

地方議会改革と議会基本条例：

自治基本条例との関係から¹⁾

芦立秀朗

The Impact of Local Government Charters on Local Legislative Body Reforms and Ordinances in Japan

Hideaki ASHITATE

目次

はじめに：「地方自治」の三つの観点と制度分析

第1章：地方議会の多様性と議会改革

第1節：議会改革度調査

第2節：議会改革度の上昇要因

第2章：議会改革の促進要因：議員の入れ替わりについての事例研究

第1節：町田市

第2節：京都市

第3節：京都府

第3章：議会基本条例と自治基本条例

第1節：議会改革と部門間関係

第2節：自治基本条例の政治的特性

第4章：分析の手法と結果

第1節：調査結果の概観

第2節：分析結果

まとめ：課題と展望：波及効果

はじめに：「地方自治」の三つの観点と制度分析

「地方自治は民主主義の学校である」という言葉を待つまでもなく、近年のニュースでは地方議会の動向に焦点があてられる。それは必ずしも政務活動費を巡るスキャンダルや議員の資質が問われる事件と言ったものだけでなく、議会改革など有権者に好意的に受け止められる出来事も含めてである。

「地方自治」と表現した時に想定されているもの・前提とされている視角は大きく分けて三つに分類することが出来る（曾我・待鳥 2007）。一つ目は、中央地方関係である。例えば、「三割自治」や「四割自治」などという言葉に代表される様な地方自治体の財政的な脆弱性や中央からのリソースの移転に注目する。二つ目が、地方行政である。日々の「お役所」における決定等がその射程に含まれる。それに対して、三つ目の「地方政治」の側面は従来の研究では大きく扱われてこなかった。地方レベルの「政治過程」に存在する独自のダイナミクスに焦点を合わせて分析を進める」領域である（曾我・待鳥 2007, 2）。議会における与党議席率や、首長と議会との部門間関係に関心を寄せる。

地方政治を論じるにあたっては、アメリカでなされている州政治研究が手掛かりを与えてくれる。当該領域では、州を分析単位として、党派性が政策に及ぼす影響等を分析している。比較政治と表現した時、多くの場合に想定されているのは複数の国家の比較であろうが、まさに“State politics is comparative politics.”と言えよう²⁾。これを日本に敷衍して、比較政治としての地方政治という観点から地方・地方議会の多様性に注目するのが本稿である。日本の地方政府の多様性に影響を及ぼしているのが、二元代表制という執政制度や選挙（選挙制度）を通じて世論から変換される首長・議会の党派性である（辻 2015）。アメリカ型の大統領制と同様の仕組みで、議院内閣制を採る中央の政策が大きく変わらなくても、政権交代のミニチュア版を地方で経験することができる。それが延いては、「政策の実験場」としての地方政府ということともつながると言えよう。本稿では執政制度や選挙制度といった制度によってもたらされる政策結果についても触れていくこととなる。

本稿の流れは以下の通りである。まず、議会改革度調査とそのランキングを高める一般的な要素に触れ、その中の議会基本条例制定に注目する。その結果、選挙や党派性が必ずしも説得力を有しないことが示される。そこで、次に議会基本条例を制定するか否かという決定に影響を及ぼしそうな自治基本条例の現況を分析し、波及効果の可能性を結論付ける。

第1章：地方議会の多様性と議会改革

第1節：議会改革度調査

浅野（2015）は各都道府県議会における政務活動費の在り方の違いを分析するが、それ以外の領域でも多様な政策が実施されている。複数の政策を一定程度体系的に評価して順位付けしたのものとして、

早稲田大学マニフェスト研究所が毎年発表している議会改革度調査をあげることが出来る。2014年版では、1503議会が回答している大規模なものである。そこで本稿では、まず当該調査の結果を用いて改革の促進要因について考察する。

議会改革度調査では「情報公開」「住民参加」「議会機能強化」の三つの観点から点数を付けている。2014年版の定義は早稲田大学マニフェスト研究所によると以下の通りである³⁾。まず、「情報公開」とは、「本会議や委員会の議事録・動画・資料、また議会自身の交際費・政務調査費〔今の政務活動費（筆者注）〕・視察結果などをどれだけ住民に対して公開しているか、また公開した結果どうなったかについてなど検証を実施しているか」を示す指標である。次に、「住民参加」とは、「議会傍聴のしやすさや議会報告会等の実施、住民からの意見受付」を見たものである。最後に、「議会機能強化」とは「議会本来の権限・能力を発揮するための機能強化状況」を測定したものである。

