

# マニフェストとテレポリティックスの 研究動向における東国原県政分析の特色

有馬 晋作

商経論叢(鹿児島県立短期大学)  
第 61 号(2010 年 10 月発行) 抜刷



## [研究ノート]

マニフェストとテレポリティックスの  
研究動向における東国原県政分析の特色

有 馬 晋 作

はじめに

- I マニフェストの研究動向
  - II テレポリティックスの研究動向
  - III 「東国原県政分析」の特色・意義
  - IV 「東国原県政分析」から見えること  
ーマニフェストとテレポリティックスを中心にー
- おわりに

## はじめに

筆者は2009年9月、『東国原知事は宮崎をどう変えたかーマニフェスト型行政の挑戦』ミネルヴァ書房（以下「東国原県政分析」と呼ぶ）を執筆・出版し、2007年1月にスタートした東国原知事の宮崎県政をマニフェスト型行政とテレポリティックスによって分析した。いわゆるタレント知事の行政運営を学術的に分析した研究はほとんどなく、法政大学地域研究センターによる第7回法政大学「地域政策研究賞」（奨励賞）を幸いに受賞することもできた。しかし、これまでの研究動向から見た「東国原県政分析」の意義などについては明確にしていなかった。そこで、本研究ノートは、マニフェストとテレポリティックスに関するこれまでの研究動向つまり先行研究をサーベイした上で、筆者の「東国原県政分析」の特色と意義を明らかにするものである。

## I マニフェストの研究動向

### 1 マニフェストの研究動向

#### (1) マニフェストの歴史とマニフェスト研究

我が国のマニフェストは、三重県知事だった北川正恭の提唱により、2003年4月の統一地方選の際の知事選から、ローカル・マニフェスト（以下、ローカル・マニフェストも「マニフェスト」と呼ぶ）としてスタートした。そのとき、11都道府県で14人の候補者がマニフェストを掲げて選挙戦に挑み6人が当選、つまり6人のマニフェスト知事が登場した（金井2003p85）。今では、多くの候補者がマニフェストを掲げており、マニフェストを掲げて当選した首長は、2007年現在、都道府県66%、市区の46.5%に及ぶとの全国調査もある（藤本2009p99）。

なお、マニフェストについて、提唱者である北川は、「検証可能な政権公約」とし、「政党や候補者が理念を掲げ、それを実現する体系的だった政策の期限、数値を行程表付きで示し、選挙後、進捗率の事後検証ができる政権公約」と定義している。これには、選挙を政策本位に変えようとする考えがあるし、財政が厳しいので「あれもこれも」でなく「あれかこれか」の時代が到来しているという（北川2007p1, 37, 42）。

マニフェストに関する研究は、我が国でのマニフェスト自体の歴史が浅いため、また、そのスタートが政治家による普及運動だったため、研究の数も少なく規範論、運動論が目立つ。議論のテーマとしては、まず、選挙時のマニフェストのあり方がある。具体的な政権公約であるマニフェストは、どう作成すべきか、候補者の討論会はどのように開催すべきか、どのようにマニフェストを普及していくべきかなどである。そのほか、マニフェストの達成状況をどう評価するかの議論もある。これらの論考としては、たとえば、北川（2007）、松沢（2005, 2008）がある。

2005年2月には、首長によって「ローカル・マニフェスト推進首長連盟」の

ほか、市民、NPOや研究者中心による「ローカル・マニフェスト推進ネットワーク」が結成されたことで、積極的な普及活動が本格化し、民間ベースでは日本青年会議所も普及活動を行っている。このように運動論が盛んなため、多くの論考が首長や議会議員、市民活動家などを対象とし、自治体向け雑誌などでの論考が多く、大学の研究紀要や学会誌でのマニフェストに関する研究論文は少ない。たとえば、国立情報学研究所の学術論文検索を「マニフェスト」というキーワードで検索すると、2009年の1年間では、大学研究紀要に掲載された論文は3本しかない。

## (2) マニフェストの効果と問題点

マニフェストは、選挙を政策中心に変え、当選後は約束した政策実現のため政治に緊張感が生まれ、任期満了の際には実現検証によって政治家に結果責任を追わせる、という効果を持つ（礒崎2010p1）。つまり、これまでの曖昧な公約に基づく「お任せ民主主義」から有権者と契約を結ぶという「政策本位」の選挙に転換する契機となり、政治とその政策実現に緊張感を生み出す。

これに対し、選挙前の短期間の検討で将来の判断を縛るのは不合理、自治体の財政は国の制度等で変わるため財源を掲げても実行性がない、人気とりの政策が多くなりポピュリズムに陥る、というマニフェストへの批判もある（礒崎2010p1）。そのほか、自治体の場合、二元代表制なので実行を確実に約束できないという批判がある（北川2007p34）。

さらに、2009年夏の衆議院総選挙によって、ついに民主党がマニフェストを掲げ政権交代が起きたため、一気に国民にマニフェストが身近になり、その弊害も明らかになったともいえる。この点について、山口（2009）は、現在のマニフェストは過度に数値目標を強調し、理念としての政党政治の可能性を押さえ込んでいると批判している（山口2009p144）。また、一般的には、有権者は、マニフェストの全ての項目に賛成したわけでないのに、マニフェストで約束しているからとして、多額な財源が必要な施策、関係方面が影響が出る大規模公共工事の中止など、強制的に行うことへの批判もある。

## 2 マニフェストと行政運営の研究

前述のマニフェストをめぐる議論のほか、マニフェストを実際の行政運営でどのように適用すべきかという研究がある。この点について、筆者の「東国原県政分析」においては、マニフェスト型行政として「マニフェストを基盤に置いた、PDSのマネジメント・サイクルを導入した行政運営」（有馬2009p21）と定義して論じたが、以下、この分野の研究動向をみたい。

### (1) マニフェスト型行政の研究

まずマニフェストを導入したら、行政はこう運営すべきだという規範論的論考がある。たとえば、マニフェストの提唱者である北川（2007）や神奈川県知事である松沢（2005, 2008）などの論考がある。また、自治体の先行事例を参考にシンクタンクなどが分析したものもある。これは、たとえばUFJ総合研究所（2004）、西尾（2005）などである。

