

〈書評〉

非党派的な新しい首長像 —— 地方分権時代の知事のあり方を考える 樺嶋秀吉『知事の仕事 一票が地域と政治を変える』 （朝日新聞社、2001年）

光 延 忠 彦

はじめに

1970年代後半から、地方政治に関する実証研究も盛んに行われるようになり、かなりの成果が蓄積されたが、その特徴を研究対象から端的にいえば、特に地方議員や議会の研究にも力点が置かれるようになったことである¹⁾。これは国政と対比した地方自治や地方行政という伝統的な系譜からだけでなく、地域における「政治」の重要性にも眼が向けられるようになったことを意味した²⁾。しかし、特定の地域を対象とした地方政治の分析事例は必ずしも多くなく、地域権力構造論³⁾、地域開発の政治過程研究⁴⁾、政治参加の分析⁵⁾、そして特定自治体の自治体行政全般の事例研究⁶⁾などに限定された。もちろんその他、『都市問題』など、地方自治関係の雑誌の特集として地方政治の事例が報告されたり、ジャーナリズムによるルポルタージュ⁷⁾、さらには議員など政治アクター自身による政治現象の観察や報告が地方政治の実態を伝えはしたが、それとて属人的、部分的一般書に留まったように思われる。

こうした研究状況の上に、80年代後半から提出されたのが首長に関する分析である⁸⁾。規範的、制度的な従来の首長分析⁹⁾に加えて、国政と地方政治との関係や、地方独自の「政治」に重点が置かれたのが、そこでの特徴であった。こうした議論は、90年代中葉の統一地方選挙における「青島・ノック現象」に象徴的な新しい政治動向、つまり「無党派知事」、政党とは距離をおいた知事の登場により一層加速される。これらは研究書に限らず、ジャーナリズムにおける議論としても展開されたが、特に、日本政治分析に、直接民主主義的な政治参加という新たな視点を提供した点で、斬新な首長像の登場に貢献したといっても良いであろう。本稿では、そうした潮流の一環としての文献に検討を試みたい。

新たな知事像の登場

知事自身が著した、あるいはその政治家個人を捉えた報告¹⁰⁾はいくつかあるが、その中でも、「無党派知事」の登場という政治的現象を逆手に取って、そうした知事の登場こそが地方分権時代には相応しく、しかもそれは「官僚知事」後の新しい知事像として位置付けられると主張する総合的、巨視的分析がある。これから取上げる『知事の仕事 一票が地域と政治を変える』¹¹⁾がそれである。本稿ではこれを検討することによって、1990年代

に登場した「新たな知事像」の意味を問うてみたい。

以下、やや詳細に同書の内容を紹介しよう。第一章では、知事の仕事が「リーダーシップ」という観点から描かれる。ここではリーダーシップの資質として「言葉」と「自覚」が上げられ、前者が田中康夫長野県知事に象徴的な要素であり、後者が石原慎太郎東京都知事に特徴的な要素とされる。彼らが世論から注目されたのも、実はそうした知事としてのリーダーシップに相応しい要素が備えられていたからであると同書は主張する。

たとえば次のように報告されている。田中は知事職を得た後、2000年12月8日の議会初日の所信表明説明において、「紋切り型ではなく、しかも空疎な言葉をただ数多く並べるのでもない、聞いているものの心のひだに染み込んでくるような演説を」した（12頁）。しかしこうした語り口はこの演説のみに限ったわけではなく、候補選定時からのものであったとされる。茅野実・八十二銀行頭取、仁科恵敏・長野商工会議所会頭、平野稔・平安堂会長、切り絵作家柳沢京子ら、知事候補選定者は、必ずしも田中を知事候補に内定して説得に当たったわけではなかった。彼らに田中の候補者選定を確定させたのは、2000年8月6日、長野市内のホテルで行われた秘密会談における作家田中康夫の言葉であった。「作家だから教育や文化について語る分には驚かないけれども、国政と地方自治とのあり方についてこれだけ勉強して自分の見識と信念を語るというのはすごいなと思った。その話で、最初のチャラチャラした印象が溶けてしまった。それまでは、本当にこの人物は長野県知事の候補でいいのだという確信が持てなかったが、その演説を境に評価ががらりと変わった。とにかくよく勉強していて、発想が従来の行政マンとは違っていた。そして何より情熱が感じられた」と回想されている。

