

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

酒 井 克 彦
筑波大学大学院社会科学研究所

要約

本論文では、市町村の政策形成、決定過程における市町村会議員の役割について、保守主導の総与党化が顕著である石川県内の市町村を対象地域としている。本論文の分析内容は、各市町村の自治体政策過程に関わる多様なアクターにより構成される影響力構造の中での市町村会議員の位置、そして政策領域別の政策過程各段階における議員と行政間関係の実態と、議員の影響力について、市町村の中堅幹部と議員を対象に行ったアンケート調査と、これを補う為に行った政治・行政関係者などへのインタビュー調査の二つの社会調査の結果と、資料調査に基づく実証分析である。

分析結果から、石川県内の市町村における市町村会議員の役割について、重要な知見が得られた。その概要は市町村の政策過程において、先行研究の結果と類似した首長主導の影響力構造の下、執行部への政策提案活動と執行部の政策案策定段階での活動と影響力の行使による関与に力点をおき、行政側と議会過程以前での調整を重んじた活動に積極的であるとの結果が得られた。

キーワード

石川県 市町村会議員 政策過程 影響力 役割

序論

昨今の、地方分権実現の気運の高まりの中で⁽¹⁾、地方議員、地方議会に関しても議論されている。とりわけ議会に対する不信、議会が機能していないとの議論が顕著である。このような見解は「地方分権」の受け皿論の見地から地方政府に対する不信論の理由として、一方では「地方議会改革論」の理由となっている。

これら昨今の議論を整理すると、次のように類型化される。第一の見解は地方議員（議会）は地方政府の政策形成・決定上無能力であると捉える議論である⁽²⁾。この見解は三つの観点から構成されている。第一の観点は、議員個人の素質の問題（学歴の低さ、政策知識の欠如、政策問題の興味関心が地域全体対象より、地元、個別団体対象のものに集中していること）や議員自身の活動上の制約（議員報酬などの政治資金の問題、それに派生する他の職業との兼業による活動時間の制約）の問題。第二の観点は、議員並びに会派への政策形成上の補佐組織（議会事務局、政党組織など）の欠如の問題。そして第三の観点は現行の「議会制度」自体に内在する制約（法制度上の制約）の問題⁽³⁾から構成されている。

第二の見解は、議会内の「総与党化」により、法制度上要請されている首長と議会の機関対立の原則、すなわち議会が本来執行部に対して有する「監視機能」、「自主的な政策決定」が形骸化、無力化しているという議論⁽⁴⁾である。「議会内の総与党化」とは地方政府の首長選挙に対する議員の支援態度、いわゆる1980年代以降頻繁になってきた首長選挙での日本共産党以外の保守政党、中道政党、そして革新政党系議員などの議員の支援を受けた「多党相乗り」型の選挙の増加を意味している。（中には1993年10月6日に投開票が行われた福岡市長選挙等のように日本共産党をも含めた選挙支援形態の首長選挙の事例もある。）

第三の見解は、政治腐敗の見地である。それには地方議員は、公金を私的目的に流用したり、請負工事や住民間のトラブルに介入し、金を儲けているなどの指摘⁽⁵⁾や、時として起る首長選挙や議員選挙時の不正、議長副議長人事をめぐる不正などの指摘も含まれる⁽⁶⁾。また最近では、都道府県、市町村で所属議員に対して付与される「海外、国内の行政視察」、「議員調査費」などの議員活動を補助する制度の実態も注目されている⁽⁷⁾。

これらの批判は筆者もある程度認める。しかし、本論文の主目的であるわが国の地方政府の政策過程に対する議員の役割という観点から、ここで整理してきた地方議員

(議会)への批判の視点に対し、疑問な点がある。特に地方議員(議会)の政策形成に関する昨今の改革論は、法制度の側面を過度に重視し、地方政治アクターと首長、行政職員など地方行政アクター間の政策形成・決定上の関係、そして伝統的な地域組織と議員、及び行政の関係を軽視した見地と考える。また、これらの議論は、特に議会の議案提出数と処理別件数に注視し⁽⁸⁾、議会審議・採決の以前の過程での執行部との関係、議会審議活動自体の影響力を軽視した議論と考える。

本論文の目的は、法的には規定されていない自治体の政策過程における地方議員の役割⁽⁹⁾に注目すべく、総与党化が顕著であり、社会経済的には半農村・農村地域とされ、保守政党の基盤の強い都道府県の中から石川県内の市町村を事例的にとりあげる。

分析内容と目的は、対象自治体の政策過程に関係するさまざまな人・組織(以後アクターと総称する)の影響力に対する議員と行政職員の認知構造上の市町村会議員の位置、市町村の政策過程をめぐる行政官と政治家の関係、そして、政策過程各段階における市町村会議員の関与活動とその影響力に対する議員、行政職員などの認知の度合いの3点について、対象自治体の行政官や議員の影響力認知と政策過程分析により理解することで、市町村議員の政策過程における役割について考察をする。

また、更にわが国の政治学においては、第一章でも述べるが、地方政府をめぐる政治過程、政策過程に関する研究は蓄積されつつあるものの、中央政府(官僚、政党、国会、利益団体等)をめぐる政治過程、政策過程研究に比べ十分ではなく、さらなる研究の蓄積が必要であると考え。特に1990年代に入ってから研究は少ない。本論文は、その点を留意し、これまで調査対象として個別に扱われてこなかった石川県内の市町村議員を研究することを目的としている。

基本的な仮説は、保守性の強い地域である石川県内の市町村における「総与党化」は必ずしも二代表制の政治的緊張関係を損ねるものではない、つまり議会が総与党化した地方政府においても、その執行部を主軸とする政策過程は地方議員(議会)との緊張の下にあり、その中で議員は執行部の意思決定に対し影響力を与えている、それは、議会審議以前の過程での執行部との接触にかかるところが大きいといったものである。

地方政府内部の政治・行政アクター各々の影響力認知からみた市町村の政策過程における地方議員の役割、特に、ここで調査対象とした石川県内市町村の政策過程での地方議員の役割は、首長を中心とする執行部と議員(議会)の関係が「執行部主導の緊張ある協働関係」の下にある中であって、その構造の下、個々の議員、会派の存立

基盤を左右する政策実現をするべく議会過程以前の市町村の執行部との事前調整過程に参加し、自治体全体の施策化を実現すべく行う活動に重点がある。このような構造は、わが国の地方政府の多くが抱える問題を内在しているのではないかと考える。

この研究目的と仮説の検証を行うための研究方法は次のとおりである。その方法は、主として郵送によるアンケート調査と直接面談方式によるインタビュー調査、そして、政党・議会事務局提供の資料、新聞記事など関連資料に基づく実証分析を行った。

まず今回、石川県内の41市町村の首長、財政担当課長、議会議長、及び議会副議長（164名）を対象とし、個別郵送による無記名アンケート調査を行った⁽¹⁰⁾。調査期間は1997年6月から8月まで、同年9月から10月までである。その際、個別自治体、個人の判別は筆者が返信用封筒記入の通し番号等で行った。その収集したアンケート結果に基づき、政策過程における影響力構造における地方議員の位置、石川県内の市町村の各施策をめぐる政策過程各段階での影響力の度合について分析する。

更に、個別自治体の動静や数量的に把握できない政策過程の現状について、アンケート調査を補うために、県内の一部市町村の現職の助役、財政担当部課長、県および市町村議会議員、県庁幹部職員、マスコミ関係者、政党県連・支部職員および経験者を対象に筆者による直接面談方式のインタビュー調査、それに付随して一部、書面回答・Eメールによるインタビュー調査を行った⁽¹¹⁾。期間は1997年8月から10月である。その際、インタビュー内容は対象者に対し、何れも同一で、本文などに利用する。

また全国都道府県議会議長会、全国市議会議長会、全国町村会議長会などから議会活動に関する資料、さらに各政党本部、総支部からは政党の組織機構に関する資料、そして新聞記事などをも補足的に入手し、本論文の分析に使用した。

本論文の構成は次のとおりである。第一章では、本論文の分析の背景をなす、わが国の地方政府の政策過程をめぐる先行研究を概観する。第二章では、今回の様々な調査結果について分析を行い、考察する。そして結論では以上を総括し、それを踏まえて地方議員（議会）改革論議に対する提言を行い、最後に、今後の研究の課題を述べる。

1. 先行研究の検討

本章では、本論の分析の基本をなす、現在までのわが国の地方自治をめぐる政治学の議論を概観する。特に、その議論の中で、既往の地方政府の政策過程を分析した実

証分析と、地方議員・議会の地方政府の政策過程における役割に関する議論を概観する。

戦後わが国の地方自治をめぐる政治学の議論は、中央地方の関係を中心に進められてきた⁽¹²⁾。この議論には二つの相反する見解がある。従来、広く受容されてきた見解は辻清明に代表される「官僚統制論」、あるいは「中央集権論」と形容されるものである。

一方で、これら議論に対して、中央地方の関係、並びに地方自治の現状を説明するには「不十分である」との指摘がされている。そのような論旨に立つ論者の代表者として村松岐夫があげられる⁽¹³⁾。まず彼は、従来の研究はわが国の地方自治の現状を「戦前との連続性」に基づいていると規定している（村松の定義では「戦前戦後連続論」）⁽¹⁴⁾。

この見地より、村松は従来の「官僚統制論」、「中央集権論」を「旧理論」と位置づけ（彼は「垂直的行政統制モデル」と呼称している）、この理論モデルでは説明できない「欠けている」部分、すなわち従来の理論の背景とする行財政関係よりも重要な役割をはたしている「中央地方の政治構造と政治家の作り出す過程」を説明しようとしている、そして、「このような政治過程が中央と地方の行財政関係を変化させているという点の分析が欠落している」との観点より、新しい理論モデル、即ち「水平的政治競争モデル」を提唱している⁽¹⁵⁾。

これら、わが国の地方自治をめぐる議論、すなわち、その主要論点である中央と地方の関係をめぐる議論や地方政府内部の政治過程をめぐる議論における、上記してきた異なる見解は、それぞれの論旨の根拠を求める研究方法も異なっている。それら研究を概観すると、「官僚統制論」に基づく研究は主として、法律条文の解釈、戦前から続いている政治文化の要素に着目した分析が中心である。一方、村松に代表される従来の「官僚統制論」的見地の見直し、「中央と地方の政治的側面」を重視する研究はインタビュー調査やアンケート調査、そして多くの争点領域別、自治体別の事例研究を通じて分析している。

以上、概観してきたように、これら研究結果には双方に大きな隔たりがある。近年、これら双方の見地を折衷、あるいは双方を修正、批判する見地から新たな研究視点の可能性を指摘、さらに、その視点から分析が行なわれている⁽¹⁶⁾。しかしながら、いずれの立場で分析を進めるにせよ、地方自治の実態の解明をより精密にするため、また最近の「地方分権」の具体化の中で、さらなる研究の蓄積、特に、その中でも地方

政府内の政策過程、及び地方（地域）政治に関する実証研究の蓄積は必要と考える。

本論文は、今後の地方自治体の在り方、そこで活動する地方議員の在り方を考える上で重要である、地方議員の政策過程上の活動の現況と問題点を実証的見地より導き出すことを目的としている。

次に、これまで行われてきた地方政府の政策過程に関する実証研究、特に本論文の対象である地方議員、議会に関する実証研究を概観をする。

本論文と同様に、わが国の地方政府の政策過程に関する研究で、アンケート調査やインタビュー調査の結果に基づいて、地方政府の政策過程における影響力構造を分析したものには、個別の地域、自治体を扱ったもの⁽¹⁷⁾ や、全国規模の調査に基づく研究⁽¹⁸⁾ がある。

わが国の地方政府の政策過程における影響力構造に関する調査研究の成果によれば、概ね地方政府の影響力構造は市町村長の影響力が中心となる地方政府内部の行政職員の執行部主導のパターンであり、その中で議会（議員）の影響力は執行部のそれと比較し、それ程大きいものではないとされる。また本論文の対象（石川県内の41市町村）と同様の地域状況にある、これまで行われた農村部、地方都市対象の調査研究の傾向では、議会（議員）、上級政府の影響力の評価が高い。

しかし、これら研究は、（1）地方政府の政策過程で活動するアクターの個別の役割や影響力を対象としたものが少ないこと、（2）自治体別の役割、影響力評価が少ないこと、そして（3）研究蓄積に基づく一般化が遅れていること、などの問題点がある。そこで本論文では、（1）と（2）の問題点を解決すべく、ある一定地域内の各々の市町村の政策過程に関わる特定アクター（本論では市町村会議員）の役割とその影響力を対象とした。特にこれまで研究対象とされず、また独特の強固な保守地盤に位置するとされる石川県を対象とした。そこで、次に第二章第一節、と第二節では、石川県内の市町村全体の政策過程での市町村議員の位置を検出するために石川県内の市町村の政策過程における影響力構造の分析を行い、更に本章で概観した先行研究の結果と本論文の結果の比較検討を行なう。

最後に、地方議員の政策過程に対する影響力評価について、主としてアンケート調査やインタビュー調査の結果に基づく先行研究の概観を行う。

このような見地で行われた調査研究は、これまで概観してきた従来の定説的見解である「官僚統制論」、「中央集権論」（村松による「垂直的行政統制モデル」）の修正、批判の立場から提唱されている見地に基づいているものが多い。これには、特に

村松を中心とする「水平的政治競争モデル」を受けた研究が多く、彼等が主張する「地方政府内の政治過程は単に中央の影響に対し従順な傾向に基づいて構成されるものではなく、独自の意思と政策を持つ存在であること」という点⁽¹⁹⁾を証明してきたと考える。

このような視点から行われてきた研究は、地方議員の行動、政治意識の分析や地方政府の政策過程における地方議員（議会）の影響力の評価を行っている。その研究方法として、アンケート調査やインタビュー調査、資料調査の結果の分析が中心である。この見地での研究は1980年代に入って盛んになり、主として西日本の地域を対象に行われている⁽²⁰⁾。さらに、これら特定地域の事例研究を行ったものに加え、全国的に行われた調査の結果を基に分析した研究もある⁽²¹⁾。

地方政府の政策過程に対する地方議員（議会）の影響力の評価に関して、全国的な調査研究に基づいて先行研究を検討するならば、次のようなことが言及できる。まず第一に、議員自身に対する地方政府内の政策過程上の議会の影響力に対する評価は設問内容が「行政との比較か」、「それ単独での評価か」で若干異なるが、概ね積極的に評価する結果が得られている⁽²²⁾。

第二に、更にこれらの結果は地域類型別に区分し、農村部と都市部を比較しているが、都市部に類型される地域の議員の自己評価が農村部に比べ高くなっている。

第三に議会の審議状況の動態を観察、分析した。その上で、議会への提案議案数や首長提案案件の修正・否決数を理由に議会の影響力が弱いと評価する見地に疑問があると、次の点を重視し反論している。第一に執行部と議会とのインフォーマルな事前調整過程の存在があり、ここで執行部と議会の意思を一致するようにしている点。第二に執行部に対する議員個人や会派、政党の要望を執行部が具現化するよう図っている点である⁽²³⁾。

