

# 地方議会改革と住民意識の変容

## —京都市民の政治意識調査の時系列分析—

松 岡 京 美

### はじめに

本稿では、地方分権改革後に議会基本条例を制定して議員自らが進めた議会改革が、住民の意識にどのような変化をもたらしたかを、データを用いて検討する。具体的には、京都市における議会基本条例の制定をめぐる動きに注目して、京都市議会議員選挙の調査データから住民の意識がどのように変化したかを観察する。

地方分権の推進は、地方自治体の行政運営に大きな影響を与えた。政府は、地方分権推進委員会の勧告を受け、1999年3月に「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」（地方分権一括法）の法案を国会に提出した。その地方分権一括法は、同年7月に成立して2000年4月1日から施行された。その後、2014年には、提案募集方式による取り組みも踏まえながら、現在、7次にわたるまでの地方分権一括法が成立している。地方分権一括法では、分権改革の課題である地方財政秩序の再構築、法令による義務付け等の緩和、新たな地方自治のしくみの検討、事務事業の移譲、画一的制度の緩和と住民自治の拡充、地方自治の本旨の具体化を進めることで、地方自治体の自立性を向上させるための総合的な改革が推進されてきた<sup>1</sup>。特に地方自治の本旨が具体化されて以降、地方自治体が自治基本条例や議会基本条例を制定する動きがよりいっそうみられるようになった。こうした広がり背景には、地方自治体を取り巻く環境変化に対応するために、条例が行政運営の新たな手法として模索されたことである。そこには、地方政治における住民の参加や協働が地方自治の実現につながる、という共通の認識があると考えられる。

特に地方議会が緊急に議会改革を進める理由としては、地方議会の存続が危ぶまれている状況が、すでに現実のものとして散見されるようになってきていることが挙げられる（片山 2019）。地方議会が本来の役割を果たし、住民から信頼を得るためには、議会改革が必要であり、そのた

---

\*1 都市行政問題研究会（2006）『「分権時代における市議会のあり方」に関する調査研究報告書』よれば、地方分権一括法が施行されて、議員としての意識は変わったと思っているかの質問に変わったと答えた議員は64%に上る。

めの一つのツールが議会基本条例を制定し、議会の機能を見直すことである。地方議会による議会改革の動向は、北海道栗山町が2006年に議会基本条例を制定して以降、全国に広がるようになって、すでに約15年が経つ。このような地方議会による取り組みは、どのような効果をもたらしたのか。これを、地方政治に対する住民意識の変容から考察したい、というのが本稿のねらいである。

木下・加藤・北村（2018）が指摘するように、地方議会をめぐる議会改革に関する研究は、多くが規範論や実態調査である。確かに、長野（2012, 2017, 2019）や木下・加藤・北村（2018）の研究による定量的な分析も若干ある。しかし、これらの研究では、議会基本条例の制定による議会活動への影響や議会改革を検証することにとどまっており、議会による議会改革がどのような効果をもたらしたかまでは十分に議論されていない。本稿では、こうした効果の一つとして、議会改革に対する住民の意識変化に注目している。そして、議会機能に対する意識、議員に対する意識、政治関与意識、投票参加を20年間測定し続けた京都市民の意識調査を用いて、住民の意識変化を横断的に分析する。これによって、議会改革を背景とした議会基本条例の制定と運用が、京都市民の政治意識にどのような影響を与えたかを知ることができる。

地方分権改革後に議会基本条例を制定して議員自らが進めた議会改革が、住民の意識にどのような変化をもたらしたかを実証的に明らかにした研究はあまりない、とすでに指摘した。しかし、地方政治に対する住民意識に関する研究については、投票行動研究で多くの蓄積がある。投票行動研究では、有権者は様々な情報を参照して戦略的に投票する存在であると捉えた上で、分析が行われる。これに関する代表的な研究としては、Campbell（1987, 1991）、三宅（1990）、小林（1991）、蒲島（1988, 2004）等がある。本稿では、戦略的に投票に結びつく有権者の行動を議論するわけではない。とはいえ、有権者である住民は様々な情報を踏まえて考え方を変えて行動する、という投票行動研究の視点は、本稿の分析にとっても参考となる。なお、本稿の研究は時系列的な意識変容の背景を示すこともできるという点でも、かなり意義があると考えられる。

加えて、本研究が事例として取り上げる京都市は、日本の地方政治の研究において貴重な存在である。地方の政治に関する先行研究がほとんど見られない中で、1981年には三宅・村松によって『京都市政治の動態』が刊行され、地方政治に関するパラダイム転換が説明された。そして、その続編として、30年経った2020年には『京都市政治の分析』が刊行された（佐藤 2020）。京都市を事例にして横断的に分析する本研究は、二つの研究をつなぐことにおいても何らかの貢献になるだろう。

そこで、1では地方議会をめぐる議会改革の潮流と京都市会の動き、2では京都市会改革に対する住民の意識変容を検証するデータの概要を示す。そして、3では京都市会の議会改革における住民の意識変化を分析し、その結果を示す。

## 1. 地方議会をめぐる議会改革の潮流と京都市会の動き

### 1.1 地方議会改革の動向と議会基本条例

近年、地方議会では自らが議会改革に取り組んでいる様子がよく見られる。地方議会をめぐる内外の動向を踏まえて、議員自らが議会改革の一環として議会基本条例を制定している。それについては沼田（2011）と辻（2019）が指摘している。議会改革に影響を与える主な外的要因は地方分権改革の進展であり、内的的要因はそれによって自治体の権限が拡大するとともに、議会や議員に対する役割も大きくなったことである。

2000年4月の法の施行を受けた地方自治法の改正は、議会が議会改革を踏み出す背景になった（加藤 2009：大森 2012：広瀬 2018：辻 2019）。この改正により、地方自治法に第1条2として、条文が新しく追加された。その条文は、自治体の任務を「住民福祉の増進を図る」として、自治体が自らの制度・施策を自主的・自立的に作り上げることがを促している。この改革について宮本（2005）は、水口（2001）の意見に同意し、行政統制中心から立法統制中心に変えようとするため、既成の政治システムを根本から変えるのではなく、今後の自治体経営を競争原理で内的に変えることが目的であると指摘している。

