

法制度化における政党の役割

住沢 博紀

要約

地球環境の時代にあって、政府省庁機関 V s . 環境自治体・環境NGOという、環境政策をめぐる新しい対立図式が生まれている。この中で、議会、政党という伝統的な政治アクターの役割が衰退してきている。議会・政党は、中央でも地方でも、利益団体（許認可行政）や利権構造（公共事業）など伝統的な利益配分政治に取り込まれており、そこからの転換は容易ではない。欧米では、緑の党の成立や環境市民運動の発展により、環境政治は議会・政党政治の中に重要な地位を確保した。逆に、環境問題の政治争点化が議会・政党革新に寄与したともいえる。日本では、こうした「新しい政治」は、行政（環境自治体）と消費者運動（生協運動）に受容された。とくに自治体行政は、第1に、企業との公害防止協定という非法制的手法によって、第2に、市民参加や環境基準において国の制度よりも進んだ環境基本条令を制定することによって、主導的な環境主体として登場してきている。議会・政党の領域では、環境派議員というごく少数の議員の個別的な活動が見られるだけである。住民投票が決議機関になってくる。

環境問題も民主主義の課題として設定されないと、多様な市民が参加し、社会全体を変えることは困難である。逆に、こうした挑戦が党派中心の議会や集権的な政党システムを改革する契機となる。政党は、ネットワーク型組織論と市民権の理念に立つローカル・パーティ（地域市民政党）へと再編される。民主主義も、代議制民主主義の優越から、市民参加型行政、住民投票などの直接民主主義、ローカル・パーティ、NPO/NGOなどの市民組織の間での、相互活動的な民主主義へと変容する。

キーワード

新しい政治、環境自治体、地方議会、ローカル・パーティ、相互活動的な民主主義

1 問題提起 - 地球環境の時代に対応していない日本の政党・議会システム

日本において、議会および政党の政策立案能力が低いことは、今や広く承認されている。昨年、1996年度の公共政策学会設立大会においても、公共政策における政党の役割は議論の対象にすらならなかった。今回の公共政策学会では、国政改革・国会改革・議員立法などをテーマとするシンポジウムが設定されているので、政党・議員の立法過程における役割が多少とも論じられることになる。この部会のテーマである、「法制度化と環境政策」というテーマから政党の役割を論じようとする場合、事態はもっと複雑である。1990年代が地球温暖化などのグローバルな環境問題の時代であるとするなら（長谷川公一 1996：137）、日本の政党の環境問題に対処する能力は、1960年代の産業公害の時代からたいして変わっていないからである。選挙公約や政党のパンフレットは、環境政策の用語であふれている。しかしそれらは、政党の議会での行動や日常活動とほとんど関連がない。これを中央と地方のそれぞれの課題を例にスケッチしてみよう。

(1) 政府官僚機構 Vs. 環境自治体・環境NGOという対立構図にある地球環境問題

1997年12月に開かれる気候変動枠組み条約第3回締約国会議（温暖化防止京都会議）に向け、10月6日、議長国となる日本政府案が提出された。温室効果ガス削減の日本案は、「2008年 2012年までに1990年実績より5%の削減」を基本骨子とするものであった。これは、削減を困難とするアメリカ合衆国に配慮し、15%削減案を唱えるEU（欧州連合）と対立する恐れがあった。アメリカもEUも、方向は異なるがそれぞれの国際戦略や政治決定に裏付けられていた。だが、日本案はその決定のプロセスからしても、また根拠付けにしても、曖昧なものであった。

事実、すべては官僚主導であり首相をはじめとする政治家のリーダーシップも、政党の積極的な活動も見られなかった。当初は6.6%削減案を提示した環境庁と、90年水準で精一杯とする通産省の間での、官・官折衝が中心であった。通産省の巻き返しの中で、議長国として国際会議での成果を求める外務省の提言もあり5%に落ちついた、というのが実状であった。日本の国政レベルでの他の政策調整と同様に、縦割り行政、業界利益を代弁する省庁、省益（庁益）を追求する官僚機構、こうしたアクターの枠組みのなかで、実質的に地球的規模での環境政策が決定されているわけである。

社民党、さきがけは、「内容が不十分なうえに、与党の合意なしに決定したのは遺憾だ」（10月8日付け朝日新聞）と、政府案の撤回を申し入れた。しかしその後「再検討」に変わり、いつのまにか問題は立ち消えになった。新進党、民主党などの野党も、似たような状態であった。党内のごく例外的な環境派議員は別にして、政党としての対応は当面は政府案を批判する声明をだす程度であった。むしろ積極的な活動や対案を提示したのは、環境NGOの「地球と大気汚染を考える全国市民会議(CASA)」などであった。ここでは、2010年に二酸化炭素の21%削減案が算出されている。また京都会議に先立つ11月26日から28日まで、世界数十か国から約200の自治体代表が集まる(日本国内は約100)「国際環境自治体協議会」の国際会議が開催された。自治体側では、2005年から2010年までに、排出量を90年より20%削減することが目標として掲げられている。明らかに、政党ではなく、NGO組織や環境自治体の方が、地球環境時代のアクターとして各省庁の官僚組織と対峙しているといっても良い。それでは、自治体レベルや地方議会内において、地域の環境政策を形成するさいに、政党はどのような役割を演じているのだろうか。

(2) 80年代生活公害(ゴミ問題、ダイオキシン)型環境問題の現在

保守/革新政党の対立図式から環境派議員の個人活動へ

ごみ中間処理施設の建設に反対する住民運動に依頼され、議員が議会で行政当局に質問することなどが、環境問題に対する地方議員のもっとも一般的な関与の仕方である。あるいは逆に、施設建設業者などとの関係のある政党であれば、政党・会派全体としてこうした事業を推進する側に回る。どちらにしても、その役割は個別事業・個別問題に限定されており、環境政策をめぐる法制度化といったテーマから遠いところにいる。

