

研究ノート

「橋下劇場」の第1幕と日本の地方政治における ポピュリズム

中井 歩

1. はじめに 「橋下劇場」という不思議な存在

評論家の堺屋太一は、橋下徹との共著（橋下・堺屋 2011）の最初の方において「良いことも悪いことも大阪からはじまった」と述べる。明治期の産業革命、そして戦後の復興、即席麺やプレハブハウス、自動改札機など、戦後の庶民生活を豊かにした数々の発明品をあげて、それらはすべて大阪発であったとする。その一方で、ひったくりをはじめとする街頭犯罪の発件数など、ネガティブなものも大阪がトップになっていることを指摘する。ここで描かれる「良いもの」を生み出した「元気な大阪」は主として戦前、そして戦後の大阪万博（1970年）頃までの高度成長期の大阪である。それはかつて確かに存在し、今は失われたものとして描かれる。大阪は「かつてはあった」元気を失ったのか？ そして、それらは取り戻すことができるのか？ これらの問いに「イエス」と答え、大阪に失った活力を取り戻すべく「大阪都構想」という統治機構の再編を訴え、大阪で急速に支持を獲得して台頭してきたのが、橋下徹と松井一郎たちの地域政党「大阪維新の会」である。

橋下の政治手法は、既得権を攻撃する「改革派ポピュリズム」の典型例であるとされ、「橋下劇場」とも称されて、大阪に限らず全国的な関心と注目を集めてきた。また、マスメディアや論壇のみならず、政治学におい

でもそうした観点からすでに数多くの検討がなされている⁽¹⁾。しかし、日本の地方政治において「ポピュリズム」と冠せられるような政治家が登場したのは、橋下が最初ではないし特異な現象であるわけでもない。とくに安定的な政党支持が掘り崩されて、特定の支持政党を持たない無党派層が半数を超えることが常態となった90年代以降は、タレント政治家や、既成政党の支持を必ずしも背景とはしていない「改革派」が⁽²⁾、地方政府の首長となるケースが数々観察されるようになっていた。橋下はむしろ「遅れてきた」改革派だったのである（砂原 2012）。

橋下徹は、2003年頃からテレビ番組で「茶髪の弁護士」として明快な語り口から人気を博し、2008年に大阪府知事となった（のちに大阪市長に鞍替え）典型的なタレント政治家である。また、政治家となった後もテレビを中心としたマスメディアに登場して、注目を集め続けることで高い支持率を維持してきた、典型的なテレビ政治の時代のポピュリスト政治家である⁽³⁾。

本稿では、ポピュリズムの要素を主に政治エリートの側に注目をして、① 正統性を担保するために固定的な支持基盤を超えて幅広く国民に直接訴える政治スタイルであり、② トップダウンのリーダーシップを強調するものであり、③ 善悪という道德の次元を政治に持ち込んで対立する相手を敵として攻撃するもの、としておきたい（大嶽 2003、松谷 2012、水島 2014）。そして、ポピュリズムは多くの場合、既成の政党・政治家に対して挑戦するアウトサイダーとして登場する。しかし、選挙で勝利して公

(1) 橋下による劇場型の政治過程に対する批判的な評論を網羅的にまとめて整理・分析したものとしては、有馬（2012）がある。

(2) 大阪では1995年に、「無党派」を掲げた横山ノックが参議院議員から大阪府知事に鞍替え出馬をして、与党の擁立した候補を破って当選している。同年には東京でも同じ構図で「無党派」の青島幸男知事が誕生している。

(3) 同じくポピュリスト政治家であっても、小泉純一郎（元首相）や河村たかし（名古屋市長）は党内基盤が弱く、それぞれ党の外に支持を求める必要があったためにテレビやマスメディアを活用した。橋下らのタレント政治家はもともとテレビやマスメディアでの人気者であったという点で、小泉や河村らとは対照的である。小泉のポピュリズムについては、大嶽（2003、2006）などを参照。

職者になることによって、今度は自らが権力者になる。その意味で、ポピュリズムが長期的に政治的な成功を取めることは難しく、短期的な現象にとどまるのが通常である (Taggart 2000: 99-107)。しかしながら、橋下はおよそ8年間の知事・市長在任中を通じて、比較的高い支持率を維持し続けてきた。

政界に進出する前からマスメディアで注目を集めてきた橋下は、府知事に就任当初もとくに在阪のマスコミ各社とは友好的な関係にあったとされる (松本 2015)。しかし、後にはマスメディアすらも既得権益と見なされるようになり、彼の攻撃の対象となった。ただその一方で、有権者に対しての強固な組織を持っていなかった彼らにとって、マスメディアは自分たちの主張を広く伝える格好の手段であったし、それを利用し続けてきた。⁽⁴⁾

府知事就任当初の橋下に対しては、既成政党である自民党と公明党の支持があったので府議会でも過半数の支持があったのであるが、橋下は就任直後から既得権や公務員組織との対決姿勢を強く打ち出した。さらに、地域政党の「大阪維新の会」を立ち上げて既成政党に対する批判を強めていくと、「大阪都構想」などの独自の政策を追求することになった。また地方政治のみではなく、都構想の実現のためとして国政進出も果たした。

このようにある意味で複雑な、ある意味で矛盾する要素を持っていながら、あるいはそれゆえに、8年近くの間大阪において地方選挙と国政選挙の双方で一定の成果を挙げてきた。そこに「橋下劇場」の不思議さがあると言えよう。本稿では、2008年から15年までの期間を「橋下劇場の第1幕」として、その不思議さと解明すべき課題を整理することを目指す。

