

## 都市政治における市議会の代表機能について

川崎医療短期大学 一般教養部

平 田 眞 一

岡山理科大学 一般教養部

足 守 浩

(昭和58年9月16日受理)

On the Representative Function of the City Council in Urban Politics

**Shinichi HIRATA**

*Division of General Education, Kawasaki College of Allied Health Professions*

*Kurashiki 701-01, Japan*

**Hiroshi ASHIMORI**

*Department of General Education, Okayama University of Science*

*Okayama 700, Japan*

*(Received on Sept. 16, 1983)*

### 概 要

近年、地方政治の場において「市民参加」、「参加民主主義」という言葉が強調されて来るとともに、地方自治体とりわけ行政部と市民参加が直接結び付く現象が見られるようになった。明治時代にわが国の地方制度がつくられて以来、地方自治体の行政部と議会の間大きな力関係の差が存在し、議会に対し行政部は常に優位を保ってきた。このような状態のなかでの市民参加はますます議会の力を弱めるように作用しているようにみえるが、もはや議会は其の使命を終えたのであろうか。現在いくつかの地方自治体で問題が起こっている高額退職金などの諸問題も根本的には議会がその機能を十分果たしていないためと考えられる。

本論文は、地方議会のなかの市議会に的を絞り、都市政治において市議会がどのような代表機能を果し、そこにはどのような意義と限界があるのかを、政治システム論によって追求するものである。

### Abstract

The representative function performed by the city council in urban politics has been threatened by the linkage between the citizen participation and the administrative department of the local government.

Has the city council become old-fashioned?

In this article, we consider limits and significance of the representative function of the city council from the viewpoint of systems analysis.

The city council in urban politics should be viewed not only from the viewpoint of the Demand-Input Model but also from that of systems support.

## はじめに

近年、地方政治の場で「参加民主主義」、「市民参加」ということがしきりに強調されるようになった。「市民参加」という言葉は耳に快く聞こえ、今やプラス・イメージとして定着してしまっただけに思われる。しかし、そこには大きな問題がひそんでいるように思える。

「市民参加」は、一般の市民が政治に参加することを旨とするものであるが、その参加の仕方が政治にどのような影響を与えるのかということが問題になるように思われる。

現在、一般市民が選挙を通じて彼らの代表を議会へ送ったり、自治体の首長を選んだりすることによって、彼らの意見を政治に反映させるようにすることは、制度的には保証されている。しかるに、現在行なわれている「市民参加」というものは、議会を迂回して、対行政部との関係で進められるものが多い。このような状況の下で、議会は一体どうなるであろうか。

明治時代にわが国の地方制度がつくられて以来、地方自治体の行政部と議会の間には大きな力関係の差があり、議会に対する行政部の優位という状態が今日まで続いてきた。

現在行なわれている「市民参加」は、この状態をさらに強めるように作用しているように思われる。このままでは、議会の地盤沈下がさらに進行し、たとえ、行政部の首長を住民が選ぶとしても、やがては行政部の官治的支配をもたらす恐れがあるのではなからうか。

現在の「市民参加」は、間接民主主義の原則に基づいた議会を軽視し、あまりにも直接民主主義の原則に傾きすぎているのではなからうか。もはや、間接民主主義の原則に基づいた議会は住民を代表することができず、その使命を終えてしまったのであろうか。もし、議会の使命が終わってしまったのだとすれば、議会に代わりうるものが果たしてあるのであろうか。「市民参加」は、議会に取って代わるものなのであろうか。

以上述べてきたような問題意識から、この小論では、地方議会の中の市議会に的を絞って、都市政治における市議会の代表機能の意義と限界について考察してみたい。

### §1. 都市政治における市議会の地位

都市政治において市議会は現在、どのような地位を占めているのであろうか。このことを考える際に、システムズ分析的な観点が役立つように思える。システムズ分析は、デイヴィッド・イーストンによって政治学に導入されて以来、様々な批判を受けてはきたが、都市政治を構成する諸要素を整理してみるための枠組として、かなりの有効性をもっているように思われる<sup>1)</sup>。

まず、システムズ分析そのものに簡単にふれておこう。システムズ分析においては、政治とは、「社会のための諸価値の権威的配分」(the authoritative allocation of values for society)であると定義される。どのようなものであれ、システムは、環境(environment)、環境から発生するインプット(inputs)、インプットのアウトプット(outputs)への変換、それに、アウトプットからインプットへのフィードバック(feedback)という構成要素から成り立つ。

