

Title	地方議会の役職配分：委員会構成の規定要因
Sub Title	Post allocations in Japanese local assemblies
Author	築山, 宏樹(Tsukiyama, Hiroki)
Publisher	慶應義塾大学大学院法学研究科内 『法学政治学論究』 刊行会
Publication year	2015
Jtitle	法學政治學論究：法律・政治・社会 (Hogaku seijigaku ronkyu : Journal of law and political studies). Vol.104, (2015. 3) ,p.33- 57
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	挿表
Genre	Departmental Bulletin Paper
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN10086101-20150315-0033

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the Keio Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

地方議会の役職配分

——委員会構成の規定要因——

- 一 はじめに
- 二 背景
- 三 仮説
- (一) 多数党の影響
- (二) 連立与党の影響
- (三) 議会運営ルールの影響
- 四 データと方法
- (一) データ
- (二) 委員会の役職配分の多数主義性
- (三) 推定方法
- 五 実証分析
- 六 結論

築
山
宏
樹

一 はじめに

本稿は、日本の地方議会の役職配分のメカニズムを、大規模なデータセットに基づき実証的に明らかにすることを目的としたものである。従来の法制度論中心の地方自治研究では、日本の地方議会の議事運営は、標準会議規則の存在に代表されるように、全国的に画一的なものとして理解されることが多かった(浅野二〇〇四、一六五頁・大森二〇〇二、一一一―一一四頁)。もちろん、日本の地方議会の権限・組織・運営は、地方自治法により一律に定められている部分が大きく、その多様性には自ずと限界がある。また、実際のところ、標準会議規則を雛形に、日本の大半の地方議会がほぼ同型の会議規則によって議事運営を執行していることも確かのものである。しかし、近年の地方政治研究から明らかにされているように、たとえば、地方議会の正副議長や正副常任委員長の役職配分のパターンには地域や時代による特色の違いが存在し(馬渡二〇一〇、第三章)、また、標準会議規則についても、それ自体雛形であるがゆえに、議会ごとの運用実態は異なっている(築山二〇二三)。後述するように、このような地方議会の議事運営のパターンは、地方議会の活動や機能にも影響を及ぼすものと考えられるが^①、それらの相違はいかなる要因によって生じているのであろうか。

本稿では、一九六七年から二〇〇六年までの四十七都道府県議会のパネルデータを整備した上で、日本の地方議会の議事運営のうち、各委員会の正副委員長ポストに着目し、その役職配分のメカニズムを明らかにすることを旨とする。特に、議会の議事運営権の影響と、二元代表制の執政制度の影響を強調し、議会内組織の役職が議会の多数党や連立与党の選好に基づいて配分されていることを示す。

本稿の構成は以下の通りである。続く第二節では、日本の地方議会における委員会制度の役割および機能や、特に、

委員長の議事運営上の権限について概観することで、地方議会の委員会の役職配分に着目する本稿の議論の背景を明確にする。その上で、第三節では、議会内組織の役職配分に関する地方議会研究および比較議会研究の既存研究を整理し、本稿の仮説を導出する。第四節では、それらの仮説を検証するためのデータとその推定方法について概説し、第五節では、実際に推定を行う。第六節では、本稿の結論と課題について述べる。本稿の議論を先取りすれば、地方議会の委員会の正副委員長は、本会議や委員会の互選により選任されるため、地方議会において多数派を占める自民党の寡占状況が生じやすく、その意味で多数主義的な役職配分を特徴としている。他方、地方政府の長が議会内の複数政党の連立によって維持されている場合や、小党派に議事運営権への関与を認める議会運営ルールが採用されている場合には、比例的な役職配分が行われやすい。総じて、地方議会の委員長ポストは、議事運営権を統制する多数党や、首長の議題設定権に影響を与える与党連立の存立維持のために戦略的に運用されていることが本稿で示される。

二 背景

まず、本節では、日本の地方議会における委員会の役割および機能や、委員長の議事運営上の権限について概観することで、日本の地方議会の委員会の役職配分に着目する本稿の議論の背景を明確にする。

現行の地方自治法は、「普通地方公共団体の議会は、条例で、常任委員会、議会運営委員会及び特別委員会を置くことができる」として（地方自治法第一〇九条第一項）、これら委員会を、地方自治法上の必置機関ではなく、条例による任意機関と位置づけている。ただし、現実には、行政の多様化・高度化に伴って、ほぼすべての地方議会に委員会が設置されており、議案、請願等の実質的な審議は委員会によって行われている実態がある（e.g. 大森二〇〇二、一二四―一二六頁）。審査独立の原則のもと、付託事件について独立に委員会審査を行う一方で、委員会採否が直ちに議会

の議決となるわけではない点には注意を要するものの（八木・小笠原編一九九〇、三七五頁）、所管の事項について個別に発言機会を得ることができ、執行機関から答弁を引き出すことができる委員会組織は、地方議員の議会活動にとつて中心的な地位を占める存在であると考えられよう。

そのような委員会の運営に関する必要事項は、別に条例で定められることとされているが（同法第一〇九条第九項）、都道府県議会におけるその準則である標準都道府県議会委員会条例を引くと、特に、委員長には、委員会の議事整理・秩序保持権（第八条、第二〇条）、招集権（第一二条）、議事に関して可否同数の場合の決定権（第一四条）などの広範な議事運営権が与えられており、⁽³⁾ 実際、既存研究では、常任・特別・法定外委員会の委員長ポストを統制する会派の分極化が、委員会の活動量を増加させる可能性が指摘されている（築山二〇一三）。また、正副委員長は、「執行部との間で政策や請願の取り扱いを協議する機会が多い」ことや「委員会に関係する分野の団体と意見交換」する機会を得られるなど、⁽⁴⁾ 首長部局に対して一定の政策的影響力を行使しうる可能性がある。その結果、地方議員らにとつて、正副委員長ポストが議会運営や選挙対策上、重要な価値を有するものとみなされているのである。⁽⁵⁾

もちろん、以上の点については、さらなる実証的検討を要するものであるが、委員会の正副委員長ポストの役割配分のパターンが、地域内の政策的・選挙的帰結に実質的な影響を及ぼするという意味において、それら役割配分のメカニズムを明らかにすることは、日本の地方議会の機能を理解する上で特別な意義を持つと考えられる。

三 仮説

次に、本節では、議会内組織——具体的には委員会（committee）の役割配分に関する地方議会研究および比較議会研究の既存研究を整理した上で、本稿の仮説を導出していく。第一に、本稿が分析対象とする日本の地方議会内組

