地方自治・地方分権の政治争点化

谷口尚子

一　本稿の目的　―地方自治・地方分権は政治争点化したか？―

地方自治・地方分権は、戦後一貫して日本の重要な行政課題となってきたが、近年では「政治課題」としての面も注目される。全国的あるいは一般的に、政治課題として認知されるようになった一つの契機は、一九九〇年代の第一次地方分権改革にあるだろう。同改革は、一九八〇年代の行政改革、及び一九九〇年代前半の政治改革の流れを受けて推進された。機関委任事務制度の廃止や将来の分権化の方向性を提示し、一九九九年に地方分権一括法という形で結実した。

この改革はまた、長期政権を維持してきた自民党の分裂、非自民連立政権・自社連立政権の成立という、日本政治の大きな変動を背景に進められた（西尾、二〇〇五；伊藤、二〇〇七）。旧来型の政治や集権的な行政構造の改革を目指す政党・政治家にとって、地方自治や地方分権は重要な政策主張であった。以降、既存政党との違

いを打ち出したい新党や、時として国政や中央官庁との対決姿勢を見せる地域政党等が、顕著に主張するようになった感がある。

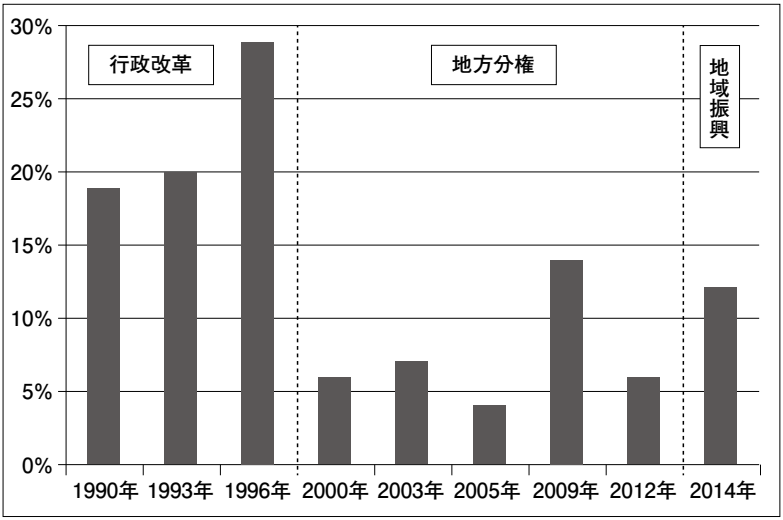
それでは地方自治や地方分権は、日本で政治課題や選挙争点として一般化したか、つまり「政治争点化」したのだろうか。本稿ではこの点に関心を絞り、選挙における有権者の意識や政党の公約に、地方自治や地方分権がどのように映し出されてきたかを検討する。例えば一九六〇年代には、リベラルな首長や政党に支えられた「革新自治体」が注目された。他方で、今日ではリベラル勢力に限らず、地域主義や住民中心主義を打ち出す保守政党もある。こうした傾向は日本に特有なのか、それとも他国でも見られるのか、比較の観点からも検討したい。

二　有権者意識における地方自治・地方分権

まず、選挙において有権者がどのように地方自治や地方分権を意識してきたか、公益財団法人「明るい選挙推進協会」が毎総選挙後に行っている意識調査に基づいて、確認してみよう。この調査は、有権者が投票時に考慮した問題・政策課題を、複数選択することを求めている（蒲島、一九九七他）。「福祉・介護」「景気・物価」「税制問題」のように、ほぼ毎調査で選択肢に含まれる問題もあれば、「郵政民営化」のように一時的に選択肢に含まれる時事問題もある。

図1の通り、一九九〇年・一九九三年実施の総選挙後の調査では、回答者の約二〇％が「行政改革」という問題を考慮したと答えており、「橋本行革」がスタートした一九九六年には、それは二九％に上った。二〇〇〇年

