

【はじめに】

この資料は、令和元年度ポーターズ・ゼミ（主催：宮崎県選挙管理委員会、明るい選挙宮崎県推進協議会、宮崎大学）の様子を紹介するものです。

第3回ゼミでは、宮崎公立大学の学長で、行政学や地方自治の研究・教育に携わられている有馬晋作先生からお話を伺いました。

令和元年度ポーターズ・ゼミ概要（第3回）

テーマ：「学問から政治を読み解く～ユニーク知事の歴史も振り返って～」

講師：宮崎公立大学 学長 有馬 晋作 氏

日時：2019（令和元）年12月7日（土）

場所：宮崎県庁 附属棟2階 201号室

参加者：18名（高校生、大学生、20代の社会人）



1 はじめに

みなさんこんにちは。私は、現在、大学の教員をしていますが、元々は鹿児島県の職員として働いていました。鹿児島県庁在職中には、国の旧自治省（現在の総務省）や鹿児島県大口市役所（現在の伊佐市）に出向したこともあり、国と県、そして市でそれぞれ働いた経験があります。

40歳のときに働きながら鹿児島大学大学院で学びました。大学院卒業後、働きながら研究を続け、48歳で転職し、宮崎公立大学の教員となりました。

大学では、行政学や地方自治論を学生に教えており、「現代の地方自治」と「劇場型首長」の2つをテーマに研究しています。「劇場型首長」とは、アメリカ合衆国のトランプ大統領のように、自ら敵を設定し、その敵と戦う姿勢を示すことで有権者の支持を得る「劇的」な手法で政治を進める知事や市町村長のことです。この劇場型首長について、これまでに『劇場型首長の戦略と功罪』（ミネルヴァ書房、2011年）や『劇場型ポピュリズムの誕生』（ミネルヴァ書房、2017年）などの専門書を執筆しました。

2 「民主主義」、「政治」、そして「選挙」とは何か？

(1) 「民主主義」とは何か

今日は、「民主主義」や「政治」の定義を考えることから始めたいと思います。
みなさんに質問ですが、「民主主義」の定義とは、なんだと思いますか。

受講生Aさん「みんなで話し合っただと決めることだと思います。」

ありがとうございます。別の受講生の方の意見も聞いてみましょう。

受講生Bさん「国民が主人公になって、国の方向性を決めるということだと思います。」

受講生Cさん「みんなで興味を持って物事を決めていくことだと思います。」

ありがとうございます。3人の方から、色々な意見が出ました。「みんなで」と「決める」という2つがキーワードだったのではないかと思います。

「民主主義」や「政治」については、大学の研究者でも様々な見解があります。私が考える定義については、のちほどお話ししますが、皆さんも色々な人の意見を踏まえ、どれがより妥当な定義なのかを、自分自身でよく考えてみてください。

民主主義の起源は、古代ギリシャに遡ることができます。当時、政治の仕組みには、大きく分けて3つあると考えられていました。それは、

- ① 王政
- ② 貴族政
- ③ 民主政

です。民主政は、民主主義と言い換えてもよいでしょう。この3つの違いは、何だか分かりますか？それは、「意思決定を行う者の数の違い」です。王政であれば、王が1人、貴族政で貴族という身分の限られた人数の人たち、そして民主政であれば国民みんなとなります。

このように見ると、「民主主義とは、多くの人々が統治に参加する統治形態である」ということができるでしょう。

(2) 「政治」とは何か

次に、「政治」を定義してみましょう。「政治」は、「民主主義」と比べて定義することが難しい言葉ではないかと思います。皆さんの意見を聞かせてください。

受講生Dさん「私たちの生活をよりよくするために話し合うことだと思います。」

受講生Eさん「民主主義を実現するための仕組みだと思います。」

ありがとうございます。「政治」の定義に関する一般的な見解としては、「国を治める活動」といったものや、「権力を使って集団を動かしたり、権力を得たり保ったりすることに関係のある現象」といったものがあります。

私なりに政治を定義すると、「政治とは『利益・価値の調整』」であると考えています。政治を利益・価値の調整と定義すると、例えば、皆さんが「高校最後の文化祭にクラスで何に取り組むのかを決める」ことも「政治」であると言えます。クラスの中には「受験が近いから勉強に集中したい」という考えの生徒もいれば、「高校最後なので思い出に残るような盛大なことをしたい」という考えの生徒もいるでしょう。そのような様々な考えを持つ生徒同士の中で、利益・価値の調整を行うことが必要になるからです。