しかも市町村議会の場合、政党とは区別される会派が重要となる。会派は、公共事業・業界・選挙支持母体・議会のポストをめぐる派閥などが主要な結成の契機であり、理念や政策の占める地位は低い。60年代のような産業公害型であれば、企業優先派と住民優先派という対立図式が、あるていど保守・革新という政党間対立図式に重なっていた。しかし80年代のゴミ問題に象徴される生活公害型では、すべての市民の生活スタイルが問題となるためこうした政党間対立図式は曖昧になる。むしろ、エコロジー市民運動出身の議員や環境派議員など一人一人の議員の活動が中心となる。環境政策は、それがゴミ処理施設の建設など何らかの公共事業と結びつく限りにおいて、議会内に賛成派と反対派の陣営が形成される。あるいは、ダイオキシン問題のように、それが地域全体の健康を脅かすこ

とが明白になった場合には、全会一致により議会の決議や条令が採択される。地域住民を二分するような問題では、今日ではもはや議会の多数決決議では正統性が認められず、住民投票が提起される。また全会一致の条令採択などの場合も、その提案者や実質的な推進者は行政であったり市民運動である場合が多い。いずれにしても、議会・政党（会派）は環境政策の推進グループに属するのではなく、議会の承認という政治儀式を行うアクターに過ぎない。

1997年度公共政策学会の開催時（6月）に盛んに新聞で報道された環境問題は、深刻化するダイオキシン汚染の広がりであった。その中で、全国に先駆けて制定された所沢市議会の全会派一致による「ダイオキシン規制条例」（「ダイオキシンを少なくし所沢にきれいな空気を取り戻すための条令」）が注目された。1997年3月に可決され6月1日から施行される。国レベルでの厳しい規制のための立法化がなされていない段階で、所沢市議会の果たした役割は大きい。所沢市周辺に密集しているごみ焼却所や産業廃棄物処理施設からのダイオキシン汚染が明らかにされた時点で、迅速に行動したともいえる。

しかしこうした条令制定の契機となった汚染調査を行ったのは地元の市民組織に依頼された専門家であった。また環境運動と連携したごく少数の環境派議員の個人的な活動であった。汚染問題はもっと前から知られており、すでに土壌汚染は進行しており、この意味では条例制定はむしろ遅すぎたともいえる。例えば、所沢市の広大な航空公園は子供連れ家族の理想的な週末の遊び場であるが、環境団体は高いダイオキシン汚染のため乳幼児の立ち入り禁止宣言を市に要求している。おそらく欧米の自治体であれば、こうした事態が発生すれば、即座に汚染の測定と立ち入り禁止の是非を論じたであろうし、あるいは土壌交換の費用やその処理方法まで計画するだろう。もし航空公園への立ち入り禁止が宣言されるなら、それは原発事故による周辺地域への放射能汚染とおなじような衝撃を日本国中に与えたであろう。幸か不幸か、こうした議論が議会でも新聞でもなされていないので、私たちは事態の深刻さをどのように判断していいのかわからない。

インターネットで紹介される所沢市議会のホームページを見る限りでは、環境問題は大きなテーマとなっている。例えば1997年12月定例会では、4日にわたる本会議の一般質問では、質問に立った20人の議員のうち14人までが、ダイオキシン問題を含む市の環境政策について論じている。しかし地球温暖化、リサイクル社会論、ドイツ・フライブルク視察の報告などもあり、市のダイオキシン対策を明確に質問項目にしている議員は5人に過ぎない。しかも各論（規制計画審議会、ダイオキシン対策室、市民会議の活動）まで質問

項目に掲げている議員となると一人である。

ところでここで取り上げたダイオキシン問題は、産業廃棄物処理施設や小規模焼却炉の問題に限定すれば、問題の所在と解決への道は、困難ではあってもわかりやすいといえる。60年代の産業公害型に似ている点もある。しかしそれをプラスチックなどを大量に消費する、80年代生活公害・ゴミ問題として、現代の工業文明の根本までさかのぼって考えると、解決は容易ではない。

東京都日の出町にある、谷戸沢多摩地区ゴミ最終処分場の地下水汚染問題と第2処分場建設反対運動を考えてみよう。現在では、住民の反対運動は裁判闘争やトラスト運動の段階に入ったため、議会や議員による政治的調整の機会はほとんどなくなっている。しかし、処分場に反対する三多摩地区の環境派議員も、住民運動の参加者も、こうしためいわく施設建設反対運動とは別に、自分たちの資源多消費型の生活を変え、ゴミ減量のための具体的な活動を始めなければ真の解決に進まないことを強調する。政党、議会、議員というこれまでの政策決定の枠組みでも、単なる反対運動でも、もはや問題解決に寄与できないことがだんだん明らかになってきている（日の出処分場問題市民合同調査団 1996）。

(3) 困難な「新しい政治」への転換

ロナルト・イングルハート『静かな革命』（R. Inglehart）が出版されて以後、西側工業諸国では、脱物質的価値観、生活の質、環境問題の重視、多文化社会、ジェンダー視点など、新しい政治（ニュー・ポリティクス、類似概念として新しい社会運動、環境政治＝グリーン・ポリティクスなど）の台頭について議論された。日本では、篠原一『ライブラリー・ポリティクス』（篠原 1985：2 30）で展開された、市民・生活者政治がこれに対応する。しかし80年代から90年代末までの間に、55年体制は大きく変容したが、旧来型の政治が新しい政治に道を開いたわけではなかった。運動レベルでは、東京と神奈川的生活クラブ生協や代理人運動がいつも事例として挙げられるように、限られたものであった。また環境経済学の発展に比べ環境政治学に見るべきものが少ないことも、こうした日本の政治状況の理論レベルでの反映といえる（長谷川 1996、賀来 1996）。日本の環境政治学は、生活クラブの活動報告か緑の党に代表される欧米の新しい社会運動の紹介が中心である。

日本の新しい社会運動を研究しているドイツの研究者 W.フォッセ（W. Vosse 1998）は、日本人の環境問題に関する意識は他の工業諸国と同じであるが、環境保護運動などへ

