

序論：アジェンダ・セッティングと本論文の構成

1 アジェンダ・セッティング：ガバナンスと公共性・公共圏

なぜガバナンスという概念を導入する必要があるのか。それは、グローバル社会全体において、ガバメント、すなわち国家と政府が機能不全に陥り、空洞化しているからである。だが、そのことは、国家や政府の解体や崩壊を意味しているわけではない。もともとボーダーレスな経済のフロー、黄砂やPM2.5など環境問題や鳥インフルエンザなど検疫問題といったボーダーを越えていくトランスナショナルな問題にたいして、一国だけではもはや迅速で適切な対応ができなくなっているという状態を意味する表現が、「国家の空洞化」というタームなのである。地方分権という中央政府から地方政府への権限移譲、すなわち下方分権もまた、「国家の空洞化」を意味しているといえる。

たとえば、わが国の「官僚内閣制」のように、長年にわたって行政国家として保ちつづけられてきた権力構造が一元的であり、縦割り行政の内部環境に変化をもたらしていく要因がまったく存在しなければ、権力構造のハイパーキーそのものが、固定化されたルーティンワークの温床になってしまう。そのため、グローバリゼーションの展開という外部環境の変化に対応した構造転換が必要とされているにもかかわらず、対応能力が失われていかざるをえなくなってしまうのである。

わが国では、1990年代はじめにバブル経済が終焉して以降、四半世紀にわたって、「日本病」というべき低迷した状態がつづいている。「空白の10年」が「空白の20年」になり、現在もなお「空白の30年」が進行中である。1980年代に、「イギリス病」を克服するためにサッチャーが登場し、まさに大ナタを振るってガバメントの構造転換に着手したわけだが、わが国の場合にも、内閣と中央官僚制からなる中央政府、都道府県と市町村からなる地方政府というガバメントが果たしてきた役割について、根本のところから見直しをおこなっていくことが求められているのである。

福祉国家、行政国家というかたちをとって、中央政府や地方政府という公共セクターがあらゆる施策とサービスの供給に関与し、介入しなければならないという時代は、すでに終わっている。中央政府は、原則として、外交、通貨、防衛、治安・警察、保健衛生、災害援助など純粋公共財を所掌するだけでいいのではないか。中央政府や地方政府をはじめとする公共セクターが、あらゆるサービスを供給するのではなく、かなりの部分を民間セクターに権限移譲してもいいのではないか。そして、民間セクターも、公共セクターを補完していく枠組づくりを協働しておこなっていく必要があるのではないか。このガバメントとガバナンスの問題が、いま、われわれに突きつけられている大きな課題なのである。

ガバナンスという概念にあらためて目が向けられているのは、まさにこの点においてなのである。つまり、これまでガバメントの一機能にすぎないと考えられてきたガバニング(governing)、すなわち「統治をおこなう行為」、「統治行為」というプロセスが注目され、国家や政府以外のセクターでも担うことが可能な機能としてのガバニング、すなわちガバ

ナンスがあらためてクローズアップされているのである。

ガバニングということばは、権力を保持しているガバメントが指揮命令をしていくという意味にとらえられがちである。それにたいして、ガバナンスは、いわゆる協働・連携のネットワークであるにとらえられがちである。だが、ガバナンス論において語られているガバニングというのは、統治支配をおこなう、指揮命令するという意味合いにとどまるのではなく、協働・連携にもとづいて決定形成をおこない、政策遂行を協働しておこなっていくという広義の意味合いで用いられているのである。

そして、ガバナンスとガバニングをおこなっていく主体の拡大、すなわち公共セクターだけでなく、民間セクターもまた、公共サービスの供給主体となっていくというシステム転換のなかで問われてくるのが、公共性・公共圏の組み替えという問題である。

「公共性」とは、「公的なことがら」(res publica) のことである。res publica というタームは、英語でいえば、commonweal (国家、共和国) にあたる。commonweal は、もともとは、「公共の福祉」を意味するタームでもあったが、現在では、そのような意味では使われていない。Commonweal の語感からも、公共性を国家や政府が担ってきたことがわかる。そして、「公共圏」というのは、公共性が発現される場としての公共空間、すなわち公共領域 (public sphere, public space, public domain) のことである。つまり、「公共性」と「公共圏」は、内実と発現の場という違いはあるものの、じつはおなじことを意味しているのである。

斉藤純一は、カナダのコミュニタリアンの哲学者であり、政治家でもあったチャールズ・テーラーにならって、「公共圏」を、相互に関係しあう言説のネットワークの総体という意味で、特定の人びとのあいだの言説空間であととらえている。そして、不特定多数の人びとのあいだの言説空間である「公共的空間」とは区別されると述べている (斉藤 2000: x-xi)。彼の考えをパラフレーズすれば、「公共圏」は、内集団における言説空間という関係性、「公共的空間」は、内集団と外集団をクロスする言説空間というメタ・レベルの関係性ということになる。

しかしながら、あえて両者を区別する必要はない。「公共圏」と「公共空間」は、人びとがコミュニケーションを媒介に関係の網の目をかたちづくる場ないしはアリーナとして、複数存在すると考えていい。特定多数が集う特定の間 (アゴラ) と、それを超えた不特定多数が集う場を区別する意味はほとんどないからである。

「公共性」や「公共圏」という概念は、もともとユルゲン・ハーバマスが、『公共性の構造転換』(1962/1990) のなかでい出したものである。国家と経済社会の間にある社会領域であり、討議を媒介にして公論を形成していく「批判的公共性・公共圏」として措定された概念である。ハーバマスは、はじめは、この中間領域を一元的なものと考え、のちにコミュニケーションによる合意の形成とシステム合理性を対抗概念とする考えをつけくわえた。だが、「公共圏」は、一元的なものではない。ハーバマスも、ナンシー・フレイザーがいう「対抗的公共性」(counter-publics) という考え方を受け入れて、公共圏が複数で、

多様に存在していることを認めた経緯がある。

第1章で論じているジョン・ロールズのとの関連でいえば、前期から後期に移行する過程で、ロールズは、この公共圏における討議と熟議を媒介にした合意形成という論理をみずからの立論の中心にすえていくことに思い至った。ところが、公共の場において討議や熟議を交わす際に、「公共的理由」(public reason)を明確にする、ロールズのことばでいえば、「公共的理由」の制約を受ける合意形成の主体は、市民と公職者に限定されてしまう。憲法上の主権者である市民はいいとしても、公共セクターの運営に携わる政府職員、行政執行部、議会議員、裁判官に限定してしまうロールズの考え方は、狭すぎるのではないのか。

一方、教会、大学、専門家集団は、「公共的理由」の制約から排除されてしまう。だが、こうした社会的中間集団においても、公共の問題について討議と熟議を交わし、合意形成をおこなうことができる。そして、公共セクターの運営に携わる公職者だけでなく、民間セクターの構成メンバーもまた、「公共的理由」をあげながら、公共の問題について合意形成をおこなうことができるのである。

あとの章とのかねあいでは、公・民・共の三つのセクターの構成メンバーによって、公共の場における討議や熟議がおこなわれ、そのことを媒介にして合意が形成されていくということが可能であり、また、そのようなシステムの形成をおこなっていくべきなのである。このことが、筆者からのロールズ批判ということになる。

第1章では、『正義論』(1971/1999)で展開された「公正としての正義」を導きだす社会契約論において、「原初状態」のなかで契約を交わす主体が、なにも知らない、なんの情報もあたえられない「無知のヴェール」に包まれた「当事者たち」(parties)であると措定されている。ロールズが、まずもって、こうした方法論的集団主義を採用しており、つづいて、契約が結ばれたあと、事後的に自律した個々人となるという方法論的個人主義に切り替えられていく2段階の論理構成になっている点が、吟味の対象になっている。これまで、ロールズ研究者たちは、この点について、まったく言及してこなかったわけだが、この準拠枠の設定における矛盾が、ロールズの立論全体に影響をおよぼしている点について、解明が試みられている。

『正義論』のロールズは、格差原理をふくめた正義の二原理について論じていく際に、「最大多数の最大幸福」という功利主義の基本的な考え方である多数者主義、すなわち効用総和主義を問題にする。その際に、合理的選択論とゲーム理論を援用していくわけだが、ジョン・ハーサニをはじめとする研究者からの批判を受け入れて、後期ロールズでは、『正義論』で立論した準拠枠を放棄することになっていく。ロールズでは、バイプレイヤーの役割しかあたえられていない合理的選択論とゲーム理論をめぐって、ハーサニ、ケネス・アロー、フォン・ノイマン、ジョン・ナッシュの立論をそれぞれ検討し、ロールズの理論的な欠損、すなわち「ロールズの赤字」(Rawlsian deficit)について論じているのが、第1章のその他の節である。

第2章では、ポスト冷戦構造のなかでアメリカが「疑似帝国」として君臨することができた時期はきわめて短く、1990年代はじめから2001年の9.11の同時多発テロまでであるという主張がおこなわれている。アメリカの研究者たちを中心に、9.11を境に「帝国」の色彩が強まったとする論者が多いが、筆者は、アメリカが「帝国」というよりも「疑似帝国」あるいは「ハブ」だったのであり、そのアメリカのヘゲモニーが9.11を契機に終焉したという立場をとっている。グローバリゼーションの進展によって「新ワシントン・コンセンサス」がかたちづくられ、BRICSの台頭をふまえてG8からG20へとサミットの構成が転換され、「ヘゲモニーの空洞化」や「Gゼロ」といわれる状況になったことが、ポスト9.11を反映しているのである。

第2章では、グローバル・レベルにおけるマルチレベル・ガバナンスについて論じられているが、ジョン・アイケンベリーの「ハブ・スポーク」論とジョセフ・ナイのソフト・パワー論、ケネス・ウォルツのネオリアリズムにおける「構造」とユニットとの相関性、ロバート・コヘインの「制度」と「プロブレム・シフト」などが対比され、ネオリアリズムのように、アナーキーな国際秩序のなかでパワー・バランスを保っていくことができる勢力均衡メカニズムの形成と維持を模索していくのか、それとも、ネオリベラリズムのように、アナーキーな国際秩序を解消していくために国家間だけでなく、他のアクターとのあいだでも協調をもたらすこのとのできる制度化を模索していくのかという分岐点についての考察がおこなわれている。

さらに、コンストラクティビズムの代表的論者であるニコラス・オナフとアレクサンダー・ウェントが、ネオリアリズムとネオリベラリズムにたいして独自の準拠枠を設定しているようにみえながらも、それぞれ相対主義と国家中心主義に傾いている点についての考察がおこなわれている。そして、グローバル・レベルにおいてもまた、国家だけではなく、多国籍企業やNGO/NPOをアクターとするマルチレベル・ガバナンスがかたちづくられ、「アドボカシー連携枠組み」(ACF: advocacy coalition framework)を形成していくことが必要であるという点が、強調されている。

第3章では、EUの特異な「ガバナンス政体」の評価をめぐって、国家を超えた政体であるという超国家主義なのか、国家連合による政府間主義にすぎないのかという対立する二つの立論にたいして、欧州理事会を頂点としたリジッドなハイアラキーをなしていない点で、EUもまたトラスナショナル・コンソーシアム(超国家協議体)の一つなのであり、国連などその他の国際レジームの場合とおなじように、EUの「ガバナンス政体」は、政策ネットワークをなしているというのが、筆者の立場である。ただし、国家連合という立場はとらない。

とはいえ、EUは、国家連合であることにとどまらずに、統合化を推進し、「ヨーロッパ公共圏」の形成をみずから宣言している。こうした「上からの」公共圏の形成にたいして、憲法制定権力であるはずのヨーロッパ市民が、加盟国ごとの国民であることにとどまらずに、「下から」ヨーロッパを横断する市民的公共圏を形成していくことができるのかという

ことが、EU 統合のこれからの方向づけに大きな影響をあたえていくはずであるという論点についての吟味がおこなわれている。

さらに、EU が、われわれが属している東アジアにおける共同体の形成にたいしてモデルを提供してくれるものなのかが、検討の対象になっている。東アジアについては、1997 年から 1998 年にかけてのアジア通貨危機を契機として、大きな地殻変動が起こり、中国と韓国の台頭がめざましいわけだが、この両国の「開発国家」(developmental state) からの離陸によって、東アジアにおける勢力地図は、様相を一変させた。とくに、ASEAN+3 における日本と中国との思惑の違いが、ASEAN の共同体化にとってマイナス要因として作用している。こうした実情をふまえて、東アジア共同体構想は、理念のまま保ちつづけられていくことになるわけであり、EU の統合から学んでいくことは多いが、EU が東アジアの統合にたいして直截にモデルを提供することにはならないという結論に達している。

第 4 章では、ガバナンス論が、「ガバメントからガバナンスへ」という交代をめざしているのではなく、ガバメントと他のセクターとの協働・連携をめざす「ガバメントをふくめたコー・ガバナンス」でなければならないことが前提の論理として強調されている。そのうえで、ローデリック・ローズとマーク・ベヴィアが唱えてきたネットワーク論、ガイ・ピーターズとヨン・ピーレが唱えてきた修正版新制度論のそれぞれの立論について、検討がおこなわれている。政策ネットワークと制度をめぐる議論は、ローズとベヴィアが抽象化のメビウスの輪にはまってしまったために、修正版新制度論が優位のままに進行しているが、争点ネットワーク論の再吟味をおこなうことによって、公共セクターと民間セクターとの協働・連携の論理、すなわち公民パートナーシップ (PPP) を後押ししていくものとして役立てることができるのである。

本章においては、シュタイン・ロツカンやヒュー・ヘクロによるネットワーク論の準備過程を検討したうえで、ジェームズ・マーチとヨハン・オルセンの新制度論に大きな影響をあたえたハーバート・サイモンの「限定合理性」と「充足」の論理について吟味がおこなわれている。サイモンについては、第 1 章の最後でも、ロールズとの親和性について言及されている。マーチとオルセンは、サイモンの影響下で、新制度論を展開し、「ゴミ箱」理論を形成するわけだが、この論理が堂々めぐりのメビウスの輪になってしまうために、ピーターズらの修正バージョンの新制度論に直接的な影響をあたえることができなかった。

一方、ピーターズとピーレは、1990 年代の半ば以降、2000 年代の前半まで、NPM (新公共マネジメント) を称揚していたにもかかわらず、2000 年代の半ば以降は、むしろ NPM を徹底的に批判していく立場に転じてしまった。この整合性のなさについては、問題があるといわざるをえない。私としては、第 7 章でも論じているように、NPM を全否定してしまうのではなく、あくまでも政策遂行のための道具なのだから、たとえば PDCA サイクルのように活用できる点は残していくという立場をとっている。

そのことはさておくとして、本章の最後のところでは、旧来の公共管理論 (PA) と NPM とを総合しようとすることをめざして、スティーブ・オズボーンが唱えている「新公共

ガバナンス」(NPG)があらたなパラダイムに成長していく展望があるのかどうかについて検討がおこなわれている。協働型ガバナンス、相互行為ガバナンスのどちらを選択するかという問題ではなく、双方をふくめたオルターナティブの形成を模索していくべきだというのが、本章の帰結である。

第5章では、「新しい公共」が、民主党政権の独創なのではなく、自民党時代に唱えられていた「新しい公共空間」を焼き直した論理であることが、まず、強調されている。この議論の底流にあるのは、一連の地方分権論であり、民主党政権においても、また政権に復活した安倍自民党政権においても封じ込められている道州制をめぐる議論である。1990年代のはじめに、地方主権と連邦制がペアで提案されたことがあるが、これにたいする地方制度調査会の対応は、曖昧、あるいは無視というものに終始してきた。そのあげくに、民主党政権は、「地域主権」というタームに飛びついたわけだが、これもまた、自民党政権時代に、「地域主権型道州制ビジョン」として提案されたものを、民主党が利用しただけにすぎないのである。

つづいて、地方分権改革においては、地方政府にたいするある程度の権限移譲はおこなわれてきたわけだが、財源の分権化については、個人所得税の基礎税率部分の個人住民税への移管がおこなわれただけにすぎない。地方分権を進めていくことを前提とするならば、とうぜん地方交付税をはじめ税制の根本的な改革が必要となるが、同時に、地方政府間の財政調整を本格的に制度化し、人口と法人の立地の偏在をふまえて新たな「段階補正」をおこなっていく方向づけが必要になってくるという点について、検討がおこなわれている。

さらに、分権型社会の担い手となる公益法人やNPO法人をめぐる、その制度改革を吟味し、公共サービスの供給主体としてエンパワーメント（力量の増大）を図ることができるのかを問題にしている。とくに、町内会・自治会というコミュニティ組織がコミュニティにおいてリーダーシップを発揮していくことができるのかという点について、地方政府・地方自治体のコミュニティ行政の展開を絡めて論じられている。

そして、平成の広域合併において大きな課題となった合併後の都市内分権および地域内分権をめぐる、イギリスの最末端の行政組織であるパリッシュ議会と比較しながら、地域協議会をどのように位置づけていくことができるのかについて、検討がおこなわれている。

第6章では、まず、公共サービス、行政サービス、社会サービスという分類をおこなったうえで、公共財や準公共財を供給していく主体を、これまでのように狭くとらえるのではなく、公共セクター以外にも、民間の営利、非営利の二つのセクターが、公共サービスや社会サービスの供給に関わっていることをふまえて、こうしたサービスがもたらす「公益」について検討されている。

また、行政サービスと公共サービスという二つの領域をオーバーラップする公益事業は、独立採算を原則とするものだが、公的資金を原資として維持され、利益をあげることを目的とはしない公共セクターが、人材、原資を提供する特異なものである。この公益事業に

における「公益」と「私益」との端境についての検討がおこなわれている。

ところが、公共サービスの問題をめぐるのは、費用負担を回避して、便益だけを手に入れようとするフリーリーダーの問題がついてまわる。この、いわゆる「オルソン問題」をめぐるのは、「超過需要」や「差別化需要」を求める富裕層との格差をどのようにして縮めていけるのかが大きな問題となる。

この点について、「公益」を求めていく集合行為から逸脱し、脱落する人びとをただ弱者として保護するためのセーフティネット（安全網）でなく、社会的に再包摂していくためのサポートと社会構造の組み替えが必要である。その方向づけをおこなうためにも、ステイクホルダー社会の構築が課題となる。そこで、NGO/NPO をリードしていく能動的な市民が中心となって形成されていく「ステイクホルディング・アソシエーション」の役割についての検討がおこなわれている。これには、公・民・共の三セクターによる公民パートナーシップ（PPP）の形成とともに、能動的な市民がおこなっていく「シビック・ロビーイスト」が果たす役割が、重要なファクターとして組み込まなければならないことが強調されている。

また、ボトムアップ型のアドボカシー（政策提言）を実行していく「アドボカシー連携枠組み」（ACF）という媒体が必要なわけだが、その具体的な事例として「参加型予算配分制度」（PB: participatory budgeting institution）をとりあげて、検討をおこなっている。ブラジルにはじまるこの制度は、世界中を席卷しており、すでに韓国まで浸透してきているわけだが、わが国においても、コミュニティ・ガバナンスを孵化・育成していくための媒介機能として導入すべき時期にきているといえるだろう。早急の検討課題である。

第7章では、公共サービスという概念の見直しをふくめて、公共サービスの担い手について再吟味とNPMについての再吟味がおこなわれている。とくに、イギリスの事例とその展開の流れを時系列でフォローし、その政策展開の手法から学ぶべき点を探っている。また、わが国でも地方政府のレベルからはじめられていったPFI事業は、日本版PFI事業として焼き直され、「運営権」の貸与や譲渡によってプロジェクト・ファイナンスを確保するといったものに変質しているわけだが、このマネジメントをめぐる、PPPの一環として推進されていくべきこと、パスファインダー・スキームが導入されていくべきことが強調されている。

さらに、アメリカのCDCやCED、さらにはBIDといったコミュニティ・マネジメント、あるいはソーシャル・ビジネス（社会企業）の事例を参考にして、ローカル・ガバナンス、そしてコミュニティ・ガバナンスのエンパワーメント（力量の増大と権限の委譲）を図っていくためのステイクホルディングのあり方について、検討がおこなわれている。

最後に、シェリー・アーンスタインが、1960年代に唱えた「市民参加のはしご」を例としてあげ、三鷹市のような先進事例がどのレベルにあるのかが検討されている。能動的・積極的な市民がリーダーシップを発揮して、コミュニティ・ガバナンスを拡充していき、ローカル・ガバナンスの下支えをしていくことができなければ、現状のまま固定化されて

しまうわけであり、「空白の30年」を埋めていくことはできなくなってしまう。ボトムアップ型参加デモクラシーを論じていく際に原点となるこの部分を、エンパワーしていく方策が必要なのである。第6章で論じている「参加型予算配分制度」などは、そのための最適な訓練の機会を提供してくれるだろう。

Reference

斎藤純一 (2000), 『公共性』 岩波書店.

第1章 ロールズの『正義論』と科学的方法論の基礎づけ —社会契約論と合理的選択論・ゲーム理論とのほさま—

1 はじめに：功利主義と合理的選択論

コミュニタリアンたち、なかでもマイケル・サンデルは、現代リベラリズムのもっとも代表的な論者である故ジョン・ロールズを一貫して批判の対象にしてきた。ブームになっているサンデルの自熱教室は、いささか過熱気味だが、『正義：おこなうべき正しいこととは何なのか』に、『これからの「正義」の話をしよう』という一般受けのするタイトルがつけられたことも、ブームを呼ぶ原因になったのだろう。そのなかで、サンデルは、「いちども実在したことの無い契約から、正義の原理を導き出すことは可能なのだろうか」(Sandel 2009: 142/ 訳: 186) というように、30年来つづけてきたロールズの正義論にたいする批判をあいかわずの語り口でくりかえしている。

スパイスの効かせ方が少しばかり違ってきているとはいえ、『リベラリズムと正義の限界』(1982/1998) 以来、これまで出版された著作の構成も、内容もほとんどおなじものである。ほぼ30年間もおなじことをいいつづけるというのは、きわめて特異なキャラクターだといえるべきだろう。けれども、サンデルの執念ともいえるべき批判を誘っていく原因の一端は、ロールズの側にも、たしかにあったわけである。

ロールズが『正義論』を展開していくうえで方法論的な基礎となっているのは、社会契約論と合理的選択論である。ところが、その前提となっている方法論的集合主義と方法論的個人主義との相関性をめぐるロールズの論理展開は、かなり曖昧なものである。だが、この矛盾については、これまでまったく議論の俎上に載せられてこなかった。

ロールズは、19世紀前半にジェレミー・ベンサムら功利主義が唱えた「最大多数の最大幸福」という発想が、効用の最大化を求めて各人がおこなう合理的選択の数的な総和について語っているだけであり、これを社会全体にまで広げて適用していっただけにすぎないとして批判の目を向ける。しかしながら、功利主義を批判するにしても、マックス・ウェーバーのように、個人の合理性にもとづいた方法論的個人主義を採用するわけにはいかない。そこで、古典的な社会契約論に回帰し、カントの構成主義にもとづいて、正義の原理の導出をおこなっていかうとしたのである。

サンデルの批判の核心は、ロールズが、タブラ・ラサの状態のなかで、どこにも存在しない無規定な自己、すなわち、まったく「負荷のない自己」(unencumbered self) としての諸個人のあいだでおこなわれる社会契約によって、善にたいする正義の優位を基礎づけようとしているというものである。サンデルの執念に火をつけたのは、あらゆる人びとが「無知のヴェール」(veil of ignorance) に包まれた「原初状態」(original position) のなかで社会契約が交わされていくとする、ロールズの論理設定そのものだったといえよう。サンデルは、自分たちが属しているコミュニティが積み重ねてきた歴史や伝統に規定されて、人びとは、みずからのアイデンティティを形成していく「負荷のある自己」(encumbered

self) として存在しているという、コミュニタリアンとしての矜持をあくまでも譲りたくないのである。

本章では、こうしたサンデルのロールズ批判をメインのテーマとして論じていきたいわけではない。前期ロールズの「原初状態」における社会契約の導出をめぐる方法論的集合主義と方法論的個人主義との齟齬があることを確認したうえで、ロールズの契約論の核心をなしている「マキシミン原理」の適用をめぐる問題点を解き明かしていくことが、一つ目の課題となる。

つづいて、ロールズの「原初状態」とは別個に、「原初状態」を措定しているジョン・ハーサニがおこなったロールズ批判、そして、ケネス・アローの「不可能性定理」にたいするロールズの対応をめぐる、ロールズの合理的選択論とゲーム理論における効用関数の取り扱い方について考えていくことが、二つ目の課題となる。

さらに、ロールズのゲーム理論のもとになっている「ノイマン関数」と「ナッシュ均衡」との齟齬あるいはすれ違いについて考察していくことが、三つ目の課題である。理論的な立場の違いが、その後の人生を規定してしまうというのはよくある話ではあるが、フォン・ノイマンとナッシュのあいだの関係も、ロールズとサンデルの場合とおなじように、まさにそのようなかたちですれ違わざるをえなかった。

ロールズにとって、合理的選択論は、大きな理論枠組みのなかで、あくまでもバイプレイヤーの役割を演じているだけにすぎないと逃げを打つこともできるだろう。だが、ロールズ研究者たちの多くが回避してきたこの方法論の基礎づけという問題こそ、前期ロールズを評価していくうえで避けてとおることのできない重要な論点なのである。

2 方法論的集合主義と方法論的個人主義

トマス・ホッブズ、ジョン・ロック、ジャン=ジャック・ルソー、イマニエル・カント、いずれの社会契約論についてもいえるように、諸個人の信託、信約、譲渡によって社会契約が交わされ、国家や政府、あるいは政体が形成されたということを、帰納的な経験主義にもとづいて論証してみせることはできない。古典的な社会契約論は、あくまでもフィクションとして措定されたものと考えておくしかないのである。サンデルがいうように、「いちども実在したことの無い契約」から、社会や国家を導き出すという壮大なフィクションこそ、社会契約論の本質なのである。その点からすれば、ロールズが設定した社会契約の理論的な枠組みという壮大なフィクションそのものに、サンデルが批判を投げかけること自体にはなんの意味もない。ロールズの場合とおなじように、社会契約論という枠組みは、つねに直観主義のレベルにとどまらざるをえないのである。

しかしながら、ロールズ为社会契約論の場合には、おなじフィクションを設定するにしても、伝統的な社会契約論とは異なって、社会契約によって特定の社会状態や統治形態をもたらそうとするものではない。初発の合意によって、「公正としての正義」という規範的な理念をつくりだそうというものである。社会契約は、諸個人が互いに契約を交わすこと

によって、それを互いに受け入れるという導出の回路として機能するだけでいいと設定されているといってもいい。だが、その初発の合意がいったん成立し、意志決定がおこなわれたならば、その契約によってもたらされた「公正としての正義」が、そのあとのあらゆる合意を拘束していく規定力をもつものなのだと考えられているのである (Rawls 1999a: 10/ 訳: 16)。

ここが、ロールズの考え方の特異なところである。「無知のヴェール」という「純粋な手続的正義」(pure procedural justice)を媒介にして、「公正としての正義」という実質的な合理性への転換が図られていく仕掛けが、ここには設えられている。そして、この手続的な合理性から実質的な合理性へと転換していく初発の導出の論理に矛盾があることが、大きな論点として浮かびあがってくるわけである。この点は、その意志決定論についての評価にも、大きく関わってくるところなのである。

ロールズの場合には、「それぞれの個人の意志の格律が、同時に普遍的な法則となるように行為する」ことを求める、カントの定言命法とおなじ論理的な枠組みが働いていくと構想されていることがわかる。ロールズの正義論が、カント的な構成主義にもとづいているといわれるのは、自由な人格を備えた諸個人が一致して合意する承認の論理が仮定され、全員一致で承認された合意というフィクションが定言命法になっていくと考えられているからである。

もういちど念を押しておくならば、ロールズがいう「原初状態」というのは、ロックがいうような、空白なタブラ・ラサの状態にあたるといえる。なんの負荷もなく、自分がおかれた状況によって位置づけられることもまったくなく、白紙のまま存在している諸個人、そして、それぞれの個人が社会的な身分や階級、生来の資産や能力、自分の知性や運についてもなにも知らないという無知の状態を仮定し、こうした状態を初発として設定するのである。ロールズの「原初状態」において交わされる社会契約の場合には、導出のための手続きの論理として援用されている。そのため、生まれたばかりの子どものように、ア・ポステリオリ(事後的)な経験によってのみ人間としての認識や知識が獲得されていくとする、ロックのような経験主義が採用されているわけではない。ロールズの基本的な立場は、あくまでも演繹的な規範主義にある。

サンデルのように、ロールズが措定する契約の主体である「負荷のない自己」の集合である「当事者たち」(parties)に実在性がない、実体が備わっていないといくら批判してみても、ロールズがそのように措定しているのであるとしか応答のしようがないわけである。

「当事者たち」がそれぞれ自分と他人とを見分け、区別することができるのかという、人格的な個別性をめぐるきわめてプリミティブな疑問を投げかけたとしよう。だが、この点について、ロールズが応答することはない。この素朴な疑問は、諸個人にとっての公平性というヴェールに包み込まれてしまうのである。問題なのは、「負荷のない自己」から「負荷のある自己」へと転換させていく際のロールズの論理に無理があるということなのである。

リベラリストであるロールズは、一人ひとりの個人が人格的に個別であり、それぞれが合理性をおびた自律的な個人として存在しているということを論理的な前提として、正義論を展開していくのである。道徳的な人格と合理的な判断能力を備えていると措定された個々人すべてが「当事者たち」となって合意形成をおこなっていくという、社会契約論にもとづいた意志決定のアプローチがとられていく。ロールズは、人びとがそれぞれ自律した個人として存在しており、自己利益の最大化を求めて合理的に判断し、行動するといった方法論的個人主義から出発していくというみずからが設定したこの前提について、疑いを差しはさむことはまったくくない。

ロールズにおいては、社会契約を交わす「当事者たち」というのは、それぞれが合理的で自律している個人であり、意志決定の独立性を保つことができているとされているわけであるが、ほんとうにそのように考えていいのだろうか？ かりに、ロールズがいうように、それぞれの個人が意志決定の独立性を保つことができているというとらえ方を受け入れるにしても、「無知のヴェール」に包まれた「原初状態」においては、それぞれの個人が社会的な身分や階級、生来の資産や能力、自分の知性や運についてもなにも知らないという状況にあると設定されているわけである。

しかしながら、土場学もいうように、「ロールズの原初状態では、個人は任意の目的を構成しうる人格として想定されているだけで、それでは、個人はいかにして目的を構成するのか、という問いは不問にふされている」のである（土場 2006: 42）。

土場が示唆しているように、「原初状態」における諸個人は、みずから主体的に判断し、目的を構成することができるような人格をもった主体としては想定されていない。「無知のヴェール」に包まれた、集合的な契約主体としての「当事者たち」と措定されているだけである。「公正としての正義」を導出していく手続きの回路においては、それぞれの個人は、みずからの手で目的を構成していくという自律した主体という存在性格を剥ぎとられてしまう。そして、自律した一人ひとりの個人という存在性格は、とりあえずのところ棚上げにされ、背後に押しやられ、眠り込まされていくのである。

この集合的な主体である諸個人は、自分たちのおかれてある境遇についてなんの情報ももちあわせておらず、自分たちが契約主体であるという認識や自覚もないまま、すなわちなんの当事者意識もないまま、「無知のヴェール」に包まれた状態のなかで、無意識のうちに社会契約を交わし、「善」を超えた至上の価値である「正義」を自分たちのものとしていくということにされる。このような方法論的集合主義というフィクションが、設えられているわけである。

ところが、「無知のヴェール」に包まれた状態のなかで社会契約が交わされるという第一段階の手続きがいったん実行され、終了してしまうと、こうした普遍主義にもとづいた集合的な諸個人という設定は解除されて、自由で平等な人格をもつ自律したそれぞれの市民として社会関係を取り結んでいくという設定へと切り替えられる。この第二段階のレベルにおいては、あきらかに方法論的個人主義が採用されているといえるだろう。

ロールズは、個人や人格、すなわち自己についてこうした二段構えの設定の仕方をして
いるにもかかわらず、それらを明確に区別しないまま、『正義論』を展開していく。そのた
めに、曖昧さの印象をよりいっそう色濃く植えつけることになってしまうのである。

その意味においては、個別の人格が備えている属性は本質的なものなのであって、ロー
ルズが想定するような人格の偶有性など単なる仮想にすぎないではないのかとするサンデル
の批判も、まんざらのをはずしているわけではないということができる。サンデルは、
白紙のままの無規定的な諸個人が存在すると想定すること、そのこと自体がまちがって
いると批判するわけである。サンデルのこのロールズ批判は、批判的批判としては、そのと
おりであるといっていいたいだろう。批判的批判という言い方をするのは、サンデルの批判に
は、たとえどのような境遇におかれていようと、一人ひとりの個人はかならず規定された
自己、「負荷のある自己」のはずであるという以外に、批判によってなにかを生みだしてい
くという要素がなにもみあたらないからである。

ロールズは、こういう。

正義の構想が選ばれたあとでは、人びとは、初期状態において合意された正義の諸原
理に全面的にしたがって憲法を選択し、さらにさまざまな法を制定する立法機関など
を選択することになる、とわれわれは想定することができるのである (Rawls 1999a:
12/ 訳: 19. 訳文は多少変更した)。

ここでいわれていることをなぞってみると、「原初状態」において「無知のヴェール」
に包みこまれたまま「当事者たち」のあいだで社会契約が交わされ、正義の構想が選ば
れたあと、「人びと」は、初期状態において全員一致で合意され、意志決定された正義の諸原
理に全面的にしたがって、「憲法を選択する」、つまり憲法を制定していくものだとされて
いる。もちろん、ここでいう「人びと」は、すでに「無知のヴェール」に包まれた「当事
者たち」ではありえない。合理的な判断能力を備え、個別の人格をもった一人ひとりの自
律した人間という存在性格をあたえられている。

土場がいう「いかにして目的を構成するのか」ということを、あらためてみずからに問
いかけることのできる存在性格をあたえられているのである。そして、この「人びと」が、
いわゆる「憲法制定権力」(constituent power)として、ロールズの求める正義にかなった
憲法をつくりあげていく主体であると想定されているのである。ここに、ロールズの方法
論的個人主義が発現されている姿をはっきりとみてとることができるだろう。

「憲法制定権力」(pouvoir constituant)という概念は、いうまでもなく、1789年に、
フランス革命が勃発するきっかけになったといわれる、アベ・シェイエスの『第三階級と
はなにか』で提唱されたものである。シェイエスは、非特権的な第三階級としての国民(人
民)の意志こそあらゆる合法性の基礎になると唱えた。もちろん、「憲法制定権力」の解釈
は、一元的ではない。フランス革命の過程でも、第三階級と対立するブルジョアジーは、

1791年憲法を制定するにあたって、「憲法制定権力」ではなく、「憲法改正権」(pouvoir constitué) ととらえなおすことによって、革命の進展を阻止しようとした。

それにさきだって、アメリカ独立革命の過程で、1776年にはバージニア憲法が、また、1780年にはマサチューセッツ憲法が制定された。とくに注目に値するのは、マサチューセッツの「コンコード回答」であり、特別の憲法制定会議を招集し、人民による討議に委ねることによって憲法が制定されていくべきだと宣言したことで、歴史にその名が刻まれている。

アレクシス・ド・トクヴィルは、住民集会によってコミュニティの意志決定をおこなうタウンシップを、アメリカン・デモクラシーの原点であると評価した (Tocqueville 2003)。「コンコード回答」も、タウンシップの伝統があったからこそもたらされた発想だったといえるだろう。トクヴィルが中間的な媒介領域と位置づけるアソシエーション(結社、連合体)もまた、ロールズの「社会連合」のなか機能するアソシエーション(結社、連合体)という発想につながっていくのである。ところが、カール・シュミットは、こうした流れに逆行して、その著『政治神学』で、例外状況において決断を下す唯一者こそ主権者であるとし、この主権者に憲法制定権力の行使を委ねる決断主義を唱えて、アドルフ・ヒトラーの権力奪取を正当化する論理を提供した。

ロールズの正義の諸原理にしたがって憲法を選択する「人びと」という発想は、「コンコード回答」から少なからず影響を受けているといえるだろう。つまり、ここでロールズがいう「人びと」というのは、「コンコード回答」が枠組みをあたえたように、既存の立法機関とはまったく別個に憲法制定会議を設けて、そこに集い、討議をおこない、熟議を重ねていったマサチューセッツの人びととおなじ位相にあるものとして位置づけられ、おなじように討議や熟議の主体としての機能を果たしていくものとして措定されているととらえることができるのである。

このように、ロールズは、憲法制定会議に集った「人びと」によって「公正としての正義」の定言命法に適った憲法が作りあげられ、そのうえで、さらに立法機関やその他の機関が形成されていくことになると考えているのである。もちろん、ロールズの文脈を広い意味でとらえるならば、ロックやルソーの場合とおなじように、社会契約によって国家や政府といった政体がつくりあげられていくと考えていると受けとめることもできる。しかしながら、国家や政府の具体的な枠組みがどのようなものなのかについて、ロールズ自身の口からつまびらかにされることはない。そもそも、ロールズの世界契約論には、国家や政府を形成していくという発想がないのである。

周知のように、ルソーは、諸個人の個別的な特殊利益の表現である「特殊意志」(volonté particulière) を加算した総和としての「全体意志」(volonté de tous) と、そのレベルを超えた「一般意志」(volonté générale) とを区別することによって、社会契約によって各人の身体と財産を共同体に譲り渡し、共通善としての普遍的な最高意志である「一般意志」をもたらしていくというフィクションを設定した。そして、各人に課された身体的な不平

等に代わって、精神的な平等と法的な平等がもたらされる、とルソーは想定したのである。ロールズの導出の論理も、このルソーの「一般意志」の導出の仕方とおなじように、初発の合意形成として社会契約が交わされて以降は、社会契約によってもたらされた「公正としての正義」という「一般意志」にすべての諸個人がしたがっていくという枠組みになっているとっていいだろう。

もちろん、初発において交わされる合意は、方法論的集合主義にもとづく社会契約によって「正義」をつくりあげていくものである。したがって、ロールズ自身がいうように、社会契約によってもたらされた合意は、「厳密な合意」(strict consensus) でなければならない。もっと正確に言えば、「無知のヴェール」の背後で方法論的集合主義を媒介にしておこなわれる社会契約においては、合理的な判断能力を備えているとロールズが想定する諸個人、すなわち「当事者たち」によって、「厳密な合意」が形成されなければならないのである。もちろん、これも、フィクションの世界のできごとである。

「無知のヴェール」の背後では、「当事者たち」は、自分たちにとってなにが善なのかも知らない。だが、「無知のヴェール」がとりはらわれてしまえば、自分たち一人ひとりが善を信奉していることをはっきりと自覚する。こうして、そのあとの社会関係や政府形態すべてを規定していく規範となり、規準となる正義の原理としての「公正としての正義」が、原初状態における契約によって成立するというゲームは、とりあえず終了する。

だが、原初状態を価値中立的な f として設定し、 $f(x)$ に社会契約という独立変数を代入することによって「公正としての正義」という解が導かれるとする理路は、あくまでも手続き論レベルのゲーム・ルールにとどまる。当事者たちが善という構想についてまったく知らない状況において、その「無知のヴェール」の背後で正義という原理を選びとるとされる論理については、予測可能な行動の集合がもたらす独立変数にすぎないとして逃げを打つことができるだろう。けれども、ロールズは、この解である「公正としての正義」を、「善にたいする正義の優位」を根拠づけるための実質的な合理性をもった準拠枠であるといいつづけざるをえない。そうしなければ、ロールズにおける普遍的な真理としての正義の原理は、成立しなくなってしまうからである。

だが、この理念的な正当化の論理は、経験的な正当化のプロセスとは異なって、確かめようのないものなのではないのか。そうだとすれば、永遠に正当化などできないことになってしまうのではないのか。しかも、ア・プリオリに措定された正義の原理は、「超越者」とおなじ位相で設定されてしまっているのではないのか。こうした盛山和夫の批判も、的を射たものだといえるだろう (盛山 2006a: 308-311)。

たしかに、この原初状態における正義の原理の正当化の論理は、うまく整合性のとれた説明をおこなうことができているとはいえない。ロールズの弟子筋にあたる研究者たちもまた、誰一人として、この点について明快な論理をもってロールズの擁護をおこなうことに成功しているとはいえないのである (Freeman 2003: 15; Freeman 2007: 167, 177, 188; Lehning 2009: 43; Pogge 2007: 69; Scheffler 2003: 432)。

ともあれ、方法論的集合主義にもとづいて交わされる社会契約という制約が解除されて、方法論的個人主義へと転換されてしまえば、「一般意志」にあたる「公正としての正義」という公準から逸脱しないかぎり、そして、互いに利益をもたらしあう互惠性の条件さえ満たされるならば、厳密なものではない、「重なりあう合意」(overlapping consensus)が自律した個人である市民のあいだでかたちづくられていけばいいとされるのである (Rawls 1999a: 340/ 訳: 509)。

また、そうなれば、なにが善なのかをめぐって、「一般意志」に相当する「公正としての正義」という公準に一次元的に規定される善よりも、それぞれの個人にとっての善を許容してくれる多元的で自由な社会であるほうがいいということにもなる。したがって、「重なりあう合意」は、自律した自由な市民を成員とする多元的な社会を反映した姿として思い描かれることになるのである。

リベラリストの国際政治学者であるジョセフ・ナイは、こうしたロールズの導出の論理的な回路について、「無知のヴェールの背後でおこなわれる思考実験をくりかえしてみたところで、公正としての正義の原理はあきらかにされないままになってしまう」と揶揄している (Nye 2008: 120)。ナイのような素人目からみても、ロールズの論理的なクリービッジを覆い隠すことはできないわけである。

3 「無知のヴェール」のもとでの公平性とマキシミン原理

ロールズが功利主義の「最大多数の最大幸福」という多数者主義 (majoritarianism) を批判したのは、自分にとっての利益、すなわち効用の最大化を求めて合理的選択をおこなえるのはそれぞれの個人なのであり、それぞれの個人の差異 (個別性) について配慮せず、社会的基本財の公正な分配についてのシステムやルールづくりをおこなうといった認識もない、功利主義のような考え方のアポリアを克服するという理由からだった。

そして、社会契約論のキータームである「自然状態」に相当する「原初状態」を設定することで、すべての個人が公平にあつかわれ、全員一致の社会契約が交わされ、全員一致の合意形成がおこなわれ、「公正としての正義」という公準がもたらされていく。この公準にしたがうならば、そのあとの社会の運営はすべてスムーズにいくはずであるというように、ロールズは、ゲーム理論に依拠した導出の回路を設えるのである。

それでは、ロールズにとって、なぜエポケーに包み込んでまでこの導出の論理をア・プリアオリに措定する必要があるのだろうか。その理由は、単純明快なものである。つまり、初発のレベルで、コミュニタリアンが準拠点とするコミュニティにおいて、積み重ねられてきた伝統にもとづく所与のものとして存在している共通善、そして、それがもたらすはずの共通財を一人ひとりの個人が負荷として背負い込んでいるという論理の設定にしてしまうと、コミュニティといった既存の社会から所与のものとしてあたえられる善という効用に拘束され、束縛されてしまつて身動きがとれなくなる。そうなってしまうと、タブラ・ラサの原初状態において社会契約を交わすという舞台まわしのなかで、「マキシミン・ルー

ル」(maximin rule)にもとづいて正義の原理を選択することができなくなってしまうからである。もっと直截にいうならば、そうしなければ、ロールズが正義の原理の優位性を措定する理論の枠組みそのものが、成立しなくなってしまうからである。

しかし、ロールズは、一部の人が自由を喪失したとしても、残りの人がより大きな利益を分かちあえるならば、それを是認していくべきだとする功利主義の「最大多数の最大幸福」という目的論(teleology)を否定する。この目的論にもとづいた、いわゆる「公共の福祉」論による多数者主義を採用するのかどうかということについても、『正義論』の最初のところで、「正義はそれを是認しない」として否定している。ロールズは、個人がみずからの効用を最大化することを目的として行動するという現代の功利主義の基本的な考え方を、回避しようとしているのである。この点からみても、ロールズの合理的選択論は、通常の意味における合理的選択論とはあきらかに異なったものだといわなければならないだろう。

その際に、合理性を備えたそれぞれの個人が完全な情報を持ちあわせている、とロールズは想定するわけである。しかしながら、その個人が合理的な判断を下すことができるのかどうかについては、とうぜん不確定な要素がつきまとう。そこで、もちだされてくるのが、「マキシミン・ルール」である。マキシミン・ルールというのは、ロールズ自身がいうように、不確実な状況のなかで二つの最悪な事態がもたらされることが予想されると仮定した場合、二つの最悪な事態を比較考量してみることによって、よりましなほうを選択することが合理的だとする判断基準のことである(Rawls 1999a: 132-133/ 訳: 208)。

このルールを適用することによって、最悪の場合でも、少しでも安全で、少しでも確実だと思われる回避策を選び、それによって解決を図っていこうというのである。したがって、どのような方法や方策によってそれを回避できるかどうかを判断するには、たとえ厳密なものではないにしろ、起こりうる公算(=尤度)を考慮し、確率計算をおこなって見なければ、合理的な判断を下すことはできないはずである。ロールズは、損益表を作成して、生じる可能性のある最悪の事態のなかでもいづらかでも利得が残るよう選択をおこなうべきだということを強調する。そして、たとえ偶発的に最悪の事態が生じたとしても、「当事者たち」は、このマキシミン解として正義の原理を選んでいくだろうという推論をおこなうわけである。

マキシミンとは、ロールズ自身がいうように、「最大の最小値」(maximum minimorum)を意味しているが、その確率計算については、こう述べられている。

無知のヴェールは、公算(likelihood)にかんするあらゆる知識を排除している。当事者たちは、自分たちの社会の予想される性質、あるいはその社会における境遇について決定するための論拠を持ちあわせてはいない。当事者たちは、確率計算のための基礎を持ちあわせてはいないのである(Rawls 1999a: 134/ 訳: 210. 訳文は多少変更した)。

ここでは、「無知のヴェール」に阻まれて、確率計算にもとづいて不確定な要素にたいする判断を下すという合理性の基盤の一つが否定されてしまっている。だが、そうだからといって、そのまま放置しておくわけにはいかない。そこで、ロールズは、ゲーム理論の基本的な考え方の一つである平均効用原理 (**principle of average utility**) をもちだして、これを社会契約論の理論枠組みにとりこみ、接ぎ木しようとする。そうすることによって、ベンサムら古典的な功利主義との差異をきわだたせ、それぞれの個人の期待効用の最大化を図る効用原理がめざすべき方向性を変えてやれば、功利主義的な効用総和主義に陥ってしまうこともなく、社会契約にもとづく合意形成の道具立てとして用いることができるのである。だが、これは、あきらかに道具主義的な発想であるといわざるをえない。そのため、最終的には、ロールズ自身が、平均的効用原理を応用することを否定していかざるをえなくなっていくのである。ともあれ、ロールズは、つぎのように述べる。

こうして、個人間の効用を比較するという問題を棚上げにしたうえで、当事者たちがリスクを負うことをいとわず、公算について計算する際に不十分理由の原理 (**principle of insufficient reason**) ⁽¹⁾ (前述した確率計算のもとになる原理) にしたがう合理的な諸個人なのだとするならば、初期状態という考え方は、とうぜん、平均原理に結びついていく。当事者たちは、平均原理を選択することによって、こうした見方をした場合に見込むことができる暮らし向きへの期待値を最大化する。そうなれば、なにがしかの契約理論が、平均原理にたいして、古典的な見解よりももっと好意的な筋道を示してくれるのである。……正直に言って、平均原理は、結局のところ、古典的な見解のような目的論的な学説というわけではない。したがって、平均原理は、善の最大化という考え方がもっているある種の直感的な魅力に欠けている。おそらく、平均原理を支持する人ならば、すくなくともこの程度には、契約理論にすがりついてみたいと思うことだろう (Rawls 1999a: 143/ 訳: 223-224. 訳文は変更した)。

このように、ロールズは、「原初状態」において「無知のヴェール」に包みこまれてしまうことで、「当事者たち」が社会的な身分や階級、生来の資産や能力、自分の知性や運についてもなにも知らない状況がもたらされることが、むしろ公平さの現れなのだと考えるのである。そうすることで、合理的な判断をおこなえるはずの諸個人は、独自性や個別性を失う代わりに、公平性を手に入れることができる。いったん「無知のヴェール」で覆われてしまうと、諸個人はみな公平にあつかわれ、それぞれの個人の効用を最大化してくれる平均効用原理も、いわば自動的に適用されていくことになる。そして、正義の二原理を選択する意志決定がおこなわれ、その合意形成がそのまま社会全体の意志決定を意味することになる、という筋立てがづくりあげられていく。ロールズは、みずからのこうした舞台まわしに満足するのである。

この点については、1974年に公にされたマキシミン原理にかんする論文、「マキシミン基準についてのいくつかの理由」において、もっと明快に語られている。この小論で、ロールズは、不確実な状況のもとで最悪の事態を回避する行動を選択することが合理的であるというマキシミン・ルールと、「マキシミン衡平基準」(maximin equity criterion)とは異なるものであるとして、両者を区別している。「マキシミン衡平基準」のほうは、正義の二原理をもたらす社会契約論の基軸をなすものとみなされ、とりわけ、格差原理にかかわるものだと考えられている。いっぽう、マキシミン・ルールのほうは、正義の二原理にたいして従属的な位置を占める効用原理であり、正義の二原理の変形されたものだとされている。けれども、マキシミン・ルールは、期待効用を高めていきはするものの、自由を制限してしまう可能性がある。そのため、マキシミン・ルールではなく、「マキシミン衡平基準」が、自由と機会の平等を保障する正義の二原理をもたらすものとして選ばれる。こう、ロールズはいうのである (Rawls 1974: 225-230)。

しかしながら、1999年の『正義論』改訂版では、二つのマキシミンの区別は、表面上は影を潜めてしまう。なぜなら、マキシミン・ルールと「マキシミン衡平基準」をわざわざ区別して、マキシミン原理を衡平の基準、すなわち公平性の基準に仕立てあげなくとも、正義の第一原理である平等な基本的自由や対等な権利については、すんなりと導き出すことができるからである。第二原理の一つである機会の平等についても、「無知のヴェール」が諸個人の公平性を請けあってくれるかぎり、人びとに平等に機会をあたえるという準拠枠を導き出すのは、さほどむずかしいことではない。

それにたいして、もう一つの第二原理である格差原理については、導出の手続きがすこしばかりめんどろになる。この場合には、「無知のヴェール」のもとで公平性が保たれ、平均効用原理が自動的に機能を果たしていくにもかかわらず、さらにそれに輪をかけて、他人よりも自分の効用をよりいっそう獲得しようとする「単独の個人の倫理」が賭に打ってでてくるかもしれない、そうした可能性さえ否定できないアポリアがまちかまえている。そのため、このアポリアを回避していくには、「衡平基準」としてのマキシミン原理を、それとはわからないよう配慮しながら導入することによって、「もっとも不利な人びとの期待便益を最大限にすること」というマキシミン解として適用しなければならないのである (Rawls 1999a: 72, 144/ 訳: 114, 226)。

ところで、1980年代になると、ロールズ自身もまた、マキシミン・ルールにもとづいて合理的な選択をおこなうという契約論の準拠枠を捨てざるをえなくなる。その理由は、なんなのか。もちろん、ケネス・アロー、ハーバート・ハート、ジョン・ハーサニなど多方面から批判を浴びたことも、その理由の一つだろう。

たとえば、分析哲学の方法論にもとづいて法実証主義を体系化したハートは、ロールズにたいしてするどい批判の矢を放っている。まず、自由を経済的・社会的な有利と交換することを禁じたうえで、正義の要求に自由の優位がふくまれるものとしていることである。ついで、合理的・自足的な当事者たちが、原初状態において無知のヴェールの背後で正義

の構想を選ぶとされているが、自分たちもその成員である社会においてなんらかの望ましい社会的・経済的な条件が実際に実現されたあとでなければなんのルールも機能しない条件のもとで、当事者たちが選択をおこなわなければならないことになってしまうのではないのか、ということである (Hart 1975: 249)。このハートの批判は、自由と正義の矛盾、原初状態における「無知のヴェール」の背後における選択という手続きの論理、そして「当事者たち」の実在性をめぐるロールズの欠陥を抉りだしたものだ。

ふつうならば、たとえばげい批判にさらされようと、自分が主要な準拠枠としてきたものを簡単に撤回し、放棄してしまうことは、そう簡単にできるものではないはずである。しかしながら、ロールズには、そうすることができた。そうすることができたのは、原初状態において「負荷のない自己」としての当事者たちがおこなう諸原理の選択が正義の原理と一致しない場合には、諸原理を生みだしていく条件のほうを変更すればいいのだという論理的な迂回路を、もともと設定していたからである。

この発想は、まさに整合説にもとづいているといえよう。それが、「内省的 (反照的) 均衡」 (reflective equilibrium) という手続的な合理性の道具立てだった⁽²⁾。ロールズは、こういう。

……これらの原理が、正義に関するわれわれの熟慮したうえでの確信と一致しているならば、そこまではいい。しかし、おそらく食い違うこともあるだろう。その場合、われわれは一つの選択をおこなう。われわれは、初期状況の説明のほうを修正するか、それとも、すでに存在している判断のほうを変更するか、どちらかをおこなうことができるのである。というのは、とりあえず定点として採用した判断だろうと、修正を免れないからである。場合によっては契約環境の条件を変更し、場合によってはわれわれの判断を撤回して、それらを原理と一致させるというように、行ったりきたりすることによって、ついに合理的な条件を明らかにし、十分に簡潔なものにされ、調整された、熟慮にもとづく判断と一致する原理を生み出す初期条件についての叙述をみいだしていこう、とわたしは思う。こうした事態を、わたしは、内省的 (反照的) 均衡と呼ぶのである。最終的にわれわれの原理と判断が一致しているから均衡なのであり、われわれの判断がどのような原理にしたがっているのか、原理を導きだした前提がなんなのかを知っているから、内省的 (反照的) なのである (Rawls 1999a: 18/ 訳: 29. 訳文は多少変更した)。

この「内省的 (反照的) 均衡」についても、サンデルから批判が投げかけられていった。サンデルは、こう批判する。「義務論的な自己は、まったく特性を欠いているのだから、道徳的に重要な意味において自己認識をもつのは不可能である。自己に、負荷がなく、本質的に [自己が] 剥奪されているとすれば、どんな人格にも、内省するための自己内省 [の機会] など残されてはいないのだ」 (Sandel 1998: 179/ 訳: 206. 訳文を変更し、[] を補っ

た)。

この批判は、「負荷のない自己」というのは、いわば空っぽな無の状態なのであり、自己という主体に付与されるはずの人格も、認識能力や判断能力もないのだから、そもそも内省という行為そのものをおこなうことなどできないだろうという意味である。サンデルからすれば、この批判は、ロールズの「内省的（反照的）均衡」の論理の弱点をついたカウンター・パンチのはずなのだが、なぜか追撃の手をゆるめてしまうのである。

この個所に凝縮してうかがえるように、ロールズは、正義の原理というまさにア・プリオリに措置された準拠枠を保持していくことを第一義的に考えている。もしそれ以外のノイズ（阻害要因）が生じたならば、そちらのほうの条件を変更することによって調整を図っていけばいいと述べているのである。ロールズ自身がいうように、定点としていったん確証された正義の原理といっても、それは暫定的なものにすぎない。したがって、たえず反証可能性にさらされることを想定しておかなければならない。そうした事態になってしまった場合には、修正に応じなければならなくなる。

そのため、ロールズにしてみれば、原初状態におかれた「当事者たち」が試行錯誤をくりかえしながら同一の均衡解へとたどりついていくのだという論理設定にしておいて、ついには「当事者たち」が合理的な条件をあきらかにし、簡潔で、調整された、熟慮にもとづいた判断を下して、正義の原理に達する均衡解をみいだしていくという筋立てにしたいわけである。

サンデルは、原初の無の状態におかれた「負荷のない自己」には、そもそも自己という主体に付与される人格も、認識能力や判断能力も備わっていないのだから、内省という行為をおこなうこともできないだろうというところまで拒否点を設定できている。そこで追撃をやめてしまうのではなく、サンデルは、さらに、ロールズが設定するような「当事者たち」が一堂に会して、あるいはなんらかのかたちで連絡をとりあって、試行錯誤のすえに均衡解に達する合意形成をおこなうことなど不可能ではないのかというように、ロールズを追いつめることができたはずである。しかし、契約論の理論枠組みを熟知しているサンデルには、契約論の核心をなす社会契約というフィクションの部分に衝いていくことにたいして躊躇が働いてしまうのである。

すでにあきらかなように、この「内省的（反照的）均衡」を図り、均衡解を導いていく主体は誰なのか、ロールズの設定する「当事者たち」でいいのかという点についても、クレームをつけることができる。この答えも、単純明快である。もちろん、この内省をおこなう主体は、ロールズが仮想する主体である「当事者たち」などではなく、まぎれもなく、ロールズ自身にほかならない。そして、マキシミン・ルールにもとづいて合理的な選択をおこなうという契約論の準拠枠が批判的になると、この融通無碍な道具立てを活用し、まさにロールズ自身が内省的均衡を図ることによって、マキシミン・ルールを主要な導出回路とすることを放棄し、新たな準拠枠の設定をおこなっていくことになるのである。

4 平均効用原理と効用総和主義

ところが、「原初状態」においては、「無知のヴェール」に包まれるからこそ、公平性が保たれ、自己利益の最大化を可能にする平均効用原理が諸個人すべてにたいして自動作用として働き、そのため、それぞれの個人が合理的な判断を下していくことができるのだとする意志決定論は、全面的にまちがっている。ロールズとは異なって、「無知のヴェール」に包まれることのない「原初状態」を設定することが可能である。こう批判する研究者が、ロールズの行く手に立ちはだかった。

それは、1994年に、非協力ゲームの研究でノーベル経済学賞を受賞することになるジョン・ハーサニだった。彼は、戦略的非協力ゲームにおける「ナッシュ均衡」(Nash equilibrium)の存在を証明したジョン・ナッシュ、そして、完全均衡点を定式化したラインハルト・ゼルテンとともに、この年の受賞者になった。

ハーサニは、合理的な行動と道徳的な行動の両方を兼ね備えた理論が必要だと考えた。そして、この立場から、ロールズがよりどころとするマキシミン・ルールのような非合理的な意志決定のルールと結びついた倫理の理論では不十分なのだという批判を投げかけた。ハーサニは、ゲーム理論を研究する数学者であり、また経済倫理の研究者でもあったが、すでに1953年に、より平等な所得配分を求める福祉経済とリスクをとまなう選択理論というもともとは異なった二つのレベルに、基数的効用関数 (cardinal utility function) にもとづく平均効用原理を応用していくならば、両方を同一レベルに包括して分析していくことができるという考えを表明していた (Harsanyi 1953/1976: 5)。

あとでもふれるように、ジョン・フォン・ノイマンとオスカー・モルゲンシュテルンが定式化したゲーム理論は、序数的効用関数 (ordinal utility function) にもとづくものだった。だが、彼らの継承者のなかでただ一人の例外として、ハーサニは、基数的効用関数を基礎にした独自の集計定理によって人びとの選好を積みあげていくならば、効用総和主義がなりたつと主張した。もっとも、フォン・ノイマンとモルゲンシュテルンの序数的効用関数 (vNM 関数) には、期待値計算が可能であるという考え方を織り込んだ期待効用特性 (expected utility property) が内包されていた。そのため、ハーサニのように、それぞれの個人の期待値を集計していけば、社会成員全体の社会的効用の計算も可能であり、効用総和主義がなりたつとする発想 (ハーサニ集計定理) がでてくるのもありうることではあった (cf. Harsanyi 1977: 32-33)。じじつ、ハーサニは、基数的効用関数を用いて、古典的功利主義とおなじ効用総和主義の正当性を証明することができるかと最後までいつづけたのである。

ハーサニは、ベイズ定理^④を基礎とした期待効用最大化の原理のほうが、ロールズのマキシミン・ルールよりもすぐれたものだと強調する。選好における全員一致を尊重するよう求めるのがパレート条件なわけであるが、個人の私的な選好を特別あつかいしないで、社会的な選好の総計を確定し、パレート条件を満たすことができるのかどうかということについて、ハーサニは思考を重ねた。その結果、全員がある特定の対象を弱選好している状

況にあり、そのなかの一人の個人がその特定の対象を厳密選好とした場合、全員がその特定の対象を厳密選好しなければならないということになれば、パレート条件は強パレートになるということに思っていた。

そのうえで、等確率 (equi-probability) の論理を個人の選好のレベルに応用し、それが不偏的なものだということがわかれば、したがって、個人の選好の不偏性をあきらかにすることができるならば、全員の強パレートの厳密選好も確証されるはずだ、とハーサニは考えた。あとは、それぞれの個人の効用値を積みあげていくだけで、期待効用の最大化をめざす全員の全体的な効用値が集計され、効用の総和が確定できるということになっていく (Harsanyi 1973/1976: 38, 45, 49)。

ハーサニは、(1) n 人の人間がいるとして、二つの社会システムのうちどちらかを選択しなければならない場合、その決定ルールとして期待効用最大化の原理が適用されるということ、(2) 二つのうちどちらの社会システムのもとでも、最上位、第 2 位、第 3 位、そして最下位と、それぞれの個人が選択をおこなう場合の確率は一律であり、 n 分の 1 という等確率であるということ、(3) それぞれの個人は、社会のすべての成員にたいしてより高い平均効用をもたらしてくれる社会システムを選ぶのであり、この評価基準が平均効用原理といわれるものであること、このような準拠点を示している。これらの条件を前提にして、それぞれの個人が選択をおこなう場合、等確率仮説と平均効用原理がすべての人間に同等に適用されていくという状況こそ、ハーサニにとっての「原初状態」なのである (Harsanyi 1973/1976: 38-41, 45; Harsanyi 1977/1982: 47, 62; Harsanyi 2008: 71)。

ハーサニにとって、「原初状態」とは、ロールズのように社会契約の舞台まわしのためにわざわざ設定されるフィクションなのではなく、現実の世界において、諸個人すべてに等しく期待効用の最大化という準拠点をあたえていく初期条件のことを意味している。この初期条件のもとでは、ロールズとおなじように、それぞれの個人にたいして同等に公平性が保証される、と設定されている。一人ひとりの人間も、もちろん、合理性を備えており、完全な情報もちあわせていると考えられている。このような初発の条件を設定するハーサニからすれば、ロールズのように、一人ひとりの人間が合理性を備えており、完全な情報もちあわせているとする一方で、「無知のヴェール」に包まれたとたんに、自分たちがおかれている境遇についてなんの情報もちあわせておらず、自分たちが契約主体であるという認識や自覚もないままに社会契約を交わしていくといったフィクションをわざわざ設定する必要があるのか、こういう疑問が生じてくるのはどうぜんだった。そして、そのような必然性などまったくないのではないかという問いかけを、ハーサニは、ロールズにたいしておこなったわけである。

ハーサニが、あえてロールズとおなじ「原初状態」ということばをもちだして批判をおこなうのは、ロールズが、社会契約論に依拠しなければ「公正としての正義」という公準をつくりだせないのはなぜなのかという素朴な、だが根本的な疑問があったからである。したがって、このハーサニ流の「原初状態」における意志決定ルールは、ロールズが適用

するマキシミン・ルールではなく、期待効用を最大化していく平均効用原理でなければならない。この場合、等確率が適用されていくという前提がついているわけであるが、それは、平均効用原理が適用されるというだけにとどまらずに、それぞれの個人の利害関心にたいして同等に重きをおく道徳原理がつくりだされるのでなければならないということの意味している。ハーサニは、平均効用原理という準拠枠が、自己利益の最大化をめざす個人的な選好と、社会の成員すべての利害関心に同等に配慮する道徳的な選好に適用されていくものなのだと強調する。つまり、ハーサニの平均効用原理は、諸個人すべてにたいして、自己利益の最大化だけではなく、他者の利益の最大化についてもおなじように配慮する道徳的な価値判断を求めていくものとして設定されているといえるのである (Harsanyi 1973/1976: 45-46, 63; Harsanyi 1982: 47-48)。

こうして、ハーサニの経済倫理は、平均効用原理を普遍的に適用できるものとして措定されていることがはっきりする。ハーサニの論理もまた、普遍的に適用されていくものだとするならば、不利な人びとの便益を最大限にしていく格差原理にたいしても適用され、その可否が問われていくことになるはずなのではないのだろうか？ だが、ハーサニは、等確率仮説という初期条件さえ整えることができれば、それでいいと考えているのだろうと思われるのだが、ロールズとは異なって、諸個人のあいだの格差の是正について具体的に語っていくことはないのである。

ハーサニは、最高税率の例をあげて、こういつている。やる気をそぐようになってしまうほどの高すぎる最高所得税のおかげで、最高所得層にたいする最低所得税率が 50% にすべきだということになったとすると、古典的な功利主義者なら、この税率はわずか 50% にすぎないと思うだろうが、古典的な功利主義者ではなく、また、ロールズのようなマキシミン・ルールに準拠するわけでもなく、平均効用原理に準拠するとするならば、高額所得層の最低税率がとても低いわけではないが、どうやら 50% をわずかに下まわったようだと思うだろう (Harsanyi 1973/1976: 61)。

ハーサニがあげるこの例は、まさにやる気をそぐようになってしまうほど陳腐なものにすぎないが、その現実感覚の反証ではある。ハーサニは、こうした規範的な分配論について語りをするものの、現実の世界において適用されていくべき問題として、実践的な思考をめぐらしてみることがなかったのである。

ハーサニは、基数的効用関数にもとづいて、期待効用を最大化していく平均効用原理を適用していくならば、それぞれの個人の効用値の積算によって効用総和主義がなりたつと主張し、彼特有の「原初状態」を措定したわけである。けれども、ジョン・ローマーも指摘しているように、そのことと、社会成員の全体の幸福を最大限にすることとのあいだに、なんらかの相関性があると考えする必要はなにもないのである (Roemer 1996: 145)。というのは、個人の効用の積算、効用の総和、社会成員の最大幸福、これらが等式で結ばれる必然性はまったくないからである。

倫理的な選好の位置づけをどのように決定するのかをめぐって、倫理的な選好を表現す

るノイマン=モルゲンシュテルン (vNM) 関数を個人の選好を表現する vNM 関数の正の加重和として表すことができる、とハーサニは主張している。だが、そのさきは強パレートにすることを求めているにすぎない。三谷武司は、その考え方には論拠がないと批判している。三谷のハーサニ批判は、(1) 基数的効用関数と倫理くじの発想を組み合わせれば、ベンサム流の快樂主義にもとづいた効用総和主義がなりたつといえるが、(2) ハーサニの効用総和主義では、倫理的な選好を一意的に確定することはできないため、ある特定の個人の私的な選好を恣意的に特別視することによってしか成立しないこと、(3) vNM 関数が選好強度を表現することができるという誤解にもとづいて、ハーサニが vNM 関数を用いながら、快樂主義にもとづく効用総和主義を標榜するという混乱を招いてしまっていること、これら三点に向けられている (三谷 2006: 76-77)。

この三谷のハーサニ批判をぎやくにたどっていくならば、特定の個人の選好強度を強選好としてはじめから恣意的に確定しておかないかぎり、全員がその特定の対象を厳密選好するということにはならないわけであるから、パレート条件が強パレートになるとはかぎらないと結論づけることができるのである。このことは、ベイズ定理の主観的確率にもとづくかぎり、避けることのできない宿命だったともいえる。そうなると、さきほどふれておいたハーサニの前提すべてが、一掃されてしまうことになる。ロールズは、この平均効用原理のアポリアについてこういう。

その [平均効用原理の] 難点は、合理的な個人が確率を評価する仕方と関わりがある。平均効用原理に疑問符がつくのは、一人の人間がどのような人間になっていくのかということについて、平等なチャンスをもっていると想定するための客観的な根拠が、初期状態においてはまったく存在しないと思われるからである (Rawls 1999a: 145/ 訳 227. [] を補い、訳は多少変更した)。

しかしながら、このロールズのハーサニ批判は、そっくりそのままロールズにもあてはまるといってもいいだろう。あらためていうまでもないことだろうが、「無知のヴェール」に包まれる以前のそれぞれの個人は、自分の才能やさまざまな社会の設計についてなんらかの知識をもちあわせているにもかかわらず、社会契約に入る最終段階では、特定の事実についてまったく無知な状態になり、なんの情報もえられなくなってしまうという初期状態を、ロールズみずからが設定している。そして、社会契約が交わされたあと、不十分理由の原理を援用することによって、それぞれの個人にたいしてあらゆる情報が等確率でもたらされていく可能性があるということをあきらかにしてやるという点については、平均効用原理を適用することができるかもしれないとする。つまり、ロールズは、妥協点を示そうとするのである。けれども、不十分理由の原理という根拠が平均効用原理から取り払われてしまえば、この原理は、まったく根拠を失ってしまう。そのため、まったく疑わしいものになってしまう。そうだとすれば、完全な無知を想定する「無知のヴェール」が果

たす効果のほうが、むしろ正義の二原理にとって有利に働くことになる。ロールズは、こう結論を下すわけである (Rawls 1999a: 145-147/ 訳: 227-229)。

けれども、すぐにみてとることができるように、ロールズの「無知のヴェール」に含まれた「原初状態」における初期条件の設定には、「公正としての正義」を導きだしていく道具立てにするというロールズの主観的な願望のほかには、客観的な根拠はなにも存在していない。こうして、「どのような人間になっていくのかについて、一人の人間が平等なチャンスをもっていると想定するための客観的な根拠が、初期状態においてはまったく存在しない」とするロールズのハーサニ批判は、そのままロールズ自身にはね返っていくのである。

だが、平均効用原理が対応力をもつのは、意志決定の範囲が小規模にとどまり、分配の取り分にあたえる影響が一時的なものにすぎず、無作為性を保障する制度的な装置が存在する場合にかぎられるのだから、平均効用原理は、従属的な位置を占めるだけであり、そのため、社会正義の主要な問題には役に立たないのだ、とロールズはなおも強調するのである (Rawls 1999a: 147/ 訳: 231)。ふたたびくりかえすことになるけれども、ロールズが主張する「無知のヴェール」に含まれた「原初状態」もまた、小規模にとどまらず、それぞれの個人の分配の取り分にあたえる影響も一時的なものではなく、無作為性を保障する制度的な装置がなくとも機能していくというのも、あくまでもロールズが仮定するフィクションの世界という限定がついたうえでの話にすぎないのである。

ところで、ロールズは、基数的効用関数が、ゲーム理論を定式化したフォン・ノイマンとモルゲンシュテルンに由来するものであるが、効用はもはや経済的な行為主体（アクター）の選択を表現する方法の一つとしてしかみなされず、欲求充足の尺度として理解することはできないと批判している。このことは、ハーサニにたいするロールズの評価にもかかわるところなので、すこし長くなるが引用してみることにしよう。

ここまでの議論をつうじて、わたしは、効用が欲求の充足という伝統的な意味で理解され、個人間の基数的な比較は可能であるとみなされると想定してきた。だが、こうした効用の考え方は、ここ数十年の経済理論によってほぼ放棄されている。この考え方は、あまりにも漠然としており、経済行動の説明としてなんら重要な役割を果たしてはいないと考えられている。いまでは、効用は、経済主体の選択を表現する方法の一つとしてしかみなされておらず、欲求の尺度としては理解されていない。現時点で承認されている主要な基数的効用は、フォン・ノイマン-モルゲンシュテルンがつくりあげたもの（[効用関数]）に由来するものであり、それはリスクをとまなう [いくつかの] 展望のなかから選択するということにもとづいている（49 節）。伝統的な考え方とは異なって、この尺度は、不確実性にたいする態度を考慮に入れている。また、この尺度は、個人間の比較のための基礎を提供することをめざすものではない。にもかかわらず、この種の尺度を用いることで、平均効用原理を定式化することはなおも

可能である。原初状態における当事者たち、あるいは、なんらかのかたちにデフォルメされた当事者たちは、フォン・ノイマン-モルゲンシュテルン型の効用関数をもちあわせており、それにしたがって自分たちの展望を評価すると仮定されるのである (Rawls 1999a: 143/ 訳: 224. [] を補い、訳文は多少変更した)。

ここで、ロールズは、欲求充足という意味での効用概念がもはやなんの役にも立たないものとしてすべて一掃されてしまっていると述べている。しかしながら、ただ一つの例外として、 v NM 関数を応用した効用概念だけは、部分的ならば評価してもいいといっているのである。さきほどもふれておいたように、フォン・ノイマンとモルゲンシュテルンは、基数的効用関数ではなく、序数的効用関数にもとづいてゲーム理論を展開したわけだから、 v NM 関数を基数的効用関数ととらえているのは、ロールズのあやまりである。

むしろ、基数的効用関数にもとづいて平均効用原理を導きだし、規範的な分配の可能性について語っているのは、ロールズが反批判の対象とするハーサニである。ただし、 v NM 関数には、期待値計算が可能であるという期待効用特性が織り込まれている。したがって、ハーサニ集計定理のように、 v NM 関数を根拠にして、それぞれの個人の期待値を集計していくならば、社会成員全体の効用計算も可能であるという考え方がまったく成立しないというわけではない。

ロールズは、ハーサニのこうした立ち位置をふまえたうえで、基数的効用関数を基礎とする研究者としては、いまでは v NM 関数を根拠にし、リスクを考慮に入れるハーサニ流の基数的効用関数だけが生き残っているのだということを臭わせているのである。それまでずっと、序数的効用関数のほうが主流をなしてきたわけだから、このロールズの指摘はあたっていると見える。さらに、ふれておいたように、ここでロールズは、平均効用原理を用いて個人間の効用値の比較をおこなうハーサニの定式が妥当するとみなしてもいいという妥協を試みようとしているのである。 v NM 関数は、ギャンブルなどのリスクを冒す人びとの態度を露わにしたものであり、こうした態度には道徳を重視する姿勢はみられない、とロールズは批判する。それにたいして、ハーサニは、リスクがあり、不確実性のもとでおこなわれる個人の選択行動という視点からみれば、むしろ v NM 関数は評価されているのだという反批判をおこなうのである (Harsanyi 1973/1976: 49)。

もちろん、こうしたロールズのハーサニにたいする評価は、あくまでも部分的なものに限定したうえでの話である。すでに論じてきたところからもあきらかなように、ロールズは、平均効用原理を応用し、それぞれの個人の選好値を積算することによって、たとえ社会全体の効用を総和として算出することができたとしても、そのことが社会全体の「公正としての正義」を導きだす導出回路にはまったくなりえないと考えている。この視点からハーサニの平均効用原理と効用総和主義を評価していくならば、ロールズの目標設定とはほど遠い、まったくなんの役にも立たないものとして切り捨てられてしまうのである。

ロールズは、ベンサムら古典的な功利主義を否定した。それにたいして、ハーサニは、

自分の平均効用原理にもとづく道徳理論が古典的な功利主義の伝統に属していることを否定することはなかった。このように、ロールズとハーサニの分岐点は、合理的選択論を基礎にしながらも、期待効用論の方向づけをどこに求めるのかという点にあったといえるだろう。だが、ハーサニのロールズ批判も、ロールズのハーサニにたいする反批判も、ともにみずからの論理の優位性を証明できたとはいえない。前期ロールズでは、マキシミン・ルールが合理的なものだということが前提とされていた。だが、すでにふれておいたように、ハーサニの批判をうけて、後期ロールズでは、意志決定論のレベルから撤退し、正義論をマキシミン・ルールから切り離して論じていかざるをえなくなっていくのである。

5 「合理的選択の原理」と「熟慮にもとづく合理性」

周知のように、合理的選択論は、自己利益と効用の最大化をめざす行為主体（アクター）の選好にもとづく行動を基本として、その相互作用の総体を分析する手法であるとされている。だが、ロールズの「合理的選択の原理」（principles of rational choice）の場合には、それとはかなり異なったものとして援用されている。

いうまでもなく、その背景には、ベンサムらの功利主義にたいする批判があった。ベンサムは、人間の快樂や幸福をもたらす行為が効用のある行為であり、快樂と苦痛を量的に計ることで、快樂の総量が最大となる「最大多数の最大幸福」という多数者主義を唱えた。ベンサムの同志だったジェームズ・ミルの息子であるジョン・S・ミルは、さすがにベンサムの功利主義では単純すぎると考えて、快樂の質の高さを考慮しなければならないということ 강조했다。それにくわえて、ミルは、個人の自由や権利が擁護されるべきであり、幸福という効用の最大化ということと個人の自由を保障することとはなにも矛盾しないものなのだと説いた。

だが、ロールズからすれば、ミルの場合にも、社会全体の効用を最大化することが「善」なのだとされていることになんら変わりはない。「公正としての正義」を公準とする社会においては、それぞれの個人が生みだす効用を集計値として積みあげ、社会全体の効用として一元化されてしまってはならない。効用総和主義は、否定されるべきものなのである。また、正義という公準が保障する自由や権利についても、政治的な取引や利害計算の対象とされてはならないのである。ロールズは、つぎのようにいう。

一般に、なんらかの善を表象する対象 (a good object) について簡潔に述べる場合には、こうした対象に関心をもつ人びとのあいだで利害や [おかれている] 環境について十分に類似性があり、したがって、承認された基準が確証されるというのであれば、理に適った的確な意味、すなわち第一段階で説明される意味がある [といえる]。こうした条件が満たされているならば、あることがらが善を表象するものだと表明することが、有益な情報を伝えてくれるのである。そうしたものごとについての共通の経験や知識が十分に備わっているため、平均的な、あるいは標準的な対象が例示しているよ

うな望ましい特徴を理解することができる。多くの場合、商取引やその他の慣行にもとづく慣習化された基準が存在しており、それらが望ましい特性がどのようなものなのかについて定義づけをあたえてくれるのである (Rawls1999a: 352/ 訳: 524. [] を補い、訳文は多少変更した)。

ここでは、取引や慣行など慣習化された基準が「承認された基準」とされているわけであるが、もちろん、その背後には「公正としての正義」という公準が控えていることを忘れてはならない。ロールズは、正義を表出する「善」(goodness)の定義を三段階にわけてとらえている。この引用個所でふれている第一段階では、使用されるもの X が所与としてあたえられているとき、 X を求めることが合理的であるという特徴を A がもつならば、 A は善を表象する X ということになるとされている。これが、一般的なレベルの定義である。それにたいして、第二段階では、個別的なレベルの定義が示されている。すなわち、ある人 K のおかれている環境、能力、目標体系としての人生計画 (plan of life) が所与のものである場合、ある人 K が X を用いる意図がどこにあるのかということと照らしあわせて、ある人 K が X を求めることが合理的であるという特徴を A がもつならば、 A は善を表象する X ということになるとされている。そして、第三段階では、ある人 K の到達目標である人生計画そのものが合理的であるという条件が、第二段階の内容につけくわえられたものだとなっている。

しかしながら、 X の用途や機能の多様性という要素をのぞけば、第一段階と第二段階を区別する意味はあまりないのではないのか。ロールズは、例をあげて、よい医者とは、患者 (K) が求めるものが合理的な技能や力量をもった医者であること (X) なのであり、医者 を評価する基準である健康の回復という関心はあくまでも患者 (K) の側がもっている、と第二段階について説明している。そして、善を表象するものかどうかを判断する視点は、事例ごとに異なるのであって、そのつど必要におうじて説明されるか、あるいは、文脈から推測されるかのどちらかだというのである (Rawls 1999a: 354/ 訳: 528-529)。

個別の行為主体 (アクター) のおかれている環境、能力、到達目標としての人生計画が異なれば、個別レベルにおける条件も、それぞれ異なったものになるのはとうぜんである。患者 (K) は、 K_1, \dots, K_n として無限大まで存在しているわけであるが、おなじように、医者 の合理的な技能や力量 (X) という財もまた、 X_1, \dots, X_n として無限大まで分布すると想定しておかなければならない。そして、個別の患者 (K) が財 (X) を消費する場合にも、用途や機能の多様性という要素を考慮に入れて、眼科のサービス (X_a)、内科のサービス (X_b)、循環器科のサービス (X_c)、外科のサービス (X_d) といったように、複数の選択肢を想定しなければならない。たとえば、患者 (K) が二つの財を購入することにして、サービス X_a を x_1 量、サービス X_b を x_2 量それぞれ消費するとすれば、 $u(x_1, x_2)$ という効用関数がえられる。だが、患者 (K) それぞれの受診料の予算をオーバーしてはならないわけであるから、診察費 p_1, p_2 をくわえた ($p_1x_1 + p_2x_2$) が、患者 (K) にとっての効用充足の範

困ということになる。

けれども、ロールズの場合には、それぞれの個人が購入する財の消費量が生み出す効用を集計値として積みあげて、社会全体の効用として一元化してしまってはならない、とあらかじめ禁じている。そのため、ここでロールズがあげる例にそくして、患者 (K) が医者 の合理的な技能や力量 (X) という財を x_1 だけ消費するといった単純な効用関数 $u(x_1)$ をいくら積算してみても、パレート最適ないしはパレート改善を確定するための比較考量はまったく成立しないし、また意味をなさないのである。

患者 (K) にとっての医者 の合理的な技能と力量 (X) という効用に関する判断基準もまた、個別のケースにおける当該の主体である特定の患者 (K) が、そのつど独自に、しかも勝手に設定できるわけではない。医者 の合理的な技能と力量 (X) についての判断基準は、ロールズ自身が一般レベルにおいて「承認された基準」としてあげている商取引やその他の慣行にもとづく慣習化された基準とおなじレベルのものなのである。たとえば、ゴッド・ハンドといわれるような優れた手術の技量をもっていることによって社会的な名声をえているかどうかなどといった慣習化された基準が、特定の患者 (K) がそのつどおこなう判断の基準として影響をあたえていくのである。したがって、患者 (K) のこうした社会的な存在被拘束性にあらがってまで、医者 を評価する健康の回復という関心の基準は、あくまでも患者 (K) の側にあるのであり、患者 (K) がそのつど判断できるのだと試みてみても、それは医者 (x_a) がほどこす治療の効果が芳しくなければ、医者 (x_b) に変更してみるといった程度の期待効用 (expected utility) による判断にとどまらざるをえない。このように、第一段階と第二段階とを区別するロールズのねらいはさておいても、その中身は、あまり説得力をもたないことがはっきりするだろう。

いずれにせよ、このような個別のケースを帰納的にとりだして吟味をおこない、正義を表出する「善」を証明することが、ロールズの到達目標なわけではない。ロールズにしてみれば、通常の合理的選択論のように、アクターである諸個人それぞれがばらばらで、勝手に自己利益を追求し、効用の最大化を求めていくというのでは、「秩序ある社会」(well-ordered society) は望めなくなってしまう。それを回避して、望ましい「秩序ある社会」の構想を試みるからこそ、達成すべき目標なのである。そこで、ロールズは、「熟慮にもとづく合理性」(deliberative rationality) という概念をもちだして、さらにこうつけくわえる。

ある個人にとって最善の計画というのは、熟慮にもとづく合理性を用いて選択するとされる計画 (いったん確証されたものならば、計数原理、その他の合理的選択の原理と両立する計画のうちの一つ) である (Rawls 1999a: 366/ 訳: 547. 訳文は多少変更した)。

「熟慮にもとづく合理性」は、「熟議にもとづく合理性」といいかえることもできる。だ

が、ここでは、複数の行為主体（アクター）のあいだでコミュニケーションを交わすことによって討議を積みかさねていくという意味での熟議ではなく、あくまでも一人の個人というアクターを前提にしているわけであるから、「熟慮にもとづく合理性」でかまわないのである。ロールズ自身がいうように、ある個人、あるアクターにとって最善の計画というのは、完全な情報をもちあわせているならば採用すると思われる計画なわけである。だが、実際のところ、完全な情報をもちあわせたうえで計画を練ることができるケースなどほとんどありえない。

そこで、アクターである一人の個人は、自分で納得のいく、さまざまな条件のうち最低のものを満たすだけの計画、そして、それを実行することが合理的だと思われる仮説的な選択をおこなうことで満足せざるをえない。そのため、ロールズは、一人の個人にとって合理的な人生計画というのは、「合理的選択の原理」を適用し、複数の計画のなかから熟慮によって本人が選択したものなのだとするわけである。だが、いつまでも熟慮をつづけていくわけにはいかない。したがって、それは、あくまでも暫定的な結論としてえられる計画にすぎないということになる。そして、ロールズもまた、「合理的選択の原理」が、ある一つの計画を最善のものとして選びだすことはないのだという、これもまた暫定的な結論に達するわけである（Rawls 1999a: 358-359/ 訳: 536）。

6 不可能性定理と順序づけ

一見すると、ロールズの「無知のヴェール」の背後でおこなわれる社会契約の集合的な合意形成と決定の論理、すなわち方法論的集合主義から方法論的個人主義への転換の論理をめぐって、ケネス・アローの集合的選択論（社会的選択論）が後押しをしてくれるように見える。だが、アローが提起した「不可能性定理」（impossibility theorem）は、諸個人による集合的意志決定をルール化することそのものが困難であることを証明するものなのであって、ロールズの方法論的集合主義を後押しする論理になるものではない。

ところが、「熟慮にもとづく合理性」を発揮することによって「合理的選択の原理」を適用したとしても最善の計画を選びだすことはできないとするロールズの文脈に関しては、まさにアローの定理があてはまるといえるのである。アローの不可能性定理は、多数決による投票者の選好順序はつねに移ろいやすいものであって、堂々めぐりの循環に陥ってしまう結果になり、そのため、選好順位の設定について一意的な答えはえられないとする、コンドルセの「投票のパラドックス」（paradox of voting）という考え方を受け継いだものである。また、単純多数決ルールの場合は、最低でも二つの組合せについての選好を表明し、投票するものであるのにたいして、ボルダ・ルールの場合は、すべての選択肢についてそれぞれの個人すべてが順位づけた選好にもとづいて点数をつけ（ボルダ評点）、それを全体で合計して社会的な選好の順序とするものである。このボルダ方式も、アローの考え方にヒントをあたえてくれたといえるだろう。

アローは、混合経済システムと民主主義の諸国において、社会的選択の基準となるのは、

投票と市場メカニズム（価格メカニズム）であるとする。だが、それ以外の国や地域で採用されているような、ただ一つの意志だけが選択にかかわることができる独裁であるとか、社会的な決定にあたって神の意志が共通意志として働くといった慣習（convention）については、社会的選択の基準から排除される。

そして、(1) 普遍性が確保されること（どのような選好も許容されるように、定義域が限定されず、結果的に公平性もたらされること）、(2) パレート原理が適用されること（ある社会の成員であるそれぞれの個人 i が y よりも x を選ぶという選好 xP_iy になるとすると、社会全体もそう判断することが妥当であるという、 $xP_iy \in xPy$ がなりたつこと）、(3) 無関係な選択対象から独立していること（ x と y という二つの選好について社会的な意志決定をおこなう場合、その以外の選好 z に関する情報は必要がないこと）、(4) 独裁的ではないこと（ある個人 i がおこなう選択が社会全体の選択を決定することにはならないように、 $xP_iy \neq xPy$ であること）、これら四つの条件が社会的選択の基準として示された。アローは、これら四つの条件をすべてみたすような社会的選択はありうるのかということを含味の対象にしたのである。

このような条件をめぐって、アローは、それぞれの個人の選好を積算し、その総和が社会全体の選好になるというような導出方法によって集会的決定をおこなうことができるのかということ、すなわち、ハーサニのような効用総和主義が成立するのかということについて含味をおこなったのである。その結果、四つの条件すべてを同時に満たす社会的選択はありえないこと、また、これらの条件のあいだで相殺される可能性もありえないこともはっきりした。こうした理由で、効用総和主義はなりたたないという結論が導きだされた。しかしながら、それで終わりというわけではない。

アローは、効用を数値として表し、比較考量することはできないけれども、序数的効用関数を応用して「順序づけ」(ordering)をおこなうことはできると考えた。つまり、ハーサニとはまったくぎゃくに、基数的効用関数を用いて効用値の集計による個人間の比較をおこなうことは不可能なのであり、序数的効用関数を用いることによって効用の順序づけをおこなうことができるだけなのだと断定したのである。

そして、アローにとっては、意見も、選好も、利害も対立する不確実な状況における意志決定について考えていくことが前提となるわけであるが、それぞれの個人の選好が推移的 (transitive) なものであるかぎり、それぞれの個人のあいだの使用価値にたいする満足度、すなわち社会厚生関数 (social welfare function) についても比較することは不可能であるという確証もえられた。このことをもとにして、アローは、社会的な順序づけをおこなう決定方式のどれ一つをとってみても、四つの条件を同時に満たすものはありえないと結論づけたのである。

このように、アローは、(1) 効用関数の序数性を法則のようなものとしてルール化することはできないということ、また、(2) 個人間の満足度を比較するのは不可能であるということをもとにして、(3) それぞれの個人がおこなう投票だけでなく、集会的決定をふくめて、

その決定にすべての人びとがしたがう独裁者でも存在しているのでなければ、(4) どのような決定方式による場合だろうと、四つの条件のうちの最小限の条件すら満たすことができないということをあきらかにしたのである (Arrow 1951/1963: 1-3, 10-11, 16-17, 22-28, 96-98, 102)。

アローがいうように、序数的効用関数は、金額の単位に還元することはできず、数値の大小を選考の順序として表すことしかできないというものである。もちろん、ハーサニがそうしたように、効用を金額の単位に数値化して測定できるとする基数的効用関数を用いるならば、それぞれの個人のあいだの効用を単位換算することによって比較を試みることはできる。

たとえば、前後賞をふくめた 3 億円の宝くじの当選本数が 1 本だけで、その当選確率が 100 万分の 1 だとすると、このときの期待金額は 300 円である。だが、期待金額は、そのまま期待効用とイコールではないから、人びとは、期待効用をふくらませ、一攫千金を夢みて宝くじを購入するのである。もちろん、(3 億円がもたらす効用 $\times 1/100$ 万) にたいする一枚分 300 円の期待効用は、それぞれの個人によって大きく異なる。また、宝くじを購入しないで一枚分 300 円を手元にとっておいて、スターバックスのサービスディの S カップのコーヒー一杯を飲むことを選択した場合の効用と比べるならば、 $EU < u(300)$ か、それとも $EU > u(300)$ のどちらが得かといった単純な比較考量しかできないことになる。

このように、基数的効用関数を用いて金額に単位換算し、それぞれの個人の効用を定量的に比較できたとしても、財やサービスにたいするそれぞれの個人の選好は多様なのである。とくに、財やサービスを消費したあとの満足度については、それぞれの個人によってあまりにも差がありすぎる。そのため、それぞれの個人の効用をたとえ金額に単位換算できたとしても、それを定量的にルール化すること、まして選好の差異や格差を測定し、分析できる「法則」をつくりあげることなど、まったく不可能なのである。だが、もういちど確認しておくならば、アローがいうように、行為主体 (アクター) の選好にもとづいて選びだされた選択肢を順番に並べてみれば、選好の強弱に応じて選好順序をつけることができる。さらに、それをもとにして、選好順位についての指標を手に入れることもできる。したがって、これを比較考量することによって、定性的な分析をおこなうことはできるのである。

ロールズは、アローの順序づけを念頭において、一番目のものが二番目のものよりも正義に適い、二番目のものが三番目のものよりも正義に適っているとすれば、とうぜん一番目のものが三番目のものよりも正義に適っているというようにランクづけられていくのだから、推移的 (transitive) であると考えることについては、自分の「合理的選択の理論」の範囲内に収まると考えて、なんら問題がないという反応を示している。しかしながら、不確実性にたいするそれぞれの個人の受けとめ方について確率分布をおこなうことはできたとしても、アローのように、不確実性を理由づけの根拠にしてしまうと、vNM 関数がそうであるように、ギャンブルなどの賭にでてしまうと人々の感情に左右されがちに

なる。そうなれば、それぞれの個人の効用や暮らし向きを向上させていくための基準にも影響をあたえかねない。そして、きわめつけとして、ロールズは、そもそも決闘による決着のような肉体的な衝突や武力の行使について順序づけをおこなうことができるのかなどということを問題にする以前に、武力や狡猾に訴える行動を選択することそのものを避けるために、正義の原理が受け入れられなければならないのだ、と強調するのである (Rawls 1999a: 116, 284/ 訳: 180, 429)。

ロールズは、このように、アローの不可能性定理の考え方をほぼ全面的に否定しているといっていいただろう。「熟慮にもとづく合理性」を発揮することによって「合理的選択の原理」を適用したとしても、最善の計画を選びだすことはできないというように、いわばバイプレイヤーの役割しか果たさないような部分にかぎっては、アローの論理を受け入れるわけである。ところが、それぞれの個人レベルの選好にもとづく意志決定と、社会の全成員の選好にもとづく社会的な意志決定との比較考量という場面になったときには、ロールズの評価は、アローのような不確実性を前提にした選好の順序づけなどなんの意味もないのだとして、全否定にまでいきついでしまうのである。しかしながら、ロールズにしてみれば、不確実性をともなう最悪な事態のなかで選択を迫られたときには、それを回避するためのマキシミン・ルールにもとづいて、正義という公準が自動制御装置として作動しなければならない、あるいは、そうなっていくはずだという観念から逃れることはできないのである。

ところが、アローが受け継いだコンドルセの「投票のパラドックス」をもちだしながら、アローの不可能性定理の条件のうちの一つである独裁的な意志決定の排除という条件を、ロールズが自分の文脈のなかに導入している部分がある。それは、多数決ルールについて語られているところである (54 節)。ロールズは、こう述べている。

そこで、多くの合理的な人びとが、理想的な手続きの条件についてシミュレーションをおこなおうと試み、そのシミュレーションに即して推論と議論を積みかさねていったならば、ともあれ、大多数の意見がほぼ確実に正しいものとされるだろう、と仮定してみたいような誘惑に駆られるかもしれない。だが、それは、まちがっているだろう。代表制における立法者の側の判断が妥当なものではないどころか、妥当なものである可能性が高いなどということを信じ込んではいならない。また、さまざまな人びとの投票も、主体的 (independent) におこなわれるものではないこともあきらかである。人びとの意志も、議論のなりゆきによって左右されるのだから、かなり単純な確率論的な推論さえあてはまることなどないのである。1とはいえ、ふつうならば、多くの人びとのあいだで理想的におこなわれる議論のほうが、そのなかの誰か一人が自分だけでおこなう熟慮よりも、(必要ならば投票によって) 妥当な結論にいたる可能性が高い、とわれわれは想定している (Rawls 1999a: 315/ 訳: 472-473. 訳文は多少変更した)。

すでに論じておいたように、ロールズにとって、その社会の基本的な準拠枠をなす憲法をつくりあげていく憲法制定議会において、その主体となるのは、「無知のヴェール」に包まれたまま社会契約を交わして、「公正としての正義」という公準をもたらしていく「当事者たち」ではない。社会契約がおこなわれたあとに、方法論的個人主義にもとづいて復活してくる、合理的な判断能力を備え、完全な情報をもちあわせている「人びと」が、その主体である。それにたいして、ここでいう「立法者」については、既存の代表制における立法機関としての議会のメンバーである政治家をさしていると受けとることができる。ルソーは、『社会契約論』のなかで、スパルタのリュクルゴスになぞらえて、どのような権力からも隔離した神のような存在として、「一般意志」がなんなのかを各人に説いていく「立法者」(législateur) について語っているが、ここでは、そうした姿を重ねあわせるような、うがった見方はしなくともいいだろう。

われわれがここで注目すべきなのは、ロールズが、議会のメンバーである立法者のいう外部からのノイズに耳を傾ける必要はないとしていること、そして、憲法制定会議のメンバーである「人びと」は、そのうちの誰かが一人でおこなう熟慮ではなく、多数のメンバーがおこなう理想的な議論、すなわち多くのメンバーが交わす熟議によって妥当な結論にいたるのだとしていることである。このことが意味しているのは、ロールズが、アローのいう独裁的な意志決定の排除の条件を導入しているということである。そして、公平無私の状態という普遍性、すなわち公平性の条件をふくめて、アローの不可能性定理の条件のうち二つの条件が導入されているということになる。

だが、アローの不可能性定理を肯定してしまえば、それぞれの個人がおこなう投票だけでなく、集合的決定をふくめて、その決定にすべての人びとがしたがう独裁者でも存在していないかぎり、どのような決定方式だろうと、四つの条件を満たすことができないという主張を容認しなければならなくなる。ロールズにとっては、憲法制定会議というまさに社会契約が交わされたあとの社会の基軸となる枠組みを決めていく重要な社会的意志決定が求められる場面で、不確実性の要素が外部からのノイズとして入り込んでくることは絶対に回避しなければならないのである。

そこで、ロールズは、あらゆるノイズを排除し、公平性を保つために、ユルゲン・ハーバマスの「理想的な発話状況」とおなじように、外部から隔離され、ノイズがまったく入り込んでこない理想的な熟議の場が保証されるという舞台設定をおこなうのである。こうした理想的な熟議の場が仮想されたならば、熟議が交わされたあとで、たとえ全員一致の合意形成という社会的な意志決定はおこなわれず、多数決投票によって意志決定がおこなわれたとしても、正義を実現するための理にかなった方法として認められる。ロールズは、こう考えるわけである。

これにたいして、ハーサニは、アローがロールズのマキシミン・ルールを受け入れない点についてだけは評価に値すると表明している。だが、道徳的にみても、とても受け入れ

ることができそうもない結論を導きだしているロールズの理論と比較すれば、道徳的にみて十分に受け入れることができる結論を導きだしているはずの自分の功利主義の考え方を、なぜアローが受け入れないのかわからない、と嘆くのである。「だが、もし [マキシミン原理と平均効用原理とのあいだに] そのような違いがあるとしたら、誰もがマキシミン原理にたいして猛反対を唱えるという肝心な点、すなわち暫定的な声明に関しては、われわれも同意するものである」、とハーサニはつけくわえる (Harsanyi 1973/1976: 60-61. [] を補った)。このようなハーサニのアローにたいする思い入れはさておくとして、ハーサニの基数的効用関数にもとづく平均効用原理、そして効用総和主義と、アローの序数的効用関数にもとづく不可能性定理とのクリービッジもまた、埋めがたいまでに深いものがあるといわなければならないだろう。

ロールズがいう確率論的な推論に関してつけくわえておこなうならば、どのような投票行動も、みずからの判断だけにもとづいておこなわれるものではなく、つねに外部環境として所与のものになっている議論や世論の動向の影響を受け、それに左右されていくのはとうぜんである。だが、そうだからといって、確率論的な推論が、まったく適用できないというわけではない。問題は、確率論的な推論をまったく排除してしまうのではなく、それをどの程度まで応用することができるのかを値踏みしていけるかどうかにかかっている。ロールズは、それぞれの合理的な個人が完全な情報を持ちあわせていることを前提としていたはずである。だが、不完全な情報と不確実性をめぐって、こうした現実の世界の話になってくると、さすがに現実的な思考をおこなわなければならないという志向性を示しているかざるをえないのである。

投票行動の確率論的な推論をめぐっては、アローの少しあとで、そしてロールズにさきがけて、アンソニー・ダウンズが、不確実性が投票行動にどのような影響をもたらしていくのかについて分析をおこなった。空間理論の先駆者であるダウンズの投票行動の分析は、市場における顧客獲得の動態分析をもとにしたものであり、政治的、経済的、社会的な過程それぞれにおける変動を分析する方法の一つである。いうまでもなく、政治集団論や社会集団論は、諸個人の意見、態度、行動のよりどころとなる準拠集団の存在を基本にして、諸個人、コミュニティ組織、企業・会社、政党など、近隣集団や帰属集団の集団行動を分析する過程論として語られてきた。諸個人のコミュニティへの帰属や存在被拘束性をめぐるコミュニタリアンの基本的な考え方やナラティブもまた、本人たちの思いはべつにして、基本的にはこうした伝統的な集団論としておこなわれてきた議論の枠内に収まるといえるだろう。

集団のなかだろうと、外だろうと、それぞれの個人が不確実な状況におかれていれば、なにが自分にとって利益をもたらすのか、政府がなにをおこなっているのか、自分の支持していないほかの政党が政権を握ったらなにをしてくれるのだろうかといったようなことについて、なんら情報や知識をもつことができないわけである。そのため、投票行動をおこなう場合にも、不確実で曖昧な態度をとらざるをえない。しかしながら、こうした不確

実な状況であったとしても、観察者が定性的な分析をおこなうことはできるわけである。ダウنزは、ハロルド・ホテリングやダンカン・ブラックがそれぞれ提唱した「中位投票者定理」(median voter theorem)を応用することを思いついたのである。

このモデルは、それぞれの投票者が示す選好の最適点を一直線上に並べたとき、左から数えても、右から数えても、おなじ順番になる中央値のところに最適点をもつ投票者が存在するのだとする考え方にもとづいている。まず、ダウنزは、投票者の政党とイデオロギーに関する選好の分析をおこない、さらに、投票者の個別的な選好を分析するために、選好のピークをそれぞれ一つだと仮定し、左は共産党、右は極右派というように左から右まで一直線上に並べて、アローとおなじように、選好の「順序づけ」をおこなおうとしたのである。

たとえば、投票者が35の位置をベストであると選択すれば、帰納法によって、この投票者が30から25の範囲で、あるいは40から45の範囲で選好をおこなうというように、投票の範囲を確定することができる。投票者が選好したポイントXが33で、ポイントYの41よりも35の位置に近いとすると、その投票者は、ポイントYよりもポイントXのほうを選好しているということになる。このように、投票者が選好するポイントを横一列に並べてみると、左からも、右からも、しだいに真ん中に近づいていき、ついには中央値のところに位置する投票者が選ぶ選択肢がもっとも望ましい選択肢を表していることがはっきりとみてとれるようになる。

こうして、ダウنزは、この中央値のところが多数決投票の均衡点になるという結論をえた。これが、「ダウنز均衡」(Downs equilibrium)といわれるものである。もちろん、このダウنز均衡は、投票者だけではなく、候補者についても、また候補者が属する政党についても、あてはまることになる。たとえば、小選挙区で競合する政党の候補者がそれぞれ一人ずついるとすると、二人の訴えかける政策や公約は、しだいに中央値に近づいていき、互いに似かよったものになっていって、ついにはおなじ政策や公約に収敛してしまうことになる。このように、二大政党制になればなるほど、政党が位置するプラットフォームも、政策という財やサービスも、あまり代わり映えのしないものになっていってしまうというわけである(Downs 1957/1997: 114-117)。

けれども、二つの政党のイデオロギーや政策が接近し、ついには収斂してしまうならば、財やサービスとしての政策もかぎられ、投票者の多様な選好を十分に満足させることはできなくなっていく。そのため、新たな政党が登場してくる余地は、つねに存在するわけである。どのように選挙制度を変更し、組み替えてみても、純粋な二大政党制が成立することなど不可能なのは、こうした理由による。さらに、政党のマニフェスト(政権公約)などで提示される政策という財やサービスにたいする期待効用にもとづいて、それぞれの有権者は投票行動をおこなうわけであるが、投票行動そのものが世論やメディアなどの外部環境の影響を受けがちであり、投票結果の分析とその後の世論調査の結果の分析をいくら積みかさねてみたとしても、期待効用が効用関数にどの程度まで転化されたのかについて

定量的に分析し、投票行動の「法則」なるものを発見することはできない。したがって、投票行動の計量的な分析は、どんなに精緻なものだったとしても、つねに定性的な傾向分析にとどまらざるをえないのである。

もちろん、モデルはなるべく単純なほうがわかりやすいわけであるが、中位投票者定理の場合には、それぞれの投票者の選好が一つのピークしかもたないこと、そして投票者の数が奇数であることを前提としている。そうでなければ、均衡点は、一つにはならないからである。実際のところ、政党や候補者が選挙において提示する政策という財やサービスも、多岐にわたっている。選挙において提示される争点も、すくなくとも二つ以上存在する場合のほうがあたりまえであり、争点の一つだけというほうが、むしろ例外である。また、提示される争点が二つ以上ある場合には、それぞれの投票者にとって迷いが生じ、反応もまちまちになりがちである。そのため、投票者のあいだで大きく異なった選好、すなわち大きく異なった選挙結果がもたらされる場合が、予想以上に多い。そうなれば、投票者の選好のピークも複数存在することになる可能性がある。さらに、投票者の数も偶数の場合があるということにもなる。したがって、均衡点も一意的に定まらなくなることもありうるわけである。

このようなまわり道をへて、ロールズがいうように、かなり単純な確率論的推論さえもあてはまらない不確実性のメビウスの輪から逃れでることはむずかしい、という結論が導かれるのである。

7 ミニマックス定理とナッシュ均衡

ところで、1944年、フォン・ノイマンは、オスカー・モルゲンシュテルンとともに、諸主体の利害関係、合理的決定、情報の不完全性、偶有性といった因子の分析にもとづいてゲーム理論を定式化した。このすぐあとの1945年に「限定合理性」(bounded rationality)モデルを公表することになるハーバート・サイモンは、ゲームのプレイというきわめてシンプルな舞台まわしにおいて人間の合理性が発揮されるとするフォン・ノイマンのこの着想が、すでに1928年には公にされていたものであり、社会科学の理論全体に貢献するものであると賞賛している (Simon 1945: 38)。サイモンがいうように、フォン・ノイマンのゲーム理論のもとになった発想は、すでに1928年にドイツ語で書かれた論文“Zur Theorie der Gesellschaftsspiel” (「社会的ゲームの理論について」) で公にされていた。

フォン・ノイマンは、ポーカー、ブリッジ、チェスなどのゲームを例にあげながら、効用の最大化をめざすプレイヤーの選択によってもたらされる効用を量的に数値化し、確率の分析を経済行動に応用しようとした。だが、このフォン・ノイマンの方法論にたいする反応は、当初はあまり好意的なものではなかった。周知のように、フォン・ノイマンは、マンハッタン計画に参加した原爆開発者の一人であり、また、フォン・ノイマン型コンピュータの考案者でもあった。そのため、ゲーム理論は、軍事研究の分野においてはかなり早く浸透していったが、数学や経済学などほかの分野においては、すぐさま波及効果をも

たらずというわけにはいなかった。けれども、二人の著書『ゲームの理論と経済行動』が公刊されると、ゲーム理論は、ようやく本格的に研究対象にされはじめるのである。

この著書の60周年記念版への後記のなかで、エリエル・ルービンシュタインは、ゲーム理論が経済学のフリンジのところからメイン・ストリームへと転出していき、やがて主要なパラダイムとしてワルラス経済学と肩を並べるものになっていった、と感慨深そうに述べている (Rubinstein 2004: 633)。このように、当初はゆるやかにではあったが、ゲームの主体が個人なのか、それとも国家をふくめた集団なのかに関わりなく、戦略ゲームに参加するプレイヤーとしての行為主体 (アクター) の行動がもたらす損害や損失の最小化をめざす「ミニマックス定理」(minimax theorem) を分析の要素として組み込まなければ、政治行動や社会行動、経済活動について語りつくすことはできない、こうした環境が作りだされていった (Neumann and Morgenstern 1944/1953/2009: 10-12, 19, 52-53)。

フォン・ノイマンは、プレイヤー (アクター) の打つ手番 (move)、つまりコマの動きの連続によってゲームが成立するわけであるから、「プレイとは選択の連続のことである」という単純明快な定義づけをあたえた。そして、多数の n プレイヤーによるゲームではなく、二人のプレイヤーあいだでおこなわれるチェス・ゲームをプリミティブな例にとり、非協力ゲームとして措定し、二人のあいだでゼロサム・ゲームがなりたつということ、すなわちゼロサム非協力ゲームを初発として設定した。つまり、二人のプレイヤーが協力的ではない場合、プレイヤーAの利得はプレイヤーBの損失というゼロサム・ゲームが成立するというわけである。この非協力ゲームを初発として設定することで、マキシマム (最大値) とミニマム (最小値)、さらに鞍点値 (saddle value) を確認することができる。フォン・ノイマンは、これらの係数を、三人ゲームに、さらに、複合的な n プレイヤー間ゲームといった拡大されたゲームにも適用していくことができると考えたのである (Neumann and Morgenstern 1944/1953/2009: 48-49, 85-88)。

このことについて、ウォルター・ローゼンブリスは、「二人ゼロサム・ゲームは、全体理論のなかでいえば、ほどよい予行演習にあたるものである」という評価をおこなっている (Rosenblith 1951: 672)。そして、60周年記念版の実質的な編者であるハロルド・クーンは、線形プログラミングと二人ゼロサム・ゲームが、じつはおなじレベルのものであるという位置づけをあたえている (Kuhn 2004: xi)。さらに、ジョン・マックドナルドは、ポーカーの二人ゲームでは、もっとも高いミニマムともっとも低いマキシマムの二つがおなじポイントで合致するわけであり、これはどんな場合でも妥当するといえるから、これがミニマックス理論あるいはマキシミン (max-min) 理論といわれるものであると解説している (McDonald 1949: 700)。

だが、このマックドナルドの言い方は、厳密なものではない。有限二人ゼロサム・ゲームならば、確実に獲得できるマックスミニ値は、ミニマックス値よりも大きくなることはない。だが、混合戦略の場合には、マックスミニ値とミニマックス値は、まったく等しくなる。したがって、プレイヤーどうしが合理的な戦略をとるかぎり、最適戦略の均衡点を

みいだすことができるのである。プレイヤーのとした戦略が結果として損失をもたらした
場合、その損失のマキシマム（最大値）を比較し、ミニマム（最小値）戦略を選択するこ
とによって、この均衡点がもたらされるのである。マックドナルドが、もっとも高いミニ
マムともっとも低いマキシマムが合致するポイントといているのが、この均衡点である。

もうすこし補足すると、ゼロサム・ゲームにおいて、損失をこうむったプレイヤーが損
失を最小化しようと決断したときにとる戦略ないしは行動原理が、ミニマックス定理であ
る。それにたいして、利得を獲得しようとするプレイヤーが、想定される最小の利益を最
大にすることができるよう決断し、選びとっていく戦略が、マキシミン戦略である。いう
までもなく、この戦略は、最悪の事態を想定して、それを回避するためにマキシミン・ル
ールに準拠することになる。このように、ゼロサム・ゲームでは、自分の利得の最大化、
損失の最小化を実現するようマキシミン・ルールやミニマックス定理にしたがって行動す
るならば、純粋戦略による均衡点がみいだせるということになる。さらに、鞍点が存在し
ない場合でも、ミニマックス定理にそくして混合戦略の組み合わせと確率を考えていけば、
二人のプレイヤーにとって最適な戦略が見つかるということになる。

こうして、ロールズもまた、フォン・ノイマンとモルゲンシュテルンにはじまるゲーム
理論の影響をうけて、彼なりのマキシミン原理を展開していったわけである。けれども、
フォン・ノイマンとモルゲンシュテルンにはじまるゲーム理論は、フォン・ノイマンの過
剰なまでの自負とはぎゃくに、完璧なものであり、完成したといえるものではなかった。
どのような理論の場合もそうであるように、後発の研究者がそれを土台にして、さらに新
たな境地を切り拓き、新たな理論をつくりあげていくことになるのだからである。ロール
ズの場合にも、ゲーム理論をベースにした合理的選択論を自分なりにアレンジして、マキ
シムーミニマム定理、すなわちマキシミン・ルールを社会契約論に接ぎ木していくという
枠組みをみずからのものにしていったのである。

非協力ゲームについても、おなじことがいえる。というのは、フォン・ノイマンは、完
全な理論をつくりあげたと自負していたが、三人ゲームや n プレイヤー・ゲームをめぐっ
ても、そして二人ゲームをめぐっても、彼が想定した理論のレベルを超えた議論が展開さ
れていったからである。二人以上のプレイヤーが同時に戦略の決定に関与する戦略型ゲー
ム (strategic form game) はもちろんのこと、プレイヤーの集合、戦略空間、利得関数に
ついてより多くの情報を持ち、交互に戦略の決定に関与する展開型ゲーム (extensive
form game) もまた、おなじように非協力ゲームにふくまれる。

さらに、ナッシュの指導教授だった、ランド研究所のアルバート・タッカーが定式化し
た囚人のディレンマ・ゲームにしても、プレイヤーの数が有限でありさえすれば、何人の
プレイヤーだろうと、互いに協力的ではない結果として「ナッシュ均衡」(Nash equilibrium)
がもたらされるといえるのである。これも、やはり非協力ゲームにふくまれるわけである。
もっとも、くりかえしゲームの場合には、有限のプレイヤーと有限の回数という限定をつ
けなければ、ディレンマ・ゲームが無限にくりかえされることによって、ナッシュ均衡が

存在することにはなるものの、協調解がもたらされてしまうという「フォーク定理」(folk theorem) もある。

ところで、名前はすでにあげておいたけれども、ナッシュとは、長年にわたる統合失調症を克服して、1994年にハーサニやゼルテンとともにノーベル経済学賞を受賞したジョン・ナッシュのことである。映画『ビューティフル・マインド』で、ラッセル・クロウが演じた孤高の数学者の姿が、われわれの目のまえに鮮やかに浮かんでくる。ナッシュは、フォン・ノイマンとモルゲンシュテルンのゼロサム・ゲームにたいして、二人のプレイヤーのあいだでおこなわれる非協力ゲームにおいては、互いに最適な戦略を選択することで均衡点が生じる可能性があり、そのため非ゼロサム・ゲームがもたらされるということを証明した。

ナッシュの分析は、こうである。AとBの二人のプレイヤーがいるとすると、二人の行動は、Aの予測とBの予測という二つの予測の組み合わせからなっている。この場合、Aの効用関数は、二つの予測に適用できることになる。その意味では、Aの予測は、二つの予測の両方の構成要素をなしていることになる。したがって、一方のプレイヤーであるAの戦略が所与のものになっていると前提することができるわけであるが、Bの同意がないまま、Aがなんらかの行動をとったとしても、Bが満足のいく結果がもたらされるような影響をおよぼすことはできない。すなわち、AとBの二人の関係は非協力的であり、互いの効用関数を最大化しようとしても、それは実現されない状態のままになってしまうのである(Nash 2002: 37-46)。

もちろん、Bの効用を犠牲にしないかぎり、Aの効用を高めることができないという状態が、パレート効率である。このままでは、Aの利得はBの損失という単純なゼロサム・ゲームになってしまう。そこで、Aが自分の戦略を変更することによって、Bの同意がえられたということになれば、つまり、Bが譲歩したということになれば、Aが利得を獲得することが望めるわけだから、パレート改善がもたらされたということになる。だが、通常は、こうしたつごうのいい状態がもたらされることはほとんどない。

パレート効率的な状態というのは、ぎゃくにいえば、パレート改善がもたらされない状態をさしている。したがって、AとBが戦略を変えたとしても、現状よりも利得を獲得することは望めないということになれば、すなわち、パレート改善がもたらされないと予測される場合には、戦略を変更する誘因はなんら生じない。つまり、パレート改善がもたらされないパレート効率的な状態というのは、AとBの両者がすくんでしまっている状態にあることを意味している。

ナッシュが、非協力的な非ゼロサム・ゲームの場合にも最適な戦略を選択する均衡点がありうるとするのは、まさに二人のプレイヤー(アクター)双方がすくんだ状態に陥ってしまい、いまとっている手、すなわち戦略を変更しようにも変更できないといった手詰まりの状況にあることをさしているということができる。

このAとBとの関係性を一般化するならば、どのプレイヤーも、みずからの利得を最大

化するための戦略を選択して行動していくわけであるが、事情変更（外部環境の変化）が生じた場合に戦略を変更しようとしても、どのプレイヤーも戦略を変更しようとする誘因をもたない、あるいは、どのプレイヤーも、自分だけが戦略を変更しても、現状以上の利得を獲得することはできないと予測せざるをえないというように、プレイヤーどうしがすくんだまま動くことができない、すなわち、つぎの手を打つことができないという意味において、均衡状態がもたらされることになる。こうしたすくんだ均衡状態は、戦略を変更する誘因がもたらされないという意味で、とりあえずは安定した状況をもたらしていく。「平和とは、戦争のない状態のことだ」という、かつてよくもちだされたフレーズが、こうした状況をいいあてているだろう。

このような思考枠組みは、リアリストの視点から、あるいはリベラリストの視点からも、米ソ冷戦構造を説明するには、まさにうってつけの考え方だった。たとえば、1962年のキューバ危機の際には、ソビエトがアメリカの主要都市を射程内においた中距離ミサイル（MRBM）の基地をキューバに建設し、それにたいして、アメリカのケネディ大統領が海上封鎖で応じたが、事態は、全面核戦争の勃発寸前のところまで深刻化した。アメリカの軍部も、キューバのカストロ首相も、相手方にたいする核攻撃を主張したが、二週間後にソビエトのフルシチョフ首相がミサイル撤去の声明をだして妥協したために、一触即発の事態はとりあえず沈静化されたのだった。「ナッシュ均衡」は、この例を明快に説明してくれる。

この場合は、アメリカ（A）とソビエト（B）というプレイヤーがともに疑心暗鬼にとらわれたために、非協力の囚人のディレンマ・ゲームが展開されたといえる。① AB とも核の発射ボタンを押す（全面核戦争）、② B が核ミサイルを発射し、A が報復する（全面核戦争）、③ A がミサイル基地を攻撃し、B が核ミサイルで応戦する（全面核戦争）、④ AB とも核の発射ボタンを押さない（現状維持）という選択肢があるなかで、AB ともにパレート効率的なすくんだ状態に陥ってしまったために、互いに利得の最大化をめざす戦略の変更をおこなうことはできず、結局④の現状維持を選択せざるをなかった。したがって、AB ともにみずから戦略を変更する動機づけをみつけることはできなかったわけであるから、ナッシュ均衡がもたらされたといえるのである。このように、米ソ冷戦構造のもとでは、互いにパレート改善をもたらす戦略の変更をおこなうことはできず、1989年にマルタ会談によって冷戦構造が解体されるまで、延々と相互不信のディレンマ・ゲームがつづけられていったのである。

ナッシュは、非協力ゲームにおいて非ゼロサムな場合にも均衡点が存在することを証明したわけである。「二人ゼロサム・ゲームの場合には、『主要定理』と均衡点が存在することとは、おなじだとされている。この場合、二つの均衡点がどんなものだろうと、二人のプレイヤーにとってはおなじ期待値をもたらしてくことになるが、一般にはこのようなことが起こる必然性はない」として、ナッシュは、フォン・ノイマンを批判している（Nash 2002: 50）。ここでナッシュがいう「主要定理」とは、フォン・ノイマンの二人ゼロサム・

ゲームの主要定理であるミニマックス定理のことである。

フォン・ノイマンの二人ゼロサム・ゲームの場合は、どちらかに勝利がもたらされる完全な利害対立ゲームを想定していたわけであるが、ナッシュは、おなじ非協力ゲームでも、プレイヤーどうしの利害が完全に対立するとはかぎらないゲームの場合も想定していた。このように、混合戦略ゲームでは、プレイヤーが確率にしたがって戦略を選ぶことになるわけであるから、ナッシュ均衡は、プレイヤーの行動確率の組として表すことができるのである。ナッシュは、そのゲームにおいて最適な応答対応をおこなう安定した不動点 (fixed point) があるといっている。もちろん、一つの均衡点だけではなく、複数の均衡点をもつと考えなければならない。そのため、最終的な均衡解を求めようとするならば、さらに純化を試みて、よりありそうな均衡点をさぐっていかなければならないことになる。

クーンが指摘しているように、フォン・ノイマンとモルゲンシュテルンは、こうしたナッシュの非協力のゼロサム・ゲームの理論を批判した (Kuhn 2004: xiii)。フォン・ノイマンは、ナッシュの非ゼロサム・ゲームの均衡理論が不動点定理の応用にすぎないと批判したわけである。だが、ナッシュ自身も、そのことについてはすでに織り込み済みだった。しかしながら、フォン・ノイマン批判の副産物としてもたらされたのは、ナッシュの人生の行く手を阻む暗雲だった。

フォン・ノイマンとモルゲンシュテルンが強調したのは、貨幣の単位に換算できる基数的効用関数ではなく、序数的効用関数を用いた場合でも期待効用を数値化し、比較考量することができるということだった。三谷武司は、vNM 効用関数は、序数的に選好を配列すると同時に、期待効用特性をもつところに、斬新さがあつたという評価をあたえている (三谷 2006: 67-68)。彼ら二人は、序数的効用関数にもとづく場合でも、期待効用の数値計算にもとづいて比較考量をおこなうことが可能であるという立場をとったわけである。そして、その発想と立場は、序数的効用関数にもとづくかぎり、たとえ単位換算できたとしても、順序づけ以外は可能ではないという不可能性定理を唱えたアローとは、まったくすれちがったままに終始したのである。

ロールズとの関連でいえば、アローの不可能性定理は、「熟慮にもとづく合理性」を発揮することによって「合理的選択の原理」を適用したとしても最善の計画を選びだすことはできないという、ロールズのバイプレーの部分のみを後押しする論理として機能した。それにたいして、損失をこうむったプレイヤーが損失を最小化しようと決断したときにとる行動原理であるフォン・ノイマンのミニマックス定理のほうは、最悪の事態を想定して、それを回避するために適用されるロールズのマキシミン・ルールとも、やはり部分的ではあつたが、親和性をもつことになったのである。

8 方法論の基礎づけとその転換

これまで検討してきたように、フォン・ノイマンとモルゲンシュテルンが定式化したミニマックス定理は、ゼロサム・ゲームにおいて、損失をこうむったプレイヤーが損失を最

小化しようと決断したときにとる戦略や行動の原理である。また、ハーサニの場合は、基数的効用関数にもとづいた独自のハーサニ集計定理を応用し、それぞれの個人の期待値を集計していけば、社会成員全体の効用計算が可能であり、効用総和主義がなりたつとするものである。かれは、あくまでも功利主義の多数者主義を擁護しようとした。また、アローの不可能性定理の場合は、序数的効用関数を数値に還元することはできず、数値の大小がえられたとしても順序づけをおこなうことしかできないというものである。これらの理論は、すべて平均効用原理を基礎としており、その底流には、不確実性がもたらされる要因を回避しながら期待効用の最大化を図っていくという考え方がある。

こうした効用関数をもとにした考え方は、いずれもプレイヤー（アクター）が完全な情報にもとづいて、不確実性を回避し、効用の最大化、すなわちパレート最適（パレート改善）をめざすことを前提としている。だが、ナッシュの場合は、囚人のディレンマ・ゲームをデフォルメして、情報はつねに不完全なものであり、そうした状況のなかでおこなわれる予測の曖昧さが、ぎゃくに均衡点をもたらしていくというものである。この「ナッシュ均衡」が、マーケティングなど多方面にわたって応用され、いちばん評価されて、今日まで生きながらえているといえる。

それにたいして、第4章でふれることになるサイモンの場合には、合理的選択論の範疇に入るとはいつても、ロールズが対峙する論者たちとはまったく異なった視点からアプローチをおこなっているといえるだろう。

どのようなアクターも、つねに合理的に判断し、合理的な行動をとることができるとはかぎらない。だが、正確な予測ができないからといって、その場しのぎの機会主義的な行動をとってしまえば、コンフリクトが生じてしまう可能性が大きくなってしまう。政治的な行動だろうと、経済的な行動だろうと、コンフリクトが生じてしまえば、それを軽減したり、解決したりするための取引コスト（**transaction cost**）が膨大なものになってしまいかねない。サイモンは、複雑にからみあった問題がなんなのかを明確にし、それらを解決していくためには、合理的な行動をとることを求められるわけだが、問題の大きさに比べて、人間の思考力や対応力は、適度な（**reasonable**）合理性しか発揮できないと考えるのである（Simon 1945/1997: 88-89, 118-119, 158）。

これが、「限定合理性」という概念がもたらされた理由である。効用の最大化を実現するために計算可能な合理性を求めるミクロ経済学のレベルと、もともと自然発生的に生じてきたものに、あとから制度化の枠組みがはめ込まれていった貨幣や市場などマクロ経済学が求める合理性とのちょうど中間のところにみいだされる適度な均衡点が、サイモンのいう「限定合理性」ということになる。だが、そうだからといって、なんの解決もえられないまま放置するわけにはいかないから、代替可能性を求め、代償充足をおこなうことで、適度な解決の方策を探っていくことになる。これが、「最適化」（**optimization**）にたいする「充足」（**satisficing**）というサイモンの基本的な考え方である。

パレート最適が望みようのない状況におかれた場合に、アクターは、「限定合理性」にも

とづいて、「満足」ではなく「充足」を求めていくというこの代償充足の論理は、政治過程や政策過程においてコンフリクトが生じた場合のバーゲニングのコストを比較考量するという視点から、現在では、組織論や新制度論における合理的選択論の一方の準拠とされるようになってきているといえるだろう。

ロールズは、これらの合理的選択論のどれをとってみても、効用原理のほうが「公正としての正義」よりも多くのものを求めており、諸個人や社会にとって弱い、共通のものとはいえないような性向にもたれかかっていると批判していったわけである。その性向というのは、それぞれの個人がばらばらに自分の利得と効用を求めていくということをさしている。そのような利己主義を正当化していく考え方こそ効用原理なのだ、ロールズはいたいのである。ロールズからみれば、それぞれの個人がほかの人びとの「善」と同一化し、みずからの権利主張と利他主義を両立させていく、そのような「正義」の原理が内包する互惠性にもとづいた人類愛の礎が、「公正としての正義」でなければならない。この道徳的・倫理的な公準によって律せられる社会システムのほうが、効用原理にもとづく社会システムよりもはるかに優れたものなのだ、ロールズは訴えかけるわけである (Rawls 1999a: 438/ 訳: 655-656)。

また、その一方で、「合理的選択の原理」を援用して、複数の計画のなかから熟慮によって選択されるものが、人生計画である。ロールズ自身も認めているように、一回だけの選択をおこなって終了する一段階ゲームならいざしらず、何段階かにわたって選択がおこなわれる多段階ゲームをおこなうにしても、延々と熟慮を重ねていくことなど不可能である。そのため、「合理的選択の原理」を援用したとしても、ある一つの計画を最善のものとして選択することなどできないのである。その意味においては、ロールズの合理的選択は、つねに暫定的な選択にとどまらざるをえないということになる。

このようなロールズの考え方は、「限定合理性」にもとづいて暫定的な「充足」を獲得するというサイモンの論理に近づいていくことになる。けれども、ロールズからすれば、合理的選択論を援用するのは、正義論のメイン・ストリームからははずれた、部分をなすものにすぎない。不確実性を回避しようとする合理的選択論は、あくまでもバイプレイヤーにすぎないとみなされている。ロールズの社会契約論は、不確実性の回避という合理的選択論に背負わせた課題を「公正としての正義」という公準に包摂してしまうのである。しかも、合理的選択論のような個別性をはるかに凌駕した普遍性を獲得することができているのだという自負心が、その後押しをしてしまうのである。

だが、アロー、ハート、ハーサニなど多方面から批判を浴びたことが大きな原因となって、1980年代になると、マキシミン・ルールにもとづいて合理的な選択をおこなうという社会契約論の準拠を捨てざるをえなくなる。

くりかえすまでもなく、前期ロールズにおいては、「公正としての正義」という公準から逸脱しないで、互いに利益をもたらしあう互酬性の条件が満たされさえするならば、自律した個人である平等な市民のあいだで、「厳密な合意」ではなくとも、「重なりあう合意」

(overlapping consensus) がかたちづくられているだけでいいとされていた。つまり、合意形成について差配する上位者が存在する必要などないのであり、それぞれの個人が、自律する自己としての自分自身と対話しながら決定をおこない、合意を形成していけばいいという構図が思い描かれていたわけである (Rawls 1999a: 340, 342/ 訳: 509, 511)。

ところが、後期ロールズにおいては、「公正としての正義」という概念が、社会的な単位をなす自由で平等な人びとが互いに協力しあうシステムとしての政治社会の構想と結びつけて解釈しなおされる。前期ロールズのような一般的な道徳哲学の構想のままでは、功利主義に代わって、現代における正義の構想として認知された論拠を提示することはできないと判断したからである。ロールズは、前期から後期への移行期に書かれた「公正としての正義」(1985) という論文で、この正義をめぐる新たな構想が、「重なりあう合意」という再解釈された概念によって支えられるものであることをあらためて強調していくのである (Rawls 1985: 388, 390-391, 413)。

そして、『政治的リベラリズム』(1993) 以降は、『公正としての正義：再説』(2001) においてもそうであるように、ロールズの立ち位置は、大きく変更されていく。民主主義を標榜するかぎり、国家権力を強権的に発動したとしても残虐行為や市民の文化的生活の腐敗を根絶することはできない。したがって、正当化の基盤として理にかなった「重なりあう合意」による支持を獲得することができる、正義の政治的な構想を求めていかなければならないと主張しはじめるのである (Rawls 1993/1996/2005: 10; Rawls 2001: 36-37/ 訳: 63)。

こうして、後期ロールズは、民主主義が「包括的な多元主義」にもとづくものであるという前提をかかげたうえで、みずからの政治的な公共哲学が、「政治的リベラリズム」を基盤とした、多元的な価値と両立する正義の政治的な構想であると宣言する。「原初形態」、道徳的人格、秩序ある社会、そして正義の二原理といった概念装置については、タームとしてはそのまま保ちつづけられていくものの、その内容は、デフォルメされていく。「公正としての正義」の原理についても、普遍的なものとしてア・プリオリにあたえられていくべきものではなく、公共圏における討議や熟議を媒介にしてみいだされていくものであるという論理立てに変更されていく。そして、手続きが公正なものならば、それがもたらす結果の公正さも保証されるという、「手続的な正義」の論理を裏づける「カント的な構成主義」(constructivism) が、あらためて導入されていくのである (Rawls 1980/1999b: 303-304; Rawls 1993: 8, 10, 385-395; Rawls 2001: 32-38, 89-94; 福間 2007: 18-21)。

そこで、新たに具体性をあたえられたこの社会契約の論理を基礎づけるための「重なりあう合意」をもたらししていくうえで、大きな役割を演じる媒介概念として登場してくるのが、「公共的理由」(public reason) である。公共の場においておこなわれる討議において個々人というアクターがみずからの理性を発揮するという意味では、このタームを「公共的理性」と表現すべきかもしれない。けれども、公共の場においてしかるべき理由をあげることをつうじて理性を発揮するという意味合いでとらえるならば、「公共的理由」という

表現でいいわけである。

社会をなす諸個人がア・プリオリにあたえられる公共善や共通善にしたがえないかぎり、コミュニケーション空間において討議を交わし、合意形成を図っていくことが不可避になる。けれども、異質な他者を排除した集団内部において、その構成メンバーのあいだけで通用する理由づけをもとにした決定がなされてしまってはならない。そのためには、「公共的理由」という諸個人や集団のあいだで通用する公準を導入せざるをえないのである。

ロールズは、基本的権利と自由のリスト、それらを実現する手段の保障といった正義の政治的構想が、この「公共的理由」の内容になるとする。だが、「公共的理由」が援用できる公共の問題かどうかをめぐって、対象となる項目をア・プリオリにリストアップしておくことはできない。そのため、「公共的理由」の援用をめぐっては、公共圏という公共の場における公開討論（**public forum**）に委ねられなければならないとされるわけである。すなわち、ロールズは、政治権力の行使が正当化されるには「公共的理由」が援用されなければならないと考え、その理由づけをおこなう場として公共圏を求めるのである。

ところが、ロールズは、「公共的理由」の論理をめぐって、破綻寸前の危ういタイトロープを握ってしまう。まず、「公共的理由」が援用されるのは、憲法のような根本にかかわることがらや基本的な正義の問題にかかわる公共の問題だけであると限定してしまうことである（Rawls 1996/2005: 214, 217）。つぎに、「公共的理由」の制約が課されるのは、公共の場における政治的な討議に参加する市民と、政府職員、行政執行部、議会議員、裁判官にたいしてだけであると限定してしまうことである（Rawls 1996/2005: 215-216）。もちろん、市民の場合と公職者の場合では、「公共的理由」の制約が課される仕方には大きな差がある。さらに、教会、大学、専門家集団などは、公共の問題をめぐっては「背景文化」（**background culture**）をなしているにすぎないとして、こうした社会的な中間集団の構成メンバーにたいしては「公共的理由」の制約は課されないとしていることである（Rawls 1993/1996/2005: 215）。

つまり、憲法上の主権者である市民、すなわち国民と、立法・行政・司法という公共セクターのガバニング（統治行為）に関わる人びと以外には、公共の場における討議や公開討論において「公共の理由」をあげて合意の形成に参加する資格がないというのである。そのため、たとえ公共の問題をテーマにしたものだろうと、公共セクターをなしていない社会的集団の内部でおこなわれる議論においてあげられるのは、仲間内で通用する「非公共的理由」でしかないとされてしまうわけである（Rawls 1993/1996/2005: 220-222）。

すぐわかるように、問題なのは、「公共的理由」が援用されるべき公共の問題かどうかをめぐってア・プリオリにリストアップすることはできないとする一方で、「公共的理由」を援用することができる主体についてはア・プリオリに限定してしまうために、公共圏や公共空間が特定の場にかぎられてしまうことである。ロールズの場合、公共圏や公共空間の要件を満たすものとして議会や法廷などが想定されているわけだが、公共の問題を討議する場であれば、原発や空港の建設という公共の問題をめぐって討議や熟議がおこなわれる

のは、野原や森であっても、その要件を十分に満たすといっていだらう。したがって、ロールズのような限定をおこなう必要はないのである。

つぎに、ロールズの場合、「公共的理由」が援用されるのは、公共の問題にかぎられるわけだが、公共の問題と私的な問題を区別するア・プリオリな規準などありえない。また、「公共的理由」が援用される主体が、公共セクターを構成する公的な主体であり、援用しえない主体は公的な主体ではないということもありえない。

サンデルのような批判的批判を試みるならば、「公共的理由」を援用しえない場合は、国家も公的な主体ではありえないことになり、国家と「公共」を同一視する必要もなくなる。ぎゃくに、そのことは、公共の問題の解決を国家だけが独占し、国家だけが公共圏の担い手であるとはいえないという意味であると受けとることができる。そうだとするならば、企業、NPO やコミュニティなども公共圏の担い手となりうるという証明にもなるわけである。

ロールズは、社会的な中間集団は政治社会やその主たる成員である市民にとっては非公共的なものだから、それを「公共的理由」の制約から除外しておこうとする。けれども、教会、大学、専門家集団などの社会的な中間集団、あるいは企業や NGO/NPO など非政府的・非営利組織などの中間集団の構成メンバーのあいだで交わされる公共の問題をめぐる討議が、「公共的理由」の制約から除外される理由はなにもない。むしろ、中間集団の内部で交わされる討議についても、「公共的理由」を明確にあげて討議や熟議をおこない、公共の問題をどのように解決していくべきなのかについて合意形成をおこなうことができる。形成された合意をどのように公共セクターという公共政策をめぐる決定形成の場につなげていくのかは、手続きの適格性 (*dúe process*)、まさにロールズがいう「手続的な正義」の問題なのである。

とうぜんのことながら、社会的な中間集団の内部において構成メンバーのあいだだけで通用する理由をもとにした決定がおこなわれてはならない。そこであげられる「公共的理由」が正当なものかどうかを評価し、監視するモニタリング、つまり、説明責任・答責性 (*accountability*)、情報公開や第三者評価などの公開性 (*publicity*) などの制度的保障が求められる。だが、そのことは、ロールズが「公共的理由」を援用することのできる主体としてあげる市民や、政府職員、行政執行部、議会議員、裁判官すべてについても、おなじようにあてはまるのである。

ロールズは、合理的選択論では対応能力がないと批判し、その一方で、社会契約論にもとづいた「公正としての正義」の導出という枠組みだけは保持しようとした。ただし、『正義論』におけるようなフィクションとしてではなく、公共の問題をめぐる公共圏とその公共の場における熟議という具体的で現実的な適応力をもった枠組みへと脱構築を図ったのである。そして、「公正としての正義」という公準に新たな装いを施そうとして、合意形成のための具体的な社会契約の論理の基礎づけとなる「公共的理由」という概念を導入していった。

しかしながら、公共の問題について「重なりあう合意」を形成することできる主体を公共に関わる人びとに限定するという、まさに「限定合理性」を発揮してしまった。そのため、ロールズの方法論の基礎づけには、大きな欠損が生じることになってしまった。またしても、「ロールズの赤字」(Rawlsian deficit) がもたらされたわけである。

1990年代にロールズとのあいだではげしく応酬を交わしたユルゲン・ハーバマスは、このロールズの導出の論理を、「重なりあう合意」が妥当なものかどうかではなく、受容可能なものかどうかという社会的な安定性を確保するための手続きの問題に還元してしまっているという批判を投げかけている (Harbermas 1996: 81/ 訳: 78)。ハーバマスの批判は、基礎づけをめぐる論理としてはあたっているといえるだろう。

たが、ぎゃくに、公共性・公共圏をめぐるみずからの論理に欠損がないかといわれたならば、ハーバマスもまた、答えに窮することになるだろう。公共の問題をめぐる討議の場は、外部からのノイズを遮蔽した「理想的な発話状況」においておこなわれなければならないといった初期ハーバマスの欠損については、いまでは、本人も言及することはなくなった。けれども、道具主義的なシステム合理性にたいして、コミュニケーション的理性にもとづいた社会統合を対置する準拠枠については、いまだに撤回したとはいえないのである。この点については、このあとの章でもふれることになる。

こうした方法論と基礎づけをめぐる問題は、ロールズとハーバマスという偉大な思想家においても、最後までついてまわるアポリアになっている。われわれは、そのことを目の当たりにして、立ちすくむのではなく、新たなオルターナティブをもとめる模索をくりかえしていかなければならないのである。

注

- (1) 論理学には、正しい思考と判断をおこなうためにしたがうべき原理として、同一原理、矛盾原理、排中原理、十分理由の原理があるが、ライブニッツは、十分な理由がなければどのような事実も成立することはないのだから、どのような判断も真とはいえないとした。そして、十分理由の原理にたいする反証として、不十分理由の原理を唱えた。
- (2) この個所は、ふつうは、正義論の方法論のなかで核心部分をなすものとして評価されている。たとえば、わが国のロールズ研究のフォアランナーであり、研究水準を飛躍的に向上させていくうえで大いに貢献してきた川本隆史は、「これは『しっかりした道徳的判断』と『道徳的原理』との相互調整を通じて達成される理想状態 (《均衡》) であって、かつ判断と原理とを照らしあわせながら、両者の適合を自覚的に追求するわけだから《反照的》と形容される」と解釈している (川本 2005: 130)。だが、テキストは自由に読んでいいわけだから、わたしなりの解釈にこだわることにしたい。
- (3) ベイズ定理は、18世紀に、イギリスの長老派の牧師で、数学者でもあったトマス・ベイズが考案した定理であり、数学的確率、頻度確率、論理的確率といった確率モデルにたいして、主観的確率の代表例である。主観的確率は、不確実性をふくむ問題にたいして、それ

ぞれ異なった確率を用いて定式化することができるものであり、ある事象についての公算 (=尤度)、すなわち事前確率を仮定し、それにもとづいて事後確率を求めるという条件つき確率である。事象 B が起これば、事象 A が起こる確率ということになるため、事前分布と尤度の設定によって、事後確率が決まってくる。無差別に、しかも大量に一括して送信されるパルムメール、いわゆる迷惑メールのふるいわけにも、ベイズ定理が応用されている。

References (邦訳があるものでも、参照できなかったものや、参照しなかったものについては、本文中の引用個所にページを示していない)

Arrow, Kenneth J. (1951/1963), *Social Choice and Individual Values*, 2nd ed., New Haven and London: Yale University Press. (長名寛明訳 (1977), 『社会的選択と個人的評価』日本経済新聞社)

Bojer, Hilde (2003), *Distributive Justice*, London and New York: Routledge.

