

地方議員の諸側面

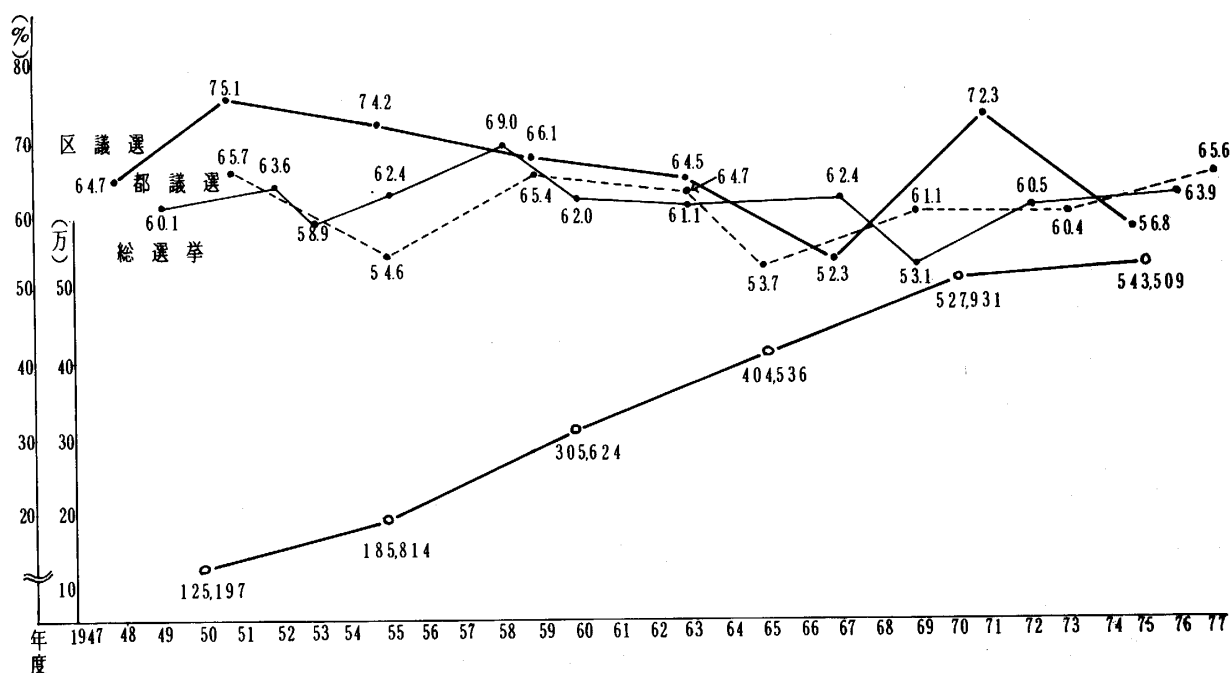
佐藤俊一

1. はじめに

地方議会（議員）の実態研究は、これまで未開の「暗黒の大陸」ともいうべき状態にあったという指摘がある。村松岐夫はその原因を主としてこれまでの政治学や行政学における支配的学説だった「戦前戦後連続論」に、つまり、戦前の地方自治システムが戦後改革においても実質的に維持され、今日なお政治構造（中央・地方関係）が官治的中央集権主義にあるという見方に帰因しているとみる¹⁾。そこで彼は、戦前と戦後の憲法構造の転換を承認する「非連続論」の立場から、地方自治体（地方政府）を国の政治体系の一部でありながら、地方レベルの意思決定を地域社会の政治過程の結着点とみ、その政治過程において従来等閑視されてきた地方議会の役割（の分析・研究）の重要性を強調する。だが、筆者はこの立場には即座に同意しえない。というのも、国家装置としての地方自治体の制度構造上の相対的自律性は、制度機能上の相対的自律性（この点こそ地域政治の相対的自律性の問題である）とは直接に結びつかないからである。そのことは、「一部の有能な知事や市長が、『地方の時代』を唱える一方で、地方議会はむしろ中央志向を強めている。政党は、地方議員を党勢拡大の足がかりに利用しようとし、地方議員は中央との直結によって、利益を得よう²⁾」しているなどという実態報告などからも明らかとなる。

理論的には、地方自治体の法制度的構造上の相対的自律性は、制度機能上の自律性の視座から、つまり、社会諸階級や諸階層の権力闘争の視座から考えられるべきである。従って、占領下という事情のもとで憲法構造の転換（確かにこの転換は国家形態の問題として重要な論点をなすが）イコール地域政治の相対的自律性を主張することは、戦後過程における権力闘争という問題を、結局は憲法構造の転換云々というより法学的論議に収斂しかねないのである。革新自治体の噴出等にみられる制度機能上の相対的自律性の一見拡大とみえる現象、そしてそれをどのように把握・評価するかは、権力闘争における市民と称される新しい社会階級（階層）形成論をぬきにしては語りえない。しかし、本稿はそれらについての理論展開を意図するものではない。以上の問題への序論的接近については、当面ささやかな別稿³⁾にゆずるとして、ここでは地方議会（議員）の実態研究がいわば暗黒大陸の状態におかれてきたという否めない事実を承認することから出発する。そして、その実態の一端にふれてみることに本稿の意図がある。というのは、筆者が地方議会（議員）の実態に関心をもちながら、ある研究プロジェクトにかかわったのであるが、なによりもそこで収集・整理された興味ある資料が発表

図1. 練馬区の人口と議員選挙の投票率



の機会をみず長く埋もれてしまっているからである⁴⁾。従って、本稿はそのプロジェクトの資料を一部活用して実態の一端を明らかにし、次の分析・研究へのステップとすることに主眼をおくものである。

