

科学研究費助成事業（科学研究費補助金）研究成果報告書

平成24年5月28日現在

機関番号：14501

研究種目：基盤研究（C）

研究期間：2009～2011

課題番号：21530119

研究課題名（和文） 多選首長と地方政治行政構造の関連性についての多角的研究

研究課題名（英文） A Comprehensive Study of the Relations between Long Serving Mayors and Local Political and Administrative Structures

研究代表者

松並 潤 (MATSUNAMI JUN)

神戸大学・大学院国際協力研究科・教授

研究者番号：70268217

研究成果の概要（和文）：

大阪府内5市で自治体職員アンケートを行い、さらにこれをフォローアップするためのヒアリング調査を、多選首長である元市長2名（岸和田市前市長原昇氏・貝塚市前市長吉道勇氏）、および両市役所の複数の関係者に対して行い、多選が2市の行政にどのような影響を与えたかを明らかにした。これらに加えて、元市長2名からは、市長選挙立候補に至るまでのライフストーリーやそれぞれの市長選挙に関する証言を得ることができ、そもそもなぜ多選が可能であったかについても、貴重なデータを得た。

これらから、多選の弊害として指摘されるような問題の発生を防止できたことが、逆に2人の元市長への支持を強固なものにし、多選を可能にしたことを明らかにした。

研究成果の概要（英文）：

To understand the effects of long-serving, we have surveyed in five city halls in Osaka Prefecture and interviewed two long-serving mayors and their officers. The interviews to mayors have also given us why they could continue to win elections as well as their life histories.

We have found that the facts that mayors could avoid the side effects of long-serving, and that made them possible to win elections continuously.

交付決定額

（金額単位：円）

	直接経費	間接経費	合計
2009年度	1,100,000	330,000	1,430,000
2010年度	1,000,000	300,000	1,300,000
2011年度	1,000,000	300,000	1,300,000
年度			
年度			
総計	3,100,000	930,000	4,030,000

研究分野：政治学

科研費の分科・細目：政治学

キーワード：日本政治分析

1. 研究開始当初の背景

戦後の日本では、国政においては内閣総理大臣が頻繁に交代し、その在職期間は平均し

て約2年間と先進国の中でも特に短いのに対して、地方自治体の首長の場合、在職期間はきわめて長い。この現象は、(1)任期が4年間と固定されている上に再選制限がないと

いう地方自治の制度デザイン、(2)政治風土あるいは政治文化、(3)首長優位の二代表制、などから説明されてきた。そして、これらによって生ずる多選首長については、政策の停滞を招くと考えられて専らその弊害が指摘され、多選の禁止や規制が政治的課題として取り上げられることも多かった。

しかし、比較政治の領域では、権威主義体制論や開発独裁の議論で、長期政権のマイナス面を取り上げるだけでなくプラス面として、政策継続の効果や、再選が確実な場合、有権者に短期的な利益をばらまくポークバレル的政策をせざるにすむことも指摘されていた。

研究代表者・分担者は既に多選市長の選挙について調査した経験があり、これまで「多選の原因」あるいは「多選の弊害」として語られてきたものの多くが、必ずしも実態に即したのではないことを明らかにしていた。また、このようなこれまでの研究をふまえて、本研究は、日本の地方自治において、否定的側面だけでなく多選首長の肯定的な意味を探ることで、政治学への理論的貢献をはたすことを目標としていた。

2. 研究の目的

本研究は、大きく以下の3点を研究目的としていた。

第1は、首長の多選をもたらす原因、因果関係を探ることである。本研究の対象である多選首長にも、首長が激しい選挙の洗礼を受け続けて多選となった例もあれば、連続無投票当選によって多選となった例もあった。首長そのもの（業績評価・リーダーシップ・後援会）に多選首長の理由があるのか、地方自治体の社会経済的な要因（好環境あるいは逆に悪環境の継続）によるのか、あるいは地方自治体内の政治的要因（議会議員・有権者・地方自治体を支持基盤とする国会議員や都道府県議員）によるのかを明らかにすることである。

