

政治文化と市民

——△協働▽論の隘路——

南 島 和 久

本稿はNPOを中心とする市民セクターの今後を展望するにあたっての政治的条件について考察する。

日本の市民セクターの伸張は一九九八年に制定された特定非営利活動促進法（平成一〇年法律第七号）によってひとつの転機を迎えた。ボランティア活動を含めた市民活動を行う団体に法人格を付与すること、もって市民活動活性化の社会的基盤づくりとすることが同法に期待された効果であった。

だが、法施行後十年以上の歳月が経ったこんにち、日本における市民活動は活性化したのかと問うならば、これを素直に肯定することができらるだろうか。NPOについては、人材不足、資金難、行政の下請化などが課題として掲げられている。国の懇談会等もこれを追認する形で、人材、資金、信頼性の問題を指摘している。今後の社会的ニーズが十分に見込まれるなか、こうした市民活動の直面する構造的な問題については、解決策の提示が求められている。本稿ではこの問題を政治構造と政治文化との関係において議論する。

一 都市型社会と自治

(一) 官僚制の社会学的意味

わたくしたちの生活する社会を、松下圭一は「都市型社会」であるという。「都市型社会」とは「農村型社会」に對置される概念であり、都市型の生活様式を帯びた社会のことである。この都市型社会が本稿における市民活動論の舞台となるが、このことを踏まえるためまずは松下の所説を敷衍したい。⁽¹⁾

農村型社会は農業革命以降、数千年の長きにわたって人々の生活の舞台であった。産業革命以降、この農村型社会は急速な変化にさらされることとなり、こんにちの都市型社会の成立をみるにいたった。社会構成員の大半を占めていた農業従事者は、工場労働者もしくはサラリーマンとなり、「都市」での生活を送るようになった。

農村型社会において人々の生活を支えていたのは共同体自治とそこに成立する身分制社会であったが、都市型社会へと移行するに当たって、政府が提供する政策・制度のネットワークのなかで生活が営まれるようになった。

ところで、農村型社会と都市型社会とは「政治」に対する距離が大きく異なる。農村型社会における政治は、無為であることが当然であった。そこでの政治・為政者のイメージは人々の生活とは乖離しており、政治について人々が関わることは少なかった。政治に関する諸事は庶民のエンターテイメントとして語られることはあっても、直接日常生活に影響するものではなかった。しかし、都市型社会の成立はこの様相を一変させた。

産業革命以降、農村から都市へと労働力が移動するに伴い、人々の日常生活は「共同体」から切り離された。共同体は共助を軸とした農業生産の単位であるとともに、危機管理や生活保障の単位でもあった。農村型社会から都市型社会への移行は、この共同体の機能低下を意味した。

農村型社会から都市型社会への転換推力となったのは「国家」であった。逆にいえば、「国家」とは、農村型社会を都市型社会に改造する∧社会装置∨であった。松下によれば国家には三つの政策段階があるという。^②「近代化Ⅰ型政策」「近代化Ⅱ型政策」「近代化Ⅲ型政策」がそれであるが、いずれも国家による社会の近代化を担った政策群である。近代化Ⅰ型政策では「統一国家」がテーマとなる。すなわち国民のアイデンティティの形成や国際競争力の基礎となる教育制度、とくに初等教育の制度化、官僚制の形成、軍や警察機構の定礎等が押し進められた。つぎに近代化Ⅱ型政策である。ここでは富国強兵と殖産興業政策による「経済国家」化が推進された。それはその後、独占資本の形成とそれに伴う富の蓄積、それに起因する階級闘争の激化へとつながっていく。最後に、近代化Ⅲ型政策の展開過程では、「福祉国家」化が推進された。この段階では蓄積された富の再分配が社会的なテーマとなり、生活を支える各種の社会保健・保障制度の整備へとつながっていった。

こうした政策群はいずれも「国家」の政策であった。日本史上の近代史では社会のいかなるアクターよりも国家は重要な存在であり続けた。明治以来、その具体的な活動を支え担ってきたのが、「国家官僚制」である。統治構造上、日本の政府は三権分立であるとされてきたが、立法、司法、行政のうちその主軸を担ってきたのはほかもない「行政」であった。それは、国家そのものが社会的な活動範囲を拡大させていたことと、行政官僚制が国家活動の本体であり中心であったことを意味していた。

(二) 国家と個人

都市型社会は膨大な官僚制に支えられた経済的社会的なシステムである。その中にあって一個人としての∧市民∨は政治的にも社会的にも埋没しがちである。この政治的社会的な個人の無力感、社会の完成度があがれば

あがるほど拡大する。同時に進展するのは、社会の完成度を高めるための専門化・分業化 \parallel 官僚制化である。それは、最終的には人間の感性に基づいて制御されることをまつほかないが、その感性の発露たる人間性は都市型社会において蝕まれる。これが、都市型社会の病理のひとつである。それはたとえばマックス・ウェーバーが『経済と社会』や『プロテスタンティズムの倫理と資本主義の精神』で示した近代の問題でもある。

歴史的にいえば、近代以降の政府の基本法となり、多くの論争にまみれてきたのが「憲法」であった。市民が政治システムをどのように構想・設計し、自らの政治権力をどのように定礎するのかが憲法論の根幹であった。同時に市民活動の自主性・主体性をどう読み解くのかという論点が憲法上、厳しく問われてきた。そこには「国家」と「個人」の関係性をどう切り結ぶのかという論点が伏在していた。すなわち「個人」を政治システム上どのように位置づけるのかという論点があった。