そこでまず、国の審議会の答申から、議会改革に向けてどのような地方議会の在り方が議論されたかをみる。それは、議会事務局調査法制課（2011）が、地方分権と地方議会の在り方に言及した国の審議会の答申をまとめた資料から確認でき、それをまとめたのが表1である。1970年後半、保守主義が再編され、革新自治体が退潮してから、中曽根内閣ではじまった行財政改革（宮本 2005）と相まって、国の審議会においても地方議会改革に関する議論が見え始める。1980年代の臨時行政調査会では、「増税なき財政再建」の観点から「国・地方を通じる行政改革」が求められ、特に地方議会の改革のスローガンとして「議会の減量化・効率化」が唱えられた。その影響もあり、地方議会改革の主な議論は、議員定数の削減、あるいは議員報酬の適正化などをテーマとしたものであった。ところが、1960年代以降安定的であった中央・地方関係が、地方分権化の推進によって1990年半ばから断続的に大きく改革された（曾我 2019）。それによって、地方議会改革に関する議論の内容も変容していった。

1994年の第24次地方制度調査会の答申では、「その本来の権能が十分発揮できるよう、自主的な改革に取り組むべき」として、新たに「議会の活性化等への取り組みの必要性」という視点が提示された。その後、2000年の第26次地方制度調査会の答申で、地方自治法の制定後、ほぼ初めて地方議会の在り方が検討された。それによって地方議会では、議会機能の強化にかかわる制度改革が実現するチャンスが到来した（大森 2012）。そこでは、地方議会は「議事機関」つまり政治の機関であり、行政体制の一部ではないという基本認識から、地方議会の制度と運用について本格的な改革の意思と具体的な提案が明示された（都道府県議会制度研究会 2005）。その後、国の審議会の答申における地方議会の改革をめぐる議論では、地方議会活性化・地方議会制度・地方議会の在り方の見直しなどが取り上げられるようになっていった。これによって二元代表制

の重要性が地方議会においてさらに認識されると同時に、地方議会は自ら改革を進めることで地方議会機能の強化を目指すことになった。

**表1 国の審議会における地方議会改革論**

年度	国の審議会	地方議会改革に関する議論の内容
1982年	第二臨調の基本答申	「地方議会の合理化」を議論 地方議会は、国会が国における行政改革の実行に重大な責任を有するのと同じく、地方行政の減量化、効率化に重大な責任を有しているため、経費の節減、道営の効率化に自発的に取り組む必要がある
1985年 ～1993年	臨時行政改革推進審議会（第一次行革審の答申）	「議会の合理化・効率化」を議論 地方自治の本旨、議会の権能、地方行革の推進等に留意しつつ、自主的に議員定数及び議員報酬の見直し
1994年	第24次地方制度調査会の答申	「地方議会の改革」を掲げる 「その本来の権能が十分発揮できるよう、自主的な改革に取り組むべき」として、新たに「議会の活性化等への取り組みの必要性」という視点を提示
1996年 ～2001年	地方分権推進委員会の報告・勧告	議会の「議決機能」「監視等機能」「代表機能」に立脚した視点によって、その地方分権下におけるあり得べき姿、理念を示した最初の提言
2000年	第26次地方制度調査会の答申	<u>地方議会の在り方を全面的に初めて議論</u>
2004年5月	地方分権改革推進会議の意見	地方議会の活性化を議論 ①情報公開、情報提供の重要性②議会の自主性の拡大③住民投票制
2005年12月	第28次地方制度調査会の答申	議会の在り方を議論 ①議会に対する期待と評価②議会のあり方を見直しに係る具体的な
2009年6月	第29次地方制度調査会の答申	議会制度の在り方を検討 ①議会の団体意思決定機能や監視機能の向上策②議会制度の自由度の拡大③議会の議員に求められる役割等
2010年6月	「地方自治法抜本改正に向けての基本的な考え方」 （総務省 地方行財政検討会議）	議会の在り方を見直し ①議会議員の選挙制度②議会運営③議員の位置づけ
2010年6月	「地域主権戦略大綱」（閣議決定）	議会制度 ①議員活動の環境整備②議会審議を充実させる方策 ③議会・議員の役割④長と議会の関係
2010年6月	「地方自治法抜本改正についての考え方」	上記の議論を拡充させた議会の在り方

出典：議会議務局調査法制課（2011）『地方分権と地方議会の在り方に言及した国の審議会の答申等』により筆者作成。

一方、地方分権化の進展は、首長による市政運営にも影響を与えた。地方自治法に新たに追加された第1条2の条文の実現を目指す自治体も現れた。それが自治体による自治基本条例の制定である（北村 2005）。自治基本条例は北海道ニセコ町が初めて制定し、今日では全国の自治体に広がっている。自治基本条例は、住民と行政がそれぞれの役割と責任を担うことで、自治や豊

かな地域社会の実現を目指すことを目的にしている。つまり、地方自治体は、そのような自主的な制度づくりから、自治体経営における内的な変化を生み出そうとする。1960年代以降、日本の地方政治は、首長選挙の変容によって、その実態を変化させてきた（曾我・待鳥 2007）。首長による改革は、存在感が薄い地方議会に何らかのプレッシャーをかけることになった。そして、議員も、情報公開の促進や議会への住民参加などを進め、議会そのものの機能強化を目指す、という動きにつながった。それが、地方議会による議会基本条例の制定である。議会基本条例とは、二元代表制の下で自治体の政府である地方議会が、主権者である市民の負託に応じて優れたまちをつくるために、議会運営の理念、理念を具体化する制度、あるいはその制度を作動させる原則などを定めた条例である（神原 2008）。以前から住民意思との乖離や機能不全などの指摘が絶えなかった地方議会は、議会基本条例の制定と執行を通じて、閉鎖的な議会から住民に開かれた議会へ、そして質疑だけの場から議員間の討議を重視する議会への変容を試みている。これによって地方議会は、首長の追認機関ではなく、首長等との政策競争を行うという機能を果たすことが可能となる（江藤 2019）。地方議会によって、議会基本条例制定とその運用をめぐる評価は分かれる。しかし、地方議会によるこのような議会改革は、有権者である住民に何らかの影響を与える可能性がある。

## 1.2 京都市会における議会改革の方向性

では、本稿の分析事例である京都市会はどのように議会改革を進めたのか。京都市会の会議録から見れば、京都市会において初めて議会改革に言及があったのは、1999年5月定例会での鈴木議員による発言である<sup>2</sup>。鈴木議員は、議会の情報公開が課題になっている中、市民に信頼される議会運営のために、議会改革の議論が必要である、と主張した。これを受けて、京都市会は、様々な取り組みを通じて議会改革を推進した。具体的にみると、2003年2月には、議会の在り方検討委員会が設置され、また政務調査費の改善などが進められた。2004年3月には、各会派の代表者で構成された市会改革検討小委員会が設置され、2005年1月には議員が持つ市バス・地下鉄議員特別乗車券などの特権が廃止された。このように、地方分権化以降、京都市会が進めた議会改革の当初の方向性は、財政見直しによる議会の合理化を中心としたものであったと考えられる。

