

# 地域政治における地方議員 の役割についての一考察

——日本とスコットランドの地  
方議員調査結果の分析より——

竹 安 栄 子\*  
春 日 雅 司\*\*

---

本論文の目的は、スコットランドの地方議員と地域社会との関係を取り上げ、地域政治における地方議員の役割、および地方議員と地域社会の関係を考察することにある。日本とスコットランドでは地方行政と地方議会の制度ならびに機能に大きな差異があり、両者を単純に比較することは困難である。しかし、「平成の大合併」によって小規模な町村の合併が急速に進んだ今日、地方議会のあり方と選出方法を再考すべき時期に至っていると考える。20世紀後半に数度にわたる大胆な地域行政改革を実施したスコットランドの経験を紹介し、日本の地方議員の役割について再考する。

キーワード：地域政治、地方議員、地域社会、  
選挙制度、スコットランド、平  
成の大合併、議員の役割

---

## 1 はじめに

いわゆる「平成の大合併」後、4年余りが経過した。これによって我が国の自治体数は約半数近くに減少した<sup>1)</sup>。合併後の評価については、今後様々な領域から研究が進められることと思うが、地域政治の側面から考えると、行財政の効率化を目的の一つに掲げた今回の合併は、同時に地方議会の議員定数削減を伴っていた。合併後は、議会定数の特例措置を適用する議会も多くみられたが、昨年の統一地方選挙も終了し、選挙区の拡大と議員

---

\* 京都女子大学 教授  
大学院 現代社会研究科公共圏専攻  
地域コミュニティ研究領域

\*\* 神戸学院大学 教授  
大学院 人間文化科学研究科人間行動論専攻  
社会関係論講座

定数の削減が地域政治と地域社会に与える影響が各地で顕在化してきている。

議員定数の減少によるもっとも単純な変化は、議員1人当たりの有権者数の増加である。しかも大選挙区制をとる我が国の地方議会選挙においては、選挙区内で人口の多い地域から複数の議員が選出され、人口の少ない地域からは1人も議員が選出されないといった議員の地域的偏在が生じる可能性があり、事実、規模の大きい自治体と合併した小さな町村ではそのような事態が生じている。

地方議員の役割を自治体全体の利害の代表と理解するならば、大選挙区制は代表者選出の方法として問題をもつものではない。しかし現実の選挙では、「地盤」ないしは「地元」といわれる地域社会か、あるいは候補者が所属する組織や政党を集票基盤として選出されている議員が大多数を占めている<sup>2)</sup>。しかも合併による選挙区の拡大と議員定数の削減によって、当選に必要な最低得票数が上昇した結果、確実な集票基盤をもつ候補者でなければ当選が困難であることが昨年の統一地方選挙結果から明らかとなってきている。また選挙運動を考えても、合併による選挙区域の拡大により、僅か1～2週間の選挙期間で選挙区全域に及ぶ選挙活動をするには困難になった。このような点から考えると、大選挙区制という選挙制度が、自治体規模と議会編成の変化という改革に適合しなくなっているとの見方も出来る。

本稿では、小選挙区制を採用しているスコットランド地方議会の地方議員と地域社会

との関係を取り上げ、地域政治における地方議員の役割、さらには地方議員と地域社会の関係を考察する。もちろん、日本とスコットランドでは地方行政と地方議会の制度ならびに機能に大きな差異があり、両者を単純に比較することは困難である。しかし、上述のように自治体規模という地方行政の器が変化した今日、わが国の地方議会のあり方を見直し、議会制民主主義を実現するに相応しい地方議員と地域社会および有権者との関係を改めて考える時期に来ているのではなかろうか。20世紀後半に数度にわたる地域行政区画の編成替えを実施したスコットランドの経験は、我が国の地方議員の役割を考えるに当たって有益な示唆を与えてくれると思われる。

本稿では、われわれが実施した『全国地方議員調査』(2002年)<sup>3)</sup>と『スコットランド地方議員調査(以下、『SLC調査』と記す)』(2003年)<sup>4)</sup>から得られた知見に基づいて、地方議員と地域社会との関係、および地方議員の役割を再考したいと考えている。ただ本稿は地方行政制度や選挙制度そのものを検討することを目的とするものではないので、この点については稿を改めて論じることとしたい。

## 2 スコットランドの地域政治

1990年代後半からのスコットランドの地域政治は、政治学者を初めとする多くの社会科学者の関心を引き寄せている。その理由としては、1995年に実施された地方行政組織の大規模な編成替え、1999年の「権限委譲 devolution」と呼ばれる地方分権の成立、そして

2007年5月の統一地方選挙から導入された新しい選挙制度である The Single Transferable Vote (STV) といった地域政治の根幹に関わる改革を大胆に実施したことにある。このような改革の結果、スコットランドは「地域政治の実験室」とも呼ばれているが、これが日本の地域政治との比較の対象としてスコットランドを選択した理由の1つである。ここでは、本論に入るに先立ってスコットランド地域政治の改革について若干の説明を加えておく。

#### 1) スコットランドの地方行政組織の変遷

19世紀以降のスコットランドの地方行政制度は、まず1889年の地方自治法 Local Government Act に始まり、1900年の Town Council Act、1929年の地方自治法を経て、ほぼ45年間変わらずにいた。その後1973年の自治法の改正（1975年施行）により、日本と同様の2層制がスコットランド全域（ただし Islands 地域を除く）に拡大された。しかし1994年の地方自治法の改正によって2層制が廃止され、32の Councils の単層からなる行政区画に再編されるという大規模な行政区画と組織の改編が1995年に行なわれ、現在に至っている（図1参照）。1929年以降の行政組織の変遷を図2に示したが、1995年の単層制への改革まで、スコットランドの地方行政組織は、我が国の都道府県に相当する9つの Regional Councils と市町村に当たる53の District Councils に分かれていた（Islands 地域は当時から単層制を取り、3つの Island Councils だけであった）（図2のB参照）。こ

