

市議会代表機能の分析のための 二つのレベル

川崎医療短期大学 一般教養 岡山職業訓練短期大学校*

平田 眞一 *足守 浩

(昭和62年8月21日受理)

Two Levels for the Analysis of the Representative Function of the City Council

Shinichi HIRATA and Hiroshi ASHIMORI*

Division of General Education, Kawasaki College of Allied Health Professions

**Okayama Vocational Training College,*

Kurashiki 701-01, Japan

(Received on Aug. 21, 1987)

Key words: 地方議会, 代表機能, 市議会, 市会議員

概 要

市議会の代表機能における我が国の政治学的研究は、まだまだこれからであるが、我々は本論文で、市議会代表機能の分析に関する一考察を行いたい。我が国における地方自治体の数は多数存在するけれども、個別ではなく、全体的に研究することはかなり困難である。これを可能とする研究の足がかりを求めることが目的である。

はじめに

つい数年前までは、マスコミで「地方の時代」という言葉がもてはやされた。しかし、マスコミのいつもの習性どおり、この言葉もいつしか使われなくなり、忘れさられようとしている。近時マスコミをにぎわしているのは、衆議院の議員定数は正に関する問題である。ところで、議員定数の問題は何も衆議院だけの問題ではない。我が国の地方議会にも議院定数の問題は存在するのである。

衆議院の議員定数の場合は、one vote one value が問題になっているのに対し、地方議会の議員定数の場合は、議員定数が適正かどうかの問題になっているのであり、両者の意味するところが全く同じだという訳ではない。しかしながら、どちらの問題も、議員と選挙民の間の代表関係がその根本にあるという点においては同じであろう。

従来、県会議員や市会議員は、選挙によって選ばれた県民や市民の代表であると言われてきた。確かに、選挙という民主的なルールに従って議員が選ばれるのであるから、一見そこには代表関係が存在するかのように見える。しかし、本当にそこに代表関係が存在すると言えるのであろうか。投票所に行って投票する市民のうち、一体、何人が市会議員を個人的に知っているのであろうか。会ったこともないし、話をきいたこともない議員に、ただ市民の義務として票を投じているだけの市民が数多くいるのではなからうか。

かつて、J・J・ルソーは『社会契約論』の中で次のように述べた。「イギリス人民は自由だと自分では考えているが、それはほんでもない誤解である。彼らが自由なもの、議会の構成員を選挙する期間中だけのことで、選挙が終わってしまえばたちまち奴隷の身となり、なきに等しい存在となるのである。⁽¹⁾」

これに似た状態が今日においても見られるの

ではないだろうか。

一体、代表関係とはどういうことを意味するのであろうか。我々はこのことをよく考えてみる必要がある。本稿においては、地方議会、特に市議会の代表関係を分析する際に視野に入ってくる二つのレベル、すなわち個人のレベルと集合体のレベルについて若干の考察を加えてみたい。

1. 市議会の代表機能

市議会の代表機能は、市議会が果たすと考えられている諸機能の内の一つである。市議会は、選挙民の投票によって選ばれた市会議員によって構成される。そして、市会議員は選挙民の代表であると言われる。システムズ分析的に言えば、選挙民の要求は市会議員を通じて市議会にインプットされ、インプットされたものが市議会を通じてアウトプットすなわち政策に変えられるのである。

しかしながら、我々は、選挙民が選挙を通じて市会議員を選ぶから市議会と選挙民の間に代表関係が存在すると単純に考えていいのであろうか。従来、選挙民と市会議員の間には当然代表関係が存在するという考え方が支配的であった。この考え方に異を唱え、代表関係を別の視点から見ることを主張したのがジョン＝ウォーキーであった。彼は、入力（インプット）として議会に入ってくる要求を議会が処理して政策を形成するという従来の考え方を要求入力モデル（Demand-Input Model）と呼び、このモデルの妥当性を問題にした。彼は要求（demand）を重視するのではなく、支持（support）に目を向けることを主張する。⁽²⁾

また、ハインツ＝ユーローとポール＝カープスは、代表者と被代表者の間に政策に関して一致（concurrency）があれば、それが反応的（responsive）な状態であるとする従来の考え方を批判し、反応性（responsiveness）には、①政策反応性（Policy Responsiveness）、②サービス反応性（Service Responsiveness）、③分配反応性（Allocation Responsiveness）、④象徴的反応性（Symbolic Responsiveness）の四つ

