

大都市における自民党の勢力維持

—京都市を事例に—

鶴谷将彦

1 本稿の目的

日本政治論において都市部に選挙区を構える地方議員の研究は、これまで数多く行われてきたが、その多くは55年体制下を対象としていた。これに対して、1990年代の選挙制度改革や55年体制の崩壊、近年にみられる政権交代など、国政の状況が大きく変化したにも関わらず、1990年代以降、地方政治の構造や勢力関係が劇的に変化したという学術的認識は十分に共有されていないように思われる。

近年の地方政治や政治家の行動を詳細に見てみると、農村部における自民党の弱体化という現象が指摘されている。しかし、その指摘を詳細に検討すれば、制度化された地方組織や昇進ルール、地方議会(主に都道府県議会)で圧倒的な議席数を維持していることを理由に、他党に比べれば、農村部において自民党は依然として有力な勢力を保っているといえる(藤村 2013)。

一方、政令指定都市における自民党、所謂「大都市の自民党」に関する分析はどうか。大都市における自民党に関するいくつかの分析は存在するが、いずれも他党との政党間競争の中で弱体化しているという説明がなされてきた。しかし、大都市の自民党は、55年体制期から地方議会議員選挙においても大きく議席を減らすことなく¹、その勢力を維持してきたといえる。その説明として有力なのは、地方選挙制度が採用している選挙制度である中選挙区制に依拠するものであるが、近年では、都市部における民主党の組織形

論文

成が充分でないとして、相対的に自民党が強いとの説明を行っているものもある。

そこで本稿は、大都市の自民党は過去2回の国政での政権交代という劇的な政治環境の変化に対し、どのようにして自らの勢力を維持してきたのかについて、分析をおこなうことを目的とする。

本稿の構成は、以下のとおりである。まず2においては、過去の先行研究をふまえ大都市における自民党についてどのような点が説明され、どの点を議論しなければならないのかを整理する。3で、本校の分析視角を提示し、4で京都市の自民党に関する事例分析を行う。そして、5で本校の指摘と今後の課題について述べる。

2. 大都市における自民党

この章は、大都市の自民党のおかれてきた環境について簡単に紹介し、本稿が注目する点について紹介する。

2-1 55年体制期の地方政治と大都市

日本の地方政治は、首長と地方議会による二代表制に基づく。地方議会は首長が持つ強大な権限に対して、首長提出議案の審議をすることを目的とするため、国政とは異なり地方議会における各政党は議会の過半数を有するインセンティブを持たない。

55年体制期の地方政治を一言で表すなら「政党間の対立の発生と終息」といえるのではないだろうか。1960年代に発生した公害や都市問題は、高度成長期に工業化と都市化が進行した太平洋ベルト地帯の自治体を中心に、革新自治体を誕生させ、保守対革新を中心とする政党間対立を生じさせた。しかし、1970年代に入るとオイルショックによる景気の低迷や、高福祉政策の推進による自治体財政の悪化に伴い、革新自治体の数は次第に減少。1980年代には保守・革新双方が支援する官僚出身の実務型相乗り首長の誕生によって、地方政治における政党間対立は終息を迎える。

そういった政治環境の変化の中で、大都市における自民党は、革新自治体

が台頭した1960年代後半から1970年代後半までの一時期を除き、首長与党としての地位を確保し、1980年代には保守・革新の相乗り首長を支える中心的な役割を担っていった。

しかも、地方議会選挙は中選挙区制度によって議席を安定的に確保しやすい状況下で争われるため、個々の地方議員は個別利益実現のため首長に協力し、議会与党になることに重要性を持っていたといえる。こうした環境の中で、55年体制期の都市部の自民党は「都市部の議会で多数派を占め、住民に直接働きかける末端地域指導層の再編強化に成功した」のであった（杣 1979・大森 1986：234）。

その一方で、農村部では自民党一党優位の状況で、地方議員は国会議員との系列化の下、クライエントリズム（Scheiner, 2006）の一部を担い、首長とのパイプを維持しつつ、国会議員を媒介として国政とのパイプを構築し、個別利益の実現を目指していたといえる。

2-2 55年体制崩壊後の地方政治と大都市

55年体制崩壊後の地方政治は、農村部においては、自民党が弱体化する一方、民主党も強固な選挙基盤を築けていない実情が観察される。一方、都市部では政党間競争が継続しているものの、特定の支持政党を持たない無党派層の増加により、既存政党の弱体化がみられるといわれる。その傾向をより顕著に示しているのが、首長の政治的な立ち位置の変化である。1980年代に見られた、保守・革新の相乗り首長については、一部の自治体において相乗りは継続しているものの、都市部を中心に改革派・無党派の首長が登場し、組織化されない利益の保護を掲げる首長も存在する（砂原 2012）。その結果、議会においても大阪維新の会の台頭に見られるような、改革派・無党派首長の支持を受けた地域政党の登場という事態に至っている。

このような大都市における地方政治の変化を考察する際、共通するのが国政における政権交代と制度改革の影響に依拠する分析であろう。それは、1990年代に実施された選挙制度改革であり、国政における政党間競争の変化や、政党組織の変化から説明したものである²。その一方で、地方分権改

革に伴い、今後、地方政治における首長の影響力増大を想定した変化を分析するものもある(砂原 2012)。しかし、制度改革による分析については、選挙制度改革が行われたのは、あくまでも国政レベルのみであり、制度改革の影響が地方議会選挙にどのように現れるかどうかはメカニズムも踏まえて明らかではない。また、地方分権改革についても地方分権の方向性についての議論は進んでいるが、実際に大規模な制度改革が行われているとはいえ、影響は限定的であるといえる。

2-3 見逃されている説明部分

前節でも述べたように、大都市における地方政治については、既存の分析枠組みでは90年代以降の変化を十分に説明できていないといえる。そのなかで、本稿が特に注目するのは、大都市における政党の影響力が低下傾向にあるにもかかわらず、政令指定都市の地方議会において第一党の地位を維持している自民党の特異性である。

