

市レベルの議員による政策知識の取得に関する分析

祐野 恵

本稿は、二元代表制と単記非移譲式複数定数選挙区制度（SNTV）に規定される市レベルの議員の政策形成について、政策知識の取得に着目した分析を行った。

第 1 章では理論枠組と分析の対象とする地方議会及び議員の実態を確認した。本稿の理論枠組は、合理的選択制度論に依拠し、二元代表制、SNTV の選挙制度、議会制度、政党制度をはじめとするフォーマルな制度をアクターの行動を規定するゲームのルールと考え、その中で、アクターは自らの選好に基づき自己の利益を最大化するために合理的な選択を行う主体と仮定して分析を行った。そして、PA モデルに基づく、政治家は地方官僚に政策形成を委任しており、政策形成を引き受けるアクターではないことを示したうえで、政治家による政策形成への関与の度合いは、官僚への委任のコストと自分達で政策形成を行う利益の大きさによって規定されることを提示した。また、二元代表制の制度配置は、首長に大きな権限を与える一方で、議会が執政部門をコントロールする方法は限られており、立法支援体制も脆弱であるとわかった。これらの特徴を概観し、二元代表制のもとで、地方議員はあえて政策知識を得ようとするのはなぜか、という問いを提示した。

第 2 章では、仮説を導出するため、日本の地方政府が採用する執政制度である二元代表制、議員が選出される選挙制度である単記非移譲式の複数定数選挙区（SNTV）、議会による政策形成について、関係する海外の先行研究、日本の地方議会及び地方議員を対象とする先行研究を整理した。そして、先行研究に基づいて、(1)議会と首長との選好距離、(2)議会の政策形成能力と委員会、(3)議員の政策形成能力、(4)議員の意識、といった 4 点に焦点を当て、以下の 5 つの仮説を導いた。

- 仮 説 1：首長が財政規律を重視するほど、議員は政策知識を取得しようとする。
- 仮 説 2：首長野党に属する議員は政策知識を取得しようとする。
- 仮 説 3：首長与党会派における議席占有率が低い会派の議員ほど、政策知識を取得しようとする。
- 仮 説 4：議会活動が再選戦略につながるという認識の度合いが大きいほど、議員は政策知識を取得しようとする。
- 仮 説 5：研修の受講回数が多い議員ほど、一般質問を行う。

これら 5 つの仮説を 19 中核市の議員 733 名による政務活動費の支出状況調査、および、32 人の議員から得たサーベイ調査の回答から構築したデータセットを用いて第 3 章から第 5 章において分析した。

第 3 章では、財政規律指向の首長との議会の選好距離（仮説 1）、首長支持/不支持関係

(仮説2)、首長与党における会派間の競争(仮説3)によって、政策知識の取得が規定されていることを明らかにした。政務活動費を用いた研修の受講回数及び視察調査回数のそれぞれを従属変数とし、ゼロ膨張ポアソン回帰モデルと負の二項回帰モデルを用いて推定した。視察調査回数を従属変数とする推定では不安定な分析結果となったものの、研修受講回数を従属変数とする推定では仮説は支持された。それは、選挙前連合が形成されていたとしても、首長の財政規律指向によって、選好距離が離れている場合、議員は政策形成に必要な政策知識を得ようとすることを示していた。選好距離が離れている首長野党については、所属する政党の党派性によって、首長野党であっても研修から政策知識を取得していない状況はあるものの、無所属議員に関しては、首長与党より野党議員の方が政策知識の取得に熱心である。また、首長の支持派においても、議席占有率の低い会派ほど政策形成に必要な政策知識を得ようとしている。首長との関係及び政党システムに規定され、議員は、有権者の陳情を行政に媒介するだけでなく、有権者に応答しようと政策知識を取得する活動を展開していることが明らかになった。

