

「新たな政党軸形成期における地方政党組織の考察 —民主党地方組織の視座から—」

○はじめに

二〇一六年三月二七日に民進党が発足した。新たな旗の下での出発ではあるものの、その船出については、「実現できないマニフェスト、空回りした政治主導、そして消費増税をめぐる党の分裂。その時にでていった議員の一部とよりを戻したただけ、との印象はぬぐいようがない」というのが、発足翌日の朝日新聞朝刊社説における評価である。世論の評価も、社説とほぼ変わらないものであっただろう。他方で、政党システムの観点から合流をみると、小選挙区制度のもとで、自民党と対峙する新たな軸の形成の始動と捉えることもできるだろう。今後、政党システムがどのように変化するのかに注意を要するものの、前田・濱本（二〇一五・六）が指摘するように、自民党から政権を奪取しようとする政党が再度現れるならば、それは二〇〇〇年代の民主党の発足過程と同様の道筋をたどる可能性がある。

筆者は、二〇〇三年から二〇一三年まで民主党の地方組織に関わった。そのうち、二〇〇五年から二〇一二年までは、地方自治体議員を二期七年間務めた二〇一〇年の参議院議員通常選挙では、当時の小沢一郎幹事長の「参議院複数区選挙区における二人目の候補者擁立」方針に従って、党本部の候補者への推薦が認められた後に、党内に生じた軋轢によって取り消された経験をもつ。その後、二〇一二年の第四六回衆

議院議員総選挙に出馬し、落選から一年ほど総支部長を務めたのちに、民主党を離れている。筆者のような議員経験者による著作は多数存在し、公共政策学の知見の発展にも貢献している。その一方で、その多くは単なる業績の記録として執筆されることが多く、政治家自らの行動の記録にとどまる。本稿では、地方自治体議員と総支部長の経験を政治学のフィルターにかけたとき、いかように映えるのか論じたい。民進党が民主党と類似の過程をたどるとすれば、筆者の経験を分析枠組みのなかにおくことは、公共政策学の発展にも寄与するものと考え

る。そこで本稿では、民主党の政党地方組織について、マルチレヴェルミックスの視座から考察を行う。国レヴェルでは、二〇〇九年に政権を獲得するまでに成長した民主党であるが、地方レヴェルにおいては初期段階での地方議員数に関して若干の増加は確認できるものの、各地方自治体議会において単独で与党の地位を得るには至っていない。その要因について、小選挙区制度と大選挙区制度という違いの他に、どのような要因があるのか仮説の提起を行いたい。なお、筆者の経験を踏まえた分析を行うため、本稿の対象は二〇一二年までとする。

本稿の構成は、まず、これまで知見が積み重ねられてきた、マルチレヴェルミックスに関する問題を簡単に概観する。次に、

民主党の地方組織について、その運営の主たる担い手である所属地方議員に関する状況及び先行研究を確認したのち、地方レヴェルの選挙に影響を及ぼす理論の整理を行う。つづいて、民主党の地方組織を支える地方自治体議員数が微増にとどまった要因について仮説を提起し若干の考察を行い論を閉じる。

一 マルチレヴェルミックスに関する問題
政治のアーリーナは、国と地方の両方に存在する。これまで、国レヴェル及び地方レヴェルのそれぞれを対象とした分析、国の政策決定における地方の影響に焦点を当てた分析など様々な知見の積み重ねがなされてきた。待鳥（二〇一五・一八〇・一八一）によると、近年、とりわけ重視されるようになってきているのが、国政と地方政治など、異なるレヴェルの政府ごとに異なった類型が成立している可能性とその影響である。このような関心は、ヨーロッパにおいてEgが政策決定の担い手として無視できなくなってきたことなどから強まってきたもので、政治制度のマルチレヴェルミックス（異なる政府レヴェル間の組み合わせ）の問題として総称されている。こうしたマルチレヴェルミックスの問題を取り上げる場合、まず、国と地方レヴェルのそれぞれの制度の違いが地方レヴェルの議員の行動にどのように影響しているか明らかにしようとする試みがある。例えば、建林（二〇一二）は、

