

[研究ノート]

二元代表制におけるジレンマ —東京都議会の審議過程—

光 延 忠 彦

はじめに

1. 東京都の政党システム
 - (1) 東京都議会の政党システム
 - (2) 議会レベルにおける投票連合
 2. 都営地下鉄運賃決定の政治過程
- おわりに

はじめに

首長の影響力が、政策形成をめぐる議会と競争関係にあるという見方は、二元代表制をめぐる議論としては古くて新しい。独任の首長と、議会を構成する議員が公選される制度の下で、権力の分割と抑制均衡が基本的特徴であるにも拘わらず、執行機関の優位が指摘されてきた。議会への議案の提出は、首長による場合が圧倒的で、首長提出議案に対する修正・否決も過少であったためである。

こうした首長の優位を権限に帰する見方に対し、議会の同等性を影響力に帰する見方も提出された。大規模自治体の議員は、当選回数を通じて、政策に関する専門的能力を向上させたため、議員の影響力の増大し、しかも議員を抱える議会の影響力も増したというのである。

これらは、戦後の二元代表制をめぐる代表的な議論であるが、こうした議論を踏まえた上で、本稿は、首長の優位が弱くなる要因を東京都議会の審議から提出する。すなわち、ここでは、1965年の「刷新都議会議員選挙」以降、多党化し政策距離が近く、首長提案に同意可能な議会内の2党から5党までの政党による都営地下鉄の運賃審議過程を取り挙げる。

その際、都道府県会選挙では、一部の選挙区ではあっても、小選挙区単一の選出事例はないため、中選挙区制が中心になるが、この場合、政党システムは多党制となり、与野党関係がない¹⁾二元代表制下での政策形成では、首長による議会内での過半数獲得を目指して3党以上の政党が、任意の政党と投票連合を模索することになる。その際、首長は多数派の首長派もしくは少数派の首長派と政策形成をめぐる交渉するが、多党制下での首長と首長派との交渉では、首長派の多数少数に拘わらず、首長の交渉相手が3党以上になるため、政党などの要請を受け入れて、それをまとめて政策形成をする必要がある。しかし、首長の意向通りに達成できるか否かは必ずしも明らかではない。対象相手が増えれば増え

るだけ首長のまとめるエネルギーはそれだけ増大するため首長の統治能力が試されることになるからである。こうした場合、どのようなことが議会内に生じられるのか、この点を東京都議会の審議過程で検討する。

1. 東京都の政党システム

(1) 東京都議会の政党システム

表1 東京都議選における政党別当選者数の推移²⁾

選挙	定数	過半数	自由	民主	社会	左社	右社	共産	自民	公明	民社	自ク	進歩	ネッ	日新	民主	他	無属
47年	120	61	44	24	38			1									4	9
51年	120	61	65	12	19			2										22
55年	120	61	17	55		19	13	2										14
59年	120	61			42			2	73									3
63年	120	61			32			2	69	17								
65年	120	61			45			9	38	23	4							1
69年	126	64			24			18	54	25	4							1
73年	125	64			20			24	51	26	2							2
77年	126	64			18			11	56	25	3	10						3
81年	127	64			15			16	52	27	5	8						4
85年	127	64			11			19	56	29	2	6						4
89年	128	65			29			14	43	26	3		1				2	10
93年	128	65			14			13	44	25	2			3	20			7
97年	127	64			1			26	54	24				2		12		8
11年	127	64						15	53	23				6		22	1	7

(注) 西暦年

東京都議会選挙は、1943年9月13日、旧憲法下において先ず、定数120人で行われた。戦後では、47年4月30日、第1回選挙が定数120人で実施された。表1は47年以降の都議会選挙における政党別の当選状況である。47年、第1回選挙が行われて以降、63年の第5回選挙まで、都議会選挙は統一地方選挙で実施され、65年の第6回選挙から統一地方選挙を離れ、その2年後に行われることになった³⁾。表1によれば、多数党の存在期間が極めて少なく、選挙レベルにおける政党数は3党から5党まで多党化状態にあった⁴⁾。

