

戦後都議会の変容と政党システム

Post-War Metropolitan Assembly and Party System

光延 忠彦

Tadahiko Mitsunobu

要旨（サマリー） 1965年の「刷新都議会選挙」まで都議会内では主に自民党が多数を維持したが、この選挙を分岐に多数党は登場しない政党システムに都議会は変容した。この意味でこの選挙は、戦後の都議会の政党配置に重要な変化をもたらす契機となったのである。その後、都議会では多党化の中で「合意の政治」が展開されるが、しかし、一方では二元的代表制の「民意」の集約に「課題」を残す結果ともなった。そこで本稿は、選挙時とは異なる「民意」の可能性が議会内でなぜ昂じることになったのか、この点に興味深い説明を試みる。

はじめに

1963年4月の知事選挙では、自民党の押す現職東候補の再選とともに、知事選挙に関連した「ニセ証紙疑惑」で多くの都庁関係者が取り調べを受け、この問題は元副知事の逮捕という一大事件にまで発展した。それにも拘わらず、自民党は、この選挙と同時の都議会選挙で勝利し、前回の59年選挙を上回る議席を獲得して多数を制した⁽¹⁾。このため、自民党は、知事と議会の二つの権力を掌握して都政における政治的基盤を確固たるものにしたのである。しかるに、この選挙の2年後に行われた都議会選挙では、自民党優位の状況も一変する。65年、都議会は解散し、再選挙を実施するという地方政治史上まれに見る事態に陥ったのである。

東京オリンピックの翌年の65年3月、都議会議長の交替に伴う議長選挙において贈収賄が明るみに出て、選出された議長はもとより、議長を選んだ自民党議員も17人が逮捕された。この結果、住民による都議会の解散を求める世論は、国会における特別法の成立という異例の事態にまで発展し、都議会は65年6月14日、自主解散するに至る。解散後の7月23日の都議会選挙では、社会党が45人もの当選を得たのとは対照的に、自民党は一挙に31議席を失って第2党に転落した。さらにこの選挙では、公明党、民社党も進出して、都議会は、自民、社会、公明、共産、民社の多党化の時代を迎えることになった。

興味深いことに、この都議会選挙以降、都議会では、自民党はもとより、多数を獲得する政党は登場しない状況になった。この意味で65年のいわゆる「刷新都議会選挙」は、戦後の都議会の政党配置に重要な変化をもたらす契機となったのである。

「刷新都議会選挙」以降、確かに、都議会では多党制による「合意の政治」が展開されたが、しかし、一方では、二元的な「民意」の集約に「課題」を残す結果ともなった。選挙時とは異なる「民意」の可能性が議会内で昂じる可能性が増したのである。

ところで、都議会に関する従来の研究では、一部の選挙分析⁽²⁾はあっても以上の点についての指摘は十分ではなかったように考えられる。選挙分析から示唆される都議会選挙の、他の自治体選挙とは異なる先進性や特殊性といった特質の提出が中心であったため、

他の選挙との違いの強調に重点が置かれていた。こうした議論は都政の「例外性」の一部を説明する議論であり、都政の「特殊性」を説明する従来の域を脱しないものであった。そこで、本稿は、「刷新都議会選挙」以降の都議会に焦点を当て、都議会の状況が政党政治にどのような課題を投げかけたのか、従来とは異なる点からこの点への議論を試みる。

1. 二元的代表制における「民意」

議院内閣制では、有権者の意思を代表するのは唯一議会で、統治権も単一になるが、大統領制での有権者の意思は、議会と大統領の双方に集約されるため、統治権も二分される。このため議会の多数派が内閣を形成して統治を担う前者では、有権者の多数派の意思が統治に反映されるのに対し⁽³⁾、後者では大統領という行政権に集約される有権者の意思と、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るため、その乖離の有無によって分割政府と統一政府に分けることができる。

