

氏名	小林 由紀男
学位の種類	博士(政治学)
報告番号	甲第535号
学位授与年月日	2020年3月31日
学位授与の要件	学位規則(昭和28年4月1日文部省令第9号) 第4条第1項該当
学位論文題目	高度経済成長期以後の日本における市民社会アクターの 政治参加 —「政策提言なき市民社会」を超えて
審査委員	(主査) 小川 有美 (立教大学大学院法学研究科教授) 竹中 千春 (立教大学大学院法学研究科教授) 松浦 正孝 (立教大学大学院法学研究科教授) 竹中 佳彦 (筑波大学人文社会系教授)

# I. 論文の内容の要旨

## (1) 論文の構成

本論文の構成は以下の通りである。

### 第1章—序論

1. はじめに
2. 研究の目的
3. 研究の対象
4. 市民社会、市民社会アクター及び公共性の定義
  - 4-1 市民社会の定義とその機能
  - 4-2 市民と市民社会アクターの定義
  - 4-3 社会運動と市民社会組織の対外活動との相違点
  - 4-4 「公共性」についての理解
5. 先行研究
  - 5-1 スコッチポルによる市民社会組織の構造変化についての指摘
  - 5-2 ペッカネンによる日本の市民社会の分析
  - 5-3 イングルハートによる認知動員とエリート対抗型モデルについての指摘
6. 研究の方法と枠組み
  - 6-1 分析軸
  - 6-2 日本の市民社会アクターの特異性についての判断基準
  - 6-3 「討議—参画モデル」の理念形
  - 6-4 制度化された直接民主主義と「討議—参画モデル」との相違
7. 市民社会アクターの対外活動
  - 7-1 市民社会アクターの対外レパトリーの概念整理
  - 7-2 シグナリング
  - 7-3 政策提言
  - 7-4 啓発広報
  - 7-5 告発を目的とする対企業活動
  - 7-6 協働を目的とする対企業活動
8. 事例研究の概要および、主たる議論と観点
  - 8-1 開発反対運動における「国の公共性」と「共同体的公共性」の対立
  - 8-2 行政と地域密着型組織の協働と政策提言
  - 8-3 国際消費者運動における市民社会アクターの役割と企業規制
  - 8-4 縦割り行政機構と結びつく市民社会アクターの政策提言
9. 本研究の構成

## 第2章 公害反対運動における市民社会アクターの政治参加の特徴

### ー「三島・清水・沼津コンビナート反対闘争」を事例として

1. はじめに
2. 第2章の目的とアプローチ
  - 2-1 事例研究の方法と対象
  - 2-2 先行研究
3. 新産業都市構想の矛盾と限界
  - 3-1 新産業都市構想の矛盾と限界
  - 3-2 静岡県におけるコンビナート誘致政策と新産業都市指定申請
4. 三島・沼津・清水2市1町における集計型民主主義と熟議型民主主義
  - 4-1 「三島・清水・沼津石油コンビナート反対闘争」の概要
  - 4-2 四日市の石油コンビナート公害が与えた反対運動への影響
  - 4-3 日本社会党とコンビナート反対運動
  - 4-4 第一次産業従事者グループの反対理由と孤立
  - 4-5 清水町長選挙と清水町議会におけるコンビナート反対決議
  - 4-6 沼津市における2万5千人デモと政治決着
  - 4-7 三島市における学習会とムシロ旗の市民集会
5. まとめ

## 第3章 大衆消費社会の進行に起因する環境問題への市民社会アクターの取り組み実態

### ー「空き缶問題」を事例として

1. はじめに
2. 「空き缶問題」とは何か
  - 2-1 「空き缶問題」における主要な議論
  - 2-2 「空き缶問題」をめぐる対立構造と主要アクターの主張
  - 2-3 中央官僚機構間の対立構造
3. 地域社会における「空き缶問題へのアプローチ」
  - 3-1 京都における「空き缶問題」の特徴
  - 3-2 「京都市空き缶条例専門委員会」の政策思想の変遷
  - 3-3 関東地方知事会による「空き缶問題」へのアプローチ
4. 全国的な運動の広がりへの試み
5. まとめ

## 第4章 国際NGOと日本国内の市民社会アクターの連携による政治参加の試み

### ーWHOコードをめぐる国内世論へのアプローチを事例として

1. はじめに
2. WHOコードの概要とその成立過程
  - 2-1 母乳代用品を開発途上国で用いることのリスクとその影響
  - 2-2 WHOコードをめぐる地球規模での議論
  - 2-3 母乳代用品の開発途上国への輸出にかかわる社会アクター
  - 2-4 ユニセフ『子ども白書』のWHOコード採択への影響