日本の地方議会の選挙制度は、複数の候補者が選出される複数人区制単記非委議式投票(SNTV)であり、いわゆる中選挙区制を採用している。中選挙区制は他の選挙方式と比較して、最も個人投票の要素が強く、候補者の当選は政党よりも個人の業績や評価によって決まるとされる(Carey and Shugart, 1995)。これは、本稿が注目する政令指定都市における地方議会の選挙制度においても同様であり、政党組織の弱い日本において個人後援会を組織する地方議員が、政党投票より個人投票を重視しているといえる。

しかし、Carey and Shugart (1995)による先行研究に基づけば、個人投票を重視する地方議会において、自民党という政党が優位を維持していることに加えて、自民党所属の地方議員たちが自ら政党に所属しながら地方議会において議席数や得票数で優位を維持していることについて、明確な説明をすることが出来ない。つまり、ここでは単に自民党という政党に焦点を当てて分析するのではなく、自民党所属の個々の地方議員に焦点を当て、彼(女)らの組織活動や政策活動など、政治家個人レベルの変化を見る必要性があると考える。よって、この点を以下の章で改めて検討していくこととする。

3 本稿の分析視角

3-1 大都市における自民党再考

本稿においては、まず都市における自民党を「議員政党」として位置づける(三宅 1981: 216)。大都市(政令指定都市)議会議員のおかれている環境について注目すると、自らの再選を図るためには、複数の候補者が複数の議席をめぐって選挙戦を繰り広げる中選挙区を勝ち抜かなければならず、さらに首長選挙においては、勝馬候補に乗らなければならない。これらを踏まえたうえで、更に自らの昇進と政策の実現を達成を図る必要があり、再選・昇進・政策のサイクルで地方議会は動いていくといえる。しかし、本稿では大都市の自民党議会議員について再考するにあたり、このサイクルを2つのパートに分けられるのではないかと考える。つまり、第1が選挙区における自民党地方議員(再選パート)であり、第2が政党組織・議会における(昇進・政策パート)である。

3-2 事例分析としての京都

次に、具体的に分析の対象とする事例について述べる。本稿では、政令指定都市のうち、京都市議会自民党を選択する。事例選択の理由としては、1980年代から2000年代にかけて、変化があまり見られない自民党を予想しやすいからである。詳細に理由を説明すると以下のとおりである。

第1に、都市部における並列政党システムによる自民党の弱さである。首長選挙においては、自民党単独で候補者を擁立するのでは当選する可能性が低く、地方議員の勝馬思考が優先し、相乗りを形成することへのインセンティブがあると考えられる。第2に、議会における自民党は、第1会派としての結束を保つ理由が存在する。第1会派には慣例として議長ポストが配分され、加えて自民党内における昇進システムと年功序列を維持するため、自民党議員が議会において市議団などの会派組織として一枚岩を形成しやすいと考えられる。さらに、京都市議会自民党は、70年代の革新自治体における共産党の躍進、90年代以降の民主党の勢力拡大、そして2010年代には地域政党である京都党の登場など、市議会における他党の躍進・台頭を直接経験している。第3に、他の政令指定都市議会と京都市議会における自民党の勢力には

同じ傾向があるといえるからである。以下に示す表1から表9は、1980年代の統一地方選挙から、自民党をはじめとする五党(自民・社会・公明・共産・民社/民主)が、市議会ですれぐらい議席を維持してきたかを示した。そして表10では、五党がどの程度党勢を維持してきたかを示したものである。

これによると、五党勢力は年を追うごとに影響力を低下しているといえども、依然として強い勢力を議会において維持している。京都市議会においては、共産党の勢力は他の政令指定都市議会と比較して大きいものの、本稿が関心を示している自民党については、他の政令指定都市議会における勢力との乖離は見られないといえる。

表1 1983年政令指定都市・市議選党派別議席率(%)

	自民	公明	共産	社会	民社	5政党合計
札幌市	37.1	14.3	5.7	28.6	0.0	85.7
横浜市	31.3	17.7	6.3	18.8	18.8	92.7
川崎市	26.6	15.6	14.1	18.8	9.4	84.4
名古屋市	30.7	18.7	8.0	21.3	18.7	97.3
京都市	33.3	19.4	26.4	8.3	9.7	97.2
大阪市	40.2	22.8	12.0	12.0	12.0	98.9
神戸市	30.6	22.2	13.9	18.1	15.3	100.0
広島市	51.7	13.3	6.7	11.7	3.3	86.7
福岡市	34.4	18.8	7.8	14.1	0.0	75.0
9大市合計	34.9	18.3	11.1	16.8	10.4	91.6

表2 1987年政令指定都市・市議選党派別議席率(%)

	自民	公明	共産	社会	民社	5政党合計
札幌市	32.9	18.6	8.6	27.1	1.4	88.6
横浜市	27.7	20.2	9.6	21.3	14.9	93.6
川崎市	20.3	17.2	14.1	20.3	9.4	81.3
名古屋市	28.0	18.7	6.7	21.3	24.0	98.7
京都市	30.6	19.4	26.4	13.9	9.7	100.0
大阪市	31.1	24.4	16.7	15.6	10.0	97.8
神戸市	27.8	20.8	12.5	19.4	16.7	97.2
広島市	53.1	12.5	7.8	12.5	4.7	90.6
福岡市	28.1	18.8	4.7	18.8	1.6	71.9
9大市合計	30.8	19.2	12.0	18.9	10.7	91.7

表3 1991年 政令指定都市・市議選党派別議席率(%)

	自民	公明	共産	社会	民社	5政党合計
札幌市	35.2	16.9	12.7	23.9	2.8	91.5
横浜市	33.0	18.1	6.4	17.0	16.0	90.4
川崎市	25.0	15.6	15.6	18.8	6.3	81.3
名古屋市	29.5	16.7	10.3	23.1	16.7	96.2
京都市	37.5	16.7	25.0	13.9	5.6	98.6
大阪市	37.8	22.2	15.6	13.3	6.7	95.6
神戸市	31.9	18.1	11.1	18.1	11.1	90.3
広島市	45.3	12.5	4.7	14.1	4.7	81.3
福岡市	29.7	17.2	6.3	17.2	1.6	71.9
9大市合計	33.9	17.3	12.0	17.6	8.4	89.2

表4 1995年 政令指定都市・市議選党派別議席率(%)

