

# 地方議会における政党制と代表制

## －政策論争か普遍的代表性か－

辻 陽

### Inter-party Competition and Regional Representativeness in the Local Assemblies of Japan

Akira TSUJI

Abstract

There is controversy regarding how the local assemblies should function in Japan. Some people discuss the necessity of cross-partisan unity in a local assembly, while others argue that there is a problem in the electoral system (especially SNTV), which does not make inter-party competition effective. By reviewing the history of revisions to the Local Autonomy Act and the Public Offices Election Act, this study reveals that the institutional power of the local assemblies vis-à-vis the governors and mayors has been strengthened and that the role of the assembly members in terms of regional representativeness has been emphasized in the electoral formula. Although it is argued that adopting a proportional representation system or other electoral systems in the local assemblies solves the problem, this study shows that these systems would not meet the conditions of regional representativeness and that party competition might cause a discrepancy in the functioning of the local assemblies.

#### はじめに

本稿では、日本の地方議会・議員に焦点を当て、その果たすべき機能について再考する。辻 (2019b) で論じたように、近年、日本の地方議会については様々な角度から改革論が展開されており、筆者はこれを、大きく「内からの改革」と「外からの改革論」の二つに大別した。この視点は、地方議会における政党化のもたらす正と負の二面性と通じている。本稿では、地方

自治法や地方議員選挙制度の改正史を振り返り、自治体の人口規模による違いや選挙区定数の変化が地方議会にもたらした影響を織り込みながら、この点について深く考えたい。

本稿の構成は以下の通りである。第1章で、日本の地方議会に関する改革論が、議員・議会全体の機能強化と首長への対峙を重視する機関対立主義モデル（「内からの改革」）と、選挙制度改革を通じて国・地方を通じたマルチレベルでの政党間競争を是認する疑似議院内閣制モデル（「外からの改革論」）とに二分できることを示す。続いて第2章において、地方議会に関する法律規定の歴史の変遷を追い、これら規定の自由化がなされるとともに、議会が首長からも政府（総務省）からも自律する方向性が模索されてきたことを述べる。第3章では、地方議員の選挙制度に注目し、その改正史を述べたうえで、通史的に地方議員の地域代表性が重視されてきたことを明らかにする。続いて、地方議会の政党化の実態に焦点を当て、自治体の規模によって地方議員の政党化に違いがあることを確認し、中・大選挙区制が政党間競争の活性化に寄与した可能性があることを論ずる。また、首長・議員双方が政党化すると、疑似「議院内閣制」的状况が生じ、「内からの改革」、つまり議会総体としての改革が阻害されるおそれがあることについても触れる。最後に、地方議会において政党化・政策論争の活性化を目指すことと、普遍的な地域代表性を維持すること、そして議会そのものの機能強化を目指すことを同時に実現するような選挙制度が、容易には見つからないことを指摘する。

## 1. 地方議会改革の二つの方向性

先述の通り、筆者は辻（2019b）において、日本における地方議会改革に関して大きく二つの方向性があることを論じた。この方向性についての議論は、日本の地方議会や議員をめぐる制度や位置付けと密接に関連しており、本稿の議論を展開し理解するうえでも参照軸になると考えている。そこでまず、これについて簡潔に確認しておく。

### 1.1. 内からの改革

議会改革を議論するということは、現状の地方議会のあり方に問題点があると認識し、それを変えることを意味する。最初に採り上げるのは、議会関係者（議員や議会事務局職員）が主体となって行ってきた議会改革に関する議論であり、筆者はこれを「内からの改革」と呼んでいる。

この「内からの改革」とは、「議会基本条例」の制定に代表されるように、議会の使命を明確にし、議会の組織や運営の基本方針をより明確に位置付けるものである。廣瀬（2016）は、議会基本条例を定めることで、議会にも代表性にもとづく正統性と担うべき役割があることを「二元代表制」ということばで明示するとともに、議会が討論の場であることを唱い、それを実現するうえで住民に開かれた議会とすることを不可欠なものとする、議会改革のパッケージ化がなされた、と述べる。この議論を裏返せば、かつては議会に対する住民への情報公開や参入が不十分であり、地方議会の使命そのものが不明確であり、討議の場としてあまり機能して

こなかった、という「現状」があったと理解できよう。

よって、この「内からの改革」では、合議制「機関」としての議会の機能強化が目指されてきたといえる。繰り返しになるが、その内容をまとめると、(1) 議会基本条例を制定すること、(2) 議会への住民参加と住民への情報公開を進めること、(3) 議会における政策討議を充実させること、(4) 主として首長が行う政策に対する議会としての統御機能を強化すること、そして(5) 議会改革組織を常設すること、である。この五つの議会改革の中身を見てもわかるように、「内からの改革」では、首長に対峙できるよう議員の有する専門性や知識を充実させ、総体として議会の能力を向上させ、議会そのものの存在意義を高めることが目指されてきた。

他方で、「内からの改革」では、議員間あるいは政党（会派）間の考え方の相違についてはあまり意識されていない。むしろ、そのような相違を乗り越えて、首長と対等な関係をもてる、一つのまとまった存在としての議会のあり方が理想視されている。つまり、「内からの改革」は首長と議会との間の機関対立を志向しているため、この「内からの改革」が想定している議会のあり方を本稿では「機関対立主義モデル」と呼ぶ（伊藤 2020, 58）。

## 1. 2. 外からの改革論

「内からの改革」が機関としての議会や議員の機能強化を重視した、議会の「現場」からの改革であるとするならば、本節で述べる「外からの改革論」は、主として法学・政治学の研究者が論じてきた改革論であり、その力点の置き方は「内からの改革」とは異なる。その代表例である、地方議員の選挙制度を改革すべきと論じた議論では、実効的な代表選択を可能とするために、大規模自治体において政党・政策本位の選挙制度、つまりは比例代表制など現状とは異なる選挙制度を導入すべきとするし、小規模自治体議会の検討からは、専業ではない議員の身分を創設すべきだと論じている<sup>1</sup>。本稿では、このうち選挙制度に関する議論に焦点を当てる。

2010年代に入ってから、地方議会に関する研究会が総務省内に続々と設置されてきた。そのうち、2013年8月に第1回の研究会が開かれた「地方議会のあり方に関する研究会」では、地方議会の現状について、議会に対する住民の関心や信頼が十分でなく、選挙時に住民が誰に投票すべきかわかりにくいものになっていると指摘された。そして特に大規模自治体について、政策競争のある政策本位の選挙を実現するために、比例代表制や自治体内選挙区の導入を検討する必要性があると論じられた<sup>2</sup>。

このように、地方議員選挙における候補者に対する有権者の視認可能性を高める必要から、選挙制度改革を進めるべきだとするのが、「外からの改革論」である。2017年に報告書がとりまとめられた「地方議会・議員に関する研究会」においてもこの方向性が踏襲されている。つまり、実効的な代表選択が可能にし、政策・政党本位の議会構成を促進するよう、特に大規模自治体において、国政との連動性が期待できる比例代表制を導入し、地域代表性に配慮する必要がある場合には選挙区の設置を検討すべきだとしている<sup>3</sup>。

