

島根県立大学 総合政策学会
『総合政策論叢』第24号抜刷
(2012年8月発行)

首長の行動原理

光延忠彦

首長の行動原理

光 延 忠 彦

はじめに

1. 首長の優位性
2. 大統領制と議院内閣制
3. 自治体の統治形態と政党システム
 - (1)統一政府と政党システム
 - (2)分割政府と政党システム
4. 首長と議会の相互関係と選挙民の意思
 - (1)二党制と選挙民の意思
 - (2)多党制と選挙民の意思
5. 首長と執行機関との相互関係と選挙民の意思
6. 政策形成過程における首長の主導性

むすびにかえて

はじめに

首長が、政策形成への影響力をめぐって、議会と競争関係にあるという見方は、地方政治研究において新しいものではない。特に、産業社会においては、政策の形成に首長の持つ制度上の保障や専門知識を有する補助機関が必要とされ、それが首長の影響力行使を助けるものと考えられてきた¹⁾。これは、首長の影響力を政策形成の複雑化に帰する、地方自治法改正に伴う権限強化と、それから派生した中央主導の地域開発が、日本の政治・社会に与えた影響から高度成長期の日本の地方政治の動態を捉えた見方である。

こうした見方と同時に、議会の政策形成機能の脆弱性を、革新自治体の首長選挙が、産業の高度成長か、あるいは地域の平和や福祉、環境保全かの政策選択を事実上担ったという点から捉えて、住民投票による政治への参加が補完したという見方も提出された²⁾。また最近では、行政法学者は、地方自治法の解釈を通じて、首長の公選を、直接請求権、住民訴訟、行政委員会公選、審議会参加、情報公開制度等ともに直接民主主義の一環として、また議会を間接民主主義の制度と捉えて、自治体の首長と議会はいずれかが強いのではなく、並立した存在であって、両者の動的関係は住民自治実現のための調停であるとする見方すらある³⁾。

本稿では、先ず、これらの既存の考え方において、自治体内の首長と議会、首長と補助機関における政治行為者の行動が十分考察されないまま、その影響力が議論されてきた点に鑑み、首長の行動の基底をなす原理とはいかなるものか、それを考える。結論を先取りすれば、首長の行動原理は、ここでは、制度自体に起因するのではなく、その政治制度を

機能させる下位の政治システム（political system⁴⁾）に由来する点が提出される。その際、首長の行動原理の鍵概念としては、ここでは、「主導性の弱化」が用いられ、首長の機能は、究極的には、政策形成における政治システムのあり方に規定されることが示される。これは、首長の行動が、特定の制度から決定付けられるという従来の見方とは一線を画する議論である。

1. 首長の優位性

周知のように、日本の自治体の統治形態は二元的代表制であるが、当該制度は執行機関としての独任の首長と、議決機関としての議会を構成する議員とが各々公選される制度のため、両者の関係では権力の分割と抑制均衡がその基本的特徴とされる⁵⁾。しかし当該制度は、そうした制度の基本型である米国の大統領制に比較して、執行機関の優位が長らく指摘されてきた⁶⁾。それというのも、議会への議案の提出は首長による場合が圧倒的で、さらに首長提出議案の議会による修正・否決の寡少性が存在したためである。

その、二元的代表制における執行機関優位の背景には、日本の自治体議会のおかれた歴史的性格という要因⁷⁾や、行政機能の拡大と行政の専門化・複雑化に伴う要因⁸⁾の存在が、確かにあるが、しかし、それ以上に注目されたのは、執行機関優位のひとつの指標として「首長の権限」という制度的要因が指摘されたためである⁹⁾。すなわち、首長の自治事務における執行権は概括例示主義で規定されるのに対し、議会の議決権は制限列举主義で規定されるという点の相違がそれである。それは、地方自治法149条によると、首長には予算の作成・執行や決算の作成、課税・使用料や財産の取得・処分、そして公共施設の設置などに関する条令の作成、公文書の保管など、幅広く包括的な権限が制度化されているのに対し、同法96条によると、議会の議決権限は、条例の制定・改廃や予算に対する議決、決算の認定、課税・使用料などの条令案に対する議決、契約の締結や財産の取得・処分などに対する同意など、明示された点にその権限が規定された点である。また同法112条によると、定数の8分の1以上の議員の同意によって提案が可能とされるのも、その他の議案の提出であって、議員の提出権は予算案には及ばず、地方自治法は議員権限を制限的に取り扱っている¹⁰⁾。こうした制限的な議員権限は、もちろん機関委任事務の議決にも及ばず（同法176条）、一定の要件のもと、再議権すら有する首長の権限とは格段の格差がある。

こうした首長の優位性を、その権限に帰する見方に対して、議会の同等性を「議会の影響力」に帰する見方も提出されている¹¹⁾。政党化した大規模自治体の個々の議員は、当選回数¹²⁾の累積を通じて、政策に関する専門的能力を開発・発展させた結果、職としての専門化とその能力を向上させた。こうした個々の議員の明示的影響力の増大は、議員を包括する議会内会派の影響力にも波及し、重要問題に対する会派間交渉や妥協の際、会派は首長の決定内容に強く介入できたとされる。しかも議決に対する数の影響力は、一層議会の能力を強力にしたというのがその主張である¹²⁾。

その際、同書は、議会と首長間の影響力を分類して、「合意型」「対立型」そして「相乗り型」の3類型を提示した。合意型は、保守系首長に議会の多数派も保守の場合で、両者間には基本的合意が存在したため、議会は首長議案を修正・否決する意思を持たず、両者の対立は、地位や権力をめぐる人的な問題に凝縮された。このため首長による議会への説得は容易となり、議会は首長の影響力に操作される対象になったとされるのである。

これに対して、重要な政策に関し首長と議会間に対立が生じる場合が対立型である。社共を背景に登場した「革新首長」の率いる「革新自治体」では、「革新首長」と保守議会という構図が成立していた。また「革新首長」に対する保守議会という形態をとらない場合では、公明・共産両党の自治体議会への勢力伸長が、議会の首長への牽制・監視機能を強化したともされた。

そして相乗り型は70年代後半期の都市部における多党化と、「革新」勢力の後退を背景に登場した。その際、「保革」対立の潜在化は、首長の脱政党化と首長自身の政権基盤の強化に帰する政党連合を議会内に促したため、首長と政党間の対立関係の弱化と、政党の首長への協力・支持の低下を前提に、首長の相対的自律性を高めたとされる¹³⁾。

以上の首長と議会の相互関係についての先行業績から、制度上の「権限」要因を尺度の場合、「首長は強い」とされるが、その権限の運用となる「影響力」という尺度では、議会の影響力は増大したとの見方が提出された。ただし、その際、地方自治法による首長権限の保障を前提に、首長による制度的権限の行使を、議会内多数派への依存に帰する見方が新たに加えられたのである。すなわち、首長の政策形成の達成には、多数派の協力が前提とされたのである。一見、両論は対立関係の印象を与えるが、以上の検討からも相互排他的ではなく、異なる基準による検討が特徴的の先駆的業績であったということになろう¹⁴⁾。その点は、「強い議会」の強調論も「強い首長」論の否定にまで至っていない点に表れている。

確かに首長と議会の各々の議案提出率を考慮すると、全案件、条例案のいずれも首長の場合が高く、一般的に首長の主導性は議会を凌駕している。「地方議会の現実の働きが通常いわれているよりも大きな役割を果たしていると考え」と、議会の役割を重視する論者も、同時に「現実の世界で首長の役割が大きいことは自明の前提である」とも述べる。議案提出は首長によるものが圧倒的であり、さらに首長提案の修正・否決も稀で、首長は主導的に政策形成を担っている様相が浮かび上がる¹⁵⁾。

しかるに、現実の政治とこれらの主張には相違点も見られる。「議会は影響力を持っている」という主張の場合、政党化の進行した大都市や中核都市では、政党が主要な政治行為者のため、議会の影響力が強い印象を確かに受けるが¹⁶⁾、首長提案数やその可決率の点では否定要因も存在する。649市を対象とした全国市議会議長会の1980年調査では、市長の議案提出率が91.7%に対し、議員のそれは僅か8.3%であった。条令案の場合の市長提出率は98.8%で、議員提出率の1.2%を圧倒的に上回っている。さらに全提案の可決率では、市長提案の97.7%が可決、同意、認定、あるいは承認されている¹⁷⁾。つまり、議会重視論は提案数や可決率といった数量的論拠には防御的ではなかったといえようか。