国と地方の執政と選挙制度の違いによって生じる地方議員のインセンティブ構造に起因して、日本の地方政治では政党が存在感を弱め、無所属議員が増えるとする。そして、選挙区の定数次第で、地方議員の国政政党に対する態度が異なることも明らかにしている。

同様に、選挙区定数に着目しながら、政党ラベルの扱いの相違を明らかにする分析として、砂原・土野(二〇一三)がある。砂原・土野は、大阪市、名古屋市、滋賀県、和歌山県という四つの自治体の選挙公報の時系列的な変化の観察と分析を通じて、首長が率いる地方政党の台頭した地域では、従来重視されていた国政レベルにおける政権党との関係の表明よりも、地方レベルにおける首長と地方政党の政策に対する是非の表明が重要になってきたことを明らかにしている。

また、これら議員行動の分析のほかに、各国における政党内の地方組織の状況に焦点を当てた分析がある。例えば、Carty(二〇〇四)は、国レヴェルの政党組織と地方レヴェルの政党組織の関係をフランチャイズ型として捉え、新たな分析枠組みを提供した。Cartyによると、一体性を欠くように見える政党の地方組織であったとしても、それは各地域における政党間競争に対応する戦略の結果であり、地方組織に一定の自立的な決定を認めることが国レヴェルの中央組織にとって合理的な選択と

なるとしている。

次に、Cartyのフランチャイズ型を分析モデルとして用いながら、日本における自民党と民主党の中央―地方組織関係を事例から論じたものに、Hijino(二〇一二)の分析がある。Hijinoは、フランチャイズ型と対比するモデルとして、Van Houten(二〇〇九)のPA関係の失敗型を用いている。Van Houtenは、中央組織をプリンシパル、地方組織を中央組織の代理人であるエージェントとすると、中央組織のコントロールが失敗した場合に地方組織が自立性を持つことを示す。Hijinoが行った、知事選挙を対象とした分析では、自民党はフランチャイズ型に近く、民主党はPA関係の委任の失敗型であった。

日本における各政党組織を分析の視角に捉えるものもある。例えば、上神(二〇一三)は、院外組織が発達している自民党に注目し、選挙区制度の不均一によって垂直的統合にもたらされる問題を論じる。国政の選挙制度では小選挙区比例代表並立制が採用され、都道府県議会では中選挙区制、市町村議会では大選挙区制が採用されているため、制度的帰結としてそれぞれのアクターは異なる選好をもち、その仲裁を行ったうえで党として意思の統一を図っていくことが困難な状況であると指摘する。さらに、大選挙区制を採用している市町村議会では、政党のラベルが候補者にもたらす効果が薄く、自民党の国レヴェルの議員と市町村レ

ヴェルの議員は系列により結びついているものの、地方議員の候補者にとって政党を名乗る誘因は小さいため無所属議員が多くなると上神は指摘する。これは、地方レヴェルにおける保守系無所属議員の状況を説明しており、一九九三年の選挙制度変更以前に、政党組織を発展させた自民党について論じている。

これら先行研究をふまえ、以下では、選挙区定数と政党ラベルに着目し、民主党の国レヴェルの政治家である総支部長と地方議員のインセンティブの結果として、民主党の地方組織が脆弱なものとなっていることを明らかにする。

二 民主党の地方組織

民主党は国会議員の政党と表現され、地方組織は脆弱であるという指摘がなされてきた。建林(二〇一三:三〇六)によると、地方議員の少なさが地方組織の空洞による党本部主導と連動しているとされる。そこで、まず所属地方議員数に着目したい。所属議員数を確認すると、民主党所属の地方議員数は、二〇一五年四月の統一地方選挙の結果、都道府県議会議員三二一人(一一・六%)、市町村議会議員七三五人(二・四%)となっている。これは、自民党所属の都道府県議会議員一・三三八人(五〇・〇%)、市町村議会議員二・〇一三人(六・六%)に遠く及ばない。最も党勢のあった政権交代直後の、二〇〇九年二月末時点でも、自民

