

「都道府県議会における議会事務局の体制が議員提出条例案に及ぼす影響について」

松本 雄一

1 リサーチ・クエスチョン

「なぜ議員の政策立案能力は変化するのか」

2 はじめに

本稿では、議会事務局の体制の充実により、議員の立法機能が向上したかどうかを検証する。立法機能を幅広く解釈した場合、議員の首長への要望活動、本会議又は委員会での質問、意見書及び決議による議会の意思表示、予算案や知事提出条例といった議案の修正などもあるが、「多元的な議会活動のなかでも、行政の監視機能にもまして、本来最も重要なのは立法機能の発揮であり、有権者の声や住民のニーズを的確に吸い上げ、議会ないし議員自らがそれを具体的な政策や条例として立法化していく取組みが肝要¹⁾」であるため、本稿では、議員提出条例を分析対象とする。

平成12年の第一次地方分権改革によって、自治体の事務の大きな割合を占めていた機関委任事務が廃止され、法定受託事務と自治事務に事務区分の再編が行われた。法的受託事務は自治体事務となり、従来、国の事務であるため条例を制定できないとされてきた機関委任事務の旧領域においても条例を制定できることとなった。

議員が提出する条例には議会内部に関する条例も含まれているが、立法機関としての能力がより試される行政関係条例案について都道府県間での提出数に差が見られることから、その影響を分析したい。

3 先行研究と本件研究の意義

(1) 先行研究

①中谷(2009)は、政策条例数をパフォーマンス指標として取り上げ、その規定要因として議会内の立法型役割意識の程度、首長と議会との是々非々意識といった政治的文化変数を用いて以下の仮説を立て検証した。

なお、中谷のいう「政策条例」は、先の「行政関係条例」と同じ意味である。

<仮説1>立法型の役割意識が共有されている議会ほど、政策条例数が多い。

<仮説2>首長と議会の間、是々非々の意識共有がなされている自治体ほど、政策条例数が多い

<仮説3>議員定数が多い議会ほど、政策条例数が少ない。

<仮説4>政策環境が整っている自治体ほど、政策条例数が多い。

<仮説5>知事与党議員比率が過半数を超えていない議会ほど、政策条例数が多い。

<仮説6>単独で過半数を超える会派が存在しない議会ほど、政策条例数が多い。

【従属変数=都道府県における政策条例数(成立数,提案数)】

【独立変数=立法型役割意識(%)、首長が与党議員の要望を聞く慣例「なし」、議員定数、議会事務局職員数(議員一人当たり)、与党議員過半数有無(ダミー)、会派単独過半数有無(ダミー)】

《分析結果》

仮説1、仮説2が支持された。仮説3については、議員定数が少ない議会ほど成立した政策条例数が多い結果となり支持された。

仮説4について、政策環境は有意にならなかった。「鳥取県での事例にもあるように、条文を作成する法制担当がどれだけ存在するかなど、政策を実質的にサポートする体制を反映した指標を作成し、再度検討することが必要かと思われる」と述べている(中谷2009)。

仮説5、仮説6に関しては、条例の提案ではなく成立を指標としており、提出された条例の成立の要否については、自民党会派の意向が大きいとしている(中谷2009)。

②築山(2014)は、地方議員の議案提出行動を執政制度、党派構成、中央地方関係の影響について以下の仮説を立て検証した。

<仮説1>与党議席率が高い議会では、議会に提出される議員提出議案数が減少する。または、議員提出議案数が減少する。または、議員提出議案は野党会派によって提出されやすい。

<仮説2>得票率が高い首長の下では、議会に提出される議員提出議案数が減少する。

<仮説3>首長の在任期間が長くなるほど、議会に提出される議員提出議案数が増加する。

<仮説4>単独議案提出の可能な会派総数が多くなるほど、議会に提出される議員提出議案数が増加する。また、特定の会派が、単独議案提出の可能な規模に達すると、その会派による議案提出が増加する。

<仮説5>地域内の国会議員に占める自民党議員の比率が高いほど、議会に提出される議員提出議案数が減少する。特に、利益誘導に関わる政策領域の議員提出議案数が減少する。

<仮説6>財政力の高い議会では、議会に提出される議員提出議案数が増加する。

<仮説7>高齢化や都市化の進展に伴って、議会に提出される議員提出議案数が増加する。または、そのような変化に応じた政策領域の議員提出議案数が増加する。

【従属変数】議員提出議案数(条例、意見書、決議)、議員提出条例等

【独立変数】知事得票率、知事通算在任年数、与党議席率等《分析結果》

仮説1、仮説4、仮説6は概ね支持され、仮説5の一部で支持された。

③辻(2015)は、知事を持つ政治的選好と議会の持つ政治的選好を明らかにするとともに、知事と議会の衝突をどのように処理されていくのか、解決されているのかを知事提出議案の議決結果と議決内容を以下の検証を立て検証した。

<基本仮説>議会内に占める首長の推薦与党が議会過半数を占めるならば、首長提出議案は無修正可決される。

<補足仮説>たとえ首長が与党が議会において過半数を占めていなくても、当該首長が官僚や副知事(副市区町村長)経験を持つ場合には、そうでない首長よりも、首長提出議案は無修正可決されやすい。

<補足仮説2>特に首長が自民党の推薦や支持を受けずに当選してきた場合、首長と議会間の政策選好の差が大きければ大きいほど、首長提出議案は修正もしくは否決されやすい。

【独立変数】知事提出議案の議決結果と議決内容

¹ 秋葉(1997)82頁

【従属変数】議会内に占める知事与党派の占める割合
《分析結果》

⇒ 基本仮説、補足仮説1は概ね支持された。

④加藤・木下（2018）においては、地方議会改革により、立法機能が向上したかを以下の検証をたて検証した。

<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。

【従属変数】任意的議決事件を追加（ダミー）、議員による修正案の可決検数1以上（ダミー）、パブリックコメントあり（ダミー）、特別な場を設置している（ダミー）

【独立変数】議会改革の形態（議会運営委員会の案件、特別委員会等）、党派性、社会環境

⇒ 仮説1、仮説2とも一部支持された。

（2）本研究の意義

これまでの先行研究では、執政制度、党派構成、中央地方関係の影響については詳しく検証されているが、政策環境である議会事務局体が充実されることによって立法機能が強化されていることの実証的な分析は少ない。本稿では、この課題を分析したい。

