

# 政令指定都市選出の道府県議員のダメダメ度

拓殖大学政経学部法律政治学科	加瀬健一郎
拓殖大学政経学部法律政治学科	関谷健祐
拓殖大学政経学部経済学科	安部春花

1. はじめに
2. 先行研究
3. 仮説の提示
4. データ
5. 分析結果
6. 結論と今後の展望

## 1. はじめに

近年、地方議員の不祥事が相次ぎ、県議会や市議会の活動内容への関心が高まっている。民主党の前原代表（当時）は「政令指定都市選出の県議は必要ない」と発言し、政令指定都市（以下、政令市）選出県議不要論を主張している。理由として前原氏は、「政令市には都道府県並みの権限が与えられている。権限が市にあるから、政令市の県議には仕事が無い」<sup>(1)</sup>ため、政令市から選出された県議会議員は不要であると述べている。

本論文では、民主党の前原代表（当時）の発言を踏まえ、政令市には道府県並みの権限が与えられるため、政令市の「市議会」議員はよく働くと考える。「市議会」議員が一所懸命に働く分、政令市から選出された「道府県」議員の仕事は減るはずである。従って、政令市から選出された「道府県」議員が仕事をしない可能性が高まるはずである。

本論文の目的は、政令市選出の道府県議員（以下、県議）の「ダメダメ度」、即ち「仕事をしない度数」を検証することである。

具体的には、道府県議会本会議における各議員の発言差を用い、政令市選出県議がどの程度仕事をしているのかを実証的に分析する。ここでは議員がどの程度「仕事をしている」のかということ、道府県議会における議員の「発言文字数（以下、発言数）」として置き換えて実証分析を行っている。

本論文では「発言数」を応答変数として重回帰分析を行った結果、予想に反して、政令市選出県議と発言数は関係があるとは言えないことがわかった。つまり、県議が政令市から選出されていることが議員の発言数に影響を与えているわけではない、ということがわかった。

本論文は以下のように構成されている。第二節では、地方議員と政令市選出県議に関する先行研究を紹介し、第三節では、仮説を提示する。第四節では、本論文で用いるデータの解説とその根拠を説明する。第五節では、データの分析結果の提示と解釈を行い、第六節では、結論と今後の展望について述べる。

## 2. 先行研究

現在、道府県議会内での発言数に関する実証分析の研究は存在しないが、地方議員に関する研究は多く存在する。本節では、本論文で取り扱うテーマに関連があると思われる、地方議員と政令市選出県議に関する2つの先行研究を紹介する。1つ目の研究は、砂原の『地方政府の民主主義』（2013）である。砂原は、地方議員は都道府県の領域を分割した中選挙区制の下で、「自らの選挙区で勝利を収めるために、都道府県の全体の利益とは必ずしも一致しない特定の地域を代表する傾向が強くなる」と述べている（砂原 2013, p.48）。つまり、地方議員は選出された選挙区の利益を優先する傾向があると、砂原は指摘している（砂原 2013）。

2つ目の研究は、北村の『政令指定都市・百万都市から都構想へ』（2013）である。北村は、政令市選出県議が議会内でどの程度の規模を占めているかが、政令市の利益表出にとって重要であると主張している。一例として、京都府議会と大阪府議会における両府議会の中で、政令市選出の議員が占める割合を比較している。京都府議会では全議員の約55%が京都市（政令市）から選出されているため、京都市を中心とした府の事業や施策が展開されやすい。他方、大阪府議会では政令市である大阪市と堺市から選出されている議員の割合が全体の約40%なので、政令市以外の選挙区から選出された府議会議員達と比較すると、大阪市と堺市のために影響力を発揮する余地は小さいと北村は指摘している。また実際に、政令市の市議会議員の中には「大阪市選出の府議会議員たちは一体何をやっているんだ」と批判する議員も少なくないとも述べている（北村 2013, pp.204-205）。

しかし、いずれの研究においても道府県議会の議員個人を分析対象とし、その発言については言及していない。本論文では、政令市から選出されている県議とそうでない県議の議会での発言数に着目して分析を行う。