そうした「ハグレ」の良さが評価されて知事になった田中であるが、2001年2月、唐突に発表した「脱ダム宣言」は、必ずしもはかばかしい評価を得られなかった。知事を支える立場にあるべき県幹部、すなわち土木部長から公然と反対が表明されたからであり、またそうした事業計画情報を、知事を支える知事部局と共有しない田中の姿勢に反対して、選挙以来田中の側近として仕えた特別秘書までもが辞職したからである。議会も共産党を除いて田中の宣言には反対し、「長野県治水・利水ダム等検討委員会条例」の制定によって対抗した。

田中はそうした政治的軋轢に見舞われながらも県民の支持を失わず、(社)長野県世論調査協会が同年2月19、20日に行った調査の結果によると、86.8%で依然高い支持率を維持していた。このことは、方法が多少強引であっても情報を公開し、説明責任を果たせば多くの県民の支持を期待できるという点を示すと同書は主張し、政治家は決まり方の経緯、すなわち政治過程を選挙民に分かり易く説明することが必要で、その目的のためには政治家自身の「言葉」が欠かせない、そうした資質を備えていることが知事のような首長には求められると同書は述べる。

他方、知事の「自覚」の点では、知事の権力行使についての言及から同書は始まる。首長の権力は議院内閣制の首相に比べ、いや大統領制に比べてもより強力であるとされるが、そうした制度を背景に「行政圧迫」を行えば、都道府県下の市町村にとっては極めて脅威になることを、岡山県知事長野士郎を例に同書は説明する。長野は1957年の建設構想の公表以来、岡山県北の自治体、奥津町自身のダム建設反対にも拘わらず、それを推進する立場から同町に対して、公共事業の、補助金交付を遅滞させる、あるいは起債手続きを遅ら

せるなどといったいやがらせをして行政圧力をかけたということが示される。

こうした権力の行使とは逆に、議会からも好意的に受け止められた例は、東京都の「外形標準課税」問題であった。青島知事に比べ、石原知事は東京都の財政再建に極めて強力なリーダーシップを発揮したとされ、東京都の財政危機に対処する新税導入の際には、「ほかにだれもやる者がいないという強い思い込み」が決断させたとさえいわれている。石原はさらに、排ガスに含まれる微粒子の除去装置装着を義務付けるディーゼル車規制も打ち出したが、こうした例は知事が「やる気」を起こしさえすれば、多くのことが実現可能であるということを示した。このため、同書は、住民の要求を為政者が集約し、何事かを行おうとする、そうした政治家としての「自覚」の重要性を、これらの例から主張するのである。もちろん石原は周知のように、教科書問題、第三人発言など、物議をかもしながらも、同書は、知事職がより直接民主主義的な政治的選好により評価されるようになった点を斬新な視点として重視するのである。

では具体的に、田中、石原に続いてどのような知事が登場するようになったのか、第二章では、知事にふさわしい人材についての議論が行われ、福田昭夫栃木県知事と寺田典城秋田県知事が取上げられる。

2000年11月の栃木県知事選挙において、前今市市長福田昭夫は現職の渡辺文雄を破り、ここでも政党の支援を受けない知事が誕生した。渡辺は元農水事務次官という経歴を持つ中央官僚出身知事で、自・社両党主導の「オール与党体制」を背景に4期16年間一貫して県政を担ってきた。そうした中で、福田が渡辺知事に対抗したのは、利根川上流の思川ダムなどを中心とした公共事業推進の賛否を問うたためであった。1964年の同計画の構想以来、地元住民の反対で事業は進展せず、行き詰まった状況を理由に福田は計画の推進に反対した。その結果、今市市は2000年7月、今市市における栃木県の単独事業を大幅に削減されるという予算的報復を受けることになった。こうした栃木県の方針に反発した福田は、選挙の3ヶ月前の8月、急遽、立候補を決意したのである。

