

岡山県西部地域市町村議会議員の研究

中 川 政 樹*・小 林 悟**

Masaki NAKAGAWA and Satoru KOBAYASHI

The Study of Councilmen in the Western Okayama Prefecture

はじめに

本稿の目的は、市町村議会議員の社会的属性および地域の抱える問題に対する意識・行動に焦点を当て、その地域特性やメカニズムを明らかにすることにある。

わが国における地方自治は、経済発展の高度化に伴って中央との相互依存関係を深め、国会議員もまた、「地域代表」の役割を大きく果たすようになった。このことは議員の系列化を助長し、市町村議会議員もその重要な構成員となり、上級議員との連携を深めていった。しかし、それら上級議員が政党色を前面に打ち出して選挙に挑むのに対し、市町村議会議員の場合、党公認・推薦で選挙に出馬する例は少ない。この傾向は、自民党所属の議員に顕著にあらわれている。その原因としては、地方では政党に所属しているかどうかというよりも、むしろ地域の利益代表としての性格が重視されていることが考えられる。そのため党公認・推薦といった肩書きは重要性をもたなかったり、時にはマイナスの要因になったりする。

こうした市町村議会議員の性格は、農村から都市化していくにしたがって変化し、彼らの意識は地域離れていくことが考えられる。また、かれらの意識には地域による特性があると考えられる。

こうした疑問を明らかにするために、愛知県・大阪府・鳥取県・岡山県・神奈川県で行われた先行調査を参考にして市町村議会議員を対象とする調査を行い、その結

果をふまえて、市町村議会議員の意識および行動に関する特性を中心に、市部・郡部間および地域間の比較分析を行った。

調査においては、次のような内容の項目を設定した。

1. 議員の社会的属性（6項目）
2. 議員のキャリア（4項目）
3. 住民や支持者との接触（15項目）
4. 地域の問題に対する意識と行動（3項目）
5. 行政機関等との折衝（1項目）
6. 政策決定（5項目）
7. 議員の要望（2項目）

これらの調査項目の作成においては、先に挙げた5府県で行われた先行調査を参考にした。

今回の調査対象地域は、岡山県西部の6市19町2村の計27の自治体である。調査地域として岡山県西部を選んだのは以下の理由からである。①地域の北部と南部における人口、経済等の地域間格差が大きく、議員の意識に何らかの違いが生じているのではないかと考えられること、②地形が中国山地の山間部・吉備高原部・平野部・瀬戸内海沿岸部と変化に富んでおり、議員の意識の上で何らかの特色を生む要因になっていると考えられること、③この地域は、県東部とは対照的に、江戸時代に小藩や天領が混在していた地域であったため、倉敷市・笠岡市・高梁市・新見市といった地域の一部分を影響圏にもつ都市がいくつか存在し、その都市圏ごとに地域の特性が生じる要因になっていると考えられること、④人口規模・予算規模の類似した自治体が地域内にいくつかあり、比較する条件が良好であることなどである。

* 島根大学教育学部社会科研究室

** 島根県立松江南高等学校

表1 地域区分

地域名	含まれる自治体	市	町	村	計
倉敷地域	倉敷市, 総社市, 山手村, 清音村, 船穂町, 金光町, 真備町	2	3	2	7
井笠地域	笠岡市, 井原市, 鴨方町, 寄島町, 里庄町, 矢掛町, 美星町, 芳井町	2	6	—	8
高梁地域	高梁市, 有漢町, 北房町, 賀陽町, 成羽町, 川上町, 備中町	1	6	—	7
阿新地域	新見市, 大佐町, 神郷町, 哲多町, 哲西町	1	4	—	5
	合計	6	19	2	27

表2 調査対象地域の概要

	市部	郡部	倉敷	井笠	高梁	阿新	全体
人口(人)	617,578	170,813	516,078	166,575	61,719	44,019	788,391
面積(km ²)	1,286.85	1,354.14	586.04	514.49	745.86	794.60	2640.99
自治体数	6	21	7	8	7	5	27

人口は昭和60年国勢調査、面積は昭和60年国土地理院調、自治体数は平成2年4月1日現在

第1章 調査の概要

第1節 調査の方法と経過

調査の対象は、前述の岡山県西部の27市町村の市町村議会議員458人である。調査対象となる議員の確定については、岡山日日新聞社出版局発行の『岡山県官公庁便覧』（平成元年度版）に依拠し、同書編集以後に移動がある自治体については各自治体の広報で補足した。

調査地域のうち倉敷市を除く26の市町村については、各自治体の議会事務局の協力を得て調査票の配布・回収を委託してアンケート調査を行うこととした。倉敷市については、直接各議員に調査票を郵送することにより配布・回収することとした。

準備が整い、調査票の配布を開始したのは平成2年11月であった。平成2年4月から9月にかけて、この地域の市町村議会議員選挙が連続して行われ、9月に選挙が行われた都窪郡早島町は、調査票の回収が困難であるという判断から調査対象から除外した。また、児島郡灘崎町については、日程の都合がつかず調査することができなかった。

12月12日までに6割を越える議員から回答をいただいた。なかには、一括して郵送して下さった自治体や、議員個人で郵送して下さった方もあった。しかしながら、できるだけ調査の信頼性を高め、自治体ごとの回収率のバラツキをなくすため、回収率が50%に満たない自治体については、まだ回答をいただいていない方々に再度調査票を送って協力をお願いした。結局、12月26日までに322名（回収率70.3%）の方々から回答をいただくことができた。その後、翌年1月になってさらに1名の

方から回答をいただき、最終回収率は70.5%になった。

第2節 調査地域の概要

調査の対象地域は、図1のように、岡山県の西部、旧備前中国のほぼ全域にあたる6市19町2村の計27の自治体である。この地域は、衆議院選挙の岡山第2選挙区とほぼ一致する。この地域の人口は約80万であるが、市部が約60万、郡部が約20万と格差は大きい。特に倉敷市が約41万と過半数を占め、この地域の中心となっている。しかし、倉敷市の拠点性は人口の割には高くない。その理由としては、前述の通り、この地域が江戸時代に小藩や天領として細かく分断されていたことが考えられる。当時、それぞれの中心地であった笠岡市・高梁市・新見市などは現在でも周囲に影響圏をもち、かなり拠点性は高い。これは、岡山県が昭和44～47年度に設定した広域市町村圏によって県全体が8つの広域行政圏に分割されており、これらの都市にも地方振興局が設置され、それぞれ広域行政の中心的役割を果たしているためである。

倉敷地域は、倉敷市を中心とする2市3町2村で、人口の大半は倉敷市に偏っている。産業の主体は、水島コンビナートをはじめとする第2次産業と倉敷を中心とする第3次産業である。勤労者の吸引力は強く、県西部はほぼその通勤圏となっている。今回の調査対象地域の中では、最も都市化の進んだ地域と考えられるが、都市部（倉敷市・総社市）と近郊農村地域という2層構造になっている。

井笠地域は、笠岡市を中心、井原市を副中心とする2市6町で、瀬戸内海沿岸部と内陸部という2層構造をもつ地域である。人口規模の比較的大きい自治体が多く、

表3 年 令

(単位：%)

	市 部	郡 部	倉 敷	井 笠	高 梁	阿 新	全 体
40 歳 未 満	5.9	2.7	4.1	5.3	2.4	2.1	3.7
40 ～ 49 歳	24.8	11.3	19.4	13.7	15.9	12.5	15.5
50 ～ 59 歳	31.7	29.7	20.4	30.5	31.7	45.8	30.0
60 ～ 69 歳	24.8	43.2	35.7	42.1	39.0	29.2	37.5
70 歳 以 上	7.9	10.0	15.3	7.4	4.9	10.4	9.6
N A	4.9	3.1	6.1	1.0	6.1	—	3.7
合 計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
実 数	101	222	98	95	82	48	323

