

都道府県知事のキャリアパスの変化

丹 羽 功

1990年代の半ば以降の地方政治において、従来とは異なるタイプの首長が各地で登場してきたことが注目されている。これらの首長の特徴を表現する際には、選挙において政党の支援を受けていないという意味で「無党派」という語が用いられたり、情報公開や政策評価など新しい政策を積極的に推進していることから「改革派」という語が用いられたりしている。これらの首長については、上述のように政治的なスタンスや自治体政策の革新といった側面が関心の対象となっているが、その社会的背景やキャリアについては十分な検討が行われていない。本稿では近年に登場した新しいタイプの首長を一つの集団としてみた場合に、首長に至るキャリアにどのような特徴があり、何が変わっているのかを、都道府県知事を題材として考察する⁽¹⁾。

1. 知事の経歴についての先行研究

都道府県の知事は選挙競争を経て選出される政治家としての側面を持つと同時に、二元代表制における執行機関として府県の行政機構のトップに位置する行政官としての側面をも合わせ持つ存在である（片岡 1990）。このために知事ポストをめぐる中央・地方の官僚と政治家が競争を展開してきた。またこれらの集団の中からどのような者が知事として選出され

るかは、地方自治の時期ごとにみられる状況を反映していた。

知事の経歴に高い関心が集まったのは1980年代である。1979年の統一地方選挙においては、東京都で美濃部亮吉から鈴木俊一、大阪府では黒田了一から岸昌へと知事が交代した。東京・大阪の両方で革新政党に擁立された知事が自治官僚出身者変わったことは、1960年代から70年代において注目された革新自治体の時代の終焉を印象づけ、それに代わって中央官僚の都道府県知事ポストへの進出を改めて注目の対象とした。中央省庁（特に自治省）出身者が知事以下の府県幹部の多くを占める状況についてジャーナリストによる著作がいくつか出ていることが、知事の経歴についての当時の関心の高さを示している（田原 1979, 神 1986）。

この時期に考察の対象となったのは、なぜ1970年代後半という時期に中央官僚出身知事が増加したのかという問題であった。高寄昇三は知事を出身別に党人・官僚・学者に分類しそれぞれの特徴について考察すると同時に、旧内務省出身知事の数や府県への中央官僚の出向状況について調査している。官僚出身知事が1970年代後半に増加した背景としては、①中央官僚の行政経験や対中央交渉力への期待、②官僚の中立性への信奉、③政党組織の未発達、④多党化、が指摘されている（高寄 1981）。佐々木信夫も同様に1983年の統一地方選終了直後の知事の出身集団を、実務・官僚型、政治家型、学者・民間型の三類型に大別し、それぞれのグループの中でより詳しい出自や経歴を調査している²⁾。知事の過半数を国と地方の行政職員出身者が占めていることについて、実務家が住民から支持されていると佐々木は解釈している（佐々木 1984）。居安正は1980年代初期の中央官僚の地方自治への進出状況を調査し、自治体財政の悪化によって中央へのパイプと行政手腕を持つ人材が中央省庁から求められたことにその原因を求めている（居安 1983）。また大森彌も1970年代末の官僚出身知事の増加について考察し、中央官僚出身者が掲げる脱イデオロギーの立場が選挙連合

の形成や利害調整に有利であったと指摘している（大森 1986）。

これらの研究とはやや異なった関心から、公選導入以降の知事選挙における有力候補者の経歴を体系的に検討したものとして片岡正昭の研究がある。この研究は1947年から1989年までの期間の知事選挙における当選者および主要候補者430名の経歴を、政治家・官僚と中央・地方の二つの次元で分類し、これに公職未経験者を付け加えた5つの集団からの知事候補者のリクルートメントを調査している。調査データによれば候補者に占める官僚と政治家の比率はほぼ同数であり、中央と地方では中央出身者が優位にある。またどのような経歴を持つ者が知事候補者となるかは時代によって変化しており、知事選挙の動向を左右する保守政党による候補者選択はそれぞれの時期の地方のニーズを反映したものであるという。政党の中では地方組織の主導権が徐々に定着し、中央官僚も落下傘候補ではなく立候補先で経験を積んだ者が主流となるなど、知事選挙における地方の影響力の増大が観察されている（片岡 1990）。

以上のように、「どのような経歴を持つ者が知事となるのか」といった問題については、主に中央対地方、官僚対政治家といった文脈から研究が行われてきたといえる。だが近年では地方政治の変化をふまえた地方議員や市長の経歴についての研究が登場する一方で、無党派・改革派などの名称で呼ばれる新しいタイプの知事についてはその政策面に関心が集中し、どのような経歴を持つかはあまり注目されていない^④。本稿は1990年代後半以降に登場した知事の経歴を、すでに研究の蓄積がある55年体制末期の知事と比較することで、現在ではどのような属性や経歴を持った者が知事として選ばれているのかを明らかにし、知事の経歴にみられる変化をもたらしている要因について考察する。

