

中北 浩爾 一橋大学大学院社会学研究科教授

あとから振り返って、あれが歯車を狂わせる転機であったと思うような出来事が思い浮かぶ。舛添要一都知事の辞任に伴い、2016年7月31日に実施された東京都知事選挙も、その一つだ。有力候補は三名。自民・公明が推す増田寛也、野党共闘が支援した鳥越俊太郎を破って、小池百合子が当選した。自らが所属する自民党に事実上、反旗を翻しての勝利であった。

あの時、もし鳥越候補ではなく、現在の蓮舫民進党代表が立候補していたら、その後の展開は大きく変わったはずである。直前に行われた参院選での野党共闘の勢いが加速されたのではないか。自身の「二重国籍」問題で民進党が信用を失墜することもなかったのではないか。何よりも、大阪府・市議会に続き、東京都議会でも民進党が消滅の危機を迎えることもなかったのではないか。

死んだ子の年を数えるような、詮無いことである。でも、そうせざるを得ないほど、現在の民進党をはじめとする野党の惨状は深刻である。森友学園や加計学園をめぐるスキャンダルが安倍首相を直撃しているが、野党への期待は高まっていない。これまで幾度となく廃案に追い込まれてきた共謀罪も、成立に向かっていく。安倍内閣の支持率も、高止まりを続けている。

このように政党政治の機能不全が絶望的なまでに深まるなか、7月2日に都議会議員選挙が行われる。民進党の内部では、首都とはいえ、単なる一つの地方議会選挙であり、たとえ壊滅的な敗北を喫しても、代表辞任の必要はないという予防線も張られているよう

なかきた こうじ

1968年生まれ。東京大学大学院法学政治学研究科博士課程中途退学。博士(法学)。専門分野は、日本政治外交史、現代日本政治論。大阪市立大学法学部助教授、立教大学法学部教授などを経て、現職。著書に、『現代日本の政党デモクラシー』(岩波新書、2012年)、『自民党政治の変容』(NHK出版、2014年)、『自民党—「一強」の実像』(中公新書、2017年)など。

だが、決してそうではない。こうした言葉が流されていることこそが、その危機的状況を端的に示している。

小池都知事が実質的に率いる都民ファーストの会に対して、自民党が抵抗力を発揮できるのは何故なのか。自民党に対抗するために、都民ファーストの会が、公明党、連合東京、東京生活者ネットワークを取り込む一方、民進党に見向きもしないのは何故なのか。民進党は、連合を除けば、巨大な空洞でしかない。そのことが端的に表れているのが、今回の都議選なのである。

まずは、この絶望的な状況をきちんと受け止めるところから始めるしかない。今回の「東京都政を考える」という特集は、そうした思いを込めて組まれた。

金井論文は、この上なく辛辣である。都議会自民党と小池都知事の対立は、同じ政策・思想の集団の「内紛」にすぎないという。他方、共産党は「万年野党」の位置から抜け出そうとしない。そのため、東京の有権者には、大阪と同じく、実質的な選択肢が与えられない。しかも、絶望的なのは、それが「不都合な真実」を直視したくない都民の意思に基づいた結果ではないかということである。

小池都知事と都議会自民党の違いのなさは、政策を検討した宮本論文でも指摘されている。予算などをみると、小池都知事はそれまでの都政を「継承」した上で、小池カラーを接ぎ木しているにすぎない。もちろん、政策の継続性は理解できるが、少子高齢化など東京が抱える問題への取り組みが弱い。そして、政策よりも「断絶」が顕著なのは政治手法である。例えば、予

算編成でも都議会各派からの復活要望を廃止する一方、各種団体や区市町村から予算要望を受け、公開するということがなされた。

政治手法という面では、有馬論文が検討を加えている。同論文によると、小池都知事も既成勢力との対立を顕在化させ、政策・政治課題を単純化した上で、テレビなどメディアを通じて発信するという意味で、「劇場型ポピュリズム」の一種ということになる。それには功罪があり、有権者の政治的関心の向上や改革の進展の反面で、問題の単純化、政治的対立の昂進や首長の独善化が起りやすくなるという。

佐久間論文も、ジャーナリストの視点から「小池劇場」を分析するが、東京オリンピック問題にせよ、築地市場の移転問題にせよ、その先行きには限界が見え始めているようである。実際、都議選に関する世論調査では、自民党が巻き返しつつある。小池都知事は、東京オリンピックを成功させ、「東京大改革」の成果を背景に国政に復帰し、ポスト安倍をうかがっているとの観測もなされているが、この都議選の結果が、その前途を大きく左右するであろう。

日本政治は、暗いトンネルの中にある。今回の都議選は、大阪に続いて東京でも、実質的に野党が消滅する結果となる可能性が高い。確かに、地方政治の論理と国政の論理に乖離があるのは常である。しかしながら、地方政治が国政の土台である以上、やがて波及していくであろう。それでいいのか。そうでないなら、何をなさなければならないのか。憲法改正の動きも見据えて、ポスト都議選への準備を怠ることはできない。■

東京都議会選挙で問われるべきこと

金井 利之

東京大学大学院法学政治学研究科教授

はじめに

東京都議会選挙が2017年6月23日に公示され、7月2日に実施される。昨年8月に小池百合子知事が誕生してから、世間の耳目やメディアで関心を集めているのは、「小池劇場」である。いわゆる「都議会のドン」率いる都議会自民党との対決姿勢を演出し、そのための争点として、築地市場移転問題やオリンピック会場施設・経費問題などを華々しく採り上げている。場当たりに、受動喫煙防止などを採り上げることもある。

全体的な政策としては「東京大改革」「都政改革」を掲げるとともに、政局としては、いわゆる「小池塾（希望の塾）」から、小池知事が事実上の指導者である「都民ファーストの会」（以下、「小池ファーストの会」と略する）を形成した。「小池ファーストの会」という事実上の「首長政党」によって、都議会議員

選挙に参入する。その前哨戦・代理戦として、すでに「都議会のドン」の地盤地域である千代田区において、本年2月の区長選挙が利用され、小池知事が応援する現職区長が勝利した。

以上のような状況を受けて、近く行われる都議会選挙で問われるべきこと、すなわち、問われるべきではないのに問われてしまうこと、問われるべきなのに問われないこと、について論じることにはしたい。

政策多元性の喪失

小池百合子（以下、すべての人について敬称略）は、自民党員であり、自民党政権の元閣僚（環境大臣・防衛大臣）である。勿論、政界の「渡り鳥」でもあり、元々は、細川護熙率いる日本新党から政界進出を果たし、小沢一郎率いる新進党を通じて、保守党などを渡り歩いて自民党に入った。小泉純一郎首相のもとで環境大臣となり、さらに、郵政選挙「刺客」として名を馳せ、関西から東京都内に地盤を変えた。「生粋の自民党」でも「生粋の都民」でもない。しかし、事実として、思想的・政策的に「自民党的人間」ということである。そして、都知事選挙で小池を支援した国会議員・都議・区議などの政治家や、「小池ファーストの会」に参集する人物も、基調は同じである。

つまり、端的に言えば、「小池ファーストの会」と都議会自民党の「対立」は、同じ政策・思想の集団間の「内紛」にすぎないのであって、選択肢としては

かない としゆき

東京大学法学部卒業。法学士。専門分野は自治体行政学。1989年東京大学法学部助手、1992年東京都立大学法学部助教授、2002年東京大学大学院法学政治学研究科助教授を経て、2006年より現職。

著書に『自治制度』（東京大学出版会、2007年）、『実践自治体行政学—自治基本条例・総合計画・行政改革・行政評価』（第一法規株式会社、2010年）、『原発と自治体』（岩波書店、2012年）、『地方創生の正体：なぜ地域政策は失敗するのか』（共著、ちくま新書、2015年）など。

何も意味がない。つまり、都民にとって選択肢は示されないのであって、都議会議員選挙は存在しないのと同じである。かつて、「究極の選択」として、「うんこ味のカレー」と「カレー味のうんこ」という笑い話があったが、2017年都議会議員選挙とは、「小池味の自民党」と「自民味の池田ファーストの会」の「究極の選択」になる。

このような観点からすれば、都議会公明党が「小池ファーストの会」に寝返った政局的な理由は明確である。公明党は、1979年から都政では「自公協力」体制を打ち立ててきて、常に知事与党を目指してきた。短期的には知事職を失っても、中長期的には「自公協力」体制を続けることが重要である。公明党は3期にわたって、鈴木俊一知事の与党であったが、1991年都知事選挙では自民党本部の押す磯村尚徳を擁立し、一時的に現職・鈴木に敗北した。しかし、中期的には「自公体制」を形成して、ほぼ一貫して都知事与党の座を占めてきた。小池知事に与することは知事与党となることであり、小池知事は「自民味」でもあるから「自公体制」に慣れ親しんだ公明党にとっても違和感がなない。仮に都議会自民党と一時的に対立したとしても、中長期的には「自公体制」は維持できるわけである。

加えて、都民にとって政策的に重要なことは、公明党は「自民味」そのものではないので、知事与党に公明党が存在し続けることは、政策的な選択肢と多元性を都政内に埋め込むことを意味する。但し、それは選挙において都民に示されるものではない。政策的多元性は、一定の範囲内で存在し、それゆえに、「知事独裁」へのブレーキにはなるが、その多元性は都民の選挙による信託を得たものではなく、単なる社会団体による多元性・割拠性に過ぎない。つまり、民主的正統性のない政策的多元性に留まる。それゆえに、最終的には、「公明味」の政策は「自民味」の小池知事や「野党＝都議会自民党」に押し切られるだろう。しかし与党の味を忘れられない公明党は、「自民味知事与党」から離反することはできない。「踏まれても、蹴られても、着いていきます、下駄の雪」と呼ばれる現象である。

