

# 『劇場型首長の研究—ポピュリズム論からみた意義と戦略—』

有馬晋作

## 目次

序章	ポピュリズム論における劇場型首長研究の意義	1
第1章	首長の変遷と劇場型首長の登場	24
第2章	テレポリティックスと劇場型首長—メディアと大衆民主主義—	31
第3章	田中康夫長野県政	47
第4章	東国原英夫宮崎県政	63
第5章	橋下徹大阪府政	81
第6章	劇場型知事の相互比較	104
第7章	河村たかし名古屋市政	118
第8章	竹原信一阿久根市政	132
第9章	劇場型市長の相互比較	140
終章	劇場型首長の戦略と功罪	146
参考文献・資料		159

## 序章 ポピュリズム論における劇場型首長研究の意義

本稿は、近年台頭しつつあり、またマスメディアが注目している劇場型首長の分析を通じて、ポピュリズム研究に新たな視点と議論を提供することを目的としている。

劇場型首長については、研究者が、ほとんど取り組んでいない分野だったが、筆者は2011年、田中康夫長野県知事、東国原英夫宮崎県知事、橋下徹大阪府知事（現在、大阪市長）、河村たかし名古屋市長、竹原信一阿久根市長（鹿児島県）という代表的な5人の劇場型首長について分析を行った〔『劇場型首長の戦略と功罪』ミネルヴァ書房、以下「拙著」という〕。この拙著の分析はポピュリズム論及び現代日本政治分析においていくつか引用され<sup>1</sup>、「大衆迎合」とか「大衆扇動」と一般的に理解されるポピュリズムに対して、新たな視点と議論の材料を提供したが、一部には、この趣旨が十分理解されていない批判的な指摘<sup>2</sup>もみられる。

本稿は、前述の5人の劇場型首長について、2011年11月の大阪ダブル選までを研究対象期間とし考察するものである。本章では、前述の批判的な指摘があることを踏まえ、拙著では必ずしも明確でなかった点、すなわち「劇場型政治」と「ポピュリズム」がルーツからみると異なる政治現象である点を指摘した上で、劇場型政治とポピュリズムがどのように関連するかを論じ、ポピュリズム論における劇場型首長研究の意義を明らかにしたい。また本章では、次章以降展開される本稿全体の分析方法についても示したい。

### 1 劇場型首長と劇場型政治の定義

#### (1) 劇場型首長の定義

「劇場型首長」は比較的新しい用語である。橋下大阪府知事や河村名古屋市長など、劇場型政治を用い高い発信力を持つ首長を指す用語として、2010年秋頃マスコミで登場した。一方「劇場型政治」という用語は小泉政権期からよく使われ、小泉首相の「自民党をぶっこわす」とか「抵抗勢力」という言葉、刺客候補を立てた郵政解散選挙など、ドラマを見るような政治が展開されることを指すとされた<sup>3</sup>。ただ政治学・行政学の分野において、劇

劇場型政治は学問的には明確に定義されておらず、学術的な議論も十分されていない<sup>4</sup>。

このような中、本稿では（前述の拙著でも）、王宮での演劇的祭事を政治基盤とするバリ島の「劇場国家」（文化人類学者ギアツ [Geertz] が分析）や「劇的」が「劇に出てくるようなありさま、緊張して感激させられるさま」〔広辞苑〕とされることを参考に、劇場型首長を「一般の人々にとって分かりやすく劇的に見せる政治手法を用いて、自分の政治目的を実現しようとする首長」〔有馬晋作 2011,p.2〕と定義している。

ちなみに、先ほどの劇場国家について詳しく説明すると、ギアツは、19世紀のバリを、「国家が常に目指したのは演出であり儀式であり、このバリ文化の執着する社会的不平等と地位の誇りを公に儀式化することであった。バリの国家は、王と君主が興行主、僧侶が監督、農民が脇役と舞台装置と観客であるような劇場国家であった。」〔ギアツ 1990, p. 12、原著 1980, p. 13〕と述べている。それは、支配や統治より表現性によって作られる国家で、華々しい火葬、寺院奉献式典などを大々的に行い、それを通じて、社会的不平等と地位の誇りを公に演劇化し規範化する国家を指しているという<sup>5</sup>。文化人類学者の永淵康之（2009）は、この劇場国家という概念は、東南アジア研究のみならず一般的な国家論にも影響を与え、政治関係と権力論中心の国家論に象徴的な概念を導入したと指摘〔永淵康之 2009, p. 36〕している。

## （2）劇場型政治の定義

政治学の分野では劇場型政治とポピュリズムは違うものであるか、それとも同じまたは類似するものかについて、これまで必ずしも明確ではなかったといえる。本稿では、劇場型政治を「一般の人々にとって分かりやすく劇的に見せる政治手法」といったん定義して、ポピュリズムと異なる政治現象として位置付けている。一方、本稿が後ほど劇場型首長の戦略を考察する際に参考とした大嶽秀夫のポピュリズム論では、後述（3(3)）するようにポピュリズムと劇場型政治を同一視している。

そこで次に、劇場型政治という用語のルーツから考察することによって、劇場型政治が、そのルーツからみると、ポピュリズムと異なる政治現象であることを明らかにした上で、劇場型政治を新たに定義してみたい。

劇場型政治のルーツは2つある。1つ目は、前述の小泉政権の「劇場型政治」で、これ

は劇場型犯罪という用語が用いられた 1984,85 年のグリコ・森永事件の頃から使われた「劇場型」という言葉と政治が一緒になったものである。社会学者などによると、メディアの発達によって孤立する個々の受け手を大規模なレベルで結びつけ、自分の正体を明かさずに社会と接触する劇場型社会が作り出されたため、犯罪もまた、テレビなどマスメディアを通じて広くアピールされることを意識した劇場型犯罪が起きるようになったとされる〔藤竹暁 2000, pp. 27~37〕。そして劇場型犯罪は、センセーショナルに報道され、かつ犯人の描いたシナリオに沿ってストーリーが展開されるという〔小城英子 2004, p. 124, 127〕<sup>6</sup>。いずれにしても、劇場型犯罪の意味することは、犯行を遂行するにあたって、一般大衆を巻き込み、メディアなどを使って大衆を見物者、オーディエンスに仕立て上げ、そこに情報を提供または共有させることによって、大衆は事件の間近にいるような感覚にさせることであるとされる〔大谷昭宏 2000, p. 197〕。

なお、小泉首相による劇場型政治いわゆる「小泉劇場」という言葉は、2005 年郵政解散選挙などを、劇場型犯罪における前述の「センセーショナルに報道されストーリーが展開」という特色に注目して、ネーミングされた言葉といえよう。

2つ目のルーツは「劇場政治」という用語で、ノンフィクション作家の塩田潮は「一般国民を芝居の観客、政治リーダーを舞台上で芝居を演じる役者に見立てて、主役である首相や各党首などが自ら熱演し、観客である国民を魅了して支持を集めるやり方」〔塩田潮 2011, p. 139〕としている。また、政治学者の谷藤悦史も、「劇場政治」という言葉を用い、政治の世界は支配を目的にあらゆる資源を動員して人々を魅了し服従と賞賛を確保する劇場であるから、全ての国家は劇場性をおびるとする。そして現在は、劇場としての大衆民主主義であると指摘する〔谷藤悦史 2005, p. 72, 77, 81〕。

ちなみに本稿では、「劇場型政治」という言葉を用いているが、その理由は、「劇場型政治」という言葉が、小泉政権以降、一般的に使われ多くの人々に定着しているからである。

このように用語のルーツから考察すると、劇場型政治、劇場政治のいずれも比較的新しい用語であり（後述するようにポピュリズムの用語は 19 世紀末と古い）、政治が劇的性格（ドラマティック）や物語性（ストーリー）を持ち、政治家が演技性（パフォーマンス）の要素を持っている。すなわち、本稿の研究対象の「劇場型政治」は、そのルーツからみるとポピュリズムとは異なる比較的新しい政治現象であって<sup>7</sup>、そこには「劇的性格・物語性・演技性」という要素があると分かる。なお、小泉政権時に経験したように、これらの

要素がテレビなどマスメディアを利用し「対決」を中心に展開すると、より効果的すなわちより劇的となる。

ただし、政治学者の谷藤のいう「劇場政治」には、大衆民主主義が政治の劇場性を高めるといふ認識がある。現在、大衆民主主義において国民の幅広い支持獲得で大きな役割を果たすのはメディアであり、劇場型首長にとっては住民に発信する重要な場である。

以上の考察に基づき、本稿では、劇場型政治を「大衆民主主義においてメディアを舞台に、政治リーダーが大衆に対し劇的に見せようとする政治」とあらためて定義し、この劇的に見せようとする政治には「劇的性格・物語性・演技性」（ドラマティック、ストーリー、パフォーマンス）という要素があるとしたい。

## 2 劇場型首長研究に対する問題提起

拙著の劇場型首長研究は、2011年11月の大阪ダブル選挙後、ポピュリズム研究の論文でしばしば取り上げられるようになった。たとえば前述の引用例（注1）のほか、植松健一は、「近年の政治・行政学の分析は、橋下に加え、政令市・名古屋市（河村たかし）、人口3万人弱の地方都市・鹿児島県阿久根市（竹原信一）という規模の異なる3つの自治体に同時期に登場した首長の政治を、地方ポピュリズム（高寄昇三）、地方政治の劇場化（平井一臣）、劇場型首長（有馬晋作）などと捉える」〔植松健一 2012,p.13〕と述べている。

しかし中には、拙著の劇場型首長研究を引用し「近年のポピュリズム論および劇場型政治論は、あまりに多くの対象を包含することになってしまい」、より正確な分析のためには範囲を絞った分析が必要との指摘〔松谷満 2012, p. 104〕もある。また、ポピュリズムをもっぱら政治スタイルに注目する見方だと、人気取りの政治家一般もポピュリズム右翼<sup>8</sup>も等しくこの範疇に入れて処理してしまうので適切でなく、歴史的考察が重要という指摘〔篠原一 2004,p.143〕も以前からあった。

前節において述べたように、劇場型政治はそのルーツからみて、ポピュリズムとは異なるものといえる。しかし、近年登場しつつある劇場型首長は、ポピュリストに該当する面があると考えられる。そして、先ほどの劇場型首長研究への批判的な指摘もみられる。

そのため本章では、劇場型政治とポピュリズムの関連性を論じた上で、先ほどの批判的な指摘を、次の2つの疑問に整理し、それに答えることによって、ポピュリズム論におけ

る劇場型首長研究の意義を明らかにしたい。

1 「劇場型首長はポピュリストに該当するのだろうか」

2 「ポピュリズム現象の中で、歴史的にどう位置づけられるのか」

ちなみに、平井一臣は地方政治のポピュリズム化について、①歴史的アプローチ、②理論的アプローチ、③分析的アプローチ（個別事例研究とそれに基づく比較研究）があるとする<sup>9</sup>。これによれば、最初の疑問1は②理論的アプローチ、次の疑問2は①歴史的アプローチに該当するといえる。そして、本稿全体は③分析的アプローチに該当する。

次に、先ほどの2つの疑問の考察の糸口として、ポピュリズム研究の状況とポピュリズムの歴史をみたい。その上で、劇場型政治とポピュリズムの関連性を考察し、最後（本章6）の方で、2つの疑問に答えたい。

### 3 ポピュリズム研究の状況

#### (1) 海外の状況

吉田徹（2011）によると、政治現象の分析を役割とする政治学も、ポピュリズムについては、それほど多くの知見を持っておらず、世界的にみてもポピュリズムの概念が包括的に取り扱われるようになったのは比較的最近だとする〔吉田徹 2011, p. 14, 69〕。

それまでは、ポピュリズムはデモクラシー研究の一環として短く論じられることが多かったといえる。たとえば、ダール [Dahl]（1956）は、アメリカのデモクラシー論は、2つの極、すなわちポピュリズムとマディソン主義<sup>10</sup>の間を揺れ動いてきたとし、ポピュリズムは間接的デモクラシーより直接的なものを重視し、人々が一つの意思を共有するという前提に立つとしている〔川崎・杉田 2012, p. 153〕。また、ライカ [Riker]（1982）は、投票の意義をめぐる論議は、「リベラル」もしくは社会における多元的利益の調整という「マディソン主義」と、「ポピュリスト」もしくは多数決でなく共通の意志すなわち一般意志に基づくという「ルソー主義」<sup>11</sup>の2つの見解に分かれるとする。そして、リベラルな見解では、投票の機能は政府担当者を制御することであるが、ポピュリスト達の立場からは、人民の参加ゆえに民主的政府は人民の意志を実現できるという〔ライカ 1991, p. 22. 23、原著 1982, p. 9, 10〕。このように、アメリカでの議論では、ポピュリズムは、デモクラシー論の

一環として論じられ、人々が一つの意志を共有するという前提に立つもので、多元的利益の調整という多元主義の民主主義に対峙するもうひとつの民主主義という位置づけであったといえよう<sup>12</sup>。

このような中、吉田徹はポピュリズムの本格的な研究の草分け的な存在として、ゲルナー〔Gellner〕とイオネスク〔Ionescu〕の『ポピュリズム』（原著 1969 年）があげられるという。それまでのポピュリズム研究が各国の個別的な紹介に多くを割かれるのが常であったのを、この研究は、北米、ラテン、ヨーロッパなど世界各地のポピュリズムを概観した上で、ポピュリズムを、従来のように途上国や新興国固有の現象としてとらえるのではなく、その「意味内容」まで踏み込み、ポピュリズムを普遍的な政治現象としてとらえた最初のものだとしている<sup>13</sup>。

## （2）我が国の先行研究

一方、我が国の政治学・行政学の分野での研究状況をみると、欧米より遅れており、小泉政治を経験してポピュリズム現象への関心が初めて高まった。先駆的で代表的研究として小泉政治に関する大嶽秀夫の研究（2003、2006）があげられ、最近では、ポピュリズムとはそもそも何かという研究も始動していると吉田はいう〔吉田徹 2011, p. 16, 234〕。

このように我が国のポピュリズム研究の歴史が浅いことと同様に、ポピュリズム的な首長については、学術書をはじめ研究論文も少ない。ただ最近、総合雑誌すなわち論壇における評論を中心に、さまざまな分野から橋下徹関連のポピュリズム研究がみられ始めた<sup>14</sup>。

ここで、我が国のポピュリズムの主な先行研究をまとめてみたい。それは大きく、(1)歴史的にみた考察、(2)各国のポピュリズムからの考察、(3)個別事例の考察、さらに(3)の延長線上といえる(4)複数事例からの考察、に分けられる。

まず(1)歴史的考察には、吉田徹(2011)、森政稔(2008)などがある。吉田徹は、ポピュリズムの一連の歴史と海外の状況さらに諸説からその意味・原因などを考察し、ポピュリズムを先進国に共通する現象として捉え、小さな政府や民営化・市場原理主義など第一義的に経済政策から特徴づけられる新自由主義を伴う「ネオ・リベラル型ポピュリズム」が1980年代に登場するという。その延長線上に、1990年代以降の現在のポピュリズムがあり、それは、企業的発想に基づく政治、物語の政治、敵づくりの政治、の特徴を持ち、日本で

は小泉政治が本格的に実践したという〔吉田徹 2011,p.12,15,18,19,55〕。また森政稔の見解は、後述する「4.ポピュリズムの歴史」において参照している。

次に(2)各国のポピュリズムからの考察は、篠原一 (2004)、島田幸典 (2009)、高橋進・石田徹 (2013) と先ほどの吉田徹 (2011) などがある。篠原一は、各国のポピュリズムの共通点を取り出し、まず、ポピュリズムの中核概念はピープル (人民・大衆) で、自分たちはピープルを代表すると主張し、その人気を独占しようとする傾向があること。次に、既成の体制に対する反抗を示し、強いリーダーシップと断定的言語を対置する特色があるとする〔篠原一 2004,pp.138~140〕。島田幸典も同じく各国のポピュリストは、非日常的・非制度的・非間接的な方法によって大衆の、特にルーティン化された経路では見解や利益を十分に表出できないと感じている周縁化された未組織の人々の支持獲得を目指すと考察する〔島田幸典 2009,p.5〕。高橋進・石田徹はヨーロッパを中心に、各国のデモクラシーの現状とポピュリズムの関係、極右・急進右翼とポピュリズムの関係を分析した上で、ポピュリズムを超える道としての市民社会強化戦略を論じている〔高橋・石田 2013, p. iii〕。吉田徹は、現在の政治体制には自分たちの意見が反映されていないという不満をエネルギーに、ポピュリズムは敵を創出していくことで「人々」や「私たち」を作り上げていくとし、民主主義を採用する以上、ポピュリズムを否定的でなく前向きにとらえ政治を刷新していくべきとしている〔吉田徹 2011, p. 66, 73, 223〕。以上の(1)歴史的(2)各国の考察は、本章のこの後の分析の参考にしている。

さらに(3)個別事例の考察は、小泉首相の考察 (大嶽秀夫 2003, 2006、詳しくは2章6参照のこと)、石原東京都知事の考察 (松谷満 2009)、橋下大阪府知事の考察 (松谷満 2010、高寄昇三 2010ab、村上弘 2010)、竹原阿久根市長の考察 (平井一臣 2011a) などがある。そして(4)複数事例の考察は、高寄昇三 (2011)、有馬晋作 (2011:拙著)、平井一臣 (2011b)、植松健一 (2012) などがある。ちなみに、ここでは日本のポピュリズムの事例研究をあげている。

(4)複数事例の考察は、本稿で取り上げた首長を考察している。たとえば高寄昇三は、橋下・河村・竹原を取り上げ、地方ポピュリズムの戦略は、①大衆扇動・迎合的戦術、②地域政党の創設、③直接的参加の活用、④マスメディアの巧みな活用、だと批判する〔高寄昇三 2011, pp. 10~19〕。平井一臣は、竹原をはじめ劇場型政治を行う首長が増えていることを危惧し、共通点は、①バッシング政治、②センセーショナルな政策の提起や施策の実行、



③巧みにメディアを利用し支持拡大を図ることで、この背景には、①地方に漂う閉塞感、②新自由主義的な心性と結びついたジェラシーの政治があるとする〔平井一臣 2011b, pp. 246～249〕。

さらに植松健一は、橋下・河村をポピュリズム首長と位置づけ、新自由主義路線の点ではポピュリスト政治家の先輩格・石原都知事と同質で、リージョナルに訴える政治手法では東国原の地域ポピュリズムの手法を踏襲しているが、①選挙・住民投票の戦術的利用による民意の調達、②議会の軽視・無視、③ワンフレーズと対決型政治による自治体ポピュリズムの鼓舞、の特色があるとする〔植松健一 2012, pp. 17～19〕。

そのほか山口二郎（2010）は、小泉政権以降の我が国ポピュリズムを、海外での歴史・理論も含め幅広く分析している。前述の分類(1)歴史的(2)各国の考察の側面もあるが、東国原と橋下の両知事をポピュリズム的な知事とし、既存の政治や行政運営に対する外部者であることを最大の財産に、メディアを使ってアマチュアの視点から役所の常識を変革すると訴えて支持を獲得していると分析している〔山口二郎 2010, p. 108〕。

これらに比べ、前述したように有馬晋作 2011（拙著）は 5 人の首長と分析対象が広く、劇的な要素に焦点を当てつつデメリット（問題点・弊害）だけでなくメリットを明らかにしている点で違いがある。

以上の(3)個別事例(4)複数事例の考察から分かるのは、劇場型政治の視点を入れた分析は、大嶽秀夫 2003, 2006、有馬晋作 2011、平井一臣 2011ab と少ないということである。

### （3）ポピュリズムの定義

ここでは、前述の「2 劇場型首長研究に対する問題提起」で提示した疑問 1 「劇場型首長はポピュリストに該当するのだろうか」に答えるためにも、まずポピュリズムを定義したい。ポピュリズムの意味は曖昧とされるが、一般的には「大衆迎合」とか「大衆扇動」という意味で使われ、政敵への批判的なレッテル貼りによく使われる。政治家は国家の将来を見据え、国民受けが悪い政策もあえて決断しないといけないうにもかかわらず、国民受けするバラマキの政策などを取る政治家に対する批判としても使われることが多い。また、ポピュリストは「専制者」や「独裁者」の意味でも使われ、一般的には否定的なイメージである<sup>15</sup>。ちなみに本稿では、ポピュリズムを、一定の状況の下で生じる政治現象として

価値中立的に分析している。

しかし、このような一般的な意味と、先ほどの先行研究での意味（定義）とは違いがある。山口二郎は「大衆のエネルギーを動員しながら一定の政治的目標を実現する手法」〔山口二郎 2010,p.11〕、吉田徹は「国民に訴えるレトリックを駆使して変革を追い求めるカリスマ的な政治スタイル」〔吉田徹 2011,p.14〕と定義する。これらは、先ほどの先行研究(1)(2)の各国のポピュリズムや歴史を反映した定義であり、ポピュリズムを、現在の政治には自分たちの意見が反映されていないという大衆の不満をエネルギーにした変革の運動ととらえている。

これに対し、我が国の近年の事例を考察し定義したものがあある。これらは本稿の劇場型首長の戦略の分析（仮説提示）の参考になっている。

大嶽秀夫は、小泉政治の分析ツールとするために、伝統的に下からの運動という色彩が濃厚で善悪対立のドラマとしてみる特徴があるアメリカのポピュリズムなどを参考に、「ポピュリズムとは、普通の人々とエリート、善玉と悪玉、味方と敵の二元論を前提として、リーダーが普通の人々の一員であることを強調すると同時に、普通の人々の側に立って彼らをリードして敵に向かって戦いを挑むヒーローの役割を演じてみせる、劇場型政治スタイルである。それは、社会運動を組織するのではなく、マスメディアを通じて、上から、政治的支持を調達する政治手法の一つである」〔大嶽秀夫 2003,p.118,2006, p.2〕と定義する。これは、劇場型政治スタイルという言葉があるように「劇場型政治の視点を入れたポピュリズム」の定義といえる。

また村上弘は、橋下・河村をとらえ、ポピュリズムを「政治リーダーが個人的な人気やカリスマ性を備え、政党組織などを經由せず、マスメディアを使って直接に民衆に訴えかけること」と「政治的問題を単純化したり、非合理的なスローガンや利益配分によって巧みに訴えかけること」の2つの要素で定義する。そして近年、リーダーが「既得権」などの「敵」と戦う例が目立つとする〔村上弘 2010, p.298,299〕。

本章では、劇場型首長に対し「多くの対象を包含」するとの指摘〔松谷満〕があることを踏まえ、具体的な政治手法を明言せず幅広いポピュリズム概念といえる先に紹介した山口二郎の「大衆のエネルギーを動員しながら一定の政治的目標を実現する手法」という定義を採用したい。なお、本稿における劇場型首長の定義との整合性は後ほど述べる（本章6参照）。

## 4 ポピュリズムの歴史

### (1) 古典的ポピュリズム

ここでは、ポピュリズムの歴史からポピュリズムはどのようなものを考察したい。

ポピュリズムという言葉は、19世紀末のアメリカで自ら「ポピュリスト党（人民党）」と名乗った人々の政治運動に由来する。これは、独占的大資本の鉄道会社に対し土地購入で多大な債務を抱えたアメリカ西部や南部の農民が、債務軽減と国家による独占規制を要求して登場したものである。この要求は当時の二大政党に収まらず、ポピュリスト党という第三党の結集を促しアメリカ政党史のなかで画期的な出来事となった。

この例と同じく有名なのが、20世紀にラテンアメリカを中心に登場したポピュリズムである。アルゼンチンのペロン〔Peron〕は、クーデターによって1940年代に政権につき、体制の外にあった貧しい労働者大衆の利益を擁護する政策を実行し、また工業化に力を入れ国民国家の経済的自立を目指すナショナリズムを伴った<sup>16</sup>。

この頃までは、ポピュリズムはもっぱら、デモクラシーと政党政治が未発達な発展途上国の現象ととらえられていた〔高橋・石田2013, p. iii〕。

以上の古典的ポピュリズムを、大衆民主主義が完全に成立していない社会における「既存の政治体制から外れた人々による、下からまたは上からの反エリート主義の運動」と整理したい。

### (2) 現代のポピュリズム

先ほどの古典的ポピュリズムと比べ現代のポピュリズムは、大きく変容している。1970年代以降、先進諸国におけるグローバル化を伴う経済の低迷を背景に、新自由主義と結びついたポピュリズムは、社会民主主義やアメリカでいうリベラルによって推進された20世紀型福祉国家を批判し、労働組合など既得権益グループと対立するようになった。

現代のポピュリズムの代表例としては、79年から81年にかけて登場したイギリスのサッチャー〔Thatcher〕とアメリカのレーガン〔Reagan〕があげられる。両者は、小さな政府論に代表される新自由主義政策と、国家・家族重視などの保守主義が結びついた「新保守主

義」を提唱した。

イギリスは、戦後、福祉国家を目指し労働組合の力が大きくなっていったが、2度のオイルショックでダメージを受けて経済の低迷いわゆる「英国病」になっていた。このような状況を、サッチャー首相は、労働組合と激しく対決しながら国有企業の民営化、法人税の減税や規制緩和など新自由主義の「小さな政府」によって打開した。また同じくレーガン大統領は、インフレと不況にあえぐアメリカで、ニューディール政策以降の「大きな政府」によって形成された既得権益を批判して、政府支出を減らし減税、規制緩和、民営化によって市場経済の活性化を図る「小さな政府」を推進した。また冷戦下であったため、反共主義とキリスト教原理主義、ナショナリズムを提唱した<sup>17</sup>。

たとえばサッチャーについては、庶民出身でありながら保守党であるというアウトサイダー的資質を活用し、それまでの労使合意の中で作り上げられてきた福祉国家という戦後コンセンサスを破棄し労働者階級の闘争基盤を分裂・解体したとされる。すなわち政権側にいながら「普通の人々」「国民」「人民」に訴えかけて支配体制の再編成に成功したが、これをホール [Hall] (1980) は「権威主義的ポピュリズム」と名付けている<sup>18</sup>。また、このような状況について、ラクラウ [Laclau] (1977)は、支配的ブロックのイデオロギーに対抗し敵対的選択として始まるのがポピュリズムであるが、常に革命的であることを求められるのではなく、ある階級または階級分派が自己のヘゲモニーを主張するため、権力内部で変形することでもポピュリズムは生じるとする。そして、この権力者側の権力内再編によるポピュリズムを「支配階級のポピュリズム」と既に指摘していた [ラクラウ 1985, p. 176、原著 1977, p. 173] <sup>19</sup>。このような権力側によるポピュリズムともいえる政治スタイルが、他国の既成政党にも拡大したといえる。

さらに、吉田徹は、新保守主義のポピュリズムとしての核心要素は「既得権益に対する攻撃」と「市場主義に融和的な政策」の2つであるとする。そして、これらの要素をより一層推進するポピュリズムが 1990 年代に登場し、その特徴は、企業的発想に基づく政治、物語の政治、敵作りの政治だとする [吉田徹 2011, p. 19, 33, 36, 55]。ちなみに吉田はサッチャー、レーガンを「ネオ・リベラル型ポピュリズム」(大嶽秀夫 2003, p. 121) とし、その延長線上に 21 世紀の「現代ポピュリズム」があるとしているが、本稿は、この2つのポピュリズムを現代ポピュリズムとしている。

吉田のいう現代ポピュリズムの代表例として、イタリアのベルルスコーニ [Berlusconi]

と、フランスのサルコジ [Sarkozy] がいる。イタリア首相のベルルスコーニは新興企業家で派手な女性関係や失言でも有名だが、マーケティングの手法を駆使し新たな選挙戦を戦い 1994 年に下院議員に当選する。汚職や経済的停滞で国民の不満が大きい中、政党「フォルツァ・イタリア」（「がんばれイタリア」という意味）を設立して、既成政党を批判して保守票を吸収しつつ、北部同盟など極右勢力とも連携することにより政権を獲得した。この連立政権は 1 年弱で終わったが、その後 2 度、首相の座に帰り咲いている。

サルコジは、ハンガリー移民 2 世でフランス政界の異端児とされるが、「過去との決別」と称し自由・市場主義重視によるフランスの活性化を訴え、2007 年にフランス大統領（～2012 年 5 月）に就任する。世論の動向に敏感で、移民やグローバル化に対する敵対的言動は、保守層のほか極右政党・国民戦線の支持層を狙ったものとされる。国民間の格差拡大の中、フランス的価値を高揚するとともに、社会党政権時代に導入された週 35 時間労働制や公共部門のストライキを制限するなど、矢継ぎ早に新自由主義の改革案を打ち出していた<sup>20</sup>。

以上の海外のポピュリズムを我が国に当てはめると、サッチャー、レーガンが、行財政改革や国鉄・NTT などの民営化を進め「不沈空母」発言でアメリカ寄りとされた中曽根康弘首相に該当し、ベルルスコーニ、サルコジが、既得権益にしがみついた既成勢力を敵とし構造改革の名のもと大幅な規制緩和を進めようとした小泉純一郎首相に該当するといえる。

ところで、このように現代のポピュリズムを大きく 2 つに分けたのが吉田の分析の特徴といえる。また、現代のポピュリズムの核心要素を「既得権益に対する攻撃」と「市場主義に融和的な政策」とする吉田の指摘は、サッチャー、レーガン、ベルルスコーニ、サルコジさらに中曽根、小泉に共通する要素であるので妥当と考える。すなわち、前者の「既得権益に対する攻撃」によって、前述のラクラウ指摘のように権力者側（支配側）であっても自分を一般の人々の側に位置づけることができ、後者の「市場主義に融和的な政策」によって冷戦崩壊後のグローバル化で一般の人々にとって当然視されるようになった政策を標榜して幅広い人々特に無党派層の支持を獲得しようとしているといえる。

以上の 1980 年代のサッチャー、レーガンから始まる現代のポピュリズムを古典的ポピュリズムと対比してまとめると、大衆民主主義が成立した社会において、「政治リーダーが一般の人々の幅広い支持を直接獲得するため、現在の政治体制は十分機能していないなどの

不満を持つ人々のエネルギーを巧みに利用して、上から変革を進める政治」であって、その核心要素には、「既得権益に対する攻撃」と「市場主義に融和的な政策」があると整理できる。

このように、19世紀末からのポピュリズムの歴史をみると、ポピュリズムは、既存の政治に不満を持つ一般の人々の支持を幅広く獲得するために、既成勢力を批判しながら採用する政治手法や政策を変化し発展させているといえよう。

## 5 劇場型政治とポピュリズムの関連性

ここでは、2で劇場型首長研究の意義を明らかにするため問題提起した「劇場型首長はポピュリストに該当するのだろうか」と「ポピュリズム現象の中で、歴史的にどう位置づけられるのか」の2つの疑問を明らかにするために、前節でのポピュリズムの歴史などを参考に、劇場型政治とポピュリズムの関連性を考察する。

### (1) 歴史的にみた関連性

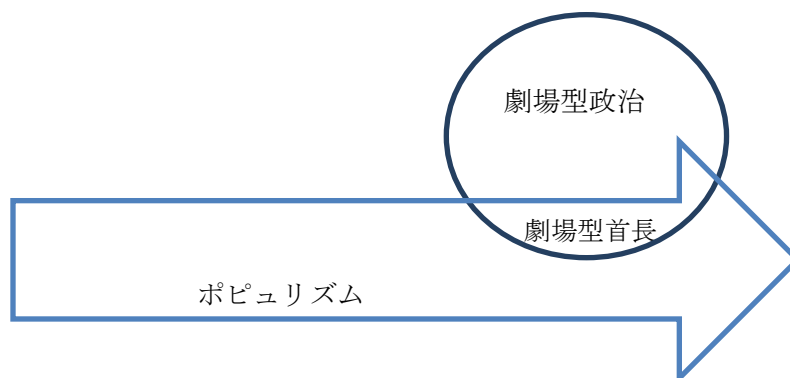
前節の考察を改めて整理すれば、19世紀末に登場したポピュリズムは、一般の人々の支持を幅広く獲得するために、一般の人々の既存の政治への不満というエネルギーを巧みに利用または動員、言い換えれば「大衆迎合」「大衆扇動」の要因を当初から持ち、また持ち続けているといえる。

さらに、ポピュリズムの歴史をみると、既成勢力を批判しながら一般の人々と直接結びつこうという政治スタイルを長く取っている。この長く変わらない政治手法つまり「既得権益に対する攻撃」をベースにして、20世紀後半（80年代以降）に入ると「市場主義に融和的な政策」を取り込むという変化が生じている。さらに20世紀末頃からは、すでに成立していた大衆民主主義とテレポリティックス（2章で詳しく説明）の発達を背景に、大衆の支持を直接に獲得する点でポピュリズムとの親和性が高く効果的な劇場型政治の諸要素、すなわち冒頭（1(2)）で指摘した「劇的性格・物語性・演技性」の要素も取り入れたポピュリズムが登場（図表序-1でいえばポピュリズムと劇場型政治が重なる部分の劇場型首長）しているように見える（図表序-1参照）。すなわち本稿は、この「ポピュリズムと劇

場型政治が重なる部分」に焦点を当てた研究といえる。

### 図表序一 ポピュリズムと劇場型政治の関係

19世紀 20世紀(大衆民主主義の登場) 21世紀(テレポリティックスの発達)



(注) 劇場型政治とポピュリズムの重なる部分に「劇場型首長」が登場。

(出典) 筆者が作成。

なお、重なる部分について具体的に説明すると、「既得権益に対する攻撃」や政策の打ち出し方・展開などに、「劇的性格・物語性・演技性」の傾向が出ていることである。たとえばそれは、前節〔4(2)〕でのベルルスコーニやサルコジ、小泉の最新のポピュリズムに「物語の政治」があるという吉田の指摘も示唆している。

そして、あらためて述べるが、ポピュリズムも劇場型政治も、その最終目的が一般の人々の幅広い支持を直接獲得しようとしている点だと考えると、2つの政治現象の親和性は高い。つまり、ポピュリズムは、その最終目的達成のために劇場型政治の要素を取り入れ変化しており、このポピュリズムの変化を進める要因とは、ポピュリズムの持つ一般の人々の幅広い支持を直接獲得すなわち大衆と直結したいという食欲さであろう。

### (2) 構造的にみた関連性—劇場型首長の再定義—

本章のこれまでの考察を基に、冒頭(1(2))で定義した劇場型政治の「大衆民主主義においてメディアを舞台に、政治リーダーが大衆に対し劇的に見せようとする政治」の考えを取り入れて、本稿における劇場型首長の分析について次のように再構成したい(図表

序一2参照)。

まず劇場型首長とは、「大衆民主主義においてメディアを舞台に、一般の人々に分かりやすく劇的にみせる政治手法（言い換えると「政治を劇的に見せる」もので劇的性格・物語性・演技性の要素を持つ）を用いて、自分の政治目的を実現しようとする首長」とあらためて定義できる。

さらに、劇場型首長の取る戦略は、前述の大嶽秀夫や村上弘の日本のポピュリズムの定義を参考に、「自分の立ち位置を一般の人々の側とし、既得権にしがみつく既存勢力、たとえば議会や国・役人などを敵として設定し、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政治スタイル。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見せることにより幅広い支持を得ようとする政治手法をとる」〔有馬晋作 2011, p. 189〕と提示できる。

なお、ここでの戦略とは、「幅広い支持を得るための政治・行政手法の総合的かつ重点的な運用の方針」という意味であり<sup>21</sup>、前述の戦略は、ここでいったん仮説として示したものと見える。後ほど「7 (1)本稿の分析方法の全体像」で述べるように、3章以降の5人の劇場型首長の行政運営、政治手法の分析と相互比較から、終章で立証する形となっている。

そして、この戦略は、次のように、1つの政治スタイルと、2つの政治手法で構成されているといえる。

- 1 自分（首長）の立ち位置を一般の人々の側とし、既得権にしがみつく既存勢力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政治スタイル。
- 2 一般の人々と自分（首長）を、メディアを利用して直接結びつけようとすること。
- 3 政治・政策課題を単純化したり劇的に見せようとすること。

これらを、より抽象化すると、劇場型政治を「劇的にみせる政治手法」、また最初の政治スタイルは「二項対立」、そして政治手法は「大衆直結」「単純化・劇化」と表現でき、図表序一2のように現わすことができる。

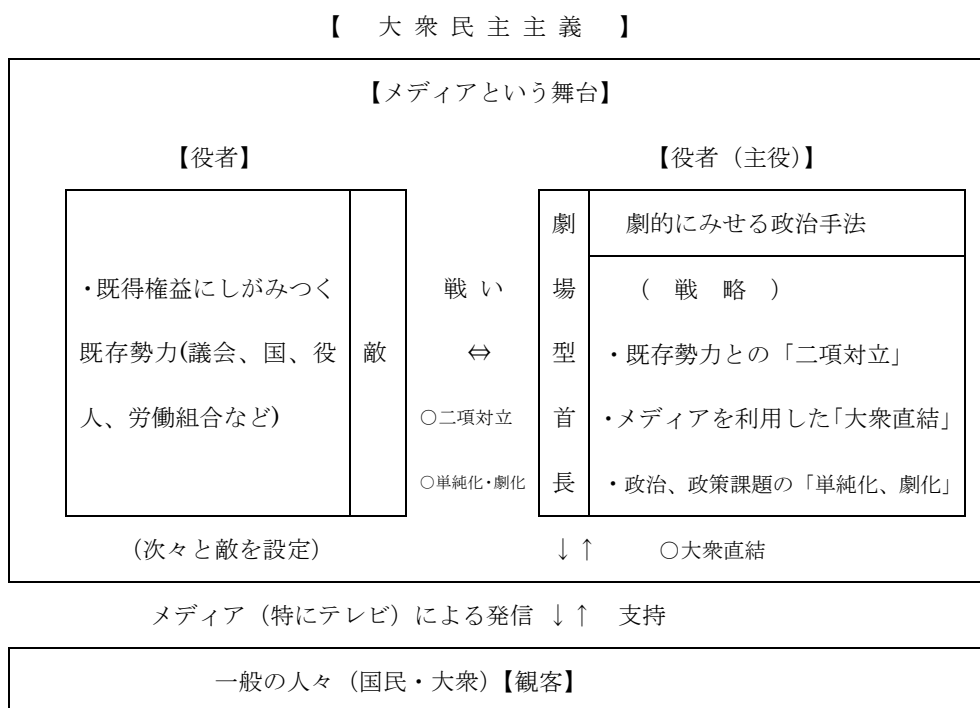
以上のように劇場型首長を構造的に理解することで、次に述べるように、大嶽秀夫の「劇場型政治の視点を持つポピュリズム」に対する批判も乗り越えることができる。

高瀬淳一はアメリカのポピュリズムなどと比較して小泉政治は日本型ポピュリズムだという大嶽秀夫の分析は、新しい政治現象の解釈を既存の概念の転用で済まそうとし事の本



質を見誤ると批判する。そして、小泉型政治手法の本質的問題は「政治のパーソナル化」で、その中身は「個性を演劇的にアピールする個人」によるリーダーシップであるとした〔高瀬淳一 2005, p. 200, 203〕。また吉田徹は、大嶽秀夫の小泉研究は、小泉という政治家と小泉政権の政策やメディアとの関係が中心で、ポピュリズムの本質的な定義や比較に踏み込んでいないと批判している〔吉田徹 2011, p. 16〕。

図表序一 劇場型首長のイメージ



(出典) 筆者が作成。

これらの批判に関し本節の構造的な分析から分かることは、まず劇場型首長が高瀬淳一の指摘する「個性を演劇的にアピールする個人」に該当すること、次に、劇場型首長の戦略（高瀬のいうリーダーシップ）には吉田徹の指摘する現代のポピュリズムの核心要素である「既得権益に対する攻撃」が含まれていることである。すなわち、この構造的な理解は、劇場型政治を政治家の全体像または個性（高瀬のいうパーソナル化）として位置付け、ポピュリズムをリーダーシップの発揮の仕方つまり戦略として把握することによって、高瀬や吉田の大嶽に対する批判的指摘との整合性を図るものである。また、ルーツ的にみて異なる政治現象であり、学術的な議論が十分でない劇場型政治論と、一定の成果が出始めたポピュリズム論との接合の試みでもある<sup>22</sup>。

## 6 ポピュリズム論における劇場型首長研究の意義—問題提起への回答—

これまでの考察から、本章2で示した「劇場型首長研究に対する問題提起」すなわち「劇場型首長はポピュリストに該当するのだろうか」という疑問、次にポピュリストであるなら「ポピュリズム現象の中で、歴史的にどう位置づけられるのか」という疑問に答えることによって、ポピュリズム論における劇場型首長研究の意義を明らかにしたい。

ここで、これまでポピュリズムについて考察したことを、あらためて簡単に紹介したい。まずポピュリズムについて本稿では、「大衆のエネルギーを動員しながら一定の政治的目標を実現するための手法」（山口二郎）という幅広い定義を採用した。さらに、現代のポピュリズムを、大衆民主主義が成立した社会において、「政治リーダーが一般の人々の幅広い支持を直接獲得するため、現在の政治体制は十分機能していないなどの不満を持つ人々のエネルギーを巧みに利用して、上から変革を進める政治」であって、その核心要素には、「既得権益に対する攻撃」と「市場主義に融和的な政策」があるとした。

では、最初の疑問「劇場型首長はポピュリストに該当するのだろうか」に答えたい。

実は、この疑問には、すでに「5 (1) 劇場型政治とポピュリズムの歴史的にみた関連性」において、ポピュリズムと劇場型政治の重なる部分にポピュリストとしての劇場型首長が位置づけられると指摘していたが、ここでは、より詳しく述べていきたい。

本稿の劇場型首長の定義「一般の人々にとって分かりやすく劇的に見せる政治手法（言い換えると「政治を劇的に見せる」もので劇的性格・物語性・演技性の要素を持つ）を用いて、自分の政治目的を実現しようとする首長」は、本稿で採用したポピュリズムの定義「大衆のエネルギーを動員しながら一定の政治的目標を実現する手法」を満たしているといえる。すなわち「大衆のエネルギーを動員」が「劇的に見せる政治手法」に対応している。現在のようにメディアが著しく発達した大衆民主主義社会（2章8(2)でいう「可視化された大衆民主主義」）においては、「劇的に見せる政治手法」が一般の人々の幅広い支持を直接獲得するのに最も効果的だからである。また劇場型首長は、現代のポピュリズムで指摘したように、不満を持つ人々のエネルギーを「巧みに利用」しているともいえる。

さらに、前述の劇場型首長の「既得権益にしがみついた既成勢力と戦う政治スタイル」をとる戦略は、現代のポピュリズムの核心要素である「既得権益に対する攻撃」を満たしている。

ただ 2 つ目の核心要素の「市場主義に融和的な政策」を満たしているとは限らない。田中長野県知事は、脱ダム宣言が示すように「コンクリートから人へ」という民主党政権の政策のような側面もあった。一方、東国原宮崎県知事は地方の声の代弁者となり、利益誘導型の旧来の自民党的な面があったが、2012 年衆院選で「日本維新の会」から出馬し反自民に転じた。また橋下徹は、その府・市政運営は効率性重視で、経済重視のようにみえるが反原発を唱えてもいる。このように劇場型首長は民意に沿って柔軟に政策を変える特色がある。ただし、この民意に沿った柔軟性はポピュリズムの一般的意味の「大衆迎合」と整合性がある。すなわち、劇場型首長の政策は、各々の地域の実情や住民の要望などに沿ったものといえる。一方、国政レベルで登場するポピュリズムは、冷戦崩壊後のグローバル化によって国民全体に広がった新自由主義的な意識を反映しているといえよう。この両者は、ともに「大衆迎合」という意味では同じといえる。

以上のことより、また、すでに前述の「5 (1) 劇場型政治とポピュリズムの歴史的にみた関連性」において、ポピュリズムと劇場型政治の重なる部分にポピュリストとしての劇場型首長が位置づけられると指摘したように、本稿で取り上げた 5 人の劇場型首長はポピュリストといえる。なお、戦略なき単なるパフォーマンスだけの首長は、ポピュリストから外れる可能性もある（図表序一 1 のポピュリズムと重ならない部分）。したがって、ある意味、前述（「2」）の松谷満の対象を広げすぎという指摘は正しいこともあり得る。ただ、劇場型首長研究は、大嶽秀夫が提示した「劇場型視点を入れたポピュリズム」を普遍化する研究であるとともに、ポピュリズムの核心要素を満たしつつ劇的な要素を取り入れるポピュリズムが登場したという新たな視点を、ポピュリズム論に明確に提供したといえる。

次に「ポピュリズム現象の中で、歴史的にどう位置づけられるのか」という疑問に答えたい。現代のポピュリズムは先ほど述べたとおりであるが、現在の日本で支持拡大に最も成功しているのは劇場型首長といえる。その理由は、劇場型首長自体が持つ劇的な要素が、現在の本格的なテレポリティックスが到来した大衆民主主義において特に効果的だからである。さらに「既得権益への攻撃」などの戦略が、現在の政治に不満を持つ無党派層の増加と、小泉政権後の社会状況すなわち「閉塞感」や「既得権益批判意識」の広がりにも適合しているからである。つまり劇場型首長は、我が国における最新で、かつ社会への影響が大きいポピュリズム現象ともいえる。

## 7 劇場型首長の分析—本稿の概要—

本稿はタイトルが示すように、劇場型首長について、ポピュリズム論からみた意義と戦略を明らかにするものである。そこで、次章以降すなわちタイトルの後半部分の劇場型首長の戦略の考察を中心に、分析手続きを事前に説明するとともに、次章以降で述べる分析内容を短く紹介したい。

### (1) 本稿の分析方法の全体像

まず、本章（序章）においては、先ほど述べたように小泉政治を分析した大嶽秀夫の「劇場型政治の視点を入れたポピュリズム」などを参考に、劇場型首長の戦略を、いったん仮説として提示している。

次（1、2章）に、劇場型首長登場の背景とテレポリティックスの状況をみた上で、それ以降（3～9章）は、本格的なテレポリティックスが始まった小泉政権以降に登場した代表的な劇場型首長である3人の知事と2人の市長を取り上げ、その行政運営と政治手法を分析し、相互比較しつつ共通性や相違点を明らかにする。

そして終章において、序章（5(2)）で提示した「戦略」の構成要素を、①（首長の）立ち位置、②敵の設定、③主に活用したメディア、④主な政治・政策課題、⑤劇的な要因、の5つの要素に分けて、5人の首長が満たしているか確認している。

この作業は、劇場型政治を用いる首長が、仮説として立てた戦略の構成要素を満たしていることを確認し、戦略の普遍性を実証する作業である。すなわち、劇場型首長は、本稿で指摘したポピュリズム的な戦略を行っていることを実証する。したがって、「図表終—1 劇場型首長の戦略の検証と相互比較」は、5人の首長を比較しているように見えるが、あくまで、5人の首長が戦略の基本的な構成要素を満たしているかを検証する表である。また、この図表終—1は、自治体の規模や各種アクターの作用の違いもあるので、相互比較によって相違点も明らかにしている。さらに、最後に劇場型首長の功罪も明らかにする。

このような分析手続きを経て展開される次章以降について、本稿の全体の概要として、次に簡単に紹介したい。

## (2) 5人の代表的劇場型首長と功罪一本稿(3章～終章)の全体像一

劇場型政治が大きな効果を発揮するのは、テレビが政治に影響を与えるテレポリティックス(テレビ政治)が本格化した2001年4月発足の小泉政権以降といえる。本稿ではテレポリティックスを「テレビにおいて、報道・情報番組のほかワイドショーなどでも政治を扱う番組が増えることによって、テレビの報道の仕方が政治、特に選挙に大きな影響を与える現象。逆に政治の側にも、選挙や政権運営などを優位に展開するため、テレビを利用しようとする状況が生じていること」と定義したい(詳細は2章参照)。

そのため、小泉政権と重なるようにスタートし議会と対決してマスコミからも注目された田中康夫長野県知事を劇場型首長のはしりと位置づけ、5人の代表的な劇場型首長を分析する。田中知事は作家から直接知事選に出馬・初当選し、まずは現地を見て政策の是非を判断するという住民目線のいわゆる「現場主義」によって「脱ダム宣言」など大型公共事業の中止・見直しを議会と激しく対決しながら進め、全国の注目を集めた。議会からは不信任議決を受け自ら失職を選択し見事再選されたが、2期目は依然として議会との対決は続き市町村との関係も悪化し、支持率は低下して3選を果たせなかった。

その後登場した東国原英夫宮崎県知事は、在京キー局を巧みに利用し、地方の声の代弁者として、国に道路特定財源の必要性を訴えたり、地方分権で物申す姿勢を取ったりした。また宮崎の知名度を全国区にし特産品、観光で成果を出したが、地方の発展には地方分権が必要と2期目に出馬しなかった。竹原信一阿久根市長は、議員報酬が高いと議会と激しく対決し、議会の不信任議決を受けたが再選を果たし、2期目は職員組合と激しく対決した。議会を無視し専決処分を乱用するなどして、市政に混乱を招き結局3選を果たせなかった。

