

光多氏の「質問」「指摘」に関する応答～佐々木私論

佐々木 信夫*

Q1. 都市国家の概念について

(1) 筆者のいう「都市国家」の用語法

光多氏から、「都市国家」または「都市国家化」の意味を明確にさせていただいた方がよいと思う。その理由は選挙制度の問題点が色々言われるが、それが日本の都市国家化が原因とすれば新たな視点かと思うからである、と指摘を戴いた。秀抜な指摘と受け止める。

確かに表題に使った「都市国家・日本」という表現には誤解を招く要素がある。国家単位としてみた都市国家（City-state）は「都市が政治的に独立し、自由市民を中心に一つの国家を形成したもの。アテネ・スパルタなど、古代ギリシャのポリスはその代表的なもの。また、ヨーロッパ中世末から近世にかけての自由都市」とか、「一つの都市とその周辺地域が、独立した政体や文明として一つとなり、まとまった形態をなす小国家を表す」（辞書）と定義されており、それが一般的な使い方かと思うからである。

その点、拙稿の表題には注釈が必要であったかなと反省するところだ。ただ、筆者のこの用語法は、1990年に慶應義塾大学に提出した博士論文『都市行政学研究』（勁草書房刊、1990年）に発している点を注釈代わりに若干披瀝し、弁明とさせていただきたい。

そこでの都市国家の捉え方は、「都市人口率が80%にも達し、高密度に人口・産業が集積し、政治・経済・文化・情報・国際といった様々な都市機能の集積及びその高次化現象がみられ、さらにそれらの諸機能がネットワーク構造を形成し、様々な主体間の相互依存関係が緊密化している国家」（同書P. 1）とし、これが現代都市社会の特徴であり、筆者はこれを＜高度都市型社会＞と呼んでいる。都市国家を高度都市型社会とイコールで使っていると弁明したい。高度都市型社会の特徴を備えた国の態様を「都市国家」と今回の論文でも捉え、表題に用いた次第である。都市計画などが専門の方々からすると異論があるかも知れない。

続けて1990年論文では「本研究で社会変動と行政の関係という場合、基本的にはこの高度都市型社会の変動と都市行政の関係を問題にしている」（同書P. 2）としている。今回の拙論の問題認識もそこに端を発しているといつてよい。

*中央大学名誉教授、法学博士

高度都市型社会と都市行政の関りについて5つ特徴があると90年論文では指摘した。第1に行政の役割が「直接型行政サービス」の供給よりも、「間接型行政サービスの供給に重点が移行すること。第2に行政研究は制度論・管理論中心ではなく、機能論・政策論中心であるべきこと。その研究領域として「都市行政」学が成立すること。第3に現実の政策過程は「行財政が一体である」にもかかわらず、従来の行政研究は「行政」と「財政」を画然と分離し、「行政面」のみに関心を注いできた。その結果、説明力の乏しいモデルをつくり上げてしまっていること。第4に制度的に定めた行政区域（行政都市）とは無関係に拡大する都市活動（実際都市）から生ずる様々な行財政需要が存在すること。これを誰がどのように負担すべきかを問題にすべきこと。第5に農村型行政と都市型行政は基本的に違う。後者においては都市間競争が成立し、都市自治体とその政策開発の方向はどうあるべきかが問われること（同書p. 8～9）、としている。

こうした都市型社会＝都市国家における問題認識の上に論を進めることが以後多いが、とはいえ、一般的な表現としては「農村国家」と対置する形で使った「都市国家」という表現をストレートにもってくることは誤解を招くかもしれない。むしろ「農村型社会に」に対する「都市型社会」という表現の方が誤解を招くことにならなかったかも知れない。「高度都市型社会における日本の選挙に関する考察」とした方がよかったかも知れない。

(2) 政治学での用語法～都市論との関り

るる筆者（佐々木）の見方、とりわけ行政学に関わる見方を述べたが、次に光多氏から、「文中、農村国家と都市国家とを対比して書いているが、その意味ではわが国が閉鎖社会的な農村社会から開放的な都市化社会に変化してきたということも考えられる。」との指摘を戴いた。この指摘も正鵠を得ており、じつはこの問題意識に近い議論が広く政治学でも行われてきていることを若干紹介しておきたい。

政治学で農村型社会が都市型社会に移行していくことによる政治や行政、自治、市民の行動様式の変容について一番詳しく掘り下げているのは、松下圭一教授（法政大学）の『政策型思考と政治』（東大出版会、1991年）という著作ではないかと思う。筆者も直接間接にその影響を受けている。氏の同著から引用する形でその捉え方を紹介してみたい。

「政治の形態、位置ついで課題は、時代とともに変わっていく。都市型社会では、政治とは、まずマスメディアとくにテレビがつたえる、政治家たちの『通俗』ドラマであろう。」

「この政治家たちのドラマには、かつての天・神、あるいは君主また国家がかたちづくるドラマの荘厳性・神秘性はもはやない。政治家は、日常会話の話題となって消費されるタレントにすぎない。使い捨て商品なのである。」

「その姿はあまりにも人間的である。政治家は権力による栄光の追求者として登場するが、時折は汚職や浮気をあばかれてのたうちまわるだけでなく、選挙の敗北、政策の破綻、またクーデタによって、舞台から去っていく敗者でもある。」（同書P. 1）

「しかし、視点を変えてみよう。工業化・民主化によって、農村型社会の土台である＜共同体＞をほりくずしてしまった都市型社会では、市民の生活日常は、政治によって決定される＜政策・制度＞のネットワークのなかにある。都市型社会では、制度化された政策

のネットワークのなかでのみ、私たち市民は生活をいとなみうるのである。」

「この政策・制度のネットワークは、また、国レベルだけでなく、地域規模への深さ、地球規模への広がりをもつ。都市型社会の政策・制度のネットワークに注目するとき、政治は、ドラマではなく、政策・制度による、社会の＜組織・制御技術＞としてあらわれる。」

(同P.2)