一方、京都市は市政への市民の積極的な参加と協働を促す目的で、2003年8月に自治基本条例と言える市民参加推進条例を施行した。これを受け、市議会においても市民参加型の議会改革を謳える声が高まった。先述の通り、北海道栗山町が2006年に議会基本条例を制定して以降、議会基本条例を制定する議会は全国的に年々増え、2021年8月現在では898カ所にのぼっている<sup>3</sup>。京都市会は、比較的早い段階で議会基本条例制定に注目した。表2は、京都市会が議会改革を取り組んでいた内容をまとめている。2011年5月に、京都市会は、委員20人で構成する市会改革推進

<sup>2</sup> 京都市議会議事録から「議会改革」の検索を行った。

<sup>3</sup> 一般財団法人日本自治研究機構のHPは参考になる（[www.rilg.or.jp](http://www.rilg.or.jp)）。議会基本条例や自治基本条例の施行状況が示されている。

委員会を設置し、議会運営のルールづくりや開かれた市会を検討し始めた。翌年、当該委員会は、「京都市会の基本理念」を取りまとめた。その後、学識者からの意見を聴取し、委員長から議会基本条例の骨子案が提出された。その傍ら、京都市会は開かれた市会の実現に向けて、2013年9月に本議会で分割質問を導入し、同年11月にはインターネット議会中継を開始した。2014年には議員定数を見直すことで、1票の格差をなくそうと努めた。

**表2 京都市会による議会改革**

年月	市会改革の動き
2011年5月	市会改革推進委員会を設置
2013年9月	本議会で分割質問導入
2013年11月	常任委員会などでインターネット議会中継を開始
2014年3月	議員定数の見直し
2014年3月	「京都市会基本条例」を制定
2014年4月	通年議会導入
2015年3月	市会改革推進委員会活動報告書を取りまとめ
2017年9月	京都市会基本条例の検証・評価結果報告

出典：京都市（2015）『京都市会だより』第73号より筆者作成

その間、議会基本条例の制定に向けて、市民への説明会を開催したり、条例案に対する市民意見を募集したりするなど、条例制定への市民参加を積極的に促した。こうした取り組みの末、2014年3月に京都市会は、京都市会基本条例を制定した。この条例の目的は、京都市会と議員の役割や議会活動の基本を定めることで、市民からの負託に応え、住民生活の向上と京都市の発展に貢献することである。例えば、京都市会は、これまで4回だった定例会の回数を1回に改めて、会期をおおむね1年とする通年議会を導入した。通年議会を導入することにより、首長が議会を招集する必要はなくなり、議会が主体的に本会議や委員会を開催することが可能となる。これによって、議会機能がより自律的になると考えられる。また、通年議会のメリットとしては、議会がより主導的・機動的に活動できることに加えて、災害時等により緊急対応ができることも挙げられる。さらに、条例内容の実現に向けて、京都市会は関連する活動の報告をまとめ、条例の検証と評価を行った。その内容を受けて、今後はさらなる改善にも取り組む予定である。

京都市会による議会改革は、当初は議会の合理化に向けて行われていたが、こうした一連の動きの中で、議会の機能を高めて自主性を確保することを目的としたものに方向転換していったと考えられる。そこでは、実際に住民参加を促しながら議員自らが役割を見直し、活動を積み重ねていく動きがあったと言えよう。そのような議会改革をめぐる議員の動きは、有権者である住民の京都市政治に対する意識に何らかの影響を与えた可能性もある。この点について、後の3で具体的に検討していく。

## 2. 京都市会改革に対する住民の意識変容を検証するデータの概要

### 2.1 意識調査の概略

本稿で用いるデータは、京都市議会議員選挙の調査データである。この調査は、1979年以来、4年ごとの統一地方選挙の後で実施されてきた。40年以上続いているこの調査は、政治・社会的背景の趨勢も推察できる貴重な調査であり、京都市会をめぐる京都市民の意識変容をみる上で、有用なデータでもある。したがって筆者は、意識調査を用いて分析を行うことで、京都市の議会改革に伴う京都市民の意識変容を検証する。

表3 本研究で用いる意識調査の概要

	1999年	2003年	2007年	2011年	2015年	2019年
調査期間	1999.4.17～5.11	2003.5.1～5.15	2007.4.21～4.21	2011.4.30～6.6	2015.5.1～5.8	2019.6.18～7.20
調査対象	京都市在住の20歳以上有権者男女					
調査方法	調査票の郵送後、調査員が訪問回収					
標本抽出法	無作為2段抽出法					
標本数	1000	720	900	1000	1000	1000
有効回収数	706	456	550	609	605	602
総質問数	26問	35問	35問	38問	37問	38問
調査主体	京都市明るい選挙推進協議会の小委員会「京都市民の政治意識研究部会」					
調査実施	(社)興論科学協会					(株)サーベイリサーチセンター

出典：2000年から2020年までの京都市選挙管理委員会『京都市民の投票行動』から筆者が作成。

本稿で用いる意識調査の概要は、表3のとおりである<sup>\*4</sup>。地方議会改革の議論が顕在化した前後から近年に至るまでの京都市民の意識変化をみるために、1999年から2019年までの意識調査の結果を取り上げる。調査対象の母集団は、京都市在住の有権者男女である。それぞれの調査時における標本は、無作為2段抽出法によって抽出した。調査主体は、京都市明るい選挙推進協議会の小委員会「京都市民の政治意識研究部会」である<sup>\*5</sup>。実際の調査は、株式会社サーベイリサーチセンターが2019年のみ担当し、それ以前の1999年から2015年までの調査は、一般社団法人興論科学協会が実施した。調査方法・期間は、調査対象者に調査票を郵送し、その後、表3で記入し