現在も注目されている橋下徹大阪府知事(現在は大阪市長)、また河村たかし名古屋市長も本稿の分析の対象である。橋下知事は、不適切な財政運営をしていた府の財政再建をメディアを意識し強力に進め成果を出すとともに、学力テスト公開で教育委員会と対決したり、府庁移転問題で府議会とも対決した。その府政は、効率重視の改革という性格を有し、多くの府民の支持を集めた。河村市長は、公約の目玉である減税や議員報酬削減によって議会と激しく対決することになり、議会リコールを市長主導で行い成立させ市長選・知事選・住民投票のトリプル投票に持ち込むなど前例のない行動をとった。

以上のような劇場型首長について、行政運営と政治手法を分析した上で、終章では、そ

の戦略について考察し、劇場型首長の功罪にも言及している。ここで、その功罪を短く紹介すると、一般の人にとって県・府・市政が身近になり政治的関心が高まったり、反対がある改革を進めやすくなるなどのメリットがある一方、デメリットとして、メディアを過度に利用するので、成果をあげなくても「がんばっている、戦っている」というイメージが先行する点などである。また以上の功罪を踏まえた上で、危惧される点として、支持を広げるため政治・政策課題を単純化・劇的にして問題の正しい解決に到達しない恐れや、批判しにくい状況が生じ独善的になる恐れをあげている。

## 8 おわりに一本稿及び本章の意義一

最後に、次章以降を含め本稿が明らかにする劇場型首長研究における意義、さらに本章が明らかにした意義をあらためて短くまとめたい。

本稿は、我が国における小泉政権後の最新のポピュリズム現象と、そのメリット・デメリットを具体的に明らかにしたものと見える。また学問的には、我が国ポピュリズム研究の先駆的研究とされる大嶽秀夫の「劇場型政治の視点を入れたポピュリズム」研究が小泉政治のみの分析から導き出したものであったのに対し、5人の劇場型首長分析によって「劇場型政治の視点を入れたポピュリズム」を普遍化しようとする試みであるといえる。

また本章の意義としてあげられるのは、劇場型政治とポピュリズムがルーツ的にみると異なる政治現象であることを明らかにした上で、劇場型首長研究が劇場型政治論とポピュリズム論とを接合し、またポピュリズム論を一步進める、もしくは新たな視点を提供する研究であることを明らかにしたことである。

〔注〕

1 たとえば、平井一臣 2012,p.88。後房雄 2012, p.42。中北浩爾 2012,p.190。中井歩 2013,p.93 がある。

2 批判的指摘は後ほど本章の 2 で詳述するが、たとえば松谷満 2012, p. 104。

3 「劇場型首長」という用語は、筆者の記憶では「劇場型首長・報道苦悩」（朝日新聞 2010 年 10 月 6 日）の見出しの記事が最初である。この記事は、マスコミ倫理懇談会・全国協議会の全国大会での「地方権力とメディア」分科会における、強い発信力を持つ首長をどう報じるか悩む報道関係者の様子を紹介したものである。また、「劇場型政治」という言葉で毎日新聞記事データベースを検索すると、小泉首相を扱った 2002 年 4 月 24 日の記事が一番古く、「劇場政治」で検索すると、パフォーマンス政治を扱った 1992 年 5 月 19 日の記事が一番古い。この 2 つの用語は、やはり比較的新しい用語と分かる。なお、小泉首相の劇場型政治の状況は、蒲島・竹下・芹川 2011,pp.210~212 がコンパクトに説明している。

4 数少ない定義として平井一臣の「政策の中身であるとか政策を実現するための様々な手続きなどではなく、政治家が繰り出すパフォーマンスの部分に人々が反応し、それだけではなく人々の実際の政治行動にまで結びついていく政治のパターン」〔平井一臣 2011a,p.93〕がある。政治学での劇場型政治の考察は、平井一臣 2011ab、谷藤悦史 2005 第 2 部 1 章と少ない。

5 ギアツ 1990, p. 12、綾部恒雄 2002, p. 60, 61 一部参照。

6 また「劇場型」については「演劇やドラマの一部であるかのように巧妙に進展したり、周囲の人間や関わっている人々を魅了したり圧倒するような演出などに溢れていること」〔実用日本語表現辞典：ネット上の weblia 辞書〕という説明がある。小城指摘の「犯人の描いたシナリオに沿ってストーリーが展開」に着目すれば、この説明は妥当性が高いといえよう。

7 実は、最近、「劇場型」という用語を用いて我が国の戦前の政治を分析する例（藤井裕久・早野透・筒井清忠（2013）『劇場型デモクラシーの超克』中央公論社）がある。この中で、筒井は、1925 年の男子普通選挙とメディアの整備（新聞プラスラジオ）によって政治が劇場型になっていくと指摘（p. 33）としている。また藤井は「かつての日本にあり 21 世紀の日本でも問題とせざるを得ない政治的現象を劇場型デモクラシーととらえる」とし「学術的な意味での術語でなく歴史に学ぼうとするときに」「政治現象をやや概括的に言い表した言葉」と述べ、明確な定義はされていない。本稿で指摘したように、1990 年以降登場した「劇場型」という用語を、戦前の政治にまで適用した一種の分析用語となっている。

8 ポピュリズム右翼では、移民をスケープゴートにナショナリズムや政治腐敗一掃を主張するイェルク・ハイダー代表（1986 年就任）のオーストリアの自由党が有名である。この自由党については、吉田徹 2011（pp. 144~147）が、コンパクトに分かりやすく説明している。

9 日本地方自治研究学会・関西部会研究会（2013 年 3 月 20 日、鹿児島大学で開催）の報告より。

10 このマディソン主義とは、第 4 代アメリカ大統領マディソンが主張したもので、一つの政党が強大な権力を持つ事態は民主制にとって致命的で、複数の政党同志が相互に牽制し合い競合することは民主制にとって良いこととする「大きな社会における多元的利益の調整というマディソンの考え」〔森政稔 2008, p. 250〕といえる〔久米・川出・古城・田中・真淵 2011, p. 374 一部参照〕。

11 ここでのルソー主義は、川崎修・杉田敦 2013, p. 143 参照。

12 ちなみに、現代の政治学におけるデモクラシー論を大きくみると、デモクラシーを有能な指導者選出の手段とみなす「エリート民主主義」のほか、利益集団や圧力団体のような自立的集団が議会を含め様々な場面で交渉したり影響を發揮し、かつ妥協することによって合意に導く「多元主義的民主主義論」などがある。いずれも、近代民主制の原理となった人民主権の観念すら次第に影が薄くなるものといえる。このため、民主主義の理念を再確認しようとする動きとして、「参加民主主義」があり、たとえば、1990 年代になって注目を集める「討議（熟議）民主主義」がある。これは、民主的な政治とは単に多元主義論がいう単に諸利益の間のバーゲニングの過程に還元できるものではなく、そこに自由で平等

---

な市民の活発な討議（熟議）があるとし、その結果何らかの合意が形成されるという過程の確保が決定的に重要だとしている〔久米・川出・古城・田中・真淵 2011, pp. 372～376〕。

<sup>13</sup> 吉田徹 2011, p. 69, 70。一部、原著（邦訳なし）を確認し説明追加。

<sup>14</sup> 橋下関連の評論の状況については、有馬晋作 2012 で詳細に紹介している。

<sup>15</sup> たとえば、ポピュリズムとは「現代政治の文脈では、政治リーダーや政権が一般大衆の政治要求や政治嗜好に迎合ないし追従して、投機的に矛盾する政策を乱発して支持を確保する政治運動」（内田満編『現代日本政治小辞典』2005年ブレーン出版）と説明される。

<sup>16</sup> 本節のここまで、森政稔 2008, pp.53～55, p.150, 153。

<sup>17</sup> 本節のここまで、森政稔 2008, p.155。吉田徹 2011, p.27, 28。藤本一美 2009, p.281, pp.286～289。森井裕一 2012, p. 67, 68 参照。

<sup>18</sup> 高橋・石田 2013, p. ii。吉田徹 2011, p. 30 一部参照。

<sup>19</sup> 高橋・石田 2013, p. ii 一部参照。

<sup>20</sup> 以上のベルルスコーニ、サルコジは吉田徹 2011, pp. 37～41。森井裕一 2012, p. 25, 26, pp. 84～88。

<sup>21</sup> なおブリタニカ国際大百科事典によると、戦略について「政治闘争上の戦略とは綱領的な基本目標によって設定される闘争の一般的方向性をいい、戦術とは戦略に基づく個々の具体的な場面における判断や闘争の技術のことをいう」と説明している。

<sup>22</sup> ちなみに、高瀬の「政治のパーソナル化」は「言葉政治」を指し「言葉を戦略的に使って国民の支持を高めるとともに、新たな政治状況をつくりだしていこうとする政治」〔高瀬淳一 2005, p.114〕とされる。このように「政治のパーソナル化」イコール「言葉政治」のため、本稿の分析と違いが生じる。



## 第1章 首長の変遷と劇場型首長の登場

本章では、改革や変化を訴える劇場型首長が登場する背景すなわち要因を、これまでの改革派首長の歴史とタレント知事の変遷すなわち首長の変遷からみてみたい。ちなみに、1994年の選挙制度の改革から生じた無党派層の増加と、それに伴う改革派首長の登場にも、劇場型首長誕生と相通じる要因がある。なお、首長の変遷の理解に資するため、5人の劇場型首長の府・県・市政については、必要に応じその内容に短く言及する。

### 1 首長の変遷

最初に、これまでの日本の自治体の首長の変遷について、その特色から簡単に振り返ってみたい。

1960年代から70年代にかけ、我が国は、高度経済成長を背景に、都市部では人口過密化・産業集中が、そして農村部では過疎化が進行した。同時に政治的には、中央の保守・革新の政党対立が地方にも波及する。そのため、社会党や共産党といった革新系の政党から公認などを受けて当選する首長が増加する。このような首長を持つ自治体は、「革新自治体」と呼ばれ、多い時期で、全国の知事・市区長の4分の1にも及んだ。これらの革新自治体は、環境や福祉の面で、先進的な行政を展開して国に対抗することになる。たとえば、公害防止条例で国の規制より厳しい規制を加えたり（東京都1969年実施）、老人医療費の無料化を実現したり（東京都1969年実施、国は1973年実施）するといった、国の施策を先取りする行政が注目された。

しかし、1970年代半ば以降、高度経済成長が終わり、二度のオイルショックをも経験し我が国の経済は低成長時代に入る。税収の減少などに伴い地方財政が厳しくなり、行政改革の動きが強まる。福祉重視の革新自治体は、財政運営の引き締めが難しく、その数が激減した。かわって、保守・中道政党の公認などを受けた首長が多くなる。たとえば、このような動向は、東京都において、革新系の美濃部亮吉知事（67～79年）から保守系の鈴木俊一知事（79～95年）に変わったことに代表される。

その後、1990年代に入ると、全く政党の推薦・支持を受けない「無党派」首長も増えて

くる。その背景には、1994年の選挙制度改革での比例代表制一部導入に伴い新たな政党が次々と生まれる多党化現象が生じ、また「政治と金」の問題もあって国民の政党・政治不信が増したことがある。無党派の首長は組織型選挙を行わないので、既成の団体との「しがらみ」がなく改革を行いやすい。この無党派の首長の流れとして、1990年代から行財政改革や情報公開を進める「改革派知事」が各地で登場する。本稿でとりあげる改革や変化を訴えて登場するタレント知事や劇場型首長も、改革派に位置づけることができ、その登場の要因には政党・政治不信があったといえよう。

ところで、首長に対して議会議員は、地区代表的な側面もあるため、地元への利益誘導を行うためには、予算編成権を持つ首長の協力を得るため首長寄り（支持）すなわち与党になった方が有利となる。その結果、近年、議会の各会派は当選しやすい候補者を支持する、つまり「相乗り」が多くなっている。さらに先ほど述べたよう有権者の間に政党不信が高まってきたため、政党の公認・推薦を得ない方が選挙で有利となり、その結果、「相乗り」「無党派」首長が増加した。

なお、前述の改革派知事は、2000年の地方分権一括法施行（第一次分権改革）によって地方分権の大義名分を得て、今や一般的な名称となった。多くの知事が自称「改革派知事」というような状況もある。ここで、代表的な改革派知事をあげれば、すでに多選自粛などで2007年までに次々に退任してしまっただが、北川正恭三重県知事（95～03年）、浅野史郎宮城県知事（93～05年）、増田寛也岩手県知事（95～07年）、片山善博鳥取県知事（99～07年）などがあげられる<sup>1</sup>。

## 2 タレント知事の変遷

テレビ出演などに慣れているタレント出身の首長は、劇場型政治が得意といえよう。また、本稿で取り上げる田中・橋下の両知事は、幅広い意味でのタレント出身ともいえる。そこで、ここではまずタレント知事の変遷をみてみたい。

2009年4月に、元俳優で国会議員だった森田健作が千葉県知事に就任した。また、2011年4月、松沢成文神奈川県知事の都知事選出馬表明（結局、不出馬だったが退任）に伴う神奈川県知事選で、民放テレビ局のキャスターだった黒岩裕治が初当選し知事に就任した。これにより、2007年1月、宮崎県に元お笑いタレントの東国原英夫知事が登場して以降、

2008年2月、大阪府にタレント弁護士ともいえる橋下徹知事をはじめ、立て続けにタレント知事が登場したことになる。現在、1995年の青島・横山らの最初のタレント知事時代と比べ、より注目される新たなタレント知事時代が到来したともいえる状況である。

たとえば、前述の森田知事の当選は、宮崎の東国原、大阪の橋下両知事の誕生を見た千葉県民が「千葉を全国に売り込めるのは私だけ」という森田の訴えに期待した形になった。また実際、自民党県議からは、「4年前は、少なからずタレント出身に対する冷めた見方があった。それが今回、東国原、橋下と知事像としてイメージしやすいモデルがあり、理解を得られやすかった」との発言もあるぐらいである〔朝日新聞 2009年4月30日〕。

タレントという言葉には、「才能」という幅広い意味がある。本稿では、「芸能人・作家など知名度が高い人が知事になった場合」を「タレント知事」と定義したい。そうすると、最初のタレント知事としては、経済学者でテレビにも出演し知名度が高く1967年に東京都知事に就任した美濃部亮吉を、あげることができる。社会・共産党の公認や推薦を受けた美濃部都知事は、前述の革新自治体の代表的存在であった。

そして、現在活躍しているタレント知事の前鞭をつけ、かつ実績をあげたタレント知事は、1991年に高知県知事に就任した元NHKキャスターの橋本大二郎といえる。橋本知事は、官官接待の廃止、国体の簡素化、森林環境税の新設など新たな施策に取り組んだことで有名である。また「地方から日本を変える」と主張して国に積極的に提言し、のちの改革派知事につながり新しい政治スタイルを示した。長期政権となり、2007年まで4期務め退任している。

ところで、最初のタレント知事時代の到来は1995年といえよう。この年の4月の統一地方選で、放送作家の青島幸男が東京都知事に、漫才師の横山ノックが大阪府知事に当選した。東京都と大阪府という2大都市においてタレント知事が登場して、全国に与えたインパクトは大きかった。ともに、すでに国会議員ではあったが、各政党相乗りの有力候補が出馬する中、無所属で立候補し勝利した。無党派層の反乱とも称され、既成政党に大きな危機感を与えた。その後1999年に、作家で国会議員であった石原慎太郎が東京都知事、同じく作家の田中康夫が2000年に長野県知事になった。このうち石原都知事は、劇場型ともいえる過激な発言をすることで有名であったが、むしろ理念重視の保守主義者といえ、2011年3月に4期目に再選されたあと、2011年10月末に国政に出馬するとして突然辞任している（2013年末現在、衆議院議員で「日本維新の会」の共同代表）。

なお、石原知事を劇場型首長として位置付けなかったのは、前述のとおり、あくまで「理念重視の保守主義者」であるからである。すなわち、劇場型首長は、「一般の人々にとって分かりやすく劇的に見せる政治手法を用いて、自分の政治目的を実現しようとする」わけであるが、石原知事は、自分の政治目的である保守主義を実現しようと意図的に劇的に見せる政治手法を用いていないことが、劇場型首長に該当しない大きな理由である。

たとえば、石原知事が教員への日の丸・君が代の強制に積極的であったように、橋下府政の下、2011年6月に「君が代起立条例」が制定されたが、橋下知事の場合、保守主義という理念というより、教員の職場規律の維持と教員組合という敵を設定したのが理由といえる。すなわち、橋下知事は、政治的理念からの動きでなく、その動きを劇的に見せることに終始しているといえよう<sup>2</sup>。これに比較しても、石原知事は保守主義という政治理念の人であり、劇場型政治を重視する首長または政治家ではないといえる。

ちなみに知事は、議員と違い行政の長として行政運営の手腕が求められる。橋本高知県知事のような成功例のほか、石原都知事のように批判もありながら再選を果たしているケースもあるが、全てのタレント知事が必ずしも成功しているとは限らない。たとえば、青島都知事は、公約どおり世界都市博覧会を中止にしたものの、その後は官僚と協調路線をとり「ミスター公約違反」と批判されるなど、その都政には特筆すべきものはなかった。しかし大きな失政もないため、2期目も当然出馬と周囲から思われていたものの突然不出馬を表明した。また横山府知事は、財政問題で一定の成果を出したほかAPEC首脳会議を成功させたものの、再選後、セクハラ問題で辞任する。

この最初のタレント知事時代についての評価をみると、極めて厳しいものがある。たとえば、加茂利男（当時、大阪市立大学教授）は、青島・横山両知事について、「革新自治体は一つの時代を作ったが、二人は時代の要請に何も応えられなかった。世紀末の歴史の流れに浮かんだ、うたかたのようなものだった。横山氏は悪事をしないという役割さえ演じ続ければ、政策はともかく、人間味のある知事がいたという評価は受けただろうが」〔朝日新聞1999年12月28日〕と述べている。確かに、二大都市に同時に誕生したタレント知事が全国から注目されたにもかかわらず、それほど実績をあげずに退場していったことは、その後のタレント知事に対して、一般の人々の不信・不安感を与えたことになったといえよう。

また、田中長野県知事の場合は、脱ダム宣言を発し公共事業大幅見直しなど改革面で全

国の注目を集めたが、議会との関係は常に対立構図となった。1期目ではやくも議会から不信任を受けるなどして、長引く県政混乱に県民が疲れ3期目の知事選で落選した。このように、タレント知事は、その都・府・県政運営に挫折することもあり、知名度のみで当選したタレント知事の限界と評されることもあった<sup>3</sup>。

以上のように、1990年代からタレント知事が登場し始めたが、ちょうどそれは次章でみるテレポリティックスがスタートした1990年代と重なる。テレビが政治に影響を与え始めたのは、タレント知事にとって有利だったのであるが、この点は第2章で詳述する。

### 3 劇場型首長の登場

先ほど述べたように、2007年1月、宮崎県に東国原英夫知事が登場してから、2008年2月には大阪府に橋下徹知事と、立て続けにタレント知事が登場した。第2のタレント知事時代ともいえる状況である。これら現在のタレント知事は、以前のタレント知事の失敗や、小泉政権のメディア戦略すなわち劇場型政治を学んでいるかのようにみえる。実際、その政治手法には、現代政治におけるテレポリティックスを意識した劇場型政治がみられ、すでに序章で述べたように、劇場型首長に該当するといえる。次に、その県・府政の劇場型政治を簡単にみていきたいが、その前に、まず、タレント知事に対する有権者などの意識の変化を紹介したい。

東国原英夫知事は、2011年1月までの1期4年で、国政も視野に入れ地方分権実現のため違うステージで国を変えたいと知事を自ら辞任した。東国原知事は国政転身騒動など物議を醸すこともあったが、東国原知事登場によって、タレント知事に関する評価はかなり改善されたといえよう。2009年5月の全国経済界トップ94名への地域経済アンケート調査（朝日新聞2009年6月28日）によると、東国原知事のような「タレント知事」の誕生が地方自治の変革につながるかとの問いには、44%が「そう思う」と答えている。たとえば、十八銀行（長崎市）の宮脇雅俊頭取は「これまでの知事が言えなかった問題点を、住民やテレビを見方につけて言っている」とみるし、中国銀行（岡山市）の永島旭頭取は「官僚OBや元県議とは違った発想がある」と評価している。

このようにメディアに強いなど好意的な評価が得られている（もっともこの評価は任期前半のものであるが）東国原知事は、その1期4年の間、高い支持率を維持し、在京キー

局などテレビ重視のトップセールスで宮崎を全国区にした。また国とは対決構図を演出したが、県議会とは対立関係になることを避けつつ適度な距離を維持し、職員とは協調態勢の行政運営をとった。これは、議会、職員との対立が恒常化し 3 期目の知事選で落選した最初の劇場型首長といえる田中康夫長野県知事の例を反省材料にしているようにみえる。

これに対し、橋下知事における大阪府政は、まるで小泉政権での抵抗勢力を立てる「劇場型政治」をみるようであった。財政再建でスタートした橋下府政は、そのほかの政策実施のために、職員、職員労働組合、議会、市町村、国、そして大阪都構想をめぐる大阪市長と激しく対決するなど、次々と攻撃相手を変化した。大阪市長に転じて、その対決型の政治スタイルは変わっていない。東国原知事の協調型に対し、対決型の行政運営といえ、この 2 人の知事が、知事就任以前から親交があるのも興味深い。

前述したように、地方分権一括法が施行された 2000 年の少し前、行政改革を先駆的に行ういわゆる「改革派知事」が登場した。しかし、2007 年 4 月には、片山善博鳥取県知事、増田寛也岩手県知事などの改革派知事が多選自粛の不出馬によって次々と退場した。

それと入れ替わるように登場したのが、東国原知事、橋下知事である。両知事は、中央マスメディアにおける地方の代表的な政治家となった。東国原知事は 1 期で辞任し都知事選に出馬し、橋下知事が「大阪都構想」実現のため設立した地域政党「大阪維新の会」は、国政政党「日本維新の会」になるなど、今や国政レベルも含む政治の台風の目となっている。これまでの改革派知事と比較して、東国原・橋下の両知事の場合、在京キー局を通じた全国への発信力が著しく高く、直接国民に強いメッセージを与えていた。

これと連動するかのよう、劇場型政治を行う市長が登場している。2009 年に登場した河村たかし名古屋市長や、2008 年に登場する鹿児島県の竹原信一阿久根市長は、自分のマニフェストや公約にあった「減税」や「議員報酬大幅削減」「職員の給与大幅削減」などの実現をめぐる議会と激しく対立し住民を扇動する劇場型政治を展開した。なお、このような市長が登場する背景として、小泉政権の構造改革、その後の 2009 年のリーマン・ショック以降の景気後退による地域経済の低迷と地域社会の閉塞感があげられる。

以上みてきたように、近年の改革や変化を訴える劇場型首長が登場する背景すなわち要因には、無党派層の増加による政党・政治不信、テレポリティックスの浸透、小泉政権以降における地域経済の低迷と地域社会の閉塞感、さらに国民への既得権益批判意識の広がりがあるといえよう。

〔注〕

- 
- <sup>1</sup> 以上、本節は、村松岐夫 2006,pp.87～89。有馬晋作 2010a, p.157,158 参照。
  - <sup>2</sup> 「たとえば」以降は、中井歩 2013, p. 109 一部参照。
  - <sup>3</sup> 以上、本節は、有馬晋作 2009,pp.105～107。八幡和郎 2007,pp.363～365。佐々木信夫 2011,pp.41～44。樺島秀吉 2004,pp.78～85,144,145。朝日新聞 2009 年 4 月 30 日参照。

## 第2章 テレポリティックスと劇場型首長—メディアと大衆民主主義—

劇場型首長は、テレポリティックス（テレビ政治）を意識し十分活用しているようにみえる。本稿では、テレポリティックスについて、「テレビにおいて、報道・情報番組のほかワイドショーなどでも政治を扱う番組が増えることによって、テレビの報道の仕方が政治特に選挙に大きな影響を与えたりする現象。逆に政治の側にも、選挙や政権運営などを優位に展開するためテレビを利用しようとする状況が生じていること」と定義する<sup>1</sup>。

このようなテレポリティックスの本格化によって、劇的で分かりやすいというテレビが好む要素を持つ劇場型首長が登場する機会が増えてきたといえる。このため、テレポリティックスがどのようなものを考察することは、本稿で劇場型首長を分析するのに重要である。本章では、まずメディアとマスメディア研究の歴史に言及した上で我が国におけるテレポリティックスの歴史を振り返り、最終的にはテレポリティックスと劇場型首長の関係さらにメディアと大衆民主主義の発展をみて、劇場型首長にとって有利な環境ができつつあることを明らかにする。

### 1 メディアの歴史

文明が加速度的に発展し始めたのは、人類が文字を発明しそれを記録する「メディア」が登場してからとされる。人類が文字を持ったのは5000年前で、エジプトや中国など世界各地で文字文明が栄え始めた。たとえばエジプトの象形文字は絵文字から発展し標準化されたものだったが、その絵が何を意味するか覚えるのは大変だった。紀元前1700年に、シュメール人が音で表す文字、すなわち音声文字を考え出した。そして、ギリシャ人が紀元前500年前に楔形文字を生み出し、現在のアルファベットの原型ができ、識字人口が飛躍的に広がった。

文字ができると、それを記録するメディアが必然的に登場する。当初は、粘土に文字を書いて焼き固めたり石に掘ったりしていたが、保存には良いが持ち運びには困難だった。紀元前2500年、エジプト人がパピルスを使った紙を発明する。紙は軽くて石より簡単に文字を記録することができたため、社会組織と文化に大きな変革をもたらすことになる。文字を読めることが専門知識となり、文字が書ける書記は特権階級となった。これまで口承



だった宗教儀礼や教義が記録され、芸術や科学の発展も始まる。病気やけがの有効な治療方法が記録され医学が発展し、気象や天体などの自然現象が記録され、その規則性などが理解されるようになった。このように先祖からの知識の記録だけでなく新しい考え方が記録され、人類が発展していくことになる。

1455年、ドイツでグーテンベルクの印刷機が発明され、金属の活字で長持ちしたため、印字がきれいな印刷物が大量に生産されるようになる。それまでの手書きに比べ、格段に安く正確に印刷された本が多くの人々の手に届くようになった。この技術は、またたく間にヨーロッパ中に広まり、知識を蓄積するだけでなく、人間の解放、自由思想、革命へとつながっていった。それまで本を読めるのは、社会の支配層、僧侶、書記に限られ、識字が社会を支配する道具として利用されていたが、知識の独占体制が印刷機の発明によって崩れることになる。

16世紀になると、ヨーロッパのすべての言語の本が印刷されるようになり、これまでラテン語で情報を掌握していた教会の力は落ち、啓蒙時代に入っていく。1600年代には、ドイツ、フランスなど世界各地で新聞が発行され始め、ついに1702年、世界で初めてイギリスで日刊新聞が発行され、マスメディアの時代が到来する。19世紀に入って新聞が広がり、そして電報、電話が発明される。新聞によって多様な人々の意見が交換され、情報が迅速かつ広範囲に伝達される。この時期が、マスメディア時代の始まりだとされるが、当時、識字率は高くなく電話を使える人もごく限られた人だけだった。本当の意味でのマスメディア時代は、ラジオ、そしてテレビの登場によって不特定多数の大衆が同じ情報を同時に受け取ることができるようになった20世紀のことだとされる<sup>2</sup>。

## 2 マスメディア研究の歴史

### (1) 政治学におけるマスメディア研究の歴史

政治学におけるマスメディアの古典的研究といえば、リップマン [Lippmann] (1922) が人間と環境の間に疑似環境と呼ばれる新しい要素を設定し、「人の行動はこの疑似環境に対する一つの反応である。しかし、それが行動であることには間違いない。だから、もしそれが実際行為である場合には、その結果は行動を刺激した疑似環境にではなく、行為の生じる現実の環境に作用する」〔リップマン 1987 上巻, p. 29、原著 1922〕という指摘が有名

である。すなわち、環境と疑似環境のズレは政治を含む人間の行動様式において大きな役割を果たし、ズレを生む要因で最も重要なのはステレオタイプで、政治エリートは、ステレオタイプを巧みに操作し世論を形成しようとするという<sup>3</sup>。

20世紀に入って、新聞やラジオといったマスメディアが普及すると、心理学を用いた政治とマスメディアに関する研究が進展する。当初は、当然のごとくマスメディアが世論形成に強い影響を与えるという「強力効果論」が有力であった。しかし、一般の人々はマスメディアから情報を得るよりオピニオン・リーダーを介して情報を得るという1940年のエリー調査以降、強力効果論は下火になる。強力効果論は、ヒトラーがマスメディアを利用して大衆を扇動し、ナチスの全体主義運動を地滑りの的に拡大していった1930年代という時代背景の下で説得力をもって主張されていた。科学的なエリー調査以降の研究は、独裁者による大衆動員のためのプロパガンダ（情報による扇動）にメディアが利用されたとしても、大衆の側に権威主義的な性格などを受け入れる素地もあったからという「限定効果論」が主張されるようになった<sup>4</sup>。

そして第二次世界大戦後、状況は大きく変化する。1950年代に入ると、アメリカではテレビが飛躍的に普及し、60年の大統領選挙では、ケネディ対ニクソンの4回にわたるテレビ討論が放映され大きな注目を集めた。ケネディは選挙戦で後れをとっていたが、テレビ討論での視聴者に与えた印象によって、一気に形勢が逆転したといわれる。このように、テレビを舞台にした大衆民主主義が人々の目の前に具体的に登場することになった。さらに、このように影響力の大きいテレビの登場が先ほどの限定効果論に疑問を投げかけ、70年代に入って、マスメディアの効果を再評価する機運が高まる。たとえば、マスメディアの一般有権者への影響を、人々の政治的意見や態度への影響ではなく、そもそも人々が何を問題として考えるか、政治でいえば優先して取り組むべき課題は何かへの影響ととらえる「議題設定機能」が注目されることになる<sup>5</sup>。

その後のマスメディア研究は、強力効果論を見直し新たに展開するものになっている。たとえば、議題設定機能だけでなく、その誘発効果に着目したものとして、一般の人々が重要と判断する基準に影響し、ひいては政治家への評価基準にもなるという「プライミング効果」、人々はある争点を何らかの枠組み（フレーム）の中で理解しようとし、メディアがどのようなフレームたとえば争点や問題をどの角度から取り上げどう枠づけして報道するかに影響されるという「フレーミング効果」、個々人は自分の意見が世間の大多数の人々の意見と異なると感じた場合、孤立することを恐れて沈黙してしまうという「沈黙の螺旋

理論」、メディアの人々へ与える影響は短期的なものではなく長期的なものとする「涵養効果」などが提示されている<sup>6</sup>。

いずれにしても、現在の大衆民主主義の社会では、一般の人々は、マスメディアを通じて政治を含む社会全体の状況を把握するわけであって、蒲島・竹下・芹川（2010）が指摘するように、当初のマスメディア研究のように強力効果論ではないとしても、時と場合にに応じて受け手に大きな影響を及ぼすという意味で、マスメディアの政治に与える影響は大きいといえよう〔蒲島・竹下・芹川 2010, p. 91〕。

## （2）ネットと政治・民主主義

21世紀に入り、不特定多数の支持を獲得するための新たな手段として、政治家が活用し始めたのがインターネットであった。政治家は、ホームページを持ち、メールマガジンも発行し、ブログで日々の思いを伝え、ツイッターでさえずるのが、当たり前時代になった。マスメディアを通さず自ら直接、政治情報を発信できるのは、政治家にとっては魅力的であった。また、2013年参院選から、ネットによる選挙運動も解禁されることになった。

ところで、これらのネットの利用により、政治への関心度の高さなどによる分極化が有権者の間に生じる恐れがある。インターネットは利用者の能動性を前提にしているので、政治に関心がある人はアクセスするが、そうでない人はほとんどアクセスしないということである。また幅広い主張に接するのではなく、自分の態度に沿ったものに接することが多くなる。その結果、政治的関心が高い人でも、意見や立場が分極化する恐れがある。ただ、これらはいずれも仮説であり、現時点で十分立証されているとはいえない。これに対し、逆のプラス面も予想される。これは、ネットのメディアが双方向性を持つので、これまでのマスメディアの一方的な発信と違い、有権者同志の意見集約的な機能が期待されることである。これは、民主主義社会の新たな可能性を示唆しているとされる<sup>7</sup>。

さらに、社会学者の古市憲寿（2014）は、広告効果という効果から考えると、ソーシャルメディアの効果は、数千から数万の顧客を対象とする業界では効果的であるが、それ以上、たとえばシャンプーなど生活必需品の場合、大量生産、大量消費の業界であるため、マスメディアの方が効果的であるとする。つまり、多くの有権者に訴える選挙では依然としてマスメディアの方が効果が大きく、ソーシャルメディアの効果は限定的であるとする。それは初のネット選挙となった2013年参院選で、ホリエモンや三木谷浩史、東浩紀など多

くのネット上の有名人が応援した鈴木寛が落選したことから分かるとしている〔古市憲寿 2014, p. 118〕。

いずれにしても、大衆民主主義の社会でのネットの影響は、現時点では正確に予想できないが、ブログやツイッターを駆使する劇場型首長も登場したので、今後ともその動向が注目される。

### 3 我が国のテレビ業界の状況

今後、インターネットの世界的成立を背景に、フェイスブックなどSNS（ソーシャル・ネットワーク・サービス）という新たなメディアが台頭すると言われ始めているが、井上泰浩（2004）は、現時点で、その影響力の大きさからみて、史上最強のメディアといえども依然としてテレビだと指摘する。テレビの特性は、映像によって人々の心を動かす「衝撃性」、遠く離れたところから時空を超えて伝達される「同時性」、映像の中にいるような気分にさせる「臨場感」などである。これらの影響力の大きさが、テレビを史上最強のメディアとする理由である〔井上泰浩 2004, p. 20〕。

このように影響力の大きいテレビに関して、我が国のテレビ業界の状況を概観したい。

現在のテレビ業界（地上波）を概観すると、公共放送であるNHK、それに東京放送（TBS）、日本テレビ、フジテレビ、テレビ朝日、テレビ東京の在京の民間放送キー局を中心に全国32のサービスエリア（ひとつの電波が届く区域）が構成されている。一般に、放送事業は都道府県内をサービスエリアとして認可されるが、関東、関西、中京、「岡山・香川」、「島根・鳥取」の5つの地域では広域放送が行われている。

先ほどの東京にある5キー局が、一般企業でいう「本社」的機能を果たし、配下に「支社」的なローカル・テレビ局のあるネットワークを形成している。これを「系列」という。民放における我が国最初のネットワークはTBS（当初はラジオ東京）をキー局とするJNN（ジャパン・ニュース・ネットワーク）で、1959年の皇太子結婚を機に、全国にニュースを配信する目的で設立された。このように、系列放送で成り立つネットワークは、もともと全国的な取材網の構築とニュースの相互供給を目的に作られた。ローカル局の場合、番組制作やニュース報道を全て自社で行うのは大変で、キー局や準キー局からの番組提供がないと放送時間が埋まらない。一方、スポンサーにとっては、全国的にコマーシャルを流したい。このような背景から、ネットワーク（放送網）が構築されていった。

たとえば、現在、準キー局の関西地区や仙台、広島、福岡など主要地区を除き、ローカル局は、キー局から番組の9割を提供してもらっている。多くのローカル局が、実質、電波の中継基地になっており、これは、何もしないからこそ利益があがる構造でもある。地域の期待に応えようとローカル局が制作する「自社制作」番組を放送しても、多くは視聴率が取れないし、仮にキー局程度に視聴率を取れてもコマーシャルが集まりにくいので、多くの場合が赤字である。

民放の収益をみると、コマーシャルの「わく」をスポンサーに売って得る収益が全体の9割を占める。すなわち広告型のビジネスモデルである。そのため、視聴率は単にテレビ番組の人気の指標という意味だけでなく、コマーシャルの料金に跳ね返りテレビ局の収益を大きく左右することになる。その結果、テレビ局は視聴率に敏感になる。視聴率は「世帯視聴率」と「個人視聴率」があり、通常、視聴率は、前者で測定されているが、1パーセントが100万人の視聴者数といわれ、テレビ局は1パーセントの視聴率に一喜一憂している状況である<sup>8</sup>。

#### 4 テレポリティックス以前の状況ー1980年代までー

これまで、メディアやマスメディア研究の歴史、さらに我が国のテレビ業界の状況をみてきたが、ここから我が国におけるテレビと政治の関係をみていきたい。

日本の政治家がテレビの影響を意識し始めたのは、画面映りを考え眼鏡を変えた池田勇人首相など1960年代にさかのぼるとされる。1968年には参議院の全国区において、石原慎太郎、青島幸男、横山ノックなどテレビで有名な「タレント候補」が大量に登場した。これらの候補は、前述（1章2）したようにタレント知事として1990年代後半から注目されることになる。また、1972年には、佐藤首相が、退陣の際の記者会見において新聞はよく偏向報道をすると非難したため新聞記者が退席し、首相がテレビのみに会見をするという出来事もあった。

しかし、55年体制の下では、テレビを政治に利用することは、ほとんどなかった。しいて言えば、ロッキード事件で田中前首相の訴追を狙う三木首相に対する退陣工作いわゆる「三木おろし」に対抗して、三木首相がテレビの総理対談番組を使って国民に直接メッセージを送った例や、中曽根首相が、記者会見で分かりやすく説明用パネルを使うなどテレビを意識した会見を行った例があるぐらいである。

このようにテレビの活用が低調だったのは、選挙区制度が中選挙区で、派閥の力が強いという自民党政治があったからである。つまり、選挙は組織型選挙が中心で、また浮動票といわれる無党派層も多くなかったため、テレビを利用して幅広い人々の支持を得る必要性が低かったからである。

そのため、日本では、1990年頃もテレビが政治に与える影響は十分認識されていなかった。たとえば、阿部斉（1990）は、マスメディアの主流はテレビにあるが報道番組の占める割合はまだ低い。アメリカでは、いかに上手にテレビを使うかで勝敗が決まるといわれるが、日本でも近い将来こうなる日がくるかもしれないと述べていた程度である〔阿部・新藤・川人 1990, p. 169〕。

しかし、1980年代後半には、すでに新しいタイプの情報・報道番組が登場し、着実にテレポリティックスの基盤が整いつつあった。それは「ニュースステーション」（1985年10月放送開始、テレビ朝日系）、「朝まで生テレビ」（1987年4月、テレビ朝日系）、「サンデーモーニング」（1987年10月、TBS系）、「サンデープロジェクト」（1989年4月、テレビ朝日系）、「筑紫哲也NEWS23」（1989年10月、TBS系）などの報道番組のスタートである。これらの番組の特徴は、キャスターの強い個性を前面に打ち出し、明確な主張を持ったコメンテーターをそろえて、その時々の問題について論争的な番組作りをする点だった<sup>9</sup>。

## 5 テレポリティックスのスタートー1990年代以降ー

日本で、テレポリティックスが実際の政治の動きを左右するようになったのは、1990年代になってからとされる。具体的には、1993年の自民党単独政権の崩壊つまり細川連立政権の誕生、そして1994年の政治改革による衆院選での小選挙区比例代表並立制導入の頃からである。この頃から、組織化されていないためテレビなどメディアの影響を受けやすい無党派層が急増し、同時に「テレポリティックス」という言葉が日本でも使われ始めたとされる。また、1995年の統一地方選における知事選では、東京都で青島幸男、大阪府で横山ノックが既成政党の相乗り候補を破って当選し、タレント知事が登場した。これらのこともあって、政党は、従来の組織型選挙から、広報重視の選挙戦略への変化・対応に迫られることになった。

前述したように1980年代後半から、テレビ各局でニュースショー的報道番組が放送さ

れ、テレビの政治的影響力が強まっていった。このため、政党や政治家に求められる戦略や資質も変化し始めたといえよう。たとえば、テレビを通じた有権者とのコミュニケーションに失敗すると、政権が覆る事態まで生じた。

有名な例としては、橋本龍太郎首相の例があげられる。1998年7月の参院選投票日の1週間前、橋本首相は、田原総一郎が司会の情報番組「サンデープロジェクト」に出演する。橋本首相は、田原に恒久減税を実施するかしないか突っ込まれ、はっきりしない答えに終始し、そのときのこわばった表情がお茶の間に映像として流れる。数日後、恒久減税に関する橋本首相の発言が二転三転し、これが有権者の投票行動に影響を与え自民党敗退につながったとされる<sup>10</sup>。

このように、1990年代後半からテレポリティックスの影響が明確に現われたといえよう。

## 6 小泉政権以降—テレポリティックスの本格化—

テレポリティックスの大きな転機は、2001年4月の小泉純一郎首相の登場である。「自民党をぶっこわす」という過激な発言が有権者の拍手喝采を呼び、就任直後の支持率が80%を超える人気を誇った。小泉首相は、「善悪二元論」、「ワンフレーズ・ポリティックス」(一言政治)など、テレビの特性を熟知した劇場型政治を駆使し、高い内閣支持率を維持した。

ここで、小泉首相の内閣支持率への報道の影響を具体的にみたい。2001年4月、就任直後、内閣支持率は80%を超え歴代内閣の最高となった。小泉首相がオペラに行くことを取り上げるなど、当時、テレビのワイドショーや週刊誌も小泉首相を新しいタイプの政治家と強調して報道したのが高支持率の要因といえる。しかし2002年1月、田中真紀子外務大臣の更迭問題が起きると小泉バッシングが始まり、同年3月、支持率は45%と急速に下がる。ところが、同年9月に小泉首相が拉致被害者救済のため北朝鮮を訪問すると、支持率は約60%まで回復する。その後の状況をみると、経済政策が行き詰まっていると報道されれば支持率は下がり、既成勢力との対決姿勢を鮮明にすると支持率が上がるなどした<sup>11</sup>。

大嶽秀夫は、このような小泉政治は「ポピュリズム政治」あるいは「劇場型政治」だと分析する。小泉政治の特徴は、善玉悪玉二元論を基礎に、政治を道德次元の争いに還元する点だとする。その際、プロフェッショナルな政治家や官僚を政治・行政から甘い汁を吸う悪玉と設定して、自らを一般国民を代表する善玉として描き、その両者の間を勧善懲

悪的ドラマとして演出する。ここでは、政治がそれぞれ正当性をもつ利益の対立・調整の過程として、あるいは社会的・経済的課題の解決プロセスとしてイメージされることはない。このような劇場型の政治は、マスメディアによる世論の喚起・操作に大きく依存した政治になるとしている〔大嶽秀夫 2006,p.2〕。

また立花隆は、政治のテレビ化は 20 年以上前から始まったかもしれないが、事態が一気に進んだのは小泉政権からだと言及する〔立花隆 2002,p.30〕。このように、小泉政権においてテレビというメディアを巧みに利用した劇場型政治が行われたことから、国民・政治家ともにテレポリティックスの有効性を認識するようになったといえる。この意味で、小泉政権の時期にテレポリティックスは本格化したといえよう。また、その後の選挙では首相の人气が勝敗を分ける重要なものとなっていったことから、小泉政権は我が国の政治における大きな転換点だったと位置づけられよう。

小泉首相のあと、安倍、福田、麻生首相と短命政権が続き、2009 年 8 月の衆議院総選挙で自民党が大敗し政権交代が起こり、民主党の鳩山由紀夫首相が 9 月に誕生する。しかし、2010 年 6 月には、普天間基地問題によって支持率が著しく低下（19%）し責任をとって辞任した鳩山首相のあとに菅直人首相が登場する。さらに、2011 年 3 月 11 日には東日本大震災がおき、その後、首相は野田佳彦首相となる（2012 年 12 月、自民党の安倍第 2 次政権発足）。このように短期間で首相が変わったのは、テレポリティックスを通じて首相や党首の人气が選挙に大きく影響するという考えが一般的になったこともひとつの要因といえよう。

すなわち、メディアの影響を受けやすい無党派層が増えたため、ときの政党の党首への有権者の好感度が投票を左右するようになって、「選挙に勝てる顔」が党首選びの基準となった。これは、長期政権となった小泉政権のあとの政権が、メディアでの人気に左右され、安倍、福田、麻生首相などと短期政権で交代せざるを得なかったことに端的に示される。この経験から、芹川洋一は、政権維持は内閣支持率 40%で青信号、35%で黄信号、30%で赤信号という分析もしている〔芹川洋一 2008, p.27〕<sup>12</sup>。

ちなみに、政権交代前後の首相は、20%を下回る支持率をしばしば示している。たとえば、自民政権だった福田内閣は支持率 19%（共同通信世論調査、以下同じ）となった 4 か月後に退陣表明、続く麻生内閣は何度も 10%台を記録し衆院任期切れ間際に追い込まれた形で解散し、結局政権を失った。民主党政権になって、鳩山首相は内閣支持率が 19%まで低落した数日後に退陣表明。菅内閣は、2011 年 2 月に支持率 19%となり 6 月の退陣表



明を経て9月に野田首相に引き継いでいる。野田首相は2012年11月に入り支持率17.7%（前回29.2%）とはじめて20%を割った〔宮崎日日新聞2012年11月5日〕。結局、野田首相は11月16日に解散し12月16日総選挙となった（その結果は自民党の大勝で安倍第2次政権発足）。

このような不安定な政権が続く近年の傾向を振り返ると、マスメディアが短期間で世論調査を行なうことや報道が政局中心になることに対する疑問も生じる。ただ、いずれにしても、テレビによる政治報道の仕方が選挙や政治に影響を与えるテレポリティックスが、本格化しているのは明らかであろう。

## 7 本格的なテレポリティックス時代と劇場型首長

ここでは、本格的なテレポリティックス時代すなわち小泉政権以降における、テレビ報道の特性と劇場型首長との関係について、具体的にみてみたい。まず、長くなるが、谷藤悦史（2005）の次のような分析を紹介したい。

テレビとは、社会的現実を日々縮小し凝縮して報道すると同時に、社会的現実のある部分を切り落として、ある部分を拡大するといえる。この社会的現実の縮小と集約的拡大の同時進行が、テレビ報道の特色である。こうして現代政治は、テレビの作法や文法を取り入れる過程で学習し、巧みなメディア利用を身につけることになる。また、無党派層の増加に対応して、メディアを利用して多くの支持者を獲得しようとする政党間競争がおき、他方で、視聴者を求めてメディア間の競争も激しくなる。その結果生じたのは、政治のタブロイド化すなわち単純化である。

テレビの中の政治が多くの人に受け入れられるように、政治は、①個人的な物語へ置き換えられ（個人化）、②劇的に表現され（劇場化）、③単純化され（対比化と二元化）、人々に提示される。つまり、これは、「楽しく、分かりやすく、劇的に」である。たとえば、郵政民営化をめぐる政策の対立は「小泉」対「抵抗勢力」などと二元化され、「小泉」対「亀井」という個人の物語に置き換えられて表現される。結果として、政治の方は、エンターテインメント性を一層増し、シンボルやイメージに満たされた政治が進行し、政治がいつそう劇場化・単純化することになった〔谷藤悦史2005, pp. 104～108〕。

一方、前述したように広告型のビジネスモデルを採用するテレビは、広告主が期待する広告商品のターゲットになりうる受け手を多く獲得することが重要となり、そのため娯楽

志向の強いソフトニュース化が進むとされる〔蒲島・竹下・芹川 2010, p. 82〕。

このような分析の結果、現在、一般の人にとってはこれまで硬いと言われたテレビの政治報道において、娯楽指向性の強い「ソフトニュース化」が進み、情報と娯楽が一緒となった「インフォテインメント化」すなわちエンタテインメント性も増している。なお、インフォテインメント化は、報道番組のソフト化および娯楽番組の政治化、または硬派番組と軟派番組のボーダレス化とも説明される〔谷口悦史 2008, p. 136〕。

また草野厚は、テレビ報道番組の特性について、洪水報道化、二項対立、制作者誘導、映像、時間的制約の5つの特徴があると分析する〔草野厚 2006, p. 117〕。つまり、制作者の誘導によって二項対立など視聴者が分かりやすい構図になったものが、洪水のように短時間に映像を伴って一気に報道されるということである。

そして、芹川洋一は、現在の国会議員にとって、テレビでの情報発信の巧拙が政治家としての評価につながり、本人の選挙だけでなく大臣というポストにも影響を及ぼしているとさえ分析する〔芹川洋一 2008, p. 218〕。