表4 平均年齢および平均居住年数

	市 部	郡 部	倉 敷	井 笠	高 梁	阿 新	全 体
平均年齢(歳)	56.9	60.0	60.7	57.9	58.3	59.0	59.2
平均居住年数(年)	48.7	54.9	52.5	52.7	52.9	54.4	53.0

表5 最終学歴

(単位：%)

	市 部	郡 部	倉 敷	井 笠	高 梁	阿 新	全 体
高等小学校, 新制中学校	8.9	18.5	12.2	12.6	23.2	14.6	15.5
旧 青 年 学 校	12.9	19.8	16.3	17.8	22.0	12.5	17.6
旧制中学校, 新制高校等	51.5	41.0	48.0	50.5	35.4	35.4	43.7
旧制高専, 高等師範学校, 短大	3.0	3.6	1.0	2.1	3.7	10.4	3.4
大 学	18.8	5.9	15.3	8.4	6.1	8.3	10.0
大 学 院	4.9	10.6	7.2	8.6	8.4	16.7	9.2
N A	—	0.6	—	—	1.2	2.1	0.6
合 計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
実 数	101	222	98	82	82	48	323

学歴と一般的に対応しており、都市部では若い議員が多いことから、都市部には高学歴の議員が多く存在する。このように議員の高学歴化は都市化に対応していると考えられる。

表6のように、立候補以前の職業は農林漁業が30.7%と最も多いが、市部では中小企業の社長・重役出身者も16.8%とかなり多い。このことは、鳥取県調査でも報告されている⁽²⁾。郡部では、農林漁業出身者が36.5%と圧倒的に多く、それに次ぐのは自営業の15.8%である。これらの職業出身者が多い理由としては、①郡部では、議員報酬が生計を成り立たせるほど高額ではなく、当選後も議員活動と両立することができ、安定収入を得ることができる職業に就いている人が立候補しやすいこと、②給与所得者に比べ、安定的な人脈を築きやすく、地域の

問題に対する関心を抱きやすい環境にあることなどがあげられる。また、少数ではあるが政治家の秘書出身者が倉敷地域に2.0%いることは、都市化によるものとして注目される。

現在の職業についても、表7のように農林漁業が39.0%と最も多いが、市部では議員職以外に他の職業をもっていない議員が14.9%に達している。このことは、市部では議員職の専門化が進んでいることを物語っている。特に郡部では農林漁業従事者が約半数を占めている。地域別にみると、倉敷地域が最も議員の専門化の比率が高く、特に倉敷市では33.3%が専門化している。農林漁業従事者の比率は、阿新地域が最も高い。井笠地域と高梁地域では、中小企業の社長・重役の比率が他地域に比べて高い。このことから、議員の職業は都市化の度合い

表6 立候補以前の職業

(単位:%)

	市 部	郡 部	倉 敷	井 笠	高 梁	阿 新	全 体
農 林 漁 業	17.8	36.5	28.6	23.2	36.6	39.6	30.7
自 営 業	13.9	15.8	13.3	21.1	15.9	6.3	15.2
中小企業の社長・重役	16.8	12.6	5.1	17.9	18.3	16.7	13.9
民間企業の技能・現業職	7.9	4.1	9.2	4.2	3.7	2.1	5.3
公務員(課長以上)	5.9	3.6	4.1	2.1	7.3	4.2	4.3
一般公務員	5.0	4.1	5.1	5.3	3.7	2.1	4.3
その他	32.7	21.5	33.6	25.1	25.3	31.1	29.4
N	—	1.8	1.0	1.1	1.2	2.1	1.2
合計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
実数	101	222	98	95	82	48	323

表7 現在の職業

(単位:%)

	市 部	郡 部	倉 敷	井 笠	高 梁	阿 新	全 体
農 林 漁 業	18.8	48.2	34.7	35.8	43.9	45.8	39.0
自 営 業	14.9	15.3	16.3	17.9	14.6	8.3	15.2
中小企業の社長・重役	17.8	9.5	4.1	14.7	15.9	16.6	12.1
民間企業の技能・現業職	5.9	2.3	5.1	4.2	2.4	—	3.4
他に職業なし	14.9	9.4	16.3	5.3	11.0	12.5	11.1
その他	22.7	12.6	20.4	17.9	11.0	10.5	15.8
N	5.0	2.7	3.1	4.2	1.2	6.3	3.4
合計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
実数	101	222	98	95	82	48	323

によって、農林漁業→中小企業経営者→専業化へと変化していくと推測される。

第2節 政党所属と経歴

(1) 政党所属

市町村議会議員は、政党に所属していない場合が多い。立候補する時に無所属として届出をするだけでなく、実際に党籍をもたないと回答した議員が、今回の調査では、表8のように64.1%に達した。中でも、保守系無所属の議員が、表9からわかるように、44.3%と圧倒的に多い。こうした無所属の議員たちは、地元の利益代表としての性格を強くもっていると考えられる。立候補時は無所属で届けているが党籍をもっているという議員は、自民党所属の議員に多い。特に、小田郡においてはその比率が高く、無所属の議員32人のうち18人が自民党に所属していると回答している。

1989年に自民党の総裁公選規定が改正されたことから、今回の調査では地方議員レベルの政党所属率が岡山

大学調査時(1984年)に比べて著しく高まっているのではないかと予測していたが、予想外に政党所属率は高くないという結果となった。また、自治体間においても政党所属率にかなりのバラツキがあるという結果が得られた。

(2) 初当選年齢および当選回数

議員が何歳で初当選を果たしたかという問題は、地域および議員の特性を規定していく上で重要な要素となる。それは、議員になるための社会的訓練期間の長さが、都市部では短く農村部では長いという傾向を推測することができるからである。また、1期・2期程度で議員の交替が行われている地域では、議員職が名誉職的色彩を強くもつと考えられ、地域共同体の利益代表を信頼できる人の中から交替で選出する傾向があると推測される。

表10のように、初当選年齢は、市部では40歳代、郡部では50歳代が最も多く、初当選年齢の平均をとってみても、表11からわかるように市部と郡部の間には約5歳の

差がある。地域別では、倉敷地域が最も平均当選年齢が低く、都市化が進んでいることをうかがわせている。郡部で初当選年齢が高い理由としては、①市町村議会議員が名誉職的性格をもち、地域のリーダーによる交替制になっていること⁽³⁾、②給与所得者が在職中に立候補することは議員報酬および職業の安定性の点から困難であり、こうした人達は退職後に立候補する傾向が強いことなどが考えられる。逆に都市化によって初当選年齢が低くなるのは、その経済的地位からも議員が専門化するメリットが大きく、一定の社会的成功を目指す活動的な年齢層の立候補を促しているためであろう。また、政党化によって初当選年齢の低下が促されるとの報告があり⁽⁴⁾、都市化と初当選年齢の低下は正の相関があることを示唆している。

表12のように、市部では当選回数1回の議員について3回の議員が多く、また6回以上の議員も2割を超える。それに対して、郡部では1回・2回の議員が合わせて59.0%に達し、逆に6回以上の議員は8.1%に過ぎない。こうした市部と郡部の当選回数差については、議員の地位に結びついた権力・威信、議員報酬の高低、さらに

はその地位に対する執着の強弱に関連していると考えられる。つまり、政治単位の規模が拡大するに連れて議員が関与する政治の価値や資源の量が増大し、議員がそれに対応して多くの威信を享受しより高い議員報酬を受けようになるため、議員職に対する地位保持欲は高まるというのである。それに対して、郡部においては、議員の地位には実質的利益が乏しいため地位保持欲はそれほど強くなく、むしろ交替制による名誉職的性格をもつようになるのである⁽⁵⁾。

