

自治体における二元代表制の今後

真山 達志

同志社大学法学部教授

1 はじめに

憲法93条第2項は「地方公共団体の長、その議会の議員及び法律の定めるその他の吏員は、その地方公共団体の住民が、直接これを選挙する」と定めており、わが国の地方制度が、長と議員の双方を直接選挙で選ぶ二元代表制を採っていることはいまでもない。このような二元代表制に対しては、中央政府レベルでの議院内閣制と対比して、大統領制であるという説明がなされることが少なくない。この制度が、戦後改革の中で生み出され、その後、基本的な部分はほとんど変更がないまま50年以上にわたって地方制度の根幹をなしてきたのである。

もともと、わが国の地方制度における二元代表制ないし大統領制は不完全なものであるという指摘もしばしばなされてきた。そこで不完全ということには少なくとも2つの側面があるといえ

よう。すなわち、制度そのものの持っている不完全性という側面と、制度を運用するさいに関連する諸制度や政治環境の影響を受けて生じている実態面での不完全性という側面とがある。

前者の制度そのものの不完全性とは、長と議員をそれぞれ別個に選ぶことによる二元代表制を採りながらも、一般的な大統領制にはないような議会による長の不信任決議と、それへの対抗手段としての長の議会解散権の存在がその典型である。たしかに、これらの仕組みは議院内閣制の特徴である。

後者の制度の運用に関わる諸制度や政治環境とは、ひとつには二元代表制でありながら与野党という概念が浸透していることである。このことが、長と議会の勢力均衡という民主主義の基本的なメカニズムを機能不全に陥らせる危険がある。もうひとつの側面は、わが国の中央—地方関係の特徴としてしばしば指摘されてきた中央集権的な関係が、自治体における二元代表制がうまく機能することを阻害してきたということである。後に検討するように、ごく最近まで存在した機関委任事務は、長と地方議会が本来の自立性を発揮してそれぞれが住民の代表として機能することを阻害してきたのである。

このように二元代表制を採りながらも、様々な要素により必ずしも十分に機能していなかった面がある自治体の長や議会に、最近、大きな変化が生まれつつある。それは、90年代以降の地

まやま たつし

1955年生。中央大学大学院法学研究科博士課程単位取得退学。茨城大学講師、助教授。91年、同志社大学法学部助教授を経て現職。著書に『政策形成の本質—現代自治体の政策形成能力—』『総合政策科学入門』（共著）などがある。

方分権の動きによる地方諸制度の改革と、住民投票の動きに見られるような住民自治の新たな展開である。このような地方分権や住民自治の動きが、二元代表制に対してどのような影響を与えているのかを整理したうえで、今後の自治体における二元代表制の展開を探ってみることにする。

2 議院内閣制的な大統領制

周知のように、戦後の制度改革において天皇制を維持したことにより、国レベルの政府システムでは大統領制を採用することができず、また、明治以来の馴染みがある制度を採用することで無用の混乱をおこすことを避けるためにも、議院内閣制が採用された。一方で、地方政府レベルでは、まったく別の基準と理念で制度設計が行なわれたため、アメリカの影響を強く受けた大統領制を基本とする制度が導入された。知事の公選制を導入して府県の完全自治体化が必要だったことに典型的に表われているように、戦後の民主化の要請から長の直接公選制が基本となった。もちろん、議員の公選は戦前から行なわれていたことから、当然に戦後も公選が継続されることになった。こうして、大統領制を基本形態とする二元代表制が導入されたのである。長と議員の兼職禁止規定や議会への長の出席は議長の要請に基づくとする規定などは、大統領制を採用していることをより明確にしている。

しかし、アメリカの連邦政府にみられるような完全な大統領制というわけではなく、戦前からの旧制度の仕組みを残したり、国レベルでの議院内閣制を模倣したりした独自の制度となっている。そのなかでもよく知られているものが、議会による長に対する不信任と、長の対抗手段と

しての議会解散権である。議院内閣制においては、首相と首相が任命した大臣によって構成される内閣は、議会に対して責任を負っている。したがって、内閣が議会の信任に応えていないと判断したら、その内閣を解任する権限を議会がもっていて何ら不思議はない。しかし、自治体の長はもともと議会の信任を得て就任したわけではないのであるから、不信任もありえないのである。

住民の直接選挙で選ばれた長を議会が解任できるのかという問題点をもっている制度であるが、このような長と議会との関係で独特の制度を導入していることに意義がないわけではない。すなわち、この制度のメリットは、長と議会との間に厳しい対立が発生し、それが長期化した場合に、結果として住民が不利益を被ることを避ける点にある。両者が特定の争点について長期間にわたっていがみあい、すべての議会審議が停滞したり、関連する行政運営に支障が生じたりすることは、地域社会や地域経済にとって不利益になることが少なくない。そこで、長と議会のいずれの主張が当を得ているかについて、選挙を通じて住民の判断に委ねて対立の解消を図ろうとする制度である。すなわち、最終的には住民の意向を尊重するという民主主義の基本理念に沿っている。

したがって、この制度自体は、大統領制としての制度を不完全なものにするとはいえ、それなりの存在価値があると考えられる。もっとも、このような制度はそうしばしば使われるわけではなく、とくに都道府県レベルではほとんど例がなかった。2002年の夏に全国の注目を集めた長野県議会における田中知事に対する不信任は、例外的な出来事であったといえよう。実際、都道府県知事に対する不信任が可決されたのは、田中知事の例を含めて2件しかない。

このような制度が本来の趣旨通りに機能するためには、それなりの条件があるだろう。まず、

長と議会の双方が政策的な論議を展開し、合理的な検討をするという意識と能力をもっていることが期待される。より多くの資料やデータを準備し、合理的な論理を構築して激しい論争を展開した結果として不信任や解散ということになるのなら、住民に判断が委ねられることになっても判断材料が整っていることになる。反面で、感情的な対立や権力闘争的な対立が激しいという場合には、不信任や解散の制度は意味をもたない。政策対立が深刻になったのであれば、どちらの政策が住民の利益につながるかを住民自身に判断してもらうことが可能となるが、単なる権力闘争を住民が判断することは難しいし、そもそも住民にはそのような判断をする意欲もないだろう。幸か不幸か、感情的対立や政治的対立が原因で不信任決議に至る例は、一部の町村レベルの除いて少ない。

ところが、このことは長と議会の対立のなかで政策的な対立がおこることもきわめて少ないという事実を表わしていることにもなる。細かなところでは対立や意見の不一致は少なくないが、不信任決議がとりざたされるような深刻な政策的対立の例は少ない。なぜなら、わが国の地方政治においては、大統領制の場合にはあまり問題とならないはずの与党・野党という概念が支配的であり、しかも最近ではほとんどの地域で長の「与党」が議会で多数派を占めているために、政策的な対立が出る余地がほとんどないのである。政策的対立のないところに、議会の長に対する不信任議決と長による議会の解散を認める制度を導入することは、結局は制度が政治的取引の材料にされたり、本来ならば大統領制のもとでの弾劾に該当するような長の不法・違法行為への責任追及手段として使われたりするととどまることになる。

理由はともかく長と議会の対立に対して、最終的には選挙によって民意を問うということは意味があると考えられるのは前述の通りであ

る。とはいえ、争点の曖昧な選挙で投票率が上がらないことに見られるように、感情的な対立が原因となった選挙では有権者がしらけてしまうことになりかねない。民意を問うといいながら、肝心の住民の多くが呆れて意思表示することすら避けてしまうようになるとしたら、制度の趣旨が生かされないばかりか、制度があることがかえって自治を危機に直面させることになる危険性もある。

3 実質的な審議の欠如と監視機能の低下

今も述べた自治体における与野党概念の存在は、議会の機能自体にも深刻な影響を与えている。

そもそも与野党という概念は、議会の多数党から首相を選ぶ議院内閣制のもとで、首相を出している政党が与党であり、首班指名で破れた党派が野党となることである。したがって、住民の直接選挙で選ばれる長と、それとはまったく異なる選挙によって選ばれる議員との間に与野党という関係が成り立つという発想自体がきわめて異例といえるのである。しかし、長は選挙を勝ち抜くために様々な政党や組織の支持をとりつけようとする。

