

# 多選首長の政策と政治手法

辻

陽

## はじめに

首長の多選とは古くて新しい問題である。かねてより、多選首長については、「人事の偏向化を招き、職員任用における成績主義に歪みを招く」、「マンネリズム化等による職員の士気が停滞する」、「長期にわたって政策が偏り、財源の効率的使用を阻害する」などとした批判が行われてきた。そして、「神奈川県知事の在任の期数に関する条例」が2007年に制定されたように<sup>①</sup>、近年首長の多選に対する制限をかけようとするなどといった新たな動きも見られるようになってきている。しかしながら、このように議論はされるものの、では本当に首長の多選によって、多選を問題視する論者が提起したような弊害が生まれているのかどうかを実証分析した研究は管見のかぎりほとんど行われてきていないようである。

そこで本稿では、最初に多選をめぐる議論について整理したうえで、次の3点に注目して多選首長の政策と政治手法について分析を行う。

第一は、市職員に対するアンケートの結果についてである。2010年11月に共同研究者とともに行った「市政の持続と変化に関する自治体職員アンケート」の結果を分析し、多選首長の存在した自治体とそうでない自治体との間で、市政運営に対する職員の捉え方にどのような差があるのか、それとも差が見られないのかを明らかにする。

第二は、首長及び幹部職員に対して行ったインタビュー内容から確認できる政策や行政手法についてである。長期間市政を担当した首長がどのような分野の政策に力を入れてきたのか、また市政を担当するなかで関係諸団体や議会、職員らとどのような関係を築くことに力を割いてきたかを論述する。

第三は、財政データから窺える多選首長の政策選好である。多選された首長のいる自治体とそうでない自治体の財政データを比較し、多選首長のいる自治体においてインフラ整備など特定分野の支出に偏りが見られるのか、それとも多選首長のいない自治体と大差ないのかを、入手可能な過去の決算データから判断することとしたい。

予め結論を述べれば次のようになる。多選首長がいる自治体において、市政運営が時代の趨勢に合わないような停滞したものになることも、首長自身にとって身内びいきになるような政策を実行した跡も確認できない。むしろ、職員の意見をボトムアップで吸い上げ、各種政策にバランスよくお金を回したかゆえに、再選が重ねられたのである。

## 1. 首長の多選をめぐる議論と本稿の検討課題

### 1.1. 首長の多選をめぐる議論

首長の多選に関する議論は古い。1954年に都道府県知事の連続三選を禁ずる法案が、1967年に同じく都道府県知事の連続四選を禁ずる法案が、そして1995年に都道府県と政令指定都市市長の連続四選を禁ずる法案が、それぞれ国会に議員提出されてきた（いずれも廃案）。

この首長の多選禁止を政治活動を始めた早期から強く主張していたのは、後に神奈川県知事となり「神奈川県知事の在任の期数に関する条例」を提案・制定にこぎ着けた松沢成文であった。松沢（1990）は、それまでの議

論から、知事多選のもたらす弊害を次の各項目にまとめた。すなわち、(1) (人事権、自治体事業を発注する権限、各種許認可権など強大な権限を掌握する) 知事による政治の独裁化の招来、(2) 人事の偏向と行政の私物化、(3) 行政のマンネリ化による職員の士気の低下、(4) 議会との関係が馴れ合いに堕する、(5) 知事再選による県の個性の強化のために国の施策の実行が難化、(6) 知事の在職そのものが次期知事選に向けての選挙活動になる、(7) 新人の交代による人材の発掘が難しくなる、である<sup>(2)</sup>。

このような多選を問題視する議論に対して、全国知事会や全国町村会、あるいは一部首長経験者は、多選禁止を法令で定めることに對して反対する意向を表明している。その理由を濱田（1994）や土屋（2007）からまとめると次の通りとなる。(1) 多選首長は行政に精通しやすく、長期計画を立ててそれを実行に移しやすい、(2) 首長の選任は当該自治体の住民の判断によるべきでありルールによって禁止すべき事項ではない、(3) 首長による不祥事があったとしても議会の不信任議決や住民の直接請求などの手段によって解職させる手続が定められており、また選挙の洗礼を受けているので民主的正当性が担保されている、(4) 日本の首長の権限は「多選弊害論」者が述べるほど強大なものではない。

近年では、国レベルでも首長の多選に関する「問題」が議論されている。首長の多選の見直し問題に関する調査研究会（1999）や首長の多選問題に関する調査研究会（2007）は、首長の多選を禁ずることが憲法上許されるか否かを問題として取り上げ、後者はこれを認める立場をとり、選挙の実質的な競争性を確保するためには政策選択の幅を広げる手法の一つとして多選制限を位置づけることもありうるとした<sup>(3)</sup>。

ところで、アメリカの州政治を対象とした研究では、州知事が任期制限を課されないことによって住民に対する説明責任を果たしやすくなるという分析も見られる。Besley & Case（1995）では任期制限のある知事のい

る州の方がそうでない州よりも一人当たりの州支出額及び税額が大きいことが明らかになっているし、Alt et al. (2011) では州知事に任期制限を課すことでそうでない場合に比べて相対的に悪いパフォーマンスをもたらすことが数理モデルによって示されたうえで、計量分析によって任期制限のない州知事のいる州において経済的なパフォーマンスがより高いことが確認されている。

藤澤 (2004) は、知事の在職期間と財政の非効率性との間にU字型の関係が成り立つとの仮説を立てる。すなわち、就任直後の知事は当該自治体に関して有する情報においても政治基盤においても部下や議員に対して劣位に置かれるため行財政運営が非効率になるが、その後、地域事情や行財政制度を熟知するようになるに従い知事は財布の紐を締めるようになる。だが、さらに在任期間が長期化するにつれて強固な政治基盤を築くようになると、モラル・ハザードが起きて財政規律が働かなくなるとした。そしてこのことを、知事の在職年数とその2乗した値を説明変数とし、地方債現在高や歳出歳入差引額を加工したものを被説明変数として分析し、先の仮説が概ね当てはまることを明らかにしている。

このように、このアメリカの州政治研究や藤澤 (2004) を除いては、「多選弊害論」にしても「多選弊害論への反対論」にしても印象論的に語られるだけに留まっており、これまで政治学・行政学の観点からの多選首長についての実証的な検証がなされていないことがわかる。たしかに、首長の多選を禁ずることの憲法上の問題点については、法律学・政治学の専門家も交えて突っ込んだ議論がなされているが<sup>(4)</sup>、残念なことに、多選首長が当該自治体の政治と行政にどのような影響を与えたのか、明らかにされてこなかったのである。

筆者は、多選弊害論の主張も多選弊害論への反対論からなされる主張も、いずれも十分に説得力を持つものとする。だが、問題は、結局のところ、

多選首長による行政運営がどうであったかが明らかにされていないことにあるといえよう。そこで、次項で本項の検討課題を明らかにしたうえで、次章以降で自治体職員の多選首長に対する意識の受け止め方及び多選首長の行財政運営のあり方を明らかにすることとしたい。

## 1.2. 本稿の検討課題

多選弊害論が首長の多選を問題視したのは、それによってその首長自身のための政治行政運営がなされると考えたためであった。では、「行政の私物化」とは具体的にはどのようなことを指すのか、実証分析のためのレベルに落とし込んで考えてみたい。

多選弊害論によれば、多選された首長がいる自治体では庁内の風通しが悪くなり、職員に閉塞感が生まれるとのことであった。となると、多選首長の下では変化に乏しい行財政運営が行われることになるだろう。言い換えると、その時々他自治体での政治行政の動向に注意を払わず、独自の行財政路線を突っ走ることになると考えられる。多選弊害論の主張に沿えば、全国的に地方自治体の財政状況が悪化するなかで、多選首長は全国的な行政上のトレンドや当該自治体における行政需要に対して鈍感になるのではないか。そこで、本稿では次の点に焦点を当てて比較分析を行う。

第一は、多選首長のいる自治体とそうでない自治体との間に、行財政運営手法に違いが見られるかどうかである。第二は、多選首長のいる自治体においては、そうでない自治体に比べて、変化に乏しい行財政運営が見られるかどうかである。そして第三に、多選首長のいる自治体では、全国的なトレンドに沿わない行財政運営が見られるか否かである。多選弊害論の主張が正しければ、これらの問いに対する答えはいずれも「Yes」となるだろう。

さて、多選弊害論は、多選首長が行政のトップとして活動することがそ

のまま、次の選挙で当選するための選挙活動を行うことになる、と主張する。とするならば、そのような首長は、ひとつには自らの在職の意義を誇張しやすく個所付けなどもしやすい公共工事に力を入れることになるかと予測できる。他方で、多選首長は自らの支持母体に対してよい顔のできる行財政運営をすることになるとも考えられる。日本の地方自治体において予算調製権が首長に集約されていることから考えても、首長が再選を繰り返し当該自治体における自身の相対的地位を高めれば高めるほど、予算に与える首長の影響は高まるだろうことが予測される。ここから、次の二点についても、本稿で検討することとする。すなわち、第一に、多選首長のいる自治体では、そうでない自治体と比べて、公共工事優先の政策が行われるかどうかであり、第二に、多選首長のいる自治体では、そうでない自治体と比べて、一部の政策に重点的に予算が投ぜられるか否かである。これらの問いについても、多選弊害論の主張が当たっていれば、これらの問いに対する答えは肯定的なものとなるだろう。

