

東京都政における政党政治の危機（2・完）

光 延 忠 彦

2. 知事派の凝集性低下の要因の解消と知事選定における中道政党の影響力
 - (1)90年代初期における開発政策と住宅政策の見直し
 - (2)93年都議会選挙と公明党の影響力
3. 議会政治と選挙政治の乖離
 - (1)政党における代表機能の融解
 - (2)90年代における政党を取り巻く社会環境の変容

結語

前号では、都議会内における多数党の不在と政党システムの断片化（fragmentation¹⁾）という構造的要因に、執行機関と議決機関間における党派の統一性と凝集性の状況という政治的条件が加わることによって、都政のあり方は規定されるという点に関し、第1章で、80年代前半期における知事と知事派との結束の強さが、80年代末期、消費税の公共料金への転嫁問題を期に、動揺したことが、その背景としての開発政策と福祉政策に対する政党の関心という点から歴史的、数量的に検討された。

本稿では、第2章以下で、知事派の動揺の背景的要因となった開発と福祉政策への見直しによって、知事派が結束した点が示される。二つの政治過程の比較を通じて、都議会内における構造的要因に、開発と福祉政策を背景とした政治的条件が加わることによって統治に相違が生じたという点が示されるが、注目すべきは、知事による政策的調整が政治的条件を規定したという点である。さらに、第3章では、以上の議会内の対応も選挙民からは積極的支持を得ていなかったため都政の選挙民の意思を反映するという点では十分とはならず、都政の統治能力は欠如していたという点が示される。最後に結語でまとめが行われ、政治的条件の含意についても言及される。

2. 知事派の凝集性低下の要因の解消と知事選定における中道政党の影響力

- (1)90年代初期における開発政策と住宅政策の見直し

鈴木都政第4期では臨海計画が見直しされて、転機を迎えた。91年度の一般会計予算案を審議する91年3月の第一定例会において、「臨海計画」関連の予算案が否決されたからである。この予算案の否決は、社会党都議会と共産党都議会に加え、80年代中葉期に「臨海計画」を推進した都議会自民党の一部と都議会公明党が反対したため生じた。この結果、知事・執行部は予算案の見直しを迫られたのである²⁾。また、知事自身も知事選挙で臨海計画の再検討を公約していた。知事がこうした対応を迫られた背景には、景気後退の影響で、「同計画」が予定していた事務所需要が、構想当時と比較して落ち込んでいたという理由があったためである。この時期、都内各地の事務所への入居率は低下して、賃料引き

下げが進行していた。たとえば東京都の調査では、87年度から89年度にかけての事務所の空室率はゼロであったのに対し、90年代に入って上昇し、91年には10%にまで伸びた。都心の区部では40%にまで達するという状況であった。このため執行機関は、第一定例会の終了後以降、「臨海計画」の再検討に入っていった³⁾。6月26日に発足した高橋副知事を責任者とする「臨海副都心開発等再検討委員会（検討委）」の設置がそれである⁴⁾。以降、7月12日には同委員会の幹事会が（座長 中山企画審議室長 東京フロンティア推進本部長）設置され、さらにその下に企画総合部会（部会長 見山東京フロンティア推進本部調整部長）や開発スケジュール部会（部会長 中村港湾局臨海部整備担当部長）、さらにフロンティア部会（同 米川東京フロンティア推進本部業務推進部長）等が組織化され、執行機関の見直し作業は本格化していった。一方、議会では都議会自民党も、自民党内の一部議員と都議会公明党との連携による「同計画」予算案の否決を深刻に受け止め、両者と社会党都議会が主張した「臨海計画」における住宅問題、居住者用住宅の戸数増加と公共住宅の充実、そして世界都市博覧会の94年4月開催の延期の作業に入った。

その後、「同計画」の予算案は、こうした経緯を経て見直されることが決定したため、「同計画」に対する賛成会派は議会内において多数となり、7月11日の第二定例会本会議で同予算案は可決された。成立と同時に、議会内には「同計画」を審議する特別委員会も設置され、住宅港湾委員会と並行して同計画に対する審議が進められていったのである⁵⁾。

「検討委」は、89年4月に計画された「臨海計画」を基本的には踏襲し、「同計画」の始動期と東京フロンティアの開催時期とを2年遅らせて96年3月に開始すること、また住宅の供給を1,000戸増設する見直し案をまとめ、8月22日知事に提出した。知事はこの見直し案を受けて91年9月の第三定例会に提案した⁶⁾。

一方、「同計画」の見直しを求める声は執行機関や議会以外でも生じた。第三次行革審（臨時行政改革推進審議会）の「豊かなくらし部会（細川護熙会長）」は、91年6月13日の部会報告の最終案において、東京一極集中の是正のため、「臨海計画」見直しを明記した⁷⁾。さらに、臨海開発問題に関心を寄せていた市民団体等で組織する団体、「どうすべきか、もう一つの湾岸アクション実行委員会」も、見直しを求めて都議会議員（自民一山田宏、公明一石井義修）らと見直し行動を起こした。こうした動きには自治労都本部の中心組織である、東京自治研究センターも参加し、「臨海計画」に異を唱えて、一極集中の是正と環境の重視を主張したのである⁸⁾。

これらに加えて、「同計画」をめぐる経済環境も悪化していた。第一に、「同計画」を実施する第三セクター3社の事業費が当初計画の2倍以上になることが判明した。同3社の事業費は計画時3社合計で2,000億円と見積もられていたが、建設コストの上昇と景気後退で期待していた参加企業負担分の建設資金の拠出が見込まれないことになったのである。その結果、3社の事業費は4,270億円にも膨張し、この影響で都は一般会計から78億円を増額して支出しなければならない事態になった⁹⁾。第二に、景気後退に伴って、東京フロンティアへの参加予定数が後退したためである。92年12月16日、パビリオンへの出展呼びかけの企業説明会が経団連で行われたが、知事、平岩外四東京フロンティア協会長の熱心な勧誘にも拘わらず、企業は非積極的であったとされる¹⁰⁾。参加企業数は当初見込みの半数にも達しなかったため、「同計画」に進出する企業数は確定しなかった。90年8月に行われた第一次の企業募集では平均競争率6倍という難関であったにも拘わらず、計画に齟

齟齬を来たしたのである。建造物の建設費の高騰と、進出初年度における企業側の投資額が平均一社当たり1,000億円といった負担とが、企業の進出を躊躇させた格好であった。都は二度にわたって借地料を下げたが、引き下げの効果はなかったのである¹¹⁾。

また、進出企業に貸し付ける都有地の価格引き下げの影響で、「同計画」の収支が5,100億円の赤字になることも判明した。「同計画」を取り巻く環境は、悪化の一途を辿っていたのである。そして93年3月31日、土地の賃貸借契約の締め切りを迎えたが、進出内定12企業の内、東武鉄道は進出を辞退し、東京商工会議所と住友商事と東京玩具製問協同組合の3社による連合体の契約延期が、「同計画」の存続自体を動揺させた。仮に東商を除く3グループの区画が埋まらなければ、30年間で権利金約242億円と借地料1,500億円が減収となり、権利金と借地料で約4兆円にのぼる基盤整備費を賄う「新土地利用方式」も成立しなくなる状況であった¹²⁾。このため市民団体の「臨海部市民アクション実行委員会」は計画中止を訴えて都の対応を批判した。

また臨海副都心への進出企業は、91年11月、景気後退などを理由に進出権利金の支払い延期や借地料負担の軽減等の契約条件の緩和を求めていた¹³⁾。このため、91年9月の第三定例会での見直し案をさらに進めて、規模の縮小を図れば良かったが、そうした選択を知事・執行部は行わなかった。しかも、知事・執行部は、92年6月12日には、東京都財産価格審議会において、進出企業に貸し付けする土地の価格を平均20%、場所によっては最大31%引き下げる決定を行って、飽くまで計画に実施を念頭に置いたのである¹⁴⁾。これによって減収する事業費収入に対し、都は収入と支出の両面で検討する方針を取った。具体的には、収入確保のため、埋め立て事業会計からの借入金と、景気後退に対応した長期起債で不足分を賄い、支出については埋め立て事業会計へ支払う「臨海計画」の土地造成代金の支払い延期であった¹⁵⁾。こうした対策によっても「臨海計画」は、収支均衡年が2031年度となり、当初の2027年よりさらに4年遅れるという状況であった¹⁶⁾。

従って、知事・執行部は、こうして事業が進行中であることを理由に、規模縮小のための見直しを、経費が無駄になるとして拒み続けたのである。しかし計画見直しの声は財政局からも上がり¹⁷⁾、都は遂に93年9月9日、規模を縮小することに踏み切った。鈴木知事は、93年9月28日の第二定例会の代表質問において、「地価の大幅な下落や、不況の長期化を予測しえなかったことは遺憾である」と初めて責任の一端を認め、計画自体は存続させるものの、始動期と世界都市博開催時期の延期を表明した¹⁸⁾。

こうした見直しによって、計画終了時における参加企業からの借地料収入の「臨海計画」の事業総額に対する見込み額が大幅に低下したため¹⁹⁾、当初計画の6兆7,320億円のうちの2兆4,000億円しか収入は見込まれなくなり、4兆3,320億円の赤字になる可能性が高くなった。世界都市博と臨海開発はともに2年延期になり、さらに計画予算の収支均衡も赤字という事態に至ったのである。

ところで、財政面でも、第3期の87年以降、普通会計決算における実質収支比率²⁰⁾は1.3、1.0、0.6と低下し、90年にはゼロになった。地方税収の伸び率がマイナスとなったことが影響している。89年度には対前年度比で6.8%であった伸び率の地方税も90年度にはマイナス1.2%となり、91年度では若干持ち直した(2.8%)ものの、92年度には再びマイナスとなった。地方税の中でも法人2税(法人住民税、法人事業税)の地方税に占める割合が、東京都の場合では、地方財政計画と比較して高かっただけに、この落ち込みは影

響した。89年度には歳入全体の56.6%（法人2税を含む地方税の割合は78.8%）を占めていた法人2税の比率もその後低下し、92年度には40.8%（同様に62.4%）にまでになった²¹⁾。

しかし、こうした状況の中で、都は90年秋に策定した「第三次長期計画（長計）」の、具体的な取組みを計画した「総合実施計画」をまとめた。そこでは、都営住宅の供給を含めた住宅政策や道路建設、そして多摩モノレール建設等の交通政策、さらに高齢者用の住宅建設等の福祉政策がまとめられていた²²⁾。また「臨海計画」では、90年度に引き続いて約6800億円の前算措置も盛り込まれていた。都は、これらの遂行のために、財政調整基金やシティーホール建設基金等の13基金から総額2646億円を取り崩し、普通会計に組み入れるという方法を行った。また都債発行額を対前年度比で40.5%にまで増加させ、3,815億円に増やした²³⁾。

この点に関し、政党はどのように評価したのであろうか。都議会自民党と都議会民社党は、執行機関の提起した臨海計画の見直し案を認定したのに対し、都議会公明党、社会党都議会は、見直しを求めた。両党が主張したのは、臨海開発に伴う住宅問題であり、都議会公明党は、「公民比率」につき、また社会党都議会は、住宅供給数の増設につき、知事・執行部にその改善を要求した。91年第二定例会において、知事から住宅供給数の増加を図る答弁が表明されると、両党は知事提案の見直し方針に同意した。鈴木知事による見直し発言は、共産党都議会を除く会派の対立を緩和させる効果も持ったのである。

一方91年度以降の住宅政策の注目点は、第3期と比較して住宅供給数の増加が図られたことである。住宅マスタープランの策定や住宅基本条例の制定があった²⁴⁾。住宅マスタープランは91年7月策定されたが、その内容は公的住宅供給数を2000年までに35万戸建設するというものであった。また住宅基本条例は、92年4月に制定されたが、住宅政策を法令的に整備して、その供給数の増加のため、民間の住宅施設や民間の協力を得て、供給数を確保するというものであった。これらの政策化で、従来の住宅政策懇談会は廃止されて「東京都住宅政策審議会」に発展改組された。

