

地方政治の現状とその将来に対する 若干の思考（承前）

松井喜代司

5. 統一地方選挙を終えて

私は統一地方選挙がはじまった一年前のことを思いだしている。政治の転換が叫ばれ、どこへいっても保革対決という言葉がささやかれていたわりには、この選挙は一向に盛りあがりがなかった。結果においては保守と革新との痛み分けに終わったような気がしてならない。この選挙で特に目立ったものはみられなかったとしても、国民の政党支持意識の多様化と政党離れの傾向が一層色こくなって表われてきたことは事実であり、与野党の勢力分野にも多少の変動が生じてきたことはいなめない。地方政界レポには「首長をはじめ地方自治の担い手となった道・府県・区市町村議会議員の顔ぶれがそろい、新分野が確定されたものの、先に行われた参院選挙の保革伯仲を背景にした革新のウネリが議会運営の底流にひそんでいるから、つねに波乱ぶくみである」ことを警告していた。とにかくこれまでの自民党または保守系無所属議員による正副議長の独占は許されなくなった。そればかりでなく政治的勢力も漸次崩壊されはじめている。若手議員の抬頭や婦人の議長が誕生したりしていろいろな話題をもまいている。しかし、いずこを見わたしてみても五十歩百歩で、昔ながらの議会運営にうき身をついやしており、住民本位の地方自治確立の道はきわめて多事多難を想起せしめている。役員ポストを決める臨時議会では保革を問わず若手、古参の対立が激しくなり、ある地域では空転を続けたり、果ては乱斗

騒ぎまでひきおこし、相も変わらずみっともない猿芝居を演じている。就中、自民党議員は選挙によるとも喰いがたたり、地域に関係ある衆参両院の親分関係一系列による派閥感情やら地元支持者の造反、各種利益団体等の反感、圧力もあって会派が二派にも三派にも分裂し、議会をも混乱に陥らせている。そればかりでなく他党もからんでの、議長争奪戦にいともし珍妙な現象をおこしている。またご多聞にもれず常任委員長、特別委員長、行政委員、その他の役職にまで大騒ぎをして、議会異変さへ生ぜしめているのが現状なのである。ちなみに京都府会では第一党の自民党が議長に、そして第二党に浮上した共産党が副議長を得、自共の正副議長コンビは県会レベルでは初めてのことであり注目されている。また東京都の中野区においても選挙後、自民党が第一党になったものの他会派との話し合いがまとまらないために、第二党の共産党が逆に議長におさまり、自民党の一会派より副議長が選出されるという滑稽な自共コンビが生まれたところもあった。このことも区議会レベルでは初めてのことであり、今後の議会運営がどのように運行されていくのかみものになっている。ついでに全国四十七都道府県、九政令指定都市における正副議長コンビを党派別に一瞥してみると、次の如く報道されているので参考まで記しておこう。(全国市町村の正副議長党派別はここでは省略)それによれば、県会レベルでは四十県を自民党が独占しているものの、指定都市議会では福岡一市だけが自・保守系無所属になっており、革新のウネリが大都市におしよせているかがわかる。県会における正副議長コンビは北海道、神奈川(初)、長野(四年ぶり)の一道二県が自社コンビ、大阪(初)の自・公コンビ、京都(初)の自共コンビ、沖縄(非改選)の社会大衆・共産コンビ、東京(非改選)の保守系無・公明コンビとなっている。政令指定都市においては大阪(初)、京都(初)、神戸(初)、川崎(初)の四市が自・公コンビ、名古屋、札幌の二市が自社コンビ、北九州(非改選)が自民コンビ、横浜市が社・公コンビ、福岡市が自・保守無所属コンビとなっている。またこ

地方政治の現状とその将来に対する若干の思考

のほど自治省が「地方政界白書」(50. 12月現在)¹⁾なるものを発表した
が、たしかに地方政界は知事・市長の脱政党が目立ち、議会での公明党の
急伸が着目されているかを知るであろう。知事・市町村長・議員数は七万
六千二百十六人で、そのうち無所属がナンと五万八千五百五十九人、77%
強になっている。自民党の目減りはひどいもので私の記憶では千二百十九
人にも及んでいる。その反面、公明党の八百十人、共産党の三百五十人の
増加、次いで社会党、民社党といった具合で地方政界にも変動の波が徐々
におしよせてきたといってもよい。ともあれこの統一地方選挙は「県民
党」、「市民党」がはんらんして脱政党、脱イデオロギーという言葉が大
変流行していたが、果して今後、五党にあきたらない新しい地方自治党が
生れてくるであろうか、首をひねらざるを得なかった。われわれは保守分
裂や政党隠しから無所属で立候補、当選し、その後政党に復帰するケース
が多く目立っているのを知っている。特に自民党がそうである。あのロッ
キード施風で政治批判の罵声があびせられたのは、ついこの間のことであ
ったが、それでも政党化傾向にストップがかかっていないことは、一体ど
うしたことなのか。疑わざるをえないであろうが、注文通りにいかぬのが
この社会の常なのである。ましてや地方議員のセンセイ方と住民との根深
い人的紐帯関係は理屈をこえたところに、いわく言いがたしの繫累を見出
すのである。いまそのよい例として、秋田県で行われた町村議選のミニ統
一選挙をみることにしよう。この選挙はつい最近行われた二十五町村の議
員を選ぶ選挙で、すでに五百三十人の新議員が誕生している。(昭和51年
3月26日施行、秋田県の北、小坂町から南の五城目町までとなっている)
ロッキード問題で自民党、保守系議員の金権体質が問われている最中に、
身近な地域選挙が行われただけに一層注意を惹くものがあった。読売新聞
の記事に面白いものが載っていたので引用してみよう。「ある選挙通はい
う」として「秋田の選挙は“沢スジ選挙”」。沢ぞいに集落がある。その集
落から代表を出し、道路整備や、廃校の運命にさらされている学校の存続

