

滋賀、大阪での国政と異なる選挙結果

—統一地方選挙への取り組み方—

村上 弘

立命館大学教授

地方政治における保守優位とその変動

1955年以來の自民党1党優位制は、2000年代に弱まったが、2012年衆院選以降は復活した可能性が高い。さらに、新たに維新の会などの「保守右派」新党が伸びた。こうした1党優位、保守主導の政党システムは、先進工業国ではロシア、シンガポールなどくらいで珍しい(村上2014:8章)。

自民党の優位とリベラル派の弱さ¹は、地方議会の構造にも支えられる。ドイツ、フランス、イギリスなどの地方(および国政)選挙をインターネットで眺めていると、都市部や大学都市では中道左派・リベラルが、農村部で中道右派・保守が優勢だ。これに対して日本では、大都市では多党化するが、それでも自民や保守系無所属が強い。『日本統計年鑑』(総務省統計局2013)によれば、47都道府県議会のほぼすべてで自民党が第1党を占め、20程度の議会では単独過半数をも超えている(2012年末現在)。これに、さらに保守新党が加わる、非対称的な状況だ。

むらかみ ひろし

1954年、京都市生まれ。京都大学大学院修了、法学博士。1995年より現職(行政学・地方自治論)。著書に『日本政治ガイドブック』『日本の地方自治と都市政策—ドイツ、スイスとの比較』、共編書に『よくわかる行政学』など。道州制、大阪「都」(大阪市廃止分割)構想、公共性、地方議会などに関する論文多数。

2011年の地方議員数のデータは、次のとおり(村上2014:58)。

都道府県議員：自民 1271、民主 455、公明 209、共産 105、社民 41、無所属 485 など
市議会議員：自民 1301、民主 892、公明 2113、共産 1743、社民 277、無所属 12696 など
(無所属の多数は保守系とされているが、リベラル系や「市民派」も含まれる。)

それでも、地方選挙は、しばしば国政と異なる結果を生み出し、日本政治に多様性と変化を与えてきた。第2次大戦後の首長公選制(しかも相対多数で当選する1回投票制)のもとで、革新自治体ブーム、住民投票を代替・推進する長の選挙、「地域政党」(しばしば長の個人政党)、長による政策転換やポピュリズムが起こってきた。議会選挙の方は、大・中・小選挙区の混合のためより安定的だが、近年は、地域の重要争点、候補者の個人的人気、国政レベルでの政党の盛衰などを受けて、かなりの変化が起こることがある。背景には、地域、業界、労組などの社会的ネットワークの弱まりと、無党派層(政党支持なし層)の有権者の増加がある。

ここで報告する滋賀と大阪は、民主党(および社民党)が支援する新人の現職後継者が知事選挙で自公候補に勝った地域と、「右派ポピュリズム」(村上2014:7章)と見てよい維新の会(維新の党)が多くの選挙で優位を示してきた地域という、両極端のケースだ。そこでは、候補者や政党とともに、政策争点に関する「フレーミング」の構築が、大きな役割を果たした。

図表1 滋賀県でのおもな政党の得票率

	自民	民主	維新	公明	みんな	共産	社民	対話の会	無所属
2009年 衆院選 (比例)	27.6%	44.6	—	7.8	4.1	8.8	3.6	—	—
2012年 衆院選 (比例)	27.0%	15.5	22.7	7.3	7.4	6.2	1.1	未来 12.3	—
2011年 県議会選挙 (議席数、合計 47)	20	1	0	2	1	0	—	4	8

出典:朝日新聞等より作成。比較のためには得票数も重要だが、省略した。

図表2 大阪府でのおもな政党の得票率

	自民	民主	維新	公明	みんな	共産	社民	対話の会
2009年 衆院選 (比例)	21.4%	41.7	—	15.2	4.4	10.1	3.3	—
2012年 衆院選 (比例)	20.9%	9.2	35.9	14.5	5.9	7.7	1.3	—
2011年 府議会選挙 (議席数、合計 109)	13	10	57	21	1	4	0	3
【参考】2011年 大阪市議会選挙 (議席数、合計 86)	17	8	33	19	0	8	—	1

