

# 「革新」首長・90年代「非自民」首長と 地方議会

——イデオロギー観の違いがもたらすもの\*——

辻 陽

はじめに

## 第1章 分析枠組み

1. 従属変数
2. 独立変数
  - (1) 「革新」知事と90年代「非自民」知事
  - (2) 官僚出身知事と政治家出身知事
3. 事例選択
4. 仮説

## 第2章 分析

1. 概観
2. 各県政の模様
  - (1) 長野県政（「革新」・官僚出身，第1期4年）
  - (2) 畑県政（「革新」・政治家出身，全5期20年）
  - (3) 浅野県政（90年代「非自民」・官僚出身，第1期・第2期）
  - (4) 北川県政（90年代「非自民」・政治家出身，第1期4年）
3. 仮説の検証

おわりに

## はじめに

かつて日本における地方政治研究の数は寡少だった。特に、ルーティンとしての政治過程に注目した分析が少なかったことを筆者は指摘し、都道

---

\* 本稿は、日本公共政策学会2007年度研究大会において報告した原稿を加筆・修正したものである。コメントを下された曾我謙悟先生に感謝申し上げる。

府県レベルにおける地方議会に焦点を当てて幾つかの分析を行ってきた<sup>(1)</sup>。

その中で、知事—議会関係について、知事及び議会が有する制度上の権限（「制度的権力」）と知事の議会における党派的支持調達状況（知事与党率の高低＝「党派的権力」）に着目し、これら二つの「権力」関係が、従属変数である知事提出議案の議決結果や内容に影響を及ぼしているか否かを分析した。その結果、たしかに制度上の権限関係から見ると議会は知事に対して守勢に立たされているものの、それ以上に、知事の議会における党派的支持の調達状況が、知事提出議案の成否に影響を及ぼしていることを明らかにした。すなわち、たとえ制度的な権限が強くても、議会において知事に対する反対派（野党）の勢力が強ければ、知事の政策アジェンダの実行が阻止される傾向にあることを、確認したのである。

しかしながら、このとき行った分析は、地理的にも時期的にも限定された「スナップショット」的なものであった<sup>(2)</sup>。筆者としても、このときの分析だけで日本における知事—議会関係が明らかにできたとは考えていない。そこで、対象自治体及び時期を1947年以降2003年までの47都道府県に広げ（沖縄県は1972年以降）、基本的には同様の分析を、より精緻化して行おうとしているところである。

- 
- (1) 拙稿「日本の地方制度における首長と議会との関係についての一考察」（『法学論叢』第151巻第6号、第152巻第2号、2002年）や同「地方議会の党派構成・党派連合」（『近畿大学法学』第54巻第2号、2006年）、同「地方議会と住民」（同第54巻第3号、2006年）を参照のこと。なお、最近になってようやく地方議会に注目した研究が増加してきている。例として、曾我謙悟・待鳥聡史「革新自治体の終焉と政策変化」（『年報行政研究』第36号、2001年）や同「無党派知事下の地方政府における政策選択」（『年報政治学』2005年度版第2巻、2006年）、砂原庸介「地方政府の政策選択」（『年報行政研究』第41号、2006年）などがその例である。
- (2) 当時行った分析の対象自治体及び時期は、1971年から1999年までの大阪府及び1995年から1999年までの滋賀県・京都府・兵庫県・奈良県・和歌山県であった。

さて本稿では、この研究成果の一部を公表することとする。すなわち、1970年代を中心に見られた「革新」自治体と1990年代の「非自民」知事<sup>(3)</sup>とを比較し、両者の対議会関係に違いはあるのか、すなわち知事提出議案の議決状況に違いが見られるのか、見られたならばどのような違いだったのかを明らかにしたい。

筆者が考えるところでは、「革新」知事と「非自民」知事とは決定的に異なるところがある。それは、政治観、言い換えればイデオロギー観の違いである。「革新」知事は、社会（民主）主義的イデオロギーに強い共感もしくは一定程度の理解を示しており、特に「保守」が多数を占める議会とは対立する考えを持っていたであろう。しかし、90年代以降に見られた「非自民」知事は、（管見の限りではあるが）少なくとも「革新」的イデオロギーを持つとは表明していない。場合によっては、かつて自民党に所属していた知事も存在する。つまり、たとえ議会に占める知事与党率が低くても、90年代「非自民」知事の場合には、「保守」系議会（もしくは「保守」・「革新」の枠では捉えられない議会<sup>(4)</sup>）との親和性を持っているのではないだろうか。とするならば、70年代頃を中心に見られた「革新」知事よりは、90年代以降に見られた「非自民」知事の方が、知事—議会関係は円滑だったのではないかと考えられるのである。以下では、この問いについて、主に叙述的手法を用いながら実証することとしたい。

---

(3) 一般に言われるところの「無党派」知事や「改革派」知事がこれに含まれるが、いずれも定義が曖昧であり、操作化も難しいため、ここでは「非自民」知事に分析対象を絞った。定義については、後に譲る。

(4) 1996年に成立した民主党の系列に属する会派や当該府県にしか存在しない会派は、一概に「保守」とも「革新」とも捉えられない。

## 第1章 分析枠組み

本稿の問いとは、「革新」知事と90年代「非自民」知事とでは、対議会関係に違いが見られるのか、それとも見られないのか。見られたとすればどのような違いか、である。

「革新」知事も90年代「非自民」知事も、いずれも時代の寵児として颯爽と現れ新風を吹き込んだ。多くの場合、自民党の推薦を得た現職もしくは現職後継候補に挑み、多数の有権者の支持を得て当選してきたのである。しかしながら、(都市部を中心とした)一部の自治体を除いて、議会の過半数は自民党などの知事野党が握っていた。すなわち、たとえ有権者の支持は得ていたとしても、新知事は議会においては四面楚歌という状況に立たされていたのである。