- 2-5 国際消費者運動と国際消費者機構(IOCUC)
- 3. WHO コードの法制化とその限界
  - 3-1 WHO コード法制化の国際的な進行
  - 3-2 WHO コード法制化の限界
- 4. 日本における母乳哺育と WHO コードをめぐる議論
  - 4-1 「ミルク神話」終焉後の乳業メーカーの経営危機と政策的支援の必要性
  - 4-2 日本における母乳哺育の有効性を見なおすと WHO コード
- 5. 日本における告発型消費者運動の WHO コードへの取り組みとその限界
  - 5-1 日本消費者連盟の生い立ちとその特徴
  - 5-2 日本消費者連盟の WHO コードへの取り組み
- 6. まとめ

## 第5章 環境運動と消費者運動の接近－「3R 運動」に見る新たな市民社会の断絶

- 1. はじめに
- 2. 「パリ協定」合意後の日本の長期成長戦略と環境問題
  - 2-1 環境分野における日本の成功対果とその実態
  - 2-2 経団連による「民主導のイノベーションを通じた脱炭素化への挑戦」
  - 2-3 何がより「グリーン」なのかという議論と業界団体によるシグナリング
- 3. 循環型社会への移行を目標に活動する市民社会アクター
  - 3-1 消費者教育によって消費者市民社会の実現を目指すグループ
  - 3-2 「3R 運動」にかかわる 8 種の市民社会アクター
  - 3-3 行政との連携を前提とする団体・グループ
  - 3-4 市民団体による「3R 運動」へのアプローチの概略
  - 3-5 「容器包装の 3R を進める全国ネットワーク」の組織と活動の特徴
  - 3-6 「グリーン連合」の一般廃棄物対策への挑戦
- 4. まとめ

## 終章 日本における市民社会アクターの政治参加の多様性とその方向性

- 1. はじめに
- 2. 事例研究による市民社会アクターの政治参加の形の確認結果
  - 2-1 第2章で見られた住民運動の政治参加の形
  - 2-2 第3章で見られた地域密着型組織における政治参加の形
  - 2-3 第4章で見られた国際 NGO と国内の市民社会アクターの政治参加の形
  - 2-4 第5章でみられた小規模組織とその提携団体の政治参加の形
- 3. 政策提言を目的とするナショナルな市民社会組織の2つの方向性
- 4. 結論にかえて－「討議－参画型モデル」と頂上団体についての若干の考察
  - 4-1 市民社会アクターの提携・連合についての基本概念
  - 4-2 頂上団体
  - 4-3 ナショナルプラットフォーム
  - 4-4 ゆるやかなネットワーク
  - 4-5 結語－「政策提言なき市民社会」を超えた日本における市民社会アクターの多様性

## (2) 論文の内容要旨

本論文の目的は、高度経済成長期以降の日本社会において、市民社会アクターを通じた政治参加がどのようなものであったかを比較事例分析を通して捉えることにある。その際、主に参照される先行研究はロバート・ペッカネンの *Japan's Dual Civil Society: Members Without Advocates* (2006) (『日本における市民社会の二重構造』) である。ペッカネンは日本の市民社会組織の大多数は行政・企業に指導される小規模・地域密着型もしくは業界団体型(「下請け」団体)であり、政策提言を行えるナショナルな組織は数少なく、専門的の人員も不足すると結論付けた。いわゆる「政策提言なき市民社会」説である。

しかし本論文は、①日本の市民社会のもつ組織的・活動的な多様性、さらに②政策提言機能を補強する提携・連合組織の形成を解明した。これにより、日本の市民社会アクターによる政治参加スタイルの積極的試行錯誤や政治的影響力の潜在力が見出され、一面的な日本市民社会=弱体論とは異なる結論が得られた。以下、各章における考察を要約する。

第1章は序論として、先行研究の検討を行った上で、独自の分析のための理論枠組みと対象の設定を行っている。本論文が採用する市民社会の定義は「社会全体から政府、市場、親密圏という3つの領域を除いた剰余領域」であり、そこにおける市民社会アクターとは、「市民社会において特定の価値規範や主張を共通ルールとするために他者に働きかける個人や集団」である。なお市民社会論や社会運動論と関係の深い概念として、「公共性」(ハーバーマス、篠原一、山口定他)と「エリート指導型」/「エリート対抗型」(イングルハート他)があるが、本論文では①公共性を「市民的公共性」と「共同体的公共性」の二種類に判別し、さらに②「エリート指導型」/「エリート対抗型」との区分と組み合わせ、市民社会アクターを差異化する二次元の分析軸として用いることが考案されている。