	自民	公明	共産	社会	新進	5政党合計
札幌市	34.8	15.9	10.1	18.8	1.4	81.2
横浜市	31.9	16.0	6.4	13.8	18.1	86.2
川崎市	28.1	17.2	14.1	15.6	7.8	82.8
名古屋市	28.2	15.4	9.0	19.2	12.8	84.6
京都市	33.3	18.1	27.8	9.7	6.9	95.8
大阪市	36.7	22.2	13.3	12.2	11.1	95.6
神戸市	29.2	18.1	13.9	8.3	2.8	72.2
広島市	50.8	13.1	6.6	11.5	0.0	82.0
福岡市	26.2	16.9	7.7	10.8	0.0	61.5
9大市合計	33.1	17.1	12.0	13.4	7.5	83.2

表5 1999年 政令指定都市・市議選党派別議席率(%)

	自民	公明	共産	社民	民主	5政党合計
札幌市	38.2	16.2	16.2	0.0	19.1	89.7
横浜市	34.8	17.4	10.9	0.0	20.7	83.7
川崎市	25.0	18.8	21.9	0.0	10.9	76.6
名古屋市	28.2	16.7	12.8	0.0	26.9	84.6
京都市	33.3	16.7	29.2	1.4	15.3	95.8
大阪市	37.8	21.1	16.7	0.0	17.8	93.3
神戸市	26.4	19.4	18.1	0.0	19.4	83.3
広島市	41.7	13.3	8.3	8.3	0.0	71.7
福岡市	30.2	17.5	11.1	6.3	3.2	68.3
9大市合計	32.9	17.6	16.1	1.5	15.6	83.8

表6 2003年 政令指定都市・市議選党派別議席率(%)

	自民	公明	共産	社民	民主	5政党合計
札幌市	36.8	16.2	11.8	0.0	20.6	85.3
横浜市	33.7	17.4	6.5	0.0	20.7	78.3
川崎市	30.2	22.2	11.1	0.0	17.5	81.0
名古屋市	30.7	18.7	12.0	0.0	28.0	89.3
京都市	34.8	17.4	29.0	0.0	14.5	95.7
大阪市	34.8	21.3	14.6	0.0	20.2	91.0
神戸市	27.8	18.1	13.9	0.0	22.2	81.9
広島市	45.0	13.3	8.3	8.3	1.7	76.7
福岡市	27.0	19.0	9.5	4.8	6.3	66.7
9大市合計	33.3	18.3	12.9	1.2	17.5	83.3

表7 2007年 政令指定都市・市議選党派別議席率(%)

	自民	公明	共産	社民	民主	5政党合計
札幌市	33.8	16.2	8.8	0.0	30.9	89.7
横浜市	32.6	17.4	5.4	0.0	30.4	85.9
川崎市	27.0	22.2	15.9	0.0	28.6	93.7
名古屋市	30.7	18.7	10.7	1.3	37.3	98.7
京都市	33.3	17.4	27.5	0.0	17.4	95.7
大阪市	33.7	22.5	18.0	0.0	19.1	93.3
神戸市	26.1	18.8	14.5	0.0	24.6	84.1
広島市	38.2	14.5	9.1	7.3	3.6	72.7
福岡市	30.2	19.0	9.5	1.6	12.7	73.0
9大市合計	31.7	18.7	13.2	0.9	23.5	88.0

表8 2011年政令指定都市・市議選党派別議席率(%)

	自民	公明	共産	社民	民主	5政党合計
札幌市	30.9	14.7	7.4	0.0	32.4	85.3
横浜市	34.9	17.4	5.8	0.0	19.8	77.9
川崎市	26.7	21.7	16.7	0.0	23.3	88.3
名古屋市	25.3	16.0	6.7	0.0	14.7	62.7
京都市	33.3	17.4	21.7	0.0	18.8	91.3
大阪市	19.8	22.1	9.3	0.0	9.3	60.5
神戸市	27.5	17.4	13.0	0.0	18.8	76.8
広島市	38.2	14.5	5.5	5.5	5.5	69.1
福岡市	29.0	19.4	8.1	1.6	12.9	71.0
9大市合計	29.2	17.9	10.3	0.6	17.3	75.4

表9 2015年政令指定都市・市議選党派別議席率(%)

	自民	公明	共産	社民	民主	5政党合計
札幌市	35.3	14.7	11.8	0.0	29.4	91.2
横浜市	37.2	18.6	10.5	0.0	15.1	81.4
川崎市	31.7	21.7	18.3	0.0	18.3	90.0
名古屋市	29.3	16.0	16.0	0.0	21.3	82.7
京都市	31.3	16.4	26.9	0.0	10.4	85.1
大阪市	22.1	22.1	10.5	0.0	0.0	54.7
神戸市	27.5	17.4	17.4	0.0	14.5	76.8
広島市	44.4	14.8	9.3	0.0	1.9	70.4
福岡市	27.4	17.7	11.3	0.0	11.3	67.7
9大市合計	31.4	17.9	14.5	0.0	13.6	77.4

表10 五大政党勢力 市議会議席率推移(%)

	1983年	1987年	1991年	1995年	1999年	2003年	2007年	2011年	2015年
札幌市	85.7	88.6	91.5	81.2	89.7	85.3	89.7	85.3	91.2
横浜市	92.7	93.6	90.4	86.2	83.7	78.3	85.9	77.9	81.4
川崎市	84.4	81.3	81.3	82.8	76.6	81.0	93.7	88.3	90.0
名古屋市	97.3	98.7	96.2	84.6	84.6	89.3	98.7	62.7	82.7
京都市	97.2	100.0	98.6	95.8	95.8	95.7	95.7	91.3	85.1
大阪市	98.9	97.8	95.6	95.6	93.3	91.0	93.3	60.5	54.7
神戸市	100.0	97.2	90.3	72.2	83.3	81.9	84.1	76.8	76.8
広島市	86.7	90.6	81.3	82.0	71.7	76.7	72.7	69.1	70.4
福岡市	75.0	71.9	71.9	61.5	68.3	66.7	73.0	71.0	67.7
9大市合計	91.6	91.7	89.2	83.2	83.8	83.3	88.0	75.4	77.4