国会においては、立法補佐機能として、議院事務局調査室、議院法制局、国立国会図書館があるほか、各議員には1名の政策担当秘書がついている。

国会と比べて、地方議会に立法補佐機構が不足している。立法補佐機能が充実することで地方議会の立法機能強化につながり政策条例の提出数が伸びるのではないかと。

本研究は、中谷（2009）の研究で、支持されなかった仮説「政策環境が整っている自治体ほど、政策条例数が多い」を再検証するものである。

また、本研究の内容は築山（2014）の研究に近いと考えられ、築山（2014）で有意の結果が出た独立変数を採用したい。

ところで、中谷（2009）は政策条例の成立数と提案数の両方を分析している。それぞれの意味は異なるが、本研究では、知事に対する対案としての意味で提案数を分析対象としたい。

また、中谷（2009）、築山（2014）ともに、知事与党であれば知事を通じて政策を実現できるため議員立法につながらないと分析している。ただし、議院内閣制をとる国においても与党が議員立法することが見られるわけであり、二元代表制をとる都道府県においては知事与党議員であっても条例を提出するのが本来の姿であると考えられる。

4 仮説の検討

秋葉（2001）は、議員立法が低調な理由を類型化しており、本類型を参考に仮説の検討を行う。

（1）行動論的事由

① 議員の意識の問題

「まず、第一に議員の意識の問題が、最大の問題であることはつとに指摘されてきたところである。議員は立法府としての議会の一員であることの自覚が希薄であり「議員自身が自分は条例を作る権限と職責を持っているとはほとんど意識していない」（秋葉 2001、26 頁）

議員の意識の問題を指摘する声は多い²し、中谷（2009）

² 住民も議員も首長部局の職員も意識の底のほうで戦前の経緯を引きずり、知事等の首長が地方公共団体の中心的存在で、地方議会は

の研究においても立証されている。また、加藤・木下（2018）の先行研究で一部支持されたように、議会基本条例を策定し、議会改革を行う中で議員の立法意識が高まる部分はあるかもしれない。

さらに、首長の予算調製権を侵すため、予算を伴う条例案を提出できないといった立法を妨げる意識があることについては、地方自治法第 92 条第 2 項に「議会は、予算について、増額してこれを議決することを妨げない。但し、普通地方公共団体の長の予算の提出の権限を侵すことはできない」と、また同法第 222 条第 1 項に「普通地方公共団体の長は、条例その他議会の議決を要すべき案件があらたに予算を伴うこととなるものであるときは、必要な予算上の措置が的確に講ぜられる見込みが得られるまでの間は、これを議会に提出してはならない」とある。しかし、97 条 2 項は予算の話であり、また、222 条第 1 項は長の提出議案についての規定であり、議員提出条例を対象としたものではない。そのため、議員提出条例案であっても、予算につき執行部と十分調整して提出することが望ましいということであり、予算を伴うにつき執行部のお墨付きを得ないと条例案を提出することができないということではない³。

政策を実現するために議員になった若い議員は立法意識が高いと考え、仮説として採用したい。

② 議員の政策立案能力の欠如

「政策通といわれる議員でさえ政策の調査は、陳情処理の合間にやっているのが実情であろうという傾向を否定するものではないが、「議員個人々の政策立案能力の実態を把握することは困難であり」、「政策への関心の度合いが注視されなければならない」と指摘している。その上で、「仮に議員が条例に熱意を示すことがあっても、それは給付条例や使用料手数料条例などの類いに対してであって、政策的な行政事例に向けられることはほとんどなく、もっぱら予算の個所づけのような行政裁量に主眼がおかれている」とも指摘している。（秋葉 2001、27・28 頁）

③ 住民が期待しているニーズ

「住民は、議員に対して必ずしも政策の立案を期待しているわけではないことがわかる」（秋葉 2011、29 頁）

本人である住民が望んでいない以上、代理人である議員が条例立案を行うインセンティブが働かないのかもしれない。

以上、「行動的事由」については、客観的に把握することが困難なため仮説には採用しない。

（2）制度的事由

① 中央集権的統治システムに起因する問題

「条例の提案者が執行部であると議員であるにかかわらず、原則的には法令の委任がない限り条例を制定できないとする「法令占有理論」に支配されている。憲法 93 条が地方議会を「議事機関」と呼んで、国会のように

独立した存在というよりも首長の諮問機関のようなものだと何となく思い込んでしまっているのではないかと（上田・五十嵐、1997、118 頁）。

議員の間において、いまだに「条例案は首長が提案するもの」という潜在意識が蔓延していることもまた事実であろう。特に与党的立場にある会派の議員からは、「議会が提案するよりも、市長に要望して提案させた方が早い」という意見も聞かれる。（高沖、2018、66 頁）

³ 吉田（2016、88 頁～90 頁）

「唯一の立法機関」としてない理由がここにみられる」(秋葉 2001、29・30 頁)

今日では、古典的法律占有論はほとんど支持を失っており、4、判例も徳島市公安条例事件最高裁判決(最大判昭和 50.9.10 刑集 29 卷 8 号)において、古典的法律占有論を否定している。

同判決は、国法令と条例が同一の目的に出たものであっても、国の法令が必ずしもその規定によって全国的に一律に同一内容の規制を施す趣旨ではなく、それぞれの普通地方公共団体において、その地方の実情に応じて別段の規制を施すことを容認する趣旨であると解されるときは、国の法令と条例との間には何ら矛盾抵触はなく、条例が国の法令に違反する問題は生じえないと判断している⁵。

そのため、国の法令に基づいて規制が加えられている事項について、当該法令と同一の目的でそれよりも厳しく定める上乗せ条例や、国の法令と条例が同一目的で規制を行う場合において法令で規制が加えられていない項目について規制する横出し条例が可能である。ただし、条例は法令に違反しない限りにおいて制定しうるのであるから、法令で広範な規制がなされれば、自主制定権の範囲は制約されてしまうことになる。この点、地方自治法 2 条 11 項・13 項に、国が、地方自治の本旨、国と地方公共団体との適切な役割分担に反する法令を制定することを抑止しようとする規定が置かれている。また、義務付け・枠づけの見直しのための勧告が行われてきており、条例の制定範囲は進んでいる。