これらの政策の採用は、景気が下降局面に入っていたとというものの、土地価格は未だに高く、住宅予算の大半が土地取得費で消化された事情からであった。国土庁の統計によると、91年1月1日における土地の公示価格は、23区の場合では、83年を100として92年は248.7であった。87年が208.5、88年が300.5、89年が284.9、90年が286.0、91年が286.9であったことからすれば、土地の公示価格は依然として高い水準にあった²⁵⁾。従って、都が住宅供給数増加対策として民間の活力を利用する方法を取ったのも肯ける。

具体的には91年度では新たに「優良民間賃貸住宅」が制度化され、それ以外では従来の住宅政策を継続するものであった。各々の供給数は、都営住宅が5,388戸、公社住宅が712戸、区市町村住宅が438戸、都民住宅が1,473戸、優良民間賃貸住宅が5,335戸、そして住宅賃貸融資住宅が1,899戸であった。特に優良民間賃貸住宅が制度化されて住宅供給数増加が図られたことは注目されてよい。これは、建築基準を満たした民間住宅に対し、建設費の利子補給と施設整備の補助を行って、民間による住宅建設という方法で供給数増加を図り、同住宅の家賃を一定に保つという方策と、一部民間住宅を都が借上げて、これを公共住宅として供給するという方策とであった。

そして92年度には新たに公社住宅として、住宅供給公社による「利用権設定型ケア住宅」

制度の導入が図られた。同制度は入居金の一定額を支払えば生涯入居が可能となり、健康管理や介護等のサービス面で優遇措置が受けられるというものであったが、住宅の多様化を図るという点では効果があった。前年度供給数が712戸に対し、1,102戸と増加した。さらに、都営住宅への入居環境の緩和を図る対策も行われた。都営住宅の入居基準に「多子世帯」への抽選優遇措置を導入した。入居希望の世帯を高齢者や4人家族等の場合には「甲優遇」に、5人以上や母子、さらに父子家庭の場合では「乙優遇」に、おのおの区分けして、入居抽選倍率を一般抽選のそれとは区別し、世帯の入居に配慮したのである。こうして同措置が導入されたことは、多子世帯の入居促進につながった。

これらの政策を供給数からみると、都営住宅の着工戸数が5,161戸、区市町村住宅が227戸、都民住宅が2,289戸、住宅賃貸融資資金住宅が1,955戸、そして優良民間賃貸住宅が12,091戸供給された。新制度の利用権設定型ケア付き住宅は1,000戸の供給であった。知事は92年の第一定例会での予算案の提案理由の施政方針説明の中で、「これまで以上に都民福祉向上のため取り組んで参る。²⁶⁾」と述べた。供給数の面からも、それは証明された形であった。

続いて93年度をみると、第一に住宅環境整備が行われた。具体的には、住工混在地区での住宅と工場の区分けによる住環境の整備や、高齢者居住用住宅向けの設備整備（手すりの設置や冷暖房計画）であった。第二は住宅供給数の増加である。92年6月の都市計画法の制定と建築基準法の改正に伴う用途地域と用途規制の緩和で、都心部の住宅と商業業務施設の立地する地域での中高層階住宅建設が可能になった。

これらを住宅供給数から見ると、都営住宅は5,700戸、公社住宅85戸、区市町村住宅329戸、都民住宅が3,700戸、優良民間賃貸住宅は12,724戸、そして住宅賃貸融資資金住宅2,929戸であった。

さらに94年度の住宅供給数は、都営住宅が5,690戸、公社住宅が381戸、区市町村住宅が156戸、都民住宅が5,982戸、そして優良民間賃貸住宅が8,063戸であった。第二に、住宅供給公社への工事費の支出増加が図られた。93年度比で2.7%の伸び率であった。87年度以降93年度までが各年度約1%の伸び率であったことからすると、この伸び率は第3期、第4期中では最高であった。第三に、小規模住宅用地に対し、都市計画税の軽減措置が96年まで延長された。

次に95年度の住宅計画を予算面から見ると、95年度一般会計予算案の住宅政策は、第一に、住宅供給の量と質の両面から対応された。量では、都営住宅が17,188戸に、また都民住宅が6,600戸に、優良民間賃貸住宅が37,372戸に、予算措置が図られた。質では、住宅政策審議会の提案による区部でのファミリー世帯向けの賃貸住宅の供給が予算化された。また防災上の対策として木造賃貸住宅密集地での住宅の高層化が予算化された²⁷⁾。次に高齢社会対応住宅も現行の高齢者住宅を発展的に拡大した。2015年までの20年間にわたって対応していくことが目指されたが、具体的には区市町村との連携で供給数増加を図ることと、供給数確保のために都心部での建設では、他の公共施設との「合築」が目指されることになった²⁸⁾。

こうした住宅政策への評価をみると、自民党都議会は、92年度予算では「住宅の建設」が8.1%、「福祉と保健対策」が6.5%、91年度年予算に対して伸びた点を評価した²⁹⁾。また同会派は、93年度に民間活力を導入した住宅政策³⁰⁾や都営住宅、そして都民住宅の供給数

の拡大や高齢者住宅対策、さらに優良民間賃貸住宅の過去最高の供給数が図られた点を評価した³¹⁾。

都議会社会党は、全体的には「住宅・福祉政策」への予算配分が開発予算より重視された点で執行機関の予算に対する姿勢に賛成した³²⁾。94年度予算案を目的別に見た場合、「福祉と保健」「住宅の建設」はおのおの6.9%、5.6%となって93年度を上回る措置が取られていた。特に「福祉と保健」は93年度予算案全体の構成比でいっても9.0%となって、92年度予算案の7.8%、93年度予算案の8.2%に比較しても増加していた³³⁾。また95年度予算案でも、「福祉と保健」「教育と文化」「労働と経済」と共に「住宅建設」の予算案全体に占める割合が5.0%代に上っていたという点を同会派は評価した³⁴⁾。

都議会公明党は、鈴木都政第3期から総合的な住宅政策遂行のための法令整備を要望していたが、この点では92年の第一定例会において「住宅基本条例制定」が行われ、96年度以降に適用される見通しになった。また優良民間賃貸住宅制度や高齢者住宅、そして区市町村住宅への予算支援も同定例会で措置された³⁵⁾。さらに住宅供給数増加の対策として都民住宅と他の公共施設との合築を促進するという方法を同会派は要望していたが、これについても93年度予算案で都民住宅に関し、都有施設の階上での「合築」が措置されることになった。このような点で同会派は住宅供給数の点でも住宅諸制度の導入の点でも同政策を評価した。

都議会民社党は、都民住宅の建設促進³⁶⁾、福祉住宅対策としての環境変化適応資金の増額を要望していたが、この点も92年度予算案以降措置されたので住宅政策を評価した³⁷⁾。

ただし都議会共産党は、都営住宅新規着工戸数に関して不満を述べた³⁸⁾。同会派はもとも、都営住宅供給戸数に要望の重点をおいていたが、計画と完工とに乖離があり過ぎるという点を指摘した。実際この乖離は予算段階と決算段階の比較で見られる。たとえば、都営住宅で92年度計画5,600戸に対し実数は5,161戸、93年度では5,812戸に対し5,700戸、94年度計画では9,800戸に対し実数5,690戸というようにその乖離は明らかであった。この点に関し、知事は、既存都営住宅の用地利用での改築を含めた新規着工を目指したが予定通り実現しなかったと釈明したが同会派は同意しなかった³⁹⁾。

なお93年度では、都議会日本新党が、95年度では都議会新進党が住宅供給数の増加を要望していたが、これについても増加がなされたという点で両会派は住宅政策を評価した⁴⁰⁾。

確かに議会内の各会派が主張したように住宅供給数増加は図られていたのである。具体的にみると、第3期での住宅総数は29,052戸であったが、第4期では46,766戸に増加していた。内訳でいえば、公社住宅こそ1,992戸が1,021戸と減少したが、都営住宅は21,361戸が21,595戸へ、区市町村住宅は859戸が1,111戸へ、そして都民住宅は89年度から制度化され、91年度から供給が本格化したこと、優良民間住宅が91年度から供給されるようになったことなどである。

他方、歳出の普通会計決算面で見ても、このことは確認される。歳入は、87年度の歳入を100とすると、91年度が157（6兆8,107億円）、92年度が162（7兆116億円）、93年度が165（7兆1,378億円）そして94年度が156（6兆7,625億円）であった。同様に普通会計決算の目的別歳出をみると、「民生費」は91年度（4,046億円）が142、92年度（4,376億円）が153、93年度（4,796億円）が157、そして94年度（7,202億円）が178となり、一方「土木費」は91年度（1兆368億円）が239、92年度（1兆9,526億円）が256、93年度（2兆

5,816億円)が249、そして94年度(2兆2,291億円)が215であった。したがってこの状況は「民生費」の増加、「土木費」の減少傾向を示し「民生費」がほぼ歳入に応じて充実されていった様子を示している。

たとえば、91年度一般会計当初予算案は前年度比較で6.1%、92年度は2.3%、93年度はマイナス3.0%、94年度はマイナス2.5%、そして95年度は2.0%であった。これらの予算案は上述財政状況悪化のなかで都債や財政調整基金や減債基金、さらに土地開発基金から取り崩しや借入れ等によって手当されていた⁴¹⁾。その点からすると、このような状況下でも「民生費」は増額されていたという点、第3期と比較して第4期の住宅政策は財政的な面でも向上していたといえる。

以上から住宅政策は供給数増加が議会内各会派にとっては重要であったことが分かるが、住宅供給数増加という点では、実際その数が増加したこと、また歳入の伸び悩みにも拘わらず住宅予算の向上が図られたこと、このような点は、共産党都議会を除く各会派の住宅政策に対する評価を賛成に導いたのである。

(2)93年都議会選挙と公明党の影響力

都議会公明党が91年の知事選挙後に「野党宣言」をしたため鈴木都政は議会内知事派の多数派形成を行う必要があった⁴²⁾。第一に知事選挙後の91年5月の臨時議会では、副知事と出納長選任の人事があったからである。この時の都議会自民党と都議会民社党の議席数では過半数に達していなかった。第二に、安定的な議会運営には、自民党内旧磯村派(91年知事選挙で磯村を支持した若手を中心とした議員の集団)が仮に知事提案に反対しても、安定多数⁴³⁾を維持できる勢力の確保が必要であった。このため、多数派形成の対象になったのは89年の都議選で多数を獲得した社会党であった⁴⁴⁾。社会党への多数派形成作業は副知事経験の横田次次の主導の下で行われた。横田は従来からの個人的親交を活かして社会党都議会幹事長安形惣司と交渉した。交渉の調整は4月29日から30日にかけて旧都庁の副知事室を舞台に煮詰められ⁴⁵⁾、5月1日、公式に知事と社会党都議会とは5項目の政策課題を締結し、社会党都議会が知事派に移行した⁴⁶⁾。

この背景には第一に、89年11月の連合の結成から、90年にかけて連合のローカルセンターが各県で結成されたという事情もあった。この地方連合で始まった行政への政策制度要求は、地方連合幹部に地方自治体政治への関与の意義を認識させた。その結果地方連合内部に地方自治体での「与党」志向と首長選挙への積極関与が準備されていたのである⁴⁷⁾。

社会党都議会の都議会自民党、都議会民社党との協調は、4選後の鈴木都政に一定の影響力を行使する目的で提携した都議会公明党と都議会自民党旧磯村派が、臨時議会の日程の延長などの手続きをめぐって知事および知事派に揺さ振りをかけようとしたが、その行動を制約し、特別職の人事は同10日、原案通り可決された。都議会自民党、社会党都議会、都議会民社党による多数を前に、新たな「反知事派」の台頭は意味をなさなかったのである。このため都議会公明党は、都議会自民党旧磯村派との連携を強化すべく議会内会派結成を志向したが、「あすの東京を考える研究会」がそれである。同会は「都政改革」と「新しい都政」を目標に、5月29日結成され、都議会公明党(26人、都議会自民党磯村派8人、自由クラブ(磯村派)1人の35人)が主導した。同会は議会内で36人の社会党都議会に次いだため、鈴木都政第4期では、都議会自民党、社会党都議会、都議会民社党の知

