

ローカル・イニシアティブの構造（三）：日本における地域社会の政治的構成

藪野， 祐三
九州大学大学院法学研究院教授

<https://doi.org/10.15017/2329>

出版情報：法政研究. 70 (2), pp.69-94, 2003-10-20. 九州大学法政学会
バージョン：
権利関係：

ローカル・イニシアティブの構造 (三)

——日本における地域社会の政治的構成——

藪野 祐三

目次

- 序章 ローカル・イニシアティブの時代 (六九巻四号)
- 第1章 分権型社会の構造 (前号)
- 第2章 官民公私論の展開 (本号)
 - (1) ローカル・イニシアティブの中のアクター
 - (2) システムとしての「公」と「私」
 - (3) アクターとしての「官」と「民」
 - (4) 公共性の構造
- 第3章 市民性の展開 (以下、次号)
- 第4章 公共性の可能性
- 終章 ローカル・イニシアティブの可能性

第2章 官民公私論の展開…ローカル・イニシアティブの中のアクター

(1) ローカル・イニシアティブの中のアクター

分権型社会がローカル・イニシアティブを創造するための外部環境条件だとするなら、次に問題となるのは、ではいったい誰がローカル・イニシアティブを担うのかというローカル・イニシアティブの内部環境条件だ。わたしたちは、今までローカルによって提示される空間の範囲を明確にはしてこなかった。というのも、ローカルは決して日本の自治体に相当するものだけを意味してはいなかったし、さらにいえば、自治体は単に行政サービスを実施する空間を意味しているに過ぎないのであって、ローカルは即時的に自治体ではない。確かに自治体がローカル・イニシアティブを創造する重要な担い手であることを否定することはできないものの、ローカル・イニシアティブとは単に自治体だけではなく、個人や企業、あるいは団体や組合など、それを担おうとするすべてのアクターによって担うことができる思想を意味している。

ローカルとは、自立しようとする空間を鋭角的に意味している。この空間をシステムと捉えれば、このローカルというシステムを支えるアクターが存在しなければならぬ。具体的にいえば、グローバル・システムというシステム空間を担うのは、NGOや多国籍企業などが念頭に浮かぶが、まず第一義的に想定されるのが国家というアクターに他ならない。あるいはナショナル・システムとして国家という空間を想定した場合、そのシステムを担うアクターとして、NPOや企業あるいは市民団体などが存在する。しかしなによりもまず念頭に浮かぶのが、政府というアクターに他ならない。このように空間と担い手、すなわちシステムとアクターという構図で考えるならば、ローカルというシステム空間を担うアクターが存在しているはずだし、また存在していなければならぬ。

このように整理してみるとシステムとアクターの関係は、あらゆるシステム空間の内部に存在していることが分かる。ただ、システムとアクターはあくまでも相対的な概念であり、そのためアクターは上位空間との関係においてはアクターとして機能を果たすものの、下位空間に対しては、それ自身システムに変容する可能性を秘めている。⁽¹⁾

具体的にいえば、国際システムというシステムを支える、あるいはシステムを構成している主要なアクターは国家に他ならない。その意味で国家は、国際システム、あるいはグローバル・システムという上位システムに対してすぐれてアクターとしての機能を担保している。しかし国家内部の組織、例えば自治体などの国家下位システムからすれば国家はナショナル・システムを構成しているという意味で、まさにシステムそのものに他ならない。その結果、自治体は国家というシステムを構成する要素として、国家を担うアクターと理解しなければならぬ。このように国家というエレメントは、国際関係からすればアクターを構成しているが、逆に自治体から見れば、まさにシステムを構成している。このようにシステムとアクターは相互に相対的な概念であり、同時にまたきわめて機能的な概念であることを明記しておかなければならない。

加えていえば、システムは単に空間概念に留まる訳ではない。システムは便益のネットワークを意味している場合もあることに留意する必要がある。端的にいえば、システムは空間概念と同時に便益概念の双方を持ち合わせているのだ。例えば医療というシステムを支えるアクターは医師であるとすれば、医療と医師の関係は、医師は医療という空間の担い手だけではなく、同時に医師は医療という便益の担い手でもある。同様に教育という便益の担い手は教員であり、その意味で教育という便益は教育システムを構成している一方、その担い手である教員は教育サービスというシステムを構成するアクターとして位置付けることができる。

このようなサービスを中心にシステムを考える事例は、数え切れないほど存在している。防火サービスと消防署の関係、治安維持サービスと警察の関係、防衛サービスと自衛隊の関係など、極端に言えば日常生活の周囲はこのサービ

ス・システムとそのシステムを担うアクター、すなわちサービスを提供するアクターの関係で満ちている。⁽²⁾

しかしシステムとアクターの関係は、システムがアクターに対してつねに優位するという訳ではない。むしろ逆に、アクターがシステム条件を左右する場合が、多いともいえる。例えばアクターが不足することによって、サービスが充足不可能なケースを数多く見つけ出すことができる。無医村は医師というアクターが欠如しているために、医療というサービスを提供できない。保育というサービス・システムが、担い手であるアクターとしての保育園が欠如することによって十分機能しない。その意味で、システムが上位でアクターが下位にあると位置付けることが可能であったとしても、その下位に位置付けられたアクターがシステム条件を左右する場合も多数存在しているのだ。いやむしろ、アクターがシステムの構造を決定的に条件付けているケースも多いのではないか。いずれにしろ、システムはアクターを拘束するが、アクターもまたシステムによって規定される。このようにつねにシステムとアクターの関係は相互依存的だといえよう。

ローカル・イニシアティブを考える場合も、このローカルを単に空間として理解するだけではなく、ローカル・サービスとしてサービスをも意味すると理解しておく必要がある。問題はこのようなシステムとアクター相互の依存と相克がわたしたちの日常生活を規定しているということ、自覚できるかどうかにかかっている。

具体的に見よう。システムとアクターの相互関係を理解するために、日常的にわたしたちが多用している「官民公私」の概念を取り上げてみよう。例えば、自治体が行政サービスをおこなう場合、この官民公私の区別が問題となってくる。すでに述べたように、ローカルは決して自治体を意味してはいない。ただここで便宜上、ローカルの具体的事例として自治体を取り上げてみよう。

