

「市民の選択と21世紀システム研究会」 の課題—課題設定のためのたたき台—

山口 定 (立命館大学政策科学部教授)

本日の私の報告は、この研究会で今後取り上げるべき大きなテーマについて、皆さんのご意見をちょうだいするための手がかりになる簡単な話ということでございます。

1. 新しい市民社会論の台頭

(1) 新市民概念

私どもが以前、解散する前の総評センターの依頼によってまとめた『市民自立の政治戦略』（朝日新聞社、1992）においては、目標概念としての「市民社会（の成熟）」を明確に押し出しました。私はその研究会の座長を務めていた責任上、「新市民宣言」という巻頭の記事を書かせていただきました。私がきょうここで何か話ができるのであれば、その市民社会論との関係からです。実は私の大学の政策科学部は新しい学部で、あまりよその大学にはないような科目をずらりと並べているのですが、一般教育科目に当たるものを「ビジョン形成科目」としまして、「市民社会の形成と成熟」という科目をその科目の中に入れております。その科目を

私は4年間、悪戦苦闘しながら、担当いたしました。自分の好みに合わないことでもないのですが、そういう仕事の経過からいっても、私の発言は市民社会論的なバイアスがかかっていることがかなり強いのではないかと思います。

実はこの間、立命館大学の人文科学研究所の50周年記念ということもありまして、『戦後50年をどう見るか』という上下2巻本（人文書院、1998）をつくり、政治や経済など、それぞれの領域でこの50年間を総括しました。たまたま私と同僚の宮本憲一さんを含めて4人が編集者となっていますが、この上下2巻本の最後に結びのシンポジウムがありまして、これも企画とコーディネーターともに私でございますが、パネリストは坂本義和さん、山之内靖さん、宮本憲一さん、もう1人は西川長夫さんという最近国民国家を告発する議論を続けておられる方の4人が務めました。一番結びがコーディネーターのまとめになっているわけです。

坂本さんは『相対化の時代』を岩波新書で出されていますが、そこで新しい市民社会論を強く打ち出しておられる。今、世界中で社会科学者の仕事と現実の政治運動、社会運動との接点になるところで市民社会論がずいぶんもてはやされていますが、それは89年の「ベルリンの壁」の崩壊以降、あるいはソビエト社会主義崩壊以降の動きであって、そこで展開される市民社会論は、「新しい市民社会論」というべきものです。つまりこれまでの社会科学の歴史の中で積み重ねられたものとは随分違った意味内容

1934年鹿児島県生まれ
1956年、東京大学法学部政治学科卒。1958年、立命館大学大学院法学研究科修士課程修了。
大阪市立大学教授を経て、現在、立命館大学政策科学部教授。法学博士
専攻はドイツ現代史、政治過程論
主要著書に『ファシズム』（1979 有斐閣）『政治体制』（1989 東大出版会）『ヨーロッパ新右翼』（編者 1998 朝日選書）など多数

で「市民社会」という概念が使われている面があります。

(2) 市場原理と市民原理の対抗と提携

その違いは、昔はマルクス主義の影響が強かった時代背景もあって、「市民社会」(bürgerliche Gesellschaft)はイコール「ブルジョア社会」と解されてきました。これは私の自説ですが、ドイツ語ではbürgerlicheという用語が「ブルジョア」を意味し、かつ「市民」を意味するという混乱しやすい独特の事情もあります。それに加えて、ヘーゲルが市民社会＝「欲望の体系」と言っていることもあって、従来の市民社会論(とりわけ、わが国)では、「市民社会」イコール「資本主義社会」、あるいは「ブルジョア社会」という使われ方をしてきた。

しかし、今日では、「市民社会」概念はむしろ市場原理を市民の立場からコントロールする仕組みとしてとらえられ、その視点から「市場原理と市民原理の対抗と提携」という論点で考えられるようになってきました。そしてどこの国の議論においても、「失われた公共性」をいかにして回復するかという問題意識が市民社会論の中心になっています。

(3) 一国主義を超えた市民社会論

あるいは最近の市民社会論は、「think globally, act locally」というスローガンにもあらわれているように、一国主義的な範疇を超えた「地球市民社会」という設定になっています。このようにマルクスやヘーゲルが論じてきた従前の市民社会論と1989年以降の市民社会論とは内容が違うのだということを、坂本さんは強調されるわけです。

実は私自身も坂本さんと同じ立場でして、しかも『市民自立の政治戦略』の中でそのような主張を書きました。

国際的には89年以降、ユルゲン・ハーバーマス(注;ドイツの代表的な政治哲学者)は『公共性の構造転換』の90年に出た新版の中で、bürgerliche Gesellschaftと区別されるZivil Gesellschaftという概念の説明をしています。またコーエンとアラトの新しい市民社会論の本が92年に出てもはやされている(Cohen, J.L. and Arato, A., *Civil Society and Political Theory*, The MIT Press, 1992)。92年に『市民自立の政治戦略』を書くときにはそういうことは未だわが国では知られていなかったのですが、結果的に見ると、世界的にあらわれた大きな動向と同じことを、私どもはこの本で言っていたのだと言えるのではないかと、自負しているわけです。

(4) NPOと市民社会の成熟

さらに95年になって阪神大震災、ボランティア元年、あるいはNPO法の成立ということがありました。そして、そこで噴出して来た日本のNPOは本体のNPOよりは、むしろ「NPOのためのNPO」、つまりNPO支援センターが中心になっているのが現状かと思いますが、その連合体、そこに集まっている人たちが頑張っているということがあります。そしてその中では少なくともこの「新しい市民社会」概念がかなり大きな力を持っている。「自分たちの行動は、市民社会の成熟という目標設定の上に展開しているのだ」ということを主張しておられるレポートがずいぶんあります。

(5) 社会民主主義とニューレーバー

92年当時の議論としてもう一つ「新しい社会民主主義」論がありました。これはドイツ社会民主党の「ベルリン綱領」(注;1989年ベルリンの壁崩壊直前の党大会で採択)や、社会主義インターの「ストックホルム宣言」に代表されるヨーロッパの社会民主主義の新たな脱皮を示すものでした。89年の大激動の中ではそれ

ほど強烈なインパクトを持たなかった面があるかもしれませんが、従来の古い社会民主主義が「新しい社会民主主義」に変貌するという新たな国際的潮流の登場でした。これは労働運動を基盤にした運動というだけではなくて、労働運動と市民運動の提携、あるいは「赤と緑の提携」を踏まえた社会民主主義として展開をしようとするものでした。私どもは日本でもこの問題提起に意味があるのではないかと考え、「市民自立の政治戦略」の中でこの観点を打ち出したことになっているわけです。

ところが、ご存じのように、今日ではイギリスのブレアの「ニューレーバー」、あるいは「センターレフト」というコンセプトが出てきている。「新しい社会民主主義」という言い方ではおさまらない「センターレフト」という問題をどう考えればよいのか。これも難しくかつ微妙な問題です。コーポラティズム論で有名なスウェーデンの積極的労働市場政策の立て役者であったレーン・メイドナーさんが先日本に来られて、私はたまたま大学でお目にかかったのです。このメイドナーさんにブレア評を聞いたところ、「ブレアはもはや社会民主主義者ではなくなって、リベラルに変わったんだ」という言い方をしていました。それでは「社会民主主義」とは何かということ、雇用問題、失業問題と正面から取り組むのが社会民主主義であって、ニューレーバーは必ずしもそうではない。一定の構造的失業は前提にした上でどうするかということになっている、というのが、このスウェーデン社民の理論家のブレア批判です。「社会民主主義」と「ニューレーバー」との関係はどう考えたらいいのかというのは突っ込んで議論して整理しておかないと、実際に運動に関わる中でイデオロギー問題に関心のある方の場合にはお困りになるのではないかと思います。

2. 「市民の選択と21世紀システム研究会」の課題

(1) 21世紀システムのデザイン

この研究会の基本的課題は、生活経済政策研究所のご意向もお伺いして、「新しい危機状況の認識→市民と市民運動を中心的主体とする21世紀システムのデザイン→労働運動・市民運動の政策能力の強化への寄与」ができればいいということで、我々の立場から21世紀システムをどうデザインするかというのが中心だと思えます。

次にこの研究会としてどういう課題設定をしたらいいのかということについての問題提起というより、思いつく項目を並べているうちに、これは幾つかの項目に整理できるなと思って、結果的に、a) 危機認識、b) 理論、c) 改革政治の課題と到達点、d) 主体形成－理念と運動論、e) 政策課題、f) 政治制度改革 (constitutional reform) という項目をたててみました。これは政治学者中心の発想で恐縮ですが、こういう設定が必要ではないかと思ったわけで、それぞれ思いつく範囲でのテーマをあげてみたわけです。

(2) 危機認識

▶ 30年代危機との比較

まず「危機認識」についてですが、最近の急速な世界経済の展開の中であらためて危機の深刻さを考えるわけでございます。現在のグローバルな危機をどうとらえるか。私、昔ファシズム論を研究していました。だからと言って今ファシズムになるというようなことを考えているわけではございませんけれども、30年代の危機と今の危機とはどう違うのかという歴史的対比をしたいということがあります。現在の危機について、金子勝さんの『世界』（98年10月号）に書かれた明晰な分析を拝見しまし

たら、同じことが書いてあったのですが、アメリカン・モデルによるグローバリゼーションが今のIMF体制等いろいろフリクションを起こしている。そして今のアメリカ中心の体制がいつまで、どういう形で続き得るのかという問題があるのではないか。アジア地域のリージョナルな設定について金子さんがずいぶん突っ込んで書いておられますので、これはいずれあらためてお伺いできると思っています。

▶ グローバル・ガバナンス (global governance) の危機

次にグローバル・ガバナンスの危機についてです。ガバナンス論が最近はやりで、私のいる学部ではそういう新しい言葉を真っ先に処理せざるを得ない事情がいろいろありまして、学術情報センター (NACSIS) でどういう論文があるかを調べたことがあるのですが、調べてびっくりしたのは、タイトルの中に「ガバナンス」という言葉が入っている学術論文が、昨年 (1997) 末の時点で二百数十あったのです。その二百数十のうち8割ぐらいが「コーポレート・ガバナンス」なのです。1割ぐらいが「グローバル・ガバナンス」です。私はそれに対して「シビル・ガバナンス」という言葉をつくって宣伝すべきではないかと思っています。「市民社会論」という言葉がダサイと思われる人があれば、「シビル・ガバナンス論」として打ち出したほうがいいのではないか。市民自治に基づいたガバナンスが問われるというのが山口二郎さんなどのおっしゃっていることの趣旨でもあると思います。『世界』(98年10月号)での山口さんと菅直人さんとの対談を読むと、民主党の「市民が主役」というのを「ポピュリズム」だという批判がずいぶんありますが、菅さんは、「自治能力のある人々」のことを「市民」と言っているのであって、自治能力がある人々が中心になるということは、「ポ

ピュリズム」(宮沢喜一氏による菅批判)とはまったく別のことだ、と言っておられます。そういうことを含めたガバナンス論をやらなければいけないのではないかと思います。

本来は「ガバナンス」というのは、IMFとか世界銀行が途上国への援助の条件として出したことから広がっていくわけですが、日本はどのようなわけか圧倒的に「コーポレート・ガバナンス」で、しかも日本経済新聞が「企業統治」という日本語をつくって定着させています。大体、「統治」と訳するのがいいかどうか。私は「自己制御能力」とでも言いますか、「統治」と言いたければ「自己統治」と言うべきではないかと思うのです。これも言葉がひとり歩きしている。私の立場からいうと、市民社会論的にシビル・ガバナンスとしてどう据え直すかというのがわれわれの仕事になるのではないかと思います。

要するにこれまで21世紀のシステムがどうなるかという議論あるいは本はずいぶんたくさんあるわけですが、ごく最近一挙に展開した危機状況を踏まえて、この危機を地球社会がどういうふうに乗越え、その結果、21世紀はどのような構造変化を特徴とするものになるのだろうかということを解明して、21世紀論をあらためてやり直されなければならないのではないかと考えておりまして、その意味ではこの研究会は大変タイミングがいいと思うわけです。

(3) 理論

次に、ケインズ主義の限界と可能性とか、市場原理と市民原理の対抗と提携の論点整理、さらにグローバル・ガバナンス論、地球市民社会論、あるいはグローバリゼーションと国民国家、この辺は高橋進さんから教えていただくことを楽しみにしているのですが、一連の大きな問題があると思います。

(4) 改革政治の課題と到達点

次に、あらためて日本の政治改革、行政改革の到達点をどうとらえるか、という問題があります。「政治改革」も、政治家たちが主張していた「政治改革」という意味でカッコをつけて言いたい。我々の立場から政治改革を言うなら、選挙制度改正などの際に議論されなかった問題を含めてずいぶんたくさん残っているのではないかと思います。これは山口二郎さんなどに教えていただけることではないか。紆余曲折はありましたが、これも自説ですが、行政手続法（93年11月）に始まって製造物責任法（95年7月）、地方分権推進法（95年5月）、環境アセスメント法（97年6月）、NPO法（98年3月）と、この間の政治改革の混乱の過程の中で、中途半端であつたり問題をはらんだりしながら一連の立法が行われて、あと情報公開法が国会で継続審議になっている状況（99年5月成立）ですが、一連のこういう法律によって何が、どういう条件が設定されたのかということをおあらためて整理し直す必要があるだろうと思います。

また先だって自治労が主催した「地方自治基本法案」についてのシンポジウムが開かれました。篠原一先生が基調報告者だったので私も出席し、資料もいただきました。ご存じのように「市民立法」という言葉ができてきていますが、地方自治基本法案を民主党と社民党を手がかりにして市民立法の次の事例として推進する可能性がないかどうか考えたいということのようです。

(5) 主体形成—理念と運動論

▶労働組合・協同組合運動の脱皮の可能性

それから、これもどなたもおっしゃることとして、「ボランティア元年」、無党派層の新たな拡大、新しい市民社会論の台頭を踏まえて

運動論・組織論をどう構築するか。それからセンターレフト、ニューレーバー、社会民主主義との関係、それから労働組合・協同組合運動の脱皮の方向と可能性。私は北欧モデルにはかなりシンパシーを持つ立場なのですが、北欧では協同組合運動が最近実にめざましい展開をしていて、老人たちが集まって住み心地のいい老人ホームを設計して、それを自治体が支援して老人ホームをつくる。協同組合運動という形でそういうのがずいぶん発展してきています。あるいは同じような形で親たちが集まって保育園を設計する活動が盛んです。この面で日本の協同組合運動はどうなっているのだろうか。生活クラブ生協というのはもう一つの時代の壁にぶつかったのか、新たな展開が必要なのかどうかは、住沢博紀さんから教えていただけることではないでしょうか。