政治システムは、相互依存の関係にある役割 (roles) と構造 (structures) から成り、これらの相互作用が、社会のために諸価値を権威的に配分すると見ることができる。諸価値の配分はルール (rule) であり、ルールは決定形成 (decision-making) の結果である。政治システムはルールを作るだけでなく、ルールを適用し、それらを判定しなければならない。すなわち、政治システムはその存続のために、ルール作成 (rule making)、ルール適用 (rule application)、ルール判定 (rule adjudication) の機能を果たさなければならない。さらに、政治システムは、利益表出 (interest articulation)、利益集約 (interest aggregation)、政治的社会化 (political socialization)、政治的リクルートメント (political recruitment)、政的コミュニケーション (political communication) などの機能も果たさなければならない。

政治システムのこれらの機能を都市政治のレベルで見るとどうなるであろうか<sup>2)</sup>。まず、都市政治は一つの政治システムとして捉えられる。そして、政治は都市全体のためになされる諸価値の権威的配分と捉えられる。都市の政治システムは、環境、インプット、インプットをアウトプットに変える都市の決定形成者、アウトプット、フィードバックといった構成要素から成り立っており、これらの諸要素が、前に述べた政治システムの諸機能を果たすと考えることができる。以下、都市政治システムを構成する諸要素を順次見ていこう。

#### 〔環 境〕

都市の政治システムは、社会的、文化的、経済的システムなどから成る環境 (environment) に囲まれていると考えることができる。そして、この環境からの影響として、政治構造 (political structure)、社会経済的特性 (socio-economic characteristics)、政治文化 (political culture) を考えることができる。

都市の政治システムは、孤立して存在するのではない。それは、県や国といった都市以外の政治構造に囲まれているのであり、それらが都市の政治システムに影響を与える。また、都市政治システムは、その都市の人口統計学的特徴や経済的特徴などからも影響を受ける。すなわち、所得水準、都市化の度合、教育程度などといった社会経済的特性が、都市政治システムに対する要求 (demand) と支持 (support) の表出に影響を及ぼすのである。さらに、都市政治システムは、その都市に存在する価値観や規範の影響も受ける。

#### 〔インプット〕

都市政治システムへのインプットは、要求 (demand) と支持 (support) に大別できる。要求とは、都市自治体に対する市民の要望である。政治システムに対する要求が多すぎると、「要求入力過剰」(demand input overload) の状態になり、政治システムは要求を処理し切れなくなる。政治システムは、要求を減らしたり、規制したり、導き入れたりする仕組みをとるものである。都市に広くゆき渡っている政治的イデオロギーすなわち、信条や価値や神話がある種の要求が表面化するのを妨げる障害物として働くかもしれない。この状態は、P・バックラックとM・バラツが「非決定形成」(nondecision-making) と呼んだ状態である<sup>3)</sup>。

要求を都市政治システムへ導き入れるための構造 (channeling structure) として、マス・メディア、利益集団、政党などを考えることができる。また、選挙制度も要求の性質に影響を及ぼすと考えられる。

都市政治システムが存続していくためには、システムに対する支持 (support) が不可欠である。支持は、支持的活動もしくは支持的態度によって表明される。市議会議員の選挙で投票したり、税金を払ったりすることは前者に属する。都市政治システムに対して好意的態度をとることは後者に属する。

#### 〔都市の政治的決定形成者と構造〕

都市政治システムへのインプットは、自動的にアウトプットに変わるのではない。インプットがアウトプットに変わる間に、それぞれ異なった役割を演じる公的機関と構造が介在する。市議会、市長、都市の官僚組織などがこういったものにあたる。これらは都市の政治的決定形成者であり、どのインプットをアウトプットに変えるかを決めるのである。彼らは要求と支持の対象であったり、ある事柄について責任を持っていると考えられたりする。彼らは様々な役割を果たすのであるが、その役割はなかなか複雑である。

市議会は都市の公共政策を形づくる役割を担うのであるが、実際には、政策発案において重要な役割を演じる準備ができていない。

市長は決定を実行に移し、その執行を監督する役割を担う。市長は、ルールや規制や拘束力のある決定の形で権威的なアウトプットを生み出すだけでなく、要求を減らしたり結合したりして、都市の政治システムが対処しなければならない問題を限定する過程にも加わる。また、市長は政策発案とリーダーシップにおいて卓越した役割を演じることもある。