それらの内容を見ると、当選した首長は、マニフェストに基づく行政運営に取り組むわけであるが、その場合、マニフェスト実現に向けてPDS（計画→実施→評価）の政治を行い、行政運営でもPDSのマネジメント・サイクルを導入すべきというものである。これは、しっかりとしたマニフェスト・サイクル確立の必要性の主張である。

つまり政策過程において、経営学のPLAN（計画）→DO（実行）→SEE（評価）つまりPDS、あるいはPLAN（計画）→DO（実行）→CHECK（評価）→ACTION（改善）つまりPDCAのマネジメント・サイクルを導入すべきというもので、政策実施→政策評価→政策改善からなる政策サイクルによって政策効果を高めマニフェストを実現しようとしている（橋本2010 p 63）。

また、これらの規範論的論考・研究の中に含まれるが、前述の運動論の一環として、北川が所長の早稲田大学マニフェスト研究所などが、「マニフェスト型行政運営」を普及するため、自治体職員向けに研修会を開催している。ここでも（2006年1月開催の研修）、先ほど述べた「計画の策定→実行→評価」とい

うマニフェスト・サイクルを回すことが基本となる。マニフェストに掲げられた政策を行政運営や予算に反映するため、どのような仕組みが必要なのかを全国の最新事例を用いて検討するとなっており、先進自治体の組織改革、情報公開など先進的な実践例から、あるべきマニフェスト型行政運営を抽出しようとするものである。この点、北川は、「マニフェスト→内部経営改革→外部の評価・検証」というサイクルを「マニフェスト型の行政運営」と言っている（北川2007p136）。

ただ、この内部経営改革の具体的内容や基準は明確でないが、NPM（New Public Management, 新公共経営）理論の影響を受けた行政改革と考えられる。なぜなら、北川の三重県での行政改革はNPM理論の影響が大きかったからである。つまり、北川は、三重県知事時代に総務部長らをニュージーランドに派遣しNPMの行政運営を視察し、それが三重県政の行政改革につながっていったからである（北川2006p48, 49）。

そのほか、行政評価の有効性を高めるためマニフェストを活用すべきとし、理論的に「マニフェスト型自治体経営」を提言している後（2007）がいる。これは、マニフェストと行政評価の接点から発展したものである。

その内容は、マニフェストで設定された成果目標の達成を目指す行政運営で、この場合、もっとも重要なことは、首長が財政のマクロ的な目標を設定した上で、政策の優先順位に基づいた部毎の予算枠をトップダウンで設定することである。それを前提に、マニフェストの各部担当部分を、部長と首長が契約（いわゆる「部長マニフェスト」）する。このように首長によってトップダウンで設定された目標を前提に、大幅な権限移譲を受けた部や課の中で「この事業は成果目標の達成にこのようなロジックで貢献するであろう」というロジック・モデルを活用して事業の有効性を測定、検証する事務事業評価が実施される。つまり、マニフェスト型自治体経営では、成果目標の達成状況を概観しながら首長レベルでの資源配分的意思決定と、部以下での事業の改善、廃止、新設の決定が展開されることになる（後2007p113）。

国においてもマネジメント・サイクルの必要性を指摘し、マニフェストに近

い戦略計画が必要と提言していた。

2002年5月に「新たな行政マネジメントの実現に向けて」と題した総務省の報告書で、我が国の行政評価を推進するために、行政評価を行政運営の中に位置づける提言がなされている。この中で、PDSのS（評価）を自己目的化させないためには戦略計画の構築が必要と提言する。戦略計画では「限られた資源の中で、組織のビジョン（価値基準、行動原理等）、目標と目標間の優先順位が明確にされた上で、これに加えて目標実現のための資源（予算・人員等）の割当・優先順位が明らかにされていることが必要」としている（岡田・自治研2005p18）。ちなみに、北川は、マニフェストは、あるべき姿を追求する理念を掲げ、その理念達成のため実行プログラムが必要で、それは期限、数値目標、財源、行程表などであるとする（北川2007p76）。これと比べてみると、戦略計画とマニフェストは厳密に言えば違うが、ある目標達成に向けた具体的で戦略的な計画という意味では似ている。マニフェストの提唱が始まった2003年以前にも、すでに、国よりマニフェスト・サイクルの基本的考えは提示されていたともいえよう。

以上のような規範論的研究は、いずれもマニフェスト型行政はPDSのマネジメント・サイクルを基本として、組織改革や情報公開など行政改革を取り入れるべきとする。一方、実証研究は少ない。たとえば、マニフェストを導入すると行政運営がどう変化するかを分析したものとして、藤本（2009）の研究があげられる。藤本は、いくつかの先進県を事例分析した上で、マニフェストが行政の政策としてビルトインされるとトップ・マネジメントの強化が図られるようにシステムを変化させ、マニフェストの持つ戦略・成果指向は、行政運営に同じように戦略・成果指向を強く求めると分析する（藤本2009）。そのほか、山之内、石原のマニフェスト、NPMの二大潮流の影響と地方分権の下で、自治体組織がトップダウン型に変化しているという分析がある（山之内・石原2008）。また、ある自治体のマニフェスト型行政を取り上げ研究する事例研究はいくつかある。たとえば、林（2008）がある。ちなみに、筆者の「東国原県政分析」も事例研究といえる。

## (2) マニフェストと連動した研究—行政評価とNPM—

マニフェストの普及とともに、マニフェストと連動した研究もみられる。

まず、従来、現場サイドからは「労多く益少なし」と批判が多かった行政評価の有効性を高めるために、マニフェストを活用すべきとの主張・研究がある。たとえば、行政評価の有効性を高めるため前述したように後(2007)は、「マニフェスト型自治体経営」をも提言している(後2007p112)。

次に、我が国の行政の研究で大きな潮流となりつつあるNPMとの連動である。

NPMは、1980年代半ばから英国、ニュージーランドなどアングロ・サクソン系諸国での有力な理論となっており、それは、民間企業における経営理念・手法などを可能な限り行政運営に導入して行政部門の効率化、活性化を図るものである(大住2005p91, 92)。

