

小川 有美 立教大学法学部教授

# 新しいグローバル左派と市民社会民主主義

世界的に若者が投票に行かず、街頭の運動が活発な時代といわれる。確かに一方ではオキュパイ運動のような新しい市民社会からの異議申し立てが次々と生まれている。だが他方で、政治家と政党は特権者のものになり市民に見放されてしまったのか、という問いが残る。

社会学者小熊英二が取り上げるように、「投票所が閑散とすることと街頭の民主主義が活発になることは矛盾しておらず、それこそが先進デモクラシーの共有経験である」（吉田徹）という観察は、良し悪しを別として近年の政治の姿をとらえていよう（『朝日新聞』2016年1月12日夕刊「思想の地層」）。政治家や政党はもちろん、代表制民主主義自体に幻滅することがもはや異常なことではなく、当然のように語られる時代になっているのである。

しかし、政治学者である吉田徹は、このような観察とは別に、『野党とは何か』という共同研究を刊行している。市民自身による政治と、代表による政治は、どちらも重要な政治である。政治学にとって、その関係をつねに新たに問い直すことが使命でもある。なぜならば、市民社会と分断された代表政治は、矮小化されたとしても、恐るべき権力をふるうかもしれない、重大な存在であるからである。

かつて生活経済政策研究所では、北海道大学を中心とする共同研究プロジェクトと連携して、「市民社会民主主義」の研究と構想を押し進めた。市民社会民主主義には、「市民社会+民主主義」という可能性と、「市民+社会民主主義」という可能性の二つが期待されていた。研究代表者山口二郎（現生活経済研究所所長）は、次のように解説している。

クラウチは現代の先進国に共通するパラドクスを説明しようとしています。即ち、グローバルな資本主義の圧力が高まる中で、普通の人間の生活を支えてきた福祉国家の諸制度を政府が解体しているという現状をクラウチはポスト・デモクラシーと呼んでいるのですが、こうした状

## おがわ ありよし

1964年石川県生まれ。東京大学教養学部卒、同大学院法学政治学研究科博士課程単位取得退学。千葉大学法経学部助教授、ノルウェー・ベルゲン大学客員研究員を経て2003年より現職。専門はヨーロッパ政治論、比較政治、北欧政治史。日本比較政治学会会長、世田谷市民大学運営委員、日本学術会議連携委員。著作に『ポスト代表制の比較政治——熟議と参加のデモクラシー』（編著、早稲田大学出版部、2007年）など。

況にあってなぜ人々が自らに不利になるような政府や政策を支持しているのかという大きな問いにクラウチの書物は、答えようとしています。

日本でも、小さな政府の掛け声の下で社会の平等や安定を確保してきた政策が解体され、現在の政権が「戦後レジームからの脱却」を叫んでいます。こうした状況は、日本版のポスト・デモクラシーといえると思います。

市民社会民主主義とは、ポスト・デモクラシー状況を乗り越えるための鍵概念です。この概念は、市民社会と社会民主主義を接合したものです。そこには、市民社会は社会民主主義的な制度・政策の土台の上に花開くという側面と、社会民主主義は市民社会の活力によって持続可能になるという側面の、二重の意味がこめられています。市民の力によって、社会的価値を増進する民主政治を展開するという大きな理想が、このプロジェクトの究極のゴールです。

(<http://lex.juris.hokudai.ac.jp/csdemocracy/opening.html>)

当時の市民社会民主主義の構想では、イギリスのニューレイバーの「第三の道」が参考とされていた。しかしそこには問題点もあることが意識されていた。ブレア政権は中産層の支持を求めるあまり他の支持者への配慮が薄くなり、メディアへの対応を重視するあまり情報統制への反発を招いた。その帰結が、イラク戦争への国民の誘導の失敗とブレアの威信の失墜であった。その後ブラウンが政権を失ったイギリス労働党では、若いミリバンド党首ののち、古典的左派ともいえるコービンが党首に選ばれた。財政緊縮一本やりを誇る保守党政権やポピュリスト的イギリス独立党が強まった現在のイギリスを考えれば、ニューレイバー政権を過小評価すべきではないが、市民にとって「野党とは何か」を根本的に考え直さなければならない時代であろう。

2016年は、吉野作造が「憲政の本義を説いて其有終の美を済すの途を論ず」論文を発表して百年目の年である。吉野の説いた「民本主義」は、天皇主権に配慮して妥協した民主主義論だと批判されることもあるが、吉

野は普通選挙権を通じた有権者による政治の可能性に確信をもち続けた政治学者であり、党による組織的支配を厳しく戒めながら、個人的に無産政党運動を応援し続けた。このたび当時の学生（矢内原忠雄・赤松克麿・岡義武）のノートを通じた復刻された『政治史講義』の1913年講義をみるならば、「元来民主主義は政治上に於て不平等の取扱を受け居る者の発する応急なり。而して不平等の取扱を受け居るものは独り政治界に於いてのみならず…」と書かれており、そのメッセージは今でも新鮮である。

今日、アメリカの民主党大統領候補サンダース、スペインのポデモスをはじめ、グローバル左波（定まった左派ではなく左波と呼ぼう）ともいうべき政治ウェーブの高まりがみられる。それはかつての「第三の道」のような「戦略」とは異なり、世界金融の猛威や深刻な不平等社会を見据えてラディカルなメッセージを打ち出しながら、若者をはじめとする市民の自発的な支持・参画を受け、政党デモクラシーとの新しい結びつきを模索しているように思われる。また日本でも、弱体化を強いられてきた市民的公共圏を何とか構築しようとする試みがみられる。グローバルな左波の時代は、市民社会のデモクラティック・ポテンシャルを汲み上げる「リアル・デモクラシー」を生み出せるか、本特集では多彩な識者の洞察を通してその行方をとらえたい。

#### 《参考文献》

- 『生活経済政策』 2015年12月号 (No.227) 「特集 若者のデモクラシー」  
 宮本 太郎・山口二郎編 『リアル・デモクラシー——ポスト「日本型利益政治」の構想』 岩波書店、2016年。  
 山口二郎・小川有美・宮本太郎編 『市民社会民主主義への挑戦——ポスト「第三の道」のヨーロッパ政治』 日本経済評論社、2005年。  
 吉田徹編 『野党とは何か——組織改革と政権交代の比較政治』 ミネルヴァ書房、2015年  
 山崎 望・山本 圭編 『ポスト代表制の政治学 ——デモクラシーの危機に抗して』 ナカニシヤ出版、2015年。  
 吉野作造講義録研究会編 『吉野作造政治史講義——矢内原忠雄・赤松克麿・岡義武ノート』 岩波書店、2016年。

# 左派のルネサンスを本物にするために

山口 二郎

法政大学法学部教授・生活研所長

## 左派が元気になった？

最近の世界政治の中で目立つのは、本来社会民主主義の思想が定着し、福祉国家の伝統を持つ西欧、北欧において左派が凋落していること、そして、それとは対照的に新自由主義が生まれ、政策転換をリードしてきたアングロサクソンの国々で左派が台頭しているという現象である。西欧、北欧では、相次ぐテロの発生、イスラム圏からの大量の難民・移民の流入が市民の平常心を奪っているということであろう。社会で吸収しきれない難民・移民の存在によって、排外主義と自国民への福祉国家の限定という内向きの気分が醸成される。左派であるはずのフランスのオランド大統領まで、人権の制約と治安維持を前面に掲げざるを得なくなった。

アメリカ、イギリス、カナダのアングロサクソン諸国では、難民・移民の問題が大陸ヨーロッパほど深刻ではない。これらの国では、市場競争と大企業による利益追求を金科玉条とする新自由主義的

政策が20年間続き、社会と経済に大きなひずみをもたらした。そして、格差と貧困が、忍耐の限度を超え、個人の問題ではなく社会全体の公共的課題として認識されるようになった。そのことが、政治の世界にも表現されるようになったということができる。イギリス労働党では最左派のジェレミー・コービンが党首に選出された。カナダでは、ジャスティン・トルドー首相が率いる自由党が政権交代を起こし、女性閣僚の大量登用などでリベラル色を発揮している。アメリカ大統領候補指名争いでは、民主党のバーニー・サンダース上院議員が健闘している。民主党側の大本命であったヒラリー・クリントン元国務長官は多くの州の予備選挙で敗れ、指名確定は大きく遅れている。

日本でも2015年夏の安保法制反対運動が一時的なブームに終わらず、今年夏の参議院選挙に向けて持続している。これは、1960年安保闘争と大きく異なる点である。60年安保は安保条約の承認と岸信介内閣の退陣によって収束し、運動のエネルギーは7月以降消滅した。これに対して、2015年安保の場合、安保法制成立直後から多くの市民は翌年夏の参議院選挙を見越し、国会で野党の議席を増やすことを目指した運動を続けた。安保法制反対運動で初めて政治にかかわった学生、若い母親なども、選挙を目指した運動に加わっている。日本でも新しい政治文化が生まれているということができよう。

### やまぐち じろう

北海道大学大学院法学研究科教授などを経て、2014年より現職。生活経済政策研究所所長。専門は、行政学、現代政治。

著書に『政権交代とは何だったのか(岩波新書)』、『いまを生きるための政治学(岩波現代全書)』、『徹底討論 日本の政治を変える これまでとこれから』(岩波現代全書)など。

## 左派が勢いづいた理由

多くの国で左派が元気を取り戻した理由として、次の事情をあげることができる。

第1に、新自由主義的な経済政策がもたらした社会経済的矛盾がたまり、放置できなくなったことが重要である。もちろん、格差、貧困は以前から存在する。人々が問題をどう認識し、意味づけるかという点で、最近変化が起こっているように思える。人々が、問題を天災のように人間の力を超えた原因で起こったもので、その結果は自分で引き受けるしかないと思うなら、政治的な発言や行動にはつながらない。また、何らかの人為的な政策の結果もたらされたと認識しても、それ以外に選択・実行可能な政策はないと考えるならば、政策の帰結として押し付けられた格差や貧困を諦めるだけである。今日でいう新自由路線を世界で最初に推進したイギリスのマーガレット・サッチャーは自分の政策について「他に選択肢はない (There is no alternative.)」と言った。まさに、新自由主義は他の政策の可能性について人々を諦念に追い込むことによって今日まで持続してきた。

最近では、人々は自己責任の呪縛を断ち切って、自分が抱える問題が公共的な課題であることを認識するようになった。たとえば、アメリカにおいて大学教育は、将来のための自分に対する投資と理解されてきて、高額な学費は自分で負担していた。しかし、有名大学を中心に学費が高騰する一方、大学を卒業した後に安定した雇用を得られない若者が急増し、学費ローンの重みに押しつぶされるようになった。学費ローンの債務は単なる借金ではなく、公的な問題だという認識が広まった。リーマンショックの後大手金融機関が公的資金で救済される一方、個人の債務は仮借なく取り立てられるという矛盾は、そうした問題意識を作り出したことができる。映画監督のマイケル・ムーアは、「シッコ」という記録映画の中で、アメリカ人は自己責任で医療費を負担するが、西欧では自己負担なしで医療サービスを受けられるという大きな違いを指摘

していた。自国の仕組みが唯一のものではないという認識を持つことは簡単ではなかったが、人々の情報量が増えてきたことの効果ということもできる。

日本でも、第2次安倍政権の発足から3年以上が過ぎ、いわゆるアベノミクスが中身の無いものであることに、多くの人々が気づき始めた。金融緩和によって円安は進み、企業収益は空前の水準に達したが、人件費はむしろ減少している。雇用の規制緩和や法人減税により、企業が稼いだ富を労働者や社会全体に分配するメカニズムは壊れており、企業をもうけさせることは人々の幸福につながらないことは、アベノミクスの始まりの時から、多くの識者は指摘していた。最近ようやくそうした認識が社会に広まり、最低賃金を引き上げる運動も始まった。