都市の官僚組織は本来、市長の指揮の下に都市行政を執行するものであるが、彼らが政策形成過程に影響を及ぼすこともある<sup>4)</sup>。

#### 〔アウトプット〕

政治システムのアウトプットとは、環境と政治システム自体によって作り出される要求と支持にこたえて、決定形成者によってとられる決定と行動である。都市政治のレベルでのアウトプットは、都市の公共政策を決める条例や、自治体行政部の行動などである。イーストンは、拘束力のある決定とその執行活動をアウトプットであるとする一方、アウトプットの結果をアウトカム (outcome) と呼び、両者を区別している。

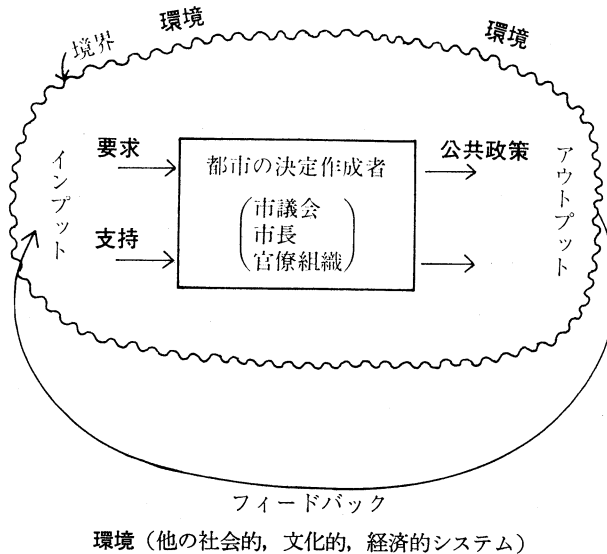
#### 〔フィードバック〕

フィードバックの過程は、他のシステムや都市政治システム自体に影響を与える都市政治システムのアウトプットから始まる。都市政治システムが新しいアウトプットを生み出すことを通じて、変化する要求に対してその行動を適応させることができるように、決定や政策の影響についての情報は、インプットとして当局者の所へもどって行かなければならない。フィードバックの過程は、都市政治システムに動的な性質を与えるものであり、次のような一連の段階から成っていると見ることができる。(1)都市政治システムによるアウトプットの創出、(2)環

境からの反応, (3)反応に関する情報の決定形成者への伝達, (4)受け取られた情報にこたえて, 当局者によってなされる可能な行動, すなわち, 新しいアウトプット。

イーストンは, 政治システムの存続は正にこのフィードバックの過程を機能させ続けることにかかっていると主張する。

今まで述べてきたことをまとめてみると, システムズ分析的な観点から見た都市政治は次のように図示できるであろう。



本論文の考察対象である市議会は, 都市の決定形成者の一員ということになる。都市の決定形成者の一員として, 市議会は都市政治において, どのような代表機能を果たしているのだろうか。次に, 都市政治において市議会が果たしている代表機能の意義と限界について考えてみたい。

## § 2. 市議会の代表機能の意義と限界

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。従来, 市会議員は選挙民から出される様々な要求 (これは利益と言い換えてもよい) を市議会に持ち出して, 討論を通じてそれらを統合し, 統合されたものを政策に反映しようとするものと考えられてきた。つまり, 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と考えられてきたのである。この意味において, 市議会は選挙民と都市政治を結ぶ媒介物であると言える。市議会は市会議員を通じて代表機能を果たしていると考えられてきたのである。

ところで, 市議会の代表機能を考える場合には, 一体, 代表とは如何なることを意味するのかということを考えてみなければならない。単に都市住民の中から市会議員が選挙を通じて選ば

れるという事実を以て、都市住民と市会議員の間に代表関係が成立していると言っているのであるか。この問いに答えることは、なかなかむずかしい。ハインツ=ユーローの言う通り、「我々は、ある確信をもって、何が代表でないかを言うことはできる。しかし、何世紀にもわたる理論的努力にもかかわらず、我々は、何が代表であるかを言うことはできないのである<sup>6)</sup>。」

従来、住民の中から選挙によって議員が選ばれると、そこに代表関係が成立するという考え方が支配的であった。この考え方は、議員と選挙民との間に一致が存在することを前提としていると言える。こうした考え方の故に、代議政治の問題は、市民の政策選好と議会の政策決定の間の結合 (linkage) の問題であると考えられてきたと、ジョン=ウォーカーは言う<sup>6)</sup>。彼によれば、代表関係をこのように考えるために、代表関係の市民の側は要求 (demands) の観点から考えられ、議会の側は反応 (responses) の観点から考えられてきたのである。議会は市民の要求に反応して決定を行なうものと考えられてきたのである。