これに対し、首長の主導性優位強調論の場合、議会重視論への反証ほど、明示的否定を行なうのは困難のように思われる。二元的代表制の場合、「選挙→首長→議会」という過程を経て政策形成されるが、その進行が停滞しない限り、二元的代表制は制度として順調に機能し、首長提案は安定的に正統化される。しかし首長提案成立への不安定性の惹起は、こうした一連の政策形成過程に阻害要因が生起される場合ということになる。如何なるとき、二元的代表制下の首長提案成立に不安定性が惹起されるのか。首長の政策形成における主導性優位を前提としても、それが不安定になるのであれば、その非典型例、すなわち如何なるとき不安定になるのかが明らかにされる必要がある。首長の主導性の弱化すると

き、それは如何なる事例か、また何故不安定になるのか、これらの点が次に検討されねばならない。

2. 大統領制と議院内閣制

二元的代表制の不安定事例の検討で参照されるのは大統領制のそれである。議院内閣制の安定性を測定する指標として政権の寿命が挙げられるのは当然としても¹⁸⁾、固定任期を前提とする大統領制の場合、その指標の選択は必ずしも適切ではない。大統領制国家で大統領の辞任や軍部の蜂起による政権の崩壊事例を除けば、任期中の大統領の交代は稀であるという理由による¹⁹⁾。したがって、大統領制の不安定要因の検討では、米国の大統領と議会との対立的関係が政権の不安定性を惹起した事例からも理解可能のように、大統領の任期中における政治行為者の相互作用、すなわち大統領と反対勢力との対抗関係を視野に入れる必要がある²⁰⁾。

そうした事例が何故二元的代表制の検討に必要なのか。その点でサルトーリ（Giovanni Sartori）は、大統領が如何に強力な権限と影響力を有するとともに、法案の議会通過に際し、「通過する困難さ」が彼には伴う点を強調する²¹⁾。その困難さは、統一政府においてさえ容易には解消できない難点であるとした点を考慮すれば、大統領と議会が異なる支持基盤を代表することによって生ずる対立の可能性の場合では一層困難なものとなる²²⁾。議会の多数派を敵とした分割政府では、政策形成における議会内少数派の不十分な支持の補完には、議会外での世論調達さえ彼には必要になる。また彼自身が脱政党化した大統領の場合、彼は選挙後の議会で政権連合の形成から出発しなければならず、仮にそれに失敗した場合、個々の法案の発議の都度、議会連合の再編成を模索しなければならない。議院内閣制における首相が議会の多数派を到達点とするのとは異なり、大統領制の大統領は、議会内大統領派が多数派と仮定しても、それはむしろ出発点でしかなく、彼は多数派の存在の有無とは無関係に統治行為に対面しなければならないのである。このため大統領は、議会内では自らの議案に抗する反対勢力を消去し、また時には法案に頑強に反対する議員をも説得し、さらに大統領は立法の加速のため不断にマス・メディアを動員して世論の調達にも臨まなければならないのである²³⁾。

こうした大統領の努力の必要性は、強力に見える大統領の主導性の限界を意味する証左でもある。ニュースタッド（Richard Neustadt）は、米国の大統領が内政に積極的な影響力を行使するには、連邦議会の議員や大統領を支える集団への説得の必要性を強調する²⁴⁾。確かに大統領は拒否権を有するが、それは連邦議会が大統領の意思に反する政策を決定した場合発動可能であって、彼の意思に沿う政策の決定に行使できるわけではない。日本の事例では、地方自治法176条は、議会が首長の意思に沿わない議案を議決した際、対抗措置としての再議権を首長に認め、また同法78条は、議会による不信任案可決の際、対抗措置としての議会解散権を保障しているのみである。それゆえ、米国では、大統領制に潜在的に生じ得る政策決定における行き詰まりの克服として、大統領とそれを支持する集団とから構成される行政府への政党の影響力が期待されている²⁵⁾。

大統領制の膠着状態への安全弁として、政党の役割が考慮されるとしても、統治を政党の役割に帰するには、政党システムやその構成、あるいは政党システムを創出する選挙制度への信頼にも依存せざるを得ない²⁶⁾。選挙制度のあり方によっては政党システム自体に

多様性がもたらされるからである。

しかし、政党システムに多様性がもたらされる場合、政権の安定的運営に障害が生じ得るという論点が提出される。議院内閣制において、国民主権を代表するのはゆいいつ議会で、統治権は単一となるのに対し、大統領制では国民主権は、議会と大統領との双方に二元的に集約され、統治権も二分される。議会の多数派が内閣を形成して統治を担う議院内閣制では、多数派が政権を担うという点を前提に、選挙民の多数派の意思は統治に安定的に反映されることになる²⁷⁾。これに対し大統領制では、国民主権を代表する政党の議会内における分布のあり方如何によって、大統領という行政権に集約される国民の意思と、議会に反映されるそれとの間に乖離が生じる可能性があり、その乖離が生じる事例が分割政府、その可能性の欠如の場合が統一政府となる。統一政府の事例は、二元的権力に選挙民の意思の反映が統一的である点を前提に、政権運営に不安定性の生じる可能性は低下されても、分割政府の場合、正統性を担保された選挙民の意思の反映には乖離が生じることになって、いずれが国民主権を代表したものであるのかとの論点を提出することになる。大統領か議会か、両者のいずれに正統性があるのか、疑義が生じることになるのである。これは二元的権力における対立の生起を、その乖離に帰す見方である。その場合行政府は不安定な政権運営に拘束されることに帰結する。したがって、大統領制の政権運営の安定性は政党システムを決定付ける下位の選挙制度にも依存せざるを得ない。1969年から96年の間での多数の政治的問題の噴出現象は、大統領と議会が対立し、さらに強固に構築された米国の二党制下の分割政府の事例に顕著であったことはよく知られている²⁸⁾。したがって、日本の自治体の統治に省みても、首長の主導性のあり方には選挙制度の影響を受けることが考慮されざるを得ないと言わざるを得ない。

もとより、選挙制度の基本的分類は多数代表制と比例代表制とに分けられる。周知のとおり、多数代表制は通常一人区で、最大多数の投票者によって支持された候補者が勝利し、敗退した候補者に投票された選挙民の意思は代表されない仕組みとなるのに対し、比例代表制は勝敗の決定に関与せず、票の多寡の議席への反映が目的化される仕組みである。こうした選挙制度の基本的分類に対し、1993年まで日本の衆議院選挙は民主主義国家では稀な中選挙区制（単記非委譲・制限連記投票制の特殊な例）下で行なわれてきた。歴史的事情によって制度化された当該制度は、通常各選挙区定数が3人から5人までの複数とされ、機能的には少数派も代表されたため「準比例代表制」とも称された²⁹⁾。

こうした代表制を規定する選挙制度は政党システムのあり方に影響を及ぼした。選挙制度に関する議論では、政党システムを選挙制度に帰する「選挙制度が政党システムに対して影響を及ぼす³⁰⁾」という見方が定説とされたが、異論の提出もないわけではない。「相対多数決制は2大政党制に有利に働く³¹⁾」と、選挙民の機械的自動的要因と心理的要因とによる投票の結果、第3党以下の政党が排除されて、2党制がもたらされるという小選挙区制の議論を提出したデュベルジェ（Maurice Duverger）の命題はあまりにも有名であるが、ロッキン（Stein Rokkan）などは、政党システムを選挙制度に帰する因果関係論に疑義を挟んだ。すなわち、特定の選挙制度が特定の政党システムを創出するのではなく、政党システムを社会的亀裂の状態に帰する見方がそれである³²⁾。以上のとおり選挙制度と政党システムとの因果関係は確かに論争的であるが、本稿が求めるべきは、議会の選挙制度が政党システムを創出することを前提に、首長支持派のあり方という「質」的理解と、そ

