

地方政府の長の生存分析

——首長・議会関係と政権安定性——

築 山 宏 樹

- 一 はじめに
- 二 理論仮説
- 三 データと方法
- 四 分析結果
- 五 結論

一 はじめに

本稿は、日本の地方政府の長の存続期間の規定要因を、首長・議会間の協調関係との関連から実証的に明らかにすることを目的としたものである。日本の地方政府は、首長と議会を住民が直接選挙する二元代表制を採用しているが、諸外国の大統領制や市長公選制に見られるような執政長官の任期制限 (term limit) の仕組みは設けておらず、首長の多選が一般的である。任期制限自体、政治家の再選の可能性を断ち、彼らのアカウンタビリ

ティを低下させかねない論争的な制度的取り決めであるが、同一の人物が執政長官のポストを独占し続けることもまた、政治家個人の情実主義 (favoritism) による非効率的な政策決定を生み出しかねず問題がないわけではなく (eg. Coviello and Gagliarducci 2017)。日本の事例では、首長の多選が行財政運営を悪化させるか否かは知見が一貫しないもの (藤澤二〇〇四・小林・近藤二〇〇八・鷲見二〇一八・辻二〇一三)⁽²⁾、首長の多選問題―その弊害や是非は、しばしば国内において選挙上の争点や立法上の課題として衆目を集めてきた。⁽³⁾

しかし、そのような社会的な関心の高さに反して、首長の多選の発生メカニズムについては実証的な検討が十分に行われてきたとは言い難い。首長選挙は、独任制の公職選挙として、現職優位が働き、現職が再選を重ねやすい条件を有しているが、⁽⁴⁾ 現実には一期や二期など短期間で首長が交代する事例も珍しくなく、なぜある首長だけが長期／短命政権化するのかは定かではない。この点、既存研究は、地方選挙における業績評価投票の実証という文脈で、自治体の財政健全化 (西川二〇二二) や公教育の拡充 (田中二〇二三、第五章) が現職首長の再選を促すことを明らかにしており、行政パフォーマンスが大きく劣後する首長は住民の信任を得られず退場する、ということが首長の短命政権化の一つの答えになるかもしれない。

他方で、比較大統領制研究では、大統領が任期を全うできずに退陣する、大統領の中断 (presidential interruption) や大統領の失敗 (presidential failure) の発生メカニズムについて、生存分析に基づく実証的検討が行われており、首長の多選の要因を考える上で参考になりうる (eg. Edwards 2015; Kim and Bahry 2008; Martinez 2017; Martinez 2021)。これらの研究内で繰り返し確認される知見の一つは、経済危機やスキャンダルを回避するのみならず、議院内閣制の内閣の存続と同様、⁽⁵⁾ 議会の支持を調達することも大統領の生存にとって重要な役割を果たしているというものである。従来、大統領制では、大統領が国民から直接選挙される上に、議会の信任に依拠せず固定任期を得るため、大統領と議会の対立が深刻化した場合には、その硬直性 (rigidity) と二重の正統性

(*dual legitimacy*) が問題となり、両者の対立が解消されず、政治体制自体が脅かされる憲法上の危機に発展しやすくと考えられてきた (Linz 1990)。しかし、一九九〇年代以降、ラテンアメリカ諸国において、大統領に対する議会の弾劾手続き・罷免決議を通じて、体制崩壊を伴わずに大統領が退陣に追い込まれる事例が増加しており (Marsteintredet and Bernitzen 2008; Pérez-Liñán 2005)、大統領の弾劾手続き・罷免決議が、議院内閣制における内閣の不信任決議のように機能する状況を「大統領制の議院内閣制化 (the parliamentarization of presidential systems)」と捉える議論も現れている (e.g. Carey 2005)。

そもそもラテンアメリカの大統領制のように、大統領に強い立法権力が与えられていて、大統領の政策提案に対して議会が受動的な立場に置かれる場合でも、議会が常に機能不全に陥るわけではない (Cox and Morgenstern 2001)。制定法 (statute) は一旦成立すれば覆すことが難しく、憲法上も健全な手続きとみなされやすいから、大統領令 (decree) に基づく現状変更よりも大統領にとって好ましいだろう⁽⁶⁾。すると、通常の立法過程においては、議会の拒否権を見越して大統領が予測的対応を行う結果、政策的譲歩を行うか (Arnold et al. 2017)、利益誘導や閣僚配分などの執政手段を用いて議会の支持を調達することで (Raile et al. 2011)、議会内で大統領の政策課題の実現が目指されるはずである。そのような観点では、不要な執政・議会対立を招くことは、大統領の政策課題の安定的な実現を困難にするばかりか、大統領の中断・失敗の遠因となり、大統領の生存戦略にとって必ずしも合理的と言えない。大統領制においても、議院内閣制と同様、大統領の政権安定性は執政・議会間の協調関係に依存するのではないだろうか。

本稿は、このような執政・議会間の協調関係が大統領の存続を促すという理論的枠組みを、日本の地方政府の長の事例から実証する。前述の通り、日本の地方政府は首長と議会を直接選挙する二元代表制を採用しているが、議会に提出される議案の大部分を首長提案が占めており、また、それらの提案が否決されることはほとんどなく、

能動的 (proactive) な首長と受動的 (reactive) な議会が (Cox and Morgenstern 2001) 議院内閣制の内閣・国会間以上に協調的な立法を実現している⁽⁸⁾。首長が議会の信任に依拠しない二元代表制下では、首長の政策提案は議会の抵抗を強く受けてもおかしくないはずであるが (Cheibub et al. 2004)、なぜ首長と議会が立法過程において協調するのは地方政治研究におけるリサーチパズルとなっている (築山二〇一五 b、第一章)。本稿は、これらの問いに対して、首長・議会間の協調関係を維持することが、首長の政権存続期間を長期化させるという意味で、彼らの再選誘因に資するからであるという解釈を提示する。

