

# 衆議院議員の市長選挙への対応（1）

平 野 淳 一

## 1 はじめに

本稿では、衆議院議員の市長選挙への対応を明らかにする。政治家の中央地方関係は長らく日本政治研究における中心テーマの一つであった。従来、中央－地方関係の政治的側面として主たる関心を集めてきたのは、「系列」と呼ばれる国会議員と地方議員の相互依存関係である。55年体制成立後の自民党による一党優位体制の下で、地方の政治家は国政選挙において国会議員の集票活動の手足となる一方、国会議員の側は地方議員の選挙の支援や地元への利益誘導によって応えるという関係が見られたのである（若田、1981；谷、1987；井上、1992）。

こうした、中央地方関係の政治的側面に注目し、モデル化を行ったのが、村松（1988）である。村松は、従来の中央・地方関係を示すモデルを「垂直的行政統制モデル」と位置づけた上で、新しいモデルとして「水平的政治競争モデル」を提示した。村松によると、「垂直的行政統制モデル」は、中央省庁による補助金や機関委任事務等を通じた地方自治体の統制を強調する点に特徴がある（村松、1988：36-37）。これに対し、「水平的政治競争モデル」は、各地方自治体が開発や様々な事業の実現を目指して、地元選出国会議員や地方議員を通じた中央省庁への圧力・

陳情活動を行うことに注目する（村松、1988：71）。

しかし、近年、こうした中央地方の政治家達の相互依存関係に大きな変化が生じつつあるとの指摘がなされている。90年代以降の日本政治は大規模な制度改革が行われた時期に当たるが、その中でも地方政治に大きな影響を与えたと考えられるのが地方分権改革である（打越、2005）。打越（2005）は、機関委任事務の廃止や国の関与の明確化といった一連の改革により、地方自治体が自律的な行財政運営を行う余地が広がったことを指摘している（打越、2005：63-68）。打越はさらに、こうした行政レベルでの中央地方関係の変化は、従来の地元選出国議員による行政ルートへの介入の減少に繋がり、国会議員が地元の首長選挙や議会選挙などにおいて、地元の首長や地方議員等の地方政治家達をコントロールすることが困難になっている可能性があるとしている（打越、2005：68）。また、村松（2010）も品田（2006）の分析を援用しつつ、国会議員と首長や地方議員等の地方アクターとの接触機会が減少していることを指摘し、中央の政治家が地方政治家に影響力を行使する機会が失われていると論じている（村松、2010：204-205）。

地方分権改革に加えて政治レベルの中央地方関係に大きな影響を与えたとされているのが、選挙制度改革である（砂原、2010；辻、2010）。1994年の選挙制度改革により、衆議院の選挙制度が中選挙区制から小選挙区比例代表並立制に移行することになった。これにより、従来の中央地方の政治家の個別的利害に基づく議員系列にも変化が生じると考えられ、中央レベルの政党再編の地方レベルへの波及が研究の焦点となった。

改革後間もない時期では、中央レベルでの政党再編が必ずしも地方レベルには波及していないとの見方が主流であった（大嶽、1997；山田、1997；丹羽、2002）。また、小選挙区制となったことで、政党を軸にした対立の条件が整う一方で、小選挙区内の地方議員を新たな系列に組み込むためには様々な条件や地元選出国議員による働きかけが必要である（甲南法学'16） 56-3・4-204（282）