出典:朝日新聞および大阪府選挙管理委員会ウェブサイトより作成。比較のためには得票数も重要だが、省略した。

フレーミング (framing) とは、思考や理解の枠組み設定という意味の社会学用語で、同一の現実に対する認識でも異なるものに操作する効果がある。複雑で膨大な政治的情報を市民がすべて処理することは不可能なので、メディアや政治はそれを助けつつ方向付けて影響力を及ぼす(稲増2011:123-132)。たとえば、2014年末の衆院選では、最終的な狙いは単独改憲のための3分の2多数の確保とも思えるが、安倍自民党は、経済の明るいデータと、消費税増税の先送りを争点化することにより成功した。

滋賀県—リベラル・中道系知事の継承

(1) 2014年知事選挙の結果

野党・民主党系の三日月氏が、接戦とはいえ、与党(自民、公明)候補を抑えて当選した。

三日月大造	253,728
(民主党衆院議員、国土交通副大臣、JR 西日本社員)	
小鏑隆史	240,652
推薦=自民、公明 (内閣官房参事官、経産省大臣官房政策企画委員)	
坪田五久男	53,280
推薦=共産(共産党県常任委員、農事組合法人理事、小中学校教諭)	

これを図表1の数字と比べると、知事選挙で三日月氏が、民主党(および社民党)の基礎票にかなり上積みしたことが分かる。嘉田知事の退職に伴う新人候補どうしの争いで、与党系候補が、高支持率の自

民党安倍政権が推したこと、そして共産党が別に候補を立てたことを考えると、かなり難しい選挙に僅差とはいえ勝ったわけだ。

選挙の重要な争点として、世論調査によれば、福祉・医療、景気・雇用、教育・子育てに次ぎ、「原発」は25%で4番目に多かった(投票時に重視する政策や公約、2つまで選択)。福井県内の原発の再稼働について、反対が57%に上り、賛成の35%を上回った。ただし、男性、および20歳代では賛成が反対に接近した(京都新聞2014年7月9日)。

三日月候補は、反原発、脱原発ではなく「卒原発」という表現を使ったが、有権者に多少ソフトな印象を与えたかもしれない。原発事故による広域汚染の危険を訴え、琵琶湖を愛する県民の感情に働きかけた。もちろん、原発に関する決定的なフレーミング転換をもたらしたのは、2012年の東日本大震災に伴う大事故と被害の広域化だ。さらに民主党政権が導入した、再生可能エネルギー固定価格買取制度が、(高価だが)安全で地球温暖化にもつながらない太陽光発電等を増やしている。

国政との関係では、小鏑候補は国との連携強化を掲げ、安倍政権の「アベノミクス」と関連させて滋賀経済の再生を訴え、坪田候補は集団的自衛権の行使容認や原発政策などで政権批判を強めた。これに対して、三日月候補は福祉・教育充実や卒原発を訴え、民主党に近い嘉田知事の後継をアピールした(京都新聞2014年7月12日)。支持率が低迷

する民主党、嘉田前知事系の「対話の会」、そして社民党は、後方支援に回った。

(2) 政党の勢力状況 (図表1参照)

大阪府—右派ポピュリズム「維新」の台頭と限界

(1) 知事選挙、大阪市長選挙、堺市長選挙の結果

橋下氏は、2008年1月に自民・公明の支援で、「子どもが笑う大阪」などをスローガンに大阪府知事に当選した。2010年1月に大阪都構想を打ち出し、それを旗印に府議等を集めて4月に大阪維新の会を結成し、11年4月の統一地方選挙では、府市両議会で躍進した。

さらに11月、橋下氏は大阪市長選に知事を辞職して立候補し、府知事選挙には維新の松井氏を立て、異例の「ダブル選挙」に持ち込んだ。野党側は、前回民主党の推薦で当選した平松市長を、自民、共産も支援した。府知事選挙では、共産が独自候補を立てた。大阪で強い公明は、自主投票の立場を選んだ。

〈知事選挙〉

松井一郎 2,006,195 大阪維新の会
(大阪維新の会幹事長、大阪府議会議員、会社役員)

倉田かおる 1,201,034 支持・支援=民主、自民
(池田市長)

梅田章二 357,159 推薦=共産 (弁護士)

〈大阪市長選挙〉

橋下 徹 750,813 大阪維新の会
(大阪府知事、弁護士)

平松邦夫 522,641 支援・支持=民主、自民
(現市長、民放アナウンサー)