「一日のサイクルをみよう。洗顔の水は、農村型社会におけるような、井戸や谷川の水ではない。水道という、政策によって設置された巨大な都市装置によって、それぞれの家庭に配水されている。この配水の設計規格はもちろん、その水源、水質、料金は政策によって決まる。」(以下、簡略化)「使った水は下水処理の装置を通じて」「朝食時のコメ、パンも安定供給のための政策をもつ」「バス、電車、自動車の乗っても通勤、通学となれば、都市計画を含めて、それぞれ複雑な政策事項を持っている」「都市景観をなす住宅、道路、緑も地域独自のスタイルをもつものの、政策・制度の帰結なのである。」(同P.4)

「このようにみると、生活は政策・制度のカタマリと言ってよい。朝だけでもこの実状である。1日のサイクルについては、もう述べるまでもない。ゆりかごから墓場まで、という一生のサイクルとなれば、関連する政策・制度も膨大となる。」(同P.5)

こうした例を述べながら、(政策・制度は)「政治に『よって』決定される。この地域規模から地球規模までの政策・制度のネットワークに目を向けるとき、私たち市民は気楽な政治ドラマの観客から一転して政治の当事者になる。すべての市民は、政治の主役たらざるをえなくなる。これが都市型社会における政治の位置である。」(同P.5)

「農村型社会から都市型社会への移行によって、個々の個人と政治とのかかわり方は一変したのである。(中略)生活様式の＜都市化＞が公共政策による＜政治化＞をひき起こすのである。政策のあらゆる領域が、政策・制度のネットワークで組み立てられ、たえず政治争点となる。政治争点の日常化・全般化が起きるのである。」(同P.5)

このように松下教授は、ここから政策・制度の選択を問う選挙の重要性を引き出し、論じている。ながながと引用したが、筆者が拙稿で使った「都市国家」という表現は同氏のいう「都市型社会」に近似した意味である。農村国家と対置したのは農村型社会から都市型社会への移行、全般化が選挙の重要性を浮き彫りにしていると述べたかったからである。ただ、社会は変容したが、にもかかわらず、選挙がうまく機能しているかどうか。もし機能していないとすればそれは制度の問題なのか、運用の問題なのか、意識の問題なのか、どのレベルが一番問われなければならないのか、というのが拙論での拘りである。

日本の場合、政権交代の経験が乏しく、有権者の1票で大きく政策・制度の変更ができるという実感を国民、市民は持たないまま、学習民主主義(移入民主主義)を受け容れ、選挙を淡々と行ってきたが、戦後80年、成熟していく雰囲気はなく、回数を重ねるたびに投票率も下がっている。選挙に参加しない、選挙を行う意義がやや後退しているのではない。そう問いかけたかったのが今回の拙論で問題意識であり、表題を大ぶりに付けた理由といえ理由かも知れない。

(3) この都市化が日本の選挙、政治にどのような影響を与えたか

光多氏から、「この都市化が日本の選挙、政治にどのような影響を与えたかの論点があればご示唆いただきたい。」との指摘も戴いた。これは大変重要な指摘である。答えはそう簡単ではないが、何点か「影響に関わる」論点を示してみたい（参照：升味準之輔『現代日本の政治体制』岩波書店、1969年、など）。

第1. 選挙地盤が変容していること。農村型社会での伝統的な選挙地盤の核心は集落または村規模の地方有力者とその地域の有権者との間の日常的関係が選挙の際に得票機能を果たした。地元代議士→府県議会議員→市町村議会議員→地方有力者の個人的関係のピラミッドを通じて代議士（候補者）は得票を得る、集票活動を図ることができた。

これが都市型社会になると集落、コミュニティ単位の活動は成り立ちにくくなり、他の地域への通勤が一般的になることから地元有力者と称する存在が集票活動で機能しなくなる。結果、代議士→県議→市町村議というピラミッドが崩壊し、集票は職域とか組合とか特定の利益団体を通じて行うか、個人としてのPR活動を強化して行うかに変貌していく。

第2. 国政より地方選挙の関心が高かったこと。伝統的な選挙地盤の核心は、ある程度閉鎖性をもった農村的小社会と名望家の支配を前提とする。選挙意識の調査をみると、有権者は総選挙よりも地方選挙（とくに市町村の選挙）、政党本位よりも人物本位で投票する傾向が強くなる。投票率も地方選挙の方が高い。

これが都市化の進展で、すなわち農業人口の減少、都市人口の増大は伝統的社会の人間関係と名望家支配が弛緩し縮少に向かうことを意味し、選挙の関心も地方選挙から総選挙に移る。人物本位に対して政党本位の投票行動が目立つようになる。都市部はサラリーマンや産業労働者の増大で1950年代半ば以降、当時の社会党の増加分となって現れる。

第3. 都市的生活様式の全般化による影響。生活様式の変容として新聞、ラジオの時代からテレビがお茶の間に入り込み、テレビ報道の影響が有権者の投票行動を左右するようになる点を挙げることができよう。ロコミよりマスコミの影響、それもテレビの影響が都市部ほど支配的になってくる。テレビに出演しているタレントなどが全国レベルの選挙で立候補してくる。テレビ報道を通じて皆が知っている、いわゆる知名度の高低が当落を左右するようになる。

結果、自民も社会も公明も共産も知名度の高い候補者探しに走り、タレント選挙の様相が強めてくる。この競い合いは政策レベルを高める方向には働かない。ここでいうテレビタレントはスポーツやドラマ、俳優、歌手、司会者など知っているか知っていないかで決まる候補者群になるからである。テレビの政見放送が重要度を増した時期もこの頃だ。

浮動票と言われる都市票を奪い合う、マスメディアによる「争点づくり」が一般化し、中小の地方都市より大都市の集票に伴う影響が重要度を増す。1970年代、高度経済成長に伴い農村から2、3男の大都市への就職し大量に3大都市圏は人口増に伴う住宅難、交通難、学校不足、さらに工業化による公害問題、大気汚染など「都市問題のルツボ」と化した結

果、いわゆる革新自治体、社会、共産を軸とする保守（自民）に対する革新（社共）を支持する有権者が増え、自民党の田中角栄列島改造内閣の頃はいわゆる太平洋ベルト地帯は革新自治体一色に染まっていく。

昭和48年のピーク時は国民の39.5%が革新自治体の傘下で暮らしている。もっとも福祉、教育のバラマキ政策が仇となって、高度成長終焉と共に財政危機に陥り、東京から名古屋、大阪、福岡まで次々に革新自治体は消えて行った。その後行革の時代となる。

