

## 科学研究費助成事業 研究成果報告書

令和 6 年 5 月 2 日現在

機関番号：37112

研究種目：基盤研究(C)（一般）

研究期間：2021～2023

課題番号：21K01341

研究課題名（和文）地方議会における政策立案力の理論と実践

研究課題名（英文）Theory and practice of policy-making ability in local councils

研究代表者

木下 健（Kinoshita, Ken）

福岡工業大学・社会環境学部・准教授

研究者番号：30735296

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 2,600,000円

研究成果の概要（和文）：本研究課題において、議会の政策形成能力をいかにして向上させていくかについて取り組んだ。まず、議員提案条例に関して、議会多数派が一つの会派で構成されず拒否権プレイヤーとして機能する場合、議員提案条例の成立が難しいことが明らかになった。人口規模については30-40万人未満の自治体であれば政策条例が形成されやすいことが明らかとなった。次に、政策形成の担い手として、女性議員割合と左派議員割合に着目した。女性議員割合や左派議員割合の増加が請願・陳情に対してプラスの影響を及ぼしていることが明らかとなった。政策形成能力の向上を考える場合、従来の政治と異なる多様な議員の増加が求められると考えられる。

研究成果の学術的意義や社会的意義

本研究の意義は、地方議会の政策形成能力を高めることにより、監視機能や審議機能の向上を併せて行い、行政府と対峙する二元代表制をより機能させることである。本研究で明らかにした女性議員割合や左派議員の増加といった議会構成の多様化は、従来の政治とは異なる政策形成を促すものであり、これまでに十分に議会が政策立案してこなかった福祉や教育分野の政策形成を促すものと考えられる。また、人口規模により政策形成が行いやすいかどうかの違いがあることが明らかとなったことから、政策形成を促すための会派間の交渉は人口30-40万人規模であれば行いやすいことが示唆される。

研究成果の概要（英文）：In this project, we worked on how to improve the policy-making ability of local councils. First, regarding council member-proposed ordinances, it became clear that it is difficult to pass a council member-proposed ordinance when the council majority is not composed of a single party and functions as a veto player. As for population size, it became clear that policy ordinances are more likely to be formed in municipalities with a population of less than 300,000-400,000. Next, we focused on the percentage of female councilors and the percentage of leftist councilors as policy makers. We found that an increase in the percentage of female councilors and leftist councilors had a positive effect on petitions. When considering the improvement of policy making ability, it is thought that an increase in the number of diverse councilors who differ from traditional politics is required.

研究分野：地方政治

キーワード：地方議会 議会 地方自治 政策形成 政策立案

### 1. 研究開始当初の背景

自治体議会における議員提案条例の可決件数は日本国憲法施行以降、一貫して低位であり、地方議会の政策提案能力の低さは、地方議会の監視機能や審議機能の低下をも招く課題となっている。そのため、地方議会の政策に関する条例制定の規定要因についての検証を行い、いかに議会の政策立案能力を高めていくことができるかを明らかにすることが必要といえる。政策形成に関して、地域のニーズや地域事情に合わせたサービスの多様化が進んでおり、代表機関として地方議会が政策立案を行うことが急務となっている。2000年の地方分権一括推進法の施行以降、自治体の政策形成力に対する期待は高まりつつあるが、依然として首長提案条例が主流であり、二元代表制として議会が機能しているとは言い難い。加えて、地方議員のなり手不足の問題があり、住民が政治家を選挙で選別する民主的統制を機能させる根源的な手段(Powell2000)が失われている危機的状況といえる。

### 2. 研究の目的

本研究の目的は「なぜ地方議会の政策提案能力は低いのか」を明らかにすることであり、言い換えれば、「地方議会議員が議員提案条例を十分に制定させることができない要因は何か」を解明することである。なぜ地方議会の政策提案能力が低いのかについては、日本の地方自治に存在する強首長制や歴史的経緯と立法生産性を低下させている要因を理論的モデルから説明する必要がある。