実際に筆者は、大阪府政における知事—議会関係の分析結果によって、知事与党率が低かった知事がなかなか自らの望む政策アジェンダを遂行できなかったことを明らかにしている。革新系の黒田一府政においては、自民党が議会過半数を占めていなかったものの、知事与党率が5割を大きく下回る状況であったため、黒田知事はたびたび知事提出議案を否決されるなど、実際に府政執行が困難な状況に追い込まれていた<sup>(5)</sup>、また、無党派の横山ノック府政においても同様に知事与党率が非常に低かったため、知事提出議案の否決や修正可決が確認されている<sup>(6)</sup>。

このように、「革新」知事も90年代「非自民」知事も、いずれも知事与党率が低い議会を相手に回さなければならなかったという点で共通してい

---

(5) 前掲拙稿「日本の地方制度における首長と議会との関係についての一考察」(二・完)、『法学論叢』第152巻第2号、112～119頁。

(6) 同上、121～124頁。知事の応援団的立場を自称した会派「改革おおさか」を与党として算入しても、議会に占める知事与党率は5%にも満たなかった。

る。筆者が行ったかつての研究結果から敷衍すると、おそらく結論は、いずれの知事にとっても、政策アジェンダの執行を議会の知事野党勢力に妨げられる、ということになるだろう。しかしながら、先に述べたように、「革新」知事と90年代「非自民」知事とは、大きく性質が異なる。つまり、それぞれが拠って立つイデオロギー観あるいは政治的立場に大きな違いがあるのである。筆者は、この違いによって知事提出議案の議決状況においても大きな違いが生まれると予測する。この点について、以下で詳細な検討を行いたい。

### 1. 従属変数

知事は、地方自治体における行政の長であると同時に、選挙によって選ばれる政治家でもある。「再選」・「昇進」・「政策」追求が政治家の目的であるとするならば、知事もやはり「再選」もしくは「政策」を追求すると考えることができるであろう<sup>(7)</sup>。さらに言うと、知事は、国会議員とは異なり、「政策」の立案・実行を執政部側に求めるといよりは、自らが率先して行うことができる立場にある。議会に議案を提出することもできるし、行政府の長として政策を執行する役目も負う。言い換えれば、知事は、次回知事選挙における「再選」を目指して、「政策」を立案し実施できる立場にあるのである。

それゆえ、知事にとっては、選挙の時に有権者に約束した「公約」を、速やかに議会の同意を得て執行することが、その目的に合うことになる。もちろん、「公約」以外にも、自らが実行したい「政策」もあるだろう。いずれにせよ、知事にとって、これら自らが掲げた政策アジェンダを予定し

---

(7) 知事は地方自治体における行政の長であるため、当該自治体においてそれ以上の「昇進」は求めることができない。ただ、衆議院議員もしくは参議院議員に転じるという「昇進」例は過去に幾度も見られる（逆もまた存在する）。この点をどのように考えるかは、今後の検討課題としたい。

た時間通りに実行にこぎ着けることが、「再選」を望む政治家としての手段となり、かつ「政策」を望む政治家かつ行政の長としての目的ともなるのである。

そこで、知事の目的達成度を調べるために、本稿では知事提出議案の議決状況を用いる。議会は条例案を提出して議決することができるものの、予算案を提出することができない。地方自治法上、予算案の提出は首長の専権事項となっているためである。また、知事は条例案をはじめ様々な議案を提出することができるし、実際に、議会に提出された議案のうち圧倒的多数は知事提出議案である。それゆえ、知事提出議案が速やかに可決されたか、それとも否決されたかを見ることは、知事のアジェンダがどの程度実行に移されたかを測る尺度として、適当であると筆者は考える。

ただ、言うまでもなく、この手法には、知事提出議案にまで至らなかった議案を扱えないという問題点がある<sup>(8)</sup>。しかしながら、もし、知事提出議案が否決されたり議会による修正がなされたり、あるいは次回議会開会時までの継続審査とされたならば、水面下で議案提出の断念を余儀なくされた場合に比べても、知事の遂行したい政策アジェンダの実行が阻止されたことを強く意味することとなる。と同時に、有権者に対して「政策を実行できない知事」のイメージを抱かせ、当該知事が次の選挙で「再選」できるかにも影響を及ぼすかもしれない。このように考えると、表に現れたものとしての知事提出議案の議決状況を見るだけでも、知事がアジェンダを実行できた程度（すなわち「政策」の達成度）を窺い知ることができる

---

(8) この点は、増山幹高のいう「観察主義の陥穽」に通ずる部分でもある。すなわち、筆者が採る分析手法は、観察可能な限られた事象のみに着目し、政治化されなかった事例を分析の視野に入れていないのである（増山幹高『議会制度と日本政治』（木鐸社、2003年）を参照）。たとえば、議会の同意を得られる見通しが立たないために、副知事選任議案がいつまで経っても議会に提出されない（知事提出議案とならない）というものが考えられる。

し、知事の「再選」目的達成の可否に大きな影響を及ぼすと筆者は考えた  
い。

もっとも、知事野党が多数派を占める議会であっても、知事が政策ア  
ジェンダで掲げたものと同じような「政策」の実現を望んでいるならば、  
知事提出議案の否決や議会による修正といった事態は見られないであろ  
う。この場合、議会による可決を経て肅々と自らの政策アジェンダを実行  
に移すことが、知事にとっては都合のよいことになる。逆に、議会の多数  
派を知事野党が占め、また議会多数派が実現を望む「政策」と知事が執行  
したい「政策」とが違えば、知事提出議案の否決や修正が生じることにな  
る。言い換えると、否決されたり修正された知事提出議案を見れば、知事  
と議会との間で、どのような「政策」的方向性の違いがあったかを確認す  
ることができるのである。そこで、知事提出議案に修正や否決があった場  
合、その議案がどんな政策課題に関するものであったか、そしてどのよう  
な点で対立していたのかを記述することとしたい。それによって、「革新」  
知事及び90年代「非自民」知事のそれぞれが、議会の意向に反してでも実  
行したいと考えていた「政策」アジェンダを明らかにできると考えるから  
である。