1990年代初頭までの古典的NPMを見ると、政策の企画・立案と政策の執行を分離し、前者は行政が、後者は可能な限り民間へ任せたり業績目標を明確化する手法を取ろうとしていた。このとき、イギリスでは既にマニフェストが政策の企画・立案に組み込まれていた。ちなみに現在は、従来の「政策企画立案→効率の執行」というトップダウン的な経営手法だけでなく、住民との協働の理念を入れたNPMが進行中とされる(大住2005p96, 97)。このようにNPMの本場といえるイギリスのNPMは、行政は企画立案のみで、実施は全て民間にするぐらいに、行政運営全体の全面的改革を目標としていた。ここで、これをNPMの「純粹型」と呼ぶ。

このNPMは財政規模が大きくなった福祉国家の打開策ともいえ、この数年、日本の行政改革で影響力を強めつつある(大住2005p91, 92)。たとえば、自治体の「集中改革プラン」のベースになった2005年3月の総務省「地方公共団体における行政改革の推進のための新たな指針(地方行革指針)」には、民間委託等の推進、指定管理者制度、PFI手法、地方独立行政法人制度の活用など、NPMの基本的な手法が取り入れられていた(山之内・石原2008p20)。

また、前述したようにマニフェストは選挙という政治からスタートし、行政

運営のあり方まで変革しようとしており、本稿では、それをマニフェスト型行政ととらえているが、それは、必ずしも民間手法導入を目指すNPMと一致するとは限らない。しかし、マニフェスト型行政が、NPMをいち早く導入した北川の三重県政（1995年4月21日～2003年4月20日）の行政改革をはじめ自治体の組織改革など様々な先進的取り組みを参考に発展しているため、NPMと重なる部分も出てくる。

そのほか、NPMの研究としては、松村・稲継（2003）が、我が国自治体へのNPMの普及状況と普及の要因を分析している。また、NPMの要素を、経営改革と市場改革（市場化導入の改革）に分けて分析し、我が国自治体の改革は、経営改革のほうが進んでいるという分析もある（村松2008p202）。そのほか、日本の自治体にNPMを適用した事例研究もある。たとえば、大坪・北大路・静岡県（2008）などがある。そして、現在もNPMの研究は盛んである。たとえば、2010年5月の日本行政学会全国大会でもNPMをテーマとする分科会が開催された。

### （3）NPMの問題点

NPMは各国で導入が図られているため、その導入状況に相違が生じている。たとえば、大住は、NPMの導入状況について、市場メカニズムの活用を重視する英米型と、中央集権下でのモニタリング（業績測定）を重視する北欧型の2つに分類している（橋本2010 p 53）。一方、1980年代から世界各国を席卷したNPM理論の影響は大きかっただけに1995年以降には批判の声が出てくるようになり、次のようなことが指摘・批判されている。

第1に、NPM理論のあげる各要素はすでに実施されていたもので、本当は新しい理論とは言えないという批判。第2に、NPM理論で成果を上げたのは英語圏の先進国に限られるとの批判。第3に、開発途上国ではNPM理論以前の旧来の国家、開発国家への回帰がなされているという指摘。第4に、NPM理論は国家対市場の問題にとらわれて市民社会を軽視していること。第5に、NPM理論における市民は主に行政サービスの受け手であるが、市民観が行政

のパートナーなどへ変化していること。第6に、NPM理論は、業績評価重視で政治的責任を曖昧にしかねないという批判。第7に、NPM理論はマネジメント理論だが、マネジメントからガバナンスという流れが一段と勢いを増していること、などである(佐藤2007p23～25)。

次に日本の自治体での導入状況から、NPM実施上の構造的な課題として次のことがあげられる。

第1に、議会の機能と競合が生じることである。たとえば、政策評価での外部評価が議会軽視ともとられやすい。第2に、コンプライアンスに反する行為が行われる恐れがあること。たとえば、成果重視のため手段を選ばないともいえる行為の選択である。第3に、政策の隔たりである。数値化しやすい、または短期的に成果が出やすい政策が優先されたりすることである。第4に、組織能力の低下である。短期的な成果主義になり、長期的視点での組織の育成(人材育成など)が行われないことである(大坪・北大路・静岡県2008p205)。

さらに、前述のNPMの「純粋型」に対する批判として、中邨(2007)は、民間の手法を重視するNPMの欠陥として、行政の透明性、説明責任、参加と平等に関心を示さないことをあげる。つまり、NPMは執行面で、できるだけ民間という発想を求めるが、これからの時代は、政治には透明性、説明責任が強く求められ、参加や平等の追求は、将来、政府機能の必須条件になるとする。その点でNPMは限界があると指摘する。それと、NPMは利益集団がいない施策には強圧的で、さらに公平性という面で配慮を欠き、効率性を求め弱者を切り捨てる政策となり得ると指摘する(中邨2007p32, 33, 66, 67)。

## II テレポリティックスの研究動向

### 1 政治学におけるテレポリティックスの研究動向

まずテレポリティックスの定義であるが、テレポリティックスとは、「テレビの社会的浸透によって、政治情報や政治知識の伝達や獲得から、政治の認知、

態度の形成、行動の決定に至るまで、テレビが政治に大きな影響を及ぼしている現象。さらにまた、テレビの政治的影響を考慮して、選挙キャンペーンを中心に各種の政治的説得活動に、テレビを積極的に利用する試み。」(内田2005p 250)と説明される。

テレポリティックスの研究が含まれる「メディアと政治」の研究は、政治学では周辺的な位置にあるし研究者も少ない。たとえば、日本政治学会会員名簿(2006年度)に記載された会員1,590名の中で、「政治情報・マスコミ」の専攻者は33名(2%)しかいない。また研究対象も、まだまだ広がっていない。内田(1996)は、政治学者のメディア研究における関心は「選挙とメディア」に大きく傾斜し、民主政治の日常的な過程におけるメディアの役割が関心の外におかれてきたと批判している。また、岩井(1999)も、選挙や政治意識を軸とするインプット(入力)過程に関する研究が盛んである反面、アウトプット(出力)にあたる公共政策の形成、決定過程でメディアがどう影響しているかに関する研究は著しく遅れていると指摘している(蒲島・竹下・芹川2007p24~27)。