Downs, Anthony (1957/1997), *An Economic Theory of Democracy*, revised ed., Boston, San Francisco and New York: Addison Wesley. (吉田精司監訳 (1980), 『民主主義の経済理論』成文堂)

Fleurbaey, Marc, Maurice Salles and John A. Weymark (eds.) (2008), *Justice, Political Liberalism, and Utilitarianism: Themes from Harsanyi and Rawls*, Cambridge and New York: Cambridge University Press.

Freeman, Samuel (2003), “Introduction: John Rawls – An Overview,” in Freeman, Samuel (ed.), *The Cambridge Companion to Rawls*, Cambridge and New York: Cambridge University.

Freeman, Samuel (2007), *Rawls*, London and New York: Routledge.

Gaus, Gerald (2011), *The Order of Public Reason: A Theory of Freedom and Morality in a Diverse and Bounded World*, Cambridge and New York: Cambridge University.

Habermas, Jürgen (1996), *Die Einbeziehung des Anderen*, Frankfurt am Main: Suhrkamp. (高野昌行訳 (2004), 『他者の受容』法政大学出版社)

Hasarnyi, John C. (1953/1976), “Cardinal Utility in Welfare Economics in the Theory of Risk-taking,” in Hasarnyi, John C. (1976), *Essays on Ethics, Social Behavior, and Scientific Explanation*, Dordrecht, Boston and London: D. Reidel.

——— (1973/1976), “A Critique of John Rawls’s Theory,” in Hasarnyi, John C. (1976), *Essays on Ethics, Social Behavior, and Scientific Explanation*, Dordrecht, Boston and London: D. Reidel. (この論文にたいするロールズの反論が、Rawls (1974)である)

——— (1977/1982), “Morality and the Theory of Rational Behaviour,” in Sen, Amartya, and Bernard Williams (eds.) (1982), *Utilitarianism and Beyond*, Cambridge and New York: Cambridge University. (Reprinted from *Social Research*, Winter 1977, Vol.44,

No.4.)

- (1977), *Rational Behavior and Bargaining Equilibrium in Games and Social Situations*, Cambridge and New York: Cambridge University.
- Harsanyi, John C., and Reinhard Selten (1988), *A General Theory of Equilibrium Selection in Games*, Cambridge and London: MIT.
- Harsanyi, John C. (2008), “John Rawls’s Theory of Justice: Some Critical Comments,” in Fleuraey, Salles and Weymark (eds.), *Justice, Political Liberalism, and Utilitarianism: Themes from Harsanyi and Rawls*, Cambridge and New York: Cambridge University.
- Hart, H. L. A. (1975), “Rawls on Liberty and its Priority,” in Daniels, Norman (ed.), *Reading Rawls: Critical Studies on Rawl’s ‘A Theory of Justice,’* Stanford: Stanford University.
- Kuhn, Harold W., and Sylvia Nasar (eds.) (2002), *The Essential John Nash*, Princeton University. (落合卓四郎・松島齊訳 (2005), 『ナッシュはなにを見たか：純粋数学とゲーム理論』 シュプリンガー)
- Kuhn, Harold W. (2004), “Introduction,” in Von Neumann, John, and Oskar Morgenstern (1944/1953/2004), *Theory of Games and Economic Behavior*, 60 aniv. ed., Princeton and Oxford: Princeton University.
- Lehning, Percy B. (2009), *John Rawls: An Introduction*, Cambridge and New York: Cambridge University.
- McDonald, John (1949), “A Theory of Strategy,” in Von Neumann, John, and Oskar Morgenstern (1944/1953/2004), *Theory of Games and Economic Behavior*, 60 aniv. ed., Princeton and Oxford: Princeton University.
- Nye, Joseph S. (2004), *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, New York: Public Affairs. (山岡洋一訳 (2004) 『ソフト・パワー』 日本経済新聞社)
- (2008), *The Powers to Lead*, Oxford and New York: Oxford University. (北沢格訳 (2008), 『パワー・リーダー』 日本経済新聞社)
- Pogge, Thomas (2007), *John Rawls: His Life and Theory of Justice*, trans. by Michell Kosch, Oxford and New York: Oxford University.
- Rawls, John (1971/1997), *The Theory of Justice*, Cambridge: Harvard University Press. (矢島鈞次監訳 (1979), 『正義論』 紀伊國屋書店)
- (1974), “Some Reasons for the Maximin Criterion,” in Rawls, John (1999b), *Collected Papers*, ed. by Samuel Freeman, Cambridge and London: Harvard University. (この論文は、ハーサニにたいする反論として書かれたものである)
- (1980), “Kantian Constructivism in Moral Theory,” in Rawls, John (1999b), *Collected Papers*, ed. by Samuel Freeman, Cambridge and London: Harvard University
- (1985), “Justice as Fairness: Political not Metaphysical,” in Rawls, John (1999b), *Collected Papers*, ed. by Samuel Freeman, Cambridge and London: Harvard University.

- (1987), “The Idea of an Overlapping Consensus,” in Rawls, John (1999b), *Collected Papers*, ed. by Samuel Freeman, Cambridge and London: Harvard University.
- (1993/1996/2005), *Political Liberalism*, expanded ed., New York and Chichester: Columbia University.
- (1997), “The Idea of Public Reason Revisited,” in Rawls, John (1999b), *Collected Papers*, ed. by Samuel Freeman, Cambridge and London: Harvard University. (おなじものが、『万民の法』に再録され、さらに、2005年に出版された『政治的リベラリズム』の増補版にも再録されている)
- (1999a), *The Theory of Justice*, revised ed., Cambridge: Harvard University. (川本隆史・福間聡・上島裕子訳 (2010), 『正義論』紀伊國屋書店)
- (1999b), *Collected Papers*, ed. by Samuel Freeman, Cambridge and London: Harvard University.
- (1999c), *The Law of the Peoples*, with “The Idea of Public Reason Revisited,” Cambridge and London: Harvard University. (中山竜一訳 (2006), 『万民の法』岩波書店)
- (2001), *Justice as Fairness: A Restatement*, ed. by Erin Kelly, Cambridge and London: Harvard University. (田中成明・亀本洋・平井亮輔訳 (2004), 『公正としての正義再説』岩波書店)
- (2009), *A Brief Inquiry into the Meaning of Sin & Faith, with “On My Religion,”* ed. by Thomas Nagel, Cambridge and London: Harvard University.
- Roemer, John E. (1996), *Theories of Distributive Justice*, Cambridge and London: Harvard University. (木谷茂・川本隆史訳 (2001), 『分配的正義の理論—経済学の倫理学の対話』木鐸社)
- Rosenblith, Walter A. (1951), “Review,” in Von Neumann, John, and Oskar Morgenstern (1944/1953/2004), *Theory of Games and Economic Behavior*, 60 aniv. ed., Princeton and Oxford: Princeton University.
- Sandel, Michael J. (1996), *Democracy’s Discontent: America in Search of A Public Philosophy*, Cambridge and London: Belknap of Harvard University. (金原恭子・小林正弥監訳 (2010, 2011), 『民主制の不満：公共哲学を求めたアメリカ』上下, 勁草書房)
- (1998), *Liberalism and Limits of Justice*, 2nd ed., Cambridge: Cambridge University. (菊池理夫訳 (2009), 『リベラリズムと正義の限界』勁草書房)
- (2005), *Public Philosophy: Essays on Morality in Politics*, Cambridge and London: Harvard University. (鬼澤忍訳 (2011), 『公共哲学：政治における道徳を考える』ちくま学芸文庫) (本書の第30章は、『リベラリズムと正義の限界』第2版への序文を再録したものである)
- (2009), *Justice: What’s the Right Thing to Do*, New York: Farrar, Straus and

- Giroux. (鬼澤忍訳 (2010), 『これからの「正義」の話をしよう』 早川書房)
- Scheffler, Samuel (2003), “Rawls and Utilitarianism,” in Freeman, Samuel (ed.), *The Cambridge Companion to Rawls*, Cambridge and New York: Cambridge University.
- Simon, Herbert A. (1945), “Review,” in Von Neumann, John, and Oskar Morgenstern (1944/1953/2004), *Theory of Games and Economic Behavior*, 60 aniv. ed., Princeton and Oxford: Princeton University.
- Simon, Herbert A. (1945/1997), *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Process in Administrative Organizations*, 4th ed., New York: Free. (桑田耕太郎・西脇暢子・高柳美香・高尾義明・二村敏子訳 (2009), 『新版 経営行動—経営における意思決定過程の研究』ダイヤモンド社)
- Tocqueville, Alexis de, (2003), *Democracy in America and Two Essays on America*, trans. by Gerald E. Bevan, London and New York: Penguin. (井伊玄太郎訳 (1987), 『アメリカの民主政治』講談社学術文庫; 松本礼二訳 (2005-2008), 『アメリカのデモクラシー』岩波文庫)
- Von Neumann, John, and Oskar Morgenstern (1944/1953/2004), *Theory of Games and Economic Behavior*, 60 aniv. ed., Princeton and Oxford: Princeton University. (阿部修一・銀林浩・下島英忠・橋本和美・宮本俊雄訳 (2009), 『ゲームの理論と経済行動』ちくま学芸文庫)
- 川本隆史 (1995), 『現代倫理学の冒険：社会理論のネットワークへ』 創文社.
- (2005), 『ロールズ』 講談社.
- 盛山和夫 (2006a), 『リベラリズムとは何か：ロールズと正義の論理』 勁草書房.
- (2006b), 「現代正義論の構図」, 土場学・盛山和夫編著『正義の論理：公共的価値の規範的社会理論』 勁草書房.
- 土場学 (2006), 「<自由>の論理—自由の社会学理論の構築に向けて」、土場学・盛山和夫編著『正義の論理 公共的価値の規範的社会理論』 勁草書房.
- 福間聡 (2007), 『ロールズのカント的構成主義』 勁草書房.
- 三谷武司 (2006), 「<効用>の論理—ハーサニ型効用総和主義の失敗」、土場学・盛山和夫編著『正義の論理 公共的価値の規範的社会理論』 勁草書房.

第2章 グローバル・ガバナンスとグローバル・アクターの変容

1 はじめに：グローバリゼーションという概念

グローバリゼーションとは、国民国家のボーダーを越えたヒト、モノ、カネ、情報のフローと相互依存関係が増大していくことによって、広域的にも、狭域的にも、多様な組織や集団のあいだで収斂と逸脱が繰り返り広げられていくダイナミズムの過程として存在している。アンソニー・マグルーは、グローバリゼーションについて、複雑なパターンとして存在している諸国家の国境を越えた、グローバルなクモの巣状の (cobweb) 相互作用を表現していると述べている (McGrew 1992: 12)。

したがって、グローバリゼーションとは、国民国家だけでなく、多国籍企業 (TNC) や NGO/NPO といった非国家組織、非政府組織をもその渦のなかに巻き込み、グローバルな空間全体にまで拡大した収斂と逸脱のダイナミズムの構造が、脱領域的、脱中心的で複合的な相互依存の関係性をかたちづけている状況を表しているといえる。このことを前提とするならば、グローバリゼーションというアンブレラ・タームは、普遍性と一元性を意味しているのではなく、共時的にも、通時的にも、多様性と個別性を包括した概念であるといえるのである。

おなじく、マグルーは、デビッド・ヘルドとともに、今日の状況を、国境と領域の再設定、ナショナリズムと保護主義、ローカリズムとエスニシティといった脱統合と、グローバリズムの終焉による脱グローバリゼーションの時代であると表現している (Held and McGrew 2007: 2-3)。だが、これは、9.11 後の混乱した事態を反映したものであり、グローバリゼーションのうちの逸脱のダイナミズムを過大に強調した発言であると受けとめておくべきだろう。9.11 のショックを契機に、この間、多くの論者たちが、アメリカが「帝国」かどうかという不毛な論争にコミットしてきたわけだが、ヘルドやマグルーも、9.11 ショックの影響を免れることができなかったのである。

むしろ、9.11 を契機に、アメリカが「帝国」を標榜することができた時代が終焉し、多様化と多元化がよりいっそうその度合いを増していく状況になっていったと考えるべきだろう。そして、2008 年のリーマン・ショックを契機に、グローバリゼーションの波は、大きく方向転換することになった。グローバル・システムも、アメリカを頂点として EU や日本が先進国として座りつづけることができていたそれまでの構造が転換され、第 2 列とされていた BRICS が台頭し、世界経済と国際政治に大きな影響をあたえはじめる時代へと変化していった。ポスト冷戦構造にはじまるこの動きは、1997 年から 1998 年のアジア金融危機を第 1 の転換点とし、9.11 ショック、リーマン・ショックを、それぞれ第 2、第 3 の転換点としてもたらされた収斂と逸脱のダイナミズムであるにとらえることができるだろう。

2008 年 12 月、ブッシュ政権の最末期に、それまでの主要国サミットの構成が G8 から G20 へと組み替えられた。この「新ワシントン・コンセンサス」という枠組みの形成こそ、

アメリカを頂点として構成されていたグローバル・システムの脱中心的な構造転換を象徴しているといえるのである。

本章では、ガバナンス論の理論的な展開の一部として、グローバリゼーションの現状をふまえ、主として、グローバル・ガバナンスをめぐる理論に焦点をあてながら考察をおこなっていきたいと思う。

2 「疑似帝国」とグローバル・ガバナンスの主体

1969年、ペンタゴンのARPA ネットがもたらしたICTイノベーションにはじまり、1970年代、1980年代をとおして、地球規模における資本投資、金融、技術、情報、知識、労働力、人びとのフロー化がよりいっそう進行し、国民国家をはじめあらゆるアクターの相互依存関係が、ますます緊密なものになっていった。グローバリゼーションというアンブレラ・タームは、そのダイナミズムがもたらしたグローバル社会全体の構造転換をさしている。

1989年に国際経済研究所（IIE）の研究者だったジョン・ウィリアムソンが提起した「ワシントン・コンセンサス」という枠組みは、その構造転換の反照として提起されたものだった（cf. Williamson 2008）。おなじ年、戦後世界を規定してきた東西冷戦構造が解体され、東欧諸国の解放、東西ドイツの再統一、旧ソ連の解体と再編、そして旧東欧諸国のEUへのなだれ込みを契機として、グローバリゼーションの流れは一気に加速していった。

その結果、自由主義先進国を「第1世界」、旧ソ連・東欧社会主義諸国を「第2世界」、中国をふくむ開発途上国や低開発国を「第3世界」とする、1970年代はじめからつづいてきた共時論的な圏域認識は、もはやまったく通用しなくなったのである。1960年代から1970年代にかけてバーゲニング・パワーを發揮したOPEC（石油産油国機構）をはじめ、「新国際経済秩序」（NIEO）を生みだすもととなった南側のパワーは、東西冷戦構造の解体によってむしろ減退し、不均等発展がよりいっそう進行し、「第3世界」としての同質性も失われていったことが、ぎゃくに、グローバリゼーションを加速化させていく要因の一つになったといえるだろう。

1990年代に入ると、東西冷戦構造の解体によって、ロシアやヨーロッパが流動化していく一方で、アメリカが強力なヘゲモニー国家として君臨し、「帝国」とまでいわれるようになった。だが、このヘゲモニー国家の実態は、「疑似帝国」というレベルのものだった。というのは、古代ローマ帝国のように広大な領土を直接支配するのではなく、あくまでも影響力を行使するというレベルにとどまるために、軍事費も、経済支援も、膨大なものに膨れあがり、コスト・パフォーマンスの悪化によってふたたび双子の赤字に転落していく寸前まで追い込まれていったからである。

そして、われわれが属している東アジアにおいても、グローバリゼーションというタームがひんぱんに飛び交いはじめた。東アジアにおいて、グローバリゼーションの影響が大きくクローズアップされたのは、1997年から1998年にかけてのアジア通貨危機のときだ

った。このとき、韓国、タイ、インドネシアが IMF の管理下に入り、その指揮のもとで、ドルペッグ制から変動相場制に移行するなど、経済構造の大転換を余儀なくされた。このことからわかるように、グローバリゼーションの流れは、不可逆的なものであって、収斂と逸脱のダイナミズムがつねに働いていくものの、一国や一地域（リージョン）のレベルにおいてその流れを押しとどめることはできないのである。

さらに、ヘルドとマグルーをはじめ、多くの論者たちは、2001年のアメリカ本土にたいする 9.11 同時多発テロ攻撃によって、グローバリゼーションの波がきびしい状況を迎え、そのため、新たな「帝国」による 1 極構造の時代が訪れたのであると考える。そのことを契機にして、安定から不安定で不確実な状況へと転換しはじめたのだというように、彼ら二人も、みずからの動揺を隠そうとはしない（Held and McGrew 2007: 3）。また、ピーター・カツェンシュタインは、動揺を露わにすることはないが、グローバリゼーションとインターナショナル化は、アメリカ「帝国」のパワーと目的に応じて、リージョンに風穴を空けていく過程なのだということである（Katzenstein 2005: 13, 244-245）。もちろん、この過程は、アメリカが指揮命令するだけの一方的なものではなく、リージョンとのあいだで互いに影響をあたえあう相互依存関係であるということをつげくわえるのを、カツェンシュタインは忘れていない。

けれども、さきほどもふれておいたように、アメリカが単独でヘゲモニーを貫徹できた「帝国」の時代、正確には「疑似帝国」の時代は、2001年、9.11の同時多発テロを契機として終わりを告げたといわなければならない。というのは、アフガンとイラクにたいする報復攻撃を開始するにあたって、ドイツやフランスをはじめ、アメリカの指揮命令に服さない国々が登場してきたことによって、「疑似帝国」としてのアメリカのヘゲモニーが貫徹できなくなってしまったからである。したがって、9.11によってアメリカという「帝国」による支配がかえって強化されたというように、過大な評価をあたえるわけにはいかないのである。

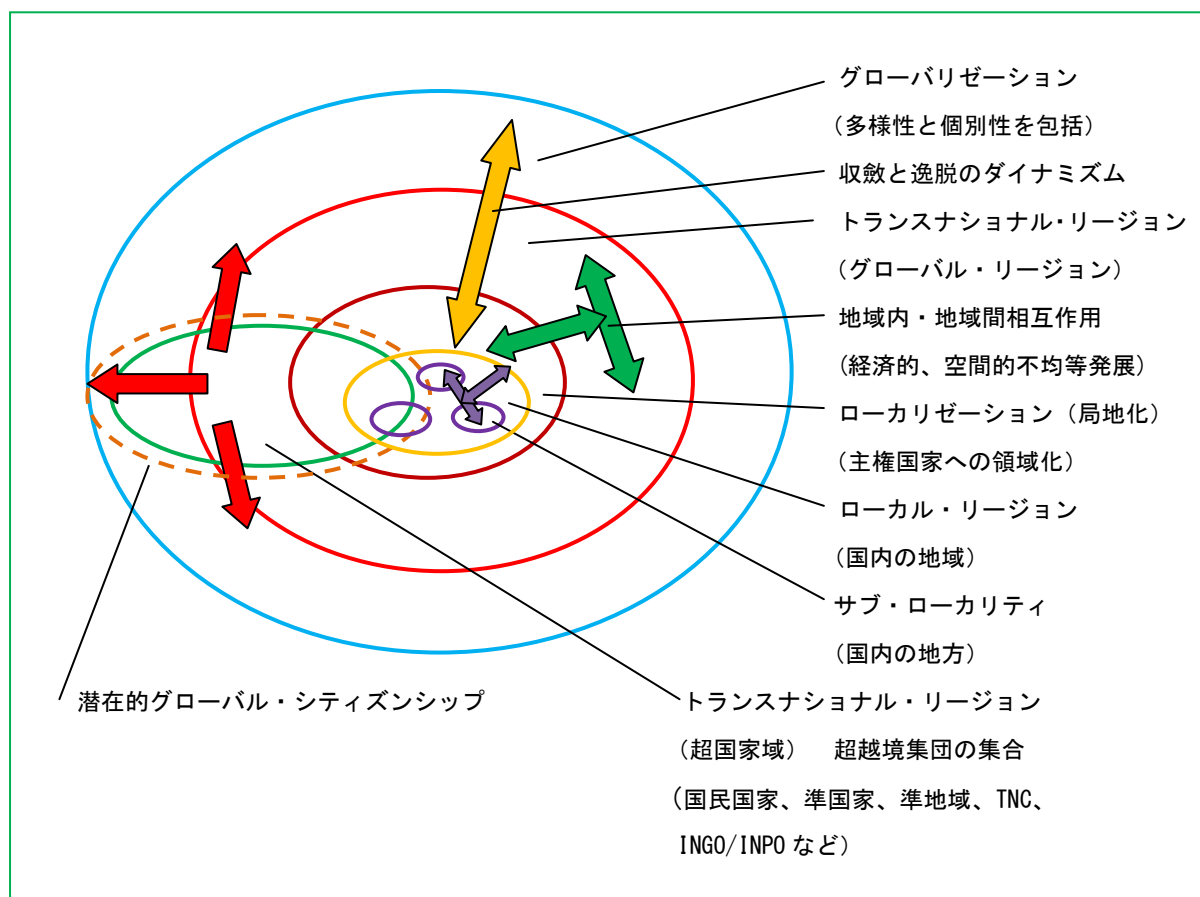
テレンス・ポウプもいうように、「帝国」に覆いかぶさってくるのは、数え切れないほどの前線を維持し、際限のない戦争をつづけていくための費用である（Paupp 2007: 26）。戦費が嵩めば、増税をおこなわなければならない、その結果もたらされるのは、1980年代のソビエトとの軍拡競争の時代とおなじように、国家の財政破綻と双子の赤字である。

とくに、2008年のリーマン・ショックを契機に、2011年、チュニジアにはじまり、エジプト、リビアへと飛び火していったアラブの春が、2012年にシリアの内戦を誘っていったように、戦争、イデオロギー対立、覇権主義の解消が実現したわけではないが、いま、グローバル社会は、一国の指揮命令に他のすべての国々が追随するといった、ヘゲモニーが貫徹される秩序が存在しないカオスの状況にある。ブッシュ政権のおきみやげである 2008年 12月の「新ワシントン・コンセンサス」によって、G8からG20に転換されたことが、なによりもよく、そのことを物語っているといえるだろう。

いうまでもなく、グローバル空間は、一様なものとして全体をなしているわけではない。

17世紀半ばのウェストファリア体制以降の「領域化」(territorialization)の展開によって、主権性をもった数多の国民国家が併存する一方で、18世紀半ばに開始された産業革命以降の資本主義化の第1の波を手はじめとして、既存の国民国家を越えたトランスナショナルな横断的(horizontal)な空間が形成されていった。もちろん、この資本主義化の波は、不均等発展の結果として「経済のハイアラーキー化」をもたらしていった。それと同時に、ネイル・ブレンナーがいう「不均等な空間的發展」(uneven spatial development)によって、グローバル、スプラナショナル、リージョナル、トランスナショナル、ナショナル、メトロポリタン、ローカルといった縦系列の(vertical)「空間的なハイアラーキー化」をもたらしていったのである(Brenner 2009: 35-36, 41-43)。

(図表1) グローバル・レベルの相関性



(出所：筆者作成)

くりかえしになるけれども、図表1にみられるように、グローバリゼーションは、多様性と個別性を包括した収斂と逸脱のダイナミズムからなっている。そして、そのサブ・システムとして、リージョナリゼーションがうながされ、このグローバル・リージョン(リージョン1)のところで、グローバリゼーションに向かう収斂とそれに抗う逸脱のダイナミ

ズムが展開されていく。それにたいして、ローカリゼーション（局地化）は、リージョン1のなかで新たに形成されていく国民国家への領域化（かつての東ティモールやパレスティナ自治区など）を典型として、既存の国民国家が主権性を維持し、空洞化を阻もうとするダイナミズムを表している。このローカリゼーションは、一国内におけるローカル・リージョン（リージョン2、関東地方や東北地方など）をかたちづくっており、そのなかのサブ・ローカリティ（一国内の地方、かならずしも市町村のような行政区を意味しない）とのあいだでダイナミズムを展開しているのである。

なかには、図表3に示しておいたように、EUのようなトランスナショナルなレベルにおける広域的なリージョナリゼーションという地域統合がおこなわれていく場合もある。もちろん、EUの現状を思い浮かべるならばすぐにわかるように、そのリージョンの枠内において経済的、空間的な不均等発展をとめないながら、ユニット間の相互作用のダイナミズムが展開されていくのである。EU統合やユーロの通貨統合の時点における収斂のダイナミズムよりも、ギリシャのソブリン債危機、イタリアの財政破綻、キプロスのロシア・マネーの流入による金融危機など、逸脱のダイナミズムが働いているが、こうした過渡期におけるさまざまな課題の解決に耐えきれなければ、EUとユーロという壮大な実験は失敗に終わってしまう。そのためには、イギリスのシニシズムという逸脱のダイナミズムをなんとか押さえ込んで、当事者意識と責任感を植えつけていかなければならないのである。

一方、領域的なユニットをなす国民国家は、グローバリゼーションの過程においては、ローカリゼーションという局地化を志向する逸脱のダイナミズムをかたちづくる。けれども、この逸脱のダイナミズムは、グローバリゼーションによる収斂のダイナミズムの動きとパラレルに進行していかざるをえない。このダイナミズムは、国民国家はもちろんのこと、多国籍企業（TNC: transnational corporation）やNGO/NPOといった非政府組織もその渦のなかに巻き込んでいくトランスナショナル・リージョン（超国家域）をかたちづくっていく。そして、それは、グローバルな市民社会、グローバル・シティズンシップをかたちづくっていく潜在的なダイナミズムを内包しているのである。ヘルドが求めるようなコスモポリタン・デモクラシーを実現していくまでにはほど遠いだろうが、インターネットのヴァーチャル・リアリティの世界では、一部ではあるけれども、グローバル・シティズンシップが実現されているといってもいいのである（Held 2007; Held 2010）。

しかも、縦系列の空間的なハイラーキーにおいては、絶大なパワーをもった「ヘゲモン」（hegemon）、すなわち覇権国が存在しておらず、そのため、脱中心化といった状況を呈している。そのため、皮肉なことに、国家間においても、国家と市民社会とのあいだにおいても、相互作用と相互連関の緊密さの度合いを増していかざるをえなくなっていく。マグルーは、そうした逆説的な意味において、「世界共同体」（world community）がかたちづくられているというわけである（McGrew 1992: 319）。

ICTを媒介にしたコミュニケーション・ネットワークの発達によって地球規模で時間距離が縮まり、リージョンのレベルとグローバルなレベルとの相互作用と相互連関がよりい

っそう強まっていく。ぎゃくに、そのことによって、一国民国家の枠内においても、中央政府がこれまでとおなじように凝集力と正当性を保ちつづけ、コントロールとマネジメントを維持していくことができるのかどうかをめぐっては、不確実性が増している。スコット・ラッシュとジョン・アリイがいうように、資本、マネー、商品、サービス、情報、技術、政策、アイデア、規制の流れ、どれ一つをとってみても、それぞれの国民国家を超えたトランスナショナルなレベルの相互作用に依存するものになっているからである。国民国家の域内におけるさまざまな活動でさえ、その中央政府による政策的な調整だけでコントロールすることは、かつてと比べるとより困難になっている (Lash and Urry 1994: 280-281)。投資、為替、軍備、空港建設、ODA (政府開発援助)、大気汚染、核施設、原発事故、エイズ対策など、どの分野の問題をとってみても、ガバナンス・プロセスは、もはや一国民国家の領域内だけで解決できるものではなくなっているのである。

このように、グローバリゼーションの現実は、一国民国家だけではなにも決定しえない、なにも解決しえないという状況をもたらしている。したがって、主権国家としての国民国家が維持されているとはいえ、国際レジームの同意がなければ、その主権を行使することもままならないという制約が課されているとさえいえるだろう。その点では、主権国家としての国民国家の自律した政策決定能力と政策遂行能力は、減退しているといわなければならない。そして、国民国家のゆらぎという意味で、EUに象徴されるような「ポスト国民国家」という方向づけもまた、もたらされていくのである。

まさに、グローバルな秩序を維持していくうえで大きな影響力を行使しうる「ヘゲモン」が存在していないことが、地球上の紛争を減少させていくという皮肉な結果をもたらしている、とアンドリュー・ギャンプルとアンソニー・パインは述べている (Gamble and Payne 1996: 1-2)。もっとも、リージョナリズムの台頭が、グローバルな秩序維持の代替機能を果たしているということが、彼らの認識の前提となっている。リージョナリズムをベースにしてもたらされる秩序は、「主権性や地域性に規定された政治的な権威ではなく、横断的なアイデンティティと権威の複合形態になっていくだろう。このモザイク様式のなかで、ローカルな行為主体 (agency)、国民国家という行為主体、リージョンという行為主体、グローバルな行為主体すべてが、その役割を演じていくだろう」、と彼ら二人は強調している (Gamble and Payne 1996: 264)。彼らが指摘するように、ローカル、ナショナル、リージョナル、そしてグローバルな行為主体の複合的なモザイク様式においては、トランスナショナルなリージョンのレベルがより重要性を増していくと断言している。

ところで、ヘドリー・ブルが指摘しているように、グローバル社会には、その中枢を担う世界政府のような共通の優位者が存在していない (Bull 1995/2002: 44)。すなわち、主権性をもつ国民国家とは異なって、グローバル社会においては、決定形成とその遂行を正当化し、担保していく、国民国家の中央政府のような権威と強制力は存在していないのである。そのため、こうしたアナーキーな状態にどう対処するのかということが大きな課題になる。そして、グローバルな公共財を管理し、運営していくアクターは、誰なのかとい

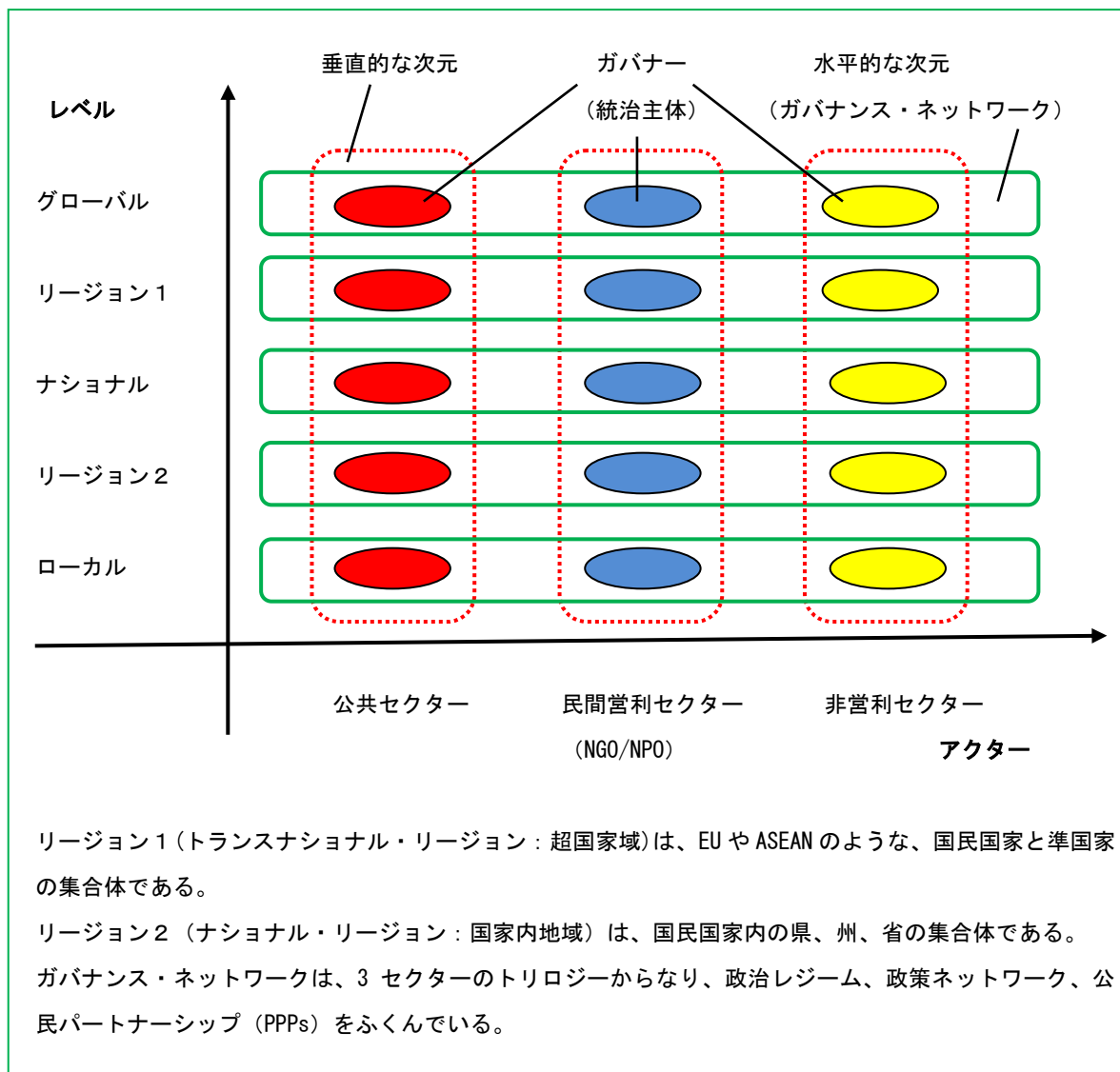
うアジェンダが提起されていくことになる。この問題をめぐっては、アクターの存在性格、アクター間のバーゲニング、アクター間の連携や連合、アクター間のコンソーシアムの形成など、ガバニング（統治行為）の可能性について議論がおこなわれてきたわけである。

いうまでもなく、グローバル公共財（紛争解決、武力管理、政治的安定、環境問題、平和維持）の管理運営をおこなうグローバル・ガバナンスの主体は、国民国家の集合体によるトランスナショナル・コンソーシアム（TC: Transnational Consortium 超国家的協議体）だけにとどまるものではない。多国籍企業（TNC）もまた、グローバル公共財（金融、科学技術、情報、所有権）の管理運営に関わっている。さらに、NGO/NPO（非政府組織/非営利組織）も、一部分であるとはいえ、グローバル公共財（環境問題、平和維持、難民問題）の管理運営に関わっており、また、その能力も十分に備えている。したがって、国民国家という公共セクター、多国籍企業という民間営利セクター、NGO/NPO という民間非営利セクター、これら三者のあいだのトリロジーとして、グローバル・レベルにおいても「公民パートナーシップ」（PPPs）が形成されていく条件は、すでに十分に存在しているのである。

ミヒャエル・ツァーンもまた、(1) 国際的な制度化がより進展し、政府間のルール形成のレベルから国際レジームの調整と規制によるグローバル・ガバナンスへと転換したこと、(2) この新たな制度化によって強化された国際レジームが規範的にも、経験的にも正当化を求めていること、(3) 新たな正当化の要求にたいして多様に存在しているトランスナショナルな NGO が応えていく力量を十分にもちあわせていること、これら三点をふまえて、グローバル・アクターの変容がもたらされていることを確証している。とくに、TNGO については、その数が急増しているだけでなく、その政治的な目標設定が多様化していること、したがって、TNGO がグローバル社会のいたるところで重層的な活動を展開し、グローバル・ガバナンスの改革に関わっている点を、ツァーンは重視している（Zürn 2006: 31, 35, 38）。

図表 2 に示しておいたように、グローバル・ガバナンスの主体という意味では、こうしたアクターのことを「ガバナー」（governor 統治主体）と呼ぶことができるだろう。ガバナーとは、たとえば、アメリカの州知事のことであり、わが国でも都道府県知事をさすことばとして用いられている。このガバナーとしてグローバル・ガバナンスに関与するアクターについても、公共、民間営利、民間非営利という公民共の三つのセクターをグローバル・レベルにおけるガバナーとみなすことができるのである。もちろん、トランスナショナル・コンソーシアム（TC）である国連などの国際機関と国民国家とのあいだでも、また、国民国家どうしのあいだでも、ヘゲモニーやイニシアティブをめぐる権力ハイアラーキーが存在している。したがって、おなじ「ガバナー」というタームをあてがうにしても、三者のあいだにはかなり力量の差があるため、権利的には平等な関係にあるといえるが、実態としてはまだまだ対等な力関係にあるとはいえないのである。

(図表 2) コー・ガバナンスの垂直・水平の二つの次元



(出所：筆者作成)

ところで、ジェームズ・ローズノーがいうように、グローバル・ガバナンスの準拠点は、多様なアクターが妥当なものだと認めることによって機能を発揮することが可能となる、ルールの集積されたシステムである (Rosenau 1992: 5-7, 28, 272, 291, 294)。そのため、国際司法裁判所などが存在するとはいえ、国民国家のように、ペナルティを科すことができる強制力を持ちあわせてはいない。グローバル・ガバナンスの枠組みや配置は、政策ネットワークと政策過程によって構成されているとはいえるものの、つねにバーゲニングという手法をとらざるをえないもどかしさがつきまといっていく。

周知のように、国民国家の対外的な主権性は、原則として侵害できないことになっている。だが、ヴォルフガング・ライニッケは、そのような意味における法的な主権性 (legal

sovereignty) と、機能的な主権性 (operational sovereignty) とを区別している。そのうえで、それぞれの国民国家の法的な主権性については、依然として保ちつづけられているといえるが、対外的な機能的な主権性については、相互依存性がますます増大することによって事実上失われているという見解を示している (Reinicke 1998: 66)。この論法にしたがうならば、国民国家の主権性は、排他的なものではないということになる。したがって、中央政府をもたないグローバル社会にとって、あつらえ向きの準拠点を提供してくれるわけである。つまり、国民国家の主権性を、国連、IMF、WTO、世界銀行などの TC に付託したり、場合によっては、EU 加盟諸国がその主権性の一部を EU 委員会に上方分権化しているように、TC に移譲したりすることもできるということになるわけである。

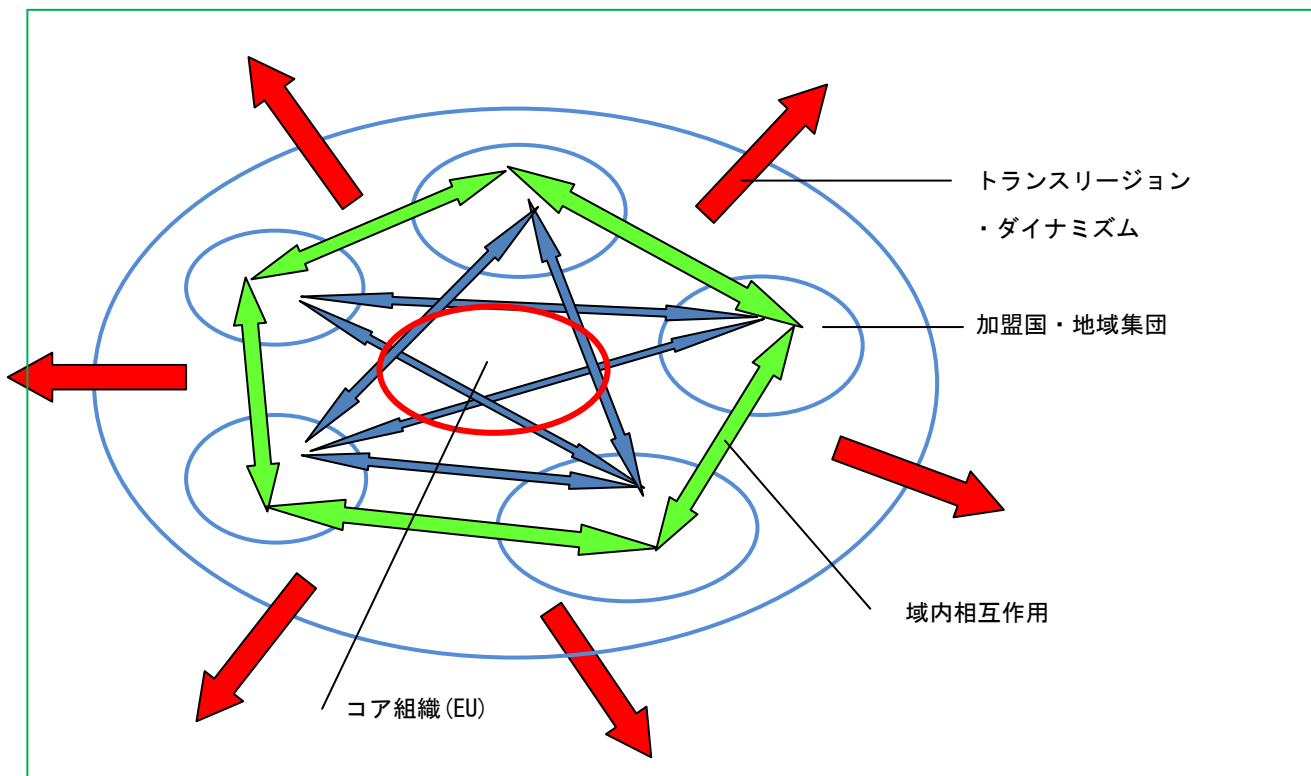
ベアーテ・コーラー=コッホは、EU への上方分権化について、分野ごとに張りめぐらされた政策ネットワークが、さまざまなレベルの権限を横断するかたちでガバナンスを結びつけ、公私の主体間のネットワークへとつないでいるのであると述べている (Kohler-Koch 2003: 12-13)。けれども、彼は、ネットワーク論者ではなく、新制度論者である。したがって、ヨーロッパにおけるガバナンスという新しい政治形態と新しい手続きの導入によってもたらされた EU の制度的な発展と複合性の増大が、国民国家レベルやローカル・レベルにおける既存の構造や過程を変えていく方向性、すなわち制度的な変化の経路依存 (path dependency) へと誘っており、EU の連携型政策形成 (joint policy-making) が一国レベルにおけるガバナンスを変化させていくのであるという新制度論特有の論理をつくわえるのを忘れることはない。

図表 3 は、EU を念頭においたリージョナリズムの域内相互作用とトランスリージョナル・ダイナミズムのイメージ図である。EU の場合には、単なるトランスナショナルなコンソーシアム (協議体) のレベルを超えた欧州理事会などコア組織を中心とした収斂の構造が存在している。ところが、EU とは異なって、グローバル社会においては、複数のコンソーシアム (協議体) がパラレルに存在している。そのため、国連がそうであるように、TC が求心力を獲得しようとどんなに努力したとしても、一元的な収斂を実現できるわけではない。その存在性格は、あくまで政策レジームのレベルにとどまらざるをえない。しかも、上方分権化や権限移譲がおこなわれたとしても、つねに一時的で部分的なものにとどまる。たとえば、国連は、国民国家をアクターとする協議体であるとはいっても、加盟各国にたいして国民国家の中央政府のような制度的保障や正当化をおこなうことも、指揮命令によって対処することもできないという大きなディレンマを抱えている。

しかしながら、グローバル社会には、よりどころとなる中心ないしは中枢に相当するものがまったく存在していないわけではない。国民国家をアクターとする協議体における連携型の合意形成が作りあげていくルールが東があり、国連、IMF、WTO、世界銀行といった複数の協議体が「ハブ」をなしていく政策ネットワークが、「中心」の代替機能を果たしているのである。こうした政策ネットワークが形成したルールが、それぞれの国民国家や多国籍企業、そしてトランスナショナルな NGO/NPO などのガバナーにダウンロードさ

れて、浸透していく（ルールへの浸透）。ぎゃくに、それらのガバナーからの反応や提案にもとづいて既存のルールが変更されていくアップロードのプロセスがたどられるのである（ルールへのバージョン・アップ）。

（図表 3） 広域モデル（リージョン内相互作用とトランスリージョン・ダイナミズム）



（出所：筆者作成）

けれども、TC がグローバル公共政策をよりスムーズに展開するためには、グローバル社会全体をカバーする「グローバル政府」が必要であり、「コスモポリタン法」といったルールの存在が必須の要件になるということにはならない。ヘルドのように、コスモポリタン・ガバナンスを実現するためには、「コスモポリタン法」のような上位に位置する共通の準拠点、いわば「共通の優位者」が必要であると考えるのは、国際法の法理という意味において、理念としては正しいといえるだろう。けれども、その理念がただちに実現に向かう可能性があるのかというと、現在のところほとんどないといわざるをえないのである（Held 1995: 227-230; Held 2010: 97-102）。

ヘルドは、「必要な補完物」というカントのことばをもちだして、熟議と合意にもとづいてすべての人間の自由と平等を保障するものが「コスモポリタン法」なのだと強調する（Held 2010: 92, 104）。しかし、その形成と実効性を裏づける制度的な保障は、現在のグローバル社会には存在していない。そのため、現時点においては、強制力を後ろ盾とする法制度を備えた国民国家の枠組みをグローバル社会にまで拡大していくという論理的な回

路しか、ヘルドには残されていないことになってしまう。さらに、ヘルドは、世界市民による「コスモポリタン政体」の形成というコスモポリスを構想していたことがある。けれども、この論理には十分な正当化の根拠がないとするユルゲン・ハーバマスの批判は、まさに正鵠を射たものだったといえるだろう (Habermas 1998: 161-163)。

グローバル・ガバナンスをめぐるのは、これまでネオリアリズム、ネオリベラリズム、コンストラクティビズムという三つの潮流の理論的な枠組みが競合してきた。そして、ヘルドのような行きすぎた理想主義を回避するために、現実的な対応策を模索してきたわけである。たとえば、ケネス・ウォルツがリードしてきたネオリアリズムは、構造的リアリズム (structural realism) の立場から、還元主義的な古典的リアリズム (classical realism) を批判し、演繹的ホーリズム (全体論) を援用して、国際システムの「構造」 (structure) を解明しようと試みてきた (Waltz 2008)。安全保障の追求こそ国家にとって最大の行動要因であるとするウォルツの防御的リアリズム (defensive realism) は、権力の獲得こそ国家の最大の行動要因であるとするジョン・ミアシャイマーなど攻撃的リアリズム (offensive realism) によって、その「構造」還元主義こそが問題なのだという批判にさらされている。東西冷戦構造の終焉以来、ネオリアリズムは、リニューアルを試み、ある程度までは成功したといえるわけだが、自己利害の合理的な実現をめぐる国家の位置づけについては、ネオリベラリズムとのあいだになお埋め合わせることのできないクリービッジがある。

ネオリアリズムは、相互主観性にもとづいた社会構築をめざすコンストラクティビズムが依拠する存在論の理論的なベースについて、その意義を評価することはなかった。それにたいして、コンストラクティビズムの側においても、反省主義、すなわちリフレクシオニズムという反省の哲学を土台にして議論をしてきたはずであるにもかかわらず、コミュニケーション論をきちんとふまえたうえで理論展開をおこなってきたわけではない。その点に配慮して、ネオリアリズムとネオリベラリズムの総合をさらに推し進めていき、さらに、ネオリアリズム、ネオリベラリズム、コンストラクティビズムの三者を収斂させようという提案が、コンストラクティビストの側からおこなわれはじめている。

その代表的な論者であるピーター・カツェンシュタインは、それぞれのパラダイムにおいて育まれてきた理論枠組みの重要性を尊重しながらも、アイデンティティと規範、利害と有効性に優先順位を設け、アクターという資源や力量の配分を比較考量しながら、「分析的折衷主義」 (analytical eclecticism) を実現する必要があると訴えかけている (Sil and Katzenstein 2010: 26-35)。カツェンシュタインがいうようなパラダイム横断的な総合が実現していくならば、グローバル社会における国民国家のみならず、国民国家以外のアクターの位置づけもより明確になり、グローバル・ガバナンスの配置状況についての分析もより精緻なものになっていく理論的なベースが整っていくだろう。

だが、あとでふれるように、戦争や安全保障をめぐる「ハイ・ポリティックス」については、ネオリアリストとネオリベラリストとのあいだで相互浸透が図られているものの、パラダイムの総合ということになると、なおも大きなクリービッジがある。また、政治や

経済といった「ロー・ポリティックス」のレベルについては、コンストラクティビストたちの規範主義が、リアリストやリベラリストとのあいだの距離を遠ざけている。これを回避しようとするあまり、コンストラクティビズムの代表的な論者であるニコラス・オナフやアレクサンダー・ウェントは、ネオリアリズムを代表するウォルツにたいして大幅な妥協をせざるをえなかった。はたして、こうしたクリービッジを埋めていくことができるのかどうか、カツェンシュタインがいうほど容易いことではないだろう。

3 グローバリゼーションと国民国家の空洞化

グローバリゼーションがさらに進行していけば、国民国家すべてがその荒波にのみこまれて空洞化し、ついには解体の危機に瀕してしまうのではないかといった疑念にかられて、ぎゃくに、主権国家としての国民国家は、中央集権的な行政国家や福祉国家というかたちで存続しており、空洞化などしていないと強弁してみせる国家至上主義者 (statist) たちがいる。

9.11 のテロ攻撃をまのあたりにして、国家が弱ければ、戦略的にもつけ入る隙をあたえてしまう。そして、国際システムのなかで、国家が脆弱であることこそ、安定性を削ぎ、主権性の侵害を甘んじて受けざるをえない状況にまで追い込まれていく原因をもたらしているのではないか。国家の衰退は、ユートピアへのプレリュードなのではなく、災厄へのプレリュードなのだ。いまこそ、国家の立て直しを図らなければならない。多様なネーション形成をおこないながら、国家を強化することこそ、国際的な安全保障にとってパワーをあたえてくれるのだ。国家建設こそ、世界秩序の将来にとって中心的な課題なのだ。主権的な国民国家に回帰し、強力な国家をつくりあげよう。国民国家の国境の内側だけでなく、未熟な組織しかもたず、危険な国々にたいしても、強い制度を移植していこうではないか。このようにいう、元ネオコンのフランシス・フクヤマの呼びかけが、国家至上主義者たちの後押しをする (Fukuyama 2004: ix-xi, 120-121)。

ただし、こう呼びかけるフクヤマ自身も、軍事力の強化のみを国民国家と結びつけようとする伝統的なやり方ではだめだと考えて、ヨーロッパがそうであるように、軍事力以外のソフト・パワーを有効に活用しなければならないと述べていることをつけくわえておこう。あとでふれるジョセフ・ナイのソフト・パワー論は、フクヤマのような超保守派にたいしても大きな刺激になったことが、ここからもうかがえるのである。

そのナイにしても、かつては、文化的な普遍性をもつ無形の力という点で優位性があるのだから、アメリカはヘゲモニー国家でありつづけていくことができると主張していたことがある。しかしながら、さすがに、エコロジーの危機、移民、テロ、国境をかいくぐる麻薬取引など多発する難題が、非国家主体、非政府アクターへの権力の分散につながったことを認めざるをえなくなったという経緯がある。にもかかわらず、ナイは、こうしたトランスナショナルな問題の解決に必要な制度や協力をめぐって、あらゆる国民国家が、自国内においては、トランスナショナルな非政府アクターやその他の私的なアクターを監視

し、コントロールすべきなのだとつけくわえることを忘れなかった (Nye 1991: 49)。

グローバリゼーションの荒波によって国民国家は無力化し、空洞化し、解体してしまうのではないかといった疑念に囚われる極論にたいしては、主権国家としての国民国家の空洞化がうながされてはいくけれども、国家やその中央政府をまったく無用のものにしてしまい、それを解体していくということにはならないと応答しておくべきだろう。グローバリゼーションが進行していくにつれて、国民国家が果たす役割はこれまでよりも低下し、その意味において空洞化していくのは事実である。グローバリゼーションが展開されていくにつれて、主権の行使に負荷がかかり、制約が課されていくために、主権国家は、不可欠なものではあるけれども、不十分なものになってしまっているといっている。つまり、主権国家は、これまでとおなじように維持されていくものの、国家の自律した、自己完結的な、すなわちアウタルキー的な公共政策の遂行能力は失われつつあるといっているのである。

にもかかわらず、国民国家は、そんなに容易に解体するものではない。したがって、国民国家の調整力がもはや必要ではなくなったということとはできない。グローバル社会全体に広がった多様なガバナンスの主体によるガバニング（統治行為）のプロセスとその枠組みに、それぞれの国民国家の調整力がビルトインされている、このように考えなければならぬのである。

しかしながら、グローバル社会のガバニング・プロセスに組み込まれている国民国家の調整様式ということは、そのボーダーを越えたトランスナショナルな関係性を単独で操作したり、コントロールしたりすることは不可能であるということの意味している。このように、まさしく、一国民国家の力ではなにも決定できなくなってしまっており、他の国民国家とのあいだで調整を図らなければなにも解決することができないといった複合的で多元的な状況こそ、グローバリゼーションの現状なのである。

これまでグローバル経済を牽引する基軸通貨の役割を果たしてきたのは、ドルである。だが、2008年9月のリーマン・ショックにつづくグローバル・レベルの通貨危機と国債破綻の危機に際して、G20において、アメリカが主導権を發揮できるといった場面は、ほとんどみられなかった。ギリシャのソブリン債の破綻に端を発するユーロ危機によってアメリカ経済もまた翻弄され、いまでは基軸通貨として生きながらえていくことができるのかといった、危惧の声さえあがっている。そして、その反照として、脆弱な円が、回避通貨としてマネー・ゲームのターゲットにされ、実体経済をなんら反映しない、異常なまでの円高の状態がつづいてきたのである。2012年12月、政権与党に復帰した安倍自民党政権の「強い経済」、「インフレ・ターゲット」というかけ声によって、一気に円安、株高へと転じ、「アベノミックス」といった過大な評価も飛び交っている。だが、実体はといえば、総量規制緩和と財政出動によって好景気をもたらそうという、自民党がこれまでおこなってきた政策となにも異なるところはない。したがって、「安倍バブル」にすぎないというべきだろう。

そのことはおくとして、グローバル社会においては、一国民国家の力だけではなくにも決定できなくなってしまっており、他の国民国家とのあいだで調整を図らなければならぬにも解決することはできない。その格好の例が、2011年11月、民主党政権下でおこなわれた日本単独の為替介入だったといえるだろう。このとき、日本政府の財務省とその認可法人である日本銀行は、外国為替の操作になんの力も発揮することができなかった。8兆5000億円規模のドル買い介入をおこなったにもかかわらず、円はわずかに2円下がっただけで、しかも、たった二日間で元の円高水準にもどってしまった。この事実一つをとってみただけでも、一国民国家だけではなくにも解決することができないグローバル経済の現状を物語っているといえるだろう。

このように、グローバル社会は、資本、モノ、情報のグローバルなフローにうまく棹さしていかなければ、どのような国民国家だろうと存続していくことができなくなってしまおうという現状をつきつけている。ガラパゴス化している北朝鮮のような「アウトルキー政治」の国でさえ、一国だけの「アウトルキー経済」に固執しては、存続していくことさえままならない状況にまで追いつめられている。北朝鮮を安全保障上の中間地帯として確保しておきたい中国は、経済援助を絶やさず、経済特区づくりを支援することによって、北朝鮮を懐柔しようと躍起になっている。だが、さすがに、北朝鮮が強硬に推し進めている核開発に関しては、これを抑制しようという姿勢に転じている。このような例からもわかるように、国境を越えた交易などトランスナショナルな関係性に依存し、多国間主義（multilateralism）を志向しなければ、国民国家の政治、経済、社会の枠組みを保っていくことはできなくなっているのである。したがって、国民国家どうしがよりいっそう相互依存するかたちでしか存続しえなくなっているという意味において、グローバリゼーションの進行は、国民国家のあり方そのものの変容を誘っているといえるだろう。

ところで、国民国家そのものは、それが誕生する初発の時点で、すでに空洞化していたといってもいいのである。ナショナリズムの歴史的な起源について考察したベネディクト・アンダーソンは、その著『想像の共同体』のなかで、資本主義経済と印刷という情報技術の発展が、モダンの時代における国民、すなわちネーションという共同体の形成をうながし、このネーション形成が基盤となって18世紀から19世紀にかけての国民国家の創出につながっていったと述べている。そして、この新たにつくりだされた国家が、ネーションの統合を図るために、「公認ナショナリズム」(official nationalism)をつくりあげ、その浸透をうながしていったととらえている (Anderson 1983/2006: chap.6)。アンダーソンは、国家公認のナショナリズムと、ネーションにたいする愛着の感情という意味でのナショナリズムとを区別しているが、後者についても、かならずしも国家にたいするパトリオティズム（愛国主義）にもとづいたものとおなじ感情であるとは考えていない。

ともあれ、ここでは、アダム・スミスが「商業社会」ととらえ、フリードリッヒ・ヘーゲルが「欲求の体系」ととらえた、経済活動にもとづいた社会、すなわち市民社会のほうさがきに形成され、その基盤のうえに、あとから、しかも人為的にモダンの国民国家が形

成されていったという事実を確認しておけばいい。

世界システム論の提唱者であるイマニュエル・ウォーラーステインが「長期の 16 世紀」と表現したように、一般的には重商主義の時代と理解されている時期にヨーロッパで発祥した「資本主義世界経済」が、同心円的に拡大し、グローバリゼーションの最初の波をもたらしていったと考えておけばいいのである。

ウォーラーステインは、「資本主義世界経済」というアップパー・システムとしての世界システムのもとに、サブ・システムとして「間国家システム」(inter-state system)が存在しており、さらにそのサブ・システムである中核国家群の権力ハイアラーキーが「ヘゲモニー国家」とその他の国民国家に分岐しているという枠組みを示した (Wallerstein 1974; Wallerstein 1979; Wallerstein 1980)。このように、世界システム論の場合には、領域国家としての国民国家は、「資本主義世界経済」のサブ・サブ・システムとして位置づけられており、サブ・サブ・システムである国民国家のあいだでヘゲモニーをめぐる権力ハイアラーキーが存在しているという構図になっている。ウォーラーステインの考え方は、しばしば経済還元主義として批判の対象にされてきた。だが、モダンの時代に入って以降、資本主義経済のフローがつねに国民国家を越えたボーダーレスなものとして存在してきたというとらえ方については、反論の余地はないだろう。

したがって、国民国家の絶対的な主権性にしがみついた国家至上主義者たちの幻想とは裏腹に、モダンの時代の国民国家は、そのはじまりのところから、ボーダーレスな経済のフローの波にさらされていたといえる。その意味において、ボーダーフルな国民国家には、最初から資本主義経済のフローというボーダーレスな風穴が空いていたのである。それが、空洞化ということばのもつもとの意味合いである。空洞化は、いつの時代においてもつきまどっているものなのであり、それが、どの程度なのかということが問題であるにすぎない。とはいえ、ボーダーフルな国民国家とその中央政府の機能不全が、経済領域をはじめかなりのところまで進んでいることを認めない人は、誰もいないだろう。

しかし、市場経済のグローバルな拡大だけではなく、政治的・文化的な制度や慣習のグローバル化という意味においては、ニューディール期におけるフォード主義的調整様式の国家レベルへの適用である行政国家＝社会福祉国家の登場が、時代空間の違いを浮き彫りにしていると考えていいだろう。国際的に分散化した経済活動の機能的な結合形態、すなわちトランスナショナル・ネットワーク生産が、グローバリゼーションの不可欠な要素になっているのである。商品資本の循環、貨幣資本の循環(海外の投機的事業への投資など)、生産資本の循環の国際化、トランスナショナルな多国籍企業(TNC)と海外生産の常態化が、そのことを反映しているだろう。

今日では、国家間の相互依存が増大したために、世界経済は、ぎゃくに政治化し、貿易不均衡、為替レート、関税自由化といった問題は、経済現象であると同時に、政治現象として対処しなければならなくなっている。くりかえすようだが、2008年12月の「新ワシントン・コンセンサス」によって、1960年代から存続してきた先進国サミットがG8から

G20 に拡大されたように、多国間の政治的、経済的な調整に依存する以外に、グローバル社会における複合的な問題の解決策はみいだせなくなっているのである。

一方、それぞれの国民国家については、行政国家＝規制国家と福祉国家＝給付国家というパターンリズム（父権主義）にもとづく二つの側面をとりだすことができる。このメダルの裏表をなしている規制と給付という機能を支えていたのが、ケインズ主義だった。けれども、政府の財政出動など政策的な市場介入によって公共事業などの有効需要をつくりだし、経済を活性化すれば、これら二つの側面も十全に機能を果たすことができるというケインズ主義のマクロ経済学は、すでに挫折してしまっている。

ぎゃくに、ミルトン・フリードマンが率いた新古典派マネタリズムのミクロ経済学は、物価安定のために通貨量の増加率、つまりマネー・サプライを一定に保ち、プライマリー・バランス（財政均衡）を維持することに政府の役割を限定し、あとは市場原理に委ねることで、自己調整によって需給均衡が実現できると主張した。2001年4月から2006年9月までつづいたわが国の小泉政権がおこなった構造改革は、このネオリベリズムの市場原理主義にもとづいたものだった。だが、「官僚内閣制」を脱構築するための中央官僚制とのコンフリクトは回避して、もっぱら特殊法人や公益法人、そして独立行政法人といった外郭の改革に終始した。郵政事業の民営化をのぞけば、地方自治体への財源移譲を柱とする三位一体改革をふくめて、小泉構造改革は、もののみごとに失敗し、「政府の失敗」と「市場の失敗」を同時にもたらしてしまった。

これら二つの考え方にたいして、1970年代後半に登場したフランスのレギュラシオン学派は、テラー主義にもとづくフォーディズムの蓄積体制を批判し、ケインズ主義やベヴァリッジ型の福祉政策のように国家や政府による規制介入や政策介入ではなく、労使間、企業間、国際間の合意形成、すなわちこれまでとは異なった自己組織化による「調整（レギュラシオン）様式」が必要であると提唱した。たとえば、社会保障制度の進展は、労使間調整による間接賃金の上昇を意味するとされるわけだが、こうした合意形成のための「制度形態」を多様に張りめぐらすことが、調整様式の拡充につながっていくと考えたのである。

そして、フレキシブル生産や「ジャスト・イン・タイム」といったトヨタイズムにもとづくポスト・フォーディズムの生産－蓄積システムもまた、認知資本主義、すなわち ICT を駆使したシュンペーター的ワークフェア（労働奨励）国家を指向するものとして定着しはじめている。しかしながら、これについても、おなじように、国家や政府による規制介入だけではなく、たとえば、1997年に発足したイギリスのブレア政権がそうだったように、「労働から福祉へ」という政策転換をおこない、失業者救済といった単純な給付政策を実行するのではなく、失業者にたいして ICT スキルを身につけるなどの職業訓練を施していくことで再就労の道をもたらしていく機会均等と平等主義を実現するといった、新たな調整様式が求められているのである。ともあれ、レギュラシオン学派の発想には、ネオ・コーポラティズムの影響をみてとることができる。だが、それだけではなく、現在の政策ネ

ネットワーク論をもたらしていく方向づけも模索されていたといえることができるだろう。

もちろん、国民国家のボーダー内部だけに目を向け、中央政府を中心とした調整様式だけを問題にしていけば、グローバリゼーションがうながしたボーダーレス時代における国民国家の空洞化という現象にたいして目をつむることができる。そして、なおも、「国家建設こそ、世界秩序の将来にとって中心的な課題なのだ。主権的な国民国家に回帰し、強力な国家をつくろう」というフクヤマの呼びかけに呼応してみせることもできる。けれども、そのさきのトランスナショナルな戦略的展開は、どうなっていくのか。中国、韓国はもとより、東アジア全域の経済構造にビルトインされてしまっている日本という国民国家の位置づけを考えてみればすぐに理解できるように、アウトルキー経済も、アウトルキー政治も、なんらかのかたちで機能する可能性などまったくないのである。国民国家というナショナル・レベルやローカル・レベルの問題だけに焦点をあわせようとする論者たちと、トランスナショナル・レベルの問題をふくめて、ナショナル・レベル、ローカル・レベルの問題を包括的に解き明かそうとする論者たちとのあいだに、埋め合わせることでできないクリービッジが生じてしまっているのは、まさにこの点においてなのである。

4 ハブースポーク論とソフト・パワー

アメリカが唯一のヘゲモニー国家として、さらに「帝国」として、他国のうえに君臨し、政治、軍事、経済、文化、社会といったあらゆる領域において、他の国民国家をコントロールし、支配下におくことができているという幻想は、すでに解体しているといえる。だが、アメリカの論者たちからみれば、アメリカン・スタンダードがゆらぐことは、みずからの存在理由とアイデンティティそのものの喪失を意味している。その点をめぐって、「ハブースポーク」論と「ソフト・パワー」論という、おなじリベラリストによって論じられている二つの対立する論理を検討することにより、トランスナショナルな戦略的な展開への示唆がえられるのかどうか探りを入れてみることにしよう。

リベラル・コミュニタリアンの一人であるベンジャミン・バーバーが、マイクロソフト、マッキントッシュ、マクドナルド、ディズニーワールドなどをイメージしながらつくりあげた「マックワールド」(McWorld) というタームこそ、グローバルな文化構造におけるアメリカン・スタンダードを端的に表現しているといえるだろう (Barber 1996)。そして、ジョージ・リッツアの「マクドナルド化」(McDonaldization) というタームもまた、スタンダード化されたアメリカ文化のグローバルな浸透を意味している (Ritzer 1996; Ritzer 1998: 80ff)。これに、「コカコーラ化」(Cocacolanization) というタームをつけくわえてもいいが、ディズニーランド、マイクロソフトのOSであるウィンドウズ、アップルのiPhone、グーグルの検索エンジンやOSの 안드로이드、そしてマクドナルドのハンバーガーやコカコーラが、世界のいたるところで氾濫している。

こうした姿をまのあたりにして、政治、軍事、経済、社会、文化のあらゆる面において、グローバルなデファクト・スタンダードは、アメリカン・スタンダードであり、グローバ

リゼーションとは、アメリカ化のことであるとする考え方は、あいかわらず根強いものがある。たとえば、「マクドナルド化」は、ウルリッヒ・ベックがいうように、生活様式、文化的なシンボル、トランスナショナルな行動形態が統合されていく点で、普遍化が進行していくことを意味している (Beck 1998: 80)。けれども、その一方では、バーバーが用いる「ジハード」(Jihad 聖戦) というタームが象徴しているように、イスラム原理主義にみられるリージョナリズムとローカリゼーションの動向は、「マックワールド」や「マクドナルド化」というアメリカン・スタンダードのグローバル化による統合と収斂にたいするアンチテーゼをなしており、分散と逸脱の方向性に向かうダイナミズムを示しているのである (Barber 1996)。

「マクドナルド化」は、画一的な製法によるハンバーガーと画一的な接客マニュアルによるポスト・フォード主義的な合理性が貫かれ、「誰にとっても入手可能で、接近可能なもの」になっているアメリカ文化の産物であることはまちがいない。だが、「マクドナルド化」は、グローバル社会において画一的な展開の過程をたどってきたわけではなく、むしろ多様な展開の仕方をしてきた。リッツアがいうように、マクドナルドは、低価格と利便性、それにメニューの選択肢を少なくして、スピードと効率性を価値とする合理的選択の枠組みに消費者をはめ込もうとするものである。しかしながら、消費者は、マクドナルドが提供する画一的なサービスのシステムすべてを受け入れるわけではないのである (Ritzer 2001: 58, 63-66)。

また、受け入れ先の国や地域の文化、習慣・慣習、宗教に応じて消費者の性向や嗜好も異なるわけだから、味つけも、メニューも、それぞれちがったものになり、より一層の差別化がめざされていくのはとうぜんである。アメリカが望むことを相手にも望ませることができれば、双方にウィン・ウィンの関係が生まれるのかということ、そう簡単にはいかない。たとえば、ポークを絶対に口にしないイスラム教圏の人びとが典型的な例であるように、受け入れ先の文化、習慣・慣習、宗教をマクドナルドが認めてはじめて、現地において受け入れられていくのだといったほうが正確なところだろう。

だが、ジョセフ・ナイがふれているように、「セルビアでは、マクドナルドのハンバーガーを食べる人たちがミロシェビッチ政権を支持していたし、ルワンダでは、アメリカのロゴの入った T シャツを着た民兵が大虐殺をおこなった。アメリカ映画は、中国や中南米ではアメリカの魅力を高めているとしても、パキスタンやサウジアラビアではぎゃくに、アメリカのソフト・パワーを弱めるものになっている」と述べているように、逸脱や逆効果の現象も生じるのである (Nye 2004a: 12)。

しかしながら、政治や軍事についてとなると、話はまったくちがったものになってしまう。この分野においては、アメリカン・スタンダードが唯一のものとしてグローバル社会をおおいつくしていくという方向づけに収斂されていく。リベラルな制度論者の一人であるジョン・アイケンベリーは、1989年の東西冷戦構造の終焉とソビエトの崩壊によって2極構造が解体してパワーの非対称が生じたために、アメリカが政治、軍事、テクノロジー、

経済、すべての面で他国を圧倒する比類のない絶大なパワーをもった1極構造、「唯一の国家が支配する国際システム」ができあがったと強調する。しかも、アメリカは、国際システムのなかでリーダーの役割を果たし、世界秩序を支えるいくつかの「ハブ」のうちの一つなのではなく、「唯一のハブからなるグローバル・システム」(one-hub global system)において、ただ一つの中心をなす極として存在しているという意味で、世界政治における「グランドセントラル・ステーション」の位置にいるのだ、と胸を張ってみせるのである(Ikenberry 2001: 233; Ikenberry 2011: 216-218)。

アイケンベリーは、2001年の9.11テロ攻撃のあと、報復攻撃をおこなおうとするブッシュ政権にたいして、「ネオ帝國的で尊大な戦略」(neo-imperial grand strategy)を捨てなければ、同盟国を離反させてしまうと警告を発した一人である。その当時のジョン・ボルトン国連大使、ポール・ウォルフowitz国防副長官など、ブッシュ政権の中枢にいたネオコンは、9.11のテロ攻撃を実行したテロリストや「ならず者国家」と戦い、秩序を維持していくためには、圧倒的な軍事力を行使してねじ伏せる以外にないと主張し、リチャード・チェイニー副大統領やドナルド・ラムズフェルド国防長官などのタカ派も、これに同調した。ネオコンは、アフガンやイラクの国家としての主権性など無視してもかまわないと考え、軍事侵攻を推し進めていった。この点で、アイケンベリーは、相手国の国家主権を否定してかかるこうしたネオコンの考え方とは、まさに対極の位置にいたといえる。

アイケンベリーなどリベラリストだけでなく、構造的リアリストであるウォルツや攻撃的リアリストであるミアシャイマーなども、イラク戦争にたいして反対した。また、アメリカを「帝国」とみなす論調にたいしても、アイケンベリーなどリベラリストだけでなく、ネオリアリストも、戦争の過剰な拡大を懸念して、無原則な拡大にたいして反対を表明した。アイケンベリーは、イラク戦争にたいしても、また帝国論にたいしても、反対を表明したリベラリストのうち一人なのである。

世界システム論者であるウォーラーステインも、「9.11のテロ攻撃とはなんの関係もないイラクに侵攻した」として、とうぜんのことながら反対を表明した(Wallerstein 2003: 3)。コンストラクティビストの一人、カツェンシュタインもまた、「直接の脅威もなく、他国からの支持もないまま、あやまった、ねつ造された情報にもとづいて開始された戦争である」として、おなじく反対の意志表示をおこなった(Katzenstein 2005: 242)。タカ派で知られるリベラリストのアンネ＝マリー・スローターでさえ、「アメリカは、世界にたいしてまちがった根拠を提示した。まちがった理由づけは、手段を正当化しえない」として、大量破壊兵器をイラクが保有している証拠がみつからない以上、戦争に踏み切るべきではないと反対を表明した(Slaughter 2006: 110)。

コミュニタリアンであるマイケル・ウォルツァーだけが、アフガン侵攻をめぐって、「この戦争は、正義を貫くために罰をあたえる警察行動などではない。アメリカ国民の生命が危険にさらされているかぎり、国家の第一の責務は、市民の生活をまもることにある。したがって、テロリストやそのパトロンと戦うのは正しいことなのだ」として、ブッシュの

戦争を擁護したのである (Walzer 2004: 136-140)。

そのアイケンベリーにしても、リベラル国際秩序の唯一の中心として、世界政治に君臨するアメリカの姿に幻想を抱かざるをえないのである。彼は、9.11以降、グローバル・システムは大きな混乱を経験したものの、かえって経済分野や安全保障の分野では相互依存が強まっており、非欧米諸国の台頭にもなあって、世界のパワー・バランスが変化しているのはたしかだが、それは、リベラル国際秩序の凋落を意味しているのではなく、むしろ力強さの現れなのであって、アメリカが率いるリベラル国際秩序にとってかわるライバルはみあたらないのだと主張している。

権威主義的な資本主義にもとづいた新興市場国である中国の台頭についても、中国は、リベラルな国際秩序の基本ルールや原則に挑戦するつもりはまったくないのであって、むしろ、その枠組みの内部でより大きな権限とリーダーシップを獲得したいと望んでいるにすぎないというのである。アイケンベリーは、アメリカに対抗しうる新たな「ハブ」が登場してこないのは、それをつくりあげていく膨大なコストを考慮しているからなのであり、その結果、アメリカの1極システム (unipolarity) が持続可能になっているのだと強弁してみせるのである (Ikenberry 2002: 236-238; Ikenberry 2011: 219)。だが、アイケンベリーのこうした認識は、楽観的すぎるといわざるをえないだろう。

アイケンベリーは、「ハブ」を、消費者、ソフトウェア会社をふくめて、あらゆるユーザーが利用しなければならないマイクロソフトのOSにたとえて、ルールや規範の提供者であり、安全保障という財やサービスの提供者なのだというアナロジーをおこなっている。そして、地理的なリージョン、機能領域、さらに広範なグローバル・システムにおいて、国際関係を組織化していく土台を提供することができる十分なパワーを備えた国家しか、「ハブ」にはなれないのであると強調する。ただし、帝国論者とは異なって、理論的には、複数のハブが存在しうることを認めている。だが、実態としてはそうではない、とアイケンベリーは考えているのである (図表4参照)。

(図表4) 組織的なハブとしての大国の特徴

機能的な規模	ハブは、組織化をおこなうハブとして便益やサービスを提供するが、安全保障、経済、政治の領域をカバーするかたちで便益やサービスを提供する。
公共財の提供	ハブは、公共財を提供し、選択可能な「クラブ財」という便益を供与する。
グローバルな作用域	ハブは、リージョンにおいて、あるいは、複数のリージョンを横断するかたちでグローバルに行動をおこなう。
組織の様式	ハブは、合意にもとづく協定をつうじて行動をおこない、強制によってコントロールをおこなう。

(出所: Ikenberry 2011:224)

19世紀のイギリスは、多極構造のなかで行動していたが、世界政治においてはただ一つ、

真のグローバルな「ハブ」として存在していた。ポスト冷戦構造の世界政治においては、アメリカが 1 極システムをなし、ただ一つの「ハブ」によるグローバルな秩序を実現してきた。こうしたみずからの認識をふまえて、アイケンベリーは、世界政治を組織化する「ハブ」は、「スポーク」をなしている諸国にたいして、(1) 安全保障をはじめ、政治、経済の領域において公共財、便益、サービス、(2) 国際関係を組織化するルールや規範といった原則、(3) 国家間関係の行為を安定化する政治的・制度的な根拠、これらを提供できる物質的なパワーを備えている国家でなければならないという基準を提示していく。

アイケンベリーは、このようにパワーを強調するわけである。しかし、図表 4 からわかるように、「ハブ」にふさわしい国家は、そのまわりに同盟者、ジュニア・パートナー、あるいは顧客国家として存在している複数の「スポーク」にたいして、バーゲニングをおこなう機会を提供し、公共財を同盟国の仲間内のクラブ財として提供する「グッド・オフィス」でなければならないということもふまえている (Ikenberry 2011: 222-227)。この点が、パワーのみに依拠する帝国論と大きく異なる論点であるといえるだろう。

ところが、「ハブースポーク」論というのは、もともと帝国論が唱えてきた上下階層論に由来する発想である。この階層論は、国家、すなわちユニット間の階層化、ユニット間の非対称的な影響力関係を基本的な枠組みとしている。二つのユニット間で安全保障条約といったフォーマルな制度的な関係性が存在していない場合でも、ユニット A がユニット B にたいして非対称的な影響力をあたえる関係がなりたつならば、その関係に「ハブ」と「スポーク」の階層構造が存在するとみなすことができるわけである。アイケンベリーは、こうした単独のユニット間の階層構造というよりも、標準化されたルールなどのような準拠枠をユニット A が保持しており、ユニット B をはじめその他の複数のユニットがすべてこの準拠枠を受容し、それにしたがっていくという構図を想定している。その点でも、アイケンベリーは、かろうじて帝国論から距離をとることができるわけである。

一方、山本吉宣は、制度的な「フォーマル帝国」論にたいして、制度ではなく、対外政策と内政の両面において実質的に非対称的な影響関係にある場合を、「インフォーマル帝国」であるとみなす。そして、この立場から、帝国システムが、経済、軍事、価値の構造のなかで、① 帝国、② 中心圏、③ 準周辺、④ 周辺という同心円的な階層構造をなしているにとらえている。帝国は、従属する諸国にたいして非対称的な影響を行使していくわけだが、帝国以外の近隣諸国との関係よりも、帝国との関係のほうが重要だとされるのが通例であり、帝国に従属する諸国のあいだの関係も、帝国の政策に大きく左右されるというのである (山本 2006: 156, 159, 187)。

「フォーマル帝国」の場合には、従属国の主権を力でねじ伏せ、侵害するのはとうぜんだとしても、「インフォーマル帝国」の場合にも、従属する諸国の主権平等の原理と衝突するのは避けられない、と山本はいう。一般に、「帝国」かどうかというメルクマールは、ローマ帝国や大英帝国の支配原理がそうだったように、普遍主義と文明化をめざすかどうかということだとされている。そして、アメリカ化を志向するアメリカニズムの場合にも、

普遍主義と文明化をグローバルな規模で浸透させていくことをめざすものだといえる。その主要な要素として、国民国家の主権性と平等の原理がふくまれているのである。その点を考慮するならば、アイケンベリーは、「帝国」に従属する諸国の主権平等の原理を侵害するかどうかという論点をめぐっても、帝国論と乖離することになるわけである。

1989年の東西冷戦構造が解体したことによって、旧ソ連もまた、1991年12月に崩壊した。これによって、社会主義世界の盟主という対抗勢力が存在しなくなってしまったために、それまでのアメリカを盟主とする自由主義世界は、アメリカを盟主とするグローバルな「新世界秩序」に横すべりすることになった。ところが、1990年代におけるアメリカの単独主義は、むしろ力づくの強引な軍事行動に傾き、普遍主義と文明化への配慮は脇に追いやられてしまった。そのため、アメリカは、「インフォーマル帝国」とも、「フォーマル帝国」とも似つかない、「疑似帝国」として君臨していくことにならざるをえなかった。もちろん、アメリカは、ローマ帝国のように、広大な植民地を支配下に収めた版図を保持し、直接的な支配をおこなっていたわけではない。

ところが、9.11テロ攻撃は、「疑似帝国」としてのアメリカの野望を打ち砕き、アメリカニズムを浸透させていこうとする覇権主義のほころびを露呈させてしまった。普遍主義と文明化は、棚上げせざるをえなくなったのである。アメリカは、テロ攻撃にたいする報復としてアフガニスタン侵攻をおこない、さらに、テロ組織支援や大量の破壊兵器の貯蔵を口実にして、イラク戦争を開始するにあたって、ふたたび普遍主義と文明化をもちだして、アメリカの正義を普遍化し、それによって軍事行動を正当化するために国連決議を手に入れようとした。そして、悪の枢軸をなす独裁者サダム・フセインを打倒して、イラクに民主主義を移植しなければならないと唱えはじめた。だが、このシナリオは成功しなかった。そこで、アメリカは、単独主義 (unilateralism) を放棄し、イギリスなど同盟軍を募ることによって多国間主義 (multilateralism) へと転換せざるをえなくなった。しかしながら、「ブッシュのプードル」と揶揄されたブレアが率いるイギリスは、「スポーク」の役割をただちに受容したものの、アメリカは、フランスやドイツとのあいだでは「ハブ-スポーク関係」を築くことはできなかったのである。

にもかかわらず、アメリカを「帝国」とみなす論者たちは、ぎゃくに、9.11のテロ攻撃にたいするアメリカの報復攻撃が、アメリカの「帝国」としての行動を露わにさせ、ベトナム戦争について第二次「帝国」の時代がおとずれただと強調する。だが、自転車とおなじように、「ハブ」はすべての「スポーク」がタイヤの加重に耐えるだけの機能をしつかりと果たすことができなければ走りだすこともままならない。そのため、アメリカは、ありもしない大量破壊兵器 (WMD) がイラクに備蓄されており、アルカイダをつうじてアフガンのタリバーン政権に流されていたというなんの証拠もない情報をもとに、国連の制裁決議を手に入れ、「スポーク」諸国にたいしてトランスナショナル・レベルにおける正当化を図ろうとしたのである。

イラク戦争をめぐるアメリカとフランス、ドイツとのあいだの対立は、イラクへの対応

策という手段をめぐる意見の相違にすぎないのであって、民主主義や人権といった問題を欧米以外の国々に浸透させていこうとする点では、両者のあいだには共通した認識があるといった見方もある。だが、両者のあいだでみられた信頼関係の欠如は、見解の相違としてすまずことができるような小さなクリービッジではなかった。というのは、フランスとドイツは、アメリカが「ハブ」としての振る舞いをし、「スポーク」になることを強制してきた、その行動そのものを拒絶したわけであり、アメリカの「帝国」を志向する野望にたいして拒絶反応を示したものだからである。

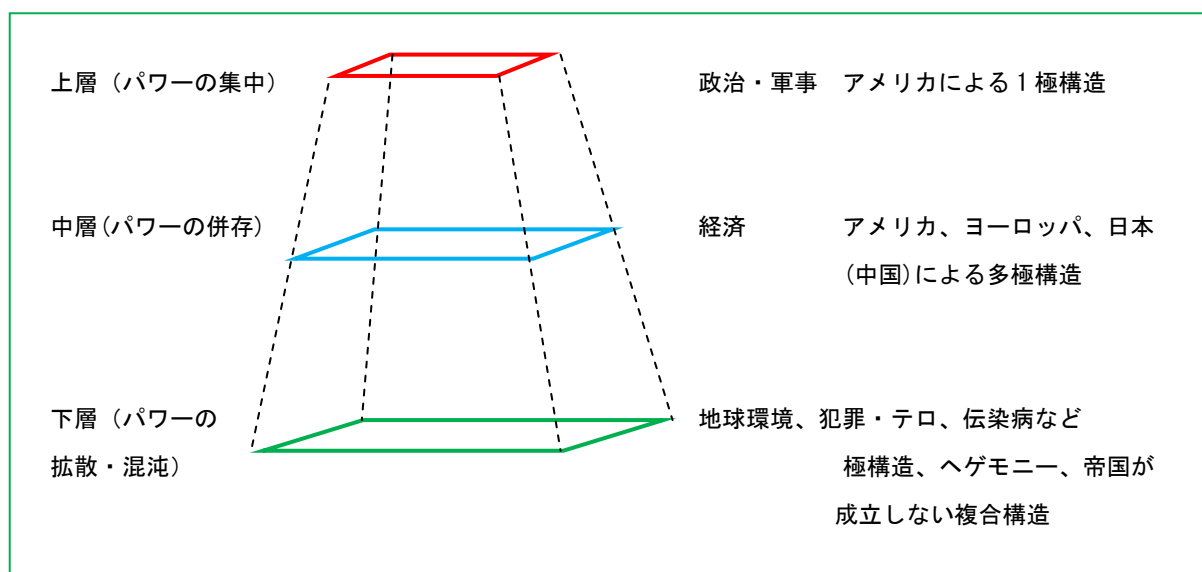
そのため、アメリカが、フランスやドイツなどの西ヨーロッパと日本にたいして安全保障と安定した市場への参入（水平分業）を保障するかわりに、西ヨーロッパと日本は、アメリカのジュニア・パートナーとして自由主義世界における秩序の構築とその維持に貢献するという、冷戦構造の時代をふくめて戦後一貫して保ちつづけられてきた準拠枠にほころびが生じたのである。アメリカの行動にたいする同盟国の合意を自動的に確保する手段が、国連決議によるお墨つきのはずだったにもかかわらず、その獲得に失敗してしまった。その結果、アメリカ自身が、普遍的な正義、平和、自由、人権を実現することを掲げる旧来からの規範にもどってみせなければならなくなったのである。アメリカという「帝国」を頂点とするハイアラーキーをまるごと受容するよう迫り、パワー・ゲームをおこなっていくだけでは、圧倒的に非対称的な影響力を行使することによって、普遍化と文明化を実現することはできない。ここに、帝国論のアポリアがあるといわなければならないのである。

帝国論やアイケンベリーののようなパワー・ゲーム論にたいして、おなじりベラリストでも、ジョセフ・ナイの考え方は、まったく異なっている。アイケンベリーは、アメリカを、19世紀のイギリスとおなじように、ただ一つの「ハブ」国家とみなしている。だが、ナイは、19世紀から20世紀にかけてイギリスなどヨーロッパ列強が築いた「帝国」は、海外植民地の直接統治にもとづくものだったが、一方、アメリカの場合は、パワーの源泉という点では大英帝国時代のイギリスよりも強力だといえるものの、直接統治をおこなっているわけではないから、他国内の動きをコントロールするパワーは強くないという見解を示している。したがって、ナイからすれば、ポスト冷戦構造においてアメリカがみずから望むものを軍事的な支配によって手に入れることができるとする1極構造のとらえ方も、いくつかの対等な国からなる多極構造をなしているのとらえる見方も、両方ともまちがっているのである。

図表5に示しておいたように、チェスの碁盤を上中下の三層にわけて考えてみた場合、政治や軍事の表層においては、アメリカによる1極構造をなしている。そして、経済の中層においては、アメリカはヘゲモニー国家でも、帝国でもなく、世界の生産の3分の2を占めているアメリカ、ヨーロッパ、日本による多極構造をなしている。日本の場合は、このレベルから脱落しつつあり、これと交代するビッグ・プレイヤーとして、劇的な成長を遂げている中国をくわえなければならないだろう。さらに、BRICSがくわわってくる。そ

して、下層における、ボーダーを越えたトランスナショナルな関係性は、地球環境、犯罪、テロ、伝染病など、多国間の、しかも非国家主体、非政府組織をふくめたものになっており、資源配分の評価は領域ごとに異なり、各国政府によるコントロールが効かなくなっている。下層においては、パワーが拡散して混沌としており、「1極システム」とか、「ヘゲモニー」とか、「アメリカ帝国」といった伝統的なタームは、もはや通用しなくなっているのである（Nye 2004a: 136-137; Nye 2004b: 98; Nye 2011: xv, 213）。

（図表 5）ナイのトランスナショナルな 3 層構造



（出所：Nye 2004a, 2004b, Nye 2011. の文脈をもとに筆者作成）

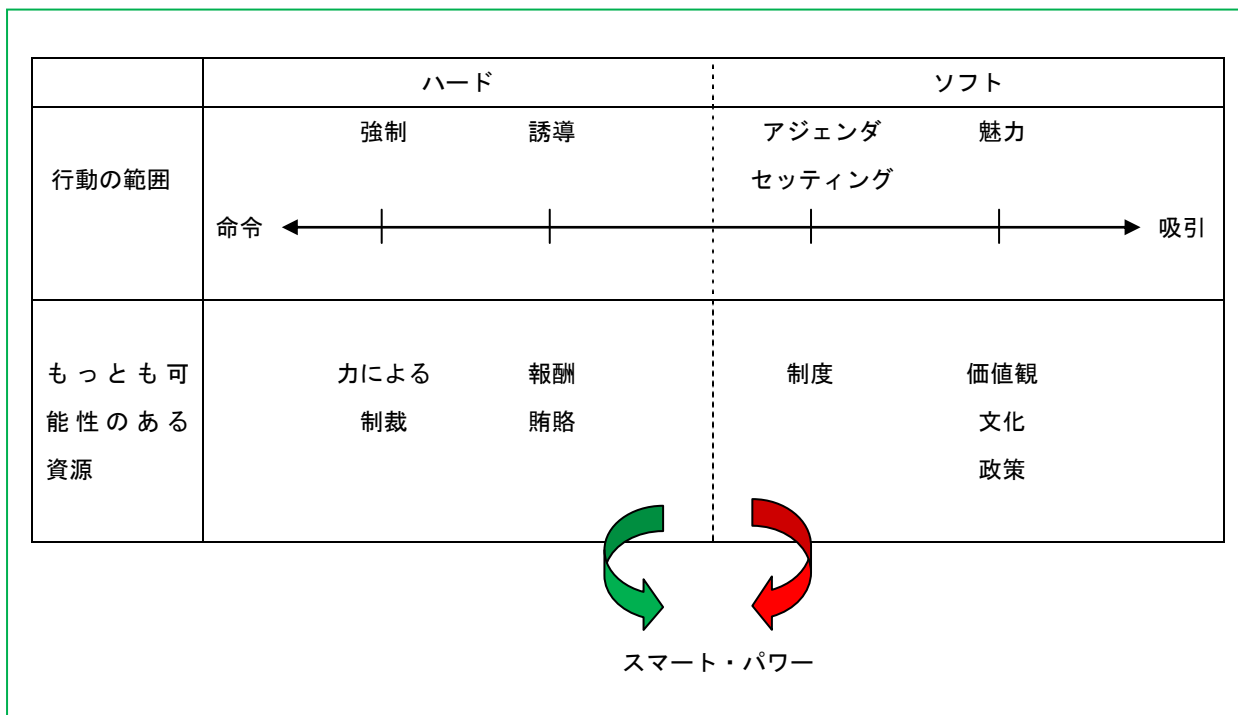
グローバル社会は、収斂と逸脱によるカオスの状態に陥っているのだから、アイケンベリーをふくめて、表層の政治的、軍事的なパワー・ゲームだけに目を向け、中層や下層に目をつむってしまい、これら 3 層の縦の関係をきちんと分析しようとしないのであれば、チェスのゲームで負けてしまうのは必至だろう。ナイは、こういいたいのである。

図表 6 からわかるように、ナイからみれば、こうした局面を打開していくためには、圧倒的な軍事力や経済力によって他の国々を屈服させる、威嚇や報酬というハード・パワーを駆使するだけではなく、文化、政治的な価値観、外交政策の魅力や信頼性などソフト・パワーを組み合わせることによって、スマート・パワーに転換しなければならないのである。したがって、ナイがいうスマート・パワーは、強制と資金の提供によって誘導をおこなっていくハード・パワーと、説得と魅力によってアジェンダ・セッティングをおこない、相手側を引きつけていくソフト・パワーを組み合わせたものになる。

スマート・パワー論は、パワーを最大化することでも、覇権を維持することでもなく、パワーが拡散し、アメリカ以外の主体が登場している新たな状況において、パワーの源泉と戦略の成功を組み合わせるというものである。そのためには、(1) どのような目標と

成果が好ましいのか、(2) どのような資源がどのような状況において利用できるのか、(3) 影響力を行使する標的となる相手の立場と選好はどのようなものか、(4) パワーにもとづいた行動のうち、どのような形態がもっとも成功する可能性が高いか、(5) 成功する確率はどれぐらいあるのか、というスマート戦略を展開しなければならないのである (Nye 2004a: 11; Nye 2011: xiii, 207-209)。

(図表 6) パワーの分類と総合



(出所 : Nye 2004a:8; Nye 2011:21. をもとに作成。若干デフォルメしてある)

ナイは、ハード・パワーであっても、たとえば、命令タイプの行動であったとしても、将来的にソフト・パワーの資源となる制度を生みだしていくこともありうるという。そして、魅力による吸引型のソフト・パワーにもとづく行動の場合にも、軍事同盟や経済援助などのかたちでハード・パワーの資源をもたらしていくこともありうるのだから、二つのパワーの相互補完関係に留意して、つねに両者の組み合わせを心がけておかなければならないと考えているのである。

ところで、情報がグローバル化した時代においては、情報革命のよりいっそうの進展によってパワーの性格が変化し、パワーの拡散が顕著になっている。そして、インターネットを媒介にしたヴァーチャル・リアリティの世界における仮想コミュニティの形成が進み、多国籍企業や非営利組織だけでなく、テロリスト集団もまた、国境を越えてボーダーレスな活動を活発におこなっていく、とナイは強調している。したがって、国民国家もまた、それらの非国家的な組織や集団と魅力や信頼性を競っていかざるをえないことになってい

く。9.11 のテロ攻撃が象徴しているように、テクノロジーの発達、パワーの分散をもたらし、国民国家の政府のコントロールがおよばないような個人や集団のパワーが増大し、インターネットなどの通信手段の向上によって国境を越えて連絡を取りあい、世界に向けて自分たちの主張を訴えかけることも容易になった。テクノロジーの進歩によって、テロリストが小型化した破壊兵器を手に入れることによって、これまで政府が保有してきた大量破壊兵器をますます無力化させているのである。そのため、比喩的にいえば、「テクノロジーの民主化」(democratizing technology)によって、「戦争の民間化」(privatization of war)が実現されてしまっているのである (Nye 2004a: 24; Nye 2004b: 99)。

ナイが展開してみせるこうした現状分析をふまえるならば、力づくで相手側をねじ伏せるようなハード・パワーだけを發揮しようというのは、まったくの愚策ということになるだろう。もちろん、ハード・パワーとソフト・パワーを組み合わせたスマート・パワーへの総合化を提案するナイもまた、アイケンベリーとは異なった意味で、アメリカは「ハブ」になろうと呼びかけていることがわかる。「ハブ」が「スポーク」を力づくで支配するのではなく、「スポーク」を魅力や信頼によって引きつけ、懐柔することによって、「ハブ」を媒介にしたコミュニケーションのネットワークをつくりあげることができるならば、「ハブ」は、自分が望むようなアジェンダ・セッティングをおこなうことができる。そして、アメリカもまた、ソフト・パワーを駆使する「ハブ」として、スマート・パワーを發揮して魅力と信頼によるコミュニケーション・ネットワークを張りめぐらし、自分の望むことを相手国や相手側勢力にも望ませることができるならば、相手国や相手側勢力がもともと望んでいた希望を力づくで変えさせていく必要はなくなるというわけである (Nye 2011: 13, 17)。

図表 7 にみられるように、ナイは、ロバート・コヘインとともに、政府 (公共) セクター、民間 (営利) セクター、サード (民間非営利) セクターが、国境を越えたトランスナショナル・レベル、国境内部におけるナショナル・レベル、地方のサブナショナル・レベルにわけて、機能と実体の両方の面で、これら三つのセクターが相互作用をおこなっていくガバナンス活動のパラダイムを描いている。一国レベルにおける公民パートナーシップ (PPPs) の枠組みと、トランスナショナル・レベルにおける PPP の枠組みが、まさにパラレルなものであることを、ナイがきわだたせようとしていることがみてとれるだろう。

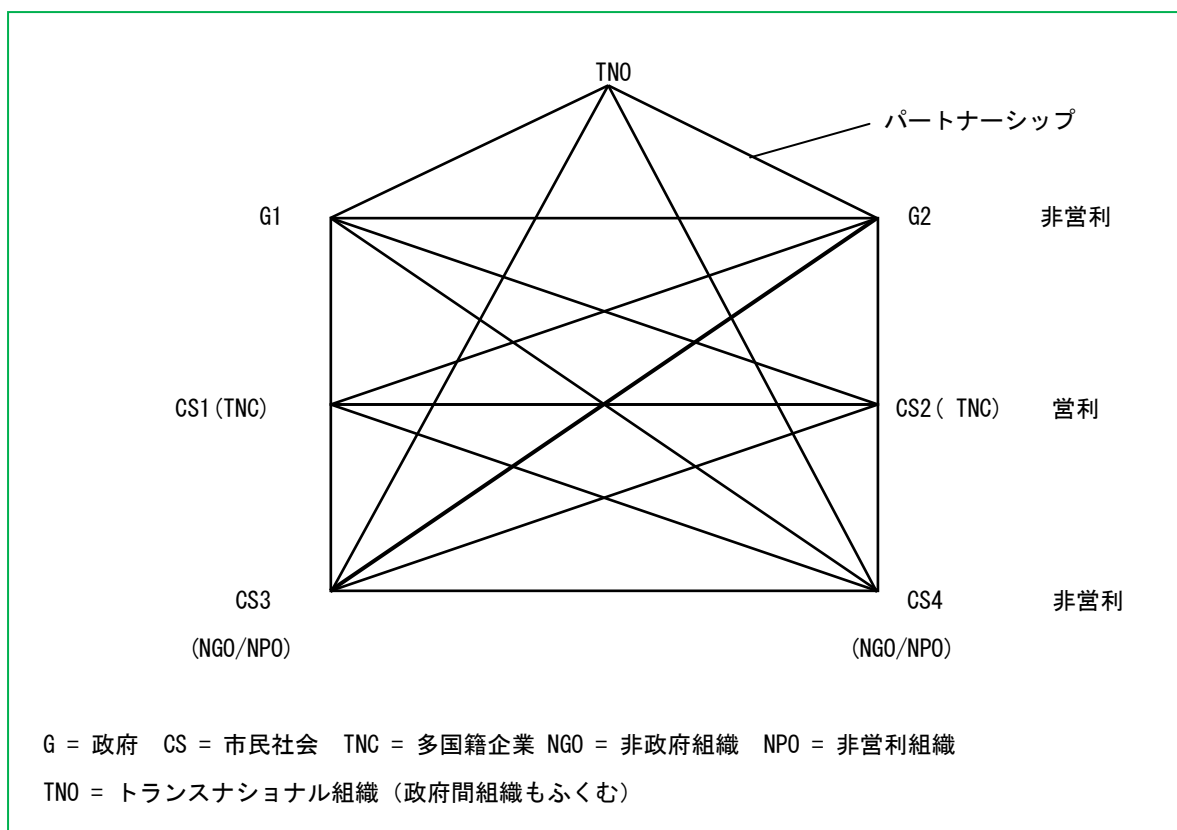
さらに、この三つのセクターの相互作用をトランスナショナル・レベルにおける相関性として図式化してみると、図表 8 のような網の目状のネットワークとして描きだすことができる。この三つのセクター・モデルは、トランスナショナル、ナショナル、サブナショナルのどのレベルにおいても、それぞれのセクターの機能と力量を互いに發揮することによって相互補完関係がかたちづくられていき、そのことを媒介にして、PPP が形成されていく枠組みを提示しているのである。

(図表7) ガバナンス活動のパラダイム

	民間セクター (Private Sector)	政府セクター (Governmental Sector)	サード・セクター (Third Sector)
トランスナショナル・レベル (Transnational Level)	多国籍企業 (TNCs)	政府間機構 (IGOs)	非政府組織 (NGOs)
一国レベル (National Level)	企業 (Firms)	中央政府 (Central)	非営利組織 (Nonprofits)
サブナショナル・レベル (Subnational Level)	地方企業 (Local)	地方政府 (Local)	地方組織 (Local)

(出所 : Keohane and Nye, 2000:13)

(図表8) グローバル社会における政府と非政府のトランスナショナルな相関性



(出所 : Nye 2004b:3; Nye 2011:102. をもとに作成。若干デフォルメしてある)

ボーダーフルなレベルとボーダーレスなレベルとでは、権力形態がちがうのだから、おなじ PPP の枠組みを援用して説明しようとするのは無理があるという論者もいる。たしかに、国境内部のボーダーフルなレベルにおいては、国家とその政府のパワーがあらゆる分野において規制力をもっているが、日本単独の為替介入をめぐる「政府の失敗」について語っておいたところからもわかるように、一国の経済政策をとってみても、一国単独でなんらかの政策を決定し、実行したとしても、成果をあげることができるような時代状況ではすでになくなっていく。したがって、一国内部において、中央政府が経済政策を打ちだしていくかたちで規制力を発揮する場合でも、その経済政策そのものが、トランスナショナルな国家間関係や為替・株式市場、場合によっては G8 や G20 の首脳会議、さらには経済相・中央銀行総裁会議といったトランスナショナルな国際組織における討議や決定をふまえて政策形成されたものだといわなければならないのである。

まして、国境を越えたボーダーレスな経済領域においては、アメリカのようなヘゲモニー国家をのぞけば、いや、アメリカのようなヘゲモニー国家でさえも、一国単独で強大なパワーを発揮することなどできなくなってしまうのである。ヘゲモニー国家アメリカが、ハード・パワーの指揮命令系統をかたちづくることによって調整様式が円滑に担保されるわけではないことは、イラク戦争開始時のフランスとドイツの対応をみればあきらかだろう。グローバルな公民パートナーシップ (PPPs) という調整様式の頂点に、トランスナショナル・コンソーシアムとしての国際レジームの組織をおこななければならないのは、こうした理由によるのである。

これまでみてきたように、アメリカというヘゲモニー国家が「帝国」かどうかという議論は、じつはあまり意味がないことがはっきりしたといえるだろう。というのは、「帝国」かどうかという判断基準など、なにも存在していないのだからからである。したがって、アイケンベリーが主張するように、ヘゲモニーのあり方を「ハブスポーク」論でとらえるのか、それともナイがいうように、ハード・パワーとソフト・パワーの総合によるスマート・パワーの展開としてとらえるのか、こう問いかけられた場合、もちろん、ナイの論理もまた、アメリカによるヘゲモニーの貫徹を前提にしていることを十分に承知しながらも、われわれは、論理レベルの整合性という判断基準にしたがって、スマート・パワー論を選んでいくことにならざるをえないだろう。そして、そのうえで、グローバル化の展開がもたらしたグローバル・ガバナンスの変容に応じたマルチレベル・ガバナンスが、整合性をもった枠組みとして存在しているのかどうかを吟味していけばいいということになるわけである。

5 「ヘゲモニーの空洞化」と「G ゼロ時代」の到来

ところで、21 世紀に入ってまもなく、ジョセフ・グリーコとジョン・アイケンベリーは、単一の世界規模の経済が出現しており、いままさに稼働しているこの単一の世界経済に国民国家とその政府が規定され、制約されているという事態こそ、グローバル化の

全般的な特徴なのであって、貿易、生産、金融、移民にいたるまで世界規模の経済的な相互作用と相互の結びつきがもたらす速度、範囲、緊密性が、その成長を計る尺度となっているのだと強調した (Grieco and Ikenberry 2003: 2, 204-205, 207-208)。

たしかに、「ロー・ポリティクス」の領域に属する経済については、グローバリゼーションの進展と展開によって、グローバルな収斂の構造がもたらされているということが出来るだろう。これは、いわば「グローバル化された世界経済」の側面をさしているといえよう。だが、その一方では、南北格差や不均等発展、あるいは、域内南北問題や域内不均等発展によるセンターとペリフェリーとの格差の拡大といった旧態依然たる逸脱のファクターもまた、アジア、アフリカ、中南米など広い範囲にわたってうかがえる。こちらのほうは、「グローバル化されつつある世界経済」の側面をさしているといえるだろう。しかしながら、いまだに、単一の世界経済への収斂の構造が貫徹され、完了しているといえるような状況にはないこともまた、あきらかなのである。

いうまでもなく、グローバリゼーションが進展していくことによって「国民国家のトランスナショナル化」、すなわち脱国家化や脱領域化がうながされていくことは事実である。だが、そのことが、脱権力化を意味するわけではけっしてない。グローバリゼーションが、国家主権を減退させていくとはいうものの、超国家企業、テレコム、信用の格づけ機関、リスク・マネージャーなど、それに代替する新たな権力の主体が生みだされていく。つまり、新たな権力形態への変容がうながされていくというのが、「ロー・ポリティクス」の側面からみた場合のグローバリゼーションの特徴なのである。

もちろん、グリーコとアイケンベリーもいうように、国家と経済とのパラレルな相互関係はつねに変化していくわけであり、それぞれの国民国家の経済も、たえず隆盛と衰退をくりかえしながら、勝ち組だけではなく、負け組をも生みだしていく (Grieco and Ikenberry 2003: 327)。つまり、世界経済の単一性というのは、グローバル社会がいわば「格差社会」であるということの裏返しなのである。1990年代はじめからいちども歯止めがかかることもなく持続的な低下を経験し、ついに「空白の30年」に突入した日本経済が、いまグローバル社会においてどのような位置にあるのかをみてるならば、このことがなにを物語っているのか、たちどころに理解することができるだろう。

アジアのNIEsにはじまり、東西冷戦構造解体後の1990年代におけるBRICSの台頭に顕著にうかがえるように、この「グローバル化されつつある世界経済」の第3の波は、21世紀の10年間が経過したところで、ついに「新ワシントン・コンセンサス」をもたらすまでに拡大していった。そして、1960年代以来保ちつづけられてきた先進国サミット、すなわちG8の機能不全があきらかになると、新たな枠組みとして、BRICS諸国をふくめたG20がかたちづくられていった。だが、このG20もまた、機能不全に陥ってしまい、合意形成がむずかしいのではないかということについては、すでに発足当初から予想されていたことだった。ともあれ、単一の世界経済への収斂の構造がもたらされているとはいっても、それとパラレルに、逸脱の構造が複合的にビルトインされていることが、あからさまにな

ったのである。

おなじく「ロー・ポリティクス」の領域に属する政治的な相互関係性や権力構造に目を転じてみるならば、グローバリゼーションという概念は、世界の単一化、画一化、同質化を意味しているわけではないということがよりいっそうはっきりする。なぜならば、このグローバリゼーションの側面は、ただ一つのコアに向かってすべてが収斂していくわけではないし、また、ぎゃくに、ただ一つのコアから規範やルールが生みだされ、サブ・コアへ、さらにペリフェリーへと順送りに浸透していくわけではないからである。むしろ、さまざまなアクターがたえず収斂と逸脱をくりかえしているグローバル社会の現状があきらかにしているように、多様で多元的な相互関係性の構造をかたちづくっているといったほうがあっているといえるだろう。

べつの言い方をすれば、グローバリゼーションとは、通時的にも、共時的にも、すなわち、時間的にも、空間的にも、多様性と個別性を包括した概念であるといっていいたいだろう。したがって、グローバリゼーションというアンブレラ・タームには、その相互作用の網の目なかで、収斂と逸脱の構造がかたちづくられている関係性の総体を意味しているという定義づけをあたえることができる。それは、国民国家としての主権国家をアクターの一つとして、国際機関 (IO)、政府間組織 (IGO)、多国籍企業 (TNC)、非政府組織 (TNGO)、非営利組織 (INPO) などが、それぞれトランスナショナルなコンソーシアムを形成する多様なアクターとして登場し、収斂と逸脱をくりかえしながら対抗的相補性のネットワークをかたちづくっている状態を意味しているのである。

だが、同時に、グローバリゼーションは、マイナスの負荷としてのテロ集団やサイバー・テロ集団、すなわち非国家的な暴力という脱中心的で脱領域的な、新たなアクターの存在を無視することができなくなってしまうというカオスの状態にあるということをも意味している。この場合、「脱中心的」というのは、主権的な国民国家の特徴である中央政府というただ一つを中心、コアとなるコントロール・タワーが存在していないということを示している。「脱中心的」という特徴に関しては、国際組織 (IO)、政府間組織 (IGO)、多国籍企業 (TNC)、非政府組織 (TNGO)、非営利組織 (INPO) のすべてに共通しているといえるだろう。また、「脱領域的」というのは、個別の国民国家という領域のボーダーを越えていくということの意味している。このことは、そのボーダーに拘束されずに決定を下し、行動することができない IGO をのぞいて、すべての組織に共通する特徴なのである。

そして、「カオスの状態」というのはいいすぎだといのであれば、デヴィッド・チャンドラーがいうように、「ヘゲモニーの空洞化」という表現におきかえてもいいだろう (Chandler 2009: 2)。あるいは、アメリカをはじめとする欧米諸国も、また、これらの諸国が集う国際機関もリーダーシップを発揮することができず、G8 も、G20 もまた、リーダーシップを発揮することができないのだとすれば、イアン・ブレマーがいうように、「Gゼロ」というリーダー不在の時代に入ったとみなさざるをえないことになるわけである (Bremmer 2012: 4)。(1) 戦略的な政策を形成していく手段が欠如していること、(2) 明確

な政治的プログラムが欠如していること、(3) 相手の姿がはっきりとみえる抵抗運動や抵抗集団など存在していないこと、こうした要因がでそろっていけばいくほど、グローバルな権力の性質と構造は、ますます曖昧で不確実なものになっていくのである。

その一方では、姿がみえない抵抗集団の不確実な性質や行動、もっというならば、テロ集団やサイバー・テロ集団のみえざる影にたえず怯えなければならないのである。また、同時に、つねに防御の備えを怠るわけにもいかないというディレンマをひきずっていかざるをえないのである。こうした不確実性こそが、「ヘゲモニーの空洞化」をあからさまにしているのだ、とチャンドラーはいう。ヘゲモニーが空洞化していく「G ゼロの時代」の渦のなかに巻き込まれているわれわれもまた、マイナスの価値であり、マイナスのファクターにはちがいないけれども、グローバル公共圏におけるこうした新たなアクターの存在を現認し、逸脱の大きなファクターとしてつけくわえておかなければならないのである。

以上のように、グローバリゼーションの展開によってもたらされたグローバル社会の現状は、アントニオ・ネグリとマイケル・ハートがいうような、脱領域的で脱中心的なグローバル権力の支配主体として、単一の支配論理のもとに統合された超国家的な資本のネットワーク、すなわちヴァーチャルな「帝国」のネットワーク型権力が存在しているなどといってすまずことができるようなものではありえない (Hart and Negri 2000; Hart and Negri 2004)。彼らのいうことをより正確にいいかえるならば、既存の国民国家を越えたレベルにおいて権力や資本のネットワークが存在しているという意味では、「脱領域的」であるといえるだろう。だが、そのようなネットワークが単一の支配論理によって統合されているわけではけっしてないという意味において、「脱中心的」であるといえるということ、このことだけはたしかなのである。

要するに、グローバル社会においては、ネグリとハートがいうような単一の支配論理が貫徹されているわけではないのである。むしろ、マグルーがいうような「クモの巣状の相互作用」の依存関係が縦横に張りめぐらされている多様で多元的な状況が現出しているというのが、正確なところであるといってい (McGrew 1992: 12; McGrew 1997; McGrew 2007a; McGrew 2007b)。その網の目の相互作用は、権力や資本だけではなく、グローバル市民社会を構成するメンバーとしての NGO/NPO をも、さらには、マイナスの負荷をもたらしていくテロ集団やサーバー・テロ集団をも抱え込んでいるのである。そして、そうであるがゆえに、クモの巣状の網の目の複雑性・複合性と不確実性は、よりいっそう増大し、増幅していかざるをえないのである。

もちろん、グローバル社会の現状は、ポストモダンの哲学者、故ジャン＝フランソワ・リオタールが唱えたような「大きな物語」の解体、「小さな物語」への拡散といった、無秩序な小宇宙が混在するカオスの状況を意味しているわけではない。リオタールのように、数え切れないほどの小さな島にまで無限に拡散してしまってもいいというのでは、ネットワークをかたちづくる意味すらみだせなくなってしまう。どんなに小さな政策ネットワークにおいてだろうと、メンバーのあいだの相互作用を媒介する「連結点」(joined-up)、す

なわちノードの役割を果たすサブ・コアが必要なのである。

いうまでもないことだろうが、収斂と逸脱の構造からなるグローバリゼーションというコノテーションは、ウェストファリア型の主権的な国民国家の変質を意味している。けれども、主権国家としての国民国家がすべて解体してしまうなどということの意味するわけではない。したがって、ヘルドが唱えつづけてきたような、ウェストファリア型デモクラシーからコスモポリタン・デモクラシーへの飛躍、すなわち「コスモポリタン・モデルのデモクラシー」という理念を実現してくれるポスト国民国家の枠組みが、ただちに現実のものになっていくような展望をもたらしてくれるわけではないのである (Held 1995; Held 2006)。

くりかえしになるけれども、ヘルドのコスモポリタン・デモクラシーは、本人が意図していることとはぎやくに、一国における共通善と民主的善にもとづく民主主義の自律モデルをグローバルな多元的構造にまで拡大しようとするものであるとしかとらえようがない。しかしながら、グローバル社会の現実には、ナショナル・レベル、リージョン・レベル、トランスナショナル・レベルそれぞれにおいて、権力システムも、権威づけの構造も、複合的に絡みあうアクター間で分割されている状況にある。したがって、こうした複合性を一元性へと転換させていくロードマップを提示することができないかぎり、ヘルドのコスモポリタン・デモクラシーは、「埋め込まれたユートピア主義」(Falk 2002) にすぎないということになってしまうわけである。

以上が、グローバリゼーションがもたらした「ヘゲモニーの空洞化」と「G ゼロ時代」の現実である。では、ポスト国民国家の枠組みの形成に向けて躍り寄りを試みていくためには、どのような討議の回路が必要なのだろうか？ 理論的な枠組みについてふりかえてみることにしよう。

6 ハイ・ポリティクスとロー・ポリティクスの交差

安全保障や国家の生き残りといった「ハイ・ポリティクス」の領域をめぐって、ハンス・モーゲンソー以来のリアリズムが依拠してきたのは、それぞれの主権国家こそ国際社会における唯一のアクターであるという基本的な前提だった。そして、主権国家というアクターが、自国の利益を追求していくためにはパワーが必要となるが、他国とのパワー・バランスをいかに保ちつづけていくのか、また、いかに安全保障と国家の生き残りのための方策をさぐっていくのかというアジェンダこそ、もっとも重要なものであるという考え方だった。

これにたいして、ネオリベリズムは、リアリズムのこうした考え方をまっこうから否定していった。ネオリベリズムの論者たちは、安全保障や国家の生き残りをめぐる「ハイ・ポリティクス」よりも、むしろ経済領域の安定した運営や他国との政治的なバーゲニングなど「ロー・ポリティクス」の領域に目を転じることによって、パワー・バランスの維持ではなく、国家間の協調、国際協調と相互依存、そして国際組織、多国籍企業、トラ

