

日本政治におけるポピュリズム

——2015年の「大阪都」、 「維新」、 有権者——

村 上 弘*

目 次

はじめに

1. 大阪都（大阪市廃止分割）構想の概要
2. 2015年11月の知事・市長選挙——低投票率のもとでの維新の大勝
 - (1) 概況, 住民投票との比較
 - (2) 2つの陣営の戦術——選挙公報をもとに
 - (3) 新聞記事の「中立」指向とあいまい化
3. 2015年5月の住民投票での否決——大阪市が存続すると誤解させる投票用紙
 - (1) 政治コミュニケーションの概況
 - (2) 住民への一方的かつ不十分な説明
 - (3) 誤解を招く投票用紙の表記
4. 橋下市長と維新の「右派ポピュリズム」
 - (1) 「維新」の台頭の原因と限界
 - (2) 右派ポピュリズムという解釈
 - (3) 橋下市政——政策
 - (4) 橋下市政——批判者への個人攻撃, 人権侵害
 - (5) 「維新」の支持層を探る
 - (6) 自民党1党優位への貢献と, 維新の党の分裂劇
5. 市民社会か, 有権者の「劣化」か
 - (1) 投票する「維新」支持者と, 棄権しがちな非支持者
 - (2) 市民と大衆のモデル
 - (3) 大阪都の実体を知る有権者は, わずか1割?
6. 展望——賢くバランスのとれた民主主義を守るために
 - (1) 大阪について
 - (2) 日本政治について

* むらかみ・ひろし 立命館大学法学部教授

はじめに

大阪都構想（公式名称ではなく、「大阪市廃止分割構想」と呼ぶ人も多い）は、大阪府のエリアで単一の、強い広域自治体を築こうとする。批判や反対意見も強く、「大阪都抗争」とも呼ぶべき激論のなかで、3種類の異なる投票が大阪で2015年におこなわれた。

4月の府・市議会議員選挙、5月の住民投票、そして11月の知事と市長の「ダブル選挙」は、かなり違う結果をもたらした。府・市の議会選挙では、大阪都を推進する維新は第1党になったが、単独過半数は取れなかった。この構想自体を問う春の住民投票は（この論文でも記録する異例の宣伝にもかかわらず）否決となり、橋下市長は引退を表明し、反対派にとって二重の「成果」となった。しかし、秋の知事・市長選挙では、低投票率のもと、大阪都の推進を再度掲げた維新の候補が大勝した。

たしかに、大阪府下（大阪市の外）の有権者が、都構想に賛成することはいくらか理解できる。府下の住民は、赤字に悩む府が大阪市の財源と高度施設を獲得することを望むかもしれない。（もし賢明であれば、この強い指定都市の消失が、大阪全体での政策力の低下、高度施設の削減、権力の集中をもたらすリスクについても思案するべきなのだが。）

しかし、市内の住民に市の廃止を認めさせることは、ふつう至難の業だ。海外では、ベルリン、ロッテルダム、パリで市を廃止し広域自治体に統合する構想があったが、断念されたか、住民投票によって拒絶されている。台湾の「縣市合併」においても、人口270万人の台北特別市は、周辺の台北県とは合併しなかった。日本では、多くの自治体が、「平成の市町村合併」によって消えた。しかし、吸収合併され消滅した最大のものはおそらく静岡県清水市（人口23万人）である。もし人口270万の巨大な大阪市を、市民が快く捨て去るのであれば、ギネスブックに載るだろう。大阪人というのは、冒険好きなのか、自己犠牲的なのか、あるいはギャンブル

や詐欺に弱いのか。

こう考えると、政治を扱う研究において一般にそうであるように、私達が大阪都や維新政治を論じるさい、2つの視点を結合することが肝要になる。

第1は、この複雑な「改革」構想を解読し、その構造、長所、欠点、および代替案を検討すること（地方自治制度論）。

第2の視点は、虚偽宣伝を含むかもしれないこの構想を批判的に扱い、関係者がなぜどのようにそれを推進し、人々がなぜどのように反応し決定するか、調査検討することである（政治過程論）。

すなわち、賢明な研究者は、「改革」の公式の提案文書を読むのを避けてはならず、その提案自体が現実的で、生産的で、効率的であるか分析しなければならない。しかし、他方で、研究者は、その「改革」が実は幻想とプロパガンダの塊であり、票と権力を獲得するためのものだという可能性をも検討できる、知的に独立したスタンスを持たなければならない。

しかも、政治過程に注目する場合でも、どのように民主主義を理解するかという問題がある。

一部の評論家、政治家そして有権者は、民主主義を単に多数決原理だと解することがあり、それによれば、選挙での勝者は、自分が公約したまたは正しいとみなす政策を進める権利を与えられる。しかし、この一面的な理解は「多数の暴政」をもたらすおそれがあり、最悪のケースはファシズムや社会主義の独裁であった。

こうした破滅的な暴走を避けるため、今日の政治学は民主主義の必要条件として、市民集団の自治・自律や表現の自由を含む「多元性」あるいは「公的異議申し立て」（ダール2014）や、市民の直接的な参加、および熟議を追加することが多い（久米・川出・古城・田中・真淵2011：18章；村上2014：6章）。逆に、これらの条件を奪われた民主主義は、本文で説明するようなポピュリズム（大衆扇動政治）に近づく。十分な説明のない、批判者への攻撃を伴った選挙や住民投票が、大阪都構想という名の「改革」

を正当化できるかという具体的な疑問に、筆者は政治学のこのモデルを適用したい。

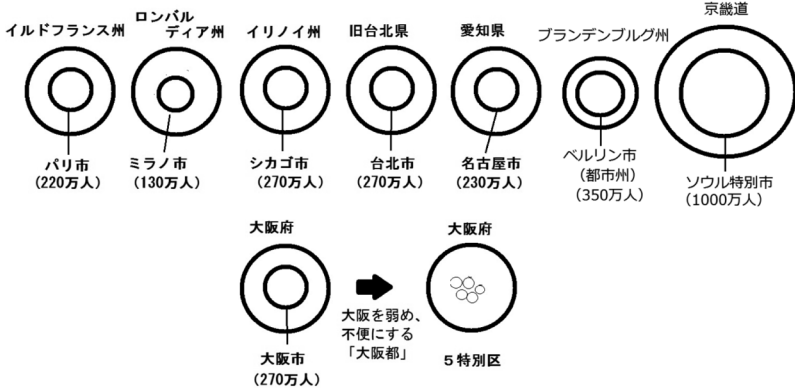
本稿は、日本政治におけるポピュリズムの典型かもしれない、2010年代前半の大阪の政治について、大阪都（大阪市廃止分割）構想、選挙と住民投票、橋下氏卒いる「維新」（維新の会・党）の政治スタイル、有権者の意識などの論点を幅広く取り上げ、あまり知られていない事実を紹介し、これまでの研究を発展させつつ考察していく。

1. 大阪都（大阪市廃止分割）構想の概要

いわゆる大阪都構想について、筆者は（村上2010）以来いくつかの研究論文を積み重ね、要約版の（村上2015B）で、図表も用いて以下の論点を分かりやすく解説している。反対派が実体を直視すべく提唱した「大阪市廃止分割構想」という呼称も併記した方が、分かりやすいこと。大都市自治制度の4つのタイプ。構想の定義や内容は複合的で、強い大阪市を廃止し、権限、施設、財源の主要部分を大阪府が取得・吸収するが、それのうち小さな部分だけは、旧市域に新たに設立される5つの特別区に分配するといった制度改変であること。メリットとデメリットをめぐる論争。これらを理解するためには、かなりの説明と思考が必要だ。

簡単に調べられるのになぜか報道されない、海外の「大都市制度」の情報も重要だ（図表1）。先進民主主義のほとんどの大都市圏は、中心の市と広域の州・県を並置する「二重システム」を採用する。つまり、中心市を廃止して（特別区の限定的な自治だけを認めて）広域自治体に統合する大阪都構想は、東京都制とともに特異なアイデアである。この事実、賛成派も反対派も知っておいていただきたい。

図表1 いくつかの大都市圏の自治制度——広域と中心市の「2重システム」が国際標準



出典：Wikipedia（日本語、英語その他）などから筆者が作った図（村上2015B）に補足。
 注：円の大きさは、面積ではなく人口をイメージしている。他の都市もインターネットで簡単に調べられるが、第2次大戦の遂行のため東京市が反対の末に廃止された東京以外は、ほぼすべて広域と中心市の2つの自治体を置く。中心市は、広域の州・県から独立している「特別市」の場合と、州・県に所属している場合があるが、人口200～300万またはその前後が多い。ただしソウル市、ロンドン市（GLA）、ニューヨーク市は1000万人に近いが、大阪府よりは狭く、また都市の実体が巨大なので市域全体が1つの都市であり特別区に分けられる。なお、市の内部の区には、公選の議会等を置く場合もある。