上記の問題意識から、本稿は、一九六七年から二〇一四年までの期間に任期の開始と終了の両方が含まれる四七都道府県知事二二〇名の五六八任期のデータセットを構築した上で、都道府県ごとのハザード率の異質性を考慮したマルチレベル離散時間ロジットモデルを用いて、知事の存続期間の規定要因を分析した。分析結果からは、知事の与党議席率が低下して、知事提出議案に対する修正可決数・否決数が増加するなど、首長・議会間の対立が深まるほど、知事の政権終了確率が高まるという関連が明らかになった。

以下、まず第二節では、比較大統領制研究の知見を日本の地方政府の文脈に応用しながら、首長・議会間の協調関係が首長の政権存続に貢献する理由を理論的に考察する。第三節では、政権の終了という時間経過に依存した事象を分析するための方法を提示した上で、本稿で用いるデータと変数を紹介する。第四節では、分析結果の考察・解釈を行い、第五節では、本稿で得られた知見から地方政治研究に対する示唆を考える。

二 理論仮説

本稿では、日本の地方政府の長の存続期間が、議会との間の協調関係によって規定されるという理論的枠組み

を実証する。首長・議会間の協調関係はなぜ首長の政権存続に資するのだろうか。第一に、前述の通り、比較大統領制研究では、大統領の中断・失敗のメカニズムとして議会内の党派的支持の重要性が指摘されている。具体的には、大統領の早期退陣は、議会による大統領の弾劾手続き・罷免決議⁽⁹⁾を契機としたものが少なくなく、それらの手続きは議会の議員の過半数や三分の二などの特別多数によって可決されるため、より多くの与党議席を有することが、弾劾訴追の可能性を減じて、大統領の生存に資すると考えられている (e.g. Kim 2014)。いわゆる、経済危機・スキャンダル・市民の抗議活動を背景とした市民社会の圧力から大統領を守るための「議会の盾 (legislative shield)」 (Pérez-Liñán 2007) の役割を強調する議論である。

日本の地方自治法では、議会は議員数の三分の二以上の出席者から四分の三以上の賛成を得ることで、首長の不信任決議が可能であり、不信任決議が可決された場合、首長は失職を選択するか、議会を解散することで対抗⁽¹¹⁾できる。不信任決議は、上記のように賛成要件が厳しく、成立した場合に議会を解散される恐れがあるため、議会は提案・可決に消極的で、実際、不信任決議が成立することは極めて稀である⁽¹²⁾。しかし、二〇〇二年・長野県議会での田中康夫知事に対する不信任決議や、二〇〇三年・徳島県議会での大田正知事に対する不信任決議のように、知事と議会の利害が衝突しやすい大規模事業の継続・見直しを巡って (砂原二〇一一)、知事と知事野党が多数派を占める議会との対立が深刻化した場合には、「県政の停滞と混乱⁽¹³⁾」を招いたなどの理由で、不信任決議が可決される事例もある。一方、二〇〇三年・青森県議会での木村守男知事に対する不信任決議案のように、スキャンダルを背景として有権者から強い批判の声が上がっている状況でも、与党議員の一部が擁護に回れば不信任決議案を否決に追い込める可能性が高まる⁽¹⁴⁾。議会内の党派的支持を有することは、議会による不信任決議を抑止するという意味で、首長の政権存続に資するものと考えられる⁽¹⁵⁾。

また、第二に、大統領の政権運営において、政策課題を安定的に実現するためには、議会との協調関係を構築

して、立法への支持を獲得する必要があるという立法上の誘因も無視できない要素であろう (eg. Arnold et al. 2017; Cox and Morgenstern 2001; Raile et al. 2011)。ラテンアメリカの大統領制のように、強い立法権力を有する能動的な大統領と独自法案を作成する資源を欠く受動的な議会からなる執政・議会関係においても、制定法による政策実現を目指す限り、議会での多数派形成は避けて通れない問題である (Cox and Morgenstern 2001)。実際、これらの地域の大統領は、自身の立法提案を成功させるために、政策的譲歩や (Arnold et al. 2017) 便益供与を通じて (Raile et al. 2011)、議会の多数派の支持を調達するよう努めている。

日本の地方政府も、ラテンアメリカの大統領制と同様に、強い立法権力を有する能動的な首長と立法資源を欠く受動的な議会との組み合わせからなるが (cf. 築山二〇一五b、第二章)、やはり首長は、議案提出の抑制 (築山二〇一五c)、議会の予算要求の反映 (河村一九九八)、普通建設事業費などのボーク・パレルの配分 (竹中二〇二〇) を通じて議会運営の円滑化を図っている。このような状況下で、議会との間で政策的・感情的な対立を招くことは、長期的な政権運営の見通しを悪化させて、首長の政権存続への意欲を低下させかねない。特に、議会内の政党は、長期的な時間軸 (time horizon) を有する存在であるため、首長と議会の協調・対立の繰り返しゲームにおいて「将来の影 (the shadow of the future)」を生み出し、首長に対して議会と協調関係を構築する誘因を与えると考えられる (cf. Martinez 2021)。自民党一党優位状況下にある多くの都道府県議会で、革新系知事など、自民党の推薦・支持を受けずに当選した知事が、次第に議会多数派である自民党と関係を深めていく様子はその典型例であろう (cf. 河村二〇〇八・中條二〇一七、四六―四九頁)。

最後に、第三に、大統領は議会内の政党と協調関係を形成することで、大統領選挙に勝利しやすくなる可能性がある (eg. Borges and Turgeon 2019)。大統領選挙は定数一の勝者総取りの選挙であるため、特に決選投票 (run-off election) のない相対多数制 (plurality system) の選挙では、複数の政党が同一の有力候補を支持する選挙前

連合が形成されて、政党間の候補者調整が行われやすい (Jones 2004)。特に多党制下では、有力な大統領候補を擁する政党は、単独で大統領を当選させる得票を維持することが難しいために、小政党に対して選挙上・政策上の譲歩を行い、大統領候補の連合を維持することで、可能な限り多くの有権者を動員する選挙戦略を取るようになる (Borges and Turgeon 2019, pp.183-194)。実際に、相対多数制の選挙で、大政党ほど (Spoon and West 2015)、政策追求型の政党の協力を得て (Kellam 2017)、大統領の選挙前連合を形成する傾向にある。これらの説明を大統領の側から見ると、議会内の政党との協調関係を維持することは、幅広い有権者の動員を可能にするとともに、競合する対立候補の擁立を防ぐことで、大統領の選挙上の利益に適うものであったと考えられる。

