

議会基本条例の構成と類型に関する統計分析

増田 正 深澤 佑太

Statistical Analysis of Components and Types seen in Basic Ordinances of Local Assemblies in Japan

Tadashi MASUDA, Yuta FUKASAWA

要約

我が国において地方分権改革は第2段階を迎え、多くの地方政府が様々な改革に取り組んでいる。そうした傾向において、2006年北海道栗山町で制定された議会基本条例は、約3年間で60以上の自治体に広がったが、それでもまだ全議会の約3%にしか達していない。

本稿では、議会基本条例の詳細な項目分析によって、条例の構成と類型に関する統計分析を行う。最初に条例の改革度ランキングを析出し、①議会改革、②議員能力、③市民参加の各分野及び④総合ランキングを提示する。次に、栗山町の初期モデル（最初の条例）に着目し、相関分析とクラスター分析によって、条例の類似性と偏差について計算する。

以上の分析により、多くの条例が栗山町のモデルと類似しており、相対的に違いが大きいのは導入初期であり、2、3年経過した時点での導入例については、積極的な模倣が見られたことが観察された。

Summary

Lots of local governments are addressing various institutional reforms in the second stage of decentralized reform process in Japan. In the midst of this trend, basic ordinances of the local assembly enacted in Kuriyama Hokkaido in 2006 have spread to more than 60 local governments in 3 years or less, which has affected only 3% of all local assemblies.

In this paper, we tried to analyze components and types of basic ordinances statistically with detailed item analysis. Firstly, we measured reformability of ordinances and rate them in the following 4 categories: (1) assembly reform, (2) assembly members' competence, (3) citizens'

participation, and (4) comprehensive ranking. Secondly, we focused on the initial model (first ordinance) in Kuriyama to evaluate similarity and deviation of the ordinances using correlation analysis and cluster analysis.

The study observations indicated that ordinances of most local assemblies were similar to the initial Kuriyama model and relatively large difference was seen in the beginning of introduction. It was also observed that ordinances introduced after a few years positively followed the initial model.

I 統治モデルと地方議会

地方分権一括法の制定以降、地方分権改革は第二段階を迎えた。地方自治体の自律性は格段に高まり、国と地方の関係は、従来の上下・主従の関係から対等・協力の関係へとシフトしたとされる。しかし、実際には国地方係争処理委員会の活用がなかったことに象徴されるように、地方が国の垂直的統制に異議を唱え、国の側が非を認めるという事態はこれまで生じていない。平成 21（2009）年 11 月 6 日、新潟県知事が、国土交通省を相手方として北陸新幹線工事実施計画の認可について審査の申し出をしたことが、委員会の最初の活用事例である¹⁾。

戦前戦後を通じて、垂直的行政統制モデルは、中央・地方関係をよく説明する図式として支配的な地位にあった²⁾。また、行政の階層的構造は疑われることなく、地方は当たり前のように国に従属した。皮肉なことだが、地方議会は、原則として機関委任事務に関与できないかわりに、国会や上位団体の議会から自由であった。平成 11（1999）年の地方自治法改正によって行政機関に加えて、国会への意見書の提出が認められたが、国会、都道府県議会、市区町村議会は、元々それぞれ別個の機関であり、最初から行政機構のように階層性を有していなかった。だが、地方議会は、そうした自律性と自由な地位を活かしたことはなく、同一団体の執行機関からも、軽んじられる傾向にあった。そのため、地方分権改革は、当然のように主たる権力セクターである行政の側から進展し、明確に劣位にある地方議会³⁾は、改革から取り残された。そもそも、地方議회를主体的な政策決定機関であると見なすには、その活動があまりに低調であった。

平成 13（2001）年 4 月、最初の自治基本条例がニセコ町で施行された。自治基本条例の嚆矢を同条例に求めない見方もあるが、体系性から考えて、「ニセコ町まちづくり基本条例」こそが、最初の本格的な自治基本条例であることは疑いがないように思われる⁴⁾。自治基本条例は、その後、すさまじいスピードで全国の自治体に波及し、その過程で模倣と刷新が生じた⁵⁾。

自治基本条例が一般化する中で、神原勝は、基本条例を行政基本条例と議会基本条例に再整理した⁶⁾。首長提案の自治基本条例の中で、申し訳程度に議会が位置づけられているならば、名実ともに議会が行政サイドから真の自律性を獲得したことにはならない。地方自治法上明確な二元代表制という制度的配置を前提にすれば、議会は自治基本条例によってではなく、当然、議会基本条例に

よって規定されるべきであろう。

平成 18（2006）年 5 月 18 日、栗山町議会基本条例が施行され、自治基本条例とは切り離された形で、議会側から議会を位置づける本格的な基本条例が生まれた。ここでも同条例以前に、議会基本条例の出発点を求める見方⁷⁾があるが、本稿では、その構成と同条例が他自治体に及ぼした衝撃を考慮すれば、議会基本条例時代の幕開けを告げたのは、やはり同条例であると判断したい。