運動，土地改良事業などのため働いてもらわなければならない。それだけに団結は固い。万一，ロッキード問題で日本の国体が変わっても，集落の団結は変わらない。なまじ教養を見せて批判票でも入れようものなら「即」のけものだよ」といっていたが，これなどは正直な答え方である。また一聞，平凡な他意のないこの言葉は笑えない悲劇にも似た土地っ子の純な心の発露ともうけとれる。しかしわれわれは，このことばのニュアンスを別の方角からきいてみると，この土地の人たちは全部とはいわないまでも，日本人の非政治的な精神風土で教育されてきた「やさしく，気がよく，ハラのスワラぬ」人間たちの集りでしかないことになる。私は何も秋田のこの町村の人たちを軽べつしていうのでなく，日本人のものとのらえ方についてのパターンとしての一例をあげたまでのことである。日本人像を「論理的よりは情緒的，客観的よりは主観的，分析的よりは直観的，徹底的よりは不徹底」とキメつけ，「対人態度は対立的よりは非対立的，敵対的よりは相互依存的である。強いレジスタンスよりも，「言いなり」や「成り行きまかせ」を好み，ものごとくに固執することはきらいで，「気」の向くままに流動していく傾向が強い——こうした民族を大まかにいって，「女性的民族」と呼ぶことは，そう的是²⁾はずれではない」と日本人の性格を完膚なきまでやりこめていたある著書の言をかりてみたところで，秋田のこの地方の有権者たちにとっては，至極のん気なもので「オラほうの村だは関係ねえべさ」ということになる。だからこの種の選挙を分析するとまさに地縁血縁関係でうずもれていることになり，告示前に当落がきまっているようなものである。中央政界における選挙もどきの演説のように，ロッキードをおりこんで絶叫した共産党候補がいたそうであるが，全く馬の耳に念仏であったといっている。新議員五百三十人の内訳は共産二十一人，社会十七人，公明十三人で四百七十九人が無所属になっており，共産は一議席，公明は四議席を伸ばしただけで共産，社会，公明の公認候補全員当選の実現はできなかった。自民党県連の「無所属当選のほとんど

地方政治の現状とその将来に対する若干の思考

は党员」であると豪語しているのを聞けばわかるように、依然として保守勢力の基盤の強さを物語っているかが知れよう。私は日本中、すべての地方選挙がこのような町村議選のようなものであると断定しないとしても、農漁村地帯における選挙模様—換言すれば地方選挙の土壌は案外、こんなものかも知れないということだけは自覚しておきたい。

さて、改選されたはずの地方議会は目下のところ、財政危機に頭を痛め、四苦八苦の状態に悩んでおり、いづこの地方自治体も同じことである。地方財政危機の原因はいろいろあるにせよ、国と地方自治体の両者からんでいる問題だけに簡単に答えがでてこない。正直いって地方財政は国の財政の蔭にかくれ、住民の関心もうすく、積年の病弊になっていることは事実である。遠藤湘吉教授が指摘していたように「これは地方財政の本来あるべき姿を真剣に理解しなかった」ためでもあるから、改めて地方政治とは何かという本質をもう一度み直す必要があると思う。それには現在の国と自治体の行政区分を洗い直し、財源配分—税制などの見直し—にメスをいれなければならない。国と自治体との政治パターンを熟慮し、双方の歩みよりによって改善すべき身近な問題点を前向の姿勢によって解消しなければ、いつになっても住民の不信感をとり除くことはできないのである。もちろん財政問題ばかりでなく首長公選（東京では地方自治法改正に伴い二十三区の区長公選が久方ぶりで復活）、事務移管問題の三本柱は自治の本質を問いなおすための重要な課題であることは論をまたない。いづれにしても自治体が財政的に健全であることが地方自治の基盤であることに相違ない。その上に立って住民本位のキメ細かい行政がなされることを多くの住民が願っているのである。そうするには、まず首長と議員に人を得ることが先決であることは言を弄するまでもない。昨年選挙で候補者、政党は財政、福祉の両面にわたって具体的な政見、政策を示したはずである。その結果に対しいささかも批評を加えるものではないにしても、気になることが二、三あるので卒直に意見を述べてみる。私は得票をあて