第2は、社会運動の経験が人々を政治的に雄弁、活動的にしたということである。アメリカでは、2011年9月から11月にかけて、「99対1」というスローガンの下で、ウォールストリート占拠 (occupy) の運動が行われた。傍若無人で貪欲な金融資本の横暴に対する若者を中心とした抗議の運動であった。99%の普通のアメリカ人が1%の富裕層のために犠牲にされているというのがこのスローガンの意味である。そして、この運動を戦った、あるいはこれに共感した人々、若者が、今年の大統領選の予備選挙でバーニー・サンダースの陣営にはせ参じ、サンダースの躍進を支えている。「99対1」のスローガンは、そのままサンダースの政策、最低賃金の引き上げ、大学授業料の無償化、公的医療保険などにつながっている。

日本でも、社会運動の経験は政治に大きな影響を与えている。言うまでもなく、2015年夏の安保法制反対運動は、1960年安保以来の半世紀ぶりの大きな社会運動に成長した。この運動は不通の人々にとって政治に参加する際の敷居を下げた。安保法制反対運動は、憲法や安全保障という抽象的な政治価値にかかわる運動であった。ただ、それに触発されてはいじまった政治的経験は、生活に密接に関連する政策争点にも応用されることとなった。「保育園落ちた。日本死ね」という匿

名女性のブログがネット上で話題を呼び、さらに国会で野党議員が取り上げて、社会的な関心を集めた。野党議員の質問に対して安倍首相が匿名の発言で内容を確認できないとそっけない答えをすると、「保育園落ちたのは私だ」というプラカードを持った大勢の人々が国会前に集まった。

日本でもSNSが普通の市民に政治的な発言を行う機会を提供し、運動のネットワークを広げる機能を持っていることが明らかになった。当初は匿名のブログの発言と軽く見ていた政府も、問題の深刻さを認識して、大慌て手保育サービスの拡充を検討する展開となった。この女性のブログが同じような問題を抱える何十万、何百万の人々の思いを代弁していたからこそ、これだけの衝撃を持ったのである。

保育をめぐるこの動きは、他の政策テーマにも広がる。実際に、大学生のための奨学金の拡充、最低賃金の引き上げなどのテーマでも、デモや集会が行われ、ツイッター上で活発な発言が続いている。日本の場合、こうした運動が特定の政党と結合することは起きていない。それにしても、運動が政党の政策立案に大きな影響を与えていることは明らかである。

社会運動はさらに、今年夏の参議院選挙における野党協力にも大きな影響を与えた。初めに述べたように、安保法制の成立は、反対運動の終わりではなかった。法律成立直後から、次の国政選挙に向けて野党の協力を求める声がデモに参加した市民から上がった。民主党（当時）の枝野幹事長の呼びかけで、安保法制に反対したシールズ、安保法の廃止を求める学者の会、安保法制に反対するママの会、立憲デモクラシーの会、総がかり行動実行委員会の5団体と民主党、共産党、社民党、維新の党、生活の党の5野党代表による意見交換会が2015年10月から3回開かれた。そこで翌年の参議院選挙における協力のあり方についても議論されたが、政党間の話し合いでは協力の議論は進まなかった。そこで5つの市民団体の有志が12月に市民連合（安保法制の廃止と立憲主義の回復を求める市民連合）を結成し、1人区における野党協力

を求める運動を開始した。そして、各地で同様の市民団体が結成され、政党の地方組織への働きかけを展開した。このような全国的な市民運動は政党にも影響を与えた。2016年2月には、安保法制を廃止する法案を国会に提出し、同時に国政選挙における協力に合意した。それを受けて、参議院選挙における32の1人区のほとんどで野党統一候補の擁立が実現する見通しとなった。

市民運動が国政選挙における政党の候補者選定に影響を与えたのは、日本の政党政治の歴史の中でも前例のないことである。従来、市民運動に熱心に参加する人々の中には、政党不信が存在した。しかし、今回の安保法制反対運動では、人々は国会で野党の議席が増えなければ法律を廃止できないという現実を認識した。そして、政党の側も市民運動の要求にこたえることの必要性を認識したという点でこの辺りは大きな意味を持つ。

## 左派の復活が政治の刷新につながる条件

市民運動が活性化し、左派、リベラル派の政党の活動と結びつくことは、とりあえず慶賀すべきである。しかし、運動の盛り上がりが政治の刷新につながることは自明ではない。能天気な期待はできない。そこで、運動の意義と課題について考えてみたい。

1980年代から90年代にかけての保守支配に挑戦した左派、リベラル派は、グローバル化や市場経済のダイナミズムを受け入れる現実主義路線を取った。これらの勢力は、純粋さを尊ぶ運動の論理を採用し、過激な政策を打ち出していたら、選挙で勝てないという現実にぶつかっていた。イギリス労働党におけるトニー・ブレアのニュー・レーバー、アメリカ民主党におけるビル・クリントンのニュー・デモクラット路線は、選挙における勝利可能性（electability）を最大限追求するものであった。規制緩和や民営化など、保守政権の政策遺産は継承する。ビジネスとの友好的な関係を築き、伝統的な支持基盤である労働組合に全面的に依存するという印象は避ける。こうした戦略が奏功し

て、1990年代末には西欧とアメリカで中道左派が再生し、政権を獲得した。

しかし、伝統的な支持者や環境、人権、平和、貧困などの問題に取り組む運動家は、中道左派、リベラル派の政党・政治家は権力を取るために妥協しすぎたという不満をためて行った。イギリスの場合そうした政権が崩壊すると、アメリカの場合リベラル派の期待を背負って誕生したオバマ大統領が失速すると、運動の側は本来の理想を掲げて政党を突き上げるという行動に出た。アメリカの場合、大統領候補者を指名する予備選挙は一般党員の意見を表明する格好の舞台となる。イギリス労働党でも、党首選出規定が変えられ、党首選の立候補資格に一定数の国会議員の推薦が必要とされるが、一般党員の投票の過半数を獲得した候補が党首に当選することとなった。したがって、職業政治家である議員ではなく、活動家や地方議員の意見が直接的に反映されることとなる。これらの仕組みが、アメリカ民主党におけるサンダースの躍進とイギリス労働党におけるコービン党首の誕生をもたらした。

一般党員や活動家の参加は、運動と密接なつながりを持つリーダーを権力の座に押し上げるだろうか。イギリスの場合、労働党は大きな混乱に陥っている。コービン党首は議会労働党内にほとんど支持基盤を持っておらず、シャドー・キャビネットのメンバーも自分の支持者で固められていない。シリアへの攻撃をめぐってシャドー・キャビネットは閣内不一致を露呈した。したがって、労働党支持率は上がらない。運動との結合は、熱心な党員や運動家の自己満足と党の内向化をもたらすだけで、労働党が政権を獲得する可能性を高めてはいない。この点は、3月に来日したイギリスの政治学者、メグ・ラッセル、ロンドン大学教授も指摘していた。

アメリカ民主党の場合は、状況が異なる。サンダースが予備選挙前の予想よりもはるかに善戦し、クリントンの指名獲得は遅れている。それにしても民主党大会では連邦議会議員などの特別代議員の票もあり、クリントンの指名は確実であろう。サンダースが多くの州の予備選挙で勝利し、代議員を

獲得することは、クリントンの本選挙における政策や副大統領人事に大きな影響を与えることになる。サンダース陣営に集まる若者のためにどのような政策を打ち出すかクリントンは真剣に考えなければならぬ。

英米の例を対比すると、運動の純粋さや理想主義を政党の指導部と直結することは必ずしも政党自体の支持拡大につながるわけではないが、党の指導部に圧力をかけ、政策形成に大きな影響力を及ぼすことができるとまとめることができる。

この点は、日本にも大きな教訓を与える。日本の場合、政党、特に保守支配に挑戦する民主党一民政党が社会運動から距離を置き、議員政党として活動してきた。だから、社会に根を持たず、党勢が衰弱するときの歯止めも存在しない。社会運動と連携し、運動に集まる市民の要求に応じて政策を作り直すことは必要である。実は、民主党政権時代に実現できた政策も、野党時代から市民団体と協議、研究の蓄積があったテーマに関するものであった。NPOへの寄付税制など、その典型である。そうした成功体験を広げて行くことが、再度の政権交代のために必要である。特に、社会保障・社会福祉、エネルギーなどの分野で運動と連携した政策立案で、党のイメージを一新する必要がある。

運動の側も政治との関わり方について視野を広げる必要がある。政党が政権を取って世の中を改良することをラディカルな運動をする市民も評価しなければならない。政党が政権を取るためには様々な階層、集団から支持を集めなければならないので、政策にも妥協がつきものである。それに関しては、運動の側もある程度柔軟に受け入れる必要がある。政治とはよしましなものの選択の作業であり、50歩と100歩の違いを見分けることが重要である。

社会に開かれた政党と政治的リテラシーを持った運動の連携という新しいモデルを、今年の選挙で日本でも追求してみたい。■

# アメリカの左派と政党デモクラシー

— 「サンダース旋風」の文脈を中心に—

渡辺 将人

北海道大学大学院メディア・コミュニケーション研究院准教授

## はじめに

2016年アメリカ大統領選挙では民主党の指名争いにおいて、民主社会主義者を自称するバーニー・サンダースの旋風が巻き起こり、予備選挙は予想以上に長期化した。「政治革命 (Political Revolution)」をスローガンにしたサンダース陣営は、若年層の絶大な支持を得て、ヒラリー・クリントンを脅かす善戦を展開している (2016年4月15日現在)。

インフラ再建、気候変動対策、労働者共同体設立、貿易組合運動育成、最低賃金引き上げ、男女平等賃金、アメリカ人労働者のための通商政策 (TPP 反対)、公立大無料化、反ウォール街、医療保険充実、税制改革などを主要政策として掲げるが、サンダースは自らを「民主党員」とは明確に名乗ったことがない。「サンダース旋風」に象徴される有権者の選挙参加は、アメリカの左派が、代表民主制にお

ける政党デモクラシーを活性化させる契機となるのだろうか。本稿で検討したい。

## アメリカの投票率をめぐる前提

周知のようにアメリカの投票率は決して高くない。とりわけ1960年代半ばから1980年代にかけての投票率の低下は著しく、投票を妨げる物理的コスト (後述する有権者登録など) と認知コスト (候補者選別に有用な情報など) をめぐる研究が深められた。例えば、スティーブン・ローゼンストーンとジョン・マーク・ハンセンは、動員の欠如、有権者年齢の18歳への引き下げ、社会関係の弱体化、政治的な無力感、政党帰属意識の低下などを関連要因として指摘した。

しかし、投票率が政治参加の深度を正確に表しているとは限らない。アメリカ固有の特徴も前提として確認しておく必要がある。

第1に、アメリカは義務投票ではない。2015年にピューリサーチセンターが発表したOECD諸国の直近の (全国規模の公職選挙) 投票率によると、上位5カ国はベルギー (2014年 87.2%)、トルコ (2011年 86.4%)、スウェーデン (2014年 82.6%)、デンマーク (2011年 81.8%)、オーストラリア (2013年 80.5%) だが、そのうちベルギー、トルコ、オーストラリアの3カ国は義務投票制である。2010年に87%だったチリは、義務投票を廃止したとたん2013年の選挙では下から2番目の33位 (45.7%)