ンスナショナルな社会運動などのグローバルな相互依存を求めていくためのネオリベラル制度論を展開してきたのである。

その代表的な論者であるロバート・コヘインとジョセフ・ナイは、グローバル・ポリティクスが編み目のない織物なのではなく、多様な関係性のつづれ織りをなしているということ、すなわち、複合的な相互依存 (complex interdependence) をなしているのであり、このことが分析の鍵をにぎっているということを引きだした。この発想は、安全保障、経済、環境といったイシューを「ハイ・ポリティクス」と「ロー・ポリティクス」にわけてとらえるのではなく、つづれ織りをなしているものとしてすべてを同列にかつ包括的にあつかい、軍事力によってではなく、他のアクターと協力関係を築いていくことによって解決していこうとするものである。もちろん、彼らがいうアクターには、主権国家にかぎらず、多国籍企業 (TNC) や NGO などの非政府組織もふくまれている。これらの多様なアクター間の関係性をコントロールし、調整していくルールや制度が、「国際レジーム」なのである (Keohane and Nye 1977/2011: 3-5, 23-25)。

国際レジームをめぐる定義づけとしては、長年アメリカ国務省の政策立案に関わってきたスティーブン・クラズナーがあたえた定義づけが、これまでずっとスタンダードなものだとみなされてきた。クラズナーは、「レジームとは、国際関係の所与の領域において、アクターの期待が収斂していく、暗黙の、あるいは明示された原則、規範、ルール、そして決定形成の手続きの集合であると定義づけることができる」という定義づけをおこなっている (Krasner 1983: 2, 186)。このように、国際社会においては、主権国家とは異なってハイアラーキーにもとづいた権威づけのシステムが存在していなくとも、ルールや規範の多様な集合が存在しているかぎり、意志決定や紛争の解決は可能であるという考え方が、国際レジーム論の一般的な前提になってきた。

ところが、クラズナーは、最近の著作のなかで、みずからがおこなったかつての「レジーム」の定義づけは、きわめてコンストラクティビスト的なものであり、もしいま論文を書き換えるとするならば、「レジーム」をめぐる理論的に中立な定義づけをおこなうようなことはしないだろうという反省の弁を吐露している。ネオリアリストにとって、「レジーム」は、もっとも強大な国家の利益を反映した原則、規範、ルール、決定形成の手続きとして理解されるだろうし、また、ネオリベラル制度論者にとっては、市場の失敗を軽減してくれる原則、規範、ルール、決定形成の手続きという定義づけがあたえられるからだというのが、その理由である (Krasner 2009: 12)。

国際レジームをめぐるのは、ネオリアリズムのように、国家間関係、すなわち政府間関係 (IGO) のみに焦点をあてて国家の利益や利害の対立と調整のアリーナとみなすのか、それとももっとパースペクティブを広げて、ネオリベラリズムのように、市場経済や非国家アクターという行為主体 (エージェント) をふくめた多元的で多様な相互作用の関係性を調整していくアリーナとみなすのかによって、「レジーム」のとらえ方はまったく異なってくる。クラズナーが、30年後にみずからがおこなった定義づけについてたゆたいをみせる

ほど、「レジーム」という概念は、幅広く、しかも曖昧なものであるといわなければならないだろう。だが、同時に、クラズナーのこのたゆたいは、国際関係の理論分析において、コンストラクティビズムがいかに裾野を拓けているかということの反証でもあるといえるのである。

さらに、クラズナーがいう「アクターの期待が収斂していく原則、規範、ルール、決定形成の手続きの集合」からなる「レジーム」を準拠点として、それぞれのアクターが相互行為をおこない、相互作用を交わしていくわけだが、そのアクターの相互行為や相互作用を「ガバニング」（統治行為）と表現することができるだろう。ぎゃくの言い方をすれば、行為主体（エージェント）であるアクターがおこなうガバニング（統治行為）は、国際レジームが果たす機能、役割、手続きを媒介にしたものであるといえることになる。したがって、クラズナーが定義づける「レジーム」論が、グローバル・ガバナンス論の一部を構成しているのとらえるのは、とうぜんであるといっているのである。

さきほども指摘しておいたような大きなクリービッジがあるにもかかわらず、ネオリベラル制度論を唱えるコヘインは、それぞれの国民国家が国際システムにおけるもっとも重要なアクターなのであり、それぞれのアクターが自己利益を最優先し、その目標設定に向かって合理的な行動をとっていくという考え方を、ネオリアリズム、とりわけケネス・ウォルツらネオリアリズムの論者たちと共有していたといえる。じじつ、コヘイン自身も、ネオリアリストの考え方を下敷きにして国際レジームの構造的モデルをつくりあげようと意図していたのだと告白している（Keohane 1986: 160）。しかしながら、システムとしての「構造」を措定するウォルツにたいして、アクターの合理的な行動の準拠点となる「制度」を措定する点で、コヘインは、ウォルツとはまったく対極のところに位置しているといわなければならないのである（Keohane and Martin 2003: 98）。

7 ネオリアリズムの「構造」と「システム・アプローチ」

ところで、ウォルツが唱える構造的ネオリアリズムの主要な論理の回路は、つぎのようなフロー・チャートとしてとらえることができるだろう。

(1) 国際秩序の構造は、それぞれの主権国家の行為を制約し、したがわていくことのできる中心的な権威や権力が存在していない、すなわち、「諸ガバメント（政府）のうえに立つガバメント」が存在していない、アナーキーな状態にある。その結果、(2) 主権国家どうしの利益や利害が衝突する事態に陥ってしまった場合に、自国が生き残っていくために頼りにすることができるのは、自国のパワー以外にはありえないという「自助」の考え方が常態になっている。したがって、(3) それぞれの主権国家にとって、パワー・バランスによる秩序維持のメカニズムをみいだしていくことが、自国の生き残りを懸けた最大の目標値として設定されなければならない。

また、こうした現状を分析する方法論としては、(4) 戦争が勃発する要因を個人や国家というユニットに求めようとする「還元主義」を克服して、「システム・アプローチ」を採用

していく必要がある。(5) この「システム・アプローチ」は、システムの「構造」と相互作用するユニットが互いに影響しあう場合にのみ必要とされるのである。さらに、「構造」がユニットにあたえる効果が明確に定義づけられ、明示される場合にのみ有効なのである。

このアプローチを採用するならば、(6) 他国を暴力や威嚇によって抑えつけ、支配しようとする国際システムがアナーキーな状態にあったとしても、「構造」が、「社会化のプロセス」を機能させることによって属性と行動の同質化をもたらし、「競争のプロセス」を作動させることによって秩序を生みだしていくというようにして、多様な国家の属性が収斂されていく可能性について分析し、予測することができるようになっていくだろう (Waltz 1979/2010: 18-19, 57-66, 75-78, 88-93, 125-128; Waltz 1986: 98; Waltz 2008: 137-140, 147-149)。

ウォルツは、国際政治について還元主義的な視点から説明していくのでは不十分なのであり、還元主義的な分析アプローチは「システム・アプローチ」に道を譲らなければならないと訴えかける。その「システム・アプローチ」という方法論は、それぞれの国民国家というユニットの属性や行動を規定し、制約している「構造」がどのようなシステムをなしているのかということに焦点をあてて解明していかなければならないというものである。というのは、それぞれのユニットがもっている属性やそれぞれのユニットがおこなう行動から結果を導きだし、説明していくこと、つまり、部分から全体を帰納的に導出していく「還元主義」は成立しない、とウォルツは考えているのだからである。ウォルツみずからも、「システムのユニットの属性と相互作用を、構造の定義づけから慎重に切り離しておかなければならない。そうしなければ、どのようなシステム・レベルの説明も、所与のものではありえないということになってしまう。システムがユニットにどれぐらい影響をおよぼすのか、この点について言及することさえ危うくなってしまふのである」、と述べている (Waltz 1979/2010:57)。

この文脈からもわかるように、ウォルツのいう「構造」を定義づけるのは、ユニット間の相互作用ではないということになる。だが、コヘインは、ウォルツの国際システムがもつ特徴を、おなじような機能を備えたユニット間の相互作用について論じているところにあるとらえている (Keohane 1986: 166)。もちろん、コヘインのこうしたウォルツのとらえ方は、正確なものではない。ウォルツにとって、「構造」をなしているのは、ユニット間の相互作用なのではなく、ユニットのあいだの能力や力量 (軍事力や経済力) の分布にすぎないのである。

ところが、ウォルツがいう「還元主義」をあらためて要素還元主義としてとらえかえししてみるならば、ウォルツがおこなう批判そのものが、ウォルツ自身にもあてはまることになってしまうだろう。ウォルツがよりどころとする分析方法は、いくつかのファクターがあるとすると、まずそれを何組かの変数に分解して、すなわち部分に還元して、この単純化された要素について吟味することによって、変数間の関係性、そして要素間の関係性を検証していこうというものである。さらに、他の組の変数についてもおなじように検証を

おこない、そのなかから因果関係があるものを結びつけていくなれば、単純化され、切り離された要素が、全体を再構成するために結びあわされていくことになる。そのような手続きをふんだうえで、ユニットという組織がユニットのおこなう行動や相互作用に影響をあたえるということになれば、システムをなすユニットの特徴、目的、相互作用をあきらかにすることによってのみ、成果を予測し、成果を理解することができるのだとされるのである (Waltz 1979/2010: 37, 39, 76-78)。

このように、ユニットとしてのそれぞれの主権国家がおこなう行動や相互作用は、個別の要素として切り離されるわけだから、「システムとしての構造」にたいして影響をおよぼすことはないということになる。そういうことだとすれば、能力や力量を備えたユニットである大国がいくつ存在しているのかによって「構造」が決定されてしまうことになるだろう。だが、これでは、大国の能力や力量によって「構造」が決定されるという決定論、あるいは大国の能力への還元主義に陥ってしまうといわざるをえなくなるのではないだろうか。

そこで、そのような批判を回避するために、ウォルツは、ユニットにたいしてシステムの構造が影響をあたえ、ぎゃくに、ユニットがシステムの構造にどのような影響をあたえるのかという相関性の論理を措定し、それを決定づけていく機能を大国に割り振りするというやり方を選んでいく。こうした相対主義の方法を導入するならば、なんとか乗り切っていけるのではないかとウォルツは考えるのである。けれども、この迂回策が成功したとはいえない。その理由はいうまでもなく、ウォルツ自身が大国の絶大なパワーへの「還元主義」から逃れることができないからである。

ウォルツによれば、歴史的にくりかえされてきた国際システムの構造的なアナーキーの状態のなかで、ユニット間のパワー・バランスが崩れてしまうことが原因となって、つねに戦争がおこってきた。したがって、それぞれのユニットの安全を追求していくためには、「社会化のプロセス」をうながし、パワー・バランスという恒常性 (ホメオスタシス) を保っていかなければならない。同時に、それぞれのユニットのあいだで「競争のプロセス」がうながされていくなれば、やがてそれぞれのユニットの属性も、行動様式も、おのずと同質化されていくだろう。もっとストレートにいうならば、絶大な権威と力をもった大国にそれ以外のユニットが従属せざるをえないことになるわけだから、とうぜんのことながら、属性も、行動様式も、同質化されていくという結論がもたらされるのである。

このようなウォルツのパワー・バランスにもとづくシステム安定化の収斂論は、ロバート・ギルピンの覇権安定論のように、他国を圧倒する大国が存在する場合にのみ国際システムは安定し、そのような大国が存在しない場合には紛争と闘争の状態がつづいていくことになるといった二項対立論を展開しようとするものではない (Gilpin 1981; Gilpin 1987)。ウォルツにいわせるならば、「互いに敵対意識を乗り越えて、もっとも強大な二つの国家による相互のコントロールとして現出されていくものこそ、2 極構造なのである」 (Waltz 2008: 148)。こう述べているところからもうかがえるように、ウォルツは、まさに米ソの超

大国のパワー・バランスによって秩序が維持されていた東西冷戦構造について説明するにはふさわしい理論的な枠組みを提供することになったのである。

けれども、東西冷戦構造が解体してしまうと、超大国というユニットの能力や力量（軍事力や経済力）に還元していく「システムとしての構造」論では、まったく現実的な対応力を失っていくのである。ウォルツの場合には、ユニット間の相互作用によるバーゲニングという発想が希薄であり、東西冷戦構造の最中にも超大国以外のユニットのあいだでパワー・バランスをめぐるバーゲニングがおこなわれていたという事実についても、まったく考慮の外におかれてしまう。しかも、強大なパワーをもつ超大国というユニットにパワー・バランスの維持を委ねてしまうために、トップに位置するユニットが機能しなくなってしまえば、システムという「構造」もまた機能不全に陥っていくというメビウスの輪から逃れでることができないほどの負荷がかかっていくのである。

ウォルツは、安全保障をもたらしていくのは超大国間のパワー・バランスなのだと強調する。それにたいして、ジョン・ミアシャイマーは、ぎゃくに、権力の獲得、しかも圧倒的な覇権の達成こそ主権国家の最大の行動要因なのだとする、攻撃的リアリズムを唱えるのである。ミアシャイマーは、安全保障の追求こそ国家にとって最大の行動要因であるとするウォルツの防御的リアリズムにたいして、そのような静態的な「構造」還元主義こそがまさに問題なのだ、という批判をおこなってきた。

ミアシャイマーは、安定した多極構造、不安定な多極構造、そして2極構造という三つの選択肢があるとすると、不安定な多極構造こそ、世界大戦のようなシステムの根幹を揺るがす危険性をもっとも高いのだと強調する。すなわち、2極システムよりも、多極システムのほうが戦争を引きおこしやすく、また、潜在的な覇権国を一つだけふくんでいる多極システムのほうが、もっとも危険な国際システムなのだ、と警鐘を鳴らすわけである（Mearsheimer 2001: 2-3, 5）。そうだとすれば、ミアシャイマーの立場もまた、ギルピンとは異なるものの、覇権安定論の枠内に収まる論理であるとみなしてもいいということになるだろう。

主権国家それぞれが圧倒的な覇権の獲得をめざさなければならないのだと主張するミアシャイマーからすれば、ウォルツのように、大国間のパワー・バランスによって安全保障をもたらし、それを維持していくことによって秩序がもたらされると考えるのは、対立する相手国にたいして一方的な妥協や宥和を試みることによって紛争の解決や紛争の回避を図ろうとする、防御的で消極的なものでしかないのである。これでは、ヴァン・エヴェラがいうように、攻撃・防御のバランスが攻撃優位に転じたとき、かえって戦争が起こりやすくなるという競争原理からの逸脱にすぎないのである（Van Evera 1999: 190-191）。というのは、そうになってしまうと、自国の安全保障を以前よりも弱体化させ、ぎゃくに相手国のパワーを増大させていく結果を招いてしまうだけで終わりがねない、とミアシャイマーは危惧するのだからである。

ウォルツの防御的ネオリアリズムを批判するだけでなく、コヘインらネオリベラル制度

論もまた、経済協力といった分野に注目するだけで、肝心のポスト冷戦構造の世界における安定化という安全保障を促進していくインセンティブをあたえることができるような「制度」の構築をめざしているわけではない。ミアシャイマーは、このような批判を投げかける (Mearshaeimer 1995: 7, 20, 26)。ミアシャイマーがいたいのは、コヘインたちが措定する「制度」がパワーの絶対的な利得をめざすものだといいいながらも、結局のところは、経済領域などの「ロー・ポリティクス」をめぐる相対的な利得や利益の獲得に関心をよせるだけにとどまってしまっており、もっとも重要な安全保障という「ハイ・ポリティクス」の問題を解決することなど望みようがないということである。そのため、国連などの「制度」を媒介にしたパワー・バランス、すなわち勢力均衡の促進と拡大を図ることによって国家間の協調がうながされていくと期待するのは、予測値としてみてもなんら妥当性をもたない、とミアシャイマーは批判するのである。

たしかに、主権国家の最大の行動要因を圧倒的な覇権の達成に求めるミアシャイマーの攻撃的リアリズムからすれば、「制度」を主権国家間のバーゲニングのアリーナとして措定するだけでは、主権国家の行動を左右することができる影響力などもたないと批判しなければならないのだろう。だが、考えてみればすぐにわかるように、アナーキーな国際秩序のなかでパワー・バランスを保っていくメカニズムを模索するにしても、ウォルツがいう唯一のアクターである主権国家どうしのバーゲニングを持続していくことができるような最低限の接触の場、すなわちアリーナはかならず必要となるのである。

それがたとえどんなにアド・ホックなものだろうと、そのアリーナを「制度」とみなし、合意形成された約束事を担保する拘束力をもちあわせているのだという共約可能性が存在していなければ、互いに相手が裏切りを働くのではないかと疑ってかかる囚人のディレンマ・ゲームに陥るだけで、アクター間のバーゲニングそのものが成立しなくなってしまうだろう。アドホクラシー（暫定システム）としての「制度」という発想こそ、ネオリベラル制度論の理論枠組みを超えて、あとでふれるコンストラクティビズムの構築主義へと架橋していくファクターになるのである。

ウォルツの構造的ネオリアリズムの考え方にしたがうならば、世界政治は、権力関係と権力資源のかならずしも均質とはいえない配分、すなわち不均等なパワー・バランスによってなりたっている。そして、国家にとって最大の目的は、生き残っていくことなのだから、国家間のパワー・バランスこそ、もっとも重要なファクターなのだということになる。しかしながら、こうした考え方では、国家以外のアクターすべてが周縁に追いやられてしまう。ウォルツは、ウェストファリア条約から第 2 次世界大戦までの経験則をふまえて、パワー・ゲームの参加者が数か国に限定される場合のみ、パワー・バランスが保たれていくというような固定観念にとらわれてはいけないと強調する。だが、そういながらも、その一方では、国家間の連携こそ、パワー・バランスを保っていくうえで必須の条件になるのだという姿勢を崩すことはないのである (Waltz 2008: 137-138)。けれども、残念ながら、もっぱら超大国のあいだのパワー・バランスによってグローバル社会の方向づけが決

定され、秩序が保たれていくといった「システムとしての構造」にすべてが規定される時代は、すでに終焉してしまっているといわなければならないのである。

ネオリアリストのあいだでも、ウォルツの勢力均衡論を修正する試みがおこなわれている。ミアシャイマーに寄り添うスティーブン・ウォルトは、それぞれの主権国家が相手国のパワーにたいしてではなく、相手国がおよぼしてくる脅威にたいして均衡を図ろうとするbalancingが重要なのだとする「脅威均衡論」を展開している。しかしながら、ハード・balancingの場合は、全体のパワー・バランスを俯瞰したうえで、もっとも強力な国家を抑えつけるための包囲網の同盟を形成しようとするものである。だが、すぐわかるように、この戦略は、経験則としてもまったく実現性に乏しいといわざるをえないものでしかない。

それにたいして、ソフト・balancingは、既存のパワー・バランスの状況をみきわめたうえで、その枠内で最良の結果を導きだそうとするものである (Walt 2005: 124)。ネオコンとは異なって、ミアシェイマーも、ウォルトも、アメリカのイラク侵攻にたいして明確に反対の態度を貫いたことから、この点については納得することができるだろう。ソフト・balancingは、アメリカが「帝国」といわれていた 1990 年代半ばの状況下において、アメリカの単独主義を抑止するために考えだされた行動戦略を意味している。9.11 後のイラク侵攻にたいして反対したドイツとフランスの共同行動などが、この典型的な例にあたるだろう。いうまでもなく、このソフト・balancingのケースは、アメリカが「帝国」の座からすべり落ちるきっかけをあたえていった点で、まさに歴史的な転回をもたらしたといえるものだったのである。

8 ネオリベラリズムの「制度」と「プロブレム・シフト」

くりかえしになるけれども、コヘインらネオリベラル制度論者は、たとえ国際システムがアナーキーなものであったとしても、国家間の利害対立を解消するためには国際協調をもたらしていくことが求められるのであり、そのためには、国家間の情報の共有やバーゲニング・コストなどの問題に対応することのできる「制度」が存在していなければならないと強調する。制度は、パワーと利害・利益という二つのパターンをふくめて整合性のあるものでなければならない。しかも、制度は、固定化されてしまったスタティックなものではなく、利益をもたらし、信望を集めていくことができるようなインセンティブをあたえていくダイナミックものでなければならない。なぜならば、コヘインにとって、「制度」は、パワーでねじり伏せるものではなく、信望によって支えられるものでなければならないのだからである (Keohane 1986: 194; Keohane 2002: 128-129)。

こうした信望によって支えられた相互依存の厚いネットワークが作りあげられていくことが、緊密な協力関係を構築していくことができるかどうかの条件になるわけである。非公式なルールや規範の集合からなる構造である「国際レジーム」を制度化していくことによって、当初は拘束力のある公式なルールをもつことはなく、当事者間の話し合いや会

合の場にすぎなかったものが、きちんとした事務局を備え、非公式な慣習といったようなものだけではなく、公式なルールをもち、秩序を整えたものへと変化していくことができるようになっていく (Keohane 2002: 16-17, 29, 70)。このことが、コヘインの「レジーム」論のコロラリーなのである。

こうしたコヘインらのリベラル制度論とウォルツの構造論的ネオリアリズムを比較してみればすぐわかるように、両者の考え方がもっとも大きく異なるのは、アナーキーな国際秩序のなかでパワー・バランスを保っていくことができる勢力均衡メカニズムの形成と維持を模索していくのか、それとも、アナーキーな国際秩序を解消していくために国家間だけでなく、他のアクターとのあいだでも協調をもたらすこのとのできる制度化を模索していくのかという点である。

この場合、コヘインがいうアナーキーな状態というのは、主権的な国民国家とは異なって、国際システムには、国家、非政府組織などのアクター間で形成された合意や取り交わされた約束事を履行していただくだけの強制力が欠けているという意味である。とうぜん、国際システムのアナーキーな状態という言い方には、相手国がべつの相手と組んで裏切るかもしれないといった疑心暗鬼にかられてしまう囚人のディレンマ・ゲームが常態であるという意味も込められている (Keohane 2002: 91, 127)。けれども、もし合意や約束事が遵守されなかった場合でも、アクターは、なんどでも政治ゲームに参加し、国際協調を求め、新たな合意形成に向けてバーゲニングをおこなっていくことができる。また、アクターであるそれぞれの主権国家は、接触や交渉をおこなうためのさまざまなチャンネルをつくりあげておかなければならないのである (Keohane 1986: 197)。この点が、ウォルツの防御的ネオリアリズムとまったく交差しないままにすれちがってしまう大きな分岐点であるといえよう。

ネオリアリストは、たとえば国連など既存の国際機関や国際組織を単なる国家間交渉のためのアリーナとしか位置づけることはない。主権国家＝プリンシパル (主人)、国際機関＝エージェント (代理人) といった一方向的で固定化されたプリンシパル－エージェント関係でしかとらえることができないのである。それとはぎゃくに、ネオリベラル制度論は、プリンシパル－エージェント関係を固定化してとらえてしまうような単純な考えをとることはしない。国際機関がプリンシパルである主権国家のエージェントであることはたしかだが、そのエージェントにたいして権限委譲をおこなうこと、すなわち「プロブレム・シフト」をおこなうことによって、権限委譲された国際機関が独自の判断にもとづいて利益・利害の追求をおこなっていくことを許容しなければならない、とコヘインはくりかえし訴えかけていくのである。

このネオリベラル制度論にたいして、冷戦構造の解体をうけて、「プロブレム・シフト」をおこなっていくといったレベルにとどまるのではなく、認識論の根本のところからパラダイム・シフトをおこなっていくべきであると強調するコンストラクティビズムが登場してきた。コンストラクティビストたちのなかには、多国籍企業 (TNC) や NGO といった、

国家以外のアクターやエージェントが台頭することによって、国民国家は周縁に追いやられてしまっていると主張する論者もいる。けれども、こうした考え方は、国際組織や国際機関というエージェントをとおして国民国家が機能を発揮している、双方向的なプリンシパル-エージェント関係を軽視しているといわなければならないだろう。つまり、プリンシパル-エージェント関係は、アクターが国家、TNC、NGOのいずれなのかを問わず、つねに立場が逆転していくことが可能な関係性なのであり、どのような場合にも相互置換されていく可能性をもっていると考えるおかなければならないのである。

このことからわかるように、グローバリゼーションがもたらす構造転換によって、国民国家から主権性がすべて奪いとられてしまい、権力がまったく失われていくというわけではないにしても、国民国家とその政府がおこなうガバニング（統治行為）が、グローバル社会においてこれまでどおり合理性と正当性を保持しつづけていくことができるのかどうかという点をめぐって、主権性の意味が変質していかざるをえないという状況が現出しているということ、このことが重要なのである。つまり、グローバル・ガバナンスの変容をさぐっていくことこそが重要なのであり、また、そのことに目を凝らして対応していかなければならないのである。

9 コンストラクティビズムのパラダイム・シフト

ところで、コンストラクティビズムにはじめて体系的な理論枠組みをあたえたのは、フリードリッヒ・クラトチウィルとニコラス・オナフだったといわれている。

オナフは、諸個人のあいだの相互作用としての言語行為をつうじて、ルールが形成され、制度がかたちづくられ、構造がもたらされていくというように、それまでのネオリアリズムやネオリベラル制度論とはまったく異なった理論枠組みをつくりあげようとする試みをおこなった。この背景には、すでにみておいたように、ネオリアリストが唯一のアクターであるとする主権国家の行動が、国際システムの物質的な「構造」に規定されるのであり、国家間の物理的な能力であるパワーの配分によって決定づけられるのだとする、ウォルツらの構造的ネオリアリズムを根底的に批判していこうとするねらいがあった。つまり、構造主義にたいするポスト構造主義の対質という 1970年代はじめ以来の認識論のパラダイム・シフトをめぐる論争が、国際関係論にも大きな影を落としていたといえるわけである。

そして、オナフは、こう述べる。「コンストラクティビストのことばでいえば、国際システムは、社会をなしていなければならないわけだが、そういえるのは、社会が多くの個人の行為によって構成されており、諸個人そのものが〔社会よって〕行為主体（エージェント）として構成されているというかぎりにおいてなのである。こうした構成のプロセスは、ルールに依存しているのであり、ルールが存在しなければ、行為も社会的な意味をもつことはない。こうしたルールのうちのあるものが、構成と名づけることができるものをかたちづくっていくのである」（Onuf 1998:174. [] を補った）。まさに、この数行に、コンストラクティビズムの考え方すべてが凝縮されているといっても過言ではないだろう。

けれども、おなじようにポスト構造主義を唱えるにしても、リチャード・アシュレイやロブ・ウォーカーといったポストモダニストたちがモダンの時代は終わったと主張するのにたいして、オナフは、ジョン・ラギーやクラトウィルたちとおなじようにモダニズムに属している一人であり、現在をポストモダンの時代ではなく、後期モダンの時代であると認知するところから出発する。というのは、さきほどもふれておいたように、オナフは、モダンの時代における「啓蒙」のプロジェクトを救済するには、その根基となる認識論のレベルから再構築しなければならないと考えるからである (Onuf 1998: 169)。

よく知られているように、アンソニー・ギデンズ、ウルリッヒ・ベック、スコット・ラッシュなどの社会学者たちは、「反省的＝再帰的モダニティ」(reflexive modernity)を唱えた。オナフもまた、彼らとおなじように、しかもユルゲン・ハーバマスの「啓蒙」概念を十分に意識しながら、後半にさしかかったモダンの時代を反省していくプロセスこそ、現在なのだのとらえるのである。このような前提に立って、国際的な社会システムの脱構築(de-construction)を図っていく志向性を示す点にこそ、オナフのコンストラクティビストとしての存在理由があるといえるだろう。

コンストラクティビストのあいだでは、理念が果たす役割を重視するという意味でエミール・デュルケムとマックス・ウェーバーが、コンストラクティビズムを先導した理論であるという評価があたえられている。たとえば、ウェーバーが『プロテスタンティズムの倫理と資本主義の精神』(1904-1905)で唱えたように、理念によって作りだされた世界像が時代の転軸手として軌道を決定し、その軌道上で作用する利害のダイナミズムが人間の行為を推し進めていくのであるといった文脈が、それにあたるだろう。また、デュルケムの場合には、『社会学的方法論の規準』(1895)で展開されているように、社会的なものはすべて人間の活動の所産なのであり、この所産が積み重なったものである「社会的事実」が「制度」であるといった文脈が、それにあたるだろう。そして、この「社会的事実」としての「制度」との相互作用によって、個々人のアイデンティティが形成されていくとするデュルケムのとらえ方は、コンストラクティビストたちの考え方に直截に影響をあたえていったといえるのである。

じじつ、オナフもまた、ウェーバーを引きあいにだしながら、18世紀の共和主義から19世紀のリベラリズムへの転換をふまえてウェーバーが唱えた脱呪術化によるモダンの時代における合理性は、すでに国家、市場、実定法といった専門技術化と道具主義的合理性に変容してしまっているとするのである。後期モダンの時代において、この道具主義的合理性は、(1) 自律的で権利を保持する諸個人、(2) 国家として再組織化された社会、(3) 国際社会の国家システムとしての再構成という三つのファクターとしてビルトインされている、とオナフは強調する。そして、これら三つのファクターを目のまえにした研究者たちは、国家の内部と国家の外部における社会関係を峻別したうえで、どのようにしたら国家の構想を思い描くことができるのか考えあぐねており、大きな分岐点にさしかかっているところなのだといえるのである (Onuf 1998: 19-20)。

ここで、オナフがいう「自律的で権利を保持する諸個人」というとらえ方は、一人ひとりの人間の行為が社会の構成単位であるかぎり、国家やアソシエーション（結社、団体）もまた、個人それぞれの行為に還元してとらえることができるとしたウェーバーの発想にもとづいているだろう。このことから、コンストラクティビストたちが、ウェーバーの発想をそのままのかたちで受け入れているということがわかるわけである。

さらに、モダニストか、ポストモダニストかを問わず、コンストラクティビストは、ネオリアリストとは異なって、国際社会の「構造」が客観的なもの、所与のもの、不変のものとして存在しているとするのではなく、諸個人、社会集団、主権国家、国際組織の手によってことごとく構築されてきたものだと考える。したがって、この「構造」が、時代によっても、また場所によっても変化し、行為主体（エージェント）の働きかけによってさらに脱構築されていくべきものだとされている点からも、「構造」をホメオスタシス（恒常性）として措定するネオリアリストとの違いがはっきりするのである。

じっさい、コンストラクティビストの一人であるマーサ・フィネモアは、国家こそアイデンティティや利益をつくりあげていくものだとネオリアリストは考えてきたが、そうではなく、アクターのあいだで共有されるアイデアやプロセスが「構造」を構築していくのであり、ぎゃくに、その「構造」がアクターに影響をあたえていくのだというように、相互作用による双方向性を強調している。そして、利益は発見されるのではなく、社会的な相互作用をつうじてつくりあげられていくのであり、構築されていくのであるとする基本的な認識をあきらかにしている（Finnemore 1996: 2）。つまり、諸個人が共有するアイデア、すなわち知識の社会的な構成、さらに、知識を媒介にした社会的な現実の構成が、コンストラクティビズムの共通の基盤なのであり、共有されたアイデアやプロセスがアイデンティティをかたちづくり、共通の利益をつくりだしていく、そして、そのシステムが「構造」として認識されていくというわけである。

エマニュエル・アドラーの手にかかると、この文脈は、かなり抽象的な言い回しに移しかえられていく。

物質的な世界は、分類済みの所与のものとして現出してくるわけではない。それとおなじように、われわれ人間の知識の対象もまた、われわれがほどこす解釈や言語行為から独立したものではありえない。すなわち、知識は、社会的な現実を構成するために日常生活において人びとが利用する資源なのであり、理論、コンセプト、意味、シンボルは、社会的な現実を解釈するために科学者が活用する資源なのである。したがって、反省的な知、すなわち世界の反省的な解釈こそ、集合的な認識にしたがって、すなわち動機や意図的な行為にしたがって、世界を変えていくためのパワーとなり、世界にとっての知となるのである。コンストラクティビズムは、諸個人の行動をつくりだし、諸個人の行動によってつくりだされる物質的な世界についての認識論的で規範的な解釈にもとづいて、世界を、所与のものとして存在しているというよりも、む

しろ生成していくもの、構築されていく途上にあるプロジェクトとみなすのである (Adler 2002: 95)。

こういわれてみても、すんなりとは理解することができないかもしれないが、アドラーがいおうとしていることをパラフレーズするならば、つぎのようになる。(1) 諸個人が共有するアイデア、ものの考え方や観念や理念は、人びとのあいだで交わされるコミュニケーションを媒介にしてつくりあげられ、構築されていくものである。(2) このことは、互いのあいだで共有される共同の主観性＝主体性をかたちづくっている。つまり、アクター間の相互主観性 (intersubjectivity, Intersubjektivität) をかたちづくっているという表現におきかえることができる。そして、(3) 個人であれ、集団であれ、国家であれ、社会であれ、こうした共有されたものの考え方にもとづいて、まわりを取り囲んでいる外的環境、すなわち周囲の世界 (Umwelt) をつくりあげ、働きかけ、それを変えていくのである。

さらに、このような考え方を延長していくならば、(4) 国際的な関係性についても、主権国家だけではなく、国際組織や国際機関も、多国籍企業も、NGO/NPO もふくめて、互いに共有するものの考え方にもとづいてルールをつくりあげ、それを普及させ、それを遵守していくための「制度」という枠組みをつくりあげていくとする、コンストラクティビズムの基本的な発想につながっていくわけである。

コンストラクティビストたちは、こうした考え方にもとづいて、ネオリアリストには、アクターが相互主観性を媒介にして共有していくものの考え方、観念、理念こそ、アイデンティティや利益を構成していくファクターなのだという認識がまったく欠けているという批判を投げかけてきたわけである。オナフもまた、こうしたネオリアリズム批判の前提となる認識を共有しているといえるだろう。だが、その一方では、自律した諸個人、国家によって再構成された国内社会、国家システムとして再構成された国際社会、これら三つのファクターに切り込んでいき、道具主義的合理性から脱呪術化された、すなわち脱構築された国際システムの姿を思い描いていくところに、コンストラクティビズムの理論的な基盤があると考えてるのである。しかしながら、国際社会を国家システムとして再構成された社会であるとするオナフの見解をめぐっては、コンストラクティビストの共通認識とオナフとのあいだに埋めようのないクリービッジが生じてしまうのである。

それはともあれ、オナフは、規制的な機能と構成的な機能を同時に果たすルールを媒介にして、社会と個人が互いに構成し、構築しあっていくことによって、レジームとしての「制度」を形成していくという理論枠組みを提示していく。そして、「社会は、一つのレジームないしは制度をなしており、その社会にとっての行為主体 (エージェント) の状況に影響をおよぼすルール (あるいはレジーム、あるいは制度) をもちあわせている」として、社会そのものが「レジーム」や「制度」をなしていることを強調する。そして、国際社会は、多くのフォーマルなルールにもとづいておこなわれる諸個人の行為によって構成されていく社会なのだから、「レジーム」や「制度」を備えているのはとうぜんなのだというの

である (Onuf 1998: 141-145, 169, 174)。

ところが、オナフは、多くのフォーマルなルールにもとづいておこなわれる諸個人の行為によって国際社会が構成されるのだとする一方で、国際社会が、国家システムとして再構成されていくという点を強調する。もちろん、ばらばらなままの個人では、決定形成についても、決定の遂行や実現についても、影響力を行使できることはほとんどないわけだから、どのような社会的な行為や行動にも、集団が介在し、集団が媒介となることが求められる。じじつ、国家がそのような媒体としての機能や役割を果たすケースは、これまでもごくあたりまえにみられるものだった。けれども、オナフのように、国際社会は、非国家的なアクターである非政府組織を排除するかたちで、国家システムとしてのみ再構成されていくと断定してしまうならば、多くのフォーマルなルールをつくりあげていく主体は、国家システムにかぎられると考えているといわざるをえないだろう。

国際社会が国家システムとして構成される、「この特異なスキームは、モダンの時代の第2のウェーバー的局面がもたらしてくれるものであり、研究者のあいだでもおなじみの分業を生みだしていく。ぎゃくに、研究者たちは、このスキームをモダンの時代の第1局面にあてはめるのである。だが、モダンの時代の第2局面よりも以前の社会思想や社会的な実践は、そうした国家についての明確な構想をもちあわせてはいなかったし、国家内部における社会関係と国家間の社会関係を明確に区別することもなかった」、とオナフは述べている (Onuf 1998: 20)。

ここで、オナフは、国民国家の内部と外部、国内社会と国際社会を明確に区別するところにモダンの時代のリベラリズムの脱呪術化された合理性をみているわけである。けれども、みずからが唱道するコンストラクティビズムが、道具的な合理性を脱構築していくことができると考えているわけではないということが、あからさまになってしまう。この個所では、研究者が分業をおこなうことによって、主権国家の内部と外部における社会関係を分担して研究していく時代になったと述べられているにすぎない。したがって、この文脈からは、後期モダンの時代のコンストラクティビズムが、まさに再帰的に道具的な合理性を脱構築していく理論枠組みをつくりあげていくといった目的意識をうかがうことはできない。オナフは、単純に主権国家の内部と外部の国際システムを二つに区別したうえで、その相関性のみを考察の対象とするという、国境をはさんだ空間二分論ないしは領域二分論を展開しているにすぎないのである。

このように、つねに相関性のみを考察の対象としていくオナフの相対主義が抱えているアポリアは、アレクサンダー・ウェントとも共通するアポリアなのだといわなければならないだろう。

10 コンストラクティビストの「国家中心主義」のアポリア

すでにふれておいたように、クラズナーは、「レジーム」のことを原則、規範、ルール、制度の集合であるにとらえるわけだが、この初期の頃のみずからの定義づけをめぐって、

2009年に公にされた著作のなかで、こうした定義づけの仕方はあまりにもコンストラクティビスト的なものだったと反省している (Krasner 2009: 12)。クラズナーが反省しなければならなかった理由というのは、まさにコンストラクティビズムが登場してきたことによって、みずからのレジーム論との違いが曖昧にされてしまうことを恐れたためだったと推測することができるだろう。

ところが、ネオリアリストがコンストラクティビストから距離をとろうとするのはざくざくの感覚で、コンストラクティビストの側にも、ネオリアリズムとの距離を縮めなければならぬと考えて、「国家中心主義」に接近していく論者がいるのである。しかも、ネオリアリズムの誘いに乗ってデモクリトスの剣のみずからの頭上につるしてしまったのが、ウェントというコンストラクティビズムの代表的な論者であるというところに、まさに深刻なアポリアのリゾームがあるといわなければならないだろう。

もういちど確認しておくならば、ウォルツの構造的ネオリアリズムの方法論は、それぞれの国民国家というユニットの属性や行動を規定し、制約している「構造」がどのようなシステムをなしているのかということに焦点をあてて解明しようとするものである。それにたいして、ウェントは、「構造」に帰せられるパワーが「所与」のものとしてあたえられるのではなく、「構造」そのものが社会的な実践によって構築されていくものなのだという前提から出発する。その点にかぎっていうならば、ネオリアリストのように、国家こそアイデンティティや利益をつくりあげていく唯一の主体であると単純に断言するのではなく、アクターのあいだで共有されるアイディアやプロセスが「構造」を構築し、その「構造」がアクターに影響をあたえていくのだというように、相互作用による双方向性を強調するフィネモアなどと基本的な認識については共有しているといえるだろう (Finnemore 1996)。

けれども、ウェントは、システムにおける主体のアイデンティティと利害・利益がもつ性質、アナーキーな状態をふくめて、「制度」がアクターにたいしてもつ意味を問題にし、アナーキーな状態のもとで、アイデンティティや利益がどのようにしてつくりだされていくのかということについて、因果論的にも、経験的にも、コンストラクティビズムが説得力のある回答をみいだすことができていないという危機感をあらわにするのである。ところが、ウェントは、このアナーキー問題をめぐって大きくかじを切って方向転換してしまう。そして、こともあろうに、ウォルツらネオリアリストが唱える「国家中心主義」を受け入れてしまうのである (Wendt 1992: 396)。

ウェントは、非国家アクターが変化を呼び起こしていく主体としてこれまで以上に重要性を増していることについては認める。しかしながら、ウォルツの論理にひきずられてしまうために、主要なアクターはあくまでも国家なのであり、国家は、ビルトインされている社会システムから自律した存在なのだから、利益、必要性、責任、合理性、いずれのファクターを考慮してみても、システム転換の主体となることができるのは国家だけなのだとして断言するのである (Wendt 1999: 2, 9-10)。

このように、ウェントは、国家がもっとも重要なわけではないといながらも、その一

方で、システムの転換は、国家を媒介にしておこなわれていくという隘路を設定することに固執してしまう。そして、そのかぎりにおいて、それぞれの主権国家が国際システムの中心に位置しているとする「国家中心主義」をみずからも受け入れていくわけである。こうした曖昧な把握の仕方がもたらすアンビヴァレンスが、ウェントにはずっとつきまといていくのである。

もちろん、ウェントは、ネオリアリストのように、国際社会における主要なアクターがそれぞれの主権国家であるというだけで済ますことができると思っているわけではない。「構造」と「プロセス」の相互作用を、その論理のなかに取り込めようとするかまえをみせる。そして、主権国家というアクターは、「構造」に影響されるだけにとどまらず、相互作用をふくむ「プロセス」にも影響されると考える。すなわち、相互作用のプロセスのなかで学習を積みかさねることによって、アイデンティティについても、獲得すべき利益についても、変更していくことが可能なのだ、とウェントはいう。だが、「構造」と「プロセス」の相互作用に関わり、システム転換をおこなっていく行為主体を、ウェントが主権国家にかぎってしまうということ、このことがみずぐすことのできない大きな問題として影を投げかけていくのである。

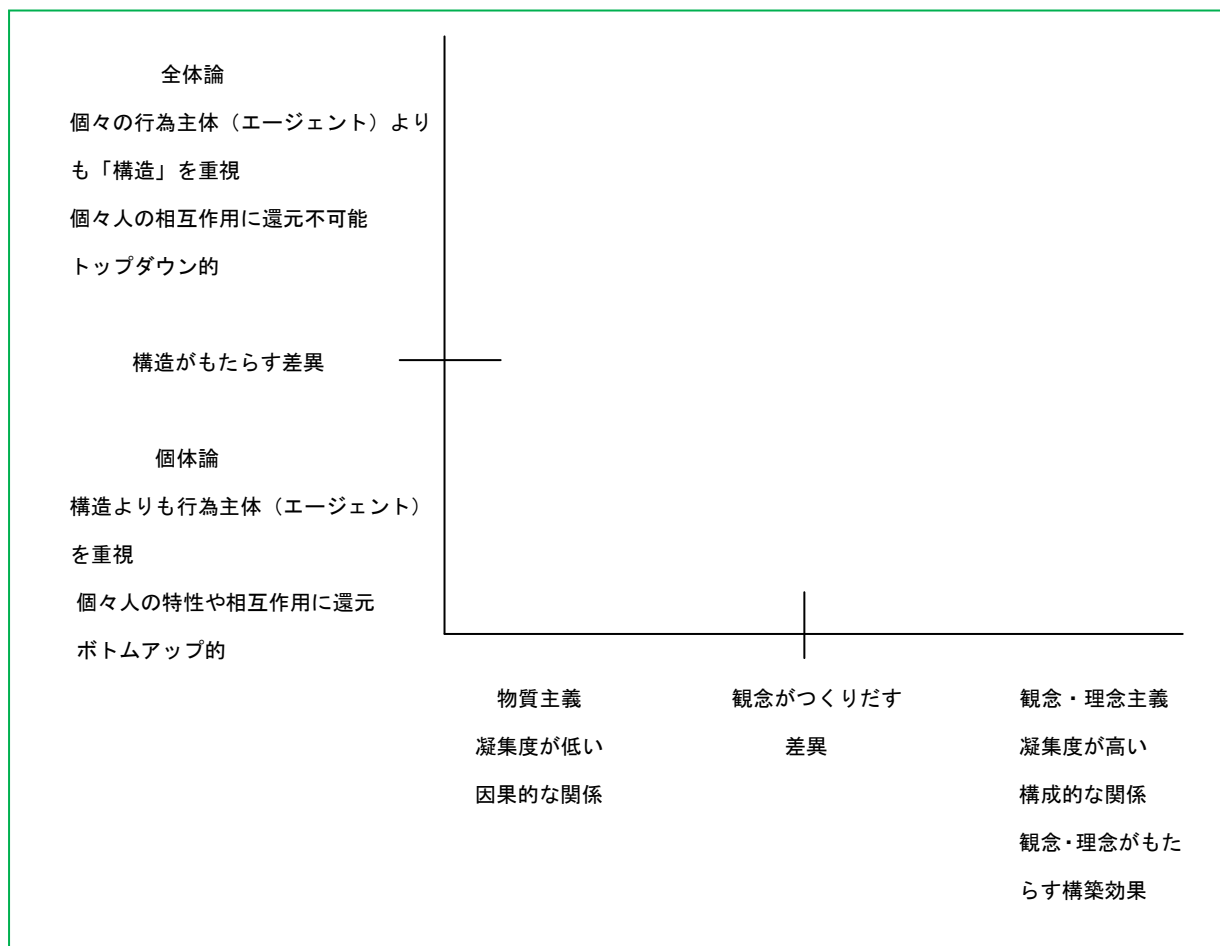
しかしながら、ウェントが意図するところを付度して、少しばかり好意的な解釈を試みるならば、こうなるだろう。ネオリアリストの国家中心主義では、国家こそアイデンティティや利益をつくりあげていく唯一の主体だと考えられてきたが、それだけではすまされない。主権国家が主要なアクターであることを認めただけで、アクターのあいだで共有されるアイデアやプロセスが「構造」を構築し、その「構造」がアクターに影響をあたえていくという相互作用の領域は、「ハイ・ポリティクス」だけでなく、「ロー・ポリティクス」をふくめたものに拡大していく。つまり、パワー・ポリティクスといったネオリアリズムの中心概念も、「所与」のものとしてあたえられているのではなく、社会的な行為によって構成されたものなのだから、主権国家というアクターの行為によって転換していくことが可能なのだというわけである。

このようにとらえるウェントからすれば、ネオリアリストであるウォルツの構造主義の欠点は、個体論や物質主義をとっていることであり、さらに、相互作用を無視していることであるということになる (Wendt 2003: 17)。ウェントがいうとおり、ウォルツは、たしかに、「国際システムは、個体論を起源としているが、それは、経済市場と同様に、自然発生的に生じてきたものであって、意図的に生みだされたものではない」と述べている (Waltz 1977/2010: 91)。

ウェントは、このことを理由にして、ウォルツの場合には、「構造」主義を標榜しているにもかかわらず、結局のところは個体論に依拠しているのだと批判するわけである。そして、パワーと利益が国際システムの「構造」の物質的な基礎をなしている点では、ウォルツは物質主義者なのだとつけくわえる。さらに、そのことを一般化して、他のネオリベラリストたちも、ウォルトのこうした見方に異論を唱えてはいないのだから、ネオリ

アリストすべてが、「構造」にたいして個体論的アプローチをとっているとみなすことができるのだ、とウォルツは批判していくのである（Wendt 1999: 16, 30）。

（図表 9） ウェントの全体論と個体論の相関性



（出所：Wendt 1999: 29.をもとに作成）

図表 9 は、ウェントが示している全体論と個体論の相関性についての図を、ウェントが述べている文脈を考慮しながらデフォルメしたものである。この図からもみてとることができるように、個体論者の場合には、アイデンティティや利益が外因的にあたえられるものであり、社会構造は、個々人の特性や相互作用に還元されるべきものとみなされていることがわかる。つまり、個体論においては、「構造」への凝集度は低いと考えられているのである。ということは、国家のアイデンティティや利益は、国際システムの「構造」よりも、むしろ国内システムの「構造」に依存しているものであり、ボトムアップによって上方に作用していくと考えられていることになる。ウェントは、個体論の考えをこのようにと受けとめるわけである。

それにたいして、全体論の場合には、社会構造の影響を個々人の特性や相互作用に還元

することはできないと考え、「構造」からトップダウンによって下方に作用していくと考えられている。この場合は、トップダウンによる国際システムの「構造」に依存することになるわけだから、凝集度は高いものの、それぞれの国家のアイデンティティや利益をもたらすことができるかどうかははっきりしておらず、そのことがアポリアとして突きつけられているのだ、とウェントはいうのである (Wendt 1999: 27-28)。こうしたウェントの不安と不信感をさておくとして、このように、国際システムが、国内システムを基盤とする国家システムという政府間関係からなっていることを認めてかかっているということが、ここからもしっかりとかがうことができるだろう。

さらに、ウェントは、物質主義者は、因果的な関係・影響・問題に特権をあたえるのにたいして、観念主義者は、構成的な関係・影響・問題に特権をあたえていくといった振り分けをおこなう。そうしたうえで、観念主義者は、アイディアや知識の配分による社会的意識の「構造」に注目するのであり、規範、ルール、制度といったアイディア (観念、理念) が構成効果をもっていると考えていると強調する。しかしながら、コミュニタリアニズムのように、社会構造を構成する個々人のあいだで共通善が共有されているといった発想をするのではなく、また、規範主義にもとづいて世界がこうあるべきだという蓋然性を主張するわけでもなく、現実がどうなっているのかという関係性を科学的に観察していく視点が必要なのだというのである (Wendt 1999: 21-22, 25)。

いうまでもなく、コンストラクティビストの多くは、アクターのあいだの相互主観的な討議や熟議によって規範やルールがつくりだされていき、それが制度化されることによって、アナーキーな国際社会になんらかの秩序をもたらされると考える。ということは、ウェント自身が述べているように、アイディア (観念、理念) が規範、ルール、制度を構築していく構成効果をもつことを、コンストラクティビストたちが認めており、そのことを根拠にして理論構築をおこなってきたということを意味している。ところが、なぜかウェントは、こうしたアイディア (観念、理念) が担う役割と機能という発想にたいして距離をとり、現実について科学的に観察していく客観的な視点が重要であるといった中立性を装い、またしても相対主義の保護下にみずからをおこうとするのである。

しかしながら、その一方では、あくまでも中立性を装いながらではあるけれども、「アイデンティティ、イデオロギー、そして文化は、パワーや利益とは異なるものであり、社会生活において因果的な役割を演じるのである」という言い方もしてみせる。そして、リベラルなイデオロギーというヘゲモニーに準拠して世界政治を説明しようとするのは、国家の利益を準拠点にして世界政治を語ろうとすることとは違うのだともつけくわえている。ウェントにしてみれば、上部構造は、土台、すなわち物質的な根拠とは異なるものではあるが、この点について、因果論的アプローチをとることはなんら誤ってはいないのだと考えるわけである (Wendt 1999: 93)。

ここでもまた、われわれは、ウェントの相対主義を目の当たりにしてしまう。一方では、アクター間で共有されたアイディア (観念、理念) が客観的な現実性を帯びていくと述べ

ているように、「構造」が行為主体＝代理人を構築し、アクターにたいして影響をあたえ、アイデンティティと利益をもたらしていくと断定してみせる。そして、パワーと利益が影響をもつかどうかは、行為主体（エージェント）がもちあわせている理念にかかっているのだと言明していく。しかも、アイディア（観念、理念）によってパワーと利益がもたらされるのではないというのであれば、物質主義が正しいことを証明することになってしまうとまでいうのである。

だが、そう断言するにもかかわらず、他方では、リベラルなイデオロギーという上部構造が、トップダウンによって世界政治をコントロールし、それぞれの国家に利益をもたらしていくのであり、さらに、さきほどふれておいたように、全体論的なトップダウンのこうしたシステムにも因果論的な関係性を認めなければならないのだともいう。このように、ウェントの物質主義と観念主義、そして個別論と全体論の相関性についての理解の仕方は、あまりにも雑駁すぎるものだとわづらざるをえない。ウェントは、みずからの論点にとって都合のいい部分をアドホックにつなぎあわせて、全体のジグソーパズルを完成させていくクリームスキミングに終始しているといわざるをえないだろう。

いうまでもなく、ポスト構造主義やポストモダニズムとは異なって、構造主義者ならば、個体論を採用するのではなく、全体論の立場をとるのが一般的である。その点だけを取りあげるならば、ウェントの個体論にたいする批判は、的を射ているということができよう。だが、それで終わりというわけではない。さきほどふれておいたように、個体論がボトムアップの考え方にもとづくものであるのにたいして、全体論のほうは、トップダウンの構想にもとづくものであり、ハイアラーキーにもとづくトップダウンによって決定形成をおこなおうとするものなのだ、とウェントは口をすべらせてしまうのである（Wendt 1999: 26-28; Wendt 2003: 499-500）。

しかしながら、すぐに思いつくように、全体論が、トップダウンによってコアのところから指揮命令がおこなわれていくだけのシステム、すなわちハイアラーキーにもとづく権威づけシステムのことをさしているというだけでは、システム全体を部分や要素に還元することはできないという本来の全体論の意味をまったく理解していないといわざるをえないだろう。

くりかえすまでもなく、コンストラクティビストであるウェントの建前からすれば、理念やプロセスがアイデンティティや利益の構築をもたらしていくことによって「構造」が形成され、国際的なアクターに影響をあたえていくことになるはずなのである。したがって、パワー・ポリティクスもまた、アクター間の相互作用によって社会的に構築されたものなのであり、冷戦構造の終焉も、主権国家というアクター間の相互作用によって構築されたものとみなさなければならないはずなのである。

けれども、ネオリアリストは、そのような「構造」の転換をまったく認めない。たとえば、封建主義から主権国家への移行、冷戦構造の終焉、民主主義国家間の平和といった場合でも、パワーの配置や分布がなんら変化してはおらず、アナーキーな状態もまったく変

化していないのだから、「構造」の変化があったとはみなさないのである。コンストラクティビストであるウェントからすれば、このような事態を構造の変化とみなさないのであれば、ネオリアリズムの「構造」主義の方法論では、構造の変化を説明することができないのだといわなければならないことになってしまう。

そこで、ウェントは、アナーキーな状態が一定のバランスの方向に向かっていき、固定点に引きつけられ、定着していくということを強調することで、アナーキーな状態を「自助」のシステムとみなすだけのウォルツたちネオリアリストを批判し、彼らとのあいだにクリービッジがあることを印象づけようとする。すなわち、国家は、エゴイストである場合もあるし、そうではない場合もあるわけだが、たとえば、冷戦構造の終焉といった「構造」の変化が、アナーキーな状態にも変化をもたらしていくのである。こうした現実をふまえるならば、ネオリアリストが主張することとは異なって、「自助」のシステムは、アナーキーな状態だからもたらされたのではなく、国家が安全保障についてエゴイストであるためにもたらされたものにすぎないということになる。

それでは、自国の生き残りを掛けて敵対するアナーキーな状態を解消し、エゴイズムをもたらしていく原因をとりぞいていく手立てはあるのだろうか。現実について科学的に観察していく客観的な視点を重視し、ウェーバーがいうような価値自由な相対主義の立場をとろうとするウェントにとって、決定的なカウンター・メジャーは望みようがない。ウェントは、ここでも、一定のバランスの方向に向かっていき、固定点にひきつけられていくプロセスについて述べるだけにとどまるのである。

ここでウェントが言及している一定のバランスの方向性というのは、まずもって、エゴイズムどうしが互いに敵対しあう世界であるホップズ的なアナーキーの状態から、互いにライバルどうしとして自己抑制しあう世界であるロック的なアナーキーの状態への転換である。それにつづいて、集団的な安全保障による利益を享受しあうカント的な世界への転換がおこなわれていくとされている。そして、このカント的な世界に至りつくと、エゴイズムは解消されて、友人どうしの関係がもたらされることになる。そのため、もはや「自助」とはいえない状態がもたらされていくとされる。ウェントは、このようなパラダイム転換のフローを示すことによって、アナーキーとエゴイズムをめぐる議論にたいするみずからの価値自由な相対主義の立場をあきらかにしようとするわけである (Wendt 1992: 399-401; Wendt 1999: 18, 24, 150-151, 247, 252-258, 264-266, 283-285, 299-302; Wendt 2003: 500-502; Wendt 2006: 209-211)。

そこで、ウェントにとって、ある固定点をめざすバランス以外にカウンター・メジャーがまったくないのかというと、そうではない。だが、それは、現実について科学的に観察していく客観的な視点を重視するウェントにしては、かなり現実ばなれしたものである。ウェントは、アメリカのブッシュ政権の「ならず者大国」(rogue power) によるアフガンとイラクへの侵攻を目の当たりにして、国家が物理的な暴力を放棄する以外に安定した秩序を保っていく手段はないと考える。そして、普遍的な安全保障共同体、普遍的な集

团的自衛権、普遍的な超国家的な権威を備えたグローバル・ウェーバー型国家としての「世界国家」の創出に望みを託そうとするのである (Wendt 2003: 506)。

けれども、この飛躍的な展望は、ヘルドのコスモポリタン・デモクラシーの場合とおなじように、「埋め込まれたユートピア主義」になってしまう可能性がきわめて大きいといわざるをえないだろう。というのは、ウェントには、そこに至りつくためのパス・ファインディングをおこなおうとする気配がまったくみられないからである。

1 1 IR 理論の収斂とグローバル・ガバナンスの変容に向けた展望

これまでネオリアリズム、ネオリベラル制度論、そしてコンストラクティビズムの代表的な論者の論理を検討してきたわけだが、三つの理論ともに、収斂と逸脱を特徴とするグローバル社会の現状にあって、収斂の「構造」をかたちづくっていくという展望をめぐって、現実性があるかどうかをさぐっていくうえでの道具主義的な合理性をかいまみせている。しかしながら、そのさきの展望ということになると、はなはだ心許ないものしか提示されてはいないといわざるをえない。とくに、ネオリアリズムとネオリベラリズムを乗り越えていくという包括的な試みをおこなってきたはずのコンストラクティビズムの場合には、その代表的な論者であるウェントが抱え込んでいる価値自由の相対主義の立場が、そのさきの展望を示していくという意味では、かえって阻害要因になってしまう恐れがなきにしもあらずということになるだろう。

オナフとならんでコンストラクティビズムの創始者の一人であるといわれているクラトチウィルもまた、こうした危惧の念を共有している。ネオリアリズムとの共存を志向するウェントの「科学的リアリズム」が、ぎゃくに、メタ理論を志向するコンストラクティビズムと共存していけるのかどうか危ういものがある、とクラトチウィルは疑問を投げかけている (Kratochwil 2006: 23, 36-38)。

一方、ウェントから大きな影響を受けて、リアリズムとコンストラクティビズムの総合を唱えるリアリスト的コンストラクティビストであるサミュエル・バーキンは、諸アクターのあいだで合意形成された間主観的な規範が無批判的に肯定されるべき善とされ、そうした規範の拡大をグローバル市民社会の大きなファクターであるとする理想主義を掲げる人たちを、観念主義と批判するのである。バーキンにしてみれば、理念や観念がもたらすルールや規範、そして「制度」といったコンストラクティビズムの基本的な発想には、根拠づけが欠けているということになるのだろう。

そうしたアポリアを回避するためにも、バーキンにとっては、リアリズムとコンストラクティビズムの相互浸透が必要なのだということになるのだろう。だが、バーキン自身がいのように、リアリスト的コンストラクティビズムの場合には、「構造」よりも関係性を重視するパワー・ポリティクスをめざすということになる。それにたいして、コンストラクティビスト的リアリズムの場合には、社会構造に焦点をあてながら相互主観性と共同の構成 (co-constitution) をめざすことになる。このように、両者は、パラレルなままに終始せ

ざるをえなくなってしまうかねないような危うい関係を保ちつつけていかざるをえないのである (Barkin 2010: 76, 168-170)。

バーキンだけではなく、三つの IR 理論の総合を企てようとするカツェンシュタインの場合にもおなじことがいえる (Sil and Katzenstein 2010)。ネオリアリズム、ネオリベラリズム、コンストラクティビズムのあいだの理論レベルの相互浸透をいくら模索してみても、望みどおりの成果があまり期待できないとするならば、むしろパースペクティブを転換させて、実践的なレベルにおける総合を模索することに活路をみいだす以外に展望は開けてこないだろう。

そこで問われるのは、ウォルツにたいするコンプレックスから、ぎやくに距離的な接近を図らなければならなくなってしまうような「国家中心主義」から脱却することができるのかどうかということである。モニカ・ブラゲスクとロバート・ロイドも指摘しているように、グローバル社会の山積する多様で、複雑な諸問題にたいして適切に対処し、解決策をみだし、集団行動をとっていくための能力、知識、政治的な意志、これらのどれ一つをとってみても、政府間組織 (IGO) だけで対応していくことなど、もはや望みようがないのである (Blagescu and Lloyd 2009: 270)。

すでにふれておいたように、「ヘゲモニーの空洞化」というこの現象こそ、グローバル社会の複雑性・複合性が抱える深刻なディレンマなのである。ぎやくに、そうであるからこそ、グローバルな公共圏において TNC や TNGO など非政府アクターが果たす役割が重要なものになっているし、こうしたアクターがこれから担っていく役割や機能もますます重要なものになっていくのである。

ウェントが望むところとはぎやくに、世界政府のような権力と強制力を独占する正当化された中心をもたないグローバル社会においては、主権国家・国民国家による政府間組織だけのコンソーシアム (協議体)、IGO ラウンドをいくら積みあげ、いくら拡大していったとしても、京都議定書のパラダイム・シフトが滞っている COP (気候変動枠組条約締約国会議) の例が典型的なように、有効なカウンター・メジャーをもたらすことはできないのである。

このような局面を打開するには、国民国家、多国籍企業、NGO/NPO など、三つのセクターからなるミックス・アクターがかたちづくる相互依存のネットワークの束、そしてルールや規範をつくりあげていく合意形成をおこなうコンソーシアムの集合からなる国際レジームの枠組みが形成されているという現状を肯定することから、まずはじめなければならない。このようなミックス・アクターによるグローバル・ガバナンスの構造がつくりあげられている状況こそ、ヘルドの理念的な先走りとは異なって、ツァーンがいうように、「国民国家の政府を包括したポスト国民国家のガバナンス」(postnational governance with national governments) という枠組みなのだということを、あらためて認識しなおすことが必要だろう (Zürn 1998: 169-171; Zürn 2005: 29)。

すなわち、(1) 現在の国際組織がそうであるように、「ガバメント (政府) とともに起こ

なわれていくガバナンス」なのか、(2) 国際司法裁判所などトランスナショナルな諸制度にみられるように、「ガバメントなきガバナンス」なのか、(3) EUを支えるベースとなっているように、「スーパーナショナル（超国家的）なガバナンス」なのかという三つの選択肢をならべてみた場合に、ツアーンが選びとっているように、われわれもまた、(1)の「ガバメントとともにおこなわれていくガバナンス」を選ばなければならないだろう。そして、クラトチウィルがいうように、空洞化しつつある国家構造を包囲してだけでなく、新しい形態の参加型政治やアカウントビリティの保証をもたらしていけるようなガバナンスのあり方を、グローバル市民社会というアリーナにおいてかたちづくっていく必要があるだろう（Kratochiwil 2011: 269）。

このアリーナにおいてミックス・アクターの一翼を担うTNGOに目を向けてみるならば、その代表的なものとしては、アムネスティ・インターナショナル、グリーンピース、国境なき医師団のように、弱小の国民国家をうわまわるほどの力量と影響力をすでに備えているNGOもある。また、世界最大の環境保護団体であるWWF（世界自然保護基金）やトービン税の実現をめざすATTAC（市民支援のための金融取引課税を要求するアソシエーション）など、グローバル社会あるいはグローバル市民社会の全体にまでウィングを拡げているTNGOも存在している。

このようなTNGOによるトランスナショナル・ネットワークの形成と拡大に期待をよせるケックとシキンクは、「国内のネットワークの形成にとって重要な鍵を握る個人的な関係性のウェブが、トランスナショナルなレベルにおいても再生されていく」といった、同心円的な拡大に希望を託すのである。そして、この国民国家のボーダーを越えていくトランスナショナル・ネットワークのことを、二人は、「アドボカシー・ネットワーク」（advocacy network）、すなわち政策提言型ネットワークと名づける。シドニー・タローもまた、ケックとシキンクの提案を受け入れ、追認している（Keck and Sikkink 1998: 12-14; Tarrow 2006: 10, 22, 24, 43）。

さらに、国家Aが、国内のNGOの批判や要求にたいして、それを妨害しようとする場合に、NGOどうしがトランスナショナルなネットワークを利用してその情報を広めていき、国家BのNGOが自分たちの国家にプレッシャーをかけ、さらに必要な場合には第三者的な立場にある国際組織にもプレッシャーをかけることによって、国家Bと国際組織が国家Aにたいしてそのプレッシャーの矛先を向けていく、このような円環構造を描くネットワークのあり方を、二人は、「ブーメラン型」（boomerang pattern）ネットワークと呼んでいる（Keck and Sikkink 1998: 12-14; Sikkink 2011: 77; Tarrow 2006: 158）。

このブーメラン型のアドボカシー・ネットワークを形成していくアクターとしては、(1) 国際的・国内的な非政府研究組織とアドボカシー組織、(2) 地方の社会運動、(3) 財団、(4) メディア、(5) 教会、労働組合、消費者団体、知識人、(6) 地域的・国際的な政府間組織、(7) 政府の中核部分、議会があげられているが、このなかで主要な役割を演じるアクターは、もちろんNGOであるとされている（Keck and Sikkink 1998: 9）。

強大な「ヘゲモン」が存在しない混沌とした現状のグローバル社会においては、国民国家の相互依存だけではなく、国民国家と非国家主体との相互依存、非国家主体間の相互依存もまたウェイトを増していく。NGO/NPO をふくめた国家以外の集団や団体、すなわち非国家主体のネットワークの形成が促進され、非国家主体間の相互依存性も緊密度を増していくのは、ごく自然のなりいきであるといえるだろう。また、そうなれば、NGO や NPO にたいしても、「地方」のレベルを越え、「国家」のレベルを越え、「地域」のレベルを越えて、グローバルなレベルへと広がっていき、グローバルなネットワークをかたちづくっていく行為主体、すなわちグローバル・アクターへと成長していく機会をあたえていくことになるだろう。

このように、アメリカのヘゲモニーが弱まり、「ヘゲモニーの空洞化」や「Gゼロ」状況がもたらされたことによって、ぎゃくに、グローバル・アクターやトランスナショナル・ネットワークの形成が活発化し、国民国家と肩をならべるほどの力量と広がりをもつ TNGO が登場してきていることに注目しなければならないのである。国連、IMF、WTO、世界銀行、G8 などの国際レジームは、いずれも国民国家の政府間のコンソーシアムとして、トップダウンによるグローバル・ガバナンスの主体として存在している。それらは、制度化された多国間主義の代表的な例である。このような政策ネットワークをかたちづくる国際レジームのエスタブリッシュメントとのあいだで、新たなグローバル・アクターとして登場してきた多様な TNGO が、対抗的相補性を保ちつづけ、ブーメラン型ネットワークを形成していくことができるならば、グローバル政策過程において新たなアジェンダ・セッティングをおこなうことができる「政策提言連合フレームワーク」(advocacy coalition framework) をみずからの手でつくりあげていけるようになるだろう。この点にこそ、グローバル・アクターの変容をかいまみることができるのである。

References

- Abbott, Kenneth W., Robert O. Keohane, Andrew Moravcsik, Anne-Marie Slaughter and Duncan Snidal (1996), "The Concept of Legalization," in Keohane, Robert O., and Helen V. Milner (eds.), *Internationalization and Domestic Politics*, Cambridge and New York: Cambridge University.
- Adler, Emanuel (2002), "Constructivism and International Relations," in Carlsnaes, Walter, Thomas Risse and Beth A. Simmons (eds.), *Handbook of International Relations*, Los Angeles, London, New Delhi and Singapore: Sage.
- (2005), *Communitarian International Relations: The Epistemic Foundations of International Relations*, Abingdon and New York: Routledge.
- Anderson, Benedict (1983/2006), *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*, revised ed., London and New York: Verso. (白石隆・白石さや訳 (2007), 『定本 想像の共同体』書籍工房草山)

- Ashley, Richard (1984/1986), “The Poverty of Neorealism,” *International Organization*, 38(2):225-286; in Keohane, Robert O. (ed.) (1986), *Neorealism and Its Critics*, New York and Chichester: Columbia University.
- Assaf, Dan (2009), “Conceptualising the Use of Public-Private Partnerships as a Regulatory Arrangement in Critical Information Infrastructure Protection,” in Peters, Anne, Lucy Koechlin, Till Förster and Gretta F. Zinkernagel (eds.), *Non-state Actors as Standard Setters*, Cambridge and New York: Cambridge University.
- Avant, Deborah D., Martha Finnemore and Susan K. Sell (2010), “Who Governs the Globe?” and “Conclusion: Authority, Legitimacy, and Accountability in Global Politics,” in Avant, Deborah D., Martha Finnemore and Susan K. Sell (eds.), *Who Governs the Globe?*, Cambridge and New York: Cambridge University.
- Barber, Benjamin R. (1996), *Jihad vs. McWorld: How Globalism and Tribalism are Reshaping the World*, New York: Ballantine. (鈴木主税訳 (1997), 『ジハード対マックワールド 市民社会の夢は終わったのか』 三田出版会)
- Barkin, J. Samuel (2010), *Realist Constructivism: Rethinking International Relations Theory*, Cambridge and New York: Cambridge University.
- Beck, Ulrich (1998), *Was ist Globalisierung?: Irrtümer des Globalismus- Antworten und Globalisierung*, Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Blagescu, Monica, and Robert Lloyd (2009), “Accountability of Transnational Actors: Is There Scope for Cross-sector Principles?,” in Peters, Anne, Lucy Koechlin, Till Förster and Gretta F. Zinkernagel (eds.), *Non-state Actors as Standard Setters*, Cambridge and New York: Cambridge University.
- Bremmer, Ian (2012), *Every Nation for Itself: Winners and Losers in a G-Zero World*, London and New York: Portfolio Penguin. (北沢格訳 (2012), 『「Gゼロ」後の世界 主導権なき時代の勝者は誰か』 日経新聞出版社)
- Brenner, Neil (2009), “A Thousand Leaves: Notes on the Geographies of Uneven Spatial Development,” in Keil, Roger, and Rianne Mahon (eds.), *Leviathan Undone?: Towards a Political Economy of Scale*, Vancouver and Toronto: University of British Columbia.
- Bull, Hedley (1995/2002), *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*, 2nd ed., New York: Columbia University. (臼杵英一訳 (2000), 『国際社会論 アナーキカル・ソサイエティ』 岩波書店. 第1版の邦訳)
- Chandler, David (2009), *Hollow Hegemony: Rethinking Global Politics, Power and Resistance*, New York: Pluto.
- Charnovitz, Steve (2011), “Accountability of Public and Private International Organizations,” in Reinalda, Bob (ed.), *The Ashgate Research Companion to Non-State Actors*, Farnham and Burlington: Ashgate.

- Dijkzeul, Dennis, and William E. DeMars (2011), "Limitations of Intergovernmental and Non-Governmental Organizations," in Reinalda, Bob (ed.), *The Ashgate Research Companion to Non-State Actors*, Farnham and Burlington: Ashgate.
- Falk, Richard (2002), "An Emergent Matrix of Citizenship: Complex, Uneven, and Fluid," in Dower, Nigel, and John Williams (eds.), *Global Citizenship: A Critical Reader*, Edinburgh: Edinburgh University.
- Fearon, James, and Alexander Wendt (2002), "Rationalism, versus Constructivism: A Skeptical View," in Carlsnaes, Walter, Thomas Risse and Beth A. Simmons (eds.), *Handbook of International Relations*, Los Angeles, London, New Delhi and Singapore: Sage.
- Finnemore, Martha (1996), *National Interest in International Society*, Ithaca and New York: Cornell University.
- Fukuyama, Francis (2004), *State-Building: Governance and World Order in the 21st Century*, Ithaca and New York: Cornell University.
- Gamble, Andrew, and Anthony Payne (eds.) (1996), *Regionalism and World Order*, New York: St. Martin's.
- Gills, Dong-Sook S. (2007), "The Political Economy of Globalization and Grass-Roots Movements," in McGrew, Anthony, and Nana K. Poku (eds.), *Globalization, Development and Human Security*, Cambridge and Malden: Polity.
- Gilpin, Robert (1981), *War and Change in World Politics*, Cambridge and New York: Cambridge University.
- (1987), *The Political Economy of International Relations*, Princeton and Chichester: Princeton University.
- Goldstein, Judith, Miles Kahler, Robert O. Keohane and Anne-Marie Slaughter (1996), "Introduction: Legalization and World Politics" in Keohane, Robert O., and Helen V. Milner (eds.), *Internationalization and Domestic Politics*, Cambridge and New York: Cambridge University.
- Götz, Norbert (2011), "Civil Society and NGO: Far from Unproblematic Concepts," in Reinalda, Bob (ed.), *The Ashgate Research Companion to Non-State Actors*, Farnham and Burlington: Ashgate.
- Grieco, Joseph M., and G. John Ikenberry (2003), *State Power and World Markets: The International Political Economy*, New York and London: W. W. Norton.
- Guzzini, Stefano, and Anna Leander (eds.) (2006), *Constructivism and International Relations: Alexander Wendt and His Critics*, London and New York: Routledge.
- Hägel, Peter (2009), "Standard Setting for Capital Movements: Reasserting Sovereignty over Transnational Actors?," in Peters, Anne, Lucy Koechlin, Till Förster and Gretta F.

- Zinkernagel (eds.), *Non-state Actors as Standard Setters*, Cambridge and New York: Cambridge University.
- Hajnal, Peter I. (2011), “Civil Society and G8 Accountability,” in Scholte, Jan A. (ed.), *Building Global Democracy?: Civil Society and Accountable Global Governance*, Cambridge and New York: Cambridge University.
- Habermas, Jürgen (1998), *Die postnationale Konstellation: Politische Essays*, Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Hardt, Michael, and Antonio Negri (2000), *Empire*, Boston: Harvard University. (永嶋一憲・坂井隆史・濱邦彦・吉田俊実訳 (2003), 『<帝国> グローバル化の世界秩序とマルチチュードの可能性』以文社)
- (2004), *Multitude: War and Democracy in the Age of Empire*, New York: Penguin. (幾島幸子訳 (2005), 『マルチチュード <帝国>時代の戦争と民主主義』上下, NHK 出版)
- Held, David (1995), *Democracy and the Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance*, Stanford: Stanford University. (佐々木寛・遠藤誠治・小林誠・土井美德・山田竜作訳 (2002), 『デモクラシーと世界秩序』NTT 出版)
- Held, David, and Mathias Koenig-Archibugi (2004), “Introduction: Whither American Power?,” in Held, David, and Koenig-Archibugi (eds.), *American Power in the 21st Century*, Cambridge and Malden: Polity.
- Held, David (2006), “Democratic Accountability and Political Effectiveness from a Cosmopolitan Perspective,” in Schuppert, Gunnar F. (ed.), *Global Governance and the Role of Non-State Actors*, Baden-Baden: Nomos.
- Held, David, and Anthony McGrew (2007), “Introduction: Globalization at Risk?,” in Held, David, and Anthony McGrew (eds.), *Globalization Theory: Approaches and Controversies*, Cambridge and Malden: Polity.
- Held, David (2007), “Reframing Global Governance: Apocalypse Soon or Reform!,” in Held, David, and Anthony McGrew (eds.), *Globalization Theory: Approaches and Controversies*, Cambridge and Malden: Polity.
- (2010), *Cosmopolitanism: Ideals and Realities*, Cambridge and Malden: Polity.
- Hettne, Björn (2007), “Globalism, Regionalism and Interregionalism,” in McGrew, Anthony, and Nana K. Poku (eds.), *Globalization, Development and Human Security*, Cambridge and Malden: Polity.
- Heyse, Liesbert (2011), “From Agenda Setting to Decision Making: Opening the Black Box of Non-Governmental Organizations,” in Reinalda, Bob (ed.), *The Ashgate Research Companion to Non-State Actors*, Farnham and Burlington: Ashgate.
- Ikenberry, G. John (2001), *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order after Major Wars*, Princeton and Oxford: Princeton University.

- (鈴木康雄訳『アフター・ヴィクトリー』NTT出版)
- (2002), “Democracy, Institutions, and American Restraint,” in Ikenberry, G. John (ed.), *America Unrivaled: The Future of the Balance of Power*, Ithaca and London: Cornell University.
- (2004), “Liberal Hegemony or Empire? American Power in the Age of Unipolarity,” in Held, David, and Mathias König-Archibugi (eds.), *American Power in the 21st Century*, Cambridge: Polity.
- (2007), “Globalization as American Hegemony,” in Held, David, and Anthony McGrew (eds.), *Globalization Theory: Approaches and Controversies*, Cambridge and Malden: Polity.
- Ikenberry, G. John, Michael Mastanduno and William C. Wohlforth (2011), “Introduction: Unipolarity, State Behavior, and Systemic Consequences,” in Ikenberry, G. John, Michael Mastanduno and William C. Wohlforth (eds.), *International Relations Theory and the Consequences of Unipolarity*, Cambridge and New York: Cambridge University.
- Katzenstein, Peter (2005), *A World of Regions: Asia and Europe in American Imperium*, Ithaca and London: Cornell University.
- Sil, Rudra, and Peter J. Katzenstein (2010), *Beyond Paradigm: Analytical Eclecticism in the Study of World Politics*, Basingstoke and New York: Palgrave Macmillan.
- Keck, Margaret E., and Kathryn Sikkink (1998), *Activists beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*, Ithaca: Cornell University.
- Keohane, Robert O. (1984), *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton: Princeton University. (石黒馨・小林誠訳 (1998), 『覇権後の国際政治経済学』晃洋書房)
- (1986), “Realism, Neorealism and the Study of World Politics” and “Theory of World Politics: Structural Realism and Beyond,” in Keohane, Robert O. (ed.), *Neorealism and Its Critics*, New York and Chichester: Columbia University.
- (1989), *International Institutions and State Power*, Boulder: Westview.
- (2002), *Power and Governance in a Partially Globalized World*, London and New York: Routledge.
- Keohane, Robert O., and Joseph S. Nye, Jr. (1977/2011), *Power and Interdependence*, 4th ed., New York: Longman.
- Keohane, Robert O., and Joseph S. Nye (2000), “Introduction,” in Nye, Joseph S., and John D. Donahue (eds.), *Governance in a Globalizing World, Visions of Governance for the 21st Century*, Washington D.C.: The Brookings Institution. (嶋本恵美訳 (2004), 『グローバル化で世界はどう変わるか ガバナンスの挑戦と展望』英治出版)
- Keohane, Robert O., Andrew Moravcsik, Anne-Marie Slaughter (2001), “Legalized Dispute

- Resolution: Interstate and Transnational,” in Goldstein, Judith L., Miles Kahler, Robert O. Keohane and Anne-Marie Slaughter (eds.), *Legalization and World Politics*, Cambridge and London: MIT.
- Keohane, Robert O., and Lisa L. Martin (2003), “Institutional Theory as a Research Program,” in Elman, Colin, and Miriam F. Elman (eds.), *Progress in International Relation Theory: Appraising the Field*, Cambridge and London: MIT.
- Koch, Martin (2011), “Non-State and State Actors in Global Governance,” in Reinalda, Bob (ed.), *The Ashgate Research Companion to Non-State Actors*, Farnham and Burlington: Ashgate.
- Koehlin, Lucy, and Richard Calland (2009), “Standard Setting at the Cutting Edge: An Evidence-based Typology for Multi-Stakeholder Initiatives,” in Peters, Anne, Lucy Koehlin, Till Förster and Gretta F. Zinkernagel (eds.), *Non-state Actors as Standard Setters*, Cambridge and New York: Cambridge University.
- Kohler-Koch, Beate (ed.) (2003), *Linking EU and National Governance*, Oxford and New York: Oxford University.
- Krasner, Stephen D. (1983), “Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables,” in Krasner, Stephen (ed.), *International Regimes*, Ithaca and New York: Cornell University.
- (2009), *Power, the State, and Sovereignty: Essays on International Relations*, Abingdon and New York: Routledge.
- Kratochwil, Friedrich V. (1989/1991), *Rules, Norms, and Conditions: On the Conditions of Practical and Legal Reasoning in International Relations and Domestic Affairs*, Cambridge and London: Cambridge University.
- (2006), “Constructing a New Orthodoxy?: Wendt’s Social Theory of International Politics and the Constructivist Challenge,” in Guzzini, Stefano, and Anna Leander (eds.), *Constructivism and International Relations: Alexander Wendt and His Critics*, London and New York: Routledge.
- (2011), *The Puzzles of Politics: Inquiries into the Genesis and Transformation of International Relations*, London and New York: Routledge.
- Lash, Scott, and John Urry (1994), *Economics of Signs and Space*, London, Thousand Oaks and New Delhi: Sage.
- Macdonald, Terry (2008), *Global Stakeholder Democracy: Power and Representation Beyond Liberal States*, Oxford and New York: Oxford University.
- McGrew, Anthony G., and Paul G. Lewis, et al. (1992), *Global Politics: Globalization and the Nation State*, Cambridge: Polity.
- McGrew, Anthony G. (ed.) (1997), *The Transformation of Democracy: Globalization and*

- Territorial Democracy, Cambridge: Polity Press. (松下列訳 (2003), 『変貌する民主主義』 日本経済評論社)
- (2007a), “Organized Violence in the Making (and Remaking) of Globalization,” in Held, David, and Anthony McGrew (eds.), *Globalization Theory: Approaches and Controversies*, Cambridge and Malden: Polity.
- McGrew, Anthony G., and Naka K. Poku (eds.) (2007b), *Globalization, Development and Human Security*, Cambridge and Malden: Polity.
- Mearsheimer, John J. (1990), “Back to the Future: Instability in Europe after the Cold War,” *International Security*, 15(1):5-56.
- (1995), “The False Promise of International Institutions,” *International Security*, 19(3):5-49.
- (2001), *The Tragedy of Great Power Politics*, New York and London: W. W. Norton.
(奥山真司訳 (2007), 『大国政治の悲劇』 五月書房)
- (2011), *Why Leaders Lie: The Truth about Lying in International Politics*, Oxford and New York: Oxford University.
- Milner, Helen V., and Robert O. Keohane (1996), “Internationalization and Domestic Politics: An Introduction” and “Internationalization and Domestic Politics: A Conclusion,” in Keohane, Robert O., and Helen V. Milner (eds.), *Internationalization and Domestic Politics*, Cambridge and New York: Cambridge University.
- Milner, Helen (2009), “Power, Interdependence, and Nonstate Actors in World Politics: Research Frontiers,” in Milner, Helen, and Andrew Moravcsik (eds.), *Power, Interdependence, and Nonstate Actors in World Politics*, Princeton and Woodstock: Princeton University.
- Mosley, Layna (2009), “Private Governance for the Public Good?: Exploring Private Sector Participation in Global Financial Regulation,” in Milner, Helen, and Andrew Moravcsik (eds.), *Power, Interdependence, and Nonstate Actors in World Politics*, Princeton and Woodstock: Princeton University.
- Neumann, Iver B., and Ole J. Sending (2010), *Governing the Global Polity: Practice, Mentality, Rationality*, Ann Arbor: University of Michigan.
- Nye, Joseph S., Jr., Kurt Biedenkopf and Motoo Shiina (1991), *Global Cooperation after the Cold War: Reassessment of Trilateralism*, New York, Paris and Tokyo: The Trilateral Commission.
- (2004a), *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, New York: Public Affairs. (山岡洋一訳 (2004), 『ソフト・パワー』 日本経済新聞社)
- (2004b), *Power in the Global Information Age: From Realism to Globalization*, London and New York: Routledge.

- (2011), *The Future of Power*, New York: Public Affairs. (山岡洋一・藤島京子訳 (2011), 『スマート・パワー 21世紀を支配する新しい力』日本経済新聞社)
- Ohanyan, Anna (2008), *NGOs, IGOs, and the Network Mechanisms of Post-Conflict Global Governance in Microfinance*, New York and Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Onuf, Nicholas G. (1998), *The Republican Legacy in International Thought*, Cambridge and New York: Cambridge University. (伊藤武夫・高嶋正晴訳 (1999/2000), 『『欲求の体系』としてのグローバル市民社会—国家ではなく、ヘーゲルに立ち返って—』『立命館産業社会論集』(立命館大学産業社会学部) (上下), 1999,35(3):65-81; 2000,35 (4):109-120. 終章草稿の翻訳)
- Paupp, Terrence E. (2007), *Exodus From Empire: The Fall of America's Empire and the Rise of the Global Community*, London and Ann Arbor: Pluto.
- Peters, Anne, Lucy Koechlin and Gretta F. Zinkernagel (2009), “Non-state Actors as Standard Setters: Framing the Issue in an Interdisciplinary Fashion,” in Peters, Anne, Lucy Koechlin, Till Förster and Gretta F. Zinkernagel (eds.), *Non-state Actors as Standard Setters*, Cambridge and New York: Cambridge University.
- Reinalda, Bob (2011), “Non-State Actors in the International Systems of States,” in Reinalda, Bob (ed.), *The Ashgate Research Companion to Non-State Actors*, Farnham and Burlington: Ashgate.
- Reinicke Wolfgang H. (1998), *Global Public Policy: Governing without Government*, Washington D.C.: The Brookings Institution.
- Risse, Thomas (2007), “Social Constructivism Meets Globalization,” in Held, David, and Anthony McGrew (eds.), *Globalization Theory: Approaches and Controversies*, Cambridge and Malden: Polity.
- Ritzer, George (1996), *The McDonalidization of Society: An Investigation in the Changing Character of Contemporary Social Life*, London, Thousand Oaks and New Delhi: Pine Forge. (正岡寛司訳 (1999), 『マクドナルド化する社会』早稲田大学出版部)
- (1998), *The McDonalidization Thesis: Explorations and Extensions*, London, Thousand Oaks and New Delhi: Sage.
- (2001), *Explorations in the Sociology of Consumption: Fast Food, Credit Cards and Casinos*, London. Thousand Oaks and New Delhi: Sage.
- (2005), *Enchanting a Disenchanted World: Revolutionizing the Means of Consumption*, 2nd ed., Thousand Oaks, London and New Delhi: Pine Forge.
- Rosenau, James N. and Ernst-Otto Czempiel (eds.) (1992), *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge and New York: Cambridge University.
- Ruggie, John G. (1996), *Winning the Peace: America and World Order in the New Era*, New

- York and Chichester: Columbia University.
- Shaw, Timothy M., J. Andrew Grant and Scarlett Cornelissen (eds.) (2011), *The Ashgate Research Companion to Regionalisms*, Farnham and Burlington: Ashgate.
- Scholte, Jan A. (2011), "Global Governance, Accountability and Civil Society," in Scholte, Jan A. (ed.), *Building Global Democracy?: Civil Society and Accountable Global Governance*, Cambridge and New York: Cambridge University.
- Sinclair, Timothy J. (2012), *Global Governance*, Cambridge and Malden: Polity.
- Sikkink, Kathryn (2004), *Mixed Signals: U. S. Human Rights Policy and Latin America*, Ithaca and London: Cornell University.
- (2011), *The Justice Cascade: How Human Rights Prosecutions are Changing World Politics*, New York: W. W. Norton.
- Sil, Rudra, and Peter J. Katzenstein (2010), *Beyond Paradigms: Analytic Eclecticism in the Study of World Politics*, Basingstoke and New York: Palgrave Macmillan.
- Slaughter, Anne-Marie (2006), "The Use of Force in Iraq: Illegal and Illegitimate," in Falk, Richard, Irene Gendzier and Robert J. Lifton (eds.), *Crime of War: Iraq*, New York: Nation.
- Tarrow, Sidney (2006), *The New Transnational Activism*, Cambridge and New York: Cambridge University.
- Van Evera, Stephen (1999), *Causes of War: Power and Roots of Conflict*, Ithaca and London: Cornell University.
- Wallerstein, Immanuel (1974), *The Modern World-System I: Capitalist Agriculture and the Origins of the European World-Economy in the 16th Century*, Orland, San Diego, New York, London, Toronto, Montreal, Sydney and Tokyo: Academic.
- (1979), *The Capitalist World-Economy*, Cambridge, London and New York, New Rochelle, Melbourne and Sydney: Cambridge University.
- (1980), *The Modern World-System II: Mercantilism and the Consolidation of the European World-Economy, 1600-1750*, Orland, San Diego, New York, London, Toronto, Montreal, Sydney and Tokyo: Academic.
- (2003), *The Decline of American Power*, New York and London: Russell Sage; Princeton: Princeton University.
- (2004), *Alternatives: The United States Confronts the World*, Boulder and London: Paradigm.
- (2006), *European Universalism: The Rhetoric of Power*, New York and London: New.
- Walt, Stephen M. (2005), *Taming American Power: The Global Response to U. S. Primacy*, New York and London: W. W. Norton. (奥山真司訳 (2008), 『米国世界戦略の核心 世界

- は「アメリカン・パワー」を制御できるか?』五月書房)
- Waltz, Kenneth (1979/2010), *Theory of International Politics*, Long Grove: Waveland. (河野勝・岡垣知子訳 (2010), 『国際政治の理論』勁草書房)
- (1986), “Reductionist and Systemic Theories,” “Political Structures” and “Anarchic Orders and Balances of Power,” in Keohane, Robert O. (ed.), *Neorealism and Its Critics*, New York and Chichester: Columbia University.
- (2008), *Realism and International Politics*, New York and London: Routledge.
- Walzer, Michael (2004), *Arguing about War*, New Haven and London: Yale University. (駒村圭吾・鈴木正彦・松元雅和訳 (2008), 『戦争を論ずる』風行社)
- Wendt, Alexander (1992), “Anarchy Is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics,” *International Organization*, 46(2):391-425.
- (1999), *Social Theory of International Politics*, Cambridge and New York: Cambridge University. (三上貴教訳 (2002), 「国際政治における四つの社会学」『修道法学』25(1):1-63. 第1章の試訳)
- (2003), “Why a World State is Inevitable,” *European Journal of International Relations*, 9(4):491-542.
- (2004), “The State as Person in International Theory,” *Review of International Studies*, 30:289-316.
- (2005), “Agency, Teleology and the World State: A Reply to Shannon,” *European Journal of International Relations*, 11(4):589-598.
- (2006), Social Theory as Cartesian Science: An Auto-critique from A Quantum Perspective,” in Guzzini, Stefano, and Anna Leander (eds.) (2006), *Constructivism and International Relations: Alexander Wendt and His Critics*, London and New York: Routledge.
- Wheatley, Steven (2009), “Democratic Governance Beyond the State: The Legitimacy of Non-state Actors as Standard Setters,” in Peters, Anne, Lucy Koechlin, Till Förster and Gretta F. Zinkernagel (eds.), *Non-state Actors as Standard Setters*, Cambridge and New York: Cambridge University.
- Williamson, John (2008), “A Short History of the Washington Consensus,” in Serra, Narcís, and Joseph E. Stiglitz (eds.), *The Washington Consensus Reconsidered: Towards a New Global Governance*, Oxford and New York: Oxford University.
- Zürn, Michael (1998), *Regieren jenseits des Nationalstaates: Globalisierung und Denationalisierung als Chance*, Ffm: Suhrkamp.
- (2005), “Globalizing Interests: An Introduction,” in Zürn, Michael (ed.), *Globalizing Interests: Pressure Groups and Denationalization*, Albany: State University of New York.

———— (2006), “Global Governance as an Emergent Political Order: The Role of Transnational Non-Governmental Organizations,” in Schuppert, Gunnar F. (ed.), *Global Governance and the Role of Non-State Actors*, Baden-Baden: Nomos.

Zürn, Michael, and Stephan Leibfried (2005), “Reconfiguring the National Constellation,” in Leibfried, Stephan, and Michael Zürn (eds.), *Transformations of the State?*, Cambridge and New York: Cambridge University.

信夫隆司 (2004), 『国際政治学の系譜 ウォルツ、コヘイン、ウェントを中心に』 信山社.

星野智 (1992), 『現代国家と世界システム』 同文館.

———— (1997), 『世界システムの政治学』 晃洋書房.

前田幸男 (2006), 「国際関係論におけるコンストラクティビズムの再構築に向けてーアレクサンダー・ウェントの批判的検討を中心として」 『社会科学ジャーナル』 57:149-171.

山本吉宣 (2006), 『「帝国」の国際政治学 冷戦後の国際システムとアメリカ』 東信堂.

第3章 ヨーロッパと東アジアにおけるマルチ・リージョナリズム ートランスナショナル公共圏の構築は可能か

1 アジェンダ・セッティング

1-1 国民国家の空洞化とトランスナショナル・アクター

国家だろうと、市民社会だろうと、それが有効に機能していくためには、共通の問題がなんなのかを探り、共通の目的を特定し、その目的を達成するための手段を設計し、遂行していくためのメカニズムが必要となる。そうした集合的におこなわれる決定形成と形成された決定を遂行していくメカニズムとプロセスの総称が、ガバナンスという概念なのである。だが、(1) 決定形成をおこなっていく主体は誰なのか、(2) それを政策過程において遂行していく主体は誰なのか、(3) そのプロセスをモニタリングし、結果について評価をおこなっていく主体は誰なのか、(4) 協働・連携によっておこなわれていくこのプロセスのパートナーは誰なのか、さらに、(5) このプロセスに関与するステイクホルダー（利害関係者）は誰なのかをめぐって、掘ってたつ立場は大きく分岐していく。

このガバナンスというメカニズムを、既存の国民国家にひきよせて、その中央政府のイニシアティブと制度に重きをおこうとすれば、ガイ・ピーターズやヨン・ピーレのように、強い国家と中央政府が中心となって行政ハイアラーキー内外の調整をおこなっていくのがガバナンスであるとする修正版新制度論（わたしの命名による）の立場に接近していくことになる。ぎゃくに、ガバナンスというメカニズムが、国家や中央政府だけでなく、企業やNGO/NPOなど民間営利セクターや非政府組織をも主要な担い手として組み込んだ政策ネットワークを基盤にしていると考えれば、ロデリック・ローズやマーク・ベヴィアのようなネットワーク論に接近していくことになる。

わたしは、後者のネットワーク論に近い立場から、グローバル、リージョナル、ナショナル、ローカル、いずれのレベルにおいても、「公民パートナーシップ」（PPPs: Public Private Partnerships）によってガバナンスの配置と機能がなりたっているということ、あるいはなりたちうるということを強調してきた（Yamamoto 2007）。わが国における公民パートナーシップ（PPP）は、とかくPFI事業を促進していく手段と考えられがちだが、そうではない。ベヴィアもいうように、PPPは、討議と熟議にもとづく参加型民主主義を推進していくための新たな枠組みとしての「連携ガバナンス」（joined-up governance）の柱をなしているのである（Bevir and Trentmann 2007）。

中央政府や地方政府からなる公共セクター、企業や市場からなる民間営利セクター、NGO/NPOやコミュニティ組織からなる民間非営利セクターという公-民-共のトリロジーが協働・連携のパートナーシップをかたちづくるシステムこそ、ガバナンスというメカニズムを機能させていく主要な要素なのである。そして、ガバナンスというプロセスに、主として民間非営利セクターに属する人びとからなる「市民」が関与し、ガバナンスというメカニズムを機能させていくこともまた、見逃してはならない重要な要素である。それ

にくわえて、公共圏という空間ないしは場において人びとのあいだで交わされる討議や熟議によってガバナンスというメカニズムの機能が下支えされていることを考えあわせるならば、ガバナンスというプロセスに関与する「市民」を曖昧な存在のままに放置しないという意味において、これらの人びとを「能動的・積極的な市民」(positive citizens)として位置づけ、ロバート・ダールのいう「それなりの市民」(adequate citizens)から、さらには「ただの市民」(ordinary citizens)から区別しておくこともまた、とても重要な論点をなしているといえるだろう。

誰もが認めるように、政治、経済、社会、文化などどのような側面をとってみても、もはやグローバリゼーションの大きなうねりがもたらす直接的な影響から逃れることはできない。グローバリゼーションというアンブレラ・タームが、地球全体を覆いつくし、国民国家は、その傘の下に入らなければ存続していけなくなっているのである。グローバリゼーションの進展と展開は、それぞれの国民国家が保持する主権性がかつてとおなじように有効に機能しうるものなのかどうかについて値踏みをしているとさえいえるだろう。

1970年代のはじめに、エマニュエル・ウォーラースティンは、投下労働による生産がストックを生みだすとしたカール・マルクスの考え方を批判し、資本主義はストックではなく、フローにもとづく原理であるとして、その起源を、独自の時間・空間認識にもとづいた「長期の16世紀」に求めた。ウォーラースティンが強調したとおり、グローバル経済のフローには、時間的な意味でも、空間的な意味でも、国境というボーダーフルな障壁などもともと存在していないのである。2008年9月のリーマン・ショックがまさにそうだったように、いまではグローバル経済のボーダーレスなフローが、トランスナショナルなコミュニケーションの手段であるインターネットを媒介にして、瞬時に世界全体に影響をおよぼしているのである。

ある国民国家がどんなに排他的な主権性を主張しようと、単独の「アウタルキー経済」として、その国境内に埋め込まれたボーダーフルな資本主義を機能させ、維持していくことができるなどといった可能性など、もはやまったくないといっていい。中国でさえ、政治的上部構造としての社会主義と資本主義の下部構造との矛盾を十分に承知したうえで、ホンコンやマカオという旧租借地の特別区にたいする「一国二制度」とはべつに、原理・原則をめぐるもう一つの「一国二制度」として、「社会主義的市場経済」のフローを拡大していくというダブルスタンダードを採用せざるをえなくなってしまったのである。しかも、中国は、「ならず者国家」(rogue state)といわれてきた弟分の北朝鮮にたいして「アウタルキー経済」と「アウタルキー政治」を放棄して、自分とおなじようにダブルスタンダードを採用し、グローバリゼーションの流れに棹ささなければ生き残れないことを、いま説得しているところなのである。

ワイ・ティンは、アメリカやヨーロッパと北朝鮮との「仲介者」(middleman)という役割を、じぶんの国である中国にあたえている(Ting 2008: 146)。ティンは、《middleman》が甘い汁を吸う仲買業者という意味合いがふくまれていることを承知のうえで、このこと

ばを使っているのだろう。それはともあれ、みずから「6者協議」を中心に仲介者の役割を演じながら、北朝鮮やパキスタンを中間地帯として存続させていきたいと考える中国の思惑と、これまで中間地帯として緩衝帯でありつづけることを求める中国の要請に従順にしたがってきた過去から決別したい北朝鮮のもくろみとのあいだには大きな隔りがある。

2012年1月にキム・ジョンウン体制に移行した北朝鮮は、中国のジュニア・パートナーの役割を演じてきたこれまでの立場を甘んじて受け入れつづけていこうとは考えていない。核開発にしても、宇宙衛星と称するICBMの開発にしても、「先軍政治」という名の瀬戸際外交を展開していくための弱者の恫喝の手段であることには変わらない。短期間のうちにアメリカ本土まで到達する核搭載ICBMを開発することによって、「ハイ・ポリティックス」のうち攻撃的な軍事戦略を飛躍的に強化し、アメリカを直接交渉の場にひきずりだすことを最優先の国家目標にしているのである。

もちろん、これは、きわめて危険な賭である。核武装によって独立国家としてのボーダーを死守することを最優先の課題にしてきたキム・ジョンイル体制の前半とは異なって、核戦略の転換によって「アウトルキー政治」を脱し、「強盛国家」をつくりあげようとした後半のキム・ジョンイル体制を継承しながら、恫喝外交によってアメリカや中国の妥協と経済援助をひきだそうとするキム・ジョンウン体制のしたたかな計算が見え隠れする。「アウトルキー政治」を脱するために北朝鮮が採用しているこうした戦略は、イランのアフマディネジャド政権とまったくおなじものだといえるのである。

このように、北朝鮮においてすら、「アウトルキー経済」を持続させていくといった発想は、もはやまったく存在していない。北朝鮮の主要な関心は、「アウトルキー政治」を脱しつつ、「アウトルキー経済」から離陸していく原資となる経済援助や妥協をいかにひきだすのかということにあるわけである。

みてきたように、ボーダーレスな経済のフローにたいするボーダーフルな国民国家の障壁など、もはやまったく機能してはいない。2008年9月のリーマン・ショック以降、アメリカ経済があいかわらず世界経済を強力に牽引する主導権を握りつづけているといった神話を信じている人はほとんどいない。ドルが他国の通貨の動きすべてを決定づける基軸通貨ではもはやなく、決済通貨にすぎないと断言したとしても、そのことを否定する人は誰もいないだろう。

アメリカの単独主義の政治や軍事行動についても、おなじことがいえる。1990年代のアメリカは、1989年の東西冷戦構造の解体、旧ソビエトの凋落、日本のバブル経済の崩壊、ヨーロッパの停滞によって、「帝国」といわれるまでの単独主義を誇り、独走することができた。しかし、この単独主義は、2001年9月11日に勃発したアメリカの政治・経済の中枢部にたいするテロ攻撃をもって終焉した(Yamamoto 2009)。それ以降のアメリカは、アフガニスタンのタリバーン政府とアルカイダ、そしてテロ支援国家イラクのフセイン体制にたいする報復攻撃を正当化するために同盟国を募り、「脱中心的なテロリストとの戦いと民主主義の移植」のための国際世論を喚起し、国際レジームとして協議体をなす国連の

お墨付きを獲得する必要もあって、多国間主義をとらざるをえなくなった。EUの主要国の対応も分かれ、ドイツとフランスが侵攻に反対したのにたいして、イギリスのブレア政権はアメリカに追随し、ブレアはブッシュのプードルとまで揶揄されて、労働党が政権の座から滑り落ちる大きな原因になったことは記憶に新しいところである。そして、単独主義から多国間主義へと転換したアメリカでは、多国間主義が定常化しており、もはや単独主義に戻りすることはありえないし、また、そうすることは不可能なのである。

国民国家の介入主義的な機能が、その成員の人権、生命、財産、自由を保障することとバスターでその正当性を付与されていることは、誰もが承知している。だが、一国単独でこれらすべてを保障できる力量をもちあわせている国民国家は、もはやどこにも存在してはいない。その意味において、国民国家の「空洞化」(hollowing-out)は、着実に進行しているといえるだろう。どのような国民国家であれ、トランスナショナルなアクターとして他の国民国家と連携したプレイヤーにならないかぎり、鳥インフルエンザ、環境汚染、データ流出などのネットリスク、国際的な犯罪の多発といったボーダーレスな難題に対処することはできない。また、トランスナショナルな連携プレイヤーになってこうしたボーダーレスな難題を解決してみせなければ、国民国家の権力中枢は、国家のボーダーフルな国境内において正当化を調達することはできないのである。

ところで、2011年3月11日の東日本大震災によって損傷した東電福島第1原発の事故は、当初から予想されていたとおりメルトダウンによって、ヨウ素131やセシウム137を大量に放出してしてしまった。とくに、セシウム137は、半減期が30年という長期にわたって滞留する放射性物質であり、30キロ圏の周辺地域住民がこれからさきも住みつづけていくことなど不可能である。「原発事故が沈静化したら、元の住まいに戻れる」などといった淡い期待を周辺地域住民に抱かせ、彼らの気持ちを翻弄するのをやめて、早期に集団移転計画を策定し、実施することが、民主党政権がもたらした「民主主義の赤字」(democratic deficit)を埋め合わせる唯一の方策だといえるだろう。復活した安倍自民政権に、原発の停止や住民の集団移転を促進していく度量があるとは思われないが、ことは多数の人命にかかわると同時に、グローバル社会からどのような評価があたえられているのかという国民国家日本にたいする値踏みとも大いに絡んでくるのである。

チェルノブイリ事故に匹敵するきわめて深刻な事態に当面して、日本という国民国家は、単独で事故処理にあたることはできず、ロボットや放水機などの機材や技術的なノウハウをフランス、アメリカ、中国からの支援に頼った。原発事故の処理にあたって、日本は、否応なしにトランスナショナルな連携プレイヤーになることを選択せざるをえなくなったのである。さらに、福島原発から太平洋に大量に放出された放射性物質は、10日あまりでアメリカ西海岸に到達するが、日本は、アメリカとのあいだで、負の意味におけるトランスナショナルな連携プレイヤーとして相互依存しあい、放射性物質の処理にあたらざるをえなくなったのである。

これまであげておいたいくつかの例からもあきらかなように、ボーダーレスなグローバル化の進行によって国民国家の国境には数多くの風穴が空いてしまっている。空洞化した国民国家は、否応なしにトランスナショナルな連携プレイヤーとして行動せざるをえない。くりかえしになるけれども、どのような国民国家であれ、トランスナショナルな連携プレイヤーになることを選択しないかぎり、ボーダーフルな一国内の中枢権力の正当化さえ調達することがおぼつかないというディレンマに陥っているのである。

1-2 リージョナル公共圏と「ガバナンス政体」の可能性

こうした空洞化のディレンマを抱える国民国家が、国民国家としての体裁を維持したまま、トランスナショナルな連携プレイヤーであるだけにとどまらず、加盟国の協働によって「ガバナンス政体」(polity of governance) (わたしの造語) の構築にまで踏み込んだのが EU である。EU は、グローバル・ガバナンスの現状と比べてみれば、かなり特異な (sui generis) リージョナリズムをかたちづくっているといえるだろう。

この EU の「ガバナンス政体」と特異なリージョナリズムは、環境問題や持続可能な発展といったソフト・パワーで対応できる領域をのぞいて、グローバルな政治的役割や安全保障の役割を担うことに躊躇しているのが現状である。そのため、地域横断的な、すなわちクロス・リージョナルなパワーとしても、あるいはグローバルなパワーとしても、さほど重要であるという印象をあたえることができない。その点で、EU は、万全な組織体というにはほど遠いものでしかない、とハンス・ギースマンは不満を表明している。ギースマンは、EU にとって、軍事力こそ、影響力を行使するための最大の課題だというのである (Giesmann 2010: 258)。

たしかに、ドイツ、フランス、ベルギー、ルクセンブルク、スペイン、ポーランドの 6 か国からなる「欧州合同軍」(Eurocorps 本部：シュトラスブール) が存在しており、旧ユーゴ紛争の最中の 2004 年から 2005 年にかけて、ボスニア・ヘルツェゴビナやコソボに派遣された。しかしながら、NATO の集団的安全保障と防衛の任務にビルトインされているかぎり、欧州合同軍は、あまりにも弱体であるというイメージをあたえてしまうのは否めない。だが、ギースマンのように、EU が共通の防衛体制を確立できていないということを理由にして、EU の政治的、経済的、社会的な地域統合の意義が低下すると考え、まったく評価の対象外にしてしまうことにはつながらないのである。

このような EU の国民国家を超えた特異な共同体の構造と特異なリージョナリズムが、われわれの属する東アジアにおける共同体の形成にとって、先行事例としてのロード・マップを提供してくれるのかどうか、その可能性について吟味することが本章における目的の一つである。

そして、ヨーロッパのリージョナリズムは、「ヨーロッパ化」(Europeanization) という国民国家の解体・再編、すなわち国民国家の脱構築をもたらしていくことにつながっていくのかという問題を突きつけている。だが、同時に、そのことは、ヨーロッパというリー

ジョンにおける市民社会の脱構築をもたらしていくのかという問題をも提起する。これは、ヨーロッパというリージョンにおいて、国民国家だけでなく、その構成員である国民もまた、ヨーロッパが一体であるというアイデンティティを獲得することができるのかという「ヨーロッパのアイデンティティ」(European identity)の形成という問題とも関わってくるのである。

もちろん、《European identity》というタームは、「ヨーロッパのアイデンティティ」と同時に、「ヨーロッパ人としてのアイデンティティ」という二重の意味をふくんでいる。あとでふれるように、EU加盟国のそれぞれの「国民」が、そっくりそのままEU市民に横滑りして「ヨーロッパ市民」に移行していく可能性があるとするれば、EUという「ガバナンス政体」の存立基盤を支える「憲法制定権力」(constituent power)という論理レベル以外にはありえない。したがって、この「市民」(demos)がみずからの国民国家のボーダーを越えたトランスナショナルな「市民的公共圏」を形成し、「ヨーロッパ公共圏」とのあいだで部分集合をかたちづくり、「ヨーロッパ市民」としてのアイデンティティの形成をめざしていくことになる。その可能性とロード・マップについて検討していくことが、ここでのもう一つの目的である。

2 EUの「ガバナンス政体」と上方・下方の双方向プロセス

2-1 「ガバナンス政体」の内実と「ガバナンスの赤字」

グローバル・ガバナンスは、マルチレベル・ガバナンスとしての配置と機能によってなりたっている。しかしながら、グローバル・ガバナンスが、排他的な主権性を備えた国民国家のあいだのバーゲニングにもとづいた国際的な(inter-national)政策レジームであるとする政府間主義(intergovernmentalism)の考え方は、いまだに根強いものがある。この立場からすれば、国民国家は空洞化してしまっているどころか、ますます旺盛にイニシアティブを発揮しているということになる。こうした考え方は、もちろん、強い国家とその中央政府が中心となって行政ハイラーキー内外の調整をおこなっていくものがガバナンスであるとするピーターズやピーレの発想と親和性をもっているといえる。

それにたいして、国民国家以外の非政府アクターをもグローバル・ガバナー(global governor)として、すなわちグローバルなガバナンスの担い手として受け入れる人たちは、グローバル・ガバナンスを、空間的にも、またシステムとしても、マルチレベルの、国民国家を超えたレベルのコンソーシアム(協議体)によって遂行されていくとする超国家主義(supranationalism)の立場をとるのである。

おなじことが、リージョナリズムについてもあてはまる。いまやヨーロッパというリージョンのほとんどを覆いつくしているEUという「ガバナンス政体」については、「国際レジーム以上のものであるが、超国家的な政体とはいえない」という認識が、これまで共有されてきた。このような曖昧な定義づけからぎやくにあきらかになるように、ヨーロッパというリージョンにおいても、政府間主義をとるのか、それとも超国家主義をとるのかを

めぐる立場のクリービッジは、あいかわらず根深いものがあることがわかる。

政府間主義は、EU を超国家的な政体とみなすのではなく、あくまでも各加盟国という国民国家を基盤とした国家連合であるとする立場をとっている。各加盟国の中央政府は、EC や EU という「ガバナンス政体」にゆるやかに主権性を移譲していくことに、EC 時代から一貫して反対してきたし、EC や EU における決定形成プロセスも、国民国家が優位性を保持していることを反映したものであり、したがって、東方拡大をふくめて、EU のこれまでの発展と統合に寄与し、中心的な役割を果たしてきたのは、各加盟国とその中央政府であるという立場を崩してはいない。

それにたいして、超国家主義を唱える新機能主義のほうは、政府による決定機能がほかのセクターに移行されていく「機能の波及」(functional spill-over) という考え方、すなわち分権化の発想にもとづいている。この立場は、たとえばマーク・ポラックがそうであるように、EU の統合が進んでいくにつれて、各加盟国の政府にたいする忠誠の提供から、EU という新たな中心への忠誠の提供へと移行していくという意味で、欧州委員会という超国家アクターへの「政治的な波及」(political spill-over) としての分権化がおこなわれたのだと強調するのである。その一方で、各加盟国内のサブナショナル・アクターへの「政治的な波及」として、EU からの分権化もかなり進んでいる、とポラックはつけくわえている (Pollack 2010: 18-19)。

各加盟国という国民国家からみれば、前者は、EU への上方分権化を意味しており、後者は、一国民国家内部の地方政府や非政府セクターへの下方分権化を意味している。この点については、各加盟国の中央政府が、超国家的なアクターである欧州委員会にたいしても、また各加盟国内のローカル・レベルにおける地方政府、NGO/NPO をふくむ非政府セクターにたいしてもコントロールを失いつつあり、みずからが国民国家の空洞化をうながしているというように理解することができる。

EU の組織図を思い浮かべてみればわかるように、加盟国それぞれの首脳によって構成される欧州理事会 (欧州委員会委員長もそのメンバーである) が最高決定機関とされており、EU のエリートからなる欧州委員会よりも上位に位置づけられている。したがって、EU のガバナンス政体の枠組みは政府間主義にもとづいており、また、EU の性格づけをめぐっても、各加盟国からなる国家連合であるということに落ち着くのかというと、そう単純にはいかない。EU は、欧州理事会と欧州委員会を中枢とし、加盟国からの上方分権化のアップロード・プロセスを制度化しているものの、国民国家における政策過程とは異なって、欧州理事会を頂点としたリジッドなハイアラキーをなしてはいない。そのため、他の国際レジームの場合とおなじように、EU の「ガバナンス政体」は、政策ネットワークをなしているといわざるをえないのである。

というのは、新機能主義者たちがいうように、EC 時代にはじまった政策形成の「共同体方式」(Community Method) が、たとえエリート主義と批判されようと、EU 独自の政策決定方式として定着しているからである。欧州委員会は、各加盟国首脳から指名され、欧

州議会によって承認された委員長が、委員のリストを作成し、欧州議会の承認をうるという手続きをへて発足する集団的な合議制の組織である。この合議制の欧州委員会を、ブリュッセルのユーロクラット（欧州官僚）たちが支えている。そして、欧州委員会は、立法提案権を排他的に行使することができることになっているものの、実際の法案策定プロセスにおいては、そのたびごとに諮問委員会が設置され、さまざまな利益集団や NGO との協議の場が設けられている。つまり、法案策定のアップロード・プロセス、すなわち政策の決定プロセスにおけるアカウントビリティ（説明責任）のチャンネルがきちんと確保されているわけである。

ところが、折衷主義の立場から妥協を図ろうとするギースマンのように、外交や防衛といった「ハイ・ポリティックス」に関わる重要な案件については、超国家的な原則にもとづいて欧州理事会の枠組みにおいて政府間主義によって決定形成がおこなわれるとする一方で、開発政策や反テロ政策といった案件については、欧州委員会の枠組みにおいて、あるいは欧州委員会の指示にもとづいて決定形成がおこなわれるととらえてしまうと、まったくの論理矛盾に陥ってしまう。しかも、EU を超国家的な、すなわちトランスナショナルな共同体に転換していくよりも、加盟国間の戦略や手段を動員していくことによって、マルチレベル・アクターとしての EU の相対的な優位性を確保したほうがいい。ギースマンは、こう断言するのである（Giesmann 2010: 260-261）。

けれども、ギースマンの主張とは異なって、EU という組織体は、もっと機能合理性を備えている。合議制による欧州委員会の立法と政策提案の独占権、欧州議会の拒否権と修正提案権、そして欧州理事会の決定権（特定多数決）という共同決定手続が、「政策形成の共同体方式」の典型的な例にあたるといえるのである。しかしながら、EU の「ガバナンス政体」では、最高決定機関である欧州理事会が、欧州委員会にたいして指揮・命令をおこなうといった、国民国家におけるウェーバー型官僚制のようなハイアラーキーの組織形態をなしてはいない。

もちろん、欧州委員会が、EU の政策過程の実務を担う官僚制のトップに位置しているわけだが、その一方で、欧州理事会のほうは、ともあれ、閣僚委員会からは完全にフリーな立場を確保し、その機能も大幅に強化されてきているといえる。だが、「ヨーロッパの統合された行政」（Europe's integrated administration）と呼ぶには大きな欠損がある。というのは、ダイアドレ・カーティンとモルテン・イーゲベルクもいうように、決定形成された政策を遂行するダウンロード・プロセスにおいて、各加盟国内部のレベルで実務を遂行するエージェンシー（代理機関・組織）を EU はもちあわせておらず、各加盟国とその中央政府の官僚制が EU と国内の両方の行政事務を担っていくかたちで、いわば二足のわらじを履いて対処していかざるをえないからである（Curtin and Egeberg 2009: 11）。

そのため、EU という「ガバナンス政体」は、各加盟国とその中央政府の官僚制にたいして超然とした立場を貫くことができないガバナンスの欠損、すなわち「ガバナンスの赤字」（governance deficit）（わたしの造語）をつねにひきずっていかざるをえない。こうして、

EU というガバナンス政体をめぐっては、「国際レジーム以上のものであるが、超国家的な政体とはいえない」という曖昧な特徴づけに落ち着かざるをえないことになってしまうのである。

各加盟国の首脳によって構成される欧州理事会が政策決定のイニシアティブを握り、その一方で、欧州委員会のほうは限定的な役割を担うだけにとどまっているという EU の政策形成システムと政策遂行システムを考えた場合、「政府間主義」(intergovernmentalism) というタームでは、EU の特徴を表現しつくしてはいない。したがって、むしろ「超政府主義」(transgovernmentalism) というタームを用いたほうがいい、とヘレン・ウォーレスは提案している (Wallace 2010: 101)。このように提案するウォーレスではあるが、じつは「超国家主義」(supranationalism) を唱えているわけではまったくない。むしろ、各加盟国という国民国家の主権性を容認したうえで、各加盟国の上位に位置する共同の「ガバナンス政体」として EU を位置づけていることがわかる。

マルチレベル・ガバナンスという発想は、国民国家中心主義の政府間主義の考え方と新機能主義の超国家主義の考え方とのディレンマにたいして、いわば「第 3 の道」の枠組みを提起するかたちで登場してきた。国民国家の中央政府が主要な決定をおこなう監視役の役割をあいかわらず担っているとする前者の政府間主義にたいして、後者の超国家主義のほうは、EU の統合を促進していくうえで、既存の国民国家を超えた EU のガバナンスをかたちづくり、非政府アクターとのあいだでも相互依存の関係性を構築していかなければならないと強調する。

それにたいして、マルチレベル・ガバナンスは、新機能主義の考え方をふまえたうえで、超国家レベルの欧州委員会、国民国家としてのそれぞれの加盟国、そして国民国家内のサブナショナル・レベルの非政府アクター(私企業、労働組合、環境グループ、NGO/NPO など)とのあいだでパートナーシップをつくりあげ、これまでとは異なって、政策決定プロセスにおいて非政府アクターが果たす役割を重視していこうとするのである (Hooghe and Marks 2001; Bache and Flinders 2004; Bache 2007; Paraskevopoulos, Getimis and Rees 2006; Piattoni 2010; Enderlein, Wälti and Zürn 2010; Milio 2010; Reinalda 2011)。

つまり、非国家・非政府アクターによるガバニングへの参加を担保する枠組みとして、公-私-共による「連携ガバナンス」(joined-up governance) を前面に押し出していくところに、マルチレベル・ガバナンスの特徴があるといえるわけである。そこで、とうぜん問題になるのは、既存の国民国家とその中央政府が果たす役割が重要であるとする政府間主義をどうあつかうのかということである。もちろん、マルチレベル・ガバナンスの考え方も、既存の国民国家の「空洞化」は避けられないという立場をとっている。そのため、既存の国民国家から権威主義的な要素を取りのぞいたうえで、まさにマルチレベルのアクターを結びつけ、調整を図っていく結び目となる「連結点」(node) の役割を、あらためて国民国家とその中央政府にあたえようとするところに、新たな展望をみいだそうとするのである。

したがって、1990年代に、とりわけイギリスにおいて盛んに唱えられた「連携政府」(joined-up government)、すなわち一体型政府という考え方からハイラーキー論を重視する部分を削ぎ落とし、国民国家の中央政府が担う役割を政策ネットワークにおける調整役に限定することで、政府間主義との融和を図ろうとする意図がうかがえるわけである。いずれにせよ、「第3の道」としてのマルチレベル・ガバナンスのアプローチが、その規範レベルにおいて、ハイラーキーのない、公民パートナーシップによる、熟議にもとづくガバナンスを強調するものであることに注目しておかなければならないのである。

2-2 オープン調整方式と政府間主義の制約

ところで、2004年から開始された「現代化」(modernization)政策の展開によって、各加盟国の規制担当機関への分権化、事前規制から事後規制への転換、競争ネットワークの形成など、EUリージョンにおける欧州委員会によるメタ・ガバナンスと加盟各国のメゾ・レベルのガバナンスとの相互作用が、ある程度機能するようになったという評価がなされている(伊藤 2008: 22)。その一端を表しているのが、「オープン調整方式」(Open Method of Coordination)の導入と展開である。この方式は、ミレーナ・ブーフスがいうように、EUの政策形成の道具箱に新たなツールキットをくわえたものとして、また、EUの新たなマルチレベル・ガバナンスの方法として注目されている(Büchs 2007: 3)。その意味においては、EUが政策ネットワークをなしているということをよく物語っているといえるだろう。だが、同時に、EUがなぜ政府間主義を払拭することができないのかということも端的に映しだすミラー・イメージにもなっているのである。

OMCは、2000年3月にリスボンで開催された欧州理事会において採択された「リスボン戦略」によって、正式に採用されたものである。1990年代に進められたEUの経済統合やユーロ導入の準備過程があまりにも性急すぎた結果、7%にのぼる失業率と15%を超える若年層失業率をもたらし、社会的な格差を拡大してしまったという反省にもとづいて生まれた制度である。雇用拡大政策については、1997年にルクセンブルグで開催された欧州理事会においてすでに採択されていたが、「リスボン戦略」は、2010年までに、雇用の拡大、社会的な連帯の強化、社会的な格差の是正とならんで、EUを「持続的な経済成長を達成し、世界でもっとも競争力があり、もっともダイナミックな知識基盤経済を実現した」リージョンへと転換させていくという壮大な構想を掲げていた。

EUは、この「リスボン戦略」を公表することで、ICTの技術革新、市場の活性化、完全雇用の実現、企業の競争力の強化に必要な施策を実施し、それによって、EUの豊かさのレベルアップを図り、同時にEUリージョン内の地域間格差を改善していくと宣言した。この宣言は、世界トップクラスの知識集約型の経済基盤を確立し、アメリカと肩をならべて世界経済をリードしていくという意気込みを表明したものである。けれども、同時に、この宣言は、EC時代からひきずっており、東方拡大によってさらに拡大してしまった、中心と周辺との域内格差をなんとか解消していく方途を探っていこうとする苦肉の策でもある

ということもみてとることができるだろう。

このように、「リスボン戦略」にもとづいた OMC は、雇用、社会保障、保護施設、移民など社会的な弱者保護の分野ほとんどをカバーするとともに、教育、研究、企業、起業、情報、年金といった中長期をめどにした多様な分野に適用されている。だが、ブーフスもいうように、OMC は、一般的には、1990 年代に各国で政権を獲得したヨーロッパ市民の中道左派勢力が掲げた「第 3 の道」という発想に近い考え方にもとづいたものである。そのため、「ヨーロッパ社会モデル」(European Social Model) がめざす社会的連帯と社会的包摂を実現するための政策を促進していく調整方式として注目されてきたのである (Büchs 2007: 42-44)。

このような EU における社会政策の展開について考えていくことは、もちろん重要なことである。だが、ここでわれわれの吟味の対象となるのは、EU と加盟各国との裁量権をめぐる調整のあり方、すなわち、伊藤武のいう欧州委員会によるメタ・ガバナンスと加盟各国のメゾ・レベルのガバナンスとの相互作用が、政策過程としてみた場合にどのように機能しているのかということである。雇用拡大戦略をめぐる OMC は、ほかの分野の方式とは異なるといわれているが、それはさておくとして、おおよそのフローはつぎのようになっている。

- (1) 欧州委員会が、欧州理事会にたいしてガイドラインの内容を示し、勧告をおこなうための同意を求める。(ハイアラーキー内におけるプリンシパルどうしの政策ネットワーク)
- (2) 欧州委員会が、それぞれの分野における政策目標を決定し、各加盟国にたいしてガイドラインを提示する。(トップダウン・ループによるダウンロード・プロセス)
- (3) 各加盟国は、提示されたガイドラインに即して、それぞれの分野の目標を達成するために、それぞれの国内における短中長期的なアクション・プランを策定する。
(ナショナル・レベルにおけるダウンロードとアップロードの双方向のプロセス、ナショナル・レベルにおける政策ネットワーク)
- (4) 欧州委員会が、この各加盟国が策定したアクション・プランをチェックし、適切かどうかを判断する。(アップロード、ダウンロードの双方向のプロセス)
- (5) 欧州委員会によって各加盟国のアクション・プランが適切なものであると判断された場合、グローバルな水準を参照しつつ、各加盟国内のベンチマークや指標を確定する。(トップダウン・ループによるダウンロード・プロセス)
- (6) 加盟国ごとの目標値を設定し、最善の実施方法を探りながら、国内政策として実施していく。(ナショナル・レベルにおけるダウンロードとアップロードの双方向のプロセス)
- (7) 各加盟国間で定期的なモニタリングと相互の査定をおこない、最善の実施方法について互いに比較し、各加盟国が公表した目標を加盟国どうしで互いに評価し、

共通の目標について合意形成をおこなっていく。(エージェント間の水平的な政策ネットワーク)

- (8) こうしたプロセスをへて獲得された成果について、欧州委員会にフィードバックする。(アップロード・プロセスによるフィードバック・ループ)

このフローチャートからもわかるように、EU と各加盟国との関係は、プリンパル-エージェントの関係になぞらえることができるだろう。とはいえ、各加盟国が EU にたいして一方的に上方分権をおこない、プリンシパルとしての EU にあらゆる点でしたがうというわけではない。EU から各加盟国にたいしても下方分権がおこなわれていくのはどうぜんであり、両者のあいだにはダウンロード・プロセスとアップロード・プロセスの双方向的なループが存在しているという関係性になっている。そこで、OMC のそれぞれのフローについて検討してみることにしよう。

(1)のフローに関しては、欧州委員会が、ガイドラインの策定についても、欧州理事会にたいする勧告についてもイニシアティブを発揮するわけだが、欧州理事会と欧州委員会とのあいだにプリンシパル-エージェント関係は成立しない。したがって、ハイアラーキー内におけるプリンシパルどうしの政策ネットワークととらえることができる。

(2)のフローに関しては、欧州委員会がプリンシパルとしてエージェントである各加盟国にガイドラインを提示するわけだから、両者のあいだにはトップダウン・ループを介したダウンロード・プロセスが存在している。この点については、旧来のやり方とあまり変わらないといえる。けれども、OMC を採用したのは、EU がはじめてではない。IMF や OECD などの国際組織においても、同様の方式が採用されていた。しかし、IMF や OECD の戦略が、トップダウンによるものであるのに対して、EU の OMC では、各加盟国からの積極的なインプットがたえず求められるのだから、前者とは異なった方式であるといえるわけである (Büchs 2007:5)。ブーフスもいうように、OMC は、アップロード・プロセスを重視する点で、旧来のやり方とは異なったものであるということになる。

(3)のフローに関しては、加盟国がそれぞれの国内においてアクション・プランを策定するにあたって、自国の官僚制以外にも、地方自治体、私企業、NGO/NPO など公-私-共の各セクターに働きかけて対処するわけだから、加盟国の中央政府をふくめた三つのセクターのあいだで、すなわちナショナル・レベルにおいてダウンロードとアップロードの双方向のプロセスが介在することになる。そして、公-私-共の三つのセクターは、互いに連携プレイヤーとして政策ネットワークをかたちづくらなければ、アクション・プランを策定することがおぼつかなくなってしまうわけである。

(4)のフローに関しては、ガイドラインにもとづいて各加盟国が策定したアクション・プランを欧州委員会がチェックする段階でフィードバックがおこなわれるわけである。だが、ここでも、各加盟国からのアップロードのボトムアップ・ループとともに、欧州委員会からのダウンロードのトップダウン・ループが介在しており、双方向のプロセスが設えられ