その場合、自治体というシステムを担うアクターは誰かという問題が鋭くにわたしたちの眼前に立ち現れてくる。例えば、日本の多くの自治体が出している基本計画を見ると、「市民と行政は…」という表現が一般的となっている。し

かしここでの市民は、個体的市民、端的に言えば、個人としての市民を意味している場合がほとんどなのだ。しかし最近では企業市民という表現も決してめずらしくはない。さらにいえば最近のNPO活動を見るにつけて、NPOも明確に自治体サービスの担い手としての一角を占めるようになってきている。このように考えてみれば自治体サービスを実施しているのは、単に自治体という行政組織だけに留まらないことが理解できる。

自治体サービスについて、さらに身近な事例を挙げてみよう。例えば学校という教育サービスの担い手として、公立学校が存在する。それに対して私立学校も存在している。同じことは病院についてもいえる。公立病院に対して、私立病院が存在する。³⁾しかし公立学校と私立学校の間、基本的には財源として私財が充当されている。同じように、公立学校立学校はさまざまな補助金を受けているものの、基本的には財源として私財が充当されている。同じように、公立学校の財源は租税が当てられている。その限りにおいて公立学校と私立学校の差異は、財源のあり方の相違につきるのではないか。

というのも、それが教育というサービスを提供する限りにおいて、私立学校は財源が私的に調達されたからといって自由に教育内容を決定できる訳ではない。自由に授業時間数を制限できる訳ではないし、自由に偏向した教育を実施できる訳でもない。このように私立学校であっても、あくまでも教育内容については厳しく文部科学省の管理を受ける。このように教育サービスの内容について、公立学校と私立学校の間、差異を発見することは困難なのだ。教育というサービスが公的なサービスだとするなら、その担い手としての働きには、公（官）立の学校と私（民）立の学校の間、差異はない。

同じことは病院に対してもいえる。およそ医療というサービスを提供するに当たり病院の経営基盤が租税によるか、あるいは私財によるかの相違を超えて、およそそれが病院である限り医療というサービスの担い手の間には何らの相違も存在しないし、逆にまた相違があってはならない。

では、交通体系はどうだろうか。不思議なことに私財で運営されている私鉄でさえ、運賃は公共料金と呼ばれ、「おやおやけ」という文字が冠として付けられている。わたしたちは日常的に、野菜や魚の価格を公共料金と叫ばない。ではどうして私鉄の運賃は公共料金と呼ばれるのだろうか。タクシーについても、同様のことがいえる。公立のタクシー会社は皆無であり、すべてのタクシー業は民間で運営されている。にも拘わらず、タクシー運賃は公共料金と呼ばれ、ここでも「おやおやけ」の文字が使われている。そして私鉄もタクシーも野菜や魚とは異なつて自由に価格を設定することはできない。つねに政府の許認可が必要とされる。

このように整理してみると、公的サービスを担っているアクターは単に行政だけではないということが分かる。行政||自治体に加えて、あるいは行政||自治体とともに、医療、教育、交通など多くのサービスは民間によつて担われている。このような日常的な経験を図式化すれば、以下のように現すことができる。すなわち公と私の区別はサービス、あるいは空間としてシステムを意味し、官民は当該空間を、あるいはサービスを担う担い手、すなわちアクターとして位置付けと理解することが可能なのだ。

要約していえば、公私はサービス空間、あるいはサービス機能を意味しているとする一方、官民はその空間やサービスの担い手を意味している。この四つの言葉は、日常的には官民公私として識別されている。しかし官民公私を日常的な表現に戻つて考えてみれば、公私は空間や機能を意味しているのに対して、官民はその担い手を意味しているのではないか。このペーパーの文脈でいえば、公私はシステムであり、官民はアクターと位置付けることができるのではないか。ここが、ローカル・イニシアティブの担い手を考える場合、きわめて重要なポイントだ。

そこで、官民公私の関係を図で示せば、上記のように整理することができる。すでに述べたように、公私はシステムを官民は当該システムを担うアクターとして相互の関係が、まさに図3-IIとして整理することができるといえよう。

このようにして、ローカル・イニシアティブを支える担い手、すなわちアクターは官と民であることが分かる。ただ

図3-I 官民公私論

	官	民
公	公立学校 公立病院	私立学校 私立病院
私		私企業 民間団体

公私=システム 官民=アクター

注意しなければならない点は、官は自治体として即座に理解可能だが、民には市民、企業、団体、その他の官||行政||自治体から自立した一切のアクターが含まれている。この点については、さらに詳しく次章で分析することにしよう。

(2) システムとしての「公」と「私」

周知のように、私(し)は英語で private と呼ぶ。private そもその語源は deprive であり、「奪われる」という意味を現している。その意味で権力から奪われた空間やサービスを private と呼んでいる⁴⁾。本来のプライベートとはそれ故、権力が介入しない領域を指している。それに対して公は、同じく英語で public と呼ぶ。しかし、この public の意味がきわめて複雑な問題を含んでいる。

まず、日常的な生活から考えてみよう。例えば、駐車場に「公用車専用」と日本語で表記されている場合、通常市民はその駐車場に車を止めることはない。なぜなら、それは官庁専用の車が駐車するスペースだと考えられているからだ。しかしこれを英語表記にした場合、どのようになるだろうか。公用車専用であるからといって、public use only と表現すると、英語圏の国々では、市民が全員その駐車場を利用してしまいうに違いない。とうにも英語の public は民衆や住民、さらに市民のことを意味しているからだ。では英語ではその場合、どのように表記すればよいのか。常識的に考えると、それは official use only となるに違いない。あるいは governmental use only となるに違いない。英語でい

う public (おおよけ) は official や government はとまったく異なる概念なのだ。

この public' official として government を日本語に翻訳すれば、public は公となり、official と government は官となるはずだ。その意味で、官は official とも government とも英訳できる。英語で考えれば、このように官と公は明確に区別されるべき性質のものであるにも拘わらず、日本では大きな疑いもなく公と官は同一のものと理解されてきた経緯がある。この公＝官という図式が長期にわたって、また広範囲にわたって日本のローカル・イニシアティブの創造を疎外してきたのではないか。当然のことだが明治以来の日本は、さらに戦後期の日本においても、官が率先して公を担ってきた歴史がある。そのため公といえばすぐに官を思い浮かべてしまう。この発想の中に思想の貧困を見るし、ローカル・イニシアティブへの発想の貧弱さを見ることができる。

