

地方議員の研究（Ⅱ）

— 地方議員と地方自治 —

中 川 政 樹*

Masaki NAKAGAWA

The Study of Councilmen (Ⅱ).

—Councilmen and local government—

序章 研究の目的 —問題の所在—

わが国の地方自治制度は、首長制を柱とする二元代表制を採用している。すなわち、都道府県知事あるいは市町村長等の首長と都道府県議会あるいは市町村議会等の地方議会が、地方自治の主役である私たち住民を二元的に代表する。これまで、筆者らは首長とともに地方自治を支えるもう一つの極である地方議会と議員の活動の調査研究を、島根県八束郡鹿島町（1990）、同大原郡加茂町（1991）、岡山県西部地域市町村（1991）、島根県松江市及び仁多郡（1992）において実施し、その結果を報告した¹⁾。

その際我々の問題意識は、次のようなものであった。すなわち、地方自治は一つの転換期を迎えているのではなかろうか。従来、地方自治において、ともすれば首長を始とする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、近年地方活性化の掛け声とともに各地で展開されているサバイバル作戦には、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となっている。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いうまでもないが、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、首長以上の代表性を帯びている地方議会の役割は、より重要なものとなってくると思われる。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、積極的に参加することを求められ、「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る³⁾。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てい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ろうか。このような立場から、先の調査研究は、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が目的とされたのであった。この種の研究として、各地で同様な調査が試みられている⁴⁾。

ところが、こんにち地方自治は新たな転換期を迎えているのではなかろうか。それは地方分権論の新たな盛り上がりである。1993年4月6日、臨時行政改革推進審議会（第三次行革審）はこれまでの審議経過をまとめた中間報告を内閣総理大臣に提出した⁵⁾。そこでは行政制度の根幹に触れる提案がなされているが、とりわけ、我々の目につくことは、行政改革の基本は規制緩和と地方分権であるとして、中央集権的規制社会の改革を求めていることであろう。その基本理念は、公的規制を極力削減し分権的な社会をつくること、真の民主的で活力ある社会の原点であるとするものであった。さらに、7月の衆議院解散前の国会では「地方分権の推進に関する決議」が衆参両院それぞれ全会一致で採択され、法制定をはじめ、抜本的な施策を総力をあげて断行していくべきであるとの宣言がなされた⁶⁾。総選挙後の非自民7党1会派による連立政権の誕生は、地方分権の推進に強い力を与えた。地方分権の推進は連立与党に共通の政策目標とされ、それは単なる看板の塗り替えではなく、政策の座標軸の転換を意味するものとなった。

こうして地方分権の確立や地方への権限移譲の議論はかつてないほど盛んになってきた。連立与党内でも、日本新党は「地方主権確立基本法」、社会党は「地方分権推進法」など、それぞれ地方分権推進策を打ち出した⁷⁾。

* 島根大学教育学部社会科学研究室

それらは、国の役割を外交、防衛、国土総合開発計画などに限定し、それ以外は地方に権限を委譲する。それに伴い、国と地方の財源配分を改めるといった内容を持つものである。このような一連の動きの中で、地方分権の実現は過去になく現実的なものとなってきたかのように思われる。ところが、地方分権の可能性が確かなものとなってきたいま、各種伝えられている地方自治体における不祥事は、地方への権限移譲を危ぶむ声をあげさせている。権限や財源の地方への移譲を進めるにしても、その受け皿がしっかりしていなければ、移譲したものが新たな汚職や疑惑の誘因とならない保証は全くないからである。地方自治の主役は、もちろん我々住民であることはいうまでもないが、住民の身近な代表である地方議員の役割は、これまで以上に新たな重要性をもってくると思われる。

地方分権の下で、政策形成や行政監視に住民を代表して積極的な活動が求められる地方議会と議員は、その役割を十分担いうるであろうか。そこで、本稿は、筆者らのこれまでの調査研究と他の先行調査研究をもとに、この問題を改めて検討することにするものである。そのためには、まず地方議会と議員の抱えている問題状況を整理し、次いで筆者らのこれまでの調査結果をもとに、その問題状況と地方議員の関連を彼らの属性や活動の面から把握するよう論をすすめていくことにする。筆者らの調査対象地域である松江市、仁多町、横田町及び加茂町の位置は、図1に示す。調査は1991年から1992年まで2年間にわたっているが、その詳細は注1にあげた論文を参照されたい。

第1章 政策形成能力と行政監視機能

第1節 政策形成について

1. 政策決定に対する議会の影響力

地方自治体において、首長を始とする自治体執行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。前述のように、真に豊かな社会を実現するためには地方分権が欠かせないとするならば、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。その担い手としては、当然、首長を始とする自治体執行部と議員があげられる。わけても、我々が重視するのは議員である。住民と同一地域に居住し職場を持つ地方議員たちは、住民にとって最も身近な存在である。彼らは、住民の代表として、住民のニーズを最も良く把握しうる立場にあり、その生活環境の整備・改善に責任をもつ。すなわち、議員の役割