ているのである。

(5)のフローに関しては、プリンシパルである欧州委員会からエージェントとしての各加盟国にたいして、一方向的なトップダウンのダウンロード・プロセスが存在するだけにとどまる。

(6)のフローに関しては、(3)の場合と同様に、目標値を設定し、最善の実施方法を探っていく段階で、ナショナル・レベルにおけるアップロードとダウンロードの双方向のプロセスが介在している。

(7)のフローに関しては、加盟国間で水平的な相互のモニタリングと査定がおこなわれていくわけだから、各加盟国というアクター間の水平的な政策ネットワークの典型的な例にあたるといえる。

(8)のフローに関しては、最終的な成果がフィードバックされていく段階で、エージェントとしての各加盟国からプリンシパルとしての欧州委員会へ、いまいちどのアップロード・プロセスがくりかえされることになる。

このように、OMCのダウンロード・プロセスとアップロード・プロセスは、くりかえしフィードバック・ループを循環する仕組みになっている。しかしながら、欧州委員会から提示されたガイドラインなどのプロポーザルには法的な拘束力はない。したがって、成果があがるかどうかは、OMCのプロセスに関与する各加盟国という当事者が、この方式の有効性にどれだけの価値をみだし、どれだけコミットしていくのかに係っているということになる。

すでにふれておいたように、EC時代から伝統的に採用されてきた「共同体方式」は、均一なルールやハードな法制度にもとづいて各加盟国にたいして規制をおこなっていく「ハード・ロー」(hard law)アプローチをとってきた。この回路は、一方向的なダウンロード・プロセスのみでなりたっていた。それにたいして、OMCは、ガイドライン、指標、ベンチマーク、最善の実施方法の共有といったソフトな調整方式を採用し、たとえ各加盟国がガイドラインにしたがわなかった場合でもペナルティを科すことはしない「ソフト・ロー」(soft law)アプローチをとりはじめたのである(Trubek and Trubek 2005: 83)。すなわち、ダウンロードとアップロードの双方向的なプロセスを回路として確保する、マルチレベル・ガバナンスの遂行方法が導入されたわけである。

したがって、(1) EU中枢からのダウンロード・プロセスが、そのまま各加盟国内部における制度化された指揮・命令を意味するわけではないこと、(2) 各加盟国の中央政府が施策の遂行に責任をもち、法的拘束力や権威づけはアクション・プランの実施主体である各加盟国に委ねられるということ、そして、(3) 各加盟国からEU中枢へのアップロード・プロセスが確保されていること、以上のようなポイントがあきらかになる。これらをふまえるならば、OMCは、EUを、法形成システムから政策移転プラットフォームへ、そして、各加盟国が独自の政策を展開していくためのアシスタントへと変化させたのであるとするクラウディオ・ラデェリの見方も、あたっているといえる(Radaelli 2003: 43)。

このように、OMC は、EU がガイドラインの提示によって各加盟国とのあいだで連携した行動をとり、さらに加盟国のあいだでも相互に多様性を認め合いながら協調し、協力していくことをうながしていくという、包摂型のガバナンスにもとづく新たな政策ネットワークの形成過程に足を踏み入れたことを意味しているといえることができるだろう。

だが、OMC については、ヨーロッパ共通の目的や共通の実施指標を採用することによって、EU が加盟国の政治領域を不当にも侵犯するのを容認するトロイの木馬であるとするきわめて辛辣な批判もある (cf. Zeitlin 2005: 23)。こうした批判には、EU をあくまでも政府間主義のレベルにとどめ、各加盟国という国民国家の主権性を保ちつつけていきたいという意図が見え隠れしている。けれども、その一方で、わが国の研究者たちの OMC についての評価は、かなり高いものになっている。

たとえば、庄司克宏は、OMC の裁量的政策調整方式について、「この名称にある‘open’とは、国家による選択的な関与および結果に関する制裁の脅しを伴わないことを含意している」とし、当事者の裁量に委ねられ、加盟国の権限を尊重するという意味において、補完性原則に適合した分権的アプローチとして賞賛されるべきであるという評価をあたえている (庄司 2007: 19, 135)。

また、伊藤は、超国家レベルに集約されていた権限が一部とはいえ各加盟国レベルに委譲された状態を基準にするならば、マルチレベル・ガバナンスに移行したとみなすことができるし、ヨーロッパ化という視点からみれば、加盟国政府の利害が EU の政策に反映されたといえるのだから、アップロードとしてのヨーロッパ化が実現していると理解することができるという評価をしている (伊藤 2008: 42-43)。

このような評価からもうかがえるように、OMC は、EU の新たなマルチレベル・ガバナンスの方法であり、「リスボン戦略」というトランスナショナルな戦略を遂行していくためのメタ・ガバナンスの一環をなしているという評価をあたえてもいいだろう。また、その意味において、EU が政策の束としての政策ネットワークをなしているということをよく物語っているともいえるのである。さらに、伊藤も示唆しているように、EU が加盟国にたいしておよぼす影響力の行使によるダウンロード・プロセスだけを「ヨーロッパ化」(Europeanization) ととらえるのではなく、加盟国から EU にたいして下からの働きかけがおこなわれ、EU と加盟国との相互作用によって加盟国の利害が EU の政策に反映されるアップロード・プロセスの回路を経由した「ヨーロッパ化」が実現されていく枠組みがもたらされたといえるだろう。

けれども、すでに示唆しておいたように、OMC は、EU がなぜ政府間主義を払拭することができないのかということを示すミラー・イメージにもなっているのである。というのは、トップダウンによる伝統的な「共同体方式」と比べて、OMC は、政府間主義の色彩がより強く、そのため、政府間主義をいっそう強めていくのではないのか、したがって、EU 統合のもう一つの手段といえるかどうか疑問であるという批判が絶えないからである。

これまで検討してきたところからは、つぎのような暫定的な結論がえられるだろう。ま

ず、超国家主義を唱える新機能主義は、EU の統合が進んでいくにつれて、加盟国である国民国家にたいする忠誠の提供から、EU という新たな中心にたいする忠誠の提供へと移行し、超国家アクターに政治的な移転がおこなわれていくという上方分権化、すなわちアップロード・プロセスとしての「ヨーロッパ化」を強調する。それにたいして、OMC は、加盟国としての国民国家にたいしてダウンロード・プロセスとしての下方分権化をうながし、それによってマルチレベル・ガバナンスとしての「ヨーロッパ化」を実現していこうとする枠組みを呈示している。

このダウンロードとアップロードの双方向プロセスが確保されたことによって、「ガバナンス政体」としての EU においては、各加盟国とのあいだの「民主主義の赤字」をかなり払拭することができたかもしれない。しかしながら、EU という「ガバナンス政体」をどのように国民国家の主権性を超えたトランスナショナルな政体へと収斂させていくのかという視点からみるならば、「ガバナンスの赤字」をかえって増大させているといわなければならないだろう。

3 ヨーロッパ公共圏とヨーロッパ市民

3-1 参加型ネットワークにもとづいたガバナンス

ところで、OMC の導入によって新たなマルチレベル・ガバナンスの枠組みがもたらされたのはたしかである。だが、そのことによってヨハン・オルセンがいう「熟議による制度構築と政策形成」(Olsen 2010: ix) が担保されたといえるのだろうか。もちろん、そうはいえないのである。

オルセンは、新制度論者である。したがって、ネットワーク論者とは異なって、政治的な中枢、政治的なセンターの存在とそれが果たす役割を重視する。彼は、ポスト NPM の第 2 世代が、「センターの再評価」、「包括的政府」(whole-of-government)、そして「連携政府」(joined-up government) が必要であるということについてふたたび関心をよせはじめていると強調している。けれども、そのオルセンでさえ、集権化され、ハイアラーキー化された政府から、関与、信頼、互酬性をその特徴とする参加型ネットワークにもとづいたガバナンスに、さらには社会と政府の橋渡しをする市民社会組織をともなったガバナンスに転換していく必要があるという考え方をあきらかにしていることに注目しなければならないのである (Olsen 2010: 57)。

さきほど展開しておいた文脈に即していうならば、OMC によるアクション・プランを各加盟国の中央政府がさらに推進していこうとする過程においては、とうぜんのことながら、サブナショナル・レベルにおける NGO/NPO や市民組織などのアクターと連携し、協力することによってガバナンスの実をあげていくことが求められるケースもでてくる。こうしたナショナル・レベルのリージョン (リージョン 2) やサブナショナル・レベルにおいて、どのようにして市民社会と国家とのあいだを橋渡ししていく中間領域としての「公共圏」(Öffentlichkeit, public sphere) をつくりだしていくのか、そして、国民国家のボーダー

を越えた EU というリージョンのレベル（リージョン 1）において、どのようにして EU とヨーロッパ市民社会とのあいだを橋渡ししていく中間領域としての「ヨーロッパ公共圏」をつくりだしていくのか、このことが課題となる。

「公共圏」という概念をめぐるのは、国家や政府といった公共セクターに係わる制度化された「公共圏」に限定されてしまいがちである。しかしながら、まさに「市民」レベルにおける討議や熟議の広がりによって活性化を試み、「市民的公共圏」の形成をめざすのでなければ、オルセンのいう「熟議による制度構築と政策形成」を担保することにはならないのである。

このことと関連して、福田耕治は、「歴史的事実に鑑みれば、欧州諸国では『国家』の枠組みが形成された後に『市民』が形成された事実があり、EU の出現と EU 条約による『欧州市民権』の導入によって、『欧州公共圏』を形成する可能性が開かれたとみることができるかもしれない」と述べている（福田 2010: 18）。これは、2009 年 12 月に発効したリスボン条約に盛り込まれた市民発議権（ECI: European Citizens Initiative）の制度化を念頭においた期待可能性の表明であるといえよう。ちなみに、EU 条約第 11 条では、100 万人のヨーロッパ市民の署名が集まれば、欧州委員会にたいして立法の発議を求めることができると規定されている（この制度化の準備・形成過程については、安江 2007 を参照）。

この市民発議権は、EU の「ガバナンス政体」の側からダウンロード・プロセスとして付与された制度化であり、制度的保障の枠組みとしては一歩前進したものとして評価することができるだろう。だが、いまだ制度的に保障されてはいない市民社会の側からのアップロード・プロセスとして「公共圏」を形成し、討議や熟議をおこなうための「市民的公共圏」を構築していくダイナミズムがでてこなければ、「民主主義の赤字」を埋め合わせていくことはできない。ひいては、「ヨーロッパ市民」を形成していく動きにはつながっていかないのである。

欧州委員会は、2006 年 2 月に『欧州コミュニケーション政策白書』を提出し、ヨーロッパ人はこれまで欧州議会の議員を選出する投票権が付与されていること以外は、ヨーロッパの問題について発言し、議論をおこなう機会がほとんどあたえられてこなかったが、こうした事態を改善し、是正していくということを宣言した。この『白書』によれば、(1) これまでは「公共圏」というとほとんどが国民国家レベルに限定されてきたが、これからはナショナル、リージョナル、ローカルのそれぞれのレベルにおいて「公共圏」を形成し、さらに各加盟国のボーダーを越えた公共の場において議論をおこなっていく必要があること、そして、(2) 公共政策に関わるあらゆる情報を市民に伝え、公共的な議論を保証することが、各加盟国の中央政府だけでなく、地方政府にとってももっとも大きな責任であるということ、この二つが明確に文言化されている（Commission of the EC 2006: 4-5）。

既存の EU の「ガバナンス政体」には、1992 年に EC 条約が改正された際に、閣僚理事会にたいする助言機関として誕生した「地域評議会」（Committees of the Regions）がビルトインされている。その点では、サブナショナル・レベルからのアップロード・プロセス

も、限定的とはいえ確保されてきたといえる。この評議会は、各加盟国の地方自治体の代表によって構成される「国家より小さい自治体の越境連合体」、すなわちトランスナショナルな地方自治体連合として制度化されたものである。

中村民雄は、この「地域評議会」と関連づけて、「自治体のような各国憲法上も認知されている主体の越境連合体に限らず、各国憲法が予定していない私人間の越境連合主体もまた、EUの制度形成の主体として登場してくる可能性があることになろう」と述べている(中村 2005: 223)。ここでいう「私人間の越境連合主体」とは、NGO/NPOをふくめた「市民」の集合体、すなわちアソシエーションやシビック・グループのことをさしているといえる。まさに、こうした発想が、「ヨーロッパ化」をEUの側からの包摂型の政策ダウンロード・プロセスにとどめておくことなく、EUというリージョンをカバーするトランスナショナル・アイデンティティの形成にまで広げていこうとする方向性をもたらしていくのである。

けれども、EUからのダウンロード・プロセスにおいて付与される「ヨーロッパ市民権」を享受することで満足してしまうのではなく、市民が、市民発議権のような制度も活用しながら、みずからの手で、広範囲にわたる、しかも多様な「市民的公共圏」を形成し、討議と熟議による市民の側からのアップロード・プロセスとしてEUの政策過程にたいして働きかけをおこない、政策形成に影響をおよぼすアドボカシー(政策提言)機能を発揮していくことが望まれるのである。

3-2 「憲法制定権力」とトランスナショナルな「市民的公共圏」の構築

この「市民的公共圏」の構築について、ユルゲン・ハーバマスの公共性・公共圏をめぐる論理を参照しながら考えてみることにしよう。

ハーバマスは、ポスト国民国家という状況において、グローバル社会全体をカバーするグローバル・レベルの政治を、「世界内政治」(Weltinnenpolitik)あるいは「グローバル政治」(globale Politik)と名づけている。EUについては、「国民国家を超えた統治形態」(eine Form des Regierens jenseits Nationalstaates)のモデルを提供できるものであるととらえている。けれども、その性格づけをめぐるっては、国連とおなじような「超国家共同体」(supranationale Gemeinschaft)であると述べるだけにとどまっている(Habermas 2004: 47, 56, 76, 79-80)。これだけならば、グローバル・ガバナンスを担っていく国連というトランスナショナルな(超国家)レジームと、リージョナル・ガバナンスを担っていくEUというトランスナショナルなレジームとの二つを区別しているだけにすぎないということになってしまう。

だが、われわれがハーバマスから学ぶものがあるとするれば、国民主権を謳っている国民国家ならば、国民が憲法制定権力(constituent power)を保持しているのはとうぜんであるとされている憲法学の常識を、国民国家を超えた政体の枠組みを構築するための論理として援用しようとしている点である。もちろん、この論法は、演繹法による一種の社会契

約説にもとづく擬制であることをふまえておかなければならない。ハーバマスは、つぎのように述べている。

国民意識は、一つの国家をめぐって結晶化するのであり、国民大衆 (Volk) は、その国家という形態に集団としての行動能力を備えたアクターとしてのみずからをみいだすのである。一方、市民 (Staatsbürger) による連帯は、自由で平等な人びとからなる民主主義的な憲法にもとづいた政治的共同体 (demokratisch verfassten politische Gemeinschaft) の一員であることから育まれていくのである (Habermas 2004: 78. 訳文は変更してある)。

ハーバマスは、一国内において政治権力の中枢が介入主義的に強制してくる指揮命令をそのまま受容する受動的な国民大衆ではなく、市民が、みずから保持している憲法制定権力を行使し、その力能を能動的に発揮することによって、みずからが属している国民国家との同一化がおこなわれていくと考えている。つまり、既存の国民国家における国家と市民社会の二重構造を前提としたうえで、国家中枢の政治権力は、憲法制定権力を保持する市民からなる市民社会の側からの同意があった場合のみ、その正当性が承認されるとするわけである。

国民としての市民が固有に、すなわち生まれながらに保持している憲法制定権力の行使がおこなわれ、国家の存立基盤の形成と正当性をめぐる承認がおこなわれることによって、「国家中心志向から憲法志向への転換」(Wechsel von der Staatszentrierung zur Verfassungsorientierung) が実現されるというこのスキームのことを、ハーバマスは、「憲法パトリオティズム的な結合」(verfassungspatriotische Bindung) と呼んできた。すなわち、「国民 (Volk) は、民主主義においては憲法制定権力 (verfassunggebende Gewalt) を保持する主体として存在しているが、みずからのアイデンティティをみずからが制定した憲法からはじめて獲得するわけではない」。とするならば、「国民主権 (Volkssouveränität) は、実定法という人工的な秩序とは対照的に、過去において有機的に、自生的に育まれたものにみずからを投影する国民を前提とするのである」(Habermas 1996: 159. 訳文は変更してある)。ハーバマスは、このように主張する。

この 1990 年代半ばに書かれた『他者の受容』という著作で展開された論理は、国民主権という制度にとってもっとも基本的な「憲法制定権力」を付与する根拠を、「自生的に生まれ、歴史的に宿命づけられた同胞意識」(naturwüchsige und historisch schicksalhafte Zusammengehörigkeit) に求めていくというものである。この考え方は、じつは、国家有機体説まで溯りかねないきわめてやっかいな論理である。しかも、ハーバマスは、すでに一般的な概念として通有性をもっているかのように、この「憲法パトリオティズム的な結合」というタームを使いつづけてきた。けれども、ことばといい、まわりくどい論法といい、いまなおきわめて誤解されやすいものであるといわざるをえない。

もともとのハーバマスの意図を詮索することはここでは禁欲するとして、既存の国民国家の権力実態と、国民国家の権力基盤（市民の憲法制定権力）とを切り離す準拠枠組みが設定されたことによって、市民が保持する憲法制定権力は、既存の国民国家という一国のボーダー内に縛りつけられるものではなく、国民国家のボーダーを越えたトランスナショナルなレベルのものになっていくことも可能であり、EU という「ガバナンス政体」の存立を根拠づける論理としても援用することができるという論法がもたらされたという点に注目すべきなのである。

つまり、国民が固有のものとして保持する憲法制定権力を国民国家から切り離すことができるならば、国家中心主義から脱却していく契機として、これを活用することが可能になるわけである。そして、国民国家から EU という「ガバナンス政体」への上方分権化のアップロード・プロセスにあてはめるならば、EU という「ガバナンス政体」が EU 法という法制度を備えることについても、国民国家の存在がその正当化の根拠になっているという論法をとらなくともいいということになる。そうなれば、憲法制定権力をもった市民に、その直接的な正当化の根拠を求めることも可能になるわけである。

くりかえしになるけれども、ヨーロッパでは、「国家」の枠組みが形成された後に「市民」が形成された歴史的な事実がある、と福田は述べている。ハーバマスもまた、国民国家のあいだでなんのハイアラーキーももたない、構成メンバーが形式的に平等な集合体として、国連、WTO、EU という共同体がまずつくりあげられ、そのあとで、世界市民的な秩序（*weltbürgerliche Ordnung*）をもった行為能力のある国際組織に発展していくと考えているのである（Habermas 2004: 132）。つまり、EU の場合にも、まずもって、主権性をもった国民国家どうしのゆるやかな結合として EC や EU というスプラナショナルな（超国家的な）共同体がつくりあげられ、それにたいしてあとから権限が付与されていく（*Ermächtigung*）という舞台回しになっているのである。

この点については、国民国家から EU へ上方分権化されていくという経路をたどると考えられていると解釈することができる。そして、憲法制定権力をめぐる二分法を援用していくならば、その後の論理としては、「ヨーロッパ市民」が、国民国家を媒介にしないで、EU 法という制度を直接的に根拠づけているという論法を援用すればいいということになるわけである。

ところが、実際のハーバマスの論理は、残念ながらもっと弱いものでしかない。国民国家を中心にすえた憲法秩序だけが、国家の組織や機関について憲法が規定する部分に依拠して、制度化された公共圏（政府セクターや公共セクター）、選挙、議会、その他の参加形式をつうじて、政治的な拘束力をもった政府の決定にたいして市民が平等にアプローチすることができるよう保障していく。こうしたレベルに落ち着いてしまうのである。さらに、ハーバマスは、国際政治のアリーナには、国家のような存在性格をもたない多国籍企業や非政府組織が存在しており、国民国家は、こうしたグローバルなプレイヤーとこのアリーナを分かち合わなければならないわけだが、法と正当な権力というコントロールのた

めの資源をもっているのは国家だけであるとも断言している (Habermas 2004: 140, 175)。

だが、その一方では、メディアや非政府組織によって生みだされ、社会運動や政治運動によって動員されていく「弱い公共圏」(schwache Öffentlichkeit) の自発的な活動が、議論と決定をめぐってゆるい結合による正当化の道を開いているのも事実であるとしている。このタームは、公共圏が単一のものではなく、複合的なものであり、しかも決定形成の権限を握っている議会や行政など公的な制度からなる「強い公共圏」(strong public sphere) と、そうした政治システムの外部でおこなわれる熟議からなる「弱い公共圏」(weak public sphere) とに区別されると強調したナンシー・フレイザーからの批判を受け入れて、ハーバマスが用いはじめたものである (Fraser 1992)。

ハーバマスは、こうした弱い「非公式な公共圏」(informelle Öffentlichkeit) における意見形成が、コミュニケーションを媒介にして生みだしていく影響力は、道徳的な怒りや感情的な拒否反応を呼び起こすだけで、十分に世界市民的な社会統合をもたらすところまで至りつくのであるというように、既存の秩序の変更を迫る潜在性を秘めているといった言い方もしている (Habermas 2004: 141)。

これまでフォローしてきたところからわかるように、ハーバマスの考え方は、「自由で平等な人びとからなる民主主義的な憲法にもとづいた政治的共同体」としての国民国家から解放されたものであるとはいいがたいことがはっきりする。しかしながら、国民国家の主権性を容認した政府間主義の立場をとっているのかというと、そうではない。ハーバマスは、これまで一貫して国民国家の空洞化が進んでいることを強調してきたわけだから、やはり超国家主義の立場をとっているとみなしていいのである。

この文脈におけるハーバマスの姿勢は、「民主主義的な憲法にもとづいた政治的共同体」、すなわち立憲国家の枠組みをそのままグローバルなレベルまでに拡大していくならば「世界共和国」(Weltrepublik) としての世界政府の実現につながっていくといったオプティミスティックな発想をしりぞけようとする、この一点にしばられているといってもいい。ハーバマスは、世界政府のような、国家形態の延長線上にある中心や中枢を備えたシステムではなく、「脱中心化された世界社会の政治体制は、……国家の性格をもたない複数の次元のシステム」でなければならないと強調する。この複数の次元のシステムは、スプラナショナルなレベルでは国連、トランスナショナルなレベルでは EU であるとされている。そして、ハーバマスは、こうした国民国家レベルを超えた国連や EU といった政体によって、「世界政府の存在しない世界内政治」(Weltinnenpolitik ohne Weltregierung) が実現されていくという期待可能性を示すわけである (Habermas 2004: 135)。

この論理の回路は、ジェームズ・ローズノーが唱えた「ガバメントなきガバナンス」論ともオーバーラップしているといえるだろう。ローズノーは、世界政府のような「共通の優位者」(common superior) が存在しないグローバル・ガバナンスの準拠点を、多様なアクターが妥当なものであると認めることによって機能を発揮することが可能となるルールの集積されたシステムであるとした (Rosenau 1992: 5-7, 28, 272, 294)。けれども、ハー

バマスは、ローズノーとは異なって、もっと明快に、多様なグローバル・アクターによって構成される「ガバナンス政体」について、グローバル・レベルにおいては国連を、リージョナル・レベルにおいてはEUを、その主体として措定するのである。

そして、ハーバマスは、これら両方のレベルにおいて形成されていくルールが集積システムが正当化されるのは、グローバル・アクターの一つであり、両方の政体の構成メンバーである国民国家のあいだの合意と妥協によると強調する。なぜならば、国連にしる、EUにしる、「脱国家的な、弱い立憲化は、正当化の力を、国家中心的な憲法秩序から提供してもらえない」からである (Habermas 2004: 140)。つまり、国連にしる、EUにしる、民主主義的な意見形成と意思形成のプロセスを媒介としてきた国民国家の存在を重視しなければ、その存立基盤を確保できないと考えるからである。この点において、ハーバマスは、政府間主義との妥協を図らざるをえないのである。

だが、それとはぎゃくに、ハーバマスは、「スプラナショナル (超国家的) な共同体は、国民国家の法秩序にたいして、スプラナショナル (超国家的) な法が優位することを要求する」 (Habermas 2004: 136) とも述べている。こう述べることによって、国連やEUという「ガバナンス政体」が、国民国家からのアップロード・プロセスとしての上方分権化によって権限を移譲され、そのうえで、国連憲章やEU法などが正当化されていくのだとすることで、二重の承認を獲得する論拠を確保する。ハーバマスの演繹法を援用するならば、この二重の承認と同時に、国民主権としての憲法制定権力もまた、これらのスプラナショナル (超国家的) な政体の存立基盤へと転化されるという推論が措定されるわけである。

ハーバマスの立論にしたがえば、各加盟国における「国民」は、この承認とパラレルに、国連の場合には「世界市民」 (Weltbürger, global citizen) へ、EUの場合には「ヨーロッパ市民」 (europäischer Bürger, European citizen) へとスライドされていくことになる。EUにかぎっていえば、各加盟国の国民は、みずからの憲法制定権力を保持したまま、みずからが属する国民国家の主権性の存立基盤として正当性を付与すると同時に、みずからが属する国民国家を超えた「EU市民権」を保持する「EU市民」として、EUという「ガバナンス政体」の存立基盤の正当性を承認する主体でもあるという、二重の性格を獲得するわけである。

これは、EUの各加盟国の「国民」 (demos) を、そのままそっくりEUレベルにおける「市民」 (demos) へと転化していくという演繹法の推論にもとづくものである。「EU市民」なのか、それとも「ヨーロッパ市民」なのかについては、「EU市民」であるとするのが正確な言い方だろう。それはともあれ、ハーバマスが強調する「各国の国民」 (Volk, nation) から「ヨーロッパの市民」 (europäischer Bürger, European citizen) への転換という論理は、「ヨーロッパ公共圏」という媒体としての中間領域が必要であるという認識を支えていく論理として十分に通用するといえるだろう。

もちろん、これは、民族、人種、宗教、文化、言語、習慣・慣習、地理、そしてナショ

ナリズムといったさまざまな要素を削ぎ落とした議論である。メッテ・ジャリィは、一人ひとりの人間が「同一性」(sameness)の感覚を抱いていることが、共通のアイデンティティをもっているという感覚をもたらし、互いに「社会的な連帯感」(social solidarity)を抱き、紐帯を強めていくものになるといった議論があることを紹介している(Jolly 2007: 75)。こうしたコミュニタリアン的な議論は、一見するともっともなものである。だが、とても実現しそうにもない、ハードルの高すぎるアイデンティティ論であるといわなければならないだろう。したがって、「EU 市民」のアイデンティティについて語る場合には、とくに民族や文化の有機的な結びつきといった社会人類学や文化人類学の要素を取り払ったうえで、EU という「ガバナンス政体」をめぐる正当化をどのように保証するのかという点に絞り込まないかぎり、議論はカオスに満ちた堂々めぐりのメビウスの輪にはまり込んでしまうだろう。

ジャリィは、ヨーロッパ民主主義をつくりだしていくにはトランスナショナルな紐帯がなければならないとするハーバマスの単純明快な議論にたいして、ハーバマスの「世界市民」論を念頭において、グローバルなレベルのトランスナショナルな紐帯が作りだされていなければ、ヨーロッパのトランスナショナルな紐帯がもたらされないという論法なのではないかという批判を投げかける。そして、こうつけくわえている。目下のところ民族や文化といったアイデンティティを共有する「EU 市民」(EU demos)は存在しておらず、EU からトップダウンであたえられる市民権のような「法的なデモス」(legal demos)が作りだされる可能性はある。しかし、そのことが、そのまま社会や市民のレベルにおいて「ヨーロッパ市民」(正確には「EU 市民」)を自動的に生みだしていくことにはつながらない。そのため、アイデンティティの形成をめぐっては、強いアイデンティティと弱いアイデンティティがせめぎあい、ナショナリズムがさらに台頭してくる危険性がある。そのことによって、ヨーロッパ人が互いに阻害しあう二重の阻害の状況に陥ってしまう危険性がある(Jolly 2007: 87-88)。

しかしながら、ハーバマスの「世界市民」論については、国連というスプラナショナルな「ガバナンス政体」の正当化を保証する一種の擬制として考えだされたものであり、世界市民なるものが実際に存在しているとか、存在しなければならないというものではない。ジャリィは、この点を誤解している。このハーバマスの論理については、すでに説明しておいたとおりである。こうしたフィクションの設定を回避したければ、デビッド・ヘルドのように、「コスモポリタン法」(cosmopolitan democratic law)のようなルールを「共通の優位者」として制度化し、それに優位性を認めていくもう一つの演繹法を用いたフィクションを措定しなければならなくなる(Held 1995: 227-230; Held 2010: 92, 104)。

また、法的な「EU 市民」に関しては、2009年12月に発効したリスボン条約に市民発議権(ECI)の制度化が盛り込まれるなど、部分的にはすでに実現している。市民権や人権をめぐる問題は、どのようなシステムもそうであるように、EUの内部環境や外部環境が変化すれば、その事情変更にしたがってそのつど対処され、変更されていくのである。それは、

国民国家内部のシステム環境の変化とまったくおなじように、EU という「ガバナンス政体」においても、永遠につきまといていく問題なのである。

問題なのは、ウィレム・マースのように、共通の「ヨーロッパ市民」なるものが生まれたならば、「ヨーロッパのアイデンティティ」あるいは「ヨーロッパ人というアイデンティティ」を共有することにつながり、相互理解や信頼につながっていくといったオプティミスティックな期待可能性の考え方が、どのような場合にもつねに存在しているということである (Maas 2007: 96)。

いうまでもなく、「EU 市民」は、いまだダウンロード・プロセスにおいてあたえられた「法的なデモス」としてしか存在していない。「ヨーロッパ市民」どころか、「EU 市民」というアイデンティティさえ、共有されてはいない。各加盟国の「国民」(Volk, nation) は、いまだそれぞれの国民国家にたいして忠誠の提供をおこなっているのであって、EU については、いまだ共通の問題を解決する手段という位置づけにとどまっており、アイデンティティを抱く媒介となり、忠誠を提供すべき共通の対象というものにまでなっていないのである。国内に分離主義に近いリージョナリズムを抱えているイギリスの事例が、なによりもよくそのことを物語っているだろう。

マースは、ハーバマスを引き合いにだしながら、EU 市民やヨーロッパ市民が生まれたならば共通の「愛国心」が生みだされていくと述べているが、とてもそのような可能性を展望できるような段階にはない。くりかえしになるけれども、ハーバマスの誤解をもたらしかねない「憲法パトリオティズム的な結合」という造語は、(1) どのような国民国家だろうと国民主権を標榜するかぎり、「国民」がその国民国家の存立基盤となすという意味において「憲法制定権力」を保持しているということ、(2) その「憲法制定権力」を「国民」にあたえるのは「自生的に生まれ、歴史的に宿命づけられた同胞意識」であること、そして、(3) ここからは推測であるが、そうした同胞意識が愛国心の共有と国家にたいする忠誠の提供をもたらしていくのだということ、こうした考え方にもとづいてつくりだされたものと思われる。

「憲法パトリオティズム」ということばをはじめて用いたのは、ドルフ・シュテルンベルガーである。パトリオティズムというのは、生まれ育った郷土 (patria) にたいする愛着がもとになって醸しだされていく国家への帰属性と国家にたいする忠誠という感情である。シュテルンベルガーは、憲法国家にたいする愛国的な感情をいやくという「憲法パトリオティズム」とおなじような意味合いをこめて、「国家友愛性」(Staatsfreundschaft) ということばを用いていた (Sternberger 2001)。

「自生的に生まれ、歴史的に宿命づけられた同胞意識」を「憲法制定権力」が派生する根拠とするかぎりにおいては、ハーバマスが、シュテルンベルガーとおなじパトリアへの愛着という発想に近づいていってしまうのは否めない。シュテルンベルガーは、国家への忠誠と憲法パトリオティズムを墨守する国家学の系譜から一歩もぬけだすことはできなかった。けれども、ハーバマスは、憲法という概念を、国家だけではなく、市民社会に基盤

をおいたものであるととらえかえし、さらに、普遍主義の視点から国民国家の枠組みを越えていく、EUのようなトランスナショナルな政体と結びつけていくというコスモポリタニズムの立場を保持することで、シュテルンベルガーのように、パトリアへの愛着といった偏狭主義的な感情に回帰していくアポリアに陥ってしまうのを回避する術を手に入れることができたのである。

もちろん、ハーバマスは、普遍主義の立場をとるわけだから、自生的なパトリアと憲法という人工的な秩序を直接結びつけようとする志向性をもっているわけではない。その点で、シュテルンベルガーとは異なっている。しかも、憲法制定権力という概念を、国民国家の内部においてだけではなく、国民国家を超えた政体の枠組みを構築するための論理として援用していこうという意図をもちあわせている点で、シュテルンベルガーの狭隘な視点にとどまらずにすんだということができる。

ハーバマスは、すでに一般的な概念として通有性をもっているかのようにこのタームを用いてきた。しかしながら、きわめて誤解されやすいこのタームについては、変更すべきであるといわなければならないだろう。

3-3 価値の共有によるコミュニティ、問題解決のレジーム、権利をベースにしたポスト国民国家連合のはざま

そのことはさておくとして、コミュニタリアンのように、ヨーロッパ市民としての集団的なアイデンティティが共有される以前に、すでになんらかの共有された価値が存在していなければならないといった前提条件をつけてしまうと、ヨーロッパのアイデンティティをめぐる問題は身動きがとれなくなってしまう。したがって、ヴィヴィアン・シュミットのように、EUには、人びとが依存する有機的な民族共同体のような、あるいは文化的な同一性といったような同質性は存在しておらず、またそのような主体的な要素も、客観的な条件も伴ってはいないと断定してしまったほうがいいのである (Schmidt 2006: 17)。

エリク・エリクセンは、EUという「ガバナンス政体」の正当化をめぐって、(1) 価値の共有にもとづいた共同体という存在性格のほかに、(2) 問題解決主体としてのレジーム、さらに、(3) 権利をベースとしたポスト国民国家連合という存在性格が備わっていなければならないとつけくわえている (Eriksen 2009: 58)。これら三つの正当化の条件のうち、コミュニタリアンが前提とするような、(1)の価値の共有にもとづいた性格づけはありえないわけだから、(3)の権利付与をベースにしたポスト国民国家連合と(2)のリージョンにおける問題解決の主体という性格づけが残ることになる。エリクセンもまた、ヨーロッパのアイデンティティが共有された価値として存在していなければならないといった性格づけを批判して、「ヨーロッパ市民は、ヨーロッパにたいしてよりも、それぞれの国民国家にたいして、あいかわらずはるかに強いアイデンティティを抱いている」と述べている (Eriksen 2009: 221)。

これを裏づけるかのように、コンストラクティビストであるピーター・カツェンシュ

タインとジェフリー・チェックルも、一つにまとまった強いアイデンティティなどヨーロッパには存在しておらず、国民国家のアイデンティティ形成の過程を再現するかのように葛藤をはらんだ、弱い、未完の、多様なアイデンティティしか存在していないとすることができると述べている。そのうえで、彼らは、「一つのヨーロッパが存在しないのとまさに同様に、一つにまとまったヨーロッパのアイデンティティも存在しないのである」ともつけくわえている (Checkel and Katzenstein 2009: 213, 216)。しかし、どのようなシステムも、試行錯誤をくりかえす一定のモラトリアム期間をすぎれば、定常化の段階に至りつくわけであり、彼らがいうような非定期的なカオスの状態が途方もないほど長期にわたってつづいていくわけではない。

じじつ、EU 法は、実定法としてすでに機能しているわけだから、ジャリィのいう「法的なデモス」としての「EU 市民」(EU demos) は存在していると考えていいだろう。したがって、権利付与をベースとしたポスト国民国家の「ガバナンス政体」というエリクセンの評価はなりたつわけである。ただし、それを国家連合と定義づけてしまうと、政府間主義に陥ってしまう危険性がある。もう一つのほうの問題解決の主体という性格づけについては、ギリシャ、スペイン、ポルトガルなど南西ヨーロッパ諸国が EU に加盟したのも、さらに東ヨーロッパの旧社会主義諸国が EU に加盟したのも、まさしく目の前の問題解決を図りたいという課題があったからであり、いわばこのような実益を獲得することが、EU という「ガバナンス政体」を正当化していくもっとも大きな理由であるといえるだろう。

おなじくコンストラクティビストであるトマス・リッセは、かつては、EU も、各加盟国としての国民国家も、両方とも「想像の共同体」なのであり、国民国家の「国民」は国民国家にたいしてアイデンティティを抱き、一方、「ヨーロッパ市民」も、EU にたいしてアイデンティティを抱きはじめていると強調していた (Risse 2004: 248)。ところが、最近ではすこし考え方を変えて、EU は、国民国家の上位に、国民国家を超えて存在しているわけではないが、ヨーロッパ化が進行していくとともに、マルチレベルの政体に適用してきており、EU そのものは、みずからの手で正当性を生みだすことができるわけではないにもかかわらず、マルチレベル政体に適用することによって、加盟国の正当性の基盤を掘り崩しているのであると述べるようになっていく (Risse 2010a: 229-230)。このように、以前の単純明快さは影を潜めているけれども、リッセもまた、マルチレベル・ガバナンスに適応し、それによって問題解決を図っていく主体としての EU の性格づけを受け入れていることがわかる。

ところで、すでにふれておいたように、《European identity》というタームには、「ヨーロッパのアイデンティティ」と「ヨーロッパ人としてのアイデンティティ」という二重の意味が込められている。しかしながら、それぞれの国民国家のアイデンティティがそのままヨーロッパ化として拡大されていったとしても、「ヨーロッパのアイデンティティ」が形成されるわけではない。また、「ヨーロッパ人としてのアイデンティティ」もつくりあげられていくことにはならない。コンストラクティビストであるチェックルとカツェンシュ

タインがいうように、「ヨーロッパ化」(Europeanization)は、EUと各加盟国という国民国家が相互行為をおこなう相互補完的で複合的なダイナミズムをなしているのはたしかである(Checkel and Katzenstein 2009: 9)。

だが、同時に、そのことが、「ヨーロッパのアイデンティティ」の形成についても、「ヨーロッパ人としてのアイデンティティ」の形成についても、ぎゃくに阻害要因になっているといわざるをえない。というのは、EUは、いまだに国民国家のボーダーフルな壁を打ち破り、その力を弱体化させることによって、各加盟国をコントロールすることができるプリンシパルの位置を確保できているわけではないからである。

このように、国民国家からのアップロード・プロセスとしての「ヨーロッパ化」という回路からEUという「ガバナンス政体」の正当化にたどりつくことには、かなりのアポリアがあることがあきらかになった。そこで、もう一つの選択肢である「市民的公共圏」の形成というアップロード・プロセスの回路に立ち戻って、「ヨーロッパ化」について考えてみることにしよう。

3-4 もう一つのアップロード・プロセスとしての「ヨーロッパ化」

いうまでもなく、「公共圏」という概念は、もっぱら政府行政セクターや公共セクターがかたちづくる公共領域、すなわち「政治的公共圏」だけでなりたっているわけではない。しかも、この「政治的公共圏」というのは、政府や行政の所掌領域そのものをさすのではなく、市民社会とのあいだを媒介する中間領域をさす概念なのである。

それにたいして、市民社会のほうは、経済活動の領域と私生活世界からなっており、営利と非営利の活動領域からなる二重構造をなしている。欧米では、NGO/NPOのことを「シヴィル・ソサエティ」と呼ぶことが多い。しかしながら、この狭義の意味での市民社会も、NGO/NPOやコミュニティ組織にくわえて、個人や家族が集住するコミュニティそのものの総称として用いられている。したがって、経済活動の領域をふくめた広義の市民社会に内包されるかたちで部分集合として存在している狭義の市民社会が、「市民的公共圏」をつくりだしていく主体ということになる。「市民的公共圏」という概念もまた、経済活動以外の領域である私生活世界からなる狭義の市民社会と、政府や行政とのあいだを媒介する中間領域をさしていることについても、すぐ了解がつくものと思われる。

このように、中間領域というかぎり、双方向の関係性をふくんでいる。「政治的公共圏」の場合には、政府や行政にたいするアップロード・プロセスと、経済活動を主とする広義の市民社会、そして、それ以外の狭義の市民社会にたいするダウンロード・プロセスとの双方向のループを媒介する役割を果たすのである。経済活動を主とする広義の市民社会も、「経済的公共圏」を中間領域としてかたちづくっており、ここでも政府や行政にたいするアップロードとダウンロードの双方向プロセスが保持されている。また、経済活動以外の私生活世界からなる狭義の市民社会とのあいだでは縦の関係ではなく、水平的な関係が存在しているわけだから、インプット・アウトプットの相互作用のループによる相互補完関

係が保たれているといえるのである。

ここまでのオーバービューをおこなうならば、政府・行政という公共セクターからなる国家と、民間営利セクター、民間非営利セクターの二つからなる市民社会とのあいだの双方向のインプット・アウトプットのループによる相互補完関係を反映したものが、中間領域としての「公共圏」であるということになる。つごう三つのセクターのあいだをそれぞれ双方向で結んでいるループが、中間領域としての「公共圏」をなしているといってもいい。そして、政府と行政からなる公共セクターと、私企業や NGO/NPO などを含めた民間の営利セクターおよび非営利セクターとのあいだでかたちづくられている、公益の実現をめざした公-私-共による協働・連携の相互補完関係が、「公民パートナーシップ」(PPP) というものである。

「市民的公共圏」の形成に関して、故ベルンハルト・ペータースは、公共の場において交わされるコミュニケーションという活動領域に実際に参加することによるだけでなく、共通のテーマや問題について理解する聴衆の一員であるという意識を集団に属する人びとが抱くだけでも、「公共圏」に一歩足を踏みだしたことになる」と述べている (Peters 2007: 283-284)。集団的な意識をもつだけで実践に参加したことになるのかどうかははなはだ疑問であるといわれるかもしれないが、ペータースがいたいのは、まず問題がなんなのかを理解する学習過程からはじまるということである。こうした学習過程をへて、市民たちの小さなグループが、ジョン・ロールズのいう「公共的な理由」(public reason) を明示したうえでなんらかの公共的な問題について討議をおこない、熟議の結果、意見形成されたものや合意形成されたものをアドボカシー (政策提言) として提案しようとする、その場 (トポス) がたとえ少人数によるグルーピングによるものだろうと、すでに「公共圏」をかたちづくっているといえるというわけである。

べつの言い方をすれば、「市民的な公共圏」の形成という作業は、国民国家のもっとも下のレベルであるローカル・コミュニティから開始されていくということである。コミュニティに集住している地域住民は、当初は「ただの市民」(ordinary citizen) でしかないが、さまざまな学習過程をへて、「それなりの市民」(adequate citizen) へ、さらに「積極的・能動的な市民」(positive citizen) へと成長をとげていく。こうした市民の自発的な活動は、彼らのあいだのゆるやか結合によって、あるいはリジッドな結合によって、またフェイス・トゥ・フェイスのコミュニケーションとして討議や熟議をかわし、意見形成をおこなっていく小さな「市民的公共圏」の形成というかたちではじめられていくのである。ペータースとウェスラーがいうように、はじめは、小グループで地域のさまざまなテーマを問題ごとに取り扱うだけの、あるいは自分たちのグループに関係のあることだけをあつかう「サブ公共圏」(Suböffentlichkeit) から出発していくわけである (Peters und Weßler 2006: 127)。

話は少し回り道になるけれども、人びとのあいだで交わされるコミュニケーション媒体の主流は、すでに書籍や新聞からテレビやインターネットに移ってしまっている。このよ

うな事態について、ハーバマスは、「アイコン的転回」(iconic turn)、すなわち「ことばから画像への転回」(Wende vom Wort zum Bild)と名づけている(Habermas, 2008b: 82)。このアイコン的転回は、エジプトやリビアなど中東や北アフリカの諸国でツイッターなどを利用して権威主義的な支配者にたいして抵抗し、レジームを転換するほどのパワーを国民大衆にあたえるまでに影響力をもつようになっている。

だが、同時に、古きよき時代のような、ばらばらな国民大衆の耳目を選別されたニュースに向けさせていくといったメディアや知識人の役割もまた、失われてしまっている。テレビに頻繁に登場するオピニオン・リーダーも、いまでは、断片化された情報をつなぎあわせて、事態がどうなっているのかという現状について解説をおこなうだけで、どのような方向性に向かって進んでいくべきなのかを国民大衆に向かって指し示すことなどまったくない。ハーバマスは、インターネットの普及によるアイコン的転回が、コミュニケーション関係を断片化し、拡散化させ、どのような情報も、おなじレベルのものとして水平化し、脱形式化してしまう結果をもたらしたと慨嘆している。

こうして、「市民的公共圏」のありようも、拡散化し、断片化した多様なものへと変容していくことになる。けれども、多様な「市民的公共圏」が、ただ拡散し、断片化したままでいいのかというと、そうではない。多様で断片化した「市民的公共圏」をネットワークで結び、より大きな公共圏として影響力を発揮することができるようにしていく必要がある。小さな市民グループの広がりを中心的に拡大していくだけでなく、同時に、既存のメディアやインターネットを媒体として活用していくことも、もちろん「市民的公共圏」を拡大していくツールとして必要なのである。

ただし、マス・メディアやインターネット網によって「市民的公共圏」の形成や拡大をすべて代替できると考えたり、また代替しようとしたりするのには、道具主義でしかない。というのは、メディアやインターネットは媒体とはなるものの、それは、あくまで手段なのであって、目的ではないからである。手段にひきずられてしまえば、「市民的公共圏」を、とくにトランスナショナルな「市民的公共圏」をかたちづくっていく目的がなんなのが見失われてしまうのである。ジャッキー・ハリソンは、ヨーロッパの市民社会と政治・経済の現実との結びつきをどのように実現していくのか、そして、それによって民主主義を促進していく市民の活動をどのようにサポートしていくのかは、ヨーロッパのメディア形成者が商業的な面と公共的な関心とのバランスをとりながら、ヨーロッパ・メディアの再構築をどのようにおこなっていくのかということにかかっていると述べている(Harrison 2009: 12)。

だが、こうした一般論を語るだけでは、EUで使用されている公用語が23もあるという現実がもたらしている「コミュニケーションの赤字」(communication deficit)という壁を乗り越え、トランスナショナル・メディアのネットワークをつくりあげていく方策としてはなんの役にも立たない。それにたいして、カテリーン・カントナーは、言語の壁とメディア・システムの不備という二つの壁をめぐる政治的な議論が課題となっているが、国民

国家レベルの公共圏を超えていくためにはどのような範囲で、どのような密度で、どのような構造の公共圏をつくりあげていくのかということ、マス・メディアのコミュニケーション空間においても議論の対象にすべきであるが、それ以上は理論的な考察のレベルを超える問題であると正直に告白している (Kantner 2006: 149)。

それにたいして、ペータースは、ことばの意味やニュアンスの違いなど言語空間の種差をめぐって国民国家の公共圏を超えることができずにいるが、英語を EU の領域における共通の第二言語にしていくなれば、公共圏のトランスナショナル化の問題を解決することができるのではないかといったきわめてオプティミスティックな展望を述べている (Peters 2007: 294)。

それだけではなく、ペータースは、メディアが果たす役割について、(1) 公の監視の下におけるガバナンス (EU の制度や政治についてメディアが注視し、公共の場における討議にかける)、(2) 相互監視の実行 (ほかのヨーロッパ諸国の状況に関する公共の場における議論をメディアが注視する)、(3) 討議の交換 (ヨーロッパ人が互いに協力し、国民国家の壁をどう乗り越えていくのかについて意見を交換する)、(4) 集団的なアイデンティティの確認 (ヨーロッパ人がヨーロッパ共同体にたいしてどの程度の帰属意識をもっているのかを問いかける) といった項目をあげている (ebd. 300, 304)。だが、ペータースがあげている内容は、国民国家の枠を超えた EU への帰属意識について意識調査をおこなうということのぞけば、あとはどのリージョンの、どの国民のメディアも実際におこなっていることであり、ボーダーレスな「ヨーロッパ公共圏」の構築という視点からすると、カウンター・メジャーとしてはかなり弱いものであるといわざるをえない。

ヨーロッパというリージョンにおいては、マス・メディアの商業主義の壁とならんで、言語の壁が、国民国家レベルの公共圏を突破してトランスナショナルな公共圏をかたちづくっていくうえで大きな障害になっている。このような言語の壁とトランスナショナルなマス・メディアの不在という「コミュニケーションの赤字」を解消していくのは、そう簡単ではないということが確認されたわけだが、こうしたアポリアにたいして、EU はどのように対処してきたのだろうか。

すでにふれておいたように、欧州委員会は、2006年2月『欧州コミュニケーション政策白書』を公表した。このなかで、人びとがブリュッセルから疎外され、決定そのものからも、決定形成過程からも、EU の制度からも遠ざけられており、このことが政治全般にたいする失望として反映されているが、その原因の一つは、「ヨーロッパ公共圏」が十分に発展しておらず、欧州議会選挙への投票をのぞけば、市民みずからが声をあげ、ヨーロッパが抱える問題についてともに議論する機会がほとんどなかったからであるという反省の弁が述べられている (Commission of the EC 2006: 4-5)。それならば、ジェラルド・デランティやクリス・ランフォード (Delanty and Rumford 2005) が提唱するように、全ヨーロッパを網羅するような規模のフォーラムを EU みずからが組織して、「EU 公共圏」あるいは「ヨーロッパ公共圏」として討議の場を提供していく方向性に踏みだすのかということ、そ

ういう展望は示されていない。

欧州委員会が提起するのは、ヨーロッパでは、ナショナル、リージョナル(リージョン 2)、ローカルというそれぞれのレベルで「公共圏」となるべき場、そして各加盟国を横断した公論 (public discussion) を深めていくべき場をみいだしていく必要があるが、それは、各加盟国レベルのナショナル、リージョナル (リージョン 2)、ローカルの各レベルの政府の責任であるというものである (Commission of the EC *ibid.*)。欧州委員会は、EU 市民とのあいだに「緊密さの赤字」(closeness deficit) や「コミュニケーションの赤字」があったことは認めるものの、それを埋めていくのは加盟各国の責任であり、それぞれの国内の教育制度をとおして、あるいは国内のそれぞれのレベルのメディアをとおして、まずは自分たちが生活するコミュニティにおいて政治や政治的な問題について学んでいくことからはじめられていくものであるとして、結局は、国民国家レベルからのアップロード・プロセスにすべてを委ねてしまうのである。

したがって、EU からのダウンロード・プロセスを漫然と待っているのではなく、それぞれの国民国家の底辺のところから「市民的公共圏」を形成していく努力の積み重ねをおこない、EU レベル、さらにはヨーロッパ・レベルの「公共圏」の形成を展望しようということになるわけである。これにたいして、すぐに返ってくる疑問としては、そのようなコミュニティ・ベースの公共圏が、トランスナショナルなレベルにまで広がっていくはずがないというペシミスティックなものである。

つまり、ハーバマスという「弱い公共圏」や「非公式な公共圏」といった「市民的公共圏」からの広がりとしても、スピードとしても、あまりにもゆるやかすぎるようなアップロード・プロセスが、EU というトランスナショナルな政体にとって、あるいは国連というスプラナショナルな政体にとって、正当化の機能を果たしていくはずがないという懐疑的な拒絶反応である。コミュニティ・ベースの、あるいはグラスルーツ・レベルからのささやかな活動が、EU のようなトランスナショナルな政体を正当化していく機能を果たしていくことは、まったくないのだろうか。もちろん、ゆるやかにではあるけれども、ちゃんとその機能を果たしていくことができると応答することになるだろう。

3-5 ボトムアップ・アドボカシーによる「コミュニケーションの赤字」の解消

コミュニティ・ベースの、あるいはグラスルーツ・レベルからのささやかな活動は、NGO/NPO などの非政府組織によってリードされ、時にはメディアを媒介にして、社会運動や政治運動として動員され、場合によって抵抗運動として組織化されていく。リシャール・バルメとダイダー・チャバネットがいうように、市民社会の側から抵抗運動が生じてくる要因としては、公共セクターがおこなう決定形成にたいして反対し、政策課題にたいしてイニシアティブを握ろうとする場合、それから、組織された数多くの能動的なグループが生まれ、それに応じて政策形成過程も新たな段階に移行しなければならないほど市民社会が発達した場合、この二つのケースが考えられる (Balme and Chabanet 2008: 64)。

この二つを比べてみるならば、政府や行政が提示する公共政策にたいして妥当で受け入れ可能な代替案をどのように選択するのか、合意形成にいたるプロセスにおいてどのような拒否点 (veto point) を設定するのかによって、動員の仕方も大きく異なってくるのがはっきりする。

ともあれ、こうしたグラスルーツ・レベルからのグルーピングとアドボカシー (政策提言) 活動が生みだしていく影響力が、ハーバマスという「世界市民による社会統合」 (Integration einer Gesellschaft von Weltbürgern) (Habermas 2004: 142) のレベルのところまでたどりついているのは、現在のところ、ほんのわずかの NGO/NPO だけである。たとえば、ジュネーブに本部をおく国際標準化機構 (ISO) は、もともと国連の支援を受けて設立されたものだが、電気分野以外のあらゆる産業分野における国際標準を策定し、認証をおこなっている NGO であり、グローバル社会全体をカバーする活動をおこなっている (Murphy and Yates 2009)。また、アムネスティ・インターナショナル、ヒューマンライツ・ウォッチ、人権支援法律家委員会 (HRW)、セイブ・ザ・チルドレン (SCF)、オックスファム (Oxfam International)、ワールドビジョンなど、人権支援や人道支援の団体、環境系などの一部、それに国境なき医師団や AMD (Association of Medical Doctors of Asia 本部岡山) などが、グローバル社会の統合に寄与することのできる力量を備えた NGO/NPO であるといえるだろう (Yaziji and Doh 2009; Willetts 2011)。

活動に取り組みはじめたばかりのグラスルーツの NGO/NPO がこのような NGO/NPO のレベルにたどりつくまでには、とほうもない時間と徒労にも似た努力を要するだろう。しかし、こうしたグラスルーツ・レベルからはじまる市民の活動が、「市民的公共圏」をかたちづくっていく第一歩になることだけはまちがいないのである。

そして、こうした動きは、なにもハーバマスがいうような道徳的な怒りや感情的な拒否反応によって呼び起こされる抵抗運動によってもたらされるだけではない。積極的で能動的な市民 (positive citizen) のあいだで交わされる冷静で合理的な討議や熟議が、たとえば原発や環境保護といった EU が抱える問題点をえぐりだし、各加盟国のボーダーを越えたトランスナショナルなグルーピングをおこなうところまですでに到達しているといっている。リッセは、トランスナショナルな「ヨーロッパ公共圏」は、国民国家レベルにおいてすでに存在するさまざまな公共圏が、ヨーロッパ化されていく過程をへて形成されていくべきものであるが、それは、発見されるのを待っているのではなく、人びとが公共的な共通の問題関心について互いに討議に参加する過程で構築され、生みだされていくのだということを強調している (Risse 2010a: 125)。

まさに、そのとおりである。トランスナショナルな「市民的公共圏」は、一部とはいえ、すでに構築されているといっているのものである。わが国では、インターネットを媒介にした e デモクラシーの展開をふくめて、討議デモクラシーにもとづくこうした小さな「市民的公共圏」の広がりをも、「ミニ・パブリックス」と名づけている (篠原 2012)。問題は、この小

きな「市民的公共圏」がどのようにして広がりをもっていくことができるのかということである。

そのためには、NPO の中間支援団体がそうであるように、なんらかの媒体となるアソシエーションが必要となる。それは、たとえばジェフリー・ベリーがいうように、利益集団としての NGO/NPO がおこなうロビー活動によるという場合もある (Berry and Arons 2003; Berry and Wilcox 2009)。また、ブライアン・アダムズがいうように、市民たちがロビー団体のネットワークをつくりあげ、地方自治体レベルの公共政策の形成に直接に関与していこうとする場合もある (Adams 2007)。さらに、1980 年代にポール・サバティエたちがステイクホルダー・ポリティクスの一環として唱えはじめたような、アドボカシー活動をおこなう NGO/NPO が、互いに協力しあって「アドボカシー (政策提言) 連携枠組み」(ACF: advocacy coalition framework) をつくりあげていくような場合もある (Sabatier 2007)。

このようなグルーピングをおこない、討議や熟議によって意見形成や合意形成に参加していくための実践的な訓練の場として、ジェームズ・フィッシュキンやジョン・ドライゼクらがリードしてきたような、デリバレーション・デイ (Deliberation Day)、熟議型調査 (Deliberative Poll)、プラヌングス・ツェレ (Plannungs Zelle: 計画細胞)、コンセンサス会議、市民陪審制 (Citizen's Jury)、PTA (Participatory Technology Assessment: 参加型科学技術評価)、IAP2 (International Association for Public Participation: 国際的公共参加促進団体) など、媒体となる集団が、さまざまな中間団体として存在しているのである (Fishkin 2009; Dryzek 2010)。また、ブラジルからはじまった「参加型予算配分システム」(Participatory Budgeting) の活動も、活発になってきており、韓国までその輪が広がっている。いま、ヨーロッパだけでなく、グローバルなレベルで、このようなインキュベーション (孵化・育成) の活動が盛んにおこなわれている。こうしたインキュベーション活動をつうじて生まれた新たな活動集団が、トランスナショナルなレベルにまで活動領域を広げていく可能性がないとはいえないのである。

トランスナショナルなアドボカシー連携組織がかたちづくるネットワークをめぐるのは、(1) NGO/NPO を企業とおなじものであるとアナロジーをおこない、利益を獲得していく企業の道具主義的な戦略とおなじやり方をとっていることができるのか、(2) 企業は道具主義的な目標を追求するものであり、NGO/NPO は無私無欲の利他主義にもとづいているといった単純な区別が通用しないとすれば、営利 (for profit) と非営利 (not for profit) との端境をどこに求めていくのか、(3) NGO/NPO がグローバルな共有財をどのように活用して、強力な組織の形成をおこなっていく戦略的アクターになることができるのか、(4) 「規範起業家」(norm entrepreneur)、すなわち規範の形成者として、これまで共有されてきた価値を更新し、新たな規範をつくりあげていくことができるのか、これらの評価をめぐる論争がおこなわれている (Prakash and Gugerty 2010; Risse 2010b)。

こうした論争は、NGO/NPO がトランスナショナルな公共圏におけるガバナンスに関わ

り、ほかのセクターとのあいだでかたちづくっている「公民パートナーシップ」(PPP)のあり方をこれまでどおりの基準に則して維持していくのか、それともみずからがトランスナショナルな戦略的アクターとしてこれまでの基準を大きく変更していくリーディング・ポイントを握っていくのかという分岐点をもたらしていく。ヨーロッパにおけるNGO/NPOもまた、ささやかなミニ・パブリックスとして「市民的公共圏」を形成しはじめる小さな規模のレベルから、トランスナショナルな「ヨーロッパ公共圏」のガバナンスに関わっていくというレベルにまで拡大していった場合には、戦略的アクターとしてどのように既存のガバナンスのあり方に対応していくのか、すなわちEUという「ガバナンス政体」がおこなってくる包摂型のガバニングというダウンロード・プロセスにたいして、アップロード・プロセスとしての代替案の提出ができるのかどうかということが問われていくのである。

そのとき、拒否権プレイヤー(veto player)としてのEUの「ガバナンス政体」にたいして、みずからも拒否権プレイヤーの一つであること、すなわち「カウンター拒否権プレイヤー」であることを表明し、バーゲニングのプロセスに参加していくことが必要となっていくのである。このバーゲニングの手段の一つとして、EUが採用した「オープン型調整方式」(OMC)が有効な機能を果たすことについてはすでに強調しておいたとおりである。

この際に肝要なのは、EUというリージョンがめざす「ヨーロッパ化」を包摂型の政策ダウンロード・プロセス、すなわちトップダウン型の一方的な収斂のための政策過程にとどめることなく、さらに、アップロード・プロセスの回路を欧州議会やその他のEU機関、各加盟国にかぎってしまうのではなく、アップロード・プロセスにおけるガバナンスの担い手として広範な政策提言主体をリクルートしていくことである。そして、ソーシャル・パートナーの範囲についても、ネオ・コーポラティズムにもとづいた財界代表や、消費者グループ、環境保護団体などのシビック・ロビーイストにとどめないで、市民レベルにまで広げて、「市民的公共圏」をかたちづくり、参加型の熟議民主主義を徹底してつくりあげ、そのことによって「民主主義の赤字」を解消していく方向性に向かうべきなのである。

このことが、とかく逸脱をうながしてしまいがちなEUのガバナンス・システムを維持していくうえで不可欠な要因となる。したがって、「ヨーロッパ公共圏」についても、EUのテリトリー全体をカバーする一元的なものというのではなく、「政治的公共圏」、「経済的公共圏」、「市民的公共圏」の多元的、複合的、そして水平的なネットワークの総称として位置づけていけばいいのである。とくに、市民の討議と熟議の場として存在する「市民的公共圏」のうち、生まれたばかりのネットワークについては、収斂というよりも、逸脱の度合いのほうに際立つような状況にあるだろう。そのため、これらを包摂しながら一定の方向性をあたえていく「アドボカシー連携枠組み」(ACF)を中間支援団体として数多くつくりだし、パスファインダー(先導者)の役割を果たしてもらうことが大きなポイントになる。

3-6 ヨーロッパのアイデンティティ

また、《European identity》については、「ヨーロッパのアイデンティティ」と「ヨーロッパ人としてのアイデンティティ」という二重の意味が込められていることについてはすでにふれておいたが、さらに「EUのアイデンティティ」と「EU市民としてのアイデンティティ」という要素がくわわってくる。当事者意識としては、「ヨーロッパ」と「EU」についても、「ヨーロッパ人」と「EU市民」についても、明確な区別などにこだわることなく用いられているように思われる。

だが、EUというリージョン全体をカバーするトランスナショナル・アイデンティティの形成が本格的な課題になったとき、「市民」をこれまでのように国民国家の「国民」(Volk, nation)としたまま「ヨーロッパ市民」に移行させていくことはできない。EUという「ガバナンス政体」を正当化していくための論理として社会契約説的なフィクションを援用し、憲法制定権力を固有の権利として保持する「国民」を、そのまま「EU市民」にスライドしていくまわり道の回路については展開しておいたとおりである。しかしながら、それとは別途に、EUというリージョン、ひいてはヨーロッパというリージョンにおける「市民」のアイデンティティ形成の回路を用意しておかなければならない。

ここでは、「市民」の政治的なアイデンティティの形成にかぎって議論の対象にしてきたわけだが、この「市民」は、ボーダーフルな国民国家の主権性の傘の下で帰属性を確認される「国民」そのものではありえない。しかも、受動的な受益者として存在している「ただの市民」(ordinary citizen)でもなく、またかつてロバート・ダールが強調した「それなりの市民」(adequate citizens)でもない、みずから手で政策提言できる力量をもち、アドボカシー連携枠組みの形成に参加していけるような「能動的な市民」(positive citizens)でなければならないのである。

こうした「市民」の姿は、いまだ理念型にとどまっている。けれども、この「能動的な市民」が、トランスナショナルな公共圏において行動する「市民」(Bürger, citizen)になり、「ヨーロッパ人としてのアイデンティティ」もち、「ヨーロッパのアイデンティティ」を支えていくことになるのである。したがって、「市民」(demos)は、一国レベルにとどまる「国民」(Volk, nation)のまま、みずからが属する国民国家がEU加盟国に嵩上げされたならば、そのまま「EU市民」になっていくという単純なナラティブではなく、つねにボーダーフルな国民国家の壁を越え、ボーダーを自由に往来する、複数形のボーダーレスな「市民」(demoi)として存在しているというべきなのである。ボーダーフルな「市民」(demos)からボーダーレスな「市民」(demoi)への転換の論理は、ボーダーフルからボーダーレスへの「市民的公共圏」の転換の論理と平行に存在しているのである。

リージョナリズムの問題は、EUのようなリージョナル・コミュニティへの収斂、そしてリージョナル・コミュニティからの逸脱という問題をつねに抱え込んでいる。国民国家のボーダーフルな主権性の壁が、外部環境の変化に応じて変化していくのはどうぜんである。けれども、現状のEUにおいては、それぞれの加盟国は、このリージョナル・コミュニテ

にたいして忠誠を提供するのか、それとも国民国家としての主権性にたいして忠誠を提供するのか、このはざまのところで、国内世論も、政党や党派も、そして「国民」も分裂せざるをえない。とはいえ、これまで EU の中心メンバーとして存在してきた加盟国が、国民国家としてまるごと逸脱を選択してはならないだろう。

リッセは、「EU における第 3 番目の大きな国であるイギリスは、ヨーロッパ化されたアイデンティティをもったヨーロッパ社会空間の一部になっていない。このことは、EU にとって望ましくないことであり、イギリスにとっても望ましくないことである」とストレートな言い方をしている (Risse 2010: 251)。イギリスは、これまで EU からの規制にたいしてさまざまな例外扱いを求めてきたわけだが、とくに統一通貨ユーロからの逸脱、すなわちユーロに参加しなかったということが、イギリスの EU からの逸脱をうながしていく大きな要因になっているといえるだろう。

ブレア労働党政権の時代には、国民投票によってユーロへの参加をなんとか実現しようと試みたが、結局は挫折に終わってしまった。ところが、支持率の低迷に悩むキャメロン連立政権首相 (保守党党首) は、2012 年 9 月の内閣改造にあたって、保守党右派と妥協して、センター・ライトの立ち位置を右寄りにずらし、つぎの総選挙後の 2017 年までに、EU への残留か、それとも離脱かを国民投票にかけるということを公表した。国民投票の結果、EU から離脱する道が選択されたならば、イギリス経済は一気に破綻への道を突き進んでいくことになるだろう。保守党ではまれな親 EU 派であるケネス・クラーク法相を更迭してしまったこととあいまって、EU からの離脱によって経済破綻がもたらされることを危惧する親 EU 派のニック・グレッグ副首相 (自民党党首) との溝は、ますます深まっている。また、風力発電をムダなものだと批判する、EU 懐疑派のオーエン・パターソンを環境相に任命したことも、EU の環境政策との対立要因になっていくと予測される。このように、EU という「ガバナンス政体」へのコミットメントをめぐっていまだに腰をすえることができないイギリスのノブレス・オブリージュ (noblesse oblige) のレベルが、まさに問われるところなのである。

いま、それぞれのリージョンにおいて形成されているリージョナル・コミュニティとしては、2002 年に設立され、エチオピアのアディスアベバに本部をおくアフリカ連合 (AU) が存在している。しかしながら、EU を模範とするこの AU も、まだ本格的なリージョナル・コミュニティとして機能しているとはいえない。したがって、本格的なリージョナル・コミュニティといえるのは、EU だけである。そして、このトランスナショナルなリージョナル・コミュニティにたいして忠誠を提供するか、それとも自国にたいして忠誠を提供するのか、どちらを優先すべきなのかという難題をつきつけられているリージョナル・コミュニティもまた、EU だけである。その意味において、EU は、特異な (sui generis) リージョナル・コミュニティであるといえるのである。

収斂と逸脱がくりかえされていくのではなく、あくまでも相対的な意味で均衡な状態が定常化している EU というトランスナショナルな政体が、他のリージョンにおいてリージ

ョナル・コミュニティを構築しようとする際に、先行する事例としてロード・マップを提供してくれるのかどうか、本章におけるもう一つのテーマである東アジアにおける実験に目を向けてみることにしたい。

4 EUは東アジアにロード・マップを提供できるのか？

4-1 ASEANとAPEC

1989年に東西冷戦構造が終焉して以降、グローバルな政治・経済の変化をうながしていく新たな原動力として、リージョナリズムが注目されてきた。グローバリゼーションの進展と国境を越える人間の安全保障にたいする挑戦は、この流れに対応したリージョナル・ガバナンスへと再構築していくという新たな課題をもたらすことになった。永年にわたってリージョナリズムの研究に携わってきたアンドリュー・ハレルもいうように、どのようなリージョンも、自然発生的にもたらされたものではなく、社会的に構築されたものである。そして、経済の転換、技術の転換、社会統合、政治的な競争、パワーによる競争、安全保障、アイデンティティやコミュニティ（共同体）の問題、どれ一つをとってみても、ダイナミックなものではあるけれども、多様で、複雑で、しかも不安定で、不確定なプロセスからなっているのである（Hurrell 2010: 15）。

このようなハレルの定義づけからもうかがえるように、リージョナリズムがどの程度進展しているのかという点からすれば、EUのように、トランスナショナルな統合がかなり進んでいる例は、ほかにはまったくみられない。その意味においても、EUの場合は、特異なリージョナリズムなのである。ヨーロッパにおいては、EUの統合によって、新たなリージョナリズムの形成が加速されてきた。また、EUは、すべての加盟国が参加しているわけではないが、かつてフェニックスと仮称されていたユーロを本格的に導入することによって、ドルと対等にわたりあえる通貨を手にする事ができたのである。

もちろん、ナショナルなものだろうと、トランスナショナルなものだろうと、どのような組織の場合にも抱え込んでいるように、EUと各加盟国の中央政府との協調と対立という内部矛盾をめぐってバーゲニングを積みかさねていくことが定常な状態となっている。だが、ぎゃくに、そのことによって、EU内部においては、アンビバレントなものながらも、加盟国どうしが均衡を保っていくことができるという現状がもたらされている。そのため、EUというリージョンをどのように再構築していくのか、マルチレベル・ガバナンスのシステムをどのように再編していくのか、トランスナショナルなアイデンティティをどのように作りあげていくことができるのかといったような問題を、冷静に「政治的公共圏」における熟議の対象にすることができるころまで成熟しているといえるのである。

しかしながら、東アジアでは、リージョナリズムの形成をうながしていく原動力を政治の分野に求めるのは、現在のところほとんど不可能であり、まずは経済の分野に求めざるをえない状況にある。おなじ「ロー・ポリティックス」に係ることとはいいいながらも、政治と経済がアンビバレントなかたちで展開され、両者のパラレルな相補性が実現していな

い東アジアの現況においては、リージョナリズムにたいするアプローチも、ヨーロッパの場合とはまったく異なったものにならざるをえないのである。EU とはまったく異なった環境にある東アジアにたいして、EU が先行事例として、これから東アジアがめざすべきロード・マップを提供してくれる可能性があるのか。ここでは、政治的、経済的なスキームに焦点をあてながら、この問題について考えていくことにしたい。

東アジアのリージョナリズムを代表するトランスナショナルな組織の枠組みとしては、周知のように、ASEAN（東南アジア諸国連合 本部：ジャカルタ）と APEC（アジア太平洋経済協力 常設事務局：シンガポール）が存在している。

1967年8月に ASEAN が発足した当初は、反共のフロントラインとなる中間地帯を設けていくという意味において、政治的、イデオロギー的なダイナミズムをもちあわせていた。だが、1975年4月にベトナム戦争がアメリカの敗北というかたちで終熄して以降、この反共の砦といった、ドミノ理論にもとづく政治的プリンシプルは、もはやなんの意味ももたなくなってしまった。そして、1980年代半ばに、シンガポールが、韓国、台湾、ホンコンとともに「四つの龍」の一翼として周縁からの離陸を果たして飛躍的な経済成長を遂げた。これが、アジアにおける NIEs の初発のものだった。それにつづいて、マレーシアやタイが、周縁からの離陸を果たして中進国化していった。そうすると、ASEAN の当面する目標は、みずからの手で開発独裁を克服して、域内における内発的発展型の経済開発を促進していくことに比重が移されていった。

ASEAN は、現在は 10 か国で構成されているために、ASEAN 10 とも呼ばれている。しかしながら、あとで検討するように、1997年から1998年にかけてのアジア通貨危機に対処するために1997年に ASEAN+3（日中韓）に拡大されてからというもの、中国と日本の思惑は、互いに錯綜したまま現在に至っている。2005年のクアラルンプール宣言では、この ASEAN+3 が、将来形成されていく東アジア共同体の中核をなしていくことが確認された。だが、現在のままのかたちで、EU とおなじようなトランスナショナルな「ガバナンス政体」をつくりあげていくことができる可能性はきわめて低い。そして、2015年には、EU のような本格的な「ASEAN 共同体」に転換していくというタイムスケジュールが公表されている。これもまた、実現に向けたハードルはきわめて高い。シィピン・タンもいうように、ASEAN+3 は、正式な制度として、その一步をふみだしているわけではない (Tang 2006: 69)。東アジアの統合についてのビジョンは語られているものの、それを実現していくための障害を取りのぞいて制度化を図っていく努力が、本腰を入れておこなわれているとはいいがたいのである。

一方、環太平洋の経済協力を推進していく目的で設立された APEC のほうは、1978年に日本の大平正芳首相による「環太平洋連帯構想」の呼びかけがきっかけとなって設立されたきわめてまれな事例である。直接的には、1989年オーストラリアの呼びかけによって、アメリカ、日本、韓国、ニュージーランド、ASEAN6 か国が参加して設立された。だが、現在では、北米 3 か国、ロシア、さらにはチリやペルーまでくわえた 21 か国のメンバーが

らなる大所帯の大枠的な協定になってしまっている。しかも、非公式フォーラムであるために、確たる方向性も定まらない状況になってしまっているのが現状である。さらに、個別的な FTA（自由貿易協定）や EPA（経済連携協定）に押されて、その経済的なダイナミズムも失われつつある。

アレックス・ワーレイ＝ラックは、APEC をトランスナショナル・リージョンの典型であるとしている（Warleigh-Lack 2008: 24）。けれども、地域を越えた広がりをもつのか、その地域内においてしか広がりをもたないのかに関わらず、目標設定が明確なものでなければ、政治や経済の協力関係について一般的な話し合いをおこなうだけのメンバーズ・クラブでしかない。それでは、拘束力をもった決定形成をおこなうことなどまったく望めない。APEC の場合には、非公式フォーラムであるということもあって、統一した目標設定ができない状況につづいてきたし、また、そのために、確たる方向性も定まっていないとみなさざるをえないのである。

それにくわえて、アメリカが主導する TPP（環太平洋戦略的経済連携協定）の枠組みづくりが進行中である。このスキームは、当初はシンガポール、ニュージーランド、ブルネイ、チリの 4 か国で 2006 年 5 月に発足した。現在は、これにアメリカ、オーストラリア、ペルー、ベトナム、マレーシアが、カナダ、メキシコが交渉国として参加している。通常の貿易協定にみられるようなモノやサービスの貿易促進にくわえて、政府調達をふくめた例外なき関税撤廃が、その主要な政策の柱になっている。わが国は、農業品目、なかでも 77% もの関税をかけてまで死守してきた米の輸入の完全自由化の阻止、すなわちコメ文化の持続可能性をめぐる、国論も、政権与党である自民党内の見解も、二分されている。2012 年 12 月、民主党から自民党にふたたび政権交代したことによって、なりふりかまわず TPP に参加しなければならないといった機運はやや後退した。2012 年 2 月の段階で、安倍晋三首相は、例外なき関税撤廃という方針が緩和されないかぎり、TPP には参加しないという態度を表明している。

これまでみてきたように、東アジアをふくむ環太平洋圏においては、第 2 次世界大戦後一貫してアメリカのヘゲモニーのもとで、政治、軍事、経済が稼働してきたということを考えあわせなければならない。このアメリカというデモクリトスの剣こそ、安全保障をめぐるコンセンサスをうながしていく原動力となり、戦後の経済の復興と発展を推進していくインセンティブをあたえる原動力にもなってきたのである。同時に、そのことが、ぎやぐやに、東アジアにおける政治的なコンセンサスの形成と独自のリージョナリズムの枠組みづくりを阻んでいく大きな要因にもなってきたのである。

4-2 ワシントン・コンセンサスとアジア通貨危機

東西冷戦構造が崩壊したのとおなじ 1989 年に、ワシントンにある国際経済研究所 (IIE) のジョン・ウィリアムソンは、1980 年代に経済危機に陥ったラテン・アメリカをはじめとする開発途上国にたいして、経済・財政改革のための政策パッケージを提示した。その際

に、彼は、ワシントンに本部をおく IMF、世界銀行、そしてアメリカ政府の FRS（連邦準備制度）理事会、連邦予算局などのあいだで合意形成がなされていることを象徴的に表現するという意味合いをこめて、「ワシントン・コンセンサス」ということばを用いた。彼は、財政赤字の是正、財政支出の変更、税制改革、金利の自由化、為替レート、貿易の自由化、直接投資の受け入れ、国営・公営企業の民営化、規制緩和、所有権法の制定といったアジェンダをふくめて、開発途上国の累積債務問題を解決していくスキームを提示した。これらのアジェンダについては、ウィリアムスン自身が、低開発国のハイパー・インフレを克服し、経済危機から回復する安定化政策を展開していくためのマクロ経済の目標設定にもとづくものであるという確信を表明している（Williamson 2008: 16-17, 23-24）。

これらのアジェンダは、すべて、開かれた市場経済の原理、とくに競争的均衡モデルにしたがうネオリベリズムと市場原理主義にもとづいたものである。したがって、自由市場にたいする信頼と、それぞれの国民国家の中央政府が果たす役割を最小限に抑えることを原則としている。この「ワシントン・コンセンサス」というアンブレラ・タームは、ロシアや東欧諸国の旧社会主義国が市場経済に移行するにあたって経済政策のスタンダード・パッケージとして採用された。そのため、1990年代には、大いに注目を浴びることになった。だが、結局のところ、この政策パッケージは、生産性の低下とインフレの拡大という惨憺たる結果をもたらしただけに終わったのである。

それだけではなく、この負の遺産としてもたらされたのが、アジア通貨危機だった。この通貨危機は、1997年7月にタイの通貨バーツの暴落にはじまり、すぐさまインドネシアや韓国に飛び火して、あっという間にアジア全体を飲み込んでしまった。これら三つの国は大打撃を被ったが、そのキーワードとなったのは、ヘッジファンドだった。たとえば、タイは、自国通貨バーツとドルの為替レートを固定化するドルペッグ制を採用して、高い金利を設定することで外国資本の投資をうながし、その利ざやを輸出関連産業にまわすという危ない橋をわたっていた。だが、結局は、ヘッジファンドの空売りの餌食になってしまった。

一方、インドネシアでは、1997年8月に変動相場制に移行したが、これによって自国通貨のルピアは一気に下落してしまった。その結果、ものすごいハイパー・インフレの進行によって各地で暴動が発生し、ついにスハルト政権の崩壊にまで発展した。韓国では、ワンサイクル遅れて、1998年に入ってから、起亜自動車の倒産をきっかけにして経済危機がはじまり、10月にウォンが大暴落して深刻な通貨危機に陥った（ちなみに、起亜自動車は、現在は現代自動車の子会社になっており、スロバキアに大規模な工場を進出させている）。インドネシアと韓国は、IMFの支援を受けて、その管理下におかれることになった。フィリピンやホンコンの経済も大きな打撃を受けたが、中国は、ドルペッグの固定相場制を採用していたにもかかわらず、為替取引の事前申請制度という迂回路を設えていたために難をまぬがれた。ただ一国、マレーシアだけが、IMFの勧告を拒否して、みずからの手で国内経済の混乱を收拾することに成功しただけだった。

T. J. ペンペルのタームを援用するならば、1980年代の半ばから東アジアにおいて進行してきた経済成長のドライブは、勢いのある上昇スパイラルに乗った「ポジティブサム・ゲーム」だったといえよう。年率で6%から10%にもなる経済成長によって、所得格差、民族対立、環境の悪化、そしてクローニズム（縁故主義）によるコネ政治といった矛盾や難題が、ことごとく押し流されてしまった感があった。しかしながら、1997年から1998年にかけて東アジアを襲った通貨危機によって、リージョン全体が危機に陥り、いっしょに成長ドライブに乗っていた仲間さえ置き去りにしてしまうといった事態のなかで、もはや成長が望めなくなってしまった東アジアの国々では、「ゼロサム的な対決」が一気に表面化していったのである（Pempel 1999a: 62, 225）。

この危機に対処するために、日本がイニシアティブをとって、1997年9月、当時のG7サミットで「アジア通貨基金」（AMF）の構想が打ち出された。この構想は、アジアで通貨危機が再発した場合の防波堤として各国が資金を拠出し、基金を設立しようというものだった。しかしながら、アメリカと中国は、日本のヘゲモニーが突出してしまうことを嫌い、IMFの機能と重複してしまうこと、また、AMFに依存しようとする国々の規律が緩んでしまうこと、この二つの理由もちだして強く反対した。そのため、この構想は、あえなく挫折してしまった（Acharya 2009: 157）。

つづいて、この構想が挫折した直後の1999年11月に開催されたASEAN+3の首脳会議でチェンマイ・イニシアティブ（CMI）が提案された。これは、二国間で外貨を融通しあう通貨スワップ協定をASEAN全体に広げていき、さらに外貨を売却して一定期間後に買い戻すレポ取り決めを追加するという内容のものであり、2000年5月に合意された。こうしたAMFと似たような構想は、通貨危機や金融危機が起こるたびに頭をもたげてくる。

2008年9月のリーマン・ショックの際にもおなじような提案がおこなわれたものの、結局は、東アジアというリージョンに限定するよりも、通貨と金融のグローバル・ポリシー全体をみとおすことができるIMFに委ねたほうが良いという結論に落ち着いた。このように、グローバル・レベルとリージョン・レベルのせめぎ合いは、つねにおなじパターンでくりかえされていくのである。

ところで、わが国においては、1990年代はじめのバブル経済の崩壊後、内需が上向きに転じていた。だが、アジア向け輸出関連産業を中心にアジア通貨危機の直撃をうけ、外需が急激に落ち込んだ。これに、1997年の消費税の引き上げと緊縮財政、いわゆる橋本行革が追い打ちをかけてしまった。そのため、経済は、危機的な状況に陥り、マイナス成長へと転落し、膨大な赤字国債が積みあげられることになった。このときからデフレ・スパイラルに陥った日本の経済は、現在にいたるまで、ほぼ20年にわたってこのままの状態がつづき、ついに定常化してしまったのである。つまり、日本の経済構造には、デフレ・スパイラルがビルトインされてしまっているのである。したがって、安倍自民政権が、2%のインフレ・ターゲットを政策目標として掲げてみせたとしても、実際にデフレからインフレへの転換を実現するのは至難の業なのである。

そして、21 世紀に入って、小泉政権の下でいわゆる「三位一体改革」として実行された構造改革の枠組みも、おなじようにデフレから脱却していくためのインフレ・ターゲットを目標値として掲げてみせた。その政策の内実は、あきらかに、アジア通貨危機を呼び起こす大きな原因となったワシントン・コンセンサスのスキームそのものを反映したものでしかなかった。けれども、アジア通貨危機の教訓が生かされることはまったくなかった。こうして、バブル経済崩壊以降の「失われた 10 年」は、小泉構造改革の失敗によって、「失われた 20 年」に延長されてしまったのである。

こうしたワシントン・コンセンサスの枠組みを批判してきた急先鋒は、ジョセフ・スティグリッツである。ラテン・アメリカのような輸入代替工業化の国々では、ワシントン・コンセンサスが約束したような政策はことごとく失敗し、そのためこのリージョンにおける開発途上国全体で、ワシントン・コンセンサスにたいする失望の声が広がっていく結果になってしまった、とスティグリッツは批判している。にもかかわらず、東アジアにたいするスティグリッツの評価は、意外なことにあまりにも甘いものになっている。ラテン・アメリカ諸国とは異なって、東アジアでは、国家が国内経済の発展を支援する積極的な役割を果たすという輸出戦略を採用してきた。そのために、通貨危機の影響をもろに被ることはなかったというように、スティグリッツは、実際にアジアにおいて進行した事態とはぎゃくの、オプティミスティックな評価をあたえてしまっているのである (Serra, Spiegel and Stiglitz 2008: 3-4; Stiglitz 2008: 41)。

4-3 「開発国家」からのスプリングボード

たしかに、ラテン・アメリカとは異なって、東アジア諸国は、輸入代替工業化のレベルにとどまることはなく、国内経済をかなり順当に発展させ、対外志向の輸出戦略、すなわち輸出志向工業化を促進していくことができた。そして、日本や韓国は、それぞれ 1960 年代と 1970 年代に、国家の庇護の下で経済成長を遂げ、離陸を実現することができた。しかし、中国の場合には、1949 年 10 月の建国以来、一貫して共産党の一党独裁が保ちつづけられてきた。そして、そのことがボトルネックになって、経済的な離陸と政治的な現代化に大きく遅れをとってしまった。1978 年 12 月、最高指導者という肩書しかもたなかった鄧小平の指導のもとで改革開放政策が採用され、この政策にもとづいて、「社会主義市場経済」という実験がおこなわれることになった。この政策が開始されたことによって、ようやく経済的な離陸を実現していく環境が整えられることになった。だが、この社会主義イデオロギーという政治理念を捨てずに経済開発をめざすというこの改革開放政策は、政治的な上部構造と経済的な下部構造が乖離したものであり、ホンコンとマカオの旧租借地を特別区とするのとはべつの意味で、それ自体に矛盾を内包する「もう一つの一国二制度」という枠組みとして存続していかざるをえなかった。

ミンジャン・リーは、改革開放政策の結果、外国資本、先端技術、専門的なマネジメン

(developmental state) へと転換することによって、権威主義的国家の域を脱し、説明責任や責任をまっとうすることのできるレベルにまで達しているというように、かなり手前味噌な高い自己評価をあたえている (Li 2010: 209, 211, 213, 218)。

この政策の開始以来、中国は、ラテン・アメリカのように輸入代替工業化を志向するのではなく、外国資本の投資を積極的に受け入れることによって技術移転をうながし、その一方で、広大な未開発の国土を抱える強みを生かして内需を拡大していくなど、自国経済の飛躍的な発展のスプリングボードとしてきた。こうした中国における市場経済の発展は、社会主義国家と共産党による庇護と指導の下、欧米諸国や日本、そしてすこし遅れるが、韓国とのあいだの垂直分業として進められていった。1980年代末には、中国は、繊維など軽工業部門で世界の工場になり、1990年代には、内需の拡大を梃子にして飛躍的な経済成長を遂げた。

そして、1990年代末から現在までの約20年間で、基幹的な工業部門における世界の工場の役割を果たすほどのめざましい高度成長を実現してきた。中国の経済成長は、東部の沿岸地域の産業化を中心に進められてきた。中国の高度経済成長は、たんに輸出志向工業化をめざすことによって実現されたのではなく、同時に、東部はもちろん、中央部や西部に公的資金を投入して開発をおこない、内需の拡大を図っていくかたちで、外需と内需の両輪がフル稼働していくダブル・ドライブとして推進されてきていることに注目しなければならない。

中国では、高速道路、鉄道、空港、港湾、公共施設などいわゆる「ハコモノ」の建設ラッシュがつづいており、さながら「土建国家」日本を彷彿とさせる様相を呈している。そして、経済発展の遅れている中央部と西部にたいしては、少数民族を包摂する意味もあって、膨大な公的資金を投入して公共事業が実施され、積極的なインフラ整備がおこなわれている。こうした内需の拡大にも後押しされて、年に8パーセント以上の経済成長率を達成している。2007年には、中国のアジアへの輸出は、日本をふくめて、46.6%にまで拡大し、アジアからの輸入も、64.9%に達した。また、中国は、東南アジア諸国へのODA（政府開発援助）を増大させており、2005~2006年には、カンボジアにたいして800億ドルものODAを拠出した。おなじく、フィリピンにたいしても、1.8兆ドルの開発プロジェクト資金を提供し、10兆ドル規模の借款を供与している。ティンは、こうした中国の対外援助のやり方を、ソフト・パワーが発揮されたものだとし、自画自賛している (Ting 2008: 163)。

2012年の段階で、中国のGDPの総額は、すでに日本を追い越し、世界第2位の経済大国になった。しかしながら、個人所得のレベルは、もともとそれほど高くはない。現在でも、一人あたりのGDPは、日本と比べて10分の1程度である。それだけに、内需の拡大がすでに頭打ちになっている日本とは異なって、内需を拡大していく余地はありあまるほど残されている。一方、輸出関連製品は、まだ高付加価値のものであるとはいいがたい。けれども、外需志向経済と内需志向経済とのバランスをうまくとりながら経済成長を持続していくことができるならば、日本が経験したバブル経済の崩壊といった事態を免れるこ

とができるかもしれない。

こうした中国の経済成長は、国家に庇護された経済を意味する《developmental state》（開発国家）という表現がぴったりとあてはまるものである。この概念は、チャールズ・ジョンソンが、戦後の日本のめざましい経済復興と飛躍的な経済成長が日本政府の手厚い庇護によって可能になったことを表現するためにつくりだした造語である（Johnson 1999: 33-34）。わが国は、疑似社会主義的な計画経済であると揶揄されながらも、国家と中央官僚制、とりわけ旧通産省の庇護のもとで高度成長を実現した。そして、《developmental state》というタームは、1997年の通貨危機以降、東アジアの国々のマクロ経済を表現することばとして使われるようになったのである。

韓国のソウル国立大学社会科学大学のヒョン＝チン・リムも、アジア金融危機の後遺症から脱して、東アジア全域とインドにおいて自動車、家電など輸出関連製品の売れ行きが日本をはるかに凌ぐ外需ドライブがかかっているにもかかわらず、自分たちの国がいまだに《developmental state》（開発国家）の段階から脱しきれていないということを強調している（Lim 2010）。ペンペルは、このジョンソンのターミノロジーにたいしてクレームをつけ、経済成長がもたらした国内の社会経済状況と北東アジアの国際関係の両方を考えあわせると、《developmental regime》（開発レジーム）ということばのほうがふさわしいと力説している（Pempel 1999b: 138）。けれども、国民国家とその中央政府の政権や政治的な枠組みのことを「レジーム」と表現するわけだから、ペンペルのこのクレームはあまり意味がないのである。

そのことはさておくとして、基幹的な工業部門における世界の工場になった中国は、アンドリュー・クーパーたちがいうように、1990年代の後半からG8が力を失いはじめると、BRICsあるいはBRICSAMの一員として、たんなる仲良しクラブのレベルからスクラムを組んだ外交を展開しはじめるようになり、財政や金融の面でも、またリージョナルな協力関係の面でも、開発途上世界のなかのチャンピオンの地位を着実に獲得していった（Shaw, Antkiewicz and Cooper 2008: 21; Cooper 2008b: 8, 15）。

実際、中国は、2001年6月、ロシア、カザフスタン、キルギス、タジキスタン、ウズベキスタンとのあいだで上海協力機構（SCO）を結成した。この枠組みは、当初のエネルギー供給源の確保、長大な国境管理といった性格のものから、しだいに軍事同盟的な性格をふくんだものへと転換していきつつある。さらに、インド、パキスタン、イラン、アフガニスタン、モンゴル、そしてASEANも、このSCOにオブザーバーとして参加しており、将来的にはアジア全体をカバーする非欧米同盟に発展していく可能性も潜在しているといえる。

シンボー・ウーがいうように、中国は、アジア通貨危機のすぐあと、それまでの善隣友好の外交政策から、友好・平和・繁栄の外交政策に舵を切り、リージョンの安定と安全保障に力を注ぎはじめた（Wu 2009: 57-58）。SCOの場合も、こうした中国の外交政策の転換を反映したものと見える。日中間の尖閣問題をはじめ、フィリピンやベトナムとの

あいだの西沙諸島や南沙諸島の問題は、大陸棚海底資源や領土の拡大をねらう中国の膨張主義の反映であるといわれているが、東アジア・リージョン全体の安全保障体制を形成していくうえでイニシアティブを握りたいという中国の思惑が働いているのである。

これにくわえて、中国は、アフリカについても手を伸ばし、2006年11月、中国－アフリカ協力フォーラム（FOAC）を立ちあげた。中国は、貿易、加工業、資源開発、運輸、農業の分野で積極的な投資を開始し、また住宅建設、電気、通信、輸送、治水、石化などのインフラ整備の援助を増大し、さらにはアフリカ諸国にたいする膨大な債権の放棄をおこなうなど、アフリカ諸国の取り込みを力を入れている。「ルック・イースト」は、かつてマレーシアのマハティール首相が日本を賞賛して使ったことばである。だが、いまでは、アフリカ諸国が中国を賞賛することばとして使われはじめているのである。

たしかに、日中間の協力関係がなければ、東アジアの統合どころか、融和さえも、実現されていくことはまったく望みようがない。だが、尖閣問題にみられるように、日中両国の溝は、ますます深まっている。シッピン・タンがいうように、中国サイドからすれば、日米安保体制が大きなネックになっているのも事実である（Tang 2006: 74）。というのは、1989年の米ソ冷戦構造の解体以降、中国がアメリカの仮想敵とされ、日米安保体制という枠組みそのものが、このアメリカの太平洋戦略にビルトインされているからである。

アメリカのオバマ政権は、ブッシュ政権が9.11のテロ攻撃にたいする報復として手を染めたアフガン戦争やイラク戦争の戦費の負担が、1980年代の双子の赤字をはるかに超えてしまう財政赤字をもたらしかねないといった事態のなかで、これまで以上に過重な負担を強いる前方展開戦略を転換する必要に迫られた。そこで、オバマ政権は、ジョン・ミアシャイマーたち攻撃的リアリストが主張してきたオフショア・balancing戦略にもとづいて、日米安保体制のマイナーチェンジを図り、日本の防衛力を中国とのあいだの緩衝のために活用しようと企画してきた（cf. Mearsheimer 2002: 236-237）。しかし、なんの長期的な見通しももたないまま実行された野田民主党政権による尖閣諸島の国有化によって、オバマ政権のオフショア・balancing戦略は、大きく変更を迫られている。というのは、クリントン前国務長官がしきりに口にしていたように、間断なく日本の経済水域を侵犯する中国の挑発行為を牽制するために、尖閣諸島も日米安保条約の適用範囲内であると強調せざるをえなくなっているからである。

こともあろうに、タンは、韓国とASEANが、日中両国の調停役を果たすべきポジションにあるという単純な考えを表明している（Tang 2006: 74）。だが、このシナリオには、なんの実行可能性もない。韓国は、ASEAN+3の一角を占めているが、分断国家となって以来一貫して北朝鮮とのあいだで軍事的な対峙を抱えており、まったく身動きがとれない。ASEANについても、原加盟国である10か国がまとまって、なんらかの政治的なイニシアティブを発揮したことはまったくない。しかも、アメリカが加盟国に入らなかったヨーロッパの場合とは異なって、APECやASEAN、さらにはTPPがそうであるように、アメリカもまた、東アジアというリージョンから手を引くことなどありえないのである。

EU の統合プロセスにおいては、1963 年のエリゼ条約に象徴されるように、フランスとドイツが互いに歩みよって歴史的な和解を進めていったことが、統合を前進させていくうえで大きな要因となった。だが、東アジアにおいては、1978 年に日中平和友好条約が締結されたにも関わらず、日本と中国の思惑、歴史認識、領土問題についての認識は、互いにまったく異なったまま現在に至っている。EU の統合プロセスとは異なって、日本と中国とのあいだを調停し、歴史的な和解をうながしていく第 3 者は、どこにも存在していないのである。

4-4 新ワシントン・コンセンサスと ASEAN の転換

中国をふくめた BRICs ないしは BRICSAM の台頭を裏づけるかのように、アメリカのブッシュ元大統領は、2008 年 12 月に開催された G20 財政金融サミットの中で、「新ワシントン・コンセンサス」の枠組みを公にした。この枠組みは、財政と金融に関するグローバルな合意形成が G8 から G20 に移行したことを宣言したものである。こうした多国間主義のもとづくマルチレベル・ガバナンスの枠組みが形成されたということは、アメリカ、欧州各国、そして日本と、これまで主導権を握ってきた先進国が、じぶんたちのクラブ財であるかのようにかなり自由に扱うことができていたグローバル公共財をもはや自由に扱うことができなくなったということの意味している。

同時に、合意形成の主体が 8 から 20 に増加したということは、即決が求められる財政と金融をめぐる合意形成に多大な時間を必要とするようになり、機能不全の結果を招いてしまうということの意味している。実際、2009 年 4 月にロンドンで開催された G20 財政金融サミットでは、まさに各国の思惑が入れ乱れた呉越同舟の状態に陥り、2008 年 9 月のリーマン・ショックがもたらした財政・金融のメルトダウンから立ち直るための経済再建策の一環として総額 7 兆ドルの追加資金を 20 カ国が分担するという以外は、なんの合意形成もおこなうことができなかった。

G8 が、政治、経済、軍事の複雑に絡み合うグローバル・ポリティクスにおいて結束して対処することがもはや不可能であるということは、2007 年 6 月にドイツで開催されたハイリゲンダム・サミットにおいてあきらかになっていた。2008 年 12 月のブッシュの最後の舞台となった「新ワシントン・コンセンサス」が、これにだめ押しをするかたちで多国間主義の拡大を宣言した。これ以降は、20 カ国が応分にヘゲモニーを分担していく、いわば「グローバル・ポリティクスの水平分業の時代」に入っていくことになったのである。そして、こうしたグローバル・ポリティクスにおける政策レジームの枠組みが大きく組み替えられたことと平行に、ASEAN というリージョナル・コミュニティにおいても、EU に匹敵するような「ASEAN 共同体」の創設が唱えられているわけである。では、なぜこの枠組みが必要なのか、その前史をなす流れをみていくことにしよう。

周知のように、ASEAN 諸国の内的発展型の経済発展にとって、日本の ODA が大きな役割を演じた。かつての日本の ODA は、対韓国、対東南アジア向けすべてがそうであったよ

うに、ODA が供与される開発途上国の権力基盤を強化し、開発独裁を支え、助長していくというものであった。その見返りのリベートが、日本の政官財の各方面にキックバックされ、賄賂として渡されていったことも、周知のとおりである。だが、被供与国の側に一定の経済的な基盤が形成されると、旧来のハコモノ援助から、地域協力や草の根支援へと ODA 援助の性格も変化していった。たしかに、インドネシアやフィリピンのように、1980 年代になっても ODA に全面的に依存し、クローニー経済にどっぷりと浸かったままの開発独裁がつづいていた国々もあった。しかしながら、ASEAN 諸国すべてについて、開発独裁型であり、東アジアのプロトタイプは、「開発独裁型民主主義」であると一括してしまうのはまちがっている。

インドネシアやフィリピンのような外資依存・開発独裁維持型と、シンガポールやマレーシアのような、とくにマレーシアの「ブミプトラ（大地の子）政策」のような脱開発独裁型・内的発展志向型との二つに区別しなければならないのである。もちろん、両方のタイプとも、ジョンソンが提起した《developmental state》（開発国家）というアンブレラ・タームに収まるものである（Johnson 1999: 33-34）。開発途上国が中進国へと転換していくその回路は、けっして単線的なものではないが、行き着く先がアジア型の「開発独裁民主主義」であってはならないのである。もちろん、輸入代替型工業化から外資導入型の輸出志向工業化に転換できた国だけが、脱開発独裁型・内的発展型へと移行することができたことはいうまでもない。その反映一つが、1992 年に設立された AFTA（ASEAN 自由貿易協定）だった。

ところで、旧社会主義国であるインドシナ 3 国やアウタルキー政治・経済を維持してきたミャンマーが、1990 年代末までに ASEAN 加盟国となり、ASEAN10 に衣替えした時点で、ASEAN の目標設定は、東南アジアのリージョン統合体という役割を期待するというものへと変更された。このミャンマーの民主化の問題、そして、2011 年 3 月に正式に申請をおこなった東ティモールの加盟問題が、なおも ASEAN が抱えるアポリアになっているのである。軍事政権を維持してきたミャンマーは、かたちだけは民政移管され、選挙も実施されたものの、民主化への道のりは遠い。ASEAN 諸国がアメリカや EU などの反対を押し切って加盟を認めたにもかかわらず、ミャンマーにたいする「建設的な関与」（constructive intervention）は、まだほとんど機能していない。さらに、東ティモールの加盟問題は、独立問題をめぐって長年対立をつづけてきたインドネシアとの軋轢を解消していくどころか、むしろ両国の対立を助長していく原因になっているのである。

もう一つ大きな問題がある。それは、2015 年に予定されている「ASEAN 共同体」の基本法となるべきはずの ASEAN 憲章である。この憲章は、2007 年 11 月に加盟国首脳によって署名され、2008 年 11 月タイの批准手続の実行によって、10 か国すべての批准が終了した。だが、(1) 安全保障と外交以外の案件についての多数決による合意形成をおこなうこと、(2) 各国の国境を越えた域内協力が必要な問題について内政不干渉の原則を緩和し、制裁制度を導入すること、起草の段階で盛り込まれていたこうした改革案は骨抜きにされ

てしまった。その代わりに、(1) 合意形成による意志決定が原則だが、合意にいたらなかった場合は首脳会議で対処の方策を検討すること、(2) 憲章違反について内政干渉をおこなうのではなく、首脳会議で決定すること、このようにいわゆる玉虫色の決着が図られたのである (Acharya 2009: 138-140)。これまでも、ASEAN で合意されたことは決定ではなく、実行もされないという批判が投げかけられてきたが、まさに危惧されたとおり、拘束力のない合意形成という結果になってしまった。

アマタフ・アチャリヤは、こうした「ASEAN 流」(ASEAN Way) を「村社会の相互行為 (intra-rural interaction) プロセス」であると揶揄している (Acharya 2001: 77. cf. Ba 2009: 201, 242)。この憲章に盛り込まれている内容は、法の支配、民主主義、グッド・ガバナンス、自由と人権、社会的正義といったものであるだけに、それを実行に着手する段階で不透明性のオブラートに包んでしまうのでは、行き着く先が透けてみえてくる。

周知のように、2005 年 12 月、ASEAN+3 のクアラルンプール宣言によって、「東アジア共同体」に移行することが宣言された。ペンペルは、この動きを、これまで域内において国境を超えた貿易、投資、融資、生産、輸送、技術の共有によってトランスナショナルな協力と相互依存を促進してきた東アジア・リージョンが、長年にわたる国どうしの緊張関係を緩和し、協力のネットワークを強化し、多国間主義の絆を深めていくものであると評価している (Pempel 2005:2-3)。かりに、この共同体構想が首尾よく実現すれば、EU や NAFTA (北米自由貿易協定) と肩を並べるだけの規模をもった経済共同体が誕生するのはまちがいない。だが、問題なのは、この共同体の構築をめぐる思惑の違いである。

4-5 アジア共同体構想という理念

選挙による戦後はじめての政権交代を実現した民主党政権の鳩山首相は、2009 年 9 月、地球温暖化対策の二酸化炭素削減の達成目標値を 20% とする画期的な鳩山イニシアティブとともに、EU にならった「東アジア共同体」を創設するという構想を打ち上げた。この友愛という概念にもとづいた鳩山構想がもつ意図については理解できるとしても、この構想が、2002 年に小泉首相が打ち出した「東アジア・コミュニティ」構想とどう違うのかが、大いに問題になる。小泉構想は、ASEAN+3 にオーストラリアとニュージーランドをくわえて、このコミュニティのコアをつくりあげようというものだった。谷口誠は、小泉構想にたいして、これまでの日本の多角的自由化政策から東アジア・リージョナリズムへの一大転換という意味では評価することができるが、「東アジア・コミュニティ」という概念はあまりにも抽象的であり、厳密な意味での共同体というよりも、より漠然とした地域協力をさすように思われるという評価しかあたえていない (谷口 2004: 34)。

東アジア全域にわたって「友愛の海」をつくりだそうとした鳩山構想については、ASEAN+3 にオーストラリア、ニュージーランド、そしてインドを入れた ASEAN+6 をめざそうとしている点で小泉構想とは異なるものだった。だが、これまでの個別交渉の積み上げによる EPA (経済連携協定) の枠組みを超えた「開かれた地域協力」によって EU のような

経済一体化をめざすという点については、経済統合に向けた第一歩を促進していく枠組みと対象分野をどのようなものとして設定するのかまったくあきらかにされなかった。そして、もっとも大きな違いは、APECとは異なって、アメリカをこの構想のメンバーシップから排除していることであり、アメリカ離れと東アジアへのシフト、もっとストレートに言えば中国の抱え込みをねらっていることだった。

だが、すでにふれておいたように、中国は、ASEAN+3の拡大には一貫して反対してきた。というのは、オーストラリア、ニュージーランド、そしてインドがメンバーに入ってしまうと、中国の東アジアにおけるプレゼンスは現在よりもかなり低下してしまうからである。むしろ、ASEAN+3に限定されていたほうが、飛躍的な高度成長を継続している中国が、ASEAN諸国にたいして多額のODAを供与することによって、ひきつづき大きな影響力を確保できる。したがって、中国は、アメリカを排除しようとする鳩山構想にたいして反対したわけである。また、アメリカも、沖縄の米軍基地を海外移転しようとする鳩山政権にたいして、自民党政権時代に決定された県内の辺野古への移転の実行を迫ることによって、アメリカを排除しようとする鳩山構想にくさびを打ち、鳩山構想そのものの瓦解を画策したのである。

アチャリヤは、「現実政治は、情け容赦のない互いのやりとりを強調することで、ASEANにおける大国の利害を説明しようとしている」と皮肉を込めて述べている。すなわち、日本とインドがASEANの拡大を画策する動きを示しているのは、ASEAN+3を現状維持のままにしようとする中国を牽制しようとしているからである。ひるがえって、中国がASEAN+3を現状のまま維持しようとしているのは、このリージョンにおける地政学的な影響力を高めようとする意図があるからである。「結局、由緒ある勢力均衡政治のたわごとでしかない」(Acharya 2008: 88)。このようなアチャリヤの皮肉を込めた評価をまつまでもなく、ASEANの経済共同体構想は、実体をともなった枠組みにはなっておらず、日本と中国の思惑が錯綜したままメビウスの輪のなかを堂々めぐりしているにすぎないというシニカルな見方ができるだろう。

一方、鳩山構想にたいしては、シンガポールのリー首相が、アジア-太平洋リージョンにはAPEC、EAS(東アジアサミット)、ASEANといった複数の協力枠組みがすでに存在しており、したがって「自動車に5つめのタイヤをつけるようなものだ」という皮肉をなげつけた。鳩山本人も、胡錦濤主席との日中首脳会談のなかで東シナ海が「友愛の海」であると繰り返すだけで、みずからの「東アジア共同体」構想がどのような枠組みと内実をもつものなのかについてあきらかにすることはついにできなかった。

2009年12月、アメリカと中国とのあいだの公式会談を定期的に行うことが確認されたが、これは、経済だけでなく、政治や軍事に関しても、米中関係が良好なものになればなるほどアメリカの利益が増大していくということがはっきりするならば、アメリカは、東アジアのパートナーとして、これまでの日米関係重視から躊躇することなく米中関係重視にシフトしていくことを表明した行動であるといえる。アメリカのこうした姿勢もまた、

対アジアにおける二国間関係を多国間主義に転換していくことがいかにむずかしいかを反映した揺らぎを意味しているわけである。

このように、東アジアというリージョンにおいては、政治、軍事、経済、どの側面からアプローチしてみても、アメリカというボトルネックを抜きにした枠組みづくりを構想するのはむずかしいことがはっきりする。ECの個別条約の枠組みから出発したEUの場合には、地政学的なメリットもあって、当初からアメリカをメンバーシップから排除することができたわけだが、EUのリージョナリズムの枠組みと東アジアのリージョナリズムとの大きな差異は、この点にある。さらに、EUの前身であるECは、エリゼ条約におけるフランスとドイツの歴史的な和解によって大きな一歩を踏み出すことができた。この歴史的な和解の当事者から閉め出されたイギリスは、いまもなお、EUの主要メンバーとしての当事者意識を十分にもてないままにたゆたっている。ユーロへの参加を頑なに拒み、また、EUからの脱退の是非を国民投票にかけようということまでせざるをえないイギリスの姿勢は、国民意識の反映であるといえればそれまでである。けれども、こうしたイギリスの自己意識については、ヨーロッパ全体の流れに棹さすことができないシニシズムを体現しているとしきいいようがない。

一方、EU型の「東アジア共同体」をめざした鳩山構想は、アメリカというボトルネックの排除を前面に押しだしたところまではいいとしても、中国の抱き込みに失敗した時点で挫折することははっきりしていた。もっとも、「友愛の海」をくりかえすだけでは、中国を説得し、アメリカをメンバーシップから除外した共同体構想のパートナーにしていくのは不可能であるということは、誰の目からみてもはっきりしていた。

けれども、グローバル化というダイナミズムは、東アジアの躊躇と揺らぎを放置するままにまわってしてくれるわけではない。事態は、はっきりしている。ASEAN+3は、とりあえずEU型のリージョン統合の枠組みを形成していく意欲を示しているが、中国と日本の思惑はまったくすれ違っている。したがって、日中の歴史的な和解が不可能である以上、EU型のリージョン統合もまた、現在のところほとんど展望はないということになる。ASEAN+6構想のオーストラリア、ニュージーランド、以外に、ロシア、カナダ、アメリカ、EUをメンバーくわえていくとする拡大構想もある。だが、こうなってしまうと、APECがそうであるように、地域経済協力というよりも、リージョンにおける政治、経済をめぐるブレインストーミングの場になってしまいかねない。そうなると、ASEAN+3に残されているのは、残念ながら、なにごとく曖昧な決着を図ろうとするASEAN流の「東アジア共同体」構想という骨組みだけでしかないということになる。

こうした事態のなかで、安倍晋三首相が率いる自民党政権がふたたび復活した日本では、EPAやFTAなのか、それとも経済的な中国包囲網の構築を意味するTPPなのかをめぐっても、明確な方向性を定めることができないままたゆたってきた。アメリカというボトルネックの影がつきまとっているTPPにたいして、政権与党である自民党の内部においてさえ、参加するのかどうかについて合意形成ができない状態だった。だが、2013年2月、日

米首脳会談にでかけるまえには、安倍首相は、「聖域なき関税撤廃」をアメリカ側が主張するのであれば、TPP 参加を見送ることもありうる」と強調していた。ところが、日米首脳会談後の共同声明では、全品目の関税撤廃を交渉参加の条件としないというオバマ大統領の発言にあっさり同意し、TPP 交渉参加を発表してしまった。アメリカのジュニア・パートナーという戦後のルーティンにすっかり戻ってしまったのである。

もちろん、なにごととも曖昧なまま、合意されたはずの決定形成がじつは決定形成されたことにはならないといった「ASEAN 流」ほどではないが、自民党政権下においては、どんな状況であろうと日米同盟基軸という枠組みを堅持していくという前提さえ維持できるならば、それでいいという「自民党流」が一貫して維持されてきた。「日本を取り戻す」と訴えかけて誕生した第 2 次安倍政権の場合にも、かつてとおなじ「自民党流」にすっかり戻ってしまった。このように、なにごととも先例を踏襲しながら現状維持でやっていくという「日本流」の発想から抜け出すことはありえないといわざるをえない。したがって、わが国がイニシアティブを発揮して、東アジア共同体構想を実現していくというシナリオが展開されていく可能性は、ほとんどありえないといっていいただろう。

それにたいして、中国の東アジア共同体にたいするスタンスは、どうなのだろうか。ティンは、ブッシュ政権のもとでアメリカがとってきた一国主義や一極構造のもくろみに楔を打つために、EU を巻き込んでいくという意味で、ASEM (Asia Europe Meeting) に軸足をおくべきだとする見解を示している (Ting 2008: 165)。ティンは、ASEM という枠組みにおいて、EU が志向しているのはあくまでも中国の「ヨーロッパ化」であるとしながらも、EU-アメリカ-中国というトライアングル構造を等距離のものとして維持していくことができるならば、3 者のあいだでオフショア・balancing が可能になるのではないかと考えているのだろう (ibid. 168)。

ティンがいう中国の「ヨーロッパ化」を盛り込んだ「対中国 EU 戦略」(EU Strategy towards China) は、2001 年 5 月に EU から提示されたものである。このなかでは、(1) 中国が人権とデモクラシーを重視し、法の支配とグッド・ガバナンスにもとづいた「開かれた社会」をめざすべきこと、(2) 法の支配と法制度改革、経済、社会、文化、市民、政治の各分野における人権保障プログラムを EU が提供すること、(3) 世界貿易システムの仲間入りをするために問われる組織的な犯罪や環境の悪化など経済的・社会的な改革プロセスを支援していくこと、(4) そのための財政的な支援をおこなうこと、このような点が強調されている (Commission of the EC 2001)。この提案がおこなわれてからすでに 10 年が経過しているわけだが、市場経済の拡大だけが先行し、民主化の進捗ということになるとほとんど評価の対象にはならない中国の現状からすれば、いずれの項目も耳の痛いものばかりである。ティンもまた、こうした EU からのアプローチにたいして、中国サイドはきわめて懐疑的であるということをおきらかにしている (ibid. 160)。

EU を緩衝帯にして、アメリカとのあいだに楔を打ち、オフショア・balancing を保つていこうとする志向性が中国サイドにあることは事実だろうし、それは、それがかまわな

い。だが、国民国家の枠内にとどまり、政治、経済、社会のどの分野においてもナショナル・レベルの利益や便益のみを追求するだけで、トランスナショナル・レベルの思考と視野をもつができないのであれば、東アジアを牽引していくだけのイニシアティブを期待するにははなはだ心許ないという評価をあたえざるをえないことが透けてみえてきてしまう。

EUの統合は、経済統合を政治統合が後追いつけるかたちで進行してきた。そして、進藤栄一もいうように、EUの経済統合は、関税同盟にもとづいた「閉ざされたリージョナリズム」として進行してきたといえる（進藤 2007: 108-109）。じつは、EUは、域内向け関税撤廃による自由貿易リージョンの形成、域外向け関税障壁による関税同盟の形成、域内共同市場の形成、マクロ政策の調整による経済同盟、そして共通通貨による経済統合という5段階の同心円的な拡大をおこなってきた。東方拡大を入れれば、6段階の同心円的な拡大をおこなってきたことになる。とくに、東西冷戦構造が終焉して以降の東方拡大のプロセスにおいては、旧社会主義諸国にたいする民主化支援プログラムが政策過程の大きな柱とされてきた。この東方拡大の場合には、東欧諸国のEU加盟という政治統合のプロセスのほうがむしろ先行し、東欧諸国の再資本主義化プログラムにもとづいた経済統合による「ヨーロッパ化」としての包摂のほうが後追いつけるというかたちで進行してきたわけである。

EUの東方拡大の場合とおなじように、民主化プロセスは、東アジアにおいても大きな課題になる。とくに、東アジアにおいて中心的な役割を担っていくことが期待される中国にたいしては、「農業戸籍」（地方）と「非農業戸籍」（都市）に分けられた戸籍制度の見直しをふくめた法制度の抜本的な改革、一党独裁の解消と多党制の許容、選挙による開かれた議会、そして分権化など、多元的デモクラシーを受け入れた「普通の国」になることがまずもって求められるだろう。

長期にわたるEUの統合プロセスを考えあわせるならばあきらかなように、東アジアの場合には、経済、政治、社会のどの側面をみても、メンバーシップのあいだで共通のプラットフォームがかたちづくられるところまでいくには、まだ膨大な時間を要するだろう。田中俊郎は、「多様性のなかの統一性」がEUのモットーなわけだが、このことをアジア人が理解するのはむずかしいのであって、むしろプラグマティックな機能主義にもとづいて、生産、貿易、投資といった国際協力のほうが理解しやすいと述べている（Tanaka 2008: 177）。

たしかに、東アジアというリージョンにおいては、国民国家としての主権性をEUのようなスーパナショナルな組織に委ねることによって、域外向け関税同盟の障壁を設けることなど、現在のところは考えられないだろう。田中は、アジア共通通貨というようなイニシアティブをまずおこなってみることが必要だろうと提案している（ibid. 184-185）。しかし、すでにふれておいたように、1997-1998年のアジア通貨危機に際して日本が提案した「アジア通貨基金」構想がアメリカと中国の反対にあって挫折した経験からしても、このアジア共通通貨という構想もまた、実現可能性となるときわめて低いといわざるをえない。したがって、東アジアにおいては、これまで積みかさねてきた通貨スワップと債券投資システムの枠組みを維持しながら、生産工程の大分業という域内ネットワーク化を図り、包

括的な FTA や EPA をつくりあげていくといった、「開かれたリージョナリズム」として統合化の模索をつづけていかなければならないという結論がえられるだろう。

EU という理念型は、そのまま東アジア・リージョンが進むべきロード・マップを提供してくれるものではない。またそうである以上、現在において考えられるセカンド・ベストの道を選択せざるをえないのである。これまでみてきたように、東アジア、そして日本をとりまいている環境はけっして望ましいものとはいえない。だが、「東アジア共同体」の構築をめざす努力は持続していかなければならない。その際に、EU が示している理念型をベストなものとしてまるごと容認しようというのではなく、東アジア・リージョンにみあったリージョナル・ガバナンスの枠組みづくりが必要となる。それこそが、「日本流」や「ASEAN 流」を克服した、新たな「東アジア流」のロード・マップでなければならないのである。

References

- Acharya, Amitav (2001), *Constructing a Security Community in South East Asia: ASEAN and the Problem of Regional Order*, 2nd ed., London and New York: Routledge.
- (2006), “Europe and Asia: Reflection on a Tale of Two Regionalisms,” in Fort, Bertrand, and Douglas Webber (eds.), *Regional Integration in East Asia and Europe: Convergence or Divergence?*, London and New York: Routledge.
- (2008), *Asia Rising: Who is Leading?*, Hackensack and London: World Scientific.
- (2009a), *Who’s Ideas Matter?: Agency and Power in Asian Regionalism*, Ithaca and London: Cornell University.
- (2009b), “The Strong in the World of the Weak: Southeast Asia in Asia’s Regional Architecture,” in Green, Michael J., and Bats Gill (eds.), *Asia’s New Multilateralism: Cooperation, Competition, and the Search for Community*, New York: Columbia University.
- Adams, Brian E. (2007), *Citizen Lobbyists: Local Efforts to Influence Public Policy* Philadelphia: Temple University.
- Antkiewicz, Agata, and Andrew F. Cooper (2011), “Beyond Geography: BRIC/SAM and the New Contours of Regionalism,” in Shaw, Timothy M., J. Andrew Grant and Scarlett Cornelissen (eds.), *The Ashgate Research Companion to Regionalism*, Farnham and Burlington: Ashgate.
- Ba, Alice D. (2009), *[Re]Negotiating East and Southeast Asia: Region, Regionalism, and the Association of Southeast Asian Nations*, Stanford: Stanford University.
- Bache, Ian, and Matthew Flinders (eds.) (2004), *Multi-level Governance*, Oxford and New York: Oxford University.
- Bache, Ian (2007), *Europeanization and Multilevel Governance: Cohesion Policy in the*

- European Union and Britain*, Lanham, Boulder and New York: Rowman & Littlefield.
- Balme, Richard, and Didier Chabanet (2008a), *European Governance and Democracy: Power and Protest in the EU*, Lanham, Boulder, New York and Toronto: Rowman & Littlefield.
- Balme, Richard, and Brian Bridges (2008b), "Introducing Asia, Europe and the Challenges of Globalization," in Balme, Richard, and Brian Bridges (eds.), *Europe-Asia Relations: Building Multilateralisms*, Basingstoke and New York: Palgrave Macmillan.
- Beeson, Mark (2009), *Institutions of the Asia-Pacific: ASEAN, APEC and Beyond*, London and New York: Routledge.
- Berry, Jeffrey M. with David F. Arons (2003), *A Voice for Nonprofits*, Washington DC: Brookings Institution.
- Berry, Jeffrey M., and Clyde Wilcox (2009), *The Interest Group Society*, 5th ed., New York, Boston and San Francisco: Pearson Longman.
- Bevir, Mark, and Frank Trentmann (eds.) (2007), *Governance, Consumers and Citizens: Agency and Resistance in Contemporary Politics*, Basingstoke and New York: Palgrave Macmillan.
- Büchs, Milena (2007), *New Governance in European Social Policy: The Open Method of Coordination*, Basingstoke and New York: Palgrave Macmillan.
- Cabellero-Anthony, Mely (2006), "Regional Institution and Regional Crises in East Asia: Moving Away from the 'Comfort Zone'?", in Fort, Bertrand, and Douglas Webber (eds.), *Regional Integration in East Asia and Europe: Convergence or Divergence?*, London and New York: Routledge.
- Cai, Kevin G. (2011), "China and Economic Regionalism in East Asia," in Shaw, Timothy M., J. Andrew Grant and Scarlett Cornelissen (eds.), *The Ashgate Research Companion to Regionalism*, Farnham and Burlington: Ashgate.
- Checkel, Jeffrey T., and Peter J. Katzenstein (2009), "The Politicization of European Identities" and "Conclusion: European Identity in Context," in Checkel, Jeffrey T., and Peter J. Katzenstein (eds.), *European Identity*, Cambridge and New York: Cambridge University.
- Commission of the European Communities (2001), *EU Strategy towards China: Implementation of the 1998 Communication and Future Steps for a More Effective EU Policy*, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: COM (2001)265 final, 15 May 2001, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0265:FIN:EN:PDF/> accessed on 21 May 2012.
- Commission of the European Communities (2006), *White Paper on a European*

Communication Policy, Commission of the European Communities Document: COM (2006) 35 of 1 Feb. 2006, in http://europa.eu/documents/comm/white_papers/pdf/com2006_35_en.pdf accessed on 21 May 2012.

- Cooper, Andrew F. (2008a), "Executive but Expansive: The L20 as a Project of 'New' Multilateralism and 'New' Regionalism," in Cooper, Andrew, Christopher W. Hughes, and Philippe de Lombaerde (eds.), *Regionalisation and Global Governance: The Taming of Globalization?*, London and New York: Routledge.
- (2008b), "The Heiligendamm Process: Structural Reordering and Diplomatic Agency," in Cooper, Andrew F., and Agata Antikiewicz (eds.), *Emerging Power in Global Governance: Lessons from the Heiligendamm Process*, Waterloo: Wilfrid Laurier University.
- Curtin, Deirdre, and Morten Egeberg (2009), "Tradition and Innovation: Europe's Accumulated Executive Order," in Curtin, Deirdre, and Morten Egeberg (eds.), *Towards a New Executive Order in Europe?*, London and New York: Routledge.
- Delanty, Gerard, and Chris Rumford (2005), *Rethinking Europe: Social Theory and the Implications of Europeanization*, London and New York: Routledge.
- Dijkzeul, Dennis, and William E. DeMars (2011), "Limitations of Intergovernmental and Non-Governmental Organizations," in Reinalda, Bob (ed.), *The Ashgate Research Companion to Non-State Actors*, Farnham and Burlington: Ashgate.
- Dryzek, John S. (2011), *Foundations and Frontiers of Deliberative Governance*, Oxford and New York: Oxford University.
- Enderlein, Henrik, Sonja Wälti and Michael Zürn (eds.) (2010), *Handbook on Multi-level Governance*, Cheltenham and Northampton: Edward Elgar.
- Eriksen, Erik O. (2009), *The Unfinished Democratization of Europe*, Oxford and New York: Oxford University.
- Fiskin, James S. (2009), *When the People Speak: Deliberative Democracy and Public Consultation*, Oxford and New York: Oxford University.
- Fossum, John E., and Philip Schlesinger (eds.) (2007), *The European Union and the Public Sphere: A Communicative Space in the Making?*, London and New York: Routledge.
- Fraser, Nancy (1992), "Rethinking the Public Sphere: A Contribution to the Critique of Actually Existing Democracy," in Calhoun, Craig (ed.), *Habermas and the Public Sphere*, Cambridge: MIT. (山本啓・新田滋訳 (1999), 『ハーバマスと公共圏』 未来社)
- Gaens, Bart (2011), "The Rise of Interregionalisms: The Case of the European Union's Relations with East Asia," in Shaw, Timothy M., J. Andrew Grant and Scrlett Cornelissen (eds.), *The Ashgate Research Companion to Regionalism*, Farnham and

- Burlington: Ashgate.
- Giesmann, Hans J. (2010), “The European Union: ‘Regional Power,’ ‘Global Pole,’ ‘Paper Tiger’ –or What,” in Flesher, Daniel (ed.), *Regional Leadership in the Global System: Ideas, Interests and Strategies of Regional Powers*, Farnham and Burlington: Ashgate.
- Godement, François (2008), “Europe-Asia: The Historical Limits of a ‘Soft’ Relationship,” in Balme, Richard, and Brian Bridges (eds.), *Europe-Asia Relations: Building Multilateralisms*, Basingstoke and New York: Palgrave Macmillan.
- Habermas, Jürgen (1996), *Die Einbeziehung des Anderen*, Frankfurt am Main: Suhrkamp.
 (高野昌行訳 (2004), 『他者の受容』法政大学出版局)
- (2004), *Der gespaltene Westen*, Frankfurt am Main: Suhrkamp. (大貫敦子・木前利明・鈴木直・三島憲一訳 (2009), 『引き裂かれた西洋』法政大学出版局)
- Habermas, Jürgen, und Frank-Walter Steinmeier (2008a), *European Prospects/ Europäische Perspektiven*, herg. von Julian Nida-Rümelin und Wolfgang Thierse, Essen: Klartext.
- Habermas, Jürgen (2008b), *Ach, Europa*, Frankfurt am Main: Suhrkamp. (英訳、邦訳では、第8章が差し替えられている。Habermas, Jürgen (2009), *Europe: The Faltering Projects*, Cambridge, Oxford and Boston: Polity; 三島憲一・鈴木直・大貫敦子訳 (2010), 『ああ、ヨーロッパ』岩波書店)
- Hamilton-Hart, Natasha (2006), “The Chang Mai Initiative and the Prospects for Closer Monetary Integration in East Asia,” in Fort, Bertrand, and Douglas Webber (eds.), *Regional Integration in East Asia and Europe: Convergence or Divergence?*, London and New York: Routledge.
- Harcourt, Alison J. (2003), “Europeanization as Convergence: The Regulation of Media Markets in the European Union,” in Featherstone, Kevin, and Claudio M. Radaelli (eds.), *The Politics of Europeanization*, Oxford and New York: Oxford University.
- Harrison, Jackie, and Bridgette Wessels (eds.) (2009), *Mediating Europe: New Media, Mass Communications and the European Public Sphere*, New York and Oxford: Berghahn.
- Held, David (1995), *Democracy and the Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance*, Stanford: Stanford University. (佐々木寛・遠藤誠治・小林誠・土井美穂・山田竜作訳 (202) 『デモクラシーと世界秩序』NTT出版)
- (2010), *Cosmopolitanism: Ideals and Realities*, Cambridge and Malden: Polity.
- Heyse, Liesbert (2011), “From Agenda Setting to Decision Making: Opening the Black Box of Non-Governmental Organizations,” in Reinalda, Bob (ed.), *The Ashgate Research Companion to Non-State Actors*, Farnham and Burlington: Ashgate.
- Higgott, Richard (2006), “The Theory and Practice of Region: The Changing Global Context,” in Fort, Bertrand, and Douglas Webber (eds.), *Regional Integration in East Asia and Europe: Convergence or Divergence?*, London and New York: Routledge.