### わたなべ まさひと

シカゴ大学大学院国際関係論修士課程修了。博士 (政治学)。専門はアメリカ政治・外交。米民主党下院議員事務所、ヒラリー・クリントン上院選本部を経て、テレビ東京報道局経済部、政治部記者。退社後、コロンビア大学フェロー、ジョージワシントン大学客員研究員。2010年より現職。

著書に『現代アメリカ選挙の変貌』(名古屋大学出版会)、『現代アメリカ選挙の集票過程』(日本評論社)、『評伝バラク・オバマ』(集英社)、『見えないアメリカ』(講談社現代新書) ほか。

に急落している。義務制の国との投票率比較には限界もある。

第2に、アメリカは有権者登録制度を採用している。選挙ごとに自分で事前に登録しないと投票券は送られてこない。投票率を下げる原因として批判の対象になってきた制度だが、登録の手間すら惜しむような人にまで安易に投票させる必要はないという議論も、予備選挙を中心に根強い。前述のOECD諸国の投票率順位で、アメリカは31位(2012年 53.6%)と、32位の日本(2014年 52%)、33位のチリ、34位のスイス(2011年 40%)とともに一見すると低投票率国に属しているが、同じ年の登録済有権者の投票率を確認すると84.3%と高い割合を示している。

義務投票制で引き上げられた高投票率を望ましいとするのか、物理コストを自力で乗り越える意志のある有権者層で決めることを望ましいとするのか単純な解は無いが、アメリカは後者に傾いている。運転免許更新時の登録(モーターボーター制度)、オンライン登録など、登録の効率化は実行されているものの、登録制度自体の廃止を求める動きは見られない。

第3の特徴は、アメリカでは棄権も「表現の自由」と見なされる傾向である。元連邦下院議員でハワイ大学客員教授のコリーン・ハナブサが「投票は義務化すべきではない。投票を拒否する権利も尊重すべき」と述べるように、アメリカでは投票自体を市民の義務や善行として教える政治教育は行われていない。集票が利益になるはずの政治家もハナブサのように投票の義務化に反対する傾向がある。投票は合衆国憲法修正第一条で認められた思想信条の表明行為であり、言論の自由の行使の一つの手段であるとの概念が背景に存在する。

## 政治参加の多様性と予備選挙制度

それでは上記の概念はどのような制度と文化に支えられているのだろうか。

1つ目は、直接予備選挙制度である。政党が脆弱で、政党執行部が公認候補の指名権を持ってい

ないアメリカでは、予備選挙や党員集会によって政党の公認候補を有権者が直接選ぶことができる。政党の方向性を有権者が自ら決めることができる同制度が、勝ち目のない泡沫的な候補がアドボカシー目的で立候補したり、そのような候補者を応援する「党内社会運動」を可能とさせてきた。

例えば、民主党はアイオワ州党員集会で、会場の参加者の支持の15%という足切りルールを設けているが、初回到15%未満の候補を支持した参加者は、生き残った候補のうち誰かを選ぶ「再編成」という複数回の意思決定が許されている。そのため有権者にはアドボカシー目的の下位候補を当日まで応援するインセンティブも湧きやすい。しかし、逆説的であるが、意中の候補にキャンペーンを通して惚れ込めば、予備選挙でその候補が敗退した場合、予備選挙の敵対候補であった党の公認候補を本選挙で支持する意欲を減退させ、棄権という選択も誘発する。

2つ目は、アメリカの市民にとっての投票が、数多くの政治参加の手段の一つであり、重要な手段ではあるが唯一の手段ではない点である。投票行動研究者のジャネル・ウォンらは、アメリカの有権者の政治参加を、投票、政治献金、公職者への接触、コミュニティ活動、抗議活動の5つに分類している。思想が近い候補者や議員への献金も、ボランティアとしての政治キャンペーンへの参加も、政治信条の表現である。個人単位のみならず、政治的集団単位でのメッセージの主張、自らのエスニック集団や宗教組織の政治的な発言力の増大も多様なチャンネルでの政治参加を引き出す目的となり得る。ちなみに集団単位の発言力の増大意欲に呼応する政党側のアプローチを「アウトリーチ戦略」と呼ぶが、その適用は投票への動員に限定されない幅広い政党デモクラシーへの結びつきの開拓につながる。

## 政党関与を拒んだオキュパイ運動と党内改革を志向したティーパーティー運動

こうしたアメリカの予備選挙制度のもとでは、熱



心に選挙キャンペーンを手伝い、個人献金をする有権者が、前述のような理由で本選挙ではあえて棄権をするケースもあり得る一方で、投票はしても選挙過程に関心を示さない者もいる。投票率は政治参加へのある部分での関与を記す指標だが、政治参加の方法が多様である以上、投票だけには収斂しにくい。特定の社会問題の解決を目指すコミュニティ活動やデモが、選挙年と重なった際には、運動を代弁してくれる候補者のキャンペーンに合流する現象も顕在化する。いわば、代表制モードの中に包摂される直接制モードのアメリカ的な事例である。

それを後押ししたのが、2000年代以降の選挙キャンペーン様式の変容で、具体的には「戸別訪問」の見直しと、ソーシャルメディア等の新技術の融合であった。1970年代以降のテレビ広告による「空中戦」依存の効果が問い直され、ソウル・アリンスキー流のコミュニティ・オーガナイズに由来を持つ住民運動が選挙キャンペーンと連動し、オンラインで支持者のネットワークを形成する方法が2004年のハワード・ディーンの善戦、2008年のバラク・オバマの勝利以後、定着しつつある。

また、オバマ政権発足後、選挙を支えた活動家は、民主党全国委員会内のOrganizing for America (OFA) に支持者集団として取り込まれ、医療保険改革など政権アジェンダを実現する草の根ロビイングの足腰として動いた。

ところが、この方法は活動家の要求と政権の政策が一致している範囲でしか機能しなかった。2011年以降はオバマ政権に不満を持つ層が「ウォール街を占拠せよ」、いわゆるオキュパイ運動を組織し、政党外の反エスタブリッシュ運動を活発化させた。オキュパイ運動は厳密には第三政党運動ではなく、既存の政党政治への拒絶感情に満ちた選挙参加の放棄でもあったため、オバマ大統領も運動の支持を躊躇し、同時期にウィスコンシン州で発生した公務員の団体交渉権の制限に反対するデモにも、政権が距離を置くなど、活動家の直接行動と民主党政権の溝が深まった。

より大きなジレンマは、二大政党制においては政

党外の抵抗運動が両党側で均等に発生しない限り、改革対象の支持政党の勢いを弱める本末転倒な結果を招くことだ。この時期、保守側ではティーパーティー運動が活性化し、「草の根運動の季節」と見られたが、オキュパイとティーパーティーは前者が政党デモクラシーと選挙参加からの離反であったのに対して、後者は予備選挙で現職を落選させる政党内改革を主眼とした点で異質であった。結果として、民主党がリベラル派の動員力を減じる間隙をぬって、共和党側ではティーパーティーによる連邦議会の保守化が進行し、政府閉鎖、穏健派のベイナー下院議長辞任などの混乱が相次いだのである。皮肉ではあるが、オキュパイ運動の政党と選挙への関与否定の姿勢が、間接的に連邦議会の保守化を許容したとも言える。

## 独立系候補の二大政党からの立候補 2016年大統領選挙の「サンダース旋風」

2016年大統領選挙での「サンダース旋風」はいくつかの点で、前述のようなジレンマを克服しながら、左派側の代表制のモードへの回帰を促す可能性を強めている。

第1に、ワシントンの利権にまみれた職業政治家には幻滅しながらも、勝算なき第三党候補を支持すれば相手政党に漁父の利を与える二大政党のジレンマにフラストレーションを感じていた有権者にとって、サンダースのような第三党的候補があえて党内で立候補するという展開は、適度な現実感(二大政党内で出馬)とアウトサイダー感(実は第三軸候補)の双方を満たした。

サンダースは連邦議会上院でも民主党に所属しておらず、本来ならば独立系候補で立候補する人物である。2000年のラルフ・ネーダー現象でアル・ゴアが落選している経緯から、(共和党のトランプ囲い込みと同様)サンダースの党内立候補は、独立系の立候補よりはましだという考えが民主党主流派にはあった。ヒラリーはサンダースとは距離をとり、「民主党」正統派を強調する牽制策を用いたが、古い意味での「民主党」ではないものを政党デモ

クラシーの中で試す好機と見た若年層やリベラル寄りの無党派層はサンダース支持に傾いた<sup>1</sup>。

第2に、2016年の特徴はこの第三党的な候補者の政党内での善戦が二大政党の双方で同時に起きていることである。共和党でもエスタブリッシュメントに反発するドナルド・トランプが台頭したため、民主党側の党内抗争が一方的に共和党を利する展開にはなりにくかった。

## エリザベス・ウォーレンによる「党内外圧」と政党デモクラシーとの結びつき

第3に、「サンダース旋風」が政党への新たな結びつきの期待を高めている背景は、民主党内に運動の受け皿が存在していることだ。2015年初頭までの各種世論調査を見ればわかるように、リベラル派は当初はサンダースではなくエリザベス・ウォーレン連邦上院議員の立候補を待望していた。民主党戦略家は「サンダース旋風はウォーレンなしには生まれなかった」と口を揃えるが、現にウォーレン派の有権者がサンダース運動を駆動している。

破産法の専門家としてハーバード大学ロースクール教授を務めていたウォーレンは、大学教授出身でありながら「活動家的な政治家」として認知されている。債務者の側に立つ消費者保護運動で金融機関と対峙してきた。22歳で出産し、離婚後は再婚までの間シングルマザーでもあった。オバマ大統領に近いある民主党戦略家は次のようにウォーレンを描写している。

「サンダースは知識人進歩派 (an intellectual progressive) だが、ウォーレンは経験的進歩派 (an experiential progressive) だ。破産した人々の声にずっと耳を傾けてきた。医療、破産、離婚という3つが障害になっていること、銀行のシステムが中間層を破壊したことを見てきた。サンダースは知識人だが、ウォーレンは格差を生きてきた。経験してきた。それは違う意味での正統性を醸し出す」。

2016年にあえて出馬せずに外からプレッシャーを与える役割に徹しているウォーレンのことをライアン・リザは「バーチャル候補者」と名付けている。

すなわちサンダースは、反格差、反ウォール街をめぐる「表の候補」で、ウォーレンが「見えない候補」として、ヒラリーと民主党中道派を左に引き寄せせる「党内外圧」を与えている。

結果として、サンダース支持層の票とリベラル派の特別代議員の支持が必要なヒラリーは、環太平洋経済連携協定 (TPP) に加えて、キーストンパイプライン建設でも反対に転換し、予備選挙過程におけるサンダースとの政策の違いは、銃規制や安全保障以外では見えにくくなっている。サンダースを支持する活動家達の真の狙いは、選挙戦での勝利ではなく、選挙を通してリベラル派の支持基盤を活性化し、党内の政策を左に引き寄せ、本選挙でのヒラリーの政策転換を封じ込めることにある。ヒラリーはサンダースとの指名争いに手を焼いている一方で、「見えない候補」のウォーレンとその支持層への配慮を余儀なくされている意味で、「サンダース旋風」は民主党の性格形成に相当程度の影響を既に与えている。

無論、サンダースが党の指名を取る可能性は高くはない。2016年4月中旬現在、ヒラリーは特別代議員で圧倒的にリードしている。しかし、「特別代議員はワシントンのエスタブリッシュメントであり、草の根の民意ではない」という声が高まれば、サンダース支持者は本選挙で棄権しかねない。サンダースが代議員数で善戦をすれば、「ヒラリー独走へのノーの意思表示がこれだけ党内にあった」との主張に説得力がとれない、ヒラリーは中道回帰を乱暴には進められなくなるかもしれない。本選挙と翌年以降のアメリカ民主党の方向性は、サンダースの「粘り方」、ヒラリーの「勝ち方」が規定するだろう。

