

連帯社会への展望

—社会的民主主義と組織の役割—

山口 二郎

北海道大学大学院法学研究科教授

はじめに

民主主義が最大多数の最大幸福をもたらす政策決定の仕組みであるという仮定が全くナイーブなものであることは、明らかである。それにしても、1990年代以降のいわゆるグローバリゼーションの大波の中で、日本とアメリカを中心に新自由主義的「改革」が席捲したことは、民主主義がもはや最大多数の幸福と逆行するような政策を決定することを物語っている。福祉国家を支えた時代の民主主義から、大きな変質が起こっているはずである¹⁾。

2008年秋以降の世界経済の大きな動揺の中で、新自由主義的改革の限界も明らかになっている。では、政策決定システムとしての民主主義は、最大多数の幸福を反映する能力を回復しているのか。もしそうでないなら、民主主義にどのような変革を加えればよいのか。

やまぐち じろう

1958年生まれ。東京大学法学部卒。現在、北海道大学大学院法学研究科教授。専攻は行政学・政治学。主要著書は『イギリスの政治 日本の政治』ちくま新書、『内閣制度』東京大学出版会、『政権交代論』岩波新書他。

本稿では、このような問題意識から、特に日本において民主主義が90年代の改革論議の中でどのように変質してきたかをとらえ、今後の再生の方向を考察してみたい。その際特に、かつての多元的民主主義を支えていた組織、団体の意義、役割という切り口に注目することとしたい。

1 民主政治の桎梏としての組織、団体

20世紀後半に確立した福祉国家体制を政治面で支えたのは、政党の包括政党戦略と、それに対応した各種の組織、団体を単位とした政治参加の制度化であった。これらの団体は利益集団と呼ばれるが、その場合の利益とはもっぱら職業の共通性に立脚したものであった。金利生活者などの資産家を除き、職業こそ人々の生活の糧を得るための必須の手段であったがゆえに、職業に関する利益は人にとって最も可視的であったからである。経営者、労働者、農民、医師などの専門職集団が、それぞれ、産業育成の助成政策、各種の社会保険や労働時間の短縮、農産物の価格支持、診療報酬の引き上げなどの利益を追求してきた。そして、その波及効果として、経済成長と賃金上昇、医療や教育などの公共サービスの安定的供給という利益が社会全体にもたらされた。生産、供給の場において、雇用が安定的に確保され、サービス提供者の待遇が一定の良好な水準に維持されたことが、消費者の購買力を確保し、公共サービスの需

要に応えたという点で、生産、供給側の利益を実現することが社会全体に波及効果を持ったことが重要である。

この仕組みは、他方で、民主政治を腐敗墮落させ、停滞と閉塞をもたらすという批判も受けてきた。そうした批判の代表例は、セオドア・ロウの利益集団自由主義という概念である²。ロウは、アメリカ議会で小委員会を取り仕切る有力議員、利益集団、行政官の三者の結合を鉄の三角形と呼んだ。この仕組みは、税金を分捕り、既得権を擁護する利己主義的なシステムであると彼は非難した。鉄の三角形という言葉は人口に膾炙した。日本では、政官業の癒着構造という言葉も、政治腐敗を論じる時にしばしば使われた。最初は産業育成、弱者の保護などの公共的目的で作られた政策でも、当初の目的を達成した後も関係者の利益を保護するために維持される傾向がある。また、この三角形の中ではしばしば汚職、腐敗スキャンダルも起こった。

経済学者は、レントシーキングという言葉でこの仕組みを説明した。レントとは、経済活動に政策的介入が行われることで発生する、超過的な利益のことである。補助金や税の優遇、更に各種の規制によって市場メカニズムで形成されるよりも高い価格を設定し、既存の生産・供給者に大きな利益をもたらすこともレントである³。

こうした弊害が明らかになるにつれ、集団を単位とした民主政治は、納税者全体や公共的な観点から政策を作るのではなく、関係者の既得権を擁護するために作動するという不信感も高まった。