結果として、「外からの改革論」が目指す方向性は、地方議員の専門性や知識を高め、政党

間の差異を超越して議会総体としての能力向上を目指す「内からの改革」とは必ずしも相容れない（図1参照）。むしろ、自治体レベルの議員選挙や議会過程においても、互いに異なる考えをもつ政党間の政策競争が必要視されていると見ることができ、ため、「内からの改革」が目指した議員・議会の機能強化とは逆行しているように映る。

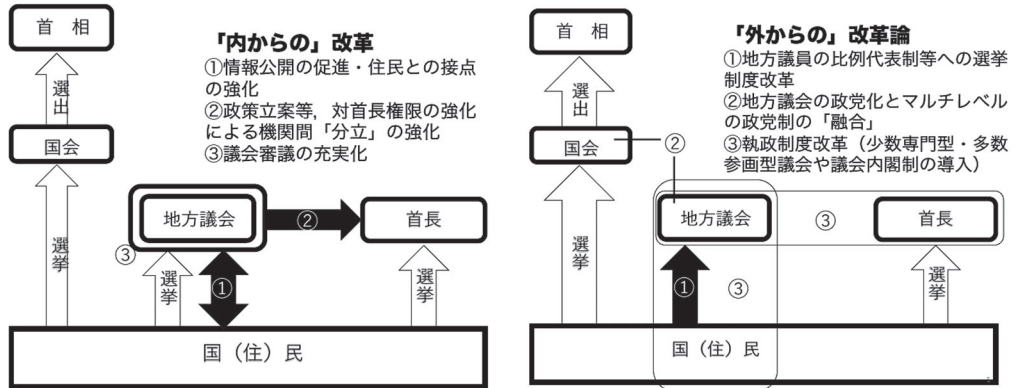


図1 「内からの」改革と「外からの」改革論が目指す地方議会の方向性（筆者作成）

### 1. 3. 機関対立主義か政党間競争か

前節では、「外からの改革論」、特に選挙制度改革論は、地方議会も含めたマルチレベルでの政党間対立を是とする一方、議会としての一体性を高め首長に対峙する能力を強化する「内からの改革」が重視する機関対立主義とは、改革の方向性を異にしていることを確認した。

ここで、日本の国会制度と議事運営を分析した川人（2005）の議論を想起したい。彼は、権力分立を前提とした日本の国会において、日本国憲法に定められた「国会中心主義」と「議院内閣制」という二つの考え方が根本的に対立し矛盾することを論じた。ここでいう「国会中心主義」とは、与野党が協調して議事運営を行い、国会が内閣の関与を受けずに自己完結的に立法権を行使することが望ましいとする考え方である。それに対して「議院内閣制」とは、議会の多数派の信任を得て成立した内閣が法案を主導的に提出し、それを議会多数派が可決するというあり方を指しており、このあり方下では与党・内閣と野党との対立を孕むことになる。

筆者は、この川人の議論は、日本の二元代表制についても適用できると考える。たしかに、二元代表制は議院内閣制とは執政制度が大きく異なり、大統領制により近い制度配置をもつ。だが、日本の国レベルの執政制度においても国会と内閣の間の権力分立が一定程度重視されていることを踏まえれば、日本の地方における執政制度についても、川人の議論を参考にできると筆者は考える。すなわち、地方議会と首長とが対峙し、議会としての一体性を高める「内からの改革」が目指すのは、彼のいう「国会中心主義」に対応し、選挙や議会の場における政党間の政策論争の意義を是認する「外からの改革論」は、首長も党派的競争に巻き込まれることで、同じく「議院内閣制」的あり方に準ずると見ることができないのではないか。

ましてや、自治体議会には予算調製・提出権が与えられておらず、首長がそれを独占している（地方自治法第149条、第97条第2項）。よって、たとえ与党会派に属していても、各議員は、政策要望を首長に伝え、予算案に盛り込んでもらい、それに賛成することでしか、その望む政策の実現を達成できない状況に置かれている（辻 2019b）。この議会のあり方に鑑みると、特に統一政府の場合には、二元代表制の貫徹というよりは、議院内閣制に似た議会運営がなされている、と見ることもできるだろう<sup>4</sup>。そこで、選挙制度改革などによって促進されうる、政党間の政策論争を目指す議会のあり方を、「疑似議院内閣制モデル」と本稿では呼び、「機関対立主義モデル」と対照しながら検討を行うことにする。

## 2. 地方自治法改正と「自由化」・「自律化」の流れ

本章では、幾度にもわたる地方自治法の改正が、地方議会制度を「自由化」し、人口規模に拘わらず自治体の判断に任せる流れにあること、そして国や首長からの「自律性」を高める方向性に移行してきたことを指摘する。前章の議論の流れでいえば、同法の改正によって、「内からの改革」の目指す機関対立主義モデルへの移行が志向されてきたことを明らかにする。

### 2.1. 地方議会規定の「自由化」

日本において地方議会と議員に関する規律を定めているのは地方自治法（以下「自治法」と略す）である。そこで本節では、主として同法に規定された地方議員や議会の位置付けとその変化について確認する。自治法は1947年の制定以来改正が積み重ねられ、近年はその頻度が高くなっているが（小西 2014）、地方議会の運営に関する規定については、自治体議会や議員の立場を重んじ、その判断に委ねる形へと変更する改正が行われてきた。

まず、議員定数に関する自治法第90条・第91条の規定の変遷を見てみよう。実は、議会に関する規定の「自由化」がもっともわかりやすく確認できるのが、この定数規定である。1947年の自治法制定当初は、市の場合、人口5万人未満であれば30人、5万人以上15万人未満であれば36人、15万人以上20万人未満であれば40人といった具合に、人口規模に応じて議員定数が法定され、各自治体は減数条例を制定すれば定数を削減できるようになっていた（都道府県議は1952年から）。それが、1999年の同法改正により法定上限の範囲内で条例により各自治体が定数を制定することになり、例えば人口5万人未満の市及び人口2万人以上の町村であれば、26人以内の範囲で自由に自治体が定数を条例制定できるようになった。そしてこのような人口別の要件は2011年の同法改正で撤廃され、議員定数は自治体の判断に完全に任されることになった。

同様のことは、定例会の回数についてもいえる。自治法制定当初は第102条において年6回以上とされていたが、1952年の改正で年4回とされ、1956年改正によって年4回以内とし条例で定めることとされた。2004年の改正により定例会の回数は自由化され、2012年の改正で第102条の2が追加され、いわゆる「通年議会」を開くことも可能になった。



そして、委員会制度についても歴史的に規定が変化してきた。1947年の時点では、自治法第109条は「条例で常任委員会を置くことができる」とするのみであったが、1956年の同法改正によってこの規定が大きく改められ、人口規模に比例して常任委員会の上限数が定められた<sup>5</sup>。永く続いたこの常任委員会数の上限設定は2000年の法改正によって廃止され<sup>6</sup>、現在では各自治体議会が、人口規模に拘わらず、条例によって常任委員会の数を自由に定めることができるようになっている。また、2006年の法改正により、議員が複数の常任委員会に所属できるようになった（同条第2項）。

