

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い。

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。

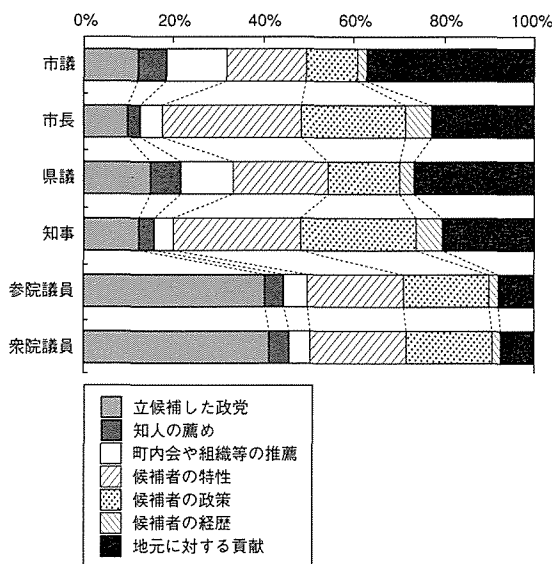


図1 選挙の投票基準（金沢市のケース）

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まれ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)