「憲法」は明治以来、近代化の象徴であった。明治初期、対外的に近代化の進展度を主張するために作られたのが大日本帝国憲法であった。また、戦後期に前近代性の克服として日本国憲法は重視されてきた。そのなかにおいて、「個人」の位置づけ如何は重要な政治テーマであり続けた。

日本のみならず近代史では「国家」と「個人」の相対的な位置関係が問われてきた。国家と個人のいずれを重視するのかという問題は、当該政治システムの成熟度 \parallel 近代性を測定する重要な指標であった。「前近代的」な政治システムでは国家が個人に優越し、しばしば個人は統治の客体とみなされる。他方で、「近代的」といわれる政治システムにおいては、逆に個人やそれが織りなす社会が国家の「あるじ」となる。近代においては個人の政治的意思は客体から主体へと転じてきた。そして、それを集約する手続きとして「民主主義」と一括される客観性を帯びた諸制度が整備されてきた。「民主主義とは手続きである」といわれるが、それは近代の政治システ

ムが個人の内面や信仰への介入ではなく、個人の政治的意思の発露をいかに正統化するのかという点に傾注してきた歴史と符合している。それが近代以降の政治システムにとっての課題であった。

農村型社会においては、個人はたんに統治の客体に過ぎなかった。逆に、個人が政治に関与する経路は、封建的身分制によって封じられてきた。都市型社会への移行＝近代化とともに、市民の政治的意見が噴出するようになり、これをどのような経路で正統化するかという点が問われるようになった。そこには、個人の生活保障が「共同体から社会へ」と解き放たれるという論点が状在していた。とくに福祉の領域では家事労働の家庭からの外部化が重要なテーマであった。

都市型社会では身分制の垣根を越えて政治的意見が交わされる。またここでは政治主体としての市民像とそれが織りなす社会像が浮かび上がる。市民の多元的な意見はいくつものソサエティをつむぎだし、それが連帯することであるとしての政治に対して影響力をもつ。理念的にいえば、政治システム上、それを純化させたものが「政党」であり、その政治活動の場が「議会」であり、このうち民主主義的な手続きとして制度整備されるのが「政府」である。

他方、政治システム上、議会は政府活動の本体である官僚制との間で緊張関係におかれる。近代議会の登場の際にその中心におかれていたのは課税をめぐる議論であった。官僚制は活動の原資たる入税とそれに基づく政策によって構成されている。官僚制は政府の本体なのであるから、税と政策は政府活動そのものといってもよい。そのあり方に自由な立場から修正を迫るのが議会の役割であるとされてきた。しかし、日本においてこの緊張は内閣をおくことによって緩和され、憲法構成上、内閣が議会と切り離され、議会権力を政府活動に関与させないような解釈が連綿と続いてきた。国のみならず地方においても議会の地位は十全な形で定着してこなかった。

た。松下圭一、山口二郎、飯尾潤が「官僚内閣制」と呼ぶのは、こうした政治システム上の近代性⁽³⁾にかかる欠陥を指摘している。

こうしたなかで、政治システム上、市民の位置をどのように読み込むのかという議論は十分に洗練されていない。もつとも、論点の在処は単純である。明治以降の二つの憲法体制を見ながらそれを確認しよう。

一 政治システムと憲法

(一) 明治憲法と政治システム

大日本帝国憲法には、憲法論として政治システムをルール化するという重大な意味があった。しかしそこでの「市民」は主権者ではなく、政治システム上の主体として位置付けられたものではなかった。その代表たるべき議会政治の扱いについてもしかりである。四民平等を掲げ、封建制社会からの一定の脱皮を試みつつも、明治期においては市民の政治的自由については、つねにこれを抑制する論理が作動してきた。そこには土族の反乱や自由民権運動があり、外国の脅威によって徳川幕藩体制が崩壊したという経験が重なっていた。すなわち体制側にとって政治的不安定性の除去が重大な関心事であった。

戊辰・西南戦争を中心として問われ続けたのはアンシャンレジームをいかに解体・再編するかというアクチュアルな政治課題であった。この政治課題と直接向かい合うなかで明治の政治システムは形成されていった。その転換点にあったのが大日本帝国憲法であった。天皇の権威を確立し、そこに憲法上の地位を設定しなければならなかったのは、明治初期の政治的不安定性を抜きにして語れない。

大日本帝国憲法制定時に藩閥政府が直面していた主要な政治課題は以下の二点であった。

I 地方政治をいかに国政の統括下に置くのか
II 宮中からいかに政治的な距離を置けるのか

ひとことでは、藩閥側は中央の官僚機構を整備することとその実権を掌握することをその答えとしていた。地方に対しては市制町村制および府県制郡制を敷くことで中央集権型・上下主従型の政治秩序を構築しようとした。大日本帝国憲法の制定の前後に地方制度が整えられたのは偶然ではない。また、地方からの政治的挑戦については、議会を創始するものの、超然主義を唱えることでその影響力を極小化せしめたり、選挙制度等の地方政治の民意の回路を制限したりすることで政治的安定性を担保しようとした。「巧妙な集権体制」と辻清明が指摘したのはまさにこの点である。⁽⁴⁾ 他方、宮中に対しては内閣制を創設し、大臣に藩閥を配することで対応しようとした。従来、大臣と天皇の「輔弼」は宮中の独占によっていたが、その実権を藩閥側が独占した。