第2節では、大阪市長であった橋下がマスメディアを既得権として批判し対決することになった事例として、いわゆる慰安婦発言をめぐる政治過程を取り上げる。登場の段階から利用し、比較的良好な関係を維持してきたマスメディアに対して対決姿勢を取るようになったことの背景に、マ

(4) その際に、ツイッターなどのSNS (ソーシャル・ネットワーク・サービス) という新しいメディアを活用しているのも特徴である。

スメディア以外の手段、つまりはインターネットなどを通じた働きかけが可能になった状況があることが、捉えられると考えるからである。第3節では、日本の地方政治における地域政党の存続可能性の困難さについて先行研究をもとに述べた後、その中でも大阪維新の会は「改革」を訴えて大阪の有権者の広い支持を得て、2010年以降比較的長い期間存続できたこと、そしてこうした成功を収めることができた要因として「大阪都構想」があることを指摘する。最後に第4節では、橋下徹と大阪維新の会の「第2幕」と大阪都構想について、簡単な展望を述べることにしたい。

2. 橋下劇場とマスメディア

橋下徹は、2008年に大阪府知事に就任した当初から、「改革」に抵抗するさまざまな既得権勢力を「敵」として設定して脱正統化を図り、対決姿勢を演じるというポピュリスト的な政治手法を採ってきた。改革の対象とされたのは、大阪府の財政構造や教育委員会（教育基本条例）、公務員制度（職員基本条例）にとどまらず、中央省庁にまで及ぶ幅広いものであった。⁽⁵⁾ 橋下によって既得権と見なされたのは、それだけにとどまらない。マスメディアでさえも脱正統化され、攻撃の対象となった。

この節では、大阪市長であった橋下がマスメディアと対決した事例として、2013年のいわゆる慰安婦発言をめぐる政治過程を取り上げる。彼は政界進出の段階から利用し比較的良好な関係を維持してきたマスメディアに対しても、次第に攻撃を強めていった。こうした変化が可能になった背景には、有権者に対して直接にマスメディア以外の手段、つまりはインターネットやソーシャルメディアなどを通じて働きかけをすることが可能になったことと、「ネット世論」にある既存のマスメディアへの不信感が

(5) 教育をめぐるポピュリスト的な政治過程の典型例としては、学力テストの市町村別結果公表をめぐる政治過程を考察した中井（2013）を参照のこと。府議会の多数派（自民党と公明党）を与党としていた府知事就任当初から、つまりは必ずしも議会与党と対決する必要がなかった時から、橋下はポピュリスト的な政治スタイルを採っていたのである。

「橋下劇場」の第1幕と日本の地方政治におけるポピュリズム
あると考えられる。また、内外からの強い批判を受けたにもかかわらず、
橋下の支持基盤の1つである愛国心をもつ保守的な有権者に対してアピ
ールした、典型的な政治過程であったとも思われるので、この点についても
検討したい。

(1) いわゆる「従軍慰安婦・風俗業活用」発言の経緯⁽⁶⁾

橋下は、夏に参議院選挙を控えた2013年の5月13日の登庁時と退庁時
の会見（囲み取材）の際、記者の質問に答えて次のような発言をした。こ
れがいわゆる「従軍慰安婦発言」である。また「風俗産業の活用」につい
ても触れた部分があり、こちらは後に撤回されることになるのであるが、
「慰安婦発言」が結局撤回されなかったことと対照的であるので、あわせ
て経緯を見ておくことにしよう。やや引用が長くなるが、橋下の発言要旨
（朝日新聞による）は、以下の通りである。

▽5月13日午前（大阪市役所で記者団に）

侵略の定義について学術上、きちんと定義がないことは安倍首相が言われ
ているとおりだが、日本は敗戦国。敗戦の結果として侵略だということは
しっかりと受け止めないといけない。実際に多大な苦痛と損害を周辺諸国に
与えたことも間違いない。反省とおわびはしなければいけない。

ただ、事実と違うことで日本国が不当に侮辱を受けていることにはしっか
りと主張しなければいけない。

なぜ日本の慰安婦問題だけが世界的に取り上げられるのか。日本は「レイ
プ国家」だと、国をあげて強制的に慰安婦を拉致し、職業に就かせたと世界
は非難している。その点についてはやっぱり、違うところは違うと言わない
といけない。

意に反して慰安婦になってしまった方は、戦争の悲劇の結果でもある。戦
争の責任は日本国にもある。心情をしっかりと理解して、優しく配慮してい

(6) 事実関係については、主に日本経済新聞と朝日新聞をもとにして構成した。

くことが必要だ。

当時は日本だけじゃなくいろんな軍で慰安婦制度を活用していた。あれだけ銃弾が雨嵐のごとく飛び交う中で命をかけて走っていくときに、そんな猛者集団というか、精神的にも高ぶっている集団は、どこかで休息をさせてあげようと思ったら慰安婦制度は必要なのはこれは誰だってわかる。

ただ、日本国が、韓国とかいろんなところの宣伝の効果があって、レイブ国家だと見られてしまっている。ここが一番問題。証拠が出てくれば認めなきゃいけないが、今のところ2007年の（第1次安倍内閣の）閣議決定ではそういう証拠がないとなっている。そこはしっかり言っていかなきゃいけない。

▽5月13日夕（同所で記者団に）

慰安婦制度じゃなくても、風俗業っていうものは必要だと思う。だから沖縄の海兵隊・普天間に行ったとき、司令官に「もっと風俗業を活用してほしい」と言った。司令官は凍り付いたように苦笑いになって「米軍ではオフリミッツ（出入り禁止）だ」と。（ぼくは）「そんな建前みたいなことを言うからおかしくなるんですよ。法律の範囲内で認められている中で、いわゆるそういう性的なエネルギーを合法的に解消できる場所は日本にあるわけだから、もっと真正面からそういう所を活用してもらわないと、海兵隊の猛者の性的なエネルギーをきちんとコントロールできない」と言った。（司令官からは）「行くなと通達を出しているし、これ以上この話はやめよう」と打ち切られた。

