

# 「市民政治」の生成と展開

—新潟の経験から—

佐々木 寛

新潟国際情報大学国際学部教授

## はじめに—状況の中で

2016年新潟の参院選、知事選における市民と野党の共闘、そしてその勝利は、「新潟の奇跡」と呼ばれ、それ以来、2017年の衆院選、そしてそれに続く（敗北したもの）2018年の県知事選においても、市民勢力が積極的に政党政治や選挙に関与し、選挙結果に大きな影響を与える状況が続いてきた。また後述するように、今年（2019年）の参院選においても、新潟では市民と野党とによるさらなる「本気の共闘」が、選挙戦以前にアクター間のいわば共通認識ともなっている。

本論は、政治研究者でもある筆者自身がこれら一連の状況に深く関与する中で気づき、考察したことを略述したものである。それゆえ、その内容はきわめて主観的であり、通常の学術論文の形式をとら

ない。また、今日明日の状況変化の中で、本論で述べた判断が一転する可能性もある。

しかし「特集 はじめに」にもあるように、本誌特集の趣旨として「現代において『市民政治』をいかに育むことができるのか」という政治学上の問題関心が共有されるのであれば、筆者が経験し、考察した内容は、多少でもこれに寄与できるかもしれない。刻々と流動する政治状況の中で、「市民政治」という、いわば弱々しいデモクラシーの灯（ともしび）がいかに存続可能でありうるのか、政治における〈実践知〉の観点から論じてみる。

## 2016年の参院選から2017年衆院選まで—「市民政治」の勝利経験

### (1) 参院選—「新潟方式」から「新潟モデル」へ

2016年、野党と市民団体との協働によって森裕子参議院議員が誕生した。この勝利経験がなければ、その後の知事選も衆院選も結果はまったく異なっていたであろう。自公が推す対立候補（中原八一氏）との票差は、2,279票差（560,429対558,150）という誤差の範囲ともいえる僅差であった。当時、野党第一党だった「民主党」県連代表だった菊田真紀子衆議院議員は、当然参院選候補の筆頭として考えられていたが、同時に共産党（西澤博氏）、生活の党（森裕子氏）、日本維新の会（米山隆一氏）も名乗りを挙げていた。

候補者をどう絞り込むかという課題とその過程

### ささき ひろし

1966年香川県生まれ。中央大学大学院法学研究科政治学専攻博士後期課程単位取得退学。立教大学法学部助手、日本学術振興会特別研究員（PD）、カリフォルニア大学バークレー校客員研究員などを経て2008年より現職。専門は、国際政治学、平和研究、現代政治理論。日本平和学会第21期会長、環境エネルギー政策研究所（ISEP）理事、日本国際ボランティアセンター（JVC）理事、「市民連合@新潟」共同代表などを歴任。近著に、『市民政治の育てかた』（大月書店 2017年）、『国際関係論の生成と展開』（共著、ナカニシヤ出版 2017年）など。

は、すべての選挙においてその後の展開に決定的な重要性をもつ。しかしそれは、通常いわば「権力政治」内部のプロセスであり、政党をはじめとするプロの仕事にほかならない。だが、結論から言えば、新潟においては大きく2つの理由からアマチュアである市民が候補者選定においても大きな役割を果たした。

まず、新潟にはすでに「新潟方式」と呼ばれる政治経験があった。これは、民主党、社民党、連合、市民グループ(地域政党の「緑・にいがた」など)の主として4者が無所属候補を共同で擁立する方式で、すでに2002年4月の参議院補欠選挙、2004年7月の参議院選挙、同年10月の新潟県知事選において実施されていた。これによって、社民党をハブとしながら、共産党を除く野党と労組、そして市民の間で一定の人的関係が形成されており、これが市民-野党共闘の基盤となった。つまり、2016年以降の全野党と市民をつなぐ「新潟モデル」は、この従来の「新潟方式」のネットワークの上に、高い組織力をもつ共産党を加えることによって実現したものであったと言える。

安保法制の廃止を求めて2015年に設立された「市民連合@新潟」(以下、市民連合)は、同様に安保法制に反対する社共の壁を越えた広範な市民行動を目指す「総がかり行動」などのメンバーとも重複しており、上記の市民参加型選挙の経験に基づきながら、共産党も含むより広い市民ネットワークを既存の政党政治と連結する役割を果たすことができた。

