



# HOKKAIDO UNIVERSITY

|                  |                                                                                   |
|------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|
| Title            | 日本の地域政治における「新しい政治」                                                                |
| Author(s)        | 角, 一典                                                                             |
| Citation         | 北海道大學文學部紀要, 48(2), 59-80                                                          |
| Issue Date       | 1999-11-30                                                                        |
| Doc URL          | <a href="https://hdl.handle.net/2115/33751">https://hdl.handle.net/2115/33751</a> |
| Type             | departmental bulletin paper                                                       |
| File Information | 48(2)_PL59-80.pdf                                                                 |



## 日本の地域政治における「新しい政治」

角 一 典

### 1. はじめに

1993年の細川連立政権成立を契機に、それまで持続してきた55年体制は崩壊し、以降日本の政治状況は急激な変化を繰り返した。保守政党内部からはじまった、政党の枠組みを変えようとする試みは、自社連立政権の誕生の後、再び既存の利益政治システムの中に取り込まれるようになり、今日では政治改革の方向を支持していた「無党派層」を中心に、国民の間で政治不信が広がっている。一時期と比較すると政治に対する信頼感は回復を見ているものの、各種の選挙やアンケート調査の結果が示すように、現在国民の、既成の政治に対する不信感は依然として高い。

その一方で、都市を中心とした地方政治においては住民監査請求や市民オンブズマンなど、行政に対する監視の強化が進み、また周辺地域においては原発や産廃処分場などの建設をめぐる住民投票が実施されるなど、住民のローカルイシューに対する関心の高まり、そして地方政治における「新しい」動きが見られることが、全国的な関心・注目を集めていることも事実である。また、生活クラブ生協の代理人運動などを中心に、地方議会において既成政党から独立した「ローカルパーティ<sup>(1)</sup>」が、一定程度その地位を確立しつつある。

以上のように、ナショナルポリティクスの分野では政治的無関心・政治不信が進む中で、ローカルポリティクスの分野では、萌芽的ではあるが、各種

の「新しい政治」が姿を表しつつある状況にあるということができるだろう。こうした「新しい政治」の現れは、70年代後半、西ドイツにおける「緑の党」の出現を契機に、ヨーロッパ中に拡大し、注目を浴びている“New Politics”と共有している要素がある。しかしながら日本における「新しい政治」の潮流には、ヨーロッパとは異なる特殊性をくみ取ることができるのも事実である。本稿は、ヨーロッパにおける“New Politics”の研究を視野に入れながら、同時に日本における「新しい政治」とヨーロッパにおける“New Politics”との間の相違に注目することにより、日本の政治状況に対する新たな知見を見いだす試みである。

先に記したように、筆者は、今日の地方政治における、住民監査請求や住民投票・リコールなどの直接請求的な動きや、市民オンブズマン・ローカルパーティを名乗る小政党の活動等を包括的にとらえる概念として「新しい政治」を使用している。もちろんこれらは単純に今日的な、新しい現象とは言えない。しかし上記の「運動」が広範なメディアアテンションを獲得し、一般の関心を集めた時代は今までになく、またローカルな 이슈の枠にとどまらず、全国的な関心を引き起こした時代も、日本においては今日がはじめてといつてよい。「運動」戦術としてはかつてよりあったものであるが、それが国民的関心となり、そして各地で広範に活用された状況は今日において他にはなかった。本稿ではそうした含意の下に、「新しい政治」の概念を使用する。

本稿ではまず、篠原一の「ライブリーポリティクス」論に依拠しながら、戦後日本の歴史的変遷から、日本における「新しい政治」が生み出される基底要因を概観する（2章）。そして今日の日本の「新しい政治」がどのような特徴を持っているかを、都市一周辺・直接政治―間接政治の二つの軸により分類し、かつ「新しい政治」の現れ方が異なっている背景について考察を加える（3章）。

## 2. 戦後日本政治の歴史的変遷と「新しい政治」

戦後日本政治の歴史的研究は、かなりの研究蓄積がある一方で、同時並行的に研究が進行しているために、今日においてもさらなる蓄積が進んでいる。時代状況なども絡んで、その歴史観はさまざまであり、いわば解釈における「神々の闘争」がいまだに続いているといえよう。ここでは日本における「新しい政治」の発生を促す基底要因の発見を念頭に置き、篠原一の「ライブリーポリティクス」論に依拠しながら、戦後日本政治の歴史的変遷を概観したい。

篠原は、住民参加の強い要求や、市民自治の広範な広がりなど、一部に発生している今日の政治的状况を「ライブリーポリティクス」として、それまでの「ハイポリティクス」や「インタレストポリティクス」とは異なる政治の論理をそこに見いだす。篠原によれば、この三者は時系列的な連関を持ち、「ライブリーポリティクス」は、いわば「今日的な政治状況にふさわしい政治」としてとらえられている。しかし、現実には国際政治の場でのハイポリティクスの存在、そして経済・金融政策等をはじめとする、経済分野におけるインタレストポリティクスの存在など、政治の構造変動の中で、「オールドタイプの」政治は今日においても存続している。それゆえ、三者を共時的に存在するものとして把握し、時系列的变化を、その三者の重心のシフトとしてとらえる視点が必要となるであろう。こうした認識に立つならば、現代はハイポリティクスの残滓とともに、インタレストポリティクスによる強固な再生産構造が厳然と存在する時代である。今日の政治状況は、ライブリーポリティクスが基調となっているとはいいがたいものの、しかしながらその萌芽は徐々に、さまざまな場所へと広がりはじめている。ここではそうした日本における政治の位相の変化を、歴史的変遷から概観する。

### 2.1 「ハイポリティクス」の時代とその「終焉」

資本主義に対する社会主義勢力の台頭は、世界を資本主義対社会主義というイデオロギー対立の中へと押しやった。日本もその例外ではなく、第二次

世界大戦後に成立した東西冷戦構造の中に、西側の一員として組み込まれることとなった。GHQ の占領政策の転換以後、日本政治はいわゆる「逆コース」を歩み始め、保守による強権政治と、それに対抗する革新勢力との激しい対立が日常的な政治の構図となった。ここでの政治は、イデオロギーを価値基準とした政治であり、体制選択がテーマとなっている。