2 政治改革と直接性への希求

1990年代の中頃に政治改革や行政改革を推進した世論が、21世紀に入って急に新自由主義的構造改革を後押しするようになったのはなぜかという問いも、民主主義と組織・集団の関係について検討することで、1つの答えが見えてくる。

90年代の政治改革を求めた世論は、公共事業や

規制を土壌とした政治腐敗への批判として大きな広がりを見せた。政官業の癒着構造の排除、それと裏腹に、既存の組織に属していない無党派市民の声を政治に反映させることが、政治改革の目標とされた。

改革によって実現する新しい政治のイメージが、生活者あるいは消費者重視の政治であった。従来の生産・供給側の組織を基盤とした政策は、それらの組織にレントをもたらす一方、消費者には過大な税負担や価格負担を強いてきた。生産・供給側に依拠した既成政党に代わって、生活者・消費者を支持基盤とする新しい政党を希求する声が高まった。

新しい政治勢力が持つべき政策ツールは、市場化であった。レントシーキング批判の文脈においては、代表民主政治に対する不信感が前提とされていた。即ち、従来の選挙の仕組みにおいては、政治家は必然的に政治資金と票をまとめて供給する組織の代弁者となるのが合理的選択となる。福祉国家における各種の政策はどうしてもレントシーキングの温床となるという悲観が存在していた。そうした欠陥を打破する最も簡便な方法が、歳出削減と規制緩和を軸とする市場化の政策パッケージであった。

また、新しい政治勢力がとる政治手法は、直接的民主主義であった。組織・団体の代弁者である議員の影響力を排除して、無党派層の世論をより直接的に政策決定に反映させることが新しい民主政治のイメージであった。90年代中ごろから、地方レベルでは住民投票を求める運動が高まった。そのテーマはしばしば無駄な公共事業の撤廃であった。直接民主主義の運動が全て小さな政府を志向したものはなかったが、カリフォルニアの「プロポジション13」と同様、住民投票の運動の動力の1つが無駄な歳出の削減と税負担の軽減を志向する考えであった。

そして、小泉政治において、政策面での小さな政府と、政治手法の面における直接的民主政治が結合した。小泉は自民党の首相としては初めて、政官業の癒着構造を正面から批判し、官僚と族議員の既得権を排除することを訴えた。また、当初首相公選制の検討を主張して⁴、直接的民主政治を希求する国民

世論に応えた。もちろん、国政レベルでの直接民主主義は不可能であったが、国政の指導者と国民が、テレビを通して結びつくという意味での擬似的直接性を確保することに、小泉は大きな関心と努力を払った⁵。

小泉時代に定着した政治用語、「抵抗勢力」とは、まさにレントにしがみつく利益団体とその代弁者たる族議員、および予算や権限を権力の源泉とする官僚組織の結合体であった。90年代の改革論議の中で常識となった政官業の癒着構造を打破するというきわめてまっとうな主張が、市場化という手段、メディア政治という手法で実際に展開された時、予想外の結果が起こったのである。

3 組織の排斥と市場化の帰結、あるいは「生活者の政治」の逆説

しかし、その結果何が起こったのか。まさに生活者の生活がよって立っていたはずの各種のサービスの供給体制が崩れ、かえって生活破壊の政治が実現したと言っても過言ではない。

流通業の規制緩和は、中心市街地のゴースタウン化をもたらし、自動車を持たない人の買い物の自由を奪った。医療予算の削減と診療報酬の引き下げは、医師の疲弊、病院経営の不安定化と地方における医師不足をもたらし、医療難民を生んでいる。地方自治体におけるコスト削減の圧力は、民間委託、民営化や非正規労働者の増加をもたらした。その結果、公共施設の管理のコストは下がったが、事務管理の質は低下し、たとえば公営プールの事故という形でそのしわ寄せが市民に押し付けられた。民営化された保育所では人件費を削減するために経験豊富な保育師が解雇され、保育の質が下がった。郵政民営化は、郵便局の整理や廃止を伴い、過疎地における郵便サービスの劣化をもたらしている。