一方、表2は知事選挙の選挙連合を示す。知事選挙の対立軸は、59年選挙まで「保守」と「革新」にあり、60年代中葉から「保守」と「革新・中道」の間に移行し、79年から83年の知事選挙においては、「保守・中道」と「革新」の二極で対峙し、さらに87知事選挙年から、「保守・中道」に「社会」「共産」の二極が対抗する。91年以降では、無所属候補も登場して、政党間対立は、政党と無所属候補との間に成立して、政党中心の知事選挙は様変わりする。このように、単独で候補を擁立できない政党は、複数政党による選挙連合を成立させてきた。

表2 知事選挙の推移⁵⁾

選挙	知事	当選 支持	落選 支持			
47年	安井①	自由・進歩	社会・共産			
51年	安井②	自由・民主	社会・共産			
55年	安井③	自由・民主	左・右社会			
59年	東①	自民	社会			
63年	東②	自民・公明	社・共・民			
67年	美濃部①	社会・共産	自民・民社	公明		
71年	美濃部②	社・共・公	自民			
75年	美濃部③	社・共・公	自民			
79年	鈴木①	自・公・民	社会・共産	無		
83年	鈴木②	自・公・民・ク	社会・共産			
87年	鈴木③	自・公・民	社会	共産		
91年	鈴木④	無	自・公・民	共産	社会	
95年	青島	無	自・社・公	共産	無	無
99年	石原①	無	自民・公明	民主	共産	無
03年	石原②	無	無			

(注) 数字は西暦で選挙実施年

(2) 議会レベルにおける投票連合

65年の都議会選挙以降、多数党が存在しない状況に加え、政党数が増大して多党化した状況の下での政策形成では、政策距離の近い会派同士の投票連合が目指された。60年代中葉以降社会・公明・共産党が、また80年以降自民・公明・民社党で、さらに90年以降では自民・社会・民社・公明党で、提案に対し議会は多数派を形成してこれに対応した。しかし、95年以降では、脱政党化した知事の登場もあって、執行機関の政策の提出の都度、投票連合は変容した。このため、多党化し、多数党の存在しない東京都議会内では、65年の都議会選挙以降、最大会派の自民党をひとつの軸に、社会・共産両党を一方の軸に投票連合が行われたが、その場合、両者とも多数でなかったため、中間に位置した政党や場合によっては両軸の中の特定政党との投票連合が現実には行われた。このため都議会内には、議席規模は少数であっても、その規模以上に議会内審議に際し、影響力を行使する「特定政党」、すなわち「過大代表」が登場する状況になったのである。

ではその実際を都営地下鉄の運賃決定をめぐる政策形成の事例を通じて確認しよう。

2. 都営地下鉄運賃決定の政治過程

高速電車事業、いわゆる地下鉄は2016年4月現在、13路線が敷設されており、その内9路線が東京メトロの経営下にあり4路線が東京都営になっている。都営地下鉄は、54年の都議会第一例会で都営地下鉄の建設が決議され、58年3月1日、第1号線として現在の浅草線の経営免許を国から取得して60年12月4日、押上・浅草橋間18.3キロを京成線との相互直通運転営業によって開業された。その後、都営地下鉄は、その路線を増加させて今日では4路線に至っている。

この都営地下鉄では、開業時に運賃が設定され、それ以降95年3月を最後に9回、初乗り運賃が改定されてきた（表3）。

表3 都営地下鉄運賃改定審議における東京都議会内会派の政治的態度

知事	議会審議	改定	改定時期	初乗り運賃	過半数	自民	社会	公明	民社	共産	新自	日新	賛成	知事派
東①	60年一定	○	60.12.04	20円	61	○72	×42			×2			72	自72
美濃部①	67年二定	○	67.10.01	30円	61	○38	○45	×23	×4	×9			83	社共49
美濃部②	72年一定	継続			64	54	24	25	4	18				社共42
美濃部②	72年三定	○	73.01.15	40円	64	○54	○24	×25	×4	×18			78	社共42
美濃部②	74年一定	○	74.10.01	60円	63	×51	○20	○26	×2	○24			70	社公共70
美濃部③	76年四定	○	77.05.06	80円	63	×51	○20	○26	○2	○24			70	社公共70
美濃部③	78年二定	○	78.10.01	100円	64	○56	○18	○25	○3	○11	○10		123	社公共54
鈴木①	80年四定	○	81.05.16	120円	64	○56	×18	○25	○2	×11	○10		94	自公民84
鈴木②	84年一定	○	84.07.04	130円	64	○52	×15	○27	○5	×16	○8		92	自公民84
鈴木②	85年一定	○	85.04.01	140円	64	○52	×15	×27	○5	×16	○6		64	自公民84
鈴木④	89年一定	継続			64	56	11	29	2	19	6			自公民58
鈴木④	91年三定	継続			65	43	29	26	3	14				自公民75
鈴木④	91年四定	継続			65	43	29	26	3	14				自公民75
鈴木④	95年一定	○	95.03.01	170円	65	○44	○14	○25	○2	×13		○20	85	自社公民85