天皇制を基盤とした「超国家主義」秩序の解体を意図して行われた、GHQ による戦後の民主化は、中国における共産党政権の成立および南北朝鮮の体制的・イデオロギー的分断により、政策的変更を余儀なくされることになる。労働三法の成立に見られるように、比較的労働運動などに対して穏健な政策を採用していた GHQ は、左翼勢力の支持基盤を形成していた労働組合運動に対して抑圧的政策を採用するようになる。労働組合運動＝左翼の図式が成立し、ここに至って労働組合運動は、単なる労使紛争の担い手以上の役割、すなわちイデオロギー闘争の担い手としての役割を持つこととなる。言い換えれば、「反共防波堤」として、日本の再軍備化と憲法改正を進めようとする日本の保守およびアメリカと、それに反対する左翼・革新との対立の構図の成立である。

保革対立に象徴されるハイポリティクス（イデオロギーポリティクス）が頂点を極めるのは、60 年安保闘争である。戦後日本において最大級の国民的運動となった 60 年安保闘争は、結果として自民党の強行採決により幕を閉じることとなるが、この闘争は、その後の日本政治がインタレストポリティクスへと移行していくためのいわば序曲的役割を果たすこととなる。

安保条約批准後、岸信介首相は辞職し、岸に代わり、池田勇人が首相・自民党総裁として就任した。池田は「所得倍増」を政策課題として掲げ、極力イデオロギー問題には触れないよう努めた。これはいわゆるオールドライト（岸に象徴される）とニューライト（池田に象徴される）との世代交代を象徴する政権交代であった。他方、革新の側では、社会主義への道を革命に求めず、「構造改革」に見いだそうとするグループも現れた。いわゆる「構造改革派」は、日本における「ニューレフト」の萌芽であった（松下 1994：168-169）。

この後も、国政の重要な課題は表面上体制選択であり続けるものの、現実

には経済成長が政治の中心的課題となっていく。「ハイ・ポリティクス」の重みは相対的に減少し、高度経済成長の進行する 60 年代後半まで、「インタレスト・ポリティクス」の重みが着実に増加し続けるのである。

## 2.2 インタレストポリティクスの時代とその揺らぎ

イデオロギーを価値の基調とするハイポリティクスは、池田内閣の成立と、同内閣による「所得倍增政策」、そしてその結果として訪れた「高度経済成長」とともに、その重要性を低下させていった。この時代においては、イデオロギーに代わり、経済が価値の基調をなすようになる。

経済の価値基準は貨幣価値の増殖であり、そしてその貨幣価値をもっとも効率よく生み出すのは企業である。歴史的に見れば後発資本主義国家であり、また第二次世界大戦における敗戦により新たな出発を余儀なくされた日本にとって、もっとも効率よく経済成長を成し遂げる手段は、資本の自生的な成長を待つのではなく、国家が主体となって資本を積極的に成長させる方法だった。それは産業優先政策として現れ、そしてまた政治システムにおいては、政官財の「鉄の三角形」の構築としても現れる。これは言い換えれば「労働なきコーポラティズム」の成立の時代でもある。ハイポリティクスの時代には反対勢力の中核をなしていた労働組合は、春闘方式の定着に見られるように、急激に拡大するパイの分配の方に関心をおき、その結果として、主に民間企業の労働組合における「脱イデオロギー化」が進行し、労働組合からかつての戦闘性が失われていくこととなる。労働組合も、徐々にコーポラティズム体制の中に取り込まれていくのである。

しかし産業優先政策の結果、各地で深刻な公害が発生しはじめる。水俣の事例が象徴するように、初期においては、公害は産業優先の論理の下に隠蔽されることとなるが、被害の深刻さが増大すると、既存の産業優先政策に対する疑問の声が現れるようになる。公害の放置は人々の間に「生命の危機」「生存の危機」の感覚を呼び起こし、生活防衛のために、公害および開発に対する住民運動が都市・農村を問わず各地に噴出する。そしてそれは次第に既存の体制に対する批判を帯びるようになり、産業基盤の整備に重点を置かれ

ていたそれまでの保守政治に反発して、各地で革新自治体が誕生した。また保守－革新の既存の対立関係からも独立した新左翼運動も、この時期に現出する。まさにこの時代はインタレストポリティクスの「揺らぎ」の時代である<sup>(2)</sup>。

しかしその後の展開は、インタレストポリティクスからライブラリーポリティクスへの重心の移動という形にはならなかった。中央政府と地方政府による政策対応が進み、公害対策や被害者の救済、生活環境の改善に一定程度の成果があげられたことに加え、石油ショックによる経済状況の悪化、そして高度経済成長の終焉を迎え、中央・地方を問わず財政の悪化が顕著となると、人々の関心は環境から次第に離れていった。住民運動がメディアに取り上げられる機会は減少し、また財政再建の名の下に各地で革新首長が選挙で敗北を喫するようになる。日本の政治の基調は再びインタレストポリティクスへと戻るのである。

### 2.3 ライブラリーポリティクスの萌芽とインタレストポリティクスの第二の揺らぎ

一定程度の政策対応の進展と、その後の景気の低迷により、住民運動の隆盛や革新自治体の叢生に象徴される、ライブラリーポリティクスへの重心のシフトは一過性の現象に終わり、再びインタレストポリティクスへ重心が移動する。各地における革新首長の敗北、そして首長選での各党相乗り・議会のオール与党化などはその象徴とも言える現象であった。二度のオイルショックなどの影響により、世界は同時不況の時代に入るが、その中で日本は「奇跡的な」経済状況の回復を果たす<sup>(3)</sup>。世界同時不況の中において、西欧では既存の福祉国家体制に対する懐疑が次第に高揚し、一方で「小さな政府」を標榜する、いわゆる新保守主義が台頭しはじめる。そして日本においても、一部の保守政治家の中から新保守主義派が散見されはじめる。高度経済成長に立脚したインタレストポリティクスの、利益媒介による問題解決が、本格的な低成長時代に突入した日本においてもはや困難であるということは、保守の側においても意識されていたわけである。

