

論 説

震災復興と地方議会の統合機能

川 村 一 義

- I はじめに
- II 本稿の前提の確認
 - 1 震災復興法制と地方議会
 - 2 前提のまとめ
- III 地方政治における議会の機能
 - 1 行政機関との関係
 - 2 住民との関係
- IV 復興の進捗と議会構成
 - 1 分析アプローチについて
 - 2 災害公営住宅の整備状況
 - 3 議会構成
 - (1) 経歴 (2) 当選回数 (3) 得票率 (4) 年齢
- V 分析
 - 1 災害公営住宅の整備状況について
 - 2 議会構成について
 - (1) 経歴 (2) 当選回数・得票率・年齢
 - 3 地域特性を考慮した補足
- VI まとめ

I はじめに

東日本大震災から4年を経過するが、自治体によって復興の遅速が生じている。復興の遅速を問題とする場合、復興事業の実施段階で生じる

遅速と、そうした復興事業の前提となる復興政策の決定段階で生じる遅速がある。どちらも政治学や行政学、政策科学にとっては重要な研究テーマであるが、前者は官僚機構の組織的特徴と政策実施の効率性の関係といった観点から、後者は立法過程の制度配置と政策の入出力の関係といった観点からの分析が可能である。

しかしながら、震災復興過程で生じている遅速は、決定と実施のどちらの段階に起因するか判然としない場合が多い。とりわけ、復興政策には国（中央政府）と自治体（地方政府）の双方が関わっているため、その要因は複雑に絡み合っている。たとえば、最近落ち着いた感のある大量の瓦礫処理問題についても、撤去・処分に必要な費用や広大な土地を支障なく用意できる自治体はほとんどなく、国の支援が不可欠であったにもかかわらず、その対応が傍観的に映ったことから批判を受けた⁽¹⁾。同様の経緯は住宅の提供をめぐっても指摘されたところであり、震災復興過程で生じる遅速の要因を、国・自治体のいずれかにのみ帰するのが難しいのは確かである。

一方で、今回の震災復興過程で特徴的なのは、そうした国に対する批判が転じて、被災地の自治体に現状や要望を照会した上で復興関連の政策や予算を決定するといった、いわばボトムアップ型の政策形成が指向されていることである。つまり、復興政策を実施する上で不可欠な財政支援や、土地利用をめぐる規制緩和など、国の関与が前提にあることは当然として、その決定段階では多分に被災自治体の合意を重視する制度配置となっている。たとえば、復興政策を専属的に所管する復興庁をめぐっては、当初こそ設置時期の遅さや、大部分の職員を各省庁からの出向で賄うといった点を不安視されたが、4年を経た現在では、被災自

(1) 『河北新報』2011年4月16日付、同5月24日付、2012年3月8日付、同12日付参照。

治体から一定の評価を得るに至っている⁽²⁾。また、地方分権論議の中で、折に触れて意義を問われ続けた都道府県も、その利益集約機能が見直されている⁽³⁾。

もちろん、そうした変化の程度については、懐疑的なものを含む種々の見解があり得る。新しい制度配置が、その中で行動するアクターにどのような行動様式を帰結させるかという点は今後の本格的な検証に委ねられるが、日本の政治体制にとり、問題を顕在化させるという意味での重大局面 (critical juncture) であったという点は疑いない (Samuels 2013: 24)⁽⁴⁾。前述した統治機構における変化に加え、社会関係資本 (social capital) や復元力 (resilience) 概念の重要性が以前よりも強調されるなど、特に日本の市民社会をめぐる変化が注目されている⁽⁵⁾。「防災」から「減災」への力点移動、あるいは「自助」や「共助」の前面化は、使用される文脈の当否を別として、そうした変化の象徴である。統治機構と市民社会の連動的な制度変化が促された事例は、戦後日本で初めてと言って

(2) 『河北新報』2015年2月11日付参照。

(3) 正確には、だからこそ道州制を導入して広域化すべきという主張と、逆に広域化すると非常時の対応力が落ちると批判する主張があり、被災地でも賛否は分かれている。『河北新報』2012年2月16日付、2013年3月6日付、2014年4月18日付参照。

(4) 象徴的な政治現象としては、今回の震災復興過程で認められた特例措置を参考とし、首都直下地震や南海トラフ地震にも対処可能な恒久法として大規模災害復興法 (大規模災害からの復興に関する法律) が制定された事例を挙げられよう。

(5) これらの概念は政治学や行政学、政策科学においても重要であるが、政治体制論に関する研究の蓄積と比較分析の素養が不可欠である。それゆえ、Aldrich (2012) や Samuels (2013) といった海外研究者が、日本の政治体制の変動について明敏な考察を加え得たことは何ら不思議ではない。また、松下 (2011) と佐野 (2011) は、政策立案の現場と政策科学の双方においても、重大な変化が迫られていると指摘する。

よい⁽⁶⁾。

したがって、復興の遅速を生む要因を国・自治体の双方に求められるとしても、政策は入力されなければ決定できないという点をふまえれば、その要因を自治体レベルから探るというアプローチは、決して的外れではないはずである⁽⁷⁾。たとえば、宮城県岩沼市は、復興政策決定の早さという点で、全国の自治体から視察が相次ぐほど注目されており、自治体内政治過程にさほどの意味もないならば、そうした動きが出るはずはない⁽⁸⁾。これが、本稿のアプローチを支える前提である。

では、自治体内政治過程に注目する場合、重要となるアクターは誰であろうか。政策の決定と実施を分けるとすれば、前者の中心は議会であり、後者の中心が行政機関となる。震災復興と政治過程の関係に関する僅少な先行研究の対象、あるいはメディアの関心という点では、どちらかと言えば行政機関、とりわけ首長のスタンスに注目が集まる傾向にある⁽⁹⁾。こうした傾向は、戦後日本の地方政治研究史や現実の情報量に照らしてもやむを得ないところであるが、本稿はあえて議会の機能に注目する⁽¹⁰⁾。

(6) この点について、河村 (2014) は、被災地住民の意識調査を通して実証的根拠を提供している。

(7) 当然ながら、中央政府の強力な統制こそ日本の地方政治の特徴だとする古典的前提は、震災復興過程を持ち出すまでもなく、政策の決定と実施を分けて捉える本稿にとって本質的に相容れない。もちろん、そうした古典的前提は、村松 (1988) 以来、実証的研究の蓄積によって批判的に再検討されてきたところである。後述する通り、権限と情動的優位性は分けて捉えられる必要があり、非常時の場合、ある社会に生じている問題を最初に認識できるのは、現場に近い「第一線官僚」であるという前提 (Lipsky 1980) がより妥当すると考えられる。なお、これ以後、特に断らない限り、自治体とは市町村レベルのそれを指すものとする。

(8) 『河北新報』2013年9月10日付参照。飯塚 (2013) も取り上げている。自治体間の相互参照モデルについては伊藤 (2006) 参照。

(9) ただし、飯塚 (2013) は、行政と住民の関係を分析の中心に据えつつも、新潟県中越地震に見舞われた新潟県長岡市 (旧山古志村) では、市議が重要な政

前述した通り、復興の遅速が決定と実施のどちらの段階に起因するか判然としないならば、なおさら議会の役割が問い直されなければならない。日本の地方議会は、地方自治法第6章だけを見ても、かなり広範な権限を与えられている。予算や議案の議決権を含む、そうした広範な権限を公式制度によって与えられているにもかかわらず、地方議会が震災復興という非常時においてすら政策を制御し得ない機関だとすれば、それは日本の地方自治制度の構造的欠陥を示唆するとしか言えなくなる。あえて地方議会の機能を積極的に捉えようと試みるならば、議会は政策の決定段階にしか関われない機関であるという前提を、まず見直してみる必要がある⁽¹¹⁾。

また、政策科学において、もはや自治体間の政策比較分析は正統派のアプローチであり、その多様性が示されているが、それは地方自治法という公式制度の均衡としては説明できない⁽¹²⁾。言うまでもなく、中央政治に比べ、地方政治は住民(有権者)の選好をより反映しやすい。それは、住民の就業構造や価値観といった属性が、自治会その他の住民組織

策入力のルートであった事実を明らかにしている点で貴重である (67)。

- (10) なお、多くの首長が議会の要求に応答していると回答した調査報告として小林 (2001) 参照。
- (11) この点は、政治家 (議会) を官僚 (行政機関) の上位に位置付ける公式制度を重視し、政治家から官僚に対する一方向の委任関係が無条件に前提することへの批判に通じるところである。近年では、そうした決定段階での正統性 (principal authority) に加え、政治家の事後承認も視野に入れた実施段階での正統性 (transactional authority) も考慮すべきであるとの主張が提起されている (Carpenter and Krause 2015)。後述する通り、このモデルは日本の地方政治を建設的に捉え直す上で示唆に富むが、政治学の枠内に収まらない分析アプローチも必要とし、課題が残されている。
- (12) 言うまでもなく、地方行政機関の組織構造 (官僚制) を公式制度の一種と見なすことも可能であるが、そうすると、なぜそうした多様な組織構造が許容されるのかという問題が派生する。これは、中央政府の政策が地方政府において効果的に実施されるには何が必要かという古典的論点でもある (Pressman

を通じて影響しやすいということでもある。それらは、単なる環境要因と言うよりは、非公式の一種の制度（体制）と捉えるべきと考えられる¹³⁾。復興の遅速が示すように、地方政治の多様性を認め、その研究を発展させるには不可欠である。

民主的な議会であれば、いかなる場合にも最低限の統合機能がある¹⁴⁾。規模の小さな自治体にも必ず議会が置かれているのであり、本来であれば資格任用の行われる行政機関よりも、選挙で議員が選ばれる議会の方で、自治体特有の制度配置が明瞭に帰結しなければならない。その意味で、震災復興過程は、地方議会の機能を実証的に解明する貴重な機会となっている。議会が何らかの特徴を示す自治体こそ復興の進捗も速いが、その因果関係はなかなか可視化しないというのが、本稿の基本仮説である。

そこで本稿では、議会構成の特徴と復興の遅速の関連性について、宮

and Wildavsky 1973)。いずれにせよ、硬直的な制度観は、日本の地方政治研究、まして震災復興という非常時の政策形成を扱う上で、決して有益ではないと考えられる。

- (13) たとえば、雇用・賃金問題にさほど利害を有しない農林漁業従事者が比較的多い自治体で、兼業議員としても議席を多く占めているような場合、環境要因である雇用・賃金の状況が悪化したとしても、議題化されるか否かは多数派議員の属性に依存する。彼らの支持基盤（人的ネットワーク）が行動様式にも帰結しているとすれば、環境要因での説明には最初から限界が生じる。この論点に関する先駆的業績として Stone (1989)、新しいモデルを模索したものとして Mouritzen and Svava (2002)、近畿地方の府県議会を分析し、多数会派の支持が得られなければ請願も採択されにくい実態を解明した成果として辻 (2006b) 参照。また、上神 (2009) は、岩手県釜石市議会を対象とし、無所属議員が地域を単位とした票割り戦略を採用している実態を明らかにするなど、この論点に関する貴重な研究となっている。さらに、河村 (2010) は、平成の大合併を経験した自治体において、議員と住民では合併への評価が乖離する傾向にあることを明らかにしている (第9章)。
- (14) この点を比較分析によって指摘した古典的研究として Mezey (1979)、日本の地方議会における統合機能に言及し、豊富な実証的根拠も提供した研究として濱本 (2010a) がある。

県内の被災自治体を分析対象とした実証的根拠を提示する。すなわち、少なくとも両者の関係を否定することはできないと言うための根拠である。前述した通り、地方議会の実態を可視的に捉えることはなかなか難しく、詳細な研究のためには定性的研究こそ不可欠であるが、その際には普遍性を確認するための定量的基準が必要である。今回は、そうした今後の研究発展のための一つの定量的基準を提供したい¹⁵⁾。

周知のことであるが、宮城県の震災被害は、犠牲者数や津波浸水面積など、どの指標に着目しても最も大きい¹⁶⁾。宮城県では、2015年2月現在で、21市町が震災復興計画を策定している¹⁷⁾。復興の基本方針を明文化した震災復興計画は、震災後1ヶ月を経過するあたりから自然と必要性・有用性が認識され、策定が始まったものであり、住民に大きな不利益も強いる復興政策の決定・実施を正統化する上では不可欠となる¹⁸⁾。

(15) 地方議会研究においては、影響力の不可視性ゆえ、議員に対するインタビュー調査でデータを収集するアプローチも多く試みられるが、その解釈に困難が伴うことは古くから指摘されていた(村松・伊藤 1986: 96)。しかし、近年は逆に定量的研究が蓄積されつつあるので、定性的研究による検証が重要になっていると言えよう。

