

「市民活動の自由」と自治の未来

桐島次郎

はじめに

第1章 「運動」の時代

1) 「市民」という形式

2) 市民運動という問題解決のシステム

3) 社会運動と制度

第2章 「オルタナティブ」の時代

1) 転換点としての「オルタナティブ」

2) 「NPO」の発見

3) 日本のNPO、市民運動が生みだしている

価値

第3章 「新しい地域社会」の形成

おわりに

はじめに

今日の日本社会のある種の「危機」は、何か特別なことが足りないというよりも、それまで「当たり前」と考えられてきたものが、当たり前だったところに存在しないことのように思われる。その事態とは、やや言い尽くされた感のある地域社会の「衰退」ないしは「崩壊」である。

この事態は、多くの人が既にずいぶん前から問題としてきた。しかし、崩壊の過程は進むことがあっても、止まることはなかったように思う。崩壊から再生への転換は、あり得るのだろうか。あり得るとすれば、それは、一体どんなことからはじまるだろうか。

本来、曖昧で複雑な問題を解決する智恵と力を、「地域」は内在させてきたはずである。支え合い、伝達、共有、交換という多様な機能が存在して、はじめて、ふつうの人々の暮らしは成り立つのだと思う。こうした社会的な領域が極端に薄くなった社会は、やはり、生きづらい社会であろう。

地域社会が、結局は、人々のライフ・スタ

イルの積み重なるの結果としてあるとすれば、再生の契機も、そのあたりにあるのではないかと思う。それを一言でいえば、「自分たちができることは、できるだけ自分たちでやるべきだ」ということになるかもしれない。「自治」とは、そういうことではないのか。

この単純で直接的な自治のひとつの在り方を、筆者は、市民運動、ないしは、市民活動とよばれる社会運動の過程の中に見ている。そして、NPOという新たな段階をむかえた市民運動の展開に、地域再生にむけた可能性を託したいと考えている。

本論では、日本の市民運動の発生から今日まで、最も重要だと思われるテーマのいくつかを検討し、地域活動の実践レベルで共有したいと考えている、これからのコミュニティの大まかイメージについて述べたいと思う。

第1章 「運動」の時代

1998年、特定非営利活動促進法¹⁾の成立により、それまでその多くが任意団体としての活動を余儀なくされてきた市民運動、市民活動団体が、簡易に法人格を取得できるようになった。それは市民運動の誕生から、およそ40年の歴史を経てようやく達成されたものであった。

この40年は、1980年頃を境として大きく二つの時期に区分することができる。本章では、いわば市民運動の第1世代とでも言うべき、80年代までの市民運動を念頭に、議論をすすみたい。この時代はまず何よりも、今日の地域活動の担い手にとって不可欠なアイデンティティとしての「市民」という概念と、そうした個人の内発性に基づく「市民運動」という新しいタイプの社会運動が広範な分野に広

がっていく時期である。当時の社会情勢、制度、人々の意識など多くの制約の中にあつて、市民運動は、今日の「市民自治」を支える基本的なコンセプトを創りだしてきた。

1)「市民」という形式

戦後日本において、草の根レベルで、「市民」という概念が登場するのは、1960年前後²である。それは、当時、社会変革の主体として想定されていた、「労働者」ないしは「労働者階級」への対抗的意識のもとに生まれた。「階級」や「組織」という言葉から連想される集団に対して、「自発的な個人」を対置することにより、「市民」概念は成立した³。その後、この「市民」概念をめぐるのは、1970年代半ばぐらいまで、階級派、市民派双方による「市民主義論争」とでも言うべき議論が続くことになった。

この「市民」という概念をめぐるのは、多様な解釈があり得るし、また、その内容が時代により変わっていくことは、「市民」というものが、「個人の自覚」ということ以上に、「市民」をとりまく社会状況との関係において規定されるという性格によると思われる。個人が、「市民」として社会的に登場することを促し、そうしたことを支える仕組みをもつ社会における「市民」と、逆に、「市民」として登場することに価値を置かない社会では、人々にとって、「市民」のイメージは、多分、全く異なるものになると思われる。

