慶應義塾大学学術情報リポジトリ
Keio Associated Repository of Academic resouces

Title	地方議会における二元代表の公約と審議の変容 : 青森県の地域原発政策を事例として
Sub Title	The transformation of pledges and the deliberation of dual representatives in local assembly : the case of Aomori prefecture
Author	長谷川, 武三(Hasegawa, Takemitsu)
Publisher	慶應義塾大学大学院法学研究科内『法学政治学論究』刊行会
Publication year	2016
Jtitle	法學政治學論究 : 法律・政治・社会 (Hogaku seijigaku ronkyu : Journal of law and political studies). Vol.111, (2016. 12) ,p.1- 38
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	
Genre	Departmental Bulletin Paper
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN10086101-20161215-0001

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the KeiO Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

地方議会における二元代表の公約と審議の変容
――青森県の地域原発政策を事例として――

長谷川武三

一　はじめに
(一)　本稿の目的と意義
(二)　事例選定
二　既存研究と分析枠組
(一)　既存研究
(二)　分析枠組
三　事例の概要と政策争点
(一)　事例の概要
(二)　青森県における政策争点――原発政策に関する公約の推移
四　分析結果
(一)　二元代表の審議モデル
(二)　政権交代期の分析
(三)　政策変更期の分析
(四)　二元代表による政策変容過程の規定要因と論点の検証
五　おわりに

一　はじめに

㈠　本稿の目的と意義

本稿の目的は、記述的な分析方法を用いて中央政治と中央行政が、地方政府の政策過程に対し、与えている影響の特性を明らかにすることである。その第一は、政策争点に対し、地方議員が選挙時に掲げた公約と公式の議会活動との間の一致特性と、それに対する中央政治の影響についてであり、第二は、地方分権改革後の地方政府の政策形成過程における中央行政の影響についてである。

地方政治における地方議員については、首長という執政府に対して地方議会を立法府とする観点から政策選択のアクターとして役割の評価[1]が行われてきた。評価にあたっては、選挙で選ばれた議員として有権者をよく代表しているという擬制[2]が前提とされてきた。この擬制が成り立つか否かの研究が、国政レベルでは当選後の議員が議員個人としてどのように有権者の代表として議会活動を行っているかについて「公約一致度」という視座[3]から行われている。さらに国政レベルの分析を援用した地方議員の公約一致度の分析[4]も計量的な手法により行われている。

また、日本の地方政治の特徴として、戦後長らく中央・地方関係における中央優位の階統的規定性が、首長に対しても地方議員に対しても大きい[5]とされてきた。しかし、二〇〇〇（平成一二）年の地方分権改革がもたらした機関委任事務の全廃により、法規範の上では地方政府は自己決定性が高められた[6]と言われている。また、計量的な分析手法が新たな地方議会像[7]を提示しつつあるが、地方議会の特性が操作化されたデータだけで十分に解明され得るかが課題となっている。

これに対し本稿では、現実の地方議会の審議内容の大半を占めデータ化が困難な議案以外の審議、即ち本会議の一

般質問や委員会での事務事業審査に着目するものである。これらの審議において現れた地方議員による審議発言の結果は、条例の一部改正の議決結果やその他の形式的な議決事件の量的結果よりも、地方政府の政策過程に質的な規定性を与えるとする視座に立つものである。

その理由は、地方議会の審議構造そのものにある。第一に、議決結果のように定量化しやすいものは、本会議での採決結果でしかない。通常、本会議当日に議会事務局から説明される三〇分程度の議会運営委員会[8]においても、形式的議件は、その他案件として説明は省略されている。つまり形式的議件により明らかになるのは議決結果であって議決過程ではない。第二に、議決事件は、一部の条例案や新規事業予算を除けば、基本的には定例化・経常化したものであって、争点となるような政策選択とは距離のあるものである。第三に、地方議会の特徴である議題制約のない常任委員会での事務事業審査の内容は、議決事件のように数量的には反映されていないことである。この事務事業審査は、多数議席の反映としての十分な質問時間を有する会派が行う、首長に対する「一般質問」に対し、議員個人として制約なく発言できる場となっている。これらの内容について、従来は常任委員会の議事録の公開が少なかったため検証が困難であった。

これまで、地方政府の政策形成の中心と見なされてきた条例・規則制定などの政策立法力は、国策（通達）や国からの委任条例などからの規定性が強く、地方分権改革後も「暫定的複写型[9]」の立法対応にならざるを得ないとされてきた。これに対し、非立法的政策過程即ち本会議の一般質問や常任委員会等での事務事業審査は、少なからず首長側の政策選好に影響を与えていると考えられる。その場合の政策形成力は、どのような動態を示すのだろうか。この点を明らかにするためには、地方議会の審議構造を踏まえた上で、政策過程の特性について、審議内容に則した記述的分析が不可欠である。地方議会の政策形成過程については、これまでも多くの政策過程論に基づく研究[10]がなされてきた。しかし、実際の地方議会における本会議や委員会の公開が十分ではなかったことや、首長及び行政職員と議員間

での審議内容の公開状況から、地方議会を対象とした公式の議事録に基づく政策過程の変容を検証する研究は困難であった。[11]

以上の問題関心から、本稿は、地方議会議事録から対象期間内の争点化した政策に関連した質疑を、議案審議に加えてそれ以外の事務事業審査における議会発言に拡大して解析し、地方議員の公約一致志向に対して政権交代や国策変更という外部要因が、どのような影響を与えたかを地方政府の政策変容の過程として検証する。具体的には、過程追跡による事例内比較を通じて、地方政府による政策変容過程の動態を明らかにするものである。

本稿の分析結果から、事例とした地方政府では、地方議員の選挙公約の地方議会での実践は国策変更の規定性を強く受けることが、議会審議内容の解析から明らかになった。対象地方議会においては、新規の政策立法だけでなく予算の大幅な変更もなかったが、国策変更と地域政策との乖離を踏まえ、既存権益の現状維持点に向けた新たな均衡点を形成するという政策変容過程が明らかになった。これによって、これまでの議決結果などをデータ化した計量的分析では把握することが困難だった特性が析出され、地方政府の政策形成の審議レベルでの動態を示すことができた。本稿の意義は、地方議会の審議特性を、その内容が多岐にわたる本会議での一般質問や、常任委員会等での事務事業審査に代表される非立法的政策形成過程の動態として、議員個人の議会発言に則して明らかにした点に求められる。

㈡　事例選定

二〇一〇年代に入り、地方政府のＩＴ化の進展により首長と議会（議員）間の公式の審議内容が、議会議事録として地方政府のホームページで広く公開されるようになった。本稿は、地方議会の四年の任期全体が直近で観察できる二〇一一年四月の統一地方選挙を基準時として、以下の条件により事例を選定する。

ⅰ：地方分権改革が知事への分権とされる[12]ことから、都道府県レベルであること。

ii：政策過程の変容を観ることから、知事選挙及び都道府県議会議員選挙における選挙公報の発行、議会本会議及び委員会の議事録の全文並びに議決結果の議員個人単位の賛否がＩＴベースで完全公開されていること。

iii：二元代表の相互作用を観ることから、都道府県の議会議員の任期と知事の任期の重複期間がより長いものであること。

これらの条件について、二〇一一年の統一地方選挙を基準とし二〇一一年一〇月の調査時点[13]で条件を満たしたものは、東京都、青森県及び大阪府の三都府県のみであった。三都府県の対象期間内の主な政策論点は、青森県が「地域原子力施設立地政策」（以下包括的意味合いでは「原発政策」を用いる）をはじめとする原子力エネルギー対策、東京都が「株式会社新銀行東京」の乱脈経理問題と「中央卸売市場築地市場移転・再整備」問題、大阪府は「都構想」の是非であった。この中で対象期間中に知事交代がなく、二元代表の任期の重複期間が最も長かったのは青森県であった。このことから、本稿では青森県を事例として選定する。対象期間の青森県議会の議会議事録データによれば、議事進行発言等を除いた総発言数は四万九三五九発言である。その内容を資源エネルギー政策との関連から解析し、政策変容に関する二つの論点を検証する材料として用いた。なお、この間の原発政策に関する議決事件は、県税条例案二本（可決）、意見書案二件（可決一、否決一）、請願一件（不採択）の四件のみであった。

本稿の構成は、続く第二章で既存研究及び分析枠組を示す。第三章では、選定された事例の概要と政策争点を提示する。第四章では、分析結果を示す。おわりに、結論と残された課題を述べる。

