

政権交代期の自治体選挙 — 2010年版全国首長名簿から —

牛 山 久仁彦

はじめに

日本の政治は、ここ数年で大きく変化し、2009年8月の総選挙で民主党が圧勝することによって、ついに本格的な政権交代が実現した。1993年には、細川連立政権が誕生し、自民党が下野する一場面があったが、単独政党の衆議院過半数確保による政権交代ではなく、その意味では、今回の政権交代は、日本の政治史上の重大事件であったといえる。

この政権交代が、国政におけるさまざまな政策争点に対する国民の審判であることはまちがいないが、この総選挙に先立って行われたいくつかの自治体選挙が、この政権交代という結果を予感させるものであったことは否めない。いわば、自治体選挙が、政権交代の前哨戦として戦われ、そこでの民主党の躍進が、政権交代を先導したとみることもできる。このことは、自治体政治が、自治体における政策のあり方を問うものであると同時に、国政につながる回路を内包していることを示している。

すなわち、地方分権の推進によって、国・地方の関係を改革し、自治体の自己決定・自己責任に基づく地域運営を進めることが求められる一方、当然のことながら、国の政策が自治体政策に大きな影響を与え、未だその動向によって、地域の暮らしが左右されているのである。例えば、三位一体改革や市町村合併の推進といった改革は、地域の暮らしを変え、地域づくりやまちづくりのあり方を変容させた。そして、地域の実情に応じた政策運営を進めるとしても、その方向やあり方を決定するのに、地域政治のシステムがどのようなものであるのかが問われ、国政の動きとどのように連動し、また断絶しているのかが明らかにすることが求められたのである。

しかし、このことは、本来、地域の政治・行政、政策のあり方を問うべき選挙において、国政の動向や、マスコミ等を通じた政党や政治家に対するイメージによって、有権者の投票行動が規定される傾向を生み出しているように見える。本来、自治体の政策を問はず

の自治体選挙が、国政における政策争点や政党イメージによって決せられる状況は、自治体にとっては、好ましいこととは言えない面もある。

とはいえ、自治体の選挙が、政党の競い合い、ないしは政治姿勢を問うものとして行われる傾向が強まることは、オール与党体制によって緊張感のない政策運営により、議会と首長がチェックしあう二代表制の意義が問われる事態を変えつつあるのも事実である。国政において、二大政党制の傾向が強まる中、自治体政治においても、同様の傾向が強まっているのかを見る上でも、首長選挙における政党支持の枠組みがどのようになっているのかを明らかにすることには意義がある。

そうした中、地方自治総合研究所が発行してきた『全国首長名簿』は、各年版の期間に、全国の市区長選挙において政党の推薦・支持が行われた状況について全国市区長と都道府県知事の状況を示すデータを掲載し、自治体政治における、政党配置の現況を概観してきた。2010年版も、そうした視点からデータが掲載され、地方分権の時代に、首長が、どのような政党配置で全国に存在しているのか、また、その背景にある地域政治の状況はどうなっているのかを示したものになっている。本稿は、ここに掲載されたデータをふまえ、2010年版の自治体政治の状況に、どのような特徴があるのかを検討したものである。

なお、例年、記しているところであるが、『首長名簿』に掲載されたデータを見ていただく際には、以下のような点に留意していただきたい。

- ① この名簿で扱っているデータは、2010年版として整理されているが、収録されているのは、2009年5月から2010年4月までに行われた選挙をふまえ、それ以前の市区長のデータに加味したものである。したがって、実際には、2010年4月末日現在の、全国都道府県知事および市区長の現況を記載している。
- ② 首長の推薦・支持状況については、当該首長が立候補した時点での政党の推薦・支持状況を表記している。したがって、この名簿が刊行される時点で、議会運営などでどの政党・会派と「与党的」関係を結んでいるのかは、必ずしも明らかではない。
- ③ 当選回数についてであるが、市町村の新設合併に伴う設置選挙では、当選回数が1回と表記されるため、それまで当選を重ねてきた首長でも、「新人」であるかのような表記となる。

1. 選挙執行状況

(1) 選挙執行の状況

まず、本年版の『首長名簿』において、「この1年間」に行われた選挙の動向を明らかにしておきたい。すでに触れたように、本名簿は、毎年、5月1日～4月30日を区切りとしてデータを扱っている。そのため、本書に掲載されている「この1年」の全国の市区長選挙の結果は、2009年5月から2010年4月までに実施されたものであり、最近の選挙動向をイメージすると若干のタイムラグがあることに留意されたい。

さて、「この1年」の間に実施された自治体選挙の状況を整理したものが【表1】である。まず、市区長選挙について見ると、「この1年」の間に261件の市区長選挙が実施されている。そのうち、銚子市、西尾市、尾鷲市、阿久根市の計4市で市長失職に伴う選挙が実施され、また市町村合併に伴う設置選挙が7件実施されている。さらに、14件が市区長の辞職や死亡による選挙であり、任期満了に伴う市区長選挙は236件であったことがわかる。

次に、市区議会議員選挙について見ると、「この1年」に実施された185件の市区議会議員選挙のうち、西尾市と尾鷲市、えびの市において解散に伴う選挙が実施されたほか、市町村合併に伴う選挙が23件実施されている。すなわち、市町村の合体による設置選挙が4件、合併後、最初の一般選挙が9件、編入された市町村の区域のみ定数を決めて選挙を行った増員選挙が10件である。

本年版では、市区長、市区議会ともに、合併に伴う選挙件数が前年度、前々年度と比べて微増しているが、2010年4月1日に合併特例法が改正され、中央政府の姿勢が「合併推進」から「合併の円滑化」へとシフトし、「平成の大合併」に一応の終止符が打たれた。

このことから、平成の大合併に伴う選挙の実施が多く見られる傾向は、本年版で一区切りとなるとみられる。それだけに、今後は、これまでに行われた選挙の結果や、そこに込められた意味を精査し、市町村合併が自治体政治に与えた影響を総括することが課題となる。

また、近年、不信任や解散による選挙件数が増加傾向にあることが見てとれる。絶対数が少ないため一概には言いきれないが、この名簿の発刊時点で明らかになっている名古屋市や阿久根市の例に代表されるように、首長と議会との対立の先鋭化が指摘されていると