織の役職人事に関しては、馬渡（二〇一〇、第三章）の包括的な研究が存在する。馬渡（二〇一〇）は、戦後の都道府県議会の正副議長・正副常任委員長ポストの役職配分を多数党派（自民党）による占有状況の度合いに応じて類型化し、そのような類型の出現パターンについていくつかの観察事実を報告している。正副常任委員長ポストに限って重要な知見を要約すると、（一）都道府県議会の正副常任委員長ポストは、自民党がポストを独占する「自民独占型」、会派間でポストが分配される「分配型」、その中間形態の「準分配型」と都道府県ごとに多様な類型が確認される。

（二）基本的に自民独占型、準分配型の人事類型は、議会内の自民議席率が高い自民優位型の都道府県議会でのみ観察されるが、自民党が議会の三分の二以上の議席を占める自民絶対優位型の都道府県でも、分配型（あるいは準分配型）の役職配分が行われる場合が少なくない。（三）このような役職配分ルールの相違は地域ごとに特色があり、隣接する複数の議会が共有する政治文化が強く関係している可能性がある。（四）また、歴史的变化でいえば、五五年の中央での保守合同が自民独占型の役職人事を急増させた一方、五五年体制崩壊後の九五年以降には、分配型へと役職人事をシフトさせる議会が増加している。この先駆的な研究からは、都道府県議会の役職人事が実際にはかなりの程度多様であることが明らかになっている。

他方、そのような都道府県議会の役職配分のメカニズムについては、いくつかの研究上の問いを指摘することが可能である。まず、馬渡（二〇一〇）の研究上の第一の主眼は都道府県議会ごとの役職人事のパターンを類型化することにあるため、都道府県内の改選ごとの変化については、主要な説明の対象とはされていない。自民独占型と分配型の中間形態である準分配型の人事類型は、「一〇回の改選のうち」（馬渡二〇一〇、七七頁）何回、党派間で役職が分配されたかに応じてさらに細分類されるものであるが、このような分類方法そのものが、同一の都道府県内において、改選ごとに役職人事のパターンが変化しうることを示している。また、分配型と一口にいつても、どの程度のポストをどの党派に分配するのか、といった具体的な分配ルールについては、おそらく議会ごとに色彩が異なるはずである。

そして、このような都道府県内の役職配分の変化や、分配ルールの微妙なバリエーションは、「地域性」によって説明することが難しいものである。

そこで、本稿では、一九六七年から二〇〇六年までの四十七都道府県議会の常任・特別・法定外委員会の正副委員長ポストの分配状況を、(一) 改選ごとに、(二) 正副委員長ポスト内の有効党派数および党派別議席率によってデータ化することで、地方議会内の役職配分の変化のメカニズムを明らかにすることを試みていく。以下では、特に議会内の多数党による役職の寡占が、どのような状況下において阻害されるのかという観点から、多数党の一体性の低下、首長に対する与党連立の拡大、議事運営権に関して小党派に影響力を認める議会運営ルールの存在の三点に着目し、比較議会研究の知見と関連づけながら仮説を導出する。

(一) 多数党の影響

議会内組織——特に、委員会ポストの役職配分に関しては、比較議会研究に多くの研究の蓄積が存在する。たとえば、自律的な委員会制度を特徴とするアメリカ連邦議会研究では、委員会の役割について、分配理論 (e.g. Shepsle 1978)、情報理論 (e.g. Krehbiel 1991)、党派理論 (e.g. Cox and McCubbins 1993) などの複数の理論が競合し、委員会のメンバー構成に関して異なる予期が導かれている^(a)。このうち、党派理論は、議会の多数派を占める多数党が、議会の委員会構成に大きな影響を及ぼすことを強調する理論である。この点、本稿が分析対象とする日本の都道府県議会は、自民党による一党優位の政党システムを持つことを特徴の一つとするが (曾我・待鳥二〇〇七、八五—八六頁)、このような一党優位の政党配置は多数党の選好に基づく役職配分を促進する要因になると考えられる。都道府県議会の委員会の正副委員長は、本会議での選任と委員での互選の二通りの選出方法により選出されるため、いずれの場合にも議会内・委員会内で常に多数派を形成することができるのであれば、委員会ポストを独占することも可能となる。それ

ゆえ、日本の地方議会の委員会ポストは、多数党に議会内での議席率以上の——非比例的な (disproportional) ポーナスを付与する多数主義的な (majoritarian) 役職配分が行われやすいと考えられる。換言すれば、日本の地方議会は、一党優位の政党システムのもと、自民党に議席率以上のポストを配分する多数主義的な議事運営を特徴としていることが予期される。

それでは、このような多数党による役職の寡占はいかなる状況下で阻害されるか。第一の要因として、まさに当の議事運営権を寡占する多数党——自民党の一体性が低下する場合が考えられる。中央集権的な行財政制度のもと、中央での自民党一党優位体制の制度化は、自民党の地方組織内の対立を潜在化させてきたものの、(一) 地方議会の議長などの役員選挙を巡る対立、(二) 知事選挙における自民党候補の一本化の失敗、(三) 系列にある国会議員による新党創設などを契機として、しばしば自民党会派が議会内で分裂することが知られている(砂原二〇一〇)。これらの自民党会派の分裂は、正副委員長ポストの役職配分に関して大きく二つのケースを生じさせる。一方は、自民党の分裂会派間で連合しつつ連合内で役職を比例按分するケース、もう一方は、自民党の分裂会派間で連合を行わないケースである。前者の場合には、自民党が統一会派であった場合と統制するポストの総数自体は異ならないが、これを自民党の分裂会派間で按分するわけであるから、自民党の会派分裂を反映した計算式では正副委員長ポストに占める有効会派数は増加することになる。また、後者の場合には、自民党の分裂会派間で連合を行わない結果として、議会内での過半数の議席の維持が不可能になり自民党による役職の寡占が妨げられる状況や、いずれかの分裂会派が非自民党系の諸会派と連合しつつ役職の獲得を目指す状況などが考えられ、この場合にも、正副委員長ポストに占める有効会派数は増加することになる。つまり、いずれのケースにせよ、多数党の分裂は、一つの会派による役職の寡占を阻害することが予期されるのである。ゆえに、第一に、多数党との関連から、以下のような仮説を導出することができる。

