

ポピュリスト知事と中止の政治

—— 青島東京都知事による「世界都市博覧会」中止の事例 ——

中 井 歩

はじめに

東京都知事は日本の「首都の顔」であり、巨大な権力者である。

日本の地方政府（地方公共団体）の首長は、議決機関である地方議会とともに二元代表制を構成する存在である。しかし、執行機関の長としてだけでなく、議案の提出権から予算の調整権、議会が可決しない場合の専決処分権や否決した場合の再議請求権まで、広範な権限を有する。また、議院内閣制における首相とは異なり、基本的には4年間の任期が保障されているため、政治的な地位も安定している。つまり、首長優位の二元代表制である。

加えて、東京都知事について言えば、内部に23の特別区を擁する都制において、都知事は知事としての権限と市長権限の一部とを併せ持っている。また、2021年度では15兆円を超える予算総額を誇り⁽¹⁾、これはスウェーデンの国家予算をしのぐ規模である。さらに東京都は、国から地方政府への財政保障措置である地方交付税を受けていない、都道府県としては唯一の不交付団体である。このため財政面でも、他の都道府県より相対的に国からの自立度は高い。

この他にも、東京という巨大都市が持っている、経済規模を背景にした国際社会での影響力、国内の政治・行政・経済・情報・文化の高次中枢機

(1) 内訳は、一般会計7兆4250億円、特別会計5兆8317億円、公営企業会計1兆9012億円である（東京都「東京都の財政」2021年4月）。

能の集中、そして情報発信力の強さが、都知事の権力を実際の権力よりも大きく見せているとされる（佐々木 2003：9-10）。

これらの理由から、たった1つの「都知事の椅子」は、中央・地方を問わず野心ある政治家たち、あるいは政治的な野心を持つ著名人たちによって目指されてきた。

小池百合子も石原慎太郎も、大臣職を歴任した自民党の有力政治家ではあったものの、初めて都知事に当選した時には、それぞれ主要政党からの推薦や支援を得ていたわけではなかった。しかし主要政党の擁立する候補を破って勝利を収めている。1995年に当選した青島幸男も、参議院議員として5回も当選を重ねたベテラン議員ではあったが、都知事選で主要政党の推薦・支持を受けずに、しかもほとんど選挙活動することなく当選を勝ち取った。青島都知事以前（1991年以前）の知事選では、主要政党の推薦や実質的な支援を得ている候補者か、現職の候補者が⁽²⁾勝利を収めてきていた。現職でもなく、主要政党の推薦や支持を得たわけでもない候補が、首都の知事の座を獲得した最初の例は、青島幸男ということになる。つまり、知名度の高い政治家や著名人が有力候補となり、無党派層の動向が選挙結果を左右する現在の都知事選の原型は、1995年の都知事選にあったと言える。

青島や石原、そして小池のような既成政党に対する批判を追い風にするスタイルを採る政治家は、しばしば「ポピュリスト」として分析される（進藤 1998/1999、松谷ほか 2006、大嶽 2008、有馬 2017、2021）。四半世紀以上にわたり続いている都知事選挙政治におけるポピュリズムのさきがけに青島が位置づけられるならば、彼を取り上げて考察することにも現代的な意味があるだろう。本稿は、青島幸男の都知事選における言動と、

(2) 1991年都知事選では、それまで自民党・公明党・民社党などの推薦を受けていた現職の鈴木俊一が4選を目指したのに対して、自民党・公明党・民社党の執行部は4選を阻止すべくNHKのニュースキャスターであった磯村尚徳を擁立した。鈴木は党本部からの推薦・支援は得られなかったが、自民党と民社党の東京都連の支持を受けて現職の強みを活かして、磯村の挑戦をはねのけた。なお、東京都知事選ではこれまで、現職知事が新人候補に敗れたことはない。

彼の選挙戦における中心的な争点の1つであった世界都市博の中止の過程とを観察し、「政治的コミュニケーションのスタイルとしてのポピュリズム」という枠組みから分析することを目指す。これにより、選挙政治と政策決定過程の双方を視角に入れることで、東京の都市政治におけるポピュリズムの1つの特徴を見いだすことができると考えられるからである。

以下、第1節では先行研究から、青島都政と世界都市博中止の事例の意味について検討する。続く第2節では、「政治的コミュニケーションのスタイル」として考察するポピュリズムの分析枠組みを示す。第3節では1995年都知事選の過程を、第4節では都市博中止の決定過程を観察し、第5節では政治的コミュニケーションとしてのポピュリズムという観点から分析する。

第1節 青島都政における世界都市博の中止

(1) 青島都政の位置づけと東京における世界都市建設

まずは、知事の党派性の観点から、青島都政を位置づけたい。

1995年の統一地方選挙で誕生した青島幸男東京都知事と横山ノック大阪府知事は、90年代後半から増加する無党派知事のさきがけであった。これ以降増加する無党派知事は、80年代までに見られた政党側の事情から結果的に無党派となった知事たちとは異なり、候補者の側があえて政党の支持や支援を受けないことを前面に出して当選しようとした、「主体的無党派知事」(曾我・待鳥2007:269)であった。1990年代初頭は中央政界における政党再編の時期であり、政党・政治家の離合集散と政権交代が頻繁に起きていたため、政党への不信感が高まった時期でもあった。また、社会・経済の多元性が強まったことで組織化が難しくなり、政党の集票力が低下したなかでは、当選後の政権運営のフリーハンドを残すために、首長候補者がどの政党からも距離を取ろうとすることは、合理的な選択だったとされる(曾我2019:37)。青島は、都議会のほとんどの政党(共産党以外)が「オール与党」となって、現職知事が後継指名した候補に相乗り

するさまを批判し、無党派を掲げて立候補し当選を果たした。都議会各党と都庁官僚制との連合に対する、有権者側の組織されない利益の側からの挑戦であった。

次に、青島以前からの課題であった、東京における世界都市の建設という流れの中に、青島都政を位置づける。

「世界都市」とは、1970年代後半から本格化する経済のグローバル化の産物であり、縮図でもある。グローバル化の波は、国民国家の公的な役割を相対化して、超国家的な次元（国際機関等）と地域的な次元に拡大・分散化させた。こうした現代の社会変化の最も顕著な表れが、ニューヨーク、ロンドンや東京のように、国家を超える規模の経済力や政治的・文化的影響力を持つ「世界都市」の出現であった（加茂 2005：3-6）。世界都市では、産業構造が高度化し（製造業からサービス業に重点が移動し）、政治・経済・文化の中核機能が集積する。例えば多国籍企業の本社の管理機能や金融・法務などの機能が、世界都市に集約される。日本において東京を「世界都市」とよんで世界都市としての機能強化が明示的に目指されたのは、国土庁の「首都改造計画」（1985年）や「第4次全国総合開発」（1987年）の策定過程の頃だとされる。ここでは東京を含む首都圏を、国際的な金融・情報機能の受け皿として再編成・再開発する計画が示された。これに続いて東京都は、「第2次東京都長期計画」（1986年）において「世界都市・東京」という概念をはっきりと都市づくりの目標として打ち出した。そして鈴木俊一都知事は、バブル経済による好調な税収と財政状況を背景にして、世界都市建設という目標のために、都庁の新宿副都心への移転や臨海部開発、大型公共施設の建設などハード面での開発を展開していったのである。

鈴木の後継知事となった青島は、「開かれた都政」と「生活者の視点」を掲げて、基本構想「生活都市東京構想」をまとめる（1997年）。土岐は、青島が世界都市政策を全面否定はしていなかったが、行政ではなく生活者の立場から都政を再構築しようとした点が画期的だったと指摘する。ここでの生活者とは、都民だけではなく、都内在勤・在学の人々や外国人、観

光客も含む広いものであった。また「開かれた都政」は構想の策定過程をオープンにしたことにも表れた（土岐 2003：250-251）。御厨も青島が、鈴木のような長期的な視野に立つ都市計画ではなく、生活者に目線を下げ、都民の日常生活の声を都政に反映させることを目指していたと指摘する。御厨のインタビューに対して、青島は「とくに高度成長の時代にハコものがたくさんできた時に、（中略）あんまり都民の要望とか、それに沿った形ではなかったような気がしまして、（中略）生活者の視点でものを考える都政にしたいと、こういう主張をしているわけです」と答えている（御厨 1996：197-198）。つまり、青島の登場によって、ハード重視・長期的計画の「世界都市」の建設は、ソフト重視・生活者の目線に下げた「生活都市」建設へと変化したというのである。