五大政党勢力＝自民＋公明・新進＋共産＋社会・社民＋民社・民主

第4に、京都市議会を事例として選択する背景には、特に共産党の強さを強調する「京都ユニーク論」と呼ばれる先行研究の存在がある。これは、京都市議会の特殊性を強調するものであり、市長選挙については、「市長交代期にそれぞれ前政権が政治不信状況を作り出していたことがあったことが与えられる」(吉田・木村・佐藤 2007: 53) とする考察や、「議会関係者や実業界から有力候補がなかなか選べない事情は、共産党対相乗りの構造で市長選挙をたたかってきたことに原因があると思われる。共産党勢力の強さが結果として相乗りを余儀なくさせ、その結果、担がれる候補の個性を奪っている」と

いうことになっている」(吉田・木村・佐藤 2007: 同上)といった、京都の個別事情である共産党の強さを前面に出した考察がなされている。しかし、この先行研究における考察に対して、本稿は京都市議会を自民党の視点から考察することによって、共産党に注目することで導き出されたユニーク論への反証を行いたい。

4 事例分析

この章では、55年体制期から2000年代まで京都市議会における自民党について述べる。本章では、まず選挙区における自民党の動きについて解説し、所属議員の昇進に関する人事権を持つ自民党京都府連組織について解説したうえで、最後に京都市長選挙と議会活動について述べていく。

4-1 選挙区における自民党

ここでは、自民党京都市議団の議員が選挙区においてどのような活動をしているのかを紹介しながら、選挙区における自民党について解説する。しかし、現在に至るまで長期間にわたって同一選挙区の議席を守り続けている議員が存在しないため、1980年代に初当選し、自民党京都市議団に所属経験のあるベテラン議員1名と当選回数3回の若手議員1名に対するインタビュー記録に基づいて、以下の内容を構成する。

まず、自民党は議員政党といわれているが、自民党に所属する印象はどのようなものかということを尋ねたところ、何度も繰り返して他党を「コンビニ」と評し、自らを「個人商店」と評する言葉が繰り返された。インタビューでは「自民党所属の京都市議会議員は、個人商店主のようなものである。他党はコンビニのようなものである。コンビニはラベルがあれば客が集まるが、個人商店主は、常に努力をしていないと生き残れない。自民党議員は個人党の主(あるじ)として、コンビニと競争することで、力を磨いているのである。」と述べ、自民党所属議員であるにも関わらず「個人党の主」として、競争の中で力を磨いている点を強調した。この考えは、以下の個人後援会を取り巻く組織的構造からも読み取ることができる。

とりわけ、1980年代に市議会議員選挙に当選した自民党市議会議員は地域割りや業界団体割りと呼ばれる地域や業界ごとに割り振られた支援に依存していたが、2000年代になるとこれらの力は薄れ、議員個人と支持者とのつながりを形成・維持することが必要になってきた。そのため、地域的に割り振ることや、業界別に支持をもらう団体を整理したりというのはせず、暗黙の割り振りが行われているだけで、具体的な割り振りは行われていない。つまり、自民党の議員は年を経て個々の議員の自律性に依存しているといえる。

4-2 都市の自民党地方府県連組織 … 自民党京都府連

自民党地方組織の主なアクターは、地元選出の国会議員と都道府県議会議員であるが、政令指定都市を含む府県連(神奈川・愛知・京都・大阪・兵庫など)は、政令指定都市の市議が府県連組織の要職を務めることが通常である。つまり、自民党地方組織の役職がどのように配分されているのかによって、政令指定都市市議会議員の党内での位置付けや役割を確認することができるといえる。

自民党京都府連の要職においては府連会長を国会議員が歴任し、事実上のナンバー2である府連幹事長は、2年ごとに交代することが、自民党結党以来の伝統となっている。府連幹事長のポジションは、京都府議会議員が務めた後は、京都市議会議員が務める交代サイクルが採用されている。交代の時期については、各首長選挙(京都府知事選と京都市長選)前となっており、府議会出身の府連幹事長は府知事選挙の候補者選定時から京都府連の府知事選挙の対応を担当し、市議会出身の府連幹事長は市長選挙の候補者選定時から市長選挙の対応を担当する形を採用している。

これらから読み取れることは、自民党京都府連において市議会議員の位置づけは府議会議員と交代で府連幹事長というナンバー2のポジションを担い、市長選挙といった選挙結果が国政にも影響をおよぼす選挙において、府連の選挙対応を担当する重要な役割を担っているという点である。そして、これらの認識は府連に所属する政治家全体が共有していたということについても、踏まえておく必要がある。

4-3 京都市長選挙と市議会における自民党

4-3-1 1980年代までの京都市長選挙と市議会における自民党

ここからは、京都市長選挙と市議会における自民党の活動について述べていくこととする。市長選挙における候補者選定は京都市議団から京都府連決定を経て、自民党本部決定という流れで実施されてきたとされているが、実際は前尾繁三郎や野中広務といった、京都府内の選挙区選出の国会議員の中で、所謂「保守本流」と呼ばれる派閥に所属する議員による選定が自民党では採用されてきた。この背景には、1970年代の共産党・蛭川府政に対抗するため、公明党・民社党を中心とした他党連携協力関係の構築があった。公明・民社両党との交渉の橋渡しは、地方議員の専権事項ではなく、党中央の場で行われていたため、東京で国会議員が交渉をすべて行わなければならなかった。特に「常勝関西」を掲げる公明党は、大阪府知事選挙、大阪市長選挙の前に行われる京都市長選挙の結果を常に意識していた。そのため、京都市長選挙においても保守本流派閥と公明党の関係をうまく使う必要があったのである。

他方で議会活動については、自民党市議団は昇進について「長老支配と年功序列システム」を採用しているといえる。このシステムは当選回数に基づいた地方議員の昇進システムであり、市議会議長になるには最低でも当選4回が必要となるのである。しかし、その結果として政策決定に若手の関与はほとんどなく、若手の不満や意見を抑えるため、個々の市議会議員は自民党国会議員との系列関係を築くこととした。

