

## ローカル・イニシアティブの構造(六・完) : 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

<https://doi.org/10.15017/3900>

---

出版情報 : 法政研究. 71 (2), pp.131-162, 2004-10-12. 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 (六・完)

——日本における地域社会の政治的構成——

藪野 祐三

序章 ローカル・イニシアティブの時代 (六九卷四号)

第1章 分権型社会の構造 (七〇卷一号)

第2章 官民公私論の展開 (七〇卷二号)

第3章 ローカル・イニシアティブと市民性 (七〇卷三号)

第4章 公共性の可能性—秩序公共性 (七一卷一号)

(1) 規制による公共性の保障

(2) 自由による公共性の保障

(3) システムとアクターの相補性

(4) グローバル的公共性への展開

第5章 公共性の可能性—機能公共性 (以下、本号)

終章 ローカル・イニシアティブの可能性

## 第5章 公共性の可能性—機能公共性（本号）

## (1) 機能による公共性

前章では、秩序がもつ公共性について分析を加えたが、秩序と同時に機能もまた、ローカルが担うべき重要な公共性<sup>(1)</sup>の一つだ。秩序はすぐれてシステムを意味しているのに対し、機能はもっぱら技術や情報の働きを意味している<sup>(2)</sup>。では機能とは何か、そのことを画定しなければならない。一般的にいつて、機能とは公的に役に立つ技術や知識などの働きを意味している。このような公的な機能もまた、官—政府と民—非政府の双方によって保持されている。ここでも、機能的公共性が成立する条件として、「公」としての技術や知識を官と民というアクターが「共」に提供しあうという構造が準備されている。

今単純に市場構造を念頭に置いてみよう。当然、機能という働きは与え手である企業（企業市民—アクター）と受け手である消費者（個人市民—アクター）の間で、需要と供給の関係で取引される。そしてまた、この両者の間での取引には、価格が作用している。いうまでもなく、価格は完全自由競争を想定した場合、市場で決定される。この関係は単に企業と消費者の間だけに存在するのではなく、企業と労働者の間にも存在する。企業と消費者の間の構造は、商品市場を通して価格化されるが、同じように企業と労働者の間の構造も、労働市場という構造を通して賃金化される<sup>(3)</sup>。

このように一切の機能が価格構造を持って市場で取引できるのであれば、まったく問題はない。すなわち、一切を市場の原理に委ねればよい訳だ。しかし旧くアダム・スミスが『諸国民の富』の第五編で述べたように、国防、司法、公共事業は、まったく市場構造に馴染まない機能であり、政府が義務的経費として負担しなければならぬ事業であった。すなわち、国防、司法、公共事業は、市民（アクター）相互の自主的な活動だけでは維持できない機能を意味している。

国防という機能は市場での価格構造を備えてはいないし、同じように司法という機能もまた、市場での価格構造を予定して売買することはできない。公共事業についても、同様のことがいえる。とりわけ公共事業については、スミスは以下のように説明している。すなわち、その便益が社会全体にとって有用であることが認識されていても、個人または少数の個人ではおこなえない事業を意味している。<sup>(4)</sup>典型的には道路、港湾、河川などが想定されている。今日的にいえば、交通体系全体がまさに公共事業そのものを指しているといつてよい。あるいは、高額の治療費、高い授業料なども、観念的には市場の上で取引されるサービスの対価だが、現実的には支払いが困難だ。そこでは、健康保険システムや奨学金システムが導入されることになる。

このように機能が市民から見て必要とそれているにも拘わらず、費用対効果の観点からは結果、どうしても個人の資質ではまかない切れない機能が存在してしまうことになる。一切の機能が本来的にすべて市場で価格を持って交換することができれば、公的サービス、すなわち公的に必要とされている技術や知識は、市場メカニズムを通して価格を支払うことで、手に入れることができる。しかし現実には、そうはなっていない。すなわち、すべての技術や知識を価格というメカニズムを通して購入することはできないのだ。

では、この間の間隙をどのようにして埋めればよいのか。この間隙を埋める方法には、様々なものがある。例えば、税で埋める、保険で埋める、あるいはボランティアな活動で埋める、といった方法が即座に念頭に浮かぶ。

いずれにしてもこの間隙を埋める必要性は否定しがたい以上、問題は誰がどのようにしてこの間隙を埋めるのかという方法が問題になってくる。この間隙を埋める働きの場面にこそ、機能としての公共性を分析しなければならない理由が隠されている。税の場合は、税が無差別に市民から徴収されるので、税金は公的な働きに使用されなければならない理由、税による機能の配分がきわめて適切な方法であると通常は考えられている。保険の場合は、保険料というコストを払うことによって、可能な限り市場性という機能を導入し、費用対効果の枠組みで機能の授受がおこなわれるという発想を基

礎に置いている。あるいは、ボランティア、寄付、企業のメセナなどその他の行為によっても、このギャップを埋めることができる。

現代の世界を見てみると、実は様々な機能が市場を迂回して提供されていることに気づく。例えば、日本赤十字社がおこなう赤羽根募金から地域のNPOやNGO活動、さらには福祉組織への個人的な寄付まで、多くの活動の中に市場を通さない資源の配分というメカニズムを発見することができる。

しかしコストの負担のあり方と同時に問題にされなければならない点は、どの機能が公的であり、どの機能が公的ではないのかを画定する作業にある。すなわち税による間隙の負担か、ボランティアによる間隙の負担かという政策的選択と同時に、何を公的機能と呼び、何を私的と呼ぶかについても、慎重に議論されなければならない。

機能の内容は歴史とともに、実に大きく変化している。例えば、高齢化社会が想定されていない時代にあつては、介護保険制度など考えも及ばなかった。そもそも介護は家庭がおこなうものだという常識が一般的であつて、介護という機能を社会が担うことなど誰ひとり想定などはこなかった。しかし時代の変化とともに、家庭に介護能力が欠如し始めたのだ。核家族の増大、長寿化の進行などとあいまって、介護は個人や家庭で負担できる性質のものではなくなつたのだ。問題は、介護だけではない。水の提供も同様だ。水という機能が無料で無限に手に入れることができ時代にあつては、水をスーパー・マーケットで購入するという発想は、皆無であつた。さらに水を購入するにあたつて、ペット・ポトル処理などが、新たな環境問題として社会的に論じられ始めた。環境という資源を保全するために、ペット・ポトルの処理問題は、大きな社会問題となつている。

このように何を公的な機能と捉え、何を私的な機能と捉えるかは、時代の変化によって大きく依存している。このように機能のあり方が異なるに従つて、コストを負担する方法も同じように異なってくる。介護は税で負担すべきなのか。もし税で負担すれば、市場化されない機能として介護サービスを運営していかなければならない。しかし介護保険に

よって介護サービスが充足できるなら、介護料という価格で、介護サービスを市場で販売可能となってくる。同じようにペット・ポトルの処理を自治体のゴミ処理で対処すれば、税によって環境保全という公的利益が実現される。しかし、ペット・ポトルにデポジットとして処理費用が価格に上積みされれば、ペット・ポトルの処理という公的利益は消費者がペット・ポトルに支払うコストで補填される。この論理は、ある程度までは市場のメカニズムで対処可能なのだ。<sup>7)</sup>

このように公的に必要とされるペット・ポトルの処理技術と費用、介護にともなう社会的支援の技術と費用は、時代の変化とともにわたしたちの生活環境の中に侵入してきているのだ。果たして、何をもって公的機能なのかを画定する作業は、終わることのない課題だといえよう。

公的機能の移転とコストに目を向けてみよう。一定の結論からいえば、機能の内容が時代とともに変化するとしても、機能負担のあり方は時代を超えていつの同一の構造を持っている。端的にいえば、負担は価格で補うか、税で補うかの二つの方法しかあり得ない。前者は市場メカニズムに依存する方法であり、後者は国家のメカニズムに依存する方法だ。つまりコスト負担は、市場か国家のどちらかに依存する以外、この問題を解決する方法は存在しない。そのことについて、いま少し詳しく見ていくことにしよう。