の参加という行動を伴う「熱狂的なエコロジスト」は少ないことを指摘している（他の諸国の平均値は22%だが、日本は11%）。また日本の環境運動は、会員数、財政規模、法的地位、政治への影響力のどれを取っても弱いとされる。60年代反公害運動や三里塚闘争は、ドイツの成立期の新しい社会運動にも影響を与えたが、現在の日本の市民運動は、社会運動というよりは社会活動に留まると興味ある指摘をしている。

NPO 法案が成立していないこともひとつの理由である。しかし、市民運動・環境運動の多くが相互に孤立していることもまた大きな理由である。その背景には、政党の側と運動の側の相互不信がある。ここでは、市民運動・環境運動などの「運動」側ではなく、政党や議会などの「制度」側の問題を論じてみよう。そのためには、次の3つのレベルでの議論が必要である。

第1に、日本の議会制、政党政治に内在する問題がある。地方自治体に限定すると、「強い首長と弱い議会」のもと、政党がますます首長の与党に転換し、議会の行政監視機能が形骸化してきている。また地方議会の政党化が進行すると共に、「地方議員は代議士の地元後援会（集票マシン）の中枢に位置しており...、ここの自治体における政治家であるばかりではなく、中央から自治体にいたる政治系列のなかでの政治家でもある...。」（新藤 1996：41）。こうした行政執行部の優位、縦割り系列化の結果、「議員の住民離れ、住民の議員離れ、そして議員自らの議会離れ」が生じ、「こうした状況下では、はたして代表制民主主義が機能するのか、議会の存立自体に疑問がもたれかねない状況になってきている」（坂田 1989：237）のである。議員の定数削減の要求がその帰結である。

第2に、しかし公共事業の配分や業界の利益擁護という特定の政策領域においては、政党も議会も独自の権力要因となっている。これが政・官・業の「鉄のトライアングル」と呼ばれるもので、癒着構造や談合体質の温床となっている。そもそも日本では、政党や政治家の機能は、政府が持つ（そして官僚組織が実質的に管理している）巨大な資源や利権へのアクセスを確保することに他ならない（山口二郎 1995：157）。あらゆるものが変化する中で、とくに地方議会におけるこうした既得権擁護の構造はもっとも変化しないものの一つとなっている。かくして少数の市民派議員や共産党議員を除いて（もっとも共産党も与党の場合は同じ行動パターンをとるが）、オール与党体制が成立する。

第3に、こうした第1、第2に掲げた議会・政党・政治家の実態から、日本の代議制民主主義の時代閉塞性が帰結される。新しい政治にむけた改革の道は非常に困難であるといわざるを得ない。こうした代議制民主主義の病理現象、硬直性は、国政レベルでも、また日

本を超えて欧米諸国でも見出されるものである。政治不信、政党不信が今や世界的に流布されている。日本における政党研究の第一人者とでもいべき白鳥令は、その最近の編著書『現代政党の理論』において、「政党もまた、近代国家と同様に、その存立の基盤そのものが崩れつつあると考えるべきであろう」という、政党の未来にとっては非常に悲観的な結論を導いている（白鳥 1996：414）。

しかしこうした脱政党論、政党衰退の現象は日本では他のどの国よりも強く見受けられる。これは同時に、先駆自治体による行政優位のもとでの市民自治の政治システムが追求される現実と表裏一体となっている。松下圭一は、「先駆的自治体が先導して自治体間の行政格差をひろげることが、自治体の行政水準を全体として高め、官治・集権型の国の政策・制度を自治・分権型に変える近道だ...」（松下 1995：124）という、先駆自治体戦略を提示している。この戦略の延長線上では、分権・自治・参加をキーワードとした地域環境行政が展開されても（宇都宮 1995）、政党・議会の役割は議論されない。こうした文脈の中に公共政策学会のこの分科会も位置づけられる。公害防止協定を論じる阿部昌樹論文、先駆自治体川崎市における環境基本条令の制定現場から報告する田中充論文は、まさにこの自治体行政優位の環境政策の背景と意義をテーマとしている。その問題点を、当日の議論も踏まえて次に整理してみよう。

2 行政主導の先駆的な自治体環境政策の意義と問題点

(1) 阿部昌樹報告：「環境行政における中央 地方関係 公害防止協定を手掛かりに 」について

阿部は1960年代自治体レベルでの独自の公害対策の展開（1964年横浜市と電源開発との協定で広がる「横浜方式」）と公害防止協定の現代的意義を以下の点に要約する。

国家法に対する価値合理的な順法精神（川島武宜）ではなく、「権限なき行政」に踏み込む、目的合理的に国家法を捉える道具主義的な法意識が自治体で進む。つまり「自治体は、国家法上承認された法的な権限があろうがなかろうが、地域の公害対策のために努力する存在である」という事実命題に立つ。

トップダウン型の統一的な国家法秩序の存在とその絶対性を前提とする、垂直型の中央 地方関係が揺らぎ始め、ローカルな場で形成される多用な規範秩序が国家法秩序と緊張関係を伴いつつ併存する、水平型の中央 地方関係の萌芽である。

条令制定よりも個々の企業との個別的な合意に依拠した公害防止協定のメリットは以下の点に整理される。

- 1) 国の公害規制の不備を克服（後に上乘せ条令、横出し条令として定着）
- 2) 地域の実状に応じた対策
- 3) 防止技術の発展に即応
- 4) 自治体と企業の信頼関係の形成
- 5) 議会の議事手続きをしないですむ。（地方議員の多くが協定に好意的でないとき）

こうして、自治体職員が法を徹頭徹尾道具として扱い、政策目的の実現のために有効に利用する技術を身につけること、いいかえれば、道具主義的法意識の共有と成熟こそ、阿部によれば「自治体政策法務」の前提となる。このように、法学者安部は、事実命題から出発し、地方 中央関係のゆらぎや分権の「現存」を根拠づける。ここでは、法治国家や議会主義にたつ正統性ではなく、日本政治の現実と自治体の課題、住民の現実の法・権利意識のレベルを反映した、事実命題にたつ正統性を導き出す。

