VII. ドイツから見た日本の市民社会 （特別寄稿）

27. Bürgerliche Gesellschaft versus Zivlgesellschaft - Die Neuere Debatte in Japan
Gesine Foljanty-Jost and Karoline Haufe

28. Local level political and institutional changes in Japan: An end to political alienation?
Gesine Foljanty-Jost and Carmen Schmidt

27. Bürgerliche Gesellschaft versus Zivlgesellschaft – Die Neuere Debatte in Japan*

Gesine Foljanty-Jost and Karoline Haufe

Abstract: The idea and concept of civil society underwent a renaissance since the mid 1990ies in Japan. From reviewing articles, miscellanea, and monographs which were published since the 1970ies it became obvious that research approaches regarding civil society can be distinguished into two categories: one using the concept in the meaning of a political-strategic term, NPOs are the central indicator of the development of the civil society. The other research direction views civil society as a phenomenon much broader and more open than residents participating in NPOs, civil society must be analysed against the complex background of a bourgeois society and a new public. This article gives an overview on the debate on the concept of civil society held within the Japanese social sciences. It mainly focuses on current diversified research approaches applied to the phenomenon of civil society and NPOs since the 1990ies. More specifically, it inquires about the implications of two current definitive publications which are representing the above mentioned two research directions of the debate on civil society – Tsujinaka Yutaka's 2002 published *„Gendai Nihon no shimin shakai. Rieki dantai"* [Civil Society and Interest Groups in Japan] and the book *„Shimin shakai-ron – rekishiteki isan to shintenkai"* [Theory of Civil Society: Historical Inheritance and New Developments] written by Yamaguchi Yasushi in 2004. In a final part approaches to meanings and definitions and their political implications for further research on the topic civil society in Japan and further research questions will be discussed as well.

Der Begriff und das Phänomen Zivilgesellschaft haben seit Mitte der 1990er Jahre in Japan eine Renaissance erlebt. Die Datenbank NACIS enthält für den Zeitraum von 1975 bis 2003 unter dem Schlagwort *shimin shakai* 1200 Publikationen mit einem dramatischen quantitativen Sprung 1995/1996. *Shimin shakai* wird begrifflich in der Mehrheit dieser Publikationen synonym mit dem englischen Begriff *civil society* und dem deutschen Begriff Zivilgesellschaft verwendet. In dieser Bedeutung findet sich der Begriff in einem ersten Boom in Publikationen Mitte der 1970er Jahre, wenngleich damals die Diskussion vor allem durch das Schlagwort Bürgerpartizipation (*shimin sanka*) charakterisiert war. Motiviert waren die damaligen Arbeiten durch die Aktivitäten von Bürgerinitiativen vor allem im Bereich Umweltschutz. Das Interesse galt seinerzeit angesichts des offensichtlichen Einflusses der Bürgergruppen auf kommunale Wahlergebnisse und kommunale Umweltpolitik der Frage, welche Demokratisierungspotenziale durch Bürgerpartizipation entwickelt bzw. gestärkt werden könnten. Sozialwissenschaftler wie Keiichi Matsushita (1971) und

* *JAPANSTUDIEN*, Jahrbuch des Deutsches Institut für Japanstudien, Band 18 (2006), pp.247-269.

Hajime Shinohara (1977) analysierten angesichts dieser Entwicklung in der Tradition der frühen linksliberalen Debatte insbesondere die Begriffe Bürger (*shimin*) und bürgerliche Gesellschaft (*shimin shakai*), während vor allem Politikwissenschaftler aus dem *Kansai*-Raum auf die neue politische Beteiligung von Anwohnern (*jūmin, residents*) abhoben. Während der Begriff *shimin* [Bürger] im Zusammenhang mit überregionalen politischen Bewegungen wie der Friedensbewegung eingesetzt wurde, markierte der Begriff *jūmin* [Anwohner] Beteiligung von Anwohnern an kommunalen, bürgernahen Entscheidungsprozessen (Satō und Watanabe 1975: 3–4, Hasegawa 2003: 38). Beide Diskussionsstränge blieben als konkurrierende Zugänge zu dem Phänomen Bürgerpartizipation isoliert nebeneinander bestehen (Yamaguchi 2004: 7).

1. Einleitung

Nach 1978 gingen die wissenschaftlichen Publikationen zum Thema Zivilgesellschaft zurück, obwohl in den 1980er Jahren in dem Bereich Gesundheitswesen und soziale Dienste zivile Organisationen in beträchtlichem Umfang entstanden (Imada 2003: 40). Erst nach dem Erdbeben von Kobe 1995 stieg die Zahl der wissenschaftlichen und populären Schriften dann wieder steil an.

Aus der Fülle der seither veröffentlichten Artikel und Monografien lassen sich grob zwei Stränge herauskristallisieren: ein Großteil der Beiträge verwendet den Begriff der Zivilgesellschaft als strategisch-politische Kategorie. Fokussiert wird hier auf die Entwicklung und Rolle der Nicht-Regierungs- bzw. Non-Profit-Organisationen (NPO) als Indikator für den Stand der japanischen Zivilgesellschaft. Der andere Strang stellt das Phänomen der neuen Beteiligung von Bürgern und Bürgerinnen über NPOs hinausgehend in den sehr viel komplexeren Kontext der Herausbildung von bürgerlicher Gesellschaft und Öffentlichkeit in Japan.

Der vorliegende Beitrag gibt einen Überblick über die neuere Debatte innerhalb der japanischen Sozialwissenschaften und diskutiert die Erträge dieser. Vertiefend werden zwei neuere Forschungsarbeiten aufgegriffen, die als repräsentativ für die beiden Stränge der Debatte gelten können und das Format von Standardwerken haben, nämlich die Arbeit *Gendai Nihon no shimin shakai. Rieki dantai* [Zivilgesellschaft und Interessenverbände im heutigen Japan] von Tsujinaka Yutaka (2002) sowie das Werk *Shimin shakai-ron – rekishiteki isan to shintenkai* [Theory of Civil Society: Historical Inheritance and New Developments] von Yamaguchi Yasushi (2004). In einem letzten Abschnitt wird Bilanz gezogen im Hinblick auf politische Implikationen der Debatte und offene Forschungsfragen.

2. Forschungen zu Zivilgesellschaft bis 1995

Die frühen Arbeiten zum Thema *shimin shakai* stammen bereits aus den 1950ern bis 1980er Jahren. Anlass waren damals Bestrebungen der USA, Japan aufgrund der weltpolitischen Lage in den westlichen Block zu integrieren und mit diesem Anliegen die Demokratisierungspolitiken, die das Entstehen einer Zivilgesellschaft hätten unterstützen können, zu relativieren. Die Debatte war überwiegend auf einen kleinen Kreis liberaler, linksgerichteter Intellektueller wie Maruyama Masao, Kawashima Takeyoshi, Ōtsuka Hisao, Uchida Yoshihiko und Hirata Kiyoaki beschränkt. Sie verwendeten den Begriff *shimin shakai* in seiner – ebenfalls möglichen – Bedeutung „bürgerliche Gesellschaft", um eine historische Phase zu markieren, in der sich das Bürgertum vom Staat emanzipiert und diesem gegenüber eine bedeutende Rolle einnimmt (Seifert 1999, Bestor 2002). Die Ambivalenz der Begriffsbedeutung im Japanischen trat deutlich in den frühen 1960er Jahren im Zusammenhang mit den Auseinandersetzungen um die Verlängerung des Japanisch-Amerikanischen Sicherheitsvertrags zu Tage, als aufgrund der marxistischen Konnotation des Begriffs der „bürgerlichen Gesellschaft" das Phänomen der Massenbewegung gegen den Vertrag begrifflich nur unzulänglich erfasst werden konnte. Hirata veröffentlichte 1968 in der renommierten Zeitschrift *Sekai* den Beitrag *„Shimin shakai to shakaishugi"* [Bürgerliche Gesellschaft und Sozialismus], in dem er den Begriff der bürgerlichen Gesellschaft wie folgt definierte: „Die bürgerliche Gesellschaft ist eine Verkehrsgesellschaft (*kōtsūteki shakai*), d. h. eine Gesellschaft, in der die Individuen als Privatpersonen und als gleichberechtigte Warenbesitzer (*shoyū kensha*) miteinander frei verkehren" (nach Murakami 2003: 16).

In der Dekade 1965 bis 1975 nahm im Zuge des rapiden wirtschaftlichen Aufschwungs die Zahl von Bürgerinitiativen und neuen sozialen Bewegungen zu. Anlass für das politische Engagement waren für zahlreiche Gruppen die mit dem rasanten Wirtschaftswachstum einhergehenden Umweltverschmutzungen und daraus resultierende Umweltkrankheiten. Aufgrund ihres oppositionellen Charakters wurden Bürgerinitiativen und soziale Bewegungen allerdings überwiegend als kommunistisch bzw. sozialistisch marginalisiert. Bedingt durch einen starken Staat, welcher über einen langen Zeitraum nahezu alle gesellschaftlichen Bereiche vereinnahmte, wurde sozialen Bewegungen eine systemkritische Funktion zugeschrieben. Zivilgesellschaftliches Engagement wurde praktisch mit Opposition gleichgesetzt (vgl. Imada 1999).

In den 1980er Jahren verlagerte sich der Fokus neuer sozialer Bewegungen auf die Suche nach alternativen Lebensstilen – hervorgerufen durch die wachsende Diskrepanz zwischen Wunschvorstellung und existieren-

den Problemlagen. Damit trat der regierungskritische Ansatz in den Hintergrund (Yamaoka 1998: 47). Mit dem Niedergang der kritischen Bürgerinitiativen endete nach der zweiten Ölpreiskrise auch die Debatte über Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie.

3. Forschungen zu Zivilgesellschaft nach 1995

Die Systemveränderungen in Osteuropa nach 1989 und die führende Rolle der Bürger und Bürgerinnen in diesem Prozess lösten weltweit eine neue Welle der Thematisierung von Zivilgesellschaft und dem Verhältnis von Bürger und Staat aus, so auch in Japan.

Im Jahr 1990 wurden im Rahmen des international angelegten *Comparative Nonprofit Sector Project* (CNP) der Johns Hopkins Universität unter der Leitung von Lester Salamon erstmals systematische Daten über die japanische NPO-Landschaft vorgestellt. Mittlerweile werden Daten von mehr als 40 Ländern erfasst (Yamamoto 1998; Anheier und Seibel 2001: Kapitel 6). Im internationalen Vergleich zeigt sich, dass NPOs in Japan einen schwachen Einfluss haben und vorwiegend lokal agieren. Die Untersuchungsergebnisse des CNP hatten beträchtlichen Einfluss auf die Entstehung einer neuen Zivilgesellschaftsdebatte in Japan. Die aus ihnen ablesbare Schwäche der NPOs in Japan korrespondierte mit ihrer schwachen Repräsentation bei dem Weltumweltgipfel von Rio de Janeiro im Jahr 1992. Zu diesem Zeitpunkt galt bereits die internationale Norm, dass Nicht-Regierungs-Organisationen in internationale und globale Politiknetzwerke zu integrieren sind. Die japanische Regierung hatte sich dieser Norm wie die Länder Nordamerikas und Europas angeschlossen, auf der Konferenz in Rio de Janeiro war jedoch der Rückstand Japans im Hinblick auf die tatsächliche Beteiligung von zivilgesellschaftlichen Akteuren nicht zu übersehen. Dieser Widerspruch von normativen Anforderungen an eine funktionsfähige Demokratie im Hinblick auf die politische Einbindung zivilgesellschaftlicher Akteure einerseits und die politische Realität andererseits hat – wie zu zeigen sein wird – die japanische Zivilgesellschaftsdebatte in den 1990er Jahren maßgeblich beeinflusst.

3.1. Zivilgesellschaft als strategische Kategorie

Vorbereitet durch die internationale Thematisierung von Zivilgesellschaft seit den friedlichen Revolutionen in Osteuropa erfuhr die Debatte in Japan den entscheidenden Impuls durch das Erdbeben von *Hanshin-Awaji* [Kobe] 1995. Als Reaktion auf eine desorganisierte Regierung organisier-

ten sich spontan 1,3 Mio. freiwillige Helfer, um die Opfer zu unterstützen. Satō Iwao (2002) spricht von einer regelrechten *Volunteer Revolution,* die 1995 eingesetzt habe. Hasegawa (2002: 5) bewertet diese Entwicklung sogar als Beginn einer neuen zivilen Kultur. Die Verknüpfung des Booms von Freiwilligenaktivitäten nach 1995 mit dem Konzept von Zivilgesellschaft war konstituierend für eine Fülle von Forschungen, die Zivilgesellschaft als analytischen Begriff im Zusammenhang mit dem Phänomen der NPO sehen (z. B. Yamamoto 1998; Matsushita 1998; Harada 2000; Nakamura 2001; Satō, Y. 2002; Yamauchi 2002) und die Mehrzahl der Arbeiten zur Zivilgesellschaft ausmachen.

Ihre Botschaft ist eindeutig: Japan hat gegenüber anderen Industrieländern einen deutlichen Entwicklungsrückstand im Hinblick auf Stärke und Größe des zivilen Sektors. Empirisch beziehen sich die Arbeiten teilweise explizit auf die Daten des bereits genannten *Comparative Nonprofit Sector Project* (Yamamoto 1998). Teilweise werden andere Vergleichshorizonte wie die Länder Asiens herangezogen, um die Bewertung der japanischen NPOs als schwach zu belegen (vgl. Shigetomi 2001; Kokusai Kōeki Katsudō Kenkyūkai 1997). Auch in Untersuchungen, die auf einen internationalen Bezug verzichten und sich ausschließlich mit dem Stand zivilgesellschaftlicher Entwicklung in Japan befassen, schwingt häufig implizit der Vergleich mit westlichen Gesellschaften mit (Yamauchi 2004). Dabei wird auf die Primärerhebung quantitativer Daten weitgehend verzichtet. Lediglich zu dem Phänomen der NPOs existieren inzwischen aufgrund vielfältiger umfassender und regelmäßiger Link- und Datensammlungen Strukturdaten (Yamauchi 1999; JANIC 2002; Yamauchi 2004; Japan NPO Center 2006, Internet). Als Indikatoren für eine noch gering entwickelte Zivilgesellschaft werden Zahl und Größe von registrierten und nicht-registrierten Bürgergruppen bzw. Vereinen sowie ihre verfügbaren Ressourcen verwendet. Während sich im Hinblick auf die Status-quo-Beschreibung der japanischen Zivilgesellschaft ein Konsens abzeichnet, sind in der Analyse der Ursachen für die Schwäche vor allem drei Kernargumente auffindbar: die geringen Ressourcen, die nicht immer trennscharf in der Diskussion der Ursachen im Mittelpunkt stehen, sowie die institutionell-strukturellen Rahmenbedingungen und ein historisch bedingtes Demokratiedefizit.