こうした政治秩序の再構築の頂点にあったのが大日本帝国憲法の制定であった。同憲法は欽定手続上に存在し、天皇を主権者としつつ、君権の制限（いわゆる立憲主義）と絶対主義（「万世一系」）を同居させていた。そこで追求されていたのは天皇の権威化と同時にその政治的利用のあり方であった。政治的なテーマとなっていたのは、国と地方との関係の整理とともに、中央に集められた権力の利用方法にほかならなかった。

その中心軸において稼働していたのが藩閥および国家官僚制であった。天皇の輔弼を国務大臣が行い（「国務大臣単独輔弼責任制」）、その国務大臣を軸としつつ、官僚機構は律令制的「身分」制の上に整備されていた。さらに、官僚機構はドイツから直輸入された「法治主義」によって武装された。その法治主義の推進機関であった参事院は、憲法制定の中心機関でもあった。こうした「藩閥」「憲法」「官僚」を中心とする政治体制が当時の

政府の中心にあった。こうした政治的立場から唱えられる超然主義は、体制維持のイデオロギーであったとみるべきである。

政治学的にいえば大日本帝国憲法とは、近代化の装いのなかで藩閥政府十国家官僚制が政治的実権を握るための手段であった。戦中戦後の時期に、「国体」が「超国家主義」⁽⁵⁾と呼ばれるほどにイデオロギー化したのは、それが体制維持を直接的に意味するものであったことを意味している。その下で市民的自由や民主主義が議会主義や地方自治とともに抑圧されていたのは周知のとおりである。

(二) 戦後憲法の争点

西欧の意味での近代国家は市民自由や議会主義の成立とともにあった。他方でそもそもこの点の理解を大きく捨象している点に日本独自の憲法観・政治観は成立していた。その伝統の上にならば、「議会主義」やその前提となる「市民自由」が「立憲主義」から切り離されて理解されるのは必然である。いまでもなお、日本ではこれらが一体不可分のものとして理解されていない。

近代市民社会原理からすれば、J・S・ミルがその著『代議制統治論』において描き出しているように、「功利主義」「議会主義」「立憲主義」は不可分の関係におかれる。順を追っていえば、「功利主義」に基づいて市民の自由な政治的意見の表明されるのであり、それを代表する手法が「議会」である。議会の制定する八法Vが政治システムの本体部分たる行政権に制限をかけ、この順序をルール化・普遍化したものが「立憲主義」となる。

「立憲主義」の本質はしたがって市民的な意味での権力分立のルール化である。しかし日本では立憲主義がそのような意味で理解されてこなかった。それは明治以来の伝統であった。

戦後の憲法論議も政治勢力の問題を背景に抱えて議論されてきた。装いを新たにした戦後の日本国憲法は、GHQの押しつけであるとされ、その後、改正が繰り返言われた。松本丞治を中心とする憲法問題調査委員会の案（憲法改正要綱）とこれをめぐる顛末がその発端である。松本案は「はるかに旧憲法に囚われていた」と石川真澄は指摘しているが、それは多くを物語る。⁽⁶⁾その後、松本案はマッカーサー草案において否定されることとなり、その議論の延長線上に「逆コース」と「五五年体制」が成立した。

五五年体制の成立期に、岸信介を中心とする一九五四年の自由党憲法調査会の「日本国憲法改正要綱」は、いわゆる復古的憲法観を再燃させた。その中核には、(一)天皇の元首化、(二)国民義務の強調、(三)再軍備の三点が据えられていた。⁽⁷⁾自由党案では(一)国民義務の強調は、公共の福祉と私権との間において、公共の福祉の方が優先することや、国民の権利が制限されることがうたわれていた。また、(三)再軍備については当初より日米安保が絡んでいた。

戦後逆コースのなかで岸信介は、安保改定、「デートもできない」といわれた警職法改正、日教組との間での勤評闘争を巻き起こした政治家として知られる。⁽⁸⁾岸は農商務省の革新官僚としての経歴、新憲法への反感とそれに基づく憲法改正構想をもち、安保改定の後の政治テーマとして憲法改正を目指していた⁽⁹⁾ことを詳細なインタビューに基づいて原彬久は指摘している。

五五年体制の初期、自民党に対抗した革新勢力は戦後民主主義をもたらした日本国憲法の維持を掲げた。そのなかで後年まで大きな議論となったのは上記の三つの論点のうち(三)再軍備であった。それは米ソ冷戦対立構造的なかでの自衛隊の位置づけを焦点としつつ、革新勢力は護憲を標榜した。しかし、これとは対照的にその後、自民党の側からの憲法論についてアクセントはトーンダウンした。

高度経済成長期、否、岸以後の自民党政治は国家主権から経済問題へとシフトした。松下はこの自民党側の姿勢の変化を「ニュー・ライト」の台頭とみる。⁽¹⁰⁾一九六〇年代以降、自民党政治は周知のように経済成長を旗印とした。太平洋ベルトの形成、都市の発展、鉄道や空港などのインフラ整備が展開の展開と、それを支える公共事業・開発政治の展開が自民党政治であるという認識が一般化した。さらに、田中角栄内閣以降、都市への集中から地方への分配が政治課題となった。あわせて、都市化の矛盾については一九七〇年代革新自治体の台頭を迎えた。この革新勢力の「護憲」からの政治テーマのシフト（福祉・都市・環境問題のクローズアップ）について、「ニュー・レフト」の台頭を松下が指摘していることもあわせて付記しておきたい。⁽¹¹⁾