## 3. 仮説

本論文では第一節で述べたように、民主党の前原代表（当時）の発言を踏

まえ、政令市選出県議は本当に仕事をしないのか、ということを検証する。県議の仕事量を判断する際には、それぞれの議員の議会への法案提出数や出席率、地元行事への参加状況などを総合的に判断する必要があると思われる。しかし、特定の県議が他の議員と比較してどの程度仕事をしているのか、ということを実証的に計量化して分析することは容易なことではない。ここでは、議員の仕事量を計る一つの手がかりとして、議員が「どの程度仕事をしている」のかということ、道府県議会における議員の「発言数」として置き換えて実証分析を行う。本論文では次の仮説を検証する。

仮説：「政令市から選出されている県議は、そうでない県議と比較すると、より発言しない」

政令市から選出されている県議は、そうでない県議と比べ、より発言しない理由として、民主党の前原代表（当時）は「政令市には都道府県並みの権限が与えられ・・・、権限が市にあるから、政令市の県議には仕事が無い」ためとしている。しかし、ここで前原氏が言う「権限」の内容については、明らかにしていない。本論文では、この前原氏の発言を次の様に解釈する。即ち、政令市には道府県並みの権限が与えられているため、政令市の「市議会」議員はよく働くと考えられる。「市議会」議員が一所懸命に働く分、政令市から選出された「道府県」議員の仕事は減るはずである。従って、政令市から選出された「道府県」議員が仕事をしなくてもいい可能性が高まるはずである。

図1は、本論文で扱う分析モデルである。このモデルの応答変数は「発言数」で、分析単位は議員個人である。ここでの主要な説明変数は「政令市選出県議か否か」である。我々は、県議が政令市選出であれば発言数は減少すると予想している。

また、コントロール変数として「当選回数」、「年齢」、「政党議席率」、「道府県ダミー」を使用している。「当選回数」を考慮する理由は、当選回数の多

い議員ほど知名度も高く選挙地盤が盤石であるため、発言数が減ると考えられるからである。「年齢」を考慮する理由は、若手の議員ほど次の選挙で当選する確率を上げるため、道府県議会を自己アピールの場と位置づけ、積極的に発言の機会を得ようとするのではないかと考えられるからである。「政党議席率」を考慮する理由は、地方議会では政党の議席率が大きいほどより多くの発言時間が配分されており、発言者の所属政党の影響をコントロールする必要があるためである。当然のことであるが、議席率の高い政党に所属する議員ほど、多く発言すると予想できる。「道府県ダミー」を考慮する理由は、各道府県議会の特徴の違いをコントロールするためである。

以上のコントロール変数をモデルに含めることによって「政令市選出県議」が「発言数」に与える単独の影響を抽出することができる。

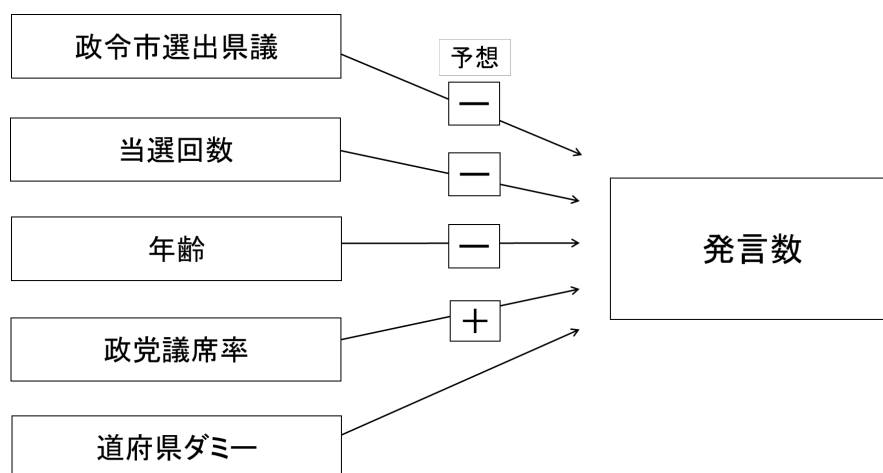


図1 分析モデル

(注：著者が作成)

#### 4. データ

本論文では、2011年4月統一地方選挙から2015年4月統一地方選挙までの4年間における13道府県議会の本会議のデータを用いる<sup>(2)</sup>。応答変数である「発言数」に関しては、各道府県議会のHP上にある会議録検索を使って、著者が議員の発言を文字数として数値化し集計した<sup>(3)</sup>。各議会の本会議を使用した理由は、議員が原則全員参加で議論を行う場であると考えられるから