規制や公営・公立施設によって市場原理をある程度制約した従来の公共サービスの提供システムは、確かにサービスの供給者を保護するものであっ

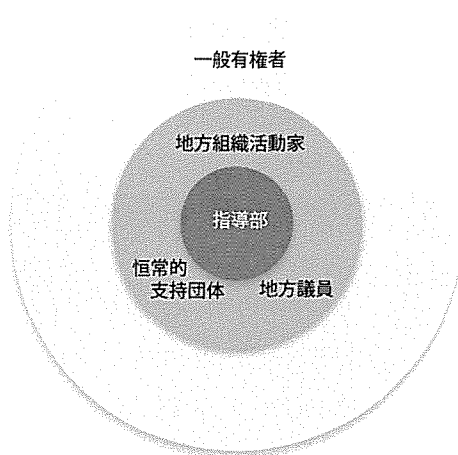
た。しかし、その反射的効果として、利用者にも一定水準のサービスが確保されるという利点が存在した。市場化によって表面的なコストは下がったかもしれないが、供給の公平性、安定性は損なわれた⁶。

また、非正規労働の増加や派遣切りに象徴される労働崩壊も、消費者中心というスローガンと密接に関連している。こと、労働については、ほとんどの人はみな労働力の供給者である。以前は、労働組合という団体の力で、労働力の供給についてカルテルを結び、企業による買い叩きを防いできた。しかし、消費者が安いものを望んでいるという命題を金科玉条にすると、労働力を消費する企業の側のコスト削減の要求がまかり通ることになる。さらに、労働者を雇う企業の背後に存在する消費者の欲求に応えるという名目のもと、労働の強化が進むことになる。

消費者主権の原理を政策全般にあてはめた時、「貧乏だからウォルマートで買い物をする。しかし、ウォルマートで買い物するから貧乏になる」という悪循環が発生する。たしかに、ウォルマートは価格破壊の小売業の先駆者である。貧困層にとって、ウォルマートは不可欠な存在である。しかし、この会社は労組を認めておらず、従業員の中にはあまりの薄給ゆえに生活扶助をもらうものも多い。同社に商品を納入する側も買ったたかれ、ろくに利益を得られないにちがいない。低賃金によるコスト削減というビジネスモデルが一般化するとき、経済的には大きなひずみが発生する。労働者の購買力は低下し、国内需要は減少する。そして、大企業はますます輸出に依存し、国内では価格破壊が進行する。社会全体としては持続可能性がなくなるのである。しかし、個々の企業にとってはこのビジネスモデルを追求することが合理的なので、市場に任せておいてはこの悪循環から抜け出すことができない⁷。

組織・団体は、政治的にみれば公共政策を私物化する腐敗の元凶であり、これを排除することが真の民主主義につながるはずであった。経済的にみれば、市場メカニズムの浸透を阻害するものであり、これを解体することがより消費者本位の経済社会をもたら

政党の3層構造



すはずであった。組織・団体を解体すれば、人はアトム化し、民主政治においても市場においても、自由に、合理的に行動するはずであった。しかし、現実には想定とは異なった結果になった。経済の世界の変質は上で述べたので繰り返さない。

政治の世界では、メディア政治とポピュリズムが隆盛となった。人々は、メディア、特にテレビに現れた指導者のイメージに反応し、政治的選択を行う。熟慮や討議とは対極の政治過程が現れる。

こうした政治の変容は、政党の同心円構造というモデルを当てはめることによって、よりよく理解されるであろう⁸。従来の政党は、指導部を中核とし、その周辺に地方組織活動家、地方議員、およびその恒常的支持団体が2つ目の層を成し、その外側に一般有権者が存在する3層構造であった（図参照）。中間の活動家、支持団体の層は、政党の指導部と社会との間で媒介機能を果たし、中枢部に対しては要求をインプットすると同時に、一般有権者に対しては政党の基本的な政策を一般有権者に理解できるよう翻訳し、伝達していた。組織・団体の排除は、もっぱらこの中間の層を排除することを意味していた。小泉政治の中では、特定郵便局長団体と郵政族、建設業界と道路族などが排斥の対象となった。そして、中間の層が陥没した状態で、政党の指導部と一般有権者が