二　既存研究と分析枠組

㈠　既存研究

日本の中央・地方関係論は、官治的中央統制を基準とした戦前戦後連続論（辻　一九六九）・断絶論（長濱　一九五二）に対して、戦後の地方社会の変化を踏まえた「水平的政治競争モデル」（村松　一九八八）などにより進展してきた。これに対し、二〇〇〇年の地方分権改革では、中央・地方関係を「上下・主従」から「対等・協力」への変革が目指され、同時に地方議会の活性化も期待され、重要視された視点の一つが、民意の代表機能である。二元代表制論が隆盛となったのは、地方議会が首長と並んで地域の民主主義の質に大きな役割を果たすとされてきた[14]からである。本稿では、地方政治における有権者と地方議員の民意の付託関係を選挙公約の視角から分析するが、山崎（二〇〇三）は選挙公報に着目し、地方政府の予算・決算との連動性や議会内発言を取り上げている。その内容の確認には、選挙公報の発行や議会議事録の公開が不可欠だが、二〇〇〇年一二月に山崎が行った調査では、都道府県レベルでの選挙公報の発行状況は三割以下であった。廣瀬は、地方議会の運営に関する全国的な実態調査を二〇〇七年から実施し、その結果を年度白書[15]にまとめている。例えば議案に対する賛否の公開については、調査開始以降に着実に増加しており、二〇一〇年九月時点で六・三％に過ぎなかったものが、二〇一四年一月調査結果では四〇・四％にまで進んできたことが示されている。

これらの選挙公約と議会活動の一致度に着目した研究は、国政レベルから進められてきた。品田（二〇〇一）[16]は、国政における選挙公報の用語をコード化する方法で政策類型を析出した上で、選挙公約と得票状況に関する相関を分析しているが、当選後の議会活動は対象とされていない。これに対して、小林・岡田・鷲田・金（二〇一四）は、国

政における将来期待投票の評価軸として、まず「選挙公報」の効果に着目をし、二〇〇〇年代前半の国政では「政党・候補者の政策公約が投票行動に与える影響は必ずしも満足のいくレベルには達していない」[12]ことから、代議制民主主義の質を公約と議会活動の一致度指標によって検証し、提示された公約の実行度から「代議制民主主義が十分機能しているとは言い難い」[18]としている。米国の例では、Sulkin（2009, 2011）[19]によって選挙アピールと立法行動の実証分析が行われ、候補者としての選挙キャンペーン遵守と当選後の立法者としての遵守の両面において、公約遵守が課題優先度として追及される過程として予測されるとし、米国議会では、上下両院ともに次回選挙までの期間を念頭に選挙公約のフォローアップを行っていることを明らかにしている。

第二に、地方政治を政策過程の視点から分析する研究では、地方政府の関係者に対する政策決定の調査によって、政策形成に影響力を持つアクターを析出したもの（小林他　一九八七）がある。この研究によれば、地方政府と外部との関連に関わるアクターでは、「市（区）長」に次いで「市（区）議会」の影響力が二番目に大きいとする結果が、地方政府の政策決定過程の関係者へのアンケート調査によって明らかにされており、議会を首長と並ぶ有力な機関とする認識が示されている。また、中央・地方関係を、日本政治の多元的性格から分析し地方利益の表出・媒介を政策過程として把握するとしたもの（中野　一九九二）や、政策過程論の地方政治分析への応用（地方自治研究資料センター編著　一九七九、磯崎　一九九七）を事例研究により行っているもの等がある。

第三に、外部環境の変化を政策変容の起因とする視点に立つ研究では、一九九〇年代以降の政界再編、制度変更、政権交代などに着目したものがある。真渕によれば、政策論文は、「わずかな例外を除けば、大多数の論考は政策を分析してはいるが、政策過程を分析しているわけではない」[20]として、政界再編時とされる一九九〇年代の政策決定過程の全体像の把握をするため、ランダムに事例を多数選択し、一九九〇年代の日本の政策決定過程の分析を量的分析に近い手法で行っている。この他に、一九九〇年代後半の制度改革が政策に及ぼした変容を分析したもの（森田・金

井編著　二〇一二）などもあるが、政権交代が政策過程に与える影響（上神　二〇一〇、白鳥編著　二〇一〇）については、その検証に一定の時間が必要であり、民主党政権下で発生した東日本大震災をめぐる政策過程の変容（白鳥編著　二〇一三）の分析についても同様の課題が残されている。

個別の政策領域では、原子力政策（金井　二〇一二、城山　二〇一二、井上　二〇一四）を論じているものなどを挙げることができる。城山によれば、原子力安全規制政策は三つの段階があり、二〇一一年の東京電力福島第一原子力発電所事故は、第三の政策再編をもたらした[21]としている。金井は原子力災害を公害とする視角からの分析を行い、井上は福島第一原子力発電所の過酷事故に対する原子力施設立地自治体の視角からメタ政策と個別・地域政策との相克を分析している。

政治過程と政策過程の関係は、大嶽によれば「政治過程は、それぞれの展開が持つ独自性やその複雑性の故に、相互に比較したり一般化したりするために不可欠な均一のデータを得ることが難しい[22]」ために事例研究を出発点とすることが多くなるが、「政策過程についての（ある局面における）全体像を与えてくれるという利点[23]」があるとしており、草野は政策過程論を分析枠組とする事例研究の必要性[24]に言及している。

これらの既存研究では、地方政府における政策の変容過程を明らかにする方法として、地方議会の実際の審議内容は、これまで中心的な検証材料として重視されてこなかった。本稿は、地方政府の二元代表の政策形成、政策変容及び新たな政策均衡点の形成過程はどのような動態を示すのかという問題関心から、青森県の事例において地方政府が検証期間に直面した政策争点（アジェンダ）としての地域原子力政策の変容について、二元代表の議会審議の内容に則してその特性を分析するものとする。

(二) 分析枠組

本稿では、地方政府の政策過程の特性を明らかにするため、「大規模な外部条件の変更は、地方政府の政策過程に変容を迫る影響を与えることがある」こと、及び「新たな地域政策均衡点は、主として中央行政と地方行政の相互作用を通じて地方政府の政策変容として形成されることがある」との論点について、検討を行う。これまで地方政府の政策形成モデルが依拠してきたのは、政治システムのアウトプット分析[25]などであり、これらの特徴は政治過程の分析という点であった。これに対し本稿では、政治・政策両過程の分析枠組を構成の中心とした「二元代表の審議モデル[26]」を提示し、外部要因としての「政権交代」や「国策変更」が、首長と議会の審議内容にどのような影響を与えたかを分析する。

従来はブラックボックス化していた地方議会の審議内容が、実質的審議の場所である委員会についてもＩＴベースでの公開が進み、本会議及び委員会のすべての議事が明らかになってきた。これによりインフォーマルな政策調整や政策の前決定内容[27]も推論が可能となり、公式な議会活動としての発言・賛否投票行動により、不透明性をも減少させることとなった。また、これまでの中央・地方関係は、中央行政と中央政治という構造を、厳密には地方政治の構造に反映させてはこなかった。換言すれば中央政治が政権交代などで変化しても中央行政と地方行政の関係は政策面では、現状維持の慣性が強く働いていたと考えられる。

政治過程の分析枠組とされるドーソン・ロビンソンモデルは、政治過程への入出力を概念化したに過ぎず、現実の政策過程の変容について解析するモデルとはなっていないため、本稿では、地方政府の政治過程と政策過程を分析することができるモデルを提示する。政治過程は、国民及びその集団の利益・主張・要求が表出され政策に変換される過程とされ、広義には政治家・官僚・有権者に加え圧力団体や市民運動団体・マスメディアなどの関与も含まれる

（秋山編　二〇一一、伊藤他　二〇〇〇）とされている。

これに対し本稿では、地方政府の政策変容を従属変数とするとき、これらの独立変数を、地方議会の審議内容に基づく狭義の政治過程に限定する。具体的には、二元代表の審議内容に対し、中央行政（政府）の政策変更と中央政治における政権交代がどのような作用とフィードバックを地方政府にもたらしたかを分析することが可能な枠組とする。その上で、政策過程の変容を地方議会での公式の審議内容に求め、それをデータとして地域公共政策の変容―再形成という政策過程の動態を検証するものである。後掲（一八頁）する図1の「二元代表の審議モデル」は、この点において独自性を有している。

大嶽によれば、政策過程は政策決定過程を概念として含み、時間的「構造」を持つとしていることから[28]、本稿での分析は出来事を時系列順に比較する方法で行う。また、政治過程とは、有権者の意思が選挙によって表出され当選した議員によって代表される過程とし、政策過程は、二元代表が議会審議により政策を形成し決定する過程とし、ドーソン＝ロビンソンモデルにおける「政治過程」と「公共政策」に対応させている。

三　事例の概要と政策争点

㈠　事例の概要

『青森県基本計画未来を変える挑戦』（二〇一三年一二月九日県議会議決）[29]によれば、青森県では「東通原子力発電所や大間原子力発電所、六ヶ所村の再処理施設を始めとする原子燃料サイクル施設、むつ市の使用済燃料中間貯蔵施設などの原子力施設が立地し、又は計画され」[30]ており、「原子力産業について、安全を最重視して発展させていくとと