図1　総選挙投票時に「行政改革」「地方分権」「地域振興」を考慮した有権者の割合



（「明るい選挙推進協会」調査）

から二〇一二年の衆院選後調査には「地方分権」が選択肢に加えられており、選挙争点として社会的に認知されたことを示している。二〇〇〇年総選挙で地方分権を考慮した回答者は六％に過ぎなかったが、「地域主権」を公約に盛り込んだ民主党が政権を得た二〇〇九年総選挙では、十四％に達した。他方で東日本大震災後の二〇一二年総選挙後調査では、「防災対策」や「震災からの復興」が選択肢に追加されて関心を集めたせいか、地方分権を考慮したという回答は六％に止まった。二〇一四年総選挙後調査では、「地方分権」に代わり「地域振興」という選択肢が加わって、十二％の人がこれを考慮したと回答している。

これらのことから、一九九〇年代まで行政改革の一環として捉えられていた地方分権が、二〇〇〇年代には選挙争点として独立に注目されるようになったことがわかる。その注目は二〇〇九年の民主党政権成立時にピークを迎えるが、東日本大震災後は防災や地域振興等に有権

者の関心が移ったようにも見える。さらに、二〇一四年十二月実施の総選挙で「地域振興」が注目された背景には、その年の前半に『地方消滅』（増田、二〇一四）が発表されて地方自治体の近未来に関する危機感が高まったり、政権が「地方創生」の方針を打ち出したこともあったかもしれない。

こうした有権者の地方自治・地方分権への関心と投票行動との関係を、東京大学・朝日新聞社共同世論調査のデータに基づいて、より詳しく確認してみる。この調査は二〇〇三年衆院選から開始され、データが公開されている（谷口将・三輪、二〇一五）。二〇〇五年衆院選後の調査に、投票時に重視した問題を複数問う質問項目がある。表1のように、比例で投票した政党別に「地方分権」を重視した人の割合を確認すると、自民党投票者では六・八％、民主党投票者では十二・六％、公明党投票者では三・六％、共産党投票者では一〇・二％、社民党投票者では四・三％、国民新党投票者では二十二・二％であることがわかった。共産党を除く既存政党に投票する人に比べ、民主党や国民新党といった比較的新しい政党に投票する人が、地方分権を重視する傾向があった。

次に「地方分権」への関心と投票政党の関係を確認できるのは、二〇一〇年参院選時の調査データである。ここでは、回答者に参院選で重視した問題三つを選択させている。その結果、民主党投票者の五・四％、自民党投票者の二・七％、公明党投票者の三・一％、共産党投票者の六・一％、社民党投票者の六・五％、国民新党投票者の十一・一％、「みんなの党」投票者の二・七％、新党改革投票者の三・三％が、「地方分権」を重視した問題に挙げていた。選択できる問題が三つに限られるため、全体的に「地方分権」の選択率が低くなっているが、ここでも民主党や国民新党、また社共といったリベラル政党への投票者で、高くなる傾向が見られた。

二〇一二年と二〇一四年衆院選調査も同様に、選挙に際して重視した問題を回答者に三つ選択させている。前

表1　各選挙における各党投票者が投票時に「地方分権」を重視した割合（東京大学・朝日新聞社共同世論調査）

各党への投票者	2005年調査	2010年調査	2012年調査	2014年調査
自民党 投票者	6.8%	2.7%	1.0%	2.2%
民主党 投票者	12.6%	5.4%	1.7%	2.0%
公明党 投票者	3.6%	3.1%	0.6%	6.6%
共産党 投票者	10.2%	6.1%	0.0%	1.3%
社民党 投票者	4.3%	6.5%	0.0%	0.0%
国民新党 投票者	22.2%	11.1%	−	−
新党日本 投票者	0.0%	−	−	−
新党大地 投票者	0.0%	−	0.0%	−
みんなの党 投票者	−	2.7%	10.9%	−
新党改革 投票者	−	3.3%	0.0%	−
たちあがれ日本 投票者	−	0.0%	−	−
日本未来の党 投票者	−	−	1.3%	−
日本維新の会･維新の党 投票者	−	−	9.6%	11.9%
次世代の党 投票者	−	−	−	4.0%
生活の党 投票者	−	−	−	0.0%