2014年版ランキングについて早稲田大学マニフェスト研究所のホームページからダウンロード可能であるが、1位の北海道芽室町議会から様々な規模の議会が順位付けられている。筆者は日本地方政治学会・日本地域政治学会の理事として複数の地方議会を視察した経験を有する。同時に本務校でのコーディネート科目の関係で様々な地方議員・事務局との意見交換の機会を有してきた。その内、5議会が2014年度ベスト70の議会に入っている。9位の京都市会（市政施行の時点から「京都市議会」とは呼んでいない）、10位の東京都町田市議会、13位の京都府議会、37位の東京都東村山市議会、そして63位の北九州市議会である。

なぜ、ある議会では改革が進み、他の議会では進まないのか。改革を促進する独立変数について考えてみたい。但し、本稿では改革を現に行っている自治体つまりは従属変数を対象としてその特性を検証するものであり、因果関係についてのバイアスのない同定はできないという留意は必要である（久米2013, 154-156）。

本稿では上述の5議会に主に注目し、また、これらに加えてベスト70には入っていないものの、視察経験を有し、通年議会などの議会改革を行っている東京都文京区議会についても適宜触れていく⁴⁾。改革の進展の是非はここでは問わない。

第2節：議会改革度の上昇要因

「議会機能強化」に注目すると、「通年議会」の採用が順位に影響を及ぼしている様である。通年議会については首長の専決処分の特権を減少させるものであるが、京都市と文京区を見る限り、議会と首長の対立ということはなさそうである。そもそも、通年議会は「首長に制約を課す改革ではない」との意見もあった。

通年議会の導入（2014年5月）が、2014年版の京都市のランキングに大きく影響している様である。但し、同じく2014年5月から通年議会を導入した東京都文京区は70位までに入っていない。

「住民参加」と「情報公開」に関しては、委員会の休憩時間をもインターネット配信するなど、情報公開での革新的な試みが町田市では散見される。これらが点数を上げていると考えられる。また、本会議ではないものの、京都府では、出前議会という形で、委員会を京都市外で行う試みを実施しておりこれが鍵になっている様だ。

第2章：議会改革の促進要因：議員の入れ替わりについての事例研究

町田市の場合、関係者からはもともと「先進的な土地柄」があるとの意見をもらった。興味深い話であるが、固有名詞をより一般的な説明変数の名前で置き換えるというのが比較研究の定石であり(Przeworski and Teune 1970)、本稿でも固有名詞を忘れることを試みたい。

町田市では「若い人や女性が当選しやすいことが影響しているのではないか」という意見もある。確かに町田市や東村山市といったランキングの順位の高いところでは、女性議員が多いところもある。町田市議会では36人中9人(25%)が女性であり、東村山市議会では25人中10人(40%)と高い比率を示す。これは、例えば2015年の17政令指定市議選結果より多い(178/1022=17.4%)。しかしながら、通常は性別は制御変数として用いられる(野田 2013)。「70代の議員が一番改革を強調している」とのコメントもあるけれども、年齢・年代にしてもそうであろう。

但し、女性比率が高いことが重要であるという指摘と年代の上の人が熱心であるという意見は相互排他的でもないであろう。議員の入れ替わりが激しい所では新しい事を主張せざるを得ないということは十分考えられることである。確かに、議会で新人が当選しやすいことが改革の契機となるという意見が出された。

第1節：町田市

町田市議会は定数が36であり、有権者の1/37(=2.7%)の票で当選可能である(建林・曾我・待鳥 2008, 74-75)。従って、理論上のハードルはそれほど高くない。しかしながら、2014年の町田市議会議員選挙では定数36名で7人の初当選であり、7/36=19.4%という数値は高くはない。例えば、2015年4月の41道府県議選当選者に占める新顔は過去最低の20.8%となったが^{s5)}、町田市の数値はそれよりも低くなっている。

第2節：京都市

政令指定都市である京都市域では、選挙区は行政区単位となり、市議選では定数が最小2から最大12、府議選では最小1から最大6となっている。

2015年市議会議員選挙での当選者に占める新人の率は確かに非常に高いが(31.3%)、評価の対象と

なっているのは2011年改選の議会であり、この時は $12/69=17.4\%$ とそれほど高くはない(表1)。現職議員の落選は6人であるが、これも流動性というよりは政党の戦略という視点から考えることができる。