の構成要素があることを主張する。⁽³⁾

ウォーキー説、ユーロー・カープス説共に従来のものとは異なる視点から代表概念をとらえており、市議会の代表機能を考える上で非常に示唆に富む。市議会の代表機能の問題を考える際には、ただ漠然と市会議員は選挙を通じて選ばれた市民の代表であるなどと考えるのは、代表関係を十全な形で把握できないのである。従来のものとは異なる観点から代表の問題に光を当てた点に、ウォーキー説、ユーロー・カープス説の大きな意義があるのである。

ところで、従来の研究は、選挙民一市会議員一市議会というふうに代表の問題を一元的に考えていたのではなかろうか。従来の研究では、市議会の機能を分析するときに、分析の焦点を市会議員に当ててきた。

つい最近になるまで、我が国の政治学は市議会などには目もくれなかったのであるが、アメリカにおいては早くから市議会の政治学的研究が行われてきた。アメリカにおいては、スタンフォード大学政治研究所（the Institute of Political Studies, Stanford University）によって後援された市議会調査計画（City Council Research Project）によって、アメリカ市議会の比較研究が行われ様々な成果が生まれた。⁽⁴⁾

また、アメリカに比べて市議会の研究が立ち遅れていた我が国においても、最近になって市議会の政治学的な研究が行われ、注目すべき研究成果も相次いで生まれてきた。黒田展之を中心とするグループは、24の市区町の、昭和55年7月現在における自治体議会の全議員940名に対してアンケート調査を行い、その回答をデータにして、地方政治における地方議員の活動を分析している。⁽⁵⁾

村松岐夫と伊藤光利は、郵送による地方議員調査を行い、地方議会と議員が持つ可能性について、従来の研究に比べると、ずっと高い評価を与えている研究成果を公にしている。⁽⁶⁾

黒田らは、「地方政治の実証的研究は必ずしも十分に展開されているとはいいがたい。とりわけ、地方議会とそれを構成する地方議員の実証的研究が不足しているといわざるをえない。」⁽⁷⁾という問題意識から研究を行っており、同研究

がこれまで我が国において政治学的に研究されることがなかった地方議会という分野に手をつけた意義は大きい。

また、村松、伊藤がその研究のデータになる調査を1978—79年にかけて行ったときは、「複数の自治体にまたがる数多くの地方議員の特性や行動の調査は日本語文献で知るかぎり皆無であった。」⁽⁸⁾のであり、同研究が黒田らの研究と同じく、我が国における政治学研究の未開拓分野に切り込んでいったことの意義は大きい。

黒田らの研究及び村松、伊藤の研究の他にも、地方議会に関する研究が公にされている。⁽⁹⁾

従来、我が国の政治学は日本の現実政治を研究対象とせず、欧米においてそのときときにはやる理論や思想の後追いに終始してきた。我が国の政治学は、欧米の政治学の訓詁の学にすぎないと言っても言いすぎではない状態が続いてきたのであり、そうした中で黒田らの研究及び村松、伊藤の研究をはじめとする地方議会の研究が、日本の現実の地方政治を研究対象にしたことの意義は極めて大きい。日本土着の政治学の確立を旨とした研究がようやく緒についたと言えよう。

2. 分析の二つのレベル

我が国の地方議会を研究対象とした実証的研究が行われたことの意義は誠に大きいのであるが、我々は手放しで喜んでばかりはいられない。これらの研究の研究方法来に目を向けると、そこにはまだまだ不完全な点が多いのである。

アメリカにおいても、日本においても、従来の市議会の研究は、市会議員を研究の焦点にしてきた。しかし、市会議員の行動がわかれば、市議会の行動がわかるのであろうか。ハインツ＝ユーローは、政治現象を分析する際の二つのレベルを問題にする。彼は、従来の研究においては個人の行動のレベル (the level of individual behavior) と集合的行動のレベル (the level of collective behavior) との間の区別があいまいであり、個人の行動と集合体の行動の同時性 (simultaneity) の問題が真剣に考えてこられなかったと批判する。⁽¹⁰⁾彼は次のように言う。