\*4 京都市選挙管理委員会（2000）『京都市民の投票行動：京都市議会議員一般選挙（平成11年4月11日執行）を素材として』、京都市選挙管理委員会編（2004）『京都市民の投票行動：京都市議会議員一般選挙（平成15年4月13日執行）を素材として』、京都市選挙管理委員会（2008）『京都市民の投票行動：京都市議会議員一般選挙（平成19年4月8日執行）を素材として』、京都市選挙管理委員会（2012）『京都市民の投票行動：京都市議会議員一般選挙（平成23年4月10日執行）を素材として』、京都市選挙管理委員会（2016）『京都市民の投票行動：京都市議会議員一般選挙（平成27年4月12日執行）を素材として』、京都市選挙管理委員会（2020）『京都市民の投票行動：京都市議会議員一般選挙（平成31年4月7日執行）を素材として』から作成した。

\*5 現在、筆者は京都市明るい選挙推進協議会の小委員会「京都市民の政治意識研究部会」のメンバーである。

た調査期間の間に、調査員が対象者を訪問して記入済みの調査票を回収する、という方法が採られた。また、訪問では会えない対象者には、返信用封筒を送り返送を依頼した。回収率は、すべての調査において6割以上であった。質問の内容は、7～8問は基本的にデモクラティックに関するものであり、その他は、政治意識に関するものである。1999年から2019年まで一貫して質問された項目も多数ある。

## 2.2 分析に用いる変数の説明

地方分権化以降、地方議会改革の動きは、地方政治に対する住民の意識変化に何らかの形で影響を与えた可能性がある。それを、議会機能に対する意識、議員に対する意識、政治関与意識、投票参加という4つの観点から、表4に示す4つの質問項目より測定する。これら4つの質問項目を特に取り上げた理由は、地方議会をめぐる懸念を改善していく議会改革に対する住民の態度を見てとることができるからである。佐々木（2009）は、地方議会の存在意義として、民意の反映を指摘している。住民にとっての拠り所は、執行機関ではなく議会であるはずだが、現実には首長が議会より住民との対話を深めている。制度的に議会に期待されている役割と、運営の実態との乖離は、地方議会の無用論につながる。大山（2018）は、地方議会の存続危機を指摘しながら、住民代表機関として機能するためには、投票が重要である、と指摘している。末井（2009）も、地方議会の活性化・改革論の背景として、地方分権の進展に伴う住民自治の充実の要請と住民意思との乖離、機能の形骸化を指摘している。これらの懸念を改善するのが、地方議会改革の意義でもあると考え、それに関連する4つの質問項目について住民の意識変化を分析する。

表4 地方議会改革をめぐる住民意識の変化を知ることができる質問項目

質問文	1999年	2003年	2007年	2011年	2015年	2019年
あなたは市議員に対して、どのような役割を望まれますか。次の中から重要だと思われるものを選んでください。（○印はいくつでも）(V1)	変更あり。 選択肢の数					
一般的にいて、あなたの区選出の市議員は、住民の願っていることや、必要としていることを理解していると思われませんか。(V2)	変更あり。 選択肢の数	変更あり。 選択肢の数	変更あり。 選択肢の数			
政治的事柄あるいは行政の事柄について、「関わっていききたい」と考える人と、「関わりたくない」と考える人があります。あなたはどちらですか。(V3)	質問なし。	変更あり。 質問内容の 削除と選択肢	変更あり。 質問内容の 削除と選択肢	変更あり。 質問内容の 削除		
あなたは、4月〇日実施の市議員選挙では投票されましたか。(V4)	変更あり。 選択肢の数	変更あり。 選択肢の数	変更あり。 選択肢の数	変更あり。 選択肢の数		

出典：2000年から2020年までの京都市選挙管理委員会『京都市民の投票行動』から筆者が作成。



2019年調査を基準に、過去の調査から質問文や回答方法が変更されたか否か、を整理した。V1は質問に対して「1：市役所の仕事を監視する」「2：地元のめんどろをこまめにみる」「3：対立する意見や利害を調整する」「4：支持団体（地域や団体など）の利益を体表する」「5：高い立場から市の将来のことを考える」「6：その他」「7：とくに期待するものはない」の選択肢から複数回答をする形式である。これについては、1999年には「7：とくに期待するものはない」の選択肢がなかった。V2の選択肢は、「1：非常に理解している」から「5：まったく理解していない」までの5件尺度に「6：わからない」の選択肢が加わっている。これは2019年・2015年・2011年には共通である。2007年・2003年における選択肢は、「1：十分理解している」「2：かなり理解している」「3：あまり理解していない」「4：まったく理解していない」「5：事柄による」「6：議員による」であった。また、1999年の選択肢は、2007年・2003年の選択肢と概ね同じだが、「4：まったく理解していない」がなく、5つであった。V3は、質問についてさらに「政治的事柄についてお気持ちの面」「政治的事柄について実際の行動の面」「行政的事柄についてお気持ちの面」「行政的事柄について実際の行動の面」の4つの項目を設けて、選択肢は「1：非常に理解している」から「5：まったく理解していない」までの5件尺度に「6：わからない」の選択肢が加わっている。これについて、2019年・2015年は共通している。2011年は、「政治的事柄についてお気持ちの面」の項目のみで、選択肢は同様であった。2007年・2003年は、項目が「政治的事柄についてお気持ちの面」と「政治的事柄について実際の行動の面」の二つであったが、選択肢は「1：積極的に関わっていきたい」「2：できれば関わりたいくない」二者択一とされていた。またV4の質問に対する回答の選択肢は、2019年・2015年では、「1：当日投票した」「2：期日前に投票した」「3：不在者投票した」「4：白票を投票した」「4：投票しなかった」「5：投票しなかった」「6：忘れた・覚えていない」となっていた。これに対して、2011年の選択肢は、「1：投票した」「2：期日前・不在者投票をした」「3：白票を投票した」「4：投票しなかった」「5：忘れた・覚えていない」で、2007年は、このうちの「5：忘れた・覚えていない」にあたるものが「5：無投票選挙だった」となっていた。なお、表4の中の○は、市会議員選挙が実施された日であり、年によって異なる。

### 2.3 変数の尺度

地方議会改革をめぐる住民意識の変容の分析に入るために、まず、質問文のV2からV4までの値を、2値変数に変えた。表5は、V2からV4までの2値変数の割合である。1999年から2019年までの6回分にわたる意識調査データを整理し、割合を算出している。ただし、V2は1999年の2値変数の割合を出しているが、平均値は、選択肢の違いを考慮して、2003年から2019年までの調査結果に基づいて算出している。V3についても、すでに述べたように、質問文と選択肢の変更が著しいことを踏まえて、また京都市会の改革の進展を基準に意識変化を分析するため、2011年以降から、データを求めている。なお、地方議会改革をめぐって住民意識変容を知る