以上概観してきたように、先行研究では「わが国の地方議員（議会）の地方政府の政策過程における役割」は全般的に、限定的なもので、消極的であると評価しているが、この一連の研究に関し、疑問な点がある。

第一点は、地方議会（議員）の影響力の評価において、地方議会それ自体独立した対象とするか、議会内の意思決定過程の流れの総体と見るか、そして所属議員、議会内会派の総体と見るかにより、評価が異なるのではなかろうか。

第二に、これら調査研究においては、議会内での実質的な意思形成過程の段階別（議会上程までの執行部内の政策形成・決定に対する影響力評価、本会議、委員会での質

疑、採決、非公式な議会組織「全員協議会」、「各派代表者協議会」での質疑、調整など)の実態評価と政策過程の段階別の影響力の評価や、各政策別の影響力評価が少なく、地方議員の役割を詳細に分析していないのではなからうか。

第三に、調査対象が議員自身のみで、その彼等の自己評価に基づいており、それら結果が議員自身の「過大評価」的側面があるのではないか。

第四に、1990年代になって地方議員(議会)、更に地方政治を分析対象として扱った調査研究が知事候補者選定における地方政党組織内での地方政治家の活動実態とその役割に関する研究⁽²⁴⁾など以外には少ないのではないか。

本論文は、第一に、上記に述べた先行研究の問題点を踏まえて、今まで対象とされてこなかった、ある特定の自治体に焦点を当るとともに、調査方法をアンケート調査だけでなく、同時にそれを補足するためにインタビュー調査と文献調査などを複合して行った。第二に、議員の役割に関して議員とその影響力を受ける行政側、そして外部アクターの自己評価、並びに他者評価を複合して、分析した。第三に、これまでそれほど分析対象とされてこなかった、地方自治体の議案の議会上程以前の行政と議員との過程や、全員協議会や各派代表者会と各派の議員総会などの非公式過程について、地方議員を中心として分析を行った。そして第四に、影響力評価に関して、政策過程別、政策分野別に分類して調査、分析を行った。

但し、本論文の今後の課題として、次の点がある。各々の市町村議員との調整過程、また各々の市町村の政党関連組織との関係や、県や国などの政党の上部組織との関係について、調査とその結果の分析が必要である。また、石川県の独自性や類似性を明瞭にするためにも、他の都道府県との比較が必要である。そして何より、地方自治体最大の権力獲得競争である首長選挙と議員との関連から見た分析が必要である、と考える。

2. 調査分析

本章では序論、第一章で述べた問題意識、調査研究目的の下で、行った石川県内市町村執行部、議員に対するアンケート調査と、それを補足するために行ったインタビュー調査、そして関連資料調査で得られた結果の概観とその分析を行う。

2.1 石川県内市町村の政策過程における影響力構造

本節では、1997年に石川県内の市町村を対象に行ったアンケート調査から得られた結果を中心に概観し、石川県内市町村の政策過程における影響力構造について、分析する。

本節に関連するアンケート調査の質問は執行部側（財政担当課長、首長）と議員側（正副議長）の所属する石川県内の市町村各々を対象に、市町村政府の政策形成、決定過程に関係すると考えられるアクターの影響力について尋ねたものである。

質問項目は、序論で述べた調査対象者自身が所属する石川県内市町村の政策形成、決定過程全般において、設問に明示したアクター群（県知事、市町村長、県会議員、市町村会議員、市町村の企画担当部局、市町村の財務担当部局、市町村の各事業部局、県の企画担当部局、県の財務担当部局、県の各事業部局、市町村の助役・収入役、県副知事・出納長、自治省、その他の官庁、国会議員、利益団体、マスメディア、住民・住民運動、その他）の中より「最も強力な影響力をもつ」ものから影響力が大きいと評価する順に5つのアクターを選択するものであった。

まず、対象者全体の調査結果（図.1）によれば、石川県内の市町村の政策過程で最も影響力をもつと評価されたアクターは「市町村長」である。全回答者の71%が最も影響力が強いアクターとして評価している。この傾向は、執行部側（財政担当課長、首長）と議員側（議長、副議長）への個別の調査結果でも同様であった（図.2,3）。執行部側の調査では回答者の8割弱、議員側の調査でも回答者の8割弱が「市町村長」を「最も影響力をもつアクター」として回答をした。このような結果は、これとは別に行ったインタビュー調査で、執行部内関係者、議員を問わず市町村の政策過程における首長の影響力の大きさに関し、基本的には「執行部主導」、特に「首長の影響力が大きい」とする回答が多かったこととも符合している。

「市町村長」の次に影響力の大きいアクターとしては、それ程際立ったアクターの存在は評価されていないが、中でも「市町村会議員」の評価が高い。これに次いで「県知事」、「市町村の財務担当部局」、「市町村の各事業部局」、「市町村の助役・収入役」、「住民・住民運動」、「県会議員」、「国会議員」が市町村会議員に次ぐ影響力の強い第三のアクター群として評価されている。

それに対し「県の企画担当部局」、「県副知事・出納長」、「職員組合」、「自治省」、「その他の官庁」、「利益団体」、「マスメディア」の評価は殆ど無く、石川

県内市町村の政策過程に対しあまり影響力を及ぼしていないアクター群として位置づけられる。

次に、執行部側(図.2)、議員側(図.3)各々の調査結果をみると、市町村長に次いだ影響力をもつアクターについて差異が見受けられる。執行部側(図.2)は「市町村長」につぐ影響力の強いアクターとして、「市町村の助役・収入役」を挙げている。それに次いで「市町村会議員」、「市町村の財務担当部局」、「住民・住民運動」、「市町村の各事業部局」の評価が拮抗しており、その中で、相対的にやや「市町村会議員」の影響力を高く評価している結果が得られた。市町村会議員などに次ぐ影響力の強いアクターとして、「県知事」、「市町村の企画担当部局」、「県の各事業部局」が位置づけられ、「県会議員」、「県の企画担当部局」、「県の財務担当部局」、「県副知事・出納長」、「職員組合」、「利益団体」、「国の政治家・行政機関」、「マスメディア」は、あまり積極的に認識されていないとの結果が得られた。

この執行部側の調査結果を地域別に見ると⁽²⁵⁾、一般的に1.市町村長 2.「市町村の助役・収入役」 3.(「市町村の企画担当部局」以外の市町村執行部内部の各部局、市町村会議員、住民・住民運動)を自らの市町村の政策過程の影響力構造の主軸として認識している。しかし、南加賀の白山山麓地域の村、奥能登の町の回答では「県知事」、「県の各事業部局」、「県会議員」の影響力を市町村執行部の各部局より大きいと評価するものが多かった。

一方、議員側の評価(図.3)は、「市町村長」に次いで「市町村会議員」を挙げ、それ以下は「県知事」、「市町村の財務担当部局」の影響力の評価が高い。次いで、「市町村の各事業部局」、「県会議員」、「市町村の企画担当部局」、「市町村の助役・収入役」、「国会議員」の評価が高い傾向にある。一方で「市町村助役・収入役」、「住民・住民運動」については、執行部内の評価ほど高く評価はない。また、「県執行部内部の各部局」や国の行政機関、各種団体の影響力に対する評価は、それほど積極的なものではないとの結果を得た。

この議会側の調査結果も、地域別に見るならば、全地域で1.「市町村長」 2.「市町村会議員」 3.(市町村の財務担当部局、県知事)、というように県内市町村の政策過程における影響力構造を把握しているという結果が得られた。その中で、南加賀白山山麓の村、奥能登、口能登の町村で同地域内の執行部側の回答とほぼ同様の回答、即ち「県知事」が市町村長や市町村執行部内部アクター群より影響力があると評価している回答が多かった。

以上の調査結果をまとめると、今回の調査対象者の多くは、政策過程における最も強力な影響力をもつアクターとして、「市町村長」を認識しているとの結果が得られた。市町村長に次ぐ影響力を持つアクターとして「市町村の財務担当と各事業担当の部局」、「市町村助役・収入役」、「市町村会議員」、及び「住民・住民運動」の評価が高い。これら市町村内部のアクターに次いで「県知事」、「県会議員」の影響力の強さを認識している。そして、それら以外の市町村の政治、行政に直接関係ないアクター（「県副知事・出納長」、「職員組合」、「利益団体」、「国の政治家・行政機関」、「マスメディア」、「県執行部内部の各部局」）の影響力は「それほど強力でない」、乃至は「殆どない」と認識していると考えられる。

その中で「市町村会議員」の評価は県や国、その他の市町村執行部外部のアクターに対する影響力評価より、はるかに強力であると認識されている。しかし、市町村長以外の市町村執行部内部のアクター群との比較では、どちらが強力であるかは本調査では判然としていないが、言わば両者拮抗した状態にあると考えられる。

このような本調査結果は、第一章で概観した先行研究の傾向、その中でも山本利男らの共同研究（1985年）、石上泰州らの共同研究（1993年）、中野実（1992年）、そして小林良彰らの共同研究（1987年）⁽²⁶⁾の成果と同様、あるいは類似した結果である。本調査の方法と先行研究の方法は必ずしも同様ではないが、影響力の順位構造の評価を見る限り、ほぼ同様の傾向が得られた。

石川県内の市町村の政策過程における影響力構造での市町村会議員の位置は、ほぼ市町村長主導の中で、市町村政府内部アクター（助役・収入役、各部局）と拮抗しているとの認識が、今回の調査結果で示されている。

本節で得られた結果のように認識されている市町村の政策過程の影響力構造の中で、市町村会議員は各政策領域の政策過程の段階で、どの程度影響力を及ぼしているのだろうか。第二節では、この点について、アンケート調査とインタビュー調査の結果等より、各政策過程の段階別、各政策類型別に市町村会議員の影響力と行動について概観し、分析する。

2.2 同県内市町村の政策過程の動態と各段階における議員の影響力

本節では、本論文で用いた政策過程の区分についてふれ、石川県内市町村の政策過程各段階と各政策領域において、市町村議員の影響力評価について行ったアンケート

調査から得られた結果と、インタビュー調査、関連資料調査で得られた結果を概観し、地方議員と市町村執行部との関係と動態、並びにその中での地方議員の影響力の差異の有無について検討する。

本論文では、市町村の政策過程を「執行部内の過程」と「議会審議・採決の過程」（本論文では「議会過程」という呼称を採用をしている）に区分している。その上でさらに、執行部内の過程について、大森彌の政策過程の区分の定義⁽²⁷⁾、「政策提案」、「政策策定」、「政策決定」の区分を適用して、「議員の各事業部局に対する新規の政策提案（陳情、要望など）」、「執行部での政策原案の策定」、「執行部での政策原案の決定」と三区別した。

本節に関連するアンケートの質問は執行部側（首長）と議員側（正副議長）の所属する石川県内の市町村各々を対象に、「都市計画（土木、建設、都市交通含む）」、「産業振興（農林水産、工業、商業振興を含む）」、「観光振興」、「文化教育振興政策」、「老人福祉」、「環境問題への対応」、「国際化問題への対応」、「行財政改革」の8つの政策領域について、それぞれ前述した「議員の各事業部局に対する新規の政策提案（陳情、要望など）」（政策提案）、「執行部での政策原案の策定」（政策策定）、「執行部での政策原案の決定」（政策決定）、「議会の審議・採決」（議会過程）といった政策過程の各段階における各市町村会議員の影響力の程度を「殆ど議員の意向が反映」から「全く影響力は無い」の5段階で尋ねた。

集計結果は執行部側（財政担当課長、首長）と議員側（議長、副議長）各々⁽²⁸⁾と全体がある。また、アンケート調査のみではコード化することで得られない詳細なデータがあるので、それを補うためにインタビュー調査の結果や関連資料も用いる。

執行部側、議員側のアンケート調査を総合した政策過程各段階の結果（図.4、5、6、7）を見ると、回答者は「議員の各事業部局に対する新規の政策提案（陳情、要望など）」（図.4）、「執行部での政策原案の策定」（図.5）、「議会の審議・採決」（図.6）、「執行部での政策原案の決定」（図.7）の順で、市町村会議員の影響力が高いと認識しているとの結果が得られた。この傾向は、執行部側、議員側の集計結果双方とも同様である。但し、議員側の各政策領域における各政策過程段階の評価が執行部側の結果よりも、積極的に「影響力がある」と評価する傾向にあるが、前述してきた政策過程の各段階の影響力の順位傾向には変わりはない。この回答傾向は地域別に見ても、ほとんど全体の傾向と大差がなかった。

政策過程段階別における市町村議員の影響力の順位構造は、市町村の政策過程の動

態と市町村会議員と執行部の接触機会からも伺える。この点については、同時に行った各政策領域における各政策過程段階別の執行部、議員の接触に関するインタビュー調査や関連資料調査で得られた結果から理解できる。

石川県内の市町村の政策過程の動態を、インタビュー調査や関連資料調査で得られた結果から見る。ここでは、市町村の政策過程で重要な位置を占める当初予算編成をめぐる政策過程と条例等の制定過程を中心に概観する。

この点と関わって、市町村の職員、議員に対するインタビュー調査で、市町村の政策過程において「市町村会議員は予算に注目している」との指摘を多く受けた⁽²⁹⁾。その理由について、市町村の政策は予算的裏付けが必要であること、また、アンケート調査とインタビュー調査の結果から、各議員の選出基盤からの要望の多くが予算に関連するものばかりであることが考えられる。そこで前述した調査から得られた結果を以下の図表にまとめた。市町村の規模を問わず、一般的な石川県内の市町村の政策過程の流れは図.8に、その中で代表例として、石川県内のK市の平成7年の当初予算編成の日程は、表.1に示した。なお、予算編成以外の条例等（条例、意見書、陳情、請願等）制定過程は図.9に示したとおりである。