第1に、日本の地方自治制度は、二元代表制であり、首長と議会議員が選挙によって選出される仕組みである。しかし、執政府を担う首長が排他的な予算調製権、人事権、再議権もしくは拒否権、強い議題設定権を首長が持っていることから、強首長制であると指摘されてきた(中邨2016; 砂原2011)。そのため、議会は首長と積極的に対立しようとせず、首長から提出された議案を承認する正統性付与機能が重視されてきた。市議会における議員提案条例は、3%台であり、96%程度は市長提案の条例となっている(八木2012)。こうした低位な議員提案条例の背後には、インフォーマルな形で議員が条例制定に関与しており、政策に影響を与えているという指摘もある(村松・伊藤1986)。

第2に、議会の立法生産性を左右する理論モデルから、地方議会を捉えることが求められる。立法生産性は、どの程度の数の議案が審議され、可決されるかを指しており、議会多数派の安定性や、委員会の運営、会期日程(希少資源として a scarce resource)、議事運営権の所在などによって規定される(Fukumoto 2008; Cox & McCubbins 2007; 増山 2003)。地方議会においては、議会多数派が首長と対立しているかどうか、委員会の数や付託されている条例案の数、議会多数派にとって好ましい条例を議題として乗せ、好ましくない条例を排除する議事運営権の行使によって変わる。ただし、首長が予算調製権を持ち、首長提案条例が大半を占める以上、議会の議長や委員長が議事運営権を行使することは難しくなっている。これらのことを踏まえると、地方議会における議員提案条例については、包括的な研究が存在しているとはいえない。

### 3. 研究の方法

本研究では、議員提案条例が積極的に提出され、可決されている議会とそうでない議会の違いを明らかにすることにより、議会の政策提案能力の向上を図ることを目的としている。本研究は市議会のデータを用いることにより、下記の から の点を明らかにする。

地方議会における議員提案条例の可決と否決の差異は何であるか。人口規模、政党の数および規模(Laakso & Taagepera 1979)、党派性(Laver and Hunt 1992, Laver and Shepsle 1996)を検討する。

女性議員や若手議員が政策立案を推進しているか。個別のデータ(さいたま市、横浜市のデータ)を用いて、議案の提出者の属性(性別・年齢)、議案の政策領域、政党、無所属の数を検討する。

### 4. 研究成果

本研究では、3つの研究を行った。第1が、「なぜ議員提案条例は必ずしも成立しないか」を解明するものである。二元代表制の執政制度のもとで、政策形成能力は首長の方が優位の立場にあり、実際、首長からの提案条例数の方が多いたが現状である。こうした状況から長らく議会は、首長、執行部から提案された条例を審議、議決することが主な役割であると理解されてきた。しかし、地方分権改革などを背景に実施されている議会改革をきっかけとして、あらためて地方議会における政策形成能力の向上の必要性が強く主張されるようになった。実際、2000年の地方分権改革以降、議員・議会からの提案条例は増加しており、以前より議会の政策形成能力は向上しているともいえる。

一方、近年の地方議会研究では、議員からの提案条例が増加していることもあり、議員提案条例に関する研究成果がいくつか発表されている(中谷 2009; 馬渡 2012; 長谷川 2017)。しかし、議員提案条例がなぜ可決あるいは否決されるのかその要因について明らかにされている研究は

少ないと思われる。今後、議会の政策形成能力をどのように向上させていくのかを検討していくために、まずは議員提案条例の可否がどのような要因で起きるのかを明らかにすることが必要であるといえる。

この研究では、拒否権プレイヤー論をもとに仮説を設定し、議員提案条例が可決あるいは否決される要因について明らかにした。今回の実証研究で明らかとなったことは、会派・議員が拒否権プレイヤーとして機能しており、議会の会派構成が議員提案条例の成否に影響を及ぼしていることである。具体的には、議会内においてどの勢力も過半数を持たない場合、議員提案条例の成立は困難になっているのである。したがって、議員提案条例の成否において、議会内の合意形成が重要ということになる。