日本でも、強力な首長権限を前提に、多党化による与野党の勢力伯仲状況や石油危機以降の経済成長の鈍化が、政党に強い与党志向を与えた結果、国政与野党が同一の首長に推薦・支持を与える「相乗り枠組み」が広く形成されてきた (e.g. 河村二〇〇八：名取二〇〇九)。首長選挙において、政党から推薦・支持を得て議員の選挙協力を仰ぐことができれば、彼らの選挙資金・組織・ノウハウを利用することが可能になるとともに、それらの政党から有力な対立候補が出馬することを防ぐことができるために、首長の再選に有利に作用する面が小さくない (cf. 曾我二〇一二：中條二〇一七、一九二頁)。

以上の考察から、日本の二元代表制において、首長は議会との協調関係を構築することによって、不信任決議を押しして、長期的な政権運営の見通しを立て、選挙協力を得るとともに有力な対立候補の擁立を防ぐことで、政権存続期間を長期化させることが可能であったと予想される。このとき、首長と議会との協調関係には、選挙を通じて形成されるものと、議会内で形成されるものの二通りがある点に注意が必要である。まず、首長は、首長選挙における推薦・支持関係を通じて与党連立を組むことで、議会内の党派的な支持を調達できる。これらの首長の「選挙前連合」の維持にはポーク・バレルなどの費用が掛かるが (竹中二〇二〇)、議員を与党化することで

上記のような様々な恩恵を受ける可能性がある。

一方で、首長は政党からの推薦・支持を得ていなくとも、議会と協動的に政権運営を行うことが可能である。実際に、議会の多数派を占める政党から推薦・支持を得ていない知事であっても、すべての知事が議会と強く対立して、急激な政策変化を志向するわけではない。たとえば、辻(二〇一五、第八章)による知事・議会関係の詳細な定性的分析では、北海道の横路孝弘知事や埼玉県の畑和知事のように、政権期間中、一貫して自民党の推薦・支持を得ることがなかった革新系知事が、議会の多数派を占める自民党の意向に沿う議案提出を行うことで、安定した議会運営に努める事例が確認できる。このような議会内で形成される協調・対立関係は、執政長官の立法提案の成立、すなわち首長提出議案を原案可決するか、修正可決・否決するかという形で現れるものである(辻二〇一五・馬渡二〇一〇)。

そこで、本稿では、首長・議会間の協調・対立関係を、首長選挙を通じて形成される与党議席率と、議会内における首長提出議案の修正可決数・否決数という二つの要素から捉えた上で、首長・議会間の協調関係が首長の政権存続期間を長期化させるとする理論的枠組みの正否を、以下のような理論仮説から検証する。

仮説 1 首長の任期中の与党議席率が高いほど、政権終了確率が低い。

仮説 2 首長の任期中の首長提出議案の修正可決数・否決数が多いほど、政権終了確率が高い。

三 データと方法

本稿では、上記の仮説を検証するために、一九六七年から二〇一四年までの期間における四七都道府県知事の政権存続の問題を扱う。本稿が理論的に関心を持つ事象は、知事の政権の存続／終了であるが、ある時点において知事の政権が存続／終了する確率は、知事選挙における多選批判を一例として、知事の在任期間に依存するであろう。このような時間経過に依存した事象の発生確率を推定する際に有用な手法が生存分析であり、議院内閣制の内閣の存続や (e.g. King et al. 1990)、大統領の中断・失敗など (e.g. Edwards 2015)、執政・議会関係における政権安定性の問題に既に広く応用されている。

生存分析には、個体を単位として、事象が発生するまでの時間とその発生確率を推定する連続時間モデルと、個体・時点を単位として、ある時点における事象の発生確率を推定する離散時間モデルがあり、時变的な共変量との関連に興味があり、時間を離散的に捉えることの情報量の損失が小さい場合には、後者のモデルが有効である (増山二〇〇一、一四―一五頁)。知事の政権存続の問題に当てはめるならば、第一に、日本の首長・議会関係は、政党の推薦・支持を得ずに初当選した首長が、二期目以降、議会内のほぼすべての政党の推薦・支持を得て「オール与党化」する事例が見られるなど、同一の首長であっても議会との関係性が任期によって異なることが多く、時变的である。第二に、確かに大統領の中断・失敗と同様、首長も議会の不信任決議を契機として、任期途中で失職することがあるため、政権が終了するまでの時間を「在任月数」などの形で細かく捉えることも可能であるが、二元代表制では、議会内で首長提出議案の修正可決数・否決数が増加した段階で、直ちに首長の信任問題に直結する訳ではなく、任期満了時に任期中の首長・議会関係の清算が行われるという状況が一般的と思われる。つまり、選挙のサイクルである「任期」という離散的な時間単位で、首長・議会関係の変化と首長の政権

の存続／終了とが関連していると想定される。

そこで、本稿では、一九六七年から二〇一四年までの期間に任期の開始と終了の両方が含まれる四七都道府県知事二二〇名の五六八任期のデータセットを構築した上で、離散時間モデルに基づく生存分析を採用して、議会との協調関係が知事・任期単位における政権終了確率に与える影響を推定する。この際、分析対象期間中、大阪府では知事の交代が七回起きている一方で、石川県では知事の交代は一回に過ぎないなど、知事の政権終了確率には、都道府県ごとの政治文化的・社会経済的要因などの観察されない異質性 (unobserved heterogeneity) が存在していることが示唆される。それゆえ、より具体的には、都道府県ごとのハザード率の異質性を、都道府県別の切片的ランダム効果によって統制したマルチレベル離散時間ロジットモデルを用いて推定を行う。