このようにアウトプットに関する研究は遅れているわけであるが、筆者の「東国原県政分析」は最新のアウトプットに関する事例研究ともいえる。つまり、政治の世界を、「対立する利害や価値の調整」(加茂・大西・伊藤2007p232)ととらえると、中央マスメディアにおける地方の代表的政治家のポジションを獲得した東国原知事は、地方の声をマスメディアを用いて代弁することにより、政策形成過程で地方及び宮崎県にとって有利な調整が行われるように動く政治家といえる。

## 2 テレポリティックスの歴史と研究動向

前述したように、政治学におけるテレポリティックスの研究は、必ずしも活発でない。だが、小泉政権以降、テレビの政治への影響力はますます強まっている。ここでは、以下、日本におけるテレビと政治の歴史を振り返りながら、

テレポリティックスの先行研究を紹介するとともに、最後に東国原県政について若干言及する。

(1) テレポリティックス以前の状況ー1990年代以前ー

日本の政治家がテレビの影響を意識し始めたのは、画面映りを考え眼鏡を変えた池田勇人首相など1960年代にさかのぼるとされる（朝日新聞2008年2月26日）。1968年には参議院に全国区が導入され、石原慎太郎、青島幸男、横山ノックなどテレビで有名な「タレント候補」が大量に登場した（蒲島・竹下・芹川2007p204）。その後、1972年には、佐藤首相が退陣の際に記者会見で新聞は偏向報道をすると非難し、テレビのみに会見をするという物議をかもした出来事もあった（阿部・新藤・川人1990p169）。

しかし、55年体制の下では、テレビが政治の駆け引きに使われるのは稀だった。しいて言えば、三木首相のロッキード事件にからむ三木おろしに対抗して総理対談番組で国民に三木首相がメッセージを送ったものや、中曽根首相が記者会見でテレビを意識した会見を行ったりしたものがある。テレビの活用が低調なのは、中選挙区で派閥を軸とする自民党政治の枠があったからで、選挙は組織選挙が中心で浮動票と言われる無党派層もそれほど大きくなかったからである（蒲島・竹下・芹川2007p204, 205）。

日本では、研究者の間でも、テレビの政治に与える影響はそれほど認識されていなかった。たとえば、阿部（1990）は、今日のマスメディアの主流はテレビにあるが報道番組の占める割合は低く、アメリカでは、いかにうまくテレビを使うかで勝敗が決まるといわれるが、日本でも近い将来こうなる日がくるかもしれないとの指摘（阿部・新藤・川人1990p169）があった程度である。

(2) 我が国でのテレポリティックスのスタートー1990年代以降ー

日本でテレポリティックスが実際の政治の動きを左右するようになったのは、1990年代になってからとされる。具体的には、1993年の自民党単独政権の崩壊つまり55年体制が崩壊後の細川連立政権の誕生、そして1994年の政治改革によ

る小選挙区や比例代表制導入の頃から無党派層が急増し、同時にテレポリティックスという言葉が日本でも使われ始めた（蒲島・竹下・芹川2007p202, 203）。また、1995年の統一地方選における知事選では、この無党派層の増加によって東京都で青島幸男、大阪府で横山ノックが既成政党の相乗り候補を破って当選し、いわゆるタレント知事が登場した。政党は、従来の組織型選挙から広報重視の選挙戦略への変化・対応を迫られることになる。

この前後、テレビ各局でニュースショー的報道番組が放送され、テレビの政治的影響力が強まっていった。データでも、政治情報入手から投票決定という政治態度に至るまで人々のマスメディアとりわけテレビや新聞への高い依存性が確認された（1992年調査：谷藤2005p126）。

このため、政党や政治家に求められる戦略や資質も、テレビの影響を受けて変化し始めた。たとえば、テレビを通じた有権者とのコミュニケーションに失敗すると、政権が覆る事態まで生じた。有名な例としては、橋本龍太郎首相があげられる。1998年7月の参院選投票日の1週間前、田原総一郎が司会を勤める「サンデープロジェクト」というテレビ番組に出演した橋本首相は、田原に恒久減税を実施するかしらないか突っ込まれ、はっきりしない答えに終始し、そのときのこわばった表情がお茶の間に映像として届けられた。数日後、恒久減税の発言が二転三転し迷走し、これが有権者の投票行動に影響を及ぼし自民党の敗退につながったとされる（蒲島・竹下・芹川2007p207～209）。

### （3）小泉政権以降—テレポリティックスの転換点—

テレポリティックスの大きな転機は、2001年4月の小泉純一郎首相の登場である。「自民党をぶっ壊す」という過激な発言が有権者の拍手喝采をあび、就任直後の支持率が80%を超える人気を誇った。小泉首相は、「善悪二元論」、「ワンフレーズ・ポリティックス」（一言政治）など、テレビの特性を熟知した劇場型の政治手法を駆使し、高い内閣支持率を維持した（蒲島・竹下・芹川2007p210, 211）。

大嶽（2006）も、小泉政治は「ポピュリズム政治」あるいは「劇場型政治」

だと指摘する。小泉政権の劇場型政治の特徴は、善玉悪玉二元論を基礎にして政治を道德次元の争いに還元するものであるという。その際、プロフェッショナルな政治家や官僚を政治・行政から甘い汁を吸う悪玉として、自らを一般国民を代表する善玉として描き、その両者の間を勧善懲悪的ドラマとして演出する。ここでは、政治がそれぞれ正当性をもつ利益の対立・調整の過程として、あるいは社会的・経済的課題の達成としてイメージされることはない。マスメディア特にテレビにおける善悪二元論やセンセーションナリズムは、小泉首相の政治スタイルに適合していた。このようなポピュリズム政治は、マスメディアによる世論の喚起・操作に大きく依存した政治となる（大嶽2006p2）。つまり、小泉政権は、ポピュリズム政治によって国民の痛みを伴う構造改革という新自由主義政策を一気に進めようとした政権といえよう。