3.2. *Ursachen für die Schwäche der Zivilgesellschaft: das Ressourcenargument*

Ressourcen wie finanzielle Mittel, Personal, Professionalität, Legitimität oder freiwilliges Engagement sind entscheidend für die Entstehung, Größe und Form sowie der Stärke oder Schwäche von zivilgesellschaftlichen

Organisationen (McCarthy und Zald 1977; McCarthy und Wolfson 1996: 1071; Ottersbach 2003: 136). Gemessen an den Kriterien Mitgliederzahl, Einkommen und bezahlte Beschäftigte, aus denen wiederum Professionalität, Mobilisierungskapazität und letztlich auch politischer Einfluss abgeleitet werden können, sind die japanischen NPOs ressourcenarm. Dies bestätigen auch Daten, die Umweltverbänden in Japan, Deutschland und den USA vorliegen (Foljanty-Jost 2005; Schreurs 2002: 211–213). Im Wohlfahrtsbereich sind vor allem die zahlreichen Bürgergruppen ohne Rechtsstatus mit nur geringen finanziellen Ressourcen ausgestattet (Kanaya 2004: 50). Als Folge dieser schlechten finanziellen Ausstattung stützen sich die meisten NPOs in Japan auf Freiwillige. Unbezahltes Engagement als *volunteer* erbringen vor allem Frauen, zumeist Hausfrauen. Diese Frauen nehmen heute in zunehmendem Maß führende Rollen in lokal organisierten Gruppen ein, was Habe (1998) vor allem vor dem Hintergrund sieht, dass Männer nach wie vor vollständig in ihre Berufstätigkeit eingebunden sind. Die Bewertung dieser von Frauen dominierten personellen Struktur von NPOs geht indessen auseinander: einerseits wird argumentiert, dass gerade wegen der Frauendominanz die Mehrzahl der Initiativen wenig politischen Tiefgang habe. Frauen engagierten sich häufig für unpolitische Tätigkeiten, die direkt mit ihrem Umfeld und ihrem alltäglichen Leben verbunden sind, wie z. B. Kinder- und Altenbetreuung. Zudem fehle Frauen oft grundlegendes Know-how in den Bereichen Management, Fundraising sowie Netzwerkbildung, so dass die Ressourcenschwäche der Gruppen durchaus Folge der weiblichen Dominanz in den Initiativen sei. Besonders der enge Wirkungsbereich dieser von Frauen dominierten Gruppen und der daraus resultierende geringe Einfluss auf Politik- und Gesetzesformulierungsprozesse verzögere die Ausbildung einer vitalen Zivilgesellschaft in Japan maßgeblich (Katō 1998). Arbeiten, die über die enge Betrachtung von NPOs hinausgehen und neue soziale Bewegungen in ihrer ganzen Breite in die Analyse einbeziehen, kommen demgegenüber zu dem Schluss, dass ein beständiger Politisierungsprozess bei Frauen sowohl in hoch politisierten Bereichen wie der Anti-Atomkraftbewegung als auch in der Verbraucherbewegung und in lokalen Wahlkampagnen zu verzeichnen ist. Gerade in der Frauendominanz wird der Ausgangspunkt für einen grundlegenden Wandel in der japanischen Gesellschaft hin zu mehr Gleichstellung und Präsenz von Frauen in den Institutionen des politischen Systems gesehen (Tsubogō 2003: 129–232; Hasegawa 2003: 131–136).

3.3. Ursachen für die Schwäche der Zivilgesellschaft: institutionell-strukturelle Rahmenbedingungen

Bei der Untersuchung von politisch-kulturellen Faktoren, die die Schwäche der japanischen zivilen Akteure und ihrer Organisationen begründen, wird in der Literatur vor allem auf die traditionell starke Rolle des Staates und seine Verflechtung mit den mächtigen Wirtschaftsverbänden verwiesen. Raum für gesellschaftliche, unabhängige Kräfte konnte sich danach kaum entwickeln, und existierende zivilgesellschaftliche Organisationen wurden weitestgehend von der Partizipation an politischen Entscheidungsprozessen ausgeschlossen. Das bekannte Modell des starken Interventionsstaates wird in der Diskussion über die Entwicklung der japanischen Zivilgesellschaft herangezogen, um einerseits die restriktive Haltung des Staates gegenüber zivilem Engagement und Partizipation, andererseits die Politikferne der japanischen Bevölkerung zu begründen. Sowohl staatliche Restriktion als auch die Politikferne der Bevölkerung gilt als Ursache für die relative Schwäche der japanischen Zivilgesellschaft. Ausdruck staatlicher Restriktionsbemühungen sind die rechtlichen Bestimmungen für zivilgesellschaftliches Engagement, die im Vergleich zu anderen modernen Industriestaaten als äußerst restriktiv und regulierend eingestuft werden (Amemiya 1998: 59). Erst 1998 wurden mit der Verabschiedung des so genannten NPO-Gesetzes die Rahmenbedingungen für gemeinnützige Organisationen verbessert. Gewürdigt wird vor allem, dass aufgrund des neuen rechtlichen Status NPOs die Möglichkeit erhalten, Miet-, Kauf- und Kooperationsverträge abzuschließen. Steuerliche Vergünstigungen wurden jedoch erst mit der Revision des Gesetzes im Jahre 2001 geschaffen. Um diese zu nutzen, müssen NPOs nach wie vor in einem aufwändigen Verfahren umfangreiche Bedingungen erfüllen; insgesamt wurden weniger Anreize geschaffen, als von den meisten Organisationen erhofft wurde (JCIE 2004: 2; Nakamura 2001: 6–12). Nichtsdestotrotz wird das Gesetz ähnlich wie das neue Gesetz über das Recht auf Information von 1998 als entscheidender Schritt der Regierung zur Unterstützung des Dritten Sektors gesehen und eine positive Entwicklung prognostiziert, wenngleich die Kontrolle der NPOs durch die Ministerialbürokratie gewichtig bleibt und die Zugangsbedingungen für kleine Gruppen zum politischen Prozess bisher kaum verbessert wurden (Doteuchi 2000: 20–21). Auch die gegenwärtig proklamierte gleichberechtigte Partnerschaft (*kyōdō*) zwischen lokaler Verwaltung sowie NPOs und Bürgergruppen wird derzeit meist einseitig von der Verwaltung formuliert; Kooperationsmöglichkeiten und -formen sind nach wie vor beschränkt (Miyawaki 2005; Satō, K. 2002).

3.4. *Ursachen für die Schwäche der Zivilgesellschaft: historisches Demokratiedefizit*

Die Dominanz des Staates wird in diesem Argumentationsstrang als Ursache für die historisch lange nicht vorhandene Trennung von Staat und Gesellschaft bzw. politischer öffentlicher (*kō*) und gesellschaftlicher privater (*shi*) Sphäre angeführt (Mae 2002). Infolge der Entwicklung eines paternalistischen, zentralistischen Staates im Zuge der Modernisierung des Landes nach 1868 bildete sich demnach in der japanischen Bevölkerung ein Bewusstsein heraus, welches von der Vorstellung geprägt war, dass jegliche Verantwortung bei der Regierung liege. Eigenverantwortung der Bürger war über einen langen Zeitraum relativ schwach ausgebildet (Yamauchi 2002: 44; Iokibe 1999: 60; Mochizuki 2001: 384, 286; Imada 1999). Diese Sicht findet sich auch in den theoretischen Schriften zur japanischen Zivilgesellschaft und Öffentlichkeit (s. u.). In der westlichen Forschung zum Thema Zivilgesellschaft in Japan, auf die hier im Einzelnen nicht eingegangen wird, nimmt sie eine dominante Stellung ein. So wird aus der Monopolstellung des Staates und seiner oben bereits beschriebenen engen Verflechtung mit der Wirtschaft die restriktive Haltung des Staates gegenüber zivilgesellschaftlichen Organisationen abgeleitet. Die informelle Netzwerkbildung zwischen Staat und Wirtschaft habe einerseits eine bürgernahe, transparente Politik verhindert, andererseits den Zugang zivilgesellschaftlicher Akteure zu politischen Entscheidungsprozessen restriktiv reglementiert (Croissant 2000: 337; Merkel 2003: 96; Knight 1996: 224; Neary 2003: 28–29; Vosse 1999). Aus dieser Konstellation heraus blieb selbst in der japanischen Nachkriegsgesellschaft relativ lange das Unvermögen bestehen, sich eine vom Staat unabhängige öffentliche Sphäre vorzustellen (Knight 1996: 224).

Zusammenfassend ist für die Debatte kennzeichnend, dass sie implizit normativ geleitet ist. Die erste Grundannahme lautet, dass ziviles Engagement wünschenswerter Bestandteil einer funktionierenden Demokratie ist und diese auf demokratischer Mitbestimmung, politischer Emanzipation und „Bürgernähe" basiert (Umahashi und Saitō 1998: 178). Das Interesse gilt den Ursachen für den Nachzüglerstatus Japans und den Strategien zum Aufholen. An den „NPO-Boom" der 1990er Jahre wird die Erwartung geknüpft, den Entwicklungsrückstand gegenüber anderen westlichen Zivilgesellschaften aufzulösen. Die Bürger werden funktional weniger als kritisches Korrektiv staatlichen Handelns gesehen, sondern vielmehr als Partner, die ihre Lebensbedingungen partizipierend mitgestalten sollen. Diese Sicht hat sich mit der neuesten Debatte über die Dezentralisierungsreform verstärkt, in der Themen wie Kooperation zwischen zivilgesellschaftlichen Organisationen, Bürgern und lokaler Verwaltung sowie

Bürgerbeteiligung in politischen Entscheidungsprozessen als Strategie zur Effizienzsteigerung lokaler Politik diskutiert werden. Eine gleichberechtigte Beziehung der verschiedenen Akteure in Kooperationsbeziehungen wird zwar normativ gefordert, ihre Realisierbarkeit wird jedoch noch immer in Zweifel gezogen (vgl. z. B. Kusumi 2003; Niikawa 2005; Seko 2005).

Eine zweite Grundannahme bezieht sich darauf, dass die japanische Zivilgesellschaft dann als stark zu bewerten ist, wenn NPOs Einfluss auf politische Entscheidungen nehmen. Es erfolgt damit eine Verengung der Diskussion auf Aktivitäten und Gruppen, die explizit auf politischen Einfluss abzielen. Die Fokussierung auf die *advocacy* Funktion von NPOs hat Folgen sowohl für die empirische Durchdringung des Phänomens Zivilgesellschaft als auch für die Entwicklung von Perspektiven. So wird in der Literatur die Fülle an kleinen lokalen Gruppen, die aus Frauen bestehen und sich mit Fragen der unmittelbaren Lebensumwelt auseinandersetzen, zu wenig als eine Facette der japanischen Zivilgesellschaft gewürdigt. Vielmehr wird ihr (bewusster) Verzicht auf landesweite Netzwerkbildung als Ursache für die Schwäche der japanischen Zivilgesellschaft kritisiert. Ihnen werden Veränderungspotenziale im Hinblick auf das politische System Japans weitgehend abgesprochen, stattdessen überwiegt die Einordnung als „Selbsthilfegruppe" oder *Nimby* (*not in my backyard*) Organisation (Lee 2002: 8; Inoguchi 2001: 263). Angesichts dieser Bewertung von Gruppen, die immerhin die Mehrzahl der aktiven Bürger und Bürgerinnen einschließt, stellt sich die Frage, ob die Forderungen nach einer Institutionalisierung von NPOs durch Politisierung und Professionalisierung als Strategie zur Entfaltung der japanischen Zivilgesellschaft, wie sie unter anderen Hasegawa (2003: 248–249) oder Tsubogō (2003: 233–234) stellen, nicht gerade die Spezifika der japanischen Zivilgesellschaft verfehlen.