分析に用いる変数は、以下の通りである。まず、本稿が理論的に関心を持つ従属変数は、知事の各任期において、政権が終了するか否かのダミー変数である。知事の「政権」の終了は、知事の「任期」が終了したときに、次回知事選挙に現職者が出馬しないか、出馬したが落選した場合に発生する。知事の「任期」の終了には、任期満了によるものと、任期途中の辞職によるものが含まれる。まず、知事の政権の終了を、次回選挙での落選のみに限定することは適当でない。通常、政党の推薦・支持を得られないなど、当選の見込みがないと判断した知事は、次回選挙に出馬せず戦略的引退 (strategic retirement) を選択するであろう。⁽¹⁸⁾ 次回選挙での落選のみを政権の終了と定義すると、首長・議会関係と戦略的引退の関連を見過ごし、首長・議会関係が政権存続に与える影響を過小評価してしまう。また、制度上、議会の不信任決議によって首長が失職する制度が存在する以上、任期途中の辞職をすべて観察の打ち切り (censoring) とみなすことにも異論がありうる。

上記を踏まえ、本稿では、知事の政権の終了を二種類のダミー変数で捉えて、それぞれを従属変数としたモデルを推定する。具体的には、①任期満了か否かにかかわらず、任期終了後に知事が再選されなかった場合を1、

その他を0とするものと、②他は①と同様としつつ、任期途中の辞職による任期終了後に知事が再選されなかった場合を、辞職の理由にかかわらず、観察の打ち切りと捉えて0として扱うものの二種類の政権終了ダミーを用意した上で、それぞれに従属変数としたモデルを比較して推定結果のロバストネスを確かめることとした。

次に、本稿で理論的に関心のある独立変数は、首長・議会間の協調関係を表す知事の与党議席率と、知事提出議案の修正可決数・否決数である。第一に、知事の与党議席率については、『全国首長名簿』に基づき、任期開始時点の知事選挙で当該知事に推薦・支持を与えた国政政党を与党と定義した上で、『日本統計年鑑』⁽¹⁹⁾に基づきそれぞれの政党の党派別議席数から、議員総数に占める与党議席率の任期中の各年の平均値を計算した。また、第二に、知事提出議案の修正可決数・否決数については、『都道府県議会提要』に基づき、住民直接請求議案を除く⁽²⁰⁾、任期中各年の知事提出議案の修正可決数・否決数の合計を計算した⁽²¹⁾。分析の際には、それぞれ1を足して自然対数化したものを投入する。

知事の在任期間の経過に伴うハザード率の変化は、任期数とその二乗項を用いてモデル化する。また、統制変数として、知事の問題による引退・辞職の可能性を考慮するために知事選挙が行われた年の年末時点の知事の満年齢⁽²²⁾、知事の住民からの支持を表すものとして知事選挙の相対得票率⁽²³⁾、知事の経済的な業績評価として任期中の各年の有効求人倍率の平均値⁽²⁴⁾を投入した。加えて、任期の開始年が一九八〇年代、一九九〇年代、二〇〇〇年代以降のいずれに含まれるかの時間効果のダミー変数を統制する。

分析に用いる変数の記述統計は、表1の通りである。

表 1 記述統計

	観測数	平均値	標準偏差	最小値	最大値
政権終了	568	0.3046	0.4606	0	1
政権終了 (辞職打ち切り)	568	0.2271	0.4193	0	1
与党議席率	568	0.5427	0.2678	0	0.9938
修正可決数	568	0.8310	3.2323	0	49
否決数	568	0.8504	4.7343	0	79
任期数	568	2.4366	1.3939	1	8
任期数 (2 乗項)	568	7.8768	9.0608	1	64
年齢	568	61.5933	8.0944	37	82
得票率	568	0.6855	0.1524	0.2910	1
有効求人倍率	568	0.8875	0.5444	0.1050	5.3975
1980 年代	568	0.1972	0.3982	0	1
1990 年代	568	0.2218	0.4158	0	1
2000 年代以降	568	0.2676	0.4431	0	1

四 分析結果

上記の方法に基づき、仮説の検証を行った。表 2 は、議会との協調関係が知事の政権存続期間に与える影響について、都道府県ごとの切片のランダム効果を統制したマルチレベル離散時間ロジットモデルを推定した結果である。すべてのモデルにおいて都道府県ごとにクラスター化した標準誤差を報告している。

モデル 1 ～ 4 は、任期満了か否かにかかわらず、知事が再選されなかった場合を 1、その他を 0 とする政権終了ダミーを従属変数としたものである。まず、首長・議会関係に関わる変数のうち、与党議席率のみ投入したモデル 1 では、与党議席率の係数は 10% 水準で有意に負であり、与党議席率が高い知事ほど政権が存続しやすい。一方で、知事提出議案の修正可決数や否決数をそれぞれ投入したモデル 2・3 では、与党議席率の係数は有意でなくなり、修正可決数・否決数の係数が有意に正になっている。知事提出議案に対する議会の修正可決や否決が増加して、知事と議会の対立関係が強まると、知事の政権終了確率が高まるとする結果である。与党議席率

表2 首長の政権存続期間のマルチレベル離散時間ロジットモデル

	政権終了							
	Model 1		Model 2		Model 3		Model 4	
	Coef.	Std. Err.						
固定効果								
与党議席率	-0.7909	0.4624 †	-0.5407	0.4827	-0.5897	0.4715	-0.4927	0.4823
log (修正可決数+1)			0.3965	0.1557*			0.2170	0.1897
log (否決数+1)					0.4901	0.1224***	0.3972	0.1666*
任期数	1.8000	0.2813***	1.8093	0.2795***	1.8224	0.2732***	1.8246	0.2742***
任期数 (2乗項)	-0.1790	0.0323***	-0.1798	0.0329***	-0.1788	0.0328***	-0.1794	0.0330***
年齢	0.0694	0.0181***	0.0710	0.0183***	0.0700	0.0190***	0.0707	0.0190***
得票率	-2.2422	1.0050*	-1.9840	1.0513 †	-1.9248	0.9967 †	-1.8478	1.0236 †
有効求人倍率	0.1780	0.2402	0.1943	0.2292	0.1847	0.2421	0.1916	0.2359
1980年代	-0.7132	0.3229*	-0.6556	0.3261*	-0.6938	0.3271*	-0.6678	0.3264
1990年代	0.1125	0.2638	0.1616	0.2714	0.0766	0.2726	0.1084	0.2844*
2000年代以降	0.4333	0.2578 †	0.5067	0.2567*	0.4432	0.2620 †	0.4819	0.2592 †
(定数項)	-6.5714	1.2982***	-7.1749	1.3748***	-7.1234	1.3394***	-7.3399	1.3876***
ランダム効果								
σ_u^2	0.1579	0.1903	0.1202	0.1735	0.1342	0.1601	0.1211	0.1600
対数尤度	-276.2899		-274.1352		-272.8318		-272.3295	
AIC	574.5798		572.2703		569.6636		570.6591	
観測数	568		568		568		568	
グループ数	47		47		47		47	