それでは、国に置き換えて考えてみましょう。国では、限られた予算の中で、「若者のための教育や福祉の充実に使うのか」、それとも「高齢者のために年金の維持に使うのか」といった「政策の優先順位を決める」ことが必要となります。この中で利益や価値の調整が現れてくることとなります。

先ほど、受講生Dさんが、政治を「生活をよりよくするために話し合う」ことだと定義してくれましたが、この「話し合う」という部分が「調整」ということになるでしょう。

(3) 「選挙」とは何か？

最後に「選挙」についてです。民主主義では、みんなで利益・価値を調整し、これからどうするのかを決めなければなりません。

しかし、すべての国民が集まって話し合いをするわけにはいきませんので、皆さんの代表を選挙で選んで、その代表が皆さんに代わり国の政策を決めています。

政策を決めることは、利益・価値の調整、すなわち「政治」ですから、「選挙」とは、皆さんに代わって「政治」をしてもらう人を決める仕組みであると言えるでしょう。

また、現在の政治を考える上では、政治家個人だけでなく、政治家が集まって作る「政党」が重要な役割を果たしています。政党は、政策・公約をマニフェストという形で1つのパッケージとして私たちに提示してくれます。私たちは、それらも参考としながら、自分が重視する政策を進める政党や、政党の候補者に一票を投じています。

3 「国政」「政策」そして、国政選挙とは何か？

(1) 国政の仕組み

高校の社会科の授業でも学ぶことですが、日本では、国民が直接選挙で国会議員を選び、その国会議員で構成される国会が総理大臣を指名し、総理大臣がその他の国務大臣を任命して内閣をつくる仕組みとなっています。

内閣は、法律案や予算案を作成し国会に提出し、国会が議決をすると正式に法律や予算となります。これらの法律や予算に基づいて、国や地方公共団体を通じて、行政サービスが提供されています。

この行政サービスについて、福祉を優先すべきか、経済政策を優先すべきかといった優先順位を決めるのが、国会の重要な役割です。何を優先すべきか話し合い決めることが、先ほども説明したように利害・価値の調整、すなわち「政治」ということになります。

(2) 政策とは何か

次に、「政策」についてです。国会は、法律を作り、国、都道府県、市町村などの行政機関は、その法律に基づいて住民に行政サービスを提供します。

「法律」というと、皆さんの中には、自分には縁遠いことだと感じている人がいるかもしれません。

しかし、皆さんが朝起きて顔を洗う時に使う水道は、水道法という法律に基づき市町村によって提供されている行政サービスです。通勤・通学時に皆さんが守る交通ルールも、道路交通法という法律に基づくもので、違反者の取り締まりは県の機関である警察によって行われています。

皆さんは、「選挙に行っても、世の中は変わらない」といった声を耳にすることがあるかもしれませんが、実際には、私たちの身の回りにある様々な行政サービスは法律に基づいて提供されていますので、国会で法律を変えれば私たちの身の回りの生活も大きく変わっていくことになります。

(3) 政治や政策は変わるのか

それでは政治や政策は、どのような出来事で変わるのでしょうか。

一つ目は、政党の選択です。政党は、どのような政策を重視するのかを有権者に約束する「政権公約」を掲げ選挙を戦います。福祉を重視する政党や、経済政策を重視する政党などがある中で、有権者がどの政党を選挙で選択するかにより、政治や政策は変わっていきます。

二つ目は、内閣総理大臣の交代です。以前、日本では内閣総理大臣が短期間で交代していましたが、いくつかの首相は、その中でも強いリーダーシップを発揮することで、今までにない新しい政策を打ち出しています。もちろん、政策を新しく打ち出したからと言って、その効果が十分なのかという検証の問題は別にあります。

三つ目は、首相も含め政権の与党が入れ替わる政権交代です。これまでの政党とは異なる政権公約を掲げる政党が与党となることで、政治や政策は大きく変わる可能性もありますが、新しく政権を獲った政党が国民の期待ほどには成果を出すことができず、国民の支持を失ってしまう場合もあります。

現在の有権者は、特定の支持政党を持たない無党派が多い状況にあります。この無党派層が選挙で与党を選ぶのか、野党を選ぶのかで、結果が大きく左右されます。特に、1994（平成6）年に衆議院選挙に導入された「小選挙区比例代表並立制」は、政権交代が起きやすい選挙の仕組みとなっています。

