

## 《地域における政党》と「地域政党」

金 井 利 之

### 1. はじめに

2011年初め、自治体政治では、「地域政党」に注目が集まっていた。2011年2月6日の名古屋市長選挙・愛知県知事選挙では、それぞれ「地域政党」と称される「減税日本」の河村たかし・前名古屋市長、「日本一愛知の会」の大村秀章・元厚生労働副大臣が、既成全国政党の推す候補者を破った。その背景にあるのは、橋下徹・大阪府知事（当時）が代表の「地域政党」である「大阪維新の会」である。このほかにも、各地で「地域政党」を名乗る政治団体が登場している。

とはいえ、もともと、自治体首長選挙では、特定の全国政党の公認候補ということは少なく、無所属で立候補し、それぞれに選挙運動母体を持つことが普通であるので、必ずしも新しい現象ではないのかもしれない。また、「地域政党」あるいは「ローカルパーティ」として、国政には基本的には登場せずに、主として自治体レベルで活動してきた政治団体も以前からある。例えば、「生活者ネット」や「沖縄社会大衆党」などである。他方で、「地域政党」が本当に地域の利害を主張するならば、地域という観点で利害が共通する自治体レベルでは意味がないのであって、国政において特定地域の利益を強く主張することにこそ意義があるのかもしれない。

とはいえ、現代日本における「地域政党」とは必ずしも明確な存在ではない。そこで本稿では、「地域政党」とは何かをめぐって考察してみたい。

### 2. 会派・後援会・議員政党・組織政党

戦後日本の自治体は、首長と議会のそれぞれを住民からの直接公選によって選出する仕組みを採用している。これは二元代表制と呼ばれるものである。住民から代表者を選出する

回路が二元的に存在しているからである。通俗的には、アメリカ型大統領制と類似するものと考えてよい。これに対して、住民から直接公選されるのは議会だけであり、首長あるいは行政部の責任者は議会から選出される仕組を、一元代表制と呼ぶ。住民から代表者を選出する回路は、一元的に統合されているからである。通俗的には、イギリス型議院内閣制を思い浮かべればよい。

一元代表制の場合には、行政部を選出するには、議会の安定的な多数派が必要である。そのために、議会内での多数派形成がなされ、その基盤のうえに行政部が信任を受けて存続をすることになる。議会内多数派が与党として存在することが必要なのである。議員はそれぞれが自由な住民代表であり、議会内の合従連衡によって、自由に多数派の形成・崩壊・再形成を図ってもよいのであるが、それでは多数派＝与党は安定しない。そこで、ある程度の安定的なグループが形成される。これが会派というものである。もう少し安定的なまとまりを持つものが、議員政党というものである。

しかし、それぞれの議員が自力で当選できるのであれば、会派にせよ議員政党にせよ、グループ内の規律統制は緩やかにならざるを得ない。いつでも議員は自由にグループを離脱したり、グループの決定に造反できるからである。そこで、グループが安定するには、各議員の当選可能性をも当該グループがある程度左右できなければならない。つまり、グループから放逐されるやいなや、当選が困難になるときに、議員はグループの規律をある程度受け容れるようになる。こうして形成されるのが、組織政党というものである。組織政党に属することによって、ようやく当選できた議員は、議会内でも組織政党に造反することは容易ではない。従って、そうした組織政党は安定したグループを形成できる。そうしたグループあるいはグループ群に支えられた行政部は、安定して存続できるようである。つまり、一元代表制は、組織政党をある程度、必要とするのである。

ところが、二元代表制は、必ずしも行政部＝首長の存続のために、議会の持続的な信任を必要としないから、一元代表制のような会派・議員政党あるいは組織政党を必要とはしない。首長が住民からの直接選挙によって当選してしまえば、4年間の任期を基本的には保障されているのである。こうした点から、戦後日本の自治体においては、必ずしも組織政党が必要ではなかった。いわば、二元代表制における首長の直接公選制という制度は、一元代表制において組織政党が果たすべき役割のかなりの部分を果たしているのである。