定数12の伏見区がヒントを与えてくれる。伏見区では2011年の選挙で共産党が3人の現職と1人の新人を立てた結果、現職1人を除いて落選という結果になった。2015年の選挙では共産党は候補者を3人に絞り、全員を当選させている。

大阪府議会の場合は、政令指定都市域に1人区が多いため(2015年の選挙時で、大阪市が15選挙区、堺市が4選挙区)、各選挙区の有効政党数(候補者数)は限られたものとなるだろうが、京都市会や京都府議会の場合はやや状況が異なる。固定票を有しているとされる政党ですら場合によっては共倒れしかねない。定数と基礎票で考えた最適候補者数の計算違いで現職であっても落ちるので、数値が急増減するというシナリオが考えられる。

そうであるとすれば、議員の入れ替わりが激しいことは、候補者を立てる政党側の戦略に多くに影響されそうであり、それ自体を改革の理由とするのは難しそうである。

表1：京都市会議員選挙の結果(2011年4月。括弧内は2015年4月)

| | 当選数 | 新人当選 | 現職落選 |
|---------|----------|---------|--------|
| 自民 | 23 (21) | 3 (6) | 0 (2) |
| 民主 | 13 (7) | 2 (0) | 3 (5) |
| 公明 | 12 (11) | 2 (2) | 0 (0) |
| 共産 | 15 (18) | 0 (6) | 3 (1) |
| 京都党 | 4 (5) | 3 (3) | 0 (1) |
| 無所属・その他 | *2 (**5) | 2 (4) | 0 (2) |
| 合計 | 69 (67) | 12 (21) | 6 (11) |

*無所属1(新人)、みんなの党1(新人)、**無所属1(現職)、維新4(全て新人)
出典：筆者作成。

第3節：京都府

2015年府議会議員選挙における新人の割合は、 $11/60=18.3\%$ で平均以下となっている。議会基本条例を制定した議員を選出した2011年選挙でも23.3%とそれほど高くはない。また、現職候補の落選という観点から競争の激しさを見ても2011年選挙で5人の落選に留まっており、現職候補の強さが見て取れる(表2)。

自民党現職の落選は候補者調整の失敗で2人区(木津川市・相楽郡)に現職と新人の二人が立ったことによるものである。共産党現職議員の落選も複数の候補を立てたことによるものであり、特に左

京区選挙区では定数が5から4に減った中で現職を2人立てたため1人のみの当選となった。定数が更に削減されて3となった2015年府議会議員選挙では共産党は候補を1人に絞りトップ当選させた。この時は自民党、民主党、共産党が現職を1人ずつ、京都党が新人を1人立てて、現職3人が当選した。トップから最下位までが10,000票台であり、いずれの政党も2人を当選させる確率は低かった。

表2：京都府議会議員選挙の結果（2011年4月。括弧内は2015年4月）

| | 当選数 | 新人当選 | 現職落選 |
|---------|---------|---------|--------|
| 自民 | 25 (27) | 5 (3) | 1 (0) |
| 民主 | 15 (9) | 5 (3) | 0 (2) |
| 公明 | 5 (5) | 1 (0) | 0 (0) |
| 共産 | 11 (14) | 3 (1) | 2 (0) |
| 維新 | (2) | (2) | (0) |
| 無所属・その他 | 4 (3) | 0 (2) | *2 (1) |
| 合計 | 60 (60) | 14 (11) | 5 (3) |

*二人とも民主党の推薦を受けて立候補していた。

出典：筆者作成。

第3章：議会基本条例と自治基本条例

第1節：議会改革と部門間関係

この様に見てみると議員の入れ替わりの激しさが議会改革の契機となるという仮説は説得力に欠くものとなる。別なシナリオとして部門間関係つまりは執行部との関係が何かの影響を及ぼしているということが考えられる。確かに、議会改革の一つとしてなされる事業レビュー（事業仕分け）について、首長部局とレビュー主催党派が共通した意識を持っている場合、両者がタックを組むこともある様である。

議論されているのは主に都道府県の予算に関することであるが、曾我・待鳥（2007, 310）は1990年代以降の日本の地方政府を分析して、「[部門間]対立が強まった場合に知事の意向が通りやすいために、政策決定に対する議会の影響力は低下傾向にあるとも考えられる」と1990年代以降の特徴を説明する。