こんで保守あるいは革新をカムフラージュし、脱政党をスローガンとして当選した議員さんを沢山知っている。また理論用語など、ほとんど使えない議員さんが相当数選出されているのもたしかである。住民のなかには、地方議員などは、「われわれの小使い」であるから、あまり利口な人はいないのだといっている。情けない話しであるがこんなところにも、この国の地方政治への盲点を見出すことができる。民主政治とはおよそ縁遠い妙な政治感覚が、いつまでもむしばまれているので、地方議員クラスのパーソナリティにも愛想がつきたが、同様に地域住民のピンボケ頭による勝手にな言い分にも、呆れ果ててもものもいえない始末である。しかしいずれしても選挙が終わってみれば、お互いに地域発展のために左提右挈で協力していかなければならない。そして地域を代表して選ばれた議員の政治活動や、あるいは行政活動が、公約どおりの姿勢で行われているかを見守る責務がある。その意味において「地方議会と住民」との関係は、その政治社会の心理的背景にさまざまな影響力をもつことになる。本論はそれによって地方の政治がどう動いていくのか。またどんな政治的局面に立っていくのかを出来るだけ冷静な判断にたって、客観的に分析し、流動する情勢の中から真実をみつけだすことにある。

6. 地方議会と住民について

近頃、『日本』という著書がところどころにお目見得している。そのなかにドキンと胸をつくものがある。その理由は、ことさら日本の欠陥をついたものが多く、政治・経済・文化はいうに及ばず民族の歴史性までにも追及しているのが目立っているので、少々考えさせられた。ソビエトの東洋学者コンスタンチン・ポポフの「日本」（上・下）やエム・イ・スラドコーフスキーの「中国と日本」、ユダヤ人のラビ・Mトケイヤーの「日本人は死んだ」という著書などがそれである。それには憂慮すべき日本人の

心の空しさをついたものが記述されていた。「一匹狼になれない日本人」とか「狭い人間関係しか満足できない感覚の持主」であるとか、「赤軍の輸出国としてのニッポン」等々沢山の項目が挙げられており、われわれ日本人に多くの示唆を与えせしめている。外国人に祖国の悪いところを指摘され、憂国の志士気取りで悲憤慷慨するもいいが、この際、恥辱と発奮の心をうながしたい。たしかに日本人は非政治的な精神風土の中に埋没されたピンボケのウヤムヤな社会構想の下で、ヒタムキな純潔主義を守って生活してきたことは否定できないであろう。また感情的、盲目的無原則のままに育てられてきた過去の経緯もあるので猛省しなければならない点多々あったと思う。政治家が悪いことをすると、きまって馬鹿をみるのは一般国民ということになっている。これなどは非政治的民族の端的な表われであるといってよい。ピンボケの認識で事態をウヤムヤにし、一方、簡単に思いつめてヒタムキにつっ走るといった人間の集まりは、スジメ・ケジメに欠け、秩序もなく、混沌たるアナキー状態になるから「日本の社会は“無法の法”で運用される」ことになるという。地方議会と住民の関係を、こうした見地から掘りおこして研究してみると、存外なところで真理を掴むことができるかも知れない。芳賀綏教授が「現代政治の潮流」のなかで、法を無視することが「良心的」だと思ひこんだような人々が違憲を鳴らし、憲法順守を要求する行動は矛盾を絵にかいたようなものだとキメつけ、さらに、「政治についてもそうだ。国民の脱政党、脱政治化がこのごろ大きくとりあげられるが、もともと日本人は非政治民族である」と手厳しく批判していたが、そのようにみてくると前述した地方選挙の特色などは一カケラもないこととなる。ついでに同教授のいう非政治民族なる内容をもう少し述べてみよう。つまり「日本のとくに自称「良心的」な人たちが熱意をもっている政治行動とは、心情を発散する大衆行動の類に限られていて、権力をにぎるための段取りや、権力をとって実現すべき社会の青写真などには関心が向かないことが多い」のであるといい「政治を論