一九九〇年代になると冷戦構造とバブル経済の崩壊が重なるなかで、五五年体制の崩壊劇が起きた。冷戦構造の喪失と低成長への移行は、経済成長に軸足を置いた従来の自民党政治に改革を突きつけた。すなわち、ニュー・ライトの争点喪失である。これにかわって自民党内でも財政逼迫を論点とする新たな改革論が主軸となる。中央省庁等改革、地方分権改革、財政構造改革といった改革のうねりのなかでそれは顕在化した。

その後、小選挙区比例代表並立制に基づく「政権交代可能な二大政党制」が模索され、二〇〇九年には民主党等連立政権への本格的な政権交代劇が起きた。政権の座を失うことでアイデンティティの危機に瀕したのは自民党の側であった。日米安保・自由民主主義を標榜していた唯一の政党であった自民党は、小党分立のなか、いつの間にか類似的の価値を標榜する複数の野党に囲まれるようになった。このアイデンティティの喪失が自民党に再び憲法改正論議をもたらした。そしてその論点が、結党時の原点回帰であった。

二〇一二年末の総選挙で自民党がマニフェストとともに示したのは「日本国憲法改正草案」であった。その内容は、(一) 天皇元首化(第一条)、(二) 国民の義務・家族の強化(第二二条、第二三条、第二四条)、(三) 国

防軍の明記・集団的自衛権の容認（第九条）などであった。その政治的主張は一九五四年の自由党憲法調査会に「よる」「日本国憲法改正要綱」と符合する。その後、この自民党案は「立憲主義」（近代憲法原理）の理解とともに大きな話題ともなった。作用法的に憲法そのものを解釈しようとしている点や近代立憲主義から離脱しようとしているのではないかというのが主要な論点となったが、自由党案の復古的憲法観と照らし合わせればその意図は理解されるだろう。

（三）憲法と市民

憲法の本質は、いかなる政治主体に権力を付与するの点かという点にフォーカスしている点にある。先にも触れた通り、その権力主体間のバランスのあり方こそが憲法論議の骨格である。大日本帝国憲法の際には旧藩と宮中という政治アクターと藩閥との間の権力バランスに焦点がおかれていた。ここに天皇という権威主体をどう絡めるのかという点が戦前の立憲主義と絶対主義との現象面での確執であった。日本国憲法においては、天皇と国民との間の主権の位置、ついで国家主権と国民主権との間の権力バランスが国体護持との関係で焦点とされた。さらに政権交代の時代、権力の不安定化とともに再び憲法論の時代を迎えるのである。

ところで、具体的に政府政策を展開するのは、天皇という象徴的存在でも国家という抽象的観念的存在でもない。そこにおいて中心となるのは「国家官僚制」である。その意味で憲法問題の本質は国家官僚制にかかる問題以外の何物でもない。すなわち、権力分立上の課題となるのは、国家官僚制のカウンターパワーとなるのは何かという問題なのである。

国家官僚制のカウンターパワーとなりうるのは、まずは三権分立の範疇にある議会と裁判所である。ついで、

自治体、企業、市民も重要な政治アクターである。しかし、これらのカウンターパワーには歴史的に様々な障害があった。議会については戦前、超然主義や軍部が立ちはだかった。この点についてはいまなお「政治主導」がさげばれている。裁判所については「司法権の独立」が言われるが、検察官の党派的行動や行政裁判における政治介入が際立つ。自治体については過去二〇年にわたって国と地方の「対等協力」の関係を目指した分権改革が展開してきた。企業については各種の行政指導が連綿と続き、いまなお「規制緩和」が叫ばれる。そして、市民についてはいまだに統治客体から「政治主体」に転換できていないという現状がある。

これらの議論をまとめれば、「行政一強」のなかで日本の政治システムが稼働してきたということがいえる。それは個々の行政活動の問題ではなく、日本政府の成り立ちにかかわる構造的な論点である。このなかでとくに△市民▽については注意を要する。憲法上、特段の配慮をもって基本的人権が記述されているが、人権そのものの重要性の強調だけでは憲法論としては不足である。憲法論として重要なのは、市民が政治主体であるという認識であり、それが織りなす政治社会や統治構造のあり方をめぐる洞察である。「表現の自由」や「結社の自由」という政治的自由が憲法論として議論される理由はここにあるとみるべきだろう。

積極的・能動的な市民観念は、この政治的自由とともに理解される必要がある。しかし、それは国益や「公共の福祉」論の前に阻まれてきた。この点については、沖縄の基地問題、原発立地自治体の問題、核廃棄物の最終処分地の問題などを想起すればよいだろう。また、憲法上、国益と市民利益との関係を明確にすべきという発想が改憲論にはしばしばみられたことも付言しておきたい。さらには、市民的自由を行政権の範疇のなかで保護・育成・教育するという発想がしばしば見られた点にも注意を喚起しておこう。