周知のように、機能の分配とコストのギャップを税でカバーし、負担する方法を極力少なくしようとしているのが、現在の官||政府の姿に他ならない。<sup>8)</sup> 可能な限り機能を価格として明示化し、機能の消費者としての市民にコスト意識を持たせようとする官||政府の姿が、今日的に一般的だ。しかしひるがえって考えてみると、興味あることに消費者である市民は、上乗せ価格でコストを支払うか、あるいは税によって支払うかという二つの方法しか持ち合わせず、いずれにしろ市民が支払う以外方法はない。というのも、官が差額を補填するといっても、再三述べたように官は何ひとつ財を生産してはいないし、そのため官は市民からの収められた租税以外に何ひとつ財源を持たないからだ。この点は、十分に理解されなければならない。価格は機能を受ける人と与える人を直結させるメカニズムを持っているのに対して、

税は匿名性を帯びた人の税負担によって、コスト支払い者が隠蔽される。その限りにおいて、税は機能の与え手と受け手を直結させることはない。そのためデポジット・システムとして処理費用の価格上乘せは、費用負担が誰であるかを明確にするため、市民からはそれほど支持されはしない。逆に税であれば一部の市民はフリー・ライダー化し、無料で機能を受ける可能性が生まれる。結果として、税負担が広範囲に支持される危険性が生まれるのだ。

このように整理してみると、機能とコストを価格として連関させる、すなわち価格を通して民が負担するにしろ、あるいは税を経由して官が負担するにせよ、負担そのものは結局市民ひとりひとりが、税あるいは価格という形で支払わなければならないという点に、もっと多くの関心が払われる必要がある。再三述べたように、官は財を生産することはないのであって、あくまでも民が生産した果実を収奪し、それを配分するに過ぎない以上、官に多くをゆだねるべきではない。官は生産機能をもっていないということは、この時点でさらに理解されなければならないといえよう。

果たして技術や知識が価格を持って市場で売買不可能な場合、どのようにして公的に必要な技術や機能を移転すればよいのか、その問題を考えなければならない。

## (2) 官の機能と公共性

官とは政府を指し、自治体を指す。ただ、今までの論議では自治体も地方政府である以上、非政府に他ならず、その意味で自治体は官ではないと理解してきた。しかしここでは自治体も官の一翼として位置付けることにしよう。というのも、自治体もまた官に政府と同様に財を一切生産してはおらず、そのため租税以外の財源を一切持っていないからだ。技術や情報の移転を図るにあたって、非政府である自治体において官に政府と同一の方法によってコスト負担をしなければならぬ。その限りにおいて、自治体は官と民の両義性を持つといえよう。

官が提供する機能は、本来的に公的だ。というのも、官そのものの組織原理が、公的な機能の提供に特化されているからだ。にも拘わらず公共性論を展開するに当たって、官が提供する機能に言及する必要性はどこにあるのか。それは、公に対する官の新たな関わり方にある。<sup>9)</sup> 民の典型として企業を取り上げることができるが、企業は価格メカニズムを通して市民と接触しているし、また製品を提供することで公的な働きをなしている。<sup>10)</sup> 同じように、官も租税というシステムを通して市民と接触している。官が公的でなければならぬ理由は、徴税システムが排他的に組織構成員全員に作用するからだ。いいかえれば、わたしたちはこのような徴税システムから逃避することはできない。

しかしイデオロギー的にいえば、官もまた民と同じ働きをしている。というのも民の場合は価格を通して市民接触を果たすが、官の場合は価格ではなく租税負担というシステムを通して市民と接触している。このような官の機能にあつても、官の機能提供とその受け手である市民の機能消費は、租税負担という価格を通しておこなわれる。ただ、企業の場合は、価格負担と機能提供は一对一の関係が等価交換として明確であり、価格を払った人にしか機能は届かない。しかし官の機能は価格—租税を払わなくても受け取ることができる。様々な手当て、給付などがそれに当たる。当然、市民と官の間には、租税というコスト負担を前提として、サービスの授受がおこなわれるが、そこでは租税を負担しなくても機能が受けられるのは、企業のケースのように一对一という等価交換としての対応ではなく、集合体としての市民と官の間に納税と給付という関係が設定されているからだ。<sup>11)</sup>

にも拘わらず、最近ではこの納税と機能需要という関係の枠組みに入らない人々に対する、国々への機能提供が求められている。そこでODAを官による機能移転形態の事例の一として取り上げてみることにしよう。<sup>12)</sup> というのも、ODAは政府開発援助と訳されるように、オフィシャルが頭についている。Officialとは官を意味しており、官がおこう援助を典型的に意味しているからだ。ただODAは官が実施するとしても、それが公的か否かの議論はまた別種のものだ。何故なら、すでに分析したように官は必ずしも公ではない。その限りにおいて、確かにODAがどのように公的である

とするのか、さらにそれを何故、官||政府が担わなくてはならないのかについては、さらに議論が必要となってくる。しかしODAはまぎれもなく官がおこなう性質のものであるという一点に絞って、官の機能援助を考えてみよう。

ところで、官が提供する機能には二つの種類がある。一つはいわゆるODAで、政府開発援助を指している。他の一つは最近認知されるようになった援助で、自治体ODAを指している。この作品では、自治体は非政府に数えてきたので、官のサービスといえば、当然政府サービスだけを意味し、自治体サービスは含まないとしてきた。政府もまた、ODAはofficialである以上、政府の占有物だと考えてきた。しかしODAのコンセプトが政府以外の組織、すなわち自治体にまで拡大されてきたのが、現状だ。

では、政府ODAと自治体ODAの相違は何か。その問題から始めよう。やや図式的になるが、政府ODAはハードな面での援助を中心としているとすれば、自治体ODAはソフトな面での援助を中心としているといえよう。では、政府ODAの具体的な内容とは何か。援助のあり方を問わず、政府ODAそのものを見ていけば、政府は端的にいつて資金を提供するに過ぎないというODAの構造が明確になるといえよう。<sup>13</sup>このような理解はやや単純化のそしりを免れないものの、しかしODAの基本構造を物語っている。再三述べたように、政府は財を生産しないし、政府は技術を持してはいない。政府の基本的な働きは、民||非政府のリソースを配分することにあり、また配分するにあたっての権限を独占しているに過ぎない。

ODAを問題にする場合にも、このことは当てはまる。政府||officialは権限をだけを握っているに過ぎないのであって、提供するリソースとしての技術や情報は、一般的に民が担っている。例えば、公共事業としての建設援助にしても、政府が直接建設を担当する技術を持っている訳ではない。日本内部の公共事業と同じように、政府は予算を提示し、その予算に民||企業が入札することで、事業が実施される。その限りにおいては、ODAといえども、構造的には日本国内の公共事業と同じ機能を果たしているに過ぎない。単純化していえば、事業の対象が日本国内か、海外かとい

う相違だけば、この両者を区別するメルクマールだとえよう。

当然、日本の公共事業が公的であるのか否かについての論争は、絶えない。例えば、全面的に政府開発援助を批判する議論もあれば、一定の成果を上げているという評価もある。ただ、実際に現場に出向くことのない人々にとって、ODAは公益の実現の方法なのか、単なる私益の実現の手段なのかについては、にわかに決めがたい。

しかし自治体ODAは、政府開発援助とかなり相違した構造を持っている。自治体ODAは、最近注目されてきている活動だ。地方分権論議がさかんな時代にあつて、往々にして政府と自治体との機能分権が論じられる。例えば福祉は自治体が担い、代わりに政府は外交を担うという分担論だ。しかし決して外交は政府だけの独占物ではない。例えば、民間外交、経済外交、自治体外交など、外交には様々な次元があり、それぞれの次元ではそれなりに一定の成果を上げながら、外交を促進している現実にもっと目を向けなければならぬ<sup>14</sup>。

