

### 市民運動史のなかの「NPO活動」—公共事業をめぐると対立から調和への変容—

勝田, 美穂

---

(出版者 / Publisher)

法政大学大学院

(雑誌名 / Journal or Publication Title)

大学院紀要 = Bulletin of graduate studies / 大学院紀要 = Bulletin of graduate studies

(巻 / Volume)

60

(開始ページ / Start Page)

103

(終了ページ / End Page)

119

(発行年 / Year)

2008-03-31

(URL)

<https://doi.org/10.15002/00003122>

# 市民運動史のなかの「NPO活動」

## — 公共事業をめぐる対立から調和への変容 —

社会科学部 政治学専攻  
博士後期課程2005年度修了 政治学博士 勝田美穂

### 序章

#### 1. 本稿の目的

近年、「NPO活動」が社会的な注目を集め<sup>1</sup>、学術的な検討も増加しているが、この領域の学術的な蓄積は途上にありアプローチもいまだ系統だったものではない。政治学の領域からは、参加や協働といった観点から行政との関係性を検討するもの、ガバナンスの観点から統治主体の転換の問題として論じるもの、行政や企業に対する対抗勢力形成というセクター論の観点からその意義を分析するものなどがある。

行政との関係性を検討する論者からは、政策過程における参加の意義が強調される一方で、法人制度の設計や資金調達上の問題を指摘し、その「下請け化」が問題とされた<sup>2</sup>。理念上の高い評価の一方で、現実的にはそうした傾向も無視しえず、現場レベルでは大きな問題として認知されている。

主体や権力関係からの上のような評価についていえば、当事者のなかには学生運動や住民運動の経験をもち権力関係への強い意識があり、「NPO活動」を通じた政治的な意思の実現を目指すものもいる。しかし、こうした立場は多くなく、「NPO活動」への参加者は、政治的な意識に基づくというより、日常的な必要性、善意、身近な人間関係などを活動の動機付けとしているように見られる。

政治学的に見れば「NPO活動」は、このように評価と現実との倒錯した関係のなかに存在すると言えよう。ここでは「NPO活動」を市民運動史のなかに置くことで、「NPO活動」の政治的な意義を明らかにしつつ、評価と現実との乖離を統合する一つの視点を提示したい。そして、歴史変化のベクトルのなかで今後の「NPO活動」の可能性、政治的課題を明らかにしていく。

#### 2. 研究の対象

本稿の研究対象は、1960年代以降の市民運動と今日の「NPO活動」とする。なかでも、広義の環境保全に係わる事象を対象として、公共事業の反対運動から今日の環境保全に係わる市民活動の変容を検討する。

日本の市民運動は日米安全保障条約の改定やベトナム戦争を契機とした平和運動、自由な立場からの社会変革を指向した学生運動などが盛んだった1960年代がメルクマールとされた。高度経済成長と共に顕在化した公害に反対する住民運動が活発化したのもこの頃である。1970年代に入ると雑誌『市民』が創刊され、社会的にも注目された時期が続いたが、その後、時代環境の変化とともにイデオロギー色を薄め、運動の対象、手法を変容させていった。ここでは、この状況を確認しその意義を考察する。

なお、言葉の用法についてであるが、市民運動の連続性を検討するという観点からは、今日の事象の検討にあたって「NPO活動」というより市民運動という言葉を使用することが適当であるかもしれない。しかし、上に述べたように「NPO活動」が今日、社会的に注目を集め、新規性を帯びた概念として受け入れられる状況のなか、この意義を明らかにしていくことがここの一つの目的である。「広義のNPO」に市民活動が包含され、市民活動が「NPO活動」と呼称されることが多いことは、こうした立場を補論するものとなる。また、市民運動という言葉のなかにある政治的な党派性は、「NPO活動」と呼称することで拭き落とされるという論点もあるが、それが今日の政治状況の一側面であり、このことは、本稿の作成にあたる論者の視点の独自性でもある<sup>3</sup>。

1 「NPO」という言葉は朝日新聞社の記事検索データベース閲覧によると、1984年以降ほぼ全期間にわたり使用頻度が年々増加している。ピークは2005年の6,317件。

2 田中(2006)など。

3 NPOの運動的側面についての研究動向を補足すると、2007年3月に開催された日本NPO学会第9回年次大会では、日本社会学会との初めての交流企画としてパネル「運動体としてのNPOの意義と可能性」が持たれている。さらに、日本社会学会第80回年次大会(2007年11月)では「社会運動とNPO/NGO」が四つのテーマセッションのうちの一つになったが、NPOの運動的側面については「いまだ端緒が開かれたのみ」(日本社会学会ホームページ)という状況である。

### 3. 研究の方法

本稿の検討にあたっては、公共事業と環境保全をめぐる各年代に特徴的な事例を抽出し、その歴史的な位置づけ、意義等を確認する。また、歴史変化を検証するために、以下の時代区分を設定した。年代の区分については、特定の出来事をメルクマールとするというよりは、概括して時代の特徴を見るという意図から年代ごとの区切りとした。年代区分と事例選定の観点は次のとおりである。

第一に1960～70年代とする。高度経済成長期からその終息期にあたるが、公共事業の手法をもって進められた地域開発に対し、公害の発生が問題となっていた時代である。産業開発に対抗した代表的な事例として、京葉工業地帯（千葉県千葉市他<sup>4</sup>）及び沼津石油化学コンビナート（静岡県沼津市他）の建設に対抗した運動を取り上げる。運動の手法としては地域の名望家へのアピール、政党との連携が一般的であったが、成功したとされる事例については、それ以外の要素も見られた。

第二に1980～90年代とする。一定のインフラ整備の水準を達成した後、「無駄な公共事業」が問題となってきた時代である。産業振興、治水利水の観点から公共性をうたいながら、その効果や環境への影響などが懸念される事例が多く見られた。ここでは、中海干拓（島根県出雲市・鳥取県米子市他）及び吉野川河口堰（徳島県徳島市）の建設に対抗した運動を取り上げる。運動の手法として、住民投票が活用されるようになった時代でもある。

第三に2000年代とする。国や自治体の財政悪化のなかで大型公共事業の凍結が決定的になり、公共事業をめぐる対立が緩和されてきた時代である。このため、これまでのような対抗関係の設定がしづらくなり、活動に係わる党派性が弱まった。一方、環境問題への関心が高まる中、開発行為等により悪化した環境を保全・再生する取り組みが広がった。ここでは事例として、霞ヶ浦の再生を目指すアサザプロジェクト（茨城県南東部）、琵琶湖の水質改善から始まり循環型社会の構築を目的として広がった菜の花プロジェクト（滋賀県東近江市）を取り上げる。市民の直接参加による試みである。

ここでは、これらの時代設定に基づき事例を検討する。年代ごとの特徴や差異の分析を通じて、「NPO活動」の可能性と政治的課題を明らかにしていく。

### 4. 検討項目

本稿の検討項目は次のとおりである。第一に、市民運動史を検討するにあたっての視座を確認する。第二に、市民運動から「NPO活動」への変容の実態を明らかにする。第三に、「NPO活動」の意義を検討する。第四に、これらの検討を踏まえた「NPO活動」の可能性と政治的課題を明らかにする。

これらの検討項目に基づく、本稿の構成は次のとおりである。

- (1) 市民運動史の視座の確認
- (2) 市民運動から「NPO活動」への変容の実態
- (3) 「NPO活動」の意義の検討
- (4) 「NPO活動」の可能性と政治的課題

## 第1章 市民運動史への視座

ここでは、本稿の検討の骨子となる市民運動史を見る視座を確認する。市民運動とその周辺に係わる基本的な概念整理を行うことを通じて、市民運動を検討する問題意識を明らかにする。