兵士なんていうのは、命を落とすかも分からない極限の状況まで追い込まれるような任務のわけで、どこかで発散するとか、そういうことはしっかり考えないといけない。建前論ばかりでは人間社会は回らない。

（慰安婦制度は）朝鮮戦争の時もあった。沖縄占領時代だって、日本人の女性が米軍基地の周辺でそういうところに携わっていた。良いか悪いかは別で、あったのは間違いない。戦争責任の一環としてそういう女性たちに配慮しなければいけないが、そういう仕事があったことまでは否定できない。

歴史をひもといたら、いろんな戦争で、勝った側が負けた側をレイブするだのなんだのっていうのは、山ほどある。そういうのを抑えていくためには、

一定の慰安婦みたいな制度が必要だったのも厳然たる事実だ。そんな中で、なぜ日本が世界から非難されているのかを、日本国民は知っておかないといけない。

このように、第2次世界大戦中の従軍慰安婦制度について、当時は必要とされていたという見解を示し、この問題に関して日本だけが特別に問題視されることについて批判した。また、在沖米軍兵士による性的犯罪の抑制のために、風俗業の活用を米軍の沖縄海兵隊の司令官に対して進言したということも暴露した。橋下本人の意図としては、慰安婦問題について「日本だけが悪い」とされることへの疑問が中心であったが、主な反応は「慰安婦制度の必要性」についての橋下の言及に対するものであった。

(2) 発言に対する反応と政治過程への影響

これらの橋下の発言は大きく取り上げられて報道され、多方面から賛否両方の反応が寄せられた。とくに、「慰安婦制度を肯定」したことに対する批判的な反応は国内外を問わず、非常に大きいものであった。こうした批判に対して橋下は再び「なぜ日本だけが批判されるのか」(5月15日)と反論した。しかし、アメリカ国務省の報道官は「言語道断」(5月16日)と不快感をあらわにしたほか、7月の参議院選挙に向けて候補者調整と政策協議を行っていたみんなの党の渡辺喜美代表も「文化、体質が違っていると感じる」として違和感を表明し(5月17日)、20日には(大阪維新の会の国政政党である)日本維新の会との協力解消を決定した。

このような激しい反発を受けて、橋下は新聞による「誤報」のせいであり報道のされ方がおかしいのだとして批判し、一時はいわゆる「ぶら下がり会見」を拒否する事態に至る(5月17日)⁽⁷⁾。しかし、わずか3日後の20日には会見が再開がなされた。この一件からも、橋下の影響力の源泉がメディアに対する発信力にあったこと、そうした発信がなされなければ政治

(7) ただ、橋下は新聞報道に対して当初は満足をしていたし、言いが180度変わったのは15日昼前のツイッター投稿からであったという(松本2015: 110-113)。

的な影響力の低下は避けられない状況であったということが明らかであろう。一方で、次々と話題になる政治的な発言を行いニュースを提供してくれる橋下は、マスメディアにとっても不可欠の存在であったということも、同時に証明したのである。⁽⁸⁾

会見再開後も、橋下は「慰安婦・風俗発言」に関連して挑戦的な発言を繰り返した。5月21日には「閣僚も、保守気取りで威勢の良いことを言っていた政治家も（批判を恐れ）何も言わなくなった」と保守系の政治家を批判した。そして27日には、外国人記者クラブである日本外国特派員協会で記者会見し「慰安婦を容認したことは一度もない」ことを強調し、慰安婦問題を「正当化する意図は毛頭ない」とした上で、「日本だけを批判することで終わってはならない」と訴えた。一方、米軍司令官に対して「風俗業の活用」を進言したことについては、「日本の法律で認められていない売春・買春を勧めたとの誤報につながった」と強調して、正式に撤回を表明した。さらに「世界各国も戦場の性の問題を直視すべきだ」との持論を再び展開した。同じように激しい批判と反発を浴びることになった2つの発言であったが、慰安婦発言については（「真意が伝わっていない」とする）釈明という形で対応し、風俗活用発言については撤回という、それぞれ対照的な対応を取った。また、一貫して「慰安婦のことが日本だけ問題にされるのはおかしい」という立場を維持し続けたのである。

こうした状況の中で、大阪市議会は5月24日に大阪府・市の水道統合条例を否決した。さらに、5月29日には維新を除く全会派で、慰安婦をめぐる発言で市政の混乱を招いたなどとして、市長の問責決議を可決することを決めた。市議会での問責決議は法的な拘束力がないが、維新側は反転攻勢に出る。問責決議の可決は不信任の意思表示と同じであるとし、松井一郎幹事長（大阪府知事）は5月30日、問責決議が可決された場合には「民意を問うことになる」と発言し、市議会野党党派に対して揺さぶり

(8) 橋下の「囲み取材」の様子を取材した松本は、橋下とメディアが「共存」の関係にあると指摘している（松本 2015: 114-118）。

をかけた。このため選挙になることを恐れた公明党が「問責」を削除して「言葉遣いに注意するよう」ともめる決議として修正案を提出した。この結果、問責決議案は維新と公明の反対で否決され、市議会は閉会に至る。