〔表1〕 事由別市区町村長および議会の選挙数（この1年間の選挙）

市						区					
市			区			市			区		
満了	辞職	死亡	失職	設置	その他	満了	解散	設置1	設置2	増員	その他
236	10	4	4	7		159	3	4	9	10	
261						185					

(注)

市区長

失職(4) 銚子市(千葉県)、西尾市(愛知県)、尾鷲市(三重県)、阿久根市(鹿児島県)

設置(7) 2009年5月から2010年4月までに市町村の合体による設置選挙(資料3参照)

市区議会

解散(3) 西尾市(愛知県)、尾鷲市(三重県)、えびの市(宮崎県)

設置1(4) 2009年5月から2010年4月までに市町村の合体による設置選挙(資料3参照)

設置2(9) 合併後、最初の一般選挙(設置1を除く)〔下記参照〕

宮古市(岩手県)、気仙沼市(宮城県)、島田市・藤枝市(静岡県)、清須市(愛知県)、東近江市(滋賀県)、山口市(山口県)、阿南市(徳島県)、佐賀市(佐賀県)

増員(10) 編入された市町村の区域のみ定数を決めて選挙を行った〔市町村合併特例法第6条第2項〕(資料3参照)

町						村					
町			村			町			村		
満了	辞職	死亡	失職	設置	その他	満了	解散	設置1	設置2	増員	その他
268	9	4	3	2		150	2	2	2		
286						156					

(注)

町村長

失職(3) 岩舟町(栃木県)、本埜村(千葉県)、安土町(滋賀県)

設置(2) 2009年5月から2010年4月までに市町村の合体による設置選挙(資料3参照)

町村議会

解散(2) 本埜村(千葉県)、安土町(滋賀県)

設置1(2) 2009年5月から2010年4月までに市町村の合体による設置選挙(資料3参照)

設置2(2) 合併後、最初の一般選挙(設置1を除く)〔下記参照〕

富士河口湖町(山梨県)、屋久島町(鹿児島県)

ころであり、今後、これらの選挙件数がどのように変化していくかについて注視する必要がある。

以下では、「この1年」の自治体選挙の状況を概観し、それらのトピックを述べておきたい。

政権交代と大都市自治体選挙における民主の「躍進」

「この1年」における最も大きな政治的事件は、国政における政権交代であった。2009年8月30日の解散総選挙において、政権与党であった自民党が332議席から140議席へとその数を大きく減少させたのに対し、民主党が絶対安定多数を上回る308議席を獲得し、初の民主党政権が誕生したのである。

国政における自民党の凋落と民主党の躍進は、「この1年」の自治体選挙にも影響を及ぼしている。自治体選挙における民主党の勝利がとりわけセンセーショナルに報じられたのが、鳩山代表就任後初の大都市首長選挙であったさいたま市長選や、総選挙の前哨戦として注目された千葉市長選、静岡県知事選、東京都議会議員選挙であった。民主は、これら3つの首長選挙で自民と公明の「相乗り」候補（さいたま市は県組織レベルでの推薦）を破り、とりわけ静岡県知事選挙では、候補者の一本化に失敗した中で勝利し、自治体選挙においてもその勢いを示すことになった。さらには、自治体選挙において国政の影響が最も大きく見られたのが東京都議会議員選挙であった。この選挙において、民主は「東京から政権交代を」をスローガンに、政党を前面に押し出した選挙戦を行い、自民が48から38へと大きく議席を減らす一方で、民主は34から54と、擁立した候補者のほとんどを当選させて第1党となり、都議会の勢力図を大きく変えることに成功したのである。以上の選挙結果は、国政にも影響を及ぼすこととなり、解散総選挙での政権交代へと至ったのである。

全国的には、「相乗り」傾向と「対決」が混在

このように、大型選挙における民主と自民の直接対決と、そこでの民主の勝利の印象が強いが、全国的に市区長選挙の結果を見ると、民主が苦戦する例も目に付く。この1年の市区長選挙において、民主の単独ないし非自民との「相乗り」によって当選した市区長は22人である一方で、自民の単独ないし非民主との「相乗り」も22人と同数になっている。このことから、民主が自民と同数になるまでに躍進したと見ることもできるが、この1年で民主が推薦・支持をした市区長数の全体に占める割合は、例年と比べてほとんど変化がない。さらには、民主が単独ないし非自民との「相乗り」によって誕生した市区長は22人であるが、長野市や宮崎市、町田市など、その数を上回る候補者達が「無党派」候補に敗れている。このように、全体として見ると、政権交代に象徴される民主党の勢いが自治体選挙全体にまで現れているとは必ずしもいえず、民主が全国的に「躍進」したとまではいえないだろう。そして、民主党が政権をとったものの、その勢いが継続せず、普天間や

小沢元代表の「政治と金」の問題で支持率を落とす中、長崎県知事選挙では、自公系新人が圧勝するなど、自治体選挙において、国政を占うような傾向が見え隠れする傾向が、再び見られるようになるのである。

より一層の無党派首長の増加

市区長選挙では、政党の推薦・支持を受けない「無党派」首長として当選する例が増加の一途をたどっている。「この1年」で見ると、先述のように「無党派」候補が政党候補を破る例も多く見られるなど、当選した市区長の優に7割が「無党派」であった。もっとも、この中には、事実上、特定の政党寄りと考えられる市区長も含まれているし、また当選後に政党や会派との関係を緊密化させる市区長も見られるため、選挙時の政党の動向や当選後の議会との関係性についても注意する必要がある。

また、「無党派」の中にも、新たな動きが見られつつある。その後の展開に大きな影響を与える選挙として、堺市では、橋下大阪府知事の支援を受けた「無党派」候補が、自公の「相乗り」候補者を破る例が見られた。橋下知事の「大阪維新の会」や河村名古屋市長の「減税日本」など、有力な自治体政治家がローカルパーティーを結成し、首長候補や議会議員候補を擁立する動きが出てきており、このような動きが今後増加していくのか、またそのことが自治体政治にどのような影響を与えるかを、注視していく必要がある。

(2) 推薦・支持の状況（この1年）

以下の【表2】は、「この1年」の選挙の結果誕生した市区長が、どのような政党の推薦・支持によって誕生したのかを集計したものである。

【表2】に示された2010年の数字は、基本的に市区長の任期である4年前（2006年）の数字との比較が可能だが、市町村合併による自治体数の減少や、複数自治体の消滅を伴う設置選挙実施の結果、実施選挙数が減少しているため、単純に数による比較はできない。とはいえ、この表からいくつかの重要な変化を見ることができる。