▶個人主義とコミュニティ再生論

その次に、個人主義の行方とコミュニティ再生論、コミュニティアリズム（communitarianism）をどう位置づけるかということです。これは私、政治思想史の専門家に注文のあることで、communitarianismという言葉がずいぶんこれは専門家の間だけかもしれませんが一広がっているわけですが、その位置づけがもう一つ定かではありません。へたをすればプレ・モダンな共同体の主張になるものと、ポスト・リベラルの新たな連帯の構築とがまざり合っていて、そのまざり合っているのをどう整理するかをどうも政治思想史の専門家たちがやってくれていないという不満があります。

この間、NPO法ができてから関西で大きなシンポジウムがあったのですが、そのときに基調講演を佐伯啓思（京大教授）さんがやっていた。なぜ最近佐伯啓思さんがクローズアップされてきたのかわかりませんが、佐伯さんの『市民とは誰か』（PHP新書、1997）という本

がありますけれども、その本の中で坂本義和さんをクソミソにやっつけていて、しかもそのやっつけ方が大時代的すぎる。坂本さんの主張は反政府的、反国家的、観念的な旧左翼論と批判されているのです。

NPO問題を含めて、コミュニティー再生論をめぐってリベラルの立場と新しい保守主義の立場とがしのぎを削っているような状況というのがあって、これは先ほどの「市民」という概念をどうとらえるかということにもかかわりますが、ここはもう少し突っ込んだ議論をして整理をする必要があるところではないかと思っています。

(6) 政策課題

▶ 公共政策と産業政策

労働運動・市民運動の政策能力とそれを支える体制の現状をどうとらえるかという問題の中では、いわゆるシンクタンク問題が重要だと思います。日本では自立したシンクタンクが弱い。本来、連合の運動はそれを乗り越えるということで連合総研ができたと思うのです。日本の労働運動や市民運動の側のシンクタンク問題も踏まえて、どれだけ体制ができているか、なおできていないのか、そのことを考える必要があります。

それから現在の日本の中心的な政策課題、必要とされる公共政策は何か。当面は金融危機の克服が中心課題であり、その蔭に隠されている感がありますが、とりわけ、福祉、環境、情報化に思い切って投資する新しい産業政策が必要であるし、少なくともヨーロッパ並みに失業者がふえかねない状況の中で、職種転換に備える職業訓練制度の確立というのが重要なのではないのでしょうか。ブレアもクリントンも、そしてクリントンがシュレーダーに貸した知恵も職業訓練でして、至るところで職業訓練の問題が出てくるのですが、産業構造の転換に見合った職

業訓練と、その間の生活を保障するシステムをどうやってつくるかというのは、日本の労働運動がこれから取り組まなければならない最大の課題の一つではないでしょうか。

私の大学の顧問であった宮崎勇（前経済企画庁長官）さんは、村山内閣のころは規制緩和関係の政府機関の座長をしていました。あの方は、規制緩和の結果、何百万の失業者が出るのでその覚悟が必要であるという話をして終わりになるので、私はいつも宮崎さんに「そこから先をどうするのか。失業がふえるのをどうするのかということを考えずに規制緩和だけ言うのは無責任ではないか」と言っているのですが、そういうことが労働組合の側からいまはどれだけ取り組まれてきているか。あるいは産業政策の問題も、そもそも公共投資、公共事業の構造を変えると言いながら、新社会資本投資だと言いながら、いざとなると待ってましたとばかり「こういう案があるんだ」ということできちんとした案が出てくるという状況になくて、通産省は一体何をしているんだという気には個人的にはなりません。産業政策は重要ではないかと思うのですが、どういう新しい産業構造の転換を選択して推進するか。

▶ フェミニズムの目標の具体化

フェミニズムの問題は、私は個人的には日本のフェミニズムはまだ論壇フェミニズムであるという印象をいろいろな機会に強く持っています。フェミニストが具体的な政策を通じてどう改革すべきかという提起が弱いのではないかとかねがね思っています。フェミニストはもっと具体的に目標を設定していただく必要があるのではないかと思うのです。

▶ 政策構想力の重要性と「政策の窓」

市民立法はいいとして、実際には、「政策の窓」をどうあけられるかという難しい問題があ

ります。私は政策科学部の初代の学部長をやらされましたのでいろいろ考えるところがあったのですが、今では学会も幾つかできてきています。私も松下圭一さんを会長とした日本公共政策学会の理事としていろいろなことに関係しました。この間、慶応大学と中央大学の総合政策学部と私どもの政策科学部、それに埼玉大学から独立した国立の政策研究大学院大学の代表とシンポジウムをやったのです。私は司会役だったのですが、そのときに慶応大学の曾根泰教さんが、フロアから発言され、政策研究は何を目標にするのか、臨床医をつくるのか建築家をつくるのかという質問をされましたから、私は、日本の政策科学は両方やらなければいけないのだとお答えしました。日本の政策研究はやっと始まったばかりです。「本格的に」という形容詞をつけていいかどうか分からないが、本格的な研究の最初の段階です。アメリカにはすでに三つの研究の発展の段階があるのですが、日本は今始まったばかりですから、アメリカの歴史の中で展開した三つの段階を今全部同時にやらなければいけない。そういう意味では行動科学的な理論に依拠する臨床医の養成だけではなくて、私の言う政策研究の第3段階の要請に応えなければなりません。これは構想力の問われる段階です。第1段階が臨床医をつくるための行動科学的な分析のできる時代。第2段階が政策過程論的分析ができる時代。私どもの学部は第2段階の政策過程論を中心に据えたカリキュラムでスタートしたのですが、スタートした途端にむしろ構想力が問われる局面に変わったのではないかとというのが私の説です。そういう意味で構想力の問題が重要です。

次の「政策の窓」というのは政策科学の入門書によく書いてあるのですが、アメリカのキングダムという人が言い出したことです。政策の材料は潜在的にはたくさんあるわけで、そういう一種の混沌状態、その中のどの政策が今やら

なければならない政策として浮上するのかといえますと、前の段階は一種の「原子スープ」という生命誕生の前の分子の浮遊状態で、「原子スープ」の中からある特定の政策が浮上して、それが決まっていくにはどういう条件が必要なのかという議論があるのです。

一例を挙げると、地方分権推進法が政治的な混乱状況の中でもとにもかくにも通ったのはなぜなのか、どういう要因が重なったのか。私は関西経済界の宇野収さんの突進と、全国知事会のいろいろな事情があつての奮闘と、東京大学の西尾勝さんの獅子奮迅の努力の三つの要因が結びついた結果で成立したと思います。そして行くところまで行ったのですが、そこでとまってしまった。篠原一さんが言われるような地方自治基本法案、つまり地方自治法そのものを根本的に変えるような次の展開を考え、どうやたらその突破口を開く状況をつくることができるかを考える必要があると思います。政策そのものを研究して用意しておくことは大事ですが、それだけではなくて、どういう状況でその政策が現実化するのか、現実化するための条件はどういうことなのかということを含めるところまで行かなければいけないのではないかと思ったわけです。

(7) 政治制度改革 (constitutional reform)

これは連邦制の問題、大統領制の問題、首相公選制、国民投票制、あるいは平和基本法など、constitutional reformをどう設定するのかということを中心に議論する必要があるのではないかとことです。(やまぐち やすし)

(これは98年9月10日に開催された第1回研究会における報告をまとめたものである)

政治改革とは何だったのか

山口 二郎 (北海道大学法学部教授)

本日の私の報告のテーマは「政治改革を振り返る」ということですが、私はこれまでに『政治改革』（93年、岩波新書）、『日本政治の課題』（97年、岩波新書）、それに昨年（97年）のイギリス留学をもとに『イギリスの政治 日本の政治』（98年、ちくま新書）をそれぞれまとめまして、「政治改革」3部作を完結させたいつもりですが、見通しを間違ったところがありまして、どこで間違ったのか明らかにしながらお話ししたいと思います。

1. 1990年代という時代—変化とは何か

まず、政治改革ないし行政改革が必要とされた時代的背景、90年代に起こったいろいろな変化は何だったのか、大きくつぎの三つにまとめることができるだろう。

(1) 冷戦構造の崩壊

第1は冷戦構造の崩壊です。それが何をもたらしたか。東西の緊張がなくなると、当然国内の政治体制にも大きな反響をもたらした。55年体制においては、冷戦構造を前提として保守・革新の対立があった。社会主義という非常にはっ

1958年岡山県生まれ
1981年東京大学法学部政治学科卒
北海道大学法学部助教授を経て、現在同教授
専攻は行政学
著書に『政治改革』（1993 岩波書店）『日本政治の課題』（1997 岩波書店）『連立政治 同時代の検証』（共編著 1998 朝日新聞社）など多数。

きりしたイデオロギーが保守・革新という対立軸を支えてきたわけですが、それがなくなりました。

政治の環境も変わりました。また、冷戦構造の崩壊は、イタリアでも保守永久政権を必要としなくなるという、我々にとっては好ましい政治環境をもたらした。西側につなぎとめるという「くい」の役割を、保守長期安定政権が果たしてきたが、それがなくなるとともに保守政界の側が多様化、多党化した。保守の側からの政党再編成が日本でもイタリアでも起こったわけです。そういう意味では政党再編成が起こりやすい環境が整ったわけですが、他方で冷戦構造の崩壊によって左右とか保守・革新という国内での対立も相対化され、政党間の対立軸をつくるのが非常に難しい時代に入っていきことになります。

(2) 経済構造の変化

第2は経済構造の変化です。90年代は、実体経済とマネーに代表されるシンボリックな経済との乖離が進み、本来交換手段であったはずのいわば媒体が、それ自体投機の対象となっていく。実体取引を何百倍も超えるような媒体自体の取引が自己目的的に増殖していくという問題は、これまでの時代になかったことだろうと思います。

グローバル化とかボーダーレス化とか言われていることは、一言でいえばそれは政府の役割が相対化され、税制やスペンディングポリシー

によって経済をコントロールしていくことが非常に難しくなってくる、ということです

もっと大きな問題は、経済的な生活における飽和感の問題だと思います。物的な生活水準は一応満たされ、消費生活におけるフロンティアがなくなったと言ってもいい。これは個人の消費のみならず、行政、国レベルでも、社会資本の充足が飽和状態に近づいてきて、公共事業をやっても波及的な効果は非常に落ちているということはこの10年ぐらいずっと言われております。

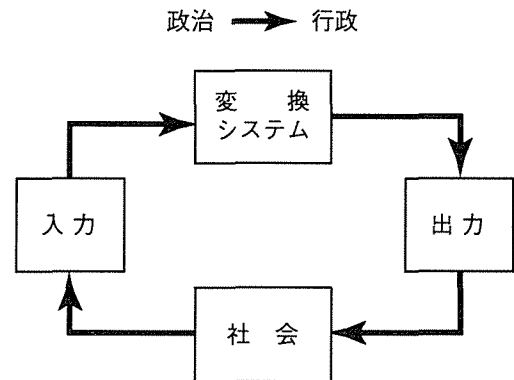
(3) エリートの崩壊

第3はエリートの崩壊です。これは印象的な話でしかないが、90年代は行政でも経済でも、エリートの持っている政策能力とか統治能力は急速に低下してきている。政策の失敗、官僚制の腐敗は、この2~3年激しく世論の糾弾を浴びている。銀行の愚行もある。およそ常識では考えられないことが行政機関でも企業でも横行した。なぜエリートはこう惨めに崩れていくのか。一つは情報化の問題で、エリートが持っている知的優位性は実質的に担保するものがなくなった。地位の権威でエリートの優位性を担保するしかないということなのか。あるいは経済構造、国際環境の変化という大きな環境変動で新しいタイプの政策課題が出てくるなかで、エリートが従来持っていた統治技術とか経営技術でそういう政策課題が解決できなくなってしまったと指摘できるだろう。

そういう意味で90年代は大きな変化の時代であって、従来のさまざまな前提が崩れてくる、秩序が崩れてくる時代だったと思います。この時代の政治改革は大変に大きな課題をかかえ、非常に幅広いテーマがたくさん詰まっていたということになるわけです。

2. 政治改革の問題状況

そこで、あらためて政治改革で一体何を改革すべきだったのかを整理してみたいと思います。ここではイーストン (David Easton 政治学者) の政治システム・モデルを応用して図式をつくりました。まず、社会から政府に対して政策的な要求をインプット (入力) する、あるいは税金を払う、選挙で支持を与えるといったインプットを行うことによって、政府の資源や正統性を支える。政府はそれを受けて要求を変換して政策にする。そして、具体的な予算とか権限の行使という形でアウトプットしていく。こういうインプット・変換・アウトプット (出力) という三つの次元で政治システムをとらえてみた場合に、日本の場合は、三つの次元それぞれにいろいろな問題が起こっていたことは確かだろうと思います。



(1) 改革の課題

まず入力過程の問題です。選挙をめぐる問題、中選挙区時代の定数不均衡とか利益誘導型で政策的な論争ができないとか、いろいろな問題が政治改革の中で言われていました。それ自体としては間違っていないからと思われま。しかし、入力は選挙をめぐる問題だけではなく、根本的には政治参加とリクルートをどうやって確保するかというのも大変重大な問題

だったのです。今、朝日新聞で「政治家よ」という連載企画をやっていますが、諸外国では政治家をどうやってリクルートするかという問題を扱っています。日本でもリクルートが非常に細ってきたという問題は10年以上前から深刻だったわけです。

それから政治システムとしてどういう争点を政策的な課題として認知していくか、つまりアジェンダ・セッティングの問題ですが、新しいタイプの政策課題、たとえば環境とか女性にかかわる問題、そういう争点をどうやって政治システムに乗せるかを考えてみた場合に、日本は非常に乗せにくい。まず、政党自身がそういう争点に必ずしも関心を持っていないことがあります。あるいは国民自身の直接的な運動でそれを乗せることも必要です。アメリカですとイニシアチブとかレファレンダムというのがあって、地方政府レベルでは政党がだめでも自力でおこなうことが可能です。カリフォルニアなどでそうやって新しいアジェンダをつくり、全国的な広がりになったが、日本ではそういう仕組みがありません。結局、良心的・開明的官僚の自発的対応によってアジェンダ・セッティングが担われてきたというのが実態だった。そこをどうするか。今、地方レベルで住民投票が盛んに扉をあげようとしているところです。

つぎに変換過程、ここにもいろいろな問題があります。一つは、変換過程における政治と行政、政と官の関係という問題で、国民が代表者を選び、世論を入力していく。それを具体的な法制度とか予算という形で具体化、設計していくのは官僚の仕事になるわけです。政と官の関係が日本の場合は、政治の側のインプットが非常に薄弱であるという問題があります。

それと関連しますが、変換過程の仕組みの中で政治的なインプットを総括的に行政に伝えて、政策的な方向づけを行うのは、基本的には内閣、つまり行政のトップの機関が行うべき作業

ですが、しかし、内閣がリーダーシップをとっていない、総合調整能力を持っていないといった問題があります。ここは橋本行革の中で力を入れて論じられたテーマでしたが。さらに、国会自身の立法能力、政策能力をどうするかという問題が当然あります。

