

目次

序章	1
(1) 問題設定	1
(2) 先行研究	2
①二元代表制	2
②議会と首長の権限	4
③地方議会の現状と展望	5
(3) 分析枠組	6
①影響力関係の形成	7
・協調型戦略の状況	7
・対決型戦略の状況	9
・首長優位の対決型戦略の状況	10
②地方議会改革による事例分析	11
③地方議会を類型化	12
・対決型	13
・協調型	13
第1章 地方議会	14
(1) 二元代表制の構造	14
(2) 二元代表制の中での地方議会の役割	16
第2章 議会－首長関係の分析	18
(1) 事例分析－大津市と奈良市の議会改革－	18
①奈良市の議会改革	18
②奈良市の議会改革による成果と有効性	21
③大津市の議会改革	21
④大津市の議会改革による成果と有効性	24
(2) 類型化－対決型と協調型の構図－	25
①対決型の構図－奈良市議会－	25
・2013年7月21日執行の奈良市議会議員選挙、奈良市長選挙	25

・ 4年連続となる当初予算の不成立.....	26
② 協調型の構図－奈良県議会－.....	27
・ 与野党相乗りの安定した奈良県知事選挙.....	27
・ 原案可決の当初予算.....	28
第3章 議会強化への提言－政策提案のできる強い議会をつくる－.....	29
(1) 地方分権改革と地方議会改革.....	30
(2) 首長優位の必要性和、議会の強化.....	31
(3) 議会権限の活用.....	32
(4) 政策立案・法案作成能力の強化.....	35
(5) 議会事務局の機能強化.....	36
終章.....	38
(1) 結論.....	38
(2) 提言と展望.....	40
① 新しい地方議会.....	41
② 地方議会の展望.....	44
引用・参考文献.....	47
謝 辞.....	51

序章

(1) 問題設定

本論文の目的は、地方政治における二元代表制の現状、すなわち議会と首長のそれぞれが住民の代表として、どのような影響力関係を形成しているのかを分析することにある。そのうえで、地方議会が住民の代表として、どのような役割を果たすべきなのか、その課題と展望について考察する。

地方政治の二元代表制、議会と首長の関係は車の両輪にたとえられることがある。しかし実際は、権限の多くが首長に集中し、首長に優位性がある。その理由のひとつは、その選挙制度に由来する差異であるといわれている。首長は全有権者によって投票されるが、都道府県議会議員や政令指定都市の議会議員は特定選挙区の有権者の投票により当選できる。これにより首長は全体代表であり、議員は地域の代表という性格を持っているといえる。また、特定選挙区ではなく、首長と同じく全有権者による投票によって選ばれる議会議員も、地域の代表という性格は変わらず、その民意の大きさの差が影響力の大きさにも関係しているといえる。

議会の権限については、普通地方公共団体の意思決定機関として、議決権や監査権を有しているが、報道では、執行機関の監視等の役割だけが強調されている。執行機関である首長の予算提案や提出条例が否決されれば、住民生活に支障が出るなどの面から、議会の動向が注視されることが多いのが現状である。賛成可決なら「穏やか」、反対否決なら「荒れる」と、表現されることが多い。二元代表制における議会と首長は、本質的に衝突し得る制度である。では、なぜ、議会と首長はあまり衝突せず、穏やかな協調路線をたどる議会が多いのか、その理由はいくつか考えられが、一番の理由は、多くの地方議会では議会多数派が首長与党であることだと考えられる。

地方議会における、都道府県議会議員や市区町村議会議員の位置づけは特別職地方公務員であり常勤職員ではない。市議会議員を例に挙げた場合、職務には大きく分けて次の3つが存在する。「市民の代表者になる」、「市民の意見を行政に反映させる」、「市長と市の行政の監視」である。都道府県議会議員や区議会議

員、町村議会議員も同様で、県民や県等と、行政単位と首長が変わるだけで、職務内容は基本的に同じである。筆者は、現職の市議会議員である。2013年7月執行の奈良市議会議員選挙（定数39名）に、自由民主党の公認候補として立候補し、初当選し、現在2期目である。約7年間の政治経験と議員活動もふまえ、地方議会の現状と課題を考察し、住民の代表である議員として、いかに民意を反映させられるのかについて、本論文で明らかにしたい。

本論文の構成としては、序章で問題の設定をおこない、先行研究を紹介しながら分析枠組を示す。第1章では、地方議会における二元代表制の構造を概説する。第2章では、議会と首長の影響力関係の分析をおこなう。分析の方法は、事例分析と類型化である。第3章では、首長優位の二元代表制論の下、議会の機能強化のための実践策を提示する。終章では結論を示し、地方議会の課題と展望を述べる。

（2）先行研究

日本の地方自治では、二元代表制が70年以上にわたって維持されてきた。その制度の下、首長には強い権限が認められた一方で、議会の有する権限は限定され、それが議会の存在意義を低下させたと考えられる¹。まずは、日本の地方政治に関する政治学、行政学における主要な先行研究を確認する。二元代表制における政治的意思決定について、議会と首長の影響力関係を論じた研究は多くあるが、ここでは、地方政治の二元代表制が首長優位の制度であることに着目した研究と、地方議会議員の意見をまとめた報告書や、全国の地方議員を対象に実施された全議員アンケートを取り上げる。

①二元代表制

¹ 辻（2019）、3頁参照。

地方自治法の定めにより、地方自治体における予算の編成、調製²、提案、執行は、首長に専属する権限であり、議会側には認められていない。相互の抑制と均衡が機能する二元代表制の下でも、首長に強い権限が与えられている。

行政学者の金井利之（2019）は、二元代表制論に基づく自治体における予算について、「議会による特別多数議決でも首長に予算執行を強制できない」³と、予算執行権が長の専権であることを説いている。そのうえで、金井利之（2019）は、二元代表制論において2つの民意があることに着目し、議会と首長が衝突し、自治体として意思決定ができなければ、政策が沈滞することは避けられず、住民の負託に応えられないと指摘し、「議会が機能すると自治体が機能不全に陥るので、自治体が機能するには議会を機能不全な状態におかなければならない」⁴と地方自治体が首長優位であることの必要性も説いている。

政治学者の大森彌（2002）は、首長と議会の関係において、首長が予算編成権、議案提出権、再議権を持ち、議会は、当該予算の趣旨を損なうような増額修正はできない制度である等、二元代表制が執行権の確保に重点が置かれた制度であることを指摘し、「自治体の意思を形成する上で、執行機関が主導性を発揮しやすい構造である」⁵と述べている。

政治学者の曾我謙悟（2019）は、議会と首長の関係において、権限の配分に着目し、条例については、議会と首長に与えられている提案権だが、予算については首長にのみ与えられた提案権であることを理由に、「首長側に大きな権限が与えられている」⁶と説明している。

政治学者の木下健・加藤洋平（2020）は、議会の討議機能に着目し、二元代表制における議会と執政府の関係において、「二元代表制の場合、議会と首長が対立する場合がしばしば見受けられる。しかし、首長が予算調整権を持ち、ほとん

² 地方議会運営研究会（2014）、576 - 577 頁参照。予算の調製とは、次のような行為とされている。「歳入についてあらゆる資料に基づいて正確にその財源をとらえ、かつ経済の状況を勘案して適正に収入を算定するとともに、義務的経費はもちろん、選択したその他の業務に関する経費を歳入とのバランスの上に計上することで、予算の編成までの一切の行為」

³ 金井（2019）、67-68 頁。

⁴ 金井（2019）、90 頁。

⁵ 大森（2016）、121 頁。

⁶ 曾我（2019）、27 頁。

どの議案を成立させており、強い権限を有している」⁷と述べている。さらに、木下健・加藤洋平（2020）は、地方議会改革により、議会の立法機能が向上したかどうかの検証をおこない、「議会改革によって、地方自治体の裁量権が大幅に増大していながらも、『地方議会は、独自の政策提案や条例制定を行っているとはいえない状況にある』と指摘し、議会で議決される条例のほとんどは首長提案であり、修正もされず、原案可決が大多数を占めている」⁸と地方議会改革後も首長優位が続いていることを明らかにしている。

②議会と首長の権限

地方自治法では、議会と首長それぞれの権限が定められている。

政治学者の辻陽（2019）は、大統領制と日本の二元代表制を対比している。具体的には、議会の議決に異議がある場合、首長が再議を要求できる権利は、大統領制でいうところの拒否権の行使に当たることに着目し、「日本の二元代表制における、議会に対する首長の権限は非常に強い」⁹と述べている。

政治学者の曾我謙悟・待鳥聡史（2007）は予算提案に着目する。「首長は議会が反対しない範囲で自らが望む内容を成立させることができる。議会は自らが望まない予算の成立を防ぐことはできるが、提案権を持たないので、自らも首長も成立を望む予算があったとしても、首長の予算提案を待たなければならない」¹⁰と、あくまで議会は受け身の立場であることを指摘している。そのうえで、権限配置について以下のように述べている。「日本の地方政府では首長が優位しやすい構造になっていることが、しばしば指摘されてきた。しかし、人事面での任命権と羅面権、政策面での提案権と決定権および拒否権という 5 つの権限に区分して考えると、従来の議論は必ずしも適切でない」とし、「首長は確かに政策面での提案権について予算案の提案権を独占するなど相対的に強い権限を持つが、

⁷ 木下・加藤（2020）、103頁。

⁸ 木下・加藤（2020）、115-116頁。

⁹ 辻（2019）、23頁。

¹⁰ 曾我・待鳥（2007）、48頁。

人事面では単独で政治任命を行うことができない」など、「地方政府の執行制度は、単純な首長優位でない」¹¹と論じている。

政治学者の宮崎伸光（2003）は、日本の自治制度が「首長主義」と呼ばれていることを取り上げている。すなわち「首長主義には、首長と議会の対等性に誤謬がある。制度上も首長と議会は対等関係に置かれていない」¹²と述べ、首長には専決処分権が認められていることで、明らかに首長は議会に優越する地位にあることを説いている。

③ 地方議会の現状と展望

全国都道府県議会議長会からは2019年4月25日、自由民主党総務部会「地方議会の課題に関するプロジェクトチーム」に対し、地方議会の現状と課題、対応策に関する報告書が提出されている。この報告書では、地方議会の現状と課題について議会と首長の権限に大きな差異が存在するとして、つぎの3点が挙げられている。「1点目は、『予算』である。内容は、『提案権は長のみが有する（地方自治法第112条第1項）。また、議会は予算の修正権が認められているが、増額修正について制約がある（同第97条第2項）』である。2点目は、『議会の議決に対する再議（拒否）権』である。内容は、『長は、議会の議決に異議等がある場合、再議に付す（拒否する）ことができる（地方自治法第176条、第177条）。しかも、長が、条例制定改廃又は予算修正に係る議決に対して、不満であるとして発動する再議について再び議決するときは、特別多数議決（出席議員の2/3以上の者の同意）が必要となる（地方自治法第176条第3項）』である。3点目は、『議会事務局職員に対する人事』である。内容は、『議会事務局職員に対する人事権は、形式上議長にある（地方自治法第138条第5項）が、実際は、知事部局の一括採用の下、人事ローテーションの一環として議会事務局職員が配置される」¹³。このように、議会と首長の権限に関する現状が報告され、地方議会における首長優位の実情が明らかにされている。

¹¹ 曾我・待鳥（2007）、317-318頁。

¹² 宮崎（2003）、139頁。

¹³ 全国都道府県議長会ホームページ、2019年5月7日更新記事。

NHKが行った全議員アンケート¹⁴によると、「首長が議会を軽視している」という問いに「とてもそう思う」、「ある程度そう思う」と答えた議員は、合わせて27%余りである。アンケートのまとめでは、二元代表制が首長優位の制度であることを問題視し、「過半数議決の原則などによって、本来あるべき議会の能力や議員の能力や質の低下が強く見られるようになっており、首長を強く擁護する議員の集団（会派）を与党とし、数で議事を決定することが多くなっている。これは議会が行政をチェックするという大きな役割を考えていないことになる。議会の存在意義そのものが疑問となる」¹⁵と指摘している。

このように、二元代表制では、議会と首長が相互作用を及ぼし、競争し合って地方政治が展開されている。しかし、地方自治論などの先行研究の理解では、首長と執行部が立場的に優位であることが指摘され、日本の地方政治は強首長制ともいわれている。強首長制は、予算編成権、人事権、再議権もしくは拒否権を首長が持っていることを重視する。日本では、これらの権限を持つ首長が政治的に強いということが特徴である¹⁶。

（3）分析枠組

二元代表制においては、先行研究でも確認したように、法体系として、首長に優位性があるといえる。ただ、地方議会には、予算や条例の議決権という団体意思を決定する権限が付与されている。また、執行監視という点では、議会と首長の執行機関とは対等の関係でなければならない。しかし、時々々の地方政治の情勢、議会の構図によっては、首長優位の状況が生まれやすいと考えられる。最近では、無党派層の支持も背景に、大阪都構想という独自の政策を実現しようとした橋下徹（大阪府知事、大阪市長）など、強いリーダーシップを発揮した首長もいる。