事派と、「あすの東京を考える研究会」と、共産党都議会の3極になった（ただし、この研究会は投票のための会派として成立したわけではなかった）。

ところで、続く第二定例会では、知事選挙前の第一定例会で否決された「臨海計画」関連予算の復活と臨海計画の見直しも審議された⁴⁸⁾。第一定例会では都議会自民党と都議会民社党は両問題に賛成したが、社会党都議会と都議会公明党、都議会自民党の一部勢力も加わって同提案に反対したため、継続審議の扱いになっていたのである。

第二定例会開会前の執行側との交渉段階で、社会党都議会は前者復活の条件として「同計画」地区への住宅着工戸数増加を主張した。2,000戸を増築して22,000戸（うち公共住宅5千戸）を供給するという要請である。また都議会公明党の場合は、復活前提条件として同地区での公共住宅数と民間住宅数の比率である「公民比率」の改善を主張した。社会党都議会は91年7月4日第二定例会の住宅港湾委員会の審議過程において、知事の「住宅の2万2千戸建設は基盤整備や財政収支など関連する課題はあるものの、十分検討して参りたい⁴⁹⁾」との回答を引き出した。この回答は住宅供給数の増加に含みを持たせるものであったため、本会議における採決で、同会派は「臨海計画」の復活提案に賛成する意向を明らかにした。この流れは、「あすの東京を考える研究会」の同案への賛否に影響を与えた。委員会の採決段階から社会党都議会が賛成に回るという結果になったため、同研究会は反対しても無意味であるとの判断で、委員会段階の採決から賛成に回るようになった。この結果同予算案は委員会段階において成立するのである。

91年7月5日の本会議の代表質問で都議会公明党は、「臨海計画」の公民比率について知事を質した。知事はこの率について具体的数値を挙げて回答したわけではなかったが、世界都市博について「平成六年四月の開催は延期することになると考えている⁵⁰⁾」と述べ、初めて延期を示唆した。都議会公明党にとって、同発言は「臨海計画」関連予算案復活ための前提条件の実現が必ずしも得られたわけではなかったが、世界都市博の延期が知事によって示唆された点を重視して同会派は賛成に回るようになった。このため「あすの東京を考える研究会」の動きは本会議採決には表面化しなかったのである。

以上のような経過で都議会公明党は「臨海計画」関連予算復活と「臨海計画」見直し問題に賛成した。「あすの東京を考える研究会」の「野党化」路線は、知事派の多数の前には機能しなかったのである。

こうした知事発言の背景には、93年度の一般会計予算案では「バブル経済」崩壊後の景気を反映して、金融、証券、不動産などの業績の不信で、法人税収が落ち込むことが予想されていたためである。同年度の減収見込み額5,700億円は戦後初めてであり、都税総額では88年度決算額をも下回る水準に低下していた⁵¹⁾。この影響は「臨海計画」にも及び、「臨海計画」では、同計画への出店企業数も伸び悩み、世界都市博事業では財政出動も容易ではないという状況があった。都は1兆1千億円以上の臨海関連予算を配分していたが、この巨額の投資は参加企業の地代や権利金で充当し、事業開始以降25年で収支を均衡させる計画であった。しかし、景気後退でこの減収になり、事業予算が均衡するのが、25年はおろか33年以上もかかることが明確になった。また「臨海計画」の財政問題では、東京都の負担が当初計画を大幅に超過するという問題も発生していた。フロンティア協会は東京都出資で基金1千億円であったが、既に4百億円を出資していたが、さらに試算では6百から8百億円が必要とみられていたのである。

こうした中で都議会公明党は、会派内に「東京主権フォーラム」と「東京改革フォーラム」を発足して「臨海計画」見直しに積極的になっていた。都議会自民党と都議会民社党は景気浮揚のために「臨海計画」を促進する立場を依然として崩していなかったが、社会党都議会は見直しの姿勢であったからであり、「旧磯村派」がこの問題で知事批判を繰り返していたためである。つまり都議会公明党は、知事派ではあったも「野党的」な都議会社会党との競合によって自らの会派の存在意義を示そうとした。しかし、こうした努力も都議会選挙での議席増には結実しなかった。しかし、こうした状況は変化する。

93年6月18日、第13回の都議選が行われたが、日本新党の進出と社会党都議会の後退とがその特徴であった。選挙の結果は、都議会自民党が44議席、都議会公明党が25議席、日本新党が20議席、社会党都議会が14議席、共産党都議会が13議席、民社党都議会が2議席、その他10議席であった。この結果政党配置では知事派が多数を失うことになった。このため、社会党系無所属と諸派（ネットワークなど）が社会党都議会と都議会民社党とともに、選挙協力を行っていた関係で知事派を構成し、改選前の81議席から66議席に勢力は後退したが、自民44議席、社会19議席、民社3議席で3党合わせて過半数（65）を確保した。結局、都議会公明党の「野党化」路線は都議選でも評価されなかった。このため同会派はこれ以降知事派への接近に傾斜したのである。

94年第一例会で焦点になった問題は、水道と下水道そして交通、いわゆる公営3企業の公共料金改定（値上げ）案であった。この知事提案は反知事派によって妥協を強いられ修正された。つまり「あすの東京を考える研究会」の力が発揮された格好であった。

都の公営企業は独立採算制の原則に基づき、経営は大半を料金収入で賄っている。もちろん水道、下水道、交通についても例外ではない。このためこれらの事業が財政赤字になると不足分は受益者負担となり、料金改定が行われるのが通常である。

しかし、水道、下水道料金は過去10年間料金が据え置かれ、89年消費税導入時には4%料金を下げて転嫁したという経緯もあって、実質値上げはされていなかった。また職員定数も10年間に590人削減され今後の見通しでも4ヶ年計画で450人の削減が見込まれており、合理化計画が進行中であった。それでも90年度から毎年約1,700億円の赤字が見込まれる状態であった⁵²⁾。

また、公共交通では、94年度一般会計予算案で地下鉄事業225億円、バス事業で46億円の赤字が見込まれていた。この赤字の解消のために都営地下鉄初乗り運賃の14.1%の値上げ（140円から170円に）と、バス運賃11.1%の値上げ（180円から200円）とが財務局によって構想され、同事業会計予算案に盛り込まれていた。原案可決の場合でも直ちに赤字が解消される訳ではなかったが、赤字幅は年間地下鉄で57億円、バスで24億円に縮小される見通しであった。

値上げ案では94年4月を値上げの実施時期に計画していたが、仮に、値上げ案が決定されても、水道事業では準備期間に約3ヶ月、交通事業では運輸審議会の認可許可を経ると約3ヶ月の準備期間を要するとして、実質的な値上げの時期を財務局はいずれの場合も7月に想定していた⁵³⁾。知事は94年2月23日の第一例会の所信表明説明で、「公共料金の改定が引き続く折、都民の皆様には新たな負担を求めることは誠に心苦しいが、真に止むを得ない措置と考えている」と議会をはじめ都民に理解を求めた⁵⁴⁾。

都議会自民党は、公共料金の値上げであったが、知事派という立場上知事提案に理解を

示すものの、同じ知事派の社会党都議会への配慮ということで、都営地下鉄初乗り運賃の150円は据え置き、水道料金を低所得者層に配慮して減免措置を採用することといった妥協案を代表質問で提案した。社会党都議会と都議会民社党もこれには同調した。

これに対し、都議会公明党は、過去の公共料金の値上げの事例から、料金値上げの時期を水道、下水道では6月、また交通では7月と予想し、さらにそこから3ヶ月実施時期を延ばして各々を9月、10月とする提案を行った。同会派の大木田守は「長引く不況の中で都民感情に配慮し、秋口には景気回復するとの見方もあり、この二点を考慮して決めた。これまでの論議の過程では半年、一年延期ということも考えられたが、各公営企業財政への影響も考慮し、この程度なら企業努力で吸収できるはずとみて三ヶ月延伸に決めた⁵⁵⁾」と提案理由を本会議で説明した。

知事・執行部は難色を示した。3ヶ月程度の料金改定延期では問題の本質的解決（受益者負担を軽減するということ）は図れないこと、延期した期間に応じて赤字幅が拡大する等の理由からであった。都議会公明党の提案は料金値上げに対する抜本的対策ではなく、その場凌ぎの政治力学に基づく対策でしかなかった。

都議会自民党、社会党都議会、都議会民社党はこれに反対した⁵⁶⁾。知事派は、公営交通に関する値上げは既述のように、水道、下水道料金値上げには公共施設（公衆浴場、社会福祉施）に対する減免措置（蛇口口径が13ミリ対象者のみ値上げする⁵⁷⁾）での対処がその妥協案の内容であったからである⁵⁸⁾。しかしこの知事派の提案は、旧磯村派と都議会公明党との提携によって潰えることとなる。本会議から委員会に場を移して審議が行われたこの値上げ案は、委員会段階の採決で旧磯村派が知事派の妥協案に反対したため否決された。この結果、本会議での逆転可決も、都議会自民党内からの反対である以上無理と判断した知事派は、都議会公明党との妥協を探った。採決に当たり、自派内に都議会公明党との協力関係を結んだ勢力がいたため、同会派の動揺が生じていたことから都議会自民党は、都議会公明党の提案を飲むことにした。社会党都議会と都議会民社党も同調せざるを得なかった。こうして公共料金問題では、知事・執行機関も都議会公明党の提案を受け入れ、実施時期は上下水道では9月、公共交通では10月になった。「あすの東京を考える研究会」は影響力を発揮したのである。

ところで、鈴木知事が5選を断念し、引退を公式に表明したのは94年12月1日開会された第四定例会の所信表明説明においてであった。しかしこれより前、知事は、9月15日の記者会見で5選問題について記者に聞かれ「後継者に内閣官房副長官石原信雄を上げたことがある」と発言していた⁵⁹⁾。知事の5選不出馬は明確となり、各政党は鈴木後継で動き出したのである。

都議会自民党は9月の鈴木の後継発言以降精力的に政党間交渉を開始した。同会派は9月上旬には都議会公明党と社会党都議会と、各々会談を持ち、都議会自民党と都議会公明党に加え都議会民社党、そして社会党都議会の4会派による連携で知事候補の擁立を目指そうとした。ただ国政上の新・新党構想の影響で同構想が確定したわけではなかった。特に都議会公明党には分党問題があったからである。9月末から10月始めにかけて、都議会自民党は自公社民4会派、都議会民社党は自公民3会派で、そして社会党都議会は自社2会派、都議会日本新党は中央政党の枠組みを重視して「公・日・民・生」4会派で後継知事候補擁立の会派間構想を開始し始めた⁶⁰⁾。

このような中、国政レベルの旧連立与党 7 会派の都選出国會議員は11月21日、「東京都政を語る会」を結成した⁶¹⁾。また公明党も11月 5、6 日の党大会で新・新党に参加する「公明新党」と参議院議員及び地方議員から構成される「公明」とに分かれる方針を決めた。初代公明代表には都議会公明党議員団長藤井富雄が就任した。さらに12月10日新進党が結党された。新進党の結党で中央との関係を重視した都議会日新党と公明党の分党は、都議会自民党が中心となって進めていた政党中央の介入排除による都議会内会派同士による知事候補擁立構想に不安を提供した。特に公明が中央政党の枠組を重視するのか、それとも都議会内レベルの会派枠組を重視するのか同会派の動向が明確でなかったからである。