しかしもう一方では、「住民運動の時代」を経験することにより、保革の別

なく、政治に関わる人間のスローガンとして「生活」や「環境」という言葉が多用されるのに象徴されるように、政治はライブリーな側面に注意を払わざるを得なくなった。しかしライブリーな面に対する既成政党のレスポンスビリティは低く、ライブリーな言説はスローガンにとどまることが多かった。ことにライブリーポリティクスの要素を高く備えた運動にとって、有力な同盟者と見られていた、社会党に対する期待の低下は著しく、いわゆる革新勢力の長期低落傾向が慢性化する。他方で保守勢力も支持の拡大にはいたらず、国民の間では、次第に政党不信・政治不信が高まるとともに「支持政党なし」層が拡大するようになる。

こうした動きの中で、参議院選挙では比例代表制の導入にともないミニ政党が議会進出を果たす<sup>(4)</sup>。また地方議会においては生活クラブ生協を基盤として、「代理人運動」が地方議会に進出する動きが、大都市圏においてみられるようになる。しかしながら「新しい政治」的な動きは未だ周縁的なものにとどまっているのが現状であった。

世界同時不況の中、日本は先進国の中では例外的な成長を続け、バブル景気を頂点として、日本は経済大国として世界の注目を浴びるようになるが、「栄光」の時期は長くは続かなかった。バブルの崩壊により、日本は長期的な景気低迷の時期へと突入する。そしてこの長期低落傾向の続く時期に、日本における「新しい政治」的な現象が各地で噴出するようになる。中央では自民・社会の二大政党を軸とした55年体制が崩壊し、新党ブームの後、政党同士の離合集散が繰り返されるようになる。また一時期の新党ブームが去った後に、共産党の躍進という現象も起こった<sup>(5)</sup>。他方、地方においては95年度の統一地方選挙において、首都圏の市民政党が議席を伸ばし、また新潟ではローカルパーティが議席を獲得するという現象が起き、全国的な注目を浴びた。また、巻町の新築建設を問う住民投票の実施をきっかけとして、新築建設や産廃処分場建設などをめぐって各地で住民投票条例制定の動きが起こり、そのうちのいくつかは住民投票の実施にまで至っている。また地方自治体の食糧費問題が全国的な問題となり、各地で市民オンブズマンが活動を開始し、また市民団体・住民団体あるいは個人による住民監査請求の数も増加

している。

## 2.4 小 括

戦後日本政治の流れを概観する中で、日本の「新しい政治」が出現する基底的要因が散見できるように思われる。ここでひとまずその整理をしておこう。

戦後日本の政治の基調は、ハイポリティクスからインタレストポリティクスへと重心を移動した。そしてライブリーポリティクスへの重心の移動が、インタレストポリティクスの揺らぎの中で、可能性を増している。

日本における「ライブリーポリティクス」の土壌の生成には、公害闘争に代表されるように、60年代後半以降の住民運動の高揚の経験が非常に大きな役割を果たしているものと思われる。政治の変容は、「政治的なもの」の変容と動きをともにしている。ハイポリティクスが体制選択、インタレストポリティクスが利益配分を政治のテーマとしているのに対して、ライブリーポリティクスは市民一人一人の生活に密着したテーマを政治の課題としている。つまり今日の政治は個人の日常生活の問題との関係を密接なものとしており、それだけ自己決定・自治・市民の自律性・自主管理の問題が先鋭化しているのである。そしてまさに、それらの問題こそ、今日の日本における「新しい政治」の性質を理解する上で重要な要素でもある<sup>(6)</sup>。

表1 日本における政治の変容

|      | ハイポリティクス | インタレストポリティクス | ライブリーポリティクス  |
|------|----------|--------------|--------------|
| 価値基準 | イデオロギー   | 経済論理         | 脱物質的価値       |
| 争 点  | 体制選択     | 巨大団体間の利益配分   | 環境・ジェンダーetc. |
| 中央政治 | 保革対立     | 多党化・コーポラティズム | 連合政治         |
| 都市政治 | 保守支配     | 各党相乗り・総与党化   | 市民政党？        |

日本における「新しい政治」の萌芽的動きが見られる状況は、西欧における“New Politics”の動き、ことに西ドイツにおける「緑の党」の出現前後

の状況と類似する部分が数多く見られる。小野によれば、西ドイツにおいても、ナショナルポリティクスの基調がイデオロギー政治から高度経済成長政策への転換を迎えて、コーポラティズム体制が成立していく過程が見られ、低成長を迎えた今日において、各種の新しい社会運動を基盤とした、新しい政治勢力の結集の結果として「緑の党」が出現するという図式が描かれる（小野 1996）。日本における「新しい政治」と西欧における“New Politics”の発生の基盤は共通項を持っている。政治システムにおけるコーポラティズム体制の確立による、新しい社会集団に対する政治システムの閉鎖性の上昇と、レスポンスビリティの低下が、「新しい政治的課題」に対する対処能力の低下と正相関の関係にある。既存のシステムでは主要な政治的課題として認識されなかった問題、例えば環境・平和・ジェンダーなどが、新しい社会運動として「政治的」なムーブメントとなっていく。

日本においても、西欧での“New Politics”研究が進み、また“New Politics”の議論を日本に適用しようとする研究も現れはじめている。論者によって、“New Politics”の何が「新しい」のかは、議論の分かれるところであろうが、各論者の公分母として共通している“New Politics”の「新しさ」とは、新しい「政治的価値」「争点」「社会運動」「政党」の興隆という点である（賀来／丸山 1997）。こうした点を今日の政治の「新しさ」とするならば、筆者の指摘するような、今日の日本におけるさまざまな政治的諸現象は“New Politics”と呼ぶことには多少の困難がある<sup>(7)</sup>。しかしOffeが指摘するように、“New Politics”の「新しさ」は、「制度的実践・行為様式」にも見ることができる。それゆえ今日の日本における、直接民主主義を目指す「運動」は、“New Politics”的なものであるといえよう。