三 市民活動の今日的論点

(一) 市民的自由

憲法はそもそも誰が制定するのか。その答えとして相応しい考え方は、主権をもつ市民であるというものである。市民は基本的人権を中核とし、それを「信託」する形で立法権をになう議會を構成する。政府には日常的・直接的に市民が関われないため、その信託として議會政治が展開するのである。日本国憲法にはこの政治原理が明確に表現されている。この意味で原理的には「市民」↓「政党」↓「議會」の順序が重要となる。しかし、日本の政治実態においては「議會」↓「政党」↓「市民」の論理構造が支配的となる。この欠陥は、議會の機能不全という悪循環を再生産させ続けている。

ジョン・ロックは、『統治論』のなかで、「社会における人間の自由とは、人々の同意によって国家のなかに確立された、立法権以外のどのような権力にも従属しないということであり、また立法部が自分に寄せられた信託に従って制定するもの以外のどのような意思の支配にも、あるいはどのような法の拘束にも従属しないということである。」と述べている。¹²⁾それは、 \wedge 生命・財産 \vee というプロパティをめぐっての奴隷的封建的収奪を許さぬ、という意味での基本的人権の確認であり、これが信託・抵抗理論の根拠ともなっている。こうした意味での基本的人権を基礎とするなら、本来、行政権による市民の保護・育成・教育については幾重にも警戒を要するといふべきだろう。しかし日本の現実には、市民ないし市民活動の行政による保護・育成・教育がさかんである。近年自治体において、同じことが「協働」論として注目を集めている点にも触れておきたい。それは日本の市民活動やコミュニティに対する政府政策の歴史的伝統に由来する問題である。

(二) 地縁系組織

戦後のコミュニティ活動といえ、地縁団体たる町内会・自治会がその代表格であった。もともと町内会・自治会は戦時の物資配給制度を支えるために内務省が整備した制度である。戦後、いったんはGHQの方針により町内会・自治会は解散するが、その後復活し、全国的に自治体の広報紙の配付や回覧板等の業務を補助してきて今日に至る。もちろん町内会・自治会が廃止された自治体もみられるが、今日でもほとんどの地域に存在している。このほか地縁系組織の代表格が各種の行政委嘱員である。町内会・自治会の役員などと重なる部分も多く、それらが重層的なコミュニティをなしているのが全国的傾向である。

一九六〇年代以降は都市化が進んだことにより地縁系組織の崩壊と危機がいわれるようになった。農村から都市部へ大量の人口移動が生じ、また都市部においても短期間での人口移動が繰り返されるようになったからである。その結果、地縁系組織を梃子にコミュニティ行政を行うことが次第に困難となっていた。あわせていえば、これを象徴するトピックのひとつが文部省所管の「公民館」と自治省所管の「コミュニティセンター」の論争であった。¹³⁾

この問題が国の行政機関において自覚的・明示的に取り上げられたのは、一九六九年の国民生活審議会コミュニティ問題小委員会報告『コミュニティ—生活の場における人間性の回復—』であった。同報告書は、「第一章 地域共同体の崩壊」「第二章 コミュニティの必要性」「第三章 コミュニティ形成のための方策」の三章構成であったが、章のタイトルからも急激な都市化に伴う地域共同体の崩壊、都市における新しいつながりの模索などの論点をうかがうことができる。それは冒頭で取り上げた都市型社会における個人化の問題そのものである。その地域共同体の崩壊に対して、その後、ボランティア活動等に期待が寄せられていくことになった。

ところが、以降の政府政策では都市における市民の自律性、自発的な市民団体の展開の方向性を十分にふまえることができなかった。むしろ、市民や市民団体は行政の論理のなかに絡め取られるようになっていったといった方が適当である。結局は弱体化する地縁系組織の補完を、行政が市民一般に求め、そのための保護・育成・教育が展開したのである。それが今日の協働論をめぐる問題の温床でもあるだろう。

(三) ボランティアとNPO

ボランティアの活用については一九九三年の厚生省による「国民の社会福祉に関する活動への参加の促進を図るための措置に関する基本的な指針」が発端となる。福祉領域の議論であるが、そこでは行政の補完としての「担い手」が求められた。同指針では、社会参加の意欲の高まりが指摘された上で、厚みのある福祉サービスの提供体制のためにも社会連帯や相互扶助の意識喚起が重要であるとし、その担い手としてボランティアに注目した⁽¹⁴⁾。なお、これに前後する時期に「有償ボランティア」が注目を集め、従来型のボランティア≡無償という一般的理解に波紋を投げかけた。

一九九五年には阪神淡路大震災が発生した。ここでは数多くの自発的なボランティアが参集し、一九九五年は「ボランティア元年」と呼ばれた。被災支援のボランティアは一日二万人超ともいわれ、行政主導型ではなく、市民自治型であったことに注目が集まった。これを受けて政府はNPOの法制化の議論に入った。最終的には一九九六年に市民活動促進法案が第一三〇回国会に議員立法として提出され、一九九八年にNPO法(特定非営利活動促進法)が制定されるに至った。NPO法は、民法第三四条(法人規定)の特別法との位置づけで、NPOへ法人格を付与する内容のものであった。同法制定の効果として、ボランティア団体が法人格を取得することで、

法人が財産を持ち、寄付を募ることができると点などが強調されていた。

阪神淡路大震災によっていったんはNPOの市民的自発性の側面が強調された。しかし、その後、介護保険の導入や指定管理者制度とともにNPOの活用が行政側の関心を集めるようになっていった。議論は再び市民自治型から行政主導型へと揺り戻されたのである。また、そこで登場したのが「協働」論であった。