の規模という変数からの検討である。

このように、選挙制度の類型が多数代表制と比例代表制とに分類可能であるなら、議員を選出する選挙制度は小選挙区制と比例代表制とがこれに対応する。小選挙区制下での議員の選出は、デュベルジェの命題によって二党制の政党システムを創出するのに対し、比例代表制下での議員選挙は複数政党の登場を許して多党制の政党システムが現出される。一方、こうした政党システム下での首長選挙では、二党制の場合、多くはいずれかの政党に属する候補者が勝利する可能性が高いが、多党制の場合、一党での候補者擁立に困難が伴えば、複数政党間の選挙連合によって競合的選挙が行なわれることが趨勢ではあっても、必ずしも政党連合の候補者が勝利するとはいえず、場合によっては脱政党化した候補者の登場を許す可能性もある。ただ何れの事例であっても、首長選挙後、勝利した候補を支持した政党は通常、議会内で首長を支える勢力となり、国政の場合と同様「与野党関係」を生じるのが実際の政治状況となっている³³⁾。これらの経緯から多数代表制は二党制に、比例代表制は多党制に、競合的政党システムは形成され、またそれらの政党システムを前提とした首長選挙を経て、首長を支持する勢力の規模は議会内において多数派と少数派とに分立する。

日本の都道府県の議会選挙に特徴的なのは中選挙区制が長らく採用されてきた点である。東京都の事例では確かに選挙区数と定数配分の状況は歴史的にも変遷したが、しかし選挙区定数2人以上を中選挙区と定義すれば、全41選挙区中9選挙区が1人区の小選挙区で、32選挙区が定数2人から8人までの中選挙区制となり、現行定数127議席下、118議席が中選挙区制によって選出されていて中選区制中心である³⁴⁾。このため都議会の政党システムは多党制となり、多党制下の政党は知事選挙をめぐって競合し、議会内に首長派、反首長派、あるいは多数派、少数派の分類を可能にした³⁵⁾。

これらの整理は一般的には、首長を支持する議会内勢力が多数派か少数派かという規模の軸と、二党制か多党制かという議会レベルの政党システムの軸とに区分可能である。それらのマトリックスは、「多数派—二党制モデル」「多数派—多党制モデル」「少数派—二党制モデル」「少数派—多党制モデル」となり、以下でこれらのモデルの特徴が明示される。

3. 自治体の統治形態と政党システム

(1) 統一政府と政党システム

自治体の行政領域内で、議員選挙が小選挙区制で行なわれ、その結果政党システムが二党制になり、そのうちの相対多数党の支持による首長候補者の勝利では、首長派の規模は多数派となり、「多数派—二党制モデル」がこれに対応する。小選挙区制下の選挙区で表現された投票者の意思は、選挙回数の累計を経て二党制に収斂していくことになる。その際、小選挙区での有効政党数³⁶⁾も限りなく二党制に近づき、政党システムは二党制が形成される。

首長選挙は、1人の勝利者を目指して行政領域全体を選挙区として議員選挙の場合と同様、二党による選挙競合が展開される。その際、選挙区は議員のそれとは異なり拡大するため、政党化した候補者が必ずしも議席を得るとは限らず、脱政党化した候補者の勝利の可能性も残されている。しかし、議員の選挙制度から創出された二党が、候補者を各々擁

して競合するのであれば、首長と議会の相互関係が政党政治に帰属する以上、権力の獲得を目指して政党による多数派の動員が行なわれるのであり、通常政党化した候補者の勝利の可能性は高い。

二党制を前提の首長選挙では、選挙民の意思は二つの政党から各々擁立された候補者から選択されることになり、最終的に一人の候補者、あるいは政党に対する支持か不支持かの選択を選挙民は迫られる。ステパン（Alfred Stepan）らによる大統領制を採用する国の政党システムが、米国をはじめとして概ね二党制になっている点を提出した調査によってもその点は裏付けられる³⁷⁾。その際、有効政党数も二党に限りなく近づいていくことになる³⁸⁾。政党システムが二党制で、議会選挙も小選挙区制下で実施されれば首長と議会の相互関係は、特定の一党の擁した候補者が勝利して首長になり、それを支える議会の首長派が多数であれば、その政府は統一政府となって、首長と多数派間の対立の不在を前提に、政権は安定的になる。もちろん、多数派の規律の弱化によっては首長の意思は達成されず、当該モデルの場合であっても統一政府の不安定は回避できず、多数派の規律が統一政府の安定性の要件となる点は注意を要する。

これに対し、「多数派—多党制モデル」の事例を政党システムとの関連で捉える場合政党数が問題となる。議員が複数人の選挙区から選出される場合、議員の選挙区は中選挙区となり、中選挙区制下での政党数は「選挙区定数+1」³⁹⁾となって一般的には定数以上の政党数の登場が可能となり⁴⁰⁾、有効政党数もそれに近づくことになる⁴¹⁾。

二元的代表制下の多党制のあり方は、大統領制と多党制の組み合わせという大統領制での比較から論じることができる。メインウォーリング（Scott Mainwaring）は大統領制と多党制との組み合わせは民主主義の達成には不利であると主張した⁴²⁾。メインウォーリングは、25年以上の期間にわたり定期的な競合的選挙が行なわれた民主主義存続の大統領制国家は、アメリカ、コロンビア、コスタリカ、ベネズエラ、チリの5カ国に限定され、有効政党数も、アメリカが1.9、コロンビアが2.09、コスタリカが2.45、そしてベネズエラが2.63となって、限りなく二党制に近い形態を提示したのに対し、多党化の事例はチリ一国に限定され、有効政党数も4.9であったと述べる。彼の主張は、多党制と大統領制との組み合わせは民主主義国家では稀で、それは安定した民主主義の実現には不利であると結論付ける⁴³⁾。したがって、多党制下の首長派の形成には、首長派を構成する政党の政党規律や、複数政党間での合意や協調の強化が重要な要件となる点分かる。

(2) 分割政府と政党システム

首長を支持する党派が議会内で少数派の場合、大統領制下の分割政府の議論が示唆的であり、「少数派—二党制モデル」がこれに対応する。二党制の政党システム下、少数派が首長選挙において自らの候補者を勝利させる場合であり、それを支える議会内勢力は少数派となって、首長と議会内多数派との党派の相違が分割政府を形成する。

レイプハルト（Arend Lijphart）などによると、大統領制下で、大統領と議会内多数派との党派の不一致による分割政府（united government）は、米国など、一部の事例を除いて極めて不安定な統治形態とされている⁴⁴⁾。すなわち、大統領制には、大統領と議会の各々の権限が予め明確に規定され、事態の推移に応じて柔軟に権力行使を変化させる余地が乏しい硬直性（rigidity）⁴⁵⁾が、政党システムと連動して⁴⁶⁾問題化する可能性があるためであ

る⁴⁷⁾。大統領制は、議院内閣制より強力で有効に機能する行政権を可能にするとしても、こうした制度の仕組みは、政治の停滞と行き詰まりを生み出す可能性があった。多くの大統領制国家の状況から、大統領と議会の多数派とが異なった党派によって統御される事態の常態化は、大統領制を弱体化させる恐れがあるのである。外交面での超党派的合意や、イデオロギー的拘束の弱さと、地元中心の利益政治の支配、そして政党規律の弱さなどの要因から、稀にみる成功事例となった米国以外に、ラテンアメリカ諸国の多くの大統領制は、極めて脆弱で、クーデターと軍事独裁政権によって民主政治そのものの危機を招いた事例として有名である⁴⁸⁾。これは分割政府の硬直性を、権力の分立を特徴とする大統領制に帰する見方である。南米のアルゼンチン議会の事例でも⁴⁹⁾、大統領が議会で凝集力 (cohesive) のある野党に対峙する際、二大政党制と大統領制との間で最も民主主義に深刻な問題が生じたことが報告されている。分割政府は、政党規律が強力になるにしたがって両者の対立は硬直的になるのである⁵⁰⁾。