ウォーカーは、入力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づく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する。彼は、市民が意識的な欲望をもっており、この欲望が政策要求 (policy demands) や政策期待 (policy expectations) を形づくるという従来の考え方に疑問を呈し、次の八つの論点をあげている<sup>7)</sup>。

- (1) 政策要求や政策期待を明白に表現する関心や、それらに容易に変換され得る欲望とか願望を持っている市民はほとんどいない。
- (2) 公共政策の大半の問題に関して、考え抜かれ、首尾一貫し、そして確固とした立場をとる者はほとんどいない。
- (3) 政策要求が、広い志向性、見方、信念体系などの形で抱かれているかどうか非常に疑わしい。
- (4) 大部分の市民は、もし彼らが政策要求や期待をたとえ持っていたとしても、それらを伝達するのに必要な、政治構造、過程、行為者などに関する有益な知識を欠いている。
- (5) 自分達の代表者とコミュニケーションを持つ市民は比較的少ない。
- (6) 市民は、自分達の代表者の代表者としての政策形成活動に特に関心があるわけでもないし、それについて知っているわけでもない。
- (7) 市民はまた、議会の機能の他の日常的な側面にもあまり関心を持っていない。
- (8) 投票するときに、自分達が政策要求や政策選択を行なっているのだという明確な考えを持っている市民は比較的少ない。

ウォーカーは、従来の要求入力モデルにおけるように要求を重視するのではなく、イーストンの言う支持 (support) に目を向けることを主張する。さらに彼は、特定の支持 (specific support) だけでは、市民と統治との関係を適切に表わすことはできないと主張し、拡散した支持 (diffuse support) の概念を導入する必要性を説く。彼は次のように言う。「多くの市民は、議会がつくり出す決定の本質のためよりは、むしろ、議会の存在と活動に関する自分達の

期待（たとえそれが、どんなにばく然としたものであれ）が、議会の活動によって満足させられる限り、議会制度に習慣的に拡散した支持（diffuse support）を与えるのである<sup>8)</sup>。」

市議会の代表機能を考える際に、ウォーキーの主張は示唆する所が大きい。市議選の投票率が、国政レベルの選挙の投票率よりも高いという事実などは、正に、選挙民が市議会に拡散した支持を与えているものと考えることができよう。

市議会は、都市住民の要求を処理して政策を形成する機構と考えるよりは、むしろ都市住民の拡散した支持の上ののることによって、住民の代表として行動しているものと考えた方がよからう。

従来、市議会の代表機能が問題にされるとき、市会議員は地区の代表なのか、それとも都市全体の代表なのかということが、パーク流の議員は地域代表か、それとも国民代表かという問題との関連で論じられてきた。市会議員は地区代表的性格が強く、自分が出ている地区の面倒を見るために、俗に言うドブ板活動（冠婚葬祭、就職の世話、各種請願、陳情の受け付けなど）に精を出す傾向がある。市会議員は、自分が出ている地区の選挙民の要望にこたえていると考えられてきた訳であるが、議員の選挙民の要望にこたえるという現象は、従来の地区代表かそれとも全市代表かという視点からだけ見るのでは不十分であるように思える。

ハンナ＝ピットキンは代表を定義して次のように言う。「代表するということは、被代表者に反応するやり方で、被代表者のために行動することを意味する<sup>9)</sup>。」ハインツ＝ユーローとポール＝カープスは、代表者と被代表者との間に、政策に関して一致（concurrency）があれば、それが反動的（responsive）な状態であるとする従来の考え方を批判して、これは、反応性（responsiveness）の一構成要素にすぎないと言う。彼らは、反応性には、次の四つの構成要素（four components）があり、これらが全体として代表を構成すると考える<sup>10)</sup>。

① 政策反応性（Policy Responsiveness）

選挙民の政策選好に議員がこたえる場合。

② サービス反応性（Service Responsiveness）

議員が自分の選挙区の個人や集団のために特定の利益を確保しようとする場合。この場合、議員は使い走り機能（errand boy function）を果たすと言える。

③ 分配反応性（Allocation Responsiveness）

予算過程における取引きや行政介入などを通じて、選挙区に利益をもたらそうとする議員の努力。

④ 象徴的反応性（Symbolic Responsiveness）

議員が、選挙民の間に信頼とか支持の意識を生み出すために、公的に態度をとること。

以上あげた四つの反応性の観点から見ると、市会議員は特に②と③の反応性を強く示し、①の反応性などはほとんど示さないと言えよう。市議会が住民の意思を代表して、都市自治体の政策に影響を及ぼしているとは言いがたいのである。また、市議会以外のものが代表機能を果