## 2. 独立変数

### (1) 「革新」知事と90年代「非自民」知事

本稿の目的は、「革新」知事と90年代「非自民」知事について、知事—  
議会関係を比較することにある。いずれの知事も、自民党の公認もしくは  
推薦を受けていないという点で共通点を持つものの、その拠って立つイデ  
オロギー観は、両者において相当違うように思われる。以下で、その内容  
を簡単に述べたい。

社会党推薦の知事は戦後まもなくの時期にも幾つかの県で登場していた

が、「革新」知事として知られ一躍脚光を浴びたのが、1967年4月の統一地方選挙で勝利した美濃部亮吉である。社会党と共産党は、生活環境の改善や物価の安定、中小零細企業の保護などを政策協定として結んで美濃部を支持し、美濃部自身も社会保障の充実を訴えて選挙に出馬し、自民党と民社党が推薦した候補や公明党の推薦した候補を破って当選した<sup>(9)</sup>。本稿では、この美濃部知事の登場以降、社会党が共産党が少なくともどちらか一方の支持や推薦を得、自民党の支持や推薦を得ずに当選した知事のことを、「革新」知事と呼ぶ。

一般に、「革新」自治体の登場により、工業開発優先から環境・福祉優先へと自治体の政策原理が転換された、とされる<sup>(10)</sup>。すなわち、それまで「保守」系首長と「保守」系議会とが一体となって推し進めてきた産業開発優先の政策にストップがかけられ、環境保全、福祉の確立、「自治」の確立が革新自治体によりなされたのである<sup>(11)</sup>。それゆえ、「革新」知事と「保守」系議会とは、お互いに目指す「政策」の方向性が大きく異なると考えられる。

他方、1990年代以降に相次いで登場した「非自民」知事は、自民党の推薦を受けていないとはいえ、それまでの「革新」系知事とは性格を異にしていた。まず、少なくとも自身を「革新」とは述べなかった。一期目の選挙で社会党の推薦を受けて当選した橋本大二郎ですら、「私の政治姿勢についてでございますが、私は、一貫して保守系であるとの立場を明確にしております。」と述べているほどである<sup>(12)</sup>。よって、たとえ対峙する相手が

---

(9) 美濃部達吉知事初当選については、神谷紀一郎「『首都決戦』の系譜」(村松岐夫編『東京の政治』、1995年)などが詳しい。

(10) 佐藤俊一『戦後日本の地域政治』(敬文堂、1997年)、187頁。

(11) 宮本憲一『日本の地方自治 その歴史と未来』(自治体研究社、2005年)、157～159頁。

(12) 1991年12月の高知県議会定例会での発言(『第218回高知県議会定例会会議録』、23頁)。



「保守」系議会であったとしても、知事と議会との間にはさほど大きな政策的対立は存在しないのではないかと考えられる。

もっとも、これら新たに出てきた「無党派」ないし「非自民」知事は、自民党推薦知事候補を破って知事職に就いた者であり、なにがしかの政策対立はあったと思われる。この点について、曾我謙悟・待鳥聡史は、1990年代の地方政治において長期不況下で財政状況が悪化する一方、1980年代末に地方債起債要件の緩和が為された結果、地方政府に、歳出規模の拡大か長期的な財政の健全性かを選択する余地が生まれたという。それゆえ、彼らの注目するところの「無党派知事」が、政府規模の縮小を公約として掲げて登場することも可能になった、と彼らは述べる<sup>(3)</sup>。とするならばやはり、1990年代に見られる「無党派知事」と議会（自民党）との対立は、「革新」知事時代にあったような、公共工事と産業開発か、それとも環境・福祉政策か、といった二項対立ではないのではないかと考えることができよう。

そこで本稿では、議会過半数もしくは第一党を占める自民党の支持を得ずに、むしろ自民党推薦候補を打ち破って当選した知事を90年代「非自民」知事と定義し、これを本稿が分析対象とするもう一つの知事のタイプとしたい。

筆者が考えるところでは、彼ら「非自民」知事は、1980年代以降によく見られるようになったいわゆる「保革相乗り」知事（推薦政党に自民党や中道政党、場合によっては社会党までを含んだ知事）に対するアンチテーゼとして登場したものの、それは、「革新」知事が登場した背景とは状況を異にしている。すなわち、「保革相乗り」の一般化や1993年以降の政界再編によって、「保守」と「革新」との境界が曖昧となり、いわゆるイデオ

---

(3) 曾我・待鳥前掲論文（2001年）、同『日本の地方政治』（名古屋大学出版会、近刊）。

ロギー観の特定が難しくなった1990年代においては、議会においてもやはり保革の区分が難しくなる<sup>40</sup>。そのような状況において、「非自民」知事は、「保守」と「革新」とは異なる軸を持ち込み、それを実践に移そうとした。その新しい対立軸とは、曾我・待鳥が論じたように、「非自民」知事が言い出した長期的財政安定の維持か、それとも歳出規模の拡大（あるいは少なくとも現状維持）かであったのかもしれない。地方議員は、個人としては、福祉政策もしくは開発政策の推進など、歳出規模の拡大を目指すけれども、財政悪化がもたらすマイナス面、究極的には財政再建団体への転落による歳出の制限を恐れて、「非自民」知事のいう「長期的財政の安定」に必ずしも逆らうことはできないだろう。とすると、「非自民」知事と議会との間ではそれほど「政策」面に対して意見の齟齬は見られなかったのではないかと予測できるのである。