国政レベルの法的規制がなく（あっても極めて不十分）、環境基準も設定されていない時代には、自治体による個別企業との公害防止協定は非常に有力な手法であっただけではなく、緊急避難として必要でもあった。問題は、安部が現在もこうした公害防止協定の手法が有力であると主張する場合（近年においても2,000以上の公害防止協定が新たに締結されているという指摘）、1960年代/70年代と同じ根拠、同じ枠組みでいいのかどうかという議論が必要である。阿部の枠組みは、中央 地方という関係のゆらぎに立っており、地方分権の必然性から導出される。官 官関係の分権化である。しかし自治体行政市民の関係の中で、公害防止協定の新しい枠組みと可能性が論じられているわけではない。市民参加型地域政治という新しい枠組みのなかでの公害防止協定の手法と効果こそ、現在問われているものではないだろうか。

ここで「政策主体としての市民」という視点は、阿部のいう道具主義的な「自治体政策法務」の手法とは必ずしも調和しない。目的 手段の形で体系化されるシステム思考としての「政策型思考」と、その法的に合理的な設計を可能にする「政策法務」の知識の重要性は、松下理論の一つの軸をなしている（山谷清志 1997での議論も参照）。それは、先駆的自治体による行政主導の環境政策のモデルといえる。この政策法務モデルと市民自治モデルがどこまで統一的に把握されているかどうかを、その最先端で実践している、田中充（川崎市環境局）論文をもとに検証してみたい。

(2) 田中充報告：「自治体の環境政策法務 環境基本条令の制定の現場から」の意義と問題点

川崎市は、公害防止条例、環境アセスメント条令の制定、公害防止計画、環境管理計画などの行政手法を全国の都市に先駆けて開発してきた。1971年4月、社共革新市長として革新市長の草分けの一人である伊東三郎は、1972年二酸化窒素の総量規制などを盛り込んだ公害防止条例を全国で最初に制定し、1974年には公害病認定患者の市の独自の補償制度を作り、1977年には環境アセスメント条令を制定するなど、先駆的な公害対策を展開してきた。

川崎市は、1990年代の環境基本法の時代でも、先駆的自治体としての地位を維持・発展させている。今やほとんどの自治体が（都道府県および都市部）、環境基本条令や環境基本計画を策定している（環境庁長官官房総務課環境調査官 編『平成9年版 全国環境事情』参照）。しかし川崎市は、1991年12月、つまり国の環境基本法制定の前に、川崎市環境基本条令を制定している。その内容も、環境政策の理念、市民参加の視点、基本計画の進行管理、環境行政の総合的調整など、政策の有効性や市民参加の点からも優れたものになっている。

更に、環境基本計画を推進し、定性的目標のみならず定量的な数値目標、基本計画の進行管理（年に一度環境報告書、市民に縦覧 - 1994年度実績については1996年1月に公表。市民から意見書28通、184件の意見項目、1995年度実績は1997年1月公表、21通の意見書、191件の市民意見項目）、これを環境政策審議会（5人の学者や弁護士といった少数の専門家で構成、議会の同意が必要）が審議し、これに関する改善を加えて市長に答申する。答申を受けて市の調整会議でその内容を確認し、各部局で必要な措置をおこなう。

自治体の条令制定や政策法務の必要性は、次の3点に要約される。

国にない場合 ... 91年の環境アセスメント、理念にかんして環境市民権など

国に制度があっても自治体につながらない ... 総量規制、年次報告に組み込む

市民への配慮、市民参画をすすめる ... まちづくり条令、市民参加条令など

環境課題に的確に対応するため、これまでのような行政が事業者を規制する手法ではなく、「広い分野にまたがる各部局の合意形成や協力態勢の構築、また事業者の自主管理の促進、さらに市民参加の拡大や自主的活動の充実など、あらたな視点に基づく環境行政の展開が期待されている」ことが盛り込まれている。しかしここでも、政治（政党）や議会

は単なる承認機関としてしか期待されていない。通常の審議会政治（20名ほどの学識経験者、産業会代表、関係行政職、議員など）すら飛び越え、5人の環境政策審議会という専門家行政となっている。さらに環境報告書に対して、市民からの28通（1996）、21通（1997）の意見書があることが「市民参加」の例証とされているが、それで市民参加モデルが保障されるのだろうか。川崎市がもっとも進んだ市民参加型の環境政策を進める先駆的自治体に数えられるだけに、その民主主義の視点からの検証も行われる必要があるだろう。

(3) スウェーデンの地域環境政策と参加型民主主義 - 長岡延孝論文から

以上の、政党・議会を迂回した地域環境政策のモデルに対して、スウェーデンは興味あるもう一つのモデルを提供している。これを、長岡延孝の2つの論文、「スウェーデンにおけるローカルな環境政策の可能性」、「スウェーデンにおけるローカルな環境政策と参加型民主主義」から要約してみよう。本論文は、著者の現地での当事者へのヒアリング調査（1997年1月～3月）をもとに執筆されている。

80年代の環境問題の変化（環境問題の政治争点化）により、1987年環境省が設置された。初代大臣ダールは、環境汚染が激しい4地域を指定し、環境浄化をすすめるデリゲーションをそれぞれの地域に設置し、活動を委任した。シェルやBPなどの石油精製工場、VOLVOの主力工場などがあるイエテボリ市もその4地域のうちのひとつとなった。デリゲーションは7名で構成され、すべて地元の人々（政治家が3名、ビジネスから1名、労働組合から2名、環境運動から1名）からなる。そこで、これまでの法規による規制的手法ではなく対話的・協調的手法が活用された（日本の公害防止協定に似るが、テーマが包括的であることに注目）。更に、消費者への教育的手法を用い、有害物質の削減（洗剤などの代替品）を訴えた。また企業のプロジェクトへの参加を呼びかけ、エコ・マネジメントの契機を作った。また、この地域の行政・企業・政党などが協調して問題解決にあたるというリベラルな伝統を利用した。