## おわりに

ただ、本稿で指摘した「サンダース旋風」の政党デモクラシーとの結びつきに懸念要素がないわけではない。

1つ目は、サンダース的な独立系の個性的な候補者の支持層は、大統領選挙にしか関心を持たな

いことだ。サンダース支持者も例外ではない。サンダースの野心的な政策を実現するには、連邦議会上下両院の最低片方、できれば両院で多数派の地位を獲得することが必須であるが、サンダースはその方策を示していない。支持層も議会選挙で民主党候補を再選・当選させる運動にまでは関心を寄せていない。それどころか、サンダース支持層は民主党への忠誠の低さゆえに政党イベントでボイコットの行為も見せている。ウォーレンリベラル派の指導者が、議会の多数派奪還を先導し、議会選挙レベルにも「旋風」を拡張できるかが試される。

2つ目は、トランプ旋風との負の相互作用による政策論争の歪みである。「反トランプ」デモにはサンダース支持者の若年層が少なからず関与している。トランプのイスラム教徒や不法移民への狭量な言説が反発の主要因だが、「反トランプ」運動に傾倒し過ぎれば、経済格差の是正を焦点とした選挙戦が、人種対立をめぐる分断の選挙に陥りかねない。リベラル政治における代表制のモードへの軌道修正も、二大政党制のアメリカにおいては、結局は保守政治の動向の影響を多かれ少なかれ避けられない宿命にある。■

《注》

- 1 サンダースが初勝利を飾ったニューハンプシャー州予備選挙の投票者を対象にしたCNNの出口調査では、投票経験が「2回目以上」が83%、「初投票」が16%だった。この「初投票」の内訳に目を向けると、サンダースが78%、ヒラリーは21%とかなりの差がついている。サンダースが若年層（18～29歳）の83%を獲得したことが大きい。18歳の初投票者以外にも、独立系候補を好む有権者の予備選初投票もどうかかわせた。「政党帰属意識」では、「民主党に帰属意識を感じる人」は全体で58%に過ぎず、40%もの投票者が「無党派」と回答し、その内訳はサンダース73%、ヒラリー25%だった。

《主要参考文献》

Kreiss, Daniel. (2012) *Taking Our Country Back: The Crafting of Networked Politics from Howard Dean to Barack Obama*. Oxford University Press.

Lizza, Ryan. (2015) "The Virtual Candidate: Elizabeth Warren Isn't Running, But She's Hillary Clinton's Biggest Democratic Threat" *The New Yorker*, May 4.

Rosenstone, Steven J., and John Mark Hansen. (1993) *Mobilization, Participation, and Democracy in America*. Macmillan.

Wong, Janelle, S., Karthick Ramakrishnan, Taeku Lee, and Jane Junn. (2011) *Asian American Political Participation: Emerging Constituents and Their Political Identities*. Russell Sage Foundation.

"U.S. Voter Turnout Trails Most Developed Countries", Pew Research Center, May 6, 2015. <<http://www.pewresearch.org/fact-tank/2015/05/06/u-s-voter-turnout-trails-most-developed-countries/>> (2016年2月1日アクセス)

CNN 民主党予備選挙出口調査 <<http://edition.cnn.com/election/primaries/polls/nh/Dem>> (2016年2月20日アクセス)

小川有美 (2015) 「はじめに一特集・若者のデモクラシー」『生活経済政策』227号 3-5頁。

吉田徹 (2015) 「政治参加のモード転換—『街頭の民主主義』はどこへ向かうのか」『生活経済政策』227号 6-9頁。

渡辺将人 (2016) 『現代アメリカ選挙の変貌—アウトリーチ・政党・デモクラシー』(名古屋大学出版会)。

《主な聞き取り調査》

ジョン・ディース、アイオワ州ジョンソン郡民主党郡委員会委員、民主党系ブロガー (February 2, 2016)

ピーター・ジャングレコ、元オバマ陣営上級コンサルタント・民主党戦略家 (February 4, 2016)

ラリー・グリソラン、2012年オバマ陣営有料メディア局長・民主党戦略家 (February 4, 2016)

ブリア・ダナム、バーニー・サンダース支持者、ボストン大学臨床助教 (February 6, 2016)

マイラ・ハケット、バーニー・サンダース支持者 (February 6, 2016)

コリーン・ハナブサ、元アメリカ連邦下院議員(ハワイ州選出・民主党)、ハワイ大学客員教授 (March 4, 2016)

マイケル・ラックス、元クリントン大統領補佐官 (March 11, 2016)

# 運動から政党へ

## —スペインのポデモス効果—

中島 晶子

東洋大学国際地域学部准教授

政党ポデモス (Podemos、スペイン語で‘We Can’) は、2014年1月の立ち上げから2年余の新興政党である。スペインでは1980年代以降、中道右派の国民党と中道左派の社会労働党が国政で得票率8割強を占める二大政党制が機能してきた。ポデモスは社会権の保障や再分配の急進的な主張を掲げ、誕生から約4か月後の欧州議会選挙で得票率7.98% (5議席) を獲得し、一躍脚光を浴びた。それから約1年半後の2015年12月の総選挙では、下院350議席中42議席、連携政党を合わせ65議席の会派となった。ただし、総選挙から約4か月を経た本稿執筆時点 (4月14日) でまだ政権は発足していない。過半数を制した政党がなく連立交渉が難航しているため、6月に再選挙となる可能性がある。本稿はポデモスの登場した背景と新しさ、主張や組織、政党アリーナの変化を検討し、現在までの政治的影響や含意を考察する。

### なかじま あきこ

早稲田大学大学院社会科学部研究科博士後期課程単位取得退学。博士 (学術)。専門分野は、比較政治、EU 地域研究。欧州連合日本政府代表部専門調査員などを経て現職。著書に『南欧福祉国家スペインの形成と変容—家族主義という福祉レジーム』(ミネルヴァ書房、2012年)、『比較福祉国家—理論・計量・各国分析』(ミネルヴァ書房、2013年)、『ヨーロッパのデモクラシー (改訂第2版)』(ナカニシヤ出版、2014年) など。

## ポデモスの登場

### 15-M運動<sup>1</sup>と新しい空気

15-M運動は、2011年5月にスペイン各地で始まった既存システムに対する一連の抗議運動である。債務危機のなか2010年5月に当時の社会労働党政権が緊縮政策に転じ、景気と失業の悪化、公共サービス削減により貧困が深刻化した。翌年、若者らがSNSで政治経済改革を訴え、5月15日 (15-Mは統一地方選1週間前の同日のスペイン語表記) の動員を呼びかけると、各地で人々が結集した。マドリードではデモ後もソル広場に残った人々から自然にキャンプ (占拠) が始まり、これが各地に広まっていく。広場は15-Mの象徴となり、政策別部会での討論や近隣の交流を生む「出会いの場」として、市民社会に多様な集団や運動、プロジェクトを生み出すルーツとなった。

例えば、15-Mに参加した「住宅ローン被害者の会」(PAH) の「立ち退きストップ」運動<sup>2</sup> は、15-M参加者の協力を得て活発化した (中島2013)。また、マドリードの医療関係者が公的医療の民営化撤回を求めた街頭デモとストライキは、白衣姿で通りが埋まる光景から「白い波」と名付けられ、他の都市にも広がった。マドリードで中学教師が始めた教育予算削減に反対する抗議行動は、公教育全体の関係者を全国的に動員するまでになり、参加者が着たスローガン入りTシャツの色から

「緑の波」と名付けられた。

この状況に新たな政治文化の息吹を感じ取ったのが、マドリード・コンプルテンセ大学 (UCM) の教員グループである。後にポデモス党首となるパブロ・イグレスィアス・トゥリオン (1978年生)、スポークスマンとなるイニゴ・エレホン (1983年生)、ファン・カルロス・モネデーロ (1963年生) の3名の政治学者が中心である。ラテンアメリカについて知見のあった彼らは、スペインよりも早くネオリベラルな政策に苦しんだ同地域の経験は参考になると考えていた。モネデーロは2005～2010年にベネズエラのチャベス政権の政治顧問<sup>3</sup>を務め、エレホンは博士論文でボリビアのMASとモラレス第1期政権を扱っていた。

彼らは15-Mをどう見たか。15-Mの「広場」は代表されない人々を象徴的に作り出し、人々とエリートとの間の境界を浮かび上がらせた。エリートを非難する雰囲気生まれ、政治について発現したい意識はあるが、そのための「空間」がないことが明らかになった。そこでエレホンの発想から、直接人民に呼びかけて体制を覆すポピュリズムの手法を、ペロニズムを実体験したラクラウの理論に沿って取り込むのである (Iglesias 2015a)。ポピュリズムは、社会を究極的には2つの対立的なグループ、「純粋な人民」と「不純なエリート」に分かれるものと考え、政治は「一般意思」の表現であるべきと主張する (Mudde 2004:543)。ラクラウはグラムシのヘゲモニー論や言説分析に依拠し、空虚な記号表現に適した意味内容を与えることがヘゲモニーを獲得する条件であると論じた (Laclau 2005)。

こうしたコミュニケーション理論を実践する場となったのが、政治討論番組「ラ・トゥエルカ」である。イグレスィアスとモネデーロが2010年にオルタナティブ・テレビで始めたこの番組は、複雑な事象をシンプルな表現に翻訳するテクニック、政治キャンペーンやリーダーシップ、スポークスパーソンの手法を彼らが学ぶ学校になった (Errejon 2014, Iglesias 2015)。同番組はニッチな支持層を開拓し、やがて司会のイグレスィアスは主流チャンネルに

も定期的に出演するようになった。こうした期間を経て、2014年1月に知識人グループがポデモス運動を立ち上げる。

### 欧州議会選挙

ポデモスは、社会的なルーツが政党に先行するという常識に反し、選挙活動を通じて政治的アイデンティティ構築を試みた (Errejon 2014)。選挙用パンフレットには、メディアで知られたポニーテールにシャツ姿の若い大学教授、イグレスィアスの顔を掲載した。彼は、父方の姓までの呼称「パブロ・イグレスィアス」が19世紀の社会労働党創立者と重なることも手伝って、新興政党をアピールするうえで絶好の「記号」となった。さらに、左右の軸を超えて不満を持つ多数の人々に訴えかけるため、「デモクラシー対オリガーキー」、「市民対カースト」、「新勢力対旧勢力」の二分法を用いたのである。

ポデモスの選挙活動を支援したのは、15-Mの活動家たちである。政党の「反資本主義左翼」は、共産党を中心とする政党連合「統一左翼」よりも急進路線で、メンバーは個人として15-Mに参加していた。X党は、15-M活動家を中心に結成された情報通信技術に強い集団で、オンラインによる選挙プログラム作成など、市民参加のために各種ソフト<sup>4</sup>に関する技術援助を行った。これは、地域やテーマごとに設立されたサークル間や、ポデモス本部とサークル間の潤滑なコミュニケーションを可能にした。ポデモスやイグレスィアス個人のFacebook、Twitterの積極的な活用に加え、クラウドファンディングによる資金調達も導入した。さらに、先述のPAHや「波」など市民運動の指導者の多くもポデモスに参加した。

3月末から5日間のプライマリーで、イグレスィアスを筆頭候補者とすることを決定した。manifestoの主な内容として、①2011年に改正された憲法135条 (自治州の赤字と公債削減)の廃止、②年金支給年齢の65歳から60歳への引き下げ、③ベーシックインカム<sup>5</sup>の保障、④正統とみなされない債務の返済拒否、⑤君主制の廃止、⑥新憲法制定議会の開催、⑦地域の自己決定権、⑧妊娠中絶の