	政権終了 (辞職打ち切り)							
	Model 5		Model 6		Model 7		Model 8	
	Coef.	Std. Err.	Coef.	Std. Err.	Coef.	Std. Err.	Coef.	Std. Err.
固定効果								
与党議席率	-1.1373	0.5556*	-0.7055	0.5986	-0.9578	0.5815	-0.7111	0.5977
log (修正可決数+1)			0.7023	0.1899***			0.5207	0.1978**
log (否決数+1)					0.6588	0.1619***	0.4222	0.1577***
任期数	2.6029	0.3460***	2.7132	0.3468***	2.6941	0.3524***	2.7471	0.3538***
任期数 (2乗項)	-0.3013	0.0476***	-0.3142	0.0477***	-0.3059	0.0484***	-0.3144	0.0484***
年齢	0.0575	0.0216**	0.0621	0.0225**	0.0620	0.0224**	0.0638	0.0229**
得票率	-3.4682	0.9661***	-3.1096	1.0122**	-3.1192	0.9798**	-2.9901	1.0017**
有効求人倍率	0.1421	0.2096	0.1869	0.2083	0.1351	0.2223	0.1702	0.2169
1980年代	-0.4442	0.3541	-0.3488	0.3711	-0.4187	0.3688	-0.3633	0.3739
1990年代	0.0755	0.3009	0.1564	0.3173	0.0011	0.3130	0.0799	0.3265
2000年代以降	0.2159	0.3450	0.3493	0.3435	0.2083	0.3517	0.3093	0.3474
(定数項)	-6.3473	1.4631***	-7.6342	1.5483***	-7.3412	1.4664***	-7.9227	1.5486***
ランダム効果								
σ_u^2	0.3866	0.2484	0.3527	0.2320	0.4806	0.2807	0.4265	0.2684
対数尤度	-243.6350		-237.9721		-238.7919		-236.4419	
AIC	509.2701		499.9443		501.5837		498.8837	
観測数	568		568		568		568	
グループ数	47		47		47		47	

(1) ***: p<0.001 **: p<0.01 *: p<0.05 †: p<0.1, (2) Std. Err. は、都道府県でクラスター化したロバスト標準誤差。

の上昇は修正可決や否決を抑制する傾向にあるから(辻二〇一五、馬渡二〇一〇、築山二〇一五c)、議会内の党派的支持は議会内での対立を回避するという経路を通じて、知事の政権存続に役立つかもしれない。これら三つの変数をすべて投入したモデル4では、否決数のみが有意に正であり、特に議会に対して否決という意味決定費用の高い行動を選択させてしまうことは、知事の生存にとって危険な兆候である。

他の統制変数を確認すると、任期数の係数は正、その二乗項の係数は負であり、政権終了確率は在任期数が増えるほど高まるが、そのようなハザード率の上昇幅は多選が進むほど小さくなり、五期目を頂点として減少に転じる、という曲線的な関係を持つ。また、年齢が高く、得票率が低い不人気な知事・任期ほど政権終了確率が高い。時代効果では、革新系知事が隆盛した一九六七年から一九七〇年代に比べて、保守相乗り知事が増加した一九八〇年代は政権安定性が高く、地方分権改革後の二〇〇〇年代以降では、知事・議会の部門間対立が強まったためか、政権交代の頻度が高まっている、といったように、地方政治研究の時代理解に合致した結果も見られる(曾我・待鳥二〇〇七)。

次に、モデル5〜8では、任期途中の辞職による政権終了を、本来そのような事象が発生していなければ、任期満了を迎えて再選を果たしていたかもしれない観察の打ち切りと捉えて、任期満了後に、知事が再選されなかった場合を1、任期途中の辞職及びその他を0とする政権終了ダミー(辞職打ち切り)を従属変数としたものである。全体としてモデル1〜4と同様の結果が得られているが、いくつかの相違点として、首長・議会関係に関わる変数の統計的な確実性が高まっている一方で、年齢がやや統計的に不確実になっている点が指摘できる。もちろん高齢の知事ほど、健康上の理由による辞職が起きやすいであろうから、年齢と関連する任期途中の辞職を打ち切りとして扱ったために、モデル5〜8では年齢の統計的な不確実性が高まったものと考えられる。

そのような観点で、首長・議会関係に関わる変数の統計的な確実性の高まりを評価すると、知事の任期途中の

辞職は、健康上の理由、国政選挙への鞍替え、汚職事件、スキヤンダルによる引責辞任など、首長・議会間の協調関係とは構造的な関連性が弱い事象も多く、不信任決議によって知事の政権運営上の信任が問われるような事例は依然として稀であることの反映とも思われる。任期満了時の政権存続の問題にのみ焦点を当てると、やはり与党議席率が高いことは知事の政権存続に資する傾向があり（モデル5）、修正可決数や否決数が増加して、立法過程を通じて首長・議会間の対立関係が深まると、知事の政権終了確率が高まりやすい（モデル6～8）。ただし、与党議席率の直接効果は弱い（モデル5～8）。これらは概ね仮説1・2に整合的な結果であり、首長・議会間の協調関係を構築することは、首長の政権存続期間の長期化に貢献している。特に、議会内で議会の多数派と協調的に立法を行うことが重要である。