(注) 改定年西暦、()内は議席数、○賛成×反対の政治的態度 日新=日本新党 空欄該当なし

首長提案の議会審議では、第一に、首長派が多数党の場合、首長提案はほぼ原案の姿で通過する可能性が高くなるが、議会内の政党システムが断片化して首長派が多党制下での少数の場合、もしくは多数の場合には、首長提案は条件付与などの修正の後に議決される可能性が高くなる。この修正過程では、特定政党の意思の議決への反映という、過大代表が生じることになるため、首長と議会の関係は、首長提案が円滑に議決されないという意味において政治的に不安定となって、首長は議会に優位しないことになっている(図)。

図 多数党と首長提案

独立変数		従属変数			
多数党(+)	→	首長提案通過(+)			首長優位(+)
多数党(-)	→	首長提案通過(-)	修正(条件付き)	過大代表(+)	首長優位(-)

第二に、選挙過程を経て、議会審議に移り、議決される一連の政治過程では、過大代表の有無に対する多数党の有無が先行している。

そして、第一段階の選挙過程では、同一の選挙制度で、ほぼ同一の政党配置状況で選出された首長と議会議員が存在し、第二段階の統治過程では、ほぼ同一の議会内政党配置の下で同一の議会における同種の知事提案の審議という事例への検討のために、比較分析の前提条件は、ほぼ一定にコントロールされている⁶⁾。

以下は、開業時の運賃設定から67年の1回目の改定を経て最終の第9回の改定までの議会審議状況である(資料1)。

.....資料 1 東京都政地下鉄の運賃改定の議会審議.....

① 1960年12月の運賃設定⁷⁾ (東知事1期)

- ・1960年の第一定例会 (2月22日～3月26日)
- ・知事提案：単一運賃、均一制の20円
- ・議会内政党

自民：特に問題なし

社会：バスなどの公共料金との整合性を要求

共産：運賃が高い

- ・多数党：自民 (知事派)
- ・審議結果：原案とおり成立
- ・自民の意向が反映 (ただし知事派で多数党)

② 1967年10月の運賃値上げ⁸⁾ (美濃部都政1期)

- ・1967年の第二定例会 (6月20日～7月20日)
- ・知事提案：赤字の解消のため、平均27%の値上げを要請
- ・議会内政党

自民：企業の合理化を進めること

共産：都民の利益に反するものには反対

社会：知事の与党だから賛成

- ・多数党：なし 社会、共産 (知事派、2党でも少数)
- ・審議結果：付帯決議によって成立
- ・付帯決議：1) 企業合理化の創意工夫と健全経営へのいっそうの努力
2) 交通局職員の配置転換には職員の理解と協力を得ること
- ・反知事派の自民の意向が反映

③ 1973年1月の運賃値上げ (美濃部都政2期⁹⁾)

- ・1972年の第一定例会 (2月25日～3月28日)
- ・知事提案：公営事業会計の赤字解消のために値上げを要請
- ・議会内政党

公明：反対

共産：不良債権の棚上げ、累積赤字は国の責任で補填、国の再建団体指定を再検討

自民：一時的値上げではなく、抜本的な対策が必要。交通渋滞の緩和のために地下鉄建設の促進

社会：地方公営企業法の改正を国に要求し、陸上交通事業調整法を廃棄せよ

知事：公営企業は経済性と公共性での運営が必要。値上げに踏み切らなければ赤字が累積し、一般会計からの繰り出しが必要になってくる。値上げ幅はなるべく小幅度、値上げの時期は先に延ばす