メディアを通して擬似直接的に結び付くという様相を呈した。2005年の総選挙はその典型例であった。郵政民営化を単一争点とした総選挙を、人々は政治的スペクタクルとして消費し、指導者が描いたシナリオ通りの選択を行った。

こうした政治手法は、極めて投機的なものである。小泉時代のように、ある意味で有能な指導者が巧みな演出を行えば、爆発的な成功がもたらされることもある。しかし、それを持続することは極めて困難である。この手法を操れる能力は属人的なものであり、持続、継承の保障はないし、制度化も不可能である。指導者は常に人々の熱狂や興奮を集める争点を設定し、悪役征伐のスペクタクルを組み立てなければならない。しかし、そのようなことは実際には不可能である。むしろ、投機的リーダーシップは、政党の統治能力を低下させるのである。

こうした政治手法は、日本の小泉政治に特有のものではない。組織・団体及びその代表者たる政治家を特殊利益（special interest）と非難し、古い政治の象徴として周辺化し、それを飛び越えて一般市民と擬似的な直接的結合を志向するという手法は、トニー・ブレア率いる「ニューレーバー」でも展開された。ブレアは彼の労働党の新しさを強調するために労働組合との距離を強調した。また、党運営におけ

る中央集権を進めた。そのことは、伝統的な活動家や地方組織のモラルを低下させ、地方選挙における相次ぐ敗北、党勢の衰退という結果をもたらした。中間の層の陥没は、長い目で見れば政党の生命力を損なう。この点は、日本の自民党もイギリスの労働党も同じである。

結局、より直接的な民主主義を希求する運動は、政党の空洞化と、組織・団体の解体を伴い、民主政治の生命力を奪ったと言わなければならない。

4 民主政治の再生と平等の回復のために

以上に述べたように、組織・団体は経済における人間生活の安定と、民主政治における安定的な統治にとって大きな意義を持っていたが、それがこの十数年の間に急速に崩壊した。したがって、経済における不平等や貧困の解消にとっても、政治における討議や熟慮の回復にとっても、組織・団体の再生がカギになることが分かる。実際、現在の日本社会では、2008年6月の秋葉原無差別殺人事件のように、居場所や他者とのつながりを失った、アトム化された個人が、希望を失ったり、自己の存在を誇示しようとしたりという動機で、殺人などの凶悪犯罪を引き起こしている。最近、政治の外側から中間団体の重要性が再び強調されるようになったのも、そのような文脈で考えれば理解できるであろう。

たとえば、哲学者の柄谷行人は、近著『政治を語る』や、私自身が主催した講演の中で、民主政治は議会の中だけではなく、アソシエーション(自発的な結社)が活発に動くことが必要条件となることを力説している⁹。また、アソシエーションの存在が、国家権力が社会を一色に塗り上げることを防ぐ防壁になることも強調している。

この話は、丸山真男以来日本の近代主義的な政治学者が以前から述べていたことである。ただ、これまで一応社会に根を下ろし、それなりの役割を果たしてきた、労働組合、農協、医師会、建設業界、特定郵便局長会などの団体が近年とみに衰弱し、防壁とならな

くなったことに柄谷は強い危機感を覚えていたから、あえて発言したと理解できる。

民主党の鳩山由紀夫代表は、2009年5月の党首討論において、彼の持論である友愛の政治を論じる中で、居場所の重要性を説いていた。彼の言う居場所のイメージは明確ではないが、何らかの組織・団体が想定されているのであろう。

ポスト新自由主義の段階において、政策決定において民主化と平等化という2つの方向を取り戻すためには、次の二つのことが必要であると考えられる。

第一は、生活における生産と消費のバランスを回復することである。生活とは、労働力を供給して賃金を得て、それをもとに消費することによって成り立っている。近年、生活の中で消費のみが強調されてきたきらいがある。所得低下の時代には、消費者が安いものを求めるのも当然ではある。しかし、そこに落とし穴がある。企業が労働者に人間らしい生活を保障するためのコストが価格に転嫁されることを、社会全体で認めることが必要である。