### 1.3. 本稿の分析対象

それでは、「多選」とは何を意味するだろうか。森本（2004：117）も述べるように、何選をもって「多選」とするかは一義的には決められない。ただ、10期40年に渡った吉道勇貝塚市政（1970～2010）と8期32年の原昇岸和田市政（1973～2005）が多選首長の市政の例に当てはまらなないと主張する者はいないであろう。二人はいずれも革新政党的の推薦を受けて市長に就任し、その後30年を超える長期にわたって市政運営を行ってきた。これまで、これら多選を果たした首長について、選挙時にマスメディアによって言及されることはあっても、研究者によって注目されることはほとんどなかった（森本（2004））。そこで、本稿ではこの二つの市政を多選首長の例として分析対象として取り上げる。

対照群として選んだのは同じ大阪府内に存在する泉大津市、寝屋川市、和泉市であり、両者の中間的存在として池田市も分析対象とした。泉大津市には1980年以降3期12年を超えて市長に在職した人はなく、寝屋川市も現職市長こそ4期目の在任中であるが、貝塚市や岸和田市で同一人物が再選を繰り返していた時期にはそのような市長がいなかった。また和泉市は、1995年に5期務めた市長が退職してからは、現在のところいずれも3期以内で市長が交代している。池田市は、1995年に5期務めた市長が辞めた後、次の市長が2011年に任期途中で辞職するまで5回市長に選ばれてきた自治体である（表1参照）。

本稿で取り上げる上記5市は、濃淡の差はあれ、いずれも大阪府内のベッドタウンとしての特徴を持つという点で共通しており、比較分析を行うのに適しているといえよう。

表1 職員アンケート調査対象となった市及び財政データを参照した市

	人口 (2010年国勢調査時・人)	面積 (同左・平方キロメートル)	アンケート実施時(2010年11月) の在職市長(在任期間)	アンケート実施10年前の 市長(在任期間)
貝塚市	90531	43.99	藤原龍男(2010年2月～)	吉道勇(1970年2月～2010年2月)
岸和田市	199172	72.32	野口聖(2005年12月～)	原舞(1973年12月～2005年12月)
池田市	104171	22.09	倉田薫(1995年5月～2011年11月)	同左
寝屋川市	238244	24.73	馬場好弘(1999年5月～)	同左
泉大津市	77564	13.26	神谷昇(2004年9月～2012年11月)	茶谷輝和(1992年9月～2004年9月)
和泉市	184988	84.98		

## 2. 多選首長と自治体職員

筆者は、他の研究者とともに、2010年11月、大阪府内5市の職員を対象に、「市政の持続と変化に関する自治体職員アンケート」を行った<sup>(5)</sup>。対象とした市は、多選首長の存在した貝塚市や岸和田市と、貝塚市・岸和田市に人口規模が近く多選首長が存在しなかった泉大津市と寝屋川市、そして両者の中間的な存在であった池田市である。なお、このアンケート調査を行った時点は、10期40年貝塚市長を務めた吉道勇が引退して9ヶ月後、8

期32年岸和田市長を務めた原昇が退職して5年後であったことに注意されたい。

また、アンケート調査対象とした職員は、比較を行いやすくするために、現業職員等を除き市役所本庁舎内の市長部局職員のみに限定した<sup>(6)</sup>。アンケート配布から回収までを約2週間で言い、約59.1%の職員から回答を得た(表2)。

表2 職員アンケート用紙回収状況

市	配布	有効回収数	有効回収率
貝塚市	327	237	72.5%
岸和田市	511	354	69.3%
池田市	311	180	57.9%
堺屋川市	650	274	42.1%
泉大津市	221	149	67.4%
合 計	2020	1194	59.1%

本節では、前節で述べた検討課題のうち、多選首長のいる自治体とそうでない自治体との間に、行財政運営手法に違いが見られるかどうか、そして多選首長のいる自治体では、全国的なトレンドに沿わない行財政運営が見られるか否かについて、自治体職員の市政運営に対する感触から明らかにしたい。もし、多選弊害論が正しければ、各項目について、近年まで多選首長が存在した貝塚市や岸和田市と、それ以外の市との間で、大きな数値の差が見られることであろう。また、貝塚市や岸和田市では他自治体に見られるような時代の趨勢に合わせた変化が見られないこととなるだろう。

## 2.1. 首長の任期のあり方

図1は、次の問いに対する市職員の回答をまとめたものである。

これを見ると、多選首長を経験した貝塚市と市長が四期目の後半に入った池田市において、首長の多選に肯定的である一方、泉大津市ではやや否定的な結果となっている。この結果から、多選首長を経験した自治体職員が



一般的に言って、自治体の首長はどうあるべきとお考えですか。次にあげる意見の中からあなたの考えに最も近い回答を1つだけ選び、番号に○をつけてください。

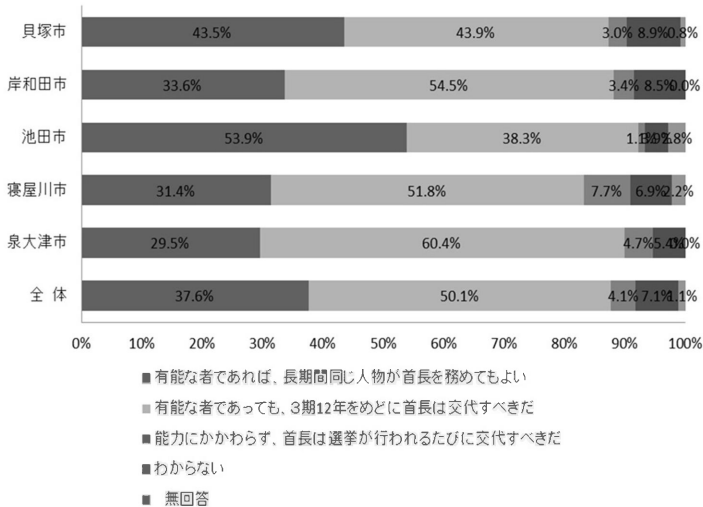


図1 市長の任期に対する市職員の考え方（2010年）

必ずしも多選首長の存在を否定的なものとして捉えていないことがわかる。

## 2.2. 行政の各種刺激に対する敏感さ

では、2010年当時とその10年前、すなわち貝塚市では吉道市長が8期目を、岸和田市では原市長が7期目を、それぞれ務めていた2000年頃とを比較したデータについて見てみよう。我々研究グループでは、次のような質問項目を立て、10年前とアンケート調査実施時とについて職員の意識変化が見られたかどうかを検討してみることとした。

あなたは貴市役所全体について、現在、どのような評価をお持ちでしょうか。貴市と同程度の人口規模や財政状況にある他市との比較を念頭に置きながら、次のA～Hについて、あなたの考えに最も近い回答を1つだけ選び、番号に○をつけてください。

- A 独自色のある新規政策を作り出す能力がある
- B 先進的な政策に関する情報に敏感である
- C 職員全体に高い使命感がある
- D コスト意識が高い
- E 迅速な意思決定ができる
- F 変化に柔軟に対応できる
- G 住民のニーズに敏感である
- H 住民に対してわかりやすく説明する能力がある

では、10年前についてはどうですか。次のA～Hについて、あなたの考えに最も近い回答を1つだけ選び、番号に○をつけてください。なお、10年前に貴市役所に在職していなかった方はお答えにならなくても構いません。

A～H 同上

これらの質問については、もっとも強く「そう思う」を1とし、まったく「そう思わない」を6とする6点法でご回答いただいた。多選首長がいる自治体で、当該自治体の庁内の雰囲気が閉塞的かつ沈滞化したものとなりやすいのであれば、これらA～Hの質問に対する回答は否定的なもの（高い数値を示すもの）となるだろう。ここでは2000年当時を思い起こした状況と2010年現在の状況それぞれについて、各市ごとの平均値を比較して記述することとしたい（表3-A～3-H）。

たしかに「A 独自色のある新規政策を作り出す能力」、「B 先進的な政策に関する情報に敏感である」については、貝塚市や岸和田市で否定的な見解が示されている。しかしながら、「C 職員の使命感の高さ」や「E 意思決定の迅速さ」、「F 変化への対応の柔軟さ」では寝屋川市でもやや消極的な結果となっているし、「D コスト意識の高さ」では貝塚

市と多選首長のいない市とで大きな差があるわけではない。

また、10年前（2000年頃）と2010年の双方に回答したアンケート結果に限定して両者を比較してみると、興味深い結果が見えてくる。「D コスト意識の高さ」や「H 住民に対してわかりやすく説明する能力」についてはほぼすべての市で共通してより敏感になった傾向が確認できるが、それ以外の項目では自治体によってその傾向は様々である。岸和田市ではこの10年間で、「A 独自色のある新規政策を作り出す能力」、「E 意思決

