

地方議員の研究（I）

— 島根県松江市及び仁多郡における調査研究 —

中川政樹*・植田真理**・岡田佐織***

Masaki NAKAGAWA, Mari UEDA and Saori OKADA,
The Study of Councilmen (I).
— On the Case of Matsue-city
and Nita-county in Shimane Prefecture —

序章 研究の概要

第1節 研究の目的と方法

いま日本の各地で、地方の活性化をめぐる、さまざまな試みがなされている。その中でも、顕著となっている傾向は、各地方独自の創意と工夫が強く求められていることであろう。効率主義の名の下に、これまで一貫して進められてきた国→都道府県→市町村というタテ割り行政に依存しては、もはや地方の活性化は望めないというのが、時代の声となった。地方の自立性を高め、選択肢の多い社会をつくることこそ、地方の活性化への道である¹⁾。そのためには、国と地方の関係を見直すと同時に、地方自治体は自らの政策形成能力を高めることが肝要である。その際、首長を始めとする自治体執行部の役割が重要であることは言うまでもないが、地方自治の主役である住民の各種の意見を代表することによって、しばしば首長以上の代表性を帯びている地方議会の役割は、これまで以上に重要なものとなってくると思われる。

従来、地方自治において、ともすれば首長及び自治体執行部の自律性が強調され、地方議会の役割は低く取り扱われてきた²⁾。しかし、地方議会は、独自性のある地域づくりを進める政策の形成に、より積極的に参加することを求められている。このような時、地方議会あるいはその構成員である地方議員が、どのような役割を果た

しうるのかという問題は、すぐれて今日的な問題となってくるのではなからうか。平成3年5月から11月までの間に、全国各地で開催された地方議会シンポジウムにおいては、「複雑多様化する社会、経済情勢の中で、地方議会の活性化なくして、地域の発展はない」という声さえ聞かれた³⁾。地方議会の活性化は、地方議員の活動にかかっているとされているのである。

近年の地方議員研究は、このような議員の活動や議会の運営の実態を調査することによって、地方自治の最前線にいる議員たちの現実像を把握することを目的とするものであると言ってよいであろう。この種の研究として、京都府（1980～1）、大阪府（1982及び1984）、岡山県と神奈川県（1985）、鳥取県（1985）、島根県（1987）等で行われた調査研究を挙げることができる⁴⁾。また、筆者らは、すでに、島根県八東郡鹿島町、同大原郡加茂町さらに岡山県西部地域（衆議院議員選挙の岡山2区に相当する地域）について、同様な調査研究を実施し、その結果を報告した⁵⁾。

本稿は、これらの先行調査の結果を踏まえて、島根県松江市の市議会議員（以下市会議員と略記）と同県仁多郡仁多町及び横田町の町議会議員（以下町会議員と略記）を対象に、その属性、意見及び活動について行った調査研究の結果を考察したものである。松江市と仁多郡は、のちに調査地域の概要において述べるように、いくつかの点で対照的な特徴を持った地域である。すなわち、松江市は島根県内で最も多くの人口を抱え、最も都市化が進んだ地域であり、県内で最も革新系議員が多い。他方、仁多郡は過疎化に悩む地域であり、保守系議員が圧倒的

* 島根大学教育学部社会科研究室

** 島根県木次町立温泉小学校

*** 島根県松江市立第四中学校

に多い。この調査で、両地域の持つ都市型と農村型の特質がどのように表れているか、さらに、保守系議員と革新系議員との間にどのような違いがあるのか、それによってどのような活動が展開されているのかを明らかにすることこそ、我々の目的とするところである。

とはいえ、ここでは保守と革新をどのように区別するかという問題が残る。我々は、現在の政治において、保守とは何か、あるいは、革新とは何かという難問を抱えている。現存の政治勢力を簡単に保守と革新とに二分することは、安易との批判にさらされることになるであろう。このような問題意識を持ちながらも、ここでは他の先行調査との比較を可能にするためにも、従来の保守の区別に従った。すなわち、自民党及び保守系無所属の議員を保守系議員に、社会党、公明党、民社党、共産党及び革新系無所属の議員を革新系議員に分類した。

第2節 調査研究の方法と経過

先の目的から、本調査では、松江市会議員36名と仁多郡町会議員36名（仁多町18名、横田町18名）の計72名の議員に対して、予め送付した調査票に記入を求め、それをもとに面接調査を行うという方法をとった。この方法により、議員個々人の意見を具体的に聴取するとともに、各設問に対する回答の不明確さを正すことを試みた。それは、アンケート調査に由来する不明確さを面接調査によって補い、調査票の内容をより詳細に把握することを意図したからである。この点では、調査地の議員に関するより深い理解が得られたと考える。しかしながら、調査のために取り上げた項目・設問や得られたデータ相互の分析方法が適切であったか否か等、多くの課題を残している。これらについて大方のご批判、ご教示を待つ次第である。

調査項目の作成を終え調査を実施したのは、平成3年11月1日～12月6日の期間であった。実施率は、松江市については、36名全員から回答を得ることができ、100%となった。また、仁多郡については、36名中35名の方々に調査票回答及び面接調査に応じていただき、97.2%の実施率を上げることができた。その結果、全体では98.6%となった。

第3節 調査地・松江市及び仁多郡の概要

1. 松江市の概要

松江市は、図1のように、島根県の東部に位置し、県庁所在地として、島根県の政治、経済、文化の中心地である。また安来節で有名な宍道湖を市街地に抱き、西に簸川平野、出雲大社、東に中海、大山を配した風光明媚

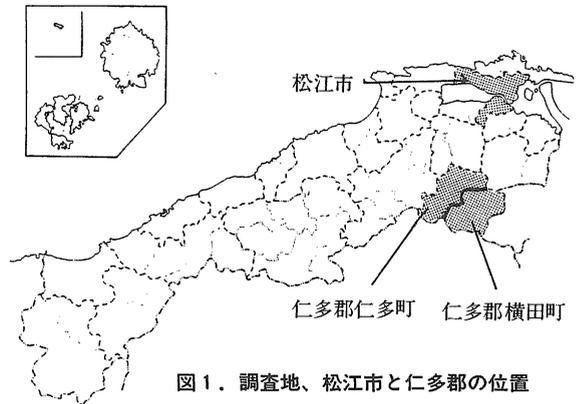


図1. 調査地、松江市と仁多郡の位置

な街である。市街地の中央を宍道湖と中海を結ぶ大橋川が流れ、市域を南北にほぼ二分している。市内は、松平18万石の城下町として遺構や名所旧跡が多く、現代的な町並の中に今もなお昔の面影をとどめている。市域の面積は175.28km²、人口及び世帯数は、平成2年国勢調査でそれぞれ142,956人、48,743世帯となっており、面積では県内11位、人口・世帯数で県内1位の山陰屈指の都市である。

松江市は、地方行政都市・消費都市の性格が強く、「国際文化観光都市」というキャッチフレーズを掲げているように、特に目立った大工場は存在しない。しかし、昭和41年に中海地区新産業都市の指定を受け、中海に臨む馬潟地区に工業港、臨港線が整備された。その後、鉄工団地や、内陸工業団地（矢田町）、東工業団地（大井町）が建設され、次第に活気を呈してきている。このほか都市産業事業として、松江温泉旅館団地（千鳥町）、卸商業団地（袖師町）、JR松江駅の高架化等の都市機能の整備も進んでおり、建設省による地方生活圏（昭和44年）及び自治省による広域生活圏（昭和45年）の制定と相俟って、山陰地方の中核都市としての発展が期待されている。

政治的には、島根県は保守王国と言われており、党派別得票率の全国平均値と比較すると、常に自民党及び保守系無所属の候補者が全国平均値を上回る得票率をあげている。しかし、その中でも松江市は、都市化の影響もあって県内では革新票の多い市である。松江市議会議員の構成を見ると、定数36の内訳は、保守系議員19（自民党2、保守系無所属17）、革新系議員17（社会党6、公明党4、共産党4、民社党2、革新系無所属1）となっており、革新系議員の数は県内で最も多い。また、現市長は、社会党推薦、革新勢力と保守の一部の支持で当選している。このような点から、保守と革新の比較が興味

表1 性別

(単位：人，カッコ内：%)

	松江市			仁多郡		
	(保)	(革)	全体	(保)	(革)	全体
男性	19	14	33(91.7)	31	4	35(100.0)
女性	0	3	3(8.3)	0	0	0(-)
計	19	17	36(100.0)	31	4	35(100.0)

表2 年齢

(平成3年11月現在，単位：人，カッコ内：%)

	松江市			仁多郡		
	(保)	(革)	全体	(保)	(革)	全体
40歳未満	2	2	4(11.1)	0	0	0(-)
40歳～49歳	5	5	10(27.8)	3	1	4(11.4)
50歳～59歳	5	8	13(36.1)	8	2	10(28.6)
60歳～69歳	7	2	9(25.0)	18	1	19(54.3)
70歳以上	0	0	0(-)	2	0	2(5.7)
計	19	17	36(100.0)	31	4	35(100.0)
平均年齢	55.6歳	50.4歳	53.1歳	60.0歳	54.0歳	59.3歳