第4. 後援会組織が変貌してきた。農村型社会では特定のボス支配、すなわち代議士、県議、市町村議のピラミッド型の後援会組織に地元有力者が加担しムラをまとめる機能を果たし、「オラがまちのセンセイ！」を誇るが、都市型社会での後援会活動は職縁や労組縁、宗教縁などであつまった支持者に対する、便宜の提供や戸別訪問からピラやポスターの広告戦術への移行がみられる。公明や共産の後援会活動が得意とする分野がこれだ。

住宅、道路、鉄道、商店街、学校、病院の建設など生活インフラの整備をめぐる争点、あるいは昭和、平成の大合併ではムラ、マチを巻き込んで合併エリアが争点化していく。

第5. 政党支持なし層の台頭と影響力の拡大。もともと日本は、個人として「〇〇党の会員とか支持者」を表明する空気は乏しい。隠している面がある。政党支持を鮮明にすることのメリットがあまりなく、むしろ「イロがつく」という表現にあるように差別化の対象になる風土がある。最近はこの世論調査でも鮮明になり、隠すどころか、「支持政党なし」層が中小都市より大都市に多く見られるようになっていく。都知事選などは「支持政党なし層」が結果を決めるとさえ言われる。結果、候補者も殆どが「無所属」を表明して戦うようになり、争点に対する主張が見えにくくなっている。

こうしたことの結果でもあるが、投票率は回を重ねるたびに大都市ほど国政選も地方選も右肩下がりを示す傾向にある。「投票しても」「しなくとも」何も変わらない、無力感のようなモノが蔓延している。

第6. SNSなどニューメディアの台頭。そこに割って入ろうとするのが、SNSなど候補者が有権者と直接つながって支持を掘り起こそうという動きになっているとみることはできないか。政治的な主張、政策より、有権者とのつながり、距離感の縮小をねらいにする。

だが、これは選挙向けの、支持獲得の一時的な約束事のようにみえる。政党が公約集として発行するマニフェストにはあまり関心を示さず、個人マニフェストと称する宣伝が横行する。これをマニフェスト（有権者との契約）ということがむずかしいが、例えば今回の都知事選に40数名の大量の候補者を立てる地域政党「再生の道」などの動きはどうか。

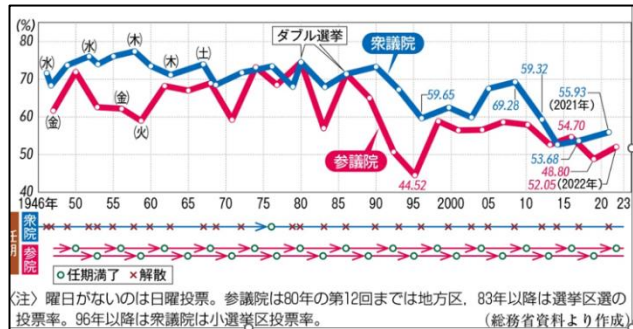
その主張をみると、政策公約なし、当選後に各議員は個々に自分として政策は主張する、有権者とは2期8年までで多選はしないという約束事のみ。といった政治の動きまで出てくるのが最近の大都市選挙。有権者は何を判断基準に投票すればよいか。これが日本的な匿名性の高い、高度都市型社会の特徴なのか、選挙結果とその後の動きを見てみたい。

Q2. 選挙、政治不信の構造について

次に光多氏の質問は、わが国の選挙の問題、政治不信について大変分かりやすく書いてあるが、「しからば選挙・政治不信の構造はどんなものか具体的に指摘いただきたい。」とある。政治不信の時系列的変化、国政と地方政治の違い、地域別・年齢別の特徴、政治不信なのか選挙不信なのか、裏金問題の影響はどうか、などを解説せよとしている。これも回答はそう簡単ではない。難問だが少し場合分けをして私論を述べてみたい。

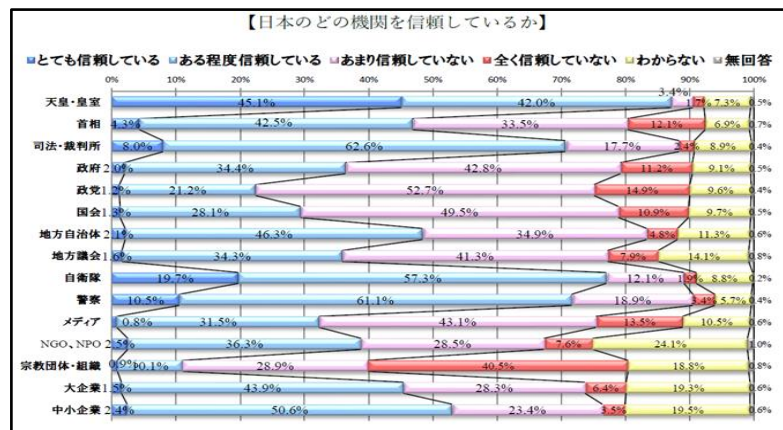
(1) 選挙・政治不信は時系列的にはどうか。

投票率の低下が選挙や政治不信の高まりと直接結びつとは言えないが、1つの指標とは言えよう。日本の政治不信は、戦後の政治状況、特に政党政治の変遷、様々な政治スキャンダルなどを背景に全体的に高まっていると診る。投票率低下が1つの表れとすると、国政の衆参院選挙の投票率の推移を例にとると（図）、戦後間もなくの頃から現在20%近く下がっている。



戦後まもなく、新憲法が制定され普通選挙制度が導入された頃は、政治への関心が高く、投票率もそれなりに高かった。しかし、1955年以降、自民党が長期にわたって政権を握るが、その間に政治スキャンダルも相次ぎいだ。テレビやインターネットの普及でそのスキャンダル情報が日常お茶の間に届けられるようになり、政治家への批判的な報道が増え有権者もそうした眼を持つようになっていく。政治改革を求める声が高まり、選挙制度の改革や政治資金の規制などに関心が向く。しかし、改革が行われても、その効果は限定的なまま現在に至っているように診える。