ことも指摘されており<sup>(1)</sup>（朴、2000；藤原、2000；谷口、2004）、中央での  
二大政党間の対立という構図は地方レベルにまでなかなか浸透しなかつ  
たといえる。加えて、中央レベルでの選挙制度の変化が生じて地方議  
会の選挙制度（中選挙区制・大選挙区制）は変わらずに地方議員同士の  
緊張関係が持続することから、代議士が主導して一体的な地方党組織を  
形成することは考えにくいとの見方もなされるようになった（山田、  
2007：60）。しかし、中央レベルでの民主・自民両党による二大政党化が  
進展するに連れて、党本部と都道府県連をはじめとした地方政党組織の  
関係にも目が向けられるようになってきた（砂原、2010；辻、2010）。こ  
れらの分析からは、小選挙区制の導入に伴う国政レベルでの民主党の台  
頭が二大政党の一翼として地方政治を国政と同様な形で分極化させつつ  
あるとの知見が得られる一方で、地方議会における選挙制度や地方政府  
の二元代表制といった地方政治レベルの要因が存在するために国政に連  
動した再編が必ずしも進んでいないことや（砂原、2010：116）、地方政  
党組織が党本部の意向に反して首長選挙での相乗りに走るといったこと  
などが指摘されている<sup>(2)</sup>（辻、2010：49）。

以上のような大規模な制度改革が地方政治に与えた影響を考える上で、

---

（1） 朴（2000）は、選挙制度改革後に初めて行われた1996年衆院選に東京17区か  
ら立候補した平沢勝栄に焦点を当て、平沢が中選挙区制の下で系列ごとに分かれ  
ていた選挙区内の地方議員をいかにして一本化したのかを分析した。朴は、小選  
挙区制の導入によって公認候補への支持一本化の制度的条件が整う一方で、実際  
に地方議員からの支援を得るためには補助金を出す中央省庁や国会とのパイプを  
意識させたり、非協力的な者に対して選挙での当落を通じた圧力をかけるなどの  
手段が必要であることを指摘している（朴、2000）。

（2） 砂原（2010）、辻（2010）は共に地方分権改革の影響についても触れており、  
いずれも地方分権改革の進展によって地方政治が実質的な意味を持つ中で地方独  
自の要因が働きやすくなることや、地方政党組織が党本部ではなく知事候補者の  
意向を重視するなど政党の凝集性を低下させる方向で作用していることを指摘し  
ている。

重要となるのが選挙区を同じくする衆議院議員と地方自治体の首長の関係である。二元代表制をとる日本の地方自治制度の下で、首長は強力な権限を有している。予算を伴う議案の提出権は首長のみが有し、一般的拒否権や議会の招集権・解散権といった強力な権限が認められている（依田、1995：9）。また、地方分権改革により首長の権限が更に増大することで、地方議員が所属政党よりも首長の意向を重視する可能性は高くなっていると考えられる（辻、2010：41）。これは、衆議院議員やその候補者にとって、自身と敵対する者が首長となった場合、一体的な地方政党組織の形成が阻害されるばかりか、自身の再選も脅かされ得ることを意味する。この点で、国会議員が選挙区を同じくする首長、とりわけ規模の大きな市の市長とどのような関係を結ぶかは自身の政治生命に直結し得る極めて重要な問題である。

地方分権改革に加え、選挙制度改革についても、市長と衆議院議員の関係を明らかに変化させたと考えられる。砂原（2010）は選挙制度改革による議員系列の再編制について議論する中で、中選挙区制下の地方議員は、複数の国会議員やその候補者との関係について比較的自由的な選択肢を有していたが、小選挙区制の導入により選挙区定数が1となったことで、地方議員はその特定の候補者を応援するかしないかの選択を迫られる可能性が高くなると指摘した（砂原、2010：117）。これは、衆議院議員と市長の関係についても当てはまるといえ、選挙制度改革後は、地域における地元選出国会議員が原則一人となり、市長は自らの立場を曖昧にすることが難しくなったといえる（片岡・山田、1997：349）。逆に、国会議員の側からすれば、選挙区の狭隘化により市域と小選挙区の区域が重なることが多く見られるようになったことで、自身の再選のために市長との関係を良好に保つか、コントロールしやすい者を市長とする誘因が高まっているといえる（鶴谷、2008a：116）。また、砂原（2011）が指摘しているように、国会議員から市長への転身を図る者も増えてお（甲南法学'16）56-3・4-206（284）

