

博士学位論文

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

2019年11月

立教大学大学院法学研究科

小林 由紀男



## 目次

### 第1章－序論

1. はじめに	1
2. 研究の目的	4
3. 研究の対象	6
4. 市民社会、市民社会アクター及び公共性の定義	7
4-1 市民社会の定義とその機能	7
4-2 市民と市民社会アクターの定義	8
4-3 社会運動と市民社会組織の対外活動との相違点	11
4-4 「公共性」についての理解	12
5. 先行研究	15
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	15
5-2 ペッカネンによる日本の市民社会の分析	16
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	17
6. 研究の方法と枠組み	19
6-1 分析軸	19
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	21
6-3 「討議－参画モデル」の理念形	23
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	25
7. 市民社会アクターの対外活動	26
7-1 市民社会アクターの対外レパートリーの概念整理	27
7-2 シグナリング	29
7-3 政策提言	29
7-4 啓発広報	30
7-5 告発を目的とする対企業活動	32
7-6 協働を目的とする対企業活動	34
8. 事例研究の概要および、主たる議論と観点	34
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	35
8-2 行政と地域密着型組織の協働と政策提言	36
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	37
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	38
9. 本研究の構成	40

## 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

### －「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	41
2. 第2章の目的とアプローチ	42
2-1 事例研究の方法と対象	43
2-2 先行研究	43
3. 新産業都市構想の矛盾と限界	46
3-1 新産業都市構想の矛盾と限界	46
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	47
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	49
4-1 「三島・清水・沼津石油コンビナート反対闘争」の概要	49
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	50
4-3 日本社会党とコンビナート反対運動	51
4-4 第一次産業従事者グループの反対理由と孤立	52
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	54
4-6 沼津市における2万5千人デモと政治決着	56
4-7 三島市における学習会とムシロ旗の市民集会	58
5. まとめ	60

## 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

### －「空き缶問題」を事例として

1. はじめに	63
2. 「空き缶問題」とは何か	65
2-1 「空き缶問題」における主要な議論	65
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	66
2-3 中央官僚機関間の対立構造	68
3. 地域社会における「空き缶問題へのアプローチ	69
3-1 京都における「空き缶問題」の特徴	70
3-2 「京都市空き缶条例専門委員会」の政策思想の変遷	72
3-3 関東地方知事会による「空き缶問題」へのアプローチ	74
4. 全国的な運動の広がりへの試み	76
5. まとめ	77

## 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

### －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	80
2. WHOコードの概要とその成立過程	81
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	81
2-2 WHOコードをめぐる地球規模での議論	82
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	83
2-4 ユニセフ『子ども白書』のWHOコード採択への影響	85
2-5 国際消費者運動と国際消費者機構(IOCU)	86
3. WHOコードの法制化とその限界	88
3-1 WHOコード法制化の国際的な進行	88
3-2 WHOコード法制化の限界	90
4. 日本における母乳哺育とWHOコードをめぐる議論	90
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	91
4-2 日本における母乳哺育の有効性の見なおしとWHOコード	93
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	96
5-1 日本消費者連盟の生い立ちとその特徴	96
5-2 日本消費者連盟のWHOコードへの取り組み	99
6. まとめ	100

## 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	104
2. 「パリ協定」合意後の日本の長期成長戦略と環境問題	106
2-1 環境分野における日本の成功対県とその実態	107
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」	109
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	110
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	112
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	112
3-2 「3R運動」にかかわる8種の市民社会アクター	114
3-3 行政との連携を前提とする団体・グループ	115
3-4 市民団体による「3R運動」へのアプローチの概略	118
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	119
3-6 「グリーン連合」の一般廃棄物対策への挑戦	119
4. まとめ	121

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	126
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	126
2-1 第2章で見られた住民運動の政治参加の形	127
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	128
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	129
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	131
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	133
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	136
4-1 市民社会アクターの提携・連合についての基本概念	137
4-2 頂上団体	137
4-3 ナショナルプラットフォーム	139
4-4 ゆるやかなネットワーク	141
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	143

図表一覧（頁）

- 図 1-1 政府、市場、親密圏と市民社会（7）
- 表 1-1 市民運動の公共性軸とエリート対抗性軸による4分類（20）
- 図 1-2 利益団体政治におけるロビイングの種類（27）
- 図 1-3 市民社会アクターの対外活動の種類（28）
- 図 2-1 石油コンビナート第2次計画案（50）
- 表 4-1 WHOコードの法制化が進んでいる国家（89）
- 図 4-1 日本の調整粉乳の生産量の推移（92）
- 表 4-2 日本消費者連盟の活動レポート別々の主な活動（98）
- 図 6-1 ナショナルプラットフォームの位置（139）

## 第1章－序論

### 1. はじめに

本研究の目的は、高度経済成長期とその後の日本社会において、市民社会アクターの政治参加の形がどのようなものであったかを分析的に捉えることにある。本研究は、市民社会と公共性が密接な関係にあるとの理解に基づき、自由な討議による市民的な合意形成の場を「市民社会」と規定して分析を進めるが、この時、主たる分析対象は組織化された市民社会アクターである。しかし、市民社会アクターの定義としては、ゆるやかにつながる人々の集団やグループ、それらを構成する個人までを含め、市民社会の姿をより正確に捉えることを試みる<sup>1</sup>。

分析に際して本研究が着目するのは、「政策提言なき市民社会」として捉えられてきた批判的な類型である。ロバート・ペッカネンは、日本の市民社会組織の多くは地域に密着した小規模のものであり、行政との強い関係から政策提言を行わず、ナショナルな規模で活動する市民社会組織も専門職員が不足しており、政策提言を行う団体数も少ないことを指摘した (Pekkanen 2006、ペッカネン 2008)。ペッカネンは、この姿を「二重構造」と呼んだが、本研究では「政策提言なき市民社会」の構造として理解する<sup>2</sup>。ペッカネンの研究は、日本の市民社会組織の統計的なデータを裏付けとするものであるが、多くの市民社会組織の関係者は、自らの経験と重ね合わせてこれらの指摘が概ね正しいと感じている。

本研究の問題関心は、このような日本における、ある種の閉塞感や有効性感覚の低下への危機感から出発している。市民社会組織関係者は、経験的にこの「二重構造」の問題を感じており、専門職員の数や活動資金が足りていないことを、政策提言活動の停滞、あるいはまったく手がつけられていないことの理由にする。活動資金の源である会員数の伸び悩み、事業規模の小ささ、補助金や助成金頼みの組織運営など、政策提言に取り組む以前に、組織運営上の課題は山積している。政策提言の重要性は理解していても、アメリカの巨大圧力団体の類型はあまりにも日本の非営利組織の現状とはかけ離れており、具体的な参考にはならない。1998年の特定非営利活動促進法の成立前後から、新たに登場した非営利組織への過剰な期待論が登場したが、近年ではむしろその限界について多く語られるようになっていく (後 2009)。

市民社会における新たなアクターの登場に大きな期待が寄せられ、その後、実態に即した分析が進められた結果、より現実的な社会的機能と他の社会アクターとの関係性が論じら

---

<sup>1</sup> 本研究における、市民社会、市民社会アクター、公共性についての定義や理解は第4節で示す。

<sup>2</sup> ペッカネンは、市民社会を「組織化された・非政府・非営利団体」と定義している (ペッカネン (ペッカネン 2008、20))。



れることは肯定的に捉えるべきである。しかしながら、否定的な側面ばかりが強調され、悲観的な見方が関係者の間で広がることで、市民社会全体の活力が失われるとしたら、日本の民主主義の健全性という視点からも大きな損失である（市村 2008）。

そこで本研究では、日本の市民社会アクターは、与えられた環境と限られたリソースを有効に活用し、効果的な政治参加の方向性を模索しているとの立場を採用する。日本の市民社会が「政策提言なき市民社会」であるとの指摘は、あくまでも特定の視点から、限られた時期に、アメリカの市民社会を基準として示されたものである。2000年代以降、NPO法人や一般社団法人が多数設立された後、どのような政治参加の道を模索し、試行錯誤を続けているのか、そのありのままの姿を本研究では捉えることを試みる。

このような立場を採用する理由の一つは、敗戦後の日本で地域に密着した多様な市民運動が展開してきたことである。日本人は、ごく最近まで、活発に政治・社会参加を行ってきた。敗戦直後の日本では自然発生的な消費者運動が広がり、高度経済成長期の公害激甚化に際しては、多様な開発反対運動が生じている。冷戦構造を背景とした激しい学生運動などを見れば、日本の市民運動が伝統的に弱体であるとの主張には説得力がない。

加えて、気候変動問題を筆頭に、数多くの社会的課題が国内外に存在し、その解決策をめぐって多様な意見が交わされている。その中には、政治エリートだけに政策決定を任せておくのは危険であり、一般市民の意見がより強く政策決定に反映されるべきだと考える人々も少なくない<sup>3</sup>。市民社会組織は代表性民主主義の弱点を補うものとして、政治への直接参加の回路を提供している。市民社会組織の関係者は、その正統性への自負を持ちながらも、一般市民からの支援や共感の輪が広がらないことに困惑しているといえる。しかし、多数の支援者を獲得することによって巨大組織化し、政治的影響力を行使することだけが政治参加の道ではない。市民社会組織はその意見が政治世界に反映されるように様々な工夫を凝らし、努力を続けており、本研究もまた、そのような立場を支持する。日本の市民社会組織の政治参加の試みの特徴が、「政策提言なき市民社会」であるとの指摘については、社会環境の変化の影響も含めて再度検討する必要がある。

研究方法としては、事例研究を通して、複数の「公共性」(publicness)についての理解に基づき、人々の政治参加の形を素描することであるが、もとより、このような大きな問題を単一の研究で捉えることは不可能であり、本研究では日本における高度経済成長期から現代に至る市民社会の活動に限って研究の対象としている。この時代は、環境問題が特定の地域に限定された問題として登場し、国家・地域単位の社会課題へと拡大し、地球規模の政策課題へと展開してきた時代と重なっている。敗戦直後から高度経済成長期に至る過程は市民社会の展開にとって重要な時代であるが、既に多くの研究の蓄積があり本研究では対象外とした。

---

<sup>3</sup> 篠原一は、このような民主主義の変化を「デモクラシーの複線化」と呼んでいる（篠原 2004、155-157）

市民社会組織の活動分野についても多様な研究対象が存在するが、本研究では環境運動と消費者運動に対象を絞り分析をすすめる。これらの分野は政治研究の対象として主流とはいえなかったが、近年の国際社会においては、特にその重要性を増してきた。環境問題の重要性は、過去半世紀以上にわたって、数々の科学的事実の発見と、それらの事実に基づく議論によって、政治社会、特に国際社会において最重要課題の一つとなっている。環境問題は長らく一部の産業分野や開発の問題として捉えられてきたが、いまや先進工業国と新興国および開発途上国の消費生活、さらには世代間格差の問題として政治化してきている。

本研究では、市民社会アクターの活動目的の背景にある公共性に対する理解を、「共同体的公共性」と「市民的公共性」、「国家の公共性」の3つの要素で分類している<sup>4</sup>。これらは緊張関係を孕みながらも共存しており、人々の日常生活を防衛したり、人権を擁護する上で、常に議論の対象となっている。その上で、市民社会組織の分析にあたっては、「共同体的公共性」と「市民的公共性」、「エリート指導型」と「エリート対抗型」という二つの分析軸で4種に類別している。

本研究の関心は、このような大きな議論を背景とする政策形成と実施レベルでの具体的な対立についてのものである。政府や行政の指導力に期待する意識と、国家や行政が決定する公共性にもとづいて実施される政策に対抗し、地域共同体や個人の利益を守ろうとする意識はあらゆる個人に内在しており、政治的な意思決定や参加の形は、市民社会における環境要因や外部からの働きかけによって生じると考えられる。

1980年代から2000年代にかけて、開発途上国から新興国へと経済発展を続けるアジアや中南米諸国による国際市場における存在感の拡大など、日本を取り巻く国際環境には大きな変化が生じた。その一方で、新たな非営利団体が数多く設立されて活動を始め、人々が、いわゆる「公共サービス」に携わる機会も増えた。このような環境の下では、市民社会アクターの活動は地域の利益を守るだけでなく、政府・行政や企業の行動を監視し、一般市民の利益＝公益や人権を守ることが求められている。その実態は、事例研究を通して確認する必要があるが、いわゆる社会格差と分断による緊張が高まる中で、市民社会組織とその活動の有効性が問題視されることは、日本社会にとって大きな損失だといわねばならない。

結論を先取りするならば、本研究で観察された日本における市民社会の姿は、多様な価値観に基づいて活動する個人や団体が、政治・行政や企業・産業セクターに対して働きかけるだけでなく、市民社会アクター同士が相互に影響しあう関係として描かれる。政策の中には、環境保護を重視しつつ経済的発展を図るといった妥協的な政策も存在し、その賛否をめぐっては、多様な市民アクターが公式、非公式の場で討議をする機会が増えている。本研究では、このような市民社会アクターの多様な姿は「政策提言なき市民社会」という理解を超えるものであると考える。

---

<sup>4</sup> 本研究における「公共性」の理解および、「共同体的公共性」「市民的公共性」「国家の公共性」の相違点については、第4節で示す。

## 2. 研究の目的

本研究は、高度経済成長期とその後の日本社会において、市民社会組織および関係する市民一般の政治参加の姿を、事例研究を通して分析的に捉えることを目的としている。その一つの基準は、「政策提言なき市民社会」として捉えられてきた批判的な類型を超えているかという点である。単に、非営利組織の数や関与する市民の数が増えるだけでは、民主主義的な人々の政治参加機会が増えているとは限らない。その質的な変化が問題なのである。

本研究が着目するのは、高度経済成長期以後、日本においてはデモや大規模集会といった荒々しい示威行動は限られているという点である。このことから、政府や行政に対抗し、外側から力によるアプローチを行う方法よりも、政府・行政との関係性を深め、内側から政策形成過程に影響をおよぼす対話や政策提言のアプローチが、より多くの場面で選択されていることが推測される。

日本における社会運動の歴史を紐解けば、いわゆる「米騒動」に代表される、庶民の暴力的な異議申し立てのスタイルが確認される<sup>5</sup>。暴動とは呼べないが、1932年の「米よこせ運動」や、敗戦直後の1946年の「米よこせ（風呂敷デモ）」事件なども、一般市民の自然発生的な集団抗議行動が広がったものであった。なによりも、「60年安保」における全国的な抗議行動の盛り上がりは、戦後日本においても、デモや大規模集会などのアプローチが行われてきたことを如実に示している<sup>6</sup>。

このようなデモや大規模集会といったアプローチは、1970年代以降の日本では減少したが、その理由を探る手がかりとして政策提言という政治参加の形態を重視するものである。デモや大規模集会といった行動が日本の市民社会に馴染まない、あるいは効力を持ち得ないと主張するのではなく、討議や参加を中心とする政策提言などの対外行動が、より望ましい、あるいはより実効的な選択となっている可能性を確認することが目的なのである。第2章で、「三島・清水・沼津コンビナート反対闘争」を取り上げたのは、デモや大規模集会などを伴う住民運動の対外活動の特徴を確認し、政策提言を中心とする対話のレパートリーとの比較基準とするためである。

この運動のスタイルは「三島・沼津型」とも呼ばれるが、このモデルは必ずしも過去の遺物ではない。1996年の巻町における原発誘致の是非を問う住民投票も、2000年の吉野川可動堰にかんする住民投票の実現も、三島・沼津型の住民運動の特徴を相応に引き継いだもの

---

<sup>5</sup> 米騒動については、明治、大正期にも1890年、1897年1918年と3回の大規模な騒動が生じている。1993年にも、「平成の米騒動」といわれる米不足が生じているが、暴力的な騒擾には発展していない。

<sup>6</sup> 「60年安保」とは、1952年発効の日米安全保障条約から現行の日米安全保障条約（正式名称：「日本と米国との間の相互協力及び安全保障条約」）への、およそ1958年から1960年にかけての条約改定過程における反対運動を指す。

である。1980年代以降、全国的なデモや大規模集会が稀になっているが、地域に密着した開発反対運動では、デモや集会が現在も行われている<sup>7</sup>。

本来であれば、第2章での論考を補うものとして、学生運動、労働運動、地域社会をベースにした抗議運動など、より広範な事例を取り上げ、市民社会におけるそれらの社会運動体の位置づけを掘り下げて検討すべきであるが、筆者の力量の乏しさと、一論文で扱いうる対象には限界もあり、第2章での検討結果をもって、戦後日本における開発反対運動の1つの指標として位置づけた。第2章の事例は、「三島・沼津型」と呼ばれる通り、戦後日本における市民運動の1つのひな形とでもいうべきものである。

従って、第2章と第3章以後の事例の間には、時代背景的にも、取り上げた事例の典型的にも相違点が存在する。第3章以後の事例研究については、環境運動および消費者運動の政治参加の形を、政策提言や啓発広報という対話のレパトリーを中心として分析を行うこととした<sup>8</sup>。厳密に言えば、第3章以後の事例は、「社会運動」とは異なる人々の政治参加の形についてのものであり、市民団体等が好んで用いる表現でいえば「活動」についてのものである<sup>9</sup>。

さらに、本研究では、草の根民主主義的な個人の政治参加と効果的な政策提言活動を同時に可能とする「討議－参画モデル」と呼ぶ類型を仮定している。「討議－参画モデル」は行政や企業に従属的な「下請け型」とは明確に異なる性格を持っていることがその理念型として仮定されている。しかし、そのような対外活動の形に、今後の日本の市民運動が集約されて行くことを主張するものではない<sup>10</sup>。本研究では、一般市民の意見を市民社会アクターが政治社会に反映させるためのアプローチの1つとして「討議－参画モデル」を位置づける。

また、市民社会については、政策決定者に対する影響を意味するアドボカシーや政策提言という機能の他に、サービスを供給する機能や市民を育成する機能などが知られている（坂本 2017）。特に市民育成機能については、「善き市民」の育成にかかわるとして重視され、長らく研究対象となってきた（Almond, Verba 1963）。また、社会における人間関係を意味する「ソーシャル・キャピタル」の議論では、信頼や互酬性の規範と並んで、市民社会組織の市民育成機能を重視し、市民社会組織への参加が、ソーシャル・キャピタルの増加をもたらすとして重視されている（パットナム 2013）。しかしながら、本研究の目的は専ら政策提言にかかわる機能についてのものであり、実証を重視した研究であるため、市民社会組織の類型による市民育成機能の相違などについては本研究の目的としていない。このことは、本

---

<sup>7</sup> 2013年に成立した「特定秘密保護法案」をめぐっては、2012年11月から大規模なデモや集会が行われている。その参加者の中には、様々な団体や組織のメンバーに加え、国際協力NGOなどの市民団体、一般市民なども含まれていた。

<sup>8</sup> この問題については第3節で改めて整理を試みる。

<sup>9</sup> 市民運動と「市民活動」の相違については第4節で整理を行う。

<sup>10</sup> 「討議－参画モデル」の理念形については第6節で検討する。

研究がこれらの市民社会組織の機能を軽視しているわけではなく、あくまでも本研究の論旨を必要以上に複雑にしないためである。

### 3. 研究対象

本研究が分析の対象としているのは、きわめて限られた市民社会と市民社会組織の一側面であって、本研究によって市民社会組織のあらゆる組織類型を網羅し、あるいは公共性の問題すべてを明らかにしようと試みるものではない。あくまでも、特定の分野、特定の時代における市民社会組織の対外活動を分析する事によって、それらの組織が持つ方向性や目的意識、意志決定や合意形成に対する態度の一端を示そうとするものである。

本研究の対象は、高度経済成長期から 2019 年の現在に至る約 60 年間の日本の市民社会とその対外活動先である政府・行政、産業界および市民社会そのものに向けられているが、もとより、このような長期にわたって市民社会の活動全般を捉えて分析する事は、単一研究の対象範囲として大きすぎることはない。そこで本研究では、その対象を環境運動および消費者運動にかかわる個人やグループ、団体などに絞り、4つの事例を取り上げて分析することとした。

また、戦後の日本社会においては、社会運動の主体として労働運動体と学生運動体という 2つの勢力が重要な役割を果たしてきたが、本研究では、これらの運動体およびその活動を研究対象としていない。時代区分としても、本研究が採用する市民社会アクターの定義としても、これらの運動体は、少なくとも形式的には本研究の対象に含まれるべきものである。しかしながら、主に 2つの理由で本研究ではこれらの運動を研究対象に含めないこととした。

その理由の第 1 は、労働運動、学生運動ともに膨大な研究の蓄積があり、筆者の能力では、新たに付け加えうる知見が限られていることである。本研究のアプローチは実証的なものであるが、その背景には筆者自身の国際機関や独立行政法人、民間の非営利団体についての経験的な知見が存在する。労働運動や学生運動については、実証的な研究を行うための経験と知見が、少なくとも現時点では明らかに不足している。

第 2 に、これらの運動が戦後日本において左右のイデオロギー対立を背景にして展開してきたことがあげられる。本研究の目的はきわめて狭い範囲に限られており、左右のイデオロギー対立についての分析を加えることは、本研究の分析枠組みを複雑かつ散漫にするおそれがある<sup>11</sup>。本研究の定義上、労働運動体および学生運動体は市民社会アクターに含まれるが、本研究の主たる研究対象とはいえないのである。

---

<sup>11</sup> ロバート・ペッカネンは、日本の市民社会を分析するにあたり、市民社会（組織）の概念から労働組合、産業団体、職業団体、企業、その他の営利団体を除いているが、そのメリットとして、「簡潔である」ことをあげている（ペッカネン 2008、20-21）。

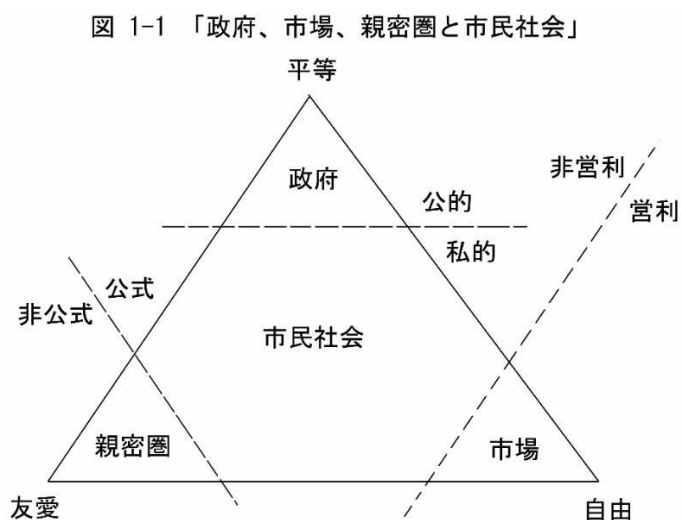
さらに、事例研究にあたっては市民社会組織の対外活動を中心に分析を行うが、社会サービス事業、収益事業等については分析の対象とはしない。これらの活動は、市民社会アクターの組織維持や拡大にとってきわめて重要であるが、本研究の関心は市民社会アクターの政治参加のダイナミズムにあり、除外して論考を進めることとした。

#### 4. 市民社会、市民社会アクターおよび公共性の定義

第4節では、「市民社会」、「市民社会アクター」、および「公共性」についての複数の理解を簡単に振り返り、その課題を確認した上で、本研究での使用法を示す。さらに、市民社会アクターの対外活動について、「社会運動」との相違点についても整理を行う。

##### 4-1 市民社会の定義とその機能

本研究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」という、広範な領域である（図1-1）。「政府」の領域では、中央と地方における統治機構による公権力の行使や、政党による権力追求が行われる。「市場」は企業などの営利を目的とする個人や団体による利潤追求を行う領域である。



出典：坂本治也編『市民社会論－理論と実践の最前線』(坂本 2017、2)  
「政府・市場・親密圏と市民社会」を参考として筆者作成。

このような広い定義の場合、市民社会における討議や協力などの関係性を広範に捉えることが可能である。市民社会で活動する個人や団体などの政治参加とその影響力を検討する場合、ある特定の類型を市民社会の定義からのぞいて観察対象から除外することがある。その場合、残された団体や個人の活動が強調されることになり、現実には政治的影響力がごく小さな特定の市民団体のグループが、あたかも市民社会の意見を代弁するような類型と

して誤認される可能性が否定できない。

ロバート・ペッカネンの場合、市民社会を「組織化された非政府・非営利団体」と定義している（ペッカネン 2008、20）。ペッカネンはこの定義を採用することのメリットとして、簡潔であることの他に、「『組織化された』と規定することによって、ある一定数の団体に限られる」（ペッカネン 2008、21）ことをあげている。確かに、ある特定の分析目的にとって、営利団体や特殊法人、政府系団体などを除くことが好都合であることはいうまでもない。しかし、このような定義を採用した場合、日本の市民社会の中で大きな影響力を持つ業界団体と、他の市民社会団体との関係が見えにくくなってしまふことは確かである<sup>12</sup>。

ペッカネンはその分析にあたって JIGS 調査(Japan Interest Group Study)のデータを使用しているが、その主たる研究者の一人である辻中豊は、「ペッカネン氏の市民社会の定義は JIGS データからみれば狭い」（辻中 2008、7）ことを指摘している。辻中自身は、市民社会の概念が「西欧政治思想の中で 2500 年以上議論されてきた多義的・論争的概念である」ことを踏まえ、「誰もが納得するような定義を提示することは不可能に近い」（辻中、伊藤 2010、23）と指摘している。その上で「家族と政府の中間的な領域であり、そこでは社会的アクターが市場の中で（経済的）利益を追求するのではなく、また、政府の中で権力を追求するでもない領域」（辻中、伊藤 2010、23-24）というフランク・シュワルツの定義を採用している（Schwartz 2002、196）。この定義は、本研究が採用する定義とほぼ同じものである。

JIGS 研究や本研究が捉える広い市民社会の定義が示す市民社会の機能は、純粋な理念型としては、自由と平等に基づく議論や討議によって合意を形成する場である。権力によって人々の社会参加を不当に制限することはもちろん、富によって人々の意見を買収することや、市民自らが政治社会的な参加を拒絶・放棄することや売り渡すこともまた市民社会的な価値観とは相容れない。近代以降、市民社会の機能と目的について、この理解に大きな変化があったとは考えられない。

坂本治也は、市民社会を「広く」捉える辻中等の定義を採用し、より具体的に市民社会組織にはあらゆる民間組織や団体が含まれるという理解を示している。坂本の理解では、市民社会組織には政府に近い政治団体、行政の外郭団体、社会福祉法人、学校法人など、市場に近い業界団体、労働組合、農協、医療法人など、親密圏に近い自治会、町内会、地縁団体などに加え、社会運動体や市民運動の運動体なども含まれる（坂本 2017、2）。

#### 4-2 市民と市民社会アクターの定義

---

<sup>12</sup> ペッカネンは、「経済団体を日本で定義に含むとすれば、日本の市民社会は『二重構造』から、多数の地域に根ざした小規模団体と、多数の大規模商業団体、その他少数の専門職化した大規模団体という『三重構造』となる」とし、「本書の主張を強固にするに過ぎない」として、この定義が論考に影響を与えないとしている（ペッカネン 2008、21）。

ある社会において、その共通ルールを対話によって生み出す「場」が市民社会であるとするならば、個人、あるいは集団としての市民はその構成員である。個人や集団はさらに大きなグループや恒常的な組織を生み出すこともあるが、その目的は市民社会においてより大きな影響力を効果的に発揮することにある。そこで本研究では、「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」を市民社会アクターと定義する。このことは、実質的には市民社会アクターを「市民社会で活動するすべての個人と集団や組織」と定義することと同義である。このような定義では、市民社会アクターは国境を越えて開かれており、国籍や市民権によって制限されることはない。

市民社会を、自律的で積極的に意思表示を行う人々だけのものであるとする理解では、業界団体や政治団体、政府・行政の外郭団体、労働組合など、およそ利益団体と呼ばれる集団や組織、団体は市民社会アクターから除外されねばならない。しかしながら、日本の戦後民主主義は、政府・行政と結びついた多様な利益団体間の調整機能と深く関係してきた（日本政治学会 1960、2012）。否定的なニュアンスで語られることが多いとはいえ、強い利害関係で結ばれた政・官・財が構成する「鉄の三角形」こそが、日本の高度経済成長を支えてきた社会構造であった<sup>13</sup>。このような社会を非民主主義的であるとして断ずることは、日本の戦後民主主義そのものを否定してしまうことにもつながりかねない。

市民社会において活動する個人や集団すべてを市民社会アクターと定義すれば、日本社会において大きな影響力を持つ業界団体や政府・行政の外郭団体、学術団体や労働団体などを市民社会アクターに含めることができる。すべての市民社会組織はある種の利益団体とみなされ、「様々な利害関心をもとに結成された団体が主張や要求を表明することにより、民主的な政治・社会の運営がおこなわれる」（辻中、伊藤 2010、12）ことで、民主主義社会の一翼を担っていると理解されることとなる。

一方、このような理解では、経団連などの業界団体と主婦連などの市民団体を外形的特徴によって明確に区分することは困難である。しかし現実の政治社会、特に環境や消費者問題をめぐっては、政府・行政の主張を支持する民間団体のグループと、政府・行政の主張に真っ向から反対するグループが明らかに存在する。一般的に非政府組織（Non-Governmental Organization=NGO）は政府と異なる立場を取る場合が多い。

市民社会を広く定義して分析を進める上で直面する困難の一つは、市民社会組織の中に、このような政府セクターや企業・産業セクターにきわめて近い立場からの意見表明・主張を行う団体や組織が数多く含まれることによって生じる混乱である。市民社会を広く定義すれば、その枠組内に含まれる団体の種類や活動範囲もまた広くなり、その外形的な属性から

---

<sup>13</sup> 2007 年度版『知恵蔵』によれば、鉄の三角形とは「道路、農業、医療など様々な政策分野において、その分野を管轄する官僚組織、関連業界団体、族議員の三者の結びつきが政策を管理運営している。この結びつきを鉄の三角形と呼ぶ。三者は互いに利用し合い、助け合うという関係にある—後略—」とされる（山口二郎 2007）。



期待される行動や主張とは異なる振る舞いを示す団体や組織もまた増加するからである。

このような混乱を整理するためには、市民社会の基本的な特性である自由と平等という原則に立ち戻り、市民社会におけるすべての議論や討議においてこの原則が尊重されることを相互監視によって実現する必要がある。すべての団体は、固有の立場や主張を述べる権利が保障されているが、少なくとも理念としては、権力や財力によって他の団体や個人の意見に圧力をかけ、あるいは抑止することは市民社会においては許されない。このことは、政府や行政によって設置された協議会から、PTA のような地域密着型の小規模な団体における議論に至るまで、すべての討議・議論で保証される必要がある。この前提が守られるとの条件つきで、あらゆる個人、集団や組織は市民社会アクターとして認識される。

しかしながら、現実の社会においては政治・社会的な権威や経済的なインセンティブによって議論の方向性が左右されることがあまりにも多い。その代表的なものとして、「天下り団体」と「下請け団体」という言葉で示される問題が知られている。補助金や助成金、委託事業を介する政府・行政と民間団体の関係には十分留意する必要があるといえる。しかしながら、補助金や助成金を活用し、あるいは委託事業を請負いながらも、政府・行政とは異なる発想、異なる目的をもって活動する民間団体も少なくない。活動実態を十分に吟味することなく、外形的な要素のみで市民社会組織の存在意義を断ずることは厳に慎むべきである。

市民社会組織の外形的な分類による類別の困難さを踏まえるならば、予断をもって市民社会に属する団体や組織を類別し、その一部を除外して分析を試みることはリスクを伴う。このことが、本研究が市民社会と市民社会アクターを広く定義し、市民社会アクターには、自律的な個人や団体だけでなく、政府・行政や他の団体等に従属的な個人や団体も数多く含まれることを前提に分析を進める理由である。

現実には、戦後 70 年経った 2019 年の今日でも、多様な政治参加の形態の中でもっとも参加コストが低いとされる選挙における投票率の低下に日本社会は悩まされている。加えて、多くの有権者は、個人生活に対する利益を重視して投票する傾向が強い<sup>14</sup>。もし、市民社会を自律的で積極的な政治参加を行う人々だけのものであるとするならば、日本の市民社会は国民の多くを除外した人々による議論と合意を目指すこととなる。

歴史的に見れば、「自律した個人」に市民を限定する理解は、理念としては支持されつづけてきたが、実証的な分析において、従属型の組織を市民社会アクターから除外することは現実的ではないとの立場を本研究は採っている。戦後日本においてコメよこせ運動や公害反対運動に携わった一般市民の多くは、地域にとっての共通利益を公共性だと理解し、エリートの判断が正しいと信じてその指導に従い、整然と団結して権力に対抗することが市民運動だと考えていた。このような共同体の利益を「公共性」だとする理解はむしろ一般社会

---

<sup>14</sup> 2019 年 6 月の『国民生活に関する世論調査』によれば、「今後、政府はどのようなことに力を入れるべきか」（複数回答）では、「医療・年金等の社会保障の整備」が 7 年連続 1 位の 66.7%であった。（内閣府 2019、26）

では支配的でさえある。

一方、安保反対運動で出現した「声なき声の会」のような、個人的な動機で人々がデモに参加するような集団も存在する。「声なき声の会」は、明確な組織中心を持たず、同様の活動を行う団体やグループが各地で自発的に行動することをむしろ歓迎した。参加したい市民は自由にデモに参加するなど行動を共にしたが、いかなる義務も発生しなかった。活動に必要な資金は会報などの売上げや自由意志によるカンパでまかなわれていた（小林 2003）。安保闘争に深く関わった高島通敏は、小林トミが「誰デモ入れる声なき声の会 皆さんお入り下さい」という垂れ幕を掲げて国会議事堂の周囲を回り、特定の組織に属していない人々を吸収した出来事を「市民運動の成立」エピソードとして述懐し、高く評価している（高島 2004、27-29）。

本研究では、市民や市民社会アクターの中に従属性と自律性はともに内在していると捉えており、ある特定の組織類型が、常に行政従属的であったり、エリート対抗型であるとの立場をとっていない。その出現は市民社会アクターが置かれた環境、その行動目的によって選択されるのであって、行政の外郭団体などの極端な例は除き、多くの市民社会アクターは、潜在的にはどちらの選択も可能であると仮定される。しかしながら、特定の類型の特徴を持つ組織や団体が、偏った傾向を示すことは想定される。

#### 4-3 社会運動と市民社会組織の対外活動との相違点

ペッカネンが市民社会アクターを組織化された団体や組織に限定したことは既に述べ、その定義がもたらす課題についても指摘してきた。その一方で、その定義が大きなメリットをもたらすことも認めておく必要がある。このことは、ペッカネンが「簡潔である」ことに加えて、分析の対象が「一定数の団体に限られる」と簡略に述べた以上に重大である（ペッカネン 2008、21）。組織化されない団体や組織を除外することで、社会運動を研究対象から除外し、組織化された市民社会アクターの対外活動に集中して論考を進めることができるからである。

このような視点から見れば、市民社会アクターを「広く」定義することは、組織化された市民社会アクターに加え、社会運動や、運動にかかわる個人やその集合体を分析対象にしなければならないという大きなデメリットを伴うことになる。さらに、組織化された市民社会組織の対外活動に比して、社会運動のダイナミクスは比較にならないほど大きい。その対外レパートリーは多岐にわたり、しばしば暴力的でもある。社会運動は常に変化しており、その姿を正確に捉えることは容易ではない<sup>15</sup>。市民社会組織間のダイナミズムを捉えることを主たる目的とする場合、社会運動を除外することは賢明な判断といえるかも知れない。

---

<sup>15</sup> シドニー・タローは、いまなお世界は「新しい社会運動を生み出しつつある」ことを指摘している（タロー 2006、3）。

本研究が、そのような課題があることを理解しつつ、敢えて個人や組織化されない集合行為を対象に含めた理由は既に述べた。市民社会組織の外形的な分類による類別は困難であり、市民社会に属する団体や組織の一部を除外することは、市民社会の全体像を正しく把握する障害になりかねない。本研究の主たる目的は、討議空間としての市民社会における多様な市民社会アクターの政治参加の姿をできるだけ正確に描写することなのである。

しかしながら、社会運動と組織化された市民社会アクターの活動すべてを網羅的に把握することは現実的ではなく、本研究の主たる関心が、市民社会アクターの中でも組織化された団体や組織の継続的な政治参加にあることは改めて断っておきたい。個人の政治的関心や利害から出発し、その集合行為としての社会運動、そしてその組織化という方向性で市民社会アクターの政治参加の姿を捉えようとするのではなく、あくまでも自由な討議による合意形成の場を市民社会と定義するところから出発し、そのアクターを類別し、その相互関係や政府・行政、および企業セクターとの関係を捉えようとするものである。

単純化することで誤解を与えることを恐れずに比較するならば、社会運動が個人から出発し、柔軟に変化する集合行為として政治的影響力を及ぼすものであるとするならば、本研究が対象とする市民社会アクターは、討議の場である市民社会において、継続的な討議を展開することで政治的影響力を行使しようとするものである。

繰り返しになるが、本研究においては、住民運動などの社会運動を研究の対象から除外しているわけではない。第2章で「三島・清水・沼津コンビナート反対闘争」を取り上げたことからそのことは自明である。その一方で、社会運動と市民社会アクターの性格の違いを分析し、あるいは住民運動と市民社会アクターの政治参加の形態を対比してその相違点を明らかにすることを目的とするものではない。あくまでも本研究は社会運動史的な研究ではなく、市民社会組織の実態分析から出発し、限られた範囲で個人や組織化されない範囲にその研究対象を広げたものである。そのため、この目的に沿った事例を取り上げて分析の対象としているが、事例研究の選択理由については、本章第8節および各章で詳しく述べることにする。

#### 4-4 「公共性」についての理解

市民社会と類似した概念に「公共性」(publicness)がある。英語の“public”には「公」や「公共」の訳語があてられるが、その概念は多義的であり論争的でさえある。公共性とは何かという問いへの答えは一つではない。本研究では、分析に用いる公共性の概念を大きく分けて3種とし、ここではその用法について確認をしておく<sup>16</sup>。本研究は実証的な分析を目的

---

<sup>16</sup> 山口定は、政策の公共性について「8つの公共性基準」として、①社会的有用性もしくは社会的必要性、②社会的共同性、③公開制、④普遍的人権、⑤国際社会で形成されつつある「文化横断的諸価値」、⑥集合的アイデンティティの特定レベル、⑦新しい公共争点

とするものであり、公共性や公共空間についての膨大な研究蓄積の中から、本研究の目的に対して必要最小限度の検討に留めることとする。

まず、公共性の日常用語としての多義性については、本研究では検討の対象としない。公用車という場合の「公」は官公庁を意味するが、公共施設という場合、行政によって管理された建物という意味よりも、公衆の使用に自由に供されるとの意味が強い。このような「公」と「公共」の区別や混乱は日常的に観察されるが、本研究では、分析上大きな障害にはならないと考えるからである。

次に公共性の概念についての歴史的な変遷についても詳細に点検・論じることはしない。特に西洋思想史における公共性についての議論と日本における公共性についての理解の相違についての研究は多いが、そのすべてに触れ、検討することが実証分析を目的とする本研究の目的に照らして有効であるとは考えられないからである。本研究が問題とするのは1960年代以降の日本における公共性の理解であるが、特に1990年代以降の公共性についての理解を重視する<sup>17</sup>。

必要最小限度、本研究において整理をしておかねばならないのは、公共性の概念に含まれると考えられる要素の内の3つであり、その用法である。その第1は「社会一般の利益、あるいは多くの市民の利益」、第2は、「社会一般との深い関係性、共同利用性（社会への開放性）」、第3は、「国家や政府・行政との関係性」である。

この中で、第3の国家や政府・行政との関係性に基づく公共性は、他の2つの要素・用法とは異質なものである。このような公共性を、「国家の公共性」と呼ぶならば、その代表的な用法は、「公共の福祉」による人権の制限にかかわる場合の使用法である。この時、公共性が何を示すかは原則として国家に決定権がある。なお、「公共の福祉」の原理については諸説あることには留意が必要である（長谷部 2006）。明らかなことは、制限を受けた側の市民に意義があれば司法に訴えることができるが、市民社会の議論によってその制限が不当であるかを決定することはできないことである。

斎藤純一は国家の公共性について「鉄道、道路、発電所、港湾などの建設を推し進めようとする政府が、『公共事業』に意義申し立てを唱える人びとを説き伏せるための言葉」（斎藤 2000、1）であったとして、この意味の公共性が否定的に人々に受け止められてきたことを指摘している。また「市民的及び政治的権利に関する国際規約（自由権規約）、いわゆる「B

---

への開かれたスタンス、⑧手続きにおける民主制、の8つをあげている（山口 2004、278-285）。本研究では山口の8つの要素を参考にしつつ本研究の分析目的に必要な最小限の3種に絞って整理し、分析を行うこととした。

<sup>17</sup> 山口定は、1966年の阿部齊の著作（阿部 1966）以後の「公共性」についての研究蓄積を指摘しつつ、『公共（性）』概念には、それが比較的最近（九十年代中葉以降）に再発見されたばかりといってもよい」と述べ、1990年代以降の「公共性」についての議論の重要性を指摘している（山口、佐藤、中島、小関 2003、6）。

規約」との不整合の問題も指摘されている（安藤 1993）。

第2の「社会一般との深い関係性、共同利用性（社会への開放性）」に基づく公共性を本研究では「共同体的公共性」と呼ぶ。本研究の事例で観察される「共同体的公共性」の特性は、国家が公共性を独占することに対する批判であり、「国家の公共性」に対して、対抗的な公共性を共同体による合意によって定める権利を主張するものといえる。そもそも公共性の概念には「開かれている」ことが含まれており、「内」と「外」を形象化することで境界を作り出す閉じられた社会集団である共同体の等質化の方向性とは相容れない。「共同体的公共性」とは、複数の価値観の相違を討議による合意形成を目指すことで、公共性と共同体の間に横たわる矛盾を乗り越えようとするものである。

しかしながら、公共性は「何らかのアイデンティティが制覇する空間ではなく、差異を条件とする言説の空間」（斎藤 2000、6）であり、このことは「共同体的公共性」においてもかわらない。「共同体的公共性」の特徴は、共同体成員すべてに開かれた共同利用性である。共同体内部での統一意志を志向はするが、同化を強制するものではない。

一方、「社会一般の利益、あるいは多くの市民の利益」という意味での「市民的公共性」は、共同体という閉じられた集団や領域および、そのような集団や領域に属する個人の利益から離れていることで「共同体的公共性」とは区別される。「開かれていること」が強調されるといえる。共同体がある境界によって「内」と「外」に区分されるものである以上、共同体全体の利益もまた「私的利益」であるとの批判的理解に「市民的公共性」の概念は対置されている。

しかし、大衆消費社会が到来し、人々が私的利益を志向する傾向が強まることによって、「市民的公共性」と、国家のような広域共同体の「共同体的公共性」との境界が曖昧になっている。ウォルター・リップマンは『幻の公衆』の中で、大衆社会における人々の関心が公共の問題からはなれて消費に向かい、「公衆」と呼べるような存在ではなくなったことを示した（リップマン 2007）。また、ハーバーマスが『公共性の構造転換』を著した時に見て取ったのは、公共空間における「情報の操作性」という否定的な側面であった（ハーバーマス 1994）。

ハーバーマスが示した「市民的公共性」の特性は「公権力に対する批判的領域」であるが、この概念は公共性というよりも、むしろ「公共圏」のものである。その意図は、コミュニケーションの自由を保障された討議空間の存在が、市民による国家権力の監視を可能とすることの重視である<sup>18</sup>。ハーバーマスの「市民的公共性」は、自由で開かれた討議空間による合意形成であり、国家から自律した市民の存在を仮定している。「共同体的な公共性」と「市民的公共性」が、市民の私的利益の関心によって同一化に向かうならば、個人として自律した市民の自由意志が揺らぐことになり、「市民的公共性」もまた危ういものとなる。

---

<sup>18</sup> 斎藤純一は、後の「新版序文」では、公共性の位置づけは非国家的であると同時に非市場的なものへと変化したことを指摘している（斎藤 2000、31）。

しかし、本研究の市民社会の定義は、政府・行政、企業・産業および親密圏の剰余領域という広範なものであり、国家や市場への批判勢力だけが市民社会アクターではない。既に述べた通り、本研究が公共性の概念をあつかう理由は、実証的な分析を行うにあたって必要な概念として整理しておく必要性である。現実の市民社会を分析することを目的とする以上、私的利益を追求する個人やその集団、情報操作された個人や集団もまた、市民社会において政策討議に参加していることを認めざるを得ないのである。市民社会アクターとしての個人や組織、集団などが情報操作の対象となっていることは事実であり、そのような現実が望ましいものでないことは明らかであるが、本研究の関心は、そのような環境下での政治参加の実態を探り、政策転換過程への人々の関与の実態を示すことにある。

従って、理念型として市民社会が国家や市場との対抗関係にあることは認めつつ、本研究においては「市民的公共性」についての重要な要素は、討議が開かれたものであること、個人や集団はその討議に自由意志で参加することの2点である。

## 5. 先行研究

ここでは、『日本における市民社会の二重構造』を指摘し、日本における多くの市民社会組織がエリート従属的な地域密着型の組織であることを指摘したロバート・ペッカネンの研究 (Pekkanen 2006、ペッカネン 2008)、ペッカネンの研究に大きな影響を与えたシーダ・スコッチポルの研究 (Skocpol 2003、スコッチポル 2007)、さらに、「エリート従属型モデル」と「エリート対抗型モデル」についてのロナルド・イングルハートの研究 (Inglehart 1990、イングルハート 1993) について確認しておく。

### 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

まず、ロバート・ペッカネンによる日本の市民社会組織についての主張を検討する前に、シーダ・スコッチポルによる、アメリカの草の根結社についての研究を確認しておきたい (Skocpol 2003、スコッチポル 2007)。

スコッチポルは、かつてアメリカには地元を越えたメンバーシップ団体が数多く存在し、時に人口の1%を超えるような会員数を持っていたことを指摘する。これらの団体に属し、地域に密着したレベルで活動する会員たちは、郡レベル、州レベル、連邦レベルへと代議員を送り込むことで、自らの意志を民主主義的に全国レベルの意志決定に反映させることができた。

しかしながら、20世紀に入ると草の根結社の多くは専門職員を多数抱えるようになる。政策提言を効果的に進めるためである。「今日のアドボカシー・グループは、スタッフを多数抱え、ロビー活動、リサーチ、メディア・プロジェクトに焦点を絞っている。だから、一般庶民を代弁していると言い張ったところで、運営実態は上からのもの」なのであるとスコ

ッチポルは指摘する（スコッチポル 2007、191）。

このようなトップダウンによる意志決定システムへの市民社会組織の変質を、スコッチポルは、「民主主義の衰退」(Diminished Democracy)と否定的に論じ、今日の市民社会組織の構造を「メンバーなき政策提言」(Advocates Without Members)と呼んでいる。ロバート・ペッカネンが示す「政策提言なきメンバー団体」との日本の市民社会組織についての指摘は、スコッチポルの「『メンバーなき政策提言』を逆転させてつくったもの」である（ペッカネン 2008、27）。

## 5-2 ペッカネンによる日本の市民社会の分析

ロバート・ペッカネンは日本研究を行うアメリカの政治学者であり、2006年に上梓された *Japan's Dual Civil Society: Members Without Advocates* (Pekkanen 2006、ペッカネン 2008)は、日本 NPO 学会の研究奨励賞、第 24 回大平正芳記念賞を受賞している。

この著書を執筆するにあたり、ペッカネンは JIGS 調査(Japan Interest Group Study)<sup>19</sup>のデータを用いて分析を行った。ペッカネンは、一般的に用いられる統計データである(1)団体の数、(2)団体の会員数、(3)個人レベルの団体参加データに加え、市民社会組織の専門職化を重視し、(4)市民社会組織の専門職員数や予算額を分析データとして用いた（ペッカネン 2008、51）。ここでいう専門職とは主に有給職員を指し、その専門性も、官僚や政治家との政策協議を行う能力である。政策提言力を市民社会組織の外形的データで分析を行ったのである。

そして、日本の市民社会組織が特殊であり、「二重構造」をもっていると結論づけた。ペッカネンの主たる主張は、日本においては政策提言能力を持つナショナルなレベルで活動する大規模の市民社会アクターは育っておらず、市民社会組織の大多数は小規模で「政策提言なきメンバー集団」(Members Without Advocates)であるとのものである。その直接的な理由は、日本の市民社会組織の専門職化が進んでいないことであり、間接的には、政治的意図に基づく政治制度による枠組みであるとする（ペッカネン 2008、35-36）。このことは、制度的な枠組みが緩めば組織の財政規模は拡大し、市民社会組織の専門職化が進行することを暗に示唆している。

ペッカネンの論証にはいくつかの限定条件があるが、その第 1 はペッカネンが市民社会について、「組織化された非政府・非営利団体」との独自の定義を用いていることである（ペッカネン 2008、20）。もう一つは時間的なものであり、ペッカネンの論証は、あくまでも 1998 年の特定非営利活動促進法に基づく法人の設立数が拡大する過程でなされた。その後の公益法人制度改革によって生まれた一般社団法人等も含め、その数が一定数に達した後

---

<sup>19</sup> サーベイ調査による市民社会組織の経験的な日本を出発とする多国間比較研究。筑波大学の国際比較日本研究センター(CAJS)がデータを公開している。

に二重構造がどのように変化したかについては別個の分析・検討が必要となる<sup>20</sup>。

2019年現在、NPO法人と2000年代にはいって行われた公益法人制度改革によって誕生した一般社団法人の増加は著しいが、市民社会組織の専門職化に伴う巨大化傾向は観察されない。本研究では、ペッカネンの研究を批判的な視点から再度点検し、日本において市民社会組織の政策提言能力の変化について、制度的な枠組み以外の原因を事例研究によって探求することとする。同時に、政策提言以外の政治参加の形について、多角的に検討する。

### 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

ロナルド・イングルハートは、世界価値観調査(World Values Survey)に基づく政治意識研究で知られる。*Culture shift in advanced industrial society* (Inglehart 1990、イングルハート 1993)は、多くの研究者に影響を与えた。この著書の中で示されるもっとも著名な概念の一つは、脱物質的価値観の増大の問題であるが、イングルハートは「エリート指導型政治からエリート対抗型政治へ：認知動員、男女の役割変化、価値観変化の役割」について第7章すべてを割いている(イングルハート 1993、293-322)。この中でイングルハートは、多くの先進工業国でエリート指導型政治から、エリート対抗型政治への変化が見られることを論じている。

近代社会における地方の共同体や国家領域における議論の主役が財産と教養をあわせ持つブルジョア的市民であったとするならば、「第二の近代」においては討議の主役は自律的な市民個人であると仮定される(ベック 2010)。篠原一は、このような社会階層を「教育と知識と一定の富と、そして認識力と判断力を持つ広範な自律的市民層」(篠原 2004、152)であると述べている。この考えによれば、家族や地縁集団の意志や経済的利益の誘引に左右されない、個人としての自律性こそが権威主義に対抗する必要条件であることになる。

工業社会の進展と人々の基礎的な学力や社会問題に対する認知力の向上は、一般的に人々の政治参加の意志と政治技能を高めると考えられる。そこで生じる社会構造の変化を、イングルハートは「エリート指導型政治からエリート対抗型政治へ」と変化する過程として論証した(イングルハート 1993、293-330)が、この時にエリート対抗型政治の主役として仮定されるのが、この個人としての自律性を持つ市民である。

古代の直接民主主義においては対面型(Face to Face)のコミュニケーションによって政治的議論が行われており、特殊な政治コミュニケーションの技能は必要とされなかった。そのために全員参加の政治が技術的には可能であった。その後、共同体としての国家が巨大化するに従って、統治能力は専門技能化したため、人々は政治エリートに従う以外に選択肢がなくなった。その後、技術革新が人々のコミュニケーション能力を高めたことで、後期近代社

---

<sup>20</sup> 公益法人制度改革後、「公益社団法人」、「公益財団法人」を選択する団体や組織もわずかではあるが存在する。



会においては、再びエリート対抗型政治の可能性が開けたとイングルハートは主張する（イングルハート 1993、295-301）。

政治参加能力の向上要因についていえば、イングルハートが強調しているのは「認知動員」(cognitive mobilization)である（イングルハート 1993、293-354）。「認知動員」とは、人々の認知能力が向上し、政治に関する情報を収集し、理解することで政治へと動員されるとの考えである。具体的な政治参加は、市民自身のコミュニケーション能力だけではなく、政治的関心の高まりがともなって、はじめて情報へのアクセスという行動に結びつく。同時に、認知能力の向上には教育機会などの環境要因も関係している。

脱物質主義的価値観への転換という面については、西欧諸国に限定して論述しており、日本が脱物質主義的価値観を再評価するに至るには、物質的な豊かさへの願望が先ず満たされる必要があり、物質主義的価値観を重視する高度経済成長の道を日本人の多くは支持した<sup>21</sup>。日本における「共同体的公共性」と「市民的公共性」の関係は、「エリート指導型」の政治参加と「エリート対抗型」の政治参加という対抗軸とは異なる位相を形成してきたといえる。