党所属都道府県議会議員一・二七七人(四七・二%)に対して、民主党所属都道府県議会議員四二九人(一五・八%)、自民党所属市町村議会議員一・七七一(五・二%)に対して民主党所属市町村議会議員一・一〇五人(三・二%)となっている。所属議員数の推移に関しては、新民主党が誕生した一九九八年から二〇一五年までにおいて、最も党勢のあった政権交代前後の二〇〇九年にむけて若干の増加は見られるものの、所属地方議員数の全地方議員数に占める割合について、自民党と民主党の差は歴然としている。もっとも、この期間、平成の大合併が進められた時期と重なっており、全体として地方議員定数が大きく削減されていることには注意を要するだろう。地方議員数削減の影響を受けた自民党においては、所属議員数の減少傾向が続いている。そうした状況下で、民主党における地方議員数の微増は、発足当初の所属議員数が小さいため断定することは難しいが、確実に議席数を伸ばしているとみることもできる。

このように、多くの先行研究による指摘のとおり、所属地方議員数については自民党に遠く及ばない民主党であるが、議員定数削減の強い傾向があるなかで若干の微増傾向にあったことを考慮すると、地方自治体議員の擁立について無関心であったわけではなく、国レヴェルまたは地方レヴェルいずれの組織の主導にせよ、地方議員数を増やそうとする力が働いていたと推察される。

筆者自身も、二〇〇七年、二〇一一年の統一地方選挙において、現職議員の空白区においては新人候補の擁立、二人区以上の選挙区においては候補者複数擁立の方針が党本部より示され、候補者擁立に向けた委員会が機能していたと記憶している。

また、こうした方針は当時の新聞記事から確認することもできる。例えば、二〇〇六年五月一四日付朝日新聞朝刊（岡山全県）では、岡山県において候補者擁立委員会が設置され、公募の実施について記事が掲載されている。

では、なぜこうした所属地方議員数増加に向けた方針が実を結ばなかったのだろうか。その理由として、上神・堤（二〇一一・二二・二六）の「資源制約型政党」という見方がある。資源制約型政党とは、社会から国家からも資源を調達できないため、地方組織が未整備であり、党中央の国会議員が中心となるが、その規律は十分でないというものである。ここで述べられている社会からの資源の調達とは、支持者の献金と献金といった政治的に必要な資源が社会から政党に供給されることを指している。また、国家からの資源調達とは、政党が公共財や分割可能財を用いて社会との交換関係を作り立たせることや、所属する国会議員に対して行政府役職の配分を行うことで党内の規律の維持を図ることを意味している。

こうした上神・堤の見解に対し、大村・

待鳥（二〇一三・一七七・一七九）は修正を加えている。大村・待鳥は、「資源制約型政党」は、資源が十分に与えられたならば、アクターの合理的な行動の帰結として組織は実際とは違ったものになっていったはずだという含意があることを問題点として指摘する。

そして民主党の国会議員や主要支持集団には基本的に地方組織を確立する誘因が乏しかった、とする立場から議論を進めている。つまり、民主党は本質的に国政レベルで政権交代を実現し、権力を獲得することを主目的とした政党であるため、強固な地方組織を形成することは合理的ではなかったというものである。したがって、国家と社会からの資源調達が可能であるかどうかにかかわらず、地方組織の意図的な整備はなされず、所属国会議員や有力な立候補予定者がいる場合にのみ当該選挙区支部が活性化するというのが、民主党にとつての合理的な選択であつたとしている。

これらの先行研究の他にも、国政レベルの政治家にとつて合理的な地方組織運営が行われていたことを確認できる分析がドミノ効果についてなされている。ドミノ効果とは、地方レベルの選挙で続く勝利によって、世論の支持を政党が演出することである。白鳥（二〇一〇）は、民主党が二〇〇九年に政権を獲得する直前に行われた名古屋市、さいたま市及び千葉市の政令指定都市における市長選挙、静岡県知事選挙、東京都議選挙について事例研究を行っ

ている。白鳥の分析によると、これらの選挙において、地方政治の争点が必ずしも中心的な争点とならず、国政と同じ「政権交代」という争点で戦われたことが明らかになっている。民主党の国レベルの組織は、これらの地方選挙を衆議院議員選挙の前哨戦として位置づけ、ボトムアップの政党組織の構築を目指したというより、国政で政権をとるために地方組織を活用していたといえる。

