

機関番号：24402

研究種目：研究活動スタート支援

研究期間：2009～2010

課題番号：21830094

研究課題名（和文） 中央地方関係の変容と政党政治

研究課題名（英文） Changing central-local relations and party politics

研究代表者

砂原 庸介 (SUNAHARA YOSUKE)

大阪市立大学・大学院法学研究科・准教授

研究者番号：40549680

研究成果の概要（和文）：この研究の主要な課題は、選挙制度改革と地方分権改革という 1990 年代に行われた大きな改革が、国政・地方政治を通じた政党システムにどのような影響を与えたかを分析することであった。その分析を通じて、地方政府の二元代表制や地方議会の選挙制度を原因として、地方の政党システムが再編成されつつあることを明らかにした。これは、二大政党化が進む国政に対して、地方政治が多様化していることを示している。

研究成果の概要（英文）：The main theme of this research project is to analyze the effects of two major changes in 1990s Japanese politics, that is, Electoral reform and decentralization reform, on party systems in both national and local politics. Throughout this project, it is demonstrated that local party realignments due to presidentialism in local governments and electoral systems of local assemblies are in progress. It shows that, in spite of moving toward a two-party system in national politics, Japanese local politics become more multifaceted.

交付決定額

（金額単位：円）

	直接経費	間接経費	合計
2009 年度	640,000	192,000	832,000
2010 年度	580,000	174,000	754,000
年度			
年度			
年度			
総計	1,220,000	366,000	1,586,000

研究分野：政治学

科研費の分科・細目：政治学

キーワード：中央地方関係，地方政治，公共政策，ガバナンス

1. 研究開始当初の背景

地方分権改革の重要な意義として、権限移譲が進むことで中央政府による地方政府へのコントロールが弱まり、地方政府による裁量の余地が広がることが挙げられる。さらに、一連の補助金改革は、地方政府が中央政府からの裁量的な補助金に大きく依存する状況を改善しつつある。中央政府が地方政府を厳しく統制していれば、地方政府にとっては資源配分に裁量を持つ政権党と深い関係を取

り結ぶことが重要であり、地方レベルでの利害対立が顕在化しにくいと考えられる。実証分析でも、自民党が政権を握る中央政府は有力な自民党議員が存在する地方政府や自民党議員の数が多き地方政府に優先的に補助金の配分を行うとともに、補助金を手厚く受けた地域においては自民党の得票率が高くなる傾向が示唆されてきた。しかし、中央政府の権限が縮小し、地方政府による事業が拡大するにつれて、国政レベルの政治的競争を

受けて事業が決定される比重は相対的に小さくなり、地方レベルでの利害に基づいて稀少な資源の配分が行われる余地が拡大することになると考えられる。

従来は地方の裁量の余地が少ない中でも、国政レベルの政党間競争と並行したかたちで地方レベルの政治的競争が存在し、それが帰結としての地方政府の政策選択に影響を与えてきたと考えられる。先行する実証分析でも、地方政治においても保守勢力は土木・農業などの開発政策を好み、革新勢力は教育などの再分配政策を好むというかたちで、国政と同様にイデオロギーを背景とした政党間の政治的対立が存在していたことが指摘されてきた。ところが1990年代に入ると、冷戦構造の崩壊とともに革新勢力が急激に衰退し、地方議会においても従来は自民党に次いで多くの議席を保有していた社会党（社民党）がその存在感を失い、保守-革新の対立構造が崩れることになった。一方で、新進党あるいは民主党という国政レベルでの第二党が地方議会において占める議席は極めて少なく、地方議会においては自民党の圧倒的な優位が続くという状況がうまれている。

保革対立が実質的な意味を失った中で、地方における政治的競争を考える際に重要になるのは地方政府の二元代表制という制度的特徴である。二元代表制に注目した研究は、近年の地方政治研究において数多く提出されているが、その中でも特に曾我謙悟氏・待鳥聡史氏の研究が重要である（曾我謙悟・待鳥聡史、『日本の地方政治』、2007年）。この研究は、この二元代表制がもたらす「権力の分立」と、地方政府における選挙制度がもたらす知事と地方議会の選好の一致ないし不一致という「目的の分立」に注目して、知事と地方議会の権限と選好の配置を理解したうえで、二元代表制における知事-地方議会の変化が政策の変化に繋がることを実証的に明らかにした。しかし、この研究においても、地方政府に対する制度的制約を前提としながらも、首長や地方議会の選好を形成する要因として一貫して国政レベルの党派性に注目するものとなっている。

この研究の問題意識を引き継ぐかたちで行われてきた申請者の研究では、1990年代以降という時代に焦点を当て、この時代における都道府県レベルの地方政府の政策選択が、国政レベルの政党間競争を背景とした政治的競争ではなく、知事と地方議会との部門間対立を軸とした政治的競争によって規定されることを、実証分析を通じて明らかにしてきた。しかし、申請者のこれまでの研究は、基本的には地方政府に対する制度的制約である中央地方関係を与件として、知事と地方議会という二元代表の戦略的行動のみに注目する、各地方政府を閉ざされた小宇宙とし