都構想は強い大阪市を廃止分割し、これまで——首都・東京と違い国があまり支援してくれないなかで——府と市の2つのエンジンが担ってきた大阪全体の政策能力を弱め、大阪を衰退させるおそれがある。また、府の3分の1の人口規模しかない大阪市域の重要問題（例、カジノ建設）について、府知事・議会が集権的に決めることになり、市域の「民意」を反映する自治機構が消える。他方で、大阪都の公式目的は、大阪全体のための「成長戦略」を推進し、府と市の非効率な「二重行政」を廃止するというものだが、それは部分的に正しくても多くは誇張されている。博覧会、関西空港（関西国際空港全体構想促進協議会2016）、鉄道整備などの成長戦略は府市の協力で進めてきたし、二重行政とされる高度施設や事業には、人口900万の巨大都市圏のニーズを踏まえると、有益で便利なものも多い。

現行制度に部分的な欠点はあるが、大阪市を廃止しなくても、2015年の住民投票後に設置された「大阪会議」という府市の協議機関によって、あるいは、(府市が事業を競い合った1990年代と違い)近年定着した政策評価でムダを削れば、かなり解決できる。

大阪都構想には、指定都市制度の問題点を鋭く指摘した意義はあろう。(問題提起を受けて、2014年の地方自治法改正は、指定都市・都道府県の調整会議および総合区の2つの制度を、代替案として導入したので、大阪都で指定都市を廃止する必要性はさらに低下した。)しかし構想自体は「投機の商品」とも言うべきで、国際標準からはずれ、その長所は漠然としており、長所を達成しうる別の選択肢を無視し、その欠点や指定都市の長所を顧慮しない。同時にその決定過程も、強いリーダーシップだと評価する人もいるが、有権者への説明の単純化・不足や、批判意見への個人攻撃などの深刻な欠陥を含むものだ。

大都市制度の改変の内容や議論については(村上2015B)を参照いただくこととして、図を1つだけ転載しておいた。この論文では、その政治的側面、つまり首長選挙、住民投票、橋下市長と維新の党(会)の言動や戦術などをたどり、検討していきたい。

2. 2015年11月の知事・市長選挙

——低投票率のもとでの維新の大勝

(1) 概況、住民投票との比較

大阪市長選挙の結果を、同年5月の住民投票と比べたのが、図表2である。橋下氏の後継者である吉村氏と、柳本氏の得票比は、約6対4と差が空いたが、投票率が低いために、吉村氏の票が有権者全体に占める割合は28%だった。

図表2 2015年の大阪市での住民投票と市長選挙の結果

		反対	賛成	投票率
2015年5月	大阪都（大阪市廃止分割） についての住民投票	705,585	694,844	66.8%
2015年11月	大阪市長選挙 (自民推薦，共産・民主支援) (大阪維新の会公認) * 敬称略。他に2人が立候補した。	406,595 柳本顕	596,045 吉村洋文	50.5%

なお、市長選と同時に実施された府知事選挙でも、現職の松井氏（大阪維新の会公認）が2,025,387票、栗原氏（自民推薦，共産・民主支援）が1,051,174票と、大差で維新が勝った。「現職有利」の原理も働いただろう。投票率は45.5%にとどまり、大阪市では50.6%だったが、周辺の市では40%前後に下がった。

図表2のとおり、市長選は、大阪市の存廃という重大争点にもかかわらず、投票率が50%まで下がった。ただし、住民投票から反維新側は約30万票減らしたが、維新側は約10万票減らしている。つまり維新の勝利というより、反維新側が都構想反対の有権者を動員できなかった弱さであり、これは自民から共産までの幅広い共闘の難しさ、都構想や橋下市政への批判を前面に出さなかった戦術（(2)を参照）の失敗、そして橋下政治や大阪都構想に批判的な有権者の「責任感」の弱さつまり棄権の傾向（5.を参照）などに起因する。

研究者や出版物は、圧倒的に維新や都構想への反対が多くなり、大阪以外の大都市圏では、指定都市を廃止する「都構想」を検討する例は皆無に近い。ところが、マスコミは後述のように賛否をあいまいにし、さらに投票に行った有権者レベルでは過半数が維新を支持した。専門家、マスコミ、人々のあいだの大きな意見差をどう説明するかは、政治学・社会学の興味深いテーマになるだろう。

(2) 2つの陣営の戦術——選挙公報をもとに

市長選挙の選挙公報（大阪市選挙管理委員会2015）から、要点を記録しておく。

吉村氏（大阪維新の会公認）は、大阪都について実は、「府市一体の改革により財源を生み出し、大阪の経済成長を実現します」としか書いていない。これでは、都構想が選挙で承認されたとはまったく言えない。もし都構想から「副首都」などに柔軟にシフトする余地を示唆するのなら、結構なのだが。

主張の中心は、むしろ4年間の橋下市政の実績だった。①「財政改革」として、「大阪市の借金を4947億円削減」「人件費336億円削減」。②「成長改革」として「府市連携の成長戦略により大阪の経済が成長」。さらにその結果、③「財源を生み出して住民サービスを拡充」として、地下鉄トイレ改修、中学校給食、塾代助成、保育所整備、地下鉄運賃値下げ、こども医療費無償化、私立高校無償化などを列挙する¹⁾。

一方、柳本氏（自民推薦、共産・民主支援）のスローガンは、「まっとうな大阪を」「破壊的な改革から、未来志向の創造的な改革へ」であり、橋下市政への批判を込めているが、直接的ではない。肝心の大阪都批判も、見当たらない。また、「改革の5本の柱」として、都市経済、教育、つながる社会などを挙げるが、かなり抽象的だ。

少なくともインパクトのある宣伝文句という点では、維新の側がより努力・工夫したと言ってよい。

(3) 新聞記事の「中立」指向とあいまい化

2011年の知事・市長選挙のとき、筆者は投票前の新聞記事を分析し、大阪都の解説がしばしば維新のそれに引きずられてあいまいであり、また維新側からの主張が反維新側のその何と約2倍も掲載されたことに驚いた。この非対称性を生み出したのは、維新の橋下氏のエネルギッシュな宣伝と、新聞記者の専門知識や自律性の不足だろう（村上2012）。

今回も、マスコミは、記者が橋下氏から個人攻撃を受けるおそれもあつてか、「中立」=無批判の傾向を示した。とくに住民投票の際には一般化した「都構想=大阪市の廃止」という重要事項を、再びあまり解説しなくなった。維新政治や都構想のマイナス面を伝えないという点で、中立性をも逸脱し、結果的には維新側に有利な報道をしたと言うべきだろう。

以上の観察を証明するために、ここでは、選挙翌日の社説(朝日・毎日・読売各新聞2015年11月23日)をチェックしてみる。

まずどの社説も、「対話と融和を最優先に」、「対話の政治に転換を」、「(都構想が再度政治テーマになると)激しい政争が繰り返され、大阪の浮揚策が後回しにならないか」と、警鐘を鳴らす。他方で、知事・市長選挙での維新の勝利についての分析は、やや甘いようだ。「これまでの行財政改革が一定の支持を得たことや、……大阪の再生には橋下氏のような強烈な個性が必要というムードがあるからだろう」(毎日)、あるいは「有権者が閉塞感を抱き、変化を求め中、発信力の高い橋下氏らに対する期待の根強さが示されたと言えよう」(読売)といった分析である。むずかしいところだが、勝ったからには正しいはずだ、という判断停止になってはいないか。維新の政治や政策に対する直接の論評・検討を避けていて、消費税、原発、安全保障法制などの場合と比べて、主体的・分析的な分析や解説の回避が目立つ。

また、争点の大阪都構想について、「市を解体する都構想が唯一の道ではない」(朝日)などのコメントもあるが、この構想がなぜ大阪の浮揚につながるのか(あるいはむしろ衰退させるか)という因果関係の説明は、皆無だ。「自民陣営は……都構想に代わる大阪再生の具体策を示すことができなかった」(毎日)と断定する論拠は、自民党の政策の分析なのか、選挙の敗北なのか。後者だとすれば論理的でない。逆に、反対派や多くの研究者が指摘する、大阪市廃止のデメリットについては、どの社説も言及しない。橋下氏からの攻撃を恐れる以上に、失礼ながら、相変わらず勉強不足なのかもしれない。

3. 2015年5月の住民投票での否決 ——大阪市が存続すると誤解させる投票用紙

(1) 政治コミュニケーションの概況

遡って2010年、府知事だった橋下氏は、大阪市との対立のあと、市を廃止し府に統合する東京型の「都区制度」つまり「大阪都」を提唱し、成長戦略の推進と非効率な府市の「二重行政」の廃止をつうじて、大阪を地盤沈下から復活させると主張した。同時に、住民に近い特別区を設置することも訴えた。同構想を旗印に、同氏率いる「大阪維新の会」は2011年に大阪府・市の議会と首長の選挙で勝ち（橋下氏は得票率59%で市長に当選）、さらに当時の民主党政権と国会に働きかけ、2012年に根拠法となる「大都市地域における特別区の設置に関する法律」が制定された。