そこで、本稿では、このような「革新」知事と90年代「非自民」知事を比較することで、ここに述べたような予測が成り立つのか否かを確認することとしたい。

## (2) 官僚出身知事と政治家出身知事

本稿では、上記の比較分析に付け加えて、知事の過去の経歴にも注目して、知事—議会関係を分析することとする。つまり、知事が、政治家出身か官僚出身かによって、知事—議会関係に違いが見られるか否かを確認したい。なぜならば、たとえば、同じく「革新」知事であっても、実務経験を持つ中央官僚出身の知事であれば、ましてや、自民党政権を相手に仕事を行ってきた官僚出身の知事であれば、「政策」アジェンダの速やかな遂行のためには、「保守」的な議会に対してある程度の妥協が必要だとの考えを持つであろう。すなわち、行政の長として政策をよどみなく実行することを最優先にすると考えられる。それに対して、政治家出身の「革新」知事

---

(4) 脚注(4)を参照。

であれば、その拠って立つイデオロギー観に従ってそれまで政治活動を行ってきたと想像できるため、そう簡単には自身の立場を変えるまい<sup>15)</sup>。それゆえ、官僚出身の「革新」知事に比べて、政治家出身の「革新」知事の方が、「保守」な議会とは対立しやすいのではないかと考えられるのである。同様に、90年代「非自民」知事についても、官僚出身の「非自民」知事の方が、政治家出身の「非自民」知事に比べて、野党が多数を占める議会に対して妥協しやすく、政策決定の円滑化を図っているのではないだろうか。そこで以下では、官僚出身の知事と政治家出身の知事を比べることによって、議会との関係において違いが存在するか否かを確認することとする。

このように本稿では、官僚出身の「革新」知事、政治家出身の「革新」知事、官僚出身の90年代「非自民」知事、政治家出身の90年代「非自民」知事それぞれについて、知事―議会関係を分析し、これら四者の知事―議会関係に差が見られるのか、見られたとすればどのような差であるかを明らかにすることとした。

### 3. 事例選択

上記の目的を達するため、本稿では、次の四つの県政を比較する。官僚出身の「革新」知事として岡山県の長野士郎県政（第一期のみ<sup>16)</sup>）、政治家出身の「革新」知事として埼玉県の畑和県政（全五期）、官僚出身の「非自民」知事として宮城県の浅野史郎県政（第一期・第二期<sup>17)</sup>）、政治家出身

(15) 学者出身の知事も、政治家出身の知事同様、イデオロギー観等々において自身の立場に固執し、議会に対して容易に妥協しないと考えられるが、本稿では直接の検討対象としない。脚注<sup>16)</sup>も参照のこと。

(16) 第一期のみとしたのは、第二期からは長野士郎が自民党の推薦も受けて「革新」知事でなくなったためである。

(17) 第三期を外したのは、筆者が2003年までを分析の対象としており、第三期すべてにおける知事―議会関係についての資料を集めていないためである。

の「非自民」知事として三重県の北川正恭県政の第一期<sup>(18)</sup>を取り上げることとしたい。

これらの知事はいずれも、知事野党が過半数を占めた議会と向き合わなければならなかった点で共通点を持つ<sup>(19)</sup>。すなわち長野や畑といった「革新」知事は、議会の圧倒的多数を占める自民党と対決をしなければならなかった。他方、「非自民」知事については、三重県では自民党が過半数を占めなかったものの対立候補を支援した自民党と社会党系会派で過半数を占めていたし、宮城県では浅野当選直後の時点では対立候補を支援した自民党が過半数を占め、やはり対立候補を応援した社会党や民社党系会派を加えると九割を超えていた<sup>(20)</sup>。

このように、ここで選択した4事例は、本稿が比較検討したい「革新」知事と90年代「非自民」知事、あるいは官僚出身知事と政治家出身知事、それぞれのタイプを代表する事例であると考えられる。よって、これら知

(18) 第一期のみとしたのは、第二期選挙において北川正恭が自民党の推薦も受けたためである。

(19) 1期目4年の長野県政における平均知事与党率は33.6%、5期20年の畑県政における平均知事与党率は27.7%、浅野県政における平均知事与党率は第1期で11.6%、第2期は0、1期目4年の北川県政における平均知事与党率は29.9%といずれも5割を切っていた。なお、知事与党率の算出には、曾我・待鳥データを一部修正（北川県政第一期における会派「県政会」を知事与党としてカウント）して利用した。データの利用を快諾された曾我謙悟先生、待鳥聡史先生に感謝したい。

(20) もっとも、三重県以外の県では、知事選挙と県議会議員選挙の時期がずれていたという違いがある。選挙のタイミングは、対議会関係を考える際に重要なポイントであるが、北川正恭以外では、政治家出身の「非自民」知事は、青島幸男や横山ノック、そして木村守男以外に見当たらない。青島幸男と横山ノックは、いずれも都議会議員選挙あるいは府議会議員選挙と同じタイミングで選挙されていることと、いずれもイデオロギー観が判定しにくいことから、分析の対象とはしなかった。木村守男については、「地方分権研究会」に属していないため、一般にいうところの「改革派知事」としては捉えられておらず、浅野史郎と比較するには釣り合いがとれないように思われるので、分析の対象から外した。

事の県政における知事提出議案の議決結果や、否決・修正議案の詳細を叙述し、比較することとしたい。

表1 分析対象とする県政

	「革新」知事	90年代「非自民」知事
政治家出身	畑和（全5期）	北川正恭（第1期）
官僚出身	長野士郎（第1期）	浅野史郎（第1期・第2期）

#### 4. 仮説

では、本稿の仮説を整理しておこう。

仮説1 「革新」知事と90年代「非自民」知事を比べると、「革新」知事県政における知事—議会関係の方が、90年代「非自民」知事県政におけるそれに比べて、対立が激しい。

同じように議会に占める知事与党率が低くても、「革新」知事の場合、「保守」系議員が多数を占める議会とは、実施しようとする「政策」において大きな違いがあるため、両者に強い対立が生じることが予想される。