＊網掛け部分は比較的割合が多いことを示す。

者では、民主党投票者の一・七％、自民党投票者の一・〇％、公明党投票者の〇・六％、日本未来の党投票者の一・三％、「みんなの党」投票者の一〇・九％、日本維新の会投票者の九・六％が、「地方分権」を重視した問題に挙げていた。「みんなの党」や日本維新の会といった新しい勢力が、地方分権について期待を集めたようである。また後者では、自民党投票者の二・二％、民主党投票者の二・〇％、公明党投票者の六・六％、共産党投票者の一・三％、次世代の党の投票者の四・〇％、そして維新の党投票者の十一・九％が地方分権を投票に際して重視していた。ここでも、地域政党「大阪維新の会」の流れを汲む維新の党に投票した人の、地方分権への関心が高いことが示された。

しかし新党のその後を見ると、二〇一八年現在、国民新党・「みんなの党」は解党、維新の党

は一部が日本維新の会に引き継がれるも議席数は大幅減、民主党は民進党と改名後に東京都の地域政党「都民ファーストの会」から発した「希望の党」との合併で混乱している。その「希望の党」も地域主権を掲げて注目されたが、二〇一七年の総選挙では予測されたほどの議席が得られなかった。こうした党に投票した人が地方分権に関心を持っていたことは確かなようだが、国政の壁は厚く、政党の方が安定した勢力を確保できていない。つまり、地方分権を政治が本格的・全国的に推進する状況にはなっていないともいえる。

このように、地方分権は限られた政党しか主張しないのだろうか。次章では政党の選挙公約の内容と変遷を確認したい。

三　政党の選挙公約に見られる地方自治・地方分権

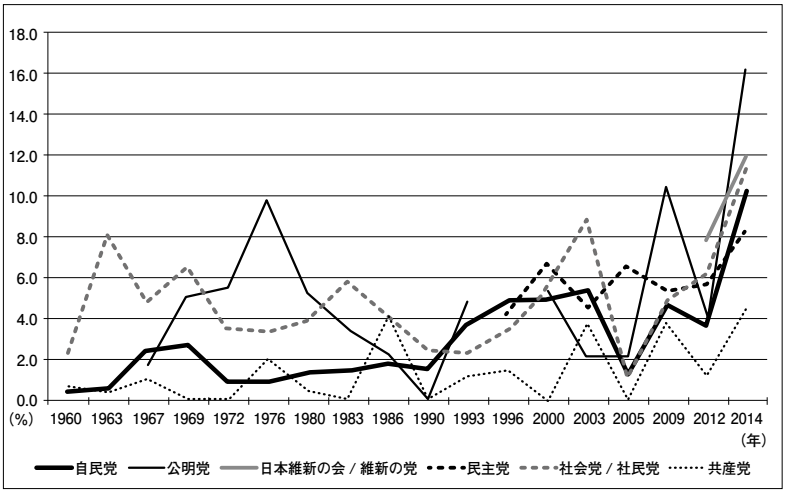
㈠　国内の状況

政党の選挙公約の内容を検討するために、Manifesto Research Group (MRG) と Comparative Manifesto Project (CMP) という研究プロジェクトのデータ作成法を援用する。MRG は一九七九年に英エセックス大学のイアン・バッジ教授が始めたもので、戦後の民主主義国家の政党の選挙公約・綱領等を収集し、その内容を統一的方法でデータ化した。後継プロジェクトである CMP は、現在ドイツの社会科学センター（Social Science Research Center Berlin）を本拠地とし、五〇か国以上の政党の選挙公約・綱領等をデータ化、公開している（Klingemann,et al., 2007）。

そのデータ作成法では、まず政党の選挙公約等の文書を一文ずつに分解する。MRG／CMPの訓練を受けたコーダーが各文の意味を読み取り、五十六種類の政策コードのうち最適なもの一つを各文に割り当てていく。五十六種類の政策コードは、「国際関係」「自由と民主主義」「政治・行政システム」「経済」「福祉」「社会価値」「社会集団」の七つの分野に分かれている。本稿では、「政治・行政システム」分野の「地方分権（Decentralization）」というコードに注目する。このコードは、連邦主義・地方分権、地域的な自律性・慣習・象徴の維持、非都市部・補助金等への配慮等、地方の利益推進に関わる文に振られるものである。そのような文が政党の選挙公約の中で、どの程度の割合を占めるのかが、重要なデータとなる。筆者はMRG／CMPのコーダー訓練を受けた後、一九六〇年代以降の日本の衆院選時の政党の選挙公約等を収集、データ化した（谷口尚・ウィンクラー、二〇一五）。