(16) もちろん、時間的・経済的損失に着目すれば、原発事故に起因する福島県の被害の方が大きいとも言えるが、本稿では、自治体内政治過程それ自体を完結した分析対象に据えるという技術的制約がある。すなわち、福島県の複数の自治体は統治機能の実質的停止を余儀なくされるとともに、国の関与を認めざるを得ない政策を必要としているため、全く異なる性質の被害だということである。この点に関する予備的考察として今井(2011)参照。

(17) 東松島市の「復興まちづくり計画」、岩沼市の「震災復興計画グランドデザイン」、栗原市の「震災復興ビジョン」などのように、名称が微妙に異なるとともに、複数の文書が付属する場合もあるが、全て宮城県が言う震災復興計画の基準に合致しているということである。

(18) 形式的に策定は任意であるが、その動きは当時の民主党政権の対応が遅いと認識されるほど速く、国の補正予算概算要求に間に合わせる必要性の認識や、阪神・淡路大震災を経験した神戸市からの助言等に始まり、宮城県や仙台市の策定方針公表を経て県内自治体へも動きが波及したという経緯は、公式制度と非公式制度の関係を実証的に解明するためにも、それ自体が興味深い論点であ

つまり、それら21市町は、震災復興計画による政策の正統化が必要と判断されるほど、従前の制度配置の大きな変更を余儀なくされたということである¹⁹⁾。したがって、制度配置の変更の帰結も顕著に現れているはずである。

以下、Ⅱでは、被災自治体の議会が置かれた制度配置としての震災復興法制を概観し、議会の機能が当然に織り込まれている点を確認する。Ⅲでは、代理委任論に代表される伝統的政官関係論が、理論的にも実証的にも被災自治体の政治過程に合致し難いという点を、議会・行政機関・住民の三者の関係を中心に検討する。Ⅳでは、分析に必要なデータと予測される効果について検討する。そして、Ⅴで地域特性に基づく留保を付した分析結果を提示し、最後にまとめを行う。

Ⅱ 本稿の前提の確認

1 震災復興法制と地方議会

実証的な地方政治研究が進んだ今日では、国に対する自治体の主体性

る。たとえば『河北新報』2011年3月26日付、同30日付、同4月3日付、同8日付、同7月30日付参照。また、宮城県の震災復興計画で、民間企業の参入を促す水産業復興特区の創設が目指され、国も巻き込んで事実上の実施に至った経緯は、公式制度による政策の正統化と、それによる非公式制度の変更という、やはり興味深い論点である。たとえば『河北新報』2011年5月15日付、同29日付、同6月22日付、同7月30日付、同9月6日付、2012年8月31日付、2013年4月20日付参照。

(19) なお、後述する復興特区法の適用を受けるためには、災害救助法の適用を受けた特定地方公共団体である必要があるが(同法第4条第1項)、宮城県の市町村は全て該当している(東日本大震災に対処するための特別の財政援助及び助成に関する法律(いわゆる震災特別法)第5条、同法第2条第2項及び第3項の市町村を定める政令第1条)。

(20) 近年では、伊藤(2002)の「動的相互依存モデル」のように、説明力も格段に向上している。

が確認されるに至っている²¹⁾。しかしながら、震災復興過程の特殊性も否定できない。必要とされる資源は膨大であり、県や市町村単位では対処できないため、必然的に国の関与は平時よりも強まると予測される。一方で、政策形成における国の関与が量的に増えるからと言って、質的にも国の主導権が強まるとは言えない。国と自治体の制度的優劣関係は否定し難いが、形式的にせよ、自治体の要求に国が事後的に応答するという原則が制度化されていれば、国の影響力を過大に評価する必要はない²²⁾。

いずれにせよ、まず前述した本稿の前提、すなわち震災復興法制における地方議会の機能を確認しておきたい。もし、震災復興法制において、地方議会の関与が制度化されているならば、復興の遅速は各自治体の政治過程に影響されている可能性が高い。一方で、財政規模や人口構成など、動員できる資源の制約という可能性も否定できず、そうした環境要因を制御するためにも、制度配置から予測される帰結を確認しておく必要がある²³⁾。

地方議会の中心的権限については、前述した地方自治法第6章で、かなり広範に定められている。さらに、首長の行動に対する同意権を他の法律（建築基準法、土地改良法、景観法など）や自治体独自の条例（本稿の分析対象における一例を挙げれば、宮城県文化芸術振興条例、仙台市議会の議決事件に関する条例など）で与えることも許されているため、政策決定への地方議会の関与は、本稿で言うところの公式制度において形式的にも保障されている事例が多い。

21) 今回の震災復興過程も視野に入れた松岡（2014）は、中央政府を、地方府の合理性獲得戦略における対象と見なしている。小林（2001）は、調査対象の自治体の歳出入に対する国の制限について、財政担当者の認否が拮抗していると解釈できる調査結果を提供している。

22) なお、本誌に所載の和泉田（2015）は、法律学の立場から震災復興法制の意義を論じているので、詳細はそちらを参照されたい。

そうした平時の地方議会をめぐる制度配置をふまえるならば、震災復興法制においては、地方議会の機能がより意識されても不思議ではない。震災後、震災復興に特化した法令が制定され、特例措置が多く設けられたが、その中心に位置付けられるのは、東日本大震災復興基本法（以下、復興基本法）と東日本大震災復興特別区域法（以下、復興特区法）である。特に復興特区法においては、各種の特例措置を受けるための条件として、復興推進計画（第4条第1項）、復興整備計画（第46条第1項）、復興交付金事業計画（第77条第1項）の作成を義務付けている²³。地方議会、特に本稿の目的に関わる市町村議会の権限については、この2法に限らず、明文化されているわけではない²⁴。

しかし、それは地方自治法のように権限を列挙する方式ではないということにすぎない²⁵。第一に、議会は重要な場面で機能することが想定されている。震災復興とは、つまるところ既存の法令の特例を認めることから始まるが、復興推進事業のための特別用途地区の設定（復興特区

23 復興推進計画が中心的であるが、復興整備計画（土地利用をめぐる特例措置を受けるため）と復興交付金事業計画（特定の事業に係る国の重点的な補助を受けるため）を独立して作成することも可能である。本稿にとって重要なのは作成までの手続であり、市町村が単独、あるいは都道府県と共同して作成するという点で違いはない。

24 津波防災地域づくりに関する法律第41条第2項のように、都道府県議会の権限が明文化されている例はある。もっとも、そうした例も僅少である。

25 本稿の分析対象には含まれないが、東日本大震災を機に実施が決まった全国防災事業において、特定被災地方公共団体に該当しない自治体が、該当する自治体とは無関係に同事業を実施し、震災復興特別交付金を受けるためには、議会の議決を経なければならない（地方団体に対して交付すべき平成26年度分の震災復興特別交付税の額の算定方法、決定時期及び決定額並びに交付時期及び交付額等の特例に関する省令第2条第3号。同種の総務省令は2011年から毎年発せられている）。つまり、被災自治体には議会の議決を経るまでもなく当然に資格があるが、それに該当しない自治体においては議会の同意を必須としているわけであり、震災復興法制において地方議会が軽視されているわけではないことを逆説的に示している。

法第16条), その面積割合等に関する特例準則の制定(同第28条), 事務規制に関する特例措置(同第36条), そして復興の遅速に直結すると考えられる経過措置の可否(同第90条)は, 全て条例で定められる²⁶⁾。したがって, 議会を無視した復興政策の推進は, 事実上不可能な制度配置となっている。

そして第二に, 震災復興法制において重要なのは, 国と自治体の協議の場の設置と, 自治体の意思を優先させるという原則である。東日本大震災復興対策本部(当時)による「東日本大震災からの復興の基本方針」(2011年7月29日決定)では, 復興特区制度と「使い勝手の良い」交付金の条件として, 「被災した地方公共団体との協議の場」の設置と「復興プラン」の策定・評価・公表を挙げていた。後者が前述したような3計画の義務化という形で, 前者は国と地方の協議会として具体化されるに至っている。復興基本法においては, 自治体の「計画的かつ総合的」な措置と(第4条), 「被災地域の住民の意向」の尊重が謳われるとともに(第2条第2号), 国の責務は震災復興法制の整備や財政支援であるとし(第3条, 第6～8条, 第10条), 情報の取捨選択は自治体が行うべきことを基本方針としている。

国と地方の協議会をめぐっては, 偶然にも震災前年から国と地方の協議の場に関する法律案として審議されており, 同法は第177回国会で成立するとともに, 震災復興法制においても各種の形で具体化された²⁷⁾。復興特区法においては, 主に都道府県が自治体側の当事者になる協議会と

²⁶⁾ 事務規制に関する特例措置は福島復興再生特別措置法第62条, 経過措置の可否については同法第88条にも同様の規定がある。また, 原子力災害の補償をめぐっては, その対象者の範囲を定めるに際しても, 市町村議会の議決が必要である(東日本大震災における原子力発電所の事故による災害に対処するための避難住民に係る事務処理の特例及び住所移転者に係る措置に関する法律第2条第5項)。

²⁷⁾ 詳細な経緯は飛田(2012)参照。

して定められているが(第12条)、現実の利益表出の場としても重要なものは、市町村ごとに設置される復興推進協議会(第13条)と復興整備協議会(第47条)である。前者は地域協議会とも呼ばれ、復興推進計画の作成において、後者は復興整備計画の作成において、それぞれ設置が認められている。義務的に参加する構成員のほか、「密接な関係を有する者」や、自治体が「必要と認める者」を参加させることも可能であり、ここから国と地方の協議会へ意思が伝達されるというのが基本的な想定である。

国から参加を義務付けられた構成員としては、復興推進協議会における農業委員会が挙げられるが(復興特区法第24条第2項第1号、農林水産省関係東日本大震災復興特別区域法施行規則第2条)、自治体内の利益を表出する構成員である点に変わりはない。また、復興整備協議会での協議内容によっては、農林水産・国土交通・環境の各大臣等が義務的構成員となるが(第47条第4項)、協議内容は非常に細かく限定されるとともに、「やむを得ない事由」があれば例外を認めるなど、拘束性も緩和されている。つまり、両協議会を設置し、どこまでメンバーシップを認めるかという点は自治体の判断に委ねられており、住民の利益表出の場を確保し、震災復興過程において情動的優位に立つためには、一つの重要な制度選択となる。人事に関する意見・質問は出せる以上、ここで議会が介入する余地は十分にある。

ここまで、市町村議会が関わりそうな震災復興法制を要約的に記述してきたが、念のため付け加えれば、首長主導で各種の計画が作成され、国からの財政支援の見通しが立ったとしても、その実施に不可欠な予算を議決するのは議会である。震災復興法制において、一見地方議会の権限が不明確なのは、実質的意思決定を自治体へ委任している裏返しとして、その自律性が前提とされているからである。国の関与の大部分は、自治体の決定を前提とした財政支援と特例措置の承認であり、復

興政策の決定段階から議会が除外されているわけではない²⁸⁾。要するに、平時においてすら、自治体の意思を収斂させるためには条例や予算の議決、人事の承認等が不可欠であり、議会・議員が関与する余地は、むしろ平時の制度配置に比して大きいと言えるのである。

2 前提のまとめ

政策が所期の効果を発揮しない要因は行政学や政策科学における一大論点であるが、政策の決定段階、すなわち議会から行政機関への委任が行われる段階に限れば、その委任（命令）の態様が一つの注目点となる。政策出力に作用する議会の姿勢については、①厳格な立法によって実施主体を強く拘束する、②手段をめぐる裁量のみ認める、③全てを実施主体の選択に委ねる、④目的や手段よりも合意形成（支持の調達）を重視するという四つに大別される（Ingram and Schneider 1990）。①や②は、国家レベルで一律の効果をもたらさなければならない場合や、実施主体の意欲に疑いのある場合でない限り、有効性が損なわれやすい。それに対し、③は情報面での不確実性が大きい場合、④は対立の生じやすい場合に有効となる²⁹⁾。震災復興法制は、明らかに①と②を排除しており、③と④のいずれであっても市町村レベルの動きが焦点となる。

本稿では、震災復興法制が以上のような帰結を導くと予測し、次の前提を置く。

²⁸⁾ 震災復興に関して市町村議会の主体性が期待される他の事例としては、津波災害特別警戒区域の制限用途を条例で追加する場合（都道府県知事の同意が必要）等が挙げられる（津波防災地域づくりに関する法律第73条第2項、同第3項）。

²⁹⁾ 実際には、一概に区別できる場合は稀であり、文脈に応じ、最も価値を高める方式はどれかという観点から、折衷的な姿勢で臨むべきというのが著者たちの主張である。また、著者たちの関心事ではないが、合理的選択を前提とする代理委任論は、議会が①や②の姿勢をとる場合に有効と言える。