- Hooghe, Liesbet, and Gary Marks (2001), *Multi-Level Governance and European Integration*, Lanham, Boulder, New York, Toronto and Oxford: Rowman & Littlefield.
- Hurrell, Andrew (2010), "Regional Power and the Global System from a Historical Perspective," in Flesmes, Daniel (ed.), *Regional Leadership in the Global System: Ideas, Interests and Strategies of Regional Powers*, Farnham and Burlington: Ashgate.
- Jolly, Mette (2007), *The European Union and the People*, Oxford and New York: Oxford University.
- Johnson, Chalmers (1999), "The Developmental State: Odyssey of a Concept," in Woo-Cumings, Meredith (ed.), *The Developmental State*, Ithaca and London: Cornell University.
- Kantner, Cathleen (2006), "Die thematische Verschränkung nationaler Öffentlichkeiten in Europa und die Qualität transnationaler politischer Kommunikation," in Imhof, Kurt, Roger Blum, Heinz Bonfadelli und Otfried Jarren (Hrsg.) *Demokratie in der Mediengesellschaft*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Katzenstein, Peter J. (2005), *A World of Regions: Asia and Europe in the American Imperium*, Ithaca: Cornell University.
- Kohler-Koch, Beate, and Fabrice Larat (eds.) (2009), *European Multi-Level Governance: Contrasting Images in National Research*, Cheltenham and Northampton: Edward Elgar.
- Koch, Martin (2011), "Non-State and State Actors in Global Governance," in Reinalda, Bob (ed.), *The Ashgate Research Companion to Non-State Actors*, Farnham and Burlington: Ashgate.
- Koopmans, Ruud, Paul Statham (eds.) (2010), *The Making of a European Public Sphere*, Cambridge and New York: Cambridge University.
- Li, Mingjiang (2010), "China: Domestic Sources of its Soft Power Strategy in East Asia," in Flesmes, Daniel (ed.), *Regional Leadership in the Global System: Ideas, Interests and Strategies of Regional Powers*, Farnham and Burlington: Ashgate.
- Lim, Hyun-Chin (2010), "Still the Century of Developmental State?: South Korea under Globalization," discussion paper submitted to the Meeting of the Japan Association for Socio-political Study (ASPOS), November 27-28, 2010, Waseda University.
- Rüland, Jürgen, and Cornelia Storz (2008), "Interregionalism and Interregional Cooperation: The Case of Asia-Europe Relations," in Rüland, Jürgen, Gunter Schubert, Günter Schucher and Cornelia Storz (eds.), *Asian-European Relations: Building Blocks for Global Governance?*, London and New York: Routledge.
- Maas, Willem (2007), *Creating European Citizens*, Lanham, Boulder, New York and Toronto: Rowman & Littlefield.

- McDougall, Derek (2008), "The East Asian Experience of Regionalism," in Murray, Philomena (ed.), *Europe and Asia: Regions in Flux*, Basingstoke and New York: Palgrave Macmillan.
- Mearsheimer, John J. (2001), *The Tragedy of Great Power Politics*, New York and London: W. W. Norton. (奥山真司訳 (2007), 『大国政治の悲劇』 五月書房)
- Milio, Simonia (2010), *From Policy to Implementation in the European Union: The Challenge of a Multi-level Governance System*, London and New York: I. B. Tauris.
- Moxon-Browne, Edward (2008), "Political Integration in the European Union: Any Lessons For ASEAN?," in Murray, Philomena (ed.), *Europe and Asia: Regions in Flux*, Basingstoke and New York: Palgrave Macmillan.
- Murphy, Craig N., and JoAnne Yates (2009), *The International Organization for Standardization (ISO)*, London and New York: Routledge.
- Nesadurai, Helen E. S. (2006), "The Indo-Chinese Enlargement of ASEAN: Enhancing or Understanding Regional Economic Integration?," in Fort, Bertrand, and Douglas Webber (eds.), *Regional Integration in East Asia and Europe: Convergence or Divergence?*, London and New York: Routledge.
- Norris, Pippa (2011), *Democratic Deficit: Critical Citizens Revisited*, Cambridge and New York: Cambridge University.
- Offenhaus, Anke (2011), *Die Professionalisierung des deutschen EU-Journalismus: Expertisierung, Inszenierung und Institutionalisierung der europäischen Dimension im deutschen Journalismus*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Olsen, Peter (2010), *Governing through Institution Building: Institutional Theory and Recent European Experiments in Democratic Organization*, Oxford and New York: Oxford University.
- Peters, Bernhard, and Hartmut Weßler (2006), "Transnationale Öffentlichkeiten: Analytische Dimensionen, normative Standards, sozialkulturelle Produktionsstrukturen," in Imhof, Blum, Bonfadelli und Jarren (Hrsg.) *Demokratie in der Mediengesellschaft*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Paraskevopoulos, Christos J., Panagiotis Getimis and Nicholas Rees (eds.) (2006), *Adapting to EU Multi-Level Governance: Regional and Environmental Policies in Cohesion and CEE Countries*, Aldershot and Burlington: Ashgate.
- Pempel, T. J. (1999a), "Introduction," "Regional Ups, Regional Downs" and "Conclusion," in Pempel (ed.), *The Politics of the Asian Economic Crisis*, Ithaca and London: Cornell University.
- (1999b), "The Developmental Regime in a Changing World Economy," in Woo-Cumings (ed.), *The Developmental State*, Ithaca and London: Cornell University.
- (2005), "Introduction: Emerging Webs of Regional Connectedness" and

- “Conclusion: Tentativeness and Tensions in the Construction of an Asian Region,” in Pempel (ed.), *Remapping East Asia: The Construction of a Region*, Ithaca and London: Cornell University.
- Peters, Bernhard (2007), *Der Sinn von Öffentlichkeit*, Mit einen Vorwort von Jürgen Habermas, Frankfurt am Main: Shurkamp.
- Piattoni, Simona (2010), *The Theory of Multi-Level Governance: Conceptual, Empirical and Normative Challenges*, Oxford and New York: Oxford University.
- Pollack, Mark A. (2010), “Theorizing EU Policy-Making,” in Wallace, Helen, Mark A. Pollack and Alasdair Young (eds.), *Policy-Making in the European Union*, 6th ed., Oxford and New York: Oxford University.
- Prakash, Aseem, and Mary K. Gugerty (2010), “Advocacy Organizations and Collective Action: An Introduction” and “Conclusions and Future Research: Rethinking Advocacy Organizations,” in Prakash, Aseem, and Mary K. Gugerty (eds.) *Advocacy Organizations and Collective Action*, Cambridge and New York: Cambridge University.
- Radaelli, Claudio M. (2003), “The Europeanization of Public Policy,” in Featherstone, Kevin, and Claudio Radaelli (eds.), *The Politics of Europeanization*, Oxford and New York: Oxford University.
- Reinalda, Bob (2011), “Non-State Actors in the International System of State,” in Reinalda, Bob (ed.), *The Ashgate Research Companion to Non-State Actors*, Farnham and Burlington: Ashgate.
- Risse, Thomas (2004), “European Institutions and Identity Change: What Have We Learned?,” in Herrmann, Richard K., Thomas Risse, and Marilynn B. Brewer (eds.) *Transnational Identities: Becoming European in the EU*, Lanham, Boulder, New York, Toronto and Oxford: Rowman & Littlefield.
- (2010a), *A Community of Europeans?: Transnational Identities and Public Spheres*, Ithaca and London: Cornell University.
- (2010b), “Rethinking Advocacy Organizations?: A Critical Comment,” in Prakash and Gugerty (eds.), *Advocacy Organizations and Collective Action*, Cambridge and New York: Cambridge University.
- Rosenau, James N. and Ernst-Otto Czempiel (eds.) (1992), *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge and New York: Cambridge University.
- Rüland, Jürgen, Gunter Schubert, Günter Schucher and Cornelia Storz (eds.) (2008), *Asian-European Relations: Building Blocks for Global Governance?*, London and New York: Routledge.
- Sabatier, Paul (2007), *Theory of the Political Process*, 2nd ed., Boulder: Westviews.

- Schmidt, Vivian A. (2006), *Democracy in Europe: The EU and National Politics*, Oxford and New York: Oxford University.
- Serra, Narcís, Shari Spiegel, and Joseph E. Stiglitz (2008), "Introduction: From the Washington Consensus Towards a New Global Governance," in Serra, Narcís, and Joseph E. Stiglitz (eds.), *The Washington Consensus Reconsidered: Towards a New Global Governance*, Oxford and New York: Oxford University.
- Shaw, Timothy M., Agata Antikiewicz and Andrew F. Cooper (2008), "The Logic of the B(R)ICSAM Model for Global Governance," in Cooper, Andrew F., and Agata Antikiewicz (eds.), *Emerging Power in Global Governance: Lessons from the Heiligendamm Process*, Waterloo: Wilfrid Laurier University.
- Sternberger, Dolf (2001), *Verfassungspatriotismus*, Schriften X, Berlin: Insel.
- Stiglitz, Joseph E. (2002), *Globalization and Its Discontents*, New York and London: Norton.
- (2008), "Is There a Post-Washington Consensus?" and "The Future of Global Governance," in Serra, Narcís, and Joseph E. Stiglitz (eds.), *The Washington Consensus Reconsidered: Towards a New Global Governance*, Oxford and New York: Oxford University.
- Toshiro, Tanaka (2008), "Asian (ASEAN Plus Three) Perspectives on European Integration," in Murray, Philomena (ed.), *Europe and Asia: Regions in Flux*, Basingstoke and New York: Palgrave Macmillan.
- Tang, Shiping (2006), "Leadership in Institution Building: The Case of ASEAN+ 3," in Fort, Bertrand, and Douglas Webber (eds.), *Regional Integration in East Asia and Europe: Convergence or Divergence?*, London and New York: Routledge.
- Ting, Wai (2008), "China's Strategic Thinking: The Role of the European Union," in Balme, Richard, and Brian Bridges (eds.), *Europe-Asia Relations: Building Multilateralisms*, Basingstoke and New York: Palgrave Macmillan.
- Trubek, David M., and Louise G. Trubek (2005), "The Open Method of Co-ordination and the Debate over 'Hard' and 'Soft' Law," in Zeitlin, Jonathan, and Philippe Pochet (eds.), *The Open Method of Co-ordination in Action: The European Employment and Social Inclusion Strategies*, Brussels: P. I. E. Peter Lang.
- Wallace, Helen (2010), "An Institutional Anatomy and Five Policy Modes," in Wallace, Helen, Mark A. Pollack and Alasdair Young (eds.), *Policy-Making in the European Union*, 6th ed., Oxford and New York: Oxford University.
- Warleigh-Lack, Alex (2008), "The EU, ASEAN and APEC in Comparative Perspective," in Murray, Philomena (ed.), *Europe and Asia: Regions in Flux*, Basingstoke and New York: Palgrave Macmillan.
- Williamson, John (2008), "A Short History of the Washington Consensus," in Serra, Narcís,

- and Joseph E. Stiglitz (eds.), *The Washington Consensus Reconsidered: Towards a New Global Governance*, Oxford and New York: Oxford University.
- Willetts, Peter (2011), *Non-Governmental Organizations in World Politics: The Construction of Global Governance*, London and New York: Routledge.
- Wu, Xinbo (2009), "Chinese Perspectives on Building an East Asian Community in the Twenty-first Century," in Green, Michael J., and Bats Gill (eds.), *Asia's New Multilateralism: Cooperation, Competition, and the Search for Community*, New York: Columbia University.
- Wunderlich, Jens-Uwe (2007), *Regionalism, Globalisation and International Order: Europe And Southeast Asia*, Aldershot and Burlington: Ashgate.
- Yamamoto, Hiraku (2007), "Multi-level Governance and Public Private Partnerships," in *Interdisciplinary Information Sciences*, Graduate School of Information Sciences (GSIS), Tohoku University, **13-1**: 65-88.
- (2008), "Governance including Government: Multiple Actors in Global Governance," in *Interdisciplinary Information Sciences*, GSIS, Tohoku University, **14-2**: 58-72.
- (2009), "Spheres of Governance in the Global Linkage: Collapse of American Ambition and Transnational Advocacy Coalition Networks," in *Interdisciplinary Information Sciences*, GSIS, Tohoku University, **15-2**: 125-146.
- Yaziji, Michael, and Jonathan Doh (2009), *NGOs and Corporations: Conflicts and Collaboration*, Cambridge and New York: Cambridge University.
- Zeitlin, Jonathan (2005), "The Open Method of Co-ordination in Question," in Zeitlin, Jonathan, and Philippe Pochet (eds.), *The Open Method of Co-ordination in Action: The European Employment and Social Inclusion Strategies*, Brussels: P. I. E. Peter Lang.
- 大賀哲 (2013), 『東アジアにおける国家と市民社会』 柏書房.
- 伊藤武 (2008), 「分権化と再集権化の狭間で」, 平島健司編『国境を越える政策実験・EU』 東京大学出版会.
- 黒柳米司 (2011), 『ASEAN 再活性化への課題－東アジア共同体・民主化・平和構想－』 明石書店.
- 庄司克宏 (2007), 『欧州連合－統治の論理とゆくえー』 岩波新書.
- 篠原一 (2012), 『討議デモクラシーの挑戦 ミニ・パブリックスが拓く新しい政治』 岩波書店.
- 進藤榮一 (2007), 『東アジア共同体をどうつくるか』 ちくま新書.
- 鈴木隆 (2011), 『アジア統合の国際政治経済学』 国際書院.
- 田中俊郎・庄司克宏 (2005), 『EU と市民』 慶應義塾大学出版会.
- 谷口誠 (2004), 『東アジア共同体－経済統合のゆくえと日本－』 岩波新書.

- 中村民雄 (2006), 「動く多元法秩序としての EU」, 中村民雄編『EU 研究の新地平ー前例なき政体への接近』ミネルヴァ書房.
- 羽場久渥子(2004), 『拡大ヨーロッパの挑戦ーアメリカに並ぶ多角的なパワーとなるのか』中公新書.
- 羽場久渥子・小森田秋夫・田中素香編 (2006), 『ヨーロッパの東方拡大』岩波書店.
- 福田耕治 (2009), 『EU とグローバル・ガバナンス』早稲田大学出版部.
- (2010), 『EU・欧州公共圏の形成と国際協力』成文堂.
- 宮島喬 (2004), 『ヨーロッパ市民の誕生ー開かれたシティズンシップへー』岩波新書.
- 安江則子 (2007), 『欧州公共圏ーEU デモクラシーの制度デザイナー』慶應義塾大学出版会.
- 山本啓 (2011), 「ガバメントとガバナンスー参加型デモクラシーへのプレリューダー」, 岩崎正洋編『ガバナンス論の現在』勁草書房.

第4章 コー・ガバナンスをめぐる新制度論とネットワーク論の交差

－新しい公共ガバナンス（NPG）の可能性－

1 ガバナンス論というアジェンダ

ガバナンス（統治）というアンブレラ・タームは、政策ネットワークというタームとおなじように、分析概念でもあり、また実体概念でもある。

分析概念であるというのは、中央政府や地方政府からなるガバメント（政府）という集合を内包するガバナンスという集合について、政府そのものや議会をふくめた政策過程におけるさまざまなアクターのあいだの相互関係を分析し、説明づけていくための道具・手段という意味においてである。また、実体概念であるというのは、公共セクターをなすガバメントのハイアラーキーからトップダウンのかたちで提示される政策の遂行にしる、ボトムアップのかたちでステイクホルダー（利害関係当事者）がおこなっていく参加型のアドボカシー（政策提言）にしる、実際の政策過程においておこなわれているガバニング（統治行為）として、ガバナンスのプロセスがかたちづくるシステム、すなわちガバナンスという構造が存在しているからである。

さらに、ガバナンスは、関係概念でもある。ガバナンスは、ガバニング・プロセスとして遂行されていくわけだが、このプロセスには、つねにバーゲニング、交渉、連携、資源の動員と交換というファクターが組み込まれている。というのは、ガバナンスは、普遍的な理念や道徳的な価値観などにもとづいて特定の選好を追求することができるといった規範主義的なものではないからである。むしろ、政治的なアクターのあいだの自発性にもとづいた政治的な資源の動員や交換がおこなわれ、この相互関係性が互酬性として表現されていくものなのである。

そこで、本章では、ガバナンス論が展開されてきた過程をふりかえり、そのうえで、政策ネットワークをめぐる修正版新制度論（わたしの命名）とネットワーク論との交差点と分岐点を再認していくことにしたい。また、最近唱えられはじめている「新公共ガバナンス」(New Public Governance) 論が、両者を総合していく枠組みとして機能しうるものなのかという点について吟味していきたいと思う。

2 ガバナンス・ストーリー

2-1 ウェーバーの夢と21世紀の現実

20世紀においては、ガバナンスをおこなう力量を備えているのは、国民国家ないしは主権国家だけであるということが自明の前提とされてきた。そして、そのボーダーの内外においてガバナンスをおこなうことができるのは国民国家のガバメント、すなわち中央政府だけであるということ、つまり、ガバナビリティ（統治能力）を発揮することができるのは国民国家の中央政府だけであるという認識もまた、おなじように、自明のものであるとされてきた。たしかに、かつての国民国家は、強い同質的な一体性をもちあわせていたと

いえる。また、そのコアが中央政府であることに疑いをさしはさむ者は、誰もいなかったと述べている。

20世紀のきざしはしのところで国民国家と向きあったマックス・ウェーバーもまた、そうした思考から逃れることはできなかった。だが、彼は、それでもなお、巨大な官僚組織がビヒモスのように国民国家に影を投げかけることにたいしては、つねに危惧の念を抱きつづけていた。「価値自由」(Wertfreiheit)というみずからの根本概念を、官僚制の中立性というあるべき姿に適用しようと試みたことが、そのなによりの証拠である。

ウェーバーは、『プロテスタンティズムの倫理と資本主義の精神』(1904)のなかで、最後の石炭1トンが燃えつきるまで、人間は「鉄の檻」に囚われていく運命にあるとして、官僚制国家や市場組織の形式的合理性に絡めとられていくことにたいして憂いの目を向けた。だが、ウェーバーは、その一方で、『職業としての政治』(1919)のなかで、拍手喝采機関にすぎなくなってしまった議会をみかぎって、官僚制を「マシン」として駆使していく大統領制に期待をよせなければならなかった。ユルゲン・ハーバマスの言説にならうならば、官僚制や市場のシステム合理性にもとづいた生活世界の官僚制化と、貨幣化によるシステム統合によってもたらされる、内的植民地化の桎梏を乗り越えていく期待可能性を、ウェーバーは、社会国家としてワイマール共和国のトップダウン・デモクラシーに託そうとしたといってもいいだろう。

では、その帰結はどうだったのだろうか？ ウェーバー自身もその起草に参画したとされるワイマール憲法は、例外状況に対処するために、大統領の独裁条項を設けた(第48条大統領緊急命令権)。この共和国においては、安定した議会多数派が形成されることはなかった。そのため、どの政権も、たえず不安定なままに終始し、例外条項が乱用されることになった。あげくのはてに、ヒトラーに率いられたナチスの政権獲得に道を開いてしまい、1933年の授権法によって、ワイマール憲法そのものが停止されてしまうという末路を辿らざるをえなかった。ウェーバーが期待をよせたトップダウン・デモクラシーは、ドイツという社会国家システムに、市民社会という「下からの補完性」をビルトインさせていくことはできなかった。そして、国家と市民社会との対抗的相補性を補完性の原理として、社会統合の主軸にすえていく枠組みを構築できなかったという点で、ウェーバーのトップダウン・デモクラシーもまた、未完のプロジェクトのままに終わってしまったのである。

いま、21世紀のグローバル社会においては、国民国家を越えたトランスナショナルな組織はもちろんのこと、地域(region)地方(locality)、都市(city)、さらにはNGO(非政府組織)/NPO(非営利組織)などサブ・ナショナルなレベルの組織でさえも、主要な役割を担うアクターとして登場するようになってきている。場合によっては、国家をバイパスしていくといった状況もでてきている。こうした現象を、ローデリック・ローズのように、「国家の空洞化」(hollowing-out of the state)であるとか、あるいは「最小国家」(minimal state)というように表現することができるだろう(Rhodes 1997: 45; Rhodes 2000a: 254)。

ハーバマスは、こうしたグローバル社会の現状について、つぎのように述べている。

交通とコミュニケーション、経済的な生産と金融、技術と武器の移転、とりわけ環境リスクと軍事リスクのグローバル化は、国民国家の枠内においても、また、従来のような主権国家間の取り決めという方法によっても、もはや解決することができない問題を提起している。このままでは、国民国家がもつ主権性の空洞化 (*Aushöhlung der nationalstaatlichen Souveränität*) が進んでいき、超国家レベルの政治的な行為能力 (*politische Handlungsfähigkeiten*) をつくりだし、それを拡大していかなければならなくなるだろう (Habermas 1996: 129-130. 訳文は変更した)。

ハーバマスがいうように、「国民国家の空洞化」という現象は、国民国家とその政府が成員の集合的な利益や利害関心の実現を、そのボーダーの内外において、もっぱら、すなわち排他的に担うことができなくなっているという現実を反映しているのである。

また、国民国家の内部においても、規制緩和、民営化、分権化の推進、NPM の導入とその変更、独立行政法人など半自律的な準政府組織 (クエンゴ) の登場、NGO/NPO といった市民や地域住民レベルの組織の台頭など、アクターの多様化によって、中央政府というアクターがあらゆることにたいして目配せをおこない、指揮・命令し、コントロールしていくのではなく、むしろ、これまで独占してきたガバナンスの権限や権能の一部を他のアクターに移譲していくといった状況もみられるようになっていく。こうした状況については、ヨアヒム・ヒルシュがいうように、民間組織の「国家化」 (*Staatwerden*)、国家の「民間化」 (*Privatisierung*) を意味していることとらえることができるだろう (Hirsch 2001: 15)。

つまり、国民国家の中央政府については、みずからが漕ぎ手としてあらゆることをおこなっていくのではなく、複合的なファクターを調整するかじ取りの役割を果たしていくためのコアであるという位置づけへと変化した、あるいは変化しつつあるといえるわけである。国民国家とその中央政府が果たす役割をめぐる認識を変更していくにあたって、「ガバメントよりも、ガバナンスを」 (*less government, more governance*) と訴えかけたデビッド・オズボーンの影響があったことは、よく知られているとおりである (Osborne and Gaebler 1992: 34)。

わが国の場合がそうであるように、国民国家がその同質的な一体性に固執するあまり、その維持を自己目的化してしまうならば、移民や亡命者をかぎりなく排除し、納税の義務を課しているにもかかわらず、参政権などの制度的な権利の付与をかたくなに制限する一方で、帰化という同化政策によって同質化を進めていくといった恣意的な措置をとること以外に、同質的な一体性を保持していくことが不可能になってしまうのである。したがって、国民国家が、その成員すべての集合的利益や関心を、そのボーダー内外において排他的に満たしていくことができるという考え方が、21 世紀のグローバル社会の時代状況にもはや相応していないのはたしかなのである。

2-2 ガバナンスとコー・ガバナンス

ガバナンスとは、グローバル、リージョナル（リージョン 1）、ナショナル、リージョナル（リージョン 2）、ローカルというマクロ・レベルからミクロ・レベルまで、あらゆるレベルにおける政治現象に利害関心をもつステイクホルダー（利害関係当事者）としてのアクターが、ガバニングをおこなっていく、あるいはガバニングに関与していくことを意味する総称である。したがって、それぞれのレベルに応じて、公共セクター（国際機関、国民国家）、民間営利セクター（多国籍企業、私企業）、民間非営利セクター（NGO/NPO、コミュニティ組織）が、それぞれガバナー（統治主体）として登場し、それぞれのアクター間において公民パートナーシップ（PPP）をかたちづくっていくことになる。

ジェーリー・ストーカーの定義づけによれば、ガバナンスとは、多様なアクター間の、あるいは多様な組織間の関係性を強制力にもとづいて強権的にコントロールするフォーマルなシステムが存在していない環境のなかで、集合的な決定形成をおこなっていくルールをめぐるものであるということになる（Chhotray and Stoker 2009: 3, 76）。だが、こうした理念的な定義づけがそのままあてはまるのは、世界政府のような強制力をともなったフォーマルな権力システムが存在していないために、ぎゃくに、ガバナーどうしのバーゲニングを媒介にして政策決定をおこなっていくことができるグローバル・レベルにおいてだけなのである。

このことを前提とするならば、ガバナンスについて語る場合、国民国家の枠組みをこえたトランスナショナル・レベルのガバナンスと、国民国家の枠内のナショナル、ローカルの両レベルのガバナンスを分けてとらえざるをえないことになる。というのは、ガバニングという行為は、経済のフローとおなじように、原理的にはボーダーレスなものであるにもかかわらず、空洞化しつつあるとはいえ、現実には国民国家の主権性という壁が立ち塞がっているからである。さらに、国民国家の内部においても、ナショナル・レベルとローカル・レベルにおけるガバナンスを区別し、主として制度論に焦点をあてて語られる場合が多いわけだが、両レベルのガバナンスについては、「ガバメント（政府）の内外における多様なセクターと多様なアクターのあいだのコー・ガバナンス（協治・共治）」という考え方を基本的にして、理論的にも、実践的にも、ネットワーク論を考慮に入れながら対処していく必要がある。

ローズとならんでニュー・ガバナンス論者の一人であり、エラスムス学派を率いたヤン・コーイマンは、国家そのものによる伝統的なガバナンスに限界があることがますます認識されつつあり、他の社会的アクターと相互行為をおこなう多様な、ダイナミックな、複雑な社会活動においては、ただ一つの統治機関だけでは、正当で効果的なガバナンスを実現することができなくなっていると強調している。コーイマンは、単一のファクターではなく、相互行為をおこなうさまざまなファクターによってかたちづくられるものが、ガバナンスであるにとらえている（Kooimann 2003a: 3）。このことは、これまでのガバメントの役割が転換されて、ファシリテーター（促進役）や協働・連携のパートナーとしてのガバ

メントの役割が増大していることを意味しているといえるだろう。

こうした発想は、国家がそれ以外の諸社会集団と機能的には同等のレベルにあるが、諸社会集団のあいだの調整役を果たす役割を担う点で優位性をもつという論理づけをおこなった20世紀はじめの多元的国家論、すなわち国家多元主義へと回帰していくものであるといってもいいだろう。だが、あくまでも理念的なレベルの発想にとどまっていた多元的国家論の時代とは異なって、現在では、国家以外のさまざまなアクターが、政治・社会過程に登場しており、そのガバニング（統治行為）能力を国家そのものも無視することはできなくなっているという現実が、コーイマンのような考え方を後押ししているのである。

このような現実を目の当たりにして、国家と市民社会、そして、その両者をカバーするガバナンスについて語るとき、ウェーバーが目を向けることができなかった「下からの補完性」をふまえた社会統合を考慮に入れなければならない。だが、ハーバマスのように、コミュニケーション的理性にもとづく合意形成とシステム合理性を対極の位置においたうえで、コミュニケーション的理性のみが社会統合の基盤になりうるとするだけでは不十分である。コミュニケーション的理性によってのみシステム合理性を払拭することができるのではなく、システム合理性の不備や欠缺をコミュニケーション的理性が補完する両者のシナジー（相乗効果）によって、社会統合がもたらされていくと考える必要がある。その両者のシナジーに理論と実践の両面において枠組みをあたえていくことが、ガバナンス論に求められる重要な課題なのである。

さらに、「ガバメントからガバナンスへ」というアンブレラ・タームについては、国際関係論（IR）の研究者であるジェームズ・ローズノーが、1990年代はじめに唱えた「ガバメントなきガバナンス」（*governance without government*）論の影響をうけた発想であるといえる（Rosenau 1992）。これを承けて、1996年にローズが唱えた「ガバメントなきガバニング」（*governing without government*）というタームがもつコノテーションが、大きな論議の的となってきたわけである。この間、わが国の研究者のあいだでは、「ガバメントをぬきにしてガバナンスだけでやっていけるのか」といったナイーブな反応が絶えることはなかった。

今日では、複雑で、複合的な課題やファクターを抱え込んでいるのが、国民国家の常態である。この「ガバメントなきガバニング」というタームに込められたコノテーションは、機能不全に陥っているガバメントを脱構築し、公共セクター以外の民間セクターもガバニング・プロセスに関与し、参画することによって、政策過程のダイナミズムをとりもどそうというものだった。

さきほどふれておいたように、1990年代のはじめに、オズボーンたちが唱えた「ガバメントの再発見」（*reinventing government*）（Osborne and Gaebler 1992）という方向づけをめぐっては、わが国では、効率とコスト・パフォーマンス一辺倒の市場原理主義にもとづいたNPM（新公共マネジメント）の典型的な例であるとして、批判の対象とされてきた。だが、NPMの場合にも、成果、効率、経済性とならんで、説明責任や透明性が政策アジェ

ンダの柱とされていたことを思い起こさなければならない。これまでのところ、政治・行政ハイアラーキーの効率、コスト・パフォーマンス、成果、説明責任、透明性、いずれの項目に焦点をあてても、めざましい改善が施されたというエビデンスはない。しかも、ナショナル・レベル、ローカル・レベルを問わず、政治・行政ハイアラーキーの機能不全、すなわち効率の悪さとコスト・パフォーマンスの低さについては、まったく不問にふされたままになっているのである。

そこで、わたしとしては、「ガバメントからガバナンスへ」というキャッチフレーズについて、ガバメントに代わってガバナンスに移行するということを意味するのではなく、もっぱらガバメントに委ねられてきたガバニング・プロセスを他のセクターとともに担う「コー・ガバナンス」として再構築することを意味するものであると強調しつつきてきたのである。そして、ガバナンスとは、公・民・共の三つのセクターによって担われるべきものだといいつづけてきたわけである。もちろん、効率とコスト・パフォーマンスの問題をめぐっても、公共セクターであるガバメントのなすがままに放置するのではなく、二つの民間セクターが政策過程に関与することによってモニタリングをおこない、公共サービスの遂行や政策評価だけでなく、政策形成にもその主体として関わっていくという意味で、公民パートナーシップ (PPP) が重要であると強調しつつきてきたのである。

いうまでもなく、今日における政治的な課題は、ますます多様化しており、政治領域や政治的アクターの相互依存と相関性もますます増大している。こうした政治領域の現状に対処する政策過程もまた、政策領域や制度的な枠組みの変化に応じて多様化している。そのため、政策分析の専門領域も細分化しており、ナショナル・レベルやローカル・レベルの現状分析に拘泥するあまり、理論分析についてはないがしろにしてしまう傾向があることは否めないといわざるをえない。

ところで、伝統的な政策過程論や政治的リーダーシップ論では、主として政府セクターや官僚制など公的な国家アクターが法制度的な手続きを媒介にして制御とコントロールをおこなっていくトップダウン型の政策過程が主体であると考えられてきた。現在でも、こうした前提に立って、「ニュー・ウェーバー主義」について語り、それへの回帰を強調する論者たちもいる。だが、公共セクターのレベル、とりわけ政治・行政ハイアラーキーに限定することによって、ガバナンスについて語りつくすことができると考えることそのものがなりたたなくなっているのである。ターニャ・ベルツェルたちも、どのような領域においてだろうと、国家がガバナンスを独占しているといった状況にはもはやないということを強調している (Beisheim, Börzel, Genschel und Zangel 2011: 252)。

2-3 「拡大された国家」としてのクワンゴ化と「上からの」対抗的相補性

「国家の空洞化」という現象は、その反面において、ヒルシュのいう「拡大された国家」(erweiterter Staat) が、「中央政府の手足」となることによって、補完性の原理を上から実現している姿を意味していると受けとることができる。たとえば、クワンゴ(QUANGO:

quasi-autonomous non-governmental organization)、いわゆる半自律的非政府組織や政府系NGO (GONGO: government organized non-governmental organization) など、国家でもない、市民社会でもない、中間領域に属する組織が多様に存在していることが、上からコントロールする力が弱まっており、その権威が失われつつある証拠なのだという理由づけをおこなうことで、国民国家と中央政府にたいする批判をかわす根拠にもなっている。

アラン・グリアたちがいうように、さまざまな目的を抱える政府からただ一つの目的をもつだけの第二次的な組織に公共サービスの供給やマネジメントを委ねることによって、効率化とコストの削減を図ることができ、公共財の配分に関して責任分担してもらえると、いう利点があるのはたしかである (Greer, Hoggett and Maile 2003: 42)。

それにたいして、たとえその場合でも、クワンゴは、政府から相対的に自立した自由な運営権限をもっており、みずからの責任でサービスを提供しているのだとして、サンドラ・ファン・ティールは、クワンゴの独立性を強調する (Thiel 2001: 5-7)。しかしながら、このことは、あまりにも「大きすぎる政府」なのではなく、むしろ「小さな政府」を志向していることをぎやくに印象づけるエビデンスにもなっているのである。

わが国の場合にも、こうしたクワンゴにあたる特殊法人や公益法人の多くが、本来ならば公共セクターの領域に属するにもかかわらず、公私ミックスの組織とサービス供給の形態を備えているために、民間非営利セクターとして分類することができるのかどうかということが、つねに論議の的になってきた。クワンゴがストリート・レベルの官僚制をなしている作業部門のさらに外部の、市民に近いところに位置しているために、政府官僚制によるよりも政策が遂行しやすく、また、政府官僚制よりも市場に近いところに位置していることもあって、政治家も政策の遂行主体として委ねやすいのだ、と実務家理論は主張する。

ティールは、こうした「クワンゴクラシー化」(quangocratization)、すなわちクワンゴの増殖と拡大という現象について、オランダやドイツの例をあげながら、実際には、クワンゴ化によって、かつての官僚制の部局やその仕事が分離され、みせかけの政府のダウンサイジングがおこなわれているにすぎないのだ、と批判する。クワンゴは、政府官僚制の「補完的な執行主体」(supplementary executive agent) なのだというのである (Thiel 2001: 205, 208-209)。このティールの指摘を、軽くやりすごしてはならないだろう。

わが国でも、国立大学のエージェンシー化(国立大学法人)は、まさにこうしたみせかけの政府のダウンサイジングによるクワンゴ化を意味しているだろうし、外務省-JICA(独立行政法人国際協力機構)-政府系NGO(ジャパン・プラットフォームなど)といった政府-クワンゴ-NGOの系列化に、ティールが指摘するクワンゴ化と補完的な執行主体のエビデンスを重ねあわせることができるだろう。

こうして、かつてほどではないとはいえ、国家とその中央政府こそコアの位置にあり、その役割を果たしつつけているのだという考え方が勢いを失ってしまったわけではないとする見解に論拠をあたえることになる。リンダ・ウェイスも、そうした論者の一人である。

彼女は、国家の自律性の喪失、トランスナショナルな資本に立ち向かう政府の無力さ、組織原理としての国民国家の衰退など、国民国家の主権性や一国経済を運営していく中央政府の基盤が掘り崩されてしまったとする「国家の否定」(state denial)という考え方にたいして、「国家の復権」(BSBI: bringing the state back in)を唱えている。

グローバリゼーションが経済のガバナンスの強化を強制するかぎり、技術の変化に対応し、国際競争において優位に立つための適応戦略の政策形成をおこない、国内の諸制度を整え、リスクを吸収していくことができるのは国家だけなのだ、とウェイスはいう。彼女によれば、国内のアリーナにおいては、国家と市民社会との新たなシナジーが生まれており、そのことによって、市民社会の諸集団の活動が効果を発揮することができる配置がもたらされているのである(Weis 1998: 2-3, 5-6; Weiss 2003: 26-27, 316)。このウェイスの考え方は、あとで述べるように、ガイ・ピーターズがいうガバメントによる「上からの」ネットワーク・マネジメント、すなわち「連携ガバメント・イニシアティブ」のことをさしているといえるだろう。

このように、クエンゴ化という現象は、国民国家とその中央政府がコアとしての力を発揮しつづける必要があるのだとするウェイスのような考え方にたいしても論拠をあたえていることが確認できる。だが、問題は、それをどの程度のものだと考えるのかということなのである。

わが国の現状をふまえてみればよくわかるように、パターナリスティック(父権主義的、温情主義的)に上から国民全体の面倒をみるという理由で、戦後一貫して存続してきた福祉国家＝行政国家のハイアラーキーは、国家の財政危機によって機能不全に陥りつつある。そのため、1980年代以降、規制緩和、民間活力の活用、分権化といった一連の政策展開によって、一元的なハイアラーキーによる縦系列のリニアな指揮命令関係に修正をくわえるマイナー・チェンジが試みられてきた。それは、コアをかたちづくってきた国民国家とその中央政府が多元化を容認せざるをえなくなった結果もたらされたものである。そして、イギリスのサッチャー主義にならって市場原理を導入することにより、財政と権限の分散化を図る一方で、国家とその中央政府による政治的支配のハイアラーキーを温存しようとする、いわば中間地帯戦略がとられていったわけである。

したがって、国家とその中央政府によって上からすべてが一元的に管理されていくかつてのような構造が、転換されつつあるということを意味している。すでにふれておいたように、20世紀はじめの多元的国家論(国家多元主義)が理論づけをおこなったように、国家を諸社会集団の調整役として位置づけることで、国家が他の社会集団とは異なっており、調整機能を果たすという意味において国家が優位性をもつとする考え方が、現状の国民国家とその政府のあり方をもっともよく説明しているといえるだろう。

もちろん、かつてローウィの批判的多元主義が「利益集団自由主義」(interest-group liberalism)と批判したように、クエンゴ化は、既得権益を保持する利益集団が圧力団体として互いに配分の多寡を奪いあう捕虜理論のレベルに陥ってしまう危険性もある。だが、

そうかといって、ローウィが唱える「依法的民主主義」(juridical democracy)のように、厳密な法の形成と厳格な法の適用、すなわち法制度化を求めるだけの規範主義では、まったく代替案にはなりえないのである(Lowi 1979: 50-51, 298-300)。

そこで、国家とその政府が、他の社会集団にたいする同等な存在性格もっていると同時に、調整機能をもつという点で相対的な優位性にあることを認めたいうえで、公共セクターとしての国家・政府(中央政府、地方政府)と、その他の民間営利セクター(市場、企業)や民間非営利セクター(NGO/NPO、コミュニティ集団)とのあいだの関係性について、ガバナンスの能力、すなわちガバナビリティ(統治能力)がどれだけ備わっているのかという視点から、対抗的な相補性として位置づけをおこなっていくことが求められる。真の意味での補完性とは、クワンゴ化のように「上からの補完性」を形成していくことではない。上下関係や優劣関係を前提にしたものではなく、互いに自律した対等な関係を前提とした相互補完性、すなわち対抗的な相補性のことを意味しているのである。したがって、ガバナンスという概念についても、対抗的な相補性が形成されるかどうか、もっとも重要なメルクマールになるといえるだろう。

ガバナンスをおこなっていく能力を十分に備えており、究極的に正当性を確保できるのはガバメント、とりわけ中央政府であり、中央政府がその他の政府である地方自治体を、あるいは企業やその他の社会集団を、上からの指揮命令関係を温存するハイアラーキーにもとづいてコントロールしていくという伝統的ななじ取り概念に依拠して、ガバナビリティについて責任を負えるのは国家とその中央政府だけであると決めつける発想は、いまだに根強いものがある。しかしながら、旧来型の福祉国家のパターナリスティックな一元性への回帰そのものがすでに不可能なものであり、ノスタルジーにすぎないといわざるをえない以上、オルターナティブを探っていくための避けてはとおれない分岐点にあることを再認識し、こうした現況をブレイクスルーしていくための模索をおこなうことが求められているのである。

3 政策ネットワーク論と新制度論の登場

3-1 政策ネットワーク論への道程

ガバメントという概念が「さまざまな活動のネットワークである」という定義づけをおこなったのは、行動科学と政治過程論において嚆矢をなしたアーサー・ベントレーだった(Bentley 1908/1949/1967: 261)。それ以来、政治過程と政策過程についての研究は、まさに多元的な様相を呈してきたわけである。このような当時の主流の政策科学にたいして、ポスト多元主義の視点に立って、新制度論によりながら、ネットワークというタームを用いて、政策形成の過程を構造的にとらえ、政策形成過程としての明確な枠組みをあたえなければならないということを強調したのは、シュタイン・ロッカだった(Rokkan 1968: 107-108)。

誰もが認めるように、政策選択における拒否権プレイヤーというタームを政策過程に導

入したのは、ジョージ・ツェベリスの功績だったといえる (Tsebelis 2002)。けれども、拒否権プレイヤーという考え方そのものは、かならずしもツェベリスの特権に帰属するわけではない。政策過程において拒否点を設定していくのは、政治・行政ハイアラーキーのトップに位置する決裁権者や上級マネジャーだけでない。このハイアラーキーの下位に位置する作業部門従事者 (ストリート・レベルの官僚) でも、ハイアラーキーの外部に位置する議会議員でも、民間セクターのマネジャーでも、さらには、NGO や NPO のメンバーでもさえも、拒否点を設定することができるのである。そして、いくつかの設定された拒否点どうしが対立し、衝突することによってコンフリクトが生じたならば、フォーマルな調整様式、あるいはインフォーマルな調整様式が働き、バーゲニングがおこなわれ、妥協点がみいだされていく。そのことによって、暫定的に、さらには恒常的に、バーゲニング・ネットワークがつくりあげられていくことになるわけである。

ロッキンは、たとえばガバメントという公共セクターと企業体という民間営利セクターとのバーゲニング・ネットワークが、決定形成過程において互いに拒否し、対立しあうのではなく、むしろ政策過程において互いに拒否点をみいだすことを回避し、統合を図ることによって安定をもたらしていく補完構造をなすものでなければならず、その点にこそネットワーク論の意義があると力説した。ロッキンは、「拒否権プレイヤー」というタームこそ用いることはなかったが、拒否点を設定するアクターどうしのあいだで調整様式が働いていくバーゲニング・ネットワークがかたちづくられていくと考えていたのである。互いに拒否点を提示しあう議会や政党システムと平行に、その外部に、決定形成をめぐるインフォーマルな調整様式が存在するというところに着目したことが、政策ネットワーク論を準備するうえでロッキンが果たした功績といえるだろう。

ロッキンが示唆しているように、政策ネットワークとは、フォーマルな調整様式か、インフォーマルな調整様式かを問わず、さらに公共セクターか、民間セクターかを問わず、政策形成と遂行に関与するさまざまなアクターの政治的な資源を動員するメカニズムのことである。もちろん、資源動員を図っていくメカニズムは、多様に存在している。そうであるかぎり、政策ネットワークは、つねにフォーマルな制度によって媒介されるものであり、つねに制度化をめざさなければならないというものではない。アクターがどのセクターの成員なのかによって、とうぜん、属している組織の構造も、果たす機能の相互関係性も異なってくる。その点からすれば、もちろん、既存の制度 (組織、法) を媒介にしたフォーマルな調整様式のほうが、インフォーマルな調整様式よりもはるかに効率的で、コストも安くつくということになる。

そのため、既存の制度に媒介されるフォーマルな調整様式にもとづいた政策ネットワークのほうが機能を発揮できるというのであれば、既存の制度に媒介されないインフォーマルな調整様式など必要がないのではないかと、このような疑問がわいてくるのはとうぜんなのかもしれない。だが、そんなに単純な問題ではない。多様なアクターの政治的な資源を動員する政策ネットワークは、フォーマルな調整様式にもとづくものだけでなく、たとえ

インフォーマルな調整様式にもとづくものだろうと、機能と役割を果たすことができるものでなければならないし、もちろん、機能も、役割ももちあわせているのである。

効率とコスト・パフォーマンスは、NPMの基軸をなす準拠枠である。けれども、わが国においては、NPMは、政治・行政システムに市場原理主義を導入しようとする元凶のようにあつかわれてきた。しかしながら、公共セクター、とりわけ政治・行政ハイアラーキー内部のフォーマルな調整様式だけを、効率の面でも、コスト・パフォーマンスの面でも優れていると評価するだけでは、なんのためのNPM批判だったのかとクレームをつけざるをえなくなってしまう。民間セクター、とりわけNGOやNPOが関与するインフォーマルな調整様式をおきざりにしてしまっただけではならないのである。効率も悪く、コスト・パフォーマンスも低いという理由でインフォーマルな調整様式をおきざりにしてしまうのでは、まさに「民主主義の赤字」(democratic deficit)をみずから求めて増大させていくことになってしまうだろう。

くりかえしになるけれども、公共政策の形成と遂行の過程において多様な機能を果たすアクター間のネットワークについては、かつては、政策形成・遂行システムのメイン・ストリームと位置づけられることはなく、むしろサブ・システムとしての評価しかあたえられることはなかった。それというのも、政策過程に関わるアクターは、政治・行政ハイアラーキーの中核を担うことによって権威づけられ、ハイアラーキー内部のアクター間コミュニケーションだけが、決定形成ネットワークというにふさわしいものだと考えられていたからである。

このようなネットワーク論にたいする過小評価がやや是正されはじめたのは、ヒュー・ヘクロによって「争点ネットワーク」(issue networks)が唱えられはじめた1970年代の後半のことだった。ヘクロは、政治・行政ハイアラーキー内部において執行部をなす少数のエリートたちをアクターとする相互行為によって政策形成がおこなわれていくといった、エリート主義的なアプローチをしりぞけた。ヘクロは、行政執行機関、議会、ロビーイストのあいだでかたちづくられている「鉄のトライアングル」のような政策バーゲニングこそ、エリート主義的なアプローチの典型的であるとみなした。そして、このトライアングルとは異なった争点ネットワークこそ、政策形成に関与する多様なアクターを媒介し、包括することができるウェブをなしていくものだと強調したのである(Heclo 1978: 102; cf. Heclo 2008)。もちろん、こうした争点ネットワークは、まさに争点ごとにパラレルに複数存在しており、互いに競合関係をなしていく。このヘクロが唱えた争点ネットワーク論が、ローズのネットワーク論へと受け継がれていくことになるのである。

ともあれ、多様なアクターが組織内の、そして組織間の相互作用と相互依存性という関係性としてビルトインされ、政策形成や政策遂行の過程に動員されていく動態の分析こそ、政策ネットワーク論の前哨をなすものだったといえよう。IRの研究者であるアンネ＝マリイ・スローターは、ネットワークには情報交換、遂行、調和、規制という機能が備わっており、これらの機能にもとづいて資源交換がおこなわれ、協力関係がもたらされていくの

であり、それぞれの役割に応じて水平的、垂直的な政府間ネットワークがかたちづくられていくと述べている (Slaughter 2004: 13, 19-22)。ここからもわかるように、ネットワークによる資源動員メカニズムにもとづいたガバナンスという考え方は、IR における議論ではごくあたりまえのものになっているのである。

おなじように、一国レベルにおいても、それぞれの機能と役割に応じて形成されていくネットワークが、政治・行政ハイラーキー内部においても、外部においても張りめぐらされている状態こそ、暫定的なものであれ、恒常的なものであれ、政策ネットワークをなしているとみなすことができる。すなわち、一国レベルの中央-地方の政府間関係においても、二元代表をなす地方自治体と地方議会との関係においても、さらに公共セクターと民間セクター（営利、非営利）との公民関係においても、ガバメントの内外における多様なセクターとアクターとのコー・ガバナンスをかたちづくっていく政策過程の不可欠な要素として、政策ネットワークはビルトインされているのである。

そして、ガバナンスをおこなっていくアクター、すなわちガバナー（統治主体）には、政治家や行政公務員（官僚）だけでなく、企業経営者、NGO/NPO のアクティビスト、さらに権利的には能動的な市民さえもふくまれる。このように、公共セクターだけではなく、民間セクターもアクターとして参加し、熟議や討議を媒介にして多様なガバナーが関わる政策ネットワークの枠組みが複合的に表現されているものが、政策形成、政策遂行、政策評価からなる政策過程なのである。

3-2 新制度論の展開と「限定合理性」

政治は、諸個人の選好の積みあがったものを集合行為に結びつけていく過程である。したがって、個人よりも、むしろ集団を基本的なユニットとする政治過程においては、自己利益を追い求めるばらばらな個人を第一義的なアクターとしているわけではない。そのため、集団に帰属するそれぞれの個人は、その組織のなかで、自分がどのような立場におかれているのか、自分がどのような機能と役割を果たすべきなのかを判断し、みずからのアイデンティティをみいだしていかなければならないことになる。

そして、どのような集団だろうと、どのような組織だろうと、他の集団や他の組織との差異を明確にし、内集団と外集団との差別化を図ろうとする。政党や企業といった組織だけではなく、官僚組織もまた、内集団と外集団との区別と差別化をおこなってきた。わが国の悪名高い官僚組織の縦割り構造にしても、集団間の、そして組織間の区別と差別化という視点からすれば、とうぜんの帰結なのである。その縦割り構造を解消しようとするのであれば、大統領制ではなく、議院内閣制を採用しているわが国の場合には、選挙で多数党となった政党とそのメンバーのなかから選出される内閣総理大臣が官僚制の上に立ち、ウェーバーのいう価値中立性を帯びたものとして官僚制を集約し、「マシーン」として駆使していくことができるように、縦割り構造を解体・再編する脱構築を試みなければならないわけである。

さらに、市民についても、ばらばらな個人のままでは、なんの機能も、なんの役割も果たすことはできないわけであり、グルーピングや集団形成をうながしていかなければならない。その意味において、地域住民や国民を意味する場合の集合概念である「市民」一般ではなく、「ただの市民」、「それなりの市民」、「積極的・能動的な市民」に、それぞれ分けとらえなければならない。もちろん、この三つの区分けに、明確な基準があるわけではない。だが、グルーピングがおこなわれていくプロセスにおいて、内集団と外集団とを区別するアイデンティティの形成がおこなわれ、三つの区分けに収まっていくのである。とうぜんのことながら、三つのなかで機能と役割を発揮するのは、「積極的・能動的な市民」だけである。さらに、「積極的・能動的な市民」からなる NGO/NPO という集団のなかでハイラーキーが形成されてしまうことも、絶対に回避しなければならないのである。

ところで、伝統的な行政管理論は、決定形成をめぐる、不確実性を回避し、組織の安定性を維持していくことをめざして、組織のハイラーキー内部の分業、管理部門と作業部門との分離など、標準化された手続きにしたがって、いわば機能合理性を追求していくものである。しかしながら、フォーマルな制度だけを考察の対象とする旧制度論のままではあまりにも狭すぎて、多様な組織の行動や活動をカバーすることができない。そこで、ジェームズ・マーチとヨハン・オルセンが提唱したのが、新制度論だったのである。

彼らは、フォーマルな制度だけではなく、慣習や行動規範などインフォーマルな制度も考察の対象とし、アクターと制度との相互作用について分析をおこなっていった。ガバナンスとは、統治体に奉仕する宿命の領域をなしているのであり、政治制度こそ、進歩のための道具なのだという立場を明確にした。つまり、制度こそ、政治集団や行政組織をふくめた、社会集団や社会組織の活動や行動の媒体となるものであると考えたのである。そして、制度の枠組みがどのように編成され、ルールや行動規範がどのように形成され、権威、資源、価値の体系にどのように組み込まれていくのかを分析していった。

個人と集団が果たす役割への信頼と手続き的な安定性にもとづいた、合理的なバーゲニング、交渉、連携、交換というプロセスをつうじて、政治過程が首尾よく機能していくのであり、ルールの設定、施行、適用に応じて、制度がどのように変化していくのかということをあきらかにしようとするものが、彼らの規範的制度論の基本的な考え方である。政治的なアイデンティティにもとづいた相互依存的な義務を担保にして組織されていくのであり、ルールや規範といった制度的な所与の条件と行為の適切さとの相互関係性によって決定づけられていくものが、政治行動である。彼らは、このように強調する (March and Olsen 1984/2007; March and Olsen 1995: 5-6; Olsen 2010)。

新制度論は、合理的選択論、歴史的制度論、社会学的制度論などいくつかの立場に分かれるが、最近では、「ネットワーク制度論」といった分類まで現れている。マーチやオルセンの規範的制度論は、文化や慣習がもたらすルールや規範が制度としてアクターの行動を規定していくとする社会学的制度論のコンストラクティビズム (構成主義・構築主義) に大きな影響をあたえた (Powell and DiMaggio 1991)。したがって、それぞれの個人という

アクターの行動が制度を生みだしていくとする合理的選択論の立場とは、対極にあるということになる。こうした方法論的個人主義にもとづいた帰納法をとる合理的選択論にたいして、歴史的な構造にまでさかのぼって、演繹法によって制度の「経路依存」(path dependency)をあきらかにし、制度によってもたらされてしまう集団や組織のあいだの権力配分の不均衡を是正しようとするのが、歴史的制度論である (Hall and Taylor 1996)。

合理的選択論というのは、個々人からなるアクターが完全な情報を持ちあわせているということを前提にして、市場においてアクターの予想を超えた取引コストが発生してしまえば効用関数は満たされず、効用価値はもたらされないことになるから、企業組織のような縦型のハイアラーキーに依存したほうがいいという立場を、まさに合理的に選択する考え方である。これを政治過程や行政の政策過程にも応用すれば、官僚制のような縦型のハイアラーキーに依拠したほうが、アクターの取引コスト、すなわち移転コストもかからないという結論が導きだされてしまう。そうなれば、中央、地方を問わず、ガバメントがプリンシパル(主人)であるというプリンシパル-エージェント関係が固定化されたままでいいということになってしまいかねない。

そこで、マーチとオルセンは、功利主義、機能主義、道具主義、還元主義にもとづいて、集合行為を個人というアクターに還元し、個人の利益をもたらしていくための決定形成をめざし、過程よりもアウトカム(成果)を重視していく合理的選択論を批判したのである。ピーターズが整理しているように、自律、適応性、複合性、一貫性、調和、排除性といった変数を指標にして、実践の積みかさね、ルール、手続きを媒介とする制度についてあらためて考察をおこなっていった (Peters 2005/2010; Peters 2008a: 9-11; Peters 2008b)。

組織論の代表的な論者の一人であり、マーチとオルセンに大きな影響をあたえた、ハーバート・サイモンは、合理的選択論が前提とする完全な情報をもったアクターという考え方そのものがまちがっていると批判した。サイモンは、どのような組織にとっても、完全で、十分な情報がえられるかどうかは確実ではないのだから、組織のメカニズムを有効に機能させていくためには、不確実性に対処することが求められるのだと主張した。そのために、サイモンが考えだしたのが、「限定合理性」(bounded rationality)にもとづいた「充足」(satisficing)というアプローチだったのである (Simon 1945/1997; Simon 1982)。

サイモンの「限定合理性」という発想は、期待効用の最大化を求めて合理的選択をおこなっていくことができるといったミクロ経済学の期待効用説そのものを批判しようとするものである。ぎゃくに、貨幣や市場といった自然発生的で有機的な合理性についても、不可知的なものであるという理由で、サイモンは否定な立場をとる。しかも、「充足」というタームが、最大限の必要や欲求を満たすことをめざす「最適化」(optimization)にたいして、最小限の必要を満たすための自己充足的な行動という意味合いをもっていることからわかるように、一定程度以上の満足度が達成される見込みが立つならば、目標設定のレベル、すなわち目的関数値を引き上げて、よりレベルの高い代替案を求めていく必要はない、とサイモンは強調するのである (March 1988; March 1994; March 2008; Selten 2001;

Earl and Potts 2004; Bendor 2010; Spiegler 2011)。

要するに、このアプローチは、十分に満足 of いくだけの完璧な決定形成がおこなわれな
い場合であっても、とりあえず最適と思われる決定形成をおこなっていくというものであ
るといっていい。しかしながら、「ゴミ箱モデル」(garbage can model) を例にとればわか
るように、いちどは目標設定されたものについてくりかえし検討をくわえ、その結果、直
近の会議の場でえられた決定形成が満足 of いくものでなければ、この暫定案をゴミ箱に捨
てて、新たにべつの代替案を設定し、その実現に向けた手立てを模索していくというサイ
クルをくりかえしていくことになる。したがって、通常の場合ならば、サイモンが想定す
るような、ワン・サイクルだけの決定形成のプロセスにとどまることはありえない。

このことをめぐって、ケネス・アローは、期待効用の最大化を実現しようとする「最適
化」という考え方にたいして、サイモンの「限定合理性」は、数学でいう「二次的」
(second-order) レベルの問題ということになるが、それは、限定された合理的な解決をふ
たたび求めざるをえなくなるという結果をもたらすものなのであって、時間の制約による遅
延を招き、計算コストもかかることになるため、結局のところ、最適な解はえられない結
果を招いてしまうと批判する (Arrow 2004: 51-52)。まさに、そのとおりである。

けれども、サイモンからすれば、行政だろうと、企業だろうと、どのような組織におけ
る決定形成者も、あらゆる可能な選択肢をあらかじめ把握し、あらゆる可能な選択肢をも
ちあわせているわけではない。また、決定がもたらしていく帰結も、その帰結がもたら
していく価値についても、あらかじめわかっているわけではない。しかも、その判断が合理
的なものかどうかは、つねに制約が課され、限定的なものにとどまらざるをえない。こ
ういわれると、不可知論ではないかと反論したくもなるだろうが、ともあれサイモンがめざ
したのは、認知能力、管理技術、目標設定と手続き、特定の役割、的確性と有効性の価値
判断基準といったメルクマールにしたがって、かぎられた時間、かぎられた資源によって、
ベターであると思われる決定形成をおこなうことをつうじて、現実主義的な解決をみいだ
していくということなのである (Simon 1945/1977: 119)。

サイモンは、もともとは数理経済学者である。そのため、「市場の共有」、「適正な利益」、
「公正な価格」といった鍵概念を用いて自説を展開している。つねにパレート最適がもた
らされるとはかぎらない状況におかれているという意味では、もちろん、行政組織におけ
る決定形成過程についても、経済現象の場合とまったくおなじことがあてはまるのである。

ところで、マーチやオルセンたちは、1972年に、規範主義的なプロセスをふむことによ
って決定形成がおこなわれていくはずだとする、それまでの古典的な組織論の決定形成モ
デルの修正を試みた。そして、(1) 選択の機会、(2) 解、(3) 参加者、(4) 問題設定という
四つの項目からなる「ゴミ箱モデル」を考えだした。「ゴミ箱」というのは、なんでも放り
込むことができる「がらくた入れ」いったものをイメージしていいだろう。このモデルは、
最初は、大学の部局間におけるコミュニケーションと作業の効率化を図るための改革案と
して提起されたものだった。

会議や打合せなど選択の機会に、参加者が、それまで問題設定されたものについて議論を交わし、とりあえずの解として解決案をとりまとめるが、つぎの機会に、前回の暫定的な解決策にクレームがつけば、その暫定的な解決策は、ゴミ箱に捨てられる。このプロセスは、何回もくりかえされていくことになる。だが、マーチとオルセンはそうはいいたくないのだろうが、問題のある選好、不明確な技術、流動的な参加という不確定要素が入り込んでくるために、結局のところ、最終的にえられた解もまた、暫定的なものにとどまらざるをえないのである。このことからすれば、アローのサイモン批判は、マーチとオルセンにもあてはまるといえるだろう。

いうまでもなく、この「ゴミ箱モデル」のもともとの発案は、サイモンとマーチの共著『組織』(1958)にまでさかのぼる。この著作において、組織が抱える問題点について、(1) 組織の行動の動機づけが、十分なものではなく、結果的に的確さを欠いてしまうこと、(2) 組織行動の限界を決定づけていくという意味で、組織間の利害をめぐるコンフリクトが果たす役割がほとんど評価されないこと、(3) 組織に属するメンバーであるそれぞれの人間には、複雑な情報処理システムとしてみた場合に限界があるということがほとんど考慮されないこと、(4) 決定形成の場合とおなじように、組織にたいするアイデンティティの形成に果たす認知の役割が重視されないこと、(5) プログラムが精巧なものかどうかについてはまったく考慮されていないこと、サイモンとマーチはこれら五つのことを強調した (March and Simon 1958/1993: 52)。

サイモンとマーチは、古典的な組織論の限界を指摘し、どのような組織においても、そのメンバーが自分なりの要求、インセンティブ、動機づけをもっているという行動の認知的な側面に着目した。彼らは、どのような人間行動も「限定合理性」に制約されているのであり、その行動がもたらす結果も、パレート最適を実現するというよりも、むしろある程度のレベルの「充足」にとどまるという基本的な考え方を示した。こうした考え方の延長線上でマーチとオルセンが唱えた「ゴミ箱モデル」を、ぎゃくに、サイモンが追認していくことになったのである。

だが、ゴミ箱のなかでコンフリクトが生じ、カオスに陥ってしまい、收拾がつかなくなってしまうのではないのかという危惧が、「ゴミ箱モデル」にはつきまとう。そうした批判を見透かしたかのように、マーチとオルセンは、「ゴミ箱モデル」が暫定的なものにすぎないことを強調する。(1) 解決すべき問題がなんなのかは、能動的なアクターの要求によって規定されること、(2) 問題の解決は、同時に誘発されて生じてくるべつの問題が、どのような特徴や長所をもっているのかと連動すること、(3) アクターがおこなう選択は、遂行に要する時間や遂行される場所に応じた動員に結びついていくが、争点、選択肢、決定、解釈すべてが、どのような関心が抱かれているのかというパターンに依存すること、(4) 解決すべき問題の選択がおこなわれ、参加者やアクターが選べる可能性のある選択肢が特定されたならば、そして、既存のハイアラーキーのなかでしかるべき位置づけがあたえられたならば、そのことが、アクターが関心を向け、問題の解決がおこなわれていくプロセ

スが有効なものかどうかということに影響をおよぼしていくこと、この四つの点である (March and Olsen 1995: 117)。

つまり、一貫性を欠いた、どっちつかずの選好にもとづく組織の曖昧な行動と作業の遂行に対処しようとするものが、「ゴミ箱モデル」ということになるわけである。(1) 自分たちの行動の範囲(限界)と行為のプロセスがどのようなものなのかについて、組織のメンバーがほとんど理解しえていないということ、(2) 不確実な状況におかれていたとしても、決定形成者が、的確に判断を変更することができるならば、組織のメンバーは、アドホックな(とりあえずの)決断をおこなうことができるということ、こうした点を「ゴミ箱モデル」の特徴としてあげることができる。

けれども、「ゴミ箱」の数が多くなればなるほど、組織の構成メンバーは、そのたびごとに蓋を開けたり、また蓋を閉めたりという試行錯誤をくりかえさなければならないことになる。その結果、からっぽのゴミ箱だけが残されることになってしまいかねない。そうなれば、かえって不確実性が増大する結果がもたらされてしまうだろう。こうして、決定形成における「組織的なアナーキー」(organizational anarchy)がもたらされていくことになる。このように、どっちつかずの選好やメンバーが参加するかどうかははっきりしない不確実な状況になってしまえば、(1) 選択の機会、(2) 解、(3) 参加者、(4) 問題設定をめぐる集合行為としての判断は、暫定的なものだろうと、下されることはない。そして、メンバーのあいだの考えもばらばらなままに終わってしまい、組織としての決定形成は、おこなわれないうままになってしまうのである。

それでは、サイモンとマーチは、なぜこうした不確実な「組織的なアナーキー」というアプローチを提案したのだろうか。ふつうならば、行政組織だけでなく、企業だろうと、NGO/NPO だろうと、規模の違いはべつにして、組織内部を堂々めぐりしかねないこのアプローチを採用しようとはあまり考えないだろう。マーチとオルセンがこのモデルを提案したのは、ある組織内でコンフリクトが発生しており、目標設定も曖昧であるという場合でも、なんらかの方向づけがおこなわれなければ組織を維持していくことさえ困難になるわけだから、とりあえず問題を解決するための暫定的な選択を可能にするという理由以外には考えられない。

もちろん、最大限に追求すべき目標設定が首尾よく実現できないということになれば、それにたいする代替案として第二の目標設定がおこなわれ、その代替案を実現し、ふたたび積み上げを試みていくためのサブ・システムやサブ・ユニットも、プロジェクト・チームなどとして、ハイアラーキー内に備えられているはずである。こうした代替機能を備えていることによって、設定された最大の目標が実現できなかった場合でも、組織として存続していくことができるのであり、また、組織としてのアイデンティティも維持していくことができるのである。

だが、考えるまでもなく、通常の組織であれば、その組織内に数多くの「ゴミ箱」を抱え込んでおくようなことはしないだろう。また、組織内部においてコンフリクトが発生す

ることを極力排除する手立てをあらかじめ講じようとするだろう。コンフリクトが生じないようにするために、行政、民間企業、NGO/NPO を問わず、組織内にはハイアラーキーが存在しており、縦系列の指揮・命令関係がビルトインされているわけである。

コンフリクトが発生し、收拾がつかなくなってしまう組織ならば、それは、2011年のオリンパスがそうだったように、崩壊寸前の組織であるとしかたない。だが、あえて「組織的なアナーキー」モデルがあてはまるものを探してみるならば、小規模なNPOの場合とか、できあがったばかりの小さな「能動的な市民」の集団ぐらいしかないだろう。こうしたケースの場合には、サイモンとマーチがいうとおり、それぞれの個人が、組織のメンバーの一人として、個人的な欲求を抑制して、もたらされるはずの結果を考慮に入れながら、決定形成のプロセスに参加していくことができるだろう。そして、その際に求められるのが、「限定合理性」にもとづいて下される「充足」というとりあえずの判断ということになるわけである。

このような例からもわかるように、「ゴミ箱モデル」も、サイモンがいう「充足」の一つのファクターであると考えてもかまわないだろう。そうだとするならば、ロバート・グーディンが示唆しているように、サイモンの「限定合理性」にもとづく「充足」のパラダイムは、なんの見通しも、なんの戦略ももちあわせていないアクターの動機づけに依拠するものであるといわなければならないことになる。組織化という視点からメリットを探してみるならば、「限定合理性」とサブ・システムから出発することが、組織のハイアラーキーにおけるより大きな目標を達成するための下支えをおこなっていくという意味で、効果を発揮する可能性があるということになるだろう。けれども、やはりグーディンがいうように、あたえられた課題が、個別の要素に分解できるものであり、しかも、その解決も、サブ・ユニットが担うべき任務として遂行された場合にのみ、効果を発揮する方法であるということになるわけである (Goodin 2004: 238)。

さらに、新制度論の一つである合理的選択論は、代替利用できる目的と希少な資源や手段との関係に関心をよせてきた。そして、設定された目標を首尾よく達成するためには、パレート最適という基準にしたがって、希少な手段や資源が適切に配分されなければならないとされてきた。たとえば、消費者の効用の最大化と企業の利益の最大化をめざして資源配分をおこなっていくにあたって、行政という公共セクターの効率性の最大化という問題もまた、合理的選択をおこなっていくうえで主要な関心事になってきたのである。NPM (新公共マネジメント) が導入された理由も、そこにあった。

いうまでもなく、新制度論は、完全な情報にもとづいて資源の移転がおこなわれ、移転コストもかからないとされてきた伝統的な旧制度論を否定するかたちで登場してきた。サイモンの「限定合理性」にもとづく「充足」のアプローチも、マーチやオルセンたちの「ゴミ箱モデル」も、こうした完全な情報がえられ、移転コストも必要としないといったオプティミスティックな考え方にたいして、不完全な情報や移転コストの負荷を前提としないかぎり、決定形成プロセスはなりたないのだというクレームをつけていったのである。

たしかに、サイモンは、組織がスムーズに機能し、不確実性を回避し、組織の安定を維持していくための標準化された手続きをもっているのは事実だが、どんな場合でも、決定を下すための情報は完全なものではなく、十分にあたえられるとはかぎらないという理由で、伝統的な管理論を否定した。けれども、個々のメンバーの曖昧な選択や参加の不確実性によって決定形成をおこなうことができない「組織的なアナキー」がもたらされてしまう確率があるのかどうかという点については、むしろサイモン自身の考え方のほうが曖昧なままだったといわざるをえないだろう。

ピーレとピーターズは、サイモンの「充足」というおなじみのタームは、極端な要求がおこなわれたにもかかわらず、十分すぎるほどの成果がもたらされたと思われる行動を説明するには適しているが、このような考え方は、成果の効用を最大化するというよりも、決定形成にかかるコストを最小化するという視点からみた場合に、合理的なものだということができるだけなのだとし、まさに限定的にしか評価する姿勢をみせてはいない (Pierre and Peters 2005: 52-53)。

サイモンの「限定合理性」と「充足」というアプローチは、「制度」を媒介に自己利益の最大化をめざすという合理的選択論の基本的な発想からは逸脱しているといえるだろうが、二人のプレイヤーのあいだでおこなわれる非協力ゲームにおいては、互いに最適な戦略を追求しようとするために手詰まりの状況に陥り、ぎゃくに均衡点が生じて、非ゼロサム・ゲームがもたらされるとする「ナッシュ均衡」など、不確実性を前提にした理論経済学の分野では、いまや主流をなしているといってもいいのである。

4 ネットワーク論の地平とその欠缺

4-1 政策ネットワークと争点ネットワーク

ところで、政策ネットワークとは、ガバメントの内部および外部において、公共政策の形成に関与し、参加する多様な政治的アクターの相互関係性を意味するアンブレラ・タームである。その点からすれば、ヒュー・コンプトンがいうように、公共政策の形成をめぐる、資源動員をおこなうガバニング（統治行為）によってもたらされる資源間の依存関係を意味するといいかえることもできるだろう (Compston 2009: 7)。

その資源動員をおこなう主体については、かつてのように、中央政府が中心的アクターとして唯一の権威をもち、中央政府の行動によってしか政策の遂行も、成果ももたらされないといった状況は、もはや現実のものではない。ガバメントをとりまく外部環境も、さらに行政組織の内部環境も、かなり変化したといえる。さらに、政策ネットワークは、公共的な資源の動員とサービスの提供に関して、ガバメントと民間セクター（営利、非営利）との資源交換によるガバニングという意味において、ガバナンスという概念を包括することになる。デヴィッド・レヴィ＝ファウアが、ガバナンスというシステムのデザイン、創出、適用からなるガバニングを「戦略としてのガバナンス」(governance as strategy) と名づけているのは、この点をふまえてのことなのである (Levi-Faur 2012: 9)。

ベルツェルは、共通の利益をもつアクター間の相互関係のバランスを保ちながら最適化していくために資源を交換する政策共同体のなかで、あるいは複数の政策共同体のあいだで、アクターを結びつけていく過程や資源交換の成果が、政策ネットワークであるととらえている。そのうえで、ローズをふくむアングロサクソン系の「利益（利害）媒介学派」（interest intermediation school）が、一定の争点領域におけるガバメントと利益集団との権力依存関係に焦点をあてる国家－市民社会関係のモデルであるのにたいして、ドイツ系の「ガバナンス学派」（governance school）のほうは、ハイアラーキーと市場に代替する機能をもったガバナンスを強調するものであり、政策形成に関与する多様なアクター間の相互依存関係とダイナミズムを意味するものであるという区別をおこなっている（Börzel 1998: 254-255, 257-258）。

つまり、後者のガバナンス学派については、ガバメントと利益集団との権力依存関係に焦点をあてる公共政策の形成をめぐる、公共セクターと民間セクターとのあいだで非ハイアラーキー的な調整がおこなわれていくという関係性に焦点があてられている、とベルツェルは考えるわけである。じじつ、ローズもまた、政策ネットワークが、政策形成をおこなうガバメントとその内部の利益・利害を媒介する相互関係をさしている（Rhodes 2006: 427）。このことからわかるように、ローズの場合には、「政策ネットワーク」が、ガバメントのハイアラーキー内部における垂直的な調整様式に限定してとらえられている点に注意しなければならない。

そして、その一方で、ハイアラーキー外部のアクターのあいだでは「争点ネットワーク」が形成されており、ハイアラーキー内部とのあいだを結びつけていく媒介機能が必要であると強調している点も忘れてはならない。この二つのことをふまえるならば、ベルツェルがいうドイツ系の非ハイアラーキー的な調整様式を、アングロサクソン系のローズがまったく考慮していないわけではないという点について納得することができるだろう。したがって、アングロサクソン系が、ハイアラーキーに代表される国家と市場に代表される市民社会との利害（利益）媒介的な調整様式にもっばら注目するものであり、それにたいして、ドイツ系のガバナンス論のほうは、多様なアクター間のダイナミックな相互依存関係をあきらかにしようとするものであるとするベルツェルのタクソノミーについては、じじつはあまり意味がないのである。

それはともあれ、ヘクロの争点ネットワーク論につづいて、ウェイン・パーソンズは、正当化にどの程度影響をあたえることができるのかに応じて、「政策ネットワーク」と「争点ネットワーク」に区別することができるという考えを示した（Parsons 1995）。フィリップ・シュミッターもまた、ガバナンスというタームが、独立した集団をなしつつ、互いに依存しあうアクターたちによる水平的な相互行為に適用できると考えている一人である（Schmitter 2002）。アクターたちが集団をなして、互いに交渉をおこない、拘束力のある決定形成をおこない、決定された事項について互いに協力しあいながら実現をめざすというシュミッターの考え方は、現在では常識に属するだろう。だが、完全な情報を手に入れ

ている官僚制のハイアラーキーの内部において、あらゆる決定形成がおこなわれていくとされていた旧制度論のかつての常識と比べれば、まったく異なったレベルにまで引き上げられているといえるのである。

ところで、パーソンズの場合には、ローズとほぼ同時期に、ローズがおこなう議論とパラレルに、自説を展開したといえるだろう。また、シュミッターの考え方は、むしろローズの影響を受けたものであるといえよう。したがって、ローズのネットワーク論は、ヘクロの考え方を受け継ぐかたちで、複合的で多様なガバナンスの様相を包括的に論じようとしたものだったといえるわけである。

ローズは、これまでと同様に、ガバメントによってコントロールされている政策形成過程においても、アクターどうしが互いに依存しあう水平的な相互行為にもとづいたガバナンスのあり方を導入していくことができると強調した。ローズにとってガバナンスというのは、相互依存、資源の交換、ゲーム・ルールを包括したものであり、自立した自己組織的な組織間の相互関係、とくにネットワークがかたちづくられていくことが基盤になる。ガバメントとそれ以外のアクターとのあいだでゲーム・ルールを準拠にして交わされていく熟議や討議、それにバーゲニングによる媒介過程が、ローズにとってガバニングを意味しているのである。

ローズは、政治的な統一、集権化された権力、責任内閣制、中立性をよそおう官僚制による指揮命令システム、大臣→内閣→議会→選挙民のアカウントビリティの連鎖を特徴としてきたウェストミンスター・モデルがすでに限界に達しており、「ウェストミンスター・シンドローム」に陥ってしまっていると指摘する。というのは、イギリスという国民国家が、グローバリゼーションやEU化によって外部から空洞化 (hollowing out) の圧力がかけられており、また、市場化、分権化、政策ネットワークによって内部からも、あるいは、ローカル・レベルの下部からも、さらに、クワンゴなどエージェンシー化によって横からも空洞化の圧力がかけられているからである。

こうした空洞化によって、一元的な国家 (unitary state) から「分化された政体」 (differentiated polity) へとシフトしたことが、ガバメントからガバナンスへの転換をもたらしていったのだ、とローズは考える。その特徴をなしているのは、政治的な権限の移譲、分散化と相互依存、機能的な脱中心化である。そして、この分化された政体のガバナンスの編成は、外部、内部、下部、横からの空洞化におうじて、ローカル (地方)、リージョナル (地域)、ナショナル (国家)、スープレナショナル (超国家) といった多様な中心からなっているといえる。このように、ローズはいうのである (Rhodes 1997: 3-8; Rhodes, Carmichael, McMillan and Massey 2003: 3, 23, 30-32)。

ローズにとって、ガバナンスとは、(1) 最小国家 (minimal state)、(2) コーポレート・ガバナンス (企業統治)、(3) NPM、(4) 「グッド・ガバナンス」、(5) 社会・サイバネティクス・システム、(社会・政治的ガバナンス)、(6) 自己組織的ネットワークの総称である。最小国家やコーポレート・ガバナンスについてはいいとしても、「グッド・ガバナン

スは、NPMをリベラル・デモクラシーのアドボカシー（政策提言）と結婚させる」ものであり、媒体の役割を果たすものであると位置づけたことについては、あとになって、論議の的となるものだった（Rhodes 1997: 47, 50-51）。しかし、いまでは、NPMをめぐる発言については、ローズの議論においてもすっかり影を潜めてしまっている。

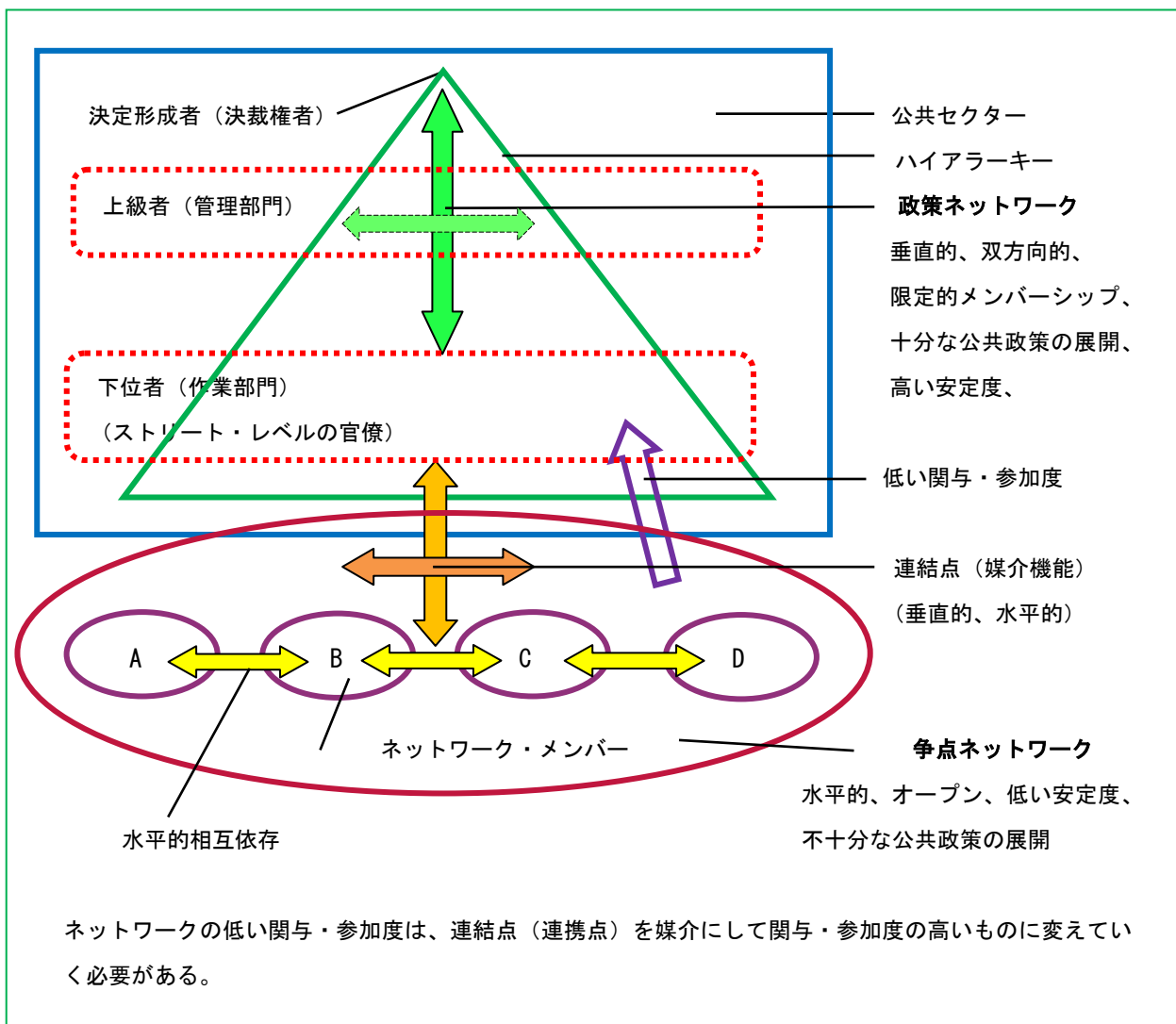
ローズは、ヘクロから示唆を受けて、政策コミュニティとしての「政策ネットワーク」と、ゆるやかな利益と利害関心の集合である「争点ネットワーク」とをはっきりと区別すべきであると提案した（図1参照）。一般的には、政策ネットワークは、広範な政策過程すべてを包括するアンブレラ・タームとして用いられている。だが、ローズの場合は、そのようなとらえ方はされてはいない。政策ネットワークは、ローズ自身がいう政策共同体をなす政治・行政ハイラーキーの内部に限定されるのである。

もうすこし詳しく述べるならば、ローズの場合には、政治・行政ハイラーキー内部の上位者と下位者、上級マネジャーと作業部門の人員とのあいだの、しかも限定されたメンバーによってかたちづくられる垂直的なネットワークが、政策ネットワークだとされている。部局の明確な所掌範囲を保ったまま、かぎられたメンバーのあいだでかたちづくられるネットワークだからこそ、ぎゃくに安定したものであり、高度な統合化を図ることができるというわけである。もちろん、この限定された上位者、すなわち上級マネジャーのあいだでも、水平的なネットワークが形成されることをローズは否定しない。けれども、おなじハイラーキー内部における上位者と下位者とのあいだでかたちづくられるバーゲニング・ネットワークであるからこそ、政策課題の解決が容易であり、その可能性も高いということになるわけである。

図1からもうかがえるように、争点ネットワークのほうは、政策ネットワークとはまったく性格を異にしたものであり、よりゆるやかな利害と利益の調整様式をかたちづくるものだと考えられている。このネットワークは、ハイラーキー内部の政策ネットワークとは異なって、多数のメンバーが水平的な相互依存関係を保っていくことをめざすものである。そのため、排除の構造が働かない代わりに、あまり安定したものではない。というのは、争点ネットワークの場合には、政治・行政ハイラーキー内部でおこなわれる政策形成にたいして外部から関与していくことになるため、おのずと関与度が低くなり、政策をめぐる討議や熟議がつくされず、流動的で変化しやすいものになってしまうからである。したがって、公共政策の展開が十分に実現される可能性は低いという結果になってしまう。

けれども、争点ネットワークのアクターもまた、決定形成者（決裁権者）とのあいだで、バーゲニングをおこない、交換を試みるだけの力量も、資格も備えた資源をとうぜんもちあわせている。とするならば、逆説的ではあるけれども、争点ネットワークは、むしろこうした不安定で、流動的な状況におけるほうが機能を発揮するということにもなる。争点ネットワークが消費者保護、環境政策、社会政策、福祉政策といった分野において機能を発揮するといわれるのは、このためなのである。

(図1) ローズのネットワーク・ガバナンス



(出典：筆者作成 Lipsky 1980/2010 も参照した)

くりかえしになるけれども、ローズのネットワーク論の考え方のなかでもっとも特異な点は、国家から独立しており、しかも自己組織性を備えた自律した組織のあいだの互酬性にもとづいた相互関係を意味する概念が、ガバナンスであるととらえられていることである。彼は、「単一のガバメントから多種多様なガバナンスへ」、さらに「官僚制のハイアラーキーからネットワークによるガバナンスへ」といった変化が生じていると力説する。そのうえで、空洞化している国家の欠損部分を補っていくものこそ、「ネットワーク・ガバナンス」なのだというのがのである。

ピーター・マクラバティは、ガバメントから離れて、がバンスに移行してことによって、国家内のさまざまなレベルにおいて、ガバメントが社会のさまざまな利益、多様な集団や組織とパートナーシップを組んで活動していくことにつながったとして、ローズの考え方

を評価している (McLaverty 2002: 2)。しかしながら、パートナーシップを組んでいく相手である営利、非営利の民間セクターとのあいだの準拠すべき枠組み、たとえば「アドボカシー連携枠組み」(ACF: advocacy coalition framework) のようなものをどのように作りあげていくのかといった、肝心のネットワーク・ガバナンスの内容については、具体性に欠けたものになっているといわざるをえないのである。

4-2 脱中心的アプローチと協働型ガバナンス

1990年代半ばすぎに、ローズは、「中心のない社会」(centreless society)、「分化した政体」(differentiated polity)、「制度の分散化」(institutional fragmentation) などのタームを用いて、ネットワーク論を展開した。ローズは、故ニコラス・ルーマンのオートポイエーシス論にならって、社会・サイバネティクス・システムのことを「中心のない社会」と表現した (Rhodes 1997: 51)。

たとえば、出会い頭の衝突といったような偶発性を回避しようとするれば、自動車には前方や斜め前方を監視するセンサーが搭載されており、自動停止装置が装備されていたほうがいいわけである。このように、衝突のような危険を回避したり、ものごとを判断したりするための準拠枠が、既存のものとしてあたえられていたほうがとうぜんいいわけである。それが、システムである。ところが、ローズは、その枠組みを、中心をもたない、自己言及的で自己決定的なオートポイエーシス論に求めようとしたのである。

オートポイエーシスというのは、1970年代はじめに、ウンベルト・マトゥラーナとフランシスコ・バレーラによって提唱されたものだが、みずからの構成要素をみずから生みだし、みずからの構成要素とのあいだで相互行為を交わしながら、みずからの構成要素を再生産していく産出を延々とくりかえしていくという意味において持続性をもつ、自己決定的で、自己組織的なシステムのことをいう。したがって、自己維持していくためには、ユニットとしての構成要素をたえず生みだしつづけなければならない。

たとえば、ルートヴィヒ・ベルタランフィの一般システム論などとは異なって、インプットとアウトプットによるユニット間の相互作用とフィードバックをくりかえし、あるいは、他のシステムとの相互作用をおこなっていくホメオスタシス (恒常性) を維持していくシステムをなしてはいない。したがって、オートポイエーシスは、かならずしも定常開放系をなしているとはいえない。このシステムには、インプットも、アウトプットも存在していないし、内部も、外部も存在していない。ぎゃくにいえば、外部も、内部も存在しないのだから、他のシステムとのあいだの相互浸透、いわゆる「カップリング」だけは可能となる。もちろん、他のシステムとの境界を、自己決定することもできるが、恒常的に維持されていくわけではない。けれども、そもそも中心が存在しないわけだから、相互浸透による「カップリング」がおこなわれたとしても、ユニット間の相互行為や相互作用を規定するルールや準拠枠のようなものは、まったく形成されようがないのである。

このように、確実なものとして受けとめ、適用することができるようなルールや準拠枠

をもたない、それゆえに中心のないシステムが、オートポイエーシスである。そうだとするならば、このシステムの思考を、組織や制度はもちろん、政策過程や政治過程一般に適用することはまったく不可能であるとしかたないだろう。本人はあまり自覚していないのだが、ローズは、ネットワーク論を唱えた最初の段階で、すでにオートポイエーシス論を投げだし、問題解決、政府間のゲーム、ネットワーキングにもとづいて、媒介の役割を果たしていくのが政府間関係であるといわざるをえなかったのである (Rhodes 1997: 56)。

その一方で、市民については、ネットワークへの参加をつうじて、ユーザーとして、あるいはガバナー (統治主体) として、政府をコントロールし、「ポスト・モダンの公行政」をつくりだすことができる、とローズは述べている (Rhodes 1997: 58)。この点についても、ルーマンのオートポイエーシス論が、ポスト・モダニズムと関わりがあるところから、ポスト・モダンという言い方をしたのだと思われるが、「ポスト・モダン」がどのようなものなのかについての定義づけもないまま、行政の政策過程に適用できるといわれても、許容のしようもない。ローズのこの表現は、あくまでもレトリックにすぎないといわざるをえないだろう。

けれども、市民が、ガバナー (統治主体) として公行政の政策過程に関与し、参加するということまでとはいっても、市民がガバメントをコントロールしていくとしている点については、レトリックとってすまされない問題がある。というのは、公行政に関与し、参加することができるガバナーとしての要件を満たしている「市民」が誰なのか、ローズは、まったくふれていないからである。「市民」を、政策過程に関与しようというアクティブな意欲をもち、政策の形成や遂行の能力を備えた「積極的・能動的な市民」と指定しなければ、求められるガバナビリティ (統治能力) の要件を満たすことなどできないのは、ローズも、十分承知しているはずである。現在までのところ、そのことさえも、期待可能性のレベルでしか展望をみいだすことができない状況にある。まして、構成メンバーである市民がガバメントをコントロールできるところまでエンパワーメント (力量の増大) しているNGO/NPOやコミュニティ組織をみつけだすことはできない。ローズのナラティブには、期待可能性と現実とギャップがありすぎるのである。

もう少しあとになって、ガバナンスについてのローズの表現は、やや訂正されて、公的な政府の権威にとって代わる「コアをなす執行部」 (core executive)、「空洞になった国家」 (hollow state)、「分化した政体」からなるものとされるようになった (Bevir and Rhodes 2003a: 6, 9, 56-60)。しかしながら、「ポスト・モダンの公行政」がなんなのか、その中身について、つまびらかにされることはまったくなかった。オートポイエーシス論の世界に迷い込んでしまっただけは、まさに中心のない政治システムの理論になってしまう。それでは、国家や政府によって担保される「制度」にもとづいた正当化こそ不可欠な要素であるとする、新制度論者に対抗することはできないのである。

オートポイエーシス論に傾斜してしまった「ローズの赤字」 (Rhodesian deficit) についてはおいておかざるをえないが、「オートポイエーシス」というタームに飛びつくので

はなく、「積極的な市民の手でボランティア（自発的に）作りだされていくアソシエーション」が「自己組織的な組織」であるといえよかっただけのことなのである。ローズも、ガバメント（政府）が、公的な権威を背景とするのにたいして、ガバナンスは、インフォーマルな、非政府的なメカニズムにもとづく目標の共有を背景としており、相互依存、資源の交換、ゲームのルール、国家からの自律を特徴とする、自己組織的な組織間のネットワーク（self-organizing inter-organizational networks）である、と述べている。この「自己組織的な組織」こそ、「ボランティアに形成されていくアソシエーション」なのである。

そして、ガバメントという概念よりも広い概念であるガバナンスは、(1) 組織間の相互依存をさしているが、公共セクター、民間セクター、ボランティア・セクター（非営利セクター）のあいだの境界がシフトし、曖昧になっていること、(2) 資源を交換し、共通の目的について交渉するネットワークのメンバー間の相互行為としてかたちづくられていること、(3) ネットワーク参加者の信頼にもとづき、交渉や同意によって形成されたルールに規定されるゲームとしての相互行為としてかたちづくられていること、(4) 国家から自律的で、国家にたいしてアカウントビリティをもたない、独自にかじ取りをおこなうネットワークとしてかたちづくられていること、これらの四点がきわだった特徴としてあげられる。こうしたガバナンスが展開される場合は、ローカル・レベルにも広がり、ローカル・ガバメントというシステムから、公共セクターと私的セクター、ボランティア・セクター（NPO）の三者からなる複合的な組織形態をふくめたローカル・ガバナンスのシステムへと転換していくとつけくわえられている（Rhodes 1997: 15, 51, 53; Rhodes 2000a: 8; Rhodes 2000b: 60, 64, 66）。

ついでながら、ストーカーもまた、イギリスにおけるこれまでのローカル・ガバナンスのあり方を顧みながら、(1) 戦後の選挙による地方政府から、(2) NPMのもとでの地方政府へ、さらに、(3) ネットワーク化されたコミュニティ・ガバナンスへと力点移動がおこなわれており、少なくとも地方レベルにおける公共サービスをめぐる議論においては、NPMにたいする関心から、「ネットワーク化されたコミュニティ・ガバナンス」に関心が移っていると強調している（Stoker 2004: 10-11）。ストーカーは、地方自治体がNPMのような狭い効率性をめざすだけでなく、市民や住民の福利を最大化するという「公的価値」

（public value）の実現をめざして広範な役割配置をおこない、他のアクターとのパートナーシップをつくりあげ、コミュニティにおける多様な利害とサービス供給の要求にこたえ、多様なステイクホルダーを引きよせるアンブレラの役目を果たすという意味で、「ネットワーク化されたコミュニティ・ガバナンス」に注目するのである（Stoker 1999: 15-16; Stoker 2004: 26-27）。もちろん、ストーカーは、コミュニティ・ガバナンスが、ガバニングとして明確な枠組みをあたえられているわけではないことを十分に承知している。

そこで、ローズが強調する「ネットワークとしてのガバナンス」であるが、これは、公共セクターとしての政府と民間の営利セクターとしての企業にたいして、民間の非営利セクターが対抗的な相補性を発揮しながら、それぞれの組織の内外において互いに交渉した

り、協働したりしている状態のことを意味している。このように、単一の国家によるガバメントを脱して、自己組織的なネットワークによるガバナンスを重視するみずからの考え方を、ローズは、オートポイエーシス論とはべつの意味合いをもたせることを意図しながら、「脱中心理論」(decentered theory)と名づけるのである(Bevir and Rhodes 2003a: 195)。

この脱中心理論は、政府官僚制のハイアラーキー、市場ネットワークをターゲットにしている。市場化が進行していけば、ネットワークにたいする信頼、協働、互酬性が脆弱なものになってしまうし、官僚制組織のハイアラーキーが複雑化すれば、アカウントビリティが曖昧なものになってしまう。したがって、ガバナンスをめぐることは、企業マネジメントや市場化はもちろんのこと、ガバメントの性格が変化してきていることをふまえたうえで、ネットワークのかじ取りをおこなっていくことが肝心である。くわえて、ガバナンスの概念は、市民へのサービス、公共セクター改革、統治構造、国家－市民社会の関係すべてに関わるものであり、また、脱中心アプローチが、多様なステイクホルダー(利害関係当事者)の考え方に焦点をあて分析を試みる手法である以上、とくに市民社会にたいする国家の権威をどうとらえるのかをめぐることは、国家と市民社会との境界線をふたたびはっきりさせていかざるをえない。ローズとベヴィアは、このように訴えかける(Bevir and Rhodes 2003b: 73-76)。

しかしながら、この国家と市民社会の境界線をはっきりと区別するというのは、市民社会の側から国家の領域へと浸透していく発想に転換していくという意味なのだろうが、そうだとすれば、公・民・共のセクター間の相互浸透を強調してきたローズのネットワーク論の主要なファクターを押し流してしまいかねない。とくに、争点ネットワークに関しては、市民社会の側から、すなわち下からガバメントにたいしてアドボカシー(政策提言)をおこなっていくボトムアップの回路として活用できるわけであり、この回路を活用して、まさに公行政に関与していくという方向性を打ちだしていくことができる。けれども、それは、公・民・共のあいだの双方向の回路なのであって、下からの一方向的なものではない。しかも、ガバナー(統治主体)が誰なのかをはっきりさせないまま、「脱中心化」を訴えかけるだけでは、中央・地方のガバメントとのあいだで対抗的相補性を確保していくことはできないのである。

このようなローズの基本的な考え方は、2010年代の現在でも、ほとんど変更されてはいない。ニュー・ライトとニュー・レイバーの改革、つまりメジャー政権とブレア政権の改革によって、ハイアラーキーから市場へ、そしてネットワークへの転換がおこなわれたと述べられているだけである(Rhodes 2011: 238)。しかも、ローズは、ベヴィアとともに、ふたたび「脱中心的アプローチ」(decentered approach)を強調するようになっている。変化していく国家の脱中心化を説明するには、「制度から行為の意味へ、社会的なロジックからナラティブへの転換」が求められるといいはじめている。さらに、抽象度が増しているといわなければならないだろう。ともあれ、このアプローチについては、つぎのような

理由づけがおこなわれている。

(1) ガバナンスのパターン変数は、信念や伝統からインセンティブをあたえられた個々のアクターの不確実な解釈、すなわち、みずからがおこなう行為と実践についてのアクター自身の解釈として説明することができること、(2) 個々のアクターは、みずからの信念の変化に応じてたえずボトムアップの実践をおこない、国家と市民社会との境界を変更していくこと、(3) 国家もまた、伝統に根ざした行為者の信念体系に啓発された、さまざまな行為や政治闘争の不確実で、偶発的な産物にすぎないこと、(4) 個々のアクターに信念を植えつけ、実践をうながしていく歴史的な意味づけに準拠することによって、国家という存在を説明することができること、(5) さまざまな考えや価値に鼓舞された多くのアクターによって、国家がこれまでとは異なったものにつくりかえられていくこと、これら五つの点である (Bevir and Rhodes 2010: 92, 99)。

そのうえで、ローズとベヴィアは、これまでのガバナンス論の展開をふりかえって、(1) ガバメントからガバナンスへ、(2) ハイアラーキーにもとづく官僚制国家からネットワークによるガバナンスへ、そして、(3) ネットワーク・ガバナンスからメタ・ガバナンスへと転換してきたととらえる。そして、自分たちが唱えるガバナンス論に関しては、これまでのものとは異なった、(4) 「国家なき国家」(stateless state) における「脱中心的ガバナンス」(decentered governance) としてとらえられるべきものだという。「制度から行為の意味へ、社会的なロジックからナラティブへ」という表現に、基本的な発想の転換が表出されている、と彼らは主張するのである (Bevir and Rhodes 2010: 81-82, 209-210; Bevir and Rhodes 2011: 203)。

このようなローズとベヴィアの発想においては、ウルリッヒ・ベックの場合とおなじように、アクターは、一人ひとりの個人にまで還元されてしまい、みずからがおこなう行為の意味づけを、アクター自身がおこなうとされているわけである。ばらばらな個人がネットワークをかたちづくっていくというのは、初発の構成要素としては肯定できるとしても、ネットワークそのものは、なんらかの組織性をもった集団やユニットをなしていなければならないはずである。けれども、ローズとベヴィアは、ただ「市民グループ」というだけにとどまる。すでに述べておいたように、集団形成を媒介にしていく「能動的・積極的な市民」、すなわちシビック・アクティビストのコアをなすものはなんなのか、NGOやNPOを念頭において、その自発性に委ねると考えているのかなどについても、彼らの行間からははっきりと浮かびあがってくることはないのである。

こうした論点をふまえるならば、一人ひとりの個人というアクターが市民社会のレベルから国家のレベルまでボトムアップしていくかたちで、市民社会と国家との罅をこえていくボトムアップ・アプローチをとるべきであるという考え方までは、受け入れることができるだろう。しかしながら、「制度から行為の意味へ、社会的なロジックからナラティブへ」といったフレーズであるとか、「国家なき国家」といったレトリックを先行させてしまう発想については、まったく同意することはできないのである。

やや好意的な目でみていくなれば、争点ネットワークを媒介にして、能動的な市民をボトムアップの過程に巻き込んでいき、公共政策の形成によりいっそう関与させていくべきだというのがローズとベヴィアの意図するところだろう。けれども、制度論よりも行為の意味論に優先順位をあたえるといった考え方については評価することはできない。というのは、アクターがおこなう行為に意味や意義があるのかどうかは、ルール、規範、法などすでに制度化されている準拠枠にしたがって評価されていかざるをえないのだからである。もちろん、アクターの行為の意味が積みかさなって、既存のルールや規範を変更していくエンパワーメント（力の増大）を獲得することも、とうぜんありうる。だが、その場合は、行為の意味づけが変更されたということだけにはとどまらず、むしろ新たな準拠枠が形成され、その新たにつくりだされた準拠枠をもとにして制度化がもたらされていくという方向づけがおこなわれたことを意味しているのである。

また、ローズとベヴィアは、ストーカーもしきりに言及してきた「連携ガバメント」(joined-up government) とそれによる包括的なガバナンスを強調している。「連携ガバメント」については、ブレア政権時代のイギリスの事例をふまえて、中央政府の省庁間の水平的な連携にくわえて、公共サービスに関与するあらゆる機関や組織のあいだの垂直的な連携が、それを補完していくものだと考えられている。そして、これがデフォルメされたものが、「連携ガバナンス」(joined-up governance) なわけである。

新制度論者のように、まずは「制度」の形成をということではなく、共通の認識が反映されるのは、共通の依拠できる枠組みづくり、すなわちルールの形成ということになる。そして、国家にすべてを委ねてしまうのではなく、国家から距離をとりながら、市場化や民間化を図ると同時に、ネットワークの形成をおこなっていくとされる。それによって、国家の介入をなるべく少なくし、国家と政府の役割をなるべく小さなものにしようというのである。ベヴィアがいうように、たとえ国家の活動が存在しない場合であったとしても、分散化され、権限分与された権力や権威にもとづいたアクターが存在することで、ガバナンスをおこなっていくことができるというわけである (Bevir 2007; Bevir 2010)。だが、その場合の調整様式がどのようなものになるのかについては、ベヴィアも、ローズも、なにもあきらかにしてはいない。

公共セクターだけでなく、民間セクターのさまざまな組織との連携によって、公共政策が形成され、遂行されていくことを、ローズは、念頭においている。しかしながら、その一方では、国家が、柔軟なネットワークを結びつけていくパートナーであり、政策デザインをおこない、公共サービスを提供していくさまざまな組織の橋渡しをする役割を担っていくということも明言している。これは、図1にまとめておいたような、ローズがもともと主張していた「政策ネットワーク」と「争点ネットワーク」との融合化を図ろうというねらいによると理解することもできるわけである。

けれども、そもそもローズは、国家が空洞化している状況に陥っているからこそ、その欠損を埋めるためにネットワークを縦横に張りめぐらす必要があるのだと主張して

いたはずである。それにもかかわらず、国家の中央政府が多様なネットワークを結びつけていくパートナーとなり、橋渡しをおこなう媒介の役割を果たしていくというのでは、矛盾しているといわれかねない。この点については、「脱中心型」アプローチの欠陥である、決定形成にあたって調整役の役割を果たすコアをみつけだすことができなかつたということの反照であるといえる。この矛盾が、国家の調整様式が果たす機能と役割を重視するガイ・ピーターズとヨン・ピーレたち修正版新制度論者によって批判にさらされていくのである。

ネットワーク論者のいうガバナンスという概念は、ベヴィアが強調するように、たとえ国家による調整様式が介在しない場合でも、権限分与された権力や権威にもとづいた非政府的、非伝統的なアクターが存在しており、そうしたアクター間のネットワークによって調整様式を補完することができるという考え方を基本としている。その点をふまえるならば、非政府的、非伝統的な政治的アクター、すなわち関与するステイクホルダーとしての能動的な市民による討議を媒介にした「協働型ガバナンス」(collaborative governance) が果たしていく機能に比重をおいた考え方を、放棄することなく、保ちつづけていくべきだろう (Bevir and Rhodes 2010: 22, 212)。

ローズは、「脱中心的ガバナンス」に拘泥しないで、国家が担う調整様式も重要だが、それとおなじぐらい、営利、非営利を問わず、民間セクターが果たすフォーマル、インフォーマルな調整様式も大切であり、公・民・共による公民パートナーシップ (PPP) をかたちづくっていくことが必要なのだというように、両者のシナジーを強調すべきだったのである。その際には、そのコアとなって取りまとめをおこない、リーダーシップを発揮していく集団や組織が介在し、媒介者の機能を果たしていかなければならない。残念ながら、ローズとベヴィアは、そのことをはっきりさせ、具体的な提案として示すことができないのである。

4-3 「コー・ガバナンス」ネットワークへの転換と「制度的ガバナンス」ネットワークへの逸脱

ところで、政策ネットワーク論については、ローズやベヴィア以外にも、エラスムス学派やロスキルド学派が存在している。すでに名前をあげておいたコーイマンを継承するエラスムス学派の代表的な論者は、「複合的ネットワーク・マネジメント」(managing complex networks) を唱えるヴァルター・キッケルト、エリク＝ハンス・クリン、ヨーフ・コッペンヤンなどである。ローズとベヴィアが、「国家なき国家」という「脱中心的ガバナンス」の袋小路にはまり込んでしまっているのにたいして、エラスムス学派は、もっと冷静に、現実対応性のあるガバナンス論を展開しているといえる。

長年にわたって、オランダのエラスムス学派をリードしてきたコーイマンは、国家そのものによる伝統的なガバナンスに限界があることがますますあきらかになっており、他の社会的アクターと相互行為を交わすダイナミックで、多様で、複雑な社会活動においては、

ただ一つの統治機関だけでは、正当で効果的なガバナンスを実現することはできないという認識を示している。これは、これまでのガバメントの役割を変更して、ファシリテーター（促進役）や共同作業のパートナーとしての政府の役割に転換していくことを意味しているだろう。

コーイマンは、単一のファクターではなく、相互行為をおこなうさまざまなファクターによってかたちづくられるものがガバナンスであり、それ自体がダイナミックで、多様で、複雑なものであると考えている。これは、支配的な統治をおこなう中心をなすガバメントというアクターに頼るのではなく、アクターどうしが互いに協力し、調整し、協働する水平的な関係性のモデルであり、一方向ではなく、双方向の乗り入れ可能なモデルである。このガバナンスのモデルを、コーイマンは、「コー・ガバナンス」(co-governance: 共治・協治)モデルと名づけるわけである (Kooiman 1993: 35-36; Kooiman 2000: 142, 148; Kooiman 2003a: 396)。

コーイマンは、社会・政治領域における相互行為の総体がガバニング（統治行為）なのであり、こうした相互行為についての概念的な考え方の総体がガバナンスなのだと定義づけている (Kooiman 2003b: 80)。けれども、ガバナンスという包括的で機能的な関係概念を表現する相互行為の様態が、統治をおこなっていく行為や活動というガバニングなのであり、それにたいして、アクター間のガバニングという様態がオーバーラップしている状態について、「コー・ガバナンス」であるというように、もっとはっきりと区別してとらえたほうがいだろう。

ともあれ、コーイマンの考え方をうけて、キッケルトとコッペンヤンは、公共マネジメントが政府組織、私的ビジネス組織、政治的・社会的集団やグループなど多様な参加者からなる複雑なネットワークなのであり、政府が単独でその意思を押しつけることができる唯一の支配的アクターではないとする。彼らは、「コー・ガバナンスをおこなう」(co-governing)多くのアクターのネットワークによって遂行されているのがガバナンスであって、ネットワークにはトップは存在していないのだから、中心のところからトップダウンで操作することはありえないと強調する (Kickert 1993: 191; Kickert and Koppenjan 1997: 39)。彼らもまた、「脱中心的アプローチ」をめざしていたことがわかる。

キッケルトは、公共マネジメントの複雑なネットワークにおいては、環境をなす状況、多様なシステムの要素としての複雑性 (complexity)、影響力の行使としてのガバナンスがワンセットになっていると考える。ネットワークには、唯一の支配的なアクターは、存在していない。したがって、目標や利害をめぐる葛藤や紛争、取引、駆け引き、足の引っ張りあいがおこなわれていくことになる。だが、キッケルトは、政府が、他のアクターとのまったく水平的な、同等な関係にあるわけではないこともふまえており、ガバメントが果たす調整機能についても認めているといえる (Kickert 1997: 33-35)。

もちろん、国家や政府が支配的なアクターではないということが前提になっているのであり、政府が他のアクターにたいして指揮命令をおこなうのではなく、アクター間の複雑

な利害関係の調整をおこなう、いわば多元主義的国家論のレベルを、キッケルトは想定しているわけである。公共マネジメントにおける政策展開では、もはや政府組織と市民社会の非政府アクターとの共同作業があたりまえになっているのであり、複雑なネットワークの関係をかたちづくとともに、相互の連携を強めていく状況になっている。このことを、キッケルトたちは、「マルチレベル・ガバナンスとマルチ・アクター・ガバナンス」(multi-level and multi-actor governance) と呼ぶのである (Heffen, Kickert and Thomassen 2000: 5)。

キッケルトのアプローチは、オランダにおける公共セクターの有効性と効率性を増大させ、経済効率を上げ、財政と人材のマネジメント、産出を見通した予算、結果によるかじ取り、顧客志向、エージェンシー化に対処するためのものだが、かつての強い中央国家による操作を忌避することにもとづいている。彼は、さまざまな社会的利益集団の複合ネットワークにおける熟議、説得、妥協、合意のプロセスこそガバナンスであるという立場を維持しつづけている (Kickert 2008: 124, 127, 135-137)。

一方、クリンは、ガバナンスとガバナンス・ネットワークを区別すべき理由はないとして、双方が、複雑な政策課題や政策プログラムをめぐって相互に依存しあう公共セクター、準公共セクター、民間セクターのあいだの社会的な関係性 (相互行為、認知ルール) をさすものだと考えている。彼は、ネットワーク・ガバナンスが公共セクターと民間セクターのアクター間の不安定なネットワークのなかでおこなわれるため、ガバナンスのプロセスが複雑で、マネジメントしにくいものになるが、中心からのかじ取りによるハイアラーキーや脱中心的な市場メカニズムとともに、信頼がセクター間の相互行為、情報の流れ、アクター間の調整と解決をおこなうための不可欠の要素であるにとらえる。というのは、信頼は、ルールや規範といった制度によってもたらされるものとは異なり、ガバナンス・ネットワークのなかでおこなわれるアクター間の相互行為がもたらす互酬性なのだからである (Klijn 2005: 266; Klijn 2010: ; Klijn 2012: 206-207)。つまり、クリンは、制度によって与えられるルールや規範よりも、アクター間の互酬的な相互行為によってもたらされる信頼に焦点をあてる点で、新制度論と一線を画すことができると考えるわけである。

エラスムス学派も、かつては、ネットワークには中心となるコントロールタワーはないという「脱中心的アプローチ」を唱えていたわけだが、それには、強大な中央政府によるコントロールを拒絶するという意味合いが込められていた。「複合的なネットワークによるガバナンス」という表現は、その現れだったといえる。しかし、こうしたベースになる考え方には変化がないものの、市民社会が、自己コントロール能力を高めていくのと同時に、国家は、リーダーというよりも、媒介者でなければならないというように、水平的なネットワークだけではなく、垂直的なネットワークの形成についても強調されるようになっていった。国家とガバメントからなる公共セクターと市民社会の非政府アクターとの共同作業、すなわち公民パートナーシップ (PPP) が強調されるようになっていたのである (Klijn 2012: 211-212)。ローズが唱えた「政策ネットワーク」と「争点ネットワーク」を分離さ

れたままにしておくのではなく、まさに両者の融合を図っていくネットワーク論が、エラスムス学派によってかたちづくられているといえるのである。

だが、こうしたネットワーク論にたいして修正バージョンを提供し、逸脱の方向に誘っているのが、デンマークのロスキルド大学のエヴァ・ソレンセン、ヤーコプ・トルフィング、ペーター・ボガソンなどである。彼らは、「ネットワーク・ガバナンス論の第2世代」と自称し、ガバナンス論やネットワーク論のバージョンアップが必要であるとする、新ネットワーク論を唱えはじめている。だが、結論を先取りしておくならば、その内容は、旧来のネットワーク論の枠組みをそれほど大きく変更したものではない。

彼らがいうネットワーク・ガバナンスは、規制、規範、認知などの要素を媒介に形成された共通認識にもとづいて交渉をおこなう、自律したアクターの相互依存によって政策決定をもたらすとともに、調整をおこなうという考えがベースになっている。こうした発想は、従来のネットワーク論に大きな変更をくわえるものではないから、ネットワーク論にパラダイム転換をもたらしたと評価することはできない。だが、ガバナンス・ネットワークに「制度化」の方向づけをあたえていく転換を図ったという点では、パラダイムからの逸脱とみなしてもいいだろう。

たとえば、トルフィングは、ガバメントとガバナンスはつねに共存してきており、国家の力が衰退したわけではないと前提したうえで、国家の政治権力がパートナーシップ、政策ネットワーク、知の共同体、政策提言連携（advocacy coalition）といった枠組みにとって代わられることはないが、国家は他のアクターや組織と協力し、依存しあいながらガバナンスをおこなっていかなければならないとする（Torfing 2007b）。さらに、政策ネットワークは、ハイアラーキーや市場による伝統的なガバナンスの形態にたいする代替案として登場してきたのであり、「制度の形態をとったガバナンス・ネットワーク」（institutional forms of governance network）が、公共政策やガバナンスの有効性に決定的な影響をあたえているとつけくわえている（Torfing 2007a）。

ともあれ、ガバナンス・ネットワークは、ガバニングをおこなっていくための公的な戦略の中心をなしており、もはや官僚制のインフォーマルな補完物ではないとする。そして、中央、地方のガバメントにおいても、さらには、トランスナショナルなアリーナにおいても、中心的な決定形成者として不可欠な部分をなしているというのである。たとえば、トランスナショナルなガバナンス・ネットワークの機能は、EUレベルの政策形成力に委ねてしまうのではなく、国内政策の調整にもとづいて「オープン調整様式」（OMC: Open Method of Coordination）によって遂行されていくべきだと強調するのである。

OMCという手法は、EUが、とくに経済政策と雇用政策を展開していくうえで、加盟国間の格差を是正するために目標数値をベンチマークとして示し、この共通目標を達成するために各国が協調し、進捗状況を公開しながら進めていく方式のことである。トルフィングは、EUの指示にしたがって政策枠組みを遂行するのではなく、ガバナンス・ネットワークという政策ネットワークが、OMCというフォーマルな政策アリーナにおいて、その国の中

中央政府の官僚制と肩を並べて、アクターとして政策を遂行し、一国レベルの成果をEUにたしてボトムアップしていくことができると考えるわけである。さらに、彼自身がいうように、ボーダーレスなガバナンス・ネットワークの形成によって、EUのようなトランスナショナルな協議体（TC）というフォーマルな政策アリーナにおいても、公共政策の形成やガバナンスの遂行に関わることができると考えているのである。

そこで、問題になるのは、そのOMCというフォーマルな政策アリーナの枠組み、すなわち「制度的な形態」がなんなのか、また、そのフォーマルな政策アリーナにおいてアクターとして機能と役割を担えるのは誰なのかということである。

トルフィングは、前者については明確な定義づけや説明おこなっていないが、おそらく国内レベルにおいては、公民パートナーシップ（PPP）にもとづいた「アドボカシー連携枠組み」（ACF）のようなものを想定しているのではないかと思われる。だが、後者については、はっきりとした態度を示しており、NGOは、国内の公共政策の形成において重要な役割を果たしておらず、雇用ガイドライン（EGLs: Employment Guidelines）政策の遂行にも貢献していないとして、この政策アリーナのアクターから排除してしまうのである。したがって、政策アリーナに関わるガバニングの主体を、たとえばPPPにもとづく「アドボカシー連携枠組み」であると想定したとしても、NGO/NPOをその主要な担い手の候補からはずしてしまえば、あとはクエンゴの代表格であるエージェンシーのような外郭団体しか存在しないことになる。この点が、「制度の形態をとったガバナンス・ネットワーク」の逸脱をうかがわせる分岐点をなしているのである。

NGO/NPOが雇用の拡大にとって大いに貢献することができないのは、デンマークにおいても、わが国においても、似たような状況にあるとっていい。だが、NGO/NPOが、政策アリーナのフォーマルなアクターとして貢献できる分野は、環境問題をはじめほかにもある。したがって、トルフィングとはぎゃくに、PPPの枠組みを崩さずに、NGO/NPOをふくめたACFを、フォーマルな政策アリーナにおけるアクターとしての資格要件を備えた集団ないしは組織であると評価していくべきだろう。

ともあれ、ガバナンス・ネットワークが制度的な形態をとり、そのアクターがフォーマルな政策決定者として機能するというわけだから、トルフィングがイメージするアクターのなかに、とうぜん社会集団としての中間集団がふくまれているはずである。くりかえしになるが、こうした社会集団や中間集団の枠組みと国家が機能的には同等なものであるという考え方は、すでに20世紀はじめの多元的国家論が唱えていたものである。しかも、その調整をどのようにおこなってくのかをめぐって、国家の政治的な制度枠組みや市場メカニズムをふくめたオープン調整方式が主要な機能を果たしていくとされているわけだから、1970年代から1980年代にかけて、わが国においてもさかんに紹介されたフランスのレギュレーション学派の考え方と大きく異なるものではない。したがって、それほど目新しいものではないとっていいのである。

むしろ、ブレーメン大学のスザンヌ・シュミットがいうように、ハイアラーキーによる

上からのコントロールではなく、国家と非国家アクターが公私の複合ネットワークに参加するという意味で、新しいモデルを提示しているのだと断定したほうがいい（Schmidt 2008）。ただし、彼女は、アクター間の相互行為の前提条件は、相互承認であり、束縛のない自主的な方法で広範なアクターが関与するオープン調整方式によるガバナンスのモードが、正義の領域だけではなく、市場においても相互承認をもたらしていくといった抽象的な言い方をしている。しかしながら、彼女のとらえ方は、PPPという存在性格をよく表しているといえるのである。

NGO/NPOにたいするトルフィングの評価は低いけれども、中央政府や地方政府という公共セクター以外に、民間企業などの民間営利セクター、そしてNGO/NPOなど民間非営利セクターを、おなじく、政策アリーナの主要なアクターとして位置づけていくことを考慮に入れなければならないだろう。わが国でも、ようやく三つのセクター・モデルによる公民パートナーシップ（PPP）について本格的な議論ができるような状況がおとずれている。この枠組みをPFI事業だけに限定するのではなく、市場化テスト、指定管理者制度、さらには公設民営（GOCO）や民営化までふくめた広い意味でPPPをとらえなおし、ガバナンスについて議論をおこなっていく必要がある。つまり、ガバニングをおこなっていくアクターという意味において、PPPの担い手として、アクターやエージェントを考えていく必要があるわけである。

5 修正版新制度論のガバナンス論のメリットとデメリット

5-1 新制度論から修正版新制度論へ

ピッツバーグ・グループを率いるガイ・ピーターズとその併走者であるヨン・ピーレは、ローズノーがグローバル・レベルに適用する「政府なきガバナンス」論を批判しながら、ガバナンスの中心項目には国家とその中央政府が入っていなければならない、したがって、「政府なきガバメント」論などありえないのだと断言する。二人は、グローバル・レベルとナショナル・レベルの政策形成システムの違いは、ハイアラーキーの影を引きずっているかどうかにあるとする。その一方で、ガバナンスが注目されるのは、ぎゃくに、ガバメント、すなわち国家およびその政府が、外的な環境の変化に適応している証左なのだと主張するのである（Pierre and Peters 2000; Pierre and Peters 2005; Peters 2010a）。

グローバル・レベルと一国レベルでは政策形成システムがまったく異なっているのだから、「ガバメントなきガバナンス」という考え方を一国レベルにあてはめることはできないとするローズノーにたいする批判は、もちろん、ローズが唱えた「ガバメントなきガバニング」論にたいして向けられた批判でもある。国民国家の主権性という壁は、思いのほか厚い。そのため、「ガバメントなきガバナンス」論を、国民国家のボーダーの内部にそのまま適用することができるモデルであるとはいえないのもたしかなのである。

そのことをふまえて、ピーターズとピーレは、一国レベルにおいて国家とその中央政府が果たす役割は重要であり、ガバナンスというカテゴリーにとって、国家とその中央政府

は不可欠な要素なのだと強調する (Pierre and Peters 2000; Pierre and Peters 2005)。彼らは、ガバナンス論をめぐる議論が深まっていくことによって、国家や政府などの公共セクターが、決定形成に関わるさまざまなアクターのうちの一つにすぎないという事態になってしまいかねないのではないかという警戒心を捨て去ることはないのである。

彼ら二人は、新制度論者にたいして距離をおく姿勢を示しているものの、ガバメントがガバナンスの中心を担うとしている点で、新制度論の枠内において、その改良をめざす修正タイプであるという位置づけをあたえることができる。わたしが、ピーターズやピーレの立場を「修正版新制度論」と名づけたのは、そのためである。

新制度論について、ピーターズは、規範的制度論、合理的選択論、歴史的制度論、経験的制度論、社会学的制度論、利益維持の制度論 (利益集団を中心にした政治過程論)、国際的制度論の八つに区分している。とくに、マーチとオルセンの名前をあげて、新制度論の欠点は、制度そのものをうまく説明できていない点にあると指摘している (Peters 1999: 150)。また、新制度論のよりどころは、政策がもたらす成果と政治的な成功を区別する最良の方法が、国家において公的な制度が果たす役割にあることを強調する点にあると批判して、マーチやオルセンの新制度論とは一線を画する姿勢を示すのである (Peters 2000a: 48)。

さらに、ピーターズは、ローズの「ニュー・ガバナンス・アプローチ」について、同一のネットワークから安定した決定形成のパターンが提示されてくるというシステムになっていなければ、ガバナンスはなりたたないのであり、無意味なトートロジーに陥ってしまうだけにすぎないという批判を投げかける (Peters 2000b: 35)。ピーターズは、中心をなしているガバメントが、社会を構成するさまざまな組織や集団とのあいだで相互行為を交わし、互いに受け入れていくことができる決定形成をおこなっていくところまではいいとしても、ローズとベヴィアが唱えるような、ガバメント、とくに中央政府の導きに依存しなくとも、社会集団がみずからの手でかじ取りをおこなっていくことができるというような考え方にたいしては、まったく否定的に対応するのである (Peters 2000a: 36)。

このように、ピーターズは、国家が果たす役割を重視する新制度論を批判しながらも、その一方で、中心をなすガバメントの導きがなくとも市民社会や民間セクターがみずからかじ取りをおこなうことができるとするローズたちのネットワーク論の考え方にたいしても批判的な立場をとっていく。つまり、マーチやオルセンたち旧タイプの新制度論が国家によるガバナンスを強調することを批判する一方で、ぎゃくに、ピーターズ自身も、ガバナンスの中心が国家およびその中央政府でなければならないと強調するというアンビヴァレントな態度をとるのである。その点からすれば、国家とその政府が中心にすわってコントロールや調整をおこなっていくことを否定しないわけだから、国家とその政府を中心にすえる新制度論の枠内に収まっているといえるのである。

ピーターズはまた、こうもいう。政府中枢機関が、他の公共セクターにたいしてその構造と行動を変化させるよう説得する一方で、みずからの構造と行動を変えていくことはほ

とんどおこなわずに、規模を拡大し、権力を集中させようとしてきた。それにたいして、公的な官僚制に依存してきた政府の非効率性の重荷を軽減する改革努力がこれまでおこなわれてきたが、多くの改革努力は、政府の平均的従業員、すなわち作業部門従事者（ストリート・レベルの官僚）が決定形成をおこない、みずからの職務をよりいっそうコントロールできる権力を付与し、容認していく方向性を志向してきたのであり、政府の恒久的な成員（官僚）の公共サービスに関わる権力を削減し、選挙で選ばれた政治的公職者（=首長や議員）や指名された政治的公職者（シティ・マネジャーなど）の権力を高めていくことが、ガバナンスの問題を解決していく方法なのである（Peters 1998: 84, 90-91）。

この文脈からもわかるように、1990年代の後半から2000年代はじめにかけては、ピーターズは、もちろん全面的にはないにしろ、NPMアプローチにたいしてコミットする姿勢を示していた。国家とその政府というコアへの一元化には反対を表明するものの、官僚制とそのハイアラーキーを維持していくべきだと考えていた。そして、その官僚制の非効率性を是正していくためには、民間セクターにならった「マネジャーにマネジメントをおこなわせる」というNPMのマネージャリズムを導入すべきだと主張していたのである。

NPMについて、(1) ハイアラーキー内の作業部門、すなわち顧客である国民や住民にいちばん近いところにいる下位の行政公務員（ストリート・レベルの官僚）に、公共サービスの提供についての決定権限を委譲し、ハイアラーキー内にボトムアップの決定形成システムをつくりあげること、(2) 国民や住民から選挙で選ばれた首長や議員、あるいは官僚よりも、マネジメント能力のあるシティ・マネジャーなどに権限を委譲し、行政運営の透明性と効率性を向上すること、こうしたアジェンダがガバナンス改革の鍵を握っている。ピーターズは、このように強調している。

そして、「エージェンシー化」、すなわち行政の分散化を意味するクエンゴ化が推進され、政策形成の分権化と政策遂行の自治体レベルへの権限の移譲がおこなわれ、さらに、NPMのマネジメント手法が導入されたことによって、顧客がガバナンスの過程においてプレイヤーとしての役割を果たすことが期待されるようになったという考えを示していく。

しかし、すでにみておいたように、クエンゴ化は、みせかけの権力の分散ではあっても、政策形成の分権化と政策遂行の権限移譲を大幅にもたらしたとはいえない。政策形成の分権化と政策遂行の権限移譲について、ピーターズとピーレは、キャリア官僚の権力が削がれて、政治家やマネジャーへの権力シフトがうかがえること、また議会に権力が還付されつつあること、この二つを強調する（Peters and Pierre 2001: 2, 6, 8-9）。けれども、わが国にかぎってみても、目下のところ、中央、地方を問わず、政策形成と政策遂行の権限が政府官僚制から議会に移譲されていくといった状況にはないし、また、官僚が内閣を牛耳る「官僚内閣制」が脱構築されていくような展望もまったくない。

ところで、ピーレも、ガバナンスとは国家にたいする内的、外的な挑戦にもかかわらず、政治制度の「かじ取り」の役割をいかに維持するのかということが焦点となるが、政治制度がガバナンスについての調整を独占することはないとして、国家と中央政府というコア

への一元性を否定する見解を示している。すなわち、国家の伝統的な権力基盤が失われていくようにみえる一方で、国家の中心をなす手段にかならずしも依存しなくとも、集団利益を明確にし、追求していくことができる代替戦略は存在しており、ガバナンスの形態が公私協調（public-private coordination）という交渉のかたちをとりはじめたことで、フォーマルな機関がインフォーマルな機関により依存する構造がでてきているというのである。したがって、ガバナンスという問題が注目されているのは、国家の崩壊のエビデンスなのではなく、むしろ国家には外的な変化に適用していく能力があるというエビデンスなのだと言主張するわけである（Pierre 2000: 2-4）。

そして、ピーレも、ピーターズとおなじように、ガバナンスという概念が、(1) 国家の外的環境の変化にたいする適用という経験的な現れであり、(2) 社会システムの調整過程において国家が果たす役割という理論的な表現であるという二重の意味をもつと考える。それは、国家の内部において、規制緩和、民営化、分権化の推進、NPMの導入、クエンゴ化、NGOやNPOといった市民・地域住民レベルの組織の台頭などアクターの多様化によって、中央政府というアクターがすべてを指揮・命令し、コントロールするのではなく、むしろこれまで独占してきたガバナンスの権限や権能の一部を他のアクターに移譲していく状況が現出していることの反照なのだというわけである（Pierre 2000: 3-4）。

にもかかわらず、ピーターズとピーレのガバナンス論についての評価は低い。二人は、ガバナンス論の場合には、政府の伝統的なシステムとの違いを誇張しすぎており、たしかにマルチレベル・ガバナンスには高度な解決能力があるといえるが、アカウントビリティと政治的コントロールについては曖昧な手段のままにとどまっていると批判するのである（Peters and Pierre 2004: 88-89）。

ピーレとピーターズが、ガバナンスとは、政策を形成・実行し、社会のかじ取りをおこなうガバメントの能力であるとするのにたいして、そうした発想は、伝統的な国家のかじ取り能力を追認しているにすぎない、とアネ・キュールは批判する。EU や IMF にみられるように、国家が域内におけるあらゆる決定形成の権限を保持するという主権性の概念が、社会と経済の発展によって挑戦を受けており、社会と経済の二つの領域においてその権威を失ってしまっている。そのため、国家が主要なアクターであることを前提としないで統治をおこなっていく手法が、ガバナンスなのである。キュールは、こう強調する（Kjaer 2004: 3-6, 10-11）。

