

地方議員の議会発言に見る政策移転のパターン

松 並 潤*

I はじめに

地方自治体は、どうやって政策を自らのものにするのか? これは、政策学習 (Policy Learning) ないし政策移転 (Policy Transfer) の問題であるとともに、自治体内部での意思決定をめぐる問いでもある。政策学習の観点からいえば、他国や他政策領域からの学習や、学問的知見からダイレクトに政策を形成する必要性が相対的に高い国政レベルの政策形成と異なり、自治体レベルの政策形成では、上位政府の影響が見られる場合が多いとともに、自治体が自ら政策形成する場合、国内に複数の自治体が存在するために、他自治体の同一政策領域の政策を参考にできる可能性が高い。他自治体の政策を参考にすれば、一から政策を形成したり異なる政策領域の政策から学んだりした場合よりも、既存政策や国政レベルの政策と適合性、副作用も含めた政策結果の予測が容易なことなど、政策導入のさまざまなコストを小さくできることが指摘できる。また、自治体内部での意思決定という視点から見れば、政策がだれによって形成されているかは、自治体執政部 (首長など)、職員、そして地方議会の、三者の力関係とそれぞれの重要性を問うことでもある。

この自治体レベルでの政策移転・波及について、日本における先駆的な研究である伊藤 (2006) および伊藤 (2002) は、政策が全国に広がっていくメカニズムを、動的相互依存モデルとして説明している¹。ここでは、「自治体」および「国」がアクターとして想定され、①内生的条件への対応、②相互参照、③(国

* 神戸大学大学院国際協力研究科教授

による政策採用後の)横並び競争という自治体の3タイプの行動が、ある政策が全国の自治体に受入られていく過程を説明する。最初は、これまでになかった政策課題に直面した比較的少数の自治体が問題解決のために、手探りで政策形成を試みる。この中で、新たな政策の形成に成功した自治体が先駆者となり、その成功例を同様な問題に直面していた他の自治体が参照することにより、政策を採用する自治体の数は徐々に増える。そして、問題が全国レベルに広がるとともに、国でもその政策が採用され、その後はすべての自治体と同じ政策を採用する最終段階に至る。時間をx軸、政策を採用する自治体の累積をy軸にグラフを書けば、S字曲線を書くことができるというのが伊藤の説明であり、これに影響を受けた研究では、実際にそれが観察できるか否かが検証が試みられており、例えば清原・工藤(2011)は、食品安全条例について、これを肯定している。

しかし、伊藤の研究は、国による政策採用もあって最終的に全国に政策が広がった場合の説明であり、国による政策採用がなかった場合の帰結については、内生的条件への対応(政治要因、社会経済要因)、相互参照という二つの行動によって一部の自治体で採用されたが、国による政策採用がなかったために全国には広がらなかったと説明する可能性を示唆するに留まり、なぜある時点・自治体数で拡大が止まったかの説明は、伊藤の理論的枠組みでは直接的には説明できない。

例えば1997年にニセコ町で制定されたの

が第1号といわれることの多い「自治基本条例」の場合、「NPO法人公共政策研究所」によれば2015年8月現在で制定済み自治体は329自治体であり、近年では1年間に20ないし30の自治体が制定するに留まっている²。自治基本条例には、政権与党である自民党を含む保守派からの批判もあって、全ての自治体で制定されるという状況からはほど遠い³。同様に、これも保守派からの批判の多い「子どもの権利に関する条例」も、下元(2014)によれば、2012年現在で117自治体が制定済みと、こちらも足踏み状態にある。