たしかに、今でもなお、都道府県と市区町村、さらには市区町村のなかでも、政令指定都市（以下政令市）、市区、町村それぞれについて異なる取り扱いがなされる規定も残存している。たとえば選挙区割りがそうである。都道府県議選は大選挙区・中選挙区・小選挙区制の混合であり、政令市議選では行政区ごとに選挙区が設けられ、それ以外の市区町村議選では、全市（区・町・村）を一区とした大選挙区制が一般的に導入されている（公職選挙法第15条）。

また、町村に限り町村総会の設置が認められ（自治法第94条）、議会事務局体制についての規定（同第138条）<sup>7</sup>や議会招集にかかる告示日についての規定（同第101条）<sup>8</sup>も、都道府県、市、町村で異なっている。

とはいえ、それ以外の項目については、人口370万人超の横浜市であっても、200人に遠く及ばない東京都青ヶ島村であっても、議会や議員の自治法上の位置づけ、あるいは議事運営上の制度に関して違いはない。自治法や公職選挙法の枠内であればよく、各自治体議会の判断に任されている。

## 2.2. 地方議会の「自律化」

地方議会に絡む規定が「自由化」してきた流れに加えて、地方議会への権限拡大もここ20年ほどの間に進んできた。

最初に、議員報酬について見てみよう。地方議員が受け取る「報酬」は、かつて他の非常勤職員に対する「報酬」と同じ取り扱いとなっていたが、2008年の自治法改正によって「議員報酬」の規定が加えられ、地方議員については特別な取り扱いとするよう変更がなされた（自治法第203条）<sup>9</sup>。

それから、2011年の同法改正により、自治法第96条に15項目に限定列挙されている地方議会の議決事件につき、同条第2項として、議会が条例制定することでそれ以外の議決事件を独自に追加できる規定が備わった。議会は、たとえば総合計画を議決事件として追加することで、首長が実施しようとする政策への統御機能を高めることが可能になった。

また、議会の招集権限は首長にしかなかったが（同第101条）、翌年の同法改正により、限定的ながら議長に招集権限が与えられることになった<sup>10</sup>。そして、議案提出権についても、1956年の自治法改正以来議員定数の8分の1以上の賛成が必要とされていたが、1999年の同法改正でそのハードルが12分の1以上に緩和され（同第112条）、2006年改正で各委員会にもその権限が付与された（同第109条）。

さらには、2012年の法改正によって、首長による専決処分の対象から副知事・副市町村長の選任が外されたし、条例の制定・改廃や予算に関する処置について専決処分の承認を求める議案が否決された際に、当該処置に関して必要と認める措置を講じ、議会に報告する義務が首長に課された（同第179条）。

ここに述べた規定の変更はいずれも、議会の首長に対する権限を拡大し、議会自らが自律的に議事運営できる権限を広げるものであったとまとめることができる。また、委員会に議案提出権が認められたことに鑑みると、この法改正は、政党（会派）間の意見の違いを乗り越え、委員会としての機能強化を目指したと見ることができるだろう。

このように、地方議会に関する規定は、歴史的に「自由化」され、自治体議会の「自律化」をもたらしてきたといえる。つまり、人口規模・自治体種別による違いをなくし、各議会の判断によって議会運営にかかる制度を変更できる方向に、自治法の規定が改められてきた。また、これら自治法改正による制度変更は、首長に対する自治体議会の自律性を高めるものであったため、前章で述べた「内からの改革」と称した議会改革論、つまり「機関対立主義モデル」と親和的なものであったと解釈できる。

### 2.3. 小括

かねてより多くの地方議会は、全国都道府県議会議長会・全国市議会議長会・全国町村議会議長会のつくった雛形である「標準会議規則」に従って、会議規則を定めてきた。そして、これら会議規則も含めて、地方議会の運営にかかるルールは、戦後の府県の局部組織について研究した稲垣（2015）がいうところの、中央の「例示」に従うことで、画一化と正当化がなされてきたといえるだろう。

だが現在では、自治体議会については、幾度にもわたる自治法の改正により、議員定数や定例会回数など議会運営にかかる規定が緩和され、「自由化」されることで、政府（国・総務省）からの「自律化」も進んだ。また、議長への議会招集権の付与や議会への議決事件の追加などにより、首長からの「自律化」も促された。結果として、議会総体の権限を強化する、「機関対立主義モデル」が想定する方向へ制度改革の舵がきられてきたといえよう。

## 3. 地方議員の選挙制度・議会過程と政党化の実態

本章では、地方議員の選挙制度と政党化の関係について考察する。最初に、地方選挙制度の沿革を概観し、議会における地域代表性が歴史的に重視されてきたことを明らかにするとともに、民主化直後の選挙法制定当初は、都道府県議会議員について選挙区定数を比較的多く設定することで、多党システムの形成を促す意図があった可能性を議論する。

続いて、大・中・小選挙区が入り混じる都道府県議会議員選挙の実態について明らかにし、小選挙区となっているところを中心に自民党の単一支配体制が強化されている一方で、中・大選挙区制が政党間競争を促す側面があることを指摘する。最後に、議会過程に視点を移し、政

党化のもつ正負の側面を論ずる。

### 3. 1. 選挙制度の変遷と地域代表性

日本において初めて全国共通の選挙法規として定められたのは、1878年制定の「府県会規則」である（二井 1978, 15）。いわゆる地方三新法の一つとして、「郡区町村編制法」、「地方税規則」とともに定められたこの「府県会規則」は、選挙区について郡区を単位とし、郡区ごとの定数は5人以下とした<sup>11</sup>。

この府県会規則よりも後、1889年に公布された衆議院議員選挙法では、1郡もしくは数郡を合わせて一つの選挙区とし、各選挙区から基本的に1人（一部の選挙区については2人）を選出する小選挙区中心の制度が採用された。この衆議院議員選挙法は、1900年の改正によって府県ごとに設定された選挙区から1人ないし13人を選ぶ形に変更になり、1919年の改正では再び小選挙区中心（一部選挙区は2人区もしくは3人区）に改定され、1925年改正において定数が3から5人となる中選挙区制が導入されるという変遷を経験したが、各選挙区単位の「地域」代表を選出するという形に変更は加えられなかった。

戦後になり、1945年に行われた同法改正では、議員定数15人以上の都道府県は2選挙区、それ以外は県を単位とした定数2ないし14の1選挙区制が採られたが、1947年の改正で1925年改正時と同様の定数を3から5とする中選挙区制に戻され<sup>12</sup>、これが1950年制定・施行の公職選挙法にも引き継がれることになる。とはいえ、戦後においてもやはり、遍く地域から代表を招くという考え方に変更はなかった。

再び地方レベルの議員の選挙制度に立ち戻ろう。1889年の衆議院議員選挙法制定に合わせ、府県会議員選挙規則が府県会規則から独立する形で定められ、直接選挙制が導入されたが、翌年には府県制が制定されて間接選挙制に戻され、市もしくは郡単位で議員が選出されるようになった。1899年の府県制の改正で議員は再び直接選挙となり、基本的には郡市の区域をもって選挙区を構成することとされることになったが、各地方団体単位での議員の選出というあり方は損なわれなかった。