今日、実際の活動の現場においての「市民」とは、具体的に何を意味する言葉として使われているのかを考えれば、それは、まず、何よりも他ならぬ「自分」（という主体）の確認である。判断や行動の根拠が最終的には自分自身の中に存在していることが、「市民」であることの基本的な要件であると考えられる。それは、言い換えれば、運動における「自分」の発見でもあろう。そして、その「自分」や「私」というものをパブリックに表現しようとする時、人は意識的に「市民」という形式を使う。市民という形式が存在しなければ、「個人の想い」を社会にむけて直接的に表現することはむずかしい。

自分を自分以外のものに「委託」し、表現しなくてはならない社会では、個人は「委託先」に対して、従属的な位置にならざるを得ないだろう。その意味で、「市民」という概念は、組織や集団に対立する概念というよりは、誰にも開かれた概念であると考えられる。

60年代における市民概念の成立の本質的な意味は、自発的な個人が、「市民」という形式において社会的に登場することが可能になった時代において、それを社会は、どのように処遇すべきなのかという問題にこそあるように思う。それは、抽象的に言えば、「市民性」（市民の責任、アマチュアリズム、ボランティア）と公共性、専門職主義、官僚制度との関係の在り方をめぐる今日的な争点が提起されたと理解することができるのではないか。

2)市民運動という問題解決のシステム

市民は、多くの場合、自らの問題関心を社会的に表現する際、意見や関心、志を同じくする仲間を集め、運動⁴を組織する。市民運動は、問題を感じた個人が、「市民」という立場で発言し、行動するという「セルフスタート」を原則としている。

それまでの社会運動が、敢えて言えば「組織」の存在を前提に運動をすすめていこうとするのに対し、市民運動は、「個人」の問題意識や主体性に重点を置きながら、運動の在り方を考えようとするものであった。端的に言えば運動を代表するのは、そこに参加する一人ひとりの人間であつて、組織ではないという発想である。そこでは、運動の在り方を規模の問題に解消することや、運動の参加者が一方的な「指導」の対象となるのが強く忌避された。また問題を一点の「矛盾」から解こうするのではなく、それぞれの問題固有の「矛盾」とその解決の在り方が存在しているのだという認識から、運動の「部分性」をむしろ肯定し、そうした部分の中にこそ「全体」を解く鍵が存在していると主張した⁵。

それは、問題を発見した個人が、その場で、その問題についての解決策を考えだすという新しいタイプの社会運動であつた。自らを「当事者」としながら、必要な社会的資源を調達

し、問題について学習し、解決の方法を探るとというのが、市民運動の方法である。

問題を感じた人間が、その場で「会」(アソシエーション)を組織し、社会に対して意見を表明していくということが共感として広がり、社会的な影響力を持ちうる可能性があるということは、それまでの日本社会では自明のことではなかったと思われる。

市民運動は、また、参加する個人の自由な発想に強くこだわることで、様々な方法を言葉にしてきた。「この指とまれ」、「手作り」、「等身大」、「自分たちで考え、自分たちで決める」といった言葉に象徴的なのは、当事者による自己決定という直接的な民主主義への強い関心と、実際の運動の中での手応えであった⁶。今日から見ても、こうした運動の言葉には、地域で活動する小さな運動にとっての普遍的な世界が表現されているように感じる。それらは、行政による保障という形ではなく、自分たちの手で物事を創りだしていく時に不可欠な言葉として、今日まで引き継がれている⁷。

また、多様な自立的小集団が簇生している社会こそが、その内側に自己更新力を備えた健全な社会であるというイメージは、この時代の市民運動が作りあげた最も重要な功績であった。