4-3-2 1990年前後以降の京都市長選挙と議会活動における自民党の政治過程

ここからは、1990年前後以降の自民党における京都市長選挙と議会活動の様子を述べていく。京都市長選挙と議会活動について詳細に検討すると、主に(1)1990年前後の変化、(2)1996年前後の変化、(3)2008年前後の変化という3つの段階に集約できる³。

(1) 1990年前後の変化

〈1989年8月 京都市長選挙〉

1989年8月に任期満了を迎えた京都市長選挙は、いろんな意味でも社会党の存在が注目された。それは1989年7月の参議院選挙で初めて社会党が自民党を議席数で上回り、いわゆる「マドンナ旋風」を起こしたことである。その傾向は参議院京都選挙区の選挙結果にも影響を及ぼし、社会・公明・民社・社民連の非自民・非共産各党が支援した笹野貞子が約50万票を獲得し、自民共産の指定席と呼ばれた京都選挙区に風穴をあけた。この流れを受けて社会党は、京都市長選挙において野党間協力による独自候補擁立を目指した。一方で、参議院選挙において劣勢であった自民党は、参議院選挙の結果を横目に、1989年8月の京都市長選挙で、現職の今川正彦市長の不支持を決定した。そして、京都出身の自民党国会議員は、公明・民社党所属の幹部や京都府下選出の国会議員と接触をはかり、最後には京都市医師会長を務めた田辺朋之の擁立を決定した。その後、この党中央での決定を尊重した自民党京都市議団も、田辺の選挙態勢作りに汗をかくこととなった。

しかし、参議院選挙時の協力関係や選挙結果から、公明・民社両党の京都府本部は、社会党の強い働きかけもあり、社会・公明・民社の交渉テーブルへつくこととなった。ただ、社会党内では「勝てる市長選挙」を目指して候補者選定が難航し、支持母体である京都市職員労組などの労働組合の主張や路線対立も相まって、告示直前まで候補者選定に相当の時間を要してしまった。最終的に、社会党は告示2日前に独自候補を擁立するのであるが、公明・民社両党は、社会党の候補者選定過程で選ばれた候補に同意せず、結果として自民党が選挙態勢を作っている田辺の支援を決定した。この結果、これまでの今川市政を支えた各党均等の相乗りとは違い、自民党主導で選挙の態勢を整えていた田辺に公明・民社が協力する形となり、結果的に田辺は勝利を収めることとなる。

これら一連の流れは、以下のように整理できる。まず、自民党内に注目すれば、市長選挙の候補者選定は、これまでの京都市長選の対応と同じ国会議員主導の候補者選定であった。しかし、選定後の候補者への支援体制は、こ

れまで各党均等に支援体制を負担していた「与野党相乗り」から、自民党主導の「与野党相乗り」支援体制へと、京都市長選挙の流れを変えるきっかけを作ったといえる。

〈議会活動〉

他方で、このころの自民党市議団の議会活動は、従来の状況とあまり変わりがなく、強いてあげるとすれば1987年の統一地方選挙を前に、京都市議会議員が、政府が導入を検討していた売上税をめぐる、様々な懸念を發表したこと意がある程度であった。また、議会活動も長老支配と年功序列システムに象徴されるように、当選が1～3回程度の自民党京都市議団の若手における発言権は、これまでと同様、限定されていたといえる。

(2) 1996年前後の変化

〈1996年2月 京都市長選挙〉

田辺市長は2選を果たした1993年以降、順調に市政を進めていたが、2期目の途中から体調不良を訴え、病院への入退院を繰り返すこととなり、1995年に入ると京都市政の先行きは急速に不透明感を増していた。

さらにこの状況に拍車をかけたのが、国政における一連の政界再編の流れと支持率が低迷していた村山富市首相(社会党)率いる自社さ連立政権の動向であった。1994年6月に発足した村山内閣は、55年体制における保革対立の主役であった保守陣営の自民党と革新陣営の社会党が連立政権を構成していたため、国民の間に不信感が広がり、大きな支持を得ることができなかった。加えて、村山内閣は1995年1月に発生した阪神・淡路大震災における初動対応の不手際もあり、急速にその求心力を失っていた。その結果、村山首相は、新年の伊勢神宮参拝を終えた翌日の1996年1月5日に内閣総辞職をした。村山の突然の決断であったため、後継首相は連立政権第1党の自民党総裁であった橋本龍太郎に禅譲することとなったが、新総理の誕生は、京都選出の自民党国会議員にとって、2つの事柄をもたらすこととなった。

1つ目は、国会議員にとっての昇進の機会である。通常、自民党において

は新内閣発足と同時に党役員改選を行うことが通例である。自社さ政権を支えていた、野中広務をはじめとする多くの京都選出の自民党国会議員は、党内においても当選回数でいえば既にベテランの年次に入っており、党中央の幹部や閣僚ポストへの就任が予定される段階にあった。結果として、この橋本内閣発足時に、野中広務(中選挙区・京都2区選出)は、自民党幹事長代理に就任し、奥田幹生は文部大臣(中選挙区・京都1区選出)に就任することとなった⁴。

2つ目は、新内閣の発足により衆議院の解散総選挙の可能性が高まることであった。当時、衆議院議員は任期2年半を過ぎ、いつ衆議院の解散が起きてもおかしくない3年目に手が届く状況であった。加えて1994年の選挙制度改革に伴い導入された小選挙区比例代表制の成立によって、次の総選挙においては自民党と新進党が小選挙区制度で議席を争う構図が描かれていた。とりわけ、自民党のライバルとして目させていた新進党は、公明党と民社党が合流した政党であるため、これまで国会議員を中心に結束していた「自公民路線」の屋台骨が揺らぐ可能性があったのである。

このことで、真っ先に京都選出の自民党国会議員らの脳裏によぎったのは、次の京都市長選挙の行方であった。直前の京都市長選挙は1993年8月に実施されていたため、田辺市長が任期満了を迎えるのは、1997年8月となり、橋本内閣の発足によって田辺市長の任期満了より先に衆議院選挙が行われる公算が高まっていた。加えて、田辺市長は1994年6月、腎機能の低下で入院し、退院後も週2-3回人工透析を受けながら執務しており⁵、2期目に入った田辺市政の先行きは非常に不透明な状況であった。