1890年に制定された郡制では、町村会で選出する郡会議員の定数は町村ごとに1名を原則としていたし、1899年の改正で直接選挙に改められてからも、選挙区は基本的に町村の区域によるものとされた。そして、1888年制定の市制町村制における議員選挙の規定では、選挙区を原則として市町村の区域とし、市については条例で選挙区を設けることができ、その定数は人口段階別に定めることとされていた。

1925年の普通選挙制導入後も、府県会議員については郡市を基本的な選挙区単位とし、市町村会議員の選挙区にかかる規定については変更されなかった。そして1946年の東京都制・府県制・市制及び町村制の改定や1947年制定の自治法においても、選挙区にかかる制度の骨格は維持され<sup>13</sup>、1950年制定の公職選挙法にも引き継がれた。この都道府県議会議員の選挙区について郡市を単位とする原則は、2013年の公職選挙法改正まで続いた。

このように、衆議院議員や地方議員の選挙制度においては、たとえ選挙区定数に変更が加え



られても、地方公共団体区分を単位として代表を選出するという形式が踏襲されてきた。つまり、議員は各「地域」の代表としての性格を相当に帯びていたと見ることができる。そしてそれは、戦後の参議院議員選挙で全国区が導入されたときの背景にある考え方とは対照的であった。第91回帝国議会（1946年）に提出された参議院議員選挙法の提案理由説明において政府は、都道府県単位の選挙区とは別に全国区を置くことについて、「地域代表的な考え方を全然考慮に入れず、もっぱら学識経験ともに優れた、全国的な有意の人材を簡抜することを主眼」とするとともに、「職能的知識経験を有するものが、選挙される可能性を生ぜしめることに依って、職能代表制の有する長所を採入れむとする狙いを持つ」ことを明らかにし、「偏に参議院構成を衆議院と異なるものたらしめ、参議院に相応しい性格を有せしめようとするに外ならない」と述べている（二井 1978, 202）。ここからは、衆議院議員選挙制度が地域代表性を重んじていることが確認されるのであり、同様の選挙制度をもつ地方議会議員の選挙についてもやはり、地域代表性に基づいた議員の選出のあり方が戦前戦後を通じて維持されてきたと見ることができよう。

さらに、欠員が出たときの補充のあり方を見ても、すべての選挙区から遍く代表を選出することが最優先されてきた趣旨を、公職選挙法第113条の規定から読み取ることができる。同条は、都道府県議会議員に欠員が出た場合について、当該選挙区に二人の欠員が出た場合やそもそもその選挙区の定数が1であった場合に、補欠選挙を行わなければならない旨を、1950年の制定当初から規定している。2000年の同法改正により、衆参両院の議員について補欠選挙の実施を年2回に統一することとなったが（第33条の2）、地方議員についてそのような規定は加えられず、欠員が出た日から50日以内に選挙を行わなければならない規定が存続している（第34条）。

また、同じく都道府県議会議員選挙の選挙区定数設定について、戦後当初や公職選挙法制定直後は、定数3以上の大きな選挙区が比較的多かったということも特筆に値する。つまり、同選挙における小選挙区の設定は例外的なものであり、1947年に3から5の定数と定められた衆議院議員選挙と同様に、ほとんどの選挙区で中選挙区のもとで議員を選ぶ制度とすることで、「政党化」の程度についても調整を図っていたと見るのではないだろうか。

都道府県議会議員の選挙区構成の変化を分析した崔（2019）によれば、選挙区設定において大きな変化を経験した三つの時期があるという。一つ目は「昭和の大合併」の時期（1951～1959年）であり、二つ目は高度経済成長に伴う都市部への人口集中期（1961～1979年）であり、そして三つ目は「平成の大合併」の時期（2003～2007年）である。昭和の大合併では、農漁村としての性格が強い小規模な市が増加することで大量の1人区が増設される一方、定数3以上の選挙区が1951年には半数近くあったのが1959年には3分の1以下へと低下した。そして都市部への人口集中は、都市部の定数増と農村部の定数削減に繋がり、結果として規模の大きな選挙区の定数増と小選挙区の増加をもたらしたという。他方で平成の大合併は、選挙区の広域化によって定数4以上の選挙区を増加させる一方で、定数3以下の選挙区を減少させたとのことである<sup>14</sup>。

このように見てみると、戦後の地方議員の選挙制度を構築する際、公職選挙法などの制定により意図されていたのは、すべての「地域」からの代表をくまなく集めることであり、都道府県議会議員の場合には選挙区定数もなるべく揃えることで、多党による政党システムを形成することであったと考えられる。すなわち、戦後初期の制度設計において、定数が3以上の選挙区を比較的多く設置し、議員の欠ける選挙区がないように常にリクルートする仕組みを設けることで、選挙区ごとの差異が小さくなるような政党システムをつくりだし、「地域代表」からなる議会総体として合議するあり方が目指されていたのではないだろうか。

本節の最後に、大選挙区制が採られた基礎自治体の議員選挙においても「地域代表性」が重視された実態があることを指摘しておこう。川手（2017）によれば、平成の大合併により5町村が合併して成立した徳島県那賀町では、かつて「地域推薦議員」が存在していたという。具体的に述べると、旧町村時代、単一あるいは複数の集落における合議で議員候補者を決定し、当該地域の住民が挙げて当該候補者に対して票を投ずるといった仕組みがあった。こうして着任した議員は、道や用水路の修復といった当該地域住民からの要望を行政に伝える役割を果たし、民意の伝達経路を占有していた。だからこそ、「地域推薦議員」は、他の候補に枠を埋められることがないようにするため、後継者を立てずに引退することが許されなかったとのことである。

もっとも、彼は、近年では「地域推薦議員」の仕組みも維持できなくなってきたと述べる。住民が直接行政に要望を伝えたり、あるいは自治会単位で置かれた行政連絡員が町幹部の出席する会議で連絡を取り合う場が置かれたりして、行政への経路が多様化したことや、議員のなり手不足が生じたことがその原因である<sup>15</sup>。

ただ、「地域推薦議員」はいなくなっても、合併後の那賀町でも議員が各地域のまとめ役としての機能を果たしている実態は残っているようである。行政がヘリポートの建設など大きな事業を展開しようとする際に、地域のことをよく知る議員が行政と住民との間に割って入り、調整を図っていたとのことである。このように、少なくとも町村といった小規模自治体においては、今なお議員が地域代表としての役割を一定程度果たしているといえそうである。

### 3.2. 地方議員選挙における政党間競争の実態

本節では、小選挙区・中選挙区・大選挙区が入り混じる、都道府県議会議員選挙に主として焦点を当て、選挙制度の効果について分析を行う。だがその前に、自治体の人口規模と政党化の現状について確認しておこう。前章で述べたように、各自治体が議員定数を自由に定められるようになったとはいえ、人口規模の小さな自治体では議員定数が小さい状況が続いている。総務省の調べによれば、平均して都道府県では57.2人、政令市では59.1人の議員がいる一方で、人口5万人未満の市では17.4人、町村では12.0人の議員しか存在しない<sup>16</sup>。