“New Politics”＝「新しい政治」の新しさは、“Old Politics”＝「古い政治」との対立項を持つという点で、共通している。その対立項とは、すなわち制度圏における「間接制－直接制」との対立であり、運動圏における「抵抗型・陳情型－提案型」の対立であり、そして価値における「物質主義－脱物質主義」の対立である。「古い政治」においては、政治は天下国家の話であり、市民は政治の出してくるものに対して、陳情・請願を試みるか、もしくは激し

く抵抗することによってのみ、意思表示をすることができた。そして問題の解決は、最終的には金銭的・物質的な代替によってなされる傾向にあった。しかし「新しい政治」においては、政治は各市民の身近な問題として認識され、自らが自らを律すること、すなわち自己決定が重要となる。また問題の解決も、既存の金銭的・物質的代替による解決が、核エネルギーやダイオキシンに代表されるような各種の化学物質など、人類の生存そのものを脅かすような問題の前では意味を成さなくなる。またかつてのように加害と被害の間に明確な境界が存在していた問題とは異なり、今日の問題は加害と被害の境界が曖昧化する。すなわち個人が、被害者であると同時に加害者となるような問題が増加してくるのである。例えば、生活クラブ生協の運動は、そうした加害と被害の境界の曖昧化の中から誕生した。彼らは日常生活の中における諸問題、すなわち食品や洗剤などの問題を起点として、彼らの問題意識を、最終的にはシステム全体へと発展させていったものとみることができる。

篠原は物質の循環を、生産—消費—廃棄—自然還流の四段階に分けた。インタレストポリティクスにおいては生産・消費が問題の中心をなしていた。生産点を汚染の発生源としていた四大公害型の環境被害・健康被害に対する救済要求運動、そして各種の開発に対する反対運動にしても、生産が問題の核を構成していたという点においては、インタレストポリティクスの範疇におけるムーヴメントであったということもできるのかもしれない。しかし、一般および産業廃棄物の処理問題や二酸化炭素による地球温暖化、廃棄物の焼却処理に伴い発生するダイオキシン問題、原子力発電所をはじめとする核エネルギー問題など、今日の状況は、廃棄・自然還流過程をも含めた問題解決を早急に必要としている。それらの諸問題を提起し、政治的課題としてアジェンダセッティングを可能としたのは、おそらくライブリーポリティクスを基調とするさまざまな運動であり、「新しい政治」なのである。

### 3. 日本における「新しい政治」の表れ方の差異

日本における「新しい政治」の現れ方には 地域によって差異がみられる。

日本の地域政治における「新しい政治」

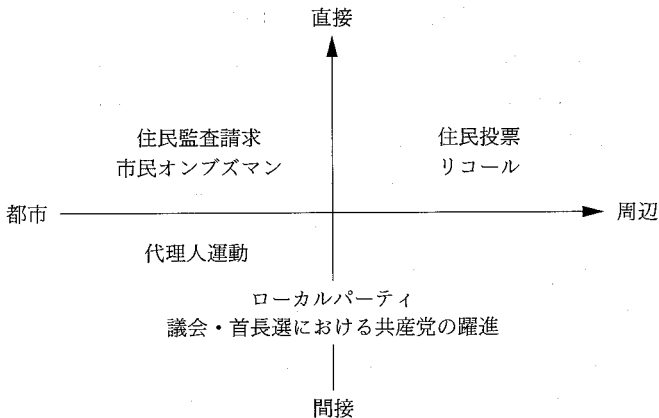


図1 日本における「新しい政治」の現れ方

ここでは都市・周辺、直接・間接の二つの軸によって分類してみよう。

まず都市\*直接の部分には、市民オンブズマン、住民監査請求などを想定することができる。周辺\*直接の部分には、リコール、住民投票などを考えることができるだろう。また間接の部分には、都市、周辺と関係なく、ローカルパーティをあげることができる。都市においては生活クラブ生協を基盤として発達してきた、各地の代理人運動、地方においては、ローパスにみられるような、地方議員の「緩やかなネットワーク化」の動きを指摘することができるだろう。また間接の部分には、厳密には「新しい政治」的な現象とはいえないが、各種選挙における共産党の躍進、共産党系首長の誕生などを指摘しておくことは重要であると思われる。

地域によって「新しい政治」の現れ方に差異があることは、注目すべき点である。ここではそうした地域の現れ方の差異が、どのような要素によって現れるのかを、仮説として検討してみようと思う。以下特定の争点の有無・(特定の争点が存在する場合の) イシュー特性・人口規模・地域の政治構造の4点について検討してみようと思う。

先ず特定の争点の有無に関しては、特定の争点が存在する場合において、「運動」の側は、特定の争点を前面に押し出して、これを強調することにより

パブリックアテンションを獲得するなど、運動にとって有利な環境を作るために、より効果的な戦術、端的に言えば、直接民主制的な戦術の採用を志向する。また争点を前面に押し出すということは、言い換えれば、争点を既存の政治的諸関係から切り離し、シングルイシュー化することの意味する。シングルイシュー化できるかどうかにより、運動の成果は左右される。シングルイシュー化することにより問題は Yes or No の選択となり、運動にとって有利な環境が生まれやすくなる。シングルイシュー化に失敗した場合には、既存の政治的諸関係の中に特定の争点が回収されてしまい、運動の成功を決定的に左右する、地域内における多数派の形成が非常に困難になる。逆に特定の争点が地域に存在しない場合には、「運動」は、一過性の大規模な動員よりはむしろ、持続的な支持の動員に関心をおく。それゆえ、特定の争点が存在しない場合においては、制度政治内での活動が重要となる。

