

社会変容と政策づくり

坪郷 實

早稲田大学社会科学部教授

はじめに

今日、NPO法にみられるように、政策づくりや政策の実現に市民団体を初めとして多様な担い手がかかわるようになってきています。その中で、新たな動きとして出てきている「市民シンクタンク」について問題点を含めて若干整理できればと考えています。私も90年代になってから東京の生活者ネットのメンバーと議論したり、関連するプロジェクトに参加する機会があります。また地方自治体、特に市町村での最近の行政の実態についてヒアリングをする機会もあります。こうした機会に考えた問題について報告をしたいと思います。

筆者紹介

1948年 山口県に生まれる
1972年 大阪市立大学法学部卒
1978年 大阪市立大学大学院法学研究科後期博士課程単位取得退学。法学博士
北九州大学法学部専任講師、助教授を経て、現在、早稲田大学社会科学部教授。
専攻は比較政治、環境政治
著書に『新しい社会運動と緑の党——福祉国家のゆらぎの中で』（1989 九州大学出版会）『統一ドイツのゆくえ』（1991 岩波新書）『比較・選挙政治』（共著 1998 ミネルヴァ書房）など多数

1 社会変容と複合的な担い手

最初に、社会変容の特徴について見ていきます。

(1) グローバル化・個人化

70年代以降、社会の仕組み自体がかなり大きく変わってきていて、その中で市民活動、市民運動自体も大きく変わってきました。その点を政策づくりの担い手層の多様化や発想の転換というところから考えてみたいと思います。

第1に、情報化・サービス化というポイントがあります。

第2に、とりわけ90年代にはグローバル化が進行した（経済のグローバル化は90年代だけの議論ではなくもっと以前からあるといういろいろな議論があるわけですが）。社会変容との関係でいえばグローバル化あるいは地球一体化の中で国民国家の枠組みが揺らいでいます。

第3に、社会の中での個人の位置が大きく変わってきています。それは個人化と呼ばれている議論です。その中でフレキシブル・アイデンティティとかネットワーク型生活スタイルというような議論が出ています。フレキシブル・アイデンティティは、ある特定の集団への帰属ということよりも、むしろ個人を中心として、新たなネットワークが作られ、それに基づいてアイデンティティが形成されることを意味します。個人が多様

な組織や団体、グループに対して多様な関係を持つという、個人が多様な集団や組織を媒介するという形になっている。

今までは労働組合とか特定の集団に個人が一体化するという形で活動する例が多かったわけですが、むしろ個人を中心とする形になり、組織やグループと個人との関係が逆転をしてきています。組織と個人との位置関係が逆転をすることになると良い面ばかりではない。そういう多様な関係をみずから作っていける人はいいわけですが、それを作れない人にとっては拠りどころがない。ますます孤立化していく。その両方の側面が個人化の議論の中には含まれていると思います。

(2) 「知の市民化」

さらに情報化・サービス化、あるいは高学歴化を背景にして、「知の市民化」という状況が出てきているように思います。研究者や専門家の位置がかなり変わってきた。とりわけ大学も、従来のような大学院を出て大学に就職するというようなタイプよりも、むしろ社会経験なり社会の中で色々な活動をしてきたメンバー、自治体の職員もいれば、外交官、あるいはNGO、NPOあるいは企業などで実践を経験したメンバーが研究者として登場してきている。また、大学の研究者も、自治体行政の具体的な実態や政治実践の現場を抜きには理論の構築ができなくなっている。私は政治学が専門ですが、政治学はこういう行政技術や政治実践の実態を見ながら理論化することをしないうまま今日まで来ている。今それをおくればせながらやり始めている段階なのかもわかりませんが、それは大学以外の研究者が登場することによって促されているのではないかと。

また、技術に関して、巨大技術の専門家ではなくて、技術と生活を媒介するような技術者あるいは専門家が必要とされている。これについてはまちづくりや地域の環境政策に関連して実践がある。その意味では実践型の研究者や専門家が出