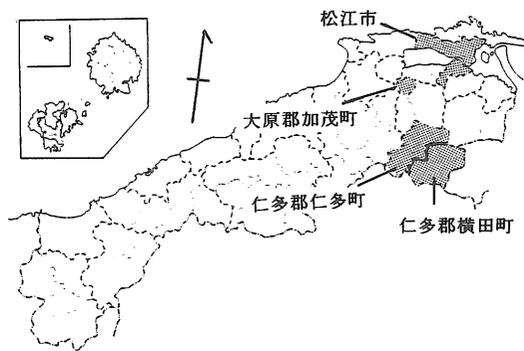


図1 調査地の位置

は、住民の多様な意思を行政に反映させること、そして住民の立場にたつて自治体の政策形成に関与し、行政をチェックするところにある。そのための責務として、地域住民の声を受け、政策として立案していく能力が期待されている。自治体が自らの政策形成能力を高めるということは、議員が政策形成能力を高めるということによる底上げなくしては不可能である。そうした地方議員・議会の活動なくしては、「地方政治」は単なる「地方行政」に終わってしまう。

ところが、こんにち政策立案の中心となっているのは、多くの場合首長ら自治体執行部である。自治体の政策立案や決定に最も影響力を持っているのは首長であることは、疑いをえない。我々の調査でも、「政策決定に最も影響力があるのは誰か」という質問に対して、首長という回答が圧倒的に多い⁸⁾。そのことは、首長主義の下での地方自治体の政策決定過程からして当然であり、議会で審議される議案である首長提出案件と議員提出案件の数量的比較をしてみれば、多くの自治体で約9対1となっていることから、容易に理解できよう⁹⁾。この点で、首長を始めとする自治体執行部の活動が重視され、ともすれば地方議会に対する評価は低いものであったといつてよい。すなわち、地方議員の政策形成能力が低く、自治体の政策形成におよぼす影響力が弱いのではない。「地方議会は政策立案機能を全くといっていい程はたしていない」¹⁰⁾あるいは「地方議員が特殊利益を追求した結果、地方議会の政策形成能力を低下させた」¹¹⁾として、「地方議会が首長の諮問機関または協力機関にとどまり、執行部の提出した施策の実施順位と方法を修正する地域代表の機関になってしまっている」¹²⁾といった批判が提出されるのである。これがいわゆる地方議会無能論である。

表1 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は対する%)

	松江市	仁多町	横田町	加茂町
非常に影響を与える	11 (30.6)	5 (27.8)	4 (23.5)	2 (13.3)
かなり影響を与える	22 (61.1)	12 (66.7)	12 (70.6)	13 (86.7)
ほとんど影響を与えない	1 (2.8)	1 (5.6)	1 (5.9)	0 (—)
全く影響を与えない	0 (—)	0 (—)	0 (—)	0 (—)
判断し難い	2 (5.6)	0 (—)	0 (—)	0 (—)
計	36(100.0)	18(100.0)	17(100.0)	15(100.0)

確かに政策の立案・施行の専門家集団である自治体執行部と比べると、地方議員は政策形成能力は低い。議員職を他の職業と兼業していることの多い地方議員が、自治体執行部に対抗できるような政策形成能力を有することは、多くの場合困難であろう。しかし、もしそうであるとしても、住民の意見を代表して自治体の政策の立案や決定に大きな影響力を与えることができれば、それではよいのではないかと考えることもできよう。そこで、我々は、議員・議会が政策決定にどの程度の影響力を与えるかということについて質問を用意した。議員個人にはそれぞれ違いがあるので、議会が自治体の政策決定に与える影響として調査したが、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1のように、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」の方が数倍多くなっているのは、やはり政策立案や政策決定の主導権が、首長を始とする自治体執行部の手に握られていることを示すものであろう。また、「非常に影響を与える」と回答した議員の比率は、松江市が最も多く、仁多町、横田町、加茂町の順に少なくなっている。ここには、議員の政策形成能力もさることながら、首長と議会との力関係も表れているように思われる。一般に、実力派首長あるいは多選首長の下では、政策決定に対する議会の影響力は低いとされる。「非常に影響を与える」という回答の比率が最も低い加茂町では、我々は、日頃議員と接触することの多い自治会長たちにも同じ質問をしたが、約75%の自治会長が「非常に影響を与える」または「かなり影響を与える」としているものの、約20%の自治会長は「ほとんど影響を与えない」と答えて、町の政策決定への議会の影響力に否定的な見解を示している¹³⁾。この否定的回答は、やはり町の政策決定の中心となる町長や幹部職員の影響力を重視しており、7期28年間務めた多選町長