そのうえで、キュールは、ガバナンスの分析というのは、どのようなルールにしたがって公共財の運用が計画され、実行されるのか、その過程を追究するものだが、新制度論には変化の要素、政治的実践の変化という視点が欠けており、この変化の視点を導入して、政治ゲームのルールが意味するものを追究するところにガバナンス分析の意義があるのだから、問題なのは、国家や政府というセンターが社会とどのように相互行為を交わすのか、さらには、ネットワークがみずからかじ取りをおこなうことができるのかということなのではないのか、と疑問を投げかけるのである。

けれども、とくにこの時期のピーターズは、NPMアプローチにもとづいて非効率な官僚制を改革し、分権化を図っていくならば、国家とその政治制度はスムーズに機能するはずだという楽観的な構えに終始していたといえるだろう。したがって、キュールのような批判に耳を貸す気持ちはまったくなかった。

ちなみに、ピーターズは、ガバナンス論を、国家中心的なオールド・ガバナンス論と社会中心的なニュー・ガバナンス論とに分けてとらえ、前者の国家中心的アプローチをとった場合には、中心に位置する政府が、政策的な優先順位を決定し、その目標とするものがガバナンスをおこっていくための基準となるから、効率的な政府こそ評価すべきものだとされてしまうと批判している（Peters2000a: 39-40）。中央政府が成果指標を示してインセンティブをあたえる「価値評価国家」（evaluative state）の発想などが、このオールド・ガバナンス・アプローチにあたるといえるだろう。

それにたいして、社会中心的なアプローチについては、さらに消極的なものと積極的なものに分けてとらえられている。消極的なニュー・ガバナンス論は、コミュニティの住民が自律して自己統治をおこなうことができるとするコミュニタリアン（共同体論者）や熟議デモクラシー論者が唱えるものである。それにたいして、積極的なニュー・ガバナンス論は、国家が介入しなくとも、社会には政策形成を十分におこない、自分たちに関わることがらについてマネジメントをおこなっていける力量を備えた資源が存在しており、そうした資源となるソーシャル・キャピタル（社会関係資本）を生み出すことができる社会集団が政治参加のトレーニングをおこない、効果的なガバナンスをもたらしていくという考え方である（Peters 2000a: 40-42, 44-45）。

この積極的なニュー・ガバナンス論というのが、ローズやベヴィアの「脱中心的ガバナンス」のアプローチのことである。ピーターズは、ニュー・ガバナンス論者がよりどころとするネットワーク論にたいして、自己組織化や自己調整の能力に信頼をよせすぎており、政治領域におけるコンフリクトを制度化し、正当化するコアをなすものをもっていないと批判する。そのうえで、かじ取りをおこなう中央政府をこえて、国家にたいして社会が対抗し、国家の意志を覆していく能力をもちあわせているという考え方は、反デモクラシー的であるとも批判する。したがって、ニュー・ガバナンス論は、既存のデモクラシーが集団の動員に平等な機会をあたえているかどうかを考えていくための一つの方法として機能しうるだけにすぎないと切り捨ててしまうのである（Peters 2000a: 45, 47）。

コーイマンやローズらのニュー・ガバナンス論者にたいして修正版新制度論者であるピーターズが疑問を投げかけるように、中心をなすガバメントが、社会を構成する諸組織とのあいだで、互いに受容しうるような決定形成をおこなうための相互行為を交わす一方で、ガバメント、とくに中央政府の導きに依存しなくとも、社会みずからがかじ取りをおこなっていくことができるのかというアンビバレンスに逢着していく、とピーターズはとらえる（Peters 2000a: 36）。

このようにとらえるピーターズは、ニュー・ガバナンス論については閉鎖系と開放系と

に区分しようとしているといえるわけだが、積極論者の一人として名前をあげているロバート・パットナム自身がコミュニタリアンでもあることをふまえたうえで分類を試みているのかは疑問である。しかも、強い社会が登場すれば、国家による強力なガバナンスをさらに可能にしていくというのが、ソーシャル・キャピタルに力点をおくパットナムのニュー・ガバナンス論であるとまで口をすべらせてしまう (Peters 2000a: 50)。しかし、彼のパットナムの評価も、ニュー・ガバナンス論のとらえ方も、これではあまりにも粗雑すぎるといわざるをえない。

わが国の研究者のあいだでも、ガバナンスをおこなっていく能力を十全に備えているのはガバメント、とりわけ中央政府であり、中央政府がその他の政府である地方自治体を、あるいは経済や社会をコントロールしていくという、ピーターズのいう「伝統的なかじ取り概念」に依拠して、ガバナビリティ（統治能力）について責任を負えるのはガバメントだけであるとする発想は、いまだに根強いものがある。つまり、究極的な正当性を確保できるのは、ガバメント、とりわけ中央政府であるという考え方から抜けだすことができないのである。

ところで、ピーターズによれば、ガバナンスには、目標設定、紛争の解決、適応過程、公的なアカウントビリティが備わっていなければならない、(1) 政策の一貫性と調整、(2) 指揮中枢の必要性、(3) 希少な公的資源の優先順位の設定、(4) 国際競争に果たす政府の役割という点で、国家は依然として目標設定をおこなう単一のアクターなのである。さらに、ガバナンスは、ゼロサム・ゲームとは異なるものであり、とくに国際関係においては、企業のようなサブ国家アクターを国際システムから守るという意味で、国民国家によるガバナンスでなければならないということも力説する (Peters 2000b: 34, 37-49)。

ピーターズのこのような考え方は、すでにみておいたような、ウェイスの国家復権論の発想とおなじものであり、また、国家の一元性を否定するローズたちの見解にたいする批判でもあるわけである。だが、ぎゃくに、みずからが批判する国家中心のオールド・ガバナンス論に接近していくことにもなってしまう。じじつ、ピーターズは、ローズの考えでは、ガバメントが社会にたいして組織的な命令を押しつけようとするのを避けるために、社会が自己組織化できると想定されているわけだが、それは、ガバメントが弱体化したという意味ではなく、ガバメントの役割はガバナンス能力を高めることにあるわけであり、ガバナンスを生みだしていく過程で国家と社会は手を携えることができるのだ、とピーレとともに述べている (Pierre and Peters 2000: 45, 47-49)。

さらに、ピーターズは、政策過程というのは一連の段階からなっており、ガバナンスがうまく機能していくにはこれらの段階すべてを経過しなければならないのだから、ガバナンスは「シームレス・ウェブ」をなしているという。もちろん、これは、コアをなす国家とガバメントが中心となって主導していくことを念頭においた言い方である。だが、その一方で、ネットワークの潜在的な役割を考慮すると、ガバナンスのあり方は、政策分野によって異なるものであるとも述べている (Peters 2000b: 46-47)。しかし、それは、政

策分野の所掌が異なるから、決定された政策を遂行するプロセスが異なるというだけのことであって、ガバナンスをおこなう国家の一元性を否定するものではない。

そのうえで、公共セクターは、ハイアラーキーによる組織構造から市場や参加型のガバナリング（統治行為）に移行し、社会にたいする影響力を失ったようにみえるが、そうではなく、顧客となる個人や組織と協力し、少ないコストで望ましい目標を達成し、みずからの正当性をかえって高めることができるのであり、その意味で、政策形成においては、幅広い市民の参加が必要なのだとするのである（Peters 2000b: 426, 430）。ここでもまた、国家と市民社会との新たなシナジーによって、市民社会の諸集団の活動が効果を発揮することができる配置がもたらされていくとする、ウェイスの文脈が思い浮かぶことになる。

ここまでみてきたように、ローズたちのニュー・ガバナンス論とピーターズたち修正タイプの新制度論は、ガバナンス概念のとらえ方をめぐってまさに対極に位置している。ピーターズとピーレは、NPMアプローチが国家を時代遅れとみなしているが、国家こそ集団利益の凝縮なのであり、ガバナンスを促進し、調整していくものだとする積極的な考え方が、ガバナンス論なのだということである（Pierre and Peters 2000: 65）。このように、ピッツバーグ・グループの場合には、ガバナンスの概念は、政策調整と公的な問題解決をおこなうガバナビリティ（統治能力）とシステムに収斂されるものだと考えられている。こうして、ピーターズとピーレが、「ガバメントによるガバナンス」という立場をとっていることが、はっきりと浮きぼりになるわけである。

5-2 修正版新制度論の転換とNPM批判

ところが、2000年代の半ばになると、ピーターズは、パトリック・ダンレヴィとおなじように、NPMを否定し、「NPMは死んだ」とまで極論するようになる。だが、この二人は、もちろん対極に位置している。ダンレヴィは、インターネットなどICTツールを利用して、能動的な市民が政策過程にもっと参加していくように積極的にうながしていくべきだと考えている（Dunleavy 2006）。それにたいして、ピーターズは、まったくぎゃくに、市民の政策過程への参加については一貫して否定的な態度をとりつづけている。そのうえで、ピーターズは、ポストNPMの基軸をなしていく枠組みとして、公共セクターと公共サービスの分散化をふせぎとめるために、ガバメントのイニシアティブで調整をおこなっていく、「包括的ガバメント」（whole-of-government）のアプローチを採用すべきだとする。

そういいながらも、ピーターズは、ダンレヴィの考えを追認するかのように、この「包括的ガバメント」が実現可能になったのは、ICTテクノロジーの進歩によって、サービスを統合することができるようになったからだとしている。けれども、いわゆる電子政府が推進されていくことによって、インターネットを媒介にした公共サービスの供給が、窓口業務のフロントライン・サービスやバックルーム・サービスにとって代わるようになっていくとまではけっしていわないのである。

ピーターズと同様に、ピーレも、2000年代半ばの時点で、NPMが業績主義のビジネス・

モデルにもとづくものだとして、全面的に否定しはじめる。ピーレは、公共セクターの正当性と信頼にとって重要な資源となるのは、国家が責任をもって請けあう合法性と説明責任なのだとも断言する (Pierre and Painter 2010)。ピーレは、合法的な手続きにもとづく公行政の伝統的なあり方のほうをむしろ評価していくのである。公行政のシステムや組織の枠組みを改革していくことについても、まったく関心を示さないし、また、その必要があるとも考えていないのである。

ピーターズも、むしろ伝統的な公行政のあり方のほうが、質の高い公共サービスを提供することができるのだと強調しはじめている。二人とも、法的な手続きが妥当なものならば、行政公務員がおこなう行為も、正当なものとして受け入れられるといった、かつてマックス・ウェーバーが唱えた「合法的支配」の類型を踏襲しようとする姿勢さえ、かいまみせているといえる。まさに、みごとなまでの転身である。

ピーターズとピーレのガバナンス概念についての理解の仕方は、政治的なかじ取りにおいて主導的な役割を担っているガバメントの機能と密接に結びついているのだという、明快だが、かなり単純なものである (Bouckaert, Peters and Verhoest 2010)。ガバナンスがもっとも効果的に実現されるかどうかは、強力な国家政治制度が果たす役割がどのようなものなのかによるとする二人の主張をふまえるならば、NPM 以前の考え方に全面的に回帰していこうとしているのではないかとさえ疑わざるをえなくなってしまう。もちろん、彼らも、社会的ネットワークが存在していることを無視するわけではないが、もっとも重要な機能は、国家とその中央政府によるかじ取り、すなわち調整様式にあると考えているのである。

ピーターズは、これを「センター」と表現している。この「センター」は、市民にたいして直接サービスを提供するよりも、まずもって公共セクター内部において、とりわけ中央政府のハイラーキーの内部において、規制と調整をおこないながら水平的なサービスを提供することに関心をもつべきなのだというのである。わが国においても、ガバメントによるガバナンスこそもっとも重要なファクターなのだとも主張する研究者たちもいるが、まさにピーターズとピーレの考え方を全面的に受け入れることを表明しているといえるだろう。

ローズとピーターズは、両者とも、国家が果たす役割は調整であるといってきた。もちろん、ローズの場合にはソフトな役割を、ピーターズの場合にはハードな機能を、それぞれ期待している。調整には、とうぜん規制や再規制もともなわれる。単純化してみるならば、ピーターズとローズの主張が大きく分岐するのは、その調整が政府の内部においておこなわれるだけなのか、それとも政府の内部と外部の両方においておこなわれるのかという点である。つまり、トップダウンに力点をおくのか、それともボトムアップに力点をおくのか、このことによって二人のあいだに大きなクリービッジが生じるわけである。

ピーターズは、ガバナンスという概念が適用される範囲を、ガバメントの内部に限定しようとする。彼にとって、規制と調整は、もちろん政府の領域や「連携ガバメント・イニ

シアティブ」の場合にのみおこなわれるのではなく、政府ハイアラーキー外部の組織とのあいだでおこなわれる「連携ガバナンス」についてもみられるものである。「連携ガバナンス」は、「連携ガバメント・イニシアティブ」とはぎゃくのものなのであって、公共セクターの組織である政府機関、すなわち政府部局のあいだの協力関係を意味するものだとされている。だが、彼は、省庁間や部局間の関係だけにかぎって「連携ガバナンス」が存在していると主張するわけではない。

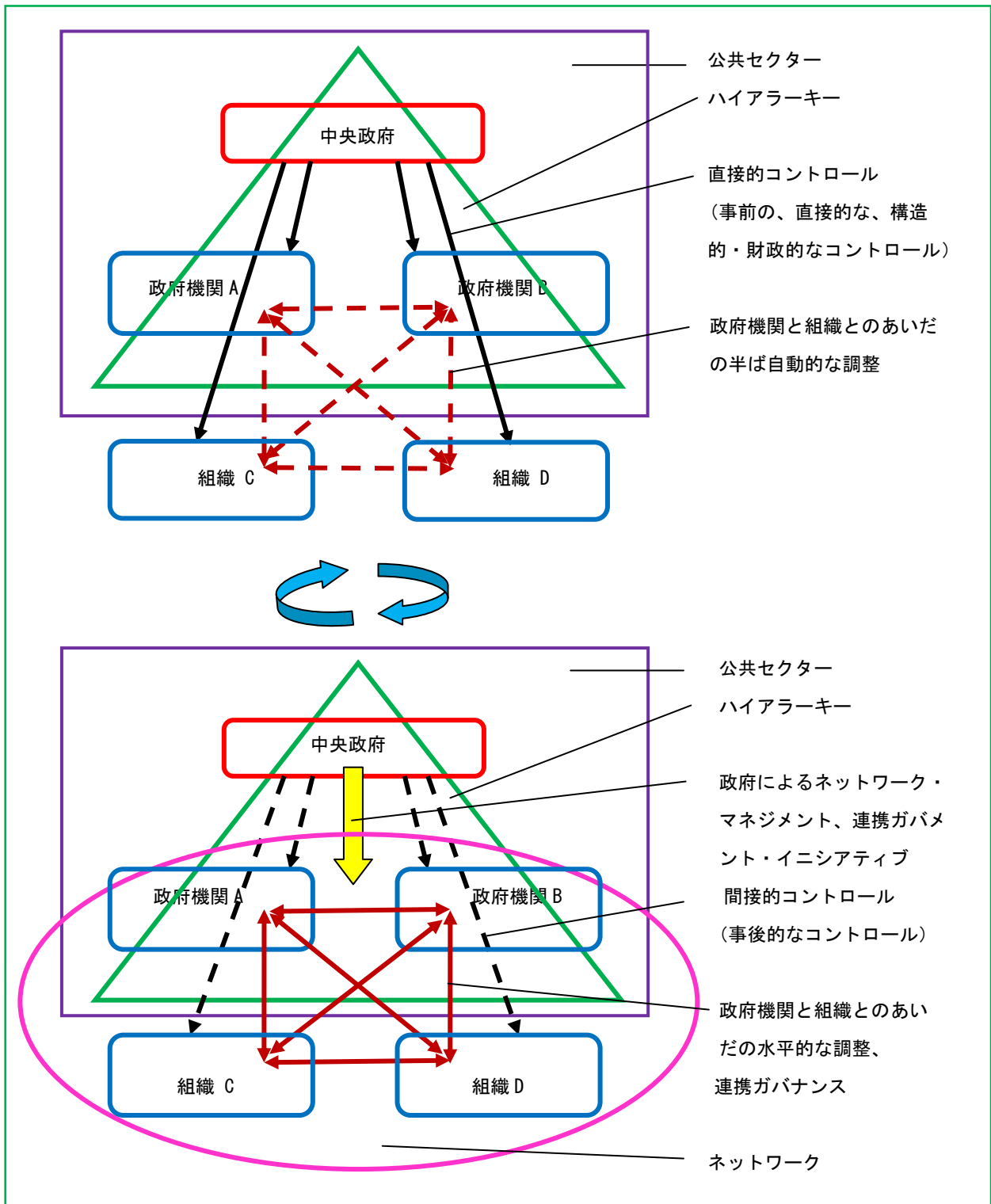
ピーターズは、ネットワークが、公共セクターの一部をなす「政府機関」としての省庁や部局間においてまずもって形成されるものであり、このネットワークにたいして、中央政府がネットワーク・マネジメント、すなわちネットワークにたいする規制と調整をおこなっていくのだと考える。だが、これについては、どうみても垂直的で一方向的なコントロールであるとしかたない。さらに、彼は、政府内部のハイアラーキーに属する政府機関や部局のあいだの調整様式が、「連携ガバナンス」という水平的な調整として存在しているにつけくわえている。それにたいして、「組織」については、わが国でいえば政府系公益法人や民間セクターからなると思われるが、ピーターズは、この「組織」と政府機関のとのあいだで水平的な調整がおこなわれていく枠組みのことを、ネットワークととらえるのである（図2参照）。

ピーターズは、水平的な調整が、政府内部のハイアラーキーに属する政府機関や部局のあいだの調整様式をさしているのにたいして、政府内部の下位の機関にたいする上位管理者による規制や調整については「ネットワーク・マネジメント」にあたるのだと主張する。だが、このマネジメントの仕方は、垂直的で、しかも一方向的なものでしかない。したがって、彼の主張をそのまま受け入れることはできない。われわれがつねに目の当たりにしているように、縦割り行政という名の省庁セクショナリズムや部局間対立が、ピーターズの理論的な整合性を阻んでしまっているからである。

さらに、政府機関をなす省庁や部局と、ハイアラーキーの外部の組織、すなわち民間セクター（営利、非営利）とのあいだに水平的な調整がなりたつという点についても、現実には権限という面でも、権威づけという面でも、力関係に圧倒的な格差があるアクターどうしが、対等なバーゲニングをおこなえと考えることはできない。ピーターズは、ある程度は対等なバーゲニングが保証されるという意味で、事後的に間接的な介入やコントロールがおこなわれていくことになるといいたいのだろう。だが、それだけでは、十分に担保されることにはならない。

ピーターズはまた、中央政府と地方政府のあいだの政府間の垂直的な調整についてもとうぜんであるとみなしている。彼は、これを「政府内部」の調整であると主張する。だが、地方政府は、たとえ制度上の形式的なものにすぎないとしても、ローカル・レベルにおける自治を担う機関として中央政府から独立しているというのが、われわれの常識である。しかも、ピーターズは、地方政府のさまざまな活動については、中央政府が介在して調整するものなのであり、その意味において、中央、地方の両政府が関わるマルチレベル・

(図2) ガバメント（政府）によるコントロールと調整



(出典: Bouckaert, Peters and Verhoest, 2010: 40, 49. 多少変更した)

ガバナンスとすることができるまで主張するのである。

もちろん、政府内部においてなんらかの調整がおこなわれたならば、なにがしかのガバナンスの成果がもたらされることにはなる。だが、ガバナンスのシステムを政府内部に限定してしまえば、そもそもガバメントとガバナンスとの関係性について語ることもそのものが無意味になってしまう。さらに、中央―地方の政府間関係がマルチレベル・ガバナンスの事例にあたるという特異な説についても、疑問を投げかけておかなければならないだろう。

こうしたピーターズの特異で限定的なガバナンス論とは異なって、ガバナンスは、政治的・社会的な調整、さらには集団や組織の間の結びつきについて討議や熟議をおこなっていく枠組み、システム、構造、配置、メカニズム、アリーナ、公共領域の総称である。したがって、ガバナンスという概念そのものが、そもそも多様なものであり、マルチレベルにわたるものなのである。その意味において、ガバナンスは、関与する多様なアクター間の集合行為、集団行動を調整し、組織化していくものであり、既存の制度的な枠組みのなかにおいてだけでなく、新たに組織化し、新たな枠組みをつくりあげていくための討議や熟議の場でもある。アクターたちは、あらかじめつくりあげられている自分たちの選好や資源に規定されながら討議や熟議の過程に関わっていくわけだが、そのなかで、既存の制度や既存の規範、あるいはルールといったものをも再構成していかざるをえない場面につきあたるのである。

べつの言い方をすれば、単純なインプット、アウトプット、フィードバック・ループにもとづくイーストン・モデルを思い浮かべてみると、外的な環境の変化に適応していくには、ブラック・ボックスの部分に政治行政システムが入るというように、システムとしてのまとまりをもっていることが必須の要件になる。ピーターズやピーレも、そのことをふまえたうえで、コンフリクトや噴出した問題に解決を図っていくには、やはりシステムの中枢をなすガバメントがヘゲモニーを握り、イニシアティブを発揮する必要があるという立場を崩すことは絶対にはないのである。ただし、ハイアラーキーを念頭においた場合、トップダウンではなく、ボトムアップによって問題の解決を図っていくべきなのだというのが、彼らが示す柔軟性ということになるだろう。

ピーターズは、企業など民間営利セクターについてはあまり語ろうとしない。だが、ボランティア・セクターにたいしては、政策形成についてのさまざまな権限を委ねるべきではないと断定している。アメリカでノンプロフィッツ、イギリスでボランティア・セクターと呼ばれているNGO/NPOは、個人の参加を原則とするボランティア（自発的な）活動であり、こうした活動の主体にある部分のかじ取りを任せることがおこなわれてもいいわけである。政策過程への関与や参加も考慮しなければならない。ボランティアな活動の前提条件は、メンバー全員が認識を共有し、合意形成をおこなうことができるということである。そうだとするならば、メンバー間の合意をどのように形成していくのかという、組織内のプロセス、そして組織間のプロセスが問題になる。

しかしながら、ピーターズは、ハイアラーキー内部のボトムアップについては許容するものの、ハイアラーキー外部からの関与については、国家、政府、政治の優位性を認めるという条件つきでしか許容しようとはしない。図2からもわかるように、あくまでもガバメント主導のネットワーク・ガバナンスなのであり、それが「連携ガバナンス・イニシアティブ」なのだという自説を譲ろうとはしない。

この点に関して、公共セクターのハイアラーキー内部において下位レベルからボトムアップされてきた政策提言、すなわちアドボカシーについて、決裁権者や上級マネジャーの同意がえられない場合どのように対処するのかということに関しては、直接的なコントロールは好ましくないということ以外は曖昧なままである。ハイアラーキー内部に縦系列の政策ネットワークが存在するというローズの考えについては、ピーターズも認めているのはまちがいない。

だが、ハイアラーキーの下部からのボトムアップにたいして双方向のバーゲニング・チャンネルを設けたシステムになっていなければ、上位者の下位者にたいする権威づけのかたちでしか正当化はおこなわれず、結果的には、単なるトップダウンによる指揮命令とおなじことになってしまうのではないのか。ということになれば、正当性を保持している公共セクターの権威に、もっといえば、組織のハイアラーキーの最上級者の決裁に依存しないかぎり制度的保障はありえないというのが、修正タイプの新制度論者の考え方であるということになってしまうだろう。

ピーターズは、最近になって、ボブ・ジェソップ(Jesopp 2011)などが用いるタームを意識しながら、メタ・ガバナンス (metagovernance)、すなわち「分権化 (権限分与) されたさまざまなガバナンスのプロセスのかじ取りをおこなっていくプロセス」としての「ガバナンスのガバナンス」が必要であるといいはじめている (Peters 2010a; Peters 2010b)。ピーターズは、公共セクター内部のさまざまな組織やプロセスがある程度の自律を獲得していることがガバナンスの条件になると考えている。だが、ローズとは異なって、組織やプロセスが自律した自己組織性を持ちすぎてはならないのである。ピーターズ自身が強調するように、そうしたガバニングの要素をなんらかのかたちでコントロールしていく必要があると考えるからこそ、メタ・ガバナンスという概念をもちだしはじめたのである。

要するに、「メタ・ガバナー」 (meta-governor) によるメタ・レベルからのスーパーバイジングとコントロールが不可欠だということが、ピーターズの譲れない一線ということになる。そのことを明確にするために、彼は、ガバニングとは、公的な組織内部の自律とコントロールのバランスをとることを意味しているが、分権化 (権限分与) されたシステムにたいしてふたたびコントロールをおこなうかどうかという決断を迫られたときこそ、バランスがとれているかどうかをもっと明確になるのだと強調する。つまり、組織のハイアラーキー全体を見通したメタ・レベルからのスーパーバイジングこそ、組織内部のそれぞれの部署における自律を保ちつつ、適度のコントロールを可能にするのだ、と彼はいいたいのである。彼は、メタ・ガバナーがさらに公共セクターのコントロールをおこなう必

要に迫られる状況に直面した場合、ある行政行為を直接的にコントロールするよりも、公共セクターの内部環境を整える間接的な対処方法をとったほうが、ガバニングの効果をより高めることができるとつけくわえている（Peters 2010a）。

この論点を補足するかたちで、ピーターズは、ネットワークの自己組織性を強調するローズをあいかわず楽観的だと批判しながら、EUの「オープン調整方式」（OMC）や「社会的対話方式」（European Social Dialogue）がそうであるように、国家や公共セクターがソフト・メカニズムによるガバナンスをおこない、ネットワークをつくりだし、それを運営していくための枠組みを付与し、社会セクターが国家の外側で組織を形成する機会をあたえ、場合によっては、国家がネットワークに関与することさえでてくるのだというのである（Peters 2010b）。

経済学では、ある主体が他の主体のおよぼす影響に規定されること、とくにフリーライダーなどによって悪影響がもたらされることを負の「外部性」というが、ピーターズの場合にも、ネットワーク・ガバナンスの主体となるNGO /NPOやその他の社会的アクターによるアドボカシー（政策提言）を行政ハイアラーキーにたいする負の「外部性」ととらえて、それよりも国家や政府が介入してネットワークの形成をうながし、コントロールしていったほうがいいというわけである。わが国の場合にも、中央省庁がつくったいわゆる官製公益法人がその典型であるように、資金から組織運営までまさに国家や政府のいいなりになる構造をみるにつけ、ピーターズの考えは、あらためて論外であるといわざるをえないのである。

NPMの評価に関しても、おなじことがいえる。ピーターズは、公共セクターの効率性を高めていく手段として市場原理を援用して公共セクターを競争にさらし、ビジネス・マネジメントの手法を導入することによって政策内容や政策遂行の決定をマネジャー（経営者）に委ねるやり方をとるのがNPMなわけだが、政治によるガバニングの領域が非効率的であるという理由で、政府の中心からエージェンシーに多くの活動を移してしまい、べつのサービス供給メカニズムを用いることになれば、政治的リーダーが握るレバーの数は少なくなり、選挙で約束した結果を実現することはできなくなってしまうと危機意識を露わにする。NPMは、民間セクターの価値を公共セクターにもち込もうとするものであり、そのような価値基準にもとづいておこなわれた決定では望ましい公益を反映することはできない。したがって、伝統的なガバニングの形態にとって代わろうとするNPMのような代替案は、公共の活動と政治組織との結びつきを弱めてしまうと、彼は批判するのである。

だが、その一方で、ピーターズは、伝統的なガバニング・モデルが非効率的で、対応能力を欠いたものになっており、こうした政府の失敗をカバーするために、利益集団やNGOといった社会的アクターが広範な政策領域においてガバナンスを提供してくれるかもしれないという期待可能性も示している。けれども、フォーマルな制度とは異なって、ほとんどのネットワークや社会的アクターは、決定をおこなう際に準拠する明確なルールをもちあわせていないため、暗黙の規範はあるにしろ、それはもっとも低いレベルの共通の基準

にすぎず、合意形成のためのバーゲニングの手段にすぎない。しかも、ネットワークは、ガバニングにおいて社会的な利害を代表しているのかどうかははっきりしないし、決定形成に影響力を行使するだけの能力を備えてもいない。したがって、ネットワークと公共セクターとの調整は、公共セクター内部の組織や組織間の調整よりも困難なのだと結論づけるのである。

一方、ピーレは、NPMの擁護者たちは業績を重視するけれども、合法性やアカウンタビリティ（説明責任）といった価値は、公共セクターの正当性や公共セクターへの信頼という資源を保ちつけていくものであり、それらに責任をもつのは国家なのだとする。さらに、業績ではなく、プロセスを重視する伝統的な公共管理の手法によって、ハイレベルの公共サービスを供給していくことが可能であり、NPMの手法は、手段と目的を取り違えた考え方にもとづくものだと全面否定している（Pierre and Painter 2010）。

ピーターズはややソフトに、ピーレは断固として、NPMのマネージャリズムを政治・行政システムのハイアラーキーに導入したのはまちがいであり、この一掃を図る必要があると宣言する。そして、伝統的な公共管理の手法によっても、十分に公共サービスの提供は可能であり、そのためには、国家や中央政府によるかじ取りが不可欠なものなのだと強調するわけである。ピーターズは、分権改革についてもNPMの発想と結びついていると考えている。この両方とも行き過ぎであり、国家や中央政府によるソフトな手法によるコントロールを強めていくべきだと主張する。ピーターズにとって、メタ・ガバナンスの戦略を選択することは、公共セクターの政策形成システム内部の権力バランスを再評価することにつながり、国家と政府の優位性を認めたいうえで、非国家非政府アクターを政策形成のプロセスに包摂していく社会的包摂（social inclusion）のための、まさしく戦略的な方策なのだということになる。

このようなピーターズとピーレの考えを側面から支援しているのが、折衷主義者としてのキュールである。彼女は、ガバナンスとはネットワークのことだといいつつも、最終的にはピーターズやピーレなどの考え方に近づいていく。ネットワークは、大変重要なものではあるが、ハイアラーキーとネットワークを比較してみた場合、ハイアラーキーが主で、ネットワークは従であるという考え方に落ち着くのである。ネットワークがさまざまなコンフリクトを抱え込んだ場合に、それを解決し、解消していくのはかなりむずかしいのではないかと、したがって、強固なハイアラーキーからなる中央政府や地方政府、すなわち国家が果たす役割がきわめて大きいというのが、彼女の結論である（Kjaer 2004）。

とくに、ウィーク・ガバメント、非常に弱い政府を抱えている開発途上国では、ネットワーク、つまり自己組織的な組織間ネットワークに任せてしまうと、エスニック・グループがそれぞれ勝手に自分たちに都合のいい行動をとってしまうから、ネットワーク間でコンフリクトを解決することはできない。したがって、ガバメントに委ねなければならないのだ、とキュールはいう。だが、この論拠は薄弱である。いわゆる開発独裁型の途上国や低開発国を基準にして、先進国という成熟社会におけるガバメントとガバナンスを比較す

るのは、問題意識としてあまりにもずれている。

また、ネットワークや社会的アクターがコンフリクトを抱え込んだ場合でも、国家や政府といったガバメントのハイアラーキーに依存しなければ問題を解決することができないなどということはない。熟議をつくし、バーゲニングをおこなうことによって、自己組織的なネットワークや社会的アクターのあいだでも、十分にコンフリクトを解決することができる。そうではないというのであれば、ぎゃくに、コミュニティを基盤とした能動的な市民の参加をふくめた参加デモクラシーの存在意義とはなんなのかを、キュールはまったく理解していないといわざるをえなくなってしまう。

ガバナンスという概念は、ピーレとピーターズがいうように、はっきりとした合意点がないまま研究者や実務家のあいだで用いられているため、つかみどころのないものになってしまっているのは事実である (Pierre and Peters 2000)。そのため、J-B・ハーギンデギィのように、厳密な意味でのガバメント=制度としてのガバメントと、プロセスとしてのガバメント=ガバニング・プロセスとに区別し、後者のガバニングのプロセスがガバナンスにあたると考える研究者もでてくるわけである (Harguindeguy 2007)。

しかしながら、ガバナンス・アプローチは、ガバニングの対象となるシステム (SG: system-to-be-governed)、ガバニング・システム (GS: governing system)、両者のあいだの相互行為 (GI :interactions between the two) を構成する広義の意味でのガバナビリティ (統治能力) に関する概念であるとする、コーイマンの定義づけがあることを思い起こしてもらいたい (Kooimann 2010b)。このようなきわめてシンプルなガバナンスの定義づけについては、ネットワーク論者も、新制度論者も、ともに合意することができるだろう。しかも、ネットワーク論者であるコーイマンは、相互行為ガバナンスが、相互行為のガイドラインとなる諸原理の形成と適用、そして相互行為を可能にし、コントロールしていく「制度」をふくんでおり、「制度」がガバナンスという相互行為を活発にしていける要素をふくんでいるとして、新制度論との総合化を試みる姿勢を示しているのである。

6 「新公共ガバナンス」の位相とガバナンス論の展望

6-1 協働型ガバナンスと相互行為ガバナンスの交差

多様なアクターたちがおこなう集団行動が作りだしていくネットワークは、拡散し、分散して存在しているものなのであって、当初はなんの秩序ももちあわせてはいない。そのため、コアになる集団や組織がうまれて、分散しているネットワークを結びつけていく媒介機能を果たし、多様なネットワーク間の調整をおこなわなければならない。これが、ネットワーク間の「連結点」(the joined-up) である。わが国でもさかんに使われているチームであるファシリテーター (促進者)、すなわち先導役 (pathfinder) が、それにあたる。「連携ガバナンス」というのは、ピーターズがいうような、公共セクターの組織である政府機関や政府部局のあいだの協力関係だけをさしているわけではない。

「連携ガバナンス」は、公共政策の形成や公共サービスの提供に関わるアクターや組織

のあいだの水平的な調整をおこなっていくものである。もちろん、この政策過程においては、中央政府、地方政府を問わず、政治・行政ハイアラーキーという外部とのあいだで垂直的なバーゲニングや調整もおこなわれていく。したがって、「連携ガバナンス」というのは、(1) 公共セクターの内部、(2) 公共セクターと民間セクターとのあいだ、(3) 民間営利セクターと民間非営利セクターとのあいだ、(4) 二つの民間セクターそれぞれの内部というように、ネットワークを媒介にして多様で多元的におこなわれていく水平的な調整を意味している。そして、場合によっては、垂直的な調整がおこなわれていく多様な相互行為や相互作用をさしている。

その意味では、「連携ガバナンス」は、もともとマルチレベルな性質のものなのであり、水平的なものも、垂直的なものも、ともにふくまれているというべきなのである。ピーターズが主張することとすこしばかり妥協を試みておこなうならば、中央-地方の政府間の相互作用については「連携ガバメント」というべきだろうが、こうした「連携ガバメント」ではカバーしきれない部分を補完し、より質のいい政策の形成と遂行をめざしていく機能と役割を「連携ガバナンス」が担っていくといえるのである。

ストーカーがいうように、こうした「連携ガバメント」には、「強制的方向づけモデル」(constrained discretion model) と「戦略的リーダーシップ・モデル」(strategic leadership model) という二つのタイプがある。前者は、ピーターズがいう「センター」がトップダウンによってコントロールし、中央政府の権威づけによって正当化が図られていくというモデルである。一方、後者は、能動的で積極的な市民というステイクホルダーとパートナーシップを組みながら、コミュニティにおける関心事を実現していくコミュニティ・リーダーの役割を、地方政府に求めようとするモデルであり、ボトムアップ型の連携をめざすものだといえる (Stoker 2005)。

けれども、地方政府という自治体を、コミュニティや地域住民の課題を実現していくためのたんなる請負人 (contractor) にしてはならない。先導役 (facilitator, pathfinder) の役割を果たす能動的な市民が、コミュニティ組織や NGO/NPO の集団のなかからも積極的に登場してこなければならぬのである。この点にこそ、地方自治体という公共セクターと民間非営利セクターとの公民パートナーシップ (PPP) がうまく機能するかどうかの分岐点があるといえるのである。

こうした能動的な市民が、NGO や NPO という集団や組織を代表にして、公共サービスの提供だけでなく、公共政策を決定する政策過程に関与していくことができた場合に、公共セクターとしての政治・行政ハイアラーキーとのあいだでバーゲニングがおこなわれはじめることになる。そして、このボトムアップによる協働型ガバナンスの過程で形成されていく合意もまた、それまでのルールや規範にながしかの変更をもたらしていく影響をあたえていく。そのことが、制度化への第一歩となっていくのである。

ところで、ピーターズやピーレも、「ガバナンス論の第 2 世代」と自称するデンマークのロスキルド大学のトルフィングやソレンセンたちの影響を受けたと思われるが、最近にな

って、アクター間の多様で複合的な「相互行為ガバナンス」(interactive governance)に目を向けはじめている。一見すると異色とも思われる組み合わせの共著者たちは、このパラダイムについて、「ありとあらゆる利害関心をもつ多様な社会的・政治的アクターが、ある程度の知識、ルール、資源を動員し、交換し、活用することによって、共通の目的を設定し、促進し、達成するために相互行為を交わす複合的なプロセスのことである」といった、かなり一般的な定義づけをおこなっている(Torfin, Peters, Pierre and Sorensen 2012: 2-3)。

そこで、なぜ彼らがこれまでとは異なったことをいいはじめたのか、その理由が問題になる。彼らがあげる理由は、ローカル、リージョナル、トランスナショナル、あらゆるレベルで、ますます力量をましている非政府アクターや非政府組織がガバメントの権威に挑戦している状況のなかで、国家が果たす役割が変化したことによるというものである。そして、アクター、セクター、レベル、サイト、アリーナ、ガバナンス・モード、政策手段、対象グループ、公衆といったいずれの要素をみても、これらが多様化したことによって、「センター」は、公共政策のかじ取りをおこない、価値のあるものにする能力を失ってしまっているともいうのである (ibid. 229, 233, 235)。こうした事態を変えていくには、「相互行為ガバナンス」というパラダイムを導入しなければならない、こう彼らは唱えるのである。

そのうえで、伝統的な形態のガバナンスは、トップダウンによる権威の押しつけにもとづくものだったが、「相互行為ガバナンス」は、ボトムアップや相互行為によって決定がおこなわれ、ガバナンスの過程への参加は、政府機関によって調整されていくのであり、より効果的で、より民主的な形態のガバニングを提供することができる。そして、安定した、十分に機能を発揮できるガバナンスをもたらすためには、ガバメントと「相互行為ガバナンス」を制度化していかなければならない (ibid. 233)。こうも、つけくわえられている。

しかしながら、結局のところ行きつく先は、ローズ批判である。「ガバメントなきガバナンス」を唱えるローズたちは、相互行為タイプのガバナンスが、公共セクターの関与がなくとも、社会を制御し、コントロールすることができることを唱え、国家アクターは、決定形成に関わるいくつかのアクターの一つにすぎないと主張してきた。だが、公共アクターは、相互行為がおこなわれる領域を規定し、形成していくうえで、依然として重要なものでありつづけているのである (ibid. 3, 235)。これが、彼らの結論である。

国家の役割についての評価を変更する姿勢をみせながらも、ピーターズやピーレのよってたつ立場は、なにも変わるところはない。堂々めぐりした結果、ガバメントは、公共ガバナンスにおいても、「相互行為ガバナンス」においても、不可欠なプレイヤーでありつづけているということが、前提であり、結論でもあるところにたどりつくのである。

政策ネットワークは、もちろん制度を媒介にした政策形成、政策遂行、政策評価の複合的な政策過程を意味している。けれども、既存の制度をすこしも変更することなく政策過程がトップダウンで遂行されていくとするならば、手続きの正当性にもとづいたルーティ

ンワークがおこなわれていくにすぎない。政策過程の客体である地域住民や国民は、たんなる消費者として公共サービスをうけとるだけになってしまう。ボトムアップによるガバナンスの回路というダイナミズムが機能しなければ、なんの成果ももたらさない結果に終わってしまいかねないわけである。

おなじことが、ピーターズの主張についてもいえる。ガバメントとその機関とのあいだでネットワーク・マネジメントがおこなわれるという枠組みを「相互行為ガバナンス」というのであれば、図 2 にからもみてとることができるように、下位の政府機関にたいする中央政府からの直接的なコントロールが、たんに間接的なコントロールに変化したというだけにすぎなくなってしまう。この図式においては、政府とその機関とのあいだで「相互行為ガバナンス」がおこなわれ、互いにメタ・ガバナンスの提供と構造転換の方向づけをおこなっていき、その一方で、政府機関と民間セクターの組織とのあいだで水平的な調整がおこなわれていくとされている。ピーターズは、これを「政府によるネットワーク・マネジメント」であるとは認めない。しかしながら、これもまた、「政府によるネットワーク・マネジメント」であるといわなければならないことになる。そのことはおくとして、ピーターズ自身が述べているように、「相互行為ガバナンス」をボトムアップ型のガバナンスとして活用していく気があるのならば、すくなくともボトムアップの回路を設定する考え方を示してみせる必要があるだろう。

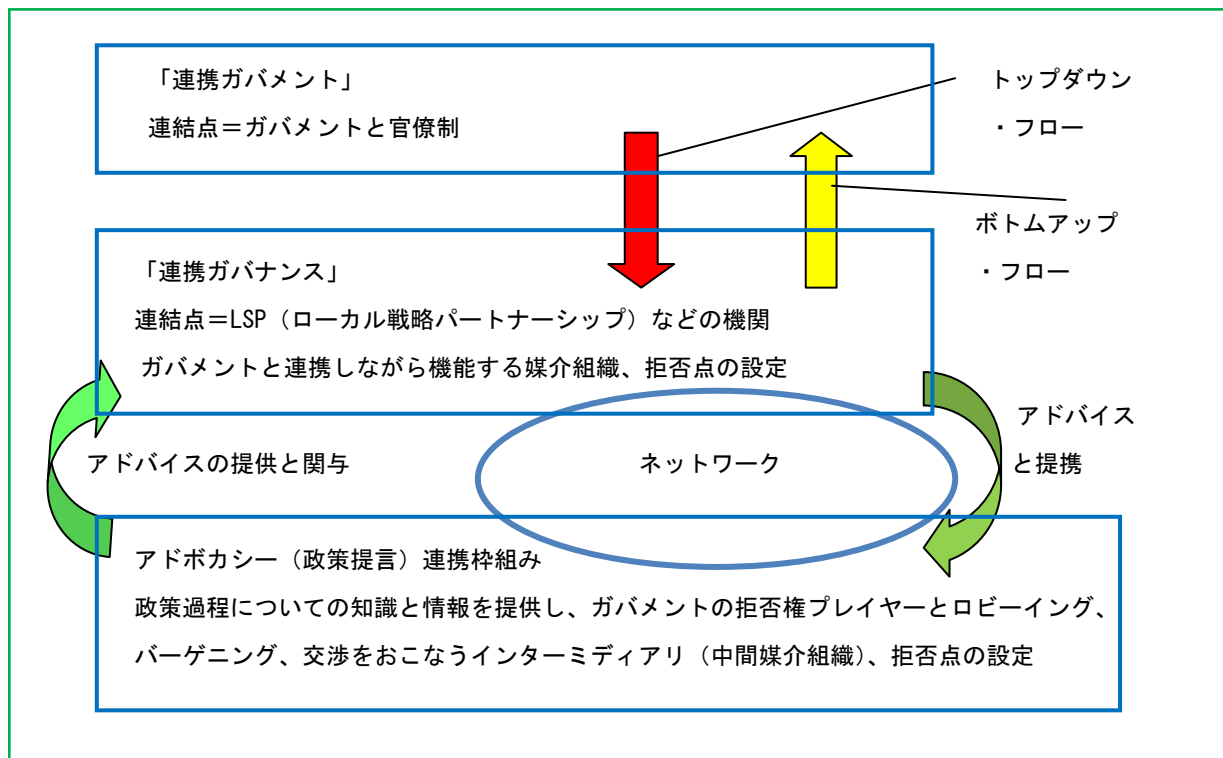
もちろん、ピーターズのように、政府機関と民間組織との関係の調整を水平的なものとしながらも、じつは中央政府の「センター」が事後的にコントロールしていくという枠組みがまったくだめだというのではない。ローズがいうように、政治・行政ハイアラーキーにたいして、ハイアラーキー外部の組織がボトムアップの回路を媒介にして、アドボカシー（政策提言）をおこなっていくという枠組みを接ぎ木していく必要があるといたいのである。「連結点」（the joined-up）を媒介にしてダウンロードとアップロードの双方向性を確保することができるような、「連携ガバナンス」を実現していくことが、ネットワーク論と修正版新制度論との交差点になっていることを、いまいちど確認すべきだろう。

こうして、両者の中間に、多様なネットワークが形成され、多くの NGO/NPO やコミュニティ組織が集い、ネットワークをかたちづくるという構図を描くことができるわけである。「連携ガバナンス」と「アドボカシー連携枠組み」の二層は、「連携ガバメント」にたいするステイクホルダーとして、ボトムアップ・フローをかたちづくりながら外部から関与し、政策過程のモニタリングや政策評価をおこなうステイクホルディング・マネジメントを、みずからが存立していく基盤にしているのである（図 3 参照）。

図 3 について、ローズのように「協働型ガバナンス」と名づけようが、またピーターズのように「相互行為ガバナンス」といおうが、三層の枠組みを制度化しなければなんの機能も果たすことはなし、なんの成果ももたらすことはないだろう。そして、こうした新たな枠組みをめぐる、パラダイム・チェンジがおこなわれたのかどうか問われることになっていくだろう。スティーブン・オズボーンは、おずおずとではあるけれども、さまざま

まな争点やアジェンダを実行にうつし、グッド・ガバナンスをもたらしていくためには、「新しい公共ガバナンス」(NPG: new public governance) というパラダイムが登場してきてもいいのではないかという提案をおこなっている (Osborne 2010)。

(図3) 「連携ガバメント」から「連携ガバナンス」へ



(出典：筆者作成)

表 1 は、オズボーンがおこなったタクソノミーを簡略にし、一部をつけくわえたものである。三つのパラダイムとも、公共マネジメントの枠組みとしてはそれぞれが自己完結しているといえるものである。したがって、互いに欠点をみいだすことはないし、また、みずからの優位性を誇示することで、他を圧倒することもできないのである。

たとえば、PA (public administration: 公共管理) の場合は、政策過程に重きをおき、政治・行政ハイアラーキーで決定形成された政策をトップダウン・フローとして外部に指揮命令していくことができる。そのため、NPM (新公共マネジメント) にたいしては優位性を確保することができる。けれども、参加度も低く、決定形成はハイアラーキー上層のかぎられた範囲でおこなわれるために、効率や能率の度合いはきわめて高い。その代わりに、透明度はまったくといっていいほど低くなってしまっているわけである。

ぎゃくに、NPM の場合は、それぞれの組織がもちあわせている資源を動員して、いかに効率よく、いかに効果的に活用して、パフォーマンスのレベルを向上させていくににかに配慮しなければならない。そのためもあるが、じつは能率や効果という点では、ウェーバリ

アンの的な公共管理のシステムにまったく太刀打ちすることができないのである。そうした決定形成と政策遂行の迅速性を犠牲にしても、参加度も、透明性も低い官僚制というシステムに、企業経営のようなコスト・パフォーマンスをもちこもうとしたわけである。そのため、結果的にはあまり成果をあげることができないまま、このNPMアプローチは、終焉を迎えることになってしまった。けれども、行政の業務の効率性、説明責任、透明性など、どれをとってみても、いまだなんの問題解決も実現されていないという点については、なんども指摘してきたとおりである。

(表1) オズボーンのタクソノミー

政策レジーム	理論的ベース	国家の位置づけ	政策	組織	環境
PA	政治学、公共政策論	単一的	ストリート・レベルの官僚	プロフェッショナルによる実践	政治的マネジメント
NPM	合理的・公共選択論、マネジメント研究	規制的	企業家的マネジメント	組織的パフォーマンス	組織の内外における競争行動
NPG	制度論、ネットワーク論	多元的	ステイクホルダーによるマネジメント 能動的な共同生産者(co-producer)	領域拡大と境界マネジメント	持続可能な公共政策と持続可能なサービス

(出典：Osborne 2010: 10. Pestoff 2012: 25. ただし、大幅に変更した)

オズボーンは、パフォーマンス・マネジメントというシステムが、NPMの残した遺産であるという点を強調している。とくに、(1) 発生主義会計といったパフォーマンス・マネジメントが、公共サービスを提供していくためのマネジメントの手法として根づいたこと、(2) 公共サービスの提供主体である公行政組織に戦略的な計画性をもちこんだこと、さらに、(3) 中央政府、地方政府の両方に説明責任と透明性という発想をあらためて導入したこと、これら三点を評価するのである。

それでは、彼が提案する「新公共ガバナンス」(NPG: new public governance) については、どうなのだろうか。彼は、これをパラダイムではなく、レジームととらえている。レジームといえば、政権、政体、政治制度そのものといったイメージがわいてくるが、ここでは管理システムといった意味合いでとらえてかまわないだろう。つまり、オズボーンは、PAやNPMにたいして、NPGという枠組みが規範的なレベルにまで達してはおらず、公共政策の遂行、公共サービスの提供に関わる政策過程としてみても、二つにとって代わ

るような代替案であるとか、選択肢になりうるところまでできていると考えてはいないのである。

ということは、NPM 亡きあとの現状において、どのような方向性をたどっていけばいいのか、その試行錯誤のための仮説モデルにすぎないという結論が導かれる。じじつ、オズボーンは、NPG が主要なレジームになりつつあるけれども、PA や NPM とならんで共存し、相互浸透している段階にあるのではないかといった、はなはだ曖昧な見方に終始している。したがって、オズボーンの考えでは、PA から NPM へ、そして NPG へといった時系列的なパラダイム・チェンジがおこなわれていくというわけではない。しかも、どの枠組みも単独では存続しえないものでしかないとされているのだから、この三つのレジームは、これからもパラレルに存在していくことになる。これが、オズボーンの暫定的な結論である。

6-2 ガバナンス、メタ・ガバナンスの失敗とオルターナティブへの模索

ここまで修正タイプの新制度論とニュー・ガバナンス論について検討してきたわけであるが、なぜわれわれがガバナンス論にこだわらなければならないのか、そして、なぜ「新公共ガバナンス」(NPG)のような新たなパラダイムをつくりあげていくことにこだわらなければならないのか、その理由をあきらかにしておかなければならないだろう。

まず、ある問題を解決するという課題に直面した場合、そのための知識も、資源も、能力も、どれ一つをとってみても、あるアクターが単独で、すべてに対応できるわけではない。そのため、どのような判断を下すにしても、複数のアクターのあいだで既存のルールや準拠枠に即して討議や熟議を交わし、その結果として課題解決の方向性や方策が成果としてえられることになる。ガバナンスやガバニング(統治行為)についても、おなじことがいえるわけであり、複数のアクター間でおこなわれる相互行為としての討議の過程をへることによって、ものごとが決定されていくのである。

もちろん、「限定合理性」をベースにする必要もないし、暫定的な「充足」にとどまったり、とりあえず結論をみないからといって、暫定案を「ゴミ箱」に捨ててしまったりする必要はない。また、討議の過程で、既存のルールを変更する必要がでてきた場合には、あくまでもマイナー・チェンジのレベルにとどまるわけだが、これを変更していく合意形成がおこなわれ、「制度化」がめざされていくことになる。こうした合意形成プロセス、そして決定形成プロセスが、ぎゃくに、熟議デモクラシーの基盤をよりしっかりとしたものにしていくわけである。

だが、これまでは、国家とその政府があらゆる規範や基準をあらかじめ決定し、そのハイラーキーをとおしてアクターたちに押しつけていくというパターンリスティックな政策形成システムが常態だった。まさにグッド・ガバナンスを実現していく課題として、これまでのようなトップダウンによる一方向的な回路を変更していくことが求められているわけである。分権化、すなわち権限移譲(devolution)という考え方が注目される理由もま

た、ここにある。おなじように、ガバナンスを実際に実現するガバニング（統治行為）をおこなっていくアクター、すなわち、ガバナー（統治主体）の発見と孵化・育成も求められていく。いうまでもなく、ボトムアップのフローを担うガバナビリティ（統治能力）を備えた主体がいなければ、権限移譲は、あくまでも、中央と地方のガバメントのあいだの政府間関係の内部にとどめられてしまうからである。

デ・ヴィータも、この点を念頭において、非営利をふくめた多様なアクターが政策形成過程に関わるようになり、政策形成過程の複合性、政策の成果（outcome）への利害関心が増しているが、政策形成において、どのレベルの政府がリーダーシップを握るのが問題なのではなく、公共セクターと民間セクターの多様なアクターやプレイヤーが担う責任をどのように配置するのが問題なのだとすることに注意を喚起している（De Vita 2000: 214）。

したがって、リチャード・ボックスがいうように、(1) トップダウンではなく、ボトムアップによっておこなっていくという基準原則、(2) 行政公務員や選挙で選ばれた議員の選好に委ねてしまうのではなく、公開の場で自由な議論をおこなっていくというデモクラシーの原則、(3) 議員、行政公務員とともに、地域住民としての市民が政策形成過程に関与していくアカウンタビリティの原則、(4) これら三者が自分たちの抱えている公共政策に関する価値や前提、選択の理由を明確にしていく合理性の原則といった、最低限の基準をふまえる必要があるということになる（Box 1998: 21）。

しかし、ピーターズのように、「ハイアラーキー型ガバナンス」から「参加型ガバナンス」への転換という環境の変化については認識しながらも、ガバメントが顧客としての社会集団と提携するならば、少ないコストで望ましい目標を達成し、みずからの正当性も高めていくことができるといったレベルの発想にとどまるのでは、旧来の補完性の原則の考え方を追認するだけにとどまってしまう。

それにたいして、ローズは、みずからのネットワーク論を補強するという意味で、「コア執行部」（core executive）という概念をもちだしてくる。それは、自己組織的なネットワークのなかで諸アクターがルール形成や改変をめぐる討議し、熟議を重ねたあげくに、共通のルールや決定形成をめぐる合意形成ができないような事態が生じた場合には、参加し、関与しているアクターがネットワークから脱落し、ネットワークそのものが崩壊してしまう陥穽がまちかまえているからである。「空洞化した国家」というコノテーションには、ハイアラーキーを媒介にした国家や政府のような一元性は必要ではないけれども、ネットワークを持続していくにはなんらかのコアが必要であるという意味合いが込められている。もちろん、ローズが、このコアを担うことができるガバナー（統治主体）をみつけることができずにいる点については、すでにふれておいたとおりである。

こうしたアクター間で合意形成や決定形成ができない事態が生じたならば、それは、ジェソップのいう「ガバナンスの失敗」（governance failure）がもたらされたということの意味している。そして、このガバナンスの失敗に対処し、ネットワークにおける合意形成

や決定形成ができるように補填し、補完してくれる役割を担うのが「メタ・ガバナンス」(metagovernance)であるということになる (Jessop 2000: 23-24)。

メタ・ガバナンスというのは、ガバナンスのガバナンス、すなわちガバナンスをおこなっていくうえでのスーパーバイジングという意味である。平べったい言い方をすれば、大所高所からの見守りやアドバイスということになるだろう。国民国家の内部においては、その主要な担い手は、ガバメントであると考えざるを得ない。だが、これは、ピーターズのように、国家と政府の指揮命令機能によるガバナンス・イニシアティブに依存するという意味ではない。多元的国家論が想定するように、国家と政府は、さまざまな社会集団、すなわち諸アクターと機能的に同等のレベルにあるが、諸アクターとその活動をめぐって調整をおこなう調整機能をもつ点で、諸アクターにたいして上位のメタ・レベルにあるという意味においてである。ガバメントがさまざまな社会集団とその活動の調整を担うにしても、もちろん、それらの集団と機能的に同等であると認識することが肝心なのである。

だが、ひとたびトランスナショナル・レベルにおけるマルチレベル・ガバナンスに目を向けるならば、領域国家の脱国民国家化 (de-nationalization)、政治システムの脱国家化 (de-statization)、政策レジームの国際化という複合的な枠組みがすでに存在している。したがって、たとえばEUのようなトランスナショナルなコンソーシアム (協議体) に求められるのは、主権国家の拡大版ではなく、政府とガバナンスとの複合性を再評価することである、とジェソップは指摘するわけである (Jessop 2004: 64-67)。つまり、国内モデルにおけるメタ・ガバナンスの主要な担い手は、ガバメントであるが、EUのように多様な国家アクターと非国家アクターからなるマルチレベル・ガバナンスの場合には、国民国家のガバメントは、多元的なガバナンス・システムの一アクターとして交渉や調整過程に資源を提供できるだけにとどまるということの意味しているのである。

国内モデルのようにハイアラーキー化されることなく、トランス・ナショナル (超国家)、ナショナル (国民国家)、サブ・ナショナル (諸社会的アクター) がそれぞれガバナンスの主体として登場するマルチレベル・ガバナンスのモデルにおいては、国家・政府も、多国籍企業も、国際的NGOも、構成メンバーの一員である諸アクターとして参加するほかはないわけである。このことをふまえたうえで、ジェソップも、ネットワーク、パートナーシップ、その他の経済的・政治的なガバナンス・モデルが拡大していくにつれて、ガバメントというフォーマルな装置はせいぜい同等なものなかの第一のものにとどまるのだから、国家と政府の関与は、ハイアラーキー的ではない、集権的ではない、指令的ではないものになっていくというわけである (Jessop 2003: 109)。

けれども、これは楽観的な見通しである、とジェソップは警告する。というのは、ガバナンスがめざす目的の達成に失敗すると、この失敗にたいするガバナンスの主体である諸アクターの反応を無視してしまう二重の失敗がもたらされてしまいかねないからである。しかも、ガバナンスの失敗を解決してくれるはずのメタ・ガバナンスも、(1) 複合性と多元性、および既存の調整様式のもつれあったハイアラーキーのマネジメント、(2) 最大限の成

果を達成するための市場、ハイアラーキー、ネットワークの慎重なミックス化に失敗してしまう可能性があるからである (Jessop 2003: 108)。

こうしたガバナンスの失敗、メタ・ガバナンスの失敗という二重のリスクを最小限に抑えるためには、成功の見込みがある戦略に転換する柔軟な能力を保持する必要があり、市場の失敗、政府の失敗、社会の複合化に対処するために登場してきた、自己反省的な自己組織のように、相互に依存しあう独立したアクターが求められる。このように、ジェソップはいう (Jessop 2003: 106, 111, 114)。けれども、これについてもまた、失敗してしまう可能性を否定することはできない。ジェソップは、さらに第二列の「メタ・メタ・ガバナンス」があるというわけだが、われわれとしては、そのようなメビウスの輪の誘いにまでつきあう必要はないだろう (Jessop 2011: 115)。

たしかに、ガバナンスには、協調と競争、公開性と閉鎖性、ガバナビリティと柔軟性、アカウントビリティと効率性といったディレンマがつねにつきまとう。ガバナンスをおこなう能力としてのガバナビリティを備えたアクターは、多様に存在している。ただ、その潜在性を顕在性に変えていく媒体、すなわち「連結点」が、なかなかうまく機能していないだけなのである。この「連結点」をになうアクター、「アドボカシー連携枠組み」(ACF)に、これまでガバメントが排他的に保持してきた権限の一部を移譲し、新たな責任主体として政策遂行の権限を付与すれば、アカウントビリティや責任性をまっとうし、またモニタリング機能を十分に担うことができるのである。つまり、システム、そして制度を変更することができるならば、試行錯誤を重ねながらではあるけれども、こうした方向性を追求していくことは不可能ではない。

キュールは、ガバナンスを担う政策ネットワークの主要なアクターを、政治家、利益集団の幹部、市民社会のアソシエーションの代表、公共セクターの役人としている。そして、こうした構成メンバーは、自分なりの利害関心を追求し、利害関心の実現を目標とするため、ネットワークのアカウントビリティの問題をめぐって、ガバナンス論もまた、アカウントビリティの私化 (privatization) というパラドックスに陥ってしまうと指摘する (Kjaer 2004: 14-16)。公共セクターの行政公務員については、とうぜん、キュールがあげるリストから除外されるべきだろう。もちろん、アカウントビリティと責任性は、メダルの裏表をなすわけだが、この問題は、モニタリング機能の拡充によって解決する以外に手だてはないのである。そして、こうしたモニタリング・システムを不断に維持していくためには、熟議デモクラシーを基盤にした多様なアクターとして、「ステイクホルダー・アソシエーション」(SA: stakeholder association 利害関係当事者による自発的アソシエーション) が形成されていく必要がある。

マルチレベル・ガバナンスを縦軸にし、ネットワークによるガバナンスを横軸にして、多様な「ステイクホルダー・アソシエーション」という自己組織的アソシエーションが、かたちづくられていることに目を向けるべきだろう。NPO「構想日本」や「言論NPO」などのようなものから、「ミニ・パブリックス」といわれるものまで、「ステイクホルダー

ー・アソシエーション」が、現に存在し、そのガバナビリティを発揮し、ガバメントにたいするモニタリング機能を実行している（篠原 2012）。こうした自己組織的アソシエーションは、もちろん、みずからコアの部分を持っている。

このような「連結点」を担う「ステイクホルダー・アソシエーション」には、他の自己組織的なアクターやプレイヤーである集団や組織のあいだの調整をおこなうメタ・レベルのガバナンスの機能を遂行する役割があたえられる。しかし、ジェソップが危惧するように、このメタ・ガバナンスもまた失敗する可能性がある。また、キュールが指摘するように、アカウントビリティの私化、勝手な判断基準を設けて説明責任や責任をまっとうしたことにしてしまうという危険性もまぢかまえている。にもかかわらず、ローズがいう「コア執行部」のようなものがなければ、ネットワークそのものが維持できない。したがって、アドホックなルールや決定形成の先送りによってこうしたリスクを回避するのではなく、自己組織的なアクターやプレイヤーが、「構想日本」や「言論NPO」といったコアのスーパーバイザーにたいしてつねにモニタリングをおこない、フィードバックすることによって関与度、あるいは介入度を高めていくことが必要になってくる。

さらに、われわれのここでの課題は、こうした自己決定システムを、ローズのオートポイエーシス論のような実態のないものにしてしまうのではなく、公共政策や公共サービスの問題を解決していくことのできるガバナー（統治主体）の集団形成の候補として発見し、脱構築を試みることなのである。そのために、コミュニティに居住する人びとのうち、「能動的・積極的な市民」からなる自発的アソシエーションを形成していくインセンティブをあたえていくこともまた、インキュベーション（孵化・育成）活動の大きな任務となる。かつて三鷹市で実行された「市民プラン21」などは、その格好の先例といえるだろう。

ぎゃくに、ネットワーク形成をおこない、モニタリングのフィードバック回路を保持していくためには、地域の市民や住民が自分たちの居住しているコミュニティにおけるガバナンスを自分たちの責任において担っていくことのできる自己組織的な「ステイクホルダー・アソシエーション」をつくりあげ、コミュニティ・ガバナンスの質を拡充していくこと、すなわちバージョンアップを図っていくことが大きな鍵を握っている。なぜならば、この自発的で創意に満ちた自己組織的な「ステイクホルダー・アソシエーション」を多様に、多元的につくりあげ、ボトムアップ・ガバナンスのレベルを押し上げていかなければ、ガバメントの強固なハイアラキーと「制度」の壁に阻まれ、道具的理性にもとづいたシステム合理性にすべて絡めとられていくからである。そうなれば、システム合理性と社会統合とのシナジーを実現していくことなど、まったく望みようがないからである。

References

- Arrow, Kenneth J. (2004), "Is Bounded Rationality Unboundedly Rational?: Some Ruminations," in Mie, Augier, and James G. March (eds.), *Models of Man: Essays in Memory of Herbert A. Simon*, Cambridge and London: MIT.

- Beisheim, Marianne, Tanja A. Börzel, Philipp Genschel und Bernhard Zangl (2011),
 “Governance jenseits des Staates: Das Zusammenspiel staatlicher und nicht-staatlicher
 Governance,” in Beisheim, Börzel, Genschel und Zangl (Hg.), *Wozu Staat?*,
 Barden-Barden: Nomos.
- Bendor, Jonathan (2010), *Bounded Rationality and Politics*, Berkeley, Los Angeles and
 London: University of California.
- Bentley, Arthur F. (1908/1949/1967), *The Process of Government: A Study of Social Pressure*,
 Cambridge: Harvard University Press. (喜多靖郎・上林良一訳 (1994/2004), 『統治過程
 論』法律文化社)
- Bevir, Mark, and R. A. W. Rhodes (2003a), *Interpreting British Governance*, London and
 New York: Routledge.
- (2003b), “Decentring British Governance: From Bureaucracy to Networks,” in Bang,
 Henrik (ed.), *Governance as Social and Political Communications*, Manchester and New
 York: Manchester University.
- (2006), *Governance Stories*, London and New York: Routledge.
- (2007), “Decentred Theory, Change and Network Governance,” in Sorensen, Eva,
 and Jacob Torfing (eds.), *Theories of Democratic Network Governance*, Basingstoke
 and New York: Palgrave Macmillan.
- Bevir, Mark (2007), “Governance,” in Bevir, Mark (ed.), *Encyclopedia of Governance I*,
 Thousand Oaks, London and New Delhi: Sage.
- Bevir, Mark (2010), *Democratic Governance*, Princeton and Oxford: Oxford University.
- Bevir, Mark, and R. A. W. Rhodes (2010), *The State as Culture and Practice*, Oxford and
 London: Oxford University.
- Bevir, Mark, and R. A. W. Rhodes (2011), “The Stateless State,” in Bevir, Mark (ed.), *The
 SAGE handbook of Governance*, Los Angeles, London, New Delhi, Singapore and
 Washington DC: Sage.
- Box, Richard C. (1998), *Citizen Governance: Leading American Communities into the 21st
 Century*, Thousand Oaks, London and New Delhi: Sage.
- Börzel, Tanja A. (1998), “Organizing Babylon – On the Different Conceptions of Policy
 Networks,” *Public Administration* 76:253-273.
- Bouckaert, Geert, B. Guy Peters and Koen Verhoest (2010), *The Coordination of Public
 Sector Organizations: Shifting Patterns of Public Management*, Basingstoke and New
 York: Palgrave Macmillan.
- Brinton, Marcy C., and Victor Nee (eds.) (1998), *The New Institutionalism in Sociology*,
 Stanford: Stanford University.
- Chhotary, Vasudha, and Gerry Stoker (2009), *Governance Theory: A Cross-Disciplinary*

- Approach*, Basingstoke and New York: Palgrave Macmillan.
- Cohen, Michael D., James G. March and Johan P. Olsen (1988), "A Garbage Can Model of Organizational Choice," in James G. March, *Decisions and Organizations*, Oxford and New York: Blackwell.
- Compston, Hugh (2009), *Policy Networks and Policy Change: Putting Policy Network Theory to the Test*, Basingstoke and New York: Palgrave Macmillan.
- Dahlström, Carl, B. Guy Peters and Jon Pierre (eds.) (2011), "Steering from the Centre: Strengthening Political Control in Western Democracies" and "Steering Strategies in Western Democracies," in Dahlström, Peters and Pierre (eds.) *Steering from the Centre: Strengthening Political Control in Western Democracies*, Toronto, Buffalo and London: University of Toronto.
- Davis, Jonathan S. (2011), *Challenging Governance Theory: From Networks to Hegemony*, Bristol: Policy.
- De Vita, Carol J. (1999), "Nonprofits and Devolution: What Do We Know?," in Boris, Elizabeth T., and C. Eugene Steuerle (eds.), *Nonprofits and Government: Collaboration and Conflict*, Washington DC: Urban Institute.
- DiMaggio, Paul J., and Walter W. Powell (1983), "The Iron Cage Revised: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields," *American Sociological Review*, 48-2: 147-160; included in Peters, B. Guy, and Jon Pierre (eds.) (2007), *Institutions*, Vol. 2, Los Angeles, London, New Delhi and Singapore: Sage: 160-193
- Dunleavy, Patrick et.al (2006), *Digital Era Governance: IT Corporations, the State, and E-Governance*, Oxford and London: Oxford University.
- Earl, Peter E., and Jason Potts (2004), "Bounded Rationality and Decomposability: The Basis for Integrating Cognitive and Evolutionary Economics," in Mie, Augier, and James G. March (eds.), *Models of Man: Essays in Memory of Herbert A. Simon*, Cambridge and London: MIT.
- Goodin, Robert E. (2004), "Heuristics of Public Administration," in Mie, Augier, and James G. March (eds.), *Models of Man: Essays in Memory of Herbert A. Simon*, Cambridge and London: MIT.
- (2008), *Innovating Democracy: Democratic Theory and Practice After the Deliberative Turn*, Oxford and New York: Oxford University.
- Greer, Alan, Paul Hoggett and Stella Maile (2003), "Are Quasi-governmental Organizations Effective and Accountable?," in Cornforth, Chris (ed.), *The Governance of Public and Non-Profit Organizations: What Do Boards Do?*, London and New York: Routledge.
- Hall, P. A., and R. C. R. Taylor (1996), "Political Science and the Three New

- Institutionalisms,” *Political Studies*, 44-5: 936-957; included in Peters, B. Guy, and Jon Pierre (eds.) (2007), *Institutions*, Vol. 1, Los Angeles, London, New Delhi and Singapore: Sage: 169-193.
- Harbermas, Jürgen (1996), *Die Einbeziehung des Andres: Studien zur politischen Theorie*, Frankfurt am Main: Suhkamp. (高野昌行訳 (2004), 『他者の受容』法政大学出版社)
- Harguindeguy, Jean-Baptiste (2007), “Government,” in Bevir (ed.), *Encyclopedia of Governance I*, Thousand Oaks, London and New Delhi: Sage.
- Heelo, Hugh (1978), “Issue Networks and the Executive Establishment,” in King, Anthony (ed.), *The New American Political System*, Washington DC: AIE.
- (2008), *On Thinking Institutionally*, Taos: Paradigm.
- Heffen, Oscar van, Walter J. M. Kickert and Jaques J. A. Thomassen (2000), “Introduction: Multi-level and Multi-actor Governance,” in Heffen, Oscar van, Walter J. M. Kickert and Jaques J. A. Thomassen (eds.), *Governance in Modern Society: Effects, Change and Formation of Government Institutions*, Dorerrecht, Boston and London: Kluwer Academic.
- Hirsch, Joahim (2001), “Das Staates neue Kleider: NGO im Prozess der Internationalisierung des Staates,” in Brand, Ulrich, Alex Demirovic, Christoph Georg und Joahim Hirsch (Hg.), *Nichtregierungsorganisationen im der Transformation des Staates*, Münster: Westfälisches Damfboot.
- Hood, Christopher (2005), “Public Management: The Word, the Movement, the Science,” in Ferlie, Ewan, Laurence E. Lynn and Christopher Pollitt (eds.), *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford and New York: Oxford University.
- Ingram, Paul, and Brian S. Silverman (2002), *The New Institutionalism in Strategic Management*, Amsterdam, Boston, London and New York: Sabre Foundation.
- Jessop, Bob (2000), “Governance Failure,” in Stoker, Gerry (ed.), *The New Politics of British Local Governance*, Basingstoke and London: Macmillan.
- (2003), “Governance and Meta-governance: On Reflexivity, Requisite Variety and Requisite Irony,” in Bang, Henrik (ed.), *Governance as Social and Political Communications*, Manchester and New York: Manchester University.
- (2004), “Multi-level Governance and Multi-level Metagovernance,” in Bache, Ian, and Matthew Flinders (eds.), *Multi-level Governance*, Oxford and New York: Oxford University.
- (2011), “Metagovernance,” in Bevir, Mark (ed.), *The SAGE handbook of Governance*, Los Angeles, London, New Delhi, Singapore and Washington DC: Sage.
- Kickert, Walter (1993), “Complexity, Governance and Dynamics: Conceptual Explorations of Public Network Management,” in Kooiman, Jan (ed.), *Modern Governance: New*

- Government-Society Interactions*, London, Newbury Park and New Delhi: Sage.
- (1997), “Public Management in the United States and Europe,” in Kichert, Walter (ed.), *Public Management and Administrative Reform in Western Europe*, Cheltenham and Northampton: Edward Elgar.
- Kickert, Walter, and Joop F. M. Koppenjan (1997), “Public Management and Network: Management: Overview,” in Kickert, Walter, Erik-Hans Klijn and Joop Koppenjan (eds.), *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*, London, Newbury Park and New Delhi: Sage.
- Kickert, Walter (2008), “The Study of Public Management in the Netherlands: Managing Complex and Public Governance,” in Kichert, Walter (ed.), *The Study of Public Management in Europe and the US: A Comparative Analysis of National Distinctiveness*, London and New York: Routledge.
- Kjaer, Anne M. (2004), *Governance*, Cambridge and Malden: Polity.
- Klijn, Erik-Hans (2005), “Networks and Inter-organizational Management: Challenging, Steering, Evaluation, and the Role of Public Actors in Public Management,” in Ferlie, Ewan, Laurence E. Lynn and Christopher Pollitt (eds.), *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford and New York: Oxford University.
- (2010), “Trust in Governance Networks: Looking for Conditions for Innovative Solutions and Outcomes,” in Osborne, Stephen P. (ed.), *The New Public Governance?: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*, London and New York: Routledge.
- (2012), “New Public Management and Governance: A Comparison,” in Levi-Faur, David (ed.), *The Oxford Handbook of Governance*, Oxford and New York: Oxford University.
- Kooimann, Jan (1993), “Governance and Governability: Using Complexity, Dynamics and Diversity,” in Kooiman, Jan (ed.), *Modern Governance: New Government-Society Interactions*, London, Newbury Park and New Delhi: Sage.
- (2000), “Societal Governance: Levels, Models, and Orders of Social-Political Interaction,” in Pierre, Jon (ed.), *Debating Governance*, Oxford and New York: Oxford University.
- (2003a), *Governing as Governance*, London: Sage.
- (2003b), “Activation in Governance,” in Bang, Henrik (ed.), *Governance as Social and Political Communications*, Manchester and New York: Manchester University.
- (2010), “Governance and Governability,” in Osborne, Stephen P. (ed.), *The New Public Governance?: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*, London and New York: Routledge.

- Lane, Jan-Erik, and Svante Ersson (2000), *The New Institutional Politics: Performance and Outcomes*, London and New York: Routledge.
- Lecours, André (2005), “New Institutionalism: Issues and Questions,” in Lecours, André (ed.), *New Institutionalism: Theory and Analysis*, Toronto, Buffalo and London: University of Toronto.
- Levi-Faur, David (2012), “From ‘Big Government’ to ‘Big Governance’?,” in Levi-Faur, David (ed.), *The Oxford Handbook of Governance*, Oxford and New York: Oxford University.
- Lipsky, Michael (1980/2010), *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York: Russel Sage. (田尾雅夫・北大路信郷訳 (1998), 『行政サービスのディレンマーストリート・レベルの官僚制』木鐸社)
- Lowi, Theodore J. (1979), *The End of Liberalism: The Second Republic of the United States*, 2nd ed., New York and London: W. W. Norton. (村松岐夫訳 (2004), 『自由主義の終焉』木鐸社)
- March, James G., and Herbert A. Simon (1958/1993), *Organizations*, 2nd ed., Cambridge and Oxford: Blackwell.
- March, James G. (1988), *Decisions and Organizations*, Oxford and New York: Blackwell.
- (1994), *A Primer on Decision Making: How Decisions Happen*, New York: Free.
- March, James G., and Johan P. Olsen (1984/2007), “The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life,” *The American Political Science Review*, 78-3: 734-749; included in Peters, B. Guy, and Jon Pierre (eds.) (2007), *Institutionalism*, Vol. 1, Los Angeles, London, New Delhi and Singapore: Sage: 83-109.
- (1995), *Democratic Governance*, New York, London, Toronto, Sydney, Tokyo and Singapore: Free.
- March, James G. (1999), *The Pursuit of Organizational Intelligence*, Malden and Oxford: Blackwell.
- (2008), *Explorations in Organizations*, Stanford: Stanford University.
- McLaverty, Peter (2002), “Introduction” and “Is Public Participation a Good Thing?,” in McLaverty, Peter (ed.), *Public Participation and Innovations in Community Governance*, Aldershot: Asgate.
- Olsen, Johan P. (1998), “Institutional Design in Democratic Contexts,” in Brunsson, Nils, and Johan P. Olsen (eds.), *Organizing Organizations*, Oslo: Fagabokforlaget.
- (2010), *Governing Through Institution Building: Institutional Theory and Recent European Experiment in Democratic Organization*, Oxford and New York: Oxford University.
- Osborne, David, and Ted Gaebler (1992), *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*, New York: Penguin. (野村隆

- 監修、高地高司訳 (1995), 『行政革命』 日本能率協会マネジメントセンター)
- Osborne, Stephen P. (2010), “Introduction: The (New) Public Governance: A Suitable Case for Treatment?” and “Conclusions: Public Governance and Public Services Delivery: A Research Agenda for the Future,” in Osborne, Stephen P. (ed.), *The New Public Governance?: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*, London and New York: Routledge.
- Palumbo, Antonio (2010), “Introduction Governance: Meanings, Themes, Narratives and Questions,” in Bellamy, Richard, and Antonio Palumbo (eds.), *From Government to Governance*, Farnham and Burlington: Ashgate.
- Parsons, Wayne (1995), *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Pestoff, Victor (2012), “Co-Production and Third Sector Social Services in Europe” and “New Public Governance, Co-Production and Third Sector Social Services in Europe,” in Pestoff, Victor, Taco Brandsen and Bram Verschuere (eds.), *New Public Governance, the Third Sector and Co-Production*, New York and London: Routledge.
- Peters, B. Guy (1998), “What Works?: The Antiphones of Administrative Reform,” in Peters, B. Guy, and Donald J. Savoie (eds.), *Taking Stock: Assessing Public Sector Reforms*, Montreal, Kingston, London and Buffalo: McGill-Queen’s University.
- (1999), *Institutional Theory in Political Science: The New institutionalism*, London and New York: Continuum.
- (2000a), “Governance and Comparative Governance,” in Pierre, Jon (ed.), *Debating Governance*, Oxford and New York: Oxford University.
- (2000b), “Globalization, Institutions, and Governance,” and “The Future of Reform,” in Peters, B. Guy, and Donald J. Savoie (eds.), *Governance in the Twenty-First Century: Revitalizing the Public Service*, Montreal and London: McGill-Queen’s University.
- Peters, B. Guy, and Jon Pierre (2001), “Civil Servants and Politicians,” in Peters, B. Guy, and Jon Pierre (eds.), *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*, London and New York: Routledge.
- (2004), “Multi-level Governance and Democracy: A Faustian Bargain?,” in Bache, Ian, and Matthew Flinders (eds.), *Multi-level Governance*, Oxford and New York: Oxford University.
- Peters, B. Guy (2005/2011), *Institutional Theory in Political Science: The New Institutionalism*, 3rd ed., New York: Continuum. (土屋光芳訳 (2007), 『新制度論』 芦書房. 第2版の翻訳)
- (2008a), “Institutional Theory: Problems and Prospects,” in Pierre, Jon, B. Guy Peters and Gerry Stoker (eds.), *Debating Institutionalism*, Manchester and New

- York: Manchester University.
- (2008b), “Institutional Theory and the Study of Political Executives,” in Pierre, Jon, B. Guy Peters and Gerry Stoker (eds.), *Debating Institutionalism*, Manchester and New York: Manchester University.
- (2010a), “Meta-Governance and Public Management,” in Osborne, Stephen P. (ed.), *The New Public Governance?: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*, London and New York: Routledge.
- (2010b), “The Role of the State in Governing: Governance and Metagovernance,” in Ramesh, Edward Jr. and Xun Wu (eds.) *Reasserting the Public Services: New Public Management Reforms*, London and New York: Routledge.
- (2011a), “Governing from the Centre(s): Governance Challenges in the United States,” in Dahlström, Peters and Pierre (eds.), *Steering from the Centre: Strengthening Political Control in Western Democracies*, Toronto, Buffalo and London: University of Toronto.
- (2011b), “Institutional Theory,” in Bevir, Mark (ed.), *The SAGE handbook of Governance*, Los Angeles, London, New Delhi, Singapore and Washington DC: Sage.
- (2012a), “Governance as Political Theory,” in Levi-Faur, David (ed.), *The Oxford Handbook of Governance*, Oxford and New York: Oxford University.
- (2012b), “Information and Governing: Cybernetic Models of Governance ,” in Levi-Faur, David (ed.), *The Oxford Handbook of Governance*, Oxford and New York: Oxford University.
- Pierre, Jon, and B. Guy Peters (2000), *Governance, Politics, and the State*, New York: St. Martin's.
- Pierre, Jon (2000), “Introduction: Understanding Governance” and “Conclusions: Governance beyond State Strength,” in Pierre, Jon (ed.), *Debating Governance*, Oxford and New York: Oxford University.
- (ed.) (2005), *Governing Complex Societies: Trajectories and Scenarios*, Basingstoke and New York: Palgrave Macmillan.
- Pierre, Jon, B. Guy Peters and Gerry Stoker (eds.) (2008), *Debating Institutionalism*, Manchester and New York: Manchester University.
- Pierre, Jon, and Martin Painter (2010), “Why Legality Cannot Be Contracted Out,” in M. Ramesh, Ararel Edward Jr. and Xun Wu (eds.), *Reasserting the Public Services: New Public Management Reforms*, London and New York: Routledge.
- Pierre, Jon, and Patricia W. Ingraham (eds.) (2010), *Comparative Administrative Change and Reform: Lessons Learned*, Montreal and London: McGill-Queen's University.
- Pierre, Jon (2012), “Governance and Institutional Flexibility,” in Levi-Faur, David (ed.), *The*

- Oxford Handbook of Governance*, Oxford and New York: Oxford University.
- Powell, Walter W., and Paul J. DiMaggio (eds.) (1991), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago and London: University of Chicago.
- Rhodes, R. A. W. (1997), *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity, and Accountability*, Buckingham: Open University.
- (2000a), “Introduction: The ESRC Whitehall Programme: A Guide to Institutional Change” and “Conclusion: Interpreting British Government: The Governance Narrative,” in Rhodes, R. A. W. (ed.), *Transforming British Government*, Vol. 1: *Changing Institutions*, Basingstoke and London: Macmillan.
- (2000b), “Governance and Public Administration,” in Pierre, Jon (ed.), *Debating Governance*, Oxford and New York: Oxford University.
- Rhodes, R. A. W., Paul Carmichael, Janice McMillan and Andrew Massey (2003), *Decentralizing the Civil Service: From Unitary State to Differentiated Polity in the United Kingdom*, Buckingham and Philadelphia: Open University.
- Rhodes, R. A. W. (2006), “Policy Network Analysis,” in Moran, Michael, Martin Rein and Robert E. Goodin (eds.), *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford and New York: Oxford University.
- (2011), *Everyday Life in British Government*, Oxford and New York: Oxford University.
- Risse, Thomas (2012), “Governance in Areas of Limited Statehood,” in Levi-Faur, David (ed.), *The Oxford Handbook of Governance*, Oxford and New York: Oxford University.
- Rokkan, Stein (1968), “Norway: Numerical Democracy and Corporate Pluralism,” in Dahl, Robert A. (ed.), *Political Oppositions in Western Democracies*, New Haven: Yale University.
- Rosenau, James, and Ernst-Otto Czempiel (1992), *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge and New York: Cambridge University.
- Scheuer, Steen, and John D. Scheuer (eds.) (2008), *The Anatomy of Change: A Neo-Institutionalist Perspective*, Copenhagen: Copenhagen Business School.
- Schmidt, Susanne K. (ed.) (2008), *Mutual Recognition as a New Mode of Governance*, London and New York: Routledge.
- Schmitter, Philippe C. (2002), “Participation in Governance Arrangements: Is there any Reason to Expect it will Achieve ‘Sustainable and Innovative Politics in a Multilevel Context’?,” in Grote, Jürgen, and Bernet Gbikpi (eds.), *Participatory Governance, Political and Societal Implications*, Opladen: Leske und Buderich.
- Selten, Reinhard (2001), “What Is Bounded Rationality?,” in Gigerenzer, Gerd, and Reinhard Selten (eds.), *Bounded Rationality: The Adaptive Toolbox*, Cambridge and

- London: MIT.
- Sengupta, Nirmal (2001), *A New Institutional Theory of Production: An Application*, New Delhi, Thousand Oaks and London: Sage.
- Simon, Herbert A. (1945/1997), *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations*, 4th ed., New York: Free. (桑田耕太郎・西脇暢子・高柳美香・高尾義明・二村敏子訳 (2009), 『新版 経営行動—経営における意思決定過程の研究』ダイヤモンド社)
- (1982), *Models of Bounded Rationality*, Vol.1: Economic Analysis and Public Policy, Cambridge and London: MIT.
- Slaughter, Anne-Marie (2004), *A New World Order*, Princeton: Princeton University.
- Sørensen, Eva (2012), “Governance and Innovation in the Public Sector,” in Levi-Faur, David (ed.), *The Oxford Handbook of Governance*, Oxford and New York: Oxford University.
- Spiegler, Ran (2011), *Bounded Rationality and Industrial Organization*, Oxford and London: Oxford University.
- Steinmo, Sven, Kathleen Thelen and Frank Longstreth (eds.) (1992), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge and New York: Cambridge University.
- Stoker, Gerry (1999), “Introduction: The Unintended Costs and Benefits of New Management Reform for British Local Government,” in Stoker, Gerry (ed.), *The New Management Reform of British Local Governance*, Basingstoke and London: Macmillan.
- (2000), “Urban Political Science and the Challenge of Urban Governance,” in Pierre, Jon (ed.), *Debating Governance*, Oxford and New York: Oxford University.
- (2004), *Transforming Local Governance: From Thatcherism to New Labour*, Basingstoke and New York: Palgrave Macmillan.
- (2005), *What Is Local Government For?*, London: New Local Government Network.
- (2011), “Political Citizenship under Treat: Dimensions, Causes and Responses,” in Stoker, Gerry et al., *Prospects for Citizenship*, London and New York: Bloomsbury Academic.
- Thiel, Sandra Van (2001), *Quango: Trends, Causes and Consequences*, Aldershot, Burlington, Singapore and Sydney: Ashgate.
- Torfinn, Jacob (2007a), “Empirical Findings: Seven Network Stories,” in Bogason, Peter, and Mette Zloner (eds.), *Methods in Democratic Network Governance*, Basingstoke and New York: Palgrave Macmillan.
- (2007b), “Introduction: Democratic Network Governance,” in Marcussen, Martin, and Jacob Torfinn (eds.), *Democratic Network Governance in Europe*, Basingstoke and New York: Palgrave Macmillan.

- Torfig, Jacob, B. Guy Peters, Jon Pierre and Eva Sorensen (2012), *Interactive Governance: Advancing the Paradigm*, Oxford and New York: Oxford University.
- Tsebelis, George (2002), *Veto Players: How Political Institutions Work*, Princeton: Princeton University. (眞柄秀子・井戸正伸監訳 (2009), 『拒否権プレイヤー』早稲田大学出版部)
- Yamamoto, Hiraku (2011), “Reform of Parliament and its Discontent with Good Governance: Theoretical Basis and the Relationship between Government and Parliament in Japan,” *Hougakushinpo* (Chuo University), 111-3/4: 29-72.
- Weiss, Linda (1998), *The Myth of Powerless State*, Ithaca and New York: Cornell University.
- (2003), “Introduction: Bringing Domestic Institutions Back In,” and “Is the State Being ‘Transformed’ by Globalization?,” in Weiss, Linda (ed.), *State in the Global Economy: Bringing Domestic Institutions Back In*, Cambridge and New York: Cambridge University.
- 風間規男 (2002), 「関係性の公共政策学へーガバメント志向とネットワーク志向の交錯ー」『行政管理研究』100: 3-12.
- 同 (2008), 「マイクロレベルの政策分析とメゾレベルの政策分析ー政策の構造と機能に関する政治学的考察」『同志社政策科学研究』10/2: 1-20.
- 同 (2013), 「制度論と政策ネットワーク論」『同志社政策科学研究』14/2: 1-14.
- 篠原一編 (2012), 『討議デモクラシーの挑戦 ミニ・パブリックスが拓く新しい政治』岩波書店.
- 堀雅晴 (2010), 「民主的ガバナンス・ネットワーク論 Eva Sorensen & Jacob Torfig のマルチ理論アプローチの場合」『立命館法学』5/6: 1194-1286.

第5章 「新しい公共」の構造転換とコミュニティ・アクター

1 「新しい公共」と補完性の原理

1-1 コア、ペリフェリーと補完性の原理

2009年9月、戦後はじめて選挙によって実現した政権交代を契機として、「新しい公共」をめぐる討議が活発におこなわれてきた。だが、民主党政権は、みずからの統治能力不足を露呈して、腰砕けになってしまい、2012年12月、ふたたび自民政権が復活することになった。「新しい公共」をめぐる議論は、国家と市民社会との関係性の枠組みをなす公共性・公共圏のあり方に変更をもたらしていこうとする試みである。そもそも、「新しい公共」ということばは、自民政権に時代にいわれはじめたものである。したがって、自民党政権に復帰しまえば、「新しい公共」についてはもう論じる必要はないということにはならない。

「新しい公共」ということばには、社会システムや政治システムの機能不全を脱していくための新たな資源動員をめざす動きや志向性という意味が込められている。それは、とりもなおさず、それぞれの社会的なアクターがそれまで抱えてきた集合的アイデンティティを構築しなおしていくということにつながっていくのである。このような言い方をすると、すぐに新しい社会運動の形成とか、ソーシャル・キャピタル（社会関係資本）の資源動員とか、公民パートナーシップ（PPP）の構築とかを思い浮かべがちだろうが、もちろん、それだけにはとどまらない。どのような政治システムにも、コアの部分、サブコアの部分、ペリフェリーの部分があるが、いま「新しい公共」ということばで語られているのは、かつてのような中心と周縁、センターとペリフェリー、中央と地方との単純な二項対立の図式ではない。

かつては、コアの部分が「公共」、すなわち公共性や公共圏を独占し、その決定をサブコアやペリフェリーをなす部分に押しつけていき、その結果として、双方のあいだに大きなクリービッジが生じて、二項対立が深まっていくというのが常態だった。中央政府と地方政府という公共セクターをかたちづくっている行政についていえば、コアである中央省庁がサブコアである都道府県に決定を押しつけ、サブコアである都道府県がペリフェリーをなす市町村に決定を押しつけるという縦の関係性が、それだった。だが、「新しい公共」ということばで語られているのは、双方がクリービッジを埋めていく歩みよりを示すことによって、三つの部分の相互補完性のあり方を変えていこうということなのである。

補完性というと、これまでは中央政府にたいする地方政府の補完性、地方政府にたいする地域住民の補完性といった一方的なものとしてとらえられがちだった。ぎゃくいえば、補完性の原理は、トップダウンの政治システムやハイアラーキーにたいする下支えという意味合いでしか考えられてこなかった。しかしながら、いま、「新しい公共」ということばを用いて補完性の原理をとらえなおそうとすると、コアの部分となす中央政府のあり方そのものもまた、見直しの対象になるという考え方に変わってきているのである。

だが、わが国の場合、この「新しい公共」という考え方は、ペリフェリーからのボトムアップによって自発的に、すなわちボランタリーに生まれてきたものではなく、むしろ政治システムのコアの部分によって「上から」提案されたものである。その意味においては、ぎゃくに、わが国の狭義の意味での市民社会がいまだ未成熟であるという確証がえられるということになる。ともあれ、この提案には、コアの部分とサブコアやペリフェリーの部分との相互補完性の構造を変えていこうという志向性が示されているといえるだろう。

3.11 の東日本大震災の発生によって、当面のあいだは国家と中央政府への依存度が増していかざるをえないが、国家と中央政府が地方政府や市民社会にできるだけ介入しないで公共マネジメントをおこなっていくという考え方を必要はなにもない。民主党政権がキャッチフレーズとして掲げた「地域主権」という曖昧なことばは変更すべきだろう。だが、地方分権を推進していくロードマップを変更する必要はまったくない。震災の復興計画、原発の見直しについても、地方自治体がその推進主体として互いに連携をとりあい、広域連合を形成して関与し、中央政府の復興庁とのあいだで政府間連携によるジョイントアップ・ガバナンス、すなわち連携ガバナンスとして遂行していくべきなのである。

「地域主権」ということばは、1990年代はじめに唱えられた「地方主権」をややマイルドに表現しようとしたものである。だが、分権化されたあとの自治体自治（団体自治）とコミュニティにおける住民自治との二元的な枠組みを大枠として示そうとしているだけなのか、それとも、もっとふみこんで、地域協議会をはじめ、コミュニティ組織やNPO/NGOにある程度の権限を移譲する枠組みとして、諮問権、提案権、同意権、決定権について法制度化し、制度的保障をおこなっていく地域内分権を含めた目標設定をおこなおうとしているのかははっきりしない。その点からすれば、「地域主権」ということばを曖昧なまま一人歩きさせておくのではなく、「地方分権」という表現に包み込んだほうがいいたらう。

もっとも、自治体自治（団体自治）に住民自治を従属させてしまう考え方が、専門家のあいだでも根強く残っている。このプリンシパル（本人）－エージェント（代理人）関係の「民主主義の赤字」を解消し、両者を切り分けたうえで、相互補完関係をつくりあげ、本来の意味における補完性の原則を実現していくという発想に転換することが先にこななければならない。というのは、あくまでも住民自治のほうがプリンシパルで、自治体自治（団体自治）は、エージェントの位置にあるのだからである。住民自治を自治体自治（団体自治）に溶け込ませてしまうわけにはいかないのである。

たとえば、地方議会改革にしても、議会基本条例の制定という制度論的な目標設定のみにとどまらず、さらに一步ふみだして、傍聴権だけではなく、アメリカなどで実現されているような提案権についても、プリンシパルである地域住民＝市民に認めていくべきだろう。なぜならば、このことが、住民自治と自治体自治（団体自治）を結びつけ、「民主主義の赤字」を解消していくための重要な媒介の一つになるものだからである。

また、都道府県と市町村とのあいだの地方政府どうしの政府間関係についても、前者が主で、後者を従とする関係性は、その解消を目標の一つに掲げていたはずの広域合併後も

まったく変わらないまま保ちつづけられている。ここにも、「民主主義の赤字」が存在している。都道府県と市町村という自治体間の二層制によるプリンシパル・エージェント関係も、大幅に改善していかなければならない課題の一つである。このように、地方分権化が進みつつある現状において、なおも多くの課題が山積みになっているのである。

1-2 アジェンダ・セッティング

本章では、「新しい公共」の概念がどのように導きだされてきたのか、その流れをふまえたうえで、そのガバナンスの担い手となるアクターについて考えていくことにしたい。

ただ抽象的に「新しい公共」をつくりあげていくと唱えるだけでは、なんの成果もえられない。まず、行政サービスをおこなうアクターとしての中央政府と地方政府が、他のアクターとのコー・ガバナンス（協治）をおこなうことができるシステムへと構造転換していくことが問われる。とくに、中央政府のコアの部分をなす中央省庁の再編成が必要であるということがふたたび問われていくだろう。そこで、上からの「新しい公共」の形成が、「政府の再発見」としてこれまで実行されてきたのかという点について検証してみることが、本章における一つ目の課題となる。

つぎに、ボトムアップのかたちで「新しい公共」に関与していく新しいアクターの位置づけが課題となる。かつて、アダム・スミスが「商業社会」ととらえた広義の市民社会から、市場と企業の営利活動をのぞいた部分、すなわち狭義の意味での市民社会における町内会・自治会というコミュニティ組織（CBO）と、NPOやNGOなど非営利のボランティア（自発的な）組織との関係性について検討していく。行政と地域住民のコミュニティ組織との関係性、そしてコミュニティにおける協働・連携のあり方が問題となる。そのため、基礎自治体の広域合併にともなう「地域自治区」や「地域協議会」と関連づけて、コミュニティ組織としての町内会・自治会がボトムアップのアドボカシー（政策提言）機能を遂行することができるのかどうかについて吟味することが、本章における二つ目の課題となる。

2 「新しい公共」への流れ、「ガバメントからコー・ガバナンスへ」

2-1 地方分権改革と「新しい公共」の提案

1990年11月、(社)行革国民会議の地方分権研究会は、同年4月に提出された国の第2次行革審答申、『「地方の時代」の新展開』に対抗するかたちで、「地方主権の提唱」を公にした。このなかで、地方分権化について、つぎのような理念が語られていた。

「地方分権の問題とは、単に国の権限の一部を地方に移すといった権限争いの問題ではない。地方自治、住民自治を基本に据えて、今後の日本の政治・行政システムをいかに民主的かつ公平公正なものにしていくかという問題である。……今後地方分権を大きく前進させるためには、地方『分権』ではなく、地方『主権』という考え方を打ち出す必要がある。『分権』というと、あたかも国に属している権限を地方に分与する意味にとらえられる

おそれがある。地方（むしろ地方の住民）には、自分たちの問題を自分たちで解決する権利と義務がもともと存在している、すなわち『地方主権』が存在していることを強く打ち出す必要がある。……地方主権を今日提唱するのは、これまでの中央集権的、画一的な行政・政治を改め、地方ごとに異なったニーズに柔軟に対応できるシステムが必要であるからである」。

そのうえで、「地方主権」を明確なかたちで示すためには、将来的に「連邦制」に移行すべきであると宣言する。そのためには、(1) 地方自治法を「地方主権基本法」に改め、国の権限の一部を地方自治体に委ねる地方分権にとどまるのではなく、文字どおりの「地方主権」を確立していくこと、また、(2) 税源配分についても、地方交付税や補助金を廃止し、基準財政需要や補助単価といった考え方そのものを根本的に見直して、国と地方のあいだで共同税を設けるべきであること、この2点が強調されている。

地方自治体が自主財源を確保し、財政面でのフリーハンドを保証しなければならないとする裏側には、地方の財源不足を交付税の配分によってそのつど補填する旧来の制度のままでは、財政の合理化と健全化を実現するために努力していくインセンティブが働かないために放漫財政に陥ってきた、それまでの苦い経験にたいする反省があった。

国と地方の共同税の税率については、国と地方の代表によって構成する行政委員会（根拠法：国家組織法第3条）で協議・決定し、国会で議決するものとされている。この共同税の配分対象は、県、将来的には州とされており、また、県と市町村、市町村間という県内内部の配分については、県内部で決定すべきものとされている。

連邦制の構想は、当時島根県知事だった恒松治・行革国民会議代表の強いリーダーシップによるものであり、1969年の関西経済連合会の「地方制度の根本的改革に関する意見」や1970年の日本商工会議所の「道州制で新しい国づくりを」といった提案にはじまる道州制の構想にたいして、地方の国からの自立を求めていくものだった（恒松 1993）。さらに、古川俊一もまた、「究極の地方分権とは、連邦制である」とし、基礎自治体である市からなる共同体としての州が主権をもつべきことを強調した（古川 1993）。

しかしながら、連邦制にもとづく地方主権の実現という構想はしりぞけられ、「地方主権」ではなく、「地方分権」として、また連邦制ではなく、道州制として、地方分権化が進められていくことになった。1998年5月、4次にわたる地方分権推進委員会の勧告を承けて、中央省庁改革とパートナーをおこなうかたちで、「地方分権推進計画」が閣議決定され、地方分権化の方向性が確定された。そして、2000年4月、地方分権一括法が施行され、機関委任事務の廃止、自治事務への移行がおこなわれ、地方分権化が本格的に開始されていくことになった。けれども、機関委任事務をマイナー・チェンジしただけの法定受託事務が新たに設けられたことは、中央－地方の政府間関係を対等な関係と位置づける地方分権一括法の趣旨からすれば、政府間関係をプリンシパル－エージェント関係にとどめてしまうという点で問題を残すことになった。

ところで、2008年3月、福田康夫政権の下で発足した道州制ビジョン懇談会では、その

中間報告のなかで、新しい国のかたちとして分権型国家と道州制の導入については従来とおなじように是認されているものの、それまでとは異なって、「地域主権型道州制」という理念が掲げられ、国の役割を限定し、「地域主権」として制度設計がなされていくべきだとする枠組みがあきらかにされた。つまり、2009年9月に、戦後始めて選挙によって政権交代が実現し、鳩山民主党政権が発足したが、それ以前の自民政権時代において、すでに「地域主権」という方向づけがおこなわれていたわけである。

このように、「地域主権」というアンブレラ・タームは、民主党がマニフェスト（政権公約）に掲げたことによってはじめてもたらされた理念のように受けとれがちである。しかし、実際には、自民政権時代に生みだされ、それを民主党政権が引き継いだものにすぎなかったのである。それにしても、「地域主権」というタームがもつ意味合いは曖昧なものである。おそらく、「地方分権」というタームがもつばら地方自治体への権限移譲をイメージさせるものであるのにたいして、かつて行革国民会議が唱えた「地方主権」との連動をイメージさせることによって、地方の自立というイメージを強めようとする意図が働いたものと推測される。

ところで、「新しい公共」というタームは、2000年1月、当時の小渕恵三首相に提出された『「21世紀日本の構想」懇談会報告書』のなかで、「新たな公」という表現で最初に用いられたものである。総理府（現内閣府）におかれたこの懇談会では、20世紀から21世紀に転換するミレニアムにあたって、世界のなかで日本の進むべき今後の方向性や、日本社会はどうあるべきなのかをめぐって、「日本のフロンティアは日本のなかにある」というテーマのもと、約10か月にわたってさまざまな分野について議論がおこなわれた。

この報告書では、「個の確立と新しい公の創出」、「パートナーリズムからの脱却」、「政策決定プロセスの見直し—アカウンタビリティの確立」、「統治からガバナンス（協治）へ」、「ガバナンス（協治）を築く」、「『官』の統治から自治的統治へ」、「地域は自治で自立する」、「社会のガバナンスを担う主体」、「非営利民間セクターを立ちあげる」といった、コアの部分とサブコア—ペリフェリーの部分との構造転換をめぐる大きな議論の枠組みが示された。これらは、具体的な政策として実行に移されたものは多くはなかった。けれども、たとえば18歳から投票権を付与すべきであるといったように、政治システムの枠組みを大きく変えていく方向性をめぐるアジェンダが設定され、議論が深められていった。したがって、将来に向けての政治・社会システムの方向づけを探っていくという意味において、とても重要なものだったといえるだろう。

このなかで、「新しい公共」については、「『お上』や『官』に一方向的に決められ、強いられてきた従来の『公共』や『公益』と称するものではない。それは、個人を基盤に力を合わせて共に生み出す新たな公である。自分の所属する場にとらわれず、自分の意思で、意識的に社会に関わり合うことで新たに創出されてくる公である。多様な他者の存在を許し、思いやり、他者も支える公である。同時に、合意が形成された場合には、自分がしたがうべき公でもある」と述べられている。

この文面では、中央政府と官僚制によるトップダウンではなく、一人ひとりの個人が意識的に社会のガバナンスに関わりあうレベルからのボトムアップによって、公共性や公益が支えられるということが強調されている。つまり、公共セクター（行政）が公共性や公共圏の中核を担い、広義の意味での市民社会をかたちづくる民間セクター（企業、NPO、コミュニティ組織）が補完するというこれまでの縦の関係から、水平的な横の関係としてパートナーシップをつくりあげていくことによって、ガバナンスに関与していくところに相互補完性の意義があるということの意味しているのとらえることができるのである。

ところが、この報告書では「統治からガバナンス（協治）へ」という表現が用いられているために、ガバナンスということばがもつ意味がはなはだ曖昧になってしまっている。そこで、この曖昧さを解消するためには、「ガバメント（政府）によるガバナンス（統治）から、それ以外のセクターをふくめたコー・ガバナンス（協治）へ」というように変更しなければならないだろう（山本 2008a）。

こう考えることで、これまでのように行政、とくに地方自治体が本来業務である行政サービスだけでなく、公営企業（公共交通、ガス事業など）といった公共サービス全般の提供もおこなうのはもはや限界であり、企業、NPO、コミュニティ組織などの多様なアクターと協働して公共サービスや社会サービスを提供するシステムを新たにつくりあげていくことが、コー・ガバナンス（協治）の課題となるということ、これが「新しい公共」の意味なのだと思えるようになるわけである。行政、企業、NPOなどの多様なアクターが参画し、協働する新しいシステムをつくりあげていくことこそ、「新しい公共」が意味するものであるということを確認しておこう。

2-2 市場原理主義と小泉構造改革

わが国は、1990年代はじめにバブル経済が崩壊したあと、右肩下がりの経済へと変化していかざるをえない状況のなかで、「空白の10年」、さらには「空白の20年」といわれる低迷期がつづいた。その間に、国家の財政危機と金融危機の両方を同時進行のかたちで経験した。そのため、1950年代以来保ちつづけられてきたケインズ＝ベバリッジ型の福祉国家、すなわち給付国家としての「大きな政府」を維持することがまったく不可能になってしまい、否応なしに「小さな政府」を志向せざるをえなくなった。

いま、わが国において国家と市民社会の枠組みの構造転換が「新しい公共」をめぐる問題として論議の対象になっているのは、まずもって、福祉国家＝給付国家が崩壊した、その反照という意味合いにおいてなのである。これは、これまで第2の税金といわれ、典型的な世代間扶助の制度として維持されてきた年金、さらには高齢者医療保険など、福祉や給付の制度そのものの根幹が揺らいでいるという事態は、わが国における福祉国家＝給付国家が崩壊してしまっているという現実をもたらした深刻な状況の氷山の一角にすぎない。

それにたいして、占領期をふくめて戦後一貫して保ちつづけられてきた、行政国家＝介入主義的な規制国家としての「大きな政府」のほうはどうだろうか。1998年に橋本行革と

して決定された中央省庁再編は、内閣府＝かじ取り機能、他省庁＝執行機能というように中央政府ハイアラーキー内部における権限と機能のプライオリティを変更し、内閣と官僚制の位置づけをウェーバー型に転換することをめざすものだった。これは、アメリカのクリントン政権においてアドバイザーを務めたデヴィッド・オズボーンらが提唱した“steering”と“rowing”の機能分化による「政府の再発見」(reinventing government) (Osborne and Gaebler 2002) など、ハイ・パフォーマンスの行政への転換を図っていくための政府の構造転換という流れとパラレルなものだった。

けれども、2001年1月に、地方分権化とのバーターによって、中央省庁改革として施行されたこの再編は、各省庁の激しい抵抗にあった結果、いかにもとってつけたような旧省庁の組み合わせになってしまった。(1) 肥大化し、複雑なものになってしまった中央省庁の組織と機能の見直しをおこない、類似する機能を集約化していくこと、(2) 公共サービスをおこなう業務執行の部分については、民間の企業にアウトソーシングし、地方自治体に権限を移譲することによって、市場や地方、地域社会の活性化を図ること、(3) 中央省庁のスリム化と効率化を図ることによって、財政的な負担を軽減し、「大きな政府」から「小さな政府」に転換すること、こうした当初の目標は、大きく後退し、大幅な変更を余儀なくされてしまった。

とくに、内閣機能の強化によって中央政府の機能を政策立案に重点化し、中央省庁という官僚制を政策遂行のためのマシーンとして機能させていく「政府の再発見」をおこなうためには、省庁の組み合わせはもちろんのこと、局課レベルまで集約化を図り、縦割り行政を一掃するフルモデル・チェンジをおこなわなければならないはずだった。だが、結果は、たんなる省庁の寄せ集めと看板のかけ替え、現業・サービス部門の独立行政法人化、員数合わせのための公務員の定数削減、そして企業会計方式の導入といった、文字どおりマイナー・チェンジとしかいいようのないものに終わってしまった。しかも、それぞれの省庁内には、旧省庁間の「民族問題」とさえいわれるような縦割り構造が残されたままになっており、省庁が一体となって政策立案と政策遂行をおこなっていくことを妨げる大きな阻害要因となっている。官庁セクショナリズムは、まさに健在なまま、いまでも存続しているのである(今村 2006)。

企業会計方式の導入を本格的におこなうのであれば、同時に、一般会計のほぼ3倍にもなる特別会計についても、年金加入者からの保険料が相当な部分を占める厚生保険特会などをのぞいて、道路整備特別財源のように廃止するか、あるいは一般財源化を図っていく必要がある。かつて31あった特別会計は、整理廃統合され、2011年には18に減ったものの、復興庁の震災復興特会が新たに設けられたために、2012年現在では19の特会が存在しており、一般財源化にはほど遠い状況にある。とくに、区分経理特会のうち、特定財源をいったん一般歳入に組み入れ、そのうえで、一般歳出から必要額を特会会計の歳出に充当して経理する、エネルギー需給勘定(燃料安定供給対策：経産省、エネルギー需給構造高度化対策：環境省)や電源開発促進勘定(電源立地対策：経産省、電源利用対策：文

科省) など類似するものについては、やろうと思えばすぐにでも一般財源化できるものなのである。

官庁セクショナリズムという壁については、ICT をフルに活用した電子政府や電子自治体の進捗がどのような現状にあるのかを考えてみるとよくわかる。1980 年代のニューメディア構想にはじまり、1990 年代はじめにアメリカのクリントン政権の副大統領、アル・ゴアを中心に推進された「情報スーパー・ハイウェイ構想」(NII 構想) の日本版である JII 構想をへて現在に至るまで、ICT 分野を所掌する省庁は、総務省、経産省、農水省、国交省、文科省という 5 省庁による縦割り行政が維持されたままになっており、ばらばらにモデル事業がおこなわれている。そのため、アジアにおいても、韓国やシンガポールに比べてかなり遅れをとってしまっている。国連の電子政府の開発度格づけデータベースの 2010 年版では、韓国がトップで、日本は 17 位であり、シンガポールやバーレーンにもかなり差をつけられている。また、早稲田大学電子政府・自治体研究所の 2012 年度の格付では、アメリカとシンガポールが 1 位、韓国が 3 位、日本は 8 位だった。

総務省は、「e-Japan 戦略」から「e-Japan 戦略 II」へ、さらに「u-Japan 構想」(2006.9) へ、そして「グローバル時代における ICT 政策に関するタスクフォース」(2009.10) への転換を試みてきた。経済産業省も、「情報大航海プロジェクト」(2005.12) を推進してきた。しかし、最高決裁権者である首相の強力なリーダーシップによって、省庁の情報関連部局を統合し、「情報行政推進省」といったような省庁を新たに創設して、ばらばらなシステム構築をやめて中央-地方の電子政府の一体化を図り、ユーザビリティを高めていかないと、アジアにおいてさえおいてきぼりをくらってしまう可能性がある。ちなみに、韓国では、情報関連を所掌する中央省庁が、「行政自治部」(電子政府担当) と「情報通信部」(電気通信担当、民間担当) にわかれていたが、2008 年に電子政府と情報政策を一体として担当する「行政安全部」(Ministry of Public Administration and Security) として統合された。

ともあれ、「新しい公共」をめぐる討議は、国家が外交、防衛、治安・警察、通貨、裁判、公衆衛生、災害対策・救助などの純粋公共財を所掌する分野以外はすべて分権化し、中央省庁の再度の再編をふくめて中央政府のあり方を全面的に見直すと同時に、権限も、財源も、かなりの程度において地方に移譲する地方分権化を推進していく、さらには、地方支分部局と都道府県とを合併したうえで道州制を実現していくという理念的なレベルにまで話がおよぶ機会を提供してくれるはずだった。

だが、2001 年 4 月、「自民党をぶっこわす」という過激な言辞をひっさげて登場し、劇場型政治を展開することによって国民大衆の圧倒的な人気を獲得した小泉純一郎首相の政治手法は、ポピュリズムを基盤としたものであり、これらの問題に真正面から取り組む姿勢を示すものではなかった。マスコミ、とくにテレビを利用することによって大衆を惹きつける劇場型政治は、善玉悪玉の単純な二元論による大衆操作の賜物だった。そして、このポピュリズム政治は、アドホックなものという意味において、もののみごとに成功した(大嶽 2003; 大嶽 2006; 内山 2007)。自民党の党内においては、かつての田中派-竹下

派の系譜につらなる派閥勢力をもくろみどおりに分断、解体し、角福戦争以来の長年にわたる怨念の派閥抗争に決着をつけてみせた。そして、郵政民営化をめぐる衆議院選挙では、参議院における法案の否決を理由に衆議院を解散し、自民党内の民営化反対派にたいして刺客を送るなど、かつて自民党では思いもよらなかった、奇策ともいべき選挙手法をとることによって圧勝し、衆議院の3分の2以上の議席を確保する結果をもたらした。

けれども、「構造改革なくして財政再建なし」と小泉首相みずからが絶叫調に宣言した構造改革については、公務員制度改革の員数合わせとして郵政民営化（日本郵政公社から日本郵政株式会社へ）、中央省庁の下部機関や国立大学の独立行政法人化（原則として国立大学法人もこれにふくまれる）をおこない、さらに日本道路公団など特殊法人の民営化や組み替えを実現しただけに終わった。地方分権化の推進にとって重要な補助金の一般財源化をふくむ三位一体改革は、あとでもふれるように「幻の改革」に終わった。

小泉構造改革が多少なりとも評価できるとすれば、特殊法人の整理廃統合をおこなったことである。2012年10月1日現在で、特殊法人の数は、日本郵政株式会社など特殊会社をふくめて、事業団1（日本私立学校振興・共済事業団）、公庫1（沖縄振興開発金融公庫：2014年以降に日本政策金融公庫に統合の予定）、特殊会社26（NTT、日本郵政、日本政策金融公庫など）、その他5（NHK、放送大学学園、日本中央競馬会、日本年金機構、沖縄科学技術大学院大学学園）の計33にまで減少した。

だが、小泉政権のアジェンダには、「政府の再発見」をおこない、さらに中央省庁の再編に手を染める必要があるなどという項目は、まったく入っていなかった。橋本行革を引き継いで、官僚制の強固な岩盤を掘崩して再編を断行するといった考えは、小泉首相にはなかった。そのため、中央省庁改革は、文字どおり未完のまま、現在まで放置されている。そして、省益の実現を最大の獲得目標とする一方で、政策過程すべてを代行していく「官僚内閣制」（飯尾 2007）が、無傷のままに残される結果になっている。鳩山由紀夫民主党政権は、国家戦略局構想を公にして政治主導を掲げ、事務次官会議を廃止するなどの大改革に乗りだす姿勢をみせたが、沖縄の基地移転問題でつまづいて挫折し、それにつづく菅直人、野田佳彦民主党政権は、主要省庁のいいなりになる、もとの「官僚内閣制」へと退行してしまった。

一方、「民間にできることは民間に」と強調した小泉首相の基本的な発想は、ネオリベリズムの市場原理主義にもとづくものだった。周知のように、1980年代のサッチャリズム、レーガノミックス、中曽根行革が志向したのは、公共セクターの民営化であり、イギリスでは電話、ガス、空港、航空、水道などの国有企業の民営化がおこなわれた。わが国では、かつて3公社5現業といわれたもののうち、国鉄、電電公社、専売公社の3公社は、それぞれJR、NTT、JTとして民営化された。だが、これまで完全に民営化されたのは、JR東日本、JR東海、JR西日本だけであり、あとは特殊会社としての特殊法人のままにとどまっている。それにたいして、5現業のほうは、小泉政権下において、（株）日本郵政、（独法）国立印刷局、（独法）造幣局、（株）日本アルコール産業に改組されたが、独立行政法人以

外の二つは、特殊会社として特殊法人のままにとどまっている。また、国有林野事業は、特別会計による事業として残されており、2010年10月、民主党政権の行政刷新会議による事業仕分けの結果、一部廃止、一般会計化が望ましいという結論がだされたが、まったく手つかずのままになっている。

このように、小泉構造改革においては、1980年代のネオリベリズムの新保守主義とおなじように、国有企業や公営企業の民営化がおこなわれると同時に、イギリスのエージェンシーになった独立行政法人化が行政制度改革のもう一つの政策的な柱とされた。しかし、この独立行政法人の実態は、中央省庁の「外郭団体の外郭化」にとどまったといわざるをえないのである。

2-3 小泉構造改革の負のスパイラルと財政投融资制度の郵貯・簡保資金

2001年4月、小泉政権の発足にともなって、「聖域なき構造改革」が唱えられ、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針」、いわゆる「骨太の方針」では、(1)赤字国債の発行を30兆円以下に抑えること、(2)不良債権の抜本的な解決を図ること、(3)郵政民営化を促進していくことが具体的な施策として公にされた。そして、「地方にできることは地方に」というスローガンを掲げて、①国庫補助負担金の改革、②国から地方への税源移譲、③地方交付税の見直しを一体としておこなっていくことをめざす三位一体改革が開始された。こうして、地方自治体への権限の分権化とともに、財源の分権化をめぐる動きが本格化した。

けれども、バブル経済崩壊後の「空白の10年」がもたらした不安定な財政基盤の立て直しもままならないような状況のなかで、デフレからの脱却やプライマリー・バランスの黒字化といったことばが踊るだけで、国全体の抜本的な税制改革が俎上に乗せられ、国対地方の税収比率が5対5とされていくべきはずの税財源改革については、なんの進展ももたらされることはなかった。結局、所得税（国税）から住民税（地方税）へ3兆円弱の税源移譲がおこなわれただけで、国と地方の歳入の規模が6対4であるのにたいして、歳出の規模が4対6であるという比率は、三位一体改革以降も変わることなく保ちつづけている。

ところで、2006年2月、第28次地方制度調査会は、分権型社会の実現、都道府県の廃止を盛り込んだ『道州制のあり方に関する答申』を提出した。このなかで、地方税財政制度については、「……今後、道州の区域のあり方のほか、国からの事務移譲に伴う地方の財政需要の変化、道州と市町村のあいだの事務配分、市町村の規模等に応じた事務配分の特例のあり方などについて検討が進展するのに合わせて、具体的な財政需要や行政の効率化効果等をできるだけ正確に把握しながら、その内容を検討していく必要がある」という総論を表明するだけにとどめられた。

もちろん、地方税を中心とした財政構造の構築、地方自治体の財政運営の自主性と自立性、税源の大都市への偏在をめぐる地域間格差の是正についてもふれられているが、シャ

ウプ勧告による地方財政平衡交付金にはじまる地方交付税制度の抜本的な見直しにまでふみこんでいく視点が示されることはなかった。それにくわえて、2008年4月、地方分権改革推進法が3年間の時限立法として施行され、地方分権化、市町村合併、道州制の導入がトライアングル構造として、中央―地方の政府間関係を規定していくことになった。しかしながら、ここでもまた、国庫補助負担金、地方交付税、国―地方間の税源配分についての財政措置をおこなうべきであるとする三位一体改革の趣旨がくりかえされるにとどまり、具体的な施策が提示されることはなかった。

一方、2006年7月、小泉政権の末期に公表された「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2006」では、2011年度にはプライマリー・バランスの黒字化を実現するとされていた。だが、2009年6月、麻生太郎政権は、景気対策を優先してこれを放棄し、新たに「経済財政改革の基本方針2009：安心・活力・責任」を提起し、あらためて2019年までにプライマリー・バランスの黒字化を図るとして、またもや先送りした。小泉構造改革にはじまり、安倍、福田、麻生と首相が交代するたびに、プライマリー・バランスの黒字化を達成するとくりかえし強調されたものの、実際には財政出動によるマクロ経済政策を続けてきた結果、膨大な財政赤字を抱え込んでしまうという負のスパイラルから抜け出すことはできず、そのツケは、そのまま民主党政権へと先送りされていった。この「空白の20年」を象徴するものが、2009年版「骨太の方針」だったのである。

こうした負のスパイラルの連鎖は、小泉構造改革までさかのぼるものだった。小泉政権のもとでは、2003年までに赤字財政をすべて解消するとしていた橋本政権当時の公約が、いとも簡単に反故にされてしまった。赤字国債を濫発することによって、構造改革の財源を確保しようとしたからである。たとえば、郵政民営化の過程では、2001年度から2007年度までの7年間の期限つきで、郵貯と簡保に国債と財投債を引き受けさせる経過措置がとられた。もともと財政投融资制度は、旧大蔵省資金運用部が郵便貯金や年金積立金などを預託され、その預託された資金を特殊法人などに融資して運用するシステムだった。融資を受けた特殊法人は、高速道路、トンネル、橋梁、空港の建設など大型公共事業、中小企業の事業資金、住宅建設資金などに投資してきた。いわば、「土建国家日本」を支える金庫番の役割を果たしてきたわけである。

このシステムは、特殊法人などの財投事業が資金運用のニーズにあわせておこなわれるだけで、政策遂行上必要なものかどうかについてきちんと吟味し、評価することなく実行されてきたというところに大きな問題があった。つまり、公共事業ばらまきの温床になってきたのである。その原資となる郵貯や簡保も、政府信用保証のお墨付きによって資金調達ができるために、国債の濫発を誘い、その結果としての赤字財政の拡大につながってきた。さらに、財投事業は、あたかも紐つき財源であるかのように機能し、特殊法人や独立行政法人などが中央省庁の役人の天下りのための受け皿になってしまうという悪弊がつづいていくままに放置されてきた。

こうした事態を打開するということもあって、2001年4月に資金運用部が廃止され、預

託義務制度もまた廃止されて、財政融資資金に変更された。この財政融資資金のほとんどは、この資金のための特別会計からの繰入金であり、赤字国債（特例公債）や建設国債（4条公債）とおなじように、財投債の発行によって調達される。一方、特殊法人や独立行政法人は、国および政府の信用保証がつかない財投機関債という公募債券を発行して、金融市場から資金調達をおこなうことになった。この点にも、市場原理主義的な発想をかいまみることができる。特殊法人は、もともと赤字国債などの政府保証債から資金提供を受けて事業を継続し、組織を維持してきたものである。したがって、金融市場における公募債券として財投機関債を販売し、資金調達をおこなうといっても、実質は、政府による信用保証という裏書きがおこなわれた「準政府保証債」であるということになる。

このように、財投制度は、財投債と財投機関債という二本立てに変更されたわけである。ところが、国債や財投債を郵貯と簡保に引き受けさせるシステムについては、以前となんら変わるところはなかった。そして、2007年度までの年限付きの7年間で終わり、2008年度になっても、財政投融資計画も、財投機関債の発行予定も、それまでどおりに続行された。つまり、経過措置にすぎなかったものが、恒久的な措置にされてしまったのである。2012年度における財投計画の当初額は、17兆16,482億円であり、2013年度の予定額は、18兆3,896億円であるから、前年度比で4.2%も増額されている。2008年度においては、13兆9,000億円だったから、わずか5年間で5兆円近くも膨れあがったことになる。

しかも、この間に大きく変化したのは、財投債（財政投融資資金特別会計国債）をふくむ国債残高である。財務省の公式発表でも、国債・借入金残高と地方の債務残高の合計は、は、1988年度年末で約553兆円だったが、2003年度末では約692兆円、さらに、2008年度末では約770兆円に増加した。そして、2010年度末では約862兆円、2011年度末では903兆円、2012年度末では約940兆円にまで膨れあがった。この数字は、あくまでも公式発表であって、隠れ借金を入れれば、とうに1,200兆円は超えていると推定される。現在のわが国のGDPは、せいぜい470兆円程度にすぎない。したがって、2012年度末では、GDPの2.5倍以上の借金を背負っていることになる。また、2012年3月末日現在の総人口は1億2,666万人だから、1人当たりの借金は948万円ほどになってしまっているわけである。これは、一世代ではとても償還できる金額ではありえない。次世代、次々世代、さらにそのつぎの世代へと、何代にもわたって先送りされていかざるをえないことになる。

2008年9月のアメリカのサブプライム・ローンの破綻にはじまった世界金融危機の後遺症や、ギリシャのソブリン債危機によるヨーロッパの金融不安の影響をもろに受けて、わが国では、1990年代をつうじておこなわれたような公的資金の注入こそ実行されていないが、都市銀行をはじめ民間金融機関は、金利リスクの高まりとともに、取引対象となる国債の短期化をさらに急速に進めている。取引は、割引短期国債（6か月TB）や政府短期証券（60日FB）に集中しており、またそうせざるをえない事態に追い込まれている。民間金融機関は、なりふりかまわない貸しはがしどころか、徹底した貸し渋りをしている状態がつづいている。そのため、中小企業だけでなく、一部上場企業のなかにも倒産する会社

がでてきている。しかも、貸し渋りのおかげで、黒字倒産する中小企業もでてくる事態になっている。日銀もまた、円高回避のために為替介入を何度かおこなっているが、そのための元手となる短期国債をさらに大量に引き受けざるをえない状況にある。

一方、中長期国債については、あいかわらず郵貯と簡保が主な原資となっており、小泉政権の市場原理主義の目玉だった郵政民営化によって誕生した日本郵政株式会社という特殊会社が大量に抱え込んでいる。ヨーロッパ金融不安の影響によって、外国債も、外貨預金もまったく利益を生みださないどころか、元本の保証さえも危うい。したがって、預金者の志向は、0.1%の超低金利ではあっても、都市銀行などよりも、準政府保証がついている郵貯と簡保に向かう。その結果、郵貯や簡保の資金はだぶつき、だぶついた資金は、さらに財投債をふくめた国債へと向かわざるをえない。こうして、政府は、国債の元利償還費を支払うために、新たに国債を発行しなければならないという自転車操業の悪循環を無限にくりかえしていくことになる。しかも、わが国の国債の国際的な格づけもまた低下し、2011年8月のムーディーズの格付ではAa3であり、2012年5月のフィッチ・レーティングスの格付ではA+であり、かつての最高位のAAAの格付と比べてかなり引き下げられている。

2-4 税源移譲と水平的財政調整

これまでみてきたところからもわかるように、自民政権時代においても、また民主党政権になってからも、中央省庁再編をさらに進めながら、国と地方のあり方を見直して、地方分権化を図っていくという、中央政府と地方政府の両方におけるレジーム転換という意味で「政府の再発見」がおこなわれることは、一部の権限移譲をのぞけば、ほとんどなかったという結論が導かれる。

三位一体改革は、中央省庁間でおなじような事業が競合しあう省庁縦割り型のガバナンスの構造から、内閣府が舵取りをおこない、地方自治体を所掌する総務省をコントロール・タワーとする中央-地方の政府間ガバナンスの構造への転換を図ろうとしたものだった。だが、その試みは、まったくの挫折に終わってしまっているといわざるをえない。

ぎゃくに、三位一体改革が、個人所得税（国税）を削減し、個人住民税（地方税）の税収の増大をおこなうことで、地方自治体への税源移譲を実現しようという意図にもとづいておこなわれたのは事実である。けれども、国から地方への税源移譲の問題は、結果的には国の財政再建のための口実として利用されてしまい、国のコントロールを縮減し、地方自治体が権限の移譲においても、財源の移譲においても、ステイクホルダーとしてクレームをつけていくことができるガバナンスの構造を実現することはまったくできなかった。