鈴木 5 選不出馬の公式発表を期に、各会派は鈴木後継を焦点に行動を開始した。知事交替は知事擁立をめぐる新たな政党枠組みが構成される機会でもあった。しかも既述のように93年 9 月の「臨海計画」の知事の見直し発言以降議会内各会派の政策的差異は、共産党都議会を除いて過少となっていた。さらに住宅問題は鈴木第 3 期に対し第 4 期では予算的調整のため、会派間の政策的対立は緩和されていた。従って、後継知事擁立に関する政党内の枠組みはいずれの会派にも提携の機会を与える可能性があったのである。

その枠組みは 3 つ存在した。一つは94年12月 8 日、都議会自民党の主導で結成された「都議会知事選連絡協議会⁶²⁾（都議協）」である。構成政党は、都議会自民党、都議会公明、都議会日新党、社会党都議会、都議会民社党、都議会新生党、ユニティの 7 会派であった。この枠組みは91年前回選挙の教訓から、政党中央の介入を回避して都議会各派の枠組みで知事候補者擁立を図ろうとする政党内連携であった⁶³⁾。二つめは、11月21日、都議会新生党、都議会公明、都議会日新党など後に新進党に合流した各党の国会議員から構成された「東京都政を語る会（語る会）」であった。これは国政の新進党の枠組みで知事候補者を擁立しようとする枠組みである⁶⁴⁾。そして連合東京が提唱して11月24日結成された「都知事選挙に関する連合東京・関係政党懇談会（懇談会）」があった。参加政党は都議会自民党、社会党都議会、都議会公明、都議会日新党、都議会民社党、都議会新生党、都議会さきがけの 7 会派である。新進党の結党に併せてこの会派構成は、都議会自民党、都議会公明、都議会新進党、社会党都議会、都議会民社クラブ、ユニティに変わった⁶⁵⁾。「懇談会」は中央政治とは一線を画する枠組みであった⁶⁶⁾。これらからも分かるように、次期知事候補擁立をめぐる主導権を確保しようとする 3 つの「核」が中心になって政党の「囲い込み」活動が繰り返されたのである。このため各政党内は複数の集団に参加が可能であった。しかし、5 選不出馬表明に先行したこの「懇談会」は、知事の去就が明確ではない時期での結成であったこと、各会派から「都議会主導での候補者選」を強調されたことなどにより、具体的候補選考の議論には入れないまま、以降12月 9 日、95年 1 月11日、と会合は持たれたが実質的機能が発揮されないまま95年 1 月15日をもって休止した⁶⁷⁾。

一方、二つの枠組みの中で終始政局をリードし影響力を持ったのは都議会自民党の呼びかけで作られた「都議協」であった。都議会自民党は、政党中央の介入を排除して、議会内知事支持派中心で知事選出枠組みを構築することを目指していた。自民党は、もちろん同時並行的に「都知事選挙連絡協議会」を作ってはいたが、知事候補擁立に関しては自民党都連の意向を尊重し、自らの役割を都連の補完機能に限定して、都議会知事支持派中心で進める候補者擁立の「後見役」的役割に徹していた。つまり候補者選考を都議会自民党

を中心とした会派に任せ、問題発生時にのみ「後見役」が出て行くことが双方の理解としてあったのである⁶⁸⁾。この点は91年の知事選とは明らかに異なっていた。

以降「都議協」は、2月7日候補者確定を日処に会合を94年12月21日、同月28日、95年1月11日、同月19日と重ねていくが、候補者絞り込みは進展しなかった。理由はこのような動きに対して都議会新進党、都議会公明が明確な賛成の態度を示さなかったからである。特に都議会公明は動揺した。都議会公明は1月15日同会派の代表藤井富雄が自民党都連会長粕谷茂と会談して「中央の政党対立を持ち込まない」ことを双方確認したかと思えば、一方新進党選対局長中西啓介と1月16日「都議会6会派による候補者調整を確認」したりと、双方の交渉に臨み、一向に態度を確定しないという状況を生じていたのある⁶⁹⁾。

しかし自民党のみならず新進党も困惑していた。新進党は同党主導の候補者選考を構想していたが、公明が躊躇していたためである⁷⁰⁾。「語る会」は95年1月8日、同会を更に発展させて、都議会公明、都議会新進党、都議会民社クラブを含めた「新進党知事選連絡協議会」を設置して、第一定例会の開会日2月7日をめぐり主体性を持って候補者選考をすることにした⁷¹⁾。自民党、新進党系の両会派が二極化して候補者擁立の枠組みを模索するが、都議会新進党、都議会公明が双方の枠組みに属し、しかも明確な態度を提示しなかったために知事候補選考は停滞状態のままで、2月7日を迎えた。

これより先2月2日、自民党都連会長粕谷茂は都議会公明幹事長藤井富雄と会談し、都議会公明に具体的に石原信雄を「都議協」統一候補として提示した。さらに都議会自民党は一気に候補決定まで持ち込みたいと翌3日都議協の会合を持ったが、この時は統一候補擁立を確認したのみで、具体的候補者の指名には至らなかった。石原は出馬に意欲を持っているとされていたにも拘わらずその名前は出なかったのである⁷²⁾。既に、12月1日の鈴木引退表明を受けてから2ヶ月が経過していた。共産党候補黒木三郎、大前研一は既に立候補を表明していた。

94年年内から上述したように二つの会派を中心として「政党の囲い込み」が行われてきた。しかし双方に顔を出し、曖昧な態度に終始したのは都議会新進党と都議会公明であった。特に都議会公明は、都議会自民党が、「自公」中心に、さらに社会党都議会を加えて統一候補擁立を図ろうと再三にわたって都議会公明に申し入れていたにも拘わらず、全く態度を明確にしなかったのである。なぜ都議会公明は態度を明確にしなかったのだろうか。

第一定例会は95年2月7日から開会されたが、最大争点となったのは、東京協和信用組合と安全信用組合救済への300億円低利融資問題と東京都の震災対策に知事選挙の候補擁立を絡めた「臨海計画」構想の見直し問題であった⁷³⁾。

二信組への融資問題に対する東京都の対応に理解を示したのは、都議会自民党、都議会民社クラブのみで、他は東京都の支援策に対して否定的であった。都議会共産党に至っては300億円融資を含む95年度補正予算案そのものに反対であった。都議会公明は2月21日の予算特別委員会において預金者リストの提出を東京都に迫って審議が2時間40分中断するという場面があった。特に都議会公明の反対姿勢は強硬であった。都議会公明、都議会新進党が追求したのは、乱脈経営の結果破綻したところに公的資金を注入しなければならない東京都の指導の在り方を問うて、監督官庁としての責任を明らかにすることであった。通常知事提案は、知事派（自民、社会、民社）3会派の賛成多数で成立するが今回は事情

が違った。それは社会党都議会と同一会派を組んでいるネットワーク（5人）が反対を表明したためである。知事派は過半数（65人）を上回って68人という勢力であったが、これには社会党都議会と議会内会派を組んでいたネットワークの5人が含まれていた。同会派の離脱で、知事派のみでは知事提案は成立する見込みが立たなくなった。従って妥協案として、東京都の融資分300億円を95年度補正予算から削除し、それを財政調整基金に積み立て、そこから同額を支出するという二信組問題は、新知事にその判断を委ねることに共産党都議会以外の会派が合意した。

一方臨海副都心問題について、都議会公明は都市博の開催を全面的に再検討して、次期知事にその判断に委ね、その間95年度予算を凍結するべしとする厳しい注文を出した。共産党都議会も都民要望に添った計画にすることを、都議会新進党も土地利用計画を見直し、当初計画に拘泥すべきではない旨、そして社会党都議会も博覧会の見直しと併せて防災事業の充実、開発計画の見直しを知事に迫った⁷⁴⁾。これには当初知事に理解を示していた都議会自民党も見直しを言い出さざるを得なかった。都議会公明は全面見直し、都議会新進党は徹底見直しを主張した。従って、都議会自民党が譲歩する形で総合的見直しに歩み寄った⁷⁵⁾。

以上のように都議会公明は、「臨海計画」問題に関し全面見直しの方向に路線を転換した。91年第二定例会で同会派は住宅着工に関し、公的住宅と民間住宅の比率に拘泥していた。都議会公明は、その結果知事に世界都市博延期を回答させて臨海関連予算復活を支持した経緯があった。2月10日都議会公明の藤井と自民党都連の粕谷との第2回目の会談で、都議会公明は、新知事となる者に「鈴木非継承」と臨海副都心について全面見直しを取り入れてもらいたい旨の条件を自民党都連に迫った。自民党都連は鈴木後継としての石原に固執してただけに困惑するが、鈴木後継としての石原を断念し、鈴木非継承としての石原を選択して事実上公明の要求を飲んだ。

第一定例会での政策決定が都議会公明の望む方向になると同会派の対応は早かった。第一定例会での重要案件、二信組問題、臨海副都心問題が最終的に3月2日の衛生労働経済委員会で決着するのを待って3月3日、都議会公明は議員総会を開いた。ここで都議会公明は、鈴木路線の「非継承」、二信組への融資金の財政調整基金からの削除（これは一般会計からの支出を意味する。）をしないこと、臨海副都心開発・都市博の見直しが石原に受け入れられたことを報告して、石原を知事候補に絞った。3月6日同会派は議員総会を開き正式に、石原信雄・前内閣官房副長官を知事候補としたのであった。続いて同会派は、出馬に意欲を持っていた一方の候補鳩山に対して同日正式に不支持を伝えた。鳩山は、都議会公明の石原支持によって当選の見込みがなくなったと判断して3月6日出馬を断念した。つまり都議会公明は、第一定例会での政策決定を同会派の望む方向で決着させ、その実現のため、知事候補者問題と絡めて政党間交渉を行ったのである。

一方都議会新進党は6日議員総会を開き石原不支持を正式に決定した。都議会公明が石原を支持したことで出馬しない鳩山に代わって、都議会新進党は岩国を推すことを検討した。しかしながら、同会派は10日、独自候補擁立を断念し、議員総会で自主投票を決定した。

以上のように、都議会公明は政策と知事候補選定とを関連させ、候補擁立過程を主導した。会派が独自に知事候補を擁立できないため、会派間の提携で統一候補を擁立したので

ある。会派間の交渉過程で、都議会公明は都議会自民党に都議会公明の政策要求を受け入れさせた。議席規模に比較して少数会派が過大代表されて政局政治に影響力を行使したのである⁷⁶⁾。

しかし、公明党のこうした点は、95年知事選挙でも支持されなかった。それはなぜか。それを次に検討しよう。

3. 議会政治と選挙政治の乖離

(1) 政党における代表機能の融解

都財政における税収の割合が他の地方自治体と比較して高い点は良く知られている。地方財政計画の普通会計決算と東京都のそれとを比較しても、92年度から96年度までの5カ年の平均で、東京都の場合は59.3%の比率であるのに対し地方財政計画ではその約半分の33%でしかない。これは「バブル経済」崩壊後の90年代の数値であるが、86年度から90年度までの80年代後半の時期に限定すると、東京都の場合は歳入の内平均77.4%が地方税であり、内約6割（全体の構成比では42%）が法人二税であった。これらの数値は景気の好調期と退潮期とで対照的ではあるが、この約10カ年の期間に限定しても歳入総額の約7割が地方税収であり、内約5割が法人二税であった。このように都財政では地方税の寄与率が高く、しかも法人二税がこの税収構造に貢献している状況がある⁷⁷⁾。

都財政において自主財源の予算に占める割合が多いということは、逆にいえばそれだけ国庫からの移転財源が、地方財政計画と比較して少ないということでもある。移転財源としては、地方交付税交付金、国庫支出金、地方譲与税等があるが、東京都は、地方交付税交付金に至っては54年に同制度が創設されて以来不交付の団体であり続けた。また東京都は国庫支出金等のいわゆる補助金でも制限的であり、ほぼ一定の割合でしか交付されていない⁷⁸⁾。