深い。

2. 仁多郡の概要

仁多郡は、図1から分かるように、島根県の東南端、奥出雲と呼ばれる出雲地方の最南部に位置し、南を広島県に接している。この地方は、県境や分水嶺をなす山々から北へ下り、出雲神話の舞台ともなった一級河川斐伊川の上流域を構成する。仁多郡は、行政区分上、仁多町と横田町の二町からなる。両町とも山間に位置し、中国山地の山々に囲まれた谷あいの盆地に集落や耕地が点在する。そのため、仁多町は総面積117.06km²のうち87%、横田町は総面積189.35km²のうち80%を、林野面積が占め、耕地面積は、それぞれ8.2%と8.0%にすぎない。人口及び世帯数は、平成2年国勢調査で、仁多町が9,350人、2,415世帯、横田町が8,750人、2,309世帯であり、前回昭和60年国勢調査からさらに人口の減少が続いている。両町とも過疎法の指定を受けており、過疎による人口減少と高齢化の問題はこの地方にとって重要な問題である。

仁多郡の主要産業は、農業であり、水稻と和牛、葉タバコ、柿、椎茸等が基幹作物で、山がちな地形を生かした複合経営が進んでいる。仁多町では椎茸の人工栽培、横田町では国営パイロット・ファーム事業等が進められているが、工業、商業やサービス業には見るべきものはほとんど無く、第1次産業の就業者数が松江圏・出雲圏を含む県東部では最も高くなっている。

政治的には、農山村に普通見られるような保守的な色彩が強い。近隣に都市が存在せず、都市化がほとんど進んでいない。地形的には集落が散在して、土着性の高い住民が多く、「ムラ」的要素が今なお強く残っていると、土地の人々は口をそろえて言う。国政選挙を始めとする各種選挙においても、保守票が非常に多い。町議会の構成は、仁多町が保守系無所属16人、革新系無所属1人、公明党1人、横田町が保守系無所属16人、公明党1人、共産党1人となっており、合計して郡全体では、保守系議員32人、革新系議員4人となっている。このように仁多郡の場合、保守系議員が圧倒的に多く、革新系議員が僅かであるため、保守の比較はほとんど意味を持たないことが多い。本稿では、仁多郡の保革の比較は、松江市との対比で必要な限りにとどめた。

第1章 社会的属性

第1節 性別・年齢・居住年数

1. 性別

各種の調査によれば、地方議員の性別は、圧倒的に男性が多いことが報告されている。島根県内の市町村議会議員の男女比は、平成3年12月31日現在で、男性1,059人(98.5%)、対女性16人(1.5%)であり、圧倒的に男性が多い⁶⁾。市部と郡部では、郡部ほど男性議員が多いと言われているが、島根県の市町村議会議員を、市会議

表3 居住年数

(平成3年11月現在, 単位:人, カッコ内:%)

	松 江 市			仁 多 郡		
	(保)	(革)	全 体	(保)	(革)	全 体
20年未満	1	0	1(2.8)	1	0	1(2.9)
20年～29年	0	4	4(11.1)	0	0	0(-)
30年～39年	2	6	8(22.2)	0	0	0(-)
40年～49年	5	5	10(27.8)	0	1	1(2.9)
50年～59年	5	2	7(19.4)	4	2	6(17.1)
60年～69年	6	0	6(16.7)	12	1	13(37.1)
70年以上	0	0	0(-)	14	0	14(40.0)
計	19	17	36(100.0)	31	4	35(100.0)
平均年齢	51.6年	36.6年	43.4年	56.3年	54.0年	56.0年

表4 最終学歴

(単位:人, カッコ内:%)

	松 江 市			仁 多 郡		
	(保)	(革)	全 体	(保)	(革)	全 体
高等小学校・新制中学	5	3	8(22.2)	5	3	8(22.9)
青年学校	1	8	9(25.0)	6	0	6(17.1)
旧制中学・師範学校・新制高校	6	0	6(16.7)	15	1	16(45.8)
旧制高校・高等師範・短大	1	0	1(2.8)	0	0	0(-)
大学・大学院	4	3	7(19.4)	5	0	5(14.3)
その他	2	3	5(13.9)	0	0	0(-)
計	19	17	36(100.0)	31	4	35(100.0)

員と町村会議員とに分けて男女比を見ると、市会議員では、男性212人(96.4%)に対して女性8人(3.6%)、町村会議員では、男性746人(98.9%)に対して女性8人(1.1%)となっており、市部に女性議員が多いことが確認される。また、この島根県の女性議員16人を党派別に見ると、社会党2人、公明党1人、共産党7人、無所属6人となっており、自民党所属の女性議員は皆無である。無所属の女性議員の大半が、保守系であるとしても、革新系の党派に女性議員が多い。

そこで、このような傾向に照らし合わせて、松江市と仁多郡の議員の性別を見ると、表1のようになっている。松江市の市会議員は、男性33人(91.7%)に対して、女性は3人(8.3%)と、男性が圧倒的に多い。しかし、先の島根県全体及び市部の比率と比べると女性の比率が高い。また、この3人の女性議員は、いずれも革新系の議員(社会党1人、公明党1人、共産党1人)であり、ここでも保守系の女性議員は見当たらない。仁多郡の町会議員は全員男性であり、女性議員はこれまで誕生していない。

それは、郡部より市部の方が相対的に女性の政治的進出が容易なこと、革新系政党の方が女性候補の擁立に熱心であるという理由によるものと考えられる。政治家の場合、いずれのレベルの議員においても、圧倒的に男性議員が多く、政治家以外の職業と比較して、政治家という職業がいまだ男性のものであることが指摘されている⁷⁾。

2. 年 齢

松江市と仁多郡の議員の年齢は、表2のようになっている。先行調査によると、一般に議員の平均年齢は、市部よりも郡部の方が高くなっているが、この傾向と一致して、平均年齢は松江市53.1歳、仁多郡59.3歳で、仁多郡のほうが松江市より約6歳高い。年齢階層別構成を見ると、松江市の場合は50～59歳の年齢層が最も多いのに対して、仁多郡では60～69歳の層が最も多くなっており、仁多郡では議員の高齢化が進んでいる。平成3年4月執行の統一地方選挙で当選した島根県の市町村議会議員の平均年齢は、全体で56.5歳、郡部で57.4歳であるから、仁多郡の議員の平均年齢は、郡部の議員の平均年齢とは

表5 議員就任前の職業

(複数回答, 単位: 人, カッコ内: 議員総数に対する%)

	松 江 市			仁 多 郡		
	(保)	(革)	全 体	(保)	(革)	全 体
農 林 漁 業	6	1	7(13.7)	10	1	11(31.4)
自 営 業	5	2	7(13.7)	5	2	7(20.0)
会 社 役 員	4	0	4(7.9)	4	0	4(11.4)
会 社 員	2	9	11(21.6)	2	0	2(5.7)
公 務 員	1	3	4(7.9)	10	0	10(28.6)
団 体 役 員	2	5	7(13.7)	2	0	2(5.7)
団 体 職 員	5	4	9(17.6)	1	1	2(5.7)
そ の 他	0	0	0(-)	0	0	0(-)
無 職	0	0	0(-)	0	0	0(-)

表6 現在の職業

(複数回答, 単位: 人, カッコ内: 議員総数に対する%)

	松 江 市			仁 多 郡		
	(保)	(革)	全 体	(保)	(革)	全 体
農 林 漁 業	8	0	8(22.2)	17	1	18(51.4)
自 営 業	5	1	6(16.7)	5	2	7(20.0)
会 社 役 員	5	1	6(16.7)	4	1	5(14.3)
会 社 員	1	2	3(8.3)	0	0	0(-)
公 務 員	0	0	0(-)	0	0	0(-)
団 体 役 員	4	4	8(22.2)	1	0	1(2.9)
団 体 職 員	0	0	0(-)	0	0	0(-)
そ の 他	1	2	8(8.3)	1	0	1(2.9)
議 員 専 業	1	7	8(22.2)	3	0	3(8.6)

ほぼ一致する。この点で、仁多郡は郡部の議員の典型的な年齢構成となっているといえる。議員の平均年齢が市部よりも郡部の方が高いという傾向は、郡部における若年層の減少に伴う地域社会全体の高齢化という現象に合致する。

保革別平均年齢では、松江市の保守系議員の平均年齢が55.6歳であるのに対して、革新系議員のそれは50.4歳と、革新系議員の方が低くなっている。仁多郡の場合は、革新系議員の数が少ないので、平均年齢の比較は意味を持たないが、やはり革新系議員の方が低いという結果がでている。

このような平均年齢の差は、初出馬・初当選の年齢の違いにも大きく関係している。市部では若くして立候補し当選を果たす例が数多く見られるのに対して、郡部では高齢者の立候補・当選が稀ではないからである。これについては、次章の「初出馬・初当選の年齢」において論ずることとする。