それに対して進藤は、青島の下で策定された「生活都市東京構想」の本質が、その市民的装いとは裏腹に、鈴木都政からの「世界都市」化、すなわち産業構造の転換と都市構造の再編とを目指す大規模な開発・再開発の継続であることを指摘する（進藤 1998：4-21）。また青島による「行革」が、「小さな政府」を志向する点で新自由主義的であり、都庁官僚制や自民党から共産党までの「既成政党」、業界団体や労働組合などの「既成組織」に対して政治的不満を募らせた「市民」＝「普通の人々」が「生活者」の視点から都政の変革を求めて政治参加しているという点で、ポピュリズムの傾向が存在するという（進藤 1999：76-90）。つまり、青島都政とは、世界都市化を念頭においた開発主義レジームの時代であり、世界都市化の障害を除去するために「新自由主義的ポピュリズム」的な行革がカップリングされたもの、としている（進藤 1999：103-113）。

土岐や御厨の評価と、進藤の評価との違いは、世界都市建設という大きな流れが継続する中で、「生活者の視点」からの再構成の意味をどの程度重視するか、言い換えれば世界都市建設の「修正」とみるか、世界都市建設を加速させるための「動員」にすぎなかったとみるかの評価の違いであろう。

(2) 臨海副都心開発と世界都市博の計画

世界都市博の計画は、1990年に発表された「第3次東京都長期計画」に登場するが、その構想は直接的には80年代にさかのぼる。1964年東京オリンピック開催時の都知事・東龍太郎のもとで副知事を務めた鈴木俊一は、1970年に大阪で開催された日本万国博覧会の協会事務総長を務めた経験があった。そもそも鈴木は、オリンピックでは恩恵を受けなかった東京東部や千葉の一部での万博開催を考えていたようである。しかし東京はオリンピックをやったので大阪に譲ってほしいという、当時の首相官邸からの要請に東知事が従ったために（横田1992：24-25）、鈴木は首都圏での博覧会開催の夢を果たせないままであった。

1979年に都知事に当選した鈴木は、美濃部・革新都政期の財政赤字を行財政改革を通じて解消したことによって都政の主導権を握ると、バブル経済による経済規模の拡大と東京一極集中から世界都市の建設を強く意識するようになり、好調な税収を背景にして大規模開発に乗り出していった（塚田2002：198-202）。1988年に知事の諮問機関「東京ルネッサンス企画委員会」が国際イベントとしての「東京世界都市博覧会」の開催を提唱すると、鈴木は知事選時の後援会長でもあった建築家・丹下健三を座長として、「東京世界都市博覧会基本構想懇談会」が設置される。この懇談会では、21世紀の都市問題を解決する仕組みの発見と創造を目指す国際運動としての「世界都市博覧会——東京フロンティア」が提唱された。それは、臨海副都心開発の現場と過程そのものを博覧会にするという、先駆的ではあるが難解なイベントの構想であった。開催期間は93年4月から200日、1日24時間開催で200万人を集めるというものであった。これを受けて、都庁には臨海副都心開発と世界都市博覧会事業の両方を担当する局である、「東京フロンティア推進本部」が新たに設置された（東京フロンティア協会1996：2-6）。行財政改革で人員や組織をスリム化し続けてきた鈴木都政にしては、異例のことであった。さらに、外郭団体として「東京フロンティア協会」が作られて、都庁から理事クラスが出向するなどの万全のシフトを敷いた（佐々木2004：59、東京フロンティア協会

1996：18-19)。鈴木と都庁の力の入れようがうかがえる。このように、世界都市博覧会は臨海副都心開発と深く関連するものであった。

都市博構想の背景にあったのは、東京湾の広大な埋立地である港湾局管理の都有地をどう活用するかというテーマと、「世界都市」の建設という課題であった。まず東京の臨海地域の埋め立ては、浚渫で出る大量の土砂の処分として、また戦後には廃棄物の最終処分場として造成されて、活発に続けられていた。その結果、1985年末には未開発地が720 ha、実に東京ディズニーランド10個分もの広大な空き地が生まれていた（平本2000：22-23）。その活用について1980年の「マイタウン構想懇談会」では、13号埋立地（台場、青海）に商業・文化機能を配置する案が示されていた。次に、東京都は1985年に戦略的国際情報拠点づくりを目指して、臨海副都心に高度情報通信機能を備えた情報の受発信拠点を整備する、「東京レポート構想」を発表した。レポートとは海の港、空の港（空港）に次ぐ、情報通信の港の意味である。鈴木は「24時間情報が飛び交う国際情報通信時代である。東京はニューヨーク、ロンドンと並ぶ国際金融都市として機能させるために、新しい都市の装置であるレポートの建設を行いたい」と打ち上げた。しかしこの時点での都庁内部での認識は、衛星通信を受信するパラボラアンテナが並ぶ情報通信基地を作るといったものであり、住宅やオフィスなどは構想されていなかった（横田1994：74-75）。実際、当初のレポート構想の開発面積は40 ha、建設費も1300億円と後の副都心開発と比べると小規模なものであった。しかしこのレポート構想の発表が成功したことから、港湾局から知事直轄の都庁全体を巻き込むプロジェクトに昇格して、規模を急拡大させていく（平本2000：36-43）。

いっぽうで、東京は為替相場の円高とバブル景気の中で「世界都市」としての地位を確立しつつあった。1986年12月にはオフショア市場が開設されるなど、東京は国際金融センターとしての機能を担うようになっていった。また、情報化・国際化の進展によって、国内企業の本社機能や金融部門が東京に集中し、「東京一極集中」が急速に進んだ。その結果、都

内でのオフィスが不足し、都心部の住宅地が商業地・オフィスへと転用されて、地価や賃貸料は高騰することになった。1985年に国土庁が発表した「首都改造計画」では、1985年から2000年までに東京23区・中心地域におけるオフィス床面積の新規需要が約5000haになるとの予測が示された。これは当時のオフィス床面積の1.5倍が必要になるというものであり、結果的に見るとこれは過大な見積もりであったが、急速な経済大国化のタイミングと符合したこの予測値は一人歩きして、地価高騰に拍車をかけることになった（平本2000：108-109）。こうした地価高騰とオフィスの供給不足の問題の解決策として、臨海副都心地域に注目があつまったのである。

当時の自民党・中曽根政権は、規制緩和を通じた「民活（民間活力の導入）」による内需拡大政策を推進していた。そして、民活による都市再開発を実践する場として、東京港の臨海部開発に目を付けていた。こうした中、1986年9月に副総理で民活担当大臣であった金丸信、天野光晴建設大臣、綿貫民輔国土庁長官らが、鈴木都知事を案内役にして東京港を海上から視察する。これをきっかけに、テレポート構想は急膨張していくことになる。金丸は「相当な蛮勇を振るってやらざるを得ない」と発言し、「この空き地（臨海部）」の問題を解決するのは自分であるとの宣言をした（塚田2002：221-223）。開発を主導したい鈴木都政にとって、中曽根民活との「遭遇」は一方ではうっとうしいものであったが、他方で利用すべき起爆剤でもあった（御厨1996：176）。かくして国が開発計画に介入を始めたことに煽られる形で、また国に対抗するために、テレポート構想は規模を一気に拡大させ、情報通信基地の整備の話から都市改造の話へと変容していった（佐々木2004：57-58、塚田2002：226-227、平本2000：60-74）。そして臨海地域は、1986年11月の「第2次東京都長期計画」では、新宿、渋谷、池袋、上野・浅草、錦糸町・亀戸、大崎に次ぐ7番目の副都心として、「国際化、情報化した未来型の副都心」として位置づけられたのである。

1988年4月には、中央政府の関係省庁と都庁との緊密な連携のもとで作成された、「臨海部副都心開発基本計画」が策定された。所有地約450

ヘクター、就業人口 11 万人、居住人口 6 万人、延べ床面積 680 ヘクターのビル群からなる業務核都市を、21 世紀初頭までに作るという内容であった。土地はすべて長期貸付として、交通やゴミ処理、上下水道などの基盤整備や土地の運用に関する経費のほとんどを進出企業からの権利金と借地料で賄うという、「新土地利用方式」が提唱された。大量の都債を発行してインフラを先に整備し、後で利用者が支払う契約金と地代で賄うことで、税金を使わず、土地を売却せず、かつ利用者負担でインフラを整備するという開発方式である。地価と賃貸料が上昇し続けるといういわゆる「土地神話」を前提にしたものであったが、これによって大規模開発が可能になると考えられたのである（佐々木 2003：149-150、砂原 2011：145）。このようにして大規模化した開発は、通常は 30 年は時間をかける必要があるものであるが、当時の都庁内では、オフィス需要への対応が迫られていたという状況から、また鈴木都政の後半の最大の目玉・花道にも位置づけられたために、「10 年で完成させなければならない」という政治的な切迫感があったという（平本 2000：77、佐々木 2004：58-59）。そのため開発を促進するために、起爆剤となる大規模なイベントを実施することで、共同溝、上下水道、通信、ゴミ処理、新交通システムなどの基盤整備を終える第一段階の区切りを付けることが目指された（塚田 2002：220）。そして、臨海副都心という東京の新しい街を世界に知らしめて、アジアの他の都市に対して圧倒的に差を付けることを目的としたイベント（武藤 2003：24）が、「世界都市博」だったのである。