図2では比較のため、自民党、公明党、民主党、社会党／社民党、共産党、日本維新の会／維新の党の選挙公約の中で、地方の利益推進に関わる文が占めた割合の推移を示した（一九七九年総選挙時の選挙公約は収集が困難であったため、ここでは割愛している）。これによると、一九六〇年代に公約の中で地方の利益を主張していたのは社会党であり、一九八〇年代初頭と二〇〇〇年代初頭（当時は社民党）にも多く主張している。次いで、一九七〇年代には公明党が多く主張するようになり、二〇〇九年に同水準に達した後、二〇一四年に急増している。共産党は一貫してそれほど主張していないが、一九八〇年代半ばと二〇〇〇年代以降にやや主張が増える傾向にある。自民党も地方の利益推進に関する公約文は少なかったが、一九九〇年以降は増える傾向にあり、やはり二〇一四年に急増している。民主党は結党当初から比較的地方利益への言及が多く、同様に二〇一四年により多くなっている。日本維新の会と維新の党はそれより多い水準で推移している。

図2　各党の選挙公約の中で地方の利益推進に関わる文が占める割合の推移

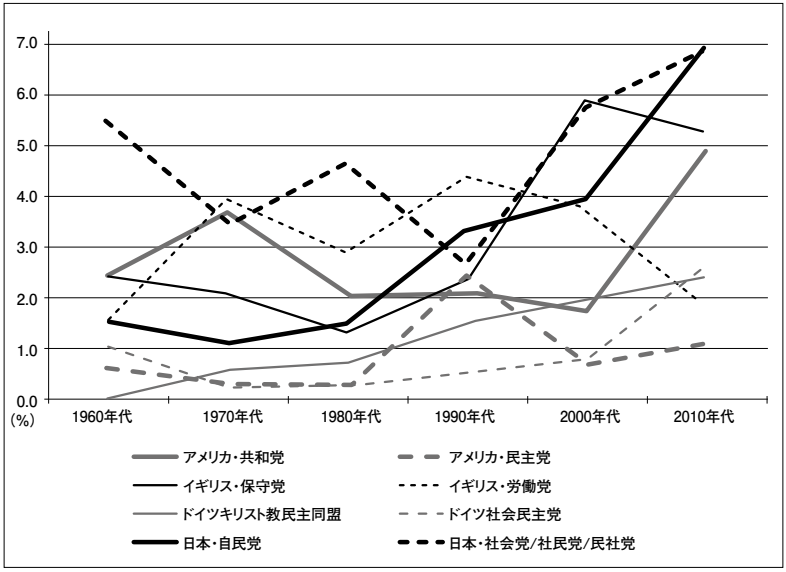


興味深いのは、もともと社会党や公明党といったリベラル・中道政党が地方利益の推進を訴えていたのに対し、一九九〇年代ないし二〇〇〇年代からは保守政党も言及が増えていることである。例えば自民党の場合、地域利益への配慮は農業振興やインフラ整備といった政策主張の中に含まれていたのかもしれないが、後者よりも前者を強調するようになったと考えられる。全体として、地方利益の推進に関する公約文は増える傾向にあり、特に二〇一四年に急増している点が注目される。有権者の意識調査において二〇一四年に「地域振興」が注目されたのも、このように政党が選挙公約で多く言及したからかもしれない。

㈡　他国との比較

次に、MRG／CMPが公開している他国の政党の選挙公約データも併せて比較してみる。各国の政党の選挙公約は、原則その国の研究者がコーディングしている。ここでは、アメリカ、イギリス、ドイツ、日本の二大政党ないし最大与党と最大野党の選挙公約において、地方の利益推進に関わる文が