こうした統治形態は政党システムとも関わってくる。日本の首長選挙では、二党制（一党優位制を含む）の場合、無党派候補の勝利もあるが、多くはいずれかの政党の候補が勝利する可能性が高く、この点は多党制の場合であっても同様である。何れの場合でも、首長選挙後、勝利した候補を支持した政党は、議会内で首長を支える勢力となり、国政の場合のような「与野党関係」に擬似した政治状況をつくる⁽⁴⁾。このため、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と、二党制か多党制かという議会レベルでの政党システムとの関係で、地方自治体においても「統一政府—二党制」「統一政府—多党制」「分割政府—二党制」「分割政府—多党制」に整理が可能である。

政党システムが二党制で、特定勢力の擁した候補が首長になり、その勢力が多数派として首長を支えれば、それが「統一政府—二党制」であり、また政党システムが多党制で、特定勢力の擁した候補が首長になり、その勢力が多数派として首長を支えれば、それが「統一政府—多党制」となる。一方政党システムが二党制で、特定勢力の擁した候補が首長になっても、その勢力が少数派であれば、それは「分割政府—二党制」となり、そして政党システムが多党制で、特定勢力の擁した候補が首長になっても、その勢力が少数派であれば、それが「分割政府—多党制」と一応まとめられる（図1）。

	多 党 制	一党優位・二党
統一政府		
分割政府		

図1 政府形態と政党システム

先ず二党制下の場合では、「統一政府—二党制」と「分割政府—二党制」があるが、第一段階の選挙では、首長選挙の場合、小選挙区制において相対多数を得た候補が有権者の意思の反映として首長に就く。一方、議会選挙の場合、選挙制度によって一様ではないが⁽⁵⁾、その意思の表出は選挙から議会へ連動する。第二段階の議会内で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のそれとが同一であるため、両者の関係は必ずしも悪化はせず、その意思は執行機関の意思となって実現される可能性が高い。一方、分割政府では、首長に反映された有権者の意思と、議会の多数派に反映されたそれとは異なるため、行き詰まりも想像される⁽⁶⁾。しかし、首長と議会の多数派に

集約された有権者の意思が両者に分立されたとはいっても、両者による議会内での調整は、有権者の意思の調整そのものに他ならず、直ちにそれが有権者の意思を反映していないものとはいえない。正統に代表された両者の意思によって調整されるのである。こうした二党制下での第一段階から第二段階に至る過程では、有権者の意思は連動し、選挙から議会内の調整まで一貫することになる。

これに対し、多党制下における首長と議会の関係では、「統一政府—多党制」と「分割政府—多党制」が適応する。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想定されると、首長と政党間の交渉が重要になる。統一政府の多党制下では、第一段階では選挙から首長、あるいは議会へと有権者の意思は反映される。しかし問題は、第二段階の議会で生じる可能性が高い。政権の発足時こそ、首長選挙で勝利した政党同士がほぼ首長派を構成して、首長に代表される有権者の意思に沿ったとしても、政権発足後の政治過程では、様々な理由から首長派の一角が政策形成のための議会内での調整に関し、他政党との差異を強調して異議を主張するという可能性が生じるためである。政策形成をめぐる執行機関と政党間の交渉において、権力の獲得によって支持集団への利益調達を実現させようとする政党にとっては、首長派に留まる以上に、自らの支持集団への利益を優先させる位置に移動する方が、自らの支持基盤の強化にとっては重要になるのである⁽⁷⁾。この結果、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いし、また、首長が再選を望む場合、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、首長はそうした政党への厚い配慮を回避できないことになる。

また、分割政府の多党制下の場合、第一段階の選挙では統一政府の多党制と同様に有権者の意思は首長と各々の政党に代表されても第二段階の議会では、そもそも首長派が少数のため執行機関が議会内で過半数の合意を取りつけようとして首長派以上に非首長派の主張に配慮しなければならないということも生じる。