しかし大阪では、自民、共産、民主などの野党やかなりの市民、研究者が反対した。反対理由は、大阪市（指定都市）の自治と政策能力が消滅し、住民サービスが下がり大阪がむしろ衰退すること、代わりに設置される5つの特別区は税源が弱くかつ分割によって非効率であること、府市の対立や重複は調整可能であること、二重行政の多くはニーズが大きい大都市圏ではむしろ有益であること、などだ。

2014年、法定協議会で「大阪都」の膨大な協定書（設計図）が完成した。いざ具体的に立案してみると、節約効果が小さく、特別区は「中核市並み」どころか一般市のような都市計画権も持たず、区議会の定数が少ないなど、当初の橋下市長の宣伝は「羊頭狗肉」になったとも言える。この協定書はいったん府会、市会で不承認となったが、橋下氏らの（おそらく国政選挙と絡めた）強力な要請で公明が賛成に転じて承認になり、決着は大阪市での住民投票に委ねられた。

2015年5月の住民投票は、図表2のとおり、僅差での否決となった。なお、世論調査を見ると、2011年には賛成がかなり優勢で、14年にも賛成が

多かったが、15年になり投票が近づくと反対が上回るようになっていた（読売新聞2015年5月11日など）²⁾。

以上の詳細は、（朝日新聞大阪社会部2015；大阪市政調査会2015；高橋2015；村上2015B）などを参照いただくとして、以下では、重要なポイントである住民説明会と投票用紙で、大阪都がどう説明されたかを、記録しておきたい。いずれも、上記の根拠法が定める「大阪市の廃止」という定義（1条、2条3）その他について、「選挙人の理解を促進するよう、……分かりやすい説明をしなければならない」（同法7条2）という市長の責務が、過失または故意で、おろそかにされていた。

橋下市長は街頭演説で、都構想の制度設計を車のエンジンに例えて訴えたことがある。

「車を選ぶときにエンジンの仕組みなんか、皆さんは知る必要ない。スピード、安全性、快適性、値段を知ればいい。問題があったら買い替えたらいいい」（産経ウェスト、ウェブ版2014年10月18日）。

政治家の説明責任についての、同氏の率直な見識だろう。しかも、車なら実物を走らせて評価できるが、大阪都は、首都であるゆえに繁栄する東京以外にはほぼサンプルがない、地方自治を尊重する先進国ではまれな大実験なのだ。

かくのごとく、橋下市長と大阪市による説明は単純化した宣伝と化し、マスコミも「中立」または「研究不足」に甘んじる傾向が見られた。けれども、野党側が共同で反対運動を展開し、100人を超える批判的な研究者が共同説明会を開き、インターネットでは市民が発信した批判やパロディ動画が上位に昇ったので、大阪はかろうじて、自由で公平でバランスのとれた議論を守ることができたのだった（村上2015B）。

(2) 住民への一方的かつ不十分な説明

住民投票に先立って、市内各所で約40回の住民への説明会が実施され多数が参加した。橋下市長が演説し、質疑応答の機会が少ない「独演会」に

なった様子がしばしば報道された。ここでは大阪市が配布した「説明パンフレット」(大阪市2015)の内容を、図表3で記録し、分析しておく。

ぜひ実際にこのパンフレットをお読みになることを、お勧めしたい。なかなか凄まじく、改めて「勉強」になるだろう。つまり、反対派が指摘した問題点はもちろん、そもそも府会・市会で反対意見が存在することさえ知らされない。また、図において▲や✖の記号で示すように、「大阪市の廃止」などの基本中の基本がほとんど説明されない。ムダな二重行政の指摘は、結局バブル期の1～2事業だけだ。(「良い二重行政」も多いことが、推定できる。)大阪都で市を廃止しないと進まない政策の例、財政試算の内訳も説明されていないことが、確認できる。このような一方的な宣伝は、議会反対派を無視し、また行政の説明責任の観点からも、多様な市民が納めた税金を使っていることから、不当というべきだ。

不利な情報をここまで住民に隠すのは、いかにも不自然だ。大阪都には他に隠された重要目的(選挙での集票、カジノ建設、大阪全域での権力の一元化など)がある可能性が高いが、数年にわたる構想策定の総決算としてのこのパンフレットは、推進派の人が読んでも、空虚で「何のための制度変更か」がよく分からない代物になっているのではないだろうか。

図表3 住民投票前の大阪市発行「説明パンフレット」の内容の分析

重要事項	橋下市長による説明文 (p.1~2)	そのあとの詳細説明 (p.3~32)
「大阪都」で大阪市を廃止する	✖大阪府と大阪市を再編し、(5つの)特別区を設置する。大阪府と大阪市という役所を一から作り直し、未来の大阪にふさわしい姿にしたい。	○▲✖(冒頭の解説図を精査すれば、発見できる。)住民投票で賛成多数なら大阪市は廃止(p.6)。現在の大阪市域に5つの特別区が誕生する(p.8)。

大阪府は「都」にはならない	✖（大阪都という言葉は用いない）	○名称は現在と同じ大阪府のままです（終わりのp.32）
特別区設置のメリット	▲人口270万の大阪市では市長が住民の声を聞きにくい。市長は、たとえば通学路の危険箇所について知っておかなければならない。	▲住民に身近な基礎自治体。5区ごとに地域の実情や住民ニーズに応じたサービス提供。
特別区の機能は大阪市よりはるかに小さい	✖（記述なし）	▲✖（冒頭の解説図を精査すれば分かる。）特別区は中核市並みの権限を持つ（p.17）。特別区になっても住民サービスは維持することとしています（p.31）。
「大阪都」で府が市を吸収して初めて推進できる政策	▲大阪全体の大都市戦略が必要。東京は発展している。	▲広域機能の一元化：成長分野の企業支援、地下鉄、港湾など。
府市のムダな二重行政の例	▲りんくうビルとWTC、湾岸開発	▲産業、卸売市場、交通、港湾、大学、病院等（p.3）。（ムダとは書かれていない。）
「大阪都」により発生する財政効果	▲✖行政改革を進めれば、17年間で3300億円を生み出せる。	▲✖事業統合、民営化、市政改革、職員再編を含めて、3386億円。（「大阪都」だけの財政効果など、細目の資料なし。）
「大阪都」により発生するコスト	○最初に600億円がかかる。	○新庁舎建設などに約600億円。
議会等での反対意見の存在とその概要	✖今のままでもできる、という意見もある。	✖府・市両議会で協定書を承認（p.7）

注：住民投票に先立ち配布された（大阪市2015）の内容について、重要事項が説明されているかを点検した。文章は内容からの引用・要約。記号は、○説明されている。▲不十分か抽象的にのみ触れられている。✖不正確または説明されていない。

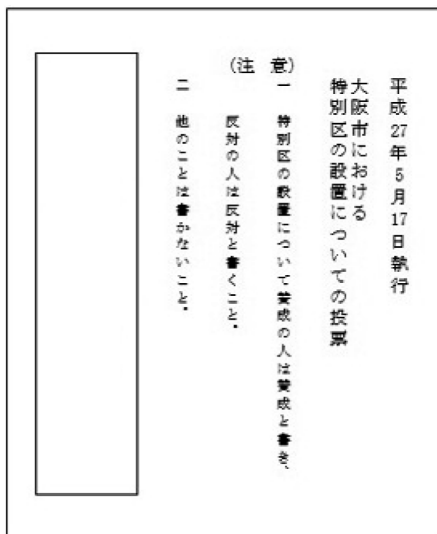
(3) 誤解を招く投票用紙の表記

市の公報ポスターや、投票用紙（図表 4）においては、「大阪市における特別区の設置についての投票」と表記された。この表記は、大阪市を残したままその中に特別区を置くと読めるもので、有権者の誤解を招きうる不適切なものだ。それは、賛成への誘導効果を持っただろう。多少ヒアリングしたところでは、総務省、選挙管理委員会、おそらく市長の判断が一致したということらしい。

日本の住民投票の歴史に残る、この「詐欺的」といってもよい投票用紙の問題点は、（澤井2015；高橋2015）でも指摘されているのに、マスコミが報じない理由は何だろうか。本来は、大阪市の廃止という重要事項も、正々堂々と明記して、有権者の判断を問うべきだったのだ。

ちなみに、改憲の国民投票でも、同じような作戦が採られないよう、警戒しなければならない。

図表 4 2015年5月の住民投票の投票用紙



注：大阪市選挙管理委員会ウェブサイト。ただし、ウェブサイトでは説明のために2枚の用紙で左側の四角形の中にそれぞれ「賛成」「反対」が書かれているが、ここでは削除した。

4. 橋下市長と維新の「右派ポピュリズム」

(1) 「維新」の台頭の原因と限界

橋下氏率いる維新の台頭について、(村上2014:7章;2015C)では、その強さ(と限界)を生み出す要因を探った。これを有権者へのアピールの観点から整理しなおすと、次のようになるだろう。

