

環境政策に関する地方議員の意識：
北陸三県市議会議員調査の結果から(一)(松野みどり
教授 退官記念論文集)

メタデータ	言語: Japanese 出版者: 公開日: 2017-10-03 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 河村, 和徳, 青木, 一益 メールアドレス: 所属:
URL	http://hdl.handle.net/2297/4426

環境政策に関する地方議員の意識

—北陸三県市議会議員調査の結果から (一)—

河村和徳・青木一益

I はじめに

- 一 調査の意義
- 二 調査対象と手法

II 地方議員の代表意識・環境意識

- 一 争点としての環境政策
- 二 地域振興と環境政策—プライオリティの違いを規定するもの
- 三 プライオリティと関心のギャップ—分析結果の含意 (以上、本号)

III 環境政策を促進・抑制する要因

IV 環境政策の政策実施レベル

V 結論と課題

資料 集計結果

I はじめに

本稿は、2002年度に実施した「地方における環境政策及び政策過程に関する議員意識調査」の報告書である。本稿は、この調査において得られたデータをもとに、現在の地方議会議員が環境政策に対してどのような意識を有しているか、「探索的」に検討することにした。

一 調査の意義

(1) 地方議会が抱える課題

地方議員は、首長とともに、地方の政策決定過程において主要な政治的アクターの一つとして位置づけられている⁽¹⁾。首長・地方議員は住民の直接選挙によって選出されるため、その責任は住民に対し直接負うことになるが、

これは両者が住民の利益・意見を反映する存在であることも示している。その場合、地方議会の多数派が住民の多数の意見を代表していると解するのが普通である⁽²⁾。

地方議員はこのように地方の政策決定過程の中核を担う存在であると考えられるのにもかかわらず、1980年代以降、ことあることに地方議会の活性化が叫ばれてきた。たとえば、1988年、地方自治経営学会は秋季特別研究大会において「地方議会の活性化に向けて」というテーマを掲げている⁽³⁾。山梨学院大学行政研究センターも2001年度の公開シンポジウムにおいて町村議会の活性化をとりあげ、地方議会のあり方についての討論を行っている⁽⁴⁾。すなわち、こうした動きは、地方議会が機能不全をおこしていることを前提とし、地方議会改革が必要であることを広く訴えようとする試みなのである。

ところで、なぜ地方議会が停滞していると認識されるのであろうか。それには様々な理由が考えられる。たとえば、地方議会の総与党化現象が進んだ⁽⁵⁾ことや、首長とのなれ合い関係が進み、チェック機能が低下しているという指摘がある⁽⁶⁾。1960年代後半から70年代前半にかけての革新自治体全盛期では、首長と地方議会の政治的対立が各地でよく起きていた。この時代を知っている有権者は少なくないので、この時代の首長—地方議会を知っていれば、現在の地方議会は覇気に欠けていると認識してしまうであろう⁽⁷⁾。

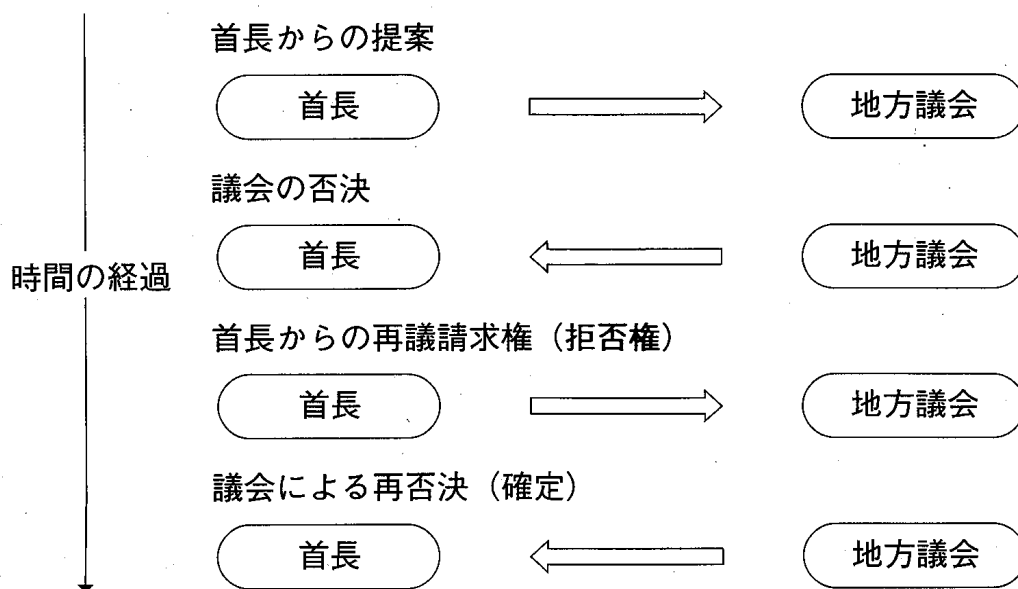
住民からみて地方議員の活動が、不透明に映るのも一つの理由である。都市化の進展に伴い、事前調整といった情報を表に出さない旧来からの政治的手法が地方議員の仕事をわかりづらくしており、この不透明さが政治的不信を生む一つの要素になっている。そして、しばしば報道される「談合」「政治家の口利き」などの事件は、政治的不信を増幅し、地方議会が健全ではないという印象を植え付けているのである。

また、地方政治に民意を取り込む制度が数多く導入されるようになり、相対的に地方議会の機能が低下しているという状況から地方議会の停滞状況がイメージされていることもある。80年代以降、さまざまな形で住民の民意を

吸収する方法が執行部主導で導入されてきた。たとえば、「首長への手紙」（今日では電子メールが主流であるが）や「市民アンケート」が積極的に用いられるようになり、また「市政モニター」へ公募制を採用する方法が定着した時期が80年代末から90年代前半にかけてである⁽⁸⁾。1996年以降、争点投票⁽⁹⁾的色彩をもつ住民投票が各地で行われるようになり⁽¹⁰⁾、自治体執行部は、重要な争点に対する民意を議会に問うのではなく、住民に直接問う方法を選択するようになったことが、更に地方議会の民意代表機能を低下させたのである⁽¹¹⁾。

(2) 地方における政策形成過程からみた研究上の意義

こうした現状の中にも関わらず、地方議員を対象に分析を行う理由は次の通りと考える。二元代表制下では首長とともに住民を代表する機関として位置づけられている地方議会ではあるが、権限については、首長は概括例示、地方議会は制限列举となっている。更に、予算提出権は首長に属しており、地方議会はそれを審議する機関に位置づけられている。そして、首長と議会は地方自治体というアリーナで、図I-1のようなやりとりを行いながら意



出所：北村亘「地方税の導入過程」『甲南法学』第42巻第3・4号、151頁

図I-1 条例をめぐる首長と議会の関係

思決定をしているのである。こうした二元代表制の「非対称性」から導き出されるのは、

- ①地方議会が基本的に拒否権プレーヤーである⁽¹²⁾、
 - ②予算提案ができない地方議会は、首長の提案する予算案に対してクレームをつける等の行動を通じて自らの選好を予算に反映させようとする⁽¹³⁾、
 - ③首長は、自らの予算案に対して拒否権を行使されるのを回避するため、当初から議会が呑めるような案を提案する場合も発生する⁽¹⁴⁾、
- ということである。

ただし、

- ③' 首長が予算提出権を利用して地方議会の影響力⁽¹⁵⁾を最小限度に留めようとし、自らの意見を通そうとする、

場合も考えられる。たとえば、石川県松任市の元市議は筆者のインタビューに次のように答えている。「執行機関側は予算を握っている。(自分の地元の)下水道等の敷設等で不利に扱われないよう対応する⁽¹⁶⁾。」すなわち、執行サイドは次年度以降の予算提出権をちらつかせることで、地方議員の拒否権を封じ込めようとすることもあると考えられるのである。

このように首長と議会は、両者の選好を制約しあいながら地方の政策決定を行っているといえ、曾我・待鳥はこうした両者の関係を「議会は自らと異なる選好を持つ首長には対抗し、首長は議会によって自らの選好を実現する程度を制約される⁽¹⁷⁾」と表現している。

このように、地方議会は政策決定過程において重要な影響力を保持する政治アクターであり、それを構成する地方議員の政策選好を知ることは研究上非常に重要なことである。しかしながら、地方議員の政策選好や地方議会の影響力について、議員アンケートなどでデータを集め、データに基づいて議論した研究はその蓄積に乏しい。地方議員研究は、インタビュー調査に基づく推論や特定の議員の体験談を分析したものが中心であり、サーベイ・データによって分析を行った研究は依然として圧倒的に少数である⁽¹⁸⁾。

地方議会・地方議員研究が進まなかった理由は幾つかある。まず一つは、研究者自身の態度である。これまで、日本政治を研究する研究者の関心は主として中央に向けられていた。中央の行政が主、地方の行政が従というこれまでの中央地方関係を前提とすれば、中央の政治行政の方が地方の政治行政よりも重要と考えられたのもむしろ当然のことといえよう。また研究機関が都市部に集中していることも、地方研究へ関心を向けさせる機会を失わせた要因とみることができる。