まず、市民運動という言葉の含意を確認しておきたい<sup>5</sup>。市民運動という言葉で指す事象と同様のものを、社会運動、住民運動というような言葉で表現する場合がある。これらの差異については、社会学では「新しい社会運動」の提唱に見られるように伝統的に社会運動という言葉を使い、このなかに住民運動、平和運動から「NPO活動」まで個別の運動形態を包括させている使い方が多いようだ。

政治学では市民運動、住民運動というような言葉を使うことが多いが、必ずしもこれらの整理に共通認識があるわけではない。1960～70年代にかけては、「市民主義」を提唱し、市民の主体性、自立性を重視する観点から既

4 以下、事例地の名称は事業の主な展開場所とした。

5 市民運動、住民運動という言葉の一般的、学問的区分や歴史的な概念の変容などについて水口（1995）に簡潔な整理がある。

成政党と距離を置く立場が市民運動を標榜していた。一方で、既成政党との連帯が成果を挙げるのに必須とする立場が住民運動を標榜し、両者の間で論争があった（宮本他1971：6、476等）。また、革新自治体を相手にして「公共性」をめぐる大きく対立することになった運動があり、革新勢力が使う市民運動という言葉に対抗し、意識的に住民運動という言葉を使っていた時期もある（宮崎2005）。しかし、保革の対立が実質的に解消し政治的には無党派層が大多数を占めている今日、こうした論争は意味をもたない。現状は政党と距離を置く勢力が圧倒的だ。また、市民運動と呼称することで平和運動、人権擁護運動、政治への異議申し立てというような、必ずしも地域性を固有の特色としない運動も包括することが可能である。

こうしたことから政治学の領域では、今日、市民運動という言葉が使われることが多いが、公知といえるような共通認識はない。市民運動は恣意的な行為がマスコミ等を通じて注目を集める一方で、政治過程における実際の影響力は乏しかったと見られている。結果として政治学の関心は、政治的な利益の配分を確実にした職能的な利益団体や労働組合の研究に向けられることが多かった（丸山2001：189）。

むしろ市民運動は動態の社会事象として社会学の関心対象に取り上げられ、個別の事例や運動形成過程の研究が進められてきた。このため、以下では社会運動論として蓄積された社会学における研究を適宜援用しながら議論を進めることとしたい。まず、社会運動の四類型として、「抗議」、「議会に代表を出す」、「事業をする」、「共助・自助」（大畑他2004：79）が挙げられているが、これを議論の出発点とする。政治学的な視点として、政治過程への影響力や権力との対抗という観点から見れば、明確に市民運動と言えるのは前二者に限定されよう。「抗議」は極めて政治的なものであると見なされてきたし、「議会に代表を出す」ことは、正規の政治参加の手法として確立されている。

一方で、市民運動の構成要素として「自発性」、「無償性」、「非権力性」、「大衆性」、「緊張感」（高島1997：256）が挙げられた。これらの要素を「NPO活動」に適用してみると、「NPO活動」として行われる「事業をする」、「共助・自助」もこれらの要素を包含するように見える。「NPO活動」は必ずしも無償で行われているわけではないが、最低限の費用で事業を維持している。こうして考えると「NPO活動」は今日、運動の方法として重要な位置づけをもつのではない。

先に述べたように政党との距離感について論争があったのは、当時、地域で展開された運動に対して政党の影響力が大きく、中央政治の保革対立がそこに反映されていたことの反面でもある。このため、「抗議」はイデオロギーの色彩を帯びることもあったし、「議会に代表を出す」ことは、好むと好まざるとに俣わらず党派との俣わりを避けて通れなかった。しかし、今日ではイデオロギー対立の時代が終わっている。こうした状況のなかで、運動の態様も変わらざるをえない。かつて、市民運動に参加していたような「自発」的に「無償」で動く「非権力」的な「大衆」である中間層の政治的意思は、かえって、「事業をする」、「共助・自助」といった活動のなかに反映されることになるのではないか、というのが本稿における市民運動史を見る視座である<sup>6</sup>。

## 第2章 市民運動から「NPO活動」への変容の実態

ここまで、市民運動はイデオロギーに支えられた党派対立の時代からの変容を迫られていることを示し、その方向性は「事業をする」、「共助・自助」にあるのではないかという視座を示したが、このような視座に立った場合、1960年代以降今日に至る市民運動の変容はどのように見られるのだろうか。ここでは、先に示した三つの時代区分の背景を若干補足し、「NPO活動」への変容の実態を確認し、時代区分ごとに共通する論点を抽出した。

6 市民運動が運動色を薄め事業指向に変化した過渡期の証言として、次のものがある。

片岡他（1986：16-21）では、「生活提案型」を「いま元氣な市民運動」とする。「日本リサイクル運動市民の会」の高見は、闘争型・告発型の運動から「フツターの人びとが自分の問題としてかわれる運動」を探してリサイクル事業に行き着いたとする。

山岸（2000：12-16）では、同じ時期にあたる1988年の訪米団による「NPOの発見」が、それまでの「批判・要求型」の市民運動から「提言・情報発信型」の活動の可能性を拓く契機となったとした。この後、自ら福祉などの事業を実践していくこととなる。

山岡（2005：39-40）では、1984年にトヨタ財団の助成事業を始めるにあたって、「自然保護」「まち並保存」など縦割りて捉えられていた既存の事業を統合する言葉として「市民活動」を使ったのが、今日の「市民活動」という言葉の意味に近いとした。

これらの証言を見ると、概ね1980年代が告発型の運動から今日の「NPO活動」につながる活動、事業への移行期にあったことがわかる。

## 1. 時代区分の背景

1960～70年代にかけては、高度経済成長における諸矛盾が噴出す一方、都市化に端を発して生活の場と就労の場が分断する。古代の市民は政治に対して全人的な献身を求められたが、現代的な市民は、労働者である、学生である、主婦である、消費者であるというように社会的属性に基づく主体として、それぞれの生活領域で権力に対抗する動きを見せるようになった。ただし、高度経済成長期における経済的な果実をめぐる配分の争いが地域レベルで沸き起こり（大原1963）、中央政治のイデオロギー対立が市民運動を牽引した側面も否定できない。このため、低成長期に入る1973年のオイルショックが時代区分の上ではメルクマールとなり、これを契機に総保守化傾向が進み、市民運動は低迷期に入ったとも見られる（篠原2004：43）。

1980～90年代にかけては、1989年ベルリンの壁崩壊、1993年EUの成立に見られるように、イデオロギー対立の終結と国民国家の流動化といった国際情勢の変化がある。環境リスクに関する世界レベルでの認識共有が進み、国内的には一定のインフラ水準が確保され「豊かな時代」の実感があるなか、市民運動のアプローチも公害というような喫緊の個別課題に対応するより、環境問題というような普遍的テーマとなっていく。さらに国内の政治状況を見ると、1988年のリクリート事件で政治不信が高まった時期でもあった。既成政党への不満は、1992～93年にかけて日本新党の躍進に代表される新党ブームとなる一方、直接民主主義への指向も高まってゆく。1996年には巻町で原発建設の可否に関する住民投票が実施され、以降条例に基づく住民投票の動きが活発化した。

2000年代においては、これと前後して1998年特定非営利活動促進法、2001年情報公開法が施行されたように市民活動に係わるインフラ整備が見られる。一方、国と地方の財政悪化を背景として、2000年には与党三党が公共事業見直しで合意した。国家財政をめぐる配分の対立は収束に向かわざるをえない。制度的にも2002年自然再生推進法で特定非営利活動法人の参加が規定されたように、公共事業の実施について融和が方向付けられる。公共事業の計画策定についても、2005年国土形成計画法においてこれまでの中央集権的な国土計画の策定から都道府県等が主体として規定されたように、分権的な手法が採用された。