てくるようになった。市民運動、市民活動の中でも専門性が高まり、あるいは高学歴化が進み、多様な背景を持ったメンバーが活躍している。このように研究者と専門家の新しい位置づけが重要なポイントの一つのように思われます。もちろん行政や政治の実態あるいは経済の実態を知るといことは、どのレベルでやればいいのかという問題もあります。中途半端なヒアリングをやる間違えて実態を見てしまう危険性もあります。

(3) 高齢・少子化社会のコミュニケーション問題

次に、社会変容の中で高齢・少子化社会がよく言われるが、この中で家族問題、青少年問題が大きくクローズアップされてきている。これは、先に述べた組織と個人の変化ともかかわっている。特に青少年のレベルでの政治的社会化の時期というか、青年とか少年という言葉が使われる時期は時間的にも空間的にも過渡期の時期で、社会に具体的に出ていくまでの準備期間、過渡の期間という形で位置づけられてきたわけだが、高度の情報化社会の中ではそういう余地がむしろなくなっている。政治的社会化の場と、このような準備期間の時間が変容というより欠落をしている場合もしばしばある。

一つの事例を見てみると、学級崩壊などに見られるように、教員と子どもたちとの間の基本的なコミュニケーションをとること、あるいは子どもたちと信頼関係をつくるのが困難になっている。閉鎖的な世界を作ってきた学校や教員の問題もあります。

家族についても、家族の多様化、一人世帯の増大があり、また母親と子ども、父親と子どもという1人親の家族がふえています。そういう家族や青少年の問題をどう位置づけて議論をしていくのかということが重要なポイントになってきているのではないかと。こういう問題について今まで十分に議論できなかった点があるので、この点にも着目をしていきたいと考えているわけです。

最近の調査によると、社会意識の面では個人志向より社会志向が増大する方向に動いてはいるわけです。特に90年代に個人志向よりも社会志向が増大していくという傾向があるにもかかわらず、半面では個人化がどんどん進むことによって、基本的なコミュニケーション関係が家族にしる学校にしる成立しがたくなっているという問題があります。

(4) 複合的な担い手への注目

以上のような社会変容の中で複合的な担い手が注目されています。まず、世論調査を一つ見ておきますと、経済企画庁が委託してやった最近の調査では、「市民活動に何らかの形でかかわっている」というのが18%ぐらい。「現在はやって

いないけれども」というのが30%を超えており、地域の問題に個人がかかわる率がふえてきていると言えます。その中で先ほどのフレキシブル・アイデンティティの議論も含めて複合的な担い手が注目されている。

92年に当時の総評センターで、『市民自立の政治戦略』（朝日新聞社、1992年）という研究プロジェクトをやったときに作成した表に若干手を加えたものが表1です。いろいろなセクターや部門や領域の中で多様な動きが70年代半ば以降に広がってきています。複合的な担い手への注目が集まると同時に、社会的自助の部門にかなり注目が集まってきている。これとの関係で、労働組合や協同組合、コミュニティの部門が新たな展開ないしは再編が求められているという状

表1

具 体 例	セ ク タ ー		労働の性格と組織・運営原理
多国籍企業 企業 地方政府 中央政府 国際組織 国際レジーム	市場部門 ----- 政府部門	公式セクター	就業労働 ヒエラルヒー型組織 官僚制
コミュニティ組織 協同組合 農協・生協 ワーカーズ・コレクティブ 財団・基金 労働組合・労金・全労済など	コミュニティ部門 ----- 協同組合部門 ----- 労働組合部門	媒介セクター	非市場的・非就業的労働 ネットワーク型組織 への指向
福祉・環境・国際協力など のNPO・NGO 多様なボランティアグループ 社会的自助グループ 家族・隣人・友人関係	社会自助部門 ----- 自助部門	非公式セクター	自主労働 相互扶助 ネットワーク

況だと思えます。NPOについては、レスター・サラモンらの国際比較の中での定義があるが、これは調査をするための定義です。非政府性、非営利性、制度的な形式性、非党派性、自発性が挙げられています。NPOの議論の中でも非営利性に着目をする見方と、公益性にこだわる見方には、違いがあります。あるいは公共性という新たな問題設定をしたほうがいいのではないかという議論と、いろいろ出てきていると思えます。