そのことからすれば、自治体ODAは、立派な一つの外交政策に対応する。では、自治体ODAの特質とは何か。端的にえいば、政府のODAがともすれば巨大開発を目的としたものだとすれば、自治体ODAは生活基盤の整備を目的としたものだといえよう。

近年、経済開発に対して社会開発が問題にされるケースが多い。経済開発はともすれば政府の指導によって実施される場合が多いが、それに対して社会開発は、自治体によって実施される必要がある。社会開発とは最終的に人間開発に帰着する性質のものであり、人の能力を高めることを開発の最も重要なテーマだと考える。開発とは英語で、developと呼ぶ。周知のように反対語はenvelopeであり封筒を意味している。envelopeが封印を意味するなら、developは開封を意味しているのだ。つまり能力を開封する、経済を開封するのが、developmentすなわち開発に他ならない。社会的に封印されている潜在的な能力を開封して、社会に役立てるといふ構図が、まさにdevelopmentなのだ。一般に経済開発といえば、乱開発を想定しがちだが、本来の開発の意味は経済的に封印された能力を開封するという意味なの

経済開発は、ともすれば工場誘致、道路建設などの経済的外部効果を目的としたハードの整備を目的としたが、社会が豊かになるためには、本来的にそこに居住する人々の能力が十分に生かされなければならないのだ。いいかえれば、ローカルに封印された能力をローカルに解放しなければならない。この発想こそ、まさにローカル・イニシアティブの思想そのものだ。経済的な外的条件の整備ではなく、逆に経済を支える人の社会能力を開封しない限り、社会は安定し、豊かにならない。このようなファンダメンタルな条件は、「国の安全保障」から「人の安全保障」へと安全保障の概念が変化する経緯の中にも、十分に読み取ることができる。

日本では基礎自治体と呼ばれる市町村に、生活基盤技術が保持されている。とりわけ初等教育にあつては、原則は基礎自治体による教育が基本であり、そのため初等教育である小中学校は市町村によって設立し、運営されている。その限りにおいて、政府には子供に教育を与えるノウハウを保持してはいない。このような技術を現場で持っているのは、まさに現場教員であり、政府官僚は企画、立案に従事するのみで、当該企画、立案を執行する能力を備えてはいない。その結果、教育援助には実施能力を備えた現場先生を、現場に派遣しなければならない。

同じような事例は、生活関連事業には数え切れないほど見つけ出すことができる。例えば、水道の維持管理、消防技術の援助など、限りがない。このように、ローカルがもつ資源のグローバル的展開が自治体ODAそのものを意味している。この場面に、自治体ODAの二十一世紀的展開が期待できるといえるのではないか。このような二つのパターンを整理していえば、政府ODAは国家建設時に強力に作用し、自治体ODAは自治体建設時に力強く作用するといえよう。<sup>15)</sup>

とりわけ、現在の紛争をグローバル的に見れば、社会インフラが整備されていない地域での争が多発している。治安の悪化、教育の不備、さらには水道や道路環境の劣悪さなどが要因となって、社会そのものが不安定になっており、そ

図6-I 2つのODAの特徴

機 関	目 的	整備機能	開発パターン
政府 ODA	国家建設	経済インフラ	経済開発
自治体 ODA	自治体建設	社会インフラ	社会開発

れが主な原因となって紛争が引き起こされている。従来の紛争は、社会が一定程度安定し、その安定した社会を基盤として国家が成立しているような国家間での争いであった。しかし現在の紛争は、それとまったく様相を異にしている。生活の安定が、平和への最重要課題なのだ。その意味で、自治体建設はこれからの援助のあり方の中で必須であるし、一面自治体建設ではなく、ピース・メイキングとも呼ばれている。

中東やアフリカなどの現在の紛争地帯を安定させるために、従来のように治安機能だけを備えた軍隊機能だけでは不十分な状況を見れば、自治体建設の重要性はさらに明らかとなってくる。武力による平和の後に社会的な安定を築き上げない限り、その地域は再び紛争を繰り返す危険性が高い。軍による治安維持の後、自立した社会の安定を取り戻すには、生活環境の整備がきわめて大切なのだ。その意味で、紛争地帯への介入は、単に軍事的介入だけではなく、それと同時に社会安定のための生活基盤整備介入が必要なのだ。

介入という表現はやや穏当さに欠けるかもしれない。しかし援助も一つの介入である以上、平和的介入をどのように果たしていくのか問われている。<sup>16)</sup> 経済的支援ばかりではなく、人道的支援が問題にされる現在、自治体 ODA のあり方は、もつと積極的に、かつ全面的に市民によって論議される必要があるといえよう。時代はすでに、国の安全から人の安全を語る時に入っている。国があつて人が育つのではなく、人があつて国が築きあげられなければならない。人はローカルの資源であり、人はローカルそのものだ。その限りにおいてローカル・イニシアティブは、まさに不安定な社会を抱える地域での自治体建設から国家建設のへ向かう過程の礎としてのイデオロギー的機能を提示している。人の安全は、ローカル・イニシアティブそのものを端的に表現した思想だといえよう。

## (3) 民の機能と公共性

すでに確認したように、民とは官以外のすべての組織、すなわち政府組織以外の一切の非政府を指し、英語表記ではNGOを意味している。その限りにおいて、企業も組合も、非政府＝NGOにあたる。この点は、再三強調したが、これから分析を加えようとするのは、このような官以外のアクターである民がどのような公的機能を市民に提供しているかという点にある。すでに述べたように、一切の機能が価格を通して市場で取引可能であれば、資本主義システムそのものは即時的に公的なサービスを充足することができる。いいかえれば民である非政府組織は、市場メカニズムを通して公的な関わりを果たしているといえよう。例えば家電メーカーは家電製品を生産し、販売することで市場に貢献し、市民は消費者として家電製品の機能に対する対価を支払い、家電製品を手に入れる。この過程を経ることによって、市民生活の必要性は充足される。企業という非政府組織が、市場と価格というメカニズムを通して、市民の生活を充足させているのだ。反転させていえば、市場そのものが、すでに公的機能を担っているといえよう。

しかしアダム・スミスも述べたように、国防や司法、あるいは公共事業といった働きは、市場システムに乗せることはできなかつた。というのも、そのような機能は社会的必要性が広範にわたって認識されているにも拘わらず、市場メカニズムには乗らないのだ。

その場合、非政府組織とは何かについて、問題が発生してくる。非政府組織を最大幅で解釈すれば、政府以外の組織はすべて非政府組織であり、企業や組合も非政府である以上、これらの組織も非政府に含まれるという考えに至る。その意味で家電メーカーも労働組合も、非政府組織に含まれるし、含まれる。他方、最小幅で解釈すれば、少数で営利性を無視してボランティア的に活動するのが、非政府組織だという考えに帰着する。その限りにおいては、家電メーカーや労働組合はNGOから排除される。現在でもなお、この非政府組織＝NGOについての解釈は最大幅と最小幅の

図6-II NGOの2つの解釈

NGO 最大解釈	政府以外のすべての組織=非政府
NGO 最小解釈	民間の非営利的運営組織=非政府

間を揺れ動いている。<sup>17)</sup>

ところで民の機能を問題にする以前に、民≡非政府という概念を明確にして置く必要がある。一定の結論からいえば、価格を通して等価交換でサービスが移動するのではなく、何らかの贈与というメカニズムを通してサービスの移動を図ろうとする組織を非政府組織≡NGOと呼ぶことができる。そこで、NGOに関する二、三の前提について触れておくことにしよう。