理や技術の問題としてとらえる感覚がそなわっていなければ、政治が大事だと叫んでみても、その実、非政治的な態度だと言わなければならない。それは少数の冷徹な戦術家、煽動技術に長けたデマゴグのつけこみやすい状態である」と揶揄していたが、教授のこの言葉はたしかに「複雑に入り組んだ事態の中で、最も基底に横たわると思われる意識構造の面に焦点をしばった」ものであり、この意味からすれば日本民族は「けったいな人びとの集まり」ということになりかねないことになる。民主主義を生み、育ててきた西欧の標準からすれば、多かれ少なかれ、日本人は「けったいな人びと」にあてはまるものがあるといっている。尙、言を補足して「彼我のへだたりを過大に考えてはならぬが、的確に見定めることはたしかに必要だ。見定めた上で日本人と民主主義の関係について、どのようにハラをきめたらよいか。気短かに破壊的方向へ走るのではなく、建設的な方向で考えなければならないが、その課題に答えるには格段に周到な用意と強靱な思考力と意志が必要であろう」といって非政治の精神風土の稿をとじていたが、私はこの意見に対して多くの賛意を表しておきたい。さて、これから究明していく地方議会と住民のなかには、実はこうした「けったいな人びと」の集団がアチコチに無数に群がっていることを知らねばなるまい。しかも、つねにピンボケでウヤムヤ状態になっているから、そのことも念頭にいれてかからねば、とても地方政治の深奥をつかむことはできない。一言注意をうながしておこう。

其の1. 現行地方自治制度と住民運動の意義について

地方議会と住民についてであるが、この改革に関する意見は四項目に大別されている。以下、議会制度研究会（特別区協議会³⁾）より出されている改革の意見に私見を挿入しながら順を正して述べていくことにしたい。この意見はどの項目も重要な内容をもっており、また各項目にわたって関連性があるので、若干の反覆縷説は免れないがこの点ご宥恕を乞う。さて、改革案の冒頭に「現行地方自治制度にあたり、改革の最大眼目は住民

地方政治の現状とその将来に対する若干の思考

参政，すなわち住民自治の徹底であった」とまず憲法に示されている基本的主旨を述べている。「そのため選挙権を満二十才に引き下げるとともに，女子についても選挙権を与え，およそ成年に達した住民には，ひとしく地方自治に参加する資格を与えた」といっている。次いで「これらの住民の直接選挙によって，地方議会の議員のみならず長をも選ばしめることとするとともに，長に対し議会の地位を高め，議会の自主性，自律性を強化した」のだと。しかも「一層住民自治の徹底を図るため，これらの間接民主制の方式による住民の権利の拡充だけでなく，直接民主制の方式による住民参加の制度をもとり入れた。すなわちリコール，条例制定改廃請求，監査請求などの直接請求，納税者訴訟などがこれである」と前置し「いうまでもなく，住民参政のためのもっとも基本的かつ原則的な方式は地方議会であり，直接民主制の方式による諸制度は間接民主制の補完的な機能をもつものである」とつけ加えている。さらに「住民自治実施のための，これら地方自治法上の諸制度は，制度の上からみると諸外国のそれと比較して，きわめて進歩的な整ったものであり，現行制度が制定されてから，四半世紀を経た今日，議会民主制は一応定着してきたとみられている」。としても「しかし，最近のように社会的，経済的変動が著しく，行政がますます複雑多岐にわたり，かつ専門化しつつある状況において，地方議会は，住民自治実現のための機構として民意を吸い上げ，これを地方公共団体の施策に反映させ，また民意に基づいて執行機関に対する批判，監視を行なう等の民意代表の機能を十分に発揮し，住民の期待に答えているであろうか」という疑問点を指摘している。従って「この点に関し，最近におけるいわゆる住民運動の発生およびその動向はわれわれに貴重な反省の契機を与えてくれた」のであり「地方議会に関する改革論議は，これまでは議決機関と執行機関との間の権限配分をめぐって行なわれる傾向にあったが，住民運動の発生は，住民と住民の代表機関たる地方議会との関係という観点からも地方議会のあり方を検討することを必要ならしめた」

というのである。

其の2. 住民運動と議会について

住民運動の発生は今も述べたように住民と議会との関係において考えていく必要を生じたので、議会制度研究会では「この観点から、われわれは住民運動に関するいくつかの事例について検討した」といい、「その結果、地方議会において住民運動に対して適切に対応しえない場合の少なくないことを知った」といっているがどんなことであつたらうか。それについて次の如く説明している。「住民運動のとりあげている問題は、公害や環境保全等地域的利害に関するものが多く、いろいろ地域的な特殊事情がからんでいるので、地方議会の対応については次のような問題点がある」として四つに分別している。すなわち

①当該地域の住民は反対であっても、当該地方公共団体の住民全体としては賛成者が多いとみられる場合が少なくない。例えば清掃工場やし尿処理場の建設などで、このような場合には、議会としてはその調整に苦慮する。

②地域的利害が主になるので、所属政党による意見の統一ができない場合が少なくなく、政党あるいは議員がこれに介入することを避けたがる場合がある。

③議会は論議をつくしたうえ、多数決で事の決着をつけるのがその機能の仕方であるが、住民運動のとりあげる問題のうちには、性急な多数決によっては、かえって事態を紛糾させて、適切な解決にならないことになる。

④住民運動の当事者の中には、議会では適切な解決が望めないとして、執行機関との交渉を求める傾向も生じている。

以上四項目の意見を掲げてみたがさらに次の如く言及している。すなわち「このような事情から地方議会が住民運動に対し、有効適切な対応できない場合が少なくない」と断定し「その結果、住民に対して議会は民意を