(5) NPOをどう位置づけるか

NPOをどう位置づけるかという問題については80年代から色々な議論が出てきています。1980年代に市民活動がかなり広範囲に広がってくる。この段階では経済企画庁の国民生活審議会では社会参加の視点から注目をしています。先の『市民自立の政治戦略』のプロジェクトのときには、80年代に広がってきた市民活動と、社会運動の中でも有力な位置を占めてきた労働組合がどのような提携の可能性があるのかという議論を若干しました。90年代に幾つかの動きが出てきているが、90年代を振り返ってみれば、内容的には市民運動と労働運動の連携問題はほとんど進まなかったということになるかも知れません。

表の中で労働組合部門をつくったのは、労働組合が地域の福祉や環境問題、まちづくりなどの問題の中でコミュニティや協同組合などと協力しながら社会的自助部門と言われる、現在ではNPOや市民活動と言われているグループの活動がある程度つなぐ役割は果たせないか。社会的自助部門を地域社会の中で支える役割を労働組合ができないか。あるいはもっと積極的に労働組合自身が地域での社会的活動を強化できないかという議論を考えたのですが、この点はうまくいっていないわけです。ただ、後で触れますように、労働者の自主福祉運動に関連して、労働組合が行政とNPOをつなぐような役割を果たす可能性

があるのではないかという議論は出てきていません。

NPO法の関連で今日はシーズ（市民活動を支える制度をつくる会）の松原さんに詳しく報告をいただきました。ここでは90年代の幾つかの動きを挙げて見ますと、一つは90年代前半に生活クラブなどの生協のほうから、環境生協をつくったり福祉生協をつくったりという形で、あるいはワーカーズ・コレクティブという生協のネットワークの中で新たな地域の問題に取り組むという動きが出てきました。それを市民セクターという新しい領域として位置づけていこうという構想が生協の実践の中から出てきます。

さらに長年市民活動に携わってきた須田春海さんが提起された市民機構・産業機構・政府機構という構想があります。また、企業フィランソピー活動も注目されますし、NIRAなどの調査で、政府セクター、市場セクターに対して、広い意味での市民セクターや市民活動を第3番目の領域として経済・社会のシステムの中に位置づけるという議論が90年代前半に出てきます。95年以降、阪神淡路大震災などが契機になってNPO法制定が具体化してきました。その中で労働組合の位置づけについては、NPOとして労働組合をとらえ直すという議論。あるいは労金、全労済、生協といった労働組合が自主福祉事業としてやってきた（生協は住宅生協などがそうですが）事業とNPOを連携するという議論。これは労金などが一定行ってきていて若干実践をしている部分があると思いますが、そういう議論も90年代にされています。

例えば、龍谷大学の石川両一氏は、労働組合が地域のNPOと協力をして福祉関係の情報の収集・提供、あるいはオンブズパーソンをつくり出すという共同事業が可能ではないか。労働組合が行政ともいろいろな話をしながら、活動拠点の確保が可能ではないか。あるいは労金などの福祉関係での事業が地域でかなり出てきていま

すので、事業型福祉の活動に労金などが金融センターとして機能を果たすというような位置づけの議論をしています。これは部分的にやっているようですが、なかなか広がらないままに今日まで来ているのではないかという印象です。

2 新しい経済・社会システムへの接近

(1) 21世紀システムはどのように形成されるか

このようにNPOをどう位置づけるか、NPOを経済・社会システムの中に新たなセクターとして位置づけるという議論が出てきています。私たちの研究プロジェクトは「市民の選択と21世紀システム」という仮のタイトルで進めているわけですが、21世紀システムをどのように形成をしていくのかというときに、可能性としてはシーズの松原さんの議論では福祉国家に対して福祉社会というような議論が出てきましたが、福祉国家のオルタナティブとしての福祉社会、担い手の多様性を前提にした福祉ミックスというような議論があります。あるいは近年は市場万能主義に対するオルタナティブということで、より具体的に金子勝さんたちが最近提案をされているものもあります（「世界」1999年1月号参照）。