2. 知事の経歴の変化

(1) 分析方法と用語

本節では知事職に就いた者の出身集団とキャリアパスを、以下のような方法で分析する。

①研究の対象とする期間は1979年から2005年であり、この期間を1979年～94年と1995年～2005年の二つに区分する。前半の期間は55年体制末期に対応し、後半の期間がいわゆる無党派知事の時代に対応する。1979年を始点としたのは、この年の統一地方選において東京・大阪の知事が革新知事から自治省出身者に交替したことによる。また1995年を区分点としたのは、この年の知事選挙では東京・大阪で無党派候補が当選し、また三重や岩手で現職ないしその後継者が破れるといった選挙結果によって、従来とは異なったタイプの知事の増加がみられたことによる。

②経歴を調査した対象は、上記の期間に新しく知事となった者である。該当する人数は1979年から94年の間が53名、1995年から2005年の間が48名であり、合計101名について知事就任までの経歴を調査した⁽⁴⁾。4年単位などですべての当選者を調査するという方法をとらなかったのは、知事は多選が多いために同一の候補者が何度もカウントされる、総数で見た場合には時期ごとの特徴が現れにくいためである。対象とする期間には337回の知事選挙が行われているので、全当選者の約70%が再選ないしそれ以上ということになる。このように特定の時点で在職中の知事すべてを調査の対象とした場合には変化が観察しにくくなるので、新人のみを対象とした。

③知事の経歴のうち、出身集団については中央官僚・地方官僚・政治家・その他に区分した。「中央官僚」とは国家公務員試験に合格して中央省庁に採用された行政職員であり公選職に就いた経験がない者を指す。

「地方官僚」とは地方公務員試験に合格して地方自治体に採用された行政職員であり公選職に就いた経験がない者を指す。「政治家」は議員・首長など公選職に就いた経験がある者を指す。「その他」は公職を経験したことがない者を指す。この区分に従うと、例えば当初は行政職員だった者が議員を経て知事となった場合に、その出身集団は政治家となる^⑤。

④知事に至るまでの経歴は、上記の出身集団を基礎として以下のように区分した。官僚の経歴については、「中央幹部（中央省庁の部長級以上の役職）」、「地方幹部（知事に就任した府県の部長級以上の役職で総務部長と副知事以外のポスト）」、「総務部長」、「副知事」、「他県幹部（知事に就任した場所以外の府県の部長級以上の役職）」に区分した^⑥。府県のポストをいくつかに分けたのは、知事に至るキャリアにおいて総務部長と副知事が重要と考えられていることと、府県幹部として勤務した場所と知事に就任した場所の関係を検討するためである。政治家の経歴については、「衆議院議員」、「参議院議員」、「県議」、「市町村議」、「市町村長」に区分した。

⑤上で分類した各区分のうち、知事がどの経歴をどのような順番で経験しているかをみることを通じて知事のキャリアパスを検討する。その際に各区分の中でのポストの移動は経歴の変化に含めない。例えば市町村議・県議・衆議院議員を経験している者については3つの経歴がカウントされるが、中央省庁で審議官・局長・外局の長官を経験した者の経歴は中央幹部として1つの経歴しかカウントしない。結果的に中央官庁で継続して勤務した後に知事に就任した者は経歴が少なくなるという問題や、中央官僚の課長級以下での府県への出向経験が含まれないという問題はあるが、知事に就任した者がそれ以前に当該府県でどのような活動をしていたのかは上記のカウント方法でかなりの程度明らかになるとと思われる。

(2) 出身集団の検討

最初に中央官僚・地方官僚・政治家といった集団からどの程度知事が選出されているのかを概観したい。表1は時期別に知事選挙初当選者の出身集団の動向をまとめたものである。知事になった者の中では中央官僚が最も多く、約4割を占めている。2番目以降は政治家、地方官僚、その他の順であり、この順番は時期による変化はない。1979-94年と1995-2005年を比較した場合に、知事の出身集団に占める「中央官僚」と「その他」は両方の期間でほぼ同じくらいの割合である。ただし中央官僚の中での出身省庁をみると、1979-1994年には中央官僚出身者25名中18名(72%)と大半を占めていた自治省出身者が1995-2005年には21名中10名(同48%)と減少しており、代わって通産・経産省や建設・国交省が増加している⁽⁷⁾。1995-2005年の時期に大きく減少しているのは地方官僚であり、それに対応して政治家の比率が上昇している。1990年代の後半には国会議員の知事選挙への転出が注目されたが、実際には国会議員の比率はそれほど増加しているわけではない。むしろ政治家の中で注目されるのは、市町村長の比率が増加していることである。国会議員や地方議員の出身者の比率が微増にとどまる中で、市町村長出身者は1995年以降には全体の1/8を占めるようになった。