もちろん、首長は当選しなければならない。そのためには、有権者や各種団体の支持を取り付ける必要があるから、首長候補の当選のために尽力する組織は必要である。これを通常は後援会と呼ぶ。「明るい〇政を作る会」などという名称でもよい。この組織は、後

援会という独自の政治組織であってもよいし、会社・業界・官庁・労働組合・宗教団体というような組織をそのまま動員・転用してもよい。もちろん、現に当該地域に組織政党またはその支部が存在するのであれば、それを活用してもよい。要は、後援会から見れば、組織政党も、数ある社会経済政治文化団体の一種に過ぎないのである。

首長の後援会は、候補者を当選させるために選挙活動や、日常的な政治活動をする点で、実質的に組織政党と同じ機能を果たす。しかし、議員政党あるいは組織政党に見られるように、複数の公選職政治家をつなぐ会派の機能を果たす必要は、必ずしもない。首長はそれ自体として権力維持できるからである。

他方、自治体議会は、行政部の選出と信任のために、安定的な多数与党を形成する必要もない。従って、自由に合従連衡を繰り広げて構わないのである。だから、規律ある組織政党は必ずしも必要はない。議員にとって必要なのは、自己の当選のための組織であり、要は後援会があれば充分である。また、議会内では多数派を形成した方が権力を享受できるから、議会内での交渉を円滑に進めるためにグループを形成する誘因はある。従って、会派あるいは議員政党が形成される理由もある。しかし、それを超えて、自己の当選可能性を左右し、さらに、議会内での自由な行動を制約するような、組織政党を構成する必要性は乏しい。従って、後援会と会派は存在するが、組織政党はなくても問題はない。

こうしてみると、組織政党とは、後援会と会派の機能を複合的・一体的に果たすものといえる。後援会の連合体というだけでは組織政党の体を為さない。議員は後援会で自立的に当選が可能であれば、いつでも連合体から離脱できるからである。複数の公選職政治家の当選可能性を一体的に左右することで、当選後の公選職政治家の議会内の行動にも一定の制約を課すことができるのが、組織政党なのである。一元代表制のもとで組織政党が不在あるいは未発達であると、行政部を選出できなかつたり、選出した行政部の存続が不安定となる。これは、戦前日本の市政や、戦後の区長公選が否定されていた時期の特別区政に見られる現象である。政争・政局がそのまま、行政部の不安定性に直結するのである。

### 3. 《地域における政党》の論理

戦後日本の二元代表制の自治体では、首長にとって必要なのは後援会、議員にとって必要なのは会派と後援会である。もちろん、会派が「〇〇党」を名乗ることは自由である。しかし、その「〇〇党」なるものが、所属議員の当選可能性を左右するような組織である

ならば、議員から見れば有害無益である。議員は独立自営業者であって、自らジバン・カンバン・カバンという政治資源をもとに、後援会を組織して、当選を果たす。それゆえにこそ、議会での自由な行動、会派内での自由な発言が担保され、「刺客」を送られようと、「除名」をされようと、平気になるのである。

首長は、その地位の保持のためには、議会の多数派の信任は必要としない。3/4の特別多数で不信任議決を受ける可能性はあるが、制度的には、再び首長選挙で当選すれば首長に留まることができる。つまり、自己の当選可能性を有権者との関係で確立しておけば、議会の多数派工作に汲々とする必要はない。首長にとって最も重要なのは、後援会なのである。

そうはいつでも、首長が仕事をするには、予算・条例の可決やその他の議決案件などで、議会多数派の了解を必要とする制度になっている。こうなると、首長は、一元代表制で必要な地位の保持を超えて、任務遂行の便宜から、議会多数派を必要とする。安定した多数与党会派（群）が形成されれば、首長にとっては都合がよい。また、多数与党会派（群）に加入できた議員にとっても、首長に対する交渉力を得るわけであるから、要望・要求を実現するには都合がよい。というわけで、首長の地位を保持するには必ずしも必要のない「与党」というものが発生してくる。首長は与党議員からの要望・要求に応える代わりに、与党議員は首長提案の予算・条例案に賛成する。このような議会対策の「根回し」における取引関係あるいは談合・馴れ合いのもとで、「八百長議会」「学芸会」が開催される。しかし、ここでも必要なのは、後援会と会派であって、組織政党ではない。通常の場合、首長はこれで自治体運営に難渋することはまずない。