まず、NPOとNGOについて。周知のように、NPOもNGOを同一の性格をもった組織として、理解されている。しかし日本においてNPOとNGOは、やや異なった文脈で使用されてきている。まずNGOについて、その成立の文脈をたどってみよう。周知のように、一九八〇年以降、日本の国際化が急激に進行していく中で、市民もまた国際的な協力活動を始めるようになった。一般にこのような市民の国際協力活動を、NGOと呼ぶ傾向がある。その主たる組織原理は、非政府組織という点にある。Non-governmentであることが、その組織原理なのだ。市民が、何らかの形で、政府援助とはことなる仕組みを創造しようとする姿勢が、その状況の中に見つけ出すことができる。

周知のように一九七〇年代以前では、国際活動は政府によって独占されていた経緯がある。しかし一九八〇年以降の国際化時代の到来は、一挙に国際活動の舞台を市民に開放した。一般的にいつて、国際化とは、ヒト・モノ・カネ・情報が国境を越えて移動する状況を指している。この国際化過程は、急速に市民の国際活動を約束することとなった。<sup>18)</sup> 他方、NPOは一九九〇年代以降、社会の新たな枠組みを創造しようとして形成させた組織だ。一般には組織を総称して、ボランティア団体、活動を総称してボランティア活動と呼ばれていたが、最近ではNPOが定着した。一九九〇年頃には、行政は市民組織を必ずしも歓迎しなかった経緯がある。というのも、行政に対する組織としての批判勢力の増長を行政は好まなかったか

らだ。そのため、NPOという組織名よりも、ボランティアという、あくまでも個人の社会活動に焦点を絞ろうとした事情がある。結果として、ボランティア活動が一般的となった。しかし今日において、NPOはとりわけ介護と福祉の側面で、その実態を整えつつあるといえよう。

NPOをNGOと対比した場合、その組織構成の出発が、国際的ではなく、やや国内的な文脈にある。例えば、不幸な事例にあたるが、一九九五年の阪神淡路大震災は、ボランティア元年ともいわれているが、海外への協力ではなく、足元の市民への協力を出発とした。と同時に、組織原理がNGOのように非政府的であるというスタンスを取ることによって、政府との関係を明確にするのではなく、非営利というスタンスを取ることによって、その活動内容を鮮明にしようとしたといえよう。

このように二つの組織には、成立経緯や活動内容に異なるものがあるが、NGOとNPOの基本性格を图示すれば、図6-IIIのように示すことができる。当然、この図からも明確なように、NPOには狭義のそれと、広義のその二つがあることを前提としている。狭義のNPOは国内的な活動をもっぱらとし、海外活動を機軸とするNGOを含まないが、広義のNPOはNGOと狭義のNPOを包摂したものだとして理解する必要がある。

当然、ここで展開しようとする非政府論＝NPO論は、NGOとNPO組織性格を総合したものをNPOと位置付けられている。というのも、NPOとは非政府組織であり、非営利組織だという広義のNPOの性格を規定することができる。端的にいえば、NPOを理解するキーワードが、「非政府」と「非営利」なのだ。

では、なぜ非政府で非営利的な組織が、それほど必要とされるようになったのだろうか。二十世紀を振り返ってみよう。不思議なことに、二十世紀は政府と市場で満ちていた。例えば現在の経済不況を問題にするにあたって、政府と市場の対決がさかんに論じられている。すなわち、政府と市場によって、すべてが解決可能だと考えられている。その結果、経済運営の失敗は政府にあるのか、あるいは市場にあるのか、政府の失敗と市場の失敗は論争のつきないテーマと

図6-III NGOとNPO

性格	拠点	年代
NGO = 非政府組織 = 海外拠点型 = 1980年代以降		
NPO = 非営利組織 = 国内拠点型 = 1990年代以降		

なっている。<sup>19)</sup>

NPOは、この文脈で語られるべきものだ。NPOは、国家と市場に代わって、あるいは国家と市場を補完するものとして、登場してきている。そのことからすれば、NPOもまた、国家の機能と市場の機能を自らの内部に備えなければならない。すなわち、NPOは、以下の三つの機能を必要とするといえよう。

- (1) 非政府組織として政府性を備えていること
- (2) 非営利組織として営利性を備えていること
- (3) 非国家組織として地域性を備えていること

まず、政府性について。当然、NPOは政府でない。しかし政府「性」を備えなければならないのだ。では、政府性とは何か。端的に言えば、それはガヴァナンス機能を指している。ガヴァナンスとは組織の目的を創造し、政策を実施し、維持管理する機能のことを意味している。例えば最近では企業にあってもコーポレート・ガヴァナンス論として、企業内のガヴァナンスが問題とされ始めている。にも拘わらずNPOのガヴァナンス論は等閑視される傾向が強い。<sup>20)</sup>ともすれば、善意の集積としてNPOが発案する場合、善意がガヴァナンスをカバーできるという錯覚に陥ってしまう。しかし善意は善意としての組織形成動機であったとしても、組織運営動機ではない。

他方、営利性とは何か。それは市場原理によって、組織が一定の利潤を上げなければならない条件を意味している。例えば市場機能の対極ある政府にあっても、効率と利潤が問題とされ始めているの

だ。その意味で、NPOは営利を第一目的とする組織でないものの、しかし営利性を備えた組織でなければならない。これらの条件は、NPOにあっても必須のものである。NPOといえどもすれば少数の個人が、営利を目的とせず、善意で社会的な貢献を果たすものだという認識が強い。しかし、それが組織である以上、必然的にガヴァナンス性と営利性を備えなければならない。いいかえれば、それが福祉目的であろうが、教育目的であろうが、NPOの活動目的いかに拘わらず、NPOである限り無視しえない組織原理こそ、まず問題にされなければならない。

ややNPOの組織論に足を踏み入れ過ぎたかもしれない。本来のNPOの提供する機能に戻ろう。すでに述べたように、海外であれ国内であれ、贈与という形で機能の移転を図るのが、そのそのNPOの組織目的であることは、確認しておかなければならない。機能の内容は、きわめて多岐にわたる。子供への機能、教育への機能、医療への機能、農業への機能、女性への機能など、あらゆる人間生活に必要な機能、すなわち技術を知識が、NPOによって移転されている。さらには地雷撤去や平和維持などの、やや軍事的側面に深く関係する活動も、NPOによって実施されている。

NGOの組織的原理の強みは、なんといってもソフトの維持、管理にある。政府援助などの場合、仕事として援助が実施される傾向が強く、また俗にいうハコ物作りに中心が置かれる傾向が強い。しかしNGOは人間対人間の関係で、援助を実施していくことを基本としている限りにおいて、持続的支援に強みがある。端的にいえば、政府の援助はハードの面で強みを発揮しているとすれば、NGOの援助はソフトの面でその強みを発揮しているといえよう。

例えば海外援助の場合、とりわけ二十世紀後半から経済開発に対して社会開発が叫ばれるようになった。経済開発の場合、国家のインフラ整備や公共事業に援助の主眼が置かれたが、社会開発はそこに居住している人々に一番近いところの開発から援助を出発させようとする考えを基礎としている。例えば、水道、学校、保険、衛生など巨大な国家プロジェクトではなく、民衆生活の安定を図る点から、援助が開始されなければならないという考えこそ、社会開発が創造した思想だ。政府は何度も繰り返したが、資源を直接持っている訳ではない。資源は民の間に存在し、政府は民の資源

を必要な人と場所に転移させるに過ぎないのだ。そのことからすれば、社会開発は典型的に民に蓄えられた資源を総動員して、必要な人と場所に転移させることを目的としている。

社会開発のコンセプトは単に海外援助に留まる訳ではない。国内においても、福祉ボランティア、環境保護ボランティアなどは、市民生活に一番近いところから活動を開始しようとしている。

いずれにしろ、政府と市場の間に存在する社会というコンセプトを挿入し、地域社会⇨ローカルという空間の中で、新たな生活作りにどのようなリソースの転移が必要なのか、どのようにすればその転移がスムーズにすすむのか、そのことを終始問い掛けているのが、NGOに他ならない。その意味で、NGOはローカル・イニシアティブを支える最も基本的なアクターであるといえよう。