4. Zivilgesellschaft und Öffentlichkeit

Die genannten Defizite der NPO-zentrierten Forschung werden teilweise durch die stärker theoretisch geleitete Debatte über Zivilgesellschaft und Öffentlichkeit (*kōkyōsei*) ausgeglichen. Hier geht es letztlich um die Frage nach dem Zustand der japanischen Politik und Gesellschaft und der Frage nach der Einlösung der Demokratisierungsversprechen nach 1945. Auch diese Debatte hat einen beträchtlichen Impuls durch die aufkommende NPO-Bewegung der 1990er Jahre erfahren. Aufgrund des übereinstimmenden Bezugs auf die theoretischen Abhandlungen der frühen linksliberalen Denker wie Maruyama Masao und der nachfolgenden Sozialwissenschaftler wie Shinohara Hajime oder Matsushita Keiichi, sowie Jürgen

Habermas, Jean Cohen oder auch Hannah Arendt ist die Diagnose des aktuellen Stands der japanischen Zivilgesellschaft weitgehend identisch: konstatiert wird auch hier ein Entwicklungsrückstand gegenüber den Ländern Europas und Nordamerikas. Anders als in der stärker politisch-strategisch orientierten Debatte, geht es hier aber vor allem um die historische Ableitung der Ursachen. In diesem Zusammenhang spielt der Begriff der Öffentlichkeit (*kōkyōsei*) eine zentrale Rolle. Nach Yamaguchi (2004: 10) hat in Japan nach Ende des autoritären Systems der Kriegszeit aufgrund des starken Korporatismus zunächst die Unterdrückung einer kritischen Öffentlichkeit angehalten. Als jedoch gerade aufgrund des „Staatskorporatismus" in den 1960er Jahren der industrielle Aufschwung an Geschwindigkeit gewann, bildete sich eine neue Mittelschicht, die die kritischen Massenbewegungen der 1960er und 1970er Jahre unterstützte und zur Protagonistin eines neuen „Dritten Sektors" wurde. Die Schwäche der japanischen Zivilgesellschaft ließe sich nach Yamaguchi (2004: 19) aus der Koexistenz von bewusstseinsmäßigen, strukturellen und institutionellen Relikten des alten autoritären Systems sowie den neuen Strukturen, Werten und Institutionen der Demokratie ableiten. Aufgrund der von außen induzierten Modernisierungsprozesse – nicht nur in Japan, sondern auch in anderen Ländern Ost- und Südostasiens – haben religiöse, kulturelle und normative Traditionen eine hohe beharrende Kraft. Dies gilt auch für die Zuordnung des Begriffs des „öffentlichen Interesses" (*kōeki*) auf die Seite des Staates. Mit der Verantwortung des Staates bzw. der Bürokratie für die Definition und Realisierung des öffentlichen Interesses fehlt in Japan die Idee einer Öffentlichkeit außerhalb der staatlichen Institutionen (Saitō 2001: 1; Hasegawa 2003: 196). Gleichwohl führt die Globalisierung der Wirtschaft auch dort zu einer Nivellierung der Mittelschichten, in deren Folge sich die für Japan historisch typische Dichotomie von „*kō*" (öffentlich) und „*shi*" (privat) auflöst.

Wenngleich in diesem Argumentationsstrang der Nachzüglerstatus der japanischen Zivilgesellschaft als Konsens betrachtet werden kann, werden für die zukünftige Entwicklung sehr unterschiedliche Schlussfolgerungen gezogen. Optimistische Stimmen sehen in der Zunahme an bürgerschaftlichem Engagement ein Indiz dafür, dass in Japan bereits ein breiter öffentlicher Raum existiert. So argumentiert Hasegawa (2003: 44–45), dass noch in den 1970er Jahren das öffentliche Interesse einseitig vom Staat in Verbindung mit der Wirtschaft formuliert worden sei. Aus seiner Analyse der japanischen Umweltschutzinitiativen bis heute leitet er ein Modell der neuen Öffentlichkeit ab, die sich über Umweltprozesse, in denen Bürger als Kläger auftreten, Bürgernetzwerke und Umweltforen konstituiert und seit Mitte der 1990er Jahre auffindbar ist. Yamasaki (2005) argumentiert strukturell, indem er darauf hinweist, dass in der modernen

Gesellschaft öffentliche Aufgaben nicht mehr nur vom Staat erbracht werden können, sondern von allen gesellschaftlichen Akteuren geleistet werden müssen. Vor diesem Hintergrund spricht Kitamura (2004: 143) von der Notwendigkeit der Herausbildung einer *bottom-up* Öffentlichkeit, in der die Zivilgesellschaft bzw. Bürger und Bürgerinnen Interessen formulieren und wichtige Aufgaben übernehmen. In diesem Kontext werden Verantwortungen und Partizipationsmöglichkeiten der verschiedenen Akteursgruppen im politischen Prozess hervorgehoben.

Kritische Stimmen sehen demgegenüber die Schatten obrigkeitsstaatlicher Tradition als nicht getilgt. Gerade die Revision des Erziehungsrahmengesetzes, das nun die Liebe zum Vaterland und die Ehrfurcht vor der japanischen Tradition zum Erziehungsziel macht, wird als Beleg dafür gesehen, dass nach wie vor der Staat bzw. die Bürokratie einseitig über kulturelle Werte, gesellschaftliche Normen und Bürgerpflichten entscheiden, nicht aber die Bürger im öffentlichen Diskurs. Mit der Fortführung des Tennō-Systems und der Übernahme des öffentlichen Interesses durch den Tennō ist auch die Fortexistenz der „staatlichen Öffentlichkeit" (*kokkateki kōkyōsei*) induziert worden (Nakajima 2005: 124–125). Mit Blick auf die Beziehungen zwischen Bürokratie, Zentralregierung und Wirtschaft sieht die Prognose ebenfalls eher negativ aus: Katsumata und Kawamura (1997) kritisieren, dass in Japan wichtige Voraussetzungen für eine Zivilgesellschaft wie z. B. die Transparenz von Staat und Wirtschaft sowie die Offenlegung von Informationen noch nicht ausreichend gegeben sind. Satō (2002: 5) meint sogar, dass Japan in diesem Punkt Europa und den USA gegenüber mehr als 100 Jahre nachsteht.

5. Zivilgesellschaft und Interessengruppen im heutigen Japan: Tsujinaka Yutaka

Tsujinaka Yutaka, Politikwissenschaftler an der Universität Tsukuba, dürfte mit seiner Untersuchung der japanischen Zivilgesellschaft das bislang anspruchsvollste empirische Werk zur japanischen Zivilgesellschaft vorgelegt haben (Tsujinaka 2002). Der Band fasst Ergebnisse eines international vergleichenden Forschungsprojekts an der Universität Tsukuba zusammen, in dem der Stand zivilgesellschaftlicher Entwicklung in Japan empirisch untersucht und mit entsprechenden Untersuchungen in Korea (Tsujinaka und Yeom 2004), USA und Deutschland kontrastiert wird. Anliegen des Forschungsprojektes ist, eine empirische Strukturanalyse des gesamten Dritten Sektors vorzunehmen (Tsujinaka 2002: 304). Dies impliziert, dass nicht allein NPOs in den Blick genommen werden. Vielmehr erfasst Tsujinaka das breite Feld an zivilen Organisationen wie Gewerk-

schaften, Unternehmensverbände, religiöse Vereinigungen, Stiftungen etc. Unberücksichtigt bleiben profitorientierte Unternehmen, private, aber profitorientierte Einrichtungen wie Krankenhäuser oder Schulen, sowie Einrichtungen, die als quasi-staatliche Einrichtungen wirken wie öffentliche Krankenhäuser, Schulen, Kommunalverwaltungen. Zivilgesellschaft wird hier also nicht reduziert auf die Frage nach Bürgerpartizipation. NPOs werden vielmehr neben Interessenverbänden, berufsständischen Organisationen und anderen zivilen Organisationen lediglich als eine Akteursgruppe behandelt. Mit dieser Anlage knüpft die Studie an Untersuchungen der japanischen Verbandsforschung an, die repräsentativ in der Sonderausgabe der Zeitschrift Leviathan (Rebaiasan) mit dem Titel *„Seiken ikōki no atsuryoku dantai"* [Interessenverbände in einer politischen Übergangsphase] im Winter 1998 erschienen. Die Anknüpfung an die Verbandsforschung hat Folgen für den Fragebogen, der implizit von dem Interesse geleitet ist, politischen Einfluss anhand von *Lobbying*- oder *Advocacy*-Aktivitäten zu erfassen. Die Daten wurden mithilfe einer Zufallsstichprobe, die in einem mehrstufigen Auswahlverfahren in Tokio und Ibaraki gezogen wurde, erhoben. Bei einer Rücklaufquote von 37,2 % (Tokio) bzw. 51,7 % (Ibaraki) ergab sich ein Sample von insgesamt 1635 zivilen Organisationen und Interessenverbänden (S. 56). Neben Strukturdaten wurden mit dem Fragebogen in 36 thematischen Blöcken vor allem Daten erfasst, die Aufschluss über politischen Einfluss, Netzwerkbildung, Informationsflüsse, Kooperationsmuster, Aktivitätsformen und -niveau sowie Konfliktkonstellationen geben (S. 59). Sie dienen als Indikatoren für den Stand zivilgesellschaftlicher Entwicklung und lassen somit Aussagen zu politischem Interesse, *Lobbying*-Aktivitäten und Vernetzung mit politischen Entscheidungsträgern zu; gefragt wird, inwieweit die gemeinnützigen Verbände neben den starken Interessenverbänden der Arbeitgeber und Arbeitnehmer als neue politische Kraft eine wesentliche Rolle spielen (Kap. 3).

Die Auswertung der Daten ergibt folgendes Bild von Zivilgesellschaft in Japan: feststellbar ist eine wenngleich langsame, so doch beständige Ausweitung des Dritten Sektors nach 1945. Außerhalb staatlicher Institutionen besteht eine breite Anzahl von Interessengruppen, Vereinen und Verbänden, die Tsujinaka in folgende Kategorien einteilt: Landwirtschaft, Wirtschaft, Arbeit, Bildung, Verwaltung, Wohlfahrt, Fachverbände, politische Gruppen, Bürgervereinigungen und andere. In der Gesamtschau dieser Organisationen in Tokio und Ibaraki kommt er zu dem Schluss, dass die japanische Zivilgesellschaft „reif" ist, d. h. der politische Prozess in Japan durch eine Fülle von Organisationen der Zivilgesellschaft geprägt ist. Als Besonderheit Japans wird allerdings herausgestellt, dass die klassischen Organisationen der Wirtschaftsakteure wie Gewerkschaften,

Arbeitgeber und Landwirtschaft bestimmend für die Struktur der japanischen Zivilgesellschaft sind (Tsujinaka 2002: 333), wenngleich innerhalb der pluralisierten japanischen Gesellschaft ein Anstieg von bürgerschaftlichem Engagement festzustellen ist. Der Wendepunkt der Entwicklung ist nicht das Erdbeben von Kobe 1995. Bereits seit den späten 1980er Jahren macht Tsujinaka einen Anstieg von gemeinnützigen Organisationen in den Bereichen internationaler Austausch und Umweltschutz aus. Dennoch belegen seine Daten die in zahlreichen Publikationen gemachte Aussage, dass im Vergleich zu den anderen Organisationen der Zivilgesellschaft NPOs die kleinste, einflussärmste und ressourcenärmste Gruppe bilden (S. 90–94). Die Daten lassen auch die Aussage zu, dass unter den Vergleichsländern Korea, USA und Deutschland die japanischen NPOs im Hinblick auf Ziele, Beziehungen zur öffentlichen Verwaltung, Lobby-Tätigkeit und Kontakt zu den politischen Parteien den geringsten Politisierungsgrad aufweisen (S. 74–75). Anders als in den Vergleichsländern werden die japanischen NPOs von den anderen Akteuren im politischen Prozess (Parteien, Interessenverbände, Verwaltung) als schwach eingestuft. Sie selbst schätzen sich ebenfalls als einflussarm ein.

Zusammenfassend bestätigt die Untersuchung in weiten Teilen die Kernaussagen der NPO-Literatur, dass nämlich Japans neue Bürgerorganisationen neben den etablierten Interessenverbänden schwach und bislang einflusslos sind. Die Bedeutung der Studie liegt darin, dass erstmals Aussagen zur japanischen Zivilgesellschaft umfangreich empirisch entwickelt worden sind. Die Studie hat damit das Potenzial, über die bislang wichtigste empirische und international vergleichende Analyse des Johns Hopkins *Comparative Nonprofit Sector Projects* hinauszugehen (Salamon *et al.* 1999). Mit dem netzwerkanalytischen Ansatz bietet die Untersuchung zudem ein Instrumentarium, um die Struktur der japanischen Zivilgesellschaft abzubilden und entlang der Achsen Kooperation, Informationsaustausch und Konflikt Koalitionen, Einfluss und Machtkonstellationen abzuschätzen; gleichwohl mangelt es der Untersuchung an einer starken Begründung für die Unterschiede zwischen Japan und Korea einerseits und Deutschland und den USA andererseits. So werden Unterschiede in den institutionellen Rahmenbedingungen für ziviles Engagement, Unterschiede zwischen politischen Kulturen, aber auch die Eigenlogik von zivilem Engagement nicht umfassend in den Blick genommen.

6. Die Theorie der Neuen bürgerlichen Gesellschaft: Yamaguchi Yasushi

Einen Gegenpol zu der Arbeit von Tsujinaka bildet die Forschung von Yamaguchi Yasushi. Yamaguchi teilt die positive Bewertung Tsujinakas zum Entwicklungsstand der japanischen Zivilgesellschaft nicht. Er argumentiert in seinem Buch *„Shimin shakai-ron – rekishiteki isan to shintenkai"* (2004), dass Tsujinaka die Interessenverbände aus Landwirtschaft und Wirtschaft, die Bestandteil der typischen japanischen neokorporatistischen Form der Interessenvermittlung sind, nicht per Definition klar von den neuen NPOs trennt und damit die faktisch ungleiche Machtverteilung zwischen diesen und den NPOs vernachlässigt und die Schwäche der letzteren verharmlost. Ursache für die Fehleinschätzung Tsujinakas sind nach Yamaguchi (2004: 183) Definitionsschwächen, aber auch ein mangelndes Bewusstsein der konzeptionellen, historischen und nationalen Herleitungen des Begriffs Zivilgesellschaft (Yamaguchi 2004: 133). Der von Tsujinaka vorgenommene empirisch gestützte Vergleich von westlichen und asiatischen Zivilgesellschaften sei daher nicht ausreichend fundiert (Yamaguchi 2004: 133).

