

(続紙 1)

京都大学	博士 (人間・環境学)	氏名	祐野 恵
論文題目	市レベルの議員による政策知識の取得に関する分析		
(論文内容の要旨)			
<p>近年、地方自治体の政治過程に関する実証研究が盛んになっており、多くの知見が蓄積されつつある。先行研究では、地方自治体の首長と議会の関係に焦点が当てられることが多く、それぞれの主体がどのようなインセンティブ構造のもとでどのような行動をとることになるか、分析がなされてきた。基本的に、住民全体から選出される首長は自治体全体の利益の実現を図るとされる一方で、議会については、大選挙区における単記非移譲式投票 (single non-transferable vote: SNTV) という独特の選挙制度のもとで、個々の議員は自らの支持者の個別利益の実現を求めるとされてきた。くわえて日本の自治体においては、首長の権限が強く、議会の権限が弱いため、議員は議会内での政策形成活動を通じて個別利益の実現を目指すのではなく、首長を支援するための選挙前連合を形成し、その実現を図るとされてきたのである。本論文は、以上の先行研究に対して、地方議員が議会内において政策形成に積極的に関与することがあることを、特に政策知識の取得に焦点を当てることによって明らかにするものである。論文の構成は以下のとおりである。</p> <p>第1章では、理論枠組の提示、地方議会についての基本的な説明がなされたうえで、本論文全体の問いが提示される。本論文の理論枠組は合理的選択制度論であり、本人代理人モデル (PAモデル) に基づいている。PAモデルでは、政治家は官僚に政策形成を委任するため、基本的に自ら政策形成に関与するわけではないとされる。したがって、政治家による政策形成への関与は、官僚への委任にともなうコストと自ら政策形成を行うことによって得られるベネフィットの大きさによって規定されると予想される。そこで、首長が大きな権限を持つ一方で、権限が限定的で、立法支援体制も脆弱な地方議会のもとで、地方議員が政策形成に必要な政策知識を取得するとすれば、それはなぜか、という問いが提示される。</p> <p>第2章では、この問いに対する仮説を導出するべく、関連する海外の先行研究及び、日本の地方議会・地方議員を対象とする先行研究の整理がなされる。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議員の意識の4点に焦点を当て、以下の5つの仮説を導いている。</p> <p>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。</p>			

仮説 5 : 研修の受講回数が多い議員ほど、一般質問を行う。

以上の仮説について、本論文では、19 中核市の議員 733 名の政務活動費の支出状況調査、及び 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、分析が行われる。

第 3 章では、上記の仮説 1、仮説 2、仮説 3 について、政務活動費を用いた研修の受講回数及び視察調査回数を従属変数とし、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た推定がなされている。その結果、研修受講回数を従属変数とする推定においては、仮説は概ね支持されたことが指摘される。

第 4 章では、仮説 4 に基づき、知識の取得環境に関する議員の満足度、政策形成に関する議員の認知の観点から、政策知識の取得を促す要因が明らかにされる。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であると認識している議員ほど研修の受講回数が増えることを示している。また、当選回数が増えることで政策形成のコストが下がっていることもあわせて推測される。

第 5 章では、仮説 5 について、一般質問及び質疑の登壇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がなされている。独立変数として投入した、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であったことが示される。

第 6 章においては、実際に議員が政策知識を取得するために行う活動がどのようなものであるかが示され、日本の中核市レベルの議員にとって、政策形成のコストは必ずしも大きくないことが指摘されている。

最後に終章では、本論文全体の内容と意義が確認されたうえで、今後の課題が示されている。

(続紙 2)

(論文審査の結果の要旨)

本論文は、19の中核市議会の政務活動費の支出明細のデータ、及び全国市町村文化研修所が実施する研修を受講した議員に対するサーベイ調査の結果を用いて、地方議員による政策知識の取得を規定する要因を明らかにしたものである。合理的選択制度論に基づき、先行研究から導出される仮説を、独自に構築したデータセットによって検証しており、日本の地方政治の理解に貢献するとともに、執政制度と選挙制度に関する比較政治学的な知見の蓄積にも資する内容となっている。以下に本論文の意義を述べる。