まずもって明確に示されているのが、政党の推薦・支持を全く受けない市区長が引き続き増加傾向にあることである。政党の推薦・支持を受けない市区長の数は、2007年まで横ばい状態であったが、2008年から再び上昇に転じ、2010年版では、70.8%と極めて高い数値を示している。地域によってその内実はさまざまであろうが、政党の推薦・支持を受けないで立候補しても十分に当選をすることができるという状況があるといえよう。前述の

〔表2〕 1年間の市区長の推薦・支持状況

組 み 合わせ	首 長 数					小 計					割 合 (%)				
	2006	2007	2008	2009	2010	2006	2007	2008	2009	2010	2006	2007	2008	2009	2010
自 民 公 共 社	20 9 8 1	12 4 8 1	6 2 3 3	6 6 4 4 1	8 11 6 2	38	25	14	21	27	13.8%	11.0%	12.2%	9.1%	10.5%
自民 自公 自社 民公 民社 公共 公社 共社	2 50 2 2 2 1	4 39 2 3 1	20	4 26 1 1 4	3 12 1 1 6	59	48	22	34	23	21.5%	21.1%	19.1%	14.7%	8.9%
自民公 自民社 自公社 民公社 民共社 公共社	23 2 1 1	23 5 2 2	10	20 1 1 4	15 1 1 3	27	30	11	24	20	9.8%	13.2%	9.6%	10.4%	7.8%
自民公共 自民公社	9	12	5	8	3	9	12	5	8	3	3.3%	5.3%	4.3%	3.5%	1.2%
無	139	112	63	144	182	139	112	63	144	182	50.5%	49.1%	54.8%	62.3%	70.8%
その他	3	1			2	3	1			2	1.1%	0.4%			0.8%
計	275	228	115	231	257	275	228	115	231	257	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

ように、この1年における自治体選挙の最大の特徴は民主の躍進であるが、大都市部を除けば、民主の推薦・支持を受けた候補者が政党の推薦・支持を受けない候補者に敗れる事例も多く見られることは、すでに触れたところである。それでは、政党の推薦・支持を受けた市区長については、その推薦・支持状況にどのような変化が見られるだろうか。ここでは、国政における政権交代の影響を強く見ることができる。

まず、自民単独の推薦・支持、および自民・公明2党による推薦・支持を受けた市区長数を見ると、両者ともに大きく減少しており、とりわけ後者の減少が顕著である。従来、国政与党そして連携を深める自公両党は、自治体選挙においても緊密な関係を築いていた

が、4年前と比較すると、市区長数で50人から12人へ、「計」に占める割合でも18.2%から4.7%へと大きく減少している。自民単独の推薦・支持者数の減少も含め、この1年において、両党は自治体選挙においても厳しい状況に立たされてきたことがわかる。また、国政における自公の下野によって、自治体選挙における両党の関係にも変化が生じている可能性があり、この点については今後の動向を注視する必要がある。

次に、民主単独ないし民主を中心とした非自民の「相乗り」による市区長数を見ると、国政における政権交代の勢いを受け、民主が有利に自治体選挙を勝ち進んだことが見てとれる。従来、民主は自治体政治における基盤が弱いことが指摘されてきたが、今年版では、民主の単独推薦・支持者数が11人となり、自民を抑え、はじめて単独推薦・支持の市区長数がトップとなった。また、「相乗り」でも、国政において連立を組んだ民主・社民の「相乗り」が6人、それに共産を加えた民主・共産・社民の「相乗り」が3人となるなど、その数を増してきている。それでは、民主は自治体政治における基盤を確立したといえるだろうか。

【表3】は、民主がこの1年にどの党との間で共闘関係を築いてきたのかを示したものである。民主がこの1年の間に推薦・支持をして誕生した市区長は43人となっており、4年前の49人から減少していることがわかる。また、43人のうち、上述の20人に公明との「相乗り」を加えた22人が非自民となっている一方で、自民を含む「相乗り」による市区長も21人に上っている。4年前と比べると、自民・民主・公明や自民・民主・公明・社民のいわゆるオール与党体制による市区長数は減少しているが、それでも民主が推薦・支持をして誕生した市区長のほぼ半数が自民を含む「相乗り」であったことになる。政権交代を実現した民主の国政レベルにおける勢いを考えると、同党にとっては、自治体政治における一層の基盤の強化が課題であるといえよう。政権交代後に小沢元代表が主導した、地方からの陳情を民主党中央に一本化する対応は、こうした状況を見据え、地方における自民党勢力の力をそぎ、自治体政治における民主党の基盤を強化しようとするものであったと見ることができる。

ここで、あらためてこの1年の市区長選挙を概観したい。まず、「相乗り」状況を見ると、自民・公明推薦・支持の市区長

【表3】 民主党推薦・支持の「相乗り」状況（この1年）

自民を含む「相乗り」		非自民の「相乗り」		合 計
		単独	11	11
2党	3	2党	7	10
3党	15	3党	4	19
4党以上	3	4党以上		3
合 計	21	合 計	22	43

数が大きく減少したことに伴い、4年前と比べて2党による「相乗り」が大きく減少したほか、3党の「相乗り」と4党の「相乗り」ともに減少している。次に、自民の視点から見ると、単独ないし非民主との「相乗り」によって誕生した市区長数が減少した結果、民主を含めた「相乗り」による市区長数と同数となるに至っている。一方、民主の側から見ると、単独ないし非自民との「相乗り」による市区長数は増えたが、民主の推薦・支持を受けた市区長の総数は減っている。政党の推薦・支持を受けない市区長数の増加が端的に示しているように、総選挙の前哨戦といわれた静岡県知事選や東京都議会議員選挙をはじめとして、自治体選挙での民主の勝利がセンセーショナルに報じられたにもかかわらず、少なくとも市区長選挙に限れば、政党の規定力が一層低下した1年であったともいえよう。現在、国政レベルにおける民主党の勢いが陰りを見せてきており、政党の推薦・支持を受けない市区長が今後ますます増加する可能性がある。