現在、議会基本条例制定の動きが加速している。それでも現時点での制定率は、全自治体のうち 3%程度にとどまる。本稿では、市町村レベルの議会基本条例を対象として、条例の構成と類型に関する統計分析を行う。その作業の中で、条例の特質と類似性について考察を進めたい。

II 議会基本条例の先行研究

先に記したように、議会基本条例が登場したのは、平成 18(2006)年 5 月のことである。したがって、時間的経過を考えれば、これに関する研究がそれほど充実していないのは当然と言える。しかし、最後の分権改革フロンティアとして、全国自治体・議会の関心を一身に集めているせいか、その注目度はかなり高い。

先行研究には、橋場利勝、神原勝、中尾修による『議会基本条例の展開—その後の栗山町議会を検証する』⁸⁾がある。これは橋場・神原による『栗山町発・議会基本条例』⁹⁾の続編である。これらは、議会基本条例のパイオニアである栗山町の事例を導入と施行に関して詳述したもので、モデル・ケースの紹介と言える。

栗山町の議会基本条例を模範として、条例が全国的に広がりを見せ始めると、条例の内容を分類し、共通性と多様性を分類しようとする業績が現れる。廣瀬克哉・自治体議会改革フォーラムの『議会改革白書』¹⁰⁾は、31 の条例の制定過程と条文比較一覧を掲載している最新作である。しかし、議会基本条例の波及速度が速いため、すでにカバー率は必ずしも高くなくなってしまっている。

もっとも新しい業績において、加藤は議会基本条例のパイオニアを、平成 14（2002）年 12 月 20 日制定、平成 15（2003）年 5 月 2 日施行の横須賀市議会会議条例、平成 16（2004）年 12 月 20 日制定、平成 17（2005）年 1 月 1 日施行の須賀川市議会基本条例としている¹¹⁾。一般的には栗山町議会基本条例が最初の例であると考えられており、加藤の主張は少数説に留まる。自治基本条例にも論争があり、ニセコ町まちづくり基本条例をパイオニアとするのが通説であるが、その起源を川崎市や川口市に求める見解も存在している。

加藤によれば、議会基本条例を制定するタイプとして、改革が条例に先行した「改革先行型」と、最初に先進議会に学び条例を制定してしまう「条例先行型」があるとしている¹²⁾。

本稿では、平成 21（2009）年 8 月末日までに可決された 59 条例のうち、調査当時、ウェブ上に例規集が未整備であった大利根町（埼玉）、精華町（京都）、川崎町（宮城）、嬉野市、大磯町（神奈川）を除く、54 条例を対象として、分析を進める。都道府県議会を除いたのは、都道府県の事

例が少数であることもあるが、自治体のレベルを同一性の高い基礎自治体レベルに揃えるためである。方法論としては、会派や委員会の規定を考えれば、市議会と町村議会を分ける選択肢も当然考えられる。しかし、ここでは、栗山町がパイオニアでありながらも、伊賀市などの市議会がすぐに追随したことで、制定数がまだ十分ではないため、サンプルの確保のために、分析上、とくに区別しないこととした。

Ⅲ 栗山町議会基本条例のモデル規範性

著者らは、条例分析を進めた結果、栗山町議会基本条例のモデル規範性が非常に強力なものであることを発見した。議会基本条例の構成と条文数は、栗山町の初期モデル（全 21 条）に類似している。全 21 条の構成は、全分析対象条例の平均値そのものであり、栗山町議会基本条例を雛型として、各自治体議会がそれぞれのオリジナリティを加え、それが若干の偏差となって表れたものと推測される。

栗山町は、制定後も大幅なバージョンアップを経験している。その意味では、栗山町初期モデルは、全国自治体に強い影響を与えながらも、後発の自治体には、制定時期によって、2 期モデル、3 期モデルもまた、影響を与えている可能性が推測される。しかし、制定までに約 2 年間（立法過程上は 1 年）の準備期間が必要であることを考えると、現時点で 2 期モデルを参照した自治体は、最後発のごく少数であると判断できる。また、栗山町の初期モデルは PDF 化され、ネット上で公開されており、基本構造を規定するものとして、依然としてその規範力は高いと思われる。

そのモデル規範性の高さは、条例の条文構成・要素をもとにクラスター分析をした場合、同一クラスターに分類される条例においてとくに強く確認できる。同一クラスターに分類される条例の中で、筆者らは新発田市議会基本条例に着目し、そのモデル規範性を検証するため、平成 21（2009）年 11 月 16 日に、議長及び事務局長を含む職員 2 名に対して、条例制定に関するヒアリング調査を実施した。以下、聞き取り内容の一部を簡便に示す。

新発田市議会基本条例は平成 21（2009）年 2 月 27 日に制定され、同年 4 月 1 日に施行された。同条例は全 21 条からなり、これは栗山町初期モデルと同一構成である。議長によれば、条例の参考にしたのは栗山町と伊賀市である。制定初期であるこれら二つの条例は、いくつかの項目を除けば、かなり類似している。