ために、次の3においては、主に2011・2015・2019年のデータを用いる。これら3回分のデータを用いて分析する理由は、すでに述べたように、京都市会では2011年に議会基本条例の制定に向けて市会改革推進委員会が設置されたから、そして変数の尺度が2011年以降安定したからである。

**表5 地方議会改革をめぐる議員・政治関与・投票に対する住民意識**

	1999	2003	2007	2011	2015	2019	平均
<b>V2</b>							
している	43.6	23.1	15.1	21.8	19.5	20.4	20
その他	56.4	76.9	84.9	78.2	80.5	79.6	76
<b>V3</b>							
関わりたい				20	21.6	18.1	20
その他				80	78.4	81.9	80
<b>V4</b>							
投票した	58	50.9	60	64.5	67.5	60	60
その他	42	49.1	40	33.5	32.5	40	40

（注）調査結果を示すために、V2、V3、V4で選んだ選択肢を2値変数にした。V2では「している」を1、その他を0、V3では「関わりたい」を1、その他を0、V4では「投票した」を1、その他を0としている。それぞれの数値の単位は、%である。筆者作成。

地方議会が自ら改革を進めることで、住民に何らかの意識変化がもたらされたかを把握できるのが、質問V2である。V2の質問は、議員が住民を理解していることに対する住民の認知度である。V2について「している」と答えた平均割合は、20%である。他の年とは選択肢が異なる1999年では、「している」との答えが、43.6%で他の年と比べて高く、表5の平均割合と比べても高い。他方、2003年は23.1%、2007年は15.1%、2011年は21.8%、2015年は19.5%、2019年は20.4%の住民が、V2について「している」と答えている。2003・2007年では、他の年と比べて大幅に値が減少した。その後は20%前後の水準で、値は概ね安定して推移している。

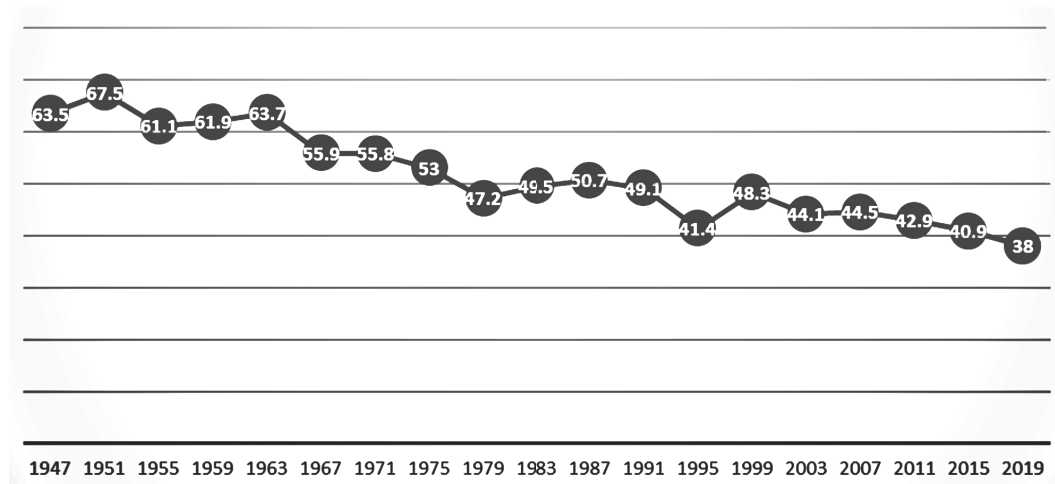
V3の質問からは、政治関与意識がわかる。ここでは、2003・2007年の尺度がその後と異なることを踏まえて、2011年以降のデータを用いて分析し、住民意識の変化をみる。V3に対して「関わりたい」と答えた人は、2011年は20%、2015年は21.6%、2019年は18.1%であり、平均は20%である。

V4の質問は、投票の有無である。1999年は58%、2003年は50.9%、2007年は60%、2011年は64.5%、2015年は67.5%、2019年は60%が「投票した」と答えている。一方、実際に行われた京都市会議員選挙の投票率はどうなっているかを示したのが、図1である\*6。実際の投票率は低下傾向にあり、これと比較すると、意識調査に回答した住民はより多く投票をしていると言える。

\*6 京都市選挙管理委員会の内部資料や京都市情報館のHP（<https://www.city.kyoto.lg.jp/>；アクセス日は2021年8月1日）より作成。

意識調査に答えた人は、投票に対する参加意識が高いと考えられる。特に、2015年は「投票をした」と答えた人が67.5%で他の年と比べて高かった。この水準は、戦後に実施された京都市議会議員選挙でも投票率が高かった1951年の67.5%に匹敵する。1967年以降から京都市議会議員選挙の投票率は、60%台を超えたことがなく下がり続けてきた。このことから、投票に対する参加意識が高い住民が、議会機能に対する意識、議員に対する意識、政治関与意識についてどのように考えているかを把握することは、地方議会改革の意義を考察する上で示唆に富むものと言えよう。