政策案を住民に公開して説明し、住民の理解を求め、しかもそれらに対する意見を聴取して政策に還元するというスタイルの政治、著者流に言えば「地方分権時代にふさわしい政治」、そうした政治の必要性を主張して福田は選挙を戦うが、多くの市町村長が渡辺を支持する構図の中で、福田を支持したのは、わずかに大田原市長だけであり、あとは多くの「肩書きのない人」達であったとされる。その際、同書は福田の勝利の原因を、知事選挙を無風にして勝とうとする政党や候補者の姿勢に対する選挙民の反発に加えて、地方分権時代にふさわしい首長像に求めている。行政実務に通じた中央官僚出身の知事は、役割を終えることになったというのである。それはどういうことか、それが次に説明される。

戦後、一部の都道府県を除いて知事の人材供給源は主に中央官僚であり、中でも旧内務省出身者が大半を占め、奈良県知事の奥田良三、石川県知事の中西陽一らはそうした事例の象徴的存在であった。彼らは長期にわたって職に留まる場合が多く、広島県知事宮沢弘の2期での引退は寧ろ稀で、多くの官僚知事の高選は常態であった。高選は、就任時の新鮮な感覚の喪失を伴いがちで、知恵は枯渇しマンネリに陥る。しかも許認可権をもつ知事の在職期間の長期化は、県民の生の意見、批判の吸収を困難にするため、官僚知事の高選が批判されて知事の交代が求められた、と説明される。確かに秋田県知事佐々木喜久治も

この例に漏れず、自治省出身の知事であり、在職18年に及び、辞職前には食糧費による官官接待問題さえ浮上した。同問題の拡大には、知事自身の県民感情を逆なでした発言という要素も加わったが、長年にわたって知事を支持してきた自民党からも見放されるという結果に終わっている。一連の公費濫用や虚偽公文書作成が知事の直接の指示の下に行われた訳ではなかったにしても、そうした雰囲気や許してしまう県庁自体のあり方が問われたのである。任期途中の1997年4月の出直し知事選挙では、前副知事の候補に競り勝って、前横手市長の寺田典城が選出された。これは、秋田県庁の改革は外部の人材でなければ不可能との選挙民の判断があったからと解釈される。実際、寺田は、佐々木後の秋田県政において透明度を高めることにある程度成功し、選挙公約でもあった公費問題説明や県庁職員の意識改革にも一定の成果を挙げた。それが評価されて、2001年4月の選挙では、自・公・保の3党の支援を受けた、地元政界の大物代議士、自民党村岡兼造元内閣官房長官の長男、兼幸を下して再選されたのである。

自治官僚出身の大物知事佐々木喜久治を辞任させ、新しい知事像の登場に貢献した地方自治体の問題の一つは、在職の長期化に伴う政治腐敗を生じさせるような政治構造である、と同書はいう。そうした地方政治構造の例として挙げられているのが、自治体が80年代後半から頻繁に設立した第三セクター方式による「半官半民」型の自治体事業経営のあり方である。具体的には、1988年、資本金3億円で宮崎県と宮崎市を中心に設立されたフェニックスリゾート社のシーガイアや、岡山県が1989年、設立したゴルフ場経営の岡山空港開発、そして1997年、倉敷に設立されたチボリ公園などの例などがある。これらに共通しているのは、いずれも経営見通しの甘さから経営破綻に陥って、主体となった当該県がその再建に苦慮している実態である。シーガイアの場合は、2000年3月期決算で累積赤字が1218億円、空港開発は同年期決算で累積欠損は約16億円で、そしてチボリ公園では累積赤字は計画の範囲内とされるが、それでも2002年6月の任期満了を待たず、社長は元副知事から岡山県内レジャー会社の社長に交替した。著者は、こうした施設の経営破綻を第三セクターに特徴的に見られる「官」の無責任な、甘い経営感覚を「民」が利用する構図として分析し、背景に長野岡山県知事に見られる、議会のオール与党体制と首長の多選という構造的特徴を挙げる。つまりこうした地方政治構造のあり方が、地方分権時代には不適合であり、そうした構造から生まれた官僚出身の知事は「あたらしい知事像」の知事に交替させられるようになったというのが同書の主張のように見うけられる。

こうした知事を選択するのは偏に選挙民の政治的選考ということになるが、彼らは一体何を求めているのか、その検討が続く第三章である。ここでの検討は、行政サービスの提供は誰のためのものかという点から、行政と住民との関係が分析される。