政策的多元性の困難性

政策的多元性のために必要なのは、「小池味の自民党」および「自民味の池田ファーストの会」以外の政治勢力が有意な形で、都民の選択の前に存在することである。しかし、上記の通り、「小池味」「自民味」ではない「公明味」の公明党は、選挙においては、「小池ファーストの会」と協力してしまうため、有権者の前に政策選択肢を示すことはできない。では、「確かな野党」である共産党は、たとえば、基本的には「番外地」の存在であり、都政への監視・調査には寄与するであろうが、現実的に東京都政の政策に影響を与えることは期待できない。その意味で、「非自民味」の政治勢力の構築が一貫して期待されてきた。

しかし、東京都政及び国政とは、まさに、「非自民味」の対抗勢力の構築に一貫して挫折してきた歴史である。古くは、「五五年体制」と呼ばれ、自民党への対抗勢力として社会党が期待された。しかし、国政では社会党は長期低落傾向から脱せず、自民党一党支配体制が続いた。都政では、1967年に社会党を中心とする美濃部亮吉・革新都政が成立し、一定の「非自民味」の実現に成功したが、3期で崩壊した。公明党は、当初はこの革新都政に協力的であったが、革新都政の崩壊から1979年には「自公体制」に転換したのである。

こうして社会党が役に立たないということから、いわば「野党交代」が模索されたのが、いわゆる「政治改革運動」であり、これが1994年の「非自民」細川護熙政権に繋がった。要は、役立たずの社会党を衰退させ、その代わりに、日本新党・新生党、新党さきがけ、さらには新進党という、「非自民味」勢力を作ろうというものであった。公明党もこのときには「非自民」連立政権に与し、さらには、新進党にも参画する努力をした。若き日の小池百合子も、その一翼を担った。しかし、新進党は空中分解し、結局、国政でも1999年から「自公体制」が確立された(正確には、自自公連立・自公保連立政権を経る)。公明党は政策的多元性を構築することに失望したの

である。この間、一貫して社会党は衰退することになった。社民党に党名変更しても衰微するばかりであり、都議会では消滅し、国会でも絶滅危惧状態である。

社会党も新進党も公明党も役に立たないなかで、「非自民味」を期待されたのが、1996年に結成された旧・民主党である。当初は、新進党に次ぐ「第三極」であったが、新進党が崩壊し、かつ、新進党の残党と合併して1998年・2003年に民主党に統合が進むことで、ようやく現実的な「非自民味」の政治勢力が形成された。都政では2009年7月の都議会選挙で民主党が勝利し、国政では同年8月の衆議院総選挙で鳩山由紀夫・民主党政権が成立した。「自民味」と「非自民味」の政策選択が初めて実現したのである。

しかし、「公明味」の公明党は一貫して、「自民味」に与してきた。これまでの「非自民」勢力結集の蹉跌という痛い経験から、「非自民味」が長続きしないことを直感していたのかもしれない。実際、民主党政権は3年で崩壊して2012年12月には自公政権が復活し、2013年都議会選挙でも民主党は惨敗したのである。

「究極の無選択」を望む都民

そもそも、近年の都知事選挙では、「非自民味」と「自民味」とが有意味な選択肢になることは、なかった。2016年の都知事選挙は、「自民味」の増田寛也と、「自民味」の小池百合子の競争であり、「野党統一候補」なる鳥越俊太郎は第3の候補でしかなかった。2014年の都知事選挙では、「自民味」の舛添要一が大勝し、「共産党推薦」の宇都宮健児が第2位であり、「非自民味」にして元祖「非自民」政権・首相の細川護熙は第3位の候補でしかなかった。2012年の都知事選挙は、石原慎太郎・都政の副知事にして「自民味」の猪瀬直樹が、2位の宇都宮健児の4倍以上の得票で圧勝して、事実上の信任投票であった。

石原都政においても、実施的な選択肢はなかった。2011年の都知事選挙は、石原慎太郎は引退

を考え、松沢成文・神奈川県知事への禅譲を検討していたが、事前の世論調査であまりに松沢が不人気なために、自身が立候補したものである。結局、石原は大勝するのであるが、第2位の東国原英夫、第3位の渡辺美樹も、いずれも「自民味」の国会議員になった。東国原は、宮崎県知事時代の2009年に自民党からの衆議院選挙出馬を持ちかけられたときに、「総裁ならば引き受ける」と返答し、また、都知事選挙落選後に「維新の会」から衆議院議員となった。また、渡辺は自民党参議院議員となった。

2007年都知事選挙では、唯一「非自民味」の浅野史郎が「迫った」とはいえ、石原の6割程度の得票であった。2003年都知事選挙は「非自民味」の樋口恵子に、石原は3倍以上の大差で勝利した。1999年の石原都知事誕生の際には、自民党が押した明石康は4位であったが、「自民味」の石原慎太郎・鳩山邦夫・舛添要一が第1～3位であった。鳩山邦夫は、民主党・鳩山由紀夫の実兄と言うこともあり「民主党＝非自民党」として擁立されたものの、その経歴は「自民味」そのものである。

つまり、都知事選挙で見ると、都民は「〇〇味の自民」と「自民味の△△」という「究極の選択」を希求しているのである。これは、「究極の選択」を、都民有権者が強要されていると言うよりは、都民自身がそのような「究極の選択」を望んでいるのである。つまり、都民に選択肢が与えられているのではなく、都民は選択をしたくないのである。

つまり、都政における政権選択は1995年の都知事選挙で終焉した。このときには、「自民味」の石原信雄と「非自民味」の青島幸男の接戦となり、結果として、7対10の得票で「非自民味」の青島幸男都知事が誕生した。しかし、この「最後の政権交代」は、青島都知事が「世界都市博覧会」を中止にした以外、めばしい成果を挙げることはなかった。「大空位時代」(御厨貴)と呼ばれる知事機能喪失状態と揶揄され、1期で消滅した。「政権交代」が有権者に幻滅を与え、その後の「自民味」のみの「究極の無選択」への扉を開けることになった。

このように見てくると、都議会選挙においても、「小池味の自民党」と「自民味の小池ファーストの

図表1 東京都議会議員数

	「自民味」	自民党	公明党	民主党	その他	共産党
2005年		48	22	33	8	13
2009年		38	23	54	4	8
2013年	みんなの党 7 日本維新の会 2	59	23	15	4	17
2016年 小池都知事誕生後	都民ファーストの会 5 新風自民党 1 東京みんなの改革 1 東京改革議員団 18	56	22	0	4	17

(出所)筆者作成。

会」という、「究極の無選択」となるのは極めて自然な流れであろう。都議会議員選挙は、知事選挙や地方圏市町村議会選挙と異なり、通常の都道府県議会選挙や国政選挙と同様、表面的には政党化が進行している。しかし、そこで表面化する「政党」間競争なるものは、所詮は「〇〇味の自民党」と「自民味の△△会」の「究極の選択」でしかない。また、そのような「究極の無選択」こそが期待されるわけである。つまり、都民は、表面的な「小池劇場」に基づいて、「都議会自民党」「小池ファーストの会」のどちらが議会の主導権を握るのか、のような“選択”を行うフリをする。しかし、その選択は実質的な選択ではない擬似選択である。ただ、都民は選択しないことが好きなのである。

都議会選挙をするまでもない帰結

東京都政は、大阪「^{ふし}府市あわせ」の「二番煎じ」になり、「副首都」に転落するのが、2017年都議会選挙後に予測される帰結である。すなわち、「府市あわせ」大阪において、「大阪維新の会」という「自民味」の補完勢力が進出し、その反面で、民主党などの「非自民味」が事実上、壊滅した。そのような疑似野党、すなわち、自民党の補完勢力としての「維新の会」が国政に進出することによって、国政も「維新味の自民党」と「自民味の維新の会」という「究極の無選択」になった。

国政の「日本維新の会」は、橋下徹・大阪市長(当時)と、東京都知事を辞職して国政に「出戻り」した石原慎太郎によって、2012年に自民党補完勢力の「自民党」の「ゆ党」(「や党」と「よ党」の中間)として結成されたものである。その後、紆余曲折はあったものの、その系統の「維新の会」勢力は、国政において「非自民勢力」や公明党を抑制する、自民党補完勢力として総活躍しており、国民から政策的多元性と政策選択肢と市民的自由を喪失させることに貢献している。

こうした状況は、「府市あわせ」大阪において、先行的かつ圧倒的である。2015年の統一地方選挙を受けて、大阪府議会では、「自民味」の「大阪維新の会」41、「本家」の自民党25、公明党15、共産党2、民進党1、その他1であり、大阪府民は「万年与党」の公明党と、「万年野党」の共産党を除き、実質的な選択肢を享受しない。重要なことは、「非自民味」が大阪府議会にはほとんど存在しないと言う、公明党を除き、「実質的一党制」になっていることである。大阪市会はずっと劇的な状態であって、大阪維新の会36、自民党20、公明党19、共産党9、その他2(うち1人は維新の会を離党した人物)である。大阪市会には、「非自民勢力」がそもそも存在しないのである。

こうした事態は、「維新の会」によってもたらされたものである。「維新の会」の起点は、2008年1月の大阪府知事選挙における橋下徹の当選である。

それ以前の2007年の統一地方選挙での、「維新の会」が進出する前の状況と比べれば一目瞭然である。すなわち、その段階では、大阪府議会では、自民党45、公明党23、民主党19、共産党19、その他16という分布であった。大阪市会では、自民党30、公明党20、民主党17、共産党16、その他6という分布であった。もともと、「非自民味」勢力は弱体ではあるとはいえ、まだ絶滅はしていなかったのであり、隔世の感がある。

東京都議会でも同様なこと起こるのであろう。東京都議会の場合、「維新」を名乗る勢力は微弱である。それは当然であり、薩長史観に立つ「維新」に対して、江戸側はあくまで「瓦解」と称するのが正しいのであって、東京における「維新」という名称は、江戸東京の歴史に対する冒瀆と自虐でしかない(ちなみに、「幕府」という用語も薩長史観に基づく)。しかし、自民党補完勢力としての「維新の会」の機能的等価物が、「小池ファーストの会」である。

これまでの都議会選挙における大体の勢力は、**図表1**の通りである。なお、「自民味」とは、自民党出身者・離党者など自民党議員と似たよう経歴と・思想・政策指向性を有する人から構成された勢力のことを指す。