以上を短くまとめたい。現在のように本格的なテレポリティックス時代においては、テレビの政治に与える影響が大きくなると同時にテレビ報道もソフトニュース化が進むので、テレビも政治も劇的な展開を求める傾向が生じる。政治家にとっては、テレビに多く登場するほど有権者に対する政治的影響力が高まるので、政治側は、テレビ報道の特性を熟知した巧みな発信をいかに行うかが課題となる。より具体的に言えば、テレビ側が喜ぶような発信たとえば劇場化・単純化ができるかどうか重要である。この点、テレビ慣れシタレント的な能力を持っていたり、多くの人々が面白がるような劇場型政治が得意な政治家は有利といえる。

さらに、前述のマスメディア研究（本章2(1)）を用いて説明してみたい。議題設定機能の仮説は、マスメディアが幾多の争点の中からどれを強調し無視するかによって人々の注目する争点が決定される〔蒲島・竹下・芹川 2010, p. 121〕と主張するが、劇場型首長の場合は、政治・政策課題を「単純化・劇化」することによって、マスメディアでなく劇場型首長が主導的に争点を設定しようとしている。それに加え、議題設定機能の誘発効果としてのフレーミング効果が指摘する「人々の政治家の評価基準に影響する」という分析結果を参考にすれば、劇場型首長が既成勢力と戦うという政治スタイルを取るのには、首長が主導して評価基準を設定しようとする動きともいえる。

このように、現在の本格的なテレポリティックス時代は、本稿で取り上げる劇場型首長

にとっては有利な環境であるといえよう。すなわち、劇場型首長が登場しやすい環境が整いつつあることを意味する。

## 8 大衆民主主義の推移—メディアの発達とともに—

序章で、劇場型政治を「大衆民主主義においてメディアを舞台に、政治リーダーが大衆に対し劇的に見せようとする政治」と定義したが、ここでは、大衆民主主義の成立と、その歴史を、本章で考察したメディアの発達に即して振り返り、本稿で取り上げるテレポリティックスと結びつけた大衆民主主義の位置づけを試みたい。

### (1) 世界の大衆民主主義の推移

まずヨーロッパで17世紀の市民革命を経て登場した近代国民国家は、まず市民社会を基盤として成立するが、その特色は、国家の役割を最小限にとどめ（夜警国家）、利害の対立を自由に放任すること（自由放任主義）であった。後者の自由放任主義には、人々の自由な選択が同時に合理的な判断によって導かれ、市民は「財産と教養」に支えられ理性に基づいて合理的な判断を行いうるという幾つかの前提があった。そのため、制限選挙が一般的であった。しかし、20世紀に入ると大きく変化する。

19世紀の産業革命を経て20世紀に入ると、急速な工業化と都市化は、社会の大規模化と複雑化を促進し、前述の市民社会の前提である個人の予測可能性と自立性が著しく低下するとともに、公害や労働環境の悪化など社会問題が発生する。その結果、労働者の要求が強くなったため、制限選挙から普通選挙に移行し、市民に代わって大衆が登場して市民社会は大衆社会に変容する。そして、諸要求を政府を通じて実現することを強く求める大衆デモクラシー（大衆民主主義）の傾向が強くなる<sup>13</sup>。さらに現在は、国により多少の時期の違いはあるものの、民主主義は追及すべき理想の体制というより、すでに実現した制度であると意識されるようになった<sup>14</sup>。

以上のように、大衆民主主義は、普通選挙制度の導入を契機に登場するわけであるが、その成立条件として、普通選挙制度による国民の投票参加、集会・結社・表現の自由など基本的人権の保障、政党・労働組合などを通じた大衆運動の伸張、圧力団体による政府への働きかけ、マスメディアの発達による政治的事件の迅速な報道などをあげることができ

る。その結果、それまで政治から排除されていた広範な「大衆」(マス)が政治に関与するようになったとされる〔大矢吉之 1992, p. 71〕。

なお、ここでは、大衆民主主義について、「国民一般の基礎の上に立ち、大衆社会と連動して発展し、制度的には普通平等選挙権の確立を条件として成立するデモクラシー」〔阿部斉他『現代政治学小辞典・新版』1999年、有斐閣〕という定義を採用したい。ちなみに、阿部斉(1973)は、マスデモクラシー(大衆民主主義)を「大衆を基盤として成立するデモクラシー」とし、「大衆とは、個性を持たない同質化された人々の集合」〔阿部斉 1973, p15, 177〕としている。なお、大衆は容易に大勢に順応するのでデモクラシーは危機に陥るとする「大衆民主主義論」も一時期議論された<sup>15</sup>。

## (2) 日本の大衆民主主義の推移

前述のような世界の大衆民主主義の進展を参考に、次に、日本における大衆民主主義の推移を、メディアの発展とともにみて、テレポリティックスと結びついた大衆民主主義と、大衆民主主義における劇場型首長の位置づけを明らかにしたい(図表3-3参照)。

日本の場合、1910年代から20年代にかけて政党が力をつけ、25年には男子普通選挙が導入され、いわゆる大正デモクラシーが成立する。しかし、昭和恐慌を経てこのデモクラシーも軍部のテロの標的になり短命に終わった。そして、ヨーロッパにおいてファシズムが急速に台頭し、日本もまた軍国主義支配の体制を強化し、ついに第二次世界大戦が勃発することになる。戦後、日本は、GHQの民主化政策によって、1945年に男女普通選挙が導入され、本格的な大衆民主主義社会をむかえる<sup>16</sup>。

一方、この時期のマスメディアについてみると、すでにみたように、出版(雑誌)、新聞、ラジオ、テレビと発達していった。新聞の影響の大きさは大衆の識字率に左右されるが、ラジオは識字率には影響されないため、政治の大衆化を一気に進めることになる。このような状況を日本でみると、日本におけるマスメディアは、明治維新後に政論を発表する新聞や雑誌として出発し、日清戦争(1894~95年)によって国民と自覚するようになった大衆にとって不可欠なものとなった。このときマスメディアは、密室での政治決定に対して議論を求めるスタンスだったものが、民衆監視の下での政策議論と政策決定を求めるスタンスに変化した<sup>17</sup>。さらに1925年男子普通選挙導入を契機とする大正デモクラシーによって、社会問題を扱う出版も多くなり、このような出版と新聞にラジオが加わったとき、政

治が劇場型になっていったという指摘〔藤井・早野・筒井 2013, p. 33〕もある。

このように普通選挙導入によって実現される大衆民主主義は、日本の場合、前述したように戦後の男女普通選挙導入によって本格的に成立し、戦後、マスメディアの発達によって進化しているともいえる。

戦後すぐの大衆民主主義は、戦中の軍国主義的支配を繰り返してはならないとする圧倒的な論理と感情によって、平和と民主主義は新しい社会の希望であり、民主主義は社会の目指すべき方向を示す理念、いわゆる「戦後民主主義」として広く国民に支持されることになる。この戦後民主主義は、「民主主義は単に政治制度であるだけでなく人間の生き方の変革」〔森政稔 2013, p. 8〕でもあった。

その後の 55 年体制の下での自民長期政権、それと重なる高度経済成長期は、成長の恩恵を地方に配分する役割を政治家が担うという利益誘導型政治が目立つようになる。このような状況を理論的に分析するため、いくつかの日本政治モデルが示された。たとえば、官僚の圧倒的な優位を主張する「官僚主導型モデル」、自民党・官僚・財界による「三頭政治モデル」などのエリートモデルのほか、「官僚的包括型多元主義モデル」、「自民・官庁混合体に方向づけられた多元主義モデル」など限定的多元主義モデルや協調主義（コーポラティズム）モデルなどである〔蒲島・竹下・芹川 2010, p. 32〕。ただ、これらのモデルは、メディアの果たす役割が小さいという特色を持つ。

ここでは、このような各種組織の影響力によって政治が展開され統制されている特色を持つ 55 年以降の大衆民主主義を「組織化された大衆民主主義」と名付けたい。

さらに、この「組織化された大衆民主主義」の成立には、アメリカが大統領制であるのに、日本が議院内閣制で、しかも中選挙区制度で派閥の力が大きかったにも原因がある。このため、国会内での政治的動きが、国会外の大衆の動きに左右されることなく行われることが多々あった。たとえば、阿部斉（1973）は、議会審議が議会外の大衆行動によって影響されるのは議会政治の原則に反するという「院内主義」の言葉で、それを現わしている。また、それは、官僚の力も強いこともあって、国民の政治への参加を選挙のときだけの参加に実質上、制限していることを意味した〔阿部斉 1973, p. 165〕。

一方、このときまで政治へのマスメディアの影響は、日本ではそれほど大きくなかったが、1994 年政治改革での衆議院選挙での小選挙区比例代表並立制の導入（1996 年総選挙から実施）以降、派閥の力の低下や無党派層の増加、また 80 年代後半からのニュースショウ的な報道番組の登場によって、日本でも一気に大衆民主主義にメディアの影響が大きく出

るようになる。そして、1990年代以降、テレポリティックスの時代が到来する。このような状況の大衆民主主義を、ここでは「可視化された大衆民主主義」と名付けたい。これによって、大衆民主主義の中でマスメディア特にテレビを舞台にした劇場型政治すなわちテレポリティックスが展開されるようになったといえる。

以上、我が国の大衆民主主義の推移をメディアの発達とともにみたが(図表3-3参照)、現在の「可視化された大衆民主主義」の社会においてメディア特にテレビを巧みに用いて一般の人々の幅広い支持を直接獲得しようとしているのが劇場型首長といえる。

図表3-3 我が国の大衆民主主義の推移

	戦 前	戦 後
	民主主義の時代	大衆民主主義の時代
民主主義の推移	<ul style="list-style-type: none"> <li>・自由民権運動</li> <li>・大正デモクラシー</li> <li>・軍国主義</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・戦後民主主義</li> <li>・組織化された大衆民主主義</li> <li>・可視化された大衆民主主義</li> </ul>
制度改革・出来事	1889年：大日本帝国憲法発布(国会開設) 1924年：政党内閣制 25年：男子普通選挙 42年：体政翼賛選挙	1945年：男女普通選挙 高度経済成長(55～78年) 93年：バブル経済崩壊 94年：小選挙区制導入 小泉政権(01～05年)
メディアの発達	1871年：日刊新聞発刊 25年：ラジオ放送	53年：テレビ放送 90年代：ニュースショー的報道番組増加 2000年以降ネット普及

(注) 筆者が作成。

〔注〕

<sup>1</sup> テレポリティックスとの定義としては、「テレビの社会的浸透によって、政治情報や政治知識の伝達や獲得から、政治の認知、態度の形成、行動の決定に至るまで、テレビが政治に大きな影響を及ぼしている現象。さらにまた、テレビの政治的影響を考慮して、選挙キャンペーンを中心に各種の政治的説得活動に、テレビを積極的に利用する試み」〔内田満編『現代日本政治小辞典』2005年、ブレーン出版〕がある。筆者の定義も、これも一部参考にした。

<sup>2</sup> 以上、本節のここまでは、井上泰浩 2004, pp. 16～18。

<sup>3</sup> 阿部斉 1991, p. 50。

<sup>4</sup> 久米・川出・古城・田中・真淵 2011, p. 432。蒲島・竹下・芹川 2010, p. 90, 91。

<sup>5</sup> 久米・川出・古城・田中・真淵 2011, pp. 431～433。蒲島・竹下・芹川 2010, p. 105。

<sup>6</sup> 久米・川出・古城・田中・真淵 2011, pp. 434～438。蒲島・竹下・芹川 2010, p. 127, 128。なお日本でのマスメディア研究をみると、1950年代にスタートし、当時の大衆社会論ブームを背景に、また戦時中、戦局報道にすっかり騙されていたという実体験もあって、「強力効果論」的な見方が広まった。一方、メディアの暴力に対抗しうるものとして「限定効果論」が位置づけられ、1970年代以降はアメリカでの研究と連動する形で進行しているとされる〔蒲島・竹下・芹川 2010, p. 92〕。

<sup>7</sup> 蒲島・竹下・芹川 2010, pp. 269, 270, 290～293。

<sup>8</sup> 以上、本節のここまでは、井上泰浩 2004, p. 22, 24, 25, 28, 35, 37, 39, 40。

<sup>9</sup> 以上、本節は、谷藤悦史 2005, p. 94, 95, 110。朝日新聞 2008年2月26日。蒲島・竹下・芹川 2007, p. 204, 205。遠藤薫 2007, p. 42 参照。

<sup>10</sup> 以上、本節は、蒲島・竹下・芹川 2007, pp. 202, 203, 207～209。谷藤悦史 2005, p. 126。朝日新聞 2010年3月28日（田原総一郎氏の対談記事）参照。

<sup>11</sup> 久米・川出・古城・田中・真淵 2011, p. 426。

<sup>12</sup> 以上、阿部政権以降の説明については、蒲島・竹下・芹川 2007, p. 210, 211。芹川洋一 2008, p. 20 参照。

<sup>13</sup> 以上、本節のここまで、阿部斉 1991, pp. 21～23。

<sup>14</sup> 久米・川出・古城・田中・真淵 2011, p. 371, 372。

<sup>15</sup> たとえばスペインの哲学者でオルテガ [Ortega] (1929) は、近代社会は理性的な判断能力を持たず、不合理な感受性にまかせて容易に大勢に順応する「大衆」を生み出す。このような大衆が政治に参加するとき、デモクラシーは危機的状況に陥ると指摘する。こうした議論は、「大衆民主主義論」と呼ばれ、イギリスの政治学者のウォーラス [Wallas] からも展開した〔久米・川出・古城・田中・真淵 2011, p. 373〕。

<sup>16</sup> 久米・川出・古城・田中・真淵 2011, p. 371, 372。

<sup>17</sup> 原田敬一 2010, pp. 59～61。

### 第3章 田中康夫長野県政

前章（1、2章）までは、劇場型首長の登場した背景と要因について、首長の変遷とテレポリティックスからみた。無党派層の増加や本格的なテレポリティックス時代の到来など、今や劇場型首長にとって、有利な環境が生じているといえよう。そこで、本章からは、劇場型首長の戦略を検証するために、まず3人の劇場型知事について、その具体的な県・府政をみて、そのあと相互比較をし共通性も明らかにしたい。まず、最初に、田中康夫長野県知事を取り上げる。

2000年10月にスタートし約6年続いた田中康夫長野県政は、2001年4月発足の小泉政権と重なる本格的なテレポリティックス時代における初の首長による劇場型政治といえる。それは、就任初日に、県庁幹部が知事あいさつの名刺を折り曲げる出来事が起き、その様子が在京キー局のニュースによって全国に放送され、全国から抗議の電話やメールが県庁に殺到したことが示唆する。現在、ふりかえると、この出来事は、地方政治において、テレビの力を実感した最初の事例となった。このように、本格的なテレポリティックスの下での最初の劇場型首長としての田中知事の長野県政の全体像を、時を追ってみたい。

#### 1 1期目（2000年10月～2002年8月）の概要

長野県では、長年にわたり県庁OBの知事が続いたため、県政を大きく変えてくれると期待されたのが田中知事だった。知名度が高かったため全国からも注目され、就任当初から、支持率も90%を越える高さになった。しかし、その県政運営は議会との激しい対決もあって、必ずしも順調とはいえなかった。

##### （1）田中知事登場一選挙の展開と高い支持率一

5期20年勤めた吉村午良知事引退に伴う2000年10月15日の長野県知事選は、作家の田中康夫が、58万9千票余りを獲得し、次点の池田典隆に11万票以上の大差をつけ初当選した。このときの投票率は69.78%だった。副知事だった池田は、前知事の実事実上の後継者で、県議会の最大会派「県政会」をはじめ市町村長などの支援を受けての万全の態勢だっ



たとえられる。これに対し田中は、告示1か月前の急な立候補で、選挙準備も危ぶまれるものだった。しかし選挙戦に入ると、県内各地で田中を支持するボランティアによる「勝手連」ができ、草の根の選挙が行われるという有利な展開となった。長野県で学生時代を過ごただけだった田中を擁立したのは、これまでの県政に不満を持つ県内の経済人や文化人らだった。その不満は、県庁の力が強すぎる、県政運営に民間の発想が乏しいというものだった。推薦した連合を除き組織らしい組織を持たなかった田中だったが、作家の知名度を武器に、短期間で急速に支持を拡大し勝利を勝ち取った。

田中知事の初登庁日の10月26日、庁内のあいさつ回りで、企業局長が「社長が部下に名刺を渡すのは倒産する会社」と言って知事の名刺を折り曲げる出来事が起きる。その様子が、在京キー局から全国にニュースで放送されると、県庁に全国から2万5千件ものメールや抗議電話が殺到する騒ぎとなった。この出来事は、知事の発信力の高さを、県内外に大きくアピールすることになった。そして、このとき県庁職員は、「知事は味方、県職員は敵」という構図ができつつあるのを感じたという。

県内外に注目されるなどして、就任当初の12月の支持率（信濃毎日新聞調査）は、「支持する」と「どちらかといえば支持する」を合わせて91.3%と著しく高い数字となった。これは、後述する任期中高い支持率を誇った東国原知事に負けない高いものである<sup>1</sup>。

## （2） 知事公約と脱ダム宣言—進む公共事業見直し—

田中知事は、知事選で図表3-1のような公約を掲げていた。なお、現在のマニフェストは、2003年4月の統一地方選での一部の改革派知事により始まっているので、この時点では、まだマニフェストが選挙戦で提示されることはなかった。田中知事は就任後、早速、公約で約束していたように、事業を實際見て地元住民の意見を直接聞くいわゆる「現場主義」で「事業全般の公益性を再評価し税金の無駄遣いをなくす」を実行に移す。これが、さまざまな波紋を起こすことになる。

2001年2月、田中知事は、記者会見で、突然、長野県においてはでき得る限り、ダムを造るべきではないとする「脱ダム宣言」を発表する。そして、「賛否のある下諏訪ダム建設計画を中止する」と発言した。そのほかにも現場主義と称し、これまで市町村長や県議会議員の要望を通じて実施が決まっていた各種事業を、現場つまり住民目線で見直すとした。知事は、「子ども未来館」建設、廃棄物処理施設建設など、次々と大型事業の凍結・見直し

などを行った。その結果、県の公共事業は縮小し、また田中知事は談合を防ぐ入札改革にも取り組む。

前述のダム建設中止に対して議会は、「県幹部にも相談せず独断専行」「代替案が不明確」などと強く反発した。しかし、これら一連の公共事業見直しは、冬季オリンピック開催などによって地方債が急増し公債費負担が全国ワースト2位（1999年度決算、公債費負担比率24.8%）という苦しい財政状況を反映したものでもあった。すなわち公共事業見直しは、「道路より教育・医療・福祉を」という住民感覚を見据えたものだったといえよう<sup>2</sup>。

現在、ふりかえてみると、このときから約10年後の2010年民主党政権のダム中止などで主張された「コンクリートより人へ」を先取りするものだった。

図表3-1 田中知事の公約

**「県民参加の「長野モデル」確立を目指します。」**

- ・事業全般の公益性を再評価し、税金の無駄遣いをやめます。
- ・現場主義を掲げ、知事自ら各地に足を運び、県民の本音と触れ合います。
- ・県議会を県内各地でも開催し、県民と県政との距離を近づけます。
- ・「県民のこえ」ホットラインを設置し、行政サービス向上に努めます。
- ・まちや建物の景観・色彩条例を制定します。

**「県民の命を守る行政を目指します。」**

- ・災害危機管理指令室を設置し、部局の枠を超えた迅速対応を実現します。
- ・地震・災害への備えと心構えを県民の間に広げます。
- ・県外からの産業廃棄物の持ち込みを禁止します。
- ・県内のどこでも安心して過ごせるように、疾患ICカードを導入します。
- ・110番、119番のIT化を進めます。

**「豊かな時間の創出を目指します。」**

- ・適性と個性をはぐくむ、多様な学校教育・生涯教育を実現します。
- ・高付加価値な農業への転換を、強力に支援します。
- ・ホテル・観光などのサービス業に特化した学校を設立します。
- ・「心の避難所」ホットラインを新設し、年齢・世代に関係なく必ずだれかと相談できる長野県にします。

（出所）信濃毎日新聞 2000年9月29日。

### (3) 知事の行政スタイルとメディア戦略

これまでの長野県政には、一部の県幹部や県議らが見えない所で物事を決めていたということがあったため、これに不満を持ち変えてほしいという地元の有志らによって田中知事が擁立されたとされる。そのため田中知事は、県民との「直接対話」を重視した。県民が知事を囲んで直接意見を言う「車座集会」や知事に直接届く電子メールアドレスも開設し、「県民の声」をその場で判断し、トップダウンで指示を出す行政スタイルをとった。

また、三階にあった知事室を一階に移して「ガラス張りの知事室」と表現し、情報公開の姿勢をアピールした。これは、全国でも大きな話題となった。そのほか、2001年5月の記者会見で、「脱・記者クラブ宣言」を発表し、報道を独占する県庁内の記者クラブに退去を求めた。いずれも、旧来のやり方を大きく変えたため、県民が変革を感じる県政のスタートとなり、全国のメディアからも注目された。

さらに、知事は、その知名度を生かしてメディアで「長野改革」を全国に発信した。知事就任後も雑誌の連載をこなし、頻繁に上京してテレビにも出演した。一方、県内に腰を落ち着かせないことや自己宣伝が強くなりがちだという批判も県民からあった<sup>3</sup>。

たとえば、就任1年が終わる2001年10月の支持率（県世論調査協会調査）は、67%と急速に低下している（後掲図表3-4参照）。このとき県民は、知事による県民との対話と現場主義を評価する一方、知事は頻繁に上京しテレビ出演し自己宣伝が強く「タレント的活動とパフォーマンスが目立つ」と県民の半数近くが評価しないとしていた。

### (4) 知事不信任から再選

2001年2月の「脱ダム宣言」での下諏訪ダム建設計画中止について、県議会側は知事を「独断的だ」と批判したのに対し、知事は自らを「改革派」、県議会などを「守旧派」と表現し対決姿勢をとる。このため、ますます県議会は知事に反発した。この状況は、当時の小泉首相が用いた自分の政策に抵抗勢力を見立てる劇場型政治に似ていた。

このような知事と県議会との対立は、全く解消に向かわず、むしろ悪化をたどっていった。具体的には、議会の議案可決状況に、それが見て取れる。就任以降2002年2月までの6回の議会開催のうち4回で予算の一部修正がなされ、2002年3月議会では、県政停滞の責任を問う「知事問責決議」が可決された。これに対し知事は、「県民が議員の資質を問う

こともあり得る」と県議会側への批判を繰り返した。

就任から2年が立とうとしていた2002年6月議会において、知事は正式にダム建設中止を表明する。県議会側は、知事が示したダム代替案では、住民の安全・安心が守れないと反発し、7月5日、ついに知事不信任議決案を可決する。この場合、知事は議会解散か失職のどちらかを選択できるが、知事は議会解散でなく失職を選択し9月1日の出直し知事選に臨むことになる。

出直し知事選を表明した記者会見で、知事は、議会解散を選ばなかった理由として「議会から人間としての資質を問われる不信任を受けた。法の下で、解散か失職かの二つの選択肢は同等であり、一人ひとりの有権者に私が知事を務める人間にふさわしいどうか、直接信を問いたい」と述べた。一方、最大会派「県政会」の一部には「議会も県民の信を問うべきだ」として自主解散を探る動きもあったが、政信会（9人）が「法の趣旨にそぐわない」として同調しない方針を決めるなどしたため、自主解散はなくなった（信濃毎日新聞2002年7月16日）。

この出直し知事選の結果は、県議会が擁立した弁護士、長谷川敬子の得票40万票に対して、倍の82万票の大量得票での田中の再選となった。県民の関心は高まり、投票率は73.78%と前回は上回った。この知事選は全国の注目を集め、数多くのメディアが長野県を訪れ選挙戦を全国に報じた<sup>4</sup>。

ちなみに、ここで、議会の不信任議決を詳しく説明すると、議会には、首長を信任しないという意思表示とともに首長を失職させることができる不信任議決権がある。すなわち議会は、議員数の3分の2以上の出席で、その4分の3以上の同意があれば首長の不信任議決をすることができる。当然だが、選挙で選ばれた人を辞めさせるので、条例や予算案の過半数という可決要件以上に高いハードルとなっている。議会による首長への不信任議決が成立すると、首長は10日以内に議会を解散するか、10日以内に解散しないときは、その職を失う。首長の議会解散権は、不信任議決への首長の議会への対抗手段でもある。議会の判断が正しいか、議員選挙を通じて住民に問うものである。ただし、議会の選挙後はじめて召集された議会で、議員の3分の2以上が出席し過半数で再び不信任の議決があれば、首長は職を失うという手続きとなっている（この2回不信任議決を受けた例は8章の竹原阿久根市長）。つまり、首長は不信任議決を受けると、議会を解散するか、そのまま失職するか2つの選択肢しかないことになる<sup>5</sup>。

図表 3-2 田中県政の主な出来事

年 月	主 な 出 来 事
	(1期目)
2000年 10月	長野県知事選で田中康夫初当選。 田中知事就任の庁内あいさつ回りで、名刺折りまげ事件起きる。
2001年 2月	「脱ダム宣言」発表。
5月	「脱記者クラブ」宣言。
2002年 3月	議会、「県政の停滞に関する知事問責決議」を可決。
4月	30人規模学級編成事業を開始。
6月	知事、浅川（長野市）下諏訪（下諏訪町）ダム中止を正式決定。
7月	ダム建設中止に反発して県議会が知事不信任議決を可決。
	(2期目)
2002年 9月	知事失職選択し出直し知事選で、田中圧勝。
2003年 2月	財政改革推進プログラムを決定。
2003年 4月	大規模な人事異動の実施と組織改革を行う。 県議会議員選挙で、田中知事派の勢力拡大ならず。
2003年 9月	田中知事が「好きなまちに住民税を納めたい」と長野市から奏阜村に住民票を移す。
2004年 3月	中長期ビジョン「コモンズ」を策定。
4月	山口村が岐阜県中津川市との越境合併を申請。知事は「県が溶ける」と反対表明。
2005年 1月	県議会が県下水道公社の「働きかけ」問題で百条委員会を設置。
2月	山口村の越境合併実現。
8月	田中知事、政党「新党日本」を結成し代表に就任。
2006年 3月	調査特別委員会での虚偽陳述などを理由に、地方自治法違反の疑いで田中知事が県議会から告発受ける。
6月	53回目の車座集会を開催。参加者は累計で約1万5000人。
8月	田中、三期目の選挙を敗れる。

(注) 朝日新聞 2006年8月7日「田中県政の主なあゆみ」ほか関連記事から作成。

## 2 2期目(2002年9月～2006年8月)の概要

再選を果たし2期目に突入した田中知事は、「創る」をテーマにして、長期間にわたって副知事経験者など県庁OBが知事になるという官僚型の組織風土からの脱却を目指し、人事・組織改革に着手したほか、財政再建計画や中長期ビジョンの策定などに取り組む。しかし、依然として前途多難であった。

### (1)人事・組織改革への着手

政策面のブレーンとして、田中知事は、作家として築いた人脈を用いて、県の委員会や審議会の委員に県外の著名な識者やジャーナリストなどを登用した。これに対し県庁内からは県内の人材登用を求める声も出たが、知事は、「(県外在住者は)しがらみがない」と説明した。組織改革としては、2003年4月、政策秘書室と人事活性課、財政改革課など3課2室を統合し、知事直属の経営戦略局を新設した。

また知事は、県職員の意識改革を進めるとして、2003年4月の人事異動は、知事部局(教員、警察官を除く)約8000人のうち例年より千人も多い3200人を異動させたほか、100人を越える職員を市町村に派遣した。さらに県庁に民間感覚を取り入れるため、任期付き職員を民間等から公募し27人を採用する。その後、通常の前年の定期異動だけでなく頻繁に人事異動を行うようになり、課の職員の多くを入れ替えたり短期間で違う部署に移すこともあった。この度重なる人事異動に、職員の間には「頻繁すぎて業務に支障が出る」といった不満の声が出るようになった。このため知事と県庁職員との連携は十分深まらず、県職員労働組合の調査によると職員の知事支持率は3.6%と著しく低かった<sup>6</sup>。

このように田中知事が行った人事改革は、県庁内での評判は良くなかった。結局、作家出身の田中知事は、組織の長としての経験が乏しく、その弱点が出たものといえよう。

### (2)財政改革と新たな施策

厳しい財政状況のもと、民間では倒産にあたる財政再建団体への転落を防ぎ、また県の貯金である基金の枯渇を防ぐため、2003年2月に、今後の財政再建の方向性と2006年度までの具体的目標数値を設定した「財政改革推進プログラム」が決定される。これには、公共事業

の大幅削減や事務事業見直しなどが盛り込まれた一方で、福祉、医療、環境、教育、産業・雇用を重点課題として新規投資 3 千億円を確保していた。この結果、地方債残高は、特別会計も含め 1 兆 6391 億円（2000 年）より 1 兆 5844 億円（2004 年）まで減少した。当時としては、このように地方債残高すなわち借金が減少した県は少なかった。

以上のように田中知事は、公共事業より福祉、環境、教育に力を入れる政策に転換した。高齢者福祉では、老人ホームなど施設中心の方針を変えて、民家などを利用した宅老所の整備を支援し、その数は 2006 年 3 月時点で 297 か所に増えた。環境分野では、森林整備を重視し 2004 年度の県内民有林の間伐面積は 2000 年度の 1.5 倍に拡大した。荒廃林を行政やボランティアが管理できるようにする「森林づくり条例」も制定した。教育面では、小学校全学年に当時としては先駆けだった小規模クラスの 30 人学級を導入した<sup>7</sup>。

### （3）中長期ビジョン「コモンズ」

長野県政の中長期の基本的考えを示すものとして、中長期ビジョンが、2004 年 3 月に決定される。このビジョンは、「未来への提言—コモンズからはじまる信州ルネッサンス革命」という題で、その内容は時代を先取りするものだった。以下、長くなるが、その内容を紹介したい。

「コモンズ (Commons)」とは、豊かな生活を営むため必要とされる 3 つの社会的共通資本、すなわち水・森林など「自然環境」、道路・電力など「社会基盤」、教育・金融など「制度資本」を、管理運営する主体である。コモンズは、さまざまな形態をとるが、人々が集まっての協働作業であって、地域特性に応じて持続可能な形での社会的共通資本を管理維持するための仕組みとされる。豊かな生活とは、各自が能力を生かし夢と希望が実現できる仕事につき、幸福で安定した家庭を営み、多様な社会的接触を持つ生活である。また、県民が高い文化的水準を享受できる社会とされる。20 世紀末から続く混迷の原因は、先ほどの社会的共通資本の管理維持を適切に行っていなかったからだとする。

さらに、「コモンズからはじまる信州ルネッサンス革命」とは、地域の大切なものを自分達へ取り戻し育てて前述の豊かな社会を創り出そうとする運動である。運動の中心が市民が暮らす「地域」であり、信頼と協力の絆で結ばれた「コモンズ」であるとする。このような考えに基づいて、中長期ビジョンでは、行政、農村、都市、産業など、それぞれの分野の今後の政策方針を明記している〔以上、「中長期ビジョンについて」（長野県庁HP資

料) なおアドレス・最終アクセス日は本稿最後の「参考資料」に掲載。これ以降の他のHP資料も同じ]。

以上のように、中長期ビジョンのコモンズは、実際の計画をみると、表現は難しく抽象的で、一見して学者が書いたものと推測される。たとえば、県町村会の唐沢彦阿三会長（上高井郡小府施町長）は、コモンズの理念は評価するものの「県民には分かりづらい。共感を得られるのが先だ」と発言している（信濃毎日新聞 2004 年 1 月 9 日）。県民がその理念を十分理解したかは疑問が残るが、現在よく唱えられる「協働」「補完性原理」の考えが入っており、理念としては先駆的なものといえた。長野県は、この「コモンズ」の考えに基づきコモンズ支援事業として予算措置をしている。ただ、やはり新規事業を作るにあたって、コモンズの意味がよく分からないという声が県庁や市町村の職員から聞こえたとされる<sup>8</sup>。

なお、このコモンズは、通常自治体が策定する中長期の行政運営の指針である「総合計画」とは位置づけられていない<sup>9</sup>。その意味では、あくまで田中県政の指針だった。また、コモンズは、図表 3-3 のように東京の著名な有識者を策定委員としており、これは田中県政の特色である東京在住の著名人をブレインとする代表例でもある。

図表 3-3 中長期ビジョン策定審議会専門委員

氏名	役職名
五十嵐敬喜	法政大学教授、弁護士
宇沢弘文	東京大学名誉教授、日本学士院会員
加藤秀樹	構想日本代表
川勝平太	国際日本文化研究センター教授
神野直彦	東京大学教授
野田正彰	京都女子大学教授

(注) 役職名は 2004 年現在。

(出所) 「長野県中長期ビジョン策定審議会専門委員名簿」(長野県庁HP資料)。なお、アドレスと最終アクセス日は本稿末の参考資料に掲載。これ以降の他の本文掲載HP資料も同じ。



#### (4) 物議を醸す行動・言動

先駆的な政策を志向する田中知事だったが、その行動や言動は波紋を起こしたり、県政運営に影響を及ぼすこともあった。

2003年9月、田中知事は、下伊那郡泰阜村の行政運営を高く評価し、「好きなまちに住民税を納めたい」と言って、突然、長野市から村に自分の住民票を移す行動をとる。しかし、同村は県庁から170キロも離れていた。

この知事の行動に対し、県庁所在地の長野市は、村に知事の生活の実態がないと反発する。そして、市と村の行政を巻き込み、さらに選挙権の二重登録問題として選挙管理委員会も巻き込んだ大きな問題に発展する。最終的には、司法の判断を仰ぐまで事態は悪化した。長野市民は、村の選挙管理委員会に対して、田中知事の選挙人名簿登録取り消しの訴訟を起こす。これに対し、長野地裁は取り消しを命じる判決を出す。知事は上告したが、最終的に最高裁は、2004年11月に上告を棄却し、村に知事の生活の本拠はなく登録は誤りとした地裁判決が確定した。

そのほか、田中知事の言動や行動で混乱を招いたもので有名なのは、旧木曾郡山口村と岐阜県中津川市による越県合併問題だった。2004年4月、この2つの自治体は合併申請をする。これは、平成の大合併における唯一の県を越えた市町村合併だった。

この合併は、県議会による合併関連議案の可決を経て、総務省に申請する手続きが必要だった。しかし田中知事は、「県が溶けていく」と、合併に強く反対する。県議会や市町村は、知事の態度は住民自治を否定するものと反発した。これに対し知事は、一部住民の合併反対の意見を尊重するのも民主主義でコモンズの理念にも沿うと主張して、いっこうに県議会に合併議案提出をしなかった。そのため、県議会側は議員提案で議案提出・可決という苦肉の策を取る。その結果、知事は2005年1月になって総務省に合併申請を行い、ようやく2005年2月に合併が実現した<sup>10</sup>。

この2つの事例からも分かるように、田中知事は人々の予想を超える言動や行動によって、物議を醸すことがあった。これらは、メディア受けを狙ったパフォーマンスだという指摘[樺嶋秀吉2004, p.115]もあるが、その与えた影響が大きく、さまざまところで混乱が生じたことから、結果的には田中知事の評価を下げるものになったといえよう<sup>11</sup>。

### 3 長引く対立と支持率の動向

#### (1) 対立の恒常化 ―「知事」対「県議会・市町村」―

田中県政では、知事の県議会や市町村との対立が目立った。特に県議会とは、常に対立関係が続き、ついに2002年7月の知事不信任議決に至ったわけであるが、これを知事は再選で乗り切る。それも大差での再選だったため、翌年の2003年4月の県議会議員選挙では、知事支持派議員が増えるかと思われた。しかし、田中知事自ら知事支持派11人を直接応援したにもかかわらず、3人のみの当選だった。一方、知事不信任議決に賛成した現職23人が当選し、知事と県議会の対立関係は解消されず再び膠着状態に陥った。後ほど取り上げる橋下大阪府知事の場合の府議会での知事勢力拡大とは、大きく違う結果となった。

膠着状態となった対立関係は、議会の議決状況から具体的に見てとれる。田中知事任期中の議会において、知事提出の予算案修正は14件、条例案否決は6件、人事案否決は17件にも達している。議会は知事の追認機関と批判されがちだが、通常、他県の議会では、これほどまでの否決はない。2005年度一般会計当初予算案では、県議会側の減額修正に反発した田中知事が地方自治法に基づき県議会側に再議の請求をすることもあった。このように、知事が重要視する議案が、すぐには可決できない状況が恒常化することになった。

田中知事と市町村との間にも摩擦が、目立つようになった。小学校30人学級導入では、県財政の負担を軽減するため「意欲ある市町村に」という名目で任意協力金を市町村に求めた。そのため、児童・学級数が多く負担金が多い市から、県の進め方への不満が出ることになる。それに対し知事は市を非難したため、市は反発し事態は悪化した。

そのほか、県廃棄物条例案をめぐる混乱もあった。本来、ごみ処理は市町村の業務であるが、環境面を配慮して、市町村が一般廃棄物処理施設を建設する際には、市町村の知事に対しての「事前協議」を新たに義務づけることにした。これに対し市町村は、「自治事務の侵害だ」と反発した。このように、地元側の意向を確認しないまま、知事が施策を決めたり変更したりすることが積み重なり、市町村の知事への不信感・反発は強まっていった<sup>12</sup>。

#### (2) 百条委員会の設置

2005年1月、田中知事の地元後援会幹部による「働きかけ」問題が明らかになる。これ

は、知事の後援会幹部が自分の関係会社が下水道工事を受注しやすいように、県下水道公社の入札制度を地元優先に変えるよう県に求めたというものであった。県議会は、この「働きかけ」を問題視し、委員会で集中審議したが事実を解明できず、ついに県議会内に地方自治法 100 条に基づく調査特別委員会（百条委員会）を設置する。長野県としては、1980 年以來 25 年ぶりの設置だった。

調査委員会は 30 回開催され、証人喚問も行った。働きかけを記録した文書の破棄を知事が指示したことについて、知事が否定した証言を「偽証に当たる」と認定して、2006 年 3 月議会において、地方自治法違反で長野地検に知事を告発する事態となった。この県議会の動きに対し、ダム反対や環境保護を訴えて活動している住民団体や県民有志が、告発反対の署名活動を展開する動きもあった。いずれにしても、この疑惑は知事のイメージダウンにもつながった<sup>13</sup>。

### （3）支持率からみた田中県政

ここで、あらためて、知事の支持率の推移から田中県政の特色を明らかにしたい（図表 3-4）。

就任以來、比較的高い支持率を維持していた田中知事は、就任直後（91.3%）と 2002 年 9 月の出直し知事選の再選直後（84.7%）をほぼピークに下降線をたどり、山口村の越境合併問題が起きていた 2004 年 9 月以降、不支持が多くなり支持と不支持が拮抗するようになった。3 期目知事選のほぼ 1 年前の 2005 年 9 月には、不支持 54%、支持 35.3%と不支持が明らかに多くなった（ただ 3 期目知事選直前には不支持・支持は拮抗している）。

2005 年 9 月の県民アンケート調査（長野県世論調査協会実施）から、田中県政の評価についてみたい。第 1 に「全国から長野への注目度を高めた」（46%）ことへの評価がほかに比べて抜きんでている。次に、「県民の関心を高め県政を身近に」（28.7%）「県民との対話や現場主義の姿勢」（27.2%）が続く。

一方、評価しない点は、「タレント的活動とパフォーマンスが目立つ」（61.9%）、「手法が独断的、強権的」（44.1%）「理念や政策が看板倒れ、場当たりの」（29.4%）の順となっている。2005 年 8 月の衆院解散総選挙の際に、知事でありながら「新党日本」を結成して代表に就任し、その後も知事でありながら代表も兼務していることについても 7 割の県民が反対している。

また県政の取り組みに関する評価をみると、「行財政の課題」（42.2%）への評価は高く、「運営の手法」（27.4%）は評価が低い<sup>14</sup>。

以上の結果から、田中県政に対する支持・不支持の内容が見えてくる。県民は、長野県の全国での注目度をあげたことや財政改革を高く評価し、県政も身近になったが、知事のタレント的活動とパフォーマンスを評価せず、政治手法が独断的とみている。特に知事職をしながらの「新党日本」代表就任には、県民の反発もあった。いずれにしても、2期目に入って、物議を醸す発言・行動、政策面での県議会や市町村との対立は、県民の幅広い支持を得ることができなかったといえる。

図表3-4 田中知事の支持率の推移（単位：%）

	00年12月	01年10月	02年9月	03年9月	04年9月	05年9月	06年6月
どちらともいえない	—	12.2	0.8	12.5	15.3	10.7	5.1
支持しない	8.7	20.8	14.5	23.1	40.1	54.0	46.9
支持する	91.3	67.0	84.7	64.4	44.6	35.3	48.0

（出所）長野県世論調査協会（2005）「県民意識調査・田中県政5周年・報告書」p.3。2000年12月は信濃毎日新聞調査。

#### 4 3期目知事選の落選

全任期を通してみられた田中知事の県庁内部や県議会・市町村、さらにマスコミとの対立は、演出であり小泉首相とよく似た政治手法であるとの指摘〔八幡和郎 2007, p. 192〕もある。だが、この政治手法は常に有効に働いたとはいえず、県議会の度重なる議案の否決などにより県政は停滞・混乱したことも多々あった。先ほどみた支持率低下の理由は、2期目の公約であった「壊す」から「創る」への地道な取り組みを実現できなかったからともいえる<sup>15</sup>。

このような中、田中知事の2期目の任期満了を受けての知事選は、2006年8月6日となった。田中知事は去就表明が遅れ、三選を目指しての出馬表明は、告示まで1か月を切った6月議会初日だった。一方、反田中のグループにおいては、2006年明けから知事選に向けて対立候補擁立の動きが活発化していた。さまざまな名が上がり候補者選びは難航したが、最終的には前自民党衆

議院議員の村井仁にまとまった。

知事選は、2人の一騎打ちとなった。その選挙期間中、田中知事の脱ダムの政策にマイナス材料となる7月豪雨の水害発生という事態も起きる。選挙結果は、自民、公明の県組織や連合長野の推薦を受けた村井が61万票余りを獲得し、53万票余り獲得した田中を押さえ初当選した。投票率は65.98%と前回は下回った。また長野県では、戦後はじめて現職知事が破れる結果となった<sup>16</sup>。

このとき朝日新聞（2006年8月7日）は、「反田中勢力の受け皿となった村井氏が県政の停滞を招いたなどとする批判票を集めて支持を広げた。調整型政治を否定し、県民の声を直接、施策に反映させることから長野革命とも言われた田中県政は2期約6年で、その幕を閉じることになった」と報道している<sup>17</sup>。

## 5 小括

本章の最後に、ここで考察した田中康夫知事の県政運営をあらためて振り返り、短くまとめおきたい。

小泉政権発足直前の2000年10月からスタートした田中県政は、テレポリティックスが本格化した小泉政権と重なるように2006年8月までの2期約6年にわたった。1期目就任当初から、知事は「脱ダム宣言」などで代表されるように大型公共事業を見直した。これは、全国の注目を集め知事の改革のイメージを一気に高めた。しかし、前知事時代から着実に進めていた事業などを急に見直すことになり、県議会や市町村長との軋轢を生み、議会とは激しく対立した。この対立は、最終的には、議会による知事不信任議決の可決に至り、知事は議会解散でなく失職を選択し、出直し知事選で勝利する。

2期目の田中県政は「創る」をテーマとし、本格的な財政再建計画や人事・組織改革、さらに先駆的な中長期ビジョン「コモンズ」策定、教育や福祉・医療などに県政の重点をシフトさせるなど、積極的な県政運営に取り組んだ。しかし、物議を醸す発言や市町村の十分な理解を得ることなく新たな施策を決定するなどしたため、結局、市町村をはじめ議会との対立構図が完全にはなくならず、1期目以上に対立が深刻化した。このように県政の混乱が長引き、3期目に臨む2006年8月の知事選で田中知事は敗れることになる。

県政運営でみられた田中知事の政治手法をみると、次々と問題提起をしてメディアの注目を集め、反発する既存勢力との対立でますます注目されるという、メディアを利用しな

がら自分の方に有利な展開を目指す劇場型政治の手法をよく用いた。しかし2期目は、この政治手法も、幅広い支持を得ることはできなかった。問題提起をしながら打ち出される新たな施策も、市町村など関係者の意向を確認しないまま決定したりするため、市町村長の知事への不信感が高まっていった。それは、県民の知事支持率の低下と三選を果たせなかったことが、如実に示している。

## 〔注〕

- 
- <sup>1</sup> 以上、信濃毎日新聞 2006 年 8 月 31 日「特集・田中県政の軌跡」。『信毎年鑑』平成 14 年版, p.30、平成 15 年版, p.30。信濃毎日新聞社 2007, p.255 参照。
  - <sup>2</sup> 以上、信濃毎日新聞 2006 年 3 月 21 日。『信毎年鑑』平成 14 年版, p.30,31 参照。
  - <sup>3</sup> 以上、信濃毎日新聞 2006 年 8 月 31 日。『信毎年鑑』平成 14 年版, p.30,31。大石裕 2006, p.143 参照。
  - <sup>4</sup> 以上、信濃毎日新聞 2006 年 8 月 31 日。『信毎年鑑』平成 15 年版, p.30,32 参照。
  - <sup>5</sup> 有馬晋作 2010, p.169, 170。妹尾克敏 2013 参照。
  - <sup>6</sup> 以上、信濃毎日新聞 2006 年 8 月 31 日。『信毎年鑑』平成 16 年版, p.30,31 参照。
  - <sup>7</sup> 以上、信濃毎日新聞 2006 年 8 月 31 日。朝日新聞 2009 年 10 月 3 日。『信毎年鑑』平成 16 年版, p.30,31。信濃毎日新聞社 2007, p.249。小野和人 2007, p.83 参照。なお、全国の都道府県の地方債残高は、2000 年度 69 兆 5 千万円が、2005 年度には 79 兆 1 千億円と増加し、2006 年度（79 兆円）から横ばい減少に転じている〔自治省『平成 20 年版・地方財政白書』101 表〕。この点から、長野県のこの時点での地方債残高の減少は珍しかったといえる。
  - <sup>8</sup> 以上、コモンズへの反応は、信濃毎日新聞 2004 年 1 月 9 日「コモンズどう具体化、県予算編成仕上げへ」その他関連記事参照。なお、この分かりにくい「コモンズ」について、信濃毎日新聞は、「地域を形作り人間的なきずな」といった意味で、自律した個の集合体による住民自治のつながりとし、行政はコモンズの活動を補う立場で、国中心の中央集権的な政策をコモンズ中心の発想の政策の転換をすべきという考えだと説明している（信濃毎日新聞 2004 年 1 月 9 日）。
  - <sup>9</sup> 2011 年 6 月 13 日長野県庁に電話インタビューで確認。
  - <sup>10</sup> 以上、『信毎年鑑』平成 17 年版, p.30、平成 18 年版, p.30、小野和人 2007, pp.102~108 参照。
  - <sup>11</sup> 塩田潮は、「強烈な個性、意表をつく着想や行動のせいもあって、知事時代の田中の評価は大きく分かれる」と指摘している（塩田潮 2004, p.111）。
  - <sup>12</sup> 以上、信濃毎日新聞 2006 年 8 月 31 日。『信毎年鑑』平成 16 年版, p.32。
  - <sup>13</sup> 以上、『信毎年鑑』平成 19 年版, p.30。塩田潮 2007, p.126 参照。
  - <sup>14</sup> 以上、(社)長野県世論調査協会(2005)「県民意識調査・田中県政 5 周年・報告書」, p.3, 5, 7。
  - <sup>15</sup> 樺島秀吉 2004, p.115 一部参照。
  - <sup>16</sup> 以上、知事選に関して信濃毎日新聞 2006 年 8 月 31 日。『信毎年鑑』平成 19 年版, p.30。朝日新聞 2006 年 8 月 7 日。「長野県広報誌」参照。

---

<sup>17</sup> なお、本稿の執筆にあたっては、2010年6月に長野県庁も訪問しインタビューと資料収集したが、信濃毎日新聞の『信毎年鑑』が資料的に網羅性もあり充実しているため、これを活用することが多かった。本書でも述べているが、信濃毎日新聞は、田中知事から見れば田中知事批判型といえるが、数名の著書（樺島秀吉 2004、塩田潮 2007、八幡和郎 2007）における田中県政の分析も参考に客観的になるようにした。なお、その後の県政は、田中県政を見直すとした保守系の村井仁が2期目を前に、高齢ということで突然不出馬を表明し1期で退任した。2010年8月の知事選では、三人が立候補した混戦の中、田中県政のときの副知事だった阿部守一（無所属・民主推薦）が初当選し知事に就任している。また、田中は、2005年8月に知事に在職しながら郵政民営化に反対した国会議員と一緒に政党である「新党日本」を設立し、その代表になっていた。知事退任後、2007年7月の参院選で初当選し、その後の2009年7月の衆院選では兵庫8区からの鞍替え当選し、現在は衆議院議員として国政で活動している。