出身集団以外の属性についても簡単にみておくと、初当選時の年齢は1979-94年が56.3歳、1995-2005年が54.9歳であり、両期間で著しい変化はみられない。ただし2003年以降だけをみると、40代で知事に就任した者が18名中8名に達している。中央官僚のうち地元出身者の数は79-94年が14名(56%)、95-05年が15名(71%)であり、近年の方が地元出身者の比率が上昇している。

表1 知事の出身集団

		1979-1994	(%)	1995-2005	(%)
中央官僚	自治省	18	34.0	10	20.8
	それ以外	7	13.2	11	22.9
	(中央官僚計)	(25)	(47.2)	(21)	(43.7)
地方官僚		10	18.9	5	10.4
政治家	国会議員	9	17.0	10	20.8
	地方議員	2	3.8	2	4.2
	市町村長	2	3.8	6	12.5
	(政治家計)	(13)	(24.6)	(18)	(37.5)
その他		5	9.4	4	8.3
合計		53		48	

(3) 55年体制末期の知事の経歴

本節では1979-94年に知事に就任した53名の経歴を検討する。知事に就任する直前の職をみると、最も多いのが副知事の28名であり、中央幹部6名、衆議院議員5名、参議院議員4名、市町村長2名、県議1名、カウントされる経歴を持たない者が7名（うち中央省庁の課長級2名）である。官僚出身者の場合には中央・地方を問わず、副知事を経て知事になる者がこの時期には大半を占めている。以下の部分では出身集団別にこの時期におけるキャリアパスの特徴を検討する。

①中央官僚 この期間における中央官僚出身知事の中で多数を占めるのは、府県と中央省庁の両方で主要ポストを経験しながら知事に就任する府県の副知事を経て知事となる、というルートである。代替的なルートは中央省庁で継続して勤務し昇進した後に出身地の知事に就任するというものであるが、これは相対的に少数である。25名の中央官僚出身者のうち、当該府県の副知事経験者が17名、総務部長経験者が9名、地方幹部経験者が7名、中央幹部経験者が14名である。これ以外に他県の幹部を経験した者が8名いる。総務部長をのぞいた地方幹部ポストについては特定の傾向は

観察されない。中央省庁で経験したポストでは審議官が7名と最も多いが、事務次官が3名、外局長官が2名と省庁のトップを経験した者も含まれる。これら省庁トップにいた者の大半は府県での勤務経験なしに知事に就任している。なお本省の課長の時に知事選挙に立候補して当選した者が中央官僚の中に2名含まれているが、これは例外的な事例といえる⁶⁸。

②地方官僚 地方官僚から知事へのルートは、府県内部で複数の幹部ポストを経験しながら昇進し、副知事を経て知事に就任するというものである。10名の地方官僚の全員が副知事経験者であり、7名が総務部長を経験している。総務部長以外の幹部ポストを経験しているのは9名であるが、幹部ポストの中では教育長・出納長といった重要ポストと並んで企画・調整関係の部局長が多い。この時期における地方官僚のキャリアパスはきわめて規則性が強い。

③政治家 政治家から知事へのルートは、国会議員から知事選挙に転出するケースが13名中9名と一般的である。国会議員の中では衆議院議員5名、参議院議員4名と両院の出身者はほぼ同数であり、国会での所属政党は自民党8名、社会党1名である。年齢や当選回数には特定のパターンはみられない。県議経験者は3名、市長村議経験者は1名、市町村長経験者は4名であるが、これらの経歴はなかば国会議員へのステップである。県議や市町村長が分裂選挙の一方の当事者として知事選挙に立候補する場合が存在するので、知事選挙の候補者をみた場合に県議や市町村長は相当程度観察されるが、当選するケースはそれほど多くない。

この時期における知事ポストへのルートは、大別すると、①中央地方の官僚が当該府県で幹部を経験し、副知事を経て前任者の退任に伴って知事となる、②地元出身の中央官僚が所属省庁で幹部職員となった後に落傘候補として知事に擁立される、③政治家の場合にはスタートラインにかかわらず国会議員を経て知事に転出する、という3つになる。これ以外の

ルートは例外的であり、該当者の数は上記の3つのルートに比べてきわめて少ない。出身集団ごとに知事に至るルートがかなりの程度固定化・制度化されているというのがこの時期の特徴といえる。なお、各出身集団別のキャリアパスを図示したのが図1である。