4 地方自治の仕組みとユニーク知事の歴史

(1) 地方自治の仕組み

次に、地方自治の仕組みを確認しましょう。日本の地方自治では、議会の議員を住民の直接選挙で選びますが、行政機関の長である知事や市町村長も住民から直接選挙で選ばれる仕組みとなっており、「二元代表制」と言われています。行政機関の長を選挙で選ぶという仕組みは、アメリカ合衆国の大統領制にも似ています。

知事や市町村長のことを「首長」と言いますが、アメリカの「大統領」と日本の「首長」では、制度上、どちらが強い権限を持っていると思いますか？

国の代表と、地方の代表ですから単純な比較はできませんが、今日は、予算編成と法（律）案作成という2つの点から比較してみたいと思います。

まず、予算編成についてです。政策を実現するには、「お金」が必要ですが、国や地方自治体のお金の使い道を定めたものが予算です。日本の地方自治体では、予算案の編成は首長が行い、その予算案が議会に提案され、議決されることで正式な予算となります。

これに対して、アメリカ合衆国の大統領には、このような予算を編成する権限「予算編成権」がありません。アメリカ合衆国の場合、予算を作るのは、大統領ではなく、あくまでも議会の役割となります。このため、制度上、大統領は議会に対して、予算編成の方針を示し、このような予算を作りたいと議会に求めることしかできません。

実は、トランプ大統領が誕生した大統領選挙で、当時のトランプ候補はメキシコからの不法移民対策として、国境沿いに壁を作ると主張し当選を果たしました。トランプ大統領は、共和党の大統領候補でしたが、議会の下院（日本の衆議院に相当）で多数派を占めていたのは民主党でした。このため、議会で作られた予算には、国境沿いに壁を作るための費用は盛り込まれませんでした。

次に、法案作成についてです。日本の地方自治体では、法律の範囲内で条例を定めることができます。このため、街中の放置自転車問題を解決するため駐輪を規制する条例を作り、罰則も受けるといったことができるようになっています。日本の首長は、この条例案を議会に直接提案することができ、議会の議決が得られれば、正式な条例となります。

これに対し、アメリカ合衆国の大統領には、法案を作成し、議会に提案する権限はなく、制度上は、議会に対して法案を作成して欲しいと求めることしかできません。

このように、行政サービスを提供する上で重要な予算案や法律案の作成・提案といった点で見ると、日本の首長はアメリカの大統領と比べ、議会に対し、より強い権限を持っているのです。

(2) ユニーク知事の歴史

次に、これまでの日本の歴史の中で登場したユニークな「知事」を振り返っていきたいと思います。

明治時代に廃藩置県が行われて以降、「知事」は国の役人の中から国が任命する「官選知事」でした。昨年、宮崎県では知事選挙が行われましたが、現在のように選挙で選ぶ「公選知事」となったのは、戦後に入ってからのことです。

公選知事は、時代により特徴が見られ、その特徴は時代とともに変化してきました。

例えば、1960年から1970年前半にかけて、日本では高度経済成長により公害などが社会問題化しました。このような中で、環境や福祉の分野で先進的な施策を掲げ当選する「革新系首長」が都市部で増加しました。革新系首長とは、当時の日本社会党などの支持を受け当選した首長のことです。代表的な例としては、経済学者から東京都知事となった美濃部亮吉氏がいます。

1978年になると、日本は低成長時代に突入します。税込減や財政悪化で、福祉の充実が難しくなりました。そこで今度は、革新系の首長から保守系の首長が多くなるという変化が起こります。保守系首長というのは、当時の自由民主党などの支持を受けて当選した首長です。特に、1980年代には苦しい財政状況の中で、堅実な行政運営を行う官僚出身の実務型首長が増えました。代表的なのは、美濃部亮吉氏の後に東京都知事となった鈴木俊一氏です。

1990年代にはいると、政党や政治への不信が広がり、無党派層が増加していきます。その中で、東京都知事となった青島幸男氏や大阪府知事となった横山ノック氏などのタレント知事が登場します。青島氏は、放送作家出身で、参議院議員を経て東京都知事選挙に立候補しますが、選挙期間中に目立った選挙戦を行うことなく当選を果たしました。横山氏は、お笑い芸人から参議院議員を経て大阪府知事となりました。

また、このようなタレント知事のほかに、90年代には岩手県や鳥取県で行政改革や情報公開などを進める官僚出身の知事も登場しています。これらの知事は引退後、大学教員となり、テレビ番組でコメンテーターなどを行っている方もいるので、皆さんの中にも知っている人がいるかもしれません。