② 中央省庁からの膨大な機関委任事務の問題

「法定受託事務の内容は実質的に機関委任事務と変わり映えないものになっている」(秋葉 2001、30 頁)

この点、現在では、機関委任事務の旧領域においても条例を制定できることとなり、条例の対象範囲は広がっている。

③ 地方議会の位置付け

「国会が「国権の最高機関」(憲法第 41 条)に位置付けられているのに対して、地方議会は「自治体の最高機関」たる性格を有していない。すなわち、地方自治体においては、議員だけではなく長も直接公選される二元代表制を採っているため、議会は長と対等の関係にあり、両者は相互に独立した関係にある。地方議会のような二元代表制はアメリカ型の大統領制を基盤としており、実際にアメリカ議会がそうであるように、厳格な三権分立の下では、予算案や法案(条例案)の提出権は議会に専属するものでなければならない。地方議会は元来、議員立法が原理原則のはずである。しかし、そうはなっていないのは、長に条例提出提案権や議会の解散権を認めるといった、議院内閣制の要素が加味されているからである」(秋葉 2001、30・31 頁)

この点に関しては、議会は合議制である強みを生かして「長とは違った視点から条例を提出していくことが可能であり、そうすべきであると思われる。

④ 議員の政策立案を補佐する体制が脆弱なこと

「わが国の国会やアメリカ議会と比較にならないほど貧弱である。とりわけ執行部の文書課に相当する法令係の機能が全く欠落しており、執行部に依存せざるを得ない状況にある。地方議会の政党化の進展とは裏腹に、各政党における政策立案機能も極めて弱体であることがあげられる。政党に政策スローガンはあっても、個別の立法プログラムはなく、政策集団として機能しているとはとても言い難い。まして、政党支部には政策づくりや立法作業を担当するスタッフが全くいないといつてよく、議会運営における会派間交渉の 1 単位のレベルとして存在しているのが実態である」(秋葉 2001、31・32 頁)

本稿でこの点が主要テーマであり、検証したい。

⑤ 議員の議案提出権の要件

「そもそも地方自治法の施行後 1956 年に改正されるまでは、議員単独でも議案を提出することが可能だった。今日の議員の意識や専門化傾向に伴う質的な変化、議会のはたすべき役割の増大などを考慮するまでもなく、議会審議の活性化や住民にわかりやすい議会運営などの観点から、単独提案ができるように再度改めていくべきである」(秋葉 2001、32 頁)

政策立案を行いたいと議員が考えても賛成者を募るハードルが高ければ提出を断念してしまうことが考えられるため、仮説として検討したい。

(3) 過程的事由

① 議員にとって立法事実の把握が困難であること

「住民のニーズが把握しにくいというのに、条例案を「政策体系のどこにどのよう位置づけるかの視点が欠けている」。さらに、立案のために必要な具体的な資料や情報は、それぞれの執行部課で掌握されており、執行部は議会への情報提供には消極的であるのが通例である。」(秋葉 2001、33 頁)

立法事実の把握するため、議会図書室で情報を入手することが考えられる。仮説として検討したい。

② 首長提案条例に議会の意向が反映されていること

「条例案の提出がたとえ長によるものであっても、立法過程において議会の意向が反映されていることも少なくないこと。問題なのは、条例案などの政策の合意形成や議案の成否を巡る意思決定が、委員会審議などの議会のフォーマルなステージでなされているというより、ときおり各派代表者会議や全員協議会あるいは本会議開会前の各会派への議案説明会などに代表されるインフォーマルなステージで実施されていることである」(秋葉 2001、34 頁)

築山(2014)において、与党議席率が高い議会では、議会に提出される議員提出議案数が減少することが立証されている。本稿でも仮説として検証したい。

③ 各会派内・会派間の非生産的な競合の問題

「議員が条例案の提出に意欲的に取り組み立案しても、会派内の同意あるいは既述した一定の賛同者が必要になるが、この段階での合意形成は極めて容易なことではない。条例案の内容に関する議論の以前に、議員のメンツやプライド、序列といった要素が複雑に錯綜し、調整が難航する傾向がみられる」(秋葉 2001、35 頁)

条例案が立案されても、提出に至らないケースもあ

⁴ 宇賀(2019、222 頁)

⁵ 宇賀(2019、223 頁)

⁶ 議会は、複数の議員で構成されますから、地域にあるさまざまな意見を代表することができます(村林、2016、57 頁)。

るだろうが検証が難しいため、仮説として採用しない。

5 仮説の設定

<仮説1>議会事務局体制が充実するほど、議員提出条例案の提出数が増加する。

- (1) 従属変数
行政関係条例案提出数
- (2) 独立変数

事務局職員定数、執行部併任職員数、職員の平均在職年数、議会図書室に司書がいるかどうか(ダミー変数)

本研究は、中谷(2019)の研究で、支持されなかった仮説「政策環境が整っている自治体ほど、政策条例数が多い」を再検証する内容となっている。

議会においては、本会議や委員会を誤りなく運営することを優先し、調査部門の活動は二の次とされる。そのため、事務局職員数が増えるほど、調査に従事する職員も増えると考えられる。なお、中谷(2009)では議員一人当たりの議会事務局職員数を独立変数として用いているが、本稿では議員定数も独立変数として使用しており、その影響は統制できるため議会事務局職員数は、実数を使用する。

次に、都道府県議会によっては執行部職員が議会事務局職員を併任している事例もある。本人—代理人モデル⁷から考えても、知事と議員2人の本人の代理人となる場合、知事の意向を気にしては、もう一人の本人である議員のための政策立案活動は減ると推測する。

また、在職年数が少なく知事部局に戻る場合も同様である。

さらに、議員が調査研究を行うためのレファレンス機能を持つ司書が議会図書室にいるほど政策環境が整っているといえると考え、本仮説をたてる。

<仮説2>議員定数が多い議会ほど、議員提出条例が少なくなる。

- (1) 従属変数
行政関係条例案提出数
- (2) 独立変数
議員定数

中谷(2009)で有意となった独立変数を採用する。

地方自治法第112条では議員の議案提出要件として、まず予算をその対象外として(同条第一項但書)、議員定数の12分の1以上の賛成を要し(同条第2項)、文書をもって提出しなければならないとしている(同条第3項)。