たすこともある。近年、市民参加が進められた結果、「何々市民会議」などといったものが自治体行政部の働きかけでつくられることもある。こうしたものは、選挙によって住民が選んだものではなく、正統性を有しないにもかかわらず、市議会の代表機能を脅かすものと言えよう。

今まで述べてきたことを総合して考えるならば、今日市議会が都市政治において果たしている代表機能は完全なものではなく、限界を有していると言える。今後、市議会の代表機能は、市議会の果たす機能のうちの主要な機能としてではなく、二次的な機能として残っていくように思われる。

### おわりに

今まで議論してきたことは、現在の制度的条件を前提にしている。市議会をとり囲む制度的条件が変わってくれば、都市政治において市議会が果たす機能も影響を受けるであろう。わが国の市議会の選挙制度と議員定数が、市議会の代表機能に大きな影響を与えているように思われる。この問題にも触れておきたいのであるが、紙幅もつきてきたので、この問題についての論議は次回に譲りたいと思う。

### 謝 辞

稿を終るに臨み、私達の研究に有益なる御助言をいただいた、内田 満教授（早稲田大学大学院、政治学研究科）に深謝の意を表します。

また、今回の論文について御尽力下さいました、西村明久教授（本学、放射線技術科）をはじめ編集委員のかたがたに感謝の意と共に御礼申し上げます。

### 注

- 1) システムズ分析については以下の諸著作を参照のこと。

David Easton, *The Political System An Inquiry into the State of Political Science, : second edition*, (New York: Knopf, 1971).

(山川雄巳訳『政治体系—政治学の状態への探求—』ペリかん社 1976年)。

David Easton, *A Framework for Political Analysis*, (Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall, 1965).

(岡村忠夫訳『政治分析の基礎』みすず書房 1968年)。

David Easton, *A Systems Analysis of Political Life*, (New York: John Wiley, 1965).

Gabriel Almond and James S. Coleman, (eds.), *The Politics of the Developing Areas*, (Princeton: Princeton University Press, 1960).

システムズ分析を批判したものとして次のものをあげておく。

J. S. Sorzano, "David Easton and the Invisible Hand," *American Political Science Review* VOL. LXIX (1975).

- 2) 以下の記述は、David R. Morgan and Samuel A. Kirkpatrick (eds.) *Urban Political Analysis: A Systems Approach*, (New York: The Free Press, 1972). pp. 5-22 に負う所が大きい。



- 3) Peter Bachrach and Morton Baratz, "Two Faces of Power" *American Political Science Review* VOL. LXI (1962). pp. 947-952.  
P. Bachrach and M. Baratz, "Decisions and Nondecisions: An Analytical Framework," *American Political Science Review*, VOL. LXII (1963). pp. 632-642.
- 4) ハリー・レイノルズは、ロス・アンジェルスにおける立法過程の研究から次のように結論づけている。「はえ抜き都市の行政官は、都市の立法過程のあらゆる局面で活動的である。彼らは、法の制定過程のうちの発案、統合、議会操作の局面を支配している。」さらに、レイノルズのあげる証拠は、官僚組織が技術的な能力を独占しているために、また、市議会の好意を育てる技術にたけているために、市議会が全く従順になってしまうことを示唆している。  
Harry W. Reynolds, Jr., "The Career Public Service and Statute Lawmaking in Los Angeles," in Morgan and Kirkpatrick, op. cit., pp. 251-259.
- 5) Heinz Eulau, "Changing Views of Representation," Heinz Eulau and John C. Wahlke, *The Politics of Representation*, (Beverly Hills: Sage Publication, 1978). p. 31.
- 6) John C. Wahlke, "Policy Demands and System Support," Gerhard Loewenberg (ed.), *Modern Parliaments: Change or Decline?* (Chicago: Aldine-Atherton, 1971), p. 143.
- 7) Ibid., p. 145.
- 8) John C. Wahlke, "Policy Determinants and Legislative Decision," H. Eulau and J. C. Wahlke, op. cit., p. 156.
- 9) Hanna Fenichel Pitkin, *The Concept of Representation*, (Berkeley: University of California Press, 1967), p. 209.
- 10) Heinz Eulau and Paul D. Karps, "The Puzzle of Representation: Specifying Components of Responsiveness," H. Eulau and J. C. Wahlke, op. cit., pp. 62-67.