

**科学研究費助成事業 研究成果報告書**

平成 29 年 6 月 7 日現在

機関番号：12101

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2013～2016

課題番号：25380145

研究課題名(和文) 戦後日本の地方政治の構成と動態：都道府県議会データに基づく実証的研究

研究課題名(英文) Policymaking and Diversity in Japan's Prefectural Assemblies

研究代表者

馬渡 剛 (Mawatari, Tsuyoshi)

茨城大学・人文学部・教授

研究者番号：60637221

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,700,000円

研究成果の概要(和文)：本研究は、地方議会の活動実態を研究することを通じ、日本政治という大きな枠組みの中で地方政治が果たしてきた役割を明らかにすることである。地方議員は第一に国会における主要な人材供給源を構成しており、とりわけ地方議会出身者は、自民党と社会党において国会対策に秀でた専門家として起用されている。また地方議員は、地方政治の秩序維持者としての役割を担い、55年体制を下支えしてきただけでなく、55年体制後、連立政権の時代に入り、議会運営に長けた地方議会出身者のプレゼンスは有効性を増すようになっていく。

研究成果の概要(英文)：The purpose of this research is to clarify the role of local politics in Japan. Especially those from local assemblies are appointed as Diet Affairs committee experts(as Whip) in the Liberal Democratic Party (LDP) and the Socialist Party. Local politicians also played a role as a maintainer of local order throughout 1955 regime. After LDP's one-party rule ended in 1993, Japan's politics entered the era of coalition government, the people of local assemblies had maintained the influence and become more effective in Japan's politics.

研究分野：政治学

キーワード：地方議会 地方政治 選挙 日本政治

### 1. 研究開始当初の背景

戦後、地方議員は、国会において官僚と並び有力な人材資源を構成しており、1990年代以降は衆参両院において第一の人材資源となっている。また、日本の地方議員は、中央政治に関与している部分が大きく、中央の諸政策に影響を及ぼしている。

こうした目的を持つ本研究は、「地方政治論」として位置づけられる。これまで地方自治論がもっぱら行政に着目する研究分野であるのに対し、地方政治論は、とりわけ近年、多くの研究成果が発表され蓄積されつつある研究分野であり、地方政治論の特徴は、二代表制という制度要因に着目し分析を行っている点にある。また、47都道府県を対象にし、多変量解析を用いる実証的な研究でもある。その嚆矢ともいえる画期的な研究が曾我謙悟・待鳥聡史による『日本の地方政府』（名古屋大学出版会、2008年）である。本研究は、二代表制を採用する地方政府において政策決定には首長と地方議会の党派性が大きく影響していることを1960年から2005年までの47都道府県の大量データをもとに明らかにしている。本研究を皮切りに、砂原庸介と馬渡剛が博士論文をもとにした著作を公刊し、また諸論文や学会での研究報告などが次々と発表され、日本政治学会や日本選挙学会の大会では地方政治という分科会が必ず設けられている。砂原の『地方政府の民主主義』（有斐閣、2011年）は、中央政治レベルの政党の党派性によって地方の政策選択が議論される曾我・待鳥の議論に対し、地方には中央政治の政治的競争とは異なる次元の政策選択があり、地域ならではの政治的競争がなされていることを1990年代以降の全国的データの分析によって明らかにしている。本研究代表者である馬渡の『戦後日本の地方議会』（ミネルヴァ書房、2010年）は、政治家の三つの目標である選挙、再選、政策形成に着目し、地方議会が首長に対し、潜在的に優位に立つことを実証している。すなわち、1955年の保守合同から2008年までの都道府県議会における修正・否決事例をすべて調査し、これを計量的な手法を用いて、これらケースが生じるメカニズムを明らかにしている。