当然、それらの政党や組織は議員の選挙でも機能しているわけであるから、長と議員は支持基盤を共有することが多くなる。支持基盤が共通の長候補者が当選すれば、与党「的」な立場になる議員が誕生することになる。それはあくまでも与党「的」であって、議員内閣制における与党とは根本的に異なるものである。なぜなら、議員が長を選出したわけではなく、まったく異なる選挙によって選出されたわけであるから、議員が長を支持する必要は必ずしもないからである。むしろ、大統領制を採用する制度の趣旨は、長と議会は相互に独立してチェック・アンド・ balan

スの関係に立つことを求めているはずである。

ところが、自治体における与野党概念に関して、制度の趣旨とは裏腹に近年とりわけ問題となっていることは、いわゆる総与党化現象であろう。有権者の政党離れが進んでいるため、一党の支持をとりつけただけでは首長選挙に勝つことは難しくなってきたので、候補者は多くの政党の支持を取り付けようとする。また、政党間のイデオロギー的な対立が弱くなり、政策的な違いも少なくなっているため、中央政界での与野党の組み合わせと無関係に、複数の政党が同一の候補者を推薦・支持することが多い。いわゆる相乗り候補が多くなっている。

議員のほうにも、長を監視するという議会の機能に対する自覚が弱いため、長に批判的な立場に立つよりも、長を支持することにより長個人と長が指揮監督する行政部局から様々な情報提供を受けたり、場合によっては有利な決定を引き出したりすることを求める傾向がある。その結果、往々にして多くの議員が長の「与党」になるのである。

もともと、地方議員では政党所属が少なく、とくに市町村議員では無所属が圧倒的に多いわけである。また、長も多くの政党からの推薦や支持を得る結果、無所属であることが一般的である。したがって、無所属と無所属で与野党の関係を云々することは奇妙なことであるが、支持関係という点では明らかに長の与党的な立場の議員が多い自治体が大半となる。その結果は、議会の行政監視機能がいっそう低下することになりがちである。とくに、「与党」という立場上、政策的な意味での監視機能が弱くなる傾向にある。議会における予算審議や条例案の審議において、内容の薄い形式的な論議になってしまうことも少なくない。

このような長と議会との関係が恒常化すると、住民から見ると長と議会はなれあい関係になっているように思える。ただでさえ、地方議会で

は、委員会レベルでの公開が不十分であったり、本会議の前に実質的な審議を非公開の全員協議会で決めてしまったりしていることが問題になることが多いため、住民から必ずしも信頼を得ているとはいえない。しかも、審議自体がなれあいであり、本来の政策面での行政監視機能を十分に果たしていないということになると、議会に対する住民の信頼はいっそう低下することになる。それが地方政治に対する無関心やしらけを助長している。

このような状況を改善することが必要であると考え人は少なくないだろう。しかし、地方議会を活性化し、長と議会との間のよい意味での緊張関係を確立することはそう容易ではない。とりわけ、議会側の意識改革や能力の向上が求められるだろう。すなわち、議会のもっている執行機関に対する監視機能、批判機能を的確に発揮し、議会自身も政策形成機能を向上させて執行機関と対等な政策論争を展開できるような実力を身につける努力をしなければならない。

そして、同じことは長にもいえる。すなわち、議会を懐柔したり裏交渉で取引をしたりするのではなく、公開の場での政策論争を展開して住民の支持を得るという態度が求められる。そのためには、長自身とともに補佐機関である行政の政策形成能力の向上が必要となるのである。

長と議会の双方がこのような意識改革と能力向上を図れば、仮に選挙での支持基盤に共通性があるとしても、安易な「与党」関係が成立してなれあいになることが避けられる可能性が高まるだろう。

4 長と議会の当事者能力

このように、大統領制がもつ長と議会のチェック・アンド・バランスの機能が有効にはた

らき、ともに住民の代表機関として住民の信頼に応えるためには、長と議会の強力な意識改革が前提となる。しかし、意識だけでは限界がある。なぜなら、長の権限や議会の審議・調査対象に対して法的・制度的な制約がある場合は、いくら長や議会が意識改革を進めても住民の期待に応えることは難しいからである。実際、従来のように中央集権的な性格が強かったわが国の制度のもとでの自治体は、住民の代表機関として機能するだけの当事者能力が低かったのである。たとえば、自治体は権限や財源が限られているという現実から、いくら住民の代表であっても住民の期待する政策展開ができないということになる。さらに、機関委任事務の存在が、自治体の長と議会の当事者能力を著しく阻害していたことはよく知られていることである。

機関委任事務は、戦後の地方制度における中央集権的性格を表わす典型のように考えられてきた。たしかに、住民の直接選挙によって選ばれた長が、機関委任事務を執行する場合には国の機関として位置づけられ、当該事務を所管する国務大臣の指揮下におかれるという仕組みは、どう考えても地方自治の理念には合わない。機関委任事務を執行している長は、自治体の長ではなく国の末端機関の性格をもつのであるから、長の代表性が著しく侵害されているのである。つまり、住民の代表として独自の判断と責任で行動することができない長は、自治体の責任者として、また住民の代表として当事者能力を欠いていたことになる。

機関委任事務については、同様のことが議会についてもいえた。機関委任事務については議会の関与が制限されていたために、代表機関として自治体の事業内容を決めたり長の執行活動を有効かつ適正に監視したりすることができなかったのである。要するに、議会も当事者能力を欠くという状態におかれていたと。したがって、機関委任事務が廃止されることによって、長

は国や他の地方公共団体から独立して事務を執行することになり、名実ともに住民の代表としての役割と責任を果たすことができるようになる。また、議会も、自治体が行なうすべての業務について審議し、長の活動のすべてに対して調査権をもつことになり、行政監視機能を十分に発揮して、住民の代表としての議会の役割を果たすことができるようになる。長、議会の双方が自治の担い手として、また住民の代表機関としての当事者能力を備えることができるのである。

2000年の法改正によって長年の課題であった機関委任事務が廃止された。戦後まもなくのシャープ勧告を受けて設置され地方行政調査委員会議（いわゆる神戸委員会）でも既に原則廃止が勧告されていたが、完全廃止まで実に半世紀の歳月を要したことになる。それだけに、機関委任事務の廃止の意義は大きいといわざるをえない。しかし、行政実務から見れば、機関委任事務であるか自治事務であるかを明確に区別しながら業務を処理していたわけではなく、日常的には深刻な問題として認識されることは少なかつた。

地方分権の論議が本格化した1995年前後の時期に、いくつかの自治体で実際に機関委任事務がいくつくらいあるのかを大規模なプロジェクトチームを使って調査した例があるが、このような調査をしなければならないということは、逆にいえば普段は機関委任事務とそれ以外が明確に区別されることなく、渾然一体化されていたことを皮肉にも示している。このように、機関委任事務の廃止のもっている実体的な意義はそれほど大きくないのかもしれないが、象徴的な意味合いと、長と議会の代表性に与える影響は相当に大きい。

もっとも、長と議会は、分権改革による制度変更によって自治体の代表機関としての当事者能力をもつに至ったことを単純に喜んでいただけではいけない。むしろ、役割と責任が増大した

ことを自覚しなければならないし、住民の代表機関としての責任を果たすことの重大さを認識しなければならない。これまで不十分な地位におかれつづけてきたことに慣れてしまい、長が主体性を発揮した政策形成をすることもなく、議会が長の政策に対して有効な論議を加えることなく執行部提案を追認しているだけという状態がつづくとしたら、本当の意味での当事者能力をもったことにはならない。

5 おわりに

わが国の自治体における二元代表制について、その不完全な部分を制度的な側面と実態的な側面から検討した。

大統領制の枠組みのなかに議院内閣制の仕組みを組み込んだことによる制度的な不完全性は、うまく機能すれば住民の直接的なチェックをはたかせる可能性をもっている。住民側に主導権があるわけではないが、リコールや直接請求と並ぶ住民の意思表明の機会を提供する制度として捉えることも可能である。とくに住民に身近な自治体であればあるほど、政策的対立が生じた場合の最終的な手段として、選挙で判断を下すことも意味があるだろう。