仮説1 自民党会派が分裂している議会では、正副委員長ポストを占める有効会派数および小会派の議席率が増加する。

(二) 連立与党の影響

多数党による役職の寡占を阻害する第二の要因として、執政政府・議会関係——特に、首長選挙での推薦・支持関係を通じて形成される議会勢力の連立与党化の影響が考えられる。制度化された二大政党制の政党システムを持つアメリカ連邦議会とは異なり、ヨーロッパの議院内閣制・半大統領制の議会では、複数の政党の連立によって多数派が存立する多党連立 (multiparty coalition) 政権が成立することも珍しくない。従来、連立政権下の役職配分については、連立内閣の閣僚ポストのポートフォリオを主要な分析対象とする研究がその大部分を占めてきたが (e.g. Laver and Schofield 1998)、近年では多党連立政権下における議会内組織の役職配分——特に、委員会ポストの配分に関する研究が著されはじめてくる (e.g. Carroll 2013)。閣僚に対する政務次官 (junior minister) ポストの運用と同様に (Thies 2001)、連立与党の閣僚を監視する (“keep tabs”) ためにどのように委員会の委員長ポストを戦略的に配分しているのかが中心的な研究課題を形成しているものの、それらの研究に付随して、連立与党が委員会の役職配分において一定の連立ボーナスを得ることが確認されている (Carroll 2013)。

日本の地方政府は、首長に強力な立法権力を認める二元代表制の執政制度を採用しており、首長の議題設定権から排除されることの損失が大きいため、頻繁に複数の政党が同一の首長候補に推薦・支持を与える相乗り枠組みが成立しやすい特徴がある⁽⁹⁾。このような制度配置の下では、首長に対する与党連立の維持は、政党内閣や議員行動にとって重要な意味を持つことになるであろう。議会内の多数党も、首長選挙で他の政党と相乗り枠組みを形成し、かつ、次回選挙でもその枠組みを継続させる誘因を持つ場合には、委員会のポストを譲歩してそのような与党連立の維持を

目指す可能性がある。また、議会内の多数党を含まない与党連立が形成された場合には、与党連立内の政党間で連合を形成して多数党の役職の寡占を防ぎ、連合内でポストを配分することも考えられる。¹⁰⁾ いずれの場合も、多数党外の連立の拡大が、多数党による役職の寡占を阻害することが予期される。ゆえに、第二に、連立与党との関連から、以下のような仮説を導出することができる。

仮説2 自民党以外の議会内の与党議席率が増加するほど、正副委員長ポストを占める有効党派数および小会派の議席率が増加する。

(三) 議会運営ルールの影響

最後に、多数党による役職の寡占を阻害する第三の要因として、小会派に議事運営権を認める議会運営ルール(parliamentary rule)の存在について議論したい。前述のように、日本の地方議会は、標準会議規則を雛形として全国でほぼ同型の会議規則を制定している。ただし、標準会議規則は雛形であるがゆえに、「たとえば条文中の「○人」という記述の形で、制度運用に関する要件面での裁量を地方議会の自主性に委ねている」(築山二〇一三、九二頁)。具体的には、どの規模の会派に各種の議事運営権への関与を認めるか——といった議会運営ルールの多数主義性は、地方議会ごとに一定程度異なるのである。これと同様に、会派を交渉団体として認める最低所属議員数についても議会ごとに多様性があることは特筆に値するであろう。日本の地方議会の議会運営にあたっては、議会運営委員会を設置し(地方自治法第一〇九条第三項)、そこで事前に意見調整を行うことが一般的であり、この議会運営委員会の選出会派を「交渉団体」と呼ぶ(全国都道府県議会議長会事務局二〇〇九、一三一—一四頁)。委員会の委員の選任案件も、議会運営委員会の協議の対象となることがあり、どの規模の会派を交渉団体と認めるかといった議会運営ルールの多数主義性は、委員会の役職配分に関する比例性に直接の影響を与えるものと考えられる。ゆえに、第三に、議会運営ルールと

の関連から、以下のような仮説を導出することができる。

仮説3 交渉団体と認める最低所属議員数が少ない（小会派にも議事運営権を認める）議会ほど、正副委員長ポストを占める有効会派数および小会派の議席率が増加する。

四 データと方法

本節では、上述の三つの仮説を検証するために用いるデータと、その推定方法について概説する。まず、推定に用いる従属変数および独立変数を整理した上で、委員会ポストに占める有効会派数と自民党議席率とを比較することで、委員会ポストの役職配分における多数ポーンナスの存在を探る。ここでは、前節で仮説づけたように、日本の地方議会の議事運営が、議会の多数派に有利な多数主義的特徴を持つことを確認したい。その後、それら多数ポーンナスの変動を説明するための推定方法について議論する。

(一) データ

本稿で分析対象となるのは、一九六七年から二〇〇六年までの各改選時の四十七都道府県議会であり、依拠する資料上の制約から、具体的には、一九七二年（沖縄県は除く）、一九七五年、一九七七年、一九七九年、一九八三年、一九八七年、一九九一年、一九九五年、一九九九年、二〇〇三年の全一〇回四十七都道府県の観測数四六九の標本を扱う。

まず、従属変数となるデータは、常任・特別・法定外委員会の正委員長および副委員長ポストに占める有効会派数と会派別議席率である。有効会派数は、院内会派を単位として、Laakso and Taagepera (1979) の方法によって指標

化している⁽¹⁾。会派別議席率については、全国的かつ通時的な追跡のため、自民党、公明党、社会党（社民党）、共産党の四党についてデータ化を行っている。正副委員長の所属会派については全国都道府県議会議長会事務局による『都道府県議会提要』の資料に基づいた。

次に、独立変数となるデータは、以下の通りである。第一に、統制変数として議会全体の有効会派数および会派別議席率をデータ化している。変数の操作化は従属変数と同様で、データも『都道府県議会提要』の「交渉団体に関する調」に基づいている⁽¹²⁾。第二に、仮説1の自民党会派の分裂については、「交渉団体に関する調」の中で自民党会派の分裂が明示されている場合⁽¹³⁾、「自民」を含んだ名称の会派が複数存在する場合、および既存のデータセットとの整合性から分裂を確認できる場合に⁽¹⁴⁾、それらを自民党会派の分裂状況と定義して、自民党会派が分裂しているか否かを識別するダミー変数を操作化している。第三に、仮説2の自民党を除く与党議席率については、『全国首長名簿』をもとに現職の都道府県知事に対して推薦・支持を与えた自民党以外の国政政党を識別し、その議席率の合計を前述の会派別議席数に基づき計算している⁽¹⁵⁾。また、委員会ポストに占める各会派別議席数を説明するモデルでは、各政党の推薦・支持の有無を識別するダミー変数も用意している⁽¹⁶⁾。第四に、仮説3の、交渉団体と認める最低所属議員数については、『都道府県議会提要』の資料に基づきデータ化を行っている。なお、定めのない議会には、議会運営委員会の選出会派の実際の最低所属議員数を当てはめている⁽¹⁷⁾。最後に、ポスト数を統制する目的で、『都道府県議会提要』の資料に基づき各議会の正副委員長のポストの総数をデータ化している。分析に用いる変数の記述統計は、表1の通りである。