しかし 90 年代に入るとバブル経済は急速に崩壊し、91 年からは都心の地価は急落してそれ以降も続落していった。これにより土地神話、すなわち地価・賃貸料の永続的な上昇を前提にしていた「新土地方式」は破綻し、93 年には通常の賃貸方式に転換することになった（平本 2000：153-160、砂原 2011：152-153）。にもかかわらず進出予定企業の契約延期や辞退などが相次ぎ、臨海副都心開発の先行きは不透明な状況となった。その一方で、臨海開発の起爆剤と位置づけられていた都市博覧会は、開催準備が進められていった。91 年度予算審議では、臨海副都心開発と都市博関連の

予算が凍結されるなど、議会からの見直し圧力などもあって、都市博自体も開催時期の延期や当初計画からの規模縮小を余儀なくされる。しかし4選⁽³⁾阻止を図った自民党執行部などの挑戦を跳ね返した鈴木は、議会との妥協を成立させて凍結を解除することに成功した。そして期間を1996年3月24日から10月13日の204日間、目標来場人数を2000万人とする、都市博の事業計画が策定された（東京フロンティア協会1996：23-25、砂原2011：148-152）。

(3) 都市博中止についての先行研究

青島による都市博中止の過程について分析した川島は、まず、バブル経済崩壊後の悪化する経済状況によって中止を余儀なくされたという「必然論」を、3つの理由から退ける。①経済状況が悪化しているからこそ大規模な財政出動を求めるケインズ主義的な発想がありえたとし、都議会や東京商工会も開催を強く主張していた。②中止した場合、東京都に賠償責任が発生して開催した場合よりも費用負担が大きくなるという意見・試算が都庁内部にあった。③都知事選の2週間後に行われた特別区長選では、都市博開催に理解を示した現職が完勝した。よって、バブル経済の崩壊から、青島都知事の誕生と都市博中止という直接的な因果関係を結ぶことはできないとする（川島2017：315）。

次に、青島による個人的な決断を重視する「偶然論」も、以下の2つの理由から排除する。①青島が都知事選で勝利したのは個人的な人気によるだけではなく、都民の多数派が選挙前の時点で都市博の縮小もしくは中止を支持していた。また、第3位につけた岩國候補も中止を訴えていた。②青島はその他の2つの公約（臨海副都心開発の新規着工見合わせと、二信組⁽⁴⁾の救済拒否）については当選後わずか半年で撤回しているので、青

(3) 自民党の小沢一郎幹事長を中心に、自民・公明・民社の相乗りでNHKキャスターの磯村尚徳を擁立した。しかし、都議会の自民党と民社党は鈴木⁽³⁾の再選支持に回り、分裂選挙となった。

(4) 1995年1月に東京共和信用組合と安全信用組合の2つの信用組合が経営破綻に陥った。^ノ

島が「公約を守る男」だったとも言いきれない（川島 2017：316）。

こうして川島は「必然論」と「偶然論」の2つを排した上で、青島による「合理的な選択」によって都市博中止が決定したとする。まず第1に、首都・東京の卓越性が確立していたからだという。1980年代半ばには「日本の世界都市」をめぐる、横浜市や大阪市との間で都市間競争が激しい時期があった。しかし1995年頃までには、東京の経済的優位性と世界都市建設は揺るぎないものとなっており、日本の経済の中心地が東京から移動するということは考えられなくなっていた。そのため東京の経済界からも都市博中止に大きな反発はなく、博覧会の中止を選択する合理性が高まっていたとする（川島 2017：319-323）。

2つめの理由は、中央政府の退出である。中央政府は臨海開発に関与することをやめて、都市博中止を思いとどまらせるように圧力をかけなかった。無党派で出馬・当選した青島が主要政党の相乗りで擁立された石原信雄を大差で破ったため、分かりやすく目立つ争点である都市博問題に介入することによって、都知事選敗北の政治責任を追及される危険性があった。また、中央政府にとっても中止されても実害がないとされていた。さらに、当時の連立政権（自民党と社会党）の中で都市博中止について賛否が分かれており、意見をまとめて圧力をかけることができなかった。中央政府が都市博中止問題に関わることをせず中止に一定の理解を示したことも、青島による中止の決定の合理性を高めたというのである（川島 2017：324-326）。

確かに、青島は都市博中止を選択できる条件と合理性はあった。しかし後に見るように、都議会という「もう一つの民意」との関係からも都市博中止という看板公約の実行を大いに迷った経緯も考えると、「民意」の実現に自己の正統性を置いていた点を重視するべきだろうと思われる。

、そこで金融システム安定化のために、大蔵省と（監督庁である）東京都は、低金利融資による救済を図っていた。しかし二信組が乱脈融資を行っていたことから（元理事長らは背任容疑で逮捕される）、都議会は救済を拒否していた。青島も都知事選において救済拒否を公約としていた。

砂原は、首長、議会、有権者の関係における合理的な選択に着目して、都市博中止という青島の選択を分析する。まず、知事就任前には決定過程のアウトサイダーであったために、以前の決定に制約されることのない青島が、都民の組織化されない利益としての財政再建の観点から、都市博中止と臨海副都心開発の総合的見直しを公約したと指摘する。その一方で、すでに都市博と臨海副都心に関与をしていた議会は、総合的な見直しを訴えることができなかった。そして議会は、知事の専決事項である都市博中止という「予算の執行停止」の場面では、有効な対抗をすることができなかった。よって、都民の政治的支持を必要とする青島知事にとっては、中止によってかかる費用と比較しても、世界都市博覧会を中止することは合理的な選択であったと結論づける（砂原 2011：161-162）。

議会や選挙過程において政党のバックグラウンドのない青島にとっては、政治的資源としての有権者の支持が、極めて重要であったと考えられる。そこで本稿においても、政治的コミュニケーションのスタイルに注目して、中止決定の過程を検討することで、青島のポピュリズムの特徴を考えることにしたい。

第2節 政治的コミュニケーションとしてのポピュリズム

(1) ポピュリズム：「民衆」と「エリート」

有馬は、日本政治の中ではじめてポピュリズムという用語が用いられたのは、青島幸男と横山ノックの東京都・大阪府の知事当選の時であると指摘する。この際には、無党派層の増大を背景にした「人気取り」という程度の意味であったとされる。現在でも日本のマスメディアにおいてはポピュリズムがしばしば「大衆迎合主義」と訳されることがあり、「大衆迎合的な無責任な政治」という理解が定着しているが、日本政治の文脈においてこうした理解が広まったのは90年代後半であるという（有馬 2021：13-18）。

政治研究でのポピュリズムの定義について、水島は2種類の定義がある

と整理をしている。1つは固定的な支持基盤を越えて幅広く国民に直接訴える政治スタイルをポピュリズムとしてとらえるものである。そして日本のジャーナリズムにおいても「指導者が大衆に直接訴える政治」の意味で用いられることが多いとされる。もう1つは、「人民」の立場から既成政治やエリートを批判する政治運動としてポピュリズムを定義するものである。そして「政治手法としてのポピュリズム」と「政治運動としてのポピュリズム」という2つの定義は、どちらかが正しい定義というものでもなく、相互に排他的とも限らない（水島 2016：6-8）。後者の政治運動としてのポピュリズムで最大公約数的な定義となるのが、ミュデによる定義である。ミュデはポピュリズムを「社会が究極的には同質的で敵対するグループ、『純粋な民衆』と『腐敗したエリート』に分かれていると見なしていて、政治は民衆（people）の『一般意思』の表明であるべきだと主張するイデオロギー」（Mudde 2004：543）であるとする。ここでは、誰を「我々＝民衆」として、誰を「敵」とするのか、どこに線を引くのが重要になる。