れが1995年からは、図2のCに示すような32の基礎自治体＝カウンスル Council に改編されたのである。

#### 2) 権限委譲 devolution

1998年の住民投票でスコットランド議会設立への賛成派が多数を占め、これによって1999年、スコットランドがイングランドに統合された1707年以来、実に292年ぶりにスコットランド議会が再開された。「権限委譲」とは、このスコットランド議会の再開によって、基本的には国防と外交の機能を除くスコットランド内部の政策決定権がスコットランドに移譲されたことを意味している。とりわけ注目されているのは、3%の範囲内で税率を変更する権限を委譲された点である。この「権限委譲」によってスコットランドは自らの独自性を生かしつつ、連合王国の一部として新しいアイデンティティを模索しつつある〔R. Bond & M. Rose : 2002〕。

#### 3) 選挙制度

スコットランドと日本の地方議員を比較したとき、もっとも大きな相違点の1つとして、地域社会（あるいは選挙区）と議員との関係を指摘することができるであろう。地域社会と議員の関係の差異を生み出す要因の一つに、両国の選挙制度の違いがある。

先に述べたように、2007年5月の統一地方選挙で STV が導入されるまで、スコットランドの地方議員選出方法は小選挙区制度に則っていた。すなわち、日本では自治体の全域が1選挙区となり（大選挙区制）、有権者は全立候補者の中から1名の候補者に投票する。