以上のように、民主党の地方組織については、所属地方議員数の状況からその脆弱性が確認できる。そして、それは、「資源制約型政党」であつたことや国政レベルの政治家にとつて合理的な地方組織運営が行われていたことに起因する。これらの先行研究は、民主党の地方組織の状況をよく説明している。しかし、民主党の国政レベルの政治家と地方レベルの政治家の関係に着目し、地方組織運営の帰結を説明する試みはなされていない。そこで、本稿では、国政レベルの政治家による地方組織運営が、地方レベルの政治家にとつても合理的であつた帰結として、民主党の地方組織は脆弱なままであつたことを指摘したい。具体的には、地方レベルの政治家同士の間競争が厳しくない状態に保たれていたことに注目する。

三 地方レベルの政治家による競争
前述のとおり、政治のアーリーナは国と地

方のそれぞれに存在する。したがって、地方レベルにおいても、再選・昇進・政策の実現をめぐる、政党及び政治家間で競争を行う。本稿の視角はマルチレヴェルミックスであるので、国レベルの政党及び政治家が地方レベルの政党及び政治家の競争に及ぼす影響に焦点を当てる。ここでは、地方議員選挙の候補者擁立に関する国レベルの政治家と地方レベルの政治家との関係を分析の対象とし、合理的選択論に基づいて論じる。

地方レベルの選挙において議席を得ることを目的とする政治家とつて、民主党のラベルを利用することにより当選の可能性が高まる場合には、公認を得ることに積極的になると推測される。世論調査で高い支持率を維持している政党が、その内部規律が緩やかで、政策の凝集性が低い場合には、候補者が政党のラベルを活用する利益は大きくなる。まさに、二〇〇〇年代後半の民主党は、地方レベルで当選を目指す政治家にとつて合理的な選択であつた。

一方で、現職国会議員または有力な総支部長が存在する総支部では、彼らは自らの地盤を固めるために選挙区内の自治体議員選挙において候補者の擁立を試みると推測される。地方レベルで擁立した候補者が当選すれば、衆議院議員選挙におけるスタッフとして「労働力」になることが期待でき、さらに地方レベルの議員の後援会を通じて集票も可能となる。また擁立した候補者

が当選に至らなかったとしても、その自治体における得票の現状を確認することが可能となる。こうした誘因構造から衆議院選挙での当選や再選を目指す現職国会議員や候補者にとって、地方レヴェルの選挙で候補者を擁立することは利益に反しない。

このように国政レヴェルの政治家と地方レヴェルの政治家双方にとって、利益をもたらす誘因構造を確認することができ。しかし、それは国政レヴェルの政治家にとって、ある種のディレンマを伴うと推測される。そのディレンマには、大選挙区制若しくは中選挙区制を採用する地方レヴェルの選挙において、民主党のラベルによる得票で当選を果たすことが可能な議員数が関係する。ここで、民主党のラベルによる得票

とは、浮動票及び労働組合を含めた政党支持者からもたらされる票である。とりわけ浮動票については、地方レヴェルの選挙で当選を果たすことが可能な議員数に影響を与えるものの、実態をつかむことが難しい。そして、該当する選挙区に立候補を予定する地方レヴェルの政治家は、様々な分析から理論的に予測するというよりは、むしろ経験的に何名程度の候補者の当選が可能であるか把握すると考えられる。

まず、地方レヴェルの議員にとっては、大選挙区での立候補であっても、自らの当選のためには民主党のラベルを持つ他の候補者が存在しない方が良く考える可能性が高い。その可能性の大きさは各議会制度

における会派の構成要件や市長与党または市長野党かという条件によって左右される。議会制度上、一人での会派形成が認められている場合で、市長与党に議員が所属しているならば、新たな候補者の擁立は得票数を減少させるリスクの方が、会派構成人数が増すメリットより大きいものとなるだろう。このように、地方レヴェルの政治家が、立候補を予定している選挙区において許容できる所属政党の候補者数は、議会ごとに異なっている。さらに、地方レヴェルの候補者間の地域や得票を目指す年齢層による棲み分け等について、当事者である地方政治家がどこまで可能と考えるかによって許容できる政党所属の候補者数は変化する。