図1 京都市会選挙の投票率



出典：京都市選挙管理委員会の資料と京都市情報館 HP より筆者作成。(注) それぞれの数値の単位は、%である。

### 3. 京都市会の議会改革における住民の意識変化の分析結果

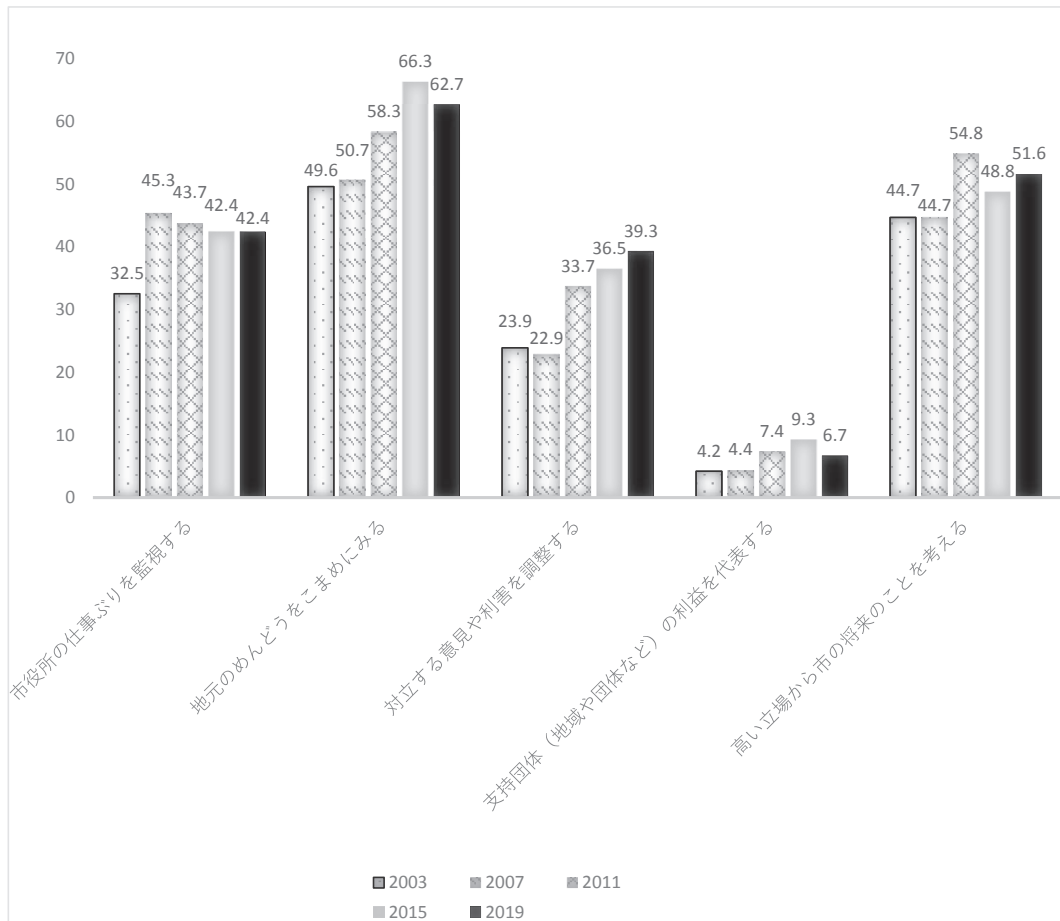
#### 3.1 議会機能に対する意識変化

村松・伊藤（1986）によれば、二元代表制である日本の地方自治において、議会が持つ主な機能は、代表機能、行政監視機能、政策形成（対立調整）機能、共同体維持機能である。小林・中谷・金（2008）は、都道府県議会議員に対する調査から、議員自身が持つ役割意識について示した。それによれば、議員らは、行政監視機能と政策形成（対立調整）機能よりは、代表機能と共同体維持機能を担っていると考えている。では、住民は議員の役割をどのように考えているのか。住民も、議会が持つ4つの機能を担うことが、地方議員の役割であると捉えていると考えられる。これに関連する質問が、質問文のV1である。図2は、2003年から2019年までのV1の頻度分析である。図2からは、議員の役割について住民の意識がどのように変化してきたかがわかる。

議員の最も重要な役割として住民が考えているのは、「地元のめんどろをこまめにみる」こと

である。住民が議員の役割として重んじているのは、特に共同体維持機能であると考えられる。これに次いで重視している役割は、「高い立場から市の将来のことを考える」、「市役所の仕事ぶりを監視する」、「対立する意見の利害を調整する」という順になっている。時系列の推移をみると、すべての役割について住民はより重視するようになってきていると言える。その中でも特に注目しているのが、「地元のめんどうをこまめにみる」と「対立する意見や利害を調整する」である。「地元のめんどうをこまめにみる」議員の役割は、2003年は49.6%であったが、2007年には50%台に、2015年には60%台に達した。他の役割と比べて水準が高く、そして2003年からの上昇幅も大きいことから、住民にとって最も重要な議員の役割である、と言える。

図2 市議会議員の役割に対する住民の意識



(注) それぞれの数値の単位は、%である。筆者作成。

その次に、議員の役割として住民が意識する割合の上昇幅が大きいのが、「対立する意見や利害を調整する」である。2007年は23%であったが、2019年には39.3%に上昇した。これは、他の

役割と比べても急激な伸びである。これが意味するのは、住民は議員の役割において共同体維持機能と政策形成（対立調整）機能をますます重要視している、ということである。磯崎（2021）は、議会基本条例の制定を通じて取り組むこととして、議員の政策形成（対立調整）機能の役割強化を挙げている。京都市においても、議員の役割に対する住民の意識変化があったのは、市が議会基本条例制定に留まることなく、同条例の検証・評価もを行い、条例運用の有効性と効果を測ったからである。このような京都市会の動きと相まって、住民の意識が変化したと考えられる。

### 3.2 地方政治に対する意識変化

議会基本条例の制定以降、議員に対する住民の意識と住民による政治関与はどのように変化したのか。そうした意識の変化は、投票参加にどのような影響を与えたのか。

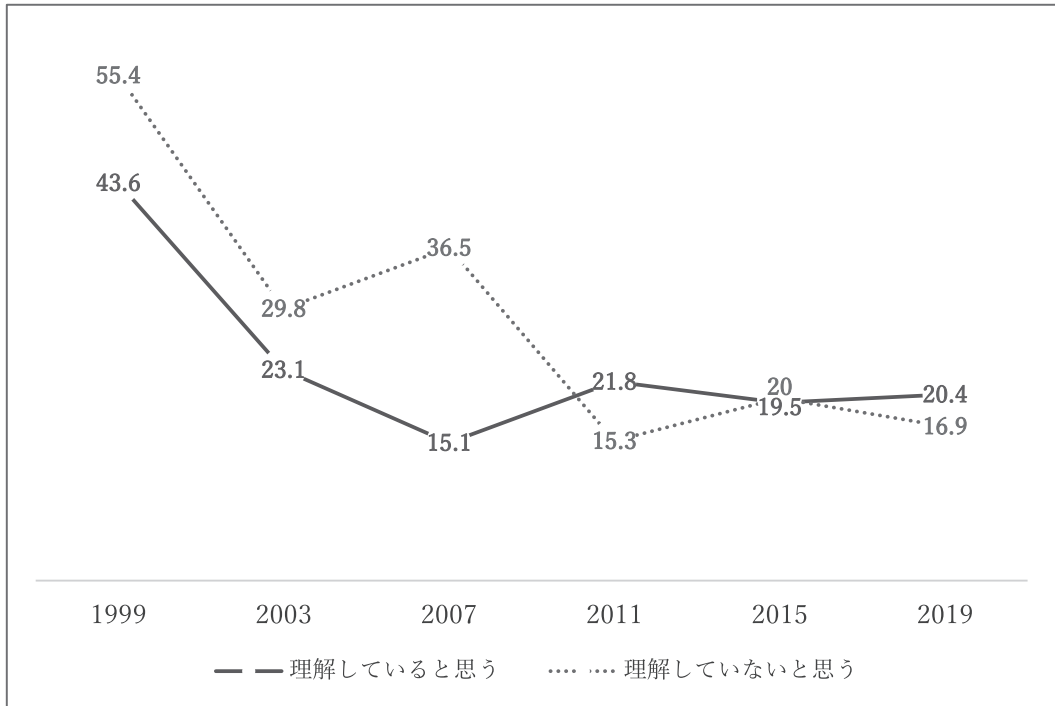
議員と住民の間のズレは、問題として認識されている。小林・中谷・金（2008）は、地方議員意識調査から、議員は議員自らの認識と市民との認識との間に、認識のズレがあると捉えている、と指摘している。金井（2019）も、住民は議会・議員活動の実態をよく知らず、議員は住民に実態を知らせていないと指摘し、住民と議員の認識のズレを言及している。このような問題を改善するために、議会は地方議会基本条例を制定して、住民との関係を改善しようと努力している。地方議会基本条例を制定することで議会は、議会に対する住民参加を実現し（加藤2009）、それによって住民から信頼を得ようとする（竹下2011）。具体的には、議員自らが各地域に出向いて「意見交換会」・「議会報告会」などを通じて住民と対話し、住民の意見を取り入れることが議会改革である（長野2018；辻2019）。つまり、地方分権以前と比べて、議員には選出地域固有の要望を反映できる存在になることが求められている（辻2020）。