このように、現在では、議員が単独で議案を提出することはできないが、こうした要件は当初から規定されていたわけではなく、議員であれば個人でも提案することが可能であった。議員個人の利害や思惑が絡んだ内容のものが増加したため、乱用の防止と審議の効率化を図るという理由で、国会法に引き続き地方自治法が改正され制約されたのである。

議員提案条例に関する制度要件としては、「議員定数の12分の1以上の賛成」との規定が存在する。これにより、定数の多い都道府県ほど賛成議員を募るためのハードルが高くなり、議員提案の際の心理的、物理的コストが高くなると考えられるため、本仮説をたてる。

<仮説3>単独条例案提出の可能な会派⁸数が多い議会ほど、議員提出条例が多くなる。

- (1) 従属変数
行政関係条例案提出数
- (2) 独立変数
会派数

議会は、議員が集まり行動を共にする会派単位で行動している。会派を政策集団と考えると、政策選好が異なる会派が多くなればなるほど、自分達の政策を主張し、実現するため、条例提出が増えることが考えられるため、本仮説をたてる。

前述のとおり、議員の議案提出に対して議員定数の12分の1以上の賛成を要するとする人数要件を定めている。築山(2014)も会派単独で議案提出を目指す場合には、この人数要件を上回る会派規模を持つ必要があり、また会派連合によって議案提出を行う場合にも、各会派は一定以上の議員を要することがそのような会派連合の形成を容易にするものと考えられる。ゆえに、単独議案提出が可能な会派総数の増加は、議案提出行動を活性化させる可能性があるとして述べている。

<仮説4>議員の年齢が上がるほど、議員提出条例が少なくなる。

- (1) 従属変数
行政関係条例案提出数
- (2) 独立変数
議員の平均年齢

政治家として世代を代表することは、当該世代の利益を政策に反映させる実質的な方法である。平均年齢が高いと若い世代の意見が反映されにくいのではないだろうか⁹。

また、議員が会期を重ねるごとに、政策立案に興味がなくなる傾向があると一般的に考えられていると思われるため、また、若い議員が多い議会ほど条例の立案を通じて政策を実現したいと考える傾向があると考えられるため、本仮説をたてる。

<仮説5>知事と党議員が増えると、議員提出条例案の提出数が少なくなる。

⁸ 会派は、政党など類似の意見、主張、基本的政策を共有する議員が任意に形成する集団であった、当該議会内で決断等において原則として同一の意思表示を行うほか、議会運営上、統一的な行動をとり、会派間で協議を行う。最大多数を占める第1会派から議長、第2会派から副議長を選出する慣行があり、議会での質問時間の割振りや議会棟の部屋割りを会派ごとに行うので、特に大規模な議会では、会派が議会運営の基本単位として重要な機能を果たしている。(宇賀、2019、277頁)

⁹ ハフポスト「被選挙権年齢を下げれば若手の政治家が増える?海外事例が教える被選挙権年齢引き下げのポイント」

https://www.huffingtonpost.jp/entry/story_jp_5cf0a06ee4b0a1997b67e669 (2019年1月21日閲覧)

Stockemer と Sunderström らの国会における年齢の代表制についての分析では、若手政治家の存在意義が以下のように述べられている。

「議会における若年世代の存在の大きさは、同じ世代のその他の若者の代弁者となれているかどうかの”程度”を示すことになる。中高年世代の政治家と若年世代の政治家とでは、若者にかんする議案や提案に違いがある。議会における若い政治家の存在は、この2つの世代の政治家、ひいては世代の架け橋となりうるのである。若者の政府に対するポジティブな姿勢を強め、不利な状況にあるグループからのニーズに政府が応える責任能力を高めることにもなるだろう。」

⁷ 建林・曾我・待鳥(2008)55頁

- (1) 従属変数
行政関係条例案提出数
- (2) 独立変数
与党議席率

築山 (2014) で有意となった独立変数を採用する。

近年の地方政治研究で最も強調されるように、日本の地方議員の立法活動は、地方政府の執政制度、すなわち二元代表制によって大きく制約づけられている側面がある。日本の地方政府は、別個の選挙によって選出される首長と議会からなる二元代表制を採用しているが、首長が予算の排他的な調製権を持つ上に、予算以外の議案の提出権も有するなど首長に強力な課題設定権を認める特徴がある (曾我・待鳥 2007)。

また、議会の補助機関である議会事務局は職員が手薄であり、また執行機関からの短期出向者が少なくないなど政策立案のための人的資源には大きな非対称性が存在する (野村 1993)。

そのような状態から、首長を支持する与党会派は、自己の政策や要望を、首長—執行機関を通じて実現することが可能となる¹⁰ために、知事与党議員は、知事に働きかけて政策を実現しようとする一方で、自ら議会に議案を提案する必要性が低下する (野村 1993) と考えられるため、本仮説をたてる。

<仮説 6> 財政力の高い都道府県では、議員提出条例案の提出数が多くなる。

- (1) 従属変数
行政関係条例案提出数
- (2) 独立変数
財政力指数

築山 (2014) で有意となった独立変数を採用する。

通常、政策や要望の実現にあたっては財政資源が必要になることから、財政力に余裕のある議会ほど議員による立法活動が活発化するであろう (築山、2014)。

6 データと方法

(1) データ

以上の仮説を検証するために、本稿で用いるデータとその推定方法について解説する。まず、本稿のデータは、1999年から2014年までの47都道府県を対象としたものである。このように分析対象期間を設定する理由は、先に述べたように平成12年(1999年)の第一次地方分権一括法により、機関委任事務が廃止されたことにより、その廃止前後で条例案の提出数が変化すると考えたことによる。また、最新の議会提要は2014年までとなっている。

全国都道府県議会事務局が公表している「都道府県議会提要」及び総務省「地方財政状況調査」結果をデータ化した。議会提要は4年毎に公表されており、2003年時点(1999年～2002年の合計)、2007年時点(2003年～2006年の合計)、2011年(2007年～2010年の合計)、2014年(2011年～2014年の合計)を用いる。

¹⁰ 選挙制度から考えて首長と議員の政策選好は大きく異なるが、首長が集合財、議員が個別財に関する政策について分業を成立させる可能性もある。したがって、議会多数派と首長に協力的な関係が成立すれば、議会多数派の意向を汲みながら首長が政策案を提示し、議会多数派がそれを承認するという議院内閣制における多数主義的な政策形成過程が見られる (曾我・待鳥、2007、49頁)