一方で、全国政党である日本維新の会は追い詰められることになった。まず、参院選にむけた候補者の一本化や選挙協力が進められていたものが、みんなの党との協力解消を受けて頓挫した。その結果「第3極」は各地で分裂選挙となり、7月21日に行われた参議院通常選挙では8議席の獲得にとどまった。地方区（都道府県選挙区）で議席を得たのは大阪と兵庫だけとなり、大都市を擁し定数が複数の都府県選挙区でも、みんなの党との共倒れが目立つ結果となった。ただし、大阪選挙区では100万票を超えるトップ当選を飾り、橋下の地元での人気の根強さを証明する形となった。

(3) 「橋下劇場」とマスメディア、そして愛国心

まずは、マスメディア、ソーシャルメディアとの関係の点から検討してみよう。

逢坂巖は2000年代以降にソーシャルメディアが拡大・定着することで、「ネット世論」というべき既存のマスメディアとは異なる独自の論調が形成されるようになったと指摘する。一般の人々も発信することが可能になり、マスメディアでは抑えられてきた（右派・左派を問わず）様々な主張が登場し、それがネット空間において可視化され、あるいは現実社会にも民族主義や反原発などの「運動」として進出するようになった。これらの運動の共通点として、①「ふつうの人」であることを強調していること、②音楽や色にあふれた祝祭性を持っていること、そして③「真実を取り上げていない」マスメディアに対する強い批判があるという（逢坂2014: 45-48）。ただその一方で、政治家がソーシャルメディアを使った、マスメディアをバイパスした形で国民に直接に発信しようとする試みは、うまく行かなかった。テレビの波及力に比べると、ソーシャルメディアの利用者数は少なく、効果は限定的だったからである（逢坂2014: 54-56）。そんな中でソーシャルメディアの活用法にブレークスルーをもたらしたの

が、橋下であった。ソーシャルメディアを使ってマスメディアの書き手・送り手を批判することで、マスメディアのアウトプットに対して影響を与えようとしたというのである（逢坂 2014: 57）。

上の（2）で見たように、橋下は自身の発言について批判が高まるとマスメディアによる報道が「フェアではない」と強く非難した。それらはソーシャルメディアを通じて、既存のマスメディアに対して批判的なネット空間の人々に対して直接に発信された。そして、そのこと自体がマスメディアにおいて大きく取り上げられることで注目を集め、橋下は自らの主張を発信することができたのである。

次に、橋下劇場の支持層の持つ文化的なイデオロギーの観点から考察したい。文化的な争点においては、愛国心を持つ者が橋下を支持する傾向があること、排外主義にはそうした傾向が見られないことから、排外主義を伴わない限りにおけるナショナリズムの心性が、大阪維新の会の躍進を支える1つの基盤になっているとされる（善教ほか 2012: 331-335）。また、松谷満（2012）も橋下支持者の中に、「公務員」に対する不信感および「リーダーシップ」を重視する意識のほかに、新保守主義的な価値意識（ナショナリズム）と新自由主義に肯定的な意識、そして「成長志向」があることを明らかにしている。その上で、有権者の意識を知ることにより力を尽くしている橋下が、いずれの争点においても有権者の多数派意見の側に立っていることを指摘した上で、「橋下が支持されるのは、有権者（マジョリティ）の意識をそのまま肯定するような主張を彼が行い、それがノーマルに受容された結果に過ぎない」（松谷 2012: 111）としている。

つまり本節で見た慰安婦発言とそれへの反論は、主要マスメディアにおいて目立った橋下に対する批判的な論調とは異なり、（有権者の多数派である）橋下のナショナリスティックな支持層に対してアピールして、彼らを満足させることができたものだったのである。既存のマスメディアでは自分たちの意見や考え方が十分に取り上げられていないという「愛国的」で保守主義的な有権者の意見は、マスメディアという権威・権力に批判的な「ネット世論」として社会的にも目に見える形になっていた。そして彼らの意向を

受けて、マスメディアのことを批判する一方で利用をすることで、効率的に保守層に対してアピールをしている橋下という構図を見て取ることができる。

3. 橋下劇場と地域政党・大阪維新の会

本節ではまず、地方政治において地域政党が存続しうる条件（とその困難さ）について、整理して考察する。その後、大阪維新の会が地域政党として一定の成功を収めてきたこと、その中で「大阪都構想」という争点が果たした役割について論じる。

(1) 地方政治における地方政党

金井利之は、日本の地方自治制度で採用されている二元代表制の下では、議院内閣制とは異なり、行政部＝首長の存続のために議会の持続的な信任を必要としないために、地域における組織政党の存続が困難であることを指摘する。首長にとっても、議員にとっても、自らの当選のための組織である「後援会」があれば十分であり、あるいは議会内での安定的な多数派形成が可能になる「会派」があれば十分である。首長や各議員の当選可能性を左右しかねないほどの力を持つ「組織政党」は、彼ら政治家たちにとっては自らの自律性を低下させることになるので、むしろ不要である。こうした中で「地域における政党」の論理が登場する可能性があるのは、議会多数派サイドが少数派首長との妥協を拒んで自らと親和的な首長を生み出そうとする場合か、首長サイドが議会多数派との妥協を拒んで自らに親和的な議会多数派を生み出そうとする場合に限られる。後者の場合、つまり首長が仕掛けた「地域における政党」が議会過半数を獲得できるかは、首長の人気によって各議員候補の当選可能性を押し上げることができるかにかかっている。ただし、首長の人気は議員候補者への応援能力とイコールではないし、とくに大選挙区制では「首長派対非首長派」という「刺客」作戦が通用しないために、議会の過半数を取することは容易ではない、