新発田市では、会津若松市（議会活性化勉強会、平成 20（2008）年 3 月 28 日）や鉾田市（議会運営委員会、平成 20（2008）年 7 月 31 日）に行政視察に行っているが、栗山町と伊賀市には訪れてはいない¹³⁾。その他、条例の参考にするために訪れた条例制定済み自治体には、出雲市（会派）、北名古屋市（会派）、丹後市（会派）がある¹⁴⁾。栗山町には、全国からの視察が殺到したため、現在では視察の日程と受け入れ人数をかなり限定している。そのため、直接視察やヒアリングを実施するのはなかなか困難な状況である。だが、改革の内容とエッセンスは、先行研究にも示した通

り、相当程度、彼らが情報を発信・公開しており、視察を制限してもなお、モデルの規範力は維持されている。

条例の構成のうち、「前文」を装備している比率は 94.4%（54 議会中 51 議会）である。自治基本条例の普及の際、自治体の憲法、最高法規という触れ込みが有名となり、その議会版である議会基本条例でも、前文にこだわる自治体が増えているからである。新発田市でも、なかなか修正ができない前文については、とくに慎重に作成したとのことであった。

次に、議会報告会については、市民と対峙することへの懸念が出たため、開催を努力義務とすることで導入積極派と慎重派が折り合った形になった。

また、条例の制定により、議員同士の議論、即ち討議が積極化することを狙っている。具体的には、質疑と討論の間に討議を置き、常任委員会の専門性を活かした形での議員同士の討論を活発化させたいと考えたが、成果を得るには至っていない。

条例制定が政策条例の審議と制定を活発化させるか、興味深いところである。新発田市では、議会基本条例の制定直前に、中小企業活用推進基本条例が制定されている¹⁵⁾。順番は前後するが、タイミング的に見て、議会改革の賜物といってよい。

以上の結果は、多くの点で、議会基本条例の制定経緯と成果を標準的に示すものであると考える。議会基本条例の形式は、モデルを雛型として、それぞれの改革意志の理想と現実の駆け引きによって産出される状況関数である。

筆者らは、条例の条文数が増え、規定される項目が量的に増えれば増えるほど、質的にも同時に進化していくと考える。その意味で、初期モデルは、基本構造を示すものではあっても、到達点を示すものではない。基本条例はシンプルに構成すべきとの反論もあろうが、何ら具体性のない理念条例で終わるとすれば、特段、制定の意義を見出すことは難しくなる。理念と体系を骨格として、具体的な改革手段と制度設計を盛り込んだ条例こそ、真に求められるものである。

IV 議会基本条例の構成と改革度

1 議会基本条例の項目分析

ここでは、54 条例を対象に、中項目 22、小項目 131 の分析項目にしたがって、その項目を有しているか否かの内容分析と抽出作業を行う。リスト化する項目は、制定時期順に条例に含まれる項目を抽出し、新たな項目があれば、順次それらを追加する。

大項目は、総則的事項、議会機能を強化する事項、議員能力を強化する事項、住民参加強化する事項、その他の 5 つである。

中項目は議会基本条例を構成する条文を大きな括りで集約したものであり、前文、議会基本条例の目的、議会の活動原則、議員の活動原則、住民参加・連携、首長との関係・首長提案に関するもの、地方自治法 96 条 2 項の定める決議すべき事項、会派、政務調査費、委員会、議会図書館、議

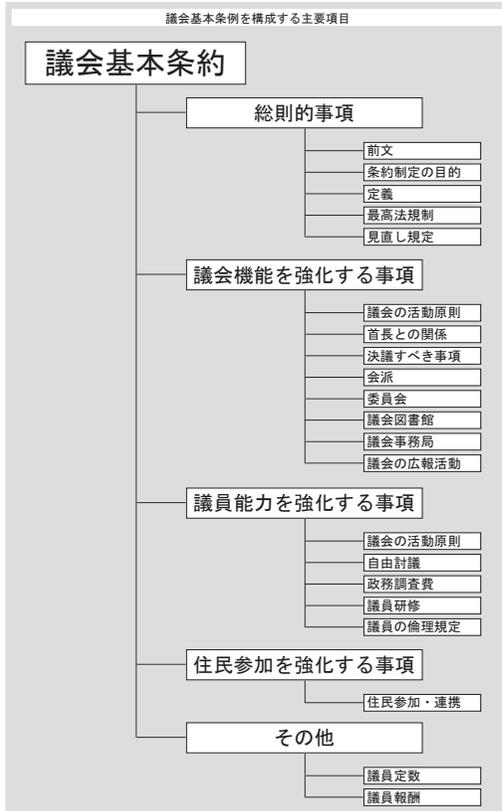


図1 議会基本条例を構成する大項目・中項目

会事務局、議員研修、議会の広報活動、議員定数、議員報酬、議員の倫理規定、最高法規性、見直し規定、その他議会改革事項をいう。

中項目に関しては図1の通りである。中項目を数値化して、全ての項目をどの程度満たしているかを比較することで、それぞれの議会基本条例の完成度を大まかながら分析することができる。