こうした事態は、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、このような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、black mail politico⁽⁸⁾ともいえるであろう。つまり、二元的代表制は、議会制とは異なり、与党が政権を選出しないため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となるということである。こうした多党制下の政治状況は、どのような要因から創出されるのか、それを次に都政の場合で見てみよう。

2. 都議会の政党システムと知事選挙連合

1943年6月1日、「都制」が制定され、9月13日、旧憲法下で都議会選挙が定数120人で行われた。戦後、47年4月17日、新憲法の成立によって地方自治法が公布されると、4月30日、第一回の都議会議員選挙が定数120人で実施された。この選挙では知事選挙も同時に行われ、自由、進歩の両党が安井誠一郎を立てて社共候補に勝利し、都議会議員選挙では、第一党の自由党に次いで、社会、民主党と続き、安井都政は自由、民主両党による支持で戦後の都政を始動させていく。

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を表わす。47年、第一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

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
01年	127	64						15	53	23				6		22	1	7

表1 都議選における政党別当選者数の推移⁽⁹⁾

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⁽¹⁰⁾。この表によれば、第一に、多数党の存在期間が極めて少なく、第二に、政党の数えかたの問題はあるが、選挙レベルにおける政党数は、戦後、3党から7党まで、ほぼ一貫して多党化状態にあることが分かる⁽¹¹⁾。この点は表2の都議会選挙レベルにおける政党システムの断片化状況からも把握できる。

65年まで、都議会の有効政党数は国のそれにほぼ沿って推移するが、65年以降では国に比べてやや高くなっている。有効政党数は、政党の規模が均等のときには実数に近似して現れるため、政党の規模に乖離があると、現実の政党数より過少になって、多数党が不在

	都議選	衆院選		都議選	衆院選		都議選	衆院選
46年		5.8	63年	2.4	2.2	83年		3.2
47年	3.6	3.9	65年	3.5		85年	3.6	
49年		2.8	67年		2.4	86年		2.6
51年	3		69年	3.6	2.5	89年	4.6	
52年		3.1	72年		2.7	90年		2.7
53年		3.1	73年	3.7		93年	4.9	4
55年	3.7	3.7	76年		3.2	96年		2.9
58年		2	77年	3.7		97年	3.7	
59年	2		79年		3.3	00年		3.2
60年		2	81年	4		01年	4	

表2 都議選と衆院選における有効政党数の推移⁽¹²⁾

の65年以降では、逆に多くなっている状況が窺えるが、都議会における多党化状況は、国の場合以上にむしろ経年して増加傾向にある状況が窺える。

47年の都議会選挙では自由、民主、社会の有力3党が登場し、この状態は五五年体制の成立期まで継続した。五五年体制成立以降では、自民、社会の2党時代が続き、63年都議会選挙から、これに公明党（63年選挙では公明政治連盟）が、65年都議会選挙から民社党も議席を得て有力5党による体制が都政においても整うことになる。さらに77年選挙では新自由クラブ（77年は新自由都民会議）も参入して6党の体制となった。

また、80年代中葉期から89年にかけては国政の政党再編に連動して、政党の登場、退場が頻繁に繰り返されることになる。89年には新自由クラブの退場に交替して、わずか1議席ではあったが、進歩党が進出し、93年の都議会選挙では、進歩党の退場に替わって、日本新党とネットワークが新たに登場して7党体制に移行している。確かに、97年の選挙では、国政の政党再編に伴って民社党、日本新党が退場したため、民主党の登場があってもやや収束のイメージがないわけではないが、概ね3党から6、7党の穏健な多党制の状況で推移していることがわかる。このため知事選挙では、多党制の組み合わせが問題とならざるを得なかった。

表3は戦後の知事選挙における政党の選挙連合の状況を示す。知事選挙の対立軸は、59年選挙まで「保守」と「革新」の間にあり、有力二候補で競合するが、60年代中葉に入り、中道政党の登場で多党化すると、「保守」と「革新・中道」の間に移行し、二極の状態が75年知事選挙まで継続する。79年知事選挙から83年の知事選挙においては、中道政党は保