こうした市民運動を別の視点から見るとすれば、それは、多層的、多元的な問題解決の社会システムとして捉えることも可能であろう。当事者自身にその能力が存在する場合には、積極的に問題解決のイニシアチブを市民に与えるということは、社会的なコストを押さえ、本当に必要なところに資金を回すことを可能にするが、当時も、そして現在も行政にはそうした姿勢がほとんどないと言わざるを得ない。

3)社会運動と制度

市民運動の多くは、現実には、止むに止まらずはじめられたものであったが、もし、それをその場で形にすることを励まし、支えるという発想や仕組みがあったならば、今日の地域社会における自治の在り方は相当に違ったものになったと思われる。

市民が参入していくルートがないために、運動は多くの場合、外部からの批判者の位置におかれる。既存の制度はむしろ、市民運動を「反対」と「抵抗」へ誘導し、それを社会の運営に活かすようなことがなかった。

また、一方で、行政の不足を補う民間の施設という位置づけにあって、劣悪な労働条件のまま放置してきた。

そのために、市民の運動や活動は、その成果を社会的に十分評価されることのない、いわば「見えないもの」として存在してきた。活動に参加している人間を除けば、市民運動とはあくまでも少数派でありつづけた。

一方、運動の側には、活動に対する反応が極端に少ない社会にあって、自分たちの活動を外にむけてひらいていこうという志向性を持たず、逆に活動には内向きの「力学」が常に働いてきた。

市民の自発性が「その場」で形となり活かされるという直接的な仕組みがないために、運動は、その要求を「間接民主主義」を通じて実現する以外になく、拡大志向の「力学」がリアリティをもつようになる。

結局、活動は、自分たちと他者の違いにこだわりすぎるか、また、自分たちと「同一化」するか、いずれかの傾向を強くもち、「違ってはいるけれど同じ」というような次元を社会の中に切り開くことができずにきた。

運動と制度の間に高いハードルが存在するなかで、運動は、制度や公共の補完的位置に自らを置くか、またはそれに対立する形でしか自らの存在意味をアピールできなかった。

第2章 「オルタナティブ」の時代

1980年代以降の市民運動の特徴は、それまでの市民運動が、運動の目標を具体的に設定し、その達成、ないしは喪失をもって解散するというスタイルが多かったのに対し、個々の問題が発生する社会構造そのものの変革を志向し、持続的な運動を展開していくというスタンスをとるようになったことである。運動は、非日常的なものから、より日常的なものとなっていった。自己資金を調達し、恒常的な活動の場を確保したり、事業的な運動を

展開していくグループも生まれていった。こうした運動は、自らを表現する社会的な「言葉と形」を模索しはじめていくことになった。

1) 転換点としての「オルタナティブ」

市民運動は80年代以降、多様化の時代をむかえる。そのテーマは、平和、反公害から、国際協力、環境、人権、食、文化、福祉など社会的なニーズがあるところには、必ずそれをテーマ化している市民運動が存在しているといつてよい。

また、活動の場も、政治的な場だけでなく、生活の場へと、地域へと広がった。そうしたテーマの拡大は、多様な担い手を運動に呼び込んでいった。

こうした主体、テーマの多様化は、「批判・闘争から参加・提案へ」⁸という市民運動の新しい展開へとつながっていくことになった。また、継続的な活動をするグループには、「市民活動」や「市民事業」という言葉も使われはじめた。そして、市民運動の新しい展開にとって、戦略的にもっとも重要な概念が「オルタナティブ」⁹という言葉であったと思われる。

「もうひとつの」という言葉に込められたものは、既存のものとは「異なる原理」をもった独自の「世界」が別に存在するということであり、従って、市民運動は、既存の「不足」を補うという位置にはなく、固有の意味と役割をもった存在として自らを認識しはじめた。

その論理とは、「自分たちでやっているからこそ意味がある」のであり、「だれかにやってもらうものではない」というものである。更に言えば、「自分たちで形にしてみたい」という志向こそがオルタナティブという言葉に含まれたニュアンスである。

