

(要約)

## 『戦後日本地方政治史論－二元代表制の立体的分析』

辻 陽

本論文の目的は、国政の政党政治の展開を参照しながら、戦後 60 余年間の 47 都道府県の政治を概観し、相互に比較することで、各県の地方政治の共通性と独自性をあぶり出すとともに、国政政党が地方レベルでどの程度目的を達することができたかを確認することにある。

### <第 I 部 地方政治研究における本書の位置づけ>

#### 第 1 章 地方「制度」と地方「政治」

第 I 部第 1 章では、これまでの日本の地方政治研究についてレビューを行うことで本論文の位置づけを明らかにするとともに、本論文の理論枠組みである「制度的権力」と「政治的権力」についての説明を行った。また、特に、本論文で「政治的権力」に注目することを指摘し、「保守」と「革新」の対立軸、あるいは「歳出拡大」と「財政再建」の対立軸が、それぞれ戦後の地方政治においてどのように現れてきたかに注目することを述べた。

近年、地方政治や地方議会に着目し注目を浴びた研究としては、曾我・待鳥(2007)や砂原(2011)がある。これらの研究が主として関心を寄せているのは、首長と地方議会の議員がともに住民の直接選挙で選出される、二元代表制という制度的枠組みである。有権者の政治的意思表示がどうであったか、日本の国政レベルの政党がどの程度その目的を地方政治レベルで達成してきたかについては、それほど重要視していない。また、馬渡(2010)を稀有な例外として、その他の多くの研究が、東京都を中心とする一自治体もしくは一時期だけを切り取って分析対象とした研究に留まっており、日本の地方政治を包括的に理解できる内容とはなっていない。

そこで、本論文ではまず、日本の地方政治のあり方を大きく規定する、二元代表制の特徴を明らかにする方法について検討した。たしかに、日本の二元代表制は、議会の首長不信任権と首長による議会解散権が認められる点で大統領制の範疇に属するとは言い難いものの、議院内閣制よりは大統領制に近い制度配置となっていることから、大統領制比較の観点から日本の首長と議会の制度的関係を測定できると判断した。つまり、制度上首長が議会に対して有する権限に由来する「制度的権力」を検討すれば、日本の二元代表制の特質が明らかになることを述べた。

しかし、「制度的権力」を明らかにするだけで日本の地方政治がこれまでどのような展開を辿ってきたか、そして国政とどのような関係にあったのかを知ることは不可能である。首長選挙や地方議会の会派構成、あるいはその結果として首長与党が議会内にどの程度存在するかによって測定できる、首長の議会に対する「政治的権力」について、通時的・共時的にその展開を追わなければならない、とするのが本論文の立場である。その時々、その地域における県政レベルへの住民の政治意識の現れ方が、国政レベルへの同住民の現れ方とどのように一致もしくは異なるのかを見ることで、日本の地方政治の特徴を明らかにすることができる、本論文では考えた。

また、その分析の際、次の二つの政治的対立軸を参照した。一つは、労働者の賃金上昇や福祉政策・環境政策を重視する「革新」と、農業政策や公共事業など地域の経済成長・持続に資する政策に尽力する「保守」の間の対立である。もう一つは、地方政府の歳出拡大と、逆に地方政府のスリム化を目指す財政再建の立場との対立である。

この二つの対立軸から検討すれば、日本の地方政治の来し方を国政と比較しやすくなると考え、本論文では戦後最初の地方選挙が行われた 1947 年から 2010 年代初頭までの 47 都道府県を分析対象に設定し、知事選挙、都道府県議会の会派構成、そして知事－議会関係に焦点を当てることとした。また、1955 年体制以前の時期、1955 年体制の前半期、後半期、そして 1955 年体制崩壊後(本論文ではこの時期を政界再編期と呼ぶ)をそれぞれカバーする形で時期区分を行った。具体的には、1959 年の統一地方選挙までを第 I 期、1975 年の統一地方選挙までを第 II 期、1991 年の統一地方選挙までを第 III 期、2007 年の統一地方選挙までを第 IV 期、それ以降を第 V 期とし、第 2 章、第 5 章、第 7 章では時期ごとの分析を計量的に行うこととした。そして、第 3 章、第 4 章、第 8 章では、県ごとにその県政史を叙述することで、県