オルタナティブをたて、21世紀システムを新たに構築をしていくときには、この市民セクター、NPOをどう基本的に位置づけていくのかということが焦点になるかと思いますが、それは具体的には政策づくりや法制度設計、政策評価という政策をめぐる一連のプロセスの中で実現をされていくわけです。NPO法という法人格の取得をより容易にすることとさらに促進のための税制の問題がありますが、そういう新たな制度をつくることによって、今の経済・社会システムをつくり変えていく。「21世紀システム」にとっては個別具体的にそういう新たな法や制度を設計

をしていくことが非常に重視されるのではないか。従って、現在の経済・社会システムが抱えている政策の軸を立てながら、それぞれの個別の領域でどういう法制度の設計を新たにすればいいのかという発想でやるのか、既存の福祉国家や市場万能主義に関する議論への対抗として議論を整理をするのかというのは少し手法が違うのかなという気がしています。あるいはこの両者を組み合わせることも、必要なのかも知れません。

(2) 公共性問題

もう一つは、NPOを位置づけていくときに、非営利、公益性という議論よりも、公共政策やコミュニティとの関連でこれを位置づけていくことが必要だと思います。コミュニティというと既存のものとしては、町内会、自治会、あるいは社協等が思い浮かび、中身からいうと気が滅入る話になるんですが、いずれにしろ何らかの形でのコミュニティ形成がその地域で基礎にならなければ、福祉や環境、まちづくり等の課題を解決をしていく手がかりがないわけです。

政府というのはそもそも、コミュニティが形成され、個人ではできない共通の政策として必要なものをやるということで形成をされるわけです。政府の失敗もあれば市場の失敗もあるということで第3のセクターである市民セクターや市民活動、NPOが、政府や市場とは違った発想で何ができるのかという位置づけをしていくことになると思うんです。その中でNPOや市民活動を手がかりにして自発的にコミュニティをどう再形成をしていくのかということが重要ではないか。一般的に地方政府と市場セクターとNPOや市民セクターといっても、地域においても非常に多様な組み合わせ、あるいはミックスが必要になってきますから、そういう地域での最適ミックスを発想することになります。この点は分権の仕組みがどれだけ具体的に制度的に進んでいくのかという問題ともかかわります。むしろ自治体のほうが分権

へ向けて積極的に自主的な動きをしていくことが一番重要になってきている局面なのかなと思います。

③ 「市民シンクタンク」誕生の意味と可能性

こうした新しい経済、社会システムは、具体的な政策づくりの中で姿を現わしてきます。次に、市民の側から地域における政策づくり、あるいは議員立法と結びついた形での市民立法というような新たな政策づくりのメカニズムをどのようにつくっていくのかという観点から、90年代に出てきている市民シンクタンクの問題について見ておきたいと思います。ここでは「市民がつくる政策調査会」のことを若干話をしたいと思います。

最近の動きを見ておきますと、まず生活クラブ生協がワーカーズ・コレクティブという形で新たな働き口をつくり、さらに代理人運動、あるいは生活者ネットワークという形で地方議員のグループを拡大してきました。彼女ら地方議員は直接請求や条例づくり、あるいは地域での政策づくりなどにかかわってきました。このような地域の市民活動の拡がりの中から市民活動支援のための東京ランポ（1994年）が生まれています。これは最近では地域でのまちづくりの課題にいろんな形で取り組んでいる団体です。次に草の根市民基金は、地域のNPOが直面している資金問題に対してできたものです。生活クラブの会員から積立て基金を募集して、利子等を補助金にあてています。東京労金も協力しています。毎年の補助金として出される資金自体が200万円の単位ですからそれほど大きくはないのですが、30万とか50万円の単位で活動の立ち上げのための資金、事務所を借りるための資金や活動費の一部助成をする、あるいは人件費の一部助成をしています。さらに市民セクター政策機構や市民シンク

クひと・まち社が政策づくりの団体としてありますが、できてからまだ数年ですのでこれからです。地域での市民活動の中で市民シンクタンク、市民からの政策づくりの回路をつくろうという動きが出てきました。