In seiner Kritik an Tsujinaka und dessen verkürztem empirischen Zugang zum Phänomen der japanischen Zivilgesellschaft, fordert Yamaguchi eine umfassende Auseinandersetzung mit den westlichen Theoretikern der bürgerlichen Gesellschaft bzw. Zivilgesellschaft, von Marx über Hegel bis Gramsci und die Frankfurter Schule, sowie deren Verknüpfung mit den Forschungen der japanischen Klassiker wie Maruyama Masao, Kawashima Takeyoshi oder Ōtsuka Hisao. Genau diese Herleitung zu leisten, ist Anliegen von Yamaguchi. Yamaguchi Yasushi bezeichnet seine Theorie der neuen bürgerlichen Gesellschaft (*atarashii shimin shakai-ron*) als Zusammenfassung seiner wissenschaftlichen Arbeit der vergangenen zehn Jahre. Anders als in den Arbeiten mit einem pragmatisch-strategischen Ansatz geht es in dem Werk von Yamaguchi explizit um eine Rekonstruktion der theoretischen Zugänge zu dem Phänomen der bürgerlichen Gesellschaft. Durch die begriffliche Abgrenzung von „neuer bürgerlicher Gesellschaft" zu „alter bürgerlicher Gesellschaft" (*atarashii shimin shakai* versus *furui shimin shakai*) wird deutlich, dass er den Begriff der Zivilgesellschaft vermeidet und letztlich eine Anpassung der Theorie der bürgerlichen Gesellschaft an die veränderten gesellschaftlichen Entwicklungen nach 1989 anstrebt. Hierzu rekonstruiert er zunächst den Diskurs über Bürger und bürgerliche Gesellschaft in Japan, um dann in einem zweiten Schritt die europäische Debatte und hier insbesondere die Beiträge der deutschen und amerikanischen Frankfurter Schule zu rekapitulieren. Seine Aufarbeitung der japanischen Debatte bestätigt, wie bereits

oben angeführt, dass in den 1950er und 1960er Jahren der Begriff *shimin shakai* mit der Konnotation „bürgerliche Gesellschaft" verwendet wurde und eng mit den Debatten über Modernisierung, Subjektivismus und Demokratie verbunden war. Mit der Diversifizierung der neuen sozialen Bewegungen in den 1960er und 1970er Jahren löste sich der Begriff der bürgerlichen Gesellschaft von der Verknüpfung mit Bildungsbürgertum und Mittelschicht. Anlässlich der aufkommenden Verbraucherschutzbewegung (*seikatsu kurabu seikyō*), die nun Frauen aus allen sozialen Schichten integrierte, verknüpfte sich bürgerliches Engagement mit dem Phänomen der aufkommenden Massengesellschaft (vgl. Takabatake 1993). Mit Blick auf die Entwicklung seit Ende der 1980er Jahre sowohl in Osteuropa als auch in Japan würdigt Yamaguchi die Theoretiker der alten bürgerlichen Gesellschaft, sieht aber mit Bezug auf Habermas (1990) wie auch Satō Yoshiyuki (2002: 12–13) die Notwendigkeit, das neue Phänomen bürgerschaftlichen Engagements in Form von NPOs zu einer Theorie der neuen bürgerlichen Gesellschaft zu verarbeiten, denn mit dem Phänomen der NPOs verbinde sich die Hoffnung, dass sie als Katalysator der japanischen Zivilgesellschaft wirken. Yamaguchi sieht allerdings im Falle Japans zwei Probleme: zum einen muss grundsätzlich geklärt werden, wie bei einer konzeptionellen Erweiterung des Begriffs der neuen bürgerlichen Gesellschaft von der Dichotomie Staat-Bürger hin zu einer neuen Dichotomie Staat und Wirtschaft versus Bürger bzw. zu einer Trichotomie Staat-Wirtschaft-Bürger die Interaktion der drei Akteursgruppen theoretisch zu bestimmen ist. Offen ist für Yamaguchi auch, ob die NPOs in Japan angesichts des Fortbestehens der von ihm gesetzten traditionellen Dominanz der Bürokratie ihre Unabhängigkeit vom Staat bewahren können oder aber zu einem verlängerten Arm der öffentlichen Verwaltung werden (Yamaguchi 2004: 321–322). Seine Einschätzung ist insgesamt skeptisch: er sieht einerseits in den Freiwilligenaktivitäten nach dem Erdbeben von Kobe ein Indiz für die Bereitschaft zu gegenseitiger Hilfe, stellt aber andererseits heraus, dass die für Japan spezifische hohe Bedeutung der Gemeinde (*community*) in Verbindung mit dem japanischen Kollektivismus für die Herausbildung einer „reifen" Zivilgesellschaft problematisch ist (Yamaguchi 2004: 309–310).

7. Bilanz

Ausgangspunkt der neueren Debatte über Zivilgesellschaft in Japan war die Wiederentdeckung des Bürgers bzw. der Bürgerin als politisches Subjekt. Dabei sind hier drei unterschiedliche Stränge herausgearbeitet worden. Zum einen handelt es sich um Arbeiten, die den Zivilgesellschaftsbe-

griff verkürzt auf bürgerliches Engagement in Bürgergruppen beziehen. In Erweiterung dieses Zugangs setzt sich ein anderer Strang mit Globalisierung und globaler Zivilgesellschaft auseinander, auch hier mit dem Fokus auf Nichtregierungsorganisationen. Schließlich wird Zivilgesellschaft in der marxistischen Tradition in der Dualität von Staat und bürgerlicher Gesellschaft und – seit Beginn der 1990er Jahre – als öffentlicher Raum zwischen Staat und Wirtschaft verortet. Zivilgesellschaft wird nun normativ verstanden als ein partizipatorisches, emanzipatives Gesellschaftsmodell, das als Indikator für den Demokratisierungsgrad der Gesellschaft verwendbar ist. Eine starke Zivilgesellschaft wird implizit demnach als eine solche verstanden, die das Potenzial besitzt, Einfluss auf die nationale Politik und den politischen Prozess zu nehmen. Eine aktive und machtvolle Zivilgesellschaft ist – zugespitzt formuliert – etwas, was zu jeder demokratisch verfassten Gesellschaft normativ gehört. In diesem normativen Bezugsrahmen ist Japan auch im Hinblick auf zivilgesellschaftliche Stärke ein Spätentwickler. Die japanische Zivilgesellschaft gilt durchgehend als schwach, wenngleich die Entwicklungsperspektiven angesichts vielfältiger Initiativen in der Bevölkerung und verbesserter gesetzlicher Rahmenbedingungen für zivilgesellschaftliche Organisationen vor allem von praxisorientierten Autoren heute überwiegend optimistisch eingeschätzt werden.

Die normative Überlast der Argumentation hat zweierlei Konsequenzen: zum einen hat die weit verbreitete Nachzüglerthese zu einem Boom an praktischen Leitfäden zur Förderung der Zivilgesellschaft, aber auch zu umfangreichen realen Fördermaßnahmen für NPOs auf Seiten der öffentlichen Verwaltung geführt. Die Spanne reicht von populärwissenschaftlichen Ratgebern, Leitfäden und Handbüchern, welche das Konzept der NPOs als solches sowie seine rechtlichen Grundlagen vorstellen (vgl. Umahashi und Saitō 1998; Tachibana 2000), über Erfahrungsberichte von Verwaltungen und Kommunalangestellten hinsichtlich der proklamierten Kooperation zwischen Zivilgesellschaftsorganisationen und Lokalregierung (z. B. die Sonder- und Monatsausgaben der Zeitschrift *Chihōjichi Shokuin Kenshū* oder z. B. die Juniausgabe (2003) der Zeitschrift *Kokumin Seikatsu*) bis zu Veröffentlichungen, in denen die zwischenmenschlichen Aspekte der Freiwilligentätigkeit im Mittelpunkt stehen (Harada 2000, Nakano 2005). Die Leitidee ist hier, dass Zivilgesellschaft „lernbar" ist und im Interesse einer besseren Zukunft gelernt werden soll. Damit wird normativ die Fähigkeit des Bürgers/der Bürgerin ebenso vorausgesetzt wie deren Wille zur Partizipation. Völlig aus dem Blick geraten in dieser Denkrichtung Initiativen aus der Bevölkerung, die dezidiert politischen Einfluss anstreben, diesen Einfluss auch erfolgreich ausüben, aber nicht als emanzipatorisch gelten können, wie beispielsweise der japanische

Hinterbliebenenverband (*Izokukai*). Aus dem Blick gerät auch die Problematik, dass gerade aufgrund der Nachzüglerthese umfangreiche Fördermaßnahmen der öffentlichen Verwaltung in Gang gesetzt worden sind, die durch die Bereitstellung von Infrastruktur, Personal, aber auch Materialien Bürgerbeteiligung fördern. Die von Yamaguchi angedeutete Gefahr einer Aufrechterhaltung der Definitionsmacht über ziviles Engagement durch den Staat erhält dadurch Nahrung.

Eine zweite Konsequenz ist die faktische Reduzierung von Zivilgesellschaft auf das Verhältnis von NPOs zum Staat. Die Fokussierung auf rechtliche Rahmenbedingungen von Partizipation und NPO verstellt den Blick auf die Machtverhältnisse zwischen den unterschiedlichen Organisationen der Zivilgesellschaft. So bleibt zu klären, warum die Verabschiedung des NPO-Gesetzes überwiegend als historischer Fortschritt gewertet wird, aber vernachlässigt wird, dass die realen Machtverhältnisse zwischen den Organisationen der Zivilgesellschaft maßgeblich die Schwäche der NPOs ausmachen. Es ist Tsujinakas Verdienst, durch die weite Definition von Zivilgesellschaft die Interaktion zwischen den zivilgesellschaftlichen Akteuren sowie zwischen diesen und dem Staat empirisch sichtbar und damit die Macht- und Einflussstrukturen innerhalb der japanischen Zivilgesellschaft transparent gemacht zu haben. Während allerdings Tsujinaka aus der formalen Pluralität der zivilgesellschaftlichen Organisationen eine positive Sicht der aktuellen Zivilgesellschaft in Japan ableitet, ohne die ungleiche Machtverteilung zwischen Verbänden der Wirtschaft und der Bürger und Bürgerinnen zu problematisieren, verfehlt er die normative Erwartung an Zivilgesellschaft als emanzipatorisch und demokratiefördernd und gerät damit in Widerspruch zu der Mehrheit der aktuellen Arbeiten. Die von Tsujinaka erhobenen Daten bestätigen faktisch die Tradition des starken Interventionsstaates, der in enger Vernetzung mit den Organisationen der Wirtschaft agiert und die japanische Zivilgesellschaft prägt. Theoretiker wie Yamaguchi (2004: 322) deuten die Implikationen dieser Tradition für die konkreten Ausprägungen der neuen bürgerlichen Gesellschaft an, ohne die historischen, soziokulturellen und politischen Bedingungen für die Zivilgesellschaft japanischer Prägung systematisch zusammenzuführen

Damit fehlt noch immer eine Arbeit, die die unterschiedlichen Facetten der japanischen Zivilgesellschaft zusammenführt und theoretisiert. Wie Yamaguchi (2004: 147) es formuliert, kann man gegenwärtig von einer tatsächlichen Rekonstruktion des Zivilgesellschaftsbegriffs in der japanischen Diskussion noch nicht sprechen. Es fehlt darüber hinaus aber auch eine Rekonstruktion des Phänomens der japanischen Zivilgesellschaft in seiner ganzen Komplexität.

LITERATURVERZEICHNIS

Amemiya, Takako (1998): The nonprofit sector: legal background. In: Yamamoto, Tadashi (Hg.): *The nonprofit sector in Japan*. Johns Hopkins nonprofit sector series, 7. Manchester: Manchester University Press, S. 59–98.

Anheier, Helmut K. und Wolfgang Seibel (2001): The German nonprofit sector in international perspective. In: Anheier, Helmut K. und Wolfgang Seibel (Hg.): *The nonprofit sector in Germany: between state, economy and society*. Manchester: Manchester University Press, S. 161–186.

Bestor, Victoria L. (2002): Toward a cultural biography of civil society in Japan. In: Goodman, Roger (Hg.): *Family and Social Policy in Japan: anthropological approaches*. Cambridge: Cambridge University Press, S. 29–53.

Croissant, Aurel (2000): Zivilgesellschaft und Transformation in Asien. In: Merkel, Wolfgang (Hg.): *Systemwechsel*. Bd. 5: *Zivilgesellschaft und Transformation*. Opladen: Leske+Budrich, S. 335–372.

Doteuchi, Akio (2000): The growing role of nonprofit organizations as society matures – issues and possibilities in the next century. In: *NLI Research* 140, S. 18–29. Internet: http://www.nli-research.co.jp/eng/resea/life/li0007a.pdf (gefunden im August 2004).

Foljanty-Jost, Gesine (2005): Environmental NPOs in Germany and Japan – The Question of Power and Influence. In: *Social Science Japan Journal* 8, 1, S. 103–117.

Habe, Reiko (1998): Gender and independence of civic institutions in Japan's civil society development. Paper presented at the conference „Citizen's role in non-profit, non-government sectors: women's role". Japan-America Society of Washington, Internet: http://www.us-japan.org/jasnm/civil/habepaper.html (gefunden im April 2004).

Habermas, Jürgen (1990): *Strukturwandel der Öffentlichkeit: Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Harada, Takahashi (2000): *Borantia to iu ningen kankei* [Volunteering – eine zwischenmenschliche Beziehung]. Tōkyō: Sekai Shisōsha.

Hasegawa, Kōichi (2002): The organization and activation of the civil sector: rapid development during the ‚lost decade'. In: *Social Science Japan* April 2002, S. 5–7.

Hasegawa, Kōichi (2003): *Kankyō undō to atarashii kōkyōken – kankyō shakaigaku no pāsupekuteibu* [Umweltbewegung und neue Öffentlichkeit – umweltsoziologische Perspektiven]. Tōkyō: Yūhikaku.

Imada, Makoto (1999): Transition to civil Society in Japan. Paper presented at the Program for Civil society: where the private, public and press

meet. Japan-America Society of Washington. Internet: http://www.usjapan.org/dc/cs.imada.paper.htm (gefunden im April 2004).

Imada, Makoto (2003): The voluntary response to the Hanshin Awaji earthquake. In: Osborne, Stephen P. (Hg.): *The voluntary and non-profit sector in Japan: the challenge of change*. London: Routledge-Curzon, S. 40–50.

Inoguchi, Takashi (2001): Sozialkapital in Japan. In: Putnam, Robert D. (Hg.): *Gesellschaft und Gemeinsinn: Sozialkapital im internationalen Vergleich*. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung, S. 255–326.

Iokibe, Makoto (1999): Japan's civil society: an historical overview. In: Yamamoto, Tadashi (Hg.) *The nonprofit sector in Japan*. Johns Hopkins nonprofit sector series, 7. Manchester: Manchester University Press, S. 51–96.