- ・多数党：なし 社会、共産 (知事派、2党で少数)
- ・審議結果：継続審議

- ・1972年第三定例会（9月28日～10月19日）
- ・知事提案：赤字解消のため早急な値上げを要請
- ・議会内政党
 - 自民：値上げの時期を延ばすことで合意
 - 社会：同じ
 - 公明：反対
 - 共産：反対
- ・多数党：なし 社会、共産（知事派、2党で少数）
- ・審議結果：1973年1月から値上げで成立¹⁰⁾
- ・反知事派の自民の意向が反映

④ 1974年10月の運賃値上げ（美濃部都政2期¹¹⁾）

- ・1974年第一定例会（2月23日～3月26日）
- ・知事提案：赤字解消のために4月からの値上げを要請
- ・議会内政党
 - 自民：反対、企業の内部努力を要請
 - 共産：やむを得ないが、値上げ時期はなるべく延ばす
 - 公明：知事派として賛成するが弱者の救済措置を要請
- ・多数党：なし 社会、公明、共産（知事派、3党で多数）
- ・審議結果：付帯決議によって成立、74年10月から値上げ実施
- ・付帯決議：弱者救済措置の拡大に配慮すること
- ・公明、共産（ただし知事派）の2党の意向が反映

⑤ 1977年5月の運賃値上げ（美濃部都政3期¹²⁾）

- ・1976年第四定例会（12月14日～23日）
- ・知事提案：企業会計の財政赤字の解消を要請
- ・議会内政党
 - 自民：企業努力が必要
 - 知事：内部努力をする
 - 自民：合理化案に先行する値上げという知事の姿勢は問題
 - 公明：内部努力の必要性を強調
 - 知事：内部努力の実現に努める
 - 共産：交通事業再建には、国庫補助の大幅増や赤字の一般財源補填が必要
 - 社会：内部努力では労働条件の低下を招くな
 - 知事：職員の理解と協力を得る
- ・多数党：なし 社会、公明、共産（知事派、3党で多数）
- ・審議結果：付帯決議によって成立
- ・付帯決議：1) 料金改定にあたっては都営交通再建計画に基づくこと
2) 都民の納得の得られる内部努力の具体化の進行をまってから国へ値上げを申請すること

・反知事派の自民の意向が反映

⑥ 1978 年の 10 月の運賃値上げ（美濃部都政 3 期¹³⁾）

- ・ 1978 年第二回定例会（6 月 13 日～7 月 10 日）
- ・ 知事提案：財政赤字の解消のために任期中に値上げをしたい。現行の 80 円に 30 円を値上げして 110 円を提案
- ・ 議会内政党
 - 自民：他の都市に比べて上げ幅が大き過ぎる
 - 知事：任期中に条例化したい（←任期は 79 年 3 月まで）
 - 交通局長：格別の配慮をお願いする
 - 社会：今回の値上げで再建が可能か
 - 知事：可能である
 - 社会：赤字の抜本的対策はどうするのか
 - 知事：国への補助金の改善を働きかける
 - 新自由クラブ：都民の立場に立った都営交通問題の解決を望む
 - 公明：内部努力は都民サービスに対し、どうつながるのか
 - 知事：サービス精神をもってやる
 - 共産：地方公営企業法を改正して国の補助率を高めよ
 - 知事：十分に分析する
- ・ 多数党：なし 社会、公明、共産（知事派、3 党で少数）
- ・ 審議結果：110 円の値上げ要請に対し 10 円引き下げ修正して 100 円で 78 年 10 月から値上げで成立
- ・ 付帯決議：1) 経営の健全化のために引き続いて経費節減等の内部努力を行うこと
2) 地下鉄建設に伴う国庫補助は補助率を引き上げるよう国に要請すること
- ・ 反知事派の自民の意向が反映

⑦ 1981 年の 5 月の運賃値上げ（鈴木都政 1 期¹⁴⁾）

- ・ 1980 年第四回定例会（12 月 5 日～18 日）
- ・ 知事提案：財政赤字の解消の要請。現行 100 円を 140 円に値上げ
- ・ 議会内政党
 - 自民：値上げに対する客離れ対策は
 - 知事：長期展望計画を立てて対応する
 - 公明：過剰人員や特殊勤務手当について断固たる措置を取れ
 - 交通局長：定数削減や手当の整備を行う
 - 社会：再建策は公共性を無視しているし、職員の犠牲は限界である。営団との関係は、不利な営業区域や路線の割り当てにある。営団との料金格差はどうするか
 - 知事：職員の協力は十分評価するし、営団や国へも要請中である
 - 共産：適正な補助の上で料金値上げを考えること。また国への欧米並みの補助を要求すること
 - 知事：法令の範囲で国へ要望する