¹⁴ NHKは、2019年1月から3月にかけて、全国1788の都道府県・市区町村の議会と、所属する約3万2,000人の議員全てを対象とした、大規模アンケートを実施している。アンケートには、約60%にあたる1万9,000人余りから回答が寄せられている。

¹⁵ NHKホームページ『首長が強すぎる！～2万人議員アンケート』2019年4月12日更新。

¹⁶ 木下・加藤（2020）、19-20頁参照。

ただし、橋下のような事例ばかりではない。以下では分析枠組として、まず議会と首長がどのような影響力関係を形成しているのかを説明する。

① 影響力関係の形成

筆者は、議会（より正確な表現は議会多数派）と首長の影響力関係について、「協調型」、「対決型」、「首長優位の対決型」の 3 つの状況で説明できると考える。本論文では、議会と首長の影響力関係の形成について、ゲーム理論を用いて説明する。なお、本論文が分析枠組に用いる議会と首長の関係については、議会を「議会多数派」と定義する。

二元代表制における議会と首長の影響力関係は、ゲーム理論を用いて説明されることが多い。経済学者の浅子泰史（2018）は、政治のフォーマルモデル分析の展開を説明し、ゲーム理論を用いて政治を分析する¹⁷。政治学者の竹内俊隆（2011）は政策研究にゲーム理論を用い、戦略的状況と意思決定を説明する¹⁸。金井利之（2019）は、自治体では一般的に首長と議会があまり衝突しないことを問題視し、その理由として、同じ有権者集団から選ばれる点と、日本社会の和を尊ぶ政治文化を指摘する。そのうえで、議会と首長の損得から戦略状況における利得を示し、両者の影響力関係を説明している¹⁹。

・ 協調型戦略の状況

議会と首長が図表 1 の状況の場合、議会も首長も対決の戦略を選択すると、衝突状態になり、何も決めることができないことで利得は (0, 0) となる。首長が対決姿勢をとり、議会が屈服して協調の戦略を選択すると、首長主導状態とな

¹⁷ 浅子（2018）、6-7 頁参照。ゲーム理論を用いた政治分析は、数学者のジョン・フォン・ノイマンと、経済学者のオスカー・モルゲンシュテルンが 1944 年に記した著書からはじまり、1980 年代に入り、政治学への応用が急激に発展し学術誌にもゲーム理論を用いた論文が多数掲載されている。

¹⁸ 竹内（2011）、23-28 頁。

¹⁹ 金井（2019）、50-61 頁参照。金井は、首長と議会の対戦戦略を、「協調戦略を生む状況」、「対戦戦略を生む状況」、「首長優位の対戦戦略を生む状況」の 3 つの状況に例え、ゲーム理論的に説明している。

る。首長は自らの政策を実行できるが、政策推進されることで、議会にも多少の利得はあるので（10、2）の利得となる。反対に議会が対決姿勢をとり、首長が屈服して協調の戦略を選択すると、議会主導状態となる。しかし政策は実行されるので、首長にも利得はあるので（2、10）の利得となる。そして、両者が協調の戦略を選択すると融和状態となる。

首長としては、対決の戦略を選択することで10の利得となるかもしれないが、相手の戦略によっては0の利得かもしれない。また、協調の戦略を選択すると、2の利得かもしれないが、8の利得かもしれない。利得0の最悪の事態を避けるためには、協調の戦略を選択する。議会も、同様の利得を計算して戦略を選択するので、利得0の最悪の事態を避けるためには、協調の戦略を選択する。結果的に、両者が協調の戦略を選択するので、議会と首長の関係は融和状態が生じる。

序章で述べたが、二元代表制における議会と首長は、本質的に衝突し得る制度であるが、実際は議会と首長はあまり衝突せず、穏やかな協調路線をたどる議会が多い。その一番の理由は、多くの地方議会において、議会多数派が首長与党であることによる。この協調型戦略の状況における損益計算は、その理由を示すものである。

議会(議会多数派)の 戦略 首長の戦略	対 決	協 調
対 決	(0、0) 衝 突	(10、2) 首長主導
協 調	(2、10) 議会主導	(8、8) 融 和

図表 1：協調型戦略の状況

・ 対決型戦略の状況

議会と首長が図表 2 の状況の場合、改革派の首長は、自らの政策を力強く推進するために、議会の既得権益に切り込もうとする。そこで議会と融和すれば、議会側の一定の既得権益は守られるので、首長の利得は 0 となる。ここで議会主導になれば最悪の -2 である。しかし、議会を屈服させることができれば、既得権益の解体が可能なので、10 の利得が見込める。ただ、議会と衝突してしまえば改革は進まず現状維持になるので、利得は 0 である。このような状況では、首長は最悪の -2 を避けようとするので対決戦略をとるしかない。また、利得 10 を目指しても、対決戦略を選択するしかない。

議会としては、最悪の -2 を避けるために対決戦略を選択し、利得 10 を目指しても、対決戦略を選択することになる。結果として、両者は対決戦略を選択することで衝突状態が生じる。

この対決型戦略の状況については、お互いが対決戦略を選択しているが、その選択理由が最悪の -2 を避けるためであることを確認しておきたい。

議会(議会多数派)の 戦略 首長の戦略	対 決	協 調
対 決	(0, 8) 衝 突	(10, -2) 首長主導
協 調	(-2, 10) 議会主導	(0, 8) 融 和

図表 2：対決型戦略の状況

・首長優位の対決型戦略の状況

二元代表制において、首長優位であることを前提にした場合の戦略状況が図表 3 である。首長は議会と衝突しても、専決処分や再議の行使が可能であり、議会事務局を含めた人事権も有していることで、一定の行政改革が可能である。この利得を 4 とする場合に、融和すれば改革を推進できないので、0 の利得となる。そうであれば、最悪の利得 -2 を避けるために、利得 10 を目指し、首長は対決戦略を選択する。議会も同様であるから、結果として衝突状態となる。議会多数派との選択であることから、改選により議会の構成が変わらない限り、この状況が大きく変わることは考えにくく、長期的にも首長は議会との対立を煽ると考えられる。

この首長優位の対決型戦略の状況は、首長側に大きな権限が与えられていることで、首長が大きな影響力を行使できることによる、二元代表制自体の問題点を明らかにしている。

議会(議会多数派)の 戦略 首長の戦略	対 決	協 調
対 決	(4, 4) 衝 突	(10, -2) 首長主導
協 調	(-2, 10) 議会主導	(0, 8) 融 和

図表 3：首長優位の対決型戦略の状況

ゲーム理論を用いて、「協調型」、「対決型」、「首長優位の対決型」の3つの状況を説明し、議会と首長の影響力関係を明確にした。本論文の分析枠組は、議会と首長が、お互いの影響力を行使し、損得計算を行いながら対戦戦略を生んだ結果得られる利得を示すものである。そこで、本論文における、「二元代表制において首長優位の必要性が認められている中で、議会としての立法機能の強化策の考えと、いかに民意を反映させられるのか」というリサーチ・クエスチョンに答えるために、「議会改革による事例分析」と「地方議会を類型化」の2つの分析枠組を設ける。

② 地方議会改革による事例分析

地方議会において「議会改革」という言葉は一般用語となっている。自治体議会改革フォーラムの調査では、2019年4月1日現在、全体の49.7%の888自治体が議会基本条例を制定している²⁰。しかし、議会改革はあくまでも制度の見直しであり、住民代表としての議員それぞれと首長の関係を直ちに左右するものではない。ただ、議員それぞれの資質向上を促す要素はある。地方自治法改正を中心とする議会制度の改革によって、地方議会における権限、関与の範囲は広がっており、首長と執行機関に対しての影響力は大きくなったといえる。例えば、議員定数規定の完全条例委任、通年議会制度の導入、常任委員会の複数制、予算決算委員会の設置などは、議会の独自の工夫を可能にしており、議会の活動や組織編成の自由度がさらに強化された。現在、議会改革を進めていない地方自治体はほとんどないといえよう。さらに、そのほとんどの地方議会において、改革の停滞が許されないということも強く意識されていよう。

まず、第1の枠組は、同規模、同条件を考慮した地方議会における議会改革に関する事例分析である。二元代表制について、先行研究では、首長の執行機関の方が政治的に優位な立場にあり、議会は脇役的な存在であることが指摘されている。さらに、各種の問題も多く引き起こされ、地方議会は、その存在意義を問

²⁰ 自治体議会改革フォーラムホームページ『議会基本条例・議会改革情報』2020年07月01日更新。

われてきた。2000年代に入り、地方分権改革が推進されたことで、改めて地方議会の存在意義、首長との関係のあり方が問われている。議会は首長に対抗、牽制できる存在であり、立法機関としての役割も持ちあわせている。住民とともに地方政治を担う存在として、その役割の重要性が改めて指摘されている。そこで、全国の多くの地方議会は、失われた信頼を取り戻し、存在意義を見出すため、議会基本条例を制定するなど、改革に着手している²¹。

事例分析の対象とする大津市と奈良市は、近隣の県庁所在地であり、人口規模及び議員定数も類似している。そして同じ中核市²²でもある。日本の地方自治体には、人口1,000人以下の村から、100万人を超える大都市まで、約1,700の市町村が存在する。これらの市町村は、政令指定都市²³を除き、法律等によって、ほとんど同じような事務権限が認められていた。そこで人口20万人以上の要件を満たす政令指定都市や中核市の事務権限を強化し、できる限り住民の身近なところで行政を担うことができるようにした都市制度が中核市である。大きな事務権限を持つ中核市の事例は、地方自治における権限や影響力を分析するうえで有用である。さらに、両市ともに議会基本条例を制定²⁴するなど、議会改革に取り組み、一定の成果を挙げている点においても、その改革内容を取り上げ、成果と有効性を検証することは適切であろう。

③ 地方議会を類型化

つぎに、第2の分析枠組として、地方議会における議案に対する採決結果から、その態様を類型化する。

²¹ 木下・加藤（2020）、i 頁参照。

²² 人口20万人以上の要件を満たす政令指定都市以外の都市。

²³ 人口が50万人以上を擁する市のうち地方自治法に基づき政令で指定された都市。一般の市町村や中核市よりも大きな権限を有する。2020年現在、全国に20市が存在する。

²⁴ 沼田（2011）、49頁。行政学者の沼田は、議会基本条例を制定する効果について「標準規則をやめて、独自に議会基本条例をつくるとすれば、それは、住民の直接請求の対象になる。議会基本条例を制定することは、住民に対しても開かれた議会を演出できることになる」と述べている。

地方の二元代表制と違い、国では、選挙された議員で組織される国会が内閣総理大臣を指名する。この内閣総理大臣が内閣を率い、国会に責任を負う。これが議院内閣制である。制度の違いから、国では内閣を形成し、支持する政党と、支持しない政党との間に与野党関係が生まれる。地方議会においても、首長を支持する会派（議員）と支持しない会派（議員）の間に、与野党関係が生まれる。ただ、これは国の議院内閣制における枠組を、首長への支持、不支持に当てはめたもので、本来的には、二元代表制において与野党関係は発生しないといえる。しかし、二元代表制における首長への支持、不支持の関係を、あえて与野党関係に当てはめると、地方議会では「対決型」と「協調型」の2つが存在することになる。この類型化は地方政治の実際にも沿うものであろう。本論文では、この2類型を用い、議会と首長の影響力関係を分析する。

・対決型

対決型は、大阪府の橋下徹知事、名古屋市の河村たかし市長の就任当初に代表されるように、議会と首長が睨み合い、対立が激化した状況をいう。二元代表制は本来的に議会と首長が衝突し得る制度であり、権力分立の均衡抑制の観点から、両者が対決することは必要ともいえる。金井利之（2019）が指摘するように、『『対立』の出現は、むしろ望ましい事態であるとし、複数の民意がある地方自治において、単一の多数派民意による暴走を防ぐ意味がある』²⁵。対決型の事例としては奈良市議会を取り上げる。

・協調型

協調型は、議会の構図がオール与党、もしくは与党多数の状態をいう。ここでは、首長提出議案のほとんどが無修正で可決される。議会には本来、自治体運営に住民の意思を反映し、首長の暴走をコントロールする責務が求められている点を考えると、協調型の地方議会は、その機能を果たしていないともいえる。協

²⁵ 金井（2019）、58頁。

調型の地方議会について、大森彌（2016）は、協調型の議会審議について「ほとんどの自治体では、首長（執行部）と議会との間には、一種の『共演』関係が了解されていると思われる」²⁶と論じている。協調型の事例としては奈良県議会を取り上げる。

第1章 地方議会

本章では、二元代表制の構造、地方議会の役割を概観する。地方自治法は二元代表制において、議会と首長が相互に牽制する力を与えている。地方自治では、議会と首長それぞれが与えられた権限を行使し、影響力関係を形成しているのである。地方議会について辻陽（2016）は、有権者が議員も首長も直接選挙する仕組みが導入されていることで、国レベルの政治的ダイナミクスとは異なる力学が地方レベルで働くことを説いている²⁷。