3. 居 住 年 数

先行調査によれば、議員の同一市町村での居住年数もまた、市部よりも郡部の方が長い。仁多郡では議員の平均年齢が高いこともあり、町内での居住年数も県内平均に比べて長い。県内では、同一市町村での居住年数が40年以上の市町村議会議員は約8割であるが、表3のように、仁多郡では、40年以上の議員は97.1%に達する。特に、60年以上の議員は77.1%を占めている。これに比べると、松江市の場合は、40年以上の議員は63.9%で、県内平均をはるかに下回り、仁多郡の町会議員と比べて10年ほど短い。この点でも松江市と仁多郡は、それぞれ都市型と農村型の特徴を示している。

年齢と居住年数の比較では、松江市の議員のなかでも保守系議員と仁多郡の町会議員とには、居住年数と年齢にあまり大きな差は見られないのに対して、松江市の革新系議員には年齢と居住年数に違いが見られた。このことは、保守と革新とによって議員選出のメカニズムが異

なっていることに由来する。保守系議員は地元の利益代弁者としてその基盤を地域社会に置いているものが多い。それゆえ、同一市町村に長く居住し、町内や地域の事柄をよく知るとともに、住民からの社会的認知を受けることが求められる。保守系の地方議員にとっては、同一市町村での居住年数の長いことが、ある意味で必要条件ともなっている。他方、革新系議員は労働組合、宗教団体そして政治団体を基盤にしているため、それらの団体内での活動によって立候補資格を認められ、必ずしも居住年数の長さが必要とはされないのである。

第2節 学歴・職歴

1. 学歴

学歴は、表4のような結果となっている。仁多郡で、「旧制中学校、師範学校、新制高校」の卒業者が、45.8%を占めているのが目につくが、松江市と比べて顕著な差は認められない。従来、地方議員における学歴差については、都市部の高学歴に対して農村部の低学歴ということが指摘されているが、この結果を見る限り、松江市が高学歴、仁多郡が低学歴であるとは言いがたい。むしろ、議員の学歴の差は、年齢によるところが大きく、若い議員ほど高学歴になっている。上級学校への進学率が時代と共に高まり、教育の機会が拡大していることから、都市部と農村部とで従来のような学歴差は見られなくなってきており、これは当然の結果である。したがって、議員の学歴は、地域差より年齢差によるところが多いと考えるべきであろう。

2. 職歴

職歴では、どのような職業の人が議員になっているのかを探るために、議員になる前と現在の2つに区分し、複数の職業経験がある場合や議員職と他の職業を兼業している場合はすべて回答してもらった。まず、議員になる前の職業は、表5の通りである。松江市では、会社員(21.6%)、団体職員(17.6%)、農林漁業(13.7%)、自営業(13.7%)、団体役員(13.7%)と続いており、会社員、団体職員の多いのが特徴である。これに対して、仁多郡では、農林業(31.4%)、公務員(28.6%)、自営業(20.0%)が主なものとなっている。この違いは、都市部と農村部の特徴を表している。すなわち、平成3年4月実施の統一地方選挙における島根県の当選議員の職業をみると、松江市をはじめとする市部は、会社員、自営業、団体役員、団体職員の割合が多いのに対して、郡部では、農林業の割合が多くなるという結果となっており、これは、その地域の産業構造あるいは就業構造を反

映している。また、両地域で、会社員、団体職員、公務員が多いことは、議員職と両立可能な職業の人が議員になりやすいとは言えないことを示しているように思われる。のちに、「立候補の理由」で触れるように、議員職に就くには職業よりも政治的情熱によるところが大きいと考えるべきであろう。

次に、議員職と兼業している現在の職業を見ると、表6のように、松江市では農林漁業(22.2%)、団体役員(22.2%)、自営業(16.7%)、会社役員(16.7%)が、仁多郡では、農林業(51.4%)、自営業(20.0%)が多くなっている。議員職と兼業しうる職業の条件は、時間的な制約が少なく、比較的時間の融通が容易なことである。この点で、公務員、会社員、団体職員など時間的な制約をうける職業は兼業不可能であり、農林漁業、自営業、会社役員、団体役員、自由業などの時間的な制約が少ない職業が兼職の対象となる。調査の結果でも、松江市、仁多郡ともに、農林漁業、自営業が多いが、特に郡部では農林漁業が多くなっている。その他、松江市では、団体役員、会社役員が目につく。

一般に地方議員とりわけ市町村議会議員の場合、「議員職」のみで生活している、いわゆる議員の専門化が多くみられるのは都市型議員の特徴であるといわれており、大都市部の議員あるいは革新系議員に多く認められる。松江市において、保守系議員1人と革新系議員7人が、議員専業であると回答している。仁多郡では、議員専業の議員はいない。この点では、仁多郡は農村型、松江市は基本的には農村型であるが、都市型議員が現れ始めていると思われる。議員職の専門が可能になるためには、議員報酬として生計を維持し議員活動を行うに十分な額が支給されることが必要である。議員報酬は平成4年4月1日現在で、松江市が39万3千円、仁多町・横田町はともに15万5千円である⁸⁾。この報酬のみで生計を営み、議員活動を行うことは極めて困難であるがゆえに、大多数の議員は他に生計の手段としての職業を持ち、議員職を兼業しているというのが実情である。先の8名の専業議員の内、保守系議員の場合は、奥さんの稼ぎで生計を維持し、議員報酬は議員活動に消えてしまうという。革新系議員の場合も、事情は同じようなもので、議員報酬のみで生計を維持していくことはかなり困難な模様であるが、議員活動が組織的に行われるため、なんとか専業が可能になっているようである。

このように、少数の専業議員を除いて、多くの議員は、時間的に議員活動と両立し、生計費の主たる源泉となる職業を持っている。議員職と兼業している職業については、議員に当選して新たに就職するという例は少なく、

表7 団体役員経験

(複数回答, 単位:人, カッコ内:項目ごとの議員総数に対する%)

	松 江 市			仁 多 郡		
	(保)	(革)	全 体	(保)	(革)	全 体
地 域 団 体 (自 治 会 等)	16	11	27(75.0)	24	3	27(77.1)
P T A	14	7	21(58.3)	14	2	16(45.7)
同 窓 会	7	6	13(36.1)	17	3	20(57.1)
農 林 漁 業 団 体	10	1	11(30.6)	14	1	15(42.9)
商 工 団 体	5	0	5(13.9)	7	1	8(22.9)
労 働 団 体	0	7	7(19.4)	5	2	7(20.0)
同 好 会 ・ 趣 味 の 会 等	5	3	8(22.2)	13	1	14(40.0)
宗 教 団 体	4	2	6(16.7)	10	1	11(31.4)
政 治 団 体 (政 党 を 含 む)	7	13	20(55.6)	6	4	10(28.6)
上 級 議 員 の 後 援 会	11	3	14(38.9)	14	1	15(42.9)
そ の 他	4	1	5(13.9)	0	0	0(-)

表8 近親者に政治家の有無

(単位:人, カッコ内:%)

	松 江 市			仁 多 郡		
	(保)	(革)	全 体	(保)	(革)	全 体
政 治 家 が い る	8	1	9(25.0)	16	0	16(45.7)
政 治 家 は い な い	11	16	27(75.0)	15	4	19(54.3)
計	19	17	36(100.0)	31	4	35(100.0)

もともと就いていた職業が継続されているのが普通である。議員が兼業している職業に農林漁業や自営業が多いのは、その職業に専業なり兼業で従事していたからであり、革新系議員に専業が多いのは、会社員や公務員など兼業不可能な職業に従事していた人が多いという事情によるものである。

第3節 役職経験

議員は、政治的社会化の過程で地域社会における社会的信望を獲得するにつれて、あるいは議員就任後名誉職としてなど、数多くの団体の役職を経験するのが普通である。これらの団体の役職は、人間関係の拡大によって選挙活動や議員活動に利することができると同時に、そのネットワークを通じて地域の諸問題を把握する上でも有益である。それゆえ、議員や立候補予定者は、種々の団体の役職に就くことをねらい、当選回答を重ねた有力議員と言われる人ほど多くの団体の役職を兼務している。ここでは、議員がどのような団体の役職を経験しているか、そして、それらの役職は市部の松江市と郡部の仁多郡との間で、どのような違いがあるのかを探ってみることにする。

団体役職として最も多くの議員が経験しているのは、表7のように自治会に代表される地域団体の役員であり、松江市議の75%が、仁多郡町議の77.1%が経験者である。地域団体の役職経験者は、県内の市町村議会議員全体でも多く、約70%が経験していると報告されている⁹⁾。地域団体の役員を務めることによって地元地域の住民から議員適任者として認知を受け、選挙の際には地元の候補者として支援を受けることが可能となる。また、地元地域の抱える問題に通じることができ、その後の議員活動にも役立つことになる。地方議員の大多数が、地域代表として選出されていることからして、議員になるために就任不可欠の役職であるということができよう。さらに、PTAや同窓会の役員経験者も多く、松江市でそれぞれ58.3%と36.1%、仁多郡でもそれぞれ45.7%および57.1%となっている。ところが、両地域とも商工団体の役員経験者が少ないことが明らかになっている。農林漁業団体に比べて、商業や工業の業界団体が議員輩出において、弱体であることを示している。他方、両地域を比較した際注目されるのは、松江市で、政党を含む政治団体、国會議員や県會議員の後援会の役員経験者が多いことである。政治団体の役員は実に55.6%の議員が、そして、国