- ①大阪の没落を誇張しつつ夢のような大阪都構想で、大阪地域で圧倒的な拠点を築く。虚偽(単純化,説明回避)を伴う強力な宣伝,話術で、3割程度の有権者を引きつけて選挙に勝つ。大阪を中心とする集票力は、議員候補のリクルートにも、公明党への威嚇にも役立つ。また旗印としての大阪都があればこそ、府・市議会で自分が主宰する強力な「維新の会」を結成できた。
- ②「クソ教育委員会」などの暴言,罵倒。職員組合を攻撃し、批判的な記者や研究者に個人攻撃し、マスコミに「第3極」「大阪都」と報道させ、「右派」「大阪市廃止分割構想」と書かせない。
- ③しかしこの非常識な攻撃性を、人々の敵である、公務員などの「既得権」に対するものだと演出して、正当化する。
- ④権力集中や改憲には改革の名の下で積極的だが、ナショナリズムの傾向は前面に出さず、右派イメージを回避する。
- ⑤歳出削減を進めつつ、教育分野に限り(かつ職員の量的、質的な充実ではなく)住民への直接的な助成によって、新自由主義・右派のイメージを回避する。
- ⑥日本の地方自治制度では、長は行政組織や予算執行を指揮し、議会に拒否権(再議請求)を行使できるなど、強い権限を持つ。それをためらわず行使する。

これに対して、一般にリーダーの必要条件の1つとされる、⑦関係者と交渉,調整,説得するような合意形成能力や、多面的に検討し政策立案す

る合理的思考は、橋下政治において重視されない。

以上のうち、⑥は制度としての与件であり、⑦の軽視もときに日本の他の政治家にもみられる。

橋下政治の特別なパワーは、①の壮大な夢と、②の攻撃・威嚇から生まれるのだろう。ポピュリズムと言われた小泉首相でさえ、②は自分の党内の「抵抗勢力」への対立候補（「刺客」）擁立に限っていた。①の都構想をしっかりと説明・議論せずに済むのは②の言論抑圧があればこそで、逆に①の夢（および⑤）で選挙に強いゆえに②の攻撃がしやすくなる。①②をペアにして繰り返すことなしには、橋下政治は存立不可能だと言ってよい。なお、⑤は、維新がしだいに導入した、新自由主義を多少の住民サービスで覆い隠すみごとな戦術で、民主党支持層から票を奪う効果を持つ。

視野を広げると、1980年代以降、有権者の政党支持が流動化し、新自由クラブ、日本新党、さきがけ、みんなの党などの新党が約10%までの票を得てきた。ただこれらは自民党より中道寄りの新党であって、右派の新党（石原東京都知事のそれなど）は1%程度しか得票できない。橋下氏主宰の維新の驚異は、保守右派に分類されるのに、大阪で40%、全国で10~20%の票を得ることだが、それには上で述べた特別な、天才的な戦術があり、さらに大阪の有権者の支持があるのだ。

(2) 右派ポピュリズムという解釈

維新の政治を政治学上の概念、分類のなかでどう位置づけるべきか³⁾。

まず、左か右かという分類は、ふつう、①「大きな政府か小さな政府か」という、政府の役割についての価値観の違いに対応する。左派は市場経済の弊害を抑え格差を是正するために大きな政府を好み、右派は市場経済や自由競争の原理を信奉する。これに加えて、②「寛容・平等か秩序・権威主義か」という価値観の違いが重要で、中道左派・リベラル派は自由、多様な意見、人権、紛争の平和的解決を重視し、右派は政府の権威、軍事力の行使などを必要と考える。（ただし左派も社会主義まで至ると、

権威主義に傾く。)

この二次元フレームを用いると、維新の政策は、首相公選、参議院の廃止、衆議院定数の半減、道州制（府県の廃止統合）などを掲げた「維新八策」（日本経済新聞2012年9月1日、ウェブ版）や、大阪都＝大阪市廃止分割構想から分かるように、小さな政府（効率化）と権力集中（強いリーダーシップ）と理解されるものが多く、明らかに右派に分類される（村上2014：7章）。ところが、維新の党を、海外のメディアも「右派」と報道する⁴⁾にもかかわらず、日本のマスコミは「地域政党」「第3極」と呼び、現状を打破する改革政党という党のイメージ宣伝にお墨付きを与え美化してきた。維新の党が伸びた原因の1つは、政治の左右軸の認識の弱まりとあいまい化にあるのではないか。

そのためもあって維新は、民主党が依拠していた中間派や無党派層の票を大きく吸収し、間接的に2012～14年の自民党の圧勝を助けることができた（→4(5)(6)）。

つぎに(1)で述べた政治スタイルは、「攻撃型ポピュリズム」と呼べる。ポピュリズム（大衆扇動政治）のモデルは、民主主義の枠内で、有権者が扇動され誤った判断をする可能性を想定する。ポピュリズムはかなりの国に見られ（高橋・石田編2013）、様々な面を持つが、多くの研究者が共通して指摘する特徴はその構造と方法にある。構造の面では、強力なリーダーが、政党組織や利益団体をつうじてではなく、直接に民衆・大衆と結びつく。民衆・大衆を引き付ける方法は、そうした人々の「敵」を設定しこれを攻撃し懲らしめる「ヒーロー」を演じるか、あるいは利益をばらまくのだが、いずれにせよ合理的な検討や説明を避ける（Kuper/Kuper 2004；村上2014，7章）。「劇場型政治」と呼ぶこともある。

ただこのモデルを乱用すると選挙結果や世論を軽視することにもなるので、とくに扇動や虚偽宣伝によって支持を集めたという証明が必要になる。筆者は、少なくとも大阪都構想については、これまで資料を示したように、大阪府は都にならないのに「大阪都」構想と呼び、大阪市廃止をで

きるだけ隠して住民投票用紙にも書かず、大阪市の業績を顧みず、国際的に広域と中心市の「二重システム」が多い事実を紹介せず、二重行政はすべてムダだと単純化し、批判には内容に即して反論するよりも切り捨て罵倒する、などの特徴がみられ、ポピュリズムの性格が濃いと考えている。

もちろん、ポピュリズムの多少の長所として、政治をアクセスしやすくし、人々の強い支持でリーダーシップを強化することなどがある。しかし、その攻撃性、異なる意見の除外、単純化した非合理的な決定は深刻な問題を引き起こす。

(3) 橋下市政——政策

橋下市政（2011～15年）への評価は分かれる。維新側からの公式見解は、市長選の広報（2/2参照）が参考になる。

また、市長引退に当たり（毎日新聞2015年12月19日）は、橋下市政で「実現した政策」として、評価抜きにつぎのリストを挙げている。

人事・給与（区長等の公募，外郭団体と天下りの大幅削減，
能力不足職員の免職制度），
教育（中学生の塾代補助，校長の公募，中学校給食），
サービス見直し（文化・芸術助成の見直し，市営交通の敬老
パスの有料化），
市営交通（地下鉄の値下げ，終電延長，トイレリニューアル）

ただしこれ以外に、市長本人の暴言・個人攻撃や、知事のとき任命した教育長によるパワハラ事件（朝日新聞ウェブ版2015年3月12日）など「マイナス面」も列挙すべきところだ。上のリストにしても、批判の強いもの、問題を引き起こしたものがあり、さらに攻撃的でなくても見識・熱意がある政治家ならできた（他の自治体でもやっている）政策もある。大阪都にしないと進まないとされた都市整備や産業政策で、取組みがなかったことも確認できる。ちなみに、維新の候補が選挙公報で誇った「改革」

は、皮肉にも、大阪市の存在意義を証明するか、あるいは大阪市を廃止しなくても「改革」が可能であることを示唆している。

結局、橋下市長ならではの成果は、批判もある職員管理の強化、問題事例も多かった区長、校長の公募制、いくつかの教育支援（代わりに、給与カット等のためか教員採用の倍率は下がった）があるくらいで、一定の改善が含まれているとしても、全体として政策上の成果は乏しかったと言ってよい。これを裏付けるものとして、（藤井・村上・森編2015）は、4年間の市政の各分野を分担研究し、データや資料にもとづいて、福祉・教育・医療行政の後退、防災や都市整備での無策を明らかにしている。

（4）橋下市政——批判者への個人攻撃，人権侵害

橋下市長の政治の核心である攻撃性は、問題があるとみなした組織や制度（筆頭は大阪市）、さらに彼とその政策を批判する政治家、学者、マスコミ記者に向けられる。この攻撃的なスタイルは橋下氏の個性から、あるいは計算された戦術から来るのだろう。相手の発言の内容に反論するのではなく、相手を「アホな学者」「机上の空論だ」「特権意識・既得権にまみれている」などと全否定し排除したり、あるいは「それなら公開討論を申し入れる」と威嚇したりする。