## 第4章 東国原英夫宮崎県政

東国原英夫宮崎県知事は、それまでのタレント知事、たとえば青島幸男東京都知事、横山ノック大阪府知事が、国会議員を経験した上での知事就任だったのに比べると、お笑いタレントから直接知事になった例である。それに加え、小泉政権の時期（01～05年）に本格的なテレポリティックスが到来していたこと、さらにその知事当選もテレビなどマスメディアを通じ「そのまんまショック」と全国的に話題になったことから、東国原知事は本格的なテレポリティックス時代の代表的なタレント知事といえる。そして、田中康夫長野県知事に続いて劇場型政治を展開した劇場型首長でもある。

本章では、田中知事に続く二番目の劇場型首長として、1期4年で終わった東国原知事による宮崎県政をみてみたい。実は、東国原県政の大きな節目は、ほぼ任期の中間時点頃におきた2008年秋のリーマン・ショックと2009年夏の国政転身騒動といえる。そのため、本章は、任期を前期と後期に分け、前期は、県政を時を追って紹介し、後期は、国政転身騒動と口蹄疫問題という大きな出来事を中心に提起し、そのうえで東国原県政の改革を検証したい。

### 1 東国原県政の任期前半の状況（2007、2008年）

東国原知事は、就任初日から鳥インフルエンザが発生し、その対応に追われたため、しばしばその姿が報道され、結果的に連日のように在京キー局から東国原知事の動向が全国に発信されるようになった。一方、県政運営は、マニフェストを重視した行政運営だったためスピード感ある県政運営がなされた。いずれにしても、任期前半は、就任当初の行政手腕への不安視を払拭する県政運営となった。

#### （1）東国原知事登場—知事選の状況—

福島県、和歌山県につづき宮崎県も2006年12月8日に安藤忠恕知事（この時点では自ら辞任していた）が官製談合事件で逮捕されたため、2007年1月21日出直し知事選が行われた。実質上の保守分裂となり、官僚出身の有力候補2人が立ったが、当初は有力視



されていなかった元お笑いタレントの「そのまんま東」が、次点の前林野庁長官の川村秀三郎を7万票引き離す26万7千票を獲得し初当選する。投票率は64.85%と前回(58.34%)を上回り県民の関心は高かった。

この勝利は、保守王国宮崎での非自民の勝利、それも無党派層の動きによって生じたものと全国に大きく報道された。翌年の2007年7月には参議院選挙が予定されており、それは4月の統一地方選挙と12年に一度重なる亥年選挙で、地方選挙の結果が参院選に大きく影響するといわれていた。12年前の1995年に無党派層が動いて、東京都の青島知事、大阪府の横山知事が当選したとされたことから、7月の参院選を控えた自民党に、今回のそのまんま東の当選は、「そのまんまショック」として危機感を与えることになった。実際7月の参院選は、年金記録不備問題などの逆風が吹き自民大敗となった<sup>1</sup>。

## (2) 県政1年目の状況 (2007年1月～2008年1月)

2007年1月23日の就任初日から、鳥インフルエンザが発生するという試練を東国原知事は受ける。知事は、早速、現地を視察し現状を把握したほか、風評被害を防ぐために地鶏など特産品の県外や都市部への売り込みを知事自ら率先して行う。つまり宮崎のトップセールスマンとして、全国で宮崎のPRに奔走することになる。その姿は、在京キー局をはじめとする数多くのメディアによって全国に発信された。就任1年間をみても、テレビ出演回数は約370件で、1日に1回はテレビに出ていた。その多くは在京キー局制作のもので、情報番組から娯楽番組まで出演した。このPR効果は大きかった。

県庁は新たな観光スポットになって、見学者が急増(1年間で40万人)し、県庁隣接の県物産館の売上も前年の5倍にも達した。10年間減少していた県外観光客は、増加(対前年比3.5%増)に転じ、県の特産物の売り上げは伸び、なかにはマンゴーなど価格が著しく上昇するものまで出てきた。2008年3月には、知事就任1年間の経済効果は、約492億円との推計(関西大学宮本勝浩教授の推計)も出され話題になった。

なお、2007年7月に参院選が行われたが、これも、東国原知事が、在京キー局に地方の実情をよく知る現職知事のコメンテーターとして多く出演する原因になった。その背景には、小泉政権での構造改革による地方の疲弊が参院選の争点になっていたからである。

次に、行政運営面について、みてみたい。東国原知事が知事選で提示したマニフェストは、期限、目標、手段、財源を具体的に明示する項目もあって、ほかの候補に見劣りする

ものではなかった（図表4-1、2）。そして、知事は、マニフェストに基づいた計画的な行政運営に取り組んだ。

まず2007年6月に、新たな総合計画「新みやざき創造計画」を策定し、その中に3つの戦略（重点施策）として、マニフェストの事項を盛り込んだ。そして、2007年度予算（6月の補正予算：肉付け予算）において、マニフェストで約束した、洪水等自然災害での被災者に支援金（全壊で20万円）を支払うための災害時安心基金設置などを予算化したり、誘致企業への企業立地補助金を九州一の50億円に引き上げるなどして、東国原カラーを打ち出した。ただ、2005年の台風によって鉄橋が流出し運行不能の高千穂鉄道への財政支援は、財政難から断念した。また財政状況改善のため、マニフェストで検討事項となっていた水力発電所を運営する企業局の売却については、売却しないとした。

財政改革については、3月にマニフェストの財政改革を反映した第2期財政改革推進計画を策定したが、その内容は実質、前知事の計画を引き継いだもので、より踏み込んだ内容ではなかった。ただ、7月には、事業の必要性を根本的に見直すとして「事業仕分け」を行った。これは、後の民主党政権での事業仕分けの先取りだった。また、5月に発覚した裏金問題についての調査を進め、最終的には3億7千万円の職員による弁償と処分を行なった。

そのほかの改革面では、入札改革が注目された。官製談合事件が発生したこともあって、他県に比べいち早く就任2か月目の3月に、翌年1月までに工事費250万円まで一般競争入札を導入すると決定した。しかし、この弊害も生じた。一般競争入札で、公共事業落札率が大きく下がり利益率も著しく低下したため、建設業者の倒産件数が2007年33社と2006年の17社を大きく上回るようになった。製造業が少なく地域経済が弱いため、雇用の実質下支えとなっていた公共事業のこの厳しい状況は、宮崎県にとって、改革の痛みとなった。

一方、県政に対する県民の関心は大きく高まった。県議会では、知事との丁々発止の議論をと一問一答方式を導入し、一躍、議会も注目された。県議会の傍聴者も前知事時代に比べると4倍にもなった。ただ、就任当初、議会に知事支持者がいないオール野党となったため、知事対議会の対立が生じるかと思われた。しかし知事は、「東国原チルドレンは作らない」と明言して議会とは一定の距離を保ち、議会側は知事の高い支持率のため知事批判が難しく、結局、田中長野県知事のような県議会と激しい対立の構図を作ることはなかった。また10月には、財政の厳しい折の海外視察は問題という県民からの批判を受け、議

会は急きょヨーロッパへの海外視察を中止することになった。これは、東国原知事登場によって、県政をはじめ県議会へも県民の関心が高まったことを、如実に示した例となった。

また、知事は、就任間もない頃から定例記者会見不要論を唱えたように、知事に注文を付けるマスコミ特に地元紙（宮崎日日新聞）を批判することがたびたびあった。さらに、知事は、ブログで県政に批判的な報道や有識者の見解に反論をすることもあった。このような反論することについて知事は、報道が正確なことを書くとは限らないので、ブログで反論していると主張していた。

以上のように、就任1年にして、東国原知事は県外で高い発信力を発揮し、それは、2007年末には全国で大きく認められることとなった。まず11月には、知事の「そのまんまマニフェスト」が「マニフェストを中心に知事職のあり方を全国に広めた」という受賞理由で、マニフェスト大賞の審査委員会特別賞を受賞する。また12月には、知事が選挙の時から使っていた宮崎を「どげんかせんといかん」が新語・流行語大賞に選ばれた。そして、全国紙の2007年国内10大ニュースに「東国原知事当選（8位）」が選ばれた。これらは、東国原知事が、この1年、いかに全国から注目されたかを物語るものとなった<sup>2</sup>。

図表4-1 東国原知事のマニフェスト（候補者比較）

そのまんま東	川村秀三郎	持永哲志
<p><b>【経済活性化】</b></p> <p>1. 農林水産物の総合プロモーション【期限】2008年4月【数値目標】福岡、大阪、東京等の公設市場における県産農林水産物の取り扱いアップ【手段】県産農林水産物の総合展示会やバイヤー向け産地見学会、テレビ出演によるPRやCM等を実施【財源】年間3-4億円程度（既存類似事業集約、新規予算措置）（略）</p>	<p><b>【産業の振興】</b></p> <p>宮崎の恵まれた自然風土を生かし、また厳しい国際化時代を乗り切るため、担い手対策をはじめとする施策の充実を図り、農林水産・畜産業の強化再生に力を注ぐ。（略）具体的には、各分野ごとに人材育成を基軸とする戦略プロジェクトを立ち上げ、達成目標値を定め各分野の人材水準を高め、生産、販売など全体の底上げを図る。</p>	<p><b>【力強い経済振興策】</b></p> <p>○農林水・商・工の産業関連携を強化し食品や木材関連等の製造業を育成、○認定農業者育成、集落営農・法人化等担い手の確保を急ぐ。中山間地の自立力整備の支援策実施（略）</p>

（注）宮崎日日新聞2007年1月6日掲載の各候補マニフェストの中の農林水産業の部分。

図表 4-2 東国原知事マニフェストの体系

「新しい宮崎、クリーンな宮崎、おもてなし日本一の宮崎」を創るための基本政策	
【理念】	
1 みんなで作る宮崎の未来、宮崎県民総力戦。	
2 宮崎の意識改革、既存の概念を打ち壊す。	
3 宮崎ポテンショナル(潜在能力)を鼓舞し、意識の改革と新たな発想とともに産業振興・活性化を図る。	
4 宮崎のセールスマン、宮崎を全国、世界へ。	
政 策	施策・事業
1 「宮崎がんばいよ」宣言 —将来の生活向上への投資—	① 農林水産振興 ⇒6 事業 ② 観光振興 ⇒5 事業 ③ ものづくり振興・企業誘致⇒8 事業 ・新規立地企業 100 社・ 新規雇用 1 万人 ④ 移住促進 ⇒5 事業 ・100 世帯移住実現 ⑤ 社会基盤整備 ⇒4 事業 (合計) 5 施策 28 事業
2 「宮崎どげんかせんないかん が」宣言 —今の暮らしの充実化—	① 教育改革 ⇒8 事業 ② 医療・福祉改革 ⇒6 事業 ③ 女性のための改革 ⇒6 事業 ④ 防災改革 ⇒4 事業 ・災害時安心基金 3 億円創設 ⑤ 防犯対策 ⇒3 事業 ⑥ 情報通信改革 ⇒6 事業 (合計) 6 施策 33 事業
3 「宮崎は変わらんといいかんが」 宣言-過去のしがらみの一掃-	① 財政改革 ⇒7 事業 ② 行政改革 ⇒7 事業 ③ 入札改革 ⇒10 事業 (合計) 3 施策 24 事業
3 政策	14 施策・85 事業

(注) 「そのまんま東」HPに掲載の「そのまんまマニフェスト」を筆者が体系化し作成。

### (3) 県政 2 年目の状況 (2008 年 2 月～2009 年 1 月)

就任 2 年目の 2008 年は、知事が政治家として地方の声の代弁者、そして地方を代表する政治家のポジションを、中央マスメディアにおいて確立した年となった。

その大きなきっかけは、同年 3 月の道路特定財源をめぐる論争だった。知事は、メディアにおいてガソリンの暫定税率・道路特定財源維持の必要性を主張する地方側代表という存在になった。東国原知事は、国や自民党、さらに野党であった民主党と激しく議論し対決し全国の注目を集めた。このとき全国に対し、宮崎県が全国の中でも不便な地で、高速道路の整備が遅れていることや、山間部など地方の道路整備が必要なことを訴えることができた。

一方、県内では、知事の県政を問ういくつかの出来事が起きた。しかし、県民の知事への支持が高いこともあって、知事の問題までには至らなかった。たとえば、2008 年 4 月には、県の公社が管理運営する大規模ごみ処理施設「エコクリーンプラザみやぎ」の浸水調整池破損問題が明らかになる。施設操業時から破損を公社が隠ぺいしていたもので、修復には多額の費用がかかり地元紙は大きな問題として報道した。県は、まず外部調査委員会を設置し原因究明を図る。しかし最終報告では責任の所在を明らかにできず、原因究明のために操業時の役職員を背任罪で、県が告発する異例の事態に発展した。ただ、地元メディアは大きく取り上げたが、知事の支持率には全く影響はなかった。

そして、2008 年後半は、日本経済と宮崎経済にとって大きな出来事がおきる。まず 8 月に、県内最大手の建設会社が倒産する。9 月には、入札改革の見直しを訴え、建設業者が総決起大会を開催し約 3 千人が集結した。なお、これは、のちに入札方法の見直しである落札予定価格引き上げにつながる。

さらに、9 月中旬、リーマン・ショックが起き、我が国の経済は景気後退の局面に入り、宮崎経済もその影響を大きく受けることになった。11 月には、地元有力銀行が中間決算としては初めて赤字決算を出す。また県内の誘致企業において人員整理が行われることになったほか、県内の大型ホテルも韓国などからの海外観光客数が伸び悩み経営が苦しくなった。このため県内雇用が悪化し、県は 12 月末に総額 60 億円におよぶ緊急雇用対策を発表した<sup>3</sup>。

## 2 県政の任期後半の状況（2009 年 2 月～2011 年 1 月）

ここで、任期 4 年の折り返し地点での宮崎県が抱えていた政策課題をあげたい。まず、入札改革で経営が苦しくなった建設・土建業への支援対策のほか、景気低迷による景気・

雇用対策など地域経済にかかわる課題があげられる。次に、著しく高齢化が進み集落の維持存続自体が危うい「限界集落」を抱える中山間地域の対策、さらに県立病院も含めた医師確保など地域医療の問題、そして遠隔地である宮崎の産業振興のためのインフラ整備・物流対策の長期的課題などである。すなわち宮崎県は、依然として課題山積みの状況であった。

このような中、任期後半は、国政での自民から民主への政権交代が注目されたため、地方の代表的な政治家となっていた東国原知事に注目が集まるようになる。そのため、国政転身騒動がおこるなど、東国原知事に関する話題は事欠かなかった。

任期後半の大きな実績としては、県が最も力を入れていた日向市細島港の国の重点港湾への2011年度からの指定（2010年8月発表）、宮崎県と大分県との医療産業拠点としての東九州地域医療産業拠点構想（東九州メディカルバレー構想）（2010年10月発表）などがあげられる。しかし、これまでの宮崎県政の中でも大きな出来事といえる口蹄疫発生により、宮崎県は甚大な被害を受けることになる。その対策に奔走する知事の姿が、県民の支持を集めることになった<sup>4</sup>。

ここでは、任期後半における東国原県政最大の出来事とも位置づけられる「口蹄疫の発生」と、知事の2期目不出馬の実質上のきっかけになったと思われる「国政転身騒動」を取り上げる。まず、先に起きた「国政転身騒動」をみてみたい。

## （1）国政転身騒動

メディアで地方を代表する政治家となった東国原知事に、2回の国政転身騒動が起きる。

最初は、2008年9月24日発足の自民党麻生政権下での宮崎選出の中山成彬国土交通大臣（衆院宮崎1区）の失言問題による辞任・不出馬を受けてのものである。このとき、大臣の選挙区からの次期衆院選での知事出馬が取りざたされる。これは全国へ大きく報道されたが、最終的には知事の「今のところはない」との不出馬表明で騒動は終息した。

次は、2009年6月、自民党の古賀誠選挙対策委員長が、わざわざ宮崎県庁を訪れ、間近に迫った衆院選での東国原知事の自民党からの出馬要請を行ったことである<sup>5</sup>。支持率低迷に悩む自民麻生政権が、少しでも有利に選挙を戦うための苦肉の策ともいわれた。このとき、知事は驚くべき出馬条件を提示する。一つ目は、全国知事会がまとめた地方分権改革を自民党のマニフェストに盛り込むこと、二つ目は、自らを自民党の次期総裁候補として

保証することだった。

総裁候補という条件は、全国に大きな波紋を起こす。在京キー局をはじめメディアが、知事と自民党をめぐるこの一連の騒動を大きく報道し「東国原劇場」とまで呼ばれることになった。しかし、県民の国政転身への反対意見は多く、また自民党支持者をはじめ世論でも反対が多かった。この「東国原劇場」が7月12日の東京都議選の自民党惨敗の原因だともいわれるほど、知事への逆風は強まった。その後、自民党から知事に返答がないまま、7月16日に「地方分権について提示した条件が満たされないことが分かったため」として、知事は衆院選出馬の断念を表明する<sup>6</sup>。

この騒動は、あらためて県内外に東国原知事の発信力の高さを認識させるとともに、「総裁候補」の条件を提示したことにより、県外特に都市部において、常に大きなステージを求める野心家的な政治家としてのイメージを持たれるきっかけになったといえよう。

## (2) 口蹄疫の発生

2010年、畜産業の盛んな宮崎県において口蹄疫が発生し、甚大なる被害をもたらした。口蹄疫とは、ウィルスによって牛、羊、豚など偶蹄類に感染する感染症で、水泡などの症状が出るとともに発育・運動障害で家畜の経済的価値が大きく減少する特色があった。また伝染力が強く、ウィルスが広がるのを止めるには殺処分が必要だった。

今回の口蹄疫の発生は、その規模が大きく国、県の対応も難しかった。2010年4月20日、宮崎県中央部の太平洋に面した児湯郡の都農町で、口蹄疫感染疑いの牛が確認される。早速、県は移動制限区域を設け、同時に県庁に知事を長とする対策本部を設置した。しかし、感染は拡大する。4月末には、鹿児島県に隣接するえびの市に飛び火し、その後、伝染力が強い豚への感染が確認され、感染は急速に拡大する。

5月10日に、発生当時外遊していた赤松宏隆農水大臣が初めて来県する。処分家畜の全額補償を表明したが、農家では国の対応の遅れに不満が高まった。このため、県外では宮崎県の初動体制の遅れへの批判が目立ったが、県内では県より国への批判が大きかった。

ついに5月18日、知事は県内全域に「非常事態宣言」を発令する。県民に不要不急の外出自粛、イベント延期、消毒への協力などを求めた。同日、殺処分対象は10万頭を越えた。

国は、5月中旬、感染地域から一定の範囲内の牛豚全頭に対しワクチン接種させ殺処分する対策を決定する。これは、発症を遅らせて、その間に殺処分を進め終息させる目的だっ

た。このあと、感染の拡大が鎮静化したように見えた。しかし、6月初め鹿児島県と接した全国屈指の畜産地帯である都城市で感染疑いが出て、危機感が高まる。

その後すぐ、宮崎市、日向市でも感染の疑いが確認され「県内同時多発」の様相となり、一気に緊迫感が高まる。宮崎市内も図書館など公共施設の一時休館、イベント中止・延期が相次ぎ、県民生活にも具体的な影響が出始めた。また、観光客は減少し宮崎県全体が重苦しい雰囲気になる。一方、宮崎県民一丸となって、この危機を乗り越えるべしとの機運が高まった。このとき、知事がマニフェストで唱えていた「県民総力戦」の機運が真に高まったといえよう。

だが、牛豚の殺処分・埋却には遅れがみられた。その原因は、埋却地の確保の遅れや人員不足、梅雨という悪天候だった。しかし、6月末までに疑似家畜、ワクチン接種家畜の殺処分が終了する。最終的には、県全体で約28万8千頭の牛豚を殺処分し、防疫にかかわった延べ人員は約15万人に及んだ。

このような中、高鍋町の民間種牛問題が発生する。ある農家が、宮崎ブランドを守るために、種牛へのワクチン接種、殺処分を拒否するというものだった。知事が特例措置を国に要請したが、山田雅彦農水大臣は拒否する。知事は、「ああいう方が大臣なのは、この国の損失、悲劇だ」と記者会見で不満をぶちまけ、知事と農水大臣の激しい対立となった（宮崎日日新聞2010年8月16日）。

しかし、制限区域解除の遅れを避けるため、最終的に県も民間種牛の殺処分を受け入れる。そして7月27日、全ての殺処分も終了し感染も下火になったため、県は「非常事態宣言」を解除することになる。翌8月27日には「終息宣言」を出し、4か月にわたった畜産県宮崎の口蹄疫との戦いは、ここに終了した。この間の被害総額は県の推計で約2350億円にもおよび、今後の畜産農家と地域経済の再生が、大きな課題として残った<sup>7</sup>。

口蹄疫の発生は、畜産県宮崎にとって戦後最大の出来事ともいえるものであった。県外では、宮崎県の初動態勢の遅れを批判する声もあったが、県内では県や東国原知事を批判する声は聞こえず、むしろ国への批判が多かった。地元メディアは、県民一体となって、この難局を乗り越えようという論調となり、先頭に立って対策に努力する東国原知事の姿を県民にアピールすることになった。民間種牛問題も、国と地方の対決という構図で、県内では知事を支持することが多かった。このように、口蹄疫の発生は、結果的に、メディアを通じ対策に奔走する東国原知事の姿を県民にアピールすることになり、民間種牛問題



などでは地方対国という劇場型政治を展開したといえる。

図表 4-3 東国原県政の主な出来事

年 月	主 な 出 来 事
2007年1月	そのまま東氏 26万 6800票獲得し初当選。作業服で初登庁、日向市の養鶏場で鳥インフル発生。
3月	第2期財政改革推進計画を策定。
5月	都城市の県立児童自立支援施設で裏金発覚。
6月	知事マニフェストを反映した新たな総合計画「新みやざき創造計画」を決定。
8月	県庁見学者が10万人突破。
10月	宮崎市のオーシャンドーム閉鎖。 県議会、海外視察を急きょ中止。
11月	裏金問題で職員 499名処分発表。知事のマニフェストがマニフェスト大賞特別賞を受賞。
12月	「どげんかせんといかん」が新語・流行語大賞に。
2008年2月	衆院予算委員会が宮崎市でガソリン税暫定税率に関する地方公聴会開催。
4月	大規模ごみ処理施設「エコクリーンプラザみやざき」の浸水調整池の破損問題発覚。
9月	入札改革見直し求め建設業決起大会に約 3500人参加。 宮崎選出の中山成彬国土交通大臣が失言問題でわずか就任5日で辞任。
10月	知事、国政転身騒動。「今のところない」で終息。
12月	高千穂線廃止、73年の歴史に幕。 県が総額 60億円の緊急雇用対策を発表。
2009年2月	宮崎でWBC日本代表合宿があり多くの観光客が殺到。
6月	自民党古賀選対委員長が知事に出馬要請。知事は総裁候補との条件を提示。
7月	知事、出馬を断念し「東国原劇場」とまで呼ばれた国政転身騒動が終息。
2010年5月	知事、口蹄疫「非常事態宣言」発令。
6月	鹿児島県と隣接し全国屈指の畜産地帯である都城市で感染疑いが出て危機感高まる。
7月	口蹄疫「非常事態宣言」を解除。
8月	口蹄疫「終息宣言」。 日向市細島港の国の重要港湾指定（2011年度より）発表。
9月	議会で東国原知事が2期目不出馬表明。東九州メディカルバレー構想発表（2011年12月、地域活性化特区として国指定）。
12月	TPP反対集会に、知事や農家 3300人参加。 知事選で事実上の東国原知事継承者の河野副知事が当選。
2011年1月	東国原知事が退任し後任に河野就任。

(注) 宮崎日日新聞の知事関連記事から作成。

### 3 全国一位の高い支持率

東国原県政は、その任期全体にわたって高い支持率を維持したのが、大きな特徴といえる。支持率は、地元紙である宮崎日日新聞が定期的に調査している。その結果は、1回目の2007年4月初めは86.7%、2回目の同年7月は95.2%、3回目の同年12月は93.7%、4回目の2009年1月は87.8%、5回目の同年8月は82.1%、6回目の2010年7月は94.9%となっている（図表4-4）。

任期4年間、90%近い著しく高い支持率を維持し、途中、2度の国政転身騒動も支持率に影響はなかった。就任4年目の2010年の口蹄疫が発生したときは、知事の一生懸命さと国に物申す姿勢が評価され、支持率は上昇し、94.9%という著しく高い支持率を引き出した。このような高い支持率は、全国紙の調査（朝日新聞2010年6月調査）でも89%と全国1位である。このとき、約6割の知事が50～60%台の支持率なので、東国原知事の支持率が、いかに高いかわかる。

東国原知事への高い支持の背景を支持理由からみると、就任ほぼ1年後の2007年12月には、「メディアで積極的に宮崎をPR」が41.0%、「県民を元気づけている」が26.0%、「分かりやすい県政運営」が14.1%と続き、改革面は「県庁への改革姿勢」が11.0%、「行財政改革推進」が3.8%と低くなっている。就任後、日が立つにつれ減少すると予想された知事のメディアへの登場が、テレビを中心に長期間にわたって続いたため、常にPR面は支持理由の最も高い割合を占めていた<sup>8</sup>。

なお、宮崎県にはNHK以外は民放2局しかないのに、東国原知事の場合、在京キー局を重視した行動をとった結果、宮崎県民は自分の県の知事の日々の行動を東京のテレビ局からの報道で知るといふ他の県民が経験できないことを、長期間経験することになった。

図表4-4 東国原知事の支持率の推移（単位：％）

	07年4月	07年7月	07年12月	09年1月	09年8月	10年7月
どちらともいえない	12.1	1.3	3.2	5.5	2.9	0.6
支持しない	1.1	0.7	1.4	6.6	15.0	4.5
支持する	86.7	95.2	93.7	87.8	82.1	94.9

（出所）宮崎日日新聞2009年1月16日、8月25日、2010年7月9日。

## 4 改革の実態

東国原知事は、マニフェストを重視した行政運営のほか、入札改革や裏金問題を処理するなど、一定の改革イメージを持つことに成功したといえよう。しかし、財政再建、人事・組織などを含め県政全体としてみると、先進的な自治体と比べ改革というレベルまでは達していなかった。

ここでは、まず先進的といえる東国原知事のマニフェストを重視した行政運営をみてみたい。なお行政運営をみると、東国原知事の知事選出馬は、事前に地方行政を十分学んでのことで、思いつきの出馬でなかったことが分かる。

### (1) マニフェスト重視の行政運営

東国原知事は、マニフェストを重視した計画的な行政に取り組んだ。まず評価される点は、就任の早い時点で、マニフェストを盛り込んだ新たな総合計画（県の最上位計画）である「新みやざき創造計画」を策定し、同時に具体的な工程表まで作成したことである。ほかの自治体は、首長が新しく就任しても、すぐに総合計画まで策定・改訂することは少ない。多くの自治体は、首長のマニフェストを総合計画には盛り込まず、別途マニフェストの進捗状況を管理するという方法である。これに比べ宮崎県では、マニフェストが総合計画の3つの戦略として盛り込まれたため、県の正式な政策評価の対象となり、毎年、その進捗状況が評価されることになったのも先進的だった〔有馬晋作 2009, pp. 28～31〕。なお、東国原知事の場合、県政の各種資料を基に、就任後も整合性が図れるマニフェストをNPOの知人らとともに作成したとされる〔東国原英夫 2008, pp. 42～44〕。

以上のようなマニフェストを基盤に置いた行政運営を筆者は、「マニフェスト型行政」と名付け、「マニフェストを基盤に置いたPDS（PLAN・DO・SEE：計画・実行・評価）のマネジメント・サイクルを導入した行政運営」と定義している〔有馬晋作 2009, p. 21〕。

県の正式な行政評価の対象となった重点戦略すなわちマニフェストの県による評価結果をみると、2009年度までの3年間の実績は、全56項目のうち進捗状況の「工程表どおり進んでいる」というAが6割であったが、「成果が上がっているかどうか」でみるとAは4割しかなかった。このように進捗状況は順調でも、その成果をみれば低いという状況であり、

これは県民の実感に近いといえよう。

なお、分野別にみると、東国原県政の特色が見て取れる。観光や特産物、農業などの経済分野の進捗状況は 8 割が A だった。ただ、任期途中の景気悪化の影響を受け、成果をあげたのは A が 6 割にとどまった。つまり事業の進み具合は順調だが、成果をあげたかと言えば、事業の進み具合に比べそれほど成果をあげていないといえる。一方、教育、子育て、地域医療、福祉関係では、進捗状況は 6 割が A で、成果が上がっているの A は 3 割だった。いずれも先ほどの経済分野に比べると低い。ただ、支給対象者が多いため予算額が多額に及ぶ「乳幼児医療費助成制度」の拡大にも取り組んでいる<sup>9</sup>。

そのほか、民間によるマニフェストの評価もなされた。まず 2009 年 1 月、地元青年会議所主催でマニフェスト検証会が開催された。そこで、早稲田大学マニフェスト研究所は、進捗度も含め総合点で 100 点満点中 84 点と高い採点をする。ただ、これは「マニフェストを重視した行政運営」の配点（40 点）が多いので、マニフェストを重視する計画行政に取り組んだ東国原知事の場合は、当然、高めの点数が出たといえよう〔有馬晋作 2009, p. 220〕。一方、進捗度は 40 点の配点で 31 点となっており、これを%に直すと 77%で、先ほどの県庁の評価に近いといえる。また、2010 年 1 月の地元紙と前述の早稲田大学研究所との合同による 3 年間の進捗度評価は、マニフェスト 85 項目で「達成できた。順調に進んでいる」の A が 63 で 74.1%を占め、進捗度は前年よりやや下がっていると分析している（宮崎日日新聞 2010 年 1 月 23 日）。

ところで、マニフェストで約束した事項は、毎年、予算化されることにより順次実施・実現されることになる。たとえば、知事の最初の予算である 2007 年度 6 月補正予算では、マニフェストで約束していた、被災者に支援金を支給する「災害時安心基金設置事業」1 億円、「宮崎ブランド向上プロモーション強化」3,200 万円、100 世帯移住のための「宮崎来んね住まんね、お試し事業」700 万円が予算措置され、東国原カラーを出している。

就任 2 年目の 2008 年度当初予算は、7 年連続の前年度対比マイナスの緊縮予算となったが、「中山間地域対策」「子育て・医療対策」「建設業支援対策」の 3 つを重点分野として予算編成した。このうち医療対策は、県立病院をはじめ地方の医師不足問題もあったし、建設業支援は、入札改革によってダメージを受けた建設業の他業種への転換を促す事業で、リーマンショック後の全般的な雇用政策に発展していった。そして、2009 年度当初予算は、前年度 0.6%増と 8 年ぶりの増額で 2008 年秋のリーマンショック後の不況に対応する景気

対策の予算となった。先ほどの3つの重点分野のうち、「建設業支援対策」を「雇用創出・就業支援対策」に再編したほか、新たに「環境エネルギー対策」を追加した<sup>10</sup>。

このように、マニフェストで約束した事項は、あくまで幅広い県政の一部をカバーしているものであるため、次々と新たな問題が生じたり、マニフェストの対策では十分でない分野も生じる。一方、県発展のために産業振興など中長期的な政策も大切である。そのため、厳しい財政の中では、「選択と集中」という考えで、予算編成をしていかなければならないという実態があった。

## (2) 財政改革と人事・組織改革

次に財政改革をみると、必ずしも十分な改革ではないといえる。財政改革は、就任直後の2007年3月には第2期の財政改革推進計画を策定し、マニフェストで約束した財政改革を盛り込んだとされる。ただ、この知事の新たな計画は事業費ベースで策定されていた。そこで、使途自由の一般財源ベースによって策定された前知事の財政再建改革と比較してみたい。図表4-5のように期間が重なる3年間(07~09年)をみると、東国原知事の計画465億円、前知事の計画455億円と、違いはほぼないということが分かる。すなわち東国原知事の計画は前知事より踏み込んだ内容、言い換えれば収支改善額を大きく増やした財政再建計画ではなかった。その理由は、宮崎県の地域経済がぜい弱で一定の景気維持には財政出動が必要なこと、宮崎県の財政がまだ九州各県に比べ苦しくなかったこと、知事マニフェスト実施や県の重点施策の実施にはある程度予算を割かないといけないことなどが理由としてあげられよう。また、口蹄疫が発生したこともあって、結局、知事の任期中に財政状況が改善されることはなかった<sup>11</sup>。

図表4-5 財政改革推進計画の収支改善額(一般財源ベース)の比較

年 度	2007	2008	2009	2010	計	07~09計
第2期計画 (2007年3月)	136億円	147億円	182億円	211億円	676億円	465億円
前計画 (2006年11月)	134億円	144億円	177億円	—	455億円	455億円

(注)2007年4月「新たな財政改革推進計画のポイント」p.7、2008年11月「新たな財政改革推進計画のポイント」p.5より作成。(2つの資料とも宮崎県HP資料)

また人事・組織面をみても、田中長野県知事や橋下大阪府知事が、ブレーンを置き、人事や組織に大きく手を付けたのに比べると、改革らしき改革はなかった。

人事面では、東国原知事は、取り巻きをつくらない態度に終始し、ブレーンも設けなかった。以前の知事時代に、県庁内の派閥や「しがらみ」を経験していた県幹部からは、仕事に専念できると評価する声もあった。一方、知事の職員への関心の薄さや職員が知事と議論することが少なく物足りなさを感じる職員もいたとされる（宮崎日日新聞 2010年8月16日）。

観光など知事の得意分野では、トップダウン型のリーダーシップを発揮したと考えられるが、全体として見れば、従来のボトムアップ型の意思決定で手堅い行政運営だったといえよう。なお就任当初はタレント知事ということで、その行政手腕が不安視されたが、就任早々の鳥インフルエンザへの対応、その後のマニフェストに基づくスピード感ある県政運営で、早い段階から、その不安は払拭されたといえる。

組織改革をみると、東国原知事は、2008年4月の部局の再編統合を、34年ぶりと自ら高く評価している〔東国原英夫 2008,p.65〕。その内容は、県民により近い政策立案のため「総合対策本部」と「地域生活部」を廃止して「県民政策部」に再編統合し、新たに「こども政策局」「企業立地推進局」「観光交流推進局」を設けるものであった。実は、このような組織改編は、これまで地方自治法の制約があって長く実現できなかったもので、現在では法が改正され他県でも実施しており、改革というほどのものではない。

また、就任3年目に土木事務所再編の条例案を出したが、議会で否決された。これは3事務所を再編統合して1億円の経費削減を目指すもので財政再建の観点からは重要であったが、条例案の再提出はなく実現しなかった<sup>12</sup>。

このように「どげんかせんといかん」と改革イメージで登場した東国原県政であったが、前述した入札改革やマニフェストを重視した行政運営すなわち「マニフェスト型行政」以外の分野は、改革というレベルまで達していないといえる。

## 5 東国原県政4年の県民評価と2期目不出馬

「2.県政の任期後半の状況」の冒頭で述べたように、宮崎県は、遠隔地のため高速道路、港湾のインフラの整備も遅れており、産業振興・雇用対策をはじめ医師確保など、抱える

政策課題は依然多かった。しかし、県民の東国原県政 4 年間の評価は高い。任期終了直前ともいえる 2010 年 12 月の調査（朝日新聞調査）によると、「おおいに評価する」56%、「ある程度評価する」38%で、合計すると東国原県政を評価するは 94%と著しく高い。地元紙の支持率と同じ大変高い率である。

国政転身騒動はあったが、このように知事の支持率と県政の評価は依然として高く、2010 年には口蹄疫が発生したことなどもあって、知事には宮崎再生のため 2 期目続投を期待する声も多かった。だが知事は、2010 年 9 月 29 日の県議会本会議で、次期知事選への不出馬を表明する。その理由は「4 年弱、真摯に取り組んできたが、県知事としての限界を感じてきた。この国の統治システムを変えないと、閉塞感は是正できないとずっと考えていた。県知事として霞ヶ関と対立することは県のためにならない。5 年、10 年、20 年後を考えた時に、国のシステムを変えることが、中長期的にみれば、宮崎のためと思い、今回の結論に達した。」とし、退任後の進路は「未定、白紙、可能性は未知数だ」と述べた（宮崎日日新聞 2010 年 9 月 30 日）。

この不出馬表明の時点から、東国原知事は 2011 年 4 月の都知事選出馬のほか次期衆院選も視野に入れているといわれるようになった。そして、2011 年 1 月 20 日、全国にさまざまな話題を提供した東国原知事は、1 期 4 年の任期を満了し退任する。次の知事は、副知事として総務省から出向していた河野俊嗣が翌 21 日に就任した。河野は、実質上の東国原知事の後継者で、東国原県政の発展的継承を訴え 2010 年 12 月 26 日の知事選を圧勝しての当選だった。ただ、このときの投票率は、40.82%で前回は 24.08 ポイントも下回り過去最低となった<sup>13</sup>。

## 6 小括

東国原県政は、本格的なテレポリティックスのスタートとなった小泉政権が終わって数年立った 2007 年 1 月にスタートした。小泉政権の構造改革による地方の疲弊が問題となっていた時期だけに、東国原知事は一躍、中央メディアで地方の声の代弁者的存在となった。

東国原知事は、発信力の高さで、一気に宮崎県の知名度を全国区にし、観光面や特産品などで目に見える成果を出した。当初はタレント出身ということで不安視された行政手腕も、マニフェスト重視の計画的な行政運営を行ったことで払拭された。田中長野県知事が、

その任期中、議会と対決し県政が停滞することがあったのに比べると、議会との対立構図は作らず手堅い行政運営だったといえる。一方、前述の地方の声の代弁者として、国に物申すという対決姿勢をとることが多々あった。また地元メディア特に地元紙に対しては批判的だった。

任期後半には、国政への転身騒動があり政権交代前だっただけに全国から注目された。また、口蹄疫が発生し甚大な被害を受けたが、知事は陣頭指揮をとり、農林水産大臣と対決することもあった。この結果、任期全体にわたってみても、90%近くの高い支持率を維持し、県民の県政への関心も高まった。ただ、選挙で宮崎を「どげんかせんといかん」と訴え就任し、改革イメージがあった割には、県政全体としてみれば、裏金問題への対応や入札改革を除くと財政改革をはじめ人事・組織面について改革はなかった。また、生活が向上したと実感する県民は少なく、医師不足など問題は多かった。しかし東国原知事は、地方を変えるには国の統治システムを変える必要があるとして、2期目の知事選には出馬せず、1期のみで2011年1月に退任した。

支持率の高い理由の一番に、高い発信力があげられているように、知事の政治手法は、テレビ特に在京キー局を大きく活用したものだ。道路特定財源問題では道路整備は依然として重要と強く訴えるなど、時がたつにつれて地方の代表的な政治家となった。前述のように国には物申すという姿勢を常に取り、地元紙に対しては対決的だったし、ブログで鋭く反論し批判を牽制することもあり、その意味では東国原もまた劇場型政治を採用していたといえる。



〔注〕

<sup>1</sup> 以上、有馬晋作 2009, p.5。宮崎日日新聞 2007 年 1 月 21・22 日。朝日新聞 2007 年 1 月 23 日参照。

<sup>2</sup> 以上、有馬晋作 2009, pp.41~47。宮崎日日新聞 2007 年 7 月 23 日。12 月 28 日。2008 年 1 月 1・21・22・23 日。西日本新聞 2008 年 1 月 24 日参照。なお、国内 10 大ニュースに取り上げた全国紙は読売新聞である。

<sup>3</sup> 以上、有馬晋作 2009, pp.48~57。宮崎日日新聞 2008 年 12 月 29 日参照。

<sup>4</sup> 以上、有馬晋作 2009, p.55。なお任期後半の実績は、宮崎日日新聞 2010 年 12 月 28・29 日「県政カレンダー」より選んだ。

<sup>5</sup> このときの様子を古賀氏は「(東国原知事は) パフォーマンス性の高い人だから警戒はしていたが、来訪を全マスコミに知らされていて、してやられたという思い。決していい思い出はない」と述べている。そして、「(今は) パフォーマンスだけで政治をやれるような平穏な時代ではない」と苦言を呈している(宮崎日日新聞 2012 年 8 月 4 日、古賀氏へのインタビュー記事より)。

<sup>6</sup> 以上、有馬晋作 2009, pp.114~121 参照。なお、東国原知事は、宮崎を国政など次のステージ進出の踏み台にしたという厳しい批判(横田正一 2011)がある。ちなみに、高い知事支持率が示すように、県民からのこのような批判は少ないといえる。

<sup>7</sup> 以上の口蹄疫の経緯は、有馬晋作 2010a のほか宮崎日日新聞の口蹄疫関連記事を参照。

<sup>8</sup> 以上、有馬晋作 2009, pp.82~89。宮崎日日新聞 2010 年 7 月 9 日参照。朝日新聞の 2010 年 6 月全国調査では、東国原知事は 89%と全国 1 位だった(朝日新聞 2010 年 6 月 27 日)。全国の知事の支持率状況は、読売新聞の全国調査(2007 年 7 月)より。

<sup>9</sup> 以上、宮崎県「行政評価関係資料」(宮崎県HP資料)。

<sup>10</sup> 予算の状況は、有馬晋作 2009, pp. 135~145 で詳しく分析している。

<sup>11</sup> 有馬晋作 2009, p. 75。

<sup>12</sup> 以上、有馬晋作 2011, p. 75, 76。土木事務所再編は、共同通信宮崎支局 2010, pp. 236, 237 も参照。なお、宮崎日日新聞、朝日新聞等において改革乏しいとの指摘があったが(たとえば、朝日新聞 2010 年 10 月 2 日。12 月 9 日「行財政改革乏しい実績」、いずれも筆者の分析(有馬晋作 2009)や筆者への取材を参考にした指摘である。

<sup>13</sup> 2 期目不出馬と知事選の状況は宮崎日日新聞ほか関連記事参照。本章は、事実に関する記述は新聞記事などで整理した。なお 2011 年に入り、東国原英夫は次期都知事選出馬かとよく話題になり、その動向が注目されていたが、出馬表明は遅れた。進退が注目されていた石原都知事が 4 期目出馬を表明した 3 月 11 日、東北関東地方で東日本大地震がおきたことで、東国原氏は出馬表明を延期し、結局、告示直前の 3 月 22 日、都知事選出馬を正式に表明した。その結果は、現職の石原が 262 万票獲得し四選を決め、東国原は、外食産業のワタミの社長である渡辺美樹の 62 万票を押さえて 169 万票を獲得し次点となった。東日本大震災によりメディアの都知事選報道は極端に少なくなり、都民は、実績があり、より安定・確実な現職を選択したといえる。東国原は得意のメディアを十分活用できない中で、若者を中心に票を伸ばし次点という成績であった。そして、2012 年 12 月の衆院選に「日本維新の会」から出馬(近畿比例)し衆議院議員となったが、その後、党の方針に合わないとして辞任している。

## 第5章 橋下徹大阪府政

2008年1月に登場した橋下徹大阪府知事は、テレビによく出演する「タレント弁護士」としての知名度が高かった。就任当初の頃は、東国原知事の方が発信力も高く、地方の代表的政治家とみられていた。しかし、東国原知事の2009年夏の国政転身騒動に前後して、国直轄事業負担金などで国に物申すという橋下知事の姿勢が功を奏し、次第にその発信力を高めていく。そして、地方分権を進めるという民主党を支持したこともあり、2009年の自民から民主への政権交代によって一気に地方を代表する政治家に躍り出た。

橋下府政は幅広い分野に改革姿勢をとったため、ここで短くその全貌をまとめるのは難しいが、本章では、知事の改革の原動力となった就任スタート時の財政再建から大阪維新プログラム策定までをまず取り上げる。そのあと、橋下知事のマニフェストと将来ビジョン大阪、さらに大阪成長戦略などを参考に、橋下府政の政策展開の特色をみる。そして、典型的な劇場型政治といえるWTC府庁移転問題や地方分権をめぐる議会・国との対立などを取り上げたい。最後に、任期後半に最大の問題を提供した地域政党「大阪維新の会」と「大阪都構想」を取り上げて分析する。

### 1 財政再建から大阪維新プログラム策定—就任当初の焦点—

#### (1) 橋下知事登場—知事選の状況—

太田房江知事の2期目終了に伴い、大阪府知事選が2008年1月27日に行われることになった。このとき、「政治とカネ」をめぐる批判を浴びて、太田知事は三選出馬を断念する。そのため、自民党は、公明党の支持も受けて、弁護士でよくテレビにも出演していた橋下徹を擁立する。一方、政権交代を目指す民主党は、相乗り禁止の方針もあって候補者を擁立し、33年ぶりに与野党対決の知事選となった。

選挙結果は、知名度を生かし幅広い支持を得た橋下が183万2千票と、次点の元大阪大学教授の熊谷貞俊（民主他推薦）に83万3千票の大差をつけて当選した。投票率は48.95%で、前回（40.49%）を上回った<sup>1</sup>。

#### (2) 財政非常事態宣言—財政再建に向けて—

大阪府の財政状況は、他県に比べ厳しかった。知事選前の2007年12月30日、朝日新聞が「大阪府、2600億円赤字隠し、再建団体回避狙う」という報道をする。その報道内容は、

府は 2001 年度以降、府債（地方債）償還財源の積み立て金である減債基金から借り入れて赤字額を圧縮していたが、基金が底をつき始めた 2004 年度以降は「借り換え」（償還時期を迎えた府債をいったん返済した借りる）という手法で約 2630 億円の返済を先送りし赤字隠しをしていたというものだった。府の財政課は「赤字を隠す意図はなかったが説明が足りなかった。法令に違反するものではなく、資金不足が生じるのでやむを得ない措置だった」と釈明した<sup>2</sup>。

これに対して橋下知事は、選挙期間中から「大阪府は破産会社」と発言し、2008 年 2 月 6 日の初登庁の日、突然「財政非常事態宣言」を出す。このとき知事は、「（府職員の）みなさん方は、破産会社の従業員である。民間会社であれば職員給与の半減、ボーナスゼロは当たり前」と述べ、さらに「財政非常事態を宣言し、全ての事業、出資法人及び公の施設をゼロベースで見直します。そして、収入の範囲内で予算を組むという原則を徹底します」と述べた。

橋下知事は、まず 2008 年度当初予算を凍結する。そして、4 月から 7 月までの 4 か月間のみの暫定予算とし、知事直轄の改革プロジェクトチームを立ち上げる。このチームによる財政再建試案が 4 月に発表され、この試案の正式決定に向けて、予算要求する各部局や市町村との折衝、職員労働組合との交渉がスタートする。これが、橋下知事の「劇場型政治」の始まりだった。

知事も含む改革プロジェクトチームと関係各部局の間の予算折衝は、テレビカメラや新聞記者を入れた公開の場で行われた。府の施設の見直しも、知事は全ての施設を直接視察した。知事と施設の幹部職員との活発な質疑も、テレビなどメディアを前に行われ、知事の厳しい質問に対して、たじたじになる職員も出た。また、知事と職員労働組合との給与削減の交渉もテレビを入れ公開で行い、「知事」対「労働組合」という対決を演出した<sup>3</sup>。

このような状況下で、知事の手法を議員や市町村長が少しでも批判すると、「知事をいじめるな」「知事の足を引っ張るな」と府民からの抗議が殺到した。そのため、議員も「抵抗勢力になりたくない」と防戦一方になったとされる（朝日新聞 2008 年 6 月 6 日）。

このように、知事の財政再建に向けての取り組みは、メディアの前で進められたので、府民の注目と支持を集めると同時に、知事の改革イメージを一気に高めることになる。

### （3）大阪維新プログラム

以上のような劇場型政治ともいえるプロセスを経て、2008 年 6 月に、財政再建、府庁改革、政策創造の 3 本柱からなる「大阪維新プログラム」の試案がまとまり、7 月に 2008 年度予算とともに正式に決定される。次に、その内容をみたい。

## ア. 財政再建

財政再建計画の内容は、財政健全化団体転落を防ぐため、2008年度当初予算を総額1100億円収支改善するものだった。その内訳をみると、事業費削減320億円、人件費削減345億円などの経費削減が計665億円、府有財産処分74億円、退職手当債185億円などの歳入確保が計435億円である。