では、公とは何か。これは、きわめて難解な問題だ。実は、公はそれ自身まったく相対的な概念でしかありえないのではないか。公の概念については次章以下で詳しく分析するとして、まず身近な例で公について考えてみよう。例えば民間会社の壁にも、「私用電話お断り」という張り紙を見ることがある。不思議なことに私企業にも私用を禁止する行為が存在するのだ。これなど典型的な公私問題を考える端緒であって、私企業の間でさえ勤務中は公とみなされ、会社に関係のない行為は私用とみなされる。このように言語的な意味で、公私に対するきわめて興味ある問題が浮かび上がってくる。それは私企業の下位レベルには、もう一つの私という空間が存在しているという事実だ。私企業の中の私用電話という私の二重性が、私の構造をきわめて複雑にしている。

このように整理してみると、公という空間や作用は、上下関係が存在するところではつねに上位レベルの空間、あるいはサービスとして理解されているのではないかという思いに突き当たる。さらにいえば家庭の中にでも、公私を区別する必要性がある場面に出会う。親の介護というサービスのために、海外旅行を取りやめなければならぬ場合がある。わたしたちは、このような事例の中に、無意識であれ介護をより公的なものと判断し、海外旅行を私的と思ひます思

考パターンを見つけ出すことができる。介護と旅行というサービスの間には優劣がありその結果、サービスの間に上下関係、あるいは優先関係が生まれる。このように公私の区別は限りなく続く。しかし、限度を超えて無前提に公私を上位下位の関係に拡散させてしまうと、逆に本来の公私の意味が希薄化されてしまうという危険性が発生する。当然そこには一定程度の仕切りが必要だが、公私の区別はひとまずここでは公私はきわめて相対的な概念であることを確認しておくに留めておこう。

このように無限に階層化する公概念も、政治学的には国家という枠組みで補足されてきたし、また現在でもそのように補足されている。⁽⁶⁾ 国家が公を担保する究極でかつ終局の組織だという認識は、市民の間に根強い。問題は、国家や自治体に収斂されてしまっている公の概念を市民の手にどのようにして取り戻すかにある。その問題がこのペーパーの通奏低音をなしている根本的なローカル・イニシアティブ問題なのだ。そのことはさておいて、公の機能について、いま少し分析をすすめていくことにしよう。

ローカル・イニシアティブが占める公の概念を official なあるいは governmental なものでなく、public なものとして創造していくためにどのような作業が必要なのだろうか。再三述べたように、公という概念はきわめて相対的であり、その相対化された対象との関係で公が明確になる性質のものだ。公が国家や自治体と同一視されるようになった経緯には、国家だけが軍隊という物理的暴力を独占し、自治体だけが警察という治安装置を独占しているからに他ならない。⁽⁷⁾ 明治以来の日本のように、ローカルのイニシアティブを国家が担うことができるし、さらにいえば自治体が独占しても問題はない。⁽⁸⁾ 再度英語に戻ってみれば、public とはそもそも民衆のことを指している。その意味で本来的には公は国家や自治体の権力ではなく、民衆の総意を構成している概念に他ならない。その結果、論理的に言えば官が公を担うことができるし、また担わなければならない構造が存在している。その理由は、議会制というシステムそのものの構造に由来している。というのも、議会は本来的にいつて市民の選挙によって構成されているからであり、市民の総意を代

表しているからだ。しかしひとたび市民の総意が議会という形で組織化されてしまうと、議会自身が市民の総意から乖離して、独自の権力を構成し始める。この事例は、主権という概念に典型的に現れている。本来、「国民」主権と呼ばれるように主権の行使は国民の意思にゆだねられている。にも拘わらず主権はまた、「国家」主権という機能を果たす。

最もラディカルな問いはローカル・イニシアティブの創造が市民の手に常にゆだねられているか否かにある。選挙というシステムが恒常的にローカル・システムの形骸化を阻止する働きを備え、市民の監視機能が議会に常に作用するならば、市民がローカル・イニシアティブを国家にゆだねることに合意することも可能だ。さらに市民が自治体にそれを付与することに疑義を挟まなければ、それもまたローカル・イニシアティブの一つの形式であるという点にある。それ故、ここで問い掛けられなければならないのは、市民という思想的視角からローカル・イニシアティブが構成されているか否かという問題なのだ。そしてまた、公は国家や自治体の占有物ではなく本来的に市民のものだという論理の確認なのだ。

ところで公の概念は歴史的時間の長さの中で、つねに論争されてきたテーマだ。歴史的にさかのぼれば、ソクラテスに起源を發する正義の問題にまでに立ち戻らなければならないのかもしれない。そのような哲学的論争を単純化する誤解を恐れず図式的に整理すれば、以下の二つの考えを見つけ出すことができる。その一つは、そもそも公という概念が先見的に存在し、わたしたちの精神的営為とはその先見的な公を發見することにあるという公先驗論だ。それに対して、公は經驗的に發見される性質のもので、わたしたちの同じく精神的営為は經驗的に公概念を創造していくことにあるという公經驗論だ。

この二つの論争には、限りがない。例えばゲリラを防ぐための統制をめぐって、その統制が公の利益にかなっているか否かを問い掛けはしない。その意味で、統制の目的は先見的に正義なのだ。しかし、統制の手続きに公的な性格が保障されているか否かをめぐって再び論議が繰り返される。これなど、典型的な公經驗論に他ならない。このように、公

の概念を争うアーリーナにおいて、先験論と経験論の覇権をめぐる争いは無限ループを描いて、恒常的にわたしたちの経験するところとなっている。

先見的であれ経験的であれ、まず公を問題にする場合、その公がカバーしようとする範囲について、一定の理解が必要だ。このような広がりには経験とともにわたしたちの日常生活に立ち現れてくる。いいかえればわたしたちの日常生活の中で公の概念の広がりには経験的に、また具体的にある争点をもって現れてくる。例えば環境保護を見た場合、その環境問題を解決するために動員されなければならない空間と担い手の広がりによって、当該環境問題の公的性格が規定される。端的に言えば広がり、と働きによって、公は規定されていくといえる。あるところでは、自治体レベルで公は規定されるかもしれない。さらに国家レベルにまで広げて対処しなければ問題が処理しえない場合、公は国家レベルにまで広がる。加えてそれが地球的規模の論争が必要な場合、グローバル・レベルにまで公の概念は広がりを見せるだろう。

