

## 科学研究費助成事業 研究成果報告書

令和 6 年 6 月 2 日現在

機関番号：14501

研究種目：基盤研究(C)（一般）

研究期間：2020～2023

課題番号：20K01476

研究課題名（和文）基礎自治体の政治競争 - 政党間競争でない政治競争の分析

研究課題名（英文）Political competition without parties: an analysis on Japanese municipal politics

研究代表者

砂原 庸介（SUNAHARA, YOSUKE）

神戸大学・法学研究科・教授

研究者番号：40549680

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 3,400,000円

研究成果の概要（和文）：本研究の主要な研究成果は、東京大学出版会から刊行した単著、『領域を超えない民主主義』である。本書では、基礎自治体レベルで、地方政府内の二元代表制と地方議会の選挙制度、地方政府を越える政党の不在と強い長が存在、そして集権・分散的な財政システムのために、特に大都市圏内での地方自治体が、激しい競争を引き起こしてしまうことを議論している。そのうえで、激しい競争の下での分裂した意思決定が、都市の発展を阻害する可能性があることを示した。それ以外の主要な成果として、大阪府下市町村の地方議会議事録のテキスト分析から、大阪維新の会の参入や自民党内部の競争が議会の右傾化を招く可能性があることを示した。

研究成果の学術的意義や社会的意義

これまで日本においては、地方政治における競争として、都道府県・政令指定都市レベルでの政党間競争や知事・議会間の競争が目立ってきた。市町村レベルでは、政党内での激しい競争を生み出す選挙制度のために、都道府県レベルで同様の分析が困難であった。しかし本研究では、市町村レベルでの議員間、長と議会の間、自治体間での政治的競争と、住民投票における正統性をめぐる競争という多層的な関係を析出し、市町村レベルでの政治競争の分析可能性を開拓した。本研究では、過度な競争による「分裂した意思決定」の弊害を示しており、そのような過度な競争を生み出す政治制度を変更すべき根拠を提供する社会的意義を持っている。

研究成果の概要（英文）：The principal contribution of this study is a monograph titled "Fragmented Democracies: Competition and Legitimacy in Japanese Local Politics," published by the University of Tokyo Press. This book focuses on the municipal governments, particularly metropolitan administrations, arguing that these are likely to be involved in intense political competitions. This is attributed to the dual representation system and the electoral system of local councils, which cause the absence of overarching political parties and the emergence of strong political heads. Moreover, the centralized fiscal system exacerbates these competitive dynamics. It demonstrates that fragmented decision-making in the face of intense competition could hinder the urban development. Another contribution is a text analysis of municipal councils in Osaka Prefecture, which reveals that the entry of Osaka Restoration Association and the intra-party competition of the LDP may lead to a rightward shift in council discussions.

研究分野：政治学

キーワード：地方政治 政党 地方議会 住民投票 都市政策 自治体間連携

### 1. 研究開始当初の背景

日本の地方議会選挙は、大選挙区制による単記非移譲式投票 (Single Non-Transferrable Voting; SNTV) という世界的に見ても珍しい投票方式で実施されている。すでに広く知られているように、このような投票方式の下では、議員個人への投票が非常に大きな意味を持ち、同一政党内での競争が強まるために、政党が凝集性を持つことが難しい (Shugart and Carey 1995, 建林 2004)。とりわけ日本の基礎自治体のように、当選者数が二桁を超えるような場合には、政党が存在する意味は極めて薄くなると考えられており、実際に、市域が選挙区に分けられている政令指定都市を除くと、基礎自治体において政党が占める存在感は低い。

このような日本の地方政治について、これまでの研究は特に都道府県レベルにおける知事と地方議会の関係について研究が蓄積されてきた (曾我・待鳥 2006, 砂原 2011, 築山 2015 など)。これらの研究が明らかにしてきたのは、小選挙区制の知事と SNTV の地方議会という異なる選挙制度で選ばれる二つの機関が異なる目的を持つことを前提として、政党間の競争や知事と地方議会の戦略的關係、さらには両者による協調の可能性が、地方政府の政策選択に重要な影響を与えることである。