そこで本稿では、選挙と政策決定の過程において、ポピュリスト政治家がどのように「我々＝民衆」を定義して、どこに「敵」との間の線を引こうとしているのかを観察するために、「政治的コミュニケーションのスタイルとしてのポピュリズム」という分析枠組みを検討したい。

(2) 政治的コミュニケーションのスタイルとしてのポピュリズム

ヤーヘルスとワルフラーフエは、ポピュリズムを「政治的コミュニケーションのスタイル」として捉える。まず①「民衆」に言及して、「民衆」とともにいることをアピールして自己規定する政治家・政治運動であるとする。さらに加えて、②反エスタブリッシュメント・反エリートの立場に立ち、③特定の人々・集団を排除するという、3つの要素があることを指摘する（Jagers and Walgrave 2007）。以下、それぞれについて検討を試みよう。

①「民衆」への言及

第1の要素である「民衆」への言及は、ポピュリズム運動に共通した特徴であり、必要最低条件である。ポピュリストが表現しようとするのは、「普通の市民」への近さである。民衆に言及することによって、ポピュリストは自分たちこそが人々の関心に配慮し、人々の利益を擁護しようとしていると主張する。ポピュリストの暗黙のモットーは「私はあなたたちのことについて話をしているので、あなたたちに耳を傾けている」である (Jagers and Walgrave 2007 : 323)。

ポピュリストの言及する「民衆」には、いくつかの特徴的な性質がある (Taggart 2000, Canovan 2005)。その1つめの性質が「多数性」である。「民衆」は多数を占める存在であるから、正統性・主権性を与えられる。民衆の意思が多数派の意思だからである。ただし、このときの民衆の意思は多様性を持つものではない。民衆は画一的であり、一体的な意思を持っているとされる。2つめの性質は「親近性」である。ポピュリストは「我々」として、民衆とポピュリストが一体的なものとして言及される。よってポピュリストは、言葉遣いやドレスコードにおいても、民衆と同じように振る舞う。3つめの性質は、「同質性」とそのコインの裏表の関係にある「排除性」である。「我々＝民衆」は政治的共同体の中での同質的な存在である。しかし、「民衆」は政治的には代表されていない（政治的に恩恵を与えられていない）人たちである。そのため、ここでは誰が「我々でない」のか（＝排除されるのか）が重要になる。特定の社会集団が政治によって不当に保護され・利益を与えられているとして、「民衆」から除外され排除される。すなわち、ある種の社会集団が悪魔化され「民衆の敵」とされるのである。4つめの性質は、「反知性主義」と「道徳性」である。道徳性については「親近性」や「同質性」とも関連するが、ポピュリズムでは普通の人々の中にこそ、美德と知恵があるとされる。腐敗したエリートや一般人に分からない用語や知識を弄する専門家と、民衆の常識とが対置されるのである。普通の人々が持っている常識は、本や学問の知識よりも優れているとされる。

② 反エリート感情

ポピュリズムの2つめの特徴である反エリート感情は、個々のポピュリズム運動やポピュリスト政治家においては、常に大きな意味を持つというわけではない。しかしながらポピュリストは、民衆とエリートとの間の距離と疎外を強調する。象牙の塔に住み自己利益を追求するエリートは、普通の市民の「上」に位置する敵として位置づけられる。ポピュリズムは政治について広い概念を持っているので、全ての失敗や問題は政治の責任であるとされる。また政治についての定義の広さはエリートの定義にも関わるので、敵とされるエリートは政治エリートだけではなく、メディアや公務員、知識人や専門家、多国籍企業や労働組合と、多岐にわたる。但し、こうした反エリート主義は明確なイデオロギーであるわけではなく、政治スタイルとして理解されるべきだとする (Jagers and Walgrave 2007 : 324)。

③ 排除戦略

ポピュリズムの3つめの特徴である特定集団の排除戦略も、すべてのポピュリズムに備わっている性質ではないが、しばしば有している特徴である。上述のように、ポピュリストの言及する民衆、「普通の市民」は同じ利益と特徴を持っているとされる。その裏返しとして、民衆の中の特定のグループは普通の人々の「善良な」特質を持っておらず、一般利益と調和しないとされる。そしてこの「内」なる敵が排除される。彼らは社会の脅威であり負担であると定義され、一般の人々に影響を与える不運や事故の原因であると糾弾され、スケープゴートにされるのである (Jagers and Walgrave 2007 : 324)。

④ 4つの類型

ヤーヘルスとワルフラフェは、ポピュリストによる政治的コミュニケーションを4つの類型に分類できるとする。つまり、すべてのポピュリズムについては ①「民衆」への言及があり、その上で ②「反エリート感情」と ③「特定集団の排除」の要素の有無で分類する (【図1】参照)。反エリート感情と排除戦略の両方がないポピュリズムが【図1】の右上のコ

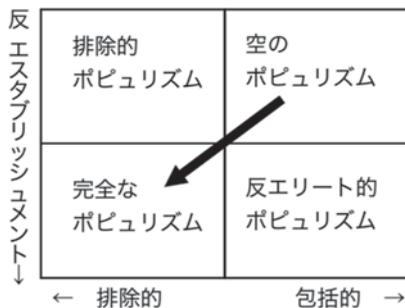


図1 ポピュリズムの類型
[Jagers&Walgrave 2007: 335]

ラムにあたる「空のポピュリズム」である。「民衆」については言及するが、反エスタブリッシュメント、すなわち反エリート感情や、特定集団の排他的な性質がない（薄い）ものである。反エリート感情はあるが排除主義がないものが「反エリートのポピュリズム」（右下）、反エリートではないが排除戦略的

であるのが「排他的ポピュリズム」（左上）である。

例えば「反エリートのポピュリズム」の典型例は、南米の貧困層を動員した1940～50年代のペロニズム（アルゼンチン）であり、「排他的ポピュリズム」の例が、1990年代以降に西欧諸国で見られる移民排斥を訴えている極右政党、ナショナル・ポピュリズムである。

このようにポピュリストのコミュニケーションのスタイルは、「民衆」に言及することを通じて自らを「民衆」の側にアイデンティティを置くという特徴を有している。そして、上述のように、ポピュリストの言及する「民衆」においては「反エリート性」や「同質性の裏返しとしての排除性」があるため、「反エリート主義」や「特定集団の排除」という性質を持つことがある。また、必ずしも特定の明確なイデオロギーと結びつくものではないが、多様なイデオロギーと接続しうる。そこで以下では、青島幸男による都知事選の選挙キャンペーンと世界都市博覧会中止の政治過程についてみることで、青島によるポピュリズムの特徴について検討をしていく。

第3節 ポピュリスト・青島幸男の都知事選

(1) タレント政治家・青島幸男

青島幸男はテレビ草創期からの放送作家、作詞家、作家であり、自らも

テレビ番組にレギュラー番組を持つなど、マルチタレントの先駆的存在であった。青島が最初に世に出たのは、放送作家としてである。彼が構成を手がけたのは、「おとなの漫画」（1959年～64年）や「シャボン玉ホリデー」（1961年～72年）などの人気バラエティ番組であった。青島は単なる裏方としてだけでなく自らも出演するようになり、「青島だァ！」のギャグやドラマ「意地悪ばあさん」（1967年～）の主演などでお茶の間の人気者となった。テレビタレントとしての活動は、政治活動を開始後も続けられ、「お昼のワイドショー」（1968年～79年）や「追跡」（1988年～94年）では情報番組の司会を務めるなどした。このほかにも、参議院議員時代の1981年には処女作の小説『人間万事塞翁が丙午』で直木賞を受賞したり、都知事時代の1998年には絵画で二科展に入選したりするなど、多彩な才能を見せ続けることになる。

青島の政界への進出は、彼が35歳のときであった。1968年の参議院選挙全国区に立候補し、120万票を獲得して2位で初当選する⁽⁵⁾。再選を果たす1974年参院選以後の、青島の一貫した選挙スタイルは公営選挙に徹するというものであった。すなわち、公費で作成される選挙公報やテレビの政見放送のみで、街宣活動やビラ配りなどを一切行わないというものである。ちなみに、この政見放送も青島が当時の佐藤栄作首相に「テレビを通じて公約や人柄を伝えれば良い」と提案をして制度化されたものである（青島1995：30-31）。青島の知名度の高さゆえに採ることができる選挙戦術であるが、5回もの当選を重ねることができた⁽⁶⁾。