従来、租税は徴収と配分とで中央地方にアンバランスがあり、地方自治体は専ら中央省庁を向いて仕事をしてきた。そのため、たとえば官官接待といった問題も顕在化しただけでなく、地方行政の地域住民への視点はなおざりにされた。こうした地方自治体の姿勢を改め一定の成果を挙げたのが三重県である、と同書は紹介する。

三重県の北川知事は、1963年以来中部電力が建設計画を推進してきた芦浜原発問題を2000年2月、白紙撤回することを宣言した。彼はエネルギー源としての原子力には理解を示しながらも、電源立地に関わる4原則の内の3件目、すなわち地域住民の同意と協力が得られない状況では白紙に戻すことが重要であると主張したのである。従来こうした施設

に対する政治家の態度表明は、反対か推進という二者択一であったが、北川は「生活者」の視点から判断すれば、白紙に戻すのが至当といった結論に至ったことを強調した。同様の結論ではあっても、その帰結に至る経緯について、行政サービスは住民満足度の向上を目的になされるべきであるといった点が力説された点で、従来の議論とは異なる斬新な県政を選挙民に印象付けた格好となった。

三重県のような広域自治体は寧ろ稀で、多くの自治体は依然としてこうした公共事業計画には積極的である。こうした財源に依存しなければ、自主財源に乏しい自治体には財政運営が厳しいという現実があるからである。そういう自治体では、仮に発電所の建設が、周辺住民の安全を脅かし、環境を汚染する可能性があるというデメリットを割り引いても、施設設立により受ける恩恵の方に重点を置きがちであった。もっとも、そうした資金が自治体に配分されても、その多くは「はこもの」建設に向けられ、必ずしも住民にあまねく恩恵を与えた訳でなかったことはいうまでもない。また、こうした迷惑施設建設のための用地買収には困難が伴い、用地取得に多くの自治体は苦慮している。しかも、こうした公共事業が創出してきた豊かさは、一部の業界には配分されても、住民一般でみれば、僅かに農閑期に土木作業に従事できるという程度のものでしかなかった。以上のように同書は指摘する。したがって、こうした公共事業に依存しない「村おこし」こそが重要になるが、それを徳島県の木頭村の例で説明する。

徳島県木頭村では過去30年にわたってダム建設が問題となった。通常、国の方針には自治体は異議を唱えないが、同村では村長と村民が反対運動を展開して、「止まらない公共事業」神話を打破したとされる。1971年の建設計画の公表以来、村民の大半はダム建設に反対し、1993年登場した藤田村長も当時としては珍しく反対姿勢を鮮明にした。予想された徳島県の冷ややかな対応にも、村内建設業者からのダム建設促進の要望にも屈せず、彼は反対を貫き、他方で「ダム抜き振興計画」を策定して「村おこし」に着手した。ところが、こうした住民の要望重視の姿勢を貫いたにも拘わらず、2001年4月に行われた村長選では、3選を目指した藤田村長は新人に敗退した。住民は徳島県と友好な関係を築こうとする新人を選択したのである。こうした例は同書流に言えば、地方分権時代にふさわしい首長に対する理解が、未だ十分に浸透していないということになるのかも知れない。が、しかし、そうした「しがらみのない票」は如何なる動員によって獲得されるのかその点は重要である。つまり地域によってこうした選挙が奏効する場合と、そうでない場合とが既述の例からも把握できるからである。この点に検討を加えているのが第四章である。「しがらみのない票」とは「政党にとらわれては仕事ができない（124頁）」という素朴な動機に基づく票の動員方法である。

ここで取上げられる例は岩手県の増田知事、宮城県の浅野知事、長野県の田中知事、そして徳島市の小池市長の場合である。岩手県の事例は、増田が2期目を契機に特定政党（新進党）の支援から離脱し、県民党を標榜してより多数の動員を可能にする方向に政治的姿勢を転換した場合である。岩手県は小沢一郎衆議院議員の地元にあたるが、初戦において増田は新進党と「公明」に支援を受けて勝利したものの、予算獲得のため中央へ陳情に及んだ際、政権党はもとより、出身官庁の旧建設省からも反対党に属する政治家として冷たくあしらわれたため、特定政党に軸足を置くことは地元の利益に貢献しないと判断して、新進党の解党を契機に、以降、政党からは距離を置くことに至った。政党から距離を