議会改革を目指して議会基本条例を制定した京都市会は、開かれた市会を推進していくために「市民の代表としての機関」「市民とともに行動する機関」として住民との関係を築くことを明確にした。具体的には、議会は議会基本条例を制定して3年のうちに、公聴会・本議会・審議会の公開、新たな広報活動を矢継ぎ早に進めた。京都市会基本条例の検証では、市民との関係を築く制度や活動について、京都市会は「そこそこできている」と評価されている。では、2011年から市会改革推進委員会を設置し、議会基本条例を制定しながら、議会改革を進めた議員に対して、住民の意識はどのように変化したか。それを示すのが、図3である。

2.3ではV2について、2値変数の割合で示したが、ここでは質問文のV2について、選択肢の「理解している」と「理解していない」に回答した頻度の推移をみる。それによって議員と住民の間の意識のズレに対する住民の意識変化を捉えることができる。ここで注目したいのは、2011を起点とした住民の意識変化である。2011年まで、住民が願っていることや必要としていることについて議員は理解していない、と住民の多くは意識していた。しかし、2011年に、住民のことを理解していると意識する住民が、そうでない住民を上回ることとなった。2015年には再び両者の比率が逆転したものの、その差はわずか0.5%ポイントに過ぎず、ほぼ同比率とってよ

い。2019年には、再々逆転している。こうした住民の意識変化は、議会改革を媒介に議員が地域の要望を聞き入れて住民との意識のズレを改善しようとする活動と関わりがあると考えられる。

図3 市民に対する議員の理解への住民の意識変化



(注) それぞれの数値の単位は、%である。筆者作成。

政治関与意識は、投票参加の説明変数になる (Campbell, etc., 1960 : 蒲島 1988 : 三宅 1993) 。2003年から、京都市会議員選挙の調査データでも、政治関与意識を問う質問が追加された。それがV3である。すでに述べたように、2011年以降の調査で「政治的事柄についてお気持ちの面」についての質問と選択肢が共通していることや、2014年の京都市会条例制定以降の住民の意識変化をみるという分析目的から、2011年以降のデータを対象として分析する。表6は、政治関与意識と投票参加の関連を示している。相関係数は、2011年の0.125から、2015年には0.197、2019年には0.201へと、次第に大きくなっている。ここから、政治関与意識が投票参加に影響することに対する、住民の意識変化をみることができる。政治的事柄についてお気持ちの面で関りたい人ほど投票する、という関係性が強くなってきたという事実は、京都市会条例制定によって市民参加を促す議会・議員の動きが影響を与えている可能性がある。

**表6 政治関与意識と投票参加意識の関係における住民の意識変化**

	投票した		
	2011	2015	2019
政治的事柄についてお気持ちの面	.125**	.197**	.201**

(注) 相関係数はタウ b で 有意水準は \*\* が  $p < 0.01$  である。筆者作成。

**表7 住民に対する議員の理解における政治関与意識と投票参加の関係**

		投票		合計
		していない	した	
市会議員は市民の願いや必要なことを理解	政治的事柄についてお気持ちの面	23(29.1%)	56(70.9%)	79(100%)
	その他 関わりたい	3(9.4%)	29(90.6%)	32(100%)
合計		26(23.4%)	85(76.6%)	111(100%)

(注) タウ b .211  $p < 0.01$ 、筆者作成。

さらに、議員が議会改革を推進することで、議員に対する住民の意識が変化すると仮定して、政治関与意識が投票参加に与えた影響をみるのが、表7である。ここでは、2019年のみ分析を行う。その理由は、議員に対する住民の意識変化が定着した時期であると考えられるから、そして政治関与意識が投票参加に影響する、という関連性を指摘できるからである。議員は住民の願っていることや必要としていることについて理解している、と意識する住民の場合、政治的事柄についてお気持ち面で関わりたいと思っているのであれば、投票をするという人の割合は90.6%にのぼり、投票しない人の割合の9.4%より高い。サンプル数は少ないが、それでも相関係数タウbは0.211の有意な相関を示している。これが意味することは、京都市会が議会改革を目指して議会基本条例が制定されてから、議員に対する意識、政治関与意識、投票参加の全てにおいて、住民の意識がポジティブな方向へと変化した、ということである。

## おわりに

本稿では、地方分権改革後に議会基本条例を制定して議員自らが進めた議会改革が、住民の意識にどのような変化をもたらしたかを、データを用いて検討した。具体的には、京都市における議会基本条例制定をめぐる動きを対象として、京都市会議員選挙の調査データを用いて分析した。

京都市会は、議会基本条例制定に留まることなく、運用の評価や見直しなどに取り組むことで、議会改革により多くの市民を参加関与させた。これらの活動に関する情報は住民に参照され、京都市の地方政治に対して住民の意識に変化をもたらした、と言える。