最後に出力過程ですが、まず裁量行政をどうコントロールするか。権限を行使して何らかの利害調整を行うとか、補助金等々の箇所づけを行うという具体的な政府から社会に働きかけを行うプロセスがこれまでは非常に不透明でしたし、また官僚の裁量が非常に大きく発揮されていた。これをどうするか、部分的には行政手続法によって行政指導や、権力行使の手続について一般的なコントロールができるようになりましたが、しかし金融不祥事等々をきっかけに裁量行政の問題はクローズアップされています。

それから出力過程の透明化については、情報公開法の問題があります。また地方分権、つまり中央政府と実際に事業を行う地方政府、自治体との関係をどうするか、これも主として出力過程にかかわる問題点だったろうと思います。予算や権限といった行政の資源を社会にいかに関達させるか、従来の日本では補助金システム、あるいは機関委任事務体制によって中央政府によるコントロールが行われてきましたが、これらシステムを維持管理していく際に、官官接待の問題とか補助金自体のマネジメントコストという問題が90年代の半ばぐらいに浮かび上がってきました。

(2) 「政治改革」が内包した課題

このように、三つの次元でそれぞれたくさん問題がある。政治改革は広くいえばこの三つの次元のかかえる問題を変えていくという非常に大きな話になるわけです。

ただ、その場合、90年代の前半に議論された政治改革というものが一体何だったのかという

ことを考えてみる必要があります。私が書いた『政治改革』の英訳タイトルは、『Political Reform』だったのですが、そこに実は落とし穴があったという感じです。

political reformというと入力過程に関心が向く。他方、変換過程と出力過程は行政改革であったり、あるいは政府改革であったりする。political reformでは議論が限定されてしまう。

私は去年イギリスで労働党の政権政策を見ましたが、その中でconstitutional reformという言葉が盛んに使っていることに気がつきました。入力・変換・出力と三つにかかわる問題を包括的に議論するのであれば、constitutional reformを使うべきでした。ただ、日本語では憲法改正になるわけで、うまくない。governmental reformで一応三つの次元がカバーできるのですが、これも政府とくに行政府のことになってしまって、国会とか政治的な部分をカバーできそうにない。いずれにせよ、言葉の面で一つ落とし穴があったという感じがありました。

それから入力過程に過度に関心が向いてしまったことです。本来三つの次元を包括的にやるべきところを、political reformという言葉が先行して、若手国会議員が政治改革と盛んに言い、メディアもそれに乗った。第8次選挙制度改革審議会もまさに選挙制度を中心にした改革案を出していった。選挙制度改革と政治改革の関係、これはもちろんイコールではない。政治改革の中では選挙制度改革は一部分でしかなかった。しかし、当時は選挙制度改革が政権にとって、あるいは国会議員自身の死活の問題として改革の最大の焦点だというような現実があった。もろもろの改革について何から手をつけて、どう変えていくかという改革のスケジュール、進め方についての大きなビジョンがきちんと出せなかったということです。選挙制度改革を議論しはじめれば、これは新しい選挙制度の中でどう生き残るかにみんなの関心が向くのは当然であり、

選挙制度改革の後に国会議員が、変換過程や出力過程の問題についてじっくり腰を据えて議論をするということは、後から考えれば無理な注文だったと思います。

いわんや小選挙区制の導入と選挙制度改革の関係となれば、ここは私は正直に言って日本の政治学の敗北だと思えます。以前、連立政権の研究を生活経済政策研究所で行いました。その際、武村正義さんにインタビューしましたが、93年7月末の段階でなぜ新党さきがけと日本新党はヒフティ・ヒフティの並立制を唱えたのか、なんで小選挙区半分の選挙制度を唱えたのかを聞いたことがあります。武村さんの基本的な認識は、まさに中選挙区制度をやめるところから始まる。中選挙区制度を変えるためのとり得る選択肢は、小選挙区制か比例代表制かという、大きくいって二つしかない。しかしどちらかだとなれば、必ず強硬な反対があって選挙制度改革は実現しない。したがって、足して2で割る並立制を提案して中選挙区制を廃止する、こういう趣旨でした。結局「中選挙区は悪の根源。だから変えなければいけない」というところからすべて改革の議論がスタートした。政局中心とでもいうべき根拠で、選挙制度改革の骨格がある時点で決まったわけです。中選挙区制に問題があるとして、ではどういう選挙制度をとることがよりよい選択であったのか、このような議論の蓄積が日本の政治学の中にはほとんどなかったということです。これは選挙制度に限りません。およそここで私が挙げたようなガバメント全体にかかわる改革について、まともな政策論、きちんとしたシミュレーションがほとんどなかったのは、とりもなおさず日本の政治学が一体何であったのかと問われてしまいます。

(3) 連立政権の教訓

ここで、印象論というか個人的な感想を申し上げてみますと、私は93年に出した『政治改

革』中で「政治改革を軸にした連立政権でとりあえず自民党を一回ひっくり返す」ということを提唱し、現実もそのとおりに動きかけた時期がありました。ともかく自民党政権を終わらせる、自民党を下野させて、政治改革、特に選挙制度と政治資金を中心にした制度改革を行うための多数派の結集を行い、しかる後に今度は政策理念でリベラルなり保守なりに分かれて政党再編成をする、という展望を描いていたわけです。しかし、これは細川政権のある段階から急速に行き詰まってしまった。なぜ行き詰まったのか反省してみると、政治改革だけを共通項にした過渡的連立政権をつくっても、やはり外交とか経済といった実体的な課題は日々襲ってくるわけで、そこを連立政権がきちんと対処する必要があった。つまり「この政権は政治改革だけやりますよ」と言っても、対外関係はそれを許してくれないし、経済的な問題は次から次へ起こってくる。アメリカとの交渉をどうするか、景気対策で税制をどうするかといったことを寄り合い世帯の連立政権でやらざるを得なかった。そこに国民福祉税の失敗があり、対米交渉の行き詰まりがあったわけです。

そうすると政権交代をして政権を継続するとすれば、政治改革だけ共通項にするということではやはりうまくいかない。その他の問題についてもある程度の方向性の共有がないと政権はもたないというのが一つの総括です。細川さんの個人的な問題もあって政権は崩れたのですが、基本的には税制をめぐる連立政権内の不協和音、あるいは北朝鮮の核開発問題やアメリカとの安全保障政策の問題、この辺が連立政権の瓦解をもたらした一番基本的な原因だったわけですから、そういう面での政権構想をつくるのが一つの重要なポイントだろう。

もう一つは、今の話と関連するのですが、「何でもいから非自民」ということはもう国民も期待はしていないし、意味がないということです。

今でも非自民結集と言っていろいろな人が議論をしております。しかし、「理屈は後からついてくる」ということで非自民政権をつくっても、たぶんうまくいかないだろう。多数派を結集して政権交代を起こすことそれ自体が目的となったのでは、うまくいかないというのが私の説です。「何が何でも政権交代」という人はまだいますが、私は細川政権の失敗から学ぶことがないとうまくいかないだろうと思います。

もう一つは、政治学の敗北ということをさっき言いましたが、物事を変えるチャンスというのは突然やってくるということです。そのときにきちんと出せるような政策のストックを持っておくことの必要性、これは痛感しました。『政治改革』を出したのは93年5月で、それで政権交代の夢を語ったのですが、まさか1、2年のうちに政権交代が起こるとは夢にも思っていなかった。だから本当に自民党政権が倒れて、こちら側というか自民党政権を倒したい人間が多数派をとるということを私は想定していなかった。本来であれば、いつそういうことが起きてもいいように改革のカタログをきちんと用意していなければいけない。その辺の失敗は実は村山政権の時代にもあったわけです。みんな社会党の党首が総理になるはずなんてないと思っていた。

ところが、自民党の巧妙な戦術で自社政権ができた。私はできた以上はこれは大いに利用して、次の政党再編につながっていくような財産をこの政権で二つ三つつくらなければいけないと思っていましたが、結局過去からの議論と政権参加との整合性という非常に後ろ向きな議論に相当時間とエネルギーを消耗して、前向きなことがあまりできなかった。しかも十分な政権構想がないところに政権が転がり込んできたために、結局できることは社会党が長年温めてきた戦後補償などマイノリティーを救済するというタイプの争点だったわけです。その点では社会党にも官僚や自民党に対抗できる情報源とか人材はいたか

ら、イニシアティブをとってある程度の成果を上げることができた。しかし、税制とか経済政策になると、もちろん力関係が圧倒的にこちらが不利だということもあるし、それ以上に政権を取ったときにどうするかという展望なり準備がなかったために、基本的には政策の継続性というか、官僚主導という結末になった。政権構想の欠如という問題、これは非常に大きな教訓だと思います。今、自民党がわけのわからない状態であるにもかかわらず、政権交代の展望が見えてこないという困った状態ではあるけれども、物事はあるとき急に変わるわけですから、とにかく次の政権構想を常に持つておくことが必要です。

イギリス労働党は18年野党暮らしをしていたわけですが、80年代後半には路線転換を行って、政権構想は用意してきたわけです。キノック、スミス、ブレアと3代の党首にわたっていろいろなことをやってきて、それが結実したのが97年の政権交代だったわけです。そういう面ではどの党と連携して多数派を組むかという議論よりも、やはり何をやるかという議論をこつこつやっていくことのほうが政権交代の王道だと思うわけです。それは「机上の空論だ」と、短気な人はすぐ言いますが、しかし、国民から見ても本当に日本は変わるかもしれないと思わせるようなアジェンダ、マニフェスト、政権構想、こういうものがないと、合従連衡型の政党再編はもう国民によって完全に否定されているということが大きな教訓だと思います。

3. ポスト政治改革の問題状況

(1) 行政改革という課題の本質

つぎにポスト政治改革、つまり衆議院の選挙制度改革を行った後、90年代後半から何が起こったのか。96年10月の新制度下の総選挙では、共産党以外のほとんどの政党が行政改革を公約にして争ったわけです。そこに非常に興味

深い政治改革をめぐる帰結があると思います。先に述べましたように、入力・変換・出力という三つの次元で改革の課題が山積された中で、とりあえず選挙制度を変えてみた。しかし、現に行政の中からさまざまな問題が噴き出し、改革すべき本当の課題は、実は入力の仕組みではなく、変換のプロセスと出力のプロセスにあるということにみんなようやく気がついたわけです。

行革は一体何を変えなければいけないのか。私の整理では、一つは、変換システムの硬直性にある。これは国民からの要求や政策需要を行政がキャッチして政策化するわけですが、基本的に需要なり要求を受け取る受信機、レセプターが非常に硬直化している。それを建設省や農水省など従来の行政の分業システムの中で需要をキャッチして政策化すること、構造的な変化を行政の側で全部キャッチすることは本来的に無理だと思います。そこが一つの問題点です。さらに、政策を供給していくシステムが、入力の仕組み自体をコントロールしていく。省庁が自分たちの仕事を守るために自治体に対して陳情をせよという形で入力側をコントロールしていく。地方では公共事業はかなり腹いっぱいやっていて、やることがない。特に農業関係はそうです。しかし、農水省の補助金を返上するといろいろと嫌がらせをうける。ほしくなくても補助金はほしいふりをしなさいというのがあちこちで現に起こっている。そういう面でいけば、出力が入力を規定するのが今の日本の政策システム上の非常に大きな問題点です。景気対策とかいって公共事業を金額的に積み上げても、結局効き目がない。既に目いっぱい公共事業をやったまさに余地がないところにさらにお金を注ぐ。必要性のないのに林道や農道、圃場整備をつくったり、お金をともかく使っていくというのが最近の公共事業のかなりの実態ではないか。これが変換過程の問題です。

出力過程の問題については今、いろいろな形

で国民も知るようになった。中央集権システムの問題、裁量行政の問題、行政におけるリスク管理能力の欠如、この三つがある。

中央集権システムの非効率の問題は裁量的補助金の仕組み、自治体に対するさまざまなコントロールが、政策における需要と供給のミスマッチをますます拡大しているという問題です。

裁量行政の腐敗・墮落は、自民党政治の劣化と深く結びついています。先の参議院選挙の直前に自民党の政治家が「政治家とはあっせんする動物だ」という“名言”をはきました。自民党の支配は裁量行政と集権体制を前提としている。中央省庁に権限と財源がある。それを担当の官僚の裁量で左右できる。そういう土壌の上に自民党のあっせんというものがあって、地域や業界に補助金の箇所づけをする。あるいは租税特別措置や補助金を引っ張ってくる。その見返りに票と金という非常にはっきりしたシステムがある、ここに腐敗の問題もあるし、政策自体の有効性の低下という問題も露呈しています。

それから行政におけるリスク管理の問題です。わかりやすいえば親方日の丸、あるいはむだを生み出している政策を漫然と継続することです。民間であればリスクがあまりにも大きくなれば政策から撤退するが、政府だとそうはいかない。リスクが非常に大きくても漫然と政策を継続していく。最後は税金で穴埋めをする。国有林野の赤字とか苫小牧の工業基地開発の破綻などこの種の問題は、従来は右肩上がりで全体のパイがふえる中で赤字の穴埋めをするといった手法があったが、90年代にそれが通用しなくなったことで急速に浮上してきた。

(2) 橋本行革の問題点

このように、変換過程、出力過程の両方に非常に大きな問題点があった。この間、橋本行革は一体何行ったのか考えてみると、改革の質としては非常に低いものであったといわざるを得

ない。そもそも行政のスリム化とか小さな政府をつくるという問題設定自体がまったく無意味だと思います。というのは、公務員数とか租税・社会保険料負担率とか、要するに人やお金の指標で政府の大きさを比べてみた場合、日本は世界で一番小さな政府だということははっきりしています。人口1000人中の公務員の数は、軍人を除いたシビリアンの数だけで見ると、日本は38人ぐらいです。欧米は日本の2倍ないし3倍で、1000人中100人ぐらい公務員がいる。租税・社会保険料の負担率も日本は37～38%です。アメリカも同じ水準ですが、ヨーロッパですとイギリス45%、ドイツ55%、フランス60%です。日本は重税国家と言っているが、全然そんなことはない。単に小さな政府にするとか、公務員の数減らすとかいうのは課題設定自体が無意味だということになる。変換過程、出力過程、それぞれに問題があるけれども、規模の問題ではないということです。

二つ目、先ほど変換過程の中で内閣制度ないし政官関係という問題を指摘しましたが、橋本行革の中で出てきた内閣強化論はそういう意味ではまったく的外れだったという感じがします。内閣機能、国政のヘッドクォーター、コントロールタワー、そこを強化して政策決定や危機管理をしたい。そこまではいいとして、ではそこが弱体だというのは一体どこに原因があるのかと考えてみた場合に、内閣法とか国家公務員法、国家行政組織法に問題があるのではない。別に内閣法をいじらなくても、総理大臣が国务大臣を自由に任免できるということは今の憲法でも規定してあります。総理大臣が自由に与党の一線級の人材を任用して、国政全体の議論をしたければ、現状でも内閣機能は十分発揮できる。首相の閣議に対する議案発議の権利とか、あるいは内閣の多数決制なんてまったくナンセンスな議論でして、そもそも与党のオールスターが内閣に集まって首相を中心とした政策構想を共有