(3) 当選回数・無投票当選

それでは、この1年間に当選を果たした市区長達の当選回数はどのようになっているのであろうか。4年前と本年版のそれぞれの当選回数別人数を整理したものが〔表4〕および〔表5〕である。まず、〔表4〕は、1回から6回以上までの当選回数別の市区長数をそれぞれ示している。ここでは、4年前と比べて、当選1回目の市区長が72.0%から42.0%に大きく減少しているが、4年前は市町村合併がピークを迎えた時期であり、市町村の合体による設置選挙が多く実施されたため、当選1回目の市区長数が多くなった点に留意する必要がある。

〔表4〕 この1年間の当選回数別市区長(4年前との比較)

回数	2006年		2010年	
	市区長数	%	市区長数	%
1回	198	72.0	108	42.0
2回	46	16.7	112	43.6
3回	16	5.8	26	10.1
4回	8	2.9	9	3.5
5回	5	1.8	2	0.8
6回以上	2	0.7		
合計	275	100.0	257	100.0

〔表5〕 当選回数別の割合

回数	2006年		2010年	
1回	198	72.0%	108	42.0%
2回	46	16.7%	112	43.6%
3回以上	31	11.3%	37	14.4%

近年の例を見ると、当選1回目の市区長数はおおよそ50%前後で推移しており、とりわけこの1年において、ことさら当選1回目の市区長が厳しい状況に立たされたとはまではいえないだろう。また、当選2回目の市区長数を見ると、16.7%から43.6%に増加しているが、4年前に1回目の当選を果たした市区長が72.0%もいたことを考えると、近年の例と比べても、むしろ「この1年」は2回目の当選をめざした候補者にとって厳しい年であったといえる。近年の首長選挙の結果を見ると、合併によって誕生した新自治体の首長が合併後2回目の選挙で落選する事例が散見されるが、そのような状況がある程度示した数値と見ることもできる。

次に、近年批判が高まっている多選の状況に注目すると、6回以上の当選を果たした市区長が皆無となったほか、5回目の当選も減少していることがわかる。【表5】は、【表4】に示されている当選回数を1回目、2回目と3回目以上に分けて表記し、多選の状況をよりわかりやすく示したものである。4年前と比べて3回目以上が若干増加しているが、それでも当選2回以内の市区長が全体の85.6%を占めており、依然として多選首長は厳しい状況に立たされてきていることがわかる。

一方、無投票当選に目を向けると、この1年の市区長選挙のうち無投票当選は53件であり、全体の5分の1を超えるに至っている。また、このうち9件が自民公の「相乗り」となっており、この1年の間にオール与党体制のもとで誕生した市区長のうち、半数が無投票当選であったことになる。個別の事情はさまざまであろうが、無投票当選では、自治体行政の方向性を決定する首長選挙において、有権者に政策選択の機会が与えられないことになるため、この状況は決して望ましいとはいえない。さらに、オール与党体制のもとでは、議会の監視機能が十分に果たされない可能性が高く、分権時代における地域の自己決定の重要性を考えると大きな問題である。

2. 2010年4月現在の全国市区長の現況

ここまで見てきたように、2009年5月から2010年4月までの間に行われた全国の市区長選挙の結果、2010年4月末日現在の全国の市区長の状況が明らかになってきた。以下では、「この1年」の選挙結果を受けて、全国の市区長がどのような状況にあるのかを、市区長の政党所属や推薦・支持の状況から概観してみたい。

(1) 市区長の政党所属

それでは、「この1年」の選挙結果を受けて、全国の市区長の政党所属の状況はどのように変化してきたであろうか。【表6】は、前節で見たような状況変化によって、全国の市区長の政党所属状況がどのようになったのかを示したものである。この表では、市区長の政党所属状況を政党の「公認」を受けているかどうかによって示しているため、ほとんどの市区長は無所属であり、ここ4年間は、政党所属の市区長は皆無となっている。

ただし、ここで「無所属」とされている市区長の中には、政党からの推薦や支持といった支援を受けているものも多く含まれている。そのため、『首長名簿』では、政党の推薦・支持状況を集計し、全く政党からの推薦・支持を受けない市区長を純粋な無所属＝「純無」（「無党派」と同義）と表記してきたところである。

1990年以來の「純無」市区長の推移を一覧にしたものが【表7】である。この表を見ると、一貫して「純無」が増加傾向にあり、とりわけ2000年代にその増加が顕著となっていることがわかる。2010年版では、あと0.4ポイントで60%に達する状況となっており、ほぼ6割の市区長が政党の推薦・支持を受けずに当選していることになる。もちろん、「純無」の中でも、政党や地域における各種団体の事実上の支援を受けた市区長が存在してお

【表6】 市区長の政党所属状況

年	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10
市区長数	678	679	685	686	686	686	689	692	693	694	694	695	698	699	718	762	802	805	806	806	809
無所属	664	668	675	680	678	680	683	686	691	692	692	693	696	696	715	744	798	805	806	806	809
公認	14	11	10	7	8	6	6	6	2	2	2	2	1	3	3	2	2	0	0	0	0
(自民)	(14)	(10)	(9)	(6)	(6)	(5)	(5)	(5)	(2)	(2)	(2)	(2)	(1)	(2)	(2)	(1)	(1)	(0)	(0)	(0)	(0)

(注) 2005年は、設置選挙が未執行の16市を除く数。2006年は、設置選挙が未執行の2市を除く数。

【表7】 「純無」市区長の推移

年	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10
市区長数	678	679	685	686	686	686	689	692	693	694	694	695	698	699	718	762	802	805	806	806	809
「純無」	161	162	165	179	167	179	179	180	189	198	198	220	238	273	313	342	386	395	401	437	482
%	23.7	23.9	24.1	26.1	24.3	26.1	26.0	26.0	27.3	28.5	28.5	31.7	34.1	39.1	43.6	44.9	48.1	49.1	49.8	54.2	59.6

(注) 2010年の「純無」は、国民新党が推薦した3市（加茂市、射水市、三次市）が含まれている。

【表8】の組み合わせ「無」は、485になっているが、前記の3市を除く482とした。

り、これらの支援の効果を精査する必要があるが、これほどまでの「純無」の増加は、自治体選挙において政党の規定力が低下を見せ、多くの市区において政党の推薦・支持を受けなくとも当選が可能になる状況が、ますます一般化していることを示しているといえよう。