さらに、市民連合が深く政党政治に関与した、またせざるをえなかった背景には、全野党の政党間、特に民主党と共産党との間に根深い不信構造が存在したことが挙げられる。全国的にも「野党共闘」の必要性が叫ばれ、民主党県連執行部にも一定の自覚があったが、実際に「共闘」するには、その「接着剤」が必要であった。異なる立場と複雑な経緯をもつアクター同士が協働するため、市民連合はいずれの文脈も帯びていない無色透明の、いわば「バッファー(緩衝空間)」としての中心的役割を期待され、実際に統一候補実現に向けてのシン

ポジウムを主催し、共通政策を作成するなど、政党間分断の「橋渡し役」を果たした。

ただ、このような選挙における市民団体の役割は、新潟のみならず全国各地で見られた現象でもあった。しかし新潟では、これに加え、特に最大の労働組合である連合新潟(会長)が、こういった新しい市民政治の論理を十分に理解し、これに協力的であったことは特筆に値する。民進党県連に大きな影響力のある連合新潟が、新潟社民党をハブにしつつ、共産党とも広く連携する市民側とも協力できたことは、新潟における野党共闘のバックボーンとなった。

ようやく候補者が一本化され、2016年4月27日、市民連合の主催で、出馬記者会見が行われたが、会見には、連合と共産党が同席しただけでなく、新社会党や緑・にいがたなど、国政に議席をもたない少数野党も列席した。新潟における「市民政治」の特徴は、第一にその政党政治のプロも巻き込んだ、いわば「縦の包括性」にあったと言えるが、「市民」という越境的なシンボルの下に、「横の包括性」も確実に形成されていった。新潟各地で自発的な市民連合組織(地域版の「オールにいがた」や「市民連合」)が形成され、単なる「組織動員型」を越えた、「個人参加(勝手連)型」の選挙活動が展開した。

## (2) 知事選—「市民政治」の「身体化」

参院選に続いて突如実施されることになった2016年新潟県知事選も、市民の果たした役割は決定的であった。民進党による候補者選定が難航する中、知事選に向けて新たに結成された「新潟に新しいリーダーを誕生させる市民の会」、およびこれに民進党を除く野党各党を加えた「新潟に新しいリーダーを誕生させる会」は、当時本人が所属していた民進党内ですでに立候補を断念させられていた米山隆一氏をあえて候補者として指名し、選挙に臨んだ。このような経緯もあり、県知事選では、市民と野党側は結果的に「野党第一党」、あるいは「最大の労働組合」抜きに選挙戦に臨むことになったが、最大の争点が新潟県柏崎刈羽原発の

再稼働問題となったため、投票率も前回比約9ポイント上昇し、参院選よりもはるかに大きな得票差(528,455 対 465,044)で勝利をつかんだ。

保守層も取り込むような明確な争点 → 選挙の草の根的な盛り上がり → 投票率の上昇という流れに加え、先の参院選の「勝利(成功)体験」から、選挙に参加した市民たちは、「民進党や連合がなくても選挙は勝てる」、「勝ちが見えればどうせ彼らも後からやって来る」と言うまでの、大きな自信を持つようになっていた。各野党のメンバーも、すでに構築された相互の連携関係をスムーズに活用し、準備期間が少ない中でも十分な協力体制で選挙に取り組むことができた。つまり市民と野党の連携は、単に政策や理念のレベルだけでなく、いわば個々のアクターにすでに「身体化」されていたと言える。

また、原発問題が第一の争点であったということもあり、県外の市民も多く応援に駆けつけた。文化人や著名人も多数来県し、その意味で県知事選においては「市民政治」は県境を越えて展開した。野党側の公定チラシには、安倍政権とのパイプを強調する対立候補(森民夫氏)とは対照的に、「権力にすり寄る政治ではなく、県民に寄り添う政治を!」という文言が掲載された。原発問題が単に地域の安全やリスクの問題にとどまらず、中央と地方との基本的な関係性や、中央政治のあり方そのものを問うものとして提起された。先の参院選でTPP問題が一つの争点となったように、原発問題は何よりも「ふるさとと生活の安全」をめぐる問題であり、伝統的な保守層も二分された。「保守王国」新潟における米山革新県政の誕生は、安倍政権にとってはまさに「新潟ショック」となった。

### (3) 衆議院選

#### — 「希望の党」の不在をもたらしたもの

2017年衆院選挙は、全国的には自公の圧倒的な勝利に終わったが、新潟では6選挙区のうち4選挙区で野党候補が与党候補に勝利した。「希望の党」から出馬し当選した候補者を除き、野党候補が勝ち越した都道府県は全国でも沖縄県と新潟県だけであった。新潟の最大の特徴は、どの野党候