市民シンクタンクの流れは、1980年にできた情報公開法を求める市民運動などが非常に早い段階でできていて、そこが一つの出发点としてあるわけです。そして、先ほどのシーズ（1994年設立）は、法案づくりや法案実現のためのロビーイングをやるといような新しいタイプのシンクタンクが出てきています。

次に「市民がつくる政策調査会」について若干紹介をしたいと思います。これは97年にできたものですが、発端は民主党の菅直人さんが「市民政策調査会」の設置をよびかけたことにあります。市民団体、生協や生活者ネット、ネットワーク運動などが協力してかかわっています。独立した市民シンクタンクですが団体・個人などの寄付によって支えられています。

その活動の柱は特徴的に三つあります。一つは市民政策円卓会議という手法をとっていることです。これは市民の提起を受けて、まず情報を政策調査会が集める。その情報を集めた上で、その問題がどういう問題なのかを専門家も含めていろいろ調べてみて、その問題を解決するためにはどういう手法が必要なのかを議論する。その次に、市民からの問題提起を受けて、担当の省庁やあるいは自治体に関係していれば自治体の代表を呼んで、同じテーブルで話し合う場を設定をしています。それが円卓会議ということで、議員もコーディネーターとして参加し、問題を抱えている市民と省庁・自治体の一つのテーブルで議論をする。これは1回だけではなくて、何回も問題解決に向けて会合を重ねる。例えば、杉並区のゴミ中継所の近所に住んでいる人たちが化学物質過敏症の調査をやったところ症状値が非常に高く出ていて、ゴミの中継所と関係があるので

はないかということでいろいろ議論をしているわけですね。あるいは最重度の知的障害者の施設入所をめぐる問題。障害者・高齢者の移送サービスを今の状態でやろうとすると、運輸省など省庁の関係で法制度上いわゆる白タクになる。それを法制度も含めて市民グループがサービス提供するにはどういう仕組みをつくれればいいのかという議論を取り上げてやっているようです。あるいは女性の事業を支援する市民バンクをつくる。既存の制度も含めてこの可能性をいろいろ探っていくことをやはり省庁と議論しながら進めているようです。さしあたっては議員は民主党関係の若手議員がかかっています。市民、議員、省庁・自治体という行政、この3者を結ぶ枠組みをつくって、この場の中で独自に調査活動をした上で政策づくりをやろうという手法を試みています。

さらにもう二つの軸があって、市民政策プロジェクトと市民政策提案フォーラムという事業を進めています。例えば、医療改革や成年後見制度の検討、自治体議会改革、自動車・道路関連税制などについての報告書の作成を現在のところ行っています。

また、「介護の社会化を進める一万人委員会」の活動も注目されます。さらに、NPO法ができる前後ぐらいから、NPOのサポートセンターが地域レベルででき始めています。例えば北海道で既に活動をしています。

このように市民シンクタンクという、これまでの市民活動の中でさらに政策づくりを具体的に進める仕組みをいろんな回路を通じてつくろうという動きが90年代、特に後半に広がってきています。ただ、これも財源の問題があって、「市民がつくる政策調査会」の場合も団体等が寄付を出していることが活動の支えになっているわけです。あるいはまちづくりに取り組んでいる団体では、財団などからの一定のプロジェクトを引き受けることによってやれる。やはり資金の流れがある程度保障されないと、なかなか政策づくりとしても

うまくいかないということで、資金の流れをどうするのかという問題がこの中からも出てきているかと思います。

すでに触れたように、市民シンクタンク型の政策づくりでは情報公開法が一つの先例になっていますが、政策課題について制度化のための具体的な法案を一つの基本的モデルとしてつくる。今日松原さんが言われたように、それぞれの地域でニーズがあるならば、そういう法案のモデルがあれば、各地域にドッと広がっていく。情報公開法については国のレベルではまだこれからですが、自治体のレベルでは情報公開条例という形で広がっているわけです。その場合もモデル法案を誰が作るのかということが問題になりますが、具体的に法案化されればそれをモデルにして、地域に合うように若干アレンジしながらいろんな形で地域に広がる。各地域や自治体には、これを担う主体がある程度、形成されていると思います。市民のニーズがある政策をどうつくっていくのかというのが市民シンクタンクにとっては一番重要なポイントになると思います。