モデル5～8では、任期数とその二乗項によって表される経過時間との曲線的な関係に若干の変化があり、ハザード率は四期までに大きく上昇した後、減少に転じている。また、任期途中の辞職を除くと、時代効果の存在は、たとえば二〇〇〇年代前半に起きた官製談合事件による知事辞職など、「事件」による偶発的要因を過剰に評価した結果だった可能性もある。

五 結 論

本稿では、日本の地方政府の長の存続期間が、首長・議会間の協調関係によって構造的に規定されるという理論的枠組みを、一九六七年から二〇一四年までの都道府県知事の政権存続の事例から検証してきた。知事・任期単位の政権終了確率を推定するマルチレベル離散時間ロジットモデルの結果からは、知事の与党議席率の低下や、知事提出議案の修正可決数・否決数の増加は、知事の政権終了確率を高めることが明らかになった。つまり、首

長・議会間の協調関係を構築することは、首長の長期政権化に貢献している。

日本の地方政府では、首長と議会を住民から直接選挙する二元代表制を採用しているが、首長・議会が議院内閣制の内閣・国会以上に協動的に立法を行っているという既存の理論では説明の難しい実態が生じており、重要なりサーチパズルを提起している。築山(二〇一五a)は、議会内の政党の視点から、知事選挙での推薦・支持関係を通じて、知事と協調関係を構築することが、議会選挙での政党得票率を押し上げるという意味で、政党の再選挙に適う行動であったことを明らかにしているが、本稿の知見は、これを知事の視点から眺めたものであると言える。

日本の二元代表制は、強い立法権力を有する能動的な首長と、独自の立法資源を欠く受動的な議会の組み合わせからなるものの、専決処分制度などの例外を除き、議会内での政策課題の実現を目指す限り、首長の提案を議会が承諾する、という両者の協調を求める制度になっている。首長の視点からも、議会の多数派との間で協調関係を維持することは、不信任決議を抑止して、長期的な政権運営の見通しを立てることを可能にするとともに、選挙協力を仰ぎ、対立候補の擁立を防ぐなど、首長の再選挙因を満たす合理的行動であると言える。

もちろん、首長・議会間の協調関係が首長・議会双方の合理的誘因に適っていることとは別に、こうした実態がいかなる民主主義のコストを生んでいるのかは、改めて有権者の視点から検討することが必要であろう。相乗り枠組みに代表されるように、首長が議会の党派的支持の上に存立することは、政策変化を過度に抑制する結果を生み(築山二〇一五c)、ポーク・パレルによる余分な財政支出を必要としていたかもしれない(竹中二〇二〇)。首長・議会がなぜ協調するのか、それが何をもたらすのか、という問題は、依然として重要な研究課題を構成していると思われる。

- (1) たとえば、任期制限のある州議会では、最終任期を迎えた議員は選挙上の誘因が失われるために、法案提出数・委員会活動量・点呼投票率が減少するなど立法的生産性が低下する (Fournates and Hall 2022)。
- (2) この分野の嚆矢は藤澤 (二〇〇四) であり、都道府県の事例から、知事の在職期間が増加するほど、経験・実績を重ねて行財政運営が効率化していくが、在職期間が三期十二年を超えて長期政権化すると、情実人事や前例踏襲主義が蔓延り、行財政運営が非効率化していくという関係を主張する。他方、小林・近藤 (二〇〇八) によれば、時系列方向の固定効果を統制すると、知事の在職年数と基礎的財政赤字の間の関係は、このようなU字型ではなく、単調な右下がりに近い逆U字型になっており、政権の長期化は非効率性を生まないという。ただし、確率フロンティア分析を用いて財政運営の効率性に対する市長の影響を推定した鷲見 (二〇一八) では、市長の当選回数が増加が非効率性を上昇させる結果が得られている一方、市職員のアンケートやインタビューの結果を検討した辻 (二〇一三) では、多選市長の市政運営は市職員に情実的・独善的と捉えられているわけではないともされ、やはり市長の多選の影響は様々である。
- (3) 首長選挙では多選問題が選挙上の争点になることが少なくない。現職の橋本昌知事が七期目を目指した二〇一七年茨城県知事選挙の出口調査では、知事の多選に「弊害がある」と答えるか否かが現職知事への投票選択と関連していた (「多選」は悪くない!)。NHK政治マガジン二〇一七年八月三十日、<https://www.nhk.or.jp/politics/articles/feature/3824.html> (二〇二二年九月三十日)。他方、首長の多選制限が立法政策上可能か否かは、一九九九年に自治省に設置された「首長の多選の見直し問題に関する調査研究会」や、二〇〇六年に総務省に設置された「首長の多選問題に関する調査研究会」などでも繰り返し議論が行われている。
- (4) 定数一の選挙では、ただ一人の現職が知名度や業績誇示で極めて有利な立場にあり、有力な対立候補の参入を抑止する威嚇効果も働きやすいと考えられる (cf. Tsukiyama 2018)。
- (5) 議院内閣制における政権存続の要因については、日本語では増山 (二〇〇二) が欧州諸国を対象とした研究の論争を整理している。議院内閣制下の政権安定性の要因も、経済危機・国際危機・スキャンダルなどの「事件」に注目するアプローチと、多数政権か否か・与党のイデオロギーの多様性などの内閣の「属性」に注目するものがあり、後者の観点では、信任投票を要求する議会制度下において、少数内閣であることなど、議会の多数派の信任の維持が難し