新自由クラブ：内部努力の徹底を望む

知事：配慮する

- ・ 多数党：なし 自民、公明、民社（知事派、3党で多数）
- ・ 審議結果：140円の値上げ幅を縮めて120円に修正して可決
- ・ 付帯決議：1) 財政再建計画に示された内部努力を完全に実施をすること
- ・ 反知事派の新自由クの意向が反映

⑧ 1984年7月の運賃値上げ（鈴木都政2期¹⁵⁾）

- ・ 1984年第一定例会（2月28日～3月28日）
- ・ 知事提案：財政赤字の解消を要請
- ・ 議会内政党
 - 共産：値上げの暴挙をやめよ
 - 社会：抜本的な対策のない値上げでも赤字の解消になるのか
 - 知事：経営健全化計画を推進するために最小限の改定をする。経営面では無利子貸付の補助で赤字解消の効果を期待する
 - 民主ク：企業努力の決意は。業務手当ての整理は
 - 知事：実行する決意である
 - 自民：特になし
- ・ 多数党：なし 自民、公明、民主ク（民社+新自ク+諸派）（知事派、3党で多数）
- ・ 審議結果：付帯決議によって成立
- ・ 付帯決議：1) 経営健全化計画に示された内部努力については必ず完全実施のこと
2) 政府へ「地下鉄建設に対する国庫補助の増額に関する意見書」を提出のこと
3) 総建設費を補助対象にすること
4) 補助率の引き上げること
5) 運営費補助方式を資本費補助方式に改正すること
6) 自治体に権限を委譲することを国に要請
- ・ 知事派の民主クラブの意向が反映（ただし知事派内では少数14議席/92議席）

⑨ 1985年4月の運賃値上げ¹⁶⁾（鈴木都政2期）

- ・ 1985年の第一定例会（2月28日～3月28日）
- ・ 知事提案：第三次再建計画に基づいて1984年1月から120円→140円に値上げを要請
- ・ 議会内政党
 - 公明：反対
 - 自民：やむを得ない
 - 民社：内部努力を要請
 - 共産：上げ幅が大き過ぎる
- ・ 多数党：なし 自民、公明、民社（知事派、3党で多数）
- ・ 審議結果：付帯決議によって成立
- ・ 付帯決議：1) 経営健全化計画の実施
2) 企業の内部努力の完全実施

3) サービスの向上

- ・ 知事派とはいえ少数の民社の意向が反映 (3 議席 /95 議席)

⑩ 1995 年 3 月の運賃値上げ (鈴木都政 4 期¹⁷⁾)

- ・ 1989 年第一定例会 (2 月 28 日～3 月 30 日)
- ・ 知事提案：1989 年 4 月から導入された消費税 3%分を地下鉄料金に加算するよう要請
- ・ 議会内政党
 - 自民：消費税の転嫁は見送りせよ
 - 公明：地下料金への転嫁には反対
 - 共産：転嫁反対
 - 社会：消費税を廃止せよ
 - 民社：転嫁を見送ること
- ・ 多数党：なし 自民、公明、民社 (知事派、3 党で多数)
- ・ 審議結果：知事提案否決 自民 43、公明 26、民社 3 の知事派の中の公明反対で否決 (賛成 46)。付帯決議によって継続審議になる
- ・ 付帯決議：1) 都民生活を考えて当分の間、転嫁の実施を見送ること
- ・ 知事派の一角が反対で否決

・ 1991 年第三定例会 (9 月 15 日～10 月 1 日¹⁸⁾)