解放と公的医療によるカバー、⑦移民の国境監視の撤廃等がある。

欧州議会選挙前にポデモスはほとんどマークされていなかったが、第4政党として全54議席中5議席を獲得し、脚光を浴びることになった。しかしこの時点ではまだ組織化は十分でなく、欧州議会選挙後に2015年5月を見据えた変革がはかられることになる。

## ポデモス内外の変化

### 「勝つ」ための戦略

ポデモスにとって欧州議会選挙は、国内向けのプラットフォームとして理想的な機会であった。スペインの選挙制度は市町村から国政までドント式比例代表制を採用しているが、都市部の区割りも極小である「多数代表バイアス」と、過疎地域の定数が人口の割に多い「保守バイアス」のため、新興急進勢力が成果を出すのは難しい。しかし、欧州議会選挙は全国区の比例代表制を採用している。

ポデモスのUCM教員グループは、翌年末の総選挙に向け、「勝つ」すなわち政権を担う多数派となることを目標に、そのための戦略に集中していく。2014年10月の党大会以降、この戦略は組織構造、言説、政策の各側面で明らかになった。

まず、組織については、強力なリーダーシップによる集権的構造にシフトした。幹部には他党党員資格との重複を禁じ、反資本主義左翼は解党してグループとして党内に統合され、イグレスアス周辺が主導権を固めて彼の周りで重要な決定を行うようになった。新しさや有権者感情からポデモスに「機会の窓」が開かれた間は限られると認識し、一挙に国政に参入するため「効率」を最優先したのである (Torreblanca 2015:163)。

言説や主張はあいまいにした。左派に支持者を限定しては多数派になりえないため、左右の図式には極力閉じ込められないよう、イデオロギーを前面に出さない。繰り返し発信する優先的なメッセージには、誤解されうるもの、関係者で支持が割

れるものは含めない。カタルーニャ独立のように厄介な問題は、不確定の未来に委ねる。君主制の是非や移民についてはほとんど触れず、世俗主義についても言及しない (Del Río 2015a)。さらに、NATO、ドイツ、トロイカなど海外勢力に対する国家主権を強調するかたちで、ナショナリズム的要素も加えた (Torreblanca 2015:154-155)。

政策も過激なものを取り下げた。年金支給年齢の引き下げやベーシックインカムは取り下げ、不当な債務は返済しないのではなく、債務減免を提案・交渉することに軟化させた。ただし、2015年末のマニフェスト394項目、憲法や法律の改廃リストからは、政策を穏健化したとは言い難い。

### 逆風

社会学調査センター (CIS) の支持政党調査では、ポデモスの支持率は2015年1月にピーク (23.9%) 7に達したのち、下降していった。その要因をみていこう。まず、上記の戦略シフトである。15-Mに由来する水平的なアソシエーションの文化とは逆方向への動きに、支持者離れが起きた。また、ポデモスの共同創業者で、15-Mのイデオログと目されたモネデーロの執行部辞任である。ラテンアメリカ諸国からの多額の顧問料受領の経緯をめぐり、主要政党やメディアに攻撃されていた。

加えて、ポデモスが支持を表明してきたギリシアの急進左派連合 (シリザ) 政権の悪評である。シリザが反緊縮政党として2015年1月総選挙で政権を発足した際、欧州左派の間には緊縮に苦しむギリシアに対し一定の共感もあった。しかし同政権による政治的空気を読まない交渉手法や、支援条件受け入れを問う抜き打ち的な国民投票の実施は、債権団のみならずEU域内の反感や不信を強めた。結局ギリシアは無策のまま厳しい条件で第三次支援を受け入れ、公約は果たされなかった。シリザは離党者が出て政権を維持できず、9月に解散・総選挙となった。スペインの主要政党は、このシリザの失態をポデモスに対する攻撃材料として利用したのである。

さらにはカタルーニャの分離独立問題とからみ、

ライバルが登場した。シウダダノス（‘Citizens’の意、以下略号C’s）である。カタルーニャ独立問題は債務危機と前後して再燃し、独立の是非を問う住民投票の実施をめぐる中央政府との摩擦が続いている。ポデモスは、カタルーニャの独立は支持しないが、地域の自己決定権を擁護する立場から住民投票の実施には賛成し、対応の詳細は「立憲プロセス」と呼ばれる不明確な将来に委ねるとする。

C’sは2006年にカタルーニャ・ナショナリズムへの反対と憲法擁護を主張し、アルベール・リベラ（1979年生）を党首として創立された。以降カタルーニャ域外で小政党と連合を形成し、2015年には活動を全国に拡大した。2015年地方選では各地で政権形成に協力して存在感を強めた。C’s自身は左右の軸で位置づけられることを拒否しているが、税の軽減や補助金の拡大、公的領域におけるエスニシティ表明の禁止（ムスリムのスカーフなどを含む）、不法移民の医療アクセス制限を含む政策から、中道右派のポピュリストとしてみなされている。C’sはポデモスが既成政党システムに空けた風穴に助けられ、二大政党に不満を持って変化を求めつつポデモスの主張にも納得しない有権者をひきつけるようになった。

## ポデモスがもたらしたもの

スペイン政治は、体制移行以来かつてないほどの混迷状態にある。12月総選挙で、首位の国民党（123議席）、2位の社会労働党（90議席）、ポデモスおよび連携する地方政党（69議席、うち4名は独立会派）、C’s（40議席）と、左右両陣営に大きな旧勢力と小さな新勢力が相対する4党の構図が現れた。左右いずれの陣営も過半数に届かない。二大政党にC’sを加える大連立案は流れた。ポデモスは統一左翼も含めた左派連立政権を提案したが、社会労働党内では地方指導者たちがポデモスとの連立を断固拒否しており、社会労働党はC’sと先行して連立に合意した。ポデモスは、C’sの政策との相違を理由に連立参加を断っているが、党

内にはジュニア・パートナーとしての連立参加自体に反対もある。この連立交渉が長引く間に、ポデモス地方支部の分裂、連携していた地方小政党の自立化などの動きも生まれている。一方では6月再選挙の可能性を見越して、統一左翼を含む選挙連合である人民連合との連携が模索されている。

これまでのところ、ポデモスは何をもたらしたのであろうか。社会運動のエネルギーを政治的アリーナに持ち込み、市民社会のアソシエーションとしての政党を予感させた。政治社会で代表されていない人々を代表し、主流政党が取り上げないテーマを取り上げ、政治に対立的側面を取り戻した。多くの若者が政治に参加し、地方で市民運動と政治が多元化し、活動家たちの公式・非公式のネットワークが広がった（Stobart 2015）。既成政党がSNSの積極的活用を始めたことはもちろん、2014年欧州議会選挙後の左派指導者の世代交代もポデモスと無関係ではないだろう。社会労働党党首サンチェス（1972年生）、統一左翼所属で人民連合の代表を務めるアルベルト・ガルソン（1985年生）は、ポデモスやC’sの党首周辺とほぼ同世代である。なお、ガルソンは15-Mの活動家であった。

ラクラウ理論に立脚したポデモスのポピュリズム戦術は機能したであろうか。資源の限られた少数の大学教員らが政党アリーナに参入するうえでは、感情に訴えるナラティブや手法が必要であった。しかし「勝つ」ための戦略シフトは、ボトムアップの水平的文化を期待していた支持者を失望させた。また、反エリートの言説や体制移行による成果の否定は、既存政治勢力との連合を困難にした。さらにポピュリズムにおける集団としての「人民」の擬制は、左右の政治的分裂を経験し、地域的多元性の顕著な社会にはなじみにくい。論争的な 이슈に入り込むのを避け、何のために「勝つ」のかの具体性が弱く、その意味で世論を活性化させたかは疑問である。今後は「小さな差異のナルシズム」を超え、党組織を安定化し、ローカル・サークルも含めた左派勢力の節合点として政治的光景を変化させられるかが問われよう。■

## 《注》

- 1 15-M (キンセ・エメ) 運動は、元仏外交官の作家ステファン・エセル著『怒れ! (Indignez-vous!)』にちなみ、メディアからスペイン語で「インディグナードス (怒れる者たち)」と名付けられた若者たちの運動として知られる。
- 2 スペイン抵当法では、住宅ローン支払い不能の際に債権者による差し押さえが容易で、かつ抵当物件を引き渡した後も債務者にローンが残るため、経済危機のなか債務者のホームレス化や自殺が社会問題になった。PAHは、住宅の差し押さえ現場に多数で押しかけて執行を実力で阻止する、空き建物を占拠し立ち退きにより家を失った人々の避難所にするなどの直接行動で知られる。
- 3 国内では、モネデーロは2000～2005年の間、イグレスィアスは2011～2012年の選挙で統一左翼の顧問を務めた経験がある。
- 4 Loomio (意思決定)、reddit (討論)、Appgree (世論調査)、Agora Voting (ネット投票)、TitanPad (グループによるテキスト作成) 等である。
- 5 2015年は、市町村、自治州、国政と選挙が目白押しの選挙イヤーであった。
- 6 2015年5月の統一地方選挙におけるポデモスの戦略は、こうした意識を反映している。市町村選挙には単独で候補を立てず、地方小政党との連合で臨む一方、自治州選挙は総選挙の前哨戦として単独で戦った。市町村選挙では、マドリード、バルセロナなど主要4都市をはじめ首位を占める躍進を見せ、PAHの中心的活動家アダ・コラウはバルセロナ市長となった。
- 7 ポデモスは国民党 (27.3%) に次ぐ2位で、社会労働党 (22.2%) を上回った。なお、世論調査会社メトロスコピアによると、2014年11月にはポデモスが首位 (27.7%) をマークした。

## 《参考文献》

- Del Río, Eugenio (2015a) ¿Es “populista” Podemos?, *Página Abierta*, 236, enero-febrero, 2015, 26-43.
- Del Río, Eugenio (2015b) ‘El Podemos actual.’, *Página Abierta*, 240, septiembre-octubre, 2015, 12-19.
- Errejón, Iñigo (2014) ¿Qué es ‘Podemos’?, *Le Monde Diplomatique*, 22 julio 2014.
- Iglesias, Pablo (2015a) ‘Entender Podemos’, *New Left Review* 93, May-June 2015, 9-32.
- Iglesias, Pablo (2015b) ‘España en la encrucijada’, *New Left Review* 93, May-June 2015, 33-54.
- Laclau, Ernesto (2005) *On Populist Reason*. London and New York: Verso.
- Monedero, Juan Carlos (2015) ‘Podemos: Una nueva fuerza política en España’, *Ola Financiera* 22, septiembre-diciembre 2015, 153-161; ‘Fighting the new fascism: Juan Carlos Monedero on PODEMOS, Spain’s new political force’, *The Volunteer*, Sep. 9, 2014.
- Mudde, Cas (2004) ‘The Populist Zeitgeist’, *Government and Opposition* 39(4), 541-563.
- Stobart, Luke (2015) ‘Understanding Podemos (3/3): “Commonsense” policy’, *Left Flank*. <http://left-flank.org/2015/01/02/understanding-podemos-33-commonsense-policies/>
- Torreblanca, José Ignacio (2015) *Asaltar los cielos: Podemos o la política después de la crisis*. Barcelona: Debate.
- 中島晶子 (2013) 「欧州経済危機のなかのスペイン市民社会—15-M 運動による新しい空気」、『生活経済政策』2013年8月号 (No.199)。