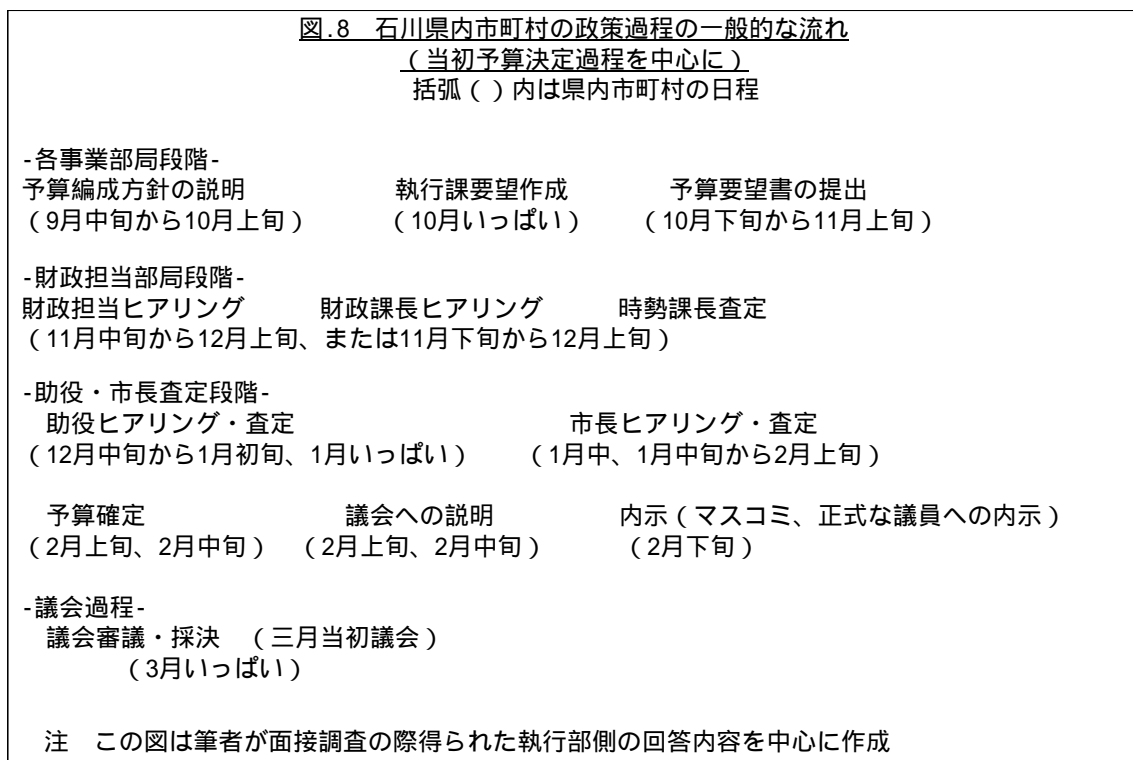


図.8について、「予算編成方針の説明」は、市町村によって11月上旬から11月下旬、12月上旬から12月下旬に行われる。それに応じて議事の全体的な日程が図示の時期よ

りずれこんでいる。また「財政課長査定」、「助役ヒヤリング・査定」、「市長ヒヤリング・査定」の区分は、市町村によって収入役、助役、市町村長査定合同の「三役査定」（珠洲市、輪島市など）、助役査定が無く市町村長査定と合同の場合（津幡町、加賀市など）などの様々な事例がある。

具体例として、表.1のK市の場合、1997年度（平成9年度）予算まで、市議会内会派との接触は執行部内の予算編成過程内部、特に市長査定段階での「各種団体ヒヤリング」で行われ、その場面での要望について、その後の市長再ヒヤリングの段階で若干の修正が行われた。しかし、「各種団体ヒヤリング」に至る以前の執行部側と議員側の接触で調整されているので、この市長ヒヤリングの段階での修正はほとんどなかったとの回答が、インタビュー調査において執行部側、議員側からあった⁽³⁰⁾。

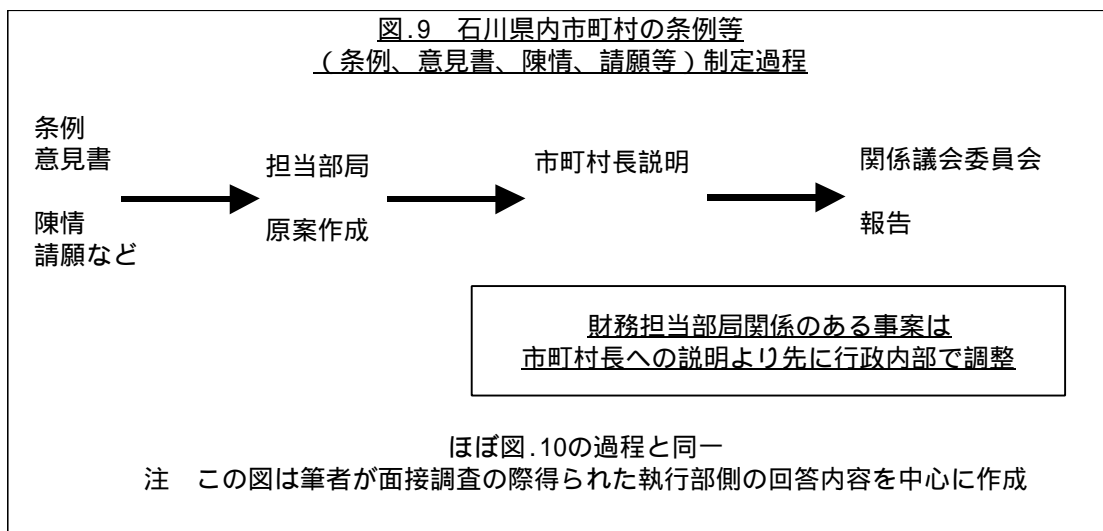
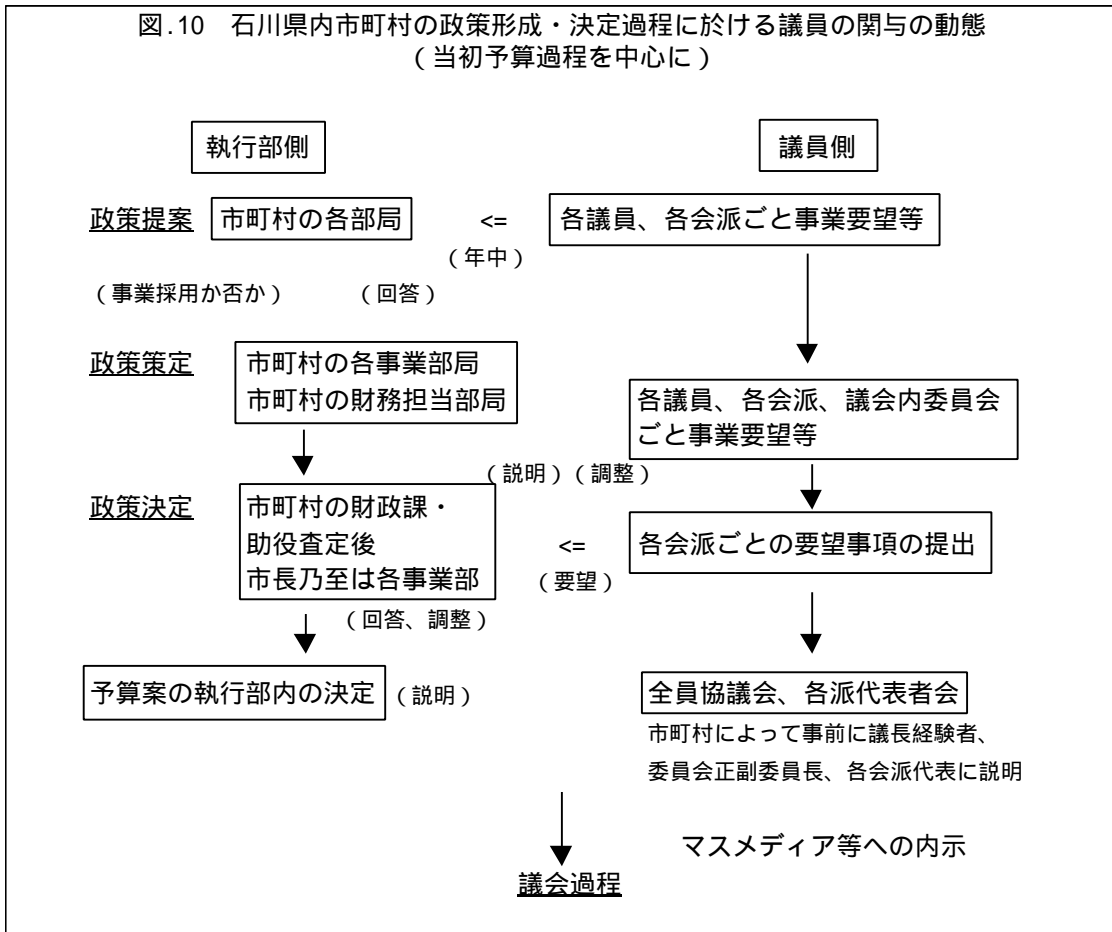


表.1 石川県K市の当初予算編成過程日程（平成7年）

| | |
|------------------|---|
| 年度 | 平成7年度 |
| 編成方針説明会 | 10月17日 |
| 各事業課要求書提出期限 | 経常的経費（11月7日） 政策的経費（11月22日） |
| 財政課ヒヤリング | 経常的経費（11月8日～11月19日） 政策的経費（11月24日～12月28日） |
| 係数整理 | 1月4日～1月15日 |
| 内示 | 2月1日 |
| 復活要求 | 2月2日～2月3日 |
| 助役・収入役調整 | 2月6日～2月7日 |
| 市長ヒヤリング他 | 市長ヒヤリング 1月17日～1月31日 各種団体市長ヒヤリング 2月1日～3日 市長再ヒヤリング 2月8日～10日 最終調整 2月13日 正副議長への説明 2月21日 各議会内会派、議長経験者 記者発表 2月22日 |
| 予算内示会 （全員協議会） | 2月23日 |
| 三月当初議会 | 3月3日～3月20日 |

図8,9の日程や過程、それに加え予算編成内容（例えば経常的経費のみの計上か否か）は市町村長、議会議員選挙の日程などにより左右されるが、通常はほぼ一定である。市町村の当初予算編成を中心とする政策過程で、本論文の対象である市町村会議員はどのように関与し、影響力を与えているのか。市町村の政策過程全体の概要について、インタビュー調査等で得られた結果を基に、図.10に示す。先のアンケート調査の結果とインタビュー調査で得られた結果等を含めて政策過程の段階別に概観し、それぞれの段階での議員の関与行動とその影響力について概観する。



(1) 「議員の各事業部局に対する新規の政策提案（陳情、要望など）」段階について概観する。市町村会議員は各々、または議会内会派ごとに市町村執行部の各関係事業部局に通年で事業要望、陳情を行っている。これに対し、執行部側は事業担当部局の職員が事業化するか否かを、文章あるいは口頭で回答している⁽³¹⁾。一方で、会派ごとの要望書提出という形ではなく、各地区、集落ごとの要望に議員が付き添うという方式を採用している市町村もある⁽³²⁾。

また、金沢市は保守党（旧新進党（故奥田敬和系）、自由民主党（森喜朗系））組織の末端は各小学校区（約六十区）ごとまでに地方政党組織（各校下部会）が張りめぐらされており、その組織は各地域の町会組織、消防組織、防災組織と関係が深く、これら組織が準行政・政治組織として機能し、金沢市の政策過程に組み込まれている。政策過程の面で、具体的には、市に対し事業要望書、予算要望書を会派として提出する際、各校下支部の政調担当者に地域の要望事項の問い合わせをする方法を採用しており、それを金沢支部は執行部に提出して執行部から回答をもらう。それを、また各校下支部に返答する - - そのようなシステムを採用している。新進党、自民党の金沢

支部全体としては、これらの地域の要望とは別に、概略的な予算要望を明年度予算の査定前に執行部に提出している。一方で、市から施策遂行上（例えば市広報配布、防火対策、美化運動など）、これら組織に依存している面もある⁽³⁴⁾。

また保守政党系以外にも、社会民主党系の支持団体からの要望事項の提示方法として2年に一度開かれる「勤労者議会」がある。この組織は、市内各地区に設置されている勤労者福祉協議会によって構成されている。これは、実際機能しているか否かは地区ごとに差異がある。但し、社会民主党系の議員は保守系のように地域型選挙で無く、全域的組織を主として支持基盤としているので、保守政党の校下部会のように機能していない⁽³⁵⁾。

以上のように、議員の要望システムは様々な形態が市町村ごとにある。事業要望の具体化にあたって、インタビュー調査でも市町村の執行部関係者の多くや議員のそれも「執行部主導である」との認識を示している。しかし、具体的に調査の回答内容を検討すると「議員の事業要望は他のアクターからの要望と同じで、事業の必要性から事業選択している。その考慮材料の一つである」、「市の長期計画の枠内、予算の金額的制約、法律的な制約の中で執行部が議員などの要望を取捨選択しており、事務方としては技術的に事業の必要性を考慮して判断している」、「議員要望の選択は執行部側にあり、その内容で判断」と議員の要望は市町村内外のアクターの要望と同じで、執行部（特に財政担当）が行政技術的な選択をしているとの認識である。

他方「事業課が議員等の要望を背景に事業化の正当化をすることも」、「議員の要望は他の市町村執行部外のアクターの要望と比較して、議会という地位から重要性が異なる」という執行部側の回答や、また議員側にも「要望を聞き入れない場合はその点について、議会の質問で追及すると、説明にくる職員にいうこともある」と指摘する議員の回答もあり、市町村会議員の要望は、その地位ゆえ、他のアクターの要望と異なる、という⁽³⁶⁾。

また予算要望の内容に関して、インタビュー調査の対象者のほとんど全てが「予算規模にして小規模な事業がほとんどで、大規模事業に対しては、会派ごとの対応である。しかし、議員による要望全体として、要望内容の殆どが小規模事業である」⁽³⁷⁾と認識している。その理由として、議員の支持基盤の関係もあるが、それ以上に「議員は長い事業期間のものは自分の選挙での再選、影響力の保持、拡大の観点からいえば、無理である。自分の限られた議員期間のなかで、何らかの結果を導き出さなければ、自分の選挙の結果にすぐ結び付いてくるから」との指摘は的を得ていると考える。

また、執行部側の評価も「議員の要望傾向は地元、団体、企業利益重視の傾向にある」という指摘が多い⁽³⁸⁾。

次に、この段階での議員の影響力評価についてのアンケート調査(図.11、12)を見ると、「新規の政策提案(陳情、要望など)」では「都市計画」、「産業振興」、「老人福祉」などの各政策領域に対し比較的大きな影響を市町村議員は与えている(議員側)、あるいは与えられている(執行部側)と評価する回答が多い。一方で「国際化への対応」、「行財政改革」に対し、その他の政策領域と比較して影響力は比較的小さいと評価する回答が多かった。

このアンケート調査の結果は、その他の調査で得られた結果を裏付ける結果となった。「議員の各事業部局に対する新規の政策提案(陳情、要望など)」における議員活動と影響力は市町村の政策過程の関与の中心と言及してよく、議員側、執行部側もそのように認識しているが、事業内容の選択肢は執行部にあり、これ以後の政策過程の流れを左右する重要な位置を占めていると考えられる。

(2)「執行部での政策原案の策定」の段階について概観をする。この段階で、執行部主導で政策の内容を作成しつつ、事業に関連する議員に説明、調整などを行っている。特に当初予算編成では財政課・助役査定後に各議会会派から市町村長、あるいは関係事業部局に「予算要望書」を提出している⁽³⁹⁾。これに対して執行部側から「各事業部局(部課)長から文章、ないしは口頭で回答してくる。しかし、市町村の中には会派ごとの要望書提出という形式を採用していない市町村もある。また、議員の中には、会派ごとの予算要望書は「原稿の8割を執行部が執筆している」との指摘もある。また執行部側から「各会派から提出される予算要望書は時期がほぼ当初予算の骨格ができている段階で、それに基づいて予算を編成し直すことはほとんどない」との指摘もある⁽⁴⁰⁾。