次にイシュー特性であるが、イシューによって、「運動」が地域住民を動員する力が大きく異なってくる。地域開発や公害といった、住民の生活を根底から変化させたり、住民の生活基盤や生命そのものを脅かすようなイシューについては、60年代から70年代にかけての住民運動の歴史からも明らかにように、大規模な地域住民の動員を期待することができる。反面、直接に住民の生活に密接に関連しないイシューについては、住民の共感を呼ぶとしても、それが動員へとつながることは希である<sup>(6)</sup>。それゆえ住民の動員を期待することができるイシューである場合は、それを前面に押し出す戦術が採用される。それが期待できない場合には、むしろ住民の直接的支持がなくとも当局に対して効果を期待することができる戦術が選択される。

また人口規模に関しては、「運動」の側からみた場合、「運動」の活動の場となる地域の人口規模は、運動戦略の選択にとっての、非常に大きなファクターとなる。人口規模が小さい場合には、地域において多数派の形成が比較的容易であり、「運動」側にとって、地域住民の動員力に依拠した運動戦略を採用しやすい。反対に人口規模が大きい場合には、「運動」にとって住民の動員を期待することは、相対的にコストの大きい運動戦略となり、戦略として採用しにくい。特に直接民主制的戦術を採用する際には、運動の闘争の場は

自治体を単位とするために、当該自治体の人口規模は「運動」側の政治コストの直接的な関数となる。

地域の政治構造については、政治エリートの分裂の度合を指標とすることができよう。政治エリートの分裂の度合が激しい場合、分裂している集団の一つからの支持を受けることは比較的容易だが、他方で「運動」そのものが、既存の政治対立の中に解消されてしまう可能性がある。逆に、政治構造が安定している場合、これは一般的には保守支配が強固な地域が多いが、こうした地域においては問題が政治対立に解消される可能性が少ない分、保守エリート層の協力を得られない場合に、「運動」は地域における問題の争点化に失敗する。それゆえ、エリート層の動員に関しては、その分裂の度合と、動員の可能性について考慮すべきである。

以上の点を意識して、今日の「新しい政治」の現れ方の差異について考えてみよう。

まず直接の側に関しては、住民投票に関していえば、住民投票に先だって議会における条例制定が必要であるため、議会内での多数派形成が非常に重要になる。そのため、住民投票実現のためには、大規模な地域住民の動員を必要とする。こうしたことに鑑みると、住民投票が可能になる地域は、比較的小規模な地域に限定され、またかなりの社会的インパクトを持った課題に限定される。またこれらの条件を満たした上で、「運動」の側が、当該地域における有力者、すなわち保守エリートの支持を得ることが必要になる。そして保守エリートの支持は、議会における条例制定の際も非常に重要な条件となる。

リコールも、住民投票と同様、住民の大規模な動員を必要とするということから、「運動」にとってかなりのコストを要する運動戦略であるといえる。しかしリコールに関しては、保守エリート層の支持を必ずしも必要とせず、住民投票と比べて、相対的にはあるが、コストは低い。住民監査請求は、住民投票やリコールと比べて、はるかにコストの低い運動戦略である。

このようにしてみると、都市と周辺の間には、直接民主主義的な「運動」戦略の採用に差異があるということの理由が明らかになる。周辺においては、

イシューが、危険施設受け入れなど、地域住民の生活に重要な影響をもたらす可能性のある開発事業である場合が多く、人口規模が比較的小さく、また多党化の度合いも小さいために、比較的地域内の多数派形成にかかるコストが小さくてすむ。それゆえ住民投票やりコールといった、ハイコストな運動戦略を採用しやすい環境にある。反対に、都市においては、危険施設が立地することはまれであり、イシューとしては、食糧費など、財政支出に関わるものなどが一般的である。また仮に、何らかの形でシングルイシュー化に成功したとしても、人口規模も大きく、多党化も進んでいるため、多数派の形成が困難である。それゆえ同じ直接民主制的な戦略でも、比較的成本の低いものが採用されやすいし、もし仮に住民投票やりコールなどの戦術が採用されたとしても、その戦術が成功する確率は、周辺地域に比べて相対的に低い率にとどまる<sup>(9)</sup>。

次に間接の側について検討しよう。間接の側の動きは、ローカルパーティや、首長・議会選挙における共産党の躍進など、制度政治に関わるものである。政治争点は、イデオロギーが争点である時代には非常に理解しやすいものであったが、今日の選挙過程の中では、有権者の是非を問うべき非常に重要な争点すら、諸争点の中の一つのものとしての意味しか持たず、選挙そのものは特定争点の解決手段としての機能を著しく低下させている。こうした傾向は、政党をキャッチオール化の傾向へと導くが、他方で特定の争点に関しては反応性を低下させるために政党不信・政治不信へとつながりやすく、既存の政治的枠組みを刷新する可能性を持った、反対政党や、新たな政治勢力に、有権者の期待が集まることになる。それゆえ選挙における反対政党や新しい政治勢力の得票の動向は、有権者の中の、既存の政治体制の変革を要求する度合いの関数の一つとしてみる事ができる。

図1においては、間接の側に、共産党の躍進とローカルパーティを入れている。これは都市・周辺を問わず見られた現象であるが、その内実において、都市と周辺の間で大きな差違を観察することができる。都市における共産党の躍進は、有権者の間の政党離れの進行、いわゆる「無党派層」の増大が基礎となっているのに対して、周辺においては、地域の保守エリート層の自民

党に対する不信を基礎として、共産党が勢力を伸ばしている（碓田 1998）。すなわち地方においては、保守エリート層の動向が、選挙の趨勢を決定する、一つの大きな関数であるということを見てとることができる。逆に都市においては、選挙の勝敗を決定づける大きな要素が、いわゆる「無党派層」をはじめとする浮動票であるということを見ることができる。