ところが、こうしたモデル以上に民主主義論で深刻なのは、多党化した政党システムと大統領派が少数の組み合わせの場合である。二元的代表制では議員選挙によって生じた政党システムが多党制で、首長派が少数の場合であり、「少数派—多党制モデル」がこれに対応する。安定的な民主主義を実現する際、大統領制と多党制との組み合わせが不利であることはメインウォーリングの議論を例に既述したとおりである。このモデルは、分割政府と二党制の組み合わせ以上に不安定であり、4つのモデルの中では最も二元的代表制を弱体化させるコンビネーションとなる。規模が少数である上、複数政党からなる首長派は、首長の意思の達成に困難となる可能性が高い。複数政党による首長派の構成は、ひとつの政党内では政党規律の点で、また政党間の合意や協調の点などで、それらは首長派の凝集力を弱体化させ得る要因ともなる。したがって、首長は反首長派の政党規律や協調性を動揺させることが必要となるのである。行政府は首長派の政党規律と凝集性を高める一方で、さらに反首長派の動揺を誘発させなければ、首長の意思の達成には困難を伴うことが多くなる。

以上、4つのモデルからも分かるように、行政府にとって、首長の意思を達成するには、政府形態の点でも、政党システムの点でも首長派、反対派の政党規律と凝集性が重要な要因となっている。もちろん、以上のモデルは基本形であり、都政の場合これらのモデルの全てに適合的であったわけではない。したがって、次項ではこれらのモデルの東京都政に適合する場合を具体的に検討する。

4. 首長と議会との相互関係と選挙民の意思

(1) 二党制と選挙民の意思

先ず二党制下の場合を検討すると、「多数派—二党制モデル」と「少数派—二党制モデル」が対応する。第一段階では選挙民の意思は、首長、議会のいずれを問わずほぼそのまま反映される。その際、首長選挙では小選挙区制によって相対多数を得た候補者が、選挙民の意思の反映として首長の地位に就く。一方、議会選挙は小選挙区制下で行なわれるため、「三乗の法則 (cube rule)」によって、必ずしも投票者の投票結果が政党の議席に比例して反映されるとは限らないが⁵¹⁾、その意思の表出は選挙から議会へと連動するものと考えられる。

次の第二段階の首長と議会の相互関係では、統一政府においては首長の党派と議会の多数派とが同一であるため、両者の交渉は不要となり、その意思は執行機関の意思となって実現される。一方分割政府では、首長に反映された選挙民の意思と、議会の多数派に反映されたそれとは異なり、行き詰まりも想像されるが、首長の固定任期という制度に支えられて、不信任案の恐怖に首長が怯える事例は稀である⁵²⁾。したがって、首長と議会の多数派に集約された選挙民の意思は、両者に峻別されて表出されたとはいえ、両者による政策形成過程における調整は、いわば選挙民の意思の調整に他ならず、直ちにそれが選挙民の意思を反映していないものであるとは言い得ない。このため首長と議会による調整もまた選挙民の意思の表れとなるのである。つまりこうした二党制下での第一段階から第二段階に至る政治過程では、選挙民の意思は連動したものとなり、選挙から政策形成まで一貫してそれは反映されることになる。

(2) 多党制と選挙民の意思

東京都の事例では二党制ではなく、多党制の場合が適合する。都議会議員選挙は一部の選挙区を除いて中選挙区制が採用されているため、政党システムは多党制となって、多党制下における首長と議会の関係は、「多数派—多党制モデル」と「少数派—多党制モデル」とが適応するように思われる。これらのモデルは、各々統一政府と分割政府とを特徴付けるが、いずれのモデルの場合であっても、「与野党」を制度化しない⁵³⁾ 二元的代表制下の政策形成では、執行部による議会内での過半数獲得を目標に、3党以上の多党制が、基本的には任意の政党による利益連合を必然化する。その際、利益連合と執行機関との交渉過程では、執行機関が議決機関の下位に位置する議会政治 (parliamentary government)⁵⁴⁾ の状況さえ現出される。つまり、多党制下の場合では、首長の主導性が限定的になる場合があり、逆にいえば議会が影響力を有する事例となるのである。

その点について見ると、多党制では、いずれの政党も議会内で過半数を占めることができない可能性があるため、政策形成に際し複数政党の組み合わせによる連合が組まれる。そこでは首長と議会間、あるいは政党間の交渉が極めて重要な役割を果たすことになる。

多党制下では、第一段階では如何なる選挙結果が得られても、選挙から首長、あるいは議会へと投票者の意思は反映される。議会選挙の結果から、過半数の議席を獲得した政党が皆無のとき、政策形成に関して第二段階では、首長と議会、あるいは議会内政党間で交渉が行なわれる。その際必要なことは政策形成には最低限必要な数を確保することである。その数は過半数になるが、首長選挙の際、特定候補者を支持して勝利させた議会内政党が、通常、首長支持派としての連合の枠組みを組織する⁵⁵⁾。この点は、議会内に多数党の不在の際、首長選挙後、勝利した政党同士がほぼ首長支持派を構成するため、議会に反映された選挙民の意思と首長支持派構成におけるそれとの間に乖離は生じない。二元的代表制は、内閣形成が、議員選挙後の議会内政党間交渉に委ねられる結果、議会に集約された選挙民の意思と、こうした交渉とによって生じた結果から生じる乖離の可能性のある議院内閣制とは異なって、議院内閣制における場合ほど重要な問題とはならない⁵⁶⁾。問題の所在は、首長と議会間における政策形成をめぐる交渉である。ただしその際重要となるのは政府形態である。首長と議会多数派の党派とが一致すれば、「多数派—多党制モデル」が、それが不一致の場合、「少数派—多党制モデル」となる。

仮りに、政策形成をめぐる執行機関と議会間の交渉は、最低限過半数の確保という点であったとしても、投票連合を組む政党間の政策における調整にあることはいうまでもない。権力の獲得によって支持集団の利益調達を日論む政党にとって、こうした政策の調整は重要となる。しかしそれにも拘わらず、政党間交渉は終局的には単なる数あわせという局面に突き当たる。政党が権力を追及する政治行為者である以上、政権の獲得に、数をめぐる交渉が重要な要因になることは、ライカー（William Riker）やガムソン（William A. Gamson）らの事例を見ても明示的である⁵⁷⁾。

首長が自らの意向を実現させようとする際、議会内で多数派調達をするのはやむを得ないように、政党は、その規模とは無関係に、次回選挙で得票率を極大化して、議会内にその影響力を行使しようとするれば、政権とは距離のある破片政党であったとしても、他党と利益連合してでも提案の成立、あるいは廃案を図ることになる。既に政権が視野に入っている政党においてはなおさらそうであり、その支持拡大を図って提案別の利益連合に参入し、政策形成を通じて政権の奪取さえ目論もうとするであろう。その際当該政党は、連合のあり方如何では、首長の提案を拒否し、首長の支持政党に挫折感すら与える可能性もある。また現に首長を支持している政党であっても、単独審議や単独採決を繰り返せば、権力の横暴や独走の謗りを免れないことにもなるため、他党と連合して、提案の正当性を誇示しようとさえするであろう。

このように、権力への接近が各々の政党の利益を確保する手段であるとすれば、政策形成における議会の目標が最低限過半数という数であっても、政党は支持集団の期待に応えようと、過大規模勝利連合を目指して政権に接近する。その際、多数に満たない過小規模連合では目的は達成できないが、かといって最小勝利連合としての投票調達では、賛成者のみならず反対者の多数をも証明することになるため、最小勝利連合が必ずしも好ましいものとはならず、議会連合では協同的定和ゲーム（cooperative constant sum-game）の様相を呈する。圧倒的多数で可決されれば、提案の正当性は誇示されるし、また圧倒的多数で否決されれば、再提案も断念される可能性があるからである⁵⁸⁾。さらに、首長においてもこうした過大規模の投票連合は、自らの提案に正統性を担保する利点にもなるため、首長も政党も、政策形成過程では、相互に自らの利益の実現を図って、より極大化した利益連合を調達しようと目論むのである。

その際、首長提案をめぐる政策形成過程の政党間交渉では、政治行為者の利害が錯綜する可能性がある。特定政党にとって不利な政策は敬遠され、また政党には利益があっても、議員個人が不利益をこうむる場合には政党線を越えて投票連合が行なわれる可能性が生じるといふことである。政策形成の調整に参加する政治行為者の数が多ければ多いほど、その利害調整は複雑なものとなるのである。