伊藤の研究に対するもう一つの批判は、伊藤が「自治体」を単一アクターとして把握し、首長サイドへのアンケートによって自治体の政策移転を研究している点である。たしかに、国政における閣法優位と同じく、地方自治体レベルでも、大部分の条例案は首長サイドで準備されており、これに対する批判が長らく続いている。しかし、国政において「閣法=官僚優位」という単純な図式を否定するロジックは、自治体における首長サイド優位という理解にも疑問を生じさせる。今日の理解では、官僚が用意する内閣提出法案も、与党内・与党間の審議を経て国会に提出されるのが通例であるし、与党内審議や、その前の段階での議員・官僚間のさまざまなやりとりによって、議員、特に与党の、特に族議員と呼ばれるような有力議員の意思は法案に反映されていると考える。これと同様に、自治体においても、首長サイドが議会の要求をにらみながら条例案を用意しているなら、首長サイ

ドが提出した条例案にも議会、特に首長を支える与党会派議員の意向が反映されているはずである⁴。

ただ、国政とは異なり、地方議会を構成する議員がどのような意向を有しているかは、所属する政党・会派・支持基盤などから想像することはできるものの、マスコミでも明示的にはほとんど報じられることがない。国政と同様に、地方議員に対しても「ご説明」があり、また地方議員の側からのさまざまな働きかけがあるはずだが、このようなプロセスにおいても新聞等ではほぼ何も書かれていない⁵。

本稿は、以上のような伊藤の研究に対する批判を念頭に置いて、首長ではなく地方議員の側から政策移転がどのようにすすめられているかを、彼らの議会における発言を手がかりに考察する可能性を探るものである。国政における族議員に相当するような地方議員の活動を想定して議会の側に着目して分析するならば、本来ならば議案提出前の「ご説明」や条例案を用意する職員たちがどのように議員の選好・利害を忖度しているかを論ずべきなのだが、既に述べたように現実にはこれは難しい。そこで、ここでは公式の場である議会の本会議で、質問に立った議員がどのような他自治体の政策に言及しているかを分権改革が行われる直前の1999年と、一年間のデータが得られる直近の2014年のそれぞれについて一年間を網羅的に調査し、それらから議会の側から見て政策移転がどう進められているかを考察するものである。

II 地方議会議事録の公表

地方議会の議事録について、かつては、各自治体の議会事務局あるいは公立図書館でしか閲覧できないことが、地方議会の実態を研究する上で一つの障害となっていた。

しかし2000年前後から、議会改革の一環、そして経費削減の手段として、議会議事録をネット上で公開する自治体が増えてきている。帝国議会時代のものも含めて過去の議事録をも公表する国会とは異なり、地方議会では遡及入力や議事録をネット公開するようになった時以前の議事録の公表はあまりされていないし、本会議以外の委員会などの議事録の公開については自治体間でかなりの差がある。しかし、現在では都道府県の全てと市町村のかなりで、本会議については議会に関する情報公開がすすんだ2000年前後から直近まで10数年分が閲覧可能になっている自治体が多く、これらは今後地方政治研究や自治体間の比較に活用できる可能性がある⁶。

本稿で分析の対象とした尼崎市議会の場合も、1997年2月議会の分から本会議の議事録がネット上で公開され、また、各委員会についても1996年10月から公開されている。

III 尼崎市議会の分析

本稿で使用した分析方法は以下の通りである。まず議事録については、尼崎市議会によってインターネットに公開されている「尼崎市議会公式ホームページ」(<http://www.city.amagasaki.hyogo.jp/gikai/>)に掲載されている「会議録検索システム」を使用した。1997

年から暦年で公開されている本会議の議事録を、1999年及び2014年の議事録についてスクロールしながら都道府県・市町村、場合によっては外国の地名が出てくる場合も含めて「地名」が出てきた場合、日時・議事録のページ数・議員の氏名（党派）・地名・政策内容を記録した。その上で、「地名」は出ているがその地名の指す自治体の政策には関連しないと思われるものは除外した上でデータベース化したものを、発言者の属性やそれぞれの時点における首長との支持・不支持関係から分析し、また地図上へのプロットを試みた。