以上の点から、間接における「新しい政治」的な現象は、都市と地方の間では、地域権力構造の変動という点で、非常に大きな差があるということが理解できる。都市においては、アモルフな「無党派層」を基礎として、新たな政治勢力が生成する可能性が相対的に高いが、他方周辺では、保守エリートによる支配という権力構造が今日においても強く残っており、既存の利益配分構造の範囲外に生成する「新しい政治」的動きが一つの勢力として確固たる地位を確立することは、相対的に困難であるということ想定することができよう。都市においては、生活クラブ生協を基盤とした代理人運動が、生活クラブ生協の参加者以外の有権者の票をも集めて、地方議会において一定程度の地位を確立している<sup>(10)</sup>。一方で周辺においては、「市民新党にいがた」のようなローカルパーティの動きが注目されてはいるが、これはむしろ例外的な動きであり、ローパスのような、「進歩的な」地方議員の緩やかな連合としての動きをとる。都市におけるローカルパーティの議会進出がいわば自己開拓的なものに対して、周辺地域におけるそれは、「進歩的な」議員の緩やかな連合として現れてくるのは、保守支配の強さという地域政治構造にその原因の一端を見ることができるのである。

## 5. 結 語

近年の住民運動の傾向として、こと大規模開発事業に関する住民運動は、いわゆる地元の保守層の有力者が運動の中心的存在となっているということが、各種の事例研究において観察されはじめている（足立 1995・成 1998）<sup>(11)</sup>。

こうした傾向を解釈するためには、「ローカルイシューの先鋭化が地域住民の政治意識のイノベーションをもたらす」という観点を導入する必要がある

う。これまでは地縁・血縁などからの相対的な自律度の高さなどを指標として、都市における政治意識が地方における政治意識よりも進んでいると考えられていた。しかしながら地方における各種の住民運動の事例研究が示しているのは、地域における「ローカルイシュー」の先鋭化が、地域住民の政治意識のイノベーションに多大な貢献をしているという事実である（朝日新聞名古屋社会部 1998）。言い換えれば、開発などによる劇的な生活環境の変化に対して、当該地域の住民が自らの意思でその変化の受容・拒否を選択するという意識、すなわち「自己決定」の意識を、「ローカルイシュー」の先鋭化を通じて獲得しているということの現れであるということができただろう。こうした諸傾向は、60年代・70年代に盛んに議論された住民自治の「実現」の可能性を、地方においても見いだすことができるようになったということを示唆するものである。

一方で都市における「ローカルパーティ」の地位の確立は、都市における60年代以降の社会運動の成果の堆積物と見ることができる。しかし一定の地位を確立しながらも、既存の政治体制の壁を突き崩すまでには至らず、そしてその影響力が、既成政党のそれと比較して未だ小さなものとどまっているという事実は、「新しい政治」的な政治的価値観の確立がきわめて困難な道であるということを示すものであろう。現段階で「活性化」する、一部の地方の「新しい政治」と、「停滞」の中にある都市の「新しい政治」とのコントラストは、市民自治の実現に対するいわば「光と影」である。

今日までの政治史は、人間の自己決定の領域の拡大の歴史である。ブルジョア革命によって獲得された議会は現在、非暴力的な「革命の日常化」を可能にした。その議会が機能不全に陥っているといわれて久しいが、しかし今日まで我々が議会の存在を否定する有力な論理を展開し得ない以上、間接政治を全面的に否定することは困難である。

一方、今日の日本におけるさまざまな政治上の新しいストリームを、ここでは「新しい政治」としてまとめたわけだが、「新しい政治」としてまとめられた諸々の動きは、自治・自己決定・自主管理を指向するという特徴があった。「運動」による直接民主制的戦略が、日本において、ようやく主要な運動

戦略として定着しつつある。Wagschal は四ヶ国（アメリカ・スイス・イタリア・オーストラリア）における直接民主制的制度の利用の頻度と財政支出との関係について触れている。それによれば、直接民主制的制度の利用頻度が高いほど、財政支出は抑えられる傾向にある。逆に直接民主制的制度があまり利用されていない国家においては、財政支出は肥大化する傾向にある。こうした研究結果は、間接民主制は、直接民主制による不断のチェックによって監視されなければならないということを物語っているように思われる（Wagschal 1997）。

直接民主制による不断のチェックとは、松下圭一が「政治の日常化」という言葉で示したように、人々の生活の日常が「政治化」していくことを意味する。生活クラブ生協の「全日制生活者」というスローガンは、「政治の日常化」への確固たる布石となる「障地」を構築するだろう。間接政治による「革命の日常化」は、直接政治による「政治の日常化」の段階へと変化しつつある。

## 注

(1) 日本においては、ローカルパーティという言葉はかなり新しいものである。それだけにローカルパーティという概念に関する認識はかなり曖昧なものであるといわざるを得ない。諸外国のローカルパーティ、例えばアイルランドの「シン・フェイン党」やカナダの「ケベック連合」、イタリアの「北部同盟」などは、その出自が歴史的・文化的なものに根ざしており、国民国家との対峙の中で、まさにローカルパーティという名にふさわしい存在であるが、沖縄の「社会大衆党」を除けば、「国民的同質性の高い」日本におけるローカルパーティは、それらとは違ったものとしてとらえる必要がある。日本におけるローカルパーティは、国民国家との対峙という視点はあるものと思われるが、それは歴史的・文化的に成立してはおらず、極めて現代的な課題の下に成立しているという点で、従来から使われてきたローカルパーティの語とは一線を画さなければならない。春日雅司は、今日日本でローカルパーティと称されているものを「市民政党」の語で置き換えるべきと主張するが、これも傾聴に値する議論である。

今日、日本におけるローカルパーティと自称する団体の組織的傾向として、次の3つの形態を見ることができると思われる。

### ①首都圏を中心とする市民型組織

これらに分類されるのは、80年代から代理人運動として発展してきた「神奈川ネットワーク運動」や東京の「生活者ネットワーク」などが代表的な組織である。その他、「世田谷行革110」、「大衆党」、そして美濃部革新都政の時期から活動している「都政を革新する会」など、この型の代表的なものは東京近圏に集中している。