（1）二元代表制の構造

日本国憲法の施行とともに地方自治法が施行され、地方議会制度の歴史は70数年になる。憲法では第8章に地方自治について章立てされ、第92条で「地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基づいて、法律でこれを定める」と規定されている。これを受けて、1947年に地方自治法が施行されたのである。憲法第93条では、「地方公共団体には、法律の定めるところにより、その議事機関として議会を設置する」と謳われ、地方議会が定義されている。さらに第2項では、「地方公共団体の長、その議会の議員及び法律の定めるその他の吏員は、その地方公共団体の住民が、直接これを選挙する」と定められている。そして地方自治法は、首長と議会の自主性を尊重しながらも、その権限を分かち、相互間の均衡と調和を図る仕組みを定めている。この組織形態が二元代表制である。二元代表制の構造的特徴は、議会と首長がともに住民を代表する

²⁶ 大森（2016）、136頁。

²⁷ 辻（2016）、218頁参照。

点である。議会と首長それぞれが民意を得ていることで、相互の抑制と均衡によって、緊張関係が保たれている。

地方議会における首長と議会の提案権、決定権、拒否権の配分をみると、首長は条例案と予算案の提出権を有しており（地方自治法 149 条）、議会は条例案の提出権を有している（地方自治法 112 条）。そして両者が拒否権を有し、対立することがある。首長は、議会における条例や予算案の議決などに疑義等があるときは、議会に再議を求めることができる（地方自治法 176 条）。議会は、条例案や予算案の議決権を有し（地方自治法 96 条とともに）、首長の不信任議決権を有しており、3 分の 2 以上の出席、出席議員の 4 分の 3 以上の賛成で不信任を議決できる（地方自治法 178 条）。曾我謙悟・待鳥聡史（2007）は、「予算と条例の承認権は議会が独占しており、たとえ議会が予算提案権を持たなくとも、承認権を持つ限り、成立する予算が選好から乖離することはない」²⁸と述べている。

二元代表制における選挙制度の効果においては、議会と首長の 2 つの民意について、辻陽（2016）は、議会多数派と首長の党派性が一致しない状況を「分割政治」²⁹と述べている。これは、議員と首長それぞれの選挙において、有権者が同じ党派の候補に投票するとは限らないことを説明している。この選挙制度について最も重要なことは、執行機関の首長と、議事機関の議員それぞれを、住民が直接選挙することによって、議会と首長のそれぞれが住民に直接責任を負うことである。

それぞれ民意を代表する議会と首長が相互に影響力を行使する二元代表制において、政策への両者の意見が異なる場合、首長優位の状況であっても、議会は権限と影響力を行使し、首長と対立することがある。先行研究の整理においても述べたが、二元代表制の下、首長が政治的に優位な立場にあると長らく理解されてきた。一方で、そうした理解を批判し、議会が大きな影響力を持つとする指摘もあった。確かに地方自治制度の理念上、議会は首長に対して影響を与えられる存在でなくてはならない。しかし、その影響力の大きさは、地方政治の具体的状況によって変化するのである³⁰。

²⁸ 曾我・待鳥（2007）、47 頁。

²⁹ 辻（2016）、219 頁。

³⁰ 木下・加藤（2020）、20-21 頁参照。

(2) 二元代表制の中での地方議会の役割

本節では、二元代表制における地方議会の 5 つの役割を確認する。第 1 に、「住民の代表」についてである。前節でも述べたが、議会も首長も住民によって直接選挙される。これにより、執行機関と議会は独立、対等の関係に立ち、相互に緊張関係を保ちながらも、協力して自治体運営にあたる責任を有している。

第 2 に、「地方公共団体の意思決定」についてである。執行機関の長が独任制であるのに対し、議会は複数の代表で構成される合議制の機関である。議会は、首長から提案される予算、決算、条例の制定と改廃、また締結する契約等を審査するが、審査の場に多様な住民の意見を反映させ、審査の過程でさまざまな意見を出し合い、その可否について決定する権限を有している。

第 3 に、「執行機関の監視」についてである。議会は、住民に代わって執行機関を監視、評価し、執行機関の独走をチェックする機関である。主に議案に対する質疑、所管事務調査等によって、その機能を果たしている。

第 4 に、「政策提言」についてである。議会は、首長から提出された議案の可否を判断するだけでなく、議員にも条例制定や改廃等についての提案権がある。議会の政策形成機能の充実が重要になっており、議案の提案、修正などによる議会の意思表示など、政策決定における大きな権限を有している。

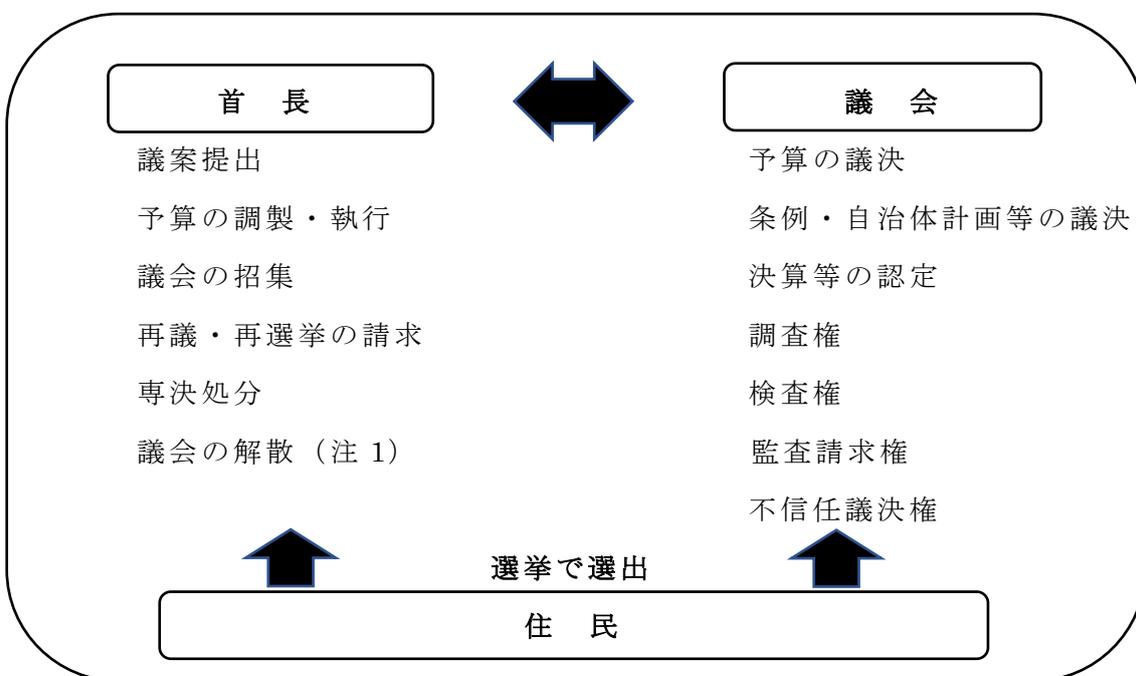
第 5 に、「機関意思の決定」についてである。議会は、その重要な役割の 1 つとして、国の各省庁や国会等に意見書を提出することができる。特定の問題についての意見書を国に提出することで、住民が目的実現のために議会と協調することができる。

以上のように、地方議会は、現行憲法、地方自治法の規定に基づき、住民福祉増進の使命を果たし、地方自治の一翼を担うことが求められている。地方分権が叫ばれ、その推進のため、幾度となく地方自治法が改正されてきたが、団体の意思決定機関としての地方議会への住民の期待は、ますます大きくなっているといえよう。筆者は現職の市議会議員として、二元代表制において、首長に求められるものは、「意思決定にぶれることなく、行政のトップとして全ての責任を負う覚悟」であると考えます。そして議会に求められるのは、「行政の監視にとどまってはならない。たんなる監視機関ではなく、まさに意思決定機関として行政を

監視することが必要である。議案提案者である首長の責任も重い、決定した議会の責任はさらに重い」という自覚を持つことだと考える。そのうえで、議員と首長は地方議会というオープンな場で議論をすることが最も重要なのである。

総務省は、地方議会を「議会は、地方公共団体の意思を決定する機能及び執行機関を監視する機能を担うものとして、同じく住民から直接選挙された首長（執行機関）と相互にけん制し合うことにより、地方自治の適正な運営を期することとされている」³¹と定義している。図表 4 は、その定義に基づき、議会と長の権限とその関係を示している。

図表 4：地方政治の枠組み（議会と首長の権限と関係） *筆者作成



注 1：首長は議会による不信任決議を受けたときに限り議会を解散できる。

大森彌（2002）は、地方議会の役割について、「二元的な代表制の意義をふまえば、議会側は執行機関と馴れ合ったり、不必要に野党になったりすることなく、公選議会としての本来の役割について意識をもち、執行機関側の提案や処置を問いただし、党派、会派なりの意見・主張を戦わせて、議会としての意見をま

³¹ 総務省ホームページ『議会のあり方・長と議会の関係について』、参照。

とめる必要がある」³²と述べている。議会も首長も、住民の代表であるという点では同じである。それゆえに、それぞれが影響力を行使し、住民の代表として民意をぶつけ合うことにどのような意味があるのかという議論が成り立っている。よりよい住民生活を実現するため、議員と首長が討議する場を提供するのが地方議会の役割である。そして、その役割を果たすうえで生まれるのが対立と協調である。議場において審議し、徹底した話し合いによって解決するのが地方自治である。増田寛也（2011）は、「これら地方議会における基本的プロセスが、『地方自治は民主主義の学校である。』と言われるゆえん」³³と述べている。

以上、地方議会、地方議員の役割を述べてきたが、その現実的機能には、確かに地域、自治体の状況によって違いがある。しかし、違いを黙認、放置することは、全国等しい住民福祉の観点からも問題がある。地方議会は制度上、首長の執行機関に影響力を与えられる不可欠の存在である。地方自治の全国的充実に向け、よりいっそう地方議会改革を推進していく必要がある³⁴。

第2章 議会－首長関係の分析

本章では、事例分析と類型化により、議会と首長の影響力関係の考察をおこなう。事例分析では大津市と奈良市を対象とし、両市の議会改革の取り組みについて、その内容から、成果と有効性を考察する。類型化については、協調型の事例として奈良県を、対決型の事例として奈良市を取り上げ、それぞれ新年度予算審査の議会採決の態様、首長選挙の様相を考察する。

（1）事例分析－大津市と奈良市の議会改革－

①奈良市の議会改革

³² 大森（2002）、101頁。

³³ 増田（2011）、20頁。

³⁴ 木下・加藤（2020）、21-22頁参照。

奈良市議会は、2011年7月に12名の委員で構成する議会制度検討特別委員会を設置し、会派及び無所属議員から議会制度に関する検討課題を取りまとめ、約20項目から優先度の高い項目順に協議をおこない、議会改革に取り組んだ³⁵。議会制度検討特別委員会では、奈良市議会議員の政治倫理条例の見直し（全部改正）及び、議会基本条例の制定についても協議し、改訂と制定がおこなわれた。まず、議会制度検討特別委員会において調査、検討をおこなった「議会制度検討特別委員会における協議項目及び決定事項」の内、主な項目3点を取り上げる。

第1に、「本会議生中継映像のインターネット配信について」である。奈良市議会が開催する本会議、委員会（常任委員会、特別委員会、議会運営委員会）、全員協議会を市議会ホームページでインターネットライブ中継をおこなう。また、会議終了後約1週間（土日祝除く）後から録画映像を配信する³⁶。録画映像は、VOD（ビデオ・オンデマンド）形式で4年間保存している。

第2に、「意見書の取り扱いについて」である。従来、非公開の幹事長会で協議、調整をおこなっていたが、協議はすべて議会運営委員会でおこなう。

第3に、「会議中における情報通信機器の持ち込みについて」である。「会議中における情報通信機器の使用基準」を委員会決定し、パソコン、タブレット等の会議中の持ち込みを許可（一定制約有）。これにより、2012年12月議会から持ち込みを試行実施している³⁷。

上記取り組みにより得た外部評価は、つぎのとおりである。日本経済新聞社「議会改革度調査」（日本経済新聞2014年6月16・17日掲載）³⁸では、ランキング全国11位、県庁所在地及び近畿地区全市でそれぞれ1位（2012年度全国85位）の評価を受けている。また、早稲田大学マニフェスト研究所「議会改革

³⁵ 2011年6月定例会（7月1日開催）委員会設置の動議提案説明発現の会議録抜粋。

³⁶ 2017年2月からは、スマートフォン、タブレット端末からも、議会のインターネット中継の視聴が可能になっている。

³⁷ 2017年6月15日に、適用範囲に一般傍聴者を追加し、試験期間を終了し、本格運用を開始した。

³⁸ 日本経済新聞、2014年6月16・17日掲載。

度調査 2013」(2014年6月公開)³⁹では、ランキング全国 22 位(2012年度(前回)全国 65 位)の評価を得ている。

つぎに、「奈良市議会議員の政治倫理条例の見直し(全部改正)について」⁴⁰である。2011年9月21日に定例会において「奈良市議会の信頼回復に関する決議」が議決され、設置された議会制度検討特別委員会において、2013年2月までに述べ20回開催された委員会において、議員間討議により条文ごとに検討された。