さらにイングルハートは、高度工業社会における長期的な傾向として、「国民全体が政治に関与する度合いが徐々に強くなっている」（イングルハート 1993、294）ことを主張する。その理由として、西欧民主主義国家における3つの社会現象が示されている。その第1は、高度工業社会の国民の参加能力は向上していること、第2は、国家の社会規範は女性の政治参加について緩やかになっていること、そして物質主義的価値観から脱物質主義的価値観への優先順位の変化の3つである。イングルハートは短期的には多様な政治環境の要素が作用して投票率などの政治参加傾向は後退していることを認めるが、長期的にはこれらの変化は徐々に進行していると主張したのである。

このような主張の背景にあるのは、行き過ぎた個人主義、特に経済優先の思想が社会を支配し、公共性に対する意識が低下していたとの認識である。西欧においては個人主義に基づく公共性の限界を指摘し、「共同体的公共性」の必要性を求める思想として、脱物質主義的価値観が議論されることとなった。

しかしながら、日本では、西欧諸国におけるこのような変化とは異なる道筋を辿っていることもイングルハートは指摘している。日本は西洋の社会よりも脱物質主義者の割合が少なく、「お金が一番大切なもの」と考える人が多い一方で、「特定の前工業的価値も西洋よりずっと残存している」からである。（イングルハート 1993、142）。

それでもなお、イングルハートが示す「エリート指導型」と「エリート対抗型」の対比による分析概念はきわめて重要であり、本研究でもこの概念を分析枠組みに取り入れている。

---

<sup>21</sup> イングルハート自身、「日本は驚くほど特異なケースなのである」（イングルハート 1993、141）として、物質主義的価値観から脱物質主義的価値観への変化について、日本社会が西欧社会とは異なるパターンを持つことを示している。

## 6. 研究の方法と枠組み

本研究は事例研究による実証的な分析を主たる研究方法に選んだ。公共圏や公共性、市民社会についての理解およびその変化については膨大な研究の蓄積があり、詳細な検討が行われてきたが、その一方で実証的な研究は相対的に少ないからである。本研究が目的とするのは、思想的な研究や、量的なデータを基にした研究を補い、組織の内部構造や組織相互の関係性を重視して、定性的な分析によってその特徴を明らかにすることである。

事例研究として、環境運動と消費者運動にかかわる 4 つの事例を用い、市民社会アクターの政治参加について、政治・行政セクターおよび企業・産業セクターとの関係を素描し、市民社会アクターの特徴を実証的に示すことが本研究の基本的なアプローチである。

このプロセスを通して本研究が試みるのは、市民社会アクターを 4 つの類型に分け、市民社会アクター間の相互関係および、政府・行政、企業・市場との関係性を明らかにすることである。事例研究において見いだされる市民社会アクターの特徴的な対外活動によって類型を判断するにあたっては、次項で示す分析軸にそって考察を進め総合的に判断を行う。対外活動のレパートリーについては第 7 節で検討する。

### 6-1 分析軸

本研究で分析軸の一つとして用いたのが、「エリート指導型」と「エリート対抗型」というイングルハートの類型である(イングルハート 1993、293-330)。官僚型組織に属する人々の参加の形は、「エリートの決定に対する国民の選択のインパクトを反映しているよりは、エリートによる国民の巧みな指導を反映している」(イングルハート 1993、297) 可能性が高い。日本においても、市民社会組織内部の意志決定プロセスが、草の根民主主義からマネージメント形式へと変化しているならば、より多くの市民社会組織の持つ意志決定プロセスは、組織の下部構造から意見を吸い上げることに注力するよりも、一部のエリートの考えに人々を同調させることにエネルギーを傾けることになる。

このような対立軸を本研究が採用する理由は、特定非営利活動促進法に基づいて設立された非営利団体(以後「NPO」と表記)の下請け化の問題や、行政や企業との活動における自律性喪失の問題が繰り返し指摘されていることを重視するためである。多くの NPO は行政からの支援を期待しており、その依存体質が懸念されている。2017 年度の内閣府の調査では、「行政への期待」について、66.8%の NPO が「公共施設等活動場所の低廉・無償提供」といった財政負担軽減に対する希望を示しているほか、23.3%が「行政との人事交流」を求めている。「行政からの支援は必要ない」と答えた団体は、わずか 1.1%にすぎない(内閣府 2018、12)。同様に、多くの NPO は、企業との協働の比率も高めている<sup>22</sup>。

---

<sup>22</sup> 2017 年度の調査では、74.7%の NPO が「企業等及び企業等の社員からの寄付の受入

さらに、戦後日本における公共性の議論が、「共同体的公共性」に対する懐疑を色濃く伴うものであったことも忘れるわけには行かない。共同体の利益を目的とする公共性を活動の原動力とする市民社会アクターと、当事者利益に関係のない公共性に基づいて活動する市民社会アクターを対比し、類型化することができる<sup>23</sup>。このような共同体的な公共性と市民社会的な公共性の議論もまた、本研究では分析軸として採用する。このような2つの分析軸によって類別される市民社会アクターは4類型存在することとなる。(表1-1)

表1-1 市民運動の公共性軸とエリート対抗性軸による4分類 出典：筆者作成

	エリート指導型	エリート対抗性
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性
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性

これらの類型は、市民社会アクター内部の行動原理や組織構造を示すものであり、必ずしも対外活動の外形的な特徴を示すものではない。いわゆる古典的な闘争型と呼ばれる社会運動の場合、激しい対立を示してはいるが、必ずしも「エリート対抗性」とはいえない。運動全体を見渡した場合、少数のエリート指導者の決定が下部構造に伝達されることによってデモや集会が組織運営されている場合、そのような類型は「エリート指導型」に分類すべきである。「エリート指導型」が、常に政府や行政に従属的であるわけではない。

一方、「共同体的公共性」と「市民的公共性」の相違は、もっぱら私的利益を容認するか、しないかという観点から区別される。「共同体的公共性」を掲げた運動は、閉じられた領域における集合的な利益を目的とすることが多い。共同体的な運動の典型的な事例は公害反対運動や開発反対運動であり、地域環境の保全や保護が運動の目的である。運動参加者は公害や開発による環境破壊による被害の当事者であり、この当事者性こそが運動参加のモチベーションとなっている。

対して、「市民的公共性」に基づいて活動する市民社会アクターは、領域に縛られない「社会一般」の利益に適っているかを検討して公共性を判断することに特徴がある。その動機がより徹底して利他的であるといえる。共同体の「内」と「外」を分け、「内」側の利益を求

れ」を行っており、59.0%が「企業等からの助成金の申請・受入れ」を行っている。また、「企業との共同事業・共同活動・共同開発」を行っているNPOも41.8%にのぼる(内閣府2018、11)。

<sup>23</sup> 本研究における「共同体的公共性」と「市民社会的公共性」の特徴と相違点については、第4節を参照のこと。

めることを私的利益と見なし、共同体的な公共性の限界に疑問を投げかける。それがたとえ国家という大きな領域を持つ共同体の利益であったとしても、私的利益の追求であるとして、トランスナショナルな、あるいはグローバルな視点から公共性を捉え、より広い視野から問題の本質を捉えようとするのである。

## 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

本研究が掲げた分析の目的は、市民社会組織および関係する市民一般の政治参加の姿をできるだけ正確に把握することにあるが、その際、日本の市民社会が他の工業先進国と比べて特殊なのか、もし特殊であるとするならば、どのような点で特殊なのかという点が問題となる。本研究では、その基準として、ロバート・ペッカネンが示した「政策提言なき市民社会」として捉えられてきた批判的な類型を採用している。

ペッカネンの独自の市民社会についての定義と本研究が採用する「広い定義」の違いを調整するならば、日本の市民社会組織は、①地域社会に密着した政策提言を行わない小規模団体、②ナショナルなレベルで政策提言を行う専門家集団、③政治・行政への強い影響力を持つ業界団体、という三重構造であることになる（ペッカネン 2008、21）。

本研究の分析軸とこの三重構造を重ねるならば、①は「共同体的公共性」に基づく「エリート指導型」、②は「市民的公共性」に基づく市民社会アクターで、ペッカネンの指摘に従えば、専門家集団によりマネージメントされる「エリート指導型」である。③の場合、公共性とは無関係であり、純粹に利害関係の基づくものだとすることもできる。多国籍企業の利益が、時に「国の公共性」と対立することを考えれば、この理解には一定の説得力がある。

ペッカネンは、日本人の団体加入率やボランティア活動への参加などのデータを示し、日本の市民社会が活発であることを認めながら、この「三重構造」によって特異であるとしていることになる（ペッカネン 2008、53-55）。その指摘は、「政策提言なき市民社会」との姿で理解される。本研究は、この「政策提言なき市民社会」を基準モデルとし、事例研究を通して観察される日本の市民社会アクターの特徴が、この指摘の範囲に留まるのか、あるいは、異なる政治参加の形が見られるのかを確かめることが典型的な分析の中心的課題となる。

また、ペッカネンの分析によれば、①の類型が大多数であり、②の類型はごく少数だとされる。「政策提言なき市民社会」とは、この①と②のバランス的要素が加味されたものである。この「政策提言なき市民社会」が2000年代前半までの日本における市民社会の姿であったとするならば、2000年代の半ば以降、これらの類型を超えて新たな政治参加の形を示す市民社会アクターの存在が確認できれば、日本の市民社会は多様化しているとみなすことができる。

そこで、改めてペッカネンの「二重構造」（あるいは「三重構造」）について、その指摘を裏付ける根拠を簡単に確認しておきたい。まず、NPO法の改正によって優遇税制が改正されても、専門職化した大規模団体の数はほとんど増加していないという現実是否定できな

い。2017年度の政府統計をみれば、認定を受けたNPOの26.7%は常勤の有給職員を雇用しておらず、10人を超える団体は、わずか18.2%にすぎない。(内閣府2018、32)。新しく設立された小規模のNPOの場合、法人としての要求を満たすことはより困難であり、44%は、常勤有給職員を雇用しておらず、1人の団体が10.7%、2人の団体が8.9%、3人の団体が7.4%であり、これらが組織運営に必須とされる事務局長、会計および広報担当者であるとすると、少なくとも71%の団体には有給の政策提言担当者は雇用されていないと推測される。(内閣府2018、32)。

また、税制優遇措置を受けることができる認定NPO法人の数は、2011年度3月末時点でわずか198団体に過ぎない。制度改革によって国税庁認定から所轄庁認定に代わって後もその増加速度は遅々としたものであり、2019年度3月末時点でも1,103団体に留まっている<sup>24</sup>。ベッカネンが指摘した有給職員の少なさについて、NPO法人の現状は大きく変化していないといえる。

実際にNPOやNGOでの活動経験を通して観察されることは、第1の類型である地域密着型団体の行政や企業との協働の多さ、第2の類型であるナショナルな規模で活動するNGO等が事業実施にリソースを重点的に配分することの多さ、そして第3の類型である業界団体の圧倒的な強さである。従って、経験則からはベッカネンの二重(三重)構造を無批判に受入れてしまいそうになる。

しかしながら、市民社会アクターが、より効果的な対外活動を模索する姿を確認してゆく過程では異なる側面も見えてくる。ナショナルな規模で活動するNGOの多くは、確かに小規模の団体が多いが、外部から見ると横のつながりを強くもっている。NGOそのものの組織構造はマネジメント体制であることも多いが、その一方で、政府・行政の施策に安易に流されることは少ない。「エリート指導型」ではあるが、「権力対抗型」の団体は少ないのである。

このことから、ベッカネンの類型には含まれない、ナショナルな規模で活動する政策提言型の市民社会アクターの類型の存在が仮定される。例として、2006年の公益法人制度改革によって登記によって設立が可能になった一般社団法人などの法人類型がある。もちろんベッカネンが二重構造(三重構造)を指摘した時点では存在していない。近年、小規模のNPO法人などの連合組織が、政策提言に取り組むケースがしばしば観察されるが、このようなケースで用いられる法人格には一般社団法人が多い。一般社団法人はその設立の容易さだけでなく、情報公開義務が最低限であることもその特徴である。そのため、法人の維持にかかわる制約が少ない分、限られたリソースを、政策提言やキャンペーン告知など、優先する活動目的に配分する自由度がある<sup>25</sup>。このような一般社団法人の特性から、NPO法人

---

<sup>24</sup> 内閣府NPOホームページ

<https://www.npo-homepage.go.jp/about/toukei-info/ninshou-seni> (2019.9.1)

<sup>25</sup> 一例をあげれば、一般社団法人のウェブサイトを開覧しても、事業経費や収入源、その

などの連合組織の法人格として用いられることが多いと考えられる<sup>26</sup>。

実際、一般社団法人の中で、その名称に「日本」あるいは「全国」が含まれる一般社団法人は相当数存在し、「ネットワーク」を含む法人だけでも 63 法人が確認できる<sup>27</sup>。「協議会」、「協会」を併せれば、相当数のネットワークや提携団体の全国組織が存在することが理解される。これまで述べてきたとおり、これらの「全国組織」がペッカネンのいう経済団体等に該当するのか、行政と密接な関係を持つ団体であるのか、いわゆる市民団体であるのかを名称等の外形で判断することは困難である<sup>28</sup>。具体的に、どのような活動を行っているのか、会員団体の内訳、役員、事業規模などを詳しく調べて判断するほかはない。

そこで本研究では、その政治参加の形を「討議－参画モデル」という理念型で示し、事例研究において、市民社会アクターの政治参加の形を、すでに述べた 4 類型に加えて、「討議－参画モデル」の特徴を持つ団体の活動についても確認対象とした。もし、「討議－参画モデル」の存在が確認されれば、それだけで「三重構造」を超える多様性が確認されることになるし、「討議－参画モデル」以外の新たな類型が存在する可能性も否定できない。

さらに、2000 年代半ばまでの日本の市民社会アクターの中に、これらの類型とは異なる政治参加の形を示すものがあれば、日本の市民社会アクターは、それ以前から多様な政治参加の実践を行っていたことになる。本研究では、ペッカネンの研究を批判的に検証する態度で臨んでおり、ペッカネンの指摘を超えて多様な政治参加の事実が観察される可能性を排除するものではない。

### 6-3 「討議－参画モデル」の理念型

「討議－参画モデル」の理念型は、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加する市民社会アクターの性質の両方を併せ持つこと、

---

設立者や実質的な運営者を特定することさえ困難な場合がある。情報公開という面では望ましいことではないが、実態として、限られたリソースが情報公開以外に用いられていることを示すものである。

<sup>26</sup> Anheier は、NPO の連合組織を 8 類型で示しているが、本研究の問題関心と関係が強い類型は、共通利害のためのセンターとなる組織のもとに集結する「利益集団 (interest organization)」と、共通の目的のための連携である「パートナーシップ (partnership)」の 2 類型である (Anheier 2005、164-167)。

<sup>27</sup> 名称に「協議会」に加えて「日本」もしくは「全国」を含む団体は 248 法人、「協会」と「日本」あるいは「全国」を含む団体は 5,360 法人存在する。(2019 年 10 月 5 日現在)

<sup>28</sup> 名称に「市民」に加えて「日本」もしくは「全国」を含む一般社団法人は、5 団体のみであり、多くの市民団体は、団体名に「市民」を用いていないことがうかがわれる。

(2019 年 10 月 5 日現在、国税庁の法人番号公表サイトで検索)

すなわち、地域密着型の市民社会アクターと、ナショナルなレベルで活動する団体が何らかの形で結びついた形態である。討議と参画という 2 つの要素は、地域社会に密着した組織や団体の場合でも、ナショナルなレベルで活動する政策形成・決定への参加を目指す団体の場合にも該当する。この時、「エリート対抗型」であるか「エリート指導型」であるかについては、必ずしも問題ではない。単なる討議への参加の意味ではなく、従属的で下請け型の活動形態から脱し、政府や行政に対抗して積極的に政策提言を志向するモデルであることが、この類型の理念的な特徴である。

この「討議—参画モデル」に対比されるのは、共同体レベルにおいては「下請け」型の団体類型であり、ナショナルなレベルにおいては、事業の実施を専らとし、政策提言活動を行うことのない人道支援団体などである。後者の場合もまた、補助金や助成金に活動資金を過度に依存し、自律性が損なわれるケースが多く、行政従属型であると批判されてきた。「政策提言なきメンバー集団」との批判的な形容は、必ずしも地域密着型の小規模団体にだけあてはまるものではなく、ナショナルなレベルで活動する NGO 等にもあてはまるケースが多く、本研究が「政策提言なき市民社会」と呼ぶ理由である(坂本 2017a)。

「討議—参画モデル」の市民社会アクターの存在を仮定する時、その形成過程は、ナショナルなレベルで活動する事業実施専門型団体から発展する場合と、地域に密着した小規模団体のネットワークや提携関係から生じる場合の 2 経路が考えられる。

事業実施専門型の団体から派生する場合、ベッカネンが指摘するとおり、その発展の鍵は、政策提言の専門家を擁することであり、必然的に組織規模の拡大が要請される。この時、メンバー団体である必然性はない。「政策提言を目的とするエリート集団」が、より今日的な選択であろう。この可能性については、終章で若干の考察を試みる。

「政策提言を行う巨大メンバー団体」の存在を仮定することの困難さは、組織内での合意形成の困難さや、意志決定に必要とされるリソースや時間の問題である。一方、地域密着型の小規模団体であれば、「政策提言を行うメンバー団体」という類型の存在を否定する理由はない。むしろそこで問われるのは、「政策提言を望むメンバー団体」が、地域社会にどの程度存在するかという点である。

地域に密着した小規模団体のネットワークや提携関係による「討議—参加モデル」は、このような政策提言を望む団体が、その影響力の拡大を目的としてネットワークに参加したり、提携団体を形成することから生じてくると考えられる。巨大な政策提言組織を形成するには数多くのハードルがあり、日本の社会環境を考えれば、その実現は容易ではない。一方、複数のメンバー団体や地域密着型の組織が単一目的を持つ提携団体に結集する可能性は、相対的に高いと考えて良いだろう。

このような「討議—参画モデル」の有効性が期待されるのは、政策形成の段階での討議への参加促進効果についてである。政府・行政への従属的な組織や団体との相違点は、第 1 に政府・行政との関係が単なる情報伝達者ではなく積極的に討議に加わる参加者であること、第 2 に、同じ政策分野で活動する市民社会アクターの意見を全国レベルの討議へと導き、

市民的合意を形成することを目的とすること、という2点に集約される。

「討議－参画モデル」の実現性が高まったのは、NPO法人や一般社団法人などの非営利団体が容易に設立可能となった2000年代以降のことであると想定される。NPO法人や、NGOと呼ばれる非政府組織の活動が活発になることで、討議の場としての市民社会の存在意義が飛躍的に高まり、加えて登記による法人設立が可能となった結果、「討議－参画モデル」が現実性を持つようになったのである。

#### 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

日本においてもパブリックコメントやタウンミーティングなどの制度が整備され、活用される機会が増えている。しかし、そのことで人々の政治参加が飛躍的に促進されたわけではない。パブリックコメントの数が数件しかない案件も数多く、タウンミーティングにおける、いわゆる「やらせ」問題などが発覚するなど、制度そのものの意義が問われるケースも発生している。これらの制度は、あくまでも個人が自由意志で参加するものであるが、意図的な意識操作の可能性や、一般市民が複雑な政治課題について対面型の人間関係によって議論を深める場が、現代日本の社会環境の中では失われつつあることも大きな課題である。

イングルハートのいう認知動員という概念は、このような環境変化について、新たな市民社会アクターの対外活動が生じる契機が高まっていることを示唆するものだが、どのような組織が認知動員に寄与し、市民政治を活性化させるかについて定説が存在するとはいいがたい。さらに、情報収集能力や政治的関心の向上だけでなく、社会経験を重視する立場も存在する。しかし、共同体における行き過ぎた個人主義に対して、社会的な人間関係を重視する点では一致している。

日本の場合、政策形成過程への個人の参加機会の拡大や、市民社会における議論を政策決定に制度として組み込む住民投票制度などについての議論が盛んであった<sup>29</sup>。しかし、自由な討議を喚起した上で合意形成を行うための社会コストは莫大であり、国家や都道府県単位での住民投票が行われる機会は多くない。

このような直接民主主義制度の弱点を補い、市民自身が正しい選択が行えるような制度化された民主主義の取組みが、近年になって各国で試行されている。ジェイムズ・フィッシュキン等が提唱する討論型世論調査（フィッシュキン 2011）はその試みのひとつである。討論型世論調査は、ランダム・サンプリング（無作為抽出）によって選ばれた人々による、小さなグループディスカッションを通して十分な議論を重ねた場合に、特定の政策について意見が変化するかを問うものである。この時、議論に参加する人々はランダム・サンプリングによって母集団である社会の代表性をもつように企図される。さらに、情報格差によって議

---

<sup>29</sup> 原子力発電所の誘致についての新潟県西蒲原郡巻町における住民投票の事例はその代表的なものである。（巻町は2005年10月に新潟市への編入合併によって消滅している）



論に差が生じないように、議論を効果的に行うに十分な情報提供が行われる。いわば熟慮の結果を実験的に作り出した上で世論調査を行うものであり、直感的な感覚で回答される一般の世論調査とは大きく異なる。

討論型世論調査は、投票にあたって十分な政策の理解と検討が行われたことが判然としない住民投票とも異なるし、実施コストもはるかに小さい。しかしながら、日本ではその実施例は多くなく、政策形成に大きな影響を与えてもいない<sup>30</sup>。政治参加の促進を肯定的に捉え、その一方でポピュリズムの弊害を懸念することでは多くの研究者の意見は一致しているが、その具体的な方法論については未だ実験段階であるといえる。

「討議－参画モデル」の優位性は継続的な議論が可能である点にある。討論型世論調査の場合、特定の参加者をランダム・サンプリングで選出して討議を行うため、時間的な制約がある。専門家によって吟味された情報を与えられる点では理想的だが、討議時間が限られていることによる限界は自ら存在する。一方、本研究が、その可能性について検討する「討議－参画モデル」では、行政組織と市民社会アクターの双方が組織化されているため、政策形成から実施までをサイクルとして PDCA サイクルを回し、継続的に問題解決に取り組むことができる<sup>31</sup>。「討議－参画モデル」は、政策決定過程における討議への市民参加だけでなく、協働の要素を含んだものである。

## 7. 市民社会アクターの対外活動

ここまで、日本における市民社会アクターを「共同体的公共性」と「市民的公共性」、「エリート指導型」と「エリート対抗型」という2つの分析軸による4類型に「討議－参画モデル」の可能性を加えて市民社会アクターの多様性について、その理念的な特徴について検討を行ってきた。第7節では、市民社会アクターの対外活動について、共通の対外活動のレバ

---

<sup>30</sup> 日本において積極的に討論型世論調査の研究・調査や普及活動を推進している

「KeioDP 慶応義塾大学 DP 研究センター」によれば、スタンフォード大学 DD センターに公認された日本における討論型世論調査は「道州制に関する討議型意識調査」など7例にすぎない。この内の1例は2012年に行われた「エネルギー・環境の選択肢に関する討論型世論調査」であり、政府による「革新的エネルギー環境戦略」の策定の参考とされるが、残り6例の内3例は地方自治体レベルでの政策形成において参考にされたもので、残りの3例については政策形成の影響は「なし」とされている。

(KeioDP 慶応義塾大学 DP 研究センターHP:

[https://keiodp.sfc.keio.ac.jp/?page\\_id=327](https://keiodp.sfc.keio.ac.jp/?page_id=327)) (2019.7.30)

<sup>31</sup> PDCA サイクルとは、Plan (計画)、Do (実行)、Check (評価)、Action (改善) を繰り返すことで、業務改善を継続的に行う手法のこと。事業成果が数字で見えにくい行政や非営利組織では事業実施にあたり実施されることが多い。

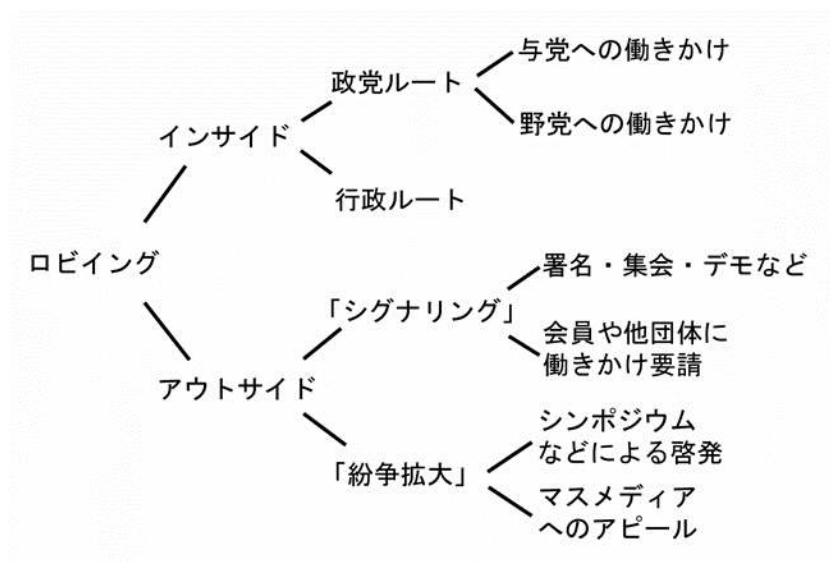
ートリーが用いられていることを確認し、それらの政治的技術としての目的とその特徴を確認することとする。

### 7-1 市民社会アクターの対外活動レパートリーの概念整理

市民社会組織による政治・行政に対する働きかけについては複数の用語が用いられている。市民社会論においては、政治・行政への働きかけを表す用語として、「政策提言」や「アドボカシー」の用語が広く用いられている。本研究でもこの例にならい、政策提言とアドボカシーを同義のものとして用い、広義の「政策提言」を「市民社会アクターの政治社会に対する影響力を行使するための組織外部への働きかけ」と定義しておく。

一方、「ロビイング」の用語は利益団体政治の分析において広範に用いられている。NPOの政治的影響力を分析するにあたって、坂本治也は「ロビイング」の用語をきわめて広い意味で用いている（坂本 2012、149-82）（図 1-2）。この図が示すところは、利益団体政治におけるロビイングは、組織的な対外活動すべてを含むことである。市民社会論において「ロビイング」と類似した概念として用いられる政策提言やアドボカシーの語は、図 1-2 のインサイド・ロビイングを指し、アウトサイド・ロビイングを示すことはない。この混乱を避けるために、本研究では、利益団体政治におけるロビイングの理解を採用しないこととする。

図 1-2 利益団体政治におけるロビイングの種類



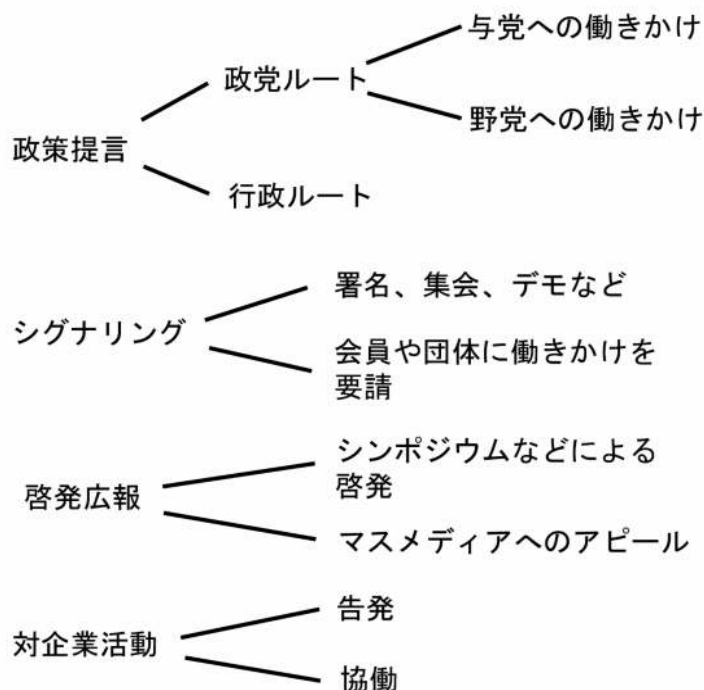
出典：  
坂本（2012、164）  
図 5-2 「ロビイングの種類」より転記

しかし、坂本によるロビイング分類には大きなメリットがある。「政治・行政に対する働きかけ」を意味する「インサイド・ロビイング」と支配的な価値規範や文化コードに対抗す

るために新たな主張を支持する人々を増やし、世論動員を図るために市民社会に向けて行われる「アウトサイド・ロビイング」の双方が含まれることで、市民社会アクターの行動を「ロビイング」という概念で包括的に捉えることができる点である。「利益団体は、政策に影響を与えるために、インサイド・ロビイングとアウトサイド・ロビイングを時と場合に応じて使い分けている」（坂本 2012、164）との指摘は的確である。一方、この分類法ではデモや集会など、一般的には社会運動のレパートリーとして理解されている活動を、利益政治の用語である「ロビイング」の下部概念とする違和感は避けられない。同様に、これらの直接行動を「政策提言」と呼ぶ事にも同じ違和感が残る。

そこで、本研究では、坂本による「アウトサイド・ロビイング」と「インサイド・ロビイング」を含めた概念を、市民社会アクターの対外活動という概念で一括りにした上で、市民社会論での使用例に従い、政党や行政に対する働きかけの概念に「政策提言」の用語を充てることとする。デモや集会などの直接行動と政策提言を明確に区別するためである。

図 1-3 市民社会アクターの対外活動の種類



出典：坂本（2012、164）

図 5-2 「ロビイングの種類」を参考として、筆者作成。

署名や集会、デモなどの直接行動のレパートリーについては、坂本の用法にならい、会員や他団体への働きかけを一括りの活動であるとして、「シグナリング」の用語をあてる。ただし、シンポジウムなどの市民に対する啓発、マスメディアに対するアピールには「啓発広報」の用語を用いる。啓発広報は本研究で採用する造語であるが、文字通り、意識啓発を目的とする広報活動一般を意味する。さらに、坂本による広義のロビイングの概念に含まれていない「対企業活動」を市民社会アクターのレパートリーに加える。対企業活動には「告発」

と「協働」が含まれる（図 1-3）。

これら「シグナリング」、「政策提言」、「啓発広報」、「対企業活動」の意味するところを、次項以降で示す。

## 7-2 シグナリング

シグナリング(signaling)とは、文字通り政策決定者に対する合図や信号の意味である。エリートレベルと一般市民の間には情報の非対称性があり、必ずしも政治エリートは市民が求める政策が何であるかを理解していない。そこで、デモや集会、署名・請願などによって、市民が何を求めているかの情報開示を行うことで政策転換を促すものである。シグナリングは、社会運動で一般に見られる対外活動の形態である。

社会運動が組織化されない市民の集合行為という点で、本研究の主たる目的とは一線を画していることは既に述べた。社会運動を改めて明確に定義し、ここで取り上げる市民社会アクターの対外活動との重なりや相違点を詳細に検討することは避けるが、社会運動の高まりは、しばしば暴力的な行動に発展することは指摘しておかねばならない。組織化された市民社会アクターの対外活動は、社会運動が採りうるレパトリーよりも相対的に穏やかなものである。

誤解されがちだが、シグナリングと呼ばれる署名やデモなども、その働きかけの対象は一般市民である。市民への呼びかけが功を奏することで大規模デモや集会が実現するのである。しかしその目的は政治エリートに対してメッセージを送ることにあり、伝統的な社会運動における人々の集合行為は、請願やリコールといった制度化された政治参加を除けばこのシグナリングに集約される。シグナリングの特徴は、政治権力が推進する理念や政策への対抗力として動員されることである。工業開発か農業振興か、文化施設建設による地域振興か住宅環境の保全かといった、二者択一的な対立の場合に、市民がどちらを求めているかを示すことでシグナリングはより有効性を発揮する。

## 7-3 政策提言

利益団体政治において「インサイド・ロビイング」として示される政治および行政に対する働きかけを、本研究では政策提言と呼ぶ。類似概念としてアドボカシーとの用語があるが、本研究では政策提言で統一することとする。政策提言については利益団体政治の分野で数多くの研究の蓄積があり、特に政治ルートについてはさまざまな角度から分析が行われている。しかしながら、それらの研究の多くは業界団体等と政治・行政との結びつきにかんするもので、NGO などからの政策提言活動についての歴史は浅い。

社会運動で見られる「たたかひのレパトリー」(タロー 2006) は、何らかの社会問題や政治現象などに対する異議申し立てであり、特定の政策や政権の変革を目指すものである。

一方、本研究が主として問題としているのは、責任の主体そのものが不明確な社会問題、あるいは多数の市民自身はその責任の一端を負っているケースである。このようなケースでは、ある特定の政策や社会勢力を否定することは問題の根本的解決にはならない。問題の要因を切り分けて分析し、対処方法を新たに創出する必要がある。市民の政治参加と呼ぶ場合、そのような政策形成の作業を行政や政治化に丸投げし、その批判だけを行うケースを想定していない。政策提言は、市民の「政策形成の場への政治参加」という意味で用いられることが多い。

しかしながら、現実の政治社会における政策形成は、政治・行政のエリートの手に乗ねられていることがほとんどである。政策決定の最終段階で当事者にその内容が示されることもしばしばである。その結果、対話ではなく、より激しい示威行為が選択されることになる。しかしながら、政府・行政に公共サービスが独占されることは、少なくとも消費者問題や環境問題では稀になってきている。消費者や生活者としての市民の行動が、環境問題や消費者問題の原因となっているからである。

政策実施段階での市民の積極的な協力がなければ、政策効果が発揮されない恐れが高い以上、行政の視点からも、市民を政策形成の場に迎え入れるメリットは小さくない。政策形成から政策決定、実施段階の効率性までを視野に入れるならば、政策形成の段階で情報を開示し、多様な意見を積極的に討議の場に持ち込み、合意形成を図ることがより合理的だといえる。

一方、政策提言が特定の社会的立場や思想を背景とする一方的な主張であることには留意が必要である。政策提言は、その取りまとめにかかわる主体の社会的地位や政府・行政との関係性、なによりも、その背後に存在する個人や組織といった数の論理が影響力を左右する。一般的に、政策提言は専門家によるリサーチや科学的根拠を背景として形成される。しかしながら、その主張が社会にとって望ましい結果をもたらすか、問題をさらに悪化させるかはその提言が採用され、実施されることで明らかとなる。政策提言の一部、あるいはすべてが採用される過程では、開かれた議論とさらなる民主主義的な手続きが必要である。

このような政策提言が持つ特性から、本研究が重視するのは政策形成過程における双方向性である。「討議—参画モデル」のような政策形成過程への参加の場合、その参加形態の性格は政策の修正であり、権力側の妥協を引き出すことにある。地域密着型の小規模な市民社会アクターが政策提言を行う場合も対面型の交渉を重視してきたが、巨大組織の場合も、実際の交渉は組織の代表や交渉担当者が対面で行うものであり、すべての会員が政府や行政組織に押しかけるわけではない。スコッチポル等が指摘するようなマネージメント型組織への転換理由の一つは、このような交渉を迅速かつ効率的に行うためには組織権力の集中が必要なためであろう。

#### 7-4 啓発広報

異なる理論によって裏付けられた環境問題に対する政策が複雑に交錯する今日、人々が特定の政策を選択・支持する上で重要性を増しているのは価値観や文化コード<sup>32</sup>である。ネットメディアが発達する以前の社会においては、政治権力がメディアを通じて価値観や文化コードを操作することで支配的な地位を獲得していたが、情報メディアの多様化によって、市民社会アクターも政治権力による情報支配に対抗できるようになってきている<sup>33</sup>。また地方政治においては、地方新聞やラジオといった相対的に小さな規模のメディアの存在や、口コミや対面型の情報伝達などが機能することで、政治・行政に対抗することが可能になる場合がある。

啓発広報と本研究が呼ぶアプローチは、社会的に表面化していない社会的課題や、それまで共有されてこなかった価値観についての理解を拡大させ、共感者を増加させることを目的としている。シグナリングが一般市民の選好を政治エリートに伝えることが目的であるのに対し、啓発広報は、未だ一般的でないあらたな政策への認知や選好を広めることが目的である。直接的な政治的効果を目的としていないという意味で、啓発広報はシグナリングとは大きく異なる。

辻中豊らの JIGS 調査についての研究でも、「『集会への参加』を用いている NPO は全体の 32.1%であるのに対し、一般の人々向けに『シンポジウム・イベント』を積極的に行っている NPO は全体の 63.6%」であるなどのデータを示し、市民社会アクターの中でも NPO 法人は、シグナリングよりも啓発広報を重視していることを指摘している<sup>34</sup>（辻中、坂本、山本 2012、166）。このことは、数多くの NPO 法人の事業計画や活動報告書、ウェブサイト上の情報などで容易に確認される。シンポジウムというと専門家の関与が必要な大がかりなものを想起するが、NGO が実施するイベントの多くは参加者数名から数十名規模の活動報告会や学習会などが多い。

なぜ、一般向けのイベントの試みが、既存会員に対する働きかけよりもより多く試みられているかの理由はきわめて単純なもので、NPO は常に新しい会員を獲得する必要があるからである。社会運動の場合は、短期間に大きな盛り上がりを見せるために参加者は集中的に運動に関与する。しかし、ひとたび運動が組織化されれば、その活動は無期限のものとなり、運動の長期化は活動家たちを疲弊させずにはおかない。NPO などの法人化された組織の場合、会員の中で活発に活動する人々はごく少数である。多くの会員たちは金銭的な貢献や組織運営に間接的に関与しているにすぎないため、第 1 に大きな負担を担う活動家の疲労が、第 2 に資金提供者の負担感の増大、いわゆる「寄付疲れ」が生じる。このことが NPO を新

---

<sup>32</sup> 本研究では、「ある特定の集団や社会において共有されている、そのグループ固有の慣習的なふるまいやルール」の意味で用いる。

<sup>33</sup> ハーバーマスは情報の操作性と市民の消費者化を、市民社会の構造変化として問題視した（ハーバーマス 1994、197-248）

<sup>34</sup> 辻中等の研究では「紛争拡大」の用語を用いている。

規会員の獲得や支持者を獲得するためのシンポジウムやイベントの開催に向かわせる。

NPO 法人等の多くが啓発広報を頻繁に行うもう一つの理由は、世論を味方につけることに成功した場合のレバレッジ効果が期待できるからである。その場合、たとえ新興・弱小団体であっても政策形成過程に大きな影響力を与えることが可能になる。マスメディアへのアピールは、特にその触媒としての機能が期待されている。世論動員が成功した場合、政治領域における圧力団体の政治力の源泉とされる「票とカネ」に類似した影響力を小規模の市民団体も行使できる可能性がある。NPO 法人等の新興市民社会団体の政治的影響力の源泉は「情報力」と「ネットワーク力」といわれているが、啓発広報の試みは、第3の戦略として有望な選択なのである。

環境分野の場合、市民社会アクターが啓発広報を行う目的は、環境破壊を助長する開発や経済成長優先の政策に挑戦し、地球環境を維持することの重要性を訴え、共感者を増やすことである。しかし、日本における啓発広報の目的は政治社会でヘゲモニーを獲得することではない。そのような目的には署名活動やデモといったシグナリングが採用されるが、その実効性は数の論理に支配される。日本においては極端な環境保護優先の政策が支持される可能性はきわめて低く、シグナリングの効果は期待できない。

従って、近年になって登場し、規模的にも小さな市民社会アクターの場合、啓発広報の目的は既存の議論や対立関係の輪に、新たな「石」を投げ込むことであり、なんらかの触媒作用によって、小さな波紋が広がり、大きなうねりとなることを期待して行われるものである。

政治エリートから見て、市民社会アクターによる啓発広報は社会的な合意形成を阻害し、政治社会に混乱を招くと考えられてきた。政策決定をめぐる主要な対立軸が存在する場合、第3極、第4の極の形成を目論んで行われる啓発広報は、自派に有利な争点を形成して数の論理で押し切ろうとする政治社会勢力にとって迷惑な存在なのである。

日本における政策形成過程は、おおよそ行政・官僚組織に独占されており、根回し文化によって政治社会で承認・決定されるものであったため、政府・行政の主張に従属的な立場を採らない団体による啓発広報が有効な公共空間はほとんど存在しないかきわめて小さなものであった。支配的な価値規範や文化コードに対する啓発広報の試みは無視されるか、マスコミ等で取り上げられぬままごく一部の人々に支持されるに留まることとなった。

このような啓発広報をめぐる社会環境が変化したのは、NPO 法人や一般社団法人が著しく増加した2000年代以降である。これらの組織と関係することにより、多くの市民が機関誌や専門誌を通してマスメディアでは流布されない情報に接する機会が増え、積極的に情報にアクセスする動機も増加した。啓発広報が機能する可能性は高まっているといえる。

## 7-5 告発を目的とする対企業活動

高度経済成長期の住民や消費者の企業に対する基本的な態度は、「不信」や「不審」という言葉で表される。このような態度は伝統的な消費者運動の企業への向き合い方と類似し

ている。本来、消費財やサービスを通して企業活動は人々の生活を豊かにするものであり、市民と企業は対立関係にはない。しかしながら、消費者運動の歴史は市民による企業活動の不断の監視が必要であることを示している<sup>35</sup>。その監視行動を通して企業の非道徳的な振る舞いが発見されたときに市民が採る行動が「告発」であると考えられる。

消費者運動の先進国であるアメリカにおいて、消費者運動の実践は、特に商品テスト運動を通して、企業の生産性と消費財の安全性を高める圧力となった。商品の規格化は消費者の要請によるところが大きい。机や家具、文房具に至るまで、あらゆる生活用品が規格化され、組み合わせで使用できることは消費者にとって望ましいことであったからである。この消費者の要望と軍事的な要請があいまって工業規格が定められたことは、消費者運動は必ずしも企業活動にとって負のインパクトを与えるだけのものではないことを示している。消費者運動は、規格化された部品を組み立てて製造するという大量生産方式の生みの親の一人なのである<sup>36</sup>。競争原理によって、より安く、より高い品質の製品を生み出すことを求めたのは消費者自身である。

その一方で、消費者運動は企業が安全で社会的に非道徳的でない方法で活動することを常に求めてきた。アプトン・シンクレアの『ジャングル』が精肉工場における非衛生的な環境と外国人労働者の過酷な労働環境を告発した時代から、消費者運動のメディアを通じた市民社会への訴えは今も続いている (Sinclair 1926)。その背景には生産者と消費者の間に横たわる情報の不均衡という根源的な問題の存在がある。色水にアルコールを混ぜただけの「万能薬」を高額で売りつけるような商売が法律で取り締まられていなかった時代 (折原 2007)、消費者運動の告発は、いわゆる「暴露メディア」を通して一般市民に向けられていたのである。企業の不正行為に対する人々の怒りが広がった結果、消費者保護法制や企業活動を規制することの必要性が広く理解され、政府・行政への働きかけが始まるが、そもそものメディアの告発は、消費者自身に対するアピール、すなわち世論動員であった。

日本の場合も、企業と消費者をめぐる問題はアメリカと同様であった。森永ヒ素ミルク中毒事件や、イタイイタイ病、水俣病といった公害病の場合も、企業の安全に対する認識が低く、投資対象が生産能力や利益向上に向けられていたことが社会問題を引き起こす原因であった<sup>37</sup>。法整備が十分でない時代、被害者は企業そのものへの告発を繰り返し行ったが、企業から被害者への補償を直接交渉で勝ち取るケースは多くない。法制化と司法告発という2つの手順を踏まない限り、企業が賠償請求に容易に応じることはないといえる<sup>38</sup>。

---

<sup>35</sup> 消費者問題の理論を振り返れば、消費者運動が企業の問題行動から消費者を守るために発展してきたことが理解される。多田吉三らの文献を参照 (多田、大久保、西村 2002)。

<sup>36</sup> もう一人の生みの親は、アメリカ工学規格委員会で活躍したハーバート・フーバーだとされる (モース 1996、246)。

<sup>37</sup> 公害問題に対する一般市民の被害等については (庄司、宮本 1964) などに詳しい。

<sup>38</sup> 公害病の問題が、最終的に司法訴訟にまで発展した経緯については (政野 2013) など



## 7-6 協働を目的とする対企業活動

市民社会アクターと企業の協働 (collaboration) をどのように捉えるかについては議論が分かれる。企業に対する否定的な視線を背景とする伝統的な市民団体の関係者による理解は、おおむね「飼い慣らし」という否定的な言葉で説明される。森林伐採を続けてきた企業が民間団体に委託して行う植林事業や、海洋汚染を引き起こした企業が「社会貢献活動」として行う海洋資源保護活動などが代表的な批判対象である。

一方、環境保護や人道支援に積極的に貢献しようとする企業も存在することは否定できない。太陽光発電や風力発電といった代替エネルギーの開発に取り組むことは、一般的に非営利団体の仕事ではない。太陽光パネルの高効率化や大規模な海洋風力発電所の建設などは、一定の事業規模を持つ企業の事業領域である。ペッカネンが指摘するとおり、このような大規模な環境保護活動に取り組むには日本の非営利団体の多くは小規模かつ非専門的である。

これらの中間的な立場として、化石燃料の使用をできるだけ維持しようとする産業や、開発途上国の貧困を助長する多国籍企業のみをターゲットとする運動も存在する<sup>39</sup>。このような立場の団体や組織は、是々非々で企業活動の環境や人権環境への影響を判断する。市民社会アクターすべての対企業姿勢を量的に分析することは不可能だが、近年、「協働」という言葉を用いる NPO や NGO は確実に増えており、実際に、草の根レベルで企業と何らかの形で協力や提携して事業に取り組む市民社会アクターは多数存在する。

営利団体に属する団体の中にも、株式会社などの法人格を持ちながら、非営利組織よりも効果的に社会サービスを行うことを目的とした社会的企業 (ソーシャル・ビジネス) も増えている。社会的企業は、法人形態は営利企業であるが、利益の株主への分配などを自ら制限し、社会的な貢献を重視する。資金調達の方法もクラウド・ファンディングなど多様化が進んでいる。法人類型などの外形的特徴だけでは、もはや市民社会アクターの全貌を捉えて的確に類別することは困難になっている。非営利組織と社会的企業の協働などは社会的にも当然視されており、市民社会アクターの対企業活動は、多様化かつ複雑化している<sup>40</sup>。

## 8. 事例研究の概要とその選択理由、主たる議論と観点

事例研究によって論考を進めるにあたり、事例の選択は重要な問題である。一方、本研究

---

を参照されたい。

<sup>39</sup> いわゆる「オルター・グローバリゼーション」、「グローバル・ジャスティス」運動などがこれに該当する。(ジョージ 2004)、(内藤、岡野 2013) など、

<sup>40</sup> 特定非営利活動促進法が、そもそも NPO 法人の収益事業を禁じていないことが、営利企業などとの協働を促進している要因となっている。

のアプローチは、日本における市民社会アクターの政治参加について、事例を用いてその特徴的な展開の経緯をできるだけ忠実に素描して行くことで明らかにしようとするものであり、特定の仮説の検証を試みるものではない。事例による論考の目的が基準となる類型以外の発見（あるいは基準類型以外に存在しないことの確認）にあるため、意図的な事例の選択による結論の操作が介入する余地はほとんどない。

研究事例の選別にあたっては、市民社会アクターの対外活動を大きく左右する政治・社会環境の変化に着目した。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トリーを選択していると考えられるためである。

### 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

第2章で確認を試みるのは、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ということにある。事例としては、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」（以後「三島・沼津等反対運動」と表記）を取り上げる。国が推進する重要な開発事業を住民運動が押しとどめた最初の例として知られている。いうまでもなく、この事例は社会運動の政治的影響力にかんするものであり、組織化された市民社会組織の政策提言の事例ではない。

高度経済成長期の政治体制が、「55年体制」と呼ばれる資本主義勢力と、社会・共産主義勢力のイデオロギー的な対決構造であったことの影響は大きい<sup>41</sup>。労働組合は、いわゆる左派勢力と結びつき、政治的影響力を行使することができたのである。市民社会アクターとしてもっとも大きな政治的存在感を示してきたのは労働組合であり、環境運動の存在感は相対的に低かった。

その中であって、公害反対運動は環境運動の中では例外的に激しいものであった。コンビナートの建設を推進する勢力は、「国の公共性」を掲げて開発の意義とメリットを説き、反対派を説得しようと試みた。一方、反対派の主張はあくまでも生活の防衛である。地域住民の分断は、開発と開発拒否のどちらが共同体の利益に適うかという意見の相違によるものであり、開発賛成派も反対派も、「共同体的公共性」を掲げていた点では同じである。この時、討議の場としての市民社会の機能は、共同体内部の意見の相違を乗り越えるための合意形成を目指すことに求められるが、実際に合意に至るケースは少ない。

---

<sup>41</sup> 自由民主党が与党第一党の地位を占めて政権を維持し、日本社会党が野党第一党として対抗的な勢力であった体制を指す。1955年にこの構図が成立したために「55年体制」と呼ばれる。国会での勢力が、自由民主党と日本社会党で2:1の比率であったため、「1と2分の1政党制」と呼ばれることもあった。

公害経験からの教訓は、公害対策を行い、環境に配慮することが中長期的には経済的な有利性をもたらすということであった（地球環境経済研究会 1991）。しかしながら、このような知見は公害経験から学んだことであり、激甚公害の時代は、公害対策を行いつつ開発を行うという企業や政府・行政の説明は信頼されることは少なかった。そして実際、公害防止技術が効果を発揮するのは、1970年11月に開かれた第64国会以後のことである<sup>42</sup>。

第2章で着目すべきは、単純な開発推進派と環境保護派の対立と考えられがちな住民運動の場合も、きわめて多彩な立場や考えを持つ個人や団体等が地域には存在していることである。「三島・清水・沼津コンビナート反対闘争」は、いわゆる「三島・沼津型」市民運動の原点であり、市民社会運動の象徴的な事例として適切であると考えられる。共同体的公共性に基づく「国家の公共性」に対する異議申し立てであると同時に、地域における市民的合意を目指す過程で、多様なアクターの関係性が運動の結果に結びつくことを確かめる上で有効な事例であった。

しかしながら、社会運動と市民社会組織の政治参加を比較した場合、その違いは明らかである。そもそも社会運動はある種の「たたかい」のレパトリーであり、政府・行政の政策形成に参加し、影響力を及ぼそうとする政策提言のアプローチとは一線を画すものであることは再度確認しておきたい。

## 8-2 行政と地域密着型組織の協働と政策提言

第3章で取り上げる「空き缶問題」は、大衆消費社会の浸透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したことによる環境破壊を指す。この時、散乱する空き缶だけでなく、なぜ、空き缶が放置されるようになったかという要因までが「空き缶問題」には含まれる。このような問題は、市民社会が政治社会や産業社会と対立するものだとする単純な3領域論では捉えることができない。市民が経済人としての側面を強める中で、親密圏の独立性は後退し、共同体の豊かさを追求することが公共性であるとの理解が一般化していったことが問題の背景に存在する。

「空き缶問題」において市民アクター間の関係が複雑にならざるを得ないのは、その対処方法と責任をめぐって、現在に至るまで合意を見ることがない議論が存在するからである。第1の立場は、散乱する空き缶の問題の責任は、専ら、ポイ捨てを行う消費者のモラルの問題だとするものである。この場合、対処方法はモラル啓発を重視することとなる。第2の立場は、そもそもの空き缶問題の原因は、ワンウェイ容器の大量販売というシステムにあり、そのシステムの改良責任は事業者にあるというものである。

---

<sup>42</sup> 通称「公害国会」とよばれ、あわせて14の公害対策法案を可決した。いわゆる「調和条項」が削除されて国の基本姿勢が明確化されたことで、公害問題への取り組みが本格化した。

この議論に決着をつけないまま、解決策だけが一人歩きした結果、異なる立場からの対策を主張する市民社会アクターの思惑が複雑に絡み合うことになったのである。本研究の目的である市民社会アクターの政治参加の形の多様性を明らかにするためには、これらの異なる立場の主張を政策形成過程に関連づけて追うこととなる。空き缶問題の解決をめぐる議論は、生活環境を守る責任が誰にあるのかという議論から、利害関係に基づく議論へと発展したといえる。

本研究が「空き缶問題」を取り上げた理由としては、日本社会が大衆消費社会へ移行する過程で生じた社会問題であることが大きい。市民社会アクターは、社会環境の変化に伴って、より効果的な対外活動を模索すると考えられるからである。加えて、ペッカネンによる市民社会組織研究との関連性がある。ペッカネンは、自治会などの地域社会に密着した組織や団体が「政策提言なきメンバー集団」であることを指摘した（ペッカネン 2008、111-162）。「空き缶問題」では、自治会を含む多様な市民グループや組織を分析の対象としており、ペッカネンの主張を点検する意味をもっている。

### 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

第4章では、1981年5月に、国連の専門機関であるWHO (World Health Organization) の総会で採択された「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 : 通称「WHOコード」) を事例としてとりあげる。国際消費者運動を取り上げるのは、市民社会アクターが国境を超えて活動する(トランスナショナルな)場合の、政治参加の形を確認するためである。