それに対して、90年代「非自民」知事の時代においては、保革の区別は曖昧化している。議会には、自民党など「保守」系議員や、「保守」か「革新」かわからない民主党など新党所属議員などが存在する一方、知事のイデオロギーは、「保守」に近いか少なくとも中立である。それゆえ、知事と議会との間で、実施しようとする「政策」に大きな方向の違いは見出しにくい。ましてや、地方財政の悪化という条件の下では、選択しうる「政策」幅が狭まる中、議員にとっても歳出削減を目指す90年代「非自民」知事の方針に反対することは難しいため、知事—議会間の対立は小さいものと考えられる。

仮説2 政治家出身知事県政における知事—議会関係の方が、官僚出身知事県政におけるそれに比べて、対立が激しい。

政治家出身の知事は、自らの政治的信念に基づく政治活動を行ってきたため、政治家として、自らの拠って立つ信念に基づいた政策の実施にこだわるものと考えられる。それに対して、官僚出身の知事は、イデオロギー的にも中立に手堅く行政実務を行った経験を持つため、野党が多数を占める議会勢力と妥協してでも、速やかな行政の実施を重要視するであろう。それゆえ、政治家出身の知事の方が、官僚出身の知事に比べて、議会とより対立しやすいだろう。

## 第2章 分析

### 1. 概観

ここではまず、四つの県政における知事提出議案の否決及び修正議案数を概観しておく<sup>④</sup>。

まず、「革新」県政についてみてみよう。官僚出身知事である長野県政の下では、1期目4年間の知事提出議案は修正議案が1件あったのみである。他方、政治家出身である畑和県政の下では5期20年の間に2件の否決議案と10件の修正議案が見られた。

90年代「非自民」知事に目を転ずると、厚生官僚から転出した浅野史郎知事の最初の2期8年の県政では1件の否決と3件の修正可決が確認された一方、元自民党所属代議士でもあった北川正恭県政（1期目4年）においては知事提出議案の否決や修正可決は見られなかった。

---

④ なお、決算認定議案については、カウントから外した。知事就任前の会計年度についての決算認定議案も含まれるためである。

このように見てみると、数の上からは、「革新」県政全般の方が「非自民」県政全般よりも、知事一議会関係が対立的だったとはいいいにくい。ただ、少なくとも、「革新」県政について、官僚出身知事県政における知事一議会関係の方が、政治家出身知事県政におけるそれよりも、円滑であったとは思われる。

とはいえ、知事提出議案の否決・修正件数だけですべてを判断するのは早計なので、この後もう少し詳しく各県政での事例を検討することで、上記の仮説の妥当性を判断したい。

## 2. 各県政の模様

### (1) 長野県政（「革新」・官僚出身、第1期4年）

1972年10月の岡山県知事選で、前自治省事務次官で、社会・公明・民社三党が推薦し、共産党の支持を得た長野士郎が、自民党公認の現職候補を破って初当選した。

長野知事就任後初となる岡山県議会定例会では、対立現職候補を推した自民党県議が、知事自身が保守系とみえること、そして知事が「革新知事」の呼称を自ら避けていることを指摘した<sup>②</sup>。それに対して知事は、「保守とか革新とかいうような政治的立場を中心とした、そのいずれにもとらわれず、党派を超越しイデオロギーを抜きにして、何よりもまず地方自治そのものを考えたい。」<sup>③</sup>と答えている。

このように、就任当初から「革新」とはみえないとすら言われた長野県政において、知事提出議案の否決は見られなかった。修正可決された議案は、昭和48年度の期末手当の割合等の特例に関する条例案であって、議員に関して期末手当の一部の繰り上げ支給をやめるという修正を課したもの

---

② 『岡山県議会史』第9編，825頁。

③ 同，826頁。

であった。つまり、これは議会側が自主的に期末手当を返上したものであり、知事と議会の対立の結果修正されたというものではなかった。知事の政策意図を阻止するものではなかったといえよう。

もっとも、昭和50年6月定例会では、一般会計補正予算のうち中国訪問の「海外青年の船」事業費を、「議会の空気が悪いから」という理由から理事者側で削除訂正しているが<sup>24)</sup>、基本的には、自民党は長野知事の提出した議案に対して反対する姿勢を見せなかった。その結果、1976年の再出馬に際して自民党は、長野知事を他の革新・中道諸政党とともに推薦したのである。

このように、長野県政第一期の知事—議会関係は、非常に穏和なものであったといえることができる。

## (2) 畑県政（「革新」・政治家出身、全5期20年）

元社会党県議でもあり、当時社会党所属衆議院議員であった畑和が埼玉県知事選挙に当選したのは、1972年7月のことだった。自民党が候補者擁立で混乱・分裂しているのを尻目に、畑は社会党、民社党、共産党の推薦を得て知事選に立候補し、自民党が擁立した候補を10万票近い大差で破ったのである。

しかしながら、埼玉県議会に占める自民党の議席率は圧倒的だった。県議会議員74人のうち53人が自民党系会派に所属していたのである。たしかに、選挙戦での混乱をめぐって自民党が2つの会派に分裂したことが知事に有利に働いたこともある。たとえば、昭和48年6月定例会では、県設置条例の一部を改正する条例（県機構改革案）が、一方の自民党会派が反対したもののもう一方の自民党会派が賛成したため、可決成立している。

けれども、昭和48年2月定例会では、畑知事が選挙時に公約した知事のブレーン機構（社会経済調査会）設置にかかる予算を一般予算案に計上し

<sup>24)</sup> 『岡山県議会史』第10編、104頁。



たことに、自民党系2会派が反発して削除を要求し、総務委員会で、この助成費を削り都市対策費に回すとした附帯決議が賛成多数で可決されている。附帯決議は本会議でも可決され、少なくとも6月定例会までは社会経済調査会に助成金を出せなくなり、最終的に昭和49年1月に県議会企画財政総務委員会がこの予算を認めるまで、県費補助が出せなくなったのである<sup>25)</sup>。