オルタナティブという視点がなくては、既存の「公共」、「制度」、「経済」は批判の対象であっても、自分たちで作り出すものとしてイメージされにくい。

「公共」というそれまでは、政府や行政が独占してきたものに、市民が「オルタナティブな公共」を対置し、その根拠を具体的に社会に問うことによって、「公共」を自らの側に引

き寄せる道が開かれた。当然、それは、日本の経済や労働の在り方についても、同じ可能性を指摘することができる。

こうした新しい発想が広がるにつれて、反対や拒否という表現方法以外に、自分たちのアイデアをオルタナティブ（代案）として形にするという手法が、多くの市民運動によって採用されるようになった。むしろ、それは、「反対」を否定するのではなく、「代案提示」という手法によって、反対や拒否の根拠を異なる形で示すというものであった。敢えて言えば、それは、市民の「創造的社会参加」の道が生まれたということであり、間接民主主義をつかってコントロールするという以外に、「もうひとつの」選択肢を市民が手に入れたということの意味した。

2)「NPO」の発見

NPOとは一言でいえば、法人化した市民運動のことである¹⁰。特定非営利活動促進法成立以前、日本には、公益法人制度は存在しても、小さな市民運動が法人格を取得することは事実上不可能であり、また、そうした運動を法人化するという発想もほとんどなかったといつてよい。例外的に、事業活動の必要性から、市民活動が取得する法人格は、有限会社や株式会社という営利法人であった。

「運動」と言えば、当然、無償であり、「非営利」というような規定は、ほとんど不要と思われてきた。しかし、社会的に必要とされるサービスを恒常的に供給しようとする場合、それまでの常識であった、無償であるということは、むしろ市民運動の弱点となる場合が少なくなかった。その意味で、80年代後半から、徐々に紹介されはじめた欧米のNPOは、オルタナティブ志向の運動が模索してきた「社会的な形」そのものであった¹¹。

NPO制度の基本的な発想は、市民の「志」に、予算と権限を与え、市民運動の取り組みのプロセスに問題解決を委ねるということだと言える。社会的、公共的な分野に多様な市民運動が参入して、良いものは結果的に残るだろうという考え方に基づく社会制度である。

また個々のNPOは、運動と制度の中間に位

置き、運動のもつ自由で実験的な側面と制度ないしは事業のもつ安定的、継続的な側面の両方を併せ持つ特殊なインフラと規定することができる。それは、いわば、新しい自治の形、ないしは、自治の変換装置である。

また、NPOという言葉は、多様な分野でオルタナティブを追求していた個々の組織をつなぐ言葉として機能しはじめている。これまで市民運動、住民運動、地域運動、ボランティア活動と様々な名称で、また、私立、民間、無認可というような設立形態から、更にまた、消費者運動、環境保護運動、生活協同組合運動というようなテーマ毎に、多様な言葉で自らを表現した団体間で、分野やテーマを越えて「共通する役割」と「共通する利益」が存在していることを、自分たちの活動が同じ社会的な場を共有していることを自覚化させたことの意味は、相当に大きいと思われる。

3)日本のNPO、市民運動が生みだしている価値

日本の草の根のNPO、市民活動団体のほとんどは、常勤有給スタッフを抱えるだけの資金的余裕をもっていない^{*12}。従って、それらが、新しい雇用の場と言えるようになるまでは、まだしばらくの時間がかかるであろう。社会的成果を上げているNPOには、行政による、積極的な財政支援や公正な事業委託等が進められるべきだと考える。また、そのためのルールをどのようにつくるのか、NPOにとっても大きな課題である。

そうした課題は存在するものの、地域におけるボランティア活動の先に、フォーマルな社会セクターが存在することの意味は、非常に大きいと考える。これまでのボランティア活動は、その中で培った能力や感性、そして多様な人脈を活かして働くというルートがほとんど存在しない。こうした深刻な状況が、すぐにではなくとも、改善されることが強く望まれる。