であった前町長時代の印象が強いようである。

「非常に影響を与える」とか「かなり影響を与える」といった議会の政策決定に対する影響力の測定は、議員個人ごとの感じ方によっている。それはある意味で程度の問題にすぎないといってしまうことも可能である。より重要なことは、どのような理由によってそうであるのかということであろう。そこでその理由を尋ねてみると、「自治体の政策は、首長や自治体の幹部職員が中心となって作成されるにしても、議会の可決がなければ実施に移すことができないから」とする答えが多い。議会での審議や可決によって、政策内容に若干の変更を求めることで、自治体の政策決定に影響を与えているとするのは非常に消極的な姿勢といわざるを得ない。議員が政策の作成に積極的に関与することによって、自治体の政策決定に影響力を行使することが望まれる。議員には、政策研究に熱心で、議員提案にも積極的に取り組む姿勢が求められる。

2. 重要と思う議員活動

そこで、議員は自らの政策形成にどの程度の重要性を認めているのかを知るために、彼らが「重要と思う議員活動」についての回答をみると表2のようになっている。いずれの地域でも、「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、各地域で微妙に異なっている。

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。議員は、

表2 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	加茂町
議会での活動(質問や賛否の表明等)	22 (61.1)	21 (60.0)	3 (20.0)
住民と行政との仲介	22 (61.1)	26 (74.3)	6 (40.0)
行政に対する政策提起や調査, 研究	15 (41.7)	29 (82.9)	2 (13.3)
地元住民の世話・相談	24 (66.7)	22 (62.9)	7 (46.7)
公共事業の誘致や補助金の獲得	5 (13.9)	8 (22.9)	1 (7.7)
支持団体の利益実現	2 (5.6)	0 (—)	1 (7.7)
県政・国政に関する発言	1 (2.8)	0 (—)	0 (—)
政党や後援会の組織拡大	6 (16.7)	0 (—)	0 (—)
その他	1 (2.8)	1 (2.9)	0 (—)

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「住民と行政の仲介」といった「地元がらみ」の活動が支持されている重要な活動であると考えている。それらは、次の選挙に大きく影響を及ぼす活動である。これについては、議員が保守系か革新系かによって違いがある。保守系の議員は、特に「地元住民の世話・相談」や「住民と行政との仲介」を重視して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地区推薦に繋がっていくのであろう。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、政党を基盤とした議会活動や対行政活動を重視している。ここでは、保守系の議員に「行政に対する政策提起や調査・研究」の重視を求めたい。

仁多郡では、逆に「行政に対する政策提起や調査・研究」がトップに来て、「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。「行政に対する政策提起や調査・研究」が重視されていることは注目に値する。我々は、議員が住民と対面的な接触を密にする農村部ほど「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予測していた。しかし、仁多郡では、地元のめんどろをみることもさることながら、過疎化を克服するために「町づくり」や「村おこし」に真剣に取り組む必要性が感じられている。「行政に対する政策提起や調査・研究」や「議会での活動(質問や賛否の表明等)」の重要性は、このような事情から理解されているようである。

ところが、加茂町では「住民と行政との仲介」と「地元住民の世話・相談」が重視され、「行政に対する政策提起や調査・研究」や「議会での活動(質問や賛否の表明等)」は、さほど重要な議員活動と考えられていない。これは、中央からの補助金獲得能力が抜群であった多選町長の下で、議員たちが地元への利益誘導を重視してきたためであろう。「行政に対する政策提起や調査・研究」や「議会での活動(質問や賛否の表明等)」への熱意が求められる。

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身近な存在である議員が、政策形成能力を高めることは、地方議会無力論を打ち破ることになるだけでなく、地方自治体の政策形成能力を底上げすることになるであろう。そのためには、今日の自治体執行部主導の政策形成に議員がどのように積極的な関与をしていくか、あるいは、積極的に関与しうる能力をどのように身につけるかが、求められてくるのである。そのことなくしては、地方分権によって、国から権限と財源が移譲されたとしても、地域づくりに知恵を絞らず他にアイデアを依存する多くの自治体の体質は、簡単には改まりそうにない。

第2節 行政監視について

地方議員の役割は、先のように自治体の政策形成に参加するとともに、自治体行政をチェックすることを通じて、住民の多様な意思を行政に反映させるところにある。地方議会に対する批判のいま一つは、地方議会が行政監視機能を十分に果たしていないというものである。

地方議会が、制度上与えられている権限のうち、行政を監視する機能をもつものは、第一に、議会審議における議決権、第二に、調査権、検査権、監査請求権、第三

に、人事に関する同意権、第四に、不信任議決権がおもなものであろう。このうち、議会審議における議決権に関していえば、地方議会に上程される議案のうち、原案可決される議案の比率は9割以上である¹⁴⁾。そのことから、地方議会は議案審議において行政に対する批判・監視機能を果たさず、自動承認機関になってしまっている¹⁵⁾、あるいは、議案審議において、地方議会は常に受動的であり、自治体執行部に依存している、また議案審議の不活発さが目に余る等の批判がなされている¹⁶⁾。また、調査権、検査権、監査請求権あるいは不信任議決権は、多くの自治体においてはほとんど行使されることがない。人事に関する同意権についても、行政を監視するというよりは、政争がらみで問題になることが多いといわれる。