その一方で「予算項目の中に新規の大規模事業がある場合などは個別に各会派代表、あるいは各会派に対して執行部側が説明する」市町村もある。その際の説明に「執行部側がいわゆる『与野党』の差を考慮」し、また「議会内最大会派を説明内容等で優先する」との指摘もある。また「市長査定に入って、それまで財政課の査定で削られた、議員が関係する要望の対象事業が復活するところがある」、「三役査定で議員関連の事業が考慮されていることもある」とインタビュー調査で執行部関係者が指摘する市町村もあった⁽⁴¹⁾。

市町村会議員の影響力に関するアンケート調査を見ると「執行部での政策原案の策

定」段階（図13、14）では、政策領域別の影響力の強弱傾向は「新規の政策提案（陳情、要望など）」段階と同様の傾向を示しているが、全ての政策領域で「全く与えていない」、「若干ある」などの消極的な評価をする回答が「新規の政策提案（陳情、要望など）」段階における同様の回答の割合と比較して増加している。特に「国際化への対応」と「行財政改革」以外の政策領域では概ね回答者の10%が「若干ある」という消極的な回答を「新規の政策提案」段階より増加させている。

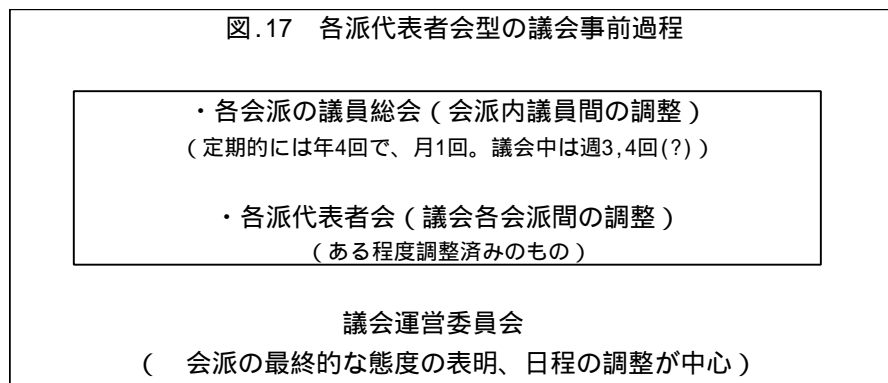
以上より、「執行部での政策原案の策定」の段階についてまとめると、新規の政策提案とならんで、議員の政策過程に対する関与活動の中心であるが、執行部主導の過程の下、小幅な修正を加えることは可能でも、大幅な修正を加えることはない。この大幅な修正が少ない理由として、市町村の政策策定、決定を規定する制度上の制約（各市町村の予算構成の大半が、人件費等の義務的経費の占める割合が大きいこと、各種政策を裏付ける予算の内容が法律や市町村の長期計画に基づいていること）の存在が考えられる。

（3）「執行部での政策原案の決定」の段階について概観する。議員は執行部側で決定された政策に対して影響力を及ぼすことはほとんどない。今回行ったアンケート調査結果では「執行部での政策原案の決定」段階の影響力評価について、回答者の概ね40%が全ての政策領域にわたって「全く影響力は無い」と評価している（図.15、16）。特に、執行部側の回答者は全政策領域の60%強が「全く影響力は無い」と認識している。

この理由として、議員側は「要望提出、政策策定中のヒヤリングの段階で調整をしているので、決定を覆えすような議員行動は執行部との信義関係をくずし、政治的不安定を招く」と考えている。また、議員が執行部の決定に対し異議を唱えることは「地元支持者にとって、議員は行政との相方向的な連絡役であり、彼等は自分に首長との対立を期待せず、首長との繋がりを期待している」ということに反する結果をもたしかねない。副議長まで勤めた議員は「議会はその運営上いくらでも議案を否決したり、審議を引き伸ばしたりすることができる。また我々には選挙という過程がある」が「執行部への施策要望活動などの日々の世話役活動をしている点から、そのような行動することは無理である」と指摘している。また執行部側も、決定の変更がないように議員の関心の高い「予算、人事」については、「事前調整」に力を入れている⁽⁴²⁾。特に、「予算や人事、新規の大規模事業の場合は担当事業部局の部課長だけではなく、助役、市町村長が調整する場合がある」と金沢地域の議員は指摘している。

以上より、「執行部での政策原案の決定」段階に対する議員の影響力は、これ以前の段階、さらに議会での審議、採決の段階より影響力はない。その理由として、決定以前の過程で修正済みの政策が決定されていること、また特に予算過程は、議員自身の立場に関連するため修正や拒否が出来ないことがあげられ、この局面での議員の影響力は執行部との信頼関係を損ね、市町村内の政治的安定を損ねると議員が認識していると考えられる。

(4) 最後に議会過程について概観する。執行部内での政策決定後、特に予算案を正式決定したあと、議会に対し『正式に』に内示するが、市町村によっては「全員協議会で一括に説明をする場合」と「各会派代表、議長経験者、議会内委員会正副委員長に事前に説明し、その後、正式に全員協議会で議員に説明する場合、そして「各会派代表が個別に説明を受ける」場合というように議会に対する説明の場が異なる傾向にある⁽⁴³⁾。



議会過程について詳細にみる。今回の調査で、議会本会議、委員会での審議に注目する議論⁽⁴⁴⁾からは重要ではないと見られている議会事前過程に注目した。一般的に石川県内の市町村の議会の事前過程の形態として、2つの類型がある。一つは全員協議が中心の形態。もう一つは全員協議会はあるが、各会派代表者会議を中心としている形態がある。ほとんどの市町村は前者に属しているが、後者の類型を採用している市町村は金沢市だけである。この過程を図示すると図.17の通りである。

全員協議会方式の議会では、事前に議長経験者、常任委員会正副委員長、各会派代表、主要会派に説明、調整が全員協議会に先駆けて行われる。他方、各派代表者会方式の議会では、各派代表者会は各会派の会長、代表者が出席している。しかし、事前に与党のみ(金沢市では日本共産党以外)の「非公式」の各派代表者会が開かれ、その段階で成案修正が行われることもある。

いずれの方式でも議会事前過程で各議員間、各会派間の意見が調整される。会派内の審議（議員総会、議員団会の各会派ごとに名称が用いられている）では実質的な執行部とのやり取り、議員間の議論が行われる。会派の決定が下れば、それに優先的に従っている。

全員協議会、各派代表者会では会派構成員間の意見調整が行われ、そこで成案になったものが公式の議会過程で審議、採決されている。この過程を経ているので「議会での修正」、「否決」、更には「議員提案」は、調整結果を逸脱をしていること、ひいては執行部側と議員側の意思疎通がはかられていないことを意味し、執行部の信任問題に発展する⁽⁴⁵⁾。

即ち、ここまで公式の議会過程以前の政策過程の段階で執行部側、議会会派間、会派内の調整段階を経ているので、公式の議会はセレモニー化しているかもしれない。しかし、公式の議会での審議内容が執行部の政策形成に事後的に作用しているとの指摘や、保守党系の若手議員、革新系や無所属の議員は議会審議を重視する傾向にあり、これら議会での審議内容が市町村の政策として採用された事例もある⁽⁴⁶⁾。また議員の対有権者のパフォーマンス、調整済みの施策に関する最終確認としても機能しているとの指摘がある⁽⁴⁷⁾。この点を重視するならば、公式の議会過程は、ある程度政策過程上機能していると考えられる。

視点を変えて、議員活動の傾向を類型化すると、事前過程に力をいれる議員群と議会での審議に力をいれる議員とに大別できる。しかし、後者のような議員の活動は、県内いずれの市町村も地区代表で選出されてくる保守党系議員が大半を占め、公式の議会過程以前の過程が発達している中では例外的な現象と考えられる。

この議会過程の実態に関するアンケート調査の結果によると、「議会の審議・採決」段階に対する評価（図.18、19）は回答者の概ね80%前後が「ある程度ある」、「非常にある」と回答している。特に政策領域としては「都市計画」、「産業振興」、「観光振興」、「老人福祉」、「行財政改革」といった政策領域における影響力が大きいと回答している。他の政策過程の段階と比較して「非常にある」、「殆ど議員の意向が反映」という積極的な評価や「全く影響力はない」、「若干ある」という消極的な評価をした全回答者の中での割合は増加していないのに対し、「ある程度ある」という中間的評価が他の政策過程の段階より大きい割合を占めている。

これら調査の結果を受けて、議会過程での議員活動の影響力についてまとめる。公式の議会過程は最終的な政策決定の権威付けの場である。議会過程の実質は、事前過

程と審議による事後的な政策過程への反映にある。中でも、全員協議会や各派代表者会、各会派内の意思決定がそれ以前の政策過程の段階で形成されてきた政策に対して最終的な調整を行い、これを経て、はじめて公式の議会過程で審議され、最終的に権威付けられて、成案をえるという意思決定のプロセスであると考えられる。

執行部側と議員側の評価をみると、前述してきた政策過程の段階別の影響力傾向は、双方とも、それ程変わりはないが、議員自身が認知するより、執行部側は議員の影響力を相対的に小さく評価している。また政策領域の観点から概観すると、「都市計画」、「産業振興」、「老人福祉」など住民生活に密着した政策課題に関して、「新規の政策提案」、「執行部の政策原案の策定」、「議会審議・採決」の段階で市町村会議員は影響力を持っているが、一方「国際化への対応」や「行財政改革」などの市町村全体に関係する、乃至はあまり住民生活と関係ない政策課題では議員の影響力は他の政策と比較して小さいと認識されている。

以上、石川県内の市町村の政策過程に対する市長村会議員の関与の動態と、その影響力について概観をしてきた。影響力評価の結果として、第一の点は、政策過程の段階で一般的に「執行部での政策原案の決定」が他の段階と比較して、かなり影響力を小さく評価されていること、また影響力の順、即ち(1)「議員の各事業部局に対する新規の政策提案(陳情、要望など)」、(2)「執行部での政策原案の策定」、(4)「議会の審議・採決」、(3)「執行部での政策原案の決定」の順で影響力が大きいことである。これら結果は執行部側、議員側同様の結果であった。

第二に政策領域の観点から、「都市計画」、「産業振興」、「老人福祉」など住民生活に密着した政策課題に関して、「新規の政策提案」、「執行部の政策原案の策定」、「議会審議・採決の段階」で市町村会議員は影響力を持っている。一方、「国際化への対応」や「行財政改革」などの市町村全体に関係する、或いはあまり住民生活と関係ない政策課題では、議員の影響力は、他の政策と比較して小さいと認識されている。更に、具体的に政策過程での市町村会議員の活動の動態から、彼等は市町村の政策過程自体への直接関与というよりは、自己の関係する要望事項の実現を執行部へ要請する形で間接に関与している。また執行部と調整を積み重ねて政策形成・決定を行っているため、執行部の原案に対して、修正や議員独自で立案することはない。また市町村会議員は執行部に対して従順であるというよりは、かなり緊張関係の下で意思を調整しているとの結果が得られた。

結論

石川県内の市町村会議員の政策過程での役割について検討すると、次のような点が指摘できる。市町村会議員は市町村の政策過程において、主導的立場にはないが、その役割は議会、議員自身の持つ牽制力を背景に、自らの関係する要望を執行部の施策にすることにある。そして、彼等は調整過程の一方の担い手として活動することで、間接的に政策形成に参加している。

また政策形成・決定のパターンとして議会への内示以前（財政部課長査定、首長査定の間）の非公式の政策過程（自治体により異なるが非公式、公式の各派代表者会、両院協議会、最大会派の全員協議会、正副議長への接触、関連委員会正副委員長への接触など）の段階での調整過程で執行部・議員の相互の意見、交換され、その間相当な修正が行われることもあり、議会内示（執行部の決定後）の段階は最終的なものとして提示されている。今回調査した石川県内の市町村の政策過程は、調整重視の意思決定過程であることが判明した。

更に市町村会議員の行動に着目するならば、彼等は議会・議員としての牽制力を担保にしつつも、支持基盤と執行部の仲介を図るため活動を行い、執行部側は施策の実現のため議会・議員との関係を重視している。また半ば準政治・行政制度化している地域団体、職能団体の要望事項の実現を計るよう努めているが、執行部は財政上の制約、地域全体のバランス（一定地域偏重、ある程度、議員地盤偏重にならないように）、国の施策との関係をみて取捨選択している。

また総与党化した議員と執行部の関係を見るならば、事前調整過程での緊張した関係は市町村の政策過程上、重要な位置を占めており、その影響力が、議会の審議、採決まで占めていることも判明した。

この点から、従来の方議改革論に欠けていた議会以前の過程と議員の役割について再検討することは、それら議論に新たな視点を投げかけると考える。それは地方（地域）政治の一方の担い手である地方議員の今後の在り方や二元的代表制を考える上でも、重要である。しかし、何れにしても、この不透明な事前過程が地方自治体内部の住民との関係において、住民との乖離、執行部や議員への不信感を増長させ、自治体内部の政治的安定を疎外している面がある。住民投票への関心の高まりや条例化への動きはそれを物語っている。しかし、住民投票の制度化には否定的な意見もある。

では、このような状況で地域社会の安定をいかにはかるか。「政策決定の効率か？」

或いは民意の反映か？」と言う二律背反的な選択ではなく、「第三の道」としての方策、即ち、地方自治体の行政と政治家の關係に、住民が如何に彼等と協働關係を樹立し、監視し、活動していくのか、その方策が必要と考える。

最後に本研究を通じ、以下のような課題が出てきた。第一に、本研究のために行った市町村の政策過程における議員の役割認知、行政当局との接触頻度、そして具体的な政策での実例などの調査項目全てを利用することは、提出論文の制約などでできなかった。今後残ったデータの解析結果と今後予定している第二期調査の結果を含め稿を改めて論じたい。第二に、本論文は、石川県だけを対象に進めてきただけに、一県内での地方議員の役割については理解できたが、全国的な位置付けを行うためにも他県との比較研究が必要である。

第三に、今回は触れなかったが、地方議員と町内会などの伝統的な住民組織との市町村の政策過程上の關係について更に検討する必要がある。第四に、政党組織内部の議員間の關係、国や都道府県などの政党の上部組織との關係、そして首長選挙と政党、各議員との関連からも検討する必要がある。そして第五として、地方政府の政策過程全般において、政策内容やその重要度等の政策情報に対するアクター間、またはセクター間の認知の差異と、政策過程自体について、他の隣接科学の成果を踏まえ、モデル化に向けた作業をすすめていく必要がある。

図.1 石川県内市町村の政策過程における影響力構造の評価
(全体)