2010年(2000年回答者のみ)と2000年との間で、+においては10%、\*においては5%、\*\*においては1%で有意差を確認。

表 3-A 新規政策を作り出す能力

lg_code		2010年 (全) A	2010年 (2000年回 答者のみ) A	2000年 A
貝塚	平均値	4.17	4.06	4.12
	度数	217	144	146
	標準偏差	1.278	1.358	1.321
岸和田	平均値	4.11	4.07	3.91
	度数	317	218	218
	標準偏差	1.291	1.261	1.267
池田	平均値	2.80	2.80	3.26
	度数	167	118	119
	標準偏差	1.291	1.305	1.331
寝屋川	平均値	3.74	3.76	4.11
	度数	246	187	190
	標準偏差	1.387	1.384	1.191
東大津	平均値	3.76	3.61	3.88
	度数	133	82	83
	標準偏差	1.366	1.303	1.234
合計	平均値	3.79	3.74	3.89
	度数	1080	749	756
	標準偏差	1.395	1.390	1.295

表 3-B 先進的な政策の情報に対する機敏さ

lg_code		2010年 (全) B	2010年 (2000年回 答者のみ) B	2000年 B
貝塚	平均値	4.11	4.04	4.09
	度数	220	140	140
	標準偏差	1.299	1.333	1.255
岸和田	平均値	4.02	3.98	3.92
	度数	315	216	217
	標準偏差	1.225	1.218	1.222
池田	平均値	2.73	2.79	3.33
	度数	168	119	120
	標準偏差	1.316	1.327	1.354
寝屋川	平均値	3.40	3.41	3.88
	度数	246	183	188
	標準偏差	1.342	1.426	1.248
東大津	平均値	3.48	3.38	3.96
	度数	133	84	85
	標準偏差	1.306	1.279	1.180
合計	平均値	3.63	3.59	3.85
	度数	1082	742	750
	標準偏差	1.376	1.387	1.272

表 3-C 職員全体の使命感

lg_code		2010年 (全) C	2010年 (2000年回 答者のみ) C	2000年 C
貝塚	平均値	3.89	3.81	3.85
	度数	222	147	149
	標準偏差	1.272	1.257	1.322
岸和田	平均値	4.11	4.05	3.92
	度数	317	222	225
	標準偏差	1.175	1.125	1.193
池田	平均値	3.72	3.70	3.74
	度数	162	117	121
	標準偏差	1.123	1.132	1.167
寝屋川	平均値	3.92	3.93	3.96
	度数	246	191	193
	標準偏差	1.238	1.263	1.276
東大津	平均値	3.67	3.72	3.67
	度数	135	87	88
	標準偏差	1.153	1.117	1.284
合計	平均値	3.91	3.88	3.86
	度数	1082	764	776
	標準偏差	1.208	1.191	1.247

表 3-D コスト意識の高さ

lg_code		2010年 (全) D	2010年 (2000年回 答者のみ) D	2000年 D
貝塚	平均値	3.52	3.38	4.09
	度数	223	146	147
	標準偏差	1.322	1.314	1.287
岸和田	平均値	3.92	3.83	4.32
	度数	314	222	225
	標準偏差	1.266	1.254	1.108
池田	平均値	3.47	3.49	4.07
	度数	171	117	118
	標準偏差	1.308	1.270	1.196
寝屋川	平均値	3.36	3.36	4.19
	度数	247	190	194
	標準偏差	1.371	1.357	1.267
東大津	平均値	3.17	3.20	4.17
	度数	138	90	90
	標準偏差	1.306	1.300	1.238
合計	平均値	3.55	3.50	4.19
	度数	1093	765	774
	標準偏差	1.336	1.315	1.213

表3-E 意思決定の迅速さ

lg_code		2010年 (全) E	2010年 (2000年回 答者のみ) E	2000年 E
貝塚	平均値	3.94	3.83	3.94
	度数	216	140	141
	標準偏差	1.234	1.269	1.214
岸和田	平均値	4.27	4.26	4.10
	度数	310	219	221
	標準偏差	1.137	1.117	1.095
池田	平均値	3.49	3.44	3.60
	度数	164	117	119
	標準偏差	1.190	1.163	1.237
寝屋川	平均値	3.93	3.91	4.05
	度数	244	191	192
	標準偏差	1.229	1.264	1.208
泉大津	平均値	3.49	3.44	3.77
	度数	137	86	88
	標準偏差	1.164	1.174	1.172
合計	平均値	3.91	3.87	3.94
	度数	1071	753	761
	標準偏差	1.224	1.234	1.188

表3-F 変化への対応の柔軟さ

lg_code		2010年 (全) F	2010年 (2000年回 答者のみ) F	2000年 F
貝塚	平均値	3.96	3.89	3.98
	度数	222	144	145
	標準偏差	1.251	1.258	1.250
岸和田	平均値	4.29	4.30	4.08
	度数	308	218	219
	標準偏差	1.152	1.147	1.137
池田	平均値	3.60	3.60	3.61
	度数	162	117	119
	標準偏差	1.213	1.182	1.215
寝屋川	平均値	4.00	4.00	4.04
	度数	247	192	193
	標準偏差	1.191	1.232	1.215
泉大津	平均値	3.65	3.70	3.95
	度数	135	86	87
	標準偏差	1.142	1.138	1.130
合計	平均値	3.97	3.97	3.96
	度数	1074	757	763
	標準偏差	1.214	1.218	1.198

表3-G 住民のニーズへの敏感さ

lg_code		2010年 (全) G	2010年 (2000年回 答者のみ) G	2000年 G
貝塚	平均値	3.57	3.50	3.75
	度数	219	145	145
	標準偏差	1.248	1.264	1.222
岸和田	平均値	3.86	3.82	3.85
	度数	311	217	218
	標準偏差	1.205	1.181	1.178
池田	平均値	3.32	3.35	3.58
	度数	166	117	118
	標準偏差	1.196	1.234	1.243
寝屋川	平均値	3.58	3.57	3.96
	度数	241	187	192
	標準偏差	1.246	1.278	1.182
泉大津	平均値	3.45	3.48	3.78
	度数	139	89	89
	標準偏差	1.143	1.169	1.213
合計	平均値	3.60	3.59	3.81
	度数	1076	755	762
	標準偏差	1.226	1.237	1.205

表3-H 住民に対してわかりやすく  
説明する能力

lg_code		2010年 (全) H	2010年 (2000年回 答者のみ) H	2000年 H
貝塚	平均値	3.31	3.28	3.66
	度数	223	146	146
	標準偏差	1.192	1.202	1.277
岸和田	平均値	3.61	3.62	3.76
	度数	312	222	222
	標準偏差	1.176	1.197	1.163
池田	平均値	3.41	3.46	3.58
	度数	163	114	115
	標準偏差	1.058	1.130	1.256
寝屋川	平均値	3.59	3.60	3.93
	度数	248	191	192
	標準偏差	1.220	1.260	1.296
泉大津	平均値	3.29	3.32	3.70
	度数	136	87	88
	標準偏差	1.175	1.126	1.105
合計	平均値	3.47	3.49	3.75
	度数	1082	760	763
	標準偏差	1.179	1.202	1.230

定の迅速さ」,「F 変化への対応の柔軟さ」が低下したと職員は考えている(他の自治体ではいずれも上昇傾向にあるにも関わらず)。「G 住民のニーズへの敏感さ」は岸和田市を除く他の自治体で共通して高まっている。他方で貝塚市では、このような敏感さが低下した項目は存在しない。泉大津市・寝屋川市では数多くの項目で大幅な改善が確認されたが、それでも寝屋川市については、貝塚市・岸和田市並みの数値を示した項目もかなりの数存在している。

結局のところ、多選首長のいた岸和田市では各種行政刺激に対する敏感さにおいてやや他市と異なる傾向が見えたものの、貝塚市では必ずしもそうとも言い切れず、多選首長のいる自治体で行政の停滞が確認できるとは言い切れない。

### 2.3. 議会对策

次に検討したいのは議会对策である。首長の多選を批判する論説によれば、首長の多選が続くことで首長と議会との関係が馴れ合い、議会によるチェック機能が働きにくくなるということになる。このような認識は当たっているかどうかを検討してみよう。自治体職員アンケートでは次のような質問を設定した。

あなたと市議会や市議会議員との関わりについて、いろいろなご意見やご感想を持っておられると思います。次のA～Cについて、現在のあなたの考えに最も近い回答を1つだけ選び、番号に○をつけてください。

- A 業務を進める上で、議会の意向にはいつも注意を払う
- B 議会や議員との調整作業に時間や労力を割くことが多い
- C 政策案をめぐる、議会や議員と意見がしばしば食い違う

では、10年前についてはどうですか。次のA～Cについて、あなたの考えに最も近い回答を1つだけ選び、番号に○をつけてください。なお、10年前に貴市役所に在職していなかった方はお答えにならなくても構いません。

A～C 同上

この質問についても、もっとも強く「そう思う」を1とし、まったく「そう思わない」を6とする6点法で回答いただいた。それゆえここでも、平均値が低いほど、首長・行政と議会とが対立的ということになる（表4-A～表4-C参照）。