(3) 団体役職

市町村議会議員の経験した団体役職は、議員の選挙基盤の所在をさぐる上で、大きな問題であると考えられる。表13のように、市町村議会議員が経験した団体役職として、最も多くの議員があげているのはPTAである。このようにPTAの役職経験者が多い理由としては、①PTAは教育関係の組織であるために推薦等の積極的支援があるわけではないが、PTA役員の手書きやその活動で培われた人間関係が選挙において有利に働くこと⁽⁶⁾、②地域のリーダーとして、PTAの役員をすることが議

表8 政党所属率

(単位：%)

	市 部	郡 部	倉 敷	井 笠	高 梁	阿 新	全 体
政党に所属している	36.6	34.2	38.8	35.7	32.9	29.2	35.0
政党に所属していない	63.4	64.4	59.2	63.2	67.1	70.8	64.1
N	A	—	2.0	1.1	—	—	0.9
合 計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
実 数	101	222	98	95	82	48	323

表9 政党所属

(単位：%)

	市 部	郡 部	倉 敷	井 笠	高 梁	阿 新	全 体
自 民 党	7.9	24.8	17.3	24.2	20.7	12.5	19.5
社 会 党	8.9	0.9	4.1	1.1	6.1	2.1	3.4
公 明 党	9.9	1.4	5.1	5.3	1.2	4.2	4.2
民 社 党	1.0	1.8	5.1	—	—	—	1.5
共 産 党	7.9	5.4	6.1	5.3	4.9	10.4	6.2
社会民主連合	1.0	—	1.0	—	—	—	0.3
保守系無所属	49.5	41.9	48.0	49.3	47.6	20.8	44.2
中道系無所属	2.0	2.3	4.1	2.1	1.2	—	2.2
革新系無所属	3.0	0.9	2.0	2.1	1.2	—	1.5
無 所 属	8.9	19.4	5.1	9.5	17.1	50.0	16.1
N	A	—	2.1	1.1	—	—	0.9
合 計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
実 数	101	222	98	95	82	48	323

表10 初当選年齢

(単位：%)

	市部	郡部	倉敷	井笠	高梁	阿新	全体
30歳未満	3.0	2.3	5.1	2.1	1.2	—	2.5
30～39歳	25.7	12.6	18.4	18.9	12.2	16.7	16.7
40～49歳	40.6	25.7	31.6	27.4	31.8	31.3	30.3
50～59歳	20.8	40.5	30.6	36.8	34.1	37.4	34.4
60～69歳	8.9	18.5	13.3	13.7	20.7	14.6	15.5
70歳以上	—	0.4	1.0	—	—	—	0.3
N	1.0	—	—	1.1	—	—	0.3
合計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
実数	101	222	98	95	82	48	323

表11 初当選平均年齢

	市部	郡部	倉敷	井笠	高梁	阿新	全体
初当選平均年齢(歳)	45.8	50.7	47.8	49.2	50.6	49.4	49.1

表12 当選回数

(単位：%)

	市部	郡部	倉敷	井笠	高梁	阿新	全体
1回	23.8	32.4	25.5	33.7	29.3	31.3	29.7
2回	17.8	26.6	25.5	18.9	25.6	27.1	23.8
3回	20.8	18.0	17.3	16.8	22.0	20.8	18.9
4回	12.9	9.5	8.2	11.6	12.2	10.4	10.5
5回	6.9	5.4	5.1	4.2	7.3	8.3	5.9
6回	3.0	2.3	3.1	4.2	1.2	—	2.5
7回以上	12.9	5.8	11.3	8.5	2.4	2.1	8.1
N	1.9	—	—	2.1	—	—	0.6
合計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
実数	101	222	98	95	82	48	323

員になるための一種の通過儀礼になっていることなどが考えられる⁽⁷⁾。

次に多くの議員が経験した役職は、市部では労働団体の役員で16.8%、郡部では農林漁協で26.6%である。このことは、市議会議員と第2・3次産業の業界団体、町村議会議員と第1次産業の業界団体との結びつきの強さを示しており、地域社会構造の分化の度合いを伺わせる。その関係を示すと以下ようになる。農村レベルの選挙においては、地域社会の代表として、その基幹産業である第1次産業の従事者の支持が大きな影響力をもつ。しかし、都市化により地域の社会構造が複雑化するに当たって、労働団体や商工会といった第2・3次産業従事者の選挙に対する影響力が相対的に高くなり、その支持

を得なければ選挙で当選することは困難になる。そのため、都市化した地域ではあらゆる産業の利益代表が政治の場に登場することになり、出身職業および団体役職経験も多様になっていく。

このように、都市化した地域の議員は、PTA・地区組織といった地域住民組織の役職を経験し支持を得ると同時に、多岐にわたる産業団体の役職を経験することにより、自己の支持基盤を拡大させていくのである。それに対して、農村地域の議員は支持基盤を地縁的な関係にかなり依存しており、しかも交替制を前提にしている場合が多いため、支持基盤は地縁的でかなり固定化しているといえるであろう。

第3章 選挙基盤との関係

議員は、選挙で当選するために、自己のもつ人脈を総動員して支持者を確保しなければならない。都市化による社会構造の複雑化によって、支持者の確保は多岐にわたるが、自己の居住地域が重要な選挙基盤であることに変わりない。そこで、本章では、市町村議会議員の重要な選挙基盤である「地元」を取り上げ、市町村議会議員と地元の関係について、地区推薦・根回し・意見の対立といった観点から、市町村議会議員の抱く地元像について分析をしていく。

第1節 地区推薦・根回し

(1) 地区推薦

市町村議会議員が、どの程度地域代表の性格をもつかを示すものとして、地区推薦があげられる。自己の居住地域における地区推薦の有無については、表14のように全体の75.0%が「行われている」と回答している。さらに、地区推薦を受けたかどうかという質問には、表15からわかるように、地区推薦が行われていると回答した議

員のうち79.7%が「受けた」と回答している。このことは、市町村議会議員の多くが地域の代表として選出されていることを示している。岡山県においては、地元出身議員を地域団体が推す慣習があるとの報告があり⁽⁸⁾、地区推薦が広く行われていることを伺わせる。無所属の議員や自民党所属の議員が地元を選挙基盤として活動していることは明らかであるが、社会党所属の議員のなかにも労働団体の支持のみならず地区推薦を受けている議員は多いとの報告がある⁽⁹⁾。

地域別では、高梁地域の82.9%の議員が地区推薦が行われていると回答し、そのうち89.7%が推薦を受けている点が注目される。この地域において地区推薦が盛んな理由としては、次のようなことが考えられる。高梁地域は吉備高原に位置する農村地帯で、各地区がほぼ一定の戸数をもって構成されている。地区における結束は堅く、自分たちの地区の代表を政治の場に送りだしたいという願望は強い。特に、旧村単位の代表選出の傾向が顕著であり、そこにおける地区推薦は大きな影響力をもつ。都市化や過疎化による地域共同体の崩壊が叫ばれる今日において、この地域では旧来の地域共同体が維持され、

表13 団体役職経験

(複数回答あり, 単位: %)

	市部	郡部	倉敷	井笠	高梁	阿新	全体
地区組織	9.9	10.8	10.2	17.8	7.3	2.1	10.5
農林漁業	14.9	26.6	19.4	23.2	29.3	18.8	22.9
商工会等	5.0	8.1	4.1	8.4	9.8	6.3	7.1
消防団等	11.9	12.6	11.2	10.5	20.7	4.2	12.4
労働団体等	16.8	2.3	7.1	2.1	11.0	8.3	6.8
P T A	49.5	35.1	34.7	44.2	42.7	35.4	39.6
青年団等	15.8	7.2	10.2	10.5	12.2	4.2	9.9
その他	34.6	24.8	25.6	28.5	29.2	29.0	28.0
N A	21.8	28.4	25.5	25.3	18.3	43.8	26.3
合計	180.2	155.9	148.0	170.5	180.5	152.1	163.5
実数	182	346	145	162	148	73	528