しかし、長と議会は権力分立の原則に立っているのであるから、対立があるからといって解任合戦をすることは望ましいことではない。その意味では、長の不信任や議会の解散という制度が必要なくなり、結果として制度自体が廃止されることがむしろ理想であろう。そのためには、長と議会が対等の関係で政策論議を展開し、それぞれが住民の代表機関であることの責任を果たさなければならない。そこで、実態的な側面での二元的代表制の機能を検討した。

実態的な側面での問題点としては、戦後も長

らくにわたって中央集権的な諸制度がつづいたために、長も議会も代表機関としての当事者能力を十分にもちえていなかったことと、与党意識による長と議会のなれあいという実態を中心に検討した。前者の二元代表制以外の諸制度に起因する不完全性は、分権改革が進展するなかで徐々に解消されつつあるといえる。権限移譲や機関委任事務の廃止、さらには国の地方への関与の削減など、一連の分権改革は代表機関としての長と議会の当事者能力を高めつつあるのである。しかし、制度の改革が進めば進むほど、長と議会の意識と能力に関わる実態がクローズアップされるだろう。

長も議員も選挙に勝つために相互に連携を図り、「与党」意識に支えられたなれあいの関係になってしまうと、住民の代表機関として有効に機能することは難しい。とりわけ、相互に牽制しあう権力分立の理念を実現することは困難である。そして、住民の信頼を失うことにつながる。長の政策決定や議会の審議に納得できない住民が住民投票を求めることが多くなっていることは、長や議会が代表機関として有効に機能していないことの表われのひとつである。

これらの実態的な問題に対処するためには、地方分権がまだまだ不十分であるという現実があるし、無投票当選が少なくない地方選挙の実態も問題にしなければならない。また、議員の政策スタッフ機能をどのようにして確保するかという議会事務局体制のあり方も検討しなければならない。本稿ではこれらすべての課題を検討することができなかったが、分権改革が進むいまだからこそ、長と議会が改めてそれぞれの立場で住民の代表であることを自覚し、長と議会の双方が住民の立場で政策形成をできるだけ能力を高めていくことが求められていることを明確にすることはできたのではなかろうか。

地方分権改革とローカル・ガバナンスの変化

新川 達郎

同志社大学総合政策科学研究科教授

1 地方分権改革と

ローカル・ガバナンスの論点

本稿は、これまで進められてきた地方分権改革が、地域社会におけるガバナンス（ローカル・ガバナンス）にいかなる変化をもたらしつつあるのかを検証しようとするものである。地方分権改革は、いうまでもなく20世紀末における日本の基本的な統治構造に重大な変化をもたらすものであった。そしてそれは、当然のことながら、その他のさまざまな改革とあいまって、地域社会におけるガバナメント（地方自治体）の作動のみならず、地域社会における統治の構造と過程、すなわちローカル・ガバナンスに大きく影響してきたのである。

さて、日本における20世紀末の地方分権改革は、明治維新と戦後改革に次ぐ第3の改革の一環という触れ込みで進められてきた⁽¹⁾。もちろん戦後改革は、地方自治についても大きな成果を上げた改革であったといえる。しかしまた、戦後改革におけるシャープ勧告や神戸勧告が、地方自治の確立のた

めに提案されたにもかかわらず、十分に実現をされなかったことから、のちに改革の不徹底が指摘されることになった。

いわゆるシャープ勧告は、その補論において国と地方の間の事務再配分を進めるために3つの原則を掲げた。1つは、行政事務を国と地方に明確に区分することと、それぞれの事務の責任を明確にすることをもとめた。また事務の再配分をする場合に、市町村に優先的に配分すること、そして市町村ができない場合にのみ、初めて都道府県に配分することとした。さらには、市町村の規模や能力に応じた事務再配分を進めることである。この事務配分が実現していれば、すでに50年前に、日本の地方自治の質的な転換が図られる契機があったと考えられる。

こうした地方制度の根幹に関わる改革課題については、その後も地方制度の相対的な安定期を経るなかで、抜本的に対応が行われることもなく、およそ半世紀を経過することになったのである⁽²⁾。この間に進んでいったのは、地方制度の枠組みを変えることなく、むしろ実態的に地方制度を運用することによって、その性質を地方自治的なものに変えないでいくという作業であったといえるかもしれない。

今次改革は、もともとそうした負の遺産を清算し、本来の地方自治を確立することをめざしたものといえる。それは単純に、伝統的な自治観にもとづいた地方自治の発展を目指すというものではなかった。しかし、その考え方においては、シャープ勧告と同様に市町村の単位を自治の基本的な単位として位置づけ

にいかわ たつろう

1950年生。早稲田大学大学院政治学研究科博士課程満期退学。東京市政調査会研究員、東北学院大学助教授、東北大学助教授を経て現職。著書に『NPOと法・行政』（共著）、『比較官僚制成立史』（共訳）などがある。

ようという改革構想によりながら始められたと
よい⁽³⁾。そして、おおむね一般的には、市町村（基礎
的自治体）を基本とする地方自治体制の確立が、地
方分権改革の目標であることについて合意があつた
とよいであろう。すなわち地域コミュニティを
基本とする地方分権体制であり、市町村レベルの地
域における自治の再構築、すなわちローカル・ガバ
ナンスの再編が探求されたのである。

とはいえ巨視的にみれば、この改革の方向につ
いては、政治、行政、経済、社会など、あらゆる側面にお
ける日本の構造改革の一環という条件づけがあつた。
そのために、国と地方の関係を中心とする、いわ
ば上からの改革という性格をもつことになつたので
ある。いまひとつ注意しておかなければならない点
は、これまでの大改革とは異なって、平時の大改革
という点である。そのために、改革のプロセスには多
くの時間と労力を費やすことになつたし、改革の効果
が現れるのにも、時間がかかるといわれている⁽⁴⁾。

かりにこうした改革の特徴があるとして、それは日
本の統治体制や地方自治にとって、どのようなイン
パクトをもつことになつたのかについては、あらため
て検討してみる必要がある。このインパクトを日本の
地方分権改革という観点から分析し、それがもたら
す影響を地域社会におけるガバナンス変化との関連
性において捉えなおすことを試みたい。地域社会
は、この改革を通じて、新たなガバナンスの発揮を
余儀なくされることになるし、地域住民は、この改
革を通じてガバナンス変化の大きな影響を受けるこ
とになり、従来のローカル・ガバナンスの態様は大き
く変化する可能性があるのである⁽⁵⁾。

具体的なローカル・ガバナンスの変化として想定
できることは、地方分権を通じて、地域社会の秩序
形成や統治の作動メカニズムが変化していくとい
う点である。その変化は、実際には公共サービスの需
給関係に典型的に現われることになる。すなわち、
従来型の政府によって担われる地域公共部門とい
う観念が揺らいでいるのである。地域の公共サー
ビスは、介護サービスや教育サービスなどをはじめと

して、すでに民間部門によって公益の実現が図られ
ている。翻って、いまや地域社会の統治の仕組みや
秩序を形成していくときには、特定の行政（政府）
セクターのみでそれができるという状況は、まずあ
りえないと認識されるようになってきている。むしろ、
より多くのさまざまな種類の担い手が、あるいは次元
の異なる社会セクターがかかわりあうことによつて、
初めて意味のあるガバメントの機能が生まれて
くる。それをここではガバナンスという観点で考
えてみると、「ネットワーク型ガバナンス」とでもい
うべき基本的な視点によって、地域社会のガバナ
ンス変化を見ていかなければならないことになる。

政府や自治体行政が、ある意味で公共部門や公
的な機能、あるいは公共サービスを、一見したところ
では、独占してきたかのように見えても、現実に
それだけでこの社会が動いてきたわけではない。
それを相対化して観察していかなければ、この社会
を動かしている基本的な仕組みは理解できないし、
現状を少なくとも変化させている諸力は見えてこ
ないであろうというのが、ここでとくにガバナンス
を取り上げた理由でもある。そうした新しい地域形成
の諸力のなかで、いま最も注目されているのが、市民
やNPOに代表されるような市民活動組織であり、
従来型の行政下請とは異なった新たな主体が、この
新たなガバナンスのなかで大きな役割を果たしは
じめているのではないだろうか。