主に都道府県を対象とした地方政治の実証分析は、これまでに多くの経験的な知見をもたらした。地方議会の選挙制度改革のような近年の制度改革の議論にも貢献してきた (曾我 2019, 辻 2019)。しかし、これまでの研究では、主な対象が都道府県であるということに加えて、知事と地方議会という二つの機関のブリッジとして、政党の存在は分析上無視できないものであることが多かった。そこで、さらなる研究を進めるためには、基礎自治体を対象として、政党の存在感がほとんどないかたちで行われる政治競争についての分析が必要になると考えられる。本研究は、その初期の取り組みとして位置付けられ、政党間競争ではないかたちの政治競争を類型化して、その分析を行う。

### 2. 研究の目的

日本において基礎自治体レベルの地方政治の研究がこれまでに進められてこなかったのは、もちろん基礎自治体の数が非常に多いということがある。しかしそれ以上に、民主政治において前提とされる政党政治の枠組みの適用可能性が低く、それ以外に基礎自治体の政治について分析する枠組みが提供されてこなかったことが重要である。本研究ではこのような認識のもとで、政党間競争とは異なる基礎自治体の政治競争について新たな枠組みを提示することを目的としており、この点に高い学術的な独自性がある。

政党政治の代わりに基礎自治体レベルの政治を規定してきたものは、まず地域をはじめとした個別利益間の競争であると考えられる。外部者から見ると明確ではないが、地方議員が議会において特定の地域や団体を代表し、その利害を政策に反映させる可能性が考えられる。個別利益を重視する地方議員が意思決定において重要な役割を果たすことで、基礎自治体全体の、あるいは基礎自治体を越えた集合的利益の追求が困難になる可能性がある。

次に、議会における政党内での競争が重要である。SNTV で選出される地方議員たちも、自民党をはじめとした国政レベルの政党に所属していることは少なくない。複数の議員が同じ政党に所属しているということは、一義的には似たような政策を嗜好していると考えられるが、だからこそその議員たちは選挙においてより熾烈に競争するライバルである可能性がある。このような主張はしばしば印象論的に語られてきたが、そこから得られる含意を形式的に整理し、実証可能な仮説として提示したうえで、それを検証する。

さらに、議会内のみならず議会外との競争もある。都道府県レベルでは議会外から議会に競争を仕掛ける主体は基本的に知事であったが、基礎自治体レベルでは政党化が進んでいないこともあり、市町村長が知事と同じように地方議会に対峙していると考えられることは難しい。個別的な利害を主張する議員を政党単位で統合することができない中で、例えば国政野党の支持を受けた市町村長が、初めのうちは地方議会との対立を強調していても、次第に議会との協調を重視して相乗りを受け入れるようにもなる (砂原 2017)。そこで、むしろ重要なのは市町村長よりも、議会が作り出す現状維持に議会外から抵抗する運動であると考えられる。近年基礎自治体で数多く行われている住民投票は、個別的な利益を主張しがちな議員の集合体である地方議会に対抗して、議会外から集合的利益を主張する動きであると理解できるだろう。特に迷惑施設や大規模公共事業の決定などにおいて、地方議員は自分たちによる決定が、潜在的に住民投票による直接民主主義的な決定と競合していることを意識する必要に迫られている。

本研究では、このように政党間競争とは異なる枠組みでの政治競争について明確化し、基礎自治体レベルの政治について理解するための枠組みを提供することを目指す。それによって、従来印象論や都道府県とのアナロジーでしか論じられにくかった基礎自治体レベルの政治について体系的に理解する可能性を拓き、今後の制度改革も含めて民主政治を発展させる議論に貢献することを目指す。

### 3. 研究の方法

本研究では、まず、政党内での競争についての分析を行った。そこで用いるのは、地方議会の議

事録のテキスト分析である。準備段階で大阪府内の自治体についての議事録データを収集しており、これを用いて政党内の競争がどのように行われるのかを分析する。特に大阪では大阪維新の会が勢力を拡大している中で、大阪都構想のような政策問題だけでなく、在日外国人とその地位などナショナリズムに関する問題についても地方議員の関心が集まっている。基礎自治体レベルの議会において、ある政党に属する議員がこのような注目を集めるテーマを取り上げることが、その議員との競争状態にある同じ政党の他の議員の発言をどの程度刺激するかを分析することで、政党間競争の一端を明らかにする。

