

2016 年度

学士論文

**「改革派」首長の「改革」はなぜ頓挫したのか？**

**—地域政党の分裂原因の検証—**

一橋大学 社会学部

田中拓道ゼミナール

## 序章 問題の所在と本稿の問題意識

---

第一節 問題の所在 (1)

第二節 本稿の意義 (2)

第三節 本稿の構成 (2)

## 第一章 先行研究のまとめとリサーチ・クエスチョンの提示

---

第一節 初期「改革派」首長の登場 (4)

(1) 初期「改革派」首長登場の背景 (4)

(2) 初期「改革派」首長の特徴 (5)

第二節 「改革派」首長の変容 (6)

(1) 初期「改革派」首長の退任 (6)

(2) 第二次「改革派」首長の特徴 (7)

第三節 「改革派」首長と地方議会の関係 (9)

(1) 地方政治における二元代表制 (9)

(2) 「相互作用モデル」と「財政再建」－「財政拡大」の対立軸 (10)

(3) 首長を中心とする対立軸への変容 (12)

第四節 日本の政党システム (13)

第五節 リサーチ・クエスチョンと仮説の提示 (14)

(1) 先行研究のまとめ (14)

(2) リサーチ・クエスチョンと仮説の提示 (14)

(3) 分析枠組みの提示 (15)

## 第二章 橋下の「改革」頓挫の原因分析

---

第一節 離党議員と橋下の選好分析 (16)

(1) 離党した府議会議員の選好の分析 (16)

(2) 橋下の選好の分析 (17)

第二節 維新の意思決定構造の分析 (18)

(1) 橋下の政党観 (18)

- (2) 維新の意思決定構造 (19)
- (3) 所属議員による意思決定構造への関与 (22)

#### 第三節 離党が与えた影響の分析 (23)

- (1) 議会運営の変化 (23)
- (2) 世論の変化 (24)

#### 第四節 小括 (25)

### 第三章 河村の「改革」頓挫の原因分析

---

#### 第一節 離党議員と河村の選好分析 (26)

- (1) 離党した市議会議員の選好の分析 (26)
- (2) 河村の選好の分析 (28)

#### 第二節 減税日本の意思決定構造の分析 (30)

- (1) 河村の政党観 (30)
- (2) 減税日本の意思決定構造 (31)
- (3) 所属議員による意思決定構造への関与 (33)

#### 第三節 離党が与えた影響の分析 (34)

#### 第四節 小括 (35)

### 終章 結論と課題

---

#### 第一節 本稿の結論 (36)

- (1) 離党議員と第二次「改革派」首長の選好の違い (36)
- (2) 地域政党の意思決定構造の分析 (36)
- (3) 離党が与えた影響の分析 (37)

#### 第二節 本稿の課題 (37)

#### 参考資料 (39)



## 序章 問題の所在と本稿の問題意識

---

### 第一節 問題の所在

1990年代から始まった地方分権改革により、地方政府<sup>1</sup>の権限は以前と比べて拡大した。特に地方税・交付税・国庫支出金を一体的に改革する三位一体の改革は、国の基幹税目を地方に移す税源移譲であり、それと並行して自治体間の財政力格差を調整するための財源である地方交付税の縮減と、地方に移譲する税源に見合った国庫支出金の削減が行われた。このような財政面における国庫支出金の削減とその一般財源化は、各地方の財政的な自律性を向上させた（砂原 2012: 116-117）。その結果地方政府は、旧来のようにただ国に追随するのではなく、自主的に税金の使い道を決めていくことが求められるようになった。

今日地方政府が解決すべき課題は山積している。特に少子高齢化は地方政府にも甚大な影響を与えている。みずほ総合研究所（2006）のレポートによると、地方歳出総額は減少傾向にあるものの、高齢化により生活保護費や社会福祉費などの社会保障関連の歳出が拡大しており、歳出圧力そのものは強まっているという。一方で、少子化により生産年齢人口は減少傾向にあるため、歳入の低下は避けられない。このような状況下においては、社会福祉関連分野だけでなく、少子化対策、産業や地域の活性化等の分野でも今後でも一層行政サービス需要は拡大していくと予想される。その中で、既存の公共サービスをいかに維持すべきか、またいかにして人や企業を地方に流入させるかを各地方政府は模索している。

このような苦境下において、大阪府知事・市長を務めた橋下徹や名古屋市長の河村たかしといった既存の政治・行政の変革を掲げる「改革派」首長<sup>2</sup>が 2008 年以降に登場した。有権者の「現状打破」への「期待感」を背景に、第二次「改革派」首長は支持を伸ばした（松谷 2010）。橋下は一時 79%もの支持率を（『朝日新聞』2010.02.03 朝刊）、河村は一時 70%もの支持率を（『朝日新聞』2010.08.31 朝刊）獲得した。彼らは初期「改革派」首長と同様、小さな政府を志向する行財政改革を掲げただけでなく、大阪都構想や市民税減税といった有権者全体に利益を還元するマクロな「改革」を掲げた。これらの政策を推し進める原動力となったのは、彼らが党首として率いた地域政党の存在である。旧来の「改革派」首長は議会との激しい対立により、その「改革」の多くが頓挫することとなった。しかし

---

<sup>1</sup>本稿における「地方政府」とは、都道府県と市区町村の両者を指す。

<sup>2</sup>本稿では 2008 年以降登場した「改革派」首長を第二次「改革派」首長、2008 年以前の「改革派」首長を初期「改革派」首長と称する。

橋下や河村は議会との対立を乗り越える手段として、それぞれ党首として大阪維新の会<sup>3</sup>、減税日本を結党した。橋下、河村への高い支持率を背景に、維新は一時府議会・市議会の過半数を、減税日本は市議会第一党の座を獲得するまでに躍進した。しかし所属議員が次々と離党したことで議会での主導権を失うこととなり、橋下、河村共に旧来の「改革派」首長同様、議会との深刻な対立に直面した。対立を乗り越えるために、強引な手法や議会と妥協せざるを得なくなり、結果的に有権者の支持を失うこととなった（朝日新聞大阪社会部 2015: 123）。有権者の支持を失った彼らの「改革」は、道半ばで頓挫することとなった。

## 第二節 本稿の意義<sup>1</sup>

上述したように、橋下や河村は自ら党首として地域政党を結成することで、初期「改革派」首長が陥ったような議会との深刻な対立を乗り越えようとした。当初は橋下、河村の高い支持率を背景に地域政党は躍進を遂げ、議会での主導権を握ったかのように思えた。しかし地域政党から多くの離党者が出たことで、旧来の「改革派」首長同様厳しい議会運営を迫られ、結果的に橋下、河村の主だった「改革」は未達成のまま現在に至っている。橋下や河村への高い支持率からも明らかなように、二人の「改革」は有権者から大きな期待を持たれていただけに、「改革」が道半ばで頓挫したことは有権者のさらなる政治不信を招きかねない。

そこで本稿では、第二次「改革派」首長の「改革」が頓挫した原因を、地域政党に焦点を当てて分析していく。これまでの第二次「改革派」首長に対する研究は、山口二郎をはじめとして彼らの「ポピュリスト」的政治手法に焦点を当てた研究が中心であった。そのため本稿は、第二次「改革派」首長の「改革」頓挫の原因を、これまでの視座とは異なる視座から提供できると考えている。

## 第三節 本稿の構成

以上で示した問題意識を念頭に、本稿では第二次「改革派」首長の「改革」頓挫の原因を分析していく。

第一章では先行研究のまとめを行ない、「改革派」首長の特徴とその変容、首長と地方議

---

<sup>3</sup> なお大阪維新の会が母体となり 2012 年には国政政党「日本維新の会」が結成され、その後 2014 年には橋下が中心となり「日本維新の会」が分党し「維新の党」が結成されている。本稿ではそれらをまとめて「維新」と称する。

会の関係性とその変容、さらには日本の政党システムについてそれぞれ記述する。そして先行研究を踏まえて上でリサーチ・クエスチョンの提示とそれに対する仮説、さらに分析枠組みの提示を行なう。

第二章ではまず、維新を離党した府議会議員と橋下の中に選好の違いが存在したことを明らかにする。次に維新が橋下を中心とするトップダウン式的意思決定構造であったために、両者の選好の違いが埋まらなかったことを明らかにする。最後に府議会議員の離党により議会での主導権を失い、結果として「改革」の頓挫に繋がったことを示す。

第三章では減税日本を離党した市議会議員と河村の中に選好の違いが存在したことを明らかにする。次に減税日本が河村を中心とするトップダウン式的意思決定構造であったために、両者の選好の違いが埋まらなかったことを明らかにする。最後に市議会議員の離党により議会での主導権を失い、結果として「改革」の頓挫に繋がったことを示す。

終章では第二章と第三章で明らかになった橋下と河村それぞれの「改革」頓挫の原因の共通点と相違点を示す。そしてリサーチ・クエスチョンに対する結論を出す。最後に本稿の課題も示す。

## 第一章 先行研究のまとめとリサーチ・クエスチョンの提示

---

### 第一節 初期「改革派」首長の登場

#### (1) 初期「改革派」首長登場の背景

「改革派」首長の先駆けとされているのは、1995年の統一地方選挙で初当選した青島幸男東京都知事、横山ノック大阪府知事、北川正恭三重県知事である。彼らの特徴として、政党からの支持を「あえて」受けないことを前面に出して当選を果たした無党派首長であることが挙げられる。これは、多くの場合推薦や支持を予定していた政党の内部対立などによるいわゆる分裂選挙の結果として誕生していた1980年代までの無党派首長は大きく異なる点である。

なぜ無党派を掲げる「改革派」知事が1990年代に相次いで登場したのであろうか。曾我・待鳥はその背景として、経済情勢・イデオロギーの大きな転換により自民党・社会党それぞれの支持層が離反してしまった点を挙げている(曾我、待鳥 2007: 12-13)。1990年1月にそれまで青天井の状況が続けていた株価が下落に転じ、地価やその他の資産価値も低下を始め、バブル経済は崩壊した。このバブル経済の崩壊により経済状況への不満は高まり、自民党の支持は減退した。また、1989年のベルリンの壁の崩壊や1991年のソヴィエト連邦の解体により冷戦が終結したことは、左派イデオロギーの魅力を急速に色褪せさせた。そして、社会党が非自民党および自民党の双方と連立を組み従来の外交安保政策を急激に転換させたことは古くからの社会党支持者を一気に離反させる結果を招いた。以上のような、自民党・革新政党双方が有権者を吸収できないという状態が無党派を掲げる「改革派」知事に有利にはたらいたと考えられる。

また無党派を掲げる「改革派」知事誕生には、「自民党システム」の動揺も影響している(砂原 2012: 112-116)。1990年代以前の国政で自民党が長期政権を築いていた時代において、地方での重要な関心はどのようにして中央とのパイプを築くかに集約されていた。つまり、地方自治体の財源が乏しく、中央政府からの補助金に大きく依存する状況では、地方自治体が一枚岩として自民党を支持する姿勢を見せることが重要だったのである。そのような状況下において、国会議員と地方議員の間では「系列関係」が構築された。すなわち国会議員は中央から地方に対する利益誘導を期待される一方、地方議員は国会議員ごとに系列化され、地方における票の取りまとめを期待されたのである。しかしこの「自民党システム」を大きく揺さぶったのが1990年代の二つの改革である。一つ目は、自民党国会議員の地方に対する利益誘導に対する批判を背景に導入された衆議院議員総選挙における