2. 選挙の推移

プロジェクトは、東京都練馬区を対象とし、単に議会（議員）の実態に焦点をあてるのではなく、特に役職の状況や構造を明らかにするという側面から政治構造に接近しようとするものであった。しかし、ここでは既述したように、議会（議員）の実態に焦点をおくので、まず戦後の区会議員選挙を概観しておこう。図-1より議員選挙の投票率をみると、次のことがわかる。区議選の投票率は総選挙及び都議選のそれより高そうに見えるが、必ずしもそうはいえない。確かに、1947年の第2回統一地方選では75.1%ときわめて高い投票率を示し、60年代初期までは総選挙と都議選の投票率を上回っているが、それでも47年以降は回を重ねるごとに投票率を低下せしめ、67年選挙では52.3%になっている。そして、2期目の美濃部都知事がストップ・ザ・サトウを掲げた71年選挙では、72.3%へ急上昇するが、75年選挙では再び56.8%に低下し、60年代後半以降はむしろ総選挙・都議選を下回る傾向さえみせている。ともあれ、50年代から60年代にかけての区議選の投票率低下は、人口の急増とみごとに対応しているのがわかる。ここに都市化とともに流入してきたいわゆる新住市民の投票不参加（その逆が67年以降の区長準公選市民運動の場まりと美濃部2期選挙とが相乗した71年選挙）をみるができる。それはまた、一般的には議会機能の低下とか住民の地方議会離れのあらわれとされた。

ところで、1952年の地方自治法改正で区長公選制が廃止されてから、73年の準公選区長の誕生をへて、74年の法改正による区長直接公選制が復活するまでは、区議会が都知事の同意を得て区長を

選任することになっていた。だから、その点に着目すれば、都道府県・市町村では議決機関（議員）と執行機関（首長）がともに住民の直接公選により、相互索制しながら住民に責任を負うという首長主義（大統領制型）とは異なり、特別区制は議会主義（議院内閣制型）になるとされる。従って、特別区制における議会機能の低下とか住民の議会離れということ为首長主義のもとでのそれと一律にして論じることにはできないが、地方議会一般の問題点としては、次のような指摘で言いつくされ、またそれは支配的な見解であった⁵⁾。第1は、明治以来の地方制度のもとでは中央が地方に対する実質的な監督を保持するため執行機関優位の体制がとられ、地方議会は単なる議決機関の地位（特に議決権の制限列挙主義）におかれてきたという歴史的事情、そして戦後改革の首長主義は、制度上議会の権限を大幅に拡大し首長と対等の立場においたにもかかわらず、その改革が不徹底（特に議会の審議対象にならない機関委任事務が戦前以上に増加）のため、中央統制に通ずる執行機関優位の体制が形を変えて存在していることである。第2は、高度経済成長による経済社会構造の変化による制度機能の変化の問題側面である。1つは、行政機能の拡大による事務の量的増大と専門・分化は、中央政府への財政的依存（逆に統制・干渉）を深めながら、一方で執行部門の役割を拡大し、他方でそのような事態に対応しうる専門職的素質・能力が議員に求められたにもかかわらず、必ずしもそうした質的転換がなしえなかったことにより議会の地位・役割を一層低下させることになった点である。その典型的現われは、条例等議案は公式的には議会により決定されているものの大部分首長提案で、議会はその公的権限を自主的にはたしているといえない事態であるというわけだ。2つは、都市化は住民の利害・関心の多様化と選挙地盤の変動をうみ出すことにより、議会が利害・関心を総合・調整することを困難し、その機能を執行機関がはたすようになったこと、換言すれば、議会の代表性が形骸化して特殊利益を代表する傾向が生じてきたことである。そして、このことは、全体利益を代表する首長と特殊な部分利益を代表する議員という住民の区分感覚・意識を形成・強化したというのである。

以上のような通念化された支配的な見解をここで云々する余裕はないが、2点ほど吟味点をあげておこう。第1に、明治以来の、しかも戦後改革でも不徹底に終わった地方制度における中央と結合した執行機関の優位体制というものは、資本主義国家の権力機能として特殊跛行的なものであるかどうかである。第2に、高度経済成長による経済社会構造の変化にともなう制度機能の変化であるが、それは確かに旧来的な諸階級・諸階層の分解により執行機関優位という正統性の形態（殊に市民参加）をうみ出していったといえるが、次の点も忘れてならないであろう。すなわち、支配層内部における確執である。それは地域開発などをめぐり集中的にあらわれるいわゆる地元利益擁護派と開発利益主張派との確執である。そして、多くの場合後者が中央との脈絡にある執行機関（制度的執行権力）を掌握してきたが、時には革新勢力でさえ生活水準の向上ということで開発擁護派支持となる場合もあったことからみれば、上のようなダイナミズムにおいて執行機関優位という新しい正統性の形態（市民参加）を理解しなければならないのではないかということである。

ともあれ、投票率低下傾向のなかでの選挙結果は、表-1のようになる。以下、この表にみられる特徴点をあげておこう。まず第1に、1955年以降における無所属候補の減少—地方議会の政党化である。それはまず中央レベルの「55年体制」の波及、次いで63年選挙における民社、公明両党の登場という2段階をとっていることがわかる。従って、55年以降の党派別得票率の推移は、国政レ

ベルのそれにほぼ相応している。すなわち第2に、自民と保守系無所属の相対得票率は、55年の約90%から年々低下し、70年代には50%を割るに至っており、また絶対得票率でも55年の約65%から年々低下して67年は1/2以下の30%弱となり、高投票率の71年選挙には若干回復するが、75年には再び30%弱になる。前者は国政レベルにおける野党の多党化の地方的効果を、また後者は先の投票率低下傾向

表-1. 区議選の党派別得票率と議席数(率)

執行年	党派定数	党派別得票率										議席数		
		自民	保守系無所属	社会	共産	民社	公明	諸派	(絶対得票率)	(議席率)				
1947	36	53.5 (32.3)	2.2 (6.1)	34.5 (20.9)	1.1 (3.0)	8.4 (5.0)	2 (5.6)	1.3 (0.8)					2.3 (1.4)	1 (2.8)
1951	36	80.4 (58.4)	3.3 (9.1)	14.8 (10.7)	1 (2.8)	2.6 (1.9)	1 (2.8)	2.2 (1.6)	1 (2.8)					
1955	36	30.9 (22.2)	1.3 (3.6)	58.2 (41.8)	1.8 (5.0)	8.1 (5.8)	4 (11.1)	2.8 (2.0)	1 (2.8)					
1959	40	60.2 (39.6)	2.5 (6.2)	19.6 (12.9)	7 (17.5)	16.4 (10.8)	6 (15.0)	3.8 (2.5)	2 (5.0)					
1963	48	59.3 (38.1)	3.1 (6.4)	0.8 (0.5)		18.7 (12.0)	8 (16.7)	4.5 (2.9)	3 (6.3)	2.8 (1.8)	1 (2.1)	13.9 (8.9)	5 (10.4)	
1967	52	45.5 (23.6)	2.4 (4.6)	6.6 (3.4)	3 (5.8)	18.5 (9.6)	11 (21.5)	6.9 (3.6)	4 (7.7)	7.1 (3.7)	3 (5.8)	15.4 (8.0)	7 (13.5)	
1971	52	43.1 (30.0)	2.4 (4.6)	6.0 (4.2)	2 (3.8)	17.3 (12.1)	9 (17.3)	11.7 (8.2)	6 (11.5)	7.7 (5.4)	4 (7.7)	13.2 (9.2)	7 (13.5)	0.9 (0.6)
1975	56	46.7 (25.9)	2.7 (4.8)	2.1 (1.2)		12.9 (7.2)	8 (14.3)	10.8 (6.0)	8 (14.3)	5.6 (3.1)	3 (5.3)	22.0 (12.2)	10 (17.9)	