表9 当選回数

(単位:人,カッコ内:%)

		松江市			仁多郡		
		(保)	(革)	全体	(保)	(革)	全体
1	回	4	4	8(22.2)	13	0	13(37.1)
2	回	3	4	7(19.4)	8	1	9(25.7)
3	回	5	3	8(22.2)	6	0	6(17.1)
4	回	4	3	7(19.4)	1	0	1(2.9)
5	回	1	3	4(11.1)	3	0	3(8.6)
6	回	0	0	0(-)	0	3	3(8.6)
7	回	0	0	0(-)	0	0	0(-)
8	回	2	0	2(5.6)	0	0	0(-)
計		19	17	36(100.0)	31	4	35(100.0)

会議員や県会議員の後援会の役員は38.9%の議員が経験している。これは、松江市において、前節において明らかにしたように政党化が進んでいること、及び市会議員にもいわゆる代議士系列が浸透していることを示す興味深い結果が表れている。保革別では、保守系議員に、地域団体、PTA、上級議員の後援会、農林漁業団体の役職経験者が多いのに対して、革新系議員は、政治団体(政党を含む)や地域団体の役職経験者が多くなっている。

第4節 政治的家系

議員になるためには、政治的知識や政治技能などの個人のレベルで、政治家としての能力を獲得して行くこと、すなわち政治的社会的化が必要だと思われる。政治的社会的化は、教育や職業の中で行われるが、政治家が育ってきた環境を無視することはできない。とりわけ近親者に政治家がいる家系は、個人が政治家を志向する無言の動機づけとなる役割を果たしているのではないかと考えられている。そこで、近親者に政治家がいるか否かを尋ねたところ、表8のような結果となった。

「人口規模が小さくなるほど親類に政治家のいる市町村会議員の比率は漸増する傾向がある」と言われている¹⁰⁾。松江市では、「政治家がいる」と答えたのは9人であり、残り27人は「政治家はいない」と回答している。「政治家がいる」と答えた9人の内8人が保守系議員であり、近親者の政治家の多くは、松江市への合併前の村会議員である。こうして、保守系議員全体の4割は政治的家系の出である。さらに、仁多郡では、近親者に「政治家がいる」議員は16人で、46%弱の議員が政治的家系に属している。わけても横田町では議員18人中11人を数える。横田町では、なお地区の名望家が強い政治的影響力を維

持していると考えられる。

ところが、革新系議員では「政治家がいる」議員は、松江市と仁多郡を合わせても僅かに1人に過ぎない。革新系議員は、政治家になる動機づけが職業集団、宗教団体、政党等で行われ、家族や親戚等の血縁集団の果たす役割は少ないようである。「議員職は1代かぎり」と革新系議員の多くは答えている。このことから、保守系議員においては、政治家になる動機づけが家族や親戚等の血縁集団で行われ、政治的資源も世襲制に近い形で継承される傾向が強いものに対して、革新系議員における動機づけは血縁集団以外のところで行われ、選挙のための政治的資源を労働組合、宗教団体、政党等の特定の機能集団に依存しているため、議員職を世襲的に継承しにくいという説明が可能である。

第2章 選挙

第1節 当選回数、初出馬・初当選の年齢

松江市と仁多郡の現職議員の当選回数は、表9のようになっている。両地域とも、当選回数3回までの議員の総数が過半数を超え、特に仁多郡では、80%弱を占める。当選回数と年齢との関係では、仁多郡においては、当選回数の少い議員に高齢の議員が多くなっている。これは、初当選の年齢と密接な関連がある。一般に市町村議会議員の平均初当選年齢は、低く見積もっても50歳代前半であり、政令指定都市の議員よりも10歳以上高くなっていると言われている¹¹⁾。すなわち、都市部ほど初当選の年齢は低いというのである。そこで、初出馬・初当選の年齢を見ると、表10及び表11のように、松江市では、40歳代以下が多いのに対して、仁多郡では、50歳代と60歳代の比率が高い。松江市の議員の平均年齢が低いのは、

表10 松江市 初出馬・初当選の年齢

(単位：人、カッコ内：%)

	初 出 馬			初 当 選		
	(保)	(革)	全 体	(保)	(革)	全 体
30 歳 未 満	0	2	2(5.6)	0	0	0(-)
30 歳 ～ 39 歳	5	6	11(30.5)	5	6	11(30.5)
40 歳 ～ 49 歳	7	7	14(38.9)	7	8	15(41.7)
50 歳 ～ 59 歳	5	2	7(19.4)	5	3	8(22.2)
60 歳 以 上	2	0	2(5.6)	2	0	2(5.6)
計	19	17	36(100.0)	19	17	36(100.0)
平 均 年 齢	45.9歳	40.6歳	43.4歳	46.1歳	42.8歳	44.6歳

表11 仁多郡 初出馬・初当選の年齢

(単位：人、カッコ内：%)

	初 出 馬			初 当 選		
	(保)	(革)	全 体	(保)	(革)	全 体
30 歳 未 満	0	1	1(2.9)	0	1	1(2.9)
30 歳 ～ 39 歳	4	2	6(17.1)	4	2	6(17.1)
40 歳 ～ 49 歳	8	1	9(25.7)	8	1	9(25.7)
50 歳 ～ 59 歳	11	0	11(31.4)	10	0	10(28.6)
60 歳 以 上	8	0	8(22.9)	9	0	9(25.7)
計	31	4	35(100.0)	31	4	35(100.0)
平 均 年 齢	52.4歳	34.5歳	50.4歳	52.5歳	34.5歳	50.5歳

表12 政党所属

(単位：人、カッコ内：%)

	松江市	仁多町	横田町	仁多郡
自 民 党	16(44.4)	10	12	22(62.9)
社 会 党	6(16.7)	1	0	1(2.8)
公 明 党	4(11.1)	1	1	2(5.7)
民 社 党	2(5.6)	0	0	0(-)
共 産 党	4(11.1)	1	1	2(5.7)
無 所 属	4(11.1)	5	3	8(22.9)
計	36(100.0)	18	17	35(100.0)

初出馬・初当選の年齢が低いからであり、仁多郡の議員のそれが高いのは、当選回数が少ない議員が多いにもかかわらず、初出馬・初当選の年齢が高いからであるということが推測される。

郡部で初当選の年齢が高く、市部では低くなっている理由として、次のような事柄が挙げられる。①郡部では、議員職は地元代表的要素が強く、候補者選考の基準が「年功」にあること、また議員職は名誉職的色彩が濃く、多くの場合2期程度で交代する輪番制になっている例が少なからず見られること。②市部では、候補者選考の基

準が「年功」よりも、本人の「政治的能力と意欲」にあることが多いため、努力次第で若くして当選を果たしうることで、とりわけ都市部に多く見られる政党公認候補者は「能力と意欲次第で比較的若い時期から政治の世界に入ることが可能」であること¹²⁾。③議員の職業について述べたように、歳費が安いので議員職を専業とすることが不可能なため、農林漁業あるいは自営業等の従事者を除いて、それまで就いていた職業の定年後に立候補するケースが多いこと。

なお両地域とも、大部分の議員が初出馬で初当選を果たしている。過去の選挙結果においても、初出馬で初当選が圧倒的に多い。近年、地方議員選挙は候補者不足から無競争・無風選挙が数多く見られるようになってきており、そのため初出馬・初当選者の数が圧倒的に多くなっている。初出馬と初当選の年齢が異なる議員すなわち落選経験者は、松江市で36人中7人（保守系1人、革新系6人）であるが、仁多郡では35人中1人（保守系）にすぎず、当選率は非常に高い。今回の面接調査でも聞かれたように、狭い地域社会の中では地区推薦等で事前の票読みが的確になされ、「選挙運動を活発にしなくても、当落の予想がつく」ため、立候補者は限定されることに

表13 上級議員の後援会加入の有無

(単位：人，カッコ内：%)

	国会議員		県会議員	
	松江市	仁多郡	松江市	仁多郡
加入している	23(63.9)	28(80.0)	16(44.4)	18(51.4)
加入していない	13(36.1)	7(20.0)	20(55.6)	17(48.6)
	36(100.0)	35(100.0)	36(100.0)	35(100.0)

なる。

第2節 所属政党・上級議員の後援会への所属

1. 所属政党

市町村議会議員の場合、立候補時に無所属と届出する者が多いが、各種調査によると、ほとんどの場合いずれかの政党に所属しているという結果が出ている¹³⁾。両地域においても同様で、選挙の際に無所属で立候補して当選した議員が、松江市で19名、仁多郡では32名であったが、調査の回答では、実際には松江市で32名、仁多郡では26名が政党に所属している。その多くは自民党所属である。仁多郡で無所属と回答した人が8名(22.9%)を数えるが、その多くは平成参年4月の統一地方選挙で初当選した仁多町の議員である。所属政党を聞く中でも、自民党員の場合、当選後加入したという例が多かった。無所属の議員も、議員活動を行っていくうちにいずれ政党に所属することになると予想される。