このような政治手法から、2つの結果が生まれる。

第1に、この攻撃的なスタイルをとると、議論と説明を避け、さらに批判に耳を傾けて自分のアイデアを再検討することを、避けることができる。ある意味では政治家にとってメリットだ。「この意見は反日的だ」「〇〇民族の主張はウソばかり」などと、やはり全面的に切り捨ててしまう排外的ナショナリズムあるいはヘイトスピーチと、通じるところがある。

もちろん、議論と説明から逃避すれば、普通その政治家への非難をいっそう強める。しかし、橋下氏の場合には、批判者には（熱心なファンと一緒に）ツイッターやメディア経由で猛烈に個人攻撃をおこなうゆえに、そのような非難をかなり抑え込める。

なお、もし政治家が合理的で、効果的な政策決定を目指すのであれば、異なるアイデアや批判的意見を排除する態度は、致命的でさえある。

第 2 に、攻撃的な言動、さらにはしばしば変わる発言は、ふつう民主的・平等主義的な社会では嫌われる。しかし、橋下市長は、嫌う人も多いが、少なくとも大阪ではかなりの有権者から「大阪を変えてくれる強い政治家」だと見られているようだ。なぜ橋下氏だけがこの方法で押し進むことができるのか。もしかすると、必要があれば礼儀正しく話せる演技力が奏功しているのかもしれない。人々の「敵」との正戦として攻撃性を演出するからかもしれない。あるいは、さまざまな相手を次々と攻撃してきたので、無作法な言動も、かなりの人々には日常茶飯事に、大阪の風景の一部になってしまったのかもしれない。マスコミも、国際問題化した「従軍慰安婦肯定発言」(2013年)などを除いては取り上げない。そして、個人攻撃であるゆえに他の人々は、もし言論の自由を守る意識が弱ければ、「対岸の火事」として眺めてしまいがちだ。しかし、政治家の暴言や専制に人々が慣れてしまっはまはずい。

橋下氏の極端な発言や「言論弾圧」とも言える攻撃は、上で述べた理由もあって報道が弱い。その貴重な記録が出版されている。紙幅の関係で、紹介のみしておきたい。

- ・マスコミと記者への攻撃と、一部マスコミの委縮、迎合(松本 2015)
- ・批判的な言論活動をする大学教員に対して、その所属機関(京都大学)や、出演するテレビ局に維新の党が激しく抗議した(藤井 2015)。前者では、(社会全体の税金も受けて研究に携わる)大学教員の責務であり学問の自由の一部である独立した研究や批判を、「既得権」として叩こうとしたが、大学側は怯えなかった。
- ・橋下氏の対立候補を応援した大阪市の公務員労働組合を敵視し、組合活動に関する強制アンケート、勤務時間外を含む政治的行為(つまり参政権、表現の自由)を広く規制する条例の制定などをおこ

なった。しかし前者に対しては、労組は訴訟や地労委で争い、歯止めをかけている。（北本2015；村上2014：109-110）

(5) 「維新」の支持層を探る

明るい選挙推進協会の調査が、前回選挙からの投票先の変化など重要なデータを提供してくれる。ここでは、2014年衆院選後の調査のうち、2つの結果に注目したい。

図表5 投票政党（比例代表）内の保革意識の分布状況（2014年衆院選，％）

	保守的	やや保守的	中間+わからない	やや革新的	革新的	合計
全体	10.8	28.6	44.8	12.7	3.0	99.9
自民党	18.6	38.4	35.7	6.7	0.5	100
民主党	4.2	22.6	51.0	20.1	2.1	100
維新の党	6.4	28.0	37.6	24.2	3.8	100
公明党	9.8	21.2	61.4	4.5	3.0	100
日本共産党	1.6	18.5	47.6	20.2	12.1	100
社民党	3.4	13.8	44.8	24.1	13.8	100

注：（明るい選挙推進協会2015：56）より抜粋。（同文献：57）も参照。有権者全体の分布は、中間が厚いととも、少なくとも近年は保守側に偏っている。年齢層による違いは、公表されていない。なお、「革新」という言葉が理解されにくくなりつつあるので、「リベラル・革新」などに変えるべきだ。

2014年衆院選について、社会的属性と投票政党（比例代表）のクロス表（明るい選挙推進協会2015：45）で、大学・大学院卒の人に占める投票割合を有権者全体の傾向と比べると、自民や民主の場合に上がるのに対して、維新では下がるのが興味深い。図表5は、各政党に投票した人について保革イデオロギーの分布傾向を示す。保守層で強い自民党から、民主、共産としだいに革新層の割合が増えるのは予想通りだ。ところが、維新は保守層で自民党に次いで票を集めつつ、「やや革新的」（≒リベラル）の層

でも民主党以上に集票した。維新には 2 種類の支持層があると解釈でき、上に述べた戦術で本来の保守性・右派性を隠して「やや革新的」なイメージを作り、民主党から票を奪っていることが、確認できる。(なお、共産党も中間層にウイングを広げている。)この点については、都道府県別の比例代表得票率で、民主と維新が逆相関の関係にあるというクリアなグラフ(村上2015C:89)も参照されたい。

(6) 自民党 1 党優位への貢献と、維新の党の分裂劇

図表 5 や、もちろん選挙ごとの政党の得票率の変化のデータ(村上 2014: 図表 8-1 など)から読み取れるように、維新の会(党)の国政への進出は、政党システムとくに民主党に大きな衝撃を与えた。2012、13、14 年の国政選挙での自民党の圧勝と、日本政治の保守化・右傾化は、社会的関心も高い重要なトピックだ。

とはいえ、一方で自民党の議席率は 3 分の 2 と圧倒的だが、他方で得票率は 3 ~ 4 割でかつ優位期間は 4 年目なので、「1 党優位制に向かいつつある」という段階かもしれない。教科書を見ると、小選挙区制は 2 大政党制を生み出しやすいという「デュベルジェの法則」の紹介に加えて、それと日本の状況がズレることの分析が必要だ(参考、岩崎 2015: 7, 9 章)。投票行動論でも、各種のモデルを列挙したあと、それを日本の現実に当てはめる解説がいつそう望まれる⁵⁾。

他方で、現代政治史や政党研究においては、自民党の変容・強化・問題点や、民主党の 2012 年衆院選以降の低迷について、多くの研究がある。後者については、とくに民主党政権の失敗(党の分裂やまとまりの悪さ)と、政権維持を妨げた制度的要因(強い参議院など)が指摘される(飯尾 2013)。これは今後のリベラル派がぜひ教訓にするべき情報だが、筆者は第 3、第 4 の原因として、政党システムにおける他党の動向、および有権者の意識⁶⁾を説明要因に入れるべきだと論じてきた。つまり、みんなの党や維新の党の参入は、民主党が依存する非自民の無党派層を大きく吸収し

た。それは、もともと自民党に比べて「基礎票」が少ない民主党にとって決定的なダメージとなった。比例代表はもちろん、小選挙区でも、維新の候補は大阪以外ではほとんど当選しないが、民主党候補の票を減らす「成果」は大きい。一方、自民党は公明との固い連立によって小選挙区で得票を確実に上乗せし、民主党候補を破り、議席数で大差をつけるのである（詳細、村上2014；2015C）。したがって、民主党の低落の（一部ではなく）すべてを同党の責任に帰する見方は、公正でなくかつ視野が狭い。

ただ民主党には、党の支持基盤を回復し育てるとともに、野党をまとめて自民党に対抗する責任はある。もちろんこれまで、民主党は穏健保守の日本新党、さきがけ、自由党などとは協力・合併し、いわばデュベルジェの法則の実現に努めてきた。橋下氏率いる維新が特別に難しいのは、それが民主と同じ非自民の有権者層から票を集めつつも、政策理念としては自民党より右にあり、民主党との距離が大きいことだ。ムリに合併すると、内部対立が絶えず、合併後の政党は極度に不安定になり分裂するだろう。日本のリベラル政党が、最終崩壊させられる危険もある。

民主党では、一部の国会議員から橋下系維新との合併論も出るが、大多数は維新との政策距離や橋下氏の「個性」の強さを感知しているのか、賢明にも反対してきた。

ここで記憶しておきたいのが、橋下系維新が、石原東京都知事の右派系「立ち上がれ日本」や（2012年）、みんなの党から分かれた「結いの党」（2014年）と合併し、国政選挙で全国的に集票したが、ほどなく分裂・分党に至った事例だ。とくに2015年秋に橋下氏が仕掛けた維新の党の分裂劇は、その攻撃性、そしてもし国政レベルで権力を持てばどんな政治をするか、を予想させるものだった。

新党結成活動を理由に除籍されたあと、大阪系の国会議員らは大阪市内「臨時党大会」を開き、維新の党の「解党」を決議したのだ（東京新聞2015年10月25日ウェブ版）。この議員グループが、先に離党した橋下市長が結成する「おおさか維新の会」に参加したのは分かるが、元の政党を