小選挙区比例代表並立制である。小選挙区制の下では候補者個人よりも政党が重要となり、相対的に公認権を通じた政党指導部の重要性が高まった。そのため、地方議員からなる系列組織を固める必要性は薄くなった。さらに、小選挙区制の導入により各選挙区の自民党候補者が原則一人になったことも相まって、地方議員はその特定の候補者を応援するかしないかの選択を迫られると同時に、国会議員の側としても地方議員に頼らない集票のあり方を模索する必要に迫られたのである。二つ目は、中央集権的な地方制度に対する批判という性格を持つ地方分権改革である。1995年に設立された地方分権推進委員会に主導された第一次地方分権改革では、地方自治体への権限移譲が行われた。しかし市町村への権限移譲は進まず、結果として都道府県知事の権限が強くなった。また、地方分権の受け皿として市町村の能力を高めることを目的に2000年代に行われた「平成の大合併」では、都市部を中心とした市町村の再編が行われた。そのため、農村地域の町村は激減し、過剰ともいえる代表が選出されてきた農村部の政治的な力は相対的に衰えた。特に「自民党システム」を最前線で担ってきたとも考えられる町村部の地方議員が「平成の大合併」で激減したことは、自民党の基盤を掘り崩すものであった。以上のような「自民党システム」の崩壊は、選挙戦において初期「改革派」首長に有利にはたらいたのである。

## (2) 初期「改革派」首長の特徴

初期「改革派」首長の最大の特徴は、無駄が多いとされる大規模な公共事業を中止したり、高額と批判される公務員の人件費の削減を進めたりするなど、大胆な行政・財政改革を行なうことを強調した点である。曾我、待鳥は、「改革派」と称される青島幸男、石原慎太郎両元都知事の分析より、個々の知事の関心や地方官僚の協力に左右されることは多いものの、「改革派」首長は地方債の抑制や歳出総額について縮小傾向を持つなど総じて「小さな政府」志向であることが顕著に表れていると指摘している（曾我、待鳥 2007: 292）。

また辻によると、「改革派」首長が目指したのは多くの場合、政策内容そのものの変更というよりは、情報公開や事務事業の見直しなど、行政コストの削減であった（辻 2015: 408-409）。実際副知事を中心とした人事案件に関する地方議会との対立が「改革派」と称される宮城県の浅野史郎知事や東京都の石原慎太郎知事の下で、情報公開のあり方をめぐる対立が浅野知事や同様に「改革派」と称される岩手県の増田寛也知事の下でみられた。上記のように、初期「改革派」首長は議会に占める知事与党率が高かろうが低かろうが気にもせず、自らが執行したいとする政策を知事提出議案として上程した点で旧来の首長と

は大きく異なるのである。

このように財政緊縮を志向する「改革派」首長の重要な論理的支柱となったのは、税金を無駄なく有効に使うことを目的とする「納税者の論理」を全面的に押し出した新しい公共管理の手法であった（砂原 2012: 123-125）。なぜなら「改革派」首長の実行力の源は、「納税者の論理」に対する有権者の支持であったためである。有権者の収める税金が有効に使われているという感覚は、改革を目指す初期「改革派」首長が地方議員や公務員と対立するときの重要な論拠であり、「無党派」であるために地方議会で政党の支持基盤を持たない初期「改革派」首長は、選挙を通じて有権者の支持を確認することで議会に対して自らの正当性を誇示した。特に多額の費用が掛かる大規模な公共事業は、非効率的であるとして見直しの対象となった。

上述した新しい公共管理の手法の典型的な事例として挙げられるのが、三重県の北川正恭知事による「行政評価制度」である。これは予算がついた事務事業を、その使命や費用対効果など様々な観点からチェックを行なう「目的評価表」を用いて、客観的なデータから評価するという手法である。そしてその評価に基づき、知事が議会や職員と議論を行なうことを目的とした。北川は「行政評価制度」導入の理由として二つの狙いを挙げている（浅野、北川、橋本 2002: 65-66）。一つ目は、裏で交渉していたら削減が図れないであろう事業、例えば労働組合や地元医師会など利権団体への補助金が関連する事業にメスを入れるためである。二つ目は、情報をオープンにすることで県民のチェック機能を高め、県民の意向で行政を動かす「主権在民」を実現するためである。

このような初期「改革派」首長の手法は、徐々に「改革派」であるか否かを問わず他の自治体にも広まっていった。自治体が抱える公的部門の非効率性を改善し、納税者の利益を追求することが重要だと考えが浸透したのである（砂原 2012: 126）。

## 第二節 「改革派」首長の変容

### （1）「初期改革派」首長の退任

2008年以降、初期「改革派」首長は姿を消し、首長による「改革」への動きは一旦停滞する。その理由の一つは、全ての「改革派」首長が必ずしも実績を残せたわけではなかったためである（田村 2014: 49）。例えば初期「改革派」の代表例である青島は、世界都市博覧会の中止以外に特筆すべき業績を上げることができなかった。また都市博の中止は青島都知事と都議会の対立を一貫して特徴づけることとなった（曾我・待鳥 2007: 297-299）。

青島と都議会の対立は深刻なものとなり、知事提出議案も次々と否決されるなど、青島都政は混迷を極めた。このような状況下で都議会対策と公約の関係を調整する必要が生じ、支持率も低下傾向になった。さらに、行政経験のない青島の都政運営は、都庁官僚に全面的に依拠したものに変わっていったが、「官僚に取り込まれた」というイメージが有権者に定着してしまい、支持率の低下にますます拍車がかかった。曾我・待鳥は、このように選挙戦術の域を超えて「挑戦者スタイル」を取ろうとした代価は最後まで大きかったと述べている。野党議員としての威勢のよい言動から都政改革の期待を抱いて青島に投票した都民の期待は失望へと変わり、その他の初期「改革派」知事に対しても一般の人々の不信・不安は増すこととなった（有馬 2011:12）。この他、長野県の田中康夫知事や高知県の橋本大二郎知事の下で知事提出議案の否決が多発するなど、議会において支持基盤を持たない初期「改革派」首長と議会との対立から県政の混乱が生じた。また、初期「改革派」首長が実行してきた行財政改革の手法が、他の地方自治体や国の方針へと波及することで一般的なものとなり、「改革派」首長のいない自治体でもある程度の行財政改革が進んできたことも影響している（砂原 2012:127）。そのため、行政改革だけではもはや有権者にとって魅力的なものとして映らなくなったのである。

## （2）第二次「改革派」首長の特徴

2008年以降になると橋下や河村といった、初期「改革派」首長とは異なる特徴を持った第二次「改革派」首長が登場した。

第二次「改革派」首長の最大の特徴は、地方議会との対立関係の変化である（砂原 2012:169）。多くの初期「改革派」首長は地方議会を批判していたものの、地方議会において多数派形成をすることはほとんど試みていなかった。初期「改革派」首長が支持を動員するために用いた主要手段は「出直し選挙」であり、有権者の支持で議会を包囲することが重要とされていた。しかし第二次「改革派」首長は、地域政党を組織することで議会での多数派形成を行なうことに成功したのである。金井は第二次「改革派」首長が地域政党を組織した目的を、「二元代表制という権力分立的な制度を背景に、首長と議会という機関対立を、政治的に一体の組織集団を構築することによって、乗り越えようとする」ことにあると分析している（金井 2013）。

この成功の背景として、「地域政党か、それ以外か」という選択肢を有権者に突きつけたことが大きい（白鳥 2013: 258-259）。特に既成政党の国政政党を通じた政治への回路を持

っていない、いわゆる「無党派」の有権者にとって、「地域政党か、それ以外か」という選択肢は非常に魅力的に映った。さらに、既成の国政政党の側が地域政党に反対する有権者の支持を実質的に分け合ってしまうことも地域政党にとって選挙戦で有利にはたらいだ。また白鳥は地域政党の成功の背景には、当時の国政政党における二大政党であった与党・民主党と野党・自民党の「ねじれ国会」下における、政治の機能不全があったと指摘する（白鳥 2013: 351）。つまり民主党も自民党も政権交代以降国政という大きなアリーナにおいて政策実践を行なうことを念頭に実践されていたため、地域のより身近な問題に関しては小回りを利かせて問題解決を行なってきたとは言い難かったのである。このように、有権者に既存の政党以外の新たな選択肢を示した地域政党は躍進を遂げ、第二次「改革派」首長の大きな権力基盤となった。

また第二次「改革派」首長は、「ポピュリスト政治家」としての側面を含んでいると指摘されている（山口 2010: 107）。大嶽は「ポピュリスト政治家」の特徴として、その「勸善懲悪」的手法を挙げている。「勸善懲悪」的手法とは、「敵」を見つけ出し非難することで、自身の求心力を高めようとする手法である（大嶽 2003: 122-127）。具体的には腐敗した政治家・官僚更には圧力団体に対抗する、清潔な「改革」政治家であるという自己演出を行ない、メディアを通して発信するというものである。二つ目の特徴は、「ワンフレーズ政治家」という側面である。ワイドショー的ニュース番組の台頭により、政治家はそのパーソナリティーやキャラクターが強調された一種の「タレント」として扱われ、番組では彼らの発言の面白い部分だけが切り取られそれが繰り返し放映されるようになった。この特徴を生かして、「ポピュリスト政治家」は、争点を簡潔に言い表す「ワンフレーズ」型の政治家、さらには「政治家臭くない」政治家といったような「キャラの立った」リーダー像を演出するのである。

これらの特徴に加えて、村上は第二次「改革派」首長の特徴として二つの点を挙げている（村上 2010）。一つ目は、政治リーダーが個人的な人気やカリスマ性を備え、政党組織などを経由せず、マスメディアを使って直接に民衆に訴えかけること。二つ目は、政治的問題を単純化したり、非合理的なスローガンによって巧みに訴えかけるということである。

有馬は、大嶽、村上が挙げた上記の特徴を参照に、第二次「改革派」首長を、「自分の立ち位置を一般の人々側とし、既得権にしがみつく既存勢力、たとえば議会や国・役人などを敵と設定し、自分をそれらと戦うヒーローとして、政治・政策課題の解決を進めようとするスタイル。そのとき、一般の人々と自分を、マスメディア、特にテレビを利用して直

接結びつけ、政治・政策課題を単純化したり劇的にみせることにより幅広い支持を得ようとする政治的手法」を用いる首長だと定義している（有馬 2011: 189）。

### 第三節 「改革派」首長と地方議会の関係

本節では初期「改革派」首長、第二次「改革派」首長と地方議会の関係とその変容について分析をしていく

#### （1）地方政治における二元代表制

地方政府における首長の「制度的権力」、すなわち制度上首長が対議会関係において行使しうる権限は幅広い（辻 2015: 404-407）。首長は、予算調整権を独占し、条例案も含めた議案提出権を持ち、議会の決定を事実上迂回したり否定したりできる専決処分権の権限や再議権があるなど、日本の地方自治法では大きな権限を認められている。議会側には議案の議決権や一部人事に対する任命同意権が認められているとはいえ、首長に対する不信任案議決のためには自らの首をかける覚悟がなければならず、制度上首長に対して議会が守勢に置かれている。また首長選において、自民党単独公認・推薦ということがなくなったため、自民党は知事を自らの意向通りに動かすことが非常に難しくなった。政界再編期に多数誕生した新党も、積極的に自民党擁立候補への有力な対抗馬を擁立することがほとんどできなかつたし、多くの件で当該政党所属議員のみを構成員とする単国会派を形成することさえできなかつた。結果として、自民党以外の有力国政政党は地方政治に対して目立った影響力を行使できず、自民党の思い通りには動かない首長を中心とした政治が展開され、国政と地方政治とのつながりが非常に希薄化したのである。

上述のようにアジェンダ設定を行なう知事の権限の強さは、時として地方自治を不安定化させる要因になりうる（砂原 2011: 201-202）。組織化されていない利益を強調する知事が、地方自治法によって与えられた権限である予算の執行停止を用いて大きな歳出削減を行なうことも、地方自治における重要な不安定化要因であることが指摘できる。財政資源の制約の中で「現状維持点」を志向する地方議会は、変化への制約として機能することになると考えられているが、権限が集中する首長の政権交代によって大規模な事業の廃止と言う政策選択が引き起こされ、場合によっては地方議会の判断を押し切って決定されることも起こりうる。そうなれば、政権交代を受けた首長と地方議会の対立から地方自治の不安定要因が形成されることになるのである。