地方政府改革における執行部の在り方を考える上では、自治基本条例がヒントを与えてくれそうである。自治基本条例とは、2001年の北海道ニセコ町を皮切りに作られる様になった町づくりの基本に関する条例であり、自治体にとっての「憲法」と例えられることもある（長野県飯田市議会2012）。自治基本条例を定める自治体は数を増やしている。しかしながら、近年は議会基本条例を有する自治

体の方が自治基本条例を有する自治体より多くなっているということである（2013年版の『議会改革白書』によると前者が363自治体、後者が323自治体）。

そこで本稿では、自治基本条例と呼応する議会制度改革として議会基本条例を取り上げる。議会基本条例とは、個別の規則を越えて、包括的に議会の在り方を規定するための条例であり、北海道栗山町が2006年に制定したのが最初の事例である。東村山市と京都市では2014年に、京都府では2010年に施行されている。特に京都市について、議会基本条例制定が、2013年版のランキングに大きく影響している様である。

確かに、議会基本条例が議会改革の全てではない。実際に、町田市では議会基本条例は制定していない（そのために「機能強化」の得点が低くなっていると思われる。この点では、細かい制度で議会基本条例制定と同様の改革を行っている場合には得点化されないという問題は残る。）。但し、個別の施策で請願者の委員会での意見陳述を認める等、整備化を進めており、議員の側には「議会基本条例は意地でも作らない」という自負もある様である。

しかしながら、2014年版で100位以内に入った自治体で町田市以外は議会基本条例を定めているのは事実である。また、東京都でベスト2位の東村山市では、「議会基本条例の議論自体が東村山市議会の議会改革だった」と「改革の手段としての議会基本条例」の役割に注目している。従って、議会基本条例を議会改革の近似値と見做せようである。

第2節：自治基本条例の政治的特性

興味深いことに、最初の議会基本条例（2006年）は最初の自治基本条例（2001年）よりも遅くに来たものの、その後の伸びは議会基本条例の方が大きい。こうした急伸を説明する一つの背景としては、議会基本条例の方が政治的な色合いが薄いことにあると考える。京都市における議会基本条例の制定過程を目の当たりにした隠塚（2014, 4）は、京都市会の状況を「全会一致して取りまとめられ」と評している。埼玉県鶴ヶ島市でも、議会改革が始まった背景について、「保守系無所属の最大会派が本気になったから」ではないかと議員が私見を述べている（山中2009, 29）。他方で対立含みの場合は条例の策定に困難が伴う（伊藤2002）。議会基本条例と異なる文脈であるが、大阪府の例を用いた辻（2006）は、幅広い党派の提案から共産党だけの提案になると請願は否決されがちであるとまとめる。

全会派一致か否かという観点からみると自治基本条例の部が悪い。保守系会派が、自治基本条例で住民に外国人も含まれることに対して、「住民」の定義が他と異なることを問題視し、反対の立場をとることもあるからである⁶⁾。後述の通り、石川県加賀市では、「このようなまちづくり条例自体が不要と考える議員がいた」ため、まちづくり基本条例が廃止された（表2013, 104）。

確かに、大陸に近いということもあってか、北九州市では外国人云々ということは問題とされず、

自治基本条例が議会基本条例より先に制定された。しかしながら、こうしたことは九州でも珍しく、都道府県レベルで見ても鹿児島県や沖縄県など九州五県では、(2013年の調査時点で)議会基本条例のみが制定されている。

仮説1：(自治基本条例の制定に向けたハードルが高いので)自治基本条例がない自治体で議会基本条例が多く策定される。

一口に自治基本条例と言っても、議会に関する規定を含むものとそうでないものがある。議会に関するルールが重複しない様に、前者のタイプの自治基本条例を制定した自治体では、議会基本条例を策定しない可能性がある。北海道栗山町が議会基本条例を策定するに際して、道内のニセコ町の自治基本条例(議会についての規定を含む)を参考にしたという事例はこうした「棲み分け」の存在を示唆する(橋場2009,10)。