もに、県内企業の参入や人財の育成を推進」[31]するとしている。

馬渡（二〇一〇）によれば、一九五六年から一九九一年までの五五年体制期間では、青森県は社会党議席率が一〇～一五％未満の、「自民絶対優位型」[32]とされている。また、辻（二〇一五）によれば、青森県では「一九九九年改選後には『県政会』所属県議と公明所属県議が『政風・公明』という統一会派を結成し自民党に対峙した」[33]が、二〇〇三年には自民党（自由民主党を「自民党」と略記する）の過半数支配が戻ったとしている。二〇〇七年の統一地方選では、自民党は当選時には四八議席中二四名であり、公明党の二名を合わせて過半数を押さえている。また、二〇一一年の時点では自民党二五名、公明党二名であった。これに対して当選時の民主党議員数はどちらも六名であった。

青森県を取り巻く国内政治状況の特徴は、二〇一一年三月一一日の前後を比較すると大きく三点挙げることができる。第一に、政権交代である。二〇〇九年八月三〇日の総選挙は、「戦後初めて、自民党以外の政党が衆議院で多数を制した」[34]大きな外部要因であった。第二に、三・一一の福島第一原子力発電所の過酷事故を受けて、時の総理大臣による「脱原発」政策への変更宣言である。第三に、非言及公約に対する政策審議の発生である。核燃料サイクルを前提とした原子力施設の立地政策が、二〇一一年三月以降の民主党政権の震災対応を踏まえ、早期の政権再交代の可能性を織り込んだ上で、知事を地方政府の統括とする、国策との調整過程となっていた点である。その結果、青森県における既存の地域原子力施設立地政策が外部要因の大変動に対応するために必要となる新たな政策均衡点の形成は、県から国への政治・政策フィードバックによって、二〇一四年四月から一一月にかけての国のエネルギー政策の再変更を促すものとなっていった。

表1は、本稿の背景理解に必要と思われる出来事を時系列順にまとめたものである。網掛けされた出来事は、本稿での外部条件と政治システムの構成要因として位置づけたものである。具体的には、二〇〇九年八月の民主党中心政権の誕生、二〇一一年三月一一日の東日本大震災、同年四月一〇日の県議会議員選挙、同年六月五日の県知事選挙、

表１　関連年表

年月日	出来事	備考
20090830	第45回衆議院議員選挙	民主党が政権党となる（308議席）
20090916	鳩山内閣発足	
20090922	鳩山首相国連演説	温室効果ガスの25％減を表明（原子力政策の継続）
20100602	鳩山首相退陣	
20100608	菅内閣発足	
20100711	第22回参議院選挙	民主党大敗、衆参でねじれが生じる
20100917	菅改造内閣発足	
20110114	第２次菅内閣発足	
20110311	東日本大震災発生	東京電力福島第一原発事故で緊急事態宣言
20110410	統一地方選（前半戦）	都知事選（石原４選）、青森県議選、大阪府議選等実施
20110424	統一地方選（後半戦）	自民党が全国で圧勝
20110510	菅首相による政策見直し	エネルギー政策で原発依存見直し表明
20110602	菅首相辞任意向表明	復興にめどがついた段階で辞任する旨表明
20110605	青森県知事選挙	三村３選
20110713	脱原発宣言	菅政権が原子力政策の転換を表明
20110826	菅首相退陣表明	特例公債法、再生可能エネルギー特別措置法成立
20110830	菅内閣総辞職	
20110902	野田内閣発足	
20110911	岩手県知事・県議会議員選挙	統一地方選延期特例法（達増２選）
20111113	宮城県議会議員選挙	統一地方選延期特例法
20111120	福島県議会議員選挙	統一地方選延期特例法
20120210	復興庁発足	
20120915	枝野経済産業相の青森訪問	「革新的エネルギー・環境政策」の提示（国策変更内容の説明）
20121114	野田首相による衆議院解散表明	野田首相が、党首討論において11月16日の解散を表明
20121216	第46回衆議院選挙	自民党・公明党が政権党となる。
20130117	三村―茂木大臣会談	三村知事による茂木大臣への原発政策の維持要請
20140411	エネルギー基本計画閣議決定	エネルギー基本計画・新規制基準（原発「0」政策の転換）

出所）筆者作成

同年七月一三日の「脱原発宣言」、二〇一二年一二月の政権再交代、二〇一三年一月一七日の三村青森県知事と自民党茂木経済産業大臣会談、そして二〇一四年四月一一日のエネルギー基本計画による原発「0」政策見直しの閣議決定に至る一連の経過である。

(二) 青森県における政策争点――原発政策に関する公約の推移

大震災や政権選択選挙などを外部条件とするとき、地方政府の政策選択に大きな影響を与えると考えられるものは、政治システムにおける政権交代や国策変更の他に、首長選挙や県議会議員選挙で示される民意とすることができる。二元代表が選挙時の候補者段階で有権者に示す争点態度の表明方法は、砂原・土野によれば、「選挙公報の配布を始め、選挙はがき、直接電話での有権者の勧誘、街頭演説、選挙期間中のポスター、候補者間の公開討論会などが行われる」[35]とされている。これらの中で、選挙公報は他の選挙手段とは異なる性格を有している。第一に、地方議会議員選挙での発行は条例規定事項であり、二〇一一年一〇月の調査時点では四七都道府県中、条例で発行を定めていたのは三四都道府県であった。第二に、有権者全員への公報性、候補者全員の一覧性（選挙区単位）及び記録性である。

一方で、二〇一五年七月三日に筆者が実施した青森県の調査において青森県議会の無所属議員[36]の方からは、候補者の視点としては実際の選挙戦において投票日間際に届く選挙公報は念頭になく、もっぱら「チラシが有効と考えており候補者としては、あとの戦略は選対に任せ選挙を戦っている」との回答を得たが、明るい選挙推進協議会の統一地方選挙ごとの意識調査では「有効度の比較的高い情報チャンネル」[37]とされている。

東日本大震災が、青森県の二元代表の選挙公約に与えた影響について、二〇〇七年と二〇一一年の県議会議員選挙並びに県知事選挙の選挙公報における地域原子力政策の争点態度と選挙結果を比較したものが表2である。また表3は県議会議員当選者の選挙時の選挙公報における掲出公約を予算項目別で分類・集計したものである。

表2に示した県知事選挙における原子力政策の公約で、三村青森県知事の原子力政策関連の選挙公約は、最初の知事立候補時の二〇〇三年六月の選挙において、「日本のエネルギー政策に貢献する産業育成、新エネルギー源の開発研究」、「原子力施設の安全厳守、対策強化を国・事業者に要求」、「県独自の核燃検証チームの設立を検討」の三項目が挙げられていた。二期目の二〇〇七年では、原子力関係には公約言及はなくなり、三期目の二〇一一年六月には、自民党・公明党の推薦を受け、三か月前の福島第一原子力発電所の過酷事故をふまえ「安全・安心」のため「県独自の原子力安全対策検証委員会を立ち上げます」としていた。

二〇一一年六月県知事選における民主党・国民新党推薦の対立候補は、「原発新設の凍結・原子力防災体制の全面見直し」を掲げていたが、国政における民主党政権逆風の中で、票は伸びなかった。日本共産党（以下「共産党」という）候補は「原発依存から県民を守る県政へ」を掲げ、「原発・核燃は『重大事故』をおこす、『未完成で危険をはらんだ技術』の現実を踏まえた県政に変えます」、「『原発・企業誘致』依存が基本の県政では、雇用も地域の産業もよくならないことは、現実が証明」していると政策軸を明確にしていたが、同じく得票数は伸びず、結果は三村知事の三選であった。

次に、表2から県議会議員選挙での原子力関連公約[38]をみてみると、二〇一一年四月一〇日の青森県議会議員選挙は六月の知事選に先行して争点が示されたが、福島第一原子力発電所の過酷事故直後にもかかわらず原発関連施設の立地も含めた県の原子力政策に関する県議会議員の選挙公約は、立候補者六六名のうち六名と極めて少なかった。二〇〇七年と二〇一一年での選挙公約、当落者数の比較をすると表2のとおり「推進」公約は二〇〇七年では当選四―落選〇だが、二〇一一年には「推進」公約を掲げた候補者はいなかった。「推進」に代わって「エネルギーミックス又は代替エネルギー推進」といった混合政策が公約として登場し、二〇一一年では当選二―落選〇であった。「非原発」「脱原発」「反原発」の公約では二〇〇七年当選四―落選四だったが、二〇一一年は東日本大震災直後にもかかわ