第2は、首長の多選禁止が政治的課題としても取り上げられている中で、多選の影響を実証的に、また地方自治体の政策レベルで明らかにすることである。本研究は、多選首長の存在が、通常考えられている政策の停滞、情実人事、汚職などマイナスにはたらく場合だけでなく、多選ゆえに可能となる政策、長期的な視点に立った政策の継続、ポークバレル的政策の排除など地方自治体に肯定的にはたらく可能性を探ることを目的にしていた。

第3は、地方分権改革によって自治制度が大きく変わろうとしている中で、従来の地方自治制度が生み出した多選首長の実態を明らかにすることにより、新しい制度をデザイ

ンする上での示唆を得ることであった。

3. 研究の方法

本研究では、最近まで多選首長が存在した地方自治体を中心に、複数の地方自治体の比較を行い、また、それらの地方自治体に近接して社会経済的背景を共通にしながらも多選首長を生み出さなかった他の地方自治体との比較を行うことにより、多選首長を生み出し、構造化した背景を、より客観的に分析することをめざした。このために、以下の方法でデータを集めるとともに、これらを用いて分析を行った。

(1) 長期市政が見られた大阪府内の2市（岸和田市および貝塚市）の市政および選挙に関するデータの収集。

(2) 長期市政が見られた2市（貝塚市・岸和田市）と対照として考えることのできる3市（池田市・泉大津市・寝屋川市）の計5市の市役所におけるアンケート調査。本アンケートは市長部局全正職員を対象とし、2010年11月、大阪府市町村振興協会・おおさか市町村職員研修研究センターの協力により2010年11月に行った。

	配布	有効回収数	有効回収率
岸和田市	511	354	69.3%
池田市	311	180	57.9%
泉大津市	221	149	67.4%
貝塚市	327	237	72.5%
寝屋川市*	650	274	42.1%
(合計)	2,020	1,194	59.1%

(注) 寝屋川市については、他4市よりも広い範囲（教育委員会等市長部局以外の正職員）にもアンケート票を配布した。この配布も含めた配布・有効回収数・有効回収率は、それぞれ1,405, 274, 45.6%である。

(3) 多選首長である元市長2名（岸和田市前市長原昇氏・貝塚市前市長吉道勇氏）、および両市役所の複数の関係者に対するヒアリング調査(2011年から2012年にかけて実施)。

4. 研究成果

本研究の主要な成果は、以下の通りである。

(1) 多選の弊害としてしばしば批判されているもののうち、人事に関するえこひいきや独善的な決定は、本研究の対象となった2市役所内で観察されなかった。長期市政2市においては、人事は公平であったという回答の比率が高く、職員のモラル（士気）を高める効果があったと考えられる。この点は、元市長および市役所関係者へのヒアリングで、市長が具体的な人事、特に昇進について介入することを避けていたという証言を得、確認することができた。

(2) 同じく多選の弊害としてしばしば指摘される政策決定への悪影響、「天の一声」による予算や土木事業に関する不明朗な決定も、なかったと判断できる。職員アンケートでは、予算や土木事業について、市長の影響力が最も大きかったという回答は他市と比べて2市で低く、担当部局に任されていたという回答の割合が比較的多かった。元市長および市役所関係者へのヒアリングでも、特に現場職員に任せる傾向が強かったことが、証言として一致してみられ、この点も確認することができた。

(3) 多選首長と議会との関係は、多選によって首長があらゆる政策領域に精通するようになること、また両多選首長が、議会とコンセンサスを得るために時間をかけた決定を行ったことにより、極めて安定的であった。たとえ市長選挙で対立候補を擁立した場合でも、岸和田市長は合意を求め、それによって市職員は議会対応にエネルギーや時間を取られることは相対的に少なかったのである。

一方、いくつかの点では、多選首長の存在は、市役所にマイナスの影響を今なお残している可能性が指摘できる。アンケート調査からは、職員が自らの政策立案能力を比較的低く評価しており、ボトムアップ・コンセンサス重視の多選首長がいたことが、このような待ちの性格を職員に与えた可能性が指摘できる。