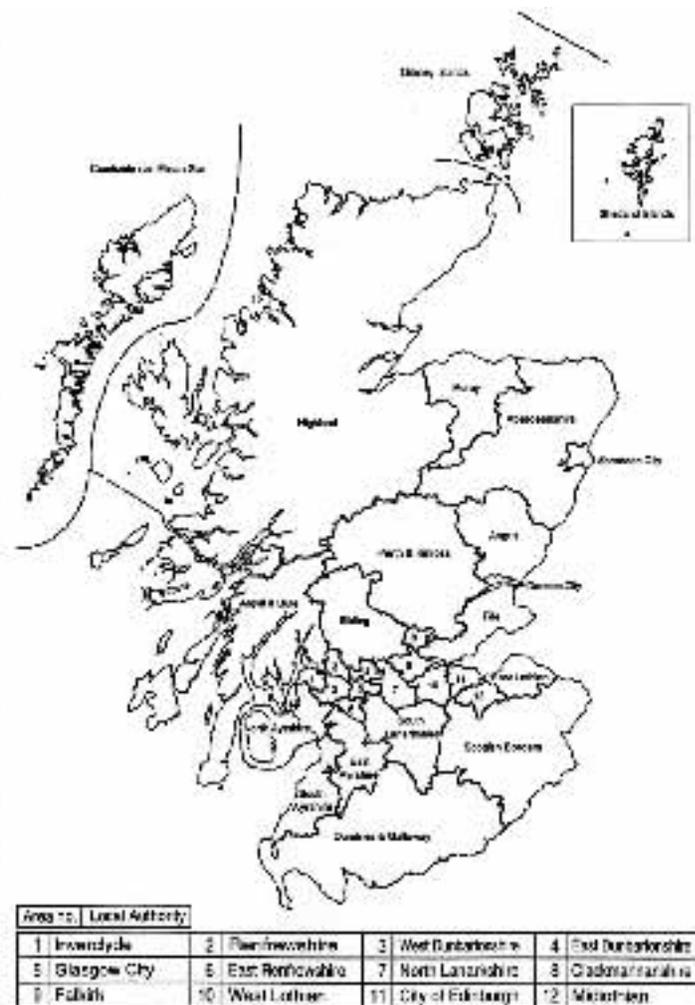


図1 スコットランドの現在のカウンシル図

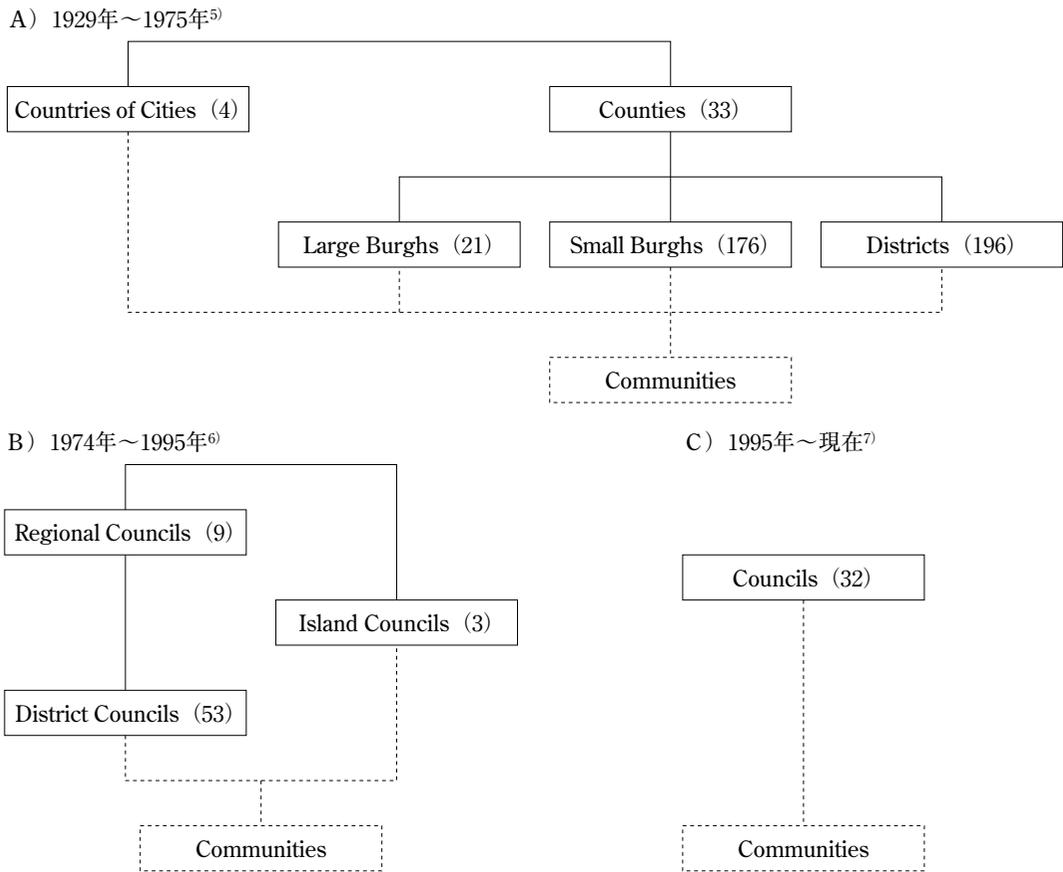


図2 スコットランドの地方行政組織の変遷

したがって日本では「選挙区」と「投票区」が一致しているため、「投票区」という概念がない。これに対して小選挙区制をとっていたスコットランドでは（STVは中選挙区制を用いている）、自治体（カウンシル）全域（＝「選挙区 Constituency」）が議員定数と同数の「投票区 Ward」に分けられ、各投票区から1名の議員を選出していた。たとえば、スコットランド最大の都市であるグラスゴー市には2003年5月現在（小選挙区制最後の統一地方

選挙の実施時点）、有権者45万人に対し議員が79人いた。したがってグラスゴーでは、市内を79の投票区に分け、それぞれの投票区で1名の議員を選出していた。

もう1点、日本の選挙制度と大きく異なる点は、この投票区の範囲が有権者名簿に基づいて厳密に設定される点である。すなわち、選挙の度ごとに全ての投票区で有権者数にばらつきがないよう投票区画の線引きが見直される。このため前回の選挙では同じ投票区

だったお隣さんが、今回は別の投票区になるということも珍しくない。議員にとっても、前回自分の投票区にいた有権者が今回は別の投票区になるとか、前は別の投票区だった有権者が今回は自分の投票区になるということが選挙の度に生じている。

この小選挙区制には死票が多いといった問題がある。この点を克服するために、2007年5月の統一地方選挙からSTVが導入されることになったわけであるが<sup>8)</sup>、本稿が分析対象とする『SLC 調査』は小選挙区制下のスコットランドで実施されたのでSTVについては本稿の考察から除くことにする。

#### 4) コミュニティとコミュニティ・カウンスル

最後にスコットランドの「コミュニティ(地域)」と「コミュニティ・カウンスル」について簡単に説明を付加しておきたい。

スコットランドでは1974年の自治体再編により、それまで細かく分かれていた自治体がより大きな規模に変わるのに伴って、自治体の中にさらにいくつものコミュニティ community 組織が形成され、住民の意見が地域政治により良く反映されるように配慮された。このコミュニティは、我が国の町内会・自治会とその機能は類似しているが、しかし構造や運営方法は大きく異なる。

1973年のスコットランド地方自治法の前案となった Reform of Local Government in Scotland (1971) で、「スコットランド全域にコミュニティ・カウンスル community council が設けられるべきである。これは地方自治体

でもなく、国会の法令に基づいて作られるものでもない。地域コミュニティは、自らコミュニティ・カウンスルを持つかどうか決定するものとする。このカウンスルは、地域アメニティを改善し、ディストリクト (District Councils を指す……筆者) やリージョン (Regional Councils を指す……筆者) が用意したその地域に対する特定のサービスや設備を運営していくために、また伝統的な行事や催し物と行なう上で地域の人々に意見を求めることが出来る」[Scotland 1971: pp. 18f] とコミュニティ・カウンスルの設立をコミュニティに促した。またカウンスルの構成員については、「カウンスルが真に横断的に地元の意見や活動を確実に反映するためには、選挙で選ばれた人や地元の色々な組織の代表」も参加することを促した。これを受けて地元選出の地方議会議員、スコットランド議会議員、国会議員がコミュニティ・カウンスルに参加するようになった。

このように議員の参加が促された結果、1974年の再編後作られたコミュニティ・カウンスルの数は議員の数と同じか、あるいは人口が密集し利害関係が大きく異なるコミュニティを含む投票区ではコミュニティを分割せざるをえず、その結果コミュニティ・カウンスルの数は議員数より多くなっている。なお、投票区とコミュニティ・カウンスルとの関係については次節で改めて述べる。

### 3 地域社会における議員の役割

スコットランドで地方議員に「議員として

の役割は何だと思えますか」と尋ねると、政党の違いを問わずもっとも多く返ってくる回答が「自分の投票区の面倒をみること look after」である。これに対して日本の地方議員は、「自治体全体のために働くこと」と答えるのが一般的である。日本では、自治体内の一部地域の利益だけを考える態度は議員として公平性に欠ける、と建前としては認識されているからである。

#### 1) スコットランドの「コミュニティ（地域）」と日本の「地元（地域）」

『SLC 調査』に先立って、われわれは2000年から断続的にスコットランドの女性地方議員を対象としたインタビュー調査を実施してきた<sup>9)</sup>。その過程でわれわれが驚いた点の一つが、議員が認識する地方議員役割についてであった。上で指摘したように、「議員としての役割は何だと思えますか」という質問に対して、ほとんどの女性議員が「コミュニティ（地域）の世話をすること」と答えている。たとえば、ある議員は有権者が地方議員に期待していることについて次のように語っている。