ごとの政治的特徴を把握することとした。

## <第Ⅱ部 知事選挙 1947～2013>

### 第2章 知事選挙の時期別分析

国政野党にとっては、国政レベルで政権を獲得するために、地方選挙においても国政与党に対して反転攻勢をとる必要があると考えられる。第Ⅱ部の分析では、主として国政野党（1955年体制の社会党や1955年体制崩壊後の新進党、民主党）に注目し、どの程度、国政与党（自民党）への対抗馬を擁立できたかについて、検討した。言い換えれば、国政レベルにおける与野党関係と、知事選における与野党関係の一致性を見ることが、第Ⅱ部の目的である。また、併せて「保守」－「革新」の対立軸が知事選にどのように現れてきたか、そして1955年体制後において政界再編が知事選にどのように影響を及ぼしたかについても注目した。

第2章では、時期ごとに知事選挙の特徴を把握することに主眼を置いた。分析の結果、知事選において国政並みの与野党間対決が見られたのは、1955年体制の前半、本書の時期区分でいうと第Ⅱ期に限られたことが確認された。1955年体制発足前（第Ⅰ期）には、民主党と社会党が共同して擁立した候補と自由党が擁立した候補が対決するというパターンも頻繁に見られたが、第Ⅱ期になると、4回のうち3回の知事選で社会党は候補を擁立し、自民党と同一候補を推したことも2割ほどに留まった。つまり、国政並みの「保守」と「革新」の対決がこの時期には頻繁に見られたといえる。しかし、第Ⅲ期になると、社会党の候補者擁立率は3分の2を切るようになった。また、この時期には、自民と中道政党の共闘、あるいは自社共闘（いわゆる「相乗り」）が顕著に増えてきた。政界再編期を含む第Ⅳ期になると、自民党も含めて政党本部が候補者への推薦や支持を打ち出す頻度が下がった。知事選挙における国政政党の存在感が後景に退き、自民党本部の推薦・支持を受けない候補が当選した割合も増えた。他方で、国政レベルで政権獲得を狙った新党は候補者擁立率がさらに低く、擁立したとしても自民との共闘がほとんどだったから、国政野党としての存在感を知事選において示すことはほとんどできなかったことが明らかになった。

### 第3章 知事選挙の県別分析

第3章では、各県ごとに知事選挙の特徴を把握することに務めた。分析の結果、国政与党と対決姿勢を見せた国政野党が存在したか否かについては、県ごとに濃淡が見られたことが確認された。また、1955年体制下の国政主要野党であった社会党が知事選挙で積極的に候補者を擁立した県の数が限定的であったことや、非自民知事を迎えたとしてもそれは多くの場合候補者本人の資質による部分が大きかったこと（このことは非自民知事が退任した後に国政野党が擁立した新人候補がなかなか当選しなかったことから確認できる）、そして政界再編期に非自民知事が就任したとしても、それは国政野党が候補者を擁立したからだとはいえないことを明らかにした。

## <第Ⅲ部 都道府県議会の会派構成 1947～2013>

### 第4章 議会会派の県別分析

第Ⅲ部では、国政レベルの政党間競争がどの程度県議会レベルにも波及しているのかを検討するとともに、国政レベル（衆議院）における主要政党の議席率と比較したときの、各県議会における各党の議席率の高低にも注目した。

第4章では、各県議会について、戦後の60余年間における会派構成がどのように変化してきたか、その流れを追った。この結果明らかになったのは、第一に、戦後直後には都道府県議会における国政政党の影響はまだ限定的であり、県議会議員の選出地域ごとに会派が組まれるような県も散見されたことである。第二に、1955年体制の成立後まもなく、ほぼすべての県において、国政政党と同じ名前を冠する会派が議会内に誕生し、都道府県レベルでも1955年体制が成立したことである。そして第三に、政界再編以降、国政並みの政党政治が展開されない県議会が多数見られるようになったことである。自民党本部の推薦を受けずに当選した知事のいる県において、政党名を冠しない比較的大規模な非自民系会派が見られることとなった（例として三重県）。