参議院議員としての活動も、主要政党から距離を置くという点で一貫したものであった。青島の四半世紀近い議員生活は、無所属か革新系議員の

(5) この時の1位は作家の石原慎太郎であり、3位はNHKの労働組合のトップを務めた上田哲であった。この選挙では、同じく青島と同じ1995年統一地方選挙で大阪府知事になる横山ノックも、全国区で初当選を果たしている。

(6) 1989年には4期目の途中で消費税法案の強行採決に抗議して辞職し、その直後の参院選に出馬するも落選した。しかしながら、1992年の参院選で再び咲きを果たして5選を果たした。

会派である第二院クラブ⁽⁷⁾に所属していたかであった。議員としての活動では、消費税の強行採決に抗議して議員辞職をしたり（1989年）、金丸信副総理の佐川急便からの5億円献金問題が略式起訴で処理された際には議員辞職を要求してハンガーストライキや100万枚の抗議ハガキ募集（実際に集まったのは40万枚）を行うなど（1992年）、「反権力」の姿勢を示すものであった。

(2) 都知事候補・青島幸男

1995年の東京都知事選挙は、4期16年を務めて勇退する鈴木俊一の後継者を選ぶものであった。後継には、竹下内閣から村山内閣までの7代にわたり内閣官房副長官として政府の中樞にいた自治省出身の官僚・石原信雄が有力視されていた。また、鈴木も石原を後継者とみていた。石原は鈴木都政の継承を掲げて立候補を表明し、自民・社会・公明・自由連合の推薦、新党さきがけの支持を受け、国政の与野党の枠を超えた、共産党を除く都議会オール与党の相乗り候補となった。石原は現職知事の後継者としての地位、そして政党からの支持という両面から見て、間違いなく最有力候補であった。そのような中で、アメリカの投資会社から地方自治に転じた岩國哲人・島根県出雲市長や経営コンサルタントの大前研一らが、既成政党による相乗りを批判して、無党派を掲げて立候補を相次いで表明していた。そして青島幸男もまた、東京都知事選への立候補を検討していた。

青島自身は、革新都政の美濃部亮吉（1967年～1979年在任）の選挙で応援をして以来、美濃部の後継者として名前が出たこともあって、かなり以前から東京都知事職に関心をもっていたという。石原候補に相乗りがまとまっていく過程を見て「政党間の談合」であることに憤りを感じ、「政党が票集めや締めつけをやって、票をお金で買うようなことをしているのが許せない。これを徒手空拳でひっくり返したら痛快じゃないか」（青島

(7) 主に、無所属の参議院議員の院内会派としての性格が強く、参議院の政党化に批判的な立場から党議拘束もかけず、政党としての性格は弱かった。

1995：15-16) と都知事選への考えを深めていった。青島は都知事選のおよそ2ヶ月前、2月16日には友人の歌手・加藤登紀子のパーティで突然に参議院議員を辞職して出馬を考えていると宣言し、ラジオで自分を支持する有権者に対してハガキを送るように呼びかける。これは金丸の議員辞職を求めたときと同じ運動手法であった(『週刊アエラ』1995年3月6日号：17)。正式な出馬宣言は3月10日、政策発表は公示(23日)の約1週間前(3月15日)という慌ただしいものであった。さらに、公示直前まで岩國や大前らとの間で反石原・無党派候補の一本化を模索した調整が行われていたが、まとまらなかったという(青島1995：34-37)。こうして青島は、「都政から隠しごとをなくす」をスローガンに、「世界都市博覧会の中止と東京臨海副都心開発の見直し」「破綻した2信組の救済反対」など、バブル景気時代の経済開発とその後始末について異議を唱える形で出馬したのである。

都知事選には総勢8人が立候補したが、選挙戦で政策上の争点とされたのは、バブル景気による好調な税収を背景にして「ハコモノ」の建設と臨海副都心開発を推進してきた鈴木都政に対する評価と、バブル崩壊後の税収の落ち込みを受けての財政の立て直しであった。しかしながら、例えば臨海副都心開発では、鈴木都政の継承者であると目されていた石原も含めていずれの主要候補も、具体策に差はあるものの大幅な見直しを主張したために、争点としては不明瞭なものになっていた。その背景には、国政では与野党に分かれた自民党と公明(当時は野党の新進党に参加)が共闘することになったことがあり、自民党が「鈴木都政の非継承」を求める公明に配慮をしたためである(『朝日新聞』1995年3月23日夕刊)。そのため世界都市博覧会が、「中止」派(岩國、青島ら)と「内容を見直した上で実施」派(石原、大前ら)とに分かれる、有権者にも理解しやすい争点になった。

青島はそれまでの参議院選挙と同様に、取材への対応と公営選挙(政見放送や選挙公報、新聞の広報)に徹して、ピラ配りや街宣活動などは行わなかった。ただこの都知事選では、それまでの参院選時とは異なり、掲示

板へのポスターは貼ることにした。選挙運動は家族や秘書と知人たちの8人だけですべて行い、ポスター貼りについても組織的なものは行わず、協力を申し出た人に渡したり送ったりするだけであったが、およそ8000枚を貼ったという（青島1996：43-51）。その他は「都政について自宅で勉強する」という、これまで通りの独自のスタイルを貫き、選挙費用や20万円以下だったという（『朝日新聞』1995年4月10日朝刊）。選挙結果は【表1】の通りである。投票率は50.67%で前回の51.56%をわずかに下回った。

【表1 1995年の東京都知事選の結果】

候補者名	所属	推薦・支持	得票数	得票率	主な経歴
青島幸男	無所属	なし	1,700,993	36.60%	作家・参議院議員
石原信雄	無所属	自民党・社会党・公明・自由連合・さきがけ	1,235,498	26.59%	自治官僚・内閣官房副長官
岩国哲人	無所属	日本新党系の一部	824,385	17.74%	出雲市長
大前研一	無所属	なし	422,609	9.09%	経営コンサルタント、平成維新の会代表
黒木三郎	無所属	共産党・社会党の一部	284,387	6.12%	名誉教授・弁護士
上田 哲	無所属	社会党の一部	162,710	3.50%	衆議院議員・労組委員長
目方文子	国立大学の裏口入学をなくす会	—	10,142	0.22%	団体役員
山口節生	無所属	なし	6,579	0.14%	不動産鑑定士

無党派を標榜する候補者の一人であった青島が、主要政党が推し巨大な組織力を背景にする石原を破って大勝したことは、有権者とりわけ無党派層の既成政党に対する不信感の表れととらえられた。例えば岩淵は、パネル調査に基づいて、政策の争点ではあまり差がなく、事実上は「政党候補者 vs 無党派候補」の戦いであったこと、そして無党派層は主要政党が擁立する石原を拒否した上で当選確率の高い候補を求めて次第に青島に支持を収斂させていったことを、明らかにしている（岩淵1996）。また、篠原一は、青島が石原と競り合っているという選挙情勢調査の結果が、「無党派層にとって、候補を一本化する予備選の役割を」果たしたと指摘してい

る（『朝日新聞』1995年4月10日朝刊）。なお、同日日（1996年4月9日）に執行された大阪府知事選でも、やはり参議院議員を4期務めたベテランのタレント政治家・横山ノック⁽⁸⁾が160万票あまりの票を得て（得票率は48.24%）、やはり主要政党の相乗り候補の平野拓也⁽⁹⁾を破り圧勝している。投票率は49.88%で、前回91年時の48.97%をわずかに上回っていた。

当選後の記者会見において青島は、都市博について都民が開催を望んだものではないとし、財政的にも開催は不可能だとした。また、「例えば新庁舎建設も都民の間から自然にわき起こったのではない。（中略）都知事は雲の上の存在で、議会も都民から遠い存在だった。都民一人ひとりがよく分からないうちに仕事が進んでいった。本来の都政とはいえない。都民の皆さんに語りかけ、開かれた都政を行うことが都民の信頼をつなぎ留める手立てだと思います」と述べた。そして、「無党派層の勝利と言えるか」との問いに対しては「無党派層は政治に無関心なのではなく信頼に足るべき政治家や政党がなかったというだけではないか。『だれでもいいから当選できていうことを聞く人』を候補として選ぶことは民主主義のルールに反していると私は反発したんです」と答えた（『毎日新聞』1995年4月10日朝刊）。既成政党とその擁立した候補者が一般の有権者（＝無党派層）の感覚から乖離していることへの反発が、自身を当選させたのだという認識を示して、無党派層（＝民衆）に寄り添う姿勢を示したのである。