吸い上げてくれないとの失望感、不信感をいだかせることになる」と。そうなると執行機関は議決機関と住民との板ばさみにおかれ、どのように対処していくかが問題となってくる。とにかく住民運動の高波は地方政治の場から国政段階までおしよせており、その対象も形も各種各様である。その相手は政府、市町村、企業、学校から暴力団まで相手変われば主変わるのでまるでウンカのようなものである。それでは住民運動を研究会ではどのように評価しているかを探ってみよう。

其の3. 住民運動の評価について

研究会では、住民運動はわが国の地方自治の流れにおいて、どのような意味をもつものとして評価すべきか、という問題点を取りあげ以下の如く説明している。すなわち「住民運動はまず公害反対、工場誘致反対、ゴミ投棄反対、自然破壊反対、新幹線建設反対等々、地域住民の行政に対する抵抗運動として現われる」のがごく自然的な運動であるとしている。しかし

「その住民は既成政治組織とは関係なく運動を始める場合が多い。請願・陳情の形をとるものであっても、多人数の地域住民が集団行動をとり、目的を達成するまでは執拗に運動を繰り返す、時にはデモ、すわりこみ、実力による阻止行動を随伴する」ことになるという、かなりつっこんだ意見を述べている。だから「このような住民運動は特定の地域、業種等のエゴイズムに基づくものが少なくなく、また往々にして政治的色彩の濃厚なものがあり、さらに運動の手段方法が正常なあり方を逸脱する等全面的には賛同しかねる側面がある」と警告を発している。だがこの反面、「住民は住民運動を通じて自治行政への関心を深め、自治体の主権者たることを自覚し、単なる抵抗運動から自治行政への参加を指向する場合もあり、そういう方向に進むことが望ましい」のであるともいっている。もちろん、現行地方制度は住民自治をその生命としている。しかも制度的にみると現行制度は、住民自治実現のための法的手段が整備されている点においてはきわめてすぐれたものがある。しかし「その住民自治の制度は住民の盛りあ

がる運動によって獲得したものでなく、いわば上から与えられたものである。したがって地方自治制度とその主権者あるいは担い手たるべき住民の意識との間に最初から大きな溝があったことを認識せねばならない」とキメつけている。結論的にいえば「われわれは、最近の住民運動にこの溝を埋める役割を期待し、住民運動のもつ意義をこのように評価するならば、地方議会は現行地方自治制度の原点に立ちかえり、住民運動のエネルギーを積極的に吸収することによって、議会制民主主義否認につながるおそれを未然に防止する方策を考究しなければならない」ことを訴えている。

其の4. 制度および運営上検討すべき事項

地方議会が住民の代表機関として住民の信頼を高めつつ、その機能をよりよく発揮できるようにするには、どのような方策をとったらよいか、という問題提起に対して、運用上検討を要する事項と制度上検討を要する事項に分けて意見を述べているので、これも参考まで紹介しておくことにする。

◇運用上検討を要する事項

①議員が議会と住民の間をつなぐパイプとして、より積極的に日常活動を行ない、民意を吸収し、住民の要望を先取りして施策に具体化する努力を行うべきである。

②議会は住民全体の立場から住民間の錯綜した利害や分裂した意思を統合的調整する機能を一層強化すべきである。住民運動のとりあげる問題には、地域エゴとみられる面もあるが、地域エゴと全体の利害との調整こそ議会に課せられた重要な任務である。

③議会は住民全体の立場にたって、執行機関の行動に対する批判、監視の機能を一層活発にするとともに、議会の審議を通じて明らかになった諸問題を住民に対し積極的に広報すべきである。

④議会、特に都道府県議会においては、政党化の傾向が強まってきているが、役員を選任や議案の審議に当たり、必要以上に政党間の対立感情がむき出しになり、そのために住民不在の議会運営などという批判を受ける

地方政治の現状とその将来に対する若干の思考

ことが少なくない。このようなことによって住民の議会に対する信頼をそこなうことのないように注意すべきである。

⑤議会の調査機能を充実するとともに、政党の調査ないし政策立案能力を強化して、住民の要求に応え得るようにすべきである。

⑥議会が住民の意思を把握する方法として、公聴会制度を積極的に活用するとともに、参考人制度を新設することが適当である。

⑦請願および陳情については、請願者に対し議会における審査の結果を通知するとともに、採択したものについてはその趣旨の実現のため努力する必要がある。

今、運用上検討を要する事項を1～7まで並列してみたが、いずれもゆるがせにできないものばかりで、その一つ一つを論ずるに枚挙にいとまがない。改めて考察してみる必要がある。

◇制度上検討を要する事項

①議会は間接民主制における意思決定機関として、住民の意思を十分に勘案して、当該地方公共団体内の各種利害を調整するのが建前であるが、間接民主制を補完する一つの方法として、特定の重要事項については、地方公共団体の議会および長が十分な情報を提供し住民の間において論議する機会を与え、場合によっては住民投票によって問題を最終的に解決する方途を検討することも考えられる。