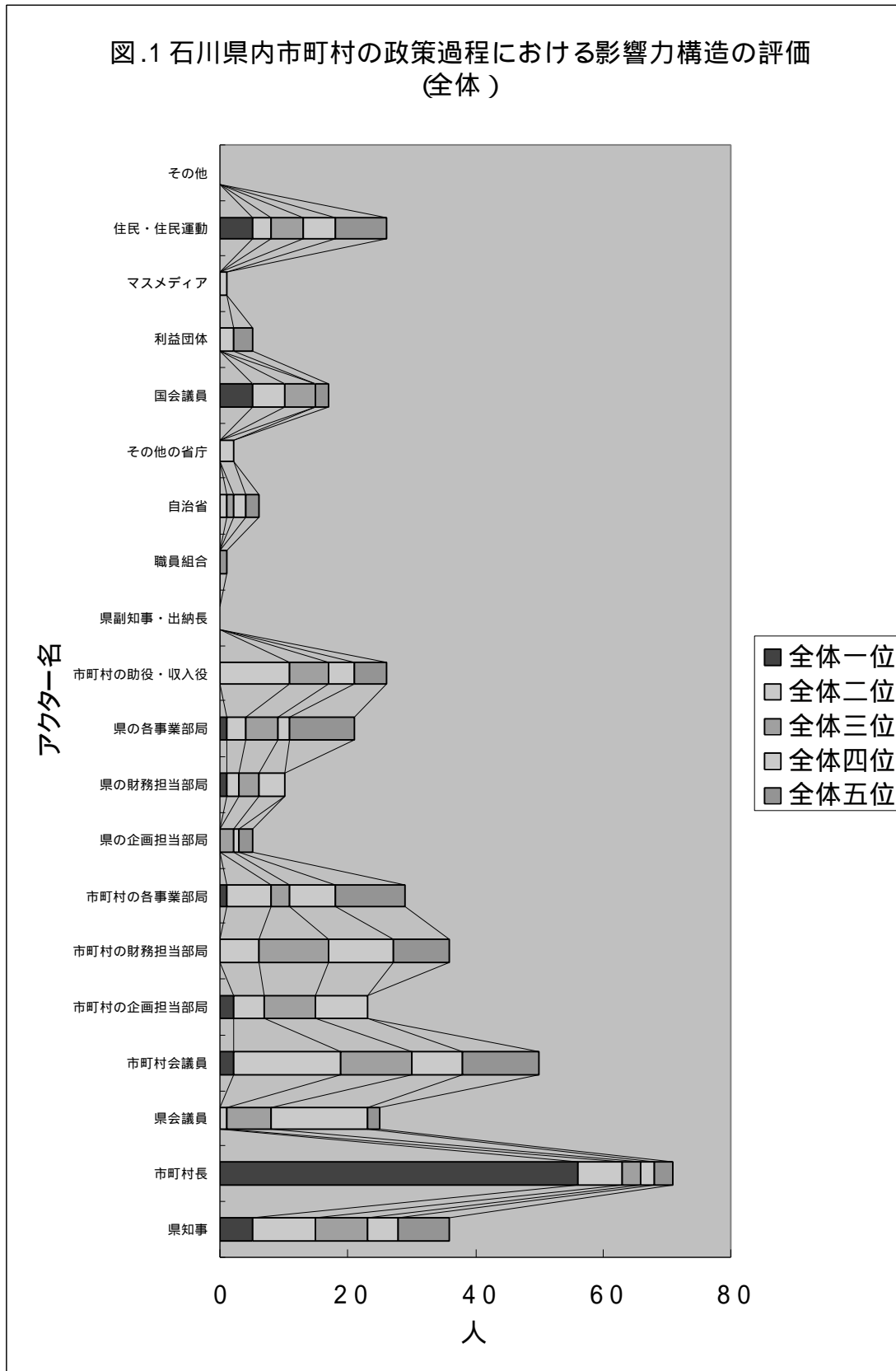


図.2石川県内市町村の政策過程における影響力構造の評価
(財政担当課長)