次の表1は、データベースの2014年2月議会分である。この表からも明らかのように、

今回採用したようなデータ処理を行うと、ある政策を推進するのに際して地名を列挙して「A市でもB市でもC市でも行って効果のある政策なので、我が市でも採用すべきである」という発言をする議員の場合記録量は多くなる一方、特定の自治体の政策を詳しく説明してその政策の採用を求めるスタイルを採る、あるいはそもそも地名を使わずにある政策の推進を求める議員について記録量が少なくなるという問題が発生する（表1の場合でも記録量ゼロになって表に出てこない議員が存在する）。しかし、地名や発言にウエイトをつける方法がないので本分析では全て同じように1つの自治体への言及として数えている。

第1表 データ記録の方法

日付	ページ	発言者	所属党派	地名	政策別
3月3日	41	真鍋修司	公明党	横須賀市	人口減
3月3日	41	真鍋修司	公明党	西宮市	医療費補助
3月3日	41	真鍋修司	公明党	宝塚市	医療費補助
3月3日	41	真鍋修司	公明党	芦屋市	医療費補助
3月3日	41	真鍋修司	公明党	三田市	医療費補助
3月3日	52	真鍋修司	公明党	伊丹市	健康医療相談ダイヤル 24
3月3日	52	真鍋修司	公明党	アメリカ	乳がん子宮ガン検診
3月3日	52	真鍋修司	公明党	ドイツ	乳がん子宮ガン検診
3月3日	52	真鍋修司	公明党	池田市	乳がん子宮ガン検診
3月3日	58	辻修	日本共産党	明石市	犯罪被害者等支援条例
3月3日	58	辻修	日本共産党	三木市	犯罪被害者等支援条例
3月3日	64	辻修	日本共産党	茅ヶ崎市	太陽光発電所
3月3日	64	辻修	日本共産党	明石市	産業連関表
3月3日	64	辻修	日本共産党	墨田区	老人見守り
3月4日	78	弘中信正	緑のかけはし	宇部市	シティプロモーション
3月4日	82	弘中信正	緑のかけはし	高槻市	JRとの協定
3月4日	86	弘中信正	緑のかけはし	大牟田市	市営住宅立て替え
3月4日	86	弘中信正	緑のかけはし	湘南市	市民発電所
3月4日	86	弘中信正	緑のかけはし	宝塚市	市民発電所
3月4日	86	弘中信正	緑のかけはし	野洲市	市民発電所
3月4日	86	弘中信正	緑のかけはし	東近江市	市民発電所
3月4日	86	弘中信正	緑のかけはし	大阪府	橋下都構想
3月4日	86	弘中信正	緑のかけはし	小田原市	市民討議会
3月4日	90	宮城亜輻	市民グリーンクラブ	真庭市	木質バイオマス発電
3月4日	103	長崎寛親	維新の会	常陸太田市	定住政策
3月4日	103	長崎寛親	維新の会	川西市	定住政策
3月4日	103	長崎寛親	維新の会	安来市	個人情報保護災害
3月4日	103	長崎寛親	維新の会	草津市	自転車施設条例

表2は、1999年と2014年、それぞれの年1年間の本会議全体としての自治体への言及発言について、「地名」別にカウントしたものである。まず、1999年と2014年を選んだのは、以下の理由からである。1999年は分権改革直前の年であり、かつ共産党を除く会派が市長与党化していた宮田良雄市長時代（1994年～2002年）であった⁷。別の言い方をすれば、この時点での尼崎市は、1980年代以降の日本の大都市圏都市政治の典型例であったとも考えられる。2014年は、本稿執筆時に年間を通じたデータが可能な最新年であると共に、2002年市長選挙で白井文が当選し⁸、さらに白井の2期8年間の市政の後、2010年後継候補として擁立された稲村和美が市長になって4年が経過後11月に再選された年である。2014年の尼崎市は、非相乗り・

女性市長の連続4期当選という点では、大都市圏政治の中で例外的な存在といえるかもしれない。なお、尼崎市議会はカラ出張問題で市議会の自主解散を経験しており、統一地方選挙からは外れて1993年から4年ごとに6月に選挙を行っている。すなわち、1999年、2014年は、本稿の分析対象である市議会議員の交代のなかった年でもある。