政治不信は①政治スキャンダル、②政治への関心の薄れ、③政党の支持率低下や分裂、④経済状況の悪化、⑤国際情勢の変動、外交の稚拙さなどを要因に高まるとされる。その解消に選挙制度の改革や政治の透明性向上、政治改革などが行われるが、時間の経過と共に改革は風化し、政治不信が高まる連鎖は断ち切れてはいない。もっと言うと、政党や政治家に対する信頼度があまり高くないのが日本と言えそう。また、おもしろい調査が言論NP0によって行われている。2019年7月21日の参院選投票開票前に行った日本の民主主義に関する世論調査がそれである（図）。

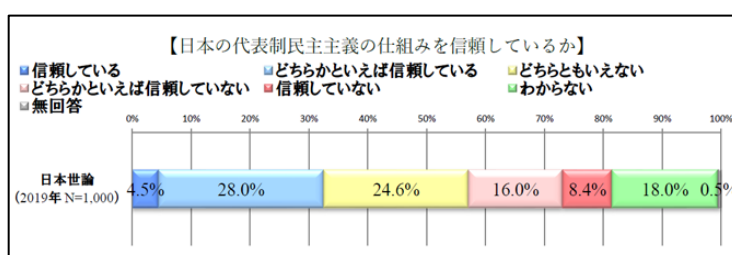


要説すると、政党や国会など、選挙によって自らの代表を有権者が選ぶ代表制民主主義の仕組み自体を「信頼している人」は3割に満たない。特に信用を失っているのは「政党」や「国会」であり、「メディア」と「政府」も信頼度は低い。他方、圧倒的に国民の信頼を集めているのは「天皇・皇室」であり、「自衛隊」「警察」である。

関連し、図表は省くが「政党」や選挙で選ばれた政治家が議論し、意思決定を行う現状の「国会」を「信頼できる」と回答している者はそれぞれ22.4%、29.4%と2割台に止まる。逆に「信頼できない」は67.6%、60.4%と6割を超えているのが日本の現状である。

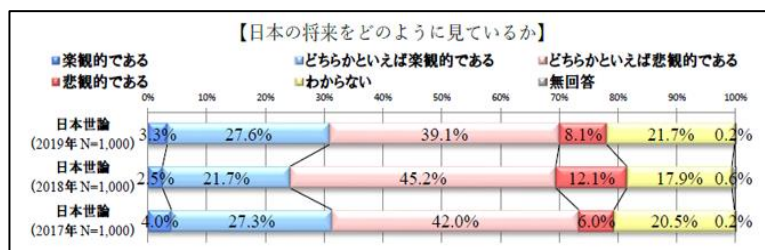
「メディア」や「政府」を信頼している人も少なく、「信頼できる」とする者は各々32.3%、36.4%と3割台に止まる。逆に「信頼できない」は56.6%、54%とそれぞれ半数を超えている。こうした傾向を年代別で見ると、特に20歳代で「政党」を信頼できると回答しているのは10.9%、国会は13.4%、政府は21%と低い水準に止まっている。

こうした調査結果と関連し、選挙で選ばれた政治家が国会で議論を行い、国会で選ばれた内閣が行政を統括する仕組みの今の日本の代表制民主主義について、「信頼している」



人は32.5%程度。これに対し「信頼していない」は24.4%、「どちらともいえない」が24.6%であり、合わせると半数が懐疑的な見方をしていると診る。図は省略するが、年代別で20代と30代で現状の代表制民主主義を「信頼している」という人はわずかに20.2%、14.2%に止まる。特に20代では「信頼していない」人が26%、30代でも29%。「信頼していない」が「信頼している」を上回っているのである。これをどう診るか。政治主導が喧伝される今、それを進めても国民の信頼は上がらないと読めるがどうか。

同じ調査で聞いているが、日本の将来について、悲観視している日本国民が47.2%と半数近くいる点も見逃せない。楽観的であるという人は30.9%に止まる(図)。



図は省略するが、悲観視の理由として「急速に進む高齢化と人口減少に有効な対策が見えない」が79.2%と突出しており、「社会保障や年金が安心ではなく、自分の人生の将来が不安」が52.5%と続いている(複数回答)。政治に対する関心は①現状に対する強い不満か、②将来に対する強い不安が充満したとき高まるとされるが、こうした悲観視の高齢化、社会保障に関する将来不安を払拭する方向を出せるか、それを信用のない政党に求めるのがほんとうによいのか。それしか方策はないのか、代議制民主主義の基本に立ち返って考える時期に来ているのではなかろうか。

(2) 国の「衆参議員選挙と地方議会議員、地方の首長選挙とではどう違うのかの問い。」

特に、国の場合（地方も同じ）は政治資金問題がかなり影響しているのではないかと。地方議会の場合は（兵庫県知事問題以前から）身近な生活への不満が議会不信になっているとも思われるが、どう考えるとの質問に対して。

確かに政治不信は、国政と地方政治で異なる面があると考えます。国政では、大規模な予算、複雑な法律、そして全国的な影響力を持つ政策が焦点となるため、政党の政策提起能力の多寡や、政治家の腐敗、癒着、不当な政策などが問題になりやすいと診る。

最近の政権党・自民党のウラ金問題などに大きく有権者が反応するのはその典型例だと思う。政治家は信用しないが、自分らが求める教育無償化とか働き方に関わる103万円の引き上げ問題などは「手取りを増やそう！」と訴えるだけで支持が集まりやすい傾向がある。有権者のモノトリ志向が近視眼的だが生活に直結した政策変更を求める動きに繋がりがやすいのも最近の傾向と診る。

一方、地方政治では、身近な生活直結の問題や選挙の仕方が問われやすい。地域住民との距離が近く、身近な生活に直接的な影響を与える問題、例えば地元のバスや鉄道の減便などの公共交通のあり方や、教育、防災、庁舎移転などが焦点となるため、具体的な問題解決の提案の可否が問われる。政治家の能力や実績、地域への貢献度などが重視されると診る。

さらに各地の問題でも全国に共通の議会費用として制度化されている「政務活動費」の使い方などになると、富山市で全議員が辞職せざるを得なかったように説明責任を果たせない場合、議会そのものの解体まで求められる動きすら出てくる。これがマスメディアを通じて報じられると、全国的に横ぐしとなって各自治体総点検の動きになることもある。