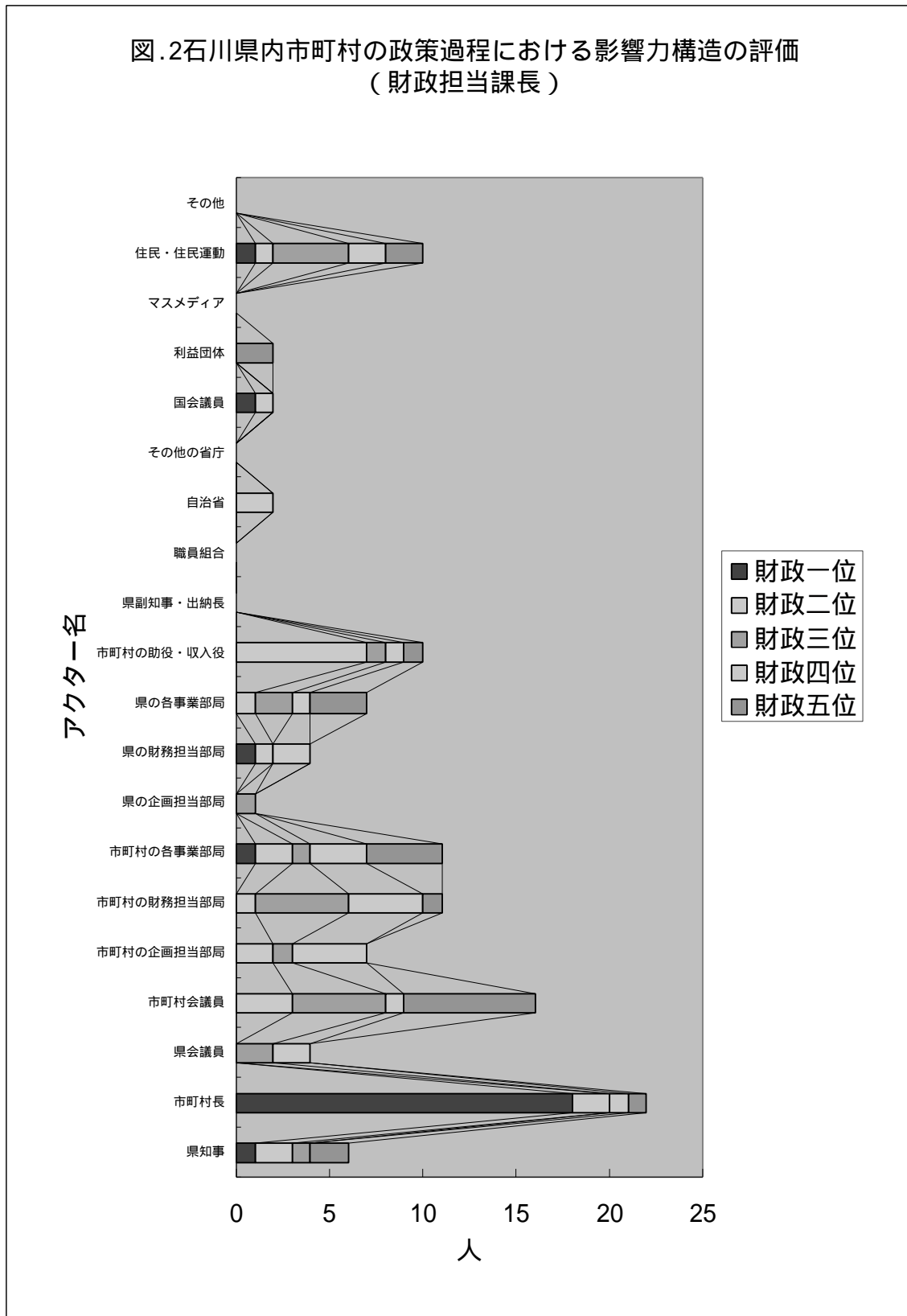
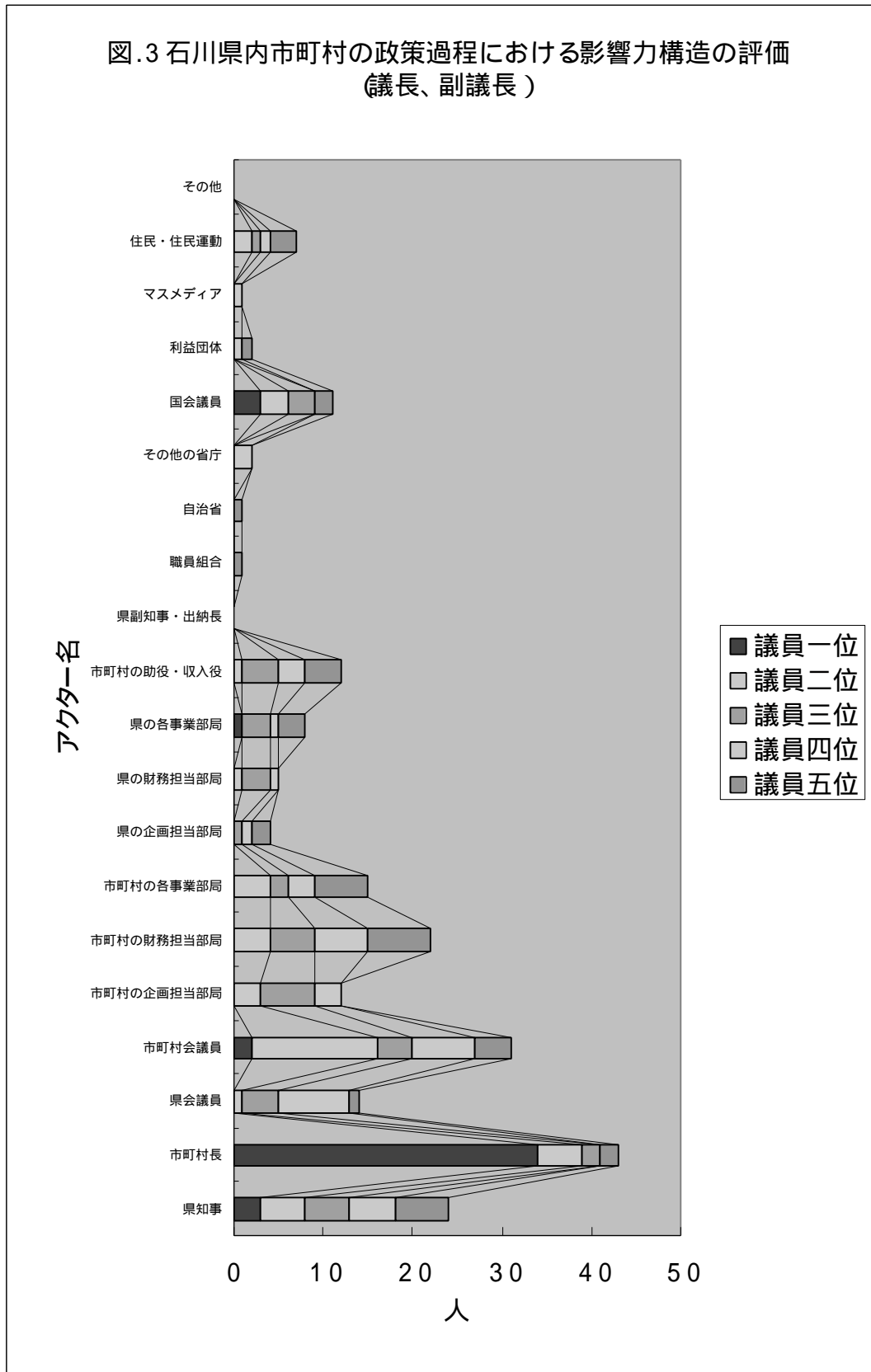
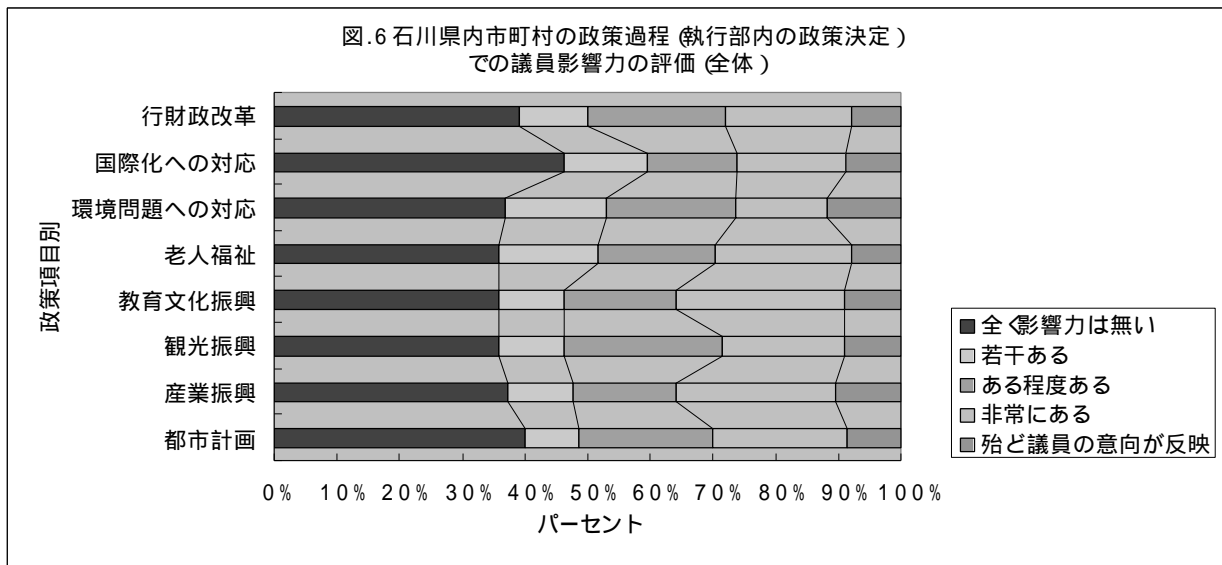
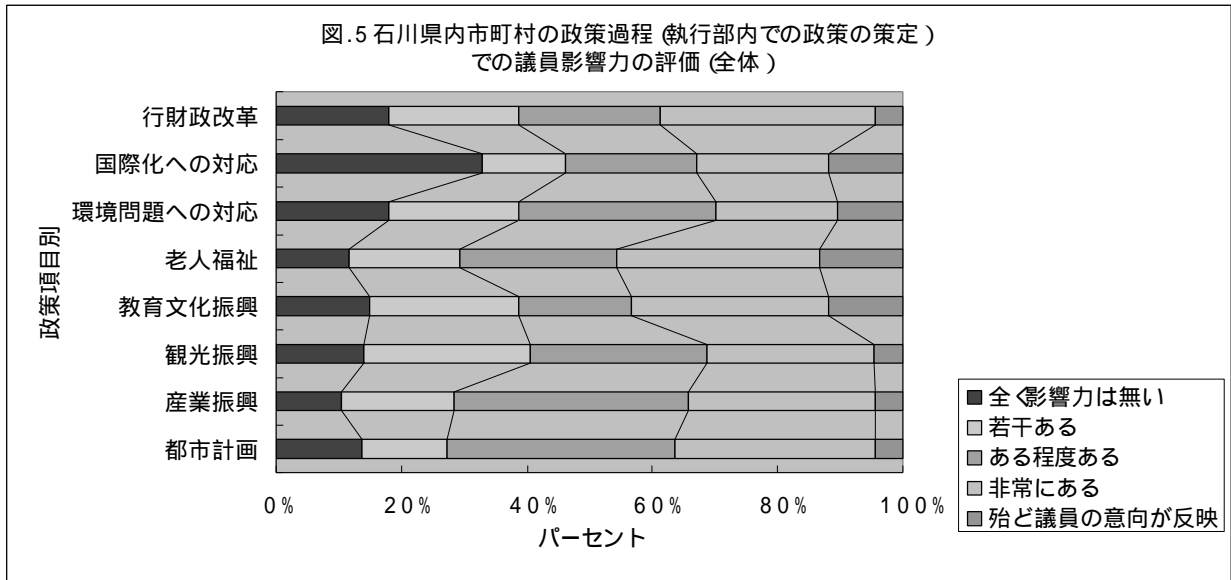
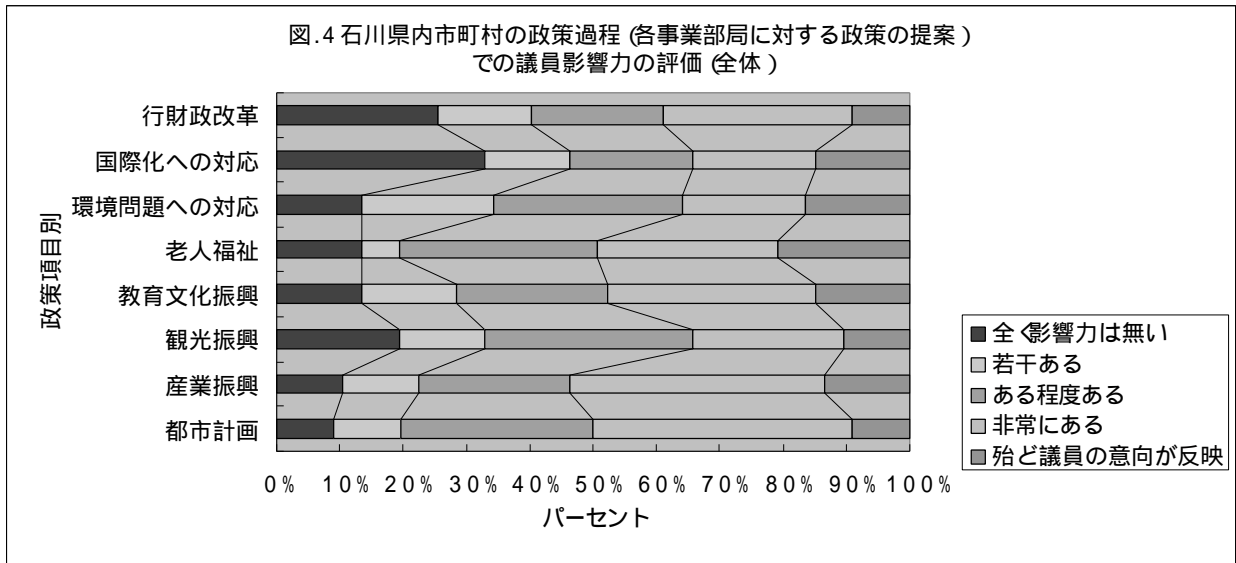
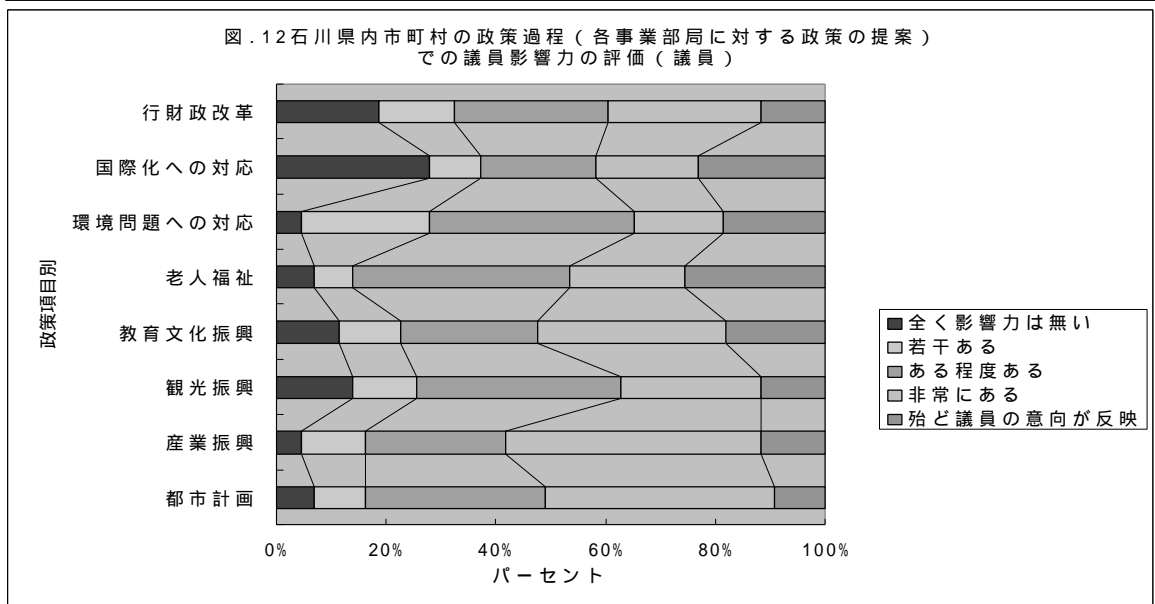
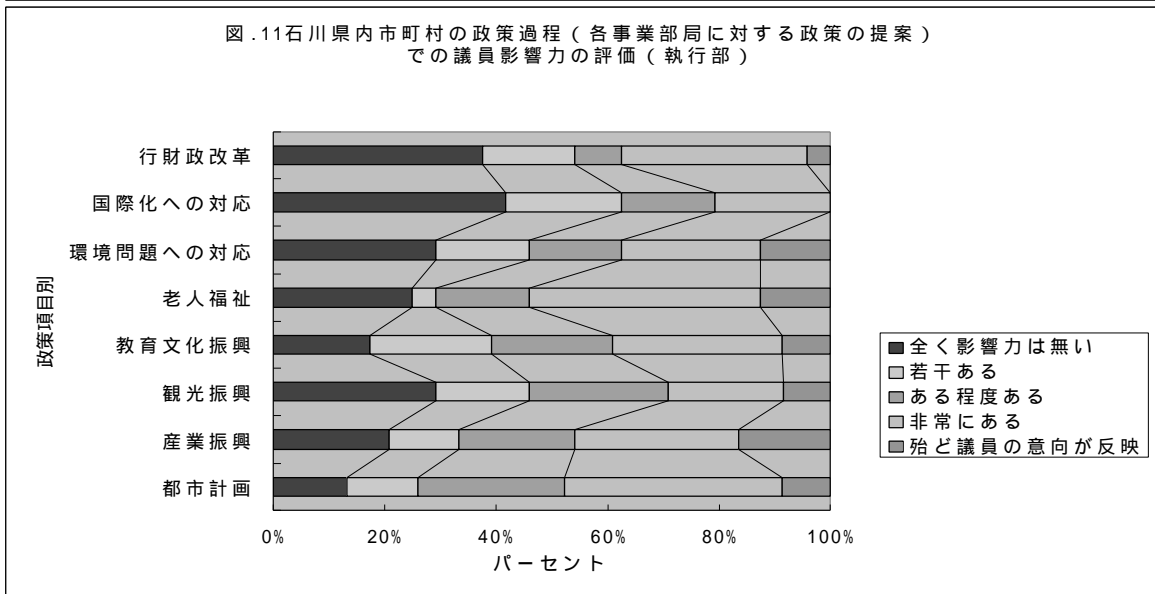
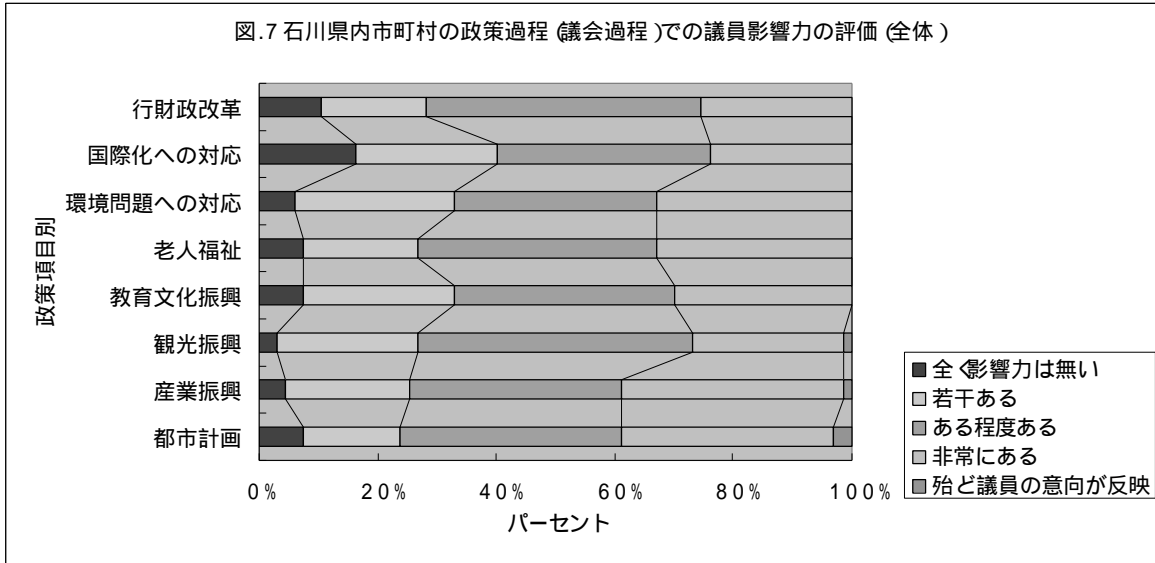
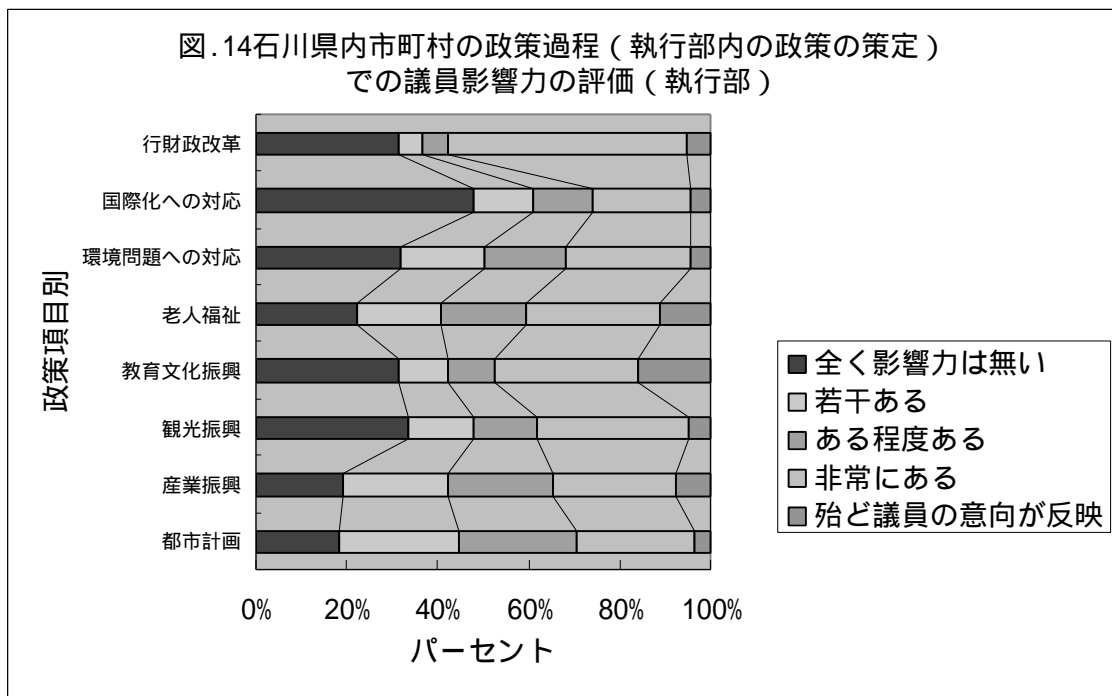
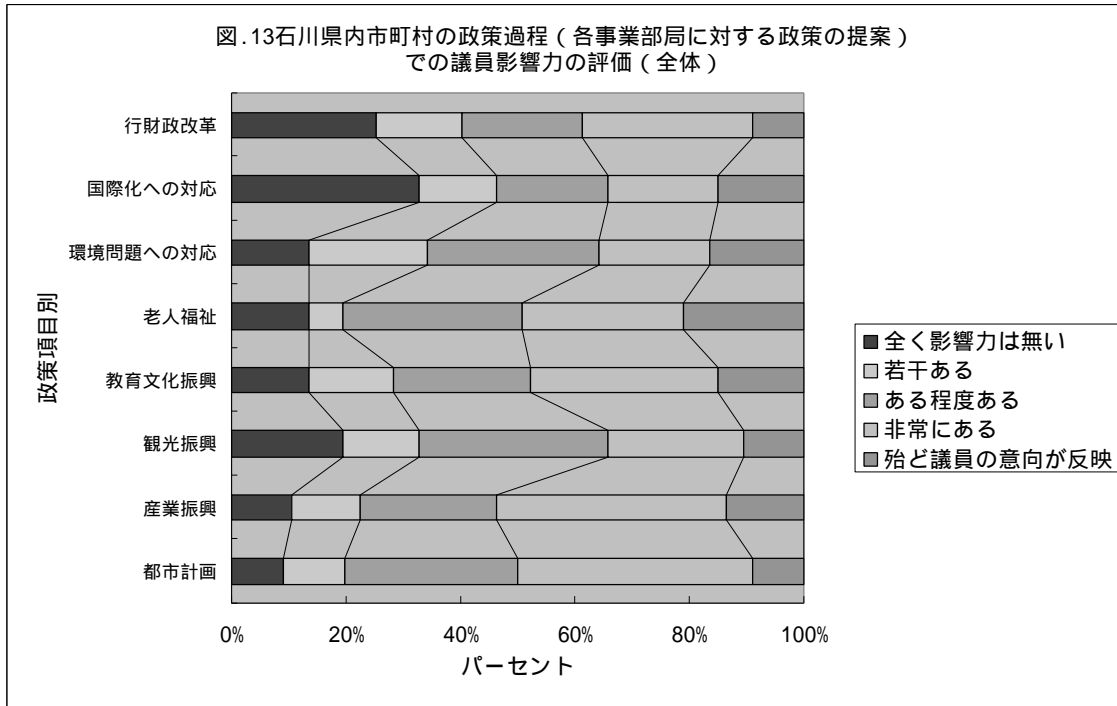