り、両者の関係はこれまで以上に重要なものとなりつつある。

以上の認識の下、本稿では市長選挙をめぐる衆議院議員と市長の関係を明らかにするために、近年の衆議院議員による市長選挙への対応に焦点を当て、その規定要因を明らかにする。以下では、まず第2節で衆議院議員の市長選挙への対応に注目した先行研究を概観し、これまで明らかにされてきた知見をまとめる。同時に、本稿の位置づけを明確にすると共に、新たな貢献の可能性を示す。第3節では、近年における主要政党の衆議院議員による市長選挙への関与の実態について明らかにする。続く第4節では、衆議院議員による市長選挙への対応の規定要因を計量分析によって明らかにする。最後に、本稿で得られた分析結果をまとめると共に、今後の課題について述べる。

## 2 先行研究の検討と本稿の課題

本節では関連する先行研究を概観し、これまで明らかにされてきた知見をまとめると共に、不十分な点を指摘し、本稿の課題を明らかにする。

### 2.1 先行研究

本稿に関連する先行研究として第一に挙げられるのが、国政政党による市長選挙への関与に注目した一連の業績である。1990年代から2000年代初頭にかけての首長選挙について分析を行った村上（2003）は、無党派首長の増加に比して目立たないとしつつも、政党間競争の復活が一部で見られることを指摘している（村上、2003:45）。同じく全国の首長選挙の動向について分析した牛山（2010）も、無党派市長の増加によって明確な傾向としては表れていないとしつつも、民主党が地方の都道府県連に自治体選挙における「相乗り」を原則的に禁じたことで、対決型の選挙が増えているとしている（牛山、2010:84）。牛山はその後の分析でも、自民党から民主党への政権交代が生じた2009年の衆議院選挙前に行

われた一連の地方選挙に注目し、民主党が高い支持率を追い風に候補者を擁立し、自民党と公明党の相乗り候補を破ったことを挙げている（牛山、2011：5）。牛山はまた、政権交代以降、自民単独の推薦・支持および自民・公明二党の相乗りの市区長が共に大きく減少していることも指摘し、国政における政権交代の影響が地方選挙における政党間の協力関係にも及んでいるとした。

国政与野党の相乗りが生じるメカニズムを分析した研究としては、名取（2009）が挙げられる。名取は、相乗りが起きる要因として、財政規模の大きさと国政与野党の当該地域における勢力比に注目した。政党は市長ポストを獲得することによって可能な限り利益を得たいという誘因を持つ一方で、市長選挙に敗北して野党に回ることによる不利益を回避しようとする。つまり、財政規模が大きくなるほど、また与野党の勢力差が拮抗するほど、敗北したときのリスクを回避すべく相乗りが形成されやすいのである。名取が得た知見は、候補者を中心に戦略的な判断に基づいて相乗りか対決かを選択していることを示唆しており、本稿の問いである対立候補の出現について考える上でも重要なものといえる。

政党による市長当選者への推薦行動を分析した研究として、濱本（2010）が挙げられる。濱本は、市長選挙における当選者への各党の推薦を従属変数としたロジスティック回帰分析を行い、政党間連携の枠組みがどのような要因によって規定されているのかを明らかにした。分析の結果、人口規模や地方議会における各党の議席率および他党の議席率が市長選挙における推薦行動に影響を与えており、例えば自民党と民主党との相乗りが民主党の議席率と共産党の議席率が高い場合に見られることなどを示している。そして、自民、民主による与野党相乗りが依然として多いことなどから、市長選挙における二大政党間の競争が確立されていないとしながらも、市長選挙での各党の支援・当選は、党派性を必要とする人口規模、各党の議席率で示される地域における得票力によ

（甲南法学'16）56-3・4-208（286）

って変化するとの知見を得ている（濱本、2010：159）。

同じく、自民党と民主党の市長選挙への関与に注目して計量分析を行った平野（2012）は、市町村合併が両党の関与に負の影響を及ぼし、両党がいずれも関与していない選挙を増加させていることを、明らかにした。また、民主党の支持率が高くなるほど民主党と自民党の相乗りが減少していることも確認し、民主党の市長選挙への関与が自党の支持率によってある程度規定されている可能性を示した。