「有権者の皆さんは私に地域に関心をもち、コミュニティ（地域）の面倒を見てほしいと思っています。共同生活をおくる上で問題があれば私にそのことを知っておいてほしいし、行政サービスで問題があれば自分たちの味方になってほしいと思っています。」〔竹安2007：65頁〕

いわゆる「世話活動」ないしは「地元への利益誘導」と日本で呼ばれる活動を、議員に

もっと期待されている活動とスコットランドでは捉えていることを私たちは知ったのである。

この経験を踏まえてわれわれは『SLC 調査』で、議員として遂行している職務の重要性について質問した。その結果は表1に示すように、男性議員も女性議員もともに「2. 投票区ないしはコミュニティ（地域）の利害関心を代表すること」（男性議員64.6%、女性議員69.7%）と「1.（有権者）個人の関心事を扱うこと」（男性議員65.6%、女性議員62.9%）が「最重要」であるとの回答割合が他の項目より際立って高くなっている。一方、「自治体行政全体を監視すること」を重要と考える議員は男性議員7.0%、女性議員12.4%にすぎなかった。

このような議員役割に対する認識は、議員たちの立候補動機にも現れている。表2に「自治体の議員選挙に立候補しようと思ったときの主な理由」に対する回答結果を掲げた。

男女議員で順位は異なるが、「1. コミュニティの代表」（男性議員43.6%、女性議員29.2%）と「11. コミュニティを変えるため」（男性議員26.4%、女性議員43.8%）が回答の上位1、2位を占め、「8. 地域サービスの向上」が3位に続いている。しかも「5. コミュニティの問題」（男性議員1.3%、女性議員2.2%）のように何か具体的な問題の解決は立候補動機としては低い回答率となっている。また「カウンシル（自治体＝選挙区）を変える」も女性議員は7.9%と若干高いが、男性議員は4.1%しか選択していない。この

表1 職務の重要性

		重要でない	それほど重要でない	普通	重要	最重要	NA
1. 個人的世話	男性	8.9	4.8	3.2	15.3	65.6	2.2
	女性	6.7	3.4	5.6	19.1	62.9	2.2
2. 選挙区の利害	男性	9.9	4.1	2.9	17.2	64.6	1.3
	女性	5.6	4.5	1.1	16.9	69.7	2.2
3. 行政サービスの監視	男性	3.5	7.6	33.1	34.4	15.3	6.1
	女性	6.7	5.6	31.5	34.8	11.2	10.1
4. 自治体行政全般	男性	8.6	15.0	29.6	26.8	13.1	7.0
	女性	10.1	11.2	32.6	22.5	11.2	12.4
5. 政策の策定	男性	9.9	11.5	23.2	25.5	21.3	8.6
	女性	12.4	12.4	20.2	23.6	22.5	9.0
6. マニフェストの履行	男性	19.4	11.1	20.4	17.8	15.0	16.2
	女性	12.4	10.1	25.8	13.5	22.5	15.7
7. 財源の有効利用	男性	6.4	7.0	20.1	25.5	31.2	9.9
	女性	11.2	6.7	20.2	22.5	32.6	6.7

備考：1～7の職務の内容は以下の通りである。

1. 個人の関心事を扱うこと
2. あなたの選挙区ないしはコミュニティの利害関心を代表すること
3. サービスの供給状態を監視すること
4. 自治体経営を監督すること
5. 自治体のために戦略的な政策目標を策定すること
6. 党のマニフェストないしは選挙時に掲げたマニフェストを履行すること
7. 税に見合う行政施策の実行

表2 立候補理由

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
男性	43.6	2.5	4.1	0.3	1.3	0.0	2.5	9.6	1.3	1.3	26.4	7.0	1.9	2.9
女性	29.2	1.1	7.9	0.0	2.2	2.2	1.1	14.6	3.4	1.1	43.8	5.6	1.1	2.2

備考：1. コミュニティの代表、2. 党への忠誠心、3. カウンシルを変えるため、4. 個人的なキャリアを高めたい、5. コミュニティの問題、6. 女性議員を増やしたい、7. 使命感から、8. 地域サービスの向上、9. 自分の党への投票機会を提供するため、10. 現職議員を破るために、11. コミュニティを変えるため、12. スコットランドの独立、13. 議員になりたいと思っていた、14. その他

結果から、スコットランド議員はカウンシルへの関心はコミュニティへの関心より低い、また男性議員は投票区内のコミュニティ住民の「代表者」あるいは「代弁者」という意識に立ち、女性議員はコミュニティに何か「違ったもの」をもたらそうとしていると思われる。

小選挙区制下のスコットランドでは、地方議員にとっての「コミュニティ」とは自分が立候補した「投票区（必ずしも1つのコミュニティで形成されているとは限らない）」内のコミュニティを意味する。日本のように、大選挙区制をとる場合だと、議員にとっての「地元（地域）」とは「自分が生活圏とする地域社会」であり、地方行政上に明示された、誰もが認識しうる地理的範囲を意味するものではない。すなわち日本での「地元（地域）」とは、通常、議員の居住地域を中心に「地盤」と呼ばれる範囲であり、これは必ずしも地理的範囲を意味するのではなく、「自分の支援者の多数が居住する地域」と捉えるのがより実態に近い。したがって「地元（地域）」がどの範囲なのか、ということは有権者にとって明示的ではなく、また同じ地域内の住民であっても「支援者でない住民」は「地元（地域）」住民には含まれない。これに対して、スコットランドの地域行政では、地方議員というのは自分の投票区内の「コミュニティ（地域）」に責任を有する存在、と位置づけられている。すなわち議員の役割とは、「自分の投票区と投票区に居住する全住民の世話をする」とことと認識されている。したがって、

そこではたとえ他の政党を支持する住民であっても彼らの「世話をする」のが仕事であるという点と、地域に対する議員の責任が明確であるという点、しかも議員は投票区の住民であるとは限らないという点、さらに選挙の度に投票区の範囲が変更される可能性があるという4つの点で日本の「地元（地域）」と大きく異なっている。