そして、生活に必要な糧を安定的に確保するために、生産、供給の拠点における組織化の積極的な意義を再確認する必要がある。生産・供給の側で働く人々が安定的な待遇、報酬を得てこそ、消費者、利用者も良質のサービスを安定的に享受できるからである。

第二は、生産、供給側の団体が、今一度奮起することである。柄谷の言うアソシエーションは、生産、供給の世界だけに限られるわけではない。生協などの運動も重要である。とはいえ、まったくの更地に新しく団体を立ち上げることは容易ではない。既存の団体はいわば社会的共通資本¹⁰である。組織の運営には相応の専門的な能力や専従で取り組むマンパワーが必要である。また、組織が政治的に活動しようとするれば、デモ1つするにしても、選挙の応援に取り組むにしても、法律知識、資金力、情報宣伝能力など、専門性が必要である。これらのノウハウを蓄積している点で、既存の組織には優位性がある。

ただし、従来の政党と団体の関係には、政策的利

益を求める我田引水の運動があったことは否定できない。ここで、旧来の団体がその社会的な役割をもう一度思い出し、政治との関係を作り直すことが求められている。

私が指摘するまでもなく、危機感を持った組織は既にこうした運動を実行し始めている。2008年暮れから新年にかけての年越し派遣村にたいする労働組合の対応は、改めて労働組合の存在意義を社会に示したと評価できる。医師会と患者の対話、農協と消費者の提携など供給側の組織が自らを開放し、社会の中に多様な連携を広げることも重要である。組織における利益の追求が、メンバーだけではなく、消費者、利用者にも波及することを積極的に訴えることが、そのような連携を可能にする。

こうした動きをさらに広げていくことは、単に貧困対策だけではなく、民主政治の基盤を強化することにつながる。なぜならば、人間がバラバラの原子になる時、無力で、移ろいやすい存在となる。そこにテレビやネットの言説が入り込み、怪しげな世論が形成される。それこそ、大衆を扇動するデマゴグの思うつぼである。人間が何らかの団体に属し、直接複数の人間たちが話し合いをしながらものを考える時、思考停止への歯止めがかかる。規制緩和や民営化の政策が推進された時、人々が自らの働く場で、それらの政策の意味について議論し、考えることができれば、少しは異なった展開がありえたのではないか。

近々行われる総選挙では、政権交代の有無が最大の関心事となるであろう。もちろん、それは日本の政治にとって重要なことである。しかし、政治が議会の

中だけにあると考えるなら、私たちの熱や期待はすぐに裏切られるだろう。政策で社会経済システムを作りかえることには限界がある。社会の側で、多様な団体を作り出し、政治を考える拠点にすることで、徐々に日本の政党政治の根が深くなると考える。そして、その点において社会民主主義的政策と市民社会が接合するであろう。■

《注》

- 1 この点に関する最も包括的な考察として、Colin Crouch, *Post Democracy*, Polity 2004 がある。本稿も、この書物から大きな触発を得た。
- 2 Thodore Lowi, *The End of Liberalism*, Norton 1979
- 3 この点を最も説得的に論じたのは、1990年代初頭の犬前研一であった。犬前研一『平成維新』（講談社、1989年）参照
- 4 この点については、佐々木毅、山口二郎ほか『首相公選を考える』（中央公論社、2002年）を参照のこと。
- 5 村上信一郎は、指導者の個性を軸とし、メディアを通じた大衆動員の政治手法を、「政治の人格化」と呼んでいる。村上「政治の人格化について」（『神戸大論叢』52巻2号、2002年）
- 6 この点については、布施哲也『官製ワーキングプア』（七つ森書館、2008年）を参照のこと。
- 7 竹信三恵子『ルポ雇用劣化不況』（岩波書店、2009年）参照
- 8 このモデルは、クラウチのポストデモクラシーにおける政党論からヒントを得ている。
- 9 柄谷行人『政治を語る』（図書新聞、2009年）、山口二郎編『ポスト新自由主義』（七つ森書館、2009年）
- 10 宇沢弘文『社会的共通資本』（岩波書店 2000年）