という（金井 2013）。

江藤俊昭は、近年設立されている地域政党の多くが、首長自らの政策実現を目的として結成された「首長主導型」であることを指摘している。しかし、複数の議員定数を有する大選挙区・単記非委議式を主とする現行の地方選挙制度の下では、候補者は（小選挙区制とは異なり）得票の最大化を目指す必要はない。その結果、地区や団体などの個別利益代表的な議員が選出されやすいために、首長主導型の地域政党が議会内で多数派を形成することが困難になるという（江藤 2013）。

砂原庸介も、二代表制と地方議会における選挙制度の問題を取り上げ、特定の地方自治体を超える利益を追求するような主体（具体的には政党）を生み出すことを阻み、政治家たちに特定の地域に対する個別的利益の提供を優先するようなインセンティブ（誘因）を与えてしまっていることを指摘する。とりわけ重要なのは地方議会であり、大選挙区・単記非移議式投票という選挙制度のために候補者個人に対する投票が行われ、当選の敷居が極めて低くなる結果、地方議員が有権者に対して限定的・個別的利益の提供を優先するインセンティブを生み出しているという。その結果、地方自治体の中で地元への利益の配分をアピールする議員が互いに抑制をしようこととなり、有権者に広く薄い利益を還元していこうとする政党が生まれにくい。その一方で、首長は自治体全域・小選挙区制で選出されるために、地域「全体の民意」を強調するような戦略を採ることができる。しかしながら、現状からの変革を望む「改革」志向の知事や市長たちが地方議会において自分の「味方」となる与党を形成することは、上述のように個々の地方議員が個別利益を追求しがちであるために、困難である。また、地方議員を選ぶ選挙において「知事・市長に賛成するか否か」は争点になりにくい（砂原 2016）。

ここまで見たように、二代表制の首長－議会関係、そして大選挙区制を基本とする地方議会選挙の下では、地域全体の利益を強調する首長と、個別利益を追求する地方議員との間には（少なくとも潜在的には）対立があること、そして首長主導型の地域政党が選挙において成功を収めるのは

難しいというのが予想される帰結である。それではなぜ、大阪維新の会は府知事と大阪市長の2つの首長ポストだけでなく、大阪府議会と大阪市議会の両方で第1党になるなどの、比較的良好な選挙成績を収めることができたのであろうか？

(2) 大阪維新の会の選挙での成功

まずは大阪維新の会の選挙での成績を簡単に見ておこう。地域政党「大阪維新の会」は、橋下と、自民党で彼を府知事選に擁立した松井一郎（すでに自民党会派からは離脱）ら、比較的当選回数の少ない22人の府議会議員を中心に2010年4月に結成された。翌月の大阪市会議員の福島区での補欠選挙では、維新の会の無名候補が大差で初勝利を飾る。補欠選挙ながら40%と比較的高い投票率であったことから、有権者の関心の高さが注目され、大阪市議に対しても強烈なプレッシャーを与えることになった（砂原 2013: 240）。

翌2011年の統一地方選挙にむけたマニフェストでは、大阪府と大阪市・堺市の両政令市を解体して、広域自治体としての「都」と基礎自治体としての「特別区」に再編するとした。そして、大阪府議会と両政令市議会で過半数を獲得すれば、国に関連する法律の制定を求めるとした。維新の会は、この大阪都構想を争点として有権者に賛否を迫るという戦略を採った（砂原 2013: 244）。その結果、府議選では50選挙区で60人の候補者のうち57人が当選し、定数109に対して過半数を獲得した。一方で大阪市議選には44人を擁立して33人が当選したが、過半数には至らなかった（定数86）。また、堺市議選でも15人の候補者のうち13人が当選を果たしたが、議席は定数52人の4分の1にとどまった。但し、いずれの議会でも維新の会は第一党の座を占めることができた。

橋下は「大阪秋の陣」でもう一度「大阪都構想」への賛否について民意を問う姿勢を示し、大阪市長選と同じ日程で大阪府知事選挙を行うために任期途中で辞職と大阪市長選への鞍替えという方法を選んだ。ダブル選挙の投開票は2011年11月27日に行われた。その結果、府知事選では幹

市長の松井一郎（大阪府議）が、既成政党の相乗り候補であった倉田薫（池田市長）と共産党推薦の弁護士・梅田章二とを破って大差で勝利し、大阪市長選でも橋下徹が共産党も含めた既成政党の相乗り候補である現職の平松邦夫に圧勝した。しかし、2013年の堺市長選挙では、堺市議の西林克敏を擁立したものの、大阪都構想・堺市解体に強い反対の姿勢を示した現職の竹山修身に敗北を喫する。

2015年の統一地方選挙において、維新の会は大阪府議会で過半数を回復することができなかったものの（88議席中42議席）、府議会、大阪市会・堺市議会のいずれにおいても第一党の地位を維持することができた。そして5月の特別区設置（大阪市解体）に関する大阪市の住民投票では僅差で否決されたが、同年11月のダブル選挙において、維新の会は都構想への「再挑戦」を訴えた。府知事選と大阪市長選の双方において、反・維新側は対立候補を一本化し、共産党も自民党出身候補を支援するなどしたものの、府知事には松井が再選された。また、橋下の後継者として大阪市長には吉村洋文が当選し、両ポストを維持することとなった。この結果を受けて、維新の会は都構想を引き続き議論していく姿勢を打ち出した。

あわせて、大阪府内での国政選挙の選挙成績についても簡単に見ておこう。大阪維新の会を母体として2012年9月に国政政党「日本維新の会」が結党され、11月には石原慎太郎らの太陽の党が合流した。翌12月に行われた衆議院の総選挙では、全国で54議席（小選挙区14議席、比例区40議席）を獲得して第3党に躍り出た。大阪だけで見ると、19ある小選挙区のうち12議席を獲得し、比例区では35.9%と圧倒的な一位であった。また、2013年の参議院選挙でも、大阪選挙区で100万票を越える得票でトップ当選をしており、比例代表選挙の府内得票率も28.7%とトップであった。2014年の衆議院選挙では「維新の党」⁽⁹⁾は大阪府内においては、小選挙区では5議席にとどまったものの、比例区では32.4%で圧倒的な