表２　青森県知事選挙及び県議会選挙における原発政策態度と当落結果

知事選挙					
選挙年	2007（平成 19）年 6 月 3 日施行県知事選挙		2011 年 6 月 5 日施行県知事選挙		
候補者名	属性、原発政策態度	当―落	候補者名	属性、原発政策態度	当―落
三村申吾 西谷みちこ 堀幸光	無所属（自公推薦）：再生可能エネルギーの最先進地 無所属：核燃サイクル見直し・再処理工場稼働延期 共産：原子力中心政策の転換、再処理工場操業反対	当 落 落	三村申吾 山内たかし よしまた洋	無所属（自公推薦）：原子力安全対策検証委員会設置 無所属（民国推薦）：原発新設凍結・防災体制全見直し 共産：既設新基準、新規中止、原発０への道を国に求める	当 落 落
県議会議員選挙					
選挙年	2007（平成 19）年 4 月 8 日施行県議会議員選挙		2011（平成 23）年 4 月 10 日施行県議会議員選挙と転身状況		
選挙区	候補者名（会派）、原発公約	当―落			当―落
上北郡	斗賀寿一（民）　原発推進 なかや純逸（自）原発推進 三村輝文（無）⇒環境・エネルギーへの転換 北山明（社民）⇒ 脱原発	当 当 当 落		→東北町長（2011.4.7） →野辺地町長（2011.10.26）	転身 転身 引退 ―
三戸郡		―	夏堀こういち（自）	再生エネルギー	当
青森市	一戸ふみお（無）　原発推進 鹿内ひろし（無）➡原発反対 奈良岡かつや（社民）⇒脱原発 こむら一雄（無）⇒自然エネルギー すわ益一（共）　言及無	当 当 当 当 当	県議選 県議選 県議選 県議選	→低炭素社会 →青森市長（2009.4.9） ⇒脱原発 ➡原発反対 ⇒原発総点検、核燃料サイクル中止	落 転身 落 当 当
弘前市	三上たかお（無）⇒脱原発 安藤晴美（共）　言及無 西谷美智子（無）➡核燃反対	当 当 落	県議選（民） 県議選	→原発災害対策能力点検 ⇒原子力政策見直し →知事選（2009,6.3）➡核燃見直し、再処理工場延期	落 当 ―（落）
十和田市	中村友信（無）　原子力災害対策強化	落			―
三沢市	藤田光彦（無）　核燃災害対策	落			―
むつ市	おおみ光男（自）　原発安全利用	当			引退
			菊池健太郎（無）	⇒代替エネルギー	当
内訳	推進（当 4―落 0）、非・脱・反原発（当 4―落 4）			混合政策（当 2―落 0）、脱・反（当 3―落 3）	

出所）筆者作成

らず当選三―落選三であった。

この結果からは、青森県においては福島第一原子力発電所の事故直後においても非・脱・反原発政策への県民の支持は拡大しておらず、下北半島・太平洋側の四市町村に連担する原発施設立地から遠い都市部の青森市、弘前市において、かろうじて都市の原発批判票の存在を確認できただけであった。加えて二〇〇七年では当選した脱原発派の現職議員が二〇一一年には相次いで落選している。そして、原発施設立地地域は推進派が声を潜め、エネルギーのベストミックス派に衣替えして支持を集める選挙戦略となったことがわかる。二〇一一年四月一〇日県議会議員選挙においても、最重要争点であるはずの県の原子力政策に関して、言及を避けること自体がこれまでの政策の支持を含意し、この状況下でこれまでの「反原発」に加え「脱原発」を新たに唱えることは、青森県の「県益」を著しく損なうと多くの有権者に受け止められていたと解される。

重要争点であるが故の「公約への非言及」はなぜ生じたのだろうか。当選した議員の公約全体を予算項目別に示した表3によれば、原発関連予算が含まれる「まちづくり・基盤整備」と「防災」分野で原子力施設立地賛成の公約を

表３　2011 年４月県議会議員選挙歳出対応公約数（40 議員）

歳出項目	公約（延べ）人数	原発関連公約人数
社会福祉・生活保護	30	
保健衛生	22	
教育	23	
労働	19	
農林水産	29	
商工観光	29	
まちづくり・基盤整備	31	内２
防災	24	内５（反対 3）
議会運営	5	
一般行政	3	
警察	2	
地方債	1	
計	218	7（3.2%）

注）無投票当選議員８名を除く
出所）筆者作成

掲げたのは、公約全体で見れば、一％にも満たない。防災に関しては反対公約三となり賛成公約二を超えている。このことは、青森県において重要争点であるはずの原子力施設の立地を含む地域原子力政策を議会内で審議すること自体が、公約と議会活動の乖離を意味することになる。

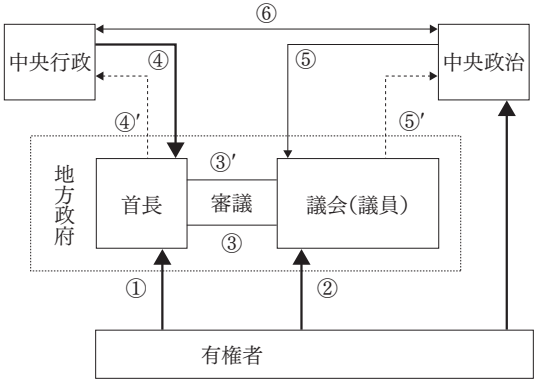
これに対し、青森県の地域原子力政策はどのような政策選択がなされたのだろうか。同様の政策選択を迫られた福井県では、二〇一一年三月一一日以降の状況を踏まえて安全対策を一貫して打ち出しており、二〇一二年六月二〇日の県議会への知事提案説明で「原発の安全を決して国や事業者任せにせず、県みずからが昼夜を問わず、監視をし、県民の安全と安心を実現するとともに、消費地に電気を安定供給してきた[39]」とするこれまでの地域原子力政策を改めて示していた。福井県と類似性の高い原子力施設立地県であった青森県では、二〇一一年四月の県議会選挙及び六月の知事選挙において公約言及されることがほとんどなかったとしても、地域原子力施設立地の是非という重要争点は、県政の中核をなす政策である限り政策過程の中で争点態度が発現されていると仮定することができる。次章ではその分析結果を示す。

四　分析結果

㈠　二元代表の審議モデル

青森県の二元代表の政治・政策過程分析を図1の二元代表の審議モデルにより行い、示された要因が政策変容に与えた影響を検証する。このモデルの特徴は、青森県議会の審議内容に影響をもたらしたと考えられる中央行政（政府）と地方行政（首長）の間の作用とフィードバックの循環と、中央政治と地方政治（議会）の間の作用とフィード

図１　二元代表の審議モデル



出所）筆者作成

バックの循環を同時に分析する点にある。実線は作用を示し、破線はフィードバックを示すものとする。

図1において、表2は①（知事選挙公約）、表2及び表3は②（県議会議員選挙公約）の内容を説明している。本稿が検証する第一の論点は、大きな外部条件④（国策変更）及び⑤（政権交代）は地方政府に政策変容を迫るような影響を与えるのか否かという点である。第二の論点は、このモデルの③及び③′で示される二元代表の議会審議が及ぼす青森県の地域原子力施設立地政策の変容過程への規定性である。結果として、そのフィードバックが④′及び⑤′ではどのようなものとして形成されていったか、具体的には④′において国の資源エネルギー政策にどのようなフィードバックを与え、その変容が再度④及び⑤を通して県の二元代表の議会審議に還流し、最終的にはどのような政策均衡点を形成したかという点である。換言すると、国政・国策という地方政治の外部要因が、議会審議に影響を与えたとすれば、〈知事―議会〉関係において平時の相互関係とは異なる何らかの政治過程が現出していたか否かという点である。

この論点を、表4に基づいて分析する。地方政府の政治過程に影響を及ぼしたと考えられる要因は、表4から二点仮定でき、その第一は、政権交代により国政与党となった民主党の党勢が県の民主党に及ぼす

表４　青森県二元代表の政治過程への影響要因（基準日 2011 年 3 月 11 日）

年 月	2009 年 1　6　12	2010 年 1　6　12	2011 年 1　③　6　12	2012 年 1　6　12	2013 年 1　6　12
国政選挙 勝利政党 政権党 総理大臣	⑨衆院選 民主党 自民党⇒民主党 ⑨鳩山	⑦参院選 自民党 民主党 ⑥菅	民主党 ⑨野田	衆院選⑫ 自民党 民主党⇒自民党 安倍⑫	自民党
資源エネルギー政策	継続	----------	----------⑤見直し表明（管） ⑦脱原発宣言	…… ⑨革新的エネルギー・環境政策（枝野）	……③再見直し（茂木）
青森県知事選挙 当選知事	（2007.5　三村：自・公、西谷：無、堀：共） 三村（2 期）----------	 ----------	❻三村：自･公、山内：民･国、よしまた：共 ----------■三村（3 期）----------	 ----------	 ----------
政治過程の動向	（平時）　→　❾民主・政権示威発言	❾民主・補正予算反対	❷民主予算案反対 ❺国策－県策の屈折審議（有事）	❾現状維持策への収斂	❸再見直しへの着地 →（平時）
青森県議会議員選挙	（2007.4、48 議席：自・公 26、民 6、共 2、社民 1）		❹統一地方選 48 議席（自・公 27、民 6、共 2）		