「東京改革議員団」なるものは、社会党・社民党に次ぐ絶滅危惧種である民主党＝民進党系勢力が、小池都知事支持に看板替えして、選挙での生存を意図しているものである。その意味では、「隠れ非自民味」勢力と見ることもできるが、むしろ、当選したとしても「小池ファーストの会」の補完勢力でしかない。また、都民有権者に見透かさざれば、選挙で駆除されてしまうだろう。ともあれ、すでに議会選挙を待たずに、東京都議会からも「非自民味」勢力が蒸発したのである。つまり、都民にはもはや選択の余地はない。そして、そのような事態は、政治家や政党の体たらくの所為ではなく、「究極の無選択」を求めてきた都民の体たらくの反映なのである。

おわりに

都議会選挙は、あろうとなかろうと、「小池味の自民党」と「自民味の小池ファーストの会」の蔓延

となる。そこには選択肢はないが、そもそも、都民は選択肢を求めている。なぜならば、東京が直面する「不都合な現実」を直視し、厳しい政策選択をしたくないからである。というのは、先行きの展望のない没落国家の日本及びその経済首都・東京において、将来を真面目に考えて選択することは、苦痛でしかない。子どもを産み育てるような希望のないのが、東京という地域社会であり、「希望の塾」と命名するのは、ブラックジョークであろう。「崖から飛び降り」する人(ダイバー)がトップとなる絶望の都市(「ダイバー・シティ」)だからである。

苦渋の選択に直面することを避け、思考停止し、当面の「東京オリンピック」という乱痴気騒ぎで気を紛らわせる。本質的ではない政策争点を「改革」としてもてあそぶ。そして、私生活では、他人を蹴落として自己保身を図ることに勤しむ。これが都民の姿である。そのような都民としては、政治家の側から、真面目に政策の選択肢を提示されては困るのである。選択肢を提示されれば、苦渋の選択をしなければならない。ならば、事実上、選択肢がない形にしてもらうのが、都民の眼前の福祉に最も寄与するのである。そして、将来などは気にしない。多くの都民は次世代を生み育てないからである。

このような都民の「究極の無選択」が、さらに国政に逆輸出されるかもしれない。「小池ファーストの会」の国政進出によって、「大阪維新の会」と相俟って、自民党補完勢力を強化すれば、より一層、国政も思考停止と暴走が可能になる。こうして、日本国民全体も、苦渋の選択をしないで済むようになる。無為無策のなかの人口減少によって、日本の衰退は加速化することになる。

2017年東京都議会選挙は、2008年大阪府知事選挙、2011年大阪府議会・市議会選挙、2012年国政選挙、2016年都知事選挙などとともに、日本転落と消滅の加速のための里程碑の一つになる。東京都議会選挙で問われるべきは、「当選の喜びの声」などというテレビの画面に映し出される、当選者及びその周辺に出没する政治家や支持者という偶像の「笑顔」によって、映し出されるであろう都民の醜い自画像である。■

小池都政—石原・猪瀬・舛添都政との政策的な違いは何か

宮本 知樹

公益社団法人 東京自治研究センター副理事長

小池都政は劇場型政治という政治手法と、東京オリンピック競技施設見直し、築地市場の豊洲移転等に注目が注がれているが、その政策の面では以前の都政との違いはあるのだろうか、あるとすればそれは何だろうか。

「東京大改革」を掲げる小池都政にとっては、「改革」そのものが自己目的として必要となっているので当然「違い」は強調されている。東京都知事選挙は、マスコミが注視して報道する劇場型が長年にわたり続いており、従って継続や安定では無く改革が旗印とならざるを得ない。

しかし一方で政策には継続性がどうしても必要である。何故なら、そもそも行政には計画的・安定的な執行が必要であり、利益を追求するために商機を捉える組織とは違う存在意義があるからだ。

政策の変更は単年度では難しいし、多くの懸案事項や今後の不透明さもある中で、短期間のうちに「東京大改革」の方向性、或いはその全体像が見えたとは言いがたいが、知事就任以来この間に発表された「都民ファーストでつくる『新しい東京』～2020に向けた実行プラン～」(以下「2020実行プラン」)

」の策定と「平成29年度東京都予算」の編成の中から、それを見てみたい。

1. 「2020実行プラン」は改革か、継承か？

「2020実行プラン」は、第1章「都民FIRST(ファースト)の視点で、3つのシティを実現し、新しい東京をつくる」と題する政策編、第2章『「FIRST戦略」が示す、首都東京の成長戦略』と題する成長戦略の数値目標編、第3章「東京のFUTURE 明るい東京の未来像の一端を描く『Beyond2020』～東京の未来に向けて～」という東京の未来像編、から成る3部構成となっている。

舛添前知事時代の2014年12月に発表された「東京都長期ビジョン～『世界一の都市・東京』の実現を目指して～」(以下「長期ビジョン」)と比較すると、第2章「成長戦略」と、第3章「東京の未来像」が新たに付け加えられている。第2章「成長戦略」は政策そのものというよりは、「都内GDP94.9兆円→120兆円」「外国人旅行者数1189万人→2500万人」「都民の生活満足度54%→70%」「世界の都市ランキング3位→1位」という数値目標と、そのための戦略を「金融」「イノベーション」「誰もが活躍」「最先端技術」等としている。政策というより目標であり、矢というよりのである。また、第3章「東京の未来像」は20代～30代の若手職員によるワークショップにより、ブレイン・ストーミングで策定されたが、2060年までの人口推計とも

みやもと ともき

2011年、自治労東京都本部中央執行委員長、連合東京副会長、東京都公務員関係労働組合連絡会議長。2017年より公益社団法人東京自治研究センター副理事長。

に、「宇宙旅行が実現し超音速旅客機が就航する」未来社会の東京都の姿とそこにおけるライフスタイルを描いており、政策というより未来への夢というべきであり、現在進行中の小池都政の政策とは次元と時間軸が違う。

そこで、第1章「3つのシティを実現、新しい東京」を中心に、舛添前知事の「長期ビジョン」と比較して、その違いがあるのかどうかを検証してみたい。この章は、「セーフシティ」として防災・インフラ整備、まちづくり等、「ダイバーシティ」子育て・高齢者・障害者など福祉と医療の充実、誰もが活躍できる人材育成やスポーツ振興など、「スマートシティ」エネルギー、環境、国際金融・経済都市、観光・芸術の振興など、政策を3つの「シティ」に束ねている。これに分野横断的な政策の展開として、「東京2020オリンピック・パラリンピック競技大会の成功に向けた取り組み」「多摩・島しょの振興」を加えている。

韻を踏んだ「3つのシティ」のネーミングは実に上手いが、其々の「シティ」には7本から8本の政策の柱があり合計で23本の政策の柱がある。一方で「長期ビジョン」は、25の政策指針を八つの「都市戦略」に束ねている。結論から言うと、「長期ビジョン」で示された25の政策指針の中で廃案となったものは無く、その方向性は「2020実行プラン」に継承されている。例えば舛添前知事時代に批判のあった都市外交はトーンが下がるなど、現時点での見直しによりそれらに強弱をつけた上で「3つのシティ」に再編成し直し、小池カラーを加えたということが言える（「長期ビジョン」と「2020実行プラン」の関係性は図1参照）。極めて短期間のうちに長期計画を策定したのは実に迅速であったが、基本的には政策の多くは改革というよりも継承であり、その先に選挙時の公約などの小池カラーを接ぎ木していったといえる。

その小池カラーの目玉と言うべき「待機児童対策」「高校無償化」「無電柱化」等については、次の「平成29年度東京都予算」で触れることにしたい。

II. 「平成29年度東京都予算」

予算規模は堅調だが「メリハリ」を強調

大きく変わったのは、予算案そのものよりも予算編成の手法であったが、まずは予算案の全体像を見てみたい。一般会計の予算規模は6兆9,540億円（前年度比▲570億円、▲0.8%）と5年ぶりの減となり、都税収入も5兆911億円（前年比▲1,172億円▲2.3%）となった。都税収入は法人二税の占める割合が高いため景気変動の影響を受けやすく、企業収入の減少が反映している。とは言え、起債依存度は4.3%（前年度比▲0.7%）と国家予算（一般会計当初予算）の35.5%、地方財政対策（通常収支分）の10.6%に比べるとかなり低く、起債残高も5.6兆円（税収比1.1倍）と国の865兆円（同15.0倍）、地方財政対策の195兆円（同5.0倍）に比べて圧倒的に少なく、概ね堅調といえる。これは小池都政下で突然そうなった訳ではなく、過去の積み重ねの結果でもあるし、バブル末期の公共投資の結果による財政再建が課題であった青島都政、石原都政1期目より恵まれた状況からのスタートであった。

予算の内容だが、政策的経費である一般歳出は5兆642億円（前年度比▲0.6%）と5年ぶりの減であるが、「総ての事業の総点検を実施し、（中略）無駄の排除を徹底する一方で、明るい東京の未来をつくるための投資を積極的に行い、（中略）メリハリのある予算配分」をしたとしている。この「メリハリ」の「メリ」は、約4800事業に終期を設定し、終期が到来した事業の事業評価による見直しのPDCAサイクルにより、890事業の評価結果公表し、574件の見直し・再構築により720億円の財源が捻出された。新規事業382件の立ち上げを「ハリ」としている。知事査定による削減額は330億円であるが、それ以前に「知事交代にともない出来る限りの見直しを行う」ことを指示し、財務局による査定、各局からの積み上げ段階からの取組の結果であろう。また、現状の起債依存度と起債残高からすれば、起債により予算規模を大きくし「ハリ」の部分を大きくすることもできたはずだが、あえてそうせずに

1 「東京都長期ビジョン」と「2020年に向けた実行プラン」との関係

- 「東京都長期ビジョン」が示す政策の大きな方向性を継承
- 「東京都長期ビジョン」の現行の3か年の実施計画（平成27年度から平成29年度まで）に代わる新たな計画として策定