従って、都財政は景気の動向に左右され易い。都市経済の成長が順調であれば自然増収によって投資的な支出が期待でき政策的な財源が調達できる。しかし一端景気が後退すれば、歳出の削減か歳入の増加策を講じる必要がある。美濃部都政時、2度にわたる石油危機によって歳入低下が起きたため、人件費等の民生費の抑制が困難であったため投資的経費としての公共街路や港湾整備等の経費を削減した⁷⁹⁾。また、都制度の存在によって、市町村としての事務も行わなければならないため、清掃や消防、そして上・下水道等に加え、公営住宅や公営都市交通、そして公設市場等の事業にも東京都は関与しなければならない。しかしこのような事業の展開では、土地の確保が必要のため、景気の好調な時には土地の高騰を招き易くなり、土地の確保が困難になることも予想される。特に「バブル経済」期の90年前後の時期では都営住宅の確保が土地の高騰という要因によって円滑ではなかった。用地費が高くなると公共事業に占めるその割合も高くなり、国庫から移転財源が他自治体と比較して少ない分、地方単独事業の負担分が増加するという傾向になる。巨額の予算を投入するわりには住宅等の公共施設の建設が数量的に増加しないのである⁸⁰⁾。

さらに、政府は従来、交付税等の移転財源や、地方税、そして地方債等の非移転財源に対する厳格な統制によって地方自治体を統制してきた。しかし東京都では、前者については上述したように全国で唯一例外的自治体であるため、中央からの統制は他の自治体に比較して過少であり、後者では90年代に入ってから地方債への依存が増加しても、基本的に

は東京都の場合では、これについても極力依存していないという状況のため、政府の統制は他の自治体に比べて高くはなかったはずである。こうした点で、都の財政運営には自由度があり、このため臨海計画のような単独事業を東京都は展開できたのである⁸¹⁾。

また、歳出面から都財政をみると、歳出の目的別内訳では、地方財政計画と比較して農林水産業費の構成比が低い反面警察費、住宅費等の構成比が高い。逆にいえばそれだけ都市型行政サービスが要請されていたということである。特に東京への人口と企業数の一極集中によって都内へ集中化が進んだ90年前後の時期では住宅不足が懸念された。このような時には都民の生活環境の緩和も指向されて各会派が住宅政策を訴えた。公営住宅の増設要望が顕著となったのである。また、歳出を性質別にみると、単独事業費の比率が高い。移転財源としての国庫からの支出金が見込めない以上、東京都の予算手当は自主財源に依存した。好景気の場合には税収の伸びで単独事業もカバーできたが、景気が後退すると義務的経費あるいは投資的経費等の削減が必要になってくる。鈴木都政第1期途中まで財政再建を行って人件費等の抑制で行政改革を行うことができた。しかし、歳入が制約されれば義務的経費か投資的経費か何れかの削減が強いられることになる⁸²⁾。この点で第4期は「臨海計画」の見直しに着手せざるを得なかったのである。

こうした財政にどのように選挙民の意思は反映されるのであろうか。東京都の予算編成作業は7月初旬の準備から始まり、12月中旬の予算原案作成までの過程で終わる。8月初旬には知事の予算編成方針が提出されるが、これを待って各部局は義務的経費（一次経費）と政策的経費（二次経費）を前者では9月末に、後者では10月末を目処にまとめて第一段階の作業が終わる。続いて各部局で作成された「部局の予算要求」を確定して財務当局へ提出するのが第二段階で、財務局がこれに議員や各種団体等の要望を盛り込んでまとめるのが第三段階である。

財務局でまとめられた原案は知事に提出され、この段階で議会内会派は当該年度の予算要求項目を一覧にして知事に直接提出する。この原案は、1月初旬知事の査定を受け、復活要求を終えて当該年度の予算案が確定する。知事は知事派への配慮として各会派の三役に事前に予算の説明を行う⁸³⁾。このような予算編成の政治過程は多様なアクターの政治的駆け引きの場とされるが、財政規模が巨額の自治体では一般的には内部組織が実質的な編成決定権を持ち、議会や首長の影響力は形式的なものとされ、首長の影響力が発揮されるのはせいぜい予算編成の最終段階である復活折衝や首長の査定段階とされる⁸⁴⁾。東京都の場合でも政策方針が知事によって決定されれば、その後の執行は、港湾局や企画審議室、そして都市計画局等によって対応され、港湾局開発部が事務局の役割を果たした⁸⁵⁾。内部職員機構が政党以上に予算編成に対し影響力を持っているのである。財務局職員へのヒヤリングで、例年約200億円程度しか政治的予算はないとの裏付けも得られた⁸⁶⁾。

こうした予算編成作業では選挙民の意思は反映されにくい印象があるが、臨海計画と住宅政策に対し都民はいかなる評価を下していたのか、この点を世論調査から確認する。

臨海計画についての東京都の87年度調査⁸⁷⁾で、同計画に導入する機能で重要と思うものを選択させたところ、1位は「公園・緑地を充実し、水辺環境を生かした景観の良い都市」で54.9%、2位は「多様な住宅を配置し、職と住の調和のとれた都市」で36.3%であった。一方「都市の情報化を推進し、情報通信の拠点とする」という回答は28.9%で最下位（5位）であった。

また88年度の「都市の整備に関する世論調査」⁸⁸⁾での「臨海部副都心を整備するにあたってどんな機能を充実したらよいと思いますか（一つだけ選択）」との質問では、「公園・緑地を充実し、水辺を生かした美しい都市景観」が37.1%で第1位であった反面、「未来型情報産業など先端技術の拠点」は16.5%、「情報通信の拠点」は9.2%でしかなかった。

続いて89年都議会選挙前に行われた「鈴木都政」に対する朝日新聞の世論調査⁸⁹⁾において、鈴木都政を評価する理由として第1位は「行政手腕」であった（17%）。2位は「福祉・医療」の15%、3位が「都市再開発」の13%で、以下「政治姿勢」の8%、「環境問題」の7%、「文化育成」の5%、そして第6位が「地価・住宅」で3%であった。

また95年調査⁹⁰⁾によると、東京のウォーターフロントのイメージとしては、「埋め立て地」が50.2%で1位であり、「世界都市博覧会」は6位の25.7%でしかなかった。またそのイメージとしても「自然が豊かでのんびりした気分になれる所」が第1位で73.0%、「臨海計画」に対する自由意見でも「自然を残した緑地」が17.9%で1位を占め、以下「防災拠点をつくる」「気楽に安く楽しめる場所」「住宅を建てる」「公園をつくる」が続きこれらは上位5位であった。

そして95年4月の知事選挙における朝日新聞調査⁹¹⁾によると、「鈴木都政の継続」が17%であったのに対し「非継続」は62%で大きく上回っていた。「世界都市博」については「計画通り開く」が14%、「計画を縮小して開く」が46%、「中止」が22%という結果であった。

これらを見て気づくことは、知事・執行部が行おうとした情報通信基地として出発した臨海計画は必ずしも支持されていなかったという点である。都民はそれよりもむしろ臨海地区を公園・緑地などの休息の地と考えていた。そうであるなら知事・執行部が行おうとした臨海計画は、選挙民の意思を反映した政策課題ではなかったということになる。たとえば、鈴木都政に対する評価を聞いた調査をみると、知事を評価している点は、都市開発や住宅政策ではなく知事の「行政手腕」ということになっている。確かに議会は知事・執行機関の提案する政策を支持して責任の一端を担ったが、それは選挙民の意思を反映したものではなかったということになる。こうした点は95年の知事選挙での調査によっても鈴木都政の非継承を望む世論が多数であったことに表われる。

もちろん鈴木都政も選挙民の意思を無視したわけではない。世論の集約の方法には、たとえば地方利益団体が利益団体の経歴を有する議員を地方議会内に送り込むことによって、これらの議員を通じて決定形成に影響力を及ぼすことを期待する場合がある。またこれらの団体自らが公式、非公式に自治体の政策決定者に接触を図る場合もある。特に公式的に接触する場合は、審議会や諮問委員会等である⁹²⁾。

東京都では鈴木都政になって以来このような審議会が多用された。79年以来10ヶ年で64設置された。もちろんこれらの審議会の機能は決定機関の専横を排し、行政の一元化のために多様な利益団体等の利害を調整する手段として設置されることが多い⁹³⁾。しかしこれらに参加している大企業はこれらを通じて情報を得て行政組織に食い込もうとする。中小企業の場合が直接知事を支持する会派の議員を通じて情報を入手するのは異なる。ただし、こうした状況は、政策の論議の場を非公式の審議会等に求める結果となり、議会の審議が形骸化する傾向を生じがちである⁹⁴⁾。

鈴木都政の私的諮問機関に当たる「懇談会」は二期8年間で48機関、美濃部都政の二期

8年間と比較すると後者の場合19機関でしかなかった。例えば、都財政の再建に貢献したとされる「都財政再建委員会」や都庁舎移転計画を進める支えとなった「シティーホール建設構想懇談会」等である。審議会といっても法令に基く場合と知事が任意に要綱等を根拠に組織する場合があるが、前者では構成員の枠組は予め決まっていますが、後者の場合は知事の裁量が及ぶ。通例事務局案が素案として予め合意されている場合が多く、もちろん修正や変更の意見も加味されるが、多くは知事の意向に添った事務局案が審議を通じて採用される場合が多い⁹⁵⁾。

では政党を通じた選挙民の意思はどのように集約されるのであろうか。

自民党都議会議員が議会に議席を得るための選挙活動のパターンは世話焼き活動と後援会活動の二本立てであるとされてきた⁹⁶⁾。それらの主要な対象は自民党都連の支持団体でもある、約360の中小企業団体からなる各種団体協議会である。当該団体は知事選挙や国政選挙でも威力を発揮する⁹⁷⁾。また都議会には都議会自民党による議員連盟が設置されており、同会派とこの各種団体協議会の代表との間で予算等の協議が行われる。ここで集約された案件は都議会自民党内でまとめられ、91年知事選挙までは、毎年1月行われる知事と知事派との会議、いわゆる「与党連絡会」で予算原案が調整されるようになっていた(92年以降は執行機関と各会派との個別折衝に変容した)⁹⁸⁾。しかし、それは会派の3役と執行機関との協議でしかないため形式的であるというのが実状である。もちろんこの調整は都議会自民党に限定されるものではない。知事派の他会派も同様の会議が持たれる。

また都議会公明党の場合であるが、同会派の支持者の約80%は宗教団体への加盟を認めている。それが創価学会であることは明らかであるが⁹⁹⁾、そればかりではなく同会派は特徴的な支持者像を持っている。つまりその支持者に「自営業」、被用者の場合では「ブルーカラー」という職業的な特徴が見られるということである。自営業では商工サービスよりも農林漁業が、また後者では工員、運輸関連が同党支持者の中心である¹⁰⁰⁾。しかも同会派の場合は区議から都議へというような議会への進出形態をとるのではなく、各級議員の相互移入がないため特定の支持者とのつながりができれば長期に安定的な支持基盤を確保できるという特徴がある。したがって長期にわたって知事派として存在するということは、都議会自民党同様に各種団体との、相互依存性を選挙と選挙民の意思の反映に関して持つということである¹⁰¹⁾。そうすると、同会派の選挙民の意思の集約も宗教団体と特定団体との接触から得るものであり、限界があったといわざるを得ない。

また社会党都議会の場合では、主に旧総評系の労働組合がその主たる支持団体となっている¹⁰²⁾。労組員が支持者であるがゆえ同会派の政策も労組員の要望に添ったものとならざるを得ない¹⁰³⁾。このため党の支持基盤に多大な影響を与える特定勢力の政策には敏感にならざるをえない¹⁰⁴⁾。確かに政党と特定集団との結びつきは確実な支持基盤を確保し選挙を有利に戦う上では大きく貢献している。しかしこのことは政党の政策に対して広範な利益を包括するというよりも特定利益集団との密接な関係が構築されるため、かえって政党の政策に対する選択幅は狭められるというジレンマも抱えることになる¹⁰⁵⁾。したがって政党の政策は都民の支持を得るためのものというより支持母体の支持調達のためのものにならざるを得ない状況である。