こうした調整過程で問題なのは、特定政党や特定議員など、特定の政治行為者の異議の主張によって過半数の確保が困難になる場合である。政策形成交渉は調整に終始して、可決に至らない状況に陥る可能性がある。こうした事態は、首長の提唱する政策形成の調整というより、むしろ自らの利益を追求する立場の優先であり、こうした状況の恒常化は政権の危機にまで発展する可能性があり、議院内閣制下での「おどし（black mail）⁵⁹⁾」の政治に値するものとなる。

以上の点は、選挙民の意思が選挙制度によって多党制に変換される際、議会内に極小政

党を顕在化せしめることをも意味し、二元的な権力均衡は当該政党のおどしによって不均衡に陥り、場合によっては政権さえ不安定な状況に晒す可能性すらある⁶⁰⁾。しかもそうした政治状況では、通常、要に位置する政党（pivotal party）の影響力は無視できなく、こうした点の常態化は、政府の統治と選挙における投票者の意思との間に乖離を生じ、結果的には選挙で表出された選挙民の意思とは無関係な政治が行なわれることにも繋がる。

議院内閣制における政権の維持は多数派を構成する政党の凝集力にある。多党制下の連合政権において一党でも政権からの離脱が主張されると、政権の維持は困難となり、仮にそうした政権が最小勝利内閣であれば一層政権は崩壊の局面に晒される。与党のうちの特定政党が自らの主張の実現が図れないことを理由として、政権からの離脱を主張する場合はそれである。このため、他の与党は特定政党の政権からの離脱を抑止しようと政権からの離脱を主張する政党の主張を取り入れて政権に留まることを促すことが考えられる。この場合、特定政党の議会内における影響力は過大に代表されることにもなる。したがって、選挙民の意思の閣内における反映は、特定政党の過大代表という事態によって齟齬を来す恐れが生じるのである。この点は、議院内閣制の議会が、ふたつの両立し難い、すなわち「立法」と「政権の擁護」という機能⁶¹⁾を担っている点に由来している。

しかしながら、二元的代表制の議会には、議会に首長を支える責任は基本的には生じず、政権を支える意識は政党に希薄であるため、むしろ首長に対する監視と批判などの「野党的」機能が期待されている⁶²⁾。したがって、二元的代表制では首長と議会が分立する制度であるがゆえに、議会に対抗関係にある首長についても検討しなければ、政策形成をめぐる交渉過程の事情は明示的とはならないのである。議院内閣制は行政権と立法権との融合が特徴であったがゆえに、政党の影響力の検討は確かに重要であった。しかし二元的代表制では両者の権力は分有されているため、それらに加えて、首長の影響力についても検討される必要がある。

こうした選挙における選挙民の意思と、政策形成をめぐる議会の意思との乖離から生じた議院内閣制の多党制下の政治状況は、二元的代表制の多党制下の首長の立場からすると、首長による特定政党への譲歩として理解される。二元的代表制では権力の融合が存在しないため、議会内政党間交渉でおどしが行なわれたとしても、これが直ちに政権の危機を招くわけではない。問題の所在は、特定政党の影響力の過剰な行使によって、選挙民の意思の反映として登場した首長の意向に支障を来す点である。

たとえば「多数派—多党制モデル」の統一政府の場合、提案が議会に提出される第二段階では、過半数の単一政党が存在しないため、首長を支持する政党間の合意や協調の調整作業が必要となる。その際、特定政党が自らの利益の実現を主張して多数派からの離脱を仄めかせば、首長はそうした主張にも配慮しなければならなくなる。首長の再選を前提とすれば、当該政党が首長選挙で首長を支持した政党であればなおさら、首長はそうした配慮を回避できない恐れがあるのである。

また「少数派—多党制モデル」の分割政府の場合でも、そもそも首長支持派自体が少数であることを前提に、首長支持派の要求以上に、過半数の確保を目的として特定政党の取り込みが必要となる。その際、首長は当該政党との交渉において、首長派以上の配慮をしなければならぬ可能性さえ生じる。その配慮の方向が、首長選挙では敗退した候補者を支持した政党になる場合、自らの再選には不利な状況を呈するという矛盾を抱え、しかも

そうした交渉によって、首長の意向は変容される可能性が大きいという危険を負担しながらも、首長は必要に迫られた政策形成を行わなければならないのである。本稿は、「多数派一多党制モデル」「少数派一多党制モデル」に見られる、首長の政治行為者（特定政党）の要求に対するこのような譲歩を「主導性の弱化」と定義する。

5. 首長と執行機関との相互関係と選挙民の意思

首長の政治行為者に対する譲歩は議会内に限定されるわけではない。議会に提出された提案が円滑に処理されるには、議会はもとより執行機関に包括される補助機関や職員機構との合意も必要とされるからである⁶³⁾。そのため、首長には、政策立案を担う執行機関に対して、行政を掌握し、議会との調整を図り、対外折衝を円滑に進めることを通じて自治体行政の成果をあげるといふ能力⁶⁴⁾が求められる。しかし、英国の場合とは異なり、現実には首長を補佐する補助機関でさえ職員機構からの起用が多いという政治的任命職の寡少性によって、首長と職員機構間に政策立案をめぐる衝突が生じると、両者は一気に政治化する可能性がある⁶⁵⁾。その政治過程では、選挙民の意思を代表する首長であっても、首長は首長と職員機構との利害のあり方によって、その能力を弱め、当該機構の主張に沿って譲歩を迫られることにもなり、その能力には疑義が生じることになる。その結果、首長の意向は変容し、選挙民の意思の反映は齟齬を来たすことになるのである。公選首長の意向が、政策形成に反映されないのであれば、それは選挙民の意思を反映した政治とはならない。したがって、首長と議会間のみならず、首長と職員機構との関係も検討される必要がある。

首長と執行機関との関係では、首長は政策立案の際、執行機関との調整を迫られるが、補助機関や職員機構の幹部職員とは比較的頻度高く接触する機会があるため、相互の信頼も醸成され易く、その意向はおおむね浸透するようと思われる。しかしこれらの機関の下部の職員機構は、首長とも距離があり、しかも規模によっては行政組織も複雑化するため、首長の意向が行政組織全般に浸透するとは必ずしもいえない。その場合、首長の行政組織全般にわたる掌握は困難となる可能性も高く、その点で、職員機構は、一般的には職員団体を組織するため、行政の統合を図る上でも、また行政需要を首長や補助機関に伝達する上でも、好適な行政組織となり得る。

しかしながら、当該機構は以上のように、首長を補佐する機関という性格を有する一方、自治体の労働者集団としての立場も有し両義性を持つ。後者の場合、人事、給料、身分、勤務など、労働条件全般に関する事項の調整は、制度上首長や補助機関、さらに職員機構の幹部職員との交渉に付される必要があるため、労使で交渉の場が持たれるのが一般的である。特に、都市部の行政需要の肥大化した自治体での政策立案の状況に鑑みれば、仮に首長の意向が、単に政策の立案という事項に限定されても、現実にはその具体化では労働条件など、職員の分限にも抵触する可能性があるため、首長や補助機関は、職員団体（多くの場合は労働組合）との調整を迫られる。また既存の政策の変更や、財政状況改善のための行政機構の改革などといった課題になると、既定事項の変更が必至となって、一層労使間での調整は重要性を帯びる⁶⁶⁾。以上のように、自治体職員の身分上の問題に加えて、政策立案における課題設定の点においても、労組は首長など、執行機関の上層と利害が厚い関係になっているのである。

一方、自治体の職員団体である労組は、政党と協調的な関係を維持してきた。そうした労組は利益団体の性格を有するため、歴史的には多くの場合社会党や共産党候補者を各級選挙で支持し、そうした勢力の議会内進出の拡大化を通じて、自らの利益の実現を図ってきた。またこれらの政党も、支持基盤の安定化のために、人材の供給源をそれらに求め、議会内勢力の極大化を図ってきたのである⁶⁷⁾。参議院旧全国区や現行比例区選挙において、自治体の職員労組や教員労組などの出身代表が候補者として送り込まれたことは周知の通りである⁶⁸⁾。国政選挙における政党と利益団体とのこうした関係は、政党の地方組織においても同様の様相を呈し、多くの人材が労組から地方議会に供給されていった⁶⁹⁾。