次に、現職国会議員または有力な総支部長の場合を考える。国政レヴェルの政治家が既に強固な地盤を形成している場合には、選挙区内の自治体議員選挙における候補者調整は比較的容易であろうと推測される。国政レヴェルの政治家が自らの資源の分配によって擁立可能な自治体議員数を経験的に把握していると予想されるためである。くわえて、そうした選挙区においては既に存在する自治体議員自身が地盤形成を終えていることも考えられる。その一方で、当選回数の浅い現職国会議員や当選を目指す総支部長にとっては、地方レヴェルの政治家の意に反して新たな候補者を擁立することはコストが大きいだろう。この場合、国政レヴェルの政治家は、選挙区で得票に

つながる自らの資源について経験的に把握できているとは言い難く、どの程度まで地方レヴェルの政治家を民主党のラベルと自らの資源で当選させることが可能であるか未知数な状況にある。総支部内での地方レヴェルの選挙において候補者を複数擁立したものの、その候補者が当選に至らなかった場合や、複数擁立の影響により現職の地方議員の落選を招いた場合、国政レヴェルの政治家は責任を追求される可能性が生じる。その結果、政党地方組織の規律の低さも影響し、既に調達できていた総支部内の地方議員による資源の提供を失うことも考えられる。民主党の政党地方組織の規律の低さは、地方レヴェルの政治家が国政レヴェルの政治家に対して、選挙での協力を実質的に拒むことを可能にしていた。

二〇〇〇年代の急激な民主党の発展は、それまで議席の獲得が実現しなかった選挙区で現職国会議員を誕生させるものであった。こうした多くの小選挙区において、国政レヴェルの政治家は再選のために地方組織を活用しただろう。そのため地方レヴェルの政治家から資源の調達を妨げない範囲で、候補者数の調整を行ったと推察される。結果として、地方レヴェルの政治家における競争は緩慢な状況となり、議席数は微増にとどまったと考えられる。

以上、合理的選択論にもとづき、地方議員選挙において民主党地方組織の運営を担う地方レヴェルの政治家が緩慢な競争の状

態にあることを確認した。くわえて、筆者の経験からは、民主党が国レヴェルの選挙における候補者擁立に向けて行った公募も地方レヴェルの政治家による競争を緩慢な状況にしていたと推察される。筆者が地方議員で国政レヴェルの政治家を目指していたとき、「国政の候補者として、実際に決定されるまでは、その意思を表さないほうが良い」という助言をたびたび受けた。

二〇一〇年参議院議員選挙において、党本部による参議院議員選挙公認内定が取り消された後、当時の執行部の一人から、「今後も国会を目指すのであれば、地方議員として経験を積むより、国政の候補者としての公認を早く得るべきである」というアドヴァイスもあった。その理由は、地方議員として国政を目指した場合、同僚議員との競争により軋轢が生じ、地方組織における問題の火種となった際には国政の候補者としての公認が得にくくなるためというものだった。こうした状況は、筆者だけではなかったように思う。民主党で国レヴェルの政治家を目指す者には、地方議員として競争したうえで国政の候補者になるより、公募によって最初から国政の候補者となった方が公認を得やすいという共通認識が存在していた。筆者の経験を実証できる材料は、現在のところ揃っていない。しかし、「候補者公募」という民主党が取り入れた手法により、地方組織における地方議員の競争を緩慢なものとしていた可能性は否定できない

だろう。

制度及び制度以外の要因を含めたマルチレヴェルミックスによって、政党組織は複雑な様相を呈する。民主党は、資源が制約された中で、国政レヴェルの政治家によって合理的な運営がなされ、その結果として地方組織は脆弱であった。地方レヴェルにおける政治家による競争の緩慢さも地方組織の脆弱さを助長したと考えられる。