多くの新聞は驚いて「維新の圧勝」と伝えたが、得票差ではなく冷静に得票率を見ると、知事選も市長選も反対派は4割を取っている。ただ、図表2で示す政党間の力関係をも上回る票を、橋下氏、松井氏が獲得したのは事実だ。

橋下市長と維新の会は、知事・市長選の結果を「民意」だと解釈し、強力に政治を進めようとした。4割分の「別の民意」の存在や、全ての政治争点について有権者が白紙委任したのではないという論理は、(マスコミによっても)しばしば無視された。

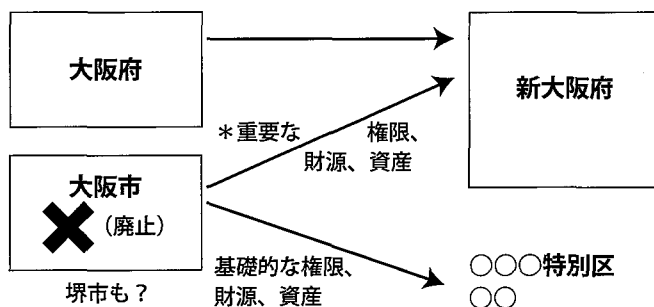
しかし、「制度」と自律的な社会団体が、もう少しクールな抑制機能を果たすことになった。つまり、2011年春の議会選挙(おもに中選挙区制)の結果は、図表2のとおり少し違うものになり、とくに大阪市の会、堺市議会では、多数派の野党が維新にブレーキを掛けることになった。また、橋下市政下での職員労組に対する強制的な職員アンケート(政治活動調査)などの攻撃に対しては、労組が法的に対抗して成果を得ている(毎日新聞大阪本社版2014年11月26日)し、戦時中の従軍慰安婦をどこの国でもやっていることだとしてその人権侵害面を軽視した「慰安婦発言」に対しては、内外の市民団体が批判を展開した。

橋下市政は、区長・校長の公募(しかし問題を起こす人も多い)、歳出削減(行政サービスの合理化・縮減を含む)以外には、大きな政策結果が見つけにくい。公務員批判への一部の支持とともに、大阪に躍進の夢を与える後述の「大阪都構想」が、維新への支持を支えてきた。このあたりは、河村名古屋市長とともに、単純化した「改革」を訴えその「敵」を攻撃する大衆扇動型政治(ポピュリズム)の典型事例といえよう。それを支えるのは、橋下氏の天才的な弁舌や攻撃力だけではなく、日本人の「強い者になびく」意識や、マスコミの合理的な批判能力の不足だ(以上、村上2014:7章)。

そうしたなか、「都構想」に対して勇氣ある異議申し立てをしたのが、2013年9月の堺市長選挙だった。「都構想に参加すれば、堺市域がばらばらになり、市の財源が都に吸い上げられる」と重要な事実を訴えた現職の竹山市長(民主推薦、自民支持)が、維新の会の公認候補を破って、維新パワーの「始まりの終わり」を感じさせた。

世論調査での維新の支持率低下もあって、野党側は、攻勢を強めた。2011年の選挙で大阪都構想反対を強く主張した民主と共産に、自民党も参加し、さらにそれまで維新に(衆院選で協力を受けることと引き換えに)協力していた大阪の公明党も、立場を変えて、自民などの野党側に近づいた。その結果、「都構想」の制度設計をおこなう法定協議会では、市会野党の反対が強まった。

図表3 大阪都(大阪市廃止分割)構想のポイント



- *①指定都市が持つ強い権限(都市計画、教育など)や財源
- ②市全体に関連し特別区では引き受けられない大型の資産(交通、美術館、病院、大学、○○センターなど)

それに対して、「民意」を確認し自らの正当性を高めようと、橋下市長は辞職し改めて市長選挙に立候補し、2014年3月に中途の大阪市長選挙が行われた。自民・公明・民主・共産の野党側は対立候補を立てないというボイコット型戦術で対応した。橋下氏は再選されたが、投票率は23.6%と過去最低を記録し、逆に無効票は7万近くと過去最多を記録し、橋下氏の得票は377,472票と、前回から半減した。