出所）　筆者作成　（○内は月、○は政治システム、●は政治過程）

効果の帰結としての影響である。第二のものは、二〇〇九年八月政権交代後も変更がなかった資源エネルギー政策の根本転換が、二〇一一年七月一三日の菅総理の脱原発宣言によって、県の原子力施設立地（推進）政策に及ぼす効果の帰結としての現出である。前者が二〇〇九年八月の政権交代期に現れたのは、県議会における民主党会派の知事提出予算案に対する作用のみであったが、東日本大震災を契機とする「脱原発宣言」以降は、二元代表の政策過程は基幹的国策変更により平時とは異なる県政における有事対応へと変化したと考えられる。本稿では、二〇一一年三月および四月を基準時として二〇〇九年一月から二〇一三年六月までの前後四年六か月間を検証期間とする議会審議の内容から、資源エネルギー政策を軸とした二元代表の争点態度の分析を、検証期間の県議会議事録に示された全発言を解析することにより行った。

解析結果を示したのが表4であり、二元代表の政治過程への規定要因と動向を示したものである。「政治過程の動向」からは、国政で政権党となっていた民主党が、青森県議会では少数会派にもかかわらず中央政権の威光を誇示する発言を議会で行っていたが、二〇一一年三月一一日直後の四月一〇日の統一地方選挙で二〇〇七年に比しても県議会の議席が伸びなかったことを受け、民主党中央との政策的乖離となる、地域原子力政策の現状維持策への収斂が表明[40]されている。

このことから、表4は図1のモデルの規定性の④（国策変更）及び⑤（政権交代）を示しており、青森県の政治過程の動向は中央政治の政権交代や資源エネルギー政策の変容の影響を受けたことが確認できる。これがもたらした二〇一二年九月の地域原子力政策の現状維持点への収斂は、それ自体が政策変容を意味しており、新たな政策均衡点は政策の見直しが、結果的に政策の維持になるという政策変容過程と解することができる。

㈡　政権交代期の分析

東日本大震災とその前後の政権選択選挙が我が国の政治システムを規定し、中央の政権と政策が地方政治にもたらす規定性が、その帰結として地方政治の政治過程の動向に影響を及ぼしたとすると、中央の政権交代と国策変更という政治システムは地方政府の政策過程にどのような影響を与えたのだろうか。青森県の県議会議員選挙（二〇一一年四月）と知事選挙（同年六月）の規定性は当落結果として既に反映済みとした上で、政権交代や国策変更がもたらした規定性を本会議や各種委員会審議日（回）数などの量的な変化と、その議会内での発言内容の質的変化により検証することとする。

表5は、東日本大震災前後二年余、合計四年六か月間に、本会議および各種委員会で原発政策が言及された会議の種類と日（回）数をまとめたものである。まず東日本大震災を基準日とすると二〇〇九年一月から二〇一一年三月までを「政権交代期」とし、二〇〇九年九月の政権交代がもたらした政治過程の変容を二元代表の議会発言の解析により分析する。次に、二〇一一年四月から二〇一三年六月までを「政策変更期」とし、二〇一一年五月以降の内閣の脱原発方針に伴う影響を同じく議会発言の解析から二元代表の政治過程の変容について東日本大震災と青森県議会議員選挙を基準時とする前後比較により分析する。

表5は、二元代表の政治過程における議会審議について県議会の本会議、常任委員会、予算特別委員会及び決算特別委員会に加えて、県政の重要事項審議の場である議員説明会及び県原子力政策にかかる重要事項の集中審議を行う特別委員会を示したものである。会議の日（回）数は、二元代表間での国策への協力や県の原発政策に関しての議会議事録を解析することにより具体的な質疑があった日（回）数とした。本会議及び予算特別委員会・決算特別委員会の開催数は日単位、常任委員会は回数単位とした。

県議会審議の量的特性は、二〇一一年四月以降にはそれ以前の二〇〇九年及び二〇一〇年よりも日（回）数の面では減少（一四一→一二三）し、特に二〇一二年末の総選挙で自民党中心政権が復活すると、二〇一三年前半は新年度予算議会や予算特別委員会があったにもかかわらず減少し、原発政策転換を有事の争点とする二元代表の政治過程は平時化に向かったことを示している。次に議会審議の質的特性では、〈知事―議会〉関係が主として内部要因によって規定されるとすると、二〇〇七年と二〇一一年の選挙で示された選挙公約に基づいた二元代表の政治過程が形成されるはずである。もし、この政治過程の内容が二〇〇九年当初と二〇一一年四月以降において議会議事録上で何らかの変化が生じ、議員の公約との乖離行動が確認できれば、外部要因（政権交代・国策変更）が影響したと仮定することができる。

有権者のもたらす規定性については、直近の県議会議員選挙および知事選挙によりその効果は反映されたとすると、本事例において選挙以外の外部要因即ち政権交代及び国策変更を析出できるかどうかであり、もし選挙以外の外部要因が析出できれば、この仮定に質的根拠を与えるというものである。換言すれば、知事と議会が構成する政治過程が外部要因である政権交代と国策変更の両方、あるいはどちらかに規定されていたかの検証である。青森県の二元代表の政治過程が、基幹的国策変更により平時の与野党関係から有事の与野党関係に変容したとすると、知事と与党的会派及び野党的会派双方で平時とは異なり、公約とは乖離した原発政策の表明がなされていた可能性がある。この視角から、モデルに従ってこの間の原発争点に関する議会審議二六四回の内容をデータとして二元代表の政治過程を解析する。表5は、モデルの③と③′（議会審議）に対応するものである。

三村青森県知事は、二〇〇九年二月二二日には、時の（麻生）総理に対して「高レベル放射性廃棄物の最終処分地にしないことの確認と中長期的にぶれない確固たる国家戦略としての核燃料サイクル政策の方針を改めて確認するとともに、六ヶ所村における原子力燃料サイクル事業の確立のために、プルサーマルの実現に向け、政府一体として一

表５　二元代表の政治過程（議会審議ベース）2009 年 1 月～ 2013 年 6 月（基準時：東日本大震災および県議会選挙）

	2009 年	2010 年	2011 年				2012 年	2013 年	小計
会議名／基準時			1.1～3.10	3.11～4.9	4.10～6.4	6.5～12.31		1.1～6.30	
本会議〈定例会〉	25	25	8	1		18	26	13	116
本会議〈臨時会〉					3				3
常任委員会（総務企画委員会）	3	7		1	1	4	3	1	20
（環境厚生委員会）	12	12	2	1	1	5	9	3	45
（商工労働（観光）エネルギー委員会）	12	12	2	1	1	7	7	5	47
（文教公安委員会）	1					1			2
（農林水産委員会）					1	1			2
（建設公営企業委員会）						1			1
予算特別委員会	2	1		1			1	2	7
決算特別委員会	1	2				1	1		5
議員説明会	1	2			1	2	1		7
原子力・エネルギー対策特別委員会	1	2		1		2	1		7
東北地方太平洋沖地震対策特別委員会				2					2
東日本大震災対策特別委員会									0
年計	58	63	12	8	8	42	49	24	264
	9 月政権交代		震災前	震災後	議会選後	知事選後	12 月政権交代		日・回
	政権交代期（141）				政策変更期（123）				

注）原発立地、核燃サイクルに関する審議があった日（回）（数：震災復興等原発政策に関連の少ない審議を除く）
出所）青森県議会議事録より筆者作成

層取り組んでいただきたい」と直接要望したことを、二〇〇九年二月二七日平成二一年第二五七定例会[41]で報告している。本分析での〈知事―議会〉関係については、この時点での知事発言を基準として政治過程の変容の有無を明らかにしていくこととする。

表5に基づいて、まず「政権交代」の前後比較を行う。青森県議会の自民党は、三村知事の麻生総理への要請をふまえて、二〇〇九年二月定例会の代表質問で知事の行動を「高く評価[42]」するとして国政・県政与党としての立ち位置を明らかにしている。公明党は少数会派でもあり、原子力施設立地の安全対策を重視する立場であった。社会民主党議員（一議席）一名と無所属議員（県民クラブ）一名が、各々の所属委員会において原子力施設立地の全面反対の会派的立場に立って質問や意見を述べている。共産党（二議席）は、東日本大震災以前は、「原子力発電を否定しているわけではない[43]」という立場であった。民主党は単独で会派を構成していなかったが「核の平和利用としての原子燃料サイクル問題に関しては支援する立場[44]」としていた。

次に、二〇〇九年九月の政権交代によって、青森県の二元代表の政治過程にどのような変容が生じたかを分析する。議会での特徴的な発言は、国政与党の県議会民主党と県政与党の自民党に現れた変化である。民主党議員は、知事を「自民党の知事として国政与党とのパイプを頼りに県政運営に当たってき」たが、「政権交代を踏まえ、知事は今後どのような政治スタンスで県政運営に臨むのか[45]」と二元代表の政治過程における国政与党を背景とした県議会民主党の影響力増大を求めた。これに対し、自民党は県政にあっては与党であり、国政における野党としての責任と県における与党としての責任の双方を果たすとし、「執行部と同じ責任を以ってその施策を執行[46]」してゆくのが県政与党としての責任であるとし、県政における与党性を維持するとの立場を表明していた。