選挙		当選 支持政党	落選 支持政党				
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	無
03年	石原②	無	無				

表3 知事選挙の推移⁽¹³⁾

守に加わり、「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、革新勢力が社会党と共産党とに分裂して、「保守・中道」に「社会」「共産」の二極が対抗する構図で知事選挙の選挙連合は展開された。さらに、93年以降の知事選挙では、既成政党に距離をおく無所属の有力候補も登場して、政党間対立の軸は、政党と無所属候補との間に成立するというように、政党中心で行われてきた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、その組み合わせには差異が生じたものの、複数政党による選挙連合を成立させてきたのである。では、こうした選挙連合は、議会内の政党間関係にどのような課題を残したのか、それを次に見てみよう。

3. 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点は既に指摘した。このような状況下、多数決の決定ルールに従って、執行機関の提示する政策の形成過程では、その決定をめぐる、執行機関の政策譲歩の極小化が図られて、政策距離の近い会派同士の、たとえば自民党と民社党、公明党と社会党、社会党と共産党といった投票連合が目指された。

60年代中葉以降では社会・公明・共産党が同一の枠組みで、また80以降では自民・公明・民社党の枠組みで、さらに90年以降では自民・社会・民社・公明党の枠組みで、執行機関の提案に対し、都議会は多数派を形成してこれに対応したのである。しかし、95年以降では、固定した投票連合も動揺し、執行機関の政策の提出の都度、投票連合は変容した。

これらの枠組みは、基本的には、知事選挙における政党の支持状況を反映したが、必ずしもこれに固定されたわけでもない。73年3月から、公明党は美濃部都政の知事派になったり、91年の知事選挙では対立したものの、選挙後に社会党が鈴木都政4期目で知事派として行動すると、後にこれに加わり、さらに石原都政においては自民党も、99年9月には知事派宣言を行ったという状況である。

こうした事例は、知事による政党からの同意の調達の困難性を物語る証左であるが、この点はサルトーリも主張する。彼は、大統領は強力な権力を帯びても、法案を議会で通過させるときには困難さが伴うと指摘している⁽¹⁴⁾。この困難さは、大統領と議会とが異なる党派の場合の分割政府ではなおさらであるという⁽¹⁵⁾。

仮に、脱政党化（de-partyized）した大統領の場合では、選挙後の議会での投票連合から出発しなければならず、それに失敗すると、個々の法案の発議の都度、投票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にするのとは対照的に、大統領制の大統領は、議会の大統領派が多数であっても、それはむしろ出発点でしかなく、彼は多数派の有無とは無関係に統治行為に直面しなければならないのである。このため大統領は、自らの法案に反対する勢力を消去し、時には説得し、場合によってはマス・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⁽¹⁶⁾。ニュースタッドは、このような大統領の努力を、米国の大統領が影響力を行使するため連邦議会議員や大統領を支持する集団を「説得（persuasion）」する行為と表現している⁽¹⁷⁾。

このように、議会に対する執行機関の掌握は容易ではない。米国のような二党制の場合ですらこのような状態ゆえに、都政のような多党化した二元的代表制では、一層困難になることが予想される。ゆえに、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指摘している⁽¹⁸⁾。世界中を見渡しても、定期的に競合的選挙が行われ、民主主義が25年存続した大統領制国家はわずかに5ヵ国しか存在しなかったのである。彼の分析によると、アメリカ、コロンビア、コスタリカ、ベネズエラ、チリの有効政党数は、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、ほぼ二党制に近い形態であったが、多党制の国で、民主主義の継続したのはわずかにチリ（有効政党数は4.9）一国のみでしかなかったという。そうであるなら、多党化した都政の場合、安定的な知事派が形成されるには、知事派を構成する政党の規律や、政党間の相互関係が重要になるということである。政党の規律や政党間の関係が安定的であれば、知事の困難さも軽減される可能性があるからである。