さらにこの2時点の間に、大都市制度の変更もあって尼崎市は2001年に特例市に、そして2009年からは中核市になっている。一方、人口や市の財政という点では、人口減の継続、かつての過大なインフラ投資が財政的な負担として重くのしかかっていることなど、当然ながら継続している特徴も多く、これらは本会議の発言でも繰り返し言及されている。

第2表 議員の発言に現れた地名（1999年、2014年）

1999年				2014年	
7	兵庫県	都道府県		兵庫県	5
5	大阪府			大阪府	4
10	東京都			東京都	3
5	三重県			三重県	1
15	(その他の都道府県)			(その他の都道府県)	5
42	(小計)			(小計)	18
8	西宮市	兵庫県	近畿地方	西宮市	5
3	芦屋市			芦屋市	2
5	伊丹市			伊丹市	7
4	宝塚市			宝塚市	4
4	川西市			川西市	2
0	猪名川町			猪名川町	1
14	神戸市			神戸市	7
1	姫路市			姫路市	3
3	(兵庫県内のその他の市町)			(兵庫県内のその他の市町)	7
42	(小計)			(小計)	38
5	大阪市			大阪市	7
3	京都市			京都市	0
19	(近畿地方のその他の市町村)			(近畿地方のその他の市町村)	18
62	(近畿以外の市町村・特別区一部事務組合)			(近畿以外の市町村・特別区一部事務組合)	57
4	その他(日本国外)			その他(日本国外)	2
177	合計				140

表2からは、以下のような変化を読み取ることができる。まず、尼崎「市」であることから、当然ながら、基礎的自治体である市町村および東京の特別区に関する言及する例が多い。いずれの年においても、政策に関連して言及された75%以上の地名は市町村および特別区であり、さらに言えば「町村」への言及例はほとんどない(1999年に5例、2014年には阪神間自治体としても意識される猪名川町の1例を含む3例)。政策学習は、同格と考えられる自治体から学ぶものと、議員は考えているようである。

都道府県への言及は1999年には42例と20%を越えているが、2014年には半減して18例に留まった。その原因としては東京都(10例→3例)と三重県(5例→1例)への言及が減ったことが指摘できるだろう。前者の原因は今一つわからないが、後者は1990年代には政策評価など行政改革の旗手として議員の関心が深かった三重県が、2014年には「ふつう」の自治体になったことがあげられるだろう。また、筆者は2013年の市議会議員選挙で「維新の会」議員が増えたことから大阪府そして大阪市への言及が増えると予想していたが、これは生じていない(ただし、大阪府・大阪市の政策について「維新の会」議員の言及に肯定的なものが多いのに対して、共産党・「緑のかけはし」議員の発言は否定的な評価での言及である)。

第三に見いだせるのは、「近隣」自治体への関心の高さである。兵庫県内で最も頻繁に言及されているのは神戸市であり、隣接する

西宮市や伊丹市への関心も高い。また、府県境を超えるもの予想通り大阪市への関心も高い。さらに、それぞれの時点でマスコミ等によって頻繁に取り上げられた自治体に言及する例も見られる⁹。

第四は、制度的枠組みが、言及回数、そしてどの政策領域で言及されるかに関係していることである。前述のように、阪神間各市と大阪市は、ともによく言及されている自治体であるが、前者にのみあてはまる特徴として、兵庫県との関係を問う言及が見られる。福祉関係で県と歩調を合わせて削減策を取るべきか否か、あるいは高校学区制にかかる言及は、同じ兵庫県内にあるために他市の政策に言及した例である(今回「会派」と「地名」の関係の分析を断念した理由の1つは、会派によって頻繁に取り上げる政策領域が異なり、例えば福祉関係の発言が多い会派の議員の発言の場合、兵庫県内の地名が頻出するが、それは「会派」に由来するものか、政策領域に由来するものか、今回のデータではまだ断言できないと判断したからである)。さらに、数としてはそれほど多くないが、1999年には3例ある川崎市への言及が2014年にはゼロになる一方で、2014年には姫路市への言及が1例から3例に増えるなど、2014年になると比較対象としての「中核市」が、言及先に影響した可能性も指摘できる¹⁰。