2000年代に入ると、地方自治に関しては、地方分権推進一括法の施行や、市町村合併の推進が行われますが、2000年代後半に長野県、宮崎県、大阪府などで劇場型首長が登場しました。

これらの知事は、東京にある民放のテレビのキー局を通じて、全国に積極的に情報発信を行うとともに、政治を進める中で、「敵」を設定し、その「敵」と戦う姿勢を示すことで、人々の支持を得ていきました。具体的には、公共工事の中止を巡った議会との対立や、道路特定財源の確保などでの国と対立、新しい地域政党を立ち上げによる国の政権与党との対立などです。

このような「劇場型首長」が登場した背景には、

- ① 有権者の中の無党派層が増える一方で、既存政党への不信が募っていたこと
 - ② 政治のメディア化が進み、テレビだけでなくインターネットも政治に影響を与えるようになったこと
 - ③ 国民の間の格差拡大への不満などが広がったこと
- などが挙げられます。

5 劇場型首長の分析

劇場型首長は、①劇的性格（ドラマティック）、②物語性（ストーリー性）、③演技性（パフォーマンス）の3点が、一般的な政治家よりも上手であることに特徴があります。

この3点が上手い政治家が、既存勢力との「敵対」を演出して見せることや、メディアを利用して人々に直接訴えかけること、「この問題さえ解決すれば、世の中の課題が一気に解決します」といった風に政治や政策の課題を「単純化・劇化」することなどによって、人々の支持を集め、一気に力をつけていきます。

このような劇場型首長には、様々なメリット・デメリットがあります。

メリットとしては、劇場型首長の登場により人々の政治への関心が高まり投票率が高くなる場合があることや支持率が高いことを背景として、反対が根強い改革や長年の懸案事項などに取組みやすい場合があることなどが挙げられるでしょう。

その一方で、デメリットとしては、本来は複雑な要因が絡み合う社会問題を単純化したり劇的に見せたりすることによって、逆に、問題解決を阻害してしまう場合があることや成果が出ていないにも関わらず頑張ったり、戦ったりしているイメージが先行してしまう場合があること、そして、「敵」を設定し戦う姿勢を示す政治手法を駆使するあまり、人々の対立を泥沼化させてしまう場合があることや、逆に、反対意見の人が対立を避けるため劇場型首長への批判を避けてしまうことで、結果的に、首長が独善に陥ってしまう場合があることなどが挙げられるでしょう。

有権者である私たちの目の前に劇場型首長が登場した時には、このような点を踏まえ、冷静に政策を判断すべきです。

6 最後に～私たちが政治・選挙に向き合うとき～

最後になりますが、政治とは「利益・価値の調整」と考えられます。皆さんの中には、政治は「汚い」という人がいるかもしれませんが、政治は、私たちにとって身近で絶対に必要なことです。選挙で政党を選ぶことで政治や政策は変わっていきます。衆議院議員選挙の小選挙区比例代表並立制は、政権交代を起こしやすい仕組みです。

日本の自治体では、首長が強い権限を持っており、選挙で直接首長を選ぶことで政治や政策を変えていくことができますが、劇場型政治を進めるような首長が登場してきた場合には、人々の政治への注目は高まる一方で、有権者として注意深く見ていく必要があります。

「選挙」という、政治や政策を「選ぶ」行為を大切にしていいただければと思います。

【質疑応答】

受講生 F さん「劇場型首長が登場する背景などには、地域性などがあるのでしょうか。」

まず、国と地方での比較ですが、劇場型首長のような存在は、国政レベルではあまり登場しないことが知られています。これは、地方自治体の首長が直接選挙で選ばれるのに対して、国会議員が首相を選ぶ議院内閣制では、議員が見張り役の役割を果たすことで、劇場型の政治家が内閣総理大臣になれないようになっているからだと言わ

れています。

次に、ご質問の地域性についてです。劇場型首長が登場する背景には、地域性が見られます。例えば、都市部の場合は、無党派層が多いため地方と比べて劇場型首長の現れ方がより激しくなる傾向があると言われてしています。

また、地方の場合は、都市と地域との格差の中で、地方の抱える閉塞感をエネルギーとして劇場型首長が誕生するといったことが見られます。

【この資料について】

この資料では、講師や受講生の発言を読みやすくなるよう適宜加工しています。

また、この資料を、主権者教育・選挙啓発の目的以外で使用することは、ご遠慮ください。