置く契機は異なるが、同様な立場から、さらに一歩進んで政党からの支援自体を拒否したのが浅野宮城県知事であった。

浅野によると、政党の推薦を取り付けると、予算編成の都度その党所属の県議の要望を聞かなければならなくなるという（134頁）現実に直面して、当選後のフリーハンドの確保のため選挙での政党推薦を拒否したとされる。彼の知事選挙は、確かに労組の組織的支援といった、いわば裏選対の活動もあったようであるが、しかし、徹底したボランティア選挙と「政党対脱・政党」という演出によって、対立候補を圧倒して勝利を収めた。その具体的な方法は、「100円カンパ」という作戦であったとされる。これは住民のカンパによって選挙資金を捻出するという目的とともに、「選挙に対するコミットメントの問題」で、「一人一人の県民が主役ですよということをどう体现してもらうか。勝手連というようなことも言いましたが、非常にわかりやすい形での100円カンパというのが」あったわけであり、「100円カンパすれば絶対に投票所に行ってもらえる」という選挙民に対する直接的意識戦略であったようである¹²⁾。

こうした戦略は長野県知事田中康夫の選挙戦にも当てはまる。選挙の投票日まで1ヶ月を切った2000年9月3日、立候補表明を行った田中は、同年3月に副知事の職を辞し、翌月立候補表明を行い、長野県内120市町村すべてに後援会組織を張り巡らして吉村知事後継に磐石の態勢を敷いて先行する対立候補に対して、インターネット選挙という手法で対抗した。コアになったスタッフを中心に配信される電子メールが、選挙戦のボランティアを連携する連絡網に変わり、自分の家や携帯電話がバーチャルな後援会事務所になって、時には候補者自身との通信が可能にもなって、より知事選挙への参加意識が増幅された形になった。こうした情報網を通じて、地域の政策に対する住民の意見が集まるようになり、各地に田中を支援する自発的なネットワークが創出されたという。こうした結果は民意、すなわち選挙民の政治的選好を候補者に直接届けるシステムの成果といっても良い。このような政治的選好を直接、田中に届ける、あるいは知事に届けるという方法は、代議制を補完するものとして今後も機能することが予想されると同書は主張する。

また直接的な政治的選好に対する重視は、徳島市の吉野川に計画された可動堰問題に関する住民運動でも見られた。旧建設省は、およそ250年前の江戸時代に自然石を利用して造られた堰に替わってその下流1.5キロメートルの地点に可動堰というダムの建設計画を構想していたが、その建設目的であった洪水がなかった点で可動堰の建設計画に対する住民の反対は加熱した。当初、建設省出身の市長はこの可動堰建設推進の立場にあったが、住民の反対運動の結果、その政治的姿勢を変更させて、市長を建設推進から反対へ変わらせた。こうした市長の姿勢の変化は住民の反対運動の成果ともいえると同書は述べる。

1999年2月に行われた徳島市議会臨時会では、可動堰建設計画に対する賛否を問う住民投票条例案が提案されて、その署名数は直近の市長選挙で市長が獲得した得票の2.2倍という票に達した。しかしこのとき市長はなお建設推進の立場を変えてはおらず、寧ろ建設は妥当との見解を持っていたが、同年4月に行われた市議会議員選挙において、反対派が新人候補5人を擁立して反対勢力を過半数に拡大させることに成功したため、小池市長は中立宣言を行い、吉野川流域の2市6町の首長らで組織された建設推進団体の旗振り役からも降りた。さらに2000年1月に実施された建設の賛否を問う住民投票条例案の結果は、可動堰建設反対に90%という圧倒的な票数で反対を示す結果になると、市長は反対をはじめ

て公にしたのである。要するに市長の政治的姿勢の変化は次期選挙まで1年を切った選挙対策という市長自身の思惑も考えられたが、直接的には徳島市長に対する住民投票の結果であったと解釈されている。住民の直接的意思表示の重要性を提示した例であるが、これを通じて同書は政治家の政治的姿勢までも変更させる、そうした住民の直接的意思表示の重要性に着目するのである。

以上の検討からでも、首長の住民の要望への応答には多様な方法があることが分かるが、これらに共通しているのは、政治家と住民が各々の立場を共有させることで両者の理解はより進展するという両者の距離感の問題である。こうした点からみると、その理解をさらに強力なものにする手段が欠かせないということになるが、この点について第五章は地方自治体の情報公開に対する首長の姿勢について検討している。