地方議会の行政監視機能が健全に働くことは、地方分権が現実的なものと感じられ、地方への権限移譲の声はかってないほど高まっているこの時期に、とりわけ重要なものと考えられる。なぜなら、この時期に仙台市や茨城県等、地方自治体の首長や議員の汚職がぞくぞく露見し、不祥事が伝えられているからである。地方自治体がらみの汚職や不祥事が、いま急に増えたわけではないにせよ、中央政界と変わらぬ地方の腐敗ぶりに、地方分権によって既得権を奪われる中央省庁からは、「地方に権限を与えれば、腐敗が拡大するだけだ」としきりに牽制の声が漏れ聞こえる¹⁷⁾。地方分権論が盛り上がってきた矢先に、自治体の腐敗がそれに水をさすことになりかねない。権限や財源の地方への移譲を進めるにしても、その受け皿がしっかりしていなければ、移譲したものが新たな汚職や疑惑の誘因とならない保証は、残念ながらいまのところおぼつかないことを一連の疑惑が浮き彫りにしている¹⁸⁾。

地方自治のどこに問題があるのか注意して見る必要があるが、そこには議員の介入も見逃せない。一連の自治体汚職を生んだ背景には、首長の多選化と首長選挙の相乗り現象で、地方議会のチェック機能が低下していることがあげられる。1年ほどで交代が通例の閣僚の下にいる中央官庁と違って、多選首長の下自治体職員は、しだいに首長にブレーキをかけにくくなる。行政をチェックするのは議会の役割であるが、実はそこではオール与党化が進んでいる。「与党でなければ、仕事をしにくい」という議員の声がよく聞かれる。行政側に物事を頼む機会が多いからである。議員の多くは「地元で役立つ」ことを約束して当選し、地元には様々な利益を運んでくることで再選への足掛かりをつかもうとする。彼らは、利益誘導を首長に依頼し、首長は選挙での支援を地域に顔の

広い議員に依頼するというもつつもたれつの関係が出来上がっているように思われる。多選首長の下で、中央から利権や金を分捕り、地域にばらまく構造こそ腐敗の温床ということになる。

このようなオール与党化によって、議会の勢力が圧倒的多数派を形成すれば、「与党は首長を守る」という論理を越えた不文律によって、首長と議会との間の政治的、政策的緊張は薄れ、議会による行政監視や政策課題の争点化の機能が著しく弱まってくるであろう。こうなれば、議会のチェック機能は決定的に失われる。緊張感の欠けた自治体の行政が首長サイドも含めて住民から遊離したものになることはいうまでもない¹⁹⁾。地方議会によるチェック機能の低下は、中央依存体質と無縁ではない。国会議員と地方議員の系列化とともにオール与党化が進み、首長の多選批判も消えた1970年代後半から、地方の汚職が目立つようになったと指摘されている²⁰⁾。

これから地方自治を進めるうえでまず必要なのは、首長と議会の緊張関係である。政策毎に是非を鮮明にし、とりわけ与党議員には首長と安易な妥協をしないこと、そのためには政策研究に熱心で議員提案にも積極的に取り組む姿勢が求められる。首長との好ましい緊張関係もそのことによって実現されるのである。このような意味で、政治浄化に地方議員の奮起が促される。

次章では地方議員の性格を規定する社会的属性と議員にとって最大の関心事である選挙という二つの面で、本章のテーマを検討することにした。

第2章 議員の社会的属性と選挙

第1節 社会的属性

1. 年齢・居住年数

松江市、仁多町、横田町及び加茂町の議員の年齢は、表3のようになっている。各種調査によると、一般に議員の平均年齢は、市部よりも郡部の方が高いという結果が出ているが、今回の調査でも、平均年齢は松江市53.1歳、仁多町61.1歳、横田町55.8歳、加茂町61.6歳となっており、郡部の方が高くなっている。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、仁多町と加茂町では60～69歳の層が最も多い。両町では議員の高齢化が進んでいる。他方、横田町では現議員が選出された選挙で大幅に世代交代が進んだため、平均年齢が低くなっているが、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、

表3 年齢

(平成3年11月現在, 単位:人, カッコ内:%)

	松江市	仁多町	横田町	加茂町
40歳未満	4 (11.1)	0 (—)	0 (—)	0 (—)
40歳～49歳	10 (27.8)	2 (11.1)	2 (11.8)	2 (12.5)
50歳～59歳	13 (36.1)	3 (16.7)	7 (41.2)	3 (18.7)
60歳～69歳	9 (25.0)	11 (61.1)	8 (47.0)	8 (50.0)
70歳以上	0 (—)	2 (11.1)	0 (—)	3 (18.7)
計	36(100.0)	18(100.0)	17(100.0)	15(100.0)
平均年齢	53.1歳	61.1歳	53.8歳	61.6歳