## 2) 投票区とコミュニティ・カウンシル

前節で述べたように、「コミュニティ」とは1974年の行政区画の改革を機に導入された地域範囲を表す概念である。1974年に小さな範囲の自治体を廃止し、より大きな自治体に統合するにあたって、既存の地域アイデンティティを生かす目的から、既存の地域範囲を「コミュニティ」と名づけ、新制度の下でフォーマルな集団として位置づけたものである。地域コミュニティは、地域行政が住民に提供する行政サービスや施設、設備などについての住民の意見や活動を行政に反映するために、コミュニティ・カウンシルをつくることができる。議員は、地域の様々な組織の代表者と並んで、コミュニティ・カウンシルの会合に出席することが促されている（職務義務ではない）。すなわち、コミュニティ・カウンシルとは日本の自治会ないしは集落に相当する単位に当たると考えられる。自治会や集落の会合に、行政の各部署の担当者と並んで地方議員が出席しているのに近似している。コミュニティによってはそのコミュニティから選出されたスコットランド議会議員や国会議員が出席する場合もある。

現在、スコットランドの各自治体＝選挙区に実際にどれだけの数のコミュニティ・カウンシルが存在するか確定することは困難で、1人の議員が1つ以上のコミュニティ・カウンシルを担当している場合もあると考えられている。われわれの調査結果では、表3に示したように、ほぼ4割強の議員が自分の投票区内のコミュニティ・カウンシルの数は「1つ」と答えている。しかし「3つ」以上と答えた議員も20%強いる。さらに割合はわずかであるが「6つ」以上と答えた議員もいて、投票区内のコミュニティ・カウンシル数によって議員の負担が大きく異なっていることが予想される。

### 3) 議員の日常的活動

#### ①コミュニティ・カウンシルでの活動

スコットランドでは投票区内の問題を解決することが地方議員の主要な役割であると認識されているので、地域の問題を協議する場であるコミュニティ・カウンシルの会合への出席は地方議員の重要な役割である。では実

際にコミュニティ・カウンシルはどの程度会合を開催しているのでしょうか。表4に示したように、80%を超える議員が会合の開催頻度を「毎月」と答えていて、コミュニティ・カウンシルが実質的な活動をしていることを想定させる。

議員たちのコミュニティ・カウンシルの会合への出席頻度は、表5に示すように、男性議員の27.4%、女性議員の22.5%が「毎回」出席していると回答している。「ほとんど毎回」との回答と合計すると、男性議員の80.3%、女性議員88.3%がほとんど出席していることになる。地域によって違いはあるものの、『SLC 調査』の結果からは、コミュニティ・カウンシルが実際に地域の問題を議論する場として機能しているといえるであろう。

#### ②サージェリー

スコットランドの地方議員の伝統的な議員活動の1つに「サージェリー surgery」と呼ばれる相談の場の開催がある。サージェリーは行政や政党に必ずしも開催を要請されてい

表3 コミュニティ・カウンシルの数

	1	2	3	4	5	6以上	NA
男性	42.4	26.4	13.7	4.5	4.5	1.6	7.0
女性	46.1	23.6	12.4	4.5	5.6	1.1	6.7

表4 コミュニティ・カウンシルの会合開催頻度

	毎月	隔月	3ヶ月に1度	必要に応じて	分からない	NA
男性	83.4	7.6	1.3	0.3	0.3	7.0
女性	85.4	3.4	1.1	2.2	0.0	7.9

るのではないが、投票区内での日常的議員活動のなかでも最も重要な活動と慣習的に位置づけられ、カウンシルが提供する地方議員の公式HPにもサージェリーの開催情報が掲載されている。サージェリーの内容を具体的に説明すると、毎週、あるいは隔週や月に1回、小学校や教会、あるいは公共のホールなどを借りて、1時間から2時間、有権者が相談に訪れるのを議員が待っているというものである。

次項で述べるように、近年は電話やEメールなどで相談する有権者が増えたので、われわれがインタビューした議員の中にもサージェリーを開いていないと回答する議員もあった。しかし表6に示したように、『SLC調査』では「開催しない」と回答した議員は男性議員8.9%、女性議員7.9%にすぎなかった。一方、「月3回以上」と回答した議員は男性21.3%、女性7.9%であった。

### ③有権者個人に対する活動

スコットランドの地方議員の重要な職務に、日本では「世話活動」と呼ばれる有権者からの相談や質問、時には苦情への対応がある。われわれが実施してきた女性議員インタビューでは、ほとんど全ての議員が、議員活動のかなりの時間をこれに割いていると答えていた。有権者がどのような方法で、どのような問題を地方議員に持ち込むかについて、次に1例を挙げよう。

〔インタヴューア〕電話や手紙はどれくらいございますか。

〔議員〕「そう、毎日何通・何本かです。補助員たちがおり、秘書が手紙を開封し、それをファイルにしてくれますので、私はそれらに目を通すのを日課にしております。それと、どんなものであれ送られてきたEメールに返事を書いております。カウンシルを通じてであれ、カウンシル以外の私たちの組織を通じてであれ、皆

表5 コミュニティ・カウンシルの会合への出席

	毎回	ほとんど毎回	時々	招待された時	時に応じて	メンバーに要請された時	一度も出席したことがない	NA
男性	27.4	52.9	8.3	2.5	0.0	0.6	1.6	6.7
女性	22.5	61.8	5.6	3.4	0.0	0.0	0.0	6.7

表6 サージェリーの開催回数

	月1回	月2回	月3回	月3回以上	開催なし
男性	25.5	23.2	8.9	21.3	8.9
女性	47.2	20.2	5.6	7.9	7.9
合計	30.3	22.6	8.2	18.4	8.7