このことから、公概念に対して二つの暫定的な結論を見つけ出すことができる。一つは、公とは市民が共有する問題群をカバーする広がりという意味するという点だ。それ故、問題群の広がりは一義的には決定できないのだ。当然、広がりに対して様々な意見が戦わされ、それ自身が新たな公問題を生み出す可能性は十分に存在する。そのことはさて置いて、まず公は問題群の広がりだと規定しておくことにしよう。その結果、公は問題群の広がりをもったシステムと定義しておくことは可能となってくる。これが第一の暫定的な結論だ。

第二の結論は、すでに述べたように、第一義的にはまずローカルに問題群が存在する。それがナショナルな広がりや要求する場合もあれば、さらにグローバルな展開を求める場合もある。裏側からいえば、ナショナルの争点、グローバルの争点がローカルの争点に先立って存在する訳ではないという結論だ。まずローカルの争点が存在し、それがナショナルの争点やグローバルの争点に転換していく。このように公というシステムもまた、ローカルから始められなければならない。ローカルにおける公的な問題が存在して、その後それがナショナルに、あるいはグローバルに展開される

のだ。まずローカルの公が存在する。

このように、公とはローカルに住む市民が共有すべき問題群の広がりネットワークしたシステムであると考えることが出来る。いずれにしても、公概念は鋭角的にシステムを構成する。この視点こそ官民公私を考える場合、まず確認されなければならない基点だといえよう。

(3) アクターとしての「官」と「民」

このように、公はシステムであることが確認できた。次いで問題になるのは、このシステムを担う担い手は誰かというテーマだ。この問題については「ローカル・システムの中のアクター」ですでに簡単に触れたが、ここで再度やや詳しくアクター論を分析してみることにしよう。

公共的問題を取り上げた場合、つねに問い掛けられるのは、公⇨官という図式のあり方についてだ。再三述べたが、公⇨官という図式はそれほどまでにわたしたちの生活の中に根強く定着してしまっているし、不幸なことにもわたしたちの考えもこの図式によって根深く支配されている。そこで、官民公私の図式を再度英語に戻って考えてみることにしよう。官は英語では、officialであり governmental であった。そこで governmental という概念を手掛かりに公というシステムを担うアクターを分析してみることにしよう。

官民公私の図式を英語で現せば、官⇨official、あるいは governmental と表記することができたが、他方、民は private となることは自明の理だといえよう。しかし問題は公私の英語をどのように当てはめるかにある。公は問題なく public と訳すことができるが、私は再び private となってしまう。英語では公と官の区別は明快に可能であったのに対し、不思議と私と民の英語は双方とも private となってしまう。他方、日本語では私と民という二つの言葉が存在

図3-II 英語表記による官民公私論

	Government (官)	non-government (民)
public (公)		
private (私)		

する。ここでは英語での官民公私論と日本語での官民公私論の説明能力を対比することができ、きわめて興味深い。

官民公私の図式を英語表記するには、どのようにすればよいのか。そこで、再度官民公私の図を英語表記してみよう。すると、以下のように現すことができるのではないか。

このように民を non-government と訳すと問題は一挙に解決するのではないか。その結果、公を構成するアクターには政府 ≡ government と非政府 ≡ non-government の二種類が存在することが確認できる。それ故、わたしたちは民を非政府といいかえることにしよう。というのも、公概念を問題にする場合、私と民はきわめて誤解を招く用語だし、さらに私と民が混在する過程では、必ずしもアクター論が十分に展開することができないからだ。さらにいえば、英語でさえ私と民は本来的に区別する用語を持つてはいない。例えば、一九八〇年代の新保守主義が取った政策に民営化があった。サッチャー政権が実施した英国鉄道の民営化、あるいは英国航空の民営化などがその典型だし、日本においても中曽根政権が実施した国鉄のJR化などがその典型だ。これら過程は、英語でさえ privatization と訳されている。まさに民営化そのものだ。しかし公共性の強い交通機関を民営化させたというよりも、政府部門 ≡ governmental sector から排除し非政府部門 ≡ non-governmental sector に移管させたと考えた方が、現状の理解には近いのではないか。というのも、政府部門から切り離れたからといって、即座に営利性が生まれる訳ではない。その意味で、政府組織から非政府組織に切り替えたのが、民営化に他ならない。この過程は、民営化ではなく非政府組織化と表現した方が、現状に近いといえよう。

ところで、この非政府組織という用語を援用すれば、新たな状況の理解が可能になってくる。幸

いなことに、非政府組織といえ、即座にNGOを思い浮かべる。端的にいえば、二十世紀の後半からNGOというコンセプトが市民権を得て使用されるようになってきた。周知のように、NGOとは non-governmental organizationの訳であり、非政府組織と訳されている。さらに幸いなことに、このNGOはきわめて公的利益を実現するために組織化されてきた経緯がある。ここはNGO論を展開する場ではないので、単純にNGOは非政府組織であり、同時に公益性を追求する組織だというNGO概念を確認するだけで十分だ。

そこで問題をNGOと公共交通機関の民営化と比較した場合、どこにその組織的原理の相違を発見すればよいのか、きわめて興味ある問題に突き当たる。日本では例えば、NGOもJRも双方とも公益性を求めている。そのため収益性が悪いからといって、JRは即座に路線を廃止することはできない。さらにNGOもJRも営利性を公益性の下に置くことを組織の理念としている。当然、NGOもJRも組織体である以上、組織を運営するための収益を上げる必要があることはいうまでもない。しかし双方の組織とも公益性を無視してまで、営利性に走ることはできない。このように推論を突き詰めていけば、JRはNGOで運営できないのかという原理的な問題にたどり着いてしまう。当然、常識的に考えてNGOが巨大なJRを運営することは不可能に近い。しかし世界のNGOには巨大なメンバーを備え、潤沢な資金を調達している組織も存在する。知的推論を続ければ、NGOとJRの相違を明確に規定することに一層の困難さを感じてしまう。実は、この困難性がアクター論を考える場合の出発点にならなければならない。