事業費削減の中には、私学助成、医療費公費負担の削減のほか、市町村の公共施設整備を支援する貸付金、行財政支援の補助金削減も盛り込まれた。人件費削減は、一般職基本給4～16%カット、退職手当5%カットだった。また、府有財産処分については、府立施設27施設のうち国際児童文学館など8施設を移転・廃止、46の出資法人のうち16法人を統廃合するとした。このとき、文化施設の見直し反対の声が多くあがったため、知事は聖域とされた文化行政にも切り込む形となった〔橋下・堺屋2011, p. 71〕。

最終的には、議会の審議を経て、7月23日の府議会で正式に決定された。人件費カット率の緩和など細かな変更はあったが、当初案の1100億円収支改善は実現した。その結果、2008年度当初予算は2兆9246億円で、前年度より1割減り8年ぶりに3兆円を割り込む緊縮型予算となった。ただ、「収入の範囲内で予算を組む」、「府債の発行を原則認めない」と述べていた橋下知事だったが、元利金の返済分に地方交付税という国からの交付金で補填（補助）される特別な府債があると知り、知事は知識不足を認めた上で、府債も発行することになった。

翌年の2009年2月、2008年度決算は、10年連続の赤字だったのが11年ぶりに黒字に転じたと報道された。これは橋下知事の改革の成果として、府内外へ大きくアピールすることになった<sup>4</sup>。

ちなみに、この収支改善に対し、地方債つまり借金は依然として増加しているという批判（当時の平松大阪市長など）のほか、黒字化は以前の知事の財政再建の努力がようやく橋下知事のとき現れたにすぎないとの批判的な指摘もある〔吉富有治2010, pp. 37～46〕<sup>5</sup>。これに対し、橋下知事以前の収支改善は、減債基金からの大幅な借入によって実現した収支改善だったが、橋下知事の収支改善は基金借入を止めてのものであるので、財政再建へ向け一気に大なたを振るっているという見解もある〔森祐之2012, p. 96〕<sup>6</sup>。森祐之の指摘のように橋下知事以前の財政再建が基金借入を行った上での収支改善、言い換えれば「偽りの改善」であったことを考えると、橋下知事は基金借入を行わないものなので評価できる。ただ府民の生活への影響が大きいことを考慮すれば、毎年の経費削減額を小さくしつつ数年間をかけて大幅削減するソフト・ランディングで良かったのではないかとも考えられる。

以上のような取り組みの結果、橋下知事が強いリーダーシップを発揮して財政再建に見

事成功した、という改革イメージが完全に定着したといえよう。

## イ. 府庁改革—組織改革—

維新プログラムの2番目の柱は、「府庁改革」だった。それは3つの理念を持つ。1つ目は、税金を1円も無駄にしないという「民間に学ぶ仕事の進め方」。2つ目は、知事と職員とのメールなどで代表される「透明で風通しがよい組織風土」。3つ目は、「甘えから脱却する服務規律」という3つの理念だった。

橋下知事は、このような理念を持つ組織改革のため、2008年度から府特別顧問（政策アドバイザー）つまり知事直属のブレーンを設置する（図表5-1）。特別顧問には、前三重県知事の北川正恭、自民党政権下で政府税制調査会長を務めた本間正明、進学塾と連携した学力強化の「夜スペシャル」で知られる元中学校校長の藤原和博ら著名な有識者を揃えた。

また就任2年目には、知事は人事や組織改革に着手する。府幹部である部長を大幅に入れ替える前例のない人事を行ったほか、新たに最高意思決定機関としての戦略本部会議と改革評価会議を設置した。これは、府幹部構成の戦略本部に対して外部有識者の改革評価会議が意見を加える仕組みで、府庁の政策形成過程に民間（ブレーン）が直接関与できる仕組みだった<sup>7</sup>。

ただ府庁内をみると、府職員の中には「知事は、職員は悪、民間は正しいと決めつけている」との不満があり、職員の士気低下を危惧する声もあったという（朝日新聞2009年1月29日）。また、府庁の部長級職員アンケート（産経新聞2011年1月実施）によると、知事に対する期待感の反面、独善的で軋轢を生みやすい手法への懸念がうかがえ、制裁を恐れ知事に意見しにくい実態があるともいう（産経新聞2011年2月3日）。このように、橋下知事の人事を含む組織運営については、府庁内では賛否があったようである。

図表5-1 大阪府特別顧問一覧

2011年4月1日現在

氏名	役職名
安藤忠雄	建築家、東京大学名誉教授
上山信一	慶応義塾大学総合政策学部教授
北川正恭	早稲田大学大学院公共経営研究科教授
橋爪紳也	大阪府立大学特別教授
藤原和博	元杉並区立和田中学校校長
本間正明	近畿大学世界経済研究所長、教授

（注）上山信一は2011年5月31日に辞任し、大阪維新の会顧問に就任。

（出所）「大阪府特別顧問名簿」（大阪府HP資料）

## ウ. 政策創造—力を入れる教育改革—

維新プログラムの政策面は、「政策創造」という名称で23項目を重点施策と位置づけている。大阪の明るい未来を拓く布石を打つために、厳しい財政の中にあっても、施策・事業を絞り込んで重点化し集中的に取り組むものであった。その中でも橋下知事は、大阪再生には土台となる教育の再生が必要と唱え、特に教育改革に力を入れた。

大きな話題となったのは、「くそ委員会」発言である。2008年8月、教育シンポジウムに出席した知事は、全国学力テストの市町村別結果を公開すべきと強く主張した。またラジオ番組で、知事は「くそ教育委員会が発表しないと言うんです」と発言する。さらに、文部科学省が公開を防ぐ動きを見せると、「あきれてものが言えない。バカですね」と発言するなど、挑発的な言動を繰り返した（読売新聞2009年2月6日）。そして知事は、2008年9月の定例記者会見で「教育非常事態宣言」を出し、学力テスト公開のほか、ブレインを登用し新たな教育施策に取り組むことになる。

ここで教育改革のブレインを紹介すると、まず府特別顧問の前述した藤原和博がいる。藤原は、リクルート出身で東京都杉並区和田中学校の校長時代、進学塾と連携した夜間の有料授業「夜スペシャル（夜スペ）」などを新設した。そのほか府教育委員会の委員として、新たに、立命館小学校副校長の陰山英男と大阪樟蔭女子大学講師の小河勝を任命した。陰山と小河は、反復学習の「百ます計算」など基礎学力重視の取り組みで実績を上げていた。

橋下知事は、教育面の施策の成果として、私立高校の授業料無償化や公立中学校での給食実施をあげる〔橋下・堺屋2011, p.68〕。また、先ほどのブレインの意見をもとに、公立小中学校では「夜スペ」をモデルにした放課後の学習支援「おおさか・まなび舎事業」、学習指導ツールの活用、地域による学校支援拠点の整備促進などを行った。さらに府立高校では、難関大学への進学に力を入れる進学指導特色校、新たな体育科の設置などを行った<sup>8</sup>。

これらの一連の教育改革は、後の松井一郎府知事時代の2012年3月に、教育関連条例の制定に結びついた。また、全国でいじめによる自殺が起きたこともあって、国において首長主導型の教育委員会制度が検討されるきっかけにもなったといえる。

図表 5-2 橋下府政の主な出来事

年 月	主 な 出 来 事
2008 年 1 月	大阪府知事選で橋下徹初当選。
2 月	橋下知事就任、「皆さんは破産会社の従業員」と発言し財政非常事態宣言。
4 月	財政改革プログラム試案を発表。橋下知事、市町村との会議で財政再建のための市町村補助削減を涙ながらに訴える。
6 月	大阪維新プログラムの試案を発表。
7 月	維新プログラムを含む 2008 年度補正予算成立。
8 月	学カテスト公開会で「くそ委員会」発言。 知事、WTC 府庁移転構想表明。琵琶湖の湖上会談で 3 知事連盟によるダム建設計画反対の声明発表。
9 月	教育非常事態宣言。
12 月	将来ビジョン大阪を発表。
2009 年 1 月	4 府県知事共同で国の大戸川ダム計画に反対表明。
3 月	府議会、WTC 購入予算案、府庁移転条例どちらも否決。 地域分権改革推進委員会の会議で橋下知事が国直轄事業負担金を「ぼったくりパーの請求書みたい」と酷評。
8 月	衆院選を控え橋下知事ら首長連合、民主支持を表明。
9 月	堺市長選での橋下知事応援の元府幹部候補当選。
10 月	府議会が WTC 購入予算案を可決、しかし 2 度目の府庁移転条例案は否決。
2010 年 1 月	「大阪都構想」発表。府市の水道事業の統合協議が破綻。
4 月	大阪維新の会設立。
6 月	WTC の所有権が府に移り、名称を「咲洲庁舎」に変更。
10 月	大阪府議会で「大阪維新の会」が第 1 党（会派）に。
11 月	府部局の咲洲庁舎への引っ越しが本格化。
12 月	大阪成長戦略の策定。近畿など 7 府県でつくる関西広域連合の発足。政府の地域戦略会議のメンバーに橋下知事就任。
2011 年 4 月	大阪府議会議員選挙で「維新の会」が過半数の議席確保。
5 月	関西空港と大阪（伊丹）空港の経営統合法が成立。
6 月	維新提案の全国初君が代起立条例が府議会で成立。維新提案の議員定数大幅削減条例が府議会で成立 政治資金パーティで橋下知事「今の日本の政治で一番重要なのは独裁」と発言。
8 月	咲洲庁舎（旧 WTC）への府庁全面移転を断念。
10 月	大阪市長選出馬のため橋下知事辞任。
12 月	大阪市長選、大阪府知事選のダブル選で橋下徹が大阪市長に当選。

(注) 朝日新聞 2009 年 1 月 25 日「橋下知事 1 年の動き」。日本経済新聞 6 月 18 日「咲洲庁舎への本庁舎移転構想を

めぐる経緯」ほか関連記事。読売新聞大阪本社社会部 2012, pp. 315~318 の年表で作成。

## 2 橋下府政の政策展開の特色

橋下知事の政策は、「知事マニフェスト(2008年1月)」、「大阪維新プログラムでの重点施策(2008年7月)」、「将来ビジョン大阪(2008年12月)」、「知事重点事業(2010年度以降)」、「大阪成長戦略(2010年12月)」から成り立っているといえる。ここでは、橋下府政の政策展開を把握するため、以下、これらの構想を順にみていき、最後にその特色を明らかにしたい。

### (1) 橋下府政の政策展開

#### ア. 知事マニフェスト(2008年1月)

まず、知事のマニフェスト(2008年1月)をみてみたい。橋下知事のマニフェストは、「おおさかを笑顔にするプラン一人と笑顔に投資する大阪府を目指して」と題して、2008年1月の知事選挙で提示された。4つの目標として、「将来世代を優先させた府民の幸福」、「大阪という地域の活性化」、「中小企業を中心に産業振興」、「府庁から始める行政改革」が掲げられ、教育と行政改革が各々6、医療福祉、街づくり、産業振興がそれぞれ2の計18政策で構成されている。具体的な事業としては、図表5-3にあるように17事業が予算額とともに示されていた<sup>9</sup>。

この17事業についての実施状況をみたい。府は2009年度までに17事業のうち71%を「具体的な取り組みを実施した」としている。しかし就任3年が過ぎた2011年6月現在でみると、図表5-3のうち④⑤⑦⑧⑩の5つの事業は実施されていないし、①③の2事業は十分な実施ができていない[「府政3年間の取組み」(大阪府HP資料)]。しかも、マニフェスト重視の他県の知事のように、進捗状況を第三者機関などで客観的に評価する仕組みはなく府庁内部での自己評価である<sup>10</sup>。

ところで、橋下知事は、就任直後2月のテレビ番組で、「公約というか、僕は大きな基本政策だと言っているわけですよ。(正確な)マニフェストを本気で作ろうと思ったら、何千人ものスタッフを使わないと作れないじゃないですか」[田所永世2009, p.25]と発言している。すなわち就任前に精度の高いマニフェスト作成は無理と述べ、完全に実現できなくても仕方ないと主張している。

マニフェストは、任期を終わったときなど、当然実現できなかった事項が出てくる。そのときは、真摯に実現できなかった理由を有権者に説明すべきである。また現在は、各種計画が自治体のホームページ上で公開されているので、就任後に整合性のとれるマニフェストも作成可能である。実際、



東国原知事の場合、NPOの知人らと一緒に、就任後も整合性があるマニフェストを作成していた（4章4(1)参照）。先ほどのマニフェストを軽視する橋下知事の発言は、開き直りともとれる。一方、マニフェストを掲げて、初めて政権交代となった民主党政権で、子ども手当の完全なる実施などのマニフェスト実現が危ぶまれ、マニフェスト選挙自体に疑問が出始めていた。そのため、先ほどの橋下知事の発言も大きな問題にはならなかったといえる。

図表5-3 橋下知事マニフェストの17事業

- |  |
|--|
| ① (仮称)出産・子育てアドバイザー制度を創設します。(事業費 4 億円)            |
| ② 小児科、産科の緊急受け入れを促進します。(事業費 7 億円)                 |
| ③ 妊婦一般検診の受診回数を拡大します。(初年度事業費 10 億円)               |
| ④ 乳幼児医療費助成を拡充します。(初年度事業費 12 億円)                  |
| ⑤ 不妊治療費補助を拡充します。(事業費 8 億円の増額)                    |
| ⑥ 駅前、駅中に保育施設の整備を促進します(事業費 3 億円)                  |
| ⑦ 子どものいる若い夫婦への家賃補助制度を創設します。(事業費 5 億円)            |
| ⑧ 障がい者や高齢者への公共公益活動を支援します。(事業費 3 億円)              |
| ⑨ 大阪府内の公立小学校などの運動場を芝生化します。(事業費 18 億円)            |
| ⑩ 大阪府内の全公立中学校に給食の導入を促進します。(事業費 24 億円)            |
| ⑪ 安全な地域づくりをめざして防犯カメラの設置を支援します。(事業費 2 億円)         |
| ⑫ 大阪府内でイルミネーション、イベントを実施します。(事業費 3 億円)            |
| ⑬ 「石畳と淡い街灯」の街をつくります。(事業費 10 億円)                  |
| ⑭ 中小企業活性化のため大規模コンベンションを開催します。(事業費 3 億円)          |
| ⑮ 大阪の活力アップのため知事による積極的なセールスを展開します。(事業費ゼロ)         |
| ⑯ セーフティネットを除き大阪府が出資する法人を抜本的に改革します。(目標効果額 100 億円) |
| ⑰ 府立施設や府の事業で必要性のないものは、民営化・売却を促進します。(目標効果額 50 億円) |

(出所)田所永世 2009,p.26。

#### イ. 大阪維新プログラムでの重点施策 (2008 年 7 月)

財政再建のために 2008 年 7 月に策定した「大阪維新プログラム」の 3 本柱「財政再建」「政策創造」「府庁改革」の中の「政策創造」のうち、今後、特に重点をおいて進める施策・事業として 23 項目を取り上げたのが重点施策である。財政再建との両立を図りながら、未来を担う世代や大阪を圧倒的に特徴づけるための集中投資と説明されている<sup>11</sup>。

#### ウ. 将来ビジョン大阪 (2008年12月)

将来ビジョン大阪 (2008年12月) とは、財政再建に一定の道筋をつけたので、次の一手として明るい明日の大阪づくりをスタートするための中長期ビジョンである。今後の大阪の将来像を府民へ分かりやすく提示している。「明るく笑顔あふれる大阪」として、「オンリーワン、ナンバーワン」、「関西の中での重点化」、「分権、住民主導」という3つの視点から、教育日本一大阪など5つの大阪の将来像を提示する。なお、この将来ビジョンは、府政の最上位計画である総合計画ではないが、橋下知事の中長期の政策を示す位置づけである<sup>12</sup>。

#### エ. 知事重点事業 (2010年度以降)

さらに、任期後半に入った2010年度からは、知事重点事業を打ち出している。これは、新規性、府民へのメッセージ性、緊急性の観点から重点的に取り組む事業を、毎年予算編成時に知事が選定するものである。2010年度は、16事業、135億円を知事重点事業とした。これは、トップダウンによる施策の優先順位づけで、部局の枠を越え施策の選択と集中を図るものでもある<sup>13</sup>。

#### オ. 大阪成長戦略 (2010年12月)

任期後半の2010年12月には、「大阪成長戦略」が策定されている。これは、インフラ整備が重視され、大阪都構想と連動した戦略である。すなわち大阪都構想の最終目的が、成長戦略・景気対策で、道路、空港、鉄道、港湾などの産業インフラを都が行うとしているからである。

この成長戦略では、大阪の将来の都市像を「ハイエンド都市 (価値創造都市)」と「中継都市 (アジアと日本各地の結節点)」としている。ハイエンド都市とは、環境・新エネルギーやバイオなど先端技術産業を集積して、高付加価値製品の創出、高度専門人材の育成・集積・交流によって、新たな技術革新の創出などを生み出す都市のことをいう。また、中継都市とは、アジアからヒト・モノ・カネを取り込み、それらを日本各地に流すとともに、各地の製品・産品を大阪・関西を通じてアジアへ輸出する機能をもつ都市である。これにより、2020年には、大阪の実質成長率を年平均2%以上、雇用創出年平均1万人以上、大阪への訪日外国人年間650万人、貨物取扱量を関西空港約2倍・阪神港約1.5倍にするという目標を掲げている<sup>14</sup>。

このような成長戦略は、まだ計画レベルにとどまっているが、取り組みは徐々に進められているという。なお、大阪の成長戦略において重要な役割を果たす関西空港について、2011年5月には、関西空港と大阪 (伊丹) 空港の経営を統合して新運営会社を設立する法

律が成立した。これは、橋下知事が知事就任後の懸案であった多額の累積赤字を抱える関西空港対策でもあった。この法律は、黒字が出ている大阪空港と一体的に運用することにより、約1兆3千億円に上る関西空港の有利子負債を早期に解消し、首都圏空港と並ぶ国際拠点空港として再生するのが目的で、両空港の運営権を民間に売却する計画となっている(宮崎日日新聞 2011年5月18日)。

## (2) 橋下府政の政策展開の特色

以上の橋下府政の政策展開の特色を、ここでまとめてみたい。2008年7月に正式決定した「大阪維新プログラム」は、財政再建とともに政策創造と題し、大阪の未来をつくり大阪を輝かせるための重点施策を示した。さらに、同年12月に、財政再建に一定の道筋をつけたとし、府民にも分かりやすく大阪の将来と橋下府政の中長期政策を提示する「将来ビジョン大阪」が示された。2010年12月には、大阪都構想を意識した「大阪成長戦略」を策定している。

これらの重点施策やビジョン、成長戦略は、数年にわたるものであるのに対し、「知事重点事業」は、毎年、新規性・緊急性などから知事自ら選んで予算措置するものである。以上の点に関し橋下知事は、府政運営の基本方針に基づき予算編成を行い、部局長はその基本方針に基づき部局長マニフェストを作り戦略本部会議で議論の上、確定しているとする。そして、部局長マニフェストを中心としたPDCAサイクルをきちんと回しているとする〔橋下・堺屋 2011, p. 114〕。

このような橋下府政の政策を大きくみると、任期前半は大阪維新プログラムでの財政再建策とセットで生み出された政策がメインであるが、その後の任期後半では、大阪都構想や成長戦略などが示すように、ブレーンの意見などを基に、トップダウンによる政策に転じている。一方、自治体ではマニフェスト選挙が定着しているのに、マニフェストに対する橋下知事の認識は低い。

自治体関係者の中では、大阪府は特に苦しい財政というのは有名であったが、橋下知事の場合、就任後、財政が著しく苦しいと分かって、財政再建が前面に出たケースであるといえる。先ほどみた橋下府政の政策展開は、1期目は脱ダム宣言で有名な公共事業見直し、2期目は財政再建策とともに新たな政策を提示・展開していった田中長野県政と似たところがある。また、毎年の予算で新規性や緊急性で知事重点事業を設けている面は、東国原宮崎県政が毎年予算編成のとき重点施策を決めているのに似ている。ただ、ブレーンによるトップダウン型は田中知事に近いといえよう。

ところで、橋下知事のブレーン(前掲図表5-1)のメンバーを見ると、田中知事が行政学、財政

学など研究者がメイン(前掲図表3-3)だったのに比べると、どちらかといえば経済・経営や実務経験者が目立つといえる。また、ブレーンを重視しているため、マニフェスト重視の計画的な行政運営からはずれ、「大阪都構想」「成長戦略」など次々とスピード感を持ってトップダウンによって大きな政策や構想を打ち出す傾向があるともいえる。

すなわち、近年の自治体行政はマニフェストを軸とした計画的な行政運営が目立つが、それは首長のマニフェストを既存の政策との整合性を図りながら県政・市政運営や改革を進めるというものである。これに対し橋下府政をみると、まずは大幅な財政再建を優先し、そのあとマニフェストを重視せずブレーンを重視したトップダウンによって政策や改革を進めたり、また実現性では不十分な構想を打ち出すという特色がある。

### 3 議会・国との対立—WTC府庁移転問題と地方分権—

橋下知事の劇場型政治を端的に示す例として、府議会、国との対立がある。ここでは、WTC移転問題と地方分権をめぐる対立をみてみたい。

これまで見てきたように、橋下知事は激しく対立してメディアの注目を集め、政策を一気に進めることがある。しかし、老朽化した府庁のWTCへの移転では、議会と対立して、なかなか前に進めなかった。まず、のちの大阪維新の会設立のきっかけになったWTC府庁移転問題をみたい。

#### (1) 議会との対立—WTC府庁移転問題—

2008年8月、橋下知事は、府庁舎を現庁舎から11キロ離れた湾岸部にある西日本一の超高層ビル「大阪ワールド・トレーディングセンター・ビルディング(WTC)」へ移転する構想を表明する。この構想は、大阪市が1995年に約1200億円も投じて建設した高層商業ビル(WTC)を府が買い取り、そこへ現在の老朽化した府庁舎から移転する計画だった。このビルは第三セクターが所有しているが、中心地から遠いという地理的不利により、入り手が少なく過去いったん経営破綻したビルだった。そのため、この購入話は大阪市にもメリットがあり、府にとっても現庁舎の建て替えより経費がかからないというメリットがあった。また、将来の道州制をにらんだ「関西州の拠点」という橋下知事の意気込みもあった。しかし、大阪城を望む一等地の現庁舎から不便な埋め立て地への移転、また防災拠点として耐震性は大丈夫かという意見もあって、府議会には根強い反対論があった。

橋下知事は、まず2009年3月議会に、購入予算案と議員の3分の2の賛成が必要な「府

庁移転条例案」を提出する。しかし、いずれも否決される。知事は、2009年10月に再度提出する。このとき議会は、購入予算の入った予算案は可決したものの、府庁移転条例案は否決するという「ねじれた」結論を出す。その結果、最終的に大阪府は85億円でWTCを購入し、「大阪府咲州庁舎」すなわち第二庁舎として2010年11月から部局を順次移転することになった。

このWTC移転構想をめぐって、知事と議会は長期にわたって対立した。一方、2009年9月の堺市長選において、知事が後押しする元府幹部を現職の対立候補に立て勝利するという出来事があった。これにより知事の選挙での強さが明らかになり、また知事への高い支持率もあって、知事の議会への影響力は次第に強まっていく。最終的には、議会における知事支持派が増えたこともあって、WTCへの府庁の順次移転という議会側が受け入れやすい形で決着することになった<sup>15</sup>。

しかし、2011年3月の東日本大震災のとき、震度3にもかかわらずWTCが大きく揺れ建物に破損が出たため耐震性があらためて大きな問題となる。最終的に、第三者機関が耐震性に根本的な問題があるという結論を出して、2011年8月、知事は全面移転を断念している。なお、議会で移転断念の責任を問われた橋下知事は、「予測できない事後的な事象の全責任を問われるなら、政治なんてできない」〔読売新聞大阪本社社会部2012, p. 173〕と開き直りともとれる発言をしている<sup>16</sup>。すなわち、橋下知事が議会と激しく対決しながらも実現したWTCへの府庁移転は、結局、失敗に終わったといえよう。

## (2) 国との対立—地方分権への取り組み—

2008年6月、琵琶湖・淀川水系の大戸川ダム（大津市）など4つのダムの建設方針を盛り込んだ河川整備計画案が、国から発表された。ところが、ダム建設の総工費が1080億円と多額なため、2008年8月、琵琶湖の湖上会談において、橋下知事、嘉田由紀子滋賀県知事、山田啓二京都府知事の三知事連名で反対の共同発表を行う。このころから、橋下知事は、国に物申すスタイルを鮮明にしていったといえる。

翌年2009年2月には、府の2009年度当初予算案発表の記者会見において、橋下知事は、「1年間、行政の長をさせていただいて、本当にアホくさくなっています」と発言する。この原因は、リーマン・ショック以降、府税収入の大幅減が見込まれる苦しい予算編成の中、国からの一方的な国直轄事業負担金請求に対する知事の怒りだった。国直轄事業負担金とは、国が直接実施する幹線道路や港湾などの建設や維持管理について、法に基づき自治体が3分の1など一定割合を自動的に負担する仕組みである。橋下知事は、この仕組みに反

発し、2009年度当初予算案で、国直轄事業負担金に関する国からの請求額424億円のうち38億円を予算に計上しなかった。

また、翌月（2009年3月）の政府の地方分権改革推進委員会の会議において、橋下知事は、この負担金を「ぼったくりバーみたいな請求書」と酷評し、「国と地方の関係は奴隷制度」などと発言する。この発言は、テレビを通じて全国に報道され大きな話題となった。その後、国直轄事業負担金に対する反対の動きは全国の自治体に広まり、結局、国は、この負担金の制度廃止の閣議決定に追い込まれる（2013年末で一部廃止）。この負担金をめぐって、橋下知事は、一気に中央メディアにおいて東国原知事に並ぶ地方の代表的政治家となったといえよう。

2010年10月、全国知事会は、法令による義務づけ・枠付けの見直しを求め、都道府県が一斉に構造改革特区を国に提案することを決める。この特区の一斉提案は、橋下知事が2010年7月の全国知事会で、省庁の反対に対抗するために提唱したものである（なお、この特区は結局実現しなかった）。そのほか、2010年12月には、関西圏の府県などが作る関西広域連合の発足で、国の出先機関の権限移譲を受けたいと表明するなど、橋下知事は地方分権に関して先駆的な取り組みとともに、国に対して常に対立的で挑発的な動きを示していた<sup>17</sup>。

#### 4 劇場型のメディア戦略と高い支持率

##### （1）劇場型のメディア戦略

知事は、新聞よりテレビ重視といえる。たとえば、就任1年目といえる2009年4月から1年間のテレビの情報番組、バラエティ番組（その多くは在阪テレビ局）への出演回数は77回におよび、月平均7回ほど出演している。これにニュースでの報道を加えると、テレビ露出度は明らかに多い。これは東国原知事よりは少ないものの、歴代大阪府知事に比べると格段に多かった<sup>18</sup>。

また府民の反応は、府情報公開室に届く知事あてのメール数に端的に示されている。たとえば、2008年4月18日には483通ものメールがきている。その理由は、前日、市町村への補助金カットをめぐる市町村長との会合で、知事が「今の公務員組織は人件費が高すぎる」「大阪を立て直したい。よろしく願います」と涙ながらに頭を下げた映像が、繰り返しニュースで流れたからである。メールの94%は、「改革にかける知事の熱意に感激した」などの応援がほとんどだった。逆に補助金カットに反対した首長の中には、「知事をいじめるな」などの苦情メールが100通を越えた者もいた（朝日新聞2008年5月3日）。

さらに、先ほどの国直轄事業負担金をめぐる発言や、前述〔1(3)ウ〕の「くそ委員会」発言の学力テスト公開をめぐる一連の論争をみても、橋下知事は、「くそ」「ばか」など激しい言葉を使って自分の考えをいきなりぶちあげてメディアを巻き込み物議を醸し、相手を揺さぶり論争を闘いつつ落としどころを探る政治手法を取っている〔読売新聞大阪本社 2009, p. 124, 288, 343〕。

以上のような橋下知事の過激・感情的な発言は、一般の人々への分かりやすい問題提起であり、メディアの注目を集め自分に有利な展開を引き出そうとする知事特有の劇場型のメディア戦略といえる。

## (2) 高い支持率

次に、橋下知事の支持率をみたい(図表5-4)。橋下知事の就任直後の支持率は、産経新聞のインターネット調査(就任1カ月)では66%だったが、維新プログラムの試案が出た2008年6月には、同じ調査で82.6%と上がっていた(就任直後の支持率調査は産経新聞のみだったので、ここでは産経新聞調査を使用)。

就任2年が過ぎる頃の2010年1月の読売新聞調査では、「支持する」83%で、1年前の前回調査(82%)と同水準の高い支持率を維持した。一般的に支持率が低くなる傾向がある都市部の大阪府で、このような高い支持率を長期間にわたって維持しているのは珍しい。ただ支持理由(複数回答)をみると、「指導力がある」は64%とトップであるが、「政策に期待できる」は49%、「公約を守っている」は12%と低調だった(読売新聞2010年2月4日)。

このように、指導力すなわちリーダーシップが高く評価されているのは、財政再建に取り組み、かつ前述の過激ともいえる発言を伴う劇場型政治によって、メディアに露出し続け改革に取り組んでいるというイメージが大きいからだといえよう。

しかし、その弊害もある。前述したようにWTCは耐震性問題があとから判明し、府庁の全面移転を断念する結果となった。また、次に詳しく述べる大阪都構想に関しても、現在の大阪衰退は日本全国で起きている東京一極集中の影響であり、大阪都になったとしても大阪が発展するとは限らないといえる。一方では、財政再建を成し遂げた後、メディアに露出し続けてきた橋下知事を絶賛する人は多いが、正面から異を唱えられる人物を探すのは難しくなっているとの指摘〔読売新聞大阪本社2009, p. 299〕がある。すなわち、橋下知事を批判しにくい状況ができつつあった。

図表 5-4 橋下知事の支持率の推移

(単位：%)

	08年1月	08年6月	09年1月	10年1月	11年1月
どちらともいえない	24.2	2.8	8.0	6.0	10.0
支持しない	9.8	14.6	10.0	11.0	13.0
支持する	66.0	82.6	82.0	83.0	77.0

(注) 08年1月、08年6月は産経新聞。09年1月以降は、読売新聞の調査である。就任直後の支持率は産経新聞のみが調査していたため、最初の2回は産経新聞を使用した。3回以降は、全国の知事の支持率も調査していた読売新聞を使用。

## 5 大阪都構想と大阪維新の会—任期後半の焦点—

任期の後半である2010年に入ってから橋下府政の最大の課題で、かつ大きな話題を呼んだのは「大阪都構想」と地域政党「大阪維新の会」の2つといえる。

長年、府と大阪市の懸案事項で合意に至らないものがあつた。たとえば、府と市の水道事業の統合、高速道路（淀川左岸線）の延長問題などである。橋下知事は、このような問題に対するいらだちか、「1回ぶち壊して新たな大阪をつくる。指揮官を1人とすべきだ」と主張して、2010年1月、大阪都構想を表明する。そして、それを実現するために、橋下知事は自らを代表とする地域政党「大阪維新の会」を、2010年4月に立ち上げた。

ところで「大阪都構想」は、橋下大阪市長になってから2012年8月に「大都市地域特別区設置法」が制定され、2015年度の導入に向けて、法定協議会が設置され特別区の区割りや権限の分担など具体的な制度設計の作業を行っている。2013年8月には、法定協議会から制度の具体的な内容が明らかになった。しかし、翌月（同年9月）の堺市長選によって都構想反対の現職市長が当選し、都への再編には大阪市のみの参加となった（2013年末現在）。本稿は、研究対象期間を大阪ダブル選のあつた2011年11月までとしているので、ここでは橋下知事時代の大阪都構想をめぐる議論を紹介しておきたい<sup>19</sup>。

ちなみに、ここで2013年8月に法定協議会が発表した大阪都の制度設計を短く紹介したい。大阪市を解体し、東京23区のような特別区に再編するもので、目的は、府と市で業務が重複する二重行政を解消し無駄をなくし、小さな複数の基礎自治体を設置して住民の声を行政に届きやすくすることである。現在、大阪市の行政区は24あるのが5から7の特別区になり、区長と区議は選挙で選ばれるとなっている（毎日新聞・大阪本社2013年8月10日）。



## (1)大阪都構想の仕組み

大阪都構想について、当初、大阪維新の会ホームページでは、図表5-5のように示していた。これに、橋下知事の発言や大阪都構想推進論者である上山信一（慶応大学総合政策学部教授、大阪府特別顧問を2011年5月末辞任し大阪維新の会顧問に就任）の発言などを参考に、橋下知事時代の大阪都構想を明らかにしたい（なお2013年末現在でも大阪都構想の基本的な考えや仕組みは、ほぼ同じである）。

まず、この構想は、大阪府と大阪市などを同時に廃止し、新たに「大阪都」を作るものである。大阪都の下には、市町村と特別区が置かれる。特別区の置かれる地域は現在の大阪市域より広く堺市など周辺10市に及ぶ（現時点では大阪市エリアのみ特別区設置）。全体で見れば10～12の特別区が設置されるというものだった。大阪市のみで見れば8つほど設置され、特別区には区議会があり、区長も区議会の議員も区民による選挙で選ぶ。現在の大阪市の区は、東京都の区のように特別地方公共団体でなく単なる行政区であるため、議会もなく区長は大阪市長が任命している。これに対し大阪都での新たな特別区は、議会もあり条例制定権も持つ、すなわち市町村と同じ基礎的自治体である。

この大阪都と特別区の権限すなわち役割分担をみたい。大阪都は、広域行政を行うものであり、旧大阪府という広いエリアを任せられ、港湾や空港、鉄道、高速道路などインフラの整備、企業誘致など産業基盤の整備を担うという。これに対し特別区は、住民票の交付や福祉、文化、教育、保健行政という日常的な行政サービスを担う。この行政サービスのあり方などは、区議会の議論を通して最終的には決定されるという。

現在、大阪市全体の都市計画にかかる大規模事業は大阪市が担っている。たとえば、WTCに象徴される大阪湾岸の開発プロジェクトなどがある。しかし大阪都ができれば、これも都の業務となる。また現在、大阪湾には、大阪港や堺泉北港、阪南港などがあり、大阪港は大阪市の管轄で、それ以外は大阪府の管轄である。このため、大阪湾全体の開発という視点が十分でなかった。そのほか、大阪市内を走る大阪市営地下鉄も、市営のため東京に比べると他県、他都市への延伸がほぼなく交通の便が悪い。大阪都になって都営地下鉄になれば、この点も改善されるという<sup>20</sup>。

以上の仕組みは、結局、現在の県と市町村に似ているといえよう。だが、県の役割を産業基盤の整備などに大幅に特化している点が大きく違う。

ところで、現在の県と市町村の関係は、各種行政サービスの根拠となる法令に基準が残っているため、それを基に、または補助金を通じて、県が国に代わって市町村をコントロールしている。これに比べると、大阪都構想の都と特別区の関係は、現在より権限移譲を大幅に進めようとして

いる。ということは、大阪都構想のように、行政サービスのあり方を区議会が議論して自由に決めるには、現在の国の法令による地方へのコントロールの廃止または大幅緩和すなわち完全なる地方分権の実現が必要である。しかし、大阪都構想となっても、このような完全な地方分権が実現されるとは保障されていない。この点を、橋下知事をはじめとする大阪都構想推進論者が十分認識しているかは疑問である。さらに、橋下と大阪維新の会が主張する道州制すなわち関西州が導入されたとき、「大阪」という地名が消え、事実上、大阪がなくなってしまうということを大阪市民が十分認識しているか疑問である。

図表5-5 大阪都構想の概要

1. 住民の生活基盤（安心）に関わる事務は基礎自治体が、また、産業基盤（競争・成長）に関わる事務は広域自治体がサービスの提供主体になるという役割分担により、「強い広域自治体」と「優しい基礎自治体」で大阪府域を再編する。
2. 新たな統治機構（大阪府とグレーター大阪「大阪市+隣接周辺市」の一本化が中心）を構築する。
3. 都（仮称）制下に府内に適正な数の基礎自治体を構成する。
4. 大阪の潜在可能性を健在化させ成長戦略を策定する。
5. アジアの拠点都市に足る都市インフラ（道路、空港、鉄道、港湾等）を整備する。
  - ・新たな統治機構（大阪府とグレーター大阪「大阪市+隣接周辺市」の一本化が中心）を構築する。
  - ・東京 23 区相当の中心部で都区（仮称）を構成する。
  - ・都区は東京都の特別区よりも権限と財源を有する基礎的自治体である。
  - ・都区の首長は公選制とする。
  - ・都区に議会を置き議員は公選制とする。
  - ・都区制の下、現府内に適正な数の基礎自治体を構成する。

（出所）「大阪府再編」（2011 年末）（大阪維新の会HP資料）

## （2）大阪都構想の目的

大阪都構想が表明された直後の 2010 年 2 月の橋下知事と平松大阪市長との公開討論会において、橋下知事は、新たな大阪都について、「やっぱり競争に打ち勝たないアカンと。相手は上海、シンガポール、バンコク、ロンドン、パリ、世界の都市なんだと。どうやって世界のマネーを呼び込まないといけないのか、稼いだお金を基礎自治体にどんどん交付金で流していったらいいじゃないか」と発言している。同じく、2011 年 4 月の統一地方選に向けて府内各地で開いたタウンミーティングでも、「増税は最終手段。大切なのは増税を増や

すこと、カネを稼ぐこと。そのためには、企業、人、モノ、金を大阪に集めることだ」と発言している。

以上の発言をみると、新たな大阪都は、港湾、交通その他のインフラを都が一元的に整備し、企業が集中しやすい都市を作ることにより、法人税、固定資産税を増やし、増えた税収を新しい特別区に配分し、教育や福祉などの住民サービス向上に使うというものである。また、その使い方は、特別区の議会が最終的に決めるとされる〔以上、吉富有治 2011, p. 170~172〕。

また、上山信一は、同時に国と交渉して、企業が集中するのに有利な大阪独自の免税措置のある法人税の体系を作るべきだとする。さらに高齢化により医療、福祉へのニーズが高まるので、人口集中の大阪は規制緩和や介護サービスの供給制限を取り払うことで、知恵を出すべきだと主張する〔上山信一 2010, p. 156, 160〕。

ただ、このような構想や主張は、現在の地域間競争や国際間競争、そして国の規制を軽視しているのではないかと思われる。このように順調にいくか疑問である。今でも規制緩和が一向に進まないのに、大阪都だけ特別に国が認めるとは思えない。たとえば、2012 年 12 月（松井一郎府知事の時）に大阪府など近畿圏が指定された国際イノベーション特区も、ほかに 6 地域が指定されている。となれば、大阪都の最大のメリットは、橋下知事がよく主張する大阪府と大阪市との統合による二重行政の解消、無駄やコスト削減で、それにより浮いた財源を使って、前述の企業が移ってくるようなインフラを整備する重点投資またはその他の行政サービスの充実であろう。この二重行政の無駄、コスト削減は、一般の人々にも分かりやすい。ただ、それがどれほどの額を捻出でき、行政サービスの充実にどれだけの効果があるかは未知数である。

ところで、以上のような大阪都構想についての府民の支持状況であるが、2010 年 10 月時点では朝日新聞の世論調査によると、都構想に賛成 43%、反対 28%と、賛成が反対を上回る一方、知事の説明が十分かについては、不十分が 69%で、十分の 15%を大きく上回っていた（朝日新聞 2010 年 10 月 19 日）。このときは、府民の構想に対する理解はまだ十分ではないが、橋下知事の高い発信力や劇場型政治によって賛成が増えているという状況がみとれる。そして、大阪都構想を争点とした 2011 年 11 月の大阪ダブル選で橋下徹は勝利することになる。

### (3) 維新の会の勢力拡大

前述した WTC 府庁移転問題が「大阪維新の会」発足のきっかけとなった。具体的にみる

と、WTC 府庁移転の議案をめぐり、議員の間に橋下派、反橋下派ができたのが原因である。その結果、ついに2009年4月、若手自民議員6人が橋下知事寄りの「自民党・維新の会」を結成する。このとき代表の今井豊議員は、記者会見で「脱官僚政治を強く主張する橋下知事に共鳴して、立ち上がることを決めた」と述べた。その後、この会派への参加者は徐々に増えていく。2009年9月の堺市長選で、橋下知事は、府の幹部だった竹山修身を現職の対抗馬として送り込み勝利した。その後、橋下知事の政治的な勢いは次第に強くなった。そして2010年4月には、橋下知事は自ら代表となって大阪都構想の実現を目的とする地域政党「大阪維新の会」を設立することになる。2010年10月には、自民党などを離党した現職議員が参加することによって、府議会で最大会派になる。

以上は府議会での動きであるが、同じように大阪市議会でも維新の会による勢力拡大は進んでいた。前述の大阪都構想表明直後の2010年2月の橋下知事と平松大阪市長による公開討論会のとき、橋下知事は、世界と競合できる大阪を作るため府市の統合・再編は不可欠で「(大阪の)指揮官は1人、府市の財布もひとつにすべき」だと訴えた。これに対し平松市長は、「話に中身がない。私は大阪市の首長として、生活保護行政など足下でやるべきことがある。」と、議論は平行線だった。そして、討論会後の記者会見で、橋下知事は、2011年4月の統一地方選で大阪市議会で「過半数を取る」と発言し、マスコミが大きく取り上げる。

まず最初の戦いは、2010年5月の大阪市議補欠選挙（福島区）だった。政治経験のない会社役員の広田和美が、告示3週間前に「維新の会」の新人候補として立候補した。橋下知事は、「福島区民の皆さんは大阪市役所にだまされている」、「既成政党が役人天国を許してきた」と激しい言葉を使いながら応援する。その結果、広田は、2位以下の候補を大きく引き離しトップ当選となった。これは、自民や民主など既成政党市議に大きなショックを与えた。次第に維新の会に移る市議が増えていくことになる<sup>21</sup>。

維新の会の勢いが強い理由について、ジャーナリストの吉富有治は、知事本人のキャラクター以外に、大阪府や大阪市に対して府民・市民の怒りがたまっているからだとする。WTCの失敗例もみても、ゼネコンや銀行、一部の役人、政治家が利権をめぐって大型公共事業を行い、その失敗や無駄遣いのつけがきている怒りであるとする〔吉富有治2011, p. 106〕。

以上のように、WTC 府庁移転問題をきっかけに始まった「知事」対「議会」の対立構図は、知事寄りの議員が既成政党を離脱することによって、また橋下知事の大阪都構想表明によって、府議会や市議会における地域政党「大阪維新の会」の結成と、その勢力拡大につながっていった。

#### (4) 独走する維新の会—2011年4月統一地方選後の状況—

橋下知事を代表とする地域政党「大阪維新の会」は、2011年4月の統一地方選で、定数109の大阪府議会で過半数を超える56議席を、同じく定数86の大阪市議会で33議席を獲得し第一党となった<sup>22</sup>。

府議会の過半数を制した維新の会は、2011年6月議会において、卒業式などで君が代を斉唱するとき教員に起立を義務づける「君が代起立条例案」を提出し、他の会派が反対するなか可決成立させる。これは、全国的に大きな話題を呼んだ。さらに、同じく6月議会で、維新の会提案によって議員定数を109から88と一気に20も減らす条例案が可決成立した。これは、反対する自民・民主・共産の3会派が本会議を欠席するなか、維新の会が強行採決した形となった<sup>23</sup>。

そのほか、政治主導の教育行政を目指す「教育基本条例案」が、2011年9月に府議会に提出されたが成立しなかった。最終的には、橋下知事の後継者である松井一郎知事になった2012年3月に、教育行政基本条例と府立学校条例の2つの条例として修正・可決されている。この条例には、公立高校の学区を廃止して高校間の競争を進め、定員割れを3年続けた高校を統廃合の対象とするなど、大阪成長戦略が目指す高い競争力を有する人材育成に焦点をあてた教育改革が盛り込まれていた。

以上のように、橋下知事率いる大阪維新の会が府議会で過半数を制したあとの展開は、維新の会の独走ともいえるものだった<sup>24</sup>。

## 6 橋下知事の退任

橋下知事は、平松邦夫大阪市長が大阪都構想に反対し、いっこうに大阪都構想が進まないことから、自ら大阪市長になって構想を実現しようと、知事自ら大阪市長選に出馬するという前代未聞の行動をとる。2011年10月末に知事職を辞任し、12月17日に、大阪市長選と大阪知事選のダブル選挙が行われた。現職の平松市長との一騎打ちとなった大阪市長選だったが、その結果は、争点を大阪都構想にしぼり改革かどうかを問う選挙運動が功を奏し、大阪市長には橋下徹が、大阪府知事には維新の会幹事長の松井一郎が当選する。このような経緯を経て、常にメディアを意識し戦う姿勢を取り続けた3年9か月の橋下徹大阪府政が終わることになった<sup>25</sup>。

## 7 小括

2008年1月に誕生した橋下大阪府政は、就任日に「財政非常事態」を宣言し、まず財政再建からスタートする。知事自ら関係者との交渉にも臨み、短時間で財政再建計画を含む大阪維新プログラムを策定し、就任早々改革のイメージを定着させた。また、「収入の範囲内で予算を組む」と述べたように、その府政運営の特色は、一般の人々や経営者に分かりやすい企業経営と似た効率性、無駄の排除である。就任当初はやや低かった支持率も、80%という高い支持率を長期にわたって維持した。

任期前半は、「くそ委員会」発言で話題を呼んだ教育改革に力を入れたほか、WTC府庁移転問題では議会と対立したが、次第に知事の議会への影響力が強くなり、まず第二庁舎として移転を進めることになる（ただ東日本大震災を契機に耐震性の問題から移転断念）。また国直轄事業負担金問題をめぐって国と対立し、その発信力の高さで知事優位に進み負担金廃止の決定に国を追い込むなどして、地方の代表的な政治家となった。

任期後半は、「大阪都構想」が中心的テーマとなった。そのため大阪市とは対立し、知事が代表の地域政党「大阪維新の会」を設立して、府議会での知事の影響力を増していった。2011年4月の統一地方選によって府議会で維新の会が過半数を占めた最後の1年は、君が代起立条例の制定など、維新の会の独走とも思える状況が生じた。そして、2011年10月、橋下知事は、大阪都構想実現に向け大阪市長選に出馬するとして知事職を辞任する前代未聞の行動を取り、見事12月に大阪市長に当選する。

橋下知事は敵を設定し攻撃し、相手を説得するのではなく激しく戦っている姿を、メディアで印象付け府民の支持を得ている。また、「くそ」「ばか」など激しい言葉を使って自分の考えをいきなりぶちあげメディアを巻き込み、相手を揺さぶり論争を闘うという政治手法を取っている。このように橋下知事の政治手法は、テレビなどマスメディアを利用して、次々と問題提起し対決構図を作る劇場型政治といえる。