こうした首長、労組の政治行為者は、政策立案をめぐる局面において、相互に利害が錯綜するため2者の関係は複雑化する。労組の支持を得て公選された首長は、政策立案に臨み、労組の支持が自らの再選の可能性を高めるものであったがゆえに（もちろん支持の強度にも依存するが）、そうした経緯にない首長と比較して、より労組の主張に配慮する姿勢が必要であった。したがって、首長の主導性のあり方は、首長と労組との関係にも規定されるのである。

首長に影響を与える議会内政党や職員団体としての労組などの政治行為者が、特定利益のみを代表しようとするれば選挙民の意思の反映は齟齬を来たすことになる。議会内政党も労組も基本的には選挙民の意思を直線的に代表する首長の政策形成に資する立場にありながら、それが両者のおどしによって変容される可能性があるといった事態は、選挙民の意思を反映させるものではなく、選挙を通じて集約された首長と政党への選挙民の意思が、首長と議会内政党や首長と労組との交渉を通じて乖離を生じることになる。

こうして首長と政党、首長と労組間でおどしによる譲歩が形成されれば、執行機関の政策は一貫したものとはならないことになって矮小化する。このような状況は、選挙民の意思を反映した政治とはいえず、おどしと譲歩による特定利益の過大代表という政治現象になる。したがって、以上の政治は選挙民の意思を反映したものではなく、むしろそれを歪めたものとならざるを得ない。

権力を分有する二元的代表制は、統一政府では多数の意思の反映が、分割政府では相互に多数を代表する二元的権力による調整によって多数の意思が反映される仕組みである。したがって、このようなおどしと譲歩による政治過程は、二元的代表制の阻害要因となる可能性がある。一連の政治過程がこうした政治によって機能しないとき、政権の安定性は損なわれることになるのである。

以上の検討からも明らかのように、こうした事態への帰結は、二元的代表制の制度自体に起因するのではなく、二元的代表制と多党制とのコンビネーションにこそ存在したのである。おどしによって特定政党の利益が過大に代表される点が問題であった。ただし、もちろん「多党制モデル」は二元的代表制と多党制との場合に適用されたものではあったが、多党制のすべての事例におどしと譲歩による政策形成が内在しているというわけではない点は注意を要する。

6. 政策形成過程における首長の主導性

首長と労組との相互関係は、労組による首長支持の場合と不支持の場合のふたとおりに、また東京都政は政党システムが多党制のため、議会内首長支持派の状況は、多数派と少数

派とに峻別できる。これらを整理すると、「首長支持—首長支持派多数モデル（A）」「首長支持—首長支持派少数モデル（B）」「首長不支持—首長支持派多数モデル（C）」そして「首長不支持—首長支持派少数モデル（D）」の4通りに区分できる。

これらモデルの政策立案過程における政治力学を、首長を中心に検討すると基本的には以下のように想定される。

①A政権の「首長支持—首長支持派多数モデル」の場合

(i)首長と労組との関係

この事例では、一般的に再選を前提として、首長は労組からの主張に抵抗し難く、それに譲歩して妥協を強いられる可能性がある。

(ii)首長と首長支持派との関係

この事例では、一般的に再選を前提として、首長は支持派の主張に抵抗し難く、それに譲歩して妥協を強いられる可能性がある。

②B政権の「首長支持—首長支持派少数モデル」の場合

(i)首長と労組との関係

この事例では、一般的に再選を前提として、首長は労組からの主張に抵抗し難く、それに譲歩して妥協を強いられる可能性がある。

(ii)首長と首長支持派との関係

この事例では、一般的に、首長支持派に対しては再選を前提に、首長は支持派の主張に抵抗し難く、それに譲歩して妥協を強いられる可能性がある。一方、首長支持派が少数のため、過半数を前提に反首長支持派の主張にも首長は抵抗し難く、それに譲歩して妥協を強いられる可能性がある。

そもそも大統領制が機能するには行政府による法案の安定的な通過が必要条件となる。その際、議会内での複数野党の存在は、既述のように法案通過に伴う困難を大統領に強いる⁷⁰⁾。大統領制におけるこのような事情を考慮すれば、首長は分割政府に直面する場合、首長支持派の少数克服を反首長支持派間の選択的動員によって行ない、その凝集性（cohesiveness）を低下させ、その亀裂に期待して、提案の通過を構想するのが現実的である。首長は反首長支持派の分断を通じて多数派形成の調達を目論むのである。それが成功するには首長による反首長支持派への対策が重要となる。逆にいえば、これは首長の主導性に一定の緊張感と監視を議会が与えることによってそれが弱化される問題でもある。したがって、そうした首長支持派以外の勢力からの動員を通じて多数派を形成する際、首長はその多数派を重視しなければならず、しかも、首長支持派以上にそれらの勢力から譲歩を強いられる可能性が生じるのである。

③C政権の「首長不支持—首長支持派多数モデル」の場合

(i)首長と労組との関係

この事例では、労組は不支持のため、首長は労組からの主張に譲歩する必要性は低い。

(ii) 首長と首長支持派との関係

この事例では、一般的に再選を前提として、首長は支持派の主張に抵抗し難く、それに譲歩して妥協を強いられる可能性がある。

④D政権の「首長不支持—首長支持派少数モデル」の場合

(i) 首長と労組との関係

この事例では、労組は不支持のため、首長は労組からの主張に譲歩する必要性は低い。

(ii) 首長と首長支持派との関係

この事例では、一般的に、首長支持派に対しては再選を前提に、首長は支持派の主張に抵抗し難く、それに譲歩して妥協を強いられる可能性がある。一方、首長支持派が少数のため、過半数を前提に反首長支持派の主張にも首長は抵抗し難く、それに譲歩して妥協を強いられる可能性がある。

むすびにかえて

これらのモデルは基本的な考え方であるため、例外がないというわけではなく、また実際の政治力学は予想を越えて複雑に作動することも考えられるため、必ずしもモデル通りの状況になるとは限らないが、これらをまとめる鍵概念は「主導性の弱化」である。この概念は、端的にいえば、決定的影響力を持つ政治行為者が特定利益の実現を目的にその主張をする際、別の政治行為者は自らの意向の達成という点での政策形成を変容させる、その過程のあり方のことを指す。政策形成の交渉において、政治行為者が決定的影響力を有する政治行為者への譲歩によって、自らの主導性を弱化せしめていく点をイメージして、こうした名称が与えられた。

このような点は関係アクターの相互作用として表現される。すなわち、首長と議会内政党との相互関係では、首長は政党から「再選への支持」と政策形成達成を目的とした「多数の保障（過半数）」を得るという関係にあり、また逆に、政党は首長から「主張の可能性」という関係を持って、相互に自律的となる。一方、首長と労組との相互関係では、首長は労組から「再選への支持」を得るという関係にあり、また逆に、労組は首長から「主張の可能性」という関係を持って、この場合も相互に自律的となる。

以上の場合、仮に首長と政党間、首長と労組間での相互関係が均衡していれば各々の相互関係は並立的となるが、その相互関係に不均衡が生じれば、いずれかが受動的立場を取らざるを得ない。その際本稿は、首長の行動原理を一般化することが目的であった点に鑑み、首長と各々の政治行為者との関係を検討した。もとより自治体の政策形成において、首長の優位性は通説的見方であることは認めながらも、ある条件下では首長の優位が抑制される場合の存在した点を筆者は別稿⁷¹⁾で検討したが、そこでは首長の行動原理の解明までには至らなかった。したがって、この点への関心が本稿で検討されたのである。