表 4-A 議会の意向への注意・関心の高さ

lg_code		2010年 (全) A	2010年 (2000年回 答者のみ) A	2000年 A
貝塚	平均値	2.98	2.66	3.60**
	度数	195	129	134
	標準偏差	1.463	1.444	1.585
岸和田	平均値	3.16	2.95	3.94**
	度数	282	201	203
	標準偏差	1.530	1.448	1.566
池田	平均値	2.87	2.70	3.47**
	度数	157	106	110
	標準偏差	1.295	1.212	1.519
寝屋川	平均値	2.73	2.73	3.28**
	度数	234	177	178
	標準偏差	1.477	1.528	1.510
泉大津	平均値	3.21	3.04	4.22**
	度数	127	82	82
	標準偏差	1.313	1.319	1.532
合計	平均値	2.99	2.81	3.67**
	度数	995	695	707
	標準偏差	1.451	1.424	1.573

表 4-B 議会・議員政策に割く時間・労力の多さ

lg_code		2010年 (全) B	2010年 (2000年回 答者のみ) B	2000年 B
貝塚	平均値	3.55	3.28	3.88**
	度数	193	131	131
	標準偏差	1.561	1.536	1.627
岸和田	平均値	3.68	3.52	4.31**
	度数	270	198	204
	標準偏差	1.558	1.497	1.441
池田	平均値	3.68	3.45	3.91**
	度数	151	104	108
	標準偏差	1.393	1.306	1.418
寝屋川	平均値	3.25	3.24	3.61**
	度数	216	168	172
	標準偏差	1.617	1.639	1.595
泉大津	平均値	3.45	3.15	4.27**
	度数	121	81	82
	標準偏差	1.522	1.415	1.618
合計	平均値	3.53	3.35	3.99**
	度数	951	682	697
	標準偏差	1.549	1.506	1.555

表 4-C 行政と議会・議員との意見の食い違い

lg_code		2010年 (全) C	2010年 (2000年回 答者のみ) C	2000年 C
貝塚	平均値	3.67	3.58	3.73
	度数	155	111	114
	標準偏差	1.428	1.424	1.495
岸和田	平均値	3.75	3.73	4.23**
	度数	226	164	177
	標準偏差	1.421	1.358	1.429
池田	平均値	4.02	4.06	4.35*
	度数	123	90	99
	標準偏差	1.204	1.184	1.232
寝屋川	平均値	3.43	3.47	3.58
	度数	189	148	152
	標準偏差	1.403	1.450	1.546
泉大津	平均値	3.73	3.67	4.37**
	度数	106	70	73
	標準偏差	1.398	1.236	1.458
合計	平均値	3.70	3.68	4.01**
	度数	799	583	615
	標準偏差	1.393	1.364	1.478

まず10年前のデータについて見てみたい。意外なことに、「A 議会の意向への注意」がそれほど高くなかったのが泉大津市と岸和田市であった。両市は、「B 議会・議員対策に多くの時間や労力を割く」ことも、「C 議会や議員と意見が食い違う」傾向も、あまり確認できなかった（Cについては池田市も）。逆に貝塚市は、寝屋川市ほどではないものの、議会や議員と行政との意見対立が見られ、議会への注意・関心も高く、議会対策

に時間をかける傾向があるという結果であった。

それでは2010年時点ではどうだろうか。いずれの自治体においても、行政側が議会の意向に注意を払うようになり、議会・議員対策に時間を割くようになったのがはっきり見て取れる。それでもなお、泉大津市や岸和田市では議会への関心が相対的に低いままであり、池田市では行政と議会・議員との食い違いがあまり見られなかった。他方で議会対策に費やす時間については、自治体間の差があまり見られなくなった。

このように見てくると、多選首長がいるからといって必ずしも首長と議会との関係が円滑なものとなっているわけではないと結論付けることができる。同じ多選首長といっても、その議会対応のあり方は様々なのである。

## 2.4. まとめ

本節では、自治体職員アンケートの市毎の比較や時期別比較を行い、一定程度の結論を得ることができた。本稿の関心に引きつけて述べるならば、次のようにまとめることができるであろう。すなわち、多選首長を迎えた自治体において、やや新規政策や先進的な政策には鈍感になるくらいがあるかもしれないとはいえ、全体としては、他の自治体と大差のない職員意識がみられる。

また、岸和田市の一部指標を除いては、貝塚市も岸和田市も、2000年と2010年とで他自治体と同方向への数値の変化が確認できた。ここからは、多選首長がいた自治体であっても、やはり時代の流れには敏感に反応していることが示されたのである。

結局のところ、本節の分析からは、多選首長のいる自治体においてそうでない自治体と大きな行政運営の差が確認できるとは言えず、また全国的なトレンドに沿わない行財政運営が見られるとも言いがたいことが、明らかになった。

### 3. 多選首長の行政手法

本節では、吉道勇前貝塚市長，原昇前岸和田市長，と各市元幹部職員の方々に対して我々研究グループが行ったインタビューをもとに，多選首長がどのような手法を駆使して行政運営を行ってきたのか，述べてみたい<sup>(7)</sup>。多選首長は，公共事業に積極的な姿勢を見せたり，自らの支持母体を優遇するような政策を採ったりしたのだろうか。

#### 3.1. 吉道勇貝塚市政（1970. 2～2010. 2）

吉道勇は，1970年の選挙で対立候補を接戦で破って市長に就任した<sup>(8)</sup>。市長に就任するまで，11年近く貝塚市議会議員（社会党）を務め，市長選直前には市議会議長にもなっていた。

吉道は，日本国憲法の精神に強く共感し，また農民活動家であった田辺納の影響を強く受け，小作農解放運動を行ったり，農業委員にも就いたりしていた。また，自らが共鳴する大衆運動に変わりはないということで，ゼンセン同盟にも1953年から入っており<sup>(9)</sup>，その流れで市議会議員になったときは社会党に所属した。ただ，市議会議員になったのは組合に推されたからではない。吉道の地元出身市議の病気引退を受けて周りから市議選に出馬するよう推挙されたからであった。

このように，吉道は，大衆運動家でありながらも地元とのつながりも強く，党の立場に固執する傾向は弱かったようである。それゆえ，彼は市長選への出馬を決意するとともに社会党を離党している<sup>(10)</sup>。そして市長に就任してからは，共産党系の大阪府衛星都市労働組合連合会（以下「衛都連」）とも正面から戦った。吉道は会議の場所，時間，出席者，議題，所要時間を決めてから組合交渉すべきだと衛都連系組合に対して主張し，一



週間市役所に缶詰にされても組合側の要求に屈することはなかった。最後には「お互いに調印できないからボーナス支給をしない」と発言し、組合側を陥落させることに成功している。

また、このほか吉道が取り組んだ初期の課題に、騒音や振動、粉塵や廃酸の流出を巻き起こす公害工場を臨海部の新規埋立地に移転するという問題があった。当時閉鎖水域内での埋立は認められていなかったため、3年をかけて府の理解を得るとともに、自身の持つ伝手を通じて環境庁とも掛け合い<sup>(1)</sup>、課題に着手してから30年近くかけて、土地の埋立と公害工場の移転を成し遂げている。また、その後は、繊維産業の衰退による税収減を補うため、企業誘致にも積極的に取り組み、かなりの成功を収めた。

吉道市政後期の課題は、ひとつは市内のインフラ整備であった。貝塚市では、前市長時代から引き継いだ財政問題を解決させた後、市立病院の建て替えなどインフラ整備に力を入れた。しかし、先の埋立事業は大阪府が行ったし、そもそも「市民税収入が基本的に府内でビリから5番以内」<sup>(2)</sup>であったことから、それほど大きな事業を展開することができなかったとのことである。

当時のもう一つの課題は、関西空港に絡む調整であった。関西国際空港対策協議会（以下「関空協」）の副会長・会長を歴任して国との交渉を行い<sup>(3)</sup>、泉州地区他市の空港設置反対決議を設置要望決議に変えていくために尽力し、実際に飛行機を飛行させて飛行機による騒音を体験させて住民の諒解を得るなど、各方面との交渉に時間と力を割いた。

こうしてみると、もともとは社会党員であったとはいえ、吉道は、いっばんに保守政治家が力を入れると思われるインフラ整備も含めて、様々な政策を打ってきたことがわかる。ただ、ここで強調しておきたいのは、吉道が政策のバランスや地域的なバランスを考えて施策を講じてきたことである。障がい者、婦人協議会、経営者など各種団体の声を聴いて

回ったが、市長選挙の掲示用ポスターをつくるための一時的な後援会以外には後援会を持たなかったし、業者との会食やゴルフなども一切行わなかった。また、各町会に対して、市の財政規模からすれば新規事業の着工は難しいなどと説明を行うことによって、まちづくりも含めて地域的なバランスの確立に注意を払ったとのことである。

貝塚市議会が吉道と対決的だったのは吉道就任当初だけであったという。改選毎に推薦政党が増えたこともあって、吉道市政中期以降は緊張状態はほぼ皆無であり、重箱の隅をつつくような質問が議員によりなされたとしても吉道市長が答弁に立てば（議員は吉道市長の知識には太刀打ちできず）質問がそれで終わるという状況であった。

市職員組合とは対決してきた吉道であったが、施策に従事している市職員からすればやりやすい存在でもあったようである。職員が決めた人事異動案にもほとんど口出しをしなかった。土木事業についても市長が実施地域を指示することはなく、職員としてはただ計画書に従い、担当部長の指示に従って、財源の範囲内でやっていたいけばよかったという。