このように見るとき、一連の地方分権改革が、日
本のローカル・ガバナンスの条件を変えることになつた
のかどうかを考える必要がある⁽⁶⁾。そして、ガバ
ナンス変化が、具体的には都道府県レベルでの変化や
市町村レベルでの変化をどのように生み出している
のかが問題にされなければならない。また、現実に
その効果が出ていないとすれば、時間はかかるとし
ても地方分権改革が近い将来において日本のロー
カル・ガバナンスを、どのように変えていくのかを
検討しておく必要がある。

2 地方分権改革の成果

今後の地方分権改革についてはさまざまな批判はあるものの、従来の地方制度を大きく転換するものとされてきた。そして、その改革の方向や新たな制度については、一応のところ高い評価がされてきたといえよう。しかし、国レベルのガバナンスの変化や、地方自治におけるガバナンスの変化にとっての意味ということになると、評価を留保すべき点が多いようにも思えるのである。もちろん、前述の通り、全般的にみて、改革のほとんどが実施段階に入ったばかりの現状では、その枠組みの実態がおよそ明らかにはじめたばかりというしかない。市町村レベルでいえば、分権体制の「受け皿」として合併が積極的に進められようとしているように、この時点においては、いまなお改革の成果については、慎重に考慮すべき点がいくつかあるように思える⁽⁷⁾。

地方分権推進委員会を中心に進められてきた地方分権改革は、中間報告以来一貫して、個性的で活力ある地域社会の実現を目指すものであり、そのために、国と地方の関係を従来の上下主従の関係から対等・協力の関係に組み換えることを原則とした。そして、これからの地域社会を担う地方自治については、自己決定と自己責任の原則を打ち出している。そこで想定されている地域社会は、従来の全国一律で画一的な姿ではなく、個性豊かな地方分権型社会の姿が理想とされているのである。要するに、地方分権改革の考え方は、1つには地域社会の自己決定と自己責任による自治に基づいて、2つには対等協力の国地方関係を取り結ぶ仲で、3つには多様で個性的な活力ある地域づくりを実現していくためのものだというのである。

こうした目標の実現のために、地方分権整備法（一括法）の制定によって、地方自治法改正、および機関委任事務関係諸法改正を行なうこととした。ここでは、あわせて475本の法改正を含む一括法が制定されることになったのである。この法改正において

は、量的にみると、機関委任事務の廃止⁽⁸⁾と新たな事務区分への移行、国の関与の見直しなどが中心となっている。その他、地方事務官制度改革、権限委譲、組織や職の配置規制見直しなどが行なわれた。加えて、この一括法によらない権限委譲や補助金改革などの措置がとられている。

全体的にみて、地方自治にとっての改革の成果は、地方自治の権限強化、地方自治の自由化、地方行政体制の強化という3点にみられる。

第1に、地方自治の権限強化については、権限委譲や財源強化を通じて、地方自治体の権能を拡大した。機関委任事務の廃止による自治事務化はもまた権限の強化につながった。

第2に、地方自治の自由化という側面では、国と地方の関係のルール化や、機関委任事務制度の廃止と法定受託事務制度創設、国の関与など規制の緩和によって、地方の自由度が増すことになった⁽⁹⁾。

第3に、地方行政体制の強化という点では、法改正だけではなく地方の主体的な努力が期待されているところも大きく、委員会も国もこの点を強調してきたのである。そのため、地方自治体では、行財政改革の推進、政策能力や法務能力の強化、広域行政や市町村合併の促進、地方議会活性化、市民参加の促進、公正と透明の確保などが実現されようとしている。結局のところ、地域の自立と自己決定の可能性の拡大がめざされており、翻ってそれは自己責任や自己負担領域の拡大を意味することになった。

これらの成果は、最終的には、今後の地方自治体の活動によって示されることになる。地方自治体は、いくつかの新たな権限を獲得し、これまでにはなかった大幅な法律の解釈権限を獲得した。地方自治体にとってはその組織や運営を自由に組み立てる余地が広がったし、これらを通じて、新たな地方自治のガバナンスを実現する可能性は、大きくなったのである。

しかしながら、現段階における地方分権改革には、残された課題が多いといわれ、批判されてきた。当事者である地方分権推進委員会の最終報告⁽¹⁰⁾においても、「第2の地方分権改革」が必要だとされている

ることもあって、すでに諸方面からの議論も進みはじめているという現実もある。地方分権推進委員会の後を受けて2001年に設置された地方分権改革推進会議は、国と地方との間の財政関係の整理や権限委譲、そして国庫補助金改革等の検討を行なっている。また、同年に設けられた地方制度調査会では、地方自治制度の改革について検討を行ない、市町村合併や町村の制度、大都市制度、さらには都道府県制度の改革にも検討を加えようとしている。

「第2の地方分権改革」が、具体的にどのような方向をめざすのかは、いまのところ定かではない。しかしながら、その課題としては、やはり1つには従前から批判が強かった地方財源の安定強化と財源再配分論が取り上げられよう。2つには、やはり積み残された課題というべき市町村への分権である。これは前記『最終報告』では、「補足性原理」の強調というかたちをとる。3つには、住民自治の観点からの住民の権利や住民参加に関する改革が課題となろう。4つには、現行法制が形づくっているところの微細にいたるさまざまな制約を整理し、地方自治体の組織や活動に対する義務づけや制限を除去していくことが重要となっていくと考えられよう。5つには、都道府県の制度改革であり、たとえば道州制の導入が検討されることになる。

とはいえ、「第2の地方分権改革」という論点を通じて、共通に指摘できる問題がある。ひとつには、とりわけ地方自治の原則という観点からして問題になりそうなことであるが、一連の改革のなかで市町村を基礎的な地方自治体として重視するという姿勢が具体的な改革には反映でないという点である。その一方で、実際の分権改革の手順において、国と地方との関係、そして都道府県と市町村との関係に関わる改革という2段階の進め方がされてきた。そして改革の焦点は、手続きや管理に関する問題に集まることになった。

そのためもあって、権限委譲という本来の分権問題は影をひそめた。また市町村への分権は、後回しになったまま、深くは検討されなかった。翻って、国

の観点からの分権を進め、国との関係で地方制度を考えてきたことから、地方自治の姿を検討することにはならなかった。結局、明確な理想像を持たない地方分権改革が進められることによって、一般的な手続きレベルでの中央と地方の関係の改革に終始することになったのである。

この点では、分権改革の担い手となるはずの市町村の運営について、もちろん例外は設けられているのだが、現実の地域社会の特性を十分に反映させることやその自主的な選択にゆだねることについては、一連の改革はきわめて抑制的である。自主的市町村合併をいいながら実質的に「強制合併」と理解されかねないという問題が指摘されるなかで、市町村像としては「全国一律で画一的」な規模能力の団体が理想とされるようになってきているのではないだろうか⁽¹¹⁾。結局のところ、国と都道府県との一般的な関係の改革に主たる関心があったかのように思わせるような改革が進むことになったのである。

中央地方関係の改革や、地方制度上の地方自治体の位置づけについては、今次の改革が不徹底で、誤った方向づけしかもたなかったとしても、それにもかかわらず、地方自治の自主自立を促し、地域社会の自己決定と自己責任を強調して、多少なりとも制度改革を進めたことの効果は大きかったといわねばならない。地域社会は、分権型社会を大前提としつつ、自らの将来像を自ら描き出そうとしつつある。そしてそれに伴って、ローカル・ガバナンスも変化しはじめてるように思えるのである。

3 ローカル・ガバナンスの変化

これからの日本のローカル・ガバナンスについて、地方分権改革がもたらすインパクトを具体的に検討してみることにしよう。地方分権の担い手とされてきた地方自治体にとって、地方分権改革はどのような意味をもっていたのであろうか。前述した制度的な諸変化は、地方自治体の運営に対して、いかなる変化をもたらそうとしているのであろうか。それは

翻って、地域社会における諸活動のパターンに何らかの変化をもたらすことになるのであろうか。

第1のポイントは、地方自治体が分権型社会の担い手になっていく、そのための改革だという点である。こうした変化においては、地方自治体の組織や構成員が、従来とは異なった行動様式や思考様式を示していくことになる。確かに機関委任事務の改革をはじめとして、さまざまな改革が進められ、その結果をどう評価をするかは別として、少なくとも戦後50年たつて地方制度がここで大きな転換期を迎えていることは確かであろう。そのなかで、行動にせよ意識にせよ、実際にこうした分権改革を担い得る地方自治体が変わってきたかどうか、日常的に問い直されているのが現状であるといえよう。ここでは、単に、首長や議員、自治体職員のみならず、住民自身のガバナビリティ(被統治可能性)がもう一度問われることになる。