注

- 1) 大原光憲・横山桂次編『産業社会と政治過程』日本評論社、1965年、第2章。
- 2) 松下圭一『市民自治の憲法理論』岩波新書、1975年。

- 3) 兼子仁『自治体法学』学陽書房、1988年。兼子仁・磯野弥生編『地方自治法』学陽書房、1989年。
- 4) David Easton, *A Systems Analysis of Political Life*, New York: John Wiley, 1965. イーストンの理論化は、影響力とか権力とかいう概念からではなく、工学的、力学的なものからの把握であった。特定の空間の中で選挙民の選好や政治参加の行動が、議会や行政の回路を通過していく過程で、如何なる帰結に至るかを政治の仕組みとして提示した。その代表的なひとつの実証研究は、政治的社会化であったが、如何なる政治体制が如何なる政治的社会化によって支持されていくのかという点が提示されている。彼の主張する政治システムという概念は、政治的機能に関わるその下位システムを指す。彼は、社会的価値の権威的配分に関わるシステムとして政治システムを規定づけるが、そのシステムとは、システムへの要求と支持というインプット、システム内での変換、システムからのアウトプット、アウトプットからインプットへのフィードバックというサークルとされる。
- 5) 東京都議会議会局調査部『首長主義と地方議会一制度とその実際』東京都議会議会局調査部、1971年、1頁。
- 6) 同上書。高木鉦作「議会・政党・議員活動」岩波講座『現代都市政策Ⅲ』岩波書店、1973年。阿部齊「地方議会の機能と限界」成田頼明編『あすの地方自治をさぐる・V 現代社会と自治制度の变革』学陽書房、1974年。村松岐夫「大都市の制度的環境と都市政治研究」三宅一郎・村松岐夫編『京都市政治の動態』有斐閣、1981年、5頁。
- 7) 東京都議会議会局調査部、前掲書、135-143頁。高木鉦作、前掲書、70-73頁。戦前の日本の地方制度でも、執行機関と議事機関の分離は制度化されていたが、機関委任事務制度を通じて中央集権体制が強く浸透して執行機関の優位という特徴があった。こうした特徴は戦後改革においても継続されたと指摘されている。戦後地方自治体政府の統治形態をめぐる議論は、執行権をいかに評価するかという問題として登場した（進藤兵「自治体の首長制度」西尾勝・村松岐夫編『講座 行政学2 制度と構造』有斐閣、1994年、249頁）。赤木須留喜によると、1888年に導入された市町村における地方自治制度は、天皇制統治構造の定着化に資するため、ドイツ型の地方自治制をモデルに導入したものであったが、これは同時に普通選挙、平等選挙制の排除のために、議決機関から執行機関を選出するという執行機関の間接選出制も採用されており、政党政治の否定が構想されていたとされる。こうした政党政治排除の構想は、1914年の、ドイツ型合議制執行機関方式の廃止という改正によって、市町村長の権限の強化と、市町村会の権限の縮小、すなわち国政事務の委任強化のための理事機関の強化を促進したが、その際二元主義は以前にも増して強化されることにはなったものの、他方で、その改革においても議決機関による執行機関の選出という執行機関の間接選出制は温存されたままであった。

しかしながら、大正末期から昭和初期に下って、「大正デモクラシー」の台頭による地方政治への政党化が浸透すると、普通選挙、平等選挙の実施ともあいまって「党弊」が懸念されるようになった。すなわち東京市政では、政党化した議決機関の執行機関への対抗、抵抗、介入が、議決機関の執行機関への政治責任の転嫁を増大させ、政党政治の弊害が指摘されるようになった。すなわち東京市長は東京市会の信任を喪失してたびたび更迭させられる事態に至ったのである。1898年から1945年までの50年足らずの間に19人もの市長が交替させられ、その間における平均在任期間はわずか2年4ヶ月という短期間であったという。つまり依然として、議会の首長への優位をいう状況は改善されるまでには至らなかったということである（赤木須留喜『東京都政の研究』第2章）。以上は戦前の市町村における政府形態の制度的特徴の概観であったが、戦後はこうした状態は、戦後に至って議決機関による執行機関の選出という間接選

- 出制の廃止によって改善されることになった。執行機関である知事・市町村長の直接公選制が採用されたのである。その際、議決機関の議会は執行機関とは別途、直接選挙によって議員が選出されることになったため、米国の大統領制に近似した「大統領制的な首長制度論」として戦後改革は定着を見ることになった。当該制度は、地方自治体の政府形態を大統領制における首長の選出方法として特徴づけた点で、戦前の反省にたつて首長権限の強化が目指されていたのであるが、議会の位置付けによっては、「議院内閣制」と同様の制度として捉える論者もいて、当該制度の混乱もみられたような状態であった（進藤、前掲書、245頁）。
- 8) 阿部斉、前掲書、267-270頁。東京都議会議会局調査部、前掲書、143-152頁。議会の審議能力に比較して、行政機能の拡大に伴う行政権の増大化は、制度的行政優位の状況をさらに補完したと指摘されている。
 - 9) 高木鉦作、前掲書、73-74頁。
 - 10) 高木鉦作、前掲書、74-75頁。
 - 11) 村松岐夫・伊藤光利『地方議員の研究』日本経済新聞社、1987年、第3章。
 - 12) 同上書、92-95頁。
 - 13) 同上書、108-120頁。
 - 14) 西尾勝「過疎と過密の政治行政」日本政治学会編『年報政治学1977—五五年体制の形成と崩壊』岩波書店、1979年、229-230頁。首長が主導的であるとはいっても、議会が強力な場合のあることも指摘されている。両者のあるべき関係への判断の差異から見解が分かれることもあるとされる。
 - 15) 村松岐夫「大都市の制度的環境と都市政治研究」三宅一郎・村松岐夫編『京都市政治の動態』有斐閣、1981年、5頁。
 - 16) 伊藤光利「地方議員の代表役割—京都市市町村会議員調査（3）—」『法学論叢』第108巻第6号、1981年。
 - 17) 全国市議会議長会『市議会活動に関する実態調査結果—昭和五五年一月一日～一二月三十一日』全国市議会議長会、1982年、39-43頁。
 - 18) Michael Laver, and Norman Sohifield, *Multiparty Government: The Politics of Coalition in Europe*, Oxford: Oxford University Press, 1990.
 - 19) 内山秀夫訳『民主体制の崩壊—危機・崩壊・均衡回復』岩波書店、1982年。
 - 20) James L. Sundquist, *Constitutional Reform and Effective Government*, Revised ed., Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1992.
 - 21) Giovanni Sartori, *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, London, Macmillan: 1994, p.161. サルトーリは大統領制の問題は議会にあると述べる。大統領は議会の妨害を受けやすい中、如何にして自分の希望する法案を議会で通過させるかということが問題になると彼は主張する。あらゆる大統領制に共通するのが、この「通過する困難さ（crossing difficulty）」という点であると彼は主張する。
 - 22) Fred W. Riggs, “Bureaucracy: A Profound Puzzle for Presidentialism”, in Ali Farazmand (ed.), *Handbook of Bureaucracy*, New York: Marcel Dekker, 1994, pp.97-145.
 - 23) Barbara Hinckley, *The Symbolic Presidency: How Presidents Portray Themselves*, London: Routledge, 1990.
 - 24) Richard Neustadt, *Presidential Power and the Modern Presidents*, New York: Free Press, 1991, Chapter3.
 - 25) James L. Sundquist, “Needed: A Political Theory for the New Era of Coalition Government in