以上吉道市政を概観してきたが、ここからわかるのは吉道自身が自らの支持母体を超えて各所に目を配った政策を採ってきていることである。吉道自身、選挙に落ちても家族を養って生活をやっていけるほどの生活基盤がないと、私腹を肥やすなどのスケベ心が出てしまい卑しくなる、と述べている<sup>44)</sup>。10期40年市長を務めるには、様々な面で余裕を持つことが必要だったのかもしれない。

### 3.2. 原昇岸和田市政（1973.12～2005.12）

原昇は、1973年の市長選に社会党と共産党の推薦を受けて立候補し、当時四選を目指した現職（自民党推薦）を破って初当選した<sup>45)</sup>。出馬したきっかけは、当時の現職が独断専行的な行政運営をしていて、当時の幹部職員

から現職の対抗馬にと担がれたためであった。また、自ら革新政党に推薦を依頼するつもりはなく、政党そのものに対してもこだわりはなかった、と原は述べている。さらに原自身地元岸和田の旧家出身でもあり<sup>96</sup>、親戚筋が多数市内に在住していることで、市内に選挙支援のためのネットワークを張り巡らすことができたようである。

原は、市長に就任してから、部下の市職員のいうことをよく聴いた。常日頃から市庁舎内を歩き回り、現場の状況の把握に努めた。他方で部下も、時間を掛けて政策案を練り、それを庁議にかけて市長が諒承するという、ボトムアップの行政手法を採っていたと、職員は評価している。原自身、自らのリーダーシップを発揮するよりも、円満に問題を解決することを好んだようである。

また、人の話をよく聴くことで、原市長は議会にも敵をあまりつくらなかったようである。たしかに革新政党の支持を得て市長に当選したものの、保守系は議会内で分裂しており、議会が市長に対して姿勢を硬化するというようなこともあまりなかったようである<sup>97</sup>。また、そもそも、市長在任当時、議会の反対するような議案を出さないように配慮していたと原は述懐している。

原は市長就任当初、国が福祉政策に力を入れ始めたのと合わせるかのようになり、福祉政策に力を注いだようである。保育所の設置などを精力的に行った後、3期目、4期目と入るに連れて今度は公共インフラの整備を積極的に進めた。下水道事業の推進やホールの建設、鉄道駅の高架事業を行ったが、市債残高が一千億円単位となってしまった。そこで、原市政の終わりの頃には行財政改革とともに自治基本条例の制定などソフト面の整備に政策の力点がシフトしていったというのが、原の近くにいた市職員O Bの見方である。この自治基本条例の制定に当たっても、原のリーダーシップが働いたのではなく、市職員が原市政の次の目玉として自治基本条

例の制定を提案し、市長自身もそれを諒解して話が進んだとのことである。庁内においてはヒア職員も含めて意見を集め、議会や住民に対しても説明を尽くすことで、議会からの反発も特にないまま条例制定にまでこぎ着けた、という。

原市政においては、人事の偏向もほぼ確認できなかった。秘書課に市長の親戚や身内が訪れることもなく、市長の親戚であっても課長にまで昇進せずに退職した人もいるとのことである。

以上これまで見てきた原鼻市政のあり方から見えてくるのもやはり、多選弊害論で議論されているイメージとは大きく異なるものである。原市政にはややぬるま湯的な部分があったと市職員OBも話しているが、むしろ、同じ市長がずっと変わらずに存在し、話を聴く耳を持ち続けたため、市職員自らがボトムアップで政策を提案し実行に移せるというメリットがあったと感じているのである。

### 3.3. まとめ

本節では、吉道勇貝塚市政と原鼻岸和田市政を二人の市長並びに複数の職員OBインタビューから概観した。この両者の共通点をまとめてみたい。

第一の共通点は、いずれも革新政党の推薦を受けて初当選しながらも、政策運営ではかなり柔軟であったことである。たしかに原市長と労働組合との関係は良好だったが、吉道市長は共産党系の組合と対決しラスパイレス指数を低下させることに成功した。他方で、保守系政治家が熱心であると考えられるインフラ整備にも力を注いだ。

インフラ整備に積極的になったのは、革新系市長と対立する保守系議員の圧力があったからではないか、とも考えうるが、両市で議会の影響力が小さかったことが第二の共通点である。吉道も原も「市民党」を自負していたが、政党の推薦・非推薦に関わりなく議会同派と接していたし、他方

で議員も市長に太刀打ちできる状況ではなかった。

そして第三に、人事の偏向もなく利害関係者との折衝も極小化したことが、両市長の大きな特徴である。清廉潔白な態度を貫き、職員を信じてボトムアップで出てきた案を受け入れることによって、職員ものびのびと働きやすい環境をつくったのが、吉道市長であり原市長であった。

このように見てくると、多選首長がいる自治体において、首長個人にとってより好ましい政策が展開されているとは必ずしもいえないことがわかる。もちろん、多選を経験していない市長に対するインタビューを実施していないので、ここでの結論はあくまでも暫定的なものである。だがそれでも、多選を経験したふたりの市長の施策が、公共工事優先でも一部支持母体を優先したものでもなかったことは、強調されてよいであろう。

#### 4. 多選首長の財政運営

本稿の最後の分析として、多選首長のいる自治体とそうでない自治体とで財政運営が異なるのかそうでないのかを、明らかにしたい。筆者は分析対象として、多選首長のいる自治体として岸和田市と貝塚市を、多選首長はいないが同じ大阪府泉州地区に存在し社会経済的状况が近いと考えられる自治体として和泉市と泉大津市をそれぞれ選び<sup>⑧</sup>、先の市職員アンケートで対応を尋ねた寝屋川市のデータも含めた。また、これと合わせて、全国的な財政運営のトレンドを調べるため、全国の市における歳入・歳出項目データを参照した。なお、分析対象年度は1980年度から2010年度までである。

##### 4.1. 歳 入

まず、ここで取り上げた各市が同レベルの財政力を有しているかどうか

かを見るため、歳入に占める市税割合の割合をしてみる（図2<sup>(9)</sup>）。これら5市の財政力指数の動向は、多選首長のいる2市とそうでない3市を比較するには不適合とまでは言えない水準に留まっているといえよう。

次に、国庫支出金と府支出金が歳入に占める割合について見てみる（図3）。ここからは1993年の貝塚市が落ち込んでいるのが目に付くぐらいで、5市ともほぼ全国的な傾向に従った推移を示しており2000年代中盤に全国平均よりもその率が高くなっているところも5市共通である。

では、このような状況において、多選首長は多額の市債を発行したのだろうか。もし、多選弊害論の主張が正しいなら、全国的なトレンドとは異なって多額の市債発行が継続されただろう。歳入に占める市債発行額の割合の推移を表したのが図4である。これを見ると、岸和田市では原昇が市長6期目から8期目を務めた1993年以降に高い数値となっている。ただ貝塚市では、同じく多選首長となった吉道勇が市長6期目を務めた1990年代前半を除いて、市債の割合はほぼ全国平均かそれ以下の範囲に留まり、吉