(注) 55年までの自民は自由、民主、国民協同の合計、また55年の社会は右派、左派の合計

の効果をより示すものといえる。ただ自民に限定してみるならば、70年代に入りその得票力低落傾向に歯止めがかかり始めたことを示している。第3に、社会党は55年の中央レベルでの、右派・左派合同以降63年に得票力のピークをむかえ、以後低落傾向にあるとみることができる。それは高投票率の71年選挙を除いた絶対得票率の推移が如実に物語っている。そうした社会の得票力低下傾向の中で、同じく71年選挙を除いた絶対得票率の推移でみると、公明、共産の両党が着実にその得票力を高めている。第4に、高投票率の71年選挙における投票参加の効果を絶対得票率でみると、自民が6.4%、次いで共産が4.6%得票率を高めている。まことに71年選挙は、自民、共産という両極政党を軸にいわゆる脱政党、無党派層をも投票参加におもむかせた保革激突のたかまりであったことがわかる。しかし、その後再び脱政党、無党派層の足は遠のく。低投票率の75年選挙でその効果をやはり絶対得票率でみると、71年選挙で拡大した得票率以上の低下を示したのは民社と社会のみで、殊に社会は71年選挙で拡大した2.5%の約2倍にあたる4.9%の絶対得票率低下をみている。ここに殊に社会党の低落という形で革新の退潮(脱政党、無党派層の革新離れ)をうかがう。

3. 議員の構成

60年代に入ると特に府県と都市部での地方議会の政党化が顕著になり、問題にされるようになった。政党化は国政レベルでの政党再編を契機にしていたことは、前で見たとおりである。しかしまた、都市化という経済社会構造の変動も政党化を促進したといえる。というのは、選挙は社会変動との関連における一つの政治舞台を構成し、政党はイデオロギー的な組織化や政治的利益の組織化にとっての大きな手段だからである。ただ、今なお中央の政党がまともな自治体政策をもたず、統治基盤の確保ないし党勢拡大の手段としてしか自治体を把えていない⁶⁾ところからすれば、偏狭な政治的利益の

組織化を基軸にした政党化であるともいえる。つまり、常々指摘されてきたように、国会議員は地方議員を選挙母体とし、地方議員は国会議員を選挙資金の胴元としたり、あるいは圧力活動の仲立人としたりする関係での政党化（保守系ではむしろ議員系列化）である。

そうした中で、議員数の党派別構成を表-1からみると、各党派の相対得票率がほぼ党派別議席率に相応している。従って、議員数も党派の得票力の推移にほぼ相応する。すなわち、第1に、自民党と保守系無所属は55年まで85～90%の議席率を占めていたが、その年々低下し75年には議席率50%弱、議席数も過半数を割るに至っている。もちろん、そうした低下が顕著になるのは、民社、公明両党の進出により多党化時代を迎えた63年選挙以降であることはいままでのない。第2に、社会党は55年以降着実に議席数・議席率とも拡大し67年にそのピークを向えるが、以後低下し75年には第2党の地位を転落するに至る。そうした社会党の低落に反し、第3に得票力を着実に伸ばしてきた共産、公明両党は、その得票力の増大に呼応して議席数、議席率も拡大し、75年には公明党は第2党へ、共産党は社会党と同議席数の第3党の地位を占めるに至っている。以上のような多党化の進行にともなう議会機能の変化については、議員の発言の活発化をもたらしたと評価される側面もあげられているが、全般的にはむしろ中央レベルでの政党・派閥争いが直接地方議会にもちこまれていくとか、議会運営の調整が困難になっているとか等の弊害面が指摘され、きわめて評判が悪い⁷⁾。

ところで、政党化の進行を議員の任期構成という点からみたのが、表-2である。まず自民（保守

表-2 区議員の党派別任期構成

(注) 2期以上のほとんどが連続任期である。

年 任 期	1975					1971					1967					1963					1959					1955					1951					1947				
	自 民 無	社 会 産	共 産	民 社	公 明	自 民 無	社 会 産	共 産	民 社	公 明	自 民 無	社 会 産	共 産	民 社	公 明	自 民 無	社 会 産	共 産	民 社	公 明	自 民 無	社 会 産	共 産	民 社	公 明	自 民 無	社 会 産	共 産	民 社	公 明	自 民 無	社 会 産	共 産	民 社	公 明					
1期	5	2	3		3	12	2	2	1	1	6	6	2	2	3	11	3	2	1	5	7	2	1			10	3				17		1			34	2			
2期	18.5	25.0	35.0		30.0	46.2	22.2	33.3	25.0	14.3	22.2	54.5	50.0	66.6	42.8	35.5	37.5	66.6	100.0	100.0	21.9	33.3	50.0			32.2	75.0				50.0		100.0			100.0	100.0			
3期	12	1	2	1	1	5	4	2	2	2	8	3	2	1	4	3	1	1			11	3				9		1			17	1				34	2			
4期	44.4	12.5	25.0	33.3	10.0	19.2	44.4	33.3	50.0	28.6	29.6	27.3	50.0	33.3	57.2	9.7	12.5	33.3			34.4	50.0				28.7		100.0			50.0	100.0				100.0	100.0			
5期	4	4	2	2	2	5	3	2	1	4	1					7	3				5		1			12	1				34	1	1							
6期	14.8	50.0	25.0	66.6	20.0	19.2	33.3	33.3	25.0	57.1	3.7					22.6	37.5				15.6		50.0			38.7	25.0				100.0	100.0	100.0							
7期	4	1	1		4						5	2				4					9	1				31	4	1												
8期	14.8	12.5	12.5		40.0						18.5	18.2				12.9					28.1	17.7				100.0	100.0	100.0												
9期					2						2					6	1				32	6	2																	
10期					7.7						7.4					19.4	12.5				100.0	100.0	100.0																	
11期	1										5					31	8	3	1	5						31	8	3	1	5										
12期	3.7										18.5					100.0	100.0	100.0	100.0	100.0																				
13期					2						2.7	1.1	4	3	7																									
14期					7.7						100.0	100.0	100.0	100.0	100.0																									
15期	1				26	9	6	4	7																															
16期	3.7				100.0	100.0	100.0	100.0	100.0																															
計	27	8	8	3	10																																			