上記のように、政党特に自民党に所属していながら無所属で立候補する場合、その理由として、次のような回答が得られた。①国政と違って、地方政治では党派性が鮮明になるような問題が少なく、また選挙が、政党や政策よりも人物を選ぶものになっている。それゆえ、所属政党を掲げることに利点を見いだせないのみならず、むしろ幅広い集票の邪魔になることが多い。②市町村議会議員の場合、のちに述べるように、地区推薦を受けることが選挙において非常に有利になる。ところが、特定の政党の公認候補であるという看板は、地区推薦を受ける際に敬遠されやすい。③市町村議会議員の選挙では、革新政党の公認候補と違って、自民党の公認候補となっても、党から組織的な支援を期待できない。これらが、地方議員に自民党の党籍を有しながらも無所属を名乗る議員が多いことの理由である。

2. 上級議員の後援会への所属

近年、地方議員の系列化が話題になることが多いが、その実態を正確に把握することはかなり難しい。そこで、上級議員すなわち国会議員及び県会議員の後援会への加

入状況を問うたところ、表13のような結果となった。仁多郡では、国会議員の後援会への加入率は80%となっている。その多くの自民党系の議員である。松江市では63.9%と低いが、これは県選出の国会議員のいない非自民党系の議員がいるためである。これらの数値はマスコミ等で報道される数値に比べてやや低い、先の選挙で議員の世代交代が行われ、新人議員が半数を占めていることがその原因ではないかと考えられる。しかし、自民党系の議員だけを取り上げてみれば、その多くが代議士系列へ組み込まれており、代議士系列が下部にまで浸透していることが分かる。これに対して、県会議員の後援会に所属している議員の比率は、表のようになんて低くなっている。仁多郡の場合、県会議員は1名しかおらず、その県議が仁多郡の利益代表となるため、代議士系列を越えてこの県議の後援会に加入している例が見られる。

第3節 地区推薦、後援会及び支援団体

1. 地区推薦

地域団体を基盤とした選挙の際に、重要な役割を担うのが地区推薦である。今回の調査では、第1に地区推薦を受けたかどうか、第2に地区推薦を受けたと回答した人には、地区推薦の有効性に関して、地区推薦を受ければその地区の約何%の有権者が自分に投票すると思うか、さらに第3に地区推薦を受けたか否かにかかわらず、全議員に地区推薦についてどう思うか、をそれぞれ質問した。

第1の地区推薦を受けたかについては、表14のように、松江市、仁多郡とも、約70%の議員が地区推薦を受けている。数の上では両地域に大きな差はないが、次の地区推薦の有効性の回答から判断すると、松江市の場合は多分に名目的な推薦が多いようである。また、一般に地区推薦を受ける候補者は、地区組織の集票能力を最大限に活用するため、党派色を鮮明にしないのが普通である。したがって、保革別の集計から見ると、地区推薦を受けた議員は保守系の無所属議員に多いが、それだけでなく革新系の議員も受けていることが分かる。過去に行った我々の調査でも、その地区から立候補者がある時は、儀

表14 地区推薦の有無

(単位：人、カッコ内：%)

	松 江 市			仁 多 郡		
	(保)	(革)	全 体	(保)	(革)	全 体
地区推薦を受けた	17	9	26(72.2)	22	2	24(68.6)
地区推薦を受けない	2	8	10(27.8)	9	2	11(31.4)
計	19	17	36(100.0)	31	4	35(100.0)

表15 地区推薦の有効性

(地区推薦を受けた議員のみ、単位：人、カッコ内：%)

	松 江 市			仁 多 郡		
	(保)	(革)	全 体	(保)	(革)	全 体
30 % 未 満	2	0	2(7.7)	0	0	0(-)
30 % ~ 39 %	1	0	1(3.8)	0	0	0(-)
40 % ~ 49 %	3	0	3(11.5)	0	0	0(-)
50 % ~ 59 %	3	0	3(11.5)	4	0	4(16.7)
60 % ~ 69 %	2	0	2(7.7)	4	0	4(16.7)
70 % ~ 79 %	2	0	2(7.7)	6	0	6(25.0)
80 % ~ 89 %	2	1	3(11.5)	2	0	2(8.3)
90 % 以 上	2	0	2(7.7)	1	2	3(12.5)
な い	0	2	2(7.7)	0	0	0(-)
判 断 し 難 い	0	6	6(23.1)	5	0	5(20.8)
計	17	9	26(100.0)	22	2	24(100.0)

礼的にであれ保革の別なく推薦を行うという地区が多く、革新系の議員の多くが地区推薦を受けている¹⁴⁾。また、地区推薦に否定的な革新系の候補者でも、推薦がいかにか名目的なものであれ、あえてそれを断ることは非常に困難なようである。

ところが、第2の地区推薦の有効性については、松江市と仁多郡とでは、その評価が全く異なっている。さらに、保守と革新とでも、その評価が大きく異なるという興味深い結果が出ている。まず、地区推薦が効力を持っていると考えられる仁多郡では、判断し難いと回答した5名の議員を除いて、その他の議員は、いずれも地区推薦を受ければ、その地区の有権者の50%から100%が自分に投票してくれると判断している。このことから、地区推薦を受けることは、その地区の半数以上の支持と得票を期待できるという利点を持ち、集票手段として非常に重要であるということが実証される¹⁵⁾。仁多郡の2つの町の場合、当選に必要な得票数は200票程度であるので、地区推薦等の地縁・血縁による集票活動で十分当選圏に入ることが可能である。農村部において地区推薦の有効性はつとに認められていることであるが、調査の結果はそれを確認するものとなっている。また、仁多郡

では、地区推薦を受けた2名の革新系議員は、いずれもその地区の90%以上の得票が可能と考えており、保守系議員よりも革新系議員の方が、地区推薦の有効性を認めている。それは、農村部では労働組合、宗教団体、政党等の組織が弱いため、その組織票だけでは当選に必要な得票を確保することがむづかしく、居住地区の人々の支援を重視せざるを得ないという事情によるものと考えられる。

次に、松江市では、地区推薦の有効性について、「ない」という人から「90%以上」の有権者が自分に投票すると判断している人まで、評価はさまざまである。この評価は、それぞれの議員の居住地区と関連しているようである。すなわち、町の中心部や新興住宅地を地盤とする議員は、住民に対する地区推薦の拘束力を弱く、有効性が小さいと判断しているのに対して、周辺部の農村地区を基盤とする議員は、依然として地区推薦が強い拘束力を維持し、有効であると見ているのである。保革別では、革新系の議員の評価が目目される。地区推薦を受けた9名の議員の内、6名が推薦を受けた地区の有権者の何%が自分に投票するか判断し難いと考えている。また、2名が地区推薦の有効性を認めていない。すなわち、地

表16 後援会の有無

(単位：人，カッコ内：%)

	松 江 市			仁 多 郡		
	(保)	(革)	全 体	(保)	(革)	全 体
持 っ て い る	18	15	33(91.7)	4	2	6(17.1)
持 っ て い な い	1	2	3(8.3)	27	2	29(82.9)
計	19	17	36(100.0)	31	4	35(100.0)

区推薦を受けてもほとんど得票を得られないと判断している。いずれにせよ、彼らが受けた地区推薦は、多分に名目的なものであって、地区組織の集票機能に期待できず、むしろ労働組合、宗教団体、政党などの組織に依拠して選挙運動を展開している。それゆえ、地区推薦に程度の差はあれ有効性を認めている保守系議員と違って、彼らは地区推薦の有効性に否定的である。また、第3の「地区推薦についてどう思うか」という質問の回答に表れているように、革新系議員の多くは、地区推薦を好ましいものとは考えていないことから、地区推薦を積極的に利用し有効性を高めて行こうとする姿勢は出てこないように思われる。これらが保革別の評価の違いとなって表れている。とはいえ、保守系議員にあっても、松江市では当選圏に入るために2,000票以上の票数が必要なため、地区推薦のみでは不十分であり、いずれの立候補者もそれ以外の組織票の獲得や後援会を組織して集票活動を行っているのが実情である。

第3の地区推薦に対する考えは、地区推薦を受けた議員と受けなかった議員では、まったく異なる結果が出ている。当然のことながら、受けた議員に「良いことだと思う」という肯定的な回答が、受けなかった議員には「悪いことだと思う」という否定的な回答が多い。さらに、「良いことだと思う」理由としては、「地区の利益代表を選出できる」、「地区の平和が保たれる」、「議員にふさわしい人を選出できる」という意見が、「悪いことだと思う」理由には、「投票の自由が妨げられる」、「地区だけの利益を考えがちである」、「出たい人が立候補できない」という意見が挙げられている。

2. 後 援 会

候補者が選挙で当選するためには「地盤」を堅くすること、すなわち票を組織化することが必須条件である。わけても、狭い地域社会を選挙区とする市町村議会議員の選挙においては、浮動票に期待することはほとんど不可能であるため、票の組織化は一層重要となる。票の組織化には2つの方法がある。第1は、既に形成されている社会集団の支持をそのままそっくり調達する方法であ