## 2. 変容の実態

以下、年代区分ごとに市民運動の実態を見ていくことで時代の変遷に伴う変容の状況を確認する。各事例について、その位置づけを見た後、運動の経緯と論点を整理した。

### (1) 1960～70年代、産業開発への対抗

1960～70年代の市民運動として、産業開発に付随して公害の発生が問題となった京葉工業地帯の造成、沼田石油化学コンビナートの建設に関する反対運動を見る。

#### 1) 京葉工業地帯

京葉工業地帯は首都圏外延に位置し、大企業にとって外部経済の利用効率が高い高立地条件を備えている。国にとっては高度経済成長戦略の実現に向けた主開発対象として捉えられ、国と大企業の論理に地域社会が変容させられた代表的な事例である。

千葉県の西側に位置する東京湾沿いは、海苔の養殖が盛んな漁業者にとっての生業地であり、市民の親水空間としても親しまれてきた場所である。しかし、大消費地に連なる地理的条件は石油化学製品の生産力拡大に向けた大企業の投資対象として極めて魅力的な存在であった。埋め立てに適した遠浅の海岸という自然条件は比較的容易に工業用地としての改変を可能にするため、自治体に新たな用地造成の圧力をかけるものとなった。

京葉工業地帯の造成に向けた動きは1950年代の後半頃からあったが、開発事業が具体化するなかでこれに反対する動きが顕在化する。既に立地していた川崎製鉄への免税措置の延長に反対する1961年の反対闘争などが記録される<sup>7</sup>。

本事例における対立点は次の通りである。漁業者にとっては、漁業権の補償と再就職問題があった。農業者にとっては、工業用水確保に伴う利根川水系の利水制限や治水上の問題があった。住民にとっては、大気汚染という直接的な被害のほか、間接的には工業排水、汚水処理の負担費用が懸念された。工場進出の後には急激な人口増加に対し、し尿・塵芥処理といった生活基盤整備の問題も派生する。

<sup>7</sup> 市長への抗議行動や反対署名による運動は二年ほど続いたが、免税措置は継続された。

本事例においては、開発行政を期待する大企業の意を受けた中央政界の地方自治への介入が見られるが<sup>8</sup>、自治権をめぐる権利闘争にはならず、水利・土地利用をめぐる農業者の経済闘争に終わった。また、労組が運動を主導する側面も強く、川崎製鉄への免税措置については自治労の関与が大きい。この時期は、農業者、漁業者、旧住民、大企業労働者の新住民といった社会的帰属による利害が明確で、運動を経済闘争に限定させ、社会権や環境権を軸とした全市民的な戦いへ発展させることができなかった。

## 2) 沼津石油化学コンビナート

沼津石油化学コンビナートは静岡県東部に位置する駿河湾沿いに建設計画された。三重県四日市市の石油化学コンビナートが排出する激しい公害が社会問題化するなか、沼津市及び三島市、清水町の市民が協力し、大企業の進出を断念させることに成功している。市民運動が実態上の成果を挙げることは多くなかったが、成功事例として記録される。

東駿河湾地区は、1963年に工業整備特別地域の指定を受けた。首都圏、中京圏という大消費地の間に位置し、港湾に近く、用水が豊富という立地条件は、大企業にとって垂涎のものである。ここに富士石油、住友化学、東京電力の三社の石油化学コンビナートの建設が計画された。生産予定量は四日市を上回ることが見込まれた。

計画は1963年12月、二市一町の合併促進連絡協議会の席上、県の企画調整部長から突然発表される。1961年の最初のコンビナート建設計画が地域間の利害対立で挫折したあと、工業整備特別地域の指定等を背景に、県は再度計画を進めようとした。

これに対して市民の反応は速い。あけて1964年1月には自治会代表、農業者、婦人会、教員らが参加し、「公害研究会」が開かれている。本事例においては、漁業被害が懸念される漁業者の経済的な利益だけでなく、公害による市民の健康被害が建設推進側との最も大きな対立点となる。健康という共通のリスクの認識は、職域や生活領域を超えた重層的な運動への参画を促すこととなる。これには医師や地元資本家層といった保守層も例外ではない。土地売却により利益を受ける地主の声も、公害を懸念する勢力拡大のなかに打ち消されていった。

また、特筆されるのは公害に対する科学的な知識を共有する方針が貫かれたことである。地域に住む高校の教員や研究機関の研究者による科学調査の実施、こうした成果を元にした草の根の学習会は、市民に公害被害を確信させるものとなり、運動の原動力になった。

## (2) 1980～90年代、官僚統制と住民投票

1980～90年代の市民運動として、官僚主導の事業に直接参加の手法をもって対抗した中海干拓、吉野川河口堰の建設に関する反対運動を見る。

### 1) 中海干拓

中海干拓は食糧増産を目的として1954年に「国営中海干拓事業」として計画された事業である。周辺に耕作放棄地が広がるなか、既に完成した干拓地も売却の目処は立っていない。時代環境の変化とともに汽水域の水質汚染や鳥取県側の洪水などへの懸念が広がり、今日では目的を失った「無駄な公共事業」の典型事例とされた。

中海は島根県と鳥取県間の日本海側に位置する日本で五番目に大きな湖である。日本海と自然の水路で結ばれているため、淡水と海水の混じる国内最大の汽水域となり、ヤマトシジミ等の生息する豊かな漁場を形成している。

本事業は1963年から本格的な工事が始まるが、1970年代に入ると減反政策の実施に伴い水田から畑作へと事業目的が変更される。こうしたなかで、干拓工事の大部分を占める本庄工区（約1,400ha）については工事が先送りされていた。1980年に工区を囲む堤防が完成するが、大橋川を通じてつながる宍道湖の水質悪化が顕著となり、この頃から漁業者や沿岸の市民を中心とした反対運動が活発化する。

事業は政治に翻弄され、凍結と再開の間を揺れ動いた。郷を煮やした市民が、1996年に県議会に対し事業再開についての是非を問う住民投票条例制定の直接請求を行ったが、市民の声は届かなかった。それでも2000年、衆議院議員選挙で自民党が大敗すると、与党三党は公共事業の見直しに踏み切らざるをえず、最終的に県の要望を拒絶する形で1937年に渡る事業の事実上の中止が決定された。

本事例においては、一定水準のインフラが確保される中で、目的を失った事業の正当性が問われた。運動の目

8 農業者を支持基盤とした知事の交代を進め、水資源公団を設立し、農林省が地元と進めてきた印旛沼干拓事業を直轄事業にした。

的が環境保全という普遍的なものになるのに加えて、「無駄な公共事業」というような象徴的な意味性をもって行われている。住民投票条例の制定を求めるように、陳情・要望とは異なる直接請求が新しい運動の手法として取り入れられた。

## 2) 吉野川河口堰

徳島県東部、吉野川に農業用水の分流を目的として1752年に農民たちがつくった堰（第十堰）がある。この下流1kmの地点（徳島市）に新たな堰を建設する計画が82年以降建設省主導で進められてきた。

第十堰は伝統的な竹や石を使った治水技術でつくられたものであり、水を貯めることなく川が流れる。このため、真水と海水が入り混じり汽水域をつくる堰の下流は、多様な生物の宝庫となっていた。建設省の計画は第十堰を取り壊し、一千億円かけて150年に一度の確立でやってくる洪水に対応しようというものであった。