後援会・会派の論理は、自力でそれぞれに当選できる個々の後援会を持った首長・各議員が、後援会の自立性を保ったまま形成する連合体＝会派である。利益供与を適切に行えば、ある程度の安定した権力基盤を形成することはできる。しかし、それは相互に当選可能という相手の存在を認めたくえでの交渉であり、流動的な取引・妥協の産物になる。逆に言えば、真に安定的な権力基盤を形成するためには、相手の当選可能性それ自体を左右する必要が生じる。このようにして登場するのが、《地域における政党》である。《地域における政党》は、首長・議会を通じて、それぞれの公選職政治家の当選可能性を左右することで、当選後の公選職としての行動に規律を与えるのである。簡単に言えば、各政治家の自律性を低下させ、《地域における政党》の方針にそれぞれの政治家を従わせることで、首長と議会の間で安定的な権力基盤を形成しようとする。

《地域における政党》を生み出す論理は、首長と議会との妥協をしないという自治体運

営の論理である。多くの自治体では、適当なところで相互に妥協するので、《地域における政党》は必要ない。また、《地域における政党》は、議会の過半数を得られなければ存在理由がないので、革新自治体における革新政党は、《地域における政党》を声高に進めることはしなかった。議会過半数を抑えられない《地域における政党》は、ますます議会運営を難渋させ、革新首長の立場を苦しめるだけだからである。従って、議会で少数派のことの多い革新首長も、通常の保守系無所属首長と同じように、柔軟に議会対策をしてきた。また、そのようにすれば、自治体の政権運営はできたのである。

《地域における政党》の論理は、むしろ、議会多数派を形成する野党勢力が、ときの少数派首長との妥協を拒み、当該首長の放逐を目指し、議会多数派に親和的な首長を生み出そうとするときに、登場する。この原初形態が、1970年代後半から革新自治体への反抗として登場してきた保守中道首長である。また、1990年代の改革派首長に苦しめられた議会多数派が主導する首長擁立である。例えば、このようにして、田中康夫・長野県政は終焉した。当選のために議会多数派の支援を得た首長であるならば、当選後も議会多数派と協調的に行動し、議会と首長の衝突は避けられる。さらに言えば、議会のいいなりになるような首長の自治体運営が期待されるのである。

もう1つの《地域における政党》の可能性は、首長側が、ときの議会多数派との妥協を拒み、当該反首長多数派議員の放逐を目指し、首長に親和的な議会多数派を生み出そうとするときに、登場する。要は、首長与党を公言する議員候補を多数擁立し、それを当選させ、議会過半数を確保することで、首長が議会を統制下に置こうというものである。こうして擁立された議員候補者は、反首長派議員にとっては「刺客」である。当選の暁には、首長の「チルドレン」である。首長の支援を失うことが議員としての再選を不可能にすることであるならば、「チルドレン」は《地域における政党》およびそのオーナーである首長に逆らうことはできない。こうして、《地域における政党》による議員規律が可能になる。

#### 4. 《地域における政党》の限界

一元代表制においてと同じような意味で、二元代表制において組織政党が必要となることはないが、首長・議会側のそれぞれの思惑と非妥協的スタイルによっては、何らかの《地域における政党》が求められる原理は存在する。但し、「常態」においては、首長と

議会の妥協によって、会派と後援会のみが存在することで事足りてきた。その意味で、戦後日本の自治体政治においては、《地域における政党》は、「非常態」であった。しかし、この「非常態」は、非妥協的スタイルであるにもかかわらず、議会と首長の間に対立・衝突が生じないという意味での《常態》を目指すプロジェクトでもある。要は、明々白々の議会と首長の間は是々非々の討論や熟議を否定し、とにかく、対立がないことを《常態》と考える日本的自治観である。ただ、対立解消の方式が違うのである。「常態」では水面下の談合を重視する。「非常態」では、相手の存在を否定する。