自分個人の利益を一步抜け出る行為が、「好きでやっている」「勝手にやっている」と読み替えられてしまう社会は誰にとっても生きづらいものだと思うからである。

あらためて、こうした、日本の市民運動、

NPOの価値、特徴、論理を列挙するならば以下のようなものになるだろう。それは、参加者同士の互いの顔が見え、決定権が自分たちの手の中にあるような小さな自律的組織である。問題や不具合があれば自分たちでメンテナンス可能なサイズの組織である。

その多くは、必要性を自覚した当事者自身が、周りに働きかけて生まれた組織である。それらは、地域の豊かさと自らの豊かさとが不可分であるような、そんな組織である。

こうした小さな組織が、例外や多様性といった曖昧で人間的な領域を、よりよく扱うことができる。そして、参加するメンバー一人ひとりにふさわしい役割や出番を創り出すことによって、個人の主体性を引き出すことができる。こういう集団の中で、個人が責任をもったり、配慮したりという感覚が育つ。個人のつまずきや失敗を見通しながら、それを自立へとつなげることができる。

そこは、また、「専門的な知識」によって下位に位置づけられ、非公式化されてきた「自分たちの言葉」や、「気持ち」や「志」という個人の主観が、人間の自律や協同に不可欠なものとして認識されるような空間である。その中でルールや道徳は、具体的なその関係を離れてはリアリティを失うという点で融通の利かないものである。それは、「公」で語られる「正当な文化」が容易に貫徹しない固有の文化をもっている。社会を多元化しうる根拠はここにあると考える。

そこでの論理は、言葉や知識よりも「体験」であり、自分たちを教え導く人間ではなく大切なのは仲間だということである。こうしたもろもろの特徴は、「新しい」というよりも、これまでも生活や地域社会に普遍的に存在してきたものであろう。

こういう小さくて小回りのきく組織こそが、私生活と公共の間を埋めることができるのであり、フォーマルでありながら家族的な空間を実現できる。それは、対話の過程で自分たちのニーズの在り方そのものを見直したり、困難な状況に置かれた者に適切な配慮と気づかいを生み出すことができる小さな「政治」の場でもある。

ここに現れているのは人間は一人ひとり弱

くとも、必ずその人固有の意味と役割があるのだという信念である。

第3章 「新しい地域社会」の形成

「公共」が政府によって、上から画一的に整備される段階では、地域は従属的な位置に置かれる。しかし、「市民活動の自由」(NPO)の時代には、むしろ地域こそが主要な舞台となる。NPOやボランティアの活動が、人と人の関係をつくりだし、地域の中に新しい仕組みや制度を作り出せるかに、「地域社会の再生」はかかっているだろう。

その仕組みについて、いくつかの具体的なイメージをだしてみたい。

まず何よりも、コミュニティレベルでのNPO、市民活動の分野横断的なネットワークの形成が必要である。80年代からネットワークという言葉は、地域活動では頻繁に使われてきた言葉であるが、実際には、小さく閉じたネットワークがいくつも存在しているというのが現実ではないか。ボランティア、情報、資金をはじめとして、地域に存在する多様な資源が交換され、新しい価値を生み出すNPOの「市場メカニズム」は規模の小さなネットワークではほとんど機能しない。資源が、タテではなく、ヨコに流れていく仕組みがどうしても必要である。

また、そうしたコミュニティネットワークを拡げるためにも多様なインフラをつくりだすことが必要である。都道府県レベルで生まれている「NPOサポートセンター」と呼ばれる市民活動のためのインフラをコミュニティレベルでもつくりだしたい。それは、現在の活動の支援だけでなく、いわばコミュニティの記憶装置として、個々のグループや個人に蓄えられた経験を蓄積し、それを共有財産として、次の世代にも伝えていくことを可能にする。個々のグループは、いわばコミュニティの中ではパーツ(部分)である。そうした、パーツとパーツをつなぎ、組み上げて、トータル(全体)なビジョンを創りだす機能も期待される。