横田町の議員の平均年齢は、郡部の議員の平均年齢とかけ離れたものではない。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。農村部における地方議員の高齢化がしばしば指摘されているが、これらの町においても同じような傾向が表れている。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。

このような平均年齢の差は、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「初当選の年齢」において論ずることとする。

次に、居住年数についてみると、各種調査によれば、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。松江市43.4歳、仁多町57.8歳、横田町50.2歳、加茂町56.0歳となっている。郡部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。島根県内では、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4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、40年以上の議員は63.9%で、県内平均をはるかに下回り、3町の町議会議員と比べて10年ほど短い。この点でも松江市と3町は、それぞれ都市型と農村型の特徴を示している。

年齢が高く居住年数が長いということは、地元の利益代弁者としてその基盤となっている地域社会の事情に通じているということを意味する。こうした居住年数の長さは、町内や地域の事柄をよく知り、理解するのに必要なことから、地方議員にとって必要条件となっている。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た人が議員になっているといえよう。もっとも居住年数について、保守系議員と革新系議員とでは違いがある。すでに報告したように、保守系の議員にとっては、同一市町村での居

表4 居住年数

(平成3年11月現在, 単位:人, カッコ内:%)

	松江市	仁多町	横田町	加茂町
20年未満	1 (2.8)	0 (—)	1 (5.9)	0 (—)
20年～29年	4 (11.1)	0 (—)	0 (—)	0 (—)
30年～39年	8 (22.2)	0 (—)	0 (—)	1 (6.7)
40年～49年	10 (27.8)	0 (—)	1 (5.9)	3 (20.0)
50年～59年	7 (19.4)	6 (33.3)	0 (—)	2 (13.3)
60年～69年	6 (16.7)	4 (22.2)	9 (52.9)	6 (60.0)
70年以上	0 (—)	8 (44.5)	6 (35.2)	0 (—)
計	36(100.0)	18(100.0)	17(100.0)	15(100.0)
平均年数	43.4年	57.8年	50.2年	56.0年

住年数の長いことが、地元の利益代弁者として議員になるための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条件とはなっていないのである」²¹⁾。

2. 学歴と職歴

選挙の際に報じられる候補者の経歴をみれば、地方議員の場合、学歴は議員の資格として大きな意味をもたないように思われる。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、調査の結果では、松江市の議員が高学歴で、仁多町、横田町、加茂町の議員は低学歴であるとは言いがたい²²⁾。むしろ、議員の学歴の差は年齢によるところが大きく、年齢の高い議員は総じて低学歴であり、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、これは当然の結果である。都市部と農村部とでも従来のような学歴差は見られなくなってきており、議員の学歴は地域差より年齢差によるところが多い。それゆえ、地域による学歴差を云々することは無駄なことであろう。

地方議員の社会的属性について重要なものは、むしろ職歴と専業化であろう。議員はどのような職業を経験し、現在どのような職業を兼業しているのかを知るために、議員就任前の職業と現在の職業について、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を求めた。議員就任前の職業は、表5のように、松江市では、上位から会社員、団体職員、農林漁業、自営業、団体役員と続いており、会社員、団体職員の多

いのが特徴である。これに対して、仁多町、横田町、加茂町では、農林業、公務員、自営業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月の統一地方選挙における島根県内の当選議員の職業をみると、松江市を始とする市部は、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、調査の結果で、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、あるいは時間の融通性のある職業の人が議員になりやすいとはいえないことを示している。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地域に対する関心や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、団体役員、自営業、会社役員が、他では、農林業、自営業が多くなっている。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、4地域ともに農林漁業、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。各種調査でも、都市部では会社役員や自由業が多く、農村部では農林水産業や自営業が多いとされているが²³⁾、調査結果はそのような一般的傾向に沿うものとなっている。

市町村会議員の場合、議員職のみで生計を立てている

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 町	横 田 町	加 茂 町
農 林 漁 業	7 (13.7)	5 (27.8)	6 (35.3)	3 (20.0)
自 営 業	7 (13.7)	2 (11.1)	5 (29.4)	5 (33.3)
会 社 役 員	4 (7.9)	1 (5.6)	3 (17.6)	2 (13.3)
会 社 員	11 (21.6)	1 (5.6)	1 (5.9)	4 (26.7)
公 務 員	4 (7.9)	6 (33.3)	4 (23.5)	4 (26.7)
団 体 役 員	7 (13.7)	1 (5.6)	1 (5.9)	1 (6.7)
団 体 職 員	9 (17.6)	2 (11.1)	0 (—)	2 (13.3)
そ の 他	0 (—)	0 (—)	0 (—)	0 (—)
無 職	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	仁多町	横田町	加茂町
農林漁業	8 (22.2)	10 (55.6)	8 (47.1)	8 (53.3)
自営業	6 (16.7)	3 (16.7)	4 (23.5)	6 (40.0)
会社役員	6 (16.7)	1 (5.6)	4 (23.5)	1 (6.7)
会社員	3 (8.3)	0 (—)	0 (—)	1 (6.7)
公務員	0 (—)	0 (—)	0 (—)	0 (—)
団体役員	8 (22.2)	1 (5.6)	0 (—)	0 (—)
団体職員	0 (—)	0 (—)	0 (—)	0 (—)
その他	3 (8.3)	1 (5.6)	0 (—)	0 (—)
議員専業	8 (22.2)	0 (—)	0 (—)	0 (—)