- 国や都道県は、市町村に対し、特定の政策を強制しない。
- 国や都道県の姿勢に市町村別の差異が生じるとすれば、その要因は人口規模や地理的特性といった外生的なものであり、党派性といった内生的なものではない。

前述した通り、市町村が行う3計画の作成や一部特例措置の申請においては、共同作業を含む都道県の同意が必要であるが、それは都道県の選好も予測しながら最善の選択をしなければならないということであり、市町村内の政治過程が復興の遅速に帰結するという因果的推論を歪めるものではない。それゆえ、財政支援や特例措置の承認といった事後的反応しか示さないことを原則とされる国は、都道県以上に強制する立場にはないはずである。要するに、各種の制度的制約を受けながらも、ある政策の採否を最終的に決定するのは市町村だと見る³⁰⁾。

ただし、それが成り立つのは、平時の制度配置において市町村より優位に立つ国や都道県が、震災復興という目的のみを共有し、有限な資源を必要な分だけ公平に配分するという手段を採用する場合のみである。たとえば、極端な場合、ある市町村長が時の与党や都道県知事と政治的スタンスを異にするといった、震災復興という目的とは無関係の動機で助成金を抑制するといった行動もとらないと仮定する。

これらの前提は、それぞれが独立した論点となる可能性を秘めており、前提としてしまうことには批判もあろう。しかし、環境要因を制御し、市町村議会をめぐる制度配置を政策出力の制約条件と見なすためには不可欠となる。被害の程度や人口流出の規模、財政的な逼迫度に差が生じるのは当然であるが、復興の遅速は制御不能な環境要因に起因するという安易な説明だけは行わないというのが本稿の立場である。

³⁰⁾ 最終的に、本稿の前提は、Rhodes (1999) の資源配分モデルと大差ない。

前節で指摘した通り、地方議会の機能を積極的に探るためには、議会は政策の決定段階にしか関われない機関であるという前提の見直しと、非公式制度を含む自治体別の制度配置を考慮する必要がある。そこで、次に、地方（市町村）議会の活動は、どういった点で震災復興過程に帰結すると予測されるか検討しておきたい。

Ⅲ 地方政治における議会の機能

1 行政機関との関係

日本国憲法第93条に基づき、その地位を格段に高めた戦後日本の地方議会は70年近くの歴史を重ねているが、地方政治における議会の機能については、依然として未知の部分が多い。もちろん、特定の地方議会・議員の特徴的な活動事例を紹介した報告や評論は、新聞や実務家雑誌等に多数存在する。しかし、それらだけでは、制度配置の中でアクターはいかに行動様式を確立するのかという、最も重要な疑問には何ら答えられない。そうした活動が始められた動機を探っていれば別であるが、しばしば所与の事例として紹介されるに留まるだけでなく、有効性の検証や事例の普遍化まで行われる場合は非常に稀である³¹⁾。

地方議会を対象とした学術的研究は、現在から見れば比較的早く行われ始めた（著名な成果として村松・伊藤 1986）。その動きは、中央官庁や国会を分析対象として、戦後日本の政治学や行政学において長く通説化していた官僚優位論を、実証的根拠をもって批判的に検討する動きと連動していた。そこでは、現在でも非常に重要な意味を持つ前提として、

(31) その意味で、膨大なデータの分析によって事後的検証も行った濱本（2010a）は顕著な例外である。また、河北新報社編集局（2011）は、地方自治法の解釈や学術的見地もふまえながら、東北地方を中心に全国の50あまりの地方議会の事例検討にまで踏み込んでいる点で、貴重な成果である。

権限と情報，すなわち政策の決定段階と実施段階は峻別されるべきことが意識されていた³²⁾。その結果，第一に，国に対する自治体の従属という先入観が改められた。国も，政策実施においては豊富な情報を持つ自治体に頼らざるを得ないのであり，震災復興という非常時には，なおさらその傾向に拍車がかかるという前提を，前節で確認したところである。

そして第二に，自治体内政治過程において，議会が何ら機能していないはずがないという推論も可能となった。冒頭で断った通り，情報の豊富さという点で官僚に優位性があることも否定できないが，議会（本人）と行政機関（代理人）の間に委任関係を認める制度配置である以上，権限という点での政治家の優位は制度的に保障されている³³⁾。政策実施を担う自治体官僚へ委任するのは，国ではなく地方議会だということである³⁴⁾。つまり，国と地方の関係とは逆の意味で，地方議会に対する先入

32) 1980年代までの研究史やモデルの概観については村松(1988)，西尾(1990)参照。

33) 議会の制度的優位性に異論を挟む余地のないはずのアメリカにおいても，政治家は官僚を制御し得るかという同種の議論はあったのであるが，そうした制御の要因を探る方が建設的ではないのかという主張（e.g. Wood and Waterman 1991）が契機となって，主に合理的選択を前提とする代理委任論の精緻化や実証にシフトしたという経緯がある。したがって，逆説的ではあるが，日本における官僚優位論は，比較分析における根拠にも乏しかったということである。

34) かつて，自治体の首長は，国との間の「垂直的行政統制」を対議会関係において援用するという評価があった（村松 1988: 45参照）。自治体にとっては国からの「介入」であるはずの指揮命令の類が，実は首長にとっては議会を説得する論拠に用いられるという皮肉な帰結を指摘したものである。その背景として大きかったのは機関委任事務の存在であったが，現在は廃止されているので，ここでは考慮しない。

35) そうした古典的先入観を払拭するため，近年の地方議会研究は，まず首長と議会の権限を整理したり，選挙制度が異なれば首長と議会の選好も当然に異なるはずだという理論命題を確認したりする点で共通している（たとえば曾我・待鳥 2007: 45-48；砂原 2011: 47-58）。この点については，豊富な実証的根拠も提示しながら丹念な理論的検討を行った辻（2002；2005-2006）の成果が極めて有益である。

観も改められたのである³⁵⁾。

では、あくまで官僚を制御（裁量の広狭）の対象と見なす伝統的政官関係論で、日本の地方政治も捉えられるだろうか。伝統的政官関係論は、政治家を経由して、有権者から官僚に至る単線の委任関係、すなわちトップダウン型の政策決定を前提としている。しかし、情報の流れも単線的であると見るのには無理がある。1人の政治家を支持する有権者は多数おり、それら多元的な利益がまず集約された後、議会の意思が決定される（Mezey 2008: 39-42）。そこで個々の政治家は選択を行うのであるが、世論を含む情報の収集ルートは複数想定され、当然ながら官僚から情報もたらされるという場合もあり得る。その可能性は、議会の規模が小さかったり、政党が発達していなかったりするほど高くなる³⁶⁾。

政策が所期の効果を発揮しない要因は、現場レベルに対する情報の不十分さに求められる。しかし、伝統的政官関係論では、政策の決定段階と実施段階は厳格に分けられ、政治家の責任とは現場レベルの官僚に対する監督責任を指す。つまり、政治家にとって現場レベルの情報は間接的にしか知り得ないというのが委任関係の原則であるが、平時に比して情報量が格段に増える震災復興過程で、そうした前提の妥当する場合がどれほどあるかは極めて疑わしい。平時に構築された制度配置も大きく変化する中で、公式制度上の委任関係を越えた政官関係を模索しなければ、そもそも集中復興も不可能なはずである。

この点を積極的に評価すると、単線の委任関係からは逸脱するものの、政策の実効性は高まるというボトムアップ型の政策決定が許容され

36) 立法と行政が一つの合議体で行使されることもあるアメリカの都市をめぐっては、政策決定への住民の積極的関与こそ地方政治の特徴であるという前提で、その政策的帰結を積極的に評価する実証的研究が行われている（e.g. Feiock 2004, Oliver 2001）。牧原（2014）は、ヨーロッパ諸国でも同様の傾向にあると指摘し、二代表制の枠に囚われない地方議会の活動を提案している。

る (Carpenter and Krause 2015参照)。日本の地方議会の機能を正しく捉え、積極的に評価する上では、このアプローチが有益と考えられる。地方議会に対する近年の関心の高まりは、一見すると議会が自治体内政治過程にほとんど影響を及ぼしていないという印象論への疑問に発するが、その影響力は多く黙示的である⁽³⁷⁾。村松・伊藤 (1986) 以来、地方議員や行政職員へのアンケートないしインタビューによって、ようやくそれが確認されてきたという研究史にも、その確認の難しさが現れている⁽³⁸⁾。いずれにせよ、首長に議案提出権がある以上、提出前に議会と情報を交換しようとするのは、むしろ合理的な行動である⁽³⁹⁾。

それは、震災復興のような非常時の政策決定において、あえて議会が紛糾するような事態が望ましくないという発想に立てば、ごく当然に理解できるところである。被災自治体である宮城県南三陸町では、2013年9月に、復興土地区画整理事業施行条例案が議会に提出されたが、内容に反映されていない陳情 (防潮林の整備) があるとの動議が出されて本会議での議決が見送られ、特別委員会へ付託された⁽⁴⁰⁾。伝統的政官関係論に基づいてこの事例を解釈すれば、地方議会の自律性が発揮されたと

(37) 明示的影響力と黙示的影響力を実証的に解明した古典として大嶽 (1979)、地方議員の活動と後者の関係を分析した成果として中野 (1992: 第3章第1節) や酒井 (1999) がある。

(38) 比較的新しい成果としては江藤 (2004: 73-75) がある。

(39) 念のため断っておくと、ここで強調しているのは、誤りの少ない政策を決定するためには、実施現場を知る官僚の情報も重要になっているはずだという理論前提であり、政治家が官僚より優位に立つという公式制度に疑問を投げかけているわけではない。なお、中央政府レベルでは、55年体制期に定着した「政官スクラム型」(村松 2010) の政策決定が徐々に崩壊していると指摘される一方で、新しい政官関係論の一種として「執政中枢 (core executive)」モデルが提案されている(高安 2009参照)。つまり、近年の中央政治と地方政治では、リーダーシップをめぐる評価が微妙に異なっている点に注意を要する。地方政治とリーダーシップ論の関係については、江藤 (2011) に詳しい。

(40) 『河北新報』2013年9月13日付参照。

肯定的に評価されかねないが、非常時の政策決定として望ましくない事態であることは言うまでもない。

2 住民との関係

つまり、南三陸町の事例は、地方議会の機能を捉え直す上で、興味深い示唆を与えている。当時の町長は、事業計画を住民縦覧に供した結果、反対は1件もなかったと強調した。一方で、前述したような陳情も出されていたのであり、議会を迂回した住民と行政機関の直接対話が否定的に帰結した形である。図らずも地方議会の影響力が明示的に確認されたわけだが、住民にとっては議会が一つの重要な政策入力ルートであることも示している。

トップダウン型の伝統的政官関係論に基づけば、政策が所期の効果を発揮しない要因は、政策が実施される現場レベルでの対立に帰せられるが、南三陸町の事例は明らかに逆である。実施段階での対立を回避する万全の準備を整えたはずが、決定段階での対立で政策の実施が阻まれた。つまり、制御の対象を定めるとすれば、官僚よりも政治家であるということになる。ボトムアップ型の政官関係が指向されれば、必然的にそうした関係が生まれる。ある政策をめぐって議会多数派の内部で対立が生じるとともに、選択可能な議会多数派が他に存在しない場合、その政策は所期の効果を発揮しにくいとする研究がある (Oosterwaal and Torenvlied 2012)。つまり、実施段階のアクターにとっては、不確実性が増すほど、当初の想定通りに政策を実施するリスクが高まるということである。

ところが、日本では、自治体の規模が小さくなるほど無所属議員が圧倒的に多い⁽⁴¹⁾。党派性が明瞭でなければ、議会の意思を予測するのは不

(41) もっとも、実際には自民党「系」や民主党「系」のように、いずれかの党派性を認められる議員が多数で、真の意味での無党派議員は3割に満たないという分析結果がある (濱本 2010b)。

可能ということになってしまうが、そうした混乱が日本の地方政治で頻繁に観察されるわけではないので、現場レベルのアクターの予測を可能とさせる、何らかの基準があるということである。つまり、それは、環境要因としての外的ショックといった、決して予測不可能なものではない。自治体において議会も重要な政策入力ルートと捉えられているならば、まさにそれこそが一種の制度であり、実施段階での基準となり得るのである。

多元的民主主義研究の古典として著名な Dahl (1961) も、地域社会の不明瞭な権力構造を解明するに際し、市長や市議の経歴を（今日的意味での）説明変数として設定するとともに、権力構造を分析する重要な機会として、都市再開発事業の決定過程を選定していたことは周知の通りである。つまり、社会の規模が小さくなるほど権力構造は不明瞭になるが、一方で特定の属性を持つ（政治的資源を多く動員できる）アクターの発言力は間違いなく高まるとともに、そうした権力構造は、社会構成員の利害が一気に表出される重大局面に際して顕在化する。もちろん、自然災害もその一つである（Wilson 2000参照）。