地方自治の世界では、「協働」論は従来の「市民参加」論あるいは「市民参画」論を拡張するものとされ、地方分権論議の延長線上にあるものとして捉えられることが少なくなかった。あわせて、「協働型社会」「住民協働のまちづくり」「水平型ガバナンス」という表現も広がった。イギリスのPPP (public private partnership) にぞらえ、「パートナーシップ」を強調したり、国と自治体の対等協力化の議論を踏まえ、行政と市民との水平的な関係を強調する議論も交わされた。自治体はこぞって「協働政策」「コミュニティ再生」を掲げ、これを後押しした。住民協働のまちづくりは、国の「新しい公共」の議論や、「自治基本条例」「まちづくり基本条例」のブームのなか、大きな注目を集めた。

他方で現実に展開した住民協働は、とくにNPOと自治体との関係において強調されていた。実際にNPOの活用として展開したのは、行政にかわって「公共サービスの提供主体」となり、「行政の補完」の役割を果たすことであった。多くの自治体で掲げられた「協働政策」は、NPOの保護・育成・教育を掲げるものであった。もちろん、そのなかにはNPOに対する補助金等の交付も含まれていた。

(四) NPOの隘路

NPO法の制定から二〇一三年に至るまで、NPOの認証件数は右肩上がりに増えてきた。二〇一一年には当

時の民主党等連立政権の方針もあり、NPO法の改正も行われた。内閣府の二〇一三年七月の統計では、認証NPOの法人数は四七九七三法人とされている。また今後とも着実な伸びが見込まれるという。

他方で、NPOについては、資金面を中心とした課題があるとされてきた。内閣府の整理によれば、「人材面の課題」「資金面の課題」「信頼性」という三つのカテゴリーの課題があるとされている。内閣府の「共助社会づくり懇談会」は二〇一三年に論点整理とそれに基づく三つのレポートを出している。そこからNPOの課題を拾ってみよう。¹⁵⁾

まずNPOの「人材面の課題」であるが、レポートではこれがNPOにとつての最大の課題であることおよび根本的には優秀な人材を確保するための財源の問題が根底にあることが指摘されている。とくにマネジメント支援については重要課題とされており、中間支援組織の体制強化などの環境整備が課題として掲げられている。その他、企業等其他のセクターとの人材の交流も課題として指摘されている。

つぎに「資金面の課題」であるが、これは寄付の拡大、NPO向けの融資の拡大、事業収入の拡大についての議論である。課題として掲げられているのは寄附・会費収入および金融機関からの融資（資金調達）についてである。市民ファンドの育成、寄附文化の醸成、共助の場の設定、地域金融機関のNPO等の理解促進、NPO等への信頼保証制度の活用など論点は多岐にわたる。

最後に「信頼性」の問題である。この課題としては、NPOの情報の透明性、法人情報へのアクセス環境、会計基準や正確性のバラつき、休眠法人や信頼を毀損する団体の問題等が掲げられている。とくに信頼を毀損する団体については「行政としての監督のあり方」について、休眠法人については「認証取消し」も含めた不利益処分¹⁶⁾にまで踏み込んだ言及がなされている。

この内閣府のとりまとめは、NPOのおかれた現状をよく浮き彫りにしているものと考えてよいだろう。

(五) 構造的問題

NPOの直面している課題は資金面のそれを中心としている。人材も信頼性の課題もとをたどれば資金面の不安定性に根ざす課題であるということもできる。この点は、もともとボランティアベースの非営利活動を下敷きとしている以上、やむを得ない側面もあるだろう。他方、地縁系団体と異なり、ミッション・専門志向を武器とするNPOにしてみれば、そのモチベーションの高さこそが重要な鍵となる。しかし、何らかの理由でいったん規模を拡大させてしまえば、今度は組織維持が当該法人にとつての重大な関心事となる。助成金を獲得するために数多くの事業に手を出し、本来の専門性が希釈されてしまったNPOも少なからず見受けられる。組織維持のためにモチベーションの高くない事業に手を伸ばしてしまえば、自律性も市民的自発性も失われかねない。そうなってしまえばますます「行政の下請化」が進む危険性が高まる。

国においても自治体においても行政の財源は逼迫している。また、一般にNPOの側は行政の論理に疎く、行政側はNPOについて無理解であることが少なくない。くわえてNPOへの補助等も先細りの状況にある。現状からいえば、NPOに対して財政面での自律化ばかりを突きつける自治体も少なくない。

ここまでいえば、協働政策と呼ばれてきた行政によるNPOの保護・育成・教育とは、いったい何であったのかという問題を根本から考え直す必要があるだろう。行政の補完を求め、それができるだけ安上がりであればよいということ「協働」と表現してきたことを、もしも「協働政策」と呼ぶのであれば、それは行政の「ご都合主義」の誹りを免れない。NPOで働く者の視点に立てば、結婚・子育て・老後といった人生のライフサイクル