「解党」するとは前代未聞だ。2つの政党のあいだではその後妥協が成立したが、橋下氏は、維新の分裂を仕掛けた「大義」が何かを、あいまいにすることに成功した。本来は、安倍自民政権の安全保障法案や、全面的な憲法改定に協力したい（毎日新聞2015年12月13日）という保守寄りの方針があったわけだが。しかし、それを隠すかのように、徹底した関東系維新への攻撃によって、世論に「強さ」の印象を与える作戦が採られた。

5. 市民社会か、有権者の「劣化」か

(1) 投票する「維新」支持者と、棄権しがちな非支持者

住民投票では僅差で敗れた維新だが、知事・市長選挙では、投票率が大きく下がった中で大勝した。

ここから、

「維新や大阪都を支持する人は、反対の人よりも熱心に投票に行く」という仮説が立てられる。つまり、維新の「強さ」ないしは動員力を理解するためには、出口調査だけでなく投票前の世論調査も見て、比較しなければならない。

たとえば、市長選に関して、直前の世論調査（朝日新聞ウェブ版2015年11月16日）では、大阪維新が都構想を再び掲げることについて、「納得できる」41%、「納得できない」43%だった。ところが投票に行った人だけの出口調査（朝日新聞11月23日）では、都構想への賛否は60%対38%となった。短期間に反対の人が賛成に変わったというのは不自然なので、投票率が下がり反対の人々が棄権に回ったと見るべきだ。

住民投票に向けては工夫された世論調査がおこなわれ、たとえば（毎日新聞大阪版2015年3月16日）によると、都構想に賛成43%、反対41%と拮抗していたが、賛成の人は反対の人よりも「投票に行く」傾向が強かった。（「必ず投票に行く」層では、賛成50.7%、反対40.3%、「たぶん行かない」層では、賛成18.8%、反対49.3%など。）なお、都構想に関する橋下

市長の説明については、「十分ではない」70%、「十分だ」23%だった。つまり、説明不足だと感じて現況の大変更を支持する有権者がかなりいたわけで、ある意味で驚くべきことだ。

(2) 市民と大衆のモデル

もう1つの仮説は、

「維新や大阪都への支持は、内容を理解せずブームや変化への期待からなされたものが多い」

というものだ。これもまた、特別に設計された世論調査が必要だが、たとえば大阪都に賛成する理由（村上2015B）から推定できる。またそもそも、前に見たように大阪都構想の説明は不十分なのに、「分からない契約にはハンコを押さない」「うますぎる話は疑え」という処世訓が、守られなかった。（もちろん、推進派は有利な情報だけ繰り返したので、主観的に「分かった」と感じた人も多いだろうが。）

ここで、2つの基準に従って人々の意識や行動を分類するモデルを採用してみよう。有名な、市民と大衆の二分法で、1950～60年代の社会学でおなじみになったものだ。さまざまな議論や研究をレビューすると、「市民」は、自律性および知性・合理性⁷⁾を持つ人々として定義され、さらにしばしば公共精神（社会全体の利益や不利益を受ける他者について配慮する）によって特徴付けられる。一方、「大衆」は依存性（受動性・同調性）および反知性、さらにしばしば公共的問題への無関心とエゴイズムによって定義される（村上2015A）。

ただし、（村上2015A）では、人々の自律性と合理性のレベルが、公的な状況と私的な状況とでかなり異なることを指摘した。日本人は、私的、共同体的な生活または職業上の場面では積極的で——共通の目的、厳しい規則、および競争の中でがんばるのだから、必ずしも「自律的」ではないが——勉強や工夫を重ねて賢明に行動する。学生の受験勉強、学問研究、就職活動は、システム化され熱心に取り組まれる⁸⁾。（自律性と思考を欠

くと、「マニュアル人間」と批判されてしまうが。)日本の工業製品, 食事, レストラン, 商業施設, 都市や交通の施設は世界で最良のものの一つだし, 欧米と比べるとベストではないにしても日本の美術, 映画などは質が高い。学者は, 海外の理論を紹介し, 細分化した「実証しやすい」テーマを設定して「合理的に」論文を書く。

ところが, 公的な問題に関して, 積極性と賢明さという徳性は, 突然かなり多くの日本人のなかで衰え, 忘れられるようだ。人々は政治について, あまりまじめに話題にしない。選挙でもしばしば, 自分たちの経済的利益だけに, あるいは不合理的な夢と宣伝に引かれて投票し, さらには棄権を選んでしまう。労働組合や政党への加入率は先進国のなかでも低い。もちろん他方では, 近年の活発な政治参加, たとえば住民投票, 原子力発電所の再稼働や自衛隊の海外戦闘を認める2015年の「安全保障法」に反対するデモの広がりなどが, 注目される。一部の天才的なポピュリスト首長や草の根保守ほど強力でないが, 地方議会には, 一定数のリベラルな議員も登場している。法曹, マスコミ記者など勉強している人にも, 権力集中や単純な宣伝を警戒するという意味での, リベラルな意識が多いようだ。

有権者のどんな態度が多源性, 参加, 熟議を含む「自由な民主主義」を守るか, そしてどんな態度がポピュリズム政治を支えるかを, 想像してみよう。思弁的に組み立てたモデルは, ヨコ軸の「非合理的・感情的 (左側) —合理的・理性的 (右側)」と, タテ軸の「自律的 (上側) —他律的 (下側)」を交差させた二次元グラフになる (村上2015A: 図表1)。

図の左側の, 自律的であれ他律的であれ, 自分で考えず, 政治権力に疑いや批判を持たない人々 (大衆) は, 強そうな政治家の単純な宣伝に付いて行きやすい。

右側の, 考える自律的な人々 (市民) は, そのように選挙と政治に参加しそうだ。しかし, ここでさえ, 残念なことに, つぎの2種類の人々はしばしば議会制民主主義を見捨てて棄権に回り, 結果的にポピュリズムや極端な政治を促進する。第1は, 中央の上の, いくらか賢く独立心の強い

人々で（評論家にもみられる）、自らの理想を絶対化し、その理想を満たさないどの政党にも不信を公言する。こうした人々が、例えばベラル政党の欠点を指摘してその存在意義を否認するとき、自民党の行き過ぎに対してバランスを取るという存在意義もないのか、などについて思考しないのならば、賢明とは言えない。第2に、右下の、賢くても受動的な傍観者は、政治を分析・冷笑するだけで終わりがねない。

（なお別に、グラフ左上の「抗争型の意識・文化」、中央あたりの「プリミティブな意識・文化」を想定することもできよう。）

実証のための意識調査が必要だが、既存の調査を見ると、日本社会は、公的・政治的な問題についての人々の合理性と自律性のレベルは低く、かつ低下しつつある（村上2015A）。そのレベルは、自由な（多元的な）民主主義を維持できる下限ギリギリに来ているのではないかという、不安を覚えるほどだ。

(3) 大阪都の実体を知る有権者は、わずか1割？

中間報告の段階だが、（京都大学都市社会工学専攻藤井聡研究室2016）の世論調査（大阪市在住のインターネット調査会社のモニター会員310人が対象）からは、「ポピュリズム」または「知らせない・考えさせない政治」の強い効果が分かる。紙幅の関係で一部だけ紹介しよう。

「大阪都構想が実現すると、大阪市はどうなると思いますか」の問いに対しての回答の選択は、つぎのとおり。

- ① 廃止されて消滅する 8.7%
- ② 政令指定都市のまま残る 25.5%
- ③ 政令指定都市ではなくなるが、今のまま残る 6.5%
- ④ 廃止されるが、大阪市と同じ力を持つ5つの特別区が設置される 35.8%
- ⑤ 分からない 23.5%

もちろん、根拠法や協定書、東京都の制度などにもとづけば、正解は①

で、あとは誤った認識である。

しかも、大阪都への不正確な知識と、同構想や維新への支持には強い相関がある。逆に、①の正解を選んだ人は、住民投票では「反対」、知事・市長選挙では反維新の候補に圧倒的に投票した。

また、テレビを良く見る人、新聞を読まない人、強いリーダーを求める人ほど、知事・市長選挙で維新の候補者に投票した。

詳細は、同報告を参照。マスコミにも、こうした「背景を探る」世論調査をぜひお願いしたい。

6. 展望——賢くバランスのとれた民主主義を守るために

(1) 大阪について

ポピュリズム的な（考えさせない）大阪都構想が復活する可能性に備えて、政治家、マスコミ、研究者はどう対応するべきか。次のような取り組みが、一定の効果を持つだろう。

① 住民が、そもそも都構想の重要事項である「大阪市の廃止」や、特別区が大阪市よりずっと弱いことを知っているか、大阪市の廃止自体については賛成か反対か、二重行政とされる府・市の主要施設を1つに減らすことに賛成かなどを、世論調査する。

② 5月の住民投票の用紙（図表4）が、大阪市が残るように読めたという重大な問題を、勇気と知性をもって報道するべきだ。市議会は国に対して、この投票用紙を定めた総務省規則の改正を意見書などで求めるとともに、市自らの条例等で投票用紙の記載を適正化するべきだ。住民への説明責任を果たし、十分理解したうえで判断してもらうことは、住民自治の観点から必須であり、維新も賛成できるだろう。