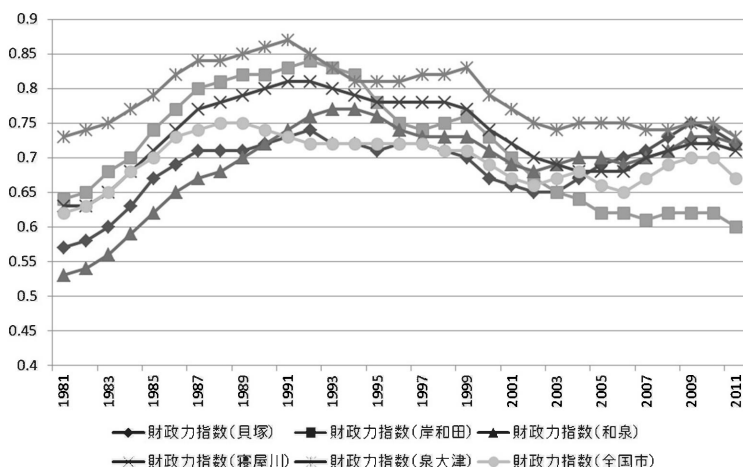


図2 財政力指数の推移

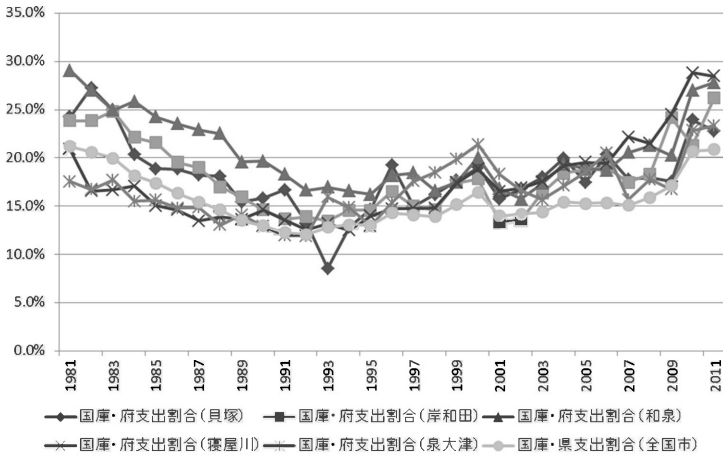


図3 歳入に占める国庫・県支出割合の推移

道が退任したあとに数値が上がっているのである。ここから、多選首長が多額の市債を発行してまでも積極的な歳出政策を採っているとは一概には言えないことがわかる。

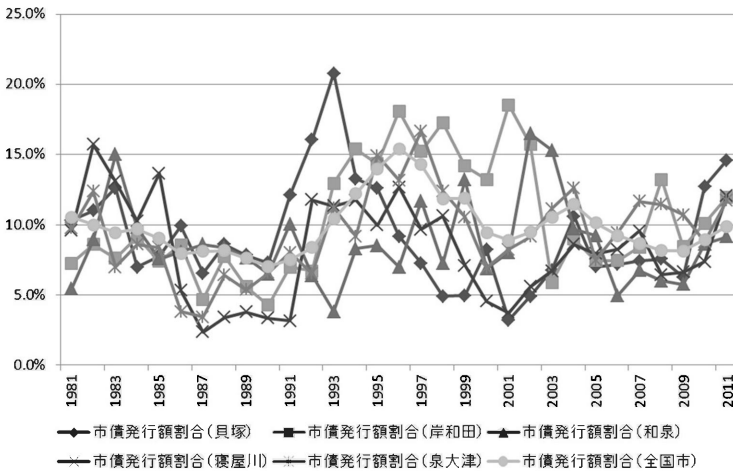


図4 歳入に占める公債費割合の推移

## 4.2. 歳 出

次に、歳出項目に焦点を移そう。革新政党の推薦を受けて当選してきたふたりの多選首長は、公共工事優先の政策を行ったのだろうか。それとも、自らの支持母体を優遇した政策を行ったのだろうか。まずは歳出に占める開発政策と再分配政策に費やされた額の割合の推移を見ることにした<sup>20)</sup>。つまり、貝塚市や岸和田市で開発政策に充てられた歳出割合が他市に比べて高くなるかどうか、そして自民党が原を推薦することのなかった岸和田市において特に、再分配政策へ回された市費の割合が他市に比べて高くなるかどうか、ここで注目したい点である。

図5は、歳出に占める開発政策に費やされた額の割合について、貝塚、岸和田、泉大津、和泉、寝屋川の各市と全国の市の平均値の推移を見たものである。貝塚市では、吉道が7選を果たした1993年度に開発政策の割合が突出しているという例外はあれ<sup>21)</sup>、それ以降は全国平均を大きく下回り泉大津市と同じ水準となっている。岸和田市は、原市政4期目の1990年代前半、そして8期目の2000年代初めにやや高い数値を示しているが、それでも多選を繰り返すことによって開発政策への支出割合を高める傾向は確認できない。

では、歳出に占める再分配政策の割合はどのように推移しただろうか。図3-1と同様に、貝塚、岸和田、泉大津、和泉、寝屋川の各市と全国の市の平均値を見たのが図6である。貝塚市では、吉道市長3期目、4期目に当たる1980年代前半に積極的な福祉政策が展開された様子が確認できるが、開発政策が膨らんだ1990年代前半に再分配政策への支出割合が低下し、8期目以降に再びその割合が高くなっている。岸和田市では概ね、全国的な傾向に合わせて徐々に増加傾向をたどっており、原市長退任後の2000年代後半に再分配支出の割合が急上昇して隣接の和泉市とほぼ同水準となった<sup>22)</sup>。つまり、自らの支持母体を優遇するような財政運営が行われたとは



考えにくい結果が出たのである。

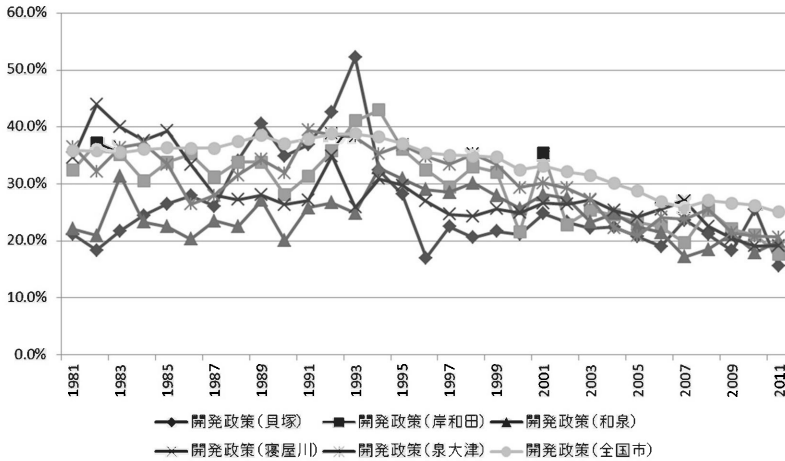


図5 歳出に占める開発政策支出割合の推移

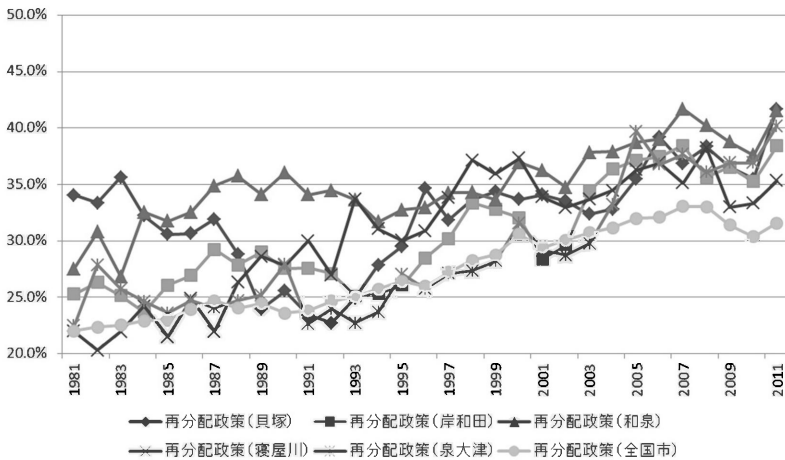


図6 歳出に占める再分配政策支出割合の推移

最後に、多選市長の存在した市の経常収支比率の変遷について見てみよう。図7は経常収支比率の推移を、図8は経常収支比率のうち人件費割合の推移を、それぞれ見たものである<sup>23)</sup>。5市とも、両指標において全国平均を大きく上回る数値を示しているが、多選市長のいた市とそうでない市との間には大きな差は見られない。たしかに、人件費割合の下がるペースが、貝塚市では泉大津市に比べて遅かったように見えるが、岸和田市では早期から人件費割合の低下が進んでいたし、5市とも急速にほぼ全国市平均に近づく水準に人件費割合が落ち着いたのである。

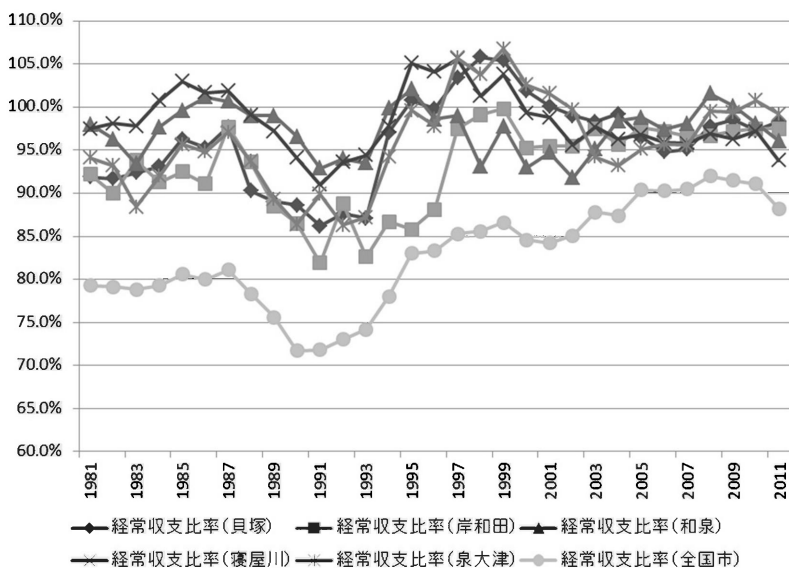


図7 経常収支比率の推移

結局のところ、多選市長がいた自治体の財政運営のあり方が、時代趨勢に鈍感であったということは決してなかったのである。

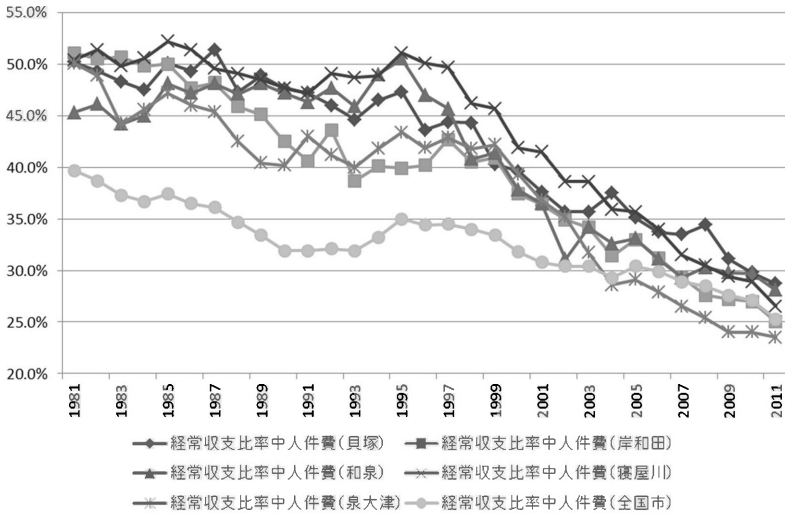


図8 経常収支比率中人権費割合の推移

#### 4.3. まとめ

本節では、大阪府泉州地区の4市、寝屋川市と全国市の歳入・歳出傾向の推移を概観し、多選首長の財政運営がどのようなものであったかを確認した。本節で明らかになったのは、第一に、多選首長のいる自治体における歳出のトレンドが、全国におけるそれと大きく乖離していなかったことである。一部例外的な数値を示すことがあったとはいえ、多選市長が開発政策に固執することも、再分配政策に固執することもなかった。経常収支比率や市債発行額の割合の変化を見ても、時代の趨勢に合わせた財政運営を行ったことが確認できた。