再度、公論に戻ってみよう。すでに述べたように公とは市民全員が拘束される問題群を意味していた。逆にいえば問題群に関わりのあるアクターはすべて公的システムの担い手だといえよう。政府が第一義的にその担い手だという常識論を引き継げば、政府だけではなく非政府もまた、明らかに公システムを担うアクターを構成しているのだ。

では、非政府とはどのような組織を指すのだろうか。この非政府論には最大解釈と最小解釈が並存しているといつてあながち間違ではない。一般に日本社会では、非政府組織すなわちNGOの最小解釈が流布しているし、違和感なく

市民に受け入れられているのが、現状だといえよう。最小解釈とは何か。それはボランティア的な意思をもった個人が社会的貢献を目指して日常的に活動している組織だという解釈だ。きわめて差別的であり、それ自身偏見の塊だが、「女子供が片手間にする活動がNGOだ」という偏見も強い。営利性を第一に日夜しのぎを削っているビジネスマンからすれば、NGOは暇人の集団に映るのかもしれない。この解釈が一般的であるのは、日本の多くの行政機関自身がNGOをこのように捕らえているからだといえよう。

では最大解釈とは何か。それは非政府とは政府以外のすべての組織を指しているという解釈だ。政府以外である以上、企業、組合、団体、地方政府など政府以外の一切の組織がこれに含まれるという解釈だ。地方政府がNGOに入るのは、非政府という概念はもっぱら中央政府を意味するに過ぎず、そのため中央政府に属さない地方政府もまた、非政府組織だという論理だ。

そこには典型的に企業もNGOに含まれる。すなわち非政府組織に含まれる。では、非政府組織である企業に公益性はあるのだろうか。わたしたちの日常的な感覚では、企業と公益性はまったく背馳するものであり、それ自身矛盾した概念だという発想が一般的だし、それを否定することはきわめて困難だ。

再び英語に立ち戻ってみれば、しかし不思議なことに英語で商品のことを *goods* と呼ぶ。語源的な意味の正確さを別としても、商品は社会的に見て *good* でなければならぬのではないか。反社会的な商品は社会から退場を命じられる。食品の不正表示、製作過程での環境汚染、さらには従業員への過剰な労働の強制など、これらはすべて反社会的であると非難される。反社会的とは、端的にいえば反公益性に他ならない。実は、企業は社会的に受け入れられる商品を製作することによって、社会という公的システムを支えているのではないか。結果、企業もまたローカル・イニシアティブをささえる重要なアクターであるはずなのだ。企業はメセナ活動を通して利益の社会還元を図ろうとしている。しかし本来の企業の社会貢献は、製品の製作過程で社会資本を増大することに勢力を傾けることにありはしないか。そ

してまた、企業の社会的責任が叫ばれる現在、企業もまた社会という公的システムに対して責任を明確にする時代に入っているではないか。

とりわけ日本ではマルクス主義の強い影響の結果、資本主義は即座に悪であり、資本主義を支えているアクターとしての企業も労働者を搾取する悪の存在としてイデオロギー的に企業を攻撃してきた歴史がある。しかし企業はまた、社会的公器とも呼ばれている。確にかかつては、鉄は国家なりとして鉄鋼という個別利益を国家の利益にすりかえようとした企業悪の論理が語られた時代がある。そのこの意味を踏まえてもかつ、企業は公益を担うアクターであると位置付ける認識がもつともつと必要ではないか。逆にいえば、公益性の高い企業が生み出す製品の価格には公共料金という表示が付けられている。

同じことは、労働組合にもいえるのではないか。労働組合が労働組合だけの利益に執着して活動を続けていけば、必ず市民からの反発をかうのは必定だといえよう。労働組合の組合員の職場環境が社会的正義に著しく反している場合、多くの市民は組合の活動に賛同するし、賛意を示すだろう。その限りにおいて、労働組合は労働者という立場にある人々の公益を代表しなければならぬ。その証拠に、組合自身が不当な解雇をこうむった場合、広く市民の支持を得るために街頭活動をおこなっている。市民と労組の間に、公益性を実現するという課題が共有されて、初めて労組の社会的認知は高まる。

労働者のストもまた、市民の関心を引き付ける限りにおいて、市民の理解を得ることができる。ストという一面では反社会的行為が許されているのも、ストが特殊に労組の利益をまもるためだけに発動されるのではなく、労働者として公と社会から認知される権利を擁護するために発動されるからだ。このように、組合がいかに公益性に直面しているかが常に問われ続けてきたといえよう。にも拘わらず、組合運動が政治主義に走り、組合の役職者が退職後の職場のよう⁽¹⁰⁾に選挙に出るといふ方式は、厳しく市民の批判的となるといえよう。

個人商店も、適正な価格と適正な品質を管理して販売行為に携わる必要がある。適正な価格と適正な品質を管理しなければ、例え個人商店といえども、市場というアーリーナから退場を余儀なくされる。当然、市場は個人商店の公益性を実現するアーリーナとしての性格を持っている。

このように、企業から組合、さらには個人商店までが、公システムを支えるアクターなのた。¹¹この広義のNGO概念の展開、すなわち非政府組織の最大解釈こそが、ローカル・システムを実現するための必須の条件だといえよう。すべての組織にとって情報の公開が市民から求められる時代にあつて、すでに分析したようにわたしたちは現在、平準化された社会に住んでいる。そのことからすれば、特殊利益の特殊な収奪は許されなくなつてきている。組織はまさに、すべて公を支えるアクターとしての顔を明確にする必要に迫られているといえよう。わたしたちは、このような理解からNGO、すなわち非政府組織を単に市民団体としての狭義のNGOに限定するのではなく、すべての非政府組織もまた、政府組織と同様に公というシステムを担うアクターでなければならぬ。

(4) 公共性の構造

以上の推論によつて、公システムとそれを担うアクターの関係は明確になつた。では、最後に残された課題は、「公」と「公共」の相違を画定することにある。しばしば、わたしたちは公と公共を同じものとみなしてしまう。しかし、公と公共はまったく異なるコンセプトではないか。そのことを明らかにしなければならぬ。