#### (4) グローバル的機能性の展開

第五章で問題にした秩序公共性と比較すれば、機能公共性は瞬時にグローバル化される性質を持っている。そして同時に、機能そのものが明らかにローカルに蓄積される性質のものである以上、ローカル・リソースを機能としてグローバル的に展開させることは格段に容易であるという性質を備えている。<sup>(21)</sup> その限りにおいて、機能としての公共性は、ローカル・イニシアティブの思想を鋭く体現しているといえることができる。

ここではODAを中心に、海外援助を中心に機能の転移を問題にしてきた。それはODAがofficialというタイトルを持っていたためだ。しかし海外だけではなく日本の国内においても、同じような機能転移の構造が存在していることはいままでもない。ただそれが現在の日本においては、機能を転移する財源とのあり方で、様々な論争を呼んでいる。例えば、道路公団の民営化が叫ばれる場合、道路建設は公的機能であり、道路という機能が不足している地域の人々に

移転することを目的としている。すなわち、過疎地対策、あるいは交通停滞の緩和といえはその間の事情は即座に理解できる。

しかし財源が逼迫してきた現代、機能が公的であつても、それを官が担うべきか、民が担うべきかの論争が絶えない。<sup>(22)</sup> 実は、道路という抽象的な機能は公的であるという認識は、広範にわたつて理解されている。しかし官が実施すれば、公的という名の下に、実は政治的利益誘導がなされ、形式的には公的だが実質的には私的という矛盾の構造が露呈し始めている。考えてみれば不思議な現象で、民が実施すれば形式的には民的だが、実質的には公的となるケースも多々見受けられる。機能の移転が、公的か否かの論議ではなく、その担い手であるアクターの資質について、すなわち官が担うのか民が担うのかという文脈で、公的機能維持に対する民営化の論議は絶えることはない。そして最大のアイロニーは、民の方が公的利益追求には適しているのではないかという考えが常識化しつつある状況にある。

具体的にいえば、道路公団という官を体现したアクターが道路という公的機能を提供するのに不適切であり、それを民営化して民が担う方がより適切であるというのは、論理的には本末転倒の議論なのだ。しかしそれがより広範にわたつて市民の共感を得る時代あつて、果たして官のあり方が根本的に問われ始めている。公共性を誰が担うのか、誰が実現するのか、まさに新たな公共性論が必要となつてくといえよう。

ODAについても、同じ問題をはらんでいる。ODAが論議される時、ODAの理念が問題なのか、それともODAを実施する方法に問題があるのか、往々にして議論は混在している。しかし従来であればODAの目的だけが公的であるか否かが問われたに過ぎないが、現在ではODを実施する方法に公的機能の実体化を求める声が強い。その限りにおいて、目的だけではなく方法における公共性論が必要とされる時代に、わたしたちは突入していることに気づかなければならない。やや観念的だが、そして図式的だが、official developmental aidsという表現が冠についている事業だけを取り出して、この場面で官とサービスのあり方を論議したに過ぎない。

ところで、今まで分析してきた海外技術援助を図で整理しておくことにしよう。援助には大きく分けて三つあった。第一にODAであり、第二に自治体ODAであり、最後がNGOによる援助だ。そこで、この図に二、三の説明を加えて置くことにしよう。ODAの目的は国家建設段階で機能し、とりわけ巨大開発を目的として実施されるケースが多い。それに対して自治体ODAは、自治体建設段階、俗にいうピース・メイキング段階で機能し、とりわけ生活関連基盤整備を目的として実施される。最後のNGOは、やや異なった側面で援助を実施する傾向がある。というのも、ODAはどちらかといえばハードな基盤整備を目的としているのに対して、NGOはソフトな基盤整備を目的としている。ソフトといえばやや抽象的だが、ローカルに住む人々への人的支援が中心だと考えれば、その相違はかなり鮮明になるといえよう。

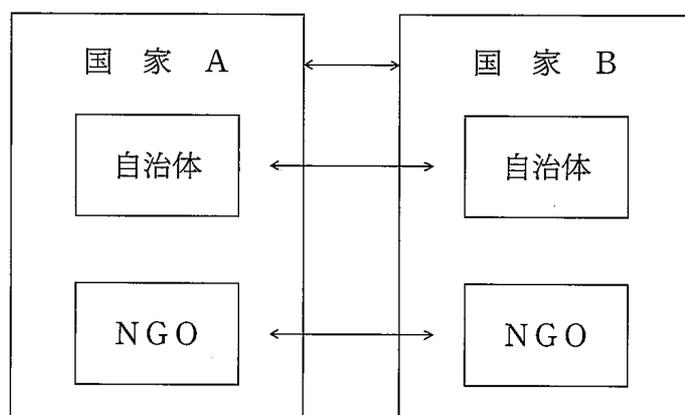
問題は、現在の援助が大幅に生活関連事業にシフトしているという点にある。自治体建設こそが、これからの途上国の目的なのだ。国家が中心となってローカル・リソースの収奪を図ってきたが、これからはローカルの生活基盤を整備することが、国家の最大目標の一つとなってきたのである。

この過程で、三つのサービスのあり方に共通の課題が鮮明に浮かび上がってくる。それは、途上国のローカル・イニシアティブを創造するために基本的な援助がなされなければならないという点だ。例えば、官が担う機能にしても状況はローカル・リソースに大きく依存しなければならぬ時代に入っている<sup>(23)</sup>。そのことは、例えば自治体ODAの事例でも明らかだし、また途上国自身が国家建設から自治体建設に向かっている傾向の中に、明らかだ。結論として、機能公共論は、ローカル・イニシアティブの思想をそのものの具体化だということができよう。

技術移転、民生支援が担保する公共性は、秩序公共性と比較した場合、以下の二つの問題点が浮かび上がってくる。その一つはポジティブなものであり、他の一つはネガティブなものだ。

まずポジティブな面から見ていくことにしよう。一定の結論からいえば技術的あるいは機能的公共性の場合、それを

図6-IV 国際協力の3つのパターン



担っているアクターにまぎれもなく公的なサービスの移転を担っているという自覚が明確に存在するという点が上げられる。ODAの場合にしても、担当職員の職務内容は一面とても明確であり、理解が容易だ。途上国援助という目的に疑義が挟まれることはほとんどないといってもよい。さらに自治体ODAにしても、自らの自治体が蓄積した技術を公的な目的のために移転するという職務内容は、きわめて明快であり、ここでも疑義が挟まることはない。ましてやNGOにあつては、メンバーが最初から援助を、あるいは支援を動機として参加している以上、目的はきわめて明確なのだ。<sup>24)</sup>

秩序公共性には、このような明確な自覚と動機を発見することは困難だ。技術の場合、名宛人が明確であり、機能の与え手と受け手の関係が、直線的だ。それに対して秩序公共性の場合、人々はその必要性を認識していながらも、積極的に秩序維持には参加しようとはしない。むしろ、コストを避けるためにフリー・ライダー化する危険性がきわめて高い。ゴミも不法投棄、環境の汚染、その他秩序公共性の実現を阻む要因には、限りがない。

それに対して技術の場合は、フリー・ライダーは皆無に近い。と同時に、与える悦びが帰結する。与え手と受け手の関係が直線的であるがために、与えただけの量が見返えりとして、受け手から返ってくる。それはまた、一面では援助の評価にもつながってくる。意思と動機さえあれば、一人でもNGOは可能だ。そして成果が見える。それに対して、秩序公共性は直接的に悦びを帰結させることはない。逆に

市民からの反発さえかうことがある。

このような機能公共性は、意思と動機に依存し組織の規模や大きさに依存しない。その点に、機能公共性が持つきわめて大きな特徴がある。そしてその特徴は、ポジティブなものとして市民の目の前に結実してくるのだ。