自治体の規模によって政党化の進展度も異なる。2019年末時点での地方議員の政党所属割合は、都道府県で77.7%（諸派含む、以下同じ）、東京特別区で85.2%である。それに対して、政令市も含めた市では38.0%、町村に至っては12.6%でしかない<sup>17</sup>。都市部ほど政党化が進む

一方、農村部では政党化が進んでおらず、公明党や共産党といった組織政党に所属する議員の数がかなり多い状況にある。

そして会派制の導入状況も、人口規模と比例関係にある。すべての都道府県や政令市も含めた人口 20 万人以上の市では会派制が採用されているが、人口 5 万人未満の市では約 5 分の 1 で会派制が導入されておらず<sup>18</sup>、町村に至っては 5 分の 4 以上の議会が会派制を採っていない<sup>19</sup>。

このことが意味するのは、大規模自治体で政党を軸とした政策論争が展開されているのに対し、小規模自治体では政策の対立軸が見えにくくなっているということである。ここで待鳥（2015, 14 - 15）に従い、政党の役割について確認しておこう。政党とは、有権者がもつ極めて多様な利害関心から特定の政策を決定するために、個々の政策決定の根底にある考え方や方針を整理し、選挙時にはそれを有権者に提示し、選挙後には多数派形成のための単位として機能するものである。この観点のなかで本稿において重要なのは、政策決定における考え方や方針をパッケージとして示す政党の機能であるが（この点は次節で述べる、議会過程における政党の意義と重なる）、小規模自治体ではそれが発揮されていないということができよう。

地方議会において政党化が進展しない原因を、砂原（2015）は、地方議会の選挙制度に求める。政党の役割を重視する彼は、地方議会議員選挙における中・大選挙区制について、有権者にとってもっとも望ましい候補者を選ぶことも、酷い行動を起こした議員を落選させることも難しくする制度であると強く批判している。また、先述したように、「地方議会・議員に関する研究会」が 2017 年 7 月にとりまとめた報告書も、同様の議論を展開している<sup>20</sup>。

さらに、二代表制という執政制度においても政党が機能を発揮しにくい状況にあると待鳥（2015, 180-181）は指摘する。彼は、議会内で多数派を形成し内閣を支える必要がある議院内閣制とは異なり、大統領制に近い二代表制では、執政を維持するための多数派形成の必要性がなく、政党規律が作用しにくく、議員相互間の理念や利害の一致といった凝集性に依拠する部分が多い、と述べる。その結果、中・大選挙区制を中心とした選挙制度と相俟って、日本の地方議会における政党は、個別利益の追求の範囲でのみまとまる存在でしかなくなり、日本の地方議会では、代議制民主主義の維持のために望ましい複数政党間の競争が行われる制度的基盤が弱いとする。

それだけではない。実態においても政党間競争があまり機能していない厳しい状況がある。小選挙区制の導入は二大政党制を招きやすいとされるが<sup>21</sup>、都道府県議会の選挙区に占める政党所属状況を見るかぎり、そうなっていない。筆者は、2019 年の県議選後の時点<sup>22</sup>における全国 47 都道府県 1090 選挙区における議員の会派所属状況について調べたが、このうち小選挙区となっている 407 選挙区のうち自民党が議席を占めているのが 302 選挙区、74.2%に上ることを確認した。このことから、小選挙区において、旧民主党系政党が自民党に対抗できる戦力を保てていないことがわかる<sup>23</sup>。他方で、公明党・共産党の双方が議席をもつ選挙区は 89 に留まり、定数 3 以下の 906 選挙区のうち少なくとも公明・共産いずれかの政党が議席をもっているのは 82 選挙区と 1 割に届いていない<sup>24</sup>。公明党や共産党の議員が県庁所在市にしか存

在しない県も 8 確認できた<sup>25</sup>。つまり、公明党や共産党といった政党は、特に農村県においては、比例性が高い大選挙区制となっているところでしか議席獲得ができない状況にある。

要するに、都道府県議会議員選挙において政党間競争が可能になっているのは、農村圏にある県では県庁所在市にほぼ限定されている。これらの県では、県庁所在市を除いた選挙区において、選挙が行われる時点で既に、複数の政党による選択肢が残されていないか、あったとしても結果が既に見えているかのいずれかである可能性が高い。それは、統一地方選挙における都道府県議会議員選挙の無投票当選者数の割合が 1990 年以降 2 割前後で高止まりしていることから明らかである。

むしろ、定数が 3 以上の中選挙区制や大選挙区制においては、相当程度政党間競争が行われているとみることもできそうである。2019 年の統一地方選挙後<sup>26</sup>の 20 政令市議会議員の 175 の選挙区状況について見てみよう。すべてが定数 2 以上の中もしくは大選挙区であり、定数 2 の選挙区が 10、定数 3 の選挙区が 17、残りの 148 選挙区が定数 4 以上となっているが、公明・共産両党のいずれもが議席をもたない選挙区は 20 に留まる一方、両党が議席をもつ選挙区は 106 に上っている。自民党が全議席を独占する選挙区も一つしかない。このことから敷衍して考えれば、政令市以外の市区町村議会議員選挙では中・大選挙区制が採られているからこそ、一定程度、政党にヴァリエーションが見られる状況になっていると見ることはできないだろうか<sup>27</sup>。たしかに、政党支持だけで投票先を決めることができない SNTV（単記非移譲式投票制）であるゆえに、「投票容易性」、「比較可能性」、「納得性」といった面で問題がないとはいわないが<sup>28</sup>、それでもなお、選挙区定数が複数であることが、公明党や共産党の議席獲得のチャンスを増やし、有権者の政党選択の可能性を広げる側面を有していたことは否定できないだろう。

### 3. 3. 議会過程と政党化

本章の最後に、議会過程における政党化のメリットとデメリットについて論ずる。既に見たように、人口規模の大きな自治体では政党化が進んでいるものの、そうでない自治体では無所属議員が圧倒的に多い状況である。だが、政党化の影響にも善し悪しがある。議会内で政党名を冠した会派化が進めば有権者にも議会過程や政策対立軸の把握が簡単になる一方で、政党を介して首長と議会内会派が一体化した場合には、疑似「議院内閣制」的状况が生まれ、「内からの改革」が阻害されやすい素地が作られることを、本節で指摘する。

まずは、メリットから述べよう。「外からの改革」論は、地方議員の選挙において政党が前面に出ることで、有権者がパッケージとして政策を理解し、投票が容易になるというメリットを示したが、この点は議会過程においても同様に指摘できる。つまり、議会内でも政党間で政策論争がなされていると、有権者は議会審議を把握しやすくなる。たとえば、町村では平均して 12 人の議員が存在するが、その 12 人の議案に対する賛否や一般質問の内容を知ることが、有権者にとって決して容易ではない。だが、会派制が採用され、12 人が 3 つないし 4 つの会派にまとまっていれば、日本では一般に会派が同じであれば採決時に同一行動をとるから、地方