「これらの研究は集合体の中における個人々の行動 (the behavior of individuals in collectives) を扱ってはいるが、集合体の行動 (the behavior of collectives) は扱ってはいないのである。」⁽¹¹⁾彼は、自らもその研究に携わったアメリカの有名な議会研究書である『立法システム』(The Legislative System, 1962)⁽¹²⁾をも批判して次のように言う。「ジョン、C、ウォーカーと彼の仲間は、個々の議員の態度、認識、志向、規範を取り扱い、集合体としての四つの議会の構造や行動よりはむしろ議会の中で個人々の反応がどのように配分されているかを比較している。」⁽¹³⁾「集団内部の個人を取り扱うことは、政治学の適切な仕事である。しかし、それは集合的な決定形成と活動における行動単位として集団を取り扱うことと同じではない。」⁽¹⁴⁾

ユーローは、政治現象を分析するにあたっては、個人のレベルと集団のレベルを明確に区別する必要があることを説く。彼は次のように言う。「個人の役割を知ることから集団の構造や行動を説明したり、予想したりすることはできない。」「集団内部の個人と全体としての集団が同時に決定を行うのであるが、制度化された集団が決定を行い、行動を取る現実政治の世界では、一定の決定のルールの下で効果的な決定形成者であるのは、全体としての集団であり、集団の個々の構成員ではないのである。個々の市会議員ではなく、市議会が市のある行動へかわらせるのである。」⁽¹⁵⁾

ユーローの説は的を射たものであろう。個々の市会議員に対してインタビューもしくはアンケートを行って集めたデータに基づいてなされた市議会研究は、不完全なものであると言わざるを得ない。もちろん、個々の市会議員の態度や認識を知ることが必要である。そのことはユーローも認めている。「集団内部の個人々の行動を観察せずに、集団の行動を観察することは、不可能ではないにしても困難である。」⁽¹⁶⁾と彼は言う。

ユーローが言おうとしているのは、個人々の行動がわかったからといって、集団の行動がわかる訳ではないということである。従来の研究は、選挙民—市会議員—市議会というふうに、

代表の問題を同一レベルで考えてきたのである。これに対してユーローは、分析単位は同一レベルにあるのではないことを強調するのである。では、同一レベルにない分析単位を分析するにはどうすればよいのであろうか。

ユーローは、分析単位の特性を同一の分析レベルに置くことを主張する。それでは、異なった分析単位の特性を同一の分析レベルに置くためには、どうすればよいのであろうか。

ユーローは、目的単位 (object unit) と主題単位 (subject unit) という概念を導入することを説く。⁽¹⁷⁾目的単位というのは、その行動が説明されるべき単位である。たとえば、もし投票者が選挙においてどのように決定を行うかを説明したいならば、個人が目的単位である。地域における権力の集中もしくは分散を比較する際には、地域が目的単位になる。もし我々が、国際的な危機における民族国家の行動に興味があるならば、目的単位は国家である。主題単位というのは、目的単位の行動を説明するために、その行動が観察される単位である。主題単位という概念は、目的単位という概念よりも説明するのがむづかしい。おそらくこの概念は、実験心理学者が「主題」という言葉を使う意味において最もよく理解されるであろう。実験心理学者にとって主題は、その主題の行動を観察するために、彼が自分の実験室に入れる人間である。

主題としての人間という概念は、集合体にも広げることができる。もし、その行動が観察されるならば、集団、委員会、政党、国家などを主題単位として扱うことができるのである。

目的単位と主題単位の区別はまったく概念的なものである。実際には、目的単位が主題単位になり得るのである。目的単位と主題単位を区別することによって、分析のレベルというのはどういうことなのか明らかになる。つまり、目的単位と主題単位を区別することによって、ある単位を別のレベルで観察する一方、その単位をそれ自身のレベルで説明する可能性が生まれてくるのである。従来の市議会研究においては、正にこの見方が欠けていたのである。従来の市議会研究は、目的単位と主題単位という区別をせず、ただ市会議員の態度や認識や規範を

分析し、そうすれば市議会の行動がわかるかのような錯覚に陥っていたのである。市会議員の態度や認識や規範がわかったからといって、市議会の行動が完全にわかる訳ではないのである。

市議会の代表機能を分析する際に、ユーローの説くところは誠に裨益するところが大きい。我々は、ただ市会議員の行動を分析することだけに満足してはいけない。市議会の代表機能を十全な形でとらえるためには、個々の市会議員の行動だけでなく、全体としての市議会の行動も分析の対象にしなければならない。そのためには、目的単位と主題単位という見方を導入して、市議会を目的単位、個々の市会議員を主題単位として分析を進めなければならないように思われる。