をどう設計するのかという問題がある。社会的ニーズもあるなかで、こうした市民セクターを社会的にどのように振興していくのかという論点は、今後、重要となる。

四 市民セクターの展望

(一) 市民セクターの論点

市民セクターの今後の展望についてはいくつかの可能性を指摘しておくことができる。ここではさしあたり三つの論点を示したい。

第一に、「小さな政府」の進展による政府セクターの縮小が見込まれるということである。その際、行政の守備範囲が縮小し、それに連動する形で社会的なリスクが顕在化してくることが見込まれる。第二に、とくに今後の少子・高齢社会の進展により、地域共同体・地縁系組織がいつそう厳しい状況となることが見込まれる。第三に首都直下型地震や東南海・南海トラフ地震などの大規模災害が見込まれる。その際には再び、ボランティアやNPOに注目が集まることになるだろう。これだけ並べただけでもNPOを含めた市民活動領域の活性化がいかに重要なことであるかということが理解されるだろう。

それでは、いったいなぜ、NPOは隘路に陥っているのだろうか。課題を抱えるNPOは、何を壁とし、どのような理由でうまくいかないかということになってしまっているのだろうか。一般論としては個々のNPOの努力ということにこの問題は還元されてしまう。人材難にしろ資金難にしろ、それは個々のNPOの経営の問題に過ぎないという理解の仕方がなされるのである。しかし、他方で、個々のNPOの問題を越えて、社会構造上の問題として議論すべきものもあるのではないか。多くのNPOが類似の課題を抱え、その隘路に閉じ込められてい

るといふのであれば、これを社会問題として捉え直す必要があるのではないか。本稿が指摘しておきたい最大の問題は、市民活動を行政権の範疇で理解し、管理対象として考えすぎているのではないかという点である。それは、市民や市民団体の政治的側面をそぎ落として、NPOとの協働の問題を、「行政の補完」としてあまりにも理解しすぎているのではないかとということでもある。

これまで、行政における協働政策では、NPOを協働のパートナーとして保護・育成・教育するというトーンが濃厚であった。そして、その行き着く先にあったのは、NPOが「NPOらしさ」を失うという問題であった。NPOは行政では手を出せない課題であるものの公益的と考えられる課題を、専門的に、あるいはミッション指向で取り扱う点に特徴がある。NPOが取り扱うようなテーマのなかには議会において取り上げ、政治課題として議論すべきものも含まれている。それをあまりにも安易に行政の下請けとして見すぎたのではないか。そうしたこと、従来の協働政策にはみられたのではないか。

市民は社会参加により公共精神を涵養する。それは次第に政治への関心となり、政治を変えるエネルギーを蓄積する。その政治的な側面をそぎ落とし、一面的な市民活動支援を講じてきたところに問題はなかったか。問い直す時期が来ているように思われる。

(二) 市民活動と政治

冒頭の議論に戻ろう。政府の本体をなすのは「官僚制」であり、政府の活動はそれが発揮する秩序維持機能を中心としている。その社会秩序に歪みが発生する際には、社会的弱者にしわ寄せが起こりがちである。NPOやボランティアはその領域を活動の舞台としている。社会的リスクが発生しやすいところで活動することが、NP

〇やボランティアの専門性であり、特徴でもある。

他方、社会秩序の歪みは、本来、「政治」によって認知されるべきものでもある。社会秩序の不安定性を取り除くのは法令・例規といった立法機能の重要な役割なのであり、それを政治の舞台に表出させ、代表させることが政治家の役割でもある。そうであればこそ、市民活動の積極性は、行政との関係性のみならず、政治との関係性において議論すべきものが多分に含まれている。しかし、そのような政治文化は日本では十分に育まれてこなかった。憲法論を踏まえて指摘していたのはこの論点である。とりわけ日本では、「行政一強」であったこともあって、自治・自助をめぐる成熟した文化が発達してきたとはいいがたい。この市民活動の領域をどう活性化していくのかという論点は、まさにこれからの政治課題である。

先に参照したJ・S・ミルは『代議制統治論』において、公共的職務への参加によって市民の政治意識が喚起されうることを指摘している。これまで公務として行政が独占していた領域に市民が関わるようになってきている点は、この意味で歓迎すべきことだろう。しかし、それだけでこの議論をすませるわけにもいかない。

他の政策領域でもそうだが、行政の直接支援や介護は当該団体を活性化させる方向に向かわないことが多い。農業においても公共事業においても、補助等の仕組みによって業界全体が依存体質となり自律性を失うという状況はよく見受けられる。この点については、行政が業界の枠組みを与えており、その業界の枠組みと社会環境とがミスマッチを起こしてしまっているとき、当該枠組みそのものあり方に遡って見直すという視点が必要となる。保護的政策領域において、とくにこの論点は顕著である。

(三) 都市型社会と民主主義

さらに、行政が市民を教育することの問題性について付言しよう。

政治学的にいえば、市民活動の本質は政治活動である。現行秩序では十分に問題とされていない論点に情熱を注ぐ場合、それはそれだけで現行体制への挑戦を意味するものとなる。この点の理解を欠くなら市民活動の本質は見失われる。

その際、政治活動を指導・監督・教育することはできるのか。この問題についての政治学的な論点はここにある。体制のうちに秩序化された業務の補完は、たんに体制への迎合にすぎない。それが行きすぎれば、協働でも参加でもなく、「動員」にすぎないものとなる。それを再生産することができないかという問いを行政がたてているとすれば、それは問題設定の方に間違いが含まれているだろう。

政治社会において語られる市民とは、「政治的市民」(*homo-politicus*)である。この政治的市民の概念は、従来、経済学における「経済人」や社会学における「前衛」「階級」「社会集団」とともに、曖昧かつ連続・統一的に理解されていた。さらにいえば、実態概念としての「市民」「住民」とも十分に切り離されて理解されていたものでもない。