〔注〕

- <sup>1</sup> 以上、南日本新聞 2008 年 1 月 28 日。一ノ宮美成 2008, p.28 参照。
- <sup>2</sup> 旧自治省は、地方債は 10 年目に元金の 42%分を返済し、残りは借り換えできるとルール化していたが、府は、このルール以上の借り換えを行っていた。これは、民間なら倒産にあたる財政再建団体（2008 年 4 月からは、財政再生団体と財政健全化団体の 2 分類となった）への転落を避ける目的だった。これが、赤字隠しと大きく報道されたわけである。
- <sup>3</sup> 以上、田所永世 2009, pp.35~39, 42~46。一ノ宮美成 2008, p.19。読売新聞大阪本社 2009, p.154。宮崎日日新聞 2007 年 12 月 31 日参照。
- <sup>4</sup> 以上、朝日新聞 2008 年 5 月 4 日、6 月 6 日。南日本新聞 2008 年 1 月 31 日。田所永世 2009, pp.35~39, 42~46 参照。なお、2009 年 10 月の記者会見で、知事は黒字化を事実上撤回している。その理由は、府は、府出資の 5 法人に対して長期貸付を行っていたが、年度末に府に戻して年度初めに府から借りるということを繰り返し、歳入確保を行っていたからである。だが、知事は「役所の会計規則の不備だ。他の県もやっている」と発言したとされる〔朝日新聞 2009 年 10 月 29 日、吉富有治 2011, pp.43~46〕。
- <sup>5</sup> それは、大阪府の過去の実質収支（歳入と歳出の差である形式収支から翌年度に繰り越す財源を減じたもの）をみると、2000 年度 383 億円赤字と最悪だったが年々改善され、すでに橋下知事就任前の 2007 年度には 7 億円の赤字と大幅に改善されていたというものである〔吉富有治 2010, pp. 37~46〕。
- <sup>6</sup> 橋下府政では、翌年度の 2009 年度も、事業費削減 399 億円、人件費削減 470 億円、歳入確保 145 億円の合計 1014 億円の収支改善が行われ、2010 年度も同規模の収支改善が図られている。また同時に、橋下知事以前の収支改善は、前述したとおり減債基金からの大幅な借入によって実現した収支改善だったが、橋下知事は、この基金からの借入を止めての収支改善であった。すなわち、2009 年度から減債基金の借入を止めつつ財政収支の黒字化を図り、同時に減債基金の復元を果たしている〔森之祐 2012, p. 96〕。
- <sup>7</sup> 以上、田所永世 2009, p.78, 83, 89。大阪府『府政だより No328』2008 年 4 月。朝日新聞 2009 年 1 月 29 日。橋下・堺 2011, p.114 参照。
- <sup>8</sup> 以上、読売新聞大阪本社社会部 2009, p.289, 300, 301。朝日新聞 2009 年 10 月 4 日。「大阪維新プログラム」p.15（大阪府 HP 資料）、「府政 3 年間の取り組み」p.7（大阪府 HP 資料）。
- <sup>9</sup> 田所永世 2009, pp. 24~27。
- <sup>10</sup> 2011 年 6 月 17 日の政策企画部企画室インタビュー調査より。
- <sup>11</sup> 「大阪維新プログラム」（大阪府 HP 資料）。
- <sup>12</sup> 大阪府「将来ビジョン大阪—大阪維新の先の大阪の未来のために」（2008 年 12 月）。2011 年 6 月 17 日の政策企画部企画室インタビュー調査より。
- <sup>13</sup> 「知事重点事業」（大阪府 HP 資料）。2011 年 6 月 17 日の政策企画部企画室インタビュー調査より。
- <sup>14</sup> 「大阪成長戦略」（大阪府 HP 資料）。
- <sup>15</sup> 以上、毎日新聞 2009 年 2 月 4 日。朝日新聞 2010 年 1 月 29 日。毎日新聞・大阪夕刊 2010 年 1 月 29 日。上山信一 2010, p.147。大阪府 HP 資料参照。読売新聞大阪本社社会部 2012, p.20, 21。大阪の地方自治を考える会 2011, pp.37~43。
- <sup>16</sup> WTC への庁舎移断念の経緯については、読売新聞大阪本社社会部 2012, pp.70~73。大阪地方自治を考える会 2011, pp.173~176。
- <sup>17</sup> 以上、読売新聞社 2009 年 2 月 6 日。朝日新聞 2010 年 10 月 19 日。宮崎日日新聞 2010 年 10 月 25 日。読売新聞大阪本社 2009, pp.302~309 参照。
- <sup>18</sup> 吉富有治 2011, p. 52。
- <sup>19</sup> 最近の状況は、新聞関連記事より。なお、冒頭の「大阪維新の会」発足までの経緯は、有馬晋作 2011, p.105、吉留有治 2011 参照。
- <sup>20</sup> 以上、吉富有治 2011, p. 159, 160, 164, 166。上山信一 2010, p. 164, 165 参照。特別区の数、読売新聞大阪本社社会部 2012, p. 24、大阪地方自治を考える 2011, p. 76。
- <sup>21</sup> 以上、吉富有治 2011, pp. 80~85, 89~96, 105, 106。産経新聞 2009 年 4 月 25 日参照。なお、このとき維新の会は、国会議員が 5 人以上いないため、自民党や民主党のような、いわゆ

---

る政党でなく国から政党助成金も受けられない。地方の一部で活動する地域政党（ローカル・パーティ）である。

<sup>22</sup> 一ノ宮美成 2012, p. 49。

<sup>23</sup> このように維新の会は、府議会で攻勢に出て、着実に実績を上げていたといえる。しかし君が代起立条例は、実は以前、自民党が条例化を目指したものである。当時は、民主、公明などが「内心の問題を強制すべきでない」と反発し、強制力のない決議にとどめている。このような経緯があったので、2011年4月の府議会議員選挙の争点は大阪都構想であって、この条例制定まで府民は一任していないという批判が出た。すなわち大阪維新の会は独善的であり、首長を議会が牽制する仕組みが危惧されるという批判（朝日新聞 2011年5月26日）も出てきた。二元代表制には、地方政府という権力が住民の自由と財産に過度に作用するのを防ぐという目的があるということからみれば、今回の強引な君が代起立条例制定には疑問が残る。

<sup>24</sup> たとえば、ある府幹部によると、2011年4月の統一地方選後は、橋下知事は「民意が変わった」と通告し、「職員基本条例の制定で公務員バッシングを強烈にやりだした」と振り返り、「時々話題になりそうなことをつかむ能力は天才的だが、ポピュリズム（大衆迎合主義）だ」という批判は当たっている」とも述べたとされる〔読売新聞 2012年8月17日〕。なお、2011年4月以降の状況は、関連の新聞記事で事実を整理している。

<sup>25</sup> 2011年大阪ダブル選関連の新聞記事参照。



## 第6章 劇場型知事の相互比較

以上、3人の劇場型知事すなわち劇場型首長をみてきた。このあと（終章）での劇場型首長の戦略の検証と功罪の分析のために、本章では、3人の知事それぞれの県・府政の概要と政策展開さらに政治手法について相互に比較し、共通点や相違点さらに特色を明らかにしたい。なお、政治手法としてテレビなどメディアを重視するという共通点はあるが、県政・府政を振り返ってみると、その内容は3人について違いも確認することができる。また各々の政策展開を分析したのは、3人の知事が従来の改革派知事の後継者的側面もあるからである。

### 1 田中康夫長野県知事

#### (1) 県政の概要と政策展開

小泉政権発足直前の2000年10月からスタートした田中県政は、テレポリティックスが本格化した小泉政権と重なるように2006年8月までの2期約6年にわたった。1期目就任当初から、知事は、約10年後の民主党政権の「コンクリートから人へ」を先取りするような政策をとった。すなわち「脱ダム宣言」などで代表されるように、いわゆる現場主義の観点から大型公共事業を見直したため、全国の注目を集め知事の改革イメージを一気に高めた。しかし、前知事時代から着実に進めていた事業などを急に中止・縮小することになり、県議会や市町村長との軋轢を生み、議会とは激しく対立した。この対立は、最終的には、議会による知事不信任議決の可決に至り、知事は議会解散でなく失職を選択し、出直し知事選で勝利する。

2期目の田中県政は「創る」をテーマとし、本格的な財政再建計画や人事・組織改革、さらに先駆的な中長期ビジョン「コモンズ」策定、教育や福祉・医療などに県政の重点をシフトさせるなど、積極的な県政運営に取り組んだ。しかし、物議を醸す発言・行動や市町村の十分な理解を得ることなく新たな施策を決定することが目立った。結局2期目も市町村をはじめ議会との対立構図が完全にはなくなり、一定の県民の支持は得ていたものの1期目以上に対立が深刻化した。このように県政の混乱が長引き、3期目に臨む2006

年8月の知事選で田中知事は敗れることになる。

次に田中県政の政策展開をみると、まだマニフェストが定着していない時期であったため、マニフェストに基づく政策展開という面はないといえる。ただ、知事選のときの公約の中に、現場主義とか事業全般の公益性を再評価し税金の無駄遣いをやめるという文章があったため、就任直後から積極的に現場を視察し地元住民の声を聞いて公共事業見直しに取り組んだ。そして、2003年2月の「財政改革推進プログラム」では公共事業を削減し、教育や医療・福祉などへの予算の重点化、2004年3月の中長期ビジョン「コモンズ」では、地域での人のつながりを重視した政策が提示されることになった。田中県政は、まず財政改革による公共事業見直しに取り組み、財政再建計画の策定と同時に重点事業を決めるという流れになった。このように、財政再建計画の中から具体的に新たな政策が出てくるのは、後述する橋下知事と同じである。つまり、財政が苦しいほど、財政再建計画を立てないと、新たに取り組める事業が見えてこないという現実を示している。

また中長期ビジョン「コモンズ」は、県の計画すなわち県の最上位計画である総合計画として位置づけられなかった。あくまで、田中県政の基本方針であった。本来は、総合計画の構想部分に位置づけられるものであったろう。このビジョンの実現は毎年の予算措置として「コモンズ支援事業」として現れたが、その進捗や実現状況を評価するという考えは十分でなかった。

## (2) 田中知事の政治手法

県政運営でみられた田中知事の政治手法は、自民党の小泉首相のような劇場型政治だったといえる。たとえば、樺嶋秀吉は、田中知事の政治手法を、県民を応援団にして押し進める手法で、①重要な政策立案は審議会、検討委員会方式で「しがらみのない」県（庁）外の有識者に任せる。②その実行にあたっては反対勢力との対立を際出させて推進力にする。③その過程と結果は、作家、タレントとして培った人脈を使いマスメディアを通じて広く県内外に発信する、という3つの要素からなると指摘している〔樺嶋秀吉 2004, p. 110〕。

このように、次々と問題提起をしてメディアの注目を集め、反発する既存勢力との対立でますます注目され、またメディアを利用し県内外に発信し県民に劇的な展開を見せることにより、自分にとって有利な展開を目指す劇場型政治の手法を田中知事はよく用いた。

具体的にみると、この問題提起の手始めが、「脱ダム宣言」のように都市部の人々が日頃から疑問に感じていた多額な公共事業であった。この問題提起は、全国から注目され県民も評価していた。県民も支持していたことは、ダム中止問題などを理由に、議会から不信任議決を受け失職したが、出直し選挙で再選されたことから分かる。

しかし、2期目は、この政治手法も、幅広い支持につなげることはできなかった。まず、問題提起をしながら打ち出される新たな施策も、市町村など関係者の意向を確認しないまま決定したりするため、市町村長の知事への不信感が高まっていった。また、自分の好きな町に住民税を納めたいとするなど時に物議を醸す行動や発言もあり、批判的な人々からは独善的でパフォーマンスと言われた。議会や市町村と知事の対立は、結局、その全任期にわたって長く続いた。このように、劇場型政治は必ずしも有効でなかった。それは、県民の知事支持率の低下と三選を果たせなかったことが、如実に示している。

東国原知事や橋下知事など発信力が高い知事と同じような手法に見えるが、田中知事が2期目に有効でなくなった理由のひとつとして、長野県のメディアでのテレビの影響力が都市部に比べ強くないことをあげたい。この点は、本章の最後で詳しくみてみたい。

## 2 東国原英夫宮崎県知事

### (1) 県政の概要と政策展開

東国原県政は、本格的なテレポリティックスのスタートとなった小泉政権が終わって数年立った2007年1月にスタートした。小泉政権の構造改革による地方の疲弊が問題となっていた時期だけに、東国原知事は一躍、中央メディアで地方の声の代弁者的存在となった。

東国原知事は、発信力の高さで、一気に宮崎県の知名度を全国区にし、観光面や特産品などで目に見える成果を出した。当初はタレント出身ということで不安視された行政手腕も、マニフェスト重視の計画的な行政運営を行ったことで払拭された。田中知事が、その任期中、議会と対立し県政が停滞することがあったのに比べると、議会との対立構図は作らず手堅い行政運営だったといえる。また前述の地方の声の代弁者として、国に物申すという対決姿勢をとることが多々あったし、地元メディア特に地元紙に対しても批判的だった。ただ、道路特定財源の必要性を強く訴え道路などインフラ整備を重視するなど、都市部の人々から見ると、旧来の自民政権のように教育・福祉より公共事業重視のようにみ

えることもあった。

任期後半には、国政への転身騒動があり政権交代前だっただけに全国から注目された。また、口蹄疫が発生し甚大な被害を受けたが、知事は陣頭指揮をとり、農林水産大臣と対決することもあった。この結果、任期全体にわたってみても、90%近くの高い支持率を維持し、県民の県政への関心も高まった。ただ、選挙で宮崎を「どげんかせんといかん」と訴え就任し、改革イメージがあった割には、県政全体としてみれば、裏金問題への対応や入札改革を除くと、財政改革をはじめ人事・組織面について目立った改革はなかった。また生活が向上したと実感する県民は少なく、医師不足など依然として多くの課題が残った。

宮崎県は農林水産業中心の県であり、九州の中でも遠隔地で高速道路や重要港湾も未整備の条件不利地域である。このような宮崎では、1期は種をまくような政策、2・3期目が刈り取りというような長期的視点の政策展開が必要といえる。しかし東国原知事は、地方を変えるには国の統治システムを変える必要があるとして、2期目の知事選には出馬せず、1期のみで2011年1月に退任した。

次に、東国原県政の政策展開をみると、マニフェストを重視した計画的な行政運営であった。就任直後すぐに総合計画を新たに策定して、その中にマニフェストで約束した事項を3つの重点戦略として位置づけた。またマニフェスト実現に向けての工程表も作られ、県の正式な行政評価の対象となり、第三者機関によって評価されている。一方、状況の変化で生じる課題は、毎年、予算で重点施策として位置づけ対応する仕組みとなっている。そのため、入札改革による建設業界の疲弊や2009年のリーマン・ショック以降の景気後退もあって、予算重点施策は、「雇用創出・就業支援対策」「中山間地域対策」「子育て・医療対策」などと、マニフェスト以外のものも取り入れ変化していった。

## (2) 東国原知事の政治手法

支持率の高い理由の一番に、高い発信力があげられているように、知事の政治手法は、テレビ特に在京キー局を大きく活用したものだ。テレビ出演は、3人の知事の中では、最も多かった。したがって、就任間もなくの時期に中央マスメディアにおける地方の声の代弁者となり、道路特定財源問題では道路整備は依然として重要と強く訴えるなど、時がたつにつれて地方の代表的な政治家となったといえよう。実際、自民から民主へと政権交代が起きた2009年夏の衆院選では、自民党からの出馬が取りざたされた。

ただ、田中知事や橋下知事が、県・府内でも敵を設定し対決を演出する劇場型政治であるのに比べると、その県政運営はむしろ協調的な面もあった。議会との対決を避けたのは対立が恒常化し3期目で落選した田中康夫知事を反省材料にした行動のように見える。一方、国には物申すという姿勢を取り、中央メディアを通じて県内外すなわち全国に発信した。また、地元紙に対しては対決的だったし、ブログで鋭く反論し批判を牽制することもあった。さらに、1期のみ4年の間には就任当初の鳥インフルエンザや4年目の口蹄疫発生など農業県宮崎にとって戦後最大ともいえる危機が起き、知事は県民一体となって乗り越えた。以上をみると、東国原県政は1期のみであったが対決の要素以外に物語性もあり、東国原知事もまた劇場型政治を採用していたといえる。なお、国に物申すという姿勢は、中央メディアを通して全国に発信され、地方分権によって国を変えたいという1期のみでの知事辞任のきっかけにもなった。

### 3 橋下徹大阪府知事

#### (1) 府政の概要と政策展開

2008年1月に誕生した橋下大阪府政は、就任日に「財政非常事態」を宣言し、まず財政再建からスタートする。知事自ら関係者との交渉にも臨み、短期間で財政再建計画を含む大阪維新プログラムを策定し、就任早々改革のイメージを定着させた。また、「収入の範囲内で予算を組む」と述べたように、その府政運営の特色は、一般の人々や経営者に分かりやすい企業経営と似た効率性、無駄の排除である。都市部は一般的には支持率は低くなる傾向があるが、府民の多くの支持を得て、就任当初はやや低かった支持率も80%という高い支持率を長期にわたって維持した。

任期前半は、「くそ委員会」発言で話題を呼んだ教育改革に力を入れたほか、WTC府庁移転問題では議会と対立したが、次第に知事の議会への影響力が強くなり、第二庁舎として事実上移転を進めることになった（東日本大震災を契機に耐震性の問題から最終的には移転断念）。また国直轄事業負担金問題をめぐって国と対立し、その発信力の高さで知事優位に進み負担金廃止決定（一部実施）に国を追い込むなどして、地方の代表的な政治家となった

任期後半は、「大阪都構想」が中心的テーマとなった。そのため大阪市とは対立し、府議

会では知事が代表の地域政党「大阪維新の会」を設立して、知事の影響力をますます増していった。2011年4月の統一地方選によって府議会で維新の会が過半数を占めた最後の1年は、君が代起立条例の制定など、維新の会の独走ともいえる状況が生じた。

そして、2011年10月、橋下知事は、大阪都構想実現に向け大阪市長選に出馬するとして知事職を辞任する前代未聞の行動を取り、12月に大阪市長に当選する。

次に橋下府政の政策展開をみたい。橋下府政では、マニフェストの位置づけが低い、一方でブレーンをおき、WTC府庁移転構想、ダム建設中止など財政再建のあとに次々と新たな施策を打ち出す傾向がある。任期後半には、知事選の公約にはなかった「大阪都構想」を表明し、その後、構想と連動した大阪成長戦略を策定している。府政運営を全体としてみれば、就任当初の財政再建のため策定した「維新プログラム」が実質的な、橋下府政の政策となり、それをベースにブレーンとともに政策を打ち出す形となっているといえる。さらに、毎年の知事重点事業は、東国原知事の毎年の予算のときの重点施策に該当するものである。府政は多くの分野を対象にしているので、マニフェストは、その一部しかカバーしていない。そのため、カバーできない部分で行政ニーズが高いものは、毎年の予算での重点配分として位置づけるのが通常といえる。すなわち、マニフェスト以外の重要または緊急性のある政策は毎年の予算で重点事業として進めようとしているが、この点は、東国原知事の「重点施策」と同じ手法を取っているといえる。

## (2) 橋下知事の政治手法

橋下知事のメディア戦略は、敵を設定しテレビカメラなどメディアの前で攻撃し、相手を説得するのではなく激しく戦っている姿をメディアで印象付け府民の支持を得ていくものである。また、「くそ」「ばか」など激しい言葉を使って自分の考えをいきなりぶちあげてメディアを巻き込み、相手を揺さぶり闘いつつ落としどころを探る政治手法を取っている。

このように橋下知事の政治手法は、テレビなどマスメディアを利用して次々と問題提起し様々な分野での対決が劇的に展開する劇場型政治といえる。その例として、「くそ委員会」発言で注目された学力テスト公開問題、国直轄事業負担金問題があげられる。過激で挑発的な発言を伴って次々と問題提起をし、中には国直轄事業負担金の廃止決定（一部実施）など成果をあげているものもある。

このように国とも劇場型政治で対立して、中央マスメディアにおける地方の代表的な政治家となった。さらに2011年4月の統一地方選では、「大阪都構想」実現のため、自分が代表の地域政党「大阪維新の会」から多数の候補者を擁立するという政治的な動きも示し、府議会で過半数を確保した。2011年11月には、大阪都構想をめぐって大阪市と対決したため、最終的には大阪市長選に出馬するという前代未聞の行動に出ている。

確かに、先ほどのような劇場型の政治手法をとっているのが、がんばっている、リーダーシップを発揮しているというイメージはある。しかし、財政改革のほか次々と挑発的な問題提起をするものの、その一つひとつをみると話題を呼んだ割には、必ずしも具体的な成果が出ているとは限らない。中には、WTCへの府庁移転を断念したように失敗例もある。1期3年9か月で終わった府政は、私立高校の授業料無償化や中学校の学校給食実施など目に見える成果はあるものの、話題になった大阪都構想や大阪成長戦略などはあくまで長期にわたって評価されるもので、任期中に行った政策の成果がすぐ出るとはいえず、その評価は難しい<sup>1</sup>。

#### 4 3 知事の比較

##### (1) 県・府政運営の比較

県・府政を行財政運営からみると、田中知事は、ダム建設に代表される大規模な公共事業を中止する財政改革をはじめ、人事・組織面も含め前例を覆す改革を試みたが、議会などとの対立が続いたため、最終的には県民・市町村にも受け入れられなかった。東国原知事は、マニフェスト重視の計画的な行政という先進的な面がある一方、財政再建などは改革というほどでなく、むしろ現実的で協調的、手堅い行政手腕を発揮した。これに比べ、橋下知事は財政再建からスタートし短期間に収支改善を行い大阪維新プログラムを策定したほか、ブレーンを設置して、次々と構想を打ち出す傾向がある。維新プログラムや大阪都構想をみても、効率的な行政・地域経営を目指していることが分かる。

以上の3人の知事の県・府政の政策的特色を簡単に整理すると、田中県政の場合は、「脱ダム宣言」が示すように民主党政権の政策的先取り、東国原県政の場合は、条件不利地域の宮崎を強調することによる地方の代弁者、橋下府政の場合、財政再建も含め企業経営的とまとめることができる。

このように、3人の劇場型知事には、いずれも改革のイメージはあるが、その県・府政の運営面や政策面の実態は違う面もあるといえる。

次に3人の知事の政策展開を簡単にまとめると、田中知事、橋下知事の場合は、公約やマニフェストは、それほど重視せず、財政再建策から導き出した新たな施策を中心に据えた県・府政である。特に橋下知事はブレーンを重視し、次々と新たな政策を打ち出す傾向があるといえる。これらに対し、東国原知事は、マニフェストを重視した計画的な県政運営で、就任後の状況変化には、毎年の予算で重点施策として対応していく形である。この点は、橋下知事にも見出すことができる。ある意味、先行き不透明な時代だからこそ、橋下府政は、いったん財政再建計画を立ててから、重点施策を決めるという形を取ったといえる。そして、橋下知事の任期後半は、大阪都構想と連動した大阪成長戦略によって、大阪再生の方針を定めているといえよう。

ところで、従来の改革派知事の改革は、行財政改革、情報公開、政策評価、マニフェストなど新しい行政運営がメインだという指摘〔上山信一 2009, p. 44〕がある。これら3人の知事の政策展開をみると、田中・橋下知事は、行財政改革からスタートし、ブレーンを用いた新しい施策の展開、東国原知事はマニフェストを軸とした行政運営と、従来の改革派知事と重なる面も多々ある。しかし、次に述べる劇場型政治という政治手法は、従来の改革派知事と大きく違う面といえよう。

## (2) 政治手法の比較

政治手法という視点からみれば、いずれの知事もテレビを重視しているが、田中知事と橋下知事は激しい対決型の劇場型政治を展開した。たとえば田中知事はダム建設中止などで議会と、橋下知事は次々と過激な発言を伴う問題提起で幅広い分野で対決構図を作った。

これに対し東国原知事は、県内では対決構図を避け、県外でのトップセールスを常に重視したので、むしろPR重視の県政運営といえた。ただ、東国原知事は、道路特定財源問題や口蹄疫問題さらに地方分権などで、国に対しては物申すと言う姿勢をとって対決構図を作ることがよくあり、また地元マスコミとはしばしば対立した。

いずれにしても3人の知事は、自分の政策や政治目的を実現するうえで劇的な手法を取ることがあり、また対決を演出することにより注目を集め、県民・府民の支持を得るのにある程度成功した。すなわち、劇場型政治を展開した。しかし、橋下知事と異なり田中知



事の場合、議会との対決は、最終的には県民の支持を幅広く得ることにつながらなかった。その理由のひとつとして、地元長野ではテレビより地元紙の影響力が大きいことがあげられる。この点は後ほど、3人の知事のメディア環境の相違として考察する。

### (3) アクターによる分析

地方政治の「政治」という言葉が「利害・価値の調整」を意味するとすれば、利害の代表機能や調整機能は「首長、議会」が担い、またこの2つのアクターを「住民」が選挙を通じて選び、さらに、これら3つのアクターに対し「政党、(利益)団体、国、国会議員、マスメディア」も影響を与えるという分析の枠組みを設定することができる。

なお、日本の地方自治は、国に比べ幾つかの相違点がある。まず、国の議院内閣制と違い有権者が直接選挙で首長を選ぶ大統領制を採用していることである。これは二元代表制と呼ばれ、もともと首長と議会は対立関係のなか均衡を図ることを想定している。また選挙制度も違い、首長は1人のみ選出される小選挙区制、国会議員は複数選出される大選挙区制で、選挙時期も同時でないことも多く、首長の意向と議会多数派の意向が違うことが起こり得る。さらに依然として中央集権的であるので、自治体の政策決定に国が影響力を發揮し、補助金や公共事業をめぐって国会議員は地元へ利益誘導型の政治を行うことが多々ある<sup>2</sup>。

地方政治は、以上のように、「首長、議会、住民、(利益)団体、政党、国、国会議員、マスメディア」のアクターを設定できるが、前述の日本の地方自治制度の特色も視野に入れて、ここで取り上げた3人の知事について、各アクターとの関係をまとめてみたい。

まず、首長と議会の関係をみると、田中、橋下知事は明らかに対立関係で、東国原知事は協調関係または一定の距離を置いた関係といえる。ただ、知事選の状況からみれば、田中、東国原知事は、議会はオール野党で、橋下知事は、当初は自民支持の状況であった。なお、これは、首長と政党の関係をも現わしている。

次に、首長と住民の関係をみると、田中、東国原知事の場合、議会多数派が支持する候補者を破っての当選で、しがらみのない無党派であったのに比べ、橋下知事は自民支持の出馬で無党派とはいえなかった。ただ、大阪府議会の場合、非自民も一定の勢力を持ち、自民のみで過半数を確保していなかった。

首長と団体の関係を知事選の状況からみると、田中知事は、県庁の体質に不満を持つ市

民グループや一部経済界人との関係があり、東国原知事の場合は、まったくといっていいほど特定の団体との関係はなく、橋下知事は、関西財界との関係があった。

首長と国と国会議員との関係を一緒にみると、田中知事は「脱ダム宣言」で分かるように対決姿勢で、東国原知事は自民寄りの感じもあったが地方の声の代弁者として「物申す」という姿勢であった。橋下知事は、自民の支持を受けての当選であったにもかかわらず、知事就任後は一気に既存勢力と対決する姿勢を取ったため、国などと対決姿勢で物議を醸す発言が目立った。

首長とメディアの関係をみると、田中、東国原知事は、中央メディア重視のスタンスで、地元新聞とは良好な関係ではなかった。橋下知事も、幅広く対決姿勢を取ったので、中央メディアのうち、特に全国紙に対し激しい対決姿勢を取ることがあった。

3人の知事は、以上のようなアクターによる分析を行うことができ概観すれば、住民を除き首長と各アクターの関係に対立関係が多いと分かる。次に、劇場型首長の置かれている地方政治の一般的な状況を、アクターによって現わしたい。

まず劇場型首長が無党派であって改革派首長に該当することから考えてみたい。そこから見える地方政治の状況は、政党・団体の住民への影響力低下によって無党派層が増えていることと、地域経済の低迷などもあって改革を求める住民が増大していることである。ここでは、戦後の長期間にわたり続いていた従来の利益誘導型政治において大きな役割を發揮していた国会議員などの影響力が低下していることを示している。また、劇場型首長が登場し始めたのは、このような地方政治の状況に加え、メディアが大きな影響力を發揮するようになり、また住民がより改革を求めるようになっているからといえよう。

## 5 メディア環境の相違—テレビの有効性の違い—

### (1) 3知事のメディア環境の比較

最後に、3人の知事のメディア環境の違いについて考察してみたい。その前に、まず3人の知事を取り巻くメディアの状況をみてみたい。

それは、民間テレビをみると、図表6-1のように、大阪府には、毎日放送、読売テレビ、関西テレビ、朝日放送の4つの在阪キー局があり、大阪府、滋賀県、京都府、奈良県、兵庫県、和歌山県の関西2府4県、人口2,080万人にも放送を行っている。これに対し、

長野県は、在京キー局系列の4局で、宮崎県にいたっては2局しかない状況である。一方、新聞に関しては、大阪府が有力地元新聞がないのに対し、長野県ではシェア率63%の信濃毎日新聞、宮崎県ではシェア率52%の宮崎日日新聞がある。

ちなみに、地方紙の地域内シェアの高いトップ5は、徳島新聞（徳島県86%、25万部）、北国新聞（石川県82%、33万部）、日本海新聞（島取県80%、17万部）、福井新聞（80%、20万部）、高知新聞（70%、23万部）となっている。一方、東京、大阪など大都市圏では全国紙が激しい競争を展開しているため、地元紙が過半数のシェアを確保するのは容易でなく、大阪府のように地元紙（新聞協会加盟の新聞）がない府県もある<sup>3</sup>。

これをみると、大阪府は、地元テレビ局が強く、長野、宮崎両県は、地元新聞が強いことが分かる。また、図表6-2のように、民間テレビの報道・情報関連の自主番組の状況をみると、長野、宮崎両県は、夕方のニュースの時間に在京キー局放送の前または後に30分程度の自主報道（ニュース）番組があり、そのほかの独自の情報番組は、主婦向けを想定した番組が平日1時間程度放送されているぐらいである。それに比べ、大阪の場合は、先ほど述べたように、2府4県を放送エリアとして4つの民間テレビ局があり、その報道及び情報に関する自主番組は、明らかに長野、宮崎両県より多い。

図表6-1 3人の知事のメディア環境

府・県	民 間 テ レ ビ					地元新聞（発行部数、普及率）	人口（千人） 2013. 10. 1
	東京テレビ	日本テレビ	フジテレビ	テレビ朝日	テレビ東京		
長野	信越放送	テレビ信州	長野放送	長野朝日放送		信濃毎日新聞 474,068 63.07%	2,122
大阪	毎日放送	読売テレビ	関西テレビ	朝日放送	テレビ大阪	—	8,849
滋賀	↓	↓	↓	↓	(大阪のみ放送)	—	1,416
京都	↓	↓	↓	↓		京都新聞 425,209 42.69%	2,617
奈良	↓	↓	↓	↓		奈良新聞 113,835 24.05%	1,383
兵庫	↓	↓	↓	↓		神戸新聞 543,815 26.12%	5,558
和歌山	↓	↓	↓	↓		—	979
宮崎	宮崎放送	テレビ宮崎（在京4局のクロスネット）				宮崎日日新聞 237,181 51.61%	1,120

(注) 地元新聞は日本新聞協会加盟のもの。発行部数は日本ABC協会集計のもの。人口は総務省統計局。

(出所) 井上泰浩 2004, p. 23 (『日本民間放送年鑑 2011』を基に作成)。日本経済新聞「日経地域情報」357

号、2000年12月18日。総務省統計局「都道府県人口、2013年10月1日現在」（総務省HP資料）

図表6-2 地元民間テレビ局の報道・情報自主番組の状況 2014年6月9日(月)～15日(日)

	テレビ局	報道(ニュース)番組	情報番組
長野県	信越放送	月～金「SBCニュースワイド」 pm6:15～6:55	月～金「3時にラララ」 pm2:50～3:50 水「SBCスペシャル」 pm7:00～7:58
	テレビ信州	月～金「情報ゲット」 pm6:15～7:00	月～金「ゆうがたネット」 pm3:50～5:50
	長野放送	月～金「スーパーニュース」 pm4:50～7:00	月「NBS月曜スペシャル」 pm7:00～7:54 土「土曜これダネ」 pm6:00～7:00 土「ほほ笑みチャンネル」 am9:55～10:55
	長野朝日放送	月～金「abn,ステーション」 pm6:15～6:55	土「ザ・駅前テレビ」 am9:30～10:25
大阪府	毎日放送	月～金「Voice」 Pm6:15～7:00	月～金「ちちんぷい」 pm1:55～2:40 土「あさちゃんサタデー」 am6:45～7:30 土「せやねん」 am9:25～12:55
	読売テレビ	月～金「かんさい情報ネット」 pm4:47～5:53	月～金「朝生ワイドすいまへん」 am5:20～6:30
	関西テレビ	月～金「スーパーニュースアンカー」 pm5:55～6:00	月～金「よーいドン」 am9:50～11:50 月～金「ハピくる」 pm2:00～2:55
	朝日放送	月～金「キャスト」 Pm4:58～5:54, 6:25～7:00	月～金「おはよう朝日です」 am6:45～8:00 月～水「西川きよしのおしゃべりあるき日です」 pm9:55～10:30
	テレビ大阪	月～金「夕刊7チャンネル」 Pm5:13～5:30	金「ひろきん」 am11:30～12:30
宮崎県	宮崎放送	月～金「MRTネクスト」 Pm6:15～6:55	月～金「アップレ」 am9:55～10:50
	テレビ宮崎	月～金「UMKスーパーニュース」 Pm6:15～7:00	土「U-doki」 pm5:56～7:00 土「じゃがじゃがサタデー」 pm12:00～12:55

(注) 2014年6月現在の各テレビHPから調査(最終アクセス2014年6月15日)。

## (2) 3知事におけるメディアの影響の比較

田中知事の場合、ほかの東国原・橋下の2人の知事と同じようにテレビ重視の劇場型政治を展開したにもかかわらず支持率が低下した。その理由として、地元メディアの状況の違いによる影響の相違が考えられる。次に、この点について詳しくみたい。

劇場型政治は、テレビを使って最も効果を発揮するが、地方では、県単位で発行されている地元紙（地方新聞）の方が、地域における圧倒的な発行部数すなわち地位内シェア（市場占有率）が高いことによって世論への影響力が大きいとされる〔大石裕 2006, p. 138〕。一方地方では、先ほどみたようにテレビ局の数も視聴者の数も少なく、情報・報道番組などの自主（地元）番組も少ないため、現在のテレビ報道の特色である多くの人を対象とした「洪水的報道」が起きにくい。

田中知事の場合、記者クラブの不要論を主張（就任後7か月後の2001年5月）したことや一向に議会との対立が解消されないこともあって、地元紙の信濃毎日新聞が次第に批判的になっていった。また田中県政の時期は、劇場型政治の小泉政権の時とも重なったため相対的に地方より国に全国の注目が集まっていった。このため田中知事の2期目は、1期目に比べ中央メディアで取り上げられることは少なくなった。

これに対して東国原知事の場合、小泉政権が終わり「地方の疲弊」や「地方分権」が政権交代につながる選挙での大きな問題として中央マスメディア（在京キー局など）で注目され、田中知事の頃と比べると地方が大きく注目されていた。そのため、東国原知事は地方行政の課題をはじめ地方の実情や声を分かりやすくコメントできる現職知事として、在京キー局に長期間にわたって登場し続けることができたといえる。

ここで、あらためて、長野県、宮崎県、大阪府の民放テレビ局の状況をみると（図表6-1参照）、まず、長野県は、4つの民間テレビ局、宮崎県は2つの民間テレビ局で、いずれもその県のみ放送エリアとしている。これに対し大阪府には、大阪府、滋賀県、京都府、奈良県、兵庫県、和歌山県という2府4県を放送エリアとして、4つの民間テレビ局があり、そのほか主に大阪府のみを放送エリアとするテレビ大阪がある。

これをみると橋下知事の場合、就任当初は在京キー局によく登場するわけではなかったが、地元テレビ局の数は多く、それも在阪キー局と呼ばれ都市部を含む近畿地方全部をカ

バーして視聴者が多いという有利な状況があったことが分かる。また大阪の場合、有力な地元新聞がないという特色がある。したがって、橋下知事のテレビを利用した劇場型政治は、当初から十分有効で、2011年11月の大阪ダブル選（本稿の研究対象期間）まで長期にわたり、発信力を維持したといえる。

#### 〔注〕

---

<sup>1</sup> ここで橋下知事・府政の評価に関して少し紹介したい。上山信一は、従来の改革派知事の改革とは、行財政改革や情報公開、政策評価、マニフェストなど新たな行政運営がメインだったのに比べると、橋下知事の改革はそれと大きく違い、大阪再生のため統治構造の変革も視野に入れた戦略的な改革でスケールが大きいと評価する〔上山信一 2009, p. 44〕。一方、橋下知事の政治・行政手法に大衆扇動というポピュリズムの要素がみられるという批判もある。たとえば高寄昇三は、橋下知事の政治手法に、①マスコミ向けの情報発信を背景とする大衆政治、②権力志向性が強い、③仮想敵国をつくり攻撃対象とする政治・行政手法、④極端な賛美・非難という感性・感情的な言動、があるとして、実際は、行財政改革で卓越した行政手腕を発揮していないと指摘する。さらに、減量経営的な予算編成をマスメディアにのせただけで、反対勢力は時代劇の悪者扱いされ橋下知事は名奉行としてのイメージを府民に焼き付けたと述べている〔高寄昇三 2010, pp. 74～78〕。

<sup>2</sup> 河村和則 2011, p. 235。

<sup>3</sup> 以上、井上泰浩 2004, p. 64, 65。

## 第7章 河村たかし名古屋市政

これまでみたように、まるで小泉劇場に代わるように、自治体の首長が主役を演じる劇場型政治が地方に移り広がっているように見える<sup>1</sup>。それが、本稿のテーマであるが、これまで取り上げたのは、テレビ慣れしているメリットを生かして、劇場型政治を用いるタレント出身の知事であった。しかし、タレント出身ではないが、これまで述べた知事に比べても、より激しい劇場型政治を行う2人の市長が登場した。それは、名古屋市河村たかし市長と、鹿児島県阿久根市の竹原信一市長である。両者とも激しく議会と対決し、河村市長は、市長自ら議会リコールを主導し、竹原市長は、議会を無視する専決処分を乱用するという前代未聞の行動をとった。

前章までみたように劇場型知事が小泉政権時代以降に次々と登場したが、これらの劇場型知事を引き継ぐ、または重なり合うように登場してきたのが、これら劇場型市長といえる。本章からは(7~9章)、序章で指摘したようにポピュリズムの要素をもつ代表的な2人の市長を、現職(3期目)でもある河村市長については主な政策と政策展開、議会リコール運動・トリプル投票を中心に、また2011年1月で退任した竹原市長については1期、2期と時を追ってその政策も含めてみてみたい。なお序章の冒頭で述べたように、本稿の研究対象は2011年11月の大阪ダブル選までとなっているが、河村市長に関しては減税が大きな焦点となっているので、紆余曲折しながらも河村市長提案で5%の恒久減税が議会で成立した2011年12月までを研究対象期間としたい。その上で、2人の市長を相互に比較し共通点と相違点を明らかにし(9章)、終章では、これまで見てきた5人の劇場型首長の戦略を検証し、その功罪も考察したい。

### 1 河村市長の登場

2009年4月26日の名古屋市長選に、民主党の国会議員で、よくテレビに出演し独特の名古屋弁で政治を語り人気を得ていた河村たかしが、民主党の推薦を受け出馬し初当選する。次点の細川昌彦(自民・公明推薦)を23万票も引き離し、過去最多得票の51万票での圧勝だった。投票率は50.54%で、このとき河村は、市民税10%減税、地域委員会の創設などを約束したマニフェストで「減税ナゴヤ、庶民革命・脱官僚」(図表7-2参照)を唱えていた<sup>2</sup>。

河村市政は、2011年2月には、劇的なトリプル選挙を経て、2期目に入ったが、1期目をみても、議会のリコール運動を主導し、自ら辞職するなど話題に事欠かなかった。そして支持率は、2009年8月70%、2011年2月67%（朝日新聞2011年2月21日。名古屋テレビとの共同調査）と、一般的に支持率が低くなる都市部としては、比較的高めの支持率を示していた。

## 2 河村市政の中心政策

まず、1期目の河村市政の中心的な政策として、劇場型政治の原因となった「減税」と、「地域委員会」、「議員報酬削減」をみてみたい。なお、これらの政策のうち特に減税は2期目に入っても注目政策となっている。

### (1) 減税政策

河村は、市長就任直後の2009年6月議会に、個人市民税、法人市民税ともに一律10%の定率減税をする「減税基本条例」を早速提案する。減税に必要な161億円の財源は、市職員の人件費1割削減や行政改革によって捻出するとしていた。

しかし議会側は、財源確保のための行政改革の具体的な取り組みが明らかでないなどの理由で、継続審議とした。その後、市長は対決姿勢を取り始める。市長の対決姿勢を受け、議会側は、自民、公明の会派主導で、2009年11月に低所得者に配慮し市長案を修正可決する（この修正は議会側としては独自案でもあった）。この議会による修正を不満とした河村市長は、名古屋市では37年ぶりの拒否権にあたる再議に付すために臨時会を招集する。この12月臨時会で、再議となった議会の修正案（実質、議会独自案）は3分の2以上の再可決ができず否決される。そのため議会は、福祉・教育関連サービスの削減をしないという付帯決議すなわち条件をつけて、一度は市長の減税案の実施を認めることになった。

このように二転三転しながら、ようやく減税条例は可決・成立した。だが年明けに、新年度予算案に保育料の一部値上げなどが盛り込まれたため、議会側は「条件違反」と判断し、2010年3月に、減税を「1年限り」と修正することになる。このとき、議会側は行政サービスを削減・低下させないという条件違反に加え財源不足の懸念なども理由にあげた。同時に、市長に対抗して議員定数、議員報酬等への対応も規定する「議会基本条例」を制定する改革姿勢も示した。しかし、この減税1年限りとした議会側の修正は、「恒久的な減



税」を公約とする市長を、その後、議会リコールへ向かわせるきっかけとなった。

以後、就任2年目の2010年4月臨時会に、河村市長は再度「恒久減税」の条例案を提出するが否決される。続く6月定例会では、河村市長は、恒久減税の条例案と議員報酬半減の年800万円とする案、さらに地域委員会の事業費を含む一般会計補正予算案を提出した。しかし、恒久減税案は継続審議となり、議員報酬半減は否決される。

このとき河村市長は、マスコミに対し、「今までと同様これを否決するなら、議会は市長不信任議決案を直ちに出すか、自ら議会を解散すべきだ。さもなくばリコールを呼びかけ、市民の判断を仰ぐ」〔河村たかし2011, p. 39〕と述べた。

河村市長は、東京へモノや人の集中が進む中での減税策が、名古屋への企業や住民の流入を促進すると主張した。また、税収を先に減らせば、市役所は自ら行政の無駄を省かざるをえなくなり行政改革が一気に進むとの考えがあった。

ところで、従来は、自治体が減税しようとする、財政に余裕があるとして起債つまり地方債の発行が国により制限されていた。しかし地方分権の一環として、この制約が緩和されたことが今回の減税の背景でもある。このため現在、首長選挙で住民税減税を公約に掲げる候補者が登場している。朝日新聞（2010年8月22日）の調査によると、2009年4月以降の1年間で、計21の首長候補者が減税を公約に掲げ、河村市長を含め5人の候補者が当選している。

先ほど、減税のときの地方債発行制限が緩和されたと述べた。実際、名古屋市は減税したにもかかわらず、その歳入減をカバーするために、前述の行政改革と職員の人件費削減に加え地方債を発行した。そのため「借金までして減税するのか」との批判もでたという<sup>3</sup>。

## （2）地域委員会の設置

次に、河村市長のマニフェストの2つ目の柱である「地域委員会」をみたい。これは、住民自治の活性化・地域内分権を目指して、一定の予算の用途を地区の住民に任せる「地域委員会」を小学校区に設置するものである。市長就任2年目の2010年度は試行的に8小学校区で実施し、最終的には約260の全ての小学校区に導入したいとする。また、ほかの自治体の地域委員会のように団体代表などが委員になるのではなく、名古屋市の場合、地域委員会の委員を選挙で選ぶという特色がある。そして1地域、約10人の委員が土日や夜間に会議を開き、防犯パトロール隊、公園の運動器具設置など約1千万円の予算の用途を決める仕組みである。

実は、全国では、このようなことを大阪府池田市が先進的に行っている。池田市は、2007年度に地域内分権条例を制定して11の小学区に「地域コミュニティ推進協議会」を組織し、予算600～700万円の使い道を地域住民が決め街路灯やAED（自動体外式除細動器）を整備したり防災訓練を実施している。

ところが、名古屋市の場合、議会側は「お仕着せの住民自治では意味がない」と、河村市長の目指す約260校区への拡大方針に反発していた。実際、地域委員会について、市民の半数は知らないし、参加したい市民はたった5%というアンケート調査が出ていた（中日新聞2010年10月22日）<sup>4</sup>。

### （3）議員報酬削減問題

最後の「議員報酬削減」については、先ほどみたように、河村市長は、就任2年目の2010年6月、年約1600万円の議員報酬を800万円に半減させる条例案を議会に提出した。しかし、議会側は「生活できず、議員の成り手がなくなる」「議員としての職責も果たせない」を理由に否決した。河村市長は、議員報酬は著しく高い、政治家は市民と同じ給料で生活すべきで、自らのことに手を付けられない市議会は保身議会だと強く批判した。これに対し、2010年8月、議会側も翌年4月までとりあえず議員報酬を月20万円減額するとした。また同じく11月には議員報酬の見直しを検討する第三者機関を設置するという改革姿勢をみせた<sup>5</sup>。

議員報酬を半額とする条例案を首長側から議会提出することは、市民から見れば改革的であるが、議会側からみると対決的で挑発的なものである。これと同時に市長提案の減税案も一緒に進んだことから、河村市長と議会の関係はますます混迷を深める結果になったといえよう。

図表 7-1 河村市政の主な出来事

年 月	主 な 出 来 事
	(1 期目)
2009 年 4 月	河村たかし、過去最多得票の 51 万票を獲得し名古屋市長選で初当選。
5 月	名古屋市経営会議に新たに 10 人のアドバイザー委嘱。
6 月	河村市長が自らの市長報酬 800 万円に大幅減額。市長が減税条例案を提案、市議会は継続審議に。
11 月	市議会在低所得者に配慮して市長提案を修正（議会独自案）した減税条例案を可決。
12 月	市長が臨時会で市議会独自減税条例案を再議に付し、3 分の 2 以上の賛成がなく否決される。一方、市長減税案が可決。
2010 年 1 月	地域委員会を 8 区 8 地域にモデル的に設置。
3 月	市議会在市長提案の減税条例を 2010 年度 1 年限りとする修正案可決。市議会在議会基本条例を制定。
4 月	河村市長、地域政党「減税日本」を立ち上げる。
6 月	市長が議員報酬を半額約 800 万円にする条例案議会提出。議会在否決。
8 月	市議会リコール運動の署名開始。議員提案により 2011 年 4 月まで議員報酬を月 20 万円減額。
10 月	46 万 5 千人の署名が選挙管理委員会に提出。名古屋市中長期戦略ビジョン成立。
11 月	選挙管理委員会が約 11 万人分の署名を無効として請求成立せず。市長は辞任を意向表明。 議員提案により議員報酬を検討する第三者機関設置。
12 月	意義申し立てがなされ、選挙管理委員会是有効署名が解散委必要な署名数に達したことを認める。
2011 年 1 月	河村市長が辞任。
2 月	名古屋市長選、愛知県知事選、名古屋市議会解散住民投票のトリプル投票実施、河村市長側の勝利。住民投票も成立。
	(2 期目)
2 月	河村市長が、2 期目就任。
3 月	市議会出直し選挙で「減税日本」が議会第 1 党に。
4 月	市議会在議員報酬半減の 800 万円の条例可決成立。
10 月	河村市長が 10% 恒久減税の条例案を議会に提出したが、継続審議。
12 月	河村市長率いる「減税日本」市議団提案の 7% への修正恒久減税条例を議会委員会が否決。 そして臨時会において、河村市長提案の 5% 恒久減税条例が可決・成立。

(出所) 加茂・白藤・加藤・榊原・柏原・平井 2011,3 章。新聞関連記事。

### 3 河村市政の政策展開

#### (1) 政策展開の特色

これまでみたように河村市政は、マニフェスト（図表7-2参照）で約束した「減税」などを軸に議会との対決を進めている。先ほど、中心政策に焦点を当てて河村市政をみたが、ここでは河村市政の政策展開から特色を明らかにしたい。

河村市政は、基本的には、選挙で提示されたマニフェストと、就任後に策定された中長期ビジョンで進められている。また、2009年5月には、市長の政策のブレーンとして、11名を名古屋市経営会議のメンバーに選んでいる（図表7-3参照）。

河村市長のマニフェストは、「減税ナゴヤ、庶民革命・脱官僚」をスローガンに、庶民が主役で、日本一税金が安く安全・安心で活力ある名古屋を目指すとしている。具体的には図表7-2のとおりである。マニフェスト作成には、大学教授もメンバーになっていたため、地域内分権のほか事業型NPO・社会的企業と連携した市民参加型公共サービスの展開など、先進的な行政運営の考えが入っていた。

一方、2010年10月策定の名古屋市中長期戦略ビジョン（以下「ビジョン」）は、名古屋市基本構想のもと、長期的な展望を持ちつつ新しい時代の流れに対応した市政の基本的な方向性を示す新たな総合計画として、策定されている。おおむね10年先の将来を見据えつつ、2009年度から2012年度までの4年間を計画期間とする。このビジョンは、自立・創造などの力により、市長が提唱する「歴史に残る街・ナゴヤ」を目指すとしている。その事業内容は、河村市長の市政改革の目玉が盛り込まれたほか、前任の末原市長の新世紀計画の多くも施策としてあがっており、都市開発やまちづくりなどが引き継がれている。また、このビジョンには、市長マニフェストのうち28項目を盛り込んでいるとされる<sup>6</sup>。