IV おわりに代えて

本稿は、本会議における地方議会議員の発言に、他の自治体の政策がどのように出現す

るかを網羅的に調査することで、政策移転論に関して、首長とは区別される議会の影響を探ることを意図したものであった。今回は、尼崎市議会という単一の市議会の、2時点、各1年間の発言を検討したにとどまり、また、「地名」発言がどのように影響するかについては検討できておらず、議会での発言が政策にどう影響するかは、いわば「ブラックボックス」としてあつかっており、議会ルートの政策波及研究としてはなお不十分であろう。しかしそれでも、地方議会における発言をスクロールするだけで、議会もまた政策移転にかかわっていることを示すことができたことは、一定の収穫であった。今後は、この発見が本当のものか、データ量（期間・複数の自治体）を増やすことと、今回は「ブラックボックス」として検討しなかった、議員の発言が政策に結びつくプロセスを検証することを考えたい。

[謝 辞]

本研究ノートは、本論文は、文部科学省科学研究費（平成24年度～26年度基盤研究(C) 課題番号24530135 研究代表者 松並 潤、および平成25年度～27年度基盤研究(A) 課題番号25245019 研究代表者 真淵 勝）による研究成果の一部である。

参考文献

尼崎市立地域研究史料館(2007)『図説 尼崎の歴史 下巻』尼崎市。
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』慶應義塾大学出版会。

—————(2006)『自治体発の政策革新—景観条例から景観法へ』木鐸社。
清原昭子・工藤春代(2011)「地方自治体における食品安全行政の研究—都道府県における食品安全条例の成立・波及過程を中心として」『農林業問題研究』47巻2号, pp.171-181。
松並潤(2012)「長期在任市長と市職員」『国際協力論集』20巻1号, pp.49-61。
日経グローバル(編)(2011)『地方議会改革の実像—あなたのまちをランキング』日本経済新聞社。
野沢和弘(2007)『条例のある街 障害のある人もない人も暮らしやすい時代に』ぶどう社。
大山英久(2007)「地方議会の公開と会議録をめぐる」『レファレンス』57巻6号, pp.31-46。
下元祥子(2014)「地方自治体間における政策波及の可能性—子どもの権利条約を事例として」(神戸大学大学院国際協力研究科提出修士論文)

- 1 政策移転に関する伊藤の研究については、下元(2014:4-6)およびこの論文執筆過程での議論を参考にした。
- 2 NPO法人公共政策研究所「全国の自治基本条例一覧(更新日:平成27年5月7日)」(2015年9月29日最終閲覧) <http://koukyou-seisaku.com/policy3.html>
- 3 保守派が自治基本条例を批判する理由としては、1)「住民」の自治をうたう中で、外国人など「選挙権を持たない」住民にも自治への参加を認めている場合が多いこと、2)自治基本条例により、制度として住民投票を導入する自治体もあること、3)労働組合や社会民主党などが推進していること、などをあげている場合が多い。保守派による反対の例として「自治基本条例に反対する市民の会」web page 参照(2015年9月29日最終閲覧)。 <http://hanjichikihon.kesagiri.net/index.html>
- 4 日経グローバル(2011:152-156)は、議会の権限に関する記述の中で、江藤俊昭の「首長が議会より優位にあるとは決して言えない」という発言を引用し、首長優位という通説に疑問を呈する。ただ、同書はその続きで「ところが議員は会派に別れて互いに足を引っ張り合い、多数派は首長・執行部と水面下で根回しと談話を繰り返し、…(後略)…」と現実の議員の影響力行使には批判的である。
- 5 筆者が行った自治体関係者へのヒアリングでも、「根回し」「ご説明」の重要性は、しばしば強調されている。松並(2012:52-58)。また、特定の条例の制定プロセスを描く著作の中では、個々の議員の議場外での発言や行動が描かれるが、これを一般化するのには難しい。野沢(2007)を参