補者も「希望の党」からは出馬しなかったという点にあった。全国の多くの選挙区で、同党と他の野党との間で政権批判票が分断され、野党候補が勝利を逃すという事態が見られたが、新潟ではそれが起こらなかった。

1区で自民の石崎徹候補(113,045票)を破って当選した西村智奈美議員は、2012年と14年の選挙ではともに石崎氏に及ばなかったが、新潟で唯一立憲民主党から出馬し、128,045票で当選した。民進党所属で、支持基盤も連合系組合の影響が強かったため、民進党の「希望の党」への吸収合併という事態にぎりぎりまで同党からの出馬も検討したが、支持者からの働きかけなどもあり、踏みとどまった。

自民の細田健一候補(81,705票)に97,808票で競り勝った2区の鷲尾英一郎氏(当時民進党議員)も、党合併の際には新潟県連代表だったこともあり、党執行部への強い不満から無所属で出馬した。鷲尾氏は日本最大の右派団体である日本会議の幹部でもあり、当該選挙区では共産党候補が出馬したが、実際には可能な限り相互に相手に不利になる行為は控え、ここでもゆるやかな意味における「野党共闘」が実現した。

当時民進党所属の3区黒岩宇洋氏も、無所属からの立候補を決意し、95,644票を獲得、2位の斎藤洋明自民候補を50票の僅差で破った。「希望の党」からの出馬については全野党候補者の中ではもっとも最後まで逡巡したともいえるが、結果的に無所属立候補が功を奏した。

4区はマスメディアによって、金子めぐみ自民候補と民進党の菊田真紀子候補とによる「女の闘い」などと話題になったが、結果的には無所属で立候補を決めた菊田氏が112,600票を獲得し、金子氏(87,524票)に大差をつけて勝利した。

5区と6区はともに野党候補が敗れたが、どちらも現職候補ではなかったものの、予想以上に自民候補に肉薄した。5区は、いわばもっとも「教科書的」な形で野党統一候補、大平悦子氏(前魚沼市長)が擁立されたが、後半追い上げを見せたものの、結果的に79,655の得票で、知名度の高い泉



「市民連合@新潟」主催 衆議院選挙候補者記者会見 2017年10月7日

田裕彦前新潟県知事の91,855票に及ばなかった。さらに6区の梅谷守候補は、記者会見でいったんは「希望の党」からの出馬を表明したものの、支持する市民連合からの強い反対を受け、同党からの出馬を断念した。得票結果は、自民の高鳥修一候補の94,292票に対し、92,080票の僅差であった。

このように1区の西村氏を除き、野党候補はすべて無所属候補としての出馬だった。新潟ではなぜ、旧民進党出身の候補者は「希望の党」から出馬せず、一見リスクを伴う野党と市民との共闘に賭けたのか。またなぜ新潟では、全県6選挙区すべてで広義の「野党統一候補」が実現したのか。その背景には、他地域とは異なるそれ以前の2つの全県選挙がもたらした勝利経験と遺産があった。県知事選で「身体化」した市民と野党との連携は、衆院選でも6選挙区を横断して広範に機能したと推測できる。

## 敗北から学ぶ

### — 2018年新潟県知事選挙

しかしながら、2018年、米山隆一知事は、就任から約一年半で辞任することになった。辞任は、知事本人の不名誉な行為に端を発するものの、原発立地自治体の知事が常に政権から標的にされるという事実も再び想起させることになった。すでに

述べたように、米山県政は市民と野党との協働によって誕生したという経緯があり、この突然の辞任は、県内野党のみならず、新潟の「市民政治」にも大きなダメージを与えた。知事選の候補者選びは例のごとく難航したものの、最終的に県議一期目の池田千賀子氏に白羽の矢が立った。なお、紙面の関係で詳述できないが、候補者選定のプロセスで、「女性候補」という要素は大きな役割を占めた。「新潟発の女性知事誕生」という野党側の呼びかけは、しかしながら結果的には新潟で功を奏したとは言えない。