国会議員、地方議員という議会の構成員、議会の組織的活動に政治不信が起こるのと異なり、知事や市町村長という執行機関（首長）の場合、パワハラ問題に不信感が集まる兵庫県知事の例に見るように、その首長の振る舞い、それに関わる不信がその自治体の組織全体を弛緩させる形で現れる傾向が強い。自治体の首長は政治家であり、経営者であり、外交官という3つの顔（側面）をもつが、とくに経営者としての資質が問われることが多く、多選首長の周りにイエスマンのみが集まり、政策的劣化が起こることも議員とは違う政治不信の側面と言えよう。最近は小規模市町村ほど首長の多選、無競争当選が多いが、スキャンダルが表面化して初めて選挙が行われ交代するケースも散見される。

(3) 地域別・年齢別に政治・選挙不信がどう異なるか分かりませんか。大都市と地方、東北地方と九州地方等、年齢別に、性別でどうでしょうか。

年齢別については、財団法人明るい選挙推進協議会の調査（令和4年2月）（表一参照）などが明らかにしている。同調査によると、政治に関心が「ある」と「ない」を比較する、20歳未満は学歴を含めあまり違いがないが、20歳以上になると学歴の別なく、「関心がある」が低下し、「関心がない」が増える傾向があるとしている。大人になるに従い「政治に関心がなくなる」というこの問題はなに起因するのか。政治（家）を知れば知るほど、期待感が薄まるという話なのか。それが政治不信とみることができるのではないかと。これ

を主権者としての政治教育を高めれば解決できるかの如く言う向きがあるが、それはピンとがずれていると診る。政治（家）を知れば知るほど、政治に頼って問題が解決するとは思えない、という意識の蔓延自体が問題なのではないか。

【表 19】政治関心（年齢＋学歴）

		関心がある		関心がない		わからない		合計	
		09調査	21調査	09調査	21調査	09調査	21調査	09調査	21調査
16-19歳 /18-19歳	中学・高校	51%	54%	44%	40%	5%	6%	100%	100%
	高専・短大等	48%	40%	41%	57%	12%	3%	100%	100%
	大学・大学院	53%	55%	47%	39%		6%	100%	100%
	全体	51%	52%	44%	43%	5%	6%	100%	100%
20-24歳	中学・高校	46%	36%	50%	57%	3%	7%	100%	100%
	高専・短大等	56%	36%	38%	56%	6%	8%	100%	100%
	大学・大学院	64%	55%	36%	43%	1%	2%	100%	100%
	全体	57%	47%	40%	48%	3%	4%	100%	100%
25-29歳	中学・高校	55%	43%	42%	50%	3%	7%	100%	100%
	高専・短大等	54%	48%	42%	49%	5%	3%	100%	100%
	大学・大学院	73%	60%	26%	38%	1%	2%	100%	100%
	全体	61%	53%	36%	43%	3%	4%	100%	100%

これを政治的有効性感覚という視点で説明すると、「自分が投票してもしなくても何も変わらない」、よって「選挙に行ってもムダという感覚」の蔓延につながる。政治不信が選挙不信とここで結びつくのではないか。政治的有効性感覚を持ってない、これが大人になるほど強まる傾向があるということ。これを解消する手立ては今のところないように見える。

政治不信は地域によって異なると診る。特に都市部と地方、大都市圏と郊外、歴史的背景や経済状況、社会構造などが異なる地域間で差が見られるとされる。下記に整理するが、これは更に相互に絡み合って複雑な様相を見せることもあるので一概には言えない。

- ①都市部vs地方～都市部では、情報へのアクセスが容易で、多様な意見や情報に触れる機会が多いため、政治に対して批判的な意見を持つ人が多い傾向がある。一方、地方では、情報が限られており、コミュニティの中で政治的意見が統一される場合があるため、政治に対して比較的肯定的な意見を持つ人が多い傾向があるとされる。
- ②大都市圏vs郊外～大都市圏では、都市部と同様に、情報へのアクセスが容易で、政治に対する批判的な意見を持つ人が多い傾向がある。一方、郊外では、地方に近い特徴があり、政治に対する比較的肯定的な意見を持つ人が多い傾向があるとされる。
- ③歴史的背景～地域によって、過去の政治的出来事や歴史的な経緯が異なり、その影響で政治に対する意識が異なる場合もある。例えば沖縄など戦時中の経験や特定の政治体制に対する反発などが、地域ごとの政治不信の度合いに影響を与えることがある。
- ④経済状況～経済状況が安定している地域では、政治に対する不満が少ない傾向がある。自民支持層が増える傾向があるとされる。一方、経済状況が不安定な地域では、政治に対する不満が大きくなる傾向がある。特に失業率や貧困率が高い地域では、政治に

対して不満を持つ人が多い傾向が強いとされる。

- ⑤社会構造～社会構造、例えば地域社会が一枚岩的な地域では、政治に対して比較的肯定的な意見を持つ人が多い。一方、地域社会の結束が弱い地域では、政治に対する不満を持つ人が多い傾向があるとされる。

地域別の違いという質問に明快な回答はないが、1つだけ地域政党の動きを見ていく必要がある。特に地方政治についていうと、日本の地方政治は国政とは異なるダイナミクスを持つ。首長と議会が別々に公選される二元代表制、地域ごとの社会経済環境の違いなどが作用するためである。ただ長らくは、国政と同じ政党が、異なった勢力関係や提携関係の下で活動するという形をとってきた。1970年代に隆盛を迎えた革新自治体のうごきは、その典型であった。

ところが21世紀に入って、地方政治の独自性は地域政党の台頭という形で現れる例が目立ち始めた。その萌芽は1990年代以降の無党派首長の増大にあると思われるが、近年では首長が自らを支持する勢力を議会にも広げ、それを地域政党と称し活動するようになった。もちろん、首長が議会勢力を下請け機関視するような動きが2元代表制をゆがめている問題は内包するが、ここではそこは問わず、政治活動としての地域性と広がり問題をしておく。

この新しい現象に対して、政治報道と多くの政治学研究はここまで正鵠を射た理解、分析を行ってきたとはいえない。東京から遠く離れた場所にしか拠点がなく、その地域でのみ重視される政策課題に対応しようとする地域政党は、地方分権を唱えつつ実際には国政中心、東京中心に築かれてきた従来の政党政治像に、うまく当てはまらないからである。