しかし、マニフェストのどの項目がビジョンに取り込まれたかは、ビジョンや市のホームページを見ても明確に分からない。また、このビジョンの進捗状況の管理は、ビジョンの中に多くの目標数値が設定されているので、それをベースに実施される。そのため、市長マニフェストの進捗・実現の評価と連動していない。また、2011年3月のトリプル投票や河村市長の著書において示された「(名古屋版の)消えた年金照合システム」「がん検診自己負担五百円均一化」などマニフェストで掲げた施策の約7割は着手し、全体としてみれば実現状況は順調との評価〔河村たかし2011, pp. 87~90〕は、あくまで自己評価であ

り第三者機関による評価でないなどの問題点もみられる<sup>7</sup>。このように河村市長のマニフェストは、ビジョンに盛り込まれているとされるが、市民には分かりにくく、他の先進的な首長が行っているような市役所のホームページでマニフェストの進捗を公表しているわけではない。

## (2) 政策展開の問題点

前述のビジョンをめぐつても、市長と議会は対決した。議会はビジョンを修正議決したが、市長は納得せず再議に付し、また議会が再議決を行った。そのため市長は、愛知県知事に審査の申立てを行ったが、2011年1月の知事裁定の結果は、議会の修正議決は議会の権限を越えるものでないとされた<sup>8</sup>。このような経緯をみると、田中知事や橋下知事が、総合計画の改定を行わなかったのに比べ、河村市長は議会との対決を見通して、言い換えれば対決を演出するため、あえてビジョンを議会議決を必要とする総合計画としたのではないかとも思えるぐらいである。

その後の展開も含め、河村市長のブレーンであった後房雄（名古屋大学教授）は、「2009年12月に二大公約の市民税10%減と地域委員会に関し、ようやく議会可決されたあと、減税をテコとした事業の精査システム構築や地域委員会の実施拡大の体制整備などを重点とする方向で展開すると考えていたが、河村市長は、議員報酬と定数の半減を新たな争点にし議会解散路線を加速させていった」（中日新聞2010年4月26日）と述べている。

後は、河村市長は政治家のセンスは良いが、行政の長としての資質が不十分と厳しく批判しブレーンを辞職することになる。また、藤岡喜美子（市経営会議メンバー）さらに河村市長が民間からスカウトした大西聡副市長も辞職するなど、数人のブレーンや側近が河村市長のもとを離れていった<sup>9</sup>。

以上のように、河村市長は、就任当初、先進的な内容の入ったマニフェストを提示し、ブレーンも登用して新たなイメージの市政をスタートした。しかし、その後の展開は、市民の目を引く減税を中心とした議会対決を演出しようとしていったといえよう。

図表7-2 河村市長のマニフェスト

「減税ナゴヤ、庶民革命・脱官僚」

1. 名古屋市の政治・行政を変える

(目標) 日本一税金の安いナゴヤを実現する

(約束) ・市民税の減税で、生活支援と無駄遣いを根絶する。

・行財政改革を断行し、情報公開を徹底して、透明性の高い名古屋市行政を実現。これにより、役人支配を脱し、市役所に根付いた「しがらみ」を一掃、裏金のような隠し事のない政治を実現する。

・同時に、市役所職員が能力を発揮できる環境を作り、真に「住民本位の行政」を実現する。

・議会にも自主的な行動を期待し、自己改革を促す。

2. 名古屋市民の安全安心な暮らしを第一に確保する。

(目標) 日本一安全で安心して暮らせる福祉、医療の街ナゴヤを実現する。

(約束) ・当事者が参加し、その声を福祉行政に反映される仕組みを作り、民間の活力を生かす。

・社会的弱者の人権を確保するための条例を制定する。 ・敬老パスを守る。

・安心して受けられる医療、介護、子育て支援の仕組みを市民参加で確立する。

3. 名古屋市の経済をいち早く不況から脱出させる。

(目標) 日本一早く不況から脱出し、経済振興する。

(約束) ・名古屋4大プロジェクトは、一旦立ち止まって、実施時期や規模を再検討する。

・地域雇用を最重視して、地元経済を振興させる。

4. 冷暖房のいない街ナゴヤ 一名古屋市を水と緑の自然共生都市に再生させる一

(目標) 日本の風土を生かした環境都市名古屋を創る

(約束) ・2010年に名古屋で開催される生物多様性 COP10 を成功させる。

・自然と共生する都市の再生を推進する。

5. 名古屋市民が地域のことを自ら決定するしくみを導入する。

(目標) 日本一住民自治が行き渡った街ナゴヤを実現する。

(約束) ・地域に選ばれたボランティア委員による地域委員会（仮称）を設置する。地域委員会では、市民自身が、一定の予算の範囲内で、福祉や防犯、街づくりなど生活に密着した事業を決め、その決定に従って、行政や行政から委託された民間団体が施策を執行する。

・教育については住民に近い教育現場が権限を有するように改革し、地域住民が安心して任せられる教育を作る。

・事業型 NPO や社会的企業の成長を支援し、公共サービスへの市民参加を促進する。

(注) 各項目の下に、事業が箇条書きで書いてあるが省略した。

(出所) 河村たかしマニフェスト「減税ナゴヤ、庶民革命・脱官僚」(河村たかし後援会HP)

図表 7-3 名古屋市経営会議メンバー一覧

2009年5月現在

氏名	役職
浅野 洋	名古屋税務研究所長
石村耕治	白鳳大学法学部教授
後 房雄	名古屋大学大学院法学研究科教授
江口克彦	PHP総合研究所所長
栗岡完彌	トヨタ自動車相談役
小島敏郎	元環境省地球環境審議官
武田邦彦	中部大学総合工学研究所教授
長尾正宗	広島大学大学院医歯薬学総合研究科教授
藤岡喜美子	市民フォーラム 21・NPOセンター事務局長
藤田民夫	名古屋市記念病院院長
山田昭義	社会福祉法人AJU自立の家専務理事

(出所)「名古屋市経営アドバイザーについて」(名古屋市HP資料)

#### 4 河村市長の選挙戦略 I—議会リコール運動—

2010年4月、河村市長は、地域政党「減税日本」を立ち上げて自ら代表になる。河村市長には、減税という公約を実現するため、同党候補を擁立して市議会で過半数を確保するという目標があった。ところが、先ほど述べたように減税をめぐる河村市長と議会の対立は激化し、ついに河村市長は「トリプル投票」を仕掛け、河村市長側の勝利で全国の注目を集めることになる。

ここでは、まず議会リコール運動を詳しくみたい。この運動の推移をみると、リコール成立がいったん困難になったが、それを乗り越え、つまり逆転成立というまさしく物語性を持つ劇場型政治そのものであった。前述したように2010年6月議会の恒久減税の継続審議(実質上の否決)に反発した河村市長は、2010年8月、市議会解散を求める市民の直接請求(リコール)を、自ら主導して署名活動をスタートさせた。

ちなみに、リコールすなわち解職請求とは、選挙で選ばれた自治体の首長や議員を任期の途中で辞めさせる制度である。選挙のときだけでなく、任期全体にわたって住民の監視が必要ということで、間接民主主義の欠点を直接民主主義で補完し民意を常に反映しようと

する制度である。その手続きは、まずリコールに賛成する住民の署名集めからスタートする。市町村では1か月、都道府県では2か月以内に、決められた数の署名を集めなければならない。集める署名の数は、有権者が40万人かどうかで別れる。40万人以下の場合、有権者数の3分の1でよいのに対し、名古屋市のような有権者40万人以上は、40万人の3分の1と40万人を越えた分の6分の1を合計した数となる。名古屋市では約36万6千人分集める必要があった。署名を集めても選挙管理委員会の審査（チェック）がある。そして、その審査で問題がなく必要な署名数を確保しても、そのあとに、リコールに賛成か反対かを問う住民投票を実施し、その過半数の賛成を得て、ようやくリコールが成立する。選挙で選ばれた人を辞めさせる仕組みなので、ハードルは高くなっている<sup>10</sup>。

名古屋市の場合、市長の支持団体「ネットワーク河村市長」の議会リコール署名運動は、当初、順調なスタートではなかった。だが、最終的には当初の予想を上回り、必要である36万6千人を大幅に上回る46万5千人の署名を集める。これに対し、委員4人のうち市議会議員OBが3人も占める市の選挙管理委員会は、代表者に代わって署名集めをした受任者の記入がないなどの理由で慎重に審査したいと、わざわざ審査期間を延長する。そして、署名のうち約11万2千人の無効署名があったとして、11月下旬、リコール不成立の判断をくだす。しかし、この判断に市民が一斉に反発し異議申し立てが続出し、選挙管理委員会は追い込まれた形となった。その結果、委員会の再審査によって多くの無効が一転して有効となり、12月中旬、有効総数36万9千人と認定され必要数を満たすことになる。つまり、リコールの逆転成立という劇的な展開となり、政令指定都市で初めて、議会解散の賛否を問う住民投票の実施が決まった<sup>11</sup>。

以上の市長主導の議会リコール運動は、まさに多くの市民がその動きに注目し、困難な壁を乗り越えるという物語性を持った「河村劇場」となった。ただ、そもそもリコールは住民主導で行うべきで、市長が働きかけるのは異例だった。そのため、マスコミをはじめ自治体関係者からの批判がみられた。

なお、この河村市長の手法を、このあとのトリプル選挙も含めてみると、議会の解散を伴い減税や「市長」対「議会」とほぼ単一争点で選挙を行うなどの面がある。郵政民営化法案が参議院で否決されたにもかかわらず、民意を聞きたいと郵政民営化の単一争点で衆議院を解散した小泉首相の2005年「郵政解散」の手法を連想させるものとなった。



## 5 河村市長の選挙戦略Ⅱ－トリプル投票－

河村市長は、最初のリコール不成立の段階（2010年11月）で、その責任を取って自ら市長を辞職すると明言していたが、リコールが成立したにもかかわらず市長辞任の意思を変えなかった。そして、名古屋市長選、愛知県知事選と、この議会解散の住民投票を重ねる「トリプル投票」という大胆な作戦に出る。

2011年1月に河村市長は辞職し、2月6日に「トリプル投票」が実施されることになる。この選挙運動中、河村は、ユニクロのダウンジャケットに中日ドラゴンズの帽子をかぶり自転車にまたがるという庶民派のイメージの選挙運動を行った。独特の名古屋弁で、「議会は減税を否決してしまった。報酬も全然下げません。保身のための集団的自衛権ですわ。ふざけると。」と訴え、笑いを取りながら聴衆を引きつけたとされる（中日新聞2011年2月7日）。

そして選挙結果は、河村市長側の圧勝だった。市長選は河村たかしが民主候補に大差をつけ再選し、その投票率は54.14%と、前回の50.54%を上回った。愛知県知事選は、河村と連携する前衆議院議員の大村秀章が民主を含めた他候補を引き離し初当選した。また名古屋市議会の解散の賛否を問う住民投票は、賛成が過半数を占め実施されることになった。

河村の勝因について、森正（愛知学院大教授・政治学）は、最大の要因は「争点を自身と市議会との対立に絞りこんだことだろう」と述べ、高瀬淳一（名古屋外国語大学教授・情報政治学）は、「有権者は既存の二大政党制、支持母体だのみの政治に限界を感じ、しがらみなどをすべて壊してほしいとの期待感があった。二人とも自民、民主を飛び出し新たなことに挑戦するようなドラマ性があった」と分析している（中日新聞2011年2月7日）。まさに、劇場型の選挙だったといえよう。

この選挙結果は「名古屋ショック」とも呼ばれ全国でも話題になったが、マスコミは総じて河村に批判的だった。たとえば、川上高志（共同通信編集委員）は、「軽妙な名古屋弁で庶民派を掲げる河村氏。分かりやすい減税を看板に、高報酬の市議会を抵抗勢力と決めつける手法には疑問がある」と述べている（宮崎日日新聞2011年2月9日）<sup>12</sup>。

## 6 トリプル投票後の状況－2期目－

前述のような批判があったにもかかわらず、2011年3月の出直し市議選は、「減税日本」の候補者が過半数に達しなかったものの20議席以上を獲得し市議会第一党になった。この

結果、4月、議会は、市議報酬を当分の間という条件付きで5月から暫定的に年800万円に半減する条例案を可決した。

ただし、「減税日本」の4月統一地方選の結果は、公認候補を立てた静岡市長選で敗れ、愛知県など県議選でも伸び悩んだ。有権者の関心が、3月11日の東日本大震災に移り、他党が「減税より復興」と批判を強めた影響が大きかったとされる。

トリプル投票をはじめとする以上の選挙結果は、「民主党王国」と呼ばれた名古屋市と愛知県における民主推薦候補の敗退であったため、このときの民主党政権に大きなショックを与えた。河村の「減税日本」や橋下大阪府知事率いる「大阪維新の会」などの地域政党が、今や既成政党への不満の受け皿となりつつあることを示すことになったといえる<sup>13</sup>。

前述したように「減税日本」は、2011年春の統一地方選で、名古屋市議会の過半数の議席を確保できなかったが第一党になり、当分の間という条件付きではあるが議員報酬を年800万円と半減する条例を早速4月に可決し、実績をあげた。しかし、河村市長が代表の「減税日本」は、その後、順調といえない面もある。たとえば、2011年6月、減税日本の市議団団長で河村市長の側近でもある則竹勅仁議員が、公約で受け取らないとしていた旅費など費用弁償費360万円を私的流用し、また政務調査費に不適切な処理があったとして、議員を辞職した。同じく減税日本の中村幸太郎議長が、則竹議員の政務調査費は問題ないと発言をしたため、各会派が議長辞任要求するなど混乱がおきた。そして、減税日本は運営方針の違いなどもあって分裂ぎみである。減税日本への市民の期待が大きかっただけに、これらの不祥事や混乱に市民から批判や失望もみられるという<sup>14</sup>。

さらに、河村市長念願の恒久減税については、一貫して市民税10%減税を市長は主張していたが、市議会の過半数を占める自民など野党会派の支持を得られず、2011年11月議会に、減税率を7%に圧縮して「減税日本」市議団が提案する。しかし、財政福祉委員会で否決される。そのため市長は、次年度実施にこだわり、さらに引き下げて12月臨時会に5%恒久減税条例を提案した。これに対し議会側は、減税で市財政に影響がないとの市長判断を示させた上で、財政規律維持を求めるという付帯決議を付けて可決・成立となった。市の試算によると、5%市民税減税の減税総額は約80億円で、2人世帯年収500万円、年収5800円の減税、年収700万円、年収1万1000円の減税、年収1000万円、年収1万7500円減税となる。その景気に与える効果には疑問が出るとともに、歳出削減による公的サービス低下を危惧する声もある。しかし、河村市長は、記者会見で「名古屋にとって輝かしい歴史的な日になった。市民の皆さんには感謝している。よくここまで来たなあという感じだ」（毎日新聞2011年12月24日）と述べた<sup>15</sup>。

## 7 小括

河村市長はブレーンを登用しマニフェストを盛り込んだ総合計画を策定するなど、新たな市政運営を目指すスタイルだった。だが、市長マニフェストの目玉である「減税」「議員報酬削減」などについて、常に議会対決の中で、実現を目指すという展開になったし、総合計画である中長期戦略ビジョンも、議会修正、市長の再議、議会再議決そして知事裁定と、議会と対立の末にようやく成立した。就任2年目に入ると、議員報酬半額の市長提案の条例案は議会で否決され、市長は議員に自分のことしか考えない保身議会と批判した。

また、河村市政の最重要政策「減税10%」は、就任1年目12月には成立したものの、翌年すぐ議会側は行政サービスを低下させないという条件に反したと1年限りとする修正を行う。そのため恒久減税を主張する市長は、市長主導の議会リコール運動に着手し、市選挙管理委員会が署名を一部無効と判断することもあったがリコールは紆余曲折の末に成立する。これにより就任1年10か月で、市長選、議会解散住民投票そして愛知県知事選という前代未聞のトリプル投票が実施され、これに勝利し河村市政2期目に入り恒久減税5%が成立している。また河村市長の劇場型政治は、なんといっても市長主導の議会リコール運動とトリプル投票で、前者は逆転成立という物語性、後者は議会解散を伴い単一争点による小泉政権の郵政解散選挙を連想させるものだった。

〔注〕

<sup>1</sup>国政をみると、数年前までは「小泉劇場」が脚光を浴びていたが、その後、劇場型政治はみられないという。たとえば、民主党政権には、マニフェストに関して人気取りの公約だというポピュリズム的な批判はあるが、菅直人首相や鳩山由紀夫首相など民主党の歴代首相には、劇場型政治への演出の意識はほとんどみられなかった〔毎日新聞 2010 年 10 月 17 日の人羅格・毎日新聞論説委員コメント一部参照〕。

<sup>2</sup>中日新聞 2009 年 4 月 27 日。朝日新聞 2010 年 8 月 22 日。

<sup>3</sup>以上、朝日新聞 2010 年 8 月 22 日。中日新聞 2011 年 8 月 31 日。河村たかし 2011, pp.31~39。広報なごや「市会だより」2010 年 7 月 121 号（市民税減税の経緯）、2010 年 9 月 122 号。加茂・白藤・加藤・榊原・柏原・平井 2011, pp.73~76, 81, 85 参照。

<sup>4</sup>以上、朝日新聞 2010 年 8 月 22 日。9 月 22・24 日。河村たかし 2011, pp.31~39, 87 参照。

<sup>5</sup>朝日新聞 2010 年 8 月 22 日。9 月 22・24 日。河村たかし 2011, pp.31~39, 87 参照。

<sup>6</sup>「名古屋市中長期戦略ビジョン」（名古屋市 HP 資料）、山田明 2011, p. 59, 60。

<sup>7</sup>以上、マニフェストの進捗状況や評価については、2011 年 7 月 11 日名古屋市総務局企画課に電話聞き取り調査より。

<sup>8</sup>加茂・白藤・加藤・榊原・柏原・平井 2011, p. 90。

<sup>9</sup>河村市長の行政の長として資質不十分の批判は、「後房雄のブログ」2011 年 2 月 7 日台風一過。ブレンや副市長の辞任については、出井康博 2011, p. 89, 96, 107, 108 参照。

<sup>10</sup>妹尾克敏 2013, pp. 45~48。朝日新聞 2010 年 8 月 31 日「ニュースがわからん。自治体でのリコールてなに」。

<sup>11</sup>以上、河村たかし 2010, pp. 50~54。加茂・白藤・加藤・榊原・柏原・平井 2011, pp. 91~95。朝日新聞 2010 年 8 月 22 日、12 月 10・24 日。宮崎日日新聞 2010 年 12 月 16 日。南日本新聞 2011 年 2 月 7 日、3 月 14 日、4 月 25 日。

<sup>12</sup>以上、河村たかし 2010, pp. 50~54。加茂・白藤・加藤・榊原・柏原・平井 2011, pp. 91~95。朝日新聞 2010 年 8 月 22 日、12 月 10・24 日。宮崎日日新聞 2010 年 12 月 16 日。南日本新聞 2011 年 2 月 7 日、3 月 14 日、4 月 25 日。なお、本節の注で掲げた新聞記事は主に引用に用いたものであるが、その他の河村市長関連記事も参考にしている。ところで、河村市長は「中京都構想」を打ち出している。この構想は、愛知県と名古屋の企画・総務部門を一体化するもので、①愛知・名古屋の合体、②強力で唯一の司令塔、③重複行政の徹底排除という 3 つの目標を掲げている。これで、市民税と県民税の 10%減税の財源を捻出する考えもある。河村市長と連携する大村秀章愛知県知事の誕生によって、実現に向けての流れはできたともいえるが、まだまだ不透明の部分が多い。むしろ、これは、実質、橋下知事との関係強化を念頭に置いた構想といえよう。実際、前述のトリプル投票での選挙戦では、橋下知事と「大阪維新の会」のメンバーが大挙応援に駆け付け、選挙は有利に展開したとされる〔朝日新聞 2010 年 12 月 10・24 日。南日本新聞 2011 年 4 月 25 日〕。

<sup>13</sup>以上、南日本新聞 2011 年 2 月 7 日、3 月 14 日、4 月 25 日。

<sup>14</sup>南日本新聞 2011 年 6 月 5 日。毎日新聞（大阪）2012 年 6 月 25 日「質問・なるほどドリ、地域政党はなぜ次々できたのか」ほか関連新聞記事参照。

<sup>15</sup>宮崎日日新聞 2012 年 12 月 7 日「名古屋市議会 7%減税修正案否決」。毎日新聞 2011 年 12 月 24 日「名古屋減税条例案可決」。朝日新聞 2011 年 12 月 28 日「ニュースがわからん・名古屋市で市民税が 5%安くなる」。12 月 24 日社説「河村流減税・市民が責任覚悟を」。なお、河村市長は、この減税の実績を携えて、次期衆院選すなわち国政進出を視野に入れて、2012 年 10 月に、自らを代表とする国政政党「減税日本」を立ち上げている。

## 第8章 竹原信一阿久根市政

鹿児島県の北西に位置し東シナ海に面する阿久根市は、港町だが基幹の水産業が低迷したため最盛期に4万人を超えた人口は2万5千人を割り込み、3人に1人は高齢者という状況である。2004年春の九州新幹線の部分開通では、そのルートからはずれJRも廃止された。代わりに第三セクターの「おれんじ鉄道」は開通したが、以前のように特急も止まらず、高速道路もまだ整備されていない。地元商店街はシャッター街に化し、鹿児島県で一番衰退した市といわれる。

この阿久根市で、2008年8月、新人4人が争う市長選があった。このとき、議員定数の削減や市職員給与の削減などを公約（図表8-1参照）とした前市議の竹原信一が、次点の元鹿児島県庁職員の庵重人に500票余りの僅差で初当選する。投票率は75.5%と市民の関心は高かった。しかし、公約で掲げた議案を議会で否決された竹原市長は、議会と激しく対立することになる<sup>1</sup>。

### 1 1期目の状況—就任から失職・再選まで—

竹原市政の1年目は、公約に掲げた議員定数削減のほか手数料引き下げの議案が議会で否決され、また副市長や教育委員長の人事案件も否決されるなど市長と議会との対立が続いた。そして、就任翌年の2009年1月、竹原市長が、自分のブログで「最も辞めてもらいたい議員アンケート」を実施したため対立は激化するとともに、市長はメディアに大きく取り上げられる。また竹原市長は、初当選した2008年8月の市長選のとき禁止されている選挙期間中のブログ更新を行い問題となったこともあって、このアンケートによって「ブログ市長」と呼ばれることとなる。

なお、議会は、先ほどの公約関連と人事案件以外は承認しており、あたかも議会が市長提案をことごとく否決したかの印象は間違いとの指摘〔平井一臣 2011, p.24〕がある。

2009年2月、ついに議会側が市長不信任議決を可決。竹原市長は、議会を解散したが、3月22日の出直し市議選の結果は、依然として反市長派が半数以上の11名を占めることになる。竹原市長派5名は上位当選を果たしたが、反市長派が多いという議会の状況は変

わらなかったため、4月には議会が市長不信任議決を再可決し、竹原市長は失職した。

2009年5月31日の出直し市長選は、竹原と、反竹原の市議らが押す元国土交通省職員  
の田中勇一との一騎打ちとなった。竹原は、今回の市長選を「市役所」対「市民」の戦い  
と位置づけ、官民で格差が生じている市職員給与の削減を争点の中心に据えた選挙戦を展  
開する。そして市民に、「苦しい生活を強いられている住民の目線を、市政に反映させる」  
と訴えた。その結果、竹原 8449 票、田中 7887 票と僅差で竹原が勝利した。投票率は前回  
を大きく上回り 82.59%に達した。この選挙結果に対し反竹原陣営は、「ブログ市長として  
全国的に注目を集めた竹原の知名度は高く、職員給与の争点化などで、市民の間に着実に  
支持を広げていた」のが敗因と述べている〔南日本新聞 2009年6月1日〕<sup>2</sup>。

図表 8-1 竹原市長の公約

「竹原信一のおやくそく」

- ・市長の報酬と退職金を大幅に削減します。
- ・市民の協力を得て、議員定数を大幅に削減します。
- ・市民の協力を得て、市役所の人件費を大幅に削減します。
- ・浄化槽管理経費の負担を軽減します。
- ・辺境地区の高齢者に対して通院の支援をします。
- ・老朽化した学校施設の整備を進め、教育環境を改善します。
- ・市民の提言と能力を積極的に掘りおこし、市民が主体の阿久根にします。

(出所) 竹原信一 2010, p. 102。

## 2 2期目—激しい対立の様相—

再選を果たして、竹原市長の手法は先鋭化した。2009年6月には、市役所敷地内にあつた職員労働組合事務所の使用許可を突然取り消して、立ち退きを要求する。また、各課に張り出した職員人件費額の張り紙を、4月にはがした職員を、7月には懲戒免職処分つまり解雇とする。ただし、この解雇という処分について裁判で市が敗訴したが、竹原市長は「裁判所は神様ではない」と裁判の判決を無視し、いっこうに復職させなかった。判決にも従わない竹原市長は、そもそも行政は法律に従って行うものであるという法治国家を否定するものであって、首長としての資質に欠けるとの批判もあった。この職員は、後述する仙波副市長就任後に復職を果たした。そのほか、2010年1月の仕事始め式では、市長は「従

わぬ職員はクビ」と発言する。自分の指示に対して従わない職員を、すでに2009年4月、10名降格処分していたので、すっかり職員が萎縮する事態となっていた。

2010年3月の議会では、竹原市長は、マスコミがいるからと本会議への出席を拒否する。その理由は、前年の2009年12月、市長のブログでの「高度医療のおかげで以前は自然に淘汰されていた機能障害を持ってる人を生き残らせている」の記述（11月8日）をめぐってマスコミが批判的な報道をしたからであった。市長は、よく「マスコミはウソをつく」とブログなどでマスコミを批判していた。

また2010年5月に、市職員と市議、市長のボーナス半減に関する専決処分をしたのを皮切りに、専決処分を乱用するようになる。専決処分とは、議会の議決事項について、災害などで議会を開催する時間的余裕がないときに、議会を開催せず首長の決裁で決めるもので、事後に議会の承認が必要とされる。しかし、竹原市長は、議会は反対しかしないと反発し、議会を招集せずに専決処分を乱用する。議員報酬の日当制導入、固定資産税・法人住民税の税率引き下げについても、専決処分をした。なお、それまで、不在だった副市長についても、愛媛県警の裏金を内部告発した仙波敏郎を7月に専決処分で任命した。

このような専決処分について、このときの片山善博総務大臣は記者会見で「専決処分は災害時など厳格に要件が決まっているが、阿久根市のケースは要件を満たしていない。そもそも（竹原市長は議会の）招集行為をしていないから違法だ。違法な状態で行った専決処分は根っこから違法だ」と批判し、違法性を明言した〔朝日新聞2010年9月22日〕。

竹原市長は、議会を招集しない理由を「議会は多数派議員の談合」だとし、市民のためにやっている政策を議会が否決してしまうので、専決処分は市民のためと主張する。官民の格差是正を公約に掲げ当選したのだから、市長として、この公約は守らないといけない、公約実現のための専決処分だとしていた。

2010年7月、伊藤祐一郎鹿児島県知事は、竹原市長が議会側の請求のあった臨時会を召集しないため、議会の臨時会召集を求める是正勧告を2回も行った。しかし竹原市長は、ブログで知事を「しょせん役人と」と発言し、勧告に従わなかった。

地方自治法の想定外の専決処分をめぐっては、法の不備も指摘された。そのため、首長が議会側の請求を無視し議会を開かない場合に備え、議長への議会招集権の付与という地方自治法の改正が国で検討（最終的には改正）されるなど、竹原市長の法の想定外の市政運営は、全国でも注目された。

図表 8-2 竹原市政の主な出来事

年 月	主な出来事
	(1 期目)
2008 年 8 月	阿久根市長選で竹原信一初当選（選挙期間中にブログ更新問題が報道される）。
10 月	市長提案の市議会議員定数削減案、市長月給引下げ案、手数料引下げ案を議会が否決。
2009 年 1 月	竹原市長がブログで「やめてもらいたい議員」ネット投票。
2 月	市議会が市長不信任議決案を全会一致で可決。
3 月	市長の議会解散で、出直し市議選。
4 月	市職員 10 人を降格（理由書なし）。
	市長、各課の窓口に給与額の張り紙。
	出直し後の市議会が再度市長不信任議決案を可決し竹原市長失職。
	給与張り紙はがし問題がおきる。
	(2 期目)
5 月	出直し市長選で、竹原再選。
6 月	市長が市職員労働組合に事務所の 1 か月以内退去を通告。
7 月	市長、張り紙をはがした職員を懲戒免職処分。
12 月	障害者に関するブログ書き込み（11 月）問題表面化。
2010 年 3 月	市長、議会本会議欠席。
4 月	鹿児島地裁が懲戒免職問題判決。
5 月	市長と市議、市職員のボーナス半減を市長が専決処分。
	市長リコール準備委員会発足。
7 月	鹿児島県知事が臨時議会を招集するよう勧告。
	元愛媛県警の仙波俊郎の「副市長選任」発表。
8 月	市長臨時議会を召集し臨時議会開会。4 名の議員が議場籠城。
	市長リコール署名開始。
10 月	市長リコール成立。議会リコール署名運動開始。
12 月	市長リコール住民投票実施し僅差で解職成立。
2011 年 1 月	市長選挙で、西平良将が竹原信一を僅差で破り当選。

(出所) 平井一臣 2011, pp. 160~162 (年表)。



ようやく 2010 年 8 月に、在京キー局を含む多くのマスメディアが注視する中、竹原市長は、市議会臨時会を 7 か月ぶりに開催する。このとき、承認されなくても専決は有効だと市長は主張していた。専決処分のほとんどを、議会是不承認とするが、竹原市長は、記者会見で、専決優先なので承認されなくても実行する。自分のことしか考えない議会は不要だと持論の「議会不要論」を述べた。なお、このときの議会は、市長派 4 市議が議場に立てこもるなど紛糾し、のちに議会は 2 名を除名（失職）、2 名を出席停止処分とした。市民からは、市長もおかしいが議会も議会、まったく議論がかみ合っていないし平行線で、議会にも失望したという声も聞かれた<sup>3</sup>。

以上のように、2 期目の竹原市政は 1 期目以上に市長と議会は激しく対決し、市長は議会を開かず専決処分を乱用するなど、常識を超える行動を取り、全国から注目されることになった。

### 3 政策展開の特色と市民の支持の状況

ここで、竹原市長の政策の内容をみてみたい。それは、いずれも住民の日常生活に直結する施策で、2010 年度からの指定ごみ袋の半額値下げ、小中学校の給食費半額助成、保育料の半額減額などである。また、固定資産税の減税による税収減を、市職員給与と議員報酬の削減で賄うという手法をとった。つまり、人件費の削減によって捻出した財源は、行政サービスの充実に充当されていることになり、その点を竹原市長も主張していた〔竹原信一 2010, p. 85〕。しかし、山本敬生（鹿児島県立短大准教授）は「肝心の経済活性化策は見えない」と指摘する（南日本新聞 2010 年 10 月 28 日）。

次に、竹原市政の政策展開と問題点をみてみたい。阿久根市では、厳しい財政に対応した行財政改革の第 4 次計画（2010 年度が最終年度）が、竹原市長の任期とちょうど重なっていた。しかし、竹原市長が打ち出す政策と整合性を図って計画を見直すということもなく実施されていた。さらに本来は、2011 年度からの行財政改革の新たな計画について、前年の 2010 年度には策定準備しないといけませんが、その準備は全くされていなかった。市政のカバーする範囲は広いので、本格的な行財政改革を策定するには、本来、担当者レベルから自分の担当する事務・事業の無駄を省く努力の積み上げが必要である。しかし、混乱

した市政では、こういう地道な努力を行うのは実質不可能だったようである<sup>4</sup>。

ところで、財政が苦しい自治体ほど、これまでみた田中長野県政や橋下大阪府政のように、まずは財政再建計画を策定し、そこから捻出した財源で、どこに重点的に投資して振興を図るかというやり方が普通であった。だが、この手法も取られていない。竹原市政は、通常とるべき行政手法はとらず、市長発案すなわちアイデアによる施策が中心であったといえよう。

また興味深いのは、市の最上位計画である総合計画が、2010年11月議会で淡々と混乱することなく議決されていることである<sup>5</sup>。名古屋市の場合は、議会が総合計画を修正したため、河村市長が、その修正に納得せず再議に付すという大きな事態が起きた。田中知事も橋下知事も総合計画を改訂しなかったのは、議会との対決を避ける目的があったと思われる。それに比べると、阿久根市の場合は、市政における総合計画の重みは、著しく軽いといえる。議会の議決事項を、議会を開催せずに専決で決めるという常識を越える行動をとっていたせいか、重要案件である総合計画や行財財政改革の計画などの取り扱いが不十分になるなど、阿久根市政では行政運営の常識が通用しない状況が生じていたといえよう。

竹原市政の政策と政策展開は、以上のような特色をもっているが、市民は竹原市長の政策をどう評価し支持しているのだろうか。市長リコールの住民投票1か月前の朝日新聞の緊急住民アンケートをみると、竹原市長への支持率は、「支持する」37%、「支持しない」49%と、支持しない人が半数を占め、必ずしも支持が高いとはいえない。だが、「市長にふさわしいのは竹原か（対抗馬の）西平か」という質問には、竹原36%、西平30%という結果だった。竹原への支持理由をみると、半数が「改革の姿勢」、次に多いのが「実行力」27%で、「政策」は7%と少なかった（朝日新聞2010年11月9日）。

この点について、平井一臣は、竹原には市民の根強い支持はあるが、その支持の中身は、政策の具体的内容に支持があるというより、漠然とした「変えてくれるのではないか」「何かやってくれるのではないか」「思い切ったことをやってくれるのではないか」という期待と結びついた支持であると分析している〔平井一臣2011, p. 85〕。

#### 4 竹原市長のリコールそして落選

これまでみたような市政の混乱に嫌気がさした市民グループ「市長リコール委員会」が、

2010年8月にリコールの署名活動をスタートする。その最終的な結果は、2010年12月、市長リコール住民投票で、398票の僅差でリコールが成立し、竹原市長は失職する。そして、2011年1月16日出直し市長選で、前述の市長リコール委員会の会長だった西平良将が8509票と、竹原7645票を僅差で押さえ勝利する。投票率は、前回並みの82.39%だった。ついに、ブログ市長として全国的にも有名になった竹原市長は退陣することになった。

以上のように、阿久根市で行われた住民投票や市長選挙は、常に僅差であった。すなわち約2年半に及ぶ竹原市政によって、阿久根市には、竹原派、反竹原派が拮抗する市民の分断が生じていた。そこで、西平新市長は対話を掲げ落ち着いた市政が復活すると期待された<sup>6</sup>。

## 5 小括

竹原市政は、就任後すぐに公約で掲げた議員定数削減のほか副市長等の人事案件などで、議会との対立がおきる。また竹原市長のブログを通じた過激な主張もあって、議会との対立は激化し、また全国にも報道され、就任1年も立たないうちに市長不信任議決が可決される。これは議会解散・出直し市議選、議会側の再度の不信任議決・出直し市長選、そして竹原再選というめまぐるしい展開となった。このように、政策というより議会との対立を軸に展開した1期目であった。

竹原市政2期目も、対立はますます激しくなる。竹原市長は、議員報酬の日当制導入、市職員のボーナス半減、固定資産税引き下げなどについて、議会の議決を経ない専決処分を実施する。このような異常事態に、全国の注目が集まる。一方、「変革」に期待する市民の声は根強いものがあつた。ただ、財政が苦しい場合、財政再建計画を見直し新たな政策を立てるという田中県政や橋下府政のような通常の手法は取られていない。最終的には、市政の混乱に嫌気がさした市長リコール運動が成立し、出直し市長選によって竹原市長は僅差で敗れ、2期目は1年半で終わることになる。

竹原市長の政治手法は、「辞めてもらいたい議員」アンケートをブログで行うなど、過激な主張をブログを通して発信するもので、まず「ブログ市長」の名で有名になった。任期全般にわたって幅広く敵を設定し激しく対立する劇場型政治で、注目を集める手法であった。

〔注〕

---

<sup>1</sup> 竹原信一 2010, p. 106 一部参照。

<sup>2</sup> 以上、本節は、南日本新聞 200 年 6 月 1 日、2010 年 10 月 24 日。朝日新聞 2010 年 1 月 12 日。竹原信一 2010, p. 5 参照。

<sup>3</sup> 以上、本節は、朝日新聞 2010 年 3 月 5 日, 南日本新聞 2010 年 3 月 5 日, 8 月 24 日, 12 月 24 日, 平井一臣 2011, p. 60, pp. 160~162 (年表), 竹原信一 2010, p. 9, 竹原市長のメディア戦略は、平井一臣 2011, pp. 96~104 が詳しい。

<sup>4</sup> 2011 年 7 月 11 日阿久根市財政課・企画課へのインタビュー調査より。

<sup>5</sup> 2011 年 7 月 11 日阿久根市財政課・企画課へのインタビュー調査より。

<sup>6</sup> 以上、南日本新聞 2010 年 8 月 24 日、12 月 24 日。2011 年 1 月 8 日、2 月 21 日、4 月 25 日。宮崎日日新聞 2011 年 3 月 8 日。平井一臣 2011, pp. 160~162 (年表)。なお、2010 年 8 月の議会で立てこもり除名処分を受けた竹原市長支持の前議員は、市政混乱の原因は議会にあるとして、10 月に、「市議会リコール実行委員会」を発足した。この竹原派が進めていた市議会リコールが、2011 年 2 月 20 日の住民投票で成立する。その背景には、西平新市長の下での専決処分見直しの中にあつた「議員報酬の日当制から月給制への復活」「固定資産税の税率復活 (引き上げ)」への不満があつたとされる。出直し市議会議員選挙は 4 月 24 日に行われた。一方、竹原前市長は、4 月 10 日の鹿児島県議会議員選挙への出馬を表明する。そのときの記者会見で、「私は発信力があり、普通の人が議員になるのとは違う。阿久根市でできなかったことが県でできるかもしれない」と述べた。だが、その結果は落選であつた。出直し市議選についても、定数 16 人に竹原派 11 人、反竹原派 11 人が立候補したが、反竹原派が、竹原派 6 人当選を押さえほぼ全員当選し議席の過半数を確保した。地元紙は、これを「竹原氏派過半数ならず、求心力低下鮮明に」〔南日本新聞 2011 年 4 月 25 日〕という見出しで一面に大きく報じた。

## 第9章 劇場型市長の相互比較

本章では、これまで詳しくみた河村名古屋市政と竹原阿久根市政について、相互比較することにより共通点と相違点さらに特色を明らかにしたい。また、2人の市長を取りまくメディア環境の相違も考察する。

なお、名古屋市（人口225万8千人）と阿久根市（人口2万3千人）とは、自治体の規模が極端に違うので、河村、竹原市長の2人を単純に比べて良いのか、という疑問が生じるであろう。だが、2人とも公約の実行をめぐる激しく議会と対決し、河村市長は議会リコールを主導し、竹原市長は専決処分を乱用するなど、常識的には考えられないことを行い全国の注目を集めるなど共通点が多い。

このように首長と議会との対立が市民の支持を得るのに有効なのは、住民の議会への不満が大きいからである。2011年、都道府県・政令指定都市（名古屋市など）の議会議員報酬は月平均79万9千円、市・区議会は、月平均33万3千円支給されている（朝日新聞2011年3月6日）。低迷する地域経済の中、働きぶりは十分でないのに地方議員は優遇されると住民は当然感じる。議会と対峙する首長の動きは、結果として住民の議員に対する不満に火をつけた形になったといえよう。

### 1 2人の市長の比較—共通点と相違点—

ここでは、前述したように自治体の規模と事情を考慮しながら、2人の劇場型市長を比較してみたい。共通点としては、市民の民意に基づくとした選挙の首長公約をめぐる議会との対立、そして議会リコールなどがあり、相違点としては知名度やメディア環境の相違、劇場型政治の激しさなどがある。特に竹原市長は、専決処分を乱用したり職員の解雇で裁判所の判決に従わないなど常識を超える行動をとった。以下、順を追ってみたい。

#### （1）共通点

まず2人の共通点をあげたい。それは、マニフェストや公約を実施するための議案提出を、議会が否決し、そのため激しく議会と対決する事態に陥ったことである。2人の市長は、自分は公約を実施する責任があるとして、公約実現のためには、議会と対決するのは

やむを得ない。議員は自分の保身ばかりを考え、市民の方を向いていないと主張する。一方、反市長派からは独裁だ独善的だと批判を受けるのも共通している。

ただ、市長の公約には、議員定数削減や議員報酬の大幅削減など、最初から議会側が大きく反発する内容を含んでおり、両市長はあえて最初から議会を挑発しているといえる。おそらく、住民の日頃からの議員への不満を両市長は敏感に感じ取っての挑発であろう。

そのほか、竹原市長も河村市長と同じく市職員の人件費を削減している。しかし、竹原市長は市職員の給与は市民に比べ高すぎるので、人件費を大幅に削減し、それを財源として行政サービスを充実させると主張する。通常、自治体での人件費削減は、退職者に伴う欠員への不補充つまり新規採用を抑制することで行う。だが竹原市長は、全職員のボーナスを半分にした。この手法は市民にとって分かりやすく、地域経済の落ち込みで生じた官民格差への住民不満をエネルギーとした一般的にいわれる大衆迎合のポピュリズムともいえる。また、企業経営の感覚にも近く全国の都市部の人々の支持も集めやすいといえる。これも、竹原市政が全国から注目された理由のひとつといえよう。

また、政策や選挙に関しては、2人とも2度目の市長選において、住民の生活や産業新興に関する政策を争点として戦うというより、議会や職員との対決を争点として勝利したというのにも似ている。

なお、二人の市長共通の劇場型政治の手法は、名古屋市のように人口225万8千人(2010年5月)と大きく、地元テレビの放送エリアが3県もカバーし視聴者が多いところでは、特に効果が出るといえる。ちなみに名古屋市には、後ほど詳しくみるように愛知県、岐阜県、三重県の3県を放送エリアとして、中京テレビ、中部日本放送、東海テレビ、名古屋テレビ放送があり、そのほか主に愛知県を放送エリアとするテレビ愛知を加えると合計5つの民放テレビ局がある。

## (2) 相違点

次に、相違点をあげたい。まず、河村市長は、ブレーンを登用し、マニフェストも盛り込んだ総合計画を策定するなど、基本的には新たな行政運営を目指すスタイルとなっている。一方、竹原市長は、苦しい財政にもかかわらず、田中知事や橋下知事がとったような財政再建計画を策定し捻出した財源から新たな施策を展開するという通常の行政手法はとらなかった。また、ブレーンを登用したわけではなく自分のアイデアに基づいた政策が展開

された。

また、河村市長が当初から知名度が高かったのに比べ、竹原市長は無名であった。だが、ブログを用いた問題発言のほか、専決処分を乱用するなど常識を越える激しい議会对決によって、次第に全国の注目を集めるようになった。ただ、その攻撃はあまりに激しく、知事の是正勧告にも裁判所の判決にも従わないなど、常識を超える行動をとり、独裁的と言われた。また、河村市長の対決の相手は議会が主であるが、竹原市長の場合、対決の相手が次々と広がっていった。

竹原市長の政治手法の特徴は、敵を設定し徹底的に攻撃することで支持を獲得・拡大する点である。敵は市議会、市役所職員、職員労働組合などで、時には裁判所までにも及んだ。この政治手法を続ければ続けるほど、地域社会の亀裂は深まるとの指摘（南日本新聞 2010 年 12 月 21 日）も地元からなされていた。

## 2 アクターによる分析

前述（6章）したように、地方政治には、「首長、議会、住民、（利益）団体、政党、国、国会議員、マスメディア」のアクターを設定できるが、ここで取り上げた2人の市長と、各アクターの関係をまとめてみたい。

まず、首長と議会の関係をみると、河村、竹原市長は明らかに対立関係で、首長と政党の関係をみると、河村市長は非自民で、竹原市長は党派性は薄く既存団体の支持は受けない市長選への出馬だった。なお、河村市長は、非自民で議会での支持派は当初から大きくなく自分の地域政党を作り、議会の過半数を確保する行動に出た。

次に、首長と住民の関係を市長選からみると、河村市長は民主の推薦を受け実質非自民、竹原市長は無所属で、河村市長の場合は非自民、竹原市長の場合は無党派層の住民の支持を得ていたといえる。

首長と国や国会議員との関係を一緒にみると、河村市長は民主党とのつながりがあるが、竹原市長は、政党とのつながりは全くなく、国や国会議員とは常に対立的だったといえる。

首長とメディアの関係をみると、河村市長は、マスメディア重視で、いかに発信するかを力を入れていたが、竹原市長はマスメディアと対決姿勢で、それがむしろ発信力を持つきっかけとなった。

2人の市長は、以上のようなアクターによる分析を行うことができ、概観すれば首長と

各アクターの関係には対立関係が多いといえる。

### 3 メディア環境の相違

最後に、2人の市長のメディア環境と、その有効性の違いについて考察してみたい。まず2人の市長を取り巻くメディアの状況をみると、図表9-1のように、愛知県には、愛知県、岐阜県、三重県をカバーする民間テレビ局が4つあり、3県合計で人口1,133万人にも放送を行っているのに対し、鹿児島県は、県内のみ放送の在京キー局系列4局の状況である。一方、新聞に関しては、愛知県は、全国的にも有名な地元紙である中日新聞があり、鹿児島県には南日本新聞がある。

また図表9-2のように、民間テレビの報道関連の自主番組の状況をみると、鹿児島は、夕方のニュースの時間に在京キー局放送の前または後に30分程度で、独自の情報番組は、主婦向けを想定した番組が平日1時間程度放送されているぐらいである。それに比べ、愛知県の場合は、岐阜県、三重県も加えて3県を放送エリアとして、4つの民間テレビ局があり、その自主番組は、明らかに鹿児島県より多い。

このようにメディア環境に大きな違いがある2人の市長であるが、阿久根市は人口2万3千人（2010年3月）と著しく小規模なため、市長の過激で感情的な発言は、反市長派の反感をますます増幅し、市民が分断され「しこり」が残るといった弊害が生じた。その理由には、人口が少ない場合、市長の人柄やその他諸々を、住民がメディアを通じて知るといふより、住民から住民への伝聞で知ることができるからといえる。河村市長の名古屋市のような大きな自治体では、伝聞で知るのは難しく、多くの人々がメディアで知ると対照的である。結局、阿久根市では、地域社会が混乱し市民は分断され、最終的には竹原市長の落選につながった。

これに対し河村市長の場合は、親しみある名古屋弁を使い以前からテレビによく出て知名度が高く、「庶民革命」を唱え市民側に自分を位置づけていた。したがって、議会リコールを自ら主導するという批判されやすいことを行っても、最終的には市民を引きつけることに成功した<sup>1</sup>。これは、一般的にいわれるメディアを用いた大衆扇動型のポピュリズムの典型的な例といえる。なお、このような劇場型政治の手法は、名古屋市のように人口225万8千人（2010年5月）と大きく、地元テレビの放送エリアが3県もカバーし視聴者が多いところでは、特に効果が出るといえる。



図表9-1 2人の市長のメディアの環境

県名	民間テレビ					地元新聞 (発行部数、普及率)	人口(千人) 2013.10.1
	東京テレビ	日本テレビ	フジテレビ	テレビ朝日	テレビ東京		
愛知	中部日本放送	中京テレビ	東海テレビ	名古屋テレビ	テレビ愛知	中日新聞 1,706,183 69.22%	7,443
岐阜	↓	↓	↓	↓	(愛知のみ放送)	岐阜新聞 170,726 25.46%	2,051
三重	↓	↓	↓	↓		—	1,833
鹿児島	南日本放送	鹿児島読売テレビ	鹿児島テレビ放送	鹿児島放送		南日本新聞 401,609 54.53%	1,680

(注) 地元新聞は日本新聞協会加盟のもの。発行部数は日本ABC協会の集計。人口は総務省統計局。

(出所) 井上泰浩 2004, p. 23(『日本民間放送年鑑 2011』を基に作成)。日本経済新聞「日経地域情報」

357号、2000年12月18日。総務省「都道府県人口」(総務省HP資料)。

図表9-2 地元民間テレビ局の自主番組の状況 期間:2014年6月9日(月)~15日(日)