る。これは必ずしも候補者の個人的資産ではない。その社会集団の側に、支持する候補者を変更する権利が存在するからである。この組織は「支援団体」と呼ばれる。第2は、候補者が個人的に有権者を組織する方法である。これは通常「後援会」と呼ばれるもので、この組織は遺産のように議員の後継者となる者に譲り渡される場合が多い。これらの方法による票の組織化は地域の社会的状況の違いによって変わって行く。まず、伝統的な地域共同体の集票能力が維持されているところでは、最大の支援団体は地区組織であり、地区推薦が集票上有効である。次いで、自治体の規模が大きくなり有権者数が多くなってくると、候補者の調達しなくてはならない支持も増大し、依存すべき支援団体の数も多くなる。また、都市化によって伝統的な地域共同体の集票能力が低下してくるため、候補者はそれに代わる事前の集票機構を「後援会」として組織する必要に迫られる。

今日、都市部では市会議員の間でも、国会議員のように後援会を組織し、それを選挙運動の母体とするケースが増えている¹⁶⁾。表16のように、松江市では、保守・革新に関係なく36名中33名実に91.7%の議員が、後援会を持っていると回答している。その活動は、主として選挙の際に展開されるが、いずれも年1回程度の定期的会合をもつほか、随時懇談会などを開いて会員との接触を深めている。組織内容の点では、国会議員や県議員など上級議員の後援会には及ばないものの、選挙の際には集票マシーンとして有力なものとなってきている。この点では都市部の傾向に近づいている。しかし、松江市の場合、議員の高い後援会組織率とは裏腹に、伝統的な共同体の集票能力が衰えていない地域の議員の特徴である「無所属議員」が全体の約半数を占めている。また、地区推薦も幅広く行われており、都市部の傾向に近づきつつも、なお農村部の選挙形態が強く残っている。他方、仁多郡では35名中わずかに6名(17.1%)の議員しか後援会を持っていない。前述のように、当選可能な票数の獲得は地区推薦等の地縁・血縁を辿った選挙活動で足りるため、幅広い支持者を獲得することを目的とした後援会の組織化はいまだ不十分となっている。

表17 支援団体

(複数回答, 単位:人, カッコ内:項目ごとの議員総数に対する%)

	松江市			仁多郡		
	(保)	(革)	全体	(保)	(革)	全体
地区組織(自治会等)	19	6	25(69.4)	29	3	32(91.4)
農協, 森林組合	6	0	6(16.7)	5	0	5(14.3)
商工会	2	0	2(5.6)	3	0	3(8.6)
同窓会	13	8	21(58.3)	16	1	17(48.6)
労働組合	0	2	2(5.6)	0	1	1(2.9)
宗教団体	1	4	5(13.9)	3	2	5(14.3)
同好会・趣味の会	3	3	6(16.7)	7	0	7(20.0)
その他	6	9	15(41.7)	6	3	9(25.7)

表18 当選の原動力

(複数回答, 単位:人, カッコ内:項目ごとの議員総数に対する%)

	松江市			仁多郡		
	(保)	(革)	全体	(保)	(革)	全体
自分の力量	0	0	0(-)	8	1	9(25.7)
家族, 親族の名声や援助	5	2	7(19.4)	22	3	25(71.4)
地区組織の力	19	4	23(63.9)	27	2	29(82.9)
支援団体の力	5	11	16(44.4)	5	3	8(22.9)
後援会の力	18	8	26(72.2)	4	2	6(17.1)
所属政党の力	0	9	9(25.0)	0	1	1(2.9)
関係者の個人的な援助や支援	8	1	9(25.0)	17	0	17(48.6)
その他	0	0	0(-)	1	0	1(2.9)

3. 支援団体

議員が当選するために最も注意を払うのは選挙基盤における支援団体である。松江市と仁多郡の議員が最も重要な支援団体と認識しているのは、地域団体つまり自治会である。今回の調査では、重要な支援団体を複数回答してもらったが、表17のように、「地域団体」を選んだ議員は、松江市で69.4%、仁多郡では実に91.4%に達している。前節で述べたように、議員たちの団体役職経験で自治会長の経験者が多いことを考え併せても、両地域の議員選挙において、地域団体がいかに重要な地位を占めているかが推測されうる。また、同窓会も重要な支援団体と認識される。これは、選挙がなお地縁・血縁に依存していることを物語っている。

第4節 当選の原動力

それでは議員たちは、当選の原動力はどこにあると考えているのだろうか。表18のように、松江市では「後援会の力」、「地区組織の力」、「支援団体の力」が上位に挙げられている。保革別に見ると、保守系議員は

「地区組織の力」と「後援会の力」を挙げる者が多い。前述のように、保守系議員は地区推薦と後援会による集票活動で当選を果たしていることが分かる。他方、革新系議員は「支援団体の力」と「所属政党の力」を挙げている。ここで支援団体とは、労働組合、宗教団体等を含む各種団体であり、革新系議員の集票活動はこれらの団体や所属政党に大きく依存している。

他方、仁多郡では、「地区組織の力」、「家族、親族の名声や援助」、「関係者の個人的な援助や支援」が挙げられている。ここからも、仁多郡では、地縁・血縁や友人等人間関係を中心に集票活動が行われていることが分かる。

第3章 議員活動

第1節 議員の得意分野

個々の議員は、議員就任前あるいは就任後の職業、社会的経験、関心のあり方等によって、それぞれ議員活動の中で得意分野を持っているのが普通である。そこで、

表19 議員の得意分野

(複数回答, 単位: 人, カッコ内: 項目ごとの議員総数に対する%)

	松 江 市			仁 多 郡		
	(保)	(革)	全 体	(保)	(革)	全 体
農 政 関 係	8	4	12(33.3)	19	3	22(62.9)
商 工 関 係	4	2	6(16.7)	6	0	6(17.1)
建 設 関 係	7	4	11(30.6)	5	1	6(17.1)
福 祉 関 係	5	10	15(41.7)	4	3	7(20.0)
教 育 関 係	6	3	9(25.0)	9	0	9(25.7)
交 通 関 係	2	2	4(11.1)	2	0	2(5.7)
環 境 関 係	2	4	6(16.7)	0	0	0(-)

各議員の得意分野は、どのような分野であるのか、地域や党派によってどのように違っているのか、を調べてみた。表19に示したように、松江市の場合、議員全体では「福祉関係」、「農政関係」、「建設関係」といった分野が上位に挙がっている。保革別では、保守系議員に、「農政関係」や「建設関係」が多いのに対して、革新系議員では、「福祉関係」が群を抜いている。「農政」と「建設」の保守に対して、「福祉」の革新という図式が、明確に表れている。仁多郡の場合は、議員全体では「農政関係」が圧倒的に多く、次いで後継者問題等を含む「教育関係」が挙がっている。これらは、仁多郡の2町が抱えている重大な問題である。保革別の比較では、保守系議員が先の「農政関係」と「教育関係」を挙げているのに対して、革新系議員は、4人のうち3人までが「農政関係」と「福祉関係」と答えている。ここでも、「福祉」の革新という特徴が表れている。

第2節 住民との接触

議員の活動として最も重要なことは、行政に関する情報を住民に伝えるとともに、住民の声を集約し、行政に反映させることであろう。そのためには住民との日常的な接触が不可欠である。議員の住民との接触の仕方は、ある意味で議員活動の質を規定するものであると、我々は考える。そこで、議員は住民とどのように接触しているのか、議員に対して住民の側からどのような相談や依頼が寄せられるのか、その結果、議員が特に力を入れている政策は何なのか、について論じていくことにする。

言うまでもなく、地方議員は、自らの居住する地域の問題に取り組むことを求められるだけに、日頃住民と接触して要望を聞いたり相談に乗ることが多くなる。このような活動は、議員にとって基本的な活動である。また、議員職への就任には選挙という関門が存在する以上、次の選挙に備えて、有権者である住民との接触を常に強め

ておくことも重要となる。そこで、まず、議員は住民とどのように接触しているのであろうか。松江市と仁多郡の両地域及び保革の別を問わず、多い接触方法は、第1に「地区の各種会合への出席」である。地域と密着した活動をめざす地方議員にとって、地元地区の会合への積極的な参加は、住民との接触を図るのに最も適切なものであろう。同様に「各種団体やグループの会合への参加」や「スポーツ活動や公民館活動への参加」をつうじての接触も頻繁に行われている。あらゆる機会を捉らえて住民との接触を図っている様子がうかがえる。

次いで、個別的な接触としては議員と住民との相互の「訪問による面談や対話」が挙げられる。なかには「相談室」を常設して住民や支持者の来訪を容易にする工夫をしている議員もいる。また、日常生活の中での「談話」や「電話」による「日常的会話」をつうじての接触を重視している議員など、総じて市町村議会議員の場合、日常の生活が即議員活動に直結している例が多い。とりわけ、仁多郡では、各町の規模が小さく、町民の多くは顔見知りであるという事情から、上記のような住民との対面的な接触が議員と住民との接触の大部分を占めている。