本論文の第一の意義は、地方議員が政策形成に関与している実態、及びその規定要因を明らかにした点である。従来、地方議員は首長の選挙前連合を通じて、またそれに基づく陳情や口利きによって、支持者の選好を実現するとされ、自ら政策形成を行う主体としては捉えられていなかった。これに対して本論文は、地方議員が政策形成に積極的に関与することがあることを示すとともに、その背景にどのような要因が存在するかを、合理的選択制度論の枠組みを用いて、実証的に明らかにしている。とりわけ、首長との関係が遠く陳情や口利きに頼れない議員ほど、議会における一般質問というかたちで、政策研修によって得られた知識を実際に活用していることが示されたことは画期的である。こうした知見は従来の地方議員に関する通説を覆すものであり、大きな学問的意義を有すると考えられる。

本論文の第二の意義は、地方議員の活動に関して、従来よりも詳細かつ正確な知見が得られたことである。とりわけ、従来の研究が、首長に対する与野党関係の違いにしか注目してこなかったのに対して、首長支持会派の間にも競争があることを実証的に示した点は高く評価される。従来、首長支持派に属する議員同士の競争はほとんど検討されることはなく、通常は首長支持か否かという点のみが考慮されてきた。これに対して本論文は、首長支持派の議員たちの間でも求める利益は異なっており、その結果、政策形成への関与の度合いが異なっている可能性があることを明らかにしている。

本論文の第三の意義として、分析対象そのものに新規性がある点も指摘できる。そもそも先行研究の多くは、合理的選択制度論に基づく研究であっても、議員個人ではなく、政党や会派といった集団を分析対象としてきた。これに対して本論文は、議員個人のデータをもとに分析を行っており、今後の地方政治研究のさらなる精緻化の可能性を示している。

くわえて、本論文が一般的な市議会を対象として分析を行っている点も高く評価される。実のところ、従来、日本の地方議会を対象とした研究の多くは、一般的な市町村議会ではなく、都道府県議会や政令指定都市の議会を対象にしてきた。一般的な市町村議会に関するデータを収集することは非常に手間がかかり、困難なためである。しかしながら、都道府県議会や政令指定都市の議会は、選挙区定数が少なく、選挙において政党ラベルが機能しやすい。他方で、市町村議会の議員は、約7割が定数20人を超える大選挙区制度を通じて選出される。したがって、都道府県・政令指定都市

と一般の市町村では、選挙制度が同一とは言い難く、議員の行動も異なることが予想される。その意味で、本論文が、単記非移譲式の大選挙区制度のもとで選出される議員を分析対象としたことは、それだけでも大きな意義があるといえる。

最後に、以上の知見が重要な社会的意義を有することを確認しておきたい。まず、政務活動費をめぐるっては、かねてから不正受給が問題となるなど、必ずしもよいイメージがなく、しばしば改正の声があがってきた。しかしながら、政務活動費が実際にどのように使われているのか、とりわけ議員の政策形成に寄与しているのか、といった点についてはほとんど学問的な検証がなされてこなかった。これに対して本論文は、全国の一般的な市議会を広範に調査し、政策知識の獲得にも使われていることを確認したのである。

くわえて、政務活動費に限らず、近年、地方議会・地方議員のあり方そのものが問い直され、さまざまな改革案が提示されているが、本論文の知見は、今後の地方議会改革の議論に対しても重要な参考資料になるものと考えられる。

以上、本論文は、体系的かつ実証的に地方議員の政策形成に関わる規定要因を明らかにしており、その新規性及び独自性において高く評価される。以上の点から、本論文は、新たな社会システムの構築を目指す共生社会環境論講座の理念にふさわしい内容を備えたものであると認める。

よって、本論文は博士（人間・環境学）の学位論文として価値あるものと認める。また、令和4年1月25日、論文内容とそれに関連した事項について試問を行った結果、合格と認めた。

なお、本論文は、京都大学学位規程第14条第2項に該当するものと判断し、公表に際しては、当該論文の全文に代えてその内容を要約したものとすることを認める。

要旨公表可能日： 令和 年 月 日以降