するという前提があれば、内閣は強くなる。

ここは、内閣制度というよりは与党の体制に問題がある。毎年、定期人事異動のごとく閣僚の入れかえをすとか、衆議院で5～6回当選した人は能力の有無にかかわらず一度は大臣になるという仕組みとか、従来の自民党政権の中で動かしてきた内閣の運用自体が内閣の弱体を生んでいる。ですから、与党の中である意味の実力主義ないし総裁・党首のリーダーシップが確立できれば、内閣は強くなる。今のような自民党が続けば、どんな立派な内閣法をつくっても、内閣は絶対強くならないと思います。

問題は、国政の最高指導機関をどうつくるかにある。イギリスの場合は、内閣と与党はまったく融合しており、与党の幹部は閣僚です。日本風にいえば自由民主党幹事長はそれ自体で大臣で、閣議の構成メンバーである。閣議は内閣の意思決定機関であり、与党の意思決定機関になるという形で意思決定の一元化を図っています。そこに首相のリーダーシップの一つの源がある。

もう一つは、政治的任用の数をかなりたくさん持っておりまして、日本でいえば与党の主だった関係議員を全部大臣、副大臣、政務秘書官という形で行政に送り込む。だから自民党政調会、部会の議論と、各省の首脳会議、省議が一体化するというところで意思決定の一元化がなされています。だから、政治主導の行政運営を言うのであれば、一つのモデルとしてイギリスの仕組みは大変参考になる。何よりも政党が明確な政権構想を持ち、それを行政の側にきちんと示すことがないと、トップダウン型リーダーシップといっても機能しない。何をやりたいかわからないという状態で総理になっても、これは下から上がってくることで政権を運営していくことになるに決まっている。

橋本行革で、鳴り物入りで議論された省庁再編成の問題も外的外れといわざるを得ません。省

の数を半分に減らすという前提で議論が始まったところに最大の欠陥があるわけです。中央省庁と地方政府との間の役割分担をどうするかという議論を抜きに、ともかく省と省をくっつけて数を減らすということをして、大臣の数が減るといふ以上にはたぶん意味がないだろうと私は思っています。

(3) 経済危機以前の政治・行政危機

総じて政治改革の熱気が収束した後、本当の大きな問題である行政ないし政府のさまざまな問題点が噴き出してきたわけです。そこにきて現在の経済危機に際し、この現状をどう考えるか。私は経済危機以前の政治・行政危機だと思います。つまり政策を決定すべき主体がない。あるいは新しい政策を実行しようにも、それに対する既存の政府システムからの猛烈な抵抗があつて、効果がたちまち薄められていくという現実がある。具体的な政策転換を担う主体がないところに、今の日本の混迷の大きな原因がある。税制を変えるにしても、公共投資のあり方を変えるにしても、これは相当な既得権との闘いなり軋轢をくぐらないと変えられないわけで、それを進める政治的なエネルギーとかモメンタムが必要ですが、それはどこにあるのか。

4. 今後の改革問題

(1) 何をどう改革するのか

これから一体何を変えるのか、何を改革するのかを考えた場合、私は改革するビジョンなりプランはいろいろあると思う。現に神野直彦さん（東大教授）がいま分権推進委員会で5次勧告に向けて公共事業をどうするか、いってみれば本丸に斬り込む議論をして、日々大変な苦勞をされているわけで、こうすればいいという絵は描けます。そういう絵に対しては猛烈な反発があつて、世論がこれはいいと支持はしても、具体

的な法律改正という形でその絵を実現するという政治的な作業ができないところが今の閉塞の最大の原因です。我々としてはとにかく絵を描く、処方箋をつくるのが学者の仕事なので、そこから先は政治の問題になるわけですが、少しでも世論に対してそういう絵をきちんと示していくことが当面の課題なのかなと思います。地方分権を実現した後の我々の住む社会がどうなるか、生活がどうなるかというイメージをつくる。高齢社会でも人間が安心して生活できる社会というのはこんなものだというイメージを出していくことがとりあえず必要だろう。

経済構造改革に関する議論は私はよくわからなかったのですが、大阪大学の小野善康さんが書かれた岩波新書を読みましておおよそ整理ができました。小野さんによれば、需要側の処方箋と供給側の処方箋があって、行革とか財政構造改革で供給側で改革しようとしたら、冷え込んだ景気にさらに水をかけた結果となった、今は需要側でいかなければいけないという説です。これはもっともだと思うのです。問題は、需要側の観点に立った経済政策を実行していくにも、それを実行するのは現状では農水省であり建設省であり運輸省です。彼らが考える需要に沿ってお金を使うことになるわけで、これでは穴のあいたバケツで水を汲むみたいな話になる。経済政策の議論としては小野さんの議論が一番説得力があると思うのですが、それを実効あらしめるための工夫が必要です。そこのところを小野さんは「公共投資のシェアの固定化の問題は変えていかなければいけない。その上で需要側の対策を打て」と、議論をスキップしているが、その大変さが我々政治学にとっての課題ということになるわけです。

(2) いかに改革を進めるか

以上の問題点、課題から、どう政策を実行していくのか、そのためにシステムを変えていく

のかという、そこの話になりますと、途端に話がしばんでいくわけです。まずは政治的なダイナミズムをつくり出す。そのためには政権構想をはっきり打ち出す。イギリスのマニフェストみたいなものが日本でどうやったらできるかということはこの間ずっと考えておりました。結局新たな政策を並べるといふ形での政策のリストをつくるだけでは不十分でして、それとの関連でスクラップとビルド、両方きちっとセットにした政策を出す。

そしてその種の議論をしたときに、だれが一番反対、抵抗するかという敵のイメージをはっきり出す。敵を乗り越えるためには相当な政治的なパワー、勢いが必要ですから、まずは政権構想の中で一つの敵を想定して、政権構想を支持する人間を一方で糾合する形で、政権構想への国民の支持、委任を取りつけていかないことには、どんなに審議会で立派な議論をしても、あるいは国会の中で論戦をしても、手詰まりという感覚を脱却できない。93年は政治改革というキーワードで一つのブームがあり、民意の表現があったわけです。日本新党やさきがけならだれでも当選できた。政治改革は利害関係はあまりない。選挙制度をいじってもお金の流れにはあまり関係ない。だからみんなわりと気楽に改革を唱えて、反対するものは守旧派とかレッテルを貼ってモメンタムをつくったのですけれども、これからは福祉基盤の充実や公共投資のシェアの変更とか、ものすごく利害関係が明確になってきます。そこで一度相当ははっきりした敵のイメージを想定した上で、選挙というか政治的な選択の機会を設定するという仕掛けをつくっていかないと、たぶん政治が変わっていくという手ごたえを我々はずっと感じることはできないのだらうと思います。(やまぐち じろう)

(これは98年10月24日に開催された第2回研究会における報告をまとめたものである)

「橋本6大改革」をジェンダー視点から分析する

大沢 真理 (東京大学社会科学研究所教授)

1. 分析の課題

事前に、最近書きました「橋本6大改革のジェンダー分析」と題する論文(山脇直司・大沢真理・大森彌・松原隆一郎編『現代日本のパブリック・フィロソフィ』新世社、1998年所収)のコピーをお送りしています。本日は、「女性政策をどうとらえるか」という論文抜き刷り(『女性文化研究センター年報』第9号・10号、1996年に所収 お茶の水女子大学 女性文化研究センター)をお配りしています。

最近の論文を書いてから考えたことと、急いで論文を書いたのでわれながらあまりクリアじゃないと後で読んで思ったので、その辺をややクリアにしながらお話をしたいと思います。

この論文の分析の課題は、橋本6大改革と言われた一連の改革一ぶち上げられただけでほとんど手が着いていないものもありますけれども一といわゆる男女共同参画の推進との関連について考えてみることにありました。これについては橋本龍太郎氏自身の言葉で「男女共同参画を推進

することは、六つの改革の大きなカギ、大きな柱である」と再三言明されたところですが、本当にそうなんだろうか、どこまでマジ?という感じの問いを立ててみたわけです。

「男女共同参画」という漢字が六つ並んだキーワード自体が大変耳なれない奇妙なキーワードですが、その意味内容がこの5~6年の間にも変化してきている。91年あたりから出てきて、94年以降、政令や法律上の言葉として位置づけられている言葉で、簡単に言うと男女平等を推進することですが、いろいろないきさつで男女共同参画というキーワードが用いられているわけです。その中身はジェンダー・フリー・ソサエティ、あるいはノンジェンダー・ソサエティ、つまりジェンダー自身を解消していくことをめざすということです。

2. 分析の方法

(1) 社会政策の総過程モデル

分析方法については、この論文の中には紙数の関係で書きませんでした。そこできょうはそこを補充しながら話をしたいと思います。私が「社会政策の総過程モデル」と呼んでいるものをさらにジェンダー化したものを適用してこの論文を書いたつもりです。

社会政策の総過程モデルというのは、比較社会政策論、社会政策の国際比較、クロスセクションの比較や時系列比較の中で用いられている福祉の生産モデルを、日本の社会政策論の蓄積も反

1953年群馬県生まれ
1981年東京大学大学院経済学研究科博士課程単位取得退学。経済学博士
東京都立大助教授、東京大学社会科学研究所助教授などを経て、現在同教授
専攻は社会政策
著書に『イギリス社会政策史』(1986 東京大学出版会)『企業中心社会を超えて』(1993 時事通信社)『現代イギリス社会政策史1945-1990』(共著 1999 ミネルヴァ書房)など多数

映しながらやや改善し、そしてそれをジェンダー化したということで、図1がそうです。図2は比較社会政策論で用いられる従来の福祉の生産モデルです。

改善した点は、ミッチェルの福祉の生産モデルでは政策課題を認知するプロセスが意識的に位置づけられていないことと、政策決定の中で、政策目標を決定することと、それに見合う政策手段を決定するという少なくとも二つのプロセスが分けて考えられるはずで、しかももっと詳しく見れば、政策目標は上位の非常に大きな目標から、その手段になる1次下位の目標、もっと下の2次下位目標とか3次下位目標というように目的と手段の関係でブレイクダウンされていくというように、政策体系は作られると思うんです。日本の社会政策論、もっと振り返ればマックス・ウエーバーなどが言ったことですが、目標と政策手段との間の整合性を問うということが非常に重要なわけです。その辺がこの福祉の生産モデルには欠けているので、その関係も社会政策の総過程モデルの中に入れておきました。

また、副アウトプット、資源（予算や人員）を投入して政策手段を作動していくことを狭義の福祉の生産プロセスと考えれば、そこからアウトプットが出てくるわけですけれども、意図されざるアウトプットが出てくるのが福祉の生産モデルには入っていないので、それも入れておきました。そうすると政策展開の効率性の概念ももう少し複雑になってくる。つまり意図されざる効果が出てきて、しかもそれが本来意図されたアウトプットに対して減殺するように働く場合には政策の効率性は大きく損なわれるわけだから、この辺もきちんとモデルに入れておく必要がある。

それから政策の最終成果は、結局、出発点として個人の必要や需要が満たされていない状況、それがしかも家族やマーケットといった通常の資源（財・サービス）の供給システムで満たされていない場合を想定しているから、そういった財や

サービスが供給されて、個人の需要やニーズが満たされる状況が最終成果だと考えると、その前で世帯内再分配が起きている。税金を世帯から取ったり、あるいは現金給付であれ現物給付であれ、給付していくときに、世帯に帰着した資源が世帯員に平等にエンジョイされるという保証は何もなくて、世帯内再分配を特に意識化しておく必要があるだろうというのが、「総過程モデル」とここで称しているものです。

(2) 「ジェンダー」とは

この総過程モデルをさらにジェンダー化しようというのですが、ここで「ジェンダー化」をどういう意味で使うか。ジェンダーはもともとは名詞として用いられるということで出発しました。生物学的な性別あるいは性差とは区別される、文化や社会においてつくられた性別を「ジェンダー」と呼ぶわけです。それが90年代に入って動詞として使われることも多くなって、たとえば性別によってシンメトリーでない構造を持つ労働市場のことをgendered labor market、あるいは福祉国家比較の中にジェンダー観点を持ち込むという意味でgendering welfare statesと言うようになり、動詞としての使用法もかなり広がってきております。

ここで私が「ジェンダー化」と言っているのはgendering welfare statesの意味ですが、それもジェンダー観点で福祉国家や社会政策、労働政策を分析をする。ジェンダー観点を持ち込むというと、もともとはないものを持ち込むように聞こえるけれども、この世のほとんどあらゆることの中にはジェンダーが前提され、暗黙のうちに作用しているという立場で見れば、むしろ埋め込まれて見えないような関係になっている、そんなのほとんど当たり前じゃないと思われて何も性別には関係ないように見える事象の中に、それこそ埋め込まれているジェンダーを、明るみに出しイシューにしていくという意味でジェンダリングという言葉を使いたいと思っています。