野党系前知事の辞任という不利なスタートだったものの、池田候補は、最終的には37,102票差まで追いついた。しかし、結果的に敗北を喫した最大の理由は、与党側の「相乗り」戦略によって徹底的に選挙の争点があいまいになったことにあった。例えば、2016年の参院選で使用された「オール新潟」という言葉は、2014年の沖縄名護市長選挙に発し、市民と野党の共闘を意味する言葉として使用されたが、2018年の新潟県知事選挙でその言葉を先行使用したのは、与党候補の花角英世氏であった。さらに与党側は、原再稼働問題についても「慎重」な姿勢を示すことで争点化を避け、投票日当日の地元紙には「脱原発」を謳う一面広告を出した。

「新潟のことは新潟で決める」を合言葉にした市

民側が、主に街頭に出て訴えを展開した一方で、与党側は100名以上の国会議員が来県し、投票率を上げないよう静かに、しかし関係する組織を水面下で徹底的に固めていく手法をとった。そして、公明党、自民党の基礎票を期日前投票で固めた。

与党側の結束に比して、市民と野党の共闘はそれまでの選挙と比べて弱かった。県知事選は当初、菊田衆院議員を候補者にとり動きが見られたが、当人は固辞し、それを進めていた鷲尾衆院議員が次第に選挙戦からも離脱するようになった。また、選挙対策の中心を担った菊田氏と森裕子氏の二人の国会議員が、政党の頭越しに秘密裏に候補者選定を進めたため、特に旧民進党系の一部勢力からは離反者も生まれた。

2016年の参院選、知事選は、市民が主導して政党はむしろそれに協力し、連携を模索してゆくという形で、それが有効に機能した選挙だったと言える。しかし結論から言えば、政党や政治家が主導する選挙は、共闘の枠組みから離反するアクターを生み出しやすい構造がある。新潟県知事選敗北の教訓は、広範な市民が選挙の土俵を作った後に、政党同士が調整するというやり方（新潟モデル）が、政党と市民の共闘ではきわめて重要であるということであった。つまり、アマチュアの「市民政治」がプロの政党政治に重要な決定をすべて預けるのではなく、互いに独立変数として、共闘を両輪となって駆動させる方法が、現時点ではもっとも有効な民主主義的「解」であるということである。

## 「市民政治」の下部構造を育む — 政治教育と地方議会選挙

### (1) 「市民政治塾」の試み

県知事選の敗北は、勝利体験よりも多くの「学び」を市民にもたらした。少なくとも、選挙に積極的に参加した市民たちは、自分たちがなぜ負けたのかについて、(おそらく政党関係者以上に) 詳細な反省を行った。投票率が59%と予想以上に高くなったにもかかわらずなぜ負けたのか、最後に勝敗を分けた都市部「無党派層」の投票行動を決めたのは

いったい何であったのか、SNSによるキャンペーンは実際の選挙にどの程度影響を与えたのか、なぜ「女性知事」の訴えはそれほど効果がなかったのか、有権者は当該選挙が安倍政権の存続がかかった日本全体の行方を決する選挙であることをどこまで認識していたのか…。

しかし、そのように市民が普段の生活で政治を考え、議論し合う機会は、きわめて乏しいことが改めて明らかになった。また開票結果からは、広い新潟で普段より市民活動が活発な地域と野党側が勝利した地域がほぼ一致していることも明らかとなった。月に一度市民が集い、日常的に政治的なりテラシーを高め合う「市民政治塾」の試みは、県知事選の敗北が逆説的に生み出した市民活動である。塾では、これまで官僚や政党が作るものだと思われてきた政策や公約を、ワークショップを通じて自ら作成し、直面する各選挙で候補者や政党に提案する試みも行われるようになった。またさらに、今年の統一地方選挙を機に、自らが地方議員として立候補しようとするメンバーも生まれた。

### (2) 「バランスのとれた県議会を実現する県民の会」

前述のように、安保法制や原発など、いわば国政レベルの争点をめぐって誕生した「新潟の奇跡」であったが、2018年県知事選では野党側が訴えた安倍政権をめぐる問題は、必ずしも有権者にアピールしなかった。ましてや市町村議会や県議会といった地方議会の選挙において、国政レベルの大義名分は、「中央とのパイプ」を訴える利益政治の前に弱々しい存在でしかないかもしれない。

新潟においても例外なく、特に地方における自民党権力の基盤は地方議会と地方議員にある。したがって、「市民政治」が単に都会的な理念優先の、絵に描いた餅とならないためには、まずは地方議会にこそ、その基盤を築く必要がある。筆者も呼びかけ人となって2018年12月に設立された「バランスのとれた県議会を実現する県民の会」は、県議会における健全な民主的熟議のために、議会内の与野党間バランスを訴えるものである。