専業議員は大都市部の議員や革新系の議員に多く認められる。地方自治体の大多数は、専業を可能とするに足る議員報酬を支出するに至っていない。それゆえ、議員たちは他に生計の手段としての職業を持ちながら、議員職を兼業せざるをえない。調査市町を例にとると、議員報酬は平成4年4月1日現在で、松江市39万3千円、加茂町16万円、仁多町と横田町はともに15万5千円となっている²⁴⁾。議員は、このような額の報酬のみで生計を営むことが極めて困難であるがゆえに、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つ必要がある。市町村議会議員の場合、議員の専業化がみられるのは都市型議員の特徴であると考えられるが、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。仁多郡や加茂町では、議員専業の議員はいない。この点では、仁多郡や加茂町は農村型、

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。

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、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。

地方議員が政策形成能力を身につけ、行政監視機能を果たすためには、議員職の専業が望ましいと考えられる。そのためには、議員報酬として生計を維持し議員活動を

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	仁多町	横田町	加茂町
地域団体(自治会等)	27 (75.0)	16 (88.9)	11 (64.7)	14 (93.3)
P T A	21 (58.3)	8 (44.4)	8 (47.1)	7 (46.7)
同窓会	13 (36.1)	10 (55.6)	10 (58.8)	5 (33.3)
農林漁業団体	11 (30.6)	8 (44.4)	7 (38.9)	7 (46.7)
商工団体	5 (13.9)	2 (11.1)	6 (35.3)	5 (33.3)
労働団体	7 (19.4)	4 (22.2)	3 (17.6)	1 (6.7)
同好会・趣味の会等	8 (22.2)	5 (27.8)	9 (52.9)	3 (20.0)
宗教団体	6 (16.7)	5 (27.8)	6 (35.3)	5 (33.3)
政治団体(政党を含む)	20 (55.6)	4 (22.2)	6 (35.3)	4 (26.7)
上級議員の後援会	14 (38.9)	7 (38.9)	8 (47.1)	6 (40.0)
その他	5 (13.9)	0 (—)	0 (—)	2 (13.4)

行うに十分な額が支給されていることが必要となろう。

3. 役職経験

議員となった人は、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、数多くの団体の役職を経験している。これらの団体の役職は、それを通じて人間関係を拡大し、選挙活動や議員活動を有利に運ぶことができるだけでなく、そのネットワークを利用して地域の諸問題を把握する上でも有益である。それゆえ、議員たちは、種々の団体の役職に就くことを辞することなく、多くの団体の役職を兼務しているのが普通である。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、また市部の松江市と郡部の仁多町、横田町、加茂町との間で、それらの役職に違いがあるのかを検討してみる。

表7のように、多くの議員が経験しているのは、自治会を中心とする地域団体の役員であり、松江市議の75%、仁多町議の88.9%、横田町議の64.7%、加茂町議の93.3%がその経験者である。地域団体の役員を務めることは、政治的社会化の機会をえて地元地域の抱える問題を把握することができ、その後の議員活動にも役立つことになるだけではない。それは、地元住民の代表として認知され、選挙においては地元の候補者として支援を受けるこ

となる。そこに、地方の選挙の特徴の一つとされる地区推薦の問題が現れてくる。地域団体を基盤とした選挙で、重要な役割を担うのが地区推薦である。表8のように、松江市でも、地区推薦を受けた議員は72.2%にのぼる。地区推薦の有効性については評価が別れるが、加茂町で地区推薦を行なっている自治会では、そこに所属する住民の60~69%が地区推薦をした候補者に投票するという回答がえられた。仁多郡でもほぼ同様な結果であることから、地区推薦によって自治会内の半数以上の得票を期待でき、集票手段として非常に有効であるということになる²⁵⁾。自治会等の地域団体の役員を経験することは、地区推薦を容易に受けることを可能にするのである。

ところが、いずれの地域とも商工団体の役員経験者が少ないことが目につく。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、各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、国会議員や県会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、政党化が進んでいること、及び地方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を表わしている。保革別では、保守系議員に、

表8 地区推薦の有無

(単位：人、カッコ内：%)

	松 江 市	仁 多 町	横 田 町	加 茂 町
地区推薦を受けた	26 (72.2)	13 (72.2)	11 (64.7)	12 (80.0)
地区推薦を受けない	10 (27.8)	5 (27.8)	6 (35.3)	3 (20.0)
計	36(100.0)	18(100.0)	17(100.0)	15(100.0)