セーフシティ

もっと安全、もっと安心、もっと元気な首都・東京

- | | |
|------------------------------|------------------------|
| (政策の柱1) 地震に強いまちづくり | (政策の柱5) まちの安全・安心の確保 |
| (政策の柱2) 自助・共助・公助の連携による防災力の向上 | (政策の柱6) まちの元気創出 |
| (政策の柱3) 豪雨・土砂災害対策 | (政策の柱7) 多摩・島しょ地域のまちづくり |
| (政策の柱4) 都市インフラの長寿命化・更新 | |

ダイバーシティ

誰もがいきいきと生活できる、活躍できる都市・東京

- | | |
|--------------------------|------------------------|
| (政策の柱1) 子供を安心して産み育てられるまち | (政策の柱5) 誰もが活躍できるまち |
| (政策の柱2) 高齢者が安心して暮らせる社会 | (政策の柱6) 誰もが優しさを感じられるまち |
| (政策の柱3) 医療が充実し健康に暮らせるまち | (政策の柱7) 未来を担う人材の育成 |
| (政策の柱4) 障害者がいきいきと暮らせる社会 | (政策の柱8) 誰もがスポーツに親しめる社会 |

スマートシティ

世界に開かれた、環境先進都市、国際金融・経済都市・東京

- | | |
|-----------------------|-------------------------|
| (政策の柱1) スマートエネルギー都市 | (政策の柱5) 交通・物流ネットワークの形成 |
| (政策の柱2) 快適な都市環境の創出 | (政策の柱6) 多様な機能を集積したまちづくり |
| (政策の柱3) 豊かな自然環境の創出・保全 | (政策の柱7) 世界に開かれた国際・観光都市 |
| (政策の柱4) 国際金融・経済都市 | (政策の柱8) 芸術文化の振興 |

分野横断的な政策の展開

※分野横断的な政策の展開は、「セーフシティ」「ダイバーシティ」「スマートシティ」で掲げた政策を再掲

東京2020大会の成功に向けた取組

- | | | |
|------------------------|--------------------|------------|
| ● 大会競技会場・選手村の整備 | ● バリアフリー化 | ● 産業振興 |
| ● ラグビーワールドカップ2019™との連携 | ● ボランティア活動の推進 | ● 被災地復興支援 |
| ● 大会開催気運の醸成 | ● 文化プログラム | ● 環境対策 |
| ● アスリートの発掘・育成・強化 | ● オリンピック・パラリンピック教育 | ● テロ・防災対策 |
| ● 障害者スポーツの推進 | ● 多言語対応 | ● 交通ネットワーク |

多摩・島しょの振興

- | | | |
|-------------|------------------------|-----------------|
| ● 産業振興・産業集積 | ● 文化政策の推進 | ● 交通インフラの整備 |
| ● 農林水産業振興 | ● スポーツ振興 | ● 防災対策 |
| ● 観光振興 | ● 教育の充実 | ● 福祉・医療サービスの拡充 |
| ● 自然環境の保全 | ● 多摩ニュータウンをはじめとする地域の再生 | ● 島しょ地域の更なる魅力創出 |

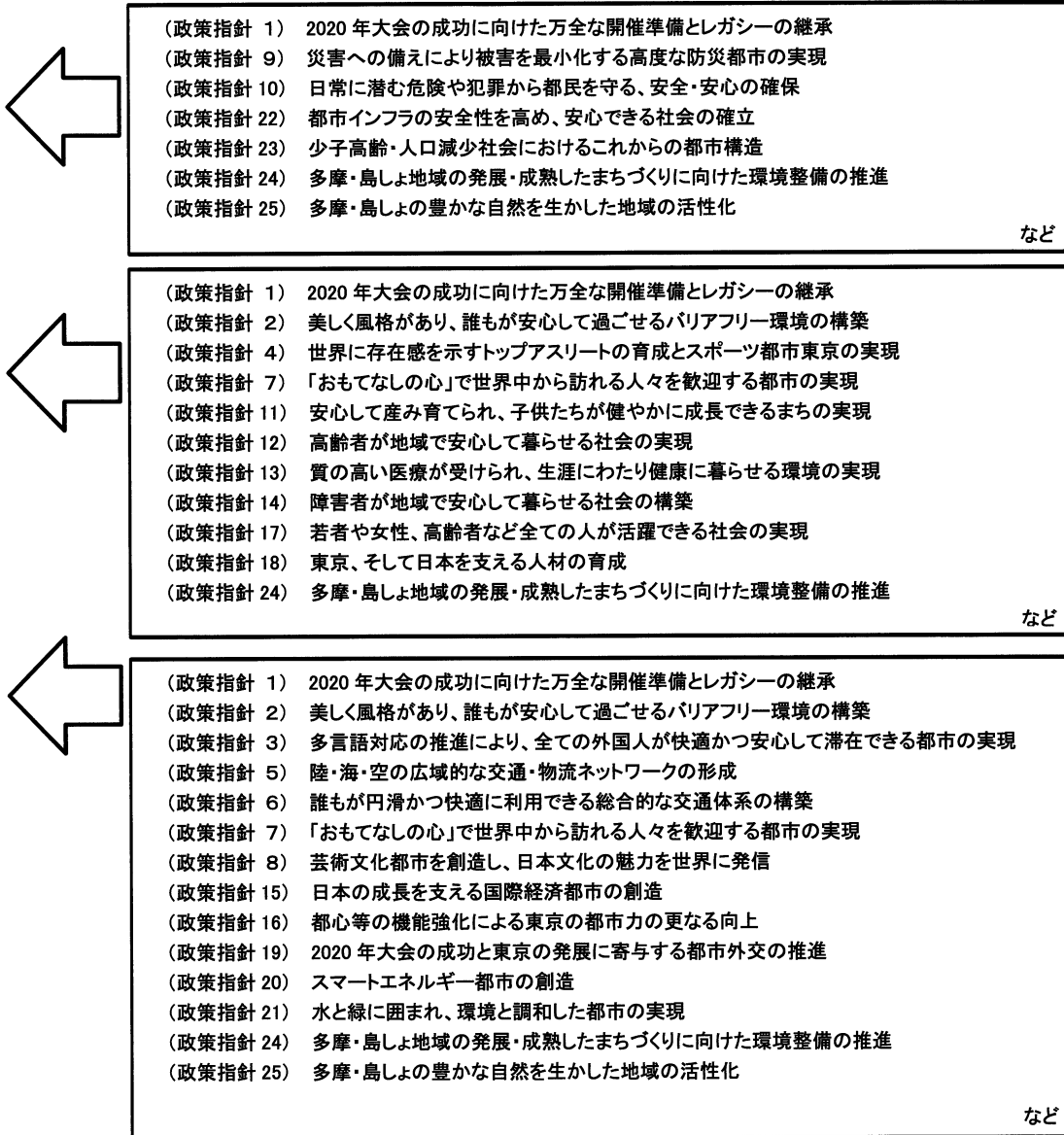
「メリ」を強調する予算規模としたのだろう。

しかし、事業評価自体は既に財政再建後から導入されている制度であり（スクラップアンドビルドがPDCAに置き換えられたが）、小池都政で始めたものではなく強化を図ったということだ。ちなみに「メリハリ」のキャラクターとして登場した「メリーちゃん

とハリ君」も都庁職員の作であるが、予算編成自体も都庁全体の努力であるし、小池カラーにより「メリハリ」をつけたという「見える化」がより強化されたということだろう。方向性を変えるというよりは、「メリハリ」即ち枝ぶりを整理し、その上に目玉政策を接ぎ木したといえる。

東京都長期ビジョン

策定：平成26年12月 計画期間：平成27年度から36年度までの10か年
 東京が目指すべき将来像を『『世界一の都市・東京』の実現』とする、おおむね
 10年間の計画期間とする都政の大方針



※「セーフ シティ」「ダイバーシティ」「スマート シティ」と「東京都長期ビジョン」の主な政策指針の関係を示したもの

豊洲移転とオリンピック準備の 積み増しは先送りに

移転か否かの判断が先送りされた豊洲新市場への移転経費は、予算化されていない。この後の移転の是非の決定や、事業者との協議に伴い補正予算が必要となる。

基金への積立は3092億円を積み立て、目玉政策として待機児童解消など福祉充実のための「福祉先進都市実現基金」に2,035億円、新設した「無電柱化推進基金(仮称)」に700億円、同じく「イノベーション創出基金(仮称)」に300億円を積み立てている。

「都民ファーストでつくる「新しい東京」～2020年に向けた実行プラン～
平成29年度予算化状況

「2020年に向けた実行プラン」の平成29年度事業については、100%の予算化を図り、
全会計で総額1兆4396億円を計上しました。

3つのシティ 政策の柱名	予算額
セーフシティ ～もっと安全、もっと安心、もっと元気な首都・東京～	8,404億円
政策の柱1 地震に強いまちづくり	3,955億円
政策の柱2 自助・共助・公助の連携による防災力の向上	621億円
政策の柱3 豪雨・土砂災害対策	814億円
政策の柱4 都市インフラの長寿命化・更新	1,580億円
政策の柱5 まちの安全・安心の確保	82億円
政策の柱6 まちの元気創出	732億円
政策の柱7 多摩・島しょ地域のまちづくり	621億円
ダイバーシティ ～誰もがいきいきと生活できる、活躍できる都市・東京～	3,526億円
政策の柱1 子供を安心して産み育てられるまち	1,029億円
政策の柱2 高齢者が安心して暮らせる社会	346億円
政策の柱3 医療が充実し健康に暮らせるまち	103億円
政策の柱4 障害者がいきいきと暮らせる社会	338億円
政策の柱5 誰もが活躍できるまち	220億円
政策の柱6 誰もが優しさを感じられるまち	537億円
政策の柱7 未来を担う人材の育成	377億円
政策の柱8 誰もがスポーツに親しめる社会	575億円
スマートシティ ～世界に開かれた、環境先進都市、国際金融・経済都市・東京～	5,577億円
政策の柱1 スマートエネルギー都市	761億円
政策の柱2 快適な都市環境の創出	1,046億円
政策の柱3 豊かな自然環境の創出・保全	395億円
政策の柱4 国際金融・経済都市	374億円
政策の柱5 交通・物流ネットワークの形成	2,102億円
政策の柱6 多様な機能を集積したまちづくり	221億円
政策の柱7 世界に開かれた国際・観光都市	441億円
政策の柱8 芸術文化の振興	238億円
総計	1兆4,396億円