政治のテレビ化は20年以上前から始まったかもしれないが、事態が一気に進んだのは、やはり小泉内閣の成立によってだとする指摘（立花2002p30, 31）がある。小泉政権はテレポリティックスの進化をもたらし、大きな転換点だったと位置づけられよう。

小泉首相以降、阿倍、福田、麻生首相と短い政権が続き、2009年8月の衆議院総選挙で自民党が大敗し、政権交代が起こり民主党の鳩山首相が9月に誕生する。この一連の結果から、首相や党首の人気の選挙に大きく影響することが明らかになった。

つまり無党派層が増え、ときの政党の党首への好感度が投票を左右する物差しとなって「選挙に勝てる顔」が党首選びの基準となった。これは、長期政権となった小泉政権のあとの政権が、メディアでの人気に左右され、安倍、福田、麻生首相と短期政権で交代せざるを得なかったことに端的に示される。この経験から、芹川（2008）は、政権維持は内閣支持率40%で青信号、35%で黄信号、30%で赤信号という分析もしている（芹川2008p20, 27）。

#### (4) 本格的テレポリティックス時代の到来と東国原知事

現在、テレビの政治報道のあり方において、娯楽指向性の強い「ソフトニュー

ス」化、情報と娯楽が一緒となった「インフォティメント」化が進んでいる。インフォティメント化とは、報道番組のソフト化および娯楽番組の政治化、または硬派番組と軟派番組のボーダレス化とされる（谷口2009p136）。

また草野（2006）は、テレビ報道の特性について、洪水報道化、二項対立、政策者誘導、映像、時間的制約の5つの特徴があると指摘する（蒲島・竹下・芹川2007p212）。

このようなテレビにおける報道の変化・特性によって、大嶽（2003）は「政治家の芸能人化」が進んでいることを指摘する。この現象は、政治家がテレビ番組に登場する頻度が急速に増加し、気の利いたことを言うのとあの番組（特にワイドショー）で繰り返し放映される状況を指す。そして、より多くテレビに出演する政治家ほど再選の可能性が高まるという調査結果もある（谷口2009p158, 165）。芹川は、現在の国会議員にとって、テレビでの情報発信の巧拙が政治家としての評価につながり、本人の選挙だけでなくポストにも影響を及ぼしているとさえ指摘する（芹川2008p218）。

このような本格的なテレポリティックスの状況下では、テレビ慣れしたタレント型の能力を持っている政治家は、有利だといえる（朝日新聞2008年2月26日逢坂氏の指摘参照）。ところで、元タレントでテレビ慣れした東国原知事のこれまでの県政を見ると、国政転身をめぐっては裏目に出て失敗はしたが、在京キー局などのメディアへの登場も以前ほどではないが現在も続いており、依然として県内では高い支持を維持している（共同2010p82参照）。先ほどの逢坂は「現在、人気は政治的資源だ」と指摘（朝日新聞2008年2月26日）したが、東国原知事は、依然として頻度の高いテレビ登場によって、政治的資源を維持しようとしていると考えられる。

### Ⅲ 「東国原県政分析」の特色・意義

これまでみた研究動向からみると、筆者の「東国原県政分析」は、ひとつの県政を扱った事例研究であって、基本的にはマニフェストとマニフェスト型行

政に関する研究に位置づけられる。そして、「東国原県政分析」は、知事が政治家としての顔と、行政の長としての顔の2つの顔を持つことを指摘し、特に後者をマニフェスト型行政の観点から分析し、前者はテレポリティックスの観点から分析した。なお、東国原知事の宮崎県政は、テレポリティックスの大きな転換点となった小泉首相の後に登場した自治体における本格的なテレポリティックスの事例といえる。

## 1 マニフェスト型行政の視点からの分析

「東国原県政分析」は、規範論的なマニフェスト型行政をヒントに分析をスタートしたが、その分析手法は先進事例と比較しつつ東国原県政の特色と課題を明らかにする手法を基本とした。この方法は、ごく普通の事例研究の手法である。

ところで政治学において、ワーナー (Warner, 1963) は事例研究の問題点として、研究者が一般化しうるほど多くのケースを扱うことができず、また研究者の好むケースが重要な政策決定に限られるので、得られた結論がケースの特異性に左右されると指摘している (蒲島・竹下・芹川2007p35)

しかし、筆者の「東国原県政分析」は、宮崎県だけでなく先進県や九州各県と比較、つまり47都道府県中の約3割に及ぶ事例と比較して分析しているので、ほかのマニフェスト選挙やマニフェスト型行政の状況も把握できると同時に研究対象の事例 (宮崎県) の水準がわかるなど、実質、単なる一つの県の事例研究ではなくなった。

そして、「東国原県政分析」の特色は、ほかの事例研究と比べると、就任2年半の出来事、経済構造、予算や懸案事項など重要・特異ケースだけでなく幅広く様々な政策決定を含め県政の全体像を詳しく分析しているところである。これにより、後述するマニフェストとマニフェスト型行政の持つ本質的問題点が明らかになった。つまり、マニフェストとマニフェスト型行政が県政全体の一部のみをカバーしていることが明確にわかるようになった。実は、すでに多

くの知事がマニフェスト選挙とマニフェスト型行政を導入しているので、このことは多くの県民が薄々気づいているのであるが、ここで改めて再確認することになった。

この指摘は、前述した従来のマニフェストへの批判、たとえば、選挙前の短期間の検討で将来の判断を縛るのは不合理、国の制度等に依存する財源を掲げても実行性がない、人気とりの政策でピュリズムに陥るなどの従来の批判が、県政の一部をカバーするマニフェストにとらわれたミクロ的な視点の批判であるのに対し、より共通（普遍）的、本質的な指摘といえる。