三位一体改革の過程で、全国知事会、とくに改革派知事たちは、税源移譲と補助金をふくむ国庫支出金の削減とをバーターにしようと試みた。だが、この試みは失敗し、地方交付税の大幅削減という結果に終わった。2003年から2007年にかけて、補助金をふくめて約4.7兆円の国庫支出金が削減され、その見返りとして個人所得税から個人住民税に約3

兆円の税源移譲がおこなわれた。だが、地方交付税については、約 2.9 兆円も削減されたにもかかわらず、その埋め合わせとなる税源移譲はまったくおこなわれなかった。結果的には、それまで地方交付税や国庫支出金として国から移転されていた地方財源から、5 兆円あまりが消えた計算になる。

財源の分権化をめぐって、増田寛也・岩手県知事、片山善博・鳥取県知事、浅野史郎・宮城県知事など当時の改革派知事たちは奮闘したが、税源移譲と補助金をふくむ国庫支出金の削減とをバーターにしようとして失敗し、一般財源である地方交付税の大幅削減という結果に終わった。そのため、改革派知事たちは、多選が好ましくないということを理由にして身を引かざるをえなくなってしまった。

中央―地方の財政関係の改革が、地方の自立をうながしていく地方分権の推進を目的とするものである以上、国庫支出金と税源移譲を組み合わせるのではなく、国から地方への一般財源の移転としての地方交付税の削減をおこなう代わりに、地方の一般財源を拡充する税源移譲というシステム転換をおこなうべきなのである。国税である個人所得税を地方税である個人住民税に単純に振り替えるだけでは、地方自治体の一般財源を拡充していくことはできない。したがって、根本的な中央―地方の税制改革をおこなったうえで、税収の地域間格差を是正していく自治体間の水平的な財政調整制度を設けることが必要となる。

2008 年 11 月、全国知事会（地方交付税問題小委員会）は、「地方交付税復元充実等に関する提言」をおこなった。全国知事会は、三位一体改革で削減され、「基本方針 2006」によって固定化されてしまった地方歳出の水準を見直し、地方財政計画に財政需要の積み上げをおこなうことによって、地方交付税を充実確保することを求めた。地方財政を犠牲にしたプライマリー・バランスの改善は、本末転倒であり、税制の抜本的な改革、道路特定財源の一般財源化など、地方交付税を中心とした地方財政対策を確定するにあたっては、検討段階から十分な協議をおこなう場を設けるように要望した。

しかし、財務省サイドからすれば、地方交付税の動向が国の財政健全化の鍵を握っているものであり、そう簡単に全国知事会の要望を受け入れるわけにはいかない。地方交付税は、国税である所得税および酒税の 32%、法人税の 34%、消費税の 29.5%、たばこ税の 25% という法定定率によって算出される。だが、一般会計から交付税特別会計に繰り入れられる実際の額は、国―地方の貸借分を後年度に加算する法定加算、財源不足分を国と地方が折半して補填する特例加算を上乗せした額になる。三位一体改革の過程において、2003 年度から、それまでの地方交付税特別会計の借入による対応をやめて、特例加算を導入したことによって、財源不足を国と地方が折半して補填することになった。そのため、地方交付税が減額されることになった。すなわち、三位一体改革の過程においては、特例加算額を削減することによって地方交付税の総額抑制を図ることが、国の財政健全化をもたらす重要な課題であるとされた。そのため、この方針が固定化されてしまう結果になったのである。

たとえば、この特例加算は、2007年度と2008年度においては、個人所得税（国税）から個人住民税（地方税）へ税源移譲された効果もあり、地方の税収が伸びたため、国と地方の折半の対象となる財源不足が解消された。しかしながら、2009年度と2010年度においては、リーマン・ショックの後遺症もあり、国税、地方税ともに大幅に落ち込んでしまい、またしても、国と地方の折半の対象となる財源不足に陥ってしまった。2011年度については、国と地方の折半対象となる財源不足は、約14兆円に達し、地方財政の借入金残高は、地方税収の落ち込み、景気対策のための地方債の増発などによって、200兆円に膨れあがった。GDP比では、41.4%にもものぼることになった。ちなみに、2000年度末では、197兆円、GDP比では、37.4%となり、20年前の1991年度と比べて、じつに2.8倍になっている。この特例加算の常態化が、地方財政の悪化を慢性化させているのである。だが、これをすぐにやめてしまうことができないところに大きなディレンマがある。

国から地方への垂直的な財政調整の場合、財政破綻した地方自治体、財政再生団体のみに目がいきがちだが、こうした特例加算の常態化を解消する手立てを探らなければならないだろう。また、合併特例債にしても、地域再生事業債にしてもそうだが、返済費の一部を地方交付税で負担する地方交付税措置をとったために、三位一体改革で地方交付税の総額を圧縮したにもかかわらず、地方自治体の財源不足を地方債で埋め合わせし、あとで法定加算によって補填するという措置を、あいかわらずとらざるをえなくなっているのである。

合併特例債の場合には、事業費の95%を充当することができ、そのうちの70%を交付税措置で負担するというものだったが、結局は、借金の先送りにすぎない。2011年、野田民主党政権は、合併特例債について発行期限を5年間延長することを決定した。合併後10年の自治体の場合は、15年に発行期限が延長され、東日本大震災の被災地の自治体については、20年に発行期限が延長されることになった。こうした地方債の発行をめぐっては、2009年度までは地方財政再建促進特別措置法にもとづいて、起債制限比率が20%をこえると一部の起債が認められず、30%をこえると災害関係をのぞいた起債が認められないことになっていた。

2009年4月、この再建法に代えて自治体財政健全化法が施行され、実質赤字比率、連結赤字比率、実質公債費比率、将来負担比率の4つが健全化判断比率を超えると、財政健全化団体、財政再生団体に指定されてしまうことになった。ちなみに、実質公債費比率は、2006年に地方債の発行が許可制から協議制に移行したことにもなって、導入された財政指標である。それまで起債制限比率に反映されていなかった公営企業の公債費への一般会計繰出金、PFI事業や一部事務組合の公債費への負担金、債務負担行為による支出のうち公債費に準じるものなどが算入されることになった。この実質公債費比率が18%以上の地方自治体の場合には、地方債を発行するのに国の許可が必要になる。また、25%以上の場合には、独自におこなう一般事業の起債が制限され、早期健全化団体に指定されてしまい、財政健全化計画を策定しなければならない。

さらに、35%以上になると、国と共同の公共事業のための起債がまったく制限され、財政再生団体に指定されてしまう。そして、赤字比率と公債費率が財政再生基準を上まわれば、財政破綻とみなされ、財政再生計画を策定し、財政再生の努力をおこなわなければならない。もちろん、議会の議決と住民への周知が必要となる。取り組みが不十分な場合には、健全化の場合には、国および県が必要な勧告をおこなうことにとどめられるが、財政再生団体になってしまうと、国が予算や計画の変更などの措置を講じるよう勧告し、財政運営に関与することになる。

このように、国と地方自治体との垂直的な財政調整については、行政サービスにかかる財政需要と、税調達力としての課税力とのバランスが保たれていかなければならない。いうまでもなく、中央―地方の財政関係の改革は、地方の自立をうながしていく地方分権の推進を目的とするものである。そうであるならば、国庫支出金と税源移譲を組み合わせるのではなく、国から地方への一般財源の移転としての地方交付税の削減をおこなう代わりに、地方の一般財源を拡充する税源移譲というシステム構築がおこなわれなければならない。くりかえしになるが、国税である個人所得税を地方税である個人住民税に単純に振り替えるだけでは、地方自治体の一般財源を拡充していくことはできない。したがって、根本的な中央―地方の税制改革をおこなったうえで、税収の地域間格差を是正していく自治体間の水平的な財政調整制が必要となるのである。

いうまでもなく、地方税の税源は、人口と法人立地の程度によって決まってくる。したがって、東京をはじめ大都市に税源が集中してしまうのは避けられない。一方、歳出のほうは、地方自治体ごとに差がある。そのため、異なった地方・地域に住んでいる住民がおなじレベルのサービスを受けることができるよう、税負担について公平性が保たれなければならない。つぎに、行政サービスを受けるコストが高い自治体から低い自治体に住民や企業が自由に移転することになれば、効率性は向上することになる。企業の場合には、まさにコスト・パフォーマンスのよい地方自治体に立地することを選択できるだろうが、地域住民の場合には、そう簡単にはいかない。そこで、税源と税収の多い豊かな地方自治体と、そうではない自治体とのあいだで、水平的な財政調整が必要になるわけである。

地方財政の地域間格差については、(1) 法人事業税を地方税のまま残して、外形標準課税を完全実施する、また、(2) 法人住民税を国税に移管し、地方消費税をそれと同額にして代替する、そのうえで、(3) 個人住民税を10%の比例税率にするという施策を実行することによって、格差を縮めることができるという林宣嗣案がある（林 2008: 173）。

けれども、この林案のうちのどれも、人口と法人の偏在という独立変数を従属変数に変更することはできない。地方では、過疎化と少子化によって人口減少がよりいっそう加速し、さらに、法人の立地も激減している。人口も、法人も、ますます東京に一極集中しているからである。こうして、財源の地方分権化については、国から地方への財源の移管だけではなく、東京をはじめ大都市から地方への財政移転をどうするのかという、いわゆる地方対地方の水平的な「財源の段階補正」をめぐる大きな課題を積み残したままになって

いる。したがって、中央政府と地方政府の政府間関係のレベルにおいて「新しい公共」を構築するには、国と地方の抜本的な税制改革をめぐる「政府の再発見」が不可欠なのである。

2-5 「新しい公共空間」から「新しい公共」へ

すでにふれておいたように、「新しい公共」という概念は、民主党政権になってはじめて唱えられたものではない。自民政権の時代に、「新しい公共空間」論というかたちですでに提起されていたものを、マイナー・チェンジしたものである。地方分権推進委員会の最終報告（2001.6）をうけて、地方分権化に相応した地方行政組織を見直す作業の一環として提出されたのが、「新しい公共空間」という考え方だった。ただし、民主党政権の「新しい公共」論では、中曽根行革においても、小泉三位一体構造改革においても主要な柱とされてきた市場主導型の民間活力の活用をめぐるベクトルが大きく変化したことをふまえておくべきだろう。

たとえば、第27次地方制度調査会の『今後の地方自治制度のあり方に関する答申』（2003.11）では、(1) 中央-地方の政府間の補完性の原理について、基礎自治体を優先し、地方分権を進めていくこと、(2) 分権型社会においては、住民自治が重視されなければならないこと（地域自治組織の構想）、(3) 地域における住民サービスは、行政のみが提供するものではなく、住民やコミュニティ組織、NPO、民間セクターと協働・連携して「新しい公共空間」を形成していくべきだということが示されていた。

また、総務省の研究会報告書、『分権型社会における自治体経営の刷新戦略：新しい公共空間の形成を目指して』（2005.3）は、(1) 従来は行政がもっぱら公共サービスを提供するものと考えられてきたが、(2) 「公共」の範囲の拡大と行政の経営資源の限界により、行政が対応できるサービスの範囲にズレが生じ、かつ範囲が縮小したこと、(3) 行政が関わりをもちつつ、民間企業や住民が担うことにより、従来の行政のやり方では対応できなくなった領域や内容のサービスの提供が可能となること、そして、(4) 地域の多様な主体が新しい「公共」を担い、地域にふさわしい多様な公共サービスを提供する「新しい公共空間」が形成されること、こうした方向性が明らかにされた。

さらに、小泉政権で閣議決定された「地域再生基本方針」（2005.4.22）では、公民の適切な連携にもとづいて、地域の創意工夫を凝らした自主的で自立的な取り組みをおこない、NPOや自治会といった組織を再活用し、地域の企業、教育機関、公共団体などが、地域の重要な政策テーマに応じて連携すべきであるという提案がおこなわれた。

それにくわえて、地域活性化統合本部の「地方再生戦略」（2007.11.30）では、(1) 補完性の原則（地方自治体との連携の下、住民、NPO、企業が中心となって立案された効果的な計画にたいして国が支援する）、(2) 自立の原則（地域の資源や知恵を生かし、経済的・社会的な自律に向けた計画を支援する）、(3) 共生の原則（地方と都市とが交流・連携をつうじて支え合い、共生をめざす）、(4) 総合性の原則（各省庁の縦割りを排し、地域の創意

にもとづいた計画を総合的に支援する)、(5) 透明性の原則(支援の対象となる計画の策定、支援の継続、計画終了時の評価について、第三者の視点から客観的な基準にもとづいて実施する)というように、それぞれの原則が提示され、地域の知恵と工夫の競争のサポート・促進、補助金改革による自主裁量の尊重、成果主義的な改革、民間のノウハウと資金の活用が強調された。

このように、時系列にして並べてみた自民党政権下における「新しい公共空間」論のエキスをとりだすならば、つぎのようになるだろう。

- (1) これまでは、行政がもっぱら公共サービスを提供するものと考えられてきた。
- (2) だが、「公共」の範囲が拡大し、経営資源の限界により、行政が対応できる範囲が縮小した。
- (3) そのため、「公共」の範囲と行政により提供されるサービスの範囲に相当ズレが生じている。
- (4) そこで、行政が関わりをもちつつ、民間企業や住民が担うことによって、従来の行政のやり方では対応できなくなった領域や内容のサービス提供が可能となる。
- (5) その結果、地域の多様な主体が新しい「公共」を担うことにより、地域にふさわしい多様な公共サービスが提供される「新しい公共空間」が形成される。

したがって、これらを裏返しにしてみれば、つぎの三つの点がはっきりする。

- (1) 公共サービスについても、もっぱら公共セクターが担っていかなければならないわけではないこと。
- (2) 企業やNPOとの協働・連携のネットワークをつくりあげ、それにもとづいて公共サービスを提供していくべきであること。
- (3) ハイアラーキーが主で、ネットワークが従ではないこと、これらの点について、国家と政府のハイアラーキーの側が認めてかかっていること。

「新しい公共空間」論がこのような枠組みのものだとするならば、かつての多元的国家論とおなじように、ハイアラーキーとネットワークは機能的に対等だが、地方政府の行政ハイアラーキーが総合的な調整者の役割を果たすという機能分担を明確にしていると受けとめることができるわけである。

けれども、中央省庁の縦割り行政がまったく解消されず、あいかわらず省益の追求をおこなっていくことが最優先されるシステムの構造転換がおこなわれたわけではない。地方や地域の総意にもとづいた計画を総合的に支援するという点については、国からの補助事業として以外には、実行に着手される可能性はまったくない。また、計画終了時の第三者評価についても、客観的な基準にもとづいた透明性の高い政策評価をおこなっていくとされているが、国も地方も、公民の連携によって政策評価をおこなっていく第三者機関の枠組みをつくらうという動きはまったくない。その点では、民主党政権に期待がかけられたわけだが、国家戦略局構想の挫折を皮切りに、「官僚内閣制」へとずるずると退却してしまった。とりわけ、菅内閣から野田内閣へのバトンタッチは、かつての自民党政権時代と

おなじような「財務省内閣」の誕生を意味するものにすぎなかった。

ところで、民主党政権の『新しい公共』宣言(2010.6.4)では、こう謳われていた。『新しい公共』が作り出す社会は『支え合いと活気がある社会』である。すべての人に居場所と出番があり、みなが人に役立つ喜びを大切にする社会であるとともに、その中から、さまざまな新しいサービス市場が興り、活発な経済活動が展開され、その果実が社会に適正に戻ってくる事で、人々の生活が潤うという、よい循環の中で発展する社会である。したがって、「私たち国民、企業や NPO などの事業体、そして政府が協働することによって、日本社会に失われつつある新鮮な息吹を取り戻すこと、それが私たちの目指す『新しい公共』である」。

この「新しい公共」円卓会議の宣言をうけて発足した、「新しい公共」推進会議(2010.10.22)では、「官だけではなく、市民、NPO、企業などが積極的に公共的な財・サービスの提供主体となり、身近な分野において、共助の精神で活動する『新しい公共』を推進していくことが目的とされた。

これは、(1) 公共サービスについて、もっぱら公共セクターが担っていくべきものではないこと、(2) 「官」が独占してきた権力や資源を開いていくべきであること、(3) 企業や NPO との協働・連携のネットワークをつくり、それによって公共サービスを提供していくべきであることを提案したものである。さらに、(4) 「支え合いと活気のある社会」を、「相互信頼が高く、社会コストが低い、住民の幸せ度がたかいコミュニティ」の形成につなげていくということ、その目的としてつけくわえている。

すぐわかるように、前半の 3 項目は、自民政権のもとでの「新しい公共空間」の考え方とまったくおなじものである。ただし、4 項目だけは、自民党時代と異なって、NPO をふくめたソーシャル・ビジネスの事業体が、伝統的な地域組織やボランティア組織とともに、社会的リターンによって、社会に多様性をもたらす「新しい公共」の担い手であるという位置づけがあたえられている。「社会的リターン」というのは、円卓会議の宣言がいう「果実が社会に適正に戻ってくる」という意味である。その点では、自民政権時代と比べると、公益事業体としての NPO にたいする期待がはるかに大きくなったといえる。

したがって、「新しい公共」というのは、政府・行政、企業、NPO/NGO、コミュニティ組織という公-民-共の 3 セクターによるコー・ガバナンスの政策ネットワークを形成することを意味している。べつの言い方をすれば、「新しい公共」とは、公民パートナーシップ (PPP) の形成をめざすものだといえるわけである。PPP については、わが国では PFI 事業の焼き直し程度の認識しかないが、政策ネットワークの枠組みの主要なファクターとしてきちんとした位置づけをあたえていく必要があるだろう。そして、地方分権化時代における自治体行政もまた、公民パートナーシップ (PPP) によるコー・ガバナンスの政策ネットワークの形成を実行に移していくものでなければならない。その一つの政策課題が、NGO/NPO との関係の転換なのである。

3 「新しい公共」と分権型社会

3-1 公共サービスの新たな担い手

ところで、わが国において、市場と企業の民間営利セクターをのぞいた狭義の市民社会レベルから「新しい公共」をめぐる討議が本格化していく契機になったのは、1995年1月の阪神淡路大震災をきっかけにしたボランティア活動の盛り上がりだった。それにつづいて、単なるボランティア活動にとどまらず、NPOやNGOなどの非営利セクターに法人格をあたえ、狭義の市民社会の側からの、つまりは「下からの公共性」のボトムアップに期待しようではないかという志向性が生まれてきた。その結果、1998年12月にNPO法が施行され、法人格を取得した非営利セクターの活動が開始された。

もちろん、NPOやNGOにたいする行政からの公益活動の促進支援や公共サービスの委託などに後押しされるかたちではあったが、「新しい公共」をめぐる活動の機運がたかまったのは歓迎すべきことだった。しかしながら、それがはたして、『『あるものとしての公共』から『つくられるものとしての公共』へ』と思考をスライドさせれば、開かれたコミュニティを生み出す空間、人びとが相互に作用しあう行為の公共空間が浮かびあがってくる』（林2003: 9）といった、きわめて楽観的な見取り図を描くことができるようなものだったといえるのだろうか。

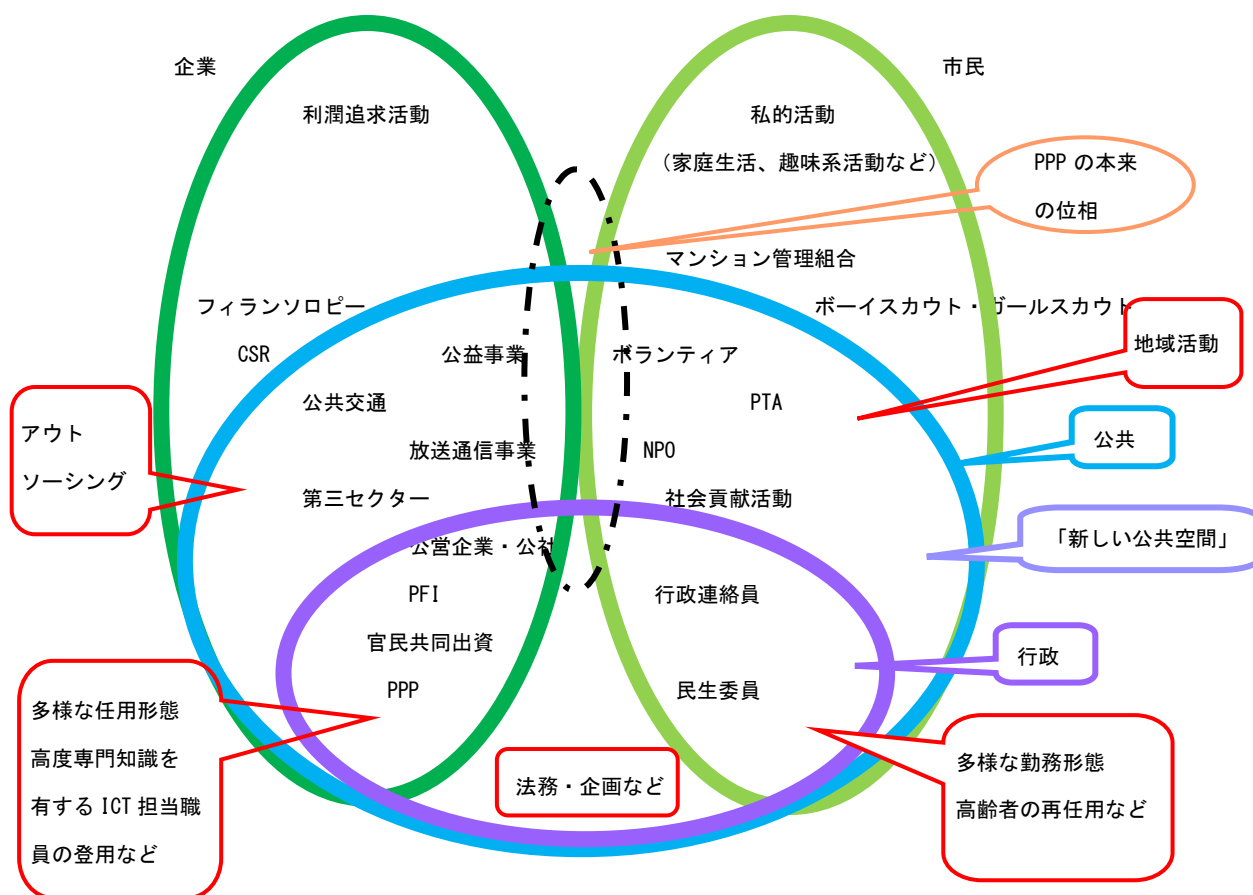
これまでみてきたようなネオリベリズムの市場原理主義に対抗しつつ、「新しい公共」の形成に寄与することができるようなアドボカシー（政策提言）機能を遂行していただくの力量を、コミュニティ組織（CBO）をふくめた非営利セクターが蓄えているといえるのだろうか。すくなくとも、狭義の市民社会の基盤となるコミュニティ（地域社会）やネーバーフッド（近隣社会）の現状において、林のような楽観的な見取り図にもとづいた事態が進行しているとはとてもいえないだろう。

さきにふれておいた総務省の報告書『分権型社会における自治体経営の刷新戦略』（2005.4.15）が描きだす「新しい公共空間」は、住民に身近な地方政府レベルにおいて形成され、行政、企業、市民の多元的な主体によって担われていくものと考えられている（図表1参照）。行政を中心に想定されている公共空間のなかで、左側の企業へのウィングにおいては、公営企業・公社、PFI、官民共同出資、PPPまでが「行政」の範囲内とされ、公益事業、公共交通、第三セクター、通信放送事業「公共」に入るとされている。フィランソロピーとCSR（企業の社会的責任）は、「公共」と利潤追求活動のフリンジのところに位置づけられる。それにたいして、右側の市民へのウィングにおいては、行政連絡員と民生委員が「行政」の範囲内とされ、ボランティア、NPO、社会貢献活動、PTAが「公共」に入るとされており、ボーイスカウト・ガールスカウト、マンション管理組合が、「公共」と私的活動のフリンジのところに位置づけられている。

これらについては、区別の根拠がなにも示されていないので、単なる例示としてうけとるほかはないが、公民パートナーシップ（PPP）を「行政」に入れてしまっているのは、PFI事業の焼き直し程度の認識しかないことを物語っている。くりかえしになるけれども、

PPP は、行政と企業、市民とを媒介するという意味で、この図の真ん中に位置づけられなければならないだろう。また、市民へのウィングに関しては、広い意味での地域住民による協働を示唆したいのだろうが、民生委員や行政連絡員を「行政」に入れてあるのも問題がある。たしかに、民生委員や行政連絡員は、条例によって市町村の非常勤特別職としてあつかわれているが、実際のところは地区から選ばれるボランティアなのだから、報告書の区分でいえば「公共」に入れるべきだろう。

(図表 1) 新しい公共空間の形成



出所：『分権型社会における自治体経営の刷新戦略』（p. 3 と p. 14 の図をまとめたもの、若干デフォルメしてある）（<http://www.soumu.go.jp/iken/kenkyu/050/> accessed on Sep. 20, 2012）

それはさておくとしても、つぎの点については大いに問題がある。この報告書では、「公共サービス」を、「生活するうえで必ず必要であるが、個人では解決・調達できないサービスをさすものとする」としている。そのうえで、「公共的サービス」を、「厳密な意味での『公共サービス』とまでは言い切れないが、個人での解決・調達にゆだねることも困難であるサービスを指すものとする」として区別しようと試みている。だが、すぐわかるよう

い、この区別にはまったく意味がない。それどころか、かえって混乱をまねいてしまう。むしろ、行政の本来業務である行政サービスと、本来業務からはずれるものをわけて考えたほうがいいだろう。そして、行政サービスと社会サービスが部分的にオーバーラップしながら、公共サービスという大きな集合に包括されているとすべきなのである。

3-2 公益法人制度と認定 NPO 法人制度

ところが、こうした公営企業による公益事業にたいして、財団法人や社団法人などからなる公益法人が、不特定多数の人びとの利益、すなわち「公益」を実現するためにおこなう収益事業や支援事業もまた、公益事業と呼ばれている。公益法人がおこなう支援事業というのは、たとえば、福祉財団が人びとの福祉の増進や向上を図るための研究者や大学の調査研究に助成金を提供する事業などをさしている。公益法人などがおこなう事業は、原則として「民間の公益事業」であり、行政がおこなう公営企業の公益事業とはまったく別個のものなのである（山本 2008b）。

しかし、こうした民間の非営利セクターに属する公益法人であるはずの財団法人や社団法人は、これまで主務官庁による認可制度にもとづいていたために、中央省庁や都道府県の役人の天下り先としてお手盛りで設立されるケースが数多くみられた。こうした行政委託型の公益法人、すなわち「丸投げタイプの第 3 者分配型法人」、「丸抱えタイプの補助金依存型法人」、「天下りタイプの役員報酬助成型法人」のいずれについても、廃止や縮小していくというのが、公益法人制度改革の大きな目的だった。

そこで、2006 年 5 月に、公益法人制度改革関連 3 法が制定され、2008 年 12 月に、法人の設立と公益性の認定を切り離した新公益法人制度が施行された。これにともなって、主務官庁による認可制は廃止され、準則主義（登記）によって法人格を取得できる「一般財団・社団法人」（中間法人も一般社団に移行した）と、国および都道府県が公益性を認定することによって設立される「公益財団・社団法人」に明確に区別されることになった。

そして、内閣府の審議会として公益認定等委員会が設置され、また、都道府県においては公益等認定審議会が設置され、公益性の有無を判定する制度が整えられた。これまで国の所管だった公益法人は、公益認定等委員会による公益認定を受けることになったが、各都道府県の認定等審議会は、2008 年 4 月に内閣府公益認定等委員会が作成した「公益認定等ガイドライン」にそくして、公益性の判定がおこなわれることになった。公益目的事業を本来事業とし、支出の 50%以上が公益目的事業である公益財団・社団法人については、非課税の税制優遇措置がほどこされることになった（公益認定法第 2 条）。

また、明治時代から 2008 年 11 月 30 日までのあいだに設立された公益法人は、2008 年 12 月 1 日から 2013 年 11 月 30 日までのあいだの暫定的な移行期間にかぎって、特例民法法人として存続していくことができるとされた。2013 年 12 月 1 日以降は、一般財団・社団法人か、公益財団・社団法人への移行登記をおこなわなかった特例民法法人は、自動的に解散されるということになった。かなりの数の特例民法法人が残ったが、公益法人だった

期間中に蓄えた公益事業のための財産を保持したまま一般社団・財団法人に移行することはできないため、多くの社団法人と財団法人が公益認定の申請を躊躇してしまっていたのである。それほど、今回の公益法人改革は、やっかいなものだったし、ぎゃくに、大転換だったということを意味しているといえるだろう。

公益法人制度を組み替えていくことは、国や都道府県が外郭団体として財団を設立し、天下り先として抱え込んできたこれまでの弊害を取りのぞいていくという意味においても重要である。同時に、税制の規制緩和によって、公益事業に参画しようという意欲をもった団体が NPO や NGO などの非営利セクターからもっと生まれてくること、非営利セクターの社会的企業 (social enterprise) 化が期待されるのである。「新しい公共」推進会議の提案では、NPO をふくめたソーシャル・ビジネスの事業体が、伝統的な地域組織やボランティア組織とともに、社会的リターンによって、社会に多様性をもたらす「新しい公共」の担い手であるという位置づけをあたえられた。「社会的リターン」というのは、円卓会議の宣言がいう「果実が社会に適正に戻ってくること」という意味である。したがって、自民党政権時代と比べると、NPO にたいする期待がはるかに大きくなったといえることができるだろう。

NPO 法人については、2003 年 5 月に NPO 法が改正・施行されたおりに、活動分野が 12 から 17 に拡大された。さらに、2012 年 4 月 1 日に施行された改正 NPO 法では、これまでの 17 分野以外に、観光の振興、農山漁村・中山間地域の振興、そして、都道府県と政令指定都市が条例で定める活動という三つの分野が、新たにくわえられることになった。これによって、都道府県と政令指定都市が、独自の判断でそれぞれの地域の特性を生かした NPO の活動分野をつくりだすことができるようになるわけだから、地方分権化という意味では、一歩前進したと評価することができるだろう。ぎゃくに、そのぶんだけ、その地方、地域の独自性を競うという意味で、県と政令市の独創性と力量が問われることになっていくだろう

NPO をめぐる制度改革は、地方分権化を後押しするかたちで進められている。その端的な例は、NPO 法人の認証事務が、内閣府から都道府県に移譲されたことである。これまで、複数県にまたがって活動をおこなう NPO についての認証は、内閣府の所掌事務とされてきた。ところが、2012 年 4 月 1 日に施行された改正 NPO 法では、主たる事務所のある都道府県が認証事務をおこなうことになった。それにくわえて、その活動が市域内に限定される NPO については、政令指定都市が認証事務をおこなうことになった。これは、国から地方への大きな権限の移譲を意味しており、地方分権化という視点からすれば一歩前進である。

また、2008 年の税制改正によって、国税庁が認定する認定 NPO 法人の要件が緩和され、認定有効期間が 2 年間から 5 年間に延長され、パブリック・サポート・テスト (PST) による寄付金控除の幅がさらに広がり、損金算入限度額も引き上げられた。2011 年 6 月には、国税庁による税制改正の一環として、ふたたび認定 NPO 法人の制度改革がおこなわれ

た(2012年4月1日施行)。今回の改正によって、認定NPO法人の所轄庁が、国税庁から、都道府県と政令指定都市に移されることになり、認定NPO法人の数は、これまでの265団体にくわえて、申請中のものをふくめて187団体となった。また、仮認定NPO法人の数も、申請中のものをふくめて137団体となった(2013年1月1日現在)。

認定NPO法人の税制控除制度の導入、パブリック・サポート・テスト(PST)基準の見直し、認定NPO法人の情報開示の徹底、仮認定NPO法人の新設、収益事業外支出にたいする損金算入措置、認定NPO法人にたいする寄付信託、認定NPO法人への寄附者にたいする税制優遇措置などが実現された。今回の税制改正にともない認定NPO法人の要件が緩和されたことによって、4万9,000弱あるNPO法人のうち、国税庁の所轄のもとでは認定NPO法人がわずか0.054%の265団体しか存在していないといった状態が大幅に改善され、事業型NPOが認定NPO法人になっていくことができる展望がでてきたのは、歓迎すべきことであるといえよう。

こうした認定NPO法人の制度改革とならんで、地方自治体(都道府県、市区町村)が独自に、個人住民税の寄附金税額控除の対象として条例で指定したNPO法人(条例指定NPO法人)については、PSTを受けなくともすむことになった。この点については、大いに注目すべきだろう。これまでは、国税庁が認定した認定NPO法人のうち、自治体が条例で指定したNPOにかぎって、個人住民税の寄附金税額控除の対象とされてきた。ところが、今回の税制改正の考え方を拡大して援用していくと、都道府県および市区町村が条例で指定すれば、認定NPO法人にかぎらず、一般のNPO法人についても、条例指定NPO法人になることができるわけである。したがって、これに寄付をおこなえば、個人住民税の寄附金税額控除の対象になるわけだから、寄付をする人たちも大幅に増えるだろうという期待も高まってくるということになる。だが、これは、まだ理屈のレベルにとどまる。

けれども、問題はまだある。それは、認定NPO法人のPSTの要件が、年間で3,000円以上の寄附者が100人いなければならないという絶対値による判定方式が導入されたことである。当該のNPOの総収入に占める寄附の割合が20%以上とする現行の判定方式と併用されて、どちらかを選択できることになった。ところが、問題なのは、「寄附者本人と生計を一にする者も含めて一人として数える」という絶対的な基準が設けられたことである。ことは税務処理に関わる問題だから、たとえば夫婦がそれぞれ3,000円を寄附したとしても、それぞれが生計をべつにし、別個に納税していなければ、100人のうちの2人と数えないというのはやむをえないことなのかもしれない。しかしながら、ふつうの家庭であれば、そのようなケースはほとんどない。寄付文化の広がりがあまりないわが国の場合には、要件が少しばかり緩和されたとはいえ、まだまだ高いハードルといわざるをえないだろう。

3-3 「コンパクト」と提案型協働事業

周知のように、既存の地方を問わず、政府の説明責任と透明性を確保する手法の一つとして、パブリック・コメント(PC)がある。だが、このやり方は、現代版目安箱ぐらいの

効果しか発揮していない。これを改めて、パブリック・インボルブメント（PI）までレベル・アップを図りたいところである。そのことと関連して、「新しい公共」推進会議の『政府と市民セクターとの関係のあり方等に関する報告』（2011.7）では、ボランティア・セクター（NPO に相当する）の役割を積極的に評価したイギリスの「コンパクト」（compact）という合意形成のやり方を導入しようという案が提案された。その事例として、2004年5月に作成され、同年8月に愛知県との共同声明のかたちで署名された「あいち協働ルールブック」があげられている。

「コンパクト」は、1998年にイギリスの労働党政権によって全国レベルとローカル・レベルで採用された公民パートナーシップの手法の一つである。ブレア政権は、「ベスト・バリュー」政策を推進していくために、その一環として、ボランティア・セクターとのパートナーシップを掲げた。「コンパクト」の内容は、(1) パートナーシップを基本的な理念とすること、(2) ボランティア・セクターを社会の本質的な要素と位置づけ、独立性と自立性を認めること、(3) 政府とボランティア・セクターの協議を継続的におこない、文書によって確認していくこと、(4) ボランティア・セクターが事業の計画段階から関与すること、(5) 政府が明確な基準のもとづいて資金提供をおこなうこと、(6) 政府とボランティア・セクターの両者がアカウンタビリティ（説明責任）を果たし、評価をおこなうことというものだった。

「コンパクト」は、文字どおり「協約」や「合意」という意味であって、法的な拘束力はなにもない。この点が、ボトルネックになった。もちろん、「ベスト・バリュー」政策の全国一律の成果指標があったとはいえ、「コンパクト」が遵守されているかどうかをチェックする基準も、システムも明確なものとして存在しなかった。そのため、政府からの資金提供、成果の評価についても曖昧なままに終始せざるをえなかった。

その結果、2004年に「コンパクト」の欠陥を補うために「チェンジアップ」政策が開始され、公共サービスの担い手としてのボランティア・セクターの再評価と全国的なサポート・システムがつくりあげられることになった。そして、2006年に内閣府にサード・セクター庁が設置された。さらに、同年11月、じつに400年ぶりに新チャリティ法が制定された。2010年5月に誕生したキャメロン・保守党連立政権においても、労働党政権の政策を引き継いで、「大きな社会」政策を掲げ、地方政府やボランティア・セクターに権限をあたえて、貧困や失業など社会的な課題に対処しようとしている。だが、緊縮財政のいっぽうで、ボランティア・セクターの役割も強化していくことをめざすわけだから、かなりむずかしい舵取りを求められている。

このように、イギリスの「コンパクト」は、期待されたほどの成果をあげることができなかった。したがって、この手法をそのまま政策移転して、わが国に導入するのではなく、「チェンジアップ」や新チャリティ法の枠組みを付加するかたちをとらなければならないだろう。しかも、「日本病」といわれるような財政危機のなかで、NPOをはじめ市民セクターの強化を図っていくのは困難な課題である。しかし、中央、地方を問わず、政府が、「新

しい公共」を推進していく事業の計画、遂行、公的資金をすべてコントロールしていくパターンリズム（父権主義）を改めていく気がなければ、どんな制度や枠組みを導入してもうまく機能していくことは望めない。あたえられる事業計画、コントロールされた資金の分配では、NPOの依存体質が旧来のままになり、自律の可能性がまったく殺がれてしまうからである。

そうした危惧は、すでに都道府県で実施されている「新しい公共」支援事業として現実のものになっている。実施要綱も、ガイドラインも、すべて中央政府からの通知によって周知され、しかも市区町村とNPOがいっしょに協議体をつくって短期間に実施していくという、この「公共の場づくりのためのモデル事業」は、いかにも拙速である。NPO法人格の認証事務を分権化しても、これでは、地方政府である自治体の独自性はなにも発揮できない。また、NPOからの独自の提案もおこなう暇さえない。「新しい公共」推進会議の提案をうけた制度化に向けた政府の対応には、提案型協働事業を積極的に導入することが明記されている。この協働事業ぐらひは、じっくりと時間をかけて計画の段階から公民パートナーシップでおこなっていく余裕がなければ、「大きな社会」政策を掲げるイギリス保守党政権との差はますます拡大していくばかりだろう。

4 アドボカシー・フレームワークとコミュニティ・アクターの二元性

4-1 拒否権プレイヤーとアドボカシー・フレームワーク

これまでの公益法人や現在のNPOのかなりの部分がそうだったし、また現在もそうであるように、中央レベル、地方レベルを問わず、行政からの助成金や委託事業料に頼って存続しており、またそのことによって行政が提起してくる政策や施策をそのまま受け入れ、その下請けに甘んじる従属集団であるという現状を打開しなければならない。そこで重要なのは、公益法人であれ、非営利セクターであれ、アドボカシー（政策提言）機能を担っていくことができるだけの力量を備えた、あるいはその可能性をもった団体がどれだけ存在しているのかということである。

現状を変えていくためには、ジョージ・ツェベリスがいう政策決定者としての拒否権プレイヤー（*veto players*）（Tsebelis 2002）と接点を持ち、ある場合には協調し、ある場合には対峙するといった関係性をきちんとかたちづくらなければならない。ツェベリスがいう拒否権プレイヤーとは、現状に変化をもたらそうとする場合に同意が必要な個人的、集団的なアクターのことだが、拒否権プレイヤーの数が多くなればなるほど、簡単に同意を獲得するのはむずかしくなる。そうなれば、現状を変えていくことは、困難になってしまう。そのため、ぎゃくに、政策の安定性が増していくという結果になるというのが、ツェベリスの論法である（Tsebelis 2002: 2-5, 18; ツェベリス 2007）。

したがって、わが国のNPOのかなりの部分がそうであるように、行政とのあいだにアドホックな友好関係をつくりあげるだけでは意味がないのである。たとえば、地方政府レベルにおけるガバナンス（統治）を考えてみても、決定形成者である知事や市町村長とその

政策形成と政策遂行のマシンである上級マネジャーたちが提起してくる政策アジェンダにたいして賛成できないとか、受け入れるのはむずかしいという場合には、ローカル・レベルにおけるコミュニティ組織だろうと、NPO だろうと、その理由を明確にしたうえで、代替案を提起しなければならないのである。

そして、ポール・サバティアたちがいうように、政策形成、政策遂行、政策評価にとって必要な知識と情報を持ちあわせており、政策形成に影響をおよぼすアイデアをつくりだし、政策過程に関与し、政策の変化をもたらしていくことができるプロフェッショナルな「政策提言のための連携フレームワーク」(ACF: advocacy coalition framework) の存在が不可欠になる (Sabatier and Jenkins-Smith 1993; Sabatier and Weible 2007)。サバティアたちは、この連携フレームワークがもっともよく機能するのは、サブシステムとのあいだのコンフリクトが穏やかなものである場合であると考えている。だが、問題解決を求められ、代替案の提示が必要なのは、むしろ政策決定者である拒否権プレイヤーとのあいだの関係が穏やかなものではなく、なっているコンフリクトの状態にある場合である。その意味においては、拒否権プレイヤーとのあいだの関係が穏やかなものだろうと、そうではなかろうと、アドボカシー（政策提言）をおこなう集団とその連携フレームワークの存在がもつ意義は、まったくおなじなのである。

かつて、水俣におけるようなきちんとしたアジェンダ設定をおこなうことができた公害反対運動をのぞけば、1960年代や1970年代の住民運動や市民運動が退潮の道をたどらざるをえなかったのは、自分たちが設定したアドホックなアジェンダである道路やゴミ焼却場の建設に反対し、建設の中止を求めることには熱心だったけれども、それにたいする代替案を提起するだけの力量がなかったか、あるいはその力量を蓄えようとする努力を怠ってしまったからである。そうした逆提案や、政策提案をおこなう行為こそ、NPO や NGO など非営利セクターに求められるアドボカシー（政策提言）の機能や活動なのである。

たとえば、新潟県巻町（現新潟市）の原発反対運動の場合も、こうした「政策提言連携フレームワーク」を一度はつくりあげながら、1996年8月、原発建設をめぐる住民投票における勝利という自分たちがおこなったアドホックなアジェンダ設定が成功し、原発建設の中止という成果が獲得されると、べつの代替案を提起し、連携フレームワークを持続させていくことができないというディレンマに陥っていった。じじつ、新潟市との広域合併の問題にたいしては、合併をめぐる住民投票条例というアジェンダ設定に固執したものの、2004年8月に実施された住民投票では、合併賛成派の勝利に終わった。原発反対派は、合併反対の動き以外には、まとまった行動をとることも、べつのアジェンダ設定をおこなうこともできなかった。このような経緯をふまえてみるならば、おなじ原発反対運動でも、北海道の泊原発反対グループが、建設阻止には失敗したけれども、代替案として風力発電の建設という持続可能なアジェンダ設定をおこない、「北海道グリーンファンド」を立ち上げたことのほうが、「政策提言連携フレームワーク」の持続可能性という観点からすれば、より高く評価されていいだろう。

このように、アドホックなものではなく、持続可能なアジェンダ設定にもとづいてアドボカシー（政策提言）をおこなっていく機能を持ちあわせた連携フレームワークを形成していけるかどうか大きな問題なのである。日本研究者の一人であるロバート・ペッカネンは、こうした持続可能な機能を持ちあわせている集団のことを、「プロのアドボカシー集団」(professionalized advocacy community) と表現している (Pekkanen 2003: 117; Pekkanen 2006: 3, 8, 177)。

ペッカネンは、日本の市民社会が二重構造になっているとみているが、彼のいうことを要約すればこうなる。日本のローカル・レベルの市民社会についてとくにいえることだが、信頼を媒介にしたソーシャル・キャピタル（社会関係資本）をつくりだし、それを支えていくアソシエーションのネットワークをもっている。こうしたネットワークは、コミュニティの形成と存続にとって不可欠な民主主義を支え、効率的なガバナンスを実行していくうえで重要なものである。しかしながら、その反面で、独立性を保ち、国家を監視し、批判的な見解を示し、新しい政策のアイデアを提案できる市民社会組織はほとんど存在しておらず、新しい政策のアイデアや現行の政策に異議を唱え、公共領域や政策決定に影響をあたえることのできる「プロのアドボカシー集団」は存在していない。そのため、日本の政府は、市民社会においてアドボカシー集団が存在するかどうかとは関係なく、効率のいい政府であると自画自賛することができている。したがって、日本における市民社会は、「政策提言なきメンバー」(members without advocates) によって構成されているといわなければならない。

ペッカネンは、「小規模の、地理的に限定された、排他的な居住区（近隣社会）」からなる近隣アソシエーション (neighborhood association) が、「おなじ居住区を中心とした任意団体 (voluntary groups)」としての町内会・自治会であるととらえている (Pekkanen 2006: 87)。ペッカネンは、日本の成人人口の半分が町内会・自治会という組織で活動しているということが、コミュニティのサービスやさまざまな活動にかかわる活力あふれる市民社会の団体である証拠なのだとしている (ibid. 90, 93-94)。だが、町内会・自治会については、アドボカシー（政策提言）集団とは認められないと考えている。ペッカネンは、関係者のインタビューをおこない、NPO法の成立過程については細部にわたる考察をおこなっているにもかかわらず、まさにボランティア（自発的）なアソシエーションであるNPOと、非ボランティアな（自発的ではない）地縁団体である町内会・自治会との組織特性や活動の違いについて比較考察をおこなおうとする志向性をもっていない。

そのアドボカシー（政策提言）集団の例として、ペッカネンは、アメリカの高齢者のうち3,500万人以上をメンバーとして擁しているAARP（全米退職者協会）などをあげている。周知のように、AARPは、グループ医療保険や医薬品の通信販売など多様なサービスを提供し、同時に、高齢者がボランティア活動をおこなう機会を提供し、就労の斡旋などをおこなっているNPOである。AARPは、議会や政府にたいして、ロビー活動をつうじて提言や提案をおこなうアドボカシー（政策提言）活動を継続することによって、政府や行

政とのあいだで公民パートナーシップ（PPP）を実現しており、このような活動を媒介にして、連邦政府の高齢者政策の形成過程に大きな影響をあたえている。

こうしたアドボカシー（政策提言）集団こそ、拒否権プレイヤーにたいしてロビー活動や圧力行動をおこなう利益集団として存在しており、ボトムアップ型の公民パートナーシップ（PPP）によって「新しい公共」におけるコー・ガバナンスを担っていくパワーをもちあわせているといえる。AARP の場合は、全国レベルのアドボカシー（政策提言）集団だが、ローカル・レベルにおいても、たとえばオハイオ州デイトンにあるケッターリング財団のようなどころがある。ところが、わが国の市場と企業をのぞいた狭義の意味での市民社会には、プロといえるようなアドボカシー（政策提言）集団は、ほとんど存在していない。民主党政権の政策的な目玉だった事業仕分けが挫折したあとも、もともとのターゲットだった地方政府の事業仕分けにおいて中心的な役割を果たしつつづけている NPO「構想日本」、それから、インターネットを媒介にして政策過程のモニタリングをおこなっている「言論 NPO」などをあげることができるだけだろう。

アドボカシー（政策提言）機能をもちあわせた集団形成の基盤になるのは、ボランティア（自発的）にかたちづくられたアソシエーションである。アソシエーションは、メンバーが自由な意志によってボランティア（自発的）に参加し、共通の目的のために協働する非営利、非政府のネットワーク型組織のことである（佐藤 2003: 23）。この非営利組織のメンバーのあいだで、ジョン・ロールズがいう「公共的理由」（public reason）をあげながら公共的な問題について討議を交わすことによって、アソシエーションの内部で共有される見解や意見につくりあげられていく。これが、アジェンダ設定である。

そのうえで、ほかのアソシエーションのあいだでも、おなじように「公共的理由」をあげながら多様な意見交換の相互行為がおこなわれ、競合関係やコンフリクトも生じ、こうしたプロセスをくりかえして経験することをつうじて、アジェンダ設定についてアソシエーション間の合意形成がおこなわれていく。その成果として、複数のアソシエーションのあいだでアドボカシー（政策提言）連携フレームワークがつくりあげられていく。そして、政策決定者である拒否権プレイヤーにたいして、ボトムアップによる「下からの公共性」を対置させていくことによって、拒否権プレイヤーとのあいだで協調と対峙の「新しい公共空間」がかたちづくられていくのである。

こうした相互のあいだでアジェンダ設定をおこない、アドボカシー（政策提言）連携フレームワークをつくりあげていくことができる候補といえるのは、いまだエンパワーメント（力量の増大）という点でははなはだ心許ないかぎりだが、NPO や NGO という非営利組織である。そして、つぎに問われるのが、伝統的に存在してきたコミュニティ組織（CBO）の一つである町内会・自治会が、NPO や NGO の非営利セクターとおなじように、アドボカシー（政策提言）連携フレームワークをつくりあげていくことができる可能性をもちあわせているのかということである。

4-2 町内会・自治会の役割と機能のアポリア

そこで、ペッカネンがまったく見逃してしまった NPO との違いをきわだたせるために、町内会・自治会の位置づけと評価について検討していくことにしよう。

わが国の町内会・自治会は、世帯ごとに全戸加入制の建前をとる居住区集団である。かつて、秋元律郎が定義づけを試みたように、「世帯ぐるみ半自動的に抱え込んだ地域集団」という意味において、全戸加入制を原則とする「ぐるみ型」の住民組織をなしてきたといえよう(秋元 1990: 135)。このような小規模な集団が、戦後の占領期をのぞいて一貫して存続することができたのは、行政の最下位のシステムとしてハイアラーキー構造に組み込まれていたからであり、また、現在でも組み込まれているからである。

これにたいして、越智昇のように、行政の下請けになっているのは、連合町内会だけであって、単位町内会ではないと強弁する人もいる(越智 1990: 257)。さらに、井上繁のように、「自治会、町内会などは独立した住民組織であり、行政の受け皿組織でも、下請け機関でもない。法人格を取得した地縁団体であっても、行政組織の一部でないのは当然である」、と筋違いな擁護の仕方をする人もいる(井上 2002: 17)。だが、このような形式的な自主独立性をきわだたせようとする見方とは裏腹に、単位町内会もまた、行政連絡事務の肩がわり、地域の情報収集と動員などの行政事務の一部を受託し、補助金を受け取って、行政の下請けという末端機能を担いつづけている。いまでも、行政懇談会などをつうじて地域住民の要望を吸いあげ、伝達するシステムとして機能しているものがほとんどなのである。

そして、町内会・自治会は、小規模な集団という利点を発揮して、フリーライダーの発生を防止し、また、フリーライダーが発生した場合には制裁を課すという居住地域における相互監視システムの役割を果たしてきた。「ネバーフード・ウォッチ」(neighborhood watch) という近隣監視の機能は、アメリカのコミュニティにおけるネイバーフッド NPO においては、もっとも重要な役割として組み込まれている。しかも、こうした日常的なモニタリングをおこなう機能だけではなく、「アウトリーチ」(out-reach) という相互扶助の役割も、きちんと担っている。しかしながら、わが国の町内会・自治会の場合には、かつて存在していた居住地域における相互扶助が、いまでも実行されているところはもはやほとんど残っていないのである。

これまで、町内会・自治会の活動については、(1) 全戸参加・問題解決型(施設整備、防災、交通安全、ゴミ処理など)、(2) 全戸参加・生活充実型(運動会、文化祭、盆踊りなどの親睦)、(3) 有志参加・問題解決型(独居高齢者訪問活動、配食サービスなど)、(4) 有志参加・生活充実型(個人参加の文化・スポーツクラブ活動など) というように分類されてきた(倉沢・秋元編 1990: 211)。このうち、(1)と(3)については、「地域共同管理志向型」と、また、(2)と(4)については、「地域住民間の親睦・交流型」という括りにすることができるだろう。

地域共同管理型を強調する論者は、町内会・自治会が居住地域の共同管理を目的とする

住民自治組織であり、そのような共同管理をおこなう組織性が地縁組織に備わっているとみなすのである（東海自治体問題研究所編 1996: 31-32, 66）。この見解によれば、全戸加入や全戸参加は、地域運営に参加することができるという意味で、住民の権利なのである。そのため、町内会・自治会にたいしては、この権利を保障し、実質的なものにしていく努力が求められるのである（東海自治体問題研究所編 1996: 120-121）。

一方、名和田是彦は、「日本では、地域のことがらを住民がはっきりと意思表示するのはまだむずかしく、話し合いにとどめたり、全員一致原則による意思決定が多く、みずから手を下してなんらかの業務を行うことは原則としてない」のだから、それを代替するために、「町内会は、世帯を構成単位とする日本独自の組織原理をもち、地域の親睦を目的として、町内の祭りなど自生的な行事を行い、自治体行政から委託された業務をこなす地域組織」として存在しているのだととらえている（名和田 1997: 234, 241）。

名和田のこうした見方は、町内会・自治会の行政にたいする補完性を認めている点で、行政ハイアラキーによる「町内会巻き込み型」、すなわち「外部介入型」とみなすことができる。このような「町内会巻き込み型」＝「外部介入型」のコミュニティづくり論が、コミュニティについて語る論者の最大公約数であるといえるだろう。その一方で、名和田は、地域コミュニティが担う機能にはローカル・ルール形成と遵守があり、地域共同管理のルールである「コミュニティ・ルール」をつくっていくのが町内会・自治会であるとも述べている（名和田 2000: 48-49）。つまり、町内会・自治会が、ボランティア（自発的）な「内発的発展型」であることも示唆するわけである。

こうした「内発的発展型」の見方を代表するのは、中田実である。町内会は、地域共同管理組織としての「下からの」運動組織なのであり、まちづくりにおいて、行政とのあいだにパートナーシップをつくりあげていく権限と能力を住民組織がもつことが求められるという（東海自治体問題研究所編 1996: 231-233）。中田は、地域を代表する単位自治組織としての町内会・自治会、学区・コミュニティなどの地域代表組織、一部の住民のグループとしての単位住民組織の内部組織、ボランティアに参加する住民個人などを、その主体としてあげている。そして、町内会が主体的、内発的に発展をとげて、行政のパートナーになるのにふさわしい権限と能力をもつ必要があるというのである。山崎丈夫もまた、おなじ立場から、「地域社会に住む人びとが、よい環境のもとで充実した生活ができるように共同で努力するための力をまとめる組織が、町内会・自治会、コミュニティ組織である」としている（山崎 2003: 34）。

だが、住民世帯の町内会・自治会への加入率は、それほど低くはないとはいえ、さまざまな地域の問題解決やまちづくりへの参加意識は、かなり低い。住民から町内会組織へ、そして行政へという、下意上達のフローはあまり機能していない。しかも、こうした単位町内会・自治会のうに会長会や区長会、連合会や協議会などの連合組織が存在しており、単位町内会・自治会の連絡調整、行政からの事務伝達をおこなう上意下達のハイアラキーをなしており、行政→連合町内会長→町内会長→町内会組織→住民というフローがかた

ちづくられている。さらに、事務委託の増加にともなって、町内会長が非常勤の特別職公務員のような存在になってしまい、こうした特権住民（町内会幹部・有力者）、その特権の配分にあずかる住民、なんの配分にもあずからない普通の住民というように、差別化が生じているのが実情なのである。

行政と町内会の幹部・有力者の利害が一致し、両者の連携のもとで地域支配が展開されるこうした「抱合型」は、地方や中小都市に多くみうけられる。ぎゃくに、大都市やその周辺都市では、行政が町内会・自治会に末端行政事務の肩がわりを依頼し、その見返りとして地域の要求に耳を傾けるものの、町内会・自治会が行政過程に影響力を行使することについては忌避する「つかずはなれず型」が多い。また、町内会連合会など、上部町内会組織ほど「抱合型」が強く、末端組織にいくほど「つかずはなれず型」になっていく傾向がみられる（岩崎他編 1989: 441-442）。

町内会・自治会については、(1) その町内や地区のほとんどが旧来から住みつづけている住民によって構成されている「従来型」、(2) 旧来からの住民が住んでいる町内や地区に新たに新住民が入りこんできた「ハイブリッド型」、(3) まったく新たに開発された住宅団地などに住みはじめた人びとによって構成されている「ニューカマー型」にわけてとらえなければならぬだろう。こうした新旧住民の組み合わせに応じて、「従来型」は「抱合型」に、「ニューカマー型」は「つかずはなれず型」にそれぞれ接近していき、「ハイブリッド型」はその中間という構図になっているわけである。

しかし、既存の町内会・自治会が内発的な発展をとげるかたちで「地域の共同管理にあたる住民自治組織」という要件を満たすものにまで変化し、転換しているといえるのかというと、そうはいえないのである。全国的にみても、ごく一部の例外をのぞけば、行政の受け皿でも、下請け機関でもない、独立した住民組織であるといった実体が、旧来の町内会・自治会に備わっていると認めることはできない。むしろ、町内会・自治会の幹部や有力者の利害関心によってその運営が左右され、住民の一部もそのことに自覚的であるにもかかわらず、それを阻むこと、転換していくことができないというディレンマに陥っているのが実情であるといわざるをえない。

また、行政からすれば、町内会が町内各層の住民の利害調整を図る機関というよりも、町内会組織というシステムを形式的に通過することで、町内の住民全体の合意をえたというエビデンスを獲得するための「コンセンサスづくりの受け皿」という位置づけがなされてきた。鳥越皓之がいうように、地方自治体という行政機関は、必要に応じて行政補助組織を設定するのであり、その基準や規約にあわせて住民の方が組織を変更し、時間をかけて地域生活の維持に不可欠な組織に変更していくのである。これを、鳥越は、「生活組織化」と名づけている（鳥越 1994: 37-38, 211-212）。

既存の町内会・自治会をまるごと「地域共同管理の住民自治組織」とみるとみならず見方に欠けているのは、たとえば、昭和の大合併のときのように、合併によって行政がカバーする範囲が拡大していくたびに、生活組織として残っていったかつての行政区域である町

内会・自治会のうち、(1) 例外的に「内発的発展型」の住民自治組織に転換していく部分が登場してくるには、中央政府によるコミュニティ行政の展開という契機が介在しており、(2) その「上からの」施策を脱構築していくことができた例外的な部分のみが、真の意味での住民自治組織に転換しえたという認識である。しかも、(3) 中央政府のコミュニティ施策を逆手にとった先進自治体の「外部介入型」のインキュベーションがおこなわれてはじめて、この脱構築が可能になったということをつけくわえておかなければならない。

4-3 コミュニティの変容とコミュニティ行政への転換

こうした旧態依然たる町内会・自治会の現状にたいして、高度成長と都市化、都市への人口集中という時代の変化によって、旧来の町内会・自治会（隣保組織）が対応力を失っているという認識のもとに、そのあり方を再編していくために、1970年代のはじめから「コミュニティ行政」が展開されてきた。

コミュニティは、一定の領域において人びとが互いに関係性をとり結びながら日常生活を営む場であり、その関係性は複合的で多様である。コミュニティのなりたちは一様ではないが、コミュニティにおける生活が住民の「共同生活」であるかぎり、この共同性を各自の主体性のなかに組み込んだ生き方がどの地域にも必ずあるはずである、と吉原直樹は述べている（吉原 1989: 91）。しかし、各自の主体性に組み込まれた共同性が紐帯として存在しているとしても、地域住民の共同生活を現状のまま連綿と維持しつづけていくのは不可能である。時代とともに、また社会環境の変化とともに、コミュニティも、共同生活のあり方も変化していかざるをえない。問題は、地域住民の共同性がその方向づけをおこなっていく原動力になりうるのかということである。

古典的な定義づけによれば、マッキーバーの『コミュニティ』（1917）では、メンバーのあいだで共同生活の相互行為を保証する共同関心が認められる社会的統一体がコミュニティであり、「共同生活が営まれているあらゆる地域、または地域的基盤をもったあらゆる共同生活」であると定義づけられている。それにたいして、そうしたコミュニティを母体として、共同目的のもとついでつくりあげられる社会的統一体が、アソシエーションであるとされている。このマッキーバーの定義づけについては、テンニエスのタームでいう「ゲマインシャフト」（*Gemeinschaft*）がコミュニティにあたり、「ゲゼルシャフト」（*Gesellschaft*）がアソシエーションにあたる考えられている。

マッキーバーのこうした定義づけを町内会に援用して、生活共同体としての「町内」＝コミュニティ、そのコミュニティを運営するための組織である「町内会」＝アソシエーションととらえたのが、中田実である（東海自治体問題研究所編 1996: 61）。それを承けて、岩崎信彦は、国（*nation*）＝コミュニティの一器官である国家（*state*）＝アソシエーションとするマッキーバーの考え方をふまえながら、家族と国の中間にある団体、すなわち「中間集団」である町内会にもこの関係をあてはめようとする。そして、町内コミュニティの一器官として、社交や友愛という一般的な共同関心に応じてつくりあげられたのが、町内

会アソシエーションであり、「住縁アソシエーション」なのだとするのである（岩崎他編 1989: 10）。

倉田和四生は、町内会・自治会について、「全員参加のたてまえからみるとコミュニティに類似しているが、実際の活動はアソシエーション的である」ととらえている（倉沢・秋元 1990: 185）。このように、「町内コミュニティ」と「町内会アソシエーション」という中田や岩崎のような分類の仕方は、コミュニティについて論じる社会学者たちのあいだでは一般的なものだといえるだろう。だが、マッキーバーのような古典的な発想が、現代の地縁的コミュニティにそのままあてはまるわけではない。たしかに、町内会・自治会は、近隣におけるコミュニティ組織ではあるが、アレクシス・ドゥ・トックビルが 19 世紀前半のアメリカのコミュニティにみてとったような、住民が自発的に集い、討議を交わし、合意形成をおこなっていくといったボランタリー（自発的）なアソシエーションであるとはいえないのである。

すでに 1970 年代後半に、松原治郎は、生産と消費の空間的分離をふまえて、「大都市圏コミュニティ」（metropolitan community）と、「居住区コミュニティ」（neighborhood community）とを区別し、この二つがきわめて異質なものに变质していると指摘した。前者は、個人によって仕事や社会参加の必要に応じて空間的に拡散する「異心円のコミュニティ」であり、社会関係としてのコミュニティである。それにたいして、後者は、定住生活と日常的な消費の場として一定の空間的な広がりをもつが、一定の狭隘な範囲に収斂する「同心円のコミュニティ」である。松原は、マッキーバーのような古典的なコミュニティ論の基盤をなしてきた「地域性」と「共同性」が相反する状況が生じていることをふまえて、人びとの精神的な共同性と生活防衛上の機能的な共同性の両方が必要であると訴えた。この視点から、新たな近隣的コミュニティとして「居住区コミュニティ」を位置づけなおすことを提案したのである（松原 1978: 33-35, 56）。

そのうえで、松原は、コミュニティの要件として、(1) 一定の範囲内に集住する人びとの土地への共属意識にもとづいた「領域性」（territoriality）ないしは「地域性」（locality）、(2) 人びとの相互連関をつうじて生活欲求が充足される「相互作用性」（interaction）ないしは「共同性」、(3) 人びとの生活上の相互連関を充足させる「社会的資源」（social resource）ないしは「生活環境施設の体系」、(4) 生活利害の共通性や土地への共属感による「生活防衛・維持・向上のコンセンサス」をあげた（松原 1978: 25-27, 57-59）。

この松原の問題提起を受け入れるならば、マッキーバーのコミュニティとアソシエーションという対置概念を、そのまま町内という区域と町内会という組織にあてはめ、居住する地域における地縁関係にもとづく集団である町内会をそのままアソシエーションと考えるてはならないということがわかる。地域的空間の限定という意味における「地域性」や、そこに居住する人びとのあいだの社会的相互作用という意味における「共同性」にくわえて、人びとの連帯感や生活利害の防衛といった意識をふくめて、「居住区コミュニティ」という視点から、あらためてコミュニティを定義づけていくことが求められるのである。

松原がおこなったコミュニティの再定義においては、「市民としての自主性と主体性と責任とを自覚した市民」によって、最低限度の健康で文化的な生活を確保できる生活環境施設を整備することをめざす「コミュニティ・ミニマム」と、その基準となる「コミュニティ・オプティマム・スタンダード」（コミュニティ最適基準）を想定しなければならないということが強調されている（松原 1978: 43, 48）。ここからは、「居住区コミュニティ」におけるその実現主体として、コアになるコミュニティ集団を念頭におかなければならないことがわかる。名和田も、事実上の公共的意思が制度上の公共的意思に転化していくには、コミュニティ自身が意思表示能力を備えること、意思能力のあるコミュニティ集団が形成されなければならないと述べている（名和田 1998: 89）。

コアになる集団とは、コミュニティの意思を表明する「中間集団」（intermediate group）のことである。それは、時代や社会環境の変化に応じて形成され、「コミュニティ・オプティマム」を維持するために、みずから変化していくものでなければならない。だが、コアになる人びとや集団が自然発生的に登場してくることはありえない。人為的に形成していくほかはないのである。また、コア集団を組織化する必要性をいくら訴えかけたとしても、個別の利益や利害関心を満たしてくれる報酬が確実にえられる見込みがなければ、コミュニティに居住する人びとを動員していくことはできない。

「居住区コミュニティ」における問題解決に主体的に参加していくリーダーシップは、名和田がいうように、「意思表示能力のあるコミュニティ集団」が担わなければならないのはとうぜんである。だが、これまで時代や社会環境の変化にかかわらず存続してきた旧来の町内会・自治会が、そうした「中間集団」としての機能を備えているのだろうか？

たしかに、認可地縁団体という法制度上の意思形成能力と意思表示能力を備えたものとしては、町内会・自治会をコミュニティ集団とみなすことができるだろう。そして、認可地縁団体としての町内会・自治会を、広義の意味における公益法人にふくめるという考え方もなりたつ。しかしながら、実態として、町内会・自治会が、下からの住民の意思をくみとり、それを積みあげながらコミュニティの意思形成をおこない、行政とのあいだで補完性をかたちづくるだけではなく、場合によっては対抗的相補性を発揮することによって、アドボカシー（政策提言）をおこなっていくという意味での「中間集団」、すなわち媒介集団になっているのだろうか。残念ながら、そうはいえないのである。

町内会・自治会は、住民が自主的につくりあげ、運営している組織といわれながらも、むしろ懇談会や説明会などをつうじて地域住民の要望を吸いあげ、行政に伝達するという役割を果たしてきた。そうすることによって、戦後一貫して市町村という行政の末端機構としての機能を維持してきたというのが、実態であるといっている。もちろん、例外もある。しかしながら、いまでも行政ハイアラーキーの下位システムとしてビルトインされているところがほとんどなのである。

4-4 コミュニティ行政の展開

ところで、1969年の国民生活審議会コミュニティ問題小委員会の報告書、『コミュニティ生活の場における人間性の回復』は、「生活の場において、市民としての自主性と責任を自覚した個人および家庭を構成主体として、地域性と各種の共通目標をもった、開放的でしかも構成員相互に信頼感のある集団を、我々はコミュニティと呼ぶことにしよう」と提唱した。コミュニティの育成こそ行政課題であり、そのためには住民参加システム、コミュニティ・リーダーの養成、シビル・ミニマムとしてのコミュニティ施設づくりが必要であるという提案がなされた。これを承けて、1971年に旧自治省（現総務省）が「コミュニティ（近隣社会）に関する対策要綱」を発表した。この要綱にもとづいて、「モデル・コミュニティ地区」の設定と「モデル・コミュニティ」の形成というコミュニティ施策が開始され、1973年までの3年間に、44都道府県で88か所のモデル地区が設定された。そして、(1) 住民の近隣生活の場であるコミュニティを明確にすること、(2) コミュニティを単位として、住民の近隣生活のための生活環境の整備を促進すること、(3) 住民の自主的な発意にもとづくコミュニティ活動および市町村の行政に対する積極的な参加を推進することが、その指針とされた。この施策では、コミュニティと「近隣社会」=ネイバーフッドが混同されているが、ことばの用い方については不問にしておこう。

この政策は、高度成長がもたらした豊かさ、その負の面としての産業優先主義による生活環境の悪化、公害問題に対する住民運動の頻発といった問題をめぐって、こうした動きを先取りし、包摂していく行政の対応力が試されるものだった。そして、この政策が開始されたことによって、旧来の町内会・自治会と新たな「コミュニティ地区」との関係づけがあらためて問われることになったのである。この施策は、もちろん町内会・自治会を全面的に解体・再編するというものではない。旧来の町内会・自治会を存続させながら、同時に、「コミュニティ地区」を基盤にしてコミュニティづくりを推進していくというものであり、わが国の行政に固有の折衷主義をうかがわせるものだった。

旧自治省は、「上からの」コミュニティ行政を展開するにあたって、コミュニティの範囲を、5,000人から1万人の人口をもち、小学校の通学区の広がりをもつものとするという見解を示した。一つの小学校区は、おおむね4～5の町内会からなっているのがふつうである。したがって、コミュニティは、4～5の町内会で構成されることになる。コミュニティ地区は、複数の町内会からなっているのだから、複数の町内会によってかたちづくられる連合町内会によって、「コミュニティ地区」が構成されるということになる。さらに、1983年の『コミュニティ対策の推進について』において、それまでの「モデル・コミュニティ地区」とはべつに、「コミュニティ推進地区」の設定が提案された。また、1990年には『コミュニティ活動の活性化について』が提案され、以前の二つの提案とは異なった「コミュニティ活動活性化地区」の設定が試みられることになった。

このように、おおよそ10年ごとにコミュニティ施策が策定されたわけだが、「モデル・コミュニティ地区」、「コミュニティ推進地区」、「コミュニティ活動活性化地区」のいずれも、重複して指定されることはできないとされた。最後に策定された「コミュニティ

活動活性化地区」の設定については、地域的連帯と自治意識に根ざした自主的なコミュニティ活動の活性化に地区住民が意欲と関心をもち、地区の将来像と生活環境整備に関する「コミュニティ計画」を策定し、市町村の支援をうけて「まちづくり」と「文化イベント活動」をおこなっていくことが謳われている。この旧自治省の施策に応じて、全国の市町村や特別区において「コミュニティ・センター」が設置されていった。

行政によって設置されたコミュニティ・センターには、「住区センター」、「地区センター」、「市民センター」などさまざまな名称がつけられている。コミュニティ・センターは、小学校区あるいは中学校区によってゾーニングされた公共施設であり、多様な交流のために自由に利用できる地域拠点とされている。そして、この多様な交流と自由な利用をうながしていくという理由で、コミュニティ・センターは、「公設民営」あるいは「民間委託」として地域住民によって管理・運営される建前になっている。

菊池と江上は、コミュニティ・センターの運営の仕方について、(1) 町内会・自治会管理型、(2) 学区協議会管理型、(3) コミュニティ協議会管理型、(4) その他（老人会・婦人会、商店会・観光協会、体育協会・文化団体連合会、文化サークル連合会などへの委託）に分類している（菊池・江上 1998: 42-43）。名和田は、公民館、コミュニティ・センター、地区センター、住区センターの総称として「コミュニティ・センター」という名称が用いられているが、徒歩で利用できる小学校区、中学校区がサービスエリアとして下位区分されたこのセンターが、エリア内の住民組織である町内会によって自主管理されていると述べている（名和田 1997: 240）。

しかしながら、名和田のいうような「町内会による自主管理」が、自主管理にふさわしい内実をもちあわせていたのかというと、そうではない。コミュニティ・センターを地域住民が管理・運営するという建前と、地域住民によって「自主管理」がおこなわれるということとは、イコールではなかった。むしろ、旧自治省がめざしたコミュニティ行政は、行政みずからが予算と人員（行政職員）を投入し、町内会・自治会や地域団体を「上から」再組織化していく「半官製のコミュニティ活動」だったのである（岩崎他編 1989: 475）。菊池と江上は、行政はもっぱらハード面のコミュニティ施設の整備に力を注ぎ、ソフト面のコミュニティ活動については、住民の自主性にまかせたと強調している（菊池・江上 1998: 35）。だが、そのようなことはなかった。

たとえば、東京都中野区は、区と区民の協働によって「参加による区政」を具体化していくシステムとして、1974年に「地域センターおよび住区協議会」構想を提起した。1977年から1982年にかけて、おおむね中学校区を基準にして、従来の出張所を改組し、15の「住区」にゾーニングし、「地域センター」を設置した。そして、「区民が一定地域の共通問題を、区民同士、あるいは区とともに自主的に話し合い、合意された解決策を区の施策に生かしていく」ために、「住区協議会」を設置した。

構想のなかでは、「地域センター」は、行政が担当し、「住区協議会」は、住民が担うものと位置づけたうえで、行政と住民が協議することが強調されている。だが、「住区協

議会」は、「居住地域を単位とした共同決定方式」による住民参加のかたちをとった区と地域住民との協議の場にすぎない。これを、名和田は、「決定権限分散の限界事例」と表現している(名和田 1998: 110)。そのとおりである。中野区の「住区協議会」の場合には、条例もなく、「地域センター」の管理・運営の委託もおこなわれなかった。「住区」内の問題解決に自主的に取り組まないわけではなかったものの、「住区協議会」の内部で問題点が話し合われ、意見や要望がとりまとめられ、解決策を区や関連団体に提案するだけの、拡大版の連合町内会というレベルのものだった。

けれども、すべての市町村や特別区が、旧自治省の方針どおりに動いたわけではない。なかには、旧自治省の方針を逆手にとって、独自のアイデアでコミュニティ政策を展開する先進自治体もでてきた。三鷹市は、1973年に「コミュニティ・センター条例」を制定し、同時に、公設民営の「コミュニティ・センター」の設置にとりかかった。三鷹市の事例がユニークなのは、コミュニティ・センターが開設されるまえに地域住民で構成される「コミュニティ・センター研究会」を発足させ、コミュニティが果たす役割、センターの管理・運営などを住民みずからが検討する積み上げ方式を採用したことだった。7つのコミュニティ住区にゾーニングがおこなわれ、そのなかに3~5の「近隣住区」(ふれあい住区)が設けられて、それぞれ独自の規約をもつ「住民協議会」が発足した。現在でも、ここに、コミュニティ・センターの管理・運営が委託されている。おなじく、武蔵野市も、1976年に「コミュニティ・センター条例」を制定し、コミュニティ・センターの運営を「コミュニティ協議会」に委ねた。現在、19のコミュニティ・センターが開設されている。

三鷹市の担当者でもあった秋元政三が述べているように、地方自治法244条にもとづいて施設管理の委託契約を結び、行政はそれぞれの住民協議会で格差がでないよう管理費・運営費を調整するが、コミュニティ活動の内容にはいっさい介入せず、また住民協議会の委員はすべてボランティアで参加している(秋元 1993: 183-184)。

このように、三鷹市や武蔵野市の場合には、旧自治省によるコミュニティ行政の展開という契機を逆手にとって、「外部介入型」の手法で「住民協議会」や「コミュニティ協議会」をインキュベーションし、これに管理・運営を委ねることで「ボランティア・アソシエーション」を形成することに成功した例外的な事例なのである。したがって、コミュニティ施策に応じて全国でつくられたコミュニティ・センターの運営に関わるすべての協議会が、ボランティア・アソシエーションとしてコアになる中間集団でありうるわけではないことも、十分にふまえておく必要がある。

また、1980年代から1990年代にかけて、まちづくり、地域福祉、地域防災、生涯学習など個別の政策テーマをめぐって展開された。この「テーマ型コミュニティ」施策の場合には、まちづくりのテーマに典型的なように、1980年の都市計画法の改正にともなう地区計画制度の導入、そして、その手続条例としての1981年神戸市の「まちづくり条例」の制定という、行政の「外部介入型」の働きかけがおこなわれた。これを契機にして、たとえば「真野まちづくり推進会」のような「まちづくり協議会」が形成されていった。真野地区

の場合、町内会・自治会の役員、青少年委員、民生委員、PTAなどさまざまな団体の役員が同時に「まちづくり協議会」のメンバーを兼ねている。また、宝塚市の場合には、学区単位で「まちづくり協議会」が設置されている。

「まちづくり協議会」は、旧来の町内会・自治会がそのままスライドしたものではないという点は評価されていいだろう。けれども、残念ながら、意見表明権と提案権はもっているものの、決定権は付与されていない。一方、三鷹市の「住民協議会」の場合は、施設管理に関して包括的な受託をしており、施設の運営に関する決定権限をすべて委任されている。三鷹市の大石田久宗がいうように、「住民協議会」は、常勤の職員を雇用し、協議会の事務局にたいして任命権者として指示し、管理事務をおこなうものになっている。その点で、行政が進行管理をおこなっていく受託管理とは異なって、真の意味での自主管理をおこなっているといえるのである（大石田 2002: 120）。

両者の決定的な違いは、あきらかである。「ボランティア・アソシエーション」を形成し、運営していく場合には、(1) 当該地域のすべての住民に開放された組織であり、参加や退会の自由があること、(2) 幅広い人びとによって構成され、民主的な方法で役員が選出されること、(3) 自発的・自主的な活動であること、(4) もっぱら公共的活動をおこなう団体であることが求められる（秋元 1993: 181）。こうしたレベルを基準とするならば、世帯単位の全戸参加を基本とする町内会・自治会のような「ぐるみ型」では、時代と社会環境の変化にたいしてまったく対応できないのである。

ところで、コミュニティ行政には、地域住民すべてがおなじ目的、おなじ関心のもとにまとまり、主体性をもって活動し、進んで相互協力していくものだという前提がある。だが、コミュニティの住民すべてがおなじ目的、おなじ関心をもって生活を送っていくということはありえない。おなじ地域に居住している住民たちは、さまざまな欲求や要求をもっている生活者として、多様な目的、多様な関心を抱きながら行為し、行動する人びとの集合である。こうした多様性、多元性を包摂しきれなくなれば、コミュニティ行政も方向転換せざるをえなくなる。

2002年4月、武蔵野市は、これまでの「コミュニティ・センター条例」を廃止し、市民参画によるコミュニティづくりを進めるために、あらためて「コミュニティ条例」を施行した。この条例では、(1) 地域における日常生活と地域活動への参加をとおして形成される人と人とのつながりにもとづく「地域コミュニティ」、(2) 福祉、環境、教育、文化、スポーツなど共通の関心による活動をとおして形成される人と人とのつながりにもとづく「目的別コミュニティ」、(3) インターネットなど高度情報通信ネットワークをとおして時間や場所に制約されずに形成される人と人とのつながりにもとづく「電子コミュニティ」というように、コミュニティの定義づけが大きく変更されている。

ちなみに、条文では、「市は、目的別コミュニティづくりについて、個人、非営利団体、企業等が連携して取り組むことを支援し、公共施設の活用の促進その他必要な措置を講ずるよう努めるものとする」、と謳われている（武蔵野市コミュニティ条例6条）。そして、

「市は、電子コミュニティづくりについて、公共施設における情報通信の基盤の整備その他必要な措置を講ずるよう努めるものとする」とされている（同第7条）。

この条例からは、(1)「地縁」にもとづくコミュニティとしての「居住区コミュニティ」というフレームワークだけでは現状に対応しきれないこと、(2)「住縁アソシエーション」としての「住民協議会」や「コミュニティ協議会」でも限界があること、(3)「人縁アソシエーション」や「関心縁アソシエーション」といった要素をコミュニティに導入しなければならないこと、これらを行政がきちんと認識し、対応しようとする姿勢がうかがえる。しかも、(4)「住縁アソシエーション」を超えた、リアリティとバーチャル・リアリティ（仮想現実）の両方の次元をまたいで、「人縁アソシエーション」や「関心縁アソシエーション」が、「居住区コミュニティ」においても形成され、大きなウェイトを占めていること、(5)行政単位としての自治体の境界や範域をはるかに超えるコミュニティが「人縁アソシエーション」や「関心縁アソシエーション」として形成されていること、これらが追認されている。

このように、「居住区コミュニティ」においても、おなじ目的、おなじ関心をもつ人びとの集合体であるという「同心円的コミュニティ」の基盤は、大きくゆらぎつつある。すでに1970年代に、「上からの」コミュニティ行政が展開される時点で、旧来の町内会・自治会では現実の変化に対応しうる力量を備えていないこと、したがって、「地域共同管理組織」としての内実をとまなっていないことは認識されていた。そうだからこそ、旧自治省は、たとえ連合町内会の拡大版にすぎないものだとしても、「コミュニティ地区」づくりというモデル事業を全国的に展開する方針を選択したのである。

それにたいして、先進自治体は、そうした旧自治省のコミュニティ行政の方針を受け入れつつも、それを逆手にとるかたちで、「住民協議会」や「コミュニティ協議会」といった「居住区コミュニティ」における地域住民の自己組織性とアドボカシー（政策提言）能力をひきだしていく施策を展開した。地方自治体という行政が外部から介入し、「居住区コミュニティ」を改変していく、この「外部介入型」のコミュニティづくりはかなり成功を収めたといえる。

そして、旧来の町内会・自治会も、ほんの一部とはいえ脱構築されて、「住民協議会」や「コミュニティ協議会」といった自己組織性をもったものへと変貌していったのである。この「外部介入型」を媒介にした「内発的発展型」の組織化の場合には、町内会や連合町内会という枠組みを組織形態、遂行能力ともに超えていく結果をもたらした。こうして、「住民協議会」や「コミュニティ協議会」は、ボランティア・アソシエーションという組織性格をもちつつ、「居住区コミュニティ」の意思を表明する「中間集団」として、「コミュニティ・オーガナイザー」の機能を備え、住民の個別利害関心の実現をサポートする役割を果たすことで信頼を集めていく組織になっていったのである。

坪郷實もいうように、多様化した個人によって構成される生活空間においては、全員参加型の地縁組織である町内会・自治会を、その担い手とすることは困難である（坪郷 2003:

21-22)。ところが、町内会・自治会が地域共同管理をおこなう「新しい公共」の組織主体になりうる、と名和田は主張する。「町内会は地域社会のエスタブリッシュメントであり、地域において特定のテーマをめざして活動するテーマ型運動やボランティア・アソシエーションがこれに割り込めないことに不満をもつのは無理もない」というように、彼には、コミュニティにたいする NPO の外部性という前提がある（名和田 1997: 239）。そして、「新しい公共」が意味するのは「公共サービス」の担い手でありうるのかどうかということなのだから、その点では、町内会・自治会にも十分な資格が備わっているというのである。

「……ヨーロッパの福祉国家体制の国々とは異なって、日本では公共サービスがすべて行政サービスとして提供されたことはないといってよい。比較的軽易な身近な公共サービスは、例えば自治会・町内会のような地域組織や福祉のボランティア団体などによって、担われてきた。道路事業（『道普請』）などをやっている自治会・町内会はもはやおおくないとはいえ、広報の配付とか、防犯灯の管理とか、高齢者のための配食・会食サービスとか、公園や道路の清掃とかいった公共サービスを、自治会・町内会をはじめとする地域のボランティア団体はたえることなく行ってきているのである（これらの活動が行政からの委託という形式をとり、したがってこれらの団体が『行政の下請け』と言われるかどうかは、この際どうでもよい。問題なのは、形式ではなく、行政ではない主体が公共サービスを現に行っているという事実である）。こうしたことを無視するかのように、日本人はすべての公共サービスをお上に頼ってきたと述べるのは、市民社会の側の公共サービス提供機能を再建しさらに強化するために、ことさらに今までの行政サービスが肥大化してきたというイメージを語ろうとしているためだろうと想像される。この点においても、『新しい公共』という言説のターゲットが、実は公共一般ではなく、主として公共サービスにあることが注意されなければならない」（名和田 2007: 165-166）

引用が長くなってしまったが、ここで名和田が意味づけしようとしているのは、「新しい公共」とは公共サービスの新たな担い手をリクルートする手立てにすぎず、そのような担い手ならば、町内会・自治会というコミュニティのエスタブリッシュメントとしてすでに存在しているのではないかということである。だが、彼の言説には、三つの齟齬がある。

第一に、町内会・自治会がコミュニティにおけるエスタブリッシュメントであり、テーマ型運動やボランティア・アソシエーションがこれに割り込めないことに不満をもっているという点である。「新しい公共」という概念は、NPO などの非営利セクターが使いはじめたものではない。むしろ、自民党政権下において内閣と官僚制のコアの部分から提案されたものであり、公共セクター（行政）や非営利セクター（企業、NPO など）との相互補完関係の転換を意図したものである。名和田が、町内会・自治会をエスタブリッシュメントとし、ことさらにテーマ型 NPO の外部性を強調してしまうと、自民党、民主党を問わず、中央政府の「新しい公共」の構築という方針にしたがって、基礎自治体である市町村の行政職員が、両者の融和を図ろうとしている努力をまったく無に帰してしまうことになりか

ねない。むしろ、フロントラインのところにいる行政職員は、町内会・自治会のエスタブリッシュメント意識に阻まれて、コミュニティ行政の促進が遅滞してしまうことに戸惑いと苛立ちを覚えているのである。

第二に、「自治会・町内会をはじめとする地域のボランティア団体」としている点である。名和田は、「ボランティア」ということばが「ボランティア」と連動することを念頭において（そのこと自体は正しい）、町内会・自治会を福祉ボランティア団体とおなじレベルのものだと考えているのだろうが、町内会・自治会などによる近隣における相互扶助が希薄になってしまったからこそ、コミュニティにおいて、福祉ボランティア団体が NPO としてつくりだされなければならなくなったのである。法人格をもたない任意団体か、法人格をもった福祉 NPO かは、ここでは関係がない。

第三に、町内会・自治会がおこなっている市役所などの広報の配付、道普請、清掃活動、防犯灯の取り替えといった活動が、主要な公共サービスにあたるのかどうかという点である。町内会・自治会は、小学校区にもみたくない狭い範囲を共同管理するだけだが、広報の配付や町内の清掃活動が社会的な利益、すなわち公益を満たさないものとはいえないから、これらの活動が公共サービスにあたるといえるだろう。だが、町内会・自治会がそうした末端の公共サービスの提供をおこなうことで、地域住民のボランティア（自発的）な参加をえた、ボトムアップ型の持続的なアドボカシー（政策提言）集団になりうる可能性をもちあわせていると評価できるわけではない。

名和田の論点を補足するかのように、山崎丈夫は、町内会・自治会の NPO との違いが、一定の地域区画の全世帯を組織し、地域住民の合意形成を図るための唯一の合議組織として地域代表性をもち、地域問題を包括的にあつかっているところにあると主張する（山崎 2006: 234）。中田実も、部分的な機能を担うにすぎない NPO では、地域共同管理の機能を総合的に果たすことはできないから、町内会の代わりにはならないのであり、NPO が地域ぐるみの認証を受ける事例もあるが、福祉や緑化といった町内会の機能の一部を事業化するための手段にすぎないとして、NPO がまちづくりといった総合的な課題に関与するのであれば、それは、NPO が町内会・自治会に近づいたことを意味するのだと述べている（中田 2007: 71）。

中田や山崎もまた、町内会・自治会が地域共同管理の主体であり、このコミュニティ内エスタブリッシュメントにたいする NPO の外部性を主張する名和田の論理をフォローしている。だが、事態はぎやくなのであって、町内会・自治会がささやかな公共サービスを提供する主体でありえているということをもって、アドボカシー（政策提言）機能を獲得し、アドボカシー連携フレームワークを形成することができているなどとはいえない。

広報の配付、道普請、清掃活動、防犯灯の取り替えといったささやかな公共サービスをルーティンワークとして継続してきた町内会・自治会が、まちづくりという総合的な課題に取り組み、行政にたいしてまちづくりというアジェンダ設定をおこなえるところまで、町内会・自治会がようやくエンパワーメントを図ることができるようになったということ

を意味しているのである。むしろ、NPOがインターメディアリ（媒介者）として行政とのあいだに介在してはじめて、まちづくりや地域づくりに成功した事例がほとんどである。田中弥生は、資源提供者と非営利組織を媒介するインターメディアリのことを「信頼を醸成する社会装置」と名づけている（田中 2005）。

たとえば、NPO政策研究所の母体となった「奈良まちづくりセンター」や八王子市に拠点をおく「フュージョン長池」のように、まちづくりや地域づくりというアジェンダ設定をおこない、町内会・自治会の活動や機能を実質的に包摂してしまっているアドボカシー（政策提言）型のコミュニティ組織としてのNPOなども存在していることもふまえるべきだろう。

4-5 コミュニティ行政の転換とNPO

けれども、多様な関心、欲求、要求をもった人びとは、「居住区コミュニティ」という狭い範囲にもはや不自由さを感じている。こうした人びとは、みずからの、多様だが個別的な関心・欲求・要求を満たすために、自発的に組織化されていく別個のコミュニティ集団の形成を求めている。武蔵野市が「コミュニティ条例」を制定して、いちはやく「包摂」を試みようとした「個別的コミュニティ」と「電子コミュニティ」が、その一部をなしているのはまちがいない。そして、「目的別コミュニティ」づくりの中心をなし、「電子コミュニティ」というバーチャル・リアリティの世界をふくめて、コミュニティの意思を表明していくコア集団としての「中間集団」の役割と機能を担っていく候補者として登場してきたのが、NPOである。

NPOは、まさに自発的に形成され、組織化される「人縁アソシエーション」あるいは「関心縁アソシエーション」としてのボランティア・アソシエーションなのである。佐藤慶幸は、この存在性格を、(1) 自律的、(2) 非職業的、(3) 非交換的、(4) 非権力的、(5) 自己超越的、(6) 対話的と定義づけている（佐藤 1994: 124-125）。このボランティア・アソシエーションは、互いの立場や抱えている問題点を明確にする討議を媒介にして合意形成を図っていく組織体である。その意味において、対話的であり、さらに利他的（自己超越的）なものである。そして、場合によっては、公権力としての行政とも対抗関係に入っていくこともありうる。つまり、行政にたいして補完性の原理にしたがってだけでなく、対抗的相補性の立場をとることもありうるのである。

目下のところ、ほとんどのNPOは、ワン・イシュー主義にとどまっており、ここでいうコア集団として「中間集団」の役割と機能を果たす力量を備えてはいない。しかし、ぎゃくに、ワン・イシュー主義の特徴を活かして、「住民協議会」や「コミュニティ協議会」といった「居住区コミュニティ」の意思を表明する「中間集団」にたいして、福祉、教育、環境、文化、スポーツいずれの分野においても外部介入していくことも可能である。だが、「外部介入型」をとって関与していった場合には、対抗的相補性どころか、軋轢関係に陥ってしまう可能性もある。

そこで、「個別的コミュニティ」としてのNPOを組織化し、媒介していく「コミュニティ・オーガナイザー」としてのNPO、すなわちインターメディアリィ（媒介者）としてのNPOが果たす役割が問われてくる。わが国のNPOの世界では、こうしたオーガナイザー機能をもつたNPOは、「中間支援団体」と呼ばれている。こうしたNPOこそ、「個別コミュニティ」をなすさまざまなNPOの意思を集約し、表明する「中間集団」として、行政にたいしても、また、「住民協議会」や「コミュニティ協議会」など「居住区コミュニティ」の意思を表明する「中間集団」にたいしても、補完性だけではなく、対抗的相補性をかたちづくっていくことができる可能性をもっているのである。

(図表 2) 町内会・自治会と NPO

	地縁組織（町内会・自治会）	人縁ネットワーク（NPO など）
組織特性	同質性、閉鎖的、包括的	異質性、開放的、テーマ型
帰属特性	住民網羅型、世帯単位	目的共有型、個人単位
機能特性	近隣監視（neighborhood watch）	相互扶助（out-reach）
意志決定機能	他律的、硬直性、行政依存的傾向	自律的、柔軟性、機動的傾向
執行機能	習慣的、義務的参加傾向	効率的、連携・協働志向
活動・事業領域	事業固定型、ルーティン活動	事業拡張型、先駆的活動

(出所：筆者作成)

図表2は、かつて日本都市センターが提案した「近隣自治政府」構想のうち、Aタイプ（住民参加・協働型、町内会・自治会プラスNPO）として分類されていたものをデフォルメし、町内会・自治会、住民協議会・コミュニティ協議会、NPOの三者について、比較分類を試みたものである。町内会・自治会とNPOとでは、水と油とっていいほどの違いがある。だが、これを放置したままにしておくわけにはいかない。そうだからといって、これらをただ結びつけ、融合できると考えるのは楽観的すぎるのである。

たとえば、山崎は、「両組織は、自主性・自立性を前提として成り立っており、行政からの独立といった面で、原理として共通の性格をもっている。これまでの両組織は、NPOは地域住民自治組織を旧体質的な地域秩序に位置つく組織として距離をおき、地域住民組織はNPOに関心をもつことにしか取り組まない組織として過小評価してきたという関係が基本的にはあった」としている（山崎 2003: 251）。あいかわらず町内会・自治会が「地域の共同管理を担ってきた地域住民自治組織」であるという視点に立ったまま、地域課題の共通性があるかぎり、町内会・自治会とNPO、これら両者と行政との協働関係が形成され、「地域の問題解決型組織」に生まれ変わっていくはずであるとするのでは、山崎自身が批判する「なかよしクラブ的な組織」を温存したままのレベルにとどまってしまう。

たしかに、道路や公園の清掃、歩道の花壇の設置といった町内会レベルの「ボランティア・アクション」をおこなう人びとが任意団体をつくり、さらに、NPOになっていくとい

うケースもある。また、山崎が事例としてあげている神戸市須磨区月見山連合自治会のように、学区組織の福祉活動が内的に発展して福祉NPOになっていった例もある。町内会の活動の延長にあるボランティア・アクションが町内会を存続させていくファクターをなすという意味で、コミュニティに与える影響を無視するわけにはいかないが、こうしたグループや団体が、「内発的発展型」としてコミュニティのあり方を改変していく働きを示すことはないのである。

おなじNPOを名乗っていても、町内会・自治会と協働しながら「まちづくり」をおこなっていくNPOもあれば、そうではなく地域全体のデザイン、すなわち「地域デザイン」をおこない、コミュニティの組み替えや改変を実現していくNPOもある。だが、これにエコシステムやユニバーサル・デザインというファクターを考えあわせるならば、町内会を下支えするだけのNPOでは対応能力はないことがはっきりする。

先ほど名前をあげておいたように、多摩ニュータウンを拠点にする「フュージョン長池」は、コミュニティのボトムアップによる住民の自助活動を促進していく「コミュニティ・デベロップメント」を実践するコアの「中間集団」に成長している。このNPOは、もともとは長池公園を中心にした「まちづくり協議会」からスタートし、現在では地域活性化、住宅づくり・管理、高度情報化、地域広報を支援する大きな広がりをもつまでになっている。さらに、eウェブやインターネット放送局、コミュニティ・ビジネス、エコマネーにも取り組み、「長池ネイチャーセンター」（八王子市長池公園自然館）の管理運営も、指定管理者として受託している。

なかでも、注目されるのは、地域全体のデザインをおこないはじめていることである。その活動は、学校や病院を運営するといったアメリカやイギリスのCED（Community Economic Development: コミュニティ経済開発）のレベルまではまだ達していないが、建築事務所、税理士、弁護士、プランナーなどのメンバーを抱えており、住宅の修繕・改築によるバリアフリー化はもちろんのこと、都市基盤整備公団の荒造成された土地を共同購入してコーポラティブ方式で住宅建設をおこない、ニュータウンづくりをデザインするところまできている。つまり、CDC（Community Development Corporation: コミュニティ開発法人）やEDC（Economic Development Corporation: 経済開発法人）のレベルに着実に近づいているのである。

このような事例から、サプライ・サイド（供給側）からデマンド・サイド（需要側）への発想の転換が実現していることがうかがえる。コミュニティは、(1) 個人や集団の利害や権利を規定する場、(2) 生活の利害・利益をめぐる決定形成過程への関与と参加の場、(3) 政府セクターの介入や過剰な保護を防ぎとめる場である。そして、住民・市民は、一方的・受動的な単なる消費者なのではなく、ステイクホルダー（利害関係者）として、決定形成過程に参加する機会をあたえられなければならない。

コミュニティ・アクションは、政治課題や決定過程にたいしてコミットし、利益を実現するための動員活動である。「コミュニティをつくる」活動としてのNPOは、政治的決定

への参加だけでなく、地域全体をデザインし、つくっていくためのインターメディアリィ、すなわちコア・オーガナイザーとしての「中間集団」の役割を果たすものに成長していくことが期待されるのである。

総務省は、21世紀のコミュニティづくりをめぐる、NPOや企業との連携を図り、ユニバーサル・デザインによる環境整備、タウンマネジメントによる中心市街地活性化、グラウンドワークを活用した住環境整備をふくむ「共生のまちづくり」へと、コミュニティ行政のかじ取りを方向転換した。この「コミュニティ」行政から「共生のまちづくり」行政への転換にあたって、「地域デザイン」をおこない、「コミュニティをつくっていく」というファクターをどのように組み込んでいくのかが課題となる。「フュージョン長池」の例は、その方向性に一つの回答をあたえているといっていいたいだろう。

いま、公民パートナーシップ（PPP）や公民連携（PPC）が盛んに唱えられているが、町内会・自治会というかぎりなく小さなまとまりを基盤として「コミュニティづくり」をおこなっていかうとする発想では、「コミュニティ・オプティマム」を実現することはできないのである。

そして、このあとに展開するように、21世紀における新たな課題としてクローズアップされてきた「自治的コミュニティ」と「近隣政府」の構想においても、「都市内分権」はきわめて重要なファクターである。だが、間島正秀も指摘するように、旧来の町内会・自治会を脱構築しないまま、NPOとのリンケージによって「民民関係」がかたちづくられ、住民参加・協働型の「近隣自治機構」に移行できるとするのは、かなり無理があるといわなければならないのである（間島 2002: 162-163）。

5 都市内分権・地域内分権とコミュニティ・ガバナンス

5-1 広域合併における近隣政府構想の挫折

すでにふれておいたように、「幻の改革」に終わった小泉政権の構造改革のうち、三位一体改革と並んで、もう一方の柱だった地方制度改革、なかでも小規模自治体をめぐる「平成の大合併」がどのような問題をはらんでいたのかについて、近隣政府構想の挫折と都市内分権という視点から検討していくことにしたい。

2003年11月、第27次地方制度調査会では、『今後の地方自治制度のあり方に関する答申』と「当面の地方税財政のあり方についての意見」が提出された。地域住民、コミュニティ組織、NPO、その他の民間セクターと協働・連携し、「新しい公共空間」を形成していくことをめざすことが宣言された。そして、住民自治の充実、行政と住民との協働を推進するための新たな仕組みをつくりあげていく一環として、「地域自治組織」の設置が提案された。『答申』では、「地域における住民サービスを担うのは行政のみではないということが重要な視点であり、住民や、重要なパートナーとしてのコミュニティ組織、NPOその他の民間セクターとも協働し、相互に連携して新しい公共空間を形成していくことを目指すべきである」と謳われている。しかしながら、行政と市民セクターが協働・連携してかたちづ

くっていくとする「新しい公共空間」がなんなのか、はっきりと示されることはなかった。

一方、2002年11月に示された「西尾私案」では、2005年3月の合併特例法の期限までに合併できなかった人口1万人以下の自治体については、都道府県の勧告や斡旋により強制的に合併をうながし、それでも合併しなかった自治体については窓口サービスの事務機能だけを残して、都道府県の直轄とするという提案がなされた（都道府県直轄の垂直補完による事務移行特例方式と近隣の自治体への内部団体移行方式）。

この提案にたいしては、合併を強制し、小規模町村の切り捨てるものであり、地方自治と住民自治の原則をふみにじるものだという批判があいついだ。こうした批判を集約するかたちで、全国町村会は、2003年2月に「町村の訴え」という提案をおこなった。この提案の内容は、(1) 広域連合制度を拡大した「市町村連合」の形成、(2) 「地域自治組織」の創設、(3) 地方交付税制度の維持と地方への税源移譲の促進という3点に集約される。

(1) 「市町村連合」は、市町村間の協働・多核連合型として「市町村が規約によって設立することのできる特別地方公共団体」とされ、これを構成する市町村の住民の直接選挙によって連合の首長を選出し、議会議員の選出方法や定数についても規約で定めるものとされた。権限については、国や都道府県から事務権限を直接委譲できるものとし、経費については、構成市町村の負担金や国庫補助金でまかなうものとされた。この構想では、一定の課税権を認めるという点、そして、事務事業の種類や範囲を連合議会が決定するという点で、1994年に制度化された従来の広域連合と大きく異なっている。

(2) 「地域自治組織」については、市町村合併により区域が拡大したところでは、住民自治の充実と強化を図る必要があるとして、全国町村会サイドが積極的に提案したものである。この提案では、「地域自治組織」は、市町村内の一定の地域を単位とする任意的な自治組織であり、地域の単位（旧町村、小学校区）、組織の編成、権能、運営方法などは市町村の条例に委ねるものとされた。

(3) 財源問題については、全国どこでも一定水準の行政サービスを楽しむよう必要最低限の財源を確保するために、地方交付税制度の維持は絶対的な条件であり、地方交付税の段階補正、事業費補正の見直しに町村は協力してきたのだから、この問題が市町村合併を推進していく「ムチ」にされてはならないということが強調された。

「市町村連合」については、従来の広域連合よりも権限を強化するというものであり、合併の回避策として格好の代案になりうると、全国町村会サイドは考えていたはずである。だが、この提案にたいする地方制度調査会の「答申」の対応では、広域連合の焼き直しにすぎず、公的介護保険制度の運用にもみられるように、さまざまな決定形成に時間がかかりすぎ、事務遂行が遅滞してしまうこと、また課税権を付与した場合、現在の地方税制が二層から三層になってしまうこと、これらの理由によってしりぞけられた。だが、2005年5月の合併特例新法のもとでは、いまだ合併が困難な自治体には、広域連合制度の活用など広域連携で対処してもいいという妥協案が示された。

また、町村の財源に関しては、国庫補助金については廃止ないしは縮減すべきだが、法

定受託事務の遂行、地域格差の調整をおこなうために地方交付税制度については維持していくべきだとして、基幹税の充実を基本とした税源の移譲については、個人住民税の拡充と比例税率化、地方消費税の拡充によって対処すべきであるとし、三位一体の改革にゲタをあずけてしまった。結局のところ、「町村の訴え」が提案した代案では、「地域自治組織」の構想だけが採用される結果になった。

『答申』が提案する「地域自治組織」は、合併後の自治体における一定区域を単位として、住民自治の強化、行政と住民との協働を推進していくためのものであり、自治体の判断で設置できるとされている。そして、(a)「法人格のない行政区タイプ」を基本とするが、合併後に旧来の町村といったまとまりに配慮しなければならない事情がある場合にかぎって、(b)「法人格をもつ特別地方公共団体タイプ」が設置できるということになった。この特別地方公共団体のタイプは、課税権も、地方債を発行する権限ももたないし、地方交付税の対象団体にもならないが、事務運営のための財源は、合併後の自治体からの移転財源として確保される。したがって、これは、あくまでも暫定的な措置と考えられていたわけだが、「地域自治組織」を旧市町村単位で設置できるという特例を設けて、合併前の旧市町村の名前を残すことにすれば、1万人以下の町村の合併にたいする抵抗感も和らいでいくというねらいが見え隠れしていた。

それにくわえて、地域共同の事務などを処理するため「地域自治組織」のサブ機関として、「地域協議会」と「地域自治組織の長」（自治体の首長による任命制）をおき、地域協議会の事務局が自治体の支所や出張所の機能を兼ねるものとされた。つまり、「地域自治組織」は、住民に身近な自治体の事務を処理する機能、住民の意向を反映させる機能、行政と住民および地域団体が協働でおこなう地域づくりの場としての機能を兼ねそなえた、行政のサブシステムをなす機関であるとともに、行政と地域住民とのパートナーシップを実現する場でもあるというわけである。

じじつ、地域協議会のメンバーは、町内会、自治会、PTA、各種団体など地域を基盤にした多様な団体からの推薦者、公募によって選ばれた住民から構成され、無報酬のボランティアとして地域協議会の運営に参画するとされた。しかし、そのことは、地域住民が自分たちの生活の場であるコミュニティにおいて自己決定していくコミュニティ・ガバナンスを保証するものでも、また地域協議会を媒介にして自治体の政策形成に関与するといったローカル・ガバナンスに参画していく機会を保証するものでもありえない。というのは、地域協議会は、あくまでも諮問機関としての位置をあたえられているにすぎないからである。

『答申』がイメージしていた「地域自治組織」は、都市部においては東京都の特別区や政令指定都市の行政区のミニチュア版であり、これを地方の中核都市だけでなく、合併してできた農村部の自治体にも拡大しようとしたのである。明治や昭和の大合併では、旧来の解体され村落や町村は、部落会や地区へとかたちを変えて、町内会や自治会とならんで行政の下請けを担うインフォーマルな末端機構として存続していった。旧来の行政組織は

消滅したものの、行政区域における生活組織として残っていったのである。

しかし、『答申』がいう「地域自治組織」は、これまでの町内会や自治会のように、認可地縁団体として法人格をもつものとはまったく性格を異にしたものだった。法人格をもたない「人格のない社団」として自治体のサブ行政区に位置づけられたために、かえって行政の下請け機関、あるいは出先機関としての性格を強めていくのではないかということが懸念されるものだった。

その意味においては、都市内分権と自治的コミュニティにもとづく「近隣政府」（ネーバーフッド・ガバメント）と「近隣自治機構」の具体的なイメージをコンセプトとして描きだした日本都市センターの研究会の提案は、まったく無に帰す結果になってしまった。そして、2003年3月の報告書、『近隣政府の制度設計』のなかで提案された「機関型」（Ⅰ型「近隣審議会型」、Ⅱ型「近隣委員会型」）と「法入型」（Ⅲ型「準自治体型」、Ⅳ型「自治体型」）という四つの類型のうち、諮問機能しかもたない「近隣審議会型」と、勧告権・同意権・審議決定権を備えた「準自治体型」の二つの類型だけが、それぞれ、「答申」のいう「法人格のない行政区タイプ」と「法人格をもつ特別地方公共団体タイプ」として採り入れられたのだった（日本都市センター 2003）。

5-2 都市内分権と住民自治組織

これを承けて、2004年5月に地方自治法（法202条4-9）と合併特例法が改正され、「地域自治区」、それに「合併特例区」と「地域審議会」として、地域自治組織の制度化が実行に移された。

地制調の議論を円滑に進めていくために、事前準備としておこなわれた日本都市センターの研究会では、都市内分権と自治的コミュニティにもとづいた「近隣政府」と「近隣自治機構」というコンセプトにもとづいて、「機関型」（近隣審議会型と近隣委員会型）と「法人型」（準自治体型と自治体型）、つごう4つの類型が提案された（日本都市センター 2003）。だが、地制調の答申では、諮問機能しかない「近隣審議会型」と、勧告権・同意権・審議決定権をもった「準自治体型」のみが採用された。前者は、合併を選択しない市町村に対応するという目的で、一般的な制度としての「法人格のない行政区」タイプとされた。また、後者は、広域合併後の旧市町村単位を対象とした施策として、「法人格をもつ特別地方公共団体」のタイプというコンセプトになった。

しかしながら、2004年の改正地方自治法では、ぎゃくに「地域自治区」にたいして法人格を付与しないこととされ、こちらのほうが一般制度として規定された。さらに、地制調の答申で一般制度とされていた「法人格のない行政区」のほうは、改正合併特例法では、法人格のない「合併に際しての特例制度」とされ、「合併特例区」だけに法人格が付与されることとなった。このように、「地域自治組織」をめぐる構想と議論は、まさに二転三転するめまぐるしいものであり、長期的な展望をみすえた議論にもとづくものではなかったことを露呈している。

それでは、日本都市センターの研究会が提案した都市内分権と自治的コミュニティのコンセプトがまったく無駄だったのかということ、そうではない。地方制度調査会の『答申』の方向性にそくした都市内分権のコンセプトではありながらも、「コミュニティ分権」を唱えることで、『答申』のレベルを超える志向性を示している長野市職員による都市内分権調査研究などに、大きな影響をあたえたことはまちがいないからである。そこで、長野市の事例をとりあげて、都市内分権と住民自治組織のあり方について検討してみよう。

長野市は、昭和の大合併以降も、1966年に篠ノ井市など近隣の自治体との合併を重ねてきたが、平成の大合併においても、近隣市町村合併をおこない、市域が拡大した。地域の個性を活かした地域の活性化を実現するには、住民自治とコミュニティ運営活動、それに住民と自治体との協働関係の構築が重要であるということが、さまざまな機会に強調されてきた。そして、2003年3月に「市民公益活動促進のための基本指針」が策定されたこととあいまって、市民活動の拡充による自治意識と自治の拡大や、地域住民の協働と参画による行政の運営ということが以前にも増して重視されるようになっていった。

けれども、地域住民の協働と参画によって行政の運営をおこなっていくといっても、これまでの町内会や自治会の活動がそうであるように、住民組織が行政の下請け組織や機関になってしまうのではなにもならない。住民自治組織の充実を図り、地域住民ができることは地域住民に任せるためには、必要な機能そのものを住民組織に委ねるのが最良の方策である。こうして、26の地区単位に「住民自治協議会」が設置され、さらにその代表者などから構成される「地域会議」が設置されることになった。これら二層の住民自治組織と、行政サイドの地域総合事務所が協働・連携し、三層のシステムを形成することによって、地域づくりとまちづくりという「地域デザイン」をおこなっていくというのが、長野市の都市内分権のイメージだった。

この都市内分権調査研究チームは、少子高齢化、高度情報化、環境などの諸問題に対処するために行政需要が拡大し、多様化し、高度化している一方で、行政組織が肥大化し、複雑化した結果、行政の担当部署の縦割り化と本庁への機能集中化がよりいっそう進行している現状を打破するために、まず都市内分権の一環として「自治体内分権」をおこなうように提案した。これは、本庁への機能集中を解消し、住民に身近な地域において迅速に適切な総合的サービスを提供するために地域行政機関(支庁・支所)に権限と機能を分散するというコンセプトである。

そして、本庁の機能を全市域にかかわる中枢管理事務のみに限定し、いくつかの支所を包括した地域行政機関として「地域総合事務所」を設置し、そこに多くの権限を委譲すること、さらに、この総合事務所に「地域振興担当職員」を配置し、同時に地域住民の活動を支援・サポートする「地区活動支援担当職員」を配置することが提案された。しかし、これだけでは、住民に身近なところに行政公務員を配置して、総合的なサービスを提供するという旧来のきめ細かな行政サービスの提供という発想から一歩も抜けだしたものとはいえない。

問題は、住民の日常生活に密着した行政サービスを住民に身近な地域で提供するとともに、地域課題の解決を地域そのものの内部において解決できるシステムがどのようにしたら構築できるのかということである。そこでたどりついた帰着点が、地域における課題を地域で解決できるようにするためには、住民自治の拡大と充実を求め、同時にその課題解決をおこなっていく主体が地域住民自身でなければならないといった原点に立ち帰っていくという発想だった。こうして、都市内分権のもう一つの柱である「コミュニティへの分権」というコンセプトが提案されたのである。

従来の住民組織を充実し、住民の意見や提案を行政に反映させるのはもちろん、地域住民自身が行政の一翼を担えるように、住民組織に行政事務の一部を委託するというこのコンセプトは、すでに埼玉県志木市の「行政パートナー制度」や群馬県太田市の「住民サポーター制度」にも、その例をみいだすことができる。これらの事例は、もともとは行政がおこなっていた管理運営事務を、NPOや地域住民組織にアウトソーシングするというレベルにとどまっている。とはいえ、市民や住民を行政の対等なパートナーと位置づけることによって、自治権限を還付しようとする都市内分権への志向性がうかがえる施策なのである。これらの事例からは、自治体という公共セクターと住民自治組織という市民セクターが「ローカル・ガバナンス」をともに担っていくという志向性、そして「住民自治協議会」と「地域会議」との重層システムを提案している点で、萌芽的なものとはいえ、「コミュニティ・ガバナンス」へのロードマップをみてとることができるのである。

5-3 パートナーシップ型ローカル・ガバナンスとコミュニティ・ガバナンス

べつの言い方をすれば、「パートナーシップ型」のガバナンス（統治）への転換の方向性を示したものとして評価されるべきなのである。「ローカル・ガバナンス」とは、コミュニティ政策やコミュニティにおけるPPPやCEDなどをめぐって、行政セクター（行政サービスによるガバナンス）、企業セクター（コーポレート・ガバナンス）、非営利セクターおよび市民によるガバナンス（コミュニティ・ガバナンス）という3セクターが相互補完しあうパートナーシップの動態を意味しているのである。これらのセクターは、自己組織性を発揮しながら、公民パートナーシップ（PPP）を媒介にして連携・協働をかたちづくり、「コー・ガバナンス」をおこなっていくのである。

一方、「コミュニティ・ガバナンス」は、コミュニティやネイバーフッド（近隣）においてNPOなどの非営利セクターが自己組織性を発揮し、脱構築された住民協議会などと連携し、相互浸透しながらエンパワーメント（力量の増大）を図られていく動態をさしている。「近隣自治機構」の構想は、市民や住民によるエンパワーメント（力量の増大）と行政セクターからのエンパワーメント（権限の委譲）がオーバーラップする事例であり、イギリスのNHS（国民保険サービス）の「ユーザー・パネル」やロンドンのルウィスハム・バラ評議会の「市民陪審員」なども、こうした例にあたる。これまでは非力だった非営利セクターが、公共サービスの提供などを媒介にして、エンパワーメント（力量の増大）を

図り、エンパワーメント（権限の委譲）されていくことが、コミュニティ・ガバナンスの課題となる（山本 2004c）。

コミュニティ・ガバナンスは十分に実現されるレベルには達していないが、先進自治体のスタンスは、その方向性に一步をふみだしてきた。さきほどの群馬県太田市の「住民サポーター制度」や埼玉県志木市の「行政パートナー制度」の例が、それにあたる。もちろん、二つの事例とも、行財政スリム化の一環として市役所の総合案内、情報コーナー、図書館・文化施設の窓口業務、老人福祉センターの管理運営業務をNPOなどにアウトソーシングするレベルにとどまっている。しかし、市民を行政のパートナーと位置づけ、自治権限を還付しようとする「都市内分権」への志向性をうかがうことができるのである。

このうち、「行政パートナー制度」は、2003年6月に施行された「市民との協働による行政運営推進条例」にもとづいて「地方自立計画」として志木市が提唱したものである。香川県善通寺市も、「新善通寺市行政改革大綱」（2002年12月）で、この制度を導入することを意思表示した。おなじく、埼玉県の上田清司知事も、2004年に、この制度を導入することをマニフェストとしてあきらかにした。

ユニークなのは大阪府高槻市であり、「行政パートナー制度」の導入とNPO法人の認証事務とを結びつけて、「高槻NPO特区」を構造改革特区の構想として申請した。この提案書には、「NPO法人の円滑な運営をサポートし、安定的・継続的な行政パートナーを育成する」ことが明示されていた。志木市も、市長制を廃止して、「シティ・マネジャー制度」を導入しようとする「地方自治解放特区」を申請した。

財政圧迫によるコスト削減と市民とのパートナーシップ、市民との協働は、いまや全国のどの自治体においてもメダルの表裏の関係にあるといってもいい。コスト削減は、これまでフルタイムの自治体職員が担当してきた業務が「ほんとうに公務員でなければできない業務なのかどうか」を吟味していくパブリック・テストを強制しているのである。ぎゃくに、そのことが、自治体というガバメント（政府）が市民を一方向的に統治するガバナンスのやり方では対応しきれないという危機意識をもたらし、そのリスク・マネジメントとして、「コミュニティ・ガバナンス」を基盤とする市民やNPOを自治体による「ローカル・ガバナンス」のパートナーにして、双方向的に「コー・ガバナンス」（共治・協治）をおこなっていくという発想につながっているのである。

富野暉一郎は、「公・共分離」によって、「公」という権力軸にたいして「共」という連帯軸を措定し、権力によって実行されるのがもっとも効率的な「公」的業務と、コミュニティの人的資源のネットワークが機能すれば実行できる「共」的業務にわけてとらえることを提案している。彼の提案は、現行の行政事務の多くがルーティンワークとしておこなわれており、高度の専門性や権力による執行が求められる業務は少ないという理由による。富野は、守秘義務の問題がクリアされれば、こうした定型業務をコミュニティ・ビジネスとして開放することが可能であり、NPOが「共」サイドの受け皿になりうると考えている（富野 2003: 284-285, 288）。

公共空間のガバナンスを「官・共・私」の三つのファクターからなるものとしてとらえ、自治体とNPOという事業体との双務契約によって行政事務を遂行していくという富野の考え方は、十分に傾聴すべきものである。だが、こうした考えにたいして、NPOは、地域住民すべてを代表するものではないという強固な反対意見がある。日本都市センターが提案した「近隣自治政府」構想も、「機関型」（近隣審査会型と近隣委員会型）と「法人型」（準自治体型と自治体型）という形式的な制度論に収斂されていった（日本都市センター2003）。

けれども、「地区住民に自治権の一部を還付する」（間島 2002: 165）という場合、問われているのは、住民すべての意見集約をどのようにおこなっていくのかという旧来型の下意上達的な行政手法と、それを保証する制度的な手続きの枠組みを整えることだけにはとどまらない。真の意味での補完性の原理からすれば、自治体とのパートナーシップは、行政事務の一部を代行するというレベルにとどまらず、むしろ自治体とパートナーシップを組んで「地域デザイン」とマネジメントをおこない、「ローカル・ガバナンス」をともに担っていく力量を備えた主体が存在するのかということが問われているのである。

そのことを念頭におくならば、自治体のコミュニティ行政に課される改革課題とは、「コミュニティ・ガバナンス」を担う主体を「外部介入型」でさらにインキュベーションしていくことであり、市民活動に課される改革課題とは、その担い手を「内的発展型」で脱構築していくことであるということがはっきりするだろう。

5-4 地域協議会とパリッシュ議会

その点をめぐって、地域内分権とか、自治体内分権と呼ばれているローカル・レベルの自治体制度の転換をめざす場合に、「新しい公共」をめぐって、どのようなアドボカシー（政策提言）連携フレームワークがかたちづくられているのか、あるいはその可能性があるのかということについて検討してみることにしたい。

この特別自治体は、地方政府の末端組織として位置づけられており、「地域自治区」とそのサブシステムである「地域協議会」によって構成され、合併後の市や町からの財源移転によって維持されるものとされている。「地域自治区」は、長、地域協議会、事務所からなる制度である。だが、制度としては、合併後の市や町の首長にたいする諮問機関にすぎず、その長も、地域協議会の委員も、首長が選任し、首長の委嘱によって、その職務に就くことができることになっている。しかも、委員たちは、無報酬のボランティアであり、交通費が支給（費用弁償）されるだけである。地域自治区には、本庁の出先機関である支所や総合支庁ではなく、独自の事務所がおかれ、この事務所に地域住民の代表によって構成される地域協議会が設置される。けれども、この地域自治区の事務所がおかれているのが合併以前の旧市役所や旧町村役場の建物であり、しかも合併後の市や町の総合支庁などもおなじ建物に入っているため、合併後の市や町の本庁の出先機関と混同されがちなのである。

ともあれ、ここで重要なのは、地域協議会がどのような権限をもっているのかというこ

とではなく、どのような機能を遂行しているのか、とりわけアドボカシー（政策提言）機能を遂行することができるのかということである。地域協議会は、単なる諮問機関であり、メンバーも首長によって選ばれ、委嘱された人たちにすぎない。この制度的な欠缺を埋めるために、上越市をはじめいくつかの地方政府において独自の制度が導入されたのである。

合併後の上越市では、旧上越市以外の13地区に地域協議会が設置されたが、その地域協議会の委員を選挙で選ぶ選任投票制度（準公選制）が導入された。地域協議会の委員を公募方式で選ぶというやり方は全国どこでもみられるが、上越市の場合には、市長によって選任される委員の候補者を、市長による選任に先だて、投票によって選出するというシステムを導入した点がユニークなのである。13地区の地域協議会委員の候補者の定数は192であり、選挙は市議会議員選挙にあわせておこなわれる。第1回目の選挙は2005年2月に、第2回目は2008年4月におこなわれた。たとえば、板倉区的地域協議会では、指定管理者制度による観光施設の管理会社が撤退したあとの再建案が検討され、大島区的地域協議会ではCATV方式から光ファイバー方式に変更して地域情報格差を解消するといった提案がおこなわれるなど、それなりのアドボカシー（政策提言）機能を果たしている。

上越市地域協議会委員の準公選制の実施については、その正当性の根拠が曖昧であり、地方自治法の再改正をおこなうことによって、地域協議会委員の公選制を実現すべきだという意見もある（坂口 2008）。だが、そうすると、首長の諮問機関としての地域協議会の性格づけそのものが問われることになる。ひいては、日本都市センターの研究会が提示したような、法人格を付与された自治体型というコンセプトをふたたび考えてみなければならぬということになってしまうだろう。

そうならば、現行の地方自治制度からすると、都道府県、市町村、そして地域自治区と、三層制の採用の是非を問う入り口の議論に戻らなければならなくなる。この問題は、道州制という広域化の実現とともに、そのサブシステムとして現在の都道府県を「郡」のようなものに組み替えて残していくという案があるのと平行に、市町村の広域合併をおこなってはみたものの、広域性を埋めあわせてくれるはずの地域住民との公民パートナーシップ（PPP）をどうつくりあげることができるのか、もっとストレートに言えば、これまでとおなじように地域住民による行政にたいする補完性をどう担保していくのかという、中央政府サイド、総務省サイドのディレンマがつきまとっているのである。

そこで、日本都市センターの研究会でもともと議論されていたイギリスのパリッシュ議会（parish council）の公選制を考えあわせてみることにしよう。周知のように、イギリスのイングランドでは、1894年の地方自治法によって再整備された公選制のパリッシュ議会が設置されている。パリッシュというのは、もともとアングリカン・チャーチ（イギリス国教会）の教区のことであり、いまでも教区学校にたいする政府補助金である“parochial-aid”などに、その名称の名残を見てとることができる。パリッシュ、あるいは市民パリッシュ（civil parish）は、イングランドの地方政府の末端に位置する準自治体であり、人口が500人のパリッシュから2万人を数えるパリッシュまで多様である（竹下

2000; 山田 2004)。

イングランドの地方制度は、1972年の地方自治法の改正とそれにもとづいた1974年の改革によって、わが国の都道府県に相当する広域自治体であるカウンティ (county) と、市に相当する基礎自治体であるディストリクト (district) やバラ (borough) の二層制に移行した。ところが、1995年から1999年のあいだのメジャー政権からブレア政権のあいだは一層制に改められ、ロンドンの首都圏ではシティ (1) とロンドン・バラ (32)、大都市圏ではメトロポリタン・ディストリクト (36)、地方圏では単一自治体 (unitary authority) (47) の一層制、そしてカウンティ (34) とディストリクト (238) の二層制に移行した。さらに、2000年に、ブレア政権は、ウェールズ、スコットランド、北アイルランドに広域議会を復活させ、イングランドについては大ロンドン市 (GLA: Greater London Authority) を復活させた。これによって、首都圏は二層制に、大都市圏はおなじく一層制、地方圏も一層制と二層制の混在というように、複雑な地方制度になった。これとパラレルに、大ロンドン市以外のイングランドは、8つの地域開発公社 (RDAs: Regional Development Agencies) の管轄に区分され、非公選の広域議会 (regional chambers) が設置されている。

こうしためまぐるしい制度改革のおかげもあって、地方政府 (自治体) の数は389と少なくなったものの、基礎自治体であるディストリクトは、平均すると13万人もの人口を抱える広域にまたがるものになってしまったために、地域住民にたいしてきめ細かな行政サービスは行えない。それをカバーするために、約1万のパリッシュ (ウェールズではコミュニティ) が地域自治組織として存続することになったのである。

パリッシュ議会は、人口規模によっても異なるが、15人から20人ほどの公選制による議員を抱えている議決機関であり、かつ執行機関でもある。いわゆる地方自治体 (local authority) であるディストリクトとは区別されているが、準自治体としてディストリクトから一部の権限を移譲されており、そのための財源としてカウンスル税の課税権も認められている。生活関連施設 (駐車場・駐輪場、街路灯、遊歩道、バス停、ベンチ、郵便ポスト、公衆電話、道路の敷設)、公衆衛生 (公衆トイレ、上下水道設備)、土地・建物 (スポーツ・リクリエーション施設、公園、菜園、入会地、集会所、公共の時計)、事業 (チャリティ、教育支援、イベント、コンサート、オーケストラの運営、芸術・工芸の支援、展示会、見本市、記念碑、斎場、墓地) など、広い範囲にわたる公共サービスを提供している。

ディストリクトが地域開発やインフラ建設をする場合には、事前にパリッシュに相談することが義務づけられていることから、パリッシュ議会の重要性が確認できる。さらに、パリッシュの全国組織である「全国ローカル・カウンスル連合協議会」 (National Association of Local Councils) は、中央政府や地方政府という拒否権プレイヤーにたいしてロビー活動をおこなう利益集団・圧力団体であり、まさに「アドボカシー (政策提言) 連携フレームワーク」として機能しているのである。

すぐにわかるように、わが国の町内会・自治会が提供しているささやかな公共サービス

とはまったく規模が異なっている。また、単なる首長の諮問機関にすぎないわが国の「地域自治区」や「地域協議会」とも、まったく存在性格が異なっている。いっぽう、わが国の町内会・自治会の連合会は、「全国自治会・町内会」と「全国自治連合会」などにわかれて組織されており、加盟数も 448 団体とか、224 団体とか曖昧である。そして、活動の内容も情報交換、親睦交流、地位の向上といったものであり、1991 年の認可地縁団体としての法人化を主な活動の成果としてあげているポータルサイトもあるというのが現状である。

わが国の「地域自治区」と「地域協議会」は、単なる諮問機関であり、公選制でもなく、法人格も、課税権も付与されていない。しかし、正式な自治体として認められている。それにたいして、パリッシュ議会は、正式な地方制度の枠組みには組み込まれていない準自治体にすぎない。だが、議員は公選制で選任され、議決権、執行権、課税権が付与されている。こうした両者の存在性格を比べてみると、パリッシュ議会のほうが、はるかにアドボカシー（政策提言）機能を遂行することができる組織になっていることがわかる。

したがって、ほんとうに行政と地域住民との相互補完性にもとづいたコミュニティ・ガバナンスを公民パートナーシップ (PPP) として実現していく志向性があるのであれば、「地域自治区」と「地域協議会」をイングランドのパリッシュ議会のようなものに組み替えていき、法人格が付与された諮問機関ではなく、議決権、執行権、課税権もあたえた準自治体にしていかなければ、十分に機能を発揮することはできないだろう。イングランドの基礎自治体であるディストリクトが開発事業をおこなう際にはかならずパリッシュ議会の承認をえなければならないというアカウントビリティのシステムが備わっていることこそ、とても重要なのである。なんの権限もない諮問機関のままでは、わが国の「地域協議会」は、早晚、機能不全に陥っていくことだろう。