て捉える議論としての限界を持っていた。この限界を踏まえると、今後の研究の展開は、国政と地方政治の関係や、与件とされてきた中央地方関係の変化を視野に入れていく必要がある。

2. 研究の目的

本研究では、地方分権改革の進展に伴う中央地方関係が変化を受けて、特に地方レベルの政党政治がどのように再編成されることになっているかを検証することを目的とする。冷戦の終了とともに中央政府-地方政府を通じた保革対立が終焉し、地方政治においては複数の政党の支援を受ける候補や、国政政党とは距離を置く候補が知事として当選する現象が見られている。従来、このような現象は、「相乗り」や「無党派」として従来の保革対立の図式の中で説明されてきた。しかし、このような説明は、あくまでも地方レベルの政治的競争が国政レベルの政治的競争と同様の構成原理によって成り立つことを前提としている。本研究では、このような国政と連結される地方政治という地方政治観を離れ、地方レベルに独自の政治的競争の存在を捉えたいと、国政・地方政治を通じた政党政治の展開について説明することを目指す。

一方で国政においては1990年代の選挙制度改革を受けて二大政党化の方向で政党が再編成され、他方で地方分権改革を受けて地方レベルにおいては国政レベルとは異なる対立軸によって政治的競争が行われる中で、本研究では国政・地方政治を通じた政党政治がどのように再編成されているかを検証する。そのために、地方政治レベルでの知事と地方議員の関係に加えて、国政レベルの政党執行部と代議士（候補）を新たなアクターとして加え、国会議員と知事・地方議員の関係や、政党執行部の国政・地方政治における候補者擁立戦略、候補者の政党公認に対する動機付けなどを分析していく。

3. 研究の方法

分析に当たっては、国政と地方政治をつなぐという政党の機能に注目しつつ、選挙制度改革や地方分権改革が、国政と地方政治を通じて政党政治に対してどのような影響をもたらしたかを多面的に検証する。

本研究では、国政・地方政治を通じた政党政治の再編成を示す数量的データを整理し、その内容を分析する。研究期間内に明らかにされることは、まず地方政府における政党政治の再編成の様態である。近年の地方政治に関する実証的な研究は、都道府県レベルの地方議会の構成やその変動要因について明らかにしているが、より基礎的な地方議会の選挙区レベルのデータを用いた分析はまだほ

とんど行われていない。しかし、比較政治や選挙研究の観点からは、特に選挙区定数は候補者の行動に大きな影響を与えることが知られている。この点を踏まえて本研究では、まず選挙区レベルの基礎的なデータを整理したうえで、選挙区レベルでの候補者の行動と、都道府県レベルの地方議会の構成やその変動要因との関係性を明らかにする。

並行して、国政における政党執行部の候補者擁立戦略を分析し、地方政治との関係を検討する。国政における政党執行部の候補者擁立戦略は、地方での政党支持基盤の確立という観点から地方政治に大きな影響を与えるとともに、地方政治の状況から候補者擁立の可能性が定まるという点で地方政治から影響を受ける。この相互作用を考慮しながら、政党執行部の候補者擁立戦略が、国政・地方政治を通じた政党政治の再編成にどのようなインパクトを与えるかを明らかにする

4. 研究成果

本研究の研究成果は多岐にわたるものがある。まず、地方政府における二元代表制についての分析として、都道府県レベルの地方政府を対象として知事と地方議会の協調と対立が政策を規定することを論じた著書をまとめた(図書①)。これは本研究の問題意識の前提を構成するものであり、特に1990年代以降の地方政治が、それ以前の保守-革新の対立のような中央政府レベルでの対立を移したのではなく、地方における独自の対立軸で動くことを示すものとなっている。

そのうえで、まず国政と地方政治の関連について、選挙制度改革の効果によって国政レベルでの二大政党化が進む一方で、地方政治レベルでは、地方分権改革によって権限移譲が進み、特に知事の権限が強化されたことを背景として、必ずしも全域的な二大政党化は見られず、地方政治が多様化していることを明らかにした(雑誌論文⑧、学会発表④)。都道府県議会レベルでは特に議員定数の規模が小さい選挙区を中心として自民党と民主党の政党間競争が活発になっているものの、県庁所在都市を中心とした定数の大きい選挙区では、民主党は有効に候補者を擁立できてはいない。また、知事が自民党系であるか民主党系であるか、という違いが、各都道府県議会における政党間競争に影響を与えていることを指摘した。このように、二元代表制の存在や、複雑な地方議会議員の選挙制度が地方政治の多様性の原因となっていることを示した。

それに加えて、地方政治レベルの影響力が大きくなるに連れて、自民党の地方組織や国会議員を中心とした政治家のキャリア、さらには地方政党の戦略のいずれもが、地方政府における知事の求心力を軸として行動のバ