第2のポイントは、政策能力の向上という観点である。地方分権改革が行き着くところは、ひとつは政策問題にある。すなわち、地域社会がそれ自身の問題に取り組み、自ら決定をしていくことが求められているのである。別の言い方をすれば、政策能力をどのように向上させていくのが課題になっている。それは同時に、地方自治体の政策決定や、地域社会における諸決定が、一方では責任を明確にしながら、他方では、やはり監視(モニタリング)が機能しうる状況にあるかどうか重要となる。従来こうした機能を中心的に担ってきたのは地方議会や監査委員のはずであるが、それらの役割が改めてここで議論をされる余地がでてきているし、それに変わるオンブズマンや評価手法の導入が話題になっているのである。

第3には、行政と住民のパートナーシップという視点である。地方分権改革は、地域の自己決定と自己責任を強調したが、それは同時に、地域社会における新たな決定の仕組みやその実施責任のあり方を問うものであった。そこでは、必然的に住民の役割が強調されることになる。従来は市民参加といった狭く限定された行政と住民との関係を考える視点が大半

を占めていたが、そうではなく、地域社会を形成していく主要な担い手として、住民を捉えなおすことが重視されるようになったのである。パートナーシップ(協働)は、いまや、財政危機と政府の失敗という現象に直面して、行政の限界を強く認識しつつある地方自治体において、よるべき手段として大きくクローズアップされている⁽¹²⁾。

地域社会の組織と構造、そして行動様式の変化、政策能力を問われる地方自治体、さらには住民とのパートナーシップによる地域づくりなどは、それ自体、地方分権改革の帰結として、地域社会にもたらされる変化の中に含まれていると考えることができる。しかしそうした変化は、地方分権改革を進めた結果というよりは、地方分権改革を進めさせた背景があって、その原因から帰結した地域社会のガバナンス変化というほうが正当なのではないだろうか。

実際、すでに地方分権改革が進んで行く背景となり、その理由となったローカル・ガバナンスの変化は、この20年ほどの間にも、地域社会において、順次立ち表われてきていたということもできる。それは別の言い方をすれば、地方自治の成長という視点である。戦後改革以後、半世紀にわたる地方自治の積み重ねのなかで、現行地方制度の問題点が顕在化し、しかも新たな地方の事情に適合しなくなっていることが明らかになった。

まず、地方自治の現場からみると、戦後改革を経て以来、ほぼ半世紀にわたる地方自治の経験は、それまでの地方自治制度の下での地方分権を不十分だと感じさせるまでになったといってもよい。たとえば、歴史的にみても、公害や環境問題で地方自治体が先導的な役割を果たしてきたことは否定できない。また地方の能力の向上を端的に示す事例として、「一村一品運動」や「むらおこし」「まちづくり」運動などの展開がある。そこには、自治体行政のみならず、地域住民による積極的な行動が成果を生みはじめていることが明らかであった。かつては地方自治体にとって意味のあった中央の規制や保護が、地域の活動を阻害し始めたともいえるし、地域

住民や地方自治体の中に蓄積された自治の技術と能力が、そうした介入を不要とし始めた。現行地方制度が障害となって、地域の能力が発揮されない場合が目につくようになったともいえる。

構造改革がいわれるように、社会経済システムも、また政治行政システムも同様に硬直化し、新たな問題に的確に対応できなくなった。そして社会的にみれば、価値観の多様化がすすみ、多元的でグローバルな行動様式や考え方が当然のこととなってきた。そうした多面的な構造改革の必要性から、地域社会に着目し、地方分権を積極的に採用させる基礎があった⁽¹³⁾。かくして地方分権は、行政改革・政治改革における究極の目標のひとつとなり、大きく変化する社会経済環境への対応策となった。そのために地方分権を進めるための基本法制定にまで踏み込むことになったのである。そこでは、国内および地球規模での社会経済の構造転換を、地域社会において実現していくこと、そのことにより「生活の質」の向上や本来の「豊かさ」を地域から実現することができる⁽¹⁴⁾、という含意があることはいうまでもない。

こうした文脈において、ローカル・ガバナンスは、大きく変化してきたといえそうである。しかも、その変化ははまだ始まりの段階にあって、今後の変化は、より根底的なものになる可能性がありそうである。地方自治という従来の制度枠組みが、その実態を大きく変えることも当然予想されてしかるべきである。そのガバナンス変化の方向は、ガバナンスの担い手の変化、地方自治における統治機構の機能変化、地方政治ないし地域民主主義の変質として、大きく以下の3つに要約されるのではないだろうか。

まず第1に、繰り返しになるが、ガバナンスの担い手の変化という観点から、ローカル・ガバナンスの変化を指摘しておきたい。地域社会の自立と自助が強調されるなかで、資源制約と住民のニーズに応じて、NPOを初めとする市民セクターとのパートナーシップによる地域経営を目指そうとする方向が考えられる。そこでは、地域社会の統治過程が、従来の自治体行政を中心とする範囲を超えて、明らか

に広がりはじめている。別の言い方をすれば、政策決定と政策実施のパターンが、地方自治体を中心とするものから、住民・企業・行政がそれぞれ大きな役割を担いつつ関わるプロセスに変化しつつある。自治体行政を中心とするガバナンスから、市民セクター・民間セクターにも軸足を置いたガバナンスに、変化してきているのである。

第2に、新たなローカル・ガバナンスは、日本の地方自治における住民代表機関やその公職の存在意義あるいは役割を変えさせはじめている。首長や地方議会は、住民による全面的な信託によって行動するのではなく、その権力にはむしろ限界があり、社会的な調整や方向づけに主たる機能を限定することになる。そこでは、政治参加機能においても、行政サービス機能においても、パートナーシップ型ガバナンスがはたらき、従来型の政治や行政手法は通用しにくくなる。そうした観点からは、地方自治体行政にセーフティネット機能は残るとしても、首長や議会の役割は大きく縮減される。その場合に、自治体行政の活動は、相変わらず大きいとしても、地方議会については、その権限縮小も含めて再定義が行われる可能性は高いのである。

第3の論点は、ローカル・ガバナンスが、従来型の民主主義政治制度にとって代わる可能性である。別の言い方をすれば、ガバナンス変化が、代表民主制を破壊してしまう可能性であり、実は地方自治の本質を危機にさらす可能性があるという点である。すなわち、住民自治あるいは代表制民主主義の危機であるといつてよい。代表民主制が機能不全に陥っているという指摘はあるにしても、今のところ全面的にこれにとって代わる制度は存在しない。しかし、ローカル・ガバナンスの変化は、地方政府としての自治体の役割を限定することになるし、パートナーシップ型の決定は民主的正当性をもたない可能性もある。つまり、既存の民主主義制度を迂回して、地域政治を排除し、地域社会の統治を実現することになる場合が想定できる⁽¹⁵⁾。新しいガバナンスが、地域社会にもたらす政治的帰結は、住民への応答性や効率

性・有効性を達成する一方では、それら自体を危うくする民主的統治の危機（ガバナンスの機能不全）を招く可能性もあると考えられるかもしれない。

ローカル・ガバナンスの変化は、地域社会に新たな可能性を開くとともに、これまでの地域形成の構造や機能を大きく組み替える可能性をもっている。地域社会の構成員が、ガバナンス変化に直面しつつ、その地域生活をいかに再構築していくのか、その能力が厳しく問われているということであり、それが分権型社会の本質に近いものと考えられることができるであろう。

- (1) 地方分権推進委員会「中間報告一分権型社会の構築―」1996年、3頁。
- (2) たとえば、1960年代以降も大都市に関する地方団体や地方制度調査会などの提案・答申は繰り返し行なわれてきたが、実現されることはなかった。第9次地方制度調査会「行政事務再配分に関する答申」1963年、第13次地方制度調査会「都市制度に関する中間報告」1969年、第14次地方制度調査会「大都市制度に関する答申」1970年などがある。
- (3) 地方分権推進委員会、前掲「中間報告」14頁。
- (4) 本稿では、日本の地方分権改革を検証するために、その分析する枠組みとして、次のような手順をとらなければならないが、その詳細については紙幅の都合で割愛せざるをえない。