- ・ 知事提案：再度の審議を要請
- ・ 議会内政党
 - 自民：諸費税の導入に伴う料金改定を据え置くこと
 - 知事：地下鉄車両路線維持に支障をきたす
 - 自民：料金改定の場合のサービスは
 - 知事：地下鉄車両の冷房化を 2 年繰り上げて 7 年夏までに実施したい
 - 社会：公共料金の非課税を国に働きかけよ。中学生用の定期券の発行とシルバーパスの所得制限の緩和を望む
 - 知事：検討する
 - 公明：消費税の転嫁を含む値上げには反対
 - 共産：消費税転嫁値上げを撤回せよ
- ・ 多数党：なし 自民、社会、民社 (知事派、3 党で多数) 公明 (26) 89 年議会選挙以降反知事派
- ・ 審議結果：継続審議

・ 1991 年第四定例会 (11 月 30 日～12 月 13 日)

- ・ 知事提案：値上げを要請
- ・ 議会内政党
 - 自民：やむを得ない
 - 社会：初乗り以外で転嫁のこと
 - 公明：反対

- ・ 多数党：なし 自民、社会、民社（知事派、3党で多数）
 - ・ 審議結果：1992年4月から値上げ、ただし、消費税の転嫁は初乗り以外で実施すること
 - ・ 知事派の一角の意向が反映

 - ・ 1995年第一定例会¹⁹⁾（2月23日～3月30日）
 - ・ 知事提案：消費税転嫁のため、財政再建のために値上げの提案
 - ・ 議会内政党
 - 自民：なぜ値上げなのか
 - 知事：都民サービスを維持するため
 - 公明：なぜ値上げか
 - 知事：財政基盤強化のため
 - 日本新党：値上げの理由は
 - 知事：サービスの維持のため
 - 日本新党：ルールに従って値上げをしても、適正な行政運営を望む
 - 社会・ネット：値上げの考え方では、公営企業健全経営化に関する公的負担の強化拡充が必要である
 - 知事：①企業努力を行う。②公共助成も行う。③不足する額について負担をお願いするという考え方である
 - 共産：撤回せよ
 - 知事：やむを得ない
 - 民社：社会的弱者、零細企業への波及に配慮すること
 - ・ 多数党：なし 自民、社会、公明、民社（知事派、4党で多数）公明党が92年3月から知事派に復帰
 - ・ 審議結果 付帯決議で成立
 - ・ 付帯決議：1) 企業努力に引き続いて取り組むこと
2) 効率的経営の推進
3) 運賃制度のいっそうの改善に努めること
 - ・ 反知事派の少数勢力の意向が反映
-

表4 議会審議と分析モデル

知事	議会審議	改定	改定時期	多数党	首長提案	知事派	反知事派	修正	過大代表	政党位置	モデル
東①	60年一定	○	60.12.04	自	○	自	社共	なし	なし	○	統一多党
美濃部①	67年二定	○	67.10.01	なし	△	社共	自公民共	自反映	自	×	分割多党
美濃部②	72年一定	継続		なし	継続	社共	自公民共				分割多党
美濃部②	72年三定	○	73.01.15	なし	△	社共	自公民	自反映	自	×	分割多党
美濃部②	74年一定	○	74.10.01	なし	△	社公共	自民	公共反映	公共	○	統一多党
美濃部③	76年四定	○	77.05.06	なし	△	社公共	自民	自反映	自	×	統一多党
美濃部③	78年二定	○	78.10.01	なし	△	社公共	自民自ク	自反映	自	×	分割多党
鈴木①	80年四定	○	81.05.16	なし	△	自公民	社共自ク	自ク反映	自ク	×	統一多党
鈴木②	84年一定	○	84.07.04	なし	△	自公民	社共自ク	民主ク反映	民主ク	△	統一多党
鈴木②	85年一定	○	85.04.01	なし	△	自公民	社共自ク	民反映	民	○	統一多党
鈴木④	89年一定	継続		なし	継続	自公民	社共自ク				統一多党
鈴木④	91年三定	継続		なし	継続	自公民	公共				統一多党
鈴木④	91年四定	継続		なし	継続	自公民	公共				統一多党
鈴木④	95年一定	○	95.03.01	なし	△	自社公民	共日新	日新反映	日新	×	統一多党

(注) 西暦年 自：自民 社：社会 公：公明 民：民社 共：共産 自ク：新自由ク
民主ク：民社+自ク+諸派 ○：原案可決 △：原案修正 多数党：過半数政党
政党位置 ○：過大代表知事派 ×：過大代表反知事派
一定：第一定例会（2月～3月）二定：第二定例会（6月～7月）三定：第三定例会（9月～10月）
四定：第四定例会（12月）