第4章では、再選戦略に関する議員の認識(仮説4)、知識・情報の取得環境に関する議員の満足度(政策知識の得やすさ)、政策形成に関する議員の認知(政策知識の使いやすさ)という3つの視座から、政策知識の取得を促す要因を明らかにした。研修を受講している議員を対象としたサーベイ調査を用いた最小二乗法による解析の結果は、議会における活動が再選戦略に有効と認識している議員は研修の受講回数が増えることを示し、政策知識を取得しようとする議員は、議会における政策提案や行政に対するチェックを再選戦略としていることが確認された。また、当選回数が増えることで、情報の得やすさ、提案した政策の実現されやすさが増すことが示唆され、政策形成のコストが下がると推測された。

第5章では、一般質問による政策形成を目的として、政策知識の取得がなされていることを明らかにした(仮説5)。一般質問及び質疑の実施回数を従属変数とする、ポアソン回帰モデル及びマルチレベルポアソン回帰モデルを用いた推定では、研修の受講回数にくわえて、財政規律指向の首長との選好距離、首長支持/不支持関係、会派の議席占有率の係数がいずれも仮説を支持して有意となった。一般質問による地方官僚への働きかけは、その内容の採否が首長に委ねられている点では、首長を介した働きかけであり、先行研究の知見を否定するものではない。しかし、議員は職員に対する陳情だけでなく、自分達で政策形成を行い、議会活動を通して働きかけていることを示唆する結果であり、それは、一見、コストを要するが、首長との選好距離や、会派が個別利益の実現に向けて有する資源によっては、得られる利益の方が上回ることが確認された。

第6章では、実際に、議員が政策知識を取得するために活動している内容を明らかにした。議員は、視察調査、研修受講、文献調査、講師の招聘、職員からのレクチャーによる情報、市民からの情報提供、公文書情報公開請求、市民からの情報、所属政党からの得られた政策知識や情報を政策形成のために用いており、これらの手法はいずれの議会においても共通して確認された。また、政務活動費による視察調査については、1つの会派から多数の

議員が参加する形態が存在するものの、研修受講については、そのほとんどが議員単独や2～3名程度の少人数による参加となっており、首長の支持/不支持関係や会派間の競争に規定された政策形成の資源として用いられているとみられた。こうした状況について政策形成におけるコストの観点から検討すると、年間の政務活動費額が60万円から180万円の中核市レベルの議会では、政策知識を得るのはそれほど困難ではないとわかった。多岐にわたる政策領域について様々な主体から政策知識が提供されており、議員が関心を持つ政策知識へのアクセスは容易である。有権者から寄せられた課題について、その解決にむけて政策知識を得ることは、議員には大きなコストではなく、さらに、一般質問によって執行部に政策を提案することは、意見表明や功績の誇示につながり、再選戦略と一致するため合理的な選択といえる。

以上より、主に、中核市の議会を対象とした本稿の分析から、議員による政策形成は、首長との選好距離、首長支持/不支持関係、議会内の政党システムに規定されていることが明らかになった。また、これらの要因によって、議員が政策知識を得ようとした場合、そのアクセスは比較的容易であり、政策形成のコストは大きくない。そして、実現を期待する政策について一般質問を通じて地方官僚へ働きかけることは、議員個人の意見表明と功績の誇示となるため、SNTVにおける再選戦略と一致する。政治家が自分達で政策形成を行うかどうかは、コストとリスク、そしてもたらされる利益によって規定される。二代表制とSNTVのもと、議員の政策形成に伴うコストは小さく、提案した政策が最終的に地方官僚によって実施される点でリスクの回避も可能であるうえ、一般質問を行うことは議員個人に得票をもたらしている可能性が示唆される。その結果、政務活動費の支給額が十分に大きな議会においては、議員による政策形成によって、地方政府の政策過程のアジェンダが設定されている状況が予想される。こうした、第3章から第6章の分析によって得られた知見は、日本の地方政治の理解に貢献するとともに、比較政治学の文脈においても意義を持つ。2000年代以降、日本の地方政治を比較政治学の文脈に位置付けた研究から、地方の政策形成や首長と議会に関する多くの知見が蓄積されている。しかし、先行研究では、議会が期待する政策の実現は、首長の選挙前連合を形成することでもたらされるという理解に留まり、首長支持派の利益を一体的に扱ってきた。首長与党の会派間の競争や議員による政策形成について明らかにした本稿は、大統領制の一種である執政制度とSNTVに規定された議員の政策形成に関する知見を提供する。