では住民団体はどうであろうか。彼らの運動は抵抗型、行政サービス要求型の二通りになり、前者の場合は迷惑施設設置に対する反対に代表されるように大義名分を持った道徳

性の強い要望が特徴的であるが、これは政治的に馴染みにくい場合が多い。したがって問題解決のための妥協や譲歩は取りにくいという側面がある。一方後者の場合、これは公害、自然環境等性急な解決が要求されることが多く、知事や会派の判断によっては政治の場に登場することになり易く、選挙民の意思が政治に反映されるか否かについては知事や政党等の政治エリートの姿勢に依存しているともいえる¹⁰⁶⁾。自らの選挙で有利になれば彼らは取り上げるといっても考えられる。彼らが自らの選挙で有利と判断すれば、これらの住民団体の代表を審議会の委員にも任命する機会もあるであろう¹⁰⁷⁾。もうひとつは町内会であるが、これが行政へ要望する場合、東京都というより基礎的自治体である区市町村を対象にする場合の方が多い。問題の多くは消防、警察への要望とされている¹⁰⁸⁾。したがって選挙民の意思も限定されたルートでしかないといわざるを得ない。

確かに鈴木都政の場合は、第3期中途まででは都議会自民党と都議会公明党、そして都議会民社党の3会派によって支えられた関係で、3会派の支持者を中心として幅広くその行政的利益は配分されたと考えられるが、ただし、選挙態勢の主軸がいかなる政党にあるかによっても知事の政策的重心の置き方は異なる。知事選挙で中心となった政党の支持基盤に知事も依存しやすく、さらに政策でもそれらの集団の要求に傾斜する傾向は容易には解消できないであろう。したがって執行機関と政党との関係でも、選挙民の意思の集約もなされたとは言えても、限定的であったと言わざるを得ない。

このことは予算の特定政党への配分という問題とも関連する。80年代に入って知事選挙では共産党以外の政党が相乗りをするようになった。知事選挙では多くの政党の支持を受けるようになったため、保守系知事であっても福祉増額を主張して知事選挙に臨むようになった。福祉政策は「対立争点」ではなく「合意争点」となったのである¹⁰⁹⁾。社会福祉の充実や人件費の抑制といった方策に関する党派的対立は薄らいで行ったのである¹¹⁰⁾。しかし、このことは、知事支持か否かの政党対立を弱体化させたが、一方で、政党の数が増えただけ幅広い行政的利益の配分を行うことにもなって、政党間の対立を縮小させた分、総花的となって個別の重点政策への配分はむしろ平準化された。しかし必要度の高い事業への配分が行われず、不要の事業にも均等に予算化されたという状況は、必ずしも予算配分によって利益を受ける側からすると充足できることではなかったのである。このため知事・執行部による選挙民の意思の予算化は限定的であったといわざるを得ない。

たとえば、首長と議会という関係を持つ地方自治体の統治制度は、予算編成は首長の権限に委ねるものであり、議会は審議をしても編成そのものには参加しない¹¹¹⁾。したがって首長・執行機関の影響力は大きいものとなる¹¹²⁾。このことを利用して首長は予算編成で自らの政治的基盤を強固にするよう恣意的に予算配分を行うこともあるであろう¹¹³⁾。80年代後半の財政の好調時、知事・執行機関は税収の増加分を特定基金として積み立て、義務的経費は行政改革等で経費歳出の軽減化を図って、余剰分を政策的経費として主に「臨海計画」をはじめとする事業に投資した。「バブル経済」崩壊後はこれらの財政調整基金の取り崩しによって、また都債発行によって財政調整をした¹¹⁴⁾。このため知事・執行機関が行ってきた予算配分では公共事業が中心になったとも考えられる¹¹⁵⁾。知事自身は、税収が伸びていない時には政策的経費の縮小を試み、同じ公共事業でも新規に設立することを重視していた¹¹⁶⁾。この意味で、東京都には「はこもの」が多数建設されたという点も肯ける。住宅政策をはじめ、地域福祉政策が見直されるのは、鈴木知事4選後に提出された総合実施

計画においてである。ここでは住宅政策の総合的な展開、地域福祉の基礎づくりが求められ、80年代後半あまり力点がおかれてこなかったから見直しが行われたのである¹¹⁷⁾。

(2)90年代における政党を取り巻く社会環境の変容

表3 都議会議員選挙の得票率の変動¹¹⁸⁾

	自民党	社会党	公明党	民社党	共産党
85年と81年の差	0.6	-0.6	0.6	-0.5	-0.5
89年×85年×	-1.4	8.0	-2.1	-0.3	-0.1
93年×89年×	-1.9	-7.6	-1.0	-0.5	-1.2
97年×93年×	-3.4	-5.8	-0.6	-	1.7
	自社変動値	自公変動値	社公変動値		
85年と81年の差	0.6	0.6	0.6		
89年×85年×	1.1	1.8	5.1		
93年×89年×	4.8	1.5	4.3		
97年×93年×	4.6	2.0	3.2		

(注) 民社党は97年の時点において新進党に合流しているため計量できない。
東京都選管資料から筆者が作成した。

80年代末期には都議会公明党の、議会での影響力の行使が都議選での議席の増大に結実しないという「ジレンマ」があったが、その解消を図って知事派から離脱しても、90年代前半での同会派の「野党化」路線の選択による同党の影響力が、都議会社会党の知事派への包摂で希薄になった。これに対し、同党は自民党の一部の取りこみまでもして、臨海、住宅政策の見直しに影響力を行使するが、その成果は93年の都議選でもジレンマは日本新党の躍進で再生産された。選挙後社会党との議席の減少で知事派が少数化して、再び公明党の影響力の行使が効果的環境が整うと、知事派への接近による影響力の行使等が行われた。こうした状況は議会選挙の都議会選挙の絶対得票率等の数値からも確認できる。

表3は都議会議員選挙における各政党の絶対得票率の増減とそれから得られた得票の変動値を示したものである。これによると、89年都議会選挙まででは自民党と社会党との絶対得票率は反対方向になっている。この点は自民党と社会党の対向性を意味する。これに対し、公明党は89年の都議会選挙まででは社会党に対抗的であったが、自民党とは同一方向に連動して対抗的ではなかった。つまり89年選挙で公明党は消費税の転嫁に反対したが、その反対の「野党性」強調の効果は発揮できていない。さらに公明党はその選挙以降93年選挙まで「野党化」路線を選択し、それに行き詰まると再び「与党化」して議会内位置を変容させるが、その影響も93年の議会選挙での得票率に反映されていないことが分かる。

89年選挙以降、社会公明両党は両者間の得票変動値を急速に上昇させた。公明党も自民党間で得票変動値をその選挙以降徐々に上昇させた。さらに社会自民両党間では、93年選挙以降得票変動値を上昇させた。しかも自民、社会、公明党の3者は、いずれも93年選挙以降、自民党と公明党では89年選挙以降、絶対得票率を減少させた。つまり、都議会選挙をめぐる3者の関係は、ともに絶対得票率を減少させて、同一方向で競合したのである。80年代後期の現状不満や鈴木都政への不支持といった選挙民の意思は、89年都議選では社

会党に、90年代前期のそれは93年都議選で日本新党や共産党に動員された。このため95年の知事選挙での既成政党や現状（鈴木都政）に不満の選挙民は、青島都政の登場に一定の役割を提供したように考えられる¹¹⁹⁾。

以上のように、80年代後期の政策決定は、好調な税収を背景に臨海計画の重視、住宅政策の軽視という状況であったため、議会内会派の不満を生じさせた。しかし、こうした政策決定は、91年知事選挙でみられたように、鈴木知事支持と反対との両勢力とに知事派を分裂させる背景になった。しかし、90年代前期の鈴木都政第4期では、臨海計画の見直しが行われ、議会内会派の要望が強かった住宅政策も重視されるようになったため、知事・執行部の政策に対する議会内会派の不満は解消された。つまり議会内会派の政策距離が縮小された結果、各政党は95年の知事選挙では協調して統一候補の擁立を図ることができたのである。しかし、こうした点は、政党の要望を充足させることでは寄与し、選挙民の意思に添ったものでもあったが、政党は、党派的動員力の低下で、従来からの制度的な方法を通じての選挙民の意思の反映は限界を伴っていた。また知事・執行部の選挙民の意思の集約力も低下していた。従って、鈴木都政は統治能力を十分には獲得できていなかったのである。その結果として95年の知事選挙では無党派知事が台頭することになった。

結 語

本稿は、都政に関する既存研究が、都政の自律性や国政との相互関係、さらに国政に対する対抗性を重視したあまり、国政と都政との位置関係論に留まり、都政の政党政治を十分対象としなかった点から、都政を政党政治の面から検討した。具体的には、都政における90年代の政党政治の閉塞を80年代の政策的二つの次元への90年代の対応の結果という観点から捉えた。

この点から本稿を要約すれば、80年代後半期の鈴木都政第3期の政策決定は、好調な税収を背景に臨海開発重視、住宅政策軽視であったが、こうした政策の方向性は住宅政策を重視する中道政党を不満に至らしめ、消費税の公共料金への転嫁問題を機にそれを噴出させたため、91年知事選挙に現出されたように、鈴木都政の知事派の凝集性を弱体化させた上、それを分裂に向かわせた。しかし、90年代前半期の鈴木都政第4期では、景気の低迷から臨海開発も見直され、住宅政策も改善されたため、95年の知事選挙に見られたように主要政党による協力は可能となった。しかし、こうした中道政党の過大の影響力による統治機構内を中心とした政策形成は、選挙民の求める方向であったにも拘わらず、彼らの意思の内容を十分に、かつ限定的にしか受容できなかった統治機構側の選挙民の意思の反映の限定性によって、彼らの意思の反映は充足されなかったため、彼らの意思は浮遊せざるを得なかった。

以上のように、都政は政治参加へのコミットメントを欠いており、議会活動と選挙とを本質的部分で軽視する傾向を持っていた。政治参加を通じて統治する意欲に欠け、そのための統治能力を自ら弱体化させていたのである。選挙民の反乱が起きて無党派知事が登場したのも当然であったと言わざるを得ない。青島都政の登場したのも無理からぬところである。

ところで、本稿の議論にも提示された政党の中央に地方の対抗した知事選挙は、1963年の奈良県と67年の東京都の2例であった¹²⁰⁾。また95年の知事選挙に類似する選挙は同年の

大阪府知事選挙であった。63年の奈良県知事選挙の事例は、自民党県連の一部勢力が自民党中央に県連で決定した候補とは異なる候補を申請した場合である¹²¹⁾。自民党県連は、現職の奥田良三を公認候補として自民党中央に申請することを決定していたにも拘わらず、予めから知事職に就く希望のあった衆議院議員の服部安司は、県連会長の木村篤太郎と個人的に親密である関係を利用して、県連会長に公認申請させ、候補者決定を中央本部の判断に委ねる工作をした。このような経緯から、自民党中央の総裁派閥に独自のルートを有していた服部は自民党中央の公認を獲得したが、この決定によって本候補が非公認にされたため、県連は自民党中央の判断を拒否して奥田を擁立した。このため自民党は分裂選挙を迎えたが、選挙結果は奥田の勝利であった。

また、67年の東京都知事選挙の場合は、自民党中央が別候補を擁立した事例である¹²²⁾。自民党都連は東竜太郎知事の下で都政を実質的に運営していた副知事の鈴木俊一を知事候補として自民党中央に申請した。しかし、知事候補として松下正寿が、民社党中央から自民党中央に提案されると、社共両党が擁立を図っていた美濃部亮吉への対抗上、自民党中央は佐藤首相と保利幹事長の決断で松下候補を受け入れた。これに不服の都議や自民党員は松下を支援しなかった。民社党支持者の間でも自民党の推薦を得た松下を敬遠する者が続出して、結局、松下は敗退した。

さらに、無党派知事の登場という点では95年の大阪府知事選挙の事例がある¹²³⁾。自民党をはじめ、共産党以外の政党の推薦を得た元官僚候補の平野拓也は、各政党の党首が来援するなか大型選対を組織して万全の態勢で選挙に臨んだが、平野は大差で敗退した。