照。

- 6 大山(2007:39)には、2007年の時点で「すべての都道府県で、本会議については、会議録をデータベース化して提供している。…(中略)…委員会については、公開の関係もあるのか、データベース化が十分とはいえないように思える」とあり、都道府県議会レベルではすでに公開がすすんでいる。しかし、日経グローバル(2011:83)によれば、基礎的自治体である市および特別区の議会についての議事録のインターネット公開は、なお過半の市区議会が本会議(467市区、58.5%)のみで、59市区(7.4%)は全て未公開である。
- 7 1998年11月の市長選挙は、宮田、自民党(兵庫県連)の推薦も得た前市長の六島誠之助、さらに共産党系新人の三つどもえの戦いであったが、自民党尼崎支部は宮田を支持しており、保守系会派である「新政会」と宮田の関係もおおむね良好であったと考えられる。『朝日新聞』1998年11月16日。尼崎市立地域研究史料館(2007:209)も、1990年に六島が当選した市長選挙が「尼崎における『保革』対立終えんにつながった」と記しており、1990年代以降は、大都市圏に多かった相乗り体制が成立していたと考えられる。
- 8 2002年市長選挙では、3選を目指し多くの政党から推薦を得た宮田に対して、無所属であった前市議の白井文が立候補し、共産党の支持も得て当選した。支持した市議も少なかった白井の当選は、相乗り現職候補を破った無党派女性市長の当選として、マスコミでも大きく取り上げられた。例えば当選を伝える『朝日新聞』2002年11月18日では、社会面で写真も入れて大きく報じている。
- 9 特に興味深いのは、2014年の場合武雄市の政策について、複数の「維新の会」議員によって肯定的に言及されていることである。
- 10 川崎市への関心が低下した理由として、以下の小柳久嗣議員の発言(2009年12月4日『市議会議事録』平成21年12月定例会(第4回), pp.145-148.)は、尼崎市の歴史が関係することを示唆している。

要するに、なぜ尼崎市は局長制をとってきたかといいますと、それは新しい方、御存じないかもしれませんが、尼崎市は40年ほど前から五、六年、政令市を目指したんです。東の川崎市、西の尼崎市ということで競って、それぞれ京浜工業地帯と阪神工業地帯の中核都市で、川崎市が東、尼崎市が西ということで。ところが、尼崎市の場合、3市1町の合併に失敗をいたしまして今日に至ってるわけですけども、川崎市は合併が成功して今や政令市になってる。

この政令市を目指す中で、局長職という川崎市なら川崎市と対等な関係でおつき合いをしようということで局長職が生まれたという

ぐあいにお聞きをいたしておりますが、それがいまだに続いているんですよ。もう40年もたってるんですよ。もうそろそろ、中核市になったからじゃなくて、政令市を目指してたんですからね、昔は。

Policy Transfer and Local Assembly

MATSUNAMI Jun *

Abstract

To cope with problems they encounter, central governments may need to learn policies from other countries, other policy fields, or to create new policies directly from academic findings. Compared to them, local governments can learn from other local governments in the same country as they share many institutional frameworks. By learning from other local governments, they can save on the cost which might be larger if they learn from other countries or other policy fields. Policy transfer can explain why local governments opt to learn from other local governments in their country.

However, the arguments of policy transfer have some weak points, too. One of them is that they explain what are happening as if a local government is one political actor who learns from others.

This paper tries to understand the role of local assembly in policy transfer by checking how policies were debated in the assembly hall. It finds that a city assembly learns most from cities, not from prefectures. Neighboring cities are referred to frequently, but institutional frameworks also affect how assembly members refer to other local governments in their policy arguments.

* Professor, Graduate School of International Cooperation Studies, Kobe University