1990年代後半に入り、計画の内容が広く知られるようになると、河口堰建設の効果に疑問が投げかけられ、環境への影響や巨額の工事費を使って行う可動堰建設の是非に注目が集まるようになった。中海干拓や岐阜市の長良川河口堰など、「無駄な公共事業」への関心が全国的に高まっていた時期である。

しかし、行政当局は建設推進に向けた準備を進めていた。こうしたなかで、見直しを求める市民の声を住民投票という形で顕在化させようという動きが活発化する。そして2000年1月、住民投票が実施される。それまで行われた住民投票は原発や基地といった迷惑施設が対象となったが、初めて一般的な公共事業をめぐる是非が問われることとなった。

投票率が50%に達しないと住民投票を不成立にするという不利な条件の下であったが、反対派の妨害にかかわらず結果は投票率55%であった。投票者のうち可動堰化に反対する票が9割を超えた。「建設推進が民意」とは必ずしも言えないことが明らかになったのである。こうして、本事業も2000年8月の与党三党の見直し対象となった。

本事例においても「無駄な公共事業」の是非というような象徴的な意味が読み取れるが、実際に住民投票が行われたことで全国的に注目を集め、直接参加に伴って生じる問題も顕在化した。住民投票を求める声の一方で、賛成派が少数派となるという議会のねじれ現象、河川域の上流と下流で利害の対立があるなか住民投票の参加範囲の問題などである。

## (3) 2000年代、環境再生への市民参加

2000年代のNPO活動として、環境再生を目指して広範な市民参加を得たアサザプロジェクト、菜の花プロジェクトを見る。

### 1) アサザプロジェクト

アサザプロジェクトは多様な植生の回復による霞ヶ浦の再生を目指すプロジェクトである。この中心に特定非営利活動法人アサザ基金がある。霞ヶ浦は茨城県南東部から千葉県北東部に広がる日本で二番目に大きい湖で、開発行為に伴う水質悪化が進んでいた。本プロジェクトは流域の市民、学校、研究者、自治体、国が連携して行っている。縦割りになりがちな組織をNPOが間に入ることで柔軟に連携させることに成功した。市民が参画する公共事業のモデルとなり、国の自然再生推進法の制定に影響を及ぼしたとされる。

汽水性の漁業資源に恵まれた霞ヶ浦の水質悪化は、1963年に治水目的で建設された常陸川水門（逆水門）の完成以降急速に進む。高度経済成長に伴う首都圏の人口増加、鹿島臨海工業地帯、筑波研究学園都市の開発に伴う利水事業は、霞ヶ浦の水質悪化を決定付けた。

だが、湖を囲む巨大な堤防ができたことで波の打ち返しがおこり、植生の一部が剥ぎ取られた。1990年代に入ると建設省でも水質汚濁を懸念し、自然再生のための公共事業を進める。消波堤を沖につくり消波堤と護岸との間に植物を植えるものであるが、コンクリートで分断された場所に多様な植生は根付かなかった。これに対し、アサザプロジェクトでは霞ヶ浦に自生する水草のアサザを湖に植えつけることで、消波効果と堆砂作用をつくり多様な植生帯を再生しようとした。2001年には国も協力してこの提案を事業化する。

アサザプロジェクトの特徴は広範な市民参加である。近隣の小学校でアサザの種を撒き、苗を育て、植えつける。これまで流域の9割にあたる170の学校と11万人の市民がこの取り組みに参加した。環境教育に力を入れることは、長期的な環境再生の布石でもある。定期的なモニタリング調査の結果、水位操作と生物群生の減少の関係が明らかとなり、国が水位操作を見直すという効果もあった。

公共事業は中央で計画され省庁の縦割りが反映される。高度な技術や専門性に裏付けられているはずの事業は、半面、複雑かつ視野狭窄的なものである。このことは地域に弊害を残すものとなった。本事例はその再生の取り組みであるが、NPOが間に入ることで、縦割りを超えた流域管理、個別事業を統合するネットワークを構築することが可能となった。

## 2) 菜の花プロジェクト

菜の花プロジェクトは、休耕田や転作地を活用して菜の花を植え、ナタネ油を絞って食用油として活用し、廃油を回収してせっけんやBDF（バイオディーゼル燃料）をつくり、再び地域で活用するという総合的な資源循環システムの構築を目指す。

このプロジェクトの中心となる滋賀県環境生活協同組合の活動は、高度経済成長に伴う都市化などによる琵琶湖の水質悪化に対応した、1970年代後半のせっけん使用運動に始まる。廃食油からせっけんをつくるため廃油の回収システムを構築したが、環境生協が発足した1991年に先立ち洗剤メーカーが無リンの合成洗剤を市場に投入するようになると、せっけんの使用量が激減した。こうして廃食油の新たな用途を開拓せざるを得なくなりBDF開発に注力するも、軽油の代替として使うためには、廃油だけでは足りない。先進国ドイツなどを見学、国内でもBDF製造を目的としたナタネの作付け拡大に取り組むようになる。

滋賀県環境生協が始めたプロジェクトが動き出すと、その理念に共感する声広がった。滋賀県の取り組みをまねるだけでなく、各地の事情に合わせた固有のモデルを生み出して欲しいという趣旨から、情報交換の場として2001年に最初の「菜の花サミット」を開催する。さらにプロジェクトを推進する団体・個人のネットワークとして「菜の花プロジェクトネットワーク」を設立、2007年7月現在111の自治体、企業、NPOなどが参加する。プロジェクトにはBDFの品質確保、非課税制度による価格誘導、ディーゼルエンジンメーカー等との協力など取り組むべき課題があり、国や地方自治体に働きかけを強めている。

せっけん使用運動では、地域の問題を解決するために、自分たちでできることを考え、実行していこうという姿勢が見られるが、これは菜の花プロジェクトにも貫かれている。琵琶湖の水質改善から始まったプロジェクトの目標は、今日、地球環境問題の解決という普遍的なものとなった。せっけん使用運動と比較すると菜の花プロジェクトは全国的な反響が大きかったように思われるが、本プロジェクトにおける自助の姿勢が当時より受け入れやすく、また普遍的な目標設定が共感を呼びやすくなっているのではないか。

## 3. 時代区分における共通点

歴史の事象はある時点を区切って突然発生するものではなく、典型的な区分がなじまない面もあろう。それでも産業開発への対抗、官僚統制と住民投票、環境再生への市民参加という切り口は、各時代の一側面である。以下、各時代に共通する論点を抽出し、変容の実態を概括した。

京葉工業地帯、沼津石油化学コンビナート建設反対運動に共通するのは、これらの運動の原動力が生存権を守ることにあったことである。公害はまさに生命を脅かすものであった。前者では生業地を失うこととその補償や治水も問題となっているが、広義には生存権に係わるものと言えよう。

一方で、これらには経済闘争の性格もある。農業者と新興勢力との戦いであったり、漁業権や土地所有をめぐる財産権の確保である。高度経済成長に伴い経済的果実が拡大するなかで、配分をめぐる争いと見ることも可能である。

戦いの過程を通じては、個人と組織の関係性も大きなテーマとなった。組織と距離を置き個人の立場を尊重するべきであるという考え方もあったが、現実的に個人の力は弱く組織を排しての運動は現実的でないとされた。

これに対し中海干拓、吉野川河口堰建設反対運動では目標として、より普遍的なテーマが設定されている。共通するのは「公共事業の正当性」を問うものであったことである。この意味することは、公共事業の配分統制を通じた官僚支配に対する自治権の回復であり、1960年代の生存権を求める戦いから環境権という新しい権利概念への要求への変化である。陳情・要望という運動の方法が大きな成果を挙げられなかった状況を踏まえ、住民投票を通じた直接参加を新たな運動手法として採用したのは時代の進展であろう。