これらの結果（表4）は、第一に、東①の60年第一定例会で審議された都営地下鉄の運賃設定の知事提案審議では、一党優位体制でもあったため、統一二党制状況になる。ここでいう、「統一」は知事の党派と知事支持の議会内党派とが一致する場合であり、「分割」はそれらが不一致の場合である。ただ、同時に行われた議会選挙で共産党が2議席を獲得していたため統一多党制モデルに該当させたが、自民、社会のほぼ2党制である。この審議過程での知事提案は資料にもよる通り、原案で可決成立している。このため多数党の存在は、首長提案の通過に連動し、しかも原案通りで議決されているため、首長と議会の関係は安定的で、過大代表は存在せず、この場合首長が議会に優位した。

しかし、多党制の中の、分割多党制の美濃部①67年二定を始めとした3事例では、いずれの場合も知事選挙では選挙後首長派を構成する政党の支持によって勝利した上で、議会審議では首長提案について、いずれの場合でも反首長派の自民党の主張が資料によるように、議決に反映されている。つまり、すべての事例で反首長派の意向が首長派以上に重視された。したがって、多数党不在でかつ首長派の少数の場合の分割多党制では、首長提案が修正されて、反首長派の一角による過大代表によって成立した。この場合、首長と議会の関係は不安定で、首長以上に議会が優位する。

また、多党制の下で、統一多党制に該当する、美濃部②74年一定以下の6事例では、91年知事選挙を例外に他の知事選挙ではいずれも知事を支持した政党が知事派を議会内に構成し、議会審議では、そのうち3回が首長派を構成する一党の意向が首長提案に反映される一方、残る3事例は反首長派の一角の政党の意向が知事提案に反映されて知事提案

はいずれの場合でも修正されていた。これらの6事例において、多数党が不在であり、首長提案通過には修正という留保が付けられて議決されていた点は、興味深い。ここでは首長派反首長派のいずれもが3回ずつ議席規模に拘わらず、過大に代表された実態が確認される。このため、この事例では、首長と議会の関係は不安定となって議会優位が生じることになる。

こうした事例は、第一段階の選挙過程で示された選挙民の意思が、第二段階の統治過程において変容される場合であり、いわゆる「民意」と統治の乖離を実証する。

おわりに

東京都議会では、五五年体制成立以降65年7月の「刷新都議会選挙」まで自民党も一党で多数を占めたが、それ以降比較第一党ではあっても少数化した²⁰⁾。65年の都議会選挙では公明党や民社党が、77年選挙では新自由クラブが、93年選挙では日本新党が都議会内に議席を得て、政党システムは多党化した。このような多数党の不在と多党化の政党システムという特徴は、二元代表制における統治形態を政党的に不安定にした。二元代表制における首長を支える多数派形成は、議会内政党にとっては権力を追求するための枠組みとも考えられるため、首長選挙で支持していたとしても、その政党が多数派を構成し、継続して首長を支えるとは必ずしも言えず、議決の都度、多数派形成は変容した。そもそも二元代表制に与野党関係は存在しないのだから当然の帰結と言えなくもない。しかも首長と議会は各々に選出されて、その代表性は選挙民に由来するため、双方は、選挙民にさえ安定的な信頼関係を結んでおけばその地位を追われることはないという制度がこれを補強する。このため、首長派も首長を恒常的に支持しなければならない責任を欠如させるし、また、首長が如何なる政策を行おうと、それに対する議決は、議会内政党や会派の意思に添うことが優先されるということにもなる。首長派が一党によって成立するのであれば、首長派も継続して首長を支える意識を持つであろうが、首長派が複数政党から構成されると、首長派の結束は容易ではなくなるのである。その際、首長には議会内政党との交渉能力が求められる。議会内に「過大代表」が生じる所以である。

日本の自治体の統治形態に議院内閣制とは異なる二元代表制が採用されている以上、本稿のような帰結に至ることは、合理的な政党のあり方としては避けられないとも考えられる。ただ、選挙民の意思とは異なる政治が、議会内では展開される余地を残すという意味で、制度におけるジレンマは依然として残らざるを得ないのである。