(二) 委員会の役職配分の多数主義性

日本の地方議会の役職配分の特徴を確認するために、常任・特別・法定外・全委員会の正副委員長ポストに占める

表1 記述統計

変数名	観測数	平均	標準偏差	最小値	最大値
有効会派数・全・正委員長	469	1.7441	0.9272	1	7
有効会派数・全・副委員長	469	1.9509	0.9608	1	5.158
自民党議席率・全・正委員長	469	0.7711	0.2335	0	1
自民党議席率・全・副委員長	469	0.7047	0.2477	0	1
公明党議席率・全・正委員長	469	0.0288	0.0596	0	0.3077
公明党議席率・全・副委員長	469	0.0463	0.0816	0	0.6
社会党議席率・全・正委員長	469	0.0798	0.1014	0	0.5
社会党議席率・全・副委員長	469	0.1015	0.1241	0	0.6250
共産党議席率・全・正委員長	469	0.0110	0.0435	0	0.5
共産党議席率・全・副委員長	469	0.0147	0.0448	0	0.2581
有効会派数・議会全体	469	2.5358	1.0269	1.3310	10.5786
自民党議席率・議会全体	469	0.6088	0.1459	0.1463	0.8596
公明党議席率・議会全体	469	0.0560	0.0448	0	0.2333
社会党議席率・議会全体	469	0.1229	0.0807	0	0.4
共産党議席率・議会全体	469	0.0406	0.0412	0	0.2381
自民党分裂ダミー	469	0.0704	0.2560	0	1
自民党単独推薦・支持ダミー	469	0.2644	0.4415	0	1
公明党推薦・支持ダミー	469	0.5075	0.5005	0	1
社会党推薦・支持ダミー	469	0.3859	0.4873	0	1
共産党推薦・支持ダミー	469	0.0832	0.2764	0	1
交渉団体の最低所属議員数	469	4.0490	1.2385	1	8
全・正委員長ポスト数	469	9.6802	2.9512	4	18
全・副委員長ポスト数	469	10.5650	4.7469	4	35

有効会派数と議会全体の有効会派数の平均値を比較したものが、図1である。また、図2では、自民党議席率について同様に平均値を比較している。両方の図からは、次の二点の事柄を確認したい。第一に、議会全体の有効会派数（自民党議席率）に比べて、委員会の正副委員長ポストに占める有効会派数（自民党議席率）の平均値は〇・六から〇・八ほど小さい（一〇%から二〇%ほど大きい）。すなわち、議会全体の会派構成の分極性に比べて、委員会ポストを掌握することができる会派の勢力は少ない。特に、図2の自民党議席率の平均値の比較から明らかのように、議会の多数派を形成する（平均値で六〇%の議席を占める）自民党の優位性が際立っている¹⁸。また、第二に、常任・特別・法定外・全委員会のそれぞれの正副委員長ポストを比較した場合、副

図1 有効会派数の平均値の比較

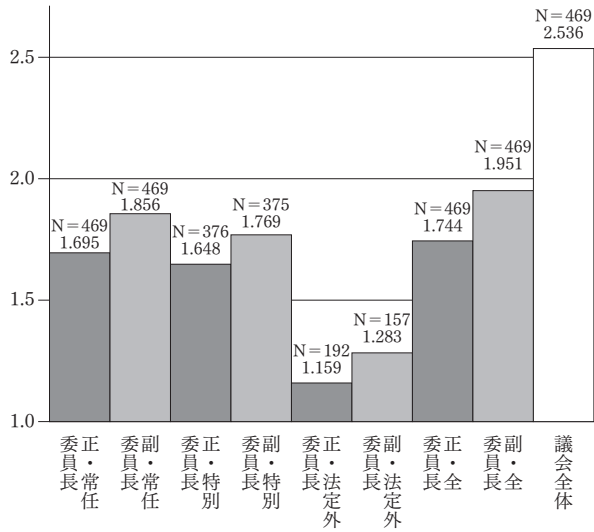


図2 自民党議席率の平均値の比較

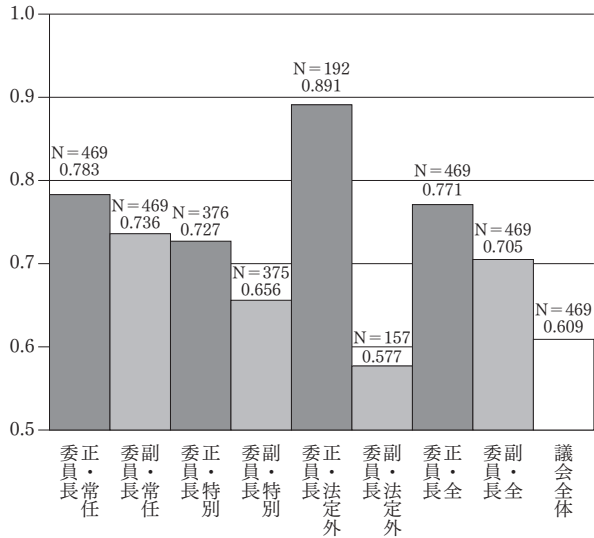
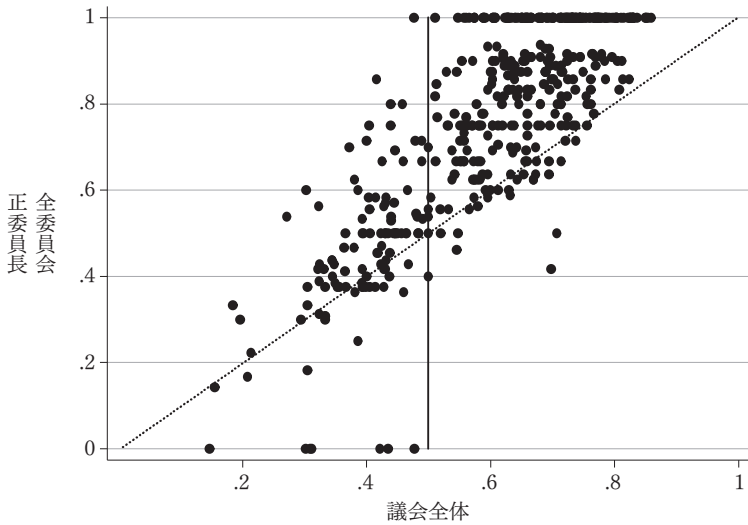