また二元代表制は、政党の凝縮性を脆弱なものとしていると待鳥は指摘する（待鳥

2015: 180-181)。国政においては、議会多数党が首相を選任し内閣を支えなければならぬ議院内閣制が敷かれている。議院内閣制の下では与党に一体性を保つことが求められるため、政党内部において執行部による統制すなわち政党規律が作用しやすい。一方二元代表制では、議会多数党の勢力変動が執政長官である首長の任期とは直接関係しないため、政党の一体性を確保する必要性は薄い。そのため二元代表制の下では、政党の一体性確保は主として議員相互の理念や利害の一致に依存する部分が多いのである。地方議会では数多くの会派が分裂しており、それらは個別の議案や人事への不満がきっかけで生まれたものである。このように地方政治における政党の一体性は、非常に脆弱なものとなっている。

## (2) 「相互作用モデル」と「財政再建」－「財政拡大」の対立軸

ここでは、首長と地方議会の関係における代表的な先行研究である「相互作用モデル」と「財政再建」－「財政拡大」の対立軸について紹介する。

砂原によると、地方政治において、党派性が地方自治体の政策選択を規定する「党派性モデル」がもはや妥当せず、組織化されない利益を志向する首長が組織化された個別的利益を求め現状維持を志向する議会の許す範囲でアジェンダ設定を行なおうとする「相互作用モデル」が当てはまると指摘する。1960年代から70年代にかけては、中央と地方を通じて社会党を中心とした革新勢力が公明党・民社党などの中道政党と連合を組み、自民党と対抗していた。その時代においては、両者の間に政権交代の可能性を保った政治的競争が存在していた。革新勢力が保守勢力とは異なる政策を志向することで、地方政治において保守勢力と革新勢力の間に対立軸が形成されていた。しかし、1980年代に入って中央政府レベルにおいて中道政党が革新勢力から離れて自民党との連合を形成すると、地方政府レベルにおいても保守勢力との支持の差が広まり、首長選挙において革新勢力が勝利を得る可能性は小さくなった。次第に両勢力の政策が収斂する方向に向かう中で、首長選挙に勝利することが難しくなった革新勢力が、保守勢力との連合に利益を見出したのである。そのため、地方における保守－革新の政治的競争が低調になるとともに、首長選における相乗りが進行する結果となった。このような相乗りの傾向は冷戦の終焉も相まって、特に1990年代初期に急増した。以上のように、保守勢力・革新勢力の政策が収斂に向かう状況下においては、それぞれ自らが志向する政策分野の歳出を拡大しようと試み、党派性が地方政府の政策選択を規定することになるという「党派性モデル」は妥当性を失ったのであ

る（砂原 2011: 32-35）

では「相互作用モデル」とはどのような枠組みなのか。砂原は地方議会の特徴として、地方政府の歳出についての選択の場面で「現状維持」を志向することを挙げている（砂原 2011: 48-49）。地方議員は都道府県の領域を分割した中選挙区の下で個別的な利益を志向し、また一度当選した議員が長い任期を務め上げることが多い。そのため自らが行った以前の決定に縛られる傾向が強く、特に財政資源の制約が厳しい場合には議会が「現状維持点」からの変化に対する制約として機能することになるのである。一方首長については、議会との関係や首長の交代がその選好に影響を与える重要な要因になる。選挙制度から首長は基本的には組織化されない利益を志向する存在であると考えられているが、地方議会を通じた関係（選挙制度を通じた支持）や、自らが行ってきた以前の決定（決定の一貫性）によって、その選好は大きく影響を受けることが重要な点である。つまり、地方議員は選挙における支持を通じて首長の政策選好に影響を与え、「現状維持点」からの変化に対する間接的な制約になる。そして、一定の水準まで議会の反対勢力が大きくなれば、議会が議決権を通じて直接的な制約として機能するのである。一方でこのような制約が少なく、組織化されていない利益を強く志向することができる首長であれば、「現状維持点」からの変化が大きい政策を提案することが予想される。政権交代を経た知事と大規模事業の廃止という関係は明確に示されており、以前の決定に制約されることのない首長が「現状維持点」からの変化を発生させると言える。また無党派首長の場合は議会に基盤を持たないために、選挙前に議会に議席を占める政党とあらかじめ政策を調整するとは限らない。議会の反対の有無にかかわらず自らが選好する政策を提案する傾向が強く、場合によっては議会がそのような提案を否決するという帰結もみられる。

このように、首長と議会が部門間対立を軸とした政治的競争を通じて、地方政府の政策が選択されていくというメカニズムが「相互作用モデル」である。地方議会においては依然として自民党の勢力が極めて強い状態が持続している。都道府県議会において各政党が占める議席数の推移を見ると、1990年代以前に比べると漸減傾向にあるものの、依然として全議席の50%近くを占め、地方議会においては他の政党を圧倒する存在である（砂原 2011: 37-38）。しかし支持や決定の一貫性に制約を受けない首長は、地域の組織化されない利益として典型的に財政再建を掲げることで、地方議会において多数を占める自民党やその自民党が支持する首長によって代表されにくい利益を志向する。つまり「改革派」首長は、それまでに地方議会で積み上げられてきた決定に対する「外部」からの審議を行なう

役割を担うのである（砂原 2011: 204）。

次に曾我・待鳥が主張する「財政再建」－「財政拡大」の対立軸について整理していく。その対立軸の前提となるのは、首長と議会との「目的の分立」である。首長は地方政府の領域全体を単一選挙区とする独任ポストであるのに対して、議会は多くが大選挙区制である。そのため両者の選好配置は大きく異なっている。つまり首長は、地方政治全体に関係する集合財的な政策課題への関心を持つことになり、議会は個々の議員の選挙区や支持者に関係するミクロで集合財的な政策課題への関心を持つ傾向が生じる。そのため、首長与党と議会多数党が一致する場合であっても、選好配置の違いが生じる際は政策過程に影響を与えることとなると予想される。さらに、首長与党と議会多数党が一致しない場合には、首長と議会の棲み分けや対立のパターンは一層複雑化する。特に 90 年代以降の分権化と再度の財政危機の到来を受けて、地方政府は政府規模そのものの削減に取り組む「小さな政府」への姿勢を強めており、それに伴い個別の政策領域ごとの部門間対立や部門間対立が激しくなったのである（曾我、待鳥 2007: 318-319）。

### （3）首長を中心とする対立軸への変容

砂原は、上述した「相互作用モデル」に変化の兆候がみられ、首長と議会の関係も同時に変化する可能性を指摘している（砂原 2011: 205-207）。この変化の原因として挙げられるのが、先述した「自民党システム」の崩壊である。2009 年の政権交代により「自民党システム」は一層弱体化することとなった。そのため、従来のように組織化された個別的利益を確保するよりも、首長が志向する組織化されない利益を強調することで選挙での勝利をめざす地方議員が増加していくことが考えられる。仮に地方議員が首長からの選挙における支持に依存するようになれば、「現状維持点」からの変化を志向する傾向を持つ首長と地方議員の部門間対立は後景に退いて、首長選挙時点における対立軸によって地方政党が組織され、さらに地方議会が規定されるような、首長中心の二元代表制へと移行する可能性がある。

砂原が指摘したような首長を中心とする対立軸への変容は、地域政党が躍進する大阪府議会と名古屋市議会に顕著にみられる。砂原、土野によると地域政党所属議員は、有権者にアピールする重要な手段として首長が掲げる自治体全体の利益を強調する政策を訴えていると指摘する。そして地域政党所属議員は他会派の議員と比べて、選挙区事情や候補者によって選挙公報において大きなばらつきが無いことも明らかとなっている。さらに大阪

維新の会では、2007年の大阪市議会議員選挙時に特に議会改革を訴えていなかった現職議員が、維新の会参加後は個別的利益の主張よりも、議会改革のような自治体全体の利益を主張する傾向がみられる。このような背景には、首長の掲げる主張に乗った方が有権者からの支持を受けやすいという議員の判断があるのである（砂原、土野 2013）。

#### 第四節 日本の政党システム

中北は日本の二大政党である自民党と民主党<sup>4</sup>において、議員政党化と選挙至上主義政党化が進んでいると指摘する（中北 2012: 123-126）。議員政党化の原因は、党员や支持団体の衰退である。橋本龍太郎総理の下での行政改革や小泉純一郎総理の下での行政改革によって、公共事業費は削減されることとなり、政治資金制度改革によって企業・団体献金への制限は強化された。このように1994年の政治改革以来様々なかたちで進められてきた利益誘導政治の打破により、二大政党、特に自民党の党员や支持団体は縮小した。その結果、必然的に国会議員を中心とする議員政党としての性格を強めたのである。また、所属する国会議員の数と前回の衆議院総選挙および前回と前々回の参議院選挙の際の得票数によって配分額が決定される政党助成制度の導入は、選挙での勝利をもたらす能力の重要性を高めた。さらに勝者総取りの多数決原理に基づいた小選挙区制度の導入も、二大政党化の下で選挙での競争を激しくさせる要因となった。

このように国会議員を中心とする選挙至上主義政党としての二大政党同士が、無党派層の票をめぐる激しく競争する政党政治のかたちが、2003年までに姿を現した。そして二大政党の間の競争と有権者の選択を政策本位にすべく、マニフェストが導入された。候補を一人しか擁立できない小選挙区制では、各候補の公認権を握る執行部の権限が強くなる。このような状況においてマニフェストは、党執行部への集権性を一層高めトップダウンによって政策的な一体性を確保する狙いがあった。つまり選挙での勝利という最大の目標を達成するためには、有権者が期待する政策を機動的に打ち出すことが必要であるという理由から、二大政党の執行部のトップダウンによってマニフェストが作成された。そして党内の異論は封じ込められることとなった。しかし党内に多様な意見が存在する中でトップダウン式的意思決定構造により確保される政策的な一体性は、必然的に脆さを抱えざるを得なかった（中北 2012: 127-131）。

---

<sup>4</sup> 現民進党。

## 第五節 リサーチ・クエスチョンと仮説の提示

本節ではこれまでの先行研究を踏まえ、リサーチ・クエスチョンと仮説を提示する

### (1) 先行研究のまとめ

まず上述してきた先行研究についてのまとめを行なう。

第一節では 1995 年以降登場した初期「改革派」首長の特徴について分析した。初期「改革派」首長は、どの政党にも所属しない「無党派」であることを前面に押し出すことで他の候補との差別化を図り、当選を成し遂げた。また彼らの登場の背景には、自民党の国会議員と地方議員の関係に依った「自民党システム」が選挙制度改革等により希薄化したことも関係している。そして初期「改革派」首長は、税金を有効に活用することを論理的支柱として、緊縮財政政策を進めていった。

第二節では 2008 年以降に登場した、第二次「改革派」首長の特徴について分析した。特に初期「改革派」首長とは異なる特徴として、自らが党首として地域政党を立ち上げ、議会での主導権を握ろうとした点が挙げられる。

第三節では、初期「改革派」首長、第二次「改革派」首長と議会との関係について分析を行なった。まず二元代表制の下では、首長の権力が強まる傾向があることを明らかにした。次に有力な先行研究である「相互作用モデル」と「財政再建」－「財政拡大」の対立軸を紹介した。これは選挙制度の違いから首長と地方議会の間では選好の違いが生じるという説である。つまり、首長は組織化されていない利益を強く志向し、地方議会の議員は個別的利益を確保する狙いから「現状維持」志向を持つのである。しかし「自民党システム」の崩壊と地方分権の中での首長の権限拡大は、この対立軸に変化をもたらした。首長と同様に組織化されない利益を強調することで、選挙での勝利をめざす地方議員が増加したのである。このような対立軸の変化が、首長が地域政党を組織することを可能にしたのである。

第四節では今日の国政における二大政党の政党システムについて分析を行なった。二大政党では執行部の権限が高まり、マニフェスト選挙の浸透は党所属議員への画一的な政策の押し付けを強めた。そのため、政党の政策的一体性は必然的に脆いものとならざるを得なかった。