図1 社会政策の総過程モデルのジェンダー化

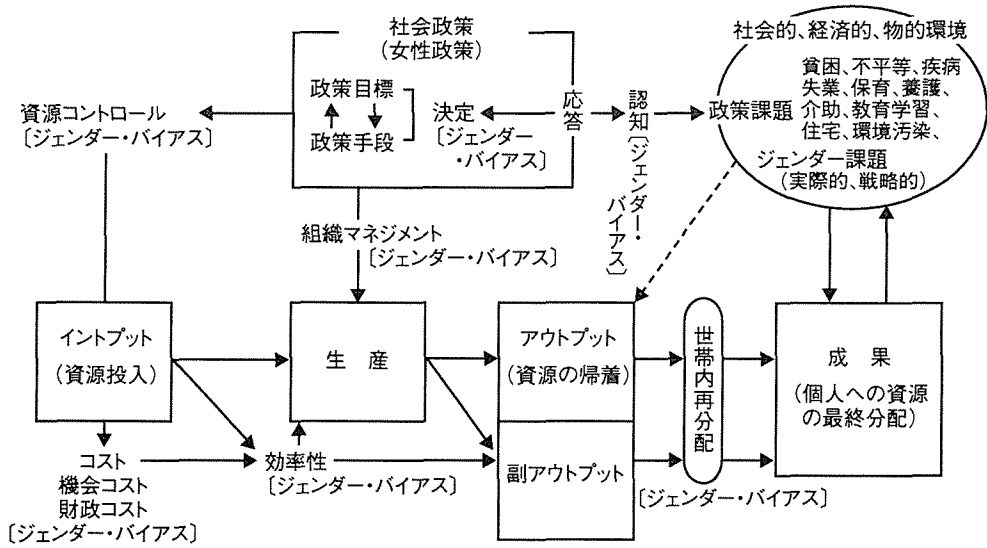
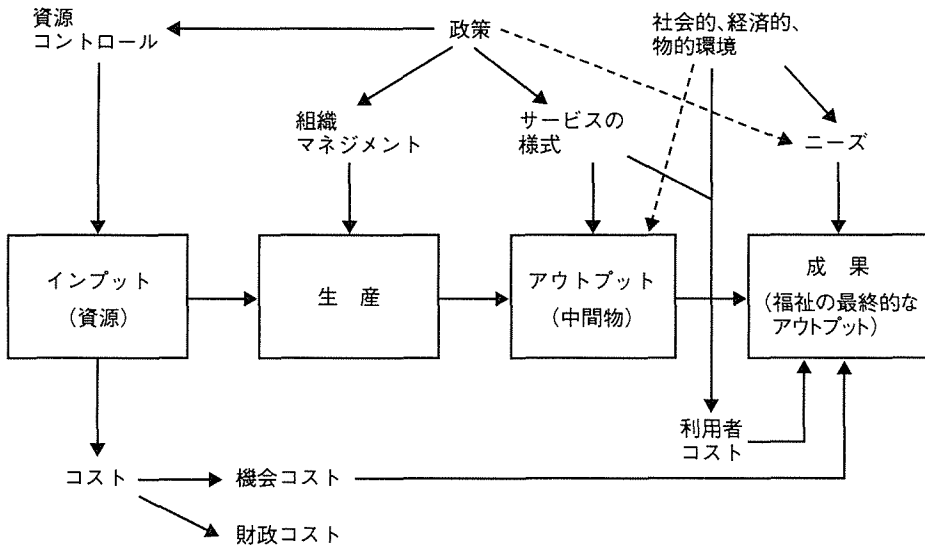


図2 福祉の生産モデル



(出典) ミッチェル 1993

(3) 総過程モデルの「ジェンダー化」

社会政策の総過程の中でこういったところにジェンダー・バイアスがあらわれてくるかということですが、まず何よりも社会政策の政策課題とされるものを、貧困、不平等といった大変伝統的な政策課題から、教育、学習や環境汚染といった課題まで、それなりに広くとらえてみる。こういったさまざまな社会政策の政策課題とされるものの中にジェンダー課題はすべて埋め込まれております。また埋め込まれているジェンダー課題が、プラクティカル・ジェンダー・イシューとストラテジック・ジェンダー・イシューに大別して考えることができる。プラクティカル・ジェンダー・イシューとは、要は女性は子どもを抱えているからなかなか働きに出られないので、保育サービスをすべきだとかなんだとかというふうに、女性が現に当面しているさまざまなニーズ、課題をそのまま受け取って対応したほうがいいのではないかと考える立場です。それが戦略的などらえ方となると、「しかし、そもそも子育ては女ばかりがすべきことではないので、なぜそれが女性のニーズだということになるんだ。そうではなくて男女がともに行うべきであり、また行うことによって楽しむべきことでもある」というふうにとらえ返していったときには、政策目標の設定も手段の選択も違ってくるわけですから、プラクティカルにとらえるのかストラテジックにとらえるのかということでは違ってまいります。

ちなみにこのプラクティカル・ニーズとかストラテジック・ニーズという考え方は、「開発と女性」という、開発政治や開発経済論の流れの中で出てきているジェンダーと開発、あるいは女性と開発という分野で特に概念として出てきたものです。プラクティカルには、女性が子育てや水くみやたきぎ集めの責任を負っているというときに、そのニーズをとりあえず満たさなければどうしよ

うもないといってすぐ対応するやり方がそうであったり、あるいは所得創出活動の中でも特に女性向きの所得創出活動は何だろう。家の外に出られない女性というのもイスラム圏やヒンズー圏にはあるわけだから、どうするかと考える。それらは既存のジェンダー関係を前提にし、しかもなお温存し固定化するような作用を持つ場合が往々にしてあるわけです。そういったことへの反省からストラテジック、戦略的対応の必要が出てきたという経緯がございます。

そのような政策課題そのものの中に既にジェンダー課題が埋め込まれているわけですが、それが政策主体によって認知されてくるときにジェンダー・バイアスが入ります。目標をはっきり設定し、政策手段を選択するところにもジェンダー・バイアスが入る。ジェンダー・バイアスというのは、既存のジェンダー関係を当然のものとして受け取ってしまうことによって、それを固定化したりする。そういうことが主として想定されているが、プラクティカル・ニーズに対応するのを急ぐあまりのジェンダー・バイアスもあり得るし、戦略的対応というのにあまり飛躍して取りかかると、かえってジェンダー間の軋轢が強まってしまう。そのことによってバックラッシュ（反発）が起こることもあり得るので、ジェンダー・バイアスはいろいろに考えられます。それから政策手段や目標を決定した後、資源（主として予算と人員）をコントロールしつつインプットしていくわけですが、図にあるようないろいろな段階でジェンダー・バイアスが入り得ることを想定をしたモデルです。

3. 橋本6大改革の政策課題認識と目標

(1) 橋本行革ビジョンに見る政策課題認識と政策目標

このようなモデルを頭に置いて橋本6大改革についても考えてみよう。まず、橋本6大改革で政

表1 橋本6大改革の経過

<行政改革>

- ・省庁再編… 97年 9月 行政改革会議中間報告
97年12月 同会議最終報告
98年 6月 中央省庁等改革基本法成立、22省庁を1府12省庁へ。内閣に中央省庁改革推進本部を設置
- ・地方分権… 97年7月～10月 地方分権推進委員会が第2次から第4次の勧告。国の機関委任事務の廃止などを提言。
98年5月 地方分権推進計画を閣議決定

<財政構造改革>

- ・財政健全化(2003年度までに国と地方の財政赤字をGDP比3%以下とし、赤字国債発行をゼロとするなどの目標)
… 97年 6月 「財政構造改革の推進について」を閣議決定
97年11月 財政構造改革法成立
98年 5月 同法の一部改正(財政健全化目標を見直し)
- ・旧国鉄・国有林野の長期債務処理

<金融システム改革>

- ・ビッグバン(銀行・証券・保険の相互参入、各種手数料の自由化などの規制緩和、銀行による金融持ち株会社の設立解禁)
… 96年11月 橋本首相「わが国金融システムの改革」を発表
97年12月 金融持ち株会社を解禁する関連法成立
98年 6月 金融システム改革法成立(12月実施)。金融監督庁発足。
- ・外国為替自由化(外為取引を一部の銀行に限定してきた為銀主義の撤廃)
… 98年 4月 改正外為法を実施し、外国為替を完全自由化

<経済構造改革>

- … 96年12月 「経済構造の変革と創造のためのプログラム」を閣議決定
97年 5月 経済構造改革の行動計画を閣議決定
97年 6月 労基法一部改正、「女子保護規定」を解消へ(99年4月実施)
97年12月 経済構造改革の行動計画の改定を閣議決定
98年 3月 規制緩和推進3か年計画を閣議決定

<社会保障構造改革>

- ・医療制度改革(高齢者医療保険の創設、薬価制度見直しなど)
… 97年 8月 厚生省と与党医療保険制度改革協議会がそれぞれ抜本改革案
97年 9月 改正健康保険法を実施、被保険者本人の一部負担割合を2割に
- ・介護保険… 97年12月 介護保険法成立(2000年4月実施)
- ・年金改革… 97年12月 年金審議会が次期年金制度改正についての「論点整理」を公表、98年9月をめどに意見書とりまとめへ。厚生省が給付・負担の「適正化」について「5つの選択肢」を提示。
- ・少子化対策… 97年 6月 児童福祉法等の一部改正
97年10月 人口問題審議会が少子化についての報告書
98年 6月 少子社会を考える平成10年版厚生白書

<教育改革>

- … 97年 1月 文部省が教育改革プログラムをとりまとめ(中高一貫教育制度の導入、特例で17歳の大学入学、大学教員の任期制導入など)
97年 8月 同プログラムを改定
98年 3月 中央教育審議会が地方教育行政のあり方について中間報告
98年 6月 改正学校教育法成立(公立学校に中高一貫を導入)。大学審議会、21世紀の大学像を中間報告。

策課題認識と目標はどうだったかということでは、「橋本行革ビジョン」という6大改革の原型が96年6月ぐらいに、総選挙に備えるという形で出るわけですが、そのあたりにはかなりはっきり出ております。課題としては、国内課題の「超高齢社会」、国際社会・経済の領域での「大競争」、これに対応するために効率的でスリムな政府をつくっていくことが挙げられている。政策目標としては、国民負担率を将来にわたって50%以下、できれば45%以下に抑えることが何よりも上位目標として掲げられます。国民負担率自体の抑制を政策目標として掲げるということに、既にジェンダー・インプリケーションがございまして、国民負担率とは租税と社会保険料の国民所得に占める割合を指していますが、95年に社会保障制度審議会が第3次勧告を出し、その中で国民負担率という概念そのものの欺瞞性、そしてそれがほかの事項に先んじて目標とされることの問題点、たとえば介護や育児の中に費やされている無償労働の負担、それから無償労働でなく金銭という形の企業や個人の負担もある中で、なぜ国民負担率を抑えること自体が目標になるのかを問題にしたことがございました。金銭での個人や企業の負担はともかくとして、無償労働によって社会保障が担われている部分は、いうまでもなくその大部分が女性の無償労働によって担われているわけですから、公的負担をできる限り低く抑えて、その限りで個人の見えない負担、手間暇による負担が増えることを放置するという路線には、明らかにジェンダー・インプリケーションがあるわけです。

(2) 高齢化・少子化への対応

しかし、その議論で止まって「だから橋本行革ビジョンはだめよ」と言ってすまないのも、もっと下位の政策目的に進んでみるとどうなのかということでは、高齢化・少子化への対応ということをももちろん掲げております。高齢者対策として

は、「福祉の原点」と称するものを再確認すべきだということをまず言っていて、これは公的サービスの配分を所得や資産の点で真に必要な人々に重点的に行うということで、つまり高齢者対策では公的サービスの支給を所得制限、資産制限つきのものにするということによって、税、社会保険料負担を抑えようという線です。もちろん規制緩和によって民間のシルバーサービス供給を促すというのもここに入っています。

少子化対策については、家族、地域、企業など種々の社会単位を通じて産育、安心して子どもを産み、育てることのできる制度環境を整備すると述べておりますが、家族、地域、企業は出てきても、国や地方公共団体がここには出てこない。そういう中で高齢化や少子化の問題の背後には女性への負担のしわ寄せの問題があると一応は言っており、それを軽減・解消するために実際的で有効な方策を見出さなければならないと言っている。これはもちろん選挙を意識した文書ですからこういうふうに書いたのですが、1970年代末ぐらいの自民党の政策文書が何を言っていたかといえば、そのころは今ほど超高齢化を差し迫った問題として考えていたのではないにしても、もっばらこれは女性が家庭内の無償労働で担うのが当然という位置づけでして、女性は組織の中で地位を得たりして活躍することに本来向いていない、だから外に働きに出るにしてもパート労働とか、家でピアノ教師でもして、そして家の中での労働をすべきだということを、堂々といわゆる日本型福祉社会論の中で自民党は述べていたわけです。90年代の半ばともなると、さすがにそういうことは言っていられなくなって、女性への負担のしわ寄せは軽減・解消するということを言わざるを得なくなってきております。

4. 橋本6大改革の政策手段と投入・産出及び成果

(1) 中央省庁再編のなかで

こういう行革ビジョンを掲げながら、96年9月ぐらいからもっと大がかりな行革、それからさまざまな改革課題を分けて立てるようになり、10月の総選挙を経ると5大改革とか6大改革と言われるようになってきました。その6大改革をどう見たらいいかということですが、去るものは日々に疎して何だったかすぐ忘れてしまうというので、別表のような表を作っておきました。渡辺治さん（一橋大学）が80年代行革や規制緩和や橋本6大改革を盛んに論じていらっしゃいます。80年代であれば一つの改革に1内閣ぐらいかかっていた。それが90年代半ばともなると、一つの内閣で六つを一遍にとというのが出てきたと彼は言っています。

財政構造改革、金融システム改革といったところのジェンダー・インプリケーションをもっと論じなければいけないのですけれども、とりあえずわかりやすいところというので、この論文では中央省庁再編との関係、それから雇用・労働の規制緩和の中でどういうことが起こったか。3番目に社会保障構造改革の中ではどういうことが起こりつつあるかということ論じてみました。

中央省庁再編の中では内閣府に男女共同参画会議が設けられる。これは従来男女共同参画政策を行っていた国内本部機構、ナショナル・マシーナリーと国連用語で申しますが、それと比べれば格段に拡充・強化されるナショナル・マシーナリーができてくると言えようかと思えます。それがまた改革の意図でもあったということは「ジュリスト」の対談の中で佐藤幸治氏が証言したりしている。従来と同じような位置づけというのではなくて、格段に高い位置から総合的な男女共同参画の推進が行われることを意図して設けら

れた。内閣府にできるほかの3合議体はすべて総理大臣を会長としており、男女共同参画会議だけが官房長官を会長とするということで、格下なのではないかと言われているけれども、一応理由としては、総理大臣が本部長であって全閣僚が構成員になっている従来の男女共同参画推進本部が存置される。これは廃止して内閣府の会議に一本化してもいいのではないかという議論が行革会議の中であつたようだが、この本部体制を存置をするということで、内閣府の合議体では内閣官房長官が会長ということでおさまった模様です。諸外国で男女共同参画あるいは女性の地位向上、男女平等のためにとられているナショナル・マシーナリーとして一番強い機構を持っているのがアジア・太平洋地域ではフィリピン、オーストラリアですが、そういうところと比べても遜色のない形になったと言えるかと思えます。そこにどういふ人が就くかによっては何をやるかわからないわけだが、形としてはそういうふうに言えるかなということです。

(2) 雇用・労働の規制緩和のなかで

それから雇用・労働の規制緩和については、これは労働省はまったく攻め込まれて防戦一方という立場にある分野でして、雇用・労働改革のメニューは経済審議会とか行革委員会から、その背後にある経団連とか経済同友会などが盛んに打ち上げた改革メニューをそのまま入れてくる形で、どんどんと行われてきたわけです。この2～3年間で見ても裁量労働制に関する規制緩和とか変形労働時間制を一層弾力化していく、労基法的女子保護規定が解消される、労働者派遣事業の対象業務を原則自由化するという法案がさきの臨時国会の最後に出て、次の国会（99年通常国会）でまた審議をされるということで、労基法のさらなる改正も既にさきの臨時国会で行われております。この中で改革側というのが提唱していた理由は、これまでの労働法制が非常に戦後直後