1999年4月の知事選挙で共産党を除くオール与党体制で鳥取県知事に就任した片山善博は、前任の西尾知事時代に「市民オンブズ鳥取」によって提訴された議会関連文書の情報公開に関する控訴審での敗訴を受けて、上告を行わず、さらに県警予算関連文書についても、情報公開する方針を明確にした。いかなる文書を開示するか否かは首長の決断に依存するとされる中、西尾知事後継の片山は、それを決断したのである。

警察文書の公開というと、宮城県の浅野知事と中川本部長との非開示規定をめぐるの対立が記憶に新しい。この宮城県の事例では、文書の開示に県警本部長の裁量を維持して一部例外が認定された点で、仙台市民オンブズマンの評価は批判的な結果となったが、全国市民オンブズマン連絡会議が1997年以降毎年公表している「全国情報公開度ランキング調査」によれば、過去5回の結果が上位に入っていた宮城県においてさえ、既述の例外が認定されたという。この事例は、宣言は可能であっても実践は如何に困難なことであるかを物語っている。そうしてみると、両県の相違は如何なるものであったのか。予算執行文書に関する権限は知事にあるという同様の趣旨の判決が、仙台高裁と広島高裁で相次いで出されたけれども、いかなる行政機関の権限と責任において行政情報を公開するのかという、行政機関における改革の姿勢は、宮城県と鳥取県とでは大きく異なった。鳥取県の場合、こうした知事の姿勢に県警からも議会からも圧力はあったというが、片山はこうした動きさえ押し切ったという。この事例から、全国でも最も小規模の自治体さえ変わろうとしていると同書は強調する。

以上の検討から見られた「新しい知事像」は、登場した首長全てに共有されているわけではないが、しかし、そうした首長の登場が国政に対して何らかの影響を及ぼすという点に同書の主張の力点が置かれている。実際、改革意欲の強い知事が連携した『『地域から変わる日本』推進会議』が月尾東大教授の呼びかけによって1998年設立されたが、そのメンバーには、北川三重県知事、橋本高知県知事、浅野宮城県知事、増田岩手県知事、梶原岐阜県知事、寺田秋田県知事、そして木村青森県知事などの改革派知事が8名集合した。月尾によると、この集団の目的は、知事が集まって圧力団体になって、力を行使して何かを変えようというのではなく、地域から変わる日本を目指すことであるという。ただこれに対しては問題点がないわけではない。改革派知事の広域自治体であっても県政全般に見直しが進んでいる訳ではなく、実際の行政ではとかく継続性が重視されるため、前任者、前々任者から引き継がれている事業も少なくない。中でも浅野知事は改革派の象徴的存在とされるが、その宮城県においてさえ、浅野知事は国の大枠の政策に抵触するようなこと

は決して行わず、言説では国に楯突くように主張しても、実質的な事務で対峙することはないとされる。公共事業予算の見直しや談合の防止などで、全国の自治体の模範にさえなっている印象の宮城県でさえ、国に対する姿勢には慎重であるということである。しかし、かといって業界と癒着している訳でもないという。浅野は、政党からはフリーハンドを得ることの重要性をよく認識し、またそれを実践するために、こうした行政技術が必要のように思われる。このため、浅野知事の人気は依然として高いのである。

もちろん、「新しい知事像」に属するものと解釈される知事ではあっても、知事個人や地域との関係、さらには政党との関係において各々問題を抱えていることが同書のあとがきに書かれているが、北川三重県知事や片山鳥取県知事に共通していえるように、これらの点についても、広く住民の利益となるような政策を実行していれば、選挙民はそのことを理解して次の選挙でも当該知事を支持するという。こうした意味において、地方分権時代に相応しい知事は、より直接的に住民の政治的選好を集約し、または集約する仕組みを創出することによって、知事としての役割を遂行しているとするのが同書の個々の主張に通底する。

結びにかえて

以上の分析は、従来から信じられてきた地方の自立は言うは易く行うは難しという、行政機関として如何に周到に行政を実行するかが知事の力量であるとする伝統的な知事像の転換に資するものであった。ややもすると、知事職は国の指導や助言に従って、日常の行政を円滑に実行していくことが重要であると片付けられがちであった近年の知事分析に、同書は、1990年代の新しい知事像を提供したのものとしては網羅的であり、かつそれを先行して議論したという点で注目すべき成果と言い得るが、しかし、新たに明快な、こうした解釈がなされた点は興味深いとしても、若干、疑義なども生じたので以下ではそれらについて述べることにしたい。