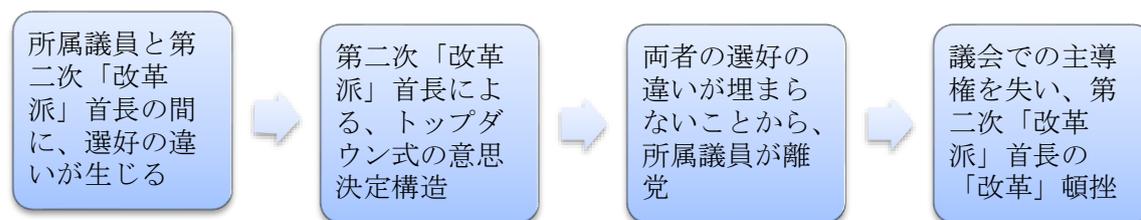
### (2) リサーチ・クエスチョンと仮説の提示

しかし先行研究においては、地域政党の運営さらには地域政党内部における首長と地方

議員の関係について言及したものは見当たらなかった。先行研究で確認してきたように、地域政党は第二次「改革派」首長の政治的手法を特徴づけるものである。すなわち、初期「改革派」首長が苦しめられた「首長－議会」の対立を議会での主導権を握ることで克服しようとしたのである。このような背景を踏まえると、第二次「改革派」首長の「改革」頓挫の原因を分析するにあたって、地域政党の分析は不可欠である。そのため本稿では、リサーチ・クエスチョンを

「第二次「改革派」首長の「改革」はなぜ頓挫したのか？」と設定し、仮説を「地域政党の分裂が第二次「改革派」首長の「改革」を失敗させたから」と提示する。

### (3) 分析枠組みの提示



本稿における分析枠組みは、以上の図の通りである。先行研究から地方議員と首長の間には選好の違いが生じやすいこと、トップダウン式的意思決定構造は党内の一体性を脆くすることが明らかとなった。そのため本稿ではまず「(1) 地域政党所属の地方議員と第二次「改革派」首長の間にはいかなる選好の違いが生じていたのか」を分析する。次に「(2) 地域政党が第二次「改革派」首長によるトップダウン式的意思決定構造であり、(1) で明らかにした選好の違いが埋められなかった」ことを明らかにする。そして「(3) 所属議員の離党をきっかけに地方議会における主導権を失い、第二次「改革派」首長の影響力が低下、「改革」が頓挫した」点を明らかにする。

## 第二章 橋下の「改革」頓挫の原因分析

---

### 第一節 離党議員と橋下の選好分析

本節では、2013年12月に維新を離党した4名の府議会議員<sup>5</sup>の選好と橋下の選好の差異について分析する

#### (1) 離党した府議会議員の選好の分析

4名の府議会議員が維新を除名されるきっかけとなったのは、泉北高速鉄道を運営する大阪府の第三セクター「府都市開発」(OTK)の株式を、米投資ファンド「ローンスター」に売却する議案に反対したことである。彼らの造反により、賛成51反対53で議案は府議会で否決された。OTK株売却は市場での競争や民間企業の手法を称賛してきた維新理念の具体化であり、橋下が大阪知事を務めていた際に、「民間でできるものは民間に」との方針で決めた政策であった(『毎日新聞』2013.12.17大阪朝刊)。大阪市長の橋下や大阪府知事の松井一郎は株式売却益で府北部の北大阪急行や東部の大阪モノレールの延伸を進めることを目指し、より高い株の売却益で大阪全体の交通網整備に使って経済成長を目指すと訴えていた。売却先を決める公募では、ローンスター社が781億円を提示し、次点だった南海電鉄の720億円を上回ったため一旦はローンスター社への売却が確定した。

しかし先述した4名の維新所属議員は売却案に反対した。造反した議員、特に沿線が選挙区となっている密城(堺市南区)と西(堺市中区)が強調したのは、「沿線住民の声」である。元々泉北高速鉄道は乗車料金の高さが沿線住民の非難を浴びており、乗車料金の値下げは沿線住民の悲願であった(『毎日新聞』2013.12.17大阪朝刊)。しかしローンスター社から提示された値下げ案はわずか10円であり、南海電鉄の値下げ案の80円を大幅に下回っていた。このため沿線住民からは、「なぜ、民営化による運賃値下げ額をこのファンドより大きく設定した他企業に株を売らないのか」とローンスター社への売却に反対する声が高まり、沿線の堺和泉両市議会も反発していた(『毎日新聞』2014.03.28大阪朝刊)。堺市では、市長の竹山修身を支える堺市議が中心になり契約の白紙撤回を求める議案を市議会で可決していた。さらに府議会の議論では、「公共交通機関が将来も安定的に事業が継続されるのか」といった、外資系ファンドを不安視する声も上がっていた(『毎日新聞』2013.12.16大阪夕刊)。このような、沿線住民の間でローンスター社への売却に反対する声の高まりが、造反した議員に大きな影響を与えたと推察できる。沿線が選挙区となっている密城は議案に反対した理由を「沿線住民の悲願である値下げを、(ロ社が提示した)『1

---

<sup>5</sup> 奥田康司、密城浩明、西恵司、中野雅司の4名を指す。

0円で辛抱してください』では賛成できない」、「今回の議案は沿線の住民にとって大阪都構想に匹敵するぐらいの大きな議案であり、今回、自分が反対という結論に達したことは住民には理解いただけると思う」と述べており、また同じく沿線が選挙区となっている西も「今回の議案は府民の目線から離れた内容でみずからの信念に基づいて反対した」と述べている。上記の発言からも、両者が沿線住民の意向を念頭に反対したことが分かる。また沿線が選挙区では無いものの、中野も『ローンスター』のようないい加減な企業に運営会社を売却するという判断をすれば後世に禍根を残す」と、外資系企業への売却を議案への反対理由として挙げている。

以上のように、密城、西は選挙区の「個別的な利益」を志向していたことが明らかとなった。ではなぜ彼らは、選挙区の「個別的な利益」を志向する必要があったのだろうか。2013年5月の旧日本軍従軍慰安婦をめぐる橋下の発言等の影響により、維新への支持は以前と比べると低迷していた。特に堺市では、橋下と袂を分かった竹山が2013年9月の堺市長選で維新候補に5万票以上の大差をつけて再選を果たしている。堺市長選での敗北は、選挙に強い「橋下神話」を崩すきっかけとなった。このような状況下で、自民党府議や竹山は維新の会府議に対して切り崩し工作に乗り出していたという。自民党府議は、維新府議に「無所属で出るなら対立候補を立てない」と選挙での優遇策を提示していた（『朝日新聞』2013.10.02朝刊）。そして2015年の府議選では、密城は自民党推薦で当選しており、西も無所属で当選している。両者共、後に自民党会派入りを果たしている（奥田と中野は出馬せず）。

以上より、密城や西は維新の支持率低迷を受けて、次の府議選での当選を念頭に選挙区への個別的利益を志向したと推察できる。

## （2）橋下の選好の分析

次に橋下の選好について、橋下と維新の目玉政策であった大阪都構想に着目しながら分析していく。橋下は大阪都構想の狙いを、行政区の再構築、体制の変更にあると述べている。橋下は日本の行政システムの問題点を「決定権と責任の所在を分散させ、誰が決定権者か責任者なのかをはっきりさせない仕組み」、「いつまでも議論ばかりし続け、決断・決定ができないシステム」にあるとしている。そしてこのような「決定できないシステム」ではこれからの時代は乗りきれないため、「日本の行政機構、行政システム・体制を、決断・決定できる仕組み、そして責任の所在をはっきりする仕組みに変えなければなりません」

と主張している（橋下、堺屋 2011: 211-212）。また橋下は、大阪府庁と大阪市役所が並存する形で、それぞれが大阪全体に関わる産業政策やエネルギー政策、広域インフラ計画、海外プロモーションなどを策定、実施している、効率の悪い「二重行政」「二元行政」も問題視している。特に利害対立のある事柄については、府市の連携は不可能な状態にあり、大阪全体の成長を引っ張る牽引機関が不在の状態を作り出していると主張する。

このようなシステムを抜本的に変えるため、府庁と市役所を統合して大阪都庁と特別自治区役所に再編し、大阪全体に影響することは広域行政、コミュニティーのみに影響することは基礎自治行政に担わせることが橋下の狙いであった。橋下は大阪府域を「一つの都市のまとまり」と捉え、この大阪府域全体が日本のエンジンとして発展する必要があると述べている。そのため、産業政策、成長戦略、カジノ構想等の観光戦略、都市計画、そして空港や高速道路、鉄道等の広域インフラなど大阪全体に影響する戦略は大阪都庁に一本化すべきであり、一つ的意思決定、予算編成、実行によって大阪全体の戦略が強力に推進されるとしている。そのようにして、高速道路、幹線道路、港湾、水道などの広域インフラを一つのグランドデザインに基づいて強力で整備することで、世界中からヒト・モノ・カネが集まり、世界の都市間競争に打ち勝つことが可能だと橋下は主張する（橋下、堺屋 2011: 221-225）。

以上のように橋下は、大阪府・大阪市が並存する旧来の「二重行政」体制では大阪府全体に対する視点が欠如することとなり、世界の都市間競争を勝ち抜くことができないという危機感を抱いていた。そのため大阪全体の利益を考えられる行政システムを確立すべく、広域行政を担う大阪都庁を設立しようと考えていたのである。「大阪府全体の利益」に重点を置く橋下の考えは、OTKの株式売却方針にも色濃く反映されていた。橋下はOTKの株式をより高い値段で売却し、その売却益を財政難のため整備が凍結されていた府北部の北大阪急行の延伸や東部の大阪モノレールの延伸といった大阪府の「公共交通戦略4路線」の拡充に充てる方針であった。このように橋下にとってOTKの株式売却は、泉北高速沿線である堺市への還元のためという側面よりも、「府全体」の交通網の整備のためという側面が強かったのである。

## 第二節 維新の意思決定構造の分析

本節では、橋下の政党観を踏まえ、維新の意思決定構造がどのような特徴を持っていたのか、そして党所属議員の意見がどれほど反映されていたのかを分析する

## (1) 橋下の政党観

維新の意思決定構造を分析するにあたって、まず橋下がどのような政党観を持っていたのかを分析する。第一節で記述した通り橋下は「責任の所在のはっきりした、決断・決定できる仕組み」の確立に重点を置いていた。また同時に「大阪全体を見渡してスピーディーに計画をまとめ、力強く実行する大阪都庁が必要」という言葉からも読み取れるように、意思決定における「スピード」も重要な要素と考えていた。一方で「政治はきれいごとではなく実行力」「政治家は議論自体が目的ではなく、議論を経た上で、決定しそれを実行しなければならないのです。議論を尽くすべき問題は徹底的に議論し、既に判断に機が熟したとされるものは、思い切って判断を下すこと。自分の判断が適切だったかどうかについては、選挙で有権者の審判を受ければよいと思っている」との言葉が表す通り、意思決定過程における合意形成には限界があるとの考えも持っていた（橋下、堺屋 2011: 146）。

このように合意形成の過程よりも「責任の所在のはっきりさせた上で、スピーディーに決断・決定できる仕組み」を重んじる橋下の考え方は、政党としての維新への認識にも反映されている。橋下は維新を、「感情的な好き嫌いを腹にすえながら権力闘争の目的で繋がっているグループ」であると述べている。すなわち橋下は維新に対して、議会で主導権を握り、府全体にまたがる政策をスピーディーに決めるための「手段」とあるという認識を持っていたと言える（橋下、堺屋 2011: 152）。また橋下は維新への入党条件にも「我々の価値観やスピード感、日本の現状への危機感と合うのか」と、スピードを重んじる姿勢を所属議員に求めた。

## (2) 維新の意思決定構造

(1) で記述した通り、橋下は「責任の所在のはっきりさせた上で、スピーディーに決断・決定できる仕組み」を維新にも求めていた。ここでは、2012年に橋下が中心となり結党された日本維新の会の党規約を参照として、橋下の政党観が、維新の意思決定構造に対してどのように反映されていたのかを分析する。