さん私にメールを出すことができます。私はそんなこともしているので、とても忙しいのです。自宅で電話を受けることもあります。自宅の電話番号は公にしており、ポスターに書いております。したがって、自宅にたくさんの電話がかかってきます。大抵の日は、なにがしかの電話がかかってきています。」

有権者が問題を持ち込む手段は、電話や手紙、さらには直接議員の自宅にたずねてくる場合もある。また上の例のように、最近ではEメールも多くなっている。有権者が議員に期待する重要な役割としての「コミュニティの世話をする」ことの内容は、このように自分たちの意見や苦情、問題に議員が耳を傾け、何らかの対応をすることを意味している。こ

のため議員は自宅の電話番号や住所を公表し、有権者からの意見や苦情を受け付けているのである。

次に有権者が持ち込む問題についてみよう。表7に議員調査の「有権者から依頼される問題」の回答を掲げた。これをみると「6. 住宅問題」(男性議員77.7%、女性議員76.4%)が他の項目より特段に高い割合を占めている。次いで「7. 道路」(男性議員52.5%、女性議員58.4%)が男女議員の両方で50%を越えており、さらに「5. 教育・学校」(男性議員29.9%、女性議員37.1%)、「8. 環境問題」(男性議員31.2%、女性議員24.7%)と続いている。また「12. 個人的問題」(男性議員34.1%、女性議員29.2%)も高い割合を占めているのが注目される。

表7 有権者からの依頼〔3つ選択〕

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
男性	0.3	6.4	5.7	1.0	29.9	77.7	52.5	31.2	13.1	15.0	4.8	34.1	17.8
女性	2.2	5.6	10.1	2.2	37.1	76.4	58.4	24.7	10.1	14.6	2.2	29.2	16.9

備考：1. 平等問題、2. 社会的排除、3. 保健サービス、4. 倫理基準、5. 教育・学校、6. 住宅問題、7. 道路、8. 環境問題、9. 交通、10. 高齢者支援、11. 障害者支援、12. 個人的問題、13. その他

では具体的にはどのような問題が持ち込まれ、さらに議員たちはどのような対応をしているのであろうか。次にインタビュー調査からいくつかの例を挙げよう。

〔イ〕主にどのような内容のことですか。

〔議〕「主として住宅の修理ですね、かれらがカウンスルの住宅に住んでいれば。」

〔イ〕公共住宅ですか。

〔議〕「ええ、公共住宅です。われわれはそ

れを『カウンスル・テナント』と呼んでいます。学校の問題もあります。ご承知のように、学校で何か問題があったり、何かが起こったりします。大抵の人たちは当該部署に行きますが、それで解決しなければ私の所に来ます。時には、直接来られる場合もある。来られる方が多くがお年寄りです。どこに行けば解決できるのか分からない場合、かれらは必ず私

の所にやってきます。道路も歩道〈の問題…筆者〉もあります。電話ボックスについて問題を持ってこられる方もいます。犬の糞は大きな問題ですから。私は犬の糞のことについてはいつも不満を聞かされています。」

次の議員は住民と議員との関係について次のように語っている。

〔イ〕有権者は議員としてのあなたにどのようなことを期待していると思いますか。

〔議〕「皆さんは、共同生活をおくる上で問題があれば私にそのことを知っておいてほしいし、カウンスル・サービスのことで問題があれば自分たちの味方になってほしいと思っています。さらにある程度まで、何か問題があれば自分たちのために立ち上がってほしいわけです。たとえそれがガス会社の問題であっても、私の所にやってきて、『こういう問題があるんです』と言い、『私が満足いくよう直してもらうためにガス会社に圧力をかけてもらえますか』と聞いてきます。それが、私がしなければいけないことなのです。電話もかかってきます。あるいは手紙で、『あなたがそのような扱いを受けましたことを知ってとてもショックを受けております』と書きます。ですから私はかれらの擁護者なのです。かれらは擁護者を演じるよう私に期待しています。何の助けも必要としない人はごくまれにしかいません。私の所に来る人はアドバイスと助けを求めています。それと不満を言

いに来ます。自分が不満である、その理由は、余りにも交通量が多いとか、ゴミが溢れているとか、あるいはビルを建ててほしくないとかいうことです。かれらはやって来て、自分の見解を言います。私がこういう問題について手紙を書く時はいつでも、『もし、ご意見等々がございましたらいつでもおっしゃっていただきますように』と記します。私はこの人々を代表しているわけですから。」

#### 4 地域社会と地方議員

スコットランドでは「地域」と「地域の有権者」に対する「世話活動」が、有権者が地方議員にもっと期待する役割であり、かつ議員自身ももっとも重要な役割であると認識している点は日本の地方議員ときわめて類似しているといえる。しかし、前節で、スコットランドと日本では「地域」ないしは「地域の有権者」の概念が根本的に異なることを指摘した。このような差異が生じるのは、1つには小選挙区制という選挙制度の違いにあるが、さらに本稿では議員個人と地域社会との関係性の違いを、出生地と居住年数の2つの変数から考察する。

##### 1) 出生地

日本では地方議員の多くが、いわゆる「地元」出身者であるということはいくつも知られている。表8-2に示すように、『全国地方議員調査』でもこれは実証されている点である。しかも出生地については大きなジェンダー差が存在していることを、われわれはこれまで

の研究で発見した。すなわち、男性議員の約80%が自分の生まれた市町村と同じ地域に現在も居住し、したがって同じ市町村を選挙区として立候補している（いわゆる「地元」出身議員である）が、女性議員でこのような意味での「地元」出身議員に当たるのは、34.1%にすぎない。選挙区以外の市町村出身の議員は27.3%であり、他の都道府県から来住した議員は37.4%と女性議員の多数を占めることが明らかとなった。スコットランド議