そのため、村山首相が退陣した2日後の1996年1月7日に、京都選出のある自民党国会議員は、田辺市長と電話で今後の市政について話す機会を持った。国会議員サイドからは4党(自民・公明・社会・新進)の結束を重要視することが暗に促され、国会議員の思惑に沿って田辺市長は2期目の任期半ばで辞任を決断したといわれる。もちろん、田辺市長自身も村山富市首相退陣表明の直後の流動的な政局を見通し、辞任を決断した可能性がある。この決断の背景には、国政での自民党対新進党の対立にあおりを受けて、仮に市長

選挙での候補者擁立の対応で割れてしまった場合、京都市議会第2勢力である共産党の擁立候補に勝つことができず、結果的に田辺市政の継承もできなくなることへの京都市議会与党の自民党と新進党系の公明グループなどの危機感があったという⁶。

田辺市長の突然の辞任は、京都市議会与党に急な候補者選定作業を行わせることとなった。これまでの京都市長選挙候補者選定は、地元選出の国会議員が準備し、市議会議員は指をくわえて見ているだけだった⁷。しかし、今回の市長選挙における候補者選びは、市議会議員が主体性を持った画期的なものとなった。これは、京都政界の実力者、野中広務・自民党幹事長代理や他の京都選出の国会議員がいずれも党本部での党務に追われ、候補者選定に十分な時間を割くことが出来なかったからである。そして、結果的に1996年1月13日に開かれた自民党京都府連選挙対策部会で市議会議員に京都市長選候補者の人選を一任することとなった⁸。

この決定に伴い、自民党市議団の長老議員グループが当初、描いたシナリオは、まず市議会議員を候補に挙げて牽制球として時間を稼ぎ、時間切れ間際の1996年1月20日頃に、本命候補である京都市助役の薦田守弘の擁立で軟着陸を図るものだった⁹。ところが、京都市議会の長老支配に反発する自民党市議会議員の若手グループが「思い切った若い候補を立てないと共産に負ける」と主張し、長老議員グループの進める薦田擁立に反対した。他方で、経済界からも待望論が出ていた京都市前助役の内田俊一・建設省民間住宅課長を推す動きもあったが、長老側の巻き返しもあり議論は二転三転する¹⁰。

市役所出身者を推す長老議員グループ、市役所外からと主張する若手グループとの間の妥協案として、京都市教育長の榎本頼兼を推す声も出るなど人選には混迷を極めたが、1996年1月19日の代表者会議で、榎本、薦田に加えて、京都市助役の北里敏明の3人に候補者が絞られた。1996年1月20日夜には、公明党を除く3会派が京都市内のホテルで極秘に会談し、候補者として名前の挙がっていた北里が固辞したことを受けて「若くて地元事情にも詳しい」という理由で榎本擁立の流れが強まり、最終的に候補者となった¹¹。さらに榎本擁立を受けて社会・公明・新進(民社)の各党は、田辺市長の突然

の辞任に伴う選挙ということもあり、自民党の擁立した梶本に協力し、最終的に共産党を除く国政与野党が梶本に相乗りする形が成立した。

この京都市長選挙の過程は、以下の重要な点を指摘することが出来るといえる。まず、京都選出の自民党国会議員による地方選挙への関与度合いの低下である。関与の度合いが低下した理由としては、国会議員の昇進と選挙制度改革が影響しているといえる。まず、最初に挙げた国会議員の昇進に関しては、選挙基盤の強さから中選挙区制度の下で当選回数を重ね、大臣就任時期となった自民党国会議員が、自らの昇進を目の前にして、地方選挙への関与に関心を示さなかったということである。

その背景には、2つ目の理由として挙げた選挙制度改革に伴う小選挙区制度の導入であった。この改革を受けて、従来の自民党国会議員と地方議員との連携の象徴であった「系列関係」が、国会議員の地方選挙への関与度合いの低下により、以前より関係が弱くなっていた。しかし、地方議員の構成メンバーは、市議会議員選挙で中選挙区制度を採用していることもあり、ほぼ変更がなく、国会議員の側からすれば地方議員は自分たちがコントロールできる範疇にあると考えていた。したがって、候補者選定を一任した地方議員間の長老派と若手派の対立に、国会議員側は一貫して関心を示さず、当選回数が少ない若手派議員の勝利となった。

この結果、市長選挙は、自民党内においては、これまで主体的だった国会議員から市議会議員主導の候補者選定過程で行われ、1989年の田辺擁立から始まった自民党主導の相乗りによる選挙態勢が組まれることとなった。

〈議会活動〉

この市長選の前後で、自民党市議団の議会活動も変化が生じた。1つ目が、昇進における年功序列制度の一部開放であり、2つ目は2001年に起こった会派分裂騒動であった。

1996年11月に自民党市議団はこれまで4期以上を議長就任の条件としていたが、同議員団23人のうち4期以上を務めた12人全員が議長職を経験したことから、3期目で議員団最年長の中野竜三（73歳）を議長に押すことと

なった¹²。

一方で、自民党市議団の結束にほころびが起きたのは、参議院議員選挙直後の2001年7月31日のことであった。突如、自民党市議団所属の7人¹³の若手議員を中心とした新会派「フレッシュ京都」を結成された。結成の背景としては、市議会の議席のうち3分の1以上を自民党市議団が占める状況から、若手が政策提言をできるだけ自由に行える環境を求めての行動であった。これを受けて、自民党京都府連は常任総務会を開き「自民党から共産党へと最大会派が移ることは、市議会の状況を変える。」¹⁴として、離党勧告をちらつかせながら、フレッシュ側に復帰をせまり、2001年12月までにフレッシュ側が自民党市議団へ復帰することで会派分裂騒動は終息した。

(3) 2008年前後の変化

〈2008年 京都市長選挙〉

榊本の市政は、1996年2月の就任後、安定した長期政権となっていた。それに対して、国政の動向には大きな変化が起こっていた。2000年代後半に躍進した民主党は、京都市内においては前原誠司や福山哲郎などを国会議員を輩出し、民主党の地方組織の中でも一定の勢力を有するまでに至った。その結果、2007年7月の参議院選挙では全国的に民主党が勝利すると共に、参議院京都選挙区においても民主党公認候補である松井孝治が、民主党公認候補最高の約50万票を獲得するに至るなど、存在感を示した。その結果、2007年秋には国政においては「ねじれ国会」とよばれる状況が現れ、安倍から福田に首相が交代するなど、自民党の弱体化と民主党の躍進を受けた政権交代の可能性が高まってきた。