系無所属)をみると、1950年10月に第1次そして51年8月に第2次公職追放解除があり、それがどのような影響をもたらしたかは実態的に不明なのであるが、51年選挙では当選議員の5割17名が新人議員となる。しかし、その後この新人当選率は59年に2割強まで低下、63年には3割5分へ上昇するが67年には再び2割強へ低下、そして71年に4割5分へ回復し次の75年には2割弱へと低落する。こうして自民（保守系無所属）の新人当選率（補充率）は、55年選挙を起点とし

てみると2期8年毎に更新されているといえる。つまり、55年を起点に8年毎に3割から4割5分の新人議員が補充され、その間の年度の新人当選率（補充率）は2割前後になっているということである。しかし、そうしたリズムの新人当選率（補充率）にもかかわらず、自民（保守系無所属）議員構成の時代転換は、55年以降67年から71年にかけてなされたといえる。というのは67年選挙では55年まで議席を獲得し以後連続当選の4期から6期議員が12名、約45%を占めていたが、71年選挙では5期以上の議員が4名、15%弱へ激減しているからである。要するに、自民（保守系無所属）は、70年代初頭に長老議員集団から若手議員集団へと転換したといえるのであるが、それでも戦後30年たった75年においても、戦後初当選以来8期連続当選議員1名と55年以来6期連続当選議員1名が存在することは、いわゆる都市化による選挙地盤の再構成（60年代以降の都市化の集積は71年選挙で集中的に現われたといえるが）の実態を明らかにする一つのポイントになる。

自民（保守系無所属）が55年以降71年選挙で議員の新旧構成の転換を迎えたとすれば、社会のそれは一足先の67年選挙だったといえる。というのは、55年以降社会の新人当選率（補充率）は、得票力の拡大にもかかわらず35%前後であったが、67年には約55%、6名の新人議員を当選させそれまで最高の11議席となる。しかし、71年以降の新人当選率（補充率）は25%前後に急落するからである。また、共産、公明の両党が、得票力を、従って議席数を着実に拡大してきたことについては前述したところであるが、新旧の議員構成に関しては次のようにいえる。すなわち、新人議員を積み上げる形で議席数を拡大してきているため、当然のごとく新人当選率（補充率）は総体的に年ごとに低下する傾向にあり、従って、2選以上の多選議員集団になる傾向がある。特に公明にその傾向が強い。以上は、社会、共産、公明がそれぞれ労組、党、学会組織に依存しているといわれるその組織状況を暗示する。

4. 議員の属性

表-3は、区会議員の諸属性を示すものである。しかし、この表は2期以上の在職議員の諸属性を示すものでしかない。というのは1947年から75年までの8回の選挙で当選した全議員に関する資料がないからである。したがって、この表は上のような条件のもとでの1つの傾向を示すものでしかない。しかも、社会、公明、共産、民社各党の

表-3 区会議員の属性

属性	党派 期間	自民・保無				社会	公明	共産	民社
		1947 1951	1955 1959	1963 1967	1971 1975	1947 1975	1947 1975	1947 1975	1947 1975
当 選 年 代	20代		1 (6.3)			1 (5.3)			
	30代		2 (12.5)	4 (23.5)	3 (18.8)	8 (42.1)	4 (33.3)	4 (36.4)	2 (50.0)
	40代	9 (18.0)	3 (18.8)	4 (23.5)	6 (37.5)	7 (36.8)	6 (50.0)	6 (54.5)	2 (50.0)
	50代	11 (22.0)	5 (31.3)	4 (23.5)	4 (25.0)	1 (5.3)	2 (16.7)	1 (9.1)	
	60代以上		3 (18.8)	3 (17.6)	3 (18.8)	1 (5.3)			
	不明	30 (60.0)	2 (12.5)	2 (11.8)		1 (5.3)			
学	小・中	8 (16.0)	4 (25.0)	4 (23.5)	3 (18.8)	3 (15.8)	2 (16.7)	2 (18.2)	
	高	1 (2.0)	3 (18.8)	2 (11.8)	2 (12.5)	2 (10.5)	2 (16.7)	3 (27.2)	1 (25.0)
	専・短	2 (4.0)		1 (5.9)	4 (25.0)	3 (15.8)	2 (16.7)	2 (18.2)	
歴	大	5 (10.0)	7 (43.8)	9 (52.9)	7 (43.8)	8 (42.1)	4 (33.3)	4 (36.4)	3 (75.0)
	不明	34 (68.0)	2 (12.5)	1 (5.9)		3 (15.8)	2 (16.7)		
本 籍	地元	10 (20.0)	9 (56.3)	11 (64.7)	13 (81.3)	8 (42.1)	6 (50.0)	5 (41.3)	
	地元外	4 (8.0)	2 (12.5)	2 (11.8)	2 (12.5)	7 (36.8)	5 (41.7)	4 (36.4)	4 (100.0)
	不明	36 (72.0)	5 (31.3)	4 (23.5)	1 (6.3)	4 (21.1)	1 (8.3)	2 (18.2)	
合 計		50	16	17	16	19	12	11	4