このような状況の中で、地域の自己決定の観点から重要となるのは、政党という指標なしに、有権者が政策本位の投票行動をとりうるかという点である。近年では、市区長選挙においてローカルマニフェストを掲げる候補者が増えてきているが、このことを含め、有権者が何を指標として投票行動を決めているのか、その変化について検証を進める必要がある。

(2) 政党の推薦・支持状況

それでは、この1年の選挙結果を受けて、全国の市区長に対する政党の推薦・支持状況はどのようなになったであろうか。全国の市区長が、どのような政党の推薦・支持を受けて当選を果たすことができたのかを集計したものが、【表8】である。なお、前提として、市町村合併に伴い、母数となる市区数が若干増加している点には注意を要する。

まず、政党が単独で推薦・支持した場合をみると、「この1年」の結果も受け、ここ2年間で自民と公明の減少が目立ってきている。自民と公明は、2008年まではほぼ横ばいであったが、国政レベルでの苦戦の影響もあって、ここ2年で減少に転じており、2010年版では4年前と比べて共に35%ほどその数を減少させている。一方、民主は、2009年まではほぼ横ばいの状態が続いていたが、政権交代の勢いを受けて、2010年版では4年前から2割ほど増加している。政権交代後に民主と連立を組んだ社民も、2010年版で増加に転じている。また、共産は、2008年および2009年に若干盛り返したが、2010年版で再び減少に転じている。

次に、「相乗り」を見ると、単独の場合と同様に、自民・公明と民主・社民で明暗が分かれている。自民・公明の「相乗り」は2008年まで増加傾向にあったが、2010年版で減少に転じ、単独の場合ほどではないが、4年前と比べて15%ほどその数を減らしている。一方、民主・社民の「相乗り」は2008年から増加傾向にあり、2010年版では、4年前の2倍を超える数となっているが、数の上では自民・公明に大きく水を空けられている。また、民主・社民に共産を加えた3党の「相乗り」も近年増加傾向にあり、共産が自治体政治において民主、社民と連携を強めていくのか、今後の動向が注目される。

3党以上の「相乗り」では、自民・公明・民主の3党「相乗り」と自民・民主・公明・社民の4党「相乗り」のいわゆるオール与党体制の減少傾向が続いており、両者の全体に占める割合も、4年前の15.6%から11.9%に減っている。これについては、大きな減少とする見方と、未だオール与党体制指向が続いているとする双方の見解がありえようが、政党の推薦・支持を受けた首長数自体が減少する中で、2党「相乗り」や3党「相乗り」の減少幅は単独推薦・支持の減少幅に比べると緩やかであり、全国的に見ると、自治体政治における「相乗り」傾向が、相当数見られることは確かであろう。しかし、国政レベルで

〔表8〕 市区長の推薦・支持状況（全体）

組み合わせ	首長数					小計					割合(%)				
	2006	2007	2008	2009	2010	2006	2007	2008	2009	2010	2006	2007	2008	2009	2010
自 民 公 共 社	51 19 32 10 2	49 18 34 6 2	50 18 33 7 2	42 19 22 8 1	32 23 21 6 3	114	109	110	92	85	14.2%	13.5%	13.6%	11.4%	10.5%
自民 自公 自社 民公 民社 公共 公社 共社	7 111 4 7 7 2 3 2	7 127 3 3 7 2 3 2	7 129 3 3 9 1 3 1	9 126 2 2 11 1 1 1	10 93 1 1 15 1 1 1	143	154	156	153	122	17.8%	19.1%	19.4%	19.0%	15.1%
自民公 自民社 自公社 民公社 民共社 公共社	82 4 8 5 4	82 1 8 6 3	76 1 7 4 4	72 1 5 2 6	68 6 3 8	103	100	92	85	85	12.8%	12.4%	11.4%	10.5%	10.5%
自民公共 自民公社	1 43	1 39	1 39	1 34	28 28	1 43	1 39	1 39	34 34	28 28	5.5%	5.0%	5.0%	4.2%	3.5%
無	390	397	403	439	485	390	397	403	439	485	48.6%	49.3%	50.0%	54.5%	60.0%
その他	8	5	5	3	4	8	5	5	3	4	1.0%	0.6%	0.6%	0.4%	0.5%
計	802	805	806	806	809	802	805	806	806	809	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

その他は、社大党・他党(3) 宜野湾、名護、沖縄
市制施行(1) みよし

は、民主の政権交代当初の勢いが陰りを見せてきているところであり、これに野党が対決姿勢を強める中、自治体政治におけるオール与党体制の動向については、今後も注視する必要がある。

また、政党の推薦・支持を受けない「無党派」候補の増加が数年来のトレンドであることは、前節で「純無」の増加としてすでに述べたが、ここでも、その傾向が示されている。とりわけ、ここ3年間で、割合では10%、人数では80人あまり増加しており、その傾向が顕著となっている。

このように、全国の市区長と政党との関係は、無党派が全体の6割を占めており、推薦・支持を受ける場合でも、自民・公明（全体の1割強）とオール与党体制（全体の1割強）が依然として大きなトレンドとなっていることがわかる。また、政党の中では、民主が相対的にその存在感を増しつつあるが、それは民主の推薦・支持市区長の増加以上に、自民、公明の単独ないし2党「相乗り」市区長の減少によるところが大きい。国政の状況と比較すれば、自治体選挙においては、民主は自公への批判票を十分に吸収しきれていないと見ることもできる。そしてこのことから、前章でも指摘したように、民主は、自治体政治においては未だ基盤を確立しているとはいえないようである。

（3）各政党の市区長選挙関与率

次に、国政での主要政党がどのくらい自治体政治に関与しているのかを把握するために、政党関与率を見ていきたい。政党関与率とは、「相乗り」のパターンに関わらず、各政党がどのくらい推薦・支持を与えたかを集計したものである。市区長選挙における各党の関与数および関与率は、〔表9〕の通りである。

〔表9〕 各党関与数および関与率

	自民	民主	公明	共産	社民	自民	民主	公明	共産	社民
2004	312	205	284	22	119	43.5%	28.6%	39.6%	3.1%	16.6%
2005	300	188	281	22	98	39.4%	24.7%	36.9%	2.9%	12.9%
2006	311	179	294	19	82	38.8%	22.3%	36.7%	2.4%	10.2%
2007	317	167	305	14	74	39.4%	20.7%	37.9%	1.7%	9.2%
2008	313	166	297	18	77	38.8%	20.6%	36.8%	2.2%	9.6%
2009	290	155	265	16	63	36.0%	19.2%	32.9%	2.0%	7.8%
2010	238	156	221	15	66	29.4%	19.3%	27.3%	1.9%	8.2%