第1に、政治過程についての検討である。何ゆえに地方分権改革が進められてきたのか。その政治過程と、環境条件を明らかにする。

第2に、実際に行われた改革の構造について明らかにする。改革を推進した要因やその組織を明らかにする。また、その構造の機能様式を明らかにする。

第3に、改革の内容に関して、実際に、改革が進められたその手順を明らかにする。

第4に、一連の改革の成果が、当初の意図目的と現実の成果との関係で、どのように評価されるのかを検証することである。
- (5) ローカル・ガバナンスの考え方については、以下を参照された。拙稿「ローカル・ガバナンスにおける地方議会の役割」『月刊自治研』43巻502号、2001年7月。拙稿「市民・NPO・行政の新たなガバナンス」共編著『NPOと法・行政』ミネルヴァ書房、2002年。
- (6) もちろん、地方分権改革は、国と地方自治体との関係において、統治体制の変革をもたらすものという意味で、日本のガバナンス変

化を将来する大きな改革であったといつてよい。しかし、本稿では、この改革が、地域社会にもたらした影響を、地域のガバナンス変化という観点から、検討してみることに主たる狙いがある。

- (7) 東京市制調査会編『地方分権の新展開』日本評論社、2002年、参照。
- (8) いうまでもないことではあるが、機関委任事務体制では、従来、中央政府の事務を地方自治体の執行機関に委任し、委任を受けた都道府県知事や市町村長が、国の省庁に上位に置いた下級行政庁として、その事務を執行することになっていた。いわば、地方自治体が、国の出先機関となって、国家行政機構の一部になっていたのである。この問題は、地方自治が国レベルのガバナンスの一部になってきていたことを意味していた。しかし、憲法上の地方自治の本旨や、住民自治の観点からすれば、機関委任事務は、従来から、日本における地方自治の発展にとって、大きな制約条件だと考えられてきた。そしてその廃止が、常に問題になっていたのである。だが、その廃止について、これまでは実現することができなかったのである。
- (9) これをもって地方の自律性の拡大として地方分権改革の成果とすることもできる。大阪大学法学部50周年記念シンポジウム『分権と自治』法律文化社、2000年、38頁。
- (10) 地方分権推進委員会『最終報告一分権型社会の創造：その道筋―』2001年、第4章、参照。
- (11) この点は、2002年11月に地方制度調査会に提出された、いわゆる「西尾私案」（副会長西尾勝国際基督教大学教授）が、小規模町村の合併策を強力に進めて、市町村規模の再編を制度的に確保しようとしたものであったことから明らかであろう。
- (12) しかし、この行政と住民あるいはNPOとのパートナーシップには、実は議会という要素は入っていない。地方議会の権能にかかわるような自治体改革が進められようとしているのであるが、なおそれが議会を外したままに議論が進む可能性がある。これが、最後にふれる民主主義の危機との関連で、今後、重要な論点となるであろう。
- (13) 辻山幸宣『地方分権と自治体連合』敬文堂、1994年、166頁。
- (14) 第三次臨時行政改革推進審議会『国際化対応・国民生活重視の行政改革に関する第一次答申』1991年、第三部参照。
- (15) ガバナンスの自律性が、政府による管理を遠ざける可能性が、すでに指摘されてきている。Kickert, Walter., *Complexity, Governance and Dynamics: Conceptual Explorations of Public Network Management*, in Jan Kooiman(ed), *Modern Governance*, Sage, 1993, p.203 and 204.

相乗り選挙の進展と衰退

—地方選挙における新しい潮流の分析—

河村 和徳

金沢大学法学部助教授

1 はじめに

1990年代の後半に入ると、相乗り候補が、政党から直接的・間接的に支援を受けていない新人候補に敗北する選挙が、各地においてみられるようになった。相乗り候補が新人候補に負けるというケースは過去に全くなかったというのではなく、過去には地方政治の力学で散発的におきることはあった。しかし、近年の現象は、国政には影響を与えない一過性のものではなく、都道府県や中核市クラスの都市といった国政に影響を与えるようなレベルの自治体で連続しておこっているというところに特徴がある。2000年10月の長野県知事選挙や翌11月の栃木県知事選挙が、その代表的なケースといえるであろう。

本稿では、相乗り選挙の進展と衰退を視野に、近年の相乗り候補の敗北について検討を加えることを目的とする。順序としては、まず、相乗り選挙が登場した要因について述べ、それを受けて近年の動向について考察することにした。

かわむら かずのり

1972年生。慶応大学大学院法学研究科博士課程単位取得退学。慶応大学講師を経て、99年金沢大学助教授。専攻は政治学、地方自治論。

なお、相乗り選挙として用いる「相乗り」の定義は難しい。そもそも「相乗り」という用語は「政党相乗り」の略語として出てきたものであるが、議会の総与党化に加え、地方の利益団体の推薦・支持までを視野に入れて使われる場合もある。厳密には、政党・利益集団・町内会といった諸組織の総与党化現象とその選挙協力体制を示しているのであるが、各選挙個別の事情もあるので、本稿では「相乗り」という言葉を厳密に定義しないで一般的に使われている感覚で用いることとしたい。

2 相乗り選挙の促進要因

相乗り選挙化が1980年代に進んだのには様々な要因があり、全ての相乗り選挙を網羅し、要因を特定することは容易ではない。そこで、筆者がこれまで行ったケース・スタディ（長野県知事選挙や松山市長選挙、長岡市長選挙等）を通じて得られた知見をもとに、①中央地方関係を中心とした行財政制度、②地方における政党機能、の2つの視点から指摘しておこう。

中央地方関係を中心とした行財政制度

まず、中央統制的なわが国の行財政制度と相乗り選挙の増加との関係を指摘する。

相乗り選挙、とくに政党相乗りの歴史は、革新自治

体期の全野党連合から1980年代の自民中道連合、そして1980年代末から1990年代にかけての保守革新連合という流れである。大森によると、自民中道相乗り選挙が増加した1980年代には、次のような政治的な転換があったという（大森彌・佐藤誠三郎編『日本の地方政府』東京大学出版会、1986年）。その第1は、革新自治体のシンボルであった福祉・環境・住民参加の各政策争点を、保守系地方政治家も集票のための主張するようになった点である。その第2は、中央の政治的枠組みと地方の政治枠組みを切り離す傾向が強まったことである。

さらに、経済が低成長となった1970年代後半から80年代初頭、地方自治体は拡大する行政需要に対し、税収入は一向に増加しない財政逼迫の状況に追い込まれていた。そして首長に求められるようになったのは政治的な理念ではなく、限られた財源を有効に使って自治体の仕事をこなす能力と、その自治体の財源確保のために行政機関との太いパイプであった。革新首長は行政能力が欠けていると判断されることで落選し、代わって自民と中道勢力から支援を受けた無所属首長が増加したのである。また1980年代からの財政の逼迫状況は、地域間の対立を回避し、対立に向かっていったエネルギーを中央からの補助金獲得にむけることにつながった。そのため、首長は自治体内の調整役という役割も求められるようになった。

首長職に一定の行政能力が求められ、また行政機関とのパイプ役という役割も求められたこと、さらに地域の調整者としての役割が期待されたことは、結果として、公務員出身の首長の増加につながった。1990年代の半ば、県知事の多くが自治省出身者で占められ、また、助役をはじめとする公務員を経験者した市区長の比率は、全体のほぼ4割にもなった。公務員出身者が相乗りの「神輿」に選択されたのは、彼らが過去に公務員として政治的中立を保っていたこと、行政に詳しく、中央官庁等に人的ネットワークを有していたからであろう。そして首長となった彼らは、「地方のため」に中央に陳情に赴き、「ハコモノ