同様に、1975年4月の議会改選後も自民党の優位が動かなかった昭和50年9月定例会では、補正予算案のうち、先行取得農地買い戻し資金利子補給及び労働者特別対策資金利子補助損失補償案が自民党の反対で削除され、補正予算案が修正可決されている。「県執行部が「目玉政策」として打ち出した二施策、すなわち農地買い戻し資金利子補助と労働者特別対策資金利子補助損失補償が原案削除になったことは、事実上「知事提出議案が」否決されたものであ」った<sup>26)</sup>。

このほか、畑県政第一期においては、県水道用水料金徴収条例の一部を改正する条例案、荒川左岸流域下水道の維持管理に要する経費の関係八市の負担額についての一部変更案(下水道負担金引き上げ案)、県税条例の一部を改正する条例、法人等の県民税の特例に関する条例などが継続審査もしくは修正の憂き目にあっている。

いずれにせよ、この時期の畑知事と埼玉県議会との関係は、必ずしも安定的なものとはいえなかったであろう。特に、労働者特別対策資金利子補助損失補償案がカットされた例は、知事の「革新」的施策が「保守」が多数を占める議会によって阻止されたことを象徴しているように思われる。

ところが、1976年の畑知事再選以降は、やや知事—議会関係が安定してきたようである。1976年及び1980年選挙で自民党が候補者を擁立できな

---

<sup>25)</sup> 『埼玉県議会史』第13巻本文編、236頁。

<sup>26)</sup> 『埼玉県議会史』第14巻本文編、223頁。

かったことが響いているのかもしれない。畑県政第2期及び第3期（1976年から84年）において否決もしくは修正された知事提出議案は存在しない。せいぜい知事提出議案の継続審査にとどまった程度である。

けれども、議案審議の状況を見てみると、ことはそう単純ではないようである。たとえば昭和53年6月定例会では、教職員の主任手当の支給に関する条例（学校職員の給与に関する条例の一部を改正する条例）案が、知事与党の社会党、公明党、共産党は反対したものの、自民党、自由クラブ、民社党が賛成して可決成立している。つまり、自民党など保守系各政党が、畑知事に「保守」的な政策を知事提出議案として提示させ、それを可決しているのである。

また、昭和58年9月定例会においても、畑知事は、県職員に対する調整手当引き上げ案の撤回を余儀なくされている。その経緯は次の通りである。議会開会前、知事が県人事委員会の勧告を受けて作成した県職員に対する調整手当引き上げ案については、自治省が難色を示し、県が指導に応じない場合は「財政上の制裁による厳正な対処も辞さない」と表明していた。これに対して畑知事は、「県は国の下部機関ではないし、地方のことは地方に任せてほしい」と反発し、当初の方針通り、今会に調整手当引き上げ案と補正予算案を、埼玉県議会定例会に提出した。それに対して、自民党本部から「調整手当引き上げ問題に慎重に対処するよう」求めた文書が自民党県連幹事長に文書で送られ、自治相も提案見送りを求める発言をしたため、議会過半数を占める自民党会派内では当該議案に対して「否決やむなし」の態度で固まった。このような情勢から、畑知事は、調整手当関係議案関係議案13件の撤回を議会に申し入れ、承認されたのである<sup>7)</sup>。このように、自治省の介入という予期せぬ事態があったとはいえ、議会過半

7) 以上の経緯について、『埼玉県議会史』第16巻本文編188～191頁及び420～421頁。

数を占める自民党会派の態度が、知事の求める政策の実行を阻止したことを考えると、やはり「革新」的知事と「保守」的議会、それも「保守」的中央政府の意向を強く受けた議会との関係は円滑ではなかったといえよう。

さて、自民党が対立候補を擁立した1984年、1988年の知事選にも勝利した畑県政第4期・第5期においても、特筆すべき現象が起こっている。すなわち、昭和62年2月定例会では、知事与党であり国政野党である社会党、公明党、共産党が反対した売上譲与税を、畑知事は新年度予算案に計上している<sup>20</sup>。平成元年2月定例会では、同じく知事与党であり国政野党である社会党など各党が大反対した消費税分を新年度予算案に計上し、消費税転嫁を定めた関係条例などとともに自民党の賛成多数により可決させたのである。これらの事例も、「革新」であるはずの知事が「保守」に飲み込まれた様子を典型的に現したものだといえよう。

またこの時期には、工事請負契約締結の件1件が否決され、副知事選任案が不同意とされている。その他、補正予算案や県部設置条例一部改正案（機構改革案）、県有施設の手数料改定案などが修正可決された。このように、畑県政末期には、知事の提案した原案がすんなりと可決されず、知事と議会とが対立した様子があらわになっているのである。

結局のところ、畑県政における知事—議会関係は、大いに対立的であったといえるだろう。たとえ「革新」知事であっても、場合によってはイデオロギー的なこだわりを捨て去り「保守」的政策を提案することでようやく、議事を円滑に進めることができたのである。

### (3) 浅野県政（90年代「非自民」・官僚出身、第1期・第2期）

---

<sup>20</sup> 結局、自民党の要請により、議長が「売上譲与税関連部分の執行を凍結することを知事が本会議で説明、予算成立を期す」との斡旋案を提示し、各派の折衝の結果、「売上譲与税等」とすることで合意を見た（『埼玉県議会史』第16巻本文編、192～193頁、1795～1796頁）。

浅野知事の登場は急だった。前知事が県発注の公共工事に絡む収賄事件で逮捕されて辞職した結果行われた1993年11月の出直し知事選で、厚生官僚だった浅野史郎が前副知事の候補を破って当選したのである。このときの知事選の構図は、新生党、日本新党、新党さきがけと社会民主連合が浅野を推薦したのに対して、自民党、社会党、民社党が前副知事を支援していた。