そして、多選首長がそうでない首長に比べて、公共政策優先の政策や、自らの支持母体を優先するような政策を実施しやすいとは、必ずしも言えないことが明らかになった。たしかに、1990年代には貝塚市や岸和田市で多額の開発政策支出が見られたとはいえ、それは一時的なものに留まり、

市長が多選を繰り返したその後のほぼすべての期間で全国平均を下回った。また、再分配政策についても、吉道市長3期目、4期目辺りこそ貝塚市でかなりの高い数値を示したものの、この頃には自民党も含めてほぼすべての政党の支援を受けるようになっており、選挙目当てのものとは言いがたい。また、岸和田市の再分配施策については、全国的な傾向をほぼなぞった展開を示していた。

結局のところ、多選市長の財政運営に大きな偏りはなく、時代や状況に合わせた非常に柔軟なものであったとまとめることができる。市長になったときの支援政党がどうであれ、その支援者にいい顔を向ける市政もあまり確認できなかったし、他方で開発政策にのめり込むということも見られなかったのである。

## 5. 結論と今後の課題

本稿では、最初が多選首長に注目する理由について述べたうえで、多選首長の行財政運営がこれまで実証分析の対象として俎上に上らなかったことを指摘した。そして、多選弊害論の主張から、多選首長の行財政運営が、全国的なトレンドにも乗らず、旧態依然としたものになり、また自らの功績を誇るためのものとなるだろうと考え、次の点に注目しながら分析を行うこととした。すなわち、それは(1)多選首長のいる自治体とそうでない自治体との間に、行財政運営手法に違いが見られるかどうか、(2)多選首長のいる自治体においては、そうでない自治体に比べて、変化に乏しい行財政運営が見られるのかどうか、(3)多選首長のいる自治体で全国的なトレンドに沿わない行財政運営が見られるか否か、(4)多選首長のいる自治体では、そうでない自治体と比べて、公共工事優先の政策を行われるかどうか、(5)多選首長のいる自治体では、そうでない自治体と比べて、一部の政策に重

点的に予算が投ぜられるか否か、の5点である。

まず、多選首長のいた貝塚市と岸和田市を含む大阪府内5市職員アンケート結果をもとに、行政職員が首長の多選をどう受け止め、多選首長がいた自らの自治体行政をどのように捉えているかを見た。その結果、多選首長のいる自治体職員が必ずしも多選を否定的に捉えてはいないこと、変化に対してやや敏感ではないところがあるものの多選首長がいない自治体とここ10年でほぼ同様の変化を遂げていること、そして多選首長のいる自治体で首長と議会との関係がマンネリ化するとまではいえないことを確認した。

次に、永く首長を務めた貝塚・岸和田の元市長並びにその市長のもとで働いた職員に対するインタビュー結果から、多選首長の市政運営手法を詳らかにした。両市長は、政党に対するこだわりを持たず、自らの選挙支援母体にとって利益となるような政策を推進して行うといった姿勢も見せなければ、身内びいきの人事をすることもなかった。職員の声に対しても耳を傾け、ボトムアップでつくられた政策をほぼそのまま市長の施策として実行に移していた。常に多種多様な方向に気配りをした市政運営を行うのが、多選首長の市政運営手法だったと結論づけることができる。

そして、貝塚・岸和田両市を含んだ大阪府内泉州地区4市及び寝屋川市、全国市の財政データを比較することで、多選首長のいる自治体の財政運営のあり方を経年的に概観した。岸和田市についてはややインフラ整備に積極的な姿勢が垣間見えたものの、貝塚市についてはバランスのとれた安定的な財政政策となっており、後の世代にツケを残すようなやり方をとってきたとは必ずしも言えないことが明らかになった。また、自身の支持母体を優遇するような政策も採っておらず、多選弊害論の指摘は、少なくともこの2市については当てはまらなかったといえる。

結局のところ、多選首長が独善的な行財政運営を行うとは必ずしもいえ

ないことが、本稿の分析から明らかになった。多選弊害論者が主張する議論は必ずしも当てはまらない、というのが本稿の最大の主張となる。

もっとも、本稿で導き出した結論は、貝塚市と岸和田市の2市のみを多選市長の例としている。本来であれば、他の多選市長のいる自治体や、再選を繰り返しながらも最後に首長が辞職に追い込まれた自治体をも分析に取り込む必要があろう。また、インタビューについても、多選されていない首長に対しても行わないと、多選首長の政治行政手法の特徴を引き出すことはできない。このほか、選挙サイクルと歳出の関係など、今回の分析では取り込まなかったそのほかの様々な論点も存在する。これらについても興味深い結果が見えるはずであり、将来分析すべき課題としたい。

とはいえ、本稿は、ひとまず全国的にも有名な多選首長の政治行政手法を対象として分析した研究の一つとして、首長の多選をめぐるこれまでの議論に実証的観点から新たな視点を投げかけるものとなるのではないだろうか。今後も、様々な視点から、首長の多選についての研究が増えることが民主主義の観点からは望まれるだろう。

## 謝 辞

本稿は、科学研究費補助金（平成21年度～23年度基盤研究(C)課題番号21530119研究代表者 松並潤）「多選首長と地方政治行政構造の関連性についての多角的研究」による研究成果の一部である。市役所職員に対するアンケート調査およびヒアリングでご協力いただいた、吉道勇前貝塚市長、原昇前岸和田市長、大阪府内5市（池田市・泉大津市・貝塚市・岸和田市・寝屋川市）の市役所とマッセ OSAKA（財団法人大阪府市町村振興協会）の関係者、調査を一緒に行い本論文の草稿段階でコメントいただいた松並潤（神戸大学）・森本哲郎（関西大学）・坂本治也（関西大学）の各先生、ならびに多数のコメントを頂戴した関西行政学研究会の会員各位に心から感謝したい。もちろん、アンケート・データおよびヒアリングの解釈については、すべて筆者本人の責任であることは言うまでもない。

## 注

- (1) もっともこの条例は施行日が別に条例で定める日となっており、現在のところ

- ろ施行はされていない。
- (2) 松沢は、ここに挙げた論文以外にも、首長多選を禁ずる条例を制定すべきとする多数の論文を著している。その一例として、松沢（2007a）や松沢（2007b）を参照。
- (3) すなわち、首長の多選を禁ずることは、立候補の自由（日本国憲法15条に定める選挙権の自由な行使と表裏一体の関係とされる）や法の下での平等（憲法14条）、職業選択の自由（同22条）といった憲法で保障された人権の制約に当たるのではないか、あるいは当該自治体の住民にとっても有能な人材を首長に選び続ける権利が制約され、地方自治の本旨を定めた憲法92条に違反するのではないか、といった議論がなされてきたのである。なお、2007年の報告書では、多選首長とそうでない者との間に立候補に関して取り扱いの区別を設けることに問題はなく、選挙犯罪者等の被選挙権が制限されていることから考えれば、合理的な理由があれば多選を制限する規定を設けることは不可能ではないし、憲法22条の趣旨とはそもそも職業の遂行を国家によって妨げられないことを保障するものである、とされた。高橋（2007）や宇賀（2007）も参照されたい。
- (4) 首長の多選問題に関する調査研究会の座長代理を務めた岩崎（2007）は、多選首長と投票率との関係を分析するなどといった選挙研究の可能性に言及するものの、比較政治学の視点から海外の大統領の多選制限の例を紹介するに留まり、多選首長のもとでどのような行政運営がなされるかについてはほとんど関心を示していない。もっとも、海外の文脈では、大統領制における再選が国民への説明責任を果たすことにつながるとする Shugart and Carey（1992）や Shugart and Mainwaring（1997）と、それを否定する J. Linz（1994）との間で見解が分かれている。
- (5) アンケートの実施に当たっては、マッセ大阪（財団法人大阪府市町村振興協会）の協力を得た。記して感謝する。
- (6) 寝屋川市については、全職員を対象にアンケート用紙を配布したが、本稿での分析においては、市庁舎内の市長部局に所属する全職員に対象を限定した。
- (7) 岸和田市職員OB（現職職員も同席）には2011年11月4日に、原鼻前岸和田市長には同年11月27日に、吉道勇前貝塚市長には同年12月23日に、そして貝塚市職員OB（現職職員も同席）には2012年2月10日に、それぞれインタビューを行った。
- (8) 吉道勇は1970年の貝塚市長選挙に社会党の推薦を受けて初当選し、2期目の選挙では社会・共産・公明・民社各党の推薦を受けて無投票当選、3期目以降はこれら4政党以外にも自民党の推薦も受けて5期目まで無投票当選を続けた。10回の選挙のうち5回が無投票当選である。9期目までの市長選の詳しい経緯については、森本（2004）を参照。
- (9) 但し、吉道をゼンセンに勧誘した滝田実との目指す方向性の違いから、吉道は1963年にゼンセンを辞めた。その後、泉州労連（泉州地方労働組合連合会）