行政」と呼ばれる多くの公共事業を行うことになったのである。

また、地域間の対立を回避し中央の補助金獲得にエネルギーを向けようとする志向は、選挙を通じて発生するコスト（それは金銭的なものばかりではなく人間関係修復等のコストも含まれるが）の回避志向につながり、候補者の事前調整を積極的に行う素地となった。相乗りという選挙の矢倉を組むことが、地方選挙で非常に大事になったのである。候補者調整で選挙の大勢が決まることによって、住民の首長選挙に対する有効性感覚は失われることになり、投票率の低下や無投票当選の増加につながるようになった。

これらの経緯は、わが国の中央地方の行財政制度は中央統制的であったが、1980年代の経済低成長時代の到来とともに中央からの補助金獲得競争が激しくなることによって地方選挙の相乗り化が進んだことを示唆しているのである。

地方における政党機能

続いて、地方における政党機能と相乗り増加の関連性について指摘する。

現在の地方自治体首長のうち、政党公認で当選している者はほぼ皆無であり、地方議会においても同様な傾向をみることができる。1999年統一地方選挙前後の地方政治家の政党公認状況を検討した牛山によると、1999年時に政党公認の市区長は0.3%にすぎず、また市区議会議員の無所属率は60%を超えている（牛山久仁彦「政党『相乗り』と分権時代の首長—1998年5月～1999年4月の地方選挙の概況から」『自治総研』257号、2000年）。地方政治家の無所属率が高いという現象は、わが国の政党政治の特徴といえ、地方政治家の無所属率の高さは、政党の正規な組織による集票能力よりも政治家個々の集票能力の方が高くなることを示している。実際、わが国において国政レベルで相対的に大きな勢力を有している政党（たとえば自民党や民主党）をみた場合、個々の議員の集票能力が高く、その地方組織は各議員の後援会連合の印象がある。

政党には、選挙を通じて政治家の補充を行い、また党活動を通じて政治家を養成する機能がある。政党は政治家を当選させ、政権を握ることによって自党の政策を現実のものとしていくのであるが、地方政治家の無所属率が高いということは、候補者の補充機能という機能が日本ではそれほど高くはないということになる。

このような集票構造を作り出した主たる要素は、一定の選挙区から複数の政治家を選出する中選挙区選挙制度であろう。中選挙区制は一定の選挙区から複数の代表を選出するにも関わらず、有権者は一票しか行使できないため、結果として、選挙区内の自党候補者間の競争を促し、自党の正式な集票組織の形成を阻害したと考えられるのである。

政党の地方組織の脆弱性は結果として、政党公認の候補者の登場を困難にした。政党の政治家補充機能は十分ではなく、むしろ公務員を神輿に担ぐ相乗り選挙は政党にとっても政治家補充を補完する点からメリットがあったと考えられる。相乗り選挙は、政党が候補者調整にエネルギーを注げば十分という環境を提示したのである。

以上をまとめると、経済環境の変化が引き金となって地方自治体が抱える行財政問題が顕在化したこと、地方政治の政党化が進んでいないことによって政党が自前で候補者を擁立することが容易でないことが、1980年代以降の相乗り選挙化を進める要因になっているといえる。また、そうした過程を通じて、政治的中立で行政能力に長けた公務員が相乗り候補として擁立されてきたのである。

3 相乗り選挙に対する批判の構図 —

1995年4月の東京都知事選挙において青島幸男が当選したこと、これは、相乗り全盛の時代において、非常にセンセーショナルな事件であった。この

1995年4月以降、都道府県や中核市レベルで相乗り候補が敗北する事例がみられることになったのである。都道府県知事選挙では2000年10月の長野県知事選挙や翌11月の栃木県知事選挙、中核市クラスの市長選挙では1999年4月の松山市長選挙がこれに該当する。それぞれの自治体の個別事情があるが、こうした相乗り選挙批判は全国的な流れでもある。

マスコミでは、こうした動きを「無党派の乱」として報道する傾向があるが、無党派層が多い都市部でも多くの相乗り候補が当選している、相乗り候補への対抗馬に対して投票している者の大多数を無党派層が占めているわけではない等の事例から、無党派層からこうした動きを説明するのは十分ではないと思われる。そこで、個人的に相乗り候補が敗北するケースをまとめ、そこから抽出される「キーワード」を言及しておきたい。

地方行政に対する不信

第1のキーワードは、「行政不信」である。相乗り首長の登場によって、議会が総与党化され、本来の執行機関と議決機関の相互チェック体制が機能不全をおこしていると住民が認識していること、これが、多くの政党が推している候補者であっても当選できない環境を生み出していると考えられる。

近年、地方自治体に対する行政不信は、国に対する政治不信同様、非常に高まっている。1990年代半ば頃から、補助金獲得のために地方自治体側が中央官僚を接待する官・官接待や、入札情報をめぐる贈賄事件が社会問題化することで、地方行政の透明性が叫ばれるようになった。そして、こうした問題は住民に対し不信感を抱かせ、情報の開示請求や行政への住民参加を求める動きにつながっていくことになった。相乗り候補を批判し当選した多くの候補者は、情報公開条例の制定や入札情報の開示等、地方行政の改革を公約に掲げることによって当選を果たしている。

行政に対する不信は、それを総与党化して支えて

いる政党や地方議員に対する不信と不可分である。住民から見れば、政党や地方議員が行政に対するチェックを怠っていると映るからである。さらにこれは、政党や地方議員が候補者を推薦する際の信用と関わってくる。すなわち、行政に対する不信と、それによって生じる政党や地方議員の候補者に対する信用担保の低下が、相乗り候補の集票に結びつき、相乗り候補の敗北へとつながると考えられるのである。長野県のケースでも、オリンピック誘致に関わる帳簿の問題や官僚出身知事の長期化に対する現状打破の機運が副知事候補であった池田典隆の落選につながったとも指摘されており、新しい地方行政に対する期待が田中康夫への投票へ結びついたといえるのである（『信濃毎日新聞』2000年10月16日）。

候補者としての資質とその認定

ただし、行政に対する不信があるからといって、全く知名度のない新人が行政改革を旗印に選挙に立候補しても、多くの有権者は見向きもしないであろう。行政不信は相乗り候補が落選する一要因であるが、新人側にも何らかの要因があるから当選するといった見方は必要である。そこで出てくるのが、「候補者としての資質とその認定」という第2のキーワードで

ある。

住民はどのような基準で政治家を選んでいるのであろうか。筆者が2000年に金沢市で行った調査⁽¹⁾によると、地方選挙では国政選挙と異なり、候補者個人の持つ特性で投票先を決める傾向にある（河村和徳「首長選挙における政党の役割」『都市問題』第92巻第10号、2001年10月）。図1から、地方政治では争点对立が中央のそれとは異なること、地方選挙において政党所属はそれほど大きな要因ではないこと、地元への業績期待が重要な要素になること等がわかる。推論すると、首長選挙では個人的政治資源が大事になっているといえるのである。徒手空拳で立候補しても、住民はついてこないのである。相乗り候補者に対して勝利するためには、個人にこうした資質があるだけでは十分ではない。通常、新人が、多くの政党・組織から推薦・支持を受けた現職をうち破って、当選するのは容易ではないのである。

筆者が1999年に松山市や長岡市で行った調査結果では、地方政治に対する不信をもつ者が新人候補に投票するという安易な関係性はみられなかった（河村和徳「知事の政治的態度と地方選挙—松山市長選挙をケースとして—」『選挙研究』木鐸社、No. 16、2001年）。松山市では、加戸愛媛県知事が新人候補に対し「一市民として」支持を表明したことによって、相乗り候補者に投票を決めていた住民の一部が態度保留に立場を変更した。長岡市では、田中真紀子代議士が県連の方針を無視して、新人候補を応援したことが新人候補の当選に結びついている。長野県知事選挙においても、県経営者協会副会長であった八十二銀行頭取の茅野実や平安堂会長の平野稔が「個人の立場」で田中支持を表明し、選挙戦の一つの流れをつくったといわれる（『信濃毎日新聞』2000年9月23日）。これらは、住民の勝手連的動きや、地元代議士や知事という地元政治家の一言が、その候補者が首長として妥当であるという信用付与になれば、新人の当選する可能性が高まることを示しているのである。