図3 自民党議席率の散布図 (議会全体・委員会全体)



委員長を占める有効党派数(自民党議席率)が、正委員長のそれよりも大きい(小さい)。つまり、正委員長ポストよりも副委員長ポストの方が比例的に会派に配分されやすい。それゆえ、実証分析では、副委員長に関する推定モデルで、より明確な傾向が確認されるかもしれない。

図3は、議会全体の自民党議席率と全委員会の正委員長ポストに占める自民党議席率とを比較した散布図である。垂直線は議会の過半数を示すもので、点線は両方の変数の〇から一を結ぶ比例線を示している。図から見てとれるように、大半の議会は点線の上方に位置することから、自民党会派は議会内での議席率に比べて大きな役職ポーンナスを得ていることがわかる。議会の過半数を制する頃から、委員長ポストをすべて掌握する議会が多数現れることも確認される。概して、日本の地方議会の委員会ポストの役職配分は、多数派を掌握する勢力に有利な多数主義的な特徴を持っていることが明らかであろう。

(三) 推定方法

本節の最後に、モデルの推定方法について議論する。本

表2 正副委員長に占める有効会派数の規定要因

従属変数	1972-2003 有効会派数 全委員会・正委員長		1972-2003 有効会派数 全委員会・副委員長	
	Fixed-Effects		Fixed-Effects	
独立変数	Coef	Robust Std.Err	Coef	Robust Std.Err
有効会派数（議会全体）	0.5973	0.0519 ***	0.4493	0.1101 ***
自民党分裂ダミー	-0.1872	0.1053 †	-0.1792	0.1781
与党議席率（自民党除外）	0.3747	0.2360	0.6361	0.1927 **
交渉団体・最低所属議員数	-0.0606	0.0280 *	-0.0811	0.0271 **
ポスト総数	0.0088	0.0153	0.0217	0.0179
定数項	0.3123	0.2204	0.8681	0.2888 **
年度ダミー	YES		YES	
R-sq: overall	0.7076		0.6386	
Number of obs	469		469	
F test that all $u_i=0$:	F (46, 408) = 5.17 ***		F (46, 408) = 5.47 ***	
Hausman test	chi2(13) = -82.84 -		chi2(13) = 25.88 *	

(1) ***: $p < 0.001$, **: $p < 0.01$, *: $p < 0.05$, † : $p < 0.1$

(2) Robust Std.Err. adjusted for clustering on 47 prefectures

稿が用いるデータは、複数年をまたぐ四十七都道府県議会のパネルデータである。一般にパネルデータの推定には、通常の最小二乗法を用いる古典的回帰モデル、各個体の切片の異質性を考慮した固定効果モデル、固定効果と説明変数が無関係であるという仮定の下に一般化最小二乗法を用いる変量効果モデルの三つのモデルが用いられる（浅野・中村二〇〇九）。本稿では、これら三つのモデルを、F検定、ハウスマン検定のトーナメント方式によって検定し、モデル選択を行うこととする。すべてのモデルには時間効果を識別するダミー変数を投入し、標準誤差については都道府県内のクラスター相関を考慮したロバスト標準誤差を報告している。

五 実証分析

本節では、上述の推定方法に基づき、実際に仮説の検証を行う。表2は、全委員会の正副委員長ポストに占める有効会派数を従属変数とした推定結果である。いずれのモデルも固定効果モデルを報告している。固定効果モ

デルの係数は、都道府県「内」の独立変数の変化が都道府県「内」の従属変数の変化に与える影響を示すものと解釈される(曾我・待鳥二〇〇七、補論)。推定結果からは、(一) 自民党会派の分裂が生じており、交渉団体の最低所属議員数が大きい議会で、正委員長ポストに占める有効会派数が減少すること、(二) 自民党以外の与党議席率が高く、交渉団体の最低所属議員数が小さい議会で、副委員長ポストに占める有効会派数が増加することがわかった。正副委員長の両モデルで、係数のサインは一貫している。自民党以外の与党連立の規模が大きいほど、特に副委員長ポストが比例的に配分されやすいこと¹⁹⁾、交渉団体と認める最低所属議員数が大きくなるほど、役職配分の比例性が弱まることは、仮説2、3と整合的な結果である。他方で、自民党会派の分裂は、正委員長ポストの比例的な配分をむしろ阻害する傾向にあり、これは仮説1と非整合的な結果である。ただし、この係数は一〇%水準でのみ有意であり、結果はそれほど頑強なものとはいえない。また、副委員長ポストを従属変数とした場合には統計的に有意ではなく、自民党分裂ダミーの影響は限定的なものに留まっている。この結果をどのように解釈できるか。まずは、実際の事例にあたるのが重要であろう。本稿のコード化の方法で、自民党会派の分裂が認められた事例は、全体の約七%の三三件に上る(表1)。このうち、自民党の分裂会派に常任委員会の正委員長ポストが一議席以上配分された事例は、約六〇%の二〇件であった。他の条件を無視すれば、概して、自民党は多数党としての一体性を保持するために、分裂会派に対して役職の比例按分を行っており、仮説1に整合的な観察事実が確認されるようにみえる。自民党会派の分裂事例がそもそも些少であることや、分裂状況をダミー変数として把握することの問題などが、実証結果を不明瞭にしている可能性があり、推定方法に再検討の余地が残る。

次に、表3は、全委員会の正副委員長ポストに占める自民党・公明党・社会党(社民党)・共産党の議席率を従属変数とした推定結果である。自民党以外の与党議席率を除外し、各政党の知事に対する推薦・支持ダミーを投入することで、首長に対する与党連立に加わることの効果を推定している。なお、自民党議席率の推定モデルでは、自民党