2010年に登場した「大阪維新の会」（維新）は、そのような地域政党の代表格だといえよう。維新に対しては、創設者である橋下徹氏の強い個性と指導力が印象的であるとともに、虚実ないまぜの主張によって大阪の人々を騙し、体系的な政策もないまま短期間に躍進したポピュリスト政党である、という見方が根強い。たしかにその面は否定できない。

善教将大氏の著作『維新支持の分析』をみると、維新がなぜ大阪で多くの有権者に支持されているのかという問いを解くことで、ポピュリスト政党としての維新、それを支持する非合理的な有権者という広く流布した見解に正面から挑み、説得的に反駁して論説を組み立てている。多くの人々が関心を寄せながら、その実像が掴み切れていない事柄を学術的に分析している点、秀作だが、いま現在、日本維新の会として地域政党の国政版をつくりながら、依然として勢力は大阪中心に留まらざるを得ない状況にある。そこは充分説明しきれていない。地方にありながら、国政に一定の影響を持つ。しかし全国展開を叫びながら、実際の勢力（議員）は大阪などに限定されて広がらない。

この矛盾をどう見るか、今後の研究テーマではあるが、「身を切る改革」というフレーズは国政の政府不信を改革する一定の効果を有しており、そこに当該政党のアイデンティティがあると診る。ただそれ以上の総合政党への政策主張が見えないところに、全国展開、全国への影響が限定的ということではないかと診る。都民ファーストもそうだし、この先、「再生の道」とかいう都議選から参院選で一定勢力を持とうとする新地域政党も、どのよ

うな主張なら全国展開につながるのか、実験的な動きとして注視しておきたい。

(4)最後の質問「政治不信なのか、選挙制度に対する不信なのかいずれが大きいでしょうか。
また、裏金疑惑の影響はどうでしょうか」について。

この問題について、筆者（佐々木）もメンバーとして提言したが、日本学術会議政治学委員会での改革提言（2014年8月29日）で次のような認識を示している。

日本をはじめとする先進諸国では、国政選挙を中心とした各種選挙における投票率低下が共通の現象となっている。それは「国民主権」を基本原則の一つに据えた民主主義諸国において危機ではないか。各種選挙における投票率の低下と政治的無関心の増大は、政治の民主主義的正統性を揺るがしかねないからだ。そこで本提言では、政治学の学術的知見を活用することによって、投票率低下現象に対する総合的な方策を提示し、国民の政治意識の活性化と日本政治への信頼回復とをめざすこととしたい、として次の2つを問題にしている。

第1の問題点は、各種選挙における投票率の全般的低下現象である。戦後に行われた衆議院議員総選挙における投票率をみると、1946（昭和21）年に行われた戦後初の総選挙では、投票率は72.08パーセントを記録していたが、直近の平成24（2012）年に行われた総選挙では、投票率は59.32パーセントとなっている。

第2の問題点は、その中でもとりわけ若年層の投票率低下が顕著となっていることである。昭和44（1969）年の総選挙から開始された明るい選挙推進協会の抽出調査によれば、69年選挙の時点で20代の若年層有権者の投票率は、全体のそれを9ポイントほど下回っていた。その差は次第に拡大しており、現在では20ポイントを超える差があると推定される。有権者が政治に対する関心を保ち主権者としての意識を有するためには、その政治に対する一定の信頼と理解とが必要である。

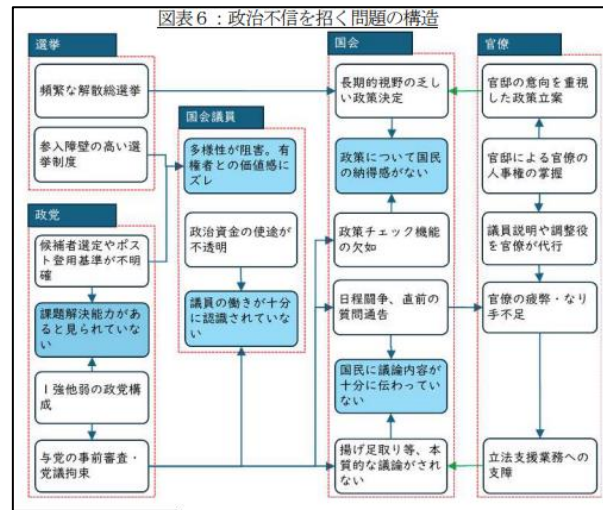
誰しも、信頼していない、ないし理解していない事柄に対しては、積極的に行動を起こしにくいからである。しかしながら、我が国の現状では、とりわけ国会議員などに対する国民の不信感は強く、それが「政治不信」につながっている。このような状況に鑑み、かつて総務省大臣官房企画課が設置した「行政の信頼性確保、向上方策に関する調査研究」プロジェクトに類する「政治の信頼性確保」のための調査研究プロジェクトを、学界のみならず、政界やメディアなどの協力を得つつ開始することが必要と思われる。

そこでの提言は①政治活動・選挙運動の自由化促進と、政治における透明性の増大を挙げる。日本では公職選挙法の規定により、選挙運動に対してさまざまな制限が課せられている。これらの規制の中には、現在の時点ではもはや不要と思われるものも多い。たとえば、選挙時における「戸別訪問の禁止」などは、もはや不要な規制であろう。この間に実現した「インターネットを利用した選挙運動」の解禁と併せて、選挙運動に從來課せられていた規制の見直しを進めることは、選挙運動の活性化につながるであろうし、有権者にとっても「政治情報に触れる機会の増大」につながるであろう。ただし、このような選挙運動の自由化が、「金権選挙」の拡大につながることはあってはならない。

この提言は、光多氏の質問に対する答えにはなっていないが、政府不信を増幅しかねな

い要素、例えば選挙活動に対する時代遅れに規制（戸別訪問禁止など）が足かせになっていると診る。政治不信と選挙不信のいずれが大きいかと問われるなら、それは前者と言わざるを得ないが。政治不信は政治家不信が根源にあり、政治とカネ、裏金問題などはそれを誘発する1つの発露と言える。裏金疑惑を解明する動きは弱く、「悪い奴ほどよく眠る！」と言われるように政権党の議員ほど説明責任を負わない傾向が強い。ここを断ち切らない限り、政治不信は潜在的に強いまま払底していくのではないか。