員の場合（表8-1）、「出生地と現住地が同じ」との回答は男性議員37.3%、女性議員27.0%であり、日本と同様、男性議員の割合が女性議員より高いが、それでも「スコットランド内の他のカウンティ」と「それ以外のUK」の回答が全体の半数近く（男性議員43.6%、女性議員56.2%）を占めていて、日本の男性議員と比較して地理的移動の高さを示している。

表8-1 出生地（SLC）

	現住地と同じ	同じカウンティ	スコットランド	UK	NA
男性	37.3	13.4	30.9	12.7	5.7
女性	27.0	12.4	42.7	13.5	4.5

表8-2 出生地（日本）

	市区町村が同じ	都道府県が同じ	それ以外	NA
男性	78.2	10.6	10.3	1.1
女性	34.1	27.3	37.4	1.3

## 2) 居住年数

日本の地方議員、特に男性議員が地縁に基づく社会関係と深く関わっているという事実は、さらに現住地の居住年数についての回答でより明白となった。

先に述べたように、日本と異なりスコットランドでは住所地が必ずしも自分の投票区にあるとは限らない。また投票区の線引きは、公平性を維持するため選挙の度ごとに、有権者数に応じて変更される。われわれがインタビューした議員の何人かも、所属政党からの指名によって居住地とは異なる投票区から立

候補した議員がいたし、投票区が少しずつ変更されたり、あるいは議員自身が転居して、現在では居住していない地域が投票区となった議員もいた。したがって日本のように、生まれて以来、さらには数世代にわたって同じ地域社会の中で生活しているということが、必ずしも選挙において有利に働くということはないと考えられる。だとするとスコットランドの地方議員に対して、現住地での居住期間についての設問は意味を持たないかもしれないが、一つには日本との比較のために、もう一つにはやはり居住地と投票区が同一の議

員が多いというスコットランドの現状を踏まえて居住年数についての質問を設けた。

表9-1に示したように、2つの調査結果を比較すると、興味深い結果が明らかとなる。第1に、男性議員の回答に歴然とした差異があることである。というより日本の男性地方議員の65.4%が居住年数「50年以上」と回答していることが、とりわけ際立っている。スコットランドの議員の場合、「出生地と同じ」と「50年以上」を合わせても、男性議員28.7%、女性議員21.3%であり、他の範疇よ

り男女議員ともにもっとも高い割合となっている。日本の女性議員も「50年以上」と回答した議員は25.9%と約4分の1に達している。しかしそれでも日本の男性議員の65.4%はいずれも群を抜いて高い割合である。もう1点興味を引かれるのは、女性議員の居住年数が両国できわめて類似した分布を示している点である。女性議員の年齢分布が両国で似通っていることから、スコットランドも日本も女性は結婚後居住地を移動している割合が高いのではないかと推測される。

表9-1 居住年数 (SLC)

	出生地と同じ	9年以下	10-19年	20-29年	30-39年	40-49年	50年以上	NA
男性	10.5	7.3	18.2	14.6	17.5	10.8	18.2	2.9
女性	6.7	5.6	19.1	24.7	20.2	6.7	14.6	2.2

表9-2 居住年数 (日本)

	9年以下	10-19年	20-29年	30-39年	40-49年	50年以上	NA
男性	1.0	2.7	6.4	8.9	14.7	65.4	0.9
女性	3.2	13.0	24.9	18.5	13.6	25.9	1.1

以上の「出生地」と「居住年数」の2つの変数の分析から、①日本と比較してスコットランドの議員は地理的移動の率が高いこと、②特に日本の男性議員は、政党所属の違いを越えて、「出生地」と選挙区の一一致の割合(78.2%)、すなわち地元型議員の割合が際立って高いこと、③スコットランドでも男性議員は女性議員より同一地域への居住年数が長くなる傾向にあることが理解される。日本では「出生地」と選挙区の一一致は、地域社会や同窓会組織等の議員個人を中心とした社会

関係に加えて、議員の出生家族とその親族が数世代にわたって築き上げてきた社会関係を集票基盤として利用できる可能性を高くしている。そこでの「地域」との関係は、議員個人の能力や人格で形成された関係を越えた生得的でかつ超代的な地縁関係としての要素を強く持っている。この点がスコットランドの地方議員と「地域」との関係と大きな違いとなっている。

## 5 むすび

われわれが2005年に実施した『スコットランド地方議員（SLC）調査』の結果を用いて、スコットランド地方議員の役割および地域社会との関係について述べてきた。ここで明らかとなったことを整理すると、まず第1に、スコットランドでは地方議員の役割は自らの投票区内における「世話活動」であるとの理解が、議員と有権者の双方に成立していることであった。地域における「世話活動」を重視する点ではスコットランドと日本の地方議員の役割認識は類似しているが、次の2点で両者は明確に異なっていた。第1に、「地域」の範囲と「地域」に対する責任性がスコットランドでは明確である。第2に日本では「地域」の住民は議員の暗黙裡に議員の支持者を意味する場合が多いが、スコットランドでは「地域」=投票区内の全住民を意味している。

本稿ではこのような差異が生じる背景を考察するに当たって、地方議員と地域社会の関係に注目し、出生地と居住年数の2点から考察した。日本の男性議員は顕著に地理的移動の程度が低く、このため議員と選挙区との間に数世代にわたる地縁関係が形成されていることが明らかとなった。

本稿の冒頭にも記したように、地方議員の役割は地方行政制度と深く関わっている。日本とスコットランドの制度上の差異を論じることなくスコットランドの地方議員の役割を論じることは、両国間の根本的な差異を考慮に入れていないという批判を免れないかもしれない。それにもかかわらず、本稿で地方