第4節 世界都市博中止と臨海副都心開発の見直し

(1) 中止決定の過程

都知事選で青島は、臨海副都心開発の新規着工の凍結や世界都市博の開催中止を公約に掲げた。青島が当選したことを受けて、翌年3月24日か

(8) 漫才師、お笑いタレントであり、1968年に参議院選挙で青島とともに初当選し、第二院クラブや民社党派に所属した。

(9) 国政与党の自民党、社会党、新党さきがけが擁立し、野党の新進党と公明党も推薦した。平野も科学技術庁の事務次官を務めた元官僚であった。

らの開催に向けた工事のスケジュールの関係から早急に結論を出す必要に迫られていた、都市博中止問題に最初の注目が集まった。都庁内では「青島氏の公約や当選後の発言には現実問題として実現不可能なものもある」と困惑が広がった。中止を思いとどまらせようと都庁幹部が青島を説得し、中止の場合で234億円が損失になるという試算を公表するなどもした（『日本経済新聞』1995年4月13日朝刊）。14日の会見では「有権者の7割がやめた方がいいと考えていると思うので、重く受け止めている。このまま進めても都民の利益は一つもない」としてあくまで中止する考えを示した（『毎日新聞』1995年4月15日朝刊）。また、着任までに鈴木知事からも都市博の経緯について説明を受けたり（4月17日）、臨海副都心と都市博会場予定地の視察（4月20日）などするが、青島の考えが変わることはなかった。都知事に就任した青島に対して、都のフロンティア推進本部は26日に、中止の場合の損害額の試算を青島に説明した。損害額は東京都フロンティア協会ととの支出分が212億円、出展企業に対する契約破棄に伴う違約金や入場料の払い戻しが405億円、施設利用者が減ることで臨海副都心に進出している事業者への損害賠償の推定額の365億円など、総額982億円が想定されるということであった（『毎日新聞』1995年4月26日夕刊）。しかし青島はその日の午後には、都議会の正副議長との会談で、都市博中止の方針を伝えた。会見では、「中止の考えを変えない」と言い切り、「青島は約束を守れる男か、守れない男か、信義の問題だ」と記者会見で答えた。また、出展企業の損害賠償請求には「誠意を持って対応していく」と答えた（『毎日新聞』1995年4月27日朝刊）。

5月10日の臨時都議会の開会冒頭、青島は「私といたしましては、かねてよりの中止という公約どおり進めてまいりたいと考えております。今後、本臨時会における議論をも踏まえ、早期に決断を下す所存であります」と所信を述べた（東京フロンティア協会1996：234）。議会では特別委員会で知事や副知事の出席の下で、予定通りの開催を求める決議案が審議された。そして臨時都議会の最終日にあたる5月18日には本会議で、開催決議案を異例の記名投票により100対23の圧倒的な賛成多数で可決

した（賛成：自民党、公明、新進党、社会党、民社・コア。反対：共産党、生活者ネットなど）。また、都庁内の局長級会議でも「混乱を防ぐためにも議会の意思を尊重するべきだ」として、副知事と局長が全員一致で開催を主張したという（『毎日新聞』1995年5月20日朝刊、塚田2002：251）。

このように予定通りの開催を求める都庁官僚と都議会からの声を聞く中で、青島は5月中旬頃には予定通りの開催も考えていたことを、後に明らかにしている。「議会での質問を受ける度に、このまま（中止で）突っ張るのは間違いではないかと思い、縮小開催か予定通りの開催を考え」「都議会の意見が都民の声だという主張を聴いて、私は間違っているのかもと考えた」という（『日本経済新聞』1995年6月1日朝刊）。また、19日の記者会見でも「開催と中止が頭の中でぐるぐると回っており、即座に決断できない。中止を押し通すと議会とずっともめ続け、都政運営に相当支障がでるのでは」と発言し（『毎日新聞』1995年5月31日夕刊）、今後の議会との関係を考えて相当に揺れ動いていたことをうかがい知ることができる。青島自身も「こんなに自分の気持ちが揺れたのは、うまれてはじめてのこと」（青島1995：79）と述懐している。

しかしながら多くの都民からのFAXなどで寄せられた激励の言葉や、建築家や学者の意見を支えに、29日の夜に青島は家族全員の意見を聴いた後で、一人で中止を最終決断したという⁽¹⁰⁾。中止決断のタイムリミットに設定していた5月31日には、午前の首脳部会議と庁議で中止を正式決定した。直後の記者会見で発表したコメントでは、「公約を守ることの意味を改めて世に問うことこそ、今必要なことであるとの結論に至りました。」「公約を翻すことは、現状を改革したいという都民の私に託した期待を裏切ることとなり、都民の政治不信を決定的なものとし、ひいては民主主義の危機につながるのではないかと危惧を抱いております」として、公約

(10) 都知事選への出馬や都市博中止、あるいはハンストなど、自身の身の振り方を決める際の「家族会議」の実体は、青島が一方的に家族に対して自分の考えを話すだけであり、基本的には一人で決めているという（青島美千代『青島家の家族会議』1995年、主婦と生活社。12-13頁）。

通りの中止の意義を説明した（東京フロンティア協会 1996：235、241）。

青島の中止決定に対して、大多数が開催を求めている議会では、最大会派の自民党などが強く反発した。「議会制民主主義を真正面から否定するもの」（自民）、「都政への信頼は大きく失墜し、景気も一層失速する」（新進）などの声が上がった。その一方で、開催決議に賛成をした第2会派の公明党は「都政は都市博だけではない」として、今後は是々非々で対応していくと柔軟な反応に転じていたし、自民党の都議からも「対決色を強めると、都民の目にはいじめと映る」という指摘も出るなど、知事と議会との間で直ちに全面対決という状況には至ることはなかった（『日本経済新聞』1995年6月1日朝刊）。

中止決定の後に行われた都内の有権者に対する電話による世論調査でも、中止に賛成が73%を占め、賛成理由で最も多かったのは「知事は公約をまもるべきだ」の42%であった。それに対して「都市博問題について都議会は民意を反映しているかどうか」については、66%が「反映していない」と答え、今後、都議会は「知事の決断を尊重すべきだ」が77%に達した（『朝日新聞』1995年6月5日朝刊）。また、7月に行われた都民世論調査によれば、都民の6割が青島による都市博中止の決定を支持した。とくに無党派層では支持は70%に達したという。さらに、青島知事の支持率も70%台という高い数字を示した（塚田 2002：252-253）。青島の公約遵守の姿勢は、無党派を中心に有権者から高い評価を得たのである。

(2) 都市博中止後の臨海副都心開発

青島は都市博の開催こそは公約通りに中止をしたが、関連するもう一つの公約である「臨海副都心開発の徹底の見直し」に関しては結果的に達成されることはなく、開発は青島都政においても規模縮小を図りつつも継続されることになった。

95年9月には知事の私的諮問機関として、公募による都政モニター2名を委員にいたした「臨海副都心開発懇談会」が設置された。懇談会の審議は公開で行われ、第1回の懇談会で青島は「引き続き開発を進めていく必

要がある」と述べた一方で、「奇想天外という意見も忌憚なく出してほしい。」「自由な発言が大前提。幅広い考えで臨むのが、私としても望ましい」と発言し、従来の経緯にとらわれない議論を求める姿勢を示した（塚田 2002 : 258, 261、平本 2000 : 207-210）。しかしながら、見直しの着地点や委員の人選に青島自身が直接に関わった形跡はなく、懇談会にも出席することはほとんどなかった（佐々木 2004 : 54, 61）。このため懇談会は入り口の段階から徹底見直し派と小幅見直し派とで対立した。96年4月に提出された懇談会の最終報告の段階でも両派の対立は解消せず、それぞれの立場の委員が事務局の手を経ずに自ら答申を執筆することになった。その結果、開発の推進を主張する A 意見と、開発の抜本的な見直しを主張する B 意見とが両論併記され、さらに個人的意見も付記されるという異例の内容になった。

これを受けて97年3月に策定された「臨海副都心まちづくり推進計画」では、就業予定人口を7万人に、居住人口を4.2万人にと開発の規模を縮小するとともに、すべての土地を長期貸付けする計画から売却方式も取り入れるなどの変更を行いつつも、開発自体の継続が決まった。青島も就任1年後までには「大幅縮小」ではなく「内容は変えるが開発推進」の方針を採っていたようである。青島は羽田空港国際化論⁽¹¹⁾の立場であり、羽田に近い臨海副都心開発についても「臨海はきっといいまちになると思うよ」と答えたという（青山 2020 : 100-101）。徹底見直しから開発継続への政策転換を淡々と行った（佐々木 2004 : 61）ように見えるのは、そもそも青島自身が、臨海副都心開発自体にはそれほど関心がなかったのかもしれない。ただ、抜本見直しの立場から懇談会の委員として参加していた大西隆は、青島は好んで開発の継続を選択したのではなく、開発計画を頑なに守ろうとしてきた港湾局長や事務局幹部を一掃させたほか、開発の規模を土壇場で下方修正したり、都民が開発内容に提案を行う余地を残す都民提