議会の状況を知るための労力は削減できる。

とはいえ、たとえ会派化していたとしても、それが政党名を冠していなければ、その会派がどのような理念を持ち、首長に対して与党的態度をもつのか野党的立場にあるのかを理解することは難しい。結局、その会派の構成員ひとりひとりの発言や賛否についての活動を調べるしかない状況に陥る。そう考えると、選挙過程だけでなく議会過程においても政党ラベルは重要であるといえよう。たとえ定数の小さな議会であったとしても、政党公認を受けて立候補し当選した議員同士によって政党名を冠した会派が結成されれば、その政党の国政上のスタンスから、その会派がどのような政策を実現しようと考え、どのような議決態度を表明するかが類推しやすくなるからである。逆に、政党化が進んでいない小規模自治体の議会だと、どのような政策がどの勢力によって推進されているかがわかりにくい状況にある。また、たとえ大規模自治体の議会において政党化が進んでいたとしても、近年では首長選挙において脱政党化、つまり政党推薦が見られなくなっており、首長がどのような政策的位置をもって議会と対峙しているのかを、有権者が理解しにくい事態となっている。

このように、議会過程においても政党が存在感を発揮することの意義は大きい。首長を支持する党派が明確であり、議会内においても政党化が明瞭に現れている場合には、首長提出議案の処理結果をある程度見通すことができるし、馬渡（2010）や辻（2015）によって、知事与党率が高いほど知事提出議案の否決・修正可決が見られにくいことも確認されている。

だが、他方で政党化によって地方議会の改革が阻害される可能性もある。つまり、政党が存在することで各議員・会派の首長との支持関係も見えやすくなるものの、第1章第3節で指摘した、疑似「議院内閣制」の関係が発露する結果、「内からの改革」が志向する、首長に対する議会の権限強化の流れに水を差す恐れがある。たとえば、首長が特定政党の公認となっていた場合、首長と議会内の当該政党とは一体化が進み、当該政党が議会内で大勢力を築いていた場合には、議事運営も首長の思惑通りに展開される可能性が高い。これは、旧自治省など官僚出身者のように、複数の政党から推薦を得て当選してきた首長が、各政党から一定程度距離を保ちつつも、各種要望を予算案に盛り込むことで政策実施を図る一方（この点は議院内閣制的である）、議会運営には立ち入ろうとしないのとは対照的である<sup>29</sup>。

大阪維新の会における大阪府議会・大阪市会運営が、首長と議会与党との一体化が進んだ最たる例である。これら2議会では、主としていわゆる「大阪都構想」をめぐる、維新陣営と反維新陣営の対立が激化し、大阪府知事・大阪市長の椅子を維新が占めた2011年秋以降は、首長・維新会派の連合体と反維新会派とが睨み合う状態が続いてきた。また、議事運営をめぐるでも、自治法違反状態を作り出してでも、維新陣営にある首長と議会与党（議長）が意図的に議会招集を遅らせた実態もある<sup>30</sup>。このように、政党を介して首長と議会の一部会派とが一体化することは、「内からの改革」が理想視した「機関対立主義モデル」を目指す方向性とは全く異なる様相を示している<sup>31</sup>。

このように捉えると、議会過程における政党化は、有権者に政策対立の構図をわかりやすく提示するメリットをもつ反面、議会としての一体化を阻害し、疑似「議院内閣制」化をもたら



すということが出来る。ましてや、首長が議会に対してもつ権限が強いことと合わせて考えれば、議会が政党化しその多数派が首長を支持していた場合、首長野党会派はほぼ無力であるし、議会は首長提出議案を可決するだけの存在であるかのように有権者には映る。これは、建林他(2008, 171-172)がいうところの「効率性」重視型議会、つまり限られた時間内で効率的に議案を議決することに重きを置く議会のあり方につながる。逆にいうと、政治的意思決定までに十分な時間をとり少数派も含めた議会構成員すべてに議会過程を開放する「開放性」を犠牲にするあり方であり、結果的に「機関対立主義モデル」の達成が遠のくことになるともいえよう。

### 3.4. 小括

本章では、地方議員の選挙制度の変遷を概観し、古くから議会における普遍的な地域代表性が重視されてきたことを明らかにした。また、公職選挙法が制定される前後の少なくとも戦後当初は、選挙区ごとにそれほど定数の差異がない、中選挙区を基本とする設定がなされており、それゆえに選挙区ごとに政党化の程度についてもばらつきが小さくなるよう意図されていた可能性があるとして指摘した。続いて、自治体の規模、選挙制度に規定される選挙区定数と政党化の関係について考察を加え、小規模自治体や選挙区定数の小さな都道府県議会議員選出選挙区で実質的な政党間競争が機能しにくい現状を確認するとともに、小規模自治体の議会において議員による地域代表性が残存してきた例を紹介した。

議会過程と政党化の関係についても検討を行い、議員や会派の政党化が有権者に政策論争を見えやすくするメリットがある反面、首長との支持関係において明確な与野党間関係が成立すると、「疑似議院内閣制モデル」に沿った議会運営が展開されると論じた。つまり、議会過程において政党化が進むことで、首長と議会内の与党会派との一体化が進む一方で、議会総体としての意思統一が難しくなり、議員・議会の機能強化を図り首長への対抗力を付ける「内からの改革」が阻害される可能性が高いことを指摘した。

このように見てくると、地方議会において、政党化・政策論争の活性化を目指すことと、普遍的な地域代表性を維持すること、そして議会そのものの機能強化を目指すこととは、同時に叶えることが難しい課題であるように思われる。その意味では、本章第1節で見たように、都道府県議について、比較的大きな数の選挙区定数となっていた戦後初期の各種選挙法規定は選挙区間の政党間競争の均一性を志向していたと見ることができ、中選挙区制とはいえ、政党間競争を促すうえで一定の合理性を有していたと考えられるのではないだろうか。逆にいえば、崔(2019)が述べたように、平成の大合併の時期まで都道府県議会の議員選挙で小選挙区の数が増えてきたことが、政党間競争不活性化の要因なのかもしれない。

## 結びにかえて

本稿では、筆者が論じた「内からの改革」と選挙制度にかかる「外からの改革論」という二つの異なる考え方がそれぞれ、首長と議会の「機関対立」を強調するあり方（「機関対立主義

モデル）」と「政党間対立」を基軸として首長と議会各会派との関係を規定するあり方（「疑似議院内閣制モデル」）を意味するものであると論じた。そのうえで、自治法の度重なる改正がどちらかといえば前者、すなわち議会機能の強化を志向し、各自治体議会に制度設計を任せる傾向を強めたことを確認した。つまり、首長からの「自律化」と政府（自治省・総務省や自治法）からの「自由化」が、制度上は進展してきたことを明らかにした。

続いて、地方議員の選挙制度の変遷について検討を加え、戦前より地方議員の選挙制度において「地域代表性」が重視されてきたこと、つまりは各「地域」から不足なく代表を集めて議会を開く全体性が重んじられてきたことを指摘した。また、選挙制度・議会過程と政党化の関係についても考察し、小規模自治体や都道府県議会の小選挙区において政党間競争が不活発になっていること、逆にいうと、大規模自治体で政党間競争が活発になっている背景として中・大選挙区制が影響している可能性があることを示した。そのうえで、地方議会の政党化が、有権者によりわかりやすい地方政治過程をもたらすものの、首長と議会内の与党会派との一体化や議会内の政党間対立の激化により、「内からの改革」、つまり議会総体としての機能強化が難しくなるおそれがあることを論じた。