表14 地区推薦の有無

(単位: %)

	市部	郡部	倉敷	井笠	高梁	阿新	全体
あ	73.2	75.7	73.4	71.5	82.9	70.8	75.0
ない	24.8	23.4	25.5	27.4	15.9	29.2	24.1
N A	1.0	0.9	1.1	1.1	1.2	—	0.9
合計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
実数	101	222	98	95	82	48	323

表15 地区推薦を受けたか（行われていると回答した者のみ）

(単位：%)

	市部	郡部	倉敷	井笠	高梁	阿新	全体
受けた	83.8	78.0	73.7	78.0	89.7	76.4	79.7
受けなかった	8.1	17.3	19.4	17.6	7.4	12.8	14.5
N A	8.1	4.8	6.9	4.4	2.9	12.8	5.8
合計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
実数	68	150	72	68	54	34	228

表16 地区推薦の評価

(単位：%)

	市部	郡部	倉敷	井笠	高梁	阿新	全体
良いことだ	46.5	58.4	51.0	54.7	57.3	58.5	54.9
悪いことだ	20.8	13.5	18.4	21.1	11.0	8.3	15.8
どちらともいえない	30.7	22.9	26.5	24.2	29.3	18.9	25.5
N A	2.0	3.2	4.1	—	3.4	6.3	2.8
合計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
実数	101	222	98	95	82	48	323

機能しているといえるであろう。そのため、この地域では市部・郡部を問わず地区推薦が盛んで、地域の利益代表としての議員の役割がかなり大きい。

それでは、市町村議会議員たちは地区推薦についてどのような認識をもち、評価しているのでしょうか。表16のように、地区推薦に対する評価は全体的にかなり肯定的である。特に、郡部においては58.4%が肯定的な回答を寄せている。鳥取県調査では、市部に比べ郡部の方が否定的であるという結果がでているが⁽¹⁰⁾、今回の調査では逆の結果が得られた。地区推薦を「良いことだ」と評価する理由としては、「地区の平和が保たれる」「議員にふさわしい人を選べる」と回答した議員がともに33.5%と多数を占めている。また、井笠地域においては「地区の平和が保たれる」と回答した議員が51.7%に及ぶ。

しかし、市部においては「良いとも悪いとも一概にはいえない」と回答した議員が30.7%であり、「悪いことだ」と回答した議員と合わせると51.5%に達する。「悪いことだ」とする理由としては、「投票の自由が妨げられる」が42.2%と最も多く、地区推薦が住民の選択範囲を狭めていると認識している。また、「良いとも悪いとも一概にはいえない」と回答した理由については、「一長一短があるから」といった抽象的な回答が多いが、次のような具体的な回答も得られた。「4000票は地区推薦だけではどうにもならない。しかし地域の協力は必要である。(倉敷地域)」「地区の方から自主的に推薦という

ことであれば良、候補者からの依頼で半強制的推薦は悪と考える。(井笠地域)」「地区の利益代表を選出できる反面、投票の自由が妨げられるくらいがある。(高梁地域)」「議員定数の問題とからむ。(井笠地域)」「地域の信頼を得ることは大切、反面全町的立場での視野を忘れてはならない。個人の識見が必要。(井笠地域)」。これらの多くは投票の自由との関係について言及したものであり、地区住民から議員が地区代表として期待されていると感じる一方、投票の自由を妨げているのではないかと憂慮していることを示している。

しかし、市町村議会議員の大半が地区推薦によって地域住民から支持を受け、それを肯定している以上、彼らは地域住民と行政をつなぐ重要なパイプ役として活動していることは確かであろう。

(2) 根回し

市町村議会議員は、地域住民の代表として行政に対してさまざまな働き掛けをしているが、では、逆に行政から地域住民へ政策を提示するとき、市町村議会議員は根回し等の水面下の活動を行政から依頼されることはあるのだろうか。表17からわかるように、根回しの依頼はほとんどの議員が受けているのに対して、「全くない」と回答した議員はわずか9.0%に過ぎない。根回しは議員活動の一環となっている。また、市部と郡部、地域間の格差もほとんどなく、根回しは全地域で共通して行われている。このことから、市町村議会議員は、行政から住

表17 行政当局からの根回しの依頼

(単位：%)

	市 部	郡 部	倉 敷	井 笠	高 梁	阿 新	全 体
しばしばある	14.9	12.2	14.3	14.7	15.9	2.2	13.0
時々ある	41.6	29.3	37.7	27.4	34.1	33.3	33.1
たまにある	28.7	35.0	32.7	35.8	30.5	33.3	33.1
全くない	7.9	9.5	7.1	13.7	4.9	10.4	9.0
N A	6.9	14.0	8.2	8.4	14.6	20.8	11.8
合 計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
実 数	101	222	98	95	82	48	323

表18 関心をもっている地域

(単位：%)

	市 部	郡 部	倉 敷	井 笠	高 梁	阿 新	全 体
地 元	11.7	14.0	20.0	17.8	7.7	—	13.3
自 市 町 村	55.3	65.0	52.5	64.4	67.9	66.6	62.0
自市町村のある広域市町村圏	28.7	16.8	21.1	15.6	21.8	26.7	20.5
全 国	4.3	1.4	2.1	2.2	—	6.7	2.3
そ の 他	—	0.5	1.1	—	—	—	0.3
N A	—	2.3	3.2	—	2.6	—	1.6
合 計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
実 数	94	214	95	90	78	45	308

民への情報伝達・折衝役としての役割を果たしていると考えられる。

第2節 利害の対立

(1) 関心地域

市町村議会議員が最も関心をもっている地域は、議員を地元の利益代表と考えている地域住民の認識とは異なり、表18からわかるように「あなたの市町村」が62.0%で圧倒的に多い。また、市議会議員の中には「あなたの市町村のある広域市町村圏」と回答した議員が28.7%おり、広域行政に対する関心の強さを示している。このことは、郡部では自分の自治体の問題解決におわれているのに対して、市部では他自治体との連携を深めようとするなど、都市部にいくにしたがって広域的な視野を持っていることを示している。

興味深いのは高梁地域と阿新地域で、高梁地域では「地元」と回答した議員が7.7%に過ぎず、阿新地域には一人もいない。特に高梁地域については、第1節で地区推薦率の高さについて言及したが、本設問においてはこうした地域住民の意向とは全く逆の結果となった。つまり、地域住民は市町村議会議員を地元の利益代表として認識しているのに対し、議員は地元の利益を市町村全体

の利益の一部と考えているのである。

(2) 支持者との接触

市町村議会議員が支持者と接触するとき、相談や依頼はその重要な機会となる。特に市町村議会議員の場合、地域住民からの要望や相談はその中心になると考えられる。ここでは、その接触頻度および相談や依頼の内容について検証していく。

相談・依頼件数は、市部と郡部によって顕著な差がみられる。本設問は記述式で回答を求めたが、他地域の調査を参考にして表19のようにカテゴリー化した。市部では100～499件を言及した議員が最も多い。特に件数が多いのは倉敷市で、過去一年間に500件以上の依頼や相談を受けると回答した議員が33.3%に達した。それに対して、郡部では10～19件と回答した議員が27.5%と最も多い。地域別にみると、倉敷地域の議員が最も相談件数を多く回答し、逆に阿新地域の議員が少なく回答した。このように差が生じた理由としては、①郡部では議員一人当たりの人口が少なく、議員一人当たりの相談件数も必然的に少なくなること、②都市化による社会構造の複雑化によって住民の抱える問題が多様化し、政治の関与する問題も増加すること、③都市部においては議員が専業