(本稿は、2012年度および2013年度の日本政治学会研究大会、2016年度の日本行政学会研究大会での報告の一部に加筆修正を行ったものである。これらの報告では複数の討論者から有益なコメントを頂いた。また本稿は、平成28年度島根県立大学学術教育研究特別助成金による成果でもある。併せて謝意を表したい。)

注

- 1) 大森 彌(1995年)『現代日本の地方自治』、p.66、放送大学教育振興会。
- 2) 東京都選挙管理委員会編『地方選挙の記録』東京都、各年度版を参考に作成した。
- 3) 東京都以外では、沖縄県、茨城県が統一地方選挙を逸脱している。
- 4) 政党数を数える場合、国政の場合には直前の選挙での有効獲得数が5%以上、あるいは獲得議席が1議席以上などの条件が採用されているが、本稿では5%の敷居値を入れると、共産党、民社党が除外

- されることになり、実際都政においてはこれらの政党が議会内で機能していた実態に鑑みて不適切になるので1議席以上獲得していれば意味のある政党数にカウントすることにした。
- 5) 東京都選挙管理委員会編(2002年)『東京都議会議員選挙の記録』、東京都。これを参照して作成した。
 - 6) 高根正昭(1979年)『創造の方法学』講談社現代新書。久米郁男(2015年)『原因を推論する 政治分析方法論のすゝめ』pp.11-15、有斐閣。
 - 7) 東京都交通局(2012年)『東京都交通局100年史』、p.769、東京都交通局。
 - 8) 『都議会だより』52号、p.3。
 - 9) 『都議会だより』63号、p.4。
 - 10) 『都議会だより』68号～71号。
 - 11) 東京都交通局、前掲書、pp.185-187。1976年10月の交通問題対策会議による緊急提言を踏まえて都営地下鉄の第二次財政再建計画(1976年～1980年)の中での3回の値上げ計画の一環として提案され可決された。1973、1974、1977年の3回の値上げがこれに該当する。
 - 12) 『都議会だより』96号。
 - 13) 『都議会だより』106号。
 - 14) 『都議会だより』120号。
 - 15) 『都議会だより』140、141号。
 - 16) 東京都交通局、前掲書、p.293。
 - 17) 『都議会だより』170、171号。
 - 18) 『都議会だより』185号。
 - 19) 『都議会だより』200、201号。
 - 20) 1987年4月から5月までの1ヶ月間自民党は単独で多数を占めた期間があったが、それは1987年の知事選挙で同時に行われた都議会議員補欠選挙での当選者を増やしたことによる。

参考文献

- 石川真澄『戦後政治史』岩波新書。
- 伊藤光利(1981年)「地方議員の代表役割—京都市市町村会議員調査(三)—」『法学総論』第10巻第6号。
- 佐藤学「ピッツバーグ市長予備選挙報告—再開方式をめぐる対立」東京市政調査会編(2001年)『都市問題』第92巻第9号、pp.79-90。
- 進藤兵「自治体の首長制度」西尾勝・村松岐夫編(1994年)『講座 行政学2 制度と構造』、pp.249、有斐閣。
- 新藤宗幸、阿部 斉(2006年)『概説 日本の地方自治 第2版』東京大学出版会。
- 曾我謙悟、待鳥聡史(2007年)『日本の地方政治』名古屋大学出版会。
- 高木鉦作(1973年)「議会・政党・議員活動」『岩波講座現代都市政策Ⅲ—都市政治の革新』岩波書店。
- 阿部 斉「地方議会の機能と限界」成田頼明編(1974年)『現代社会と自治制度の変革—あすの地方自治をさぐる・v』学陽書房。
- 西尾勝「過疎と過密の政治行政」日本政治学会編(1979年)『年報政治学1977—五五年体制の形成と崩壊』、pp.229-230、岩波書店。
- 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(1981年)『京都市政治の動態』、p.5、有斐閣。
- 村松岐夫・伊藤光利(1987年)『地方議員の研究』第3章、日本経済新聞社。
- 拙稿「安定的統治の政治的条件—80年代の鈴木都政を中心として—」日本行政学会編(2006年)『年報行政研究』第41号、pp.173-192。
- 拙稿「浮遊する「民意」—東京都政の事例を中心に—」千葉大学大学院人文社会科学研究所編(2012年)『人文社会科学研究』第24号、pp.32-45。