的なものであった。戦前の労使関係が封建的で身分拘束的であった。それを戦後は反省したために非常に労働者保護的な法制をつくった。それはかつての工場法の流れをくむものというふうに呼んでいるけれども、こういう労働法制は経済がソフト化、サービス化する今日の状況には対応できないというのが改革のたてまえというか理由になっています。

そういう中で労基法的女子保護規定解消と取引をするような格好をとりつつ、雇用機会均等法の改正がされました。かかわった当事者に言わせれば、この時期こういう形で均等法を強化するのは非常に大変なことであったので、これがよくできたものだという評価というか感想を聞いたことがあるが、依然として片面性を残しており、性差別禁止法にはなっていない。男性労働者に対して女性労働者を均等に扱うという格好になっているから、男性に対する性差別を直接規制をしない法律ですが、10年以上課題とされてきたいろいろなことが入っています。均等待遇を積極的に促進する措置、いわゆるポジティブ・アクションなどについては自主的に企業が行うものを国が支援をすることにとどまっているし、セクシャル・ハラスメント対策などは努力義務ですが、総じて明確な前進をしたと言っていいのではないかと思います。

労基法的女子保護規定は、べつにこれと取引されたわけではないが、女子のみを保護する理由というのがどこにあるか。そうではなくて、新たな男女共通規制を導入するということが女子のみの保護規定は解消するという方向で、連合も審議会などの取り組みに当たられたのだと思います。新たな男女共通規制については、この間の臨時国会で通過した労基法の改正で、時間外労働についてのみ労働大臣が上限基準を設定して、これは労使の努力義務で罰則なしとなっています。それ以外には育児休業法と介護休業法が改正されているから、家族的責任を持つ男女労働者に、申

し出れば休日労働、深夜労働についての手加減があるということがあっても、大きいえば新たな男女共通規制はできないままに、女子保護規定だけが解消されたと言えるかと思います。そして裁量労働制が拡大される等の改正が行われました。

これをどういうふうに評価したらよいかですけれども、労働の規制緩和という意識的な変革とは別に、雇用の流動化、これだって経営者などが意識的にやっているから雇用が流動化するわけだが、雇用が流動化するということで、私は女性労働者が一方的に被害を受けるというふうには考えておりません。それ以前の雇用システムが何だったかということを考えれば、終身雇用と年功序列と言われるようなものを企業内労使関係が支えてきたが、それはどう考えたって女を昇級や昇進の対象には入れない、はじき出すシステムだったわけですから、それを守れということが男女平等を進めたり女性の職場進出を進めることにはならないのだからと考えています。雇用の流動化には、もちろんこういう不景気で雇用不安の大きいときに行われる中では、女性がさらに周辺化される危険性は大変大きいですが、しかし、その中にチャンスもあるという考え方を、やはりしたらいいのではないかと考えています。でも、全体として経済がソフト化するかサービス化するということは、べつにマーケットがソフトになることを意味していない。むしろグローバル経済の凶暴性というのはこの1年ぐらいで非常にはっきりしてきた。そういうときに労働者保護という基本理念をかなぐり捨てるのがよいことだとはとても思われなわけです。

(3) 社会保障構造改革のなかで

最後に、社会保障構造改革についてです。今回の社会保障構造改革は新たに出てきたものではなくて、すべて80年代から持ち越しているものを、6大改革の中の社会保障構造改革というふ

うに化粧直し、お色直しをして出してきたものです。そこでの柱は、給付と負担の効率化・適正化をする。従来から厚生省の文法では効率化・適正化が何を意味するかはとてははっきりしています。今回やや新しく加わってきたと思われるキーワードは利用者の「選択」、規制緩和とセットになってこれがあらゆる分野で大いに喧伝をされる。ここでは例の国民負担率を将来にわたって50%以下に抑えることが至上命題になっている。同時に、財政構造改革が要求している社会保障予算の抑え込みが、短期的にも至上命題になったもとの構造改革です。

介護保険がその第一歩と位置づけられている。介護保険はさまざまな議論がされた上でようやく法律ができ、2000年4月から実施される予定になっていますが、どういう介護保険制度を考えたらいいのか、そもそも保険でいいのかという議論がさまざまに闘わされたわけです。そういう中で「高齢社会をよくする女性の会」（代表：樋口恵子）などは、介護保険を個人単位の制度とすること、それから現金給付よりもサービス給付を主体とすることを主張してきています。現金給付よりもサービス給付が求められた理由は、今では市町村が実施主体になることがはっきりしているから市町村がと言ってもいいが、現金給付に傾いて介護サービス基盤の整備を怠るという事態を防ぐために、現金給付よりもサービス給付というふうに「高齢社会をよくする女性の会」は一貫して求めてきました。それから個人単位というのはつまり世帯単位にするなどということですが、結果的には雇用者に関しては完全に世帯単位になっています。第1号被保険者というのは65歳以上の人で、個人単位で保険料を払い、なおかつ給付を受けるわけですが、第2号、40歳以上65歳未満の医療保険加入者は、ごく限定的な給付しか受けられないにもかかわらず、保険料を取られるわけで、医療保険者を通じて保険料を医療保険料と一体的に徴収することになっています。

つまり雇用者の被扶養家族というのは65歳までは保険料を負担することなく介護保険を適用される。もちろん保険給付自体が大変限定されているので、国民年金の第3号被保険者ほどの、あるいは健康保険制度の扶養家族が受ける給付ほどのゆがみはないわけですが、それにしても社会保障の世帯単位から個人単位へという転換が課題になっていたことから考えると、課題が持ち越されたというよりはむしろ世帯単位によるジェンダー・バイアスは増幅されていると考えられます。そして法の実施段階で事実上の現金給付が行われるおそれがあると論文に書いておいたら、それが突然出てきて、これは全国町村会でしたか、家族がヘルパーとしての資格をとって（2級か3級か議論があるそうですが）、家族の介護に当たるときに事実上の現金給付をしろという要求が出てまいりました。それに対しては、福祉自治体ユニット参加の134自治体からは早速反論が行われていて、樋口恵子さんに言わせると「やっと港から出ようとしている船が、港の中にまだあるままで暴風雨に襲われている」ということで、大きな議論になっているところです。

それから総合的な少子化対策。たまたま平成10年版『厚生白書』では、第1部が少子化問題で、第2部が社会保障構造改革という扱いになっているのですが、社会保障構造改革と総合的な少子化対策と言われるものが一体整合性があるのかということです。人口問題審議会の答申から平成10年版『厚生白書』第1部に至る流れの認識というのは、男女共同参画の推進こそが少子化への対応の基本だとなっている。ところが白書第2部の社会保障構造改革のほうは「そんなこと知っちゃいない」という感じです。社会保障のジェンダー・バイアス（性別分業を前提とするような世帯単位制）は今の社会保障構造改革の改革対象とはなっていません。この論文を書いてから年金審議会の意見書も出だし、厚生省の年金改革案も出ていますが、第3号被保険者問題は

はじめとして遺族年金、年金権の夫婦間分割の問題などはすべて先送りされ、99年に少なくとも改革案が出て成立したら、女性と年金の検討会を厚生省内に設けるということだけが、現在約束されている状況です。

あと、規制緩和と措置制度外しを中心として保育所の改革が行われたことなども書いておきましたが、今のところ橋本6大改革の成果をきちんと論じるだけの時間的な経過はたっていないし、途中でつぶれている改革もあるわけだから、最終成果というのをきちんと判定した上で言えるわけはありません。しかし「超高齢社会」と「大競争」に対応するためということを課題とし目標として出てきたこの改革の、今現在認められる成果というのは、むしろデフレ・スパイラルを加速し、そして私は「少子化スパイラル」とも言いたいと思っているのですが、結局社会的セーフティ・ネットをグズグズに崩してしまうことによって、将来への安心も安全もないから、みんな子どもを産むどころの話ではない。消費をするのではなくて貯蓄に走る。そういう意味でのデフレ・スパイラルとほとんど重なる形で少子化スパイラルを加速させる方向にしか、今の社会保障構造改革というのはなっていないのではないかな。

5. 橋本行革の中間的評価

そうすると、全体としてどういう評価なんだということですが、確かに男女共同参画を推進しなければいけないということは、橋本氏及びその周辺の人たちの頭のすみっこには入っていたと思うが、そもそも6大改革自体、整合性を持ってデザインされているのかどうかということもある。今のところで見える成果というのは、少子化スパイラルを加速する形で、男女共同参画を推進し少子化を乗り越えるという筋から見ればまったく裏目に出ているのではないかな。

最後に、そもそもなんで男女共同参画なんてわけのわからないことが、橋本6大改革の中で、

リップサービスにしても大きなカギとか大きな柱と言われたのかということですが、ちょっと目を離して考えてみると、やはりこれは90年代半ばにおける連立政治の所産の一つであった。自社さ連立になっていて、社民とさきがけの党首が土井たか子さんと堂本暁子さん、その2人に橋本氏は挟まれて連立政治を行ってきたわけで、そのちょっと前を振り返っても村山富市氏が諮問をして男女共同参画ビジョンが出てきた。それをプランという形に移したのが橋本内閣ということだから、自民党よりは少なくとも右ではないところに軸心がある連立政治の所産であったと言えます。今度は「自自連立」なわけですから、男女共同参画の推進ということはまったく予断を許さない。現在の小淵総理と野中官房長官というカップルは、男女共同参画に関する基本法を制定したり施策を推進するという観点だけから見ると、ベストのリーダーです。小淵さんは自分では何を考えているかわかりませんが、とにかく橋本政権以来敷かれたレールを、財政構造改革を別とすればひたすらそれをやるしかないということで、振り付けどおりに動いています。他方、野中官房長官はもちろん実力者官房長官ですが、自民党の政治家の中で男女平等とか民法改正問題などについて最も理解の深い政治家と言っているかと思います。その前の前の官房長官の梶山氏はそうはいかなくて、96年11月の第2次橋本内閣組閣のときに女性問題担当大臣を投げ出したりしている。これに対して野中官房長官というのは男女共同参画担当大臣として頼りになる政治家だかと思いますが、ここに来て「自自連立」政権の見通しがでてきて、非常に安心できないという心配な状況になってまいりました。

(おおさわ まり)

(これは1998年11月12日に開催された第3回研究会における報告をまとめたものである)

日本の新しい組織とグループ

—民主主義の行方とローカル・パーティを中心に—

住沢 博紀 (日本女子大学家政学部教授)

1. 組織論の新しい議論

従来、政党はNPOなどとはまったく別の次元の組織として議論されてきました。これからはたしてそういうことでいいのだろうか。圧倒的に市民社会の組織がふえてくる時代に当然ながら政党自身も影響を受けて変わってくるのじゃないだろうか。こういう問題意識から「民主主義の行方—ローカル・パーティの可能性」という論文(NIRA政策研究『次の時代を担う日本の新しい組織とグループ』1998年に所収)を書きました。政治学の論文というよりも非常に個人的な、ある意味で文学者の仕事みたいな論文です。

この論文はNIRA研究プロジェクト「次の時代を担う新しい組織とグループ」における研究結果として書いたものですが、まずこの研究プロジェクトの生まれた背景から説明させていただきます。もともとこの出発点はドイツ社会民主党系シンクタンクであるエーベルト財団が1996年6月に、冷戦後のイタリア、ドイツ、日本における政党の新しい転換、変容といったテーマで国際シン

ポジウムを開いたことから始まります。シンポジウムには高橋進さん、「次の時代を担う新しい組織とグループ」の主査である成田憲彦教授、そして私がパネリストとして参加しました。96年6月ですからちょうど民主党ができる直前でして、その中で「社会党から民主党へ」という流れが出ていました。社会党は93年時点では「社民リベラル」を唱え、94~95年ごろには「民主リベラル」と言っていました。96年段階ではもはや社会党自身が当事者能力をなくして、鳩山由起夫さんが登場し「保守リベラル」ということを言っていた。私はこれが日本の現実かなということで、それであれば第3極も保守リベラルぐらいから出発しなければ仕方ないか感じていました。

その過程で私は日本においては、そもそも政党がはたして政界再編の中で自己改革をし、新しいシステムとして登場し得るのだろうかと非常に懐疑的な考えになっておりました。そうであればもはや新しい政党再編とか政界再編というレベルでは議論できずに、まったく違う、ローカル・パーティ(地域政党と訳しておりますが)、そういう視点からとらえ直したほうがいいのじゃないかという問題意識を抱くようになりました。そこであえて言えば政策論よりも組織論レベルで新しい議論を試みようじゃないかというのが一つの提起だったわけです。

なぜ政策論よりも組織論レベルかということ、村山政権の誕生を思い出してもらったらいいわけですが、村山政権も一応自民党と社会党の政策協定によって成立したわけです。それは社会党と新党

1948年三重県生まれ
1972年京都大学法学部卒業。
1988年フランクフルト大学博士号取得。哲学博士
立命館大学講師を経て、現在日本女子大学家政学部教授
専攻は社会哲学、政治学
著書に『連合時代の可能性』(共著 1988 総合労働研究所)『EC経済統合とヨーロッパ政治の変容』(共著 1992 河合文教研)『現代の家庭と生活経営』(共著 1999 朝倉書店)など多数

さきがけの間で取り交わされた政策協定を自民党が丸のみするという形で実現した。これが中央レベルでの経験例の一つです。地方レベルでも、民主党結成後に神奈川ネットワークは民主党と政治契約を結んでおります。政策協定、政治契約は、言葉はきれいだが、実態はほとんどが自民党あるいは民主党の道具に使われてしまいました。むしろ新しいことになっていないわけです。その意味では一番問題になってくるのは組織論をめぐる問題で、そここのところから問題を提起しないと本当の解決にならないのじゃないだろうかと思ったわけです。

こういう話をシンポジウムでしたところ、たまたまNIRAの星野進保理事長がシンポジウムに参加しておられまして、NPOやベンチャー企業の台頭をふくめて日本の組織そのものを改革、変革してゆく新しい組織、担い手は誰かという問題意識で研究をやってみようという話になって、このプロジェクトができたわけです。ですから、私の提起も一つのインパクトになっているというふうに成田さんに研究会の出發時に聞きました。その意味で決して私だけの体験だけではなくて、広い層の中で、日本で今組織論から考え直さないとだめなんだというのがかなり広い共通認識になっているのではないかと思うわけです。

2. 体験的に—J-Net (1996.4.7全国集会) から民主党結成 (1996.9) へ

(1) ローカル・パーティ

私自身の政治的な体験として民主党を設立するプロセスに参加してきました。素朴に、ドン・キホーテ的に、市民の参加する民主主義を日本で実践してみようと思ってやってみた。民主党ができるときに1996年4月7日にJネットの全国集会が開かれた。これは各地のローカル・パーティの集まりで、神奈川ネットワークのほかにも、北海道の横路さんたちのグループとかりべラルフォー