### 第5章 議会会派の時期別分析

第5章では、本論文の時期区分ごとに会派構成の変化をより計量的に捉えた。すると、国政レベルよりも県議会レベルにおいてやや自民党が強く社会党は弱い傾向

にあるものの、基本的な趨勢は両者でありあまり変わらなかったことが確認できた。

第Ⅳ期以降の政界再編期になると、県議会レベルで会派数は1955年体制下にくらべて比較的多い状況が続いた。1994年の衆議院議員選挙制度の改正による影響を受けて、2009年まで徐々に二大政党化が進んだ衆議院とは対照的な動きである。そして、国政レベルで多くの議員が自民党を離脱して新党に参加した、この時期における県議会議員の会派異動データからは、国会議員の「系列」につながるとと思われる県議会議員でも自民党会派を抜けずに同会派に留まるケースが多数確認された。また、一部の県では「新進」や「民主」と名の付く会派が誕生したことがなく、多くの県で政党名を冠しない会派が多数成立したために、新党は県議会レベルであり勢力を伸長させることができなかった。特に国政レベルで政権奪取に成功した民主党について、1955年体制下の社会党に比べても低い議席率に留まる県が多かったことが、本章の分析により明らかになった。

## <第Ⅳ部 知事と都道府県議会の関係 1947～2013>

### 第6章 日本の地方制度と首長－議会関係を分析する理論枠組み

第Ⅳ部の主題は日本における首長と議会の関係を明らかにすることにある。この関係を見るためには、先述の通り「制度的権力」と「政治的権力」の双方から検討する必要がある。

そこで、まずは「制度的権力」について大統領制比較の観点から検討した。首長には、大統領制でいう拒否権に当たるところの再議権が認められている。また首長は、条例案も含めた議案提出権を持っている。予算案の調製・提出は首長の専権事項である。議会は首長に対する不信任議決権を有するが、首長はその議決がなされた際に議会解散権を行使できる。このように考えると、首長の議会に対する「制度的権力」は強いと言わざるを得ない。

しかし、両者の力関係はこの「制度的権力」だけですべて決まるわけではない。「政治的権力」、つまり議会において知事与党が多数を占めるか否かにも注目する必要がある。第7章と第8章では、知事提出議案の議決結果を用いて次の三つの仮説を検証する。

<基本仮説> 議会内に占める首長の推薦政党が議会過半数を占めるならば、首長提出議案は無修正可決される。

<補足仮説1> たとえ首長与党が議会において過半数を占めていなくても、当該首長が官僚経験や副知事・助役（副市区町村長）経験を持つ場合には、そうでない首長よりも首長提出議案は無修正可決されやすい。

<補足仮説2> 特に首長が自民党の推薦・支持を受けずに当選してきた場合、首長と議会との間の政策選好の差が大きければ大きいほど、首長提出議案は修正もしくは否決されやすい。

### 第7章 知事－議会関係の計量分析

本章では、知事提出議案の議決結果の歴史的展開を概観したうえで、知事提出議案が否決もしくは修正可決される理由について検討した。その結果明らかになったのは、第一に、戦後初期に知事提出議案の否決や修正が相次いだものの1955年体制期にはその数が大きく減り、政界再編期以降は決算の否決も含めて再びその数が増加したことである。第二に、<基本仮説>が示すように、議会内における知事与党の議席割合が5割を超えていれば、知事提出議案の修正可決や否決は見られにくくなること、そして<補足仮説1>が示すように知事が副知事経験や官僚出身である場合にも、知事提出議案の修正可決や否決が見られにくくなることである。そして第三に、第Ⅳ期以降になると、自民党が県議会の過半数の議席を占めるか否かも、知事提出議案の成否に影響を及ぼすようになったことである。

### 第8章 知事－議会関係の定性的分析

第8章では、主として1955年体制発足後について、県ごとに知事提出議案の議決結果を追うことで、<基本仮説>や<補足仮説1>だけでなく、前章で確認できなかった<補足仮説2>についても検証した。その際、第1章で触れた、「保守」－「革新」の対立軸と、「歳出拡大」－「財政再建」の対立軸にも関心を寄せ、知事と議会との間でどのような政治的対立が見られたかを明らかにした。

本論文では、自民党本部が推薦・支持しない知事が高い頻度で当選し、同党が議会過半数を占めない県において、知事－議会関係が不安定化すると予め予想したが、その想定はあまり当たらなかった。本章での分析の結果、関係が不安定化していた