4 むすびに

(1) 政策提案型NPO

最後に、今までの議論の中で出てきた幾つの特徴と問題点を確認しておきたいと思います。一つは、90年代に本格的な意味での政策提案型NPOが出てきた。しかし、これは専従スタッフなどの問題も含めてまだ財源の問題がある。専従で政策づくりを具体的にやるスタッフはそれほどまだふえていない状況かと思っています。ただ、そういうNPOがかなり旗上げをしてきた。これをさらに拡大していくということでは、財源の問題をどう保障するのかということがあるかと思っています。

さらに社会サービスをみずから担うNPO、福

祉の領域は特にそうですが、これが地域に90年代にもかなり広がったということはNPO法を必要とする団体がかなりふえたということで、ニーズがあったということではないかと思えます。

(2) 政党、労働組合及び行政とNPO

NPOのこれからの問題としては、政党や労働組合、行政、企業とのそれぞれの関係や提携問題をどう議論していくのかということになるかと思えます。とりわけ市民シンクタンクという政策づくりの面からいうと、政党が政党助成金を使って自ら本格的なシンクタンクをつくるのが可能ですが、それを各政党ともなかなかやらない。政党が独自にシンクタンクをつくるのが一つの選択肢でしょうが、他方政党が、市民シンクタンクと提携関係を持つという方式も考えられる。先の「市民がつくる政策調査会」は、市民の側からの政策づくりのためのネットワークづくりです。

労働組合との関係では、地域において労働組合はある程度社会的な影響力を持ち、あるいは行政との関係などは一定のものをつくってきているわけです。そういう地域における労働組合の資源を生かして、NPOを支援するというだけでなく、労働組合もNPOの一つだという発想で、地域で社会的な活動をもっと積極的にできるような仕組みがどうやったらできるのかということが問題になるかと思えます。

行政とNPOとの関係も、今は厚生省の介護保険の関係でも行政のほうがまさしくNPOを求めているわけです。行政は、行政からの位置づけでNPOを有効活用しようとしています。これに対して、NPO側が社会サービスをみずから担うという形で広がってきているわけですが、NPOが不断にみずからの自立した活動ということをチェックをしていかなければ、かなり変質してしまう。行政によって変質させられるという局面もこれから問題になってくるかと思えます。また、逆に介護保険制度がどういう形で入るのかにもよるので

しょうが、既存の地域での社会福祉協議会などはかなり大きく変わってくるのではないかと。これまでは社会福祉協議会はぬくぬくとできたが、介護保険制度によってNPOなども含めていろんな競争相手が出てくるわけですから、地域の既存コミュニティの構造自体も変わる契機になっていくのではないかと。

企業についてはフィランソロピー活動がありますが、企業とNPOについてはどういう形になるのかはまだわからない部分があります。

(3) NPOのインフラ整備

NPOのインフラ整備という問題では、今日松原さんに報告していただいたようにNPOの法人化と次の課題として優遇税制問題があります。さらに、市民が自立した上での行政による「自助への援助」という発想で地域でのNPOや市民活動を支える新たな仕組みができないか、財団や市民独自の基金などの財源の仕組みが作れないかという問題があります。もちろんこれは郵便局のボランティア基金のような寄付をどうやって効率的に集めるのかという問題もあります。

従って、さらには市民活動の促進と助成のための二重のシステムを地域で構築をするという発想も必要です。NPOのための経営ノウハウや情報交換の場、資金の助成などのネットワークを作るために、NPOが独自にNPOをサポートするセンターやシステムをつくる。さらにそれと重なるような形で、あるいは並立するような形で自治体がサポートセンターをつくる。この両方が併存するという形での市民活動の促進と助成の二重のシステムが重要だと思います。

(つばごう みのる)

これは99年1月30日に開催された第5回研究会
における報告のまとめである