(9) 日本維新の会が分裂した後に、江田憲司らの旧・みんなの党の一部と合流して2014年8月に結成した政党。

「橋下劇場」の第1幕と日本の地方政治におけるポピュリズム強さを見せた。また、2016年の参議院選挙でも、「おおさか維新の会」⁽¹⁰⁾は大阪選挙区の定数4議席のうち2議席を占め（残りの2議席は自民党と公明党）、比例代表選挙では34.9%を獲得した。

このように、大阪維新の会は結党以来、大阪府内で行われた選挙において地方選挙、国政選挙を問わず、一定の成果を収めてきたのである。

砂原は大阪維新の会の成功の要因と選挙ごとでの違いについて、選挙制度、とくに配分されている定数によって採りうる戦略が異なることに注目して説明している。まず、大阪府議会が持つ特有の選挙制度である。大阪府は選挙区が行政区ごとに分かれる政令市を2つ抱えているために選挙区の数が多く、小選挙区制に近い状態になっていた（2011年の統一地方選挙の際には、定数109人。62の選挙区のうち1人区が33、2人区が21）。そこで、維新の会はこれらの選挙区にそれぞれ1人の候補者を出してほぼ全勝し（1選挙区のみ2人）、過半数の57議席を獲得した。つまり「維新か反・維新か」の選択を有権者に迫ることに成功したというのである。2015年の統一地方選挙では、府議会議員の定数を大幅に削減（53選挙区で定数88。1人区が31、2人区が15）したものの、維新の会は1人区では圧勝できなかった⁽¹¹⁾。但し、過半数に近い議席（42議席）を維持して第一党の座を守ることはできた。その一方で、定数が2～6の選挙区で構成される大阪市議会や、さらに1選挙区の定数の多い（定数7以上が、7選挙区中5つ）堺市議会においては、大阪維新の会は第一党の座を占めることが出来たものの、過半数を取ることができなかった。自らへの賛否で二者択一を迫ることが（1～2人区の場合のように）できなかったからである（砂原 2013、2015、2016）⁽¹²⁾。

(10) 維新の党の解党後に、2015年に地域政党・大阪維新の会が結成した国政政党。

(11) 砂原はその理由を、政党間競争のあり方が2011年と変化したことを指摘している。つまり2011年には自民党と民主党が国政の対立を反映して激しく競争をしていた（すなわち維新の会の対抗勢力が分裂していた）ものが、大阪維新の会に対抗するために民主党が自民党と近い立場を取るようになったというのである（砂原 2015: 161-162）。

(12) 但しそうであったとしても、大阪維新の会の場合は、次の2つの理由から地方議員に対して求心力を働かせることができたという。第1に、過半数の議席を有していた大阪府議

(3) 「大阪都構想」の果たした役割

善教らは2011年のダブル選挙における有権者の選択を分析して、橋下・松井に勝利をもたらした（大部分を占める）穏健的支持層・潜在的支持層は大阪都構想に冷静な態度を取っているため、大阪都構想への賛否の効果は限定的であり、「橋下の目指す政治への是非」という抽象的なレベルでの争点についての賛否を問う選挙であったと指摘している（善教ほか2012: 298, 337-338）。しかし「橋下か反・橋下か」「維新か反・維新か」という争点だけでなく、大阪都構想という争点も大阪維新の会の求心力としては機能したと考えられている（砂原2015: 167）。また、善教らも知名度が低かった松井が、都構想を媒介として橋下との一体感を高めることで、橋下の業績を評価する層の支持を獲得することができたという（善教ほか2016: 298）。さらに、「二重行政の解消」を掲げる都構想は、改革のシンボルとなる争点であっただけでなく、大阪の成長戦略を実現する、つまり「かつてあった大阪の活力を取り戻す」ための手段としても位置づけられていたので、第2節の(3)で見たように橋下らの支持層である「成長志向」の有権者にもアピールすることができる政策であった。

大阪都構想の内容自体は時期によって変化しているが⁽¹³⁾、いわゆる「二重行政」の解消や財政削減効果などについては、政策の妥当性に多くの疑問

、会ではある程度意思決定ができるので、市議会議員としても大阪維新の会の成果をアピールすることが可能だったこと、第2に小選挙区制で争われる衆議院議員総選挙に進出したことがその理由である。その結果、「維新か、反・維新か」という選択を有権者、そして所属する地方議員に強いることで、遠心化しやすい市議会議員に対しても政党の一体性を維持することが可能になったという。さらに、大阪維新の会が国政選挙でも一定の成功を取ったことは、大阪市議会での他の政党に対する交渉力を引き上げる効果もあった。国政選挙においてプレッシャーを与えることで、大阪ではなく東京の自民党・官邸と公明党・創価学会とを動かして、間接的に地方議会の議決に影響を与えるという手法が開かれたというのである。その結果、自民党府連の行動を変えることはほとんどできなかったが、公明党からは最終的に特別区設置の住民投票実施について賛成を引き出すなどの一定の効果을挙げることになった（砂原2016）。

(13) 例えば、2010年に提唱された当初は、大阪市と堺市の両政令市を解体した上で周辺9市も特別区に再編するというものであったが、2015年の住民投票で問われたのは、大阪市のみの解体と特別区設置であった。