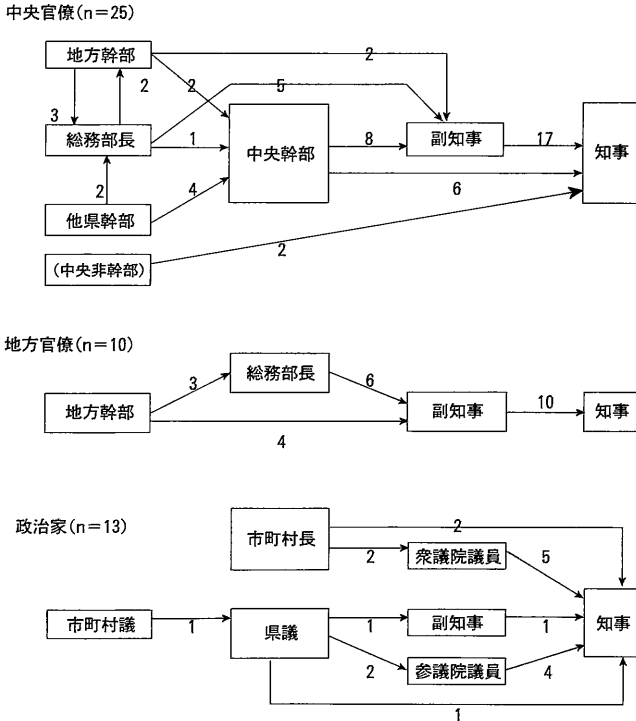


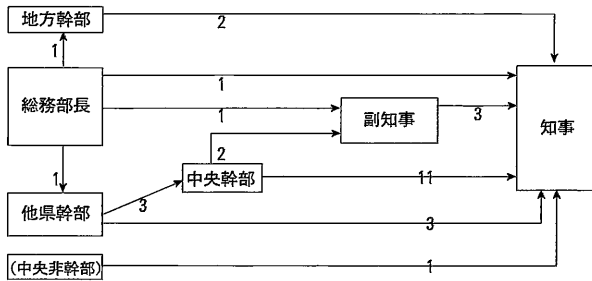
図1 1979-94年における知事職へのキャリアパス

(4) 90年代後半以降の知事の経歴

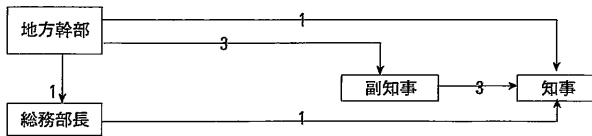
90年代後半から、知事の経歴やキャリアパスには規則性が少なくなる。1995年から2005年の間に知事に就任した48名の直前の職として、最も多いのは中央省庁幹部で11名である。それに次ぐのは副知事と衆議院議員の7

名，市町村長が6名，地方幹部・参議院議員・他県幹部が3名，総務部長と県議が2名，カウントされる経歴を持たない者が4名である。副知事出身者が前の時期と比較して1/4に減少しており，その一方で知事となる府県での勤務経験がないままに中央省庁や他県の幹部から知事に就任する者が増加していることが注目される。このような変化からは，知事に求められる要素の中で府県の幹部としての経験の重要性が低下しているのではないかと推測される。以下の部分では出身集団別の特徴を検討する。

中央官僚(n=21)



地方官僚(n=5)



政治家(n=18)

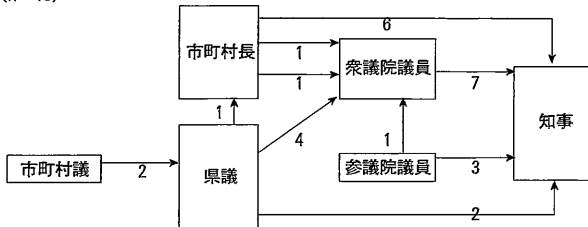


図2 1995-2005年における知事職へのキャリアパス

①中央官僚 中央官僚のキャリアパスは55年体制期とは大きく変化している。総数の21名のうち知事に就任した府県に出向して幹部ポストを経験しているのは7名であり、そのうち副知事経験者は3名にすぎない。知事に就任した府県の総務部長を経験した者も4名とかなり減少している⁹⁾。逆に中央省庁の幹部のみを経験し、府県の幹部を経験していない者が9名と最も数が多い。1979-94年には少数派であった中央幹部のみという経歴が1995年以降には相対的に多数を占めるように変化している。その一方、中央省庁で部長級以上のポストを経験していない者も8名存在する。

経験した幹部ポストとしては審議官が8名と多いのは前の時期と同様であり、官庁トップ級のポストについても事務次官が2名、外局の長官が2名、官房長は1名が経験している。また地方幹部の経験を持つが、知事に就任した府県で勤務していない者は4名であり、このうち2名は他の府県の副知事を経験している。以上のように知事に至る中央官僚のキャリアパスは1990年代後半には多様化し、特定のパターンが見いだしにくくなっている。