二つ目は、研究上の困難さである。地方政治の全体像を把握するためにケース・スタディを行うとするならば、複数の自治体に足を運び資料を収集しなければならない。またサーベイ・リサーチを行うとするならば、研究者自身が社会調査の方法や統計的分析手法を習得しなければならないのに加え⁽¹⁹⁾、サーベイを実施する費用の問題が発生する。さらにサーベイ・リサーチでは、複数の自治体にまたがる面接調査は特定の条件を除けば不可能であり⁽²⁰⁾、回収率の低い留置法や郵送法に頼ることになる。これも地方議員調査が進まなかった原因の一つと考えられる。

また、行政学が地方自治研究の中心であったことも地方議会研究が進まなかった理由の一つである。行政学はその性質上、執行機関に目が向きがちであり、議決機関である地方議会への関心は低いといわざるをえない。

しかしながら、今後地方分権が進んだ場合、地方議会の発言力はこれまでと大きく変わる可能性がある。たとえば、地方分権委員会はその「第2次勧告」において、国に対し「臨時議会の招集要件・議員の議案提出要件・議員の修正動議の発議要件等の緩和」を求める一方、地方自治体に対しては、機関委任事務が廃止されるのに伴い「議員とそれを補佐する議会事務局職員の調査能力、政策立案能力、法制能力等の向上を図るための研修機会の拡大と研修内容の充実」を求めている⁽²¹⁾。こうした地方議会の改革が進むことによって、地方議員の政策に対する知識・関心の向上がもたらされ、これまでとは異なる対応が行政執行部側に求められるようになるであろう。

したがって、地方分権が完成する以前にこのような議員調査を実施することは、地方分権後に地方議員の意識や役割がどのように変わったかを比較するという視点からも意義があるといえる。

(3) 環境政策を対象とする理由

今日の地方自治体における環境政策は、旧来のような行政裁量を中心としたものから脱却する傾向にある。たとえば、多治見市は名古屋市の愛岐処分場の使用料に関し、負担金方式から税方式に変更した⁽²²⁾。多治見市が法定外税による徴収を決断したのは、多治見市民に対し名古屋市からどの程度の処理費用が支払われているかについて説明責任をはたす目的と、名古屋市民に対して多治見市がどの程度負担を負っているのかアピールする目的を同時に果たすためであった。多治見市の事例では、行政が住民に対する説明責任に配慮するようになることで、行政裁量から条例化へという動きが生み出されているのである⁽²³⁾。

こうした説明責任の重視は、民意をどのように反映させるのか、という政策形成過程で重要な部分にも影響を与えることとなる。近年の条例化傾向は、地方議会という二元代表制で重要なアクターを条例形成過程に組み込むことによって、環境政策に対する責任を首長だけではなく議会も負う構造をつくりだしている。たとえば、前述の多治見市では、協力金等の手段も可能であったのにも関わらず、「説明責任をはたす」ことを根拠に法定外税導入（すなわち条例化）を進めていった。今日の行政では「説明責任をはたす」ことが強く求められており²⁴、執行側は説明責任を錦の御旗に拒否権プレーヤーである市議会の反対を封じ込めようとした。そして議会が条例として議決することによって、議会・執行の双方が市民に対して責任を負う環境を整えたのである。

更に多治見市では、住民の声を明示するため、市民公募の審議会や住民組織（NPO等）を積極的に活用した²⁵。政策責任の立場からみれば、住民を政

策形成過程に参加させることは、最終的な政策アウトプットに対して住民も責任を共有する環境づくりにつながると理解することができる。住民を巻き込んだかたちで環境政策を進めようとする自治体が近年増えてきているが⁽²⁶⁾、その理由は、環境政策に対する住民の関心が高くなりつつあることや、環境政策が既存の利益集団にしばられない政策分野であることと共に、行政責任を共有することによって自治体が負わねばならない政策責任を軽減しようとしているためなのではなかろうか。すなわち、住民参加の視点からみても、今日の環境政策をめぐる策形成過程は、研究対象として格好の題材を提供するものになっているといえるのである。

ところで、多くの日本国民が環境政策を今後更に進めていくべきと考えていることは、各種の世論調査から明らかであり⁽²⁷⁾、また、環境保全を進めるために「ある程度の制限や負担はやむを得ない」と考える者も少なくないようである⁽²⁸⁾。したがって、政策（policy）レベルでは、環境政策は「合意争点である⁽²⁹⁾」といえるであろう。しかしながら、どのような事務事業（project）をもって環境政策を進めていくのかというレベルにあっては、技術的な問題や事業の地域的対立の発生等の問題が顕在化する⁽³⁰⁾。たとえば技術的な問題としてあげられる例としては、田中康夫長野県知事の「脱ダム宣言」がある。脱ダム宣言の争点構造は、水資源の保全に「ダム」という技術を用いるのか、「ダム以外（たとえば植林など）」の技術を用いるのか、という対立軸にあるが、これは「水資源の保全」という政策目標が同じでも、それを達成する手段が異なれば政治的な対立軸になることを示している。

また、地域的な対立にかかる問題は、産業廃棄物施設をどこに建設するのか、といったNIMBY（Not In My Back-Yard）問題が典型例であろう。よりよい環境で生活したいという住民感情からすれば、自分の生活を害する可能性があるNIMBY施設を近隣に建設してほしくはない。しかし、生活していく上ではNIMBY施設の必要性は理解している。このような意識構造は、住民間の対立感情を惹起し、地方自治体内での意思決定コストを高めることに

なる。巻町での事案以降 NIMBY 施設をめぐる住民投票が行われる背景には、住民間の対立感情を精算するという要素もあるといえよう。

すなわち、環境政策は予算増額という政策レベルでは合意がとれている争点であるが、細かい部分で対立のある「むつかしい争点」であるともいえる。こうした争点特性は、環境政策を軸とする政治的対立が発生しうる可能性を示しているのである。そのため、環境政策をテーマに調査を実施することは、地方自治体における政治的対立軸の存在を見出す上でも重要といえるのである。

さらに、環境政策は、どのレベルの行政空間で政策を実施すべきか、一義的な結論が出にくい分野である。環境政策には、「京都議定書の批准」や「排出権取引」をめぐる問題のようにグローバル・レベルの 이슈もあれば、「ゴミのポイ捨て」を地域住民で申し合わせるといったコミュニティ・レベルの 이슈もある。また環境政策はその性格から、単一の行政空間に収まらない問題をしばしば発生させる。二県に跨って行われたゴミの不法投棄を行政が処理をするというケースを考えてみればいだろう⁽³¹⁾。県境域の現状復帰をどちらの自治体を実施するのか、具体的には投棄した住民・業者が居住する県が処理費用を負担するのか、それとも投棄があった県が負担するのか、簡単に結論を出すことが難しい。また隣接する自治体の環境政策によって、周囲の地方自治体が影響を受ける場合もある⁽³²⁾。北東北三県（青森・岩手・秋田）や中国三県（鳥取・岡山・広島）にみられる産廃税の共同実施、一都三県（東京・千葉・埼玉・神奈川）でのディーゼル車の排出ガス規制実施等の動きは、こうした環境政策の性格から導き出されたものといえるであろう。

すなわち、環境政策は、どの政府レベルで実施すべきという「縦の役割分担」と、地方自治体間の連携という「横の役割分担」が複雑に入りくむ政策であるといえる。地方分権を控え、役割分担がまだ明確になっていない環境政策が、中央—地方関係の再編によってどう整理されるのかを明らかにして

おくことは貴重である。

ただし、こうした「縦横の役割分担」についての研究蓄積はほとんどない。小林による首長を対象とした研究報告はあるものの⁽³³⁾、各地方議員を対象とした研究報告はないといってよい。縦と横の役割分担は、地域社会の自治の範囲と密接につながる問題であり、首長の意識を測定することは無論重要ではあるが、民意の一方の代表者である地方議員の意識が明らかにされなければ、地方政治家の考える自治の範囲を正しく理解することができない。こうした点からも、本調査の意義を指摘することができよう。

二 調査対象と手法

「地方における環境政策及び政策過程に関する議員意識調査」は、北陸三県の全市議会議員を対象とした調査である。この北陸三県の調査は、2003年度に実施する全都道府県・政令指定都市議員対象の議員調査のプレ調査的な位置付けであり、北陸三県をプレ調査対象としたのは次の理由があるためである。

①福井県を中心に電力供給拠点となっており、発電事業を通じて環境問題への取組がみられると予想される。また、イタイイタイ病など過去の公害問題や五箇山の世界遺産といった地理的特性もあり、他地域よりも環境問題に関心が高いと考えられる。

②北陸三県は政治勢力として保守系が強い地域であり⁽³⁴⁾（図 I-2 を参照）、環境政策という新しい政治的争点に対して保守的な地域の地方議員は関心が乏しい⁽³⁵⁾、という理解は正しいのかを検討することができる。