政策科学においては改めて指摘するまでもない前提であるが、社会に溢れる問題は膨大である一方で、その解決のために出力される政策には限度がある。その選別・序列化の過程は複雑かつ曖昧で、理論化を事実上放棄する主張もあった⁽⁴²⁾。しかし、Sabatier (1993) の言う唱道連合（advocacy coalition）のように、明確な制度的特徴や組織実体はないにもかかわらず、一定の政策出力を促すような非公式制度を考慮することによって克服されてきた。

社会の規模が小さくなるほど権力構造が不明瞭になるという関係は、

(42) 政策アジェンダ化における偶然性を強調した、いわゆる「ゴミ缶」モデル（Cohen et al. 1972）は著名であるが、モデルとは言うものの、理論化を事実上放棄した主張である。

一見すると直感に反するものの、それだけ政策入力ルートが直結するがゆえに、誰が影響力を持っても不思議ではないということである。都市部よりも農村部で、そうした濃密なネットワークが構築される傾向は、日本でも確認されている(久保 2010)。したがって、小規模の自治体であるほど、その政治過程を伝統的政官関係論で捉えるのには無理がある⁽⁴³⁾。政策決定の前後を問わず、議会・行政機関・住民の三者で、どれだけの情報が交換されるかが政策の成否を左右する。

その場合、前述した南三陸町の失敗に見られるように、議会を迂回したルートが最適でないことは、理論的に明らかである。そうした政策入力ルートが多いほど、急進的な政策は採用されにくくなるとの研究がある(Ehrlich 2011)。それは、言い換えると、そうした政策入力ルートが多いほど、政策の安定性は増すということである。つまり、行政機関と住民の直接対話ではルートが首長1人であるのに対し、議会であれば複数用意されることになるのである。

震災により、被災自治体の多くは、大規模な人口流出や産業構造の転換を余儀なくされた。すなわち、それまで住民の紐帯の役割を果たしてきた自治会や職能団体といった住民組織も構造変化を迫られた⁽⁴⁴⁾。そうした制度配置の変化は、議員の選出・支持基盤の変化に直結する。震災後も、政策入力ルートを確保した議員の多い自治体ほど、震災復興の進捗も速いと考えられる。

そこで、まず次節では、震災復興の進捗度合をどう捉えるか検討する。その上で、政策入力ルートがどれだけ多いかを反映すると考えられる議員の個人的属性を整理し、震災復興の進捗にどのような影響を及ぼす

(43) 特に、政治家と官僚の間に単線的かつ合理的な委任関係を設定する代理委任論では、そうした実施段階の失敗は政治家の限定合理性の結果と捉えるしかない。

(44) たとえば『河北新報』2014年2月27日付、同3月1日付参照。

かを予測する。

IV 復興の進捗と議会構成

1 分析アプローチについて

最初に、分析アプローチについて断っておきたい。本稿では、明確な因果関係を仮説として提示し、従属変数と説明変数を設定する分析は行わない。分析対象の自治体の議員が震災復興に何らかの影響を及ぼしているとしても、議員個々の選好は議会での集合行為の結果として政策化される。この場合、選好を異ならせる議員個々の属性は、地域特性という媒介項を通して政策に反映される点に留意しなければならない。無所属議員が多いことも考慮すれば、なおさらである。したがって、自治体の別を無視し、全議員の属性を等しい効果を持つ説明変数として設定する分析は行えない。

また、震災復興とは刻々と変化する動的概念である。それに対し、議員属性は選挙において定まる静的概念である。したがって、ある一時点の横断的なデータによって現象を説明しようとするアプローチには、もとより限界がある。もちろん、非公式制度まで制度と見なすならば、議員を取り巻く制度配置も変わるため、動的概念と見なすことも可能ではあるが、データとして捉えることはなかなか難しい。こうした技術的制約は、とりわけ変化の激しいはずの地方政治を分析しようとする際の大きな障害となる⁴⁵⁾。

本稿では、やや迂遠な方法ではあるが、まず自治体別の復興の遅速を

⁴⁵⁾ 砂原 (2011: 第3章) は、回帰式に時間ベクトルを考慮した説明変数を設定するとともに、相関分析等も併用することで、そうした困難の克服を試みている。従属変数は政策の決定段階のみを反映するとともに、地域特性も考慮されていないものの、一つの可能性を示している。

記述統計によって捉え、宮城県全体および他の自治体との比較において検討している。その上で、議員属性データを用い、特徴的な傾向を見せる自治体の議会構成を検討している。最後に、地域特性を考慮した補足的検討も行うことで、若干の補正・補強を加えている。

分析方法がより洗練されていく可能性をふまえつつ、現時点では、震災復興過程における議会の重要性に関する実証的根拠の提供を優先させるといふことである。ひとまず、本節では、2種の指標がどのような効果を持つか予測しておきたい。

2 災害公営住宅の整備状況

復興の遅速が政策の決定・実施いずれの段階に起因するか判然としない場合、近年の地方議会研究で頻繁に用いられる財政関連の変数を用いることはできない。たとえ予算や条例が可決されても、それらが滞りなく執行される、すなわち所期の効果を発揮する保証はないからこそ復興の遅速も生じるのであり、実施段階の事情を反映しない変数では意味がない。

復興の遅速を捉える試みとしては、震災前後でインフラの復旧・整備の度合や人口動態を比較するといった方法が考えられ、本稿の分析対象となる宮城県も、その種の指標を2012年4月から算出・公表している。一方で、それらが復興の遅速を直接的に反映する指標であることは確かであるが、それゆえに、本稿が重視する自治体内政治過程の帰結と捉えるには、あまりに外生的環境要因に影響されやすいとも疑われる。面積が広ければそれだけインフラの数は多いし、宅地の少ない自治体ほど流出人口も多いであろう⁴⁶⁾。もちろん、そうした外生的環境要因の影響はやむを得ないとして、それでも内生的要因を制御しようとするのが震災

46) しばしばメディア等で報告される復興の遅速に関する住民の認識は、意識調査という手法で捉えられるがゆえに、こうした客観的事実とは齟齬を来す可能性のある点に注意を要する。

復興の本質である。そうした内生的要因を迅速に制御し得るのは、本来、政策入力のルートを多く持つ議会のはずである。

実際のところ、震災復興過程では、資格任用の行政職員よりも、住民の利益を集約する立場にある議員の役割が期待されていた（河北新報社編集局 2011参照）。既存のインフラを復旧し、震災前よりも充実させる、あるいは雇用場を確保するといった政策は、住民の不利益になりやすく、行政職員の裁量に委ねても大きな支障はないであろう。それに対し、都市計画の抜本的な見直しに伴う集団移転といった政策では、住民の合意形成と用地の確保が不可欠となり、行政職員に依存するほど円滑な実施は困難となる。

そこで注目される政策が、災害公営住宅の整備である⁽⁴⁷⁾。宮城県の場合、前述した復興交付金を活用し、県・市町村双方の財政負担を軽減しつつ、震災で自宅を失った上に自力での再建が困難な住民に対して「低廉な家賃」で提供される公営住宅を指す。宮城県は、2012年2月から災害公営住宅の整備状況を市町村ごとに発表しており、同年10月からは毎月発表している（2015年3月現在）。したがって、統一された尺度によるデータという点で信頼性が高いのはもちろんであるが、本稿においては、より本質的な点で重要である。

災害公営住宅の整備手法には、市町村、あるいは市町村と協定を結んだ宮城県による直接建設のほか、UR（都市再生機構）や民間業者が建設した住宅を買い取るものがある⁽⁴⁸⁾。しかし、手法を問わずに共通する

(47) 以下、宮城県の災害公営住宅に関する公式見解は、特に断らない限り「宮城県災害公営住宅整備方針〈ガイドライン〉」（2012年7月）に基づく。

(48) なお、既存ないし新規の民間住宅を借り上げる方法もある。住宅の多い仙台市等では比較的多く見られるが、契約終了後の入居者をどう保護するかといった問題もあり、補助的手法である。したがって、長期的に見れば住宅の新規建設が必要となる点に変わりはなく、以後の分析においては除外等の細かな対応を行わない。

のは、建設用地の確保に加え、特に津波や地滑りの被害を受けた地区では集団移転の問題が付随することである。住民に生活環境の根本的変更を強いる政策であり、住民の利益を集約し、地域代表の機能も期待される議員の役割が必然的に注目されるのである⁴⁹。

そこで、震災復興の進捗度合を反映する指標として、自治体別の災害公営住宅の整備状況を設定する。公表されているのは、最終的に整備しなければならない計画戸数、前述した協定の締結や設計の着手、あるいはUR等の業者が建設要請を受諾した分を示す事業着手戸数、実際に建設工事が始まった工事着手戸数、そして完成した工事完了戸数の四つである。これらのデータが、災害公営住宅の整備計画が承認された21市町について公表されている。震災復興計画を策定した21市町とは、一部重ならない⁵⁰。

3 議会構成

議会構成を反映する指標としては、自治体別の議員属性の分布を設定する。党派性が希薄になるほど、地方議員の個人的属性が重要となるが、それは地域特性を反映した指標でもある。具体的には、下記の四つである。

(1) 経歴

言うまでもなく、いかなるレベルの政治家も、議席を持つ以前は何らかの職を持っている。そうした経歴は、政治活動で不可避の不安を払拭するのに役立つ。政治家の最重要の目標が再選だとすると、支持者を含む有権者の多数意見をふまえながら政策への賛否を表明しなければなら

49) 念のため補足すれば、自治体の事業契約の内容・規模によっては議会での議決を要し(地方自治法第96条第1項第5号, 地方自治法施行令第121条の2)、災害公営住宅の事業主体が多様であることを考慮しても、議会の重要性が何ら変わらない点は留意されるべきであろう。

50) 前述した通り、震災復興計画は任意であり、国や県からの助成事業において必須ではないことによる。白石市と角田市は、震災復興計画は策定したものの、災害公営住宅の整備は行われていない。美里町と大郷町は、その逆に当たる。

ないはずであるが、有権者が多いほど情報量は膨大となり、政治家は不確実性に悩まされる。その際に有用なのが、情報を集約・媒介する制度や組織であり、政治家が議席を持つ以前に選挙区で築いたはずの人的ネットワークは、政治家個人が自由に利用できるという点で、政党にも勝る有用性を持つ。日本政治における例として、世界的に知られているのが後援会である⁵¹⁾。政治家の経歴は、そうした人的ネットワークの規模に関わるのである (Mezey 2008: 120-30参照)。

人的ネットワークは、非公式制度の典型として、政治家の行動様式や立法結果に決定的な影響を及ぼしているはずであるが、政治学分野における研究は本格化したばかりであり、理論的にも発展途上にある⁵²⁾。それでも、なぜ人的ネットワークが重要なのかと言えば、情報交換による不確実性の低減に資するからである⁵³⁾。この場合の人的ネットワークは、自然災害という外的ショックが加われば容易に変化してしまう脆弱性の反面、前述したような政策パラダイムを形成し、政策の選別・序列化を

51) 高度に組織化された日本の後援会は、海外の研究者にとっても重要な研究対象であるが、衆議院の選挙制度改革が実現した後も所期の意図に反して後援会が残り続けていることから、歴史的制度論における配列 (sequencing) モデルを応用した説明が試みられている (Krauss and Pekkanen 2010)。その成否は別として、日本政治の特殊性を語る際にしばしば引用された後援会を、新制度論モデルを通じて欧米諸国の (非公式) 制度と同列に比較できる可能性を示した点は大変重要である。

52) アメリカにおいては、比較的早くから取り組まれている (e.g. Arnold 1990)。

53) Ringe et al. (2013) は、それゆえに合理的選択を前提とするアプローチとも矛盾するものではないと強調している。

54) この点は、公式制度を重視する立場であっても、次のように説明が可能である。首長の選挙制度は自治体の全域を選挙区とする小選挙区 (独任) 制であり、首長は特定の地域や業種の利益を強く表出することは難しいのに対し、地方議員は (一人区もあるにせよ) はるかに小さい選挙区で選出されるため、特定の地域や集団の利益を表出する可能性が高まる。とりわけ大選挙区制を採用する市町村議らは、都道府県議に比べれば当選に必要な得票数もより少ないため、特定の支持集団の意向を表出する可能性が一層高いのではないかと考えてあ

促すのに役立つのである (Reno 2007)⁵⁴。

前述した通り、日本の場合、規模の小さい自治体であるほど無所属議員が多く、党派性に代わる行動様式の説明変数として議員の経歴が必然的に注目される⁵⁵。本稿では、対象となる21市町の議員の経歴を、次のように分類する。