第一に、同書に代表される日本の知事分析¹³⁾は、基本的には「改革」に対して肯定的評価を加えるという点である。この評価は、実証的な検討の末の結論というより、著者が予め持つ認識の表明であり、しかも、これが実際の分析を通じても覆されることはない。こうした分析は、「改革」を肯定的に捉えることを前提としており、しかもこの「改革」の内容は問われないのが特徴的である。「改革」が行われたとしても、それが住民の利益に繋がったのか否かは、それを検証してみなければ容易に結論を下せるものではない。それにも拘わらず、とにかく「改革」を行うという姿勢さえ存在すればそうした知事は評価されるという、明らかに誤謬となる可能性をこうした議論は孕んでいるように思われる。

仮に、特定の政策に対し「改革」が行われたとしても、それは首長が行わなければならない行政実務の極一部でしかない。そうであるにも拘わらず、メディアの報道は「改革」が行われた点のみに集中する傾向があるため、住民は部分を全部と類推させられてしまうアナロジーに陥る可能性が高い。このため、こうした議論は「改革」を行う首長と行わない首長とを対等に議論できない環境に置くという点の存在を忘れてはならないのである。

第二に、知事選挙における政党支援の問題がある。同書の立場には、政党から距離をおいた選挙の場合の得票は、組織的な得票に比較して、首長によりフリーハンドを保証するため、執政が一部集団への利益配分に偏らないという前提がある。いわゆる「ひもつき」

の票は好ましくないと考えられているからであろう。しかしながら、およそ知事選挙のような都道府県を単位とする大選挙区で1人を選出する場合、知事は多様な利益の調整機関であり、仮に特定の利益団体の利益が政治に反映されなかったとしても、他方で別の団体の利益の擁護が回避される保証はなく、あくまでもそうした利益集約は相対的ではない。しかも、限られた時間での選挙戦において、当選が究極の目的である以上、効率的に得票するには政党や各種団体のまとまった票を動員することは必ずしも非難されるべきものではない。本来政党や団体は多様な政治的選好や利益の表出や集約を行う機関としても存在するため、そうした組織自体の支持が直線的に非難の対象になるということには至らない。問題があるとすれば、それはこうした団体の存在に対してというより、こうした組織の利益や要望の集約過程において、その権限を利用して「票」と「カネ」との相互関係を維持する「小政治」に対してである。したがって、知事が選挙において動員する票は、必ずしも「無党派」の票に限定される必要はないため、この点から見ても本書の主張は必ずしも説得的ではない面を持っている。

そして、特定の知事が無党派票の動員によって誕生したとしても、議会での過半数の勢力によって知事の提案が政策に変換される制度上の問題が存在する以上、そうした目的がゆえに無党派知事が特定政党と固定的な支持・非支持の関係を築く場合が少なくとも議会内では考えられる。そうすると、無党派知事といっても選挙後の政治では、必ずしも政党から自律的であるとはいえず、また逆に、政党に支持された知事であったとしても、一議会での政策の形成をめぐる、賛成と反対の政党や議員の連合が様々に形成されて、多様な組み合わせが構成される可能性を考慮すれば、様々な政策を立案、執行する知事と政党や議員の連合が固定的であるとは必ずしもいえない。このため、議会における議決という点をめぐっては、無党派知事と政党の支持を受けた知事との峻別は必ずしも明確ではない。したがって、知事が議会で政党の数や、議員に数に依存することは必ずしも悪い訳ではないであろう。無党派知事とされる橋本高知県知事自身が、知事としての職務の遂行に中央の国会議員や官僚との接触の重要性を自ら認めているのはこうした点を端的に物語っている¹⁴⁾。