選挙直前の1993年8月時点で、自民党は宮城県議会定数62議席のうち42議席という圧倒的多数を占めていたこともあり、知事—議会間の対立が激しくなることが予想されたが、1994年には自民党県議11人が会派から離脱して過半数の座から滑り落ちた。1995年の県議会議員改選後においても、自民党県議のみで議会過半数を占めることができず、社会党県議と合わせて過半数を獲るという状況であった。

ただ、実際には、知事選挙時の与党・野党という対立枠組みはあまり機能しなかったようである。自民党会派は、知事提出議案に反対しなかったどころか、平成8年2月の第263回定例会では、全議案に対する賛成討論を行ったほどである。浅野県政第一期においては、平成9年2月の第267回定例会で唯一「特別職の職員の給与並びに旅費及び費用弁償に関する条例を一部改正する条例」案が修正可決された（一部特別職について施行日を修正した）だけであり、知事—議会関係はたいへん良好だったのである。

その後、1997年10月の知事選挙では、浅野はすべての政党推薦を辞退した。自民党や新進党は対立候補の参議院議員を推薦したが、県議会内第二会派の新進県民クラブは、会派としては所属議員の選挙活動を拘束しないことを申し合わせていた<sup>(29)</sup>、一部の県議は公然と浅野を支援した<sup>(30)</sup>。必

---

(29) 「河北新報」, 1997.8.20付朝刊。

(30) 同, 1997.11.10付朝刊。浅野を支援した5県議は、新進県民クラブ会派を離脱した。

ずしも浅野に対して対立的なスタンスをとっていたわけではなかったのである。

このように、従来の知事与党・知事野党という枠組みがわかりにくくなるなか、浅野県政第二期において知事提出議案が修正されたのは、平成10年2月の第271回定例会における一般会計補正予算案と、平成10年11月の第275回定例会における敬老祝金等支給条例を廃止する条例案の2案だけであった。前者は、国際ゆめ交流博覧会の欠損額を補填するための経費を減額する修正が施されたものである。このとき、修正案に賛成したのは、「保守」の自民党と「革新」の共産党などであった。この例は、知事一議会間の対立が「保守」と「革新」といった枠組みでは捉えられないことを意味する。後者についても、施行期日を延期する修正であって、大きな対立が知事と議会との間で見られたとは思われない。とにかく、知事と議会との間で、多少の対立はあったとはいえ、少なくともイデオロギー観の違いに基づく対立は見られなかったといってよいだろう。

ところで、浅野県政の目玉は、なんといっても情報公開条例であった。浅野知事は、平成12年9月の第284回定例会に情報公開条例案を提出したが、情報公開条例改正案審査特別委員会で修正案が提出・可決され、本会議でも同修正案が可決された。これに対して知事は再議権を行使し、修正案の否決、原案の可決を求めたが、修正案、原案ともに可決に必要な賛成を得られず、廃案になるという結果に終わったのである。

この情報公開条例案をめぐるのは、議会内において、修正案を提出した自民党系会派と、原案に賛成した共産党や社民党との間で、強い対立があった。しかし、もとをたどれば、自民党系会派が原案に反対したのも、条例案の内容が不満の残るものであったこともさることながら、執行部内において意見の対立があるまま知事が情報公開条例案を議会に提出したことを快く思っていなかったためでもある。すなわち、自民党系会派は、情

報公開条例の不開示規定について、不開示を認めないとする原則を徹底しようとする知事側と、不開示とするか否かについて実施機関の第一次判断権を主張する警察側の間で意見の相違が残ったまま、知事が議会に議案を提出したことを問題にしたのである。たとえば、自民県議は次のように発言している。「残念ながら提案のかたちは、内閣でいえば閣内不統一、上場企業でいえば取締役会での意見対立のまま株主総会に臨むようなもので、地方自治における執行部の統一性のあり方としていかなるものか、その正当性に疑念を抱きます。」<sup>80)</sup>

このような状況で知事提出議案の情報公開条例案が否決されたのであるから、知事と議会との間に対立はあったとはいえ、それはイデオロギー的な対立であったとは言い難い。また、情報公開条例を定めることについては、議会においても同意が得られている。そして、現にその次の定例会、すなわち同年6月の第285回定例会で、知事側と警察本部側がお互いに歩み寄って提出された情報公開条例案が、原案可決されているのである。

このように見てくると、官僚出身で90年代「非自民」知事だった浅野県政下における知事—議会関係は、情報公開条例案をめぐるやりとり以外は基本的に平穏であったし、対立があったとしてもそれは政策内容や「保革」イデオロギー的な違いに基づくものではなかった、とまとめることができよう。

#### (4) 北川県政(90年代「非自民」・政治家出身、第1期4年)

1995年4月の統一地方選挙で、元自民党県連会長でありながら、その後新進党に転身し、新進党、新党さきがけ、公明党の推薦を得て三重県知事選挙に立候補した前衆議院議員北川正恭は、自民党、社会党の推薦を受けた前副知事だった候補を破って知事に初当選した。

同時に行われた県議会議員選挙で、自民党は議会過半数を占められな

---

80) 『第二百八十四回宮城県議会会議録』, 14頁。

かったものの、社会党所属議員らで結成した県民連合と合わせると、知事野党議席率は5割を大きく超えた。他方、新進党や公明党所属議員は県政会を結成し、彼らが知事与党としての立場を担った。

とはいえ、知事と議会との間で政策的な対立はなかったようである。平成9年6月の第2回定例会で提出された人権が尊重される三重をつくる条例案も、平成10年1月の県部制条例案や県行政機関設置条例案も、いずれも原案可決された。34年ぶりのマイナス予算となった平成10年度一般会計予算案も、大きな反対もなく可決されたのである。議会による目立った反対行動といえば、会計決算の不認定と、共産党による知事提出議案への反対討論ぐらいであった。