しかし機能公共性はポジティブな面と同じだけのネガティブな面を持っている。それは利益誘導がきわめて安易におこなえるという側面にある。<sup>(25)</sup>すでに述べたように、公を即時的に担うアクターは存在してはいなかった。公は官と民、政府と非政府の集合体にしか過ぎなかったのだ。日本における公共性論議の最大の問題点は、公が官だけによって担われるという考えが支配的であり過ぎた点にある。官だけではなく、民のまた公を担っている。

同じように、即時的に公的な機能というものは存在しない。官と民が、いいかえれば政府と非政府が保持している機能が一定の認識過程を経ることによって公的機能となっていくのだ。例えば、すでに例示したように介護は公的機能のカテゴリーに入らないものであった。しかし時代の推移とともに介護が公的支援の一つに数えられるようになったのだ。このように機能の具体的内容が公的であるか否かの判断は、きわめて政治的にならざるを得ないし、またそのために政治が機能するといってもやぶさかではない。

その結果、公的概念がまずあって、その公的概念を事態かする機能を検索するのであれば思考の順路としては、何ら問題はない。公的サービスが何であるかが、まず認知される必要がある。しかし現実の過程では、順路が逆転する場合がある。再三述べたように、最初から公的サービスというものは存在してはいない。官や民が保持している個別具体的な機能が一定の思考回路を経ることによって公的機能として認知されるのだ。

このような現実の過程では、逆に個別具体的な利益が認知過程を誘導して公的機能だという判断を手に入れることが可能なのだ。この過程では、思考の逆転が起こる。利益誘導だ。公共事業がつねに胡散臭く感じられるのは、思考の過程における公共性を実現する事業と、現実には公共事業を担う建設企業、すなわち民であるアクターの動機との乖離にあ

る。この乖離は疑惑を生み、アクターである企業は公的機能であるにも拘わらず私的利益だけを追い求めているのかという疑念だ。

機能公共性論における機能は、テニスのボールにたとえられる。サービス＝機能というボールが、サーバーからレシーバーに向かって投げかけられる。この過程でも明らかのように、サービスはボールという形で可視化できる実態なのだ。この可視化できるといふ性質が秩序公共性論にはまったく見つけだすことはできなかった。秩序の確認はきわめて困難だ。それに対して機能公共性論は、存在の確認がきわめて容易なのだ。具体的であればあるほど逆にまた、具体的な官や民が個別利害を隠蔽しながら、公共性の実現というフィクションのステージに立ち昇ってくる。<sup>(26)</sup>

(1) この作品では、機能の意味に二つの含意がある。一つはローカル・イニシアティブの三つの環境で論じた機能環境論が意味する機能であり、他の一つは機能環境論を持つ「秩序公共性」と「機能公共性」が意味する機能である。前者は公共性を包含する含意を持った機能であるのに対して、後者は機能公共性の一角を占める含意を持った狭い意味での機能である。ここでこれから展開しようとする機能公共性は、後者の狭い意味での公共性に当たる。

(2) すでに述べたように、ローカル・イニシアティブをシステムとアクターの二元的分析が、この作品の主題となっている。そのことからすれば、技術公共性論はシステムではなく、アクターが担う公共性論を構成している。

(3) ただ労働市場には、労働市場としての特殊性があることも否定できない。この点については、以下参照。Claus Offe, *Disorganised Capitalism: Contemporary Transformation of Work and Politics*, op. cit.

(4) アダム・スミスが規定した公共事業の性格については、アダム・スミス『諸国民の富』(前掲書) (四)「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」「第二節 公共土木事業および公共施設の経費について」、五八ページ以下、参照。

(5) 主知のように、公私の図式を描いた名著が、ハンナ・アレントであった。ハンナ・アレント『人間の条件』(筑摩文庫 二〇〇二年)。

(6) やや旧くなるが、家族の現状については、湯沢擁彦『図説 家族問題の現在』(日本放送出版協会 一九九六年)を参照する

と、面白い。

(7) 本文中で後でも触れるように、注意しておくべき点は政府は財を生産してはいないし、逆に政府は市場における最大の消費者の一つだ。そのため、ペット・ポトルの回収費用を税でまかなっても、税は市民から徴収したものである以上、最終的にはどのような方法を取ろうとも、回収費用は市民が負担する以外に方法はない。

(8) 一般的にこのような方法は、民営化としてよく知られている。藪野祐三『先進社会—日本の政治II—構造崩壊の時代—』(法律文化社 一九九〇年)、参照。

(9) 日本でも、高齢化社会の到来とともに、新たな福祉社会をどのように設計し、またどのような税負担の構図を描くかについては、広範に議論されている。例えば、一九九〇年前後から高齢化社会が叫ばれるが、このような高齢化社会の経済問題については、金森久雄・伊部英男編『高齢化社会の経済学』(東京大学出版会 一九九〇年)、参照。

(10) 理念的にいえば、企業は政府から援助を受けていないことになっているが、業界団体は様々な助成金を受けている。例えば私立学校に対する助成、あるいは高齢者雇用促進のための助成など、数限りなく助成が存在することも、忘れてはならない。通常の市民は、企業がどれだけ助成金を受けているかは、決して理解できない。そしてこの助成のために、助成団体が結成される。助成財団資料センター編『助成団体要覧・民間助成ガイド』(第一法規出版) は、年鑑のように一九八七年以降、毎年発行されているが、それを参照すると助成のあり方の一端が理解できる。

(11) 昨今、日本で見られる高速道路の建設は、自治体における第三セクターの赤字問題は、費用負担が一体誰がおこなうのかが、明示されないという問題を典型的に示している。

(12) ODAにも様々な評価がある。それを支持するもの、批判するものなど限りがない。ただ、ODAの目的そのものに対する批判は少なく、どちらかといえば、ODAの仕組みに対する批判が多いといえよう。鷲見一夫『ODA 援助の現実』(岩波新書 一九八九年)、渡辺利夫・草野厚『日本のODAをどうするか』(日本放送出版協会 一九九一年)。この二冊は、ODAに対するまったく相違する評価を出している。やや古い文献だが、評価の対立の構図を知るにはこの二冊を読み比べてみるとよい。

(13) あまり知られてはいないが、ODAを実施するための組織として、国際協力事業団(JICA)があり、その事業団の仕事を具体化する日本国際協力センター(JICE)がある。外務省はODAの予算を付けるが、予算の消化にあたっては具体的な援助すべき機能をもっている企業その他の組織との接触は、JICAやJICEがおこなう。これを見ても、政府が保持しているのは予算権限だということが理解できる。

(14) 松下圭一『自治体の国際化政策』(前掲書)、参照。

(15) 自治体ODAの概念も、実際はやや複雑だ。例えば、わたしの住んでいる福岡市の職員は、シンガポールやタイに出向してい

るが、福岡市職員として直接出向している訳ではない。JICAやJETROに一度出向し、そこから現地に赴く。その意味で、自治体の顔は見えない。しかし現地でおこなう活動は、交通整備や下水道の整備、あるいは経済振興など、職員が福岡市でおこなっている業務の延長にある。このケースは自治体ODAに入れることができるのではないか。しかし、統計上は自治体ODAとして表面的には出てこない場合が多い。

(16) 最上敏樹『人道的介入』（前掲書）、参照。

(17) この間の事情については、藪野祐三『社会主義』と『社会の主義』の狭間—NPOに見る「社会の主義」の萌芽—（前掲論文）を、参照。

(18) 藪野祐三「自治体の国際化戦略」、岩波講座『社会科学の方法Ⅱ グローバル・ネットワーク』（岩波書店 一九九四年）所収、参照。

(19) cf., Susan Strange, *States and Markets: An Introduction to Political Economy*, 2nd ed. (London: Pinter Publishers, 1994). 西川潤・佐藤元彦訳『国際政治経済学入門—市場と国家—』（東洋経済新聞社 一九九四年）。

(20) cf., Ian Marsh, Jean Blondel and Takashi Inoguchi eds., *Democracy, Governance and Economic Performance* (Tokyo: The United Nations University Press, 1999).