(11) 1978年以後は、国際線は成田（東京新国際）空港、国内線は羽田（東京）空港という棲み分けがあった。石原都政下の2001年に建設が始まった4本目の滑走路が2010年に完成したことで、羽田空港の（再）国際化が行われることになる。

案制度を導入するなどの点で、青島が一定の抵抗を示していたと指摘している（大西 1996）。

しかし砂原は、そもそも青島には抜本的な見直しと大幅な縮小を選択することは不可能であったとする。まず、初期に巨大な債務を積み上げてしまう「新土地利用方式」を採用したことから、地価の下落は資産価値をベースにする収入の減少をもたらし、事業の収支が悪化していく可能性があった。青島の就任までに事業費は1兆4千億円以上にまで膨らんでおり、一般財源からも1420億円が投入されていた。バブル崩壊によって法人二税を中心に激しい減収に見舞われた都の財政状況は、危機的状況であった。青島知事にとって、臨海副都心開発の抜本的な見直しという選択肢は極めて限定されていたのである（砂原 2011：162-164）。

青島の後任の石原慎太郎が都知事に就任した時には、臨海副都心事業は巨額の負債を抱えるお荷物となっていた。しかし石原は、臨海開発地域への交通インフラの整備を行うなど、開発事業を推進することによって、停滞する臨海副都心の価値を高めて打開しようとした。グローバルな都市間競争の中で、首都機能の移転や地方への分散よりも「世界都市・東京」への一極集中を進めるべきだとの考えから、都市基盤を整備する必要があると主張していた石原にとって、臨海副都心開発の加速は当然の要求だったのである。そしてさらに、築地中央卸市場の（臨海副都心地域に隣接する）豊洲への移転や、湾岸地域に開催施設を集約した「コンパクトな」2016年オリンピックの誘致を打ち出して、臨海副都心を含むベイエリア地域の開発に突き進んで行くことになる⁽¹²⁾。

(12) 築地市場移転については中井（2020）、オリンピックの誘致については佐伯（2015）を参照のこと。オリンピックについては結局、当初計画のような湾岸地域に集約した「コンパクトな」ものではなく、東京の外にも会場を求めることになったが、湾岸地域は主要エリアとして位置づけられていた。

第5節 政治的コミュニケーションのスタイルから見た都市博中止

以下では、青島都政の特徴を理解するために、第2節でみた「政治的コミュニケーションのスタイルとしてのポピュリズム」という枠組みから分析を行っていく。

(1) 民衆への言及

まず第一に、ポピュリストに共通する要素は、「民衆」への言及であり、「民衆」の立場に寄り添うという自己規定であった。

まず都知事選にあたって青島は、現職知事や既成政党が「だれでもいいから当選できていうことを聞く人」を選ぼうということに反発し、こうした政治エリートたちが有権者・生活者の感覚から乖離していることを批判して、「開かれた都政」を訴えて立候補している。そして選挙のキャンペーンも、それまでの参院選時とほぼ同じスタイルで、公営選挙と取材対応以外には「何もしない」選挙を貫いた。これは、既成政党が主導する選挙運動との違いを際立たせるような効果があったと考えられる。青島はベテラン参議院議員ではあったが、一貫して「反権力」の革新系で政党色のうすい議員として活動をしてきたことから、プロフェッショナルの政治家に対するアマチュアリズムを強調することができたと言えるだろう。こうして自らを「民衆」の側に位置づけたのである。

次に青島の都市博中止の理由付けにおいては、他の候補と同様に、バブル崩壊後の都財政の悪化も大きな部分を占めていた。しかしそもそも都市博が、「都民が望んだ計画ではないから」というのが青島らしい理由付けである。実際、臨海副都心開発そのものが知事部局を中心に企画されて、中央政府との対抗心から大規模になったものであり、都議会が関与するようになるのも、1991年の知事選前後のことであった。青島は当選後に臨海地域に行ったことがなく副都心開発や都市博の詳しい内容を知らなかったようであるが、それは多くの有権者にとっても同じことであった。それ故に、有権者は青島の都市博・副都心開発への反発に親近感を感じて、支

持を与えたのである。また、「約束を守る男であるか」「信義の問題」であるという理由付けも、都政全体の中での政策的な判断よりも自分を支持してくれた「無党派層」の有権者との約束の遵守を重視する姿勢を見せるためであったと考えられる。さらに言えば、議会や都庁幹部などの政治エリート、行政エリートとの議論を通じて出した、合理的・長期的な判断基準からの結論ではなく、家族と相談して最終的な決断したという点も、無党派層への親近性をアピールするものであった。生活者としての視点から判断をしたという点を強調し、自身を「民衆」の側、青島の言葉でいえば「無党派層」の側にある政治家であることをアピールするために、都市博中止にこだわらなければならなかったのである。

たしかに、川島のいうように、東京の世界都市としての優位性の確立と中央政府の退出とが、青島が都市博中止の選択肢を採ることの合理性を高めたとは言えるだろう。また、砂原の指摘するように議会の議決などを要する訳ではなく、予算の執行停止だけで済む中止は、議会の拒否権を心配する必要がないので実行しやすいとも言える。しかし、都議会の圧倒的多数や都庁の官僚制、そして経済団体の多くや出展を予定していた都市の多くは「予定通りの開催」を求めている。こうした中であえて議会や都庁の官僚たちを敵に回す選択をなぜ採ったのかという問いには、こうした説明では十分に答えることができない。やはり青島が、選挙戦の段階から都民が望んでいたものではないとして都市博中止を公約していたこと、都知事選において世界都市博の中止が既成政党や鈴木都政との断絶を象徴する争点となっていたこと、そして「都民に語りかけ」「開かれた都政を行うこと」を重視し、無党派層に寄り添う存在として自己を規定していたことが、青島が開催中止を選択した主たる要因であるとするべきだろう。

(2) 反エリート感情と特定集団の排除

政治的コミュニケーションとしてのポピュリズムを特徴付ける第2・第3の要素は、反エリート感情と特定集団の排除戦略であった。青島は「都知事は雲の上の存在で、議会も都民から遠い存在だった。都民一人ひとり

がよく分からないうちに仕事が進んでいった。本来の都政とはいえない」と発言するなど、都政が一般的な都民の感覚と乖離していたことを批判していた。しかし、エリートに対する強い反発が当選後も継続して強調されたり、都庁官僚制をスケープゴート化するまでには、至らなかった。例えば青島は、副知事を3人も都庁内から選んでいる。それは主要局長から昇格させる「常識的な人事」であったし、副知事をブレンとして職員との融和を重んじる、従来型のボトムアップ方式を主とした都政運営をしようとしていたと評価されている（佐々木 2004：54）。革新系の知事として都庁に乗り込んだ美濃部には、少数とはいえ議会内に与党（社会党・共産党）があり、小森武ら革新系人脈のブレンもいた。それに対して、青島にはブレンも与党もなかったので、都庁職員をブレンにするというスタンスを採ったとされる（土岐 2003：117）。

さらにそれは、青島の21年後に都知事に当選した小池百合子と対比すれば、より明らかになる。例えば小池は、築地市場の移転延期の過程において、自らのことを都議会の「ボス」や古い権力構造と戦う存在として位置づけ、時に専門家の科学的判断よりもふつうの都民の感覚を優先させた。また、都庁官僚制の行政的な合理性よりも、トップである知事の政治的判断を優先させた（中井 2020）。こうしたことから、都民の反エリート感情を喚起し、自分に対抗する既成政党、とりわけ都議会自民党を「古い政治家」として批判していた。さらには都議会の既成政党に対抗して、「都民ファーストの会」という知事与党を結成することまで行っている。そうした議会内政党との対決姿勢は、青島には見られない。都市博中止の決断においても、都議会の中止反対という「民意」に心が揺れることすらあったのである。