である。また、期間中に各議会の議長・副議長経験者は事務的な発言が多くなるため分析から除外している。

主要な説明変数である「政令市選出県議」は 2011 年統一地方選挙時の選挙区のデータから、政令市選出の議員を 1、その他の議員を 0 として使用している。コントロール変数である「当選回数」「年齢」「政党議席率」に関しては 2011 年統一地方選挙時のデータを使用した（読売オンライン「2011 年統一地方選挙」2015-07-01）。

表 1 は、本分析で使ったデータの記述統計である。表の左端から右に向かい、変数名、平均、標準偏差、最小値、最大値を表している。本分析の応答変数である「発言数」とは、2011 年 4 月統一地方選挙から 2015 年 4 月統一地方選挙までの 4 年間における 13 道府県議会本会議での各議員の発言数である。最小値 0 文字から、最大値 139,450 文字までばらつきがあり、平均約 32,689 文字分の発言があったことがわかる。

説明変数である「政令市選出県議」は最小値 0（非政令市選出県議）から最大値 1（政令市選出県議）を表している。

コントロール変数である「当選回数」は最小値 1 回から、最大値 11 回までばらつきがあり、平均約 3 回である。「年齢」は最小値 25 歳から、最大値 79 歳までばらつきがあり、平均約 52 歳である。「政党議席率」は最小値 0.8% から、最大値は約 61% までばらつきがあり、平均は約 31% である。N=1028 とは、分析した県議の観測数を示している。

表 1 記述統計

変数名	平均	標準偏差	最小値	最大値
発言数	32,689	24,608	0	139,450
政令市選出県議	0.35	0.48	0	1
当選回数	2.89	1.96	1	11
年齢	52.24	10.67	25	79
政党議席率	0.312	0.171	0.008	0.607

N = 1028 (注 : Stata10 を用いて著者が作成)

図 2 は県議の発言数のばらつきを表したヒストグラムである。縦軸は「観測した議員数」を表しており、上にいくほど議員数が多くなることを示している。横軸は「発言数」を表しており、右に行くほど発言数が大きくなることを示している。図 2 から、全く発言をしていない文字数 0 の議員が極端に多いことがわかる。

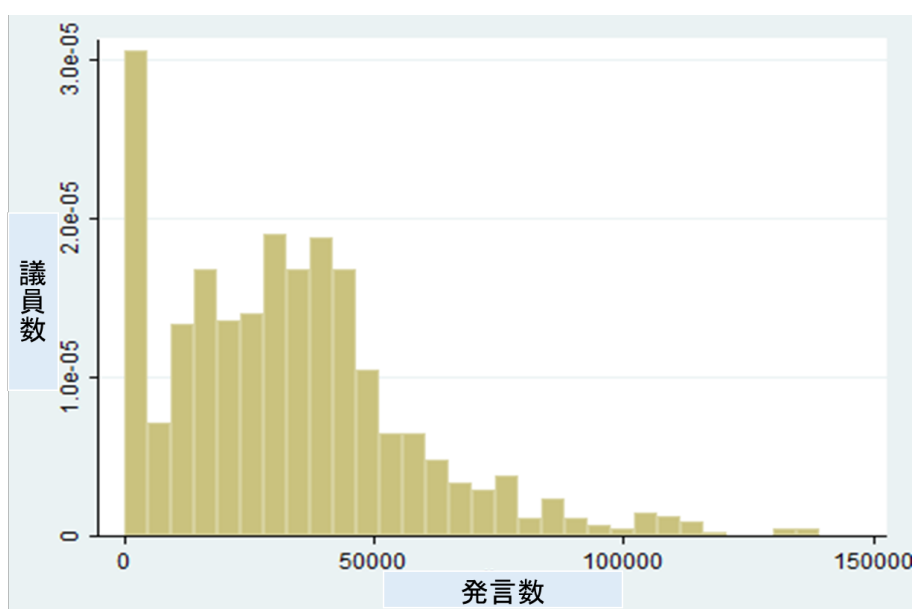


図 2 2011年4月から2015年4月までの「発言数」のばらつき

(注 : Stata10 を用いて著者が作成)