消費者分野における主要な国際的なNGO(Non-Governmental Organization)のひとつである国際消費者機構(International Organization of Consumer Union 以後、「IOCU」と表記)は、先進工業国の消費者団体の情報交換のための組織として設立されたが、開発途上国の消費者運動を支援したことでその性格を変え、「市民的公共性」に基づいて活動する国際NGOへと展開した。多国籍企業によるマーケティングの問題は、原則として先進工業国には被害者が存在せず、開発途上国に問題の歪みが生じるものであり、IOCUの取り組みは人道的な理由によるものである。

「WHOコード」問題の背景には、工業先進国による何らかの問題行動が、開発途上国の社会問題を引き起こしているという指摘、いわゆる「南北問題」が存在し、先進工業国内における「二重基準」の問題として批判の対象となった。第2章でみた開発反対運動の場合、地域住民と対立する「国の公共性」の問題は、受益圏と受苦圏の対立との構図で捉えることも可能であるが、先進工業国と開発途上国の「二重基準」の問題は、国境を越えた受益圏と受苦圏の対立へと拡張されたものといえる。

国内問題としての開発反対運動の場合、受苦圏の住人は、実際に生じている被害や潜在的な被害について当事者として立ち上がり、異議申し立てを行う。その主張は国内メディアを

通じて拡散され、国全体での議論へと発展することが期待される。一方、南北問題における受苦圏の当事者である開発途上国の住人の声は、工業先進国の市民にはなかなか届かない。そこで被害者の声を代弁する工業先進国内の市民や市民グループの存在が重要となる。さらには、その声を取り上げて拡散するメディアの存在も欠かせない。

「WHO コード」のケースは、国際社会や一部の西欧諸国ではこのような市民社会アクターの代弁機能が結果に結びつき、日本では多様な市民社会アクターの間で議論が交錯し、結果に結びつかなかった事例である。この事例は、本研究がその存在を仮定する「政策提言なき市民社会」を超える組織の存在を示すものではなく、ナショナルなレベルで政策提言を行う日本の市民社会アクターの政策提言力の弱さを示す事例である。

一方、「WHO コード」が WHO 総会で圧倒的多数により採択されたという事実を国際社会という枠組みで捉えるならば、「エリート指導型」のロビイングや政策提言が主役となった国際消費者運動の象徴的事例として位置付けることができる。ヨーロッパでネスレ社のボイコット運動を主導した IBFAN(International Baby Food Action Network)は、世界でも最も長い歴史を持つシングルイシュー・ネットワークの一つであり、「WHO コード」の事例が、新たな市民社会アクターによる政治参加の形であったことを示している。

#### 8-4 縦割りの行政機構と結びつく市民社会アクターの政策提言

最後に第 5 章で取り上げるのは、循環型社会を目指す政策をめぐる市民社会アクターと官僚機構、企業の関係である。簡単に一般廃棄物の規制経緯を振り返れば、公害の激化に対処するために環境庁が発足したのは 1971 年のことであった。「空き缶問題」に対する対処としてリサイクル・資源化が始まり、容器包装リサイクル法が 1997 年（ガラスびん及び飲料用ペットボトル）、2000 年（紙、プラスチック）と段階的に実施された。そして大量消費社会からの明確な政策転換として、2000 年 6 月に循環型社会形成推進基本法が成立し、2001 年 1 月に施行された。

一方、消費者行政の分野では、「循環型社会形成」に直接かかわる「消費者市民」の考え方が行政文書に示されたのは、2008 年の「消費者行政推進基本計画」であり、「消費者市民社会」という用語が、循環型社会形成の重要な要素として示されることとなった。「3R 運動」とは、それまでの資源化・リサイクルの不十分さを補い、「リデュース」、「リユース」の重要性を社会全体に浸透させ、循環型社会を実現させるための官民一体となった一大キャンペーンである。当然のこととして、このような大規模な「協働」が訴えられたことは、市民社会アクターの政府・行政や企業との向き合い方を大きく変化させることとなった。

第 3 章でとりあげた「空き缶問題」では、放置された空き缶が、消費者の責任で生じたものか、生産者の責任で生じたものかという責任論が生じたが、この議論は循環型社会を目指す上でも大きな問題となっている。消費者に対するモラル啓発や教育効果によって問題解決を図ろうとする考えは、「総合的な施策」と呼ばれる政策の中核を占めているが、その延

長線上に位置づけられるのが「消費者市民社会」の議論なのである。

「消費者市民社会」は、消費者がその選択行動を通じて常に社会に影響を与えているという事実に基づく概念であり、一人一人が自立した市民として、社会、経済、環境などに与える影響を考へて商品・サービスを選ぶことで成立しうるものである。しかしこの考へは、循環型社会への移行が「消費者市民」の選択に委ねられているとの仮定に基づいたものである。企業の生産者としての責任や、広告宣伝によって消費を扇動することの責任を隠蔽する方向へと向かいかねない。経済産業省や環境省など、数多くの省庁と強く結びついた市民社会アクターが、こぞって廃棄物の削減に取り組んでいる様は、この仮定を無批判に飲み込んでいるように見える。

しかし、世代間格差の問題に立ち戻れば、市民社会で討議すべき本来の議論は、未来の世代の利益を損なうような形で、現在の市民がどこまで利益追求を行うことが許されるのかという点にある。この事例における社会問題の被害者は「次世代の子どもたち」なのである。被害者が市民社会の討議に加わっていないという点では、国際消費者運動のケースと類似している。このような市民社会における当事者不在の問題は、「共同体的公共性」に基づく議論が、しばしば、共同体の「外」に負担を押しつける結論を導くことと類似している。

この問題を解決するためには、討議を開かれたものとし、共同体の利益とは異なる選択を行う、「市民的公共性」に基づき議論が行われる必要がある。しかし、現実問題として未来世代の利益を代弁する市民社会アクターの主張が、業界団体や私的利益を追求する消費者に受け入れられるケースは稀であろう。

第3章から第5章までの事例は、環境および消費者問題に対する組織化された集合行為、いわゆる市民社会アクターの「活動」を対象としている。活動は、組織全体として行われることもあるが、個人が自律的な判断で行う場合もある<sup>43</sup>。その共通点は、市民社会アクターがより有効な対外活動のレパートリーを模索する契機となる、市民社会アクターにとっての大きな環境変化が存在することである。第3章における「望ましくない消費者」、第4章における「共同体の外に存在する受苦圏」、第5章における「消費生活の継続を困難とする気候変動問題」は、それまで政府・行政や企業と市民が形成してきた明示的、あるいは暗黙的な合意を根底から掘り崩すものであった。

道ばたに放置される空き缶は、それまで地域共同体の環境破壊を招くものは、企業による開発や公共事業などであるとの常識を揺るがした。「WHO コード」問題は、国内の消費者の利益を守る政策や企業の誠実さが、必ずしも正義であるとは限らないことを示している。さらに、気候変動問題は、行政、企業、消費者が合意した生産と消費および廃棄物処理のバランスは、国際的な視点から、あるいは次世代への責任という観点からは十分でないことを市民社会に突きつけたのである。

---

<sup>43</sup> 個人的な行動は、特に「アクション」と呼ばれることもあるが、このことは、社会問題に関心を持つ段階を乗り越えた、次の段階として位置づけられている。

循環型社会形成推進基本法が成立した以上、政府・行政や企業の取り組みが不十分であれば、その問題に率先して取り組み、政策提言を行うことが消費者市民としての個人的責任でもあり、市民社会全体の課題である。最後に「3R運動」を事例としたのは、3R運動を含め、環境問題がSDGs (Sustainable Development Goal)と呼ばれる地球規模の課題の一つだからである。いまや、新たな当事者責任を市民社会アクターは負っているといえる。

## 9. 本研究の構成

本研究の構成は、第1章で理論枠組みを整理した後、第2章から第5章までを事例研究にあてている。各事例研究は、環境および消費者問題に関して、それぞれの時代と分野における代表的なテーマとアクターをあつかっており、各章では、時代背景を整理した後、主要な市民社会アクターがどのような対外活動のレパートリーを選択したか、またその理由に着目し、市民社会アクターの政治参加の形を典型的に理解することを試みた。

終章では、第2章から第5章までの事例研究の結果を振り返り、大きく変化する社会環境に、どのように市民社会アクターが対応してきたかを概観した後、これまで指摘されてきた『日本における市民社会の二重構造』（ペッカネン 2008）の主張と、本研究で得られた知見との重なりと相違点について検討を行った。さらに、日本における「討議-参加モデル」の特徴を持つ市民社会アクターの可能性について、若干の考察を加えている。

## 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－「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

日本における高度経済成長期以後の社会運動史を振り返れば、社会運動によって国の体制や重要な政策方針が転換した例は限られている。地域レベルにおける公害反対運動などの場合は、ナショナルなレベルでの運動に比べて相対的に活発な住民運動が展開されてきたが、それでもなお、「国の公共性」に基づく政策に「共同体的公共性」の論理で立ち向かい、政策転換に至った住民運動の例はそれほど多くない、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」（以後「三島・沼津等反対運動」と表記）は、その中でも、いわゆる成功事例のひとつである。国が推進する重要な開発事業を住民運動が押しとどめた最初の例とされる。

主たる関心を組織化された市民社会組織の政治参加の形におく本研究が、三島・沼津等反対運動を事例として取り上げる理由は、組織化された集団による政治参加と、いわゆる社会運動の一形態である住民運動を対比し、その政治的影響力の源についての比較基準（ベンチマーク）として、三島・沼津等反対運動は好例だと判断したためである。三島・沼津等反対運動の背景にはいわゆる55年体制があり、左右両勢力の対立や労働組合と野党との結びつきなどの要素が存在するが、本研究の主たる関心とは異なるため、詳しい分析は行わない。

三島・沼津等反対運動は、共同体主義に基づく生活防衛が目的であるが、いわゆる「たたかい」の社会運動の要素を色濃く持つ古典的な闘争型である。さらに、「エリート指導型」の運動ではなく、地域毎の自主性を重んじた運動中心の配慮により、「エリート対抗型」の特徴を示すこととなった。小規模の学習会や地元の教師が中心となって行われた科学的調査、地元ローカル紙による広報などが有効に機能したとされるが、このような特徴を持つ住民運動は数少ない。

学習会や住民の連帯を基礎とする「三島・沼津型」と呼ばれる住民運動の形態は、市民運動研究においてもその評価は高い。その流れはやがて1970年11月招集の「公害国会」を経て、環境庁の設置に代表される国家レベルでの環境政策の強化につながっていった<sup>44</sup>。結論を先取りすれば、「市民運動の原点」とされるこの住民運動は、小さな集団から水平に広がる連帯を通して合意形成にむかう草の根の民主主義的な運動であり、啓発広報が有効に機能した事例であった。

同時代の他の運動と比較すれば、その特異性は明らかである。1960年代から1970年代にかけて、開発政策に反対の立場をとる人々が多数派を形成する地方自治体が生まれ、政

---

<sup>44</sup> 公害関係法制の抜本的整備を目的として召集されたため「公害国会」と呼ばれる。公害関連14法案が可決された。



府・行政が掲げる「公共性」と鋭く対立した<sup>45</sup>。住民意識の向上などの副次効果を重視せず、結果にこだわる住民運動の多くは、実力行使による異議申し立てのスタイルを採用したが、必ずしも政策転換には結びついていない<sup>46</sup>。このような「数」や「力」を強く意識した社会運動は、政治エリートからは代表制民主主義制度の秩序を乱すとして非難され、住民のエゴであるとして全国紙その他のマスコミから批判されることも多かった。「三里塚闘争」や全国各地の原発建設反対運動など、住民の頑強な抵抗が政府・行政に押し切られた事例が相対的に多数であったことは、住民運動の政治的影響力に限りがあることを示している。

本研究では三島市や沼津市での成功事例が、そのような限界を乗り越えた理由として、啓発広報活動の効果に求める。三島・沼津等反対運動においては、地域社会における「民意」が明らかになった時点で、県および国はその意志に従う判断を下している。政策決定は「民意」に従って行われるという民主主義の基本ルールが守られたことで住民運動は政治的影響力をおよぼすことができた。その前提となる市民的合意の形成過程で啓発広報がその効果を発揮したのである。

一方、中央政府主導の開発計画であった成田空港や横浜新貨物線の場合、地域社会が早い時期に計画反対への合意を固めていたにもかかわらず、「国家の公共性」を事業計画の正当性の根拠とし、地域が掲げる「共同体的公共性」の主張を無視する形で計画は進められている（小林 2018）。一般民衆がその意思を政策に反映させる機会は、制度的には政策決定過程の僅かな範囲に限られて許されていた。地域社会が望まない中央主導の政策に抵抗するためには、その政策に対抗する議論が広範に存在すること、すなわち政治的な争点が存在し、その議論に決着がついていないことを政治エリートに認めさせる必要があった。啓発広報のアプローチは、市民的合意に至る過程で世論を動員するためだけでなく、政治的争点を作り出す上でも重要な戦術であった。

## 2. 第2章の目的とアプローチ

第2章では、公害激甚期の1960年代に石油化学コンビナートの建設に反対した三島・沼津・清水2市1町の住民運動を事例として分析し、基礎自治体における伝統的な意思決定プロセスに住民運動が与えた方法について検討する。特に、啓発広報の影響に着目し、当該運動が、「共同体的公共性」意識に基づくものであり、かつ、「エリート対抗型」であったことを確認する。

事例研究の対象とした東駿河湾東部地域での住民運動は、従前の住民運動の枠組みを超

---

<sup>45</sup> 本研究の「公共性」についての理解にしたがえば、「共同体的公共性」と「国家の公共性」の間の緊張が公害反対運動の背景に存在する。

<sup>46</sup> このスタイルの代表的な運動として横浜新貨物線反対運動があげられる。（宮崎 2005）

えて「市民運動」としての評価が高い<sup>47</sup>。「市民運動とは何か」、という問いに対する立場は一つではないが、本研究では「共同体的公共性」に基づく社会運動の典型であり、また数少ない成功例として三島・沼津等反対運動を捉え、運動全体の中で啓発広報が市民的合意形成に果たした役割を重視し、市民運動のモデルの一つとして位置づけることを試みる。

三島・沼津等反対運動の事例は、地域社会に密着した人々の集合行為にかんするものだが、いうまでもなく、その時代背景からもベッカネンが示した「政策提言なきメンバー集団」による対外活動との関係性は低い。結論を先取りすれば、共同体における小規模の学習会の積み重ねによって市民的合意に至った点は、この運動が啓発広報を有効に使用した事例であるといえるが、その目的は反対運動内部における合意形成であり、対抗する県や国といった運動対象との間で討議を重ね、合意に至ったわけではない。

## 2-1 事例研究の方法と対象

運動発生から時間が経過しており先行研究も豊富であるため、研究の方法としては文献調査を主として採用し、当時の新聞報道、当事者の意見、行政資料なども併せて分析を行った。分析にあたっては、国レベル、県レベル、基礎自治体レベルの政治的バランスを重視し、三島・沼津・清水の2市1町については、地域の利益集団等がコンビナート反対を掲げる運動体に集約され、市長（町長）や市議会（町議会）に誘致政策を断念するように働きかけた経緯とその結果を確認して行く。

分析をすすめるにあたっては、当時の産業別人口の分布とその推移、歴史・文化的背景を確認しながら、なぜ、三島・沼津等の住民が石油コンビナート誘致にこぞって反対したのかを総合的に検討することを心がけた。加えて、現在の三島市の総合計画である「第4次三島市総合計画」<sup>48</sup>、2017年3月に発表された静岡県による「東駿河湾広域都市計画 都市計画区域の整備、開発及び保全の方針」<sup>49</sup>なども参考資料とした。三島市の街づくり会社での経験から、現在の三島市民、静岡県の行政が考える東駿河湾地域のあり方と、コンビナート誘致計画に反対した市民感情の間には関連があると考えからである。

事例研究の主たる対象は、三島市を中心とした東駿河湾東部地域とするが、同時期に石油コンビナートによる公害被害の重要な事例とされた四日市地区における公害被害発生と深刻化のメカニズムを、必要に応じて参照・比較することとする。

## 2-2 先行研究

---

<sup>47</sup> 宮本憲一による『沼津住民運動の歩み』（宮本 1979）が代表的。

<sup>48</sup> 三島市 HP: <https://www.city.mishima.shizuoka.jp/ipn025628.html> (2019.09.01)

<sup>49</sup> 静岡県 HP: [https://www.pref.shizuoka.jp/kensetsu/ke-510a/documents/higashisurugawan\\_seikaiho\\_7th.pdf](https://www.pref.shizuoka.jp/kensetsu/ke-510a/documents/higashisurugawan_seikaiho_7th.pdf) (2019.09.01)

三島・沼津等反対運動は、高度経済成長期の国家レベルでの開発政策が発端として生じたもので、国が本格的な公害対策・環境政策実施へと大きな方向転換を行うきっかけとなった重要な出来事でもあり、多くの先行研究が行われている。その第1は、社会運動史的な関心からの研究で、主に、三島・沼津等における住民運動の経緯と評価を目的としており、その後の環境運動につながる研究も多い。第2が、住民自治や地方自治にかんする研究、第3が市民社会論にかんするものである。その他、新産業都市や工業整備特別地区については社会経済学的視点からの研究も参考とした。直接引用、あるいは参考とした文献等については脚注等で逐次紹介するが、ここでは、研究を進めるにあたって特に重視した研究と本研究との関係を記しておく。

社会運動史的研究成果の第1は、運動に参加した当事者が収集・記録した資料が数多く残されていることである。基礎資料として価値が高いものとして『戦後日本住民運動資料集成』<sup>50</sup>に収められた『三島・沼津・清水町石油コンビナート建設反対運動資料』があげられる。第1巻には『三島民報』と『沼津朝日』の地方2紙の報道資料が、第2巻から4巻までは『西岡資料』と呼ばれるもので、沼津工業高校の教員として松村調査団に加わった西岡昭夫が収集した資料。第5巻は『清水町・女性関係資料』、第6巻から8巻までが勤労者福祉協議会を中心に活動した三島市選出の静岡県会議員、酒井郁造が収集した『酒井資料』と呼ばれるものである。西岡資料には反対運動の事実経緯が多く収められ、酒井資料は運動体に関わる資料が多い。他の先行研究もまた、この『三島・沼津・清水町石油化学コンビナート建設反対運動資料』に収められた資料を分析に多く用いている。本研究でも、当事者の発言や事実関係の確認には、新聞報道、行政資料の他に、この『戦後日本住民運動資料集成』を用いている。

第5巻は、清水町における住民運動の記録と共に、女性運動についてのものであるが、住民運動における婦人会や、主婦などのかかわりは重要なテーマであり、三島・沼津等の反対運動の場合も石油化学工場建設予定地であった三島市中郷地区の女性たちの地道な活動が大きな影響を与えたといわれている。この女性の果たした役割については、平井和子のすぐれた研究がある（平井 2013、33-45）。市民社会論研究において女性運動はきわめて重要な分野だが、紙幅の関係もあり本研究では分析の対象としていない。稿を改めて取り組んでみたい。

公害経験を通じた当事者視点からの分析、社会運動史的研究の特徴は、住民運動の発生要因を、経済開発最優先の国・県に対する地域住民の異議申し立てという構図で捉えていることである。また、研究の目的は「三島・沼津型」と呼ばれるようになる住民運動の成功要因の分析に重点が置かれている。『戦後日本住民運動資料集成』の別冊に収められた宮本憲

---

<sup>50</sup>『戦後日本住民運動資料集成』には、『巻原発反対運動』、『横浜新貨物線反対運動資料』、『志賀（能登）原発反対運動』、『三島・沼津・清水町石油コンビナート反対運動資料』、『奄美群島住民運動資料』、『高知パルプ生コン事件資料』が含まれている。

一の「研究史と住民運動のかかわり」(宮本 2013、5-26) の場合、「草の根民主主義による連帯」、「学習会と調査(アセスメント)」、「地方自治運動」の3点を成功要因に挙げている。

公害問題一般についての研究としては、「公害」という言葉を日本ではじめて使用したといわれる庄司光・宮本憲一の『恐るべき公害』(庄司・宮本 1964) を重視した。その理由として、同時代性と先見性があげられる。宮本憲一は、その後も四日市、沼津の住民運動にかかわり続け、『日本の環境問題－その政治経済学的考察』(宮本 1981) 『日本の環境政策』(宮本 1987) 『戦後日本公害史論』(宮本 2014) など、環境経済学の立場からのすぐれた研究が多い。『沼津住民運動の歩み』(宮本 1979) に収められた「市民誕生－草の根民主主義への道」は、本研究が目的に掲げる「『市民社会運動の原点』としての三島・沼津地域の住民運動」という問題意識の出発点でもある。他に都留重人編『現代資本主義と公害』(都留 1968) も同時代的公害論として高度経済成長期の社会問題を考察する上で参考になっている。

本研究の主題とは直接的な関係は薄いですが、公害発生メカニズムや要因分析は、運動論の研究者たちが重視した点である。予防原則の概念が希薄であった当時、コンビナート誘致政策をめぐる議論は、開発計画が公害を招くものであるか否かが争点となったからである。公害防止策には発生源対策と都市計画による被害拡大防止の2つの方向性があるが、本研究では、坪原紳二による都市計画の視点からの一連の研究を参考とした。「四日市の戦後都市形成史－コンビナート全面化直前期までの都市開発・整備行政の実態について－」(坪原 1998)、「四日市の戦後復興期における都市形成の実態に関する考察－工場操業に関わる問題を中心に－」(坪原 1999)、「四日市都市改造事業の計画性に関する考察」(坪原 2000、171-178) など、都市計画の重要性が指摘されている。

同時代的研究の課題は、運動の成功要因分析に視点が偏りがちなことだろう。西岡らの論文「清水・三島・沼津石油コンビナート反対運動 住民組織の発展と学習会」の場合、運動の欠点として「革新政党の指導性の不足があった」、「社会科学的なものへの取り組みが非常に少なかったこと」の2点を自ら運動の弱点として指摘している(西岡・吉澤 1968、240-241)。左派勢力の分裂、企業別労組の構造的な問題、公共事業に依存する地方経済の問題などへの対処にまでは踏み込めていない。松原治郎編の『公害と地域社会』(松原 1971)、宮本憲一編の『沼津住民運動の歩み』(宮本 1979) も同じ課題を抱えている。

これらの問題意識を明確な形で示しているのが中村紀一による「住・市民参加の2つの型－三島・沼津・清水と横浜」である(中村 2013)。中村は市民運動を広い意味での政治参画であると捉えることで、利益獲得を目的とした交渉などの集合行為を、制度化された政治への参画の次元と連結させている。

忘れてはならないのは、同時代的にみれば、開発を推進する勢力が開発反対派よりもはるかに多かった事実である。佐久間ダムの開発をめぐる町村敬志による『開発主義の構造と心性』(町村 2011) や同じ町村編の『開発の時間 開発の空間』(町村 2006) は、このような開発をめぐる時代背景を示し、異なる視点を提供している。一般的に、国家主導の開発は中

中央集権の強化であり、伝統的な民主主義からの逸脱であると理解される。しかしながら、アメリカのニューディーラーたちは、「公德」を持つ市民の集合が民主主義を支えるのであり、国家的な開発計画は民主主義を人々に体得させる機会だと訴えた（田中 1947）。佐久間ダム建設と流域開発を支持する人々は、この開発計画がアメリカ型の民主主義が日本に定着する契機だと捉えていた。

本研究も基本的に同じ立場を採っているが、実際に当時の日本人の多くは開発を「望ましいもの」として捉え、豊かさへの夢を託した。さらにいえば、「国家の公共性」と「共同体的公共性」は重なり合うものであり、共同体の豊かさを地域一帯となって追求することに疑いを持つことは稀であったといえるかもしれない。多くの山村地域は貧しく、開発によって地域全体が豊かになることに夢を抱いたことはある意味当然であったからである。

三島市において開発反対への合意形成が進んだ背景には、紡績工場の操業によって水質が悪化したという実経験や四日市からの学びに加えて、三島市が相対的に豊かな地域であったことが大きく影響している。同じ駿河湾地域においても西部富士川周辺の田子の浦では開発が進められ、激甚な公害問題が発生したことを考えれば、三島市の事例はある意味で例外的であるといえるかもしれない。

### 3. 新産業都市構想の矛盾と限界

「三島・清水・沼津コンビナート反対闘争」は国民所得倍増計画の具体的政策としての第一次全国総合開発計画、その施策である新産業都市（以後、「新産」と表記）構想をめぐる対立する社会セクター間の政治的対立が住民運動という形を取ったものである。第3節では、反対運動の市民社会アクターとしての特徴を分析するに先だって、東駿河湾地域が指定された工業整備特別地域（以後、「工特」と表記）とその政策のもととなった新産構想が内包する問題点と、地域開発に対する国、企業、県の立ち位置を確認しておきたい。

#### 3-1 新産業都市構想の矛盾と限界

格差是正と雇用創出を地方社会にもたらすことを訴えた新産構想は多くの国民の「豊かになりたい」という願望に強く訴求したが、行政側の視点で見れば、戦後の混乱期を脱しつつあった当時、スプロール現象などに代表される無秩序な開発を規制する狙いがあったことはまちがいない。新産構想の巧みなところは、地方自治体にとっては企業誘致による税収増が見込め、多数派住民はインフラ整備などの社会福祉の恩恵を受け、工業用地の不足と公害対策費用に悩む企業は、都市計画によって住民を立ち退かせることで新たな工業地帯への進出ができるという、三者三様のメリットが見込めることにあった。

経済成長の過程であって、都市計画やインフラ整備が必要とされながらその原資を欠く地方自治体にとって、さまざまな財政支援措置が受けられる新産指定は「夢の政策」であっ

た。そのため、1962年に新産業都市建設促進法が成立して公募が始まると、全国44の候補地から申請が寄せられた。そのため国は想定した10の指定に対し、瀬戸内海に面する岡山県南、徳島、東予、大分地区を含めた15地区を新産都市に指定した。

1962年当時、四大工業地帯の環境破壊は相当程度に広がっており、「公害」という言葉こそまだ生まれていなかったものの、実態として公害は全国に広がりつつあった。環境破壊にかんする陳情も年を追う毎に増加しており、1961年には、ばい煙や粉じんなどの大気汚染の被害件数は全国で4,000件、騒音や振動などの生活被害が8,246件、工場、鉱山からの排水汚染が1,466件に及んでいる（庄司、宮本 1964）。数としては東京、大阪、愛知、福岡などの四大工業地帯が多いものの、北海道、山形、愛媛などでも被害が報告されており、開発による健康被害が全国に拡大しつつあった中での新産構想の理念は、政策として多くの国民に受け入れられていたものの、その同意は公害問題の拡大は抑えられるという企業の主張を前提とする危ういものであった。

一方、飽和しつつある四大工業地帯の公害問題は激化の一途をたどり、対策コストの面からも新たな工場立地は喫緊の課題であった。公害防止技術が未熟な当時において、莫大な公害対策費用を避ける唯一の方法は、土地が安く近隣住民からの苦情が出にくい地域に工場を建設することであった。しかし、そもそも人が住んでいないような、消費地にも遠く、交通の便も悪い寒村に工場を建設しても経済合理性の確保は困難であり、港湾や高速道路の整備には数十年という期間が必要であった。喫緊の工場用地不足に新産都市構想で対応することは事実上不可能であった。

そこで、四大工業地帯にも近く、既存の港湾や交通網が利用できる立地が求められ、鹿島、東駿河湾、東三河、播磨、備後、周南の6つの地区が工特に指定された。しかし結果から見れば、企業の説明とは異なり、実効力のある公害防止技術が実用化し、公害問題が沈静化に向かうまでには、その後10年以上の年月を要した。この期間が公害激甚期といわれる公害被害が全国の一般住民にまで広がった時代である。新産と工特指定という地域開発政策は、公害防止は可能だとの企業の主張と現実の公害防止技術の未熟さ、企業進出によって地域の経済と福祉は両立するとの政府・行政の主張、工場用地の喫緊の不足を解決したいという企業の思惑のすれ違いによって大きな矛盾と限界が内包されていたのである。

### 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

それが環境問題であれ、消費者問題であれ、住民による抗議が社会運動にまで発展する場合、最初に問題とされるのは情報の非対称性である。加害者が企業で被害者が住民の場合、問題の発生を政府・行政が知りつつ必要な予防措置を講じなかった場合、不作為の責任が問われることとなる。実際に国が不作為を理由に責任を問われるケースは少ないが、その理由の一つは、国が地域開発を原則として「民間」の問題だとし、あくまでも政府の役割を、地

域支援という形式に留める態度が功を奏してきたからである<sup>51</sup>。

三島・沼津等反対運動の場合も、中央政府は新産、工特という地域開発構想と、さまざまな財政支援・特例政策を打ち出したが、国の直接事業でないことには留意が必要である。この政策を活用し、地域経済の発展のために自ら手をあげ、企業にアピールを行って工場誘致活動を行ったのは静岡県知事や県議会である。そのため、反対派の市民が啓発広報による世論動員を企図した目的は、開発計画を推進・肯定する価値観を地域社会に広げようとする地方政府や議会の情宣活動に対抗することであった。

斎藤寿夫静岡県知事は、「県という行政団体は国の一つの構成単位にすぎません。県は国という立場と異なり、完結した経済というものを持ち得ないのです。従って手法としても、資料面においても限界があります」（静岡県広報室 1963）と発言している。しかし、そのことを理由に県独自の判断を放棄して、国や企業の政策形成能力を信じて丸呑みにすべきだと主張した知事の選択は、いわゆる「官治主義」との批判を住民から受けても仕方がない。「三割自治」といわれた時代にあつて国の政策に抗うことの困難を考慮に入れたとしても、この説明で地元住民が納得するわけもなかった。奥田道大は、コミュニケーション論の視点から、三島・沼津等反対運動激化の主要因を、「コミュニティ・リレーションズ・アプローチの欠如」にあったと分析している（奥田 1967）。

科学的知見に基づかない、一方的な工場無害論に偏った静岡県による広報活動の一例として、1963年に静岡県が作成したパンフレット『東部開発計画の一端』（静岡県広報室 1963）がある。「新産には指定にならなかったけれど、それより一段と高いところに格付けされ、公共事業の集中化を約束されたこの地域が、静岡県のみならず、日本全体の経済発展上如何に大きな期待を寄せられているかを考え、その使命と責任遂行の為に努力しようではありませんか」（静岡県広報室 1963、2）との抽象的で扇情的な記述が踊る一方で、工特が持つリスクについては何も示されていない。「工業立県と申しても他産業を政策的にないがしろにするのではなく、各産業の均衡ある発展を期していることは申すまでもないのであります」（静岡県広報室 1963、7）との言葉もまた、企業誘致と住民の福祉が相反するものでないことを示しているがその具体策の記述はない。

県の広報紙である『県民だより』（静岡県広報室 1964）をみれば、「公害は全く考えられない」「人体、農作物に影響はない」「亜硫酸ガスはごく微量」「四日市公害の特殊性」「排水は無害 近代設備で完全処理」「コンビナートは漁業を妨げない」などの見出しが躍る。このような情宣は虚偽とまではいえないかも知れないが、明らかに誇張された主張であることは間違いない。斎藤知事が主導した石油コンビナート誘致を推進するための広報活動をみれば、新産と工特の間の理念的な相違点も、石油コンビナートが拡大し続けた場合の地域社会の問題も、すべて「問題ない」という根拠のない楽観論で片付けられてしまっている。この一見、稚拙で無恥ともいえる言辞の背後に、国と県の間情報の非対称性、県と企業の

---

<sup>51</sup> 2004年10月の「関西水俣病訴訟」最高裁判決では環境省の不作為が厳しく問われた。

間の情報の非対称性の存在が強く推測される。しかし、もっとも大きな非対称性は、政府・行政と地域住民の間の情報の非対称性であった。

県の態度はコンビナートの受け入れか拒絶かという二者択一の選択を迫るものであり、三島市など 2 市 1 町の住民は、必然的に賛成派と反対派の間に情報の非対称性が存在する環境の下で運動を展開することを余儀なくされた。この時、反対派住民が行ったのが啓発広報活動であった。コンビナートの誘致が地域にとって望ましいものであり、公害への危惧は杞憂に過ぎないとする政府・行政に対し、反対派住民は四日市での公害被害等の事例を示し、地域環境を守ることの重要性を学習会などで住民に訴えた。さらに地方メディアを触媒として利用し、伝統的な地域社会が持つ環境の価値を訴えたのである。

#### 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

第 4 節では、三島・沼津等反対運動の実際を振り返り、コンビナート誘致をめぐる政策決定プロセスを、伝統的政治制度と直接民主主義の関係性を中心に分析する。この過程で、啓発広報による市民的コンセンサス形成の試みを抽出し、その役割と意義を検討する。

##### 4-1 「三島・清水・沼津石油コンビナート反対闘争」の概要

三島市・沼津市・清水町の 2 市 1 町で 1963 年から 1964 年にかけて行われた石油化学コンビナート誘致反対運動は、公害反対を訴える市民運動が全国に広がったきっかけのひとつに数えられている。東駿河湾東部地区におけるコンビナート誘致計画は、三島市中郷地区に日産処理能力 15 万バレルの製油所をつくり、そのナフサの供給をうけて清水町に石油化学工場を建設、さらに沼津市に 140 万キロワットの火力発電所を建設しようというもので、四日市を上まわる規模の石油コンビナート建設計画であった。(図 2-1)

沼津沖は急に水深が深くなるため港としては良好な条件だが埋め立てには不向きで、広い後背地を必要とするコンビナート建設には、三島市、清水町を含めた広域開発が必須であった。1960 年のアラビア石油を中心としたコンビナート建設第一次計画では、沼津の地盤が軟弱で工場立地に不向きであることが判明し、アラビア石油は建設予定地を沼津から三島市中郷に変更している。このため港湾整備負担に対する税収のメリットがなくなった沼津市は片浜への誘致を目指したが、三島市との間で対立が生じ、計画は無期延期となった<sup>52</sup>。

しかし、天然の良港を擁し、京浜地帯にも近い好立地のため、喫緊の工場用地不足に悩む国や県・企業の思惑は一致しており、1963 年 12 月、県はあらためて地域開発計画という形で 3 地区の住民にコンビナート建設計画の受け入れを求めた。当初、県はこの開発計画を

---

<sup>52</sup> この第一次コンビナート建設計画が中止に至った経緯は「静浦事件」と呼ばれることもある。詳しい経緯は(西岡、吉沢 1968、218)を参照のこと



推進するために新産指定を受けるべく努力したがかなわず、最終的に工特指定を受けて誘致計画の実現を 2 市 1 町に強力に働きかけた。コンビナート建設計画にとって、三島・沼津・清水は一体のものであり、その内のいずれが欠けても建設は困難となるため、県は強力に広域都市合併を推進した。しかし、このコンビナート誘致を前提とした強引な都市合併に反発した住民たちは横の連携を強めて対抗した。



図 2-1 石油コンビナート第 2 次計画案

出典：宮本憲一編『沼津住民運動の歩み』、  
（宮本 1979、26）  
より転載

運動の特徴として、数百回にもおよんだとされる小グループ単位の学習会、環境アセスメントを行うなど、科学的根拠を示して闘ったことが知られており、このような特徴を持つ住民運動は「三島・沼津型」と呼ばれている。三島・沼津等反対運動は、経済優先の開発に歯止めをかけ、環境庁の設立など一連の環境重視政策へと公共政策が転換するきっかけともなった。

#### 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

ここで三島・沼津等反対運動に大きな影響を与えた四日市市における公害問題の概要を確認しておく。四日市市で発生した公害は「四大公害」と呼ばれるものの一つであり、政治が十分に機能することなく訴訟によって問題解決が図られたことでも知られている。東駿河湾東部地区に石油化学コンビナート誘致の計画が持ち上がった時、関係者が真っ先に訪れたのが「公害先進地域」であった四日市市である。コンビナートの操業開始とともに大気汚染が広がり、同時期、磯津地区ではぜんそく症状を訴える人が急増している。今日、「四日市喘息」という名で知られる亜硫酸ガスを主原因とする大気汚染が四大公害病の一つとして語られることが多い（政野 2013）。

しかし当時は水質汚染による「臭い魚」の漁業被害が広く知られていた<sup>53</sup>。四日市市では旧第二海軍燃料しょう跡地に石油会社が進出して後に水質汚濁が始まり、異臭魚が出現した。1959年に第一コンビナートが稼働を始めるや、1960年には異臭魚が取れる範囲が四日市市の沖合4キロまで広がり漁業被害が拡大した。四日市市では公害反対運動が拡大し、司法訴訟で勝訴しながらもコンビナート建設の拡大を防止することができず、さらに健康被害が広がった。

東駿河湾地域への石油コンビナート誘致計画が発表されると、賛成派反対派ともに、各地の工業地帯を視察しているが、四日市市は、反対派住民がもっとも重視した地域である。視察者たちは、住宅地域と石油コンビナートが隣接する中で大気汚染被害が激甚化している様を目のあたりにした。この経験がその後の反対運動の方向性を決定づけた（酒井 1984、91-103）。石油化学コンビナートが稼働すれば、東駿河湾地域でも同様の問題が発生するのではないかとの疑念を抱いたことが、その後の公害調査などに発展して行くと同時に、視察を記録した写真や証言テープは学習会の貴重な資料となったのである。

#### 4-3 日本社会党とコンビナート反対運動

次に、野党第一党であった日本社会党とコンビナート反対運動の関係を確認しておきたい。まず、政治的背景となる政党勢力を1963年11月に行われた第30回衆議院議員総選挙でみると、自由民主党283議席、社会党144議席と、2党が全体の91%を占めている。民主社会党は23、無所属は12、日本共産党はわずか5議席にすぎない。自民党と社会党の比率は66対34と、まさに「1.5大政党制」と揶揄された55年体制の典型的な議席配分である。この選挙結果を受けて池田勇人は第3次池田内閣を組閣、高度経済成長政策を継続する。

静岡県における勢力配置は、自民党9、社会党4、民社党1と保革の比率は全国平均と大きく変わらないが、静岡県東部の2区に関しては自民党3、社会党2で、若干社会党の比率が高い。この内の一人は、当時社会党の政策審議会議長であった左派理論家の勝間田清一である。もう一人は田方郡菰山村長から中央政界に転じた久保田豊で、労働者農民党出身であったが1960年に労農党が解党したため日本社会党に転じた人物である。この時に次点で落選したのが「小日本主義」を掲げていた石橋湛山であったのが象徴的である。

静岡県は東西に長く広がっており、東と西では伝統も文化も異なる。明治以前の駿河国と遠江国、伊豆国がおおよそ現在の静岡県だが、廃藩置県直後は静岡県、浜松県、足柄県などに分かれていた。そのため、静岡県議会は異なる地域の代表の利害が複雑である。駿河地域についても東部と西部では必ずしも利害は一致していない。議員定数は1963年の選挙から2名定員増となり71人となっており、その1議席が三島市に配分された。この時に選ばれたのが酒井郁造で、2議席を自民党議員と分け合っている。この酒井が地元三島市の住民代

---

<sup>53</sup> 異臭魚発生時の漁民の苦悩については、（沢井 1984）などに詳しい。

表等と緊密に連絡を取り活発な反対活動を展開したのである。

しかし、日本社会党静岡県本部がコンビナート誘致に正式な反対を表明したのは、「2市1町住民連絡協議会」が発足し、コンビナート立地自治体の足並みがそろそろ3月15日のわずか2日前の13日のことである。社会党三島支部は前年の12月中旬には早々に反対声明を出しており、沼津市、清水町の支部もこれに続いている。県本部の動きが遅すぎるとの批判が出たのも当然であった。

もっとも、このことは酒井を中心とする社会党議員がそれまで何もしていなかったことを意味するものではない。1964年3月12日、静岡県議会の一般質問最終日には、「2市1町住民連絡協議会」のメンバー約350人が詰めかける中、酒井県議はそれまでに社会党県本部から出された公開質問状とその回答を中心に知事を追及している(朝日新聞1964.3.13)。

酒井は、県本部の反対表明が遅れた理由の1つとして、党本部の指導方針をあげている。「地域開発、石油コンビナートの進出については、後進地帯のことを考えてか、ケースバイケースという指導方針であり、まして企業の進出を、住民の反対運動で拒否するというのは最初のケースであって、情勢判断と方針決定はほとんど現地の対策委員会並びに支部に一任されていた」(酒井1984、158)というのである。静岡県の中中部、西部には開発後進地帯も多く、それらの地域が経済開発推進、企業誘致歓迎のムードにある中、コンビナート誘致絶対反対の方針を県本部が採ることは容易でなかったことは確かで、住民意思が固まるのを見きわめての反対表明となったために意思決定が遅れたのである。

55年体制は労使和解体制であり、日本社会党内でも国政レベルでは高度経済成長路線に対しては総論賛成の立場であった。県レベルでも開発後進地帯を中心に絶対反対表明への慎重論が多く、公害被害の発生を怖れる基礎自治体レベルのみが積極的反対の立場を住民と共有していたといえる。県議の酒井が反対運動に積極的だったのは、三島市出身という例外的に当事者であったからである。

#### 4-4 第一次産業従事者グループの反対理由と孤立

石油コンビナート誘致政策に対して真っ先に反対を表明したのは一部の漁民たちと水産加工組合である。特に当時沼津の基幹産業の1つであった水産加工組合の結束は高かった。1960年に第一次誘致計画が発表されると、沼津市志下の水産加工組合では、すぐさま四日市市と和歌山県下津町の石油工業地帯を視察し、魚類に与える被害が甚大だとして組合員35名連記で絶対反対を表明した。沿岸漁業や水産加工業といった沼津地域で盛んな地場産業は、石油コンビナートなどを中心とする臨海工業地帯が形成されれば衰退を余儀なくされる。斎藤知事は、既存地場産業の発展を図ることは当然のことと繰り返していたが、四日市市への視察などで公害問題の深刻さが住民に理解されるにつれ、第一次産業関係者は知事が示す都市計画の「公共性」に疑いを持つようになった。情報の非対称性が縮減するに従

って反対派が増加したのである。

この疑念を裏付けるように、都市計画の中身が移住計画や疎開計画を伴うものであることが県の広報活動から次第に明らかとなる。その代表的なものが1964年元旦号の『県民だより』での知事の発言である。「平地は工場、山麓部は住宅地とし、これからの人間は海で泳ぐことばかり考えず、眺めのよい高台にプールを作りそこで泳ぐことを考えるべきだ」（西岡、吉澤 1968、221）との発言は、住民の移住を前提とした開発計画の本質を端的に示している。開発計画が、現に営んでいる生活を脅かしかねないことが明らかになるにつれ、第一次産業従事者と県との溝は深まっていった。

留意すべきは、企業が実施する公害防止策に効果のないことは、当時の漁民たちにとっては常識的な認識であったことである。コンビナートが操業しても漁業被害は起こらないと考える漁民はわずかであった。漁民に対しては、反対派による啓発広報の必要性はそれほどなかったことになる。漁業被害を容認して補償金を受け取るか、発生源である工場の稼働を止めるかという二者択一の選択肢しかない中で、漁民たちの態度は「補償主義」に偏りがちであった。工場の排水基準などを強制力のある法令によって規制し、漁業と工業の共存を図るという発想は理論としては存在しても、公害防止技術が未熟であった当時、「発生源主義」（松原 1971、225-227）による問題解決が現実的な選択肢だとは誰も考えなかった。

沼津地区では、コンビナート計画の第一次案が迷走した時点の各漁協の間には利害対立があった。片浜への石油精製工場誘致計画が持ち上がるなど、条件次第では誘致容認に議論が傾きがちであった。一方、漁業の継続を望む漁民たちが「絶対反対」を掲げていたのは、四日市の現状を視察によって熟知していたからである。このような事情を背景とし、1964年3月に「石油化学コンビナート進出反対沼津市・三島市・清水町連絡協議会」が結成され、コンビナート誘致絶対反対の地域方針が決定するまで、漁民たちが他の住民運動グループと連携することはなかった。漁民たちの間での意見の相違は、漁業を継続するか、補償金を受け取って漁業をあきらめるかという選択であり、コンビナートの操業と従来の生活が両立するという意見が存在しないという点で、他の多くの市民とは問題に対する認識が異なっていたからである。

理由は異なるが、工場用地候補の地主であった農民の立場もコンビナート誘致に反対を唱える他の住民たちとは一致していない。東駿河湾地域に開発計画が持ち上がった当初、農民の間では近隣地区の工業開発をうらやむ声もあったという。1950年代からの高度経済成長は国民の間の所得格差を広げつつあり、農業収入は相対的に低かった。地方にあって農協は保守政党の支持基盤であり、富農は代々地方の名士である。政府・行政とのつながりも強く、住民の政治的な要求を媒介する構造の重要な一角であったことも忘れてはならない。農地を売って農業をあきらめるという選択は、土地買い上げ地域の農民にとっては魅力的な選択肢であった。

しかし、農村の一角に化学工場ができることへの不安は次第に工場立地の地主を反対意見へと向かわせることとなった。石油精製基地建設予定地であった三島市中郷地区では、

1962年頃から水不足に悩まされていたが、その理由は化学繊維工場による大量の地下水の汲み上げだと地元民は信じていた。わき水から流れ出る市内の清水が枯れ始め、どぶ川のような悪臭を放つようになったことに、人々の怒りは高まっていたのである。伝統的な共同体意識が健在であったことが、反対派が増加した背景にあった。(西岡、吉澤 1968、224-225)

1964年2月22日、「中郷地区コンビナート対策協議会」が結成されると、この地域の農民たちは三島市における住民運動の中核的存在となって行く。3月10日には「中郷地区コンビナート反対期成同盟」へと改編、地主436名の署名による「土地不買申し合せ」書を作成して絶対反対の意思を表明した。

このように、第一次産業関係者と進出企業との関係は、漁業権や土地の権利を介在した利害関係である。その後、環境権や入浜権などの権利概念が浸透して行くが、1960年当時において、明確な権利をめぐって交渉が可能であったのは主として第一次産業従事者たちであった。同時にそのことは、反対運動が補償主義へと安易に流れやすいことも意味していた。一部の地主が売却に応じれば、なし崩し的に反対運動は補償額をめぐっての交渉になりかねない。そのために反対派は、内部の結束を高めるために絶対反対の主張を打ち出したといえるだろう。

#### 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

官僚出身で自民党を支持母体とする斎藤寿夫が静岡県知事に四選されたのは1962年のことである。その当時、三島・沼津等反対運動の舞台となった2市1町の内、沼津市と清水町の首長が保守系、三島市の市長が革新寄りであった。

このバランスの変化は、清水町の高田次郎町長が1964年1月22日、緊急町議会を招集して辞意を表明したことからはじまった。高田町長はコンビナート誘致推進派であったが、清水町対策研究会の役員等が四日市市を視察後、急激に反対の世論が高まるのを受けて議会で辞表を提出した。「石油コンビナート工場進出に伴う今後の諸問題につき、政治の姿勢を正して町政の不信を避けたい」(酒井 1984、107)と述べていたことから、民意を問うために選挙を行うべきとして辞意を表明したものとされている。

しかし、その後の町長選挙の経緯をみれば、この高田町長の意向は貫徹されなかった。まず、内外からの圧力を受けて高田町長自身が辞表撤回を申し入れるが、議会は辞表の取り扱いをめぐり採決を強行して辞任を決めてしまった。結果的に高田町長の当初の判断の通り町長選挙で民意を問うことになったのである。ところが後継をめぐって争った二人の候補のうち、清水町商工会、清水町食品衛生協会、社会党清水町支部などの推薦を受けた中野英太郎候補はコンビナート誘致反対を明言したが、農協組合長であった関口候補はコンビナート誘致についての明言を避けて、コンビナート誘致問題を選挙の争点にすることを回避してしまった。両候補とも、町長在任中は無所属を通すことや、民主主義的な町政の運営を公約に掲げるなど、政治的主張に大差はなく、選挙の争点は農協と商工会、南部と北部の争

いという構図となり、コンビナート問題に関する民意を問うために辞任した高田町長の目的は果たせなかった。

この町長選挙には他にも問題があった、投票日の2月23日の前日に、県による選挙干渉と疑われる事態が発生したのである。県は投票日の前日に、新聞折り込みによって「コンビナートについて」と題した『県民だより』の特集号（静岡県広報室 1964）を沼津市、三島市、清水町の2市1町に配布した。この特集号は「公害は全く考えられない」「人体、農作物に影響はない」「亜硫酸ガスはごく微量」「四日市公害の特殊性」「排水は無害 近代設備で完全処理」「コンビナートは漁業を妨げない」などの見出しが躍る、あからさまな誘致推進を目的とする広報物である。『県民だより』は通例、市町村役場から自治会／町内会を通じて隣組というルートで配布されるが、この特集号は新聞折り込みという特殊な方法で配布されたことも問題となった。反対派の住民や地元メディアからは露骨な県の選挙干渉であるとの声が上がリ、結果は不問とされたものの、後に選挙管理委員会の判断が問われる事態に発展している（三島民報 1964.2.25）。

この時の清水町長選挙の結果は、投票率 75.56%、関本嘉一郎候補が 3,090 票を獲得して当選、中野英太郎候補は 2,114 票と惨敗しているが、選挙の争点をめぐる操作と広報紙による干渉がなければ、より透明性のある形で反対運動を沈静化させることができたかもしれない。コンビナート誘致の民意を問わず、県による広報紙をつかった介入という二つの出来事により、選挙の結果がコンビナート誘致問題に政治的な決着をもたらさなかった。結果として、反対運動はその後も清水町において広がっていった。

町長選挙の敗北を受けて運動の立て直しを迫られた石油コンビナート進出対策研究会は、それまでの運動が市民を置き去りにしていたとの反省から組織を再編、3月9日には石油コンビナート反対清水町民会議として再出発している。3月15日には、2市1町の住民組織代表が集まって結成された「石油化学コンビナート進出反対沼津市・三島市・清水町連絡協議会」（略称「2市1町住民連絡協議会」）に参加するなど、横のつながりを重視した運動へと転換する。

新しい組織となったコンビナート進出反対町民会議は署名運動を展開、誘致問題についての請願書を議会に提出、清水町議会は、3月21日にその取り扱いを協議した。請願の取り扱いは満場一致で採択され、さらに一部の議員からは「町議会でも町民とともに、すみやかに反対決議をおこなうよう」という請願書の記載について、「今議会で」決議するよう動議が出された。動議は挙手採決され、出席議員 19 名のうち、賛成反対ともに 9 名で同数となったが、森崎議長が反対を表明し、清水町議会でのコンビナート反対決議が成立した（酒井 1984、156-157）。2市1町のなかで議会が反対を決議したのは清水町が最初である。

その後も清水町はコンビナート誘致に対する賛否で揺れ動くことになるが、その最大の理由は清水町の立地にあった。新たな行政中心として発展が見込めるといふ、2市1町の中ではもっとも広域都市への合併メリットが大きいと考えられていたことが根強い賛成派の根拠となっており、化学工場予定地の周辺と、それ以外の地域の住民では問題意識が大きく

異なっていた。賛成派もまた個人的な特殊利益ではなく、清水町全体の経済的利益、すなわち共同体の利益＝公共性を理由として誘致賛成の立場で行動していたといっていよう。

結局、清水町では賛成派と反対派の溝は運動の最終段階まで埋まらなかったが、その理由は、賛成派、反対派共に公共の利益を掲げていたために対話による解決の糸口が見あたらなかったからである。清水町の場合は公害による影響が軽微であると考えられる人が多く、生活防衛という理由で反対する勢力は小さかった。

このような経緯を整理するならば、清水町でのコンビナート誘致政策の決定プロセスは代表制民主主義の制度設計そのものといってもよく、住民運動の政策決定に与えた影響は、議会や首長との関係性を基礎にした典型的な媒介構造型の運動であった。

#### 4-6 沼津市における2万5千人デモと政治決着

結論を先取りすれば、沼津における住民運動は、対話による政治的合意に至ることができず、1964年9月13日に行われた「石油コンビナート反対沼津市民総決起大会」と呼ばれる大規模なデモによって政治的決着への道が開かれた。このデモには、地元の漁師や水産加工業者のトラックに加えて、医師会の救急車、消防団の消防車なども加わり、参加者の数だけでなく、多様な地域社会団体の集結を誇示した。三島中郷地区の農民たちのトラクターなど、三島市、清水町からも数多くの反対派住民が参加している。典型的なシグナリング戦術が功を奏したことと同時に、この運動が闘争型モデルであることを如実に示している。

この大規模デモを指して市民の連帯の象徴とする研究も多いが、むしろ、沼津市の民意が合意ではなく分断に向かっていたために、誘致反対派はデモを必要としたと考える方が合理的である。市議会では賛成派と反対派の勢力が拮抗しており、政府・行政による「コンビナートによる公害の心配はない」との情宣活動も活発化していた。議会で誘致賛成決議が行われることに不安を感じた反対協議会が、誘致反対の民意を誇示するために大規模なデモを必要としたのである。沼津では啓発広報による世論動員は不完全なもので、環境保護対開発という議論を争点化することには成功したが、コンビナート誘致を推進派が断念するほどの効果は上げることができなかったからである。