JANIC (Japan NPO Center for International Cooperation) (2002): *Directory of Japanese NPOs concerned with International Cooperation*. Tōkyō: JANIC.

Japan NPO Center (2006). Internet: http://www.jnpoc.ne.jp (gefunden im Februar 2006).

JCIE (Japan Center for International Exchange) (2004): Weak funding environment sparks local-level efforts to support NPOs. In: *Civil Society Monitor* 9. Internet: http://www.jcie.or.jp/civilnet/monitor/9.pdf (gefunden im August 2004).

Kanaya, Nobuko (2004): Dai 8: shō shakai fukushi no NPO [Kapitel 8: Wohlfahrtsstaatliche NPOs]. In: Yamauchi, Naoto (Hg.): *NPO hakusho 2004 – the Japanese nonprofit almanac*. Osaka School of International Public Policy (OSIPP). Center for Nonprofit Research and Information, S. 43–52. Internet: http://www.osipp.osaka-u.ac.jp/npocenter/NPO2004.pdf (gefunden im November 2004).

Katō, Yumi (1998): *NPO to josei no empowerment: Kobe no volunteer soshiki ni okeru josei no jōkyō to kanōsei wo jirei toshite* [NPO and women's empowerment: the conditions and potential for women in volunteer sector in Kobe, Japan]. Master's thesis. Faculty of Education. Hokkaido University.

Katsumata, Hideko und Akio Kawamura (1997): Shimin shakai: sono gaiyō to imēji. [Konzept und Image von Zivilgesellschaft]. In: Kokusai Kōeki Katsudō Kenkyūkai [Group Action Planning for International Philanthropy – GAP] (Hg.): *Ajia no NPO: 10 ka koku no hieridantai repōto – atarashii Ajia kōekikatsudō no chōry to tenbō* [NPOs im Asiatisch-Pazifischen Raum: ein Bericht über non-profit Organisationen in 10 Ländern – Tendenzen und Ausblick neuer gemeinnütziger Aktivitäten in Asien]. Tōkyō: ALC, S. 10–21.

Kitamura, Osamu (2004): Chikyū shimin shakairon no saikōchiku – kosumoporitanteki kōkyō chitsujo no kōsō [Reconstructing the (Internatio-

nal) Political Theory of Global Civil Society: The Idea of Cosmopolitan Public Order]. In: *Chūō Daigaku Seisakubunka Sōgōkenkyūjo Nenpō* 7, Tōkyō: Chuo Daigaku, S. 139–157.

Knight, John (1996): Making citizens in postwar Japan: national and local perspectives. In: Hann, Chris und Elizabeth Dunn (Hg.): *Civil society: challenging western models*. London: Routledge, S. 222–241.

Kokusai Kōeki Katsudō Kenkyūkai (Group Action Planning for International Philanthropy – GAP) (Hg.) (1997): *Ajia no NPO: 10 ka koku no hieridantai repōto – atarashii Ajia kōekikatsudō no chōryū to tenbō* [NPOs im Asiatisch-Pazifischen Raum: ein Bericht über Nonprofit Organisationen in 10 Ländern – Tendenzen und Ausblick neuer gemeinnütziger Aktivitäten in Asien]. Tōkyō: ALC.

Kusumi, Tsuyoshi (2003): NPO to gyōsei no pātonāshippu no tenbō – shimin shakai ni okeru gabanansu no kōsō [Ein Ausblick über die Partnerschaft zwischen Verwaltung und NPOs – Governance in der Zivilgesellschaft]. In: *NIRA Policy Research* 16, 2, S. 36–41.

Lee, Sook-Jong (2002): Civil society and democratic governance in Japan. Paper delivered at the international Conference on Civil Society and Democratic Governance in East Asia. 28.–29. Juli 2002. Internet: http://sejongjapan.com/data/leesookjongDemocratic%20Governance%20of%20Japan3–20-edited.pdf (gefunden im September 2004).

Mae, Michiko (2002): Öffentlichkeit und Privatheit im japanischen Modernisierungsprozeß. In: Deutsches Institut für Japanstudien (Hg.): *Jahrbuch des Deutschen Instituts für Japanstudien*, 14. München: Iudicium, S. 237–266.

Matsushita, Keiichi (Hg.) (1971): *Shimin sanka* [Bürgerpartizipation]. Tōkyō: Tōyō Keizai Shinpōsha.

Matsushita, Keiichi (1998): *Jichitai NPO seisaku: kyōdō to shien no kihon rūru – NPO jōrei no teian* [Selbstverwaltungskörperschaften, NPOs und rahmenrechtliche Bestimmungen: Basisrichtlinien für Kooperations- und Unterstützungsbeziehungen – ein Mustersatz von NPO-Regeln]. Tōkyō: Gyōsei.

McCarthy, John D. and Mark Wolfson (1996): Resource mobilization by local social movement organizations: agency, strategy and organization in the movement against drinking and driving. In: *American Sociological Review* 61, S. 1070–1088.

McCarthy, John D. and Mayer N. Zald (1977): Resource mobilization and social movements: a partial theory. In: *American Journal of Sociology* 6, S. 1212–1241.

Merkel, Wolfgang (2003): *Demokratie in Asien: ein Kontinent zwischen Diktatur und Demokratie*. Bonn: Dietz.

Miyawaki, Atsushi (2005): Kanmin pātonāshippu jidai to gyōsei kaikaku [Die Verwaltungsreform: Das Zeitalter der Partnerschaft zwischen Verwaltung und Bürgern]. In: *Gekkan Chihō jichitai Shokuin kenshū* 38, 8, S. 16–18.

Mochizuki, Katsuya (2001): Nihon – undōtai kara keieitai he [Japan – Die Entwicklung von der sozialen Bewegung zur wirtschaftlichen Organisation]. In: Shigetomi, Shin'ichi (Hg.): *Ajia no kokka to NPO – 15 ka koku no hikaku kenkyū* [Asiatische Staaten und NPOs – eine vergleichende Studie über 15 Länder]. Tōkyō: Akashi Shoten, S. 380–395.

Murakami, Shunsuke (2003): *Shimin shakai to kyōkaiundō – kōsasuru 1848/49 nen kakumei kenkyū to shimin shakai-ron* [Bürgerliche Gesellschaft und die Vereinsbewegung: eine Schnittstelle der Studien zur Revolution 1848/49 und den Theorien zur bürgerlichen Gesellschaft]. Tōkyō: Ochanomizu Shobo.

Nakajima, Shigeki (2005): Kaiken ideorogī to kōkyōsei mondai [Verfassungsänderung und das Problem der Öffentlichkeit]. In: Yamaguchi, Yasushi, Shigeki Nakajima, Masafumi Matsuba und Motoaki Ozeki. (Hg.): *Gendai kokka to shimin shakai. 21 seiki no kōkyōsei o motomete* [Der moderne Staat und Zivilgesellschaft: die Forderung nach einer Öffentlichkeit des 21. Jahrhunderts]. Tōkyō: Mineruba Shobō, S. 101–128.

Nakamura, Yōichi (2001): *Nihon no NPO 2001* [NPOs in Japan – 2001]. Tōkyō: Nihon Hyōronsha.

Nakano, Lynne Y. (2005): *Community volunteers in Japan: everyday stories of social change*, Japan Anthropology Workshop Series. London: Routledge Curzon.

Neary, Ian (2003): *State and civil society in Japan*. In: *Asian Affairs* 1, S. 27–32.

Niikawa, Tatsurō (2005): Shimin shakai soshiki to gyōsei no pātonāshippu no arikata [Kooperationsformen zwischen zivilgesellschaftlichen Organisationen und der Verwaltung in Japan]. *NIRA Policy Research* 18, 2, S. 6–13.

Ottersbach, Markus (2003): *Außerparlamentarische Demokratie: neue Bürgerbewegungen als Herausforderung an die Zivilgesellschaft*. Frankfurt am Main: Campus Verlag GmbH.

Saitō, Junichi (2001): *Kōkyōsei: publicness* [Öffentlichkeit: publicness]. Tōkyō: Iwanami Shoten.

Salamon, Lester M., Helmut K. Anheier *et al.* (1999): *Global Civil Society – Dimensions of the Nonprofit Sector*. Baltimore: The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies.

Satō, Atsushi und Yasuo Watanabe (Hg.) (1975): *Jūmin sanka no jissen* [Bürgerpartizipation und ihre Umsetzung]. Tōkyō: Gakuyō Shobō.

Satō, Iwao (2002): *Autonomy and mobilization: two faces of civil society in Japan in the 1990s*. Paper presented at the annual meeting of the German Association for Social Science Research on Japan, Halle-Wittenberg.

Satō, Katsuhiro (2002): Jūmin sanka seido jōreika no kanōsei [Zur Etablierung von Handlungsvorschriften für Bürgerbeteiligungen]. In: *Chihōjichi Shokuin Kenshū* 75, 71, S. 131–141.

Satō, Yoshiyuki (2002): *NPO to shimin shaka: asoshiēshon-ron no kanōsei* [NPOs und Zivilgesellschaft: Möglichkeiten der Handlungstheorie]. Tōkyō: Yūhikaku.

Schreurs, Miranda (2002): *Environmental Politics in Japan, Germany, and the United States*. New York: Cambridge University Press.

Seko, Kazuho (2005): Sanka kyōdō gata shakai he no puradaimu shifuto – pātonāshippu wo sasaeru kyōdō no rūru zukuri [Der Paradigmenwechsel zu einer Partizipationsgesellschaft – die Erstellung von Kooperationsregeln]. In: *NIRA Policy Research* 18, 2, S. 14–19.

Seifert, Wolfgang (1999): Notiz zum Begriffsverständnis von *shimin shakai* in Japan. In: Deutsches Institut für Japanstudien (Hg.): *Jahrbuch des Deutschen Instituts für Japanstudien*, 11. München: Iudicium, S. 19–30.

Shigetomi, Shin'ichi (Hg.) (2001): *Ajia no kokka to NPO: 15 ka kokku no hikaku kenkyū* [NPOs in Asien: eine vergleichende Studie zu 15 asiatischen Ländern]. Tōkyō: Akashi Shoten.

Shinohara, Hajime (1977): *Shimin sanka* [Bürgerpartizipation]. Tōkyō: Iwanami Shoten.

Tachibana, Yukinobu (2000): *Shitte okitai NPO-hō: shimin ga okonau jiyūna shakaikōken katsudō no hatten o mezashite* [Eine Einführung in das NPO-Gesetz: eine Betrachtung der Entwicklung zivilgesellschaftlichen Engagements]. Tōkyō: Ōkurasho Insatsukyoku.

Takabatake, Michio (1993): *Seikatsusha no seijigaku* [Die Politikwissenschaft der Seikatsusha Netzwerkbewegung]. Tōkyō: Sanjuichi Shinsho.

Tsubogō, Minoru (Hg) (2003): *Atarashii kōkyō kūkan wo tsukuru. Shimin katsudō no itonami kara* [Die Entwicklung einer neuen Öffentlichkeit durch Bürgerbewegungen und -gruppen]. Tōkyō: Hyōronsha.

Tsujinaka, Yutaka (2002): *Gendai Nihon no shimin shakai, rieki dantai* [Zivilgesellschaft und Interessenverbände im heutigen Japan]. Tōkyō: Bokutakusha.

Tsujinaka, Yutaka und Jaeho Yeom (Hg.) (2004): *Gendai Kankoku no shimin shakai. Rieki dantai* [Zivilgesellschaft und Interessengruppen im heutigen Korea]. Tōkyō: Bokutakusha.

Umahashi, Norio und Chihiro Saito (1998): *Handobukku NGO: shimin no chikyuteki kibo no mondai he no torikumi* [NGO Handbuch: die Zuwendung zu globalen Problemen aller Bürger]. Tōkyō: Akashi shoten.

Vosse, Wilhelm (1999): The emergence of a civil society in Japan. In: Deutsches Institut für Japanstudien (Hg.): *Jahrbuch des Deutschen Instituts für Japanstudien*, 11. München: Iudicium, S. 31–53.

Yamaguchi, Yasushi (2004): *Shimin shakai-ron – rekishiteki isan to shintenkai* [Civil Society: Historical Inheritance and New Developments]. Tōkyō: Yūhikaku.

Yamamoto, Tadashi (Hg.) (1998): *The nonprofit sector in Japan*. Johns Hopkins nonprofit sector series, 7. Manchester: Manchester University Press.

Yamaoka, Yoshinori (1998): On the history of the nonprofit sector in Japan. In: Yamamoto, Tadashi (Hg.): *The nonprofit sector in Japan*. Johns Hopkins nonprofit sector series, 7. Manchester: Manchester University Press, S. 19–58.

Yamasaki, Shigetaka (2005): Bunken gata shakai ni okeru jichitai keiei no sasshin senryaku – atarashii kōkyō kūkan no keisei wo mezashite [Reformstrategien von Lokalverwaltungen in Zeiten der Dezentralisierung – die Bildung einer neuen Öffentlichkeit]. In: *Jihōjichi*, 695 (Oktober), S. 43–54.

Yamauchi, Naoto (1999): *NPO dēta bukku* [NPO Datenbuch]. Tōkyō: Yuhikaku.

Yamauchi, Naoto (2002): *NPO no jidai* [Das Zeitalter der NPOs]. Ōsaka: Ōsaka Daigaku Shuppan-kai.

Yamauchi, Naoto (Hg.) (2004): *NPO hakusho 2004 – the Japanese nonprofit almanac*. Osaka School of International Public Policy (OSIPP). Center for Nonprofit Research and Information. Internet: http://www.osipp.osakau.ac.jp/npocenter/NPO2004.pdf (gefunden im November 2004).

28. Local level political and institutional changes in Japan: An end to political alienation?*

Gesine Foljanty-Jost and Carmen Schmidt

Abstract *Background:* In Japan, a steady increase of non-voters is evident on the national and local levels over the past few decades. However, since the mid-1990s, a new wave of political participation at the local level has attracted politicians as well as social scientists. Citizen participation is increasing in terms of the number of non-profit organizations, participatory procedures, and engagement in new political networks. Citizens growing involvement in local politics coincides with institutional changes that offer new autonomy in respect of local policy-making. *Objectives:* In this paper, we will argue that these local trends might have an impact on national politics through the repolitization of citizens. However, preconditions are, ceteris paribus, the restoration of political trust through participation and institutional changes that support citizen involvement in politics.