②機関委任事務は民意をよりよく反映するため、その観念を廃止すべきであると。

以上私は議会制度研究会における都道府県議会の改革についての意見を抜すいたしたが、改革すべき課題は山積している。この改革は地方自治体再構築の一環として、推進していかなければならないとしても、その原動力となるのはきまって地域住民の自覚にかかってくるのである。私の関係している地方自治経営研究会では地方自治を擁護することは専制主義、独裁主義、および官治主義による中央集権政治のいまわしい経験を再び繰り返え

さないためにあるとってその点を強調している。

7. むすび ー私の所感をいれてー

議会制度研究会の改革案は議会においてもずいぶん長期にわたって、協議検討されてきた。また専門家や研究調査機関等によっても長いことかかって懸案になっていたものである。この改革意見は現代世相に調和して考究されたもので、きわめてオリジナルなものであるといえよう。またあまりにも理路整然としてスキのない優等生的意見書に終始しているきらいもある。しかしわれわれはこれをお題目に終わらせてはならない。

なるほど地方政治の在り方については、憲法第八章に定められているように明治憲法になかった地方自治の規制が新憲法にとりあげられ、特筆すべき事柄になっている。九十二条に地方自治の基本原則として「地方公共団体の組織及び運営に関する事項は地方自治の本旨に基づいて法律でこれを定める」とあるが、さて地方自治の本旨とは何か、ということになると具体的に示されたものはなくボヤけている感じがする。たしかに地方自治の本旨は九十三条の住民自治と九十四条の団体自治の二つの要素が組み合わされてできているのであって、これは現行地方自治制度の法律上の説明として正しいのである⁴⁾。しかし法律上の解釈はあくまでも、たてまえ論であって、その外側に視野をむけてみると、地方政治は国政の下請け機関になっているからこの堰をきらなければ、いつになってもラチがあかないのである。ここで住民自治と団体自治の要素に財政自治というもう一つの要素をつけたして、地方自治体を一層認識するとともに、今後、自治体が国の政治に対応してどのような自主性を保っていくのか、またどのようにすれば財源確保ができるかを考究せねばなるまい。ことに最近、地方行財政の問題は深刻化している。財源硬直は国では大蔵省と自治省、地方公共団体においても革新知事をめぐって与野党の予算配分に至るまでいろいろな問題を惹きおこしている。公共事業の消化も財源不足のために執行をため

地方政治の現状とその将来に対する若干の思考

らっている状態になっており、自治体における人件費などは多額についやされている等々いずこも同じで、地方政治の縮図をみせられているようである。地方自治経営研究会では、国および地方公共団体が住民から徴収した税に対し、何等かのみかえりをしてやる必要があるだといひ、この際思いきって反対給付を適正かつ完全に実現することを提案していた。次に私は地方自治の組織と運営に直接参加する住民の権利と義務を明らかにするために、「主権在民」というごく基本的な問題を「議会と住民運動」の関係においてとらえてみることにする。言うまでもなく住民が国政および地方自治に直接参加する機会は、四年に一度の選挙における投票権の行使のみである。この投票権の行使を誤ると次の投票権行使までの間、どのような政策、行政が実施されようとも、若干の例外を除いては直接政治参加によって好ましくない政策、行政、好ましからざる代議員の改善、排除は不可能になる。フランスのルソーが「国民が主権者だといっても、それは選挙のときだけであって、あとは奴隷にすぎない」といっているが、こんな有権者が蔓延しているから政治不信を生むのである。「選挙は一種の悲喜劇的ショー」でなくまた「主権者としておだてられるための儀式」であってはならないはずである⁵⁾。主権者はもっと政治的良知を養成し、自由に調査、研究、討議集会、懇談会等を通じて、よき政治家の出現に寄与しなければ真の主権者としての資格を失うことになる。この際、有権者に対しても一言、苦言を呈しておくことにする。お許しを乞う。

民主政治の成否は国民一人ひとりが、投票権の尊厳をどのようにして守り、投票行為に課せられた責任をどのようにして果すかにかかっている。すくなくともわれわれは投票権の尊厳をおびやかす買収、利害誘導、情実因縁、各種の圧力およびごまかしなど、いまわしい謀略を主権在民の名のもとに排除しなければならないのである。このことは自由主義を標ぼうする各国が数世紀にわたって努力してきたことであり、よしんばそれが完べきなものでなくとも明日への希望として努力するにこしたことはない。