これらの事例は、戦後行われた知事選挙の全体数からすると、むしろ例外的事例である。各々の研究も一定程度行われているが、本稿で見られた政党政治の危機的状況がこれらの事例でも確認されるのか否か、一見、政党組織の分裂や無党派知事の登場といった点では共通性があるように見えるが、本稿モデルの汎用性を確認する上でも検討するのか今後の課題である。

さて最後に、90年代中期以降の都政の大筋も、本稿の分析枠組みに沿い、鈴木都政と対比しつつ見通すことで捉えられることを示し、今日的射程の有効性について考える。90年代前半の都知事選挙では、既成政党に不満の選挙民の意思は、中央の政党候補と地方の無所属候補の対決では地方に、既成政党対無党派候補では無党派候補に動員されるというように、政党から距離を置いて浮遊したが¹²⁴⁾、こうした傾向は90年代中期以降にも継続されている。1955年以降の知事選挙の投票率も年を経る度に低下し¹²⁵⁾、都議会議員選挙の投票率¹²⁶⁾も同様であり、さらに政党の絶対得票率では自民党が、1955に31.1%であったものが1997には12.4%になり、社会党も1955-13.8%から1997-0.8%（社民党）に、公明党は1963-6.9%に始まり1985-11.2%を頂点として以降、1997-7.5%にまで低下した。共産党も1973-12.2%を頂点に1997-8.6%に低下している。政党への党派的支持は年を追うごとに低下し、政治的対抗性が低下した様相である¹²⁷⁾。

以上のように都政を取り巻く90年代中葉以降の政治環境が、90年代前半期を継続したことは、都政における政党政治の衰退の政治的条件を充足している。即ち、90年代中葉以降の政党政治の側面において、都議会内の多数派の欠如と、都議会議員選挙における中選挙区制に由来する多党化という構造的特質は継続され、さらに無党派知事の登場が加算されたけれども、無党派都政における知事と都議会内多数派との党派的統一性の相違が解消さ

れ、かつ、無党派都政になって鈴木都政の第4期以上に多数派の凝集性の程度が向上したという点は寡聞にして知らない。解消された形跡は確認できないのである。この点からしても、政治的条件の有効性は高いといわざるを得ない。

確かに、政治的条件は知事による政策的調整に規定されたが、こうした点は都政における構造的要因に起因する。そもそも知事と議会多数派とが党派的に統一されていれば、このような問題は起こらず、また不統一の場合であれば議会で可決されない政策は提案されないのである。ゆえに、構造的要因の解消は重要である。

今後も都議会選挙が中選挙区制で行われて多党化傾向が継続され¹²⁸⁾、地方自治体の政治制度が二元的代表制を前提とする以上、都議会における単独多数派の不在と多党化という特質は、サルトーリやメインウォーリングも指摘したように、都政を政治的に不安定にさせる可能性が高い¹²⁹⁾。従って、こうした政党政治に対する閉塞状況の解消こそが、政党政治へ新たな展望をもたらす要因のひとつになる。都政における構造的特質の改善が求められる所以である。

注

- 1) レイの断片化指数 Douglas Rae, *The Political Consequences of Electoral Laws*, New Haven, CT: Yale University Press, 1967. 1で見ると、1959年では0.48の断片化状況は1993年には0.83にまで上昇した。またラクソ・タゲペラの有効政党数 Laakso M. and Taagepera R., "The 'effective' number of parties: A measure with application to Western Europe," *Comparative Political Studies*, 12, 1979, pp.3-28.では、有効政党数が、1959年では1.9が1993年には5.9にまで上昇している。
- 2) 竹下惟利「東京臨海部開発の抜本的見直しの提唱（2・完）」『都市問題』第86巻6号、1995年、93頁-94頁。
- 3) 『都政新報』1991年4月30日、1頁。
- 4) 『朝日新聞』1991年6月27日、朝刊。
- 5) 『都政新報』1991年10月4日、1頁。
- 6) 『都政新報』1992年12月25日、1頁。
- 7) 『朝日新聞』1991年6月14日、朝刊。
- 8) 『都政新報』1991年9月6日、1頁。
- 9) 『朝日新聞』1991年10月2日、朝刊。
- 10) 『朝日新聞』1992年12月17日、朝刊。都は1000社の見込みを行っていたが、参加希望を提出した企業は500社に満たなかった。
- 11) 『朝日新聞』1993年3月19日、朝刊。
- 12) 鈴木誠「不況下の民活プロジェクトと生活協調型社会資本政策」『都市問題』第84巻第7号、60頁。
- 13) 『朝日新聞』1991年11月13日、朝刊。
- 14) 『朝日新聞』1992年6月11日、朝刊。
- 15) 『都政新報』1992年6月19日、1頁。
- 16) 『都政新報』1992年12月8日、1頁。
- 17) 『朝日新聞』1993年4月1日、朝刊。臨海開発に疑問を持つ約30の市民団体が組織される「臨海部市民アクション実行委員会（本尾良・元日本婦人有権者同盟会長）」はオフィス計画の

撤回、市民参加での土地利用を提案した。

- 18) 『朝日新聞』1993年9月29日、朝刊。
- 19) 『朝日新聞』1993年9月9日、朝刊。
- 20) 実質収支比率＝実質収支額／標準財政規模×100。
- 21) 90年度47.4、91年度46.1であった。
- 22) 他に、リサイクル都市づくりを加えた4つの緊急プラン。
- 23) 『朝日新聞』1992年4月2日、朝刊。
- 24) 篠木昭夫『40年の足跡 都政と共に』講談社出版サービスセンター、1997年、288頁。
- 25) 東京都『平成8年度東京都住宅白書』東京都、1996年、188頁。
- 26) 東京都『東京の土地1992』東京都、1993年、30頁-32頁。
- 27) 『都政新報』1994年12月20日、1頁。
- 28) 住宅政策の充実のみが実施された訳ではなく、同時に受益者負担も行われた。市場機能の活用を求めた応能応益型家賃制度の導入がそれである（東京都『住宅50年史－住宅局のあゆみ－』東京都、1999年、62頁）。同制度は94年2月の住宅政策審議会の答申によって導入されたが、95年1月から都営住宅家賃に適用された。現行の家賃体系が87年度の料金改定当時とは変わって入居時の料金設定がその後の所得状況から支障を来すようになったためである。都営住宅への入居基準は年収、家族の人数で規定されているが、入居者の収入の高低や入居後の収入の変化から、長期入居者は入居基準外であっても居住が可能であったり、また逆に入居条件は満たしてても空室がないため入居できない者が出るという状況であった。ただ家賃見直しは約64%の入居世帯の実質的な家賃値上げであったため、都議会公明党と共産党都議会はこれに反対している（『都政新報』1994年6月21日、1頁）。執行機関は95年度の第一定例会で、福祉住宅（母子住宅・民生住宅）の申込上限基準を現行の所得制限より引き上げて適用家庭を増加させるという対応を行い、都議会公明党との妥協を図った（『都議会レポート』No300、1995年、33頁-35頁）。
- 29) 東京都議会局、前掲書、8頁。
- 30) 『都議会レポート』No273、1993年、6頁。
- 31) 『都議会レポート』No285、1994年、6頁。
- 32) 『都議会レポート』No285、1994年、9頁-10頁。
- 33) 『都議会レポート』No285、1994年、8頁。
- 34) 『都議会レポート』No285、1994年、8頁。
- 35) 『公明新聞』1992年3月30日。
- 36) 『都議会レポート』No266、1992年、11頁-12頁。
- 37) 『都議会レポート』No285、1994年、11頁。
- 38) 『都議会レポート』No264、1992年、14頁。
- 39) 『都議会レポート』No287、1994年、9頁。
- 40) 『都議会レポート』No287、1994年、7頁。
- 41) 『都議会レポート』No288、1994年、29頁-30頁。
- 42) 『都政新報』1991年5月7日、1頁。
- 43) この時の議会定数は128人であった。過半数が65人であり、自社民で84人、仮に磯村派11人を除外しても73人で安定過半数が見込まれた。
- 44) 横田政次『僕は裏方－都・区政の四十五年』ぎょうせい、1992年、6頁-11頁。
- 45) 同上書、6頁-11頁。

- 46) 同党と知事との政策合意は、①住宅、福祉、環境など②東京非核平和宣言の成立③都政への女性参加④臨海部への住宅戸数の増加⑤定例会前の提起協議の定例化など、ほぼ都政全般にわたっていた。『社会新報』1991年5月8日。
- 47) 篠田徹「再び“ニワトリからアヒルへ”？—五五年体制の崩壊と連合—」『年報政治学』1996年、137頁-138頁。
- 48) 論点は①臨海開発は東京一極集中を加速する。②住宅戸数（2万戸）を増加させ、公営と民営の比率（公営住宅1万3千戸、民営住宅7千戸）を見直す。③東京フロンティアの開催時期を見直す。④進出企業の跡地利用に住宅建設を進める。⑤進出企業選定の密室性を解除する。⑥事業用地の価格が低廉過ぎる。というような点であった。
- 49) 『東京都議会会議録』第26号参照。及び『都政新報』1991年7月5日、1頁。
- 50) 『都政新報』1991年7月5日、1頁。
- 51) 『都政新報』1993年2月2日、1頁。
- 52) 『都政新報』1994年2月25日、1頁。
- 53) 『都政新報』1994年3月29日、1頁。
- 54) 『都政新報』1994年2月25日、1頁。
- 55) 『都政新報』1994年3月22日、1頁。
- 56) 『都政新報』1994年3月29日、1頁。
- 57) これは、水道のみならず、下水道についても口径13ミリ適用で自動的に選択されて適用される。
- 58) 『都政新報』1994年3月25日、1頁。
- 59) 『都政新報』1994年9月20日、1頁。
- 60) 『都政新報』1994年10月4日、1頁。
- 61) 『都政新報』1994年11月25日、1頁。当会の構成は、新生党、日新党、公明党、民社党、自由党、である。代表世話人は、高橋一郎（生）鴨下一郎（日）大久保直彦（公）大内啓伍（民）柿沢弘治（由）鳩山邦夫（無所属）の各氏であった。
- 62) 都議協は、94年12月8日自民党の呼びかけで集まったが、同月11日には幹事長に加えて政調会長をメンバーとして拡大し、正式には同月28日設置され初会合が開かれた。
- 63) 『朝日新聞』1994年12月9日、朝刊。
- 64) 『朝日新聞』1994年12月5日、朝刊。
- 65) 旧日新党、新生両党が都議会新進党（21人）に、日新議員で新進への不参加3人と民社3人が同一会派を結成して都議会民社（6人）に、ユニティはさきがけに移行の予定である。
- 66) 『朝日新聞』1994年11月25日、朝刊。
- 67) 『朝日新聞』1994年12月10日朝刊、及び1995年1月12日朝刊。
- 68) 当該会は党本部、都連、都議の代表から構成された連絡協議会であった。座長は都連会長の越知通雄（『産経新聞』1994年12月8日、朝刊）である。幹事長森喜朗も地方自治には永田町の考えでは良くない発言（『読売新聞』1994年12月9日、朝刊）をした。都連幹事長与謝野馨は「都議会与党の枠組みで進めるのが望ましい。公明、社会、民社もそうだと思う」と発言した（『朝日新聞』1994年12月20日、朝刊）。そして越知座長も「人選に党本部から関与しない」（『読売新聞』1995年1月13日、朝刊）と発言した。
- 69) 『都政新報』1995年1月17日、2頁。
- 70) 『朝日新聞』1994年12月5日、朝刊。
- 71) 『産経新聞』1995年1月9日、朝刊。