結果的に、東日本大震災前は国の資源エネルギー政策の骨組み自体は維持され、本稿の視角からは、中央の政権交代という外部要因は、青森県の原発政策への影響は限定的であったと解することができる。

㈢　政策変更期の分析

表5で示した「政権交代期」と比較して「政策変更期」にはどのような外部要因が地方政府の政策過程に影響を与えたのか、あるいは与えなかったかについての分析を行う。この間の議会審議経過の構造を示したものが、表6である。表6は、「政策変更期」における外部要因＝国策変更が地方政府の政策過程に与えた影響を示したものである。前述の表5のうち、二〇一一年四月一〇日の県議会議員選挙を基準日としてそれ以降の議会審議を示したものが表6である。国による県議会における説明と知事による政府への直接働きかけが議会審議を通じて公式的な方針決定手続きとして行われ、この政策過程には資源エネルギー国策の変更という大きな外部要因に対し、県知事を能動的なアクターとし議会の大多数が既存県益の維持を最優先とする政策選好にシフトしたことが、議会の開催時期とその審議経過の特徴から確認できる。

その特徴の第一は、全一二四日（回）のうち六〇日（回）が本会議となっており、全体の五割近くが知事本人の出席を前提とした政策形成過程であった点である。この点は、知事出席が通常はない常任委員会審議と異なり、二元代表間の争点態度の推移が議事録により直接的に確認できるという意味を有している。

第二は、「国―県関係」で、国策変更に伴う関係性が明確に示されていることである。国策変更は、二〇一一年七月二一日の菅総理大臣の脱原発宣言から二〇一二年九月一五日の枝野経済産業大臣の青森県への新政策説明までの間における青森県の二元代表による政策過程を大きく規定してきたことが、県議会審議の解析により確認できる。特に、民主党政権の政策変更が青森県の原子力施設立地の基本を揺るがすことになりかねない状況に直面した二〇一二年六月前後から県議会内では、これを県政の有事ととらえ、これまでの核燃料サイクルの方針堅持を国に求める動きが二元代表の総意として形成されている。枝野大臣の青森来県は、新たな国策と青森県の既存政策との政治的均衡点が実

表６　議会審議構造

20** 年月日	国－県関係	議員説明会	本会議	常任委員会						特別委員会
				総企	環厚	商労	文公	農水	建公	
110511～13			臨・３日（震災経過説明）							
110517		安全対策（事業者説明）								
110520				○	○	○	○	○		
110616	（国）	原子力関連現況説明	定（議員説明会質疑）							
110622～24、27			定・４日							
110628				○	○	○				
110629	（国・事業者）									原子エネ特
110630			定							
110721	（0713：脱原発宣言）				○	○		○	○	
110819				○	○	○				
110921					○	○				
110929～30			定・２日（使用済み燃料）							
111003～05			定・３日（エネルギー国家戦略）							
111006					○	○				
111011			定							
111017										決特
111121				○		○				
111124		原子力検証委員会報告	定（質疑）							
111130～1202～5			定・４日（国－県政策見直し質疑）							
111206				○		○				
111207	（国・事業者・委員）									原子エネ特
111208			定（自民から政策継続要望）							
120120					○	○				
120221					○	○				
120224			定（三村所信表明）							
120302			定（自：慎重派発言、民：維持）							
120306～7、12～15			定・６日（共：核燃反対）							
120314～15										予特２日
120321					○	○				
120323			定（古村：原発マネー依存財政）							
120420				○		○				

120620～22、26			定・4日（国策堅持・約束厳守）							
120627					○	○				
120629			定（自民：政策維持、議会も表明）							
120630			定（共：撤退と平和利用）							
120720					○	○				
120821				○	○					
120920	0915：枝野来県		定（知事：来県内容説明）							
120925	（政府説明）	革新的エネ環境戦略								
120927～28			定・3日（自:新戦略･原発０･批判）							
121001、03、09			定・3日（民:国施策への不信表明）							
121004						○				
121005	（国・事業者・委員）									原子エネ特＊
121015										決特
121121				○	○					
121129～30			定・2日（知事:継続方針見解表明）							
121206	1216 総選挙⇒自民				○					
130121	0117 知事大臣会談				○	○				
130221	0219 下北国要請				○					
130222	0221 町村協国要請		定（知事：茂木大臣への要請報告）							
130301			定（知事：新戦略の見直し実現）							
130304～6、11～12			定・5日							
130314～15										予特2日
130319						○				
130322			定（H25 予算賛否⇒可決							
130419					○	○				
130521				○		○				
130619～21、25			定・4日							
130626						○				
合計124日・回		4	60（定例会57、臨時会3）	9	18	20	1	2	1	9

総企：総務企画常任員会、環厚：環境厚生常任委員会、商労：商業・労働・観光・エネルギー常任委員会、分公：文教公安常任委員会、農推：農林水産常任委員会、建公：建設公営企業常任委員会、原子エネ：原子力エネルギー対策特別委員会、予（決）特：予（決）算特別委員会

＊）原子力エネルギー対策特別委員会の次回開催は、1年半後の2014年4月21日である。

出所）筆者作成

質的に合意に至ったことの象徴と理解すべきことであった。

この背景には、県民主党の対応の変化、即ち二元代表の政策過程において通常は起きないことが起きたことが確認できる。震災直後は、民主党議員は六月の知事選で示した脱原発路線に近い政策位置にあり、青森県は「原発を全停止すべきではないか[47]」としていたが、七月の菅総理の脱原発発言以降は、公約と乖離した「知事の政策に変更があってはならない」と菅政権と距離のある原発維持の政策位置に変化した発言[48]となっている。これに対し、原発立地を推進してきた知事与党である自民党も震災後には、従来の推進路線から「慎重派[49]」路線や「脱原発[50]」路線への転換に言及するなど原発推進という政策位置から乖離し、本来の政策位置からの変化が、与野党で同時に起きていたのである。このことから、民主党政権による資源エネルギー政策の変更は、外部要因として青森県の政策過程においては、その政策選好に明らかな影響を与えたと解することができる。

第三は、二〇一二年九月一五日以降の国政の動きと、青森県知事及び施設立地市町村長の動きである。民主党は菅総理大臣の辞任を受け野田政権が二〇一一年九月に発足していたが、二〇一二年の後半には衆議院が解散必至の状況となり、その際は自民党政権への再交代となることが地方政治においても織り込み済みとなっていた。そのため、二〇一二年一二月一六日の総選挙による自民党中心政権への再交代に際し、三村知事他関係市町村長は、地域権益のより強固な担保を求めて中央政治に対し一連の要請行動を行っていた。

自民党県議が、二〇一三年三月五日県議会定例会で、この間の経過を明らかにし、自民党が国政与党に復帰し、現政権では民主党政権時代の原発政策が見直されるとしたうえで、政権再交代後における原子力施設立地関係市町村の首長の動きを紹介している。県政与党が示した二元代表の政治過程は、政権再交代後の県原子力政策の新たな均衡点を示したと解せられる。自民党横浜力議員は、本会議で三村知事に対し「新政権発足間もない一月十七日に茂木経済産業大臣を訪問され、新政権のエネルギー政策について確認されたことは、迅速かつ的確な行動であり、深く感謝と

敬意を表する」[51]とした一方、二月一九日の下北四市町村（むつ市、大間町、東通村、六ヶ所村）代表の経済産業省訪問、二月二一日の大間原発三カ町村協議会（大間町他）の経済産業省と国土交通省訪問を紹介し、県内の関係市町村長と自民党政府との仲介を自民党青森県連が果たしていることを強調している。この発言は、国政・県政与党の連携ぶりと県及び関係市町村の二元代表間の政治過程の一体性を示すとともに、外部要因が安定的な状況に復帰し国策変更に則して既存県益を維持するという新たな政策均衡点の政策位置を示すものであった。

この時点を、青森県の二元代表による地域原子力政策の新たな政策均衡点の形成時期とすることができる。国・事業者という外部要因が、地方政府との間で相互に影響を及ぼし合う議会組織として機能したのは、県議会の特別委員会である青森県原子力・エネルギー対策特別委員会であり、知事が行った国策調整のフィードバック機能が示された場であった。原子力・エネルギー対策特別委員会は、表6で見る限り観察期間で僅か三回の開催にすぎないが、この特別委員会こそが審議モデルにおける④→③（中央行政と地方行政）の政策形成の作用と③′→④′のフィードバックのサイクルの循環を担っていたことが確認できる。（④→③→③′→④′のサイクル）

県議会というアリーナが、国家官僚組織と国策事業者、加えて知事の諮問機関の原子力安全対策検証委員出席のもと、住民や関係市町村を除くステークホルダーが一堂に会する新たな政策均衡点の調整とその結果確認を行う場となっていたのである。この特別委員会は、二〇一二年一〇月五日を最後に、二〇一四年四月二一日までの約一年半の間、開催がなかった。その意味するところは、国策と地域原子力政策の新たな均衡点が民主党政権の末期において既に形成されており、それが自民党政権において明示的に合意形成されるのに要した時間（二〇一四年四月一一日閣議決定）と考えられる。