第二に挙げられるのが、衆議院議員の市長選挙への対応をめぐる諸研究である。<sup>(3)</sup>1994年の選挙制度改革以降、議員系列の変化や地方政党組織への注目の高まりと共に、国会議員と市長をはじめとした首長の関係についても目が向けられるようになった。片岡・山田（1997）は、読売新聞の選挙記事担当の支局責任者へのアンケート結果の分析から、選挙制度改革に伴い、政党が候補者を一本化したことで、首長や地方議員は小選挙区候補者に対しての明確な支持の意思表示が求められるようになったことを指摘している（片岡・山田、1997：349）。特に首長は、多くの場合中立な立場をとることが多いが、一方の候補者の当選が明確である場合や、県内で特定の政党が大きな強さを誇っている場合には、勝ち馬の候補に乗る行動が見受けられた。また選挙区の狭隘化の影響が大きかった県庁所在地や大都市部においては、小選挙区候補者に対して首長の力が相対的に強まったとの見方が少なくないとの結果を得ている。

これに対して、衆議院選候補者の側の市長選挙への対応を分析したものとして、陳（2001）が挙げられる。陳は1999年4月の宇都宮市長選挙での候補者の選挙活動の参与観察を行い、現職への対抗馬がいかにして

---

（３） 衆議院議員以外の市長選挙への関与について明らかにしたものとして、河村（2001）が挙げられる。河村は松山市長選挙の事例分析から、愛媛県知事による新人候補への支持表明が、当該候補者への「お墨付き」となり、現職を破る原動力となったことを指摘している。



擁立されるかについて分析している。陳によると、当時の衆議院栃木一区では、民主党側に市長選挙への候補者を擁立しなければ、自民党候補との戦いが不利になるという危機意識があったという（陳、2001：138）。陳が得た知見は、小選挙区制導入が衆院選候補者による市長選挙への介入の契機となっていることを示したものだといえる。

同じく、鶴谷は、一連の研究において小選挙区制度の導入が代議士系列や市長選挙に与えた影響を分析している（鶴谷、2008 a；2008 b；2009；2013）。鶴谷（2008 a）は小選挙区比例代表並立制の導入により、衆議院の小選挙区と市域が重なる事例が多くなり、小選挙区レベルでの異なる政党の政治家同士の対立が市長選挙における競争のあり方にも影響を与えていることを主張した。具体的に想定されているのは、代議士同士あるいは代議士と選挙区支部長の対立である。鶴谷は、先行研究の多くが選挙における政党による推薦や支持といったフォーマルな支援にのみ目を向けていることを批判し、実際には代議士が政党による支援とは無関係に市長選挙への介入を行っているとした。分析の結果、人口規模が大きい市区で市域が小選挙区に含まれるような市区で代議士対決型の市長選挙が多くなるとした。

また、鶴谷（2008 b）も、市区域と小選挙区がほぼ重なる藤沢市（神奈川第12区）の2008年市長選挙を事例に分析を行ったものである。分析の結果、市長選挙においてどの候補者も正式な政党推薦を受けていないにも関わらず、小選挙区で争う衆議院選候補者の動向が市長選候補者の選挙戦略にも影響を及ぼしていると同時に、市長選候補者の側にも衆院選候補者やその所属政党の力を必要としていることを明らかにした（鶴谷、2008 b：71）。更に鶴谷（2009）は、首長選挙への対応を中心とした民主党代議士の選挙区活動についても事例分析を行い、衆議院議員が自身の再選可能性を高めることを念頭に、活動しているとした。鶴谷によると、保守地盤が厚く、後援会拡充等の選挙区活動が困難な地域では首（甲南法学'16）56-3・4-210（288）