馬渡の研究は、地方政府にとどまらず、中央政治における地方議員の存在意義にも分析が及んでいる。すなわち地方議員が国会レベルで重要な人材資源となっているという事実や地方議会での経験が国会運営にて活かされているという事実を明らかにした上で、地方議員はなぜ有力な人材供給源となりえたのか、なぜ国会運営や国会対策が彼らの議会での中心的な主要な活動となっていたのか、官僚出身者との比較により明示している。加えて、地方政治内部でも地方議員が強力な地方組織や議員集団を形成し、国会へ人材を供給する回路を獲得していく中で、地方議員が中央の諸政策に影響を及ぼしてい

ることを提示している。地方政治という大きな枠組みの中で地方議員が果たしてきた役割を検出したことで、地方政治論は政治学の研究領域として重要性を帯びたことは間違いないものと思われる。

### 2. 研究の目的

本研究の目的は、都道府県議会及び市町村議会の活動実態を研究することを通じて、日本政治という大きな枠組みの中で、地方政治が果たしてきた役割を明らかにすることである。先述のごとく、戦後、地方議員は、国会において官僚と並び有力な人材資源を構成しており、1990年代以降は衆参両院において第一の人材資源となっている。また、日本の地方議員は、中央政治に関与している部分が大きく、中央の諸政策に影響を及ぼしている。なぜ地方議員は国会における第一の人材資源となりえたのか、「民主主義の学校」とも称される地方自治の経験は、中央政治においてどのように活かされていたのか、地方議会、地方政党組織、国会、中央政党組織に着目し検証する。

### 3. 研究の方法

第一に、都道府県議会における構成動態を調査し、データベースを作成する。具体的には、第1回の民主選挙が実施された1947年から直近の統一地方選である2012年までの47都道府県議会における議会構成、役職人事、議決結果（知事提出議案と議員提出議案）に関する資料や情報の収集に努める。

第二に、なぜ地方議員は国会における第一の人材資源となりえたのか、について検証する。具体的には、都道府県議会議員となる前の経歴、都道府県議会議員時の経歴、国会転出者の経歴を追跡調査する。既に筆者は、自民党に所属する都道府県議会議員と都道府県議会出身の国会議員とについての調査を終えている。本研究では、55年体制期における地方議会における主要政党である社会党はもとより、55年体制崩壊後の新進党や民主党等を含む主要政党についても対象を広げる。また都道府県議会議員と官僚出身の国会議員に加え、社会党と民主党等における有力な人材資源を構成している労働組合出身の国会議員についても調べる。そして、都道府県議会、官僚、労働組合等出身者の昇進経路に関する比較分析を通じて、日本政治における都道府県議会議員の存在意義について考察する。

第三に、東日本大震災後の地方議会の動向を調査する。例えば、発災後の岩手県議会では、小沢一郎代議士の系列にある民主党と勢力を二分する自民党が一元化し、県の復旧や復興計画に影響を及ぼすルートとして機能した。非常時において県議会議員はどのようにして一元化し、住民からの要望を吸い上げ、これを早急に取りまとめ、県の政策に反映したのか、またこれらを可能にした理由は何なのか明らかにする。東日本大震災級の災害は、今後、日本各地でも起こりうる事が予

測されている。被災地の県議会を事例に、今後予想される危機に際しての地方議会のあり方について考察する。

#### 4. 研究成果

都道府県議会議員は、国会における主要な人材供給源を構成している。官僚出身者が閣僚や自民党役員ポストに就任する機会が大きく開かれていたのに対し、県議出身者は国対委員長ポストにほぼ限定的に就任していた。国対委員長に県議出身者が多く就任する傾向は社会党においても見られ、その4割が県議出身者である。県議会レベルで経験を積んできた県議出身者は、自社両党においてとりわけ国会対策に秀でた専門家として起用されていることが読み取れる。自社主導型の55年体制期において国会対策は、主に県議出身者によって担われていた。

55年体制期の自民党における官僚と県議出身者の関係は、戦前における政党政治の再現あるいは継続でもあった。すなわち、戦前の政党において、官僚と党人の関係は時代が進むにつれ緊密化し、政党政治は両者の関係の中から生み出されていった。政党は系列の官僚を入党させ、要職に任用することで、行政への影響力を拡大しようとした。戦前の二大政党は、民権運動以来の党人組織による政党基盤の上に、政策立案を司る頭脳として官僚出身者を迎えた二層構造の分業型政党であった。かくして、官僚出身者首班の内閣が生み出されていった。