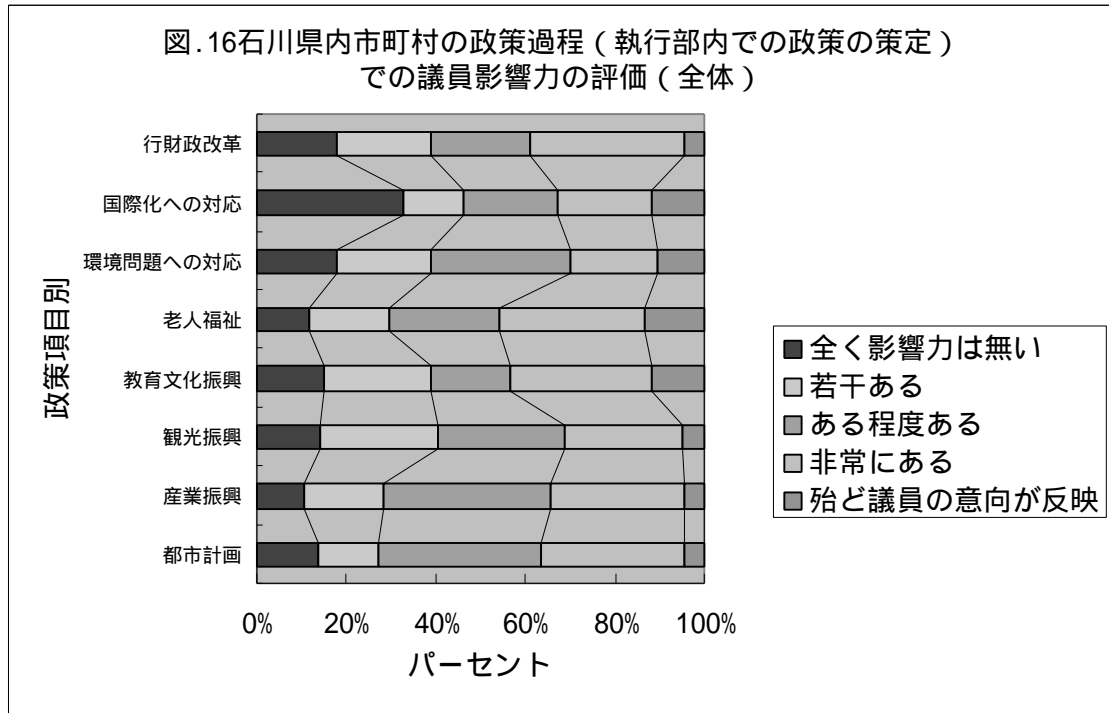
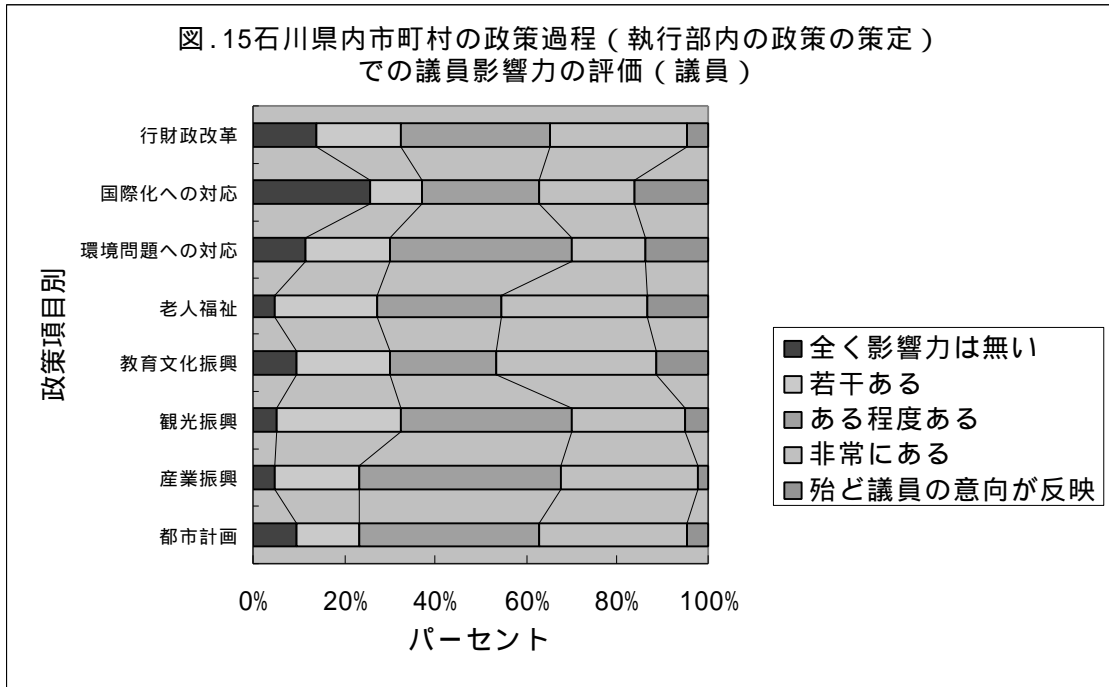
図.3 石川県内市町村の政策過程における影響力構造の評価
(議長、副議長)

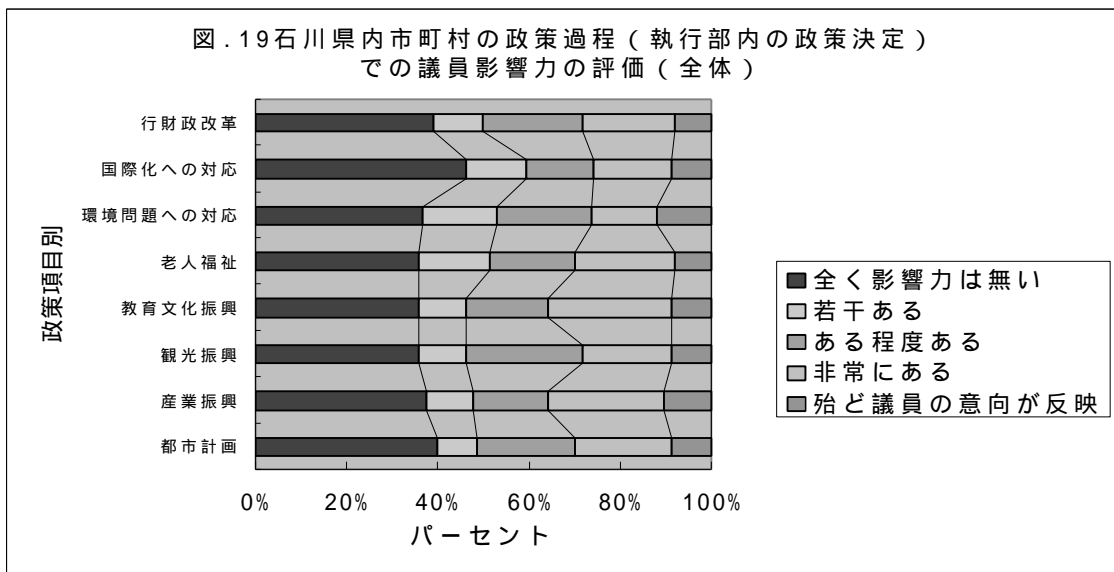
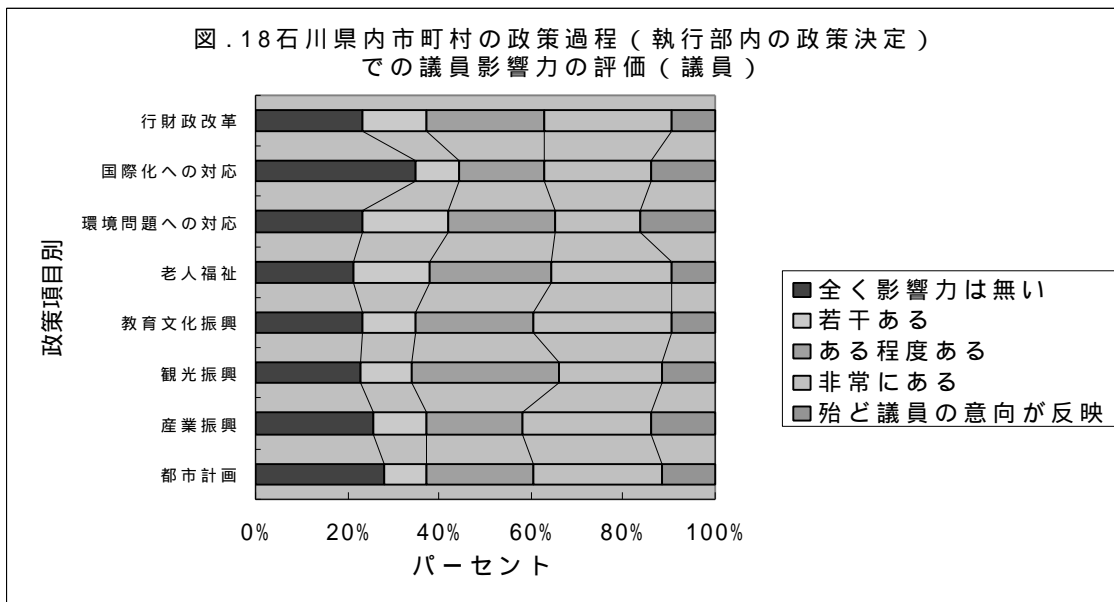
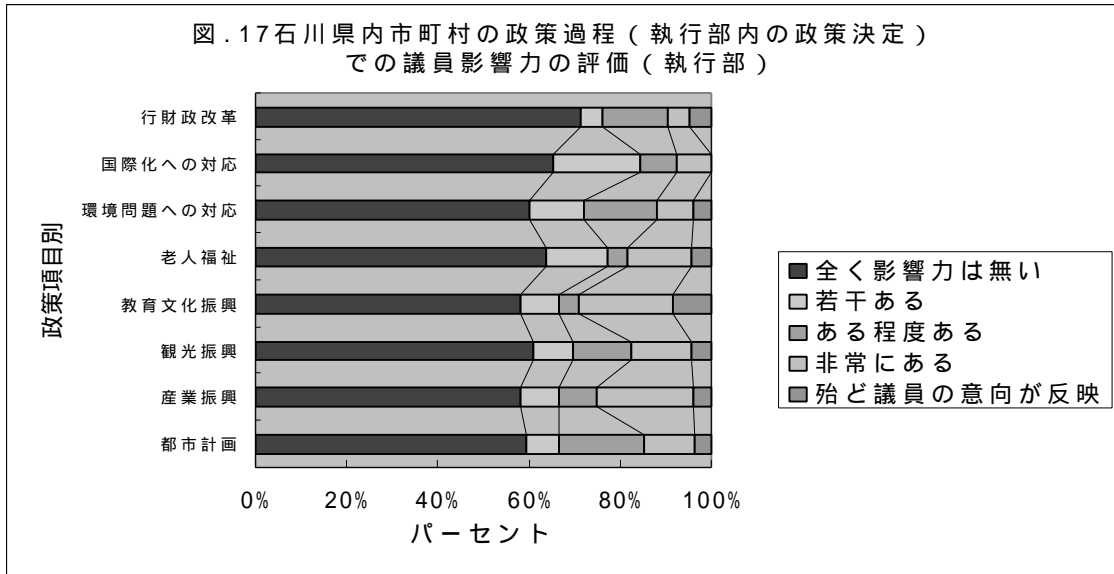












参考文献

- 赤木須留喜 1978年 『行政責任の研究』 岩波書店
- 秋月謙吾 1987~88年 「非ルーティン型政策と政府間関係 関西国際空港計画をめぐる政治と行政(一)~(五)」 『法学論叢』123巻3号~6号・124巻2号 京都大学法学会
- 五十嵐敬喜 1994年 『議員立法』 三省堂
- 五十嵐敬喜・小川明雄 1995年 『議会 官僚支配を超えて』 岩波書店
- 伊藤光利 1990年 「地方政府構造と二元代表制」 『人文社会研究』第34巻 名古屋市立大学教養部
- 石上泰州 1993年 「地方自治体の政策形成に関する分析」 『北陸法学』法学部開設記念号第一巻1・2号 北陸大学法学会
- 片岡正昭 1994年 『知事職をめぐる官僚と政治家』 木鐸社
- 加藤栄一 1980年 『ウチのルール 日本人の行政』 第一法規出版
- 経済企画庁経済研究所 1979年 『予算編成における公共的意思決定過程の研究』 経済企画庁
- 喜志麻孝子 1997年 「町内会と後援会 西洋近代政治システムへのアンチテーゼ」 『レヴュー アイアサン21号』 木鐸社
- 北原鉄也 1983年 「地方政治家における政治家とその社会経済的背景 愛媛県下市町村議員調査 上下」 『都市研究』第387・388号
- 北原鉄也 1979年 「地方『保守王国』政治の一分析 愛媛県地方議員調査から」 『愛媛大法文学論集 法学編』第16号、愛媛大学法文学部
- 北山俊哉 1988~89年 「中央地方関係と公共政策(一)(二) 新しい制度論アプローチ」 『法学論叢』124巻5号125巻4号 京都大学法学会
- 小林良彰・新川達郎・佐々木信夫・桑原英明 1987年 『アンケート調査に見る地方政府の現実 政策過程の主役たち』 学陽書房
- 黒田展之編 1984年 『現代日本の地方政治家』 法律文化社
- 久世公堯・浜田一成 1973年 『新地方自治講座2 議会』 第一法規出版
- 松下圭一 1996年 『日本の自治・分権』 岩波書店
- 三宅一郎・福島徳寿郎・村松岐夫編 1977年 『都市政治家の行動と意見』 京都大学人文科学研究所
- 三宅一郎・村松岐夫編 1981年 『京都市政治の動態 大都市政治の総合研究』 有斐閣
- 三宅一郎・山口定・進藤瑩一・村松岐夫 1985年 『日本政治の座標 戦後40年の歩み』 有斐閣
- 村松岐夫 1988年 『地方自治』 東京大学出版会

- 村松岐夫・伊藤光利 1986年 『地方議員の研究』 日本経済新聞社
- 中邨章 1995年 「中央政治と都市の政治」 『講座行政学 第4巻 政策と管理』 第8章
有斐閣
- 中村宏 1980年 「地域政治の行動と動態 島根の保守集団考察を中心に」 『島大法学』 第
26巻5号 島根大学法文学部
- 中野実 1992年 『現代日本の政策過程』 東京大学出版会
- 大出峻郎 1977年 『現代地方自治全集3 地方議会』 ぎょうせい
- 大森彌 1980年 「政策」 『年報政治学1979年』 日本政治学会編 岩波書店
- 大森彌・佐藤誠三郎編 1986年 『日本の地方政府』 東京大学出版会
- 大嶽秀夫 1990年 『政策過程』 東京大学出版会
- 大嶽秀夫 1996年 『増刷新版 現代日本の政治権力経済権力』 三一書房
- 澁谷修 1994年 『議会の時代 議員立法と議会改革』 三省堂
- 新藤宗幸 1989年 『行政改革と現代政治』 岩波書店
- 新藤宗幸 1996年 「地方分権を考える」 NHK人間大学テキスト
- 白鳥令編 1990年 『現代政治学シリーズ 政策決定の理論』 東海大学出版会
- 杉浦哲編 1983年 『地方議会になぐりこめ!』 三一書房
- 地方自治経営学会編 1985年 『地方自治経営シリーズ3 いま問われる地方議会』 中央法
規出版
- 辻清明 1976年 『日本の地方自治』 岩波書店
- 藪野祐三 1996年 「ナショナルポリティクスとローカルポリティクスの相克」 『年報政治
学1996年』 日本政治学会編 岩波書店
- 山本利男 他 1985年 「地域社会の分散と統合 西三河地域の社会・文化・自然」 『東海
研究』 名古屋大学教養部
- 梁起豪 1992年 「地方政府の政策決定分析のための一試論」 『法学政治学論究』 第15号
慶応義塾大学法学部
- 梁起豪 1991年 「地方自治体における影響力の計量分析」
自治研修協会地方自治研究センター 1979年 『自治体における政策形成の政治行政力学』
同センター
- 日本都市センター 1982年 『都市における政策形成のあり方 予算編成過程を中心にして』
第一法規出版
- 「地方自治を診る 1~14」 北陸中日新聞社 1997年1月1日~19日朝刊
- 「特集50年目の地方自治 見えてきた『分権』自立への課題も重く」 日本経済新聞社 1997
年1月4日

読売新聞朝刊 1997年4月12日第五面

全国地方6団体で調査された平成8年度議会活動に関する調査資料

自由民主党 社会民主党 新進党 民主党 公明 日本共産党 の党則(1997年当時)

石川県内の上記政党組織の規則と関連資料

A Consideration
about the Role of Local Assembly Representatives
on Municipal and Country-side Policy-Making process
in Ishikawa-prefecture

Abstract

This article describes about political role of Local representatives on Municipal and Country-side Policy process in Ishikawa. It reviews the relation of Local administrations and Politicians in pre-assembly process, then analyses about the influence of Local representatives upon policy-process, and political posture. Some suggestions are made regarding the results about political role of Local representatives under multiparty regime.