- 【1】農林漁業（業界団体関係者を含む）
- 【2】自営業
- 【3】団体・会社役員
- 【4】団体職員・会社員
- 【5】その他（他の区分に該当しない全ての職業。無職を含む）
- 【6】国家・地方公務員
- 【7】国会・地方議員秘書
- 【8】政党公認・推薦

ただし、経歴と言っても複数の前職を持つ場合があるほか、兼業議員であれば現職を持っていることになる。そこで、本稿においては、次のような優先順位で分類する⁵⁶。本稿の関心が強く反映されている点は、あらかじめ断っておきたい。

る (砂原 2011: 47-48, 70)。

55) 村松・伊藤 (1986) 以来、地方議員の経歴の整理は、議会構成を把握する重要な手段となっている (ほかに馬渡 2010: 66-76)。代議制モデルの説明もあわせて行っているものとして市川 (2002) 参照。

56) 情報源は『河北新報』であるが、市議会レベルでは複数の経歴が紹介されていることに起因する。また、当選回数を重ねたベテラン議員ほど、経歴紹介が当選後の公職紹介に割かれてしまう傾向にあるが、その場合は可能な限り初当選時まで遡って経歴を調査した。それでも、町内会長や消防団員、PTA 会長といった経歴しか判明しない場合は「無職」とせざるを得ず、「その他」に分類される。もっとも、初めから無職と申告している議員もかなり存在する。なお、合併前の旧市町村の首長や宮城県議など、特殊な経歴の議員も存在するが、その場合は無職を含む現職を基準とした。

【8】 → 【6】 → 【1】 【7】 → 【2】 → 【3】 → 【4】 → 【5】
（【1】 【7】 に重複はない）

これは、政官関係におけるボトムアップ型とトップダウン型の別を意識した順序である。職業によって、形成される人的ネットワークに質的相違が生じるのは当然である。その場合、自治体内政治過程と、全国レベルの政治過程のどちらに影響されやすいかに加え、強みを持つ情報の質も必然的に異なってくる。まず、無所属議員が圧倒的に多い地方議会にあって、政党の公認・推薦を受ける議員は、党派性を明らかにしている時点で、全国レベルの政治過程に密着した存在であり、経歴の重要性も相対的に低下するので、最初に分ける必要がある⁵⁷⁾。

国会議員秘書経験者は、政党公認・推薦議員に準じる存在である。一方で、国会議員秘書経験者に比べればはるかに少ないものの、地方議員秘書経験者もあり、分類が難しいが、そのように申告する議員には制度的上位のアクターとの結び付きを強調する意図があると判断し、国会議員秘書経験者と同列に位置付けた。これと同様の基準で、公務員経験者を分類するとともに、国家・地方は区別していない。

その上で、小規模自治体ほど兼業議員が多いことをふまえた分類を行う。兼業議員は、時間的融通のきく現職に就いている可能性が高く、その典型は農林漁業と自営業である。その中でも、繁閑の別が明瞭なのは農林漁業である。実際、農林漁業関係者が兼業議員として活動する事例

(57) もちろん、近畿地方の府県議会を分析した辻 (2006a) が指摘するように、たとえ政党化が進んだ地方議会であっても、中央と地方で政党・会派の組織原理は異なるが、本稿では党派性の希薄な市町村議会を分析対象としているため、このように前提するということである。

(58) 市町村議会に比べれば活動負担が大きいはずの都道府県議会でも、人口集中地区人口割合 (DID) 比率および専業議員比率と、農業 (関係者) 議員比率は反比例の傾向にあることが確認されている (馬渡 2010: 66-74)。

が多い⁵⁸⁾。また、それらの業界団体（農協や漁協が典型）職員も構造的には同様の立場にあるので、そこへ含め、自営業を次に分類する。

その他の職業については、まず自営業と会社役員は分けた。前者には個人経営者のほかに専門職従事者等も該当するため、法人役員とは区別すべきと判断した。その上で、NPO から職能団体等まで含む「団体」と、営利法人としての「会社」を区別すべきかが問題であるが、どちらも自治体住民との関係を重視するという点で違いはなく、人的ネットワークの質的相違も大きくないと判断し、一括した。ただし、経営・運営に責任を持つ役員と一般職員では利害関係が大きく異なり、自治体内政治過程で存在感が大きいのは前者であると予測し、区別した⁵⁹⁾。「その他」に含まれるのは無職の場合がほとんどであるが、宗教家など、やや特殊な職業も少数ながら含まれている。いずれにせよ、中立的な存在として中間に位置付けるのが適切であると判断した。

全ての職業には固有の強みがあるため、復興の遅速にとってどの経歴が有利かといった予測は、そもそも不可能である。議員個々の経歴は、それ自体が直接的に政策的帰結を左右するのではなく、多様な経歴を持つ他の議員との情報交換や合意形成といった集合行為を通じ、間接的に政策的帰結を左右すると予測している。つまり、そうした集合行為の過程では、就業構造や組織化の度合といった、各自治体特有の制度配置にも大きく制約されるのであり、地域特性を一定と見なす前提には初めか

59) ここでは、政党公認・推薦議員に、公明党のほか、共産・社民両党の役員経験者や労組役員経験者が多く含まれる実態も考慮している。すなわち、個人で動員できる資源に限界のある団体・会社の一般職員が、政策実現のために集団化するとすれば、制度的上位のアクターとの結び付きが不可欠である。さらに、かつての高度成長期に地方自治の象徴と化していた革新自治体において、地方議会は「地域有力者構造」の帰結として迂回の対象にされたという指摘（村松 1988: 63-64）とも整合的である。

ら無理がある⁶⁰⁾。むしろ、下からの情報に強みを持つ議員であれば、住民の合意形成を補助するといった形で、上からの情報に強みを持つ議員であれば、国や県からの支援を取り付けるといった形で、それぞれに復興の進捗へ貢献するであろう⁶¹⁾。もちろん、議員の経歴が多様であるほど、議員同士の合意形成という別の困難は生じるが、政策入力のルートは多くなり、利益集約の公平性が高まるという予測も可能である。

(2) 当選回数

当選回数は、シニオリティ (seniority) を反映する代表的な指標として、日本では、主に国会や政党における役職配分原則の制度化を説明する際に用いられてきた (川人 1996a; 1996b)。都道府県議会レベルでも、特に自民党が支配的である場合、議長や都道府県連幹事長の役職配分、あ

(60) したがって、議員の職業をダミー変数化し、一括して説明変数に投入するといった簡便な方法も、初めから採用できない。そうした簡便な方法が有効であるためには、各自治体に特有の政治過程も適切に制御できる高度な理論モデルが必要である。日本の地方政治研究が進まなかった要因の一つは、自治体内政治過程の多様性と方法論的単純性 (parsimony) の両立が難しいところにもあると考えられる。市民社会の計量的研究の難しさについては山内 (2005) 参照。

(61) 利益団体と、公権力との交渉が可能な代表者の存在を前提に、利益集約を重視する多元主義モデルと、組織化による統制を重視するコーポラティズム・モデルを日本の地方政治研究に応用した先駆的研究が Samuels (1983) であった。

(62) なお、本稿の分析対象のうち、石巻市、大崎市、登米市、栗原市、気仙沼市、東松島市、美里町、南三陸町の8市町は平成の大合併を経ており、実態に近い指標とするため、議員の当選回数には旧市町村議時代の当選回数も足した通算当選回数を割り当てている。また、元職が返り咲いた場合は、やはり全ての当選回数を通算している。

(63) 本稿の分析対象における近年の事例としては、たとえば2010年の気仙沼市議会議長選において、通算当選回数が7回の議員と4回の議員が同数となり、くじ引きで後者が議長に選出されるという現象が起きている。2011年の利府町議会議長選では、当選回数5回の議員が議長、同6回の議員が副議長という逆転現象も起きている。もちろん、これらの事例が例外的である可能性はふまえても、市町村議会レベルではシニオリティに代わる属性が重視されている可能性も考慮する必要がある。

るいは国会議員への転身といった場面でシニオリティ・ルールの機能する事実が明らかとなっている（馬渡 2010: 第5章）。一方、党派性が極めて希薄な市町村議会レベルでは、シニオリティ・ルールは議会の慣行としてしか確立し得ない⁶²。会派が存在しない場合、そもそも慣行となり得るかも疑われる⁶³。

しかしながら、当選回数には、シニオリティ・ルール以外にも重要な属性が反映されている。すなわち、当選を重ねた議員には、それだけ強固な支持基盤が存在するということであり、党派性の希薄な市町村議会の場合、有権者の組織化に成功しているか否かを示す重要な指標となる。それは、言い換えれば、人的ネットワークの緊密化、政策入力のルートが多様化であり、社会化（socialization）現象の一種と捉えられる⁶⁴。

首長のスタンスは当然として、政策出力に影響する他の要因に議会構成と住民団体の結束力がある点は、古くから指摘されている（村松 1988: 129-130）。本稿の場合、当選回数を重ねた議員は、自治体内政治過程における存在感が大きく、震災復興過程においても影響力の発揮が期待されると予測できる。一方で、そうしたベテラン議員は、社会化により、どちらかと言えば現状維持を選好するという予測も成り立つ⁶⁵。したがって、震災復興過程における効果が正負どちらに振れるかは予測できないのに加え、最終的にはその他の属性にも左右されるであろう。

（3）得票率

当選回数の意味を解釈する際の参考指標として、まず得票率を設定す

64) シニオリティと社会化の関連を指摘するものとして Kam (2009: ch.9) 参照。平成の大合併を経験した市議たちの意識を調査した河村 (2010) の分析結果を見ると、当選回数を重ねるか、後援会を持つほど、政策形成において「町内会」よりも「市全体」を重視するようである（表7-6）。

65) 首長の当選回数についてはあるが、伊藤 (2002) も類似の指摘をしている (69-70)。

る⁶⁶⁾。大選挙区制が採用されている市町村議選においては、有権者数が少ないほど最下位当選者と次点落選者の票差がわずかとなる傾向にあり、再選動機を持つ議員にとって、得票率は重大な関心事であろう。ただ、常に上位当選を繰り返すような議員にとっては、さほどの関心事ではないかもしれない。したがって、全議員の得票分布が焦点となる。上位当選者と下位当選者が明瞭に分けられるような得票分布の場合と、それが不明瞭なほどに近似した得票分布の場合では、後者の自治体ほど激しい競争が展開されていることを示す。

選挙における競争の激しさ (marginality) は、当選した政治家の応答性を左右するはずだと長らく指摘されているが、その因果関係の向きは定まっていない。すなわち、激しい競争が展開されたからこそ応答性は高まるのか、逆に優位性が確立されているからこそ応答性は高まるのかという論点である (Mezey 2008: 131-133参照)⁶⁷⁾。

本稿においても、得票率について一方向の因果関係を予測することはできない。議題化される政策課題にも左右されるはずであり、震災復興という非常時の政策課題であることをふまえた解釈が必要である。

(4) 年齢

最後に、同じく参考指標として、議員の年齢分布も設定しておく。ただし、広く地方議会研究にとっての意味は、単なる参考指標に留まらない。

(66) なお、政令指定都市である仙台市では、議会の選挙区も行政区単位となる。したがって、得票率の分母は、仙台市全体の得票数ではないことに注意されたい。

(67) 直感的に理解しやすいのは前者であり、再選への危機感から対立候補の政策争点を取り入れるといった行動を見せるのは、激しい競争に晒されている政治家だとする実証的研究もある (Sulkin 2005)。ただし、首長選挙で与野党相乗り候補が多く見られた日本の地方政治においては、そうした一般理論が必ずしも妥当せず、自治体の特性を考慮した説明の必要性が確認されている (河村 2008)。後述する通り、本稿は、この指摘が地方議会にも当てはまると考えている。

地方の過疎化が進み、自治体の「消滅」がジャーナリスティックに取り上げられる昨今において、地方政治における「担い手」不足が深刻化しているのは事実である。たとえば、本稿の分析対象においては、2011年9月の七ヶ浜町議選が、町政史上初めて無投票となった。

年齢の効果も、一方向の因果関係として予測することはできない。上からの情報に強みを持つはずの国家・地方公務員経験者には、定年退職後に初当選した議員もおり、年齢の高い議員ほど人的ネットワークも充実し、当選回数が少なくても大きな影響力を持つという予測を成り立たせる。一方で、たとえ年齢が低くても、その自治体が郊外型団地を抱え、若年・中年世代の住民が多いならば、若い議員ほど影響力を持つという予測も成り立たないわけではない。また、農林漁業関係者の多くは兼業