このような分析では、政治的分析と政治的評価、批判との区別が明確ではなく、政治的認識がそのまま政治的意義を持つことになる傾向がある。こうした点は体制批判の叙述に特に顕著に表れ、この部分の分析が表層的な分析の最大の原因にもなっているように思われる。確かに、時代の潮流としての知事像を捉えて、それを整理し、そうした対象に共通して見られる一定の視角からの議論は、先行的で注目に値する点については前述した通りであるが、しかし、従来、ジャーナリズムにありがちであった、特定の認識に基づいた記述から推論するという方法論と、必ずしも距離を置いているわけではない。それは本書の場合も例外ではない。このため、本書のような業績には議論の精緻化が求められるという点では再考の余地が残されているというべきである。特に議論の構築に使用されている資料が新聞に限定されているという点はいささか心もとない。

ただ、制度的に強い首長と弱い議会という構図で議論されてきた伝統的な首長の議論の系譜の中で、その強いとされる首長の場合であっても、それは制度に支えられているということであって、その制度も選挙民の支持が欠如していたのでは、首長の権力は効果的ではないという点を「新しい知事像」という形態で議論した点は注目しておくべきである。

如何に強い首長であっても、その権力の行使は選挙民の支持と不可分であるという視点を抽出している点で、本書の議論の意義は多い。議論における巧拙は別としても、ひとつの知事像を提出したという点では、従来の議論に一石を投じた作品というべきである。

注

- 1) 黒田展之編『現代日本の地方政治家』法律文化社、1984年。村松岐夫・伊藤光利『地方議員の研究』日本経済新聞社、1986年。
- 2) 村松岐夫『地方自治』東京大学出版会、1988年。地方自治研究資料センター『地方自治体における政策形成過程のマイクロ分析』地方自治研究資料センター、1979年。阿部四郎「地方政治家研究（1）」『法学』47巻3号。小林良彰ほか『アンケート調査にみる地方政府の現実』学陽書房、1987年。北原鉄也「市町村長調査結果報告」『愛媛大学法学会雑誌』15巻1号、1988年。北原鉄也「地方自治体におけるアクターの意識・行動にみる地方自治の現状」『都市問題』80巻9号、1989年。
- 3) 秋元律郎『現代都市の権力構造』青木書店、1971年。
- 4) 大原光憲・横山桂次編『産業社会と政治過程』日本評論社、1965年。
- 5) 日本政治学会編『政治参加の理論と現実』岩波書店、1975年。
- 6) 村松岐夫・三宅一郎編『京都市政治の動態』有斐閣、1981年。
- 7) 杉浦哲『地方議会になぐりこめ』三一書房、1983年。
- 8) 大森彌「地方政治の『革新』」大森彌・佐藤誠三郎編『日本の地方政府』東京大学出版会、1987年。片岡正昭『知事職をめぐる官僚と政治家』木鐸社、1987年。前田幸男「革新自治体から総与党化へ」『国家学会雑誌』108巻11・12号、1995年。
- 9) 東京都議会議会局調査部『首長主義と地方議会—制度とその実際』東京都議会議会局調査部、1871年。
- 10) 東京新聞社会部都政取材班編『無党派知事の光と影：激動の青島都政・追跡』東京新聞出版局、1996年。佐藤豊『無党派みやぎの乱：浅野知事、圧勝の秘密』本の森、1998年。宮川俊彦『田中康夫はなぜ知事になったのか』KKベストセラーズ、2001年。国栖治雄『女たちの反乱：堂本千葉県知事をつくった勝手連』生産性出版、2001年。樋口秀洋『大二郎が勝った：女がつくった高知県知事：「草の根」勝利のドキュメント』高知県「草の根」知事選を記録する会、1992年。産経新聞長野支局『長野県知事田中康夫がゆく』扶桑社、2001年。菊地昭典『アサノ知事の冒険』岩波書店、1998年。ばばこういち『改革断行：三重県知事北川正恭の挑戦』ゼスト、1999年。橋本大二郎『知事 地方から日本が変わる』平凡社、2001年。
- 11) 榊嶋秀吉『知事の仕事 一票が地域と政治と変える』朝日新聞社、2001年。
- 12) 同上書、136頁。
- 13) 例えば注11に詳しい。
- 14) 橋本大二郎『知事 地方から日本が変わる』平凡社、2001年、114-21頁。ここで橋本は国会議員や官僚とのつながりが政策を遂行するうえで欠かせないという実態について言及する。

謝辞

本稿は平成23年度島根県立大学学術教育研究特別助成金による成果の一部である。各位に改めて感謝を申し上げたい。

(MITSUNOBU Tadahiko)