Introduction

The past decades have seen a rapid and widely noted increase in the Japanese electorate's political apathy at the national level. Voter turnout has decreased dramatically and the number of political non-supporters has risen. However, since the mid-1990s changes have been observed in local politics that indicate a paradigm shift from politics for the people towards politics with the people. Citizen involvement in non-profit organizations is increasing, new forms of participation

The authors have been engaged in a project on "Civil Society in Japan: Partnership as a New Item of Japan's Local Politics" since 1 March 2006. The project is located at the Department for Japanese Studies at the Martin Luther University of Halle-Wittenberg (Germany) and financed by the German Research Foundation (Deutsche Forschungsgemeinschaft, DFG).

G. Foljanty-Jost
Department for Japanese Studies, Martin Luther University of Halle, Wittenberg, Germany

C. Schmidt (✉)
Faculty of Social Sciences, University of Osnabrueck, Wittenberg, Germany
E-mail: CESchmidt01@aol.com

* *Asia Europe Journal*, Vol.4, No.3 (Sep., 2006), pp.381-397.

like public hearings and referenda have been introduced, and new political networks compete with established political parties.

Increased citizen political involvement coincides with decentralization reforms that give local governments more responsibility and more autonomy from the national government. These two tendencies can be regarded as an indicator of the end of alienation from politics—at least on the local level. The crucial question is whether or not local changes have the potential to serve as a driving force for a return of citizen engagement in politics on the national level as well. Theoretical debates on the transfer conditions for political attitudes and behaviour from the local to the national level indicate that at least two preconditions are decisive for transferability, namely political trust and local politics' responsiveness to citizens' demands. This paper will discuss institutional and political changes in Japanese local governments with regard to their potential to fulfil the preconditions for the restoration of political trust and responsiveness.

We start off by presenting data comparing conventional political participation on the national and local level in order to demonstrate the overall tendency towards non-voting. By using public opinion polls on the Japanese public's attitudes towards national and local politics, we highlight the noticeable loss of public faith in Japan's political leaders and institutions. Next, we contrast these developments with an overview of recent trends in citizen participation at the local level. Finally, we will explore the institutional and political changes concerning citizen involvement at the local level in order to answer the question on whether or not they have the potential to serve as a driving force to end political disengagement in Japan.

A comparison of conventional political participation on the national and local level

The national level

In the past, one of the main characteristics of electoral behaviour in Japan was relatively high levels of voter turnout in elections together with ordinary citizens' low political involvement (Hrebenar 2000: 17). Compared to German, American or Dutch voters, Japanese voters already had lower levels of party loyalty, trust in politics, and interest in politics in the second half of the 1970s (Richardson 1991: 25).

Figure 1 reveals a steady decrease in the turnout rate since the early 1960s. During the 1990s, the turnout rates declined further and reached a historical low during the 1996 Lower House elections with a turnout of only 59.6%. Although it increased slightly in 2000 and 2005 due to political polarization, this cannot be regarded as a change in the trend.[1]

As mentioned above, Japanese voters have been disinterested in or were even hostile towards political parties for quite some time; party identification has therefore declined dramatically as well. The number of non-partisans increased considerably from around 16% in 1966 to 34% in 1972. Their number was more or

[1] In interpreting voter turnout rates, one should distinguish between long-term trends caused by major structural determinants and short-term fluctuations caused by political polarizations idiosyncratic to a specific election.

Fig. 1 Voter turnout during the Lower House elections 1946–2005. Source: Election Department, Local Administration Bureau, Ministry of Public Management, Home Affairs, Posts, and Telecommunications. Note: Since 1996: voter turnout in the single constituencies

less stable during the 1970s and 1980s, but the 1990s saw a further dramatic increase from 32% in 1990 to 48% in 1996 (Schmidt 2001: 194). Today non-partisans make up the largest group of respondents in public opinion polls. The results of the "party support question"[2] employed by the Jiji Press surveys to measure partisanship in Japan show that between 1998 and 2003 around 60% of the respondents claimed not to support any party (Table 1).

There has not only been a distinct tendency for a large portion of the electorate to refrain from commitment to any political party, but also a shift in the composition of the non-supporters. In the 1960s, non-partisanship was rife among the older, less educated workers in fishery, forestry or agriculture and the self-employed. In the 1980s and 1990s, this group was, conversely, chiefly comprised of younger, better-educated employees living in large cities (Schmidt 2001: 194–96). As in other industrialized nations, we find a distinct shift from so-called "apolitical non-supporters" to "cognitively mobilized non-supporters" (Inglehart 1990: 363).

The local level

At the local level,[3] these trends are oblivious as well. As visible in Fig. 2, voter turnout has decreased in all elections. In 1951, 91% of the eligible voters cast their ballots at local assembly elections; in 2003, this number dropped to only 55.9%.

[2] The respondents were asked, "What party do you support?"

[3] The local government system in Japan is a two-tiered system, comprising 47 prefectures and approximately 2,000 municipalities (special Tokyo wards, designated (largest) cities, cities, towns and villages). The political and administrative structures are based on a popularly elected executive (the governor of prefectures, the mayor of municipalities) and an assembly. The assembly members, governor and mayor are elected once every 4 years.

Table 1 Party support 1998–2003 (in %)

Year/month	1998		1999		2000		2001		2002		2003	
Party	1	6	1	6	1	6	1	6	1	6	1	6
LDP	23.1	22.2	20.7	21.6	22.3	23.6	23.1	28.3	26.5	20.6	20.9	21.9
DPJ	–	–	4.9	3.4	5.1	5.2	6.8	3.9	4.3	4.5	3.5	4.2
Kômeitô	–	–	2.8	3.4	4.3	4.9	3.8	3.8	3.7	3.2	3.4	3.2
JCP	4.0	2.2	3.0	2.9	2.9	2.6	2.8	1.2	1.1	1.1	1.1	0.8
LP	–	–	1.9	0.9	1.1	1.4	1.5	2.5	2.4	2.9	1.7	2.0
SDPJ	2.9	2.8	2.5	2.4	2.5	2.2	2.1	2.5	2.6	2.0	1.4	1.6
No party	59.5	59.2	60.3	61.2	58.0	55.8	57.0	54.9	57.2	63.0	65.0	63.1

Source: Jiji Press in: Seikai kanchô jinji roku 2003: 22–25
LDP Liberal-Democratic Party (*Jiyû minshu tô*), *DPJ* Democratic Party of Japan (*Nihon minshu tô*), *SDPJ* Social Democratic Party of Japan (*Nihon shakai minshu tô*), *LP* Liberal Party (*Jiyûtô*); in November 2003, the party merged with the DPJ

While voter turnout is comparably low at the local level today, partisanship is traditionally even lower than at the national level (Richardson 1997: 88). Most candidates run as independents, and in 2003, nearly 80% of all elected officials in sub national politics were independents (Election Department, Local Administration Bureau). Even though it is well known that the majority of independent candidates are supported by one or more political parties, running as an independent indicates a commitment to the local community but not to party politics, which seems to correspond to the voters' weak party attachment.

As Table 2 indicates, in 2003, for example, only around 20% of the voters surveyed by the Society for the Promotion of Clean Elections (*Akarui senkyo suishin kyôkai*) indicated that affiliation to a political party was decisive for their vote at prefectural elections, while the majority (68.8%) reported that the personality of the candidate had influenced their decision. For the elections of local assemblies, this figure was 14.2% for the party and 75% for the candidate.

Fig. 2 Voter turnout at prefectural and local assembly elections 1947–2003. Source: Akarui senkyo suishin kyôkai 2004: 25

Table 2 Party orientation vs. candidate image in sub national elections and national elections during the 1990s (in %)

	Lower house elections		Elections to prefectural assemblies		Elections to local assemblies	
Year	Party	Candidate	Party	Candidate	Party	Candidate
1990/91	51.2	37.3	28.8	56.8	16.4	69.5
1995/96	40.6	49.1	18.3	70.7	11.5	74.4
1999/2000	43.4	43.8	23.8	63.1	10.8	77.8
2003	46.1	42.8	19.6	68.8	14.2	75.2

Source: Sub national elections: Akarui senkyo suishin kyôkai 1992: 24, 1996: 23, 1999: 38, 2004: 10 (Q 19), 14 (Q 36). National Elections: Akarui senkyo suishin kyôkai 2001: 34; 2003: 8 (Q8)
Note: The figures are data from election studies conducted during each election. National elections were held in 1990, 1996, 2000 and 2003; sub national elections were held in 1991, 1995, 1999 and 2003. Respondents without an opinion were excluded

A comparison of political trust as a source of legitimacy on the national and local level

A certain level of trust in political institutions has been assumed as a prerequisite for representative democracies' legitimacy and stability (Lipset 1962: 64; Almond and Powell 1966, Powell 1982, Dalton 1996). Easton (1965) analysed political trust as based on the concept of political support, and distinguished between "specific support," in respect of just the incumbent authorities and, "diffuse support" in respect of the system itself. Contrary to specific support, the latter extends to all objects of political support. Generally speaking, the term stands for attitudes that are less related to what an object actually does than to what it represents. It is a set of attitudes that is quite stable and refers to the objects as such. Diffuse support can be created in two ways: through socialization processes or through direct experience. In the second case, members of society acknowledge good experiences with the political system by transferring them to a more abstract level, i.e. into diffuse political support. It is more or less a spill-over effect of specific support created over a longer period of time (Easton 1965: 273). In this sense, Easton's system analysis is a dynamic concept. Constant interactions between the system and the citizens cause reciprocal effects, i.e. the performance of the system influences citizens' attitudes and vice versa.

Public opinion polls on the Japanese public's attitudes toward key institutions and political leadership show a noticeable loss of public faith in Japan's political leaders and institutions during the 1990s. Only a minority of the public expressed any confidence in their political system, and only a quarter of the pollees felt that democracy works well in Japan. The polls furthermore reveal a steadily increasing loss of confidence in Japanese politicians and bureaucrats (Schmidt 2005a: 111–118).

While Japan and other advanced industrialized countries have similar reasons for the decrease in political support, such as the ongoing value change among the young, better-educated, post materialist citizens in urban districts, and the weakening of political ideologies' binding power, other reasons, such as the political elite's high involvement in corruption, the LDP's constant majority, as

well as the weak opposition parties, seem to be unique to Japan (for this discussion see Schmidt 2005c).

The following analyses comparing citizens' trust in national and local politics are based on the four-yearly surveys conducted during the sub national elections by the Society for the Promotion of Clean Elections. The data include around 3000 cases per poll. As can be seen from Fig. 3, there is a noticeable loss of public faith in Japan's politics on all levels of the system. In 1991, the poll showed that 40% of those polled trusted or somewhat trusted national politics, but by 2003, this share had dropped to only 13.7%. As we mentioned earlier, this appears to have been the result of a combination of political scandals, the failure of political reform, and the reduced chance of political change.

The growing confidence gap in national leaders and institutions is reflected in local politics, where there is a steady downward trend in citizens' trust in local politics as well. In 1991, 54.8% of those polled trusted or somewhat trusted local politics. In 2003, this figure had dropped to 35.2%. It is quite obvious that the constant relationship of mutual exchange between the national and sub national levels creates reciprocal effects, even though citizens' trust in local politics is three times higher than their trust in national politics. Today the confidence gap is expressed in an increasing number of non-voters and unaffiliated voters as well as in a steadily declining voter turnout rate, but in the long run it could threaten the stability and legitimacy of Japan's political system and leadership.

In this situation, the local political level gains importance. If local government were to allow political participation, it could foster citizens' trust in local authorities that could spread to the national level and help to enhance the legitimacy and trust of the political system as a whole. The local level can therefore function as a political legitimacy resource for higher levels of government. However, the most important precondition to have a positive spill-over effect from the local to the national level is for citizens' trust in the local level to be

Fig. 3 Trust in national, prefectural and local politics 1971–2003. Source: Akarui senkyo suishin kyôkai 2004: 51

higher than their trust in the national level (Vetter 2002a: Chap. 1, Vetter 2002b: 608–610, 616–619, Easton 1965: 347, Page and Goldsmith 1987: 5).

New local tendencies: revival of political participation

In contrast to declining voter turnouts, growing dealignment from existing parties and rising distrust in political institutions and leaders, we observe an increasing number of citizens engaging in citizens' activities on the local level. In the following section, we will distinguish between individual engagement in local affairs, institutionalised engagement in NPOs and engagement in citizen networks that participate in local politics as an alternative to conventional parties. While the former is more often than not philanthropically oriented, the latter is explicitly political in terms of nominating candidates for local elections. NPO engagement is regarded as something in-between, because many NPOs strive for the realisation of the organisation's purpose by trying to influence social and political outcomes on the local level.

The "volunteer revolution" and the rise of NGOs

The Great Hanshin-Awaji earthquake that hit the Kobe area in January 1995 is said to have ushered in the "Age of Volunteerism" in Japan (Kaimura 2001: 4). More than one million volunteers from all over Japan came to support the victims. In contrast to the local politicians and bureaucrats' ineffectiveness in dealing with the catastrophe, their help was praised as "... a bright spot in the otherwise grim scene of disaster" (Yamamoto 1999: 99). After the earthquake, the social welfare sector specifically experienced a boom in volunteer activities. The number of volunteer groups in the various welfare activity fields increased from 861 in 1995 to 1915 in 2002 (Kobayashi 2004: 130).

The rise in the number of volunteers is regarded as an indicator of a new kind of consciousness among citizens who have realized the limits of the state's capacity to organize relief and who are thus experiencing a new kind of power. Even though these activities are more often than not motivated by social interests and a search for self-fulfilment, they are political in that sense that they demonstrate the emancipation of the passive citizens from the state. The boom in volunteer activities is therefore regarded as the beginning of the emergence of civil society in Japan (Yamamoto 1999, Satô 2002).