分析で用いる従属変数は、行政関係条例提出数であり、提出された議員提出条例案から議会内部に関する条例案を除いている。

次に、分析で用いる独立変数を仮説で提起した順に示していく。仮説1は、事務局職員定数、執行部併任職員数、事務局職員の平均在職年数、議会図書室に司書がいるかどうか(ダミー変数)数を用意している。なお、執行部併任職員のうち、給与支払、運転手、守衛等の事務職員は除いている。具体的には、委員会書記、法令担当等の政策立案に携わる職員を計上している。仮説2は議員定数を用意している。仮説3については、議案提出の人数要件を単独で満たす会派数を用意している。仮説4は、議員の平均年齢を用意している。仮説5は、知事選挙に際して当該知事を推薦・支持した国政政党¹¹を与党と定義し、その国政政党に所属する議員の数を議員定数で除したものを用意している。仮説6は、各都道府県の財政力指数を用意している。

(2) 記述統計量

記述統計量は表1のとおりである。

【表1】記述統計量

	平均値	標準偏差	最小値	最大値
議員提出条例数	2.196	2.576	0	20
議会事務局職員定数(人)	44.031	19.852	21	148
執行部併任職員数(人)	2.234	8.458	0	76
事務局職員の平均在職年数(年)	3.572	1.573	1.1	9.2
議会図書室に司書がいるかどうか(いる=1、いない=0)	0.622	0.486	0	1
議員定数(人)	58.941	22.817	35	127
会派数	2.867	1.108	1	7
議員の平均年齢(歳)	55.891	2.415	49.5	61.9
与党議席率(%)	62.961	12.853	14.2	87.6
財政力(指数)	0.46	0.192	0.203	1.319

注意：小数点4位以下を切り捨てた。

7 推定方法

本稿の分析で用いるのは、1999年から2014年までの47都道府県議会に関するパネルデータであり、推定対象となる従属変数となる行政関係条例案提出数は、従属変数に「0」が多く、0を含む非負数のカウントデータである。また、従属変数の平均と分散がほぼ等しいのでポワソン回帰モデルを採用することとした。

また、年を追うごとに条例提案数が増えているため、年の固定効果も入れた上で、固定効果モデルに推定を行う。

¹¹ 知事を推薦した国政政党と、国政政党に所属する議員を判断するにあたっては、辻(2015)を参考に分類した。

(1) 結果の提示

重回帰分析の結果は表2のとおりである。

【表2】重回帰分析結果

従属変数	議員提出条例数	
	Poisson Coef	Std. Err
議会事務局職員定数	-0.0443	0.0286
執行部併任職員数	0.0112	0.0120
事務局職員の平均在職年数	0.1262	0.0765
議会図書室に司書がいるかどうか	-0.0500	0.1597
議員定数	-0.0513	0.0223 *
会派数	-0.2599	0.0969 **
議員の平均年齢	-0.0296	0.0429
与党議席率	-0.0217	0.0093 *
財政力	-1.8822	1.9326

注1：統計ソフト stata で分析した。

注2：***：P<0.001, **：P<0.01, *：P<0.05

注3：小数点4位以下切捨て

注4：多重共線性について確認し、この結果から、VIFの値は、10を超えているものではなく、この重回帰分析においては多重共線性の問題は生じていないと考えられる。

注5：事務局職員定数と議員定数に強い正の相関関係がある。

【表3】相関関係

変数名	条例	事務局職員	併任職員	在職年数	図書室司書	議員定数	会派数	議員平均年齢	与党議席率	財政力
条例	1									
事務局職員	0.274	1								
併任職員	-0.002	0.029	1							
在職年数	0.023	0.412	-0.047	1						
司書	-0.017	0.030	-0.069	-0.147	1					
議員定数	0.165	0.882	0.104	0.239	0.071	1				
会派数	-0.058	0.151	0.260	0.168	-0.054	0.149	1			
議員年齢	-0.071	-0.429	-0.065	-0.159	0.086	-0.524	0.011	1		
与党	-0.146	-0.117	-0.276	-0.020	0.011	-0.124	-0.517	-0.044	1	
財政力	0.221	0.717	0.067	0.139	0.096	0.808	0.040	-0.493	-0.096	1

8 分析

(1) 事務局職員定数 (staff)

符号条件は負であり、予想が外れた。また、従属変数に優れた結果が出ず、仮説1は立証できなかった。

事務局職員が増えれば、議員の政策立案のサポート体制が整い、政策条例の立案が増えたと考えられたが逆の結果となったのはどのように考えればよいだろうか。

議会事務局の機能は、より細かくは議事系、総務系、調査系に分けることができる。¹²総務系はいわゆる報酬・政務活動費・資産公開など庶務業務が中心であり、調査系は議員が欲しがらる情報を独自又は執行部に依頼して調査し議員に回答するなどの業務を行う。議事系は、本会議や常任委員会の議事運営を行う。調査系職員だけでなく総務系や議事系も一緒

に一括りにした議会事務局職員総数で考えたことが原因かもしれない。議会提要には、各係別の人数がのっておらず、別途調査する必要がある。

(2) 執行部併任職員数 (combine)

符号条件は正であり、予想が外れた。また、従属変数に優れた結果が出ず、仮説1は立証できなかった。

議員と知事の双方代理人となる執行部との併任職員では、マイナスの影響があると考えていた、これはどのように考えたらよだろうか。

改めて考えてみると執行部併任職員は、議会事務局職員定数に上乗せの職員であることが分かった。併任職員に期待される役割は議会との窓口機能であろう。「政策実体内容に係る案件(調査機能)では、執行部所管課の支援が決定的である。なぜならば、執行部局の所管課の人数の方が圧倒的に多く、政策分野別に分業が進んでいるので、政策実体内容や執行実務の知識は、圧倒的に所管課が優位する」(金井2019)ため、議員が執行部からの情報をもとにして政策立案を行っている実態が浮かび上がったといえるのではないだろうか。