いままでの論議から、公はシステムであり、それを支えるアクターには政府と非政府の二種類があつたことが理解できた。その方程式を描けば

公Ⅱ政府＋非政府

という形式を取る。従来、公Ⅱ政府であった理解が一步前進して、政府以外の非政府も、公を支えるアクターに加えられた。さらに、この非政府はまた、企業、組合、団体、個人などの要素から構成されていた。そのことを重ね合わせると、公を理解する方程式はさらに以下のように具体化できるといえよう。

公Ⅱ政府（官）＋非政府（企業＋組合＋団体＋市民等）

このようにすべての要素が、公的なシステムを支えるアクターでなければならぬ。では、公共とは何か。すなわち、「公」と「公共」はどのように異なっているのか。実はその相違は、システムとアクターの関係のあり方に他ならない。端的にいえば「公」システムを「共」に支えるという意味で、公共という概念が成立する。公はシステムを構成し、また共はアクターの束を構成しているといえよう。要約していえば、官と民が、いままでの文脈でいえば政府と非政府が協力して公的システムを創造し、維持していく行為を公共的行為と呼ぶことができる。つまり、公共とは「公というシステム」と「共というアクターの束」の集合体なのだ。

このように公という抽象的な利益が政府や非政府というアクターの個別具体的な活動を通して、現象化する。例えば、治安という公的サービスが警察というアクターによる個別的具体的な活動を通して現象化される。あるいは、教育という公的サービスが、公立であれ私立であれ学校というアクターによる個別具体的な活動を通して現象化されるのだ。この現象のあり方を公共と呼ぶことができるし、またこの現象のあり方を公共と定義しなければならない。

現実問題として公的サービスを提供するのに政府（官）と非政府（民）が関わるが、その関わりには理念的にあって、

以下の三つのパターンが考えられる。

- (1) 政府だけが実施するパターン
- (2) 非政府だけが実施するパターン
- (3) 政府と非政府が協力して実施するパターン

まず第一のパターンから考えてみることにしよう。再三述べたように、従来ともすれば公的サービスは政府(官)だけが独占して実施するものだと考えられていたし、いまだにその考えは根強く残っている。例えば、アダム・スミスが古典的に述べた政府の三事業である国防、司法、そして公共事業はいまだに政府の独占物だ。別の面から見れば、政府はこのような公的サービスを独占する機能を果たしているし、独占しているからこそ徴税の機能も政府に付与されているといえるに違いない。

やや細部にこだわりすぎるが、実は国防といえども政府だけで独占してできる公的サービスではない。というのも、政府は何ひとつ財を生産してはいないからだ。⁽¹²⁾ 国防に必要な軍備はすべて企業からの調達であることを忘れてはならない。航空機、護衛艦、ヘリコプター、兵器、コンピューターなど、例えば日本の自衛隊の装備は、すべてが民間からの調達だ。もしこの関係を政府(官)と非政府(民)の協力体制だと拡大解釈すれば、一切の公的サービスは政府と非政府の共同によって成り立っているといえるだろう。⁽¹³⁾ このような図式の典型は、公共事業にある。例えば、ダム建設、高速道路の建設、さらには橋梁の建設など、公共事業は政府機能そのものであるかのように存在している。しかし政府が直接これらの建設に当たる訳ではない。予算と権限だけが国民から政府に依託され、その依託をもとに入札制度を利用して、政府や自治体は民間企業に仕事を発注する。まさに公共事業という公的サービスは建設業という民間の企業に

よって担われている。

そこに見られる政府の独自の機能は、自衛隊装備のための費用を徴税し、それを財源として民間の企業に装備を発注するという権限であり、公共事業の内容と実施場所を選定し、そのための租税の配分と企業への発注という権限だけではない。端的にいえば、政府は財を生産することなく、政府は権限の集積に過ぎないといってもいい過ぎではない。このような考えは、やや公共性の拡大解釈に至るといふ危険性がある。というのも、公的目的のために、非政府である民が協力しているのではなく、あくまでもビジネス・チャンスとして関わっているに過ぎないからだ。そのため、たとえ企業が受注し実際には企業がおこなう公共事業は政府だけが独自に実施する公サービスだとみなしておくことにしよう。その結果、アダム・スミスがいち早く定義した政府の三大義務である、国防、司法、公共事業は典型的に政府が独占して果たすべき公的サービスに他ならないといえよう。¹⁴⁾

では、第二の非政府だけが独自におこなう公的サービスとは、何か。実はこれが典型的な、そして古典的なNGO活動だと考えられている。すでに述べたように、NGOはそもそも政府が関与しようとしないうる公的サービスを非政府レベルで実施しようとする組織原理を持っている。具体的には貧しい国々での学校建設、平和維持のための地雷撤去キャンペーン、さらには水や緑という環境の保護など、様々な組織がある。NGOの歴史性について詳しく分析する余裕はないが、世界最大のNGOの一つに、世界赤十字社が数えられる。このことが示すように、NGOは組織体として巨大なものがあり、また世界的にネットワークしているものがあることを確認しておくことにしよう。¹⁵⁾

問題は、第三のパターンにある。政府と非政府が協力しておこなう公的サービスのあり方は、これからのローカル・イニシアティブを考える場合、きわめて重要なテーマとなってくる。¹⁶⁾近年、政府と非政府、典型的には政府とNGOは相互に協力するというスタンスが確認され始めているが、最近までは両者の関係は決して良くはなかった。それはNGOが政府によって、ともすればAGOと理解されてきたことに起因している。AGOすなわち、Anti governmental

organizationと理解されてきたからだ。非政府団体ではなく、反政府団体と理解されてきた。例えば環境保護団体は、きわめて政治的な活動をおこなう場合があり、政府に対して政策的批判を展開することに、すぐれた機動性と機能性を発揮してきた経緯がある。

しかしNGOをいまま少し幅を持たせて理解する必要があるのではないか。実はNGOの中にも反政府性から親政府性までの幅が、存在する。NGOの政治性からして、常にNGOはAGOと理解されてきた経緯はそれなりに理由のあることだが、反政府性と親政府性を次のように読みかえてみよう。すなわち反政府的な組織は非営利的活動をおこない、親政府的な組織は営利的な活動をおこなうと考えてみよう。当然、親政府的組織とは企業を指す⁽¹⁷⁾。実は、営利性をもつた非政府組織にあたる企業と政府の間には、公的サービスを實現するための不可欠の関係が存在していることにもっともっと注目しなければならない。