のは、知事選挙においても、議会の会派構成においても、自民党が弱い県であった。

とはいえこれは、〈補足仮説 2〉が当てはまらないことを意味するものではなかった。1955 年体制期、自民党が知事選では弱いものの県議会では多数を握っているような県の多くでは、そもそも知事選挙において自民党が分裂していることが多かった。つまり、山梨県のように、分裂して自民党の推薦を得られなかった知事候補者が社会党など国政野党の推薦を受けて当選した例も見られた。それゆえ、これら知事は実質的には「保守」的な思考を持つことが多く、自民党が過半数を占める「保守」議会と対立することもほとんどなかった。また、「革新」政党の推薦を受けて知事となったものの、官僚出身だった場合にも、〈補足仮説 1〉で示したように、「保守」が過半数を占める議会と対立することがあまり多くなかった。

他方で、自民党が議会過半数を占めない県において、たとえ知事選では議会で大きなウェイトを占める非自民各党が非自民系知事の与党であったとしても、「財政再建」のために様々な値上げ議案を当該知事が提出した場合には、「歳出拡大」を望む議会各党が自民党も含めて一斉に反対票を投じたから、知事提出議案の否決や修正可決が頻繁に見られることとなった。つまり、たとえ知事選挙時には知事与党であったとしても、知事と議会内与党とは必ずしも一体的な関係にはないため、その党に属する議員は、知事の意向に背いた行動をとることもある。「革新」政党の推薦を受けて当選した知事が「保守」自民党や「中道」政党の望む議案を提出したときには、「革新」系会派に属する人たちが議案に反対したし、「中道」政党と「革新」政党とで「保守」自民党寄りの内容となった知事提出議案を否決することも、これらの県では見られたのである。

結局のところ、1955 年体制期については、知事と議会多数派それぞれのイデオロギーが異なる場合や、議会多数派形成のために様々な政党間連合が組まれる場合には、知事提出議案の議決をめぐる対立が惹起され、特に知事が官僚出身でない場合には、知事提出議案の否決や修正可決がもたらされる傾向にあったことが、本章の各県での事例分析から明らかになった。

政界再編期になると、このようなイデオロギイ的対立は後景に退く。消費税をめぐる論戦が終焉を迎えた、政界再編が始まる以前の 1990 年頃を最後に、社会党会派が知事提出議案に反対することがほとんどなくなり、「保守」と「革新」の対立はほぼ消失していた。他方で、自民党の推薦を受けずに知事が当選した割合は、1955 年体制期に比べて高まった。そして、自民党が知事選で弱い県だけでなく、一部強い県においても、多数の知事提出議案の否決や修正可決が確認された。とはいえそれは、知事と議会とが政策内容そのものをめぐって対立した結果とは必ずしもいえない。むしろ、この時期に多く活躍した「改革派知事」が、政治行政手法における対立を議会との間に引き起こす傾向にあったことが確認された。たとえばそれは、副知事選任案などの人事案件であったり、情報公開の対象範囲をめぐる攻防であったり、知事部局の組織編成をめぐる対立であった。また、これら知事は「財政再建」を目指す姿勢を臆することなく示したから、これに反対する議会側が知事提出議案を修正することで対抗するという政治過程が、より頻繁に見られるようになった。また、これらの県では、政策型条例もより多く提案される傾向にあり、その内容をめぐって議会が文言を修正するという過程も見られた。

このように、政界再編期において存在感を示したのは、一方において議会過半数と知事職を占め続けた県における自民党と、そうではなく、改革派知事を中心とする自民党の推薦を受けずに当選してきた知事であった。この時期に国政レベルで成立してきた新進党や民主党は、1955 年体制下における「革新」政党と比べても、ほぼ見る影もなかった。民主党公認で当選してきても、「民主」を会派名に含まない会派で行動する県議会議員が多かったから、より一層、都道府県レベルでの新党の伸長を期待することが難しくなった。

本章の内容を、第 6 章で提起した仮説の検証と結びつけながらまとめると、次のようになる。どの県においても、その議会過程は概ね〈基本仮説〉が予想したような展開を辿った。つまり、自民党が公認・推薦・支持した知事が提出した議案を、自民党が過半数の議席を持つ議会でも可決するという経過が見られたし、逆に自民党が知事の座から滑り落ちた県では知事提出議案が自民党会派の反対多数により頻繁に否決されたり修正可決されたりした。ただ、それでも、知事が官僚出身で議会との良好な関係を探ったり、自民党員の経歴を持つなどして「保守」的な考え方を知事提出議案に反映させたりしたならば、自民党が過半数を持つ議会からも歓迎され、知事提出議案も無修正のまま可決される傾向が強かったといえる。これは、〈補足仮説 1〉や〈補足仮説 2〉が当てはまったことを示す。