国においても各府省は国会控室を持ち、議員に対して情報提供を行っている。窓口職員としての執行部職員の存在は、国家連絡室のように情報へのアクセスしやすさはあるが、本籍地はあくまで執行部側にあり、やはり代理人として完全に信頼することはできないのではないかと。そのためには、議会事務局職員の充実強化を図ることが必要である。この例として、①議会事務局長の特別職にすべきとの意見がある¹³。野村(2011)は、「国会の役員は、国会法で議長、副議長、仮議長、常任委員長、事務局長と規定されており、「議長や議員が最も信頼を置いているのは事務局長であるから、事務局長を特別職とし議会の同意事項としてもおかしいことではない」とし、「学識経験者や民間人から有為な人材を事務局長に登用することができる」とある。

なお、議長秘書の制度があるが、現在、都道府県議会での採用事例はないようである。

(3) 事務局職員の平均在職年数 (average)

符号条件は正であり、予想どおり。ただし、従属変数に優れた結果が出ず、仮説1は立証できなかった。平均年齢で考えたのが適切ではなかった可能性がある。

立証はできなかったが、長期在籍職員の不在を嘆く声も多く聞かれる¹⁴。例えば、野村(2011)は、「長期在職職員がいない議会では、活性化よりも平穏無事な運営を目指す。新しいことを取り入れて審議を充実させ議会の存在を高めることが、議会と議員の存在感を明示するものだ。それをすると長提出議案の修正論議に発展し、原案可決を願う執行機関が困る。議会と執行機関との人事交流をひんばんに行っていると、いずれ執行機関に戻るため議会事務局職員に徹底できない。一般職員だけでなく管理職員までが議会の職員か執行機

¹³ 議会事務局長は、議長、副議長と一心同体になって議会の円滑な運営と政策論議の活性化に全力を尽くしている。議長や議員が議会の補助機関の充実を望むなら、現在の事務局長の位置づけを改める必要がある。そうでないと次長以下の職員を強化することが困難になる。一般職でなく特別職とすべきである(野村稔、2011年)

¹⁴ 最近の傾向としては、議会事務局と執行機関との人事交流が活発になったため長期在職の職員が少なくなった。以前は事務局に、生き字引のような職員がいて、「自分が議会を支えなければ…」との覚悟を決めていた(野村、2011、20頁)

¹² 金井(2019) 270頁

関の職員なのか分からないようになりつつある」と述べている。

衆議院法制局と参議院法制局職員の多くはプロパー職員である。議会に心から忠誠を尽くす長期在籍職員やプロパー職員は必要であろう。

(4) 議会図書室に司書がいるかどうか (librarian)

符号条件は負であり、予想が外れた。また、従属変数に優位な結果が出ず、仮説1は立証できなかった。

これはどのように理解したらよいのだろうか。今回、司書がいるかどうかのダミー変数を使用した、「議会図書室の司書は、議会の審議案件や議会運営等、実務に関する基礎知識を身につけていなければ、即時対応どころか議員の意図をつかむことすらおぼつかない¹⁵⁾」ため、経験や知識を備えた司書が配置されているかどうかを把握する必要があったかもしれない。

そうでなければ、議会図書室が本来の機能を果たしていないのではないのか。塚田(2013)は、「地方議会に議会図書室の設置が義務付けられるのはなぜか。それは立法機関である議会が、条例の制定や行政監視を行うには、執行部から独立した情報源が必要だからである¹⁶⁾」と述べている。

インターネットの普及により情報がより入手しやすくなってきているものの、「その一方で、付加価値の高いコンテンツの多くは、依然として、インターネットを通じて無料で入手することはできない、専門家に有料で販売される書籍や雑誌にしか掲載されない。したがって、時間が限られている場合にはすぐにアクセスできる情報だけで我慢しなければならないとしても、調査や政策立案の質を向上させるためには対象時間をかけてでも情報収集に力を入れる必要がある」(高沖2016)

蔵書数を増やすか、専属の司書を配置するなどの方法が考えられるが、それには「予算の壁」が立ちほだかる(吉田、2016)。「そんななか、注目されているのが、地域の公立図書館や大学図書館との連携¹⁷⁾」の形もある。

塚田(2013)は「議会図書室がおかれた現実には厳しい。しかし、議会 図書室の役割を理解して行動する司書がいる限り、住民自治の視点で議会サービスを捉え直す公共図書館がある限り、議会図書室活性化の可能性は常にある」と述べているとおり、議員の政策立案に資するため、議会図書室の改善が必要である。

(5) 議員定数 (member)

符号条件は負であり、予想どおりである。また、5%水準の統計的優位性が確認でき、仮説2を立証できた。

¹⁵⁾ 塚田(2013、8頁)

¹⁶⁾ 執行部提出の条例案を審議する場合を考えてみてほしい。審議に必要な資料の多くは執行部からもたらされるが、これだけで条例案の問題点をチェックしたり、代案を提示することは可能だろうか。執行部資料からは、不都合な情報は巧みに抜き取られているかもしれない。議会が独自の情報源から、執行部とは異なる見方、客観的な事実・データ、他の自治体の先進事例等を予め入手していなければ、審議は形骸化し、議会は執行部の追認機関になってしまうのである(塚田、2013)。

¹⁷⁾ 図書館との連携は、単に蔵書を利用するだけではありません。司書という専門職と結びつくことが大きいのです。経験を積んだ司書は、求められている資料を的確に探すことができます(吉田、2016、156頁)

これは、先行研究の結果どおりである。

金井(2019)は、「条例案の作成を考えれば、首長提案の場合には、首長さえ了解・決断をすれば、成案がまとまる。しかし、議員提案の場合には、それぞれが独立で対等なライバルである複数の議員たちのなかで、成案をまとめなければならない。意思決定コストは非常に高い」のであつて、「相互にライバルであれば、お互いの功名争いになり、まとまるものもまとまらない」と述べている。定数が増えるほどに、条例案の提出に必要な賛成議員も増え、条例案提出のハードルが上がる状況が浮かびあがった。

(6) 会派 (faction)

符号条件は負であり、予想が外れた。ここでは、1%水準の統計的優位性が確認できた。つまり、仮説3と逆の結論である、会派の数が多くなるほど議員提出条例の数が減少することが分かった。

会派を政策集団であると位置づけて検証したが、会派は政策集団として機能していないのではないだろうか。

「個人事業者である各議員は、もともと階層組織には向いていない。したがって、会派が組織的に意思決定をできなくなることもある」(金井2019)。

または、各会派間で合意を取って上で、議会全体の意思として条例案を提出する傾向がある場合、会派数が多くなることで議会全体の合意がとりにくいことがあるのかもしれない。