表1 宮城県の災害公営住宅の計画戸数（2015年2月28日現在まで）

	第1回発表 (2012年2月21日)	第2回発表 (2012年4月4日)	第3回発表 (2015年2月28日)
仙台市	2,000	2,800	3,179
石巻市	3,000	4,000	4,000
大崎市	100	150	170
登米市	60	50	84
名取市	800	1,000	716
栗原市	20	20	15
気仙沼市	2,000	2,200	2,155
多賀城市	100	361	532
塩竈市	300	300	420
岩沼市	100	224	210
東松島市	860	860	1,010
利府町	0	20	25
亘理町	400	400	477
美里町	0	60	40
松島町	20	40	52
七ヶ浜町	200	250	212
涌谷町	0	50	48
南三陸町	1,000	1,000	738
山元町	500	600	484
大郷町	0	5	3
女川町	700	715	918

議員であり、当選回数を重ねるには有利な立場にある。したがって、地域特性を考慮した解釈が不可欠となる。

V 分析

1 災害公営住宅の整備状況について

前述した通り、宮城県が発表している災害公営住宅の整備状況には、四つの指標が含まれている。第5回発表（2012年10月1日）からは、毎月定期的に前月末時点の状況が報告されているが、それ以前はやや間隔が開き、タイミングが一定ではない⁶⁸⁾。また、第1回と第2回の発表では算出基準日が明示されていない。そこで、第3回発表以降の分については算出基準日を用いるが、第1回と第2回については発表日を用いている点に注意されたい。本稿では、第34回発表（2015年3月10日）分までを整理している。

対象の21市町の計画戸数は、表1に示す通りである。第1回発表時点では整備計画が定まっていなかった自治体があることに加え、その後、住宅規格の見直しや流出人口の増加等で計画戸数を削減する、あるいは逆に追加する必要性も生じたため、多かれ少なかれ変動が生じた⁶⁹⁾。第34回発表が最新の状況である。21市町は、2015年2月1日時点の推計人口順に、上から並べている。したがって、女川町や山元町、南三陸町等は、その規模に比して大きな負担を強いられている。

(68) なお、計画戸数の初出は、厳密には「宮城県復興住宅計画」(2011年12月)においてであるが、不確定要素が多かったと判断し、正式な発表分のみ採用することとした。

(69) 整備が遅れるほど、そうした変動の直接的影響を受けやすく、住民のニーズを早期かつ的確に把握する重要性が事後的に認識される結果となっている。たとえば『河北新報』2014年2月4日付参照。

表2 宮城県の災害公営住宅の整備をめぐる進捗状況（2015年2月28日現在まで）

	(A)全戸の事業に着手した市町村	(B)工事着手までに要した1戸あたりの日数	(C)工事完了までに要した1戸あたりの日数
仙台市	○（2014年10月31日）	0.38	1.41
石巻市	（82.13%）	0.48	2.57
大崎市	○（2013年12月31日）	5.61	10.51
登米市	（71.43%）	11.33	16.90
名取市	（58.66%）	12.00	※
栗原市	○（2013年4月30日）	27.00	37.20
気仙沼市	○（2015年1月31日）	2.33	14.72
多賀城市	○（2014年12月31日）	2.29	6.90
塩竈市	（99.05%）	3.94	18.40
岩沼市	○（2012年9月28日）	4.10	9.95
東松島市	（65.05%）	1.91	3.44
利府町	○（2013年4月30日）	24.76	39.36
亘理町	○（2014年7月31日）	2.00	5.60
美里町	○（2013年4月30日）	8.28	13.63
松島町	○（2013年11月30日）	18.33	27.60
七ヶ浜町	○（2013年4月30日）	4.21	※
涌谷町	○（2013年4月30日）	15.77	48.23
南三陸町	○（2014年12月31日）	4.93	10.62
山元町	（82.85%）	3.13	6.07
大郷町	○（2013年4月30日）	181.67	242.33
女川町	（55.34%）	4.80	4.91
宮城県全体	（88.00%）	0.12	0.37

(A) ○印が該当自治体を示す。括弧内は発表に基づく算出基準日。その他の自治体は未達成で、その場合は進捗率（事業着手戸数／計画戸数）を示した。

(B) 第1回発表から第34回発表（算出基準日。以下同じ）までの日数を、後者の時点で工事に着手していた戸数で除した値。ただし、それ以前に全戸の工事に着手した場合は、その日までの日数で除す（斜体の自治体）。

(C) 第1回発表から第34回発表までの日数を、後者の時点で工事を完了していた戸数で除した値。ただし、それ以前に全戸の工事を完了した場合は、その日までの日数で除す（斜体の自治体）。

※ 第34回発表の時点で、工事を完了した住宅が1戸もない場合。

人口において仙台市との間に10倍前後の開きがある石巻市や気仙沼市も、同様の状況に置かれている。このように、自治体の規模に関係なく、むしろ小規模自治体の多い沿岸部において大きな被害をもたらされたと

いう特徴には留意する必要がある。すなわち、その規模のわりに整備が速く進んでいる可能性もあり、公平な評価が重要である。

そこで表2には、整備の進捗状況を、本稿の目的に沿うよう再計算した指標をまとめている。最初に指摘しておかなければならないのは、宮城県全体と各自治体で指標に大きな開きがあることである。すなわち、宮城県全体で見れば、少なくとも災害公営住宅に関しては1戸の工事完了まで1日もかからず、順調に進んでいるように見える。しかし、それは全体的な進捗による累積の効果であり、復興の遅速は確かに生じている。

その上で、被害が大きい（計画戸数が多い）自治体の進捗度合を見ると、明瞭に遅速が現れている。(A)の場合、石巻市や山元町、女川町で事業に着手できていない住宅があることは、被害の程度と自治体規模を勘案すれば納得できるところである。しかし、その点で有利なはずの登米市で、いまだ事業にすら着手できていない住宅が28%あまりある状況は、その自治体の利益集約や合意形成が順調には進んでいない可能性

(70) 名取市沿岸の閑上地区をめぐる、住民間で現地再建か内陸移転再建かの対立が生じ、市（特に市長）が前者を前提とした土地区画整理事業を推進している問題であるが、本稿にとっては市議会の対応が注目される。市は各種の集会や個別面談等の実施により、行政機関と住民の直接対話による解決を模索し続けた。反対派住民は、市議会に対して請願を行うなどして対抗し、市議会も一度はそれを採択した。しかし、その後は同種の請願が不採択となった上、2013年8月には復興土地区画整理事業施行条例案が（市の）原案通り可決され、反対討論を行った議員は1人のみという状況となった。最終的に、反対派住民は、復興計画の縦覧に基づく宮城県都市計画審議会への意見書を活用するに至っている。結果は不採択だったが、継続審議の連続や建議・付帯意見の発動など異例の展開となった。たとえば『河北新報』2011年11月29日付、2012年2月15日付、同4月28日付、同6月7日付、同9日付、同9月7日付、同21日付、2013年3月20日付、同4月9日付、同5月25日付、同8月23日付、同10月1日付、同11日付、同18日付、同11月1日付、2014年12月18日付参照。議会が重要な政策入力のルートとして活用されたにもかかわらず、問題解決が制度的上位のアクターに委ねられてしまった経緯は、南三陸町とは対照的である。

を示している。同様のことは、仙台都市圏に属し、やはり有利なはずの名取市の進捗が際立って遅いことにも示されている。名取市では、沿岸の閑上地区をめぐって困難な問題を抱えている⁷⁰⁾。

(B)(C)については、交通網や地元業者の数といった地域特性に大きく左右されるのではないかとも考えられる。確かに、(B)(C)の差を見た場合、石巻市は仙台市より若干開きがあり、気仙沼市や南三陸町では一層顕著になることから、そうした地域特性の影響は否定できない。しかしながら、仙台都市圏に属する多賀城市や塩竈市、あるいは成功事例として参照されることのある岩沼市でも開きが大きいことから、地域特性の影響だけ

表3 21市町議会の一般選挙実施日

	震災前一般選挙実施日	震災後一般選挙実施日
仙 台 市	2007年4月8日	2011年8月28日
石 巻 市	2010年5月23日	2014年5月25日
大 崎 市	2010年4月18日	2014年4月20日
登 米 市	2009年4月19日	2013年4月21日
名 取 市	2008年1月27日	2012年1月22日
栗 原 市	2009年4月19日	2013年4月21日
気仙沼市	2010年4月25日	2014年4月13日
多賀城市	2007年4月22日	2011年9月11日
塩 竈 市	2007年4月22日	2011年9月11日
岩 沼 市	2007年12月16日	2011年12月18日
東松島市	2009年4月19日	2013年4月21日
利 府 町	2007年4月22日	2011年9月11日
亘 理 町	2007年4月22日	2011年11月13日
美 里 町	2010年1月24日	2014年1月19日
松 島 町	2009年11月29日	2013年12月1日
七ヶ浜町	2007年4月22日	2011年9月11日
涌 谷 町	2007年12月16日	2011年12月18日
南三陸町	2009年10月25日	2013年10月27日
山 元 町	2007年4月22日	2011年11月13日
大 郷 町	2007年6月17日	2011年9月11日
女 川 町	2007年4月22日	2011年11月13日

○網掛けした選挙時点のデータを用いる。

○七ヶ浜町議会の震災後一般選挙は無投票だったので、実施日は名目的なものである。

とは言えない。この解釈は、女川町を見た場合、より納得できる。すなわち、女川町では差が非常に小さく、一度着手されれば工事自体は比較的順調に進んでいることを示している。したがって、工事の着手に至る前段階で、何らかの停滞が生じているということである。

もちろん、計画戸数の多寡は勘案する必要がある。たとえば、事業の進捗には補正予算を含む迅速な財政措置が必要なものの、議会の開会時期が限られている以上、計画戸数が少ないからと言って進捗も比例的に速いわけではないであろう。大郷町や栗原市、利府町や松島町等が典型であり、日数で除した場合の値は当然大きくなる。しかしながら、そうした事実自体が、自治体内政治過程が復興の遅速に帰結するという因果的推論の妥当性を高めるのである。このことは、第1回発表の時点で計画戸数の把握ができていなかった自治体のあることも考慮すれば明らかであろう。

以上の災害公営住宅の整備状況の概観からは、自治体内政治過程が復興の遅速に結び付いている可能性が高いと判断できる。そこで次に、議会構成を反映する四つの指標について検討していきたい。

2 議会構成について

まず、言うまでもないが、各自治体で議会一般選挙の実施日は異なるので、どの選挙時点のデータを用いるか問題となる。ここでは、災害公営住宅の整備状況に関する第1回発表後のデータを用いる。震災により、統一地方選挙に合わせて一般選挙を実施してきた宮城県内の自治体は実施の延期を余儀なくされたが、その多くは同年9月に実施した。したがって、それ以前の議員属性は震災復興過程との関連が薄いはずである。震災復興がある程度進んだ後に選挙が行われた場合も同様のはずなので、2012年2月を基準として統一する⁽⁷⁾。21市町議会の一般選挙実施

