『比較地方政治』志學社 pp. 204-240。
- 村松岐夫 (1988) 『地方自治』東京大学出版会。
- 村松岐夫・伊藤光利 (1986) 『地方議員の研究』日本経済新聞社。
- 森脇俊雅 (2013) 『日本の地方政治—展開と課題—』芦書房。
- 若田恭二 (1981) 『現代日本の政治と風土』ミネルヴァ書房。

Arnstein, S. (1969) *A ladder of citizen participation*. Journal of American Institute of Planners, 35(4), pp. 216-224.

Cameron, Adrian Colin. & Trivedi, P. K. (2010) *Microeconometrics using Stata Revised Edition*. College Station, Tex: Stata Press.

- Carey, John M & Shugart, Matthew Soberg (1995) *Incentives to cultivate a personal vote: A rank ordering of electoral formulas*. Electoral Studies. Vol.14 (4), pp.417–439.
- Cox, Gary W., McCubbins, Mathew D (2005) *Setting the agenda [electronic resource] : responsible party government in the U.S. House of Representatives* Cambridge ;, Cambridge University Press.
- Fenno, Richard F., Jr. (1978) *Home Style: House Members in Their Districts*. Little, Brown.
- Goldstein, Judith. & Keohane, Robert O. (1993) *Ideas and foreign policy : beliefs, institutions, and political change*, Cornell University Press.
- Kiewiet, D.R and M D. McCubbins. (1988) *Presidential Influence on Congressional Appropriations Decisions*. American Journal of Political Science 32, pp.713-736.
- Mayhew, David R. (2004) *Congress : The Electoral Connection Second Edition*. New Haven : Yale University Press. (岡山裕訳 (2013) 『アメリカ連邦議会—選挙とのつながりで』 勁草書房。)
- Shugart, M (2001) *Electoral 'efficiency' and the move to mixed-member systems*. Electoral studies. 20 (2), 173–194.
- Tsebelis. George. 2002. *Veto Players : How Political Institutions Work*. Princeton University Press. (眞柄秀子・井戸正伸 [監修] (2009) 『拒否権プレイヤー —政治制度はいかに作動するか』 早稲田大学出版部。)