や批判が寄せられていた（村上 2010、藤井 2015、森 2015）。しかしながら選挙政治において重要だったのは、必ずしも都構想という統治構造改革の妥当性だったわけではない。上崎は、大阪都構想に関して橋下たちにとって「絶対に譲歩できない」制度改革は大阪市の権限とストックの再編そして民営化のみであるとし、狙いはあくまでも政治的なものでしかなかったと指摘している（上崎 2012: 42-43）。

大阪都構想は、大都市制度の問題や政策的な妥当性についての観点から多く論じられているが、それと同時にリーダーシップの強調や二元論的な争点設定というポピュリスト的な政治過程の典型例ともなってきた。そのため、今後の議論の行方を考察する際には、この政策の政治的な意味の観点からも、さらに詳細な検討をしていくことが必要であると思われる。

4. 「第2幕」の展望

本稿では、現代日本政治の代表的なポピュリスト政治家である橋下徹大阪府知事・大阪市長時代のおよそ8年間の政治過程を、「橋下劇場の第一幕」として考察してきた。広範な政治不信を背景に、既成政党や既存の政治家たちを既得権として批判することによってそれを自らの政治的エネルギーにするポピュリズムは、短期的な政治運動になる傾向があると同時に、政権参加することによって自らが既成政党化するという矛盾を抱えているとされる。さらに、日本の地方自治制度・地方議会選挙制度においては、地域政党の可能性は限定的であった。

しかしながら、「第1幕」の期間において橋下と大阪維新の会は、大阪府知事と大阪市長という大阪を代表する2つの首長の座を占めることができ（大阪市長については後半の4年間）、府議会と大阪市議会においても第一党の座を占めるようになった。また、地方選挙だけでなく、国政選挙においても政治的な成功を収めている。さらに、橋下退場後の2015年「ダブル選挙」にも勝利して、引き続き大阪府知事と大阪市長の2つのポストを大阪維新の会の松井と吉村とが占めている。

それでは、いわゆる橋下劇場に「第2幕」はあるだろうか？

橋下に関して言えば、彼の言葉通りに、引退して政治家に戻ってくることはないと信じる者はほとんどいない。2016年秋の時点でも日本維新の会の「法律政策顧問」という肩書きを持ち、タレント弁護士としてテレビ出演をするだけでなく、ツイッターなどを通じて常に政治的な発信を続けている⁽¹⁴⁾。また、2016年の参院選後には安倍首相や菅官房長官と会談をする⁽¹⁵⁾など、政治活動を継続していることは明らかである。既成政治に挑戦する「挑戦者」として再登場するための一時的な「引退」状況にあると見るのが適切であろう。

もう一つの「第2幕」は、地域政党としての「大阪維新の会」についてである。2016年の参院選後、代表の松井は「橋下徹前代表のカリスマ的な影響力の大きさをひしひしと感じた」と述べたが、大阪選挙区では共産党と民主党の候補者を抑えて2議席を獲得した。また、大阪での比例代表の得票率は34.9%であり、22.2%の自民党を大きく上回るものであった。少なくとも大阪では、民進党（民主党）ではなく、大阪維新の会が自民党・公明党ブロックとともに、二大政党の一角を占めているのである。

ただ、全国政党化していくことには、第2節で見た地域政党の存続可能性とは別の意味でも困難がある。保守政党である自民党は小泉政権期に、戦後長く一党優位を支えた支持基盤を切り崩すような「構造改革」を打ち出し、経済政策の面で新自由主義的な「改革政党」になった。その一方で、小泉改革によって失った支持基盤を補うために、安倍晋三を中心として、イデオロギーの面で「右派政党」としてのカラーを打ち出すようになった。維新の会は「改革政党」と「右派政党」という両方の側面で、自民党と重複するようになったのである（中北 2016）。

第3節で考察したとおり、橋下と大阪維新の会という不思議な存在が存

(14) 2016年の舛添東京都知事の辞職やその後の都知事選、そして小池新都知事の都政改革についても、積極的に発信し、それらの内容はマスメディアにもたびたび取り上げられている。その一方で、テレビにおける発言内容は、政界入り前の「茶髪の弁護士」時代と比べると過激さがなくなっているように思われる。

(15) 『毎日新聞』2016年7月31日朝刊

続し得た要因として、「大阪都構想」という政策があった。都構想こそが、挑戦者としてのアイデンティティを主張することのできる政策であり、個々の議員を地域や個別利益の追求から引き離して結びつけることのできる象徴的な政策であった。2015年5月に行われた住民投票で否決されたにもかかわらず、11月の第2次ダブル選挙での勝利をもって「都構想への再チャレンジ」に対する信任を得たとして再びこの政策を掲げるようになったのは、そのためである。

そもそも大阪維新の会は「都構想の実現」を掲げて結成されたものであるから、このような結論は面白いものかもしれない。ただ、大都市制度のあり方としての是非が議論されていることとは別の次元で、地方政治においてポピュリズムが継続するために都構想が必要であったというのが、本稿の主張である。もちろんこれは、大都市制度の望ましいあり方について議論することに意味がないということではない。また、政治的な争点であるから、大都市制度を議論すること自体に正統性や効率性の観点から問題があるということでもない。そして、敵と味方の二分法による「分かりやすい」枠組みで有権者に提示することによって、巨大な政治的エネルギーを必要とする統治機構改革に対する支持を調達できるようになるかもしれない。しかし、ポピュリスト的な政治手法により「都構想に賛成か反対か」の二者択一的で対決的な構図になっており、この論点自体が維新の会の存立理由の1つになっている。そして、とりわけエリートの側では感情的な対立になってしまっているように観察される。これらの理由によって、あるべき「大阪のかたち」について広く新しい合意を作ることは容易ではないだろうと、予想せざるを得ないのである。