ラム、私も「東京市民21」というローカル・パーティをつくりまして、私は政治家ではないがその代表委員の一人になっておりまして、こうしたいろんなグループが参加してJネットの結成大会をやったわけです。これがそのまま民主党に結びついていきました。それが1996年9月まで推移しました。後に民主党を立ち上げる政治家達も、ローカル・パーティなどを集めてネットワーク型政党をつくろうという訴えをやりました。今これまでの自民党とか社会党、当時の新進党などを仮にナショナル・パーティとよんでおきましょう。当時Jネットに結集したのは、社会党を中心に各地域で民主リベラルとかいう名前で主に労働組合を中心にできたグループが多かったのですが、しかしナショナル・パーティを目指さないところもありました。そういうグループがつくったローカル・パーティと市民はどういう関係をとるべきなのか。この辺は神奈川ネットワークの横田克巳さんを中心にいろんなモデルを議論をしました。96年当時はそういう議論をしていたわけです。

一方、私も参加していましたが、菅直人さん、中村敦夫さん、海江田万里さん、山花貞夫さんなどが集まって「リベラル東京会議」をつくって、これも一つの民主党の基盤になったわけです。私はローカル・パーティのグループが実際に民主党をつくっていくというイメージがあったものですから、「リベラル東京会議」を解散して民主党結成につなげてゆくというプロセスを喜んで承認して、そこで新しい組織論も提起してきました。

(2) 二重党籍問題

そのときに二重党籍問題が難題としてあった。民主党に完全には一体化せず、無所属グループあるいはローカル・パーティで残ってやっていくという選択をするときに、党籍をどうするかという話が出てきた。こんご従来のような政党ではなくて、ネットワーク型政党を目指すと言ったら、当然二重、三重の党籍を持つ人も出てくるの

ではないか。現実にはそういう人はいっぱいいます。政党を渡り歩くのは、代議士を見るとわかるが、たくさんの人がそういう体験をしています。法律的にいうと政治家がナショナル政党の二重党籍をもつことは現在では不可能です。たとえば社民党と自民党とに同時に属することはできません。しかし自民党の党员であって、各地域で自分たちで登録した実際の政治団体に所属していても、二重党籍とは形式上言わない。ただ本当に二重に、ある小さい地域で自主的な政党グループをつくっていて、それが自民党にも入っています、民主党にも入っていますというときに、実際上二重党籍になる。法律上は国のレベルでしか二重党籍は問題になりませんが、法律の対象外の地域における政治家の「二重党籍」の意味を積極的に評価したほうがいいんじゃないかということを当時から主張しておりました。ただ、これも96年9月から97年3月、4月ぐらいまで、民主党の代議士たちに私もずいぶんいろんな文書を書いて「東京市民21」からの提案をしたが、二重党籍の議論は通じなかった。ネットワーク型組織とかローカル・パーティとかいう議論は全部通じずに、結局民主党も従来の支部をつくっていく方向に進んでいきました。とりわけ98年に入って新民主党になってからそれが加速化されて、自民党型の政党組織をつくり始めております。

(3) ナショナル政党の限界

結論として、現在の大衆民主主義状況、あるいはメディア民主主義状況の中で行動せざるを得ないナショナル政党と、それから市民参加型民主主義を要求する市民活動とかいろいろ地域の政党があるが、その結合は難しいんじゃないかと思えます。20世紀の前半とか半ば、戦後の一時期のような国民運動がそのまま政党に結びついているような幸福な時代であれば、その民主主義の問題と政党の問題は国民レベルでは矛盾しなかったと思うんです。現代のように参加型民主主義を非常に

意識する市民がふえてきたという時代の中で、特に都市市民が持っている民主主義の権利要求、内容との満足感と、それからナショナル・パーティが提供できるものとの間のズレがあまりに大きすぎて、とてもその溝は埋められないという時代に入っている。ナショナル政党の問題は、現在の都市型市民が持っている民主主義レベルで満たすのは難しいということで、そうであれば二つは区別して考えたほうがいいんじゃないだろうか。当然ながら現在の政党、とりわけ政権政党になるためにはさまざまなリーダーシップが要求されています。そういうリーダーシップを中心としてやっていく、その大衆民主主義に立った、あるいはメディア民主主義、劇場型民主主義を追求していくような地域政党と、それから現代の要求するレベルの高い市民参加型民主主義をめざしていくような地域政党との併存によって逆に民主主義の要求は満たされていくのじゃないか。もしそれがなければ多くの市民はフラストレーションに陥って、投票に行くけれども政党は信用しませんと政治不信が広がっていくばかりではないか。

(4) 政党概念の変容

こうした意味で新しい提起として、もちろんそれ以外にも直接民主主義という方法もありますが、ここではローカル・パーティといういわば段階的な、過渡的な解決方法はないだろうかと思ってみたわけです。しかし、そのことによって、逆に政党概念自身がもはや従来のような政党におさまらない。よく言われますけれども、ネットワーク型政党という言葉と政党の概念自身が非常に矛盾するところがあるわけです。政党はパーティ、部分だけでも、自分が全体を代表していますと主張するわけです。しかしネットワークというときさまざまな形で開放系ですから、自分たちが全体を代表しているなんてとても言えないわけで、さまざまに広がっていくわけです。そういったものを政党という形で投票するのはもともと無理があるわ

けですけれども、その無理をあえて実行しようと思えば、政党概念自身が大きく変容してくる。こういう時代に来ていることを認知しないとどうしようもないのではないかと。

3. ローカル・パーティ論の実際的・理論的課題

(1) 実際的要請

そこで、実際に私の体験を踏まえそれを理論化していこうという意図と、もう一つは現実にあるローカル・パーティの実例を集める。こういう二つを柱にしてこの論文を書きました。

▶ ローカル・パーティの類型

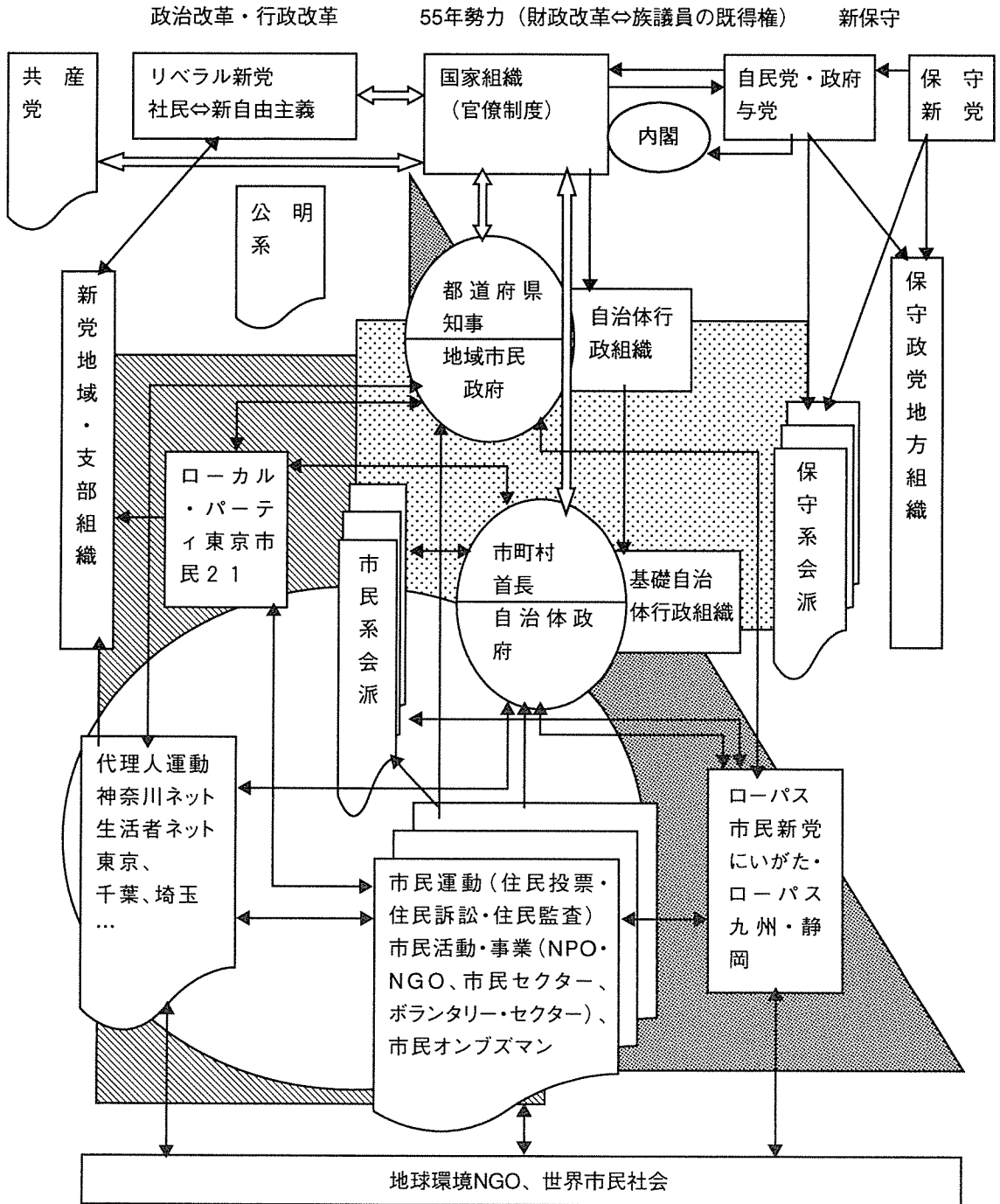
まず、どのような運動が現実にあるのだろうか。「ローカル・パーティの類型」として、既に存在するものもあれば、まだ存在しないものもあるが、一応考えられるものを並べてみると①土着型；沖縄の社会大衆党が代表的です。一般的にローカル・パーティ、地域政党といった場合には、欧米の場合はリージョナル・パーティ（地域政党）、その地域に文化的、歴史的に一つの伝統があって、国民国家に必ずしも統合され得ないところから、さまざまな分離主義とかオートノミーの要求等々が起こっております。そこまで激しくなくても、特定化したような地域政党がたくさんあります。

しかし私が今回主に研究対象にしましたのは、市民型組織ということで、新しい、伝統依存型でないような組織形態です。その意味でいうと②以下が大事だということです。②が社会運動型で、これの代表が生活クラブ生協を母体にして生まれましたローカル・パーティで、特に神奈川ネットワーク運動と東京生活者ネットワークは代表的です。これは実体があります。日本でローカル・パーティが注目される一つの理由は、この生活クラブ生協を母体にしたネットワーク運動があるか

らこそ一定の議論もできるわけです。

③ローパス型と④地域市民政党型はほぼ同じ人がやっているわけですが、特にローパス型はここ数年非常に注目されております。朝日新聞の元編集委員の石川真澄さんが後押ししています。Local Party Studyは静岡市議の松谷清さんが中心にやってきて、もとの革新議員連盟です。しかし大きく性格が変わってずいぶん広げました。それと同時に社会党が解体したのが大きい。その中で新しい空間ができて、本来社会党系の人々がこういうグループに集まってくる。そこで地域政党研究のローパス、自分たち自身も最初は何者かわからなかったみたいです。というのは、名前自身が非常に矛盾していて、名前が二つ三つある。地方議員政策研究会というのがそもそも出発点だったんです。地方議員政策研究会と、同時に棒を引っ張って地域政党研究会、横文字でLocal Party Studyと言ったんです。ここでローカル・パーティという言葉を使ったことが、彼らが将来に向けて発展していく一つの成功のもとになりました。もしローカル・パーティという言葉を使わなかったら単なる地方議員政策研究会で終わっていた。たまたまローカル・パーティという言葉を使ったために新しい発展の基礎になった。しかし、Local Party Studyですから研究会なんです。自分たちはローカル・パーティだとは言っていない。内部で言おうとしたら反対があって、とてもパーティでできないと。ただ昨年ぐらいから、今度の統一地方選挙に向けて500人の統一リストをつくらうという運動をやっていて、これはかなり成功をおさめつつある。最近報道されていますが、非常におもしろい運動をここ1年間展開しています。「虹と緑の500人リスト」、たまたま届いた書類でも、はるかにローパスの運動の時代を凌駕して、今までローパスの運動がなかった中国と四国で「虹と緑の500人リスト・中国・四国グループ」というパンフレットをつくって、ここでもかなりの人が立候補すると並んでいる。あるいは大阪圏でいうと

図 ローカル・パーティの4つの構造・機能



「虹と緑の500人リスト・関西ブロック」で大
阪、京都、滋賀、兵庫、奈良で現職と新人を含め
て50名近い人が出てくる。ある意味では一つの
段階を突破したように思われます。

これ以外に「東京市民21」とか民主党をつくら
うとしていたグループの話で、⑤新党運動の地域
自立型とか、⑥国民政党的分権的支部組織型、こ
の辺です。生活者ネットとローパスが実体はあ
る。今まで一番実体があったのは神奈川ネットで
すが、ローパスもこの1年間で力をつけてきた。
しかし議論が党派的で、当たり前ですが自分たち
の組織中心なんです。私の立場からしますと、
ローカル・パーティでもう少し多様な形態がある
というところまで議論を踏み込んでほしいのです
が、なかなかそこまで行かない。自分たちこそが
ローカル・パーティであると、こういう議論になっ
てしまっている。神奈川ネットがやっと「複数の
ローカル・パーティを望む」という話で最近変
わってきたけれども、なかなか難しい。

そこで私は生活者ネット、ローパスだけではなく、
いろんなグループも含めてなるべく多様な
ローカル・パーティを取り上げてみたい、網羅し
てみたいということがあったわけです。そしてこれ
は、現実的にも各地で望まれています。とりわけ、
旧社会党の地方議員のグループには。その中
で注目されるのが、民主党が成立する過程で生ま
れたような地域自立型の運動です。社会党の新党
運動のときもそうだが、地域からやっという
動きが一つあった。それは一つの戦術的な面
もあったが、それでも多少とも地域にその痕跡は
残しているわけです。かつてエドゥアルト・ハイ
マン (Eduard Heimann) というドイツの経済学者
は、社会政策とは社会運動が盛んになるたびに
のためにいろんなものを沈殿させていった、その意
味では社会政策は社会運動の沈殿物だ、と言いま
した。その議論で言います場合、ローカル・パー
ティも、ナショナル・パーティの新党運動がある
たびに何らかの形で地域にそういう沈殿物を沈殿

させていった。そのことを無視してローカル・
パーティを語れないのではないか。それは一つは
無所属議員の増加ということで出てきていますか
ら、そういうことをどう評価するかということで、
⑤新党運動の地域自立型。それから⑥国民政党的
分権的支部組織型、とりわけこれは民主党の今の
問題で、非常にいろんなことを抱えている。従来
のような縦割り型、系列型ではなくて、むしろアメ
リカの民主党のような形での地域にまず実体が
あって、全国政党はせいぜいその全国委員会みた
いなものである。こういうものになってくると、政
治はかなり違ったものになってくるので、この可
能性をどういうふうに見るか。