③ 大阪府が「都」になると誤解させる、「大阪都」という名称の見直し。それは定着しているので使うとしても、マスコミは、構想の核心を表現する「大阪市廃止分割構想」という名称も併記し、公正かつ正確な報道

に努めるべきだ。

④ 大阪都構想についての詳細な研究。とくに「二重行政」のうちどれがムダであり、大阪に必要な成長戦略のうちどれが大阪市を廃止しなければ推進できないのか、具体例に調査検討する。また、大阪市の政策力が、府と特別区に分割されて低下しないかという懸念もある。

⑤ 大阪会議での建設的な議論の推進。橋下市長は、反対派攻撃と都構想に忙しく、都市政策や防災などをとくに進めなかった。新市長は、大阪のために必要な政策の推進を、優先していただきたい。府と指定都市で作る「大阪会議」の停滞・空転の原因は、府と市の対立では決してなく、維新の知事・市長と野党の対立だった。今後は、合意指向の会議を運営し、手続き規則を定め、データや事実に基づいて議論し、合意できる範囲で広域政策の推進やムダな二重行政の縮小廃止という成果を上げていただきたい。維新にとっても、そうした具体的成果を挙げることは大阪のためになり、都構想の推進ともあまり矛盾しない。

(2) 日本政治について

「はじめに」で述べたように、民主主義について、政治学では複合的な定義が主流だが、「多数者支配」だけに偏った、通俗的（現代日本的？）な見方も多い。つまり、政治家がどんな方法を用いても、ひとたび選挙で勝ったならば、民意を体現しているとして、強いリーダーとしての振る舞いや「改革」が正当化される。マスコミ等が強い政治家について肯定的に述べるのも、それに近い。

大阪での維新の統治（支配）モデルは、ポピュリズム的に「改革」を掲げるリーダー、よく考えないが投票に行く有権者、考えるが棄権も多い有権者、いくつかの野党、批判を控えるマスコミから構成される。このモデルは、日本全体に広がりうる。もし私達が、多元的なバランス、熟議、市民の実質的参加を備えた自由民主主義を守り育てようとするならば、次のような取り組みが必要だ。

- 市民がより自律的で、賢明になるために必要な、政治についての教育（主権者教育）。
- メディアの、批判を含む知性と自由。強権的な政治家が批判者を個人攻撃する例外状況のもとでは、担当記者の匿名性を再導入すべきかもしれない。
- 行政の説明責任が守られ、政治家も市民にバランスのとれた説明をおこなわなければならない。
- 政治家や政党の討論能力が、高められなければならない。

とはいえ、有権者の「劣化」を前提に、ポピュリズムを好まない政治家や政党であっても、効果的な宣伝や働きかけを工夫することも大切だ。日本（大阪）では、まじめで誠実なだけの政治家や政党は勝てないという結論になるのだろうか。

さて、2012年以降、日本の政党システムは、先進国では珍しい、自民党の1党優位型に戻った感がある。それは政治的リーダーシップを強めるが、強権や暴走の危険がある。良く設計された世論調査（読売新聞ウェブ版2014年12月16日）では、「1強多弱」の政治状況が続くことは好ましくないとする声が強く表れた。保守にも欠点があり、リベラルにも「理想倒れ」「強さの欠如」といった欠点がある（村上2014：5章；参考、井上2015）。ここで筆者は、言わば「野菜と肉とどちらが体に良いか」という議論をするつもりはなく、異なる2食品群のバランスが大切だと訴えているわけだ。

しかも実際には、自民党の得票率は1980年代までは5割前後（中選挙区制で）だった（川出・谷口編2012：101）のに、2012年は27.6%、2014年でも33.1%（比例代表で）にとどまる。ところが、最近の議席占有率は、小選挙区制の効果と公明の協力で20世紀よりも高くなる。この自民党の優位を、海外報道では的確に「右派」と呼ばれる橋下氏率いる維新は、「裏と表から」支援している。つまり、非自民の有権者の票を民主党から奪うことと、自ら得た議席で自民党の改憲方針等に協力することによってだ。

2016年、安倍首相の自民党、維新および公明が参議院で3分の2を得るならば、「3（？）年間、憲法変えたいほうだい」の状況が生まれるだろう。熟議による合意型の憲法改正が望ましいとするならば、政党システムのバランスが不可欠だ。バランスといっても、2つの保守党の競争ではなく、先進国の標準である保守（中道右派）とリベラル（または中道左派）の政党またはブロックのあいだのバランスという意味である。

4(6)で、デュベルジェの法則に反して、有権者のわずか3割の支持によって自民党の1党優位が出現する、4つほどの原因を考えた。① 政権時に失敗・分裂しまたその業績が忘れ去られた、基礎票の弱い民主党。② 公明の自民への安定した協力。③ 維新から自民への2種類の支援。④ 強い側に同調するか棄権しがちな日本の有権者。

多面的で自由な民主主義にとって、厳しい状況である。

この状況で、短期的に現実味のある、保守への対抗戦略として、

- 民主党の莫大な努力

（イメージについては、党首の発言へのサポートや党の綱領も重要だ。政策では、党内に多様な意見があっても自民・大阪維新とは全く違うことを鮮明にするとともに、政権時の反省とともに、業績面（参考、後藤2014；山口・中北2014；村上2014：8章）を宣伝すべきだ。さらに、労組の組織率低下や、公務員の立候補が禁止され地方議員の定員・給与が減るなかで候補者を見つけなければならない。なお、民主党の解党や党名変更については、まずこの提案の意図がリベラル・中道政党の振興なのか解体なのかという問題がある。またおそらく党のメンバーやコアの支持層に好まれかつ国際標準の「民主党」を捨てることのデメリットと、メリットを比較すべきだ。）

- 穏健保守、リベラル、中道左派の政党の選挙協力と政策調整
- 雇用条件や福祉、富裕層への課税、一方的な改憲の防止など、重要テーマを選挙で浮かび上がらせる、政党やマスコミの言論活動

などが求められている。

注

1) ①の財政については、検証が必要だ。②は具体的な施策を書かないが、むしろ橋下市長以前の大阪市の都市開発・整備が実を結んだ結果であり、アベノミクスや、円安による全国的な訪日客の急増の一部でもある。③は小規模なものを含む改善ではあるが、他の自治体でもやっているものも多い。都市整備、文化、防災については、書くべき成果がないようだ。また、全体として、大阪市の「政策力」を示す内容であって、皮肉にも、大阪市廃止＝大阪都のデメリットを証明している。

2) 世論調査での賛成を尋ねる質問で、「思い切った改革が必要だから」という感覚的な項目を入れると、それに回答が集まる(村上2015B)。

話題を呼んだのは、各社の出口調査での年齢別投票行動のデータだ。30代で賛成が約3分の2に達し、次いで20代と40代で賛成が多く、70代で反対が多かったのを、これを捉えて、高齢者の既得権擁護が若者の改革意欲を妨げたと嘆くコメントが流行った。

ただこのコメントは恣意的で、以下の事実も考慮に入れるべきだ。第1に、50代、60代も反対が賛成に迫るを超えていたし、また全体として女性に反対が多く男性に賛成が多かった。「女性の既得権が男性の改革意欲を妨げた」と言うわけにはいくまい。第2に、市のサービスに頼る程度が高齢者や女性は大きく、若い人々や男性は小さい(と認識または誤解している)という違いが推定できるが、後者の投票の方が合理的だという理由はない。市民は行政のサービスを、憲法の人権規定がありかつ税金を払っているゆえに(適正に)利用する権利がある。上記のコメントは、この公共サービスの利用を「恥ずべき既得権」として否定し、また働き終わった高齢者を若い世代の「敵」とみなしかねないものだ。第3に、20歳代は45%と、投票率が大きく下がった。また、若い人々は社会的経験が少なく、また新聞を読む割合が下がっているので、複雑な大阪都問題を十分に理解していない可能性がある。第4に、投票前の世論調査では各新聞社とも、反対が次第に増え賛成を上回っていった。たとえば、(2015.5.11産経新聞ウエストウェブ版)では、反対47.8%、賛成39.5%で、多くの年齢層とくに女性で、反対が多数になっている。約10日後の出口調査の上の結果は、結局、賛成派の方が投票に行く人が多かったことによるものだ。

3) 以下の、政治の左と右については(村上2014:5章)とそこに示した文献、ポピュリズムについては(同:7章)とそこに示した文献を見ていただきたい。

4) たとえば、次のような記事が見つかった。

「The right-leaning Ishin no To (Japan Innovation Party) went from 42 to 41 seats, having already lost seats when several of its lawmakers split away this year to form the hard-right Party for Future Generations.」(The Economist 2014)

「Die Erneuerungspartei Isshin, die zweitgrößte Oppositionskraft, ist aus dem Wahlverein des rechtspopulistischen Bürgermeisters von Osaka, Toru Hashimoto, hervorgegangen. (第2野党の維新の党は、右派ポピュリズム的な橋下大阪市長の選挙団