運動の過程においては、賛成、反対という二項対立を迫るのではなく、この問題への知識を深め、市民一人一人が考える姿勢を重視した。これは成功したとされる沼津の例にも共通する要素である。こうした姿勢は自ずと既成政党との距離を置くものとなった。

とはいえ、政党活動や選挙といった正当な政治参加の手続きは強力な力をもつ。最終的に、衆議院議員選挙での都市部での与党惨敗を受けて、二つの事業は事実上の中止となった。同時に公共事業の見直しは配分する経済的果実の縮小を決定付けるものであり、以降の運動の性質に変更を迫るものとなった。

こうした環境変化のなかで注目されるようになった、アサザプロジェクト、菜の花プロジェクトは共にNPOが中心となった活動であるが、二元対立を前提としたこれまでの運動とは形態を異にする。高度経済成長期の開発行為により失われた環境の再生を図り、循環型社会の形成に寄与するという普遍的な目標が設定される一方、何かに対抗する、反対するという側面は前面に出ず、国や地方自治体との連携を拒むことがない。

参加者を見ても政治的な党派性の意識は弱く、裾野が広い。経済的な水準の確保が生活スタイルを見直す余裕を生み、環境問題への知識が深まったことで身近な社会問題と自分の生活スタイルの連関が理解された。こうしたことが社会問題の解決に主体的に取り組むという姿勢になり参加の契機となっている。組織化されない市民が政党の力を借りてようやく力を発揮していた時代から、政治主体として大きな位置づけを与えられるようになったのは、それが自己の存在欲求と密接な係りをもつようになってきているからである。

表2.1 市民運動関連年表

区分	国際	政治	経済	環境	公共事業	市民運動
1960～70年代 「二元・対立型」	60. ベトナム戦争開戦		57. 京葉工業地帯整備促進懇談会発足 60. 所得倍増計画		61. 太平洋ベルト地帯構想 61. 水資源開発促進法、水資源開発公団法 62. 新産業都市建設促進法 63. 中海干拓事業工事開始	60. 安保闘争 61. 川鉄免税延長反対闘争開始(千葉市) 63. 東駿河湾工業整備特別地域指定 65. ベ平連発足 65. 生活クラブ結成
	68. 五月革命(仏) 68. ブラハの春	67. 美濃部都知事 70. 安保改定 72. 浅間山荘事件 73. 福祉元年宣言	71. 減反政策 73. 第一次オイルショック	67. 公害対策基本法 70. 公害国会 71. 環境庁 72. ローマ・クラブ『成長の限界』 74. カールソン『沈黙の春』	66. 横浜新貨物線計画 69. 大阪空港訴訟	(68～69学生運動) 71. 『市民』創刊
	75. ベトナム戦争終結	74. 革新自治体ピーク		77. 琵琶湖に赤潮大発生 78. イングルハート『静かなる革命』	74. 名古屋新幹線訴訟	76. 『市民』廃刊 77. 日本リサイクル運動市民の会発足 77. 懶大地設立
	79. サッチャー英首相	78. 「地方の時代」 79. 大平内閣「日本型福祉国家の建設」 79. 東京、大阪、保守系知事 79. 衆議院選挙自民党大敗	78. 第二次オイルショック 79. 国債残高、122兆円			
1980～90年代 「多元・重層型」	81. レーガン米大統領			80. 琵琶湖富栄養化防止条例(滋賀県) 83. 琵琶湖にアオコ発生	80. 中海本庄工区堤防完成 81. 大阪空港訴訟最高裁判決	84. トヨタ財団、市民活動助成事業開始 84. リップナック、スタンプス『ネットワークキング』 85. 朝日ジャーナル「ネットワークキング」開始
	85. プラザ合意	82. 中曽根内閣(新保守主義的改革)	85. 電電公社 専売公社民営化 87. 国鉄民営化(87-91バブル景気)	86. チェルノブイリ事故	87. 環境影響評価法、河川法改正	

区分	国際	政治	経済	環境	公共事業	市民運動
	<p>89. ベルリンの壁崩壊</p> <p>93. マーストリヒト条約発効</p>	<p>88. リクリート事件 (政治不信)</p> <p>89. 連合結成</p> <p>92. 宮沢内閣「生活大國五カ年計画」</p> <p>92～93. 新党ブーム (日本新党、新党さきがけ等)</p> <p>93. 都議選 (「生活者優先」)</p> <p>93. 非自民連立政権</p> <p>94. 選挙制度改革 (小選挙区制)</p> <p>95. ノック・青島 (「無党派」流行語大賞)</p> <p>95. 地方分権推進法</p> <p>96. 民主党、政策綱領に「市民」</p> <p>99. 情報公開法成立 (01.4施行)</p> <p>99. 合併特例法(平成の大合併)</p>	<p>94. 総合経済対策 (13兆2千億円)</p> <p>98. 緊急経済対策</p>	<p>88. ベック『危険社会』</p> <p>91. 滋賀県環境生協発足</p> <p>95. 阪神大震災</p> <p>97. 環境影響評価法</p> <p>97. 環境基本法</p> <p>97. 京都議定書</p> <p>99. NPO法人アサザ基金設立</p>	<p>97. 諫早湾 潮受堤防締切</p>	<p>88. 「ネットワーク」訪米調査団</p> <p>88. 朝日ジャーナル「ネットワーク」終了</p> <p>93. 「市民活動を支える制度をつくる会 (シーズ)」設立</p> <p>93. 「日本NPOサポートセンター」設立</p> <p>94. 朝日社説 (元旦、市民社会の枠組みの必要)</p> <p>94. ウォルフレン『人間を幸福にしない日本というシステム』</p> <p>94. ハーバーマス『公共性の構造転換』(第二版)</p> <p>96. 住民投票 (巻町)</p> <p>96. 「日本NPOセンター」設立</p> <p>97. 住民投票 (名護市・普天間基地移設)</p> <p>98. 特定非営利活動促進法</p> <p>99. 緊急雇用対策事業 (NPO受け皿化)</p>
2000年代～ 「分節政治」		<p>00. 地方分権推進一括法施行</p> <p>00. 衆議院議員選挙 (自民党都市部で大敗)</p>	<p>01. 産業構造改革・雇用対策本部、産業構造審議会NPO部会</p>	<p>01. 環境省</p>	<p>00. 公共事業見直し、与党三党合意</p> <p>02. 自然再生推進法</p> <p>05. 国土形成計画法</p>	<p>00. 住民投票 (吉野川)</p>

### 第3章 「NPO活動」の意義の検討

ここまで、市民運動の歴史変化を見て、運動の目標が個別の利害に係わるものからより普遍的なものに変化していること、運動を推進する原動力として個人の位置づけが大きくなっていることを見てきた。今日、「NPO活動」が注目されるが、こうした事象は市民運動史のなかでどのような意味をもつのであろうか。ここでは、その意義を検討するのであるが、まず、歴史変化を踏まえるために、時代区分に係わる理論との整合を確認する。さらに、市民運動を規定してきた要素を設定し時代ごとの変遷を相互に比較分析する。そして、導出された事項について理論的な検討を加え、市民運動史における「NPO活動」の意義を明らかにする。

#### 1. 時代区分に係わる理論

歴史変化に係わる理論として松下圭一を取り上げる。1960年代後半以降に活発化した市民運動の理論化には松下の功績が大きい<sup>9</sup>。松下は1960年代前後の論考を改めてまとめた著書のなかで、過去の論考を採録する意味を今日の政治状況との連続性のなかで説く。歴史変化に伴う政策課題の変化を「政策課題の歴史展開・理論特性」として理論付け、今日の政治状況に至る時代ごとの理論特性の検証を行った（松下2004：序章）。