(21) その理由として、サービス公共性はアクターによって担われる性質のものであり、その結果、サービスと担い手の関係が一對一の対応関係を示す。そのため、成果が実感できるという意味で、サービス公共性は時間コストを掛けずに広がる性質がある。

(22) 現代日本におけるローカル・イニシアティブ問題は、財源との兼ね合いが大きな問題となっている。高速道路は典型的なローカル・イニシアティブ問題となっている。このように、日常生活そのものの端々がすでにローカル・イニシアティブ問題に根深く関わりあっている。道路問題について、一、二の例をあげれば、朝日新聞二〇〇二年八月二三日の朝刊（西部本社版）には、「高速道路 全面建設を『再検討』』という見出しが、一面をかざっている。二〇〇二年の新聞は連日のように、この高速道路問題を集めている。

(23) このような先駆な発言は、平松守彦『地方からの発想』（岩波新書 一九九〇年）に見られる。

(24) ただ注意しなければならない点は、機能公共性は与える側からすれば、目的は明確で達成感があるかもしれないが、受ける側からすれば、それが即座に公共性実現のために役立っているという評価がどうかは、疑問としなければならぬ。すでに述べたODAでも、評価が異なるのはODAそのものものが批判されるのではなく、ODAを受ける側にとって、役に立っていないという意味で批判される。鷲見一夫『ODA 援助の現実』（前掲書）、参照。

(25) 日本では、二〇〇二年中頃に問題になった鈴木宗男議員問題は、ODAに利益誘導を図った事件としてよく知られているが、

この事件はODAにも利益誘導が働くことを広く市民に周知させる効果を生んだといえるのではないか。

(26) この過程が、利権政治と族議員を生む土壌となっている。猪口孝・岩井奉信『族議員』の研究―自民党を牛耳る主役たち―(日本経済新聞社 一九九二年)、岩井奉信『政治資金の研究―利益誘導の日本の政治風土―』(日本経済新聞社 一九九〇年)、広瀬道貞『政治とカネ』(岩波新書 一九九一年)、参照。

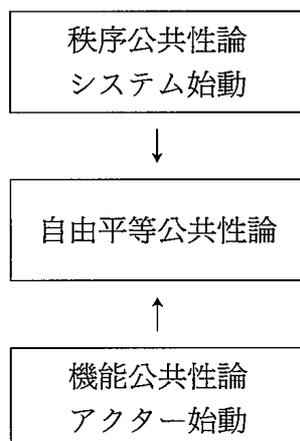
## 終章 ローカル・イニシアティブの創造…秩序と機能の相補性

わたしたちは、ローカル・イニシアティブの創造に向けてその構造的<sup>①</sup>理解を終えた。ローカル・イニシアティブを創造するためには、次の三つの条件が必要であった。それは第一に、ローカル・イニシアティブの基本的条件として外部的環境から自立した分権型社会を創造することであり、次いで内に向かつては誰がローカル・イニシアティブを担うのかを画定する内部環境の整備という作業であった。最後に、ローカル・イニシアティブの担い手は、どのような働きを果たさなければならぬのかを画定する機能環境を整備する作業であった。

とりわけ機能環境論<sup>①</sup>を图示すれば、以下のように現すことができる。すなわち、システムとアクターをつなぐ働きをシステムによって保障された平等と、アクターに担保された自由が相互に依存しあう関係において、秩序は形成され維持されるという結論を得ることができる。

このように、自由な空間がローカル・イニシアティブによって創造され、保障されるのだ。秩序∥システムと機能∥アクターはつねに相互依存的であり、同時にまた相互牽制的でなければならぬ。すでに述べたように秩序は権力が強制的に市民に押し付ける性質のものではない。そうではなくて社会的共通資本としてローカル・アクターが自ら課題の

図終一 I システムとアクターによる公共性



課題として、秩序形成に関わる必要性があった。その限りにおいて、秩序公共性は官だけが独占して強制するものではなく、民である非政府を構成しているすべてのアクターが自らの意思において、秩序を形成し、維持していかなければならなかった。機能の場合は、当初からアクターが担うべき働きとして想定されているために、機能的公共性はアクターからこのような推論を重ねていけば、秩序公共性も機能公共性も双方とも、本来的にアクターが担う性質のものであり、アクターの自覚によつてこの両者は統合が可能だという結論を導き出すことができる。果たして一切のローカル・アクターは両者の公共性の実現を目指して自らの思想的なスタンスを築き上げなければならない。ローカル・イニシアティブの思想はこの地平で、新たな政治的な枠組み形成に立ち向かうことができる。

わたしたちは、ローカル・イニシアティブの可能性を求めて議論をつくしてきた。ローカル・イニシアティブを考える場合の基本的前提とは何か。それはまぎれもなく「リソースを足もとに探せ」という格言に他ならない。政治とは希少価値の配分をめぐる発生する社会現象だという理解が、政治現象としてのローカル・イニシアティブを考える場合の基礎でもあった。その限りにおいて、リソースの希少性が議論の前提とついていた。しかし果たして社会はリソースの希少性で条件付けられているのだろうか。

確かに一般的な発想の下では、リソースはつねに希少な状況にあると考えられている。例えば、社会がゆたかになったとしても、つねに稀少を備えた新たな種

類のソースが生まれてくる。例えば、自動車の普及というゆたかさは、清浄な空気を稀少にしてしまおうし、木材の使用による住宅の整備は、森林伐採をすすめ、森林の希少性を高めてしまう。さらに少子高齢化時代の到来によって、人口そのものが稀少になってきている。加えて、政府や自治体において、財政的にも債務が超過し、財源そのものが涸渇する時代になっている。その意味で、資源や財源はゆたかさを増すにつれて希少性を一層高めていることは否定できない。その結果このような条件の下で、ローカル・イニシアティブを創造するためのソースが、果たして存在するのかという疑問が起こってくる。

しかし視点を変えてみると、一方で、日本の米の過剰生産、資産の過剰蓄積、過剰な消費生活、あるいは少子化にもなう過剰な教育施設、職を手にするのできないものの能力を持った人材など、多くの局面で財が稀少ではなく過剰な現象が起きている。実は、ローカル・ソースが稀少である一方、逆にローカル・ソースが過剰であることも忘れてはならない。

実はこのような過剰なソースに関していえば、ソースそのものが稀少なのではなく、実はソースを活かす市場が稀少なのではないのか。これらの過剰はソースを生かす市場の不足から発生していることに、もっと目を向けなければならぬ。米の過剰生産は、米市場が逼迫しているからに過ぎないし、資本の過剰蓄積は投資市場の不足に起因している。さらに人材が豊富であっても、人材を生かす労働市場が逼迫しているといえよう。

このように整理してみると、ソースの希少性を社会の基本的条件としても、確かにいえることは、ある局面では第一義的なソースそのものが不足しているのではなく、それらのソースを取引する市場が不足しているのではないかという問題点だ。

現在の構造的な不況が、市場の失敗によるものなのか、あるいは政府の失敗によるものなのかというややいいふるされた議論は別としても、ソースには第一義的なそれと第二義的なそれの二つの種類があることを、確認しておく必要

がある<sup>(2)</sup>。現在不足しているのは多くの場合、市場というリソースであつて、リソースそのものではない。確かに市場というリソースをめぐつて争いが発生し、それが戦争という悲惨な状態を生んだことも歴史的な事実であることには、変わりはない。しかし市場というリソースを戦争によつて略奪する時代は過去のものになった訳ではない。しかし、二十世紀後半から格段と侵略戦争は現象した。というのも、市場を争奪するための戦争自体は、人的、財政的、そして思想的コストがきわめて高い。いずれにしろ、第一義的なリソースは、一方では資源の枯渇、空気の汚染などに見られるように、稀少な条件の下にあるものの、他方では、リソースそのものが異常に過剰な時代に入っている。果たして、人々はこの状況を称して「ゆたかな社会」と呼んでいる。