一方、前文、定義を除く中項目を更に細部まで分類したものが小項目である。小項目の所持を数値化し、その一致率を見ることで他の条例との一致性（類似性）を測定することが可能である。具体的な小項目に関しては省略する。

(1) 小項目の振り分け及び分析手法

今回筆者らはそれぞれ自治体の議会基本条例を条例における完成度を考察するにあたり、議会機能を強化する事項、議員能力を強化する事項、住民参加を強化する事項の3つの観点から分析を実施することとした。

まず小項目のうち、いずれかに該当する項目の抽出を実施する。この作業において選び出す項目からは、努力義務等を原則として除いている。そして個々の条例に対し、3つのグループの項目をどのくらい有するかを数値化し、評価を実施する。評価は最高値をマークしたのものから8割までの条例に対し星2つ（★★）を付し、全自治体平均以上には1つ（★）を、それ以下には星を与えないこととした。

(2) 議会機能を強化する事項（議会改革）

このグループには27項目が分類される。その内訳は、市政への監視・評価を実施すること、議会の政策実施・立案能力強化を行うこと、議会内の申し合わせ事項を不断に見直すこと、参考人や公聴会制度を積極的に用いること、一問一答式議会を実現すること、首長に対し、反問権を付し、首長提案の政策に対し、十分な説明責任を果たすよう言及することや予算策定における審理を積極的にを行うために、首長に対し資料の提出を要請すること、普段より首長に対し、緊張感や監視を強化し、議会閉会中において首長に意見を求めるための文書でのやり取りを実施すること、議員の執行機関の主催する委員会等への参加を禁止すること、地方自治法96条2項にあげられた決議すべき事項を定めていること、議会に首長の出席要請を最小限とすること、委員会を適正に設置し、適

切な運営を行うこと、議会事務局の整備や活用をすること、広報活動における議会独自の周知の実施や、さまざまな広報手段の活用、住民に関心を持たせるような広報活動の実践や、改善を図るための広報委員会の設置、その他議会改革項目として、他の近隣自治体との連携や観察の実施、議会自らが予算の確保に努めること、議会活性化推進会議や議会運営委員会の活用、学識経験者による調査機関の設置、である。表1はそのランキングである。

このグループの特徴として、議会の機能を強化する上で議会内部における機能や構造の強化、即ち、立案能力の強化や、議会事務局の整備や活用、広報活動の実施のみだけではなく、執行機関、首長に対する監視など、地方議会の本来の姿である二元代表制を実現させるために必要な項目を有していることである。

議会機能を強化する事項を積極的に整備している条例は主に、宮古市を筆頭に福島町（北海道）、流山市、所沢市、松江市、北島町（徳島）、高千穂町（宮崎）、朝来市、川崎市と続くが、これらの自治体の多くは議会基本条例の嚆矢である栗山町議会基本条例から比べ2年6ヶ月ほど後に作られた比較的新しい条例である。対する栗山町や伊賀市、今金町（北海道）など最も早い段階で制定を実施した自治体は、項目の整備は行われているものの、その度合いは平均的である。平均的なグループ内では比較的新しい条例が多く、栗山町が制定を行った時点から今日にかけて、その目標の達成のために項目を整備したことが伺える。また、川崎市のような政令指定都市においても、議会基本条例が議会機能のより一層の強化を目指す姿勢を表すものとしての効果を期待できる。

表1 議会機能を強化する事項（議会改革）ランキング

自治体	議会改革	
	順位	評価
宮古市	1	24.7 ★★
福島町	2	23.5 ★★
流山市	3	22.2 ★★
所沢市	4	21.0 ★★
松江市	5	19.8 ★★
北島町	5	19.8 ★★
高千穂町	5	19.8 ★★
朝来市	5	19.8 ★★
川崎市	5	19.8 ★★
伊賀市	10	18.5 ★
京丹後市	10	18.5 ★
松島町	10	18.5 ★
菊川市	10	18.5 ★
北栄町	10	18.5 ★
佐賀市	10	18.5 ★
豊田市	10	18.5 ★
天理市	10	18.5 ★
栗山町	18	17.3 ★
知内町	18	17.3 ★
名寄市	18	17.3 ★
今金町	21	16.0 ★
銚田市	21	16.0 ★
藤里町	21	16.0 ★
宇多津町	21	16.0 ★
松本市	21	16.0 ★
小松島市	21	16.0 ★
栗山町	21	16.0 ★
熊取町	28	14.8 ★
東近江市	28	14.8 ★
薩摩川内市	28	14.8 ★
新発田市	28	14.8 ★
一関市	33	13.6
邑南町	33	13.6
北名古屋	33	13.6
大分市	33	13.6
久留米市	33	13.6
山口市	33	13.6
栃木市	33	13.6
湯河原町	40	12.3
大村市	40	12.3
三笠市	40	12.3
出雲市	43	11.1
大井町	43	11.1
松戸市	43	11.1
鶴ヶ島市	46	9.9
ときがわ町	47	8.6
会津若松市	47	8.6
春日市	47	8.6
久喜市	47	8.6
大玉村	51	7.4
島田市	51	7.4
南部町	53	6.2
さつま町	54	4.9
庄内町	55	1.2
全平均	32	14.8