長選挙への介入を積極的に行う一方で、ライバル候補と首長の関係が密接ではあるものの選挙区活動の余地がある地域においては地方議員を増やすことを優先し、首長選挙では相乗り戦略をとり続けるという行動パターンが見られた（鶴谷、2009：100）。

鶴谷（2013）では、自民党から民主党への政権交代以降の藤沢市長選挙を事例に、民主党の現職衆議院議員の市長選挙への対応が分析されている。分析の結果、政権交代以降、衆議院議員が市長選挙への関与を強めていること、衆議院議員が現職市長への支援を行おうとするものの地方議員や連合の地方組織などの反対により、現職市長との対決を選択せざるを得なかったこと等が指摘されている。

## 2.2 本稿の課題

前節では先行研究の知見をまとめたが、本節ではこれらの問題点を明らかにしながら本稿の課題を示す。まず、政党に注目して市長選挙への関与の実態を明らかにした研究については、政党推薦など表向きの関与については扱われているものの、個々の衆議院議員や候補者による実質的な関与については目が向けられていないことが指摘できる（鶴谷、2008a：113）。とりわけ、自民党から民主党への政権交代が実現した2009年8月30日以降は、候補者の側にとって自民党からの支援を明示することの意味は大きく変わったといえる。また、民主党も政権交代前後の時期は高い支持率を背景に首長選挙での積極的な候補者擁立を行い、候補者の側も民主党の推薦を受けようとする動きが多く見られた。しかし、その後の政権運営は多難を極め、支持率は大きく下がり、2012年の総選挙での大敗により、政権の座を追われることになった。これにより、民主党系の候補者であっても敢えて民主党色を打ち消すために推薦を受けない候補者が多く見られるようになった。

こうした状況の変化を考えると、政権交代以降の市長選挙については

表向きの政党推薦だけでなく、衆議院議員やその候補者がどのように関わったのかを見る必要がある。この点で、従来の先行研究には更なる改善の余地があると指摘することができる。

第二に、個々の衆議院議員やその候補者に注目して分析を行った研究については、表向きの政党推薦に表れない実質的な政党間対立を描くことに成功していると評価できる。しかし、これらの研究では二度の政権交代を含む近年の市長選挙については必ずしも十分に扱われていない。2009年衆院選では全国的に民主党が躍進を果たしたが、当選した民主党衆議院議員の多くは地方における地盤強化を目指して地方議員の増加や首長選挙への関与などといった取り組みを進めてきた。国政レベルにおける民主党支持率の低下や2010年参院選での敗北、そして消費税増税をめぐる党の分裂といったことが重なり、こうした試みは十分な成果を上げたとは言えないが、1998年の結党以来、最も積極的な関与を行ってきたといえる。これに対し、自民党の側も野党に回った後でも議員・支部長レベルでの市長選挙への関与は続けており、地方での存在感を示し続けていた。こうした動向から、地方政治への国政政治家の関与は増大しつつあるともいえ、個々の衆議院議員が市長選挙にどのように関わってきたのかを明らかにすることは、今後の日本政治全体の展開を考える上でも大きな意義を有するものと考えられる。

以上の点を踏まえ、本稿では近年の衆議院議員による市長選挙への関与の実態を明らかにすると共に、その規定要因について探る。次節では、衆議院議員による市長選挙への関与の実態について明らかにする。

## 参考文献

井上義比古「国会議員と地方議員の相互依存力学」『レヴアイアサン』

第10号、1992年、133-155頁。

牛山久仁彦「地域政治の構造変化と政党対決：自治体選挙の概況」

(甲南法学'16) 56-3・4-212 (290)