(7) 議員の平均年齢 (age)

符号条件は負であり、予想どおり。ただし、従属変数に優位な結果が出ず、仮説4は立証できなかった。

年齢が影響するかどうかは検証できなかった。議員としては、年齢よりも会期が重要かもしれない。会期数が増えることによってどのような影響がでるか検証は有効かもしれない。

(8) 与党議席率 (majority)

符号条件は負であり、予想どおり。また、5%水準の統計的優位性が確認でき、仮説5を立証できた。

曾我(2019)は、「条例提案権を用いるインセンティブがないから」と分析している。「提案権を使わねば、自分達が求める政策が実現しないのであれば、それを使おうとするはずである。つまり、提案権なしでも望む政策を実現できている」と、さらに「議会の多数派は、拒否権を行使するまでもなく、自分たちの意向を、政策案に反映させることができている、議会の影響力が行使されるポイントは、議場ではなく、首長との事前交渉なのである」と述べており、今回の結果はそれを表しているといえる。

(9) 財政力 (financial)

符号条件は負であり、予想が外れた。また、従属変数に優位な結果が出ず、仮説6は立証できなかった。

財政力が高い議会ほど条例の提出数が少なくなった。そもそも、予算を伴う議員提出数は非常に少ないため、財政力の高さとの相関関係はないのかもしれない。

9 結論と今後の課題

議員の政策立案は様々な形があり、知事与党議席率が高い場合には議員提出条例が少なく、政策実現のため、議員によ

る議員の首長への要望活動や本会議又は委員会での質問、決議による議会の意思表示によって、政策実現を行っている姿が浮かび上がった。

また、予算案や知事提出条例といった議案の修正を行う形がある。条例は法規範であり、必要な立法事実があるために提出されるものである。地域課題が特になく、また現行法律の範囲内で解決できるものであれば条例化はそもそも必要ないかもしれない。

しかし、議員提出条例はやはり必要である。知事と議員では政策選好が異なることが指摘されている。知事が領域全体を単一とする独任ポストであるが故に「地方政府全体に関するマクロで集合体的な政策課題への関心」を強く持つのに対して、「議会は個々の議員の選挙区や支持者などに関係するミクロで個別的な政策課題への関心を持つことになる（曾我・待鳥、2007）。

執行部が対応すべき事柄であるにもかかわらず、実際の対応がされていない場合、大きな問題を抱えることになる¹⁸。本会議で質問するほか、執行部職員に直接働きかけることも考えられるが、議会の持つ監視機能を発揮する上で条例提出は大きな力になる。

一方で立法意識や提出要件のハードルの壁が高いことも分かった。一部は、議会改革が進んだ議会が議員提出条例の促進につながっているか検証も可能かもしれない。

他方で議会事務局職員が増え、議会図書室に司書が配置されても、議員提出条例の増加につながらないことが分かった。条例以外の政策立案や質問を通じて知事により政策を実現している状況も見えてきた。

これらは、事務局職員や議会図書室の調査能力が不十分であり、また会派も政策集団として機能していないため、知事に政策実施を委ねている事情もあるのではないだろうか。

二元代表制下の議会として、最もよく知られる存在である米連議会を参考にして、廣瀬（2011）は、「議会活動の補佐のために求められる役割と、議員の政策活動を補佐するために求められる役割は異なるということであり、また、議会活動のための補佐機構だけではなく、議員個人の政策活動に対しても、補佐機構の確保を公費で賄うべき範囲が想定され得るということである」と述べている。

橘幸信は、「国の議員立法の企画立案には、議員本人のほか多数の者が補佐スタッフとして携わる。その中心は、なんといっても、議員とともに、同じ政治的立場に立って政策内容それ自体を立案していく「政治的スタッフ」であるとあるが、政策集団としての会派が機能していないことも問題である¹⁹」と述べている。

また、廣瀬は「政策集団としての会派であれば、会派の議席数に比例した政策スタッフを置くのは自然なことである。それは、機関全体のスタッフという位置づけの人と、会派の政策支援のように、一定の政策的な方向性を帯びた上で政策実現の仕事をする二種類の人たちによって構成されるのが、議会政治のあり方から考えてあるべき姿²⁰」であると述べている。

今後、各補助スタッフについて議員一人当たりに対して、各補助スタッフが互いに相関している可能性もあることから三つを総合することに加えて調査担当職員の配置や、会派職

員の配置がされているかなど、政策を実質的にサポートする体制を反映した指標を作成して再度検討し、立法補佐機構の充実度が議員提出条例の提出増加にどのように寄与するか研究を進めていきたい。

(以上)

主要参考文献(抄)

- 秋葉賢也（2001）「地方議会における議員立法」文芸社
上田章・五十嵐敬喜（1997）「議会と議員立法—議員立法についての元衆議院法制局長との対論—」公人の友社
大森政輔・鎌田薫（2006）「立法学講義」商事法務
加藤洋平・木下健（2018）「議会改革によって立法機能は向上したか」『流経法学』18巻1号：pp.1-19
金井利之（2019）『自治体議会の取扱説明書』第一法規
茅野千江子（2017）「議員立法の実際—議員立法はどのように行われてきたか—」第一法規
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」
神崎一郎（2009）「政策法務試論（一）—自治体と国のパラドックス—」『自治研究』85巻2号：pp.98-101
駒林良則（2014）「地方議会の政策形成機能の法的課題」『桃山法学』：pp.317-318、330-334
曾我謙悟（2013）『行政学』有斐閣
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（2019）『日本の地方政府—1700自治体の実態と課題』中央公論新書
三重県地方自治研究センター 高沖秀宣（2018）『自治体議会改革講義』
建林正彦・曾我謙悟・待鳥聡史（2008）『比較政治制度論』有斐閣
築山宏樹（2014）「地方議員の立法活動—議員提出議案の実証分析」『年報政治学』：pp.185-210
塚田洋（2013）「地方議会図書室に明日はあるか—都道府県議会図書室を例に—」『カレントフェアネス』NO.316
辻陽（2015）『戦後日本地方政治史論—二元代表制の立体的分析』
辻陽（2019）『日本の地方議会』中央公論新社
中谷美穂（2009）「地方議会の機能とエリートの政治文化—議員提案条例に関する分析」『選挙研究』25（1）：pp.24-46
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』第25巻、第1号：pp.88-95
野村稔（2011）『地方議会の底力』ぎょうせい
廣瀬克哉（2011）「民主主義の舞台」を目指して 自治体議会の新展開『月刊ガバナンス 2011年6月号別冊付録』
蒔田純（2013）「立法補佐機関の制度と機能 各国比較と日本の実証分析」晃洋書房
馬渡剛（2010）「戦後日本の地方議会—1995～2008」ミネルヴァ書房