③議員定数に基づく調査対象者が約600名（586名）と、統計学的な面からも探索的な調査として適当な規模であると思われる。

本調査は、各市の議会事務局に協力を要請し、留置法によって実施した。具体的手法は次のとおりである。まず、1月から2月にかけて各市の議会事

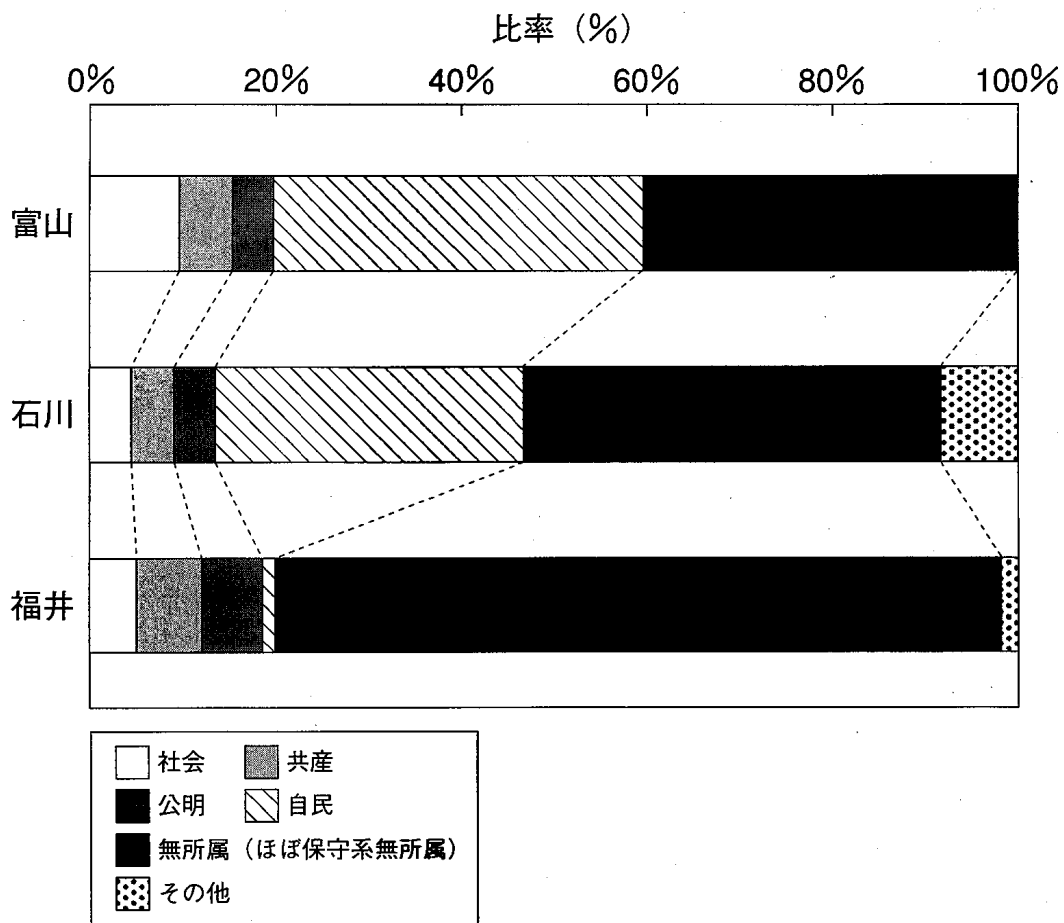


図 I-2 市議会議員の所属政党 (1999年)

務局を訪問し、調査票の各市議への配布及び回収のとりまとめを依頼した。調査票の留置期間を原則3週間以内とし、留置期間の終了後、調査票回収のために各議会事務局を再度訪問した。また調査期間中に議員選挙が行われる等の事情から、一部の自治体では定例議会が開かれる3月中に調査を実施した(図I-3を参照)。なお、北陸三県に住む人口は約300万人レベルであるが⁽³⁶⁾、三県の面積は広範囲におよぶ。また能登半島に位置する輪島市及び珠洲市、若狭地方の小浜市へは金沢市から高速道路が直接つながっておらず⁽³⁷⁾、留置法を実施するにあたっては時間的な面で大きなコストがかかっている。

このように留置法には多大なコストがかかり、郵便に頼る「郵送法」の方が低コストで調査票を配布できる。しかしながら、今回の調査を実施するに

調査日程

	1月中旬	1月下旬	2月上旬	2月中旬	2月下旬	3月上旬
富山		調査期間	→	17日		
石川			調査期間 →	14日		一部の自治体
福井			調査期間	→	21日	

図1-3 調査の具体的な日程

あたり、郵送法ではなく留置法を採用したのは、次のような理由による。

まず、留置法の方が回収率は高くなるというメリットを選択したためである。郵送調査の回収率が低いことは一般的によく知られており、回収率を高めるために何度も督促状を送付したり、質問票を再送付したりする必要がある⁽³⁸⁾。また、有権者に対する意識調査と比べ、政治家に対する意識調査ではこうした督促の効果が低く、調査が国際プロジェクトであったり、上位政府からの協力要請を取り付けたりしないと、回収率が高まらないこともよく知られている⁽³⁹⁾。こうした過去の経験を考慮した結果、時間的な負担はかかるものの、回収率向上のために郵送法でなく留置法を選択したのである。

また、議会事務局の協力を得るという点でも、郵送法よりも留置法の方が効果はあると判断した。地方分権の流れもあり、地方自治体に対する意識調査を実施する団体が増えている。公的機関や研究機関だけではなく、民間からも調査票が送付されるようになってきているといわれているが、「調査結果が公にされているものは少なく、何のための調査か不信感がある⁽⁴⁰⁾」という指摘もある。また、「調査の増加は職員の負担を増やしており、できることなら協力したくない⁽⁴¹⁾」という声もある。

このような状況の中、研究者が直接議会事務局に対して赴くことは、研究機関による学術的な研究であることを議会事務局に説明し、信頼関係を築くことにつながる。実際、多くの議会事務局が本調査票の回収の督促を行って

くれ、回収率の向上に一定の効果があったと思われる。

なお、本調査の最終的な回収結果は次のとおりであった。定数を基にした調査対象人数は586名、内、死亡・辞職等による欠員により回収不能な人数が6名であったことから、実質的な調査対象者は580名であった。本調査に対し、回答を寄せていただいた議員は、309名で回収率52.7%（実質的な回収率は53.3%）であった。各県別の回収率は、富山県が52.3%（215名中、回答112名）、石川県が61.5%（187名中、回答115名）、福井県が44.6%（184名中、回答82名）であった。

なお、本調査の質問項目及び集計結果は、第V章の後に資料として添付する。調査項目作成にあたっては、羽咋市（石川県）、多治見市（岐阜県）等の自治体に対してインタビュー調査を行い、実態の傾向がつかめるよう配慮した。また本稿中に登場する、Q○は質問票の間○を示しており、F○はフェイス・シートの○番の質問を示している。

II 地方議員の環境意識

一 争点としての環境政策

（1）環境予算に対する意識

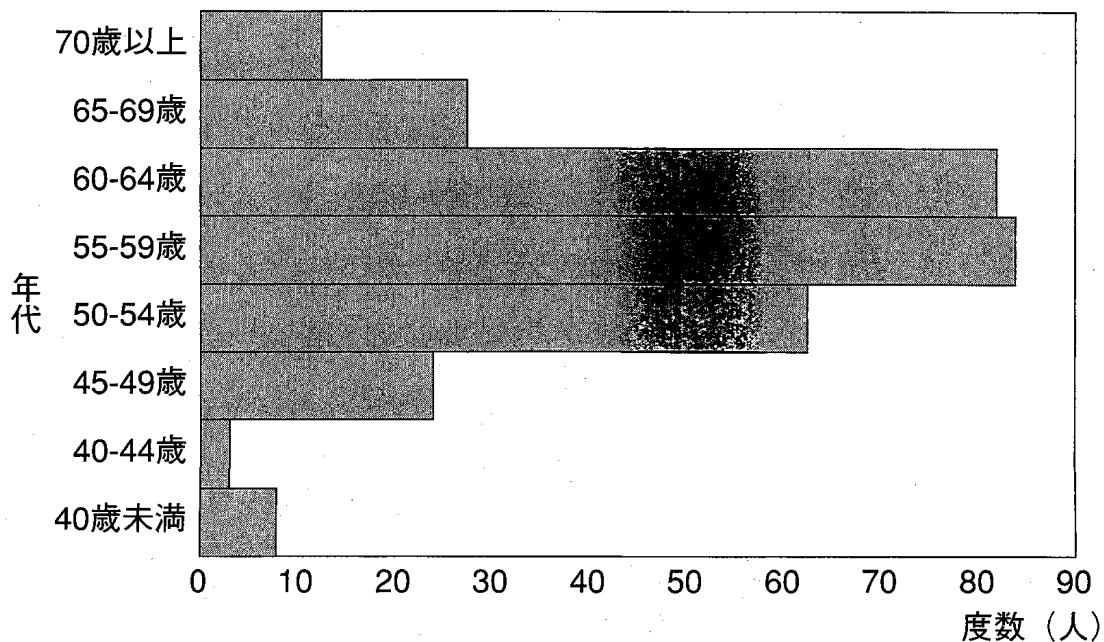
政策争点には、有権者の間で賛否が割れている「対立争点」と、有権者の意識分布が賛否のどちらかに偏っている「合意争点」がある⁽⁴²⁾。環境政策をこれから積極的に実施していくことは合意争点であることと、住民レベルではいってよいだろう。

しかしながら、地方議員の意識の分布が住民の意識の分布と同じということとは難しいであろう。なぜなら、総じて地方議員の学歴は一般の有権者のそれに比べ高く⁽⁴³⁾、通常議員の平均年齢は当該自治体の有権者の平均年齢よりもかなり高いからである。たとえば、本調査でも地方議員の年代（F2）を質問項目にいれているが、その分布は図Ⅱ-1に示す通りである。圧倒的に