この時代の日本社会は伝統的な共同体主義が色濃く残っていたものの、その一方で経済開発による所得の向上は、人々が物質主義的価値観を肯定的に受容することを促進もしていた。情報の非対称性については啓発広報によってある程度是正することができたが、職業や学歴、地域との結びつきなどの複雑に入り組んだ要素によって決まる人々の価値観を変化させ、脱物質主義的価値観へとシフトさせるだけの力は、当時の公害反対運動における啓発広報にはなかった。

このような民意の分断が住民間の対立を硬直化させた時期にあって、沼津の塩谷市長は民意に翻弄され、エージェンシー・スラックのディレンマに陥っていた。保守党を地盤とする塩谷市長の場合、コンビナート誘致政策は国・県からの強い圧力の下で推進されていたも

ので、市長の独断で覆せるような性格のものではない。一方、住民から直接選挙で選ばれた首長としては、その義務として、市民の意思を政策に反映させる立場である。この二つの異なるエージェントとしての立場を破綻させないためには、コンビナート建設推進と、市民が危惧する公害問題の発生への懸念は矛盾しないと強弁するほかはなかった。公害発生の懸念はないのでコンビナート建設を推進するとの市長の主張と、コンビナートは公害を発生させるおそれが強いので反対するとの住民運動の立場はそもそも表裏一体のもので、今日「予防原則」と呼ばれる概念をめぐる争いと同じ構図である<sup>54</sup>。

このディレンマを回避して政治決着をつけるために、市長にとって最も望ましいことは、政府から委嘱された黒川調査団の「公害の心配はない」との報告を住民が受入れることであった。5月18日に三島市から委嘱された松村調査団の「公害の恐れあり」との報告は、三島市におけるコンビナート誘致反対派の拡大に決定的な影響を与えており、対立した民意を誘致容認で合意させるためには、「公害の心配はない」との国や県、企業の主張を裏付けるものが必要であった。その決定打として期待されたのが黒川調査団報告書である。

しかし、7月27日の黒川調査団の報告書が公表されても事態は好転しなかった。8月1日の松村調査団と黒川調査団の意見交換会の後、市長の思惑とは逆に、公害を懸念する声が大きくなって行ったのである。2つの調査団が異なる結論を出した理由を中須正は「受益圏」アクターと「受苦圏」アクターの間が生じた相違であると分析している（中須 2008、168）。

「受苦圏」の住人であった沼津市民の多くが松村調査団の報告書に信頼を置いたのはある意味当然であった。中央政府の調査団に任せることなく、これに対抗する地元調査団を結成して異なる調査結果を提示したことが啓発広報の効果を発揮したといえる。住人の多くは共同体が選んだ調査団の意見により大きな信頼を寄せたのである。

沼津市議会でのコンビナート誘致への賛成、反対の勢力は、ここにきてほぼ拮抗していた。9月3日に「金曜会」、「自由クラブ」、「革新議員団」の野党3会派が富士石油に計画撤回の要望を出したかと思えば、5日には保守系の「友和会」、「葉月会」の2派が賛成を表明するなど、政治的な動きが活発化する。沼津市は、反対派の動きに対抗するため、9月1日になって黒川報告書を全戸に配布している。そして、その後一カ月におよぶ賛否両派の膠着状態が続くのである。この膠着状態に塩谷市長はなすすべがなく、地元メディアから「無為無策の一カ月」などの厳しい批判を浴びることになる（沼津朝日 1964.9.16）。

繰り返しになるが、塩谷市長にとってこの膠着状態を抜け出す最良の道は、住民の多数が黒川報告書を信じ、コンビナート誘致を容認することであった。そしてこの時期、時間の経過と共に住民の多くが容認論に傾くであろうとの予測がなされていた。しかも、それまで住

---

<sup>54</sup> 「予防原則」とは、環境に重大かつ不可逆的な影響をおよぼす恐れがある場合、科学的に因果関係が十分証明されない状況でも規制すべきとの考え。1992年の環境と開発に関する国際連合会議（UNCED）リオデジャネイロ宣言の第15原則や、EUのマーストリヒト条約に盛り込まれている。



民運動が国の経済にまで影響をおよぼすような大規模な開発計画を阻止した例はなかったのである。どんなに批判されようとも、反対論をかわしながら時間稼ぎをすることが最良の選択であると市長が信じていたであろうことはおそらく間違いない。現役の知事と市長が推進派である以上、県・市の広報資源はすべてコンビナート推進論の拡大に投入できたことも市長を強気にさせた。膠着状態を打開するために、この時期には、千人規模の賛成派集会も開かれている。

このように、どのタイミングで与党がコンビナート誘致賛成決議を強行するか予断を許さない環境で「2万5千人デモ」は実施されたのである。千人単位の賛成派集会の示威効果を吹き飛ばす規模であった。当時の沼津の人口は約16万人であり、2万5千人という数字を信頼するならば、デモ参加者は人口の約6分の1にのぼったことになる。結果として、膠着状態を打破したのは反対派による大規模デモであった。シグナリング効果がいかんなく発揮された希有な事例である。

この結果、市長は住民の多数が反対派であることを認める決断をした。この時点で議会勢力はまだ賛成派が多数で、強行採決をすれば賛成派が多かったが、16日に上京して富士石油に自主的な計画撤回を申し入れ、断られはしたものの17日には県知事にその了解を求めている。そして18日になって「円滑な市政の運営を困難ならしめる」としてコンビナート受入れ拒否を表明した。この沼津市長の受入れ拒否表明を受け、9月24日に始まった県議会では、斎藤知事が質問に回答する形で「石油コンビナートの建設は事実上不可能になった」と表明し、コンビナート反対闘争の政治決着が確定した。

市議会もまた、反対派住民の急激な増加に配慮して市長の拒否声明を追従するかたちで反対決議を行ったが、市議会35議席のうち、保守系議員に一部野党議員も加わった14議員が本会議を欠席していることには留意が必要である。形の上では決着したが、議論に決着がついたわけではなかった。東駿河湾地区の工特指定は既定事実であり、地域開発計画そのものがなくなったわけではない。

#### 4-7 三島市における学習会とムシロ旗の市民集会

賛成派と反対派が拮抗して民意が分断された清水町や沼津市と異なり、三島市ではコンビナート誘致反対運動は9割を超える人々に支持されることとなった<sup>55</sup>。その理由として、大きく2つの要因をあげることができる。第1は、市長の支持層が、革新勢力を主としていたこと。第2は、地域を分断させるような、一部の住人や職業グループに対する大きな利益誘引が石油コンビナート建設計画になかったことである。三島市がコンビナート誘致で得られる利益は、中郷地区の地主が得る売却益と、企業から市に収められる税収が主なもの

---

<sup>55</sup> 1964年2月に三島市婦人連盟が行った三島市全戸を対象とした世論調査では、91%が反対であったとされる（西岡・吉沢 1968、231）。

であって、公害リスクと比べて相対的に小さなものであった。社会的分断がそもそも軽微なのである。紡績工場の操業開始後に水質汚染が生じていたことによって、伝統的な共同体の価値規範である環境保護意識が、この時期の三島市では支配的であったことも影響した。

このことは清水町や沼津市との比較で明らかである。相対的に 2 市に比べて発展が遅れていた清水町の場合、2 市 1 町の合併で生まれる広域都市圏の中央に位置することになるため、経済開発が進むことが期待された。沼津市の場合には景観や環境破壊への不安はあったが、港湾整備などのインフラ整備が進むことで、利益を得る集団が数多く存在した。

一方、古くから東海道の宿場町として栄えた三島市は、国道 1 号線と東海道本線が合流する交通の要にあり商業が盛んであった。いまさらコンビナートを誘致しても得られる利益は限られていたといえる。土地売却益を得る中郷地区の地主たちが反対意見でまとまった時点で、運動の方向性は概ね決していた。2017 年の現在も、中郷地区には美しい稲田が広がっている。伝統的な共同体意識が個人的な利益を重視する物質的価値観に勝っていたことが、三島市における環境運動が成功した大きな要因の一つだといえる。

住民運動の中核をなしていたのは「石油コンビナート対策三島市民協議会」（「石油コンビナート誘致反対・二市一町早期合併反対三島市民懇談会」を 1964 年 1 月 25 日に改称）であるが、そのサブ・グループは、既に述べた直接の被害者である農民や漁民などの特定の利害関係者ではない<sup>56</sup>。地元住民という資格において参加するさまざまな集団であり、その中心は自治会、婦人会、青年団などの地域集団である。これら地域集団に教職員組合や商工会議所などの職域グループが次々に加わっていった。

合意形成が地域として最終段階に至った段階で、連絡協議会という横のつながりが組織化されるが、それまでの間、「地域住民」という資格で人々は多様な所属集団と関わりながら反対運動に参加していた。運動中心は、あくまでも運動の展開を個々の中間団体やグループの自主性に委ねたのである。その背景には、先祖から受け継いだ美しい環境を後世に残さねばならないという、強い伝統的な共同体意識が存在した。

住民グループの間での情報共有についても、三島地区では相対的に短期間で進んだ。啓発広報が功を奏したことになる。その第 1 は多様な学習資料を使用した学習会である。学習会の多くはひざ詰めで行われた少人数のもので、納得のできないことはとことん話し合うというスタイルが取られた（西岡、吉澤 1968、228-230）。のべ数百回にもおよんだ学習会で使用された資料には、当時でまわりはじめたばかりの『恐るべき公害』（庄司、宮本 1964）などの公害にかんする出版物、公害調査委員会による調査資料、マスメディアによる報道資料、学習会の講師等が手作りした資料などが含まれている。国や県が経済優先の価値観をすり込もうとすることに対して行われた対抗措置であった。

啓発広報の中でも住民の意思を反対運動に結束させる上で効果的だったのは、四日市などの公害被害を記録した写真などをまとめた住民自身が作成した資料による啓発だった。

---

<sup>56</sup> 第 4 節 4 項を参照のこと。

この時期、住民グループの代表たちはバスを連ね、四日市市や千葉市などの視察に出かけているが、その体験を自分たちの言葉でまとめ、学習会などで視聴覚資料として使用していた。情報の非対称性を利用して権力者が支配的な価値観の浸透を試みる中、自らの手で一次資料を入手・拡散したことは、人々の公害に対する問題意識を高める上で大きな成果を上げた。

3月23日にはアンケート結果が発表されており、3月26日には約700人を動員した「ムシロ旗デモ」が行われている。この時、デモは市議会を取り囲み、反対決議を迫って3万2千筆の署名簿が提出された。しかし、反対決議は見送られ、特別委員会付託となっている。黒川調査団の報告を待つというのがその理由であった。

しかし、その後も反対派が掲げる理念である、工業開発よりも環境リスクを重視すべきとの主張は拡散・浸透し、5月1日には三島商工会議所も反対決議を表明している。商業都市である三島市の場合その意味は小さくない。5月23日になって三島市民の「民意」は決したとして長谷川市長は反対の声明をだした。コンビナート誘致問題は事実上の決着を見たのである<sup>57</sup>。

反対運動開始から反対声明を出すまでの間、長谷川市長はコンビナート誘致について中立の立場を守った。沼津市の塩谷市長と同じく、県からの圧力と住民の反対運動に挟まれ苦しい立場にあったことは間違いないが、革新勢力の支持を多く受けていたことが長谷川市長をエージェンシー・スラックのディレンマから救った。中立の立場を利用して松村調査団を委嘱して科学的根拠を示し、アンケート調査などによって反対意志が示されたことで、早い時期に反対声明を出すことができた。その背景には、反対派の地道な啓発活動が住民の意思統一を図ることに成功したことが大きく貢献している。

## 5. まとめ

第2章では、高度経済成長期における住民運動を事例とし、共同体主義に基づく住民運動の対外活動の特徴について検討した。第2節で述べた通り、三島・沼津等反対運動は権力対抗型の住民運動の数少ない成功事例である。農村、漁村、さらには商業地でもあり住宅地でもある郷土の自然と環境を守ろうとしたこの運動は、本研究が分析のために採用した二つの分析軸による4分類の中の「共同体的なエリート対抗型」として位置づけられる。地域環境を守ろうとする住民意識は、明らかに共同体的な公共性に基づくものであり、直接的には県が主導したコンビナート誘致計画に対する異議申し立ては、エリート対抗型と呼ぶことができるからである。さらに、運動そのものが小規模な学習会などの積み重ねを重視した草の根的なものであり、運動中心がトップダウンで運動を主導したという事実も見当たらないことは、エリート対抗型と呼ぶにふさわしいといえる。

たしかに、最終的な政治決着には大規模の集会やデモといったシグナリングの効果が政

---

<sup>57</sup> 市議会での議論は沼津市での決着がつくまで続いた。

治を動かした。しかし、その背景には小規模の学習会の積み重ねと地域メディアによる情報の拡散効果による啓発広報の効果が存在した。住民の間で繰り返し行われた学習会は、「共同体的公共性」を生み出す試みであったと考えられる。

しかしながら、この運動が討議型モデルではないことには留意が必要である。もちろん「討議-参画モデル」でもない。本質的にコンビナート反対運動は何らかの政策提言を行い、政策の修正を試みたものではなく、コンビナート誘致を白紙撤回させ、従前の生活環境を守りたかったにすぎない。コンビナート誘致には絶対反対であり、そもそもコンビナート誘致を推進する行政や政治家、企業などと話し合いで問題を解決する気はなかった。この意味で、三島・沼津等反対運動は、典型的な社会運動のアプローチを採用しているのである。

1960年代前半という時代にあって、住民運動は地域住民が政治への影響力を行使する重要な方法であったが、その成功事例が少ないことの原因は、さまざまな活動を相互補完的に機能させることの困難にあると考えられる。三島・沼津・清水の二市一町の場合、デモや集会といったシグナリングと、学習会や科学的調査といった啓発広報が有機的に組み合わせられた希有な事例である。対外活動の中心は、住民意思の統一を目的とする賛成派住民やグループの取り込みであった。

しかし、このような共同体意識に基づく信頼や、円滑なコミュニケーションには限界もある。市民政治の目標は、市民による対話によって政治的解決の可能性を広げることであるが、共同体における住民間の対立は、対話によらない力による権力対抗型になってしまう傾向が強い。「共同体的公共性」は異なる意見を前提とする対話による合意への試みだが、伝統的な共同体の原則は、単一の価値観に人々を同化させようと働くからである（斎藤 2000、5-7）。

このことを裏付けるように、三島・沼津モデルは高度経済成長期を通して十分な成果を上げていない。啓発広報による世論動員を十分に行うことなく、シグナリング効果だけを狙った運動が増加していったのである。しかし、このような力による多数派形成が政策転換に直結することが常態となれば、暴力による問題解決の欲求が前面に現れる契機となりかねない。このような市民社会論的な危惧が現実化したのが1960年代後半に多発した住民運動における暴力的な衝突である。成田空港の建設反対を掲げた「三里塚闘争」、住宅地への貨物線新設を阻もうとした「横浜新貨物線反対運動」など、三島・沼津等反対運動以降に生じた住民運動の多くは、発生源主義を掲げて条件闘争を排除した点では共通しているが、「国家の公共性」に対抗する世論形成に成功したとは言い難い。

地域社会には、地域住民の望まない開発を拒否する権利があるとの立場は、1960年代の住民運動に共通する基本理念である。住民には最低限の生存の権利だけでなく、生活環境を選ぶ直接の権利があるとの主張<sup>58</sup>から派生し、住民には政策決定権、学習権があるとの理解

---

<sup>58</sup> 「横浜新貨物線反対運動」の八木貞太郎は、この権利を「居住選択権」と名付けた（宮崎 2005）。

が生まれた<sup>59</sup>。政策決定権の一形態として、実力行使が運動体内では正当化されたが、学習権はより重要な概念である。学習権には、学習の前提となる情報を入手する権利である「知る権利」だけでなく、自由な討議を通じた学習をも含んでいる。正確な情報と討議による意見の深化を経ることなく住民間の合意形成は不可能であり、討議スペースへのアクセスを含め、学習権の確立は熟議民主主義の成熟には特に重要な要素である。

このような学習権を重視する意識が住民運動の中に生まれたことは、啓発広報による世論形成の重要性にこの時代の活動家たちがすでに気づいていたことを示唆している。このことは、社会運動を牽引する指導者役である活動家と、それに従う住民という階層化を示すものとも考えられ、啓発広報の主流が、円座になって話し合う小規模の学習会から、専門家集団から一般市民への一方的な情報の伝達へと変化する兆しでもある。

しかしながら、「三島・沼津モデル」のような「共同体的公共性」に基づく開発反対運動の類型は、その後も日本社会の中に見いだすことができる。沖縄県辺野古を舞台に 2019 年の今日も続けられている普天間基地移設反対運動は、「国の公共性」と「共同体的公共性」をめぐる国と地域社会の対立構造をもっている。いうまでもなく、ペッカネンの研究と本研究では市民社会アクターの定義が異なるため、直接の比較はできない。ただ、「三島・沼津等反対運動」は、ペッカネンが示した「政策提言なきメンバー集団」とはその構造も、系譜としても異なる市民による集合行為が存在することを示している。

\* 本稿は『法学研究』49、2017（立教大学大学院法学研究会）に掲載された論文、「三島・清水・沼津コンビナート反対闘争」における直接民主主義と公共政策～住民運動から市民的コンセンサスへ～（小林 2017）に加筆修正したものである。

---

<sup>59</sup> 安藤元雄は住民運動への参加経験から「住民主体」の論理として、「住民の環境権」「住民の政策決定権」「住民の学習権」を基本的権利だとしている。（高木 1973、208-212）

### 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 －「空き缶問題」を事例として

#### 1. はじめに

第3章では、1970年代から1990年代にかけての日本における、市民社会アクターの政府・行政への働きかけと協働の試みを、「空き缶問題」への取り組み事例を通して分析を行う。「空き缶問題」は、高度経済成長によって急激に変化した人々の消費スタイルを背景として、一般廃棄物が公共空間へとあふれ出して環境を破壊した社会現象を指す<sup>60</sup>。「空き缶問題」との呼称は大量生産・大量消費社会における生産者と消費者、地方政府や行政の環境維持責任をめぐる対立を象徴的に示した言葉であり、マスコミ等では「空き缶公害」とも称された深刻な環境破壊現象である。散乱する空き缶だけでなく、なぜ、空き缶が放置されるようになったかという要因までが「空き缶問題」には含まれる。

地方自治の観点からの研究としては、すでに阿部昌樹による詳細な分析があり、事業者・行政・市民という区分を用いて、政治社会学的な分析を行っている（阿部 1989a-c）。本研究の関心は、環境および消費者運動における協働と異議申し立てという視点から、この問題を再点検することにある。

また、消費者運動や環境運動の視点からは、「空き缶問題」はコンビナート建設などの公害問題への異議申し立てから始まった日本の環境運動が、消費者教育の問題へと転化されていった契機の1つであると理解される。1970年代の興隆期から一転して、日本の消費者運動は1980年代には衰退、停滞へと向かったとされている。しかし、そのような「氷河期」とも称される否定的な評価は、デモや大規模集会といったシグナリング行動を基準としたものであり、人々の社会参加の形が変質しただけである可能性は否定できない。1980年代は、日本社会が本格的に大衆消費社会へ移行する時期にあたり、市民社会の中でも支配的な価値規範の交代をめぐるアクター間の熾烈なせめぎ合いが生じた時期である。伝統的な共同体意識と物質的価値観の対立、さらには脱物質的価値観が現われてくる中で、人々の政治参加の形が変化した可能性を排除すべきではない。

結論を先取りすれば、「空き缶問題」への対処をめぐる政策形成の過程では、政府・行政の決定に一般市民が一方的に従うという「下請けモデル」とは微妙に異なる、「エリート対抗型」の組織や個人の関与が認められる。結果だけ見れば、空き缶などの飲料容器をリサイ

---

<sup>60</sup> 後に空き缶回収を生活手段とするホームレスの問題などが派生したが、同時代的には「空き缶問題」の範疇には含まれていない。また、資源化事業に携わる事業者の問題も後に発生するが、この問題もまた「空き缶問題」がリサイクル・資源化へと集約されて行った結果生じたものである。これら資源化事業者と環境政策の関係については第5章で検討する。

クルし、資源化によって事業化するという企業利益に沿った解決方法が採用された。しかしながら、その政策が形成される過程では、まず、市民による問題提起があり、さらには市民を巻き込んだ討議が行われている。次世代への責任を果たし、共同体の利益を守ろうとする勢力と、使い捨て文明を擁護しつつ問題を解決しようとする両方の勢力が、協議会などの意見交換の場での討議に加わり、政策形成に取り組んだのである。

この過程では政策内容をめぐって大規模デモなどのシグナリング行動に発展することなく、政府・行政が主導する資源リサイクル政策へと集約された。この背景には、物質的な豊かさを享受することを望んでいた多くの国民や、事業者として利害関係を持つ小売業者などの存在が透けて見える。ごみ問題が社会問題として軽微であったことがシグナリングに発展しなかった可能性も否定できないが、同時代的に「空き缶公害」と呼ばれたり、ごみ処理の問題が「ごみ戦争」と呼ばれたことは、廃棄物処理の問題が生活環境を脅かす重大な社会問題であったことを物語っている<sup>61</sup>。

結論を先取りすれば、「空き缶問題」への最終的な対処は、企業の思惑がきわめて強く反映されたものであり、行政による反対勢力の合意獲得の試みが成功したといえる。その結果、使い捨て文明に批判的な人々や団体・グループも含めた市民社会アクターが、最終的には行政や企業に協力して「空き缶問題」に取り組むこととなった。本研究の分析軸によって分類するならば、空き缶問題をめぐる市民社会アクターは、「共同体的なエリート対抗型」から出発したが、共同体的なエリート指導型へと集約されたのである。

全国的に資源リサイクル政策が定着し、自治会や町内会などがごみの分別廃棄や収集業務に協力することで、日本社会は一定の排出ごみ削減に成功し、行政のごみ処理能力の破綻という危機を乗り越えて乗り切ることができたといえる。廃棄物問題が根本的に解決されたわけではなかったが、少なくとも多くの人々の目に映る景観は改善されたのである。

もちろん、破棄物処理や再資源化技術の開発によって廃棄物問題や環境問題を解決しようとした試みのすべてが誤りであったわけではない。しかしながら、リサイクル・資源化に限定した対策が採られた結果、循環型社会への転換という本質的な政策転換の機会を逃したこともまた事実である。本章では、大衆消費社会の進行と共同体における一般廃棄物への対処責任をめぐる議論を分析し、市民社会アクターの多様性が、政府・行政及び企業との協働と対立を含むものであったことを確認する。「空き缶問題」をめぐっては、地域社会に密着した市民アクターの中に、「エリート対抗型」の団体も含まれていたが、このような団体も、行政との協働を行っていたことが特徴的である。この問題は、やがて1995年の容器包装リサイクル法へと収斂されてゆくが、この過程については第5章で改めて検討することとする。

---

<sup>61</sup> 「東京ごみ戦争」は、1950年代から70年代にかけて、東京都区部における廃棄物処理、特に江東区と杉並区の間で生じた紛争を指す。東京都知事であった美濃部亮吉が「ごみ戦争宣言」を行ったがその対処には苦慮することとなった。

## 2. 「空き缶問題」とは何か

「空き缶問題」は、高度経済成長によって急激に拡散・浸透した「使い捨て文明」を背景として、一般廃棄物が公共空間へとあふれ出したことによって生じた環境問題である<sup>62</sup>。同時に、大衆消費社会の進行とともに人々の公共モラルが部分的に崩壊した事例でもある。都市への移住、あるいは農林漁村そのものが都市化した結果、人々のライフスタイルに変化が生じて急激に廃棄物が増加した結果「空き缶問題」が生じたことから、「空き缶問題」は、いわゆる「消費文明」の弊害であるとも理解される。

いうまでもなく「空き缶問題」とは大量生産・大量消費社会における生産者と消費者、行政に代表される公共セクターの環境維持責任をめぐる対立を象徴的に示した言葉で、広範な廃棄物問題の象徴でもある。本研究では、「空き缶問題」という語を、観光地などで顕在化した景観問題を契機とした消費社会の在り方をめぐる対立の意味で用いる。この意味での「空き缶問題」は景観条例等によって「総合的な施策」による解決に帰着したが、その実態は行政主導による責任分担論であり、リサイクル・資源化事業という新たな産業を生み出すものであった。

### 2-1 「空き缶問題」における主要な議論

「空き缶問題」についての主要な議論の一つは、人々の価値観や文化的な重要性に対する意識の対立である。このような環境問題と消費者運動における生産者責任をめぐる議論とは互いに隣接している。この2つの立場の違いに加えて、政治・行政と企業の関係が影響したことによって「空き缶問題」をめぐる議論は迷走したといえる。

この時、環境運動からの視点は、「自然の自己回復能力を超えた、過度な人間社会の営みが環境破壊を招いている」との立場であり、その責任は人間社会全体にあり、「生産者も消費者もともに加害者」だとするものである。景観の問題が解決され、事業者と消費者の利益が守られても、環境破壊の問題は必ずしも解決しない。人々の目から見えなくなるだけである。環境倫理学における規範意識は、人間中心主義への懐疑を出発点とする自然の生存権をめぐる議論、前世代から引き継いだ環境を後代に伝える責任である世代間倫理、地球環境が有限であるとの意識に基づいた地球規模の広域社会全体に対する責任をめぐる議論の3点に集約されるが、空き缶条例制定に向けた議論には、明確ではないにしろ、これらの論点が含まれている（加藤 1991）。

一方、消費者運動の立場は、生産者と消費者の間の情報の不平衡が過度な生産と消費を生んでいるのであって、過剰生産・消費の元凶は不必要な購買意欲を刺激するマーケティングにあるとする。消費財にアクセスする権利もまた消費者の権利であるとするならば、自動販

---

<sup>62</sup> 注 59 を参照のこと。



売機の設置制限や、デポジットを小売価格に上乗せするといった施策に反対の声が出ることは避けられなかった。都市生活者の意識は親密圏に偏りがちであり、公共空間の存在への意識が希薄である。社会に求めるものの多くが利便性に限られていった結果、環境倫理への自覚が薄れ廃棄物の問題は次第に深刻化していったと考えられる。

散乱する空き缶の景観破壊の側面を取り上げるケースや、観光資源の毀損、廃棄物処理場の余剰能力などに特化した議論もまた人間社会の論理であり、生活環境や経済問題をめぐるものである。価値観や文化的価値にかかわる議論は人間社会の環境への責任を前提としており、環境保護か経済発展による物質的豊かさか、という議論に集約される。

一方、伝統的な共同体意識に基づく規範的な価値観は、先祖伝来の環境を守り、後世に引き継ぐことを重視する世代間倫理の議論にかかわるものである。公害反対運動では地域共同体への帰属意識に基づいて開発政策に疑問が投げかけられた。その理由は個人利益の追求ではあったが、自然環境の利用価値を次世代に受け継ぐ責任が強く意識されていた。

しかし、このような場合でも、環境保護の目的を人間中心的なものとして捉えるか、自然環境の価値そのものを認めるかという立場の違いは存在した。結局のところ、「空き缶問題」の議論は、大衆消費社会の本質的な副産物である破棄物処理をめぐる生産者と消費者の間の議論であり、環境問題への責任を互いに押しつけ合う構造であるといえる。

## 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

「空き缶問題」における利害関係者は、大きく分けて3つの勢力である。第1は生産者である企業と流通業、第2が消費者、第3が公共空間の秩序維持にかかわる公共圏のアクターで、行政やボランティアグループ、自治会やその関係団体である老人会や婦人会・子供会などである。消費者教育にまでその範囲を広げるならば、PTAなども関係団体に含めることができる。

市民社会を問題解決のための討議空間であると位置づける本研究の視点からみれば、これらの異なる勢力が、その立場を擁護する議論を市民社会の中で展開したと理解される。具体的な現象としては、地方自治体において設立された「空き缶問題」に対する対策協議会や委員会といった場で公式の協議は進められた。自治会の内部や、公園で奉仕活動を行うボランティアと自治体職員の間などでも個別の議論は行われたが、ここでは公式の場における議論について確認を進める。

まず、事業者である生産・流通業者の主張は比較的シンプルなものであり、消費者主権論に基づく。「消費社会における主導権は消費者にあり、需要に基づいて生産活動は行われている。生産者は消費者の需要を満たし、利便性向上のために活動しているのであって、消費に伴って生じるゴミ問題や環境破壊といった副次的な現象は、消費者、もしくは社会全体の責任で解決すべきである」というものである。

この主張は、純粋な理念系としては正論であるが弱点もある。第1に、主権者とされる消

費者の意志の存在が疑わしいこと。第2に、消費者が望んでいるからといって、環境破壊に加担することの道徳的な正当性が見あたらないことである。この主張には企業もまた社会の一員であるとの意識が決定的に欠けている。

次に、消費者側の立場を確認しておきたい。消費者側の論理は複数あり、第1の立場は企業の主張を受け入れ、空き缶のポイ捨て等の問題は日本人一般のモラルの問題であるとするものである。そもそも自分が属するコミュニティでは倫理的な行動を取り、観光地に出かけては非道徳的な振る舞いをするという日本文化の二重性が指摘されており、この議論からは伝統的な共同体における慣習的な規範に代わる厳罰主義の導入が必要であるとの結論が導き出される。シンガポールのように、海外においても厳罰主義を採用する国は存在する。

空き缶の物質的な側面に注目し、「空き缶問題」の本質は、空き缶が腐食しにくく同じ場所にあり続けるからだとの指摘もある。ミカンの皮を路傍に投げ捨てても問題は軽微だが、空き缶や空き瓶は環境破壊に直結する。結局のところ、このような主張は空き缶や空き瓶という土に帰らないごみの特性を認識できない消費者意識の問題に回収されるのが常であった<sup>63</sup>。

リサイクル・資源化という発想は、このような耐久性容器をごみとしてあつかうことに問題があるとの認識から生まれた。空き瓶は貴重な資源として回収・再利用するシステムが構築されたが、その一方で空き缶はワンウェイ容器として生産・流通されたことが環境破壊を招いたとする主張が登場し、リユースしにくいという空き缶の特質を加味して、リサイクル・資源化という方向性が検討されたのである。

一方、ゴミ箱の数が少なく、飲み終わった後の空き缶の処分に関心から路上などに放置するのだという消費者からの主張が一部には存在する。もちろん、このような主張を肯定的に捉える立場もあれば、これを否定し、消費者教育の不足や有効性を問題視する人々も存在する。しかしながら、このような消費者の主張は飲料メーカーや自動販売機の設置業者にとっては大きな問題ではなかった。この議論に負けたとしても、ゴミ箱を設置し、リサイクルを行う義務が生じるだけである。企業にとっての一番の打撃は、自動販売機の撤去や缶飲料の販売自粛であった。

実際、消費者側の責任には部分的に賛同しつつ、生産・流通の過剰なマーケティング手法を批判し、販売自粛を求める主張も存在した。缶飲料を片手に闊歩する姿を肯定的に捉えるようになったことは、広告・宣伝で購買を煽り、自動販売機の設置などで購買機会を増やすことで販売数を拡張した結果であり、消費者主権論は形式的なものにすぎないとしたのである。マーケティングによって消費意欲を刺激された結果、消費者が利便性を過剰に追求しているようにみえるだけであるとするこの主張には一定の説得力がある。

---

<sup>63</sup> 空き缶などの物質面に着目する議論では、できるだけ自然分解する容器を使うべきだとの主張も少なくない。微生物によって分解されるプラスチックの研究・実用化の努力なども行われている。

最後に、生産者、消費者の立場とは異なる立場から環境問題に取り組んだ、公園などの清掃や環境維持を担ってきたボランティアグループなどの主張を確認したい。「空き缶問題」への対処を最初に行政に訴え、デポジット制度の導入を主張した「美しい嵯峨野を守る会」（会長：鶴飼光順）ら市民グループの意図は、販売業者と消費者の責任と負担を問うものであり、税金によって清掃を行うことの不公平さを訴えるものであった。投げ捨てなどの非道徳的な観光客の振る舞いによって負担が増加し、問題解決を切実に望んでいたのがこのグループであった。事業者の利益や消費者の利便性を部分的に損なってでも問題の解決を図るべきだとして、デポジットの採用を提言したのである。

1972年にオレゴン州で始まったデポジット・リファンド制度では、デポジットを上乗せすることで購買時の商品価格を引き上げ、その回収作業の手間（空き缶を指定回収所に持ち込まない限り、消費者は支払ったデポジットは回収できない）という販売促進上のマイナス効果や、ワンウェイ容器を用いた飲料の割高感が高まる事でリターナブル瓶の競争力が高まるという副次効果も期待していた<sup>64</sup>。

現実に街の美化に務めてきた当事者の場合、消費者教育やポスターの掲示などでは問題は解決できないとの認識があった。それだけ観光地における「空き缶問題」の実態は深刻であった。そのため、空き缶が散乱する根本的な原因である缶飲料の販売制限という、発生源の規制や、マナー啓発ではなく、使い捨て文明に慣れた人々の意識そのものを厳しく糾弾し、厳罰で対処すべきとの主張も存在した。消費者側の問題意識の共通点は、実効性のある問題解決型の政策が急がれるとの認識であった。

### 2-3 中央官僚機構間の対立構造

前項でみたストリートレベルでの利害構造とは別に、中央官僚機構においては、政策方針をめぐる対立が存在した。代表的なものが、通商産業省と環境庁の立場の相違であった。いうまでもなく、通産省の立場は産業振興であり、国家レベルでの経済発展を図ることである。一方、環境庁の存在意義は環境保護にある。両官庁ともに国民の福祉を増進することを目的としながらも、そのアプローチは180度異なるといっても良い。それぞれが掲げる政策主張を支えるために政治社会におけるヘゲモニーの獲得を画策するとともに、理論武装・世論喚起を行って政策支持者獲得を目ざした。

2019年現在、経済産業省は資源エネルギー庁を擁し、エネルギー政策を推進するとともに、省エネルギー、温暖化対策、リサイクル、環境負荷低減対策に関する取りみといった政策に取り組んでいる。経産省の主たる目的が経済振興にある以上、環境問題への取り組みも

---

<sup>64</sup> 1982年8月から埼玉県児玉郡神泉村において、日本ではじめてローカルデポジットが試験的に実施されたが、回収効率は顕著だったものの、制度に参加する店の売上げが徐々に落ちたため1985年12月から上乗せ金方式を中止している（栗岡 2017、255）

また、持続可能な産業構造への転換や自然エネルギー事業の奨励といった政策を推進することに重点を置かざるをえない。リサイクル・資源化という「空き缶問題」への対応は、まさに経産省的発想に基づくものである。

一方、環境庁は純粋に環境保護を推進することを目的としており、環境庁の主導による総量規制によって公害問題を乗り切ったことを考えれば、「空き缶問題」に対しても、抜本的な規制対策を提言する立場にあった<sup>65</sup>。しかし平成元年版の環境白書によれば、「空き缶問題」は1つの社会現象として捉えられ、一般廃棄物処理の現況と対策の中では、「廃棄物処理の現況」、「廃棄物対策処理」と別項目を設け、「空き缶問題の現況と対策」として別個に扱われている。そこでは「空き缶散乱防止対策としては、それぞれの立場から様々な取組が行われている」とされるのみであり、環境庁独自の対策を強力に推進する態度はみられない（環境省 1989）。

「空き缶問題」については、環境庁など関係 11 省庁で構成していた「空き缶問題検討会」がその調整機関であったが、1981 年 10 月 27 日、厚生省はデポジット制導入を踏まえた厳しい内容の「モデル条例」案を作成中であることを公表している（読売新聞 1981.10.28）。その背景には京都市が条例制定に踏み切り、関東知事会が共通の条例を検討していたことがある。その内容は、啓発、業界指導、回収、再資源化などが中心だが、海外の制度を参考に、デポジット制や罰則強化も検討されていた。

この時、厚生省は、その案について「最初から骨抜きにする気はなく、かなり厳しいものを作る予定だ」と述べている（読売新聞 1981.10.28）。一方、衆議院環境委員会での農林水産省の発言は、「一般的に見て、デポジット制を採用すれば、場合によっては、二重価格になってしまうし、商品の競争条件の低下を招く恐れがある」として反対意見を述べている。

また自治省の砂子田行政局長は、「税がそのようなところで使われるのは問題がある」と指摘し、関東知事会で検討されていたデポジット制について、回収より投げ捨て対策を基本とするべきだとの意見を示している（読売新聞 1982.1.22）。結局、11 省庁というあまりにも多数の省庁で構成する「空き缶問題検討会」は、その調整を効果的に行うことができなかったといえる。

### 3. 地域社会における「空き缶問題」へのアプローチ

前節でみた地方社会と中央官庁における相互対立を前提とし、第 3 節では、京都における取り組みを事例として、観光地における飲料容器等の散乱防止策の形成過程を分析、市民社会アクターの取り組みの実際とその限界を検討する。景観問題を前面に押し出した地元住民の訴えは、問題の実態が視覚化されて共有されたことで、一気に住人全体の問題として認識されることとなった。さらに、京都における「空き缶問題」は、デポジット制度の導入

---

<sup>65</sup> 2001 年に「環境省」に再編。

が提起されたことでもマスコミの注目を集め、消費者による環境破壊という新たな社会問題への取り組みの象徴的な存在となった<sup>66</sup>。この京都の先例を追う形で、関東知事会での検討が始まり、やがて国としての取り組みへと発展した。この意味では、京都における空き缶条例の制定は、日本における消費社会を原因とする環境問題への取り組みの原点であるといえる。散乱する飲料容器等への関心は、観光地における景観問題から始まったことが確認されるのである<sup>67</sup>。

高度経済成長期とその後の「空き缶問題」をめぐることは、これまでも多様な研究が行われてきた。これらの先行研究によって、今日のリサイクル・資源化を中心とする政策が形成される過程でどのような議論が行われてきたのかをたどることができる<sup>68</sup>。その経緯をみれば、「空き缶問題」が社会問題としてマスコミ等でとりあげられるようになったのは、京都市空き缶専門委員会の中間報告がなされる前後である。

京都は環境問題についての取り組みにおいて先進地域であるとされるが、その出発点が良好な景観や水質等の環境維持にあることは間違いない。京都における「空き缶問題」への取り組みが、伝統的な共同体における取り組みの典型と考えられることは、都市型の住民運動とは異なる性質をもつことも意味する。伝統的な文化を色濃く引き継ぐ地域コミュニティの場合、構成員の関心は、しばしば国家全体のような大きな枠組みではなく、次世代に受け継ぐべき具体的な自然環境や文化に注がれる。鎮守の杜や美しい海岸線、伝統芸能や祭りといった守るべき対象を具体的に示すことで、運動は求心力を高め、活動への参加を促すことができる。京都における景観問題はその典型的な例だといえる。

一方、関東地方知事会などが取り組んだ広域行政地域での廃棄物問題への取り組みは、同じ飲料容器等の散乱を取り組み対象としていても、市民社会論的な視点からみれば異なる構造、異なるアクター、異なる関心である。都市部では、年々増え続ける一般廃棄物の行政による処理能力の負担と限界が指摘され、社会問題化していたからである。

### 3-1 京都における「空き缶問題」の特徴

伝統文化が色濃く残る地域の場合、いわゆる世代間倫理を重視した問題解決意識が強く働く。先祖から受け継いだ環境や文化を次世代に引き継ごうとする意識は、京都のような文

---

<sup>66</sup> 1982年4月1日に施行された京都における「空き缶回収条例」は全国で初めてのものであり、国による規制に先立つものである。

<sup>67</sup> 「京都市飲料容器等の散乱防止及び再資源化促進に関する条例（中間報告）」1980年8月2日、京都市空き缶条例専門委員会（兼子、関 1984、190-193）。

<sup>68</sup> 本研究では、兼子仁・関哲夫の研究（兼子、関 1984）に加え、阿部昌樹による京都史の空き缶条例についての研究（阿部 1989a-c）や、栗岡理子によるペットボトルの散乱防止対策についての歴史考察（栗岡 2017）などを参考にしている。

化都市ではごく自然な感情である。たとえ外部から訪れる観光客において倫理崩壊現象が生じていても、共同体内部の環境倫理が崩壊したわけではない。そこで共同体の内側と外側を区別する意識が自然発生的に生じた。このような環境では、事業者・行政・民間という区分で問題の構造を捉えることは困難であり、観光客、事業者、地域コミュニティという区分がより実態にあった緊張関係だといえる。

公開質問状を京都市議会の各派に提出してデポジット方式の採用を主張した「美しい嵯峨野を守る会」のような地域ボランティア団体の問題意識は、このような伝統的な共同体の外部と内部の価値観や利害についてのものであった（阿部 1989a、110-111）。なぜ、観光客の利便性や飲料メーカーの利益のために、地元住民のボランティア活動の負担が増え、行政による清掃事業のための税負担が強いらねばならないのか、という訴えは地元住民の共感を呼び、その有効な対策としてデポジットシステムの導入という先駆的な対策が検討されるようになった。その出発点では、多くの地元住民と行政の利害は一致していた。

「空き缶問題」が社会問題化する過程では、伝統的な取り組みによる解決が模索された。ゴミ箱の増設、ポスターや標識によるマナー啓発、ボランティアによる清掃活動などである。しかしながら、これらの取り組みは急激に増え続ける散乱ゴミの増加に対処することはできなかった<sup>69</sup>。散乱ごみの量に、行政もボランティアも対処しきれなくなった結果、ボランティアに携わる市民の側からデポジット方式を含む抜本的な提案が行われたが、行政側もこの提案を肯定的に受け止めたのである。

しかし、デポジット方式の採用が具体的に検討されるようになると、その副次的な効果についての懸念が次第に関係者を動かすようになる。そして、地方行政において一般的な、事業者・行政・民間の関係がより大きな影響力を持つようになった。「デポジット制度の提案により、市内の小売業者の反発というかたちで反対者が顕在化し、それに伴い、条例制定の取り組みは、市民主導から行政主導へと移行していった」（阿部 1992、127）のである。飲料販売に利害関係を持つグループと環境維持負担を引き受ける集団に住民は二分されていたといえる。

さらに、飲料製造や自販機の製造・設置などに携わる事業者の懸念はより強いものとなった。そこで、デポジット方式を廃案に持ち込むための活動が展開され、条例制定の権限を持つ地方議会や政治家へのアプローチが行われることとなった。

京都における「空き缶問題」をめぐる政策形成過程の特徴は、その初期における、地域の環境維持に携わるボランティア活動を行う市民グループからの政策提言があげられる。その背景には、市民と行政の景観維持を目的とする協働事業の実施という関係性があった。しかし、条例制定作業の過程後半と施行過程では、事業者による巻き返しによるデポジット制度導入の見送りが特徴的であった。この異なる 2 種の市民アクターの関与が、京都における「空き缶問題」についての重要な特徴であったといえる。

---

<sup>69</sup> 1970 年には 8 億缶程度であった缶飲料の生産量は 1987 年には 190 億缶を超えている。

### 3-2 「京都市空き缶条例専門委員会」の政策思想の変遷

京都市空き缶条例専門委員会（谷口知平委員長）は、1979年11月に「京都市飲料容器等の散乱防止及び再資源化促進に関する条例」制定に向けて検討を開始し、1980年8月2日に船橋市長に対して中間報告を行った（兼子、関 1984、190-193）。この報告書がマスコミ等で取り上げられ、「空き缶問題」についての社会的議論が広範に行われるきっかけとなった。

この中間報告の冒頭で「提案に至った理由」が述べられている。その第1は、これまで述べてきたとおり、行政とボランティア団体による取り組みが限界に達しているという現状認識である（兼子、関 1984、190-193）。続いて「観光地等ごみ処理対策協議会」によるものとして、「使い捨てにならされた現代社会からあふれ出た廃棄物自体を減らす事なくしては、散乱ゴミの根本的解決はあり得ない」とする意見を紹介している（兼子、関 1984、190-193）。この考えは、2000年の循環型社会形成推進基本法<sup>70</sup>に明文化された、廃棄物処理についての優先順位の最上位と位置づけられる「発生抑制」の考え方と合致する<sup>71</sup>。

さらに第3の理由として挙げられているのは、生産者側において「非回収飲料容器等の回収・再資源化を行うべき」との事業者責任を問うものである。その根拠としては「廃棄物の処理及び清掃に関する法律」をあげている<sup>72</sup>。引かれている条文は「事業活動に伴って生じた廃棄物の再生利用等を行うことによりその減量に努める」というものであり、第2にあげられた「発生抑制」のニュアンスとは若干異なる<sup>73</sup>。この部分だけを見る限り、委員会での議論の出発点では、資源リサイクル化は必ずしも唯一の解決策とは考えられていなかったことになる。ここからは、多様な案を俎上に載せ、最適の解決策を導き出そうとする態度が見て取れる。

続いて、「当委員会においては、京都市の環境美化、環境衛生並びに空容器の再資源化の促進を図るために、特に空カンをはじめとする飲料容器等の散乱防止と再資源化に有効な方法について検討を加えてきた」としていることから、京都市空き缶条例専門委員会が環境美化だけを念頭に置いていたわけではないことも理解される（兼子、関 1984、190-193）。同時に、「空き容器の再資源化の促進」という文言からは、根源的な発生抑制を念頭に置いていなかったことも明らかである（兼子、関 1984、190-193）。

この中間報告では、先行事例の検討結果についても述べているが、そこで示されているのはアメリカにおける「課税方式」、「デポジット方式」、「懲罰方式」、メーカーを含むボランティアによる清掃活動を意味する「クリーン・コミュニティ・システム」などである。国内

---

<sup>70</sup> 「循環型社会形成推進基本法」（平成十二年法律第百十号）

<sup>71</sup> 「循環型社会形成推進基本法の概要」環境省 HP

<https://www.env.go.jp/recycle/circul/kihonho/gaiyo.html>（2019.9.15）

<sup>72</sup> 「廃棄物の処理及び清掃に関する法律」（昭和四十五年法律第百三十七号）

<sup>73</sup> 「廃棄物の処理及び清掃に関する法律」第3条第2

の事例としては、事業者責務を重視する「町田方式」、国・県・市と企業の拠出金を財源とする「六甲方式」<sup>74</sup>、マイカー規制と事業者による徹底した清掃と啓発を行う「館山方式」などが紹介されている（兼子、関 1984、190-193）。

それらを総合的に検討した結果として中間報告でもっとも重要な施策として示されたのが「デポジット方式」である。その他、中間報告では、自動販売機による飲料販売にともなう空き缶等の回収と再資源化システムの導入と、自治体トップである市長、市民および入浴客、観光業者の責務を明確にすること、さらに飲料容器等の散乱防止等を目的とする施策に従わなかった場合の指導、勧告、措置命令、罰則を設けることや不法投棄者を告発することなどが中間報告では示されている。中間報告の時点では、デポジット方式の導入を提起した市民社会アクターの考えが大きく反映されている。

1981年2月、この専門委員会は「京都市飲料容器等の散乱防止及び再資源化促進に関する条例に係わる答申」（兼子、関 1984、193-196）を行ったが、「事業者責任を基調とする各般にわたる総合的施策によって抜本的な解決をはかることが必要」との立場は変わっていない。しかし、この「抜本的な解決」の中に「発生抑制」の発想が抜け落ちている。さらに「市民の間にひろがっている条例の早期制定要望にこたえ」ることが優先課題として示され、「抜本的な解決」との間で緊張関係を示すようになる。

空き缶等の散乱防止と再資源化を主たる目標とし、自動販売機設置者を含めた事業者責任を問うという立場からは、先事例に照らしてデポジット方式を有効な選択としたことは合理的でもあったし、生協などを中心とする市民団体の間でもデポジット制度の導入を望む声が多かった。しかしながら、専門委員会の答申は、使い捨て文明を見直す契機という位置づけをリサイクルによる対策に与え、さらに事業者責任を問うことで、「空き缶問題」に正面から取り組んでいるとの印象を与えるが、その実態は「景観」の改善と、空き缶等の回収と再資源化という限られた解決策でしかなかった。1979年の中間報告からは明らかにトーンダウンしている。

1981年10月に条例化された主たる成果は、①事業者（飲料製造者、自動販売機製造者）の責任を明確化したこと。②自動販売機使用者にその届け出、回収容器の設置および管理を義務づけたこと。③総合的な施策を推進するために「飲料容器対策審議会」を設置したこと（傍点筆者）。④事業者に対する勧告や罰則を設けたことなどである（兼子、関 1984、171-178）。総合的施策の内容については次項で検討するが、事業者の責任や負担を曖昧なものとし、抽象的な表現に留まった。事業者責任を強く問うべきとする勢力の主張は退けられたことになるが、それは市民社会の討議の結果というよりは、外圧によるものであった。

---

<sup>74</sup> 六甲山地区利用者の廃棄するゴミ、その他の収集、運搬、処分等の美化清掃活動及びキャンペーン等、美化思想啓蒙のための事業を行うことを目的に「六甲山美化協力会」を設立し、その原資をまかなうために、官公署、団体、企業等を会員としている。



### 3-3 関東地方知事会による「空き缶問題」へのアプローチ

1980年10月、関東知事会は空き缶公害追放に共同で対処することを決めた。「関東地方知事会空き缶等問題研究会」（以後、「関東知事会研究会」と表記）を結成、4回にわたる提言と検討結果報告を行い、当該地域における「空き缶問題」についての取り組みを進めた（兼子、関 1984、197-200）。京都における「空き缶問題」への取り組みは先駆的なものと位置づけられているが、関東知事会の場合は、「全国空き缶サミット」構想など、全国知事会と共同歩調でその取り組みを全国に広げようとしたことに特色が見られる（朝日新聞 1981.10.24）。多くの人口を抱える1都9県での取り組みは、京都が持つ先駆的であることの意味と対比するならば、廃棄物政策をモデル化する潜在性を強くもっていた。

観光地京都の選択は、あくまでも景観問題を重視して観光客による環境悪化問題の解決を図ることであった。一方、「ごみ戦争」を経験している東京都など、「空き缶問題」は抜本的なゴミ排出量削減問題の一環であった。関東地方知事会の議論のように広域での実施を前提とする場合、京都のような域外からの観光客流入による問題は生じにくい。地域住民に対して消費スタイルの見直しとごみの減量化を訴える契機となり得た。しかしながら、関東知事会の議論においてもその結論は京都とほぼ同じ「ポイ捨て対策」であり、このことが国の政策形成にも影響を与えたのである。

関東知事会が採用することになった「総合施策」や「総合的な施策」と呼ばれるアプローチは、社会的な規範枠組みを活用しつつ、補助的な施策をくみあわせることで、問題の解決を図るものである。具体的な「総合的な施策」の内訳は、①啓蒙・啓発による意識改革、②インセンティブによる望ましい行動への誘引、③ペナルティによる問題行動の抑制、という3つのアプローチの組み合わせである。いわゆる「抜本的な対策」や「革新的なアプローチ」とよばれるような施策は、これらの組み合わせによる対策が功を奏さない時に試みられるものだといえる。「総合的な施策」とは、先駆的な取り組みではないことを示唆している。

「総合的な施策」は、地方行政において一般的なアプローチであり、例を挙げれば、多くの地方自治体を悩ませている違法駐輪問題の場合、マナー向上キャンペーンといった意識啓発に加え、駐輪場の整備が行われる。利便性が高い駐輪場を安価で提供することで利用者を誘引し、問題解決を図るのである。その上で不法駐輪を取り締まり、強制撤去に伴う諸費用を徴収するといったペナルティを科すことで、駐輪場への誘引効果を高める効果を狙う。このような「総合的な施策」が好まれるのは、誘引政策によって誘導される人々の行動によって、地域の活性化や消費行動の向上といった経済効果が期待されているからである。

経済的な負の効果を嫌う点については、デポジット制度の議論にも見られる。デポジット方式に反対する事業者の多さは、政策形成にも影響を与えているようにみえるのである。観光地においては住民の数に比して観光客の数が多く、投げ捨てられる空き缶に占める外部からの持ち込み数が多いことがデポジット方式を採用する上での障害となった。地域限定でデポジット方式を実施する場合、外部から預かり金が課金されていない空き缶等が数多

く持ち込まれてしまい、制度運用が難しくなるのである。しかしながら、関東地方全域での実施を前提とし、外部からの持ち込み問題が軽微であるとされる議論でもデポジット方式は採用されなかった。問題とされたのはデポジット方式の消費抑止効果であった。

1981年の関東知事会研究会の報告書（兼子、関 1984、197-200）をみれば、その提言内容は典型的な「総合的な施策」と同時に、経済への配慮が理解される。第1のアプローチは市民への意識啓発であり、地域住民を主体とした環境美化活動推進を目的とする「統一美化キャンペーンの実施」が掲げられている。このキャンペーンの実施主体は、関係行政機関・管理者等・関係団体である。このキャンペーンの実施と併せて、消費者である市民や児童・生徒への啓蒙・啓発、管理者等に対する清掃義務の徹底強化が示されている。