### 市民運動の公共性軸とエリート対抗性軸による4分類 (本論文 表 1-1)

	エリート指導型	エリート対抗型
共同体的公共性	①共同体的なエリート指導型	②共同体的なエリート対抗型
市民的公共性	③市民的なエリート指導型	④市民的なエリート対抗型

本論文ではこれに加え、市民社会アクターが具体的にどのような対外活動を行っているかを記述、分析するために、既存のロビイング研究の概念を応用して、政策提言(与党・野党・行政ルート)、シグナリング(署名、デモ、会員要請など)、啓発広報、対企業活動(告発、協働)というレパートリー化を行い、事例分析に活かしている。

これらの理論枠組みを用い、多様な市民社会アクターと、およびその対外活動先である

政府・行政セクター、企業・産業セクターの関係を考察するために、事例研究対象が設定されている。具体的には高度経済成長期以後の約六〇年間における環境運動および消費者運動の4つの事例が取り上げられる。

本論文の事例の選別にあたっては市民社会アクターの活動を大きく左右する政治・社会環境の変化に着目がなされている。市民社会組織の多くは、社会環境の変化や政策課題への対応を目的として、より有効性の高い対外活動のレパートリーを選択していると考えられるためである。

第2章では、開発反対運動における市民社会アクターの政治参加の特徴的事例として、1963年から1964年にかけて生じた「三島・清水・沼津コンビナート反対闘争」が考察される。公害反対運動は日本における環境運動の中で例外的に激しいものであったが、本章では開発反対運動において住民がどのようにして国や県と対峙したか、またその行動を正当化する論理はどのようなものであったかを分析した。コンビナート建設推進勢力は、開発の意義とメリットとして「国の公共性」を掲げたが、反対派は生活防衛を掲げて対峙した。その性格は「共同体的なエリート対抗型」であったといえる。

当時の反対派の運動は市民運動史において「三島・沼津型」と呼ばれ、まだ高度経済成長期中の事例であるが、本論文がファインディングとして見出した日本の市民社会の多様性と可能性がすでに表れている。すなわち、①環境を守ろうとする住民意識は、日本の地域社会でしばしばみられる共同体的な公共性に基づくものであった。また②デモや集会といったシグナリングのほか、学習会や科学的調査といった多様なレパートリーを重視した運動であり、リーダーがトップダウンで運動を主導したという事実が見当たらない。ただし当時の運動は政策提言機能が弱く、1960年代後半には住民運動における暴力的な衝突が多発した。

第3章では、大衆消費社会の進行に起因する市民社会アクターの拡大の事例として、「空き缶問題」の展開が取り上げられる。「空き缶問題」は、大衆消費社会に伴う人々の消費スタイルの変化を背景として、一般廃棄物が公共空間へとあふれ出す新しい環境問題であった。そのため事例研究では、目的の異なる市民社会アクターの政治参加の形やその間の複雑な関係が観察される。「空き缶問題」の初期段階では「共同体的なエリート対抗型」が見られたが、リサイクル・資源化という政策が採用された結果、「共同体的なエリート指導型」が増加した。このことは「政策提言なき市民社会」という性格付けと類似しているが、それはペッカネンのような構造決定的なものというよりも、可変的なプロセスであったことがわかる。

第4章では、国際NGOと日本国内の市民社会アクターの連携による政治参加の試みとして、WHOコード(母乳代用品の販売流通に関する国際基準(The International Code of Marketing of Breastmilk Substitutes))をめぐる世論・政策決定へのアプローチの事例が取り上げられる。国際消費者機構(International Organization of Consumer Union)は、先進工業国の消費者団体の情報交換組織として設立されたが、開発途上国の消費者を支援する中でその性格を変え、

「市民的公共性」に基いて活動する国際 NGO へと変容した。ただしこのような国際 NGO は典型的な「市民的なエリート指導型」である。こうした国際 NGO は国際機関に対するアドボカシーに成功したが、日本国内では WHO の勧告に基づく法制化の動きは限定的で挫折した。本章では、日本でボイコット活動や告発型（ネーダー型）運動が市民に拡大しなかった要因を企業、行政、メディア、市民社会組織の各側面から詳細に検討している。