このなかで60年代の理論構成を「二元・対立型」とし、労働運動を視野に入れつつこれを「階級闘争」としている。さらに、「シビル・ミニマム」の公共整備が課題となった1970年前後から「多元・重層型」とし、これを「大衆政治」とする。そして、2000年前後の構造改革という政策課題をみて、「市民政治」段階における「文節政治」理論を説く。

こうした時代変化のベクトルは、ここでの時代区分と概ね整合している。1960～70年代の産業開発に対抗した市民運動を貫いたのは、中央と地方、保守と革新、旧勢力と新勢力という二元・対立の論理であった。「多元・重層型」への転換を松下は革新自治体の輩出と対応させて1970年代と見ており、若干の時代認識の差はあるが、1980～90年代に見られた広範な参加の希求は「多元・重層型」に重なるものである。そして、環境再生への市民参加を実践した00年代は、まさに「市民政治」段階の「分節政治」の潮流と言えよう。

#### 2. 市民運動の規定因子

次に市民運動の変容の実態から変容を規定してきたと考えられる要素を抽出・設定し、市民運動の変遷を分析した。変化を捉える視点としては、政治学的な観点から、社会環境、政治環境、参加主体、対抗者、運動の方法、権力関係を設定した。これらの視点に基づき各事例を見つつ、上に挙げた時代区分に係わる理論動向を踏まえて、時代区分ごとの意義を導出した。

##### (1) 社会環境

経済が発展途上にあり成果が拡大する状況にあったことは、配分の要求を生じさせ、高度経済成長期の市民運動の性質を大きく規定した。このため、経済が成熟し一定の生活インフラが確保されたことは、市民自身の生活スタイルを見直す大きな契機となった。先に挙げたように公害に見られるような生存権への脅威は「環境リスク」など「見えないリスク」となるが、生活水準の向上に伴う知識水準の高まりはこれを認識させ、普遍的な問題への関心を高めていく。一方で、このことは同時に政治的な要求の高度化、個別化を進めることでもあり、自助を促す土壌ともなった。

##### (2) 政治環境

政治環境としては、1960年代には中央政治における保革対立、イデオロギー対立が市民運動にも色濃く反映していたが、大国間の左右対立の解消によって、こうした対立は実態として影響力をもたなくなった。1980年代に入ると先進国では拡大した福祉国家の再編の動きが相次ぎ、新保守主義的な改革の動きが広がり、日本もこれに続いた。地方の時代の掛け声はこのことと表裏とも捉えられるが、地方議会を見ると首長が圧倒的な力をもつな

9 前掲水口（1995）では、松下を1960年代後半から1970年代前半の市民運動の代表的な論客とし、この理論を取り上げることが主題化の様相を知る良い材料になるとする。

か中央政界に先駆けて総与党体制化が進展していく。議会が配分の機能に特化したため、その決定が市民意識と乖離することになり参加への欲求を強めることとなった。近年では福祉国家の継続難が自明のこととなり、政策的に市民活動が担保されるようになったが、このことは官庁側から見れば「クライアント化」<sup>10</sup>とも言え、協調関係が構造化された。

### (3) 参加主体

参加主体を見ると、1960年代においては居住地、職業、性別など参加者の属性に基づく帰属が明確であり利害関係もはっきりしていた。このため、集団化が比較的容易だった。しかし、市民運動への参加は党派性の表明であるとも捉えられ、参加者個人にとって参加の障壁は高かった。以降の市民運動では普遍的な目標を掲げていることもあり、受益の特定がしづらい。反面、参加の障壁は低下したとも言え、ゆるやかな連帯のなかで立ち上げるプロジェクト性が強くなり、参加者の裾野は拡大した。参加者の参加動機は個別の関心によるものとなり、潜在的な参加者が水面下で分散化・アトム化している。党派による分類もしづらくなっている。

### (4) 対抗者

1960年代においては、「二元・対立」の時代区分そのままに、対抗者との関係が明確で、対独占企業、対行政というような図式が描けた。イデオロギーの下で対抗関係の設定がしやすく、中央政治の介入も引きやすかった。しかし、国家独占資本主義という言葉が死語とされた後、対抗者の存在はわかりにくいものとなった。それでも情報化の進展や市民の高学歴化の下で、複雑な権力の構造が明らかにされると、対官僚政治であったり、政官業が複合した公共事業を推進する体制というようにより抽象度を高めつつ運動の対抗者として設定された。しかし、今日「NPO活動」においては、「自治体との協働」が言われるようになり、現実の対抗関係というものを描くことが難しい状況がある。

### (5) 運動の方法

運動の方法としては、地域の名望家、権力者を通じた陳情、マスコミなどを通じたアピールといったことが一般的であった。これには、合併により行政域が拡大し身近な政治権力である自治体との関係が不可視化されるなかで、自治権の拡大という権力関係の問題に運動の目標を設定しきれなかったこと、行政過程が閉じられるなかで、運動を反対という意思表示以上のものにするのが難しかったことがある。運動が実際の政治過程に影響を及ぼしてこなかったという反省は、住民投票といった制度運用に方向を転換させた。対立関係の見えにくい今日では、問題を直接解決するための市民活動への参加、共助的な事業の実施がこれまでの運動に対置される活動と位置付けられよう。

### (6) 権力関係

権力関係という点で言えば、1960年代にあつては、権力者と市民との対立構造は明確であった。それは急迫する生存権、社会権の侵害である。このことが、権力の拡大という観点からの運動として設定できなかったことは前に述べた。これらの反省は1980～90年代に、二元対立を前提とした反対運動から、政治過程への直接参加や権利の制度的担保を求める運動として方向付けられた。今日では対抗者の不在といった状況に見るように、権力関係が見えにくい。行政と市民との協働が進み、そのなかで問題が生じている実態はあるが、権力関係は相対化している。

10 辻中(1988:57)は、利益団体の派生は単なる対抗的組織化ではなく、官庁側が育成に努めた事実を指摘して「官庁のクライアント組織」とする。

表3.1. 市民運動の規定因子と各時代の状況

時代区分	事象(例)	社会環境	政治環境	参加主体	対抗者	運動の方法	権力関係	意義
60～70年代 「二元・対立型」	京葉工業地帯 三島石油化学コンビナート	経済発展途上、配分への要求 生存権への脅威	保革対立 イデオロギー対立	参加者の帰属明確 集団化容易 (居住地、職能、性別) 参加の障壁高い	対独占企業、対行政	陳情、アピール	対立構造明確	政党間対立・イデオロギー対立の地域展開
80～90年代 「多元・重層型」	吉野川河口 堰建設 中海干拓	経済の成熟化 一定の生活インフラ	新保守主義 地方の時代 地方議会の 総与党体制化 議会機能の不全	受益の特定難 参加の障壁低下 ゆるやかな連帯 プロジェクト性	対官僚、「公共事業推進体制」	「住民投票」による制度的運動、アピール	対立構造あり	権力の可視化 政治参加層の拡大
00年代～ 「分節政治」	アサザプロジェクト 菜の花プロジェクト	経済の成熟 生活水準の高度化、個別化 環境リスクの認知	福祉国家の終焉 市民の「クライアント化」	参加層の拡大 分散化、アトム化 党派性希薄化	明確でない 自治体との「協働」関係	参加、共助	対立関係相対化	共助的な問題解決 新たな公共圏の形成 市民の主体化