この政策手法で注目すべき事は、「環境主体の多元化」に立ったことである。かつては行政が環境主体であったが、そうした「コマンド・アンド・コントロール」政策から、フラットな多元型、つまりコミュニケーション型政策へと転換したことである。そうしてこのプロジェクトの成功は、環境行政の硬直化を打破するために、政治的なイニシアティブを行使し、官僚制的な固定化・縦割り行政から自由なチームによって運営されたことが拳

げられる。川崎市の環境基本計画も似た問題意識に立っているが、そこではまだ行政の内部での部局を越えた調整が課題であった。行政の外部の委員会によって、環境政策を施行する手法も発想もまだ日本には存在していない。このスウェーデンの事例の場合、企業との協力には成功した。しかし行政と市民との協力には成功していないという。その解決の鍵は、環境プロジェクトを民主主義の発展、民主主義の深化のために利用するという発想、手法にあるとする。問題解決型の環境政策とは、自治体の政策法務の発展だけではなく、問題解決に共に立ち向かう多様な環境主体の自発的な結びつきにあり、それ自体、民主主義の深化として追究されるべき性質のものと規定できる。

それでは、この点に関して日本ではどのような可能性があるのだろうか。まず、政党、地方議会、政治家という、伝統的な政治アクターを考察してみよう。結論から言えば、それぞれに全く新しい展開が必要とされているといえる。とくに政党に関しては、ローカル・パーティ（地域市民政党）という組織論と価値観が重要であるように思われる。こうした問題意識は、報告者（住沢）の置かれた個人的な位置も関係している。報告者は、ここで、研究者という外部者の視点と、3年前に設立された、ローカルパーティー〈東京市民21〉の代表委員という、内部者の視点という2つの視点を意識的に持とうと心がけている。この視点からは、通常の実証研究以上に、「日本において（欧米の意味での）政党政治も議会政治も存在していないのではないか」、という根本的な疑問を提起せざるを得ない現実が見えてくる。

3 自治体行政と市民活動の狭間での代議制政治組織

前節で述べたように、首長・自治体行政に関しては、公害防止協定から始まり、環境基本条例・環境基本計画の策定などに示される、行政の政策能力の開発・発展が先駆的自治体を中心にして活発に展開されている。市民活動は、行政がめざす市民参画型の環境政策策定の名宛人であり、逆に市民の側からも、住民投票、情報公開を求める住民訴訟、住民監査請求などの直接民主主義的な手法により、地域における政治主体としてますます力をつけつつある。この地域政治の2つの主体は、それぞれに新しい政策課題についてダイナミックに対応している。それに対して狭い意味での代議制民主政治の担い手である、地方議会・政党・議員は、むしろ衰退するアクターである。

(1) 政党

60年代後半から、地方議会の政党化、多党化がいわれてすでに久しい。都道府県議会は政党系列化がほぼ完成しており、中都市以上の市議会にもそうした傾向はある。その場合、公明党、共産党の進出が鍵となっている。しかし、政党系列化は政党政治の全国化を実現したわけではない。

表1 全国市議会議員の所属政党別人員調査（1969.12～1996.12）にあるように、市議会議員19,034人中、11,965人（約63%）が依然として無所属である（1996年12月）。これは1972年の11,509人という数値とほとんど変わっていない。自民党は3,475人（1969）から1,710人（1996）に半減したが、保守系無所属との間は流動的であり、大きな変動があったわけではない。共産党、公明は、1996年にはそれぞれ1,706人、1,781人になっており、自民党とともに地域の三大政党になっている。

この大都市での政党化は、60年代、70年代の保守・革新対立図式が明確な時代には、革新自治体の誕生など大きな意味があった。しかし、共産党を唯一の野党とする「オール与党体制」が普通の形態になるに連れ、政党化は中央に従属した上下関係をつくる側面や集票マシンの機能のみ残り、生き生きした地方議会の妨げになっている。確かに都市部では、人よりも政党を選ぶ有権者が多い。しかしそれは同時に、無党派の増加、投票率の低下という負の現象も生んでいる。さらに政党の党議拘束や中央指向が大きな桎梏になっている。行政の地方分権と同様、政党の地方分権なしには、地方議会が政党政治の長所を生かすことは難しい。政党の分権化をもっと徹底すれば、地域で自立したローカル・パーティ（地域市民政党）になる。この可能性を後にもう一度論じたい。

(2) 地方議会

自治体行政の近代化に比べて議会の近代化はあきらかに立ち後れている。議会は市民の利害の多様性を反映しており、したがって多様な利害の合意をめざすところに、その存在意義があるとされる。しかし、そのことは逆に、議会として行政のような一体的な活動を遂行することの障害となっている。「2元代表民主制」という自治体の意思決定システムのもとで、議会はいまだこの制度を具現化していない。議会の機能ではなく、行政権力の内部勢力か外部勢力かという、かつての派閥政治・力学の支配する世界と同じことを至上課題とし、行政および会派間の談合体質をさらに強めている。

それ以上に顕著なことは、政党政治よりももっと密室政治的な会派政治が地方議会の常

態となっていることである。どのレベルの地方議会においても、5、6会派の存在は普通であり、それは政党政治というより、利益配分の組織であったり議長職や議会の諸ポストをめぐる会派政治といってよい。こうした会派は首長・行政と癒着する半面、議国会派の談合により首長を決めるという側面ももつ。結果は、オール与党化と多選首長という自治体政治の停滞モデルの全国化である。

表2-1から表2-7までは、市議国会派所属議員数にしたがって、全国の市議会を類型化したものである。ただし1995年4月統一地方選挙以降、1997年9月までの選挙の結果成立した市議会のみを調査している。資料は、自治体情報誌を編集・発刊している「イマジン出版株式会社」が、各議会事務局に直接問い合わせて作成した調査票を用いている。会派は流動的で議会事務局により基準も分類の方法も異なり、しかも会派の性格も分からないから、厳密な意味では資料とはいえない。したがって、ここでの保守、革新・中道、エコ会派などの分類も推定によるものである。それでも、全体としての傾向を読み取り、いくつかのタイプに分類することは可能である。