表19 1年間の相談件数

(単位：%)

	市部	郡部	倉敷	井笠	高梁	阿新	全体
10件未満	—	17.1	11.3	8.5	9.9	22.9	11.9
10～19件	5.1	27.4	15.5	26.5	18.5	22.9	20.5
20～49件	17.3	22.5	18.5	18.1	28.4	18.8	20.7
50～99件	23.5	10.4	15.5	18.1	12.3	8.3	14.4
100～499件	32.7	4.1	16.5	14.9	9.9	6.3	12.8
500件以上	12.2	—	11.3	1.1	—	—	3.8
N	A	18.5	12.4	12.8	21.0	20.8	15.9
合計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
実数	98	222	97	94	81	48	320

表20 支持者からの相談や依頼の種類（1位から3位までのうちそれぞれ最も指摘の多いものを取り上げた）

	第1位 (%)	第2位 (%)	第3位 (%)
市部	道路・交通問題 (38.0)	生活環境問題 (28.3)	福祉問題 (25.3)
郡部	道路・交通問題 (43.8)	生活環境問題 (27.1)	福祉問題 (22.0)
倉敷	道路・交通問題 (41.6)	生活環境問題 (34.1)	福祉問題 (27.3)
井笠	道路・交通問題 (42.7)	生活環境問題 (28.1)	福祉問題 (23.6)
高梁	道路・交通問題 (52.6)	福祉問題、生活環境問題 (23.1)	福祉問題 (21.8)
阿新	道路・交通問題 (39.1)	福祉問題 (34.1)	教育問題、生活環境問題 (20.0)
全体	道路・交通問題 (44.4)	生活環境問題 (27.4)	福祉問題 (23.0)

表21 意向の重視順位（1位から3位までのうちそれぞれ最も指摘の多いものを取り上げた）

	第1位 (%)	第2位 (%)	第3位 (%)
市部	自分の信念 (62.2)	地元の意向 (29.6)	支持団体の意向 (26.3)
郡部	自分の信念 (45.7)	地元の意向 (40.9)	支持団体の意向 (27.6)
倉敷	自分の信念 (43.2)	地元の意向 (28.7)	会派の意向や決定 (20.8)
井笠	自分の信念 (60.6)	地元の意向 (41.5)	支持団体の意向 (30.9)
高梁	自分の信念 (56.1)	地元の意向 (40.2)	支持団体の意向 (30.4)
阿新	自分の信念 (37.5)	地元の意向 (41.7)	支持団体の意向 (31.9)
全体	自分の信念 (50.8)	地元の意向 (37.4)	支持団体の意向 (27.2)

化しており、住民からの問題の汲み取りが組織化されていることなどが考えられる。

相談の内容については、表20のように、最も多くの議員が第1位にあげたのは「道路・交通問題」である。第2位は「生活環境問題」、そして第3位は「福祉問題」である。これらの結果は、鳥取県調査（1984）や大阪府町村議会議員調査（1983）の報告とほぼ一致する。

(3) 支持者との利益の対立

市町村議会議員は、自分の考えと地元あるいは支持者

の考えの間に食い違いが生じたとき、いずれの意向を重視するのであろうか。また、地元との意見の対立は増加しているのだろうか。さらに、もし増加しているならば、その原因は何であらうか。表21のように、意向の重視順位の第1位は「自分の信念（50.8%）」、第2位は「地元の人たちの意向（37.4%）」、第3位は「支持団体の意向（27.2%）」であった。倉敷地域において「会派の意向や決定」が第3位にあがっているのは、倉敷市の議員の回答が影響しているためであり、会派の拘束性の強さによるものと思われる。支持者との意見の対立は市部におい

表22 地元との意見の対立

(単位：%)

	市 部	郡 部	倉 敷	井 笠	高 梁	阿 新	全 体
増 え た	31.7	20.4	33.7	20.0	23.2	12.5	24.0
変 わ ら な い	45.5	50.7	46.8	50.5	54.9	39.6	49.1
減 っ た	5.0	9.5	3.1	7.4	6.1	22.9	8.0
なんともいえない	16.8	15.3	13.3	20.0	13.4	16.7	15.8
N	A	4.1	3.1	2.1	2.4	6.3	3.1
合 計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
実 数	101	222	98	95	82	48	323

表23 地元との意見対立の増加原因

(単位：%)

	市 部	郡 部	倉 敷	井 笠	高 梁	阿 新	全 体
都 市 化	14.3	5.0	16.7	5.0	—	—	8.2
過 疎 化	2.9	5.0	—	—	13.0	—	3.5
住民の価値観の変化	42.9	25.0	25.0	30.0	43.5	—	29.4
住民の連帯感の希薄化	14.3	46.0	36.1	45.0	13.0	50.0	32.9
その他	17.2	15.0	13.9	15.0	8.8	16.7	13.1
N	A	11.4	14.0	8.3	5.0	21.7	33.3
合 計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
実 数	35	51	36	22	22	6	86

て増加傾向にあると考えられ、表22からわかるように、31.7%の議員が「増えたと思う」と回答した。特に、倉敷市においては46.7%に達し、その理由についても、表23のように「住民の価値観の変化」という都市化の影響をあげている。郡部においては「増えたと思う」と回答した議員は20.4%だが、このうち46.0%が「住民の連帯感の希薄化」といった地域共同体の崩壊の影響をあげている点が興味深い。地域別では、倉敷地域において「増えたと思う」と回答した議員が33.7%を占め、その対応に苦慮している様子が伺われる。それに対して、阿新地域においては「減ったと思う」と回答した議員が22.9%と「増えたと思う」の12.5%を上回り、県南部と対照的である。これは、自治体規模の拡大と支持者との意見対立の増加が対応していることを示唆している。

上記の結果から市町村議会議員の地元についての認識を考察すると、以下ようになる。議員にとって地元は、その地位保持のためにも自分の信念の次に意向を重視しなければならないほど大きな拘束力をもつ。そのため、相談・依頼や世話活動は積極的にに行わなければならない。しかし、彼らの関心は市町村全体に向けられており、全体の利益と地元の利益が対立した場合、彼らの信念と利害の一致する市町村全体の利益が優先される。そ

の時、市町村議会議員は、行政と住民とのパイプ役となって根回し等を行い、意見の調整役を演じる。市町村議会議員は、地域のリーダーとして、また支持団体の利益の代弁者として、行政との仲介機能を果たしているのである。

第4章 市町村議会議員の意識と行動

第1節 市町村の抱える問題とその対応

(1) 市町村の抱える問題

本項では、市町村議会議員が自分たちの自治体で最も重要と認識している問題について取り上げる。

表24のように、最も多くの議員が言及したのは「高齢者対策」で、次に「道路整備」「農林漁業振興」と続く。どの回答もそれぞれの自治体の特徴を示したものであり、自治体によってかなりの偏りがある。たとえば、高梁市においては18名中16名が「高齢者対策」を選択している。

市部と郡部では、「高齢者対策」「道路整備」までは順位は変わらないが、第3位には市部では「下水道整備」、郡部では「農林漁業振興」が入る。地域別にみると、各地域とも「高齢者対策」「道路整備」までは同様であるが、倉敷地域で「下水道整備」が「道路整備」と並んで