第2の誘引政策による望ましい行動への誘導であるが、1981年10月の「空きかん等飲料容器の散乱防止及び再資源化と再資源化促進に関する制度(案)について」(兼子、関 1984、210-222)をみれば、関東知事会研究会の当時の関心は、金銭的インセンティブを含みリサイクル制度へ向かっていたことが確認できる。京都市と同じく、小売店における対面による対応を前提とするものではなく、拠点回収方式であったことは興味深い。小売店方式の場合、「逆流通経路」と呼ばれる経済行為を構築する必要があり、業務の煩雑さと事務経費の高さから事業者は敬遠する傾向にある。拠点回収方式の場合、新たに指定回収所を設ける費用が生じるが、業界団体が回収・資源化を行う業界団体を設立することで、既存の流通システムの大きな変更は避けられる。

拠点回収方式を採用すると決まれば、残る議論は、①散乱する空き缶等の空き容器を誰が回収するか、②指定回収所に設置する容器回収機や回収所そのものの設置費用を誰が負担するか、③再資源化業務を行う業界団体を誰が管理するかといった、主に金銭負担に関する問題に集約される。空き缶回収等については、ボランティアなどの参加が見込め、指定回収所の設置や資源化のプロセスについても補助金の投入などが検討される。事業者側からみてもっとも負担が少ない方式であり、もしも預かり金制度を導入しない場合はその負担はさらに軽くなる。

一方、日本の行政が考える「総合的な施策」の目的と効果は、景観の回復と維持を主眼とするものであり、再資源化による環境負荷の軽減にほぼ限定されていた。観光地の景観を守り、観光事業者の経済活動を維持することや、飲料メーカーの事業活動を損なうことなく環境負荷を減らすこと、いわば経済効果を中心に据えた伝統的な「総合的な施策」に基づく政策提言であった。

第3のペナルティについては、関東知事会研究会でも「現行法令の項目と運用上の問題点」が詳しく検討されている。提言の中には、市町村の責務として「現行法令に基づく規制の徹底及び違反者に対する制裁措置」の文言がみられる（兼子、関 1984、197-200）。しかし、どこまで厳格に運用すべきかまでは示されていない。また、「廃棄物の処理及び清掃に

関する法律」には投棄防止の条文がある<sup>75</sup>。しかしこちらも大量投棄による実害が証明された例を除き、それまで一般に適用された例はなかった。厳罰主義に転換するならば、新たに条例を制定するか、法の運用を見直す必要があるが、関東知事会研究会はそこまで踏み込んではいない。

海外においても飲料容器の投棄といった個人の行為としては軽微な社会ルール違反に厳罰を科すことについては議論があり、厳罰主義を実施している国は少ない。その数少ない例であるシンガポールの場合、いわゆるゴミのポイ捨てに対する罰金は、初犯で最高 1000 ドル、再犯の場合最高 2000 ドルに加え、清掃作業などが課される場合がある。シンガポールの場合は、国そのものが観光都市であるともいえることからこのような厳罰主義が行われていると考えられるが、日本におけるペナルティの考えは、あくまでも「総合的な施策」の一環として位置づけられている。結果だけを見れば、廃棄物関連法は 1980 年代には一本も成立・改正されていない。

#### 4. 全国的な運動の広がりへの試み

1980 年 8 月の京都市空き缶条例専門委員会（谷口知平委員長）による中間報告以来、京都市や関東知事会の「空き缶条例」についての報道は主要紙の紙面を賑わし、デポジット制度導入についても社説などで肯定的な意見が述べられていた。しかし、事業者の反対によってデポジット制度の導入が揺らぎ始め、消費者のモラルに訴えることを中心とした対策案が関東知事会や、関係 11 省庁で構成していた「空き缶問題検討会」から出てきたことに対して危機感を抱いた団体がある。「全国生活学校連絡協議会」である<sup>76</sup>。

「全国生活学校連絡協議会」は、「モラル訴えには限界」があるとしてデポジット制度の制定を求め、10 万人署名運動を開始、全国民運動に盛り上げるべく、1981 年 12 月 5 日には渋谷駅南口で街頭アピールも行っている（読売新聞 1981.12.3）。「生活学校」は、各自治体と協力、空き缶回収のボランティア活動に取り組んできた団体であり、京都の「美しい嵯峨野を守る会」と同じ立ち位置を持っていた<sup>77</sup>。

「美しい嵯峨野を守る会」など、京都の地域密着型の組織の場合、幟などによる街頭 PR

---

<sup>75</sup> 「廃棄物の処理及び清掃に関する法律」第 16 条 2

<sup>76</sup> 全国生活学校連絡協議会は、全国の「生活学校」の提携組織であり、都道府県単位の連絡協議会を単位として 1975 年に設立された全国組織である。

<sup>77</sup> 「生活学校」は、「女性を中心に、身近な暮らしの中の問題を、学び、調べ、企業や行政と話し合い、ほかのグループとも協力し合いながら、実践活動のなかで解決し、生活や地域や社会のあり方を変えていく活動」を行う団体で、全国で、約 1,000 の生活学校が活動している。（公益財団法人「明日の日本を創る協会」HP:

<http://www.ashita.or.jp/office/sgsk/sgsk.htm> (2019.10.1)

を行っていたが、その目的はデポジット制度導入に対する支持者の獲得である。市民社会アクターの対外活動としては啓発広報にあたる。一方、「全国生活学校連絡協議会」の目的は、全国の自治体住民の多くがデポジット制度の導入に賛成しているとの認識に基づく示威行為、すなわちシグナリングであった。しかし、このような示威活動が効果を上げることなく、「空き缶問題」への対処は資源化・リサイクルへと収束されていった。

その後、デポジット制度の導入は、「ローカルデポジット」と呼ばれる基礎自治体単位の取り組みが広がり一定の成果を上げた。1992年には、ローカルデポジットの導入地域は52カ所にまで広がっている（小川 1992）。しかし、回収効果にはばらつきがあり、統一して導入したケースに比べて相対的に回収率は低いことが報告されている。

## 5. まとめ

「空き缶問題」は、身近な環境問題への責任を問う議論が、消費者教育の問題へと転化されていった契機の一つであり、市民社会アクターの政治参加の形が、「エリート対抗型」から「エリート指導型」へと変化する中間的な場所に位置づけられる。本研究の分析軸によって分類するならば、運動初期には「共同体的なエリート対抗型」と「共同体的なエリート指導型」が混在する形で出発したが、政治的に大きな役割を果たしたのは「美しい嵯峨野を守る会」のような「共同体的なエリート対抗型」であった。しかしながら、政府・行政が資源リサイクル政策を推進することとなった結果、「共同体的なエリート指導型」が主流となっていったのである。

京都市などでボランティア活動に携わり、デポジット制度の導入を提起した「美しい嵯峨野を守る会」のような小規模で地域密着型の団体は、共同体的な公益性を重視していた。行政との協働を実践していたが、少なくとも行政の指示で諸々と地域での清掃活動に汗を流していたとは考えられない。あくまでも、地域社会における多数の人々の利益のために、自主的に清掃ボランティア活動を行っていた自律的な団体だと考えられる。議会関係者に政策提言を行った事実は、「エリート対抗型」であったと判断する根拠になりうる。

その初期にあっては、デポジット方式の導入が京都市においても、関東知事会においても有効な政策として検討されたが、その背景には行政と市民団体間の協働に基づく利害の一致があった。そのため、事業者と消費者の責任を問う声が討議の場でも支配的であった。この動きを裏打ちしたのがメディアによるデポジット方式への肯定的な論調であった。デポジット方式が「先駆的」な試みであることが報道で伝えられ、地域で活動するボランティア等が街頭でPRを行ったことで、地域社会におけるデポジット方式採用への理解と共感は一気に高まった。啓発広報がメディアを媒介として有効に機能したのである。

しかしながら、事業者等が政治に強く働きかけた結果、行政もまた議会での議論に配慮を強いられることになった。空き缶対策について中心的な役割を果たしてきたのは清掃局を中心とする行政当局であったが、「市議会での条例案の可決可能性を強い制約と認知してお

り（中略）デポジット制度の導入を断念した最大の理由の1つは、市議会で可決される見込みが小さいということだった」と考えられる（阿部 1992、129）。行政と市民の間の利害関係に変化はなかったが、行政は市民の要求に応えることができなかつたのである。

この時、行政が事業者の負担を軽減する方向へ条例案を修正して行く中で、最初に問題を提起した小規模の団体は、政策提言を押し通すだけの市民勢力を結束させることができなかつた。そして、「空き缶問題」への対処法が、「総合的な施策」へと変化するや、ほとんどの市民団体は、政府・行政の方針に従い、その後の政策提言は実施上の効率性の問題や負担軽減、一般市民への啓発普及（消費者教育）などへと向けられた。この時、多くの市民もまた、生活環境から放置された空き缶が取り除かれるにしたがって条例の中身についての関心を失っていった。地域社会における秩序形成の枠組みに捉えられ、諾々と行政や自治会などの指示に従つたのである。

「エリート対抗型」の政策提言が見られたのは、京都のような「共同体的公共性」に基づく活動が活発であった地域の組織においてであり、都市部においては生協活動のような消費者意識に基づく独自の活動が廃棄物削減に一定の影響をおよぼしてきた。独自のネットワークを生かしてリターナブルびんの普及など、独自の取り組みを行っている<sup>78</sup>。リターナル・ビンの活用や、簡易包装によるゴミ削減といった取り組みは、生活に密着して事業を行う生協活動と相性が良い。会員制度に基づく活動であるため、一般社会への普及効果は小さいが、会員を獲得するための取り組みに伴って、生協活動の理念として環境への取り組みはアピールされ、ナショナルなレベルで一定の影響を与えてきた。しかし生協活動のような運動が、県や国レベルの政策形成・決定の段階で大きな影響を与えたとはいえない。

忘れてはならないことは、政治勢力の中にも、全国的に統一した条例の制定を目指す動きがあったことである。関東知事会の内部にもその勢力は存在したし、全国市長会の中にも、京都市の事例に学ぼうとする勢力が存在した。本事例においては十分な検討ができなかつたが、地方議会内部の政治勢力のバランスは、デポジット制度の採否に大きな影響を与えていると考えられている。また、二元代表制と呼ばれる地方自治の特徴として、直接選挙で選ばれる知事に対する外部からの働きかけと市民社会における議論との関係も重要である。1980年にはデポジット方式の導入で一致していた関東知事会は、翌年、大手ボトリングメーカーや製缶工場の立地県である静岡県の上野誠知事が「非現実的」として反対を表明したことで一転、デポジット制度の導入見送りへと転換した。その背後には、事業者への配慮が強く推定されるのである（読売新聞 1982.1.27）。

次に、ペッカネンが示した「二重性」あるいは、業界・経済団体を加えた「三重性」や、それを超える新たな政治参加の多様性が確認されたといえるかを確認したい。

---

<sup>78</sup> 「リターナブル（リユース）びん」は、回収・再利用可能なガラス容器のこと。リサイクルによる再資源化に比べて環境負荷が小さいとされる。リユースびんについては、乳飲料、酒類、醤油などで一般的に用いられていたが、次第に姿を消している。

まず、地域密着型の多数の小規模団体の性格は、必ずしも「政策提言なきメンバー集団」とはいえなかった。「空き缶問題」への対処方針が決まり、事業者負担が軽減された役割分担を引き受けた行政や市民団体の一部として活動する自治会などは、ペッカネンの分析通り「政策提言なき…」との表現に合致する。しかしながら、「空き缶問題」への地域的な対処政策について、まとまった政策提言を行った「美しい嵯峨野を守る会」などは、政策提言を主体的に行う団体であった。

加えて、少数の政策提言を行う全国規模の団体というカテゴリーと隣接して、全国規模でのデポジット制度導入のために「10万人署名運動」というシグナリング活動を行った「全国生活学校連携協議会」の存在が認められる。シグナリングは明らかに政策提言とは異なる性質と目的を持つ対外活動である。そこで、地域社会に密着した全国に散らばる多数の「生活学校」と、都道府県単位の連携協議会、さらにそれらを結びつける「全国生活学校連携協議会」というヒエラルヒー構造に着目したい。そこに「討議－参画モデル」の理念形との類似性が認められる<sup>79</sup>。しかしこのような試みは、むしろスコッチポルが指摘した草の根民主主義型であり、かつヒエラルヒー構造を持つ団体類型に近い。地域の「生活学校」とその連携協議会はそれぞれに独立性がなく、別個の組織の提携団体というよりも、一個の圧力団体に近いと考えられるからである。いずれにせよ、「全国生活学校連携協議会」のようなナショナルなレベルでの活動の存在も、政策提言を行う団体が少数であるというペッカネンの指摘を覆すものではない。

最後に、業界・経済団体を加えた「三重性」についていえば、「空き缶条例」が事業者にとってより望ましい形に決着する過程で、「空き缶処理対策協会」のような業界団体が活動していたことが確認される。京都市の場合、できあがった空き缶条例は、「デポジット制度の導入は断念され、行政主導で反対者の合意の獲得を重視して制定された」ものであり、「関係者間の合意文書のようなもの」となった（阿部 1992、128）。リサイクル・資源化へと進んだ「空き缶問題」への対処は、ボランティアグループや生協などの意図から離れ、最終的には飲料メーカーや、自販機の製造販売・設置業者の意図がより色濃く反映されたものとなったのである<sup>80</sup>。

従って、「空き缶問題」の事例については、地域に密着した組織の中に、政策提言を積極的に行う「エリート対抗型」の組織がわずかに見られる点が、ペッカネンの二重構造との大きな相違点である。しかしながら、やがて自治会のような「エリート指導型」組織に地域社会の取り組みが収束していったことを加味するならば、「美しい嵯峨野を守る会」のような組織は少数であり、その影響力が限られていたことはまちがいない。

---

<sup>79</sup> 「討議－参画モデル」の理念形については第1章5節を参照のこと。

<sup>80</sup> 阿部昌樹は「空き缶問題」が政策課題化する中で、事業者が政治的影響力を強め、条例施行過程において企業責任の縮小が行われた経緯を詳述している（阿部 1989a-c）。

## 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

### －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

第4章では、1981年5月のWHO (World Health Organization) 総会で採択された「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: 通称「WHO コード」) 問題を事例として、1970年代から1980年代にかけての多国籍企業に対する規制を求める国際 NGO の取り組みと、WHO コード採択後の日本国内における市民社会アクターの取り組みを比較することで、市民社会アクターの政治参加の形とその特徴を確認する。

本研究では、市民社会アクターの政治参加の理念形を、「共同体的公共性」と「市民的公共性」の対比、「エリート指導型」と「エリート対抗型」の対比という2軸によって4種に類型化してその特徴を探っている。結論を先取りすれば、国際社会においては、「市民的なエリート指導型」の運動が、多国籍企業とその利益を守ろうとする国家の公共性に対抗し、一定の成果を収めた事例だといえる。一方、日本国内においても、運動の分類としては「市民的なエリート指導型」であることは同様であるが、大きな成果を収められなかった事例として理解される。「市民的なエリート指導型」の運動は、マネジメント型の非政府組織(NGO)の活動に親和的であり、国際 NGO と日本国内の市民社会アクターの能力の差が現われた事例でもある。

WHO コードの採択にあたっては、1974年のWHO 総会での「母乳哺育」の優位性についての合意が前提となっているが、WHO コードはあくまでも国際消費者運動の一環として多国籍企業のマーケティング活動を制限するためのものである。本研究においても WHO コードをめぐる問題関心は、市民社会アクターの対外活動が、どのように日本の政治社会に影響を与えてきたかというものであり、その対外アプローチである。

母乳哺育をめぐる論争には生物学的な側面と社会的な側面が存在するが、国際消費者団体などの市民団体が問題とするのは社会経済的な問題であり、非科学的な粉ミルクの優位性を主張し、「粉ミルク信仰」を作り出すことで販売を拡大してきた業界への批判が背景にある。この点さえ見誤らなければ、WHO コード問題の本質が、伝統的な消費者保護の問題であることは明らかである。WHO コードによる規制は、多国籍企業の行動を国際的な枠組みで制限することであり、1985年に制定された消費者保護ガイドラインの前哨戦として位置づけられている。

一方、世界保健機関(WHO)と国連児童基金(UNICEF)という2つの国際機関がWHO コード成立を目指した理由は、母子の健康増進と乳幼児死亡率の低減という目的を達成するためには母乳哺育の推進が有効であると科学的根拠に基づいて判断したからである。国際消費者運動とWHO やユニセフは、この点について意見が一致していた。

WHO コードに対する国際 NGO と国内の市民社会アクターを比較すると、日本の市民社会アクターの政策提言能力の低さが目立つ。その一方で、国際的な消費者運動とつながる小規模団体や、告発型消費者運動など、特徴的な市民社会アクターも登場した。

## 2. WHO コードの概要とその成立過程

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）は、通常、国際消費者運動の成果の一つとして捉えられている。包括的な消費者保護の基準となる国連消費者保護ガイドラインは 1985 年に国連総会で採択されたが、1981 年に採択された WHO コードはその前哨戦と位置づけられているからである。WHO コードは特定の分野と社会課題に対するものであり、その採択は国連の専門機関である WHO とユニセフの共同イニシアティブに基づくものではあったが、国際社会における合意＝勧告によって各国の国内法整備を促進するという点では共通のアプローチを採用している。

改めて確認しておく、国際消費者運動の主要なアクターは国際機関と非政府組織＝NGO(Non-Governmental Organization)であり、国際機関には国連とその専門機関が含まれる。NGO には、国境を越えて活動するトランスナショナル NGO およびグローバルな規模で活動する国際 NGO と、主に国民国家の枠組みの中で活動する国内 NGO、NGO の連合体やネットワークが含まれる。

ここでは、WHO コードが成立した国際的な議論を確認した後、WHO コード成立にかかわる主要なアクターとして、国際消費者運動分野における代表的な NGO である国際消費者機構(International Organization of Consumers Union, 以後「IOCU」と表記)<sup>81</sup>と、国連の専門機関ユニセフ(United Nation Children's Fund)の動きを簡単に振り返っておく。

### 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

免疫力が弱く感染症リスクの高い乳幼児に母乳代用粉ミルクで安全に授乳させるためには、ほ乳瓶の洗浄と消毒が不可欠である。さらに適切な配合で必ず調乳するという常識も必要である。そのためには最低限の保健知識と衛生環境の二つが要求される。

一般的にほ乳瓶の洗浄には流水が用いられ、消毒には煮沸、薬液消毒などが用いられる。開発途上国では煮沸消毒が一般的に用いられてきたが、途上国でこの環境を確保することは容易ではない。さらに、粉ミルクを安全に使用するための手順などを正しく理解している母親の数は、消費者教育や保健教育などに依存している。1990 年代までは、途上国にお

---

<sup>81</sup> 現在は CI=Consumer International に改名されているが、混乱を避けるため、本稿では IOCU の表記を用いる。



る初等教育、特に女子教育について大きな課題を抱えており、南アジアでも 100 人の男子に比べ 74 人の女子が小学校に通学していたにすぎない。その母親の世代はより大きな格差に苦しめられていた（国連広報センター 2015、6）。

母乳代用品としての粉ミルクの開発途上国での販売は、衛生環境の整備と保健教育という 2 種類の支援を組み合わせなければ悲劇を招く高いリスクを内包していたといえる。いわゆる「適正技術」の問題を母乳代用品は抱えていたのである<sup>82</sup>。そこで母乳代表品を開発途上国で販売するにあたって、誰がこのリスクを軽減する責任を負っているかについての議論が繰り返されてきた。親の責任であるとの主張もあれば、輸入国の政府が規制すべきであるとの意見もある一方で、輸出企業や輸出企業を管理する国家であるとの主張も根強い。それでもなお、少なくとも乳児自身に責任がないことだけは確かであり、道義的な見地から、問題が放置されることに対する批判がヨーロッパの市民社会を中心に広がった。

## 2-2 WHO コードをめぐる地球規模での議論

東南アジアや南アメリカなど、開発途上国の市民や市民社会組織の多国籍企業への反発は、共同体的社会の防衛という動機に基づくものである。共同体の一員として共有される被害者としての意識と当事者性が行動原理である。社会インフラが未整備のこれらの国々では、不適切なマーケティング手法に基づく母乳代用品の拡散は、直接乳幼児の死亡率に直結していたからである。

一方、先進工業国における市民社会アクターの行動は、義憤や正義の実現といった規範的で個人的な動機に基づくものである。マスコミ等が母乳代用品のマーケティング手法の不適切さを取り上げた時、個人や市民社会組織がその不適切なマーケティング手法に憤りの感情を持ったことが、国境を越えて広がるボイコット運動につながったといえる（ボウムスラグ、ミッチェルズ 1999）。多国籍企業のネスレがボイコットのターゲットとされた理由はその巨大さであるが、あくまでもそれは必要条件でしかない。ネスレ社の社会的影響力の大きさを過度に重視すべきではなく、あくまでも多国籍企業の問題行動に対する市民社会の義憤がこの時期に高まったことに注目すべきである。

開発途上国における自国企業の非道徳的な振る舞いに対する抗議運動は、運動に参加する人々の消費者としての個人的な利益と直接関係がないことが特徴であり、利他的な行為である。この時、欺瞞的な広告宣伝で作り上げられた「粉ミルク神話」に惑わされたという点では西欧諸国でも同様であったが、少なくとも不衛生な環境条件が加わって多数の乳幼児が死亡するという事態には発展していない。西欧諸国でボイコット運動が高まったこと

---

<sup>82</sup> ある社会環境や条件、ニーズに適合する技術。第 2 次世界大戦後に工業先進国から開発途上国へ行われた技術支援等が有効に機能せず、むしろ社会問題を悪化させたことなどへの認識・反省から生まれた考えだとされる。

の背景に消費者としての当事者性がなかったとは言い切れないが、問題の本質が義憤であったことは間違いない。

このことは、国際的な市民運動の変化という点からも支持される。1980年代の国際的な市民運動は、自国利益優先主義の政府・行政とその同調勢力に対抗して、多国間協調主義の視点からの異議申し立てが重視されつつあった。この時、運動に参加した先進工業国の住人は、開発途上国の住人との間に、コスモポリタンのつながりを意識していた。そこで、組織としては別個のものであるが、緩やかに連帯して共通の問題解決に取り組む組織形態が模索された<sup>83</sup>。自国の利益とは相反するが、他国の市民に不利益をもたらす不適切な利益主義に、多くの市民が抗議の声を上げたのである。

その背景には、国境を越えた人・もの・金の大規模な交流がある。グローバル経済の進展は、その一方でグローバル市民社会の概念にも具体性を持たせることになったからである。国際 NGO やトランスナショナルな市民社会アクターのネットワークは、このような国境を越えた領域における平等な権利を主張した。

国際 NGO は、開発途上国への直接支援により、経済格差の底上げや人権問題に対する個別の事業を展開したが、その一方で、根本的な問題解決のために国際的な規制枠組みの必要性も痛感していた。国際 NGO にとって有利な点は、国際機関での決定は、民主主義的な討議と投票で決まることであり、多くの国際 NGO は国際機関での議論にターゲットを定め、政策提言活動を展開することで、国民国家における規制に影響を与えようとしている。

この時、国際機関での投票を有利にするためには、各国政府の立場を左右する国内世論を動員することは不可欠である。国際 NGO は国連機関において諮問機関として意見を述べることがあっても投票権はないからである。ボイコット運動は、世論動員を目的としたものであり、企業に対する圧力であると同時に、WHO 加盟各国の国内世論への働きかけでもあった。

従って、WHO コードが採択されたという事実は、反対したアメリカや棄権した日本などのごく少数の国々を除き、多国籍企業の母乳代用品の販売手法を規制すべきという主張に各国政府とそれらの国々の国内世論が少なくとも形式的には合意したことを意味する。WHO は 2019 年の今日に至るまでこの合意を覆すあらたな決議を行っていない。2018 年には「母乳育児成功のための 10 カ条」を改定し、母乳育児推進維持の姿勢をあらためて内外にアピールしていることが、WHO コードが現在も生き続けていることを示している。

### 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

WHO コードの問題をその根本から問い直すには、そもそも国際社会から非難されるよう

---

<sup>83</sup> このような市民社会アクターの類型について、メアリー・カルドーは「トランスナショナル市民ネットワーク」と呼んでいる（カルドー 2007、116）。

な行動を乳業メーカーが行った理由にまで遡る必要がある。端的に言えば、乳業メーカーが母乳代用品の海外での販売促進に力を入れるようになったのは、自国の市場が縮小しつつあったからである。世界全体の合計特殊出生率は、1950年から1955年までの平均で5.02の水準にあったが、その後低下し、1975年から1980年の平均では3.92と4を下回るようになった。この傾向は工業先進国でより早く始まり、開発途上国で遅い。母乳代用品のメーカーは、早くも1960年代にはマーケットが縮小する欧米から開発途上国での販売に力を入れるようになっていった。

しかし、開発途上国において母乳代表品を用いることのリスクについての責任を誰が負うかについての議論は棚上げされたままであった。西欧諸国内での母乳代用品についての議論は、不適切な広告宣伝によって、母乳代用品の方がすぐれているとする「粉ミルク神話」が作り上げられたことへの批判であり、その利用についての安全性について問われたものではなかった。先進諸国では、不衛生なほ乳瓶を用いることで食中毒を乳児がおこせば、その責任は消費者にあることが、一般常識として社会に受入れられていたからである。

1960年代から始まった先進工業国から開発途上国への母乳代用品の輸出拡大は、途上国の社会環境を無視した不適切なものであり、間接的に途上国における乳幼児死亡率を押し上げることとなったが、当時の一般市民はその認識さえ持たなかった。

この問題を熟知していたと考えられるのは、母乳代用品を輸出・販売する企業の関係者と保健衛生などの専門家である。専門家の所属は多様であり、途上国の行政官、輸出国側の官僚、国際機関の専門家に加えて、国際NGOの専門家も存在する。これらの異なる社会アクターが、途上国の乳幼児の健康リスクを回避するための議論を行い、問題解決にあたったのである。WHOコードの問題がそもそもエリート主導型であるのはそのためである。

もちろん、企業側にも輸出を促進する一定の理由は存在した。母乳代用粉ミルクは、母乳育児が困難な母親や家族にとっては必需品であり、その供給責任が企業にはある。母乳代用品の安全性を確保するためには巨大な設備投資が必要であり、販売量の減少は大きな経営負担となる。自国市場に対する責任を果たせなくなる可能性を回避するという責任もあって、生産量を維持するために海外に市場を求めるといった側面は否定できないのである。

その一方で、自国消費者の利益を優先して開発途上国の乳幼児の健康被害を軽視したとするならば、人道的な非難を受けてしかるべきであろう。国内消費者に対する供給責任は、政府や社会と共同で責任を負うべきものであり、他国の消費者を犠牲にすることは許されない。しかしながら、結果だけを見るならば、多国籍企業は海外に市場を求め、輸出先国の人権や安全を軽視した行動に出たのである。

このような生産者と国内行政との関係に対し、開発途上国の専門家、国際機関、国際NGOといった専ら乳幼児の健康問題を第1として活動する社会アクターは、一致して生産者・輸出側の問題を非難し、その規制の必要性について容易に合意した。WHO総会におけるWHOコードの採択は、そのような国際社会における議論と合意の結果である。

## 2-4 ユニセフ『子供白書』の WHO コード採択への影響

多国籍企業の行動を規制することで、乳幼児の死亡率を低減することにもっとも積極的だったのはユニセフである。ユニセフは母子の健康と安全について活動する国際機関であり、莫大な資金を投じて乳幼児の死亡率を低減させるための努力を行っていた。開発途上国における母乳代用品の不適切な使用は、明らかにユニセフの活動成果を損なうものであった。

WHO コードの採択プロセスにおいて 1980 年にジェームズ・グラント (James Grant) がユニセフの事務局長に就任した影響は大きい。USAID の長官を長年勤めたこの開発の専門家は、ユニセフの事務局長に就任すると、「子どもの生存と発達革命」戦略を掲げてユニセフの組織改革に取り組んだ。その取り組みの一つが『世界子供白書』(State of the World's Children)の発刊である。グラントはユニセフ組織内に眠る多くの資料を掘り起こし、開発途上国の子どもたちの実態を世界の人々に知らしめることで国際世論を喚起し、各国の指導者たちに対策を求めたのである。

グラントがユニセフの事務局長に就任する前年の 1979 年、ユニセフと WHO は、乳幼児の食の問題に関する国際会議を開いている。このような国際世論の高まりを受けて、1981 年 5 月、WHO は「母乳代用品の販売流通に関する国際基準」(通称「WHO コード」)を採択したのである。採決投票では賛成 118、反対 1 (アメリカ)、日本を含む 3 ヶ国が棄権した。1981 年の『世界子供白書』には、エビデンスに基づく第 32 回の世界保健総会(World Health Assembly)の結論として、必要のない母親に対する母乳代用品(infant formula)の宣伝と販売を規制するキャンペーンが必要であるとの指摘が含まれている。「もし、(WHO コードが)政府によって実施され、世界の商業界によって監視されるのであれば、多くの開発途上国の乳児が人口哺育(Bottle Feeding)の犠牲となることなくなくなるだろう」と述べている(UNICEF 1981、8)。

しかし、WHO 総会における WHO コードの採択は加盟国政府に対し「勧告」としての意味しか持たない。WHO コードが多国籍企業のマーケティング活動を有効に制限するためには、国内法が整備され、罰則などが法制化される必要がある。2001 年までにアルゼンチン、ブルキナ・ファソ、フィリピン、スリランカなど 26 カ国が全面的にコード内容を法制化し、32 カ国がコードの内容の多くを法制化している。このグループにはラオス、ニカラグア、ナイジェリア、などの開発途上国に加え、オーストリア、フランス、デンマーク、イタリア、オランダなどの工業先進国が数多く含まれている<sup>84</sup>。日本はこのどちらにも含まれていない。

WHO コード採択後の 1989 年、ユニセフは母乳育児を推進するために、WHO と共同声

---

<sup>84</sup> “REBORN Archives 1993~2011” 「粉ミルクの販売戦略と WHO コード」、  
<http://www.web-reborn.com/humanbirthpark/breastfeeding/who-code.htm#hajimariha>  
(2019.9.30)

明「母乳育児成功のための10か条」を公表している<sup>85</sup>。この「10か条」を長期にわたって遵守し、実践する参加施設を、ユニセフは「赤ちゃんにやさしい病院」(Baby Friendly Hospital=BFH)として認定している<sup>86</sup>。しかし2018年8月現在、日本国内でBFHに指定されている施設は68施設にすぎない<sup>87</sup>。人口が集中している関東地方でも、日本赤十字社医療センターなどわずか6施設である。世界134カ国で15,000の施設がBFHに認定されていることを考えれば、日本の68施設という数字はあまりにも低いといわざるを得ない。日本のWHOコードに対する遵守状況は相当におおらかであることはまちがいない<sup>88</sup>。

## 2-5 国際消費者運動と国際消費者機構 (IOCU)

消費者問題の国際化は、「『生産』の場『消費』の場が国境を挟んで分離したこと」により生じたとされる(境井 2002、25)。消費社会の広がりが開発途上国におよぶに至って消費者問題の南北化が生じ、開発途上国の消費者の保護の必要性が求められるようになったのである<sup>89</sup>。そのため、1970年代になると消費者運動もまた国境を越えて活動することが求められるようになった。

国際消費者運動の中心組織である国際消費者機構は、その名(International Organization of Consumers Union)が示すとおり、アメリカの消費者団体であるコンシューマーズ・ユニオン(Consumers Union=CU)の影響を強く受けて設立された団体である。CUは商品テスト誌、『コンシューマーレポート』を主たる事業とする団体であり、消費社会が国際化するに伴って、欧米各国の消費者団体が連携する必要が生じていたのである。IOCUは1960年にオランダのハーグで設立されたが、その設立当初の目的は各国の商品テスト団体の情報交換であった(境井 2002、59-65)。

しかし、IOCUはいち早く開発途上国の消費者保護の問題に取り組み、現地の消費者団体

---

<sup>85</sup> 1998年には、この「10か条」のエビデンスもWHOから示されている。“Evidence for the ten steps to successful breastfeeding (Revised)” Family and Reproductive Health, Division of Child Health and Development, World Health Organization, 1998 [WHO/CHD/98.9] (2019.10.1)

<sup>86</sup> 日本では、BFHの認定審査業務は「日本母乳の会」に委嘱されている。

<sup>87</sup> 日本母乳の会 HP: [http://www.bonyu.or.jp/index.asp?patten\\_cd=12&page\\_no=11](http://www.bonyu.or.jp/index.asp?patten_cd=12&page_no=11) (2019.10.1)

<sup>88</sup> BFHに指定されている大阪市立十三市民病院の平林円医師(小児科)は、「国内の乳業メーカーと産科医院の関わりは最も深刻なWHOコード違反です」と医療ガバナンス学会のメールマガジン(2015年1月5日)で指摘している。

<http://medg.jp/mt/?p=3023> (2019.9.1)

<sup>89</sup> 国際消費者運動については境井の研究に詳しい(境井 2002)。

や消費者運動への援助を通してトランスナショナルな消費者問題への取り組みを強化していった<sup>90</sup>。1964年には途上国における消費者団体設立に向けて活動がはじめられ、1970年のバーデン大会では、「二重基準」<sup>91</sup>の問題がジャマイカの会員から提起された。その後、「二重基準の問題を克服するために、国連を通じた普遍的な保護基準の草案作り、採択に力を注いでいった」(境井 2002、39)。

二重基準の問題は、先進工業国から農薬、医薬品などが途上国に輸出される場合に発生しやすいが、IOCUが1964年のハーグ大会以後に、途上国において消費者団体がいないことへの対応を進めた結果、会員からの提起という形で消費者問題の南北問題化が取り上げられ、対応が始まったのである。IOCUは1977年には国連経済社会理事会において、もっとも重要度の高い一級リストに登録されている。

この時期、IOCUだけでなく大規模なNGOの多くは、グローバル・イシューへの取り組みにあたって、国際社会におけるコンセンサスを形成するアプローチを重視している。国連の社会経済理事会との協議資格を取得してロビイストを派遣する専門化戦略をとったのである。その結果、専門家集団による情報発信が求心力となり、消費者運動をネットワーク化することに重要な役割を果たしたのである。1963年、IOCUはアメリカ政府派遣の国連ロビイストの経験を持つパーシャ・キャンベル(Persia Campbell)を初代国連ロビイストとして送り込んでいる。

WHOコードについていえば、1979年のユニセフとWHOの国際会議の後、IOCUは、消費者保護ネットワークの一つである「国際乳幼児食品監視行動ネットワーク」(The International Baby Food Action Network =IBFAN)を結成してこの問題に取り組んだ<sup>92</sup>。IBFANはWHOコードの普遍的で完全な実施を求めて現在も活動しており、シングルイシューに取り組む団体の中では最長の歴史を持つ。

IOCUは、1982年3月には「消費者の8つの権利と5つの責任」を提唱し、消費者運動が権利保護と責任の喚起という両面を持つことを明らかにしている。長年の努力が実り、1985年4月9日に「国際消費者保護ガイドライン」は国連総会で採択された。国連総会や国連の専門機関による議決のほとんどは勧告としての効力しか持たないが、IOCUは国連で決議が採択さえされれば、その決議を守るように各国政府に圧力をかけることができる

---

<sup>90</sup> 同時代的には、「南北問題」と呼ばれることが多かったが、その後「トランスナショナル」あるいは「グローバル」問題と形容されるようになった。

<sup>91</sup> ある国家が、特定の製品について安全上の理由等で製造、販売、輸入について規制しているにもかかわらず、輸出については規制を行わないことを指す。

<sup>92</sup> IBFAN(イブファン)は、「子どもの死亡率と罹病率を減らすために活動している世界中の市民活動グループのネットワーク」である。IBFANは「母乳育児や最適な乳児栄養の保護・促進・支援を目的」としている。(母乳育児支援ネットワーク HP: <https://bonyuikuji.net/?p=347> (2019.2.20))

と判断していたのである(Sim 1991)。

その歴史を振り返れば、IOCU の場合 3 つのアプローチを並行して実施していたことになる。第 1 は、途上国の消費者運動を支援し、南北問題の当事者である途上国の消費者自身が声を上げる環境を整えたことである。第 2 は、消費者保護ネットワークを形成し、国際的な合意形成を行って市民社会への働きかけを行ったこと。第 3 は、国際機関への働きかけを行う人材を確保し、組織内に専門部署を設けて圧力団体化を進めたことである。具体的な社会への働きかけの手段としては、商品テストやボイコット、政策提言が用いられた。

欧米の消費者運動史を俯瞰するならば、商品テスト型消費者運動から告発型、国際消費者運動への展開は、およそシームレスに連続していることが理解される。1990 年代後半には、生産過程で児童労働やスウェットショップを使用しているとして、GAP やナイキなどの大手企業に対する世界的な不買運動が生じている(Bernstein 2004)<sup>93</sup>。

ネスレに対するボイコットのきっかけは、複数のメディアが 1970 年代前半に乳幼児用食品の危険性を訴える記事を公表したことがきっかけであるが、1977 年にはアメリカで始まり、翌 1978 年にはカナダ、ニュージーランド、オーストラリアまで広がった(日本消費者連盟 1990、140-142)。ネスレがボイコットのターゲットにされたのは、世界有数の巨大食品企業であったことが大きく影響している。

### 3. WHO コードの法制化とその限界

WHO コードの採択は、あくまでも WHO 加盟国を道義的に縛るものであるが、強制力をもつものではない<sup>94</sup>。特に、WHO コードの最大の反対者であったアメリカで法制化されなかったことで、WHO コードそのものの実効性を疑う人も多い。しかしながら、母乳代用品についての不適切な広告宣伝によって社会問題が発生する国々で防衛的に WHO コードを法制化することは有効であった。

一方、日本をはじめとする輸出国側において WHO コードを法制化しない理由とその影響についてはより複雑な問題を内包している。

#### 3-1 WHO コード法制化の国際的な進行

WHO コードの内容が全体的に法制化されている国のリストおよび、WHO コードの内容

---

<sup>93</sup> スウェットショップは、劣悪な労働環境、長時間労働、低賃金など「搾取的な工場」の意味で用いられる。

<sup>94</sup> ネット上には、「日本は議決に参加していないので従う理由はない」といった誤った意見が数多く流布されているが、たとえ勧告であってもすべての加盟国はその議決を尊重する義務がある。

すべてではないが、その多くが法制化されている国のリスト（表 4-1）を見れば、ネスレによる市場侵食が指摘されたアフリカや中南米だけでなく、アジア諸国も数多く含まれている。WHO コードを日本が法制化していない以上、アジア各国での日本企業の母乳代用品の販売規制は、輸入国側の法整備に依存しているのである。

表 4-1 WHO コードの法制化が進んでいる国家

① WHO コードの内容が全体的に法制化されている国（26 カ国）

アルゼンチン	アルバニア	バーレーン	ベニン
ブラジル	ブルキナ・ファソ	カメルーン	コスタリカ
ドミニカ共和国	ジョージア	ガーナ	ガテマラ
インド	イラン	レバノン	マダガスカル
ネパール	パナマ	ペルー	フィリピン
スリランカ	タンザニア	ウガンダ	ウルグアイ
イエメン	ジンバブエ		

② WHO コードの内容の多くが法制化されている国（32 カ国）

オーストリア	バングラデシュ	ベルギー	中国
コロンビア	デンマーク	ジブチ	フィンランド
フランス	ドイツ	ギリシャ	インドネシア
アイルランド	イタリア	ラオス	ルクセンブルグ
メキシコ	オランダ	ニカラグア	ニジェール
ナイジェリア	ノルウェイ	オマン	パプア・ニューギニア
ポルトガル	セネガル	セイシェル	スペイン
チュニジア	イギリス	ベトナム	パキスタン

（出典：河合蘭「粉ミルクの販売戦略と WHO コード 日本が知ろうとしてこなかったもう一つの母乳育児支援 Report 1」『REBORN ARCHIVES 1993~2011』<sup>95</sup> より転記

これらのリストは IBFAN が設立した ICDC(国際規準資料センター-International Code Documentation Center)<sup>96</sup>が提供する資料を整理したものであり、現在も IBFAN は WHO コードの違反企業や国家による規制状況について監視を続けている。

自国の母子の健康を守ることは、国家としても保健医療コストを抑制し、適切な人口の維持といった点で重要な政策課題である。乳幼児死亡率の提言は、ミレニアム開発目標

<sup>95</sup> <http://www.web-reborn.com/humanbirthpark/breastfeeding/who-code.htm>  
(2019.9.30)

<sup>96</sup> ICDC の HP : <https://www.ibfan-icdc.org/> (2019.9.30)



(MDGs)や、持続可能な開発目標 (SDGs) といった国際目標においても重要な指針となっている。フィリピン、インド、スリランカなどが WHO コードを全面的に法制化し、ラオス、インドネシア、ベトナム、中国などが WHO コードの内容の多くを法制化しているのは、自国民と国家的利益を守るための政策手段として有効であると考えられているからである。

加えて、WHO コードの内容の多くが法制化されている国には、ベルギー、フランス、ドイツ、フィンランド、オランダ、ノルウェイなど、多くのヨーロッパ諸国が含まれている。輸出国側が規制することもまた、WHO コードの実効性を高める上で必要だとの認識は、福祉国家と呼ばれる国々で共有されている。一方、WHO コードの採択に反対したアメリカや、採択に棄権した日本などは、現在も WHO コードの内容がほとんど法制化されていない国のリストに加えられている。

### 3-2 WHO コード法制化の限界

WHO コードを法制化することの意味は小さくない。しかしながら WHO コードを法制化すれば問題がすべて解決するわけでもない。吉澤和子と石井百江は、完全母乳育児の普及と WHO コードの法制化の間には関連性があると仮定して、インド、パキスタン、バングラデシュ、スリランカ、東ティモール、カンボディアの6カ国の比較研究を行っているが、関連性はあまり見られないと結論づけている。「法制化が進んでいるパキスタン、インド、バングラデシュの普及率は法制化が遅れているカンボディアや東ティモールの方が高い結果となった」(吉澤・石井 2016、64) からである。この研究からは、法制化だけでは完全母乳育児の普及は困難であり、WHO やユニセフなどの国際機関による支援や関与が必要であり、罰則のない法制化は十分ではないことを示唆している。

もちろん、法制化を行っていない国々では、法制化国よりも問題は大きい。輸出側企業の自主規制だけが不必要な母親に危険な環境での「粉ミルク」の不適切な使用を抑制する手段となるからである。2019年の今日も、WHO やユニセフ、WFP(World Food Programme)、UNHCR(The Office of the United Nations High Commissioner for Refugees)などが不適切な「粉ミルク」の使用を抑制し、適切な母乳哺育を奨励するキャンペーンを随時行っているが、社会的なリソースが少ない途上国にとって、「粉ミルク問題」は、社会的に大きな負担となっている。輸出国と輸入国の間に横たわる社会資本の格差を考えれば、WHO コードが求める企業のマーケティングを輸出国側で規制することの重要性は現在も低下していない。

## 4. 日本における母乳哺育と WHO コードをめぐる議論

1970年代半ば、日本政府・行政は母乳哺育の重要性と科学的な優位性については国際世論に合意した。しかしながら 1981年の WHO コードの採決においては、「国情が異なる国

を一律に規制するのは無理」との理由で棄権した（朝日新聞 1981.5.24）。しかし、当時の乳業メーカーのアジア各国でのマーケティング活動に対しては、すでに市民団体等から非難の対象となっていた。日本政府は、国内企業が WHO コードに抵触するマーケティング活動を国外で行っていることを了解した上で、何らかの理由で「棄権」という選択を行ったのである。

その理由として考えられるものの第 1 は外交政策上の理由であり、第 2 は産業保護という目的である。このことは、当時の日本が官民協働社会と呼ぶべき性格をもっており、社会全体として国内産業を擁護、その成長を図っていたことから説明される。

第 1 の外交政策による説明は、自由貿易主義を主張するアメリカに日本政府が追従したというものであり、WHO コード採択にあたって日本が棄権したという事実と整合的である。日本にとって日米貿易がきわめて重要であったことを考えれば、アメリカの外交・経済政策と異なる主張や政策を採用することは困難であるとの主張には説得力がある。

しかし、この外交上の理由については本研究の主たる関心とは異なるため、本稿では詳細には検討しない。本研究が着目するのは、第 2 の産業保護の側面である。

#### 4-1 「ミルク神話」<sup>97</sup> 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

母乳哺育率の変容は、1960 年代から 1970 年代に著しく低下した「変容の第 1 の波」、と 1975 年から 1985 年にかけて再び上昇した「変容の第 2 の波」、1990 年代以降の上昇と下降の繰り返しという 3 つの期間に区分されている。「変容の第 1 の波」が「ミルク神話」（「粉ミルク神話」）の時代、WHO コードとの関わりがもっとも深いのは、母乳哺育への揺り戻しが生じた「変容の第 2 の波」の時期である（村田 2012、24）。日本の場合、1974 年の WHO 総会での「乳児栄養と母乳哺育」に関する決議が出されたことを受けて、1975 年には厚生省が母乳推進策を打ち出している。この時期を境に日本の「粉ミルク」生産量は増加から減少へと転じている（図 4-1）。WHO コードが日本国内で法制化されなかったという事実の時間的な経緯を見れば、政府による母乳推進策に採用と「粉ミルク」の生産の減少という事実が先にあり、次に WHO コードが採択、最後に国内での法制化見送りという順序となっていることが決定的に重要である。

ネスレをはじめとする多国籍企業が開発途上国での無軌道なマーケティング活動を行ってまで販売拡張を行った理由は、国内マーケットの縮小という避けられない経営困難が存在したことであるが、このことは、日本にも該当する。第 2 次ベビーブームが 1974 年に終

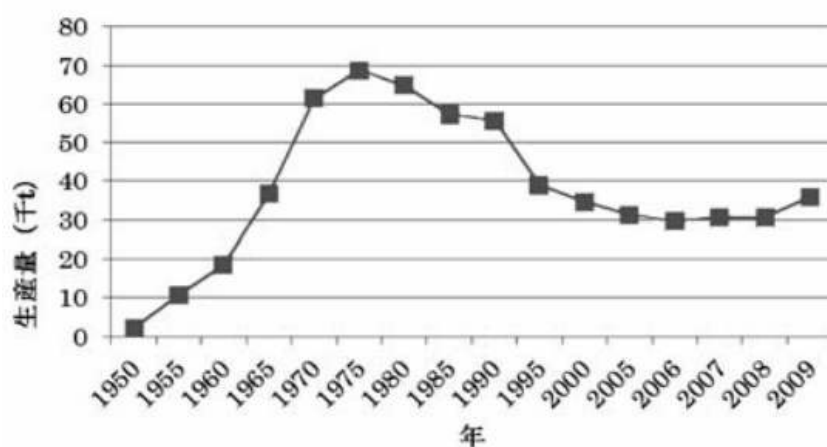
---

<sup>97</sup> WHO は 1974 年の総会で科学的な根拠に基づいて、母乳代用品に対する母乳の優位性を認めたが、1960 年代には「粉ミルク」が栄養価などの点で母乳に勝っているとの広告等が行われており、「ミルクを飲むと頭が良くなる」といった俗説が広く一般に信じられていた。このような現象を指して「粉ミルク神話」と呼ばれている。

わったことにより、仮に他の社会要因が存在しなかったとしても、日本国内の「粉ミルク」の需要はその後大幅に減少して行くことが予測されていた。日本の乳業メーカーもまた、ネスレ等と同じ販売拡張戦略を採用する動機を共有していたのである。

不適切なマーケティングの代表的な手法は、病院や産院でのサンプル配布、パッケージデザインやCMなどによって母乳よりも代用品が優れていることを印象付けることであったが、これらすべてを日本のメーカーも行っていた<sup>98</sup>。特に産院等でのサンプル配布は効果があり、独占禁止法などで定められた不当競争に抵触するおそれもある。

図 4-1 「日本の調製粉乳の生産量の推移」



出典:村田泰子「母乳哺育と後期近代のリスク」、(村田 2012、28)より転載

第 2 は、乳業メーカーの安全管理業務への軽視によって自ら招いた販売不振である。特に「森永ヒ素ミルク中毒事件」の影響は大きかった。1955 年 6 月頃から被害報告がはじまり、主に西日本を中心として被害が発生した「森永砒素ミルク中毒事件」は、森永乳業製の「粉ミルク」を飲用した乳幼児が中毒症状を示し、死者 130 名、12,000 名を超える被害者を出した事件である。

発生直後には消費者保護法制の未熟さもあって十分な被害者救済は行われなかったが、1970 年代になって救済運動は激化した。森永側が中毒の原因が粉ミルクに含まれたヒ素化合物であると認めながら、ヒ素が混入していた第二リン酸ソーダの管理責任について「納入業者を信用していたので、自分たちに注意義務はない」、「食品としての品質検査は必要ない」と主張したことが原因であった (岡崎 1977, 148-153)。

森永側の説明は、社会的な責任を逃れようとするものだとして社会的な非難を浴び、不買

<sup>98</sup> 1971 年には、日本消費者連盟は、「母乳と同じ」「頭のよい子になる」などと宣伝したことを問題とし、薬事法違反で厚生省に申し入れを行っている。(日本消費者連盟 HP) [http://nishoren.net/about\\_us/our\\_history](http://nishoren.net/about_us/our_history) (2019.3.20)

運動にまで発展した。当初は森永告発など支援者らの自主的な運動として行われていたが、森永の不誠実な対応に対抗するために「守る会全国本部」の方針として国民全体に呼びかけから大きく拡がり、日本の不買運動史上最大のものとなった（森永ヒ素ミルク闘争二十年史編集委員会 1977）。日本の消費者運動史における本格的な企業ボイコットの数少ない事例でもある<sup>99</sup>。

以上、2つの理由により、日本政府・行政が乳業メーカーをなんとか保護しようと考えたことは間違いない。実際、森永砒素ミルク中毒事件後も、日本における乳児用粉ミルクの生産は上昇している。厚生省が母乳推進へと政策を転換した1975年以後も生産量は減少するが輸出量は逆に上昇している。乳児用粉ミルクの輸出は1993年から1994年にかけて激減するが、その理由は国際貿易環境の変化によるものである。日本がWHOコードについて賛成に転じたのは、事実上日本企業の輸出振興の意味がなくなった1994年のことである。

しかし、国内産業を保護しようとする政府の姿勢そのものは、いちがいに非難されるべきものではない。乳業メーカーは多くの契約農場から生乳を集め、加工することで一定の事業規模と経営効率を維持している。粉乳などの加工乳は保存が利くため、季節によって需要が推移する生乳市場での需給バランスを維持する上で重要である。2019年現在も乳児用粉ミルクの自給率は100%であるが、直接乳幼児の健康・生命にかかわる母乳代用品の生産体制を維持してきたことは、行政の姿勢として評価できる。問題はその方法である。第2節で述べた通り、WHOコードは開発途上国での多国籍企業の無責任で乳幼児の安全を軽視するマーケティング活動を規制することが目的で合意された。輸出そのものが問題なのではなく、マーケティング手法の不適切さが問題なのである。

#### 4-2 日本における母乳哺育の有効性を見なおしとWHOコード

WHOコードが日本で法制化されなかった遠因の一つとして、日本の福祉政策が日本型福祉政策と呼ばれる雇用関係に依存する体制であったことがあげられる。WHOコードの法制化は、普遍的な福祉国家の理念と親和的なものである。WHO総会における母乳哺育の推進が議決された1974年は、それまで目標としてきた西欧型の普遍的な福祉国家論の見直しが本格的に始まった時代であった。

WHO総会での議決時には、すでに「粉ミルク神話」は行政主導で終焉に向かい、母乳哺育率は上昇傾向にあったが、あくまでも専業主婦やパートタイム労働などの非正規雇用の多さが母乳哺育を支えていたに過ぎない。家庭内分業が見直されて女性の社会進出が本格化し、同時に母子の保護の必要性が法制化されたならば、WHOコードは社会的に歓迎すべきものであったはずである。しかし実際には、母乳哺育を支える社会環境にまで踏み込んだ議論が広がることは、普遍的な福祉国家への道を断念した日本政府や行政にとってはきわ

---

<sup>99</sup> 1970年には、二重価格に抗議した「カラーテレビ買い控え運動」が生じている。

めて都合の悪いことであった。WHO やユニセフは、育児責任を家族全員のものであることに加え、社会が全面的に支援することで母乳哺育が実現できると考えていたからである。

日本型福祉社会論については数多くの先行研究による蓄積が存在するため詳細は触れないが、『社会福祉用語辞典』によれば、「日本型福祉社会」とは、①個人の自立・自助の精神に立脚した家庭や近隣、職場や地域社会での連帯を基礎としつつ、②効率のよい政府が適正な負担のもとに福祉の充実を目指し、③真に救済を必要とするものへの福祉の水準は堅持しつつも、④国民の自立・自助の活動、自己責任の気風を最大限に尊重し、関係行政の縮減、効率化を図る、ことを目的としている（山縣、柏女 2013, 295）。この定義によれば、日本型福祉政策は家族だけでなく、近隣地域、職場社会、地域社会への帰属を福祉機能の担い手として仮定していた。WHO やユニセフが目指す母乳哺育の姿は、このような日本型福祉社会とは相容れないものといつてよい。