を立ち上げ、市長と労働組合とは両立しないという理由で泉州労連を市長就任前に辞めている。

- (10) 吉道は、自分が1970年の市長選で勝利できたのも、これまで農民運動や春木病院建設（岸和田農友協会）などで市民の世話をしてきたからで、ゼンセン同盟関係の票はほとんどなかっただろう、とインタビューで語っている。
- (11) 当時の環境庁長官は石原慎太郎で、石原の後援会に入っていた人と吉道とが知人であったため、吉道は環境庁に陳情に向かうことができたそうである（吉道市長インタビューより）。
- (12) 市職員（OB）インタビューより。
- (13) 地元選出代議士の中山太郎から始まって、塩川正十郎や原田憲など、徐々に国政政治家とのつながりも深まっていったとのことである（吉道市長インタビューより）。
- (14) 吉道勇は古くから続く農家の出で、吉道家は代々農業で身を立ててきた。
- (15) 原昇は、2期目の1977年選挙から5期目の1989年選挙まで、社会・共産・民社・公明各党の推薦・支持を受けていた（うち2期目と4期目は無投票当選）。自民党が原を推薦・支持したことは一度もなく、1973年の原1期目（現職）、1981年の3期目、1993年の6期目、そして2001年の8期目の選挙では、原への対抗馬を打ち立てた。森本（2004）参照。
- (16) 原昇の父親は岸和田市と合併する前の村の村長を務めていた。
- (17) 強い保守系であっても、国政は自民党だが市政は別（原昇支持）という議員が多かったとの市職員の話である。
- (18) 和泉市では、池田忠雄が1995年12月まで20年市長職を務めた後、稲田順三が3期目の途中2005年5月まで市長となり（同年4月に競売入札妨害の罪で逮捕され5月に失職）、井坂善行が2009年6月まで1期4年、そしてその後辻宏康が今日まで市長職を務めている。泉大津市では、仲井眞二が1988年8月に亡くなるまで7年10ヶ月市長であったが、その後、亀岡数一が1988年9月からの1期4年、茶谷輝和が1992年9月からの3期12年、神谷昇が2004年9月から2012年11月までの3期8年余り市長職を務め、2013年1月からは伊藤晴彦が市長を務めている。
- (19) なお、図の年号はいずれも、会計年度を閉めた3月末時点での年を示している。
- (20) ここでは、曾我（2001）や松並（2004）に倣い、次の計算式に従い、開発政策及び再分配政策それぞれの歳出に占める割合を計算した。

〈再分配政策〉…福祉、年金・保険、医療、住宅の額を合算

- ・福祉＝（生活保護費－生活保護負担金（国庫支出分）－生活保護負担金（国庫財源を伴う県支出分））＋（児童福祉費－児童保護費負担金（国庫支出分）－児童保護費負担金（国庫財源を伴う県支出分）－児童手当交付金（国庫支出分、2008年度より）－児童手当交付金（国庫財源を伴う県支出



分, 2007年度より)))+(老人福祉費－老人保護費負担金(国庫支出分, 1982年度まで)－老人保護費負担金(国庫財源を伴う県支出分, 1982年度まで)－老人医療費負担金(国庫財源を伴う県支出分)))+(社会福祉費－障害者自立支援給付費等負担金(国庫支出分, 2008年度より)－障害者自立支援給付費等負担金(国庫財源を伴う県支出分, 2007年度より))

- ・年金・保険＝失業対策費－失業対策事業支出金(国庫支出)
- ・医療＝衛生費－結核医療負担金(国庫支出)
- ・住宅＝住宅費－(普通建設事業費支出金(国庫支出分)+普通建設事業費支出金(国庫財源を伴う県支出分)+普通建設事業費支出金(国庫財源を伴わない県支出分)+普通建設事業委託金(国庫財源を伴う県支出分))\* (住宅費/土木費)

〈開発政策〉…産業基盤整備, 教育, 産業の額を合算

- ・産業基盤整備(土木費－住宅費)－地方譲与税－(普通建設事業費支出金(国庫支出分)+普通建設事業費支出金(国庫財源を伴う県支出分)+普通建設事業費支出金(国庫財源を伴わない県支出分)+普通建設事業委託金(国庫財源を伴う県支出分))\*(1－住宅費/土木費)
- ・教育＝教育費－義務教育費負担金(国庫支出, 1984年度まで)－公立高等学校授業料不徴収交付金(国庫支出, 2010年度)
- ・産業＝農林水産業費+商工費

- ㉑) 選挙目当てと思われなくてもないが, これは市立貝塚病院の建設のためであったと考えられる。じっさい, 1994年の選挙は無投票であったし, 有力な対抗馬が出馬する見込みがあった様子もうかがわれない。
- ㉒) 原市長退任後の2005年岸和田市長選で当選したのは自民党などが推薦した候補であり, 原後任と目された候補は敗れている。
- ㉓) 革新政党の支援を受けた市長は市職員を厚遇するのではないかと一般に考えられるためである。

## 参考文献

- Alt, James, Ethan Bueno de Mesquita and Shanna Rose. 2011. “Disentangling Accountability and Competence in Elections: Evidence from U.S. Term Limits”, *The Journal of Politics*, 73(1), pp.171-186.
- Besley, Timothy and Anne Case. 1995. “Does Electoral Accountability Affect Economic Policy Choice? Evidence From Gubernatorial Term Limits”, *Quarterly Journal of Economics*, 110, pp.769-798.
- Linz, Juan J. 1994. “Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make A Difference?” In Juan J. Linz and Arturo Valenzuela ed., *The Failure of Presidential Democracy, Vol. 1, Comparative Perspective* (pp.3-87). Baltimore:

- Johns Hopkins Univ. Press (邦訳中道寿一訳 (2003)『大統領制民主主義の失敗—その比較研究』南窓社)
- Shugart, Matthew Soberg and John M. Carey. 1992. *Presidents and Assemblies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Shugart, Matthew Soberg and Scott Mainwaring. 1997. “Presidentialism and Democracy in Latin America: Rethinking the Terms of the Debate” In Scott Mainwaring and Matthew Soberg Shugart. *Presidentialism and Democracy in Latin America* (pp.12-54). Cambridge: Cambridge University Press.
- 宇賀克也 (2007)「『多選禁止』を日本国憲法に照らして検証する」『都市問題』98巻10号, pp.24-29.
- 首長の多選の見直し問題に関する調査研究会 (1999)「首長の多選の見直し問題に関する調査研究会報告書」  
[http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/kenkyu/shuchou/pdf/061201\\_1\\_s3-2.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/shuchou/pdf/061201_1_s3-2.pdf) (2013年4月22日最終取得)
- 首長の多選問題に関する調査研究会 (2007)「首長の多選問題に関する調査研究会報告書」  
[http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/kenkyu/shuchou/pdf/070530\\_3.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/shuchou/pdf/070530_3.pdf) (2013年4月22日最終取得)
- 曾我謙悟「地方政府と社会経済環境—日本の地方政府の政策選択」『レヴィアサン』28号, pp.70-96.
- 高橋和之 (2007)「『被選挙権』は憲法による保障を受けない—日本国憲法における国民主権の構造」『ジュリスト』1340号, pp.14-23.
- 土屋政忠 (2007)「地方自治の本旨に反する首長の多選禁止」『都市問題』98巻10号, pp.19-23.
- 濱田一成 (1994)「知事多選問題」『レファレンス』44巻7号, pp.5-24.
- 藤澤昌利 (2004)「地方自治体における政権交代と財政規律—「権腐十年」の実証分析—」『公共選択の研究』第42号, pp.20-33.
- 松沢成文 (1990)「首長多選禁止を条例化せよ」『中央公論』105巻3号, pp.275-283.
- 松沢成文 (2007a)「知事の不幸事はこうして防ぐ—権力に歯止めをかける首長の多選禁止条例を」『Voice』352号, pp.180-187.
- 松沢成文 (2007b)「多選禁止は条例で行うべし」『都市問題』98巻10号, pp.14-18.
- 松並潤 (2004)「『革新』自治体の財政支出」大都市圏選挙研究班 (編)『大都市圏における選挙・政党・政策—大阪都市圏を中心に—』(関西大学法学研究所研究叢書第27冊) 関西大学法学研究所, pp.77-91.
- 森本哲郎 (2004)「多選市長はなぜ生まれるのか—大阪府下の事例—」同書, pp.117-145.
- 森本哲郎 (2012)「『多選市長』再訪—ポスト多選市長の選挙過程—」『関西大学法

学論集』第62巻第3号，pp.385-412.

参考資料

『市町村別決算状況調』各年度版