また議席こそ得てはいないが、80年代には「緑の党」も積極的に選挙に出ている。

②地方における脱政党化・新潮流の受け皿としての組織

新潟県の「市民新党にいがた」、全国的な地方議員のネットワーク組織として成立した「地方議員政策研究会（LOPAS=Local Party Study）」、そしてLOPASの九州地区の組織である「地域政党を考える会・九州」などが、この範疇にはいる。

③中央のリベラル勢力結集の動きに呼応して結成された組織

この範疇にはいるのは民主党結成に先立って各地で結成された組織である。これらはJネットに加盟しており、民主党結成に深く関与している。北海道における「北海道・リベラルネットワーク」、群馬における「民主ステージ・群馬」、神奈川における「てーぶる神奈川」、近畿における「近畿リベラル」、四国における「四国市民ネットワーク」などがこの範疇にはいる。これらのローカルパーティは社会民主党リベラル派、さががけなどに所属していた政治家が参加しているのが特徴である。

なお岡山は日本のローカルパーティを「社会運動型」「土着型」「第三極型」に分類しているが、これは順にここにおける分類と重なる。

- (2) 新左翼運動を、住民運動の噴出や革新自治体の叢生と同列に扱うことは、新左翼運動自体が高度にイデオロギー的色彩を持っていたという事実を鑑みると、ハイポリティクスの要素を多分に含んでいたということで、適当ではないかもしれない。そして新左翼運動が、国民的共感を得ることができずに、セクト対立の中に自滅していった理由の一つは、彼らのハイポリティクスへのこだわりにあったものと考えられるのではないだろうか。しかしながら、それまで国民的な運動の中心的担い手が労働組合に独占されていた状況下で、学生という新たな担い手が登場したということに注目するならば、やはり新左翼運動も、日本における「新しい社会運動」であったと言うことも可能であろう。そうした意味において、新左翼運動は、ライブリーポリティクスの土壌の形成に深く関係しているものと思われる。

- (3) この後日本は世界同時不況といわれるさなかに、「奇跡的に」経済状況を回復させることに成功する。この成功はバブル崩壊まで続くこととなるが、日本における「新しい政治」の現れる時期のタイムラグは、この経済状況の差異に求めることができるように思われる。経済の状況が好調な場合、人々の不満は経済的価値による代償によって解消されやすく、生起されつつある価値亀裂を隠蔽してしまいがちである。

- (4) これらのミニ政党は次第に自民党へ吸収されるなどの形でその数を減少させていった。これは当時の経済状況が好調であったがゆえに、「労働なきコーポラティズム体制」が利益媒介により社会的亀裂を回収することができたからと考えられる。

- (5) おそらくは共産党の躍進は、かつての反対政党の盟主であった社会党が、自社連立を契機に相次ぐ方向転換を繰り返し、かつての反対勢力の結集の場としての意味を喪失したことによる、過渡的現象であったと考えられる。つまり共産党の躍進という現象が意味するものは、行き場を失った有権者たちにとっての「一時的な待避場所」としての意味合いが強く、共産党の勢力拡大が、今後も恒常的に続くとは考えにくい。
- (6) 篠原はライブリーポリティクスを、広く市民自治全般に適用しており、その具体例を、勝手連による選挙運動や生活クラブ生協による消費者運動、そして区民の自主運営による練馬市民大学など、非常に多岐にわたり紹介している(篠原編 1985)。それゆえライブリーポリティクスは、「新しい政治」的現象にとどまることなく、より広範な市民自治の実践を指す概念であることはあらためて確認しておく必要がある。しかしながら今日活性化している「新しい政治」も、自己決定の問題と深く関わっているのも、ライブリーポリティクスの範疇に入れることができることも事実である。
- (7) 事実、彼らの研究では、住民投票などの直接請求の動きなどは記述されていない。“New Politics”論を展開している日本人研究者達は、日本における“New Politics”の現れの典型例として、生活クラブ生協を基盤として発展してきた代理人運動や、55年体制の崩壊の前後に活発になってきた、「ローカルパーティ」の動きなどをあげている。彼らはおそらく、西欧における「緑の党」の出現に非常に大きなウェイトをおいており、生活などといった新しい「政治的価値」を持った主体による、「新しい社会運動」を基盤とした、環境という新しい「争点」を課題とする新しい「政党」の出現をもって、日本版“New Politics”の典型を見ようとしているものと思われる。
- しかしながら、西欧における「緑の党」の勢力拡大の背景には、環境問題に起因した、原発や高速道路への反対運動なども深く関わっており(Muller-Rommel 1989)、シングルイシューポリティクスの存在も“New Politics”との深い関わりがあることは明白である。それゆえ日本における直接民主制の多用、ことに危険施設に対する住民投票戦術の多用という現象は、まさに「新しい政治」なのである。
- (8) 住民の動員を喚起するようなイシューは、時代によって変化がみられる。60年代・70年代においては、住民の動員は、水俣における劇症型患者などに象徴されるような、「目に見える」被害、加害と被害の区別がはっきりしていた被害によるものであった。そうした「目に見える」被害は、今日においては、水準を著しく低下させており、住民の動員を促すような水準に達する被害は稀である。しかし今日においては、地球環境問題や核物質、ダイオキシンに代表される化学物質・環境ホルモンの問題などに典型的に現れているように、加害と被害の区別の境界が曖昧化した、そして人類をはじめとしたあらゆる種の生存を脅かすような問題が住民の動員を喚起する。
- (9) 人口規模の大きさが、市民投票・リコールといった戦術に対してマイナスの効果をもたらすということは、例えば北海道における泊原発をめぐる住民投票、愛知県における万博をめぐる住民投票、神戸市における空港建設をめぐる住民投票のいずれもが、全有権者の