《地域における政党》プロジェクトで重要なのは、誰が主導権を持っているかである。論理的には、①議会多数派議員、②首長、③《地域における政党》それ自体、である。③のタイプは、「マシーン」と呼ばれるもので、首長も議員もマシーンという《地域における政党》の手駒となるので自律性は乏しい。逆に言えば、「マシーン」の方針に沿って行動するので、首長であれ議員であれ、《地域における政党》からの威令が行き渡る。全盛期の越山会（国政政治家である田中角栄を主導者とする国・自治体を通じる組織）は、このようなタイプであろう。

《地域における政党》が力を持ったとしても、誰が主導権を持つのかは流動しうる。当初は、オーナー企業的に首長が《地域における政党》を主導していたとしても（「首長政党」と呼ばれることもある）、あるときから、《地域における政党》組織それ自体が独自の生命力を持ち、いわば、所有と経営が分離して、ひいては、オーナーである首長の意向とは無関係に動くこともある。実際、後援会組織でさえ、組織化が進むと、特定の誰々を後援するというものから、誰でもいいから据わりのいい候補を後援するというように変節していく。

いずれにも共通する限界は、首長・議会多数派を同時に掌握できないかもしれないという、選挙動員力の問題である。《地域における政党》を標榜したあげくに、議会で過半数を掌握できない、あるいは、首長を奪取できないという事態になれば、《地域における政党》という、相手の存在を否定するという敵対的スタイルそれ自体が、存在を否定できなかった当選公選職政治家の反発を招くのは必至である。議会多数派主導で首長候補を擁立したあげくに敗北しては、議会多数派は首長と議会の対立衝突の塹壕戦に戻るしかない。首長主導で議員候補を多数擁立したあげくに、議会過半数をとれなければ、そのままの敵対的スタイルでは議会対策はさらに困難となる。こういうときには、通常は水面下で妥協を模索する「常態」に回帰しうる。

首長側が仕掛けた《地域における政党》が、議会の過半数を掌握できるかには、色々な

要因が作用する。まず第1に、首長それ自身の人気によって、各議員候補の当選可能性を押し上げることが必要である。但し、首長人気と、議員候補への応援能力とは、必ずしも同じではない。第2に、自治体議会の場合には、市区町村では全域一区の大選挙区制が普通であるし、都道府県でも郡市区選挙区制のため、人口の多い市区では大選挙区制になっていることが多く、過半数掌握は容易ではない制度になっている。大選挙区制では、首長派對非首長派という「刺客」作戦は通用せず、複数の《地域における政党》所属の首長派候補を出すことになり、結局は、各候補者の後援会による個人集票が必要になってくるからである。第3に、首長には議会解散権は原則としてないので、当選した議員は4年間の任期を保障される。従って、議員は《地域における政党》の看板で当選するやいなや、自律的に行動することができる。潜在的に常に解散の脅威によって規律付けをされる議院内閣制の組織政党とは制度的背景を異にしている。さらに言えば、首長の「チルドレン」として立候補するような議員候補は、そもそも自律した政治家への志望動機が強いとはいえ、再選には特にこだわらないかもしれない。とするならば、当選後に《地域における政党》の規律が機能するとは限らない。