本節第 1 項で検討したとおり、WHO コードの法制化は乳業メーカーの経営に大きな影響をおよぼしかねなかった。加えて、より大きな懸念は、女性の家庭内分業についての議論が高まる事で、日本型福祉社会構想が挫折することではなかったか。家族主義を中核とするこの構想では、女性の社会進出はパートタイム労働などの非正規雇用に留まることが望ましかったし、育児にかかわるコストが、原則として家族負担に留まることが財政上も期待された。戦後日本の高度経済成長とオイルショック後の速やかな経済復興は、安価で質の高い労働力に支えられていたが、給与水準の低さだけでなく、残業、休日出勤を厭わない、企業への忠誠心の高い労働者なくしては日本型のビジネスモデルは成立しなかった。そのような「企業戦士」を影で支えていたのが家庭内労働を一手に引き受けていた主婦であった<sup>100</sup>。

この日本型の家庭内分業を前提とした福祉モデルと、ユニセフが推進した母乳哺育の姿は相容れない。このことはユニセフによる「母乳育児成功のための 10 ケ条」を見れば明らかである。「10 ケ条」は母乳哺育の重要性と方法について、母親だけでなく家族や関係者すべてが理解すること、そして母親が必要とする支援が配偶者や家族、社会から与えられることで母乳哺育は成立するとの前提に立っている。もちろん、夫を含めた家族や関係者が母親に十分な支援を行うことができなければ母乳哺育は成功しない。「企業戦士」型の夫は、「10 ケ条」を守る上で大きな障害となるのである。

日本における母乳哺育推進への反対意見は、働く女性の権利を守るという主張によって正当化されてきた側面がある。しかし、男女雇用機会均等法が制定された 1997 年以後も働く女性の「子どもを育てる権利」環境が大きく変わっていないという事実は、「粉ミルク」の普及と女性の社会進出とは直接関係がないこと、むしろ「粉ミルク」という利便性の高い商品を普及させることが、根本的な問題解決の遅延を招いた可能性を示唆している。

---

<sup>100</sup> 「企業戦士」とは、高度経済成長期の日本企業を支えたサラリーマンの激務ぶりを指す言葉。会社や上司の意のままに残業や休日出勤などを強いられたことから、戦場での兵士に例えて「企業戦士」と呼ばれた。

## 母乳育児成功のための 10 カ条<sup>101</sup>

- 1a. 母乳代替品のマーケティングに関する国際規準（WHO コード）と世界保健総会の決議を遵守する
- 1b. 母乳育児の方針を文章にして、施設の職員やお母さん・家族にいつでも見られるようにする
- 1c. 母乳育児に関して継続的な監視およびデータ管理のシステムを確立する
2. 医療従事者が母乳育児支援に十分な知識、能力、技術を持っていることを確認する
3. すべての妊婦・その家族に母乳育児の重要性と方法について話し合いをする
4. 出生直後から、途切れることのない早期母子接触をすすめ、出生後できるだけ早く母乳が飲ませられるように支援する
5. お母さんが母乳育児を始め、続けるために、どんな小さな問題でも対応できるように支援する
6. 医学的に必要がない限り、母乳以外の水分、糖水、人工乳を与えない
7. お母さんと赤ちゃんを一緒にいられるようにして、24 時間母子同室をする
8. 赤ちゃんの欲しがるサインをお母さんがわかり、それに対応できるように授乳の支援をする
9. 哺乳びんや人工乳首、おしゃぶりをを使うことの弊害についてお母さんと話し合う
10. 退院時には、両親とその赤ちゃんが継続的な支援をいつでも利用できることを伝える

少なくとも、WHO コードの議論は、日本国内における女性の家事労働の負担の大きさについての議論の契機となった。国際社会における合意形成によって、身近な消費者問題についての議論を国内で高めることができたことは、国際消費者運動にかかわった市民社会アクターにとっては画期的なできごとであった。1985 年の「国連国際消費者保護ガイドライン」の国連総会での採択は、WHO とユニセフという国際機関を舞台として国際消費者運動の高まりなくしてはおそらく成功していない。国際社会での合意形成、国際機関による勧告、国内での議論の高まりと国際法の整備という国際消費者運動の資源動員の流れが構築されたことは、市民社会アクターにとって大きな収穫であったといえる。国内における啓発広報による世論動員が困難なとき、迂遠ではあるが、国際社会での討議を喚起することで、国内での啓発広報の効果が、限定的ではあるが確かめられたからである。

---

<sup>101</sup> 一般社団法人日本母乳の会 [訳]、日本母乳の会 HP:

[http://www.bonyu.or.jp/index.asp?page=2&disp\\_page=2&patten\\_cd=12&page\\_no=99](http://www.bonyu.or.jp/index.asp?page=2&disp_page=2&patten_cd=12&page_no=99)  
(2019.9.30)

## 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

WHO コード問題とタバコ産業に対する批判と規制の問題にはいくつかの類似点がみられるが、母乳代用粉ミルクを含めて乳製品は生活必需品であり、タバコは純粋な嗜好品である点で消費者運動の視点からは明らかに異なるものである。1970 年代半ばから日本社会は WHO やユニセフなどの主張を受入れ、「粉ミルク神話」からの脱却が進められていた。しかしながら、日本の乳業メーカー各社が経営上の困難の時期にあたったため、輸出拡大を試みる企業姿勢を根本から覆すような政策転換を望まなかった。日本政府は WHO コードの採択を棄権し、「国情が違う」としてその受け入れを拒否する姿勢を見せたのである。

アジア各国での日本メーカーの不適切なマーケティング活動への批判を承知するメディアの中には、「厳しい監視が必要」とする論調の報道も行われたが、WHO コードが法制化されることはなかった（朝日新聞 1981.5.29）。しかしながら、法制化が見送られたことは、乳業メーカーの不適切なマーケティングを市民社会アクターのすべてが黙認したことを意味しない。WHO コードの内容そのままに、不適切な企業のマーケティングを「告発」する動きも存在した。

第 5 節では、日本消費者連盟に代表される告発型消費者運動の特徴を整理し、最後に日本消費者連盟の WHO コードについての取り組みについて検討する。

### 5-1 日本消費者連盟の生い立ちとその特徴

日本消費者連盟（以後、「消費者連盟」と表記）は、1969 年の創立委員会結成後、1972 年には IOCU に加盟<sup>102</sup>、1974 年に正式発足している<sup>103</sup>。この時に経済企画庁総合計画局参事官、国民生活局参事官などを歴任した官僚の竹内直一が代表委員に就任している<sup>104</sup>。消費者連盟の「告発」や公開質問などの対象は、合成洗剤、石油タンパク、人工着色料、発がん性物質、反原子力など広範にわたり、狭義の消費者運動の枠組みを超えた活動を行っている。連盟の定款には、その目的として広範な調査研究・提言・監視事業が含まれており、消費者運動が今日の多様な NGO の活動分野と部分的に重なっていることを示している<sup>105</sup>。特定

---

<sup>102</sup> 2018 年現在、CI の正メンバー組織は日本消費者連盟、全国消費者団体連絡会、消費者法ニュース発行会議、消費者ネットジャパン（じゃこネット）の 4 団体である。

<sup>103</sup> NPO 法人化したのは 2006 年である。

<sup>104</sup> 竹内は、1967 年の牛乳値上げカルテル問題で政府・企業を批判した責任を取って退官、消費者運動に身を投じた人物で、ラルフ・ネーダーとも親交があったために「和製ネーダー」と呼ばれることもある。

<sup>105</sup> 第 3 条 この法人は、広く一般市民を対象として、消費者のための情報提供事業、企業の反消費者的行為の監視是正事業、国及び地方公共団体の機関等の施策に対する調査研

非営利活動法人の活動種類でいえば、環境の保全や子どもの健全育成、保健、医療又は福祉の増進など、計7項目が掲げられている。

消費者連盟は、いわゆる「告発型」の消費者運動体として「厳しい消費者」の代表的な存在として知られている。もちろん、告発型が他の消費者運動の類型を駆逐したわけではなく、「かしこい消費者」の育成を目指す勢力である日本消費者協会などと、ある種の緊張関係を維持しながらその活動を展開して行く（半沢 1997、111-121）。

消費者教育を重視する勢力の企業への要求の中心は情報公開であり、情報の非対称性を軽減・解消することによって消費者問題は解決すると主張する。一方、「厳しい消費者」の立場は、生産者と消費者の非対称性をなくすことは不可能であり、企業を規制し、消費者を保護する必要性を重視する。「告発型」とは呼ばれても、その活動レパートリーは司法告発のみを意味するのではなく、政策提言やシグナリング、紛争拡大、企業への自粛要請なども含んでいる。日本消費者連盟が選んだ「主な活動」を活動対象等で分類すると、司法告発は1960年代に行われた3件のみである（表4-2）。

カテゴリー別に見ると、1970年代には政策提言が対外活動全体の約3分の1を占めている。シンポジウムやセミナーなどの啓発広報を目的とする活動もほぼ同数である。対企業活動は5件で約14%である。シグナリングと呼ばれる示威的行動が少ない。1980年代になると、政治・行政ルートへの働きかけが減少して啓発広報の比率が多くなる。しかし、シンポジウムやセミナー、出版といった件数が大きく増えたわけではない。これらの活動には多くのリソースが必要であり、組織体力によって制限を受けるからである。

設立から2017年までの大きな枠組みでの傾向を見れば、消費者連盟の活動方針の変化が大まかに見えてくる。まず1970年代には試みられた政治ルートへの働きかけは漸減し、2000年代には見られなくなる。ボイコットは1970年代に一度試みられただけである。他団体との連携行動（ネットワーク行動）も年を追うごとに減少している。企業への働きかけは、2000年代に増加したが2010年代に入ると大きく減少している。

代わって2000年代以降に増加しているのが署名運動である。啓発広報の分野では、メディアへの働きかけが増えていることは興味深い。行政への働きかけが1990年代に減少して2000年代以後に再び増加していることと併せて考えれば、行政への働きかけを効果的に進めるために、社会一般への働きかけを強化していると考えられる。規制緩和の流れに対し、規制強化を求める動きを消費者連盟が行っていることが確認できる。

---

究・提言・監視事業、消費者からの相談事業、自立する消費者とそのグループの育成事業、国内外の団体等とのネットワーク形成事業を行うことにより、生命の安全と健康の推進の確保、消費者の権利が守られる制度の確立、経済的不公正の排除、自然環境の保護と循環型社会の形成等を図り、消費者の立場から、国際的視野に立って、経済的、社会的、法律的に差別されず、人間が人間らしく生きるための、自由で平等な社会の実現に寄与することを目的とする。



表 4-2 日本消費者連盟の活動レパトリー別の主な活動

		1969-79	1980-89	1990-99	2000-09	2010-17
政策提言	政治ルート	3	1	2	0	0
	行政ルート	9	5	4	7	7
シグナリング	署名	0	1	0	2	5
	集会・イベント	2	2	2	2	2
	ボイコット	1	0	0	0	0
	運動・キャンペーン	0	2	1	3	2
啓発広報	シンポジウム	1	1	1	0	1
	ネットワーク	6	5	2	0	1
	セミナー	2	2	0	0	0
	メディア	2	2	3	4	6
	出版	2	2	2	1	3
その他	企業（公開質問等）	5	5	5	9	2
	司法（告発）	3	0	0	0	0
	調査・研究	0	0	1	2	1
		36	28	23	30	30

出典：日本消費者連盟 HP「日本消費者連盟の歴史」(<http://nishoren.net/history>) をもとに筆者作成

さらに 2000 年代には、対企業活動も大幅に増加している。その内容は、欠陥車のリコール隠しを行った自動車メーカー認可取り消しを受けた食品メーカーへの質問状の送付や、アンケート調査の実施など、明らかにメディアを意識したものである。対メディア活動も増加していることから、そのことが推測される。

しかしながら 2010 年代に入ると対企業活動は明らかに減少している。企業側の対メディア・対市民団体への対策が進み、問題発言等を引き出せなくなっているとも考えられるが、市民の社会問題への関心が薄れている結果である可能性もある。いずれにしても、現在進行系の問題であり、今後も慎重に見守ってゆく必要がある。

## 5-2 日本消費者連盟の WHO コードへの取り組み

日本の乳業メーカーが国内で法制化されない WHO コードにどのように対処していたかを示すものとして、日本消費者連盟が乳業各社にあてて自粛を申し入れた際の乳児栄養協議会からの回答が残っている。そこで示された2つの方針は①「WHO コードの精神を尊重する」、②「当該国の政府の指導やマーケティング綱領にしたがっている」(日本消費者連盟 1990、142) というものである。日本消費者連盟は、この回答を「海外での販売活動を改めようとはしていない」として批判している。1989 年のアジア太平洋消費者会議では、タイの病院調査によって日本企業がその後も WHO コードに違反する無料サンプル配布を行っていたことが報告されている(日本消費者連盟 1990、142)。この会議でも、法規制の必要性がアジア各国から訴えられた。

1971 年の 4 月に薬事法違反等で大手乳業メーカーを「告発」したケースでは、司法告発ではなく、厚生省と公正取引委員会に薬事法に違反する疑いなどで訴えたものだが、厚生省が指導を約束し、日本乳製品協会から「各社とも相談、行きすぎた表示方法については再検討したい」という回答を引き出している(朝日新聞 1971.4.25)。この「告発」については、全国紙主要 3 社がそろって報道している。

一方、WHO コードの法制化そのものについては、消費者連盟の活動は空振りが続いている。WHO 総会での議論と議決については、各社とも 1981 年 5 月にそろって報道が行われているが、日本消費者連盟が 1981 年 10 月に途上国での粉ミルク販売方法についてメーカー 3 社に申し入れを行った件については主要 3 紙では報道されていない<sup>106</sup>。さらに、1983 年 3 月に「悪質な粉ミルク宣伝販売を告発」したケースの場合も同様である。国際機関での議決はメディアにとって報道価値はあるが、消費者連盟の告発だけでは不十分と判断されたのであろう。

1981 年の WHO コードについても、その採択時に報道されて以後、この問題が見出しとなって新聞報道されたのは、2006 年の明治乳業の粉ミルクの表示が「母乳と同じものという誤解を与えかねない」として商品名の変更を行ったケースがあるだけである。この時に「告発」を行ったのは日本ラクテーション・コンサルタント協会や日本母乳哺育学会などの専門家集団であり、消費者連盟ではない。この 2006 年の記事では、「厚生省は粉ミルクの宣伝について、病院での無料サンプルの提供禁止やマスメディアでの広告自粛をメーカー各社と取り決め、表示についても『母乳が最良である旨の記載を行う』と定めている」といった解説があり、WHO コードについての一般市民の理解の促進に貢献している。

これらの「告発」がシグナリングであるか啓発広報であるかという視点から見れば、「悪質な粉ミルク宣伝販売」を告発することは、①日本社会では当然視されていた「粉ミルク」の販売方法が、海外では不適切なものに見なされていること、②WHO コードという国際社

---

<sup>106</sup> 日本消費者連盟 HP: [http://nishoren.net/about\\_us/our\\_history](http://nishoren.net/about_us/our_history) (2019.9.30)

会での合意が存在し、日本が投票に棄権したことなどを、メディアでの報道を通して一般市民に訴えることが目的であること、などの理由から啓発広報であると考えられる。行政への働きかけが1980年代に減少し、集会やイベントなどの活動を行うことで間接的に行政へのアピールを行うシグナリングや啓発広報が増加している。その背景には、一般市民の存在や世論を背景としない限り、行政への働きかけが具体的な成果に結びつかないとの告発型の消費者運動が持つ正統性の弱さについての認識が消費者連盟にもあったはずである。

1980年代の消費者運動が企業や行政との「協働」と呼ばれる従属的な活動に偏重し、消費者問題の原因を、「かしこさ」の足りない消費者に求めた結果、「厳しい消費者」が依って立つ根拠は揺らいでいた。日本社会の場合、政府や行政、特に行政との密接な関係がなければ政策提言の機会はほとんど得られない。消費者連盟は、外部からの公開質問や、要請といった形で企業を「告発」することで行政を動かそうとしたが、その試みが成功する余地はほとんどなかった。消費者連盟のWHOコードへの取り組みの鍵は、マスメディアを触媒とした啓発広報にあったと考えられるが、1980年代の消費者連盟はマスメディア対策の面で、十分に対処しきれなかったのである。

## 6. まとめ

WHOコードをめぐる市民社会アクターの取り組みは、国際社会、日本国内ともに「市民的なエリート指導型」である。WHOコード問題における主たる被害者は、開発途上国の乳幼児であり、不適切なマーケティング活動に対する異議申し立ての当事者はその母親を中心とする親族である。開発途上国の消費者団体は、その代弁者として運動を自国内で展開し、IOCUなどの国際NGOは複数の開発途上国の問題を、国境を越えた運動へと集約して国際社会に問題への対応を訴えた。母乳代用品の輸出国である先進工業国の市民の多くは、多国籍企業の不適切なマーケティングとは関係がない。問題被害の当事者でない人々を中心となって展開された運動という意味で「市民的」だといえる。

「エリート指導型」の意味には、「権力対抗型ではない」という意味と、運動組織がエリート中心のマネジメント型であることやトップダウン式であることの二つの含意がある。WHOコード問題の場合、多国籍企業と強く結びついた政治勢力が「運動が対峙した権力」であるが、その意味での「権力対抗型」であることは否定できない。一方、運動の中心的な目標が、国際機関におけるWHOコードの採択であり、国際NGOがエリート中心のマネジメント型の組織的ロビイングを行ったことから「エリート指導型」であったといえる。一方、「ネスレポイコット」のような社会的な現象には、「エリート対抗型」の要素も含まれている。しかし、シングルイシュー・ネットワークであるIBFANによる世論への啓発広報活動の存在を考えれば、WHOコードをめぐる市民社会アクターの取り組みは、総体として「市民的なエリート指導型」と呼べるだろう。

しかし、同じスタイルの運動が展開されたにもかかわらず、国際社会においては国際機関

に対するアドボカシーが功を奏して WHO コードが採択されたのに対し、日本国内ではその勧告に基づく法制化は行われなかった。この結果の違いの理由として、日本国内の市民社会アクターの政策提言能力や圧力団体としての力不足を挙げることができるだろう。WHO コードの法制化について、一般市民の共感を十分に得られなかっただけでなく、政府・行政への働きかけも十分な効力を発揮しなかったのである。

市民社会における多様な市民社会アクターの関係性という視点からは、企業利益を擁護することが「国の公共性」であるとする業界団体などの啓発広報が、しばしば市民社会での議論を圧倒することの問題が特徴的である。日本政府や行政が WHO コードの法制化を回避した理由は、企業への広告規制が乳業メーカーの経営危機や弱体化を招くおそれがあったからだと考えられるが、企業もまた、行政による規制を恐れて、できるだけ市民社会を刺激しない努力を行っている。「国際乳児食産業協議会」(ICIFI)を結成して不適切な販売手法を自粛するとしたことはその一例である。企業側もまた、その意見を代弁する市民社会アクターを市民社会という討議の場に送り込んで対抗していた。

問題の背景として、そもそも「粉ミルク神話」が欧米諸国を含む多くの国々で、母親や消費者に信じられたことが、企業広告の影響力の強さを物語っている。この「粉ミルク神話」が崩れたとき、欧米の消費者はその怒りの矛先をボイコット運動に向けたが、日本では、その揺り戻しに対して「母乳信仰批判」という新たな「神話」が作り出された。この時、行政の基本姿勢は WHO やユニセフなどの国際機関が示す方向性にしがたって転換し、母乳哺育を推進するものとなったが、市民社会における議論は、必ずしもその方向性に向かわなかったのである。

地域密着型組織の役割に目を向ければ、IOCU が主導した WHO コード採択への取組みが功を奏した理由として、IOCU に加盟する開発途上国の多国籍企業に対する告発が政策提言に反映されていたことがあげられる。国連の国際機関に対するアプローチがロビイングであり、「エリート指導型」であるものの、その背後には、ユニセフや WHO といった国際機関による人道支援活動、民間の NGO による人道支援、開発途上国における消費者運動といった、直接の被害者である母子にかかわる活動実態が存在する。これらの活動は組織的な性格としては「エリート指導型」ではあるが、企業対抗型とよぶべき抵抗運動の性格を強く持っている。その主張の正統性の背後に、企業が引き起こす社会問題に立ち向かう数多くの市民の存在があったのである。このことは、いわゆる「北」の NGO の存在が、「南」の運動と不可分のものであることから説明される。しかしながら、「北」の NGO と先進工業国内の市民との関係は流動的である。

加えて、ユニセフや WHO と乳幼児や母親を支援する NGO は母子の保護と支援という共通の目的を持っており、ある種のパートナーシップの関係にある。その両者が合意した政策が、母乳代替品の販売流通に関する国際基準を設け、マーケティングを規制することであった。WHO コードは母乳代替品を必要とする母子への供給を制限したり抑止したりするものではなく、むしろ何らかの理由で粉ミルクが必要でありながら入手困難な母子への供給

を担うユニセフや NGO によって推進されたものであることには留意が必要である。

この時、国際機関と「北」の国際 NGO は協働関係にあったが、その関係の基本は専門家同士の交流であり、一般市民との関係は相対的に希薄である。市民を動かしたのは、シングルイシュー・ネットワークであり、その呼びかけに呼応して多くの市民がボイコットに参加した。啓発広報が有効に機能したのである。そのきっかけがメディアの報道であったことから、エリートと一般市民の紐帯の役割をメディアが果たしたことになる。

一方、日本の市民社会では「母乳信仰批判」が生じ、母乳哺育の推進政策そのものへの懐疑へと議論が拡散した。そもそも WHO コードは母乳代用品の使用を制限するものではないが、日本の市民社会では、母乳と粉ミルクのどちらが望ましいかという議論にすり替えられることとなった。このような混乱に対して、WHO や日本の行政の方針にしたがって母乳哺育を推進することを目的とした団体は、WHO やユニセフなどの文書やデータなどを用いて啓発広報を行った。しかし、混乱が収束することはなかったのである。WHO コードがマーケティング規制の枠組みであることすら周知できたか疑問である。その理由の第 1 は、新聞等の報道が一過性で、継続的にこの問題を大きく取り上げなかったことにある。

一方、日本の報道機関がこのような機能をなぜ積極的に果たさなかったのか、その理由は明らかではない。「市民的公共性」にかかわる市民運動の難しさ、特に海外での人権問題や人道問題の場合の困難は、その緊急性と重要性を一般市民に伝える手段が限られていることである。市民社会における討議は、問題の深刻さやその原因を率直に伝えるものもあるが、むしろ混乱させる情報に溢れているともいえる<sup>107</sup>。国際社会においては、WHO やユニセフが専門家集団として科学的な知見を蓄積・整理することでエビデンスを示し、民間の国際 NGO は草の根組織同士が情報を交換・対話を重ねることでその経験値を政策提言にまとめたが、日本の市民社会アクターの多くは、そのような実力を持たなかったがために、人々の共感を得られなかったと見ることができる。このような見方が正しいとするならば、ペッカネンの指摘した日本の市民社会組織の専門家の不足問題は、まさに WHO コードの事例に合致することになる。

2019 年の今日も、日本ユニセフ協会をはじめとして、大規模な人道支援団体は、ネットメディアやテレビ、新聞などに有料広告を流し、DM を送付するなどして支援活動への寄付を呼びかけている。ほとんどの場合、その経費は集まった募金から必要経費として除外することで調達している。従って、募金や寄付が集まることのない政策提言活動の資金は、きわめて限られた一般財源から捻出することになるが、その額は限られている（コトラー、アンドリーセン 2005）。WHO コード問題のような抽象的なテーマで募金キャンペーンを行うことは相対的に困難といわねばならない。NGO の事業資金の問題に目を向ければ、小規模

---

<sup>107</sup> 社会貢献活動をめぐっては、常に「偽善」や「自己満足」といった批判が生じ、いわゆる「贈与のパラドックス」（仁平典宏 2011）が問題となる。

団体が政策提言を行うことの困難さが理解されるのである。

そこで、注目されるのが告発型の社会運動である。「告発」という手法を用いることにより、相対的に小規模の資金で大きな効果が期待されたからである。しかし、その評価は容易ではない。類型的に見れば、「市民的公共性」に基づく「エリート指導型」の運動ではあるが、消費者問題分野の場合、直接企業に対峙するという新たなアプローチを採用しているからである。

日本の告発型消費者運動のひな形というべきアメリカのラルフ・ネーダーは、その活動組織の形態を「活動に専念する市民とこれを支える一般市民の結合」と呼んでいる（ネーダー 1972、288-289）。この関係を、単なる寄付を募るレトリックと捉えれば、やはり専門家集団を多くの市民が寄付で支える「エリート指導型」であるといえるだろう。一方、ネーダーが主張するように、活動家と一般市民が結合した社会運動であるとするならば、組織的活動を超えた市民社会アクターの姿が見えてくる。

いずれにしろ、日本消費者連盟の場合、ネーダーのモデルとは異なる水準の活動に留まっている。多くの市民を巻き込む運動の広がりはなく、専門家集団が孤軍奮闘しているように見えるのである。単に、アメリカの告発型消費者運動をダウンサイジングしたことで活動規模が小さいということではなく、一般市民と組織の間に「結合」と呼べるような関係を見いだすことができないことが、決定的にアメリカの告発型運動とは異なるものである。

このような WHO コードをめぐる日本の市民社会アクターの姿は、その能力として、「政策提言なき市民社会」の特徴を示してきたといえるだろう。わずかに、生活協同組合、国際機関のユニセフおよび日本ユニセフ協会と関係を持つ複数のシングルイシュー・ネットワークと国際消費者機構との関係が、あらたな市民社会アクターのあらたな政治参加の可能性を示している。この点については、終章で改めて検討することとする。

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

### 1. はじめに

第5章の課題は、環境問題への取り組みを事例として、NPO法人などの非営利団体が急激に増加した2000年代以降に、多様な市民社会アクターの政治参加の形が、どのような特徴を持つようになってきているかを確認することである。第3章と第4章の事例では、①「政策提言を行わない地域密着型組織」と、ごく少数の②「政策提言力を持つナショナルなレベルでの活動を行う組織」という「二重構造」や、①と②に業界団体を加えた三重構造とは明らかに異なる市民社会アクターの類型は見られなかった。しかし、NPO法人の増加だけでなく、それらのネットワークや提携団体といった連合型組織形成の動きが加わった結果、市民社会アクターの政治参加の可能性はより大きくなっていると考えられる。

第3章でみたとおり、1980年代の「空き缶問題」は「リサイクル(Recycle)」運動に偏重した解決に収束されたが、グローバル・イシューと呼ばれる地球規模の環境問題を視野に入れた場合、必然的に地球温暖化対策に、より効果的なリデュース(Reduce)=削減、リユース(Reuse)=再利用を優先する考えを重視する人々が増加することは自然な流れである。

本研究が採用した二つの対立軸でいえば、1980年代の「空き缶問題」に取り組んだ市民社会アクターの中には、「共同体的なエリート対抗型」の運動が見られたが、資源リサイクルへの取り組みが政策として主流化する過程で「共同体的なエリート指導型」へと集約されていった。一方、グローバル・イシューへの取り組みを意識した市民社会アクターは、特定の地域課題を問題としているわけではなく、むしろグローバルなレベルでの次世代への責任を意識している。このことは、これらの取り組みが「市民的公共性」に基づくものであり、経済的なメリットを重視する企業、自治体、国家等と対峙するという意味で権力対抗型である。しかし、グローバル・イシューに取り組む市民社会アクターは多様であり、必ずしも権力対抗型であることが、「市民的なエリート対抗型」であることを意味しない。特に組織が大規模化するに従って、「エリート指導型」の組織構造を持つことが不可避となる。結論を先取りすれば、「3R運動」に取り組む団体には、「共同体的なエリート指導型」、「共同体的なエリート対抗型」、「市民的なエリート指導型」、「市民的なエリート対抗型」の四つの類型がすべて含まれている。

このことは、「3R運動」と呼ばれる取り組みには、「空き缶問題」から引き継がれた、地域社会のごみ問題や景観問題への取り組みという正確がいまだ色濃く残っていることが影響している。共同体的な公共性意識は未だ健在であるといえる。その一方で、地球温暖化や異常気象といった現象は日常的にメディアで取り上げられ、多くの人々の思考に影響を与えている。政府・行政もまた、政策課題として地球温暖化問題への取り組みを進めている。市民に対して、そのライフスタイルを見なおし、地球に優しい消費生活への転換を促しているのである。

このような社会環境の変化に伴い、たとえ身近な共同体の利益につながらなくとも、環境に優しいライフスタイルを選択する人は少なくない。このような公共性意識や行動を市民的な公共性の重視とするならば、「共同体的公共性」と「市民的公共性」が、日本社会においても一人一人のライフスタイルの中で共存するようになってきている。

地域社会において個人と社会との関わりが増加していると同時に、個人的な社会問題への関心が高まっている現代の社会環境では、地域に密着したレベルでは行政や企業との協働を重視した活動に参加し、同時に、ナショナルなレベルでは政策形成に参画するというスタイルを持つ個人は、ごく自然な形で存在していると考えられる。本研究では、「討議－参画モデル」の理念形を、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加する市民社会アクターの性質の両方を併せ持つものと仮定しているが、このような社会問題への関心を抱く個人の増加によって、「討議－参画モデル」の可能性は高まっているといえる。市民社会アクターの多くも、このような社会関心の高い個人に働きかけるために、対外活動のレパトリーとして、ここでもシグナリングと啓発広報を用いていることが想定される。

地球環境問題への対処については、2000年6月の「循環型社会形成推進基本法」の公布から既に20年近くが経過しているが、日本政府の政策方針は、必ずしも明確ではない。「空き缶問題」への「総合的な施策」での対処と同様、多様な選択肢の中で、どのような取り組みを重点的に行うかについての、明確な政策方針が不分明なのである<sup>108</sup>。経済政策では、むしろ個人の消費を奨励している側面があり、循環型社会の実現への取り組みとは矛盾する形になっている<sup>109</sup>。

そこで注目されるのが「消費者市民」をめぐる議論である<sup>110</sup>。持続可能な社会の形成や、次世代におよぼす消費生活の影響を自覚しつつ、正しい選択を行う消費者の姿を「消費者市民」にもとめ、消費者教育によって消費者市民を育成することで、循環型社会の実現を図ろうとする姿勢は、「空き缶問題」において、その解決に対する中心的な取り組みを、消費者のモラル啓発に求めたことと類似している。

「パリ協定」以後、日本における地球温暖化への対処方針をめぐる議論は、経団連等が推

---

<sup>108</sup> 平成30年度版『環境・循環型社会・生物多様性白書』では、その第1部を「統合的な施策等に関する報告」として説明を行っている（環境省 2018）。

<sup>109</sup> このような政策上の矛盾は日本だけのものではない。消極的な地球温暖化対策は次世代に対してその負担をつけまわすものだとして、2019年3月15日には、世界120カ国で150万人の学生が一斉にデモ行進を実施した（毎日新聞 2019.4.20）。

<sup>110</sup> 2012年に成立した消費者教育推進法では、「消費者が、個々の消費者の特性及び消費生活の多様性を相互に尊重しつつ、自らの消費生活に関する行動が現在及び将来の世代にわたって内外の社会経済情勢及び地球環境に影響を及ぼし得るものであることを自覚して、公正かつ持続可能な社会の形成に積極的に参画する社会」と定義されている。



進するイノベーションによる効率化を目指す主張と、消費者市民の育成による低排出社会を目指す主張に大きく二分されているように見える<sup>111</sup>。しかし、人々は自律した市民として循環型社会への移行を意識した消費生活を送ることを奨励されつつ、その一方で、消費の落ち込みを警戒する政府の経済政策と、消費マインドを刺激する企業による広告に日々晒されている。環境省や消費者庁の施策と経済産業省などの施策には、必ずしも整合性がない。

複雑に入り組んだ行政や企業と市民社会アクターの協働事業の多さは、人々の消費生活をめぐって重なり合う複数の政策に内包された矛盾と関係している。その背景には、経済社会の持続的な発展を死守しようとする自国利益優先主義を掲げる勢力と、多国間協調によって問題を解決しようとする勢力の間の緊張関係の存在が透けて見える。このような対立は明確ではないものの、前者の中心勢力である経済産業省と、後者の立場を取る外務省や環境省、文部科学省を中心とする勢力の間に存在している。

本研究は市民社会アクターの政治参加の形の多様性について、具体的な市民社会アクターの対外活動を通して確認することを目的としているが、「消費者市民」の議論と、地球環境に優しい循環型社会の形成をめざす議論の重なる部分では、未来の環境政策の選択が市民社会に任されているようにも見える。しかし、市民社会アクターの中で、もっとも政策提言力が強く、その影響力も他を圧倒しているのが経団連などの業界団体であることを忘れるわけには行かない。市民社会における討議のルールが力関係でないことは当然であるが、政策提言や啓発広報といった一般市民に働きかける力が市民社会での討議に影響を与えることもまた自明のことである。第5章では、この点に留意しつつ、環境問題をめぐる市民社会アクターの多様な立場とその関係性について確認を行うこととする。

## 2. 「パリ協定」合意後の日本の長期成長戦略と環境問題

2015年にパリで開かれた、第21回気候変動枠組条約締約国会議（COP21）で合意が成立した気候変動抑制に関する多国間の国際的な枠組みである「パリ協定」は、産業革命前からの世界の平均気温上昇を2度未満に抑えることを目的として加盟各国の排出量を規制するとともに、平均気温上昇「1.5度未満」を目指している。そのためには「今世紀後半に温室効果ガスの人為的な発生源による排出量と吸収源による除去量との間の均衡を達成する」ことが求められ（第4条1項）、このことが、いわゆる循環型社会という具体的な社会目標として掲げられることとなった。

しかしながら、循環型社会の具体的なイメージについては、多様な議論が存在し、そこに至る過程も含めて2019年の今日も未だ統一した見解は存在しない。COP21における合意への最大の障害であったエネルギー問題についても、アメリカがパリ協定からの離脱を表

---

<sup>111</sup> 「パリ協定」は、2015年にパリで開かれた、第21回気候変動枠組条約締約国会議（COP21）で合意が成立した気候変動抑制に関する多国間の国際的な枠組み。

明するなど、再び意見対立が激化しつつある。日本においても、自公政権は原子力発電をベースロード電源と位置づける。しかしながら、多くの市民団体は、すべての原子力発電を直ちに停止し、エネルギー政策を根本的に見直すべきだと主張している。その一方で、電力総連、基幹労組、電機連合といった原子力産業と関わりの強い労働組合は、野党に対して原子力発電に反対する政策に圧力をかけてきた<sup>112</sup>。日本社会は必ずしも一枚岩ではなく、循環型社会実現への道のりは険しいといわねばならない。

市民社会の分断は、市民団体と一部の労組の対立だけではなく、格差社会と呼ばれる日本の現実と深く関係している。非正規雇用が拡大した結果、疑似家族的な企業共同体から切り離された人々が若年層を中心に増加し、日本社会のセーフティネットは裸同然となった生活保護に集中している。かつて「標準世帯」と呼ばれた家族モデルは、労働者の夫と専業主婦の妻、子どもは2人というものであった。しかし、2017年現在では、世帯数トップは無業の1人世帯、第2位は有業の1人世帯、4人世帯有業1人の世帯はわずか4.60%にすぎないことが指摘されている<sup>113</sup>。新しく多数派となった1人世帯のライフスタイル、無業世帯の生活実態を検討することなく、循環型社会への転換を進めることはおよそ不可能といわねばならない。そこで第2節では、日本の異なる社会勢力が描く循環型社会へのロードマップを比較し、その緊張関係がどのようなものであるかを確認することとする。

## 2-1 環境分野における日本の成功体験とその実態

1980年代から1990年代にかけて、フィンランド、ノルウェー、スウェーデン、オランダ、ドイツといった国々とならんで、日本は環境政策のパフォーマンス面でもっとも成果を上げた国の1つに数えられていた。環境政策や循環型社会についての指標は数多く、日本の「グリーン度」についての評価は一様ではない。日本の環境政策に対する評価は、主に「経済におけるエネルギー効率の高さのゆえに際立っている」(ドライゼク 2007、209)ことに留意が必要なのである。

ドライゼクは日本における政策決定のキープレイヤーが「政府の役人と企業の役員」であるとし、高いエネルギー効率が達成された説明を、1970年代のエネルギー危機後の日本社会の特性に求めている。「日本の環境政策は、できるだけめめないように、そして、できるだけ多くの合意が取れるようにつくられて」(ドライゼク 2007、211)きたのである。日本社会が経済成長と環境への負荷を切り離すことを目標とし、一定の成功を収めることがで

---

<sup>112</sup> 2017年2月には、電力総連、基幹労組、電機連合の3労組の幹部が、民進党(当時)が検討していた「2030年原発ゼロ」方針を再考するよう野田佳彦幹事長らに申し入れている。(読売新聞2017.2.21)

<sup>113</sup> 是枝俊悟、「総世帯数の5%にも満たない『標準世帯』」、大和総研グループHP：  
[https://www.dir.co.jp/report/column/20180710\\_010074.html](https://www.dir.co.jp/report/column/20180710_010074.html) (2019.7.22)

きたのは、市民社会アクターを含めた、政・官・財・民の4つのアクターが、ある種の協働体制を作り上げたことによるといえる。換言すれば、社会の分断は循環型社会への障害であるとみなされるのである。

第2章でみたとおり、「空き缶問題」に対して関東地方知事会が検討・提案した内容は、観光地等でみられた常識的な「総合的な施策」の枠組みを超えるような内容ではない。観光地での無軌道な消費者の振る舞いへの対策は、都市部における普遍的な対策へと拡張されたのである。日本においてもっとも人口が集積した地域である1都9県の知事会の最終的な問題解決策が、観光地京都と同じく、小売業者や飲料メーカーなど、事業者の意見を強く反映したものであったことは、その後の日本における環境対策の方向性に影響を与えた。

その結果、「総合的な施策」と呼ばれる対策によって進行したのは資源化＝事業化が容易な品目のリサイクルだけであった。1980年代の廃棄物問題への対処法は、事業者の利益や消費者の利便性に配慮しすぎており、根源的な廃棄物削減の取り組みや、循環型社会への転換は遅々として進まなかったのである。

真の意味で日本の廃棄物対策が抜本的な方向性を獲得するのは、2000年に成立した「循環型社会形成推進基本法」以後のことである。資源の循環的利用と廃棄物処理についての優先順位の筆頭に発生抑制を位置づけたことで、ようやく気候変動問題に正面から向き合った廃棄物対策へのスタートラインに着いたともいえる。この20年の期間を本格的な取り組みに向かう助走期間として評価するか、単なる遅延として批判するかは評者の立場によって異なるだろう。

重視すべきは、廃棄物の排出量を減らすためには生産量もまた抑制すべきとした主張を退けた政策選択の結果である。1978年に4,319万トンであった一般廃棄物の総排出量は、1980年代に4,394万トンへと増加した。第2章でみたとおり、その後廃棄物問題が社会問題化したことでリサイクルへの取り組みが始まるなどした結果、1985年には4,345万トンへと減少した。この間、国民の可処分所得は214兆円から281兆円へと増加していることから一定の効果があったことが分かる。しかしながら、1990年には国民の可処分所得が378兆円に増加した結果、一般廃棄物の総排出量も5,044万トンへと大幅に増加している（環境省2014、8）。発生抑制を行わなかった1980年代の廃棄物対策は、問題の抜本的解決になっていなかったことが露呈したのである。

あわてた政府は1991年に「廃棄物処理法」を一部改正、排出抑制・リサイクルの観点を導入した。同年、「再生資源の利用の促進に関する法律（再生資源利用促進法）」を制定、さらに1995年には、容器包装廃棄物をリサイクルする責任を法的に事業者にも負わせる「容器包装にかかわる分別収集及び再商品化の促進等に関する法律」（容器包装リサイクル法）を公布した。その後リサイクル率は徐々に高まり、1997年以降リサイクル法の対象も家電、食品、自動車へと拡大された。結果的に、「空き缶問題」はあらゆる一般廃棄物の問題であることがようやく1990年代に認識され、その対策が立てられたが、第2章で見たとおり、議論そのものは1980年代にすでに存在した。ここでも対策の遅延が問題となっているのだ

が、問題は、市民社会はどのような議論を経てこのような遅延を容認してきたのかということである。

## 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」

2019年の2月に日本経済団体連合会が発表した「パリ協定に基づく我が国の長期成長戦略に関する提言－民主導のイノベーションを通じた脱炭素化への挑戦－」（以後「長期成長戦略提言」と表記）は国内外においてエネルギー利用の効率化を進めることによって、長期にわたって経済成長とCO2の排出抑制を両立させることができるとの主張・政策提言である<sup>114</sup>。その背景にあるのは、1980年代から1990年代の日本の環境分野における成果が、経済界におけるエネルギー効率の向上にあったことである。このような経験と実績をふまえ、経団連は、「パリ協定」が定めるより高い目標に対しても、さらに技術力を高めることで対応できると主張している。

このことは、2019年の世界経済フォーラム年次総会（ダボス会議）で安倍首相が示した「非連続的イノベーション」による問題解決が必要だとの認識と基本的に合致する<sup>115</sup>。その提言内容は、以下の5項目に要約される。

- 1) 長期大幅削減（脱炭素化）の鍵となる民主導のイノベーションを促す
- 2) S+3Eを高い次元で確保したエネルギー転換を実現する<sup>116</sup>
- 3) グローバル・バリューチェーン（GVC）を通じた地球規模の削減に挑む<sup>117</sup>
- 4) 企業・団体の主体的な取り組みをエンカレッジする。
- 5) 「ビジョン」「ゴール」に向けた複線シナリオの下、さらなる高みを目指す

最後の「ビジョン」「ゴール」に向けた複線シナリオの問題について、「長期成長戦略提言」

---

<sup>114</sup> 「日本経済団体連合会」HP：

[https://www.keidanren.or.jp/policy/2019/022\\_honbun.html](https://www.keidanren.or.jp/policy/2019/022_honbun.html) (2019.9.30)

<sup>115</sup> 外務省HP：

[https://www.mofa.go.jp/mofaj/ecm/ec/page4\\_004676.html#section1](https://www.mofa.go.jp/mofaj/ecm/ec/page4_004676.html#section1) (2019.10.3)

<sup>116</sup> 経団連によれば、「S+3E」とは、安全性（Safety）の確保を前提に、エネルギー安全保障（Energy Security）、経済性（Economy）、環境適合性（Environment）のバランスを取るという政策思想。経団連HP：

[https://www.keidanren.or.jp/policy/2019/022\\_honbun.html#ref7](https://www.keidanren.or.jp/policy/2019/022_honbun.html#ref7) (2019.9.27)

<sup>117</sup> バリューチェーンとは、工程・タスク単位で分割管理された業務の流れ、あるいはその管理手法を指し、グローバル・バリューチェーン(GVC)は、その管理の範囲を世界規模に広げたものである。

では、31年後の2050年の絵姿を正確に見通すことは極めて困難であるとして、「長期の『ビジョン』・『ゴール』をあたかも『ターゲット』のように捉え、直線的に排出量上限を引き戻して（バックキャストして）、硬直的な進捗管理を行ってしまえば、温室効果ガスの大幅削減に不可欠となる非連続のイノベーションの芽を摘むことにもなりかねない」としている。ここでいう「バックキャスト」とは、未来の目標から逆算して今日なさねばならない作業を決定するとの意味であり、未来の環境管理の技術的な発展が流動的であることを強調し、「硬直的な進捗管理」の実施を牽制しているといえる。この長期成長戦略提言は、「経済界としても、引き続き、イノベーションやグローバル・バリューチェーンの主たる担い手として、地球規模・長期の温暖化対策はもとより、幅広いSDGsの達成に主体的かつ積極的に貢献していく」として、経団連が広い視野で環境問題を捉えていることをアピールしている<sup>118</sup>。しかしながら、この提言内容を見る限り、技術革新によるエネルギー変換効率等の改善を主たる手段と位置づけることで、抜本的な生産制限を回避することを目的としているとの理解も成り立つ。

SDGsは、国際機関や国際NGOなども、その活動目標に据える大きな国際的な目標だが、そのゴールに到達するまでのロードマップについては、国際機関、NGO、企業の間で意見の相違がある。

### 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

ドライゼクは、「日本の経済におけるエネルギー効率の高さ」を評価する一方で、オランダ、ドイツ、ノルウェー、スウェーデンといった国々でのアプローチを紹介し、比較を試みている（ドライゼク 2007、206-212）。経団連が、2050年後の絵姿を正確に見通すことは極めて困難である」とするならば、現在進行形の多様なアプローチの帰結もまた予測が困難であるとしなければならない。技術的イノベーションに期待することそのものは否定されるべきではないが、その効果が期待される多様なアプローチを採用する場合のリスクだけでなく、そのアプローチに失敗したり、実現が遅延した場合のリスクもまた具体的に検討する価値がある。特に「非連続的イノベーション」と呼ばれるような技術革新が計画通り生じるかは、経団連自身が認めるとおり見通せない将来の現象なのである。

高度経済成長の時代、技術的革新に依存して開発計画を実行した結果、日本社会は公害問題という大きな悲劇を経験した。脱硫装置の開発と設置が遅れた結果、酸性雨が人々の頭上に降り注ぎ、山々の木々は枯れ、公害病に多くの人々が苦しんだ。核廃棄物の処理技術や原子力発電所の廃炉技術などについても、早期に確立されるとの予測のもとで建設が進められたが、2019年現在も核廃棄物処理の技術は確立されていない。このような経験から学ぶ

---

<sup>118</sup> SDGs (Sustainable Development Goal) = 持続可能な開発目標は、2015年9月の国連サミットで採択された2016年から2030年までの国際目標。

ならば、過度な技術革新への期待に基づく政策に、人間社会全体の運命を委ねることは政治的な選択として問題があるといわねばならない。

経団連による「長期成長戦略提言」もまた、「野心的な複線シナリオとあらゆる選択肢を『科学的レビュー』を通じて検証していくプロセスが有効と考えられる」としており、その意は、将来的な技術革新について確固たる方向性と見通しが無いことを、「エネルギー転換・脱炭素化の過程に数多くの不確実性が横たわる」として自ら示しているものである。このことは政府による第5次エネルギー基本計画の認識と合致している。

第5次エネルギー基本計画では、「新たなエネルギー選択として2050年にエネルギー転換・脱炭素化に向けた挑戦を掲げる」とし、こうした方針とそれに臨む姿勢が「国・産業・金融・個人各層の行動として結実」することを期待している<sup>119</sup>。その内容は、「脱炭素化技術すべての選択肢を維持する」との表現で、原子力発電技術の維持を肯定的に示すものである。しかし、原子力発電が「グリーンな」選択であるかについては議論がある。

東日本大震災における福島第一原子力発電所の事故以後、日本国民の多くは原子力発電の潜在的な危険性を理解しており、できるだけ早い原発依存からの脱却を望んでいる<sup>120</sup>。その一方で、安全点検のために停止された原発の再稼働を進める政府与党が、国政選挙で高い支持を得ていることも事実である。国民の意思表示が必ずしも整合的であるとはいえない環境の中で、政府方針を支える提言が経団連から示されていることの影響は小さくない。

いうまでもなく、経団連による「長期成長戦略提言」は、文字通り「政策提言」であり、市民社会アクターとして、その行為は非難されるべきものではない。しかし、その内容が第5次エネルギー基本計画に比して、国際社会において技術的優位性を確立することに、より重心が置かれていることには留意が必要である。新たな技術開発を進める巨額資金を確保するためには、現在の収益構造をできるだけ長く維持することが必要であることは当然であるが、この提言は、2050年までの間、原子力発電を含め、既存のエネルギー技術やインフラをできるだけ維持しつつ、並行して新たな技術開発を進めることを主張しているもの

---

<sup>119</sup> 「2050年を展望すれば、非連続の技術革新の可能性がある。再生可能エネルギーのみならず、蓄電や水素、原子力、分散型エネルギーシステムなど、あらゆる脱炭素化技術の開発競争が本格化しつつある。エネルギー技術の主導権獲得を目指した国家間・企業間での競争が加速している。我が国は、化石資源に恵まれない。エネルギー技術の主導権獲得が何より必要な国である。脱炭素化技術の全ての選択肢を維持し、その開発に官民協調で臨み、脱炭素化への挑戦を主導する」（経済産業省 2019、3）。

<sup>120</sup> 2018年10月に日本原子力文化財団によって実施された『原子力に関する世論調査』では、「原子力発電をしばらく利用するが、徐々に廃止していくべきだ」との回答が最多で48.4%にのぼった。「原子力発電は即時、廃止すべきだ」の意見は12.1%で、「原子力発電をふやしていくべきだ」「東日本大震災以前の原子力発電の状況を維持していくべきだ」の回答は、あわせて9.6%に過ぎない（日本原子力文化財団 2018）。

である。果たしてそれが「グリーンな」政策と呼べるものなのかは疑問である。

一方、原子力発電所の危険性を指摘し、即時廃炉を掲げる市民社会アクターの声は政府政策に反映されていないように見える。本研究の視点から見れば、この2つの意見は社会全体にかかわる重要な選択であり、市民社会における討議によって吟味され、その課題や問題点が検討されることが期待されるが、そのような討議の機会が見あたらないことが問題なのである。もし、市民社会が討議の場であり、民意の在りかを議論によって見いだすことがその原理であるならば、経済団体は、自らの意見を政策提言として一方的に政府・行政にむけて主張するだけでなく、開かれた場で、他の意見を持つ市民社会アクターと討議を行うことが望ましい。あまりにも大きな影響力を持つ業界団体が、一方的にシグナリングを政府・行政に向けて発信し続けることは、市民社会軽視との批判を受けかねない。

### 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

「空き缶問題」を契機として、日本社会は大量生産・大量消費を礼賛する意識から、環境保護への配慮を意識した循環型社会を目ざす方向へと舵をきった。しかしその歩みはゆっくりとしたものであり、1990年代までは資源リサイクルへの取り組みだけが先行した。環境保護に本格的に取り組むためには、廃棄物の資源化だけでなく、総量の抑制に本格的に取り組まねばならなかったが、その機会は1998年の特定非営利活動促進法、2000年の循環型社会形成推進基本法という2つの法整備によってもたらされた。このことにより形式的な概念でしかなかったリデュース、リユースを加えた「3R運動」への取り組みが本格的に始まったといえる。

第3節では、かつては政・官・財に加えて民間団体も協力して国家的な経済成長を目指したことで「労働なきコーポラティズム」(ペンベル 1984)に擬せられた日本社会が、数多くの市民社会アクターの登場とその活動領域の拡大により次第に多様化し、「エリート対抗型」の市民社会アクターを生み出していった過程の検討・分析を行う。

#### 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

まず、「空き缶問題」以降、消費生活による環境破壊に対する「総合的な施策」の中心に位置づけられてきたのがモラル啓発であることを確認しておきたい。廃棄物問題は消費者の責任か、生産者の過剰なマーケティングにあるのかという議論に決着がつかないまま、「総合的な施策」で玉虫色の解決を図った結果、企業責任をより軽くし、消費者のモラルの問題を重視する政策が支配的となって定着したのである。

消費者市民社会は、消費者がその選択行動を通じて常に社会に影響を与えているという事実に基づく概念であり、一人一人が自立した市民として、社会、経済、環境などに与える影響を考えて商品・サービスを選ぶことが実践される社会である。循環型社会への移行を阻

むものが、大量消費に慣れきった消費者のライフスタイルにあるとするならば、消費者市民社会への移行は、循環型社会実現のために有効なアプローチと考えられる。

消費者市民社会の概念は、1980年代から消費者教育の目的として議論されてきたものである<sup>121</sup>。この時、消費者市民社会の担い手である消費者市民は、理想的な消費者として仮定されており、そのような消費者を積極的に育成するための枠組みが消費者教育である。この新たな消費者のイメージは、かつての「かしこい消費者」や「厳しい消費者」とは異なる、いわば「正しい消費者」像である。しかしながら、この正しさについては、社会経済情勢や地球環境の保全に対する姿勢が反映されたものであり、従来の経済優先か環境優先かという価値規範についての対立に決着がついたわけではない。「国による公共性」と、開発計画には市民的合意が必要だとする住民意識の乖離問題が、ここでも問われている。何が、「正しい選択」であるのかを、誰が決めるのかが不分明なのである。

このことは、消費者市民教育の「場」が十分に整えられていないことにも現われている。教育の基本概念は、一般に学校教育、家庭教育、社会教育という3つの教育システムを統合したものである。環境教育に限らず、もっとも制度化されているのが学校教育であり、特に初等・中等教育は義務教育であるため、ほとんどの国民が統一されたカリキュラムで学んでいる。従って、学校教育のカリキュラムで環境問題がどのように取り上げられているかは、次世代の日本社会にとって大きな影響力を持つ。しかしながら、1990年7月に東京都環境管理計画推進手法等検討会は、学校教育における環境教育の問題を指摘して「環境教育を推進するための制度や体制の整備が不十分であるだけでなく、教育手法も確立しておらず、教師の自主的な努力に依存している」として厳しく批判している（堀内 1993, 16）。