多いのが55-64歳であり、40歳未満の議員はほんの一握りであることがこの図Ⅱ-1からわかるだろう⁽⁴⁴⁾。

また、地方議員は実際に予算審議に関わることから、有権者よりも相対的に現実的な意見をもちやすい、と考えられる。たとえば、予算制約線の制限がなければ自らの選好に従って予算の増額を望めばよいとなるが、今日の地方自治体の危機的な財政状況に鑑みれば、環境政策に予算をつけることは容易ではない⁽⁴⁵⁾。中でも、地域振興策と環境保全策は、トレード・オフの関係になることが多い。予算の上限が決まっている以上、地域振興策を進めようとするならば、環境保全策に向けられる予算は制約される。それだけではなく、かつてリゾート法の運用過程でみられたように⁽⁴⁶⁾、地域振興策が自然環境を破壊する可能性が高いのでどちらかを選択しなければならない、という関係が発生しうるのである⁽⁴⁷⁾。すなわち、環境政策を進めていくことは合意争点といえるかもしれないが、予算のプライオリティというレベルでは対立構図が出てくる可能性が十分ありうるのである。

「環境予算に対する意識」(Q1)に対する集計結果を図示したのが、図Ⅱ-2である。グラフをみると、環境予算を「増額すべき」という回答が66.7%



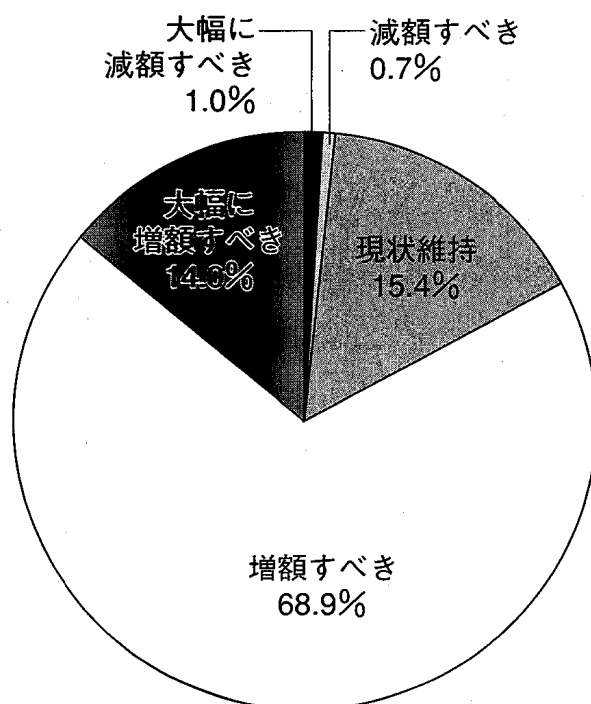
図Ⅱ-1 北陸三県における市議会議員の年齢分布

と主流であり、「大幅に増額すべき」という回答を含めると約80%にもなる。

「現状維持」が14.9%であることを考えれば、地方議員レベルにおいても環境予算の増加は合意されているといえよう。

ただし、現在、地方自治体がおかれている財政状況は非常に厳しく、実際には予算を容易に増額できない。本調査では、地域活性化と環境政策との間にある議員の優先順位を測定する設問（Q6）を用意してあるので、この設問を使って、地方議員は二者択一の状況下でどちらを優先したいと考えているか、その分布を先ほどの「環境予算に対する意識」と「環境政策予算と地域振興予算のプライオリティ」（Q6）の二変数のクロス表の形でみてみることにする。表Ⅱ-1がそのクロス表であるが、環境重視と地域振興重視の比率は約5対4という拮抗する結果であった。

すなわち、このクロス表からわかることは、環境政策にかかる予算を増やすことは合意争点といえるが、予算を割り振るレベルでは対立する可能性があるということである。環境予算を増やしたいという理想があっても、予算の現実問題がその実現を阻む可能性があるということである。



図Ⅱ-2 環境予算に対する考え方

		環境政策予算と地域振興予算のプライオリティ					合計
		環境政策優先	どちらかといえば環境政策優先	どちらかといえば地域振興優先	地域振興優先	非該当	
環境政策予算に対する態度	大幅に減額すべき	1	1		1		3
		33.3	33.3		33.3		100.0
		3.3	0.9		3.8		1.0
	減額すべき			2			2
				100.0			100.0
				2.0			0.7
	現状維持	2	14	19	9	2	46
		4.3	30.4	41.3	19.6	4.3	100.0
		6.7	12.2	19.0	34.6	7.1	15.4
	増額すべき	21	79	73	12	21	206
		10.2	38.3	35.4	5.8	10.2	100.0
		70.0	68.7	73.0	46.2	75.0	68.9
	大幅に増額すべき	6	21	6	4	5	42
		14.3	50.0	14.3	9.5	11.9	100.0
		20.0	18.3	6.0	15.4	17.9	14.0
合計	30	115	100	26	28	299	
	10.0	38.5	33.4	8.7	9.4	100.0	
	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	

(双方に欠損データがないもの)

上段：度数
中段：行の比率
下段：列の比率

表II-1 環境政策の予算に対する態度と「環境政策予算—地域振興予算」のプライオリティ

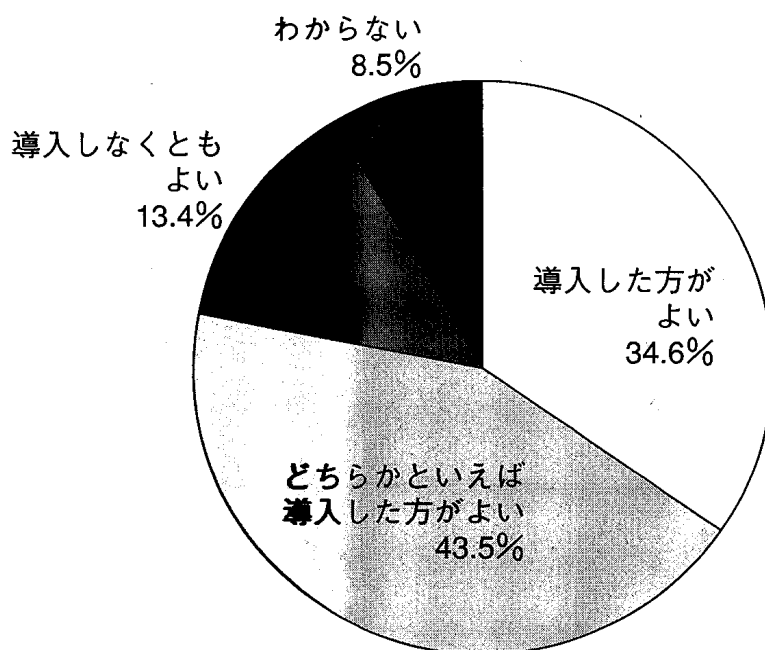
(2) 環境政策に対する関心

地方議員の環境予算に対する意識の次に、環境政策自体に対する関心について検討を行いたいと思う。今回行った調査では、地方議員の環境政策に対する関心度を測定するために、世界各国で検討されている「炭素税・エネルギー税の導入」(Q7) についての関心、「京都議定書」の批准といった「グローバル・レベルの環境政策に対する関心」(Q8) をそれぞれ質問している。

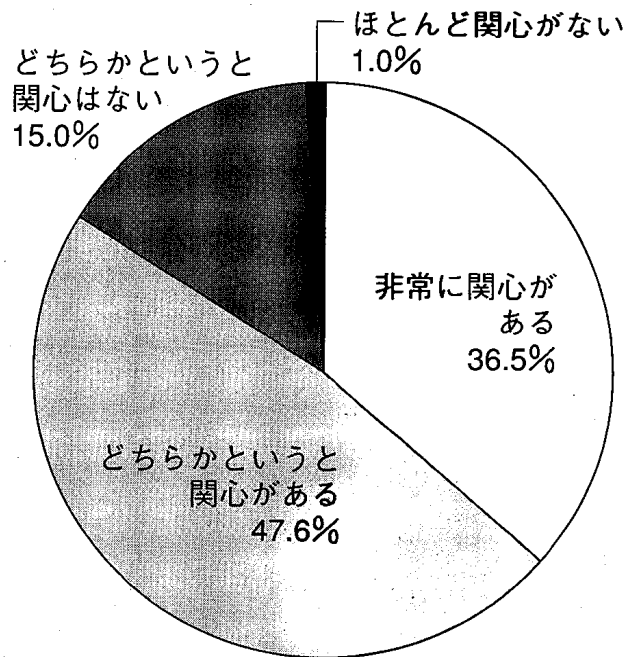
「炭素税・エネルギー税の導入」に対する意見を集計した結果が、図II-3である。炭素税・エネルギー税の導入に対しては、導入賛成の意見が多数

を占めていることがわかる。これは、環境政策という行政需要を達成するために、何らかの税を徴収する必要があると多くの議員が認識していることを明らかにしている。また、「グローバル・レベルの環境政策に対する関心」の集計結果を図示したものが、図Ⅱ-4である。多くの議員が関心のあることがみてとれる。