東京のような大都市でも、市議会議員が今なお地域の自治会の有力者によって選出される存在であることは珍しくはない。その意味では保守会派が多数を占めることは当然で、政党化は馴染まない。そこに求心力があれば（有力代議士の存在、明確な利権構造、強い革新派の存在など）表2-1や表2-2のような大保守会派が成立し、こうした力が弱いと、表2-5や表2-6の乱立状態や旧来の無会派議会という構成になる。表2-4自民党会派優位型は、自民党が地域で土着しているか、都市部で革新派が強い地域である。表2-7、都市多政党型のみが、革新・中道派やエコ会派を生み出し、環境政治が積極的に展開される地域と重なっている。

この地域が、環境政策に関して先駆自治体になるとしても、日本全体をみるとごく限られた地域である。むしろ、全国に多く存在するこうした曖昧で密室的な会派政治を、公開された政策や理念をもった政党に転換させていくことこそ、重要であり現実的な道でもある。もちろん、旧来の政党モデルではそうした転換は不可能である。ここにローカル・パーティの可能性と必要性の根拠がある。

こうした転換を導く手段は多様であるが、その一つに3、4人の実力ある環境派議員、市民派議員の活動が挙げられる。こうした議員は熱心ではあるが、しばしば孤立したり自らそうした孤高を求める傾向にある。したがって、ひとつの議会に一人ではなく、環境議員会派として存在できるなら、他の利権・人事会派に大きな衝撃を与えることになる。結

論として、政党を代表とする代議制政治組織は、政策能力を向上させている行政と、市民による直接民主主義の推進の狭間にあり、全体として市民社会の発展に対して閉ざされた存在となっている。あるいは、別の表現をすると、みずからの利害とのみ向かい合い、市民のために開かれたシステムを構築していないともいえる。会派政治という日本の現実を見る時、ローカル・パーティという新しい政党論、組織論は一つのオルタナティブを提起している。ところで、環境問題や環境政策は、停滞状況に陥った政党政治に新しい刺激を与えるものであった。欧米での市民運動、エコロジー政党の誕生が、伝統的な政党に与えた影響はよく知られている。また地方議会の活性化にもつながった。この関連を次に考察してみよう。

(3) 表面化しない新しい政治、新しい社会運動の挑戦

欧米工業諸国において、70年代、80年代に伝統的な政治システムが一つの転換を迎えることになる。物質的価値から、脱物質的価値への価値観の転換、エコロジー運動や女性運動の台頭、工業社会の大量消費文化を批判する対抗文化・生活運動など、いわゆる新しい社会運動とよばれるものがその大きな契機となった。旧西ドイツの「緑の党」はその代表例であり、エコロジー政党の誕生は、その後、ヨーロッパ各地において、古い政党システムを変革していく有力な力となった。また、アメリカ合衆国においても、環境問題などを扱うNPO/NGO組織が多く生まれ、党派を超え、環境重視の政策を実現するために大きな力を発揮した。環境保護有権者同盟(LCV)はその一例であり、環境に関する法律案に個々の議員がどう投票したかを採点する「環境スコアカード」を発行している。日本でも、環境とか緑とかの名のついたミニ政党が多く生まれた。しかしそれらは、旧来の政党イメージから出発しており、おそらくそのことが政党としても、運動としても成功しなかった原因の一つである。

環境政策が21世紀最大の政策課題の一つであることは、広く承認されている。1997年7月の都議選挙を向けて、各政党の政策も、環境問題(日の出町の最終処分場問題から循環型社会の経済システム、都市システムの構想まで)、および高齢社会にむけた福祉政策が2大テーマであった。さらに、公共事業費に関して市町村側の財政担当者3,225名と、中央官庁側の課長・室長1,681を対象にしたあるアンケートでは、期せずして、「廃棄物処理施設の整備」が両者ともに第1位に掲げられている。

このように、環境問題の重要性を否定する政党も政治家もいないし、行政執行部や議会

もない。しかし、環境問題の中には短期、中期、長期と多様な課題があり、生活や消費文化の変革を含み、じゅうらいの政治アクターでは対応は困難である。例えば前述した日の出町に設けられた日本最大の内陸型ごみ処分場の問題が示すように、解決は簡単ではない。処分場の地下水汚染に関する情報公開の要求であれば、情報公開条令や住民訴訟の手法が広汎に利用され、市民運動独自で大きな力を発揮している。ごみ減量 循環型社会への道は、行政・業界・市民の三者が長期に及ぶ負担増、ライフスタイルの変化などを伴って段階的に実現できるものである。選挙から選挙へと短期的に政策課題を提出する現在の議会や政党は、このようなタイプの政策課題に向いていない。どちらの場合も、議会・政党の役割は小さい。日本における市民社会の成熟と、自治体行政の発展の中で、議会も政党も自らの新しい役割を見い出せないでいる。

(4) 生活者政治の提起と直接民主主義の要求

日本では、このようにシングルイシューに立つエコロジー政党は発展せず、新しい政治や新しい社会運動の課題は、生活者政治として展開されることになった。前述した篠原一らは「ライブリー・ポリティクス（生と生活に関連した生き生きとした政治）」を提起している。生活保障の課題と福祉の展開、エコロジーと生活の質、自治体代表機構の活性化と政党という3つの政策課題は、高齢者社会の福祉サービス、ごみ問題に象徴される環境政策、市民の政治参加および行政改革という、現在の3大政策そのものである。さらに山口定らは『市民自立の政治戦略』（1992年）において、生活者として展開された市民概念を、日本の政治改革を展望する普遍的な概念として提起している（山口1992 - 3頁以下）。生活者/市民、住民運動/市民運動の区別と関連はまだ明確でないにせよ、神奈川ネットワーク運動、東京・生活者ネットワークなどのローカルパーティーに、こうした新しい市民政治の理念と運動は継続されている。