このように、北川県政における知事—議会関係は、ごくごく平穏なものであった。「政策」的対立は全くと言っていいほど見られなかった。むしろ、自民党が北川を推薦した第二期になってからの方が、知事提出議案の否決事例や修正事例が見られるようになったぐらいなのである。このことはすなわち、過去の研究で筆者が主張してきた、知事与党率の高さと知事提出議案の可決率の相関を否定するものである。いずれにせよ、この北川県政が、知事与党あるいは知事野党といった枠組みが見えなくなってきたことを現す一事例であることは、否定できない事実であろう。

### 3. 仮説の検証

それでは、上記の叙述をもとに、仮説の妥当性を検討してみよう。本稿が提示した仮説は次の通りであった。

仮説1 「革新」知事と90年代「非自民」知事を比べると、「革新」知事県政における知事—議会関係の方が、90年代「非自民」知事県政におけるそれに比べて、対立が激しい。

仮説2 政治家出身知事県政における知事—議会関係の方が、官僚出身知事県政におけるそれに比べて、対立が激しい。

90年代「非自民」の浅野県政における知事—議会関係がやや対立的であったこと、「革新」長野県政における知事—議会関係が平穏であったことを考えると、仮説1の妥当性が疑われるところではある。むしろ、(仮説2と関係するところだが)イデオロギー的に政策にこだわった場合には、「革新」知事は議会と対立しやすいとまとめることができる。なおこの点は、筆者が既に検討を行った大阪の黒田一革新府政でも確認されていることである<sup>92</sup>。よって、仮説1は修正され、「イデオロギー的固執性の強い「革新」知事県政における知事—議会関係の方が、90年代「非自民」知事県政におけるそれに比べて、対立が激しい」ということになろうか。

他方仮説2に目を転ずると、「革新」県政の比較においては、この仮説は強く支持される。官僚出身の長野「革新」県政では知事—議会間の対立がほとんどなかったのに対して、政治家出身の「革新」畑県政において知事—議会関係が、見事に保革対立の様相を呈していたことが明らかになっているからである。しかし、90年代「非自民」県政については、官僚出身の浅野県政における知事—議会関係の方が、政治家出身の北川県政におけるそれよりも対立的であるように見受けられる。とはいえ、この仮説を否定するほどの大きな差とはなっていないように思われる。結局のところ、政治家「革新」知事における知事—議会関係における対立の強さが突出していたとすべきかもしれない。よって、仮説2は、「革新」県政についてのみ支持される、と結論づけられるであろう。

結論をまとめるならば、政治家出身の「革新」知事県政における知事—

---

<sup>92</sup> 脚注(5)に同じ。なお、黒田は政治家出身ではなく、学界出身であったが、東京都の美濃部亮吉と同様に、イデオロギー的な固執性は強かった。



議会関係が、他の3種の知事—議会関係と比較して、際だって対立的だったということができよう。それはすなわち、知事と議会との間でイデオロギー的な対立が存在したからである、ということができる。逆にいうと、2種の90年代「非自民」知事あるいは官僚出身の「革新」知事と議会との間にはイデオロギー的対立がなかったからこそ、両者の関係は円滑であったと結論付けることができるのである。

表2 知事の種別と対議会関係

	「革新」知事	90年代「非自民」知事
政治家出身	対立的	非対立的
官僚出身	非対立的	非対立的

## おわりに

2000年4月の地方分権一括法施行以来、以前にも増して知事に注目が集まるようになった。変革期にある自治体において、知事と議会との関係はどうあるべきか、あるいは議会そのものがどうあるべきかもまた、少しずつ議論になり始めているように思われる。

本稿では、その流れに棹さし、今注目を浴びているいわゆる「改革派」知事に注目し、本稿では90年代の「非自民」知事県政下における知事—議会関係に焦点を当て、「革新」知事県政におけるそれと比較した。すなわち、本稿では、「革新」知事と90年代「非自民」知事とでは、対議会関係に違いが見られるのか、それとも見られないのか。見られたとすればどのような違いか、という問いを立て、それに対して一定の答えを示した。すなわち、「革新」知事、それも政治家出身の「革新」知事県政における対議会関係が、90年代「非自民」知事県政におけるそれよりもずっと対立的

であり、その対立を招来した政策とはイデオロギー的な対立を反映したものであった、と論じた。逆にいうと、90年代「非自民」知事県政においては、議会との対立は小さく、あったとしてもそれは「保守」—「革新」をめぐる対立ではなかった。以上のことを、筆者は本稿で明らかにしたつもりである。

もっとも、本稿で提示した結論は、網羅的研究の結果得られたものではなく、暫定的なものである。とはいえ、(紙幅の関係上本稿では議論を展開することができなかったが) 筆者がこれまで資料調査してきた結果からは、ここで述べた結論が他の事例にもほぼ当てはまると筆者は考えている<sup>33)</sup>。

1980年代の保革「相乗り」知事の登場後、知事は、「保守」的政策も「革新」的政策も取り込むようになった。そして、バブル崩壊後多くの自治体が財政状況の悪化に苦しむ中、首長に残された選択肢は、「保守」的政策を採るか「革新」的政策を採るかの二者択一ではなくなったようである。ひょっとすると、地方政治をめぐる対立軸が、曾我謙悟・待鳥聡史のいう、自治体財政規模の維持か、長期的財政の安定性かという軸に変化しつつあるのかもしれない。あるいは、そもそも政策対立軸自体が存在しなくなったのかもしれない。いずれにせよ、知事選択あるいは政策選択における対立軸として「保守」—「革新」というものが認識されにくくなりつつある現在、知事候補者間もしくは政党間で、政策的な差を有権者にわかりやすいかたちで提示することが難しくなっていることは、否定できない事実であろう。

---

33) この研究成果は、いずれまとまった形で公表する予定である。