維新の意思決定構造における最大の特徴は、執行役員会と強大な代表権限を中心とするトップダウン式の意味決定構造である。党規約上、党の最高意思決定機関は、党所属の国会議員、首長、地方議員、公認候補予定者で構成される全体会議であると定められている。しかし日常的に党の重要事項を決定するのは執行役員会であるため、実質的に執行役員会が党の最高意思決定機関としての役割を担っている。執行役員会は具体的にどのように党

の意思決定に関わったのであろうか。党規約には執行役員会の役割を以下のように定めている。

第6条 本党に、次の各号に定める役割を担うため、執行役員を設置する。

- 一 党務の執行に関する方針を定め、本規約に定める事項及びその他の重要事項について、全体会議の承認、決定を求める。
- 二 国会対策の執行に関する事項を審議、調整する。
- 三 その他党運営全般に関して総合調整を行なう。

- 2 執行役員会は、前項第一号に掲げる重要事項を指定する。
- 3 執行役員会は、代表、副代表、幹事長、副幹事長、政務調査会長、総務会長で構成する。
- 4 執行役員会は、代表が主催し、その要請にもとづき、幹事長が運営する。
- 5 執行役員会は、代表を含む構成員の2分の1以上の出席により成立する。
- 6 執行役員会の議事は代表及びその他の構成員の双方の意見を含む出席者の過半数の意見をもって決する。

(日本維新の会 規約 より)

このように、執行役員会は党運営における強力な権限を有していた。しかし同時に、「執行役員会の議事は代表及びその他の構成員の双方の意見を含む出席者の過半数の意見をもって決する」という記述からも明らかなように、橋下の承認が無ければ重要事項の決定をすることができないという制約もある。ここからも橋下の代表権限の強大さが窺える。この他にも党規約では以下のような条項が定められている。

第12条 衆議院議員選挙、参議院議員選挙、首長選挙、地方銀選挙の候補者の公認、推薦等は、執行役員会の議を経て、代表が決定する。

- 2 衆議院議員選挙における比例代表名簿の登載順位、衆議院議員選挙及び参議院議員選挙における比例代表選挙の名簿記載順番は、執行役員会の議を経て、代表が決定する。
- 3 代表は、執行役員会の議を経て、第一項の公認、推薦権の一部を都道府県支部に委任することができる。
- 4 代表は、公職の候補者の公認、推薦について、必要があると判断する場合は、前項にもとづく委任の場合も含めて、決定を取り消すことができる

(日本維新の会 規約 より)

このように、党所属議員の命運を左右する選挙における候補者の公認権についても、代表

が大きな権限を持っていた。日本維新の会結党時の執行役員の人事をみると

代表 橋下徹

幹事長 松井一郎

副代表 今井豊

政務調査会長 浅田均

総務会長 東徹

と執行役員会の構成員の過半数を、橋下の「最側近」と呼ばれるメンバーが占めていた。そのため、執行役員会の主導権も事実上橋下が握っていたと言える。このように、「責任の所在のはっきりさせた上で、スピーディーに決断・決定できる仕組み」を求める橋下の狙い通り、維新は代表である橋下に強大な意思決定の権限が集中するトップダウン式の意思決定構造であったことは明らかである。

ここで維新との比較のために、自民党の意思決定構造について取り上げる。維新と同様に、自民党の党規約においても党の最高意思決定機関は党大会であると定めてられている。しかし党大会は原則年一度の開催であるため、実質の意思決定は両院議員総会、もしくは「党の運営及び国会活動に関する重要事項を審議決定する」と党規に記されている総務会が担う。その中でも特筆すべきは、幹事長をはじめとする党四役の人事権を担う総務会の権限の大きさである。総務会は 25 人の委員で構成されているが、その内訳は

一 党所属の衆議院議員の公選による者 十一名

二 党所属の参議院議員の公選による者 八名

三 総裁の指名による者 六名

(自由民主党 党則 より)

と定められている。このうち一に関しては各ブロックの両院議員会により選ばれ、二に関しては参議院執行部によって選ばれる。また総務会の議事を担う総務会長も総裁の指名ではないため、総務会において総裁の影響力は限られたものに留まっている。

また総務会の意思決定の特徴として、議決が原則全会一致であるという点が挙げられる。この理由について、かつて総務会長を務めた堀内光雄は「自民党総務会は、多様な意見を持つ議員の意見を集約する場であり、政権を支える与党の最高意思決定機関であるから、異論が続出しても最後には全会一致の原則を守ってきた。これは、国民政党としての自民党が約四十年にわたって維持してきた良識であり、議院内閣制のわが国の政治が安定していた基盤である」と述べている（西川 2016）。このように自民党の意思決定構造は、その

過程において多様な意見をまとめ上げることに重点を置かれている。ここからも、維新の意思決定構造がいかに強力なトップダウン式であるのかが分かる。

### (3) 所属議員による意思決定構造への関与

執行役員会の構成員でない党所属の議員の意見は、どの程度党の意思決定に反映されたのだろうか。前述したように党規約において、党の最高意思決定機関は党所属の国会議員、首長、地方議員、公認候補予定者で構成する全体会議であると定められていた。しかし、全体会議は実質的に橋下の方針を追認する場となっていたとされている。例えば旧太陽の党との合流に際しては、『ご賛同で決定いただきたい』。拍手——。17日の全体会議。旧太陽の党との合流決定は、これだけの手続きだった」と、党の行く先を決める重要事項においても橋下の決定を追認するだけであった（『毎日新聞』2012.11.12 東京朝刊）。また全体会議は「執行役員会の議を経て、代表が招集する」と定められており、その運営についても執行役員会が主導権を握っていた。このように全体会議は実質的に追認の場と化しており、党所属議員が意思決定に関与する場としての役割は皆無であった。

また意思決定のスピードを重んじる方針は、党所属議員に情報が共有されにくい状況を生み出した。例えば日本維新の会の国政政党化に際しては、若手府議から「いつの間にか国政話が出ている。府議団の意見も聞いてもらいたい」と会合において執行部批判がなされた。また2011年の大阪府知事選候補者に松井が浮上した際には、維新内部からは「いつ決めたのか」「外部から擁立すると言っていたのに」という声が上がった（『毎日新聞』2012.11.12 東京朝刊）。

しかし(1)で指摘したように、橋下は合意形成には限界が存在するという考えを持っていた。そのため「全てを全メンバーにオープンにするのは難しい」と、上記のように所属議員が党の意思決定に関与することができない状況について特に問題視は指定なかった（『毎日新聞』2012.09.04 大阪朝刊）。また橋下は、党のリーダーである党首の決定に党所属議員が従う状況は当然であると考えており、福田康夫首相退陣時には「自分たちのリーダーなのに、なぜ自民党のみなさんがささえてあげないのか不思議でならない」、麻生太郎首相の支持率急落時には「一度選んだリーダーは、犯罪でもしない限り支えていくべきだ」と述べている（産経新聞大阪社会部 2012:61）このような橋下の認識は、「最側近」である執行役員達も共有していた。例えば浅田は、全体会議の場で「代表の意向に異論があるはずがない」とトップダウン式の意思決定を尊重する考えを示している（『読売新聞』

2011.10.25 大阪朝刊)。

### 第三節 離党が与えた影響の分析

本節では維新による府議会運営の変化に着目して、所属議員の離党が世論にどのような影響をもたらしたのかを分析する

#### (1) 議会運営の変化

2011年4月10日の府議会選挙で過半数以上の議席を獲得して以降、維新の会は議会との対立を「数の力」で乗り切ってきた。上述してきたように、橋下は意思決定のスピードを重んじていた。また「有権者は議会を冷静な議論ができる場だと考えているようですが、大いなる誤解です。議会はいわば、選挙で勝ち残った武将の集まり。敵意や嫉妬がうずまき、人間の最もすさまじい闘争本能が凝縮した場なのです」と、議会での合理的判断は難しいという認識を持っていた。そのため橋下は、議会での合意形成についても消極的であった。他会派は合意形成を求めて猛反発したものの、「世が世なら血みどろになる。きれいごとの話し合いで進むはずがない」と橋下は一蹴し、他会派の反対を押し切ったの強行採決を繰り返した(『朝日新聞』2011.06.08朝刊)。

しかし4名の府議の除名で過半数を失ったことにより、維新の議会運営は厳しさを増した。特に大阪都構想の設計図をつくる法定協議会の運営は混迷を極めた。法定協議会は「大阪市を廃止して複数の特別区に分割する大阪都構想の制度づくりを議論し、住民投票で賛否を問うための設計図(協定書)をつくる機関」であり、協定書が成立するためには過半数以上の賛成が必要であった。府議会で過半数を失うまでは、法定協議会においても維新が優位に運営を進めてきた。しかし府議会で過半数を失ったことで法定協議会においても過半数に届かない状況となった。そして山場であった特別区割り案の絞り込みにおいて維新以外の会派が反対に回ったことをきっかけに、法定協議会における維新と他会派の対立は泥沼化した。このような事態に橋下は「このまま続けば、大阪都構想の設計図を描くだけで4年も5年もかかる。大義が欲しい」と、打開のために自ら大阪市長選を辞職して出直しの市長選に臨んだ。しかし市長選は23.59%という低投票率となり、また自民、民主、公明の各党が橋下の「独り相撲」という印象を与えるため対立候補者を立てなかったこともあり、橋下が意図していた「民意の後押しを得た結果」とは言い難くなってしまった。市長選という手段を用いても法定協議会の劣勢を打開できなかった橋下はついに、大阪都構想に反対する法定協議会のメンバーを維新の議員と差し替えるという強権的な手続きを

行なった。当然他会派からは批判が上がったものの、「市長選の結果を踏まえれば、夏ごろには協定書を完成させ住民に示すことが必要。協定書作りの場にふさわしい委員に改めるよう強く求める」と市長での結果を背景に強行した（『朝日新聞』2014.03.29 朝刊）。法定協議会は維新単独に衣替えして再開され、大阪都構想の協定書案づくりを急ピッチで進めた。

しかし強引につくられた法定案は、府議会からの強い抵抗をうけることとなる。維新以外の会派は都構想案の無効決議案を賛成多数で可決し、これに対して松井は再議を求めるなど都構想を巡る駆け引きは長期化し、さらには府議会議長の不信任案が可決されるなど府議会の運営そのものに対しても混乱をもたらした。このような苦境を前に、橋下は議会の議決を経ずに首長の判断で決めてしまう手法であり、議会軽視の「禁じ手」とされていた専決処分を匂わせるようになる（朝日新聞大阪社会部 2015:137）。結局公明党の支持母体である創価学会への根回しにより公明党の賛成を得たため、住民投票を核とする都構想案は府議会を通過した。以上のように、維新が府議会過半数を割り議会での主導権を失ったことで、橋下は強権的手法を用いて都構想に関する政策を進めていかざるを得なかった。

## （2）世論の変化

（1）で記述したように、維新が府議会過半数を失ったことで橋下は次々と強権的な手法を取るようになった。このような橋下の強権的手法に対して、有権者はどのような印象を持ったのだろうか。大阪市民を対象とした世論調査によると、橋下氏の市長辞職・出直し選を「評価しない」とした人は61%で、「評価する」の31%を大きく上回った（『読売新聞』2014.02.06 大阪朝刊）。また都構想に賛意を示した人（52%）を対象に、望ましい実現時期を聞いた質問でも、橋下が目標とする「来年春ごろ」は14%にとどまり、「時期にはこだわらない」は53%であった。また法定協議会で野党の委員を排除した後に行われた読売新聞の世論調査でも、都構想に否定的な野党委員を排除し、単独で特別区の区割りなどを決めた維新の手法を「評価しない」と答えた人が68%と、「評価する」の20%を大きく上回ることとなった（『読売新聞』2014.10.01 大阪朝刊）。以上からも市長選への再出馬や法定協議会の委員差し替えといった橋下の強権的な手法に対しては否定的な見解が広まっており、また橋下の重んじる「スピード感」に対しても有権者の理解は得られていなかったことが分かる。