この二つの集計結果からいえることは、保守王国とみられる北陸にあって、環境政策に関心のある地方議員は多数いるということである。すなわち、インフラが整備されている都会の議員でなくとも環境政策は関心のあるトピックであり、「田舎の地方議員は環境に無頓着である」という言説は少なくとも今回の調査からは支持することはできない。ただし、彼らがグローバル・レベルの関心があるということと、彼らが炭素税やエネルギー税の具体的な内容を理解していることは別であり、環境政策に対する関心と地方議員の環境政策に対する理解レベルのギャップについては、本調査では後者に該当する質問項目がないので、後日検討する必要があるだろう。



図Ⅱ-3 炭素税・エネルギー税導入への意見



図II-4 世界レベルの環境政策への関心

二 地域振興と環境政策—プライオリティの違いを規定するもの

既にみたように、地方議員の多くは環境予算を増加すべきだと考えているものの、地域振興と環境政策のどちらの予算を増加するか、という二者択一を迫られた場合、議員によってその意識に違いがあるようである。この優先順位の違いはどこからくるのであろうか。本節では、これについて回帰分析を行い、その要因について検討を行うこととする。

(1) 仮説の提示

地域振興予算と環境政策予算のプライオリティを規定する要因は何であるのか、ここでは幾つかの仮説をたててみることにする。

仮説1 財源的に余裕のある自治体の地方議員の方が、環境予算を優先する。

地方自治体の主たる収入は地方税である。この地方税収は、地方自治体の産業構造に大きく左右される。そのため、税収の乏しい多くの自治体は企業誘致をはかり、地方税や固定資産税の増収を試みてきた。企業誘致は地域の雇用を確保し、過疎化の進行をくい止める効果もあったため、全国各地に産業団地がつくられてきた。こうした前提にたてば、地域の産業が弱い自治体、いかえれば自主財源の乏しい自治体の首長・地方議員は、地域を何とかするという視点から地域振興予算を重視すると予想されるのである。

ここでは、地方自治体の自主財源のレベルを示す独立変数として、2000年度の「財政力指数」をカテゴリー化したものを用いることにする⁽⁴⁸⁾。財政力指数が1に近ければ、自主財源がある自治体と判断することができるからである。この「財政力指数」が高い自治体ほど環境予算を志向する傾向がみられれば、仮説1が支持されたと判断できる。すなわち、仮説1が支持された場合、財政的なゆとりは地方議員の意識に影響することによって環境政策の促進要因になるといえるのである。

仮説2 社会的ネットワークが結晶化しにくい環境に置かれている地方議員の方が、環境予算を重視する。

選挙は、「票」と「利益」の交換のプロセスとしてみることができる。こうした利益交換を効率的に行うためには、候補者の側に利益を獲得する力があること、有権者に効果的に票を纏め、獲得した利益を行き渡らせることができる「ネットワーク」が構築されている必要がある⁽⁴⁹⁾。「ネットワーク」は時には利益団体・圧力集団という形で顕在化することもあれば⁽⁵⁰⁾、コミュニティ・自治会という形でも顕在化することがある⁽⁵¹⁾。

地方議員の多くはこうした社会的ネットワークを後援会等に再編成し選挙基盤としているが⁽⁵²⁾、こうした状況は選挙制度に負うところが大きい。たとえば、わが国では、市長選挙は全市一区の小選挙区制を採用している。小選

挙区制では選挙区から一人しか当選しないため、特定の利益集団・圧力団体の支援だけでは当選することは難しい⁽⁵³⁾。候補者が自らの当選確率をあげるためには、多くの集団・団体から支援を求める必要がある。しかしながら、市議会議員選挙は原則として全市一区の大選挙区制・単記非移譲式投票⁽⁵⁴⁾を採用している。このことは、一定数以上の得票（単純には、投票者数を議席数で割った数）さえあれば当選することを示している。投票者数50,000人で議員定数が20人の市を考えてみれば、候補者は少なくとも2,500票を獲得すれば確実に当選する。市長選では立候補者数にもよるが、立候補者数が最低の2人であれば当選を確実にするには25,000票の獲得が必要となる。地方議員の多くが、特定の集団・団体の支援によって当選できるのはここに理由があるのである。

ところで、社会的なネットワークが結晶化しやすい環境に議員が置かれている、といった場合、二つの解釈が可能となる。一つは、議員が特定の社会的なネットワークと接点を持っているという解釈である。たとえば、地方議員の前職が商店主である場合、その地方議員は少なくとも商店主の社会的ネットワークに結びついているといえるだろう。もう一つは、所属する自治体では社会的ネットワークがつくりやすいという解釈である。社会的ネットワークが結晶化しやすい環境にある地方議員は、「特定の社会的ネットワークに対する便宜をはかろうとし、環境政策のような全市民的な政策に関心をもたない可能性がある」「地域的なエゴを優先し、市全体にかかる環境政策に対しては消極的な姿勢をとる可能性がある」と考えられるのである。仮説2が導き出されたのは、このためである。

ここでは、個人的な社会的ネットワークの程度を示す変数として「地元出身」(F4)、「前職（商工会⁽⁵⁵⁾、技能職⁽⁵⁶⁾、公務員・教員）」(F3から作成)を用いる。前者は町内会的（地域的）なネットワークを示す指標として、後者は利益集団・圧力団体との関連性を示す指標として用いる。当該自治体がネットワークの結晶化が困難な自治体であることを示す変数としては「人口

規模（2000年国勢調査）」と「中学校1校当たりの人口（2000年時点）」を用いる。両者とも、社会的ネットワークの形成の難しさを示す指標である。

具体的には、人口が多い自治体は都市化が進展している自治体といえ、そこにはさまざまな意見を持つ住民が混在していると考えられる。また近所関係も希薄化し、地縁等によるネットワークが形成されづらい。一方、人口規模が小さい自治体は、近所づきあいが頻繁でネットワークが形成されやすい状態にあるのに加え、人口が小さいがゆえに地方議員を選出するだけの選挙基盤をつくり出すのが容易である。

また「中学校1校当たりの人口」は、過去の市町村合併の影響を考慮するために投入する変数である⁽⁵⁷⁾。人口が少ないにもかかわらず中学校が相対的に多い自治体は、旧市町村の集約が何らかの理由によって進んでいないと考えられる。学校は地域のアイデンティティを形成する一つの要因であり、学区はそこに住む住民の生活空間を規定する一つの要因である。更に、昭和の大合併以前の自治体を考慮して、小・中学校の学区を形成しているところも少なくない。学校の統廃合が地域の住民によって進まないという事例を耳にする機会があるが、これは学区によって地域のアイデンティティが形成されている現状を示しているといえるのである。すなわち、人口に比べて小・中学校が多い自治体は地域的な統合・集約の程度が低い、ないしは自治体が広すぎて集約しきれていない自治体と考えられるのである。このような旧市町村間の垣根の残る自治体では、地元アイデンティティが強く、それによって地縁組織が発達しやすい環境ができる。仮説2を導出するにあたっては、地縁ネットワークによって選出された者は、やはり自分の地元を意識し、環境政策のような広域にわたる政策に対して問題関心を持たないのではと考えた。

さらに市議会議員の代表意識・視野の広さも、彼（彼女）の行動様式を大きく規定すると考えられる。たとえば、地方議員の視野の広さは多くの情報を吸収しようとする欲求と結びつき、政策の広がりにつながっていく。しか

し、地方議員は特定の地域・集団の代表と考えている地方議員は、環境政策のような広域にわたる政策に対して問題関心を持たないのではないだろうか。そこで、地方議員の代表性に対する意識を測定する指標である「代表意識」(Q10SQ2)も仮説2の検証に用いることとした⁽⁵⁸⁾。

仮説2が支持された場合、社会的なネットワークが環境政策という全市民的な政策の導入の阻害要因になっているといえるであろう。

仮説3 視野の狭い(近視眼的な)地方議員の方が地域振興予算を重視し、グローバルな意識をもつ地方議員の方が環境予算を重視する。

既に述べたように、環境政策は多くの議員が関心を持ち、積極的に予算をつけていくべきと考えている。しかし、この中で何人の議員が、環境政策に対して多くの知識を吸収し、自治体の環境政策に有効に活かしていこうと考えているのだろうか。「グローバル・レベルの環境政策に対する関心」という設問が、広い視野で環境政策に関する情報を収集しようという議員の意識の一部を表現していると考えられる。そこで、この変数を、環境政策に対する関心の高さ・視野の広さを反映した変数とみなして、モデルに投入することとする。

仮説4 政治的経験の長い地方議員の方が、地域振興予算を重視する。

仮説5 高齢の地方議員ほど「環境」という新しい価値観を重視せず、結果として、環境政策よりも地域振興策を重視する。

仮説4及び5は、政治家の地域振興意識を語る際に一般的にいわれていることである⁽⁵⁹⁾。これらの一般的な指摘が、調査対象地方で妥当性があるのかを検討する。具体的な変数としては、政治経験の長さは「当選回数」(F6)、年齢は「(カテゴリー化された)年齢」(F2)を用いることとする。

(2) 回帰分析

それでは、これらの仮説をテストするため、「予算プライオリティ」を従属変数とする回帰分析を行うことにしよう。独立変数は、各仮説を検討するための変数に「性別」(F1)を加えた12変数とする。すべての変数をダミー(名義尺度)変数ないしは順序尺度変数としたので、ここではカテゴリー回帰分析(SPSSのCATREG)を用いることにした。