KEY-WORDS

ISHIKAWA-PREFECTURE, Local Representatives,
Policy process, Influence, Political role

(1) 地方分権推進委員会の勧告は1997年12月31日現在第四次勧告まで行われている。その中で、本論文と関連のある地方議会に関して、同委員会第二次勧告（1997年7月8日）第六章「地方公共団体の行政対制の整備・確立」の中で、「地方議会の活性化」について一節設けている。その内容は概ね次のようなものである。議会機能の強化（議員提出議案、修正動議等の提出・発議用件の緩和、議会事務局の調査機能の充実など）、議会の組織・構成（本会議中心運営の検討、議員定数の基準の弾力化）、議会の運営（委員会審議記録や議会事務の情報公開、休日・夜間議会の開催、住民と議会の意見交換の設定、立候補に必要な環境の整備など）。

(2) この見解で議論している代表的な文献として、地方自治経営学会編(1985)。渋谷修(1994)、第四章。五十嵐敬喜(1994)、第二章。五十嵐敬喜・小川明雄(1995)、第六章。松下圭一(1996)、第一章。阿部斉(1989)、第七章などを参照。

関連する資料として、日本経済新聞朝刊1997年1月4日、「地方議会の活性化の必要性」。北陸中日新聞「地方議会を見る3 質問戦、4 全員協議会、10 政策立案」（同紙石川県朝刊、1995年1月4、5、13日）など参照。

(3) この見地に関して、1997年4月11日の白川勝彦自治大臣（当時）は、首長に対する議会による不信任案の成立要件の緩和について、事務当局にその検討を指示している。（読売新聞朝刊1997年4月12日第五

面) 参照。

(4) 新藤宗幸(1995)、第十二回、138～139頁。阿部齊・新藤宗幸(1997)、48～51頁。本論文の対象である石川県の状況について北陸中日新聞『地方議会を見る2 チェック機能』(同紙石川県版朝刊、1995年1月3日)などを参照。

(5) 杉浦哲編(1983)。渋谷前掲書(1994)、105～111頁。五十嵐・小川前掲書(1995)205～212頁。今回本論文の対象である石川県での指摘として、北陸中日新聞「地方議会を見る1 産廃処分場をめぐる」(同紙石川県版朝刊、1995年1月1日)などを参照。

(6) 石川県では、1993年4月の珠洲市長選挙の際に、選挙管理上現職有利になるよう投票数の不法操作が行われた。その後、県選挙管理委員会を相手にその選挙無効の裁判訴訟が行われ、最高裁でその選挙無効が確定した。それを受け1996年6月に出直し市長選挙が行われた。1996年、宇ノ気町で議長選考をめぐる贈収賄事件が発覚し、町議員が逮捕された。また1998年10月、松任市で公共事業受注をめぐる贈収賄事件が発覚し、市長が収賄容疑で逮捕されたことも付記しておく。

(7) 北陸中日新聞「前掲シリーズ6 行政視察」(同紙石川県版朝刊、1995年1月7日)、渋谷前掲書(1994)第四章を参照。

(8) 代表的なものとして五十嵐前掲書(1994)33頁、五十嵐・小川前掲書(1995)第6章やマスメディアなどの議論がある。この見地の議論は議会への提案議案数に占める首長提案の圧倒的な提出数とその成立率の高さ、それと議員提案数の少なさと成立率の低さを理由に議員(議会)の役割を消極的に評価している。この傾向は本論文の対象である石川県も該当している。

(9) 本論文でいう「役割」(Role)とは「一定の地位にともなう社会的行為様式であって、社会的期待とサンクション(Sanction「賞罰」)の関係をとおして定型化されているもの」という意味である。(阿部齊・内田満編『現代政治学小辞典』有斐閣、1978年参照)

(10) アンケート調査の回収率結果は 財政担当課長宛 41市町村中23件 回収率 56.10%、市町村長宛41市町村中12件 回収率 29.27%、市町村議会議長・副議長宛 82市町村中43件 回収率 52.44%、全体回収率 47.56% 164件中78件である。

(11) 今回行ったインタビュー調査対象者数は文章、電話、Eメールでの回答を含め25名であった。うち市町職員12名(8市1町) 市議会議員7名(2市) 県職員1名 県議会議員2名 新聞記者2名 市議会議長経験者1名。個人名は本論文付録に記載している。

(12) 地方自治に関する主要な研究を紹介・検討した文献として村松岐夫(1988)第一章、二章。同(1985)第部第4章234～251頁。中野実(1988)163～174頁。梁起豪(1992)117～143頁。中邨章(1995)271～305頁などがある。

(13) この見地で書かれた代表的な書籍として村松岐夫(1988)があげられる。

(14) この議論は村松前掲書(1988)第二章26～27頁参照

(15) この議論は村松前掲書(1988)第二章47～48頁参照

(16) これら視点からの研究として、梁起豪前掲論文(1992)、北山俊哉(1988～89)、秋月謙吾(1987～88)など。

(17) 財団法人自治研修協会地方自治研究センター編(1979)139～223頁参照。山本利男 他 (1985)。中野

実(1992)第三章第一節207～260頁参照。石上泰州(1993)128～135頁参照。

(18) 小林良彰他(1987)、第二章 60～82頁参照。経済企画庁経済研究所編(1979) 339～446頁参照。財団法人日本都市センター編(1981)参照。

(19) 村松前掲書(1985)「中央地方関係と地方自治」第 部 第四章241頁

(20) これら見地、調査方法で行なわれた調査研究は次のとおりである。地方議員単独対象の研究として三宅一郎・福島徳寿郎・村松岐夫編(1977)、北原鉄也(1979)、依田博(1980)、中村宏(1980)、北原鉄也(1983 3月、4月)、北野雄士・居安正・依田博・春日雅司(1985)など。行政職員に対し、議員の影響力評価の結果を分析したものととして中野実前掲書(1992)、254～258頁。

(21) 黒川展之編(1984)、村松岐夫・伊藤光利(1986)、小林・新川・佐々木・桑原前掲(1987)など参照。なお1997年読売新聞社が全国の自治体を対象に行った調査(全国の都道府県知事、市区町村長(政令指定都市の区長を除く)対象のアンケート調査)がある。その結果で地方議会の役割に対する評価は「十分果たしている」、「多少果たしている」を合わせて89%をしめ、全国の首長は肯定的な評価を下している。(読売新聞朝刊1997年4月23日14、15面)参照。

(22) 前者として黒川前掲書(1984)第四章110～117頁参照。後者として村松・伊藤前掲書(1986)第三章93～98頁参照。

(23) 村松・伊藤前掲書(1986)第三章121～122頁参照。

(24) 片岡政昭(1994)、藪野祐三(1996)など。

(25) 本論文では石川県内の市町村を次のような地域区分をしている。奥能登地域(珠洲市、輪島市、内浦町、能都町、門前町、穴水町、富来町、中島町、能都島町)、口能登地域(七尾市、羽咋市、志雄町、志賀町、押水町、田鶴浜町、鳥屋町、鹿島町、鹿西町)、金沢地域(金沢市、松任市、美川町、野々市町、津幡町、高松町、内灘町、宇ノ気町、七塚町)、南加賀地域(小松市、加賀市、山中町、根上町、寺井町、辰口町、川北町、鶴来町、河内村、吉野谷村、鳥越村、尾口村、白峰村)。本論文では、この区分に従い「奥能登地域」「口能登地域」「金沢地域」「南加賀地域」という名称を用いる。

(26) 山本利男前掲書(1985)、中野実前掲書(1992)250～252頁、石上泰州前掲論文(1993)、小林良彰・新川達郎・佐々木信夫・桑原英明前掲書(1987)60～82頁。

(27) 本論文では政策過程の段階分けは大森彌(1980)、130～142頁の区分を参照。彼の区分は「課題設定」「政策立案」「政策決定」「政策実施」「政策評価」である。

(28) 執行部と議会側の区分による評価の方法についてふれる。受け手である執行部側と行為者である議員側双方の評価を得ることで、より詳細に市町村における各政策領域での政策過程各段階の議員の影響力について評価できると考える。その理由は本論文の重要概念である影響力の特徴にある。影響力はそれを及ぼしている行為者とその受け手とは異なる。特に行為者のみの調査は彼自身の持つ既にある程度一般化された認識で、行為者に認識されていない「事実」を証明することにはならないと考える。この点から行為者の影響力を判断する上で「受け手」の認識が重要である。その理由は影響力は影響力の判断をまって作用するものであり、更には「受け手」の行為によって現われるものであるからである。この影響力評価に関する見地は大嶽秀夫(1990)、第二章を参照

(29) 金沢地域新進党系議員(平成9年10月20日)同地域自由民主党系議員(平成9年10月21日)同地域社

会民主党系議員（平成9年10月24日）、加賀地域自由民主党系議員（平成9年10月27日）同地域社会民主党系議員（平成9年10月30日）へのインタビュー調査の結果より。内容はその際のノートに基づいて記述している。以下のインタビュー調査からの引用についても同様である。

- (30) 南加賀地域社会民主党系議員（平成9年10月30日）南加賀地域財政担当職員（平成9年10月27日）インタビュー調査より
- (31) 金沢地域自由民主党系議員（平成9年10月21日）同地域社会民主党系議員（平成9年10月24日）南加賀地域社会民主党系議員（平成9年10月30日）インタビュー調査より。
- (32) この方式を採用している市町村は、奥能登地区財政担当職員（平成9年10月28日）同地区同担当職員（平成9年10月29日）金沢地区財政担当職員（平成9年10月17日）南加賀地区財政担当職員（平成9年10月27日）。
- (34) 石川県会議員新進党系（平成9年11月15日Eメールでの回答）金沢地域自由民主党議員（平成9年10月21日）金沢地域幹部職員（平成9年8月7日）インタビュー調査より
- (35) 金沢地域社会民主党系議員（平成9年10月24日）インタビュー調査より
- (36) 奥能登地域財政担当職員（平成9年10月29日午後）金沢地域財政担当職員（平成9年10月23日）金沢地域幹部職員（平成9年8月7日）複数の南加賀地域財政担当職員（平成9年10月27日）金沢地域社会民主党系議員（平成9年10月24日）インタビュー調査より
- (37) 金沢地域新進党系議員（平成9年10月20日）インタビュー調査より。今回インタビュー調査を行った議員、執行部側の認識がほぼ一致している。
- (38) 金沢地域新進党系議員（平成9年10月20日）金沢地域幹部職員（平成9年8月7日）インタビュー調査より
- (39) 金沢地域新進党系議員（平成9年10月20日）同地域社会民主党系議員（平成9年10月24日）同地域自由民主党系議員（平成9年10月21日）同地域無所属議員（平成9年8月22日）インタビュー調査より。
- (40) 金沢地域自由民主党系議員（平成9年10月21日）同地域社会民主党系議員（平成9年10月24日）南加賀地域社会民主党系議員（平成9年10月30日）奥能登地域財政担当職員（平成9年10月29日午前）（平成9年10月29日午後）金沢地域財政担当職員（平成9年10月17日）複数の南加賀地域財政担当職員（平成9年10月27日）金沢地域無所属議員（平成9年8月22日）など執行部関係者と議員から同様の回答を得た。
- (41) 金沢地域自由民主党系議員（平成9年10月21日）同地域新進党系議員（平成9年10月20日）奥能登地域財政担当職員（平成9年10月28日）、同地域同担当職員（平成9年10月29日）金沢地域財政担当職員（平成9年10月17日）複数の南加賀地域財政担当職員（平成9年10月27日）、奥能登地域財政担当職員（平成9年10月28日）、同地域同担当職員（平成9年10月29日）インタビュー調査より。
- (42) 南加賀地域社会民主党系議員（平成9年10月20日）奥能登地域社会民主党系議員（平成9年10月5日）南加賀地域社会民主党系議員（平成9年10月30日）金沢地域幹部職員（平成9年8月7日）金沢地域自由民主党系議員（平成9年10月21日）へのインタビュー調査、この他執行部側の職員の回答から、これと同様の示唆を得た。
- (43) 奥能登地域財政担当職員（平成9年10月28日）同地域同担当職員（平成9年10月29日）金沢地域財政担当職員（平成9年10月17日）、南加賀地域財政担当職員（平成9年10月27日）南加賀地域自由民主党系

議員（平成9年10月27日）同地域社会民主党系議員（平成9年10月30日）金沢地域新進党系議員（平成9年10月20日）同地域自由民主党系議員（平成9年10月21日）インタビュー調査参照。

(44) この議論は本論文 序章で述べた議会不信論、改革論の指摘が該当する。

(45) 金沢地域自由民主党系議員（平成9年10月21日）南加賀地域無所属議員（平成9年10月27日）へのインタビュー調査より

(46) 金沢地域社会民主党系議員（平成9年10月24日）へのインタビュー調査、小松市議会での無所属議員の発案による模擬議会の開催、津幡町議会が主導権をとって執行部を牽引した事業として石川県立森林公園の活性化策などの事例もある。

(47) 金沢地域財政担当職員（平成9年10月23日）へのインタビュー調査より