次に、マニフェスト型行政とは、組織改革など行政改革を伴うものとされ改革イメージを持つが、東国原県政の先進性と課題を明らかにすることによって、マニフェストを導入した行政運営が必ずしも改革の名に値する行政運営になるとは限らないことを明らかにした。マニフェスト型行政に関する先行研究の状況から見れば、この分析は、規範論的論考が冷静な実証分析でないことを指摘する役目を果たすといえる。むしろ、東国原県政の場合、テレポリティックスの弊害、つまりマニフェスト型行政の持つ改革の側面が、実態以上に改革イメージが増幅するという弊害が生じた。

ちなみに、マニフェストに関する規範論、運動論は、マニフェスト選挙とマニフェスト型行政は良いものだという価値前提があるといえる。たとえば、公共経済学や行政法学は、理想とされる社会のゴールをまず明らかにし、それに到達する道筋を議論するという学問で、目的が明白な規範科学といえる。これに対して、行政学は客観的で経験的、かつ実証的であろうとしてきた。行政と呼ばれる現象に関して診断書でなく説明書を作ろうとするのが従来の行政学である（中邨2007p59）。筆者の「東国原県政分析」もこれに該当し、価値前提のない実証研究であり説明的になっているので、規範論で好意的になりがちなマニフェスト選挙やマニフェスト型行政について冷静にその負の側面も分析できるといえる。

## 2 テレポリティックスの視点からの分析

筆者の「東国原県政分析」は、東国原知事の政治家としての顔について、テレポリティックスの視点から、中央マスメディアで「地方の代表」となった理由に焦点を当てて分析している。つまり、どのように人気が高まったか、高い支持が維持できるかが研究対象となっている。

前述の先行研究のなかで位置づけるとすれば、テレビの報道番組のインフォティメント化の中で、どのような政治家が求められ、どのような政治家が有利かの実証研究といえる。そして、分析手法は、単純に需要と供給の考えを用いている。つまり、インフォティメント化が進むテレビが、2008年秋の参院選をめぐって政局の鍵となった地方問題についてコメントできる人材（知事）を必要（需要）としていたこと。そのとき、改革派知事が次々と退場する中でテレビ慣れし娯楽番組さえもこなせる知名度が高い東国原知事が誕生したこと（供給）。つまり需要と供給が一致したことが、東国原知事のテレビ登場頻度が著しく高まり人気も向上し、それが中央マスメディアの「地方の代表」としてのポジションを獲得した原因といえる（有馬2009p92, 93）。

テレポリティックスの研究では、前述の小泉政権のテレポリティックスの分析（大嶽2006）が有名であるが、それは、小泉首相がマスコミをどういう手法を使って政権側にひきつけたのという分析方法だった。これに比べると、筆者の「東国原県政分析」は、なぜ東国原知事がマスメディアで高い注目度を維持し続けたかの理由を明らかにしたものであり、小泉政権の分析のように知事の手法から分析したものでなく、単純に、需要と供給の関係で説明したものである。

この手法は、従来のテレポリティックス研究の中でも普遍的（多くの事例に適用できる）な分析方法ともいえる。たとえば、それは、2009年夏の東国原知事の国政転身騒動以降、急速に人気が低下（県外での状況）した東国原知事に代わって橋下知事が注目されていることから分かる。中央メディアは、依然として地方問題を説明できる知名度や話題性を持っている知事を求めているから

である。

ところで、本稿は、最後に、2010年の政治状況（鳩山政権の崩壊）から生じるテレポリティックスの持つ危険性も言及しているが、これはテレポリティックス研究における最新の主張といえよう。

#### Ⅳ 「東国原県政分析」から見えること—マニフェストとテレポリティックスを中心に—

マニフェストには、選挙を政策本位にして、行政運営をトップダウン型で進めるというメリットがあった。また、マニフェストに関する規範論的な論考が多いと述べた。このような中、筆者の「東国原県政分析」は、県政の全体像の実証研究によって、むしろ次に述べるようなマニフェストの本質的な問題点と、それがテレポリティックスと結びついたときの将来の危険性をも明らかにすることになった。

##### 1 マニフェストの本質的問題点

2003年の春からスタートした我が国のマニフェストの歴史も、ついに2009年夏の衆院選でマニフェストを前面に出して選挙を戦った民主党による政権交代が起き、マニフェストが国民一人一人にとって身近なものとなった。そのため、これまでマニフェストに関しては好意的な意見が多かったが、ついに国民は、マニフェストのデメリットを具体的に感じるようになりつつある。たとえば、国民はマニフェストの一部しか支持していないのに、新政権は全体が支持されたものとして行動することなどである。そういう意味で、東国原県政を分析してマニフェストの持つ問題点を先行的に明らかにすることは意義あることである。

ここで、マニフェストの本質的な問題点として、次の点があげられる。

第1に、マニフェストは、幅広い分野に及ぶ県政（行政）に関して、その一

部しかカバーしていないため、県民生活全体の向上を実現するとは限らないこと。一方、一部しかカバーしていないのに、その実現が知事の任期全体かつ県政全体の評価につながる恐れがあることである。

第2に、マニフェストが候補者と少人数による「エリート主義」で作成することが多いため、理念や政策・事業が住民ニーズを十分反映しないことや、ずれたりすることである。

たとえば、北川は「マニフェストは、あるべき姿を追求する理念を掲げることが基本」と述べ（北川2007p76）、後は、有権者へのアピールを考えると、マニフェストは目玉的な事業の提案が前面に出やすいと指摘している（後2007p112）。このようにして設定されたマニフェストの政策について、カバーする範囲が幅広いという行政（県政）の特色からよく見ると、事業数は必ずしも十分でなく、重点分野や事業自体が住民ニーズとずれることが生じると分かる。実際、東国原県政の毎年の予算の重点分野は雇用・建設業支援、子育て・医療、中山間地対策、新エネルギー対策とずれてしまった。任期最終年度にあたる2010年度当初予算の知事記者会見でも、マニフェスト実現より、これら重点分野の説明が多かった。さらに、マニフェストに多くの財源を使ってしまうと、本当に重点とすべき、または早急に充実すべき分野に十分な予算をつけることができなくなる恐れもある。実は、この懸念は現在の民主党政権での子ども手当や高校無償化、高速道路無料化などで明らかになった。