本稿で改めて指摘しておきたいのは、都道府県議会議員選挙について、戦後直後の時期に定数3以上の中・大選挙区制を多く導入することで、多党による政党システムを議会に作り出し、加えて各選挙区間の政党間競争の差異をなるべく小さくした可能性があることを示唆した点である。選挙制度の変遷を概観した結果、民主化後の制度設計当初においては、どの選挙区においても同じような政党間競争が見られるように配慮がなされていたのではないかと。また、どの選挙区からも代表が選出される仕組みを備え、欠員が出ればすぐに補充するシステムが整備されたことで、地方議会そのものが地域代表によって構成され、すべての議員が揃うことで、合議制機関としての議会が役割を果たすことが期待されていたのではないかと。言い換えれば、戦後直後には、選挙区定数を一定程度大きくすることで、都道府県議会議員の選挙において、地域代表性と政党間競争とが両立しえた可能性があるように、筆者は考えるのである。

とするならば、比例代表制を都道府県等の議会に導入した場合について、この地域代表性をどのようにして担保するのかという難題が残されているといえるだろう。もちろん、府県をいくつかの選挙区に割ったうえで比例代表制を導入するという仕組みも考えられるが、それでもなお、選出議員に地域的な偏りが出ることは想像に難くない。また、定数を大きくするために合区を増やすという方向性も考えられるが、これについても問題がないわけではない。定数1のときには当該自治体の代表として議員を送り込めていても、合区されて定数2となったときに2人とも合区した相手の自治体選出の議員となる可能性を孕んでいるためである<sup>32</sup>。

ましてや、地方分権の進展によって、自治体ごとに政策的な差異が表れやすくなり、県に対して求める要望も大きく異なる可能性が高まったことに鑑みれば、議員選出自治体の偏りは、根本的な悪影響をもたらすおそれがある。つまり、比例代表制が導入されたり合区が行われたりすると、当該選挙区からより多数の議員を選出できるようになった自治体は県政に声を届けやすくなる一方、議員を輩出できなくなった自治体は県政との一つの重要なチャンネルを失うと

いう、自治体間「格差」が生ずることになってしまう。

このように考えると、政党による政策論争を実施し、他方で遍く地域代表性を維持しようとするための解は、そう簡単に見つからないのではないだろうか、というのが、都道府県議会議員の選挙制度について筆者がたどりついた現時点での結論である。

<謝辞>本稿は、2020年度日本行政学会研究会分科会 D1「地方議会と行政」において報告したものを一部分割し、大幅に加筆修正したものである。報告に当たってコメントいただいた土山希美枝先生、松井望先生、砂原庸介先生、嶋田暁文先生、北山俊哉先生、田口一博先生に御礼申し上げます。また、報告の機会を与えて下さった長野基先生にも感謝申し上げます。

注

- 1 小規模自治体における議員のなり手不足問題に着目して開かれた「町村議会のあり方に関する研究会」では、少数の専門的議員と、審議に参加はするが議決権を持たない議会参画員によって議会を構成すべきとする「集中専門型」、そして多数の非専門的議員によって構成し夜間・休日に開催する「多数参画型」の二つの新しい地方議会モデルが提示された。総務省「町村議会のあり方に関する研究会報告書」([https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000540724.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000540724.pdf), 2020年12月14日最終閲覧)。
- 2 総務省「地方議会のあり方に関する研究会報告書」([https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000287844.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000287844.pdf), 2020年12月14日最終閲覧)。
- 3 総務省「地方議会・議員に関する研究会報告書」([https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000495620.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000495620.pdf), 2020年12月14日最終閲覧)。
- 4 もちろん、二元代表制においては、議院内閣制とは異なり、「与党」議員であったとしても首長を支える必然性はなく、首長側の政府運営を手助けする動機が存在しないために無責任な行動をとりやすいという側面はある（待鳥 2017, 10-11）。だが、議員の立場から政策実現という点を考えると、本文中で述べたように各議員は首長との間で互恵関係をつくらざるをえないし、それは主として政党を軸として明確に現れることから、筆者は二元代表制においても「疑似議院内閣制」的あり方が発現すると考える。
- 5 具体的に述べると、都は12以内、道及び人口250万以上の府県並びに人口100万以上の市は8以内、人口100万以上250万未満の府県及び人口30万以上100万未満の市においては6以内、人口100万未満の府県及び人口30万未満の市と町村については4以内の常任委員会を置くことができるとされた。なお、このときの改正で、都道府県の標準局部制についても変更が加えられており（自治法第158条）、都に10局、道に9部、人口250以上の府県に8部、人口10万以上250万未満の府県に6部、人口100万未満の府県に4部置くというように、数の制限が加えられた。
- 6 標準局部数制が廃止されたのはその3年後、2003年の自治法改正によってであった。
- 7 自治法制定当初は書記長と書記を置く旨が規定され（市町村について書記長設置は任意）、1950年の改正によって都道府県について事務局が必置となり（市は任意設置が可能に）、1951年の改正では事務局を置かない市について書記長の役職を設けなければならなくなった。そして、1958年自治法改正によって、町村にも事務局を置くことができるようになったが、今なお市町村では事務局が必置でなく、事務局を置かない町村で書記長を置かなくてもよいとする規定が残っている。全国町村議会議長会「第65回町村議会実態調査結果の概要」([https://www.nactva.gr.jp/html/research/pdf/65\\_1\\_2.pdf](https://www.nactva.gr.jp/html/research/pdf/65_1_2.pdf), 2020年12月14日最終閲覧)によれば、2019年7月現在、926町村のうち事務局を置かないのは6議会、このうち兼任も含め書記長の職がないのは1議会であり、職員はいずれも他の部署との兼任である。
- 8 すなわち、都道府県と市では7日前、町村については3日前に、招集の告示を行わなければならない旨が定められている。
- 9 すなわち、かねてより地方議員に対する報酬が、「本会議・委員会への出席、公務出張に対する対価と狭く解釈」され、本会議・委員会以外に開かれる全員協議会や各派代表者会議、正副委員長会議等についても、同年の自治法改正までは規定がなく、議員としての活動範囲が狭く解釈される傾向にあった（宇賀 2019, 274-275）。全国都道府県議会議長会、全国市議会議長会、全国町村議会議長会は、「議員報酬」ではなく、「地方歳費」への名称変更を求めていたが、国会議員に支給される「歳費」という名称は、年俸といった性格を強く帯びるものであり、町村議会や小規模な自治体の議員に用いるのは実態にそぐわないとされた。この辺りの経緯については、小西（2014, 601）が詳しい。なお、議員報酬の額については、その前から人口規模や自治体種別に拘わらず、各議会が自律的に決定することができた。
- 10 すなわち、議長による臨時会の招集請求もしくは議員の4分の1以上による臨時会の招集請求から20