知事提案をめぐる政策形成過程の政党間交渉では、政党間の利害が錯綜する。特定政党にとって不利な政策は忌避され、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も行なわれる。政策形成の調整に参加するアクター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。

都政では見てきたように、65年都議選以降、最大会派の自民党を機軸に、社会・共産両党を一方の軸に統治が行われたが、その場合、両者とも多数でなかったため、中間に位置した中道政党の公明党は、左右いずれの軸との連合も可能にした。この状況によって、同党は議席規模以上の影響力を発揮できたようである。

4. 選挙制度と選挙の時期

さて、こうした政治は何故起きるのであろうか。この点で、「相対多数決制は二大政党制に有利に働く⁽¹⁹⁾」と、有権者の機械的自動的要因と心理的要因とによる投票の結果、第三党以下の政党が排除されて、二党制がもたらされるという議論を提出したデュベルジェ（Maurice Duverger）の命題は示唆的である。つまり、「選挙制度が政党システムに対して影響を及ぼす」可能性があるというのである⁽²⁰⁾。そこで、都政における選挙、とりわけ都議選の選挙制度について考える。

周知のように、選挙制度には多数決制と比例代表制とがあり、多数決制は通常一人区で、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有権者の意思は代表されない仕組みである。これに対し、比例代表制は勝敗の決定には関与せず、票の多寡の議席への反映が目的とされる。これらとは異なり、93年まで日本の衆議院選挙は民主主義国家では稀な両制度の間に位置する中選挙区制（単記非委譲・制限連記投票制の特殊な例）の下で行われてきた。この制度は、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⁽²¹⁾。

都議会選挙も衆院選と同様、47年の選挙から選挙区定数2人以上を中選挙区と定義すれば、中選挙区制中心で行われてきた。もちろんこの間、84年5月17日の最高裁判決で、定数は正が急務になると、都議会は「都議会議員定数等検討委員会」を設置して、84年12月14日には3減3増の、88年7月13日には3減4増の、92年6月17日には8減8増の、96年6月26日には1減の、そして01年3月8日には2減2増の定数は正を行ってきたが、しかし、選挙制度自体は戦後一貫して中選挙区制であった⁽²³⁾。たとえば、05年の都議選は、表4のように、全42選挙区中7選挙区の小選挙区を除けば、35選挙区が定数2人から8人

選挙区の種類	選挙区数	定 数
1 人区	7	7
2 人区	16	32
3 人区	5	15
4 人区	6	24
5 人区	3	15
6 人区	3	18
8 人区	2	16
合計	42	127

表 4 都議会の選挙区数と定数⁽²²⁾

までの中選挙区制であった。現行定数127議席の下で、120議席が中選挙区制によって選出されているのである。

表 1 によると63年選挙で公明党（公明政治連盟）が、65年選挙では民社党が進出し、さらに共産党の躍進も現れている。これらの検討から始めよう。

	59年	63年	65年	69年
1 人区				
2 人区				
3 人区			2	4
4 人区		9	12	11
5 人区	1	3	4	5
6 人区	1	2	2	2
8 人区	1	3	3	3
計	3	17	23	25

表 5 公明党の進出状況⁽²⁴⁾

表 5 は公明党の進出状況である。同党は、59年選挙では無所属で立ち、3 人を当選させたが、それらの候補者が立ったのは、いずれも 5 人区以上の選挙区⁽²⁵⁾からであった。同党は、63年の選挙では本格的に進出するが、その場合の立候補の仕方は、5 人区以上の選挙区で当選者を増やす一方、4 人区でも 9 人を当選させている。さらに65年選挙では、3 人区にも進出して、2 人を当選させた。つまり、公明党はより比例に近い定数の選挙区から進出し、実力をつけるに従って、その対象の選挙区を定数の少ない選挙区にも拡大するという方法で、着実に勢力を拡大したことが分かる。