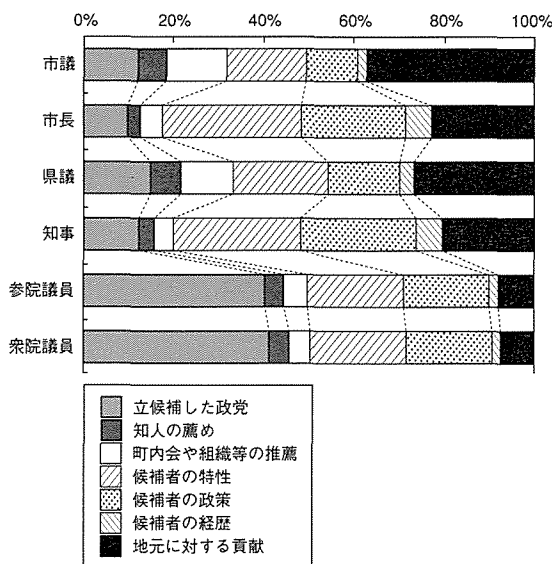


図1 選挙の投票基準（金沢市のケース）

住民の悲願の達成

相乗り候補が敗北するケースの第3のキーワードは、「住民の悲願の達成」である。「住民の悲願」という言い回しは、地方が「首都圏・関西圏に比べてインフラ整備が遅れており、国土の均衡ある発展にマイナスである」ことをシンボリックに示すさいにしばしば用いられる。そして、この言い回しは、自治体住民を一丸にさせる政策スローガンであり、また「住民全体に利益になるようなプロジェクトを進めるようには、一丸となって国に陳情しなくてはならない」という政治環境をつくりだした。すなわち、容易に批判することが難しいスローガンである。「悲願」の具体的な内容としては、新幹線や高速道路といった高速交通網の整備、国際イベントに関連する施設、地域の雇用を創出するような産業の誘致などがあげられる。

「住民の悲願」というキーワードをもとに、長野県や栃木県の状況を見ると、両県とも新幹線が完成することで東京通勤圏に組み込まれた地域である、という共通性がある。また、東京の日帰り旅行圏に組み込まれることによって東京から観光で宿泊する客が減少し、公共事業においても東京の業者が入札に参入する等、地域の経済環境が大きく変わったという点も類似点である。すなわち、高速交通網の完成は、当該自治体のヒト・モノ・カネの流れを大きく変えてしまう効果があり、その効果は県民の所得格差や利便性の格差としてあらわれることになり、長野や栃木は「悲願」達成後の状況にあるといえよう。

「悲願」が達成されることは、少なくとも次のような効果をもたらすことになる。その効果とは、県民を一つにまとめるスローガンが失われ、地方の政治構造が変化するという効果である。すでに述べたように、地方選挙の相乗り化は、地方の政治的対立を回避し、中央からの資源獲得にエネルギーを注ぐという大きな目標があった。すなわち、「悲願達成」の下でつくられた政治構造はあくまで対中央であり、地方の政治的対立を達成するまでは封印するという先送りの構造がすでに基底にあることになる。悲願が達

成されれば、地方の政治対立が表に顔を出してくるのは当然の帰結である。

さらに、先ほど述べたように、高速交通網が整備されることは、ヒト・モノ・カネの流れを大きく変えてしまう。実際、新幹線が完成することで、長野県の中心都市である、長野、松本両市の関係は大幅に変化したといわれる。新幹線ターミナルの長野には東京の企業の支社がつくられることで雇用環境や社会インフラが整備されたのに対し、松本は長野オリンピックを含め新幹線の恩恵をそれほどは受けなかった。こうした社会経済的格差の発生は、住民の意識レベルにおける格差の認識と自治体内格差の是正意識につながり、政治的な活動の活性化をもたらす可能性がある。

表1 2000年長野県知事選挙における
田中・池田両候補の都市別得票率

(単位 %)

	飯山	中野	長野	上田	小諸
田中 康夫	31.21	46.13	50.84	54.71	51.87
池田 典隆	57.21	42.27	37.64	32.52	36.26

	松本	岡谷	諏訪	伊那	飯田
田中 康夫	61.43	56.22	58.84	49.84	52.17
池田 典隆	27.39	31.78	31.10	38.36	36.25

表1は、2000年長野県知事選挙における田中康夫、池田典隆両候補の都市別得票を示したものである⁽²⁾。松本市や岡谷市、諏訪市といった新幹線の恩恵が受けられなかった地域において、相乗り候補者であった池田の得票率が非常に低いことがわかる。これは、池田が副知事時代に進めてきた長野市の整備に対する批判ととらえることができるであろう。

ここでは相乗り候補が選挙で敗れるさいの3つのキーワード、「地方行政に対する不信」「候補者としての資質とその認定」「住民の悲願の達成」のうち、住民の悲願の達成が現在の流れの中で重要であると個人的には思われる。たとえば、新幹線の整備が進んでいない石川県では、現職候補がそれぞれ「県民党」、「市民党」の立場を選挙戦中に表明し、相乗

り選挙を展開している(表2)。

表2 2002年実施の石川県知事選挙
・金沢市長選挙の結果

石川県知事選挙 2002年3月17日投票

候補者	得票	政党の支援状況
谷本正憲 無所属・現職	332,669	自・民・公・由・社・保推薦
新井田義弘 無所属・新人	61,192	共推薦

投票率 43.2%

金沢市長選挙 2002年11月17日投票

候補者	得票	政党の支援状況
山出保 無所属・現職	72,608	自・民・公・由・社・会・新進石川推薦
内藤英一 無所属・新人	12,597	共推薦
高城義信 諸派・新人	5,152	

投票率 26.4%

住民の悲願が達成されていない地域では、相乗り候補が敗北するような状況が生まれるには、まだまだ時間がかかりそうである。

4 おわりに

1980年代、もし仮に、地方分権が進み、大幅に課税自主権をはじめとする権限が地方にあったならば、相乗り選挙は進んだのであろうか。個人的な意見を述べさせていただければ、おそらく相乗りという現象はそれほど多くはなかったと思う。地方に行財政の裁量があれば、中央に対する太いパイプを自認する候補者は多くなることはなかったのではないだろうか。

近年の相乗り選挙に対する風当たりは、住民の参加意識の高まりと連動し、これまでの手法では地方政治がまわらなくなっていることを示している。行政に対する不信感が高まる一方、住民の悲願であるインフラが整備されることで住民を一枚岩にすることが容易でなくなっている状況では、これまで通りでいかなのは当然のことであろう。相乗り候補を破った首長が、情報公開を積極的に進め、さらに政策評価制度を導入する等、新しい政策に手を付けているのは、これまでの地方⁽³⁾のあり方を変えていこうという意思表示に他ならない。近年の動向はただ

単なる多数派の変化ではなく、新規政策を志向する首長が生み出されている点で注目すべきなのである。

また、ケースによっては、あえて政党からの推薦や支持を受けないと現職候補者が表明する場合もおきている。宮城県知事選挙における浅野知事の動向がその代表例としてあげられるであろう⁽⁴⁾。これは、政党や利益集団から支援を受けているというラベルが以前ではプラスにはたらいっていたが、現在では必ずしもプラスにならないと候補者が認識しだしていることも注目しておくべきである。

首長選挙は様々な要因から「脱相乗り」の方向に向かっている。こうした流れは今後の地方分権の流れと相まって、更に加速するかも知れない。今後の動向を注意深く見守る必要があろう。

本稿執筆にあたり、前田宏一朗氏及び浦野征一郎氏より貴重な情報をいただいた。記して感謝申し上げたい。なお、本稿は「2002年度金沢大学特別研究プロジェクト経費(若手教官の萌芽的研究)『分権時代における地方政党組織および地方議員の役割に関する研究』」の一環である。

(1) 衆議院議員選挙直後の2000年8月から9月にかけて行った調査であり、有効回収数は502である。調査の全体集計はホームページで公開している。

<http://www.law.kanazawa-u.ac.jp/kawamura>
(2002年12月1日現在)

(2) 表を作成するにあたっては信濃毎日新聞社のホームページを参照した。

<http://www.shinmai.co.jp/senkyo/2000chiji>
(2002年12月9日)

(3) ただし、こうした動きは「地方自治は民主主義の学校」として考えるのであれば留意されなければならない。現代の日本は間接民主主義・政党政治が基本だからである。

(4) <http://www.asanoshiro.org/news/saisen.htm>
(2002年12月9日)