第5章では、循環型社会及び「消費者市民」の形成をめざす政策にかかわる市民社会アクターと官僚機構、企業の関係の事例として、「3R 運動」が取り上げられる。2001年1月に施行された循環型社会形成推進基本法は大量消費社会からの政策転換という意味をもち、「3R 運動」が「リデュース」「リユース」の重要性を社会全体に浸透させるための官民のキャンペーンとなった。その主体として位置づけられたのが「消費者市民」である。従来のリサイクル・資源化の政策から「3R 運動」へと政策が拡張された結果、市民社会アクターとして地域に密着した「共同体的なエリート対抗型」、「共同体的なエリート指導型」に加え、「市民的なエリート指導型」や「市民的なエリート対抗型」も現れ、四つの類型すべての要素を持つ連合型の組織をも生み出した。これらは地域密着型とナショナルなレベルの団体を架橋するだけでなく、「討議—参画モデル」の特徴を有していることが注目される。

終章では、日本の市民社会アクターの政治参加の総合的評価と、その方向性の展望が論じられる。本論文の事例研究の結果を総括するならば、日本の市民社会には、「政策提言なき市民社会」としての限界を超えた多様な市民社会アクターが存在している。日本の市民社会には「共同体的なエリート対抗型」の団体や、「市民的なエリート対抗型」の団体も存在している。さらに地域密着型の団体や市民的公共性に基づく小規模の団体の中には、ナショナルなレベルでの政策提言を行うために提携・連合組織を形成する例も観察される。その方向性の中では、「討議—参画モデル」と呼ぶべき新たな政治参加の形態が発展し、より大きな政治的影響力を持つ潜在性があることも示唆される。

末尾の「結論にかえて」では、規範的政治理論と共有されるテーマとして「討議—参画型」の政治参加の条件が考察される。いわゆる討議民主主義論は、しばしば人工的条件（直接民主主義、ミニポピュラス）を前提として論じられてきたが、本論文は現存する（強くない）市民社会を前提にして、「討議—参画型」の政治の余地が生まれることを示そうとした。ペッカネンらの用語を修正して用いれば、日本の市民社会組織は「政策提言なきメンバー団体」でもなければ、「メンバーなき政策提言団体」でもない。そこには強力な頂上団体が欠けている代わりに、環境 NGO・NPO・市民団体の全国ネットワークである「グリーン連合」や JANIC のような国際協力 NGO のナショナルプラットフォームが存在する。本論文はこうした「地域密着型の市民社会アクターの性質と、ナショナルなレベルで政策形成や政策決定に参画する市民社会アクターの性質の両方を持つ」ゆるやかな組織関係の中に、「討議—参画型」の政治参加の場となる（潜在的）可能性が存すると省察する。

## Ⅱ．論文審査の結果の要旨

### (1) 論文の特色および学問的意義

この論文の特色および学問的意義としては、特に以下の諸点を示すことができる。

第一に、従来の市民社会研究を乗り越えようとする問題設定の新奇性が評価される。日本において平田清明や内田義彦のような古典的な市民社会論、高島通敏、篠原一のような政治学者による市民政治論が試みられてきたが、他方で「市民」概念そのものを否定する議論も横行し、市民社会論は常に（時には不毛な）論争下にあった。また、いわゆる社会運動の実証研究は社会学中心で、日本の政治学においては未だ周縁的である。そこから筑波大学を拠点とする辻中豊、そして坂本治也ら新しい世代の研究者は、ペッカネンやパトナムをはじめとする海外の研究を参照し、実証的な団体研究を推し進めた。辻中・坂本らは、行政の外郭団体、業界団体、労働組合、農協、自治会、地縁団体などあらゆる組織・団体を網羅的に対象にして、「実証的」な市民社会研究を確立した。しかしその一方で、かつての民主主義理念と結び付いた市民社会論とは方向性が異なる研究領域となった。

これに対し、本論文は、「実証」性を失わないための定義と分析枠組みを導入しつつ、現代民主主義の作動にとって重要な政策提言の能力を日本の市民社会アクターが持ちうるか、という課題に取り組んだ。そのために、指向性の異なる既存研究の諸概念の海で格闘し、独自の分析枠組みへと再構成したことが読み取れる。その成果として市民社会組織と市場・国家、組織内のエリート／メンバー関係、そして規模や目的の異なる組織間の関係、といった、客観的な諸条件にもとづく説明や評価を、日本の市民社会——その過去の経験と今後の方向性——に対して与えることが一定程度可能となった。