ターンを生み出していることを明らかにしている(学会発表①, ②, 著書②)。

自民党の地方組織を見ると、地方議会における自民党の勢力が強く、かつ自民党が知事を抑えているような都道府県においては、自民党が地元で根を張るときには政党の執行部に対しても強い態度で出ることがあるのに対して、そうでない都道府県では相対的に執行部の意図に対して従いやすいことが議論されている。また、国会議員のキャリアについても、選挙制度改革の導入と地方分権改革を経て、国会議員から知事のみならず市町村長といった地方の首長へと転身する例が明らかに増加していることを発見した。これは、国会議員にとっても地方の首長という地位の重みが増しており、従来のように地方から国へとステップアップするという一元的なキャリアパスが成り立たないことを示している。

さらに、特に2011年の統一地方選挙に関して注目された地方における首長が指導する新党の選挙戦略を見ると、首長の求心力を最大限に活かそうとする戦略が析出できた。従来は、地方議員によって担がれた候補が、選挙を地方議員に任せて首長に就任するという傾向があったのに対して、むしろ地方議員が自らの当選のために首長に頼むという傾向の萌芽となっていると考えられる。その結果として、地方議員の政策に対する選好も変化することが予想され、国会議員の「系列」として国レベルの政党組織に組み込まれていた地方議員のあり方にも変化が生じることになると考えられる。

また、本研究では、このように地方政治が知事と地方議会という軸で動くということが、必ずしも近年に特有の現象ではないことも明らかにしている。すなわち、自民党一党優位の時代においても、知事選挙での自民党分裂というかたちで現れていたのである(雑誌論文④)。当時の自民党国会議員は、国政において長期政権を築く自民党とのパイプを重視して、地方レベルでは統合することを求められる一方で、国会議員の系列間の対立や、地域間の対立といった潜在的な対立軸が存在していた。それが知事選挙、とりわけ自らの選挙との関係が薄い非同日選挙において表面化する傾向が強かったことを確かめることができたのである。しかし、自民党の長期政権期には社会保障制度をはじめとして、地方政府全体での利害が強調され(雑誌論文②, 学会発表③)、それぞれの地方政府における利害の対立が顕在化しなかったと考えられる。

本研究を受けて、さらに知事と地方議会という地方政治レベルでの対立軸が、国政レベルでの政党システムの変化に繋がる可能性を探るため、近年の国際的な研究のサーベイ

を行った（雑誌論文①）。これを踏まえて、今後の研究をさらに発展させることを考えている。

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8件）

- ① 砂原庸介, 「政党システムの分析における地方と新党」, 『選挙研究』, 査読無, 27巻1号, 2011年, 頁未定.
- ② 砂原庸介, 「自己強化する制度と政策知識－医療保険制度改革の分析から」, 『法学雑誌』, 査読無, 57巻2号, 2011年, 頁未定.
- ③ 砂原庸介, 「<書評>小西秀樹 『公共選択の経済分析』東京大学出版会」, 『リヴァイアサン』, 査読無, 48号, 2011年, pp. 171-174.
- ④ 砂原庸介, 「地方における政党政治と二元代表制－地方政治レベルの自民党「分裂」の分析から」, 『リヴァイアサン』, 査読無, 47号, 2010年, pp. 89-107.
- ⑤ 砂原庸介, 「<書評>北村亘『地方財政の行政学的分析』有斐閣」, 『年報行政研究』, 査読無, 45巻, 2010年, pp. 208-211.
- ⑥ 砂原庸介, 「<書評>牧原出『行政改革と調整のシステム』東京大学出版会」, 『行政管理研究』, 査読無, 129号, 2010年, pp. 66-69.
- ⑦ 砂原庸介, 「巨大事業の継続と見直しにみる地方政府の政策選択－臨海副都心開発の事例分析」, 『法学雑誌』, 査読無, 56巻2号, 2010年, pp. 1-39.
- ⑧ ①砂原庸介, 「制度変化と地方政治－地方政治再編成の説明に向けて」, 『選挙研究』, 査読有, 26巻1号, 2010年, pp. 115-127.

〔学会発表〕（計4件）

- ① 砂原庸介, 土野レオナード・ビクトール賢, 「地方政党の台頭と選挙政治」, 日本選挙学会, 2011年5月16日, 関西学院大学
- ② 砂原庸介, 「地方への道－国会議員と地方

首長の選挙政治」, 日本政治学会, 2010年10月10日, 中京大学

- ③ 砂原庸介, 「制度の自己強化と政策知識－医療保険制度改革の分析から」, 日本行政学会, 2010年5月21日, 日本大学
- ④ 砂原庸介, 「制度改革と地方政治－地方政治再編の説明要因は何か」, 日本選挙学会, 2009年5月16日, 同志社大学

〔図書〕（計2件）

- ① 砂原庸介, 有斐閣, 『地方政府の民主主義』, 2011年, 234頁
- ② 御厨貴, 勁草書房, 『変貌する日本政治－90年代以後「変革の時代」を読み解く』, 2009年, 101-125頁（第4章「もうひとつの政界再編－政党における中央地方関係の変化とその帰結」を分担執筆）

〔その他〕

ホームページ等

http://www.geocities.jp/yosuke_sunahara

6. 研究組織

(1) 研究代表者

砂原庸介 (SUNAHARA YOSUKE)

大阪市立大学・大学院法学研究科・准教授
研究者番号：40549680

(2) 研究分担者

なし

(3) 連携研究者

なし