(注) 学歴の大には中退も含む。

表-4 区議員の職歴

職 歴	党 派	自 保	民 無	社 会	公 明	共 産	民 社				
製 造 業 販売・サービス業	会社従業員 — (組合役員)			4	2	4	2	2	2	1	1
	— 会社社長・役員	16	2							1	
	自 営 主	12		2	1	2		4	2		
農 業	— (農協役員)	9									
	— 製造・販売サービス業 業自営	7									
訓 導 ・ 教 員	— (組合役員)	2		2		1		1	1	1	
	— 教頭・校長	2		1							
	— 販売サービス業自営 会社役員	2								1	
国家・地方公務員	— (組合役員)	1	1	6	1	4	3				
	— 販売サービス業自営 会社役員	2		1							
医師、住職、司法書士等		5									
その他(主婦、旧軍人等)		4		1				1			
不 明		37		2		1		3			
合 計		99	3	19	4	12	5	11	5	4	1

(注) 党派の右欄は、議員秘書、政党役員を経歴を有するもの。

保無の場合には高齢議員が多くなるのだが、しかし全体としてみれば、各年代層に候補者の基盤をもっていることをうかがわせる。

学歴の点では目立った特徴はなく、各党とも大学卒の議員が他学歴に比べ比較的高い割合を示している。しかしながら、議員の出身地を本籍が地元(練馬区内)にある場合と地元外の場合とに分けてみると、自民、保無と他の各党は異った様相を呈している。自民、保無の場合は地元出身議員の割合が非常に高く、1955～59年には6割弱であったのが、1971～75年には8割弱にまで拡大している。これに反し、社会、公明、共産の各党(民社実数値が小さいので除く)の場合、確かに地元出身議員は4～5割を占めているものの、地元外出身議員は、自民、保無の1割強に対して4割前後を示している。こうして、自民、保無は候補者の多くを地元依存しているのに対し、社会、公明、共産の各党は地元外のいわば輸入候補にかなり依存していることをうかがわせる。このことは、社会、公明、共産の選挙が、労組、学会、党組織を基盤にしているという前節でのべたことと関連していることは明らかであろう。

次に、表-4は、表-3と同様の2期以上在職議員の職歴である。2期以上在職議員のすべてが、厳密に表-4のような職歴をたどっているものではなく、その大筋であり、殊に括弧内の組合や農協役員を経歴を有したか否かは、資料上判明しえないものが多い。以上のような意味で、これも1つの

2期以上在職議員数はきわめて少ないので8回の選挙を一括してみ、自民、保無のみ先の新人当選率(補充率)のリズムに従い、8年毎に区分してみた。以上のような限定つきで、まず当選年代をみると次のようなことがうかがえる。社会、公明、共産、民社の各党とも、30代及び40代という壮年層の当選議員が圧倒的数量を占め、各党とも40代までの当選議員が8割以上となっている。これに反して、自民、保無の場合、確かに40代までの当選議員は、1955年以降年を重ねるにつれて増加する傾向を示しているが、それでも、1971～75年における40代までの当選議員は5割5分である。したがって、50代及び60代以上の高齢層議員の割合が、他の党に比べきわめて大きくほぼ4～5割を占めることになっている。こうして自民、

参考資料にすぎないが、特徴点は大きく2つみることができる。第1は、自民、保無議員の職歴は多種にわたりながらも、製造、販売サービス業の会社社長、役員や自営主、それに農業（農協役員を兼務したり、造園業、不動産業、アパート、ガソリンスタンド、幼稚園等を経営している）を職歴とするものが、全議員の1/2弱を占めていることである。第2は、社会、公明、共産の議員は、自民、保無議員に比して相対的に議員秘書や政党役員を経歴を有するものが多いことである。

以上の特徴点は、他においても既に論証あるいは実証されているところである。すなわち、保守系議員は全般に、富農、商店主、工場主、不動産業等、旧来の住民の利益代表者であり、町内会、商店会、同業組合等の役職を兼務しながら行政組織を把握し、地域支配の体制を維持している。これに対して、保守系以外の議員には、一種の職業政治家ともいえる政党役員が圧倒的に多い。だが、この政党役員は限定された存在であるゆえ、労働組合や政党組織を基盤にもたない一般のサラリーマンが選挙を戦うことはまず不可能になる。したがって、地域の住民構成と議会の政治構成との逆転現象は、人口急増（都市化）地域ほど顕著になる。つまり、保守系地域役職者は人口急増（都市化）地域での知的、道徳的ヘゲモニーを既に失っているにもかかわらず、彼らは地域政治のそして地方議会の支配勢力になるというのである。⁹⁾ そこで最後に、議員の団体役職や行政役職の兼務状況及び地域的な役職構造をみてみよう。

5. 議員の役職兼務

地域的な住民組織や集団を定義づけ、それを類型化することはきわめて難しいと同時に、住民組織・集団の役職と行政役職を厳密に区分することも実際上かなり難しい。それらについては、これまでに概念的にあるいは実態調査をふまえ様々な試みがなされてきた¹⁰⁾。本来ならば、それら様々な試みの原型をさぐり、理論的前提を吟味する必要があるのだが、それはかなりの時間を要し、また本稿のねらいがそうした分析・研究への一段階として地方議会・議員の実態の一端を明らかにすることにあつたことから、後日別稿を予定したい。そして、ここではまずもって保守系議員の役職兼務状況・構造の特徴を把握するために、様々な資料（行政資料、団体役員名簿、新聞等々）から抽出された練馬区における1975年前後に存在した地域的な組織や集団及び機関や委員を、暫定的かつきわめて大雑把に表-5のように分類した。若干コメントを付しておくならば、(A) 地域団体は、いわゆる包括的な住民組織とされる自治会・町内会と、それと実質的に重層する年齢階層的な住民組織（子ども会、婦人会、老人クラブ）等も含めた住民団体と、市民・住民運動団体に分けた。(B) (C) (D) は、職能的・機能的な組織・集団である。(B) 産業・経済団体は、労働組合、同業組合とそれ以外の団体に3分した。(C) (D) の医療・福祉団体と教育・文化・スポーツ団体は、それぞれ機能領域の点から2分したが、数量的に最も多い文化・スポーツ団体の大部分は、いわゆる任意のサークルやグループである。(F) (G) は、行政が法律や条例・要綱等により設置している附属機関・審議会等と連絡・相談・指導等のため設置・嘱託している地区委員の類いである。