カテゴリー回帰分析の結果が表Ⅱ-2である。モデルのフィットを表す決定係数は0.20とある程度の数値を示しているが、カテゴリー回帰分析ということもあり、自由度調整済みの決定係数は0.11と低くなっている。そして、従属変数である「予算プライオリティ」に対し10%⁽⁶⁰⁾水準で有意な独立変数は、議員の個人的属性に該当する「年齢」「当選回数」「前職(商工会)」であり、議員意識に該当する「グローバル・レベルの環境政策への関心」「代表意識」の両変数、自治体環境に該当する「人口規模」「中学校1校当たりの人口」であった。正負の方向性を含め、この分析結果を、設定した仮説と照らし合わせてみる。

まず、「財源的に余裕のある自治体の地方議員の方が、環境予算を優先する」という仮説1についてである。この回帰分析では、地域の徴税能力を表す操作変数として「財政力指数」を用いている。この「財政力指数」のプロバビリティは17.2%と、10%水準をクリアしていない。この多変量解析の結果からいえることは、財政基盤に劣る自治体の議員は地域振興予算を優先するとは言い切れないということである。ここから、もし環境予算をつける際に地方議会の抵抗があったとしても、それは自治体の財政的脆弱性に負うものではないことが導き出せるのである。

次に、仮説2「社会的ネットワークが結晶化しにくい環境にある地方議員の方が、環境予算を重視する」である。このカテゴリー回帰分析では、個人的な社会的ネットワークの結合可能性を示す変数として「地元出身」「前職

従属変数

環境政策予算と地域振興予算のプライオリティ(Q6)

(1=環境政策優先/2=どちらかといえば環境政策優先/3=どちらかといえば地域振興優先/4=地域振興優先)

	標準化係数		自由度	F	有意確率
	ベータ	標準誤差			
個人属性					
性別(F1) (1=男/2=女)	0.096	0.067	1	2.060	0.153
年齢(F2) (1=40歳未満/2=41-44歳/3=45-49歳 /4=50-54歳/5=55-59歳/6=60-64歳 /7=65-69歳/8=70歳以上)	-0.217	0.069	6	9.821	0.000**
出身(F4) (1=旧住民/2=新住民)	0.064	0.066	1	0.925	0.337
当選回数(F6) (1=1回/2=2回/3=3回/4=4回/5=5回 /6=6回/7=7回/8=8回/9=9回)	-0.123	0.066	3	3.446	0.018**
前職(商工会)(F3より作成) (1=非該当/2=該当)	0.133	0.077	1	3.013	0.084*
前職(技能職)(F3より作成) (1=非該当/2=該当)	0.053	0.072	1	0.551	0.459
前職(公務員・教員)(F3より作成) (1=非該当/2=該当)	0.089	0.074	1	1.451	0.230
議員の争点態度					
グローバル・レベルの環境政策への関心 (Q8) (1=非常に関心がある/2=どちらかとい えば関心がある/3=どちらかとい えば関心がない/4=ほとんど関心がない)	0.310	0.066	3	22.327	0.000**
代表意識(Q10SQ2) (1=市全体の代表/2=どちらかとい えば市全体の代表/3=どちらかとい えば地区の代表/4=地区の代表)	-0.137	0.066	2	4.368	0.014**
自治体環境					
人口規模 (1=10万人以上/2=10万人/3=5万人未満)	-0.217	0.094	2	5.342	0.005**
中学校1校当たりの人口 (1=10,000人未満/2=10,000-12,499人 /3=12,500-14,999人/4=15,000人以上)	-0.175	0.077	2	5.157	0.007**
財政力指数 (1=0.6未満/2=0.6-0.8/3=0.8以上)	-0.130	0.097	2	1.776	0.172
* : p < 0.1、** : p < 0.05					
R R-SQ Adj. R-SQ N					
0.450 0.202 0.106 233					

表II-2 予算プライオリティを従属変数とするカテゴリー回帰分析の結果

(商工会、技能職、公務員・教員)」、当該自治体がネットワークの結晶化が困難な自治体であることを示す変数として「人口規模」「中学校1校当たりの人口」、議員が市全体の代表として位置づけているか測定する変数として「代表意識」を用いている。個人的なネットワークとしては、「前職(商工会)」のダミー変数のみが統計的に有意であった。「前職(商工会)」に該当する地方議員の多くは、地元経済界の代表として選出されている経緯から考えれば、この結果は妥当な結果であると考えられる。ただし、他の業種では有意でなかったことを考えると、「前職(商工会)」が有意であったのは、個人(ないしは背後に存在する地元経済界という圧力集団)の政策選好に負うものであり、社会的ネットワークの結晶化の影響までが実証された、とはいえないだろう。

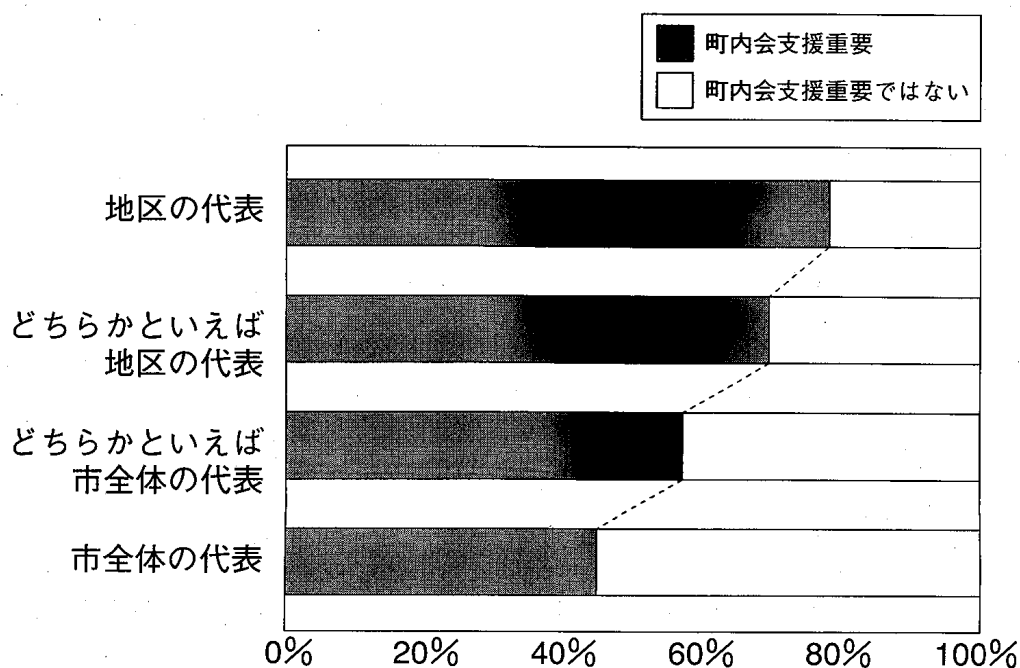
また、「人口規模」「中学校1校当たりの人口」がそれぞれ負の方向で統計的に有意であるという結果から、人口が少なく、人口集約が進んでいない自治体の議員の方が環境優先志向であるという結果が導き出された。いいかえれば、社会的なネットワークが結晶化しづらい都市的自治体の議員の方が地域振興策志向であるということである。両変数は統計的に有意であったが、仮説2とは逆の結果であった。これはおそらく、単に都市といっても大都市周辺部の都市と、地方の中心都市では性格が異なるというところに起因すると思われる。地方の中心都市はその地域経済の中心である場合が多く、中心市が地域全体の経済をフォローするという風潮が強い。すなわち、地方では自治体が行う地域振興策は周辺自治体に波及しており、また大都市周辺部よりも自然環境が多く残っている現状がこのような結果につながったと考えられる。

地方議員を自治体全体の代表と位置づけているのか測定する独立変数として「代表意識」を投入したが、これは回帰分析の結果、変数は統計的に有意であったものの、その標準化係数は負という結果であった。すなわち、地方議員は地区代表であると考えられる議員の方が環境政策を優先する傾向にあると

いう結果なのである。これは、解釈に悩む結果である。ただし、地域代表と考える議員の多くは町内会を選出母体とする傾向があり（図Ⅱ－5）⁽⁶¹⁾、彼らの方が「郷土の自然を守らなければいけない」という声に接する機会が多く、こうした実状を反映した可能性がある。これについては、今後さらに検討する必要があるだろう。

仮説3「視野の狭い（近視眼的な）地方議員の方が地域振興予算を重視し、グローバルな意識をもつ地方議員の方が環境予算を重視する」はどうであろう。この回帰分析では、環境政策の視野の広さを測る変数として「グローバル・レベルの環境政策への関心」をモデルに投入してある。まず前者であるが、正の方向に統計的に有意な結果から、より広域的な環境政策に関心をもつ市議の方が、環境政策を優先する傾向にあることが解釈できる。これは仮説3に沿った結果であるといえよう。

「政治的経験の長い地方議員の方が、地域振興予算を重視する」という仮説4及び「高齢の地方議員ほど『環境』という新しい価値観を重視せず、結果として、環境政策よりも地域振興策を重視する」仮説5も、変数は統計的