議会側が仕掛けた《地域における政党》も、成否は色々である。第1に、首長が圧倒的な個人的人気によって再選可能な場合には、議会側の仕掛けは敗北を余儀なくされる。そもそも、首長が議会との妥協を拒否する敵対的スタイルをとれるのは、ある程度の住民からの個人的人気や支持があるからである。従って、首長が何らかのスキャンダルや失政によって自滅していかない限り、議会側の仕掛けによる《地域における政党》は成功しにくい。第2に、《地域における政党》プロジェクトが完遂するには、個々の議員の自律的当選可能性を解除する必要があるが、首長の圧倒的な個人的人気に抗して当選できるような反首長派議員は、自己の後援会を武装解除することはまず考えられない。従って、議員自身は自己の後援会で自律的当選を確保しつつ、首長だけを議会多数派の統制の効く《地域における政党》のもとに置こうとする。しかし、これは基本的に矛盾している。個々の議員はそれぞれ独立自営業者であり、会派は分裂含みになる。従って、議会多数派に親和する首長が誕生するやいなや、《地域における政党》は自壊に向かう。第3に、それを受けて、当選した首長は、折を見て、議会多数派の主導する《地域における政党》からの自律性の回復を目指す。首長の行財政の権限は絶大であり、いつしか、個々の議員に便宜供与を繰り返すことで、首長は議会多数派を手なずけることもできる。このような段階に至れば、戦後日本の自治体政治の「常態」に回帰し、《地域における政党》は消滅し、普通の後援会と会派のみが存在するようになる。

とはいえ、首長・議会多数派を同時に掌握できない《地域における政党》は無意味かという、必ずしもそうではない。少数派議員であっても、《地域における政党》を背景に当選した議員は、議会内で規律ある会派を形成できる。従って、合従連衡の草刈り場になる可能性は低く、議会内の多数派工作でも、首長からの根回しにおいても、さらには首長後援会組織においても、かなり大きな力を発揮できる。個々の議員の自律性とはトレードオフではあるし、他に当選した公選職政治家との取引は不可避であるという前提のもとで、こうした組織政党としての《地域における政党》には、それなりの有用性はある。

同様に、首長が仕掛けた《地域における政党》が、議会の単独過半数を得られなくても、その後の交渉力を大きく高める可能性はある。少なくとも、それ以前の首長与党議員の数よりも増えていれば、《地域における政党》プロジェクトはある程度の成功といえる。しかも、当選した議員は「チルドレン」であって、個々の議員の自律性は低い。統一行動のとれる凝集した《地域における政党》は、他の散漫とした会派よりは交渉で強い。とするならば、首長は、「常態」における議会对策のように外から統制するのではなく、「チルドレン」議員を通じて、議会の内からも統制することができる。

## 5. 《地域における政党》と全国政党・地域主義政党

《地域における政党》は、二元代表制という権力分立的な制度を背景に、首長と議会という機関対立を、政治的に一体の組織集団を構築することによって、乗り越えようとするものである。戦前日本政治史やアメリカ政治史の知見が明らかにするように、権力分立的な統治制度は、それ自体として、非制度的な体制の統合主体を要請することがある。それを政党が果たすことがある。衆議院・貴族院・宮中・軍部・司法部などに分立しているがゆえに、政友会という政党による統合工作が必要とされた。立法権・行政権・司法権が厳格な三権分立であるがゆえに、共和党・民主党の二大政党制が必要になった、というようなわけである。

こうしてみると、《地域における政党》は、国と自治体、あるいは、自治体と自治体の関係であるところの政府間関係とも、整合をとる必要がある。地方自治あるいは地方分権とは、権力分立を体現する統治制度である。地方分権あるいは地方自治が進めば、それぞれの自治体は独自の政治的意思を持ち、国の意向とは必ずしも一致しなくなる。制度的に分権化が進めば、当然ながら、国と自治体の間、あるいは、自治体と自治体の間は、対