野党側の戦術には批判もあったが、确实視される橋下氏再選の得票と正当性を引き下げる意図があった。結果的には、どんな選挙でも維新の会と橋下氏に投票する強い支持者が意外に少ないことを、明らかにした効果もある。橋下氏の得票が有権者総数に占める「絶対得票率」は、わずか18%だった(2011年選挙では36%)。

(2) 政党の勢力状況 (図表2 参照)

維新の会は、(1)の首長選の得票率よりはやや下がるが、府会で40.6%、大阪市会で33.2%の得票率を記録した。府会では単独過半数、市会では第1党にはなったが過半数には達しなかった。

(3) 大阪「都」(大阪市廃止分割) 構想

(大阪) 維新の会の最大のスローガンであるこの構想は、大都市自治制度の観点から見ると、3つの要素の複合体だ。①指定都市である大阪市(および堺市)を廃止する。②同市の重要機能等を、府が集権化する。③同市の基礎的な機能等を、特別区(公選区長と議会を持つ)に分権化する(図表3)。

したがって、自治と政策能力の重要な機能を持

つ大阪市の廃止が、最大の争点のはずだ。反対派は、大阪市の問題が府に決定されてしまい、市の政策力も消滅して、行政サービスが下がり、大阪はむしろ一元化・衰退すると批判する。しかし、橋下氏と維新の会は、府市共通の成長戦略、府市の二重行政の廃止、特別化への分権化のメリットを強調する。また「大阪都」という大阪復活の夢を与える名前を発明し、大阪市廃止の事実を説明しないように努めて(村上2012)、人気商品に仕上げ維新の躍進を生み出した。2012年に国会で成立した根拠法²の1、10条が大阪府は「都」にならず「府」のままと規定したあとも、維新は「都」構想と呼び続けるが、マスコミや野党がそれに従うのは情けない。

しかし、2014年になると、この構想に反対という1点で自民・共産・民主(のちに公明も)の協力が成立した。もちろん背景には、維新に多数の議員を引き抜かれた恨みや、大阪市会議員としての地位への関心もあるかもしれないが、基本的には、橋下市長の権力的な政治手法や、大阪市という有力自治体を消去する極端な「改革」への不安という、住民の常識的な感覚に支えられている。

2014年には、野党が事実上ボイコットした市長選での「勝利」を1つの根拠として、橋下氏は少なくとも表面上はより強気に、都構想の決定手続きを推進した。7月に、法定協議会から野党を排除して維新だけで都構想の協定書案を可決し、そのあと市会での審議においては、ともあれ可決してもらい「住民投票で決めることが民主主義だ」と、(まことにポピュリズム的に)主張した。しかし都構想の根拠

法³の6～8条を読むと、憲法改正に似た慎重な手続き、つまり府市の議会の議決と市での住民投票の2重のハードルを課している。住民投票だけでは、市長が行政機構とともに「説明しない」戦術を続けるなか、都構想に夢を抱く人々だけが投票し、低投票率で「承認」される可能性もある。

市会側は、提案された協定書案を10月に否決した。橋下氏は市会野党を「住民投票を妨げる悪者」と描いて、2015年の地方選挙に臨む作戦のようだ。対決シナリオの陰で、本当は大切な大阪市廃止やその必要性・問題点、府市調整のための代替案などが、議論や報道の対象になりにくい。単純化と攻撃で集票するポピュリズムのマイナス面が、よく分かる。

(ただし、大阪の街自体は、前市長までの時期に準備された梅田、中之島、なんば、天王寺などの再開発が、民間も協力して完成していて、魅力を高めぎわっている。)

いずれにせよ、この政治の高波に大阪が冷静に対処できたとすれば、自民党から共産党までの「常識」と、多くの市民やマスコミ人の努力に感謝しなければならない。

2015年地方選挙 — 候補者擁立と、「物を言う」ポスターづくり

政治学では、有権者の投票行動を決める要因として、①政策・争点、②候補者、③政党イメージや政党への親近感、④社会的ネットワーク(団体・後援会など)、⑤一方の勝ちすぎを避けるバランス感覚、逆に最近の日本での強い側に乗る心理 — などが重要だとする(明るい選挙推進協会2013:48-49;川人・吉野・平野・加藤2011:9章;村上2014:143)。

滋賀県知事選では、民主系候補にとって、①琵琶湖と暮らしを守る「卒原発」というフレーミング、②候補者としての民主党議員、それを支援する前知事のアピール力が奏功した。④の支持団体群も動いたが、③の政党イメージは、今回は弱めざるを得なかった。⑤は、世論調査で接戦と報道された等でクリアできた。