さて地方自治に対する住民の不満を探ってみると、地方行政の運営が非能率的、非合理的、非経済的の点にあるといっても過言でないと思う。実をいうと、住民の信託によって選ばれてきた代議員、先生たちはその議会で議決した業務計画および予算を実施する行政当局に対して、充分に見張り役のつとめをしているであろうか、またその能力と情熱に欠けていないかどうか、住民は監督する責務があるのである。この意味からいって、保守革新を問わず議員のパーソナリティをザッと解剖してみる必要があると思う。大体議員のなかには職業、年齢、性格、当選回数、学歴等々いろいろ相違もあるので、期別に分類して彼等の素顔を洗拭してみることにする。初当選のセンセイ方を通俗、一年議員といっている。「勉強中」という慣例語にならって、多少の不満はあるにせよ、地元の期待を一身に荷担って政務に精励している姿はほほえましいところである。委員会その他政治に関係する集りの場にあっては、大なり、小なりに自分を売り出す意味もあって、ドシドシ発言し活気に溢れている。ところが、どんな立派な意見をだしてみたところで所詮は「新米」ということで海千、山千のつわ者共によって、おさえつけられてしまうのがオチである。一般人にはわけのわからない世界になっているのが議会というお城なのである。二年生議員になると、そろそろ仕事も馴れ議会でのツボも心得てくるから、議会人事（委員長、副委員長）と党内人事（幹事長、副幹事長、会計等）のいずれかの役どころがまわってくるようになり、いわゆる実力発揮時代を向えることになるのである。しかし一匹狼的になって自我意識をムキ出しにすると、忽ち先輩議員のボス共にハジキとばされてしまう。三年議員ともなると、貫録も備わってきて、いわゆる党内まとめ役の重鎮の座につくことになる。だがこのクラスの議員になると大抵は議員病といわれる虫にとりつかれる傾向がある。議員病とは端的に言って「議長病」のことであり、このハシカにかかると自党も他党の区別もわからなくなってくるのがいる。議長選出は議員同志の葛藤を生じたり、取り引きの道具にさせられたりして

地方政治の現状とその将来に対する若干の思考

いるのが実情である。議長も人によっていろいろであるが、議会運営に当って、各会派のトップクラスに必要以上に神経をつかっていたりして、後生大事に議長をお土産として引退した方が得であると、考えている年輩議員もかなり存在しているから情けない次第だ。四年生以上になるといわゆる実力者でしかも常時当選確実組の先生であればあるほど、ボス化しやがて派閥をもち親分ともなってくるのである。またここら辺になると役所の内外を問わず、警察署、消防署、保健所、学校関係、各種団体、諸官庁出先機関はいうに及ばず、地元地域関係の町内会、後援会でもどこへいってもおしがきいてくる。まさに“神様”になってくる。この神様も大分あやしくなってきたてはいるが、まだまだ縄張り範囲を確保している。議運でのモメごと、議員同志の相剋、理事者側との対決にしても、よろず相談のまるで幡随院の長兵衛きどりのようなものもいる。

さてこのような議員像は、いうまでもなく選挙で皆当選してきた者であるから、五分の資格であることに相違ない、としても中味はいま説明したように簡単なものでない。周知の如く議員はすべて会派に所属しているものの千差万別であって、同一会派のなかでも嗜好性の相違、肌の合わない同僚議員もいて複雑多様になっていることは論をまたない。したがって問題の如何によっては可成りの時間を要することになる。委員会での審議などはその最もよい例であろう。年中、継続だとか、保留、あるいは撤回、さしもどし、ヤレ修正だとかいって、なかなかきまらないのである。しかし議会はあるていどの妥協が必要であるから、カケ引きのコツでおさめるべきときがくるとナンとか恰好をつけてしまう不思議な場でもある。また議会につきもののモメごとがおこると、きまって妙なグループの暗躍がはじまり裏取引が行われることも点滴しておこう。

理事者側も部課長クラスともなれば万事心得たもので、サンセイ議員とかいねむり議員、それにエリート議員やボス議員の種別等は口にこそださないが充分に知りぬいている。したがって各会派における交渉ごとは、す

べて平等主義に則り要領よく配慮して行われているようである。ところがよく洞察してみると、いまだに「天皇の官史」時代の間人観，社会観に定着しているような中高年令層のもっている役人根性をお見かけすることが屢々である。だからそこには「全体の奉仕者」としての公務員としての倫理性は著しく欠如しており，近代的なヒューマニズムの上にたった人間観や社会観はみられないのである。しかし一見ぬるま湯的職場とみなされている役所の中にも，最近は徐々に異変が生じてきたことは認めるにしても，そんな環境で教育された役人は議員よりもはるかに“役者”が違っている。したがって議員連中は適当にあしらわれているような感じがしないまでもない。だからこそ，議会が法律を通すマシーンになりさがっているとよく蔭口をたたかれるのである。それは一口に言って，役に立たない議員が多すぎることを意味しているようにも受けとれるのである。同時にわれわれは余程の腹芸と適格にものごとを判断できる才智と，機敏に行動ができる能力を保有しなければ，議員はつとまるものでないということを知らされているようでもある。私は何もすきこのんで議会の裏話しを披露するつもりはないが，この地盤沈下の議会を救うに，どのような手段を講じたらよいのか，思索するにありのままの姿を訴えて，共々に地方政治によかれかしことを願うがために他ならないことをあえて強調しておこう。