次に、これら地域的な諸団体のふり分けや数量は、例えば団体名称によるふり分けである点で、また単位団体の他に連合団体も含む点等で必ずしも厳密なものとはいえない。それでも、それら諸団体が補助金交付団体や事務委託団体、そして事務従事・事業共催団体であるか否かの点で行政との関連を

表一 5. 地域的な組織・集団及び機関・委員

大分類		小分類		団体例・備考	計	補助金事務委託事業共催団体
組織・集団	A 地域団体	A-1	住民団体	町内会、自治会、子ども会、婦人会、老人クラブ、防火防犯協会	10	6 (60.0)
		A-2	住民運動団体	町内会、自治会と重複するものもあり	89	2 (2.2)
	B 産業・経済団体	B-1	労働組合	労働組合協議会の他民間単組支部・分会、官公労支部	115	1 (0.8)
		B-2	同業組合	小売業者、建設・土木業者各種同業組合・支部等	100	6 (6.0)
		B-3	他の産業経済団体	商店会、法人会(経営者クラブ)、納税貯蓄組合等	18	7 (38.9)
	C 医療・福祉団体	C-1	医療関連団体	医師会、歯科医師会、薬剤師会、助産婦会等	10	5 (50.0)
		C-2	福祉関連団体	社会福祉協議会、遺族会、聴覚障害者福祉協会等	22	14 (70.0)
	D 教育・文化・スポーツ団体	D-1	教育関連団体	P T A、校長会、教育懇談会、保護司会等	35	10 (28.6)
		D-2	文化・スポーツ団体	体育協会、野球連盟、文化団体協議会、民謡連盟等	135	1 (0.7)
	E その他団体	E-1	政治団体	後援会、政党支部等	6	
E-2		その他団体	県人会、同窓会等	13		
合計					553	52 (9.4)
機関・委員	F 附属機関・審議会等	財産価格審議会、防災会議、保健所運営協議会等			17	
	G 行政嘱託地区委員等	青少年委員、民生(児童)委員、行政相談員等			17	3 (17.6)
合計					34	3 (8.8)

表一 6 現・元区議(候補)の役職兼務状況

現 区 議	元 区 議		区 議 候 補			
	自 民	社 共 公 民	自 民・保 無	社 共 公 民	自 民・保 無	社 共 公 民
役職兼務数	27 (1000)	29 (1000)	20 (1000)	5 (1000)	10 (1000)	1 (1000)
団 体 役 職	0	4 (14.8)	26 (89.6)		2 (40.0)	
	1	9 (33.3)	2 (6.8)	2 (10.0)	2 (40.0)	5 (50.0)
	2	7 (25.9)	1 (3.4)	6 (30.0)	1 (20.0)	
	3	7 (25.9)		6 (30.0)		
	4			2 (10.0)		2 (20.0)
	5			1 (5.0)		2 (20.0)
	6			3 (15.0)		1 (10.0)
行 政 役 職	不明	3 (11.1)	1 (3.4)			
	0			4 (20.0)	1 (20.0)	2 (20.0)
	1	2 (7.4)	5 (17.2)	6 (30.0)	2 (40.0)	3 (30.0)
	2	15 (55.6)	19 (65.5)	6 (30.0)	2 (40.0)	2 (20.0)
	3	6 (22.2)	4 (13.7)	3 (15.0)		
	4	1 (3.7)				1 (10.0)
	5			1 (5.0)		1 (10.0)
	6					
7					1 (10.0)	

(注) 現区議の場合、各政党支部役員を兼務することになるので、団体役職の兼務数より除いてある。

までもなく何等かの団体・行政役職を兼ねている議員数である。

ここから次のようなことが明らかになる。まず第1に、1975年選挙時の自民党と社・公・共・民4党の議員数は、前者が27で後者が29である。そこで社・公・共・民4党の議員が団体役職を兼

みると、(C)医療・福祉団体及び町内会・自治会を基礎にする(A-1)住民団体と労働組合や同業組合以外の(B-3)産業・経済団体とが、行政ときわめて密接な関連をもっていることがうかがえる。そこでは、団体役職と行政役職との区別がきわめて難しくなるし、実際には上でのべた地区委員の類と機能上重層するといえる¹¹⁾。ともあれ、表一5の(A)~(E)諸団の三役等を団体役職とし、(F)(G)の委員等を行政役職として、現・元議員(候補者)のそれら役職の兼務状況を総括的にみたのが表一6である。ただし、現議員の場合はもちろんであるが、特に元議員及び議員候補の場合の実数は、いう

表-7 自民・保無の現・元区議（候補）の役職兼務状況

(◎は町内会・自治会)

議員数	役職兼務数	A		B			C		D		E		F	G	
		A-1	A-2	B-1	B-2	B-3	C-1	C-2	D-1	D-2	E-1	E-2			
現 区 議	9 名 1	団体 役職 兼務 数	◎												
			◎												
			◎												
			◎												
			◎												
						○									
						○				○					
												○			
				○											
				◎ ○								○			
				◎											
				◎			○								
				◎			○								
				◎ ○			○					○			
				◎ ○			○					○			
			◎ ○			○					○				
元 区 議	2 名 1	同	◎											○	
								○					○○○	○ ○	
	6 名 2	同	◎											○	
			○									○			
			◎						○ ○					○	
			◎					○						○	
	6 名 3	同	○				○ ○							○	
			○ ○									○	○ ○		
							○				○	○	○ ○		
	2 名 4 1名 3 名 6	同	4						○	○ ○		○		○	○ ○
								○ ○		○ ○				○ ○ ○	
		同	5	○						○ ○			○		○
								○				○ ○	○		○ ○
		同	6	6	◎ ○	○			○ ○ ○ ○						○ ○ ○
									○			○ ○ ○ ○	○		○ ○ ○
5 名 1 2 名 同 4 2 名 同 5 1名 同 6	同	1	◎							○				○	
										○				○ ○	
			○											○	
	同	4	4				○ ○ ○ ○							○	
				◎					○	○ ○				○ ○ ○ ○	○ ○
	同	5	5	◎ ○ ○					○	○			○ ○	○ ○ ○	○ ○
							○ ○ ○		○	○				○ ○	
同	6	6	◎ ○			○		○ ○				○	○ ○ ○		