## 2 マニフェスト型行政の実態

次に、マニフェスト型行政が、改革的な行政運営とは必ずしもいえないことを指摘したい。

マニフェスト型行政は、マニフェスト実現のためのPDSのマネジメント・サイクルを導入したトップダウン型の戦略的行政運営で、改革のイメージになりやすい。しかし、その実態は必ずしも改革というレベルまで達しないことも多々ある。その理由は、マニフェスト型行政も各自治体毎に見ると、その実施

態勢つまり水準に差があること、さらに影響を与えた理論のNPMに関して各自治体の導入状況に差があり、NPM自体にも前述したようにいくつかの問題点があるからである。

では、この点を、改めてマニフェスト型行政とNPMとはどう関係・対応しているかという視点から明らかにしたい。

そこで、まずNPMをいくつかの要素に分ける。大住（2005）によると、NPMは4つの要素、①業績・成果による統制、②市場メカニズムの活用、③顧客主義への転換、④ヒエラルキーの簡素化、で構成される。これら4要素で本質的なのは①と②で、③④はシステム統制の基準や手段にすぎないとする。特に①②は「契約型システム」への転換を意味し、これがNPM理論の核心であるとする（大住2005p91, 92）。

一方、マニフェスト型行政は、PDSのマネジメント・サイクルの導入を基本としているため、これら4つの要素①～④のうち「①業績・成果による統制」とS（評価）のみ重なり、その他の3つの要素（②市場メカニズムの活用、③顧客主義への転換、④ヒエラルキーの簡素化）を必ずしも満たすとはいえない。つまり、マニフェスト型行政とNPMとが完全に重なるとは言えないと分かる。しかし、マニフェスト型行政は、NPMをいち早く導入したマニフェスト提唱者の北川の三重県政をはじめ、自治体のNPMの影響を受けた様々な先進的取り組みを参考に発展しているため、NPMと重なる部分も出てくるというのが実態である。

### 3 国政転進騒動からみた問題点ーテレポリティックスとポピュリズムー

改革の側面を持つマニフェスト型行政という規範論的、言い換えれば教科書的な行政運営を行いつつ、テレビへの著しい登場頻度の高さによって、改革イメージが一人歩きしたのが東国原県政ともいえる。そして、東国原知事はテレビの人気を政治的資源としてきた。このような中、2009年夏に衆院選をめぐって自民党の総裁候補（これは総理を目指したものと推測される）という驚くべ

き条件付きの国政転進騒動がおきる。しかし、本来この騒動は、東国原知事が総理として国政でリーダーシップを発揮できるかを問うべきものであった。

つまり、東国原知事が総理になる、ふさわしいリーダーシップを発揮または能力があるかが問われるべきものであった。「東国原県政分析」で見たマニフェスト選挙とマニフェスト型行政というトップダウン型の戦略的行政運営は、県政改革や知事のリーダーシップの発揮として評価されやすい。しかし、これらは教科書的で規範論的なものであるので、それに従い知事が行動することは、知事が本当にリーダーシップを発揮もしくはリーダーシップの能力があるかはよくわからない。実際、東国原知事は、県政運営で複雑な課題をリーダーシップを発揮して調整し解決を図っているように見えないことがある。

ところで、小泉首相の強いリーダーシップの成立には、実際はマスコミ操縦能力以外の面が大きかったとされる。それは首相の権力強化で、1990年代半ばの選挙制度改革と橋本行革の制度的変化であるというのが政治学者の一般的評価である（大嶽2006p256）。その具体的な内容は、政治主導によって省庁再編と合わせて実現した経済財政諮問会議の設置などにより内閣主導の形ができて、副大臣や政務官制度も新たに設けて仕組みが整ったことである（芹川2008p225）。それと、良いブレーンを持っていたことも大きい。たとえば、秘書官だった飯島が自民党のネットワークなど永田町や霞ヶ関の人脈を武器に「政局」を動かしていたとされる（上杉2007p108）。

この小泉首相の例を見ても、東国原知事は、国政で総理・総裁としてリーダーシップを発揮したいという動きをしたが、テレポリティックスに長けた人材が必ずしも国政でリーダーシップを発揮できるとは限らないといえる。

しかし一方では、ポピュリズムの動きがある。ここではポピュリズムを、首長公選制などで、強烈なイメージやメッセージ、指導力などを持ったリーダーが選挙民に直接アピールし民衆の支持を獲得する政治スタイルや仕組みと定義する（加茂・大西・伊藤2007p143）。この定義は、一般の人が抱く大衆迎合主義の人気取りとは違うものであるが、日本でも、政党組織主導の政治から個々の選挙民の結びつきにもとづく、このようなポピュリズムの政治が新たな政治

体制に結実しているように見える。イギリスなどでは、20世紀初頭から強いリーダーシップが政党を指導してマニフェストを示し、政党組織を自分のマシーンのように使って選挙を戦うスタイルが生まれている。小泉政権を経験した日本政治の中にも、このようなポピュリズムが台頭しつつあるように見える（加茂・大西・伊藤2007p143, 144）。

我が国の2009年の民主党政権による政権交代も、このようなスタイルをとったといえる。しかし、マニフェストには前述したようにエリート主義で一方的に政策を決める側面が強い。これとポピュリズムが結びつくと、少数の指導者によって国の向かう方向が左右される恐れもある。これは、外交、国防などを考えると、その方向性が間違っていると国民にとって大変なことである。また二大政党制の下、2つの政党が、政策面で対立軸を設定しにくくなると、思想的な面で、たとえば外国人地方参政権などの是非で対立軸を設定する可能性がある。ここにイメージを増幅するテレポリティックスが加わると、その恐ろしさを感じる。

今、しきりにリーダーシップを発揮しているようにみえる橋下大阪府知事にも、小泉首相が用いた善悪二元論やポピュリズムの危うさを感じる。また、東国原知事をめぐる国政転進騒動には、東国原知事、橋下知事などメディアの扱いに長けた政治家の怖さ、つまりテレポリティックスとポピュリズムの怖さを感じる。