※事業費は、一般会計、公営企業会計などを含む全会計分です。
※各シティ及び各政策の柱は再掲事業を含めた金額です。

一方で「東京オリンピック・パラリンピック開催準備基金」への積み増しは57億円に留めており、同残高は3,525億円となる。

逆に取り崩したのは、「3つのシティ」実現のためとして339,4億円。結果として基金総額は、「2020実行プラン」に合わせて「3つのシティ」に体系を整備した基金1兆2,806億円と、財政調整基金6,229

億円を併せて総額1兆9,035億円となった。

小池カラー、その目玉政策はどうなったか

まずは「2020実行プラン」の「3つのシティ」の29年度事業の予算化率が100%、全会計総計で1兆4,396億円であることが前面に打ち出されている。(図2参照) その中で目玉政策と言うべきものを

幾つか見てみたい。

まず、「無電柱化」については29年度は推進、啓発、調査等で251億円だが、前述の通り基金として700億円を積み立てたので、今後の条例化後に取り崩し執行を図ることとなるだろう。

また、「高校実質無償化」には138億円が計上されているが、これは新制度ではない。現在の「私立高等学校等特別奨学金」等を拡充し、年収760万円未満の世帯まで都内私立高校の平均授業料の額を支援する。これにより負担軽減の対象となる保護者は現在の4万4680人から5万1600人に拡大する。

同様に、「待機児童対策」の重要な目玉である「保育士の人材確保・定着の支援」298億円も、舛添前知事の目玉政策に予算を上乗せした。「保育士等キャリアアップ補助制度」は、保育士の人手不足を解消することが喫緊の課題として、劣悪な処遇の改善の必要性から保育士一人当たり月額賃金2万3千円(モデルケース)を上乗せするための補助金として設計された。今回、更に2万1千円を上乗せし、4万4千円に補助を拡大するというものだ。

やはり目玉政策と言っても、突然の制度設計により新制度が直ちに立ち上がるものではない。必然的にやらなければならない予算措置であっても、単年度ではなく長期的な展望に基づく計画と制度設計が必要であるし、特に補助金の場合は実際に改善につながったかを検証していかなければならないからだ。

安定的な滑り出しではあるが、 今後の不安要素は？

全体として堅調に見える予算ではあるし、投資的経費も13年ぶりにマイナス2.1%の減となっているが、この先行きは簡単ではないだろう。まずは、オリンピック・パラリンピックの負担も今後膨らむことが想定されるし(本稿執筆中の5月中旬時点では都外開催の仮施設は東京都が負担すると小池都知事が表明しているが、開催費用を含めた今後の負担の全体像はまだ見えていない。なお、現在の「東京オリンピック・パラリンピック開催準備基金」では仮施設の負担は使用目的

となっていないため、都議会による条例改正が必要となる)、豊洲移転に至っては方向性も不透明であり、先送りしているが巨額の補正予算も想定される。

また富裕に見られがちな東京都だが、その構造的な課題である「急速に進む少子高齢化社会への対応」等で今後は歳出が必然的に拡大する。今後の社会保障関係費は毎年平均で約300～400億円増加し、今後23年間で累計約9.5兆円増加と推計されている。また、社会資本ストックの維持更新の為には毎年平均約1400億円増、23年間の累計で3.2兆円が必要と試算されている。

一方、歳入面でも都税収入は法人二税の占める割合が多く、景気変動の影響を受けやすいため不安定である。リーマンショックの際には1兆円の減収であったが、実態の無いアベノミクスの破綻が明らかになった時は、どれほどの影響があるだろうか。

また、国の一方的な税制改正による都からの「財源召し上げ」は、H20年度から約2.2兆円に達しているが、これに対する反対のトーンは少し下がっているのではないかと気になる。

大きく変わったのは予算編成のプロセス

各局の予算要求や、財務局による予算査定の結果をホームページで公表する等、予算編成プロセスの「見える化」は意識的に進められた。小池知事本人は、知事査定の際にタブレットでペーパーレス化を進めたことを強調していた。

しかし何と言っても今回の目玉は、都議会各派からの復活要望を廃止し、小池知事本人が各種団体や区市町村からの予算要望を受け、その場面をメディアに公開しインターネット中継で配信したことだろう。「旧来の与党主導の利権」を廃止する姿を演出し、まさに劇場型の予算編成であった。

ちなみに筆者もこの団体要望の場面で、連合東京の予算要望の際に、待機児童対策の柱としての保育士の処遇改善を要請した。その時、カメラを前にして小池知事本人がこちらに向き直り、強い目線で一言「それはやります!」と断言した。「これは今まさに、劇場の中にいるのだ」と感じた瞬間であった。

III. 小池都政、違いは政策よりも政治手法

政策面では「東京大改革」なのだろうか？

結論から言うと、前述の通り小池都政は(現在までのところ)政策面においては、「改革」よりも「継承」した上で、枝ぶりを整理し小池カラーを接ぎ木しているといえる。変化したのは政策よりも政治手法である。

そもそも、都政の継続性から見れば、短期間でその方向を変えることは困難なことではある。その多くが補助金として執行され基礎的自治体との協力・連携が不可欠である都の事業は、其々の計画に基づいた制度設計があり、突然に根本から変えるのは困難であるし混乱も伴う。「継承」は悪いことではなく、(冒頭の通り)政策には継続性が必要であり、行政には計画的・安定的な執行が必要である。

政治家は往々にして後世に名が残る「大事業」を成し遂げようとするし、「劇場型」の政治家は「大改革」をスローガンにする。本来、長期的・計画的・安定的な財政運営と執行が必要な行政が、「劇場型」の「大事業」を止めることができず実行した失敗例がバブル末期の臨海部開発、新銀行東京などであろう。豊洲新市場もまた石原都政時の「劇場型」政治の産物といえる。劇場にはスポットライトの当たる明もあるが、その影となる暗もある。

では何が政策面における「東京大改革」になり得るのだろうか？それは華々しい新事業よりも、超少子高齢化をはじめとする今後の東京が抱える構造的な課題への計画的対応ではないか。「首都」「一極集中」「富裕団体」として語られることも多い東京だが、そこに住み生活し働いている住民がおり、全国の中でも過酷な物価・住宅環境・遠距離通勤・保育や介護の不足などに耐えている。イノベーション等を華々しく目玉政策にしても、そもそも失敗した時のセーフティネットが無くては進まないだろう。改革するべきことには当然改革が必要だが、身体に例えるなら悪い所があった時に手術自体を目的にするのではなく、様々な療法を検討することが必要だろう。劇場型の「外科手術」的な対応だけではなく、「体質改善」的な地道で長期的な努力が必要であり、その先に東京大改革があるので

はないだろうか。

新たな行政改革「2020改革」の行方は？

今後の改革としては、今年末あるいは今年度末に向けて「しごと改革」「見える改革」「仕組み改革」の三本柱からなる行革を進めるが、それは旧来の「削る」「減らす」行革ではないとしている。その手法としても、上からのマイナスシーリングを取らないとしているが、現段階ではまだその方向性はよく分からない。

小池都知事はこの間、8時退庁、イクボス宣言など職員の働き方改革には熱意を示してはきたが、何故に長時間残業になると理解しているのだろうか。勿論過去の人員削減による体制の問題もあるし、仕事の進め方の課題も、巨大組織故の課題もある。もう一つ大きな原因は、事業のアウトソーシングにより現場を知っている職員が少なくなり、かつ昇任時の局間異動などのジョブローテーションによるエキスパートの人材不足など、人事制度のあり方の根幹にかかわる問題がある。これも体質改善的な課題であり、外科的手術による継ぎ接ぎは難しいだろう。

基本的に都庁職員は優秀であり、4年間に3人も知事が変わるという事態の中でも都政は進んできた。劇場型の政治に対しても、それをそのまま執行するだけではなく、長期の視点で計画的・安定的な行財政を継続していくよう進言し執行するのが行政に携わる者の役目だろう。しかし、二元代表制のもう片方も知事が制圧しようとする政治の下で、その立場は困難を伴う。今後の小池都知事と東京都職員との関係性が気懸りである。

ところで、「劇場型」という表現については、同窓生の演劇人から怒られた。「本当の劇場は、善玉と悪玉だけではない、もっと奥が深い」のだと。■

《参考文献》

東京都政策企画局計画部計画課編集(2016年)『都民ファーストでつくる『新しい東京』～2020に向けた実行プラン～』、同(2014年)『東京都長期ビジョン～『世界一の都市・東京』の実現を目指して～』、東京都財務局主計部財政課(2017年)『平成29年度(2017年度)東京都予算案の概要』

劇場型ポピュリズムの視点から 小池都知事を読み解く

有馬 晋作

宮崎公立大学学長

本稿は、小池都知事をポピュリズムの視点から分析するものであるが、一般的にポピュリズムとは、大衆こそ尊重されるべきだとする政治思想で、「大衆迎合」または「大衆扇動」という意味のほか、政敵への批判的なレッテル貼りでも使われ否定的なイメージがある。これに対し本稿では、ポピュリズムの歴史を参考に、「政治リーダーが一般の人々の幅広い支持を獲得するため、現在の政治は十分機能していないといった人々の不満を巧みに利用して、上から変革を進める政治」（有馬 2017）と幅広く定義したい。まず、21世紀に入り劇場型政治を取り入れたポピュリズムが登場していることを次に明らかにしたい。