表6は、図1の審議モデルの④→③→③′→④′（国策変更）と⑤→③→③′→⑤′（政権交代）という二つの循環的政治・政策変容過程を示している。

㈣　二元代表による政策変容過程の規定要因と論点の検証

本稿は、青森県における検証期間の地方政府の政策過程が外部要因（政権交代と国策変更）によりどのような影響を受け、その規定性はいかなるものであったかを県議会での審議内容により分析を行ってきた。その総括が表7である。

本稿では、既に表4で地方政府の政治過程の規定要因を示した。その動向を表5の議会審議の数量的解析により分析し、表6では「国―県関係」が及ぼした政策過程への影響を二元代表による議会審議構造として示した。表7は、これらの分析を受けて、二元代表の政策形成過程に対し、〈外部―内部〉要因の規定性がもたらす影響を明らかにしたものである。地域原子力政策の変容過程を、時期・政策変容について外部要因（政権交代と国策変更）と内部要因（二元代表の相互作用）とを比較することで、外部要因の影響を反映した政策過程の全体像を示したものである。

表7の本会議欄には、特徴的な議会発言を示した。例えば、「原発マネー」という争点提示は無所属の古村一雄議員が、国からの電源三法交付金、県の自主財源になっている核燃料物質等取扱税（法定外普通税）、原子力関連施設の公共工事費と雇用機会などから得られる資金などを指したものであり、その依存性が政策を規定しているとするものである。

これらの政策キーワードは何れも政治的な多義性を有しており、肯定的に解するか否定的に解するかは優れて議会審議の臨場性に規定されるものである。この政治的読解力が求められる領域の特性を、データの操作化により分析することやテキストマイニングにより解読することは現時点では困難なものである。これに対し本稿による非立法的分野の審議を含む記述的分析によって、表7から青森県の政策過程に対する規定性に最も影響力を持つ外部要因は、県の原発政策（主として原子力施設立地政策）の前提となる国政の資源エネルギー政策であることが明らかになった。これらにより、本稿の二つの論点即ち

表７　二元代表の政策変容過程への外部－内部要因の影響分析

状況区分		外部要因		政策変容過程	内部要因（二元代表）	
期間	特徴	政権交代	国策変更		知事	議会
2009.9 ～	原発政策継承期	民主党政権	原発維持・新エネルギー	民主政権と県与党自民党との陣取り過程	国･事業者に安全対策要望、核燃料サイクル・再処理施設の支援	（与）自公／保守系無（中）民主（野）共産／社民・無
2011.3 ～	震災後原発争点期		原発安全検証期	不安と生活基盤の相克	「安全なくして原発なし」路線､安全検証委員会公約､国・事業者責任論	（共）県政における安全責任当事者論
2011.7.13 ～	「脱原発」宣言期		政策転換突出期	脱原発と原発維持の政策調整	国に対し「ぶれない確固たる国家戦略」要請の方針提示	県原子力安全検証委員会報告議会審議、国策変更に伴う県方針審議
2012.3.2 ～	国策変更期		脱原発政策化過程	県原子威力（立地）政策再検討／エネルギーベストミックス論の政策論戦	ベストミックス論への原発内包戦略	（自・公・民・保守無）核燃サイクルと施設立地推進政策の整合性の審議、（野）原発マネー中毒論
2012.9.11 ～	変更政策発表期		国策変更への対策期（9.15、枝野大臣青森説明）	県益確保策の形成	枝野「革新的エネルギー環境政策」の議会への提示及び県政方針審議	国策変更に伴う県益の保守・確保策に向けた合意形成
2012.12 ～	政策変更修正期	12.16 政権再交代	政策見直し着手	県益確保の担保要請、2013.1.17 知事の茂木経産相見直し要請	核燃料サイクル施設等の立地政策の現状維持の成果報告	県益維持のための「協力」政策から「推進」政策への転位
2013.6 ～	政権交代に伴う国策再統合		原発廃止路線から再稼働路線への移行	県原子力（立地）政策の新均衡点の形成	県益毀損の危機回避と政治的成果	（議会の大勢）核燃料サイクル施設等の現状維持の成果確認

出所）筆者作成

（論点一）大規模な外部条件の変更は、地方政府の政策過程に変容を迫る影響を与えることがある。

（論点二）新たな地域政策均衡点は、主として中央行政と地方行政の相互作用を通じて地方政府の政策変容として形成されることがある。

については、単一の事例研究という制約の範囲内で、妥当することが明らかになった。表7は、地方政府の政治＝政策過程の動態を時系列の出来事を基準として外部要因と内部要因のとの比較により明らかにするとともに、検証対象としての事例全体の構造をも示したものである。これは、分析に適用した二元代表の審議モデルに対応した分析表として、一つの表により青森県の政策変容の過程を総括的に示したものである。

五　おわりに

本稿は、記述的分析によって地方政府の政策過程の変容の特性を明らかにすることを目的とするものであった。ドーソン・ロビンソンモデルでは、政策過程の分析は困難であったが、本稿が提示したモデルを用いて非立法的分野を含む議会審議内容を解析し、政策形成過程への規定要因を、議会審議における議員の公約乖離行動によって検証した。その結果、地方政府の政策変容過程への規定性が国策変更にみられることを明らかにした。

本稿が提示した二元代表の審議モデルは、地方政府の政策の変容過程の分析を目指したものであり、地方政府の政策過程の特性を検証するため、議会審議過程の発言に着目して記述的分析を行った。その理由は、現実の地方議会の審議構造の大半を占める非立法的分野の審議や議案外の審議過程、いわゆる事務事業審査の内容が、議決事件の量的結果よりも、地方政府の政策過程に、より規定性を持つとする本稿の視座に拠っている。

地方政府において選挙で選ばれた二元代表の政治過程という内部要因と、政権交代と国策変更などの外部要因の双

方が政策過程に与える規定性の検証を、二元代表の審議モデルに基づいて、青森県の県議会議事録から検証期間内のすべての原発政策関連の質疑を議案審議以外の議会発言も含めて解析し、地方政府の政策形成過程の特性を明らかにした。本稿は、地方議会において操作化が困難な議会審議領域に対し記述的な分析の可能性を示したが、本研究に残された課題は、分析モデルをより洗練しさらなる方法的進化を図る研究である。

最後に、本研究が示唆するものであるが、機関委任事務の法制的廃止により権限の授権化が進んだとされる都道府県においても、地方政府の政策選択には依然として国政・国策という地方政治にとっての外部要因が影響力を保持しているのではないかということである。また新たな政策均衡点の形成では、国政・国策との調整主体は地方政府を統括して知事に委ねられている実態がゆるぎなく継続しているのではないかというものである。

（1）小林良彰他（一九八七）は、「アンケート調査にみる地方政府の現実」から、地方自治体の政策形成への影響力は、自治体の対外アクターとの関連では、議会が首長に次ぐ影響力を持つ存在であることを明らかにした。

（2）小林良彰他（二〇一四）は代議制において、主権者の民意を代表者が実現しているとする「擬制」が機能しているかを、三つの「民主主義の代議的機能」（四頁）により分析している。

（3）前掲注（2）において、「公約・発言一致度」と「公約・投票一致度」指標により、一致度は与党のとき低くなり、野党のとき高くなることを明らかにした。

（4）長谷川武三（二〇一六）「地方議員の選挙公約の一致度分析」『日本地域政策研究』第一七号　三八―四五頁を参照のこと。

（5）辻清明（一九六九）は「官僚制的拘束の残存」（一四三頁）を指摘し、村松岐夫（一九八一）により戦前戦後連続論として長濱政寿（一九五二）の戦前戦後断絶論と対比している。

（6）西尾勝（二〇〇七）五七頁。

（7）馬渡剛（二〇一〇）第四章、築山宏樹（二〇一四）「地方議員の立法活動」『年報政治学』二〇一四-Ⅱ一八五―二一〇頁他を参照のこと。

（8）　東京都議会では二〇一三年一〇月二五日現在では議会運営委員会の議事録が公開されていたが、二〇一六年七月二七日現在は閲覧できない。http://asp.db-serch.com/tokyo/　二〇一三年一〇月二五日閲覧。
　議会運営委委員会の議事内容は本会議審議の本質が示されており、議会の透明性を確保するためにも必要である。なお、青森県議会では傍聴が許可制となっている。
（9）　小泉祐一郎（二〇一一）四一一頁。
（10）　地方自治研究資料センター編著（一九七九）及び磯崎育夫（一九九七）他。
（11）　名取良太によれば「地方議会議事録分析の方法と課題」（二〇一五年度日本公共政策学会研究大会レジュメ集）において「政策分野別の審議経過（回数）の相違や、自治体規模別の審議議案数や委員会付託数の相違、あるいは議員別の質問数などについて比較分析」するとしているが、審議の内容そのものを分析はしていない。
（12）　片山善博総務大臣（当時）は『日経グローカル』二〇一一No一六三で「知事たちの、知事による、知事のための改革」としていた（一三頁）。
（13）　二〇一一年四月の統一地方選挙時の選挙公報発行は、四七都道府県中三四。うち本会議及び委員会の全文議事録をＩＴベースで公開していたのは、青森県、岩手県、宮城県、秋田県、福島県、群馬県、東京都、富山県、石川県、大阪府。三重県は全員協議会の議事録が概要版であり、埼玉県は非電子化であった。この中で、議員個人の賛否が明らかにされていたのは青森県、東京都、大阪府の三都府県。東京都は議会議員任期が二〇〇九年七月から二〇一三年六月であり、期間中都知事の交代があった。大阪府は二〇一一年四月から二〇一五年三月の間で同じく府知事の交代があったため、知事交代のなかった青森県を最終選定とした。
（14）　大森彌（二〇〇〇）五―六頁。
（15）　廣瀬克哉・自治体議会改革フォーラム編『議会改革白書』生活者。二〇〇九年版から二〇一四年版までを参照した。
（16）　品田裕（二〇〇一）一六巻、三九―五四頁。
（17）　小林良彰（二〇〇八）一二八頁。
（18）　前掲注（2）一八〇頁。
（19）　Sulkin, Tracy. 2009, p. 1101; 2011, pp. 45-46.
（20）　真渕勝・北山俊哉編著（二〇一二）一〇頁。