図Ⅱ－5 選挙における町内会の重要性と代表意識

には有意であるが、標準化係数が予想とは異なるという結果であった。これは、政治経験が浅い議員の方が、地域振興予算を重視することを示唆するものである。当選回数が少ない議員や年齢的に若い議員は、票に結びつきやすい地域振興策を重視せざるを得ないのが現状なのだろうか。

三 プライオリティと関心のギャップ—分析結果の含意

既に述べたように、環境政策の特性には「縦の役割分担」が難しいという側面がある。こうした政策特性は、地方議員がイメージしている環境政策は、予算形成過程というプロセスを経て現実化されていく環境事業との間に何らかのギャップを生じさせる、と考えられる。広域的な視野で環境政策を推進したいが、現実問題が立ちはだかっているのが現状ではないだろうか。

先ほどのカテゴリー回帰分析の結果、予算のプライオリティを規定する諸要因の中でもっとも大きい要素は「グローバル・レベルの環境政策への関心（標準化回帰係数0.31）」であった。「グローバル・レベルの環境政策への関心」は一種の理念に近いものといえるが、こうした思いは何によって規定されているのであろうか。そこで従属変数を「グローバル・レベルの環境政策に対する関心」とし、先ほどのカテゴリー回帰分析で使用した他の独立変数を用い、同様にカテゴリー回帰分析を行ってみた。分析結果は表Ⅱ-3である。

この表を検討していくと、年齢が若く、当選回数が少ない議員の方がグローバル・レベルでの環境政策に対して関心があることがわかる。また、地方議員は市全体の代表と広域的にとらえている議員の方が、相対的にグローバル・レベルでの環境政策に対して関心があるという結果である。

この表Ⅱ-3の結果から受ける印象は、思い(議員の観念)のレベルでは、一般的にいわれている政治家の環境に対する態度に近いことである。前節の分析と総合すると、地方議員の環境政策に対する思い(観念)は、現実問題

従属変数

グローバル・レベルの環境政策へのへの関心 (Q8)

(1=非常に関心がある/2=どちらかといえば関心がある/3=どちらかといえば関心がない/4=ほとんど関心がない)

	標準化係数		自由度	F	有意確率
	ベータ	標準誤差			
個人属性					
性別 (F1) (1=男/2=女)	0.030	0.064	1	0.216	0.643
年齢 (F2) (1=40歳未満/2=41-44歳/3=45-49歳 /4=50-54歳/5=55-59歳/6=60-64歳 /7=65-69歳/8=70歳以上)	0.099	0.065	4	2.294	0.060*
出身 (F4) (1=旧住民/2=新住民)	0.070	0.064	1	1.227	0.269
当選回数 (F6) (1=1回/2=2回/3=3回/4=4回/5=5回 /6=6回/7=7回/8=8回/9=9回)	0.136	0.063	2	4.640	0.011**
前職(商工会) (F3より作成) (1=非該当/2=該当)	0.167	0.073	1	5.229	0.023**
前職(技能職) (F3より作成) (1=非該当/2=該当)	0.030	0.069	1	0.188	0.665
前職(公務員・教員) (F3より作成) (1=非該当/2=該当)	0.054	0.070	1	0.600	0.439
議員の争点態度					
代表意識 (Q10SQ2) (1=市全体の代表/2=どちらかといえば 市全体の代表/3=どちらかといえば地区 の代表/4=地区の代表)	0.350	0.062	3	31.569	0.000**
自治体環境					
人口規模 (1=10万人以上/2=10万人/3=5万人未満)	0.274	0.091	2	9.130	0.000**
中学校1校当たりの人口 (1=10,000人未満/2=10,000-12,499人 /3=12,500-14,999人/4=15,000人以上)	0.134	0.063	1	4.556	0.034**
財政力指数 (1=0.6未満/2=0.6-0.8/3=0.8以上)	0.063	0.092	2	0.461	0.631

* : p < 0.1、** : p < 0.05

R	R-SQ	Adj. R-SQ	N
0.451	0.203	0.137	247

表II-3 グローバル・レベルの環境政策への関心を従属変数とする
カテゴリー回帰分析の結果

によって修正される可能性が大いにあるといえるのではないだろうか。詳細にわたる検証は今後の検討課題であるが、地方議員の態度の中に「理念と現実をめぐる問題」があることがわかったことは重要であるといえよう。

以上から、本章の分析の中で重要な知見は、次の点となる。

- ①議員の思考は同じではなく、環境政策に対して若干の温度差がある、
- ②これまで語られてきた「環境政策に無関心な保守系議員」という像は、少なくとも北陸三県ではあてはまらない、
- ③環境政策を優先しようという意識と環境政策に対する視野の広さは高い相関関係にあるが、予算のプライオリティ付けは現実問題と絡んでくるため、一般的にいわれているような仮説と異なるようである。

また調査・分析の課題としては、

- ①回帰分析の係数が正負逆になるのは、分析対象を保守的な地域である北陸としているためであるのか、他地域で同様な調査を行い、分析結果を比較する必要がある⁽⁶²⁾、
- ②今後、同様の調査を行う際には、地方議員の環境政策に対する「知識」を測定する設問を組み込み、関心と知識の間の相関関係を検討する必要がある、

という点があげられよう。

-
- (1) 平野浩・河野勝編『アクセス日本政治論』日本経済評論社、2003年、214-215頁。
 - (2) 大森彌編著『分権時代の首長と議会—優勝劣敗の代表機関』ぎょうせい、2000年。
 - (3) 地方自治経営学会編『徹底討論・徹底分析 地方議会の活性化』ぎょうせい、1989年。
 - (4) 山梨学院大学行政研究センター編『町村議会の活性化—住民との関係を中心として』公人の友社、2002年。
 - (5) 首長選挙の総与党化現象については、たとえば、河村和徳「首長選挙に置ける政党の役割—相乗り型選挙を手がかりとして—」『都市問題』第92巻第10号、2001年、27-38頁、石上泰州・河村和徳「80年代以降における市長の経歴と党派性」『北陸法學』

- 第7巻第3号、1999年、33-55頁、を参照。
- (6) 大森、前掲書。
- (7) 二元代表制は特定の政策をめぐり、議決機関と執行機関が対立する「分割政府 (Divided Government)」の状態が生じやすい。分割政府が常態化している場合も、議会が活性化している状態であり、そうした視点を考慮すると、地方議会の活性化を一概に論ずることはできないであろう。アメリカ型の分割政府やそれに付随して発生する「分割投票 (Split-ticket voting)」の議論に関しては、次の文献を参照。Morris Fiorina. 1996. *Divided Government, 2nd edition*. Boston: Allyn and Bacon.
- (8) 河村和徳「都市における住民参加制度の動向 (一) -市長に対するアンケート調査の結果から-」『金沢法学』第42巻第2号、2000年、17-36頁。
- (9) 争点投票とは、特定の争点によって投票行動が規定されていると考える仮説である。争点投票が行われるためには、①有権者がその争点を大事と思っている、②有権者自身が争点態度を明確に持っている、③各政党・候補者の争点態度を有権者が把握している、といった条件が必要といわれている。争点投票については、たとえば、小林良彰『日本人の投票行動と政治意識』木鐸社、1997年、や、田中愛治「選挙研究における『争点態度』の現状と課題」『選挙研究』第13号、1998年、17-27頁、を参照。
- (10) 久禮義一『新版 現代地方自治の諸問題』勁草書房、1998年。
- (11) 前出の地方自治経営学会で行われたパネル・ディスカッションのタイトルの一つに、「地方議会と住民意思の代表機能」というものがある。このディスカッションでは、政治不信が住民離れを招き、それが代表機能を低下させているという説明が主である。地方自治経営学会編、前掲書、1頁。
- (12) 北村亘「地方税導入の政治過程」『甲南法学』第42巻第3・4号、2002年、143-196頁。
- (13) 名取良太「二元代表制の政治過程-政策選好・影響力・政策アウトプット」『都市問題』第94巻11号、2003年、79-102頁。
- (14) 「逆戻り推論」が行政機関にはたらくことは、議会の反応に対する予測が政策決定で意味を持つことを容易に想像させる。北村、前掲論文、152頁。
- (15) 地方議会の影響力を客観的に測定することは困難である。河村はFAUI調査のデータを用いながら、首長の主観から地方議会の影響力を測定している。河村和徳「地方財政に対する首長選挙の影響」『選挙研究』第13号、木鐸社、1998年、130-139頁。FAUI調査については、小林良彰『地方自治の実証分析-日米韓3カ国の比較研究』慶應義塾大学出版会、1998年、を参照。
- (16) 石川県松任市元市議である福田裕氏に対するインタビュー (2004年1月15日)。
- (17) 曾我謙悟・待鳥聡史「革新自治体の終焉と政策変化-都道府県レベルにおける首長要因と議会要因」『年報行政研究』第36号、2001年、156-176頁。