ポピュリズムの歴史と劇場型首長 —劇場型ポピュリズムの登場—

ポピュリズムという言葉は、19世紀末に登場したアメリカ農民によるポピュリズム党（人民党）に由来する。そして、20世紀に入ってからファシズムと

もいわれたアルゼンチンのペロン大統領に代表される南米のポピュリズムや現代のヨーロッパでの極右ポピュリズムの台頭をみても、既成勢力を批判しながら一般の人々の政治への「不満や怒り」をくみ取り大衆に直接結びつこうという政治手法を取っている。この長く変わらない政治手法つまりポピュリズムの核心要素といえる一般の人々の側に立つための「既得権益に対する攻撃」すなわち「敵作り」をベースにして、1990年代には女性問題で話題を呼んだイタリアのベルルスコーニ首相、2007年にはフランスに移民二世のサルコジ大統領が登場している。吉田徹は、この両者を、物語性・敵作りなどの特徴を持つ現代のポピュリズムと位置づけている（吉田 2011）。このように21世紀に入り、大衆民主主義とテレビが政治に与える影響が大きい「テレポリティックス」の発達を背景に、大衆の支持を直接獲得する点で効果的な「劇的に見せる政治手法」つまり劇場型政治を取り入れた劇場型ポピュリズムが登場している。過激発言で注目されたトランプ大統領も劇場型ポピュリズムといえる（有馬 2017）。

日本においても2000年に入り、国と違い大統領制を採用している自治体では住民の地方政治への不満を反映してポピュリズム的な首長が立て続けに登場している。たとえば、山口二郎は、東国原英夫宮崎県知事（07～10年）、橋下徹大阪府知事（08～11年）を、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

ありま 晋作

鹿児島大学大学院人文社会科学部研究科博士後期課程満期退学。博士（学術）。行政学・地方自治論。鹿児島県庁・旧自治省等を経て宮崎公立大学人文学部助教授、2017年4月より現職。

著書に『東国原知事は宮崎をどう変えたか』（ミネルヴァ書房、2009年）、『劇場型首長の戦略と功罪』（ミネルヴァ書房、2011年）、『劇場型ポピュリズムの誕生—橋下劇場と変貌する地方政治』（ミネルヴァ書房、2017年）など。

しているポピュリズム的な知事と分析していた(山口 2010)。このきっかけは小泉政権(01～05年)で、郵政解散選挙に代表されるようにマスメディアを巧みに利用し「小泉劇場」と呼ばれた。そこで筆者は、この東国原・橋下知事に加え田中康夫長野県知事(00～06年)、河村たかし名古屋市長(09～)、竹原信一阿久根市長(08～11年)の5人の首長を取り上げ「劇場型首長」と呼び「一般の人々にとって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」とし、ポピュリズムの核心要素である「既得権益への攻撃」すなわち「既成勢力と戦う」という政治スタイルを戦略としていると分析した(有馬 2011)。本稿は、この劇場型ポピュリズムを用いて小池百合子東京都知事を分析するわけであるが、その前に、これまでの劇場型知事の劇場型政治と戦略を次にみたい。

劇場型知事の劇場型政治と戦略

前述の田中、東国原、橋下知事のいずれもテレビなどマスメディアを重視し、特に田中知事と橋下知事は激しい対立を伴う県・府政となり劇場型政治を展開した。

作家であった田中知事は、「脱ダム宣言」を標榜してダム建設中止など公共事業見直しで議会と対決したり、市町村関連の県事業を市町村の意見を聞かず進め関係を悪化させた。タレント弁護士であった橋下知事は、財政再建で一気に改革イメージを得て、次々と過激な発言を伴う問題提起で幅広い分野において対立構図を作った。また、大阪都構想実現のため地域政党を結成するなど大きな制度改革も目指した。これに対しタレントの東国原知事は、トップセールスなどを重視しPR重視の県政運営といえた。ただ、道路特定財源や地方分権などで国に物申すと言う姿勢をとり、新聞など地元メディアとはしばしば対立した。また、畜産県宮崎にとって戦後最大の危機の口蹄疫を乗り越えるなどの物語性もあった。

以上をみると、いずれの知事も、自分の政策や政治目的を実現するために既成勢力との対立を演出

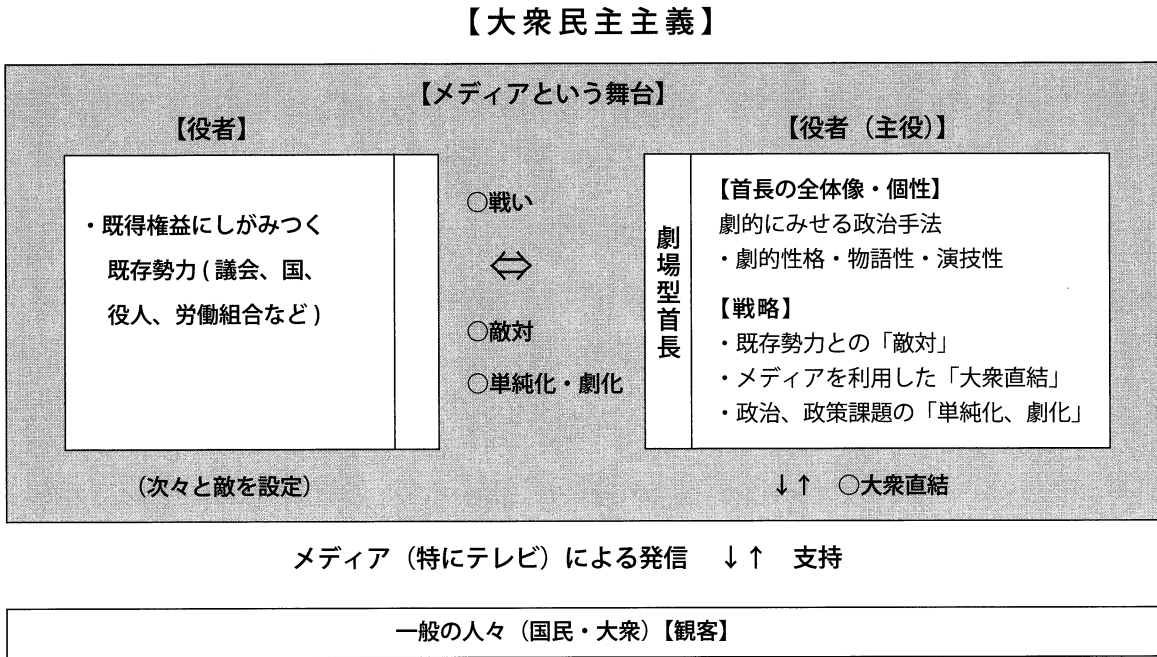
し劇的にみせる政治手法によって注目を集め、県民・府民の支持を獲得するのに成功した。さらに、政治・行政の素人でアウトサイダー的に知事になるという物語性、田中知事は物議を醸す発言・行動、東国原知事は国政転身騒動、橋下知事は過激発言とパフォーマンス的な要素もあった。つまり、3知事とも劇的性格・物語性・演技性の要素をもつ劇場型政治を展開したといえる。

それと、3知事とも共通する戦略があった。まず議会や国・職員労働組合など既成勢力との対立、次にテレビなどメディアを通じ県・府民への直接発信、さらに田中知事は脱ダム宣言、東国原知事は口蹄疫との戦い、橋下知事は大阪都構想など、政策・政治課題の単純化・劇化である。これらは首長の戦略として、「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 2011)と現わすことができる。ちなみに、このような首長の取る劇場型政治と戦略の関係は、後述する図1のように構造的に理解することができる。

小池都政の特色

これまでの小池都政を都知事選を含め、その特色を明らかにしたい。まず、2017年7月の都知事選は、突然、出馬表明した小池百合子氏に対し、自民党都連は不快感を示し、その流れの中で、小池氏はやむを得なく党の支持を得ることなく出馬という形になった。ただ、それによって、大きな勢力に立ち向かうジャンヌダルク的なポジションを小池氏は獲得することになる。これは無党派層が多い都知事選では結果的に有利な状況になり、自民推薦の増田寛也氏、野党側の民主推薦の鳥越俊太郎氏を大きく押さえての勝利となった。

図1 劇場型首長のイメージ



(出典)有馬晋作(2017) p30。

そして、8月2日の初登庁で東京大改革を標榜し都政改革本部の設置を決めるとともに、豊洲市場移転問題のほかオリンピックの経費問題さらに都政の透明化を掲げてプロジェクトチームを設置することになる。小池都政での最初のショックは、8月31日の豊洲市場移転延期の発表であった。9月には、市場の主要建設部分の地下に土壤汚染対策としての盛り土がないという盛り土問題が発覚する。なぜ、そうなったのかの解明を知事は進め最終的には都庁職員の処分につながった。オリンピック施設問題は、前述のプロジェクトチームが総額3兆円を超すという多額な経費試算を発表し、開催決定時の「世界一コンパクト」の公約に反するとした。最終的には、国際オリンピック委員会、国、大会組織委員会と都の四者会談の結果、会場見直しなどの経費縮減に取り組むことになったが、その縮減額は大きくなかった。マスメディアの中には、小池知事は、この問題を大きくとりあげたのに、このような決着で良いのかと疑問視する声もあった。

一方、豊洲市場移転問題は、東京ガスからの用地取得に関して土壤汚染対策まで入れると多額な経費になることが問題視され、豊洲移転を決定した石原慎太郎元知事の責任問題となり、2017年

3月には都議会が百条委員会を設置し、石原元知事の証人喚問まで発展している。

以上をみると、知事選でジャンヌダルク的なイメージで勝利した小池知事は、都民ファーストを標榜して、豊洲市場移転の不透明な決定や安全性問題さらに多額なオリンピック施設の経費削減をめぐって孤軍奮闘している感じである。このような都民のために戦うイメージの小池知事を、劇場型ポピュリズム論を用いて次に分析したい。

小池都政の分析 —劇場型首長分析を用いて—

これまで考察した劇場型首長のイメージは、図1のように現わすことができる。これを見ると、劇場型首長は、大衆民主主義の社会でメディアを舞台に、「劇的にみせる政治手法」によって多くの人の支持を獲得しようとしていることがわかる。これは、劇場型首長の全体像または個性であり、そのときの戦略は、すでに述べたように既存勢力との「敵対」、メディアを利用した「大衆直結」、政治・政策課題の「単純化・劇化」と短く表現できる。なお、劇場型首長の全体像と戦略は大きく重なっていることがある(有馬2017)。