以上のような時代変化及び先の理論動向を踏まえて、時代区分ごとの意義を試論的に導出すると、次のことが言えよう。

1960～70年代の市民運動においては、中央政治の政党間対立・イデオロギー対立が地域レベルでも展開されるという意義があったのではないかと考えられる。中央集権の時代にあつて、権力をもたない地方自治体は直接的対抗関係を規定できない。地域は中央政治の縮図となり、職域や居住地という属性を通じて政治に絡めとられていった。

1980～90年代の市民運動においては、対抗関係が見えにくくなってきている状況のなかで、運動を通じて権力を可視化するという意義が考えられる。公共事業を推進する複合的な仕組みの向こうにある権力の存在を明らかにしてきた。また、政治参加層の拡大という点でも「多元・重層型」という理論との整合が見られる。

2000年代の「NPO活動」については共助的な問題解決という意義が垣間見えるが、このことは、市民の相互性による新たな公共圏の形成という観点からも捉えられる。市民が事業を通じて主体化していくという点では、市民の自治的分節性の積分として国家の形があるという「分節政治」理論と整合する。

### 3. 「NPO活動」の意義

ここまで歴史変化を見ることで、「市民政治」段階における「NPO活動」という歴史的な位置づけが確認された。ここでは「NPO活動」の意義について既往理論を見ながらさらに検討を行っていく。

冒頭で、「事業をする」、「共助・自助」といった活動のなかに、中間層の政治的意思が反映されるのではないかと示した。ここまで見たようにアサザプロジェクトや菜の花プロジェクトは、まさに「事業」であり、「共助・自助」の活動である。これらの活動に示されるような今日の「NPO活動」は社会運動の類型に一致するものとなっている。

さらに、「NPO活動」の意義の検討にあたっては、メルッチの「新しい社会運動」における次の議論が示唆的だ<sup>11</sup>。「新しい社会運動」については1980年代にさまざまな議論が展開されているが、その理論枠組みは今日のNPO活動の分析についても十分教示的であると考える<sup>12</sup>。ここでは、アルベルト・メルッチ(1997)の「新しい社会運動」に関する議論を取り上げ、今日の「NPO活動」に新たな意義付けを試みる。

11 NPO活動を運動的な側面から捉えなおそうという試みは最新の研究課題であると述べたが、道場(2006)は最新の業績をいくつか取り上げ、運動史の「段階論」的理解を批判的に考察している。

12 「新しい社会運動論」の延長上に「NPO活動」を位置づける試みとして、牛山(2003:159)がある。

メルッチは「新しい社会運動」として次の四つの特徴を挙げた。第一に、「個人化」すなわちアイデンティティ・自己の追及が目的であり、集合行為への参加は個人的欲求に直接反応したとき意味をもつ。第二に、整合的な現象といえず、目標達成のための「道具的」存在でなく、運動形式がメッセージをもち支配的コードへの象徴的挑戦となる。第三に、運動の現実を支える水面下のネットワークが、集合行為によって「可視化」される。第四に、政策や政党で代表できない「超政治」、「前政治」的要求を掲げており、運動を通じて権力関係が顕在化される。

ここで示された特徴は「NPO活動」にもあてはまるだろう。「NPO活動」は極めて個人的な関心に基づいて行われ、政治的な党派性を拭浄しているように見える。参加者の意識そのままに整合的な圧力行為としては表出しないが、政治的には統治主体の転換や第三セクターの台頭というような象徴的な意味付けを与えられた。取り上げた事例から言えば、「湖沼をきれいにしたい」「環境を守りたい」というような地域の小学生や婦人達の意識レベルでもつ共通性が「NPO活動」によって現実の行為となり、象徴的な意味性を帯びて波及していく。

メルッチは四点目の権力関係の顕在化のプロセスについて、今日、運動と政治システムとの接点は政党や労働組合ではなく政策にあるとする。そして、公共領域における意思の表明こそが問題を政策事項にし、社会システムに影響を与える契機であり、この公共領域の重要性を指摘する。これと同様のメカニズムはここで取り上げたいくつかの事例にも適合される。「NPO活動」が注目され、その問題領域のビジョンはメディアや大学での研究を通じて公共空間で議論され、現実に政策過程に反映されるようになった。

「NPO活動」は縦割りの組織や制度疲労を起こした政官財の複合体制のなかで解決できない問題を扱っている。それは「超政治」「前政治」的な意味をもつ場合がある。しかし、権力の対抗的勢力の形成や政治過程への直接の参画を通じた目標の実現を目指す勢力は多数派ではなく、「クライアント化」により権力との融合が進むという側面を指摘してきた。

「NPO活動」が象徴的なメッセージ性をもつ一方で、「超政治」、「前政治」的要求を可視化させることができなければ、「権力の下請け」以上のものにはならないだろう。これを阻止するために必要なのは、「NPO活動」の意思や要求を自由に表現する公共空間であり、それを政策事項として昇華させる専門家の役割である。冒頭に示したような「NPO活動」に対する高い評価と現実との乖離という実態を統合するために、こうした専門家の役割が今日、極めて重要な意義をもつ。

#### 第4章 「NPO活動」の可能性と政治的課題

ここまで、「政策課題の歴史展開・理論特性」の理論から、今日の政治状況に至る時代ごとの理論特性の検証を行い、これを踏まえて市民運動の変遷を分析し、「NPO活動」の意義を導出した。「NPO活動」が象徴的なメッセージ性をもつ一方で、現実的には「超政治」、「前政治」的要求を可視化させるに至っていないことを指摘した。しかし、ここまで見てきたような「市民政治」段階」という時代状況と、そのなかでの「NPO活動」という位置づけを考えると、「NPO活動」の可能性も見えてくるのではないか。以下では、こうした視点から検討を加えつつ、政治的な観点から見た課題について言及した。

「NPO活動」は、社会因子として構造化され今後も一定の地位を継続するだろう。それは次の要因から説明される。

1980年代以降続いている参加層の拡大という動向は、「公的幸福」の領域の狭小化を意味する工業化・都市化に端を発している。工業化・都市化に伴う官僚制的組織化は「公的幸福」の追求欲求を強め、この傾向はますます強まるだろう。さらに、高学歴化、職能の専門職化は「NPO活動」の人的プールとなる。

こうした動向は政策的にも担保されている。2000年代の共助的な問題解決という動向は、政策的には、管理コストの急増、国民経済の負担能力の超越という因子に支えられて成立したものだ。すでに、特定非営利活動促進法の成立に見るように、共助的な問題解決の動向は政策として構造化された。このことは、統治という観点から見れば、「体制安定装置」(高島1998:150)とすることもできるが、現実の政治体制のなかでアクターとしての地位を確かにしている。

## 1. 「NPO活動」の可能性

しかし、「NPO活動」が管理の下にだけあるという見方は卑小なものである。2000年代の環境再生における市民参加の試みはまさに「対抗的公共性」から「市民的公共性」（久野1974）という先駆的理論の具現化であり、「分節政治」の実現という極めて政治的な意義付けをもつ。日本の民主主義の発展段階としてようやくたどり着いた段階だ。党派性の表明と参加層の拡大は表裏でもあるが、今日評価すべきは参加層の拡大という事実である。そのなかにある先鋭的な「超政治」、「前政治」的要求を取り上げ、権力関係として可視化していくことは、むしろマスコミなり学術なりの役割として認識されるべきものではないか。複雑専門化する現代社会のなかであらゆる市民に政治的であり、全人的な参加を求めることは不可能であることが<sup>13</sup>、このことを補論する。