表3 正副委員長に占める党派別議席率の規定要因

従属変数	1972-2003 自民党議席率 全委員会・正委員長		1972-2003 自民党議席率 全委員会・副委員長		1972-2003 公明党議席率 全委員会・正委員長		1972-2003 公明党議席率 全委員会・副委員長	
	Fixed-Effects		Random-Effects		Random-Effects		Random-Effects	
独立変数	Coef	Robust Std.Err	Coef	Robust Std.Err	Coef	Robust Std.Err	Coef	Robust Std.Err
政党議席率（議会全体）	1.1661	0.1048 ***	1.2380	0.0637 ***	0.7940	0.2015 ***	1.3652	0.2557 ***
自民党分裂ダミー	0.0094	0.0327	0.0642	0.0269 *	0.0181	0.0083 *	-0.0115	0.0095
政党推薦・支持ダミー	0.0299	0.0184	0.0590	0.0200 **	-0.0044	0.0072	0.0016	0.0078
交渉団体・最低所属議員数	0.0181	0.0075 *	0.0208	0.0063 **	0.0023	0.0022	-0.0052	0.0029 †
ポスト総数	0.0014	0.0048	-0.0036	0.0024	0.0014	0.0013	0.0009	0.0014
定数項	-0.0251	0.0813	-0.1207	0.0702 †	-0.0354	0.0162 *	-0.0135	0.0188
年度ダミー	YES		YES		YES		YES	
R-sq: overall	0.6677		0.6716		0.5313		0.5572	
Number of obs	469		469		425		425	
F test that all u _i =0:	F(46, 408)=4.77 ***		F(46, 408)=5.37 ***		F(46, 364)=4.66 ***		F(46, 364)=2.06 ***	
Hausman test	chi2(13)=79.49 -		chi2(13)=12.03		chi2(13)=16.58		chi2(13)=4.66	

(1) ***: p<0.001, **: p<0.01, *: p<0.05, †: p<0.1 (2) Robust Std.Err. adjusted for clustering on 47 prefectures

従属変数	1972-2003 社会党議席率 全委員会・正委員長		1972-2003 社会党議席率 全委員会・副委員長		1972-2003 共産党議席率 全委員会・正委員長		1972-2003 共産党議席率 全委員会・副委員長	
	Random-Effects		Random-Effects		Fixed-Effects		Random-Effects	
独立変数	Coef	Robust Std.Err	Coef	Robust Std.Err	Coef	Robust Std.Err	Coef	Robust Std.Err
政党議席率（議会全体）	0.8516	0.1268 ***	1.0355	0.1629 ***	0.6305	0.1946 **	0.7756	0.0599 ***
自民党分裂ダミー	0.0350	0.0183 †	0.0147	0.0190	0.0012	0.0045	0.0046	0.0087
政党推薦・支持ダミー	0.0171	0.0089 †	0.0074	0.0114	0.0138	0.0065 *	-0.0017	0.0061
交渉団体・最低所属議員数	0.0002	0.0051	-0.0097	0.0055 †	0.0004	0.0011	0.0004	0.0015
ポスト総数	0.0020	0.0022	0.0041	0.0017 *	-0.0001	0.0007	0.0009	0.0005 *
定数項	-0.0288	0.0386	0.0060	0.0438	-0.0165	0.0117	-0.0283	0.0089 **
年度ダミー	YES		YES		YES		YES	
R-sq: overall	0.4136		0.4021		0.4815		0.5339	
Number of obs	399		399		412		412	
F test that all u _i =0:	F(46, 338)=6.58 ***		F(46, 338)=4.74 ***		F(46, 351)=2.56 ***		F(46, 351)=1.65 **	
Hausman test	chi2(14)=13.74		chi2(14)=17.36		chi2(13)=-11.86 -		chi2(14)=8.11	

(1) ***: p<0.001, **: p<0.01, *: p<0.05, †: p<0.1 (2) Robust Std.Err. adjusted for clustering on 47 prefectures

の単独推薦・支持タミーを用いている点には再度の注を付したい。また、ここでは、各政党が議会内に存在しない標本は、各モデルから除外している。仮説ごとに推定結果を確認していくと、まず自民党会派が分裂している議会では、公明党や社会党（社民党）などの小会派が正委員長ポストを得やすい傾向にある。これは仮説1と整合的な結果である。他方、自民党会派の分裂が、副委員長ポストの自民党議席率を高めるといふ仮説1と非整合的な結果も導いており、これは表2の推定結果と一貫して、解釈に慎重にならざるを得ない。

次に、各政党の推薦・支持タミーに関しては、自民党が知事に対して単独で推薦・支持を与えている場合には、副委員長ポストの配分で有利な立場を得ること、社会党（社民党）と共産党が知事与党に加わっている場合には、正委員長ポストの獲得に成功しやすい傾向が示されている。これらは仮説2と整合的な結果で、多数派を形成する自民党は、単独で首長の立法権力を存立させる場合に、多数主義的な役職配分を実現しやすいこと、他方で、社会党（社民党）や共産党は与党連立に加わることで多数党から譲歩を得やすいか、あるいは、会派連立によって役職配分に影響力を持ちうるここから推察される。最後に、交渉団体と認める最低所属議員数については、この数が大きいほど、自民党が正副委員長ポストの両方で多数主義的な役職配分を行いやすく、副委員長ポストに関して、公明党や社会党（社民党）の影響力が低下することが示されている。これらは仮説3と整合的な結果で、議事運営権への関与を認める会派規模が大きいほど、多数主義的な役職配分が行われやすいことがわかる。

六 結 論

本稿では、日本の地方議会の役職配分のメカニズムを、長期にわたる四十七都道府県議会のパネルデータを用いて実証的に明らかにすることを試みてきた。特に議会の議事運営権を統制する多数党の影響と、二元代表制の執政制度

の影響、および小会派に議事運営権への関与を認める議会運営ルールの影響に着目し、日本の地方議会内の役職配分が、多数党や連立与党の選好に応じて配分されていることを示してきた。

本稿の実証分析からは、日本の地方議会では、自民党一党優位の政党システムを背景として、自民党による役職の寡占を伴う多数主義的な議事運営が行われていること、他方、そのような自民党の多数ボーナスは、地方政府の首長に対する与党連立の拡大によって譲歩を迫られやすいこと、また小会派にも議会運営権の関与を認める議会では、比率的な役職配分が実現されやすいことなどが明らかになった。一方で、多数会派である自民党の分裂については、その実証結果に疑問が残る。自民党会派が分裂する事例は全体の約7%と少なく、それらの事例の整理や、会派の分裂状況を変数の操作化に反映するなどの追加的な分析が必要といえる。