図3　米英独日の二大政党（ないし最大与党と最大野党）の選挙公約の中で地方の利益推進に関わる文が占める割合の推移



占める割合に注目する。各国で選挙年が異なるため、一〇年間毎に割合の平均値を計算した。

図3の推移を見ると、日本の社会党・社民党・民主党が地方利益の推進を主張する度合いは、この中では高い水準であり、自民党もほぼ同水準に並びつつある。アメリカでは、民主党よりも共和党の方が、一貫して地方利益の推進に熱心である。イギリスでは、一九七〇年代から九〇年代までは保守党より労働党の方が地方利益の推進に関する言及が多かったが、二〇〇〇年代以降はその傾向が逆転している。ドイツの二大政党では、地方利益推進の主張量にそれほど差はないが、一九七〇年代から二〇〇〇年代まではキリスト教民主同盟においてやや多い傾向がある。

全体として米英独では、保守政党の方が地方利益の推進を主張する傾向も珍しくなく、その傾向は近年強まっている印象もある。前述のように、農業振

興やインフラ整備よりも、多様な「地域社会の利益」に配慮するという傾向は、日本だけではないとも考えられる。

四　まとめ

以上の検討結果は、次のようにまとめられる。まず、選挙時の有権者の意識調査によると、二〇〇〇年代に「地方分権」は「行政改革」の枠を超えて、選挙争点の一つとなったと考えられる。また二〇〇〇年代以降の調査によれば、新党に投票した人は地方分権への関心が高い傾向があった。さらに、政党の選挙公約における地方の利益推進に関する主張の割合を確認すると、リベラル政党だけでなく保守政党でもその主張が増えており、特に二〇一四年総選挙時には全体的に言及率が高まっていた。これについては、東日本大震災等の災害からの復興、地方自治体の人口減少と高齢化、そして政府による地方活性化策等が関連しているかもしれない。いずれにせよ最近では、日本の地域社会の衰退は、どのような方法を通じてでも食い止めねばならない問題として認識されつつある。したがって地方の問題は、「分権か」「集権か」で立場が分かれる「対立争点」というよりも、「地方を活性化させるべき」という点では皆一致する「合意争点」になってきたと判断することもできよう。

さらに興味深いのは、米英独の二大政党の選挙公約においても、全体として地方の利益推進を主張する傾向が強まっており、それが保守政党で顕著であったことである。これまでも地域利益への配慮はあったにせよ、それが他の政策から独立してより強調されるようになったと想像される。欧米では、グローバリゼーションへの反発

や移民問題の深刻化から、地域社会の安全性や一体感を望む声が高まっているとも言われる。それぞれの国で背景は異なるだろうが、地方自治や地方分権に限らず、地方の問題が政治的に注目されているという点は共通しているともいえる。

参考文献

伊藤正次（二〇〇七）「地方分権改革」礒崎初仁・金井利之・伊藤正次著『地方自治』北樹出版。
蒲島郁夫（一九九七）「衆議院選挙調査コードブック―明るい選挙推進協会調査」エル・デー・ビー刊。
蒲島郁夫・蒲島富子（一九九八～二〇〇七）「衆議院選挙調査コードブック―明るい選挙推進協会調査」エル・デー・ビー刊。
明るい選挙推進協会編（二〇一〇～二〇一五）「衆議院議員総選挙の実態」「衆議院議員総選挙全国意識調査」http://www.akaruisenkyo.or.jp/060project/066search/
Klingemann, Hans-Dieter, Andrea Volkens, Judith L. Bara, Ian Budge, and Michael D. McDonald. 2007. Mapping Policy Preferences II: Estimates for Parties, Electors and Governments in Central And Eastern Europe, European Union And OECD 1990-2003. Oxford: Oxford University Press.
谷口尚子、クリス・ウィンクラー（二〇一五）「政党公約の国際比較―日本の政党公約の相対化と方法論的課題」二〇一五年度日本政治学会研究大会報告論文。
谷口将紀・三輪洋文（二〇一五）「二〇一四年衆院選―熱狂なき与党圧勝の背景」『世界』第八六七号（二〇一五年四月）pp.188-197。
西尾　勝（二〇〇五）『行政学（新版）』有斐閣。
増田寛也（二〇一四）『地方消滅―東京一極集中が招く人口急減』中央公論新社。

（慶應義塾大学大学院システムデザイン・マネジメント研究科准教授）