# 日本の市民的公共圏は弱いのか？

—国際協力NGOの政策提言活動を通して—

小林 由紀男

立教大学大学院法学研究科後期課程

## はじめに

安倍内閣が打ち出した新しい安保法制をめぐつて、2015年には街頭デモが活発に行われた。SEALDsに代表される若者世代が政治への強い関心を示したことでマスコミの注目を浴びたが、2013年の特定秘密保護法に対する反対デモと比較すると、明らかに参加者の層が広がり、労働組合や市民団体など加えて、学者や主婦、サラリーマンなどの一般市民の参加が増えている。国際協力NGOの関係者も多く登壇して、社会格差や貧困の実情を踏まえた平和論を訴えた。

市民社会の基本原則を個人の「自律と連帯」という理念で表すことが可能だが、その“かたち”は一つではない。この文脈の中で街頭活動が再評価されているのだが、ここで生じる疑問は、市民的公共圏の全体像がどのようなものであるかということである。もし、政策形成・決定過程から人々が締め出された結果路上に出てきたのだとすれば、それ

は市民的公共圏の弱体化を示すものであり、憂慮すべき事態である。敢えて伝統的な政策提言活動（アドヴォカシー）を検討対象とするゆえんである。事例としては、対話を通じた政策形成・決定のための“場”である「国際協力NGO・外務省定期協議会」を取り上げる。

国連はその設立初期からNGOに社会経済理事会との協議資格を与えてきたが、このモデルはあらゆる政治と市民の間で応用が可能である<sup>1</sup>。日本においても地方自治体レベルでの行政と市民の間の対話と協働が広がりつつあるが、外務省がNGOとの間に政策協議の場を設けているのは、国政レベルでは例外的な取り組みである。本稿では、2014年のODA大綱の見直し議論を題材に、国際協力NGOと外務省の定期協議会での議論を通して、市民社会組織による政策提言活動の政治的意義を考察してみたい。

## 市民的公共圏と市民の政治参加

まず、政策提言対話の実際を見る前に、市民社会と公共圏、市民社会組織（Civil Society Organization = CSO）、の関係を整理しておきたい。

人々に共有される政治的言説空間を「公共圏」と定義するならば、本稿で取り上げたNGOと外務省の定期協議の“場”は、ある種の「公共圏」とみなすことができる。さらに①参加の自由、②公開性、③対等な立場、④公共的視点、といった条件を満たし

こばやし ゆきお

立教大学大学院法学研究科後期課程在学中（政治学専攻）。  
学位：修士（社会デザイン学 MBA in Social Design Studies）（立教大学大学院）。専門分野は、政治学（日本政治、市民社会組織論）。  
（特活）アジア・コミュニティ・センター 21 勤務、JICA 専門家、財団法人、公益社団法人、NPO 法人などの非営利団体職員を経て、2015 年から現職。

ていれば、それは市民的公共圏と呼ぶことができるだろう。一方、議論を通して法律や政策が決定される過程は公的公共圏であり、NGO・外務省定期協議会のような“場”は、この二つの公共圏が交差する場所である。このような特殊な“場”では、市民と行政の双方は受益者と行政サービスの提供者という利害関係を離れて本来の公共的論議を行うことができる。

しかし、特定の個人への利益誘導とは異なり、公共性を目的とした議論にすべての個人が関心を抱き、参加コストを払うとは限らない。コミュニティとは互酬性を基本とするもので、理念的には社会サービスを支えるさまざまなアソシエーションは市民的義務によって支えられているが、現実社会には多くのフリーライダーが存在する。

近年、CSOという概念が整理され、そのネットワーク化がグローバルに進展しつつある<sup>2</sup>。単に政府組織が持つ機能の一部を担う民間組織という意味での非政府組織(NGO)が、自由、公正、平等といった市民社会の倫理を背景とした価値観を具現する組織であるCSOに脱皮するためには、国民国家が持つ個々のイデオロギーの差異を超え、政治的に中立でありながら非暴力な手段で相互に協力し合い、市民社会倫理の実現をグローバルな規模で模索することが求められる。その一環に位置付けられているのが政策提言活動である。市民社会における個人とCSOの関係で見れば、個人レベルでの政治参加の代替行為がCSOを通じた政策提言活動だといえる。

## NGO・外務省定期協議会の概要と ODA大綱見直しの経緯

外務省とNGOの間には定期協議の場が設けられており、年1回の全体会議の他に、年3回のODA政策協議会と連携推進委員会が実施されている。ODA政策協議会の趣旨及び目的は『本協議会では、外務省がかかわるODA政策について外務省及びNGO双方が意見・情報交換を行い、より良いODAのあり方を共に考え、NGOと外務

省の連携を強化するとともに政策のアカウントビリティを高めることを目的とする』とされている。連携推進委員会は、『日本の国際協力の発展のため、NGOと外務省の連携に関して、双方が相互に提案し、改善及び向上を図ることを目的』として設置されている。外務省側の参加者は国際協力局幹部や開発協力総括課長、民間援助連携室長の他に、必要に応じて副大臣や大臣政務官も出席することになっている<sup>3</sup>。

ODA大綱が見直された2014年度(平成26年度)についていえば、通常の年1回の全体会議に先立ってODA大綱見直しに関する「ODA政策協議会臨時会合」が開かれた。報告事項として「今般のODA大綱見直しのポイントについて」外務省側から概要説明があり、続いて、見直しプロセス、ODAの理念・目的及び援助実施の原則、重点課題等について協議が行われた。

しかし、このNGOとの政策協議会は政策形成・決定の主たるプロセスではない。いわゆる「政治主導」の政治過程変革の一環として、各種の審議会や専門家委員会・研究委員会などが重視されており、ODA改革についても「ODA大綱見直しに関する有識者懇談会」が設置されていた<sup>4</sup>。NGO側からも、当時国際協力NGOセンター(JANIC)の理事長であった大橋正明が委員として参加している。

定期協議会の意義は、恣意的な人選などによって審議会や有識者懇談会などの政策決定の過程が形骸化することを防止するとともに、より広く市民に開かれた議論を可能とすることにある。2014年6月27日に行われた全体会議では、「ODA大綱見直しに関する有識者懇談会報告書」に加えて、委員であった大橋正明から『ODA大綱見直しに関する有識者懇談会』での議論に見る評価点と疑問・問題点」と題する資料が提出された。懇談会のメンバーであった大橋がその公式報告書に対して「疑問・問題点」を公式の会議で呈したことの意味は小さくない。

7月25日に行われた第1回ODA政策協議会においては、国際協力NGOセンター、関西NGO協議会、名古屋NGOセンターなどが発表した声明

文が取り上げられた。政策提言は「出すことに異議がある」のではなく、具体的な内容が伴わなければならないため提出側の負担も大きい。そのため政策提言は専門職員を抱えるネットワーク組織（アンブレラ組織）から提出される傾向が高いが、この場合も、多くの声明は政策提言型NGOとネットワークNGOから出されている。

12月2日に行われた第2回政策協議会においても、外務省と改革案に疑問を呈するNGO側の溝は埋まらなかった。最終的に開発協力大綱の対象範囲は、政府が関与する開発に限られ、NGOを含むオールジャパンの開発方針を縛るものではなくなったが、NGO側は政府開発協力の方針転換がNGOの活動にも直接影響を及ぼすとして具体的な実施要領まで踏み込んだ議論を求めたのである。しかし、この第2回の政策協議会の後、この新・開発協力大綱は大局的な部分で大きな修正をされることはなかった。

政策決定プロセスの概略を再確認しておく。まず10月29日に政府原案が対外的に公表され、パブリックコメントは11月27日に終了。公聴会は同時期の11月15日の東京を皮切りに16日に京都、22日に福岡、23日に仙台で実施されて終了。開発協力大綱は2015年2月10日に閣議決定された。

開発協力大綱の閣議決定後の2015年3月27日に開かれた第3回のODA政策協議会では、協議事項として「開発協力大綱の閣議決定を受けて新大綱の運用と実施に向けて検討すべきこと」と「新大綱実施にあたっての懸念点と必要な制度改革について非軍事的協力による平和と繁栄への貢献を確実にするために」の2案件が議論された。この間、閣議決定を受けてJANICと「動く→動かす」からの緊急声明が出されている。以上が、約一年にわたった国際協力NGOと外務省のODA改革についての議論の経緯と概要である。

## 政策提言活動の評価についての考察

2013年以降、特定秘密保護法の成立、防衛装備移転三原則と開発協力大綱の閣議決定、平和

安全法制の施行と、戦後民主主義に実態を与えてきた外交政策が次々に変容している。公式対話の場を持ちながら、NGOの政策提言が十分に取り上げられているとはいいがたい。しかし、政策提言や政府・行政との対話を続けることがまったくの無駄な儀式に過ぎないとも言い切ることはできない。政策提言活動の評価とはどのような視点で行うべきなのか、改めて考察してみたい。

近年、街頭デモなど直接個人が参加できるレパトリーに注目が集まっている。民主党政権下では、エネルギー政策の決定について「公聴会」や「パブリックコメント」という既存の参加形態に加えて「討論型世論調査(Deliberative Poll=DP)」が実施されている。(坪郷 2016:159-163) この“国民的議論”を経て、「原発に依存しない社会の一日も早い実現を目指す政策」が決定されたことは記憶に新しい。一方、今回取り上げたODA改革についていえば、一年にわたる議論を経てNGO側は最終的に政府に押し切られた形である。単純に比較すれば、DPのほうが政策提言よりも効果的だとの印象を受ける。

国際協力NGOは2011年度時点で総収入275億円の大手で<sup>5</sup>、収入から推測した支援者数は少なく見積もっても150万人を超える巨大ネットワーク・アソシエーションである。この巨大組織が、政策決定についての公式対話の“場”を持ち、右傾化を懸念する世論の後押しを得ながら、なぜ政府や外務省を説得して、その方針転換を思いとどまらせることができなかったのだろうか。

考えられる理由の第一は、政策提言活動がそもそも非公式なものであり、NGOはあくまでもオブザーバーに過ぎないという枠組みの問題である。国連の社会経済理事会は協議資格を持つNGOを「特別の経験や専門知識を持っている」と考えているが、それでも与えられている“参加”の内容は、あくまでも会合へのオブザーバーの派遣と書面による声明を提出することに限定されている。NGO・外務省定期協議会は、一步踏み込んで実質的な協議の場を設けているが、そこで出された結論に強制力がないことに変わりはない。

第二に、NGOが持つ代表性の問題がある。国際協力NGOの支援者数は多いが、その多くは寄附者である（2011年度の総収入275億円の60%は寄附収入）。NPOの認定制度はパブリックサポートテストによって公益性と代表性を便宜的に担保しているが、寄附者という存在は、会員ほどの政治的意味を持たない。「市民が活動する団体」を目指すのか、「市民に支えられてプロフェッショナルが活動する団体」を目指すのかという選択（村上2015: 19-23）はNGOにとって重要なものだが、財政規模を拡大している団体は、ほぼ例外なく後者の選択をした団体であり、いわゆる活動家の数は限定的である。

第三に、NGO界の意見の不統一の問題がある。前項で、主要な地域ネットワーク団体が個別に“声明”を発表していることに触れたが、見方を変えれば、共通の声明を発表することができないほど意見が不統一であることを意味している。国際協力分野における日本最大のアンブレラ組織は国際協力NGOセンター（JANIC）であるが、関西、中部、九州などの地域ネットワーク団体を傘下に置いているわけではない。このことは、アンブレラ団体が翼賛会的な存在になることを防止し、市民社会的な多様性を保つ上で有効であるが、政治的影響力という面から見れば弱点となっている。