議員の役割を考察したのは、制度上の差異の根底にある文化的・社会的差異が、スコットランドと日本の地方議員の政治活動に深く影響しており、この文化的・社会的差異を無視しての制度的改編は効果をあげることはないと考えからである。

### 〔注〕

1) 「平成の大合併」前後の自治体数の変遷は以下の通りである（内閣府調べ）。

年 度	市	町	村	計
1999(H11)年3月31日	670	1,994	568	3,232
2004(H16)年3月31日	689	1,903	540	3,132
2005(H17)年3月31日	732	1,423	366	2,521
2007(H19)年3月31日	782	827	195	1,804

2) 『全国地方議員調査』では、町内会・自治会・部落会などの地区組織を支持基盤の中核とする「地元型議員」は男性議員67.1%、女性議員25.9%、所属政党、ないしは労働組合や企業などの所属組織を支持基盤とする「政党型議員」は男性議員14.8%、女性議員44.4%、これに対して所属する集団や地区組織の故にではなく、有権者と候補者の個人的関係の故に票を獲得する「市民型議員」は男性議員18.1%、女性議員29.7%であった。なお議員類型の設定については〔竹安：1996〕を、議員類型別の『全国地方議員調査』結果の分析については〔竹安：2004〕を参照されたい。

3) 本調査の概要は次の通りである。

調査対象：全国の都道府県議会・市町村議会・東京23区議会の全議員

調査方法：郵送法

調査票の発送・回収期間：2002年2月～4月

調査票発送総数：62,025

回収数（率）：17,062（27.5%）

調査結果の概要については、〔竹安：2004〕に掲載している。

- 4) 本調査は、2002年日本で実施した『全国地方議員調査』との比較の視点から、スコットランドの地方議員の実態とジェンダー差異を明らかにする目的で、英国ストラスクライド大学と共同して実施された。調査の概要は次の通りである。
- 調査対象：スコットランドの全ての地方議員  
 調査方法：郵送法  
 調査期間：2004年6月  
 調査票発送総数：1,222  
 回収数（率）：405（33.1%）  
 調査結果の概要は〔竹安：2007〕を参照のこと。
- 5) 数字は *Committee of Inquiry into Local Government in Scotland: Report*, 1981, p. 11による。
- 6) *Royal Commission: Appendix* による。
- 7) スコットランド全体が32のCouncilsに分けられた。ただし、投票区当たりの有権者数は3つの島嶼部が例外扱いされている。
- 8) 2007年の統一地方選挙へのSTVの影響については、〔D. Denver & H. Bochel: 2007〕が新しい。また日本でSTVを紹介した文献としては〔春日：2007〕がある。
- 9) スコットランド女性地方議員へのインタビュー調査は、2001年2月と8月に竹安栄子と春日雅司が実施した。その後、2002年、2005年に補充調査を実施した。調査の概要とインタビュー結果については〔春日 2004：72-73頁、88-106；竹安 2007：56-78頁〕を参照されたい。

#### 〔参考文献〕

- Bond, R. & M. Rose, 2002 "National Identities in Post-Devolution Scotland", *Scottish Affairs*, 40 Summer.
- Denver, D. & H. Bochel, 2007 "A Quiet Revolution: STV and the Scottish Council Election of 2007", *Scottish Affairs*, 61 Autumn.

Hughes, O., 1998 *Public Management and Administration*, Basingstoke: Palgrave.

春日雅司・竹安栄子, 2004「スコットランドにおける地域政治と女性地方議員」, 神戸学院大学人文学部紀要 第24号。

春日雅司, 2007「スコットランドの地域政治」, 『日本と英国の地域政治におけるジェンダー構造の比較研究』所収, 科学研究費補助金（基盤研究（B海外）（1））研究成果報告書。

MaConell, A., 2004 *Scottish Local Government*, Edinburgh: Edinburgh University Press.

Scotland, *Local Government Reform, Presented to Parliament by the Secretary of State for Scotland by Command of Her Majesty*, February, 1971.

竹安栄子, 2004『地域政治のジェンダー構造——なぜ女性地方議員が少ないのか——』, 科学研究費補助金（基盤研究（B）（1））研究成果報告書。

竹安栄子, 2007「スコットランド地方議員調査結果の概要」, 『日本と英国の地域政治におけるジェンダー構造の比較研究』所収, 科学研究費補助金（基盤研究（B海外）（1））研究成果報告書。

#### 備考

本稿で用いた『全国地方議員調査』と『スコットランド地方議員調査』は以下の研究費の助成を得て実施された。

#### 『全国地方議員調査』

科学研究費基盤研究（B）（1）、研究課題「地域政治のジェンダー構造：なぜ女性議員が少ないのか」、研究代表者：春日雅司（平成13年4月～平成15年8月）、共同研究者：竹安栄子（平成15年9月～平成16年3月研究代表者）、窪田好男、課題番号：13410069、研究期間：平成13年度～平成15年度

#### 『スコットランド地方議員調査』

科学研究費補助金（基盤研究（B海外）（1））、

研究課題「日本と英国の地域政治におけるジェンダー構造の比較研究」、研究代表者：竹安栄子、共同研究者：春日雅司、海外協力者：James Mitchell and Niel McGravey、課題番号：15402040、研究期間：平成15年度～平成17年度

# Local Politics and Roles of Local Councillors —Analysis of Scottish Councillors Survey and Japanese Councillors Survey

Hideko TAKEYASU & Masashi KASUGA

This article seeks to explore the roles of local councillors in local politics and to examine the relationship between local councillors and local communities, comparing with Scotland and Japan. The Scottish systems of local politics and local election are different from Japanese ones in terms of various levels. Some drastic revolutions upon local politics, however, which Scotland experienced in the last half of the 20th century will give the good examples to Japan, where *Great Unity* of local governments in the period of Heisei<sup>†</sup> has just finished.

Keywords : local politics, local councilors, local communities, election system, Scotland