第二に、単に枠組みの提示にとどまらず、それを時期やイシューの多様な事例に適用し、実証による考察を追求していることが評価される。市民社会や社会運動研究における実証は資料的制約が大きく発展途上であり、それ自体新たな課題である。日本の団体研究でもJIGS調査のように基本的な定量データ（団体数、メンバー数、専門職員数など）が存在するが、組織の構造・質的な特性や、民主的な機能を測ることは期待できない。本論文では、市民社会活動に精通した著者自身によって、日本の市民社会アクターの組織的・質的多様性を例証しうる対象選択が工夫されており、これまで政治学研究でほとんど扱われなかった多様な組織やその活動が考察に取り込まれ、独自性と厚みのある研究として評価できる。

第三に、既存研究の蓄積がある労働運動や学生運動のような代表的運動を取り上げなかった一方で、グローバルからローカルにわたる消費者運動に焦点が当てられている。これによって、いわゆる脱物質主義的価値観やポスト産業社会型政治が「組織」の次元でどのように発展し、実効性をもったかが検証されているだけでなく、ポスト代表制の政治理論として有力な討議／参加民主主義が、人工的条件でなく、現実の社会で展開しうるかどうかを探る、政治理論と実証の有効な対話となっている。



## (2) 論文の評価

(1) で述べたように、本論文には、特筆すべき独自性や学術的意義が少なからず存在するが、そうした特色をより高めるために、さらなる改善が可能かつ望まれる点も存在する。

特に日本の市民社会アクターの多様性を証明するための重要な概念である、「エリート指導型」／「エリート対抗型」について、この区別が組織外的（対政府・行政、対企業）なのか、組織内的（ヒエラルヒーもしくはエリート・マネジメント型組織なのか、メンバー平等もしくはアセンブリー型組織か）なのかについて必ずしも明確にされていない、という問題がある。

この点については、本論文の中でケースバイケースに分析上の必要に応じて概念が適用されているとの説明がある（エリート中心マネジメントでかつ「権力対抗型」でありうる）。そもそものイングルハートとその共同研究者の理論自体、この点において曖昧な面をもつことは否定できない。しかし、組織外のエリート／非エリート関係と組織内のエリート／非エリート関係は質的に異なるものであり、イングルハートの枠組みへの批判的再検討まで遡って、より骨太な分析枠組みを構築すべきであったといえるだろう。

次に、歴史的事例を積み重ねた比較実証研究をめざしながら、政治史的な理解としては視野が限定的で、対象選択の恣意性や客観的歴史認識の不十分さが見受けられる。たとえば、戦後の日本社会や政党政治においては、開発反対の運動より、開発推進の運動の方が多数派であったことは否めない。開発反対運動としても、三島・清水・沼津のみが扱われることは説得力を欠く。

さらに、国際政治的な視野からも、より広く深い考察が求められる。WHO コードの事例では日本が国際社会の中で法制化に消極的だったと指摘されるが、先進国の中でも他に法制化しない国があり、なぜ各国が WHO コードを受容したか、しなかったか、という説明は国際政治的にみれば別の分析が必要である可能性がある。

最後に全体を通して、ペッカネンの「政策提言なき市民社会」論への反駁という問題設定は明快であるが、その反証を越えて、独自の一貫した論理および実証を構築する作業は、この先も続けられるべきであると考えられる。

これらの無視できぬ課題にもかかわらず、日本の市民社会の民主的機能という難題に、思想・エトス・主体論でもなく、単独事例研究でもなく、また単純な量的比較でもなく、組織内外関係の分析を通じた比較研究として取り組んだ本論文は、その学問的努力と独自の成果について高く評価されるべきであろう。本論文を貫く問題意識は、高度に大規模専門組織化した NGO 先進国アメリカの市民社会が、逆に「民主主義の減衰」に陥っていることを洞察したスコッチポルの研究 (*Diminished Democracy: From Membership to Management in American Civic Life*, 2003) とも比較しうるものである。

特に、小林氏は国際、国内 NGO の実務者として長年活動し、市民社会組織セクター内で、また対行政、対国際社会で労苦を経験してきたことから、その対象に肉薄しつつ、政治学的学問性を兼ね備えた、他の研究者になしえない研究を展開することが期待される。