この表を見ると、各党ともに、2006年と比べて関与率を下げているが、ここ3年間では、民主と社民が昨年から若干ではあるが増加し、関与率の低下が下げ止まりを見せた一方で、自民と公明は引き続き関与率を大きく減少させている。「無党派」市区長が年々増加していることは先述のとおりであるが、少なくともここ2～3年に限れば、「無党派」市区長の増加は自民、公明の減少と相関関係があるといえる。これは、政権交代前後における自公政権への批判から、市区長が自民、公明の推薦・支持を敬遠した一過性のものなのか、それとも、今後も自民、公明の減少と「無党派」の増加が続くのか、今後の推移を見守る必要がある。

3. 都道府県知事の現況

これまで、市区長選挙の動向を概観してきたが、都道府県知事選挙はどのような状況であろうか。「この1年」においては、宮城、茨城、石川、静岡、京都、兵庫、広島、長崎の8府県で知事選が行われている。このうち、宮城、茨城、石川、京都、兵庫では現職が知事の座を守っており、静岡、広島、長崎では、いずれも新人同士の争いが展開された。

次に、政党の推薦・支持状況を見ると、いくつかの特徴が見てとれる。第一に、国政での政権交代前後の流れの中で、民主党中央が自民との「相乗り」を禁じ、自治体選挙においても自民との対決姿勢を鮮明にしようとしたにもかかわらず、実際には府県知事選挙での直接対決はそれほど多くないことである。自民、公明の推薦候補と民主を中心とする非自民の推薦候補の直接対決となったのは静岡（民社国の推薦候補が自公の推薦候補を破る）のみである。また、県連など、政党の実質的な支援状況まで視野を広げて見ても、自民と民主の対決は宮城（自民の県連レベルの支援を受けた現職が民社国推薦候補を破る）、長崎（自公の支援を受けた候補が民社国を破る）の2件にとどまっている。

第二に、その裏返しとして、実質的なオール与党体制のもとで当選した知事が多く見られる。民主党中央が自民との「相乗り」を禁止していることもあり、推薦・支持状況からは自民と民主の「相乗り」は見られないが、実質的な支援の状況まで見ると、石川（社民の推薦候補を自民公の県組織が支援）、京都（無所属の現職を自民公が支援）、兵庫（自公社の推薦候補を民主県連が推薦）の3件で実質的なオール与党体制が形成されている。なお、オール与党体制とはいえないが、広島では、自民、民主ともに内部の意見対立から候補者の擁立を断念し、県議会の両党系会派が同一候補を支援している。

こうした結果をふまえ、現在の都道府県知事の選挙時における「相乗り」状況について整理したものが、【表10】である。この間の傾向としては、政党の推薦・支持を受けた知事の減少傾向と、「無党派」知事の増加が目立っていたが、この1年の選挙結果を受けて、非自民単独と自民を含まない「相乗り」が若干ではあるが増加した一方で、自公2党による「相乗り」は横ばいとなっている。知事においては、市区長の場合と異なり、自公の苦戦はデータ上見られない。先述のように、この1年において、民主の推薦・支持を受けて誕生した知事は静岡のみであることから、国政とは裏腹に、知事選挙においては依然として自公の優位が続いており、民主は苦戦を強いられていることがわかる。一方で、減少傾向を見せているのが、自民を含む3党、4党の「相乗り」である。ただし、すでに述べたように、表には現れない実質的な「相乗り」が増えている可能性があるため、今後の動向を注視する必要がある。

【表10】 都道府県知事選挙における政党「相乗り」状況

「相乗り」の状況	「相乗り」数	都道府県数
自民単独	—	—
自民を含む「相乗り」	2党 3党 4党	16 4 1
非自民単独	—	7
自民を含まない「相乗り」	2党	2
無所属	—	17
合 計		47

4. 町村長選挙

それでは次に、首長選挙の動向を、町村長選挙に絞って見ていきたい。いわゆる「平成の大合併」によって、1991年に2,563あった町村は、2010年3月31日時点では941と、優に3分の1近くにまで減少した。こうした中で、町村政治にどのような変化が生まれているだろうか。【表11】は、町村長選挙において政党がどのように推薦・支持を行ったのかを示している。

各政党の推薦・支持といっても、この表のデータは、共産、社民と、すでに存在していない民社、新進などに限られている。これは、町村長選挙が、明確な政党の推薦・支持によらずに実施されている例が多く、さらには、党中央が正確に情報を把握していない政党が多いことによる。そのため、町村長の推薦・支持状況については、極めて限られたデータになっていることをご容赦いただきたい。

〔表11〕 町村長に対する政党の推薦・支持状況

	公	共	社	民	自公	公共	公民	公社	共社	共民	社民	自公民	共社民	その他	計
1991		45	100	7					15	1	3			8	179
1992		45	94	6					16		5			8	174
1993		45	79	14					18	1	14			5	176
1994		39	77	23					19	1	23			7	189
1995		41	88	20					13	1	21			10	194
1996		46	91	19					13	1	17			29 (19)	187
1997		56	82	10					10		8			58 (48)	166
1998		72	64						5					57 (48)	141
1999		75	30						4					53 (45)	109
2000		80	18						3					36 (28)	101
2001		78	13						2					8	101
2002		73	14						2					5	94
2003		70	15						2					4	91
2004		64	14						1					4	83
2005		64	12						2					2	80
2006		45	3						2					1	51
2007		41	3						1					1	46
2008		40	3						1					1	45
2009		34	2						1					4	41
2010		32	3											4	39

(注) その他 () 新進党、表中の「民」は「民社党」を表す。

これらの点に留意した上で、この表から読み取れることは、町村長選挙における共産の健闘である。市町村合併による町村の激減の中で、社民や「その他」の政党が激減しているのに対して、共産は2000年をピークに減少しているものの、合併がピークを迎える2004年以降を見ると、町村数が3分の1になっているにもかかわらず、共産は2分の1の減少にとどまっている。ただし、ここ2年に限れば、町村数の減少率を上回る減少に転じており、これらの動きがもつ意味を精査する必要がある。