それからまだまったく存在しないわけだが、⑦
脱政党・自治体首長主導型ということで、宮城県
の浅野知事とか、自治体行政改革の三重県の北川
知事とか、外国人採用の橋本高知県知事、竹内鎌
倉市長等々の脱政党を唱える人々による自治体首
長主導型のローカル・パーティといったものがある
かもしれない。

大きな図式で見えますと (図参照)、ローパ
ス、市民新党にいがた、ローパス九州・静岡を含む
三角形の部分がローパス型のグループの領域で
す。それから左側の一番下に「代理人運動、神奈川
ネット、生活者ネット東京、千葉、埼玉」、これ
を含む丸の部分が代理人運動の領域です。左側の真
ん中にローカル・パーティ「東京市民21」等々の
書いてある長方形の部分が、さっき言った新党運
動の地域政党化とか新党の地域支部組織の自立型
というグループです。あと点線の部分は脱政党・自
治体首長主導による新しい地域政党の保守系会派
を含んだグループ、こういう四つぐらいのブロック
が想定できるのではないかと思うんです。

目標は何かというと、現在のとりわけ地方議会
における政党を、これまでのような縦割り型の政
党の、あるいは従来の保守系会派の対立ではなく
て、ローカル・パーティ間の競争するシステムに
変えていこうというのが一つの目標になっている

わけです。そのようにしなければ、地方議会はとうてい現在の会派政治を改革できないということもまた別の戦略のうちに入っているわけです。

▶地方議会の閉塞状況を打破る

ほうっておけば地方議会は現在の小選挙区制下で、縦割り政党化、とりわけ有力国会議員の系列化になってしまいます。いわば現場末端を支えて手足になって動く議員になります、という話になってしまうと思うんです。それとはまったく逆転した発想で、会派自身をローカル・パーティ化させていく。これは保守会派も含めてローカル・パーティ化させていく。そういうふうな構造で初めて地方議会でも議会の名にふさわしい場所ができてくるのじゃないかということです。

▶新党運動から生じた無所属の膨大な議員

70年代半ば以降、とりわけ日本で大衆社会が成熟して新自由クラブとか社民連が登場してきました。本来ですとそこ社会党を中心とする政権交代があってもよかったのですが、それが革新自治体にとどまってしまう、結局は松下圭一さんの表現を借りれば「政権交代なき政策転換」という状況になってしまって、権力交代がなかったということが新党づくりに結び付いたわけです。普通ですと野党が政権を獲得するわけですが、そのかわりに新党づくりが政治転換の大きな希望になってしまう。その新党づくりを反映して、その状況があるたびに無所属の議員がふえて、とりわけ90年代に入って日本新党の解体とか社会党の分裂とか新進党の解体等々があって、無所属議員が649人という数に膨れ上がっている。それから市議会の場合はもともと無所属が多いということで事情は違うが、自民党の数も減ってきて、96年段階で特に自民、共産、公明は同じような議員数になってきている。しかし圧倒的に無所属が多い。こういう地方議会の状況になっているわけです。

無所属の膨大な議員がいる中で、この人たちに

とって政党という存在はどのような意味を持つだろうか。とりわけ最近非常にシビアな体験をしたのですが、私が関わってきた「東京市民21」の活動は議員を拡大するという点では失敗でした。東京はもともと社会党が弱くて、しかも権力の中心ですのでこういう実験を許さないという雰囲気がありました。すぐにつぶされてしまう。おそらく民主党でも東京以外のところであれば、何でもいいからつくってくださいということになったと思うんですが、東京は鳩山邦夫さんもいるし、菅直人さんもいるし、そう簡単に下からの民主主義型のローカル政党ができない、困難な条件がある。しかし、東京以外の地域であれば、十分可能性があり、実際そういう地域も民主党ではあるわけです。

▶地方議会をローカル・パーティ間の競争の場として

この場に組合の方おられますのでつけ加えておきますけれども、組合が矛盾した行動をとっている。とらざるを得ないというか。戦後体制の中でどういう組織をこれからつくっていくのだろうかという組織改革が出てきたときに、どうしても組合は守旧性を持たざるを得ない。県レベルで対応が違うが、民主党という路線が決まってしまうと、自分達の系列議員を全部、ほぼ強制的に民主党に加入させる。多少とも地域にあったローカル・パーティ化、あるいは無所属会派の芽をつぶしていくということも、労働組合は現にやっているわけです。しかし一方で、同じ組合が市民組織、ローカル・パーティの運動を応援している。非常に矛盾したことをやっているわけです。労働組合は政治について長期的な一貫した大きなビジョンはないのじゃないかと、私はこのことから見て思わざるを得ない。とりわけ人事に関しては非常にシビアな話になって、ヨーロッパでももちろんそうですが、特に日本の場合極端にたてまえと現実が違ってしまいます。

(2) 理論的要請

▶政党の組織革命は可能か

次に、理論的要請として、本当はこちらが大事なんでしょうけれども、初めに述べましたように政党の組織革命は可能なのかという議論に入りたい。先ほどドイツの例を話しました。ドイツでもまた「ブレア革命」のイギリス労働党でも、政権交代が同時に政党自身の自己変革の要因になっているわけです。どんな国といえども、やはり政治革新なしにはその社会は政党不信になったり、政治不信になったり、人々のフラストレーションがたまります。その中でもなおかつ政治システムへの、あるいは政党への信頼が残っているとすれば、それは政党自身が自分たちのシステムを変えてきたという経過があるわけです。それを日本はできなかったというのが一つの大きな問題になっているわけです。

それでは今政党の組織変革ができるのだろうか。これは日本の場合に政党だけではなくて、企業も含めてすべての組織が今問われていることです。とりわけ政党は、ネットワーク型組織と両立すると思っているのだろうか。原則からいえば両立しないわけです。しかし今人々が求めているのはネットワーク型組織です。そうするとどうしても政党という定義を変えてしまおうという話になってくると思います。しかし、それはナショナル政党では無理なんで、ナショナル政党以外のところが民主主義を代表する政党という意味の機能を担っていく。こういう中でNPOの発展をめぐる辻中豊さん（筑波大教授）の議論に限りなく近づいていく話になってくるんです。

▶ローカル・パーティの潜在力

ローカル・パーティと言うときに、うちは地域性があるからいいんだとか、地域だからお祭りをたくさんやるとか、いろんな議論があると思うんです。日本の場合はほとんど伝統的・土着的な地域が残

されていません。解体されつくされたとは言いませんけれども、あまりない。そうしますとふるさととは、依拠できる地域ではなくて、むしろポスト伝統的に新しく地域をつくっていくことになると思うんです。そのために伝統的なものをうまく使うか使わないか、これはまた別の問題ですが。とにかく今ある土着のものに依拠するわけにいかないという状況が、たぶんどの地域でもあると思います。

そうしますと、私たちの言うローカル・パーティも決して伝統的な地域を復活させるとか地域利害だけを考えた地域をつくるかという話ではなくて、非常に普遍的な意味での市民活動の一つとしての地域をつくっていく。その意味で住民という言葉ではなくて「市民」という言葉を使うわけです。

そのことを踏まえ、ローカル・パーティの理念と原則を一理念と原則があってローカル・パーティをつくるわけではなくて、各ローカル・パーティが言っていることを網羅して共通点を探っていきますと、一つは、地域政党原則で、これは集権的国政政党へのオルタナティブという意味です。ナショナル・パーティから離れるという意味では脱政党なんです。つまり政治改革とか地方分権というときに行政レベルだけで分権を言うのは不十分です。政党自身が分権化を要求しなさいということが一つの大きな要求に入ってくるわけです。もちろん行政レベルの分権は大きな前提条件になりますけれども、しかし大事なことは、政党構造自身が分権していくことが非常に大きなカギになるのじゃないか。

二つ目が、地域市民政府と地域自立。中央／地方という意味でのローカルの関係ではないということです。この意味でローカルという言葉を使うのはかえって誤解を生みやすいので、ローカルとは使わないほうがいいかもしれません。中央／地方という意味のローカルではない、ということです。行政改革、地方分権ということではなくて、あるいは中央／地方行政の官・公関係の再編ではなくて、その地域の政治的・経済的・文化的自立を目標としており

ます。一つのイメージとしてヨーロッパのスウェーデンとかオーストリアなどは人口800万ぐらいで、日本の北海道ぐらいのレベルですが、自立した文化圏をつくっている。そういうイメージを考えてもらえばいいかと思います。

3番目に、伝統的な国民性とか地域性、これがあれば当然ながらローカル色の強い政党が出てきてもいいのですが、日本で今自然にあるのは沖縄の社会大衆党だけです。ほかのところはそういう意味の地域性は喪失している。そうしますと市民・生活者としていわば新しく普遍的な立場から、しかしその地域にこういうものをつくっていくという活動になってきます。

4番目が、ネットワーク型組織原則ということです。

5番目に「相互行為型民主主義」と書いておきましたが、いろいろ悩みまして、従来のような民主主義でもなくて、ステイクホルダーとか、今さまざまな民主主義論が議論されていますが、相互依存ではなくて、それぞれが活動しながら、かといって自分だけでは完結し得ない。議会制度も議会や議員だけでは完結しないような民主主義のあり方。ネットワーク型を言うのだったらこういったものをどうしてもイメージせざるを得ないわけです。NPOの議論でも、市民社会が成熟してきて量的にもたくさんの組織がある。そういうときにその民主主義というのは一体何なんだろうか、どういうふうに定義したらいいのだろうか。単に参加型ではおかしいわけですし、アクティブ・デモクラシーでもおかしい。今のところ定義できませんので、せいぜいインターアクティブ・デモクラシーと名前をつけておきました。

▶地方議会制度の機能

次に地方議会制度はそもそも現行のままで機能し得るだろうか、という問題を提起してみたい。選択肢を3つ挙げると第1に、議員はもっと専門化して、調査費をたくさんもらって定数を削減し

てやるべきであるという議論がある。革新派の人もこれを支持するような意見を言っています。

選択肢2として、地方議会はそもそもプロの議員はいりません、もっと多くの市民が参加できればいい。手当を少なくしてもっと定員を多くして、市民が何百人も気軽に参加できるという、ヨーロッパの一部にあるようなものですが、議員は政治的陪審員みたいなものにしたらよろしい、という議論もあるわけです。

選択肢3として、非政党的政党であるローカル・パーティによる議会改革。地方議会がローカル・パーティ間の競争をする、そのような場所として新しく改革するというものです。

総じて先ほどのインターアクティブとかネットワークの組織の議論になってくるわけですが、政治決定のような権力をめぐる問題ですと、今まで知っていたのは司法、行政、立法の分立とかの議論だったわけです。政治権力については議会なら議会、あるいは市長なら市長、大統領なら大統領、知事なら知事が民主主義的手続によって正当性を付与されて、決定権がありますということなんですけれども、はたしてそういう代表概念でこれからいいのだろうか。政治決定自身の持つ権力分立というのがテーマとして出てくるのではないか。

もっと言えば、現実に日本の地域が再構成する。「政治的・経済的・文化的自立とローカル・パーティの役割」という議論になってきたときに、日本という国のイメージ自身が当然違ったものになってくる。なにも連邦政府とか連邦国家とかいうことにならないが、当然ながらそこまで展望が出てきます。これは今日のテーマとは別の問題になりますので、きょうはこれ以上あまり議論しません。

4. 残された課題

(1) 投票行為はなくなる？

最後に体験的に地域で政治をやってみた結果として残された課題にふれたいと思います。現在の

国民主権を行使する政治のメディア（媒体）は、投票行為なり投票活動、つまり選挙が中心になっています。はたしてそういう選挙投票ということでのいいのだろうか、民主政治のメディア自身が変わる必要があるのではないだろうかという感じが一つあるわけです。投票率の低下によって30%投票率で、政権政党あるいは知事にしても絶対得票数ではわずかです、という議論が既にあるわけです。そうするとよく言われるのは、将来インターネットでみんな直接投票すればいいじゃないかという話がありますが、それでもこの議論ではメディアとしての投票制度は残っているわけです。しかし、民主主義政治のメディアは投票でいいのだろうかという問題がひょっとして出てくるのじゃないだろうか。「投票という行為そのものがなくなる？」とレジュメに書いておきましたけれども、そうしたかすかな予感がします。やはり19世紀、20世紀に発生してきた民主主義の投票というメディア、媒体によって正当性を付与していくという行為が、これからはたして続くのだろうか。メディア、媒体自身の転換が要求されている時代に入りつつあるのじゃないか。実際にやってみますと、とりわけ地方議会に行けば行くほど選挙はむなしなものがあります。地方議員の場合には圧倒的に業界団体の結びつきの人が強い。それから町内会の有力者、地域ボスの力が強い。これを変えるのは非常に難しい。その中に1割とか少しぐらいの新しい人が入るが、全体的な構造変革は難しいという現状がある。そうしますと選挙・投票というメディアが民主主義の中心になる現在の制度は、はたしてこれからもふさわしいのかどうか。民主主義を否定ではなく発展を前提とした上での話ですけれども、そういうことを考え直す時期に来ているし、それがまた技術的にもできる時代に入ってきているのじゃないかという気がするわけです。とするとローカル・パーティも選挙マシンや議員政党だけではないということになります。

（2）企業活動として政党

そこで先ほどの政党の定義の問題にかかわりませんが、いろいろなタイプの政党があってもいいと思うんです。とりわけローカル・パーティの中で、もちろん社会運動出身の社会運動的なものをとる神奈川ネットワークがあってもいいわけだし、それから市民や市民派政治家が集まったローパスがあってもいい。しかし、まったく違った、企業組織のような政党が出てくる予感もある。なぜこんな突飛なことを言うかということ、たとえば私たちのグループも若干そういう情報を扱った企業活動をすることもあるわけです。そのことで逆に政治活動が広がっていくという体験もある。オーソドックスな政党活動をやるよりも、いわば企業活動として政治活動をやったほうが、いろんなところに影響が広がっていくという体験もあるわけです。情報誌を売れば保守系党派も買ってくれるとか、そこでさまざまな情報を求めてくる等々の結果があるわけです。そうしますと政党というのが一つの企業としても成立するような時代になりつつあるのではないか。これは十分これから考えられてしかるべき道の一つではないかということも含めて、情報産業の一分野をなす企業活動としての政党、そういう政党イメージがこれから考えられるべき政党でもあるのではないかと思います。あるいは政策集団、シンクタンク組織、もっと言えば、学会という組織に特化した様な政党があってもいいと言えます。

要するにメディアの転換が想定されるし、また転換が起こらなければ本当の抜本的な刷新はあり得ない。従来のかんじみで、国民がいて、なるべく投票率を高くして、投票してもらって、それで政党を大きくしていった変えていきます、というような政治のイメージだけではもはややっていけない時代に来ていると思います。（すみざわ ひろのり）

（これは1998年12月20日に開催された第4回研究会における報告をまとめたものである）