表 2 は、2011 年 4 月から 2015 年 4 月までの道府県議会で、特に発言数の多かった議員上位 20 名のランキングである。なお、★マークは議員が政令市選出であることを表している。上位 10 名を見ると、新潟県上越市選出の小山芳元議員と岡山県久米郡選出の青野高陽議員を除いて、政令市選出県議で占めている。全体的に西日本の議員がよく発言している傾向が見られる。

表 2 道府県議員発言数 ランキングトップ 20  
2011 年 4 月～2015 年 4 月（注：著者が作成）

順位	道府県(定数)	選挙区	議員名(政党)	発言数
1位	岡山 (56)	岡山市東区 ★	小林 健伸(自民)	139,450
2位	岡山 (56)	岡山市南区 ★	佐藤 真治(自民)	139,112
3位	岡山 (56)	岡山市南区 ★	小林 孝一郎(無所属)	131,119
4位	岡山 (56)	岡山市北区 ★	横田 悦子(無所属)	130,206
5位	大阪 (109)	大阪市都島区 ★	花谷 充愉(自民)	119,120
6位	新潟 (53)	上越市	小山 芳元(社民)	116,076
7位	岡山 (56)	岡山市中区 ★	小倉 弘行(自民)	115,076
8位	岡山 (56)	岡山市北区 ★	太田 正孝(自民)	114,441
9位	大阪 (109)	大阪市東住吉区 ★	清水 義人(公明)	113,858
10位	岡山 (56)	久米郡	青野 高陽(自民)	110,506
11位	岡山 (56)	備前市・和気郡	内山 登(自民)	110,325
12位	福岡 (87)	田川郡	神崎 聡(無所属)	108,276
13位	北海道(104)	旭川市	真下 紀子(共産)	107,980
14位	岡山 (56)	岡山市北区 ★	増川 英一(公明)	107,006
15位	福岡 (87)	古賀市	田辺 一城(民主)	106,927
16位	大阪 (109)	東大阪市	宗清 皇一(自民)	106,578
17位	北海道(104)	檜山振興局	福原 賢孝(民主)	104,516
18位	新潟 (53)	上越市	梅谷 守(民主)	104,150
19位	岡山 (56)	新見市	小林 義明(自民)	103,469
20位	新潟 (53)	燕市	高倉 栄(民主)	102,977

★ マークは政令市選出県議であることを表している。



図 3 は道府県議会別の発言数の箱ひげ図であり、議会ごとの文字数の散らばり具合を示している<sup>(4)</sup>。箱の位置が図の上部にあり箱が短ければ、発言数の多い議員が集中している都道府県であることを示している。他方、箱の位置が図の下部にあり箱が長ければ、発言数が少なく散らばりが大きい都道府県であることを示している。最も発言数の散らばりが大きいのは岡山県議会であり、最も発言数の散らばりが小さいのは大阪府議会である。