立・衝突の可能性は高まる。その対立衝突を、どのように処理するのが問題となる。

第1は、集権的解決である。端的に言えば、国が制度的に自治体に統制を及ぼせば、地方自治であっても、最終解決は可能である。地方自治を否定することである。例えば、マニフェスト選挙で「八ッ場ダム中止は決定された」として、一方的に止めてしまうことである。あるいは、「勉強不足だった」として、あるいは「抑止力」「日米合意」という方便を使って、辺野古基地移転の意思決定を強行することである。第2は、明確な対立・衝突をもとに、明示的に協議を続けることである。相手方の存在を選挙で否定するという対決的スタイルではなく、選挙で当選する相手方の存在を前提に、協議を継続するというものである。「国と地方の協議の場」などはこうした発想に立つ。例えば、八ッ場ダムは中止とも再開とも決めずに、とにかく協議を続けることである。第3は、水面下で様々な取引・妥協を進めることである。例えば、辺野古基地移転を実現するために、とにかく、沖縄振興策・北部振興策や米軍基地再編交付金などで資金を散布する作戦である。第4は、《地域における政党》によって、選挙で決着をつけることである。

国には、自治体との対立衝突を最終解決するには、国主導の《地域における政党》プロジェクトを展開する誘因がある。例えば、国政政権与党は、自己の政策を自治体に強要するためには、政権与党として候補者を地元自治体の首長・議会選挙に擁立することになる。こうして、ビンゴゲームのように、府県知事・府県議会多数派・市町村長・市町村議会多数派を政権与党系で掌握することによって、問題は解決できる。例えば、辺野古基地移転を国政の自民政権が推進しようと思えば、沖縄県知事、沖縄県議会、名護市長、名護市議会を、自民党系あるいは移転賛成派で押さえるように、選挙戦に臨むということである。国主導の《地域における政党》とは、要は、国政政党の規律を受ける自治体公選職政治家を生み出すというプロジェクトである。実際、歴代自民政権は民主党現政権と異なって、自治体選挙でも不戦敗はせずに、常に候補を立てて全国政党を《地域における政党》として使ってきた。このような、全国政党による国主導の《地域における政党》プロジェクトは、自治体政治の集権化であり、自治体政治の国政化である。

首長にせよ議会多数派にせよ、自治体主導の《地域における政党》プロジェクトは、逆のベクトルを持つが、当該自治体を越えた相手方にどのような方針で挑むのかは、色々である。国と自治体の対立を《地域における政党》で解決しようと思えば、《地域における政党》それ自体は国政選挙にも出て行かなければならない。もっとも、《地域における政党》が、定義上、国政選挙で過半数がとれるはずがない。ある特定地域を基盤にするからである。

もちろん、国政が多党分立制でキャスティングボートを握れる場合には、国政でも一定の交渉力を高める可能性もある。しかし、そうでないのであれば、各地の自治体主導の《地域における政党》の連合体を水平的に構成するしかない。しかし、連合体は連合体であるに過ぎず、それぞれの当選可能性はそれぞれの単位《地域における政党》が生み出しているのであり、連合体には規律は作用しない。連合体は分裂含みである。連合体を超えて《（諸）地域における政党》を強化すると、当該自治体の主導権は消失する。そのような、新たな超地域政党を作ることは、結局は、自治体公選職政治家の自律性を阻害していく。首長連合なるものは、論理矛盾なのである。

自治体主導の《地域における政党》が存在理由を失わないのは、あくまで、地域主義政党として、当該地域の分離・分立・分権・自治や特別の利益配分を国政で大幅に要求する場合だけである。いわば、国政に打って出て、国政をしないことを求める、という自己矛盾政党である。このような地域主義政党は一定の存在理由があり、スコットランド、ウェールズ、アイルランド、ケベック、フランドーレン、北部イタリア、バスク、カタルーニャなど、地域間対立が激しい国の特定地域では、こうした地域主義政党が《地域における政党》である場合もある。しかし、それは、自治体・州と国・連邦の調和を選挙で決着することはできない。むしろ、対立を構造化したうえで、交渉基盤を構成するだけなのである。

ところが、日本では、このような地域主義政党を生み出すような、良くも悪くも、地域的亀裂は鎮撫されてきた傾向がある。一番可能性があるのは沖縄であるが、全国政党である自民党が国主導の《地域における政党》を組織化してきたのである。また、地域主義政党は、富裕地域が国の国内格差是正策に反発するときに分離独立を求めることで成立することもあるが、首都たることに自尊心を見出している東京都や、東京都に隣接していることに意義を見出す東京圏が、そのような意味での分離主義に立ったことはない。関西圏・中京圏が、このような社会経済的基盤を有しているかどうか、あるいは、関西圏・中京圏で自治体主導の《地域における政党》を目指す公選職政治家が、国政への野心を持たず地域の「分離独立」を指向しているかどうか、などが、日本における地域主義政党の成否を左右するであろう。