例えば、高齢化社会を支えるには施設が必要とされる。日本の場合、それらの施設はほとんど民間＝非政府でまかなわれている。その場合、施設に営利性が認められなければ高齢者用施設は増大しない。しかし反面、高齢者施設のような福祉施設が利潤を上げることには社会的な批判が集まる。では、善意で施設の運営は可能だろうか。もちろん、不可能だ。実はこの間の事情に、社会的必要性と社会的認知の間の大きなギャップが生まれてくる。端的にいえば、社会的正義の實現と営利行為がもたらす利潤の間のギャップだ。

さらにいえば、都市の交通が渋滞して通勤などの時間帯に自動車動かなくなる例は、都市交通の悩みの種だ。そこで市の交通対策課がバス・レーンを作り、朝夕のラッシュ時にはバス・レーンに乗用車が入らないようにしたとしよう。マイカー規制だ。その結果、民間で運営されているバス会社の乗客が伸び、営業利益が上がったとしよう。これなども、交通体系をスムーズにするという公的利益の實現が、個別企業であるバス会社の利益増大につながっていくのだ。

正義は利潤を求めてはならないし、利潤は正義を實現しないという考えはきわめて強い⁽¹⁸⁾。清貧の思想こそ、社会が最

も快く受け入れるところのものだ。しかし医療や交通といった正義を実現するためにも、実際的には費用が掛かる。この費用を民間に依存する必要性は格段と高い。このような構図は、一般的にレント・シーカーと呼ばれている。⁽¹⁹⁾ 既得権の費用を民間に依存する必要性は格段と高い。このような構図は、公的サービスの実現はその実現に既得権を感じる民間に依存する以外方法はないという考えが、レント・シーカー論だ。このような政府と非政府の相互依存は、旧くから都市政策の中で実感されてきた。例えば、役所が審議会をつくる時、利益代表者を審議員に加えるのは、まさにこのレント・シーカー論の無自覚的運用だといえよう。

ところが、近年ではこの政府と非政府の関係は国際平和維持などの側面で顕著になっている。従来、軍は治安維持にすぐれた機能を持っていた。しかし最近のピース・メイキングと呼ばれる平和維持の活動は、単なる治安維持だけに留まるものではない。さらに積極的に自治体を建設しなければならない。すでに述べたように、水道、学校、衛生、保健などのサービスが完備して初めて治安全体の安全が確保される。その意味では、平和維持活動は軍事的な側面だけでなく、自治体のサービスも動員する必要がある、すでに多くの自治体サービスが動員されている。というのも、近年の不安定国家は、社会の安定性を著しく欠如させているからだ。そのために、国家建設と同時に、いやそれ以上の速さで、自治体建設が求められているのだ。⁽²⁰⁾

このような自治体サービスの建設を基礎として長期にわたって新しい生活基盤を形成するには、さらに息の長い平和維持活動が必要とされる。そこに登場してくるのが、NGOだといえよう。政府がとりわけ強力に援助できるのは、俗にいう道路、橋梁、病院などのハード支援に限られるケースが多い。病院を建設しても、その運用などのソフトの面には、政府はきわめて無力だ。その間隙をぬって、NGOが平和維持にきわめて積極的に参加し始めている。

このような事例を見ても、政府と非政府の相互依存関係は、生活を安定させる基盤を形成するための基本的で、必要不可欠な構造を形作っている。とりわけ、レント・シーカー論は国の経済発展の程度に拘わらず、すべてのローカルが

図3-III 修正された官民公私論

	official, government 官	non-official non-government 民
public 公	公立学校 公立病院	私立学校、私立病院 私企業、民間団体
private 私		

イニシアティブをもって生活基盤を整備し、創造していく場合には不可欠の思想であり、政策だといえよう。

このことを念頭に置く限り、実は図3-1は、以下のように修正されなければならない。図3-1では、私企業と表したが、これを非政府企業と書き直さなければならない。このように書き直せば、私企業は「官」と「民」が交差したマス目に入れられなければならない。実は、私(し)がprivateである限り、私は公とはまったく隔絶した世界であり、公と混在してはならない世界なのだ。それが私(し)≡private)の意味である以上、図3-1は以下のように修正されなければならない。

図3-IIIの結果、公≡官+民という図式が完全に説明できる。本来、私的なマス目は空白でなければならぬが、その意味はprivateの意味からも当然とされなければならない。私(し)を守るために公が作動することはあっても、私(し)を公に動員してはならないのだ。私(し)を公に動員したのが、戦前の日本であり、信仰というまったく個人(私)的な行為の領域までに、国家≡公が踏み込んだのだ。

このように、ローカル・イニシアティブの担い手は、ローカルを構成しているすべてのアクターだという結論を得ることができる。その限りにおいて、ローカル・イニシアティブを担うことのできないアクターはまったく存在しないのだ。このようにローカル・イニシアティブの担い手となるための必要条件是、明らかに変わった。すなわち、ローカル・システムを構成しているアクターであれば、それでローカル・イニシアティブを担うアクターとしての必要条件を備えているのだ。しかし、それだけでは十分ではない。さらに積

極的にローカル・アクターになるためには、すべてのアクターは市民性というイデオロギーを持つていなければならない。いいかえれば市民性というイデオロギーの存在が、ローカル・アクターになるための十分条件をなしている。その意味で、次章ではこのローカル・アクターが担う市民性という十分条件について、分析を加えてみることにしよう。