55年体制期の自民党は、戦前の政党政治を反映するかのように、官僚を有力な人材供給源としてリクルートし、官僚出身者は首相をはじめとする要職に就いた。地方議会で民主政治の経験を積み上げ、ときに議案調査あるいは審議能力を発揮してきた県議出身者は、中央政治では国対に主要な活動場所を求めることになった。国会議員に転出する前段階で、官僚が政策形成の専門家として活動し、県議会議員は政策的に広範な範囲にわたる議案審議に加えて議会対策が議会での中心的な活動であった。

他方で国対委員長は、野党との折衝、与党内での日程調整、国会議員の所属委員会の調整、党議拘束の周知徹底などの役割を担う。同時に、国対委員長は野党と最前線で交渉するがゆえに、幅広い政策的な知識と技量が求められる極めて重要なポストでもある。実際の立法過程にあって、議院運営委員会や国会対策委員会の活動は、立法の帰趨を決める重要な要因となっている。

国会運営は、与党間および野党との交渉、妥協点の発見や設定、日程戦略、常任委員会委員の人事、委員との密接な連携、党議拘束の周知徹底など多岐にわたり、広範な政策に対する理解と高度な政治的技量が求められる。二元代表制では、地方議員は国会議員よりはるかに頻りに首長の意向に反した行動を取ることが可能であり、彼らはここで政治的技量を身に付け磨いていった。中央政治に

おいて、民主主義の(小)学校である地方議会での経験は、ここに活かされていた。概括すると、中央レベルで政策形成の最前線にいた官僚出身者はその専門性を活かし、地方議会レベルで総合的な政策知識と議会運営のノウハウを蓄積してきた県議出身者はその政治的技量を活かし、両者は立法過程に深くかかわってきた。

概して55年体制期の自民党は、戦前の政党政治を一部反映し、政策系の要職に官僚出身者を据え、戦後の政党政治において重要性を増した国会運営を県議出身者が司る、新たな形態の分業型政党として屹立していた。

翻って、地方議員は日本政治においてどのような存在意義を有するのであろうか。1955年の保守合同以来約40年の長きにわたる「55年体制」が維持されてきたのは、もとより中央レベルの保守勢力の維持を担保・下支えする地方議会レベルの安定的基盤が当然に必要な不可欠であり、国政及び地方選挙に際しては、両者間の協力やその時の相互に有する勢力が選挙の勝敗に大きく影響してくる。安定的な地方議会によって、各党は国政選挙での選挙戦略(候補者擁立・当選可能性)を立てやすくなるという側面もある。特に自民党所属国会議員は、自分自身の再選をより確実にするため、地方議員の系列化をはかっていたが、それは国会議員と地方議員の相互依存力学を反映したものである。

地方政界においては自民党県連が力を持ち、県議選の公認はもとより国政選挙や知事選挙においても、候補者の第一次選考の主体となっている。突発的な政治日程である補欠選挙には、県議出身者が出馬するケースが多く、参議院通常選挙には経歴の豊かなベテラン県議が選出される場合が多い。保守合同以降、県議出身の国会議員は増加傾向が続き、55年体制崩壊後は遂に官僚出身者を上回っている。

もとより、野心的な地方議員にとって、国会議員への昇進機会は十分なインセンティブとなる。他方で、親族が国会議員であったいわゆる「二世」議員と異なり、県議会議員は県議会を媒介し地方政治エリートとなつて、国会に転出する必要がある。地方レベルでは、地方議員が中央に先駆けて導入したシニオリティー・ルールが存在により、地方議員は否応なしに年功序列のルールに乗せられる。国会を目指す地方議員にとって、彼らの野心はすなわち党への忠誠と表裏一体となり、照準を据えて地方政治エリートへの道を歩むこととなる。