現実的に、自治体主導の《地域における政党》が権力的射程を持つのは、主導権を持った公選職政治家の選挙動員力が及ぶ範囲である。一番単純には、府県知事が府県議会・府県内市町村長・府県内市町村議会の選挙に影響を及ぼす形態である。例えば、大阪地域の「大阪維新の会」はこの形態である。《地域における政党》としての「大阪維新の会」が、

大阪地域内の選挙で力をふるえば、大阪地域内の府知事・府議会・各市町村長・各市町村議会という、制度的には分立した諸機関の意思決定は、《地域における政党》の規律のもとで統合される。その意味では、首長・議会間あるいは府・市町村間の対立は解消される。対立の相手方が消え去るからである。

しかし、自治体主導の《地域における政党》は、国・自治体間の対立を選挙で解消する存在にはならない。《地域における政党》は、当該地域を選挙区とする国政政治家を選挙の力で統合することはできるかもしれない。とはいえ、射程はその地域に限定される。

《地域における政党》が敵対的スタイルをとり続けるのであれば、国政の全国政党はこれに抵抗する。《地域における政党》が全国政党との交渉・取引に応じるのであれば、はじめから《地域における政党》を作る必要はない。その意味では、自治体主導の《地域における政党》プロジェクトの完遂はあり得ない。むしろ、主導者の政治的基盤を強化し、国との今後の交渉力を高める基盤固めに射程は留まるのである。これが、割拠制というものである。

## 6. おわりに

自治体主導の《地域における政党》は、二元代表制の制度を前提に、一定の存在条件はあり得る。しかし、それが国・自治体間あるいは自治体間で存在条件が充分にあるかという点、必ずしもそうではない。分権改革が進めば進むほど、全国政党による非制度的な調整が求められる場面もあり、むしろ、全国政党化・政治的集権化が進む条件も存在する。

国政における政治改革（選挙制度改革・政治資金改革）は、国政政党の凝集性を高め、国政政党を組織政党にしようというプロジェクトであった。それによって、党首・党執行部の規律を強化し、内閣主導政治を実現するとともに、政権交代可能な二大政党制を目指すというものである。しかし、それは、社会実態を反映した対立軸を反映しない場合には、似たり寄ったりの二大政党が生み出され、社会の様々な利害を適切に反映できず、ただ政党対立のための組織規律だけの強い存在となり、代表機能を欠いていくし、政策的・思想的な節操も失っていくことになる。そのため、組織政党内で主導権を掌握する内紛に敗北した公選職政治家は、自律性への渴望を高めることになるし、それを正当化する政策・思想も生み出しやすい。そもそも、与党党首を強化するだけならば、二大政党になる理由すらなく、単なる巨大与党が生じるだけかもしれない。

地域政党は、全国政党では掬いきれない地域独自の利害を代表し、それぞれの地域の対立軸に沿って代表者を選出するのに機能するのであれば、自治体政治の国政からの自律性に寄与する。制度的な分権改革に、政治的な分権・自治のエネルギーを注入する。しかし、分権改革は、同時に国・自治体間の対立を増やす可能性もあり、かえって、国・自治体をまたがって統合しうる全国政党による利害調整機能が、求められることもある。また、制度的な分権改革は、政治的な集権化・全国化によって阻害される。2000年の分権改革の効果は、1990年代以来の政治改革による二大政党化・組織政党化指向によって、減殺されてきた。結局、地域の対立軸を自律的に反映した地域政党は、未熟のままである。