また、コミュニティファンドという形で、地域の資金をその地域に戻していくような仕組

みから、現金ではないが、「コミュニティマネー」という地域通貨を流通させるようなインフラもNPOやボランティアが活発に活動するしかけとしては非常に魅力的なものである。

更に、地域経済を支えているような、小さな会社や商店などとNPOは、地域の豊かさとともに生きているという点では同じである。コミュニティが育てた若い世代の力をコミュニティの経済につないでいくような労働市場をつくることはできないだろうか。そして、何よりも、コミュニティ活動のキャリアを評価し、若者を自主的に採用できるような権限をもった公立の学校や公民館、児童館や保育園というようなものを構想できないものだろうか。

実現の可能性が高いものから、そうでないものまで書いてきたが、要は、コミュニティの中に、人や物の循環的なサイクルを創り出したということである。こうしたサイクルがまわりはじめ、コミュニティというプールに、社会的資源を蓄積していくことが可能となる時、競争の結果として得られる個人の私的な蓄えが生活を豊かにするというライフ・スタイルから、コミュニティの豊かさに依拠した、共同的なライフ・スタイルを提示できるのではないかと考える。

おわりに

以上、NPOやボランティアという活動から、目指すべき新しい地域社会の姿をイメージしてみた。意見や批判をしていただけたらと思う。

註

*1福祉、環境、まちづくりなど、社会性をもったテーマに取り組む市民活動団体(NPO)が、簡易に法人格を取得することを可能にした法律。これにより、法人格がないために、契約・所有の主体になれないというような制約が取り払われた。

*2久野取「市民主義の成立」『思想の科学』1960年7月号。

*3日高六郎は、60年安保闘争に参加した市民の特徴を、「第1には、無党無派であること、第2には、政治的野心を持っていないこと、第3には、

- (中略)『パートタイマー』的参加者であること、第4には、組織の指令によってではなく、自発的に(中略)参加していること」と指摘した。『1960年5月19日』岩波書店、1960年。
- *4 こうした自発的な個人による草の根の運動は、「市民運動」とも、「住民運動」とも呼ばれてきた。1980年代までは、その名称をめぐる激しい対立もあったが、本論では、今日においては、その果たしている社会的役割は本質的に変わらないという認識と、住民運動とは、市民運動の中でも特定の地域の住民にかかわるテーマを扱うものという認識から、基本的には、「市民運動」ないしは「市民活動」という用語に統一する。
 - *5 久野収「神は細部に宿りたまう」『朝日ジャーナル』、1974年。
 - *6 日高六郎「市民と市民運動」『岩波講座・現代都市政策「市民参加」』岩波書店、1973年。
 - *7 西野博之「自分がやりたいことへの気づき大切」『季刊 子どもの権利条約』第2号、1989年11月。
 - *8 竹村真一編『いのち・自然・くらし ばななぼうと—もうひとつの生活をつくるネットワークカーズの船出—』ほんの木、1986年。
 - *9 「オルタナティブ」という言葉を市民運動レベルで広めたものの一つとして、宇津木朋子他編『もうひとつの暮らし・働き方をあなたに—ワークーズ・コレクティブ入門』協同図書サービス、1987年。
 - *10 Non Profit Organization = 「民間非営利組織」という訳が与えられる。最広義には、収益から経費を引いた純益を関係者に分配することが制度的にできない(非配当原則)ことを特徴とする組織で、公益法人、財団、私立学校法人、社会福祉法人まで含む。本論は其中でも「市民活動」と総称される、草の根の市民の自発的な運動(または活動)を主に念頭においている。
 - *11 岡部一明『社会が育てる市民運動』社会新報ブックレット3、1993年。
 - *12 経済企画庁の96年の調査では、92%が常勤有給スタッフがいない。『市民公益団体の実態把握調査』