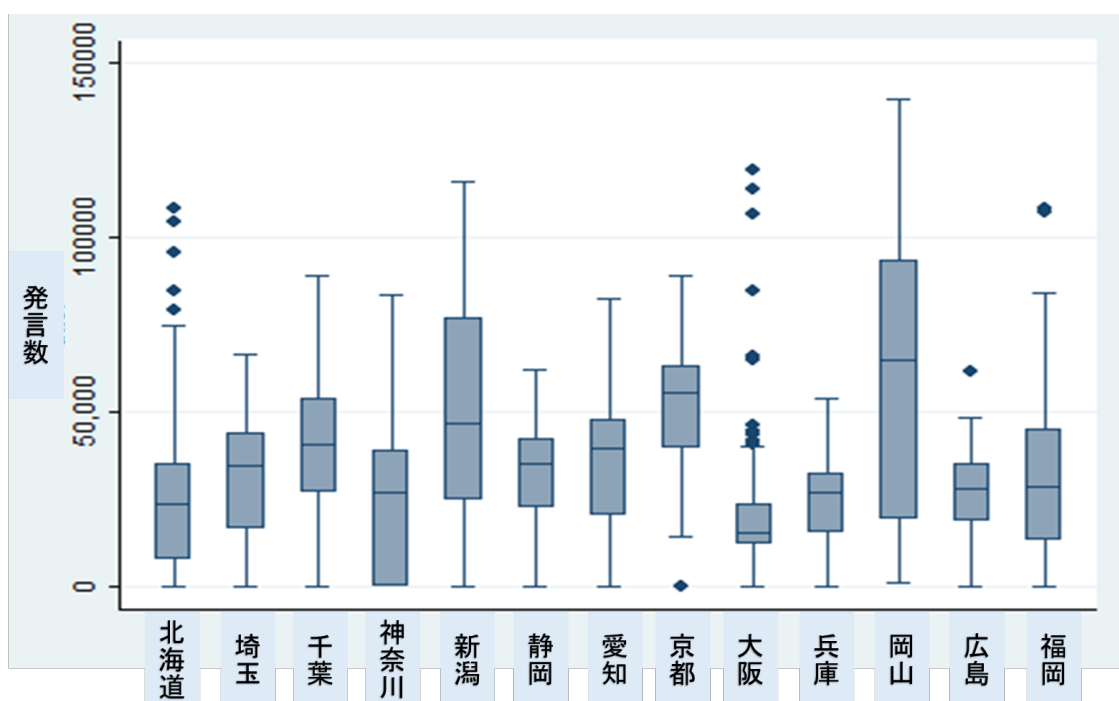


図 3 2011 年 4 月から 2015 年 4 月までの道府県議会別

「発言数」の箱ひげ図

(注：Stata10 を用いて著者が作成)

図 4 は 2011 年 4 月から 2015 年 4 月までの本会議の定例会別「平均発言数」の散布図である。縦軸は、全道府県議の「平均発言数」を表しており、上に行くほど議員の平均発言数が多いことを示している。横軸は、2011 年 4 月統一地方選挙から 2015 年 4 月統一地方選挙までに開催された 6 月、9 月、12 月、2 月の本会議定例会（以下、定例会）を時系列ごとに示したものであ

る。

図4では、緩やかな線が書かれているが、これは時間が経つにつれて平均発言数が減少傾向にあることを示している。定例会別に見ると、6月と12月に行われた本会議定例会での平均発言数は少ない傾向が見られる一方で、2月と9月に行われた定例会での平均発言数は多い傾向が見られる。また、2015年2月に注目してみると、例年の2月定例会に比べ、明らかに平均発言数が減少していることがわかる。要因として、2015年4月の統一地方選挙に向けた準備等に追われ、全体的に発言数が減っているのではないかと考えられる。



図4 2011年4月から2015年4月までの本会議の定例会別  
「平均発言数」の散布図

(注：Stata10を用いて著者が作成)

図5は「発言数」と「政令市選出県議」の箱ひげ図である。縦軸は発言数を表している。上に行くほど、議員の発言数が多いことを示している。左の箱ひげ図が非政令市選出県議であり、右の箱ひげ図が政令市選出県議を表している。散らばり具合はほぼ同じであることがわかる。

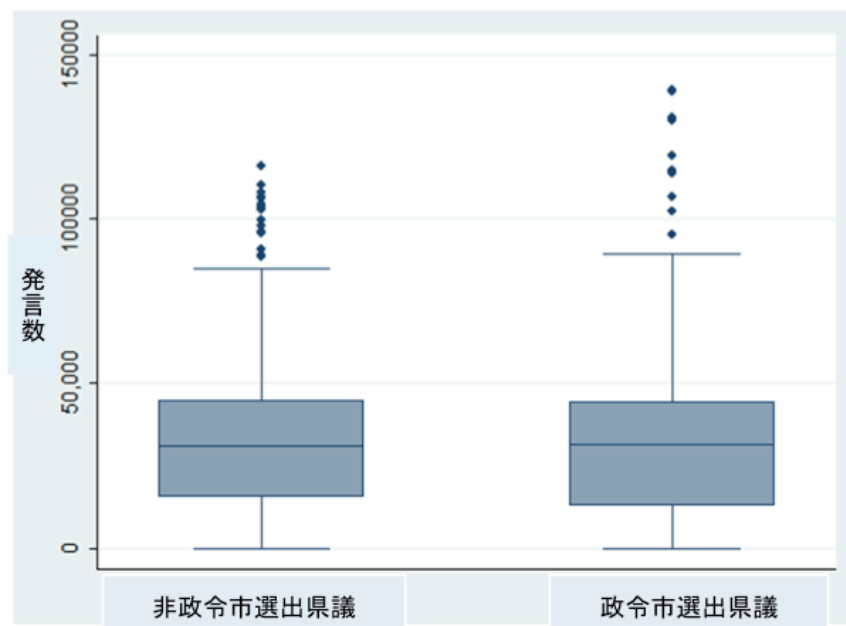


図 5 「発言数」と「政令市選出県議」の箱ひげ図

(注：Stata10 を用いて著者が作成)