最後に私は議会制民主主義をささえている主権在民の姿をアリストテレスの定義によるポリテースの，本来のアクティブな意味における市民という立場にたって考察することをお願いしておきたい。このごろ何かといえは「ああしてくれ」，「こうしてくれ」という住民の要望の声がするが，この言葉はさまざまな形態のコミュニケーションの氾濫している場から聞こえてくるものと思う。だから「対話集会」からすべて「相互やりとり型」に変じていくことになり，これは真の意味での市民運動の声としてはただけでないものがある。「こういうのは奴隷志願運動であるといってもよ

地方政治の現状とその将来に対する若干の思考

6) い」のである。前述の「住民運動の評価」の項でもいったように、運動の背景をのぞいてみるといろいろな問題が関係しているから、政治を制しようとするならば、政治を知らなければならないことになる。政治に対して責任をもって関与しようとするならば、政治の現実に対して正確な認識をもたなければならないことになる。

最近、国の内外において大きな事件が引続きおこっている関係もあってか、住民の政治に関する知的水準も徐々に向上していることはたしかなことである。議員も行政当局もいつまでも親方日の丸的感覚の自治体運営は許されなくなってきた。もちろんまだまだ行政優位の意識は執行部ばかりでなく、議員も住民もふっきれないものを抱えているであろうから、われわれはこの悪因縁をたちきらねばなるまい。われわれは「閉ざされた議会」から「開かれた議会」へと変身していった地方議会に大きな期待をよせているとしても、地方議会と住民との間に生じている問題は隔靴搔痒で、はがゆいことだらけである。だからといって「仕方がない」ではすまされないのである。私はそうした地方自治体における政治認識の混迷や、かたよりを正したい念願から自己の議会経験を活かしてこの小稿にとりこんでみた。しかし何分にも浅学非才で、考察の仕方や表現の不十分なところもあり記述の重複やら文体の不統一のところはお許しを乞うことにし、地方政治のみつめ方としての一つの在り方を知っていただければ幸いである。尙いづれかの好機に書き足らない点を補足することにし、姉妹篇として筆を執ることを約したい。

注 1) 地方政界白書(自治省. 50. 12. 現)

首長は知事・市町村長とも公明・共産・民社党の“とりで”は皆無。自民・社会党に座を奪われている。もっとも首長は「政党離れ」が著しく、無所属知事が47都道府県のうち29都道府県、市長も643市のうち566市を占める。町村長に至ってはその90%が無所属である。以下地方政界を分類してみた特色である。

※1. 〔党派別〕

党派別 種別	自 民	社 会	公 明	共 産	民 社	諸 派	無 所 属
知 事	16	1	0	0	0	1	29
市 長	51	16	0	0	0	10	550
都道府 県議	1646	455	198	125	107	82	215
市 議	2341	2105	1775	1378	586	105	11877
特別区議	533	122	179	159	40	0	55

※2. 〔全首長・議員の政党化〕

無所属の割合が少ないほど政党化が進んでいるわけで、その割合の少いベスト5は以下の如くなっている。①東京都…28% ②大阪…49% ③富山…56% ④神奈川…58% ⑤宮崎…59%

逆に無所属の割合が多いのは①山梨…92% ②茨城…88% ③徳島…88% ④岩手…87% ⑤以下はズラリ。(無所属の全国平均比率は77%である)

※3. 〔保守王国〕

都道府県議でみた自民党議席数。第1位は群馬で全議席の85.5%を占め文句なしの保守王国。続いて石川84.4%, 熊本80.9%, 岐阜80%, 青森79.6%の順。全議席の占める自民党の全国平均は63%となっている。逆に自民党より野党(社会, 共産, 公明, 民社4党の総数)の方が多いの①京都62.5%, ②大阪61.9%, ③福岡59.8%, ④東京57.9%, ⑤神奈川56.1%

※4. 〔多選首長〕

▽知事1位は7選目の蜷川虎三(京都), 奥田良三(奈良), 続いて6選目が小畑勇二郎(秋田), 5選目が西沢権一郎(長野), 池田直(佐賀), 黒木博(宮崎)。

▽市長=7選は銚子(千葉), 6選は久慈(岩手), 白石(宮城), 本荘(秋田), 高岡(富山), 大宮(埼玉), 山梨(山梨), 藤枝(静岡), 彦根(滋賀), 舞鶴(京都), 守口(大阪), 笹岡(岡山), 田川(福岡), 山鹿(熊本)となっている。

- 2) 芳賀綏著「現代政治の潮流」P99~127.
- 3) 議会制度研究会「都道府県議会の改革について意見」(付関係資料)(特別区協議会)
- 4) 佐久間彊著「地方自治制度講義」(良書普及会)P3~P11.
- 5) 飯坂良明述「政治学」NHK. 大学講座. P11~P12.
- 6) No. 117. 「世界と日本」(「日本人と国家」) 田中美智太郎述参照. じゆん刊