(3) 議員能力を強化する事項（議員能力）

このグループには14の項目が分類される。具体的な項目は、議員相互の自由な討議を推進すること、議員自身が課題別や地域別の住民の意見を把握すること、議員活動が住民全体の福祉の向上につながる活動を実施すること、広報などにおける各議員の個別の議案に関する態度や姿勢を公表すること、自由討議において合意形成を行うこと、積極的な提言や条例、意見等の議員提出を実施すること、政策討論会を実施すること、議員活動に伴う政務調査費を用いた活動の報告義務を負うこと、議会図書館の積極的な活用を行うこと、議員研修の充実・強化を行い、議員研修会の開催す

ること。最後に議員の倫理規定を定め議員のあるべき姿勢を認識すること、である。表2はそのランキングである。

整備状況を見ると、栗山町、伊賀市、宇多津町（香川）、小松島市が非常によい結果を示しており、それに追従する今金町、松島町（宮城）、会津若松市、菊川市、藤里町（秋田）、北栄町（鳥取）、天理市についても僅かな差しかなく、全体としてこの事項の整備状況の高さを物語っている。全体平均の数値の高さも他の2事項と比較して高いものとなっている。今日存在する議会基本条例の核を成す大きな3つの事項の中でも、その項目の必要性を伺うことができる。

この背景として、栗山町や伊賀市など先進的に条例を制定した自治体を十分に参考とし、各種項目の導入を検討した結果であると考えられる。多数の自治体が制定時期と同時に、先進的な条文や項目を有する自治体から積極的に学んだことが、進んだ議員能力の強化を積極的に推進する背景にあると考察される。

(4) 住民参加を強化する事項（市民参加）

最後にこのグループには19の項目が分類される。具体的には、開かれた・透明性ある議会を行い、傍聴に来た住民に対し議会状況説明を実施し、誰にでも理解しやすいようわかりやすい議会運営を実施すること、議会が住民に対し説明責任を果たすこと、本会議や各種委員会を原則公開とすること、一般会議と呼ばれる、住民参加型会議を実施すること、請願や陳情を行い、議会は積極的に聴取をすること、住民やNPOなど各種団体等との意見交換の場を設置すること、議会報告会や出前議会、住民懇談会、議会モニターや議会主催の集い、パブリック・コメントの実施、託児所の設置や議会開催を平日夜間・土曜開催とするなど傍聴者を増やす努力の実践、委員会主催の出前講座や報告会の実施、議会図書館の住民の利用を可能にすること、市民アンケートを実施すること、である。表3はそのランキングである。

今日、住民参加はあらゆる場所において求められるものとなっている。地方議会もその流れを受けて、議会基本条例にその仕組みを導入し、住民に開かれた議会を目指そうとしている。この住民参加を強化する事項を先進的に導入しようとしている自治体に北島町、朝来市の2自治体から、栗山町、今金町など前に挙げた事項の上位にある自治体に加え、京丹後市や知内町（北海道）、新発田市などが上位の評価を受けている。

表2 議員能力を強化する事項（議員能力）ランキング

自治体	議員能力		
	順位	評価	
栗山町	1	31.0	★★
伊賀市	1	31.0	★★
宇多津町	1	31.0	★★
小松島市	1	31.0	★★
今金町	5	28.6	★★
松島町	5	28.6	★★
会津若松市	5	28.6	★★
菊川市	5	28.6	★★
藤里町	5	28.6	★★
北栄町	5	28.6	★★
天理市	5	28.6	★★
銚田市	12	26.2	★★
知内町	12	26.2	★★
松江市	12	26.2	★★
北島町	12	26.2	★★
新発田市	12	26.2	★★
高千穂町	12	26.2	★★
朝来市	12	26.2	★★
京丹後市	19	23.8	★
北名古屋	19	23.8	★
大玉村	19	23.8	★
東近江市	19	23.8	★
大分市	19	23.8	★
福島町	19	23.8	★
流山市	19	23.8	★
三笠市	19	23.8	★
名寄市	19	23.8	★
宮古市	19	23.8	★
熊取町	29	21.4	★
久留米市	29	21.4	★
所沢市	29	21.4	★
久喜市	29	21.4	★
一関市	34	19.0	
薩摩川内市	34	19.0	
栃木市	34	19.0	
島田市	34	19.0	
佐賀市	34	19.0	
大井町	39	16.7	
大村市	39	16.7	
山口市	39	16.7	
鶴ヶ島市	39	16.7	
南部町	43	14.3	
松戸市	43	14.3	
栗山町	43	14.3	
湯河原町	46	11.9	
邑南町	46	11.9	
ときがわ町	46	11.9	
出雲市	49	9.5	
松本市	49	9.5	
豊田市	49	9.5	
川崎市	49	9.5	
さつま町	53	7.1	
庄内町	54	4.8	
春日市	54	4.8	
全平均	33	20.9	