このような強権的手法に対する有権者の否定的な見解は、大阪都構想への賛否を問う住

民投票の結果にも影響したと考えられる。2015年5月に毎日新聞が実施した世論調査によると、橋下を支持しないと答えた有権者が支持しない理由として最も挙げていたのは「進め方が独善的だから（63.7%）」であり、「人柄や言動に問題があるから（16.8%）」「政策が良くないから（8.0%）」を大きく上回っていた（『毎日新聞』2015.05.11 大阪朝刊）。以上の結果からも、橋下の強権的手法への否定的なイメージは、住民投票直前まで消えていなかったことは明らかである。このように橋下に対する市民の評価は、大阪人が好む「権力への挑戦者」から、大阪人が嫌う「権力者」に変化したと分析されている（朝日新聞大阪社会部 2015: 123）。

#### 第四節 小括

本節では、分析枠組みにしたがって本章を振り返る。まず第一節では維新の会を離党した4名の府議会議員と橋下の選好の違いを分析した。そして離党の原因となったOTKの株式売却をめぐる、地元の利益を重視して運賃の値下げを主張した堺市選出の府議会議員と大阪全体の利益を重視して売却額の高さを主張した橋下の方に選好の違いがあることが明らかとなった。第二節では維新の意思決定構造について分析を行なった。「スピーディーに決定できる仕組み」を最優先する橋下の考え通り、維新の意思決定構造においては執行役員会と代表である橋下の権限の強さが目立った。他の所属議員が意思決定構造に涵養する機会が設けられているとは言い難く、またその点について橋下も特に問題視はしていなかった。第三節では、維新が議会での主導権を失ったことで「大阪都構想」が頓挫に追い込まれたことを明らかにした。4名の府議会議員の離党により過半数を割ったことで橋下は苦しい議会運営を迫られることとなり、出直し市長選や法定協議会の委員差し替えなど強引な手法に依らざるを得なくなった。それらの強引な手法は有権者の離反を招き、結果的に大阪都構想を巡る住民投票にも影響を与えたのである。以上より、橋下の「改革」の挫折は維新の分裂が原因となっていることは明らかである。

### 第三章 河村の「改革」頓挫の原因分析

#### 第一節 離党議員と河村の選好分析

本節では、2012年3月に減税日本を離党した5名の市議会議員<sup>6</sup>の選好と河村の選好の差異について分析する

##### (1) 離党した市議会議員の選好の分析

まず、減税日本を離党した5名の市議会議員の選好について分析する。彼らが離党するきっかけとなったのは、当時名古屋市議会議長を務めていた中村の任期延長をめぐる問題である。名古屋市議会では多くの議員に議長を経験させるために、原則1年で議長を交代する「慣例」が存在する。しかし、中村は「慣例を破ることが議会改革につながる」「議長として議会改革を途中で投げ出せない」という理由で、原則1年任期という「慣例」を破り、議長職を続投する意思を示した。しかし「慣例」を破ることに加えて、中村が具体的な議会改革の展望を持っていなかったこと、さらにはこれまでの中村の議会運営に不手際が目立ったことから、他会派からは「中村氏は1年間、議会改革を何も進めていない。居座りは理解できない」などと非難の声が上がった（『朝日新聞』2012.03.14 朝刊）。また中村が所属していた減税日本内でも続投に否定的な声が多数であり、河村も「議長は何をやったかが市民にとって一番決定的」と中村の続投に否定的な見解を示していた。この結果、名古屋市議会で51年ぶりとなる不信任決議が全会一致で可決され、中村は議長辞職に追い込まれた。また減税日本からも、「市議団の意向を無視した」として除名処分を受けた。しかし、中村の除名という党の厳しい処分に反発したのが舟橋ら4名の市議である。彼らは「議会改革の遅れを、議長一人の責任で片付けようとしている」などと中村を除名処分とした党を批判し、「減税日本を離れ、一緒に議会改革に取り組もう」と中村に持ちかけ減税日本を離党。中村と共に、新党派「減税日本新政会」を立ち上げるに至ったのである。

彼らの離党には、どのような選好が影響していたのであろうか。ここでは減税日本新政会の設立趣旨書に基づき、減税日本を離党した5名の市議の選好を分析していく。減税日本新政会の設立趣意書は以下のように記されている。

2011年2月6日、政令市初の名古屋市議会解散直接請求（リコール）の住民投票が行われ「今までの議会や市政を変えたい」という強い思いを持った名古屋市民の力により、名古屋市会は即日解散となった。続いて行われた同年3月13日の名古屋市議会議員選挙（出直

<sup>6</sup> 舟橋猛、堀田太規、玉置真悟、加藤修、中村孝太郎の5名を指す。

し市議選)においては、そうした市民の期待を一身に受け「議員報酬半減」「市民税 10%恒久減税」「地域委員会の全市拡大」を公約に掲げた地域政党「減税日本」の議員が多数当選し、新たな名古屋市会が誕生することとなった。

我々はこの 1 年、河村市長が提唱する上記三大公約を検証し、また学習を深めてきた。しかし我々はその期待にどれだけ応えられたのであろうか。就任 1 ヶ月目に「議員報酬半減」こそ達成できたものの、その後続いた「市民税 10%恒久減税」及び「地域委員会の全市拡大」といった公約は、「減税日本ナゴヤ」の相次ぐ不祥事等に翻弄され道半ばである。その間、同会派内では「あのリコールは何だったのか」という総括すらされないまま 1 年が経過し、先般の議長問題では、会派による議会改革への取り組みについての反省もされないまま団員処分が行われた。その後は「減税日本ナゴヤ」から立候補した副議長が議会過半数の信任を得られないまま就任すると言う事態までが発生している。

我々は「河村市長の提唱する三大公約」を再構築し、議会全体と対話や議論をしながら実現に向けて行動すべく、新会派「減税日本 新政会」を立ち上げることにした。併せて我々は、政策に関する考え方について同じくする会派とは行動を取るが、あくまでリコール及び出直し市議選で得た有権者の付託に応える独自の路線を歩むことを表明し、ここに各三大公約について指針を示す。

○市民税 10%恒久減税について (中略)

○地域委員会の全市拡大について (中略)

○議会改革について (以下略)

(減税日本 新政会 設立趣意書 より)

以上のように、減税日本新政会は、減税日本が掲げた 3 大公約を公約通りに実施することだけでなく、その前提となる議会改革に力を入れることを志向していた。ここからも減税日本を離党した議員は 3 大公約とその前提となる議会改革が、河村の下では実現できる見込みがないことに不満を持っていたことが推測できる。

ではなぜ彼らは議会改革を志向する必要があったのだろうか。その理由の一つには、市議会解散請求の署名活動を担った支援団体の存在があった。署名活動の請求代表者であった船橋旭を中心とする市民団体「ナゴヤ庶民連」は、2011 年に「議長任期を 4 年とするべきだ」などとする要望書を市議会と議長であった中村に提出しており、中村氏の続投表明に対しても船橋が中心となり「中村議長を支持する市民の会」を結成した。また中村に議長の続投を促し、減税日本市議団への退会届を出すよう勧めたのも、市民の会によるアド

バイスだった（『朝日新聞』2012.03.16 夕刊）。以上より議会改革を志向する背景には、支持団体の意向を汲み取ることで次の選挙を有利に進めようとする意図があったと考えられる。

## （2）河村の選好の分析

次に河村の選好について、河村と減税日本の目玉政策であった市民税恒久10%減税に着目しながら分析していく。河村は自身の最大の目標として、「本物の民主主義」を名古屋で根付かせることを掲げている（河村 2011: 93）。現在の日本では政治的に民主主義国家ではなく未だに「お上下々社会」が保たれており、その原因は「職業化」している議員や政党、徴税権を基盤とする行政にあるとしている。そこで河村は、彼らの権力基盤を減らすことで、政治の自由を取り戻し、市民が自分達のことを自分達で決定できる社会を作り上げるとの考えを持っていた（減税 2015）。そして「本物の民主主義」を達成すべく、「3大公約」として

- ・市民税の恒久10%減税
- ・議員報酬の半減800万円
- ・地域委員会モデル実施

を掲げていた。特に「一丁目一番地」と公言していた減税について、河村は大きな意義を見出していた。河村は減税の意義として以下4つの点を挙げている。

まず、1点目は、有力な経済政策の1つと言えること。減税により、家庭や企業の可処分所得が増えるため、市民生活の支援や地域経済の活性化にもつながると考えている。本市が昨年10月に実施した市民アンケートでは、6割の方が「預貯金」ではなく、「日常生活費に活用した（する）」と答えており、市民の生活支援にしっかりと寄与していることが確認された。また、市民税10%減税と規制緩和などを組み合わせた平成版「楽市・楽座」へと発展させていけば、都市の魅力は高まり、世界中からヒト・モノ・カネを名古屋へと引き寄せられる可能性も秘めており、そうなれば減税分を上回る経済効果も期待できる。

2点目は、減税により、プライスカップ（料金上限規制）をつくり、真に実行性のある行財政改革を促すということ。民間企業が値下げに伴いコスト削減を行なうのと同様、始めに歳入（税収）の上限を決めることにより、その範囲でしか行政活動を行なうことができず、必然的に経営改善が起きるのである。無駄遣いなどは到底できなくなる。すなわち、

安易に増税による税収確保に走るのではなく、みずから高いハードルを架す、言わば、「ポピュリズム」の真逆を行く、極めて厳しい政策なのである。実際、本市では、平成22年度に実施した市民税10%減税の財源161億円は、すべて行財政改革により確保した。

3点目は、減税は、納税者への感謝の気持ちを表す究極のメッセージであるということ。福祉、教育などが行政の重要な政策であることは間違いないが、これらは納税者が税金を納めて下さって初めて成り立っている。こうした原点に立ち返り、「よりよい公共サービスをより安く提供すること」で、納税者の皆様に報いる、そして、今まで以上に気持ちよく税金を払っていただくことが重要なのである。

4点目は、減税により、公益的な活動に寄付が集まる社会を実現するという。減税分を市民の皆様のもとへ戻し、その使い道をその手に委ねることにより、例えば、減税されたお金の一部を地域社会、公益事業、チャリティーなどへの寄付に回していただくことも可能になる。「日本には寄附文化がない」と言われて久しいが、減税なき所に寄附文化は生まれないのであり、私は、減税することこそが、寄附社会への扉を開く第一歩、転換点になると信じている。

(減税発祥の地ナゴヤの挑戦 より)

このように河村は、減税こそが行財政改革や企業誘致などあらゆる「改革」の根本だという考えであり、「ほかの改革をすすめるためには、やはり減税や議員報酬半減にこだわらなくてはならない」と述べている(河村 2011: 92)。そのため減税は、河村にとって是が非でも実現させなければならない公約であった。

リコール後の市議会において河村は、暫定ながらも議員報酬の半減や地域委員会の一部地域での実施など、減税以外の3大公約については一定の目途をつけた。しかし、市民税の恒久10%減税については、財源やその効果などに対して他会派から疑問の声が上がり、賛成への道筋はつかなかった(『朝日新聞』2011.11.30 夕刊)。当初河村は「市民の政治的選択」「民意」と有権者からの支持を背景に議会との対決姿勢を示したが、両者の溝は埋まらず、河村は他会派と妥協する必要を迫られた。減税の2012年度実施を目指す河村は、財源不足を指摘する他会派の主張を飲み「政治的決断」として減税額を「恒久7%」とする修正案を提示した。しかし財源不足を指摘する声は収まらず、また一転して減税額を引き下げたことへの批判が生じ、この修正案も成立は困難となった。最終的に河村は「与党、

野党（の対決）はこれで終わりにしたい」と減税額を「恒久5%」とする修正案を提示した。また修正案は成立のために賛成が絶対条件であった公明党の主張を全面的に反映したものとなり、「福祉、低所得者対策」や減税を廃止する余地を残すための「3年目での効果検証」を盛り込まざるを得なくなった。公明党の提案を反映した修正案は、公明党以外にも自民党、民主党の賛成を引き出すこととなり、2011年12月に河村の悲願であった減税条例はついに成立した。しかし減税の効果については、当初の10%減税に比べると大きく低下せざるを得なかった。