これら3要素のうち、第一は代議制民主主義体制における直接民主主義のレパートリーすべてが持つ基本的な課題である。国際協力NGOの政策提言活動に固有の問題は、第二の代表性の問題と、第三の意思統一の問題ということになる。

PTAや女性団体、消費者団体などがヒエラルヒー構造を実態として維持したまま巨大化すれば、組織としての意思統一の問題も解決し、伝統的な草の根アソシエーションとして強固な政治的影響力を持つことになる。一方、市民に支えられた専門家集団であるNGOは、あくまでも自由、平等、公正などの市民社会倫理を具現化するためのエージェントでしかない。NGOがクライアントである市民の意思に基づいて“動く”ことは自明のことだが、NGOが市民を“動かす”ことは必ずしも容易では

ない。

草の根メンバーシップ団体への参加コストが高くつくのは当然のことだが、政策提言を軸として政治を変える場合も相応の参加コストが必要である。そして、どのような参加形態をとるにしろ、市民社会はフリーライダーを認めない。市民社会の基本原則は構成する個人の自律と連帯である。そのため市民社会組織と個々の市民の間には、常に緊張状態が横たわっている。政策提言が効力を発揮するか否かは、NGOやCSOの活動の量や質によって自動的に決まるのではなく、為政者の側が、NGOの提言に基づいて市民が動くと考えなのか、動かないと考えるかによって大きく左右されることになる。

## おわりに

最後に、本稿のテーマとして掲げた「日本の市民的公共圏は弱いのか？」という命題に対する私の個人的な意見を述べておきたい。

2002年にNGOと外務省の定期協議会の議事録が逐語で公開されるようになって、すでに14年経つ。この間に政権交代という大きな環境変化があったが、NGOと外務省の定期協議会は滞ることなく続いてきた。この間、NGO・外務省定期協議会での議論の結果は、時の政権によって変わらず尊重されてきた。その理由の一つは、参加者双方が公共圏での対話のルールを守ってきたからであろう。開かれた公共圏での議論を政治的に覆すことは容易ではないのだ。

一方、政策形成・決定の過程に組み込まれた審議会や懇談会などの多くはいまだに秘密会であり、その議事録さえ十分に公開されない。市民の多くは議論の過程を知らされることなく、報告書の結論を丸のみにすることを要求される。その目的が公共的なものであり、適切に選ばれた委員で構成されていても、非公開の“場”での議論への市民社会の信頼性は低い。エリート主義と市民的公共圏の議論は鋭く対立していると言える。この意味において、国政レベルでの市民と行政の定期協議の場が、この「NGO・外務省定期協議会」以外にないという事

実は、日本における市民的公共圏がきわめて“弱い”のだといわざるを得ない。

「NGO・外務省定期協議会」は、市民参加の試みとしては討論型世論調査のような革新的なものではない。しかし、誰もが申し込みさえすれば自由に参加できることや、議事録が逐語で公開されること、行政とNGO側が対等な立場で議論を進め、その目的が公共的利益であることなど、市民的公共圏の条件をほぼ満たしている。そして、その“場”が街中のカフェやサロンではなく、外務省内の会議室であることを考えれば、利益政治を超えて政治過程における公共性を再生するための、市民参加の一つのモデルを提供しているといえるだろう。

戦後民主主義は“上から”の改革だった。私たちはその果実を手にはしたが、私たち自身の手で獲得したという実感はない。次世代に同じ重荷を背負わせないためにも、憲法改正論議は真に開かれた議論を経て結論を出すべき問題である。そのためには、市民的公共圏を強化するための制度改革こそ急務ではないだろうか。■

《注》

- 1 参考：国連広報センター、URL: [www.unic.or.jp/info/un/un\\_organization/ecosoc/ngo/](http://www.unic.or.jp/info/un/un_organization/ecosoc/ngo/)
- 2 参考：一般財団法人CSOネットワーク、URL: [www.csonj.org/](http://www.csonj.org/)
- 3 以後、特に指定がない場合は、NGO・外務省定

期協議会の経緯と議事録については、外務省と国際協力NGOセンター（JANIC）のウェブサイト参照されたい。

外務省：[www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shimin/oda\\_ngo/taiwa/kyougikai.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shimin/oda_ngo/taiwa/kyougikai.html)

JANIC：[www.janic.org/activ/activsuggestion/ngomofa/](http://www.janic.org/activ/activsuggestion/ngomofa/)

- 4 有識者懇談会を含む政府開発援助（ODA）大綱の見直しに関しての政府側情報については、以下の外務省のウェブサイト参照されたい。  
[http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/about/kaikaku/taikou\\_minaoshi/](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/about/kaikaku/taikou_minaoshi/)
- 5 『NGO データブック 2011—数字で見る日本のNGO』（2011）外務省、国際協力NGOセンター（JANIC）の統計数字による。

《参考文献》

- 伊勢崎賢治（2010）『国際貢献のウソ』筑摩書房
- 高島通敏（1995）「戦後民主主義再考」『戦後日本 占領と戦後改革4 戦後民主主義』岩波書店
- 坪郷實（2016）「政治過程の変容とNPOの政策提言活動」宮本太郎、山口二郎編『リアル・デモクラシー—ポスト「日本型利益政治」の構想—第5章』岩波書店
- ハーバーマス、ユルゲン（1994）細谷貞雄（訳）『公共性の構造転換 市民社会の一カテゴリーについての探求』未来社
- 村上徹也（2015）「民間国際協力の立場から見た、国際協力と市民セクターの20年」『公益法人』VOL.44 pp.19-23
- Cain, Bruce E. , Dalton, Russel J. and Scarrow, Susan E. (edited) *Democracy Transformed? Expanding Political Opportunities in Advanced Industrial Democracies* Oxford University Press



# 国際協力NGOのアドボカシー・ポリティクス

—シンボルからアレゴリーへ—

高橋 良輔

青山学院大学地球社会共生学部教授

## NGOはグローバル左派か？

今日、国境を越えて人道支援や人権擁護を展開している国際協力NGOを“グローバル左派”とみなすべきか否かの答えは、実のところ必ずしも自明ではない。世紀の変わり目に『〈帝国〉』を刊行して大きな話題をさらったアントニオ・ネグリとマイケル・ハートは、NGOを「グローバルな市民社会において、もっとも新しくおそらくもっとも重要な最新の勢力」(Negri and Hardt 2000:313=2013:399)と名指しつつ、そこに絡みつくアイロニーを次のように表現している。

それらの組織が真に代表しているのは、〈民衆〉の根底にある生命力なのであり、だからそれらは政

たかはし りょうすけ

青山学院大学大学院国際政治経済学研究科一貫制博士課程修了。博士(国際政治学)。専門分野は、政治学・国際関係論・政治社会学。特定非営利活動法人国際協力NGOセンター(JANIC)調査研究・政策提言スタッフ、佐賀大学文化教育学部准教授などを経て、2015年から現職。同年よりNGO外務省定期協議会のODA政策協議会コーディネーターも務める。

著書に『ポスト代表制の政治学：デモクラシーの危機に抗して』(共著、ナカニシヤ出版、2015年)、『国際政治のモラル・アポリア：戦争/平和と揺らぐ倫理』(編共著、ナカニシヤ出版、2014年)、『越える』(共著、風行社、2010年)など。

治を生(の)の総体、すなわちあらゆる一般的側面からとらえられた生へと変容させるのである。それらのNGOは生権力の腐植土のなかをどんどん広がっていく。それらのNGO群は現代のネットワーク権力の毛細血管の末端であり、あるいは(私たちの用いる一般的隠喩に立ち返るなら)それらはグローバル権力のトライアングルの広大な基盤なのである。まさにこのもっとも広大かつもっとも普遍的なレベルで、生それ自体の欲求を満たすことによって、それらのNGOの諸活動は生権力の地勢上での「政治を超えた」〈帝国〉の作動と同じ場所を占めているのである。(Negri and Hardt 2000:313-314=2003:401)

たしかにここで指摘されているように、NGOの目的は決して脅かされた人々の個別利益を促進することに尽きはしない。むしろその活動は、戦火のなかの難民や飢えと疫病に苦しむ子供たち、あるいは拷問や虐殺といった迫害に晒される活動家の生命や人権を守る具体的行為を通じて、より普遍的な人間の利益——生それ自体——を達成しようとする関心に突き動かされている。この点では、NGOはしばしばグローバルな統治性(global governance)と呼ばれる生権力のネットワークにしっかりと接続されており、〈帝国〉の末端機関に位置づけられるのである。

## 官民連携と外部なき時代

振り返れば、PPP (public-private partnership) とも呼ばれる官民連携の形態が政策的に追求されるようになったのは、新自由主義の台頭と社会主義の挫折とが明らかになる1980年代以降であった。1990年代末までには、トニー・ブレア英首相に大きな影響を与えたアンソニー・ギデンズが「政府と市民社会は、お互いに助け合い、お互いを監視し合うという意味での協力関係を築くべきである」(Giddens 1998=1999:139)と宣言し、それを「第三の道の政治の拠り所」とみなしている。

また現代のアメリカ合衆国の公共セクターを分析したスティーブン・ゴールドスミスとウィリアム・D・エッガースは、20世紀までのヒエラルキー構造の官僚機構からネットワーク型政府への変化を垂直型ガバナンスから水平型ガバナンスへの移行として描きだした<sup>1</sup>。政策目標の達成に向けて民間団体を活用する外部組織型政府、サービス提供のために複数／複層の政府機関が協働する一体型政府、外部パートナーとのリアルタイムの協力を可能にしたデジタル革命、顧客のニーズにきめ細かく対応する民間部門を範型とする利用者＝市民の要求の高まりといった諸要素は、ますます各国政府にとってありふれた光景になりつつある。

このため1990年代以降には、先進諸国の外交当局もしばしばNGOとの連携——パートナーシップ——を強調するようになってきた。例えば、日本の外務省国際協力局民間援助連携室が2016年4月に発行したパンフレットでは、政府とNGOの連携の理由が次のように説明されている。「NGOは各々の目的意識に基づき、自発的に活動し、開発現場の多様な考え方、ニーズをきめ細やかに把握し、状況に応じて迅速に対応できる存在であり、NGOは国民参加による日本の「顔の見える援助」の代表格と言えます」(外務省 2016:3)。この率直な文章は、少なくとも両義的である。すなわちここでは、NGOはまず各々の目的意識／自発性／現場の多様な考え方やニーズといった多元性によって

特徴づけられる。だがそれはまた、即座に国家の顔の見える援助／国民参加／代表格といった一元性へと接続されねばならない。この意味で、官民連携は国家／市民社会という近代の境界線を融解させ、行政の「外部」を消去していく政治的效果を持っているのである。

## 機動戦から陣地戦へ

なるほど、こうして国内外を問わずに拡張してきた官民連携の波は、いまや左派の抵抗の拠点となる「オルタナティブ」の喪失をもたらしているようにも見える。ポスト冷戦期以降、しばしばグローバル市民社会の主要なアクターと見なされてきたNGOもまた、もはやグローバルな統治性の単なる執行機関でしかないのだろうか。この課題に関しては、2015年6月15日、20周年を迎えたNGO外務省定期協議会「全体会議」の閉会挨拶で、退任を控えた国際協力NGOセンター (JANIC) 理事長の大橋正明がこう述べている。