50分の1以上の署名という法定基準を満たしながら、全て議会により条例制定請求を否決されているという事実からも明らかである。

- (10) 世田谷生活者ネットに対するヒアリングによると、近年生活クラブ生協に参加する人々の数は減少傾向にあり、かつてのように支持基盤としての相対的な価値を低下させている。むしろいわゆる無党派層と呼ばれている、政治的な関心は高いが、既存の政党に対する不信感を強く持っている集団の投票が、生活クラブ生協の参加者の減少を上回る形で増加している。
- (11) こうした傾向は、70年代・80年代の住民運動研究が確立した、「新中間層が住民運動の主要な担い手である」という命題とは反対の傾向である。これは非常に「特殊・日本的な」現象といえるだろうが、こうしたことが現れるのは、階級などの社会的亀裂が相対的に希薄な、日本社会ならではの現象であるのかもしれない。

## 参考文献

- ・朝日新聞名古屋社会部 1997『ドキュメント住民投票「産廃ノ一」御嵩町民の決断』風媒社
- ・Berger, S. 1979 “Politics and Antipolitics in Western Europa in the Seventies” *DAEDARUS* 108 pp.27-50
- ・藤井敦史 1996「ニューポリティクス的な運動政党としての代理人運動」『社会運動』No.192 pp.2-20
- ・井出嘉憲 1972『地方自治の政治学』東京大学出版会
- ・伊藤光晴他編 1973『現代都市政策Ⅱ 市民参加』岩波書店
- ・岩根邦雄 1993『新しい社会運動の四半世紀 ー生活クラブ・代理人運動ー』協同図書サービス
- ・Kriesi, H., R. Koopmans, J. W. Duyvendak, M. G. Giugni 1992 “New Social Movements and Political Opportunities in Western Europa” *European Journal of Political Research* 22: 219-44
- ・Kriesi, H. 1996 “The Organizational Structure of New Social Movements in a Political Contexts” pp.152-184 in McAdam, D. and J.D.McCarthy, M.N.Zald (eds.) “*Comparative Perspective on Social Movements: Political Opportunities, Mobilising Structures and Cultural Framings*”. Cambridge
- ・蒲島郁夫 1987『現代政治学叢書6 政治参加』東京大学出版会
- ・賀来健輔／丸山仁編 1997『環境政治への視点』信山社
- ・賀来健輔 1996「オルタナティブな政治学への志向 ー『ライブリーポリティクス』論再考」『アルテスリベラレス』No.58 pp.123-138
- ・共同通信社内政部編 1998『全国自治体トップアンケート'98 ー3302人の首長が描く等

身大の日本～」共同通信社

- ・京極純一 1983『日本の政治』東京大学出版会
- ・Langton, k. 1969 “*Political Socialization*” (=1978 岩男/真鍋/山口訳『政治意識の形成過程』勁草書房)
- ・丸山仁 1997 「『新しい政党』と政党論の新展開」『アルテスリベラレス』No.60 pp. 167-195
- ・松下圭一 1990『政策型志向と政治』東京大学出版会
- ・松下圭一 1994『戦後政治の歴史と思想』筑摩文庫
- ・森元孝 1996『逗子の市民運動』御茶の水書房
- ・Muller-Rommel, F. 1989 “*New Politics in Western Europe: The Rise and Success of Green Parties and Alternative Lists*” Westview Press: Boulder
- ・中澤秀雄/成元哲/樋口直人/角一典/水澤弘光 1998「環境運動における抗議サイクル形成の論理 一構造のストレーンと政治的機会構造の比較分析」『環境社会学研究』No.4 pp.142-157
- ・岡沢憲美 1988『現代政治学叢書 13 政党』東京大学出版会
- ・小野耕二 1996「『新しい政治』の政治学的分析」『名古屋大学法政論集』No.166 pp. 1-40
- ・Pranjer, R.J. 1968 “*The Eclipse of Citizenship: Power and Participation in Contemporary Politics*” (=1973 佐藤/橋/肥田/山口訳『現代政治における権力と参加』勁草書房)
- ・佐藤慶幸/天野正子/那須壽編 1995『女性たちの生活者運動』マルジュ社
- ・佐藤慶幸 1996『女性と協同組合の社会学』文眞堂
- ・篠原一 1977『市民参加』岩波書店
- ・篠原一編 1985『ライブリーポリティクス』総合労働研究所
- ・白鳥令/砂田一郎編 1996『現代政党の理論』東海大学出版会
- ・成元哲 1998 「『リスク社会』の到来を告げる住民投票運動」『環境社会学研究』No.4 pp. 60-75
- ・高見優 1996『市民新党にいがたの挑戦』白順社
- ・田中他 1997『木曾川を守る 一岐阜県御嵩町からの発信一』実践社
- ・地方議員政策研究会 1998『地方から政治を変える』コモンズ
- ・東京都選挙管理委員会 1992『平成三年 地方選挙の記録』
- ・東京都選挙管理委員会 1994『平成五年 東京都議会議員選挙の記録』
- ・東京都選挙管理委員会 1996『平成七年 地方選挙の記録』
- ・東京都選挙管理委員会 1998『平成九年 東京都議会議員選挙の記録』
- ・Touraine, A. 1980 “*L'Après Socialisme*”, Grasset (=1982 平田清明/清水耕一訳『ポスト社会主義』新泉社)
- ・坪郷實 1989『新しい社会運動と緑の党 一福祉国家の揺らぎの中で』九州大学出版会

北大文学部紀要

- ・碓田のぼる 1998『無党派＋共産党の時代』かもがわ出版
- ・内仲英輔／坂東愛彦 1979『美濃部都政 ―その到達点と限界―』朝日新聞社調査研究室社内報告 179
- ・山口次郎 1997『日本政治の課題』岩波新書
- ・矢澤澄子編 1993『都市と女性の社会学 ―性役割の揺らぎを超えて―』サイエンス社
- ・横山桂次 1990『地域政治と自治体革新』公人社
- ・Wagschal, H. 1997 "Direct Democracy and Public Policymaking" *Journal of Public Policy* vol.17-3: 223-245

(付記) 本稿は第71回日本社会学会大会一般報告(1998年11月23日/於:関西学院大学)における報告原稿に加筆・修正を加えたものである。報告においては、ローカルパーティの定義に関して、春日雅司氏(摂南大学)に有益なコメントを頂いた。記して感謝申し上げたい。