分権型社会の構造に対する基本的認識は、リソースはそもそもローカルに存在し、収奪という権力構造とそれを正統化する政治構造によつて、近代は国家を包括的に、そして運命的に考えるイデオロギーが形成されてきた。そもそもリソースはローカルに存在し、それもシビル・ミニマムを超える条件で整備される時代になった。

その結果、まさに権力に依存しない分権型社会の可能性が生まれてくる。選挙という権力奪取のシステムを迂回して、若者や女性、あるいは高齢者といった市民が直接的にローカル・リソースの活性化を図ろうとしている。彼らは選挙に出かけることはない<sup>(3)</sup>。選挙に出かけるにしても、リソースの配分をめぐつて投票に出かけるのではなく、意思決定システムのあり方というリソースをめぐつて自らの政治的スタンスを表明するために、投票に出掛かるのだ。

リソースが完全に充足する時代など、存在しない。しかし第一義的なリソースが不足する時代と第二義的なリソースが不足する時代では時代を分析する道具自身、まったく相違するし、新たな時代を分析するための道具に向かつて道具自体が新たな変革を迫られる。権力をどのように説明するのか、支配は抑圧的であり続けるのか、国家は抑圧の装置なのか開放の装置なのか。疑問は二十一世紀的な広がりと言長さをもつて連なってくる。

足もとのリソースの豊かさ知る必要がある、それがローカル・イニシアティブの思想的出発をなしている。その過程

では、「受ける悦び」から「与える悦び」の時代へとイデオロギーを変容させなければならぬ<sup>(4)</sup>。では、ローカル・イニシアティブと公共性との関係を解くカギはどこにあるのか。それは、以下に示す三つの提言の中に見つけ出すことができる。

- (1) リソースは足もとに存在する。
- (2) ローカル・リソースはゆたかである。
- (3) リソースの移転は悦びを与える。

足もとにゆたかに存在するリソースを「与える悦び」の時代は、足もとに担保されたリソースを機能的に移転するところから、ローカル・イニシアティブの思想を実現する構図そのものを、端的に示唆しているといえよう。

すでに述べたように、秩序公共性は社会的行為から始まるが、機能公共性は個人的行為から始まる。必要なリソースを必要な場所に移転することこそ、個人的行為が可能とする公共性論ではなかったか。図式的にいえば、秩序公共性も機能公共性も同質のものであったし、アクターによって実現されなければならない性質のものだ。しかし経験的にいえば、機能公共性から始めることの方が、より公共性への参加の意識を強く感じることができる。すなわち、財の偏在を個人の営為によって平準化することは、可視化でき、実態化できるため、悦びの実感はより強いかもしれない。

ローカル・イニシアティブが、自己のローカルのゆたかさだけを追い求める時代は過ぎた。共生と協働の時代に入った現在、共生し協働するアクターは国家ではなくローカルなのだ。ローカルという表現をより具体的にいえば、「足もと」の個人、組織、団体、企業、自治体なのだ。

このような思考の過程は、単に現状認識に対する変革を求めるだけに留まることはない。実はこの過程では、新たな

現実を分析するための道具の革新が迫られているのだ。新しい酒（新しい現実）は新しい皮袋（新しい分析道具）に入らなければならない。その意味で、ローカル・イニシアティブの思想が最終的に問い掛けていているのは、新たな方法論の確立そのものなのだ。

第一に、政治の定義が問題とされる。政治は希少価値の配分をめぐる定義された。しかしすでに価値は希少ではなく過剰の時代に入っている。財が希少である時代にあつて、権力はより実態的に機能し、財の収奪を目指した。しかし財が過剰である時代には、権力はすぐれて機能的になり、過剰なりソースの再配分に特化する。権力の実体化から機能化へのシフトは、この点で十分に論議されなければならない。

第二に支配と権力の概念が再検討されなければならない。平準化社会では、支配と権力の概念を問い直さなければならない。自由は個人的な行為の源泉として尊ばなければならない。しかし自由がもたらした差異に社会は敏感に反応する。自由が帰結する差異に対して平準化の機能が鋭く反応する。支配は差異化を固定化する。典型的には身分差別や所業差別、あるいは性差別などの差別は支配によって固定化される。しかし平準化はこの差異性を打破する働きをもっている。支配の概念は、この時点で新たな意味規定を必要としているといえよう。

第三に民主主義の理念そのものも再検討の遡上に乗せられなければならない。すなわち民主主義の概念も再検討に値する。すでに状況化する民主主義として序章でこの問題は、十分に論議した。再度整理していえば、従来の民主主義論は集権化されら政治権力をいかに民主的に運営するかに焦点が当てられていた。しかし分権型社会にあつては、権力の分散を前提として新たな民主主義論を展開しなければならない時代に入っている。端的にいえば、組織的民主主義でもなければ、制度的民主主義でもない新たな民主主義論が必要とされているのだ。新たな民主主義はすでに述べたような状況的民主主義論に他ならない。分権型社会とは構造化される性質のものでもなければ、制度化される性質のものでもない。分権型社会とは非集中化社会を意味しており、非集中化は不断の民主化の働きによって実現可能なものなのだ。

このように政治学の概念の新たな実験場は、取りも直さずローカルに存在しているのだ。すべてのグローバル機能、そしてすべてのナショナル機能は個々のローカル機能が作用して初めて実体化することを忘れてはならない。

身近な例でいえば、東京にはグローバル機能とナショナル機能がある。しかし東京にもローカル機能があり、ともすればこのローカル機能は無視される傾向にある。しかし東京でさえ、いや東京にとどまらずすべての国家の首都は、首都の中にローカル機能を抱え込んでいることを忘れてはならない。ローカルが存在して初めてナショナルが実体化するし、ローカルが存在して初めてグローバルが実体化するのだ。

その意味で、グローバルとローカルを重ね合わせたグローバルという表現は、ローカル・イニシアティブの重みと可能性を視野に入れない脆弱な概念の遊戯にしか過ぎない。まずローカルが一切の出発をなしている。この考えこそ、ローカル・イニシアティブの思想そのものであるし、そうであるからこそ、このローカル・イニシアティブを分析する新たな政治学が準備される必要性がある。

このようにローカル・イニシアティブの思想は、新たな政治学の出発をなしている。まさにそれこそがローカル・イニシアティブの思想的原点を形成している。ローカル・イニシアティブの思想はそれほどの深みと重さを持ったテーマだといえよう。

- (1) この作品では、機能の概念に二つの意味を持たせている。一つは、ローカル・イニシアティブを構成する三つの環境の一つとしての「機能環境論」といった場合の機能であり、他の一つは機能環境論が問題にしようとする公共性に秩序公共性と機能公共性の二つを明治した場合の機能である。その意味で、前者は大きな意味での機能であり、後者は小さな意味での機能を示している。
- (2) 例えば、現在日本は資産大国といわれるように、リソースとしての資産は世界最大のものがある。しかし現在日本に欠けているものは、資産を運用する市場ではないか。前者のリソースは第一義的リソースと呼ぶことができるならば、後者のリソースは第二義的リソースと呼ぶことができる。

(3) 一般的に日本では、政治離れと選挙離れが混同して理解されてはいないか。政治を社会変革だと理解すれば、選挙を迂回してでも、多くの社会変革が可能だ。例えば、若者が直接貧困な国や町に出かけてボランティア活動する場合、彼らは決して政治離れをしている訳ではない。選挙に出かけないだけであって、ここでは選挙離れをしているに過ぎない。

(4) この「与える悦び」については、藪野祐三「ローカル・イニシアティブと公共性」、佐々木毅・金昌泰編『公共哲学』第一〇巻『二十一世紀の公共哲学宣言』（東京大学出版会 二〇〇二年）、所収、参照。