（21）城山英明（二〇一二）二六三頁。
（22）大嶽秀夫（一九九〇）一〇頁。
（23）前掲注（22）一〇頁。
（24）草野厚（一九九七）一一頁。
（25）ドーソンとロビンソン（一九六三）が「米州における政党間競争、経済条件、福祉施策」で示したモデルなどが挙げられる。
（26）このモデルはT・R・ダイ（二〇一三）が示した政策分析モデルについても参照した。一五―一六頁。
（27）早川純貴他（二〇〇九）一四頁。
（28）前掲注（22）二〇二頁。
（29）http://www.pref.aomori.lg.jp/soshiki/kikaku/kikaku/files 二〇一六年四月二一日閲覧。
（30）前掲注（29）三一頁。
（31）前掲注（29）六七頁。
（32）馬渡剛（二〇一〇）表2―2、二八頁。
（33）辻陽（二〇一五）一二四頁。
（34）フランシス　ローゼンブルース・マイケル　ティース、徳川家広訳（二〇一二）二七四頁。
（35）砂原庸介・土野レオナード　ビクター賢（二〇一三）木鐸社、九九頁。
（36）二〇一五年七月三日筆者による面接調査。青森県議会議員・無所属古村一雄氏。調査へのご協力に対し、記して感謝します。同時に依頼した青森県知事及び地元新聞社への面接調査は実現しなかった。
（37）前掲注（35）一〇〇頁。
（38）二〇一一年四月五日付東奥日報（Web版）では『原子力推進の是非　県議選争点に』とされている。
（39）gikai.pref.fukui./ 二〇一六年七月二九日閲覧。
（40）二〇一一年一〇月五日第二六七定例会で民主党提出議案「核燃料サイクル政策を含む原子力政策の継続を求める意見書案」（原案否決）を示し政策の継続を表明した。
（41）asp.db-search.com/ aomori 二〇一五年一一月三日閲覧。以下同じ。

（42）二〇〇九年二月二七日第二五七回定例会、自民党長尾忠行議員発言。
（43）二〇〇九年一〇月一日第二五九回定例会、共産党諏訪益一議員発言。
（44）二〇〇九年六月二日第二五八回定例会、民主党今博議員発言。
（45）二〇〇九年九月三〇日第二五九回定例会、民主党山内崇議員発言。
（46）二〇〇九年九月三〇日第二五九回定例会、自民党阿部広悦議員発言。
（47）二〇一一年六月二九日原子力エネルギー対策特別委員会、民主党渋谷哲一議員発言。
（48）二〇一二年三月二日第二六九回定例会、民主党北紀一議員発言。
（49）二〇一二年三月二日第二六九回定例会、自民党阿部広悦議員発言。
（50）二〇一一年一二月二日第二六八回定例会、自民党斎藤邇議員発言。
（51）二〇一三年三月五日第二七三回定例会、自民党横浜力議員発言。

参考文献

秋山和宏編著（二〇一一）『現代政治過程』三和書籍。
磯崎育男（一九九七）『政策過程の理論と実際』蘆書房。
伊藤光利・田中愛治・真渕勝（二〇〇〇）『政治過程論』有斐閣。
井上武史（二〇一四）『原子力発電と地域政策』晃洋書房。
上神貴佳（二〇一〇）「政権交代と政策過程――委任モデル再考」『公共政策研究』第一〇号、有斐閣、四五―五八頁。
大嶽秀夫（一九九〇）『政策過程』東京大学出版会。
大森彌編著（二〇〇〇）『分権時代の首長と議会』ぎょうせい。
金井利之（二〇一二）『原発と自治体』岩波書店。
草野厚（一九九七）『政策過程分析入門』東京大学出版会。
小泉祐一郎（二〇一一）『地域主権改革一括法の解説』ぎょうせい。
小林良彰・新川達郎・佐々木信夫・桑原英明（一九八七）『地方政府の現実』学陽書房。
小林良彰（二〇〇八）『制度改革以降の日本型民主主義』木鐸社。

小林良彰・岡田陽介・鷲田任邦・金兌希（二〇一四）『代議制民主主義の比較研究』慶應義塾大学出版会。
白鳥浩編著（二〇一〇）『政権交代選挙の政治学』ミネルヴァ書房。
白鳥浩編著（二〇一三）『統一地方選挙の政治学』ミネルヴァ書房。
城山英明（二〇一二）「原子力安全規制策政策」森田朗・金井利之偏著『政策変容と制度設計』ミネルヴァ書房、二六三―二八六頁。
品田裕（二〇〇一）「地元利益志向の選挙公約」『選挙研究』一六巻、木鐸社、三九―五四頁。
砂原庸介（二〇一一）『地方政府の民主主義』有斐閣。
砂原庸介・土野レオナード　ビクター賢（二〇一三）「地方政治の台頭と地方議員候補者の選挙戦略」『レヴァイアサン』五三、木鐸社、九五―一一六頁。
曽我謙悟・待鳥聡史（二〇〇七）『日本の地方政治』名古屋大学出版会。
地方自治研究資料センター編著（一九七九）『自治体における政策形成の政治行政力学』ぎょうせい。
辻清明（一九六九）『新版　日本官僚制の研究』東京大学出版会。
辻陽（二〇一五）『戦後日本地方政治史論』木鐸社。
デヴィッド　イーストン、岡村忠夫訳（一九六八）『政治分析の基礎』みすず書房。
橋本信之（一九八四）「地方議員と政策過程」黒田展之編『現代日本の地方政治家』法律文化社、九七―一三二頁。
早川純貴・内海麻利・田丸大・大山礼子（二〇〇四）『政策過程論』学陽書房。
フランシス　ローゼンブルース・マイケル　ティース、徳川家広訳（二〇一二）『日本政治の大転換』勁草書房。
長濱政寿（一九五二）『地方自治』岩波書店。
中野実（一九九二）『現代日本の政策過程』東京大学出版会。
西尾勝（二〇〇七）『地方分権改革』東京大学出版会。
真渕勝・北山俊哉編（二〇〇八）『政界再編時の政策過程』大学図書。
馬渡剛（二〇一〇）『戦後日本の地方議会』ミネルヴァ書房。
村松岐夫（一九八一）『戦後日本の官僚制』東洋経済新報社。
村松岐夫・伊藤光利（一九八六）『地方議員の研究』日本経済新聞社。

村松岐夫（一九八八）『地方自治』東京大学出版会。
森田朗・金井利之編著（二〇一二）『政策変容と制度設計』ミネルヴァ書房。
山崎正（二〇〇三）『地方議員の政治意識』日本評論社。

Dawson, Richard E and Robinson James A.1963. "Inter-Party Competition, Economic Variables, And Welfare Policies in The American States", *The Journal of Politics*, Vol. 25, No. 2, pp. 265–289.
Dye, Thomas R. 2013. *Understanding Public Policy*, 14th ed., Pearson Education, Inc.
Pitkin, Hanna Fenichel. 1967. *The Concept of Representation*, University of California Press.
Sulkin, Tracy. 2009. "Campaign Appeals and Legislative Action", *The Journal of Politics*, Vol. 71, No. 3, pp. 1093–1108.
Sulkin, Tracy. 2011. *The Legislative Legacy of Congressional*, Cambridge University Press.

長谷川　武三（はせがわ　たけみつ）
所属・現職　慶應義塾大学大学院法学研究科後期博士課程
最終学歴　慶應義塾大学大学院法学研究科前期博士課程
所属学会　日本政治学会、公共選択学会、日本地域政策学会、日本公共政策学会、日本地方自治学会
専攻領域　地方自治論
主要著作　「地方議員の選挙公約の一致度分析――二元代表制の与野党効果」『日本地域政策研究』第一七号（二〇一六年）