四 おわりに

維新の党と民主党の合流によって発足した民進党の政党組織は今後、いかなる変容を遂げるのだろうか。それは興味深いテーマであるが、その全体を予想することは本稿の範囲を超えている。これまで、民主党の地方組織が自民党よりも多様性を帯びていることが指摘されてきた（建林二〇一三・三〇五―三〇八）。地方組織の形成過程の多様性にくわえて、国政における政権の獲得に伴い民進系首長も誕生したことは、その帰結をより複雑にすると考えられる。首長の誕生により、その自治体においては議会と党の議席を獲得する誘因が存在するためである。さらに、この原稿を執筆中に行われている参議院議員選挙では、共産党との野党共闘が進められている。国レヴェルの共闘が地方に影響するのか、その帰結がどのようなのか、変数はさらに複雑になっている状況である。

国レヴェルで行われた選挙制度改革と同様

に、政党のラベルを有効に機能させるためには、地方レヴェルの選挙制度改革が必要と考えられる（建林二〇一三・三一四―三一七）。しかし、小選挙区比例代表並立制を「学習」した国レヴェルの政党は、得票を誘因として政党のラベルの有効化を求めるであろうが、地方レヴェルの議員には定数の削減を伴うような改革は受け入れがたいであろう。したがって、こうした議論が、制度改革へと結びつくとは考えにくい。当面、国レヴェルと地方レヴェルの現在の選挙制度が維持されるであろう。

さいごに、本稿を手についた後輩の中には、国会議員として将来仕事をしたいという希望者も含まれているだろう。筆者が公共政策大学院に社会人の学生として席を持っていた頃、政治家という職業について質問を受けたことがある。わずか一〇年という短い期間しか、実際の政治に携わっていない私には、その仕事の醍醐味を語る資格など無いというのが、正直な答えだ。しかし、国政で仕事をする前にどのような研鑽を積んだかによって、国会議員としての日常は厚みを増すと感じる。京大公共での経験や出会いが、さらなる発展へとつながることを祈念して本稿を閉じたい。

祐野 恵

1979年、長崎県大村市生まれ。奈良女子大学生生活環境学部卒業後、フリーアナウンサー、長岡京市議会議員（二期）を経て、2014年から研究に専念。京大公共政策大学院8期生、現在は、京都大学大学院人間・環境学研究科博士後期課程に所属。

<参考文献リスト>

- 上神貴佳 (2013) 『政党政治と不均一な選挙制度 国政・地方政治・党首選出過程』東京大学出版会
- 上神貴佳・堤英敬 (2011) 「第1章 民主党の形成過程、組織と政策」上神貴佳・堤英敬『民主党の組織と政策』東洋経済新報社
- 大村華子・待鳥聡史 (2013) 「第8章 民主党地方組織の歴史的基盤 北海道と愛知県の事例から」建林正彦『政党組織の政治学』東洋経済新報社
- 白鳥浩 (2010) 「第3章 小泉チルドレンの挑戦」白石浩『政権交代選挙の政治学 地方から変わる日本政治』ミネルヴァ書房
- 砂原庸介・土野レオナード ビクター賢「地方政党の台頭と地方議員候補者の選挙戦略―地方議会議員選挙公報の分析から―」『レヴァイアサン』53号
- 建林正彦 (2012) 「マルチレベルの政治制度ミックスと政党組織」『レヴァイアサン』51号
- 建林正彦 (2013) 「終章 日本における政党組織の中央地方関係」建林正彦『政党組織の政治学』東洋経済新報社
- 前田幸男・濱本真輔 (2015) 「政権と政党組織―民主党と党内統治」前田幸男・堤英敬『統治の条件―民主党に見る政権運営と党内統治』千倉書房
- 待鳥聡史 (2015) 『代議制民主主義』中央公論新書

Carty, R. Kenneth. 2004. "PARTIES AS FRANCHISE SYSTEMS -The Stratarchical Organizational Imperative" Party Politics 10: 5-24

Hijino, Ken Victor Leonard. 2014. "Intra-party conflicts over gubernatorial campaigns in Japan: Delegation or franchise?" Party Politics 20: 78-88

Van Houten, Pieter. 2009. "Multi-Level Relations in Political Parties -A Delegation Approach" Party Politics 15: 137-156