②地方官僚 地方官僚は48名中5名と、1979-94年と比較して半減している。キャリアパスは内部での昇進によって副知事に至るのが一般的であるが、総務部長からそのまま知事に就任した者も存在する。地方官僚のキャリアパスも不規則になっているようにも思われるが、ケース数が少ないので判断は難しい。

③政治家 18名の政治家出身者の中で、それぞれの経歴を経験している者の数は次の通りである。衆議院議員が8名、参議院議員が4名、県議が7名、市長村議が2名、市町村長が7名である。79-94年に比べると参議院議員以外の全ての区分で増加が見られる。政治家についてみられる変化は、従来のキャリアパスでは国会議員へのステップという位置づけであった県議や市町村長から、そのまま知事に就任する者が増加してきたことで

ある。後の部分で検討するが知事選挙における競争は激しくなる傾向にあり、県議や市町村長は選挙において増加した候補者の主要な供給源となっている。なお地方議員や市町村長の中には、府県の職員から政治家に転身する者も含まれているが、この場合に地方官僚としての経験は出身集団や経歴としては考慮していない。

以上のように、1995年以降の知事の経歴をみると、1979-94年に比較して知事に至るパターンがどの集団についても多様化している。この時期におけるキャリアパスの変化を示したものが図2である。

3. データの検討

(1) 55年体制下におけるキャリアパスの制度化

経歴データが示すように、1979-94年の期間には官僚出身者を中心にキャリアパスの制度化がみられる。知事のリクルートメント源と知事ポストへのルートはかなりの程度固定化されている。55年体制末期には日本政治の様々な部分で制度化が進行し、また政治的リクルートメントも固定化していたことは様々な研究の示すところであるが（佐藤・松崎 1986, 吉野・谷藤・今村 2001）、知事についても同様の現象が見られる。この時期に知事となった者の約2/3が中央・地方の官僚であり、官僚出身者の経歴は政治家出身者の経歴よりも規則性が強いので、官僚出身者を対象として当時のキャリアパスの特徴について検討したい。制度化されたキャリアパスには二つの特徴がある。

第一に、知事ポストは官僚としての昇進の延長線上に存在している。中央官僚の場合には、中央省庁の課長から府県の部長（典型的には総務部長）、中央省庁の部長級ポストを経て知事となる府県で副知事となるルートが一般的である。地方官僚の場合には府県内部で総務部長・企画部長な

ど複数の幹部ポストを経て副知事に昇格する。そして副知事が前任者の退任によって知事となる。当時の知事ポストは、府県内部、あるいは府県と中央省庁を横断する形での官僚の昇進とキャリア形成の到達点という性格が強かったといえる。

しかし知事は公選職であって住民による選挙で選出されなければ就任できないポストである。仮に府県組織の中で次の知事として認められた候補者であっても選挙で勝てなければ知事にはなれない。この問題の解決策となり、知事ポストが行政組織内の人事の延長線上に位置するように運用されることを可能にしたのは、この時期以降の知事選挙において一般的となった相乗り型選挙である。複数の政党が一人の有力な候補者を支援するこの形態は、誰が知事になるかという問題に対する選挙・有権者の影響を極めて低いものとした。選挙での競争が抑制されることによって、行政組織内の昇進過程の延長上に公選職である知事ポストを連結することが可能となった。

第二に、中央官僚が知事となる場合でも中央省庁の幹部のみを経験した者は少数であり、大半は知事となる府県において総務部長や副知事といったポストを経験している。このことから、知事候補となるには中央省庁に所属し（あるいはそれに加えて地元出身であり）、一般的な意味での行政能力があるだけでは不十分であり、当該府県で長期間勤務することを通じてその地域や府県庁に固有の知識や熟練を習得することが求められたと考えられる。この点は片岡正昭によって「地方化」「土着化」と表現される現象である（片岡 1994b）。ここで官僚に求められているのは単に地域の実情に通暁することだけでなく、議会も含めた府県組織の個別的な事情をふまえた上での行政運営の能力であるといえるだろう⁹⁰。このような経歴を持つ中央官僚に加えて、70年代後半以降には、職員としての長期にわたる経歴を通じて府県の個別事情に通暁した地方官僚出身知事も増加してい

る。この時期の知事のキャリアパスは制度化されていただけでなく地方化されていたということが可能である。

(2) キャリアパスの変化：3つの要因

これに対して95年以降には図2が示すように、全ての出身集団において知事への経路が多様化しており、キャリアパスの制度化といった特徴がみられない。また知事に就任した府県で副知事・部長クラスの幹部職員として勤務経験を持つ中央官僚が大幅に減少しており、政治家出身者の増加や地方官僚出身者の減少も含めて、新しく当選した知事の間で府県組織内部の人間は少数派になっている。このようにキャリアパスの地方化といった特徴も現在では観察しにくくなっている。田村秀は市長の経歴についての調査で、自治体外部の人間が市長に選ばれる傾向が増加していると指摘しているが(田村 2003b)、知事についても同様の傾向がみられるとあってよいだろう⁴⁰。