## 5. 分析結果

表 3 は、「発言数」を応答変数とした重回帰分析の結果を表している。表の左端から右に向かって、説明変数、分析前の予測、分析結果、 $t$  値、 $P$  値<sup>(5)</sup>、Beta 値<sup>(6)</sup>を表している。観測数の 1028 は分析に使った議員数を表している。次に、 $\text{Prob}>F$  の値が 0.000 (0%) であるため、この回帰モデルは母集団でも一定の説明力を持つといえる。また、補正  $R^2$  を見る限り、このモデルでは応答変数である「発言数」の分散の約 34% を説明しているといえる。この重回帰分析から得られた結果は以下の四つである。

第一に、予想に反して、政令市選出の県議ほど議会で発言しないという仮説は支持されないということがわかった。「政令市選出県議」と「発言数」の仮説が支持されなかった理由としては 2 つ挙げられる。1 つ目の理由として、我々が想定した仮説が間違っていた可能性がある。本論文では、政令市には道府県並みの権限が与えられているため、政令市の「市議会」議員は一所懸命に働くと想定し、政令市から選出された「道府県」議員は働く必要がなく

なり仕事をしないと考え分析を行った。本論文の結果が示しているのは、この想定自体が現実とは異なる可能性を示唆している。2 つ目の理由として、仮説の作業化が誤っていた可能性がある。本論文では議員の仕事量を計る一つの手がかりとして、議員が「どの程度仕事をしている」のかということ、道府県議会における議員の「発言数」と置き換えて実証分析を行ったが、この作業化が不適切であった可能性を示唆している。

第二に、予想通り、「当選回数」が 1 回増えると「発言数」は 3,872 文字少なくなることがわかった。本論文では、当選回数の多い議員ほど知名度も高く選挙地盤が盤石であるため、発言数が減ると予想したが、当初の想定どおり、当選回数の多いベテラン議員より新人議員の方が多く発言していることが分かった。

第三に、「年齢」に関する結果を見る限りでは、統計的に有意な関係は見られなかった。本論文では、若手の議員ほど次の選挙で当選する確率を上げるため、道府県議会を自己アピールの場と位置づけ、積極的に発言の機会を得ようとするのではないかと想定したが、これは支持されなかった。

最後に、予想に反して「政党議席率」が 1 % 増加すると「発言数」は 29,655 文字少なくなることがわかった。本論文では、地方議会は政党の議席率が大きいほどより多くの発言時間が配分されているため、議席率が大きい政党ほど発言数が多いと想定したが、これとは逆の結果が得られた。つまり、議席率の小さい政党に所属する県議ほど、より多く発言しているということである。理由として議席率の小さい政党では、議会で発言する人が特定の議員に限られるため、結果として特定の議員の発言機会と発言量が多くなると考えられる。逆に、議席率の大きい政党では、政党を構成する議員の数が多くなるため、一人一人の発言する機会が減ってしまい、結果的に発言量が少なくなっていると考えられる。

表 3 重回帰分析の結果<sup>(7)</sup>

説明変数	予測	結果	t値	P値	Beta値
政令市選出県議	－	732.2	0.53	0.600	0.014
当選回数	－	-3872.6***	-9.49	0.000	-0.309
年齢	－	-56.7	-0.75	0.454	-0.025
政党議席率	＋	-29655.1***	-7.76	0.000	-0.206
観測数		1028			
Prob > F		0.000			
補正R <sup>2</sup>		0.342			

有意確率 \*\*\* P<0.01 \*\* P<0.05 \* P<0.1

(注：Stata10 を用いて著者が作成)

## 6. 結論と今後の展望

本論文では、2011年4月から2015年4月の統一地方選挙までの道府県議会本会議における各議員の仕事量を「発言数」に置き換え、政令市選出の県議は仕事をしないという仮説検証を試みた。その結果、予想に反して、政令市選出県議と発言数は関係があるとは言えないことがわかった。つまり、県議が政令市から選出されていることが議員の発言数に影響を与えているわけではないことが明らかになった。