- (18) サーベイ・データによる調査としては、たとえば、黒田展之編『現代日本の地方政治家』法律文化社、1984年、村松岐夫・伊藤光利『地方議員の研究—日本の政治風土の主役たち』日本経済新聞社、1986年、東京市政調査会研究部『都市議員の研究—全国市・区議会議員アンケート調査報告書』東京市政調査会、1996年、などがある。
- (19) 黒田、前掲書、や村松・伊藤、前掲書、が集計結果の紹介に終始しており、多変量解析的視野に欠けているのはこの部分の課題があるためである。
- (20) 広域行政圏内の意向調査、議員研修とタイアップした調査などであるならば、可能となるかもしれない。
- (21) 大森、前掲書。136—140頁。
- (22) 多治見市における法定外税導入過程に関しては、河村和徳・羽部陽介「法定外税導入過程に関する一考察—導入事例の検討と環境政策的意義の考察」『金沢法学』第46巻2号、2004年、を参照。
- (23) 青木一益「自治体環境規制をめぐる制度変化の影響とその帰結—大気汚染防止規制に見る分権化・条例化の動向を中心に—」『都市問題』第94巻第5号、2003年、79—116頁。
- (24) 佐々木信夫『現代行政学—管理の行政学から政策学へ』学陽書房、2000年。
- (25) 多治見市『挑戦する都市 多治見市 —職員が語る地方自治体の現状と将来』公人の友社、2002年。
- (26) たとえば、日野市の事例を扱ったものとして、萱嶋信「分権化と環境政策過程」『都市問題』第93巻第4号、2002年、53—65頁、がある。
- (27) たとえば、内閣府大臣官房政府広報室のホームページには、環境政策に関する世論調査が、他の政策分野の世論調査と共に公開されている。
<http://www.8.cao.go.jp/survey/index-all.html> (2004年1月18日)
- (28) たとえば、北海道庁は1998年度に「地球温暖化問題・環境保全活動」に関する道民調査を実施しており、その中で「環境保全のための行動制限・費用負担」に関する質問を行っている。道のホームページによると、「制限等はやむを得ない」と考える層が7割以上という結果であった。
<http://www.pref.hokkaido.jp/skikaku/sk-skcho/seron/chikyuu.htm> (2004年1月18日)
- (29) 環境予算に関しては、賛否がどちらかの方向で合意が成立している争点といえるだろう。一方、住民の間で賛否が分かれる争点は「対立争点」と表現される。合意争点、対立争点についての議論については次の文献を参照。David Butler and Donald E. Stokes. 1974. *Political Change in Britain: The Evolution of Electoral Choice*, 2nd College edition. New York: St. Martin's Press.
- (30) またこれ以外にも、経済振興に関わる予算と環境保全政策に関わる予算のトレード・オフ関係も問題になる。過疎化の進む地方自治体の中には「環境政策に予算をさくこ

- とは理解を示すが、現実問題として、できることなら環境政策には予算をまわさず、経済振興予算をより増額したい（「地方における環境政策及び政策過程に関する議員意識調査」実施期間中におけるある市役所職員のコメント）」と考えている自治体もある。
- (31) 不法投棄について具体的に検討したものとしては、磯野弥生「不法投棄の現状と自治体間の連携による解決の課題」『都市問題』第94巻第12号、2003年、31-49頁、等を参照。
- (32) 隣接自治体に連絡せずに、自らの自治体の境界周囲にゴミ処理場のようなNIMBY施設を建設する、といったケースが該当するであろう。
- (33) 小林、前掲書、第8章。これまで研究の蓄積がないのは、地方自治体の実施する政策は中央主導であるという中央集権的な地方自治のシステムと、地方議会は十分機能していないという研究者の視点があったためと考えられる。
- (34) たとえば、自治総合研究所『全国首長名簿』各年度版、が資料として参考になる。図I-2は、筆者が1999年の統一地方選挙時点で独自に調査し、作成したものである。また石川県のその他は、金沢市会派の「旧新生金沢（現かなざわ議員会）」勢力である。石川県では、故奥田敬和支持派の地方議員が、県議会では「新進石川議員会」、金沢市では「かなざわ議員会」を形成しており、他の自治体の無所属議員と同様にくくることは好ましくないと思われたので、「その他」に分類した。
<http://www.pref.ishikawa.jp/gikai/index4.html>（石川県議会HP、2004年1月10日）
<http://www.spacelan.ne.jp/~sinsei/>（かなざわ議員会HP、2004年1月10日）
- (35) 保守系の地方議員は環境政策に対して不熱心である、という見方がある。1980年代以前、地方議員は地元の利益団体と関係の強く、「環境政策はそうした地方議員には任せられない」「市民主導で行われるべき」という論調があったのは事実である。こうした論調は、1990年代以降、環境政策の指す内容が変化したにも関わらず、今でもこうした見方は残っているのではないだろうか。松下圭一『昭和後期の争点と政治』木鐸社、1988年。
- (36) 2000年の国勢調査では3県の人口は3,130,772人（内、市部2,161,600人）となっている。
- (37) なお、調査期間中に、舞鶴（若狭）自動車道の延伸、小浜線の電化等交通アクセスの向上がみられたが、本調査の実施へは全く影響がなかった。
- (38) たとえば、東京大学教養学部統計学教室『人文・社会科学の統計学』東京大学出版会、1994年、235頁、を参照。
- (39) たとえば、日米韓3カ国で行われたFAUI調査では、国際研究であることを協調するとともに、自治大学校や韓国内務省に協力を依頼し、回収率向上に腐心している。小林、前掲書。

- (40) 2003年2月中の調査票配布時に対応していただいた、複数の議会事務局職員が述べていた。
- (41) 註40。
- (42) Butler and Stokes. *op. Cit.*
- (43) また、地方政治家の社会的属性の分布が一般住民と異なることは、次の文献においても指摘されている。大石紘一郎『町と村のリーダーたち—一般有権者との比較分析(改装版)』朔北社、1995年。村上弘『日本の地方自治と都市政策—ドイツ・スイスとの比較』法律文化社、2003年。
- (44) 地方議員の年齢分布のピークが、50代後半から60代前半にくるのは、定年前後がもっとも社会的な人的資本・ネットワークのピークであるということと無縁ではないだろう。保守的な地域の若手議員の多くは、親族・姻族に強い社会的ネットワークを有しているか、青年商工会議所等といった地元の社会的ネットワークにはやくから参加していたという特徴を持っている。(元石川・富山ローターアクト会長の浦野征一郎氏に対するインタビューより、2004年1月4日) すなわち、これまでの日本は労働市場が流動的ではないため、社会的ネットワークの形成はキャリアを積むことで形成され、そうしたキャリアが地方議員への出馬・当選へとつながっていくのである。
- (45) たとえば、小林、前掲書、を参照。
- (46) たとえば、今村都南雄『リゾート法と地域振興』ぎょうせい、1992年、等を参照。
- (47) ただし、環境政策関連の予算でありながら、地域振興と連動しているという予算もある。いわゆる「緑の公共事業」というものがそれである。「緑の公共事業」とは、堤防の建設や山林整備といった環境保全のために実施する公共事業である。「緑の公共事業」は「環境のため」という名分があるため、事業自体に反対しづらいという性格がある。
- (48) 財政力指数は基本的に、基準財政需要額を基準財政収入額で除して算出され、地方交付税交付金の算出根拠になるものである。
- (49) 平野・河野、前掲書、197頁。
- (50) 利益団体・圧力集団をめぐる議論については、辻中豊編著『現代日本の市民社会・利益団体』木鐸社、2002年、等を参照。
- (51) 町内会の機能・構造を分析したものとして、たとえば、春日雅司『地域社会と地方政治の社会学』晃洋書房、1996年、がある。
- (52) 黒田、前掲書。村松・伊藤、前掲書。
- (53) 小林良彰「地方自治体の財政をめぐる政治学」『レヴァイアサン』第6号、1990年、69-92頁。
- (54) 西平重喜『統計でみた選挙のしくみ—日本の選挙・世界の選挙』講談社ブルーバックス、1990年。

- (55) ここでは、商工会に関わる確率の高い「商店・工場主」「会社役員」と答えた者とした。
- (56) ここでは、「技能現業職」「専門・技術職（資格職業）」と答えた者とした。
- (57) 市町村合併、とくに「昭和の大合併」は、現在、各自治体で行われている地方政治の枠組みを大きく規定している。旧市町村間の地域対立は、公共事業の地区割り等の面でよく顕在化している。平野・河野、前掲書。
- (58) この質問は、日米韓国際 FAUI プロジェクトで使用された質問項目の借用である。この調査では、地方議員の代表対象を①出身選挙区代表型、②自治体全体代表型という形で質問を行い、「総じて地方議員は自治体全体を代表紙、自分の信念に基づいて議会活動を行う」という結論を導き出している。小林、前掲書、129頁。
- (59) 品田裕「地元利益志向の選挙公約」『選挙研究』第16号、2001年、39-54頁。
- (60) 変数がカテゴリ変数であること、分析に用いることができる観測数が230程度であることを考慮し、有意水準を5%水準ではなく、10%水準とした。
- (61) 地区推薦制という選出システムが機能している、と表現することもできるかもしれない。
- (62) 同様の調査は、2003年度慶應義塾大学 SFC 研究所「環境保全政策の決定過程に関する調査研究」として2003年11月-2004年1月にかけて既に実施した。

(続)

謝辞 本稿執筆にあたっては、(財)電力中央研究所・経済社会研究所から研究助成をいただいた。記して感謝申し上げたい。また設問作成にあたってインタビューをさせていただいた自治体職員、地方議員、その他関係者の方々にも御礼申し上げます次第である。もちろん、本稿の記述の全責任は我々執筆者が負うことは言うまでもない。