以上のように90年代後半以降において知事へのキャリアパスは脱制度化・脱地方化しているが、このような変化をもたらした要因としては三つが考えられる。

第一の要因は知事選挙における競争の激化である。70年代末から90年代の知事選挙では、相乗り型選挙が行われることによって、誰が知事になるかという問題に対して選挙の影響はわずかな程度に抑制されていた。相乗り型選挙では、複数の政党によって支援された有力候補者が当選する確率がきわめて高い。このような状況の下では、誰が知事に選出されるかは選挙ではなく候補者選考の段階で相当程度決まっていたといえるであろう。そして多くの場合に自治体の行財政の管理能力に長けた国と地方の公務員が相乗り候補として擁立された(河村 2003)。府県組織内部での昇進を経て知事となるルートが制度化された条件は、上記のようなメカニズムに

よって選挙における競争が抑制されていたことであった。だが90年代に入ると一部の地域では知事選挙における競争に変化が生じ、引退する前職から後継者として指名されたり、複数の政党の支援を受けたりしている有力な候補者が選挙で落選するという事態も生じるようになる¹⁰³。以下でこのような選挙競争の変質をいくつかの点から検討する。

まず1995年から2005年に新たに知事に就任した48名のうち、副知事や府県幹部、その他の形で前職の後継者という位置づけで知事選に立候補し当選した者は22名（全体の45.8%）にとどまる。つまり知事の交代の半分以上で、前任者との間で人的な不連続が生じている、あるいは知事ポストの継承が波乱なく行われてはいない、ということになる。また選挙における動向をみると、1979-94年には知事に就任した者53名のうち28名（52.8%）が初当選の時から相乗り候補として複数の政党からを受けているのに対し、1995-2005年に初当選した知事48名のうち初当選時から相乗り候補であった者は16名（33.3%）であり、その比率は減少している。

これと同時に候補者の数も増加傾向にある。表2は知事選挙における候補者数および有効候補者数について4年ごとの平均値を示したものであるが、これらの値は1980年代にはいったん低下するものの1990年代に入ってからには上昇が続いている。実質的な競争の程度を示す指標である有効候補者数の場合をみても2003年以降には平均値が2を超えており、競争が激化していることが示されている¹⁰³。

以上のように1990年代後半以降の時期には、知事の選出において前任者との連続性が弱まるのと並行して選挙の重要性が上昇している。相乗り型の選挙も減少し、行政組織の昇進ルートの延長上に知事ポストを位置づけるには不確実性が高くなった。それが知事の経歴の変化に影響しているということが第一の要因である¹⁰⁴。

表2 知事選の候補者数平均

	1979-82	1983-86	1987-90	1991-94	1995-98	1999-2002	2003-05
候補者数	2.78	2.23	2.43	2.73	3.23	3.44	3.37
有効候補者数	1.73	1.54	1.69	1.82	1.96	1.98	2.2

第二の要因としては1990年代前半の地方政治で生じた様々な不祥事を考慮する必要がある。この時期には公共工事を巡る収賄で茨城・宮城で知事が逮捕され、新潟では不正な政治献金によって知事が辞職している⁶⁾。これらの県で事件の後に行われた選挙において当選した候補者は、いずれも地元出身ではあるが当該府県で幹部職員として勤務した経験のない者である。知事が関係した不祥事によって当該府県の組織に対しても住民の不信感が向かっているような状況では、従来型のリクルートメント方式によって府県の幹部から候補者を選出したとしても、選挙で有権者の支持を得ることは難しいであろう。むしろ府県組織にとって部外者である国会議員や市町村長、あるいは地元出身の中央官僚が有権者を含む地域の様々な政治アクターの支持を集めやすいと思われる。このように、地方政治において不祥事が特定の時期に集中して起きることで、府県の幹部から知事へのルートが各地で遮断されることとなった。

しかしながら90年代以降において知事の経歴を変化させている要素としては、選挙競争の激化や不祥事だけでは不十分である。それらの要因が存在せず、知事のポストが前任者によって選抜された後継者へ連続的に継承されるような場合にも、知事として選出される者の経歴は従来とは異なっている。この場合にも府県の幹部としての経験を持たない者が増加している。この事実からはキャリアパスの変化に影響している第三の要因があることが推測されるが、それは地方政治におけるアクターの選好の変化であると思われる。