その一方で、大人に対する環境教育がより重要であるとの指摘も多い。第1に、次世代の担い手である現在の子どもたちは、環境破壊が進んだ社会を引き受けなければならない被害者であり、その責任は問えない。前世代から引き継いだ環境問題の軽減・解決に取り組む責任は現世代にあるといえる。学校等で子どもたちが描いた環境ポスターなどを見れば、その厳しい目は、タバコの吸い殻や空き缶などを投げ捨てる大人たちに向けられている。

しかしながら、大人に対する環境教育の取り組みに政府・行政はあまり積極的ではない。平成26年度『文部科学白書』によれば、「国民がその発達段階に応じて、あらゆる機会に環境の保全についての理解と関心を深めることができるよう、学校教育や社会教育において環境教育の推進のために必要な施策に取り組んでいます」としているが、「環境教育・環境学習推進のための施策」の具体的な内容については、学校教育の事例が詳細に紹介される一方で、社会教育については「公民館などの社会教育施設を中心として、地域における社会教育関係団体などが連携し、環境保全などの地域の課題を解決していくための取組を支援し、地域の教育力の向上を図っています」と述べるに留まっている（文部科学省 2014, 109）。この文言は、平成29年度版の『文部科学白書』でも一字一句変わっていない（文部科学省

---

<sup>121</sup> 注 109 を参照のこと。



2017、127-128)。具体的な政策や関係団体への支援やサポート方法についての言及がないことは、社会教育分野における環境教育への取り組みが進んでいないことの証左であろう。

### 3-2 「3R 運動」にかかわる 8 種の市民社会アクター

一般廃棄物対策をめぐる市民社会アクターの整理を試みるならば、少なくとも以下の 8 種に類別できる。いわゆる「3R 運動」を推進する勢力の活動も、およそ同様である。ほとんどの組織・団体は、活動目的、地域社会との関係、行政との関係、教育との関係、企業との関係、広域性、組織構造、専門性といった特徴で区分することが可能である。

- (1) 自治会、町内会等を中心とする地域社会に密着したボランティア団体や集団
- (2) 観光協会、環境保全協会など、地域行政と関係の深い民間団体
- (3) 地域振興などにかかわる商店街や商店会、商工会議所、青年会議所など
- (4) 消費者教育にかかわる組織や団体
- (5) 主婦連、地婦連、日本消費者連盟、日本消費生活アドバイザー・コンサルタント・相談員協会などの全国規模の消費者団体
- (6) 環境問題に特化した NGO や NPO 等
- (7) NGO や NPO、市民団体のネットワーク
- (8) 環境問題にかかわる研究・調査等を行う学術・研究団体、シンクタンク

まず第 1 は、「空き缶問題」に最初に対応することとなった地域のボランティアグループなど、町内会や自治会などとの関係の深い地域密着型の住民組織である。分別収集などを実際に行う立場にあり、リサイクル運動を現場で支え続けている。資源リサイクルは分別廃棄、回収、資源化という 3 つの役割分担によって成立しており、このグループの活動が資源リサイクルの底辺を支えている。

第 2 のグループは資源化の部分を担当する事業者団体であり、その中核にあるのが 2005 年に設立された「3R 推進団体連絡会」である。しかしながら、この連絡会を構成する 8 つの団体の内、3R すべてに取り組んでいるのは、「ガラスびん 3R 促進協議会」だけである。他の 7 団体は、基本的に資源リサイクルのための業界団体である。

第 3 のグループは、「3R 運動」の啓蒙普及、消費者の啓発などを図ることを目的とした団体やグループであり、「3R 活動推進フォーラム」の場合、その事業は、「3R に関する研鑽・啓発」、「3R に関する先進的事業の実施・支援」、「3R に関する調査研究の実施・支援」、「3R に関する国内外の情報の収集、提供など」とされている。「3R 活動推進フォーラム」の前身は 1992 年に設立された「ごみ減量化推進国民会議」である。現在のフォーラムの事務局は、公益財団法人廃棄物・3R 研究財団内にある。参加団体は行政団体と民間団体に分かれており、民間団体には日本消費者協会、日本生活協同組合連合会なども含まれており、

3R 問題についての官産民参加の協議会である。

第 4 のグループは、消費者教育や環境教育の視点から活動する組織や団体である。消費者教育の場合、いわゆる 8 条委員会として消費者教育推進会議が設置されており、小中学校の校長経験者だけでなく PTA 関係者、地域婦人団体連絡協議会、大学関係者なども含まれている。

第 5 のグループは、生産者責任や、リデュースやリユースの推進を進めること（「2R 運動」とも呼ばれる）を目的として全国規模で活動するグループである。「容器包装の 3R を進める全国ネットワーク」の場合、2006 年 6 月に成立した改正容器包装リサイクル法で「拡大生産者責任」(EPR)が盛り込まれなかったことから、発生抑制や再使用を重視する政策へと転換する必要を訴えている。この団体は容器包装リサイクル法の改正を目的として 2003 年に結成され、国会議員に対する政策提言などを行ってきた。この組織は約 200 の団体と 200 人あまりの個人会員を擁するが、団体会員名簿には、生活クラブ生協、パルシステムという生協会員が目立つ。その他、日本消費者連盟などの消費者団体、FoE Japan（エフ・オー・イー・ジャパン）などの環境団体も加わっている。廃棄物問題に取り組む団体だけでなく、環境問題、消費者問題にかかわる市民団体が同じ価値観を共有していることが窺える<sup>122</sup>。

第 6 のグループは、いわゆる「緑の団体」である。その主張はさまざまであり、これらの団体や組織が合併して巨大圧力団体を形成することは、海外では一般的な戦略であるが、日本ではそのような動きがほとんど見られないことは、本研究でも繰り返し指摘してきた。

第 7 のグループは、上記 6 で示した個別の環境団体のネットワークや提携団体である。「グリーン連合」の場合、2019 年 5 月現在の会員数は 85 団体であり、そのほとんどは NPO 法人である。会員団体の中には「容器包装の 3R を進める全国ネットワーク」や FoE Japan なども含まれており、第 4 のグループとの重なりが確認できる。ネットワーク団体も多い。

「グリーン連合」の設立は、「各組織の個別の使命や目的を超えて、現世代そして次世代の利益の為に、互いにつながり結集して、強く社会に働きかけていくことが極めて重要である」との認識に基づくとされる<sup>123</sup>。「グリーン連合」では、年 2 回のペースで環境 NGO と環境省の意見交換会を設定している。

第 8 のグループは、学術団体、有識者などで作る連絡会や勉強会、フォーラムなどであり行政が主催する有識者会議などには、必ずといって良いほどこのグループからの参加が認められる。

### 3-3 行政との連携を前提とする団体・グループ

1990 年代までの一般廃棄物問題へのアプローチは、景観保護を目的として協働していた

---

<sup>122</sup> 3R 全国ネット HP : <http://www.citizens-i.org/gomi0/members/index.html> (2019.7.1)

<sup>123</sup> グリーン連合 HP : <https://greenrengo.jp/aboutus/purport> (2019.7.1)

地域住民組織と行政が密接に連携し、その負担を軽減するために事業者と対峙したが、結果として、事業者の意見を大幅に取り入れることでその協力を得て、リサイクル・資源化という方向性を得た。「総合的な施策」が視野に入れている国レベルでの法制化は、相対的に少ない人々の利害を調整するものであって、一般市民にとっての関心は低かった。この問題を解決するために重視されたのは、消費者教育によるモラルの改善であって、教育機関を巻き込んで意識啓発を行うことでリサイクル運動を促進したが、このような運動は、いわゆる「官製」のものであり、市民の態度はあくまでも受け身的なものにとどまっている。「エリート指導型」の諸団体は、2019年の現在も健在である。

一方、行政と一体となって消費者に働きかけを行う側の市民社会アクターの代表が「リデュース・リユース・リサイクル推進協議会」（略称：3R 推進協議会）である。この団体の前身は「リサイクル推進協議会」であり、「リサイクル社会の構築を目指し、行政・消費者・産業界等が緊密な連携のもとに広範なリサイクル国民運動を展開するための相互連絡等を行う場」として設立された組織である<sup>124</sup>。2019年4月現在、加盟68団体で構成され、およそリサイクルにかかわるすべての団体が網羅されている。そのほとんどは、連合会、連絡会、協会、工業界、連盟などを組織名称の一部に持つ全国規模の提携組織である。関係省庁としては、国税庁、文部科学省、厚生労働省、農林水産省、経済産業省、国土交通省、環境省があげられ、加盟団体の概要からみれば、「3R 推進協議会」は、形式的には3R運動の「頂上団体」である<sup>125</sup>。

しかしながらその本質は、廃棄物の資源化を主導している経済産業省に近い団体でありその勢力図は明らかに産業団体寄りである<sup>126</sup>。2019年4月時点の加盟68団体の内訳を見れば業界団体が圧倒的に多い。消費者団体については主婦連、地婦連といった、歴史の長い伝統的な消費者団体が並ぶ。3R 推進協議会とは、廃棄物の資源化によって新たに誕生した産業界の利害調整の場と考えられる。

一方、その事業実態は「リデュース・リユース・リサイクル推進功労者等表彰の実施」「リデュース・リユース・リサイクルキャンペーンマークの普及・利用促進」、「3R 関連団体への後援等」「活動強化策の実施」（推進ポスターの製作・配布やコンテストの実施など）といった、「3R 運動」の一般社会への普及啓発を行っているにすぎない。その年間予算額は475万円（2018年度）にすぎず、実効的な廃棄物削減への取り組みができる金額ではない。

---

<sup>124</sup> 3R 推進協議会 HP：<http://www.3r-suishinkyogikai.jp/outline/mokuteki/>  
(2019.7.10)

<sup>125</sup> 「頂上団体」とは、政策提言活動が想定される分野で、類似した目標を掲げて活動する団体の提携団体の中で、その利益を全国レベルで代表する提携団体を指す。一般的に「頂上団体」は、各分野で1つか、ごく少数に限られる。

<sup>126</sup> この協議会の前身は、1991年9月に行政・消費者・産業界等の連携・協議の場として設立された「リサイクル推進協議会」である。

実効性のある取り組みを行っている団体としては、環境省と強く結びついた「3R 活動推進フォーラム」がある。「ごみ減量化推進国民会議」として1992年4月に発足した団体である。2002年には「ごみゼロパートナーシップ会議」と名称を変更し、2006年に現在の「3R 活動推進フォーラム」が発足している。

2004年のG8サミットでは、3Rを通じた循環型社会の国際的な形成を目指すとして「3R イニシアティブ」が小泉首相によって提唱され、2005年には、「3Rを通じた循環型社会の構築を国際的に推進するための日本の行動計画」（通称「ごみゼロ国際化行動計画」）を日本政府は発表した。このことは、日本政府として大量生産、大量消費、大量廃棄という一方通行型社会の転換を模索することを内外に示したことを意味している。

フォーラムの会員名簿を見れば、自治体会員がずらりと並び、この団体の活動の中心が「ごみ問題」にあることを示している、民間団体会員の中には、リサイクルおよび資源化団体が多く含まれているが、ごみ減量ネットワークや環境文明21といった市民団体も多く含まれている。日本即席食品工業協会や日本百貨店協会といった、いわばごみの排出側の団体の参加や、「びん再使用ネットワーク」や「ガラス瓶3R推進協議会」といった「リユース」運動団体も加盟していることも特徴だといえるだろう。

その活動実態も「3R 推進全国大会」の開催や「循環型社会形成推進功労者環境大臣表彰」といったセレモニー的な活動、「3R 促進ポスターコンクール」の開催といった定番の啓発事業の他に、毎年10月の「3R 推進月間」には「環境に優しい買い物キャンペーン」を実施し、流通業者を巻き込んでエコバッグの利用推進を図るといった具体的な取り組みも行っている。この活動は環境省、経済産業省と3R 活動推進フォーラムが協働で実施しているもので、近年のプラスチックごみ削減への取り組み強化の前段階として評価されるべきものであろう。2016年には、全国47の自治体、37の流通事業者、57,000あまりの店舗が参加している。セミナーやシンポジウムの実施、自治体や団体の『3R 啓発活動事例集』の出版なども行っており、具体的な活動実態のある団体であるといえる。

一方、このフォーラムの事業費支出は年間55,867,760円（2018年）であり、事業規模に対して小さすぎる。事務局が置かれている公益財団法人の組織図によれば、3名の事務員が兼務の形でフォーラムに出向していることがその一因である。任意団体であることから、共同事業についての経費案分なども公開資料からは見えにくい。電話インタビューを行ったところ、「3R 活動推進フォーラム」が環境省地球環境局総務課低炭素社会推進室等と密接に連携していることが確かめられたが、任意団体の特性として、活動すべてが市民からみえるガラス張りではない<sup>127</sup>。

これらの団体と名称だけではその区別が困難な団体として、「3R 推進団体連絡会」がある。こちらは2005年の設立で、比較的新しい団体だが、容器包装ごとに形成されたリサイクル事業団体の協議会をとりまとめる組織である。加盟団体にはガラス瓶、PET ボトル、

---

<sup>127</sup> 2019年7月24日午前に電話によって人件費等についての事実確認を実施した。

紙製容器、プラスチック容器、スチール缶、アルミ缶、飲料用紙容器、段ボールの各リサイクル協議会が参加している。「ごみゼロ国際化行動計画」が2005年に策定されたことを考慮すれば、この団体の活動目的は明らかで、3Rへの取り組みを事業者自身によって進めることで、さらなる規制強化を回避することにある。

2005年の設立から2010年までの第1次自主行動計画、2015年までの第2次自主行動計画が実施され、現在は2020年までの第3次自主行動計画が実施中である。その他「各主体との交流・意見交流として「容器包装交流セミナー」や「3R市民リーダー育成プログラム」なども実施している。また、資源化リサイクルの効率化を進めるため、『リサイクルの基本』という小冊子も発行している。全体として「3R推進協議会」に比べれば、「3R推進団体連絡会」はその目的が明確であり、リサイクルに偏った「3R運動」との関係が深いという点では問題があるものの、実効性のある行動を行っている。

### 3-4 市民団体による「3R運動」へのアプローチの概略

市民社会からの働きかけによって、国レベルでの大きな政策転換が実現するためには、①地方自治体における政策転換の積み上げにより国レベルの政策転換に結びつけるアプローチと、②市民団体等が市民的合意を形成して官僚組織や政党などへアプローチする方法が考えられる。後者の場合、政治的影響力を行使できるレベルの圧力団体が複数協力するか、小規模の団体がネットワークや提携組織などを形成して政治的影響力を増すというケースがある。アプローチする対象については、政権与党か野党かという政党へのアプローチという選択の他に行政ルートが仮定され、環境問題の場合、経済産業省と環境省という2つの官僚組織が政策提言の対象として考えられる。

市民参加の形として①と②を比較すれば、1980年代は地域社会に密着した①の参加形態が圧倒的に大きい。NPO法が成立するのは1995年の阪神淡路大震災後の1998年のことであり、市民社会組織が法人化することで圧力団体の道を踏み出すのは遙かに後のことである。しかも、民間団体が公共圏のアクターとして登場した後も、ナショナルな規模の団体はきわめて弱小かつ少数で、圧倒的多数は地域社会に密着した団体であった。提携団体や連合組織を形成して全国化しても、その活動実態が伴わなければ、協議会などの場での発言力は小さく、むしろ、他の市民社会アクターに飲み込まれて、政・官・財・民の合意形成が民主的な手続きで成立したとのアリバイづくりに利用されかねない。

このような日本の市民社会組織全体の中で、例外的に組織力と経済力を兼ね備えた存在が生活協同組合である。数多くの3R推進運動の取り組みが、観念的なキャンペーンや学校教育に偏った消費者教育へと流れる中、生活社会の中での実践と政策提言の両方を行っている数少ない団体の中核には生協の存在が含まれていることが多い。「容器包装の3Rを進める全国ネットワーク」はその代表的なものである。

### 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

「容器包装の3Rを進める全国ネットワーク」(以後「3R全国ネット」と表記)は、2003年の「容器包装リサイクル法の改正を求める全国ネットワーク」が前身である。2006年6月に成立した改正容器包装リサイクル法(以後「改正容リ法」と表記)に「拡大生産者責任」(EPR)が十分に盛り込まれなかったために、その後も活動を続けている。会員は個人会員が200、団体会員が約200である。参加団体には各地の生活クラブ生協やパルシステムなどが多く含まれているほか、地域に密着した環境市民団体が中心となっている。

多くの市民団体は、現行の「3R運動」の問題点として、リサイクルへの偏重、不当に重い自治体負担と不当に軽い事業者負担という2つの問題をあげることが多い。3R全国ネットの場合、後者への問題提起から活動は始まっているが、活動を展開する中で、前者の問題にも取り組んでいる。学校給食牛乳が紙パックかリユースびんを使用しているかといった調査や提言など、直接市民が関係する具体的な取り組みを行っていることが特徴である。このような取り組みは、実際に加盟生協がリユースびんの流通に取り組んでいるからこそ行える活動だといえよう。

2013年には「2R推進強化のための生活意識調査」を行っており、客観的な知見の蓄積にも積極的である。単なる生協活動を通じた経験的な知識に頼ることは、一般市民との間に溝が生じる可能性があるため危険である。学習会では、レジ袋削減に積極的に取り組むGMS<sup>128</sup>から講師を呼ぶなど、業界からも情報収集を行っている。

多面的な活動を積極的に行っている3R全国ネットであるが、政策提言の分野でもっとも特徴的なのは、地方議会にアプローチを行い、容器リサイクル法の拡大生産者責任(EPR)の徹底を諮ることを求める改正意見書の提出を進めていることである。2014年7月現在で161の議会が容器リサイクル法改正意見書について採択を行い、これらの自治体人口の合計は2,450万人にのぼるとされる<sup>129</sup>。政策提言活動として全国の地方議会をターゲットとする戦術は、市民社会アクターとしてはユニークな試みだといえる。

### 3-6 「グリーン連合」の一般廃棄物対策への挑戦

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」は、2015年6月に設立された歴史の浅い団体である。2019年7月現在の加盟団体は82団体と控えめだが、日本で活動する主要な環境NGOのほとんどが参加している。外資系のNGOであるグ

---

<sup>128</sup> General Merchandise Store；百貨店、総合スーパー、ディスカウントストア、専門店などの大規模小売店

<sup>129</sup> 容器包装の3Rを進める全国ネットワーク HP:

<http://www.citizens-i.org/gomi0/proposal/index.html> (2019.7.24)

リーンピースや FoE Japan などに加え、環境文明 21、気候ネットワーク、環境エネルギー政策研究所など、個別団体として専門的な政策提言能力をもつ団体が多数参加している。

「容器包装の 3R を進める全国ネットワーク」もグリーン連合のメンバー団体である。

グリーン連合の設立趣旨書によれば、連合組織の必要性は、地球規模の問題解決のためには「科学的根拠に基づく倫理的で政治的な判断と人間の叡智に基づく、大きな社会変革を伴う根源的な取組が不可欠」であるが、「国内においては、根源的な政策転換は遅々として進まず、持続可能性を蔑ろにした目先の経済重視の政策が優先されて続けている」との認識に基づく<sup>130</sup>。この主張には、環境倫理学における人間社会と環境の基本的な問題がちりばめられている。さらに、「各組織の個別の使命や目的を超えて、現世代そして次世代の利益の為に、互いにつながり結集して、強く社会に働きかけていくことが極めて重要であるとの認識」に至ったことが「グリーン連合」の設立理由とされるが、「危機的状況にある地球環境を保全し持続可能で豊かな社会構築に向けた大きなうねりを日本社会に巻き起こすため」との文言は、取りもなおさず啓発広報による取り組み方針を宣言しているものといえる。

「グリーン連合」の HP によれば、その活動内容は以下の 7 項目である。

- ・ 持続可能な社会への転換を促す政策の検討及び社会提案
- ・ 市民環境団体共通の組織基盤強化のための社会提言及びその実現に向けた働きかけ
- ・ 市民環境団体の政策提言活動力の向上支援
- ・ 独自の調査と分析に基づく「市民版環境白書」の発行などの情報発信
- ・ 市民環境団体の全国集会の開催と国際交流の促進
- ・ 政策決定者、メディア、事業者、研究者などとの情報交流
- ・ 環境問題以外の社会分野において活動し、持続可能な社会構築をめざしている市民団体及びそのネットワーク団体との情報共有と連携活動

これらの活動の中では、環境省との間で「環境省と NGO の意見交換会」の開催が政策提言にあたる。2018 年 7 月 25 日の意見交換会では、森本英香事務次官、中井徳太郎総合環境政策統括官ら 14 名が環境省側から、NGO 側からの出席は 20 名が出席している<sup>131</sup>。第 1 部では、「パリ協定で求められる削減目標実現に向けた、経済的手法であるカーボンプライシングへの取組の具体化（政策メニューの中の優先順位等）について」が通常の会議形式で議論されたが、第 2 部では「パリ協定が目指す脱炭素社会の構築に向け、第 5 次環境基本計画の目指す地域循環共生圏の具現化を踏まえ、多様な主体による新規性に富んだ協働・連

---

<sup>130</sup> 『『グリーン連合』設立の趣旨』より、グリーン連合 HP :

<https://greenrengo.jp/aboutus/purport> (2019.7.24)

<sup>131</sup> グリーン連合 HP: <http://greenrengo.jp/archives/action/events> (2019.7.24)

携の創出」をテーマに、車座形式でグループ別意見交換が行われた<sup>132</sup>。このような小グループによる意見交換はコミュニケーションレベルが高く、実効性が期待できる。

第5次環境基本計画の具体的な実施プランについては、2019年2月に経団連から政策提言がなされ、4月2日に政府設置の「パリ協定長期成長戦略懇談会」の提言があり、4月25日に「パリ協定に基づく成長戦略としての長期戦略（仮称）」の政府案がまとめられたが、経団連の政策提言の約半年前に意見交換会が行われていたことになる。しかし、この内容に対してグリーン連合のメンバー団体の環境文明21から5月になって「緊急声明」が出されることとなる。意見交換会の内容が、十分に政策に反映されたとはいえなかったのである。

その背景として、グリーン連合がその設立趣旨でのべていたような啓発広報が功を奏しておらず、世論動員が進んでいないことがあげられる。グリーン連合の政策提言は、毎年発行されている『市民版環境白書』にまとめられており、その内容は世界的な環境問題への取組を踏まえた説得力を持つ政府政策への対案となっている。しかしながら、グリーン連合の活動も『市民版環境白書』の存在や内容も、一般市民に認知されているとはいえない。

本研究では、その主たる理由がマスコミを媒介とした広報が十分機能していないことにあると考える。年に1回発行される『市民版環境白書』だが、全国版主要三紙で、その発行が報じられたのは、2017年の朝日新聞による報道1回のみである。朝日と毎日では、2015年のグリーン連合設立を短く報じているが、読売の報道はなし。その毎日も「グリーン連合」に関する報道はこの時のみであり、朝日は、地方版で加盟団体の活動を一度報じた例を加えて3回の報道に留まっている。これでは、せつかくの労作である『市民版環境白書』という貴重な「石」も小池に投げ込まれたにすぎず、グリーン連合が企図したような「大きなうねりを日本社会に巻き起こす」ことは困難であるといえる。

#### 4. まとめ

第5章で確認されたことは、少なくとも環境と消費者運動の分野に限れば、数多くの市民団体がネットワークや連携組織と関係を持ち、経産省や環境省、消費者庁といった中央官僚組織との間にパイプを作り、意見交換会などを通して政策形成に参画していることである。このことは肯定的に評価すべきである。それが政治ルートであれ行政ルートであれ、政策提言を行うためには対話のプロトコルを確保することが必須条件だからである。

しかし、審議会や委員会で政策提言を行うグループの常連として影響力を安定して行使するためには、分野別の「頂上団体」として認められることが必要だといえるだろう。政策決定過程への関与を見ると、いわゆる業界団体は限られた頂上団体を効果的に用いて政策提言を行っている一方、その他の市民社会アクターには独立した団体として知名度の高い

---

<sup>132</sup> 同上



団体が相対的に少ない<sup>133</sup>。

その結果、経団連などの伝統的な財団系市民社会アクターに比べて、NGO や NPO といった市民団体系の影響力は相対的に小さなものに見える。消費者問題の場合、全国消費者団体連絡会には主婦連合会、全国消費者協会連合会、日本消費生活アドバイザー・コンサルタント・相談員協会、日本生活協同組合連合会など 15 の全国組織・26 の地域単位の消費者連絡組織に加え、7 つの非営利組織が会員となっている。全国消費者団体連絡会は、現在「国際消費者機構」(CI=旧 IOCU) の正会員でもある。しかしながら日本消費者連盟は全国消費者団体連絡会の会員ではない。明らかに系統が違う。全国消費者団体連絡会は、形式的には消費者団体を取りまとめているが、生協連や主婦連よりもメディア露出が少ない。

ベッカネンの類型では、日本の市民社会組織の政策提言力の弱さは、専門家の不足＝専門家を雇用できる組織力の不足という定式で語られていた。一方、NPO や NGO の提携団体をみれば、個々の組織が持つ専門力は限られているが、その力を合わせることで、専門的な政策提言力の強化が図られているといえる。『市民版環境白書』を送り出す力を「グリーン連合」はもっているが、日本の環境団体の中に、独立した組織単体で、このような発信力を持つ団体は存在しないのではないだろうか。

しかしながら、このような専門的能力では秀でているものの、公的な討議の場への参加機会が限られており、メディアに取り上げられる機会も少ないことが、一般市民の認知度が上がらない理由だと考えられる。巨大な圧力団体と提携団体の違いは、一言でいえば、正統性の問題、組織の背後に存在するマスとしての市民の存在感である。小規模の環境団体の背後にある市民の数は、それが連合組織を形成していても、一般市民やメディアには感じ取ることが難しい。一団体の会員数が 1,000 人だとしても、50 団体の連合組織でもその総数は 5 万人にすぎない。

正統性の問題は、単なる数の問題ではなく、実績であることを考えれば、政府や行政、学界との関係、そしてメディアの認知がなければ効果的な政策提言力には結びつかない。分野別に少数の頂上団体が存在することは決定的な問題ではないが、参加団体の会員数や事業規模などが相対的に小さい消費者団体の分断は、市民社会勢力が大きな政治力を持ち得ていない理由の 1 つであろう。頂上団体として社会に認められることは、メディアに団体の

---

<sup>133</sup> 2011 年 1 月 1 日から 2019 年 9 月 30 日までの期間に朝日新聞に掲載された記事の内、一般名詞である「経済団体」を含む記事は 2,331 件である。他方、固有名詞である「経団連」の語を含む記事は 3,240 件、「経済同友会」は 1,605 件である。市民団体の場合、一般名詞の「消費者団体」は 723 件、「環境団体」は 574 件である一方、固有名詞の「生協連」は 269 件、「全国消費者団体連絡会」は 82 件、「日本消費者連盟」は 29 件、「主婦連」は 80 件、「グリーン連合」はわずか 3 件である。経済団体の場合、固有名詞での認知度が大きいことが推測される。(朝日新聞記事データベース「聞蔵Ⅱビジュアル」にて検索) (2019.10.15)

固有名詞として取り上げられ、その発言が注目されるための一つの足がかりだといえる。

この点について、第5章では「3R運動」にかかわる市民団体について、実効的な政策提言力を持つ団体の存在を仮定して、複数の団体によって構成される提携団体等の活動内容について確認を行った。その結果、同様の目的を掲げる団体や組織が、環境省、経済産業省、文部科学省などの縦割り行政と結びついて活動する一方、それらの出自が業界団体と市民団体に分かれるなど、市民団体と企業、行政との複雑な関係性が確認された。

政府・行政と関係の深いネットワーク団体等の活動内容と会員構成等で確認できたことは、「共同体的公共性」に基づいて地域で活動する多くの団体は、官公庁が実施する啓発キャンペーンに何らかの形でかかわっており、協働キャンペーン等で互いに関係していることである。そして、それらのキャンペーンのとりまとめをしているのが、それらの連合組織である。

しかしながら、そのような協働関係はあくまでも実施レベルでのものであり、政策提言力を高めることを目的とした頂上団体を形成しているようには見えない。日本の地球温暖化対策を目的とした循環型社会形成への試みは、行政が主導しつつも官民協働と呼べるような、行政・企業・市民団体の三者が一体となって問題に取り組む体制にはないといえる。

また、循環型社会を実現する上で、市民の意識啓発は不可欠の要素であるが、消費者教育の分野で打ち出された「消費者市民」の育成と環境教育もまた、環境運動と協調して方向性を打ち出すような関係にはない。あくまでも消費者教育と環境教育は個別並立的に進められている。

再び、市民社会アクターの多様化という問題に立ち戻れば、地域社会で支配的なのは、「3R運動」と呼ばれる循環型社会形成を目的とする広範な運動の内、モラル啓発キャンペーンにかかわる組織や団体である。その多くは、ポスターコンクールや、地域清掃活動などの行政との共同事業に参加している。本研究が採用する分析軸によつての分類では、「共同体的なエリート指導型」の運動である。しかし、これらの団体の全国組織は中央官庁との結びつきによつて、総体として全国規模のキャンペーンに協力しているのである。このようなナショナルなレベルでの行政との協働を推進している地域密着型団体の全国組織は、ベッカネンの二重構造には含まれていなかった。少数のナショナルなレベルの政策提言型組織が、規制枠組みがゆるやかになることで数を増し、その事業規模も増えることが予測されていたのである。

ただし、自治会のような行政の「下請け」に近い形の協働タイプだけでなく、市民の自主的な参加が基本であった環境保護を目的とする地域密着型組織も受動的な活動に留まっているケースが多い。加えて、その全国組織の活動もまた行政との協働が主体であり、政策提言の内容も、協働可能な範囲で行っているように見える。市民社会アクター全体に占める、政策提言を行う組織の比率は相対的に少数であり、権力対抗型の政策提言活動も多くない。

しかしながら、例外的ではあるが、地域で活動する環境保護団体等が集まって連合組織化された団体として「グリーン連合」の存在が確認された。高い専門性をもつ団体を中核とし

て活動する「グリーン連合」の場合、その設立趣旨からも啓発広報を目的として、意識的にシンポジウムの開催や出版事業などを行っている<sup>134</sup>。環境省との意見交換会なども試みているが、やはり対外活動の中心は、世論動員を狙った啓発広報である。しかしながら、マスコミを触媒とした世論動員や、草の根レベルでの勉強会などの拡大といった結果には必ずしも結びついていない。その原因が、マスコミの側にあるのか、「グリーン連合」のアプローチに問題があるのかについては、もう少しその行方を見守る必要があると思われる。

この時に重要なのは、「グリーン連合」の中核団体は専門家を擁する「市民的なエリート対抗型」と見なされ、その一部は相対的に規模が大きくナショナルなレベルで活動する団体であるが、会員団体の中には小規模の団体も少なくないことである。さらには、首都圏以外の地方を拠点として活動する「共同体的なエリート対抗型」や「共同体的なエリート指導型」の団体も含まれることである。

このように「グリーン連合」には「共同体的な公共性」に基づく活動を展開する団体が含まれるが、連合組織としての「グリーン連合」が目的とするのは地域的な利益を超越したグローバルな環境問題の解決であり、「市民的公共性」に基づいている。たとえ個別構成団体が地域密着型であり、その活動目的が共同体的な公共性に基づいたものであっても、連合組織に参加する以上、当事者としての利害は超克しなければならない。さらに、連合組織の性格として、政策提言活動を効率的に行うために、各団体の代表や中心的な活動家が意志決定を行うことが求められる<sup>135</sup>。その結果、連合組織の運営は不可避免的に「エリート指導型」にならざるを得ないことから、「グリーン連合」は「市民的なエリート指導型」とであるとみなされる。

2000年代以降の市民社会アクターの多様化は、「共同体的公共性」に基づく2種の類型に加えて、「市民的公共性」に基づく団体が登場したことに追うところが大きいといえる。その背景にはグローバルな環境問題や人道・人権問題の存在があり、これらグローバル・イシューに取り組む非政府組織（NGO）が登場したことで、国家の枠組み越えた（トランスナショナルな）取り組みが増加したのである。1998年の特定非営利活動促進法の成立以後、政府・行政と直接関係を持たない非営利団体が飛躍的に増加したことで、政策協議の場の顔ぶれが多様になったことは間違いない。

法人制度改革により新旧の市民社会アクターの交代が生じて、行政にとって地域に密着して活動する非営利団体との協働は不可欠であり、規模は小さくとも活発に活動する団体とのあらたな関係が生じている。しかし、それらのNPOの多くもまた、行政との協働関

---

<sup>134</sup> 2019年7月現在のグリーン連合の会員団体82団体のうち、ほぼ半数の40団体が東京都を拠点とし、茨城、埼玉、千葉、神奈川を合わせれば、首都圏の団体は51にのぼる。  
<https://greenrengo.jp/aboutus/associate> (2019.10.1)

<sup>135</sup> このことは、スコッチポルが指摘した草の根団体の性格変容の問題と類似している。  
(スコッチポル 2007)

係に強く結びついていることは確かである。一方、本研究が掲げた市民社会アクターの多様化という視点からは、少数だがナショナルなレベルで政策提言を行う団体について、圧力団体型の組織ではなく、市民に密着して活動する組織の連合組織という形が生まれたことが確認された。しかしその政策提言の実効性は未だ小さなものであるといえる。

## 終章 日本における市民社会アクターの政治参加の姿とその方向性

### 1. はじめに

本研究では、日本における市民社会アクターの政治参加形態について、4つの事例によってその実態を確認・分析してきた。用いた分析軸の1つは、「エリート指導型」か、「エリート対抗型」かという対立軸である。加えて、「共同体的公共性」に基づく活動か、「市民的公共性」に基づくものであるかという第2の対立軸も採用した。

事例研究という定性分析の手法を用いた理由は、市民社会組織を外形的な特徴によって分類し、統計的な手法によってアプローチする手法に比べ、組織実態を実証的に検討する研究が相対的に少ないことにある。本研究は、統計的な分析では、ごくわずかであるとされた「ナショナルなレベルで活動する政策提言を行う組織」が、圧力団体モデルとは異なるかたちで存在するかに重点をおき、日本の市民社会アクターの姿をより正確に捉えようと試みた。

日本の市民社会は「政策提言なき市民社会」であることを示したベッカネンは、市民社会組織が政策提言力を有する専門家を擁することが可能であるか否かを重視した。一方、本研究ではベッカネンの指摘を批判的に検証すると同時に、単独組織の巨大化とは異なる政治参加の形を想定し、「討議—参画モデル」という理念形を仮定した。その上で、事例研究を通して、そのような類型の組織活動実態が社会環境の変化に伴って生じているか否かを捉えようと試みた。

終章では、各章の事例研究の結果を整理し、日本の市民社会アクターの姿が「政策提言なき市民社会」を超えるものであるかを確認すると共に、今後の市民社会アクターの進む方向性について、「討議—参画モデル」との関係も含め、若干の考察を加えることとした。

### 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

本研究では、討議空間としての市民社会で活動する市民社会アクターを、業界団体などを含めた組織や団体に加え、個人も含めた広範なものと捉えている。しかし、主たる関心対象は、大規模な圧力団体や政治的影響力を伝統的に行使してきた経済団体などではなく、小規模の市民団体とそのネットワークや提携組織である。その多くはNPO法人か一般社団法人であり、任意団体も含まれている。これらの団体や組織は、政府・行政や企業と対峙するだけでなく、市民社会の中で業界団体や行政と密接な関係を持つ団体などに対峙し、討議による問題解決を試みてきた。

地域社会に密着して活動する団体や組織の多くは事業規模も小さく、きわめて特殊でニッチなテーマを掲げて活動していることも多い。これらの団体は伝統的な市民社会組織である自治会や町内会、老人会といった地域組織の影に隠れて見えにくく、その活動実態を捉

えることは容易ではない。しかしながら、地域に密着した NPO が政治にまったく関心がないというのは誤った理解である。

日本における市民社会の姿は、ペッカネンの指摘に基づく「二重構造」という特徴は確かに認められるものの、事例研究で見いだされた多様な市民社会アクターの存在を加味するならば、「政策提言なき市民社会」を超えて、より複雑な構造を持つことが確かめられたといえるだろう。

## 2-1 第2章でみられた住民運動の政治参加の形

第2章で確認した「三島・沼津」タイプの住民運動が持つ第1の特徴は、「国による公共性」に「共同体的公共性」を対峙させ、「エリート対抗型」の運動を展開したことである。本研究が採用した分析軸による分類では、「市民的なエリート対抗型」である。このことは、「三島・清水・沼津コンビナート反対闘争」に限らず、「横浜新貨物線反対運動」など、他の開発反対運動においても共通している（宮崎 2005、小林 2018）。開発を主導する「国の公共性」は、最大多数の最大利益を目的とし、「公共の福祉」の名の下に、限られた数ではあるが、国民の基本的な人権を一部制限するものであった。受益圏の多数の住人対、受苦圏の少数の負担という構図は、民主主義的手続きで乗り越えることはきわめて困難であった。

この時、基礎自治体の首長や地方議会の議員に臆することなく、議会や市庁舎に集団でおしかけて市長や議員を問い詰める姿は、エリートに従属的ではなく、エリート対抗型である。地域に密着して活動を続ける多くの環境団体は現在もこのスタイルを維持し続けている<sup>136</sup>。

一方、地域共同体で暮らす住民たちの中にも意見の相違があった。三島市の場合、利害関係による対立は相対的に少なく、コンビナート誘致反対への合意形成は比較的容易であった。一方、清水町や沼津市の場合、誘致に賛成する勢力と反対勢力の間には相応の利害の相違があり、合意形成は容易ではなかった。「共同体的な公共性」の意識は、共同体の均質性への圧力に基づく統一意志の形成とは異なり、異なる意見、立場の存在を前提として討議によって合意形成を志向するものであるが、その作業は容易に進まなかった。

このような運動組織のある種の脆さは、トップダウンで意志決定が行われるエリート指導型には見られない特徴である。組織中心がエリートで占められ、運動に携わる大多数の人々が、その決定に諾々と従うスタイルの場合、容易には運動体の分裂は生じない。合意形成の困難さは、草の根市民運動の討議による意志決定が実践されていることと表裏一体であるといえる。しかしながら、高度経済成長期の公害反対運動がすべてエリート対抗型ではないことにも留意が必要である。「三島・沼津」タイプの住民運動は、必ずしも同時代的に主流であったわけではなく、むしろ市民運動として先駆的なものであった。

---

<sup>136</sup> 代表的な事例として、普天間基地飛行場の辺野古移設をめぐる反対運動があげられる。

## 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

第3章で取り上げた「空き缶問題」に関与した個人や集団は、開発反対運動のケースよりも、明らかに多様な価値観に基づいて市民社会を構成していた。個人のライフスタイルに関係した一般廃棄物による環境破壊の問題となると、伝統的な共同体社会の価値観によって地域社会全体の一体性を保つことが困難になったからである。三島市におけるコンビニート建設の事例では、利害関係による分断はわずかであったが、大衆消費社会における住民の生活は、①積極的に社会貢献を行うグループ、②受動的であるが社会ルールに従う意志のある人々のグループ、③フリーライダーの3つに分かれてしまうことになった。この分断は、沼津市におけるコンビニート誘致賛成派と反対派の利益をめぐる対立とは明らかに異なるものである。そこに利益団体である業界団体や、政治家や行政に働きかける企業や事業者が加わり、政策形成と決定のプロセスに大きな影響を与えた。

伝統的な行政による「総合的な施策」と呼ばれるものは、①のグループの個人や団体と行政が一体となって、②や③の人々に働きかけるものである。②のグループには啓発活動が有効だが、③のグループに対しては厳罰主義やインセンティブの投入が必要となる。これらのアプローチの組み合わせで、日本社会は秩序維持を図ってきたといえる。①のグループに属する住人やそのグループと行政は基本的に協働関係にある。

一方、政治に直接働きかける事業者の行動は、必ずしも市民社会における討議による政策決定の枠組みには含まれていない。業界団体を使って市民社会における決定に影響を与える場合もあるが、閉じられた政治空間の中で、公にならない圧力が政治・行政に加えられることもある。デポジット方式を採用すべきとの主張は広く社会で認められ、マスコミ等の肯定的な論調を獲得していたにもかかわらず、唐突に風向きが変わってその採用が見送られた。その理由は、市民社会の外での利益政治の強い影響力であって、市民社会においてデポジット制度の採用を主張した勢力が討議に負けたことが理由ではなかった。

本研究が採用する分析軸による分析によれば、「空き缶問題」が顕在化した当初は、「共同体的なエリート対抗型」の市民社会アクターが存在感を示したが、資源化リサイクルの政策方針が採用された後は、「共同体的なエリート指導型」が増加していった。しかし、自治会等の行政への従属性の問題は、政策形成過程での行政と住民の協働による信頼経験に立脚した政策形成過程での協力とはほとんど関係がない。成立した条例にもとづく実施過程において、「総合的な施策」を実施する上での協力を、行政が自治会やPTA、子供会などに求めた結果である。

結果として、「空き缶問題」は、ベッカネンが示した「政策提言なきメンバー集団」の特徴をもつ団体を増加させた。いうまでもなく、このような行政と自治会などの関係が「エリート指導型」になることは当然である。しかしながら、地域密着型の小規模市民組織すべてが「政策提言なきメンバー集団」であると断じることは明らかに誤りである。

## 2-3 第4章でみられた国際 NGO と国内の市民社会アクターの政治参加の形

第4章で取り上げた WHO コードの事例は、1980年代のグローバルな規模で活動する国際 NGO の行動力と専門性の高さを示すものである。一方、日本における1980年代はいまだ NGO の黎明期にあたり、国際機関による勧告を生かし切れなかった。この時、NGO（非政府組織）は、その定義から「政府対抗型」であることは自明であるが、必ずしもエリート対抗型ではない。NGO もまた組織運営方法として、エリート主導のマネジメント方式を採用していることがほとんどだからである（スコッチポル 2007）。政策提言を主たる目的とする NGO の場合、この傾向は顕著であり、政府の官僚組織と非政府の官僚組織が政策形成をめぐって対峙する空間が国際社会であるとも考えることもできる。本研究が採用する分析軸に基づいた分類では、今日の国際 NGO の類型は、典型的に「市民的なエリート指導型」であるといえる。

国際消費者機構（IOCU）が強く関与して生じた多国籍企業へのボイコットは、「市民的公共性」に基づいて、自国の経済利益とは関係が薄いところで複数の国々の市民の間に広がり、「国の公共性」と対峙した。その結果、多国籍企業のマーケティングの問題を非難する世論が形成され、少数の国々の反対を押し切って、WHO に加盟する大多数の国々の政府が賛成したために、WHO コードは採択された。この時のアプローチは IOCU 本体の働きかけではなく、IBFAN というシングルイシュー・ネットワークの、柔軟な組織構造を生かしたアプローチであった。IBFAN は情報提供と市民に対する対企業行動（アクション）を呼びかけただけでなく、その広がり、各国の市民の自律的な行動に支えられていた。

一方で日本は、例外的少数の実質的な反対国の一つであった。開発途上国における乳幼児の被害に対するマスコミの報道も低調であり、世界各国で生じたような自国乳業メーカーに対するボイコットは日本では生じていない。企業の母乳代用品のマーケティング手法について問題視する世論が高まらなかったことは、IBFAN のようなシングルイシュー・ネットワークの呼びかけに呼応して、自律的に行動する市民の存在が希薄であったことが原因であると考えられる。

しかしながら、「自律的に行動する市民の組織化されない活動の広がり」、という類型は、1960年安保で見られた「声なき声の会」と同じものであり、日本に自律的市民の活動は存在しないとする指摘もまた正確ではない。日本における WHO コード問題に対する市民社会の反応は相対的に冷淡ではあったが、皆無ではない。

特に、日本における「市民的公共性」に基づく人々の意識そのものが希薄であると断定することはおそらく誤りである。1980年代は、ジェームズ・グラントが「子どもの生存のため」の活動を掲げてユニセフの組織改革を行った時代であるが、日本でも、ユニセフの活動を支援するために日本ユニセフ協会が「国民運動」を目標に募金活動を展開した時代である。この時に訴えたのが、戦後日本の子どもたちの命を支えたユニセフからの支援であり、開発途上国における乳幼児とその母親の困難であった。5歳児未満乳幼児死亡率の問題は相当広



く日本人に知られていたのである。

「日本人の国際的な社会問題への関心は伝統的に低い」、という指摘も説得力を欠く。一般論として、このような傾向が観察されることは確かだが、日本人の人道支援団体への寄付額等を見れば、他の先進工業国に比べて、日本人が開発途上国の子どもたちの困難に特に冷淡であるとはいえないだろう<sup>137</sup>。国際機関や国際 NGO への多額の寄付と、途上国の困難を生み出している国際社会のルールや政治的問題への関心の低さという二重性が問題だといえる。

国際的な政治的問題への関心を示す団体が財政的な困難に直面するのは、日本人の多くが非営利団体という組織の特性を十分理解していないことがおそらく関係している。「困った人を助ける」動機という点では、日本人は十分なチャリティ精神をもっている。特に「無辜の子どもたち」に対して援助をさしのべることを否定する日本人はほとんどいない。

一方で、日本ユニセフ協会などは、母乳育児の推進という立場からシングルイシュー団体である「日本母乳の会」などの活動と緊密に連携し、「赤ちゃんにやさしい病院」(Baby Friendly Hospital)事業の推進などにかかわっているが、そのような活動にはほとんど支援は集まらない。国際機関ユニセフは言うまでもなく「政府系機関」の一つであり、このような連携事業の在り方は、政府機関と非政府組織＝NGO の協働とみなすことができるが、そのような活動に対する一般市民の関心は驚くほど低いのである。

WHO コードの場合、国際機関ユニセフと各国の人道支援団体との協働や消費者団体の協力を背景とし、各国での WHO コードに基づく国内法の制定という政策提言が行われた。このような大きな「絵」を描いたのは、国際消費者機構 (IOCU) という国際 NGO であった。しかし、開発途上国で乳幼児死亡率の低減をめざして活動するユニセフなどの国際機関や民間の人道支援団体、母乳代用品の不適切なマーケティングによって被害を受けた母子を代弁する地域の消費者運動などの存在がなければ、WHO コードの制定に向けた運動が国際的に大きな支持を受けることはなかった。地域密着型の「エリート対抗型」の運動は、ここでも重要な役割を果たしている。しかし、このような国際社会を舞台にした政策提言活動は、日本ではほとんど報道されていない。

一方、各国での啓発広報活動や対企業活動の軸を担ったのが告発型の消費者運動である。WHO コードに限れば、IBFAN(International Baby Foods Action Network)というシングルイシュー・ネットワーク団体がその中心的存在である。各国の団体やグループは、

---

<sup>137</sup> 日本における国際協力 NGO 等をみれば、年間 190 億円あまりの募金収入を持つ財団法人日本ユニセフ協会を始めとし、認定 NPO のワールド・ビジョン・ジャパンの 52 億円、公益社団法人のセーブ・ザ・チルドレンの 16 億円など、子ども支援団体の事業規模の大きさが目立つ (いずれも 2018 年度)。日本ユニセフ協会の国連機関ユニセフへの拠出額は、世界でもトップクラスであり、日本が文化的な理由で世界の工業先進国の中で途上国の子どもたちへの関心が低いとはいいがたい。

IBFAN からの情報提供を受け、連携しながら活動を進めた。告発型の消費者運動体は、弁護士や分野別の専門家を擁して告発にあたったため「エリート指導型」運動と言っても良いが、社会問題の当事者の被害を代弁する構造によって、被害の現場と接続されている。

日本の場合、「自動車ユーザーユニオン」や「日本消費者連盟」が、1980年代に登場した告発型の消費者運動の典型例である。このような告発型の消費者運動は、日本のマスコミ・報道の隙間を埋めるものであるが、「告発」といってもその主体は司法告発ではなく、問題そのものを一般市民に広く示し、可視化させると同時に、対企業活動によって問題解決を進めることを目的とする。その活動の対象は、政府、行政、企業など多岐にわたる。しかしながら、日本での告発型の消費者運動は一時期盛り上がりを見せたが、すぐに沈静化している。

この告発型の消費者運動の背景にも、草の根型の市民運動の限界への挑戦がある。草の根型の運動は、誰でも参加できるという意味で、人々の生活に密着したものだが、日々の生活に追われる一般市民にとって、行動を起すにはハードルが高い。問題の被害者などの当事者は運動に参加する強い動機が存在するが、利他的な運動への参加動機は相対的に脆弱である。告発型の運動は、問題の当事者と当該問題について専門知識を持つ弁護士や技術者集団といったエキスパートが中心となったものであり、「市民的なエリート指導型」の運動を形成しやすいといえる。

#### 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

第5章で確認されたことは、NPO 法人が社会的存在感を増す中で、行政や企業との結びつきを強くする市民社会アクターの増加である。本研究が採用する分析軸による分類では、「市民的なエリート指導型」の団体が増加したのである。この時、伝統的な自治会や町内会などの「共同体的なエリート指導型」の活動に、これらの団体が全面的に取って代わったわけではない。リサイクル活動などを底辺で支えているのは、これら伝統的な地域密着型の集団である。

「空き缶問題」の場合との相違点は、市場や企業の利益を代表する業界団体は、経団連のような頂上団体が市民社会アクターとして振る舞い、オープンな場で政策提言を行うことによって政策形成と決定に影響をおよぼしていることである。誰もがその政策提言を読み、その目的を理解し、採用された政府の政策と比較して、その影響力を理解することができる。「空き缶問題」の場合のように、飲料メーカーの立地県の知事が、突然知事会のような公式の場で政策の方針転換を表明するような、「密室での取引」を推測させるような不透明な影響力の行使は影をひそめている。このことから、企業・産業セクターも、市民社会における討議による政策決定のプロセスを尊重しているように見える。

一方、中央官庁における政策形成の過程は、あくまでも政治決定を反映したものとなっている。代議制民主主義による国民の代表が構成する国会での審議とその決定を「政治決定」とするならば、政治主導の政策決定は、民主主義的なものだといえる。しかし、その政治決

定に対する政策提言力には、市民社会アクター間でばらつきがあり、業界団体などからの政策提言力が他を圧倒して強いことが、日本における環境政策には現われている。

行政における具体的な政策形成についていえば、環境省や経済産業省、農林水産省などの個別省庁の利害とその所管業務の違いや緊張関係が存在する以上、日本の環境政策が、多様な省庁の利益や主張の妥協の産物になっている可能性も否定できない。各省庁に対してもまた、「行政ルート」を用いた政策提言活動が行われており、「政治ルート」と同様、業界団体による政策提言力が強い影響力を持っている。「3R運動」関係団体を見ても、複数の全国組織が並立的に存在・活動しているが、業界団体の存在が目立つ一方で、いわゆる市民団体の存在は相対的に希薄である。

そのような市民団体系の全国組織としては「グリーン連合」の存在が際立っている。『市民版環境白書』を発行し、シンポジウムを主催するなどの啓発広報につとめ、環境省との意見交換会などを通して政策提言も行っている。しかしながら、「グリーン連合」の活動が新聞などのマスコミにほとんど取り上げられていないことも事実である。「空き缶問題」において「美しい嵯峨野を守る会」の政策提言は中央の大手マスコミに取り上げられることによって政策争点化した経緯があるが、『市民版環境白書』の存在は、ほとんどの国民に知られていない。

市民社会アクターの多様性の問題に戻れば、現代日本におけるもっとも大きな政治的影響力を持つ市民社会アクターは経済団体などの業界団体である。「政治ルート」、「行政ルート」の政策提言によって、大きな影響力を発揮している。一方、地域社会に密着した小規模団体の活動の内、行政主導による「市民への啓発」と呼ばれる活動は、毎年繰り返される啓発ポスターコンクールや展示会、定期的に行われる市民参加の清掃活動など、年中行事化している。自治会などによるごみの分別収集などは、文字通り行政の「下請け」に近い。

それでもなお、地域に密着した団体の環境保護活動には行政主導ではなく、地域社会の環境を自ら守ろうとする自主的な活動も少数ながら含まれている。また、一人の消費者として、「消費者市民」的な意識を啓発しつつ、環境に優しいライフスタイルの提案を行う「市民的公共性」に基づくアプローチも存在する。これらの地域的な実践に基づく多様な団体が、「グリーン連合」のような全国組織を形成しているのである。

このような提携型、あるいは連合型と呼ぶべきナショナルなレベルで活動する団体が政策提言活動を行う中、日本には巨大環境団体は存在していない。世界的には大きな存在感を示す「グリーンピース」や、「地球の友」(Friends of the Earth=FoE)のような団体も、日本においては、その活動規模は相対的に小さい<sup>138</sup>。FoE Japan は、「グリーン連合」の会員団