Nevertheless, the emergence of civil society in Japan was evident before the earthquake. According to the "Survey on Time Use and Leisure Activities" (STULA),[4] there was a rapid increase in the number of persons engaged in voluntary activities in the 1980s. In 1976, only 7.4% of the respondents said that they engaged in voluntary activities. In 1986, this number had increased to 24.9% (STULA according to Omori and Yonezawa 2002, Table 2). The 1990s saw a

[4] The survey has been conducted every five years since 1976 by the Statistical Bureau, Ministry of Public management, Home Affairs, Posts and Telecommunications, with the 6th survey done in October 2001. It collects data on 77 thousand households constituting 210 thousand people. For details see: http://www.stat.go.jp/english/data/shakai/2001/kodo/yoyakuk.htm

further increase. According to the latest STULA survey, nearly 30% of people participated in some kind of "volunteer activities" in 2001. Compared with 1996, there was an increase in all age groups, with a particularly sharp increase in the age groups up to the early 20s (see Fig. 4).

When the participation rate in "volunteer activities" is broken down per gender, similar to the citizen networks (see below), the female participation rate (30.6%) is higher than the male participation rate (27.0%). This indicates a new potential for political mobilisation that has been under-utilised to date. With regard to the type of activity, the highest participation was in "local improvement activities" at 14.0%. We could argue that engagement in community affairs is the basis for building up attachment and local identity, both of which are regarded as the foundation of political trust. When the participation rate in "volunteer activities" is broken down per city group, the average number of participation days becomes greater, the larger the population is. The highest can be observed in large cities with a population of 1 million or more (STULA, Chap. 2). Even though volunteering is not always related to direct political involvement, the large number of volunteers represents a potential for participation in local policy-making. Because it is still individualistic and spontaneous, it offers experiences in participation and may serve as a training ground for conventional political activities.

Besides the increase in Japanese who become active as a volunteer for some public purpose, an increasing number of NGOs have started to channel this "volunteer energy". As can be seen from Fig. 5, the number of NPOs shows a steady upward trend. The number of NGOs rose from 1,724 in 1999 to 19,155 in 2004. The majority (17,494) is active on the local level, while only a few (1,661) act nationwide (see Cabinet Office, http://www.jimin.jp/jimin/npo/shiryo/ naikaku/ naikaku03.pdf).

The main working environment for NGOs is in Tokyo, where the ratio of organizations per 10,000 inhabitants is 2.84, while it is lowest in rural Kagoshima prefecture with only 0.68 organizations per 10,000 people (see http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/16/08/04081301/008/008.pdf).

Fig. 4 A comparison between 1996 and 2001 volunteer activity participation rates per age group. Source: STULA 2001, Fig. 3

Fig. 5 Growth in the number of NGOs between 1999–2004. Source: http://www.jimin.jp/jimin/npo/shiryo/naikaku/naikaku03.pdf

The social structure is also similar to volunteer and citizen networks: the activists are well-educated, young urban employees, students, and professionals in their 40s or 50s, united in their wish to participate in shaping their community and their dissatisfaction with conventional political performance.

Citizen networks

The citizen networks (*seikatsusha nettowâku*) are part of the consumer cooperative movement. *Nisseikyô* (*Nihon seikatsu kyôdô kumiai rengôkai*), the largest consumer cooperative umbrella organization in Japan was founded in 1951 with strong backing from leftist opposition parties, the Japan Communist Party and the Japan Socialist Party. Along with organic retailers and distributors with New Left influences, new consumer cooperatives, with their emphasis on grassroots-based and -initiated actions and dealing with various cultural, environmental, and women's issues, emerged in the early 1970s. One of them was the Seikatsu Club Consumer Cooperative Union (SCCU, *Seikatsu kurabu seikyô*), which was founded in Tokyo's Setagaya Ward in 1968. Its goal was primarily to offer safe, high quality products at fair prices with an emphasis on direct marketing from producer to consumer. Other cooperatives followed and currently they form an association of 25 consumer cooperatives that are active in 15 prefectures (Seikatsu Club 2004: 1). The association calls itself "Seikatsu Club Group" (*Seikatsu kurabu seikyô rengôkai*) and has a membership of about 340,000, which is more than the biggest opposition party, the DPJ, has.[5]

SCCU gave birth to two kinds of organizations: (1) The Workers Collective Movement (*wâkasû korekutibu*) and (2) the Political Network Movement. The Workers Collective Movement is a new form of working in which workers fund, manage and work in their own enterprise as an alternative to being employed by a corporation. Currently there are about 400 Workers Collectives embracing about 15,000 people in enterprises such as lunch-box preparation, bread-baking and other food-processing activities, care for the aged and handicapped, kindergartens,

[5] In 2002, the number of DPJ party members was about 300,000. See Yomiuri nenkan 2003: 157.

recycling, editing, advertising and delivery of consumer materials (Tsubogô 2003: 218).

The Political Networks were founded in Tokyo in 1978 under the name "Citizen Group" (*grûpu seikatsusha*), now called Citizen Network (*seikatsusha nettowâku*).[6] In their own words " ... it was keenly felt that in order for the citizens' voice to be reflected in political work, it was necessary to participate in and reform politics." (Seikatsu Club 2004: 8). In 1979, they succeeded in having their first political candidate elected as a representative of Tokyo's Nerima Ward. Citizen Net enjoyed a major electoral victory in 1987, when 30 Net candidates won seats in local assemblies in Tokyo and Kanagawa. After the 1991 regional elections, when the networks expanded their activities into five additional prefectures (Chiba, Saitama, Hokkaidô, Nagano and Fukuoka) the Net had 75 representatives in prefectural and local assemblies. By 2003, this figure had increased to 153, all of whom were women (Fig. 6).[7]

The SCCU has evolved from an organic-food-buying collective to a broad-based and multi-faceted movement advocating radical changes in the structure of Japanese society. Expanding the network from Tokyo to other prefectures, it has been able to increase its influence substantially and to take part in local and prefectural politics to restructure Japanese society in a more egalitarian manner (Moen 2000: 63).

Their stronghold lies in Tokyo where they held six seats in the prefectural assembly in 2005 (5.1%), and 56 seats (3.2%) in the prefecture's local town assemblies (including Tokyo city ward assemblies). Overall, 3.2% does not seem very impressive, but it is noteworthy that Net candidates do not run in all elections. In the town assembly of Kokubunji in western Tokyo, e.g. they hold 11.5% of the seats (Schmidt 2005b: 35ff.).

The networks call themselves "local parties" (*rôkaru pâti*) and they have neither a central party organization nor do they have a party programme. Each candidate addresses issues affecting the residents in the local area in which she or he is running. Beyond this, the candidates are united in supporting the peace movement (e.g. defending the Peace Constitution, and fighting against U.S. military bases in Japan), protecting the environment (e.g. opposing nuclear energy, water and air pollution, and global environmental devastation), and working towards a new society based on peace and social justice (e.g. working against social discrimination of all types, and increasing social benefits for the elderly, handicapped, and children). They refrain from any political party affiliation, which is why they do not form coalitions with existing political parties (Moen 2000: 63; Tsubogô 2003: 221). With regard to their three basic principles, the German Green Party's influence (Bündnis 90/ Die Grünen) on the networks is undeniable. The principles are:

(1) The rotation of political functions (*rôteishon seido*), which means that assembly members are replaced after 2 to 3 legislative periods to prevent professionalization and burnout;

[6] *Seikatsusha* literally means "consumer", but according to them it should be translated as "citizen": "Seikatsusha=*people who live*, in the sense of *inhabitants* rather than *consumers*." See: Seikatsu Club 2004: 8.

[7] On the history of the SCCU also see Eto 2005: 323ff.

Fig. 6 The rise of Seikatsu-Net office holders at the sub national level during 1987–2003. Source: Tsubogô 2003: 216

(2) The donation of individual salaries earned through political functions for the SCCU's political activities;
(3) The organisation of election campaigns with volunteer staff only (Tsubogô 2003: 222).

With regard to the impact of these networks on local politics, two features are innovative and could influence citizens' view of politics. One is women's role in the networks and the other the membership's social composition.

Most striking is the fact that the networks are organized and managed by women.[8] It is therefore not surprising to find that the empowerment of women in Japan is high on the organization's agenda. Even though they do not exclude men from the networks, all candidates to date have been female. As many authors pointed out, women are largely underrepresented in Japanese politics (Yoshino and Imamura 2001: 147–150). Female representatives are quite rare, especially in the governing LDP, as well in the largest opposition party, the DPJ. During the assembly elections of the designated (largest) 12 cities in Japan in 1999, for example, approximately 20% of all the female candidates and the elected assembly members came from the networks, while only 10% of the female candidates were members of the biggest opposition party, the DPJ, and merely 5% were from the ruling LDP (Table 3).[9]

The figures indicate that contrary to the traditional parties, the networks create an opportunity for women's participation in politics, and challenge the traditional social norms of women's exclusion from the public sphere.

Besides the rise of women as political actors, it is worth mentioning the network candidates' social composition: of the 53 town assembly members in the Tokyo prefecture in 2003, the majority (54.7%) was between 40 and 49 years old, nearly 32% were older than 50 and younger than 60. Almost 50% had attended a four-year

[8] In its early years, a few left-wing male activists ran the SCCU. The men thus in effect wielded the power in the group. Nowadays female members, who have gained experience and acquired a great deal of expertise, wield real power in the movement, taking responsibility for all its activities (Eto 2005: 330).

[9] The Japanese Communist party has actively recruited female candidates since the late 1960s, which is why the percentage of JCP members of all the female incumbents at the local level is very high.

Table 3 Female candidates and successful incumbents during the assembly elections of the designated (largest) cities in 1999 per party affiliation

Party	Elections to the assemblies of designated cities	
	Candidates	Elected persons
JCP	61 (36.1)	45 (38.5)
Networks	34 (20.1)	22 (18.8)
Independents	22 (13.0)	8 (6.8)
Kômeitô	19 (11.2)	18 (15.4)
Democratic Socialist Party	17 (10.1)	15 (12.8)
LDP	9 (5.3)	5 (4.3)
SDPJ/ *Shin shakai tô**	5 (3.0)	4 (3.4)
Others	2 (1.2)	– (-)
N=	169 (100)	117 (100)
Overall	169 (15.6)	117 (15.0)

Source: Yoshino/ Imamura (2001): 160
Note. Data in persons; ()= % of candidates and successful incumbents. * Founded in March 1996; leftist splinter group of the SDPJ

university course, which is much higher than the average (Schmidt 2005b 26f.). As Moen (2000: 74) pointed out, many of them were active in the student political movements of the 1960s and early 1970s, but tended to refrain from political activities because of disillusionment with electoral politics. The SCCU gave them the opportunity to re-enter the political arena in their own towns without the ideological boundaries embodied by either the Socialist Party or the Communist Party. We can therefore conclude that due to the rise of political networks, political options emerged on the local level in terms of organisation, political goals and political career paths.

Institutional changes as a precondition for restoring political trust

The socialising function of communities as "schools of democracy" was already emphasised by Tocqueville (1985) and Mill (1971). Tocqueville drew the conclusion that participation at the local level focuses people's attention on mutual responsibilities. Citizens are therefore educated to become "democratic individuals". Mill's argumentation mirrors these assumptions. Currently, empirical democratic theory considers the importance of the local level in order to stabilise democracies (Dahl 2000). The return to the local community is regarded as a means of compensating for developments like globalisation, liberalism and individualism that lead to citizen alienation and growing egoism (Etzioni 1996).

If municipalities were to play an essential compensating role in the socialisation of citizens' democratic attitudes, the local level's discretion would be an indispensable precondition. Discretion refers to the ability of actors within local governments to make decisions about the type and level of service it delivers within the formal statutory and administrative framework for local service delivery, and how that service should be provided and financed (Page and Goldsmith 1987: 5).

In the past, the central-local relations in Japan were strongly centralized. The Local Autonomy Act of 1947 was intended to insulate local government from

excessive interference by the central government: however, under the system of agency-delegated functions (*kikan i'nin jimu*), which was practiced from the 1950s onward, the central government in Japan had the authority to require local authorities to implement certain functions that they chose to delegate. In the 1970s, some 70 to 80% of administrative tasks performed by local authorities were of this nature (Stockwin 2003: 153). However, local government has never ceased to strive for more independence. During the 1970s, a combination of the deterioration of the living environment and the national government to deal with the crisis lead local citizen movements to call for independent local environmental politics. They demonstrated their power by voting for those candidates who promised to introduce strict environmental regulations. This result was the birth of what was called the "reformist local governments" (*kakushin jichitai*) and independent local environmental protection initiatives that met local people's demands (Foljanty-Jost 1988: 69–71, 2006a: 28–30). However, the phenomenon of agency-delegated functions meant that reformist local governments were subject to various kinds of pressure from the central administration in Tokyo. Moreover, to avoid further electoral defeat on the local level, the ruling conservative Liberal Democrats took over much of the opposition's policies and its electoral fortunes revived in the early 1980s (Hrebenar 1992: 289).

Domestic and international problems during the 1980s favoured the return of decentralization reform on the political agenda. After more than a decade of debate, the revision of more than 400 laws concerning local autonomy was approved by the Japanese parliament in 2000. It has been called one of the most spectacular reforms in post-war Japan because it eliminates the majority of formerly agency-delegated functions, and acknowledges local governments as political actors equal to the central government (for details see Foljanty-Jost 2006b forthcoming).