一方、民社党はどうであろうか。表 6 から民社党の状況を見ると、同党も公明党の進出方法を基本的には踏襲している状況が窺える。同党は、63年の選挙で社会党から分裂すると、その分裂組みの 9 人に加えて、21人の候補を立てた。しかし同党はこの選挙で全滅し

	63年	65年	69年	73年
1 人区				
2 人区				
3 人区				
4 人区				
5 人区		1	1	
6 人区		1	1	1
8 人区		2	2	1
計	0	4	4	2

表6 民社党の進出状況⁽²⁶⁾

たため、65年選挙では再度、前回と同一の選挙区に候補を立てて挑戦した。しかし、当選したのは定数5人区以上選挙区に限定されていた。このため、69年の選挙では、候補者を絞って、定数の多い選挙区を中心に擁立した。73年選挙ではそのような方法をさらに進めた。公明党と民社党は党勢力こそ異なったが、両党に共通したのは、進出する方法として定数の多い選挙区から開始している点である。

次に、共産党についても表7において検討した。

	63年	65年	69年	73年
1 人区				
2 人区				
3 人区			1	2
4 人区		1	8	11
5 人区		4	5	5
6 人区	1	2	2	2
8 人区	1	2	2	4
計	2	9	18	24

表7 共産党の進出状況⁽²⁷⁾

表7によれば、同党も公明党や民社党と同様、定数の多い選挙区から進出を試みていることが分かる。

これらとは逆に、65年選挙を分岐として衰退した自民党の場合はどうであろうか。表8によれば、59年、63年と回を重ねるごとに議席数を伸長させた自民党も、65年選挙において一挙に半減した。確かに、65年の刷新都議会選挙は自民党にとっては試練であったろうが、その深刻さは一時のことではなく、それ以降も自民党は単独で過半数を確保するには至っておらず、この状況は継続されているということである。なぜそのような帰結に至ったのか、この点は興味深い。ところで65年選挙で議席を減少させたのは、定数の多い選挙

	63年	65年	69年	73年
1人区	7	5	4	7
2人区	3	3	6	6
3人区	4	2	3	3
4人区	27	15	20	17
5人区	15	7	11	10
6人区	6	2	4	2
8人区	7	4	6	6
計	69	38	54	51

表8 自民党の衰退状況⁽²⁸⁾

区が中心である。8人区ではほぼ半減、6人区では3分の1にまで減少し、さらに5人区、4人区でも大きく議員数を減少させている。一方、69年選挙では、4人区以上のいずれの選挙区でも回復が一定程度行われているが、65年選挙時に回復するまでの状況には至っていない。こうしてみると多党化は、定数の多い選挙区への公明党や共産党の進出と、自民党のそのような選挙区からの退場によって成立していることが分かる。このように定数の多い選挙区から多くの議席を獲得する恩恵を受けていた自民党は皮肉にも、逆に多党化によってそうした選挙区から退場してもいかざるをえなかったのである。

おわりに

本稿は、戦後の都議会議員選挙に着目して、多数派の不在と政党システムの多党化について分析した。ここで得られた結論は、このような都政における特質が、特定政党の過大代表に関連するということである。複数の政党が議会内の多数派を構成するため、特定の政党が自己の要求を達成できないと、提案の通過に対し反対を仄めかすことによって、自己の要求を貫徹しようとする。提案の通過と交換に、執行機関、あるいは他の政党から譲歩を引き出そうとする。このような現象は、都政に限定されたことではなく、他の地方自治体にも共通することである。こうした状態が継続すれば、政策形成に際して、有権者の意思に齟齬を来す可能性も生じて来よう。