また、特定集団の排除についても、青島にはそうした特徴は見られない。それは、青島の後任の石原慎太郎との対比で明らかになる。石原慎太郎は都知事になる前から、ナショナリズムの立場から論議を巻き起こすような発言を繰り返していた。その意味で石原は、ナショナリズムとポピュリズムとが融合した、ナショナル・ポピュリズムを体現する政治家であり、比

較政治学的には「極右」にも位置づけられる政治家である（松谷ほか2006：40）。例えば、都知事に就任した後も陸上自衛隊を前に、「外国人が凶悪な犯罪を繰り返して」いるので、大きな災害時には自衛隊にも出動して治安維持に当たって欲しいとの発言を行っている。この他にも女性を揶揄する発言（「ばばあ発言」）などによって女性蔑視の姿勢や、ジェンダー平等に対する強い不快感をあらわにすることも多かった。ただし松谷らは、石原への好感度の分析から、政治的不満や極右的な価値観から支持を拡大しているのではないことを指摘する。有権者は自らが持っている経済的自由主義（市場経済の重視）やナショナリズムを通じて、自分たちの価値意識を「ノーマルに」体現してくれる存在として、石原を支持しているのだと指摘している。石原が極右的な言動にもかかわらず幅広い支持を得ているのは、石原という存在の多面性がどの属性であっても石原を支持する、好感をもつ理由になるからだとする（松谷ほか2006：51）。

それに対して、青島が重視した「生活者」の概念は、都内在住の有権者だけではなく、都内在勤・在学、あるいは外国人や観光客といった、いわゆる関係人口まで含むものであった。「内」なる敵を作って排除するようなスタイルは見られなかったのである。

(3) 青島幸男のポピュリズム

青島のポピュリズムには、小池や石原に見られるような、反エリート感情の動員や特定集団を排除戦略の要素をあまり見ることができない。あくまで、都政・都知事が都民と乖離していることに対する、無党派層の怒りが青島を当選させたという理解から、政治的な言動と選択を行っていた。また、当選後は、有権者の高い支持を背景にして都庁官僚制や都議会との全面的な対決を試みるということもなかった。つまりは、第2節でみたヤーヘルスとワルフラーフェの分類【図1】でいえば、「空のポピュリズム」に近いものがあったということが言えるだろう。

青島は、与党政政治家で閣僚まで務めた経験を持つ石原や小池とは異なり、プロの政治家としての性質を薄めたり、「敵」を作ることで自らを「民衆」

側に位置づける努力をする必要がなかった。権力とは距離を置いた革新系の無所属議員であったというキャリアによって、反エリート主義や排除戦略の要素を強調することがなくても、アマチュア性だけで「無党派」「生活者」という「民衆」との親近性を主張することができたのである。

むすび

青島幸男の主要な公約のうち、都知事として実現できたのは本稿が取り上げた世界都市博の中止だけであった。二信組問題では金融システムの安定を大義にした国の強い要求の前に、都は財政支出をして救済をしなければならなかった。臨海副都心開発も、若干の規模縮小や市民参加の要素を入れたものの、継続した。「公約を守る」ことで自らの都知事としての存在意義をアピールしてきたゆえに、二信組救済と臨海副都心開発での2つの公約撤回によって、青島は求心力を失っていくことになったのである。青島は1期目の終わりに、出馬を決めたときと同じようにやはり唐突に（周囲からは見える形で）、「なすべきことはすべてした」と再選不出馬を表明して都知事の座から降りる。

ポピュリズムは、政治的不満や既成の政党・政治権力への不信感を背景にして、「民衆」と同じ立場に自らを置くことで有権者の支持を動員するものである。青島はこの意味で、90年代の主体的無党派首長、とりわけポピュリズム型首長の嚆矢であった。一方で、青島以降のポピュリスト都知事たちと比較すると、反エリート感情の動員や特定集団の排除戦略といった要素は薄い「空のポピュリズム」であることが明らかになった。しかし青島の選挙での成功によって、東京都知事選挙の政治にポピュリズムを招き入れたことの意味は大きいと考えられる。約四半世紀にわたって東京都知事をめぐる政治において、ポピュリズムが主流であり続けているというのは、既成政党をはじめとする政治エリートへの信頼が欠けている状況の裏返しである。

さらにポピュリスト首長と議会との関係について見れば、石原は議会内

の既成政党との連携を図ったのに対して、小池は首長主導型の地域政党「都民ファーストの会」を立ち上げて東京都における政党システムをも変容させている。政党への不信は単に首長選挙だけではなく、議会選挙に対しても影響を与えていることも考察する必要があるだろう。東京都政における首長選挙でのポピュリズムと、議会選挙でのポピュリズムの影響、さらに首長－議会との関係を含む政治過程について検討することを、今後の課題としたい。

参考文献

- 青島幸男（1995）『青島幸男とたった七人の挑戦』徳間書店。
- 青山侑（2020）『東京都知事列伝——巨大自治体のトップは、何を創り、壊してきたのか』時事通信社。
- 有馬晋作（2017）「劇場型ポピュリズムの視点から小池都知事を読み解く」『生活経済政策』245：17-21。
- 有馬晋作（2021）『暴走するポピュリズム 日本と世界の政治危機』筑摩選書。
- 岩渕美克（1996）「東京都知事選における無党派層の投票行動」『選挙研究』11巻：61-70。
- 大嶽秀夫（2008）「ポピュリスト石原都知事の大学改革——東京都立大学から首都大学東京へ」『レヴァイアサン』42：9-31 木鐸社。
- 大西隆（1996）「東京・臨海副都心 とりあえず事業継続だが、“見直し”は最後ではない」『エコノミスト』74（40）、92-95。
- 加茂利男（2005）『世界都市——「都市再生」の時代の中で』有斐閣。
- 川島佑介（2017）「必然でも偶然でもなく——1995年『世界都市博覧会』中止の政治学的分析」『名古屋大学法政論集』269：309-328。
- 佐伯年詩雄（2015）「2020東京オリンピック競技会——レガシー戦略の虚像と実像」『スポーツ社会学研究』23（2）：25-44。
- 佐々木信夫（2003）『東京都政——明日への検証——』岩波書店。
- 佐々木信夫（2004）「東京都制における政策過程の研究——東京都の臨海副都心開発の生成過程——」『経済学論纂』44（3/4）：49-66。
- 進藤兵（1998/1999）「『都市福祉国家』から『世界都市』へⅡ——東京都行政『改革』史序説 1975-1998（1）・（2完）」『名古屋大学法政論集』176：1-66、180：75-139。
- 砂原庸介（2011）『地方政府の民主主義——財政資源の制約と地方政府の政策選択』有斐閣。

- 曾我謙吾・待鳥聡史（2007）『日本の地方政治 二元代表政府の政策選択』名古屋大学出版会。
- 曾我謙悟（2019）『日本の地方政府』中公新書。
- 塚田博康（2002）『東京都の肖像 —— 歴代知事は何を残したか ——』都政新報社。
- 東京フロンティア協会・編（1996）『世界都市博覧会 —— 東京フロンティア：構想から中止まで』東京フロンティア協会。
- 土岐寛（2003）『東京問題の政治学 第二版』日本評論社。
- 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。
- 中井歩（2020）「ポピュリスト知事と移転の政治 —— 東京・築地市場の移転の事例 ——」『産大法学』53（3/4）：159-184。
- 平本一雄（2000）『臨海副都心物語 —— 「お台場」をめぐる政治経済力学』
- 松谷満・高木竜輔・丸山真央・樋口直人（2006）「日本版極右はいかにして受容されるのか —— 石原慎太郎・東京都知事の支持基盤をめぐる」大阪経済法科大学アジア太平洋研究センター『アジア太平洋レビュー』3：39-52。
- 厨師貴（1996）『東京 首都は国家を超えるか』読売新聞社。
- 水島治郎（2016）『ポピュリズムとは何か —— 民主主義の敵か、改革の希望か』中公新書。
- 光延忠彦（2012）「東京都の財政と都知事のリーダーシップ」『千葉大学人文公共学研究論集』25：10-23。
- 武藤吉夫（2003）『お台場物語 まちが生まれるまで』日本評論社。
- 横田政次（1992）『僕は裏方 都・区政四十五年』ぎょうせい。

Canovan, M. (2005) *The People, Polity*.

Jagers, J. and Walgrave, S. (2007) "Populism as political communication style: An empirical study of political parties' discourse in Belgium", *European Journal of Political Research* 46 (3) : 319-345.

Mudde, C. (2004) The Populist Zeitgeist, *Government and Opposition* 39 (4), 541-563.

Taggart, P. (2000) *Populism*, Open University Press.