そのようななかで、全国政党の組織政党化に反発する、独立自営業的・オーナー的政治家は、自らの依拠する自治体を居城に、自治体主導の《地域における政党》を立ち上げる。これは、戦後日本の「常態」である後援会の拡大版である。あるいは、特定の公職ポストを自己の権力基盤として政治抗争をする、明治以来の割拠主義の現代版である。《地域における政党》の主導者は、他の公選職政治家に「所領」としての当選ポストを「安堵」することで、自己の「手兵」を蓄積する。そして、そのような自律的な「所領」経営を背景に、国政での権力闘争に挑むのである。その意味では、自治体主導の《地域における政党》は、地域の対立軸を自律的に反映した地域政党ではなく、全国政党の組織政党化へ抵抗する、国政指向の政治家の自律的な地元の権力基盤を涵養するものなのである。

戦後日本の中選挙区制を背景とした後援会・派閥政治は、国政指向の各政治家に、一定の自律性を保障してきた。しかし、国政の政治改革は、それが実現したかどうかはともかく、個々の政治家の自律性を大幅に削ぐ指向性を有した。それに反発する、「チルドレン」になりたがらない自立心旺盛な国政指向の政治家は、自治体を権力基盤に割拠するしかない。2011年当初ごろの《地域における政党》は、1990年代以来の政治改革、あるいは、その集大成としての2009年政権交代がもたらした幻滅と閉塞感が生み出した現象である。それはある意味で新しい現象であるが、戦後日本の割拠的政治の「常態」を回復しようとする動きでもある。しかし、それは、自治体を権力の踏み台にするものであり、地域ごとの独自の対立軸と争点を適切に踏まえて、地域民主主義にいい意味の効果があるかどうかは、必ずしも定かではない。【2011年2月脱稿】

## ことわりがき

本稿は、『世界』2011年4月号掲載を予定していた原稿で、2011年2月に脱稿したものである。その後、2011年3月11日の東日本大震災によって事態は激変し、『世界』の編集方針も情勢適応し、

本稿の掲載は取りやめとなった。その意味で、「地域政党」の存在など、その程度の存在だったのかもしれない。また、『世界』では、未掲載となった本稿とは別に、筆者には6月号への寄稿の機会が与えられた。

本稿は、本稿が書かれた時点での状況を反映したものであり、現時点でそのまま掲載するのは適切ではないかもしれない。また、総合雑誌掲載という観点から、脚注・参考文献などは付していない。しかし、現時点から見て修正すべきなのは、時局に関わる内容だけであり、《地域における政党》の原理的内容には、基本的には修正すべき点はない。したがって、最小限の校正のみで、そのままの形で掲載することにしたいと思う。このような形態での掲載を快く了解いただいた『世界』および『自治総研』の両編集部にも、厚く御礼を申し上げる。

その後の若干の状況変化に対応したものとしては、拙稿「『大阪都』構想とは何なのか」『世界』2011年12月号、拙稿「地域政党のミ・ラ・イ」『ガバナンス』2013年5月号、などがある。現代日本の自治体政治制度において、一元代表制を採用しえないのは、《地域における政党》の不在のためであるし、逆に言えば、二元代表制のゆえに、《地域における政党》の成長が阻害されているともいえる。

「地域政党」を打ち出す以前の橋下・大阪府知事（当時）は自治体レベルでの議会内閣制を打ち出していたが、いわば、議会内閣制のプロジェクトが挫折することが、「地域政党」という「大阪維新の会」を生み出してしまったのであろう。そして、その「地域政党」の論理は、地域を基盤としながら国政に進出せざるを得ないという自己矛盾の論理を展開せざるを得ず、いわば、自殺行為的に東京など他地域の関係者や国政政治家と連合体「日本維新の会」を形成することで、自己崩壊と内紛への道へと進むことになった。それゆえにこそ、再び、大阪地域に戻らざるを得ないわけであり、堺市長選挙などが重要問題として浮上ってしまった。 【了】

（かない としゆき 東京大学大学院法学政治学研究科・  
公共政策大学院・法学部教授）

キーワード：地域政党／後援会／会派／  
地域における政党／地域主義政党