財団法人明るい選挙推進協議会がわかりやすい分析をしている（図）。政治不信の背景には選挙制度に起因するものなど様々な要因が横たわっており、政治のあり方が官僚の働き方に影響するなどそれぞれが相互に関連している。政治に対する信頼感の欠乏は、そうした各種要因の悪循環によって惹き起こされていると述べている（図参照）。長くなるので解説は省略するが、選挙、政党、国会議員、国会、官僚の関り構造をよく説明している。



政治不信により引き起こされている問題、政治への不信は、国民の期待や関心が薄れ、投票率が低下するといった政治離れの加速の問題を引き起こしている。また、長期的視野を欠く政策決定やその結果としての官僚の疲弊・なり手不足も生じている、とその長い連鎖過程を説明している。最近の若手官僚の霞ヶ関離任現象顕在化は政治不信から始まる。

Q3. 選挙にマニフェストは定着しているか

(1) マニフェスト選挙の課題

さて最後の質問にあるが、2000年頃に議論された選挙におけるマニフェストはその後どうなっているのでしょうか。結局、日本の選挙制度に馴染まなかったのでしょうか、又は何らかの形で日本に定着しているのでしょうか。ある市の選挙で、新人が当選したら住民に一人5万円を支給すると言って当選して、その後それを撤回したケースがありますが、選挙詐欺ではないかとも思いますが、何か防止するような方法はないのでしょうか。について考えてみよう。

マニフェスト (manifesto) は2つの意味を持つとされる。1つは個人や団体がその方針や意図を広く多数の人に知らせるための文書や演説を、もう1つは 選挙公約、選挙において政党が公約として掲げる要目を投票に先立って示す文書を指すと。

イギリスで政党の政策綱領を指すこのマニフェストを日本でマニフェストとして導入したきっかけは、2003年1月26日の三重県四日市市で行われたシンポジウムにおいて北川正恭氏（当時三重県知事）が初めて提唱したところから始まるとされる。自治体の首長が提唱したこともあって、最初は国政より地方政治においてもはやされた。

自治体の自己決定力に魅せられて、独自色の強い政策をマニフェストに掲げ当選してくる首長の登場である。カリスマ的な個性を持つ首長の誕生で、多くの市民は自治体で政策を的確に判断する仕組みが求められていることを実感し始めた。一方、首長は自治体組織の長であり、行政職員の上司である。異論を抱えていても選挙で掲げたマニフェストに真っ向から疑問をぶつけることは難しい。市民は個別の政策すべてに100パーセント賛同したわけではないが、当選後の首長は益々パワーアップして、マスコミを活用し自論を展開するようになる。従来の「お願い型選挙」から、「政策の選択選挙」への脱皮が始まる。

それから約20年、「マニフェスト」と揶揄される向きもあったが（他の自治体の真似をすること）、曲がりなりにも選挙にはマニフェストを掲げるものという意識が定着し、国政選挙でも使われるようになっていく。

数年前までは、衆院選でも選挙のたびに「マニフェスト」が話題になり、それをめぐる論争が行われた。明確な公約を掲げて選挙を行い、与党になればそれを着実に実行していく、という「マニフェスト選挙」が実現されつつあった。しかし、光多氏の指摘するように選挙でマニフェストという言葉がメディアなどでもあまり使われなくなっているように見える。ある政治家が、次のように豪語していたのを聞いたことがある。「マニフェストとは、守らなくてもいい約束のことだ」（笑）と。日本のマニフェスト選挙は、イギリスの事例を参考にして定着し始めていた。本家イギリスでは、1906年の選挙で労働党が初めてマニフェストを掲げ、1935年に保守党が今のような冊子形式のものを初めて作ったという。それに遅れること約1世紀、日本でもマニフェストという言葉が知られることになった。確かに、民主主義が健全に機能するように、マニフェスト選挙を定着させようと言う動きは1990年代の地方選挙で活発に行われた。国政では2003年の衆院総選挙でブームとなり、2003年の流行語大賞に「マニフェスト」が選ばれ、その普及に尽力した北川正恭氏が受賞者となっている。

ただ、よく言われるのが、マニフェスト選挙が定着する際に一つ問題になったことがある。それは、マニフェストは野党にとって圧倒的に有利であり、与党は不利になるという点だ。与党の公約は、現実に行っている政策に拘束される。現状の政策と全く違う政策を掲げることが自己矛盾になる。従って、マニフェストを巡る政策論議では、どうしても現状弁護型となりがちだ。しかし野党（自治体選挙で言えば、現職に対する対抗馬）は、白地のキャンバスに理想的な絵を描くように、自由な発想でマニフェストを作成することができる。実際、国政レベルでマニフェストを選挙の必要性を強調し、その定着に最も尽力した政党の一つは当時の民主党だった。

しかし、現実はその民主党が政権交代で与党となり、そこで行われた政策は、マニフェストで約束していたものとは大きく異なった。初めての政権運営であることから、いろいろ混乱もあった。かつこの間に、東日本大震災の発生など予期せぬ出来事があったことも、政策運営を難しくしたと診ることもできるが、それ以上にマニフェストで約束し国民が期待した「国家戦略会議」や「歳入庁」の設置などは実現されず、他方、公約にはなかった消費増税を行ったことなどがマニフェストという仕組みそのものへの不信につながった。これは現在マニフェストが影を潜めていく大きな誘因になったといってもよい。ある政治家

の言葉「・・・守らなくてもよい約束・・・」は、こうした事実を反映している（笑）。

その意味で、マニフェスト選挙への信頼回復は、民主党への信頼回復とコインの裏表のような関係にあるかも知れない。

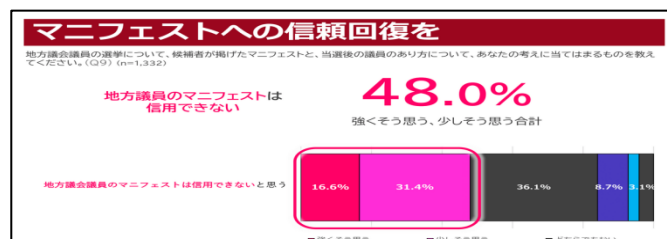
しかしながら、民主主義を健全に機能させるためには、各政党が選挙前にきちんとした公約を掲げ、それが実行されるかどうかを着実にチェックすること・・・いわゆる「マニフェスト選挙」はどうしても必要なプロセスだ。日本では組織的、体系的に国政政党のマニフェストや地方選挙の首長マニフェストを評価し、公表する団体が存在しないこともマニフェスト選挙がやや色あせた要因かも知れない。もちろん、復活し、定着させていく必要性は否定するものではない。