5. 市区議会議員選挙

これまで、首長選挙の動向を概観してきたが、最後に、二元代表制の一翼を担う市区議会選挙の結果についても触れたい。周知のように、日本の自治体政治は、首長と議会をそれぞれ選挙によって選出する二元代表制がとられているが、両者の関係は明治期以来の制度が残された「強首長」制であり、従来の中央集権体制のもとでは、議会は自治体政治の脇役に押しやられていた。その後、地方分権改革の進展を契機に、議会の自己決定の場としての重要性が認識されるようになる。また、市町村合併による住民と議会・議員との距離感の増大や、財政状況の悪化などもあいまって、全国の自治体において、議会のあり方そのものが問われてきている。

このような状況のもとで、議会基本条例制定の広がりが象徴するように、議会のあり方を問い、分権時代にふさわしい自己決定・自己責任を実現するための試みが取り組まれるようになるなど、全国の自治体議会に大きな変化が生まれつつある。それでは、こうした中で、住民が議員を選択し、議会の代表性を保障する自治体議員選挙の状況はどのようになってきているだろうか。

1991年以降の全国の市区議会議員について、その政党所属状況を示したのが【表12】である。ただし、議員の政党所属状況から選挙の総合的な状況を概観することはなかなか困難である。なぜなら、市区議会議員のほとんどが政党に所属しない無所属の議員であり、組織政党の傾向が強い公明や共産を除くと、市区長選挙のようにこれを見るのが難しいからである。

その上で【表12】を見ると、やはり、無所属議員が64%と高い数値を示している。ただし、無所属議員は、2006年をピークにその増加傾向に歯止めがかかり、以降は若干ながら減少傾向を示している点に注目できる。ここ2年では、自民、社民はほぼ横ばいながら、民主、公明、共産は若干ながら増加傾向にある。

ここから、政党所属への指向が高まっているといえるだろうか。減少傾向にあるとはいえ、無所属議員は依然として全体の6割以上を占めているため、政党所属指向が高まっているとまでは言えないだろう。無所属議員の増加傾向がピークを迎えた2004年～2006年は、市町村合併がピークを迎えた時期であることから考えると、この時期の無所属議員の増加は、無所属が多い旧町村議員が合併によって市区議会議員になったことに伴う一過性のものであるという見方も考えられる。一方で、合併がピークを越えた近年では、住民との距

〔表12〕 政党別市区議会議員数

	自 民	民 主	公 明	共 産	社 民	無所属	民 社	その他	合 計
1991. 4. 30 現在	2,636 (12.9)		2,067 (10.1)	1,866 (9.2)	1,933 (9.5)	11,173 (54.8)	627 (3.1)	94 (0.5)	20,339 (100.0)
1992. 4. 30 現在	2,627 (12.8)		2,076 (10.1)	1,869 (9.1)	1,932 (9.4)	11,253 (55.0)	623 (3.0)	96 (0.5)	20,476 (100.0)
1993. 4. 30 現在	2,649 (12.9)		2,071 (10.1)	1,865 (9.1)	1,919 (9.4)	11,250 (54.9)	619 (3.0)	104 (0.5)	20,477 (100.0)
1994. 4. 30 現在	2,604 (12.7)		2,061 (10.1)	1,857 (9.1)	1,892 (9.3)	11,289 (55.2)	615 (3.0)	131 (0.6)	20,449 (100.0)
1995. 4. 30 現在	2,148 (10.6)		1,992 (9.9)	1,845 (9.1)	1,526 (7.6)	12,019 (59.5)	165 (0.8)	510 (2.5)	20,205 (100.0)
1996. 4. 30 現在	2,093 (10.3)		1,984 (9.8)	1,867 (9.2)	1,461 (7.2)	12,200 (60.3)	110 (0.5)	$\frac{218}{(1.1)} + 292$ (1.5) 537 (2.7)	20,248 (100.0)
1997. 4. 30 現在	2,084 (10.3)		1,982 (9.8)	1,887 (9.3)	1,397 (6.9)	12,340 (60.7)	61 (0.3)	$\frac{234}{(1.2)} + 299$ (1.5) 566 (2.8)	20,317 (100.0)
1998. 4. 30 現在	2,105 (10.4)		1,988 (9.8)	1,909 (9.4)	1,307 (6.5)	12,340 (60.9)	25 (0.1)	$\frac{246}{(1.2)} + 320$ (1.6) 587 (2.9)	20,261 (100.0)
1999. 4. 30 現在	1,944 (9.8)	568 (2.9)	2,056 (10.4)	2,052 (10.4)	586 (3.0)	12,225 (61.9)	—	$\frac{255}{(1.3)} + 332$ (1.6) 306 (1.4)	19,737 (100.0)
2000. 4. 30 現在	1,933 (9.9)	604 (3.1)	2,076 (10.6)	2,071 (10.6)	546 (2.8)	12,054 (61.6)	—	$\frac{37}{(0.2)} + 269$ (1.4) 300 (1.4)	19,584 (100.0)
2001. 4. 30 現在	1,921 (9.8)	631 (3.2)	2,102 (10.7)	2,062 (10.5)	541 (2.8)	12,053 (61.5)	—	$\frac{21}{(0.1)} + 279$ (1.4) 293 (1.4)	19,603 (100.0)
2002. 4. 30 現在	1,926 (9.8)	640 (3.3)	2,125 (10.8)	2,058 (10.5)	540 (2.7)	12,088 (61.5)	—	$\frac{9}{(1.4)} + 284$ (1.4) 282 (1.4)	19,659 (100.0)
2003. 4. 30 現在	1,861 (9.6)	648 (3.4)	2,194 (11.4)	1,926 (10.0)	461 (2.4)	11,954 (61.8)	—	286 (1.5)	19,330 (100.0)
2004. 4. 30 現在	1,869 (9.3)	666 (3.3)	2,232 (11.1)	1,941 (9.6)	442 (2.2)	12,754 (63.2)	—	283 (1.4)	20,187 (100.0)
2005. 4. 30 現在	1,884 (7.8)	681 (2.8)	2,344 (9.7)	2,120 (8.8)	443 (1.8)	16,464 (68.0)	—	277 (1.1)	24,213 (100.0)
2006. 4. 30 現在	1,897 (7.3)	722 (2.8)	2,451 (9.4)	2,238 (8.6)	437 (1.7)	18,093 (69.3)	—	280 (1.1)	26,118 (100.0)
2007. 4. 30 現在	1,828 (8.1)	938 (4.1)	2,345 (10.3)	2,065 (9.1)	381 (1.7)	14,928 (65.7)	—	229 (1.0)	22,714 (100.0)
2008. 4. 30 現在	1,807 (8.1)	965 (4.3)	2,334 (10.5)	2,042 (9.2)	370 (1.7)	14,491 (65.2)	—	223 (1.0)	22,232 (100.0)
2009. 4. 30 現在	1,752 (8.0)	988 (4.5)	2,336 (10.7)	2,041 (9.3)	361 (1.7)	14,140 (64.8)	—	214 (1.0)	21,832 (100.0)
2010. 4. 30 現在	1,698 (8.0)	1,025 (4.8)	2,318 (11.0)	2,015 (9.5)	342 (1.6)	13,544 (64.0)	—	220 (1.0)	21,162 (100.0)