また、人口規模にも着目すれば、人口 30 万人以上-40 万人未満の自治体において、議員提案条例、特に政策提案条例が成立しやすいことが明らかとなった。政令指定都市のように人口規模が大きいと議会内における政党、会派間の調整コストが高まり、議員提案条例の成立が困難になることが想定できる。さらに、人口規模が小さい議会では、政党、会派による議員活動が行われることが少ないことから、それが調整を難しくしていることが予想できる。

第 2 の研究では「女性議員割合が議会の労働環境に影響を与えるか」であり、女性議員割合に着目し、女性議員が活躍しやすい環境整備がなされているかを検証した。環境整備の指標として、保育施設等の有無、授乳室等の有無、セクシュアル・ハラスメント研修実施の有無のデータを取得し、0 から 3 までの数値をとる順序数を作成し、これを「女性議員が活躍しやすい環境整備状況」の変数とした。814 の市町村を対象とし、分析した結果、女性議員割合が増加すれば、女性議員が活躍しやすい環境が整備されるといえる結果が得られた。これは、議会内における女性議員がある程度増加することにより、女性の出産・育児、セクシャルハラスメント問題などに対応するための環境が整備されることを示すものである。党派性をコントロールしたとしても、女性議員割合が影響を与えており、党派を超えて女性のネットワークが形成され、女性議員が一定程度の割合となることで、規程などの現状変更を求める声が高まり、資源が動員され、労働環境が整備されていくものである。

人口規模との関係においては、人口 50 万人以上の自治体および人口 10 万から 30 万人の自治体において、女性議員の活躍しやすい環境が整備されやすいことが示された。これは単に人口規模が大きい自治体ほど、環境が整備されやすいという考えがそのまま当てはまらないことを意味している。

第 3 の研究では、「女性議員割合・左派議員割合は請願・陳情の採択に影響を及ぼすか」を明らかにした。日本では、政治の中心は常に男性であり、女性中心の政策は十分とはいえない状況にある。女性議員の割合を増やすことは、これまで以上に女性中心の政策を促すことに繋がる。先行研究によれば、女性議員の増加は子ども・家族関連法案の増加につながるが(Thomas 1991)、日本では女性議員が政策に影響を与える力を持っているかどうかは検証されていない。

東京 23 区のパネルデータを用いて、分析を行った。従属変数として、請願件数、請願採択率、福祉関連請願件数、福祉関連採択率、教育関連請願件数、教育関連請願採択率の 6 つの指標を用いた。分析の結果、女性議員の割合が 6 つのうち 3 つにプラスの影響を与えることが示された。有意な結果が出た変数は、請願件数、福祉関係請願の採択率、教育関係請願の採択率であった。つまり、女性議員の数が増えるほど、請願件数と福祉・教育関連の請願採択率が増えるということである。女性議員は地方議会の政策決定、特に福祉や教育の分野に一定の影響力を持っていることが示される結果といえる。左派議員は、請願の 6 指標のうち、請願件数、請願採択率、福祉関連請願、福祉関連請願採択率の 4 指標にプラスの影響を与えることが示された。左派議員は、請願の 6 指標のうち、請願件数、請願採択率、福祉関連請願、福祉関連請願採択率の 4 指標にプラスの影響を与えることが示された。この結果は、「左派議員が増えると請願件数と採択率が増える」という仮説を裏付けるものである。さらに、左派議員の影響により、福祉関連の請願件数と採択率は増加する。これらの結果は、左派議員が有権者の声に耳を傾けることを示唆する結果である。

これら 3 つの研究を踏まえて、政策形成能力を向上させるためには、女性議員割合や左派議員割合を増加させ、議会構成の多様化を図ることが重要であるという結論に至った。ただし、議会構成の多様化は、議会内での合意形成の困難さをもたらすことに留意しなければならない。そのため、合意形成が行いやすい人口 30-40 万人規模の地方議会において、どのような合意形成が行われているのか、更なる検証が必要である。