ただ、ポピュリスト政党は、ヨーロッパ諸国においても国政レベル、地方政治レベルでそれぞれ統治経験を積んでおり、単に無責任に有権者の意向を声高に主張するだけの政党ではなくなっている⁽¹⁶⁾ (Albertazzi and

(16) ポピュリスト政党であるイタリアの北部同盟やスイス国民党では、政権参加によっても支持者が離反することはなく、党員からは肯定的な評価を受けているという。政党組織などを通じた指導者と党員間の対話が鍵となっているとされる。

McDonnell 2015)。大阪維新の会も、公務員やメディアなどの既得権に対して批判するだけでなく、統治政党として政策の実現と実行にも責任を持つことができるようになる（あるいはすでにになっている）のかもしれない。この点は、さらに検証をしていく必要がある。

ポピュリズムと民主制の安定について、吉田徹は次のように述べる。

ポピュリズムが民主主義を危機に晒すのではなく、民主主義が危機に陥っているときにポピュリズムは生起する。もし代表する者がポピュリズムによる挑戦を深刻に受け止め、対処し、そして吸収することができれば、それはポピュリズムの暫定的な収束とともに、民主主義の安定を意味する。そして、それが可能となるかどうかは、ひとえにポピュリズムからの挑戦を受ける民主主義の側にかかっているのである。(吉田 2016: 120)

地方政治に登場したポピュリズムによって表明されている既得権への不満を昇華・吸収して、民主制の安定と合意をもたらすことができるのか。ポピュリストも含めた「代表する者たち」と、彼ら／彼女らを支える政党組織とにかかっていると言えそうである。

参考文献

- 有馬晋作 (2011) 『劇場型首長の戦略と功罪 —— 地方分権時代に問われる議会』, ミネルヴァ書房.
- 有馬晋作 (2012) 「橋下劇場に関する批判的評論の分析 —— ポピュリズム研究の進展のために ——」, 鹿児島県立短期大学『商経論叢』63号, pp. 49-75.
- 上崎哉 (2012) 「橋下大阪都構想の狙い」, 『近畿大学法学』, 第60巻第2号, pp. 1-49.
- 江藤俊昭 (2013) 「地域民主主義と地域政党 —— 首長主導型地域政党政治の構図」, 『ガバナンス』2013年1月号, pp. 30-33.
- 逢坂巖 (2014) 「デジタルメディア時代のデモクラシー」, 『マス・コミュニケーション研究』, 85号, pp. 43-61.
- 大嶽秀夫 (2003) 『日本型ポピュリズム 政治への期待と幻滅』, 中公新書.
- 大嶽秀夫 (2006) 『小泉純一郎 ポピュリズムの研究 —— その戦略と手法』, 東洋経済新報社.

- 金井利之 (2013) 『《地域における政党》と『地域政党』』、『自治総研』419号, pp. 39-51.
- 砂原庸介 (2012) 『大阪—大都市は国家を超えるか』, 中公新書.
- 砂原庸介 (2013) 「第8章 『大阪維新の会』による対立軸の設定 —— 大阪府知事選、大阪市長選、大阪府議選、大阪市議選 ——」, 白鳥浩編『統一地方選挙の政治学 —— 2011年東日本大震災と地域政党の挑戦 ——』, ミネルヴァ書房, pp. 230-261.
- 砂原庸介 (2015) 「選挙区割りと地方政治 —— 大阪の事例研究 ——」, 『阪大法学』62巻2号, pp. 143-169.
- 砂原庸介 (2016) 「領域を超えない民主主義? —— 広域連携の困難と大阪都構想」, 『アステイオン』, 84号, pp. 196-211.
- 善教将大・石橋章市朗・坂本治也 (2012) 「大阪ダブル選挙の分析 —— 有権者の選択と大阪維新の会支持基盤の解明 ——」, 『関西大学法学論集』62巻3号, pp. 247-344.
- 中井歩 (2013) 「第5章 ポピュリズムと地方政治 —— 学力テストの結果公表をめぐる橋下徹の政治手法を中心に ——」, 新川敏光編『現代日本政治の争点』, 法律文化社, pp. 93-113.
- 中北浩爾 (2016) 「第10章 日本における保守政治の変容 —— 小選挙区制の導入と自民党」, 水島治郎編『保守の比較政治学 —— 欧州・日本の保守政党とポピュリズム』, 岩波書店, pp. 245-271.
- 橋下徹・堺屋太一 (2011) 『体制維新 大阪都』, 文春新書.
- 藤井聡 (2015) 『大阪都構想が日本を破壊する』, 文春新書.
- 松谷満 (2012) 「誰が橋下を支持しているのか」, 『世界』2012年7月号, 岩波書店, pp. 103-111.
- 松本創 (2015) 『誰が「橋下徹」をつくったか —— 大阪都構想とメディアの逃走』, 140B.
- 水島治郎 (2014) 「ポピュリズムとデモクラシー」, 『千葉大学法学論集』第29巻1・2号, pp. 125-147.
- 村上弘 (2010) 「『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』331号, pp. 241-332.
- 森裕之 (2015) 「大阪都構想の欠陥と虚構」, 『世界』2015年5月号, 岩波書店, pp. 111-117.
- 吉田徹 (2016) 「第5章 ポピュリズムとは何か —— 『民の声は神の声 (Vox Populi, Vox Dei)』?」, 杉田敦編『岩波講座現代4 グローバル化のなかの政治』, 岩波書店, pp. 103-125.
- Albertazzi, Daniele and McDonnell, Duncan (2015) *Populist in Power*, Routledge.
- Taggart, Paul (2000) *Populism*, Open University Press.