本論文における今後の展望としては二点挙げられる。第一に、応答変数である「発言数」から一步踏み込んだ「内容分析」をすることである。議員の発言「数」だけでなく、具体的な発言「内容」を分析することで、議員行動に関してさらに興味深い研究ができるはずである。第二に、委員会での発言も考慮に入れることである。本論文では議員が原則全員参加であり、議会における主要な議論の場であるとして各議会の本会議のデータを使用した。しかし、委員会を中心に発言し、活動している議員も少なくない。各道府県議会の委員会によって定数や所属といった特徴の違いがあるが、これをコントロールし、変数として加えることができれば、議員の仕事量に関してより正確な分析ができるはずである。

(注)

- (1) 江田けんじ「コラム」より引用：  
<http://www.eda-k.net/column/week/2006/03/20060313.html>
- (2) 東京都を含め政令市が存在しない都道府県議会は、本論文では除外している。また、宮城県議会は 2011 年 4 月の統一地方選挙で実施されず、9 月に実施され、他の議会と時間的なズレが生じるためデータから除外した。また、2012 年 4 月に政令市に指定された熊本市を有する熊本県議会は、因果推論における時間的先行という条件を満たせないためデータから除外している。よって、本論文では宮城県議会と熊本県議会を除いた 13 道府県議会の本会議のデータを使用している。なお、13 道府県における政令市選出県議 378 人、非政令市選出議員 712 人（計 1090 人）から議長・副議長を除いた 1028 人がデータの対象となっている。
- (3) 「発言数」の集計方法は各議会 HP 上の会議録検索機能を用いて、本会議の議事録の原文の文字数をカウントし、「発言文字数」として議員ごとに集計した。
- (4) 箱ひげ図とは最小値、第 1 四分位、中央値、第 3 四分位、最大値の 5 つの数字を使って、データの中心的傾向や散らばり傾向がわかる統計的手法の 1 つである（浅野・矢内 2013, p.81）
- (5) P 値とは帰無仮説が正しいとき、検定統計量が実際にデータから得られた値 T 以上に分布の中心からかけ離れた値をとる確立である（浅野・矢内 2013, p.119）
- (6) Beta 値は、それぞれの説明変数が応答変数に対してもつ個々の影響力の強度を示している。
- (7) 本分析では 12 の道府県ダミー変数を用いているが、ここでは省略している。

参考文献

1. 砂原庸介『地方政府の民主主義』有斐閣、2013年。
2. 北村亘『政令指定都市・百万都市から都構想へ』中公新書、2013年。
3. 浅野正彦・矢内勇生『Stataによる計量政治学』オーム社、2013年。
4. 読売オンライン『2011年統一地方選挙』2015-07-01。

<http://www.yomiuri.co.jp/election/local/2011/>

5. コラム-政令市選出県議不要論 2015-09-25。

<http://www.eda-k.net/column/week/2006/03/20060313.html>

6. 各道府県議会 HP 会議録検索システム 2015-07-01 から 2015-08-20。

北海道 <http://www.gikai.pref.hokkaido.lg.jp/kaigiroku/index.htm>

埼玉県

[http://www.kaigiroku.net/kensaku/pref\\_saitama/pref\\_saitama.html](http://www.kaigiroku.net/kensaku/pref_saitama/pref_saitama.html)

千葉県 <http://www.pref.chiba.lg.jp/pbgikai/dsweb.exe/>

神奈川県

[http://www.kaigiroku.net/kensaku/pref\\_kanagawa/kanagawa.html](http://www.kaigiroku.net/kensaku/pref_kanagawa/kanagawa.html)

新潟県 <http://www.kaigiroku.net/kensaku/niigatak/niigatak.html>

静岡県 <http://www2.pref.shizuoka.jp/all/ggiji.nsf/>

愛知県 <https://www.pref.aichi.jp/gikai/kaigiroku/index.html>

京都府 <http://asp.db-search.com/kyoto/>

大阪府 <http://kaigiroku.gikai-web.jp/kaigiroku/osakafu/index.html>

兵庫県 <http://www.kensakusystem.jp/hyogopref/>

岡山県 <http://www.pref.okayama.jp/site/gikai/>

広島県 <http://asp.db-search.com/hiroshima/dsweb.cgi/>

福岡県 <http://www.gikai.pref.fukuoka.lg.jp/kaigiroku.html>