他方、松江市では、保革の別を問わず、「少人数での議会報告会」を頻繁に開催したり、「文書や葉書での議会報告や活動報告」を行うという回答も数多くある。さらに、革新系の議員の場合、政党活動の一環として「街頭演説、署名運動やビラ配布」といった不特定多数の住民を対象とした活動も展開されている。もちろん革新政党にとっては、党の政策を広く住民に知らせる日常的な情宣活動は欠かせない。しかし、それだけでなく、一般に自治体の規模が大きく、選挙で当選するために得票しなければならない票数が多くなると、次の選挙を睨んだ議員の地盤培養活動は、限られた人数を対象にした単なる日常的な対面的接触に止まらず、不特定多数の住民を対象に浮動票の獲得をめざす活動にまで拡大しなければ

表20 支持者から受ける相談や依頼の内容

(複数回答, 単位: 人, カッコ内: 項目ごとの議員数に対する%)

	松 江 市			仁 多 郡		
	(保)	(革)	全 体	(保)	(革)	全 体
家 族 問 題	0	2	2(5.6)	8	4	12(34.3)
道 路 問 題	14	7	21(58.3)	28	1	29(82.5)
住 宅 問 題	3	7	10(27.8)	2	0	2(5.7)
福 祉 問 題	11	12	23(63.9)	15	3	18(51.4)
教 育 問 題	2	0	2(5.6)	6	0	6(17.1)
就 職 問 題	4	2	6(16.7)	7	1	8(22.9)
仕事や商売の問題	4	1	5(13.9)	3	0	3(8.6)
交 通 問 題	4	0	4(11.1)	3	0	3(8.6)
生 活 環 境 問 題	12	9	21(58.3)	17	3	20(57.1)
そ の 他	1	1	2(5.6)	3	0	3(8.6)

表21 力を入れている政策

(複数回答, 単位: 人, カッコ内: 項目ごとの議員数に対する%)

	松 江 市			仁 多 郡		
	(保)	(革)	全 体	(保)	(革)	全 体
道 路 整 備	8	1	9(25.0)	23	0	23(65.7)
交 通 安 全 対 策	0	1	1(2.8)	3	0	3(8.6)
上 下 水 道 整 備	4	4	8(22.2)	10	1	11(31.4)
観 光 開 発	3	2	5(13.9)	4	0	4(11.4)
商・工業振興	4	2	6(16.7)	2	0	2(5.7)
農 林 漁 業 振 興	5	2	7(19.4)	17	0	17(48.6)
教 育 環 境 整 備	5	6	11(30.6)	3	0	3(8.6)
高 齢 者 問 題	5	7	12(33.3)	6	4	10(28.6)
医 療 問 題	0	3	3(8.3)	1	0	1(2.9)
社 会 福 祉 政 策	7	10	17(47.2)	4	2	6(17.1)
人 口 減 少 対 策	2	1	3(8.3)	8	2	10(28.6)
防 災 問 題	1	1	2(5.6)	0	0	0(-)
グ ミ 処 理 問 題	3	3	6(16.7)	0	1	1(2.9)
財 政 問 題	3	1	4(11.1)	1	2	3(8.6)
そ の 他	1	2	3(8.3)	2	0	2(5.7)

ならない。松江市の場合、このような不特定多数の住民に触手を延ばす活動を、革新系議員を始めとして保守系議員の一部が展開している様子がうかがえる。

第3節 議員への相談や依頼

住民との接触の中で、議員に対して様々な相談や依頼がなされる。1年間にどれほどの件数の相談や依頼があるのかという点は、我々が大きな関心を寄せるところである。過去の調査で、我々は1年間に受ける相談や依頼

の件数を調査したが¹⁷⁾、議員の当選回数や在職年数の多少によって相談や依頼を受ける件数に大きな差があること、また相談や依頼の内容も、市政や町政の重要な問題に直結するものから私事にかかわる些細なものまでそこに質的な差が存在することから、単純に件数を問うことは意味を持たないと考えざるをえなかった。そこで、我々は、行政と住民との間の媒介者である議員にどのような内容の相談や依頼が寄せられるかということに、関心を移すことにした。これは、住民が議員や行政にどの

表22 重要と思う議員活動

(複数回答, 単位:人, カッコ内:項目ごとの議員総数に対する%)

	松江市			仁多郡		
	(保)	(革)	全体	(保)	(革)	全体
議会での活動(質問や賛否の表明等)	11	11	22(61.1)	17	4	21(60.0)
住民と行政との仲介	13	9	22(61.1)	25	1	26(74.3)
行政に対する政策提起や調査, 研究	5	10	15(41.7)	25	4	29(82.9)
地元住民の世話・相談	16	8	24(66.7)	20	2	22(62.9)
公共事業の誘致や補助金の獲得	5	0	5(13.9)	8	0	8(22.9)
支持団体の利益実現	1	1	2(5.6)	0	0	0(-)
県政・国政に関する発言	0	1	1(2.8)	0	0	0(-)
政党や後援会の組織拡大	1	5	6(16.7)	0	0	0(-)
その他	0	1	1(2.8)	0	1	1(2.9)

ような問題の解決を求めているかを知ることであり、当該の自治体の抱える問題が何であるかを明らかにするものである。

それでは、議員に対してどのような内容の相談や依頼が寄せられるのであろうか。表20のように、松江市では、「福祉問題」が1位に、「道路問題」及び「生活環境問題」がそれぞれ2位に上がっている。これに対して、仁多郡では、「道路問題」が1位で、「福祉問題」及び「生活環境問題」が2位になっている。双方とも、上位3位までに同じ問題が顔を出しているが、この3つの問題は、今日各自治体で常に上位にリスト・アップされる問題である¹⁸⁾。その中でも、松江市では「福祉問題」が、仁多郡では「道路問題」が、住民の側から見た行政の最重要課題であると判断される。ところが、両地域で際立った違いを示しているのは、「住宅問題」と「家族問題」である。松江市では、都市化による住宅難から「住宅問題」が、仁多郡では、過疎化による後継者難と嫁不足から「家族問題」が、それぞれ先の3つの問題に次ぐ重要課題となっている。これは、両地域の事情を勘案すれば、頷けることである。

第4節 力を入れている政策

前節のような住民の相談や依頼を受けて、議員はどのような政策に力を入れているのだろうか。これは先の「議員の得意分野」に関連を持っているが、抽象的な政策を問うことは意味がないので、問題を細分化して表21のような政策をリストアップした。

松江市では、上位5位までに「社会福祉政策」、「高齢者問題」、「教育環境整備」、「道路整備」、「上下水道整備」が上がっている。保革別に見ると、保守系議員は「道路整備」と「社会福祉政策」に、革新系議員は

「社会福祉政策」と「高齢者問題」に力を入れていると答えている。これに対して、仁多郡では「道路整備」、「農林漁業振興」、「上下水道整備」、「高齢者問題」、「人口減少対策」が上位に並んだ。両地域に共通しているのは、「道路整備」、「上下水道整備」、「高齢者問題」等で、町が取り組んでいかなければならない課題についての認識では一致しているように思われる。

第5節 重要と思う議員活動

議員は、どのような活動が重要であり、有権者が期待し、支持していると考えているのであろうか。これは、議員の側から見た有権者が望む議員活動の在り方あるいは議員像の問題である。

まず、議員が重要であり、期待されていると考える活動について見ると、表22のように、松江市、仁多郡ともに、「議会での活動(質問や賛否の表明等)」、「住民と行政との仲介」、「行政に対する政策提起や調査・研究」、「地元住民の世話・相談」の4つが、他を圧倒的に引き離して上位に上がっている。議員に期待される活動はこの4つに絞られている。この4つの順位は、両地域で微妙に異なっているが、その差は僅かであり、ほとんど無視して良い。

松江市では「地元住民の世話・相談」、「住民と行政との仲介」、「議会での活動(質問や賛否の表明等)」、「行政に対する政策提起や調査・研究」の順となっている。ここで「住民と行政との仲介」は、地元住民と行政との仲介を意味することが多く、「地元住民の世話・相談」とともに、「地元がらみ」の活動である。島根県の議員調査でも、市町村議会議員の多くは、最も有権者に支持された活動として「地元の面倒をみてきたこと」を挙げ¹⁹⁾、次いで「議会での活動」や「行政に関する政策

表23 政策決定に対する議会の影響力

(単位：人，カッコ内：項目ごとの議員総数に対する%)

	松 江 市			仁 多 郡		
	(保)	(革)	全 体	(保)	(革)	全 体
非常に影響を与える	5	6	11(30.6)	8	1	9(25.7)
かなり影響を与える	13	9	22(61.1)	22	2	24(68.6)
ほとんど影響を与えない	0	1	1(2.8)	1	1	2(5.7)
全く影響を与えない	0	0	0(-)	0	0	0(-)
判断し難い	1	1	2(5.6)	0	0	0(-)
計	19	17	36(100.0)	31	4	35(100.0)