---

<sup>138</sup> 2018年度のFoE Japanの年間事業支出は6,700万円あまりに過ぎない。ベッカネンが重視した専門家の雇用という面でも、スタッフは非常勤、委託研究員を含めて15人、年間人件費総額は約2,700万円弱であり、独自の政策提言活動を行うには十分ではない。環境NGO FoE Japan、HP：<http://www.foejapan.org/about/2018report2.pdf> (2019.10.1)

体であり、行政との対話などにも積極的に取り組んでいるが、強い政治的影響力をもっているわけではない。

### 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

前節で見たとおり、本研究が取り上げた事例研究では、「共同体的公共性」と「市民的公共性」、「エリート指導型」と「エリート対抗型」という2つの分析軸によって区分される4つの類型を念頭に、地域密着型の小規模団体と政治・行政との関係、地域密着型の団体が形成するネットワークや連合組織など、ナショナルな規模で活動する団体の政策提言などの対外活動を点検した。

その結果、日本の市民社会は「共同体的なエリート対抗型」の社会運動の存在感が低下した後、「共同体的なエリート指導型」の地域密着型の活動が増加したことが「空き缶問題」の事例の中では見いだされた。さらに WHO コード問題の事例からは、国際 NGO の活動スタイルが、「市民的なエリート指導型」であることも確かめられた。しかし、今日的な環境問題への取り組みである「3R 運動」の事例では、「市民的なエリート対抗型」を含め、これら4類型すべての要素を含む複合型の取り組みが確認された。

本研究が多様性の基準としたペッカネンによる「二重構造」、あるいは業界団体を加えた「三重構造」の特徴を再度確認するならば、①地域社会に密着した政策提言を行わない多数の小規模団体、②「ナショナルなレベルで政策提言を行う少数の団体」、③「強い影響力を持つ業界団体」であるが、日本の市民社会がこの性格を強く持つことは否定できない。①の類型が、日本社会においてきわめて多数であり、このカテゴリーには、2000年代以降に設立された多数の NPO 法人も含まれている。さらに、ペッカネンが市民社会の定義によって排除した③の類型、業界団体の根強い影響力も健在である。5章で確認した通り、いまや業界団体である経団連等が、政策提言の形で公に政府に働きかけることが一般的になった。

一方、ペッカネンがその定義によって除外した組織化されない社会運動が今日の日本社会にも存在することには留意が必要である。地域社会においては、①の類型とは異なる、「三島・沼津モデル」の特徴を引き継ぐ開発反対運動の存在があげられる。組織化が行われない社会運動に属するものであり、ペッカネンの市民社会の定義に合致しないが、本研究の対象には含まれている。市民社会全体からみれば、このような「共同体的公共性」に基づく権力対抗型の抵抗運動の重要度が下がっているとは考えられない。

さらに、ナショナルなレベルで活動する政策提言型の市民社会アクターの存在がある。それらの多くが提携型や連合型である以上、その構成団体の数は、その何倍もの数にのぼることになる。また、提携型団体の会員の中には、地域密着型で自律的な活動を行う団体も数多く含まれる<sup>139</sup>。そのような地に足のついた団体やグループの存在こそが、それ等を構成団体

---

<sup>139</sup> 「グリーン連合」の会員団体の中には、「菜の花」を切り口に、バイオディーゼル事業

とする提携団体の政策提言の正統性の根拠である。ナショナルなレベルで活動する団体すべてが、地域社会と隔絶されたエリート集団ではない。

そのような提携団体等や連合組織の存在そのものも、ペッカネンが示した「政策提言なき市民社会」とは異なる類型である。ペッカネンが②「少数のナショナルなレベルで活動する団体」として捉えた類型は、多数の専門家を擁すること＝組織規模の拡大によって政策提言が可能になると仮定されていた。提携団体や連合組織もまた、より多くの専門家や支援者などを活動目的に結集させることを目的とするものだが、そのような組織類型は、ペッカネンの想定には示されていない。目的は同じであるが、異なる組織構造を持つ団体等が含まれていることになる。

事例研究の結果を総括するならば、ペッカネンが示す「二重構造」の特徴は確かに認められるものの、これらの市民社会アクターの存在を加味するならば、日本の市民社会はより複雑な構造を持つことが確かめられたといえるだろう。ペッカネンの指摘に本研究での事例分析の結果を加えて、日本の市民社会アクターの姿を示すならば、概ね以下のようなになる。

「日本の市民社会は、地域に密着した多数の『エリート指導型』の政策提言をほとんど行わない団体と、ナショナルなレベルで活動する少数の政策提言を行う団体、きわめて影響力の強い業界団体の三重構造をもっている。しかしながら、地域密着型の団体の中には、ナショナルなレベルでの政策提言を行うために提携団体や連合組織を形成する団体も存在する。また、「共同体的公共性」に基づいて活動する伝統的な『エリート対抗型』の社会運動も存在し、組織化されない柔軟な形で開発反対運動などを行っている」

このような「政策提言なき市民社会」を超えるための社会環境や市民社会アクターの対外アプローチの理解に相違が生じたのは、政策提言を効果的に行うための条件についての理解が異なるためであろう。本研究では、政策提言力の小ささの問題は、四つの要素が介在して生じていると考えている。第1は、組織としての活動理念として政策提言が含まれているかという問題。いわゆる下請けモデルでは、そもそも政策提言を試みる動機が存在しない。第2は、政策提言を行うために必要な専門的な知識や情報収集能力など。第3は、メディアや市民に直接訴える情報発信力。そして最終的に重要となるのが、組織としての正統性である。

ペッカネンが日本の市民社会アクターを「政策提言なきメンバー集団」と「メンバーなき政策提言集団」の2種類に分け、前者を地域社会密着型、後者をナショナルな巨大組織とし

---

や石けん運動、廃油回収などに取り組む、「菜の花プロジェクトネットワーク」HP:  
<http://www.nanohana.gr.jp/> (2019.10.01)や、棚田の保全と活用や、都市と農村の交流などに取り組む「棚田 LOVER's」[http://tanadalove.com/whats\\_lovers.html](http://tanadalove.com/whats_lovers.html)(2019.10.01)のような、地域密着型の団体が数多く含まれている。

たことは、ある意味過度な単純化である。ペッカネンは専門職化という指標を用いたが、具体的には常勤職員の雇用を可能にする事業規模や収入源である会員数とほぼ同じ意味である。しかしながら、日本で1000人以上の職員を擁する巨大NGOが生まれる可能性は低いといわねばならない。その理由を分析するには紙幅が足りないが、ユニセフへの募金や災害被災地への義援金を惜しみなく拠出する人々が、その活動を担うNGOの運営資金や政策提言活動への支出には、きわめて懐疑的な反応を示すことは指摘しておくべきであろう<sup>140</sup>。

序論の冒頭で述べた通り、日本の市民社会組織関係者の間には、ある種の閉塞感や有効性感覚の低下が見られるが、その理由は、政策提言を効果的に進めるためには、会員や支援者の獲得が不可欠であるとの考えが根強いことに一因がある。「ネットワーク化」が重要であるとの指摘もまた繰り返されているが、競合団体と差別化を図り、支援者を獲得する責任に組織運営者は強く縛られている。統一目的のために他団体と連携することや、提携団体に限られたリソースを割くことに躊躇することはある意味当然ともいえる。

むしろ、小規模の団体であっても、政府・行政との関係性や、企業との提携関係、メディア露出、代表や役員専門性や学問的なバックグラウンドなどが正統性の根拠として考えられる。政府・行政、企業などとの協働関係の構築もまた、市民社会アクターが社会的な正統性を獲得する手段として意識的に行っている可能性がある。反面、このような協働関係が失われることへのおそれから、無批判な従属性に市民社会組織が陥るリスクも存在する

本研究の目的は、市民社会アクターの中に、「政策提言なき市民社会」を超える組織が存在することを実証的に確認することであり、このことは事例研究によって概ね示すことができたと考える。しかしながら、日本の市民社会全体を見渡せば、ペッカネンによる「政策提言なき市民社会」との指摘を完全に否定することもできない。提携団体や連合組織という類型によって、市民社会アクターの専門化が進められ、政策提言能力が高まったことにより、実際に政策提言の試みが数多く見られるが、その実効性については未知数だといえる。その鍵となるのが、政府・行政や企業セクターとの協働や、メディアからの頂上団体としての認知といった、正統性にかかわる要素である。そこで本研究の分析を終えるにあたって、本研究が仮定した「討議—参画型」の市民社会アクターの可能性について若干の考察を行い、結論にかえることとしたい。

---

<sup>140</sup> 2018年度の日本ユニセフ協会の収入を見れば、受け取り寄付金・募金額19,209,674,348円の内、開発途上国の子どもたちへの支援を目的とされた募金(ユニセフ本部への拠出対象となる)が19,204,354,529円と、実に99.97%にのぼる。日本国内で行われる広報・啓発宣伝事業などへの賛助金は、わずか5,319,819円にすぎない。

[https://www.unicef.or.jp/about\\_unicef/about\\_report.html](https://www.unicef.or.jp/about_unicef/about_report.html) (2019.10.10)

#### 4. 結論にかえて－「討議－参画型」の政治参加と頂上団体についての若干の考察

本研究では「討議－参画型」の政治参加の理念形を、「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もの」と定義して分析を進めた。いうまでもなく、地域密着型組織の特徴とは、地域住民の具体的な公共事業への参加を意味しており、政府・行政との関係も、肯定的な意味の協働を想定している。

このように、「討議－参画型」モデルはペッカネンの指摘した「政策提言なきメンバー集団」と「メンバーなき政策提言集団」の特徴を併せ持つものであり、本研究が採用した分析軸による分類では、「共同体的なエリート指導型」「共同体的なエリート対抗型」、「市民的なエリート指導型」、「市民的なエリート対抗型」の四つの要素を併せ持っている。さらに、事例研究では「権力対抗型」の要素も観察された。ナショナルなレベルで環境問題や消費者問題などに取り組む NGO や NPO の活動の中に、ボトムアップの市民運動的要素を見いだすことは稀であるが、「エリート指導型」であっても「権力対抗型」であるケースは少なくない。

このような社会環境下であって、多くの市民社会アクターは市民の代表としての正統性の獲得を模索している。数多くの市民の参加や署名、アンケートなどでの賛同の表明、科学的に検証された事実など、市民社会アクターの正統性を担保する要素は多様だが、単なる主義主張に基づく信念では、効果的な政策提言活動の広がりには期待できないからである。日本における地球規模課題への取り組みが停滞気味である理由として、一般市民の支えを充分獲得できていないことがあげられる。多くの団体は、いわゆる「キャンペーン」と呼ばれる啓発広報活動を重視しているが、その効果は現在のところ限定的である。

本研究では、組織化されない市民活動である社会運動が「討議－参画モデル」の特徴に合致することを想定していない。しかし、社会運動と市民社会組織の中間的な存在として「ゆるやかなネットワーク」と呼ばれる形態は、「討議－参画型」の活動形態に合致すると考えている。一般に、ネットワークを構成するのは、独立した組織や団体であるが、「ゆるやかなネットワーク」は、明確な組織構造をもっていなかったり、構成する団体の帰属が明確でなかったりする形態である。

しかしながら、「討議－参画モデル」そのものが理念的なものであり、実証的な分析の中から見いだされた類型ではないため、このような相違を改めて整理する必要がある。本研究の事例研究において、ナショナルな規模で活動し、政治的影響力を持ちうる団体として検討対象としてきたのは圧力団体と頂上団体であるが、ここでは、頂上団体の政策提言のスタイルについて、主に「ナショナルプラットフォーム」との比較で検討を行うこととする。また、これらの組織形態とは異なる類型として「ゆるやかなネットワーク」についても、若干の考察を行う。

#### 4-1 市民社会アクターの提携・連合についての基本概念

本研究においては、NPO などの小規模な団体を基本的な単位とし、その提携団体や連合組織の機能を確認してきた。また、ネットワークは、情報交換や共同キャンペーンの協力、何らかの具体的な対外行動（アクション）を行うことなどを目的として連携する組織結合の枠組みである。第4章で確認したシングルイシュー・ネットワークは、その一例である。

提携団体は、複数の組織が連携・共同して活動する枠組みが第三者からみて独立した1つの組織として認められるものである。この時、提携団体が法人格を有することは不可欠の要素ではないが、一般社団法人が簡便な登記によって設立可能であることから、その多くが一般社団法人やNPOの法人格を有することが多いと考えられる。

呼称としては、これまで「提携団体」や「連合組織」の用語を用いてきたが、NPOやNGO団体の関係者の間では、中間支援組織、アンブレラ組織などの呼称が用いられることも多い。しかし、これらの呼称を用いる場合、より限定された意味が加わる<sup>141</sup>。ここでは、そのような特定の意味を含まない表現として「提携団体」や「連合組織」の呼称を用いる。

外形的には、提携団体やネットワークがその活動目的を社会に対して明確に示していることが必要条件である。さらに、一般的にはネットワークへの参加や、提携団体への加盟について、賛同団体や会員名などのかたちで構成団体が明らかにされている。

#### 4-2 頂上団体

政策提言活動が想定される分野で、類似した目標を掲げて活動する組織等の提携団体の中で、その共通利益を全国レベルで代表する提携団体を「頂上団体」と呼ぶ<sup>142</sup>。この時、その代表性がどのように、誰から認められるかが重要となる。

第4章で取り上げたIBFAN(International Baby Foods Action Network)はシングルイシュー・ネットワークであるが、ネットワークという名称を持つ独立した組織であり、いわば、母乳代用品のマーケティング問題についての頂上団体である。第5章で見たとおり、「3R運動」にかかわる団体の中にも、複数の提携団体が存在し、その中には頂上団体に擬される

---

<sup>141</sup> 内閣府は中間支援組織を「NPOを支援するNPOといった存在であるが、いろいろな捉え方があり、必ずしも明確に規定された定義があるわけではない。中間支援組織はNPOを育てるインキュベータ(孵卵器、保育器)と比喻されたり、各種資源を提供する側とNPOとの仲介者という意味でインターメディアリーと呼ばれる場合もある」としている。内閣府HP：<https://www.npo-homepage.go.jp/uploads/h13b-2.pdf> (2019.9.20)

<sup>142</sup> 一般に、頂上団体はそれぞれの分野で1つであり、利益代表機能を独占的に担う。そのため、政府や行政は頂上団体を、その分野の民間の意見を集約・代弁しているとみなし、公式の協議対象に選ぶことになる。



「グリーン連合」のような団体も登場する。これらの団体のメンバー団体は、提携団体としての共通の目標や活動方針を共有してはいても、その一方で独立した組織として別個の活動目的を持つ組織や団体である。第2章でみた「生活学校」の連絡提携組織である「全国生活学校連絡協議会」のような組織とは明らかに異なる。

市民社会組織の政策提言を政治・行政や企業に対する影響力に絞って考えるならば、巨大圧力団体を形成するか、同じ目的を持つ複数の団体が提携団体を形成し、唯一の「頂上団体」に統合させる形がもっとも強固な形態だといえるだろう。それぞれに強みと弱点があるが、意志決定の容易さという点では、巨大圧力団体に優位性がある。しかし、その規模については自ずと限界がある。巨大化すればするほど、意思疎通は困難になり、エリート主導のマネージメント型にならざるを得ない。さらに、圧力団体と資金提供者との関係までを考慮すれば、頂上団体による政策提言の有効性は高い。

1980年代から1990年代にかけての日本社会が、擬似的な「労働なきコーポラティズム」（ペンベル 1984）の構造をもっていたとの指摘があるが、この時代に政策形成・決定過程に強い影響をもっていたのは市民社会アクターの中でも経団連のような業界団体であり、いわゆる市民団体の提携団体が、分野別に頂上団体機能を果たしていたとは考えられない。2019年の今日においても、このような状況に大きな変化はない。

しかし第5章でみた「グリーン連合」のような連合組織が持つ、①「市民的公共性」に基づき、②ナショナルなレベルで活動する団体という特徴は、本研究が「討議－参加型」と呼ぶ、政治的影響力を行使しうる理念的なモデルと合致する。「グリーン連合」は、そもそも政治的影響力を行使するために小規模団体が提携・連合して形成されたのである。

しかしながら、「グリーン連合」を頂上団体と呼ぶことはできない。年2回の環境省との意見交換会などの機会は持っても、政策形成・決定に対する影響力が小さいからである。その分野の行政機関等にその政策提言が尊重されることが、頂上団体としての認知の証しである。「グリーン連合」が頂上団体として機能するには、より多くの国民の意見を集約するなど、組織としての正統性を高める必要があるといえる。現状の「グリーン連合」は、単に会員団体の意見を集約しているに留まっているように見え、このことは「グリーン連合」に対するメディアの態度に表れている。

異なる視点から見れば、『市民環境白書』などへの市民一般の関心が高まれば、報道価値も高まり、報道機会が増えれば、さらに市民の関心も高まるだろう。しかし現実には「グリーン連合」参加団体の催すイベントや「アクション」と呼ばれる実践行動への参加者はいまだ小さなものに留まっている。

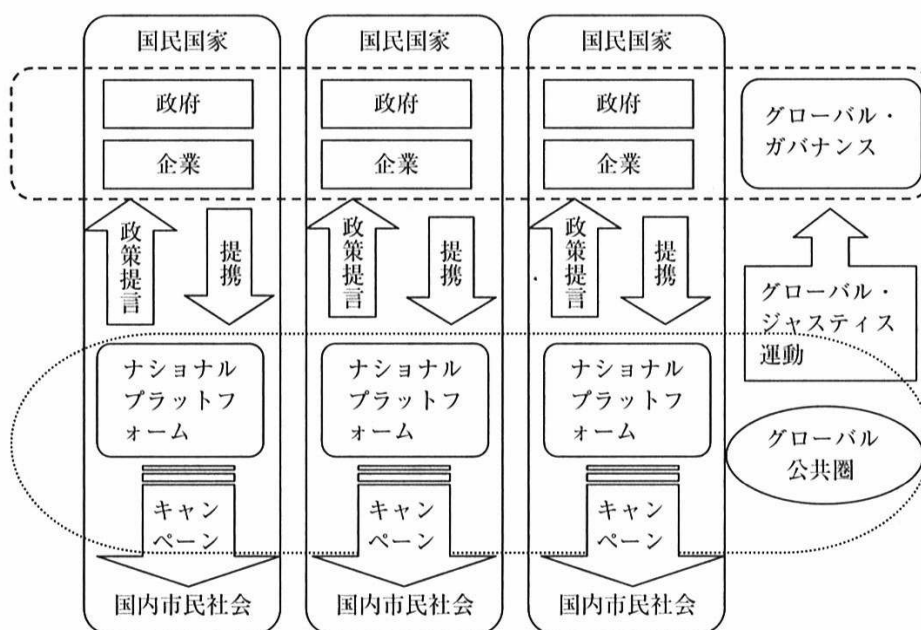
一方、「グリーン連合」が頂上団体としての機能を持たないのは、その政策提言が科学的根拠に乏しいなど、専門性の欠如に由来するものではない。今後、政府・行政や国際機関との協働が増加したり、その活動をメディアが大々的に取り上げるなど、何らかの理由で組織としての正統性が高まれば、政策提言力が高まる可能性がある。

#### 4-3 ナショナルプラットフォーム

第5章で見たとおり、2000年代以降になると日本にもあらたな非営利団体が多数生まれ、ネットワークや提携組織の数も飛躍的に増えた。それらの団体や組織の中には、「ナショナルプラットフォーム」と呼ばれるものがある。国際協力分野の場合、官僚機構との間に定期的な協議の場を確保し、多数のNGOの意見を集約した提携組織が、政策提言や政策協議の中心的な役割を果たしている。そのような団体が、「ナショナルプラットフォーム」と呼ばれているものである。

高橋良輔は、ベックの議論（ベック 2008、299）から出発し、「NGOとそのネットワークは、開発の促進・平和の実現・人権や環境の保護といった脱領域的な目標を達成するために主権国家や多国籍企業に対抗する一方、その解決を執行するこれらのシステムの責任に訴えかけていく」と同時に「トランスナショナルな価値観を国内社会に再埋め込みするためには、時に国家と企業の協調主義的な包摂にも参画しなければならない」（高橋 2010、324-325）として、政府・企業とNGOの緊張関係と協働が共存する理由を説明する。（図 6-1）

図 6-1 ナショナルプラットフォームの位置



出典：高橋良輔「国境を越える社会運動と制度化されるNGOネットワーク 空間・運動・ネットワーク」（高橋 2010、325）から転載

本研究が事例研究でみてきた市民社会アクターの行政との協働の中には、まさにこのよ

うな「国家と企業の協調主義的な包摂への参画」に該当する活動が存在する。政策提言を行う機会を得る代償として行う政府や企業との協働は、時に不本意な包摂関係に陥るリスクを伴う。この時に問われるのは、そのようなリスクを冒してまでナショナルプラットフォームの位置に留まることのメリットが存在するか否か、換言すれば、NGOのネットワークや提携組織がナショナルプラットフォームとして機能した場合と、アウトサイダーとして対抗勢力に留まる場合のどちらが政治的影響力をより強く発揮できるかという問いである。

この選択を検討するにあたっては、そもそも市民社会アクターの分野別ネットワークが完全に統合されているケースはきわめて稀であることが指摘されるべきであろう。環境NGOについて検討した「グリーン連合」の場合、NGOネットワークとしては最大ではあるが、環境団体の連合体としては、必ずしも頂上団体ではない。消費者運動体の場合も同様で、告発型消費者団体としてもっとも存在感のある日本消費者連盟は、明らかに消費者運動の主流ではない。そのような、不完全な統合状態の市民社会アクターの場合、政府や企業との協働を行うことで「不本意な包摂関係」に陥るリスクはより大きいのではないか。

国際協力NGO分野の場合、国際協力NGOセンター（以後、「JANIC」と表記）が最大の提携組織であり、「ナショナルプラットフォーム」に擬せられることもある。しかしながら、「NGO・外務省定期協議会」において、JANICは、関西NGO協議会、名古屋NGOセンター、横浜NGOネットワークといった他の地域ネットワークと並立関係でコーディネーターを務めており、この関係性からみて、JANICは頂上団体として統合された団体ではない。一方、「NGO・外務省定期協議会」という会議体もまた「ナショナルプラットフォーム」ではない。あくまでも、「ナショナルプラットフォーム」と行政の交渉や政策提言の場である。敢えて言うならば、JANICや関西NGO協議会などのネットワーク団体のネットワークが「ナショナルプラットフォーム」に該当するが、現時点で、政府・行政に強力に政策提言を働きかけて行くだけの統合機能を有しているとは言いがたい。

さらにJANIC以外の地域ネットワーク関係者の多くが、JANICを首都圏における地域ネットワークであるとみなしている以上、これらの地域NGOがJANICに統合されてナショナルプラットフォーム化することも容易ではない。JANICが認定NPO法人であることも、このような見方を敷衍する。本研究の主たる関心領域ではないため詳細な検討は行わないが、歴史的に見てJANICは加盟団体の事業運営を支援することを目的に設立された中間支援団体としての性格を強く持つ。かつて、その主たる関心事は提携団体の事業資金の獲得であり、国や国の機関からの補助金や助成金がターゲットであった。会員団体にとっての最大の関心事は、自組織の事業運営であり、政策提言は二義的な意味しか持っていないことも忘れるわけにはいかない<sup>143</sup>。

---

<sup>143</sup> 長谷川真由美は、NPOの連合促進要素として、①競争コストの回避、②安定した資源の確保の2つが主要なものであると指摘している。JANICが中間支援団体としての性格を強く持つことと、この指摘の間には一定の整合性がある（長谷川 2012、5-6）

もし、JANIC や関西 NGO 協議会のような地域ネットワークが本格的に日本の外交政策に対する政策提言活動に踏み込むならば、あらたに一般社団法人を設立し、政策提言や政策協議に専念することが合理的な選択となるだろう。他の地域ネットワークは JANIC に統合されることを望んでいないし、そのメリットも感じていない、また、実際にそのようなメリットは存在しない。認定 NPO 法人である JANIC は、政策提言向きの組織とはいえないからである<sup>144</sup>。

このような実態を勘案するならば、「ナショナルプラットフォーム」とは、頂上団体への統合ができない分野において、少数の提携団体や連合組織が、ゆるやかな横のつながりを持つことで、擬似的に頂上団体の機能の一部を補うものといえないだろうか。

国際消費者機構 (IOCU) のような国際 NGO は、高い専門性と世界各国の組織的活動を背景として、その政策提言の有効性と正統性を高めることで国際社会に対する影響力を及ぼしてきた。「エリート主導型」の NGO は正統性に乏しく、専門家の関与のない政策提言が有効に機能することは稀である。このディレンマを回避するために、事業実施型の団体は、一般市民との接触や事業実施団体という正統性を確保しながら、提携団体や連合組織を形成して政策提言力を持つ頂上団体の形成を試みてきた。ナショナルプラットフォームは、このような視点から見れば、正統性に乏しいエリート主導型団体の横のつながりを模索するものであり、正統性と有効性を高める構造には必ずしもなっていないように見える。その特徴的な課題は、国内市民社会との関係が一方通行の「キャンペーン」に集約されてしまうことによる、一般市民とナショナルプラットフォームの乖離である。

#### 4-4 ゆるやかなネットワーク

「ゆるやかな」と形容される通り、この形態は独立した組織形態を有していない。そこで独立した組織形態を持つ提携団体や連合組織と区別するために、この呼称を用いることとする。本研究における市民社会の定義は「社会全体から、政府・行政、企業・産業、親密圏という3つの領域を除いた剰余領域」という、広範なものであり、市民社会アクターを「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」を市民社会アクターと定義している。そのため、ベッカネンが対象としなかった「ゆるやかなネットワーク」も、市民アクターに含まれることになる。

巨大な圧力団体や、頂上団体が、その政策提言の影響力を、組織が背景に持つ人々や団体の数に依存しているのと同じく、「ゆるやかなネットワーク」もまた、デモやパレードといったイベントなどへの参加者によって政策決定者への影響力を行使する。この時、組織の力を測る量的な基準は、個人会員の数や提携団体数など継続的なものであるが、「ゆるやかな

---

<sup>144</sup> 認定 NPO 法人は、優遇税制の対象となっているため、行政による監督機能が強化されている。

ネットワーク」の場合は、単発的なイベントやキャンペーンなどへの動員という瞬間的なもので測られる。

このような性格の違いは、「ゆるやかなネットワーク」が、社会運動としての性格を色濃く持っていることで説明される。ある特定の社会運動の参加者を明確に示すことが不可能であるのは、運動体の「内」と「外」の境界が明確でないことに原因がある。「ゆるやかなネットワーク」の場合も、ある目的を持ったイベントに賛同を表明している団体が、次のイベントにも賛同するとは限らないといった流動性を持っている。参加者数は日々変動するため、その政治的主張の正統性の裏付けとしてイベントの参加者を評価することは容易ではなく、恣意的に無視されることもありうる。

さらに、「ゆるやかなネットワーク」の活動は、イベントや「アクション」と呼ばれる個人の活動をコーディネートし、情報を提供するだけであることも多い。それらの情報がどのように拡散され、アクションへの呼びかけが広がるかは、参加者自身の判断に大きく依存する。ネットワークのリソースは一般的に限られており、その活動も限定的である。しかし、ネットワークが働きかけたキャンペーンやイベントの結果は、そのようなリソースの多寡と比例関係を持っておらず、爆発的にアクションが広まることもある。このような、ネットワークの特性である流動性や柔軟性は、必ずしも否定的に捉える必要はなく、市民社会アクターとしての政治的影響力の潜在力として評価すべきである。

忘れてはならないのは、このような「ゆるやかなネットワーク」には、様々な形で国際 NGO がかかわっていることである。国際環境 NGO の「グリーンピース」は、世界で 300 万人を超える支援者がいるとされる巨大 NGO である。しかし、2019 年現在の日本での活動は、その力を背景とした圧力団体としての行動よりも、市民一人一人の行動を変えようとする啓発広報的な活動が目立つようになっている。豊富な情報資源を背景に、学生や市民に行動を呼びかける中で、小さなボランティアグループ設立の支援を行っていることはその表れである。

地球温暖化対策をめぐるのは、若者たちを中心とするデモが世界各地で起こっており、2019 年 9 月 20 日には、150 カ国、計 400 万人が政府や企業に気候変動対策の強化を訴えた（毎日新聞 2019.9.21）。日本においても「グローバル気候マーチ」(Global Climate Strike) として FoE Japan、グリーンピース・ジャパン、グリーン連合など 11 の賛同団体が呼びかけを行った。環境分野の NGO がこぞって市民の個人的な活動を支援する立場で行動したこの意味は小さくない。

しかしながら、市民の動きは海外に比べて鈍く、東京での参加者は約 2,800 人だとされる（フナザキ 2019.9.21）。それでも、東京、名古屋、京都、大阪、福岡などの大都市だけでなく、岩手、仙台、福島、鹿児島などの地方都市でもこの抗議行動が開催されたことは、組織的なサポート機能によるものである。日本の環境 NGO は巨大ではないが、「ゆるやかなネットワーク」を支える形は、限られたリソースを最大限有効活用することにつながる。このこともまた、巨大圧力団体化とは異なるアプローチだといえるだろう。

消費者運動の分野でも同様のアプローチの存在は指摘されている。政治的意図を持って主体的に消費行為を行うというアプローチは、もはや先進工業国の市民の間では定着しつつあるといえる。代表的なものに、海洋汚染の問題を引き起こすプラスチックのマイクロビーズを研磨剤として含む歯磨きペーストを買うのをやめ、天然素材成分を含む商品を買うといったケースがある。前者を不買 (boycott) していると同時に、後者を意図的に購入しているという意味で、このようなケースは「意図的な購入」(buycott)や「エシカル消費」と呼ばれており、その実行者は日本にも一定数存在する。このような政治・社会的活動の広がりには政治的消費主義(Political Consumerism)として研究の対象ともなっている (Stolle, Micheletti 2013)。

ミシェル・ミシェレッティは、「政治性に着目して考慮し、消費行為に及ぶならば、その時、人々は政治的消費者としてふるまっていることになる」ことを指摘する (Micheletti 2003, IX)。政治的消費主義運動の場合、人々の行動は個人的であるだけでなく、何らかの形でコーディネートされているわけでもない。社会的に問題のある企業やその商品情報はネットを通して拡散され、人々は自律的な判断によって消費の現場で選択を行うだけである。このような政治的消費主義運動もまた、「ゆるやかなネットワーク」型の運動であるといえる。

しかしながら、日本ではこのような政治・社会的な人々の動きは鈍いとされている。2014年6月に実施された ISSP 調査によれば、「道徳、環境保護を理由に購買拒否や意図的購入について『今後もするつもりはない』」と回答した日本人は、2004年から2014年の10年でむしろ増加している (小林 2015、24-27)。男性全体では40%から47%に、女性全体では40%から45%への増加であるが、70歳以上の場合、48%から59%へと大幅に増加している (小林 2015、24-27)。

このように、グローバルな規模で多発する社会運動や、ネットワーク型のイベントの大きな盛り上がりといった海外での現象と比べ、日本国内における同様の動きは相対的に鈍い。しかしながら、「グローバル気候マーチ」に参加した若者たちの熱気を見れば、参加者の数は少ないものの、「エリート指導型」団体の賛助会員として寄付だけを送金するといった間接的な参加とは、明らかに質的に異なる現象である。ゆるやかなネットワーク型の政治参加の形は、今後の日本社会でより多く試みられる可能性があるだろう。

#### 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

本研究では、市民社会アクターの政治参加の形は、環境変化に則して変化しているとの認識に基づき、実証的にその実態を確認することを試みてきた。市民社会を討議によって政策形成についての合意形成を行う場であると捉え、関係する個人と集団や組織を広く市民社会アクターに含めることで、市民社会における人々の政治参加の姿全体を捉えることに注力した。

その対象は環境運動と消費者運動という2つの分野に限られたものではあるものの、日

本における市民社会アクターの政治参加の姿は、ロバート・ペッカネンが示した「二重性」という単純化された姿とは異なる多様性を持つものであることが概ね確認された（ペッカネン 2008）。さらに、「討議－参画モデル」という理念的な類型を用いて、小規模団体に属する市民と濃厚な関係をもつ、ナショナルなレベルで活動する団体の政治参加のスタイルを仮定し、提携団体や連合組織といった類型にその可能性を見いだした。市民社会アクターの政策提言力は、組織の背後にある市民の存在によって裏付けられる正統性と、専門的な知見に基づく有効性の両方が備わって影響力を行使することができると思うからである。

このような「討議－参画モデル」は WHO コードの採択にかかわった国際消費者機構（IOCU）と、その提携団体の関係に、その萌芽を見いだすことができる。IOCU は工業先進国の消費者運動の情報交換を目的とする団体としてスタートしたが、開発途上国の消費者運動体を積極的に育成し、メンバーに加えることで、国際 NGO の新たな可能性を拓いたのである。しかし、本研究の事例からは、実効性を持って活動する「討議－参画モデル」の日本における事例を見いだすことはできなかった。しかしながら、「グリーン連合」などの連合組織は、今後、政府・行政やマスコミなどから頂上団体と認知されることで、政策提言力を持つ可能性がある。

論考を終えるにあたって、今後の市民社会アクターの多様化の方向性について若干の考察を加えたが、これらの点については現在進行形の課題であり、本研究の対象と目的に含まれるものではない。

一方、本研究ではその目的から除外した、市民社会組織の「市民育成機能」や「サービス機能」が市民社会の機能を捉える上で重要であることが、論考を進める上で浮き彫りとなったことも付け加えておきたい。本研究では、その目的を市民社会アクターの政治参加の形に絞ることで論旨の明快さを求めたが、市民社会組織の「市民育成機能」や「サービス機能」については今後の研究課題としたい。

## 参考文献リスト

(日本語文献)

- 朝日新聞 (1964.3.13) 「コンビナート進出で論戦」『朝日新聞』、静岡駿東版。
- 朝日新聞 (1971.4.25) 「『ミルクの宣伝は誇大広告』薬事法違反で“告発”消費者連盟創立委」『朝日新聞』、朝刊。
- 朝日新聞 (1981.5.24) 「乳児の健康か、企業の自由か」『朝日新聞』、朝刊。
- 朝日新聞 (1981.5.29) 「野放し販売を規制 輸出のばす日本の業界 厳しい監視が必要」『朝日新聞』、朝刊。
- 朝日新聞 (1981.10.24) 「空き缶回収条例 足並みに乱れ?：“かんかんサミット”を 積極姿勢の畑埼玉知事『デポジット』問題多い 慎重論表す鈴木都知事」、『朝日新聞』、朝刊。
- 阿部齊 (1966) 『民主主義と公共の概念：アメリカ民主主義の史的展開』、勁草書房。
- 阿部昌樹 (1989a) 「自治体政策の形成と執行：京都市空き缶条例を素材として」『自治研究』65(1)、108-120。
- 阿部昌樹 (1989b) 「自治体政策の形成と執行：京都市空き缶条例を素材として」『自治研究』65(2)、100-109。
- 阿部昌樹 (1989c) 「自治体政策の形成と執行：京都市空き缶条例を素材として」『自治研究』65(3)、89-99。
- 阿部昌樹 (1992) 「条例の制定・施行過程：京都市空き缶条例を素材として」『法社会学』、127-131、337。
- 安藤仁介 (1993) 「人権の制限事由としての『公共の福祉』に関する一考察：日本国憲法と国際人権規約」『法学論叢』132(4-6)、51-66。
- 市村浩一郎 (2008) 『日本の NPO はなぜ不幸なのか?』、ダイヤモンド社。
- イングルハート、ロナルド [著]；村山皓、富沢克、武重雅文訳 (1993) 『カルチャーシフトと政治変動』、東京経済新報社。
- 後房雄 (2009) 『NPO は公共サービスを担えるか—次の 10 年への課題と戦略』、法律文化社。
- 岡崎哲夫 (1977) 「民事訴訟の展開と不売買運動—たたかの実情—」『森永砒素ミルク闘争二十年史』、148-153、医事薬業新報社。
- 小川久仁彦 (1992) 「空き缶、空き瓶等回収法案の成立へ」『月間社会党』420、88-101。
- 奥田道大 (1967) 「マスメディアにおける地域社会の発見—沼津・三島地区石油コンビナート反対運動の事例分析—」『新聞学評論』Vol.16、56-67、日本マス・コミュニケーション学会。
- 折原卓美 (2007) 「1906 年純良食品・薬品法と連邦規制権」『名城論叢』8(3)、15-40。
- 環境省 (1989) 『環境白書』、平成元年版、環境省。
- <https://www.env.go.jp/policy/hakusyo/h01/7178.html> (2019.7.1)



- 環境省、日本環境衛生センター [制作] (2014)『日本の廃棄物処理の歴史と現状』、環境省。
- 環境省 [編] (2018)『環境白書 循環型社会白書 生物多様性白書：地域循環共生圏の創出による持続可能な地域作り』平成 30 年版、環境省。  
<http://www.env.go.jp/policy/hakusyo/h30/pdf/full.pdf> (2018.10.1)
- 国連広報センター (2015)『国連ミレニアム開発目標報告 2015 MDGs 達成に対する最終評価』、国連広報センター。
- 加藤尚武 (1991)『環境倫理学のすすめ』、丸善出版。
- カルドー、メアリー [著]；山本武彦 (ほか) [訳] (2007)『グローバル市民社会論：戦争へのひとつの回答』、法政大学出版局。
- 兼子仁、関哲夫 [編著] (1984)『空き缶対策条例』、北樹出版。
- 久野収、鶴見俊輔、藤田省三(1966)『戦後日本の思想』、勁草書房。
- 栗岡理子 (2017)「ペットボトルの散乱防止対策についての歴史的考察：ローカルデポジットの教訓と容器包装リサイクル法の限界」『環境情報科学論文集』、Vol.31、253-258。
- 経済産業省 (2019)『エネルギー基本計画』第 5 次、経済産業省。  
[https://www.enecho.meti.go.jp/category/others/basic\\_plan/pdf/180703.pdf](https://www.enecho.meti.go.jp/category/others/basic_plan/pdf/180703.pdf)  
(2019.7.20)。
- コトラー、フィリップ、アラン・R・アンドリーセン [著]；新日本監査法人公会計本部 [訳] (2005)『非営利組織のマーケティング戦略』、第一法規。
- 小林利行 (2015)「低下する日本人の政治的・社会的活動意欲とその背景：ISSP 国際比較調査「市民意識」・日本の結果から」『放送と研究調査』65(1)、22-41、NHK 放送文化研究所。
- 小林トミ (2003)『「声なき声」をきけ』、同時代社。
- 小林由紀男 (2017)「『三島・清水・沼津コンビナート反対闘争』における直接民主主義と公共政策：住民運動から市民的コンセンサスへ」『法学研究』50、1-38、立教大学大学院法学研究会。
- 小林由紀男 (2018)「『横浜新貨物線反対運動』における『住民エゴ』の再評価：発生源主義の市民性とその課題」『法学研究』50、1-41、立教大学大学院法学研究会。
- 斎藤純一 (2000)『公共性』、岩波書店。
- 酒井郁造 (1984)『見えない公害との闘い：三島地区石油コンビナート反対住民運動史』、静岡教育出版社。
- 境井孝行 (2002)『国際消費者運動：国際関係のフロンティア』、大学教育出版。
- 坂本治也 (2012)「NPO の政治的影響力とその源泉」、辻中豊、坂本治也、山本英弘 [編著]、『現代日本の NPO 政治：市民社会の新局面』、149-182、木鐸社。
- 坂本治也 [編] (2017a)『市民社会論－理論と実践の最前線』、法律文化社。

- 坂本治也 (2017b) 「政府への財政的依存と市民社会のアドボカシー：政府の自律性と逆 U 字型関係に着目した新しい理論枠組み」『ノンプロフィット・レビュー』17 巻 (2017)1 号、23-37、日本 NPO 学会。
- 沢井余志郎 [編] (1984) 『くさい魚とぜんそくの証文』、はる書房。
- 静岡県広報室 (1963) 『東部開発計画の一端』、静岡県。
- 静岡県広報室 (1964) 『県民だより 石油化学コンビナート特集号』1964(2)、静岡県。
- 篠原一 (2004) 『市民の政治学：討議デモクラシーとは何か』、岩波書店。
- ジョージ、スーザン [著]；杉村昌昭、真田満 [訳] (2004) 『オルターグローバリゼーション宣言・もう一つの世界は可能だ！もし・・・』、作品社。
- 庄司光、宮本憲一 (1964) 『恐るべき公害』、岩波書店。
- スコッチポル、シーダ [著]；河田潤一 [訳] (2007) 『失われた民主主義：メンバーシップからマネージメントへ』、慶應義塾大学出版会。
- 高木鉦作 (1973) 『住民自治の権利』、法律文化社。
- 高橋良輔 (2010) 「国境を越える社会運動と制度化される NGO ネットワーク 空間・運動・ネットワーク」、押村高 [責任編集]、『超える：境界なき政治の予兆』、294-329、風行社。
- 高島通敏 (2004) 『市民政治再考：岩波ブックレット』No.617、岩波書店。
- 竹内昭夫 (1975) 『現代の経済構造と法・筑摩書房現代法学全集』五十二巻、筑摩書房。
- 多田吉三、大久保克子、西村晶子 (2002) 『消費者問題の理論と展開』、晃洋書房。
- 田中義一 (1947) 『米国の典型的政治課題：「テネシー (TVA) 開発計画の全貌」：農村の工業化、電化改革を含む』、東京経済新報社。
- タロー、シドニー [著]；大畑裕嗣 [監訳] (2006)、『社会運動の力：集合行為の比較社会学』、彩琉社。
- 地球環境経済研究会 [編著] (1991) 『日本の公害経験 環境に配慮しない経済の不経済』、合同出版。
- 辻中豊 (2008) 「ペッカネン氏と JIGS 研究」、ペッカネン、ロバート [著]『日本における市民社会の二重構造：政策なきメンバー達』、6-8、木鐸社。
- 辻中豊、伊藤修一 [編著] (2010) 『ローカル・ガバナンス 地方政府と市民社会 現代市民社会叢書』3、木鐸社。
- 辻中豊、坂本治也、山本英弘 [編著] (2012) 『現代日本の NPO 政治——市民社会の新局面』、木鐸社。
- 坪原紳二 (1998) 「四日市の戦後都市形成史：コンビナート全面化直前期までの都市開発・整備行政の実態について」『地研年報』3、55-76、三重短期大学。
- 坪原紳二 (1999) 「四日市の戦後復興期における都市形成の実態に関する考察：工場操業に関わる問題を中心に」『地研年報』4、57-80、三重短期大学。
- 坪原紳二 (2000) 「四日市都市改造事業の計画性に関する考察」『日本建築学会計画系論文集』537、日本建築学会。

- 都留重人 [編] (1968)『現代資本主義と公害』、岩波書店。
- ドライゼク、ジョン S. [著]、丸山正次 [訳] (2007)『地球の政治学：環境をめぐる諸言説』、風行社。
- 内閣府 (2018)『特定非営利活動法人に関する実態調査』平成 29 年度調査、内閣府。
- 内閣府 (2019)『国民生活に関する世論調査報告書』令和元年 6 月調査、内閣府。
- 内藤正典、岡野八代 [編著] (2013)『グローバル・ジャスティス：新たな正義論への招待』、ミネルヴァ書房。
- 中須正 (2008)「環境運動における専門家集団の役割：三島沼津清水石油化学コンビナート反対運動の教訓一」『実践女子短期大学紀要』第 29 号、157-174、実践女子短期大学。
- 中村紀一 (2013)「住・市民参加の 2 つの型－三島・沼津・清水と横浜」『戦後日本住民運動資料集成 8: 三島・沼津・清水町石油コンビナート建設反対運動資料』別冊、47-58、すいれん舎。
- 西岡昭夫、吉沢徹 (1968)「清水・三島・沼津石油コンビナート反対運動 住民組織の発展と学習会」『行政研究叢書』Vol.1968 (7)、217-241、日本行政学会。
- 仁平典宏 (2011)『「ボランティア」の誕生と終焉：「贈与のパラドックス」の知識社会学』、名古屋大学出版会。
- 日本原子力文化財団 (2018)『原子力に関する世論調査 調査結果』2018 年度、<https://www.jaero.or.jp/data/01jigyuu/tyousakenkyu30.html> (2019.9.18)
- 日本政治学会 [編] (1960)『日本の圧力団体』年報政治学 1960、岩波書店。
- 日本政治学会 [編] (2012)『現代日本の団体政治』年報政治学 2012-2、木鐸社。
- 日本消費者連盟 [編] (1990)『「NO」と言われる日本』、学陽書房。
- 日本放送協会 [編] (1980)『日本の消費者運動』、日本放送協会。
- 沼津朝日 (1964.9.16)『沼津朝日』、日刊。
- ネーダー、ラルフ [著]、野村かつ子、今沢正躬 [訳] (1972)『アメリカは燃えている』、亜紀書房。
- 長谷川万由美 (2012)「NPO の連合組織分析の理論的枠組み：NPO はなぜ連合組織を形成するのか」『宇都宮大学教育学部紀要』第 1 部－(62)、1-10。
- 長谷部恭男 (2006)『憲法の理性』、東京大学出版会。
- パットナム、ロバート D. [編著]、猪口孝 [訳] (2013)『流動化する民主主義：先進 8 カ国におけるソーシャル・キャピタル』、ミネルヴァ書房。
- ハーバーマス、ユルゲン [著]、細谷貞雄、山田正行 [訳] (1994)、『公共性の構造転換：市民社会の一カテゴリーについての探求』第 2 版、未来社。
- 半沢広志 [著] (1997)「もう一つの『消費者宣言』－日本消費者連盟の結成とその軌跡－」国民生活センター [編]『戦後消費者運動史』、111-121、大蔵省印刷局。
- フィッシュキン、ジェイムズ S. [著]；岩木貴子 [訳] (2011)『人々の声が響き合うとき：熟議空間と民主主義』、早川書房。

- フナザキ、ユウコ (Funazaki, Yuko) (2019.9.21) 「『グローバル気候マーチ』に参加した。そこで見たのは、若者の熱意と周りとの温度差だった」『ハフポスト日本版』。
- 平井和子 (2013) 「石油コンビナート反対運動の中の女性たち」『戦後日本住民運動資料集成 8. 三島・沼津・清水町石油コンビナート建設反対運動資料』別冊、33-46、すいれん舎。
- ペッカネン、ロバート (2008) 『日本における市民社会の二重構造－政策提言なきメンバー達－』、木鐸社。
- ベック、ウルリッヒ [著]；島村賢一 [訳] (2008) 『ナショナリズムの超克：グローバル時代の世界政治経済学』、NTT 出版。
- ベック、ウルリッヒ [著]；島村賢一 [訳] (2010)、『世界リスク社会論：テロ、戦争、自然破壊』、筑摩書房。
- ペンベル、T.J.、恒川恵一 [著]；山口定 [監訳]；高橋進、辻中豊、坪郷実 [訳] (1984) 「労働なきコーポラティズムか：日本の奇妙な姿」『現代コーポラティズム I 団体統合主義の政治とその理論』、239-293、木鐸社。
- ボウムスラグ、ナオミ、ダイア・L. ミッチェルズ [著]；橋本武夫 [監訳] (1999) 『母乳育児の文化と真実』、メディカ出版。
- 堀内一男 (1993) 「学校教育における人間形成と環境教育」佐島群巳編『学校の中での環境教育』、16-21、1993、国土社。
- 毎日新聞 (2019.4.20) 「地球温暖化対策：広がるデモ 世界 100 カ国、2000 都市 出発点は高校生、若者共感」、朝刊。
- 毎日新聞 (2019.9.21) 「地球温暖化対策：『未来のため』400 万人 気候サミット前に 150 カ国デモ」、『毎日新聞』、大阪夕刊。
- 政野淳子 (2013) 『四大公害病：水俣病、新潟水俣病、イタイイタイ病、四日市公害』、中央公論社。
- 町村敬志 [編] (2006) 『開発の時間 開発の空間 佐久間ダムと地域社会の半世紀』、東京大学出版会。
- 町村敬志 (2011) 『開発主義の構造と心性－戦後日本がダムで見た夢と現実』、お茶の水書房。
- 松原治郎 [編著] (1971) 『公害と地域社会：生活と住民運動の社会学』、日本経済新聞社。
- 三島民報 (1964.2.25) 「関所 (コラム)」『三島民報』。
- 宮本憲一 [編著] (1979) 『沼津住民運動の歩み』、日本放送出版協会。
- 宮本憲一 (1981) 『日本の環境問題：その政治経済学的考察』、有斐閣。
- 宮本憲一 (1987) 『日本の環境政策』、大月書店。
- 宮本憲一 (2013) 「研究史と住民運動のかかわり」『戦後日本住民運動資料集成 8. 三島・沼津・清水町石油コンビナート建設反対運動資料』別冊、5-26、すいれん舎。
- 宮本憲一 (2014) 『戦後日本公害史論』、岩波書店。
- 宮崎省吾 (2005) 『いま、「公共性」を撃つ』、創土社。

- 村田泰子 (2012) 「母乳哺育と後期近代のリスク：環境問題のリスクを中心に」『関西学院大学社会学部紀要』115、23-35、関西学院大学社会学部研究会。
- モース、リチャード L.D. [編]；小野信夸 [監訳] (1996) 『アメリカ消費者運動の 50 年：コルストン・E.ウォーン博士の講義』、批評社。
- 森永砒素ミルク闘争二十年史編集委員会 [編] (1977) 『森永砒素ミルク闘争二十年史』、医事薬業新報社。
- 文部科学省 (2014) 『文部科学白書』、平成 26 年度、109、文部科学省。
- 文部科学省 (2017) 『文部科学白書』、平成 29 年度、127-128、文部科学省。
- 山縣文治・柏女霊峰 [編] (2013) 『社会福祉用語辞典』第 9 版、ミネルヴァ書房。
- 山口二郎 (2007) 「鉄の三角形」『知恵蔵：朝日現代用語』2007 年度版、朝日新聞社。
- 山口定、佐藤春吉、中島茂樹、小関素明 [編] (2003) 『新しい公共性：そのフロンティア』、有斐閣。
- 山口定 (2004) 『市民社会論－歴史的遺産と新展開』、有斐閣。
- 吉澤和子、石井百江 (2016) 「発展途上国の完全母乳育児の普及：持続可能な戦略」『長崎県立大学看護栄養学部紀要』15、59-65、長崎県立大学看護栄養学部。
- 読売新聞 (1981.10.28) 「厳しい空き缶条例 厚生省モデル検討 デポジットも」『読売新聞』、朝刊。
- 読売新聞 (1981.12.3) 「10 万人署名運動始める 全国生活学校連絡協『モラル訴えには限界』」、『読売新聞』、朝刊。
- 読売新聞 (1982.1.22) 「空き缶は投げ捨て規制重点」『読売新聞』、朝刊。
- 読売新聞 (1982.1.27) 「デポジット制 静岡がソッポ：カンカン大論争 空き缶回収関東統一 条例 一挙に遠のく」『読売新聞』、夕刊。
- 読売新聞 (2017.2.21) 「原発見直し 民進 労組と対立激化 蓮舫氏は意義強調」『読売新聞』、朝刊。
- リップマン、ウォルター [著]、川崎吉紀 [訳] (2007) 『幻の公衆』、柏書房。
- 渡辺善次郎 (1976) 「わが国における消費者運動の展開」、磯崎史郎 [編] 『消費者運動資料：消費者団体の動向と企業の対処』、2-30、ダイヤモンド社。

(英語文献)

- Almond, Gabriel A. and Sidney Verba 1963, *The Civic Culture Revisited*, Little, Brown and Company.
- Anheier, Helmut K., 2005, *Nonprofit Organizations: Theory, Management, Policy*, London, Routledge.
- Bernstein, Aaron, 2004, "Nike's New Game Plan for Sweatshops," *Bloomberg Business Week*, September 20, 2004.  
(<http://www.businessweek.com/stories/2004-09-19/online-extra-nikes-new-game-plan-for-sweatshops> 2019.9.30)
- Inglehart, Ronald. 1990, *Culture Shift in Advanced Industrial Society*, Princeton, Princeton University Press.
- Micheletti, Michele, 2003, *Political Virtue and Shopping: Individuals, Consumerism, and Collective Action*, New York, Palgrave Macmillan.
- Pekkanen, Robert, 2006, *Japan's Dual Civil Society: Members without Advocates*, Stanford, Stanford University Press.
- Schwartz, Frank J., 2002, "Civil Society in Japan Reconsidered," *Japanese Journal of Political Science*, 3(2), 195-215.
- Sim, Foo Gaik, 1991, *IOCU on Record: A documentary history of the International Organization of Consumers Unions, 1960-1990*, Consumers Union.
- Sinclair, Upton, 1926. *The Jungle*, New York, Vanguard Press.
- Skocpol, Theda, 2003, *Diminished Democracy: From Membership to Management in American Civic Life*, Norman, University of Oklahoma Press.
- Stolle, Dietlind and Michelle Micheletti, 2013, *Political Consumerism: Global Responsibility in Action*, New York, Cambridge University Press.
- UNICEF, 1981, *The State of the World's Children Report (1980-1981)*, New York, United Nations Children Fund (UNICEF).