どのような者が知事の候補者として選択され、選挙で選出されるのかと

いう過程には、知事にどのような能力が必要であるかということについての地域の政治アクターの意向が反映されていると思われる。これまでの時代をみても、高度成長期に生活環境の改善が必要な場合には研究者のように社会問題への専門知識を持つと同時に地域政界に利害関係のない者が革新知事として登場し、その後の低成長期には限られた資源を有効に活用し中央政府から財源を獲得する能力を持った官僚出身者が知事として選出されてきた。時代ごとの地方自治の課題に対応して、異なった能力と経歴を持つ者が地方の政党や政治家によって知事候補者としてリクルートされ、住民によって知事に選出されてきたということができる。1990年代の地方自治においては種々の政策革新が一部の自治体から全国に波及し、また地方制度の大幅な改革が進行中である。このような変化に対応して地域の政治アクターの選考も変化し、それが知事のリクルートメントに影響を与えていると考えられる。この第三の要因は上記の二つに比べると具体的な事実からの観察が難しいが、退任する知事による後継候補の選択などからその存在を推測することが可能である。

それでは上記のような要因による知事の経歴の変化は何を示しているのか。まず1970年代後半以降の知事について考えると、知事には行財政の運営能力と中央との交渉能力が求められていた。中央と交渉する際にはそれに先だって地域の利益を調整し集約することが必要である。特定の府県で長期間勤務しその地域や組織に固有の知識や熟練を持っていることが調整能力の基礎となっているために、地方化されたキャリアパスを持つ者がこの時期に知事の間で増加したと考えられる。

これに対して1990年代以降に登場してきた知事の場合にはキャリアパスの地方化が観察されなくなっているが、そこからは知事に必要な能力の中で地域に固有の知識や熟練に基づいた調整能力の優先順位が従来よりも低くなっていることが推測される⁶⁹⁾。1990年代以降の地方自治では政策・制

度の変化が著しく、知事は地域においては行政の効率化や説明責任の向上のための施策を採用する必要があると同時に、国に対しては地方制度の枠組みや財源をめぐって交渉することも求められている。地域における改革を行っていくには府県組織の部外者といった経歴が有利であるだろうし、国との交渉においては国政や中央省庁での経験を持つことがプラスに働くであろう。また知事にいたるキャリアパスが多様化していることは、現在の知事が方向性の異なる複数の課題に同時に直面していることを反映しているのではないと思われる⁹⁾。

本稿では都道府県知事に至るキャリアパスについて、55年体制末期以降の2つの時期の特徴を検討した。1980年代には知事職に至る3つの主要なキャリアパスが存在し、出身集団ごとに知事ポストに至る経路がかなりの程度固定されていた。またいずれの場合にも、知事となる府県の業務に関わりを持つ職を経由しなければならないという点でキャリアパスは地方化されていたといえる。だが1990年代後半には、制度化・地方化されたキャリアパスが様々な理由によって動揺してきた。その原因は地域によって様々であるために、古いキャリアパスに変わって新しいキャリアパスが明確な形を持って登場することは起きていない。比較的目的立つ事柄は、候補者選定と選挙の両方において、府県組織に関わりを持っていないことがプラスの要素とみなされていることである。ただし府県の部外者であることに起因する「無党派」「改革派」といったイメージがどの程度候補者に対する支持につながるかは地域によって大きく異なっている。1990年代に登場した「改革派知事」の後継者が有権者の支持を得られずに落選する一方で、無党派知事がようやく登場してきた地域もある。地方政治の展開も地域の抱える課題もそれぞれの地域によってかなり異なっているため、それらを何らかの形で反映している知事のキャリアパスもかつてのように全国

的にある程度共通したパターンが観察されることは今後は考えにくいと思われる。

注

- (1) 首長の経歴には当然のことながら地域ごとに相違がみられる（片岡 1994a）が、本稿ではそうした地域性は考察の対象とはせず、現代の首長を全体としてみた場合の集合的な特性を検討する。
- (2) ただし佐々木の分類では、知事に至る経歴の中で公選職である市長ポストが政治家ではなく官僚の方に含まれている点が、後で検討する片岡や筆者の分類方法とは異なっている。
- (3) 地方議員の経歴については森正の研究、市長については田村秀の研究がある（森 2004, 田村 2003a）。
- (4) 知事の経歴を調査する際には『人事興信録』を主に使用し、『朝日新聞縮刷版』に掲載されている個々の知事選挙に関連する記事を用いて補足した。なお、注(3)で言及している森・田村の研究は特定の時点における全ての議員・市長を対象としている。
- (5) 官僚については最初の所属を重視し、政治家については最後の職を重視するという分類は一貫性の点で問題があるかもしれないが、官僚・政治家の経歴をみる場合の最も一般的な見方に従って分類を行った。
- (6) 中央省庁における部長ポストと府県における部長ポストの相対的な比重を考慮していないことには問題があるかもしれない。国の職員が府県に出向する場合のポストの上下からみた場合に、府県の部長級ポストは中央省庁の課長級ないし課長補佐級のポストと同等とみなされている。このために中央官僚の経歴の非連続が生じる場合がある。（例えば本省課長補佐→府県部長→本省課長→府県総務部長、といったキャリアを持つ場合には本省の経歴をカウントできない欠点が生じる。）
- (7) 中央官僚出身の市長の場合にも、90年代以降自治省のシェアが低下し旧建設省などの進出が都市部を中心に観察されるという（田村 2003a）。
- (8) この時期に中央省庁の課長から知事に就任した者は、いずれもゼネコン汚職による知事の逮捕後の選挙で当選している。
- (9) 総務部長経験者の減少は、中央官僚内部での自治省出身者の比率が減少していることと対応していると思われる。
- (10) ここで参考となるのは、地域の実情を把握している一方で府県組織の外部に位置する市町村長が、知事への経路としては例外的であったということである。
- (11) なお自治体外部出身の市長の増加傾向について田村秀は、住民自治という観点からは問題があるという指摘を行っているが、知事については同様の議論が