この図1のイメージを、小池知事に当てはめてみたい。その全体像は、知事選を含めジャンヌダルクのように厳しい情勢の中で既成の政治家と戦う女性闘志であり、そこには、劇場型政治の諸要素である「劇的性格・物語性・演技性」がある。そして、その戦略は、都議会の自民と敵対しつつ「都民ファースト」と自分を一般都民の側に位置づけ、テレビなどメディアを通じ多くの都民と直接結びつき、豊洲市場問題やオリンピック施設問題など政策課題を劇化して都民に見せている。そして、古いタイプの政治家やブラックボックス化した都政に対し小池知事が孤軍奮闘する姿を、多くの都民が拍手喝采し応援する形になっている。

それは、一般の人々の側に立ち既存の政治や都政への「不満や怒り」を巧みに利用するポピュリズムという側面もあるが、どちらかといえば、小池都政の劇的な展開つまり劇場型政治に注目が集まり支持が高くなっているといえよう。その効果の大きさは、多選批判のあった2017年2月の千代田区長選において小池知事が現職の石川雅己区長を応援し自民推薦候補者へ圧勝したことが示した。そのため、小池新党が多数の候補者を擁立するという2017年7月の都議会議員選挙を控え、自民は戦々恐々の状況である。

劇場型首長の功罪 —小池知事を例に—

小池知事を冷静に評価するために、まず、これまでの劇場型首長分析から導き出した「功罪」すなわち「効果」と「弊害」をみてみたい(有馬2011、2017)。

まず「効果」は、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、一般の人々すなわち住民が府・県政に興味を持ったり身近に感じて、政治的関心が高まることである。第2に、首長への支持や住民の府・県政への関心が高くなるため、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。

一方、「弊害」は、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。また単純化・劇的にした政策が話題となって、それ以外の政策課題が注目されないことである。これは前述の第1の「効果」の弊害ともいえる。第2に、テレビなどマスメディアによく登場したり敵を設定するので、いっこうに成果が出なかったり問題解決の方法を間違っている、**「がんばっている・戦っている」**というイメージを住民に与え、高い支持につながることである。なお、これは首長にとってはまさしくメリットといえる。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。後者の場合、首長が独善的になる恐れがある。

以上の分析を参考に、小池知事と今後の都議会選挙について考えてみたい。

都民ファーストを謳い、都議会の自民との対決姿勢で都政改革を進めようとする小池知事は、テレビでの報道・情報番組やワイドショーで連日のように取り上げられ、都民の都政への関心は大きく高まり、知事への支持も高い。したがって、小池知事というブラックボックス化した都政の改革は、これまでの知事に比べると格段に進めやすくなっているといえよう。一方、移転延期表明した豊洲市場移転問題は、その安全性が問題視される中、地下水調査が進み専門家委員会は市場は地下水を使わないので市場運営は安全という見解を示している。この食を扱う市場移転問題は、今では安全の上に安心をどこまで求めるかという議論に移りつつある。この推移をみると、前述の弊害の第1の「政策課題の劇化・単純化は解決方法を誤る恐れがある」に市場移転問題は該当する事例となるかもしれない。さらに今回の小池劇場で改めて明確になったのは、小池知事が焦点化した政策ばかりメディア特にテレビが取り上げ、それ以外の政策に関する議論がおろそかになることである。

そして、都議会選挙での小池新党結成の動きは、過去の劇場型首長の地域政党、たとえば橋下知事の「維新の会」、河村市長の「減税日本」を参考にすると、議会内の対立が激しくなったり議員の

粗製乱造で不祥事がおきるなど、必ずしも良い面ばかりではなかった。また、我が国の地方自治は二元代表制で、首長と議会のチェック・アンド・バランスを期待していることから、首長率いる地域政党が議会多数派になってよいかという「そもそも論」もある。

現在、都民は、小池知事の孤軍奮闘に拍手喝采を送り声援を送る気持ちであろうが、これまでの劇場型首長をはじめポピュリズム的な力強い政治リーダーをみると、「効果」だけではなく「弊害」も大きいということを認識し、話題の政策以外も含め小

池知事の政策や行政手腕を都民は冷静に評価する必要があるだろう。■

《参考文献》

- 有馬晋作（2011）『劇場型首長の戦略と功罪』ミネルヴァ書房。
 有馬晋作（2017）『劇場型ポピュリズムの誕生—橋下劇場と変貌する地方政治』ミネルヴァ書房。
 大嶽秀夫（2003）『日本型ポピュリズム』中央公論社。
 山口二郎（2010）『ポピュリズムの反撃』角川書店。
 吉田徹（2011）『ポピュリズムを考える』NHK出版。
 ※小池都政に関する記述は、新聞の都政関連記事を参照。



「小池劇場」—ジャーナリストの視点から

佐久間 護

共同通信社 編集委員兼論説委員

はじめに

マスメディアを使い単純明快なキャッチフレーズで広く大衆に支持を訴える「劇場型政治」。対抗勢力を敵役として戦いを挑む構図で、小泉純一郎元首相が得意とした。

小池百合子東京都知事もそこが活路と踏んだのだろう。昨夏の知事選では「どこで何を決めているのか不透明だ」と都議会、特に自民党会派の批判を展開して圧勝した。就任後も東京五輪・パラリンピックに向けた準備や築地市場の豊洲移転などの問題で都庁内外の勢力に立ち向かうヒロインを演じ、相手方が反発するほど人気上がる図式に持ち込んでいる。

しがらみなしで知事選を制した自信がみなぎっている。支持率も依然として高い。だがスローガンの「都民ファースト」は、見せ場重視の「メディアファースト」で、結局は「自分ファースト」ではないかと疑う向きもある。

知事就任から約10カ月。ここに来て五輪や市場の問題では必ずしも思い通りに事が運ばない局面もあり、勢いに一服感も見える。それでも持ち前の

負けん気の強さは健在だ。間近に迫る都議会議員選挙が、今後の「小池劇場」と政治家小池百合子の行方を占う試金石になる。

小池氏のあゆみ

ニュースキャスター時代の縁で、後に首相となる細川護熙氏が結党した日本新党から1992年の参院選に40歳で初当選し政界入り。翌年の衆院選で旧兵庫2区に鞍替え以降、計8回当選した。日本新党が1994年に解党後は、小沢一郎氏率いる新進党、自由党、保守党を渡り歩き2002年に自民党へ。翌年、小泉内閣で環境相に抜擢され、夏の軽装「クールビズ」の仕掛人となった。第1次安倍内閣では首相補佐官や防衛相などの要職を歴任。いつも後ろ盾がいて「実力者に取り入るのがうまい」とやっかみ半分の声もあるが、それは政局観に秀でている証左でもある。実際、勝負を賭けた転身のたびにのし上がってきた。

2005年の衆院選、いわゆる郵政選挙では造反組への刺客第1号として東京10区に国替えし当選、自民党大勝のシンボルとなった。2008年には党総裁選に出馬、麻生太郎氏に敗れたものの予想を超える得票で足跡を残した。しかし、2012年の総裁選では自らは手を挙げず、懇意の安倍晋三氏ではなく惜敗する石破茂氏を推した。これが政治の勝負勘が大きく外れた唯一の経験かもしれない。以来、第2次安倍政権でポストに恵まれなかったことも都知事選出馬の背景に取り沙汰された。

さくま まもる

1989年共同通信社入社。専門分野は地方自治を中心に行政政策。地域報道部担当部長、山形支局長を経て2016年4月から現職。

予算に見る小池カラー

問題提起では劇場型政治が奏功しても、都知事として真に問われるのは政策の遂行であり、その成果だ。地方行財政を取り巻く環境が厳しい中であって、一極集中で一人勝ち状態の東京都だが、社会保障や防災面など課題は山積している。それらを置き去りにすれば、都民をも敵に回すことになり「東京大改革」の大看板はかすむだろう。

政策の小池カラーは、初めて編成した本年度予算を通して見るができる。

築地市場の移転延長による業者などへの補償や東京五輪の仮施設整備費など未決定項目の計上を見送ったこともあり、全体としては前年度より微減となった。重要課題にめりはりを効かせながら、都議選を見据えた支持固めの内容も盛り込み、したたかさをあらためて見せつけた。

喫緊の課題である待機児童対策では、前年度比41%増の1381億円を計上し、保育士の待遇改善や保育所施設の賃料補助、認可外保育所の利用支援などに重点配分した。無電柱化の推進、省エネに向けた発光ダイオード(LED)照明の導入なども知事選の公約通り盛り込んだ。

政局の観点では、公約になかった私立高校授業料の実質無料化に象徴される。自民との連携を解消して小池知事との協調を選んだ公明が求めているもので、「これで目いっぱい」(小池氏)の2・7倍とした。ただ、過去最高となったことが強調される新規事業には、既存施策の衣替えのようなケースも目立つ。防災分野では、女性の人材育成などソフト面の新規項目を盛り込んだが、木造住宅密集地域の不燃化や建築物の耐震化など基本施策の事業費は、首都直下地震の懸念が高まる中での備えとしては物足りなく感じた。

今回の予算編成過程では、各種業界団体へのヒアリングを初めて実施した。広く声を聞くことは大事だ。小池知事自身も「より都民ファーストの予算になった」と自賛する。しかし、パフォーマンス色が強く、定着すればむしろ利権が発生する恐れが高まると危惧される点は付言しておきたい。

東京五輪・パラリンピック

自治体のトップとして、地元の五輪・パラリンピックほどの晴れ舞台はないだろう。昨年のリオデジャネイロ大会で閉会式の感動を肌で感じた小池知事も3年後を心待ちにしているに違いない。しかし、そこへの道は決して平坦ではない。