以上の実証結果から、本稿は、既存研究に対していかなる理論的含意を導くことができるであろうか。本稿では、議会内組織の役職配分について三つの仮説を検証してきたが、比較議会研究の観点では、第二の仮説——大統領制下における連立与党の影響に関する実証結果が、特に重要な理論的含意を持つと考えられる。議会内組織の役職配分に関する研究については、厳格な二大政党制を前提とした大統領制の議会であるアメリカ連邦議会 (e.g. Cox and McCubbins 1993) や、多党制を含んだ議院内閣制・半大統領制のヨーロッパの諸議会 (e.g. Carroll 2013) を中心としてその理論的・実証的知見の蓄積が進んできたといえるが、この点、本稿は、日本の地方議会という、一党優位制の政党システムのもとで、特に首長に対して強力な議題設定権を認める二元代表制——大統領制の議会における議会内組織の役職配分を検証した点に新規性がある。

たとえば、アメリカ連邦議会のように、執政府の長に対して相対的に自律的な議会を対象とした場合、議員個人 (e.g. Shepsle 1978)、議院全体 (e.g. Krehbiel 1991)、多数党 (e.g. Cox and McCubbins 1993) のいずれの役割に着目するにせよ、議会の合理性が議会内組織の構成を規定する点が強調されることになる。他方で、議院内閣制・半大統領制の

諸議會を対象とした場合、執政権を統制する政権の合理性から議会内組織の構成が説明されることになる (Carroll 2013)。本稿で明らかになったことには、執政政府の長と議会とが異なる選挙によって選出される大統領制下の議会であっても、首長に強力な議題設定権が認められており、それゆえ首長の立法権力への関与が、議員や政党の再選戦略にとってきわめて重要な意味を持つような制度的特徴を有する場合には、首長選挙での支持関係を通じて形成される与党連立を維持するために、議会内組織の役職配分が戦略的に利用される——すなわち、議院内閣制・半大統領制の多党連立政権と類似した立法過程が現出するのである。以上のように、大統領の立法権力が議会の与党連立によって存立する連立大統領制 (coalitional presidentialism) における立法過程のメカニズムに関して理論的・実証的知見を提供したところに本稿の貢献があるといえよう。

終わりに、本稿の課題について述べる。第一に、本稿の実証分析は改選議會を標本単位とするもので、多くの既存研究のように会派を標本単位とした分析とはなっていない。それゆえ、特に、国政政党以外の地方会派が役職配分どのような影響を及ぼしうるのかなどは依然明らかではない。第二に、本稿では、有効党派数や会派別議席率などの指標を用いて、委員会のポスト全体の配分状況を把握したために、どのような委員会のポストがどのような会派に配分されるのかといった、委員会の政策領域の相違については分析の説明から除外されている。本稿の実証分析からは、概して、地方議会の委員長ポストが、議事運営権を統制する多数党の一体性や、首長の議題設定権に影響を与えうる与党連立の存立維持のために戦略的に運用されていることが示されたわけであるが、そのような戦略的運用は、多数党や連立与党の選好に応じて政策領域のポストを割り当てるなどの、政策資源の配分にも関心を持つものと考えられる。これらの点については、今後の研究の課題としたい。

〔謝辞〕本稿は、二〇一四年度日本政治学会・研究大会（早稲田大学）での報告をもとに加筆修正したものである。報告に際しては、討論を務めて頂いた中谷美穂先生（明治学院大学）、鎌原勇太先生（横浜国立大学）から貴重なご意見を頂いた。記して感謝申し上げたい。もちろん、本稿の誤りはすべて筆者の責任に帰せられるものである。また、本稿は、平成二四―二七年度科学研究費補助金（特別研究員奨励費・課題番号12502974）の助成を受けたものである。

- (1) たとえば、日本の国会研究でしばしば確認されるように（川人二〇〇五、第四章・増山二〇〇三・福元二〇〇七）、どの政党が委員長を統制するのかが、委員会に付託される議案の成否を左右することなどが考えられよう。
- (2) 後述するように、資料上の制約から分析で使用するのは一九七二年から二〇〇三年までの四十七都道府県議会のデータである。
- (3) この点、委員会の副委員長が、議事運営においてどのような役割や機能を有しているのかは判然としない。ここで述べたように、委員長に対して、広範な議事運営権が与えられている一方、副委員長に対しては、委員長が不在の場合の職務代行（第九条）が認められている限りである。副委員長を占めることの議会活動上の意義については、今後の検討が必要である。
- (4) 『朝日新聞』二〇〇八年五月二八日朝刊、群馬全県。
- (5) それゆえ、委員長ポストを確保する目的で、特別委員会が常設化・増設されるという事態を問題視する議論もある（大森二〇〇二、一二六頁）。
- (6) アメリカ連邦議会の委員会研究の歴史については、Evans (2011) を参照。分配理論では、委員会制度は、議員の選挙誘因を満たすための存在であると理解され、ゆえに、各委員会は、特定の政策領域について極端な選好や高い需要を持つ議員によって構成されることが予期される。一方、情報理論では、委員会制度は、政策的帰結に関する情報の不確実性を減少させるための存在であると理解され、ゆえに、各委員会のメンバー構成は、議院の全体を代表したものとなることが予期される。また、党派理論では、委員会運営に関して多数党のリーダーシップの重要性が強調され、ゆえに、委員会の構成は、イデオロギー的にも地理的にも多数党をよりよく代表したものになることが予期される (Evans 2009, pp. 406-412)。
- (7) 二〇〇七年七月一日時点の調査では、常任委員会について、正副委員長を委員会で互選する都道府県は三〇、本会議で選任する府県は一八である（全国都道府県議会議長会事務局二〇〇九）。
- (8) たがし、Carroll (2013) の研究上の主眼は、連立政権下において委員会の委員長ポストが執政権をバランス化するために