- 80年代には存在したものの、現在ではみうけられない。
- (12) このような現象がみられるようになったのは1991年頃からである。東京都では分裂選挙の結果、現職の鈴木俊一が自民党本部の推す磯村尚徳を破った。また高知県では橋本大二郎が副知事を破って知事に当選している。1990年代以降の知事選挙において、現職が落選したケースが3件、副知事が落選したケースが5件、それ以外の相乗り候補が落選したケースが4件ある。
 - (13) 典型的な相乗り型選挙の場合の有効候補者数は1.2~1.4程度である。
 - (14) なぜ近年において首長選挙全般の競争が激しくなっているのかという問題はそれ自体検討が必要であるが、その説明は本稿の範囲を超える問題である。また選挙競争の激化は本文中で検討した効果のみならず、府県組織内の人事に非連続性をもたらすことで知事とその候補者のリクルートメントに影響を与えているという効果も持っていると思われる。
 - (15) これ以外にも1994年に愛知県で副知事が収賄で逮捕されている。より最近の事件としては2002年には徳島県知事が収賄で逮捕され、2006年には談合事件で福島県知事・和歌山県出納長・宮崎県知事が逮捕されている。
 - (16) 元三重県知事の北川正恭は対談の中で従来型の知事を「利害調整型」と表現し、自らの目指すスタイルを「目的達成型」と表現して対比している（浅野・北川・橋本 2002）。
 - (17) 文中で挙げた事柄に加えて、地域内の利益調整も優先順位が下がっただけでその必要性が消滅したわけではない。地方自治における改革が一定程度進行した後には、改革の成果を所与としつつ利益調整にも配慮するといった知事が増えるのではないかと予想も、昨今の知事選挙の結果からは可能であるように思われる。

参考文献

- 浅野史郎・北川正恭・橋本大二郎（2002）『知事が日本を変える』文芸春秋社。
- 居安 正（1983）「地域組織と選挙」間場寿一編『地域政治の社会学』世界思想社。
- 大森 彌（1986）『「革新」と選挙連合—ローカル・オポジションの軌跡』大森彌・佐藤誠三郎編『日本の地方政府』東京大学出版会。
- 片岡正昭（1990）「知事職をめぐる政治家と官僚—戦後知事のキャリアと政治競争」『レヴェイアサン』7号。
- 片岡正昭（1994a）『知事職をめぐる官僚と政治家』木鐸社。
- 片岡正昭（1994b）「知事職をめぐる中央官僚と地方官僚—県レベルの政府内におけるキャリア形成の変化—」片岡寛光編『現代行政国家と政策過程』早稲田大学出版部。
- 河村和徳（2003）「地方政治」平野浩・河野勝編『アクセス日本政治論』日本経済評論社。

- 佐々木信夫（1984）「市民管理の構図—首長機能を中心に」飯坂良明・中邨章編『管理とデモクラシー』学陽書房。
- 佐藤誠三郎・松崎哲久（1986）『自民党政権』中央公論社。
- 神 一行（1986）『自治官僚』講談社。
- 高寄昇三（1981）『地方政治の保守と革新』勁草書房。
- 田村 秀（2003a）『市長の履歴書』ぎょうせい。
- 田村 秀（2003b）「市長の経歴に関する実証的研究—分権時代のリーダー像」『年報行政研究38 公務員制度改革の展望』。
- 田原総一郎（1979）『日本の官僚 1980』文芸春秋社。
- 森 正（2004）「地方議会におけるリクルートメント—愛知県議会・名古屋市議会を中心に—」『選挙学会紀要』第3号。
- 吉野 孝・谷藤悦史・今村 浩（2001）『誰が政治家になるのか 候補者選びの国際比較』早稲田大学出版部。