## 5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計5件（うち査読付論文 1件/うち国際共著 0件/うちオープンアクセス 2件）

1. 著者名 木下健	4. 巻 55
2. 論文標題 「女性議員割合が議会の労働環境に与える影響」	5. 発行年 2022年
3. 雑誌名 『福岡工業大学研究論集』	6. 最初と最後の頁 1-8
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -
1. 著者名 木下健	4. 巻 41
2. 論文標題 「政治家のレトリック 有権者の支持を取り付け、損なわないための技法」	5. 発行年 2022年
3. 雑誌名 『日本語学』	6. 最初と最後の頁 136-146
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -
1. 著者名 橋本圭多	4. 巻 61
2. 論文標題 「ジェンダー予算の理論と実際 社会的に公正な行政は可能か」	5. 発行年 2022年
3. 雑誌名 『評価クォーターリー』	6. 最初と最後の頁 13-26
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -
1. 著者名 木下健	4. 巻 4
2. 論文標題 「なぜ政治家は幸福の表情を見せるのか - 菅義偉官房長官出演時のケーススタディ - 」	5. 発行年 2021年
3. 雑誌名 『福岡工業大学総合研究機構研究所報』	6. 最初と最後の頁 71-77.
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -

1. 著者名 木下健	4. 巻 23
2. 論文標題 「衆議院議員は参議院議員よりも政治レトリックを多用するか 参議院予算委員会の片道方式の影響」	5. 発行年 2023年
3. 雑誌名 『公共政策研究』	6. 最初と最後の頁 113-126
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 有
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

〔学会発表〕 計6件 (うち招待講演 0件 / うち国際学会 5件)

1. 発表者名 Keita Hashimoto
2. 発表標題 Spending Reviews in Japan
3. 学会等名 The 6th International Conference on Public Policy (国際学会)
4. 発表年 2023年

1. 発表者名 Keita Hashimoto
2. 発表標題 A Case Study of Administrative Project Review in Japan
3. 学会等名 26th Annual PPX Symposium
4. 発表年 2023年

1. 発表者名 Ken Kinoshita and Feldman
2. 発表標題 Talking Politics in Japan: How the Election System and the House's Affiliation Influence Features of Political Discourse in the National Parliament
3. 学会等名 27th World Congress of International Political Science Association (国際学会)
4. 発表年 2023年

1. 発表者名 Feldman, Ofer and Ken Kinoshita
2. 発表標題 Citations, References, and Quotes as Communication Strategy During Political Interviews: The Effect of Culture on Political Discourse in Japan
3. 学会等名 45th Annual Meeting of the International Society of Political Psychology (国際学会)
4. 発表年 2022年

1. 発表者名 Ken Kinoshita
2. 発表標題 The Effect of Facial Expressions on Equivocation: A Study in Japanese Political Interviews
3. 学会等名 26th World Congress of International Political Science Association (国際学会)
4. 発表年 2021年

1. 発表者名 Feldman, Ofer, Ken Kinoshita, and Yuriko Kono
2. 発表標題 Extra-Vocalisation in Broadcast Political Interviews in Japan: A Study in Symbolic Politics
3. 学会等名 26th World Congress of International Political Science Association (国際学会)
4. 発表年 2021年

〔図書〕 計1件

1. 著者名 Ken Kinoshita	4. 発行年 2023年
2. 出版社 Springer	5. 総ページ数 223
3. 書名 Japanese Politicians' Rhetorical and Indirect Speech: Verbal and Nonverbal Communication Usage	

〔産業財産権〕

〔その他〕

-

6. 研究組織

	氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考
研究分担者	加藤 洋平  (Kato Yohei)  (10780281)	流通経済大学・法学部・准教授    (32102)	
研究分担者	橋本 圭多  (Keita Hashimoto)  (60755388)	神戸学院大学・法学部・准教授    (34509)	

7. 科研費を使用して開催した国際研究集会

〔国際研究集会〕 計0件

8. 本研究に関連して実施した国際共同研究の実施状況

共同研究相手国	相手方研究機関