住民参加は整備状況から
もわかるように、最も整備
されている自治体である北
島町と朝来市でも50%程
度の項目を規定しているの
みであり、全体として未だ
発展途上にあり、積極的に
条例を見直し、改善を実施
していくことで、開かれた
議会の実現に向かうと考え
られる。

(5) 総合改革ランキング

表4は、以上の結果を総
合化した総合改革ランキン
グである。総合点の60点
以上を「先進型」、50点以
上60点未満を「優良型」、
40点以上50点未満を「標
準型」、30点以上40点未
満を「低整備型」、30点未
満を「名目型」の5タイプ
に分類した。

最も議会基本条例の整備
された「先進型」は10自
治体あり、栗山町や伊賀市、
今金町などの制定時期に関しても先進的に制定した自治体や、朝来市
や北島町、福島町など比較的最近制定された条例ものも分類されている。部分的には分析手法によるが、議会基本条例は、そのパイオニア的存在である栗山町や伊賀市、今金町の優れた整備状況があり、後発の制定を検討していた自治体が、条例の策定を実施する際に、これらの先進的条例を参考にし、制定を行ったことを確認することができる。またこれらの条例を参考にする一方で、地方
議会のより一層の強化を図るために、特にそれが顕著に見られるのが議会改革に関する項目である
が、目標達成に向けて、新たな項目を設置している。更に、条例の制定は議会全体改革の終わりでは
なく、始まりである。条例自体の不断の見直しを実施することが今後の議会基本条例の進展に大
きく関わると思われる。

表3 住民参加を強化する事項
(市民参加) ランキング

自治体	市民参加		評価
	順位	スコア	
北島町	1	17.5	★★
朝来市	1	17.5	★★
栗山町	3	15.8	★★
今金町	3	15.8	★★
菊川市	3	15.8	★★
高千穂町	3	15.8	★★
福島町	3	15.8	★★
伊賀市	8	14.0	★★
京丹後市	8	14.0	★★
松島町	8	14.0	★★
知内町	8	14.0	★★
新発田市	8	14.0	★★
天理市	8	14.0	★★
北名古屋	14	12.3	★
熊取町	14	12.3	★
藤原市	14	12.3	★
北栄町	14	12.3	★
栃木市	14	12.3	★
宇多津町	14	12.3	★
名寄市	14	12.3	★
湯河原町	21	10.5	★
大分市	21	10.5	★
松江市	21	10.5	★
大村市	21	10.5	★
鶴ヶ島市	21	10.5	★
流山市	21	10.5	★
三笠市	21	10.5	★
佐賀市	21	10.5	★
島南町	30	8.8	
会津若松市	30	8.8	
大玉村	30	8.8	
薩摩川内市	30	8.8	
所沢市	30	8.8	
山口市	30	8.8	
松本市	30	8.8	
島田市	30	8.8	
小松島市	30	8.8	
久喜市	30	8.8	
出雲市	40	7.0	
鉢田市	40	7.0	
東近江市	40	7.0	
松戸市	40	7.0	
久留米市	40	7.0	
さつま町	40	7.0	
豊田市	40	7.0	
宮古市	40	7.0	
ときがわ町	48	5.3	
川崎市	48	5.3	
栗山町	48	5.3	
一関市	51	3.5	
大井町	51	3.5	
春日市	51	3.5	
南部町	54	1.8	
庄内町	54	1.8	
全平均	29	10.0	

表4 総合改革ランキング

自治体	総合		タイプ
	総合順位	総合点	
栗山町	1	64.0	先進型
伊賀市	2	63.5	先進型
朝来市	3	63.5	先進型
北島町	3	63.5	先進型
福島町	5	63.1	先進型
菊川市	6	62.9	先進型
高千穂町	7	61.7	先進型
天理市	8	61.1	先進型
松島町	8	61.1	先進型
今金町	10	60.4	先進型
北栄町	11	59.4	優良型
宇多津町	12	59.3	優良型
知内町	13	57.5	優良型
藤原市	14	56.9	優良型
流山市	15	56.6	優良型
松江市	16	56.5	優良型
京丹後市	17	56.4	優良型
小松島市	18	55.8	優良型
宮古市	19	55.5	優良型
新発田市	20	55.0	優良型
名寄市	21	53.4	優良型
所沢市	22	51.2	優良型
北名古屋	23	49.7	標準型
鉢田市	24	49.3	標準型
熊取町	25	48.5	標準型
佐賀市	26	48.1	標準型
大分市	27	47.9	標準型
三笠市	28	46.7	標準型
会津若松市	29	46.0	標準型
東近江市	31	45.6	標準型
栃木市	32	44.9	標準型
薩摩川内市	33	42.6	標準型
久留米市	34	42.0	標準型
大玉村	35	40.0	標準型
大村市	36	39.5	低整備型
山口市	37	39.0	低整備型
久喜市	38	38.8	低整備型
鶴ヶ島市	39	37.1	低整備型
一関市	40	36.1	低整備型
栗山町	41	35.6	低整備型
島田市	42	35.2	低整備型
豊田市	43	35.1	低整備型
湯河原町	44	34.8	低整備型
川崎市	45	34.5	低整備型
松本市	46	34.3	低整備型
島南町	47	34.3	低整備型
松戸市	48	32.4	低整備型
大井町	49	31.3	低整備型
出雲市	50	27.7	名目型
ときがわ町	51	25.8	名目型
南部町	52	22.2	名目型
さつま町	53	19.1	名目型
春日市	54	16.9	名目型
庄内町	55	7.8	名目型
全平均	26	30.4	