表24 自分の自治体で重要と思う問題（3つ選択を指定）

（単位：%）

	市 部	郡 部	倉 敷	井 笠	高 梁	阿 新	全 体
高 齢 者 対 策	57.4	54.5	50.0	52.6	59.8	64.6	55.4
文 化 政 策	7.9	12.6	9.2	12.6	12.2	10.4	11.1
行 政 改 革	12.9	9.0	11.2	15.8	4.9	6.3	10.2
道 路 整 備	36.6	36.9	38.8	34.7	42.7	29.2	36.8
公 害 防 止	2.0	3.6	3.1	2.1	1.2	8.3	3.1
自 然 保 護	5.0	5.4	11.2	1.1	1.2	8.3	5.3
交 通 事 故 対 策	1.0	2.7	3.1	2.1	—	4.2	2.2
都 市 再 開 発	11.9	3.2	15.3	2.1	2.4	—	5.9
工 業 振 興	20.8	12.6	7.1	12.6	14.6	16.7	12.1
農 林 漁 業 振 興	11.9	27.5	16.3	23.2	29.3	22.9	22.6
商 業 振 興	4.0	5.0	3.1	8.4	2.4	4.2	4.6
観 光 開 発	14.9	17.1	10.2	31.6	11.0	8.3	16.4
医 療 政 策	3.0	4.5	—	2.1	1.2	20.8	4.0
ごみや下水処理場新増設	15.8	13.1	31.6	4.2	6.1	10.4	13.9
鉄道および駅の建設	4.0	5.0	4.1	4.2	8.5	—	4.6
人 口 減 少 対 策	26.7	18.5	3.1	24.2	40.3	18.8	21.1
少 年 非 行 対 策	1.0	0.9	2.0	1.1	—	—	0.9
文 教 行 政 一 般	2.0	2.3	2.0	3.2	—	4.2	2.2
同 和 対 策	1.0	0.5	—	2.1	—	—	0.6
住 宅 政 策	2.0	2.3	—	5.3	2.4	—	2.2
上 水 道 整 備	—	4.1	—	1.1	9.8	—	2.8
下 水 道 整 備	29.7	18.5	38.8	25.3	6.1	8.3	22.0
治 山 治 水	2.0	0.9	1.0	1.1	1.2	2.1	1.2
職 員 等 の 綱 紀 問 題	—	0.9	2.0	—	—	—	0.6
そ の 他	2.9	2.7	4.1	3.2	2.4	—	2.8
N	23.6	35.7	28.6	24.0	40.3	52.0	35.4
合 計	300.0	300.0	300.0	300.0	300.0	300.0	300.0
実 数	303	657	294	285	240	141	960

第2位、井笠地域で「観光開発」、高梁地域で「人口減少対策」、阿新地域で「農林漁業振興」がそれぞれ第3位に入っている点特徴的である。これは、都市部と農村部では産業構造が異なることや、人口の集中によって都市の生活基盤整備が急務となっているためであろう。

(2) 問題解決への対応

市町村議会議員は、これらの問題を解決するためにどのような活動をしているのだろうか。この分析のための設問は、「あなたはそのような問題の解決のためにどのような努力をしていますか。具体的にお書きください」である。本設問では、市町村議会議員の具体的な活動を知るために、選択肢をあえて指定せずに質問を行った。

そのため集計が煩雑になり、分類にあたって困難をきわめるものもあった。特に、その自治体に取り組んでいる政策に言及したものや抽象的なものが相当あり、こうした分類不可能なものは今回の集計からは除外した。本項では、集計した結果をもとに具体的な回答を取り上げながら地域的な特徴を分析していく。

最も多くの議員が言及している行動は、表25のように住民との直接対話や日常会話などによる問題の把握や交渉・説得などである。具体的には、「住民との接触を深め意志を良く聞くようにしている（高梁地域）」「勉強して各家庭を訪問する（阿新地域）」などがそれにあたる。僅差ではあるが、次に多くの議員が言及したのは、「議会（委員会）の審議における発言」をはじめとする議会活

表25 問題解決への対応（複数回答あり）

（単位：％）

	市 部	郡 部	倉 敷	井 笠	高 梁	阿 新	全 体
住民との接触，地元との対話	21.3	28.4	25.0	28.9	26.0	15.0	25.1
議会・委員会での発言	31.3	17.9	31.7	15.6	22.0	25.0	24.0
行政への働き掛け	17.5	23.2	15.0	24.4	22.0	25.0	20.6
上部機関への陳情	10.0	14.7	8.3	11.1	16.0	20.0	12.8
調査・勉強等	6.3	8.4	3.3	11.1	6.0	15.0	7.4
その他	13.6	7.4	6.7	8.9	8.0	—	10.1
合 計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
実 数	80	95	60	45	50	20	175

* 何らかの記述のあるもののみを対象として処理した

動である。具体的にあげると、「住民の意見を町政に反映できるよう執行機関に要求し具体的提案をだしている（阿新地域）」「議会（委員会を含む）を通し、職員をはじめ市長部局に対し、叱咤督促している（倉敷地域）」などである。この回答からわかるように、市町村議会議員は、議会での発言の他に執行部や行政職員と対話をもつことにより、自分たちの意見を政策に盛り込むように働きかけている。この駆け引きにおいては住民の賛同を得ておく必要があるから、根回しも十分に行っているとの回答もある。さらに、より議会の実態に迫った回答としては、「議員として、又、自分の主張をたびたび年4回の一般質問で促進を促しているが、総論では賛成してもらえませんが各論では前進していない（高梁地域）」といったものもあり、議会活動における駆け引きの難しさをうかがわせている。

市部と郡部を比較してみると、市部では議会活動に関する回答が多いのに対して、郡部では住民との接触に関する回答が多い。また、地域別にみると、倉敷地域のみが議会活動に関する回答が多く、他地域ではいずれも住民との接触に関する回答が多い。こうした結果は、市町村議会議員の問題解決方法に関する意識が、都市化によって変化していくことを示唆しているのではないかと考えられる。つまり、政治単位の規模拡大によって、彼らの活動形態に変化が生じたり、活動範囲や有効性に制限が加えられることにより、彼らの意識が変化していくのではないのだろうか。

その構造は次のように示される。都市人口の増加は、地域社会の共同体としての機能を低下させていく。その結果、市町村議会議員は、その地位保持のために選挙基盤を地域団体から後援会といった包括的集票組織へと進化させていく。後援会は、その主目的である選挙に備え支持者の日常的な世話活動を行い、そこから自治体の抱

える問題や住民の要望を聞き出す。市町村議会議員は、取り上げた問題や要望の解決策を議会（委員会）に提示し、自治体の政策に盛り込むように努力する。この議会内の活動は、都市化によって議員職が専門職化していくにしたがって、高度な政治的駆け引きが必要になり重要性も増す。それに対して農村部の議員は、地域の利益代表として選出される場合が多いため、住民との接触を最優先すると考えられる。また、農村部では執行部の方が政策形成能力に長けているため、議員はその政策を地元で提示し、その対応について地元と協議することに重点をおくのではないだろうか。こうした都市化による地元との関係の相違が、議員の行動の違いを生じさせる要因となっているように思われる。

その他の活動としては、「先進地視察（倉敷・高梁地域）」「国会議員・県会議員を通じ、行政活動を通じ努力している（阿新地域）」「国会議員に方向を聞きながら、町役場に話をすすめています（井笠地域）」などの回答があり、市町村議会議員がパイプ役として活動していることを示唆している。しかし、その問題への対処の過程においては単なるパイプ役ではなく、調査や根回し等により政策実現に必要な状況を整え円滑な政策実行を促している。市町村議会議員は、その社会的属性で特徴的に示されているように、地域や団体の利益代表として行政に対する情報提供および政策執行のための環境整備の役割を担っているのである。そして、サブエリートとしての地位確保のために、その包括的な地域活動や後援会活動を通じてあらゆる問題に対処できるように、情報の収集および政策実現のためのネットワークの形成に努めているのである。