まず、議員の役割である代表機能、行政監視機能、政策形成（対立調整）機能、共同体維持機

能のすべてにおいて、住民は2007年と比べて2019年にはより重要視する傾向が見られた。特に、政策形成（対立調整）機能については、他の役割以上にその傾向が強まっていた。次に、住民による議員に対する意識の変化を見た結果、2011年を境として、議員の意識は、住民のことを「理解してない」から「理解している」へと逆転した。さらに、政治的事柄についてお気持ちの面に関わりたいと思う人が、投票に参加する、という関連性が見えてきた。特に、議員が住民のことを理解していると思う人の場合、政治関与意識が投票参加に影響することがわかった。これらの住民の意識変化が起きたのは、議会基本条例を制定して議会改革を目指す京都市会があったからだろう。

### 参考文献

- 江藤俊昭（2019）「地方議員のなり手不足の背景と地方議会改革の意義」『DIO』No.351：8-11。
- 大森彌（2012）『変化に挑戦する自治体：希望の自治体行政学（第5刷）』第一法規。
- 大山礼子（2018）「地方議会に未来はあるか」総務省『地方自治法施行70周年記念自治論文集』：339-350。
- 加藤幸雄（2009）『議会基本条例の考え方』自治体研究社。
- 神原勝（2008）『自治・議会技術条例論：自治体運営の先端を拓く』公人の友社。
- 蒲島郁夫（1988）『政治参加』東京大学出版。
- 蒲島郁夫（2004）『戦後政治の軌跡』岩波書店。
- 片山善博（2019）「地方議会の現状と改革の方向：地方議会改革の真質を見抜く」『DIO』No.351：4-7。
- 金井利之（2019）『自治体議会の取扱説明書：住民の代表として議会に向き合うために』第一法規。
- 議会事務局調査法制課（2011）『地方分権と地方議会の在り方に言及した国の審議会の答申等』。
- 磯崎初仁（2012）「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』vol.133 pp.26-31。
- 木下健・加藤洋平・北村知史（2018）「住民参加に関する地方議会改革の検証」『福岡工業大学研究論集』第51巻第1号：15-27。
- 北村喜宣（2005）『分権改革と条例（第2刷）』弘文堂。
- 京都市（2015）『京都市会だより』第73号。
- 京都市選挙管理委員会（2000）『京都市民の投票行動：京都市議会議員一般選挙（平成11年4月11日執行）を素材として』。
- 京都市選挙管理委員会編（2004）『京都市民の投票行動：京都市議会議員一般選挙（平成15年4月13日執行）を素材として』。
- 京都市選挙管理委員会（2008）『京都市民の投票行動：京都市議会議員一般選挙（平成19年4月8日執行）を素材として』。



- 京都市選挙管理委員会（2012）『京都市民の投票行動：京都市議会議員一般選挙（平成23年4月10日執行）を素材として』。
- 京都市選挙管理委員会（2016）『京都市民の投票行動：京都市議会議員一般選挙（平成27年4月12日執行）を素材として』。
- 京都市選挙管理委員会（2020）『京都市民の投票行動：京都市議会議員一般選挙（平成31年4月7日執行）を素材として』。
- 小林良彰（1991）『現代日本の選挙』東京大学出版会。
- 小林良彰・中谷美穂・金宗都（2008）『地方分権時代の市民社会』慶応義塾大学出版会。
- 佐々木信夫（2009）『現代地方自治』学陽書房。
- 佐藤満編（2020）『京都市政治の分析』慈学社。
- 末井誠史（2009）「地方議会に係る制度改革」国立国会図書館調査及び立法考査局『レファレンス』No.707：27-51。
- 曾我謙悟・待鳥聡史（2007）『日本の地方政治』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』中公新書。
- 竹下譲（2011）『地方議会：その現実と改革の方向(第2刷)』イマジン出版。
- 辻陽（2019）『日本の地方議会：都市のジレンマ、消滅危機の町村』中公新書。
- 辻陽（2020）「政治機構：議会と長の1461日」入江容子・京俊介編『地方自治入門』ミネルヴァ書房。
- 都市行政問題研究会（2006）『「分権時代における市議会のあり方」に関する調査研究報告書』。
- 都道府県議会制度研究会（2005）『今こそ地方議会の改革を：都道府県議会制度研究会中間報告』。
- 都道府県議会制度研究会（2007）『自治体議会議員の新たな位置付け：都道府県議会制度研究会最終報告』。
- 長野基（2012）「市区町村議会の改革とその成果に関する計量的分析」『自治体学会誌』第25巻第1号：88-95。
- 長野基（2017）「自治体議会改革の構造と政策出力：市町村議会パネルデータからの実証分析」『季刊行政管理研究』第157号：17-31。
- 長野基（2018）「統計で見る自治体議会の変容」広瀬克哉編『自治体議会改革の固有性と普遍性』法政大学出版局。
- 長野基（2019）「議会改革の成果と構造：基礎自治体パネルデータからの分析」『法学志林』第116巻第1号：31-68。
- 沼田良（2011）「自治基本条例と議会基本条例（下）：2元代表型自治体における新しい法体系」『自治総研通』巻383号：43-66。
- 広瀬克哉（2018）「自治体議会と公共政策：展望と課題」『公共政策研究』Vol.18：33-39。
- 水口憲人（2001）「地方分権を考える」村松岐夫・水口憲人編者『分権』敬文堂。
- 三宅一郎・村松岐夫編（1981）『京都市政治の動態：大都市政治の総合的分析』有斐閣。
- 三宅一郎（1990）『政治参加と投票行動』ミネルヴァ書房。

- 三宅一郎（1993）「投票義務感：行動科学と公共選択の間」『公共選択の研究』巻21号：1-3。
- 宮本憲一（2005）『日本の地方自治体：その歴史と未来』自治体研究社。
- 村松岐夫・伊藤光利（1986）『地方議員の研究：日本の政治風土の主役たち』日本経済新聞出版。
- Campbell, Angus, Philip E. Converse, Warran E. Miller & Donald E. Stokes. (1960) *The American Voter*, John Wiley.
- Campbell, James E. (1987) “ The Revised Theory of Surge and Decline. ” *American Journal of Political Science*, Vol.31, No.4., pp. 965-979.
- Campbell, James E. (1991) “ The Presidential Surge and its Midterm Decline in Congressional Elections, 1868-1988. ” *The Journal of Politics*, Vol.53, No.2., pp. 477-487.

(2021年9月27日受理)

(まつおか きょうみ 京都府立大学公共政策学部教授)