	テレビ局	ニュース番組	情報番組
愛知県	中部日本放送	月~金「イッポウ」Pm4:15~7:00	月~金「ゴゴスマ」pm1:55~3:00
	中京テレビ	月~金「キャッチ」pm6:15~7:00	月~金「キャッチ」pm3:30~5:43
	東海テレビ	月~金「東海テレビスーパーニュース」 pm4:50~7:00	月~金「スイッチ」pm9:50~11:15 日「中日新聞テレビ日曜夕刊」pm5:30~6:00
	名古屋テレビ	月~金「u p」pm6:15~6:55	月~金「トゲスカ」am6:00~8:00 土「昼まで待てない」am10:45~11:45 日「メーテレオンブズ」am5:00~5:15
	テレビ愛知		日「日曜くもんで」am10:30~11:00
鹿児島県	南日本放送	月~金「ニューズナウ」pm6:15~7:00	月~金「ズバツと鹿児島」am10:00~10:25 水「どーんと鹿児島」pm7:00~8:00
	鹿児島読売テレビ	月~金「エブリィ」Pm6:15~7:00	土「ユメイロ」am9:25~10:00
	鹿児島テレビ放送	月~金「スーパーニュース」 Pm6:15~7:00	月~金「ゆうテル」pm4:00~4:50 土「チャンネル8」am11:30~11:45
	鹿児島放送	月~金「スーパーJチャンネル」 pm6:25~7:00	月~木「ひる前ときめきTV」am11:00~11:30 土「ぶらナビ」am9:45~10:00

(注) 2014年6月現在の各テレビ局HP番組表から調査(2014年6月15日最終アクセス)。

〔注〕

---

<sup>1</sup>なお、河村市長のマスコミ特にテレビを味方につけるメディア対策については、出井康博 2011, pp. 64～67 が詳しい。

## 終章 劇場型首長の戦略と功罪

これまで、5人の劇場型首長の県・府政と市政について、それぞれ相互比較し、その共通点や相違点さらに特色などを明らかにした。これらの作業を基に、本章では本稿の中心的なテーマである劇場型首長の戦略を検証した上で、その功罪も明らかにしたい。そして最後に「おわり」として、本稿の劇場型首長研究の意義（序章でも指摘）を短く述べて今後の展望にも言及したい。

なお、2013年6月末現在、この分野の先行研究は序章3節のポピュリズム研究の状況でみたように個別研究が主で必ずしも多いとはいえないが、2011年12月の大阪ダブル選以降、橋下関連の評論は多くなっている。

これらの先行研究については本稿でもしばしば引用しているが、事例研究の範疇のものが多い。その点、本稿は、初めて劇場型首長を「大衆民主主義においてメディアを舞台に、一般の人々に分かりやすく劇的にみせる政治手法を用いて、自分の政治目的を実現しようとする首長」と定義（序章5(2)）した上で、小泉政権以降の本格的なテレポリティックス時代の最初の劇場型首長といえる田中長野県知事から最新ともいえる竹原阿久根市長まで、5人のほぼ代表的な劇場型首長について相互に比較しながら分析している。このため、1人のポピュリズム的な首長や劇場型首長を取り上げた先行研究に比べ、劇場型首長をより普遍的に分析した研究になっていると考える。

### 1 ポピュリズムとしての劇場型首長の戦略

近年、国政レベルでは、民主党政権によって、国民に幅広く利益供与する「子ども手当」や「高速道路無料化」のような大衆迎合言い換えればバラマキ型のポピュリズム的施策がみられたが、小泉首相のような劇場型政治は一向にみられなくなった<sup>1</sup>。一方、本稿で取り上げたように、地方レベルでは、劇場型首長が次々と登場している。

このように地方レベルで劇場型首長が次々と登場する理由について、山口二郎は、自治体は首長を住民が直接選ぶ大統領制なので強いリーダーが現れやすい反面、ポピュリズムが噴出しやすい土壌があると指摘する。そして、1990年代に現れた浅野史郎宮城県知事(93

～05年)、北川正恭三重県知事(95～03年)などの改革派知事の次に、21世紀になって登場した改革派知事は、東国原知事と橋下知事が代表的人物であるとする。これらの知事は、既存の政治や行政の世界に対する外部者であることを最大の財産とし、メディアを使ってアマチュアの視点から役所の常識を変革することを訴えて支持を集めていると分析し、ポピュリズム的な首長だとする〔山口二郎 2010, pp. 106～108〕。そのほか、序章でみたように本稿で取り上げた首長をポピュリズムとして分析した先行研究もいくつかある(序章3(2)参照)。

ところで、前述(序章)したとおり、ポピュリズムの意味は曖昧とされるが、一般的には「大衆迎合」とか「大衆扇動」という意味で使われ、政敵への批判的なレッテル貼りでよく使われる。政治家は国家の将来を見据え、国民受けが悪い政策もあえて決断しないといけないにもかかわらず、国民受けするバラマキの政策などを取る政治家に対する批判としても使われることが多い。また、ポピュリストは「専制者」や「独裁者」と同じ意味で使われることもあり、一般的には否定的なイメージである。

これに対し本稿(序章)では、ポピュリズムについて、「大衆のエネルギーを動員しながら一定の政治的目標を実現するための手法」(山口二郎)という幅広い定義を採用するとともに、現代のポピュリズムを、大衆民主主義が成立した社会において、「政治リーダーが一般の人々の幅広い支持を直接獲得するため、現在の政治体制は十分機能していないなどの不満を持つ人々のエネルギーを巧みに利用して、上から変革を進める政治」であって、その核心要素には、「既得権益に対する攻撃」と「市場主義に融和的な政策」の2つがあると整理した(序章4(2))。

そして大嶽秀夫は、小泉政治を取り上げ、現在の日本におけるポピュリズムについて、アメリカのポピュリズムを参考に「ポピュリズムとは、普通の人々とエリート、善玉と悪玉、味方と敵の二元論を前提として、リーダーが普通の人々の一員であることを強調すると同時に、普通の人々の側に立って彼らをリードして敵に向かって戦いを臨むヒーローの役割を演じてみせる、劇場型政治スタイルである。それは、社会運動を組織するのではなく、マスメディアを通じて、上から、政治的支持を調達する政治手法の一つである」〔大嶽秀夫 2003, p.118、2006, p.2〕としていた。

また村上弘は、橋下・河村をとらえ、ポピュリズムを「政治リーダーが個人的な人気やカリスマ性を備え、政党組織などを經由せず、マスメディアを使って直接に民衆に訴えか

けること」と「政治的問題を単純化したり、非合理的なスローガンや利益配分によって巧みに訴えかけること」の2つの要素で定義する。そして近年、リーダーが「既得権」などの「敵」と戦う例が目立つとする〔村上弘 2010, p. 298, 299〕。

ここでは、序章ですでに説明してはいるが、このような大嶽秀夫の劇場型視点を入れたポピュリズムと、村上弘など本稿で取り上げたその他のポピュリズムの定義（序章）を参考に、また、これまで本稿で分析・整理した5人の劇場型首長の行政運営・政治手法を念頭に、劇場型首長の取っている戦略について、あらためて仮説として提示したい。

その前に、ここで前章までの分析を短くまとめておきたい。まず3人の知事の政治手法は、いずれも市民感覚の行政運営とテレビを重視し、住民の高い支持を背景に、いくつかの新たなことに取り組んだ。田中長野県知事と橋下大阪府知事は基本的には対決を中心に劇的に展開した劇場型政治といえる。田中知事は住民目線のいわゆる「現場主義」でダム建設など大型公共事業を見直し・中止して議会と、橋下知事は財政再建を果たし次々と過激な発言を伴う問題提起で幅広い分野で対決構図を作った。これに対し東国原宮崎県知事は、県内では対決構図を避け、地方分権を軸に国との対決を演出し、むしろトップセールスなどによるPR重視の政治ともいえた。また在任期間中には、農業県宮崎にとっては戦後最大の危機ともいえる口蹄疫が発生し知事が陣頭指揮を取り乗り越えるという劇的展開もあった。

次に、河村名古屋市長と竹原阿久根市長の2人の市長は、共通点として、市民の民意に基づくとした選挙の首長公約をめぐる議会との対決、そして議会リコールなどがあるが、知名度やメディア環境の相違、パフォーマンスや対決面で劇場型政治の激しさの違いがあった。特に竹原市長は、専決処分を乱用したり職員の解雇で裁判所の判決に従わないなど常識を超える行動をとった。

以上の劇場型首長の政治手法をみると、たとえば市民感覚の行政運営と敵の設定は、大嶽指摘のポピュリズムの「普通の人々の側に立って彼らをリードして敵に向かって戦いを臨むヒーローの役割を演じてみせる」に対応するなど、先ほど述べた大嶽・村上のポピュリズムの定義に対応しているといえる。したがって、劇場型首長の戦略について、大嶽・村上のポピュリズムの定義を参考に、「自分の立ち位置を一般の人々の側とし、既得権にしがみついた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政治手法。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見せることにより幅広い支持を得ようとする」と定義し、劇場型首長は、この定義のような戦略を展開しているという仮説を立てることとする。なお、ここでいう戦略とは「幅広い支持を得るための政治・行政手法の総合的運用かつ重点的な方針」ととらえている。

そして、この戦略を構造的に理解すると、序章でも示したように、次の1つの政治スタイルと2つの政治手法で構成されているともいえる（図表序—1参照）。

1. 自分（首長）の立ち位置を一般の人々の側とし、既得権にしがみつく既存勢力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政治スタイル。
2. 一般の人々と自分（首長）を、メディアを利用して直接結びつけようとする。
3. 政治・政策課題を単純化したり劇的に見せようとする。

なお以上を、より抽象化すると、劇場型政治を「劇的にみせる政治手法」と、また1は「二項対立」、2は「大衆直結」、3は「単純化・劇化」と表現でき、既に掲載した図表序—2のように表すことができる。

## 2 劇場型首長の戦略の検証と相互比較

先ほどの劇場型首長の戦略の定義・仮説に基づき、劇場型首長の戦略を、①「（首長の）立ち位置」、②「敵の設定」、③「主に活用したメディア」、④「主な政治・政策課題」、⑤「劇的な要因」の5つの要素に分けて整理し考察したい。このとき、前述の戦略を構造的に分けた中の「1の政治スタイル」は①②、「2の政治手法」は③、「3の政治手法」は④⑤に対応していると分かる。

本稿のこれまでの分析を、このように5つの要素に関して整理すると、図表終—1のようになる。ここで、5人の首長が、あらためて5つの要素があるかどうかで戦略のパターンすなわち傾向を満たしているか検証することにより、劇場型首長の戦略が前述のもの（定義）と同じということを立証したい。すなわち、いったん提示した仮説としての戦略の定義を検証する。さらに、劇場型首長の戦略を相互に比較も行うことにする<sup>2</sup>。

まず①「（首長の）立ち位置」は、県民側、府民側、市民側となっている。すなわち、いずれの首長も幅広い住民側に立っており、前述の定義の中の「立ち位置が一般の人々の側」

は満たしていると分かる。そして、ときには、地方側、企業感覚を強調している。改革イメージを出すため「地方から国を変える」「地方分権のため国と戦う」と主張することもよくあるので、首長の立ち位置として地方側つまり地方の味方というのも時には重要である。

次の②「敵の設定」については、いずれの首長も敵を設定しているが、その設定の範囲に大きく違いがあるともいえる。以前から、首長が自分の改革的な政策たとえば財政再建、大型公共事業中止などで、地元への利益誘導型の議会と対決することがよくあった。現在も、高額報酬で住民の不満が高まっている議会のほか、地方分権の流れのなかで、既得権にしがみつくとして国・官僚が特に敵に設定されやすい。また自分の改革イメージを出すために既得権益グループだとして職員組合を敵に設定したり、ときにはマスメディア特に地元新聞を敵と設定することもある。

そして、劇場型政治が得意な首長の場合は、まるで話題になるために敵を探しているようにも見える。橋下知事が、財政再建からスタートし職員組合、その後、学力テスト公開をめぐって教育委員会、また議会、国、さらに大阪都構想をめぐって大阪市と、次々と攻撃の相手が増え広がっているのは、この理由からかもしれない。

なお、以上の①②を全体としてみると、前述の「自分（首長）の立ち位置を一般の人々の側とし、既得権にしがみついた既存勢力と戦うヒーロー」のイメージを意図的に出しているかが劇場型首長かどうかの重要な判断基準といえよう。

③「主に活用したメディア」は、劇場型政治がテレビの特性と適合的なので、ブログを活用した竹原市長を除きテレビ重視という共通性はあるが、よく見ると違いもある。たとえば、東国原知事は在京キー局を利用したし、橋下知事、河村市長は都市部でテレビ局も多く視聴者数も多いため、テレビを十分意識し利用した劇場型政治を行っているといえる。なお最近では、橋下徹のツイッターの活用は有名である。

しかし、田中知事と竹原市長をみると、両者とも都市部でなく地方の首長であるためテレビを通じた発信力は必ずしも高いとはいえない。前者は当初は在京キー局も注目していたが、年数が立つにつれ扱いが少なくなり、後者も在京キー局で常に登場するというわけではなかった。田中知事、竹原市長の支持率がほかの劇場型首長に比べ必ずしも高くないのは、このマスメディアの状況も大きな要因のひとつかもしれない。むしろ、竹原市長はブログを活用した。ブログでの過激で挑発的な発言や「辞めさせたい議員アンケート」など問題ある書き込みをすると、これをテレビや新聞など通常のメディアが取り上げ、全国

に発信されるということが多々あった<sup>3</sup>。

④「主な政治・政策課題」に関しては、それぞれの劇場型首長は改革イメージを持ち、財政再建、公共事業削減、入札改革などの行財政改革があげられる。ただ、橋下知事の大阪都構想や河村市長の減税など従来の改革派の首長とは大きく違うものもある。また首長の打ち出した政策自体が、議会との対決の原因となることも多々ある。特に2人の市長は、議員定数削減などの議会改革や職員給与削減を主張するなど、住民の不満を意識した政策をとろうとしている。そして、橋下・河村は首長自ら代表の地域政党を結成し議会と戦った。

⑤「劇的な要因」は、挑発的・過激な発言のほか議会や国との対立がある。いずれも、対立を中心に劇的な県・府・市政が展開される傾向がある。具体的には、議会での首長不信任議決、首長と議会リコール運動、国への反発、地域政党の設立などがある。以前の議会との対立は、ダムなど大型公共事業の中止で、従来の利益誘導型の議会と対決構図に陥るものだった。ただ河村・竹原の両市長をみると、地域経済の低迷や社会の閉塞感を背景にした住民不満、つまり議員や職員は恵まれているのに市民のために十分働いていないという市民の不満をエネルギーに、議会や職員組合などと激しく対決する傾向が出ているといえる。特に竹原市長は、議会を開かず専決処分を乱用し議員報酬を日当制にするなど、常識を超える行動をとった。

以上のように5つの要素をみると、若干の違いもみられるが、どの劇場型首長もこれらの要素を満たしていることが分かる。すなわち、小泉政治分析に基づく大嶽秀夫のポピュリズムの定義などを参考に仮説として提示した戦略は、5人の劇場型首長においても同様の戦略が展開されていることから、提示した戦略は妥当（仮説は立証された）といえる。

さらに、このことは、小泉政治分析から導き出した大嶽指摘の「劇場型政治の視点が入ったポピュリズム」が、テレポリティックスの本格化、地方の閉塞感や大統領制型の首長選挙によって、現在は地方政治において登場していることを示している。ただ、新しい政治手法も登場している。たとえば、竹原市長のように、一般の人々へ訴える手法としてテレビでなくブログを主に用いたり、河村・竹原市長のように、マニフェストの定着を背景に首長公約の実現を議会が邪魔をすると激しく議会と対決したり、さらに橋下知事や河村市長のように首長自ら代表となって地域政党を設立し議会での勢力拡大をめざし選挙で戦うという政治手法である。



図表終一 1 劇場型首長の戦略の検証と相互比較

首長	田中長野県知事	東国原宮崎県知事	橋下大阪府知事	河村名古屋市長	竹原阿久根市長
在任期間	2000年10月～ 2006年8月(2期)	2007年1月～ 2011年1月(1期)	2008年1月～ 2011年10月(1期)	2009年4月～ (3期目)	2008年8月～ 2011年1月(2期)
1 (首長の)立ち位置	県民側	県民側、地方側(地方の声の代弁者)	府民側(企業感覚も重視)、地方側	市民側	市民側
2. 敵の設定(攻撃の相手)	議会、市町村長、職員、マスコミ	国、地元新聞	職員組合、教育委員会、議会、国、大阪市	議会	職員、職員組合、議会、県庁(知事)、裁判所、マスコミ
3. 主に活用したメディア	テレビ	テレビ(在京キー局)、ブログ	テレビ(在阪キー局)、ブログ、ツイッター	テレビ	ブログ、テレビ
4. 主な政治・政策課題	公共事業中止、ダム建設中止、財政再建	マニフェスト重視、入札改革、PR、観光・特産品、地方分権	財政再建、教育改革(学力テスト公開) WTC府庁移転、大阪都構想	減税、議員報酬削減、地域委員会	職員給与大幅削減、議員報酬削減、議員定数削減
5. 劇的な要因	現場主義、知事不信任議決、物議を醸す行動・発言	国に物申す、道路特定財源、国政転身騒動、鳥インフル、口蹄疫	過激な発言、議会や国との対立、国に物申す、地域政党(大阪維新の会)	議会リコール、トリプル選挙、地域政党(減税日本)	ブログでの攻撃(問題発言)、専決処分での乱用、市長不信任議決、議会リコール
6. その他キャッチフレーズ、過激な発言など)	脱ダム宣言、脱記者クラブ宣言、ガラス張りの知事室	「どげんとせんかいかん」、地方分権	学力テスト公開で「くそ委員会」発言、国直轄事業負担金で「ぼったくりパーの請求書」「国と地方の関係は奴隷制度」発言	庶民革命、脱官僚	住民至上主義(ブログの題名)、「マスコミはうそを言う」発言

(注) 筆者が作成。

### 3 劇場型首長の功罪

本稿では、劇場型政治とポピュリズムが、そのルーツからみると異なる政治現象であることを指摘した上で、学術的な議論が十分でない劇場型政治論と、一定の成果を出しつつあるポピュリズム論との接合を試みたものであるが、最後に、劇場型首長の功罪に言及したい。

本稿の冒頭（序章）で、劇場型首長やポピュリズム的な首長に関する先行研究を紹介したが、いずれも批判的に分析しており、功罪の罪すなわち問題点を指摘するものが多かった。逆に功すなわちメリットを中心にあげているものとしては、橋下知事に関する上山信一（2010）がいる。また先行研究の中で功罪をメリット、デメリットと分けて分析している例として、橋下知事を中心に河村市長も分析した村上弘（2010）がいる。そこでは、問題を単純化して合理的な検討や本当の解決策から目をそらす、リーダーの政治的影響を強め改革を進めやすくなる、何かやっている・がんばっているというイメージが出る、などの点を指摘している〔村上弘 2010, p. 301, 302〕。

本章でこれから指摘する功罪は、この村上論文も一部参照しているが、既に述べているように、本格的なテレポリティックス到来以降の5人の代表的な劇場型首長を取り上げ分析した上での功罪の分析であるため、より普遍性が高い功罪を明らかにしようとしている。

#### （1）劇場型首長の功—メリット—

最初に、劇場型首長の功罪の功すなわちメリットとしては、次のようなことがあげられる。

第1に、政治を劇的に見せ分かりやすくすることによって、一般の人々が県・府政や市政に興味を持ち、かつ身近に感じるようになったことである。ひいては、住民の政治的関心も高まり、その結果、政治や行政に対する目が厳しくなるため、行政または議会が、自ら改革に取り組まざるをえなくなることもある。

たとえば、東国原県政における裏金問題の発覚や、議会が海外視察に行くのが大きな問題となって自ら中止したことがあげられる。また名古屋市議会では、河村市長の議会攻撃

に押されるように議会自ら議会基本条例を制定したり、自ら議員報酬を見直す第三者機関を設置したことに示される。厳しい対決姿勢をとる竹原市長が登場した阿久根市では、竹原市長が敗れたあとも市民の議会や市役所への目が厳しくなり、改革に取り組まないと納得しないであろうとの声があるという<sup>4</sup>。ただ、そのときの住民の関心は市の今後のあり方というより経費削減という分かりやすいものにいきやすいという弊害もある。

そのほか、住民の政治的関心が高まり、投票率が高くなったりする。たとえば、ここであげた首長の多くが、2度目の選挙の投票率が高くなっている。田中知事の最初の知事選は69.78%、失職を選んだ出直し知事選は73.78%と上がった。河村市長は初当選のとき50.54%で、次のトリプル選挙では54.14%と上がった。竹原市長は、初当選のときは75.5%だったが、失職後の出直し市長選のときには82.59%まで上がっている。

第2に、首長への支持が高くなったり、住民の関心が高くなったりして、府・県・市政で反対がある改革や長年の懸案事項について取組みやすくなることである。

この例としては、冬季オリンピック開催で財政が苦しくなっていた田中県政における財政再建のための「脱ダム宣言」や公共事業見直しがあげられ、東国原知事の場合は、土木・建設業が地域の雇用を下支えをしている現実があるにもかかわらず入札改革を行った。

橋下知事の場合は、次々と過激な発言で問題提起をし、これまで実現できなかった新たな施策を積極的に進めようとした。たとえば、「くそ委員会」という過激な発言をして、賛否があり教育界では根強い反対があった学力テスト公開を一気に進めた。また、「ぼったくりバーの請求書みたい」と国直轄事業負担金を酷評し、最終的には廃止決定（一部実施）まで国を追いこんでいる。ただ、議論が軽視されると言う弊害もあるといえる。また、大阪府にとっては長年の懸案であった「大阪都構想」実現に向けて、府議会での知事勢力拡大に成功した。大阪都構想は、実は、「都」という名称は使わないが府と市の再編の主張は以前からあった構想であるが<sup>5</sup>、反対も多く容易でなかった。その意味では、橋下知事の劇場型政治の手法があつてこそ、強く内外にアピールし実現に向けやっとな動き出したといえる。また、何かと問題を指摘<sup>6</sup>されていた大阪市政の改革も、本来は関与できない橋下知事がしきりに攻撃するため、クローズアップされたといえよう。

## (2) 劇場型首長の罪—デメリット—

一方、罪すなわちデメリットも、次のようにいくつかあげられる。

第1に、一般の人にとって分かりやすくするために、実際は複雑な問題なのに単純化・劇的にして、問題の正しい把握や解決を阻害する恐れがあることである。すなわち、これは前述の第1のメリットの弊害ともいえる。

この点は、まず橋下知事の大阪都構想が示唆しているといえる。大阪都構想は、最終目標が大阪の再生・発展なのに、単純に府を都とするだけで解決するのか、そのあとの取るべき振興政策を具体的にどうするか、規制緩和の実現可能性は大丈夫かなどの議論は十分でないようにみえる。

そのほか、竹原市長が、阿久根市の発展には本来、産業振興などの政策が重要なのに、「議会・職員」対「市長」という単純な対決構図にしたことがあげられる。

次に、河村市長の「減税」をみても、市長は、減税によって名古屋市への人と企業の流入を促進し経済を発展させると主張するが、減税は単に分配の話で、経済の拡大や地域の発展とは無関係つまり経済にとって特段良い影響はないとの経済学者の批判〔小野善博・朝日新聞 2011年2月23日〕もある。また、厳しい財政を考慮して議会は反対している面もあるし、地方債という借金が大きくなっている中での減税にも批判もある。しかし、河村市長は、議会攻撃によって単純な善悪二元論の構図に持ち込み、リコール成立と出直し市議選の結果が示すように、議会との戦いに勝利し減税を実現している。

第2に、よくテレビなどメディアに登場したり敵を設定するので、いっこうに成果が出なかつたり、問題解決の方法を間違っているにもかかわらず「がんばっている・戦っている」というイメージを一般の人々に与えることである。ひいては、それは高い支持につながることもある。

たとえば、東国原知事は、県政全体で大きな成果が出ているわけではなかったのに、トップセールスや地方を代表するコメンテーターとしてテレビによく出演し、がんばっているというイメージを得て、県民の多くの支持を得ていた。橋下知事の場合は、過激な発言を伴って次々と問題提起をし、常にだれかと戦っているイメージだが、その問題提起されたものの多くが問題解決に向かって着実に成果をあげているとは限らない。

竹原市長の場合、その世論調査をみると、政策の中身より改革姿勢や実行力が評価され、何かを変えてくれるとの期待感が大きかった。ちなみに、地域経済が低迷し改革が必要なのに一向に進まない現状を考えると、劇場型首長の取る過激な発言や攻撃・行動もやむを得ないという市民の声もある<sup>7</sup>。この声は、地域社会の閉塞感を反映しているといえる。

第3に、過度または感情的に攻撃すると、攻撃される側は単に反感が強くなって対立が泥沼化・長期化したり、または逆に批判を控える（抑制する）ことである。

前者の「単に反感が強くなって対立が泥沼化・長期化する」の例としては、まず田中知事があげられる。このケースでは、議会との対立が長期化し、最終的には県民の支持も離れ三選を果たせなかった。そのほかの例としては、河村市長や竹原市長と議会の関係がある。竹原市長の場合、その発言が過激で感情的であったため逆効果になって、首長に反感を持つ者も出て市民が分断された。この地域社会に与えたダメージは、大きかった。

ただ、竹原市長の場合、興味ある現象が生じた。それは、竹原市長を批判すると、阿久根市以外特に県外からクレームのメールが多く届くことである。たとえば、有識者が新聞で竹原市長を批判するコメントを述べると、竹原市長が、これをブログで書き反論し、全国から有識者にクレームが来るという事態が生じる。これは、ブログ市長といわれる新しい形の発信能力を如実に示している<sup>8</sup>。

後者の「批判を控える」は、都市部やある程度の規模の自治体などでテレビの影響が高く発信力が高い劇場型首長の場合で、首長批判をするとすぐ一般の人々から反感をかうからである。たとえば、知事や市長を「いじめるな」などのメールが殺到するため、批判を控えるという状況である。さらに、敵を次々と設定して攻撃しようという傾向があり支持率が高いと、敵とされることを恐れて批判を控えることが生じる。これが進むと批判しにくい状況も起きる。

この例としては、名刺折り曲げ事件で代表される就任当初の田中知事や任期前半の東国原知事があげられる。東国原知事の場合、4年間の任期全体にわたって90%近い支持率を維持したので、批判しにくい状況もあったし、批判に対し知事はブログで反論することもあった<sup>9</sup>。また、橋下知事も財政再建をめぐって知事の支持率は急に高くなり、就任1年目にして批判しにくいという状況ができたと言われる。ただ橋下知事の場合、2011年11月の大阪ダブル選挙直前から、独裁など多くの橋下批判が聞かれるようになった。

なお、すでに述べた罪（デメリット）と重なる点があるが、あらためて以上の功罪を踏まえた上で危惧される点をあげると、支持を広げるため政治・政策課題を単純化・劇的にして問題の正しい解決に到達しない恐れや、批判しにくい状況が生じ独善的になる恐れがあるといえよう。

#### 4 おわりに一本稿の意義と今後の展望―

最後に本稿による劇場型首長研究の意義をあらためて短くまとめたい。まず、小泉政権後の最新のポピュリズム現象と、そのメリット・デメリットを具体的に明らかにしたものといえる。また学問的には、我が国のポピュリズムに関する先駆的研究とされる大嶽秀夫の劇場型政治の視点を入れたポピュリズム研究を、5人の劇場型首長分析によって一般化・普遍化したものといえる。同時に、劇場型政治とポピュリズムがルーツからみると異なる政治現象であることを指摘した上で、学術的な議論が十分でない劇場型政治論と、一定の成果を出しつつあるポピュリズム論とを接合し、ポピュリズム論を一步進める、または新たな視点を提供するものといえよう。

たとえば、この新たな視点とは、まず明確にポピュリズム論に劇的な要素を取り入れたことがあげられる。そのほか、劇場型首長の政策をみると、現代のポピュリズムの核心要素とされる「市場主義的な政策」を満たさない場合があることである（序章6参照）。これは、地方によって実情が違うため、政策については大衆迎合的な状況、言い換えれば住民のニーズに沿った政策になるからである。

ところで、自治体の首長は、住民から直接選ばれ、また議院内閣制の首相より権限は強く任期も4年と安定的であるため首相に比べ劇場型政治を行いやすいといえる。だが、劇場型政治を得意とする首長の全てが幅広い支持を集めるとは限らない。なぜなら、地方になればなるほどテレビの力は弱く、またテレビに比べ権力批判的な地元紙の影響力が大きいからである。それは、田中長野県知事が地元紙との関係がうまくいかないことなどもあって三選を果たせなかったことにも示されている。ただ、竹原阿久根市長のようにブログがきっかけとなって発信力が高まった例や、最近の橋下大阪市長が駆使するツイッターというSNS（ソーシャル・ネットワーキング・サービス）も出てきているので、今後、テレビの力が弱い地方でも力強い劇場型首長が登場する可能性はある。また現在の橋下大阪市長のように、劇場型政治の得意な政治リーダーが国政進出を狙う事態が生じている。さらに2013年夏の参院選よりネット選挙運動も解禁された。そのため、今後、劇場型首長を含め劇場型政治研究およびポピュリズム研究が持つ意味は、より一層大きくなると考える。

〔注〕

- 
- <sup>1</sup> 毎日新聞 2010 年 10 月 17 日における人羅格（毎日新聞論説員）のコメント一部参照。
  - <sup>2</sup> この 5 つの要素は劇場型首長かどうかの判断基準になるといえる。たとえば、現在話題の武雄市長をこの 5 つの要素を満たしているかで判断する方法があり、今後の研究課題といえよう。なお筆者としては、首長が意図的に劇場型政治を用いているかも劇場型首長かどうかの重要な判断基準と考えている。この点は、劇場型政治の「演劇性」すなわちパフォーマンスと相通じるものである。
  - <sup>3</sup> 竹原市長のブログ活用の状況については、平井一臣 2010, pp. 99～104。
  - <sup>4</sup> 現在、阿久根市で市民の市役所や議会を見る目が厳しくなっている状況については、出井康博 2011, p. 169。
  - <sup>5</sup> 大阪都構想の源流は昭和 30 年代から関西財界にあり、前知事である太田知事も 2000 年に、このような構想を打ち出しているという〔吉富有治 2011, p. 154〕。
  - <sup>6</sup> 大阪市役所の職員厚遇問題は、2004 年秋から明るみになった。地元テレビが大阪市役所はカラ残業（実際は残業してないのに残業手当を受け取ること）していると報じたのがきっかけだった〔上山信一 2010, p. 121〕。
  - <sup>7</sup> 竹原市長に対する市民の声は、平井一臣 2011, p. 134 参照。
  - <sup>8</sup> これは、阿久根市を取材した新聞記者の話を参考にした。
  - <sup>9</sup> 東国原知事が自分を批判した人をブログで反論する例としては、実は、筆者も 2010 年 12 月の知事のブログで、（筆者が知事を）なんでも批判し今まで我慢してきたが、いつかしっかり公開の場で反論すると名指しで書かれている。

## 【参考文献】

- 阿部齊（1973）『デモクラシーの課題』中央公論社。
- 阿部齊（1991）『概説・現代政治の理論』東京大学出版。
- 阿部齊・内田満・高柳先男編（1999）『現代政治学小辞典・新版』有斐閣。
- 阿部齊・新藤宗幸・川人貞史（1990）『概説・現代日本の政治』東京大学出版会
- 有馬晋作（2009）『東国原知事は宮崎をどう変えたかーマニフェスト型行政の挑戦』ミネルヴァ書房。
- 有馬晋作（2010a）「口蹄疫問題と宮崎県の戦い」公職研『地方自治職員研修』2010年12月号。
- 有馬晋作（2010b）「地方分権改革」「機関」橋本行史編『現代地方自治論』ミネルヴァ書房。
- 有馬晋作（2011）『劇場型首長の戦略と功罪ー地方分権時代に問われる議会』ミネルヴァ書房。
- 有馬晋作（2012）「橋下劇場に関する批判的評論の分析」鹿児島県立短期大学『商経論叢』第63号。
- 有馬晋作（2013）「ポピュリズム論における劇場型首長研究の意義に関する一考察」日本地方自治研究学会編『地方自治研究』Vol.28, No.2。
- 有馬晋作（2014）「首長の変遷からみる地域政治の変貌ー改革派首長の系譜」日本地方自治研究学会編『地方自治の深化』清文社。
- 綾部恒雄編（2002）『文化人類学最新述語100』弘文堂。
- 池上彰（2012）『池上彰の政治の学校』朝日新聞出版社。
- 石川真澄（2004）『戦後政治史・新版』岩波書店。
- 伊藤正次（2011）「自治体の政治機構」、磯崎初仁・金井利之・伊藤正次『改訂版・ホーンブック地方自治』北樹出版。
- 一ノ宮美成＋グループK21（2008）『橋下大阪改革の正体』講談社。
- 一ノ宮美成・グループK21（2012）『橋下大阪維新の嘘』宝島社。
- 井上泰浩（2004）『メディア・リテラシーー媒体と情報の構造学ー』日本評論社。
- 岩井奉信（2011）「地方政治から日本を変える？ー挑戦する首長たち」佐々木信夫・外山公美・牛山久仁彦・土居史郎・岩井奉信『現代地方自治の課題』学陽書房。
- 植松健一（2012）「自治体ポピュリズムの憲法政治ープレシットと民意」榊原秀訓編著『自治体ポピュリズムを問う』自治体研究社。
- 後房雄（2012）「劇場型首長と二代表制の矛盾」『日経グローカル』No.199, 2012年7月2日号。
- 内田満編（2005）『現代日本政治小辞典』ブレーン出版。
- 遠藤薫（2007）『間メディア社会と世論形成』東京電機大学出版局。
- 大石祐編（2006）『ジャーナリズムと権力』世界思想社
- 大矢野修（2010）「革新自治体の時代」東京市政調査会編『当事者たちの証言・地方自治史を掘る』東京市政調査会。
- 大阪維新の会・政調会（2012）『図解・大阪維新一チーム橋下の戦略と作戦』PHP研究所。
- 大阪の地方自治を考える会編（2011）『仮面の騎士・橋下徹ー独裁支配の野望と罟』講談社。
- 大嶽秀夫（2003）『日本型ポピュリズムー政治への期待と幻滅』中央公論新社。
- 大嶽秀夫（2006）『小泉純一郎ポピュリズムの研究ーその戦略と手法』東洋経済新報社。
- 大谷昭宏（2000）「芸術的要素を備えた劇場型犯罪」藤竹暁編『劇場型社会・現代のエスプリ』No.400、至文堂。
- 大橋松行（2007）「地方分権時代の地方議会」同志社大学法学部『同志社法学』59巻2号。
- 大峯信之（2011）「地域政党の台頭と課題」ぎょうせい『ガバナンス』2011年6月号。



- 大矢吉之 (1992) 「近代民主政治の展開と大衆デモクラシーの諸問題」大矢吉之・加堂裕規・慶野義雄・武田敏郎『現代の民主政治』嵯峨野書院。
- 小野和人 (2007) 『検証・田中康夫』STUDIO・CELLO。
- 樺嶋秀吉 (2004) 『採点・47 都道府県』平凡社。
- 蒲島郁夫・竹下俊郎・芹川洋一 (2007) 『メディアと政治』有斐閣
- 上山信一 (2009) 『自治体改革の突破口』日経BP社。
- 上山信一 (2010) 『大阪維新一橋下改革は日本を変える』角川書店。
- 加茂利男・大西仁・伊藤恭彦 (2007) 『現代政治学辞典』有斐閣
- 加茂利男・白藤博行・加藤幸雄・榊原秀訓・柏原誠・平井一臣 (2011) 『地方議会改革一名古屋・大阪・阿久根から』自治体研究社。
- 河村和徳 (2011) 「地方政治」平野浩・河野勝編『新版・アクセス日本政治論』日本経済評論社。
- 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。
- 川崎修・杉田敦編 (2012) 『新版・現代政治理論』有斐閣。
- 北野和希 (2012) 「橋下維新、躍進の理由」岩波書店『世界』2012年2月号。
- 共同通信社宮崎支局 (2010) 『総理を夢見る男・東国原英夫と地方の反乱』梧桐書院
- 草野厚 (2006) 『テレビは政治を動かすか』NTT出版
- 久米郁男・川出良枝・古城佳子・田中愛治・真淵勝 (2011) 『政治学・補訂版』有斐閣。
- 小城英子 (2004) 『劇場型犯罪とマス・コミュニケーション』ナカニシヤ出版。
- 後藤仁 (2009) 「地方の時代」東京市政調査会編『当事者たちの証言・地方自治史を掘る』東京市政調査会。
- 榊原秀訓編著 (2012) 『自治体ポピュリズムを問う』自治体研究社。
- 佐々木信夫 (2011) 『都知事一権力と都政一』中央公論新社
- サミュエル・ポプキン、蒲島郁夫、谷口将紀編 (2008) 『メディアが変える政治』東京大学出版会。
- 塩田潮 (2007) 『首長一知事・市区町長は日本を変えたか』講談社。
- 塩田潮 (2011) 『まるわかり政治語辞典』平凡社。
- 島田幸典、木村幹編著 (2009) 『ポピュリズム・民主主義・政治指導一制度的変動期の比較政治学』ミネルヴァ書房。
- 信濃毎日新聞社編集局編 (2007) 『民が立つ』信濃毎日新聞。
- 篠原一 (2004) 『市民の政治学一討議デモクラシーとは何か』岩波書店。
- 新藤宗幸 (2010) 「地方の時代 30 年を総括する」地方の時代映像祭実行委員会編『映像が語る「地方の時代」30年』岩波書店。
- 砂原庸介 (2012) 『大阪一大都市は国家を超えるか』中央公論新社。
- 妹尾克敏 (2013) 『最新解説・地方自治法 (改訂新版)』ぎょうせい。
- 曾我謙悟・待鳥聡史 (2007) 『日本の地方政治一二元代表政府の政策選択』名古屋大学出版会。
- 芹川洋一 (2008) 『政治をみる眼 24 の経験則』日本経済出版社。
- 高瀬淳一 (2005) 『武器としての言葉政治一不利益分配政治時代の政治手法』講談社。
- 高橋進・石田徹編 (2013) 『ポピュリズム時代のデモクラシー・ヨーロッパからの考察』法律文化社。
- 高寄昇三 (2010a) 『大阪都構想と橋下政治の検証一府県集権主義への批判』公人の友社。
- 高寄昇三 (2010b) 『虚構・大阪都構想への反論一橋下ポピュリズムと都市主権の対決』公人の友社。
- 高寄昇三 (2011) 『大阪市存続・大阪都粉碎の戦略一地方政治とポピュリズム』公人の友社。
- 竹下譲監修・著 (2008) 『よくわかる・世界の地方自治制度』イマジン出版。
- 竹原信一 (2010) 『独裁者』扶桑社。
- 立花隆 (2002) 『田中真紀子研究』文藝春秋社。

藤井裕久・早野透・筒井清忠（2013）『劇場型デモクラシーの超克』中央公論新社。

田所永世（2009）『中間報告—橋下府知事の365日』ゴマブックス。

谷口将紀（2008）「日本をめぐるメディア、変わる政治」サミュエル・ポプキン、樺島郁夫、谷口将紀『メディアが変える政治』東京大学出版会。

谷藤悦史（2005）『現代メディアと政治—劇場社会のジャーナリズムと政治—』一藝社。

田村秀（2005）「総説・様々なタイプの首長達」西尾勝編『自治体改革5・自治体デモクラシー改革—住民・首長・議会』ぎょうせい。

自治省編（2010）『平成20年版・地方財政白書』

鶴田廣巳・大阪自治体問題研究所編（2012）『橋下「大阪維新」と国・自治体のかたち—一人権・地方自治・民主主義の危機』自治体研究社。

出井康博（2011）『首長たちの革命』飛鳥新社。

豊田寛三・後藤宗俊・飯沼賢司・末廣利人（1997）『大分県の歴史』山川出版。

中北浩爾（2012）『現代日本の政党デモクラシー』岩波書店。

中井歩（2013）「ポピュリズムと地方政治」新川敏光編『現代日本政治の争点』法律文化社。

永淵康之（2009）『バリ・宗教・国家—ヒンドゥーの制度化をたどる』青土社。

橋場利勝・中尾修・神原勝（2008）『議会基本条例の展開—その後の栗山町議会を検証する』公人の友社。

橋下徹・堺屋太一（2011）『体制維新—大阪都』文藝春秋社。

橋本行史（2010）『現代地方自治論』ミネルヴァ書房。

畑山敏夫・平井一臣編（2007）『新・実践の政治学』法律文化社。

原島良成（2010）「阿久根市問題の法的考察」公職研『地方自治職員研修』2010年12月号。

原田敬一（2010）「日清・日露戦争は日本の何を変えたのか」『日本の近現代史をどう見るか』岩波書店。

東国原英夫（2008）『知事の世界』幻冬舎。

東国原英夫（2011）『決断の真実』創英社・三省堂書店。

平井一臣（2011a）『首長の暴走—あくね問題の政治学』法律文化社。

平井一臣（2011b）「劇場化し暴走する地方自治—阿久根から大阪へ」岩波書店『世界』2011年11月号。

平井一臣（2012）「首長政党の出現」東京市政調査会編『都市問題』Vol. 103, 2012年4月号。

藤竹暁（2000）「劇場型社会—劇場型社会に生きる人間」藤竹暁編『劇場型社会・現代のエスプリ』No. 400, 至文堂。

藤本一美（著者代表）・大空社編集部編（2009）『戦後アメリカ大統領事典』大空社。

古市憲寿（2011）『絶望の国の幸福な若者たち』講談社。

古市憲寿（2014）『だから日本はズレている』新潮社。

星浩・逢坂巖（2006）『テレビ政治』朝日新聞社。

松谷満（2009）「ポピュリズムとしての石原都政」東京自治研究センター編『石原都政の検証』生活社。

松谷満（2010）「ポピュリズムとしての橋下府政」大阪市政調査会『市政研究』169号。

松谷満（2012）「誰が橋下を支持しているのか」岩波書店『世界』2012年7月号。

馬渡剛（2010）『戦後日本の地方議会』ミネルヴァ書房。

宮崎日日新聞社（2011）『ドキュメント口蹄疫』農山漁村文化協会。

宮本憲一（2005）『日本の地方政治—その歴史と未来』自治体研究社。

村上弘（2010）「大阪都の基礎研究—橋下知事による大阪市の廃止構想」立命館大学法学部『立命館法学』2010年3号。

村松岐夫編（2006）『テキストブック地方自治』東洋経済新報社。

森裕之（2012）「維新の会は大阪をどう改造しているか」岩波書店『世界』2012年7月号。

森政稔（2008）『変貌する民主主義』筑摩書房。

森井裕一編（2012）『ヨーロッパの政治経済・入門』有斐閣。

- 森脇俊雅 (2013) 『日本の地方政治—展開と課題』 芦書房。
- 八幡和郎 (2007) 『歴代知事 300 人』 光文社。
- 八代尚宏 (2011) 『新自由主義の復権』 中央公論新社。
- 山内昌之 (2008) 『政治家とリーダーシップ—ポピュリズムを超えて』 岩波書店。
- 山口二郎 (2010) 『ポピュリズムの反撃』 角川書店。
- 山腰修三 (2011) 『コミュニケーションの政治社会学』 ミネルヴァ書房。
- 山田明 (2011) 「名古屋市政研究の意義と課題」名古屋市立大学大学院人間文化研究学科『人間文化研究』第 14 号。
- 横田正一 (2011) 「東国原県政へのレクイエム—故郷を踏み台にした男の 4 年間」岩波書店『世界』2011 年 1 月号。
- 吉田徹 (2011) 『ポピュリズムを考える—民主主義への再入門』 NHK 出版。
- 吉富有治 (2011) 『橋下徹改革者か壊し屋か—大阪都構想のゆくえ』 中央公論新社。
- 読売新聞大阪本社社会部編著 (2009) 『徹底検証・橋下主義 (ハシモトイズム)』 梧桐書院
- 読売新聞大阪本社社会部 (2012) 『橋下劇場』 中央公論新社。
- エルネスト・ラクラウ (1985) 『資本主義・ファシズム・ポピュリズム—マルクス主義理論における政治とイデオロギー』 横越英一監訳、大村書店。Ernest, Laclau. *Politics and Ideology in Marxist Theory, Capitalism-Fascism-Populism*. Vers Books, 1977.
- ウィリアム・ライカー (1991) 『民主的決定の政治学』 森脇俊雅訳、芦書房。William, H. Riker. *Liberalism against Populism: A Confrontation Between the Theory of Democracy and the Theory of Social Choice*. Waveland Press, 1982.
- クリフォード・ギアツ (1990) 『ヌガラ—19 世紀バリの劇場国家』 小泉潤二訳、みすず書房。Clifford Geertz. *The Theatre State in Nineteenth-Century Bali*. Princeton University Press, 1980.
- Ghita Ionescu and Ernest Gellner, *Populism: Its Meaning and National Characteristics*. Weiderfeld & Nicolson .1969.
- W・リップマン (1991) 『世論』 掛川トミ子訳、岩波文庫、上巻・下巻

(注) 本文内で引用文献として記載されていないが一部参考にした文献も記載した。

## 【参考資料】

- 朝日新聞、読売新聞、毎日新聞、産経新聞、日本経済新聞、中日新聞、宮崎日日新聞、南日本新聞、信濃毎日新聞、高知新聞 (高知新聞年鑑) の関連記事。信濃毎日新聞編『信毎年鑑』平成 14・15・16・17・18・19 年版。なお、新聞は二次資料であるが、事実の整理と世論の状況の確認に主に用いている。
- 長野県世論調査協会 (2005) 「県民意識調査・田中県政 5 周年・報告書」
- 長野県中長期ビジョン「未来への提言—コモンズからはじまる信州ルネサンス革命」(2004 年 3 月) (長野県 HP 資料、<http://www.pre.nagano.lg.jp/>、2011 年 6 月 16 日最終アクセス日)
- 長野県中長期ビジョン策定審議会専門委員名簿 (2004 年現在) (長野県 HP 資料、<http://www.pre.nagano.lg.jp/>、2011 年 6 月 13 日最終アクセス日)
- 宮崎県総合計画「新みやざき創造計画」(2009 年 6 月)
- 宮崎県「新たな財政改革推進計画のポイント」(2007 年 4 月、2008 年 11 月) (宮崎県 HP 資料、<http://www.pref.miyazaki.lg.jp/>、2008 年 12 月 20 日最終アクセス日)
- 宮崎県「行政評価関係資料」(宮崎県 HP 資料、<http://www.pref.miyazaki.lg.jp/>、2008 年 12 月 20 日最終アクセス日)
- 大阪府特別顧問一覧 (2011 年 4 月 1 日現在) (大阪府 HP 資料、<http://www.pre.osaka.jp/>、2011 年 6 月 16 日最終アクセス日)

大阪府「大阪維新プログラム」「府政3年間の取り組み」（大阪府HP資料、<http://www.pref.osaka.jp/>、2011年6月12日最終アクセス日）

大阪府「将来ビジョン大阪—大阪維新の先の大阪の未来のために」

大阪府「大阪成長戦略」

大阪府再編（2011年）（大阪維新の会HP資料、<http://oneosaka.jp/>、2011年6月30日最終アクセス日）

名古屋市経営アドバイザーについて（名古屋市HP資料、<http://www.city.nagoya.jp/>、2011年6月15日最終アクセス日）

名古屋市中長期戦略ビジョン（名古屋市HP資料、<http://www.city.nagoya.jp/>、2011年6月15日最終アクセス日）

長野県広報誌、宮崎県広報誌、大阪府広報誌「府政だより」No.328、名古屋市広報誌。  
長野県議会広報誌、宮崎県議会広報誌、大阪府議会広報誌、名古屋市議会広報誌：広報なごや「市会だより」（2010年7月・121号、2010年9月・122号）。

長野県庁インタビュー（訪問調査2010年6月、電話照会2011年6月）

大阪府政策企画部企画室インタビュー（訪問調査2011年6月）

名古屋市総務局企画課インタビュー（電話照会2011年7月）

阿久根市財政課・企画課インタビュー（訪問調査2011年7月）

宮崎県県政資料室・長野県議会図書室・大阪府議会・高知県立図書館の各種文献、資料。  
宮崎県議会・長野県議会・大阪府議会・名古屋市議会・阿久根市議会の議事録。  
そのまんまマニフェスト」（そのまんま東HP資料、<http://www.sonomanmahigashi.net/>、2011年3月30日最終アクセス日）

河村たかしマニフェスト—減税ナゴヤ、庶民革命・脱官僚（河村たかし後援会HP資料 <http://takashi-kawamura.com/>、2011年5月30日最終アクセス日）

総務省統計局「都道府県人口,2103年10月1日現在」〔総務省HP資料 <http://www.stat.go.jp/data/jinsui/2013np/pdf/ga>、2014年6月10日最終アクセス〕。

（注）引用した資料及びインタビュー調査については、本文の中において脚注、図表の出所でも明らかにしている。