- 利用されている——ゆえに、極端な政策位置を持つ与党は、その政党が持つ閣僚ポストと同一政策領域の委員長ポストを配分されにくく、また委員長ポストの配分全体についても不遇な立場に置かれやすいことを示すことにある。本報告では体系的な分析を報告しないが、日本の都道府県議会においても、多数党である自民党が他の会派に委員会のポストを譲歩する場合、同一委員会の委員長と副委員長を同時に譲歩するケースは些少にみえる——つまり、立法権力をバランス化している可能性がある。
- (9) 相乗り枠組みの成立については、河村(二〇〇八)、名取(二〇〇九)を参照。
- (10) 実際、既存の地方政治研究では、知事与党がしばしば議員提出議案の議案提出主体として会派連合を形成することが知られている(辻二〇〇六)。
- (11) 計算方法は、各会派の議席率(正副委員長ポストの占有率)の二乗の逆数の合計である。
- (12) ただし、どの会派をどの政党の会派とみなすかに関しては、曾我謙悟氏・待鳥聡史氏が公開している『朝日年鑑』等の会派別議員数データを適宜参照している。データは、以下の曾我謙悟氏の個人HPからダウンロードした。http://www2.kobe-u.ac.jp/~ksoga/ksoga/JLPhml (2012/9/21)。なお、自民党会派が分裂している場合の自民党議席率については、資料内で、自民党として識別されている会派、あるいは、そのような識別がされていない場合には、最大の自民党会派を自民党議席率に算入している。
- (13) たとえば、自由民主党の議員数の欄に注が付され、その会派別の内訳が示されている場合がある。
- (14) 具体的には、曾我謙悟氏・待鳥聡史氏が公開している『朝日年鑑』等の会派別議員数のデータとの整合性を利用している。この公開のデータでは、「自民党とそれ以外の政党の勢力の比が政策に及ぼす影響を分析すること」(曾我二〇一一、一四三頁)を目的として、自民党議席数については、自民党の各会派の議席数の合計が与えられている。本稿で用いる資料と相互参照し、複数会派の議席数の合算が認められた場合には、合算されている会派を分裂会派として扱った。
- (15) データの作成にあたっては、砂原庸介氏が公開しているデータセットを加工利用した。データは、以下の砂原庸介氏の個人HPからダウンロードした。http://www.geocities.jp/yosuke_sunahara/data/data.html (2012/9/21)。
- (16) なお、自民党に関しては単独推薦・支持を識別するダミー変数を用意している。
- (17) そのような標本は、全体で一五を数える。また、申合せや協議により特例を認めている場合には、その特例の最低所属議員数を当てはめている。

- (18) もちろん、議会全体の議席数に比べて、委員会のポストの数は少ないので、議会全体に比べて委員会の正副委員長を占める有効会派数が小さくなるのは当然である。たとえば、法定外委員会の正副委員長に占める有効会派数が際立って小さいのは、法定外委員会の数の少なさに起因する。後の多変量解析では、この点を委員会のポスト数を統制することで考慮している。
- (19) ただし、正委員長ポストに占める有効会派数を従属変数としたモデルにおいても、自民党以外の与党議席率は正の係数を持つており、また、その統計的な有意水準は 0.119 と 0.10 %水準に近い。
- (20) ただし、正委員長ポストに占める自民党議席率を従属変数としたモデルにおいても、自民党の単独推薦・支持ダミーは正の係数を持つており、また、その統計的な有意水準は 0.112 と 0.10 %水準に近い。

参考文献

- 浅野哲・中村二期(二〇〇九)『計量経済学「第二版」』有斐閣。
- 浅野一弘(二〇〇四)『現代地方自治の現状と課題』同文館出版。
- 大森彌(二〇〇二)『新版 分権改革と地方議会』ぎょうせい。
- 川人貞史(二〇〇五)『日本の国会制度と政党政治』東京大学出版会。
- 河村和徳(二〇〇八)『現代日本の地方選挙と住民意識』慶應義塾大学出版会。
- 砂原庸介(二〇一〇)『地方における政党政治と二元代表制——地方政治レベルの自民党「分裂」の分析から——』『レヴァイアサン』四七・八九—一〇七。
- 全国都道府県議会議長会事務局編(一九六九—二〇〇九)『第一—一回都道府県議会議会提要』。
- 曾我謙悟(二〇一〇)『都道府県議会における政党システム——選挙制度と執政制度による説明——』『年報政治学二〇一一—II』一二二—一四六。
- 曾我謙悟・待鳥聡史(二〇〇七)『日本の地方政治——二元代表制政府の政策選択——』名古屋大学出版会。
- 地方自治総合研究所編(一九七四—二〇〇七)『全国首長名簿一九七四年版—二〇〇六年版』。
- 築山宏樹(二〇一三)『地方議会の審議時間——会期日数・委員会開催日数の規定要因——』『公共選択』五九・八六—一〇九。
- 辻陽(二〇〇六)『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』五四(二):二三七—二九三。
- 名取良太(二〇〇九)「相乗り」の発生メカニズム」『情報研究』三二:六七—八六。
- 福元健太郎(二〇〇七)『立法の制度と過程』木鐸社。
- 増山幹高(二〇〇三)『議会制度と日本政治——議事運営の計量政治学——』木鐸社。
- 馬渡剛(二〇一〇)『戦後日本の地方議会——一九五〇—二〇〇八——』シネルヴァ書房。
- 八木欣之介・小笠原春夫編(一九九〇)『実務地方自治法講座五巻 議会』ぎょうせい。
- Carroll, Royce. 2013. "Coalitions, Cabinets and Committees," Paper prepared for 71st Annual Meeting of the Midwest Political Science Association.
- Cox, Gary W. and Matthew D. McCubbins. 1993. *Legislative Leviathan: Party Government in the House*. University of California Press.
- Evans, C. Lawrence. 2011. "Congressional Committees," Eric Schickler and Frances E. Lee eds. *The Oxford Handbook of the American Congress*. Oxford University Press: 396–425.
- Krehbiel, Keith. 1991. *Information and Legislative Organization*. University of Michigan Press.
- Laakso, Markku, and Rein Taagepera. 1979. "The 'Effective' Number of Parties: A Measure with Application to West Europe," *Comparative Political Studies*, 12(1): 3–27.
- Laver, Michael and Norman Schofield. 1998. *Multiparty Government: The Politics of Coalition in Europe*. The University of Michigan Press.
- Shepsle, Kenneth A. 1978. *The Giant Jigsaw Puzzle: Democratic Committee Assignments in the Modern House*. University of Chicago Press.
- Thies, Michael F. 2001. "Keeping tabs on partners: The logic of delegation in coalition governments," *American Journal of Political Science*, 45: 580–598.

築山 宏樹（つきやま ひろき）

所属・現職 慶應義塾大学大学院法学研究科後期博士課程

最終学歴 日本学術振興会特別研究員（DC1）

所属学会 慶應義塾大学大学院法学研究科前期博士課程

専攻領域 日本政治学会、公共選択学会

政治過程論