条文に対する法的所見、条文の根拠となる立法事実の明確化などについては、専門的知見を活用すべく3名の弁護士に委託され、「政治倫理条例の考察」⁴¹が徴された。また、パブリックコメントが実施され、結果については、「市議会の考え方」として公表された。パブリックコメントの意見を素案に反映した最終案は、2013年2月の議会制度検討特別委員会において採決され、賛成多数で、全部改正議案として提出すべきと決定された。その後、3月定例会に上程され、定例会最終日の3月22日の採決で、起立多数により可決された。

最後に、「議会基本条例の制定」⁴²である。議会の権能を強化し、監視機能、政策提案機能、論点の明確化といった、今日の議会に最も求められている機能を制度上具体化するため、議会基本条例の制定に向けた検討が2011年9月に開始された。2013年2月まで、延べ21回にわたる議会制度検討特別委員会において、議員間討議により検討が進められた。議会制度検討特別委員会の中に作業部会が設置され、条文ごとの案について協議された。また、改革にともなう市民アンケート調査が実施され、調査結果はホームページで公表された。専門的知見の活用については、法政大学法学部政治学科の廣瀬克哉教授に委託され、全議員対象の勉強会、本条例に対する意見交換会が開催された。さらに、パブリックコメントが実施され、結果は「市議会の考え方」として公表された。パブリックコメントの意見を素案に反映した最終案は、2013年2月の議会制度検討特別委員会

³⁹ マニフェスト大賞実行委員会ホームページ『議会改革度調査 2013』2014年6月更新。

⁴⁰ 奈良市ホームページ『奈良市議会議員の政治倫理条例』2013年3月定例会提出議案。

⁴¹ 奈良市ホームページ『政治倫理条例の考察(3)』2012年12月20更新。

⁴² 奈良市ホームページ『議会基本条例の制定 2013年3月定例会提出議案』。

で採決され、賛成多数で、議案として提出すべきと決定された。その後、3月定例会に上程され、定例会最終日の3月22日の採決において、起立多数により可決された。

②奈良市の議会改革による成果と有効性

奈良市の議会改革は、奈良市議会基本条例の制定、奈良市議会議員の政治倫理に関する条例の改正を目標に進められた。外部評価は、前述の日本経済新聞社の「議会改革度調査」、早稲田大学マニフェスト研究所の「議会改革度調査2013」に詳しい。成果としては高評価されているが、これは、本会議のインターネット中継、政務調査費の公開方法、議会報告会の開催、自由討議の導入という項目について、各市の回答を数値化してランキングしたものである。したがって、改革内容としては、透明性の確保、市民に開かれた議会にするという要素が強く、議会の権限強化には直結していない。他の改革項目については現在も継続中、もしくは見直し協議中であるが、議会の具体的な政策提案機能の強化が今後の課題である。

③大津市の議会改革

大津市議会は、「議会の政策・立案機能の強化」、「議会審議の活性化」、「議会活動の透明性向上の方策」の3つを柱とした取り組みにより⁴³、より開かれた議会を目指している。まず、「議会の政策・立案機能の強化」については、主に10項目に及ぶ取り組みであるが、特に注目すべき3項目について説明する。

第1に、各会派から選出された議員で構成する「大津市議会政策検討会議の設置」である。政策検討会議は⁴⁴、議会の政策立案力の強化を目標に、議員間の討議、具体的な調査・研究をおこなう。この会議は2011年6月に制度化され、

⁴³ 大津市議会ホームページ『議会改革の取り組み-これまでの主な議会改革』2020年9月1日更新。

⁴⁴ 大津市議会ホームページ『議会改革の取り組み-これまでの主な議会改革』。議員自らが積極的に条例などを提案するため、各会派から選出した議員で構成する、大津市議会政策検討会議を設置している。

交渉会派（3人以上所属の会派）から提案のあったもののうち、議会運営委員会で賛同が得られた場合に設置される。委員は、全ての会派から選出される1名の議員（座長を選出する会派は、座長のほか1名の委員）で構成され、同時に議員全員による政策検討会議全体会が設置される。この政策検討会議で調査・研究、条例案の検討、作成が行われたことの経過報告等を受け、議会全体で協議をおこなっている。

第2に、「大津市議会ミッションロードマップの策定」である。議員任期4年間における議会改革、政策提案の実行目標と工程を任期当初に設定し、計画を策定することで⁴⁵、全議員が議会活動のビジョンを共有し、議会機能の強化を目指している。これは、住民との約束である基本条例を具現化するため、議会版実行計画⁴⁶として策定しようというのである。概要については、実行計画書に「議員任期中4年間における議会活動の実行目標やその工程を任期当初に設定することで、全議員が市議会としての議会活動への共通理解を深め、そのビジョンを共有することで議会力を高めるとともに、議会活動に対する市民への説明責任を果たし、市議会の『見える化』の推進を図るものである」と記載されている。

第3に、「大学とのパートナーシップ協定による専門的知見の活用」である。議会が政策を提案するには、専門的知見が重要であり、有識者の助言が不可欠であることから、政策検討会議では「政策検討会議アドバイザー制度」を設けている。その具体的手法は、大学との「パートナーシップ協定」と称する地域連携協定の締結であり、包括的な協力関係の構築により専門的知見の活用を図ることが可能となっている。大津市議会は、2011年には龍谷大学と、2013年には立命館大学と、2014年には同志社大学と、それぞれパートナーシップ協定を締結している⁴⁷。

⁴⁵ ミッションロードマップの検証及び評価を行い、年度ごとのテーマと評価結果（自己評価）や、次期ミッションロードマップへの申し送り事項における、評価結果をまとめ、「平成30年度検証・評価結果」、「大津市ミッションロードマップ2019～令和元年度 検証・評価結果」が報告されている。

⁴⁶ 大津市議会ミッションロードマップ（議会版実行計画書）、2015年9月策定、2018年3月改訂、1頁。

⁴⁷ 地域連携協定の内容は、「政策検討会議などに大学から教授等を招いて、専門的な助言を求めることや、学生インターンシップの受け入れによる、人的交流と相互連携」である。

他には、市政課題広聴会の設置、若者の議会への関心と投票率向上の仕組みづくりの政策検討会議、土地利用基本条例の制定に向けた政策検討会議、若者の議会への関心と投票率向上の仕組みづくり（女子学生議会）、龍谷大学図書館との連携、議会基本条例の制定、議会 BCP（業務継続計画）の策定など、議会改革に取り組んでいる。

つぎに、「議会審議の活性化」のための改革である。具体的には、議会における行政評価、議会意思決定条例の制定、議決事件の検証、通年議会の導入、予算決算常任委員会の設置、本会議の質問方式における選択（一括質問、分割質問、一問一答）制の導入という 6 項目である。

最後に、「議会活動の透明性向上の方策」である。具体的には、議員選出の監査委員の廃止、議会活動の評価制度、会議条例の制定、議会 ICT 事業の推進（議場の ICT 化、タブレット端末の導入）、ICT を活用した広報戦略の推進、政務活動費のコンプライアンスレベルの向上、傍聴規則の条例化と委員会等傍聴条例の制定という 7 項目である。

以上の取り組みに対する外部評価は、つぎのとおりである。2013年に第8回マニフェスト大賞「議会グランプリと最優秀成果賞」⁴⁸、2014年に第9回マニフェスト大賞「審査委員会特別賞」⁴⁹、2015年に第10回マニフェスト大賞「優秀成果賞」⁵⁰、2017年に第12回マニフェスト大賞「優秀成果賞」、「成果賞 特別賞」⁵¹を受賞するなど、大津市議会の改革は高い評価を得ている。

さらに、大津市が会長市である滋賀県市議会議長会は、「滋賀県議長会 軍師ネットワーク事業」⁵²と称し、龍谷大学と 2016 年 7 月にパートナーシップ協定を締結している。このパートナーシップ協定は、「政策立案機能の向上」と「議事運営の課題解決」を図ることを目的とし、県下市議会の議員、職員の能力向上を

48 マニフェスト大賞実行委員会ホームページ『受賞結果 第 8 回受賞結果』。

49 マニフェスト大賞実行委員会ホームページ『受賞結果 第 9 回受賞結果』。

50 マニフェスト大賞実行委員会ホームページ『受賞結果 第 10 回受賞結果』。

51 マニフェスト大賞実行委員会ホームページ『受賞結果 第 12 回受賞結果』。

52 軍師ネットワーク事業は、滋賀県市議会議長会が、平成 28 年度から実施している。具体的な事業内容は、「①広域での情報交換を目的とした職員ネットワークの構築。②職員の能力向上を目的とした担当者会議の向上。③専門的知見の活用を目的とした外部機関（大学〈教授〉・弁護士会〈弁護士〉・法務経験のある市職員 OB など）との協定または契約を締結」である。

目指している。主な具体的事業は政策法務相談事業と講師派遣事業であり、政策法務相談事業は通年事業として、法令解釈等の相談、例規作成に係る助言等を実施している。講師派遣事業は、法務勉強会や実務者研修会に適宜、講師派遣をおこなっている。

④大津市の議会改革による成果と有効性

大津市の議会改革は主要な3つの柱に取り組むものであるが、「議会審議の活性化」、「議会活動の透明性向上の方策」については、奈良市など他の地方議会における議会改革と同様、透明性の確保、市民に開かれた議会を目指すという要素が強い。ただし大津市議会は、ミッションロードマップのように、任期ごとに実行目標を定め、自ら評価をおこない、議会として住民への説明責任を果たしている点が特徴的である。ミッションロードマップは、その対象期間が議員任期であるため、2015年10月1日から2019年3月31日を期間として、2017年9月に策定された前ロードマップは、すでに検証がおこなわれ、評価結果が公表されている。現職議員の任期を対象とする「ミッションロードマップ2019」は、2019年10月1日から2023年3月31日を期間として策定済である⁵³。議会の総意として、議員任期4年間における議会活動の実行目標と工程を設定するミッションロードマップの策定は、議会改革の実践策としての有効性が高いといえよう。外部からも高い評価を得ている。

さらに注目すべきは「議会の政策・立案機能の強化」である。すなわち、そのすべての項目が、本論文のテーマである、首長優位の二元代表制下における議会機能強化の実践策として有効である。特に、大津市議会政策検討会議の設置⁵⁴、

⁵³ 大津市議会ホームページ『大津市議会ミッションロードマップの検証・評価結果をお知らせします』。

⁵⁴ 大津市議会事務局に、政策検討会議における成果を確認し、「市政課題広聴会の設置、若者の議会への関心と投票率向上の仕組みづくりの政策検討会議、土地利用基本条例の制定に向けた政策検討会議、若者の議会への関心と投票率向上の仕組みづくり、議会基本条例の制定、議会BCP（業務継続計画）の策定などがあり、議会からの政策立案のための主要なスキームとなっている」との回答を得た。

大学とのパートナーシップ協定⁵⁵は、議会の機能強化に結びつく有効な実践策であるといえる。奈良市の議会改革との違いである。

（２）類型化－対決型と協調型の構図－

①対決型の構図－奈良市議会－

・ 2013年7月21日執行の奈良市議会議員選挙、奈良市長選挙

奈良市長選挙と奈良市議会議員選挙は2013年7月21日、第23回参議院議員通常選挙と同時に執行された。奈良市長選挙は、2期目を目指す現職と保守系が分裂し、元衆議院議員、前県議会議員、前市議会議員2名、元市議会議員、元国土交通省職員の計7名による乱立選挙となり、現職が有効投票の4分の1を12,000票余り上回る得票で当選した⁵⁶。

市議会議員選挙では、定数39名に対し、49名が立候補する激戦となり、新人2名が1万票を上回る票を得るなど、最下位当選者との得票差が8,200票余りの結果となった。地方議員選挙の当選については、公職選挙法第95第1項第3号に「当該選挙区内の議員定数をもつて有効投票の総数を除して得た数の4分の1以上の得票」という規定がある。したがって、この市議会議員選挙での有効投票の総数170,879票を定数の39名で除した4分の1は1,095票余りで、それ以上の得票で上位39名が当選人となった⁵⁷。各党派別の得票は、自由民主党34,242.368票、日本共産党26,493.932票、公明党21,865票、民主党20,386.200票、奈良維新の会16,463.877票、無所属51,427.618票という結果であった。本選挙における市長の得票が55,154票に対し、市議会議員の得票総数は156,980.636票であった。さら

⁵⁵ 大津市議会ホームページ『大津市議会が龍谷大学図書館と連携～全国初！議会の政策立案機能向上のために～』。龍谷大学とのパートナーシップ協定においては、大津市議会議員および議会局が、龍谷大学図書館の学術情報資料を利用することが可能となり、議会図書室の強化に資している。

⁵⁶ 奈良市ホームページ『平成25年7月21日執行 奈良市長選挙』。

⁵⁷ 奈良市ホームページ『平成25年7月21日執行 奈良市議会議員選挙』。

に、国政で連立する自民党と公明党の各議員の得票数を合わせると56,107.368票となり、市長の得票数を上回る結果である。

この奈良市の選挙結果のように、二元代表制による地方選挙制度の下では、議会の多数派と首長の党派性が一致しない状況が頻繁にみられる。この状況を「分割政治」と呼ぶ。これは、有権者が必ずしも、議員と首長の双方について同じ党派性を持つ候補者に投票するとは限らないからである。さらに、奈良市では首長と議員の同日選挙が行われているが、選挙のタイミングが異なる地方自治体も多いことから、分割政治はより生じやすい⁵⁸。