## 2. 「NPO活動」の政治的課題

一方で、「NPO活動」の上のような可能性を機能させるために、政治的な観点からは次の事項に留意する必要がある。

社会的な視点から考えると、今日、世界は環境汚染や高齢化といった長期的かつ構造的に解決困難な問題に取り巻かれている。経済活動が国際規模で展開され企業が立地選好を強めるなか、各国は解決が難しい問題への対応を意識的に回避することで、立地環境整備への政策的な注力をアピールしたいという意向を強めた。こうした長期的な問題対応について「NPO活動」の活用は有効であると捉えられ、市民との対立関係を不可視化し、融和関係を演出したい欲求がある。

また、現代の戦争は総力戦であり、国民の平準化が必要（阿部1973：146）であるという点からも、国民との対立関係不可視化の必要を説明できる。こうした因子は巧みに「ボランティアと動員」を方向付けたいという圧力となり、巧妙な統治の技術によって、「NPO活動」の党派性はますます弱まらざるを得ない危険がある<sup>14</sup>。「官僚統制は直接から間接へ」（辻中1988：84）という動向とあわせると、今日の「NPO活動」は法律により社会的な認知を得たと同時に、巧みに当局の管理下に置かれ「NPOと下請けの構造化」が成立しているとも見られる。

「NPO活動」の党派性はますます希薄化することも考えられよう。

こうした構造を見ると、「NPO活動」は当事者の意識とは別のところで極めて政治的な存在であることがわかる。一方で市民は、よりアトム化し、組織から距離を置きつつ政治的な存在であることを避けようとする。都市化、情報化のなかでこの傾向は不可避であると考えられ、今後も「NPO活動」はゆるやかなネットワーク化を指向し続けるだろう。本論の冒頭に上げた市民・住民論争の時代から見れば隔世の感があるが、上に述べたように参加層の広がりなどの点からこうした特徴は尊重されるべきものだ。このことを前提として、「NPO活動」を担保する制度設計に生かすことこそが今日の政治的課題となろう。

その大きな目標は、「NPO活動」のビジョン、要求の表明場所である公共空間の確保である。そうして見ると、今日における、住民の直接請求権、審議会・委員会への参画機会、公聴会・意見交換会の出席機会、パブリック・コメント制度等、市民に開かれた政策過程への参加機会は新しい意味づけをもつ。しかし、それは必ずしも制度的な政策形成の場に限定される必要はないだろう。NPOが自らの問題や活動を発信できる開かれた場所が確保されればよい。政策に係る議論を行い、意見を表明する。この過程に、マスコミ、研究者のほか、政治家、国や自治体の職員など多様な主体に係ることで、「NPO活動」が発露した問題は現実社会のなかで機能する政策として制度設計されることとなる。それは、議会に議員を送ること、協力議員を通じた立法活動というような、NPO自身の政治行動に発展する場合もあるかもしれない。

専門家との連携という観点から言えば、自治体や国との「協働」も二元対立の構造のなかで否定されるべきではないだろう。地方分権が潮流となるなかで、今日の「NPO活動」の相手方はかつて対抗勢力と位置づけられた国家権力でなく、身近な政府である自治体となることが多い。この関係は単純に対抗関係であると割り切ることができず、権力関係が相対化している状況について見てきた。現実の「NPO活動」は自治体や国との係わりを意識的に排除するわけではなかった。これには、市場原理主義だけでは解決できない「公共」的な問題があること、政策技術の開発に長けた職員との連携が目標の実現のために不可欠であるという現実がある。むしろ、「N

13 この点については、R. A. Dahl 1992における“adequate citizen”の議論が示唆的。

14 道場（2006）は、「対決型」「告発型」運動の衰退を運動対策の洗練化として見る。

PO活動」への参加者が活動に対して全人的な献身をなしえない現代的な市民であるという現実を踏まえ、自治体や国の職員と共に自治体をつくり、変えていくという姿勢が今日求められるのではないか。

こうした課題を克服するためには、勿論、国レベルの制度設計が必要なものもある。今日、「NPO活動」の円滑化に資するような様々な制度の検討が行われている。一例を挙げると、活動の自由度を高める公益法人制度改革、資金流入量の拡大に資するような金融・税制制度の創設、市民の直接請求権を担保する住民投票条例における法的な拘束力の付与などである。自治体レベルでは、自治基本条例、協働条例、住民投票条例といった「基本法」の策定のほか、参加を担保するための個別の政策技術の開発などがある。

こうした一つ一つの政策が、市民自治を担保するための「市民政治」段階の政策となる。「NPO活動」を担保しつつ、公共領域を拓くのに資するという意味をもつことを確認して、本稿のまとめとしたい。

## 終わりに

本稿では「NPO活動」を市民運動史のなかにおき、「NPO活動」の政治的な意義を明らかにしつつ、評価と現実との乖離を統合する視点を提示した。

今日、「NPO活動」として行われる「事業をする」、「共助・自助」といった活動は政治的な要素を拭き去っているように見えるが、市民運動の変容した形であるという視座を示した。市民運動史を三つの時代区分のなかで見えていくと、60年代の個別利害に係るものから運動がより普遍的なものに変化していること、推進する原動力として個人の位置づけが大きくなっていることがわかった。実態を既往理論から検証すると、「NPO活動」は象徴的なメッセージ性をもつが、「超政治」「前政治」的要求を可視化させるに至っていない。だが、「NPO活動」への参加者の裾野の拡大と政治的な党派性は両立しない性質のものとも言える。こうしたことを前提として「NPO活動」のもつメッセージを政治的に位置づけるには、政策を議論する公共空間の確保と専門家の役割が重要である。

## 参考文献

- 阿部斉『デモクラシーの論理』中央公論社、1973年。  
 アルベルト・メルッチ『現在に生きる遊牧民（ノマド）— 新しい公共空間の創出に向けて』、山之内靖訳、岩波書店、1997年。  
 牛山久仁彦「市民運動の変容とNPOの射程」矢澤修次郎編『講座社会学15 社会運動』東京大学出版会、2003年。  
 大畑裕嗣、成元哲、道場親信、樋口直人編『社会運動の社会学』有斐閣、2004年。  
 篠原一『市民の政治学』岩波書店、2004年。  
 高島敏道『政治学への道案内 増補新版』三一書房、1998年。  
 高島敏道『政治の発見』岩波書店、1997年。  
 田中弥生『NPOが自立する日』日本評論社、2006年。  
 辻中豊『利益集団』東京大学出版会、1988年。  
 松下圭一『戦後政治の発想と文脈』東京大学出版会、2004年。  
 丸山仁「新しい社会運動で政治を変える」、平井一臣、畑山敏夫『実践の政治学』法律文化社、2001年。  
 水口憲一「市民運動と行政」、西尾勝、村松岐夫編『講座行政学第6巻』有斐閣、1995年。  
 宮本憲一、遠藤晃編『講座 現代日本の都市問題8 都市問題と住民運動』汐文社、1971年。  
 山岡義典編著『NPO基礎講座 新版』ぎょうせい、2005年。  
 山岸秀雄編『アメリカのNPO 日本社会へのメッセージ』第一書林、2000年。  
 R. A. Dahl "The Problem of Civic Competence," *Journal of Democracy*, no.4. Oct. 1992.
- 大原光憲「地域住民の対応過程」日本政治学会編『年報政治学』岩波書店、1963年。  
 片岡勝、西川栄郎、高見裕一、特江倫明「生活提案型市民運動の新しい波」『朝日ジャーナル』朝日新聞社、1986年8月1日。

久野収「市民運動の中の雑誌『市民』」市民編集委員会『市民』勁草書房，1974年5月，第19号。  
道場親信「1960-70年代「市民運動」「住民運動」の歴史的位罫」『社会学評論』日本社会学会，第226号，2006年。

日本社会学会

<http://wwwsoc.nii.ac.jp/jss/research/conf80.html>