減税条例成立以降、河村は議会との対決姿勢から協調路線へと転じる。2012年の2月議会は「市長との大きな対立がない初めての議会」となり、河村が市長に就任して以来一切受け入れられてこなかった野党の自民、民主両会派が要望した事業が予算案に多く盛り込まれた。市幹部の一人は、この河村の姿勢を「恒久減税を実績にしたい市長が、今後も議会に口出しさせないためのアメ玉だ」と明かし、減税条例への予算を何としても通すための議会との「取引材料」であるとの見方を示した（『読売新聞』2012.02.03 中部朝刊）。このように河村と議会が協調路線を選択する中で、中村は他会派からの批判にも関わらず議長職の任期延長を求めた。河村が中村の議長職の任期延長に反対し、さらには除名という厳しい処分を下したのも、議会との協調路線を崩したくないという思惑があったと考えられる。

## 第二節 減税日本の意思決定構造の分析

本節では河村の政党観を踏まえ、減税日本の意思決定構造がどのような特徴を持っているのか、そして党所属議員の意見がどれほど反映されていたのかを分析する

### （1）河村の政党観

第一節で記述したように、河村は「議員の職業化」に対して大きな問題意識を抱いていた。河村の指す「議員の職業化」とは、議員が高い報酬を貰うために長い任期にわたって議員の座にしがみついている状態を指している。河村は、彼らは選挙で勝つために役所に口利きを行ない、税金で公共事業や道路工事を行わせていると主張する。彼らは税金を権力基盤維持のための「手段」としており、自分達の既得権益を守るために減税に反対しているのだというのである（河村 2011: 69-70）。河村はこのような「議員の職業化」を防ぐためにもボランティア議員、すなわち議員を「それだけでは食べていけない仕事」にすべきだとの考えを示している。河村はボランティア議員の長所として、「みんな素人だから、

市長とも裏で手を握る必要もないので、気に食わんことは喧々諤々やりあうし、ベテラン議員の顔色を窺う必要もない。議席にしがみつかんから党議拘束にもしばられないし、支持団体のしがらみもないので言いたいことも言える」と、議員一人一人が自分自身の考えに基づいて、しがらみなく行動できる点を挙げている（河村 2011:85-86）。また河村は、衆議院時代から党議拘束について否定的な考え方を示していた。そのため、「議員一人ひとりの理念により、議会の意思が形成されるのが本来の姿なのに、党議拘束と党派の交渉で議会の意思が決定されている」と既成政党を批判していた（『毎日新聞』2009.11.24 中部朝刊）。

このような河村の考えは、減税日本にも反映されている。2011年3月の名古屋市議会議員選挙では減税日本から28人の市議会議員が当選したものの、則竹勅仁を除く27人は初当選であり、河村の狙い通り減税日本の議員構成は「素人集団」となった。さらに河村は市議会議員の公認条件として、3大公約への賛同と2期8年の任期期限について同意させたものの、その他の条件については特に提示しなかったという（『毎日新聞』2010.12.28 中部朝刊）。ここからも河村が、議員は（3大公約以外の）政策に対して主体的に判断すべきだという考えを持っていたことが分かる。

## （2）減税日本の意思決定構造

（1）で明らかにした通り、河村は「3大公約以外は議員が主体的に判断する」政党を理想としていた。ここでは減税日本の党規約を参照として、河村の政党観が減税日本の意思決定構造に対してどのように反映されているのかを分析する。

減税日本の党規約においては、代表、副代表、幹事長、事務局長、幹事、支部会長、支部副会長、議員によって構成される総会が党の最高の意思決定機関と位置づけられている。しかし他党同様、総会は原則年一回の開催であるため、「総会に次ぐ議決機関」と党規約で定められていた幹事会が意思決定において一定の役割を果たしている。幹事会は「総会での承認事項以外の議決を決定する」役割を担っており、党規約には以下のように記されている。

第3条（構成員） 幹事会の構成役員は代表、副代表、幹事長、事務局長、簡易、支部会長とする。代表は必要と認められるときは幹事以外の者の出席を認めることができる。

第4条（議事） 幹事会にかけられる議事はあらかじめ幹事長に提起する。

第5条（議決） 議決は出席者の過半数で議決する。

(減税日本 綱領・規約 より)

このように他党と比べると、具体的な権限や運営方法に関する記述は極端に少ない。これは代表に関しても同様である。党規約における代表の役割についての記述は以下の通りである。

#### 1.代表は党を代表する最高責任者とする

(減税日本 綱領・規約 より)

以上から、減税日本の意志決定構造は明確に定められていなかったことが分かる。このような具体性の乏しい党規約は、議員それぞれの主体的な意見を尊重すべきという河村の考えが反映されたものだと分析できる。

そのため結党当初から減税日本には、「何でも自由」という雰囲気があった（『毎日新聞』2011.07.03 中部朝刊）。そして政策についても、所属議員が市長である河村の政策に反対する場面が度々みられた。例えば河村が市長として提出した旧児童福祉センター用地売却案に対しては、所属議員の一部が「地元への説明が不十分」として反対し、保育料値上げが含まれた予算案の委員会採決を退席した。また「議会報告会の開催費を市長に求める請願」の採決においても、党の方針に反して6人が退席した。これらについて河村は「自由な雰囲気でええんじゃないですか」と、特に問題視していなかった（『朝日新聞』2011.04.15 朝刊）。

しかしこのような自由を重んじる雰囲気は、党運営に混乱をもたらす。報酬を年800万円に半減する条例案について、初年のみ730万円となることに一部市議が「聞いてない」と反発したことに、幹事長を務めていた舟橋と幹事を務めていた玉置が「働いてない月のボーナスを減額するのは当たり前」と反論し、舟橋と玉置が則竹勅仁市議団団長に辞表を提出する事態に至った。また議会運営の混乱をめぐってその指導力に疑問が持たれた則竹団長に対し、市議団内で解任動議が飛び出すなど、執行部人事も目まぐるしく変わっていった（『朝日新聞』2011.04.27 朝刊）。また「政治の素人」であった減税日本議員は、議会においても右往左往の状態であった。ある議員は「『委員会があるから出ろと言われて、何を持って行くかもわからない。『××住宅の問題で予算書の〇ページを』と突然言われ、もう何もわからない』」と当時の様子を語っている（『毎日新聞』2015.01.19 東京朝刊）。減税日本の議員提案した報酬削減条例案でも、他会派の質問に答えられずに審議がたびたび中断するなど、減税日本議員の政治家としての経験不足が議会の混乱を招くこととなった。

このような混乱続きの状況に対し、河村は「減税日本の市議は頼りなくて。何とかなら

んものかと思うが……」とぼやいていたという（『読売新聞』2012.02.05 中部朝刊）。この発言からも、河村が減税日本市議団に対して不信感を抱くようになったことが分かる。そして河村は週2回の団会議に出席するようになるなど、団運営への自身の関与を強めることとなる。まず河村は人事での混乱を收拾することに努め、「人事については一任してもらいたい」と人事をめぐる混乱をひとまず收拾させた。また議会運営に関しても「他党派との交渉はわしがやる」と、河村自身で他党との調整を行なう機会が増えた（『毎日新聞』2011.12.08 中部朝刊）。さらに当初は各議員の主体性を重んじる姿勢を示していた河村であったが、採決についても減税日本執行部を通じて「要請」「お願い」と称して、会派の決定に従うよう指示し始めた。そしてついに、「会派を組んで活動する以上、決定には従ってもらわないといけない」と党議拘束を容認する姿勢を示すようになった。「既成政党とは違い、造反しても除名などの処分をしないのが減税日本の特徴だ」と開き直ったものの、党議拘束を否定してきた過去の説明とは矛盾する説明であった（『読売新聞』2011.09.29 中部朝刊）。以上のように減税日本は、議員が「政治の素人」であったために党内外で様々な混乱を招くこととなった。その混乱を收拾するために、河村は自身によるトップダウン式的意思決定構造へと転換せざるを得なくなったのだと考えられる。

### （3）所属議員による意思決定構造への関与

所属議員の意見は、どの程度党の意思決定に反映されたのだろうか。（2）で指摘したように、減税日本の議員は「政治の素人」であったために、自身の役割を全うすることに精一杯であった。ある減税日本の議員は党内の会議について、「幼稚園の学級会以下だった」「全員が1年生で、誰も決断せず、何も決められなくなった」と意思決定ができる状況ではなかった指摘している（『毎日新聞』2015.01.19 東京朝刊）。また他の議員も「会派内で情報共有や意思決定が思うようにできず、有権者の負託に応えられないと感じていた」と述べており、党内での議論や情報共有さえもままならなかった状況であった（『読売新聞』2013.02.27 中部朝刊）。

また本来であれば議員団をまとめる立場にあった執行部内での混乱も目立った。唯一の市議会議員経験者であり河村の元秘書として「側近中の側近」と呼ばれていた則竹市議団団長は、政務調査費の不適切処理等の責任をとって当選からわずか3か月で議員辞職に追い込まれた。また前述したように市議会での混乱をめぐって、市議団団長や幹事長といった要職の人事は相次いで変更を余儀なくされた。執行部内での意思決定も一枚岩ではなか

った。河村が反対を表明していた「議会報告会の開催費を市長に求める請願」の採決においては、賛成派の所属議員を説得に回っていた田山宏之幹事長が突然賛成に回り、党所属議員から非難の声が上がった（『読売新聞』2011.09.29 中部朝刊）。このように党執行部も相次ぐ人事の変更や執行部内での方針の不一致を抱えていたため、意思決定に影響力を与えることは難しかった。

このような状況下において、河村のトップダウン式的意思決定は強まることとなった。ある議員は「河村市長の個人商店のまま。せっかく市長とパイプがあるのに、厳しく言ったり提言したりできなかつた」と、減税日本が河村の「個人商店」であつことを指摘している（『朝日新聞』2015.03.29 朝刊）。そのため「議員の立場を尊重せず、子分としか見ていない」と所属議員達の不満が蓄積されたのである（『読売新聞』2011.09.29 中部朝刊）。

### 第三節 離党が与えた影響の分析

2012年3月に離党議員が結成した減税日本新政会には、後に減税日本市議の山岸正裕（2012年4月）や済藤実咲（2013年2月）が減税日本を離党して合流した。このように河村との方針の違いを理由に減税日本を離党する議員の他にも、政治とカネを巡るトラブルから減税日本を離党する市議が続出し、2015年の市議会議員選挙直前には11議席と、市議会第三会派にまで議席数を減らした。また中村の議長辞任を契機に、自民が議長と議会運営委員長のポストを奪還し、議会運営の主導権をも握ることとなった。この結果、市議会での河村の影響力は薄れることとなった。

また、2013年4月に行われた市長選挙でも過去最多得票を記録した前回よりも23万票余り減らす結果となり、「民意の支持」という大義も弱まることとなった。特に「市民に立ち上がってもらうのが本当なんだけど。そういう時代でもないし」と、河村がかつて市議会を解散に追い込んだリコールに消極的な姿勢を示すようになったことにより、議会での他会派の主導権がより強まることとなった（『朝日新聞』2013.09.26 朝刊）。同時に解散に対抗するために高まった「改革」ムードはしばむこととなり、河村の市議報酬半減を恒久化する条例案や減税恒久化案といった3大公約についても議会で否決され、全会派が参加し適切な定数・報酬や海外視察のあり方などを議題とする議会改革推進会議などの議会改革も停滞した（『読売新聞』2012.10.27 中部朝刊）。

河村の影響力低下は有権者の支持率にも表れている。朝日新聞と名古屋テレビが2013年3月に実施した世論調査では河村の支持率は51%と、2010年8月の調査（支持率70%）、

11年2月の調査（支持率67%）に比べて大幅に下落している。特に減税日本に所属する市議会議員たちの仕事ぶりについて、「あまり評価しない」（46%）と「まったく評価しない」（16%）を合わせ約6割が評価しておらず、「大いに評価する」は1%、「ある程度評価する」は32%にとどまった（『朝日新聞』2013.03.13朝刊）。