- (1) システムとアクターの関係については、藪野祐三『先進社会の国際環境Ⅱ―システムとアクターの相克―』（前掲書）、参照。
- (2) このようにシステムとサービスの二つの考えは、次章以下で公共性を問題にする場合、システムとしての公共性とサービスとしての公共性という二つの公共性論の発出をなしている。システムとしての公共性は秩序公共性論として、またサービスの公共性は機能公共性論として、次章以下で展開することになる。
- (3) 興味あることに、アダム・スミスは『諸国民の富』の中で、教育も公共事業の一つに数えている。社会が貧しい時には、教育も公立学校しか維持できなかったのかもしれない。アダム・スミス『諸国民の富』（四）（岩波文庫一九九三年）、第五編 主権者 または国家の収入について」「第一章 主権者または国家の経費について」「第二項 青少年の教育のための諸施設経費について」、参照。
- (4) このように個人のプライバシーといえば権力も介入できない空間を意味している。プライベートとはそれほど権力から自立、独立した概念だ。にも拘わらず、政府に依存する企業もプライベート・カンパニーと呼ぶ。本来のプライベートの意味からすれば、プライベートな企業は完全に政府から独立し、自立しなければならぬ。しかし現実には多くの企業は、政府助成に依存している。
- (5) Jurgen Habermas, *Strukturwandel der Öffentlichkeit: Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen (Luchterhand 1962)*. 細谷貞雄・山田正行訳『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―』（第二版）（未来社一九九四年）。
- (6) 思想的にいえば、国家を理性の終極の単位と捉えたことがある。マイネッケ『近代史における国家理性の理念』、中央公論『世界の名著』「新装版」第六五卷（中央公論社一九九九年）、参照。
- (7) 民営化がしきりと叫ばれる時代にあっても、国防や警察は民営化できない。その結果、国防や警察は民が担えない以上、官が担う典型的な公として理解される。
- (8) やや正確にいえば、ローカル・イニシアティブを官が独占してきたものの、ダムとして社団法人、財団法人という形式を取って、現在NPOと呼ばれる活動を官が指導してきた歴史がある。その意味で、明治以来の日本がローカル・イニシアティブを官が独占したのではなく、ダムとしての民を巻き込んでローカル・イニシアティブを創造したことは否定できない。在郷軍人会、

国防婦人会など、官製の組織が、国家目的のために縦横に組織化されたのではないか。

(9) 思想的にいえば、公を先験的に位置付けたパイオニアがルソーであるとすれば、公を経験的に位置付けたパイオニアはアダム・スミスといえるのではないか。詳しくは、藪野祐三『先進社会のイデオロギー―ソシオ・ポリティクス冒険』(前掲書)、第二章 イデオロギーの歴史的類型―スミスとルソー―」を参照。

(10) 例えば、そのイデオロギーは別としても、日本の旧社会党は労組から市議、市議から県議という閉鎖された議員リクルート・システムが形成されていたことに對する批判は、それなりに強い。社会的に正義を啓発すること、その組織が閉鎖的であること、間の矛盾を解消しなければ、組織目的の正義さえ社会には受け入れられないという結果に陥るケースが多い。社会党に関しては、以下参照。笹田繁『日本社会党』(上)(下)(三一書房一九六〇年)、原 彬久『戦後史のなかの社会―その理想主義とは何であつたのか―』(中公新書二〇〇〇年)、参照。

(11) 従来、あまり関心が払われてはこなかったが、非政府組織としてのNGOが、日本社会の隅々まで組織化されてきたのではないか。例えば、民生委員、自治会長、社会福祉協議会、赤十字社社員など、数多くの社会的組織が存在している。確かにこれらの職は、官によって作られたものであり、官によって指名される傾向にあるが、現在問題になっている非政府組織としてのNPOは、すでに官製であるとしても、日本に数多くあつた点は、忘れてはならない。これらの組織がNPO活動としてあまり関心の的とならないのは、任意組織という形態を取っている以上、リーダーの任期が無期限で、組織自体が高齢化しているためではないか。新たなNPOを組織化する以前に、休眠組織の活性化は図れないものか。

(12) 公共性を問題にする場合、官は消費者であつても決して生産者ではないという事実を、つねに確認しておく必要がある。公的サービスは民の生産した財、それが租税という形をとるか、あるいは実物的な財という形をとるかは別として、つねに民の生産物に依存して官は公的サービスを実施することは、明記されなければならない。

(13) ただ、官に政府に納入する民業者は、官が実施する公的サービスに参加するという発想ではなく、あくまでも民が生産した財商品の消費者として官と関わるに過ぎない。その意味で、この場面は、やや官と民の協力というには、不適切であるという批判は免れない。しかし、ここで強調したい点は、官は民の財を調達するのであつて、官は一切、財を生産しないという事実にある。

(14) アダム・スミス『諸国民の富』(四)(前掲書)、「第五編 主権者または国家の収入について」第一章 主権者または国家の経費について」参照。

(15) 企業も実はNGOであつて、企業活動も公システムへの貢献を前提としていることに、もっと注意を払う必要があるのではないか。例えば、企業といえども社会的に責任のある製品を作り市場に出している。医療器具、介護器具、さらには教育機材などは、営利市場で売買されるが、目的は社会的貢献にある。偉大な企業の創業者が企業の社会的責任を問題にする事情も、企業と社会的

正義の関係を問題にする意識からだといえよう。

(16) 従来日本では、外郭団体として官の周辺に民を組織化する傾向があった。学校とPTAの関係、警察と防犯協会の関係などだ。このようにダミーとしても、官(政府)と外郭団体(非政府)の協力関係は、日本の近代とともに古いことも確かだ。ただ、これが政府と非政府の共同作業と認識されず、また運営されず、あくまでも官主導だった点に、大きな問題がある。逆にいえば、ことさらNGOを叫ばなくても、官製の既存の外郭団体を活用する方法を模索する可能性は、これからの政府と非政府の協力関係の新たなあり方を示唆するのではないか。

(17) すでに述べたように、官は政府組織、民は非政府組織を意味していた。反政府にしる、親政府にしる非政府であることは、いうまでもない。NGOは非政府であるが、非政府としての企業もこの中に数えられる。その意味で、親政府として企業を上げた。

(18) アダム・スミスは利他心と利己心の間を問題にした。アダム・スミス『道徳感情論』(前掲書)、参照。

(19) 本間正明編『グローバル化と財政』『シリーズ 現代財政(4)』(有斐閣一九九〇年)、二二六〜二二七ページ、河合正弘・武蔵武彦・八代尚宏『経済政策の考え方』(有斐閣一九九九年)、三四ページに、それぞれレント・シーカーの説明が詳しい。一般に政治に働きかけることで、利益を得ようとする行為をレント・シーカーと呼ぶが、本来的にはレント・シーカーは市場を活性化する働きをすることが期待されている。しかし、往々にして政治に働きかけて既得権を維持し、政治の規制によって利益を保護しようとする働きも、また否定できない。

(20) このような過程で、自治体の国際協力が必要とされている。江橋崇・富野暉一郎監修、マイケル・シューマン著『自治体国際協力の時代』(大学教育出版二〇〇〇年)、参照。