第2節 情報の収集

(1) 市町村議会議員の情報源

市町村議会議員が最も重視している情報源は、表26のように「個々の住民との接触」である。これは、市部と郡部、また地域による差はない。次に重視しているのは「地方新聞または全国紙の地方版」で、さらに「執行部からの議案や提案」「行政職員との個人的な会話」と続く。それ以外のものに言及した議員はほとんどおらず、これら4つの情報源が市町村議会議員の目であり耳であるといえる。特に、「個々の住民との接触」は57.3%の議員が言及しており、いかに重要な情報源であるかをうかがわせる。そして、前章から述べている地元（支持者）との関係の重要性を裏付けている。

(2) 支持者の要求を知る手段

本項では、前項で最も重要な情報収集手段として言及された「個々の住民との接触」を取り上げ、その具体的

方法について分析を試みる。設問として設定した、「あなたは支持者の人たちの気持ちやその人たちがもっている要求や問題を、どういうふうにして知りますか。できるだけ具体的にお書き下さい」である。

最も多くの議員が言及しているのは、表27のように「個人的な会話や日常会話」であり、次に多いのは「各種会合への出席」である。これらの回答は、市町村議会議員の日常活動を示す典型的な回答である。これらの活動は最も支持者との交流を深めることのできる場であり、その中心をなすのは農村部では地域団体、都市部では後援会である。地域団体との交流を深めるのはほとんどが地区（部落）の常会（寄合）であり、市町村議会議員は複数の地区の常会に折をみて出席することにより地域の要望や相談を受けている。後援会活動は、選挙活動を前提にしている点で地域団体と性格を異にするが、そ

表26 議員活動の情報源（重要なものから3つ選択するように指定）

(単位：%)

	市 部	郡 部	倉 敷	井 笠	高 梁	阿 新	全 体	
地方新聞または全国紙の地方版	42.6	48.0	44.8	43.2	46.3	54.2	46.1	
全 国 紙 (地方版を除く)	13.9	10.9	13.3	10.5	4.9	22.9	11.8	
執行部からの議案や提案	24.8	38.5	31.6	31.6	37.8	37.5	34.1	
行政職員との個人的な会話	22.8	36.7	29.6	36.8	34.1	25.0	32.2	
個々の住民との接触	61.4	55.7	53.1	67.4	48.8	60.4	57.3	
諸団体や組織との接触	24.8	13.6	19.4	14.7	17.1	16.7	17.0	
自分の所属する政党や党派	27.7	7.2	18.4	13.7	8.5	12.5	13.6	
テレビやラジオ等	18.8	15.4	18.4	15.8	17.1	12.5	16.4	
同僚議員との会話	14.9	24.9	23.5	21.1	25.6	12.5	21.7	
首 長 と の 接 触	10.9	16.7	13.3	18.9	14.6	10.4	14.9	
そ の 他	17.8	12.2	17.3	21.1	11.0	12.5	13.9	
N	A	18.4	20.2	17.3	5.2	34.2	22.9	21.0
合 計	300.0	300.0	300.0	300.0	300.0	300.0	300.0	
実 数	303	663	295	284	243	144	966	

表27 支持者の要求を知る手段（複数回答あり）

(単位：%)

	市 部	郡 部	倉 敷	井 笠	高 梁	阿 新	全 体
個 人 的 な 会 話	21.7	38.5	33.3	30.6	27.5	40.6	31.8
各種会合への出席(地域集会を除く)	20.8	21.8	17.6	25.9	23.8	15.6	21.4
地 域 集 会 へ の 出 席	14.2	18.4	16.7	20.0	15.0	12.5	16.7
戸 別 訪 問 等	12.5	7.8	9.8	8.2	12.5	6.3	9.7
後 援 会	9.2	4.5	6.9	4.7	6.3	9.4	6.4
T E L 等	9.2	2.8	6.9	3.5	6.3	3.1	5.4
各 種 団 体 か ら	7.5	3.9	5.9	4.7	6.3	3.1	5.4
そ の 他	4.9	2.3	2.9	2.4	2.3	9.4	3.2
合 計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
実 数	120	179	102	85	80	32	299

* 記述回答のため、何らかの記述のあるもののみを対象として処理した

の活動は専ら日常の世話活動であり地域団体と大差がない。これらの他に、地域の役員やごく親しい人からの相談といった回答もあり、これらの人々たちを問題把握の有力なパイプとして活用していることを示唆している。

こうした市町村議会議員の活動を詳しく記述した回答があったので紹介しておく。「役員をしている会社に気軽に出入りできる事務所を作り、本人不在でも代行できる社員がおり、支持者も来所や電話で相談を持って来る。あとは連絡をとって面談したり、TELで打ち合せをする(倉敷地域)。」この議員の場合は会社に事務所を設置しているわけだが、ここまではしていないとしても、市町村議会議員の多くは支持者の声を聞き漏らさずすぐに対応できるようにいつもアンテナを立てている。これらの日常会話の他にも、懇談会といった場を設け多くの人たちと話し合うこともしている。なかには「…と語る会」といった回答もあり、その意気込みを感じさせる。

これらの他にも、「飲みや催し物に積極的に参加する(高梁地域)」とか「タクシーで通勤しているので、それぞれ運転手から聞く(阿新地域)」といった回答もあった。これらは、市町村議会議員の情報収集活動があらゆ

る時と場所にわたっていることを示唆する回答といえる。また、共産党所属の議員のなかに「アンケート活動をしている」という回答が多いのは特徴的である。これらの回答は、彼らが日常関係にあまり頼っておらず、組織的なアンケート調査による情報収集や党の後援会活動に重点を置いていることを物語っている。

市町村議会議員の情報収集活動は、以上のように多岐にわたり、彼らは、日常の世話活動を通じて情報を仕入れ、その情報をもとに議会活動を行っているのである。

第3節 地方議会の果たす役割

これまで、市町村議会議員の地元との関係に関する意識や、地域振興に対する意識および行動について考察してきた。それでは、彼らは自分たちの活動がどの程度の影響力をもっていると考えているのだろうか。

議会の政策形成に対する影響力については、表28のように「ほぼ議会の審議で決まる」「かなり影響力を及ぼす」といったプラスの影響力を言及した議員が81.5%に達した。市部では「かなり影響力を及ぼす」が50.0%で最も多く、郡部では「ほぼ議会の審議で決まる」といっ

表28 議会の政策形成への影響力

(単位：%)

	市 部	郡 部	倉 敷	井 笠	高 梁	阿 新	全 体
ほぼ議会の審議で決まる	27.0	49.4	43.8	41.5	40.7	43.7	42.2
かなり影響を及ぼす	50.0	34.4	43.8	41.5	28.4	43.7	39.3
あまり影響を及ぼさない	12.0	8.6	6.2	9.6	17.3	4.2	9.7
ほとんど影響を及ぼさない	5.0	2.7	3.1	4.3	3.7	2.1	3.4
その他	2.0	0.4	—	2.1	—	2.1	0.9
N	A	4.0	4.5	3.1	1.0	9.9	4.4
合 計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
実 数	100	221	98	94	81	48	321

表29 首長の交替によって行政内容は変わると思うか

(単位：%)

	市 部	郡 部	倉 敷	井 笠	高 梁	阿 新	全 体
非常に変わる可能性がある	16.0	11.3	14.3	13.8	2.1	25.0	12.7
かなり変わる可能性がある	32.0	33.3	37.8	29.8	25.4	35.4	32.9
少しは変わる可能性がある	41.0	39.2	30.6	47.9	41.4	29.2	39.8
ほとんど変わらない	8.0	12.6	14.3	7.4	11.7	8.3	11.2
N	A	3.0	3.6	3.0	1.1	6.4	3.4
合 計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
実 数	100	222	98	94	82	48	322