大阪では、自民、民主、共産などの「野党」も、②③④によって対抗可能な勢力を維持している。①についての論戦が、今後の勝敗を決めるだろう。

ちなみに、大阪で維新が伸びた理由は、①大阪の没落を誇張し、唯一の打開策たる大阪都構想を単純化して繰り返し宣伝し、②橋下氏が強いリーダーを演出し、③右派ではなく「第三極」、「改革」政党というイメージ操作に努め、さらに選挙と「維新塾」の(一時的な)隆盛で⑤の「強さ」を誇示したことだ。内容はともかく、訴え方のエネルギーは参考になるかもしれない。

けれども、維新にとって②の仲間となる有力政治家や、④のネットワークの獲得は、「既得権」を攻撃し単純な構想を訴える政治スタイルでは限界がある。また、①の大阪都構想は、東京に追いつきたい大阪人を引きつけたが、大阪市解体というその実態が知られるにつれて、反対する自民・共産・民主(のちに公明も)の協力が生まれてきた。なお、強権的な政治を警戒しなくなった今様の有権者心理(⑤)を考えると、大阪市の廃止と区の統合で政策能力が下がり、重要施設が統廃合されるという批判も有効だ³。

さて、以上の検討をもとに、2015年の地方選挙に向けて「提言」を述べることをお許しいただきたい。

まず上の③と④について。筆者は、選挙の動向や世論調査にもとづいて、今日の有権者の構造を、自民支持3割、公明支持1割、リベラル・中道層2割、無党派3割と推定している。衆参院ともに比重が高い小選挙区制のもとで、無党派層やリベラル層の第2党(民主党)への投票が減ると、たちまち公明の支援を得た自民が3～4割の得票率で「大勝」するメカニズムである(村上2014:8章)。

民主党が2009年選挙で勝てたのは、リベラル・中道有権者と、無党派層から票を得たからだ。その票のかなりは、2012年選挙では、自民・維新などの保守と、棄権とに流れた(明るい選挙推進協会2013:43-45, 51-52)。無党派層はもちろんリベラル派にも、民主に失望したと言う人も多い。民主党としては、自民・維新に流れた穏健票を取り戻すとともに、ホームグラウンドを固め、「リベラル・中道層の信頼回復」→「選挙での成果」→「無党派層を引き寄せる」という作戦が正攻法だろう。

その際に重要な、③の民主党のイメージ改善に

については、多様性を尊重しつつ、「言葉だけ」「内部対立」といった批判から脱却しなければならない。また、保守系新聞は「多野野党の合併」を勧めてきたが、民主・維新が合併すればきっと「数合わせの野合」と批判され、民主党のリベラルな部分が分裂することになろう。民主主義には批判と選択肢（多元性）が不可欠という政治の常識からは、むしろ「リベラル・中道」的な理念と具体的政策を示して、自民・維新との違いを明示するのが賢明だ。

しかし、党のイメージは言葉より以上に、政策と候補者によって造られる。

①の政策作りを苦勞して行っても、宣伝しないと意味がない。しばしば、候補者の写真と、「暮らしを守る」などスローガンだけのポスターを見かけるが、有権者を見くびり、せつかくの機会をムダにしている気がする。人間関係や党首のイメージで投票する保守系有権者ならともかく、リベラル系の支持者は、政策や主張を読んで考える人が多い。

ここでとくにお願いしたいのは、マンションや商品の広告と同じように、

- 選挙のビラやポスターに、実績や政策を、詳しく、見やすく書き込む取組だ。支持者の一部に嫌われる記載を避けるなら、候補や政党への関心を集めることができる。政党への「風」が吹かない選挙では、支持団体を固めるだけではおぼつかない。
- ②の候補者擁立では、現在、民主党の議席シェアは都道府県議会16%、市議会5%弱なので（1.のデータ）、とくに後者は良い候補を公認または支援する形で立て、もっと増やす余地がある（社民党も同様）。
- 若い候補、女性、政策推進・研究・企業等での実績のある候補、市民団体の関係者などは、その候補者の魅力で固有の票を集められる。
- その場合、党の支持票がそちらに流れて、現職・元職が落選するおそれをどう防ぐか。