(7) なお、いくつかの自治体で行われた補欠選挙も考慮しない。

表4 21市町議会議員の経歴分布

	農林漁業	自営業	団体・会社 役員	団体職員・ 会社員	その他	国家・地方 公務員	国会・地方 議員秘書	政党公認・ 推薦
仙台市	1 (1.82%)	1 (1.82%)	2 (3.64%)	2 (3.64%)	0 (0.00%)	1 (1.82%)	4 (7.27%)	44 (80.00%)
石巻市	10 (29.41%)	4 (11.76%)	5 (14.71%)	2 (5.88%)	1 (2.94%)	0 (0.00%)	0 (0.00%)	12 (35.29%)
大崎市	16 (47.06%)	1 (2.95%)	6 (17.65%)	0 (0.00%)	0 (0.00%)	0 (0.00%)	0 (0.00%)	11 (32.35%)
登米市	18 (60.00%)	1 (3.33%)	2 (6.67%)	1 (3.33%)	1 (3.33%)	2 (6.67%)	0 (0.00%)	5 (16.67%)
名取市	5 (23.81%)	3 (14.29%)	1 (4.76%)	4 (19.05%)	0 (0.00%)	1 (4.76%)	0 (0.00%)	7 (33.33%)
栗原市	17 (56.67%)	1 (3.33%)	2 (6.67%)	1 (3.33%)	0 (0.00%)	2 (6.67%)	0 (0.00%)	7 (23.33%)
気仙沼市	7 (23.33%)	5 (16.67%)	9 (30.00%)	1 (3.33%)	2 (6.67%)	1 (3.33%)	0 (0.00%)	5 (16.67%)
多賀城市	1 (5.56%)	1 (5.56%)	3 (16.67%)	1 (5.56%)	0 (0.00%)	3 (16.67%)	0 (0.00%)	9 (50.00%)
塩竈市	0 (0.00%)	1 (5.56%)	5 (27.78%)	1 (5.56%)	0 (0.00%)	2 (11.11%)	0 (0.00%)	9 (50.00%)
岩沼市	3 (16.67%)	2 (11.11%)	3 (16.67%)	2 (11.11%)	0 (0.00%)	2 (11.11%)	0 (0.00%)	6 (33.33%)
東松島市	7 (38.82%)	6 (27.27%)	4 (18.18%)	1 (4.55%)	1 (4.55%)	0 (0.00%)	0 (0.00%)	3 (13.64%)
利府町	2 (11.11%)	1 (5.56%)	3 (16.67%)	3 (16.67%)	1 (5.56%)	1 (5.56%)	1 (5.56%)	6 (33.33%)
亘理町	3 (16.67%)	3 (16.67%)	3 (16.67%)	2 (11.11%)	2 (11.11%)	1 (5.56%)	0 (0.00%)	4 (22.22%)
美里町	6 (37.50%)	2 (12.50%)	2 (12.50%)	1 (6.25%)	2 (12.50%)	0 (0.00%)	0 (0.00%)	3 (18.75%)
松島町	3 (16.67%)	4 (22.22%)	4 (22.22%)	4 (22.22%)	1 (5.56%)	0 (0.00%)	0 (0.00%)	2 (11.11%)
七ヶ浜町	1 (6.25%)	2 (12.50%)	6 (37.50%)	3 (18.75%)	1 (6.25%)	0 (0.00%)	0 (0.00%)	3 (18.75%)
涌谷町	7 (46.67%)	3 (20.00%)	1 (6.67%)	2 (13.33%)	0 (0.00%)	1 (6.67%)	0 (0.00%)	1 (6.67%)
南三陸町	11 (68.75%)	1 (6.25%)	2 (12.50%)	0 (0.00%)	1 (6.25%)	0 (0.00%)	0 (0.00%)	1 (6.25%)
山元町	5 (35.71%)	3 (21.43%)	2 (14.29%)	2 (14.29%)	0 (0.00%)	0 (0.00%)	0 (0.00%)	2 (14.29%)
大郷町	5 (35.71%)	4 (28.57%)	1 (7.14%)	1 (7.14%)	0 (0.00%)	1 (7.14%)	0 (0.00%)	2 (14.29%)
女川町	1 (8.33%)	5 (41.67%)	3 (25.00%)	0 (0.00%)	0 (0.00%)	1 (8.34%)	0 (0.00%)	2 (16.67%)

○ 括弧内は比率。四捨五入しているため、合計は100%を超える。

日は、表3の通りである。

議会構成の分析に用いる四つの指標は、それぞれに特性があるため、分析方法を分ける必要がある。経歴については、自治体別の比率を算出する。当選回数と得票率、年齢については、自治体別の平均値と標準偏差を算出する。前述した通り、当選回数・得票率・年齢の解釈はあわせて行う必要がある。ここで特徴を示した自治体と、災害公営住宅の整備状況において特徴的だった自治体を対照させることにより、震災復興と地方議会の関係について、本稿における最終的な結論を提示する。

(1) 経歴

経歴分布は表4の通りである。まず、仙台市は「政党公認・推薦」の多さが際立っており、特段の検討を要しないようである。また、「国会・地方議員秘書」も仙台市に偏り、「その他」は全般的に少ないので、この二者も同様とする。

その上で、第一に、際立った特徴を見せる自治体を整理すると、「農林漁業」が圧倒的に多いのは大崎市、登米市、栗原市、涌谷町、南三陸町というところである。逆に、仙台市以外で「政党公認・推薦」の多さが際立つのは、多賀城市と塩竈市である。「農林漁業」は下からの情報、「政党公認・推薦」は上からの情報に強みを持つと言えるものの、南三陸町を除き、これらの自治体は、表2において災害公営住宅の整備が比較的遅かった自治体である。現段階で確認できるのは、特定の経歴を持つ議員の顕著な多さが肯定的影響を及ぼすとは言えないということである。

第二に、その他の経歴については、「自営業」の多い女川町と、「会社・団体役員」の多い七ヶ浜町を指摘できるくらいである。このうち、七ヶ浜町の災害公営住宅の整備も遅れている状況にある。したがって、災害公営住宅の整備が比較的速く進んでいる自治体は、議員の経歴分布において際立った特徴を見せないということである。たとえば、岩沼市や亘理町の経歴分布は均等性が高い。

表5 当選回数・得票率・年齢の平均と標準偏差

	当選回数	得票率	年齢
仙台市	3.67 (2.169)	7.72 (2.430)	52.71 (10.352)
石巻市	5.12 (1.788)	2.71 (0.480)	57.62 (7.406)
大崎市	5.03 (1.784)	2.62 (0.474)	59.41 (6.693)
登米市	4.70 (1.841)	2.50 (0.528)	58.87 (7.065)
名取市	3.29 (1.793)	4.07 (1.424)	56.95 (8.617)
栗原市	4.40 (2.127)	2.65 (0.571)	59.20 (5.726)
気仙沼市	4.60 (2.127)	3.06 (0.847)	57.23 (6.730)
多賀城市	3.94 (2.508)	5.10 (1.679)	57.78 (9.620)
塩竈市	3.89 (2.654)	5.36 (1.198)	62.00 (6.334)
岩沼市	3.00 (1.328)	4.88 (1.203)	55.72 (8.696)
東松島市	4.50 (2.874)	4.20 (0.945)	59.32 (10.307)
利府町	2.33 (1.495)	5.37 (1.171)	55.83 (8.70)
亶理町	2.72 (1.602)	5.41 (1.121)	61.22 (4.809)
美里町	3.81 (0.911)	5.82 (0.823)	61.44 (6.880)
松島町	3.89 (2.324)	5.49 (1.595)	61.50 (5.032)
七ヶ浜町	3.25 (1.983)	n. a. n. a.	60.69 (10.209)
涌谷町	3.20 (1.897)	6.42 (1.575)	62.00 (9.087)
南三陸町	3.81 (1.974)	5.57 (1.057)	61.25 (5.483)
山元町	3.64 (1.781)	6.57 (1.557)	62.29 (4.428)
大郷町	2.79 (1.626)	6.61 (0.990)	59.71 (4.304)
女川町	4.33 (2.807)	7.98 (2.457)	63.75 (6.283)

○ 括弧内は標準偏差。

は議会構成を正しく捉えられず、標準偏差も考慮する必要がある。大きいほどベテラン議員と新人議員が満遍なく存在する可能性の高いことを

すでに予測していた通り、多様な経歴を持つ議員が満遍なく存在することは、それだけ政策入力ルートが多いことを意味する。ここでの暫定的な結論は、議員の経歴分布の均等性が高い自治体ほど、復興も加速するというものである。

(2) 当選回数・得票率・年齢

すでに指摘した通り、当選回数・得票率・年齢の3指標は、あわせて解釈する必要があるので、まとめて検討する。結果は表5の通りである。ここでは、表2と表4の検討結果もふまえながら、同じく際立った特徴を見せる自治体を基準に検討していく。

当選回数の平均については、2回台なのが利府町、亶理町、大郷町、逆に5回台なのが石巻市と大崎市である。他の自治体は3～4回台に収まっている。しかし、平均値だけで

示唆するが、標準偏差が2を超えるのは仙台市、栗原市、気仙沼市、多賀城市、塩竈市、東松島市、松島町、女川町である。表2で対照的な特徴を見せた自治体が混在し、やはり当選回数だけでは議会構成上の特徴を見出せない。

得票率については、仙台市を例外として、平均値が議員定数と立候補者数に左右されることから、やはり標準偏差に注意する必要がある。小さいほど選挙での競争が激しいことを意味するが、1を切っているのは石巻市、大崎市、登米市、栗原市、気仙沼市、東松島市、美里町、大郷町である。石巻市や東松島市を除き、表2において災害公営住宅の整備が比較的遅かった自治体である。逆に2を超えるのは仙台市と女川町であり、女川町は比較的速かった自治体である。

年齢については、どの自治体も平均が60前後であるが、やはり標準偏差に注意する必要がある。平均が高くても標準偏差が大きければ若手議員も相当数いるということであり、逆に小さければ文字通り高齢の議員が多いということである。そうすると、高齢の議員が多いのは栗原市、塩竈市、亶理町、美里町、松島町、南三陸町、山元町、大郷町、女川町といったところである。亶理町や女川町を除き、表2において災害公営住宅の整備が比較的遅かった自治体である。逆に、若手議員が多いと評価できるのは仙台市、名取市、多賀城市、岩沼市、東松島市、利府町といったところで、表2における対照的な自治体が混在している。東松島市を除き、全て仙台都市圏の自治体であり、若手議員の多さは若年・中年人口の多さと比例するようである。

以上3指標の検討をふまえ、宮城県全体を見た場合の暫定的な結論を提示すれば、次の通りである。議員の当選回数は、それ自体が復興への貢献にとって重要とは言えない。むしろ重要なのは、得票率と年齢である。選挙で激しい競争が展開されることと、議員の高齢化が顕著であることは、多くの先行研究に基づく通説的見解には反するが、少なくとも

震災復興においては肯定的影響を及ぼさない。

3 地域特性を考慮した補足

ここまで、災害公営住宅の整備状況と議会構成のそれぞれ、および両者の関係について、記述統計を用いて検討してきた。学術的見地からは、その後の多変量解析等に関心が向くであろう。実際、本稿でも、それぞれの指標に基づいて各種の順序変数を割り当て、順序相関係数を算出するなどの試みを行った。しかしながら、災害公営住宅の整備状況をめぐる3指標間に有意な関係が認められた以外には、報告に値する結果は得られなかった。ちなみに、その場合の有意な関係とは、事業着手が早いほど工事着手・完了は遅れるというものである。計画戸数が多いほど早めに準備しなければならないことをふまえれば当然かもしれないが、その間の利益集約・合意形成に相当の労力が費やされる事実が計量的にも確認されたという点は、ここに明記しておきたい。

震災復興という非常時においては、地域特性が平時以上に大きな効果を持ち、単純な因果関係は設定できない。それは、政治学や政策科学に限った結論ではあるが、統計学で言うところの「外れ値」が多くなるということである。たとえば、順序相関係数の算出において、別格の仙台市と無投票だった七ヶ浜町を除くと、標準誤差が若干縮小し、係数の絶対値も大きくなる。また、そもそも内陸に位置する大崎市、登米市、栗原市、美里町、大郷町では計画戸数も相対的に少なく、切迫性が低い。さらに、仙台都市圏に属するとは言っても、塩竈市や多賀城市では宅地が相対的に少ないという事情がある⁷²⁾。

もっとも、それでもなお、政治学や政策科学の立場から、そうした地域特性を制御する余地は残されている。上の例でも、「農林漁業」ないし「政党公認・推薦」の議員が極端に多いという特徴は認められたので

72) たとえば『河北新報』2011年12月26日付、2012年3月2日付参照。

あり、政策入力のリートの多さを復元力と見るならば、決して肯定的影響はないと言わざるを得ないのである。それ以上に、地域特性という点で近似するはずの隣接自治体間で明瞭な差が認められる場合には、政治的な制度配置が大きく影響している可能性が高い。若干言及したが、隣接しながら好対照を見せる名取市、岩沼市、亶理町の場合、当選回数と年齢において若手議員が多く、選挙での競争はさほど激しくないという点で共通する。ところが、名取市の場合、経歴分布における均等性が比較的低いという特徴がある。すなわち、岩沼市や亶理町よりも仙台市に近く、住民の就業構造も多様なはずであるが、そうした就業構造が議会構成にも反映されているかと言えば、そうではないということである。

また、石巻市、東松島市、女川町、涌谷町は隣接しているが、災害公営住宅の整備が比較的進んでいる自治体では、当選回数を重ねたベテラン議員が相対的に多い。宮城県全体の傾向に反し、選挙で比較的激しい競争も展開されている。当選回数を重ねれば、それだけ支持基盤の組織化が進み、政策入力のリートが確保されるのに加え、選挙での競争が激しければ、通説的見解の予測通り、それだけ再選に向けた応答性が高まるということである。しばしばメディア等で「弊害」を指摘される多選は、震災復興等の非常時においては、肯定的影響を及ぼす場合もあるということである。

以上より、地域特性も考慮した最終的な結論を提示すれば、次の通りである⁷³⁾。震災復興という非常時においては、平時の通説的見解が支持されない場合が多い。むしろ、住民構成と議会構成が近似していることや、高齢議員が極端に多くないこと等が決定的である。ただし、それらの条件が満たされていれば、当選回数を重ねることによるシニオリティ

⁷³⁾ 以下の結論は、活発な市民社会を育むのは、社会関係資本の多さと言うよりも、それらを活用する積極的な意識と市民エリートとの存在であるとの主張(坂本 2005)と整合するものである。