次に研究代表者である砂原がこれまで進めてきた住民投票についての研究をもとに、住民投票を「拒否権」として捉える立場から分析を行った。具体的には、有権者を対象とするサーベイ実験を通じて、どのような形式であれば住民投票が議会による決定よりも受け入れられやすくなるのかを明らかにし、現在の地方議会がどのような潜在的競争に直面しているかを論じる。サーベイ実験については研究分担者の秦が日本の政治学者では最も多くの経験を有しているもののひとりである。秦の協力を得ながら、一般の有権者がどのような条件で住民投票を受け入れるのかについて調査した。

さらに、地方自治体同士が互いに激しく競争・競合する日本の現状を踏まえつつ、近年国際的に展開されている地方自治体間の連携についての理論を摂取して、自治体間の広域連携について検討した。理論的な検討を踏まえたうえで、激しい競争にさらされる日本の地方自治体、とりわけ基礎自治体が、どのような行動を取るようになるのかを説明し、実際の歴史的事例によって跡付けることを試みた。その際には、代表者である砂原がこれまでに蓄積してきた都市自治体についての分析を活用した。特に、大阪の事例については、自治体間の競争に加えて、住民投票に検討に含むことができる、本研究プロジェクトとして極めて適した事例であり、理論的な観点から近年の事例を検討することによって新たな知見を得ることができた。

#### 4. 研究成果

まず、単記非移譲式選挙(SNTV)で選出される地方議会議員が政党間・政党内で競争することに注目した研究を行った。大阪の地方議会を対象として、地方議会の議事録についてのテキスト分析から、大阪維新の会という右翼的とされる政党が議会に参入した時に、他の政党に所属する議員たちが地方議会の本会議で右翼的なトピックについて語る機会が増えること、また、維新の会の参入のみならず、特に分権的な性格が強い自民党において、自民党議員が多いほど右翼的なトピックについて語る傾向を持つことを検証した。この分析については、秦正樹・西村翼と共著で、『日本は「右傾化」したのか』(慶應義塾大学出版会, 2020年)所収の論文「地方議会における右傾化 - 政党間競争と政党組織の観点から」として発表された。この論文については、議事録データを再度収集し直し、より長期間・多くの自治体を対象として分析し、主流派の右派政党である自民党が分極化の方向に進む傾向について説明した研究を、International Political Science Associationや、ブルネル大学で実施した国際ワークショップで報告した。

さらに、地方自治体同士の連携が困難で、互いに激しく競争・競合する日本の現状について、地方政府内の二代表制と地方議会の選挙制度、地方政府を越える政党の不在と強い長の存在、そして集権・分散的な財政システムから説明した研究を、『選挙研究』36巻2号に所収の論文「政治制度と地方政府間関係 - 集合行為アプローチの観点から」として出版した。この分析に活用した先行研究の検討を用いながら、地方自治の教科書(稲継裕昭・北山俊哉編『テキストブック地方自治』)の一章に広域連携についての説明を寄稿した。従来広域連携のような説明は地方自治の教科書のマイナーなテーマであったと考えられるが、その重要性を改めて指摘し、これまでの日本の地方自治研究において十分に意識されてこなかった理論的な展開について紹介している。

本研究の最大の成果は、地方自治体同士が互いに激しく競争・競合する日本の地方政治の現状について、その「分裂した意思決定」を生み出す原因として政治制度があることを論じる著書『領域を超えない民主主義 - 地方政治における競争と民意』を東京大学出版会から出版したことである。本書では、自治体間の競争と連携についての理論的な枠組みを基礎として、地方政府内の二代表制と地方議会の選挙制度、地方政府を越える政党の不在と強い長の存在、そして集権・分散的な財政システムのために、特に大都市圏内の地方自治体が、激しい競争を引き起こしてしまうことを議論している。