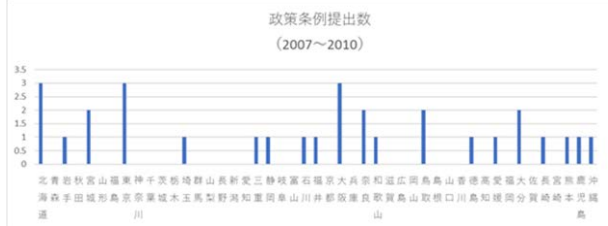
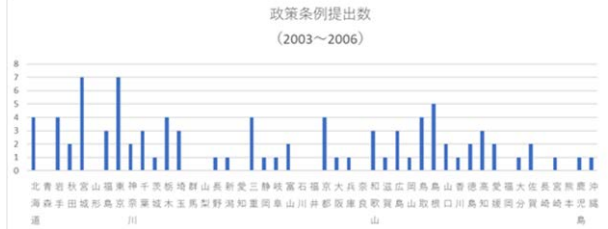
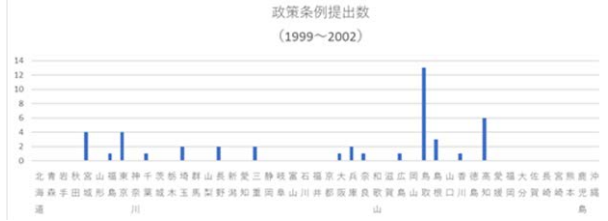
¹⁸ 曾我（2013、379頁）

¹⁹ 大森・鎌田（2006、126頁）

²⁰ 神原勝・中尾修・江藤俊昭・廣瀬克哉（2015、87頁）

都道府県別の政策条例数の推移

都道府県	1999～2002	2003～2006	2007～2010	2011～2014	計
北海道	0	4	3	0	7
青森	0	0		1	1
岩手	0	4	1	2	7
秋田	0	2		4	6
宮城	4	7	2	2	15
山形	0	0		3	3
福島	1	3		4	8
東京	4	7	3	8	22
神奈川	0	2		5	7
千葉	1	3		3	7
茨城	0	1		6	7
栃木	0	4		1	5
埼玉	2	3	1	7	13
群馬	0	0		4	4
山梨	0	0		1	1
長野	2	1		2	5
新潟	0	1		4	5
愛知	0	0		3	3
三重	2	4	1	4	11
静岡	0	1	1	8	10
岐阜	0	1		3	4
富山	0	2		3	5
石川	0	0	1	2	3
福井	0	0	1	0	1
京都	0	4		3	7
大阪	1	1	3	20	25
兵庫	2	1		0	3
奈良	1	0	2	1	4
和歌山	0	3	1	3	7
滋賀	0	1		4	5
広島	1	3		2	6
岡山	0	1		5	6
鳥取	13	4	2	2	21
島根	3	5		2	10
山口	0	2		2	4
香川	1	1		3	5
徳島	0	2	1	8	11
高知	6	3		3	12
愛媛	0	2	1	3	6
福岡	0	0		3	3
大分	0	1	2	2	5
佐賀	0	2		3	5
長崎	0	0	1	1	2
宮崎	0	1		5	6
熊本	0	0	1	2	3
鹿児島	0	1	1	4	6
沖縄	0	1	1	0	2
計	44	89	30	161	324



2003年7月現在 第10回国会補選一覧

選挙区	選挙区名	選挙区コード	選挙区面積	選挙区人口	選挙区有権者数	選挙区立候補者数	選挙区得票数	選挙区得票率	選挙区当選者数	選挙区当選者名	選挙区当選者所属	選挙区当選者年齢	選挙区当選者性別	選挙区当選者職歴	選挙区当選者任期	選挙区当選者任期満了
1	北海道第1区	001	21,675	419,998	278,958	4	208,487	49.85	1	三浦 浩	自由民主党	62	男	衆議院議員	2003	2006

2015年7月現在 第13回国会補選一覧

選挙区	選挙区名	選挙区コード	選挙区面積	選挙区人口	選挙区有権者数	選挙区立候補者数	選挙区得票数	選挙区得票率	選挙区当選者数	選挙区当選者名	選挙区当選者所属	選挙区当選者年齢	選挙区当選者性別	選挙区当選者職歴	選挙区当選者任期	選挙区当選者任期満了
1	北海道第1区	001	21,675	438,365	287,312	4	208,907	47.82	1	三浦 浩	自由民主党	72	男	衆議院議員	2015	2018

2007年7月現在 第11回国会補選一覧

選挙区	選挙区名	選挙区コード	選挙区面積	選挙区人口	選挙区有権者数	選挙区立候補者数	選挙区得票数	選挙区得票率	選挙区当選者数	選挙区当選者名	選挙区当選者所属	選挙区当選者年齢	選挙区当選者性別	選挙区当選者職歴	選挙区当選者任期	選挙区当選者任期満了
1	北海道第1区	001	21,675	438,365	287,312	4	208,907	47.82	1	三浦 浩	自由民主党	62	男	衆議院議員	2007	2010

2011年7月現在 第12回国会補選一覧

選挙区	選挙区名	選挙区コード	選挙区面積	選挙区人口	選挙区有権者数	選挙区立候補者数	選挙区得票数	選挙区得票率	選挙区当選者数	選挙区当選者名	選挙区当選者所属	選挙区当選者年齢	選挙区当選者性別	選挙区当選者職歴	選挙区当選者任期	選挙区当選者任期満了
1	北海道第1区	001	21,675	438,365	287,312	4	208,907	47.82	1	三浦 浩	自由民主党	66	男	衆議院議員	2011	2014