の増大や、選挙での激しい競争による応答性の高まりといった平時の通説的見解も支持される余地がある。要するに、宮城県全体で見た場合に、通説的見解に反する傾向が多く自治体で認められたのは、それだけ住民との紐帯が細い、すなわち最低限の統合機能すら覚束ない議会が多いということなのである。

VI まとめ

本稿は、震災復興過程で自治体別の遅速が生じていること、そして社会関係資本や復元力といった概念が政治学や政策科学において改めて注目されている動きもふまえ、そうした社会関係資本や復元力を支える資源のうち、政治的資源としての議会に着目した。議会には、住民の政治参加意識や、それを政治家や官僚へ伝達する政策入力ルートの多寡が直接的に反映される。地方政治においては、そうした不可視的なつながり、すなわち公式性はないが確かにあると確信できるような非公式制度の重要性が高い。公式制度が十全に機能しないことが明らかとなり、国レベルで特別立法の必要性が確認されるまでの間にも、被災自治体は新しい行動様式をすでに模索し始めていたのである。

制度をだいぶ緩く定義した本稿も、公式制度の重要性は十分認識している。一方で、公式制度の配置は異ならないにもかかわらず、なぜこれほどまでに日本の自治体（特に市町村）は多様性に富むのかという素朴な疑問に答えるためには、（現に近年の研究はこの点を強調するわけであるから）決して弱くない権限を持つはずの議会自体の機能を検討しなければならない。その場合は、平時の制度配置を基準に構築された理論モデルが、非常時にも適合するとは限らないという点に自覚的でなければならない。震災復興をめぐる学術的研究は各方面で進展しているようであるが、その意義は何なのかという点が問われることになる。

本稿の分析は、集計データを用いたものではあるが、政治学における通説的見解が必ずしも妥当しない場合のあることを確認できた。しかし、それは、議会の機能不全が疑われる自治体において確認されるという意味で、地域特性の影響を無視できないということである。非常時の肯定的影響を期待するためには、自治体特有の制度配置が、平時から議会構成にも帰結していることが必要である。逆に言うと、その条件が満たされている限り、多選の「弊害」といった否定的影響も軽減されるということである。

こうした結論をふまえ、日本の地方政治をめぐる実践的関心に示唆を与えるとすれば、自治体内政治過程における議会の存在感が薄いのは、二元代表制の下で、首長・行政機関が議会を迂回した政策形成を志向してきたからだということである。その淵源を、戦前の「出先機関」意識の残存へ求めるにせよ、戦後の革新自治体の負の側面へ求めるにせよ、そうした史実は否定できない。行政機関と住民の直接対話が裏目に出た被災自治体も、本稿では確認したところである。

近年の地方政治をめぐるのは「協働」が一つの理念となっているが、往々にして、それは行政機関と住民の直接対話に特化して用いられる。その要因は自治体で異なるのだろうが、ボトムアップ型の政策形成に最も適する機関は、公選の合議体としての議会であるという理論的帰結はふまえられているだろうか。中央・地方の権限配分や地方議会の選挙制度を問題視する前に、住民の意識に潜在する古典的先入観を払拭する方が先決ではないかというのが、本稿で得られた示唆である。

※本稿には、被災してから前任校での勤務に至る過程での経験が反映されているが、着想した直接的契機は、平成25年度山形大学公開講座〔人文学部〕「東日本大震災からの復興」に講師として参加したことだった。参加の機会を与えて下さった下平裕之・和泉田保一の両先生、それに聴講して下さいました市民の皆様

に心より感謝申し上げます。また、本稿は、平成26年度科学研究費助成事業（課題番号：26780079）による研究成果の一部でもある。

【参考文献】

- Aldrich, Daniel P. (2012) *Building Resilience: Social Capital in Post-Disaster Recovery*. Chicago: University of Chicago Press
- Arnold, R. Douglas (1990) *The Logic of Congressional Action*. New Haven: Yale University Press
- Carpenter, Daniel, and George A. Krause (2015) “Transactional Authority and Bureaucratic Politics.” *Journal of Public Administration Research and Theory* 25 (1), 5-25
- Cohen, Michael D., James G. March, and Johan P. Olsen (1972) “A Garbage Can Model of Organizational Choice.” *Administrative Science Quarterly* 17 (1), 1-25
- Dahl, Robert A. (1961) *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. New Haven: Yale University Press
- 江藤俊昭 (2004) 『協働型議会の構想』 信山社
- 江藤俊昭 (2011) 「地域政治における首長主導型民主主義の精神的地位」『法学新報』第118巻第3・4号, 339-379頁
- Ehrlich, Sean D. (2011) *Access Points: An Institutional Theory of Policy Bias and Policy Complexity*. Oxford: Oxford University Press
- Feiock, Richard C. (2004) *Metropolitan Governance: Conflict, Competition, and Cooperation*. Washington D.C.: Georgetown University Press
- 濱本真輔 (2010a) 「地方議会の現状 代表, 統合, 立法機能の観点から」辻中豊・伊藤修一郎 (編) 『ローカル・ガバナンス 地方政府と市民社会』木鐸社, 131-146頁
- 濱本真輔 (2010b) 「二元代表の関係性 選挙・議会レベルからの検討」辻中豊・伊藤修一郎 (編) 『ローカル・ガバナンス 地方政府と市民社会』木鐸社, 147-

法政論叢——第62号 (2015)

166頁

飯塚智規 (2013) 『震災復興における被災地のガバナンス 被災自治体の復興課題と取り組み』 芦書房

今井照 (2011) 「東日本大震災と自治体政策 原発災害への対応を中心に」 『公共政策研究』 第11号, 22-34頁

Ingram, Helen, and Anne Schneider (1990) “Improving Implementation Through Framing Smarter Statutes.” *Journal of Public Policy* 10 (1), 67-88

市川喜崇 (2002) 「地方議会と代表」 『同志社法学』 第54巻第4号, 80-104頁

伊藤修一郎 (2002) 『自治体政策過程の動態 政策イノベーションと波及』 慶應義塾大学出版会

伊藤修一郎 (2006) 『自治体発の政策革新 景観条例から景観法へ』 木鐸社

和泉田保一 (2015) 「地方自治体と復興計画」 『山形大学法政論叢』 第62号, 101-143頁

河北新報社編集局 (編) (2011) 『変えよう地方議会 3・11後の自治に向けて』 公人の友社

Kam, Christopher J. (2009) *Party Discipline and Parliamentary Politics*. Cambridge: Cambridge University Press

河村和徳 (2008) 『現代日本の地方選挙と住民意識』 木鐸社

河村和徳 (2010) 『市町村合併をめぐる政治意識と地方選挙』 木鐸社

河村和徳 (2014) 『東日本大震災と地方自治 復旧・復興における人々の意識と行政の課題』 ぎょうせい

川人貞史 (1996a) 「シニオリティ・ルールと派閥 自民党における人事配分の変化」 『レヴァイアサン』 臨時増刊, 111-145頁

川人貞史 (1996b) 「自民党における役職人事の制度化」 『法学』 第59巻第6号, 29-59頁

小林良彰 (2001) 「自治体関係者意識の国際比較」 テリー・ニコルス・クラーク・小林良彰 (訳: 三浦まり) 『地方自治の国際比較 台頭する新しい政治文化』 慶

應義塾大学出版会

久保慶明 (2010) 「市区町村職員をとりまくネットワーク」辻中豊・伊藤修一郎 (編)

『ローカル・ガバナンス 地方政府と市民社会』木鐸社, 111-129頁

Lipsky, Michael (1980) *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation

牧原出 (2014) 「地方議会のプレゼンスを高めるには」『住民行政の窓』第398号, 2-6頁

松岡京美 (2014) 『行政の行動 政策変化に伴う地方行政の実施活動の政策科学研究』晃洋書房

松下圭一 (2011) 「東日本大震災と公共・政府政策」『公共政策研究』第11号, 6-21頁

馬渡剛 (2010) 『戦後日本の地方議会 1955～2008』ミネルヴァ書房

Mezey, Michael L. (1979) *Comparative Legislatures*. Durham: Duke University Press

Mezey, Michael L. (2008) *Representative Democracy: Legislators and Their Constituents*. Lanham: Rowman & Littlefield

Mouritzen, Poul Erik, and James H. Svava (2002) *Leadership at the Apex: Politicians and Administrators in Western Local Governments*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press

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』日本経済新聞社

村松岐夫 (1988) 『地方自治』東京大学出版会

村松岐夫 (2010) 『政官スクラム型リーダーシップの崩壊』東洋経済新報社

中野実 (1992) 『現代日本の政策過程』東京大学出版会

西尾勝 (1990) 『行政学の基礎概念』東京大学出版会

Oliver, J. Eric (2001) *Democracy in Suburbia*. New Jersey: Princeton University Press

Oosterwaal, Annemarije, and René Torenvlied (2012) “Policy Divergence in Implementation: How Conflict among Decisive Legislators Reinforces the Effect of

法政論叢——第62号 (2015)

Agency Preferences.” *Journal of Public Administration Research and Theory* 22 (2), 195-217

大嶽秀夫 (1979) 『現代日本の政治権力経済権力』 三一書房

Pressman, Jeffrey L., and Aaron B. Wildavsky (1973) *Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland: or, why it's amazing that federal programs work at all, this being a saga of the Economic Development Administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes*. Berkeley: University of California Press

Reno, B. Jeffrey (2007) “A Floor Without a Ceiling: Balancing Normative and Strategic Goals in Policy Design.” *Polity* 39 (2), 137-154

Rhodes, R. A. W. (1999) *Control and Power in Central-Local Government Relations*, 2nd edition. Aldershot: Ashgate

Ringe, Nils, Jennifer Nicoll Victor and Justin H. Gross (2013) “Keeping Your Friends Close and Your Enemies Closer? Information Networks in Legislative Politics.” *British Journal of Political Science* 43 (3), 601-628

Sabatier, Paul A. (1993) “Policy Change over a Decade or More,” in Paul A. Sabatier and Hank C. Jenkins-Smith (eds.) *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder: Westview Press, 13-39

酒井克彦 (1999) 「市町村会議員の自治体政策過程での役割に関する一考察 石川県内の市町村を対象として」『公共政策』第2号, 1-40頁

坂本治也 (2005) 「地方政府を機能させるもの? ソーシャル・キャピタルからシビック・パワーへ」『公共政策研究』第5号, 141-153頁

Samuels, Richard J. (1983) *The Politics of Regional Policy in Japan: Localities Incorporated?* Princeton: Princeton University Press

Samuels, Richard J. (2013) *3.11: Disaster and Change in Japan*. Ithaca: Cornell University Press

佐野亘 (2011) 「東日本大震災が公共政策学に問いかけること 従来型政策パラダ

- イムからの脱却に向けて』『公共政策研究』第11号, 35-47頁
- 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
- Stone, Clarence N. (1989) *Regime Politics: Governing Atlanta, 1946-1988*. Lawrence: University Press of Kansas
- Sulkin, Tracy (2005) *Issue Politics in Congress*. Cambridge: Cambridge University Press
- 砂原庸介 (2011) 『地方政府の民主主義 財政資源の制約と地方政府の政策選択』有斐閣
- 高安健将 (2009) 『首相の権力 日英比較から見る政権党とのダイナミズム』創文社
- 飛田博史 (2012) 「[国と地方の協議の場に関する法律] の制定過程と概要について」『自治総研』第409号, 1-25頁
- 辻陽 (2002) 「日本の地方制度における首長と議会との関係についての一考察」『法学論叢』第151巻第6号, 99-119頁; 第152巻第2号, 107-135頁
- 辻陽 (2005-2006) 「大統領制比較のための視座「制度的権力」と「政治的権力」」『法学論叢』第158巻第2号, 30-53頁; 第158巻第3号, 54-75頁; 第158巻第4号, 63-81頁
- 辻陽 (2006a) 「地方議会の党派構成・党派連合 国政レベルの対立軸か, 地方政治レベルの対立軸か」『近畿大学法学』第54巻第2号, 72-128頁
- 辻陽 (2006b) 「地方議会と住民 地方議会における党派性と住民による請願・直接請求」『近畿大学法学』第54巻第3号, 126-170頁
- 上神貴佳 (2009) 「地方政治と議会内党派 多様な利益をつなぐ政治主体」東大社研・玄田有史・中村尚史 (編) 『希望学 [3]』東京大学出版会, 55-85頁
- Wilson, Carter A. (2000) “Policy Regimes and Policy Change.” *Journal of Public Policy* 20 (3), 247-274
- Wood, B. Dan, and Richard Waterman (1991) “The Dynamics of Political Control of

法政論叢——第62号 (2015)

the Bureaucracy.” *American Political Science Review* 85 (3), 801-828

山内直人 (2005) 「シビルソサエティを測定する 数量的把握の現状と課題」『公共政策研究』第5号, 53-67頁