(注) 現区議の(F)(G)は、表-6のコメントで特別の意味をもたないとしたことから除いた。

務しているのは僅か10%であるが、自民党議員の場合は逆に兼務していないのが15%にすぎず、しかも2つ以上の団体役職を兼務している議員が50%以上にもものぼるということである。ただし、行政役職の場合、現議員は原則として(F)附属機関・審議会等の委員と(G)行政嘱託地区委員等(実際には青少年育成地区委員)を兼ねることになっているので、この役職兼務状況は特別の意味をもたない。第2に、驚くべきことは、団体役職をもちその大部分が行政役職を兼ねる自民・保無の元議員が20名、議員候補が10名にもものぼっていることである。しかも、自民・保無の元議員で2~3の団体役職を兼務するものが60%、4つ以上の団体役職を兼務するものが30%にもものぼり、現議員以上に団体役職を掌握していることがうかがえると同時に、元議員の80%が1つ以上の行政役職についていることからみれば、団体役職と行政役職は元議員により緊密に結合されていることがわかる。この元議員の特徴は、自民・保無の議員候補についても全く同様であるといえる。要するに、自民・保無の元議員及び議員候補が、いわゆる地元有力者として団体役職を掌握すると同時に、それ故に彼らへと行政役職が配分されているといえるのである。こうして、この総括表にもみられるごとく、自民ないしは保守系の議員あるいは有力者による役職網の掌握こそが利益政治の構造であり、また先にふれたように、これまでの地域支配の体制維持の支柱であるといわれるところのものであろう。

それでは、自民・保無の現・元議員そして議員候補が兼務する具体的な役職はどのようなものであろうか。それを示したのが表-7である。ここにより明確な特徴が浮びあがる。第1に、団体役職を兼務する23名の現議員のうちの6割強14名が(A-1)町内会・自治会役職を兼ねると同時に、5割強12名が(B-2)と(B-3)の同業組合及びそれ以外の産業経済団体(その多くが練馬区の経営者クラブといえる法人会並びに産業連合会)の役職を兼ねているということである。したがって、ここから包括的な住民組織とされる町内会・自治会を掌握しながら産業経済的な利益を貫徹する保守(利益)政治を読みとることができよう。それを裏づけると思われる留意点を1~2あげておこう。1つは、1974年時の練馬区内における単位町内会・自治会数は197で、その20%強43町内会・自治会は1,000世帯以上であるが、町内会・自治会の役職を兼務する14名の現区議のうち12名が1,000世帯以上の大規模町内会・自治会の役員であるということである。つまり、現議員がまさに地元有力者として、都市化で生れた団地街区等の小規模町内会・自治会の役職者としてではなく、旧来的な町単位の町内会・自治会役職を引き受け、掌握しているということ、そして、それが前節でみた議員の職歴と関連していることがうかがえることである。もう1つは、現議員2名(及び元議員1名)が(A-2)住民運動団体の役職者となっているが、その内実は開発促進の住民運動団体であるということである。都市自治の観点から町内会・自治会の再評価という主張もあるが、ここからいえることは、そうした評価についての云々よりもまず次のステップとしては、議員を媒介とする産業経済団体の役職者と重層した町内会・自治会役職者が、実態面から例えば地元型、機能型、組織型と称されるような類型のどれに位置するのか、あるいはそうした類型化は妥当であるかどうかへと歩を進めてみることであろう¹²⁾。

第2に、自民・保無の元議員及び議員候補の場合も、現議員と同様に(A-1)住民団体と(B-3)産業経済団体という2つの次元の団体役職をおさえていることである。そして、そのうえで現議員と相違することは、(C-2)福祉関係団体、(D-1)教育関係団体及び(E-1)政治団体の

役職を兼ね、かつ大部分が(F)附属機関・審議会等と(G)行政嘱託地区行政委員等の行政役職を兼務していることである。ここから次のようなことが読みとれる。1つは、(A-1)住民団体、(B-3)産業経済団体、(C-2)福祉関連団体がまた補助金交付団体、事務委託団体、事務従事、事業共催団体でもある割合は他団体よりも高かった。だから、(A-1)(B-3)(C-3)の団体を掌握することは、行政組織を把握することにつらなり、それが元議員及び議員候補という地元有力者によるいわば役職独占を媒介してなされていることである。ただし、補助金交付・事務委託等団体の割合が最も高い(C-1)医療関係団体の役職者がきわめて少いのは、この団体は資格上厳しく限定された職業人の集団であることからうなずけるところであり、またそれ故に、この団体(役職)は表-7にはあらわれていないが、行政(役職)と直接に結合しているのである。2つは、(E-1)の政治団体は自民党練馬支部か勝共連合練馬後援会かのいずれかである(ただし、現議員の場合は原則として自民党練馬支部での何等かの役員となるため、この役職兼務は表-7から除いてある)。だから、この2つの団体が保守勢力の指導層にとり役職(ヒト)や利益(モノ・カネ)の配分・調整あるいは情報(ネタ)の集取・吟味の間場となっているとも考えられるのである。3つは、(F)(G)の役職兼務、殊に前者の附属機関・審議会等の行政役職は、地元利益や団体利益を直接行政内部で表明・貫徹することを可能にする。だから、地域的な諸団体の役職者が、地元利益や団体利益のためのエイジェントとしてこの附属機関・審議会等の役職をも兼務することは、利益政治・地域支配の構造化のあらわれであるといえるのである。表-7でみられる団体・行政役職の兼務数が最も多いものは、議員候補の11であるが、まことに彼らはそうした役職兼務により「『住民代表』として各種審議会等に恒常的に顔を出すことになり、個別タテ割機構のなかで執務する行政担当者よりも的確に市政の全体像を把握するようになり、影響力を強めてゆく¹³⁾。」とされるわけである。