『自治総研』376号、2010年、67-85頁。

牛山久仁彦「政権交代期の自治体選挙：2010年度版全国首長名簿から」

『自治総研』第389号、2011年、1-22頁。

打越綾子「地方分権改革と地方政治の流動化」『成城法学』第74号、  
2005年、55-79頁。

上神貴佳「政界再編と地方政治：岩手県釜石市の事例を中心として」

『社会科学研究』第59巻第3・4号、2008年、39-80頁。

大嶽秀夫「都市圏における個人後援会の変容と再編」

大嶽秀夫編『政界再編の研究：新選挙制度による総選挙』有斐閣、  
1997年、76-112頁。

片岡正昭・山田真裕「読売選挙班へのアンケート」大嶽秀夫編

『政界再編の研究：新選挙制度による総選挙』有斐閣、1997年、  
339-375頁。

河村和徳「知事の政治的態度と市長選挙—松山市長選挙をケースとして—」  
『選挙研究』第16号、2001年、78-88頁。

品田裕「国会議員の社会的支持基盤とのつながり」

村松岐夫・久米郁男編著『日本政治変動の30年』東洋経済新報社、  
2006年、95-117頁。

砂原庸介「制度変化と地方政治：地方政治再編の説明に向けて」

『選挙研究』第26巻第1号、2010年、115-127頁。

砂原庸介「地方への道」『年報政治学』2011-II号、2011年、115-127頁。

谷聖美「市町村議会議員の対国会議員関係：保守系議員に力点を置いて」

『岡山大学法学雑誌』第36巻第3・4号、1987年、769-841頁。

谷口将紀『現代日本の選挙政治：選挙制度改革を検証する』

東京大学出版会、2004年。

陳叔玲「民主党宇都宮市長選挙候補の選挙キャンペーン」『選挙研究』

第16号、2001年、135-146頁。

## 論 説

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』

第26巻第1号、2010年、38-52頁。

鶴谷将彦「小選挙区制度の導入と地方政治：代議士と市長の関係を

中心に」『政策科学』第15巻第2号、2008 a 年、111-122頁。

鶴谷将彦「小選挙区制度の導入と市長選挙：2008年藤沢市長選の事例を

中心に」『政策科学』第16巻第1号、2008 b 年、61-74頁。

鶴谷将彦「民主党代議士の選挙区活動：代議士と首長を中心に」

『政策科学』第17巻第1号、2009年、91-102頁。

鶴谷将彦「市区長選挙における民主党の戦略：2009年政権交代と2012年

藤沢市長選挙を中心に」『政策科学』第20巻第2号、2013年、67-80  
頁。

名取良太「『相乗り』の発生メカニズム」『情報研究』第31号、2009年、

67-86頁。

丹羽功「政界再編期の地方政治：北陸三県を事例として」

『富大経済論集』第48巻第1号、2002年、195-211頁。

朴喆熙「代議士のつくられ方」文藝春秋、2000年。

濱本真輔「二元代表制の関係性：選挙・議会レベルからの検討」

『ローカル・ガバナンス：地方政府と市民社会』木鐸社、2010年、  
147-166頁。

平野淳一「市長選挙における二大政党の関与」『選挙研究』第28巻第1号、

2012年、39-54頁。

藤原祐子「現代日本における代議士と地方議員との系列関係の変容」

『政治研究』第47号、2000年、111-146頁。

村上弘『日本の地方自治と都市政策：ドイツ・スイスとの比較』

法律文化社、2003年。

村松岐夫『地方自治』東京大学出版会、1988年。

村松岐夫『政官スクラム型リーダーシップの崩壊』東洋経済新報社、

(甲南法学'16) 56-3・4-214 (292)

2010年。

山田真裕「農村型選挙区における政界再編および選挙制度改革の影響：

茨城新二区額賀福志郎を例として」大嶽秀夫編『政界再編の研究：

新選挙制度による総選挙』有斐閣、1997年、113-142頁。

山田真裕「保守支配と議員間関係：町内2派對立の事例研究」『社会科学

研究』第58巻第5・6号、2007年、49-66頁。

依田博「地方政治家と政党」『年報行政研究』第30号、1995年、1-13頁。

若田恭二『現代日本の政治と風土』ミネルヴァ書房、1981年。