各選挙区でシミュレーションを行い、可能な範囲で魅力的な候補を増やしていただきたい。少なくとも、保守系が独占している複数定数の選挙区では、魅力と意欲のある新人を擁立し、党の宣伝塔になってもらうと良いのではないかと。■

《注》

- 1 一部の政治学者や多くのマスコミ、評論家は、2009年に日本は2大政党制に移行したと即断したのち、その後の民主党の低落を見て同党の失敗が原因だと単純に解説する。しかし筆者は、有権者側の要因にも目を向けると、1955年体制下の自民・社会のあいだの2倍程度の非対称性が、21世紀にも継承されていると見る。90年代以降、ともに支持基盤のネットワークが弱まる（中北2012：119-126）なかで、民主党は統合された「連合」、市民運動、政治的立場の中道寄り修正で対応したのに対して、自民党も、新自由主義、ナショナリズム、小選挙区制（第1党に有利で、また公明党との連立をもたらした）、さらにリスクも大きい「アベノミクス」の一時的（？）成功で資源を補った結果、非対称性が続いている（村上2014：8章）。
- 2 「大都市地域における特別区の設置に関する法律」（<http://law.e-gov.go.jp/htmldata/H24/H24HO080.html>）
- 3 それ以外に、「都」構想に関する認識の大きな転換をもたらさう（野党やマスコミがあまり指摘しない）情報としては、海外の大都市で中心市と広域の2重の自治制度が多いこと、府市の二重行政には需要の多い大型施設など「良い二重行政」も多いことなどが重要だ。詳しくは、（澤井・村上・大阪市政調査会編2011）。大阪「都」構想に関する解説と文献案内は、（村上2014：110-113,124）を参照。

《主な参考文献》

- 明るい選挙推進協会（2013）『第46回衆議院議員総選挙全国意識調査—調査結果の概要』、同ウェブサイト（<http://www.akaruisenkyo.or.jp/wp/wp-content/uploads/2013/06/070seihon1.pdf>）。
- 稲増一憲（2011）『世論とマスメディア』（平野浩・河野勝編『アクセス日本政治論』新版、日本経済評論社）。
- 川人貞史・吉野孝・平野浩・加藤淳子（2011）『現代の政党と選挙』新版、有斐閣。
- 澤井勝・村上弘・大阪市政調査会編（2011）『大阪都構想Q&Aと資料—大阪・堺が無力な「分断都市」になる』公人社。
- 総務省統計局（2013）『日本統計年鑑』平成26年版、同局ウェブサイト（<http://www.stat.go.jp/data/nenkan/index1.htm>）。
- 中北浩爾（2012）『現代日本の政党デモクラシー』岩波書店。
- 村上弘（2012）「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。
- 村上弘（2014）『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。
- 各社の新聞記事

正誤表

本誌（『生活経済政策』No.216（2015年1月号）9ページ図表2に誤りがありました。
お詫びして訂正いたします。

図表2 大阪府でのおもな政党の得票率

	自民	民主	維新	公明	みんな	共産	社民	対話の会
2009年 衆院選（比例）	21.4%	41.7	—	15.2	4.4	10.1	3.3	—
2012年 衆院選（比例）	20.9%	9.2	35.9	14.5	5.9	7.7	1.3	—
2011年 府議会選挙 （議席数、合計 109）	13	10	57	21	1	4	0	3
【参考】2011年 大阪市議会選挙 （議席数、合計 86）	17	8	33	19	0	8	—	1

出典：朝日新聞および大阪府選挙管理委員会ウェブサイトより作成。比較のためには得票数も重要だが、省略した。

(誤)

図表2 大阪府でのおもな政党の得票率

	自民	民主	維新	公明	みんな	共産	社民	無所属
2009年 衆院選（比例）	21.4%	41.7	—	15.2	4.4	10.1	3.3	—
2012年 衆院選（比例）	20.9%	9.2	35.9	14.5	5.9	7.7	1.3	—
2011年 府議会選挙 （議席数、合計 109）	13	10	57	21	1	4	0	3
【参考】2011年 大阪市議会選挙 （議席数、合計 86）	17	8	33	19	0	8	—	1

出典：朝日新聞および大阪府選挙管理委員会ウェブサイトより作成。比較のためには得票数も重要だが、省略した。

(正)