3. 結 論

市議会代表機能の分析を行うにあたり、これまで述べてきたように、決定的に重要となるものが、この分析レベルの問題である。代表の問題を、選挙民—市会議員—市議会という同一レベルで考えるのではなく、それぞれ別の分析単位の特性を考えて分析しなければならぬ。すなわち、目的単位を、その単位自身のレベルで分析するのに、主題単位の特性が役立つようにデータを操作することである。⁽¹⁸⁾

我々は、近年行われてきた市議会研究の結果、市会議員の態度、認識、規範、社会的背景、などといった様々な特性に関するデータを豊富に手にすることができるようになった。我々に残された課題は、これらのデータをどのように操作して全体としての市議会の代表機能を分析するのに役立たせるかということである。

市会議員という個人のレベルと、集合体としての市議会のレベルという二つのレベルを複眼的に見て、同時に視野に入れながら、現代の都市政治において市議会が果たしている代表機能の分析を進める必要がある。

おわりに

つい10年程前には、我が国においては市議会

の政治学的な研究など存在しなかった。その後、前述の諸研究が現れ、我が国においてもようやく市議会の科学的な研究が始まった訳であるが、研究はまだ緒についたばかりである。道はまだ遠いが、我々は日本土着の政治学の確立に向けて、一步一步確実に歩を進めなければならないと考える。

注

- (1) J・J・Rousseau, *Du Contrat social*, (Paris, 1943)

井上幸治新訳「社会契約論」『世界の名著30
ルソー』（中央公論社 1966年）312ページ

- (2) John C. Wahlke, "Policy Demands and System Support,"

Gerhard Loewenberg (ed.), *Modern Parliaments : Change or Decline?* (Chicago : Aldine Atherton, 1971), P143

- (3) Heinz Eulau and Paul Karps, "The Puzzle of Representation : Specifying Components of Responsiveness," H. Eulau and J. C. Wahlke, *The Politics of Representation*, (Beverly Hills : Sage Publication, 1978) pp. 62—67

なお、詳しくは拙著「都市政治における市議会の代表機能について」

『川崎医学会誌一般教養篇』第9号58—59ページを参照のこと。

- (4) 市議会調査計画によって生まれた諸成果としては以下のものがある。

The Recruitment of Political Leaders : A Study of Citizen-Politicians, by Kenneth Prewitt.

The Threads of Public Policy : A Study in Policy Leadership, by Robert Eyestone.
City Managers in Legislative Politics, by Ronald O. Loveridge.

Local Interest Politics : A One-Way Street, by Betty H. Zisk.

Labyrinth of Democracy : Adaptations,

Linkages, Representation, and Policies in Urban Politics, by Heinz Eulau and Kenneth Prewitt.

これらの著作はいずれも、都市統治者シリーズ (The Urban Governors Series) として、ボブズ＝メリル社 (The Bobbs-Merrill) から出版されている。これらの研究は、サンフランシスコ湾地域 (the greater San Francisco Bay region) の87の都市の435人の市会議員に対して、1966年と1967年の間に行われたインタビューを基礎データとして分析を行っている。

- (5) 黒田展之編『現代日本の地方政治家』(法律文化社 1984年)

- (6) 村松岐夫, 伊藤光利『地方議員の研究』. 日本経済新聞社 1986年)

- (7) 黒田, 前掲書, 1ページ。

- (8) 村松, 伊藤, 前掲書 1ページ。

- (9) 地方自治経営学会編『いま問われる地方議会』(中央法規 1985年)
井下田猛『現代地方議会論』(内田老鶴圃 1986年)

- (10) Heinz Eulau "Uuits and Levels of Analysis," Heinz Eulau, *Politics, Self, and Society*, (Combridge : Harvard University Press, 1986) pp. 76—77.

- (11) Ibid., P77.

- (12) J. C. Wahlke, H. Eulau, W. Buchanan, and L. C. Ferguson, *The Legislative System : explorations in legislative behavior*, (New York : Wiley, 1962).

これは、カリフォルニア、ニュージャージー、オハイオ、テネシーの四つの州議会の比較研究である。

- (13) H. Eulau, op. cit., P77

- (14) Ibid., p78

- (15) Ibid., P80

- (16) Ibid., P81

- (17) Ibid., P83

- (18) Ibid., P91