The new pattern of burden-sharing between central and local government is defined by law as follows: the national government is now limited to international affairs that involve the state or the international community (diplomacy, defence etc.), to affairs that should be defined and unified throughout the nation (standards of social welfare, labour standard etc.) and affairs that involve the enforcement of policies and projects undertaken from a national point of view (basic infrastructure, space projects etc.). Local government's role is to independently and comprehensively steer local public policies to promote the welfare of its residents. This implies that the central government can only intervene in local affairs where this has been legally defined. Local governments have responded to the increase in political autonomy by enacting local ordinances (*jôrei*) that serve as a political framework for local politics. Most of these ordinances are in line with the local citizens' growing engagement in local affairs by calling for partnership between citizens and local government, and offering new forms of participation and cooperation. The introduction of some kind of referendum seems to have become widespread, even though many of the referendum results still lack legal binding power. This demonstrates a remarkable response to citizens' demands since citizens have initiated referenda in the past, in the city of Maki, for instance, to stop the construction of a nuclear power plant. Besides the promotion of public hearings and the implementation of the Freedom of Information Law, administrative councils are now open to citizens to apply for membership. Innovations like these vary from local government to local government, but the diffusion of successful policies is visible (Sasaki 2004: 129–130).

However, to make these institutional and political changes work towards the restoration of political trust and citizens' renewed political participation, more reforms are required: one crucial point is the discrepancy between the new administrative independence and the continued financial dependency. The proportion of tax revenues granted to national and local governments is approximately 60:40, while expenditures are roughly vice versa. Even though local governments collect their own taxes, fees, and charges, they have never been able to cover more than 30% of their expenditure. This is why local autonomy in Japan has been called "30% autonomy", implying that only one third of revenues can be spent without the national government's control. Since the national government is still planning to drastically cut its contribution to education and social welfare, it has been criticized for duplicity in the decentralization of power. (Asahi shinbun 8.12.2005). Empirical research indicates that those prefectures with a relative high proportion of own local revenue are mostly engaged in new public management reforms (Kataoka 2004: 145–146). This indicates that local governments are striving to secure their independence by increasing public expenditure's efficiency.

Another focus for further reform might be the role of local assemblies. Local assemblies as well as mayors and governors are elected by direct popular vote. However, while the mayors and governors' role is traditionally strong, the majority of local assemblies is weak. Their lack of qualification, low political morale, and low level of activity are the most commonly mentioned criticisms (Etô 2004:19–25). In order to implement new modes of participation and relations between local government and citizens, local assemblies' involvement in policy-making processes, independent of the local administration, is believed to be crucial. Nonetheless, the prerequisites have improved under the decentralization reform: in order to encourage assembly members to submit a bill, the consent of one-twelfth of the assembly members is now sufficient instead of the previous one-eighth. This regulation favours citizens networks and offers them better conditions to improve their political performance, but as Etô (2004: 207–208) stresses, transparency and political education for assembly members are also urgently needed. According to his research, there are, however, local governments where assembly members already form networks of study groups, attend local graduate schools' programmes to improve their ability to prepare bills and organise "assembly member summits" to exchange views.

Like local politicians, local administration also has to change. Lacking efficiency, low motivation and creativity, and insufficient incentives have been listed as reason for citizens distancing themselves from local politics (Matsushita 2004: 147). According to Sasaki (2004: 126–29), civil servants should be educated with regard to responsible financial expenditure, effective time management, and their image of citizens. They should learn to accept citizens as equal partners, and be trained to organise civil participation in public hearings, administrative councils, and referenda. In order to secure changes in local administration, some local governments have already introduced some forms of evaluation, for example, in Hokkaido time spent on special functions is evaluated on a regular basis (Hidaka 2004: 74–75).

Conclusion

In Japan, the relationship between citizens and their government is undergoing a profound change. Conventional political participation has been eroding for more than a decade, and citizens have lost their trust in politicians and administration, have become sceptical about democratic institutions, and disillusioned with the democratic process. Japan's political system is losing its legitimacy in the eyes of its citizens, who are the foundation of the democratic system. Dissatisfaction with the present political system has grown most rapidly among the better educated, the more affluent, and young urban citizens, but among women as well.

New forms of citizen participation have simultaneously gained momentum at the local level, including community-based involvement in decision-making, participation in NGOs and volunteer activities. Citizen networks, which form a new kind of local party, can be regarded as distinctly different from the established political parties, indicating that citizens are ready to develop their own political alternatives. Not only the number, but also the composition of those citizens who become involved in local politics, is evolving: especially women and younger urban citizens are increasingly involved in these movements.

These new forms of citizens' involvement in local affairs are not an isolated social phenomenon, but are integrated into the broader context of a paradigm shift in local politics that started with institutional reforms of decentralization, but has already moved to new political innovations involving cooperation between politicians, administration, and citizens.

The decentralization reform has improved the preconditions for local governments to meet citizens' needs, while simultaneously providing citizens with the means to actively participate in local politics. This combination could be the foundation on which the restoration of political trust could be built. Citizen participation in governance is essential for enhancing public confidence and belief in governing institutions, state policies formulated to meet people's needs, and providing feedback on such policies. The ongoing process could therefore strengthen and further develop citizens' political involvement as long as institutional reforms and political improvements regarding politicians and civil servants' qualifications and professionalization continue, and independent financial local sources are guaranteed. The future will show whether the revitalisation of local politics and participation in local affairs can restore participation in elections as a core political behaviour.

References

Akarui senkyo suishin kyôkai (ed) (1992) *Dai 11 kai tôitsu chihô senkyo no jittai- chôsa kekka no gaiyô* [The current situation after the 12th sub national elections: overview of the survey results]. Tokyo

Akarui senkyo suishin kyôkai (ed) (1996) *Dai 13 kai tôitsu chihô senkyo no jittai- chôsa kekka no gaiyô* [The current situation after the 13th sub national elections: overview of the survey results]. Tokyo

Akarui senkyo suishin kyôkai (ed) (1999) *Dai 14 kai tôitsu chihô senkyo no jittai- chôsa kekka no gaiyô* [The current situation after the 14th sub national elections: overview of the survey results]. Tokyo

Akarui senkyo suishin kyôkai (ed) (2001) *Dai 42 kai shûgiin sôsenkyo no jittai – chôsa kekka no gaiyô* [The current situation after the 42nd House of Representatives election: overview of the survey results]. Tokyo

Akarui senkyo suishin kyôkai (ed) (2003) *Dai 43 shûgiin sôsenkyo no jittai – chôsa kekka no gaiyô* [The current situation after the 43rd House of Representatives election: overview of the survey Results]. Tokyo

Akarui senkyo suishin kyôkai (ed) (2004) *Dai 15 kai tôitsu chihô senkyo no jittai- chôsa kekka no gaiyô* [The current situation after the 15th sub national elections: overview of the survey results]. Tokyo

Almond G A, Bingham G P (1966) Comparative politics: a developmental approach. Little, Boston und Toronto

Dahl R (2000) On Democracy, Yale University Press, New Haven and London

Dalton R J (1996) Citizen politics. Public opinion and political parties in advanced industrial democracies. Chatham House, Chatham, New Jersey

Easton D (1965) A system analysis of political life. Wiley, New York

Eto Mikiko (2005) Women's movements in Japan: the intersection between everyday life and politics. Japan Forum 17(3):311–333

Etzioni Amitai (1996) The new golden rule. Community and morality in a democratic society. Basic Books, New York

Etô Toshiaki (2004) *Kyôdô-gata gikai no kôsô* [Structure of a partnership-style assembly]. Shinsan-sha. Tokyo

Foljanty-Jost G (1988) Kommunale Umweltpolitik in Japan: Alternativen zur rechtsförmlichen Steuerung. Mitteilungen des Instituts für Asienkunde, Hamburg No. 167

Foljanty-Jost G (2006a) Japans Umweltpolitik seit 1970—Bedingungen für umweltpolitisches Pionierverhalten. In: Vollmer K (ed) Ökologie und Umweltpolitik in Japan und Ostasien: Transnationale Perspektiven München: Iudicium, pp 25–42

Foljanty-Jost G (2006b) Dezentralisierung als Herausforderung lokaler Demokratie? In: Blechinger-Talcott V et al (eds) Japanische Politik in vergleichender Perspektive. Frankfurt Main and New York Campus (forthcoming)

Hidaka A (2004), *Chiiki no meta gabanansu to kiso chijitai no shimei: jichi kihon jôrei, machizukuri kihon jôrei no yomikata* [Meta governance of the regions and the basic mission of the self-governing bodies: How to read basic city ordinances and ordinances concerning town planning]. Imajin shuppan, Tokyo

Hrebenar R J (1992) The changing Japanese party system in the 1990s. In: R J Hrebenar (ed) The Japanese Party System. Boulder: Westview Press: pp 285–294

Hrebenar R J (2000): The Changing Japanese Party System. In: R J Hrebenar (ed) Japan's New Party System. Westview Press, Boulder and Oxford: 1–35

Inglehart R (1990) Cultural shift in advanced industrial society. Princeton University Press, Princeton, New Jersey

Kaimura N (2001) Japanese civil society, local government, and U.S.–Japan security relations in the 1990s: a preliminary survey. In: Chieko Kitagawa Otsuru and Edward Rhodes (eds) Nationalism and citizenship (JCAC Occasional Paper No. 11) pp 1–16

Kataoka M (2004) *Todôfuken ni okeru NPM-gata gyôsei kaikaku* [NPM-style administrative reforms in prefectures]. In: Muramatsu Michio, Inatsugu Hiroaki (eds) *Hôkatsu-teki chihô jichi gabanansu kaikaku* [Comprehensive reform of local governance]. Tôyô keizai shinbun-sha, Tôkyô, pp 134–152

Kobayashi Ryôji (2004) *Chiiki, jichitai to fukushi* [Local Self-government and social welfare]. In: Kurazawa Susumu, Kobayashi Ryôji (eds) *Jichitai jûmin chiiki shakai* [Local citizens' society and self government]. Hôsô daigaku kyôiku shinkôkai, Tokyo, pp 112–141

Lipset S M (1962) Soziologie der Demokratie, Luchterhand, Neuwied and Berlin (Original title: Political man. The social bases of politics)

Matsushita Kei'ichi (2004) *Chichitai wa kawaru ka* [Local governments in transformation?]. Iwanami, Tokyo

Mill J S (1971) Betrachtungen über die repräsentative Demokratie, Schöningh, Paderborn (Original title: Considerations on representative government)

Moen D G (2000) Grassroots-based organic food distributors, retailers, and consumer cooperatives in Japan: broadening the organic farming movement. Hitotsubashi J Soc Stud 32: 55–76

Omori T, Akiyoshi Y (2002) Measurement of social capital in Japan. Paper presented at social capital measurement conference, held jointly by the OECD and the UK office of national statistics in London, 25–27 September 2002 pp 1–14 (http://www.svrrd2.niad.ac.jp/faculty/yonezawa/SCJP.pdf)

Page E C, Goldsmith M J (1987) Centre and locality: functions, access and discretion. In: Page E, Goldsmith M J (eds) Central and Local Government Relations: A Comparative Analysis of West European Unitary States. Sage, London pp 1–12

Powell G Bingham (1982) Contemporary Democracies. Participation, Stability, and Violence. Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts

Richardson B M (1991) Japanese Voting Behaviour in Comparative Perspective. In: Scott C. Flanagan, Shinsaku Kohei, Ichiro Miyake, Bradley M Richardson, Joji Watanuki (eds). *The Japanese Voter* Yale University Press, New Haven and London: pp 3–48

Richardson B M (1997) Japanese Democracy. Yale University Press, New Haven

Sasaki N (2004) *Chihô wa kawaeru ka* [Regions in transition?] Tokyo, Chikuma

Satô I (2002) Autonomy and mobilization: two faces of civil society in Japan in the 1990s. Paper presented at the annual meeting of the German association for social science research on Japan. Halle-Wittenberg

Schmidt C (2001) Sozialstruktur und politisches System in Japan: Gesellschaftliche Konfliktlinien, politische Repräsentation und die Formierung der Wählerschaft, Tectum, Marburg

Schmidt, C (2005a) Japans Zirkel der Macht: Legitimation und Integration einer nationalen Elite. Tectum, Marburg

Schmidt C (2005b) Lokale Bürgernetzwerke in Japan: Möglichkeiten und Perspektiven einer bürgernahen neuen Politik. Veröffentlichungen der Forschungsstelle Japan 17:pp 5–41 (download: http://www.fsjapan.uni-osnabrueck.de)

Schmidt C (2005c) Die Verdrossenheit wächst: Japans politisches System in der Legitimitätskrise? Jpn Aktuell 1:26–35

Seikai kanchô jinji roku [Handbook for politics and bureaucracy] (2003) Tôyô keizai shinpô sha, Tokyo

Seikatsu Club (ed) (2004) Outline of Seikatsu Club. pp 1–17 http://www.seikatsuclub.coop/english/index.html (28.04.2005)

Stockwin JAA (2003) Dictionary of the modern politics of Japan. Routledge Curzon, London and New York

STULA, Survey on time use and leisure activities (2001): www.stat.go.jp/english/data/shakai/2001/kodo/yoyakuk.htm

Tocqueville A de (1985) Über die Demokratie in Amerika, Stuttgart: Reclam (Original title: De la démocratie en Amérique)

Tsubogô M (2003) *Chiiki seiji no kanôsei* [Prospests for local politics].In: Tsubogô Minoru (ed) *Atarashii kôkyô kûkan o tsukuru* [Creating new public spaces]. Nihon hyôron sha, Tôkyô pp 208–236

Vetter A (2002a) Lokale Politik als Ressource der Demokratie in Europa? Lokale Autonomie, lokale Strukturen und die Einstellungen der Bürger zur lokalen Politik, Opladen, Leske und Budrich

Vetter A (2002b) Lokale Politik und die Sozialisation demokratischer Einstellungen in Europa. Politische Viertelsjahresschrift (PVS) 43/4:606–623

Yamamoto T (1999) Emergence of Japan's civil society and its future challenges. In: Yamamoto T (ed) Deciding the public good: governance and civil society in Japan, JCIE, Tokyo pp 99–128

Yomiuri nenkan 2003 [Yomiuri Yearbook], Yomiuri shinbun sha, Tokyo

Yoshino T, Imamura H (2001) *Nihon—yôyaku hajimatta josei no seiji shinshutsu* [Japan's women on their way into politics]. In: Yoshino T, Imamura H, Tanifuji E (eds) *Dare ga seijika ni naru no ka* [Who Becomes Politician?]. Waseda daigaku shuppanbu, Tokyo pp 147–177