日本では、特別法を除いては、住民投票権（レフェンダム）が認められていない。そのため、全国オンブズマンなどの市民団体による住民訴訟や住民監査請求という「告発型」が盛んになっても、「地域政策型」の住民投票の要求は希であった。しかし1996年8月、原発の建設の是非を問う、新潟県巻町の住民投票の成功は大きな例外を与えた。その後、産業廃棄物処分場建設をめぐり、岐阜県御嵩町でも1997年1月、住民投票条例が制定され、6月22日に投票が行われた。住民投票は法的拘束力を持たないが、直接、民意を問うことの意味は大きく、建設にも決定的な影響を与えることが予想され、実際の経過もその

ようになった。1994年、1995年、1996年度の朝日新聞全記事のデータベースを使った検索では、以下の住民投票条令制定が挙げられている。

巻原発（新潟県巻町）、中海淡水化（鳥取県米子）、芦浜原発（三重県、南島町、紀勢町）、産業廃棄物処理場（高知県日高村）、窪川原発（高知県窪川市）、串間原発（宮崎県串間市）、在日米軍基地（沖縄県）

数少ない住民投票が、環境問題をテーマとしていることは注目してよい。ここには、（１）業界と癒着した議会や政党などへの不信感、（２）さらに地域の生活に密着する重要な問題はみずからで決めるという、直接民主主義の意識と要求、（３）さらにすべての当事者が、政党や議会ではなく住民投票によって示される民意のみを承認する用意にある、という決議の正統性をめぐる力点の移動である。

とはいえ、直接民主主義が代議制民主主義を代替できると主張する人はまだすくない。議会が多様な利害調整・妥協の制度であるのに対して、住民投票は二者択一を迫るものであり、両者の役割は異なる。むしろ、直接民主主義による「拒否権」の制度があれば、議会や政党は常に民意を意識せざるを得ず、その意味で議会や政党政治の再活性化につながると評価する人は多い。

4 環境問題の法制度化に政党が貢献できるための諸要件

松下圭一は、前述したように、市民自治の実現に至るため、先駆的自治体のもつ戦略的な役割を提起し、自治体間の競争メカニズムを最大限生かそうとする。市長間のさまざまな形の情報ネットワークがあり、新しい政策や他の都市の優れた制度の導入など、今日でもすでに当然となっている。しかし議員レベルではまだ少なく、環境派議員や女性議員のネットワークなどに限られている。本来、政党はこうした情報ネットワークでもあるはずだが、そのような機能は弱い。もう一つの上昇セクターである、直接民主主義をもとめる市民活動も、住民訴訟や住民投票による具体的課題への民意を問うという、誰の目にも明らかで公開された手段を持っている。議会や政党システムも、本来は公共世界の公開された場で、論議を武器とする競争原理にたつシステムであった。選挙において、かろうじて競争システムが機能しているとはいえ、それは政策をめぐる競争とは言い難い。議会や政党のシステム内部で、本来の機能がもはや働かないのであれば、システムの抜本的な変革か、あるいはシステム外部との関係に活路を見出さなければならない。以下の4つの方

法が考えられる。

すでに述べたが、住民投票（市民投票）を議会の議決に対して拒否権を行使できるような補完的な意思決定機関として制度化するなら、議会は常に外部に競争相手を持っていることになる。この場合は、政策決定に関しての外部競争者である。

政策課題の設定(アジェンダ)や政策立案の過程において、政党が外部の市民組織にこの部分を委託するなら、第1に、政党は提案された政策を責任もって議決する義務を負うし、第2に、この立案過程や根拠づけも公開されたものになる。これは、例えば、民主党の場合、「市民がつくる政策調査会」として制度化しようとしている（もっとも当初の党の政調会を代替するという意図から比べるとささやかなものだが）。逆に、政党外部から、「市民立法機構」がこのような市民に開かれた構造を提起している。この組織が設立大会の折りに、省資源・ごみ対策の立場からビンの再利用を促進する政策課題を最初に掲げているのは興味深い。

先駆自治体の業績が、行政に帰するだけではなく、議会もまた共有できるなら、自治体間の競争は議会間の競争として把握できる。そうなれば、2元代表制の制度も実現する。おそらく、議会に2、3人の有力な環境派議員、市民派議員がいれば、そして彼れらが一つのローカル・パーティとして会派を結成することができれば、さらにこうした新しい会派と協力する用意にある小会派が存在すれば（大都市の場合こうした条件は存在している）、議会全体をリードすることも可能である。鎌倉市の場合のように、行政側（環境自治体を唱える竹内市長）と議会会派の双方からこうした状況が生まれれば、環境政治と市民政治が手を携えて大きく前進する。

しかし、ローカルパーティーは、もっと広い地域の（例えば東京都全域）政党であってもいい。重要なことは、ローカルパーティー間での競争が実現することである。そのためには、1地域に複数の有力なローカルパーティーが存在しなければならない。現在あるのは、東京・生活者ネットと＜東京市民21＞がある東京都だけであるが、両者はまだそのような構造を作り出し得ていない。再建されたJネット（ローカルパーティーの全国ネットワーク組織）では、それぞれの地域に複数のローカルパーティー結成し、ローカルパーティー間での競争が実現することを、目標の一つに掲げている（住沢1998参照）。

5 結論

行政と議会、行政と政治の権力分立による「チェック・アンド・バランス」はうまく機能していない。中央/地方間の分権論は、今ようやく具体的な政治プログラムになってきた。そして、前述した制度間の競争モデルも、現在、非常に注目されている。それぞれの制度や機構が自立・競合しており、政治市場においてその効率性と正統性を争うモデルである。行政改革と規制緩和の時代にふさわしいともいえる。しかし、ローカル・パーティによる議会・政党改革戦略も、多くの環境主体の合意と調整に依存する環境問題の解決も、この競争モデルだけでは実現できない。それは、出発点としては非常に有効で、現在ある制度を活性化させる手段としては有力な選択肢である。しかし、住民投票、住民監査、市民オンブツマンなどの多様な直接民主主義の制度も含め、市民参加型の行政、ローカル・パーティ、NPO・NGOなどの市民組織など、活動領域も性質も異なる新しい民主主義の制度を、競争モデルで理解することは不可能である。多様な仕切られた領域を形成する多元主義によっても、不十分であろう。それぞれが自立した主体として存在するが、しかしまたそれだけでは完結しない、したがって相互にネットワークを結び活動する、相互活動型民主主義（interactive democracy）の制度を必要としている。ローカル・パーティが、現在の政党・議会の枠組みに留まるのではなく、こうした新しい制度のもとでの活動をヴィジョンとして提起できるなら、それは一つの政治的なパワーとなるだろう。