- い「属性」を有する内閣ほど安定性を欠くやれる (cf. King et al. 1990: Warwick and Easton 1992)。
- (9) Cox and Morgenstern (2001), p.176.
- (7) Ibid., p.171.
- (8) たとえば、一九六七年から二〇〇一年までの間に都道府県議会に提出された議案のうち、知事提出議案が全体の九割弱を占める上に、その成立率は九七％を超えて、ほぼすべての知事提出議案が成立している (築山二〇一五b、第三章)。これは、同じ期間に国会に提出された内閣提出法案の (増山二〇〇三)、法案全体に占める割合 (約五三％) や、その成立率 (約七八％) を大きく上回るものである。
- (9) ラテンアメリカ諸国の憲法には、大統領が身体的・精神的な理由で職務遂行不能な状態にあるという「職務不能宣言 (declaration of incapacity)」を決議した後、大統領を罷免することが可能となる条項が定められているものがある (Perez-Liñán 2007, pp.137-139)。
- (10) ラテンアメリカ諸国における大統領の弾劾手続き・罷免決議の憲法規定については、Perez-Liñán (2007, Table 6.2) を参照。
- (11) 正確には、議会は、議員数の三分の二以上の出席者から四分の三以上の同意を得た場合に、首長に対して不信任決議を行うことが可能であり、首長は通知を受けてから十日以内に議會を解散することができる (地方自治法第百七十八条第一項)。このとき首長は、議會を解散しない、または、解散後初の議會で、議員数の三分の二以上の出席者から過半数の同意を得て、再度不信任決議が行われた場合には失職する (同第二項・第三項)。
- (12) ただし、議会の任期終了直前は、議會を解散されることのデメリットがなくなるために、相対的に不信任決議に賛成しやすいタイミングとされる。後述する大田正徳島県知事に対する不信任決議の事例では、翌月に統一地方選挙による県議選を控え「失うものはない」中で、徳島県議会が不信任決議を可決したことへの批判もあった。『朝日新聞』朝刊・二面、二〇〇三年三月二十二日。
- (13) 田中康夫知事の不信任決議案に対する下崎保議員の提案理由説明と、大田正知事の不信任動議に対する竹内資浩議員の提案理由説明では、この同一の文言・表現が用いられている。『長野県議会平成十四年六月定例会本会議第六号』二〇〇二年七月五日。『徳島県議会平成十五年二月定例会本会議第五号』二〇〇三年三月二十日。

- (14) 『朝日新聞』朝刊・青森、二〇〇三年三月十九日。
- (15) また、法的拘束力のある不信任決議に代えて、原則として法的拘束力がなく議会の過半数の同意で可決できる辞職勧告決議や問責決議が用いられる場合もあるが、そうした決議の抑止にも繋がるだろう。
- (16) 生存分析の概論については、増山（二〇〇一・二〇〇二）を参照。
- (17) 任期の範囲は分析対象期間にまたがるが、一九六七年より前に知事選挙が行われた期や、二〇一四年までに任期満了または辞職が観察されなかった期は分析対象に含まれない。
- (18) 次回選挙の不出馬という事象の発生確率が、次回選挙での落選という事象の発生確率に依存しているという意味では、競合リスクモデル (competing risks model) などの異なる生存分析の手法がより妥当であるとも考えられる (Fukumoto 2009)。本稿では、この点は今後の課題として、政権の存続／終了という二項選択の問題を扱う。
- (19) 具体的には、自民党、社会・社民党、民社党、公明党、共産党、新進党、民主党を主要な国政政党として扱い、それらの与党議席率を計算している。ただし、沖縄県の社会大衆党と大阪府の大阪維新の会については議席率への影響が大きいため、『全国首長名簿』の議会内党派別内訳の備考欄に基づき、与党議席率の計算に含めることとした。なお、『全国首長名簿』が公刊される以前に行われた都道府県知事選挙の推薦・支持関係は、新聞記事の報道内容を基にデータを補った。議会構成は任期中に変化しうるので、任期中各年の与党議席率の平均値を求めている。『全国首長名簿』・『日本統計年鑑』のデータセットについては、砂原庸介氏がホームページで公開しているデータを拡充する形で作成している。ここに記して感謝申し上げます。 http://www.geocities.jp/yosuke_sunahara/data/data.html (二〇一二年九月二十一日)。
- (20) 『都道府県議会提要』で直接請求に基づく議案の内訳が示されたのは第六回以降であるため、第五回以前（一九八二年以前）については、『地方自治月報』の「直接請求に関する調」を用いて、住民の直接請求による知事提出議案の否決数を確認して、これを除いた。
- (21) なお、『都道府県議会提要』では、年ごとに議案数が集計されているために、知事選挙が行われた年の値は、前期で生じた修正可決数・否決数を当期の実績値に含めてしまう（またはその逆）という測定誤差が生じうる点に留意されたい。

- (22) 都道府県知事の生年月日は、日外アソシエーツ編(二〇二二)『全国歴代知事・市長総覧』に依拠した。
- (23) 無投票当選は1とした。
- (24) 有効求人倍率は、厚生労働省『職業安定業務統計(一般職業紹介状況)』に基づき、有効求人倍率(パート含む)・原数値の年平均の値を用いて、任期中の各年の平均値を計算した。

参考文献

- 河村和徳(一九九八)『地方財政に対する首長選挙の影響』『選挙研究』一三三・一三〇—一三九。
- 河村和徳(二〇〇八)『現代日本の地方選挙と住民意識』慶應義塾大学出版会。
- 小林航・近藤春生(二〇〇八)「知事の在職期間と財政運営」『財政研究』四二二・二一八—二二二。
- 砂原庸介(二〇一一)『地方政府の民主主義——財政資源の制約と地方政府の政策選択』有斐閣。
- 鷺見英司(二〇一八)「首長選挙と地方財政の効率性に関する実証分析」『総合政策研究』五五・四一—五一。
- 曾我謙悟(二〇一二)「政党・会派・知事与野党——地方議員における組織化の諸相」『レヴァイアサン』五一・一一四—一三五。
- 曾我謙悟・待鳥聡史(二〇〇七)『日本の地方政治——二元代表制政府の政策選択』名古屋大学出版会。
- 竹中勇貴(二〇二〇)「執政長官の選挙前連合、ポーク・バレリング、立法の成功」『年報政治学』二〇二〇—I・二四六—二六六。
- 田中宏樹(二〇一三)『政府間競争の経済分析——地方自治体の戦略的相互依存の検証』勁草書房。
- 築山宏樹(二〇一五a)「地方議会選挙の得票分析——議員行動と選挙とのつながり」『年報政治学』二〇一五—I・二八三—三〇五。
- 築山宏樹(二〇一五b)『日本の地方政府の立法過程』慶應義塾大学大学院法学研究科博士論文。
- 築山宏樹(二〇一五c)「地方政府の立法的生産性——知事提出議案の実証分析」『公共選択』六四・六一—六二九。
- 辻陽(二〇一三)「多選首長の政策と政治手法」『近畿大学法学』六一(一)・一一—三五。
- 辻陽(二〇一五)『戦後日本地方政治史論——二元代表制の立体的分析』木鐸社。