(__数字は新進分)

離感の増大から、有権者に自らを訴える指標のひとつとして政党指向が強まったという見方もできる。ともあれ、ここで表されている数字から答えを導き出すことは難しい。いずれにせよ、自治体の大規模化によって自治体議員の政党化が進んできているのかどうか、今後の推移を見守る必要がある。

また、組織政党の傾向が強い公明と共産は、1991年以降の無所属議員の増加に関わらず、常に1割程度の議席を確保してきている。近年では、若干ではあるが数を増してきているなど、自治体政治の中で一定の存在感を示してきている。上記のような議会を取り巻く状況の変化の中で、両党がどのような役割を果たしているのかについても注目していく必要があるだろう。

6. むすびにかえて

ここまで見てきたように、自治体における市区長選挙の状況変化が、中央政治における政権交代の影響を受けて、加速してきている。政党の推薦・支持状況をどのように見るのかについては、オール「与党」体制ではなく、議会の多数派と対決する首長が多く見られるようになり、その中には、政党の支持を全く受けない「非政党」首長もかなり現れてきている。もちろん、当選当時にもった政党との関係が、ずっと続くともいえず、その後の議会との関係について、多数派を形成し、いわゆる「与党」の多数派形成に成功した自治体などについて、個別の観察も必要であろう。議会と民衆の架け橋といわれる政党と、住民代表であり、政治家である首長が、どのような関係にあるのかを見ていくことは、自治体政治の動向を見る上で意義のあることと考える。

その意味では、政党の側からこのデータを見たときには、どのようなことがいえるであろうか。この1年の選挙結果からは、政権を奪取した民主党が、自治体選挙でも、大都市を中心に勝利し、有利に選挙戦を展開したことがわかる。しかし、すでに触れたように、全国的に見れば、そうした傾向は限定的なものであり、長期的スパンで見た時に、民主の地方における基盤強化が図られるかどうかは、先行き不透明である。反対に自民にとっては、長年の政権維持の中で培われた、自治体政治における基盤を守りきれぬのかどうかで、政権への振り返りの行方が見えると言えるかもしれない。その意味では、自治体選挙が、一自治体の政治動向のみならず、国全体の政治情勢に影響を与えるものとして注目されるようになってきたことは、自治体政治への関心度を高める上で、意義のあることであろう。

しかし、国政との連動によって、自治体選挙の結果が決せられる状況は、必ずしも好ましいものであるといえないことは、冒頭でも述べたとおりである。本来、自治体選挙は、地域における政治・行政の方向性についての姿勢が問われるべきものであり、地方分権によって、地域の自己決定・自己責任が問われるようになっていることから、その点は重要視されるべきである。それにもかかわらず、国政の動向のみが先行し、自治体選挙の結果がもたらされるとすれば、そこには危惧もある。

さらに、この後の動向として、大阪府の橋下徹知事や、名古屋市の河村たかし市長のように、地域政党を立ち上げ、既成政党に挑戦する例も見られ始めた。このことは、2011年に行われる統一地方選挙等にも大きな影響を与えることが予想され、「相乗り」と団体利益の中央—地方を通じた実現に腐心してきた既成政党に大きな衝撃を与えることとなる。

さらに、テレビなどのマスコミの影響を通じて、知名度の高い有名人に票が集中し、当選を果たす例が多くなったことによって、政党が擁立する候補者が落選し、政策や政治の方向性に関係なく首長が選ばれることにもなりかねない点には危うさがある。その意味では、議会と民衆の架け橋たる政党が、政策を明らかにし、主体性をもった候補者を選択し、擁立した上で、政策論争が活発に行われるような政党政治の復権が求められる側面もある。

冒頭でも述べたように、地方分権改革は、地域の自己決定・自己責任による自治体運営を促し、住民に身近な行政は身近な自治体で実施することを求めたものである。それによって、住民の求める政策を実現することが必要なものであり、その意味で首長や議員がどのようにそれを行うことができるのかが問われている。そして、一方で、自治体における政治参加のシステムは、リコールやイニシアティブといった直接参加の制度によっても支えられており、とくに、住民投票の動向についての関心が、近年高まってきている。この点は、2011年版の課題となる。

ただし、住民が有権者として広範に参加することができ、政治権力に正統性を付与することができる一般的な制度は、やはり選挙である。自治体政治においても、こうした選挙の動向の重要性をふまえた有権者の対応が重要なものとなる。そうした選挙動向について、この名簿を通してその一端が明らかになれば、と思う。

(うしやま くにひこ 明治大学政治経済学部教授)

※なお、本稿に掲載したデータの収集・整理は、谷口裕子<公益財団法人 地方自治総合研究所事務局>が担当した。

公益財団法人 地方自治総合研究所が毎年作成している『全国首長名簿』は、各年の自治体選挙の結果をふまえ、全国の首長がどのような顔ぶれになっているのか、またその選挙時における政党の推薦・支持状況はどうなっていたのかを掲載したものである。また、この名簿には、その時々々の首長選挙の結果をふまえた「解説」を付し、選挙動向の分析を試みてきた。本稿は、この名簿のデータの要約版を付けて「解説」を再掲し、名簿本体を手にはされない方々にお示ししたものである。

なお、本稿で使用した資料・データについては、公益財団法人 地方自治総合研究所が独自の情報収集と分析によってまとめたものであるため、引用する際には、出典を明記していただければ幸いである。