- 72) 『都政新報』1995年2月7日、1頁。
- 73) 二信組問題は、経営破綻に陥った両信用組合の預金者の保護と信用秩序保護の目的で、日本銀行や一般金融機関によって1月31日設立された「東京共同銀行」を通じて救済しようというものである。つまり、救済される両信組は3月に事業を東京共同銀行に譲渡し、同銀行は回収不能債権の額約1100億円の内約800億円を、預金保険機構からの資金贈与と民間金融機関からの低利融資などの財政的支援で処理し、残りの約300億円については東京都信用保証協会の中に設置される債権回収機関へ債権を譲渡して処理するという枠組みであった。都はこの債権回収機関に300億円15年間1%の低利で民間金融機関と共に支援することとし、95年度補正予算案に300億円を計上していた。
- 74) 『都政新報』1995年2月17日、1頁。
- 75) 『都政新報』1995年2月14日、1頁。
- 76) 樋渡展洋「『五五年』政党制変容の政官関係」『年報政治学』岩波書店、1995年、77頁-105頁。
- 77) 東京都財務局『今日の都財政——構造的な問題への新たな取組みに向けて——』1998年、11頁。東京都『転換期を迎えた都財政——東京都財政白書——』1995年、38頁-45頁。
- 78) 神野直彦「都市経営の破綻から再建へ」神野直彦（編）『都市を經營する——シリーズ東京を考える④』都市出版、1995年、70頁-96頁。
- 79) 日比野登『財政戦争の検証』第一書林、1987年。
- 80) 和田八束「公共投資と地方財政の課題」『都市問題』第81巻第11号、1990年、12頁。
- 81) 神野直彦「都市経営の破綻から再建へ」神野直彦（編）『都市を經營する——シリーズ東京を考える④』1995年、74頁。
- 82) 花井清人「経済社会環境の変化と都市経営」神野直彦（編）『都市を經營する——シリーズ東京を考える④』都市出版、1995年、139頁-56頁。
- 83) 佐々木信夫「都市開発行政と財政運営過程」『都市問題』第86号第11号、1995年、21頁-23頁。
- 84) 峰野芳郎「地方自治体における予算編成——地方政治における官僚制——」『レヴァイアサン』第16号、1995年、147頁-148頁。
- 85) 篠木昭夫『40年の足跡 都政と共に』講談社出版サービスセンター、1997年、322頁-324頁。
- 86) 東京都財務局財政課職員へのインタビューによる。1998年12月15日。
- 87) 東京都『昭和六二年度第五回都政モニターアンケート』東京都、1987年。
- 88) 三沢美喜『これでいいのか—臨海部副都心開発』自治体研究社、1991年、68頁-69頁。
- 89) 『朝日新聞』1989年6月29日、朝刊。6月25、26日に行われた都議会議員選挙の調査。
- 90) 東京都『臨海副都心に関する都民アンケート調査』東京都、1996年、23頁-25頁及び、53頁。
- 91) 『朝日新聞』1995年4月6日、朝刊。朝日新聞とテレビ朝日両者合同調査。4月2、3日に電話調査を実施。
- 92) 内田満「地方政治における利益団体」『都市問題』第82号第2号、1991年、12頁。
- 93) 佐藤竺「審議会の役割」『地域開発』第160号、1978年、4頁。
- 94) 『都政新報』1989年4月14日、1頁。
- 95) 新川達郎「審議会・懇談会と自治体政策形成」『都市問題』第88号第1号、1997年、73頁。
- 96) 村松岐夫『東京の政治 シリーズ東京を考える②』都市出版、1995年、187頁-189頁。
- 97) 91年知事選挙では自民党都連副本部長として、明治座会長三田が従来から同組織の会長を努めている。三田はマイタウン構想懇談会委員、東京都シティーホール建設構想懇談会副座長等、都の各種委員を歴任している。
- 98) 村松岐夫『東京の政治 シリーズ東京を考える②』都市出版、1995年、189頁-192頁。

- 99) 小林良彰「公明党」堀江湛『変貌する有権者』創世紀、1979年、84頁-103頁。
 100) 有田芳生『現代公明党論』白石書店、1985年、181頁。数値については以下の通り。

職業別	都民平均	公明党支持者
自営業	56.1	60.3
農林漁業	25.2	38.5
商工サービス	25.1	19.2
ホワイトカラー	24.7	12.8
専門職	4.5	2.6
ブルーカラー	13.5	20.5
工員・運輸	5.5	11.6
販売サービス	1.8	1.3

- 101) 村松岐夫『東京の政治 シリーズ東京を考える②』都市出版、1995年、189頁-192頁。
 102) 「日本の政党」『ジュリスト総合特集35号』1984年、77頁-93頁。
 103) 三宅一郎『投票行動』東京大学出版会、1989年、133頁。
 104) 前田寿一「野党支持率の政治経済学的分析」『慶応義塾大学 新聞研究所年報第26号』1986年、79頁。
 105) 同上、77頁。
 106) 阿部斉『現代政治と政治学』岩波書店、1989年、179頁-193頁。
 107) 同上、179頁-193頁。
 108) 東京都生活文化局『東京都内における町内会・自治会の実態調査報告書』東京都、1997年。
 109) Butler, David, and Donald E. Stokes, *Political Change in Britain: The Evolution of Electoral Choice*, 2nd Edition, London: Macmillan, 1974.
 110) 河村和徳「地方首長の財政観」小林良彰『地方自治の実証分析——日米韓3カ国の比較研究』慶応義塾大学出版会、1998年、168頁-178頁。
 111) 小島昭『自治体の予算編成』学陽書房、1984年。森脇俊雄「自治体の予算過程と利益団体」『都市問題』第82巻第2号、1991年、43頁。
 112) 河村和徳「地方首長の財政観」小林良彰（編）『地方自治の実証分析——日米韓3カ国の比較研究』慶応義塾大学出版会、1998年、165頁。
 113) 同上、175頁。
 114) 花井清人「経済社会環境の変化と都市経営」神野直彦（編）『都市を経営する——シリーズ東京を考える④』都市出版、1995年、139頁-156頁。
 115) 鈴木俊一『官に生きる—鈴木俊一回想録』都市出版、1999年、363頁-365頁。主な公共事業では、地下鉄12号線、多摩都市モノレール、東京都体育館、都立大学移転、都庁舎建設、国際フォーラム、東京芸術劇場、東京武道館、写真美術館、現代美術館、葛西臨海水族館、熱帯植物園、江戸博、中央卸売り市場などである。
 116) 同上、363頁。
 117) 東京都『マイタウン東京93 東京都総合実施計画』1992年。
 118) 東京都選挙管理委員会『平成9年7月6日執行 東京都議会議員選挙の記録』東京都、1997年、7頁-13頁。筆者がこの資料から各政党会派の得票率を作成した。この「変動値」あるいは「変易性 (volatility)」は次の式で表される。 $Volatility = 1 / \sqrt{2TNCt}$ 。 $TNCt = Total\ Net\ change$ 。 $= t$ 選挙における全政党会派の得票率の正味の変化。政党 $i = P_i$ 、選挙 (t) で獲得し

- た得票率 = $P_{i,t}$ 。得票率の変化 = 前回選挙の得票率 - 今回の選挙の得票率。 $P_{i,t} - P_{i,t}$ 。 Mogens N. Pedersen, “Changing Patterns of Electoral Volatility in European Party Systems, 1948-77: Explanation,” in Hans Daalder and Peter Mair (eds.), *Western European Party Systems: Continuity and Change*, London: Sage 1983, pp.31-33. 日本の変動値についての研究は次のようなものがある。的場敏博『戦後の政党システム—持続と変化』有斐閣、1990年。砂田一郎「政党と政党制の比較政治学—政権交代のダイナミクス」砂田一郎、藪野祐三編『比較政治学の理論』東海大学出版会、1990年、173頁-223頁。高橋直樹「サッチャー時代のイギリス政治」犬童一男・山口定・馬場康雄・高橋進『戦後デモクラシーの変容』岩波書店、1991年、193頁-239頁。
- 119) 蒲島郁夫「刺激求める「観客化現象」」『朝日新聞』1995年4月11日、朝刊、9頁。
- 120) 片岡政昭『知事職をめぐる官僚と政治家』1994年、214頁。
- 121) 『読売新聞』1963年1月31日、朝刊。
- 122) 『朝日新聞』1967年2月10日、朝刊。
- 123) 『朝日新聞』1995年4月10日、朝刊。
- 124) 坂井克彦「一九九一年統一地方選挙の分析—主として中部地方のデータから—」白鳥令・坂上順夫・河野武司編『90年代初頭の政治潮流と選挙』新評論、1998年、80頁-84頁。
- 125) 1955—74.9%、1959—78.3%、1963—74.6%、1967—68.7%、1971—72%、1975—72%、1979—64.1%、1983—63.2%、1987—59.8%、1991—54.4%、1995—55.1%
- 126) 1955—59.6%、1959—70.1%、1963—67.8%、1965—58.6%、1969—59.7%、1973—60.7%、1977—65.2%、1981—54.2%、1985—53.5%、1989—58.7%、1993—51.4%、1997—40.8%
- 127) 高島通敏「地方選の争点とは何か」『世界』第552号、1991年4月号、239頁-245頁。
- 128) Kohno, Masaru, “Post-1955 Changes in the Japanese Party System,” *Japan's Postwar Party Politics*, Princeton University Press, 1995, pp.125-134. 河野は、公明党、民社党、新自由クラブが衆議院選挙に進出した例を取り上げて、これらの政党が議会進出できたのは、中選挙区の中でも定数の多い選挙区（5名区、6名区）で議席を獲得したことによってであったと主張した。このことから、河野は定数の多い選挙区では複数政党の進出を実現させる誘因があることを実証した。
- 129) Mainwaring Scott, “Presidentialism, Multipartyism and Democracy: The Difficult Combination,” *Comparative Political Studies*, (26), 2, July, 1993, pp.198-228. メインウォーリングは、25年以上の期間にわたって定期的な競合的選挙が行われた民主主義存続（安定性の基準）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カ国であったと主張する。ただ、チリ以外の国家の有効政党数は、アメリカが1.9、コロンビアが2.1、コスタリカが2.3、ベネズエラが2.6となっていて、その政党システムはほぼ二党制に近い形を示していたという。しかしチリはこれに反して多党制の国家であったというのである。したがって、メインウォーリングは、多党制と大統領制の組み合わせは民主主義国家には希であるため、この組み合わせは安定した政権を樹立するには不利であると結論した。このことについてはサルトーリも以下の文献中で同問題について指摘している。Sartori Giovanni, *Comparative Constitutional Engineering*, Columbia University, 1994, pp.173-179. ところで、東京都の中選挙区制は一部8人区があり、全体としても3人区以上の選挙区が42選挙区中19選挙区存在する。この選挙制度は、比例代表制と多数決制の中間的位置にあり、「準比例代表制」と呼称され比例代表制の特殊な場合とされている。同制度と政党数の問題については、選挙制度と定数の関係から「選挙区定

数+1」が適正な政党数であるとする見解もある。Sartori Giovanni, *Comparative Constitutional Engineering*, Columbia University, 1994, pp.178-179. サルトーリは、議会選挙と大統領選挙を同一時期に行うべきか否かについても言及している。統治ということに重点をおくとすれば統一選挙の方が良く、政治への世論を重視する立場であれば異なる時期に行うのが良いとっている。このことは都政に関しても示唆的である。都議会は65年以降異なる時期に両者の選挙が行われてきた。ちょうど両者は2年を経たところで行われている。また投票率の低下に関する議論から統一選挙か否かについて言及している研究もある。例えば、石上泰州「投票率に関する一考察－投票制度との関係を交えて－」『行政管理研究 81』1998年3月号、13-22頁。ここで石上は、投票率の上昇させる方法として「選挙の統一化」を提案している。今村浩「地方選挙における政党の役割－首長選挙の場合－『都市問題』第82巻第10号、1991年、56頁。今村もここで統一選挙を提唱している。森田実『政権交代』時事通信社、1993年、V章参照。169頁。

謝辞：本稿は「平成22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。

キーワード：開発政策 住宅政策 中道政党 政党機能の融解 都議会選挙

(MITSUNOBU Tadahiko)