文献

- 五十嵐敬喜・小川明雄、1997、『公共事業をどうするか』、岩波新書、
宇都宮深志、1996、「地方自治における環境行政の基本的枠組みと方向」、『季刊 環境研究』、No.100：
160-165、
賀来健輔、1996、「現代日本の政治学と環境問題」、『環境社会学研究』、VoL. 2：148-155
賀来健輔・丸山仁 共編著、1997、『環境政治への視点』、信山社
神奈川ネットワーク運動、1996、ブックレット『NET 96』
環境庁長官官房総務課環境調査官 編、1997、『平成9年版 全国環境事情』、ぎょうせい
坂田期雄、1989、『明日の地方自治2 明日の首長・議員・公務員』、ぎょうせい
佐々木信夫、1996、『自治体政策学入門』、ぎょうせい

- 篠原一 編著、1985、『ライプリー・ポリティクス』、総合労働研究所
- 白鳥令・砂田一郎、1996年、『現代政党の理論』、東海大学出版会
- 新藤宗幸、1996、『市民のための自治体学入門』、ちくま学芸文庫
- 住沢博紀・畑山敏夫、1995、『地域を超えるローカル・パーティ』、東京市民21ブックレット
- 住沢博紀、1998、「民主主義の行方 - ローカル・パーティの可能性」、成田憲彦編、総合研究開発機構
研究報告書、『次ぎの時代を担う日本の新しい組織とグループに関する研究』（予定）
- 中野実、1993、『日本の政治力学』、日本放送出版協会
- 長谷川公一、1996、「環境社会学と政策研究」、環境経済・政策学会編『環境経済・政策研究のフロンティア』、東洋経済新報社、134-141
- 日の出処分場問題市民合同調査団 編・著、1996年、『日の出ごみ処分場問題<解決への提言>』、リサイクル文化社
- 高見優、1996、『市民新党にいがたの挑戦』、白順社
- 高寄昇三、1996、『市民自治と直接民主制』、公人の友社
- 東京・生活者ネットワーク、1996、「まちの主役は市民 都政を変える - '96 / '97年度版」（パンフレット）
- 長岡延孝、1997、「スウェーデンにおけるローカルな環境政策の可能性 - イエテボリ市の環境改善努力からの教訓」（未刊行草稿）
- 同、1997、「スウェーデンにおけるローカルな環境政策と参加型民主主義 ローカル・アジェンダ21の成功の条件」（未刊行草稿）
- 増原義剛、1994、『図でみる環境基本法』、中央法規
- 松下圭一、1995、『日本の自治・分権』、岩波新書
- 松谷清、1997、「[日本版]ローカル・パーティの可能性」、『環境政治への視点』、164-175
- 丸山仁、1997、「ニューポリティクの台頭と緑の政党」、『環境政治への視点』、51-63
- 宮沢昭夫、1996、『開かれた地方議会』、花伝社
- 山口二郎、1955、「現代日本の政官関係」、日本政治学会『現代日本政官関係の形成過程』、岩波書店、151-170、
- 山口定・宝田善・進藤榮一、住沢博紀編、1992、『市民自立の政治戦略』朝日新聞社
- 山谷清志、1997、『政策評価の理論とその展開』、晃洋書房
- 山本啓編、1996年、『政治と行政のポイエーシス』、未来社
- 米原謙・土居充夫 編、1995年、『政治と市民の現在』、法律文化社
- Vosse, Wilhelm, Die Bedeutung der Umweltbewegung für die Entwicklung der sozialen Bewegungen in Nachkriegsjapan, (未刊行草稿、Soziale Bewegungen in Japan, 1998, Hamburg 所収の論文としてドイツで出版予定)

The Role of Local Political Parties
for the Institutionalization of Environmental Policy

Hiroki SUMIZAWA

ABSTRACT

It is now the epoch of the earth environment. Governmental organizations, many municipalities promoting ecological reform and environmental NGO in Japan deal with global problems such as global warming. Now a confrontation is found between the government administration on the one side and self-governing bodies and NGO on the other side. The power of traditional political actors such as the national and local assemblies and political party declines step by step, because they are built in too deep by traditional interest groups and governmental bureaucracy. It is not easy that they escape from this structure.

In Europe and America, Green Party and environmental citizen's movement have developed. As a result green politics occupied the important position in national and local assemblies and a political party. It can be to say adversely, that the political confrontation of environmental issues preceded assembly reform and modernization of the political party system. In Japan such "the new politics" was received instead of political institutions by several local administration and consumers cooperative organization. A progressive "local government" in particular becomes a leader of environmental policy. At first the measure of his environmental policy is being non-legal system of public nuisance prevention agreement with a corporation. Then, the measure becomes a legal form: the establishment of environmental basis regulations, which accept the participation of citizen in environmental administration. Local Assembly and a political party are passive on environmental issue. Only a few local assembly members, who have contacted with environmental movement, deal with environmental issue as main political ones.

But environmental issue needs to establish it as a new project of democracy, then the whole societies begin to change into the ecological life-world by various citizens' participation. Such a challenge becomes an opportunity to reform Local Assembly and an antiquated faction system in an assembly. The new political party system must be different from a current system. A centralized political party of politicians becomes "local political party of citizen". This new model of the political party is based on Network type organization and an idea of citizen sovereignty. A democracy turns into an *interactive democracy* from representative democracy. It consists of interactivity of the citizen's political organization and institution such as local government, local assembly with local party system, direct democracy of referendum, NPO / NGO etc.

Keywords

new politics, environmental local government, local assembly, local party, interactive democracy