V 議会基本条例の類型に関する分析

(1) 項目の相関分析

本章では、議会基本条例の条文数と前文の有無を含む 133 項目を変数として、条例の類型化に関する追加分析を行う。分析対象はこれまでと同一の 54 自治体であるが、分析項目には前文の有無、条文数を追加し、133 項目・変数とする。

最初に、2 種類の相関分析を行い、相互の類似性について、前章の結果を補完する。条文数を除く 132 項目は、ダミー変数であるから、連続的な量的変数でもなければ、分布の正規性も確保されない。そのため、参考数値として、ピアソンの相関係数とスピアマンの順位相関係数の両方を計算する。

まず、表 5 において、栗山町を基準として結果を見てみる。ピアソンの相関係数では、栗山町議会基本条例と最も類似しているのは、松島町 .995、以下、知内町 .989、藤里町 .986、今金町、高千穂町、栃木市の .982 と続く。町同士が似ているのは、議会の規模の点で理解できる。逆に、もっとも異なるのは、庄内町 .883 であり、これにさつま町 .892 が続いている。表 5 のすべての統計量が 1% 有意水準を満たしている。

次に、表 6 の順位相関係数では、栗山町に対して松島町 .927、知内町 .889、藤里町 .834 が上位である。データが順位ではないこともあり、おおむね数値は低くなっている。低いほうでは、春日市 .219、久喜市 .280、豊田市 .307、出雲市 .314、庄内町 .326 と続いている。表 6 では、いくつかの結果において、1% の有意水準が確保されていないが、基本的に有意である。

以上の結果より、議会基本条例の内容は、その形式と内容において非常に類似していることが観察できる。また、栗山町初期モデルとの類似性も極めて高いと言える。

(2) クラスタ分析

次に、同一のデータを基にして、クラスタ分析を行う。クラスタ分析の結果を可視化する方法としては、主として、デンドログラムとつららプロットがあるが、ここでは、それぞれのケースの類似性を、より直感的に理解しやすいデンドログラムを作成する。結合方法は、ward 法を用いる。

図 2 はその結果である。全体を 11 分類したとき、栗山町と同一のクラスタに分類されるのは、松島町、栃木市、名寄市、高千穂町、北栄町、京丹後市、新発田市、朝来市の 9 議会である。制定順位が 30 番台（栗山町を除き 31.4 位）の議会が多いのは、栗山町初期モデルの影響が、制定過程 2 年を経て、3 年以内に反映された結果であると思われる。

栗山町と同時期に制定された議会では、予想外に外形的な偏差が大きい。例えば、3 位の伊賀市は栗山町と近いが、2 位の湯河原町はかなり離れている。11 分類では、湯河原町は大井川町としか同一グループにならないが、全体を 6 分類に結合した場合、同一範疇には、6 位の出雲市、7 位

の銚田市、9位の邑南町、11位の北名古屋市などの初期制定自治体が数多く含まれている。つまり、湯河原町を含め、これらの議会は、栗山町を参考としながらも、様々な点で制度的工夫をこらしたことが推測できる。制定順位5位までの議会は、それぞれが別個のクラスターに分散しているのは、先行自治体の独自性を示唆するものとして、興味深い点である。逆に、3位の伊賀市は栗山町と近いクラスターに分類されている。

同一時期に制定された条例が、相互に似通っているケースもある。20位東近江市、21位薩摩川内市、23位大分市、24位久留米市が外形的に類似しているのはその例である。栗山町の制定後、2年強を経過した時点であり、それぞれが町ではなく市であるということも、お互いが似通う理由となっていると思われる。

実際、その後、栗山町初期モデルは、改訂され、さらに内容は充実してきている。こうなると、初期モデルの規定力は徐々に低下し、以降は改訂版の規定力が高まることになるであろう。それと同時に、条例の内容も徐々に多様化していき、それぞれの地域にふさわしい条例として進化していくことができるかもしれない。40番台以降の議会がクラスター上、かなり分散していることは、普及が進展するにつれ、内容も多様化していく様子を示唆している。