6. むすびに

さて、紙幅もつきたが、以上のような役職兼務の状況・構造は、選挙においてどのような作用・効果をもつのであろうか。この点に焦点をあてた分析・研究は少なく¹⁴⁾、今後の課題である。しかし、筆者も関与した興味ある調査データを最後にかかげておこう。図-2は、いわゆる革新自治体・川崎市における一般住民と町内会・自治会役員及びそれ以外の諸団体の役員の政党支持状況であるが、後2者は一般住民よりも約10~20%も自民党支持率が高い。こうして、ここでも地域の住民構成と議会の政治構成が逆転する理由がより明瞭になる。地域的な諸々の組織・集団の保守的役職者が、利益政治のフィルター役として、あるいは斡旋・仲人役として機能する(それ故に、議員は政策レベルで有権者から直接的に評定されることがなくなる)かぎり、その逆転現象は都市部でも構造的に持続するであろうし、また地域的な諸々の組織・集団は、議会における保守勢力のいわゆる固定票の補捉、形成母体たる位置をもつのである。確かに、特に都市部では町内会・自治会がメンバーを選挙時に丸ごと動員するというような集票マシーンとして機能する度合はきわめて低くなっている。それでも、川崎市での調査結果をみると、市政に働きかける場合、町内会・自治会役員は陳状・請願という方法を、またそれ以外の団体役員は要望書・請求書という方法を多用し、働きかけの相手としては町内会・自治会役員は議員を、またそれ以外の団体役員は市長や幹部職員を重視するという興味深い傾向が

図-2 一般住民と団体役職者の政党支持

	自 民	社 会	公 明	民 社	共 産	新 自 由 ク	支 持 政 党 な し 不 明	そ 他	
一 般 住 民	34.6	22.8	6.6	6.1	8.1	3.1	16.8	1.9	(n=936)
町内会・自治会役員	52.7		1.1 10.8	11.8	4.3	7.5	13.0		(n=93)
そ の 他 団 体 役 員	43.3		19.2	3.3	10.8	3.3	8.3	1.7	11.2 (n=120)

川崎市「市民意識の実態と地域リーダー」(1981年)

浮き出されている。したがって、町内会・自治会役員はどちらかといえば議員を媒介に行政と結びついているのに対し、町内会・自治会以外の団体役員は、行政と直接的に結びついているといえるわけである。そこで、このように町内会・自治会役員が議員を媒介にすることは、利益政治における彼らのフィルター役あるいは斡旋・仲人役としての日常的な活動が、少なくとも選挙時における町内会・自治会の個々のメンバーと保守系議員との結合（濃淡の相違はあれど、というよりも個人的関係として一般的にみられる候補者選定基準としての政策よりも人物優位の現象）をうみ出すものであると考えられるのである。

その他、川崎市での調査結果は、市政に働きかけた場合に「十分効果があった」「まあ効果があった」として働きかけの方法と相手をプラス的に総括評価する比率が、町内会・自治会役員の場合は50%強であるのに対し、それ以外の団体役員の場合は70%にもなる等々、これまで経験的には理解されてはきたとしても実証的には十分確定されてはこなかったような様々な興味深い結果を示している。そうした川崎市での調査結果や前節までふれた練馬区の役職状況・構造の資料を整理しながら、地方自治体に集約されるような地域権力構造を明らかにしていくことが筆者の今後の課題であるが、幾度もくりかえしたように、本稿はそのささやかな隅石にすぎないことを確認して稿をとじる。

(注 記)

- 1) 村松岐夫「地方自治理論のもう一つの可能性」『自治研究』第55巻第7号
- 2) 山口朝雄「『地方の時代』のお荷物・地方議会」『中央公論』1981年2月、223頁
- 3) 拙稿「国家権力と国家装置(下)」『群馬大学教養部紀要』第15巻及び、「市民自治の課題—国家の危機・都市の危機」『中央評論』第34巻第2号。
- 4) 地方自治総合研究所・地域政治プロジェクト「地域団体と地域リーダー(基礎資料編)」(1976年)である。
- 5) 東京都議会議会局調査部調査課『首長主義と地方議会』135～152頁。これは松村の言う「戦前戦後連続論」の立場からのものである。

- 6) 内山敏雄「政党の自治体政策」大原光憲・横山桂次編著『自治体政策づくり読本』総合労働研究所。
- 7) 磯村英一監修，坂田期雄編『明日の都市・8・地方議会—その実態』中央法規出版所収の諸論説，座談会，資料をみよ。
- 8) 国政レベルの公職追放の効果及び解除の影響については、石川真澄『戦後政治構造史』日本評論社があるが、地方レベルでの研究例はみあたらない。ちなみに、筆者が群馬県の県議レベルを数量的に整理してみたかぎりでは、国政レベルにかんする石川の分析結果と同様に、47年選挙での新人率はきわめて高く、追放解除が行われた後でも「戦後初当選の『新人』たちは数のうえではそれら旧人を上回って生きのびた」といえる。
- 9) 土岐寛「地方議会における政治構成の変容」『都市問題』第72巻第4号、58～59頁。大原光憲「地方議会と政党」『都市問題』第64巻第4号、41～42頁等を見よ。
- 10) 例えば、山根・竹内他編『テキストブック社会学(5)地域社会』有斐閣、地方自治総合研究所『地域団体—地域における行政関係団体調査』、菊地美代志「居住空間と地域集団」『社会学講座(5)都市社会学』東大出版会、等々きわめて多くある。
- 11) このへんの事情については、さしあたり、土岐寛「自治体と行政補助組織」『ジュリスト・特集・地方自治の可能性』19をはじめ、「主集・市政と協力団体」『都市問題』第61巻第11号、「主集・各種委員」『都市問題』第61巻第12号、「主集・自治体と補助金」『都市問題』第67巻第2号を見よ。
- 12) 町内会・自治会の再評価については、中川剛『町内会』中央公論社、また町内会・自治会のリーダーシップの型については、川口浩「地域権力構造の変貌と再編成」磯村英一・鶴飼誠・川野重任編『都市形成の論理と住民』東大出版会。
- 13) 土岐寛「自治体と行政補助組織」前掲誌、114頁。
- 14) 依田博「地方議員と保守支配の基盤」前掲『明日の都市・8・地方議会』所収や、三宅一郎・村松岐夫編『京都市政治の動態』有斐閣などが数少ない実証的研究例である。

(追記) 地方自治総合研究所の資料を活用させていただいたことに、改めて感謝すると同時に、未整理・未発表のこの貴重な資料を整理・充実して発表されることを期待する。