表30 議会と行政の関係

(単位：%)

	市 部	郡 部	倉 敷	井 笠	高 梁	阿 新	全 体
議 会 主 体 が よ い	15.8	21.7	16.3	16.0	23.2	29.2	19.9
行 政 当 局 主 体 が よ い	75.3	70.6	75.6	78.6	65.8	62.4	72.1
そ の 他	6.9	3.2	6.1	4.3	3.7	2.1	4.3
N	A	2.0	2.0	1.1	7.3	6.3	3.7
合 計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
実 数	101	222	98	95	82	48	323

た積極的な意見が49.3%に達した。

それに対して、首長の行政内容に対する影響力については、表29のように「少しは変わる可能性がある」といったやや消極的な意見が最も多く、その影響力について疑問をもつ声が多い。地域別にみると、井笠・高梁地域でやや消極的な意見が多いのに対して、倉敷・阿新地域では積極的な意見が多い。

このように議会の影響力を高く評価しているにもかかわらず、表30からわかるように、議会と行政の関係については行政主体が望ましいとする意見が72.1%で最も多い。このことは、市町村議会議員は議会が必ずしも政策形成の主体であることを望んでおらず、行政から提案された政策を批判・補完することによって十分に議会の影響力を及ぼすことができると考えていることを示唆している⁽¹¹⁾。

議会の影響力を高く評価しながらも行政主体の地方自治を望んでいる理由としては、次のようなことが考えられる。市町村議会議員の政策立案能力は、政策立案を専門とする行政職員を背後にもつ自治体執行部には及ばず、ほとんどの政策は執行部の立案によるものである。それに対して、議員は住民との距離の近さを活用することにより、行政の提案した政策を補完することになっている。京都府の調査では、都市化による人口の増加によって議員の専門職化が進むと、政策形成の主体となる願望が強まるとの報告がある⁽¹²⁾。その報告によると、政党化が進んだ人口規模7万人以上の自治体の議員は、議会の政策形成への影響力を低く評価しながらも政策形成主体となることを望んでいるという。しかし今回の調査では、倉敷市においても他の自治体と同じく上記の結果が得られている。京都府に比べて倉敷市の政党化が低い(今回の調査では53.3%)ことがその要因と考えられるが、地域内の他の自治体に比べて政党化が進行しており人口規模も格段に大きい倉敷市において上記の結果が得られたことは大変興味深い。

このように、市町村議会議員の議会の役割に対する認

識は、執行部の提案する政策に対する補完機能を果たしており十分に機能しているというものである。

ま と め

これまで、市町村議会議員の社会的属性、彼らの選挙基盤である地元との関係に関する意識、地域の問題に対する意識と行動、議会の役割に関する意識などの分析をしていくことにより、市町村議会議員のもつ意識や行動の構造を明らかにすることを試みてきた。ここでは、地域間比較からみた市町村議会議員の社会的属性および意識・行動の構造についてまとめをしておきたい。

市町村議会議員は、支持者の利益代表として選出される。その選出基盤は、農村部では地域社会の共同体、都市部では包括的集票組織としての後援会である。後援会の主体も地域社会の支持者である場合が多いから、市町村議会議員は地域のコミュニティーリーダーとしての性格をもっているといえる。農村部の議員は高齢化しており、コミュニティーリーダーの交替制という名誉職の性格が強い。それに対して、都市部の議員は専門職化しており政治的エリートとしての性格を強めている。

彼らは地元の意向を尊重しながらも、市町村全体の利益を念頭において活動する。そこでは利害の対立も起きるが、この傾向は都市部において顕著である。市町村議会議員は、地元と行政をつなぐパイプ役として根回しや、相談・依頼・要望の受理を行うが、都市化によってその種類・数ともに増加する。このことは、都市部の議員がより広域的で多様な支持者を必要とするため、地位保持活動が煩雑かつ困難になり、専門職化して後援会活動を重視しなければならなくなる現実をふまえた結果といえるだろう。

市町村議会議員は、地域の問題や住民の要望を個人的な会話や各種の会合の場において聞き出していく。彼らは、住民との接触を常に保ち、包括的な世話活動を行い、その中から自治体の現状を把握していく。彼らは、こうして収集した情報をもとに議会活動を展開していく。

こうした一貫した問題解決においては、どの行動に重点を置くかという意識に市部と郡部の議員ではかなりの相違がみられる。農村部の議員は、住民との接触による話し合いに重点を置いている場合が多い。それに対して、都市部の議員は議会における質疑応答や委員会活動に重点を置いている場合が多い。これは、都市部と農村部における議員の性格および属性の違いによるもの、つまり、市町村議会議員が交替制から専門職へと変化していく上での意識の変化による違いではないかと考えられる。

このように、市町村議会議員の意識および行動は、政治単位の規模拡大により都市化の度合いを強めていくにつれて、その重心を住民側から議会活動内部へと移していくことになるのではないだろうか。

以上のように、市町村議会議員の意識および行動が、その背景となる社会的属性や選挙基盤との関係に対する意識の違いによって、その重点の置き方が違うという構造を見出すことができた。しかし、これらの日常の世話活動のなかで認知された問題が、どの程度彼らの意識形成の過程で組み込まれているのか、またその日常活動に地域的な差があるのかどうかという疑問については、設問が不十分であったことや具体的な記述回答が少なかったことから厳密な計量分析が不可能であった。さらに、本研究では地元との関係から市町村議会議員の意識や行動を分析してきたために、彼らの政策形成や影響力行使のバックボーンとなりうる上級議員との関係が彼らの意識形成にどのように関わっているかについては言及することができなかった。また、今回の地域間比較は単純な市部・郡部・広域市町村圏といった分類で行ったため、社会構造や産業構造など検証を必要とする事項が多く、今後のクロス分析に課題を残す結果となった。

最後に、本研究では、実に多くの方々にご協力をしていただいた。調査に際し、お忙しいところ、我々の不躰な調査依頼に対して、市町村議会議員の方々には誠に好意的にご協力していただき、貴重な調査結果を得ることができた。また、各市町村の議会事務局の方々には、調査票の配布・回収において大変なご尽力をたまわり、円滑な配布・回収を行うことができた。調査の方法・分析に関しては、岡山大学教養部の谷聖美助教授、島根大学法文学部の小林久高講師にご指導、ご助言をたまわった。厚くお礼申し上げる。

注

- 1) 村松岐夫・伊藤光利「市町村議会議員の政治化と地域社会の社会経済的特質—京都市市町村議会議員調査(1)—」(『法学論叢』107巻3号, 1980年6月), 96-97

頁。

- 2) 居安正他『鳥取県の地方議員』, 1985年3月, 22頁。
- 3) 村松・伊藤 前掲書, 97頁。
- 4) 村松・伊藤 前掲書, 96頁。
- 5) 村松・伊藤 前掲書, 97頁。
- 6) 岡山大学地方自治研究会『市町村議会議員調査報告—岡山と神奈川の比較—』(早瀬武, 谷聖美等), 1985年3月, 24頁。
- 7) 春日雅司「地方政治家の社会的背景」(社会学研究会『ソシオロジ』第30巻1号, 1985年5月), 30頁。
- 8) 岡山大学地方自治研究会 前掲書, 1985年3月, 24頁。
- 9) 北野雄士「地方議員の集票行動—地区推薦と後援会」(社会学研究会『ソシオロジ』第30巻1号, 1985年5月), 62頁。
- 10) 居安正他 前掲書, 1985年3月, 52頁。
- 11) 伊藤光利「地方議員の代表役割—京都市市町村議会議員調査(3)—」(『法学論叢』108巻6号, 1985年3月), 107-108頁。
- 12) 伊藤 前掲論文, 107-108頁。