提起」といった活動も支持されていると回答している。今回の調査でも、この傾向と一致する結果が出ている。議員は、住民との接触を中心とする日常的な議員活動を通して、「地元住民の世話・相談」や「住民と行政との仲介」といった「地元がらみ」の活動が支持されていると実感している。しかも、それらは、次の選挙に大きく影響を及ぼす活動である。ここから、議員は、地域の世話役としての役割を期待されていると考えていることが分かり、地域の世話役としての議員像が浮かび上がってくる。特に保守系の議員は「地元住民の世話・相談」や「住民と行政との仲介」を重視しており、地元に着した活動を展開している。これが、選挙の際に地元代表として前述の地区推薦に繋がって行くのであろう。他方、革新系議員では「地元住民の世話・相談」や「住民と行政との仲介」も重視されているが、「議会での活動」や「行政に関する政策提起や調査・研究」の方が僅かな差であるが上位にきている。彼らは「地元がらみ」の活動が当然有権者に支持される活動であるとの認識を持っているが、政党を基盤した議会活動や対行政活動を重視している。

仁多郡では、「行政に対する政策提起や調査・研究」、「住民と行政との仲介」、「地元住民の世話・相談」、「議会での活動（質問や賛否の表明等）」と続いている。ここで注目すべきは、仁多郡で僅かな差ではあるが他を抑えて、「行政に対する政策提起や調査・研究」がトップにきていることであろう。我々は、議員が住民と対面的な接触を密にしうる農村部ほど「地元住民の世話・相談」や「住民と行政との仲介」等の「地元がらみ」の活動が重視されているのではないかと考えていた。しかし、仁多郡では、地元のめんどろをみることは当然であるが、現在過疎化に悩み、「町づくり」や「村おこし」に真剣に取り組むためには「行政に対する政策提起や調査・研究」がより重要であると考えられている。それゆえ、「地元の世話活動」に終始するドブ板議員になるのでは

なく、議員として「町政に関する政策提起や調査・研究」や「議会での活動（質問や賛否の表明）」もしっかりやるべきだという本来の議員の理想像に基づいた意見がここに表れている。

第6節 政策決定に対する影響力

我が国の地方政治においては、行政部の首長を住民が直接選出する首長主義が採用されている。この制度では、首長を中心とする行政部と議会は相互に独立性が認められ、両者は地方自治の両輪とされている。その際、両者の関係では、政策決定においてどちらがどの程度の影響力をもっているのであろうか。そこで、政策決定において最も影響力をもっているのは誰かを尋ねたところ、首長という声が圧倒的に多く、次いで町会議員という回答が得られた。他の調査においても同様に、市町村長、市町村議会議員、市町村の幹部職員という順序になっており、一般的傾向にそうものになっている³⁰⁾。

首長主義を採用する地方政治において、首長が政策決定に強い影響力を及ぼしうことは当然ではあるが、本調査での我々の関心は、議員すなわち議会が政策決定にどの程度の影響を与えようかということである。今日地方議会無力論が聞かれるが、はたしてそうであろうか。議員個人にはそれぞれ違いがあるので、ここではそれを議会が自治体の政策決定にどの程度影響を与えるかとして調査したが、それは当然議員の政策決定に対する影響力を測ることを意図している。表23に示されているように、ほとんどの議員が「非常に影響を与える」または「かなり影響を与える」と回答しており、彼らの議会活動への自信が伺える。しかし、「非常に影響を与える」より「かなり影響を与える」の方が倍以上上回っている。特に仁多郡では、松江市よりも「非常に影響を与える」の比率が低くなっている。先の「重要と思う議員活動」において「行政に対する政策提起や調査・研究」がトップに挙げられているのも、より議会の影響力を強めるこ

とが必要と考えられたためであろう。

いずれにせよ、多様な住民の要望を代表することによって、首長以上に住民にとって身近な存在である議員が政策決定に強い影響力を持つことは、地方議会無力論を打ち破ることになるであろう。そのためには、今日の行政当局主導の政策決定に議員がどの程度積極的に関与していくか、あるいは、積極的に関与しうる能力をどのようにつけるかが、求められてくるのである。

終章 ま と め

これまで述べてきたところから明らかなように、松江市の市会議員と仁多郡の町会議員の属性、意見及び活動には、類似した点もあるとはいえ、多くの問題で異なった特質が見られた。それは市部と郡部あるいは都市部と農村部の違いとも言えるものである。それらを簡単に要約すると次のようになる。

①議員の属性では、性別、年齢、居住年数等にそれぞれ市部と郡部の特質の違いが明確に表れていた。また、保守と革新の間でも際立った違いが見られた。しかし、役職経験では、ほとんど違いはなかった。

②政党や選挙に関しては、政党所属率、初出馬・初当選の年齢、後援会の有無等では、松江市は都市部の傾向が表れている。また保革の別でも差があるように思われる。しかし、地区推薦については推薦を受けた議員数は仁多郡と変わらない。松江市は都市部に分類されるとはいえ、市域には農村部を抱えて旧い共同体的な色彩が濃く見られる。

③議員活動では、「支持者から受ける相談や依頼の内容」、「力をいれている政策」、「重要と思う議員活動」等、松江市と仁多郡の間には重視すべき差はないと考えられる。議員調査において、仁多郡を農村部と規定した場合、人口14万人ばかりの松江市を厳密な意味で都市部と規定することは困難であろう。松江市においては大都市の特質とされるものが垣間見られるに過ぎないようである。

④保革の比較は、序章で述べたように保守・革新の分類という困難さが存在したが、特に松江市ではこの比較は可能であったと考える。しかし、松江市の半都市部・半農村部的な性格は、無所属議員の多さもあって、いまひと、保革の違いを浮き彫りにしていないように思われる。

最後に、ご多用の中アンケート及び面接調査と、我々の勝手な調査依頼に貴重な時間を割いて好意的に応じて

下さった松江市会議員及び仁多町と横田町の町会議員の方々に、厚くお礼申し上げます。この調査研究はこれらの方々のご協力によって可能となったのである。また、島根県総務部地方課選挙係長清水芳行氏には、貴重な資料のご提供をいただいた。記してお礼申し上げる。

注

- 1) 『日本経済新聞』1992年8月12日。
- 2) 坂田期雄『明日の首長・議員・公務員』ぎょうせい、平成元年、110～111頁。村松岐夫・伊藤光夫『地方議員の研究』日本経済新聞社、昭和61年、15～20頁。
- 3) 『読売新聞』1992年3月8日。
- 4) 村松岐夫・伊藤光利『京都市町村会議員調査』『法学論叢』107巻3号～108巻6号、1980～1、間登志夫他「都市議員の態度と行動—大阪府自治体議員に関する調査報告—」関西大学経済・政治研究所 1982、間登志夫他「地方議員の態度と行動—大阪府自治体議員に関する調査報告—」関西大学経済・政治研究所 1984、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—」同研究会 1985、居安正他「鳥取県の地方議員」（報告書）1985、島根県明るい選挙推進協議会・中村宏「市町村議会議員選挙と啓発—市町村議会議員アンケート調査の分析を中心に」同協議会 1987。
- 5) 中川政樹・中村明美『地方議員調査研究—島根県八東郡鹿島町町議会議員調査—』島根大学教育学部政治学研究室 1991。中川政樹・小林悟「地方議員の活動—島根県加茂町における調査研究—」島根大学教育学部紀要 1991。中川政樹・小林悟「岡山県西部地域市町村議会議員の研究」島根大学教育学部紀要 1991。
- 6) 自治省選挙部「地方公共団体の議会の議員及び長の所属党派別人員報告」1991年10月。
- 7) 木下富広「市議会議員の属性的要因」29頁。
- 8) 自治省「全国市町村特別職等の報酬等調べ」1992年8月。
- 9) 島根県明るい選挙推進協議会・中村宏、前掲報告書。
- 10) 村松岐夫・伊藤光利「市町村議会の政治化と地域社会の社会経済的特質—京都市町村会議員調査1—」『法学論叢』107巻3号 1985 96頁。
- 11) 村松岐夫・伊藤光利 前掲論文 96頁。
- 12) 春日雅司「地方政治家の社会的背景」『ソシオロジ』30巻1号、1985、19頁。
- 13) 船橋喜恵他「広島県の地方政治家」『社会文化研究』第14巻 1988年 64頁。
- 14) 中川・中村 前掲論文、15頁。中川・小林、前

掲載論文、68頁。今回の調査でも、ある革新政党公認候補は、「地区推薦は好ましいこととは思っていなかったので断ったが、『推薦させて欲しい』と言って地区役員が推薦を決めた。理由は、同じ地区から出ている保守系の候補者だけを推薦する訳にはいかなかったからだと思う」と回答している。

- 15) 北野雄士「地方議員の集票行動」『ソシオロジ』第30巻1号 60頁。
- 16) 北野雄士 前掲論文 60頁。
- 17) 中川・中村 前掲論文。中川・小林 前掲論文。
- 18) 鳥取県調査でも「道路問題」が最も要望の多い問題となっている。依田博「立候補の理由と集票のメカニズム」『ソシオロジ』30巻1号 48頁。
- 19) 島根県明るい選挙推進協議会・中村 前掲報告書。
- 20) 中川・中村, 前掲論文, 15頁。