「政治的市民」とは政治そのものに主体的に関わろうとする市民のことである。あるいは、問題発見・利益集約といった政治的作用にアクターとして関わるものである。その市民は一国の政治にのみ収斂する存在ではない。身近な日常の問題関心から出発し、利用可能な政治の回路を探索し、その結果として各級政府にアクセスする。その方向性は日常のプラグマティックな問題関心に基づく以上、多元的であり、それが利用する政治のインターフェイスは重層的なものとなる。そこでは、縦割の範囲に留まる行政的セクショナリズムの論理は貫徹

しえない。

そのような市民活動の原動力のひとつに数えられるのが政治的、自由である。ときに党派的にも見える市民活動の問題提起は、政治が行政の論理に絡め取られていなければならないほど、「反」ないし「非」体制的につる。そのとき、行政がこれについて行きすぎた関与を行うことになるならば、市民活動は体制に組み込まれていくのと同時に、そのエネルギーを喪失し、官僚制化してしまいかねない。すくなくともその懸念はないのかと疑ってみる必要が、たとえばNPOや市民活動の議論には付随しているとみるべきである。

市民活動の最大の武器は専門性であり、その社会的使命の内在性にこそある。また、その点を大事にできるかという点こそが、現代の都市型社会と農村型社会に原型をおく地縁系組織と行政の関わり方との間で大きく異なる点である。都市型社会におけるアソシエーティヴな市民活動においては、その活性化を希求するかぎりにおいて、「政治的市民」の側面を捨象してはならず、また、「行政の補完」としての理解ばかりに固執すべきではない。このことこそが、次の活路を切り開いていく鍵だろう。

むすび

社会に対する市民のかかわり方は、その社会の経験によって枠付けられる。それが歴史的社会的に蓄積されたとき、「市民文化」が浮かび上がる。この意味で市民文化は何よりも「市民社会の経験の産物」というべきものである。

経験の十分な蓄積がない場合において、わたくしたちはしばしば「教育」を活用する。教育は時として便利なものであるが、それが実社会での十分な裏打ちを欠くとき、空論に陥る可能性を秘める。

とりわけ、政治的な争点に発展する可能性をもつ領域での、行政の教育的関与についてはつとめて禁欲的であるべきだろう。日本の行政は、とくにこの論点を軽んじがちである。それはまた、市民社会における政治的経験の貧困を意味するものでもある。「国家の近代化」とともに「社会」は成熟したのか。その論点こそがこんにち、問われているのではないだろうか。

とくに「看過」と述べた論点について繰り返し返せば、政府の個人の内面主観への干渉への警戒が必要だろう。憲法論としてそれが繰り返されてしまうほどに、日本では政治文化と市民との関係についておそろしく無自覚である。そうした入政治文化Vの上にとどのようにして新たな入市民文化Vを構築していくべきなのか。それこそが市民活動の領域において失われてはならない視座であるだろう。

- (1) たとえば以下を参照。松下圭一『政策型思考と政治』東京大学出版会、一九九一年。
- (2) たとえば、以下を参照。松下圭一『現代政治の基礎理論』東京大学出版会、一九九五年、一一―一三頁。
- (3) 松下圭一「国会イメージの転換を」(『昭和後期の争点と政治』(木鐸社、一九八八年)、松下圭一『国会内閣制の基礎理論』(岩波書店、二〇〇九年)、飯尾潤『日本の統治構造』(中央公論新社、二〇〇七年)、山口二郎『内閣制度』(東京大学出版会、二〇〇七年)。
- (4) 辻清明『日本の地方自治』岩波書店、一九七六年、一一八頁。
- (5) 丸山眞男『現代政治の思想と行動(増補版)』未来社、二〇〇六年。
- (6) 石川真澄『戦後政治史』岩波書店、一九九五年、一九頁。
- (7) この点の指摘は松下による(参照、松下圭一『政治・行政の考え方』岩波書店、一九九八年、一一頁)。なお、松下は、戦前型オールド・ライトの改憲争点として、(一)天皇の元首化、(二)イエ制度の復活と国民の義務強化、

- (三) 再軍備の三点を指摘している。
- (8) 詳しくは岸へのインタビューを踏まえて執筆された原彬久『岸信介―権勢の政治家』（岩波書店、一九九五年）を参照。
- (9) 同上、一三〇頁。
- (10) 松下、前掲書、一一頁。
- (11) 同上、一三頁。
- (12) ジョン・ロック著、宮川透訳『統治論』中央公論新社、二〇〇七年、二八頁。
- (13) 松下圭一『社会教育の終焉（新版）』公人の友社、二〇〇一年。
- (14) この議論は一九九三年の中央社会福祉審議会地域福祉専門分科会「ボランティア活動の中長期的な振興方策について」意見具申や一九九三年厚生省告示一七七号「国民の社会福祉に関する活動への参加の促進を図るための措置に関する基本的な指針」と続き、ボランティアの振興を政府の課題と位置づけた。
- (15) 内閣府ホームページ参照 (https://www.npo-homepage.go.jp/data/report33_kaisai.html)。

補遺 本稿は、(公財)ひょうご震災記念二十一世紀研究機構における研究(『ローカル・ガバナンスが創る共生社会の考察』(二〇一四年三月))における拙著報告(「市民セクターの基本論点」)を加筆・修正したものである。