もし、政権交代によって誕生した民主党政権がうまくいかず、政党政治への国民の失望が大きくなれば、今後、指導権を握れるのはどこかが注目される。戦前なら、このとき軍部が台頭してきた。今や自衛隊は当然昔の軍部みたいな存在でない。政党もだめ、官僚もだめ、となると、今考えられるのは地方の改革派首長であろうという指摘もあるし、政党不信が蔓延したとき人々はカリスマ的指導者を求める恐れもあるという指摘もある（田原・姜・中島2010p62, 150）。政治学的には、これが日本政治の将来の危惧であるかもしれない。

## おわりに

著書『東国原知事は宮崎をどう変えたか—マニフェスト型行政の挑戦』の「あとがき」において、筆者は「これまで研究者が本格的に足を踏み入れることのなかった新タレント知事時代の研究に、一歩踏み出したかもしれない」と述べたが、実は、今後どのようにアプローチすればよいか模索中の段階である。その意味で、本稿は、今後の研究のための整理になったと考える。東国原知事は田中康夫長野県政を反省材料とした慎重な行政運営、橋下大阪府知事は小泉首相を意識した善悪二元論的な政治手法・行政運営を行っているように見える。そして、いずれもテレビを意識した行動をとっているのです。たとえば、「テレビポリティックスとタレント知事の県政運営」というようなテーマが現時点では考えられ、この方向での研究の深化が筆者の課題であろう。

### (参考文献)

- 阿部斉・新藤宗幸・川人貞史 (1990)『概説・現代日本の政治』東京大学出版会。
- 有馬晋作 (2009)『東国原知事は宮崎をどう変えたか—マニフェスト型行政の挑戦』ミネルヴァ書房。
- 磯崎初仁 (2010)「マニフェストの10年後—進化するマニフェスト政治」自治体学会編『ニューズレター・自治体学会』2010年1月 p 1。
- 磯崎初仁・金井利之・伊藤正次 (2007)『ホーンブック地方自治』北樹出版。
- 伊藤光利編 (2009)『ポリティカル・サイエンス事始め・第3版』有斐閣。
- 上杉隆 (2007)『官邸崩壊—安倍政権迷走の1年』新潮社。
- 後房雄 (2007)「自治体経営と自治道具箱」ぎょうせい『ガバナンス』2007年3月号 p 112, 113。
- 内田満編 (2005)『2005年度版・現代日本政治小辞典』ブレーン出版。
- 大住荘四郎 (2005)『NPMによる経営革新』学陽書房。
- 大嶽秀夫 (2006)『小泉純一郎のポピュリズムの研究』東洋経済新報社。
- 大坪檀・北大路信郷監修・静岡県編著 (2008)『県庁を変えた新公共経営』時事通信社。
- 岡田章宏・自治問題研究所 (2005)『NPMの検証—日本とヨーロッパ』自治体研究社。
- 岡田浩・松田憲忠編著 (2009)『現代日本の政治—政治過程の理論と実際』ミネルヴァ書房。
- 金井辰樹 (2003)『マニフェスト—新しい政治の潮流』光文社。
- 蒲島郁夫・竹下俊郎・芹川洋一 (2007)『メディアと政治』有斐閣。
- 加茂利男・大西仁・伊藤恭彦 (2007)『第3版・現代政治学』有斐閣。
- 北川正恭 (2006)『生活者起点の行政改革』ぎょうせい。
- 北川正恭 (2007)『マニフェスト進化論』生産性出版。
- 共同通信社宮崎支局 (2010)『総理を夢見る男 東国原英夫と地方の反乱』梧桐書院。
- 佐藤隆 (2007)『自治体改革のビジョン—戦略計画・行政評価・公会計制度改革を中心に』お茶の水書房。

## 78 マニフェストとテレポリティックスの研究動向における東国原県政分析の特色

- 芹川洋一（2008）『政治をみる眼24の経験則』日本経済出版社。
- 菅原琢（2009）『世論の曲解—なぜ自民党は大敗したのか』光文社新書。
- 高瀬淳一（2005）『情報政治学講義』新評論社。
- 立花隆（2002）『田中真紀子研究』文芸春秋。
- 谷口将紀（2009）「日本をめぐるメディア、変わる政治」サミュエル・ボンブキン、蒲島郁夫・谷口将紀『メディアが変える政治』東京大学出版会、p149～174。
- 谷藤悦史（2005）『現代メディアと政治』一藝社。
- 田原総一郎・姜尚中・中島岳志（2010）『国家論』中央公論新社。
- 橋本行史編（2010）『現代地方自治論』ミネルヴァ書房。
- 林紀行（2008）「マニフェスト型行政運営モデルに関する一考察—奥州市と宮崎県を事例として」『実践女子大学人間社会学部紀要』p241～255。
- 藤本和巖（2009）「ローカル・マニフェストと自治体政策過程に関する一考察」『会計検査研究』No.39, p99～116。
- 中邨章（2007）『自治体主権のシナリオ』芦書房。
- 西尾真治（2005）「わが国におけるローカル・マニフェストの評価の現状と課題」日本評価学会第6回全国大会共通課題IV『マニフェストと計画』p1～8。
- 松沢成文（2005）『実践ザ・ローカル・マニフェスト』東信堂。
- 松沢成文（2008）『実践マニフェスト改革—新たな政治・行政モデルの創造』東信堂。
- 松村枝夫編（2008）『公務改革の突破口』東洋経済新報社。
- 松村枝夫・稲継裕昭（2003）『包括的地方自治ガバナンス改革』東洋経済新報社。
- 山口二郎（2009）『政権交代論』岩波書店。
- 山之内稔・石原俊彦（2008）「地方分権時代における地方公共団体の組織設計と首長のトップマネジメント」関西学院大学『ビジネス・アカンテイングレビュー・3』p19～37。
- UFJ総合研究所・国土政策部編（2004）『ローカル・マニフェストによる地方のガバナンス改革』ぎょうせい。
- 四日市大学地域政策研究所・ローカル・マニフェスト研究会（2003）『ローカル・マニフェスト』イマジン出版。