仮説2：自治基本条例がある自治体であっても、議会に関する規定を含まない自治基本条例である場合には、含む場合に比べて、議会基本条例が多く策定される。

第4章：分析の手法と結果

本稿では『議会改革白書』の2013年版で廣瀬らが行ったアンケート調査結果を用いて二条例の制定のされ方を概観する⁷⁾。全数調査ではないことに加えて、質問文の理解の仕方が自治体によって異なる可能性は確かにある。例えば、北海道稚内市のホームページでは、2003年8月1日に施行された京都市市民参加推進条例を「まちづくりに関する基本条例」と分類しているけれども⁸⁾、2013年1月～3月を調査期間とした実態調査では、「自治基本条例(まちづくり基本条例等含む)」について京都市では「1.現時点では制定の予定はない」となっている。また、石川県加賀市では、2012年に市民主役条例が制定された一方で、まちづくり基本条例が廃止された(表2013)。しかしながら、2013年の調査では「議会に関する規定を含む自治基本条例(まちづくり基本条例等含む)を制定済み」と回答している。従って、この点は注意が必要である。

第1節：調査結果の概観

前述の様に議会基本条例のみ制定している自治体の数の方が、自治基本条例のみ有している自治体の数より多い。地域という観点から見ると、自治基本条例か議会基本条例かのどちらかしか制定していない自治体の中では、議会基本条例のみ制定しているのが西に多いことが分かる。ここで言う西と

は三重県より西であり、近畿地方以西である。47都道府県の内、ちょうど半分の23府県が含まれるため、自治体数の違いを差し引いても二条例の制定のされ具合が顕著に異なることが分かる。

表3：片方の条例のみ有する自治体数

| | 三重県より西 | 三重県以東 |
|----------|--------|-------|
| 自治基本条例のみ | 63 | 152 |
| 議会基本条例のみ | 129 | 126 |

出典：筆者作成。

さらに細かく見ると、議会基本条例のみを制定している都道府県が20あるのに対して⁹⁾、自治基本条例のみを定めている都道府県が一県もないことが分かる¹⁰⁾。北海道、神奈川県、京都府、兵庫県では両方が制定されている。政令指定都市・特別区では、川崎市、新潟市、静岡市、神戸市、北九州市の五市に二条例がある¹¹⁾。

第2節：分析結果

表4：全国レベルでの二条例の制定状況*

| | 議会に関する規定を含む自治基本条例あり | 含まない自治基本条例あり | 自治基本条例なし |
|----------|---------------------|--------------|----------|
| 議会基本条例あり | 90 | 18 | 255 |
| 議会基本条例なし | 160 | 55 | 982 |
| 合計 | 250 | 73 | 1237 |

*：自治基本条例か議会基本条例かどちらかへの回答がない6自治体は除いている。

出典：筆者作成。

確率の差に関する検定結果は、自治基本条例がある所(250+73=323自治体)とそうでない所(1237自治体)では前者の方で議会基本条例が有意に多く制定されていると示す($Z_0=4.474$ 、 $p<0.01$ (片側検定))。これは自治基本条例の策定が困難であるが故に、議会基本条例を制定するという仮説1と逆の結果である。

ただ、この結果は自治基本条例が執行部優位で制定された後、危機感を持った議会が自ら改革に動き出したというイメージとは異なる様である。確かに、鳥根県邑南町では、自治基本条例が先に成立したため(2007年4月1日施行)、「議会が執行部優位の現状に安住し、本来の二代表制の一翼を担っているという自覚を忘れていないのかとの危機感」が強まり、一年足らずの内に議会基本条例を作り上げている(長谷川2009, 23)。また、三重県伊賀市でも、議会基本条例(2007年2月28

日施行)を2003年の「自治基本条例を根拠に制定」している(森岡2009, 26)。しかしながら、こうした執行部への対応の中で議会基本条例ができるということはまれである様だ。2009年版の『議会改革白書』によると、2008年末までに議会基本条例を制定した31の先進自治体の内、自治基本条例が議会基本条例より先に施行されていたのは邑南町と伊賀市を除くと、福島県大玉村(1年半先行)のみである。

仮説2に関してはどうか。統計的検定によれば、議会に関する規定を含む自治基本条例がある所とそうでない所では前者の方で議会基本条例が有意に多く制定されていると示す($Z_0=1.926$, $p<0.05$ (片側検定))。議会に関するルールが二本立てであるということである。

もっともこの点は地域によって状況が異なる様だ。例えば、アンケート調査に回答した1566自治体の内、一割もが位置する北海道の場合、議会に関する規定を含む自治基本条例が制定され、議会基本条例自体は制定されていない自治体が目立つ。「北海道」を含む155自治体の内、議会に関する規定を含む自治基本条例が制定されているのは44自治体あるが、その80%以上で議会基本条例を制定していない(表5参照)。自治基本条例も議会基本条例も最初に制定したのが北海道の町であったが、その北海道では(いずれかの条例を策定する場合の)二条例の「棲み分け」が進んでいる様に見える。