表9 当選回数

(単位：人、カッコ内：%)

	松 江 市	仁 多 町	横 田 町	加 茂 町
1 回	8 (22.2)	7 (38.9)	6 (35.3)	7 (46.7)
2 回	7 (19.4)	3 (16.7)	6 (35.3)	0 (—)
3 回	8 (22.2)	5 (27.8)	1 (5.9)	4 (26.7)
4 回	7 (19.4)	1 (5.6)	0 (—)	2 (13.3)
5 回	4 (11.1)	1 (5.6)	2 (11.8)	2 (13.3)
6 回	0 (—)	1 (5.6)	2 (11.8)	0 (—)
7 回	0 (—)	0 (—)	0 (—)	0 (—)
8 回	2 (5.6)	0 (—)	0 (—)	0 (—)
計	36(100.0)	18(100.0)	17(100.0)	15(100.0)

表10 初当選の年齢

(単位：人，カッコ内：%)

	松江市	仁多町	横田町	加茂町
30歳未満	0(—)	0(—)	1(5.9)	0(—)
30歳～39歳	11(30.5)	3(16.7)	3(17.6)	1(6.7)
40歳～49歳	15(41.7)	4(22.3)	5(29.4)	2(13.3)
50歳～59歳	8(22.2)	5(27.8)	5(29.4)	7(46.7)
60歳以上	2(5.6)	6(33.3)	3(17.6)	5(33.3)
計	36(100.0)	18(100.0)	17(100.0)	15(100.0)

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2節 選挙

1. 当選回数と初当選の年齢

表9で現職議員の当選回数をみると，各地域とも当選回数3回までの議員の総数が過半数を超え，特に仁多町や横田町では高率である。年齢と当選回数との関係では，仁多郡で，当選回数の少ない議員に高齢の議員が多い。これは，初当選の年齢に関係がある。「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²⁶⁾。すなわち，都市部の議員ほど初当選の年齢が低いのである。そこで，初当選の年齢を見ると，表10のように，松江市では，40歳代以下が多いのに対して，仁多町，横田町，加茂町では，50歳代から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，初当選の年齢が低いからであり，他の町の議員の平均年齢が高いのは，当選回数が少ない議員が多いにもかかわらず，初当選の年齢が高いからであると推測される。

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，次のような事情が考えられる。すなわち，郡部では候補者選考の基準が「年功」にあり，また議員職は名誉職の色彩が濃く，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くない。また，歳費が安く議員職のみで生計を維持することが困難であるため，農林漁業や自営業等の従事者を除いて，それまで就いていた職業の停年後に立候補するケースが多いのである。これに対して，市部では，立候補は本人の「政治的能力と意欲」によって可能となるので，努力次第で若くして

当選を果たしうるのである。都市部に多い政党選挙は，「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を可能」にしている²⁷⁾。

前述のように政策形成能力と行政監視機能が地方議員に求められる以上，若くして議員として政治的社会的化を行うことが望ましいであろう。

2. 立候補の理由

「立候補の理由」は，議員活動の質にかかわるがゆえに重視されなくてはならない。加茂町で「立候補の理由」を尋ねたところ，「議会ですることがあったから」という回答が9人(60.6%)で，「すすめられたから」という回答をした議員が6人(40.0%)であった。八東郡鹿島町での同じ質問に対しては，「議会ですることがあったから」が6人(33.3%)，「すすめられたから」が12人(66.7%)であった。議員職に就くことは，「すすめられたから」いやいやながら引き受けたということはいえない。選挙という厳しい選抜制度の関門が存在し，それをくぐり抜けて議員活動を行うには，程度の差はあれ政治への意欲や議会への関心があったはずである。したがって，二つの選択肢のうち「議会ですることがあったから」は，どの議員にも否定することのできないものである。それでもなお，敢えてより強い動機があるのはどちらかという回答を求めたのは，議員活動の自律性あるいは他律性に，「立候補の理由」がかかわっているからである。

先の回答結果を初出馬の年齢とクロスさせると，興味深い特徴が表れている。加茂町で「すすめられたから」という他律的動機による議員の初出馬の平均年齢が62.0歳なのに対し，「議会ですることがあったから」という自律的動機による議員の初出馬のそれは52.7歳と9歳以上の差があったのである。これは，政治への意欲や関心を強くもった人は，かなり若いうちに立候補を志しているのに対して，地区等の勧めや推薦によって立

候補を決意した議員は、比較的高齢になってから立候補していることを表している。前述のように政策形成能力と行政監視機能が地方議員に求められる以上、このような初出馬時の動機の違いや年齢の差は、その後の議員活動が積極的なものになるか否かを分けることになるのである。「立候補の理由」にみられる政治への意欲や関心は、当然政策形成能力と行政監視機能の問題につながっているのである。