その過程においては、地方議員間による昇進競争が展開され、自民党を離党したあるいは落選経験のある県議は昇進経路から外れ、党・派閥の幹部への昇進競争を繰り広げる議員との差別化が生じる。地方政治エリートとなつてからは、自身を優越した地位にとどめ置くために、地方政治の秩序を維持する役割を積極的に担う。それゆえ地方議員にとって、

自民党に所属し地方政界の忠実な秩序維持者として活動することは合理的である。

55 年体制期における自民党所属の県議は議会で多数を占め、高い再選率を背景にして強固な基盤を作り上げた。冷戦が終わり 55 年体制が崩壊した後、中央の政変や政界再編の動きに際して、これに同調する県議はほとんどいなかった。自民党の地方議員は、55 年体制期を下支えする礎となり、55 年体制崩壊後も多くの地域で組織を保ち、その機能を維持している。なお東日本大震災で被災した地方議会では、一元化によって県の復旧や復興計画に影響を及ぼすルートとして機能した部分が見受けられるが、これまで積み上げてきた基盤組織とは決して無関係ではない。他方で、危機発生時における議会機能の維持などが課題となっている。

最後に本研究成果を従来の地方自治研究の系譜の中で位置付けると以下の通りとなる。一つは、これまで看過されてきた都道府県議会のフォーマルな影響力を修正・否決事例の生起という形で検出したことである。また、議員提出議案についても焦点を当て、都道府県議会では、確かに地方議員が政策的に影響力を及ぼしていることが明らかになった。

もう一つの特徴は、従来の研究で支配的であった地方議会や地方議員に対するネガティブな見解に対し、地方議会や地方議員をもっと積極的に評価しようとしている点にある。地方議会や議員を評価する議論は、従来の通説を批判し覆す主張をしてきた。しかし、通説を批判する議論は「議会相対優位仮説」や「議会潜在的優位論」を主張しながらも、その影響力はインフォーマルなものや默示的なものを指摘するにとどまる。従来の研究は、日本政治において地方議員が果たしてきたいくつかの重要な役割を見落としてきている。本研究がこれまで観察してきた都道府県議会の議席構成・役職人事・議決結果は、実は日本政治という大きな枠組みの中で大きな意味を持ち、先述したように日本政治における地方議員の役割に対して、道を開いたものと思われる。

他方、課題としては市町村レベルでの分析が不十分であり、一律ではなく十分とは言えない議会資料の情報公開が壁となっている。また少子高齢化、地方創生時代の二元代表制など、地方議会を巡っては十分に開拓されたとは言えないテーマが存在する。

#### 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 3 件)

馬渡剛「都道府県議会における特別委員会の設置状況と地域の政策課題」『茨城大学人文学部紀要社会科学論集』第 61 号、2016 年、pp103-123、査読無

馬渡剛「議会基本条例策定過程から見えて

くる地方議会をめぐる課題」『地方議会人』第 47 巻 4 号、2016 年、pp17-2、査読無

馬渡剛「民主党地方政党組織の形成過程と組織運営」『茨城大学人文学部紀要社会科学論集』第 60 号、2015 年、pp63-76、査読無

〔学会発表〕(計 件)

〔図書〕(計 1 件)

馬渡剛「地方政党組織における意思決定の詳細」建林正彦編『政党組織の政治学』東洋経済新報社、2013 年、pp101-128

〔産業財産権〕

出願状況(計 件)

名称:

発明者:

権利者:

種類:

番号:

出願年月日:

国内外の別:

取得状況(計 件)

名称:

発明者:

権利者:

種類:

番号:

取得年月日:

国内外の別:

〔その他〕

ホームページ等

#### 6. 研究組織

##### (1) 研究代表者

馬渡 剛 (MAWATARI TSUYOSHI)

茨城大学・人文学部・教授

研究者番号: 60637221

##### (2) 研究分担者

( )

研究者番号:

##### (3) 連携研究者

( )

研究者番号:

##### (4) 研究協力者

無し