- the United States,” *Political Science Quarterly*, vol.103, 1988, pp.613-635. こうした考えは、大統領と議会の多数派とが同一の政党にコントロールされることによって、大統領と議会との関係が抑制されて膠着状態への移行を防御する工夫と考えられる。
- 26) セルジョ・ファップリーニ著・工藤裕子訳「議院内閣制と大統領制のはざまで一統治システムに関する比較」白鳥令編『政治制度論—議院内閣制と大統領制』芦書房、1999年、184頁。選挙制度に関する議論では、こうしたデュベルジェ（Maurice Duverger）の議論に対して、ボグダノア（Vernon Bogdanor）のように選挙制度が原因というのではなく、むしろ結果であるという主張もある。Vernon Bogdanor, “Conclusion: electoral system and party system”, in Vernon Bogdanor and David Butler (eds.), *Democracy and Election: Electoral System and their Political Consequences*, Cambridge University Press, 1983, p.254.
- 27) もちろん議院内閣制であっても、連合政権では政権に不安定要因があることが知られているのはいうまでもない。岩崎正洋『政党システムの理論』東海大学出版会、1999年、第7章。
- 28) James L. Sundquist, *Constitutional Reform and Effective Government*, Washington D.C.: The Brookings Institution, 1992, revised edition. 一党が大統領を統御し、他の一党が議会両院、あるいは少なくとも下院において、多数を有していた時代であった。1977年～1980年までと、1993年～1994年までの間を例外として1969年～1996年までである。
- 29) 三宅一郎『現代政治学叢書5 投票行動』東京大学出版会、1994年、12頁。
- 30) Bogdanor, op. cit., p.254.
- 31) モーリス・デュヴェルジェ、岡野加穂留訳『政党社会学—現代政党の組織と活動—』潮出版社、1970年、248頁。Maurice Duverger, *Political Parties*, Macmillan, 1959.
- 32) Stein Rokkan, *Citizens, Elections, Parties*, Universitetsforlaget, 1979. ボグダノアは、選挙制度が原因ではなく、むしろ結果であると主張する。選挙制度によって政党システムが形成されるのではなく、政党システムの形状や社会的、歴史的要因によって、選挙制度が採用され、運用されているという主張がそれである。Bogdanor, op. cit., p.255. またサルトリーは、こうした議論に対して、両者の折衷説を採っている。すなわち、政党システムの構造化を前提として相対多数決制は政党システムを制約して政党数を減らす、比例代表制では逆に、政党システムが選挙制度に影響を与えると主張する。Giovanni Sartori, “The influence of electoral system”, in Grofma and Lijphart (eds.) *Electoral Laws and Their Political Consequences*, Agathon Press, 1986.
- 33) 大森彌『現代日本の地方自治』放送大学教育振興会、1995年、66-69頁。
- 34) 拙稿「都政の隘路—知事支持派のフラグメンテーション」『都市問題』2001年9月号、第92巻第9号、105頁。
- 35) 戦後都道府県の知事選挙に公選制が導入されて、政党による推薦、支持、さらには知事による政党所属が生じた。これと期を一にして議会においても議員が政党に所属するようになった。したがって、どの政党が知事派であり、議会内にどの程度議席を占有しているかが、その地方自治体の政治的特徴を表すようになったと考えられる。
- 36) Marrku Laakso, and Rein Taagepera, “‘Effective’ Number of Parties: A Measure with Application to West Europe”, *Comparative Political Studies*, Vol.12, No.1, 1979, pp.3-5.
- 37) Alfred Stepan, and Cindy Skach, “Preidentialism and Parliamentarism in Comparative Perspective”, in Juan J. Lins and Arturo Valenzuela (eds.), *The Failure of Presidential Democracy*, 1994, p122. Arend Lijphart, *Democracies: Patterns of majoritarian and consensus government in twenty-one countries*, Yale University Press, 1984, table9-1.
- 38) Marrku and Rein, op. cit., pp.3-27.

- 39) 石川真澄『日本政治の今』現代の理論社、1981年、55-59頁。
- 40) Masaru Kohno, “Post-1955 Changes in the Japanese Party System” *Japans’ Postwar Party Politics*, Princeton University Press, 1995, pp.125-134.
- 41) もちろん政党の規模によっては、同じ政党数であっても有効政党数は異なる。たとえば、同一規模の2大政党制であれば有効政党数は整数の2となるが、政党規模に差があると当然に2以下になる。一般に政党規模が等しい場合、政党数がそのまま有効政党数にはなっても、政党間の規模が均等でなければ、この関係は現実の政党数より少なくなる。大規模の1党と数党の小政党が配置される政党システムでは、実際の政党数はより1に近くなるのである。三宅一郎、前掲書、26-27頁から。
- 42) Scott Mainwaring, “Presidential Multipartyism and Democracy: The Difficult Combination,” *Comparative Political Studies*, Vol.26, No.2, 1993, pp.210-213.
- 43) 大統領制を採用し、さらに政党システムが多党制の国は、これら以外に、アルゼンチン、ブラジル、キューバ、エクアドル、ナイジェリア、パナマ、ペルーを提示するが、これらの国は、アルゼンチン（1963～66）、ブラジル（1946～64）、キューバ（1940～52）、エクアドル（1948～61、1968～70）、ナイジェリア（1979～83）、パナマ（1945～49、1960～68）、ペルー（1939～48、1956～62、1963～68、1980～92）となって、いずれも彼の基準（25年）には達していなかった。Ibid., pp.204-207.
- 44) Arendt Lijphart (eds.), *Parliamentary versus Presidential Government*, Oxford University Press, 2000, pp.15-17.
- 45) Ibid., p.15.
- 46) Mainwaring, op. cit., pp.210-213.
- 47) Giovanni Sartori, *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, London, Macmillan: 1994, pp.176-177.
- 48) Lins and Valenzuela, op. cit.
- 49) Council for Consolidation of Democracy, “Constitutional Reform in Argentina”, in Arendt Lijphart (eds.), *Parliamentary versus Presidential Government*, Oxford University Press, 2000, pp. 158-161.
- 50) Ibid., p.16.
- 51) David M. Farrell, *Electoral Systems: A Comparative Introduction*, Palgrave, 2001, pp.29-30.
Rein Taagepera and Matthew Soberg Shugart, *Seats and Votes: The Effects and Determinations of Electoral Systems*, Yale University Press, 1989.
- 52) 岡沢憲美『現代政治学叢書13 政党』東京大学出版会、1994年、98頁。岡沢はアメリカの大統領制の事例を紹介している。戦後の都道府県の場合、2002年9月に行なわれた長野県知事の場合の一例である。
- 53) 大森、前掲書、66頁。
- 54) 狭義には議院内閣制の政治に典型的であるが、広義には、国家意思の決定権を議会と大統領とが分有する大統領制にあっても、終局的には議会の意思が優越する場合も含まれるとされる。阿部齊・内田満他編『現代政治学小辞典 新版』有斐閣、1999年、71頁。
- 55) 大森、前掲書、68頁。
- 56) 岩崎正洋「統治形態をめぐる民主主義論の展開—大統領制・議院内閣制と民主主義—」日本政治学会編『年報政治学 55年体制の崩壊』1996年、233-247頁。
- 57) William Riker, *The Theory of Political Coalitions*, Yale University Press, 1962.

- William A. Gamson, “A Theory of Coalition Formation”, *American Political Sociological Review*, Vol.26, pp.373-382.
- 58) 岡沢、前掲書、95-96頁。
- 59) Arendt Lijphart (eds.), *Parliamentary versus Presidential Government*, Oxford University Press, 2000, pp.13-14. ここでレイプハルトが主張しているのは、議院内閣制における与党の一部が政策形成をめぐる異議の申し立てを行うことで政権自体の危機が生じる可能性を指摘している点である。
- 60) David M. Farrell, *Electoral Systems: A Comparative Introduction*, Palgrave, 2001, p.193.
- 61) p.13.
- 62) 大森、前掲書、67頁。
- 63) 大杉覚「自治体の首長制度」西尾勝・村松岐夫編『講座 行政学2 制度と構造』有斐閣、1994年、272頁。
- 64) 大森、前掲書、113頁。
- 65) 大杉、前掲書、266頁。
- 66) 寄本勝美「四極構造による政治化—革新自治体のディレムマ」大森彌・佐藤誠三郎編『日本の地方政府』東京大学出版会、1986年、186-187頁。
- 67) 的場敏弘『政治機構論講義：現代の議会制と政党・圧力団体』有斐閣、1998年。
- 68) 辻中豊『現代政治学叢書14 利益団体』東京大学出版会、1988年、126頁。広瀬道貞『補助金と政権党』朝日新聞社、1981年。
- 69) 黒田展之編『現代日本の地方政治家』法律文化社、1984年、第1章。
- 70) Scott Mainwaring, “Presidentialism in Latin America”, in Arendt Lijphart (eds.), *Parliamentary versus Presidential Government*, Oxford University Press, 2000, p.114.
- 71) 拙稿、前掲書。

謝辞：本稿は「平成24年度島根県立大学学術教育研究特別助成金」による成果の一部である。ここに記して謝意を申し上げる。

キーワード：首長の主導性 東京都政 政党制 選挙制度 米国の大統領制
二元的代表制 政策形成

(MITSUNOBU Tadahiko)