これらのデータと市長選挙に関する分析から、一般に多選の弊害として指摘されるような問題の発生を防止できたことが、逆に2人の元市長への支持を強固なものにし、多選を可能にしたことを明らかにしたのが、本研究の成果である。

なお、アンケート調査の結果は、『市政の持続と変化に関する自治体職員アンケート報告書』として、2011年4月にまとめた。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

〔雑誌論文〕(計6件)

- ① 松並 潤、「長期在任市長と市職員」『国際協力論集』、査読無、20巻1号、2012、51-63
- ② 坂本 治也、「地方政府に対する NPO のアドボカシーと協働—「新しい公共」の実証分析—」『政策科学』、査読有、19巻3号、2012、65-94
- ③ 森本 哲郎、「[研究ノート]政党組織をめぐる理念と現実—55年体制初期の社会党と組織問題—(1)」『法学論集』(関西大学)、査読無、60巻3号、2010、79-132
- ④ 森本 哲郎、「[研究ノート]政党組織をめぐる理念と現実—55年体制初期の社会党と組織問題—(2・完)」『法学論集』(関西大学)、査読無、60巻4号、2010、19-38
- ⑤ 辻 陽、「日本の知事選挙に見る政党の中央地方関係」『選挙研究』、査読無、26巻1号、2010、38-52
- ⑥ 坂本 治也「ソーシャル・キャピタル論の視角」『まちと暮らし研究』、査読無、6巻、2009、8-13

〔学会発表〕(計4件)

- ① 辻 陽、「多選首長の政策と政治手法」、日本行政学会、2012年5月20日、慶應義塾大学
- ② 森本 哲郎、「「多選市長」再訪」、日本地方自治研究学会、2011年10月1日、関西大学
- ③ 坂本 治也、「地方政府に対する NPO のアドボカシーと協働—「新しい公共」の実証分析—」、日本政治学会、2011年10月8日、岡山大学
- ④ 松並 潤、「What Are Happening in Japanese Local Governments by Decentralization Reform?」The 28th International Congress of Administrative Sciences IIAS-IASIA、2010年7月15日、Nusa Dua, Bali, Indonesia

〔図書〕(計8件)

- ① 坂本 治也、木鐸社、岩崎正洋編『ガバナンス論の現在—国家をめぐる公共性と民主主義』2011、119-139
- ② 辻中豊・坂本治也・山本英弘編、木鐸社、『現代日本の NPO 政治—市民社会の新局面』、2012、総ページ数 300 ページ
- ③ 松並 潤、辻 陽、芦屋市役所、新修芦屋市史編集委員会編『新修芦屋市史 続編』2010、89-124、179-182
- ④ 坂本 治也、有斐閣、『ソーシャル・キャピタルと活動する市民』2010、総ページ数 264 ページ
- ⑤ 坂本 治也、2010、木鐸社、辻中豊・森

裕城編『現代社会集団の政治機能—利益団体と市民社会』、2010、287-302

⑥ 坂本 治也、関西大学経済・政治研究所、関西大学経済・政治研究所市民参加研究班『ソーシャル・キャピタルと市民参加』（関西大学経済・政治研究所 研究双書第150冊）、2010、1-31

⑦ 松並 潤、ミネルヴァ書房、村上弘・佐藤満編『よくわかる行政学』、2009、52-61

⑧ 森本 哲郎、有斐閣、伊藤光利編『ポリティカル・サイエンス事始め(第3版)』、2009、73-96

6. 研究組織

(1) 研究代表者

松並 潤 (MATSUNAMI JUN)

神戸大学・大学院国際協力研究科・教授
研究者番号：70268217

(2) 研究分担者

森本 哲郎 (MORIMOTO TETSUO)

関西大学・法学部・教授
研究者番号：30200447

辻 陽 (TSUJI AKIRA)

近畿大学・法学部・准教授
研究者番号：70362564

坂本 治也 (SAKAMOTO HARUYA)

関西大学・法学部・准教授
研究者番号：30420657

(3) 連携研究者

該当者なし