その中では、まず研究代表者がこれまで行ってきた、都道府県と県庁所在市の関係、伝統的な港湾都市の発展、そして日本以外の国々も含めた大都市圏域の比較を用いて、都市圏での意思決定の統合が困難で「分裂した意思決定」を余儀なくされる状況で、都市の発展が阻害される可能性があることを示した。さらに本研究で実施した現代の有権者へのサーベイ実験の他、平成の大合併における住民投票と2010年代の大阪の政治過程を検討することで、地域での意思の統合が期待される住民投票も、それを通じて多様で一貫しない民意が動員されることで、地方レベルでの「分裂した意思決定」を深刻にしてしまうことを示した。これらの分析から、地方において意思決定を統合する主体でありうる政党が機能していないことの問題点を論じた。このような問題点を踏まえて、現在の地方政治制度においてどのような改革が考えられるか、またその際の困難は何かを論じた小論を「領域を超えない民主主義の未来」として『UP』に寄稿した。

このような中核的な研究成果に加えて、これまでの研究を踏まえた日本の地方政治についての概説論文を、英文書籍の一章として寄稿したほか、基礎自治体の政策として極めて重要な位置づけを持つ住宅政策についての複数の論文の寄稿を行った。

## 5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計5件（うち査読付論文 0件 / うち国際共著 0件 / うちオープンアクセス 0件）

1. 著者名 砂原庸介	4. 巻 52
2. 論文標題 領域を超えない民主主義の未来	5. 発行年 2023年
3. 雑誌名 UP	6. 最初と最後の頁 16-21
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -
1. 著者名 砂原庸介	4. 巻 36
2. 論文標題 政治制度と地方政府間関係 - 集合行為アプローチの観点から	5. 発行年 2020年
3. 雑誌名 選挙研究	6. 最初と最後の頁 9-24
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -
1. 著者名 砂原庸介, 善教将大	4. 巻 136(1)
2. 論文標題 対談 消極的支持で躍進した日本維新の会	5. 発行年 2022年
3. 雑誌名 中央公論	6. 最初と最後の頁 130-137
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -
1. 著者名 砂原庸介	4. 巻 112
2. 論文標題 住宅政策の岐路と住宅に対する態度	5. 発行年 2023年
3. 雑誌名 すまいるん	6. 最初と最後の頁 34-37
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 砂原庸介	4. 巻 77(3)
2. 論文標題 インターネット投票の前に	5. 発行年 2023年
3. 雑誌名 Voters	6. 最初と最後の頁 3
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

〔学会発表〕 計2件 (うち招待講演 0件 / うち国際学会 1件)

1. 発表者名 Yosuke Sunahara, Masaki Hata, Tsubasa Nishimura
2. 発表標題 Right-wing Discourse and Political Competition in Japanese Local Governments
3. 学会等名 Kobe-Brunel international workshop 2023
4. 発表年 2023年

1. 発表者名 Yosuke Sunahara, Masaki Hata, Tsubasa Nishimura
2. 発表標題 Right-wing Discourse and Political Competition in Japanese Local Governments
3. 学会等名 International Political Science Association (国際学会)
4. 発表年 2021年

〔図書〕 計5件

1. 著者名 砂原 庸介	4. 発行年 2022年
2. 出版社 東京大学出版会	5. 総ページ数 248
3. 書名 領域を超えない民主主義	

1. 著者名 北山 俊哉、稲継 裕昭	4. 発行年 2021年
2. 出版社 東洋経済新報社	5. 総ページ数 304
3. 書名 テキストブック地方自治 第3版	

1. 著者名 小熊 英二、樋口 直人	4. 発行年 2020年
2. 出版社 慶應義塾大学出版会	5. 総ページ数 376
3. 書名 日本は「右傾化」したのか	

1. 著者名 飯田 高、近藤 絢子、砂原 庸介、丸山 里美	4. 発行年 2023年
2. 出版社 有斐閣	5. 総ページ数 332
3. 書名 世の中を知る、考える、変えていく	

1. 著者名 飛田, 博史, 田中, 聡一郎, 吉岡, 章, 岩永, 理恵, 砂原, 庸介	4. 発行年 2022年
2. 出版社 公人の友社	5. 総ページ数 100
3. 書名 コロナ禍で問われる社会政策と自治体 : 「住まい」の支援を中心に	

〔産業財産権〕

〔その他〕

-

6. 研究組織

	氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考
研究 分 担 者	秦 正樹  (Hata Masaki)  (10792567)	京都府立大学・公共政策学部・准教授    (24302)	

7. 科研費を使用して開催した国際研究集会

〔国際研究集会〕 計0件

8. 本研究に関連して実施した国際共同研究の実施状況

共同研究相手国	相手方研究機関