しかし、政界再編期以降になると、これら三つの仮説は、1955 年体制期に比べ

て適合性が弱くなった。この時期に現れた知事と議会との対立は、もはや「保守」－「革新」の対立ではなく、どちらかといえば政治行政手法をめぐる対立であった。このような対立を惹起した知事には「改革派知事」が多く、「改革派知事」には政治家出身の者もいれば官僚出身の者もいた。彼らは、従来の議会慣行を無視した提案を行い、「財政再建」を志向して議会との直接対決をも辞さない態度を示したことから、知事与党が過半数を占めるか否かに拘わらず、「歳出拡大」を求める議会からの強い反発を受けることとなった。そして、改革派知事を見た県では政策型条例も多数作成され、その文言をめぐる議会が積極的に修正する例も見られた。いずれにせよ、国政野党の政党名を冠した会派があまり誕生しなかったことから予測できたように、この時期の都道府県レベルで見られた議会過程には、国政並みの与野党間対立がほぼ現れなかったのである。

## <第V部 結論と含意>

### 第9章 日本の国政と地方政治

第V部第9章では、本論文の全体から得られた知見をまとめるとともに、残された課題について言及した。

本論文が全体を通して明らかにしたのは、日本の地方政治において、国政並みの対立軸が反映され、そしてその対立軸から地方政治が乖離する過程であった。すなわち、1955年体制が発足する以前には、「保守」－「革新」間のイデオロギー的な対立も不分明であり、議会過程では地方制度を定着させるための様々な条例案の提案と否決・修正が相次いだ。1955年の秋を過ぎると、知事選においても都道府県議会の会派構成においても、国政政党の存在感が増し、国政で展開された「保守」と「革新」の与野党対決が都道府県レベルでも見られることとなった。そして、多くの場合それは、「保守」の勝利に終わった。ところが、1970年代中盤以降、「保守」政党と「中道」次いで「革新」政党が同一候補を推薦する「相乗り」選挙が各県に徐々に広がり、1990年頃には共産党を除いて議会過程でも自民・社会両党が和解したから、イデオロギー的な対立は都道府県レベルではほぼ見られなくなった。政界再編期になると、国政レベルでは新進党や民主党など政権奪取を目指す新党が結成され、民主党については2009年に政権に就くことに成功したが、都道府県レベルでは、その影が非常に薄いものに留まった。知事選挙では候補者を擁立できないか、もしくは擁立できたとしてもほとんどが自民党との「相乗り」であったし、県議会の会派構成においても、新党の党名を冠する会派が見られない県が多数存在した。そのような状況の下、存在感を発揮したのは、改革派知事であった。彼らは、イデオロギー的な対立を惹起するような議案ではなく、政治行政手法において反発を買う議案や、「財政再建」を指向した議案を積極的に提案することで、議会によって否決されたり修正可決されたりすることを繰り返した。もっとも、自民党が議会過半数を占め、知事についても自民党が推薦することが続いた県では、1955年体制と同様の議会過程が続いていた。つまり、主として改革派知事が誕生した県において、国政与野党間対決から「乖離」、あるいは「自立」した知事－議会関係や会派間関係が、県政レベルで見られることとなったことを、本論文は示した。

なお、本論文では、議会の会派構成に影響を及ぼす選挙制度については触れていない。それは、第1章でも述べたように、首長の議会に対する「政治的権力」を見る際にはやはり、そのときどき、その地域における「政治」的状况が最も重要であると判断したからである。また、政党化が進んでいない市町村レベルの政治についても、本論文は検討していない。さらに、2000年代以降、本論文が提起した仮説の当てはまりが悪くなった要因については、今後より深い検討が、今後必要である。

## <参考文献>

- 砂原庸介『地方政府の民主主義－財政資源の制約と地方政府の政策選択－』（有斐閣、2011年）  
曾我謙悟・待鳥聡史『日本の地方政治－二元代表制政府の政策選択－』（名古屋大学出版会、2007年）  
馬渡剛『日本の地方議会－1955～2008』（ミネルヴァ書房、2010年）