「マニフェスト」という言葉は定着したものの実際の選挙のあり様は政策による選択選挙ではどうもないのが実態だ。一度育ったマニフェスト選挙は、残念ながら後退してしまった。しかし繰り返すが、民主主義がその機能を健全に果たす上で、いわゆる「マニフェスト選挙」は重要な基盤になる。この先、そのためのインフラ整備も含め、定着に向けて再出発しなければならない。光多氏が例に挙げた住民に5万円配るといった市長が当選後撤回した例や、多選批判が起こると当選狙いなのか「私は2期8年までしか首長はやりません」と公約しながら、4期（16年）も5期（20年）も務める知事や市長（区長）が続出してくるなど、その拘束力はない形になってしまっている。これを取り締まる方法はないかと光多氏は聞くが、落選させる方法が一番有効なのだがそれが選挙として機能しないなら、多選禁止法（例：3期12年までとか）で縛るしかなかろう。「選挙詐欺」と流布するのも有効かも。

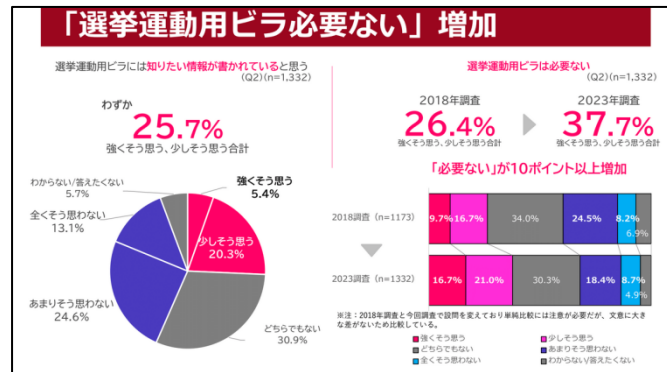
それはともかく、マニフェスト選挙が定着していくためには評価機関が存在しなければならない。現在、唯一と思われるのが早稲田大学マニフェスト研究所の活動ではないか。公職選挙法の改正により、都道府県・市区議会議員選挙では2019年3月1日から、町村議会議員選挙では2020年12月12日から選挙運動用ビラの配布が解禁されているが、これを機に大学の研究所活動として、有権者は政策で選び、候補者は政策で選ばれる「マニフェスト型選挙」の環境を評価の視点から支援しようとしている。

そのおおよび早稲田大学マニフェスト研究所がローカル・マニフェスト推進連盟という団体と共同で、マニフェスト型選挙の実現へ向けて2014年より「議会・選挙」に関する有権者インターネット・アンケート調査を実施している。2023年春の統一地方選挙を前に行っている。興味深い調査結果が出ているので、少しみておこう。

図を見てもらうと、地方議員のマニフェストは半数近くの人（48%）が「地方議会議員のマニフェストが信用できない」としている。こうした信用度の低さが問題になる訳だが、「言いっぱなし」の口約束の状態から脱し、文字と数字で説明責任を果たす有権者との「約束」のマニフェストとして、信頼回復を急がなければならない。



マニフェストに記載すべき内容として「政策」「政策実現の方法」「将来ビジョン」を上位に上げている一方、選挙運動用ビラ（一応これがマニフェスト）に「知りたい情報が書かれている」と答えた人は3割に満たない（図）。選挙運動用ビラに掲載する内容が有権者の期待に応えるものになっていないことが「選挙運動用ビラは必要ない」という評価に繋がっている可能性がある。



配布の枚数や時間、場所などの制約を設けることについても聞いているが、賛否が拮抗している。現在は選挙管理委員会が交付する標旗のある街頭演説場所（午前8時から午後8時まで）での配布となっているが、過半数の人が「どこで入手できるのか分からない」（53.7%）、「複数の候補者のビラを読み比べたい」（53.6%）と回答している。選挙公報同様、役場や公共施設に配架し一カ所で入手できるように制度を改善する必要がある。

(2) 選挙に関する当面の改革課題について

光多氏の質問から離れるが、まとめの意味で選挙に関しインターネット選挙の解禁や投票年齢引き下げなど選挙制度の変化に伴い、民主主義の根幹である選挙が更に成熟できるよう、筆者もメンバーとして述べた日本学術会議政治学員委員会の提言を掲げおきたい。

- 第1. 公職選挙法の改正（地方議員選挙において選挙期間中に政策ビラが配布できるように）～現在、地方議員選挙のみ選挙期間中に政策ビラが配布できない。そのため、地方議員選挙では有権者が政策で候補者を判断する機会が少ない。そのため、次の統一地方選挙までに公職選挙法の改正を目指したらどうか。戸別訪問の解禁も併せて行ったらどうか。
- 第2. 安価で簡単な電子投票システムの導入～世界の先進国の中で電子投票が行われていないのは日本のみである。過去にはいくつかの自治体で電子投票が実施されていたが、システム障害により最高裁で選挙結果が覆ったことやシステムが効果であったことなどから現在は国内で電子投票を実施しているところはない。安価で操作が簡単な電子投票システムを開発し選挙事務の改善を促すこと。
- 第3. 選挙公約のオープンデータ化の更なる推進（マニフェストスイッチの拡大）～2015年統一地方選挙の前に選挙公約をオープンデータ化し誰でも自由に候補者の公約が比較できるデータ集積のプラットフォームとなる「マニフェストスイッチプロジェクト」を立ち上げた。これまで複数の国政選挙、地方選挙でメディアを協力して取り組んできたが選挙時でのスタンダード化を目指すべきである。
- 第4. 地方議会と学校現場との連携強化～低投票率の要因の一つに若者の地域への関心の低さが考えられる。学校や教育委員会と地方議会とが連携し、小学校から高校までの授業に地域課題解決型のプログラムを導入し若い時期から、まちづくりや政治へ

の関わりを自分事として考え実践するモデルの構築を図る。

以上長い回答になったが、様々なデータと併せ、今後の政治不信、選挙改革に何らかの形で役立つなら幸いである。こうした回答の機会を賜った都市化研究公室に感謝したい。

(以上)