この「バランス」という大義名分は、議員の男女比



「バランスのとれた県議会を実現する県民の会」第1次候補者発表記者会見 2019年1月23日

も含んだものでもあり、理論的には保革のイデオロギーをこえた訴えである。今春の統一地方選に関する政策協定には、原発再稼働問題に加え、「議会で寝ない、サボらない、下品なヤジを飛ばさない」という最低限のモラルも書き込まれ、議会における議論の質の向上を訴えている。特に長年無投票だった1人区の選挙区に新しい候補者を立てるべく、全27の選挙区中、協定を結んだ計16名の推薦候補を公表した。

## おわりに—「自治」の基盤をつくる 「エネルギー・デモクラシー」

現在、今年7月に予定されている参院選に向けて、新潟ではこれまでの反省もふまえ、すべてのリベラル政党は、2018年12月に開催された市民連合主催のシンポジウムで、すでに「本気の共闘」への決意表明をしている。もちろん、今後細かな障害も多く予想されるものの、候補者が決まれば、広く実質的な連携を取っていけるだろう。しかし、選挙に勝利できるかどうかは、普遍的な争点を提示し、どれだけ幅広い有権者にアピールすることができるかにかかっている。これまでの経験が示すように、単なる「与野党間の闘い」では、野党側の勝利は望めない。その意味では、シンボルとしての「市民」を、与野党のどちらが獲得できるのが争われること

になるだろう。

ここで、「市民」の定義が重要となる。「市民」が単なる消費者、あるいは中央からの富の受益者としてのみ位置づけられるのであれば、「市民政治」は利益政治の論理に吸収され、本来の規範的な意味を失うだろう。新潟では田中角栄以来、中央の補助金で豊かになった経験があり、先の展望が見えない時代に「中央とのパイプ」という論理は依然として強力である。しかし、「市民」はまさに公的な価値や政治そのものの生産者であり、参加民主主義や自治の主体にほかならない。また「市民」は、政治家や政治を評論し、批判するだけでなく、本来それらを創り出し、時には作りかえる力をもつ。

最後に、本論のむすびとして、この「自治としての政治」のイメージを現代社会で具体化する、新潟における2つの可能性について言及しておきたい。この2つの実践は、いずれもエネルギーのあり方と民主主義とを接合した「エネルギー・デモクラシー (energy democracy)」のパラダイムに関連する事例である。

まず、米山県政で創設された、「原発検証委員会」である。福島第一原発の事故原因を検証し、また原発事故が健康や生活に及ぼす影響、そして万一原発事故が起こった場合の安全な避難方法を検証すべく、それぞれの課題を担当する「技術委員会」、「健康・生活委員会」、「避難委員会」の3

委員会、さらにはそれらを統括する「総括検証委員会」(池内了委員長)が設置された。原発立地自治体独自の予算で、これほど包括的に原発の安全性に関する検討がなされるのはおそらく日本でも初めての事である。

例えば、筆者が委員を務める「避難委員会」でも、多様な分野の専門家が領域横断的に原子力災害の避難について公開の議論を積み重ねているが、それは単に専門家のみならず、住民や市民が、地域のリスクと安全について広範な熟議をする契機でもある。原発の是非を結論づける以前に、情報の公開を前提に、そのあらゆる問題点を地域住民自らが検討し、熟議を重ねる作業は、そのプロセス自体に普遍的な政治的意義を認めることができる。

そして2つ目は、地域の「市民エネルギー」(ご当地パワー)の実践である。中央集権型の原子力発

電に代わる、地域分散型・自立型の再生可能エネルギーの挑戦は、エネルギーの転換を媒介に、地域の金融や行政、産業、雇用形態など、地域社会全体の転換をうながす可能性を切り拓く。2014年に設立され、筆者が代表を務める「おらってにいがた市民エネルギー協議会」は、新潟市や村上市とパートナーシップ協定を締結し、地元生協や地銀、地元事業者などとも協力しながら、地産地消、さらには「地産地所有」の自然エネルギーを創りだしている。

食(農)・エネルギー・ケア(福祉)・教育といった市民生活に不可欠で根源的な諸要素を横断し、草の根から自立的で相互扶助的な公共空間を形成していく、このようないわば「文明論的」なアプローチは、「3・11」後の民主政治にとって、むしろ避けて通ることのできない道程でもあると言えるだろう。■