#### 第四節 小括

本節では、分析枠組みにしたがって本章を振り返る。第一節では、減税日本の離党議員と河村の選好について分析した。そして離党原因となった中村市議会議長の辞職問題において、減税のみならず議会改革を志向する離党議員と減税の実現に最も重点を置く河村との間に選好の違いが存在することが明らかになった。離党議員の議会改革志向の背景には、支援団体の存在があったと考えられる。第二節では減税日本の意思決定構造の分析を行った。「職業議員」を嫌う河村は当初、党議拘束を設けないなど党所属議員の主体性を重んじる方針であった。しかし議会運営や党運営をめぐる所属議員の間で混乱が生じたため、次第に河村のトップダウン式の意思決定構造へと変化していった。また党所属議員は、議員としての経験不足から党の意思決定構造に関与することは難しい状況であった。第三節では5名の議員の離党が河村の「3大公約」頓挫の原因になったことを明らかにした。5名の議員の離党を契機として、河村や減税日本に対する有権者の支持は低下していった。そのため、かつてのように河村が議会リコールに打って出る力も失われ、他会派により3大公約の見直しが図られたのである。以上より、河村の「改革」の挫折には、減税日本の分裂が原因となっていることは明らかである。

## 第一節 本稿の結論

### (1) 離党議員と第二次「改革派」首長の選好の違い

第二章の第一節では、維新を離党した府議会議員と橋下の選好の違いについて分析した。離党の原因となった OTK の株式売却においては、離党議員と橋下の選好の違いが顕著に反映されていた。すなわち運賃の値下げ幅という「地元の利益」を重視した堺市選出の府議会議員と売却額の高さという「大阪全体の利益」を重視する橋下の選好の対立であったのだ。これは「個別的な利益還元を志向する地方議員と組織化されていない利益を志向する首長の対立」という砂原の「相互作用モデル」にも当てはまる。離党議員の志向の背景には橋下への逆風や自民党の支援など次の府議選での当選が念頭にあり、一方で橋下の志向の背景には大阪府・大阪市の「決められないシステム」への問題意識があったと考えられる。

第三章の第一節では、減税日本を離党した市議会議員と河村の選好の違いについて分析した。離党の原因となった中村市議会議長の辞職問題においては、離党議員と河村の間の選好の違いが影響した。すなわち離党議員が議会改革を志向したのに対して、減税の成立を志向する河村は議会との協調路線を取らざるを得なかったのである。この選好の対立は、砂原の「相互作用モデル」には当てはまらなかった。離党議員の志向の背景には支援団体の意向の存在あり、一方で河村の志向の背景には減税を「改革」の前提として最重要視していたためと考えられる。

以上から、離党議員と第二次「改革派」首長の選好の違いが存在していたことは明らかである。ただし第二次「改革派」首長の選考については明確な共通点はなかった。一方で離党議員の選好については、次の選挙戦での当選が念頭にあったと考えられる。

### (2) 地域政党の意思決定構造の分析

第二章の第二節では、維新の意思決定構造の分析を行なった。維新は「スピーディーに決定できる仕組み」を最優先する橋下の考え方が反映された結果、執行役員会と代表である橋下の権限が絶大なトップダウン式の意思決定構造であった。他の所属議員が党の意思決定構造に関与する機会は設けられていたとは言い難かった。

第三章の第二節では、減税日本の意思決定構造の分析を行なった。河村は当初、党議拘束を設けないなど党所属議員の主体性を重んじる方針であった。しかし議会運営や党運営をめぐる「政治の素人」である所属議員の間で混乱が生じたため、次第に河村のトップ

ダウン式の意味決定構造へと変化していった。また党所属議員は、議員としての経験不足から党の意味決定構造に関与することは難しい状況であった。

以上から、第二次「改革派」首長率いる地域政党はトップダウン式の意味決定構造となっており、(1)で示した離党議員と第二次「改革派」首長の選好の違いを埋めることはできなかったと考えられる。ただし、トップダウン式の意味決定構造になった経緯については両者に違いがみられた。

### (3) 離党が与えた影響の分析

第二章の第三節では、維新所属議員の離党が与えた影響について分析した。4名の府議会議員の離党により府議会過半数を割ったことで、橋下は議会運営において強引な手法に依らざるを得なくなった。それらの強引な手法は有権者の離反を招き、大阪都構想を巡る住民投票にも影響を与えた。

第三章の第三節では、減税日本所属議員の離党が与えた影響について分析した。5名の議員の離党により、河村や減税日本に対する有権者の支持は低下していった。そのため、河村が議会リコールに打って出る力も失われ、他会派により3大公約の見直しが図られることとなったのである。

以上から、所属議員の離党は第二次「改革派」首長の議会での主導権を低下させたことが分かった。それは同時に第二次「改革派」首長の権力基盤であった有権者の支持をも失わせ、第二次「改革派」首長の「改革」は頓挫することとなったのである。ただし橋下が有権者の支持を失った理由については所属議員の離党が直接的な原因ではなく、離党により強引な議会運営をせざるを得なかったことにあると考えられる。

(1)(2)(3)より、「第二次「改革派」首長の「改革」はなぜ頓挫したのか？」との仮説に対して、「地域政党の分裂が第二次「改革派」首長の「改革」を失敗させたから」という結論が導ける。

## 第二節 本稿の課題

最後に本稿が抱える問題を挙げる。本稿では第二次「改革派」首長の「改革」頓挫の原因を、地域政党の意味決定構造に絞って分析を行なった。しかし第二次「改革派」首長率いる地域政党のもう一つの大きな特徴として挙げられるのは、それらが地域の枠を超えて国政進出を果たした点である。そのため地域政党、さらにはその分裂原因をより詳細に分

析するにあたっては、地域政党と国政との関係についても考慮すべきであった。また、メディア戦略や新自由主義的な政策設定など第二次「改革派」首長を特徴づける要素は他にも存在する。それらの側面を考慮していない本稿は、あくまで「改革」頓挫の原因を「一面的」に分析したものに過ぎないのである。

【参考資料】

浅野史郎、北川正恭、橋本大二郎（2002）『知事が日本を変える』文芸春秋  
朝日新聞大阪社会部（2015）『ルポ・橋下徹』朝日新聞出版  
有馬晋作（2011）『劇場型首長の戦略と功罪－地方分権時代に問われる議会』ミネルヴァ書  
房  
大嶽秀夫（2003）『日本型ポピュリズム－政治への期待と幻滅』中央公論新社  
河村たかし（2011）『名古屋発どえりゃあ革命！』KK ベストセラーズ  
産経新聞大阪社会部（2012）『橋下語録』産経新聞出版  
白鳥浩『統一選挙の政治学－2011年東日本大震災と地域政党の挑戦』ミネルヴァ書房  
砂原庸介（2011）『地方政府の民主主義－財政資源の制約と地方政府の政策選択』有斐閣  
砂原庸介（2012）『大阪－大都市は国家を超えるか』中央公論新社  
砂原庸介、土野レオナード・ビクター賢（2013）「地方政党の台頭と地方議員候補者の選挙  
戦略－地方議会議員選挙公報の分析から」『レヴァイアサン 53号』木鐸社  
曾我謙悟、待鳥聡史（2007）『日本の地方政治－二元代表制政府政策選択』名古屋大学出版  
会  
田村秀（2014）『改革派首長はなにを改革したのか』亜紀書房  
辻陽（2015）『戦後日本地方政治論』木鐸社  
中北浩爾（2012）『現代日本の政党デモクラシー』岩波書店  
橋下徹、堺屋太一（2011）『体制維新－大阪都』文藝春秋  
待鳥聡史（2015）『政党システムと政党組織』東京大学出版会  
山口二郎（2010）『ポピュリズムへの反撃－現代民主主義復活の条件』角川書店

【参考資料（WEB資料）】 2017年1月25日最終確認

金井利之（2013）「《地域における政党》と「地域政党」」『自治総研通巻419号 2013年9  
月号』地方自治総合研究所

<http://jichisoken.jp/publication/monthly/JILGO/2013/09/tkanai1309.pdf#search=%27%E3%80%8A%E5%9C%B0%E5%9F%9F%E3%81%AB%E3%81%8A%E3%81%91%E3%82%8B%E6%94%BF%E5%85%9A%E3%80%8B%E3%81%A8%E3%80%8C%E5%9C%B0%E5%9F%9F%E6%94%BF%E5%85%9A%E3%80%8D%E3%80%8D%E3%80%8E%E8%87%AA%E6%B2%BB%E7%B7%8F%E7%A0%94%E9%80%9A%E5%B7%BB419%E5%8F%B7+2013%E5%B9%B4%EF%BC%99%E6%9C%88%E5%8F%B7%27>

西川伸一（2016）「自民党総務会とはなにか」『フラタニティ第2号』ロゴス

<http://www.nishikawashin-ichi.net/articles-pdf/articles-73.pdf#search=%27%E8%87%AA%E6%B0%91%E5%85%9A%E7%B7%8F%E5%8B%99%E4%BC%9A%E3%81%A8%E3%81%AF%E3%81%AA%E3%81%AB%E3%81%8B+%E8%A5%BF%E5%B7%9D%E4%BC%B8%E4%B8%80%27>

松谷満(2010)「ポピュリズムとしての橋下府政－府民は何を評価し、何を支持するのか」市政研究（169）

[www.osaka-shisei.jp/documents/04matsutani.pdf](http://www.osaka-shisei.jp/documents/04matsutani.pdf)

みずほ総合研究所（2006）「人口減少が地方財政に与える影響－地方税制見直しへの視点」

<http://www.mizuho-ri.co.jp/publication/research/pdf/report/report06-0330.pdf#search=%27%E4%BA%BA%E5%8F%A3%E6%B8%9B%E5%B0%91%E3%81%8C%E5%9C%B0%E6%96%B9%E8%B2%A1%E6%94%BF%E3%81%AB%E4%B8%8E%E3%81%88%E3%82%8B%E5%BD%B1%E9%9F%BF%EF%BC%8D%E5%9C%B0%E6%96%B9%E7%A8%8E%E5%88%B6%E8%A6%8B%E7%9B%B4%E3%81%97%E3%81%B8%E3%81%AF%E8%A6%96%E7%82%B9%27>

【参考資料（一次資料）】 2017年1月25日最終確認

朝日新聞（2010年2月～2015年3月）

減税日本「綱領・規約」

<http://genzeinippon.com/kiyaku.pdf>

減税日本「減税日本の主要政策」

<http://genzeinippon.com/seisaku>

減税日本「減税発祥の地ナゴヤの挑戦」

<http://genzeinippon.com/seisaku/tax10p02>

減税日本新政会「減税日本 新政会 設立趣意書」

<https://www.evernote.com/shard/s11/sh/3ce69a6d-67cc-4065-903e-546b4bee4976/32ec4f396b26a6c36edcfb548ab72c86/res/9fab7570-b5b0-4699-ad25-853651c0d623/%E6%B8%9B%E7%A8%8E%E6%97%A5%E6%9C%AC%20%E6%96%B0%E6%94%BF%E4%BC%9A%E8%A8%AD%E7%AB%8B%E8%B6%A3%E6%84%8F%E6%9B%B8.pdf>

自由民主党「党則」

<https://www.jimin.jp/aboutus/pdf/organization.pdf>

日本維新の会 「日本維新の会 規約」

[http://hunter-investigate.jp/news/assets\\_c/2012/10/kiyaku01-5525.html](http://hunter-investigate.jp/news/assets_c/2012/10/kiyaku01-5525.html)

[http://hunter-investigate.jp/news/assets\\_c/2012/10/kiyaku02-5528.html](http://hunter-investigate.jp/news/assets_c/2012/10/kiyaku02-5528.html)

[http://hunter-investigate.jp/news/assets\\_c/2012/10/kiyaku03-5532.html](http://hunter-investigate.jp/news/assets_c/2012/10/kiyaku03-5532.html)

毎日新聞（2009年11月～2015年5月）

読売新聞（2011年9月～2014年10月）