体から発展したものである。) (Süddeutsche Zeitung 2014)

- 5) たとえば (川人・吉野・平野・加藤2011) は、ヨーロッパ的な社会的亀裂モデル、アメリカ的な政党帰属意識モデルに対して、日本では価値観と社会ネットワークの2つが重要だとする。たしかにこの2要因は自民党、民主党などの「基礎票」を説明できそうだが、さらに有権者の政治意識や、メディアや教育から受ける情報も研究に値するだろう。政治参加については多くの理論があり (山田2016)、筆者の「市民／大衆」のモデルは単純かもしれない。(同書: 51) では、日本人の政治参加は「相対的に低水準」としたあと、原因を探索する。
- 6) 紙幅がないが、① 日本における自律的・合理的な市民層の弱さ、② それとも関連するが地方議会における保守の優位、③ 投票の基準などが、研究テーマとなる。①については、この論文の5. を参照。なお、2013年調査によれば、問題解決のために人々と協力して対処する「結社・闘争性」は次第に下がり、12~17%となった (NHK放送文化研究所2015: 79-98)。もちろんこのレベルの数字でも、多元的な政治や市民的な活動の核として、とくに一般の人々や司法判断が協力的または寛容になっている環境や制度 (村上2015A) が改憲などで破壊されない限り、かなりの影響力と役割を持てる。③は、憲法、原発など「公共的な」争点よりも経済・福祉などの自己利益を投票基準にする傾向 (明るい選挙推進協会2015: 58; 村上2014: 142-143) や、弱い側に投票してバランスを取る「バッファープレイヤー」が減り強者を応援する心理が広がっている (村上2014: 139-140) ことなどだ。後者について、(テレビ朝日2015) で近年の政党支持率の変動を見ると、自民、民主のいずれも、選挙で勝てば支持率がかなり上がり、負けると (負けそうになると) 下がる。根拠があって支持政党を持つ人なら選挙結果・予測から影響を受けにくい。そうでない人は、強い側あるいは世間の流れに同調しようとするようだ。
- 7) 「合理性」はあいまいさを伴う概念で、2016年1月の法学部政治学研究会では、筆者の報告に対してつぎのような疑問、指摘を頂いた (深く感謝申し上げたい。) ① 合理性は、政治や政策決定において唯一の重要な理念なのか。② 合理性とは、目的を実現できる手段を選択することだから、目的が複数あれば、合理的な手段も複数ありうる。③ 目的自体については、合理的かどうかという評価はできない。筆者の一応の見解は、②③はその通りで、複数の合理性が併存しうる。ただし、公式目的Aを持つXという提案 (手段) が、実は非公式目的Bを実現するがAを実現できないのなら、Xは目的Aとの関係では非合理的だと言ってよい。また、政治家が社会に対して、X案の重要事項や、デメリットFや、XがAを実現する因果関係を説明せず隠すなら、有権者は合理的な判断をしにくい (それでも賛成する判断は非合理的である) と言える。①について言えば、医学、科学などと同様に、今日の政治行政では、政策評価や、財政政策、市町村合併、軍事・防衛政策など多くの政策立案において、目的と手段との整合性という意味での合理性と、説明責任が重視される。政治思想研究では、合理的なるものへの懐疑や相対化も重要だが、たとえば (田村2014) によれば、熟議民主主義論では合理性をめざす見解も多い。
- 8) しかし企業組織のレベルでも、日本人は論理的でなく、周囲に同調し個人主義でないゆえに、改革能力が低いという、外国人からの指摘 (アトキンソン2015) もある。

◎ 参考文献

- 明るい選挙推進協会『第47回衆議院議員総選挙全国意識調査 調査結果の概要』
2015年, 同協会ウェブサイト (<http://www.akarusenkyo.or.jp/wp/wp-content/uploads/2011/10/47syuishikicyosa-1.pdf>)
- 朝日新聞大阪社会部『ルポ・橋下徹』朝日新聞出版, 2015年
- アトキンソン, デービッド『イギリス人アナリストだからわかった日本の「強み」
「弱み」』講談社, 2015年
- 飯尾潤「政権交代と「与党」問題——「政権党」になれなかった民主党」(飯尾潤
編『政権交代と政党政治』中央公論新社, 2013年
- 井上達夫『リベラルのことは嫌いでも, リベラリズムは嫌いにならないでください
——井上達夫の法哲学入門』毎日新聞出版, 2015年
- 岩崎正洋『比較政治学入門』勁草書房, 2015年
- NHK 放送文化研究所『現代日本人の意識構造』第8版, NHK 出版, 2015年
- 大阪市「特別区設置協定書について(説明パンフレット)」2015年, 同市ウェブサ
イトでも (<http://www.city.osaka.lg.jp/seisakukikakushitsu/page/0000308845.html>)
- 大阪市政調査会編『市政研究』188号(特集:大阪市住民投票を検証する), 2015年
- 大阪市選挙管理委員会「選挙公報——平成27年11月22日執行——大阪市長選挙」
2015年, 同市ウェブサイト *選挙直後に消去される前に保存
- 川人貞史・吉野孝・平野浩・加藤淳子『現代の政党と選挙』新版, 有斐閣, 2011年
- 関西国際空港全体構想促進協議会, ウェブサイト (<http://www.fly-kix.jp>), 2016年
訪問
- 北本修二「公務員と労組への攻撃」(藤井・村上・森編2015)
- 京都大学都市社会学専攻藤井聡研究室「第3回大阪都構想調査結果」(中間報
告), 2016年, 同研究室ウェブサイト (<http://trans.kuciv.kyoto-u.ac.jp/tba/archives/1912#tokoso3>)
- 久米郁男・川出良枝・古城佳子・田中愛治・真淵勝『政治学』補訂版, 有斐閣,
2011年
- 後藤謙次『ドキュメント平成政治史』第3巻(幻滅の政権交代), 岩波書店, 2014
年
- 澤井勝「住民投票の「反対」多数での否決を受けて」(大阪市政調査会「大阪都構
想 解説と Q & A」ウェブサイト www.osaka-shisei.jp/osaka_to.html), 2015年

総務省「大都市地域における特別区の設置に関する法律施行規則」2013年、ウェブサイトも (<http://law.e-gov.go.jp/htmldata/H25/H25F11001000008.html>)

*ただし、ウェブサイトでは問題の投票用紙の様式については公表されていないようだ。

高橋茂「異例づくめの「大阪都構想」住民投票」『Voters』No.27, 2015年

高橋進・石田徹編『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, 2013年

田村哲樹「熟議と参加——リベラル・デモクラシーを超えるのか」小野紀明・川崎修編集代表『政治哲学〈6〉政治哲学と現代』岩波書店, 2014年

ダール, ロバート・A (高島通敏・前田脩訳)『ポリアーキー』岩波書店, (原著1972年) 2014年

テレビ朝日「政党支持率推移グラフ」2015年, ウェブサイト (http://www.tv-asahi.co.jp/hst/poll/graph_seitou.html)

藤井聡「大都市自治における「言論弾圧」」(藤井・村上・森編2015)

藤井聡・村上弘・森裕之編『大都市自治を問う——大阪・橋下市政の検証』学芸出版社, 2015年

松本創『誰が「橋下徹」をつくったか——大阪都構想とメディアの迷走』140B, 2015年

村上弘「「大阪都」の基礎研究——橋下知事による大阪市の廃止構想」『立命館法学』2010年3号, 2010年

村上弘「大阪都構想(大阪市・堺市廃止)の極端化に新聞はどう対応したか——「府」の名称のままの柔軟な改革を検討する」『立命館法学』2011年5・6号, 2012年

村上弘『日本政治ガイドブック——改革と民主主義を考える』法律文化社, 2014年

村上弘「強くない日本の市民社会——市民の政治参加の「3層構造」モデル」『政策科学』22-3, 2015年=2015A

村上弘「「大阪都=大阪市廃止分割」構想の実体と論争」(藤井・村上・森編2015)=2015B

村上弘「維新の党——右派ポピュリズムはリベラルを超えるか」(藤井・村上・森編2015)=2015C

山口二郎・中北浩爾編『民主党政権とは何だったのか——キーパーソンたちの証言』岩波書店, 2014年

- 山田真裕『シリーズ日本の政治 4 政治参加と民主政治』東京大学出版会, 2016年
The Economist, Dec 15th 2014, 'Japan's snap election result', website (<http://www.economist.com/news/21636467-shinzo-abe-wins-easily-weak-mandate-voters-romping-home>)
- Kuper, Adam/Kuper, Jessica eds., The Social Science Encyclopedia, 3rd edition, Routledge, 2004
- Süddeutsche Zeitung, 14. Dezember 2014, 'Parlamentswahl in Japan', website (<http://www.sueddeutsche.de/politik/parlamentswahl-in-japan-ministerpraesident-abe-festigt-mehrheit-1.2266647>)