そういった情勢の中で、2008年2月に任期満了を迎える榊本は2007年10月に、次期京都市選挙への不出馬を表明した。榊本的不出馬表明を受けて、市長選挙の候補者選定に各党は突入していくこととなった。中でも注目されたのは、自民党と民主党の動向であった。これまでの榊本市政においては、両党とも榊本を支える相乗り戦略を採用してきたが、この戦略を継続することが困難となる状況となった。

民主党は、2007年の参議院選挙において勝利を収めた勢いに乗り、国会議員を中心に京都市長選挙において独自候補の擁立を主張した。他方で、民主党京都市議会団は、自民党との相乗り継続を主張し、対立を深めることとなった。その議論は榊本の不出馬表明から約1か月間続いたものの、最終的には京都市議会の榊本市政与党会派と比較的良好な関係を保ち、以前から市長選出馬に意欲的であった¹⁵京都市教育長の門川大作の擁立を決めた。

一方、自民党の国会議員におかれた状況も京都市長選挙の状況を複雑にしていた。京都選出の国会議員はこの当時、自民党の党中央の要職を務めるに至った。特に党中央では、伊吹文明が福田内閣発足後、自民党幹事長に就任し、自民党の党中央の選挙対策を担うまでに至っていた。加えて民主党との政権をかけた総選挙が迫っていることもあり、伊吹は自民党幹事長のメンツから、2008年2月の京都市長選挙に独自候補の擁立を模索し始めた。伊吹が擁立を模索したのは、元京都市助役で建設官僚の内田俊一であった。一方で自民党京都市議団は、水面下で門川の擁立を模索しはじめ、両者ともにひかない状況がしばらく続いたが、最終的に伊吹が推した内田が状況を精査した結果、立候補を断念する形で矛を収めた。これを受けて、2007年11月22日に民主党京都府連が門川擁立を発表すると同時に、自民・公明も門川支援に同意した。結果として、従来の榊本市政を支えてきた京都市議会与党会派が相乗りする形で門川支持に傾いたのであった。

自民党についてまとめていうと、国会議員が党中央の役回りを演じるに至っても、市長選挙の候補者選定は、市議会議員主導で行われ、自民・民主の京都市議が望んだ相乗りの選挙態勢を構築するに至った。

〈議会活動〉

この時期における自民党市議団の議会活動は、大きな変更が行われている。1つ目は、年功序列人事の修正である。これまで京都市議会議長職は、自民党市議団から選出され、任期は2年であった。しかし、議長就任の目安である当選4期以上の所属議員が増えたため、任期が1年に短縮されることとなった。この年功序列システムは、自民党市議団にとっては、より多くの議員が

議長ポストに就くことが出来るという点で、都合よい変更であったが、ある議長の不祥事で、変更を余儀なくされることとなった。それは2011年7月に2カ月前に就任したばかりの自民党市議団出身の小林正明議長が、知人との金銭トラブルが訴訟にまで発展し、市議会において議長の資質を問う批判が強まって、僅か2か月で引責辞任に追い込まれた件である¹⁶。この不祥事を契機に、自民党市議団の若手グループは、功序列人事の見直しをすすめ、これまでの申し合わせ事項であった市議団内の合議による選定から、多数決などの実力主義で役職配分を決めることへ変更されることとなった。

もう1つの議会活動の大きな変更は、自民党市議団における若手グループの先鋭化であった。そもそも京都市議会において自民党市議団は、市長与党会派であるため、市長提案の条例案や予算案については、成立に向けて協力することが一般的であるが、榊本市政の終盤や2008年に誕生した門川市政になると、自民党市議団の若手グループが、市長が提案する条例案などに強く抵抗する場面が見られるようになった¹⁷。2007年3月の新景観政策は、若手グループの反発があったものの、最終的に長老グループが意見を集約し、その成立にこぎつけた。極めつけは、2010年3月に市長提案の京都市看護短期大学廃止に関する問題であった。門川市長は、2008年2月の京都市長選挙における自身のマニフェストで、「京都市看護短期大学は充実を検討」と盛り込み、当選した。しかし、2009年3月に京都市は、2011年度末で同短大を廃止し、佛教大学に教員を移籍する計画を発表し、2009年6月には佛教大学を運営する学校法人「佛教教育学園」と京都市は確認書を締結した。当然、卒業生などからは存続の訴えなどが起こったが、京都市はその流れをとめず、2010年2月に京都市看護短期大学廃止条例案を京都市議会に提案した。この流れに対して、共産党京都市議団と自民市議団の若手グループが反発、共産党は廃止そのものの問題性を指摘したが、自民党市議団の若手グループは、そもそも佛教大学との連携する経緯が不透明と反発した。結果として、自民党市議団は共産党市議団と共に反対に回り、廃止条例案を否決した。

否決の背景には、門川市長をはじめとした市幹部の自民党市議団への説明不足があったといわれ、それを受けて門川市長をはじめとする京都市の幹部

たちは、自民党市議団への説得工作を図り、2010年5月には廃止条例案を再度提案した。廃止条例案の再提出を受けて、自民党京都市議団の長老グループは、賛成に回ることを許容したものの、若手グループは一貫して反対姿勢を貫き、最終的に自民党会派は自主投票という決断に至った。そして、自民党若手グループによる反対はあったものの京都市看護短期大学廃止条例案は自民党長老グループと民主党・公明党の賛成多数で可決された。

4-4 まとめ

事例分析についてまとめると、以下の要点があげられる。まず、選挙区における自民党の視点から見ると、地方議員の自律性の増加である。次にあげられる点は首長選挙における自民党地方組織の地位の向上と、候補者選定における国会議員の地位の相対的な低下である。そして、議会における活動からも年功序列人事から実力主義へという意向が近年では見られ、政策活動における若手の発言権増大は、年功序列人事の崩壊と代議士系列の弱体化を象徴しているといえる。

