

報告番号	甲 乙 第	号	氏 名	築山 宏樹
主 論 文 題 名 :				
日本の地方政府の立法過程				
(内容の要旨)				
本論文は、日本の地方政府の立法過程のメカニズムを、比較政治学の枠組みから理論的・実証的に明らかにすることを目的としたものである。従来の地方自治研究が、地方政府の自律性を消極的に評価してきたのに対して、近年では、政治学の諸成果に基づき、地方政治のダイナミクスを明らかにしようとする研究潮流が生じている。しかし、これまでの地方政治研究では、地方政府の特徴的な政策選択を事例とする実証研究群が蓄積されていく中で、そのような政策的帰結を生じさせる地方政府の立法過程に関する理論的・実証的検討が相対的に遅れてきた問題があった。結果として、地方政府の長と議会の二元代表制間の協調関係や対立関係の作用については、その体系的理解が未だ十分には果たされていない部分がある。 本論文は、1967 年から 2006 年までの 47 都道府県議会に関する大規模データセットを構築した上で、地方政府が処理する議案の立法動態・議事運営・選挙的帰結を包括的に検証することで、日本の地方政府の立法過程のメカニズムを理論的・実証的に明らかにしている。全体は 2 部 8 章に序章と終章を加えた構成となっており、その要旨は以下の通りである。 まず、第 1 章では、日本の地方政治研究のこれまでの時代的な経緯を整理した上で、既存研究に残された課題を提示し、本論文の政治学上の意義を明確化することを試みている。日本の地方政治研究は、地方政府の中央政府に対する自律性を強調する戦前戦後断絶論、地方政府内における首長に対する地方議会の影響力を強調する地方議会機能論、そのような地方政府の自律性や地方議会の影響力を前提として、地方政府の政策選択のメカニズムを強調する比較政治制度論の三つの研究潮流を持ち、現在では、日本の地方政府を比較政治学の枠組みに位置づけるアプローチが主要な地位を占めている。本論文は、このような地方政治研究の到達点に対して、研究対象としての立法過程論の欠落と、地方政府の立法過程の標準的実態である二元代表制間の協調関係に関する理論的・実証的検討の些少さという残された課題を指摘している。 続く、第 2 章では、日本の地方政府の立法過程を理論的に検討するための分析視角を得る目的で、日本の地方政府の制度的特徴を比較大統領制研究の視座に位置づけること				

を試みている。具体的には、大統領制比較の枠組みである Mainwaring and Shugart の憲法的権力と党派的権力の概念から、地方政府の長の立法権力の強さを評価した。憲法的権力の観点では、日本の地方政府の長は、包括的拒否権である再議権、行政命令権に類される専決処分権、排他的予算提案権と議会による予算の増額修正の制限などの立法権力を有しており、諸外国の大統領制と比較しても強力な立法権力を構成している。他方で、党派的権力の観点では、日本の地方政府の長の政権形態は、諸外国の立憲体制と比べて、議会の過半数を統制する多数政権の形成頻度が低く、複数政党の支持に基づく連立政権の形成頻度が多い。また、日本の地方議会は政党規律を弱める選挙制度を採用しており、その党派的権力は相対的に弱い。

第3章では、「強い憲法的権力」と「弱い党派的権力」という日本の地方政府の執政制度の特徴から、日本の地方政府の立法過程のメカニズムが理論的に検討されている。具体的には、日本の地方政府の立法過程が「強い憲法的権力」を有する首長優位を基本線としながらも、「弱い党派的権力」を補完するように議会と協調的な形で政策課題を実現することを示唆した。特に、「弱い党派的権力」の形態である連立政権—いわゆる「相乗り枠組み」の頻度に着目し、その立法的帰結を連立大統領制の分析視角から理論的に検討した。連立大統領制の重要な特徴は、連立政権の存在を媒介として、大統領制の運用が議院内閣制と類似した機能を持ちうるということである。本論文は、連立政権の存立維持の必要性が、大統領と議会に協調行動を生じさせる作用を「連立大統領制の権力融合作用」として定式化して、この理論的予測を検証している。

第4章では、都道府県議会に提出される知事提出議案を事例として、連立政権の拡大が首長の提案数を減少させるという理論的予測を検証した。連立政権の存立維持を望む限り、首長は連立与党の同意の範囲内で首長提案を行う誘因を持つ。それゆえ連立与党の数の増加は、首長による現状維持点からの変化を抑制することが予想される。第4章では、知事の有効与党会派数の増加が、都道府県における新規制定条例数を減少させることを明らかにしている。

第5章では、都道府県議会に提出される議員提出議案を事例として、連立政権の拡大が議員の提案数を減少させるという理論的予測を検証した。首長が議会内政党の選挙的支援の上に存立する場合には、そうした支援を継続させる目的で、与党の意向に応答的になることが考えられる。首長提案や行政部局を通じて自己の政策選好や選挙民の要望を実現できるのであれば、議員提出議案によるフォーマルな立法権限を行使して、政策的帰結に影響を及ぼすことを目指す必要性は小さい。第5章では、一部の政党については、知事与党である場合、議員発議による政策条例の提案に消極的になることを明らかにしている。

第6章では、都道府県議会の委員会の役職配分を事例として、連立政権の拡大が委員会の役職配分の比例性を高めるという理論的予測を検証した。首長との支持関係を媒介として、首長の立法権力に依存することができるのであれば、議員はそうした連立政権の枠組みを存立維持するために戦略的に行動することが予想される。第6章では、都道府県議会の役職配分が自民党によって多数主義的に運営されていることを確認した上で、自民党以外の与党議席率の増加が、委員会の正副委員長ポストに占める有効会派数や小会派議席率を高めることを明らかにしている。

第7章では、都道府県議会の会期日数及び委員会開催日数を事例として、連立政権の拡大が議会の審議時間を短縮させるという理論的予測を検証した。首長の選挙上の誘因から連立与党の政策選好を織り込んで首長提案を行うとすると、そのような提案の審議を遅延させたり、問題点を徹底的に審議したりする誘因は小さいはずである。第7章では、知事の与党議席率が高い議会で、会期日数や委員開催日数が減少するという傾向を、統計的に頑健ではないながら部分的に明らかにしている。

第8章では、都道府県議会議員選挙を事例として、連立政権の存在が連立与党の得票を増加させるという理論的予測を検証した。連立大統領制の理論的予測として、執政府の長を議会内の政党連立の上に存立させることで、連立与党は執政ツールへと関与することが可能となる。特に、日本の地方政府のように、首長に強い立法権力が付与されている執政制度下では、首長の選挙連合への参加は、議会の再選戦略にとって重要な意味を持つことが考えられる。第8章では、都道府県議会議員選挙の政党別得票データから、現実に、一部の政党では、知事与党の地位を占めていた場合に、次回選挙での得票率が増加する傾向にあることを明らかにしている。

本論文では、以上のような理論的・実証的検討から、連立大統領制によって執政府の長と議会の協調関係が促進するという作用を明らかにしてきた。これらの知見は、日本の地方政治研究の文脈では、相乗り枠組みの存在が地方政治を静態化するという通説的見解に理論的・実証的基礎を与えるものである。また、執政府・議会関係が、地方政府の政策選択だけでなく、立法過程全体を統制していることを示唆し、そのメカニズムを体系的に理解するための新たな視座を提供している。