・4年連続となる当初予算の不成立

住民生活にとって、国や地方自治体の当初予算は、年度内に成立し、新年度の4月より執行されることが前提である。しかし奈良市では、新年度当初予算の審議において2016年度以降、4年連続で市長原案が可決されない事態となった。2016年度の当初予算審議においては、当初予算の一部を減額修正し可決したが、市長がこれを不服として再議権を行使した。しかし議会は、再度出席議員の3分の2以上の賛成で、先の議決のとおり再可決をおこなった。この当初予算の減額修正における採決結果については、賛成議員25名が2013年7月21日執行の奈良市議会議員選挙で得た得票数の合計は110,415.436票である。再議の採決結果については、先の議決のとおり賛成した議員26名の同得票数の合計は113,845.436票である⁵⁹。2017年度当初予算の審議においては、議会は、前年の構図で予算委員会において否決に追い込んで撤回させ、議会の要求を一部組み込んだ予算案を年度内に再提案させ、可決、成立させた⁶⁰。2018年度の当初予算審議では、減額修正予算案を予算審査特別委員会で可決し、市長原案を撤回させた⁶¹。2019年度は、修正案が提案され、可決された⁶²。

⁵⁸ 辻（2016）、219-220頁参照。

⁵⁹ 奈良市ホームページ『定例会・臨時会資料 2016年3月定例会』。

⁶⁰ 奈良市ホームページ『定例会・臨時会資料 2017年3月定例会』。

⁶¹ 奈良市ホームページ『定例会・臨時会資料 2018年3月定例会』。

⁶² 奈良市ホームページ『定例会・臨時会資料 2019年3月定例会』。

以上のように、奈良市では議会と首長が敵対して、4年連続で当初予算の市長原案が成立せず、議会による市長不信任ともいえる状態が続いている。この事例のように、二元代表制では、多数派意見として2つの民意が示される。議会と首長それぞれが異なる民意を反映した場合、両者の調整は困難になる。それは、相手と妥協することは、それぞれが選挙で負託された民意への裏切りになりかねないからである⁶³。

② 協調型の構図－奈良県議会－

・ 与野党相乗りの安定した奈良県知事選挙

現職の奈良県知事は、2007年の知事選挙で自民・公明両党の推薦と、引退する柿本善也知事の支援を受けて出馬し、当選した。2011年の知事選挙では、「関西広域連合への参加」を掲げて無所属で出馬した新人の奈良県医師会長、他の1候補を下して再選を果たした。この選挙戦では、関西広域連合への参加を拒否する現職を批判する大阪府の橋下知事が奈良県医師会長への支持を表明し、現職は引き続き関西広域連合への不参加を強調したことで、終盤猛追され、約7万票差まで詰め寄られるも、組織票を固めて再選されたのである。2014年の知事選挙では、新人の前生駒市長と他の2候補を下して3選を果たした。現職は出馬表明後も関西広域連合への参加に否定的見解を示していたが、関西広域連合長である井戸敏三兵庫県知事が不参加に理解を示す一方で現職支持を表明したこと、防災や観光等の分野に限定した「部分的参加」を表明したことで、参加を掲げる前生駒市長に約5万5千票差まで迫られるも、前回同様、自民・公明両党の支持層を中心に組織票を固め当選した。2019年の知事選挙では、新人の元参議院議員と他1候補を下して4選を果たしている。元参議院議員は旧民進党の所属であり、国民民主党の前身の希望の党の公認候補者として2017年の衆議院議員総選挙に立候補しているが、この知事選挙で国民民主党は現職を推薦した。日本共産党は独自候補擁立を取り止め、元参議院議員を自主支援した。これ

⁶³ 金井（2019）、89頁参照。

まで同様、自民・公明両党の支持層を中心に組織票を固めた現職が優位に選挙を戦ったのである。

つぎに、奈良県議会の会派構成を確認する⁶⁴。会派構成が及ぼす議会と首長の関係について、大森彌（2016）は、「会派は首長を支持する多数派をいかに形成するかを第一の基準として形成されることもあり、その場合、首長の意向も見え隠れする。この会派の存在が、しばしば首長との関係で与野党意識を生み出している」⁶⁵と述べ、首長の会派對応の重要性を指摘している。ここでは、現職知事3期目以降の会派構成を確認する。2015年4月の奈良県議会議員選挙後の会派構成は、自民党11名⁶⁶、自民党奈良9名、創生奈良5名、日本共産党5名、維新の党5名⁶⁷、民主党4名、公明党3名、自民党絆2名⁶⁸である。つぎに、2019年4月の奈良県議会議員選挙後の会派構成は、自民党11名⁶⁹、自民党奈良9名、創生奈良5名、新政なら5名⁷⁰、日本共産党4名、日本維新の会4名⁷¹、公明党3名、自民党絆2名である。会派構成からも明らかであるが、知事選挙で現職を推薦する自民・公明両党所属の議員が過半数を超えていることで、知事と議会の関係はおおむね良好で、安定した県政運営がおこなわれている。

・原案可決の当初予算

すでに述べたが、国や地方自治体の新年度予算は、年度内に成立し、新年度の4月より執行されることが前提であり、不成立⁷²による住民生活への影響は計り知れない。ここでは、現職知事3期目以降の県議会における新年度予算の採決

64 奈良県ホームページ『奈良県議会 議員名簿（会派別）』。

65 大森（2016）、130-131頁。

66 自由民主党所属の1名が2016年9月30日辞職願を提出。以降10名。

67 日本維新の会所属1名が2018年6月18日付で無所属となり、以降4名。

68 自民党系会派は、自由民主党、自民党奈良、自民党絆に3分裂している。

69 自由民主党所属の1名が2019年9月4日辞職願を提出。以降10名。

70 旧民主党。

71 旧維新の党。

72 地方自治法218条により、本予算が年度開始前までに成立しなかった場合や地方公共団体の分置廃合があった場合など必要に応じて暫定予算を編成することができる。さらに首長は特に緊急を要するため議会を招集する時間的余裕がないことが明らかであると認めるときには、専決処分⁷²で暫定予算を成立させることができる。

結果を確認する。2016年度の当初予算審査においては、日本共産党、なら維新の会を除く全議員が賛成し、可決、成立している⁷³。2017年度の当初予算審査は前年同様、日本共産党、なら維新の会、創生奈良所属の議員1名が反対しているが、賛成多数で可決、成立している⁷⁴。2018年度の当初予算審査も前年同様、日本共産党、なら維新の会、創生奈良所属の議員1名が反対しているが、賛成多数で可決、成立している⁷⁵。2019年度の当初予算審査は、日本共産党、なら維新の会、創生奈良所属の議員2名、無所属議員1名が反対しているが、賛成多数で可決、成立している⁷⁶。2020年度の当初予算審査は、日本共産党、日本維新の会、創生奈良所属の議員1名が反対しているが、賛成多数で可決、成立している⁷⁷。これまでの採決動向でも確認できるが、知事与党の安定多数により、そのほとんどが原案可決されている。大森彌（2016）は、議会と首長の関係が自治体運営において、どちらが欠けても成り立たないほど密接な関係にあり、「2つの代表機関は、競い合いと協力によって住民にとって最良な意思決定をしていく使命を果たしていくことになる」⁷⁸と述べている。さらに大森彌（2016）は、首長の議会对応について、「公式・非公式の事情説明を行い、事前に明確な賛同を、少なくとも正面切って反対はしないという確かな感触を得ておかなければならない。これが各会派への根回しである」⁷⁹と、議会对策による賛成多数の確保が当然であると指摘している。

第3章 議会強化への提言—政策提案のできる強い議会をつくる—

本章では、議会と首長の影響力関係について、議会改革を対比した事例分析、対決型と協調型という議会の類型化をふまえ、首長優位の二元代表制論の下、議会が影響力を行使するために必要な議会機能強化の実践策を考察する。

⁷³ 奈良県ホームページ『奈良県議会 2016年2月定例会の概要』。

⁷⁴ 奈良県ホームページ『奈良県議会 2017年2月定例会の概要』。

⁷⁵ 奈良県ホームページ『奈良県議会 2018年2月定例会の概要』。

⁷⁶ 奈良県ホームページ『奈良県議会 2019年2月定例会の概要』。

⁷⁷ 奈良県ホームページ『奈良県議会 2020年2月定例会の概要』。

⁷⁸ 大森（2016）、120頁。

⁷⁹ 大森（2016）、134-135頁。

(1) 地方分権改革と地方議会改革

第1次、第2次地方分権改革は、地方への権限移譲、規制緩和など、数多くの制度改正を実現し、自治の担い手としての地方自治体の基盤強化をおこなったのである。これまでの改革内容は下記のとおりである。

1999年7月の地方分権一括法（地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律）の成立、2000年4月の施行により、第1次地方分権改革が実現した。この改革により、国と地方の関係が上下・主従の関係から対等・協力の関係に変わり、機関委任事務制度の廃止、国の関与に係る基本ルールの確立などが実施され、地方分権型行政システム（住民主導の個性的で総合的な行政システム）が構築された。

第2次地方分権改革については、2007年4月に発足した地方分権改革推進委員会が、第1次地方分権改革の課題として持ち越された地方への規制緩和（義務付け、枠付けの見直し）、権限移譲を中心に4次にわたる勧告をおこなった。これを受けて、4次にわたり地方分権改革の一括法（地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律）が成立した。この改革により、国の個々の法令を見直すことで、数多くの個別の事務、権限について、規制緩和や権限移譲が実施された。

地方分権推進委員会第1次勧告⁸⁰には、「地方分権の推進は、地方公共団体の自己決定権を拡充する。そして、自己決定権の拡充は必然的に自己責任の拡大を伴うことになる。地方公共団体の議会の議員及び首長、並びに地方公共団体の住民は、このことを明確に自覚し、この新たな役割を担うにふさわしい地方公共団体の行政体制の整備確立に努めるべき責務を有する」⁸¹と記載されている。さらに第2次勧告⁸²によって、「議会の機能強化等」、「議会の組織・構成」、「議会の運営」の3点からなる改革の方向性が示され、全国の地方議会において議会改革

⁸⁰ 総務省ホームページ『資料1-1 地方分権改革推進委員会第1次勧告（本文）』。

⁸¹ 『地方分権改革推進委員会中間的な取りまとめ』（2007年11月16日）。

⁸² 総務省ホームページ『会議資料 資料1 地方分権改革推進委員会第2次勧告（本文）』。

が進んだ。大森彌（2000）は、「第1次勧告では議会に関して直接的には触れられておらず、地方分権改革において議会に関する論述が明確になされたのは、第2次勧告において『地方議会の活性化』としての項目が記載されたところからである」⁸³と述べている。すなわち、第2次勧告によって、地方分権改革の推進に伴う自己決定権と自己責任の拡大等に対応し、地方自治体の意思決定、執行機関に対するチェック機能等、地方議会の果たすべき役割が大きくなったことを、大森は明確にしている。しかし、ほとんどの地方議会において、実践または検討された具体的な議会改革は「議会ホームページの開設」、「インターネット中継」、「政務活動費領収書の公開」、「議会報告会の開催」など、議会と議員活動の透明性の確保が主であった。一方、住民理解の向上を目的とする改革では、「議員定数の削減」、「議長公用車の廃止」、「議員報酬等の減額」などが項目となっている。筆者が所属する奈良市議会も例外ではない。これまでの議会改革には、議員定数の削減をはじめ、何かにつけて削減や縮小という思考が強かったと考えられる。これは、従来の議会改革が、あくまで情報公開の推進、透明性の確保に主眼があり、住民に開かれた議会による、住民理解の向上が主目的であったからである。しかし、これは「二元代表制において首長が優位であり、首長優位の必要性が認められている中で、住民の代表である議員として、いかに民意を反映させられるのか」という、本論文の問題設定に対する解決実践策ではない。

議会改革の次のステップは、議会の政策立案機能と行政（執行部）監視能力を高める組織的な取り組みと、その能力を最大限引き出すための外部有識者との連携協力であるといえる。地方議会改革による事例分析によって明らかになったが、大津市議会では、これらの取り組みが実践されている。

（2）首長優位の必要性和、議会の強化

ここでは、首長優位の必要性和、議会の機能強化による戦略の状況を、ゲーム理論を用いて説明する。この状況における最適反応の戦略の組は、両者が協調の戦略を選択した、利得（8，8）である。序章で述べた図表1の協調型戦略では、

⁸³ 大森（2000）、137頁。

利得 0 の最悪の事態を避けるため、協調の戦略を選択していた。しかし、下記の図表 5 の首長優位の必要性和、議会強化による戦略の状況では、お互いが協調の戦略を選択することで、結果的に、両者が協調の戦略を選択することによる議会と首長の関係は融和状態となる。これは、それ以外の戦略の状況と違い、首長優位の現状と、首長優位の必要性を認めつつも、議会を強化することで、両者が選択する協調戦略がナッシュ均衡になるからである。