東京大会に向けては、2013年の誘致決定以降、経費削減で当初の競技会場計画が大幅に変更され、いったん発表された新国立競技場の建設計画や大会公式エンブレムが白紙撤回となるなどのトラブルも相次いだ。これらの難局は、当時の舛添要一知事が大会組織委員会の森喜朗会長と気脈を通じて乗り切ってきたことになっている。

しかし、森氏とそりの合わないと言われる小池知事の登場で、意思決定のプロセスや関係団体の協力態勢は一変、リオ大会を経て拍車が掛かるはずの開催準備は停滞した。まず混乱したのは、知事選で小池氏が「1兆(丁)2兆3兆と、お豆腐屋さんじゃない」の迷言で経費の増大を批判し着手した競技会場の再見直しだった。情報の共有など必要な手順を欠き、競技団体側などの反発を招いた。

最後は、国際オリンピック委員会(IOC)バウハ会長が見かねて提案した、政府、東京都、組織委、IOCによる異例の四者協議で、バレーボール会場を横浜アリーナに変更する小池案を断念。水泳、ボート・カヌーと合わせた3会場の見直しは、費用を約400億円減らして当初計画通りの場所に整備することで決着した。小池氏はコスト削減を成果として強調したが、結局は当初の意気込みからは程遠い「大山鳴動して鼠一匹」の内容となった。

五輪準備の主体となるべき都と組織委の不協和音でIOCに調停役をさせたことは、日本側の当事者能力の欠如を露呈したと言っている。「復興五輪」の象徴としてボート会場候補に一時浮上した宮城県登米市など、気を持たせた自治体とのしこりも残った。

費用負担問題も迷走している。誘致の過程で当時の猪瀬直樹知事が「必要な資金は全額準備されている」と大見得を切ったのがむなしく思い出される。

組織委は当初、競技の仮施設の経費約700

億円を負担するつもりだった。しかし約4倍に跳ね上がって賄えなくなり、約2000億円を東京都のほか競技を仮設で実施する7道県の自治体にも分担してもらいたいと提案。「話が違う」と猛反発する関係自治体が安倍晋三首相に直訴したのを受ける形で、小池氏が都外自治体分を全額持つことを表明した。その後も、丸川珠代五輪担当相が唐突に、都から聖火リレーや開閉会式など約20項目の費用負担を求められ拒否したと暴露。さらに小池氏が大会総予算で大会総予算に2000億～3000億円の見直し効果があると強調すれば、組織委幹部が「共通認識ではない」と水を差した。

これら当てつけの応酬は、東京五輪が「小池vs首相官邸・自民党」の政争の具になっていることを世に示した。迫る都議選を意識したようなあからさまな印象操作には鼻白む。これからもっと巨額な運営費の問題も詰めねばならないが、負担の押し付け合いや争いを繰り返すようなら都民や国民をうんざりさせ、大会の成功もおぼつかなくなることを関係者は肝に銘じるべきだろう。

市場移転問題

小池知事は、昨年11月7日に予定されていた築地市場(中央区)から豊洲市場(江東区)への移転の延期を当選から1カ月後に正式表明した。豊洲市場の土壌や空気の汚染を懸念しての決断だが、その後も汚染対策としての盛り土が施されていないことが発覚、地下水から新たに有害物質が検出され、混乱とは裏腹に小池氏の株は上がった。しかし今、内心ではこの決断を後悔しているのではないだろうか。

理想論者は約6000億円を投じ完成した巨大施設を前にして「ゼロから見直しを」と言う。移転プロジェクトの関係者らは「まず移転して考えるべきだ」と主張する。業者には、豊洲移転と築地残留の両論がある。八方丸く収まる解はなく、どこかで妥協しなければならないのだが、話がこじれすぎてしまった。都は、各事業者が豊洲市場に投資し、補償対象の総額は約310億円に上ると試算している。他方、これらは小池知事の不当な移転延期による公金支出だとして、住民監査請求も出ている。

風評被害も懸念される豊洲市場に対して、築地市場も老朽化や戦後のドライクリーニング工場の有機溶剤による土壌汚染の可能性も指摘されている。「都民の台所」を決めるのにどちらがより汚れているかをあげつらい合っているのはいただけない。

どこかで立ち止まって冷静に考えるタイミングはなかったのだろうか。盛り土問題でも有害物質の検出でも、いずれも健康に影響を及ぼすレベルではないとする指摘も多かった。しかし、ゼロでなければとがめる空気がまん延していた。不透明な用地決定も取り沙汰され、否定ありきの印象が強かった。

小池氏は3月の都議会で、豊洲市場が「(土壌汚染対策法で)求められている点はカバーしている」と初めて認めた。その上で「生鮮食品を扱うので、国の法律を上回る措置を講じるのが都の意思だ」とハードルを上げたことを公言。「安全」と「安心」の定義の隘路で苦しんでいるようにも見えた。

敵役のあぶり出しは、偽証罪も問える都議会の百条委員会に持ち込まれ、石原慎太郎元知事ら関係者24人の証人喚問を断行する。しかし、なぜ東京ガスの工場跡地に移転を決めたのかといった核心には迫れなかった。小池氏をおもんぼかるように各会派が何らかの成果を欲しがり、浜渦武生元副知事の偽証を問おうと都の元幹部や東京ガス関係者との証言の食い違いなどの揚げ足取りに終始し、決め手を欠いた。

焦点は、小池氏が最終判断する豊洲移転の可否と、それがいつなされるかだ。共同通信社の4月末のインタビューで小池氏は、市場移転問題を都議選の争点にする意向を示している。もし選挙結果で移転するかどうかを判断するのであれば、「決められない政治」への批判は免れない。先送りするほどかさむ補償に対する公金支出の批判が都民の間でも増幅しつつあり、早急な政治決断が迫られている。

都議選展望

「これまでの都議会でいいのかどうか問われる」。小池氏は都議選への決意を繰り返さそう語っている。知事就任後も本年度予算の編成で主に与党会派向けの復活予算枠200億円を廃止するなど

「小池劇場」の対立軸は鮮明だ。2月の千代田区長選でも、都議選の前哨戦に位置付けて、地元選出の都議会自民党の「ドン」内田茂都連幹事長に対抗する現職を支援、トリプルスコアの大勝で内田氏を今期限りの引退に追い込んだ。公明党なども接近して次々と支持勢力を拡大し、都議選における小池連合と自民の「仁義なき戦い」の構図がほぼ固まった。

そしていよいよ7月2日に本番を迎える。小池氏が事実上率いる「都民ファーストの会」は、全42選挙区の全てに候補を擁立する方針だ。公明との相互推薦のほか、民進からの集団移入もあり、どこまで躍進するか注目される。

自民も全面对決の構え。直前の6月定例議会では、つまずきが見える五輪準備や市場移転問題などに攻勢を強めるのは必至で、選挙結果は予断を許さない。小池氏側が勢力を拡大すれば国政進出へ勢いづくこと警戒する安倍首相は都議選の決起集会で「急に誕生した政党に都政を変える力はない」と氣勢を上げた。菅義偉官房長官も「パフォーマンスやイメージで戦おうという候補者に負けるわけにはいかない」と檄を飛ばしている。

昨夏の都知事選前は自民60人と公明23人の国政与党の枠組みで過半数(64人)を大きく上回っていた。それが今、小池人気にあやかろうとする「ドミノ離党」が首都決戦を様変わりさせている。5月21日までに、自民から4人が離党して2人が都民ファーストの会に移り、無所属となった残りの2人も小池氏側に秋波を送る。厳しい結果が予想される民進党は14人が離党して都民ファーストの会の公認か推薦を受けている。6月23日の告示日にはさらに党派別の顔ぶれは変動していることだろう。

2月ごろ非公式に出回った政党などの世論調査結果では、いずれも都民ファーストの会が単独過半数もあり得る勢いだったが、最近の情勢を加味した分析では自民が巻き返し、議席は減らすにしても大敗はないとの見方が出てきた。

都民ファーストの会には新人候補が多く、選挙区に精通した参謀もそろっていないため、候補者間の票の振り分けに難があるとみられている。複数の公認候補が競合する選挙区では、得票し過ぎたトップ

当選者のみの議席獲得にとどまるケースも予想される。ただそれでも、都議選を国政並みに重視する公明と相互推薦で手を組んだことにより、両会派で過半数に届く可能性は高い。

興味深いのは、乱戦の中でも手堅く現勢力を維持しそうな公明が第3会派となるのはほぼ確実で、キャスティングボートを握るとのことだ。都民ファーストの会と自民に大差がつかなければ、どちらと組んでも議会で多数派の一角を担うことができる。都議会では自民とたもとを分かつか、国会では連立与党を組んでいる。一方で、憲法改正を巡り自公のすさまじさも指摘される。そして小池氏は自民党籍を維持したままである。国政の動向とも絡んで、都議選後の枠組みは流動化も予想される。

おわりに

小池氏には初の女性首相の呼び声も高い。自民党内にポスト安倍の大本命は見当たらず、今後、その人気で待望論が高まってくることもあり得る。

小池氏の著書に防衛相時代の自らを綴った「女子の本懐」(文春新書)がある。表題はライオン宰相と呼ばれる浜口雄幸らを描いた城山三郎の名著にちなんだ。不本意にも2カ月で防衛省を去る場面では「国防についてはI shall returnの気持ちで頑張っていきたい」と述べるくだりの後に「to where(どこに)ということには言わなかったが」と続く。自衛隊の最高指揮官は防衛相ではなく、内閣総理大臣である。

安倍首相は、自民党総裁任期の延長で、2021年秋まで務めることが可能になった。小池氏には、その前年にある東京五輪の勢いに乗って、後継として首相官邸に駆け上がるシナリオが胸の内にはあるのではないかと。自民党総裁選に手を挙げた実績もあり、照準をそこに合わせているのは想像しやすい。だから都知事選で政権基盤が強固な自民党を向こうに回しても、来るべきときに備え、自らは離党しなかったのだと思う。都知事となってさらにアグレッシブになった政治姿勢は、目標へのロングスパートのようにも見える。難題の市場問題を収め、五輪を成功に導き、「東京大改革」の成果を世に示すことができれば、小池政権の現実味も増すことになるだろう。■