そもそも二元的代表制は、有権者の多数の意思によって選出された首長が、政策を形成し、議決を経て、それを執行していく過程である。しかし、この政治過程に、何らかの二元的代表制の阻害要因が作り出されて、一連の政治過程が機能しなければ、都政における政治的安定は望めないことになる。このような事例が解消されない現実を直視すれば、制度自体を改善するといった方法もあるであろう。そもそも63年選挙まで、知事と議会の選挙は同時に行われていたのである。サルトーリも主張する時差選挙を同時選挙にするとした方法も、ひとつの選択であろうが、それを決めるのはまさに「民意」である。⁽²⁹⁾

(みつのぶ・ただひこ 社会文化科学研究科博士後期課程修了)

- (1) 自民党は、59年の都議会選挙で73議席という過去最高の議席を確保したが、この63年の都議会選挙でも69議席を獲得した。
- (2) 星野潔「首都東京の政治と選挙」東京自治問題研究所編『東京研究』3、東信堂、227-247頁。異なるレベルの都内選挙を扱い、射程は戦後以降を対象にしている。他に、河野武司「東京都議会議員選挙の分析——政権交代への序曲——」日本選挙学会編『年報選挙研究』No.9、1994年、53-65頁がある。
- (3) 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。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。
- (4) 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。
- (5) Farrell David M., *Electoral Systems : A Comparative Introduction*, Palgrave, 2001, pp.29-30.
Taageoera Rein and Shugart Matthew Soberg, *Seats and Votes : The Effects and Determinations of Electoral Systems*, Yale University Press, 1989.
- (6) 岡沢憲英『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事例はその一例である。
- (7) Riker William, *The Theory of Political Coalitions*, Yale University Press, 1962. Gamson William A., "A Theory of Coalition Formation", *American Political Sociological Review*, Vol.26, 1061, pp.373-382.
- (8) Lijphart, Arendt. (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あるという点である。
- (9) 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。
- (10) 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。
- (11) 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。
- (12) 石川真澄『戦後政治史』岩波新書、1955年の巻末の資料を利用して作成した。
- (13) 東京都選挙管理委員会編『東京都議会議員選挙の記録』東京都、2002年。これを参照して作成した。
- (14) サルトーリは大統領制の問題は議会にあるという。大統領は議会の妨害を受けやすいため、如何にして自らの法案を通過させるかといった点が問題になるのだ。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）」である。Sartori Giovanni, *Comparative Constitutional Engineering : An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, London, Macmillan, 1994, p.161.
- (15) Riggs, Fred W., "Bureaucracy : A Profound Puzzle for Presidentialism", in Farazmand, A. (ed.), *Handbook of Bureaucracy*, New York : Marcel Dekker, 1994, pp.97-145.
- (16) Hinckley B., *The Symbolic Presidency. How Presidents Portrays Themselves*, London : Routledge, 1990.
- (17) Neustadt Richard, *Presidential Power and the Modern Presidents*, New York : Free Press, 1991, Chapter.3.
- (18) Mainwaring Scott, "Presidential Multipartyism and Democracy : The Difficult Combination," *Comparative Political Studies*, Vol.26, No.2, 1993, pp.210-213.
- (19) デュヴェルジェ・モーリス、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。Duverger Maurice, *Political Parties*, Macmillan, 1959.
- (20) Bogdanor erson, "Conclusion : electal 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.
- (21) 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。
- (22) 東京都選挙管理委員会編、前掲書、9頁。
- (23) 東京都議会議会局『東京都議会開設六十年記念行事報告書』東京都議会、2002年、88-91頁。
- (24) 東京都選挙管理委員会編、前掲書を参考に作成した。
- (25) 板橋区は定数4、品川区は6、大田区は8である。
- (26) 東京都選挙管理委員会編、前掲書を参考に作成した。
- (27) 同上。
- (28) 同上。
- (29) Sartori, *ibid.*, pp.178-179. 彼は、分割選挙が大統領制の多数派を形成することの必要性をさらに困難にするという点を問題にする。しかしこれも選択の問題とする。統治を重点に考えるなら同時選挙がよく、大衆への応答を重視するなら分離選挙が選択されるべきであるというのである。