議会(議会多数派)の 戦略 首長の戦略	対 決	協 調
対 決	(0、0) 衝 突	(6、4) 首長主導
協 調	(4、6) 議会主導	(8、8) 融 和

図表 5：首長優位の必要性和、議会強化による戦略の状況

以上のように、「首長優位の必要性和、議会強化による戦略の状況」がナッシュ均衡となることで、地方政治における首長優位の必要性和、議会を強化することによる影響力関係の形成が、同等、もしくは同等に近づくことが説明できる。そこで、本論文が問題とする「二代表制において首長が優位であり、首長優位の必要性和が認められている中で、住民の代表である議員として、いかに民意を反映させられるのか」について、実践策を以下で提言する。

(3) 議会権限の活用

地方議会の機能が強化されるためには、議会の権限をふまえ、その権限を最大限活用した実践策を導き出す必要がある。行政学者の磯崎初仁(2020)は、地方議会が有している権限を正確に把握し、与えられた権限を十分に活用するため

に議会が採るべき改革の方向性を論じ、首長の提出議案を受動的に審議する「諮問型議会」から、自ら地域の課題を把握し、それに対する政策を提案する「政策形成型議会」への転換を訴える。そのうえ、磯崎は「政策形成型議会」に転換するために重要な4つの方策を挙げている。その1つが「議会権限の活用」である。さらに議会の権限について、「政策形成ごとの権限の配分」を一覧表にし、区分ごとに説明している⁸⁴。ここでは、奈良市における議会と市長の権限配分を記した表6を作成し、「政策形成ごとの権限の配分」を明らかにする。奈良市を例とする場合に存在する議会と市長の権限配分の区分は、「基本構想・基本計画」、「予算」、「条例」、「その議案」、「要綱・要領」の5つである。

図表6：議会と市長の権限の配分（奈良市）

	基本構想・ 基本計画		予 算		条 例		その他議案		要綱・要領	
	提案	決定	提案	決定	提案	決定	提案	決定	提案	決定
市 長	◎		◎	×	○	×	◎	×	◎	◎
議 会	×	◎	×	◎	○	◎	×	◎	×	×

◎：権限を専有、○：権限を併用、×：権限なし

*1：基本構想・基本計画を議決要件とする条例は議会提案（奈良市行政に係る基本的な計画の議決等に関する条例）である。

*2：予算措置を伴う条例は、必要な予算措置が講ぜられる見込みがえられるまでは、議会に提出できない。（地方自治法 222 条）

*3：行政組織条例の発案権は、市長にしかない。さらに、その修正の範囲は、提案の趣旨を逸脱できない。（地方自治法 158 条）

*4：その他議案の工事請負契約は、市長の事務執行の前提条件の手続き議決であり、議会に修正権はない。また、人事案件は、同意か不同意となる。

⁸⁴ 磯崎（2020）、27-28 頁。

つぎに 5 つの区分について説明する。第 1 に、基本構想・基本計画の策定は、本来は首長の権限であるが、議決事件条例で議会の議決を必要とすることが可能であり（地方自治法 96 条 2 項）、総合計画等を議決事件とする自治体が増えている。奈良市も総合計画を議決事件に追加している。

第 2 に、予算の提案は首長の権限であるが、その決定は議会の権限である。逆にいえば、議会の政策方針に適合した予算案でなければ否決できる。また、増額を含めて修正が可能である。しかし、予算案の増額修正は、その修正額によっても変わるが、現実的に難しく、議会提案で増額修正した事例は少ない⁸⁵。

第 3 に、条例の提案は首長も議員も可能である。しかし、決定は議会の権限である。議員提案は、定数の 12 分の 1 以上の賛成があれば提出可能であることから、そのハードルは高くない。実際、多くの地方議会で議員提案の条例が提出されている。

第 4 に、その他議案とは工事請負契約や人事案件であり、市の事務執行の前提条件の手続きとしての議決であることから、議会に修正権はない。また、人事案件は同意か不同意となる。

第 5 に、要綱・要領は、行政機関がその事務処理に必要な基準、手続等を定めるものであり、これらの決定は執行機関の権限である。しかし、行政監視機能として、議会がこれらの内容や執行状況を点検し、必要な場合に修正を求めることが可能である。

以上のように、地方議会の権限は広範である。地方議会は、形式的な審議で満足せず、これらの権限を使いこなす努力をすべきである⁸⁶。この点、議会は地方分権改革によって増大した権限を有効に行使すべきである。たとえば、地方自治法 96 条 2 項による議決事件の追加、質問時間の拡充などにより、所管事務調査を充実させ、政策提案に結びつける必要がある。さらに、議会への報告の義務づ

⁸⁵ 地方自治法 97 条 2 項により、「議会は、予算について、増額してこれを議決することを妨げない。但し、普通地方公共団体の長の予算の提出の権限を侵すことはできない」と定められている。予算の増額修正については、増額修正に当たるかどうかの判断を、当該増額修正しようとする内容、規模、当該予算との関連などを、総合的に勘案して、判断することが必要であることから、予算案の増額修正は、現実的に難しい。

⁸⁶ 磯崎（2020）、28 頁参照。

けや、通年議会の導入などによる権限の活用も必要である。議員が積極的に活動しなければならぬことはいまでもないが、そのためには議員が十分活動できるよう、地方議会の基盤整備を図る必要がある。

(4) 政策立案・法案作成能力の強化

地方議会の政策立案能力の弱さを指摘する声は多い。多くの地方議会において、市長側が主体の条例提案は多数みられるが、議会独自の条例提案はほとんどないのが現状であろう。全国市議会議長会による市議会の活動に関する実態調査結果によると、2018年1月1日～12月31日の間に全国の市議会での条例提出状況は、市長提出が30,632件、議員提出が724件である⁸⁷。市長側が提出する政策提案に対する議会側からの対案はほとんど提出されておらず、議会は市長側の案に賛成することが慣例となっていることが数値に表れている。そこで重要となるのが、政策立案、法案作成の能力強化である。

法学者の出石稔(2018)は、議員が条例案策定を議会事務局職員に丸投げする問題を指摘し、法制執務は議員自身が担うのではなく、議会事務局が担うのが望ましいとしている。そのうえで、法制執務についての議会事務局の役割として、「議員提案条例の可決成立後の執行までを見据え、条例全体を『形にする』ような、さまざまな手法を駆使する政策法務能力を具備した議会事務局であれば理想的である」⁸⁸と法制執務の展望を示している。

木下健・加藤洋平(2020)は、地方議会の立法機能を分析し、以下のように述べている。「必ずしも地方議会で立法機能が弱いということではない。もちろん、改革の成果として不十分な点もあるが、少しずつ地方議会の立法機能は高まりつつあるといえる。今後、議会改革によって立法機能が高まっているとされる地方議会の事例研究を行うことで、その要因が明らかになる」⁸⁹。議会の立法機能を高める改革の方策充実と継続が今後の課題であるという。

⁸⁷ 全国市議会議長会ホームページ『調査・研究－市議会の活動に関する実態調査結果－平成30年中』。

⁸⁸ 出石(2018)、106-107頁。

⁸⁹ 木下・加藤(2020)、127頁。

政策立案、法案作成の能力強化には、具体的な条例制定への取り組みが求められるが、そのためには条文や修正案作成などに精通する必要がある、議会の法制執務能力の強化が求められる。事例分析で取り上げた大津市議会のミッションロードマップの策定は機能強化の実践策として高い評価を得ている。議員任期4年間のロードマップに沿って、実際に議員提出の条例を制定している点は改革の成果といえよう。

(5) 議会事務局の機能強化

地方議会は、住民代表としての役割を果たし、首長とは対等の関係でなくてはならない。そこで必要となるのが、政策提案のできる強い議会をつくることである。しかし、法制執務などの実務的課題を含め、実際に議員だけで政策提案を進めることは難しい。そこで重要となるのが議会事務局の役割である。すなわち、議会の政策形成機能を強化するためには、庶務の処理、議事の運営事務だけでなく、政策の調査機能を含めた、議会事務局の体制強化が必要である。

政治学者の江藤俊昭(2012)は、事務局の体制整備を訴え、議会事務局から議会局への名称変更、課や係の配置転換が、議会(事務)局の役割転換を強調するメッセージであることを指摘する。「議会(事務)局が議員に対応するにはチームにならなければならない、議会(事務)局長をトップとした機動的組織として作動する必要がある、その手法は、行政組織や企業体と同様に、正答があるわけではなく、それぞれの議会に適合したものが求められている」⁹⁰と、事務局の体制整備の必要性を説いている。

大森彌(2015)は、議会・議員と「議会(事務)局」の関係に注視する。すなわち、自治体職員の定数削減が続くなか、議会事務局が議会局と改組しても、職員の増員はされないだろうとして、自治体行政の問題点を指摘している。増員に越したことはないが、今は少数精鋭主義でいくしかないと述べ、「事務局にこそ、

⁹⁰ 江藤(2012)、214頁。

住民志向を持ち、意欲も能力も並以上の、できれば並はずれて優れた人材を集めることが求められている」⁹¹とする。

行政学者の廣瀬克哉（2019）は、二元代表制の問題点として、議会事務局の職員数が議員数よりも少ない議会が大半である状況を注視する。そして、「議員、議会に対するサポート機能を充実させることによって、それを補完していくことが、議会の組織体制の中で確保されていく必要がある」⁹²と訴えている。

出石稔（2019）は、首長の補助機関たる職員の数と、議会事務局の職員の数を比較し、歴然とした格差があることに注目し、つぎの4項目の詳細な議会事務局の強化策を提案する。『政策部局（議会政策法務課等）の設置』、『任期付き職員（弁護士等の首長から独立した専門家の活用）の配置』、『スタッフの充実（・外部アドバイザー制度・“光る”議会職員の育成・他都市の事務局との連携・議会独自の職員採用の可能性）』、『議会のシンクタンクの機能を果たす体制（議員との関係の整理・構築、議員図書館の充実・活用）』⁹³である。

磯崎初仁（2020）も議会事務局の役割に注目し、法的問題、実務を含め、議員だけで政策づくりを進めることは難しいとする。そこで、議員間、会派間で不公平のないよう一定のルールをつくったうえで、事務局が積極的に議員の政策補佐機能を担うべきであるとしている。そして、実際にこうした機能を発揮するには、これを担える人材を育成し、事務局に確保する必要があるとする⁹⁴。

行政学者の駒林良則（2020）は、議会事務局をめぐる議論の経緯を概観し、議会改革が叫ばれた当初から、議会事務局の充実強化の必要性が指摘されていたことに注目する。しかし、議会事務局の充実強化の必要性が浸透していながら、自治体の財政状況や、職員人事が首長の任命権の下にあることなどが、それを阻んできた要因であると指摘する。そのうえで、「議会事務局のステータスを向上させることで、議会事務局職員の士気を高めることができる。さらに、議会事務

⁹¹ 第一法規ホームページ『議員 NAVI 大森彌の進め！自治体議会』
2015年8月25日更新。

⁹² 廣瀬（2019）、20-22頁。

⁹³ 出石（2019）、106-107頁。

⁹⁴ 磯崎（2020）、26-31頁参照。

局と議員との相互理解の必要性であり、議員が自らの事務局の状況を理解し、職員の潜在能力を引き出すことを考えるべき」⁹⁵と主張している。

議会事務局の機能強化については、まず職員自身が法制執務⁹⁶の能力向上を目的に、専門的知見を活用⁹⁷した法制執務研修を研究者や専門家から受ける必要がある。研修では目標設定を行い、年間計画を立てることで効率を高める必要であろう。しかし、職員の法務能力の習熟、議員補佐機能の育成には一定時間が必要である。議会が予算を伴う条例も扱う以上、財務にも精通する職員も必要となる。こうした議会事務局の課題解決には、議会費の執行権を持つ議長のリーダーシップが期待され、予算の増額修正を認めるなどの権限の付与が考えられる。

終章

(1) 結論

以上では、首長優位の二元代表制の下、議会が影響力を行使するために必要な議会機能強化について実践策を考察した。そのうえで結論として、二元代表制における議会と首長の影響力関係と、地方議会の現状と課題を明らかにしたい。

まず、議会と首長の影響力関係についてだが、政治学者のダール(1999)は、影響力と原因に関して、「マイナスの影響力は、ときに重要性をもつこともあるので留意しなければならないが、しかし、政治分析において、通常、私たちに関心があるのは<プラス>の影響力 *positive influence* の方である」⁹⁸と述べ、影響力を行使するアクターにとってプラスの因果関係を意味することを説いている。これは、本論文で分析してきた議会と首長の影響力関係の形成についても同様で、プラスの影響力を行使しなければ、民意は反映できないはずである。プラスの影響力はコントロールとも表現されているが、議会と首長は相互に影響力

⁹⁵ 駒林(2020)、35-37頁。

⁹⁶ 公務員が法令の立案及び審査に関する事務又はその事務を行うことをいう。

⁹⁷ 地方自治法100条2項により、議会は、議案の審査又は当該普通地方公共団体の事務に関する調査のために必要な専門的事項に係る調査を学識経験を有する者等にさせることができる。