- 日以内に首長が臨時会を招集しないときには、議長が臨時会を招集できる、もしくは招集しなければならない、とする規定が加わった。
- 11 以下、公職選挙法制定までの選挙制度の変遷に関する記述は、二井（1978）に拠る。
  - 12 柚（1986, 241 - 246）によれば、大選挙区制限連記制の導入によって革新勢力特に共産党の衆議院進出が促されたことに保守勢力が危機感を抱き、中選挙区制の再導入を進めたとのことである。また、政府による説明では、比例代表制はこの時点で未経験だった一方で、二大政党化による政局の安定化が意図される小選挙区制の導入は現行法からの変化が大きすぎるために、中選挙区制が選択されたという。このように、選挙区定数と政党化の関係については、昨今の選挙制度分析ほど精緻なものではなかったとはいえ、古くから大きな議論になっていた。たとえば原敬は、1911年に内相として、1919年には首相として、衆議院議員選挙に小選挙区制を導入する案を提出したが、社会主義勢力の議席確保を避ける意図を持っていたためであるとのことである（同、42 - 43）。
  - 13 地方自治法制定により、町村においてもその議会議員選挙につき条例で選挙区を設けることが可能になった。
  - 14 崔（2019, 49）図3 - 2からは、1947年・1951年には選挙区定数の平均が3を超えていたものの、1955年には2.7程度に低下し、1959年以降2003年までは2.5を切る水準にまで下がったことが確認できる。
  - 15 NHKスペシャル取材班（2020, chp5）においても、議員のなり手不足の背景として、「地域」の後継者が見つからない様子が明らかにされている。
  - 16 総務省「地方議会の運営の概況」（[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000675286.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000675286.pdf), 2020年12月14日最終閲覧）による。なお、都道府県は平成27年7月、市区は平成30年末、町村は平成30年7月のデータである。
  - 17 総務省「地方公共団体の議会の議員及び長の所属党派別人員調等」（[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000678899.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000678899.pdf), 2020年12月14日最終閲覧）による。
  - 18 2018年末現在、全国市議会議長会「市議会の活動に関する実態調査結果：平成30年中」（<http://www.si-gichokai.jp/research/jittai/file/0000jixtutaichixyousa2019-zennpe-ji-3.pdf>, 2020年12月14日最終閲覧）による。
  - 19 2019年7月現在、全国町村議会議長会「第65回町村議会実態調査結果の概要」（脚注7参照）による。
  - 20 脚注3に同じ。
  - 21 曾我（2011）は日本の都道府県議会について、選挙区定数が大きいほど議会内の有効政党数が高いことを明らかにしている。
  - 22 茨城県議会については直近に県議選を経験した2019年1月の時点、東京都議会については2020年9月時点、沖縄県議会については2020年6月の県議選後の時点である。
  - 23 例外は大阪府議会議員選挙における維新であり、小選挙区となっている31選挙区のうち26で議席を獲得した。
  - 24 崔（2019, 74-75）は、図3 - 10及び図3 - 11において、公明・共産両党が定数の大きな選挙区で当選者を出す傾向にある一方、自民党は定数の小さな選挙区で候補者を擁立し当選させる力があることを示している。なお、旧社会党や旧民主党は、両者の中間にほぼ位置している。
  - 25 秋田、石川、福井、山梨、岐阜、香川、愛媛、鹿児島各県が、これに該当する。
  - 26 静岡市議会、北九州市議会については2020年9月現在である。
  - 27 先述の通り、2019年末現在、市（特別区を除く）においてもっとも多い議員の所属政党は公明党（2115人）であり、自民党（1786人）と共産党（1650人）がそれに次ぐ。なお町村レベルでは、共産党（734人）、



- 公明党（417人）、自民党（110人）の順である。脚注17参照。
- 28 前掲脚注3、総務省自治行政局「地方議会・議員に関する研究会報告書（本文）」で用いられた用語のこと。「投票容易性」は選択ができるだけ容易なことを、「比較可能性」は政策について比較考量が可能なことを、「納得性」は選挙結果に納得ができる可能性が高いことを、それぞれ指している。
- 29 たとえば、都道府県議会の場合、一部の例外を除き、議員の定数や選挙区に関する条例は基本的に、知事提案ではなく議員提案で発議されてきた。
- 30 大阪維新の会をめぐる議会過程の詳細については、辻（2019a）を参照。
- 31 1980年代頃まで見られた、自民党公認の知事と自民党が過半数支配する議会が存在した県でも、首長と議会の「一体化」現象が現れていた。
- 32 辻（2019b, 145-148）で論じたように、平成の大合併によって成立した（新）松阪市では、在任特例が適用された当初において、（旧）松阪市出身議員は全80議員中28議員に留まっていたが、在任特例満了後になると旧松阪市出身議員が全34議員中23人に、2013年選挙では全28議員中21人に、それぞれその割合を増加させた。

## 参考文献

- 伊藤正次（2020）「自治体の統治構造」磯崎初仁・金井利之・伊藤正次著『ホーンブック地方自治（新版）』北樹出版
- 稲垣浩（2015）『戦後地方自治と組織編成－「不確実」な制度と地方の「自己制約」－』吉田書店
- 宇賀克也（2019）『地方自治法概説（第8版）』有斐閣
- NHK スペシャル取材班（2020）『地方議員は必要か－3万2千人の大アンケート－』文春新書
- 川手撰（2017）「徳島県那賀町における『自治』の諸相（2）－住民・行政・議会による『地域一丸体制』の可能性－」『都市問題』第108巻第8号
- 川人貞史（2005）『日本の国会制度と政党政治』東京大学出版会
- 小西敦（2014）『地方自治法改正史』信山社
- 砂原庸介（2015）『民主主義の条件』東洋経済新報社
- 曾我謙悟（2011）「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』第62巻第2号
- 柚正夫（1986）『日本選挙制度史－普通選挙法から公職選挙法まで－』九州大学出版会
- 建林正彦・曾我謙悟・待鳥聡史（2008）『比較政治制度論』有斐閣アルマ
- 崔碩鎭（2019）『戦後日本の地方議員の政党化に関する研究：都道府県議会の無所属議員を中心として』北海道大学提出博士論文
- 辻陽（2015）『戦後日本地方政治史論－二元代表制の立体的分析－』木鐸社
- 辻陽（2019a）「『大阪維新の会』と議会運営－分割政府比較の観点から－」、『近畿大学法学』第66巻第3・4号
- 辻陽（2019b）『日本の地方議会－都市のジレンマ、消滅危機の町村－』中公新書
- 二井関成（1978）『選挙制度の沿革』ぎょうせい
- 廣瀬克哉（2016）「議会基本条例で進んだ改革、これからの課題」廣瀬克哉・自治体議会改革フォーラム編『議会改革白書2016年版－議会基本条例10年－』生活社
- 待鳥聡史（2015）『政党システムと政党組織』東京大学出版会
- 待鳥聡史（2017）「地方議会改革の文脈を再考する」『地方自治』第840号
- 馬渡剛（2010）『戦後日本の地方議会－1955～2008－』ミネルヴァ書房