終章 ま と め

政権交代によって弾みのついた感のある地方分権論の高揚は、これまでの地方自治に大きな転換を迫るものとなるであろう。いま地方分権の問題は、中央と地方の在り方を根本から問い直すことであり、それは民主主義の問い直しでもある。地方分権とは本来、その地域の住民が全員参加型で自分たちの地域社会を作り、運営していくのを原則としていたはずのものである。それは、住民が一番近いところに権限をもたせることであり、民主主義の原点に立ち返ることである。住民の多様なニーズを代表している地方議員は、地方分権の重要な担い手として、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くる。首長を始めとする自治体執行部の役割も重要であることはいうまでもないが、従来、ともしれば無力であるとさえいわれてきた地方議会の活性化なくして、地方分権の発展はありえないであろう。

また、地方自治体は政策形成能力を高めることが肝要である。大事なことは、地方が自らの頭脳を取り戻すことであり、分権はその条件整備に過ぎない。それについても、地方議会の役割は重要なものとなってくると思われる。地方議会が自らの政策形成能力を高めることこそ、地方自治体の自立性を高めることであり、そうした自立への動きが分権への推進力になる。

地方分権の可能性が過去になく現実的なものとなってきたかのように思われるいま、地方自治体は陳情と利益誘導に慣れ切った中央依存体質を早急に改善することが求められる。首長の多選化と地方議会のオール与党化は、この点で大きな障害となっている。行政をチェックするのが議会の役割であるが、地方議会の行政監視機能を有効に働かせることができないならば、権限や財源の地方への移譲は、新たな汚職や疑惑の温床になってしまう危険性がある。この点でも、地方議員の役割は、これまで以上に重要なものとなってくる。「政治浄化は地方から」と胸を張れるように、地方議員の奮起を促したいもので

ある。そうした地方議員の活動なくしては、「地方政治」は従来通りの単なる「地方行政」に終わってしまう。

このような観点から地方議員の現状を検討してみると、すでに述べたように議員の高齢化、政策形成能力や行政監視機能を高めるために必要と考えられる専門化、議員職に名誉職的色彩が残存していること等、多くの問題が残されているのである。

注

- 1) 中川政樹・中村明美『地方議員調査研究一島根県八束郡鹿島町町議会議員調査一』 島根大学教育学部政治学研究室, 1991。 中川政樹・小林悟「地方議員の活動一島根県加茂町における調査研究一」 島根大学教育学部紀要第25巻, 1991。 中川政樹・小林悟「岡山県西部地域市町村議会議員の調査研究」 島根大学教育学部紀要第25巻, 1991。 中川政樹・植田真理・岡田佐織「地方議員の研究（I）一島根県松江市及び仁多郡における調査研究」 島根大学教育学部紀要第26巻, 1992。
- 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・伊藤光利『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『京都市市町村議会議員調査』『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一大阪府自治体議員に関する調査報告一」 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一大阪府自治体議員に関する調査報告一」 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一岡山と神奈川の比較一」 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一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) 『日本経済新聞』1993年4月7日。
- 6) 『日本経済新聞』1993年8月15日。
- 7) 『日本経済新聞』1993年8月21日。
- 8) 中川・中村, 前掲論文, p.15。 中川・小林「地方議員の活動一島根県加茂町における調査研究一」 島根大学教育学部紀要第25巻, 1991, 72頁。

- 9) 小林悟「地方政治過程における地方議員の活動」
1993, 1頁。
- 10) 坂田期雄編『いま, 地方議会は』ぎょうせい, 1983
年, 254頁。
- 11) 佐藤俊一「開かれた地方議会の条件」『都市問題』
第74巻8号, 1983年4月, 49頁。
- 12) 大原光憲『現代政治過程論』 勁草書房, 1982年,
203頁。
- 13) 中川・小林 前掲論文, 72頁。
- 14) 小林悟 前掲論文, 1頁。
- 15) 坂田期雄編 前掲書, 254頁。
- 16) 橋本信之「地方行革と議会への関心」『都市問題
研究』第37巻7号, 1985年7月, 122~123頁。
- 17) 『日本経済新聞』1993年7月24日。
- 18) 『日本経済新聞』1993年7月26日。
- 19) 『山陰中央新報』1991年4月24日。
- 20) 『日本経済新聞』1993年8月2日。
- 21) 中川・植田・岡田, 前掲論文, 128頁。
- 22) 中川・小林, 前掲論文, 65頁。中川・植田・岡田,
前掲論文, 128頁。
- 23) 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, 1985, 96頁。
- 24) 自治省「全国市町村特別職等の報酬等調べ」1992
年8月。
- 25) 北野雄士「地方議員の集票行動」『ソシオロジ』
第30巻1号, 1985年, 60頁。
- 26) 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(I)—」
『法学論叢』107巻3号, 1985, 96頁。
- 27) 春日雅司「地方政治家の社会的背景」『ソシオロ
ジ』第30巻1号, 1985年, 19頁。
- 28) 居安正他 前掲報告書 1985年, 31~33頁。