⁹⁸ ダール(1999)、39頁。

を行使し、一方が主導権を握ることで、相手をコントロールする。本論文ではゲーム理論を用い、議会と首長が形成する影響力関係について、「協調型」、「対決型」、「首長優位の対決型」の3つの戦略の状況から説明した。これらは、プレーヤーとなる議会と首長の利得がゼロやマイナスになる、最悪の状況を回避するために選択された戦略であり、ダールが定義するプラスの影響力ではなく、マイナスの影響力である。しかし、すでに述べたように、「首長優位の必要性と、議会強化による戦略の状況」は、プラスの影響力を行使することで、両者が選択する協調戦略がナッシュ均衡になる。そのうえで、政策提案のできる強い議会をつくるため、「議会権限の活用」、「政策立案・法案作成能力の強化」、「議会事務局の機能強化」という3つが実践できれば、地方議会において、議員が住民の代表として、より強く民意を反映させられるはずであり、議員はそのための努力を続けるべきなのである。この点、事例分析で明らかになったが、奈良市議会は、議会改革に取り組み、一定の成果を挙げてはいるが、これまでの議会改革は透明性の確保や市民に開かれた議会の要素が強く、議会の機能強化は今後の課題である。大津市議会の議会改革は、議会の機能強化に結びつく実践策であり、議会の政策立案、法案作成の能力が強化され、議会事務局の機能も強化されている。大学との連携による議会からの政策提案など、外部からも高評価を得ている。また、類型化し影響力関係を分析した奈良県議会は、議会と首長がお互いの影響力を行使しながら、安定した県政運営がおこなわれている。

つぎに、二元代表制における議会の勢力関係が及ぼす影響についてだが、本論文では、議会について、より正確な表現として議会多数派と定義し、首長との影響力関係を分析してきた。辻陽（2019）は、議会過半数を首長与党が占めた統一政府と、議会過半数を首長与党が占めない分割政府について、議会過程への影響を概観している⁹⁹。これは、首長与党であっても野党であっても、議会過半数の枠組がなくては、議会と首長の影響力関係は図れないということである。地方議会議員選挙によって獲得した議席状況によって議会の構図が決まり、議会多数派でなければ首長と対峙できない。この議会多数派が統一政府か分割政府によって、議会の審議に大きな影響力を及ぼすことになる。統一政府か分割政府によ

⁹⁹ 辻（2019）、116-136頁参照。

って、議会と首長の影響力関係は大きく変わるのである。統一政府であれば、議会は首長の脇役として、影響力を行使する傾向が強い。逆に分割政府であれば、首長の反対勢力として、その権限を最大限活用し、影響力を行使する。辻陽(2019)は、『統一政府』であれば、議案審査が粛々と進み、議会の存在感が見えにくくなる一方、『分割政府』では議会が『抵抗勢力』であるかのように映る¹⁰⁰と述べている。住民に対して、議会の存在感を大きく見せることができるのは分割政府であることから、議会と首長の影響力関係の形成については、その権限の行使だけでは、単純に図れないという課題が残る。

最後に、議案審議についてである。議会に提案された議案採決は、過半数で議決する。政党化が進む地方議会において、議会の総意としての意思反映は難しいのが現実であり、議会に限らず、一般的に社会では多数意見で物事が決まる。経済学者の坂井豊貴(2015)は、「多数決は、慣習のようなもので、他の方式と比べて優れているから採用されたわけではない。そもそも多数決以外の方式を考えたりはしないのが通常だろう」¹⁰¹と述べ、多数意見の尊重に疑問を呈している。本来は総意が望ましいが、現実としては難しい。議会と首長の影響力関係についても、議会多数派ではなく、議会の総意であれば、議会としてより強い影響力を首長に示すことができるはずである。政党や会派の枠組を超え、超党派による合意形成を図り、民意を政策に反映させるため、政策提案、政策提言に取り組むべきと考えられるが、政党や団体、さらに地域性を考慮すると、超党派による合意形成のハードルは非常に高い。地方議会の問題点は、議案審議などによる行政監視に時間を費やしていることである。2020年のコロナ禍における国の補正予算への対応など、臨時議会における議案審議に追われているのが地方議会の現状といえる。

(2) 提言と展望

¹⁰⁰ 辻(2019)、118頁。

¹⁰¹ 坂井(2015年)、5頁。

①新しい地方議会

本論文では二元代表制における議会と首長の影響力関係について、政策提案できる強い議会をつくるための実践策を考察した。そのうえで、議会の機能強化という問題設定を念頭に、課題に対する解決策を明らかにする。

第1に、議会権限を活用した実践策については、第3章で奈良市を事例に明確にしたが、議会権限の範囲は広範で強いといえよう。ときに行政は、住民に不都合なことを十分に説明しないまま進められてしまうことがある。また、前例の踏襲もあり、時代にあわなくなった政策を変えようと住民が求めても、いっこうに改善されないことも珍しくない。このような場合に頼りになるのが議会である¹⁰²。議会は、その権限を使いこなす努力をすべきで、権限を活用することで首長に対する影響力を強めることができ、住民の民意を反映することができる。

第2に、政策立案、法案作成の能力を強化するための実践策については、常任委員会の所管事務調査と、専門的知見や参考人を活用し、政策提案に結びつけることが必要である。委員会での合意形成を図ることで、議会としての政策提案となる。さらに、財政面については執行部の協力を得ることで、政策条例の提案に結びつけることができる。議会提案への執行部の協力については、執行部の職員も地方公務員であり、全体の奉仕者であることに基づく。すなわち職員は、一部（首長）の奉仕者ではなく、住民全体の福祉増進のため、民意を反映させる政策提案、条例提案の法制執務などの実務面で議会と協力すべきといえよう。

第3に、議会事務局の機能強化については、議会事務局職員の法制執務能力を強化する必要がある。しかし、人材の育成には一定の時間を要するため、執行部の法務担当者や地方自治体顧問の弁護士を併任発令し、議会事務局の職務に携わる体制をつくるなど、即戦力人材で事務局の体制強化を図るべきである。さらに都道府県議会議長会などによる共同採用も有効である。加藤幸雄（2005）は、職員の共同採用について、「近隣の自治体が一部事務組合などを組織し、そ

¹⁰² NHK スペシャル取材班（2020）、29-30頁参照。

の一部事務組合が議会事務局職員を共同で採用し、一定期間研修して各事務局に配属する」¹⁰³と述べ、共同採用による事務局能力向上を提言している。

以上の実践策に共通するのは、専門的知見の活用だが、地方自治法 100 条 2 項に定められた専門的知見の活用は議会の権限であり、議会機能の強化には研究者や専門家との連携が不可欠である。議会事務局の機能強化も同様で、議会事務局職員を対象とし、研究者や専門家による研修会の開催、意見交換が重要である。江藤俊昭（2012）は、「議会の政策形成、監視機能を高めるために専門的知見が活用できるようになったことで、北海道栗山町議会の総合計画策定、福島県会津若松市議会の水道事業の委託事業、埼玉県所沢市議会の議会基本条例の制定など、広がりつつある」¹⁰⁴とする。しかし、総務省に報告された調査を確認すると、2009年4月1日から2012年3月31日の期間で、都道府県分が25件、市町村分は17団体の23件¹⁰⁵である。2012年4月1日から2014年3月31日の期間では、都道府県分が0件で、市町村分は16団体の20件¹⁰⁶である。2014年4月1日から2016年3月31日の期間では、都道府県分が0件、市町村分は12件¹⁰⁷である。2016年4月1日から2018年3月31日の期間で、都道府県分が1件、市町村分は20団体の23件¹⁰⁸である。専門的知見を活用する地方自治体がわずかである実態が明らかになっている。筆者が所属する奈良市の実績としては、2012年に「奈良市議会基本条例案策定に当たっての法的審査等に関する業務」について大学教授と、「奈良市議会議員政治倫理条例案策定に当たっての法的審査等に関する業務」について弁護士と、それぞれ専門的知見を活用する委託契約をしている。しかし、これは議会改革に伴う専門的知見の活用であり、総合計画の策定や、まちづくり政策における活用実績はない。

¹⁰³ 加藤（2005）、233頁。

¹⁰⁴ 江藤（2012）、208-209頁。

¹⁰⁵ 総務省ホームページ『地方自治月報第56号 専門的知見の活用に関する調』。

¹⁰⁶ 総務省ホームページ『地方自治月報第57号 専門的知見の活用に関する調』。

¹⁰⁷ 総務省ホームページ『地方自治月報第58号 専門的知見の活用に関する調』。

¹⁰⁸ 総務省ホームページ『地方自治月報第59号 専門的知見の活用に関する調』。

専門的知見を活用した研究者や専門家との連携については、山梨学院大学と山梨県昭和町議会との協定締結、さいたま市と埼玉大学、さらに都道府県でも、徳島県議会や山形県議会が独自に大学と協定書を締結している¹⁰⁹。すでに述べたように、大津市議会も龍谷大学、立命館大学、同志社大学とパートナーシップ協定を締結している。議会と大学との連携事業はさまざまであるが、まず研修というメリットがある。研究者や専門家による研修会は、テーマを設けて年間スケジュールを計画することにより、徐々にレベルアップしていくことも可能である。教員や学生を交えた意見交換会やワークショップは、議員と大学、青年層の相互理解を深め、議会の政策立案、法案作成の能力強化にも有用だろう。地元大学との連携協定は、地方議会が住民の代表として、民意を反映させるため、有効性の高い実践策といえる。そのうえでの留意点は、首長が地元大学や企業と包括協定を結んでいる場合、それを活用してもよいし、別途議会で提携する方法も考えられる。さらに、地元に関連する学部・学科が存在しないという問題もある¹¹⁰。奈良市の場合も同様の問題があり、奈良市内の大学では、県立大学には地域創造学部が設置され、私立大学には法学部が設置されているが、政治学、行政学に関連する学部を設置する大学がない。この問題については、市外など距離が遠くても提携できる方法を模索する必要がある。2020年のコロナ禍で広がったオンラインの可能性を含め、その方法は模索できるといえる。

以上の課題となるのは専門的知見の活用に要する予算の確保である。江藤俊昭(2012)がいう「議会費の予算について調製権、あるいは法令上なくとも実質上その権限を議会は持つべき」¹¹¹という考えは、その課題解決につながる。議会費の執行権を議長が持つことで、議会の機能が十分に発揮されるといえよう。これにより、議会事務局職員数の独自判断、議会事務局職員の独自採用が可能となり、首長に対し、より強い影響力を持つことができる。

¹⁰⁹ 江藤 (2012)、211-212 頁。

¹¹⁰ 江藤 (2012)、213 頁参照。

¹¹¹ 江藤 (2012)、214-215 頁。

② 地方議会の展望

本論文により導き出された実践策と、地方議会の現状と課題をふまえ、地方政治の展望を述べたい。すでに述べたが、多くの地方政治において、議会と首長はあまり衝突せず、穏やかな協調路線をたどっている。本論文で明らかにした議会と首長の影響力関係は、その多くが首長優位の現状と、両者が協調の戦略を選択したことによる融和状態であった。しかし、この現状によって地方議会の形骸化が指摘され、地方議員の存在意義も問われたことで、議会改革が始まったともいえる。

地方分権の時代を迎え、地方政治における議会の役割と責任は、いっそう重くなった。議会を構成する議員の側の意識改革が求められ、それに伴い、全国で地方議会改革が進められた。住民に開かれた議会による、住民理解の向上を目的とした改革が多くの地方議会実践された。議会改革については、一定の成果が多くの地方議会から報告されている。しかし、地方議会に対する住民の理解や評価は、なお厳しい。辻陽（2019）は、「地方議会、議員の制度や待遇について検討し、地方議員という職業が『名誉職』と『専門家』の中間にあるような中途半端な位置づけしか与えられていないことを確認した」¹¹²と述べている。住民の代表である議員として、住民の民意を反映させるためには、議会改革の次のステップとして、議会の政策立案機能向上、行政（執行部）の監視能力を高めるための組織的な取り組みが重要あり、その能力を最大限引き出すために研究者や専門家など外部識者との連携協力が必要である。そのうえで、民意を反映させるためには、住民からの信頼が必要不可欠であり、まずは、議員一人一人の意識改革が最も重要といえよう。

また、協調路線をたどる地方議会について、曾我謙悟（2019）は、議会と首長の影響力関係に着目し、「議会の多数派は、拒否権を行使するまでもなく、自分たちの意向を、政策案に反映させることができている。議会の影響力が行使されるポイントは、首長との事前交渉なのである」¹¹³と述べ、融和状態の影響力関係