- 中條美和 (二〇一七) 『知事が政治家になるとき』木鐸社。
- 名取良太 (二〇〇九) 「相乗り」の発生メカニズム『情報研究』三二：六七—八六。
- 西川雅史 (二〇一二) 「地方自治体の業績投票——首長選挙と地方財政」『青山経済論集』六四(二)：七五—一〇六。
- 藤澤昌利 (二〇〇四) 「地方自治体における政権交代と財政規律」『公共選択の研究』四二：二〇—三三。
- 増山幹高 (二〇〇一) 「首相の辞任と支持率——在任期間の生存分析」『公共選択の研究』三七：一四—二四。
- 増山幹高 (二〇〇二) 「政権安定性と経済変動——生存分析における時間変量的要因」『年報政治学』五三：二二—二四五。
- 増山幹高 (二〇〇三) 『議会制度と日本政治——議事運営の計量政治学』木鐸社。
- 馬渡剛 (二〇一〇) 『戦後日本の地方議会——1955～2008』ミネルヴァ書房。
- Arnold, Christian, David Doyle, and Nina Wieschomeier. 2017. "Presidents, Policy Compromise, and Legislative Success." *The Journal of Politics* 79(2): 380-395.
- Borges, André, and Mathieu Turgeon. 2019. "Presidential Coalitions in Coalitional Presidentialism." *Party Politics* 25(2): 192-202.
- Carey, John M. 2005. "Presidential Versus Parliamentary Government." In Menard, Claude and Mary M. Shirley, eds. *Handbook of New Institutional Economics*. Springer. 91-122.
- Cheibub, José Antonio, Adam Przeworski, and Sebastian M. Saiegh. 2004. "Government Coalitions and Legislative Success under Presidentialism and Parliamentarism." *British Journal of Political Science* 34(4): 565-587.
- Coviello, Decio, and Stefano Gagliarducci. 2017. "Tenure in Office and Public Procurement." *American Economic Journal: Economic Policy* 9(3): 59-105.
- Cox, Gary W., and Scott Morgenstern. 2001. "Latin America's Reactive Assemblies and Proactive Presidents." *Comparative Politics* 33(2): 171-189.
- Edwards, Margaret E. 2015. "Understanding Presidential Failure in South America." *Latin American Politics and Society* 57(2): 111-131.

- Fouinaies, Alexander, and Andrew B. Hall. 2022. "How Do Electoral Incentives Affect Legislator Behavior? Evidence from US State Legislatures." *American Political Science Review* 116(2): 662-676.
- Fukumoto, Kentaro. 2009. "Systematically Dependent Competing Risks and Strategic Retirement." *American Journal of Political Science* 53(3): 740-754.
- Jones, Mark P. 2004. "Electoral Institutions, Social Cleavages, and Candidate Competition in Presidential Elections." *Electoral Studies* 23(1): 73-106.
- Kellam, Marisa. 2017. "Why Pre-Electoral Coalitions in Presidential Systems?" *British Journal of Political Science* 47(2): 391-411.
- Kim, Young Hun. 2014. "Impeachment and Presidential Politics in New Democracies." *Democratization* 21(3): 519-553.
- Kim, Young Hun, and Donna Bahry. 2008. "Interrupted Presidencies in Third Wave Democracies." *The Journal of Politics* 70(3): 807-822.
- King, Gary, James E. Alt, Nancy Elizabeth Burns, and Michael Laver. 1990. "A Unified Model of Cabinet Dissolution in Parliamentary Democracies." *American Journal of Political Science* 34(3): 846-871.
- Linz, Juan J. 1990. "The Perils of Presidentialism." *Journal of Democracy* 1(1): 51-69.
- Marsteintredet, Leiv, and Einar Berrtzen. 2008. "Reducing the Perils of Presidentialism in Latin America through Presidential Interruptions." *Comparative Politics* 41(1): 83-101.
- Martínez, Christopher A. 2017. "Presidential Survival in South America: Rethinking the Role of Democracy." *International Political Science Review* 38(1): 40-55.
- Martínez, Christopher A. 2021. "Presidential Instability in Latin America: Why Institutionalized Parties Matter." *Government and Opposition* 56(4): 683-704.
- Pérez-Liñán, Anbal. 2005. "Democratization and Constitutional Crises in Presidential Regimes: Toward Congressional Supremacy?" *Comparative Political Studies* 38(1): 51-74.

- Pérez-Liñán, Anibal. 2007. "Building a Legislative Shield: The Institutional Determinants of Impeachment." In Pérez-Liñán, Anibal, ed. *Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America*. Cambridge University Press, pp. 132–175.
- Raile, Eric D., Carlos Pereira, and Timothy J. Power. 2011. "The Executive Toolbox: Building Legislative Support in a Multiparty Presidential Regime." *Political Research Quarterly* 64 (2): 323–334.
- Spoon, Jae-Jae, and Karleen Jones West. 2015. "Alone or Together? How Institutions Affect Party Entry in Presidential Elections in Europe and South America." *Party Politics* 21 (3): 393–403.
- Tsukiyama, Hiroki. 2018. "Electoral Systems and Incumbency Advantage: Evidence from Local Elections in Japan." Paper prepared for the Annual Conference of the Japanese Political Science Association.
- Warwick, Paul, and Stephen T. Easton. 1992. "The Cabinet Stability Controversy: New Perspectives on a Classic Problem." *American Journal of Political Science* 36 (1): 122–146.