表5：北海道における二条例の制定状況

| | 議会に関する規定を含む自治基本条例あり | 含まない自治基本条例あり | 自治基本条例なし |
|----------|---------------------|--------------|----------|
| 議会基本条例あり | 8 | 2 | 11 |
| 議会基本条例なし | 36 | 6 | 92 |

出典：筆者作成。

まとめ：課題と展望：波及効果

本稿は議会改革に注目し、その要因を考察した。議会改革度ランキングの高い自治体で必ずしも議員の入れ替えが頻繁でないことを踏まえて、議会改革を象徴するものとしての議会基本条例に注目し自治基本条例との関係を分析した。少なくとも全国レベルで見た場合には、議会基本条例と自治基本条例の「棲み分け」や、執行部主導で自治基本条例が制定された後で、そうした様子を見た議会が危機感を有し自ら議会基本条例制定に取り組むということが妥当しないことが明らかになった。

次なるシナリオとして考えられるのは、政策の波及効果である。地理的に離れている自治体間でも波及は起こる。アメリカの州政治を分析したBerry and Berry(1992; 1994)は、「納税者の反乱」を考える上で、カリフォルニアやミシシッピなど、草分けの州が果たした(リーダーとしての)役割が

大きいのではないかと指摘する。

日本の文脈でも、「政策の実験場」という地方で評価された政策の波及は、古くは「老人医療無料化政策」などに見て取ることが出来る。いわゆる「老人医療無料化政策」では、岩手県沢内村で実施された政策が美濃部都政下の東京都に波及し、一時期は中央レベルでも実施された（北山・真淵・久米 2009, 88）。村松（1988, 73）は、近隣でなくとも例えば東京都と大阪府といった同規模の自治体は競争意識を持つとする。日本の市町村を分析した伊藤（2006）は、景観条例の展開を追いながら、「相互参照」が見られた都市（地理的に離れている）の間で条例の内容が近いと結論付ける。

長野（2009）は、条例の相互参照といった波及効果が生じていることを議会基本条例の条文の分析から明らかにしている。長野（2009, 64）によると「政策・制度の開発にあたっては、先進事例に対する学習や、他分野で用いられてきた要素の積極的な摂取、継続的な見直し、そして『競争』といった要素が作用する」。

他分野の要素を用いた例として、長野（2009, 64）は北海道栗山町を挙げる。北海道ニセコ町の自治基本条例を参考に北海道栗山町は議会基本条例を作り上げた（長野 2009）。先進事例の学習の例としては、大阪府熊取町を挙げることができる。地理的にも遠いにも関わらず、熊取町議会は、有権者の議会に対する厳しい目線を感じ、議会基本条例を5か月前に制定した栗山町を議長らが訪問し、2008年3月に熊取町は議会基本条例を制定した（神田 2009, 41）。また、京丹後市議会の委員会は「研修として、三重県地方議会フォーラム 2006『議会基本条例と今後の議会改革』」に出席し […] 当時、議会基本条例を策定中だった三重県議会と栗山町議会の現場の空気に触れ」ている（大同 2009, 17）。本来であれば、伊藤（2002）が用いたイベントヒストリー分析等を行いながら、波及効果というシナリオを考察する必要があるだろう。しかしながら、紙幅の関係もあり、本稿では議会基本条例と自治基本条例の制定の現況についての概観を考察するにとどめ、今後の課題としたい。

但し、先進事例の視察やフォーラムに参加する積極的な自治体とそうでないところに分かれる理由についてはそれだけでは必ずしも明らかにはならない。議会改革全般という点で見ても、議会や事務局に推進派がいることが大切との意見も確かに聞かれた。しかしながら、推進する人はどこにどの様な理由で出現するのかという問いを考えると、推進派という答えはトートロジーの可能性もある。適宜、事例分析で政治過程を追うことも必要となつてこよう。また、本稿では議会基本条例を説明する要因を考察したが、長野（2013）の様に議会基本条例の結果についても検証することが求められることになると考えられる。