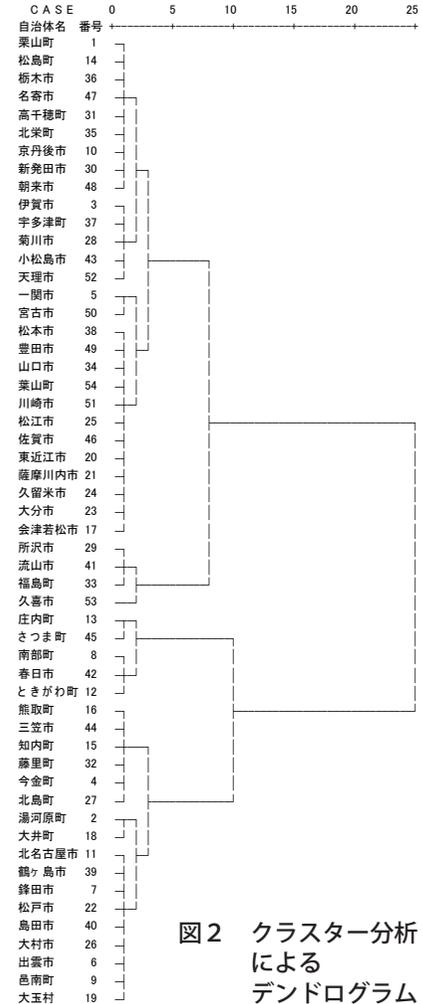


図2 クラスター分析によるデンドログラム

VI 分析の総括と今後の課題

本稿では、議会基本条例の項目分析を通じて、条例の改革度を測定した。議会基本条例は、大まかには3つの領域によって規定されていた。第一は、議会機能を強化する事項（議会改革）である。第二は議員能力を強化する事項（議員能力）である。第三は、住民参加を強化する事項（市民参加）である。それぞれの分野ごとに改革度を計算し、ランクづけを行った。総合ランキングは表4で示した。これまで、条文掲載は別として、議会改革条例の本格的な量的分析はなされていない。その意味で、改革度の測定自体が本研究の新規性を示している。

次に、相関分析とクラスター分析によって、条例相互の類似性を示した。とりわけ、栗山町初期モデルの規定力に着目し、制定2年後、3年後の制定事例に類似しているケースが多く観察されることなどを示した。一方で、参考とすべき事例が乏しいごく初期には、それぞれが比較的独創性を

もち、それがクラスター分類上の距離（外形的な差）となって表れていたと考える。

より新しい制定事例では、条文内容は多様化の傾向が見られるようになりつつあるが、初期モデルの規定力はいったん弱まった後で、（全体としては依然として先進的であるが）追随自治体によって積極的に模倣され、普及していく可能性が分析で示唆された。

議会基本条例は、まだ全自治体・議会の約3%しか制定されていない実験的な条例である。その意味で、本研究は、現時点での議会基本条例の到達点と中間評価を示すものである。今後、いわゆる2番手自治体、普通自治体、引いては後発自治体に普及していく中で、条例がどのような内容的発展を経験するのか、興味を持って観察していきたい。

（ますだ ただし・高崎経済大学地域政策学部教授 ふかさわ ゆうた・高崎経済大学大学院地域政策研究科博士前期課程）

註

¹ 総務省公式サイト 国地方係争処理委員会 http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/singi/keisou
これまでのところ、他に国地方係争処理委員会の活用事例はない。

² 村松岐夫『地方自治』東京大学出版会、1988.

³ 大森彌『分権時代の首長と議会～優勝劣敗の代表機関～』ぎょうせい、2000.

⁴ 松下啓一『協働社会をつくる条例—自治基本条例・市民参加条例・市民協働支援条例の考え方—』ぎょうせい、2004.

⁵ 条例の波及と政策刷新については、伊藤修一郎『自治体政策過程の動態』慶應義塾大学出版会、2002. を参照

⁶ 神原勝『自治・議会基本条例論』公人の友社、2008. 7-9

⁷ 加藤幸雄『議会基本条例の考え方』自治体研究社、2009.

⁸ 橋場利勝・神原勝・中尾修『議会基本条例の展開—その後の栗山町議会を検証する』（北海道自治研ブックレット）公人の友社、2008.

⁹ 橋場利勝・神原勝『栗山町発・議会基本条例』（地方自治土曜講座ブックレット）公人の友社、2006.

¹⁰ 廣瀬克哉・自治体議会改革フォーラム『議会改革白書 2009 年度版』生活社、2009.

¹¹ 加藤 前掲書、77-78

¹² 加藤 前掲書、78-80

¹³ 新発田市議会基本条例の制定について（平成21年視察説明資料）新発田市議会事務局

¹⁴ 前掲資料

¹⁵ 「新発田市中心小企業活性化推進基本条例」平成20年12月22日条例第44号

謝辞）本稿の作成にあたり、ヒアリング調査にご協力いただいた新発田市議会議長、議会事務局の皆様記して感謝申し上げます。
付記）本研究は平成21年度高崎経済大学特別研究助成金（「地方議会の政策形成に関する比較研究」による助成を受けている。