…私たちは市民社会組織であるがゆえに政府のお立場、あるいは外務省のお立場とは必ずしも一致しない……ですから、現実的には外務省の方々が考える国益と、私たちが考える国益、国際益、あるいは人道益といったものが異なる形に出てくることは当然だろうと思います。だからこそ、協働する意味や対話をする意味があるのであって、私どもが、お金をいただく関係の方が多いのですけれども、だからといって、外務省や政府の進める方針の一部を担うということになると、先ほど安倍首相がG7でおっしゃられたという価値観に反してしまうのではないかと考えております<sup>2</sup>。現実それをどこまでオープンなものとして持ってくるかということが、私たちに問われていることなのだとは思っております。(外務省 2015:37-38)

35年にわたる活動を振り返りつつ大橋が示したこの立ち位置は、現代のNGOのアドボカシー活動の重層性を示している。一方で、NGOは政府と

の協働や対話を深化させ、ときには資金面でも政府の補助を受けてきた。この意味では垂直型ガバナンスから水平型ガバナンスへの移行にともない、NGOもまたそのネットワークのなかに組み込まれてきたことは否めない。だが同時にそこでは、NGOは政府とは一線を画した市民社会組織として、外務省の国益概念の相対化も試みてきた。例えば2010年4月には、前年の民主党への政権交代を受けて臨時NGO外務省定期協議会が開催され、「開かれた国益」概念の内実をめぐって多様な意見が提示されている<sup>3</sup>。

そこに生じていたのは、いわばアントニオ・グラムシが主張した「機動戦」から「陣地戦」への移行にほかならない。かつて彼が獄中から展望したように、発展し複雑化した社会における左派の政治戦略は、正面から権力獲得を目指す「機動戦」から、粘り強く攻囲を続ける「陣地戦」へと移行しなければならなかったのである<sup>4</sup>。

## 二つのアドボカシーの葛藤

こうした視点から見ると、日本における政府—NGO関係の歴史的変遷は示唆的である。PPPや第三の道、水平型ガバナンスの理論と実践が展開・浸透していった1990年代には、各官庁が相次いでNGOへの資金支援制度を立ち上げている。1989年に外務省がNGO事業補助金を創設すると、1991年には郵政省が国際ボランティア貯金の募集を開始し、さらに1992年には環境庁が地球環境基金を設立した。加えて1994年になると外務省経済協力局<sup>5</sup>が民間援助支援室<sup>6</sup>を開室し、1996年にはNGOと外務省の定期協議会が始まっていく。2002年には、「NGOとの連携を促進するため」、外務省は新たにNGO担当大使を設置した。こうした「定期協議会形式」による対話チャンネルの制度化は、他省庁でも次々に模倣され、1997年にはNGO大蔵省定期協議会<sup>7</sup>、1998年にはNGO-JICA協議会<sup>8</sup>、2001年にはNGO-JBIC定期協議会<sup>9</sup>が相次いで定例化されている。

これら政府—NGO関係をめぐる一連の動きの

なかでも、NGOのアドボカシー活動の特徴を浮き彫りにしていったのは、やはりNGOと外務省の定期協議会であった。1996年以降、同協議会は年4回の開催のなかで、ODA予算編成、NGOと外務省の相互学習と共同評価、国別援助計画についての意見交換等を幅広く積み重ねていく。ただしそこには、政府とNGOの距離感をめぐって深刻なディレンマも存在していた。

一方で、いまだ資金調達能力の限られていた日本のNGOが途上国での事業展開を拡大するためには、政府資金の提供を受けることが近道であった。2002年に外務省のNGO支援無償資金協力事業<sup>10</sup>が始まると、政府からNGOへの資金供与は次第に拡大し、12年間で6.6倍にまで増加する<sup>11</sup>。政府開発援助(ODA)という豊かな活動資金源の出現は、これまで自国政府との関係構築に関心を抱いていなかった多くの開発NGOの視線を集めることになった。だがODAに依存した援助活動の拡大は、同時にまた資金面での政府への依存を生まざるにはおかない。政府資金による援助活動の拡大と市民社会組織としての独立性とのあいだに、ある種のトレードオフが生じてくるのである。

この緊張関係が顕在化したのは、NGO支援無償資金協力が導入される直前の2001年度NGO外務省定期協議会であった。この会議で「NGO・外務省の基本的関係のあり方」が協議された結果、定期協議会は「ODA政策協議のための小委員会」、「NGO外務省のパートナーシップ小委員会」、「全体会議」(いずれも仮称)の3つに分割されることになる。その名称からもうかがえるように、そこにはODA政策への批判的監視と、外務省とのパートナーシップの促進という、互いに相容れない二つのベクトルが浮かび上がっていた。1990年代から2000年代初頭の水平型ガバナンスの波は、NGOのアドボカシー活動にも、政府との積極的接近か批判的距離の維持かという厳しい選択をつきつけたのである。



## 市民社会と代表性

またさらにそこには、多様なアクターからなる市民社会の代表可能性をめぐるアポリアが反映されていた。一方のODA政策協議会では、中期政策や国別援助計画等、ODA政策全般が協議対象とされ、開発や緊急援助のみならず、環境・人権・債務救済等の分野からも個別のNGOの参加と発言が認められていた。いわばそこでは、多様なNGOのそれぞれがODA政策全般に対する「監視犬」「盲導犬」「警告犬」の役割を果たすことが期待され、そこに総合的な市民社会の代表性を構築することは放棄されていたのである。これを象徴するかのよう、ODA政策協議会の世話役は、各NGOが提起する論点を議題へと調整する「コーディネーター」と呼ばれることになった。

他方、外務省との緊密な連携を追求する連携推進委員会では、協議内容はNGO支援策の改善や提案に絞られ、日本NGO支援無償資金協力という現実的な支援制度の運用や実務上の改善提案が具体化されていった。NGOからは分野別・地域別等のネットワークを通じて委員が選ばれていたが、それは実質的には協議の参加者を途上国でODA案件に携わる開発NGOに設定することを意味した。つまりそこでは、教育、農業、保健といったカテゴリー毎のNGOグループから委員を送り出すことで、市民社会の代表性を擬制することが企図されていたのである。

そこに浮かび上がるメンバーシップの相違は、国内で制度化された政府とNGOの「対話」が、まったく異なる二つの代表観のもとで営まれていたことを明らかにしている。言い換えれば、NGO外務省定期協議会の小委員会への分割は、政府とNGOの対話の目的——批判的監視か積極協働か——をめぐる葛藤だけでなく、市民社会の代表可能性への原理的な懸隔を表現するものでもあった。そのあいだをかりうじてつなぎとめていたのは、国際協力NGOセンター（東京）、名古屋NGOセンター（名古屋）、関西NGO協議会（大阪）といった全国ないし地域別の中間支援組織であったことは注目に値

する。これらのネットワーク型NGOは、各々の地域性のもとで分野横断的なNGOの連合体を形成することによって、少なくとも市民社会の部分的な代表性だけでも担保しようとしたのだった。

## 代表性からプラットフォームへ

このように、日本における国際協力NGOのアドボカシー・ポリティクスは、一方で連携と批判をめぐる政府＝外務省との距離感をめぐって、他方で市民社会それ自体の代表可能性をめぐって揺れ動いてきた。たしかにネグリとハートが注意を促すように、「NGOという用語は、夥しい数の異質な組織の集合を一括したもの」（Negri and Hardt 2000:313=2003:399）に過ぎない。だがここで見てきたように、そのアドボカシー活動の形態学には、グローバル左派のデモクラティック・ポテンシャルの可能性と限界が映し出されてもいる。政府との積極的協働と批判的監視とははざまでいかなる距離を設定するべきか、また多様な広がりをもつ市民社会の代表可能性をどこまで担保するべきかという問題に、最終解答を見出すことはおそらくできないだろう。

ただし定期協議会以降、日本のNGOはまた新たなアドボカシーの形態を模索してもきた。例えば、2008年に開催された北海道洞爺湖サミットでは、100団体以上の日本のNGOが参加するG8サミットNGOフォーラムや40団体以上のNGOが構成したG8サミット市民フォーラム北海道が、政府間サミットに対抗する「オルタナティブ・サミット」を開催した。そこでは、開発・人権・環境など、通常は分野別に活動しているNGOが緩やかに連携して重なり合う合意を見出し、G8に向けたアドボカシーを展開したのである。そこで試みられていたのは、従来の中央集権的で象徴的(symbolic)な代表性とは異なる、拡散的で寓意的(allegorical)なプラットフォームの構築という方法であった。2015年12月、日本のNGOは再びG7サミット市民社会プラットフォームを結成し<sup>12</sup>、2016年5月末の伊勢志摩サミットに向けて結集してい

る。そこにいかなるアドボカシーの形態学が顕現し  
うるのか、あらためて注視していく必要があるだろ  
う。■

#### 《注》

- 1 (Goldsmith and Eggers 2004=2006)
- 2 ここで大橋が指摘する価値観とは、安倍晋三首相  
が2015年にドイツで開催されたエルマウ・サミット  
で語ったG7共通の価値観としての人権・自由・民  
主主義などを指す。
- 3 (外務省 2010)
- 4 (Gramsi 1975=1994:166)
- 5 2006年に国際協力局に改組。
- 6 後に民間援助連携室に名称変更。
- 7 2001年にNGO財務省定期協議会に名称変更。
- 8 当時の名称は国際協力事業団。2003年に独立行  
政法人国際協力機構に改組。
- 9 国際協力銀行 (Japan Bank of International  
Cooperation: JBIC) は、2008年にJICAと海外  
経済業務を統合したため、定期協議もNGO-JICA  
協議会と統合された。
- 10 後にNGO連携無償資金協力を名称変更。
- 11 資金供与実績 2002年：60件・約6億円  
→2014年：108件・約40億円
- 12 [http://cso-g7-ise-shima-summit2016.blogspot.  
jp/](http://cso-g7-ise-shima-summit2016.blogspot.jp/)

#### 《参考文献》

- Giddens, Anthony (1998) *The Third Way*, Polity Press. (佐和隆光訳 (1999) 『第三の道：効率と公正の新たな同盟』日本経済新聞社)。
- Goldsmith, Stephan and William D. Eggers (2004) *Governing by network: the new shape of the public sector*, The Brookings Institution Press. (城山英明他監訳 (2006) 『ネットワークによるガバナンス：公共セクターの新しいかたち』学陽書房)。
- Gramsi, Antonio (1975) *Quaderini del carcere*, Edizione critica dell'Istituto Gramsi. A cura di Valentino Gerratana. (上村忠男編訳 (1994) 『新編 現代の君主』青木書店)。
- Negri, Antonio and Michael Hardt (2000) *Empire*, Harvard University Press. (水嶋一憲ほか訳 (2003) 『〈帝国〉：グローバル化の世界秩序とマルチチュードの可能性』以文社)
- 外務省 (2001) 「平成13年度第3回NGO外務省定期協議会議事骨子」 [http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shimin/oda\\_ngo/taiwa/ngo\\_ko6.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shimin/oda_ngo/taiwa/ngo_ko6.html)
- 外務省 (2002) 「平成14年度第1回NGO外務省定期協議会議事骨子」 [http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shimin/oda\\_ngo/taiwa/ngo\\_ko7.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shimin/oda_ngo/taiwa/ngo_ko7.html)
- 外務省 (2010) 「平成22年度 (2010年度) NGO外務省定期協議会「臨時全体会議」—ODAのあり方に関する検討—議事録」 [http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shimin/oda\\_ngo/taiwa/pdfs/ngo22\\_zen\\_rg.pdf](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shimin/oda_ngo/taiwa/pdfs/ngo22_zen_rg.pdf)
- 外務省 (2015) 「平成27年度 (2015年度) NGO外務省定期協議会「全体会議」議事録」 <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/000093088.pdf>
- 外務省 (2016) 「国際協力とNGO—外務省と日本のNGOのパートナーシップ」 <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/000071852.pdf>