こうした課題は残るものの、本稿が地方の多様性を記録として残すことに貢献するとともに、議会改革を分析する1つの視点を提供できていれば幸いである。

註

- 1) 本研究は基盤研究 A (課題番号: 25245019、課題名: 公共政策の総論的分析) の成果の一部である。2015 年 8 月の研究合宿で貴重なコメントを頂戴した参加者各位に感謝する次第である。また、草稿段階で、京都産業大学世界問題研究所での報告の機会を頂戴した (2015 年 6 月 24 日: タイトル「日本における地方議会改革」)。同じく参加者に謝意を示すものである。
- 2) 参考文献で論文名を掲載している Susan Hansen 教授がピッツバーグ大学における State Politics の授業で常に強調してきたポイントである。
- 3) <http://www.maniken.jp/gikai/> (2015 年 11 月 28 日閲覧)
- 4) これら 6 議会の議員や事務局との意見交換で述べられたことは必ずしも公的なものでないため、発言者の名前が特定されない形で「意見」「コメント」として掲載する。
- 5) 『朝日新聞』2015 年 4 月 14 日朝刊、5 頁
- 6) 自民党のホームページ掲載のパフレット参照 (2015 年 11 月 25 日閲覧)。
https://www.jimin.jp/policy/pamphlet/pdf/jichikihonjyourei_01.pdf
- 7) 2014 年版も存在するが、2014 年の議会改革度ランキングと結び付ける可能性も考えて、時間的に先行する 2013 年版を採用している。
- 8) <https://www.city.wakkanai.hokkaido.jp/shisei/seidojorei/jichikihonjorei/sonotajorei.html> (2015 年 9 月 25 日閲覧)
- 9) 岩手県、宮城県、福島県、茨城県、群馬県、石川県、長野県、三重県、大阪府、奈良県、鳥取県、岡山県、広島県、愛媛県、高知県、大分県、長崎県、宮崎県、鹿児島県、沖縄県である。政令指定都市・特別区では、さいたま市、名古屋市、広島市が議会基本条例のみを有している。
- 10) 自治基本条例のみを有している政令指定都市・特別区は、札幌市、熊本市の 2 市と新宿区、文京区、墨田区、中野区、杉並区、豊島区、足立区の 7 区である。
- 11) その他の市町村で、二条例があるものについては補遺参照。

参考文献:

- 秋月謙吾 (2001) 『行政・地方自治』東京: 東京大学出版会
- 秋吉貴雄・伊藤修一郎・北山俊哉 (2015) 『公共政策学の基礎 [新版]』東京: 有斐閣ブックス
- 浅野一弘 (2015) 「政務活動費をめぐる争点 — 政活費は、生活費なのか? —」『地方政治研究・地域政治研究』第 2 巻第 1 号、pp. 3-12.
- 芦立秀朗 (2012) 「京都市における意思決定 — 非日常的決定の典型と逸脱 —」『産大法学』第 45 巻第 3・4 号、pp. 461-486.
- 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』東京: 慶応義塾大学出版会
- 伊藤修一郎 (2006) 『自治体発の政策革新 — 景観条例から景観法へ』東京: 木鐸社
- 表雅裕 (2013) 「市民主役条例 — 議会が作った市の基本条例」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』東京: 生活社 (pp. 101-104)
- 隠塚功 (2014) 『おんづか功 京都市会ニュース 第 44 号』京都: おんづか功事務所
- 神田誠司 (2009) 「議会不要論を超えて」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』東京: 生活社 (pp. 40-42)
- 北山俊哉・真淵勝・久米郁男 (2009) 『はじめて出会う政治学 第 3 版』東京: 有斐閣
- 久米郁男 (2013) 『原因を推論する: 政治分析方法論のすゝめ』東京: 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：名古屋大学出版会
- 大同衛（2009）「市民とともに改革：工夫を重ねて着実な一步を 京丹後市議会」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』東京：生活社（pp. 17-19）
- 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』第9巻第2号、pp. 21-43.
- 建林正彦・曾我謙悟・待鳥聡史（2008）『比較政治制度論』東京：有斐閣
- 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——」『近畿大学法学』第54巻第2号、pp. 237-293.
- 辻陽（2015）『戦後日本地方政治史論——二元代表制の立体的分析——』東京：木鐸社
- 長野県飯田市議会（2012）「自治基本条例の検証から継続的議会改革へ」廣瀬克哉・自治体議会改革フォーラム編『議会改革白書 2012年版』東京：生活社（pp. 36-40）
- 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』東京：生活社（pp. 56-64）
- 長野基（2013）「議会改革の“成果”と議会（議員）立法」廣瀬克哉・自治体議会改革フォーラム編『議会改革白書 2013年版』東京：生活社（pp. 243-247）
- 野田遊（2013）『市民満足度の研究』東京：日本評論社
- 橋場利勝（2009）「議会改革最前線！ 住民とともに歩む 栗山町議会の挑戦」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』東京：生活社（pp. 8-12）
- 長谷川敏郎（2009）「執行部優位に対する議会の挑戦：合併の危機を改革のバネに 邑南町議会」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』東京：生活社（pp. 23-25）
- 松田憲忠・竹田憲史編著（2012）『社会科学のための計量分析入門——データから政策を考える』京都：ミネルヴァ書房
- 村松岐夫（1988）『地方自治』東京：東京大学出版会
- 森岡昭二（2009）「市民に開かれた議会をめざして：伊賀市議会基本条例の実践と取り組み」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』東京：生活社（pp. 26-27）
- 森棟公夫（1990）『統計学入門』東京：新世社
- 山中基充（2009）「もっと身近な議会へ、もっと確かな議会へ：ただいま議会基本条例策定中！ 鶴ヶ島市議会」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』東京：生活社（pp. 28-30）
- Berry, F. S. and Berry, W. D. (1992). Tax innovation in the states: Capitalizing the political opportunities. *American Journal of Political Science*, 36(3), pp. 715-742.
- Berry, F. S. and Berry, W. D. (1994). The politics of tax increases in the States. *American Journal of Political Science*, 38(3), pp. 855-859.
- Berry, F. S. and Berry, W. D. (1999). Innovation and diffusion models in policy research. In Sabatier, P. A. (Ed.). *Theories of the policy process* (pp. 169-200). Boulder, Colorado: Westview Press.
- Erikson, R. S., Wright, G. C. and McIver, J. P. (1993). *Statehouse democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hansen, S. B. (1975). Participation, political structure, and concurrence. *The American Political Science Review*, 69(4), pp. 1181-1199.
- Przeworski, A. and Teune, H. (1970). *The logic of comparative social inquiry*. Malabar, Florida: Robert E. Krieger Publishing Company.

補 遺

1. 議会基本条例と議会に関する規定を「含む」自治基本条例を制定済みの自治体（政令指定都市を除く 84 市町村）

北海道：名寄市、三笠市、登別市、福島町、和寒町、鹿追町、士別市、大空町

岩手県：北上市、西和賀町、宮古市、花巻市、奥州市

宮城県：登米市、東松島市、柴田町

秋田県：にかほ市

山形県：庄内町

福島県：大玉村、会津坂下町

栃木県：栃木市、鹿沼市

埼玉県：所沢市、春日部市、富士見市、三郷市、宮代町

千葉県：流山市

東京都：多摩市

神奈川県：湯河原町、茅ヶ崎市、大磯町、大井町、開成町、愛川町

新潟県：上越市、阿賀野市

石川県：七尾市、加賀市、白山市

福井県：あわら市、越前市、坂井市

長野県：上松町

岐阜県：多治見市、瑞穂市、池田町

静岡県：牧之原市

愛知県：豊田市、岩倉市、新城市、高浜市、日進市、田原市

三重県：四日市市、鈴鹿市、伊賀市

滋賀県：近江八幡市

京都府：京丹後市

大阪府：岸和田市、大東市

兵庫県：篠山市、養父市、朝来市、宍粟市、西脇市、三田市、丹波市

鳥取県：北栄町

岡山県：新見市、笠岡市、瀬戸内市

広島県：三次市、庄原市

山口県：防府市、山陽小野田市

香川県：丸亀市、善通寺市

高知県：四万十町

大分県：大分市、豊後大野市

宮崎県：えびの市、三股町

鹿児島県：薩摩川内市

2. 議会基本条例と議会に関する規定を「含まない」自治基本条例を制定済み（政令指定都市を除く 15 市町村）

北海道帯広市、宮城県亘理町、秋田県仙北市、福島県会津美里町、新潟県新発田市、長野県軽井沢町、長野県木曾町、岐阜県可児市、三重県亀山市、滋賀県野洲市、兵庫県宝塚市、鳥根県邑南町、広島県廿日市市、山口県山口市、福岡県宗像市