5 結びに代えて

ここでは結びに代えて本稿が明らかにしたことを確認しながら今後の課題を検討していく。

本稿の問いは、都市の自民党は、55年体制崩壊などの政治的な現象に対して、どのように対応しながら勢力を維持してきたのであろうかであった。

都市の自民党を議員政党としてみれば、選挙区では議員個人が地域割りや団体割りを基本とする集票組織への依存は相対的に低下し、個人的なつながりを基調とした集票組織へとシフトしていることが明らかになった。そして、自民党の市長選挙における候補者選定過程の展開からは、国会議員主導から地方議員主導へと移行している様子が観察でき、それに伴って自民党の若手地方議員の発言力が大きくなってきていることも明らかとなった。また、議会活動(昇進・政策)については、年功序列人事の廃止と会派としての一体感の欠如も発生しており、ここにおいても若手グループの台頭が見られた。若手グ

ループは地方議会において、首長与党として市の幹部に強い影響力を示すことに重点を置きながら、自身の影響力を維持しつつ、自民党の勢力を維持しているといえる。なぜなら陳情を処理できる能力、市長への影響力を行使できる能力を求めないと選挙で勝てないとみることができ、議員個人の集票組織に対しても、この点を影響力の源泉として見ることができるからである。

しかし、財政状況などの変数を考慮すれば、京都市の他の政令指定都市と比較した一般化には課題が残る。また、市議会議員の政策決定への影響は、京都市政の中でどのような位置付けにすべきかについても課題が残っている。それは、必ずしも市議会議員の京都市政における影響力は一定ではないと評価できる部分もあり、今後詳細に検討しなければならない。

〈謝辞〉

本稿は、2014年8月6日の神戸大学政治学研究会で報告した内容を、修正し、さらに2014年10月の日本政治学会で報告した内容を加筆、修正したものである。神戸大学政治学研究会および日本政治学会の分科会に参加の方々から貴重なコメントを頂いた。感謝申し上げる。さらには、事例を調査するに当たり多大なお力添えをくださった自民党京都府連合会所属の政治家などの関係者の方々にもここに記して感謝申し上げる次第である。無論、残された誤りや表現はすべて筆者の責にある。

〈脚注〉

- 1 馬渡（2012: 58）でも、都市部の自民党は、政界再編などの影響を受けていないと指摘している。
- 2 自民党組織については、選挙の事前の過程から選挙運動へ重心を移しているように思われるという指摘も存在している（丹羽 1997）
- 3 京都市長選挙における新人候補が争った時期に、様々な変化が起こっているため、この部分に焦点を当てる。
- 4 野中や奥田以外の京都の国会議員は入閣適齢期であったことが推察される。例えば谷垣禎一は、当時衆議院議院運営委員長を務め、後の橋本改造内閣で入閣（1997年）し、伊吹文明も、衆議院文部委員会委員長を歴任し、後の橋本改造内閣で初入閣（1997年）している。

- 5 毎日新聞 1996年1月25日付。
- 6 毎日新聞 1996年1月10日付。
- 7 毎日新聞 1996年1月26日付。
- 8 毎日新聞 1996年1月26日付。
- 9 毎日新聞 1996年1月26日付。
- 10 自民党市議団長老側による薦田擁立の背景には、京都選出の自民党国会議員からも薦田が順当な候補者であるというように映っていたという見方もあれば、薦田は大阪府内に在住し、京都に溶け込んでいないという点を重視し、薦田を順当な候補者として見ないという見方もあり、様々である。従って、京都選出の自民党国会議員にとって中央政界の動向が忙しいという理由は、市長選挙の候補者選定過程について積極的に関わる理由を減らしたといえるのである。
- 11 毎日新聞 1996年1月26日付。
- 12 朝日新聞 1996年11月13日付。
- 13 会派離脱の議員は橋村芳和(伏見区選出)、加地浩(北区選出)、中村三之助(上京区選出)、加藤盛司(中京区選出)、田中英之(右京区選出)、巻野渡(左京区選出)、内海貴夫(東山区選出)
- 14 京都新聞 2001年8月27日付参照。
- 15 門川は、榊本不出馬の前から市長選挙出馬に意欲的であった。なぜなら、門川自身早くから自分の知名度を向上させるため、民主党衆議院議員候補者が開いた教育に関するイベントに、京都市教育長として出席した。その後、この出来事が自民党関係者に伝わり、門川は野中広務元自民党幹事長から叱責を受けたエピソードがあるほどである。
- 16 京都新聞 2011年7月15日付。
- 17 同時期の2010年1月に京都市に水族館建設に関する市議会へのオリックス参考人招致問題があった。公明は、参考人招致要請だったのにもかかわらず、この問題がクローズアップすることを避けた京都市の幹部の説得に自民・民主は、参考人招致反対を貫いた。このことは、これまでの相乗りの枠組みを自民党が軽視したと見える点で興味深い出来事である。

〈参考文献〉

- 大森彌(1986)「『革新』と選挙連合」大森彌・佐藤誠三郎編『日本の地方政府』、東京大学出版会。
- 砂原庸介(2012)「政権交代と利益誘導」、御厨貴編著『「政治主導」の教訓』、勁草書房。
- 藤村直史(2013)「地方政治における政党の位置づけと機能 自民党岡山県連の事例から」建林正彦編著『政党組織の政治学』、東洋経済新報社。

- 丹羽功(1997)「自民党地方組織の活動」大嶽秀夫編『政界再編の研究』、有斐閣。
- 馬渡剛(2010)『戦後日本の地方議会—1955～2008—』、ミネルヴァ書房。
- 三宅一郎(1981)「政党制、政党組織、支持基盤」三宅一郎・村松岐夫編『京都市政治の動態』、有斐閣。
- 吉田健一・木村高宏・佐藤満(2007)「京都市の政治的配置」佐藤満・村上弘・田尾雅夫編『京都市政 公共経営と政策研究』法律文化社。
- Carey, John M. and Matthew Soberg Shugart, 1995, “Incentives to Cultivate a Personal Vote: A Rank Ordering of Electoral Formulas,” *Electoral Studies* 14: 417-439
- Scheiner, E, 2006, *Democracy Without Competition in Japan, Opposition Failure in a One-Party Dominant State*, 2006, Cambridge U.P.