¹¹² 辻（2019）、240頁。

¹¹³ 曾我（2019）、53頁。

を説明している。この事前交渉は、非公開の場面での議会の影響力行使であり、安定した地方政治運営には必要不可欠な影響力行使ともいえる。

しかし、日本の地方政治は、議員だけでなく首長も住民が直接選挙する。国会における総理大臣選挙と違い、首長選挙では、一部の民意に直接訴えかけることで当選も可能である。そのため、強いリーダーシップと裏腹に、独善的で議회를軽視するような首長が現れることもあり、その場合、世間の注目が首長に集まりがちで、ともすれば議会の存在が忘れられてしまう¹¹⁴。しかし、議会が果たすべき役割は、行政が正しく機能しているか、監視し、そのような首長の歯止めとなることである。2009年の第45回衆議院議員総選挙では、民主党が圧勝し、政権交代を実現させた。この時期、地方選挙においても革新系首長が誕生し、多くの革新系首長与党と呼ばれる地方議員が議席を得た。いわゆる「民主旋風」である。地域と議会に強固な基盤を有しない、革新系首長が誕生すると、民意を味方に議회를軽視する傾向が現れる。さらに住民参加の積極的な活用により、首長の影響力が大きくなる¹¹⁵。このような状況下では、議会が果たすべき役割がより強く求められる。首長による独断専行が始まった場合について、辻陽（2019）は「各種議案を提出し執行する首長の責任は重いし、それを議決する議会の責任もまた重い。真っ先に監視そして抑制できるのは議会である」¹¹⁶と述べ、議会が果たすべき役割の重さを指摘している。地方議会が行政の監視機能を担ううえで、首長の影響力に対抗できる強い議会が必要であり、議会は継続して機能強化に取り組まなければならない。

本論文の最後に、地方政治における首長との関係について述べる。議員及び首長の双方が住民の直接選挙によって選ばれるという二元代表制の下では、両者は、抑制均衡の権限関係の中で、それぞれの役割を果たすことが期待されている。しかし、本論文ですでに明らかにしているが、数次にわたる地方自治法改正後も、長く続いた機関委任事務体制の一環ともいえる首長優位の制度が残存したままである。これらは看過されてきた課題であり、議会と首長との間の均衡を確保するという観点に立って、必要な改革を行っていくべきといえる。そのうえで、首

¹¹⁴ NHK スペシャル取材班（2020）、29-30頁参照。

¹¹⁵ 曾我・待鳥（2007）、146-156頁参照。

¹¹⁶ 辻（2019）、238頁。

長と執行部（幹部職員）の関係について、行政学者の宮崎信光（2003）は、「自治体の幹部職員は、ごくわずかの例外を除き、長らく自治行政の実務を兼ねたベテランである。その職はいわゆる『生涯職』であり、少なくとも当選期数の若い首長よりも、政策の実現あるいはそれによる効果等に関する評価において、時間の流れを長期的に捉えることができる可能性が高い」¹¹⁷と述べている。冒険的かつ危険性が高い手段を用いても、早急な結果を求めがちな革新系首長に対し、行政の実務を重ねた幹部職員が果たすべき役割について、その重要性を指摘しているのである。自治体の幹部職員が首長の補佐機能を十分に果たすためには、両者の緊張関係は欠かせないものである。この緊張関係は、議会の構図が対決型であろうが、協調型であろうが、必要である。そして、首長との緊張関係は議会にも欠かせない。住民の代表機関として、広範な権限を持つ議会は、住民全体に責任をもった行動が求められ、多様な議員から構成される議会だからこそ、地域全体に責任を持つことができる¹¹⁸。地方議会がその役割を果たすためには、議会は首長に追随する勢力ではなく、つねに緊張関係を維持し、議会が有する権限の駆使と、議会の機能強化に取り組むことで、首長と対等の影響力を持つことができるといえよう。

¹¹⁷ 宮崎（2003）、143-144頁。

¹¹⁸ 江藤（2012）、69頁参照。

引用・参考文献

・文献

- 浅子泰史（2018）『ゲーム理論で考える政治学－フォーマルモデル入門－』有斐閣。
- 出石稔（2018）「地方分権改革と自治体実務－政策法務型思考のススメ」、『月刊ガバナンス』2018年6月号、ぎょうせい。
- 出石稔（2019）「地方分権改革と自治体実務－政策法務型思考のススメ」、『月刊ガバナンス』2019年2月号、ぎょうせい。
- 磯崎初仁（2020）「自治体議会の課題と事務局の役割－「政策に強い議会」をつくる－」、『アカデミア』第133号、市町村アカデミー。
- 市川喜崇（2008）「分権改革はなぜ実現したか」、日本政治学会編『政府間ガバナンスの変容－年報政治学 2008-II－』木鐸社。
- 岩崎恭典（2003）「自己決定の制度」、森田朗ほか編『分権と自治のデザイン』有斐閣。
- 江藤俊昭（2012）『自治体議会学－議会改革の実践手法－』ぎょうせい。
- NHK スペシャル取材班（2020）『地方議員は必要か 3万2千人大アンケート』文藝春秋。
- 大森彌（2000）『分権型社会を創る③分権時代の首長と議会～優勝劣敗の代表機関～』ぎょうせい。
- 大森彌（2002）『分権改革と地方議会』ぎょうせい。
- 大森彌（2016）『自治体の長とそれを支える人びと－希望の自治体行政学－』第一法規。
- 加藤幸雄（2005）『新しい地方議会』学陽書房。
- 金井利之（2019）『自治体議会の取扱説明書』第一法規。
- 木下健・加藤洋平（2020）『地方議会改革の進め方』八千代出版。
- 駒林良則（2020）「地方分権一括法施行20年－その成果と展望（議員・議会編）」、『月刊ガバナンス』2020年5月号、ぎょうせい。
- 栗野盛光（2019）『ゲーム理論とマッチング』日本経済新聞出版社。

- 坂井豊貴（2015）『多数決を疑う－社会的選択理論とは何か－』岩波書店。
- 砂原庸介（2013）「政党の地方組織と地方議員の分析」、建林正彦編『政党組織の政治学』東洋経済新報社。
- 曾我謙悟・待鳥聡史（2007）『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。
- 曾我謙悟（2019）『日本の地方政府－1700自治体の実態と課題－』中央公論新社。
- 田口一博（2008）「自治体議会議員とその周辺の変動」、森田朗ほか編『分権改革の動態』東京大学出版会。
- 竹内俊隆（2011）『政策研究のためのゲーム理論』ミネルヴァ書房。
- ダール（1999）『現在政治分析』高島通敏訳、岩波書店。
- 地方議会運営研究会（2014）『地方議会運営事典－第2次改訂版－』ぎょうせい。
- 辻陽（2016）「地方政治」、森本哲郎編『現代日本の政治－接続と変化－』法律文化社。
- 辻陽（2019）『日本の地方議会－都市のジレンマ、消滅危機の町村－』中央公論新社。
- 中道實（2000）「地域社会における政策設定過程」、間場寿一編『講座社会学9 政治』東京大学出版会。
- 鳴海正泰（2002）「戦後自治体改革史」、松下圭一ほか編『自治体の構想1 課題』岩波書店。
- 沼田良（2011）「自治基本条例と議会基本条例（下）－2元代表制型自治体における新しい法体系－」、『自治総研通巻388号』、2011年2月号、地方自治総合研究所。
- 廣瀬克哉（2019）「新時代の自治体議会」、『月刊 ガバナンス』2019年6月号、ぎょうせい。
- 正木寛也（2018）「議会事務局の役割－国政における議論をてがかりとして－」、廣瀬克哉編『自治体議会改革の固有性と普遍性』法政大学現代法研究所。

増田寛也（2011）「二元代表制－その解題と展望－」、『マッセ OSAKA 研究紀要』第 14 号、おおさか市町村職員研修研究センター。

待鳥聡史（2015）『政党システムと政党組織』東京大学出版会。

宮崎伸光（2003）「自治の担い手」、森田朗ほか編『講座 新しい自治体の設計 1 分権と自治のデザイン』有斐閣。

渡辺隆裕（2019）『ビジュアルゲーム理論』日本経済新聞出版社。

『地方自治小六法 昭和 61 年版』学陽書房（1986 年）。

『地方自治小六法 平成 16 年版』学陽書房（2004 年）。

『地方自治小六法 平成 28 年版』学陽書房（2016 年）。

『地方自治小六法 令和 2 年版』学陽書房（2020 年）。

『市政概要 昭和 61 年版』奈良市議会義務局（1986 年）。

『市政概要 平成 21 年版』奈良市議会義務局（2009 年）。

『奈良市議会先例集 平成 23 年改訂』奈良市議会義務局（2011 年）。

・インターネット、新聞、その他

NHK ホームページ『首長が強すぎる！～2 万人議員アンケート』2019 年 4 月

12 日更新全国市議会議長会ホームページ『調査・研究－市議会の活動に関する実態調査結果－平成 30 年中』。

総務省ホームページ『資料 1-1 地方分権改革推進委員会第 1 次勧告（本文）』。

総務省ホームページ『会議資料 資料 1 地方分権改革推進委員会第 2 次勧告（本文）』。

総務省ホームページ『議会のあり方・長と議会の関係について』。

総務省ホームページ『会期制について』。

総務省ホームページ『諸外国における地方自治体の議会制度について』。

総務省ホームページ『地方議会について』。

総務省ホームページ『専門的知見の活用に関する調』。

奈良県ホームページ『奈良県議会 定例（臨時）県議会の概要』。

奈良県ホームページ『奈良県議会 議員名簿（会派別）』。

大津市議会ホームページ『大津市議会基本条例』。

大津市議会ホームページ『大津市議会が龍谷大学図書館と連携～全国初！議会の政策立案機能向上のために～』。

奈良市ホームページ『平成 25 年 7 月 21 日執行 奈良市議会議員選挙』。

奈良市ホームページ『平成 25 年 7 月 21 日執行 奈良市長選挙』。

奈良市ホームページ『奈良市議会 定例会・臨時会資料』。

全国都道府県議長会ホームページ、2019 年 5 月 7 日更新記事。

中核市市長会ホームページ『中核市とは』。

自治体議会改革フォーラムホームページ『議会基本条例・議会改革情報』2020 年 7 月 1 日更新。

マニフェスト大賞実行委員会ホームページ『マニフェスト大賞とは』。

第一法規ホームページ『議員 NAVI 大森彌の進め！自治体議会』2015 年 8 月 25 日更新。

大津市議会ミッションロードマップ『大津市議会ミッションロードマップ（議会版実行計画書）』2015 年 9 月策定、2018 年 3 月改訂。

大津市議会ミッションロードマップ『平成 30 年度検証・評価結果』2019 年 3 月報告。

『地方分権改革推進委員会中間的な取りまとめ』（2007 年 11 月 16 日）。

『滋賀県市議会議長会 軍師ネットワーク事業』資料、滋賀県市議会議長会。

日本経済新聞、2014 年 6 月 16 日朝刊、2014 年 6 月 17 日朝刊。

謝 辞

本論文は、現職の地方議員として約 7 年間の政治経験と議員活動をふまえ、関西大学大学院ガバナンス研究科ガバナンス専攻において、今日までに行った研究を取りまとめたものであり、下記の方々の厚意あるご指導と多大なご協力の賜物に他なりません。ここに謝辞を述べさせていただきます。

指導教官である同専攻 小西秀樹教授には本研究に携わる貴重な機会と、終始丁寧なご指導を賜りました。ここに深く感謝の意を表します。

同専攻 橋本行史教授並びに、同専攻 梶原晶准教授には、副査として貴重なご指摘とご助言を頂戴するとともに、細部にわたるご指導を賜りました。また、同専攻の諸先生方には、日頃の講義でのご指導にとどまらず、論文執筆に対しても様々なご指導ご助言を賜りました。お世話になりましたすべての先生方に深く感謝の意を表します。

関西大学の先輩である、奈良県議会議員の出口武男先生には、日頃から政治に携わる者として、そして一人の人としても数多くの教えを頂くばかりでなく、歴史ある関西大学（大学院）で学ぶ大きなきっかけも頂きました。また、平井健嗣博士（工学）（早稲田大学）には、社会人としての大学院で学ぶ意義、研究者としての心得、ご助言を賜りました。帝塚山大学経済経営学部 熊谷礼子教授には、本論文の分析手法として、ゲーム理論を用いるにあたり、貴重なご意見を賜りました。皆様方には、日頃よりお世話になっておりますこととあわせ、深く感謝の意を表します。

大津市議会議員 竹内照夫先生及び大津市議会局 清水克士局長には、議会改革の先進事例として、調査研究を進めるにあたりヒアリング調査にご協力賜りました。また、奈良市議会事務局には、これまでの奈良市議会の議会改革の取り組みに対する調査など、論文執筆に協力をいただきました。日頃より議員活動において大変お世話になっておりますこととあわせ、深く感謝の意を表します。

そして、ともに大学院での学びと論文執筆に臨んだ、同専攻の諸先輩方、友人の皆さん、コロナ禍での学生生活ではありましたが、様々な場面における意見交換や、サポートと助言により、本論文を書き上げることができました。深く感謝の意を表します。

最後に、家族に感謝の気持ちを伝えます。妻はさまざまな面で支えとなってくれました。長男と長女はそれぞれ大学生であり、父親が同じ大学生となることへ理解を示してくれました。コロナ禍で導入が進んだオンライン授業を併用した新たな学びの機会は貴重な経験でありました。そして、学び直しに対して理解してくれた両親とあわせて、さまざまな面でサポートしてくれた家族に深く感謝の意を表し「ありがとう」の言葉を贈りたいと思います。

2021 年 3 月

山本 憲宥