5-5 ニュー・ローカリズムとローカル・ガバナンス

そこで、基礎自治体におけるボトムアップ型のアドボカシー機能について吟味していくために、ジェリー・ストーカーの「ニュー・ローカリズム」（新地方主義）の考え方を考えあわせてみることにしよう。ストーカーは、理論的にも、実践的にも、ガバナンスについて関わりをもってきた理論家の一人であるが、ブレア政権がおこなってきた分権化が、じつは新しい集権主義（*new centralism*）にすぎず、中央政府と地方政府の政府間関係はプリンシパル-エージェント関係ではなく、フランチャイズと位置づけられてきたと批判している。ブレアの中央政府の関心は、サービスの供給主体である地方政府にたいしていかにやる気をおこさせ、一定水準以上に達した成果があがるようにコントロールすることにある。ただし、財政支出をコントロールするのではなく、すべての人びとに社会的・経済的な機会あたえることができる成果を提供するようにすること、すなわち支出や財政の抑制とおなじぐらいに、社会的な機会と正義に関心があるのだというのである（*Stoker and Travers 2001: 12*）。

分権化によって、地方政府は、コンビニエンス・ストアのように、中央政府から独立し

てマネジメントをおこなうフランチャイズという権利を手に入れるかわりに、「就労のための福祉」、「福祉から労働へ」の政策を実施し、地域住民や市民に社会参加の機会と就労の機会をあたえてやるのが義務づけられる。そうすることで、ぎゃくに中央政府は、国民にたいして社会的な機会をあたえ、正義を実現するというポーズをとることができ、財政支出の抑制にもつながるといふチャンスを手に入れることになる。ストーカーのブレアにたいする当てこすりはかなり強烈だが、そのぶんだけ、理想が高いことの裏返しであるといえよう。ブレア政権が誕生するまえの1996年には、ストーカーは、つぎのように語っていた。

- ① 政治は、人びとが協力しあい、選択を行うことができるものであり、市場における契約といった個人主義や利益の配分をこえたものである。
- ② 人びとがもっとも満足がいくと感じ、もっとも直接に参加できるのはローカル・レベルの政治である。
- ③ ローカル・レベルのグッド・ガバナンスは、公共生活において行動する権利と機会をもつと認められる人びとに開放されることである。
- ④ ローカル・デモクラシーにとって必要なのは、もっとも容易に政治参加への道が開かれることである。
- ⑤ ローカル・ガバメント(地方政府)がとくに魅力的なのは、分権化によって権力を付与され、その地方のニーズに対処できるように、その地方における知識や知恵を適用できる機会があたえられることである。
- ⑥ ガバナンスとは、ガバメント(政府)システムの内的な権力関係と、外部の社会的な利害による、より広範な権力配分への関与を意味している(Stoker 1996: 188-189, 194-195)。

たしかに、ストーカーは、かなり理想的なことを述べている。だが、地域住民が地方政府に積極的に関与していくべきであること、地方政府以外の市民社会レベルにおける権力配分にも関与すべきであるとしている点では、現実主義の考え方が示されている。ここでは、「ステイクホルダー」ということばこそ使われていないが、地域住民や市民が社会的な利害関係にも関わりをもち、その権力配分、そして資源配分にも関与すべきであることが示唆されている。ところが、彼のこうした論点は、1990年代後半から2000年代にかけて大きく変化していくのである。とくに、ステイクホルダーが関与するコミュニティ・ガバナンスがポイントになる。

ストーカーは、イギリスにおけるこれまでのローカル・ガバナンスのあり方をふりかえりながら、(1) 戦後の選挙による地方政府から、(2) NPMのもとでの地方政府へ、さらに、(3) ネットワーク化されたコミュニティ・ガバナンスへと力点移動がおこなわれており、少なくとも地方レベルにおける公共サービスをめぐる議論においては、NPMへの関心を超え

て、「ネットワーク化されたコミュニティ・ガバナンス」(networked community governance)に関心が移っていると強調する。そして、NPMのような狭い効率性をめざすだけでなく、「公的価値」の実現をめざすために、1990年代半ば以降、複合的システムが求められる状況のなかで、コミュニティの要求にこたえるために生まれたのが、「ネットワーク化されたコミュニティ・ガバナンス」なのだということである (Stoker 2004a: 10-11, 14)。

ストーカーがいう「公的価値」がなんなのかははっきりと述べられてはいないが、NPMのような営利セクターである私企業のマネジメントの手法を行政過程や政策過程に導入することを回避しながら、どのようにしたらローカル・コミュニティのレベルにおける「コー・ガバナンス」をかたちづくっていくことができるのかを思いめぐらせているのである。ストーカーの論点をまとめるならば、つぎのようになる。

- (1) 中央政府は、判断も、サービスも、トップダウンによって直接に提供するのではなく、支援者(enabler)、規制者、基準の設定者に徹すべきである。
- (2) 地方政府の価値は、提供するサービスによってではなく、コミュニティの社会的、経済的、政治的な発展のプロセスをリードし、その地方の市民の福利を最大化していく能力によって判断される。
- (3) 地方政府当局は、ローカル・コミュニティに関与し、ローカル・デモクラシーの討議を進展させていく新たな方法を考えだす能力があることを示し、正当性を増大させなければならない。
- (4) 地方政府は、NPMのような狭い効率性をめざすだけでなく、住民や市民の福利の最大化をめざして、ローカル・レベルあるいはコミュニティ・レベルのフロントライン・マネジャーに権限も、資源も、移譲する必要がある。
- (5) 生活に関わるセクター間の境界が曖昧になり、複雑性が増大しているなかで、複合的システムが求められているが、それを解決するのは、「ネットワーク化されたコミュニティ・ガバナンス」である。
- (6) コミュニティ・ガバナンスは、コミュニティにおける多様な利害に応じて、他のアクターとのあいだでパートナーシップをつくりあげ、多様なステイクホルダーをひきよせるアンブレラの役割を果たしていくのである (Stoker 1999: 15-16, 18; Stokera 2004: 10-16, 26-27, 165-166; Stoker 2004b: 17-122)。

このようなストーカーの大きな転換を象徴するのは、コミュニティにおける住民や市民というステイクホルダーだけでなく、多様なステイクホルダーをひきよせていくアンブレラとしての「ネットワーク化されたコミュニティ・ガバナンス」である。これは、政府系エージェンシー、民営化された公営企業、ボランティア組織、利益集団などのあいだで現実に存在する水平的な相互関係をもとにして構想された、ローカル・レベルあるいはコミュニティ・レベルにおけるコー・ガバナンスの枠組みである。

そして、この枠組みをリードする中心的な役割を果たすのが、コミュニティ・レベルのフロントライン・マネジャーだとされている。しかしながら、最前線でリーダーとして期待できるソーシャル・キャピタルは、旧来からコミュニティで生活してきた住民や市民である。しかも、この場合には、農村部のコミュニティというところまで踏み込んでいき、リクルートをおこなわなければならないという前提条件がついている。ところが、ストーリーカーは、都市型のコミュニティ・ガバナンスをイメージして、つぎのようなオルタナティブまで突き進んでしまう。

第1の選択肢：地域住民の近隣コミュニティにあるすべてのパリッシュ・カウンスル（parish council）を一掃して、選挙によって選ばれる新たな近隣カウンスル（neighbourhood council）におきかえる。この近隣カウンスルは、あらゆるコミュニティにとって有用であり、公園、公共空間、コミュニティ施設、電力供給、その他のQOL（生活の質）の問題といったあらゆるサービスと機能に責任をもち、適正な地方税を徴収する。

第2の選択肢：農村部で機能しているパリッシュ・カウンスルの組織を、都市部の組織レベルにアップデートする。

そして、この「近隣カウンスル」の決定形成の役割が、中央政府、地方政府、その他の団体から十分独立するかたちで確定されるかどうかかが問題となるが、このマネジメント・スキームが中央政府と地方政府によって保証されるならば、有効で恒久的な制度になっていくとまでいうのである（Stoker 2004a: 24; Stoker 2004b: 125）。

ストーリーカーは、伝統的な末端の行政組織であるパリッシュを一掃して、いまだ存在していない都市型の「近隣カウンスル」に改組するという提案をおこなったわけである。けれども、パリッシュ議員は、選挙で選ばれるといっても名誉職で無給であり、公園や庭園から、牧草地や荒蕪地であるコモンズ（共有地）の管理までやってくれる便利屋さんである。しかも、所属しているディストリクト（イングランドとウェールズの州=カウンティの下部行政区）に委託するかたちではあるが、地域住民からカウンスル税を徴収して、予算編成をおこなう権限までもっている。この既存のフロントライン・マネジャーをすべて入れ替えることができるほど、イギリスの農村部のコミュニティにはソーシャル・キャピタルといえる人材は存在していない。

農村部で機能しているパリッシュ・カウンスルの組織を、都市部の組織レベルにアップデートするというストーリーカーの提案にたいして、激しいブーイングの嵐がおこったものと推測される。この構想を打ち上げた翌年、2005年以降のストーリーカーの著作や論文からは、「ネットワーク化されたコミュニティ・ガバナンス」というタームはまったく消えてしまった。たとえば、2006年に出版された『なぜ政治が問題なのか』では、「市民、コミュニティ、ボランティアな諸グループを支援することができる『アンブレラ』組織は、とくに重要な役割を果たすことができる。この組織は、諸グループと『参加プラットフォーム』を支援

して、定着できるようにしてあげ、コンタクトや情報のネットワークを提供し、キャンペーンのやり方を説明し、関連のある決定形成者と掛け合い、まえに進めるようにしてあげることができる」という一節がある (Stoker 2006: 97-98)。語られている内容は、以前の著作のものほとんどおなじである。だが、「ネットワーク化されたコミュニティ・ガバナンス」というタームはみあたらない。

「ストーカーの失敗」については、これ以上追求する必要はないだろう。ストーカーの提案は、ローカル・ガバメントという公共セクターが唯一の公共サービスの提供主体であるとする旧来の固定化された考え方にたいするアンチ・テーゼなのであり、結果としてもたらされた反応が予想に反するものだったということである。したがって、ストーカーの理念や理想は、そっくりそのまま残されてもいいわけである。

問題は、ローカル・ガバナンスのあり方をめぐって、公共セクター（行政）、民間営利セクター（企業）、民間非営利セクター（NPO、NGO、CBO）がどのようにコー・ガバナンスを形成していくことができるのかという枠組みである。つまりは、ローカル・ガバナンスの組み替えを試みようとするさいに、プリンシパル・エージェント関係の相互置換を担保する術をみいだすことができるのかどうかにつきるということになる。

6 むすびに代えて

本章を閉じるにあたって、ふたたびペッカネンのいうことに耳を傾けてみよう。彼は、わが国の市民運動が 1970 年代に衰退すると、社会全体の改革をめざすのではなく、消費と消費者主義に焦点をしばった生活者運動が開始されたが、それはアドボカシー（政策提言）活動からの撤退を意味していたと述べている (Pekkanen 2006: 168)。しかし、この分析は、まったくまちがっている。というのは、この生活者運動は、食料品や日用品の共同購入という消費者主義にはとどまらず、ゆるやかにではあるが代替案提示型の運動へと転換していったからである。さらに、モノやサービスを購入し、消費するだけでなく、自分たちが食べ、使うものを自分たちで作りだす生産者の立場へと転換し、ワーカーズコレクティブ活動を開始した。そのうえさらに、地方議会に代表者を送りだす「代理人運動」を開始し、東京や神奈川を中心とした全国各地の「生活者ネットワーク」や「市民ネットワーク」は、市議会だけでなく、都議会や県議会にも、そして国会にも「代理人」を送りだすまでに成長し、いまでは「全国市民政治ネットワーク」としてローカル・パーティの中心を担っているのである (天野 1996; 住沢 2000; 佐藤 2007)。

こうしたあしかけ 40 年にもわたって生活クラブなどが展開してきた社会・政治運動を、サバティアがいう「政策提言のための連携フレームワーク」(ACF) にあたると認識し、評価することに、ペッカネンも同意してくれるだろう。彼が、町内会・自治会を分析し、日本の市民社会は「政策提言なきメンバー」(members without advocates) によって構成されていると嘆いたのもとうぜんである。なぜなら、町内会・自治会は、アドボカシー（政策提言）アソシエーションとしての基盤をまったくもちあわせていないからである。

町内会・自治会のような狭い範囲を共同管理し、ささやかな公共サービスを提供するだけの全世帯、全員参加型のコミュニティ組織では、パリッシュ議会のような機能は果たせない。全員参加型ということは、積極的な参加者ではなく、消極的な受け身の参加者、「とりあえず参加型」、会費を納入するだけの無関心・非参加型の地域住民の温床になってしまうからである。したがって、町内会・自治会の内実を、インターメディアリ型のアドボカシー（政策提言）アソシエーションへと転換していくのはむずかしいかもしれないが、NPOとの連携・協働を図りながら、アドボカシー（政策提言）機能をもちあわせることのできるコミュニティ組織へとエンパワーメントを図る努力をしなければならない。そのうえで、地域協議会を活用しながら、ボトムアップ型の「下からの公共性」を育てていくことが求められるのである。

これまで検討してきたように、「新しい公共」や「新しい公共空間」は、トップダウン型のリーダーシップによる「上からの公共性」だけではうまく機能しない。そのことは、小泉元首相の劇場型ポピュリズムの政治に端的に表現されていた。つまり、目先だけのアドホクラシー（adhocracy）がポピュリズムの身上なのだから、アドホックなアジェンダ設定だけが問題なのであり、将来をみすえたアジェンダ設定は必要がないからである。そのつけは、すべて国民や地域住民にまわされていく。

そして、狭義の意味での市民社会からボトムアップを試みていく「アドボカシー（政策提言）連携フレームワーク」が、「下からの公共性」としてエンパワーメント（力量の増大）を図っていくことができるシステムの構造転換としては、生活者ネットワークや市民ネットワークの活動が証明してくれているだろう。NPOもまた、こうしたネットワーク型でボトムアップ型の市民活動から学ばなければ、いつまでも行政へのぶら下がりの構造を脱することはできないだろう。

References

- Anderson, Benedict (1983/2006), *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*, revised ed., Verso. (白石隆・白石さや訳 (2007), 『定本 想像の共同体』書籍工房草山)
- Osborne, David, and Ted Gaebler (2002), *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, New York: Plume. (野村隆監修、高地高司訳 (2005), 『行政革命』日本能率協会マネジメントセンター)
- Pekkanen, Robert (2003), "Molding Japanese Civil Society: State-Structured Incentives and the Patterning of Civil Society," in Schwartz, Frank J., and Susan J. Pharr (eds.) *The State of Civil Society in Japan*, Cambridge and New York: Cambridge University.
- (2006), *Japan's Dual Civil Society: Members Without Advocates*, Stanford: Stanford University. (佐々田博教訳 (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)

- Sabatier, Paul A., and Hank C. Jenkins-Smith (eds.) (1993), *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*, Boulder, San Francisco and Oxford: Westview.
- Sabatier, Paul A., and Christopher M. Weible (2007), “The Advocacy Coalition Framework: Innovation and Clarifications,” in Sabatier (ed.) *Theories of Policy Process*, 2nd ed., Boulder, San Francisco and Oxford: Westview.
- Stoker, Gerry (1996), “Redefining Local Democracy,” in Pratchett, Lawrence, and David Wilson(eds.), *Local Democracy and Local Governance*, New York: St. Martin’s.
- (1999), “Introduction: The Unintended Costs and Benefits of New Management Reform for British Local Government,” in Stoker, Gerry (ed.), *The New Management of British Local Government*, Basingstoke and London: Macmillan.
- Stoker, Gerry, and Tony Travers (2001), *A New Account?: Choices in Local Governance Finance*, York: York Publishing Services.
- Stoker, Gerry (2004a), *Transforming Local Governance: From Thatcherism to New Labour*, Basingstoke and New York: Palgrave Macmillan.
- (2004b), “New Localism, Progressive Politics and Democracy,” in Gamble, Andrew, and Tony Wright (eds.), *Restating the State?*, Malden and Oxford: Blackwell.
- (2006), *Why Political Matters: Making Democracy Work*, Basingstoke and New York: Palgrave Macmillan.
- Tsebelis, George (2002), *Veto Players: How Political Institutions Work*, New York and Princeton: Russell Sage Foundation and Princeton University.
- 秋元政三 (1993), 「コミュニティ施設とその管理」, 西尾勝編『コミュニティと住民活動』ぎょうせい.
- 秋元律郎 (1990), 「中間集団としての町内会」, 倉沢進・秋元律郎編『町内会と地域集団』ミネルヴァ書房.
- 天野正子 (1996), 『「生活者」とはだれか: 自律的市民像の系譜』中公新書.
- 稲葉振一郎 (2008), 『「公共性」論』NTT出版.
- 飯尾潤 (2007), 『日本の統治構造: 官僚制内閣から議院内閣制へ』中公新書.
- 井上繁 (2002), 『共創のコミュニティ協働型地域づくりのすすめ』同友館.
- 今村都南雄 (2006), 『官庁セクショナリズム』東京大学出版会.
- 岩崎信彦・鯉坂学・上田惟一・高木正朗・広原盛明・吉原直樹編 (1989), 『町内会の研究』御茶の水書房.
- 内山融 (2007), 『小泉政権: 「パトスの首相」は何を変えたか』中公新書.
- 大嶽秀夫 (2003), 『日本型ポピュリズム』中公新書.
- (2006), 『小泉純一郎 ポピュリズムの研究: その戦略と手法』東洋経済新報社.
- 越智昇 (1990), 「ボランティア・アソシエーションと町内会の文化変容」, 倉沢進・秋元律

- 郎編『町内会と地域集団』ミネルヴァ書房.
- 大石田久宗 (2002), 「連合体としてのコミュニティ組織の実態と民民関係・官民関係三鷹市の現場から」, 『自治的コミュニティの構築と近隣政府の選択』(市民と都市自治体との新しい関係構築のあり方に関する調査研究最終報告)日本都市センター.
- 大森彌 (2006), 『官のシステム』東京大学出版会.
- 菊池美代志 (1990), 「町内会の機能」, 倉沢進・秋元律郎編『町内会と地域集団』ミネルヴァ書房.
- 菊池美代志・江上渉 (1998), 『コミュニティの組織と施設』多賀出版.
- 倉沢進・秋元律郎編 (1990), 『町内会と地域集団』ミネルヴァ書房.
- 倉沢進 (2002), 『改訂版コミュニティ論』放送大学教育振興会.
- 佐藤慶幸 (1994), 『新装版アソシエーションの社会学』早稲田大学出版部.
- (2003), 「新たな公共性に向けて」, 佐藤慶幸・那須壽・大屋幸恵・菅原謙編著『市民社会と批判的公共性』文眞堂.
- (2007), 『アソシエーティブ・デモクラシー：自立と連帯の統合へ』有斐閣.
- 坂口正治 (2008), 「ローカル・ガバナンスと自治体内分権」, 山本啓編著『ローカル・ガバメントとローカル・ガバナンス』法政大学出版局.
- 住沢博紀 (2000), 「ローカル・パーティは政治を社会化する」, 山口定・神野直彦編著『2025年：日本の構想』岩波書店.
- 竹下譲 (2000), 『パリッシュにみる自治の機能：イギリス地方自治の基盤』イマジン出版.
- 田中弥生 (2005), 『NPO と社会をつなぐ：NPO を変える評価とインターメディアリ』東京大学出版会.
- ツェベリス、ジョージ (2007), 「拒否権プレイヤー、アジェンダ設定、政治学」, 眞柄秀子・井戸正伸編『拒否権プレイヤーと政策転換』早稲田大学出版部.
- 恒松制治 (1993), 『連邦制のすすめ—地方分権から地方主権へ』学陽書房.
- 坪郷實 (2003), 「市民活動と公共空間の現在」, 坪郷實編『新しい公共空間をつくる：市民活動の営みから』日本評論社.
- 東海自治体問題研究所編 (1996), 『町内会・自治会の新展開』自治体研究社.
- 富野暉一郎 (2003), 「自治体における公共空間地方分権と公・共・私型社会」, 山口定・佐藤春吉・中島茂樹・小関素明編『新しい公共性そのフロンティア』有斐閣.
- 鳥越皓之 (1994), 『地域自治会の研究』ミネルヴァ書房.
- 中田実 (1990), 「コミュニティと地域の共同管理」, 倉沢進・秋元律郎編『町内会と地域集団』ミネルヴァ書房.
- (1993), 『地域共同管理の社会学』東信堂.
- (1998), 「地域共同管理の主体と対象」, 中田実・板倉達文・黒田由彦編『地域共同管理の現在』東信堂.
- (2007), 『地域分権時代の町内会・自治会』自治体研究社.

- 長野市都市内分権調査研究会 (2003),『長野市都市内分権調査・研究報告書(中間報告)ー市民と行政とのパートナーシップによる元気なまちを目指して』.
- 名和田是彦 (1997),「都市における自由と共生コミュニティ形成とその制度化」,『都市と法』岩波書店.
- (1998),『コミュニティの法理論』創文社.
- (2000),「コミュニティ・ルールと領域的秩序」,『年報自治体学』(自治体学会)13号.
- (2007),「協働型社会構想とその制度装置」,名和田是彦編著『社会国家・中間団体・市民権』法政大学出版局.
- 日本都市センター編 (2003a),『近隣政府の制度設計』日本都市センター.
- (2003b),『近隣政府の制度設計法律改正・条例制定に係る主な検討項目』日本都市センター.
- 林和孝 (2003),「公共空間とはどのようなものか」,坪郷編『新しい公共空間をつくる』.
- 林宣嗣 (2008),『地方財政 [新版]』有斐閣.
- 古川俊一 (1993),『連邦制ー究極の地方分権』ぎょうせい.
- 間島正秀 (2002),「自治的コミュニティの形成と自治体との協働関係の再構築」,「自治的コミュニティの構築と近隣政府の選択」日本都市センター.
- 松原治郎 (1978),『コミュニティの社会学』東京大学出版会.
- 山崎丈夫 (2003),『地域コミュニティ論』自治体研究社.
- (2006),『地域コミュニティ論 [改訂版]』自治体研究社.
- 山田光矢 (2004),『パリッシュ: イングランドの地域自治組織 (準自治体) の歴史と実態』北樹出版.
- 山本啓・雨宮孝予・新川達郎編 (2002),『NPOと法・行政』ミネルヴァ書房.
- 山本啓 (2004c),「公共サービスとコミュニティ・ガバナンス」,武智秀之編『都市政府とガバナンス』中央大学出版部.
- (2008a),「ローカル・ガバナンスと公民パートナーシップ」,山本啓編『ローカル・ガバメントとローカル・ガバナンス』法政大学出版局.
- (2008b),「社会サービスの充実と公益行政」,間瀬啓允編『公益学を学ぶ人のために』世界思想社.
- 吉原直樹 (1989),『戦後改革と地域住民組織ー占領期の都市町内会』ミネルヴァ書房.

第6章 公共サービスの供給主体とステイクホルダー社会

－参加型予算配分システムの展望－

1 はじめに：アジェンダ・セッティング

公共サービスは、行政サービスと社会サービスを部分集合として内包する大きな集合をなしている。そして、公共サービスは、行政サービスや社会サービスとともに、純粋公共財、準公共財を供給し、「公益」をもたらしていく。「公益」とは、すべての社会成員に等しく、公正に便益をもたらし、同等な利益を配分する共通の財、すなわち「共通財」を提供するということを意味している。だが、その供給主体は、中央政府や地方政府からなる公共セクターにかぎられるわけではない。それ以外にも、民間の営利、非営利の二つのセクターが、公共サービスや社会サービスの供給に関わっている。そこで、これら三つのサービス領域について分類をおこなったうえで、こうしたサービスがもたらす「公益」について論じていくことが、本章における第一の課題となる。

また、行政サービスと公共サービスという二つの領域をオーバーラップする公益事業は、「第三セクター」という公営企業によって営まれ、独立採算を原則とするものである。したがって、公的資金を原資として維持され、利益をあげることを本来の目的とはしない公共セクターが関与する事業分野としては、特異なものである。この公益事業における「公益」と「私益」との端境について検討していくことが、本章における第二の課題となる。

さきほどふれたように、公共サービス、行政サービス、社会サービスは、純粋公共財、準公共財を供給し、「公益」をもたらしていく。したがって、「公益」をもたらすこれらの財は、「共通財」であり、また、「集合財」でもある。だが、おなじ公共財を供給し、「公益」をもたらすにしても、競争性と排除性というメルクマールが、これら二つの公共財を隔てている。そこで、このメルクマールについて、クラブ財、共同プール財と関連づけながら吟味していくことが、本章における第三の課題となる。

純粋公共財と準公共財の供給をめぐるのは、費用負担を回避して、便益だけを手に入れようとする、あるいは結果的にそうならざるをえなくなってしまうフリーライダーの問題、いわゆる大規模集団における「オルソン問題」がつきまとってくる。「公益」を求めていく集合行為から逸脱するフリーライダー問題は、「超過需要」や「差別化需要」を求める富裕層との格差の反証である。このフリーライダーがもたらす「オルソン問題」を解き明かしていくことが、本章における第四の課題となる。

「公益」を求める集合行為を高いレベルで維持していくためには、公共セクター、民間営利セクター、民間非営利セクターのあいだでかたちづくられる「公民パートナーシップ」(PPP: public private partnerships)を活性化し、とくにNGO/NPOをサービスの供給主体として孵化・育成し、力量の増大を図っていく必要がある。そのためには、NGO/NPOに関与し、参加し、リードしていく能動的な市民が中心となって「ステイクホルディング・アソシエーション」を形成して、民間営利セクターである企業のレベルにおけるコーポレ

イト・ガバナンスとしてのステイクホルディングと対等にわたりあえる力量を蓄えていくことが問われていく。公共サービス主体とステイクホルダーとの関係、ステイクホルダーがもつ機能と果たす役割について検討していくことが、本章における第五の課題となる。

こうしたステイクホルダーが機能と役割を果たしていく「ステイクホルダー社会」が到来しつつある現在、「公益」を求めていく集合行為から逸脱し、脱落する人びとをただ弱者として保護するためのセーフティネット（安全網）を張りめぐらすだけでなく、社会的に再包摂していく方策を探らなければならない。こうした枠組みづくりには、公共、民間の三セクターによる公民パートナーシップ（PPP）の形成が不可欠である。その際に、能動的な市民がおこなっていくロビー活動、いわゆる「シビック・ロビーイスト」が果たす役割に注目しなければならない。そこで、ステイクホルディング・アソシエーションの具体的な機能として、「シビック・ロービーイング」について論じていくことが、つぎの課題となる。

そして、最後に、政策ネットワークにおいて、ボトムアップ型のアドボカシー（政策提言）を実行していくには「アドボカシー連携枠組み」（ACF: advocacy coalition framework）という媒体が必要なわけだが、その具体的な事例として、1989年に最初の試みがおこなわれたブラジルをはじめとして、南米、アフリカ、アジアなどの開発途上国のみならず、アメリカ、カナダ、ヨーロッパの先進国においても広がりをはじめている「参加型予算配分制度」（PB: participatory budgeting institution）をとりあげ、この公共セクターと民間非営利セクターによる「コー・ガバニング」のシステムが果たす役割と機能について考えていくことにしたい。というのは、この制度こそ、公民パートナーシップ（PPP）を促進している典型的な事例だからである。

2 公共サービス、行政サービス、社会サービス

まず、デパートやスーパーマーケットに行き衣類や食料品を購入する場面を思い浮かべてみよう。これは、財やサービスの私的な交換という行為である。この場合のサービスの供給者は、デパートやスーパーマーケットという民間企業であり、サービスの購入者である消費者は、一人ひとりの個人である。だが、デパートやスーパーマーケットに行っても、そこで売られている衣類や食料品を買いたくなければ買わなくともいいし、Aというデパートの商品が気に入らなければ、Bというデパートに行き買い物をすることもできる。購買者である個人それぞれには選択の自由があり、商品が気に入らなければ買わないという逆排除性が働くからである。したがって、この場合のサービス供給主体との関係は、「公益」をもたらす関係ということになる。

ところが、それぞれの個人は、たとえば電気やガスの供給を受けて、月額いくらかという料金を支払っている。この場合も、それぞれの個人がお金を払ってサービスを購入する行為なのだから私的な交換であり、「私益」をもたらすもののように思われるかもしれない。

けれども、電力会社やガス会社の公益事業がそれぞれの個人にもたらすのは、不特定多数の人びとにたいして均一に供与される「公益」なのである。

この場合、購買者であり、消費者であるそれぞれの個人は、サービスの供給者である電力会社やガス会社を自由に選ぶことはできず、供給されるサービスに依存するしかない。というのは、このようなサービスは、地域独占のかたちをとって供給されているからである。だが、ぎゃくに、電力会社やガス会社にたいしては、事業を地域独占するかわりに、かりに不採算であったとしても、サービスの供給を継続していくことが義務づけられるのである。

大都市の交通機関の公共サービスのよう、A 地点から B 地点までのあいだに、JR や地下鉄やバスの路線が複数あり、利用者が自由に選択できるという場合もある。しかし、地方に行けば行くほど、公共交通機関の数は少なくなり、地域独占が進んでいく。ところが、地方では、一人一台とっていいほど自家用車が普及しているために利用者が激減し、鉄道やバスの路線は、つぎつぎと廃止されている。自家用車以外には、まったく交通手段がないといったところさえある。地方における鉄道やバスなどの公共サービスは、利用者の激減によって、地域独占と採算性との板ばさみになっているのである。

電力の場合には、ソーラーパネルを屋根に設置して自家発電をおこなう以外に、サービス供給者を選ぶことができる逆排除性の余地はほとんどない。3.11 の東日本大震災と福島原発事故をきっかけにして脱原発の機運が高まり、太陽光や風力など再生可能な代替エネルギーに注目が集まった。いまでは、電力の供給主体についても選択することが可能になっているが、発送電分離が実現していないために、沖縄をふくめた 10 の電力会社以外の供給主体を選択する場合には、コストなどの面で割高になるケースが多い。一方、ガス供給の場合には、都市ガスではなく、プロパンガス (LPG) を選ぶこともできる。だが、居住する家屋やマンションの部屋まで都市ガスが敷設されているのに、わざわざプロパンガスを使用しようとする人はまずいない。したがって、この場合も、選択の自由、すなわち逆排除性は、ほとんど働かないといえるだろう。

このように、サービスの供給主体は、単独か、あるいは少数にかぎられてしまっている。そのため、A がだめなら B、B がだめなら C というように、購買者が供給主体を自由に選択することができる逆排除性は働かない。このような場合には、こうしたサービスは、不特定多数の人びとがだれでも利用することができ、サービスの供給主体が利用者を選別したり、排除したりすることができないユニバーサル・サービスが、公共サービスとして供給されるということになる。そして、この公共サービスの供給によって不特定多数の人びとにもたらされる利益や便益が、「公益」なのである。

ロク・サン・ホーや、ジェシー・ラッセルとローランド・ユーンの定義づけによれば、「公益」とは、すべての社会成員が他者とおなじように享受することのできる福利や福祉一般をさすものであり、それは、ジョン・ロールズが『正義論』(1971/1999) で展開したように、事後的に (ex post) ではなく、事前に (ex ante) 提供されるべきものであるとされて

いる (Ho 2012: 7-8, 19; Russell and Cohen 2012: 5)。そのうえで、ホーは、市民を代表する「典型的な」(representative) 個人にとってあらかじめ (ex ante) 福祉や福利を最大限にしていくよう、政策決定者は務めなければならないのだ、と強調している。

ちなみに、ロールズは、それぞれの個人が社会的な身分や階級、生来の資産や能力、自分の知性や運についてもなにも知らない「原初状態」(original position) を仮定し、この「無知のヴェール」(veil of ignorance) に包まれた状態のなかで、無意識のうちに社会契約を交わし、「正義」という至上の価値を獲得していくという論理を設えた。そして、この社会契約の結果として、公正な機会が均等に提供されていく一方で、もっとも有利な状況にある人びとの費用負担で、もっとも不利な状況におかれている人びとの期待便益を最大化することによって、社会的・経済的な不平等が是正されていくとする、「格差原理」を提唱したのである (Rawls 1971/1999: 11, 53ff, 65ff, 72, 214ff, 263ff)。

しかしながら、ロールズの場合には、初発の社会契約によって事前にもたらされるのは、あくまでも「正義」という至上の価値である。そして、不利な状況におかれた人びとの期待便益を最大化し、格差を是正していくのは、事後的な措置によってなのである (山本 2011)。したがって、機会の均等も、格差の是正条件も、ともに事前にあたえられるべきものののだとする、ホー、そしてラッセルとコーンのロールズ理解は、まちがっているといわざるをえない。

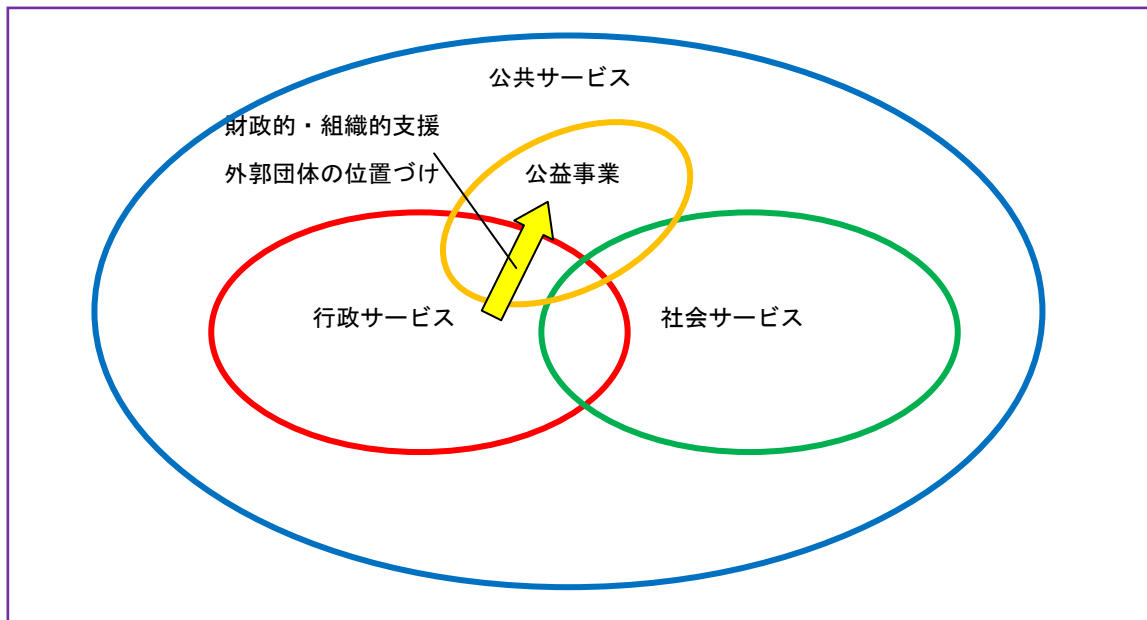
もちろん、このようなロールズについての理解の仕方は、あくまでも論理的な導出のレベルにとどまる。現実の公共政策の展開過程においては、人びとが社会参加していく最初のところで、期待便益を最大化していきことができるような条件が整えられていることが望ましいのはいうまでもない。広井良典が「事後から事前へ、人生前半の社会保障」、「フローからストックへ」ということを強調し、また、山田昌弘が「希望格差」の解消による「希望の平等社会」の実現を唱えるのは、人びとが社会参加していく初発において公正な条件があらかじめ (ex ante) あたえられていなければならないという意味においてなのである (広井 2009: 第5章; 山田 2006: 第5章)。けれども、トニー・フィッツパトリックのように、最低所得保障 (basic income) を社会参加の初発のところから付与するセーフティネットを張りめぐらすというのでは、後になって (ex post) 社会参加の意欲を失い、フリーライダー (ただ乗り) になってしまう人びとを生みだす温床を設えることになってしまいかねないのではないのかという危惧を拭い去ることができない (Fitzpatrick 1999)。

そのことはさておくとして、公共サービスの供給についても、私的なサービスの供給とおなじように、市場にまかせて放置しておくならば、おのずと寡占状態に陥り、自然独占が生じてしまう。そうならないように、中央政府 (内閣+中央省庁) によって規制がおこなわれ、サービス供給者の資格や適正な数、適度な規模の供給量、望ましい価格などの経済的規制や、環境の保全、従業員や消費者の安全や健康の確保、災害の防止などの社会的規制といったセーフティネットが設けられているのである。

そこで、この「公益」をもたらす公共サービスが、行政サービスや社会サービスとどの

ような関わりがあるのかということについて、吟味しておく必要がある。

(図表 1) 三つのサービスの集合



(出所：筆者作成)

図表 1 からわかるように、行政サービスと社会サービスは、部分的に重なりあいながら、公共サービスという集合の一部をなしている。つまり、行政サービスと社会サービスは、ともに、部分集合として公共サービスに内包されているのである。また、行政サービスと社会サービスが部分的にオーバーラップしていることからわかるように、たとえば、公的介護保険制度にもとづく社会サービスとしての在宅介護サービスについても、社会福祉協議会、民間福祉企業、福祉 NPO が都道府県の指定事業者としてサービスを供給している。だが、なかには、地方自治体という公共セクターが、この社会サービスを、介護施設などを直営することによって、行政サービスの一環として供給している例もある。簡単に分類しておくことにしよう。

- ▶ **行政サービス**： 中央政府（内閣＋中央省庁）と地方政府（都道府県と市町村の地方自治体）からなる公共セクターが供給するすべてのサービスである。たとえば、市役所や区役所の窓口で住民票、印鑑登録証明書を発行する窓口業務（フロント業務）など身近な住民サービスから、国がおこなう外交、防衛、治安・警察、公衆衛生、災害対策などの純粋公共財まで、国および地方自治体が供給するサービスのことである。インフラ整備などの公共事業も、もちろん行政サービスにふくまれる。
- ▶ **社会サービス**： すべての人びとが利用できる、年金（基礎年金、国民年金、厚生年金、

福祉年金)、社会福祉、保健、医療、介護、権利擁護、義務教育など日常的な生活に関わるサービスである。人びとの生活を維持し、生活の質 (QOL: Quality of Life) を保っていくための社会保障としてセーフティネットを提供する便益供与サービスのことである。

▶ **公共サービス**： 人びとが日常的に利用するものだが、サービスの供給主体の数はかぎられており、このサービスを利用するにあたって、人びとが自由に選択することができる逆排除性が働かないサービスである。また、社会サービスとは異なって、社会保障のためのセーフティネットとして提供されるものではない便益を供与するユニバーサル・サービスである。

図表 2 にまとめておいたように、三つのサービスは、人びとの福利に寄与するという意味で公共的なものであり、「公益」をもたらすという点で共通している。なかでも、国や地方自治体という公共セクターが供給する行政サービスは、国民、市民、地域住民の安寧をはかるための包括的なセーフティネットを供給している。行政サービスは、人びとの安全・安心を守るためのセーフティネットを張りめぐらす役割を演じるのである。そのためには、憲法第 12 条や第 13 条がいう「公共の福祉」の名のもとに人びとの生活、さらには自由や権利に介入し、制限することもありうる。行政サービスは、公共性のもとに、一部の人びとの「私益」を侵害することによって、「公益」を保守する場合もあるわけである。したがって、行政が提供するユニバーサル・サービスが、すべての人びとに公平・平等なセーフティネットをもたらすとはかならずしもいえないのである。

この点で、行政サービスは、もっぱら人びとの生活を維持し、生活の質 (QOL) を保っていくための社会保障として手をさしのべ、手厚く保護するセーフティネットをはりめぐらす社会サービスとは、大きく異なっている。おなじセーフティネットといっても、社会サービスの場合には、人びとの生活の維持を保障することだけを目的とするといってもいい。けれども、行政サービスが張りめぐらすセーフティネットのほうは、人びとの生活や自由・権利のバランスをとるために、手をさしのべると同時に、場合によっては介入し、抑止することもありうるわけである。

しかしながら、三つのサービスそれぞれを、完全に独立したものとして分類することはできない。サービスのなかには、互いにオーバーラップするものもある。さきほどふれたように、在宅介護サービスは、社会サービスの一つではあるものの、このサービスを行政が直営で供給している場合もあるからである。しかも、これら三つのサービスの供給主体も、公共セクターである行政にかぎられるわけではない。規模の大小をべつにして、民間営利セクターである民間企業や、民間非営利セクターである NGO や NPO もまた、公共サービスや社会サービスの供給主体としての役割を果たしている。

(図表2) 各サービス分野

区分	サービスの供給主体	サービスの内容	原資	セーフティ・ネットの有無
行政サービス	国、都道府県、市町村	外交、防衛、通貨、治安・警察、公衆衛生、災害対策などの純粋公共財の供給、インフラ整備などの公共事業、その他の国民・住民サービス	税金（公的資金）	あり
社会サービス	国、都道府県、市町村、社会福祉協議会、民間企業、NGO/NPO	年金（基礎年金、国民年金、厚生年金、福祉年金）、社会福祉、保健、医療、介護、権利擁護、義務教育	税金（公的資金）、事業収益	あり
公共サービス	国、都道府県、市町村、社会福祉協議会、民間企業、NGO/NPO	道路（一般、高速）、公共交通（鉄道、地下鉄、バス、タクシー、トラック、船舶、航空）、エネルギー（電気、ガス）、上下水道、ゴミ処理、消防、セキュリティ・サービス、電気通信（電信・電話、テレビ・ラジオ放送、インターネット）、郵便、宅配便、高等教育（高校、大学など）、公共施設（文化ホール・文化会館、図書館、体育館、プール、公園）、劇場・シネコン、銀行・金融機関	税金（公的資金）、事業収益	原則としてなし

(出所：筆者作成)

たとえば、在宅介護サービスの供給者である「居宅介護サービス指定事業者」は、都道府県から事業者として認可をうけてサービスの供給をおこなっており、自治体、社会福祉協議会、民間福祉企業、福祉NPOなど、公共セクター、民間営利セクター、民間非営利セクターが混在するかたちで、公民パートナーシップ（PPP）をかたちづくってサービスを供給しているのである。

3 公共事業と公益事業

ところで、もっぱら利益をあげることを目的とする民間企業の場合、その収益は「私益」ということになる。ところが、民間企業は、同時に「公益」を供給してもいる。JR、東京メトロ、ANA、JALなどの鉄道会社、地下鉄会社、航空会社を思い浮かべればわかるように、対価を払ってこれらのサービスを利用することにより遠くまで移動することができるという便益、すなわち運輸事業による移送サービスという「公益」を、人びとは享受しているのである。

この場合、めんどろなのは、国や地方自治体がおこなう行政サービスとしての事業である。これも、すべて税金（公的資金）によってまかなわれているように思われがちだが、行政サービスは、税金をもとにしておこなわれる公共事業としてのサービス供給と、収益をもとにしておこなわれる公益事業とははっきりとわかれている。この公益事業の経営主体が、いわゆる「第三セクター」であり、国や地方自治体の第一セクター、民間企業の第二セクターにたいして、国、地方自治体、民間企業の共同出資によって設立される公営企業である。国や地方自治体の行政からの出資による株式会社、いわゆる「会社法法人」の形態をとっているものが圧倒的に多いが、なかには国際交流財団といった「旧民法法人」の形態をとっているものもある。

そのため、一方では、もっぱら営利を目的とする民間企業との区別がつきにくくなっている。また、他方では、認可法人など、行政が出資しない旧民法法人との区別もつきにくいといった状態になっている。こうなっているのも、事業の内容ではなく、法人の形態によってセクターを区別しているためである。しかも、公共セクターと民間セクターとの端境を曖昧にし、混合経済によって経済成長を促進していこうと意図したところに、この混合型事業体を肥大化させてしまった原因がある。宮脇淳も強調しているように、このような実態は、民間企業のマネジメント手法をまっとうに 응용していくことを阻んでしまい、公共サービスを担う責任意識をもちつづけていくことがないまま、本来ならば出資以外のマネジメントに関与すべき筋合いではない国や地方自治体が、公営企業の経営全般にわたって介入していくという仕組みになっている。そのため、当該の第三セクターの経営責任者が、経営努力もせず、経営責任もとらないといった悪循環を招いてしまっているのである（宮脇 2010: 230, 237）。

国、特殊法人、地方自治体がおこなう事業は、行政サービスとしておこなわれる公共事業であり、もともと収益をあげることを目的としてはいないため、事業の原資は税金でまかなわれる。そのため、事業そのものについても、まったくの非課税である。ところが、事業を展開することによって収益をあげ、独立採算で運営することを目的とする公営企業の場合は、公益事業として独立採算で運営され、企業会計を原則としており、私企業の場合とおなじように収益にたいして課税される。にもかかわらず、赤字による欠損分を行政が一般会計から繰り入れて補填してくれることになっているが、その一方で、公営企業間の競争がほとんどない地域独占で運営されてきたために、マネジメント・マインドをもたなくともなんとか維持していけるという悪弊を払拭することができないままになっているのである。

こうした公営企業の公益事業にたいして、財団法人や社団法人などからなる公益法人が、不特定多数の人びとの利益を実現するためにおこなう収益事業や支援事業もまた、公益事業なのである。公益法人がおこなう支援事業というのは、たとえば、福祉財団が人びとの福祉の増進や向上を図っていくための研究者や大学の調査研究に助成金を供給する事業などをさしている。公益法人などがおこなう事業は、「民間公益事業」であり、公営企業の公

(図表 3) 公益事業の分類

区 分	サービスの供給主体	サービスの内容	原資、採算性、会計
運輸事業	地方自治体の企業局、JR、JAL、ANA、東京メトロなど	鉄道、路面電車、地下鉄、バス、タクシー、トラック、船舶、航空などの移送・運行・運送事業	事業収益、独立採算、企業会計
郵便・通信事業	日本郵政株式会社、NTT、KDDI、NHK、民間放送、プロバイダー	電話、通信、インターネット、放送	事業収益、独立採算、企業会計 (NHKの場合は、受信料収入)
水道・工業用水道、電気・ガス供給事業	地方自治体の企業局、電力会社、電源開発株式会社、民間ガス会社	水道（おもに市町村）、電気、ガスの供給、工業用水の供給、発電所の経営	事業収益、公的資金、独立採算、企業会計
医療・公衆衛生事業	地方自治体の病院局・保健衛生局、保健所、家畜保健衛生所、民間病院・医院、社会福祉協議会、民間斎場	公立病院の経営、訪問看護・ケアマネジメント、厚生施設の運営、伝染病の予防・消毒・汚物清掃、斎場（火葬・埋葬）	公的資金、事業収益、原則として企業会計、一部は官公庁会計、
民間公益事業	公益法人、社会福祉法人、学校法人、宗教法人、医療法人、NPO 法人、民間企業	健康・医療・福祉の増進、社会教育の推進、まちづくりの推進、学術・文化・芸術・スポーツの振興、環境の保全、災害救援活動、地域安全活動、人権擁護・平和の推進、国際協力活動、男女共同参画社会の形成・促進、子どもの健全育成、情報社会の発展、科学技術の振興、経済活動の活性化、職業能力の開発・雇用機会の拡充支援、消費者の保護など	寄付金、助成金、事業収益、一部は独立採算、各法人会計

(出所：筆者作成)

益事業とはまったく異なった別個のものとしてとらえなければならない。これが、もう一つの「公益」である。したがって、欧米では「第三セクター」と呼ばれ、同時に「市民社会」(市民によるアソシエーション)と名づけられている NGO や NPO、市民団体の活動も、わが国の場合には、あらためてセクターの区分を設けて、「第四セクター」という名称をあたえなければならないようになってしまっているのである。

図表 3 は、さまざまな見解を参考にしてまとめたものである。このうち、地方公営企業の場合は、地方公営企業法にもとづいて、地方自治体が、地域住民の福祉の増進を目的として経営する企業体である。これらの公営企業が、一般の行政サービスと大きく異なるのは、つぎの二つの点においてである。

(1) 民間企業とおなじように、収益をあげる経済性が求められ、事業の料金収入などで事業経営をおこなう独立採算性をとっている。したがって、公営企業は、現金主義にもとづく官公庁会計を採用しておらず、地方自治体の一般会計から独立したものとして、民間企業とおなじ企業会計を採用しており、一般の行政サービスと一線を画した運営がおこなわれている。

(2) 地方公営企業の事業運営は、たとえば県の場合には、知事のもとにある知事部局ではなく、公営企業管理者のもとでおこなわれる。そのポストに就任するのは、ほとんどの場合、局長、部長クラスの地方公務員である。これは、市町村においても同様である。

ただし、平成の大合併後の市町村の場合には、企業管理者のポストを設けずに、市町村長が直接公営企業の管理をおこなっているケースが多い。また、一部事務組合で共同処理をおこなう企業団や広域連合企業団の場合にも、管理者はおかれず、それぞれ「企業長」がおかれている。

公営企業の場合には、ある事業が公益性をもつことを、「公益事業特性」(public utility status) というが、運輸、郵便、電気通信、水道、電気、ガス、医療、公衆衛生の分野が、その特性をもった公益事業にあたりとされている。それらの事業主体は、根拠法によって、それぞれ「公益事業者」(共同溝整備特別措置法)、「地方公営企業」(地方公営企業法・同労働関係法)、「自然独占事業」(独占禁止法)と名づけられている。そのうち、国および地方自治体が直接おこなうものについて、建設行政に係るものは公共事業、それ以外は事務事業に区分されている。

そして、地方自治体がおこなう公益事業は、独立採算の事業収益で運営することを原則とする公営企業として営まれる。事業の対象となるのは、上水道、簡易水道、下水道、工業用水道、交通(市電、市バス、地下鉄、有料道路をふくむ)、電気、ガス、港湾整備、病院、市場、と蓄場、観光施設、宅地造成に限定されている(地方財政法施行令第 37 条)。これにくわえて、発電所や工業団地など、それぞれの地域における社会資本(インフラストラクチャ)の整備、生活サービスの供給、産業の振興などが対象となっている。総務省が、不採算の地方公営企業の民間譲渡や廃止を地方自治体に求めていることもあって、公営企業は、2006 年には、事業所数が 9,317、従業者が 38 万 1,724 人だったものが、2010 年には、事業所数が 8,843、従業者も 35 万 1,025 人にまで減少している。

ところで、公営企業は、地方自治体の特別会計によって経理がおこなわれている。また、水道(簡易水道を除く)、工業用水道、自動車運送、鉄道、電気、ガスについては、地方公営企業として、一般行政のラインから切り離され、独立した「公営企業体」として経営されている(地方公営企業法第 2 条)。さらに、地方自治体が出資する社団・財団法人、特例

民法法人（旧社団・財団）、株式会社、その他の会社法法人（有限会社など）といった第三セクター、地方三公社（住宅供給公社、道路公社、土地開発公社）、地方独立行政法人（公立大学、病院事業など）など外郭団体が、全国で8,000あまり存在している。

こうした公営企業のうち、バス、ガス、介護サービス、病院、観光施設のなかには、民営化や民間譲渡されたものもある。とくに地方のバス事業のなかには、利用者の激減によって独立採算による経営を維持していく体力がなくなってしまう、民間に譲渡されるケースが多くなっている。公営バス事業と競合するべつの民間バス事業がおなじ路線でサービスを提供している場合には、まず路線単位のアウトソーシングや譲渡がおこなわれるが、存続不可能と判断された場合には、事業すべてを民間バス事業に譲渡せざるをえなくなっていく。

たとえば、札幌市交通局は、路面電車や地下鉄だけでなく、市営バスも運営していたが、2004年4月、バス事業すべてを民間事業者に譲渡することを決定した。営業所単位で、段階的に北海道中央バス（2001年4月、2004年4月）、ジェイ・アール北海道バス（2003年4月）、じょうてつバス（2003年4月）に譲渡された。その他、函館市営バス、苫小牧市交通部、秋田市営バス、笠間市自動車部、浜松市交通部、岐阜市交通事業部、明石市交通部、姫路市交通事業部、出雲市自動車部、倉敷市交通局、三原市交通局、呉市交通局、山口市交通局、新居浜市公営企業局、荒尾市交通局などが、民間事業者に譲渡されている。

また、ガス事業も、民営化されはじめている。長野県では、2003年から県営ガスの民営化計画が策定され、さらに新会社プランが公募されて、民営化への一歩がふみだされた。そして、2006年3月に県営ガスと東京ガス長野支社が統合され、株式会社長野都市ガスとして再スタートした。また、2001年4月に秋田市営ガスが東部ガスに譲渡され、2004年篠山市営ガスが篠山都市ガスに譲渡された。このほかにも、にかほ市、長岡市、福知山市、宇部市、久留米市などが、市営ガス事業の民間譲渡の手続きに入っている。しかし、仙台市ガス局は、長期にわたって民間譲渡について検討してきたが、2009年に全面的に撤回するに至っている。

バス事業のように、自家用車の普及によって利用者が激減し、採算がとれなくなってしまうケースも多いが、公営企業の場合、事業収益だけでは経営が困難な状況になれば一般会計からの繰り入れによって損失を補填することができるために、非効率で合理性に欠ける放漫経営がおこなわれることも多く、結果的に地方自治体の財政を圧迫する結果になっている。

病院事業の場合にも、銚子市立病院のように、経営悪化によって閉鎖されたものの、市長のリコールにまで発展したケースもある（2008.9）。ぎゃくに、経営破綻した筑豊労災病院を飯塚市が市立病院として引き継ぎ、さらに無償譲渡によって公益社団法人（地域医療振興協会：東京）が経営しているケースもある（2008.4）。だが、この場合もまた、飯塚市からの交付金によってかろうじて経営黒字が達成されているにすぎない。このように、公的資金（税金）をつぎこまなければ維持していけないのが、公営企業、第三セクター、地

方公社、地方独立行政法人の実情である。長野都市ガスが民営化することによって経営の立て直しができたのは、ガス事業の特徴である地域内の自然独占が可能な業態だったからという理由づけもできるだろうが、結局のところは、費用対効果のバランスをとることのできる総合品質管理（TQM）がおこなえるかどうかにかかっているといわなければならないだろう。

図表 4 は、この間のそれぞれの事業分野における民営化および民間譲渡について、総務省が取りまとめたものを一覧表にしたものである。こうした公営企業の民営化は、とくに小泉政権の構造改革のスローガンだった「民間にできることは民間に」という民間開放の方針にもとづいて規制緩和がおこなわれた結果もたらされたものである。内閣府の総合規制改革会議の第 3 次答申にもとづいて、2004 年 3 月に、「規制改革・民間開放推進 3 か年計画」が閣議決定された。この計画には、コミュニティ・スクール（地域運営学校）、リース方式による農業経営、民間の資金によって公共施設の建設・管理・運営をおこなう PFI 事業、指定管理者制度、駐車違反对応業務の民間委託の推進などが盛り込まれた。なんでも民営化し、民間開放すればいいというものではないが、体力のついた公営事業の運営・経営の代替案を具体的な政策として示すことができなければ手遅れになってしまい、かえってコスト高のつけがまわってくるのである。

（図表 4）2007-2011 年度の民営化・民間譲渡の実施状況

	工業用水道	交通	電気	ガス	病院	港湾整備	市場	と畜場	宅地造成	駐車場	観光等	介護
2007	1	4	2	0	5	1	1	1	1	1	3	5
2008	0	1	0	1	1	1	2	0	0	1	3	14
2009	0	1	2	2	7	0	0	0	0	0	1	19
2010	0	1	1	0	4	0	1	0	0	0	3	14
2011	0	0	0	1	3	0	2	1	1	1	0	8

（出所：総務省「地方公営企業の抜本的改革等の取組状況」

http://soumu.go.jp/main_content/000151076.pdf#sear/ accessed on Sept.3, 2012)

国家財政の緊縮ともなって、小泉政権以降も民営化が促進され、2009 年に自治体財政健全化法が施行されたことによって、特別会計で運営されている公営企業をふくめて、民間譲渡や廃止、さらにはアウトソーシング、公設民営、指定管理者制度などへの移行が、これまで以上に推奨されている。なお、2009 年度から 2013 年度にかぎって、借金の繰り上げ返済など公営企業の廃止に必要な費用を捻出するために、「第三セクター等改革推進債」の発行が認められていることも、民間委託や民間譲渡をうながしていく手法の一つとして注視していかなければならない。

ところで、小泉構造改革にもなうリース方式による農業経営という規制緩和に応じて、農水省は自作農主義の放棄を決定したが、その一方で、地方の中山間地は農耕の放棄によ

って荒廃しつつある。棚田など中山間地の遊休農地をそのまま放置すれば、生態系にも大きな影響をあたえかねない。放棄された農耕地を、小規模とはいえ農業 NPO や農業生産法人が代替耕作できるような規制緩和なども、早急に求められる分野である。NPO の側でも、里山保全といった環境 NPO だけではなく、代替耕作 NPO といった実働的な NPO の登場がまたれるのである。

また、教育制度についても、構造改革特区構想にもとづく規制緩和によって、学習塾が経営する株式会社立の中高一貫校が設立されたり、専門学校が経営する大学や大学院が設立されたりした。前者は、比較的うまく運営されているが、後者については、あまりうまくいっておらず、学生や院生の水増し申請などが問題になっている。とくに、構造改革特区の一つである経済改革特区の制度を活用して株式会社立として設立された大学および大学院は、軒並み苦戦を強いられている(1)。「民間にできることは民間に」という市場原理にもとづいた規制緩和ではなく、公益事業の公共的な性質をふまえながら再規制をおこなうことが必要なのである。

たとえば、アメリカのカリフォルニア州公益事業委員会 (CPUC: California Public Utilities Commission) は、公益事業のモニタリング (監視、評価) をおこなっているが、そのなかの市民参加部局には、「パブリック・アドバイザーズ・オフィス」まで備えられている(2)。アメリカでは、電力、域内電話、交通などが州政府に分権化されており、こうした分野を所掌しているのが CPUC である。公共料金、新しいサービスの認可、窓口で解決できなかった苦情処理など、すべてが公開の会議で審議されていく。透明性や説明責任 (アカウントビリティ) が、きちんと確保されていることがわかる。さらに、CPUC 以外にも、公開審議に積極的に参加する市民、すなわち「介入者」(intervener) のための「インターベイナー助成金」や、消費者の立場から調査活動をおこなう消費者権利擁護局 (ORA: Office of Ratepayer Advocacy) が設置されている。

規制緩和にしても、再規制にしても、中央省庁がすべてを取り仕切る硬直化したシステムではなく、わが国においても、市民参加をふくめた第三者機関によって公益事業のモニタリングをおこなっていくシステムを形成していく必要がある。民主党政権が試みた「事業仕分け」は、中央省庁の膨大な無駄をなくすと意図したところまでは評価することができたが、中途半端にしか実行できないまま、腰砕けに終わってしまった。政権発足当初の「国家戦略局」構想の挫折など力量不足がめだち、政治主導による中央省庁の再編にまで踏み込んでいくどころか、中央省庁の官僚制の壁を突破することができなかった。そのため、財務省に手玉にとられたあげく、いまや解体の危機に瀕している。官僚制のほうは、びくともしていない。「官僚内閣制」は、戦後初の選挙による政権交代の影響などなにも受けることなく、無傷のまま存続しているのである。

4 純粹公共財と準公共財

公民パートナーシップ (PPP) モデルにおいては、行政セクターだけでなく、企業セク

ター、非営利セクターも、公共サービスの供給主体になる。だが、市場原理にまかせておくだけでは、利益があがらない不採算のサービスの供給や供給は、いつストップしてしまうともかぎらない。そこで、だれもが利用することができ、また利用したい人びとがいれば、排除することなく供給されるサービスが必要になる。この財やサービスが、「公共財」である。これは、公共サービスとして供給されることが多いが、特定の個人を対象とするものではなく、つねに共同で、集散的に利用されることを前提としているため、「集合財」とも呼ばれている。

公共財は、まず、サービスが排他的なものかどうか、すなわち対価を支払わない利用者を排除できるかどうかによって区分される。つづいて、民間企業が供給する商品とは異なって、価格競争にさらされずに、サービスを利用者すべてに供給することができ、利用者が増えたとしても追加分のコストが派生しないという意味での、競合性があるかどうかによって区分される。それにくわえて、ラッセル・ハーディンは、「供給の連結性」(jointness of supply)、すなわち人間の関節のように途切れることなくつながっていく財やサービスの供給を、公共財の特徴であるとしている (Hardin 1982: 17)。さらに、ハーディンは、財やサービスの供給とは、供給された財を共有することを意味するのであり、したがって、「公共財」というまぎらわしい表現をするのではなく、むしろ「集合財」(collective goods)と総称すべきなのだということも強調している (Hardin 1982: 19)。

ハーディンもいうように、純粹公共財と準公共財については、「集合財」と総称することができる。こうした財は、公的効用、すなわち「公益」があるかどうかによって、集合的選択の対象になっていくのである。ぎゃくにいえば、公共財＝集合財の供給が「公益」をもたらしていくためには、供給する側(サプライサイド)と消費する側(デマンドサイド)の両方において、メリットをもたらす財やサービスの選択をおこなう集合行為が存在することが不可欠なのである。

(図表5) 財の性質

	排除可能、市場で供給される、 集合行為は不可欠ではない	排除不能、市場で供給されない、 集合行為が不可欠である
個人消費	個人的財(食料、衣類、シェルター)、 1人のユーザー	共同プール財(海の魚介類) インターネット、サーバー、野生生物
共同消費	料金徴収財(ケーブルテレビ、電話、 電力)、多数のユーザー、ボランタ リー(自発的)な集合行為	集合財(外交、防衛、治安、通貨など)

(出所: Savas 2000: 62; Osrtom 2003: 4-5. をもとに作成)

図表5は、財の性質に関するE. S. サバスの表に、故エリノア・オストロムの見解をくわ

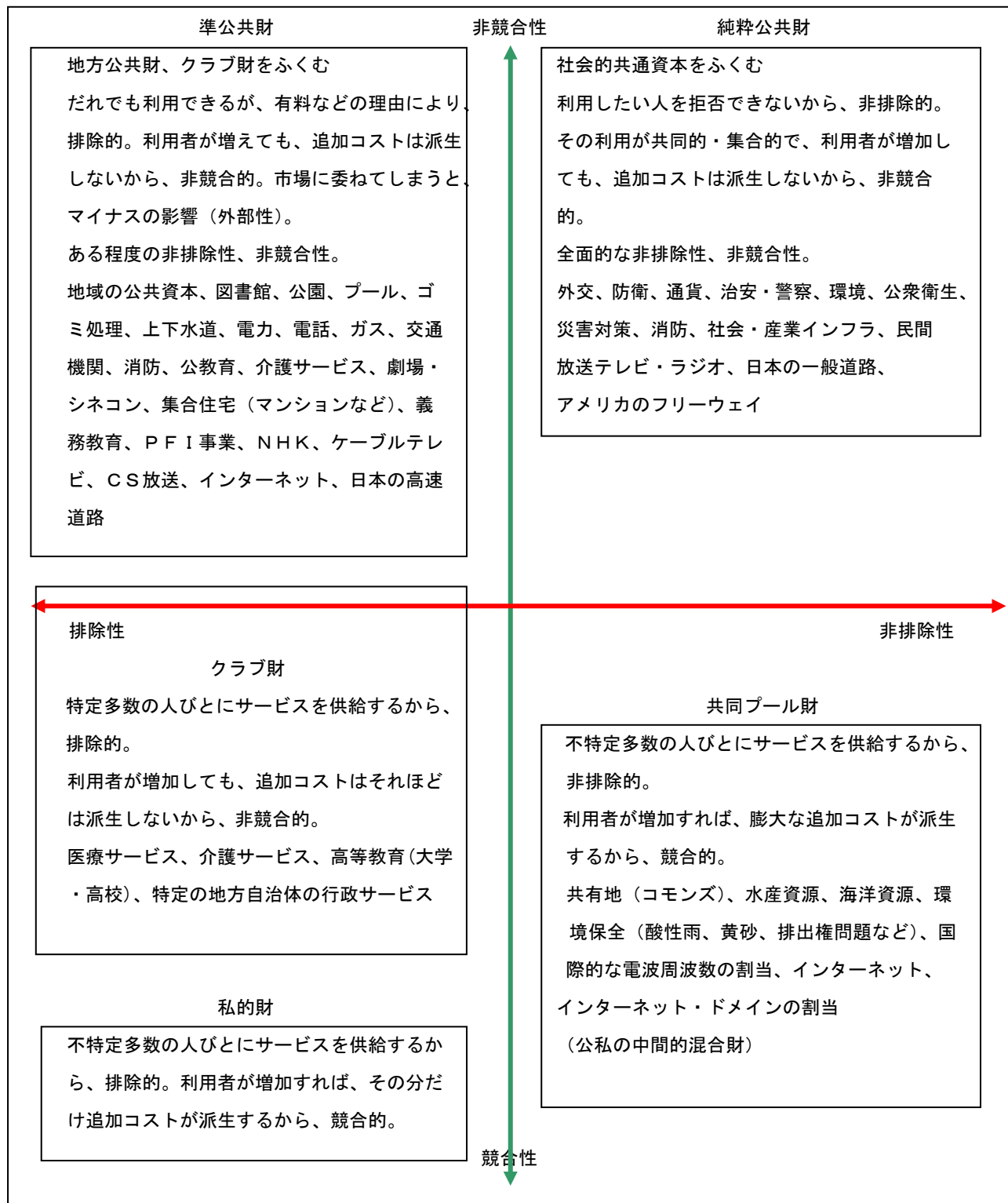
えてアレンジしたものである。たとえば、補助金をつけ、集合財とおなじように供給することを決定した個人的財や使用料徴収財を供給する際にも、行政セクター側の組織的な集合行為が不可欠となる。もちろん、政府だけでなく、民間組織やボランティア組織も、集合行為をおこなう。海の魚介類のような自然の共同プール財を保護するためにも集合行為がとられるが、私的所有権の場合でも、おなじことをもっと効果的におこなうことができるケースもある、とサバスは述べている。彼がこのようにいうのは、個人的財や料金徴収財が、ますます共同プール財や集合財としてあつかわれるようになってきているという点を強調したいからである (Savas 2000: 61-64)。

サバスのタクソノミーはかなりラフなものであり、とくに魚介類だけを例としてあげる共同プール財についてはうまく説明できているとはいえない。けれども、彼がいたいのは、もともと集会的・集団的なものである財やサービスの供給を、中央政府という行政セクターが独占する理由は何もないのであって、財やサービスの供給主体としてさまざまな地方政府が存在しているのだということである (Savas 2000: 62)。外交、防衛、治安、通貨、検疫といった国民国家を維持していくうえでもっばら中央政府が担うべきものをのぞけば、おなじ純粋公共財とされるもののなかにも、道路やダム建設、森林や河川の管理など、すぐにでも地方政府に分権化したほうがよいものは数多くある。

そして、オストロムがいうように、共同プール財には、利用者が財をもっばら使用するという点で「占有」の問題がついてまわる。共同プール財は、私的に所有されているものではないのだから、「コモンズの悲劇」をもたらさないように、供給量の上限を決めて「割り当て」をおこなわなければならないのである。さらに、維持管理にともなう技術的な外部性（外部依存）も考慮されなければならない。このような意味で、競合関係にある当事者たちは、共同利用者なのだから、乱獲、過剰、破壊を回避して互いに資源を保護し、資源の減少を防ぎ、適度な収穫や漁獲をえることが大切なのであり、フリーライダー（ただ乗り）を発生させないようにする共同プール財の共同管理、すなわちガバナンスをおこなうためのレジームや制度を設けていくことが必須なのである (Dolšak and Ostrom 2003: 6-8; Poteete, Janssen and Ostrom 2010: 43-45, 150-151)。

たとえば、共同プール財としての漁業資源をめぐって、オランダのネットワーク論の代表的な論者であるヤン・コーイマンが、ヨーロッパの国境をこえた漁業関係者のネットワーク形成を唱えている。魚礁など資源ベースの枯渇、養殖技術の発達、ぎゃくに過剰なまでの養殖を助長してしまい、食肉や家禽類などの食品分野と比べてかなり見劣りする結果をもたらしている。したがって、魚介類をいまよりも高価格の生産物にしていくためには、ISOの国際標準規格を満たすのはもちろんのこと、国境を越えた調整と協力をふくめたガバナンスのシステムをかたちづくらなければならない。彼は、このように訴えかける (Jentoft, Friis, Kooiman and Schans 1999: 239-240)。

(図表6) 排除性と競合性



欧米のフリーウェイ：無料だから純粋公共財、日本の高速道路：受益者負が原則だから混合財

(出所：筆者作成)

このコーイマンの考えは、ごくあたりまえのものではある。けれども、共同プール財の国境を越えた共同管理だけでなく、エンド・ユーザーである消費者の手元に届くまでの商品価値に目配せをした魚介類の料と質について妥当なガバナンスを確保できるシステムをつくりあげることができなければ、国境をまたいだトランスナショナルな漁業分野の展望は切り拓けないのだとする警鐘には、耳を貸さなければならないだろう。

くりかえすまでもなく、供給される財は、非排除性と非競合性を基準にして純粋公共財と私的財・私有財に区別することができるが、この中間に位置するもので、非排除性と非競合性がやや薄れるものが準公共財ということになる。しかも、純粋公共財と準公共財との境界は、ますます曖昧になりつつある。集合財としての公共サービスを供給する主体が複合化していることが、その理由の一つなのである。

図表 6 からわかるように、公共財は、(1) 全面的な非排除性と非競合性があるか、それとも非排除性と非競合性がそれほどでもないかによって、純粋公共財と準公共財にわかれる。さらに、(2) 競合性はそれほどでもないが、非排除的なものか、それとも競合的なものであり、かつ排除的なものかどうかをめぐって、クラブ財と共同プール財にわかれる。ここでいう競合性とは、財やサービスを供給する側が互いに競合しており、競争的であるかどうかということではなく、あくまでも財やサービスを消費する側が競合することなく、おなじ量の財やサービスを手に入れ、消費できるかどうかということの意味しているのである。

▶ **純粋公共財**： すべての人びとがおなじものを同時に利用できる財やサービスであり、利用したい人を拒否することはできないから、非排除的なのである。そして、すべての人びとが共同で集合的に利用することができ、たとえ利用者が増えたとしてもその分の追加コストは派生しないから、非競合的である。そのため、純粋公共財の供給にかかる費用は、国や地方自治体が税金として一括して徴収しているのである。

例外は、地上波の民間テレビやラジオの放送である。広告収入によって財やサービス（放送番組）の供給がまかなわれているから、利用者である視聴者を排除することもなく、利用者が増えたとしても、増えた分にたいして新たなコストがかかることはないから、非競合的なのである。ところが、NHK の場合は、利用者が増えたとしても追加コストは派生しない

が、受信料を徴収して財やサービス（放送番組）を供給しているから、排除的なのである。したがって、受益者負担が原則である日本の高速道路とおなじように、この場合は、準公共財のなかの混合財にあたるといえるわけである。

▶ **準公共財**： 純粋公共財ほどではないが、ある程度の非排除性とある程度の非競合性のある財やサービスである。準公共財は、公共セクターである行政が供給しようと、民間営利セクターである企業が供給しようと、サービス供給主体によって区別されることはない。

たとえば、プールや劇場・シネコンは、入場料を支払わなければ利用できないから排他的だが、同時に多くの人びとが利用できるわけであり、追加コストもかからないから、非競合的なのである。

図書館や公園は、A市にある場合でも、B市の住民も利用することができる。したがって、排除性はかなり低くなる。もっとも、A市の図書館の本などの貸し出しは、B市の住民にたいしては原則としておこなわれていないから、貸し出しについては、排除性が高まるといえる。

一方、義務教育の場合には、大都市では私立学校との格差解消をめざして学校選択制が導入されているが、少子化が進行するままに放置してしまうならば需給関係は著しくバランスを欠き、採算性が危ぶまれ、サービスが供給過少になってしまいかねない。小中学校の数が急激に減ってしまえば、教育機会の提供にマイナスの影響をあたえるのは必至であり、このようなケースのことを「外部不経済」といっているのである。こうしたマイナスの影響をあたえないように、日本の義務教育の場合には、国と地方自治体が半分ずつ公的資金（税金）を投入して維持・運営をおこなっているのである。

また、アメリカのフリーウェイの場合は、無料であり、非排他的で、非競合的であるから、純粋公共財なのである。それにたいして、日本の高速道路は、お盆や正月の帰省ラッシュ時をのぞけば（ラッシュ時には、混雑解消コストがかかる）、利用者が増えたとしても追加コストは派生しないから非競合的だが、利用者（受益者）負担が原則であり、排除性が働くから、純粋公共財とはいえないのである。

さらに、全世界のインターネットを管理する目的で1992年に設立されたインターネット協会（ISOC）は、各国に支部をもつ非営利組織であり、その下部組織であるインターネット・テクノロジー・タスクフォース（IETF）が、テクニカル・リソースをふくめた技術標準の策定をおこなっている。それと併行して、アメリカ商務省の傘下にありながら、非営利組織でもあるアイキャン（ICANN: Internet Corporation for Assigned Names and Numbers、1998年設立）が、IPアドレスとドメイン名を管理している。これらの非営利組織が管理しているインターネットの場合にも、利用者がいくら増えたとしても追加コストはなんら派生しないから非競合的なわけだが、IPアドレスやドメイン名を取得しなければアクセスすることができないという点で、排除性が働いているのである。しかも、アイキャンが各国に割り当てをおこなうドメイン名は、無限に拡大できるというものではないから、国際的なプール財とみなすことができるのである。

▶ **クラブ財**： 学校のクラブやサークルとおなじように、特定の人びとを対象とする財である。そのため、地域公共財ともいう。たとえば、A市が行政サービスを提供する場合、市民すべてに公平・平等にサービスを提供するわけだが、住民の数がすこし増えたからといって追加コストはほとんどかからないから、非競合的なのである。しかし、A市がB市の市民にたいして行政サービスを提供するわけではないから、A市の行政サービスは、B市の

市民にたいして排他的ということになる。

医療サービスや介護サービスの場合も、入院患者や通院患者、要援助・要介護高齢者という特定多数の人びとにサービスの供給をおこなうことに限定されるものだから、排他的なのである。また、定量の輸血用血液などは、もろに排除性が働く。そして、サービスの供給対象が多少増えたからといってすぐさま膨大な追加コストが派生するわけではないから、非競合的ということになる。

大学や高校の場合もおなじであり、特定多数の志願者を入学試験によって篩にかけるわけだから、最初から排他的なのである。さらに、学部増設や新校舎の建設などをのぞけば、志願者が増えたからといって追加コストが派生するわけではないから、非競合的なのである。

▶ **共同プール財：** コミュニティ（地域社会）やネーバーフッド（近隣社会）、国内社会、国際社会といった、多様なレベルで供給される財である。もちろん、不特定多数の人びとにたいして供給されるものであるため、非排除性が働く。また、もはや一国レベルでは解決することは不可能になってしまった環境問題を思い浮かべるならば、利用者が増加すればするほど、追加コストは膨大なものになるから、競合的であることがはっきりする。

牧畜民が牛を共有地に放牧するとき、ほかの牧畜民のことなど考えずに、自分だけが放牧する牛をどんどん増やしてしまい、そのために牧草地は荒廃して、すべての牧畜民が被害をこうむる結果になるという「コモンズの悲劇」が、100年前からいわれつづけてきた。今日の漁業や捕鯨の問題にしても、環境汚染の問題にしても、それとおなじ状況にある。かつてに漁場に入り込んで乱獲すれば、漁業資源は激減し、「コモンズの悲劇」をもたらしていく。わが国がおこなってきた捕鯨も、おなじようにして「コモンズの悲劇」をもたらした。この悲劇を避けるためにという理由で、わが国の漁業協同組合の場合は、漁業権を楯にとって、許可なしに漁をすれば密漁として告発し、刑事罰の対象にするというシステムを守ってきた。その結果、「コモンズの排除性」といえるような状態を引きずってきたのである。

また、図表 7 のように、公共財を分類し、対比してみると、とくに排除性と非排除性が問題であることがわかる。というのは、財を手に入れ、サービスを利用するにあたって、ある人びとはきちんと対価を支払っているのに、ある人びとは対価をまったく支払わないといったこともありうるからである。この場合、対価を支払わないで財を手に入れ、サービスを利用する人びとは、対価を支払う人びとにたいしてフリーライダー（ただ乗り）になってしまう。したがって、こうしたマイナスの影響をあたえる外部不経済のフリーライダーが増えないような社会的包摂システムをつくりあげていくこともまた、早急に改善し、解決していかなければならない大きな政策課題なのである。

(図表 7) 公共財の分類

区分	財やサービス	排除性、非排除性	競合性、非競合性	供給主体
純粹公共財	外交、防衛、治安・警察、公衆衛生、災害対策、消防、民間放送テレビ・ラジオ、日本の一般道路、アメリカのフィリーウェイ、LAMP (Linux、Apache、MySQL、Perl、PHP)、Google/Android (携帯電話プラットフォーム) などオープンソース・ソフトウェア (OSS)	非排除的	非競合的	行政、一部企業
準公共財	図書館、公園、プール、劇場・シネコン、電気、ガス、交通機関、義務教育、集合住宅 (マンションなど)、PFI 事業、NHK、ケーブルテレビ、CS 放送、インターネット、日本の高速道路	排除的	非競合的	行政、企業、一部 NPO
クラブ財	医療サービス、介護サービス、高等教育 (大学、高校)、特定の地方自治体の行政サービス	排除的	非競合的	行政、企業、NPO
共同プール財	共有地 (コモンズ)、水産資源、海洋資源、環境保全 (酸性雨、黄砂、排出権問題など)、国際的な周波数の割当、インターネット・ドメイン名割当	非排除的	競合的	行政、企業、NPO
私的財	マイカー、マイホーム、奢侈品、Windows7 などクローズドソース・ソフトウェア	排除的	適応しない	主として企業

(出所：筆者作成)

みてきたように、公共財の供給は、「公益」をもたらすかどうかによって、利用者よる集会的な選択の対象にされる。これまでは、公共財の供給と公共サービスの供給はイコールであると考えられがちだった。しかしながら、じっさいには、電力、ガス、交通機関、公営住宅など、多くの財やサービスが、公共財と私的財との中間の混合財になりつつある。たとえば、郵政民営化後の郵便配達サービスのように、公共サービスとして供給されるものであっても、宅配便という競争相手があり、財やサービスの入手や消費がさまたげられる可能性があるものは、純粹な公共財ではなく、混合財とみなされるのである。こうした

混合財は、さらに増えつづけている。

そのうえで、行政セクターが供給する集合財（純粋公共財、準公共財）だけを公共サービスというのではないということをふたたび確認しておく必要があるだろう。わが国のように行政国家の色合いが強い国民国家の場合には、中央政府という行政セクターがパターナリスティック（父権主義的）にあらゆる分野に介入しすぎてきたために、公共サービスとして供給されるものはすべて純粋公共財なのであり、したがって、非排他的・非競合的に供給されるものなのだから、対価を支払わないフリーライダーになってもかまわないのだという感覚とモラル・ハザードを国民のあいだに植えつけてしまっているのである。

とくに、年金や医療保険の分野では、正規雇用者と非正規雇用者（パートタイマーやフリーター）との経済格差があまりにも開いてしまったために、保険料を支払わない、あるいは、支払う意志があるにもかかわらず支払えないといったフリーライダーが増大している。このフリーライダーが大量に発生してしまっている現実が、「大規模団体のディレンマ」という、いわゆる「オルソン問題」をもたらしていくのである。

5 フリーライダーとオルソン問題

集団のメンバーにとって共通の利害関係が存在しており、集団が提供する共通の利益や便益が必要不可欠のものであることがメンバーのあいだで認知されていなければ、集団の形成がおこなわれることも、集団が維持されていくこともない。集合行為論の代表的な論者であるマンカー・オルソンは、この点についてつぎのように述べている。

多数の個人が、共通利益（common interest）や集合利益（collective interest）をもっているとき、一つの目的ないしは目標を抱いているとき、個別的で非組織的な行為では、共通利益をまったく増進できないか、適切に増進することはできないだろう。そのため、組織は、共通利益や集団利益（group interest）が存在する場合にはじめて機能を遂行することができるのである。組織は、まったくの個人的な利益や個別的な利益をもたらすことも多いが、組織に固有の、主要な機能は、諸個人からなる集団の共通利益を増進することにある（Olson 1971: 7. 訳文は多少変更してある）。

オルソンがいうように、集団のメンバーであることによって共通利益としてもたらされていくものが、「集合財」である。そして、公共セクターとしての国家や政府が供与する共通便益（common benefit）や集合便益（collective benefit）としてもたらされていくものが、「公共財」である。もちろん、これらを概念として区別することはできるが、実体として区別することはできない。したがって、ハーディンが強調するように、公共財と集合財は、おなじものであるとみなしてもかまわないわけである。

オルソンは、「まずもって国家が、そのメンバーである市民にたいして公共財を供給する組織である。おなじく、他の組織も、そのメンバーにたいして集合財を供給するのである」

とつけくわえている (Olson 1971: 15)。ここで指摘されているように、中央政府や地方政府という公共セクターが、公共財の主要な供給主体である。けれども、オルソンがいう「他の組織」、すなわち民間営利セクター（企業）や民間非営利セクター（NGO/NPO）もまた、公共財を供給する資格要件を十分に備えていることを忘れてはならない。

もちろん、公共財や集合財は、無限のものではありえない。だが、集団内のどのメンバーが消費したとしても、他のメンバーが消費するのを控えなければならない、あるいは消費するのを妨げられるという性質の財ではない（非排除性）。また、公共財や集合財を購入しなかったり、対価を支払わなかったりするメンバーがいたとしても、財やサービスの消費にあたって、その配分から排除されたり、その配分を妨げられたりすることはない (Olson 1971: 14-15)。そうなれば、費用負担をまぬがれ、対価を支払わずに財やサービスの消費にあずかろうとする人びとがでてきたとしても、なんら不思議なことではない。

この点について、「集団のメンバー全員が、集合便益を獲得することに共通利害をもつが、集合財を供給する費用の負担については利害が一致しない。それぞれの人間が、費用全額を他人が支払ってくれたらいいと考えるだろうし、費用の一部を負担しないにもかかわらず、供給される便益を享受したがるのは、ふつうのことだといっていいだろう」、とオルソンも強調している (Olson 1971: 21)。

こうして、集合財の生産と消費には、不均衡と非対称性がもたらされる。けれども、集団のメンバーが、自分自身のために提供する集合財によってもたらされる便益から、集団内の他のメンバーを排除することはできない (Olson 1971: 28)。その結果、欲求度が最大のメンバー、すなわち集合財の最大量を供給し、また消費しようとするメンバーは、集合財を供給する費用を、みずからが消費する分よりもはるかに多く負担しなければならないということになる。

一方、欲求度の低いメンバーは、自分が供給する集合財の量がきわめて少ないか、あるいはまったく供給しない。オルソンは、こうした人びとが公共財＝集合財を供給するにあたって表だった関わりをしないという意味で、「潜在的グループ」(latent group) と名づけている。こうした人びとの場合、もちろん、獲得する便益も少ないかわりに、集合財をもっと多く供給しようというインセンティブも働かない。まして、費用負担をまぬがれ、対価を支払わずにただで集合財を獲得できるということになれば、自分で費用を負担してまで集合財を獲得しようなどというインセンティブも働かなくなってしまう。そのため、欲求度の低いメンバーによる、欲求度の高いメンバーにたいする搾取がおこなわれる結果になってしまう、とオルソンはいうのである (Olson 1971: 35)。

しかも、その集団のメンバーであるというだけで自分にとって便益がもたらされることになれば、懸命になって自助努力してまで集団全体に利益をもたらす行動をとろうなどといった意欲はわいてこようがなくなってしまう。欲求度の低いメンバーであっても、集団の集合財を生みだすことに貢献したかどうかとはまったく関係なく、共通利益を享受することができるのであれば、自発的に集団に貢献しようとするインセンティブは働かなくな

り、むしろフリーライダーでいることのほうが常態になってしまうだろう。

したがって、ある集団のメンバーであるということだけで便益がもたらされる反面、他のメンバーにとっては利益を損なう結果がもたらされてしまうというパラドックスが生じる。これは、ゼロサム・ゲームのようにもみえるが、むしろ囚人のディレンマ・ゲームであるといったほうがいいだろう。けれども、フリーライダー問題という文脈においては、この論理は、集団的な選好とそれぞれのメンバーの個別的な選好がつねにイコールであるとはかぎらないというコンテクションをもっているにすぎない。したがって、この論理は、小規模集団にはあてはまるといえるが、大規模集団にあてはまるとはいえないのである。

ハーディンは、集団や組織そのものが複合的な集合利益を求めていくものなのであり、小規模なレベルでは個別の利益考量にもとづいて協力しあうこともできるだろうが、大規模な集合利益を実現していく場合には、オルソンのいう「選択的誘因」(selective incentive) (Olson 1971: 51) が働いてしまうために、個別の利益考量は機能しないのだと指摘する。ハーディンは、そう述べたうえで、オルソンの説明は合理的なものではないと批判するのである (Hardin 1982: 34)。

そのことをふまえて、オルソンのいう「ほどほどの規模の集団」(intermediate-size group) というのは、関係するアクターの数ではなく、それぞれの人間の行為が確認できるような程度のものなのかどうか判断の基準になっているのだ、とオストロムは楔を打ち込んでいる (Ostrom 1990: 6)。オストロムは、国家対市場という旧来の二項対立的な考え方をしりぞけて、コミュニティにおける利害関係者による自主管理をくわえた、三者間の補完関係を集合行為の基底にあると考えているのである。しかしながら、リチャード・タックは、利他主義者にも、非利他主義者にも、おなじように集合行為論があてはまるとオルソン自身は考えているが、ハーディンとはぎゃくに、小規模な集団においてこそ個別の利益考量が働いてしまうために、利他主義者が協働しあうことができるような理由などみあたらないのだ、とオルソンを批判するのである (Tuck 2008: 29)。

こうして、タックがいうように、小規模な集団においては、他人の個別利益の実現に互いに配慮しあはずの利他主義者のあいだの利益考量をめぐる相互行為として、囚人のディレンマ・ゲームがおこなわれていくことになる。したがって、タックは、小規模な集団においてあてはまる囚人のディレンマ・ゲームと、大規模な集団におけるフリーライダーの発生という「オルソン問題」とは、別個のレベルのものとして区別してとらえなければならないのだ、と主張することができるわけである (Tuck 2008: 99)。

それにたいして、アルバート・ハーシュマンは、合理的な人間をアクターとするオルソンの前提そのものがまちがっているのだとして、合理的な人間ほど公共財や集合財にただ乗りするフリーライダーになってしまうものなのだ、と皮肉っている。失敗に終わってしまった行為にとってかわる行為、つまり負の取引費用 (negative transaction cost) を支払う行為は、「リバウンド効果」が働くため、かえってその便益がきわだたされ、行為にかかる費用を最小評価するのに役立つというのである。しかしながら、リバウンド効果がフリ

フリーライダーの発生を抑制する効果があるのかという点、そのような効果などまったくないことを、ハーシュマンみずから認めざるをえないのである（Hirschman 1982/2002: 80-81）。

そのことはおくとして、小規模な集団ならば、メンバーは相互依存しあう関係にあるため、他のメンバーの行動をチェックする相互監視システムが働き、フリーライダーになりそうなメンバーは抑え込まれるか、封じ込められるか、あるいはそれ以前に排除されてしまう。これが、アメリカなどのコミュニティにおいて近隣監視（neighborhood watch）のNPOを成立させる誘因であり、それと相互補完するかたちで相互扶助（out-reach）がおこなわれていくのである。ところが、わが国のコミュニティにおいては、全戸加入制の建前をとる町内会・自治会によって夜回りなどの近隣監視がおこなわれてきたものの、それと並行して、町内会・自治会というコミュニティ組織によって相互扶助がおこなわれているケースは、いまではほとんどみられない。

わが国では、フリーライダーの発生を防ぎとめるために、隣組制度などの近隣相互監視システムをコミュニティに組みこみ、町内会・自治会をその上位システムとすることで、全国の末端にまで相互監視システムのネットワークがはりめぐらされてきた。そして、町内会・自治会は、公共セクターとしての地方自治体の上意下達システムに組み込まれて、その末端としての機能を果たしてきた（かつては徴税の一部まで分担していた）。しかしながら、町内会・自治会メンバーの価値観の多元化が進んだこともあって、ゴミ処理、町内清掃、外灯の管理、リクリエーション（祭りや運動会など）以外には共通利益をもたらすことはできず、近隣の共同管理に有効な機能を果たすことができなくなっている。とくに、郊外型の住宅団地などがそうであるように、ほぼ全員が新たに引っ越してきた人びとであるという「ニューカマー型」の場合には、この傾向がよりいっそう顕著にうかがえるのである。

アメリカのコミュニティは、社会的な身分や所得などの面で比較的均一なメンバーシップによって構成されているため、近隣監視と相互扶助が同時に実現可能になっている。だが、わが国のコミュニティの場合には、「ハイブリッド型」で社会的な身分も所得もばらばらであるために、かりに町内会・自治会がある程度の近隣監視の機能を果たすことができたとしても、相互扶助の役割については、まったく機能を果たすことができなくなっているのが現状なのである。

一方、大規模な集団の場合には、あるメンバーがフリーライダーの行動をとったとしても、他のメンバーがその行動をチェックすることができる可能性はきわめて低い。チェックができないからといって、互いに疑心暗鬼にかられて、囚人のディレンマ・ゲームがおこなわれるわけではない。したがって、フリーライダーが発生するのを防ぐのはむずかしい。その結果、集団の規模が大きくなればなるほど、フリーライダーは野放しの状態になってしまうのである。

くりかえしになるけれども、オルソンの集合行為論では、非排除性こそフリーライダー

を発生させていく原因であり、小規模集団内では、相互監視システムが働くからフリーライダーは排除されていくが、大規模集団では、フリーライダーは野放しにされてしまうと考えられている。わが国の場合にも、公共サービスとして供給される集合財の非排除性によって、たしかに大規模集団においては、フリーライダーが野放しにされている。だが、それはだけでなく、公平な受益者負担の論理にあきたりない「超過剰需要」(excess demand)や「差別化需要」(differentiated demand)を求める人びとも、数多くでできているのである。

前者の「超過剰需要」は、欲求度の高いメンバーで、行政セクターによる公共サービスよりももっと高いレベルのサービスを求める富裕層によって喚起されるものである。これは、フリーライダーの発生を抑止できない公共サービスにたいする過剰負担を忌避して、サバスの図表4でいえば、個人的財のレベルにシフトしていく志向性を示すものである。たとえば、医療・年金・福祉といった社会サービスでは満足しないで、個別財として購入できる高度で高価なレベルの保険外サービスを求めていくのである。わが国では、1990年代はじめのバブル経済の崩壊がきっかけとなって「総中流意識」はすでに解体しており、こうした富裕層と、受益者負担に耐えきれずに保険料を支払わない、あるいは支払えない低所得層のフリーライダーとの所得格差は拡大していくばかりである。いわゆる「格差社会」は、「空白の30年」に突入した日本社会のあらゆるところにビルトインされているのである。

共通利益とはべつに、自分たちが求める利益を明確に定めていくための、オルソンがいう「選択的誘因」が働く契機は、既存の町内会・自治会のような地縁的コミュニティのレベルでは存在しない。そこで、あとでふれるように自発的(ボランティア)な活動や協働をいざなう、資源動員論がいう「目的誘因」や「連帯的誘因」を提供してくれる、地縁コミュニティをこえた「人縁ネットワーク」として、コミュニティ問題解決型のNPOが求められることになるのである。

それにたいして、後者の「差別化需要」は、富裕層のように超過剰な、高度で高価なサービスを購入したいと考えるわけではないけれども、行政セクターあるいは企業セクターが供給する公共サービスとは異なった、差別化されたサービスを求めていくというものである。いわば、多品種少量生産の高付加価値のサービスを求めていくのである。多元的で多様なサービスにたいする欲求と要求が、この差別化需要の特徴である。だが、これは、より広範な人びとにたいしてサービスを供給するユニバーサル・サービスとしての公共サービスの担い手をめざそうとする目的志向からすれば、むしろ逆機能として作用していく。したがって、ウェイン・パーソンズがいうように、行政セクターは、高付加価値のものがどうかはべつにして、みずから供給することがむずかしい資源の供給を非営利セクターに依存していかざるをえないことになっていくのである(Parsons 1995: 501)。

そうだとするならば、非営利セクターにたいしては、差別化需要が増大するのを逆手にとって、差別化したサービスを供給する力量を発揮していけるようになるかどうか問われていくことになる。非営利セクターによる公共サービスの供給は、他のセクターと比べ

てはるかに小規模で、まだ微力なものにすぎないが、PPPの拡大によって、他セクターとの連携・協働がさらにうながされていくなれば、長期的にはかなり成長していくことが期待されるだろう。

6 公共財の効用とステイクホルダー

これまでみてきたように、純粹公共財は、非排他的で非競合的なものだが、地方政府という公共セクターが供給する共通便益や集合便益は、準公共財にあたる。消防や公園のように、分割して使用することはできないもの、あるいは共同利用するしかないものも、公共財である（集合性）。また、保育、医療、教育などのように、財やサービスの供給にあたって外部に依存する割合が高いために、他人の利用を妨げたり、排除したりすることがない、あるいは他人の消費と競合することがないというような公共財もある。

公共財は、使用を妨げられることのない配分（非排他性）、競争相手のいない消費（非競合性）として供給され、その対価は強制的に徴収される税やこれまでどんぶり勘定で運用されてきた財政投融资を原資にした公的資金でまかなわれている。つまり、公共財は、原則として、税金によって購入・供給され、無償で供給されるものなのである。その財とサービスの価値と優先順位については公共セクターが立案し、議会の承認をへて供給し、事後的に司法のチェックを受ける。ここでもまた、説明責任・答責性、情報公開、第三者評価の手続きが必須の要件とならなければならないわけだが、これらについては、いまだ不十分にしか実現されていない。

ぎゃくに、電力、ガス、水道、電話、高等教育、高速道路のように、財やサービスを購入し、消費する際に競争相手はいないものの、対価を支払って購入しなければその配分から排除されてしまうという非競合的なものであるにもかかわらず、排除性が働く財もある。これらは、図表 7 で分類しておいたように、純粹公共財、準公共財、クラブ財にまたがっている。くりかえしになるけれども、大学など高等教育の入り口にあたる入試は、もちろん排他的なものだが、その結果えられた財やサービスが利用者である学生にとって付加価値のあるものかどうか、その財やサービスの質が問題になる。たとえば、FDの授業評価の結果によって短期的に成果指標をつくりあげたとしても、サービスの付加価値についてまっとうな評価をうることはできないだろう。さらに、高速道路のように、膨大な初期投資や維持費を市場で調達することがほとんど不可能な財もある。こうした集合財は、有償・営利で供給される公共サービスであるということになる。

したがって、公共サービスは、原則として構成メンバー（国民、住民）であることを要件として、主として公共セクター（中央政府、地方政府）によって、一部は営利・非営利の民間セクターによって供給される財やサービスである、と総括することができる。もちろん、生活保護などの社会サービスのように、供給された財やサービスについて、それぞれの受益者が個別財のように自由に裁量して使用し、消費することができないものもある。

それにたいして、市場において民間営利セクター（企業）によって商品として供給される

財やサービスは、対価を支払って購入する個人が、自分だけの便宜や選好によって消費することができる私的な財、すなわち個別財である。その財やサービスの価値と優先順位を決定するのは、あくまで市場である。だが、対価を支払ってその商品の使用価値を購入しさえすれば、その使用については自由に裁量することができる。しかも、その使用をめぐって排除性が働く場合もある。たとえば、対価を支払って購入した自家用車を家族のうち一人だけがもつばら使用するならば、他の家族の消費が妨げられることになるためにゼロサム・ゲームがもたらされ、家族という親密圏において自家用車の使用をめぐってコンフリクトに陥ってしまうことにもなるわけである（個別便益と共同便益の齟齬）。

いうまでもなく、公共財の供給は、公的効用（**public utility**）をもたらすかどうかによって集合的選択の対象にされる。これまでは、公共財の供給と公共サービスの供給は、イコールであると考えられてきた。だが、現在では、住宅、電力、交通機関など多くの財やサービスが公共財と民間・私的財との中間にある混合財と考えられるようになってきている。つまり、公共サービスとして供給されるものであっても、競争相手があり、入手や消費が妨げられる可能性があるものについては、純粋な公共財ではなく、混合財とみなされるわけである。

公共サービスが開始され、システムとしてビルトインされたならば、その費用負担をめぐって合理的な意思決定がおこなわれなければならない。その意思決定を持続的におこなっていくにあたって、欲求度の高いメンバーが過剰に費用負担しなければならない。そのため、公共サービスという集合財の生産と消費には不均衡と非対称性がつねについてまわる。ところが、わが国のように国民や地域住民の代表であるはずの議会があまり機能せず、行政公務員（中央・地方官僚）が意思決定を代行し、しかも代行された意思決定が無膠性というオブラートで包まれてしまう社会においては、かならずしも欲求度の高いメンバーではない国民や地域住民が過剰負担を強いられるという矛盾がある。もちろん、これは「政府の失敗」である。そして、その欠損分を埋め合わせるためにもちだされるのが、利用者による公平な負担という名目で課されていく受益者負担の論理なのである。

イギリスなどにおいてもそうだったように、わが国においても、かつて公共セクターが供給していた電力、ガス、電話、鉄道などの公共サービスは、民営化によって、いまでは民間営利セクターが供給しているケースがほとんどである。また、公共サービスの一つである、在宅介護サービスという社会サービスの供給には、民間企業とともに、NPOも携わっている。つまり、公共サービスは、公共セクターだけではなく、私的・民間セクターによっても供給されているのであり、そのウェイトはますます高まっているのである。NPOが供給する在宅介護サービスの場合には、有償・非営利で供給される社会サービスとしての公共サービスということになる。公的領域と私的領域が相互浸透し、公共サービスを税金によって公共セクターが供給するのか、それとも民間営利セクターが利益を確保しながら私的に供給するのか、あるいは、福祉NPOがおこなう在宅介護サービスのように混合財として供給するのか、その端境はますます曖昧なものになっているといえるだろう。

公共サービスがもっぱら公共セクターによってすべて無償・非営利で供給されるものではなく、供給主体の多くが有償・営利の民間営利セクター（企業）と有償・非営利の民間非営利セクター（NPO）によっても担われているという現実が、新たな公共圏の組み替えが求められていることを顕著にあらわしている。公共セクターは、公共サービスの独占的な供給主体であろうとすることに共通利害をみだし、みずからの集合便益を保持していくことに固執してきた。けれども、公共サービスが多様化し、公共サービスの供給主体も多様化している現実をふまえるならば、これらと連携・協働していく社会的包摂の政策に転換すべきなのである。いうまでもなく、包摂政策は、棲み分けの論理であってはならない。わが国においてはあまり芳しい評価はえられなかったけれども、新公共マネジメント（NPM）の手法は、かならずしも市場原理主義一辺倒だったわけではなく、公共サービスの供給にあたっては、公共セクター以外の営利・非営利セクターが供給主体として関わっていく「パブリック・インボルブメント」という包摂政策を、政策過程における主要なファクターの一つにしていたことを無視すべきではないのである。

「公益」の主要な実現主体は、もちろん、いまだ公共セクターであるといえる。だが、他の二つの民間セクターもまた、「公益」の実現主体なのである。そして、公益性、すなわち「公共の利益」にかなうかどうかを判断する主体もまた、もっぱら公共セクターであってはならない。公益の主要な実現主体である公共セクターがもつ政治権力の正当化をめぐることは、主権者としての国民ないしは市民もまた、なにが公益なのかを判断し、公益の実現に関与し、責任をもっていくべきなのである。その意味においても、公的効用をめぐる集合的・集団的選択にあたって、そのプロセスの最初のところからステイクホルダー（stakeholder：利害関係当事者）としての市民が関与していくシステムをつくりあげていくことが求められているのである。

ところで、ステイクホルダーということばは、1950年代にデビッド・マートンが使いはじめたものである。けれども、個人や集団といったアクターが組織の存続を支えていくという意味付与をおこなったのは、リチャード・フリーマンである。フリーマンは、企業目的の達成に影響をあたえ、また企業から影響を受ける集団として、株主、従業員、生産者、顧客、銀行、政府、社会をあげている。だが、それだけでは不十分であると考えて、顧客、生産者、金融機関、従業員、コミュニティを「主要なステイクホルダー」とし、さらに、政府、メディア、利益集団、消費者団体、競争相手を「第2次的なステイクホルダー」として区別することによって、より包括的にとらえようとしている。そして、①企業にたいしてクレームをつける請求型、②企業に影響をあたえると同時に影響を受ける影響作用型、③両者の混合型の三つのステイクホルダーに区別したうえで、フリーマンは、②の双方向的な影響作用型を選択するのである（Freeman 1984: vi,31-32; Freeman, Harrison and Wicks 2007: 6-8, 30-44, 50-51; Freeman, Harrison, Wicks, Parmar and Colle 2010: 9, 207）。

フリーマンは、③の混合型について、はっきりとした定義づけをおこなっているわけでは

ない。だが、企業を相手とするにしろ、行政を相手とするにしろ、①の請求型のように、ただ一方的にクレームをつけ、自分たちの利益を主張するだけでは、なんの解決策もみいだすことができないのはとうぜんである。というのは、互いに影響力を行使しあい、バーゲニングをおこなうことによって、妥協点をみいだしていかなければ、暫定的な成果さえ手に入れることはできないからである。公益性を判断し、公的効用をめぐって集合的・集団的な選択をおこなう能動的な市民の場合にも、②の双方向的な影響作用型のステイクホルダーとしての役割を果たしていく以外に、その存在意義をあきらかにすることはできないといっているだろう。

フリーマンは、企業をもっともよく機能させていくための戦略的マネジメント論がステイクホルダー論であると考えている。ところが、「政治過程を利用して企業を規制しようとするコミュニティのメンバーたちが唱えるご託は、これまでもずっとつづけられてきたし、憂鬱なものだが、大規模なかたちで存在している。ビジネス構造のおかげもあって、コミュニティが、重要なステイクホルダーであることを無視してきたのだ」とも述べている (Freeman, Harrison and Wicks 2007: 8)。ここからうかがえるように、フリーマンもまた、渋々ながらではあるものの、コミュニティをなしている地域住民や市民がステイクホルダーであることを認めているのである。そして、メディアと並んで、市民社会の代表グループや NGO が企業の価値創出、すなわち利益を生み出すことに関わりがあるということも認めざるをえないのである (Freeman, Harrison, Wicks, Parmar and Colle 2010: 219, 282)。

フリーマンも認めざるをえないように、市民は、公共セクターが供給する財やサービス、民間営利セクターが供給する財やサービスをただ消費するだけの受動的な存在なのではない。アンソニー・バーネットがいうように、「ステイクホールディング」(stakeholding) というのは、権力をわかちあい、決定形成に参画するという能動的・積極的なものであり、主権者である市民がステイクホルダーとして、分権化をつうじて国家、地方レベルの決定形成にたいしても影響をおよぼしていくということを意味している (Barnett 1997:92-94)。市民というアクター、市民というステイクホルダーは、社会あるいはそのサブ・システムであるコミュニティにあって、デマンドサイド(需要側)から、公共セクターや民間営利セクターの運営にも能動的に関わっていくべき存在なのである。そして、そのような意味での「ステイクホルダー社会」ないしは「ステイクホールディング社会」の形成をめざしていく時代がおとずれているといえるだろう。

このことを裏づけるかのように、ロバート・フィリップスは、株主の利益や幸福を最大限にしようとする、戦略的マネジメントの代替モデルとしてのステイクホルダー論ではあきたりないとして、倫理的ステイクホルダー論を展開している。組織やその経営者にたいして責任を追求していく請求型にとどまるのではなく、清浄な空気や水といった共同プール財にたいしても配慮した、公平性にもとづく道徳的・倫理的な責務を社会成員にたいして求めていくものが、彼にとってのステイクホルダー論なのである。そして、空気や

水といった人間が生存していくうえで不可欠な自由財にまで配慮したマネジメントをおこなっていくことこそ、ぎゃくに、株主の利益や福利にもかなうことになるのだ、とフィリップスは強調するのである (Phillips 2003: 16-17, 23-25, 152-154; Phillips 2008: 90-93)。

フィリップスは、協力・協働関係がもたらす便益の形成に関わり、もたらされた便益をみずから進んで受容していくことが、既存の法制度やルールなど合意にもとづいた義務づけよりも、公正にもとづいた義務づけにとって有効なのだと訴えかける。というのは、関与していくステイクホルダーのあいだで協力・協働関係をつくりあげ、便益をもたらしていくには、関与する人びとの貢献だけでなく、自由を抑制する犠牲が求められていくからである。さらに、市民のあいだで正義と公正についての倫理感覚が根づいていなければ、他人が生みだす便益にただ乗りしようとするフリーライダーが発生するのを防ぎとめることはできない。フィリップスにとって、フリーライダーを生みださないようにするには、法制度やルールによって抑えつけてしまうのではなく、フェアプレイという意識を植えつけていくことこそ、義務づけの対象とすべきものなのである。

それにたいして、ケイス・ドゥディングやスチュアート・ホワイトたちは、フィリップスとは異なって、フィッツパトリックが唱えた「最低所得保障」 (basic income) の考え方に倣って、自由を阻害してしまう原因は貧困なのだから、それを埋め合わせするための「市民の所得保障」 (citizen's income) として社会的包摂をおこなっていくことこそ、ステイクホルディングのもっとも重要な点なのだと強調するのである。つまり、ロールズの「格差原理」にしたがって、不利な状況におかれている人びとが、有利な状況におかれている人びとと同等に生産をおこなうことに貢献しない場合でも最低限の所得を保障していくことが、自由を確保することにつながると考えるのである。だが、同時に、あらゆる市民に最低限の所得や資産を行きわたらせるだけでいいというのではない。その分配された資産の管理・運用の仕方、さらには、これから先の生活プランや自己規律について教育をほどこしていくべきであると強調することで、ステイクホルディングの目的があくまでも機会の均等にあるということをつげくわえるのを忘れてはいない (Fitzpatrick 1999; Dowing, Wispelaere and White 2003: 2-5, 12-14; White 2003: 79-84)。

もちろん、彼らは、最低所得保障をおこなえばそれでいいというのではなく、あらゆる人間が能力に応じて労働する義務があると考えている。周知のように、わが国のジニ係数は、「空白の 30 年」に突入して以降は 0.34 以上にまで上昇しており、アメリカ、イギリス、イタリア、ポルトガルとおなじように、経済格差の激しい社会に転化してしまっている。アメリカは、自助努力と自己責任を基本とした社会であり、経済格差にたいする対応策については、まったくといっていほど配慮されてはいない。一方、イギリスでは、1990 年代後半のブレア政権のもとで、ミーンズテスト (失業手当資格調査) にもとづいた所得再分配をおこなう一方、再就労のための技術の習得を義務づけるというように、機会の均等と義務づけをワンセットにした政策に転換した。これは、アンソニー・ギデンズがいう「新平等主義」にもとづいた「福祉から労働へ」という社会的包摂政策への転換を意味し

ていた (Diamond and Giddens 2005: 106-108)。

わが国の場合には、絶対的な貧困率も、相対的貧困率も、ともに上昇している。パートタイマーやフリーターなど非正規雇用者の多くは、便益費用を支払えないフリーライダーになってしまいがちである。だが、彼らの多くをフリーライダーのままに放置しないで、社会的包摂をおこなっていく施策を展開していかなければならないのである。貧困を克服し、人間としての尊厳や自由を確保するためには、それぞれの個人が、さらに自助努力をおこなうことが必要である。みずからはなんの努力しなくとも、セーフティネットがあたえられていいわけではない。イギリスで試みられた社会的包摂政策とおなじように、職を失った人びとにたいしては、新たなスキルを身につけるなど再チャレンジの機会をあたえなければならない。こうした機会均等を保障するサポートをおこなう共助の環境を整えていくこともまた、社会的包摂をめざすステイクホルディングが果たさなければならない大きな役割の一つなのである。

7 ステイクホルディング・アソシエーションと市民ロビーイスト

そこで、ステイクホルディングの主体をめぐって思い起こされるのが、1990年代に入ってユルゲン・ハーバマスが提起しなおした「国家的でも、経済的でもない結合体とアソシエーション」である。彼は、こう述べている。

むしろ市民社会の核心をなすのは、自由な意思にもとづく、国家的でも、経済的でもない結合体とアソシエーションであり、それらが公共圏のコミュニケーション構造を生活世界の社会的構成要素につなぎとめていくのである。市民社会は、多かれ少なかれ自発的に生じてきた団体、組織、そして運動から構成されているが、それらが、私生活領域のなから社会的問題状況をみいだす共鳴板 (Resonanz) をとりだし、凝縮し、あるいは拡大して、政治的公共圏にとりついでいくのである (Habermas 1992: 443)。

この結合体とアソシエーションは、市民というステイクホルダーが作りあげ、市民的公共圏の側から公共セクターや民間営利セクターとのあいだで対抗的相補性をかたちづくっていくボランティア・アソシエーションに、さらにその発展形態である「ステイクホルディング・アソシエーション」に体现されるフレームワークになっていく可能性をもっている。これは、能動的な市民によって形成されていくアドボカシー (政策提言) 型の媒介機能をもつ中間集団 (intermediate group) であり、またネットワークでもある。このようなボランティア (自発的) な集団形成は、当初はコミュニティにおいて、エンパワーメントや資源動員による組織化がさらに進んでいけば、社会のいたるところで、その存在がうかがえることになるのである。

このようなコミュニティにおいて形成されていくボランティア・アソシエーションには、佐藤慶幸が分類しているように、「サービスマ志向型」(慈善型と自助型) と「公共的争点志

向型」がある（佐藤 1994: 124-125）。これらは、まちづくり NPO や地域づくり NPO として実際に存在しているものである。そのうち、自助型（自己変革型）と公共争点志向型（社会変革型）、とくに公共争点志向型が、能動的な市民によってかたちづくられていく「ステイクホルディング・アソシエーション」としての機能と役割を備えていく候補になる。ボランティア・アソシエーションに参加した能動的な市民たちは、互いに協力し、協働し、討議をかさねていくことをつうじて問題解決能力を身につけ、政治過程に参画していく能力をエンパワーし、市民によるガバニングを実現していくのである。いまでは、当初の目的を達成したとして解散してしまったが、「みたか市民プラン 21」（1999.10~2001.11）などは、「ステイクホルディング・アソシエーション」としての格好のモデルを提供してくれるものだったといえよう（山本 2002）。

ところで、NPO の人たちの多くは、非市場的価値にもとづく社会システムをつくりあげていくべきだと強調してきた。だが、NPO の活動は、市場価値への対応をふくめて、公共性・公共圏に関わっていくのでなければならない。コミュニティ・ビジネスなどの社会起業は、その典型である。コミュニティ・ビジネスは、力量的にはまだ脆弱なものだが、社会資本として投入され、コミュニティにおける集団的な問題解決のためのネットワークづくりの資源になっていくのである。こうした市民による活動は、信頼、規範、ネットワークを基本的な枠組みとするソーシャル・キャピタル（社会関係資本）の形成にもとづくものである。けれども、信頼や絆、相互のコミュニケーションが高まることによって地域福祉の向上が図られるといった、コミュニティにおける社会経済状態の好転に寄与する程度のもので満足してしまうのではなく、地方における政治的な中枢をなす自治体や議会にたいしてアドボカシー（政策提言）をおこない、政策過程にコミットしていく力量を備えたものでなければならないのである。

そのためには、媒体の役割を果たす中間集団が存在していなければならないわけであり、ノルウェーの例にもみられるように、こうしたネットワークづくりの受け皿になるのが、コミュニティ協議会やネーバーフッド（近隣）協議会なのである。ピーター・マクラヴァティは、ロンドンのルイシャム・バラ協議会の例をあげ、市民陪審制（citizens' jury）の手法を用いることで、ローカル・コミュニティと政策の決定形成過程とを媒介する役割を果たすことに成功していると評価している（Aarsaether, Nyseth and Roiseland 2002: 165-167; McLaverty 2002: 187,192）。

ルイシャム・バラ協議会では、1996 年に市民陪審制を導入して薬物乱用対策に乗りだしたが、16 名の陪審員がそれまでの地方政府の薬害対策政策について検証をおこない、専門家や関連団体からの意見聴取にもとづいて教育コミュニティ・サービスによる「コミュニティ薬物教育プログラム」（Lewisham Listens' Programme）を策定した。このパイロット・プロジェクトは、地方自治体と地域住民との公民パートナーシップ（PPP）の成功事例として高く評価されている。だが、陪審員の選定や熟議過程の運営をめぐってコンサルティング費用が嵩むなど、公費による費用便益（value for money）が妥当なものだったのかと

いった改善点が指摘されている。ともあれ、こうしたやり方が、「ステイクホルディング・アソシエーション」の典型的な事例にあたるといっていいただろう。エリック＝ハンス・クリンとヨーブ・コッペンヤンがいうように、市民参加のチャンネルをさらに拡大していくならば、地域住民と地方政府とのギャップを埋めていくことにつながり、政策にたいする支持を最大にし、政策形成過程における潜在的な拒否権集団による抵抗を最小に抑えていく成果をもたらしていくことができるのである (Klijin and Koppenjan 2002: 141-142)。

わが国にも、既存の住民協議会やコミュニティ協議会があるが、こうした地域内分権化として行政セクターがフレームワークを付与したものでことたりるのではなく、あるものは外部から介入し (外部介入型)、あるものは内部から発展していくかたちで (内発的発展型)、既存の協議会を脱構築し、アドボカシー (政策提言) をおこなっていただくだけの力量を備えた「ステイクホルディング・アソシエーション」に組み替えられていく必要があるだろう。

一方、三鷹市や武蔵野市などの先進自治体は、1970年代にはじまった旧自治省のコミュニティ行政の方針を逆手にとるかたちで、居住区コミュニティにおいて住民協議会やコミュニティ協議会といった地域住民の自己組織性と政策提言 (アドボカシー) 能力を引きだしていく施策を展開した。外部から行政が介入し、居住区コミュニティを改変していくという、この外部介入型のコミュニティづくりはかなり成功をおさめた。これら二つの事例にみられるように、従来の町内会・自治会もほんの一部にすぎないけれども、住民協議会やコミュニティ協議会といった自己組織性をもつものへと内発的に発展していった。この内発的発展型の組織化は、居住区コミュニティの意思を表明する中間集団として、コミュニティ・オーガナイザーの機能をもつ組織に転換することができたのである。

けれども、多様な関心、欲求、要求をもった能動的な市民は、居住区コミュニティという狭い範囲にもはや不自由さを感じはじめており、みずからの多様な関心、欲求、要求を満たすために、自発的に組織化されていく別個のコミュニティ集団の形成を求めている。武蔵野市が「コミュニティ条例」(2005)を制定して、包摂を試みようとした「個別的コミュニティ」と「電子コミュニティ」がその範囲をなしている。もちろん、武蔵野市が提案したのは、ICT 関連事業として市域内のインフラ整備にすぎず、市域を越えて自治体どうしを結びつけていく広域エリア・ネットワーク (WAN: wide area network) ではなく、あくまでも市域内を限度とするコミュニティ・エリア・ネットワーク (CAN: community area network) のレベルにとどまるものだった。しかしながら、そうした公共セクターの認識のレベルや思惑をこえて、「ステイクホルディング・アソシエーション」の形成を求めるレベルは、バーチャル・リアリティの世界にまでおよんでいるといえるのである。

「ステイクホルディング・アソシエーション」というコミュニケーション空間における合意形成にもとづいて市民の側からおこなわれていく資源動員とエンパワーメントの試みにたいして、公共セクターの側からの法制化をふくめた受け皿のシステム合理性が求められる。市民がまちづくりの主体であることを明確にうたった北海道ニセコ町の「まちづ

くり基本条例」(2001)や神奈川県大和市の「新しい公共を創造する市民活動推進条例」(2002)は、従来の市民参加フレームワークをはるかにこえたレベルにボトムアップし、この先の地方政府における法制化フレームワークとしての「自治基本条例」のスタンダードを示したといえよう。

この後につづいた自治基本条例も、市民参画のレベルをボトムダウンさせていくことなく、さらに精緻なものにすることが求められたが、首長の交代によって条例の実効性が棚上げされてしまうといった問題もでてきた。というのは、二元代表制という地方自治の建前があるにもかかわらず、ミニ大統領制といわれる首長に大きな権限があたえられており、首長の圧倒的な優位性によって、二元代表制の制度と機能が大きく乖離してしまっているからである。こうした制度と機能の乖離は、主権者である地域住民の代表である議会と、有権者であり、主権者である地域住民との乖離にも色濃く影を投げかけている。さまざまな地方議会において議会基本条例が可決、施行されているのは評価すべきことである。けれども、議会の夜間開催や休日開催といったマイナー・チェンジでことたりるとしてしまいうのではなく、主権者である地域住民が、委員会（コミッション）がかけてくる篩をとおりぬけることができさえすれば、地方議会において直接提案をおこなうことができるというように、市民に議会への提案権を付与した、議会のオープン化を実現しなければならないのである。

したがって、これから先の法制化フレームワークは、市民の側からのステイクホルディングにたいして、公共セクターの側がどのように連携・協働を実現していくのかということについて、きちんと応答するものでなければならない。すなわち、市民とのコー・ガバナンス（共治・協治）をおこなっていく権力フレームワークについて、明確なスタンダードを示していけるものでなければならないのである。

たとえば、地方政府など公共セクターの上級マネジャー（管理部門担当者）は、ステイクホルダーとしての市民の意思表示にたいして応答する責任をもたなければならない。これは、アカウントビリティ（説明責任、答責性）を保持するというだけでなく、市民によるモニタリングとアウトカム（成果）についての評価システムを制度化し、評価の結果に応じてコミュニティ政策を変更していくという意味である。したがって、公共セクターのハイアラーキーにおけるアウトプット（結果）、すなわち執行評価レベルのものを成果として評価するのではなく、ステイクホルダーにたいする「サービス・ファースト」の成果を評価基準にして指標化しなければならないのである。

ところが、わが国の場合には、公共セクター（中央政府、地方政府）が提供する公共サービスにたいして市民の側からおこなっていくべき政策評価システムは、法制化フレームワークから排除されてしまっている。これは、行政ハイアラーキー内の執行評価システムと、政策評価システムが権力フレームワークとして分離されておらず、しかも総務省が法制化フレームワークとして「行政機関が行う政策の評価に関する法律」をつくっていく過程で曖昧なものにしてしまい、第三者評価システムの導入を忌避したためである。したが

って、現在のところ市民とのコー・ガバナンスの制度的保障は、入り口のところでシャットアウトされているといわざるをえない状況になってしまっているのである。

そこで、こうした制度的保障を求めるために、地域住民や市民がかたちづくる非営利組織は、他の利益集団とおなじように、みずからもロビー活動をおこなっていかねばならない。非営利セクターは、みずからが「市民ロビーイスト」として政策形成者にたいして圧力をかけていかざるをえないのである。ブライアン・アダムズがいうように、「市民ロビーイスト」は、ロビーイングという集団行動をとおしてソーシャル・キャピタルをつくりあげていくのであり、そのためには、この集団行動に参加するプロセスにおいて形成される社会的なネットワークに依拠しなければならない。ぎゃくに、ロビーイングという集団行動への参加が、社会的なネットワークを形成していく刺激をあたえていくことができるのである。したがって、政策Aが政策Bよりもより多くの市民の参加や賛同を獲得したとすれば、市民のロビーイングという集団行動が、ほかの多くの市民を動員することができ、公共の場におけるアジェンダ設定に成功したからだということになる(Adams 2007: 19, 75)。

もちろん、ここでいう公共の場とは、公共セクターとしての行政の政策形成、すなわち行政の合意形成のことだけを意味するわけではない。AというNPOが、そのNPO組織の会議において、就労訓練プログラムについて合意形成に達した場合も、もちろん公共の場におけるアジェンダ設定に成功したといえる。また、BというNPOが、その組織の会議において、資金集め(ファンド・レイジング)のプロジェクトについて合意形成に達したならば、これもまた、公共の場におけるアジェンダ設定に成功したことになるのである。そして、多くのNPOが集合行為としてのロビーイングをおこない、公共セクターとしての行政の合意形成にたいして圧力をかけ、政策や規制の変更成功したとき、そのロビーイングは、公共性ないしは公共圏という公共の場におけるアジェンダ設定という合意形成に成功したといえることになる。

わが国のNPOやNGO、それにコミュニティ組織(CBO)に決定的に欠けているのは、このロビーイングという集団行動によるバーゲニングである。たとえば、「互いにはげましあいながらがんばりましょうね」といった非営利の自発性がもたらす倫理観は貴重なものである。けれども、それは、仲間内で共有される信頼にもとづいた相補的な関係性の確保と維持を意味するにすぎない。社会的な広がりをもった信頼にもとづくソーシャル・キャピタルの形成と持続的な発展には、かならずしもつながってはいかない。ヘリントン・ブライスが強調するように、そのような意味でのボランティアな倫理観よりも、非営利組織を運営し、サービスを提供していくマネジメント・マインドやマネジメントの手法のほうにプライオリティを認めざるをえない。おなじく、関係性のコストと関係性の内実を実現するコストについても、両者をきちんと区別したうえで、組織的に対処しなければならないのもとうぜんなのである(Bryce 2005: 6)。

NGOやNPO、あるいはコミュニティ組織(CBO)などの非営利組織は、コミュニティに

住んでいる地域住民や市民という人びとのあいだで形成されていくソーシャル・キャピタル（社会関係資本）の集合的な表現形態である。したがって、非営利組織は、相互の信頼にもとづき、公共の場において合意を形成していくエージェント（行為主体）の集合体とすることができる。いうまでもなく、公共の場における合意形成というのは、公共セクターとしての中央政府や地方政府が決定し、実施する政策形成ということに限定されない。アメリカのCDCやCEDが実現している市民参加型のコミュニティ・マネジメントもまた、コミュニティにおける住民や市民の合意形成への参加、つまりはガバニングという集合行為への参加を意味している。こうした非営利組織のコミュニティ政策形成への関与のプロセスを、公共の場における合意形成とすることができるのである。

ブライスはまた、公共セクターと非営利組織との関係を「プリンシパル-エージェント・パラダイム」(principal-agent paradigm) ととらえている。つまり、両者の関係が、主人と代理人との関係にあたるというわけである。非営利組織を公共政策の行為主体、すなわち公共政策を実行する代理人として位置づけることができるというのである (Bryce 2005: 45)。もちろん、一方向的な指揮・命令関係だけを許容しているわけではないだろうが、ブライスの言い方は、NGO/NPOなどの非営利組織を行政の下請化してしまうことを許容しかねないという意味で、不十分であるといわざるをえない。いうまでもないことだが、プリンシパル-エージェント関係を、行政=プリンシパル、非営利組織=エージェントと固定化してとらえるのではなく、相互に置換できる関係、入れ替え可能な関係としてとらえておかなければならないからである。とうぜんのことながら、プリンシパルとエージェントの関係が入れ替え可能性でなければ、現行の政策や規制の変更などまったくおぼつかないからである。

さらに、公共セクターとしての行政が提起してくる政策や規制にたいして、NGOやNPOなど非営利組織の側でも、個別の組織では効果的に実現できないようなものを実現していく手立てが求められる。そのためには、多くの非営利組織が互いに手を結び、ロビーイングという集団行動をつうじて、政策や規制に賛否を表明する一方、政策や規制の変更を求めていかなければならないだろう。利益集団のロビー活動は、これまで基幹産業などの企業が政治家や官僚にたいして寄附をおこなったり、裏側から手をまわして賄賂を送ったりして、自分たちの集団の利益を実現しようとするものだと批判され、マイナス・イメージしかあたえられてこなかった。

だが、ジェフリー・ベリーもいうように、利益集団は、共通の利害をもった市民がかたちづくるアソシエーションどうしを互いに結びつけ、その利害を政策形成者にたいして表明していく役割も担うのである。そして、媒介集団としてアドボカシー（政策提言）活動をおこなうシンクタンクと、共通利益を実現しようとする利益集団との境界も、ますます曖昧なものになってきている。しかしながら、利益集団全体に占める非営利組織の割合は、けっして大きなものではない。また、とうぜんのことながら、民間企業と異なって、利潤を増大させるためにロビー活動をおこなおうとするインセンティブにもとづいているわけ

ではないのである (Berry 1999: 15, 138; Berry 2003: 25-27; Berry 2009: 10-11, 205-206)。

「ステイクホルディング・アソシエーション」としての非営利セクターのリーダーたちは、コミュニティの住民や市民のエージェント（代理人）として、自分たちの共通利益である健康・医療・福祉・介護の増進、社会教育の推進、まちづくりの推進、学術・文化・芸術・スポーツの振興、環境の保全、災害救援活動、地域安全活動、男女共同参画社会の形成・促進、子どもの健全育成、職業能力の開発・雇用機会の拡充支援、消費者の保護などを実現するために、政策形成者にたいしてロビー活動をおこない、圧力をかけていくのである。

もちろん、非営利組織がコミュニティの住民や市民のエージェント（代理人）であるかぎり、非営利組織の存在意義や評価は、その非営利組織が提供するサービスが、プリンシパルであるコミュニティの住民や市民に受け入れられるかどうかにかかっている。だが、このプリンシパル－エージェント関係もまた、とうぜんにも入れ替え可能なものでなければならない。なぜならば、住民や市民もまた、非営利組織が提供するサービスのフリーライダーであることに安住することなく、ステイクホルダーとして、公共の場における合意形成への参画を求められ、コミュニティの運営、マネジメントに積極的に参加するよう圧力をかけられるからである。

こうして、コミュニティにおける住民や市民と非営利組織とのプリンシパル－エージェント関係もまた、つねに相互置換可能な、入れ替え可能なものでなければならないという単純明快な答えが導かれる。しかしながら、住民や市民の相互関係であるソーシャル・キャピタル（社会関係資本）が、メンバーシップというせまい範囲でしか共有できない信頼という殻に閉じ込められてしまうならば、潜在的な可能性のシーズは芽をだすこともなく、フリーライダーという名のぶら下がりの構造の持続可能性だけが残されてしまうことになってしまうだろう。「ステイクホルディング・アソシエーション」がそのような状態に陥らないようにするために、非営利組織の内集団および外集団のあいだで、絶えることのない熟議や討議を持続していくことが求められていくのである。

8 参加型予算配分制度 (PB) の導入と新しい公共ガバナンスの可能性

いうまでもないことだろうが、個々人が、自分の行為の意味づけをおこなうというだけでは、まったく影響力をもつことはできない。集団行動として組織化をおこなうことによってはじめて、影響力を行使できるだけの力量を備えることができる。この力量の増大（エンパワーメント）が、コミュニティ・レベル全体にまで広がっていけば、既存のルールを変更して、新たな制度化を試みていくだけのダイナミズムをもつことができるようになるだろう。だが、これだけでは、権限の移譲（エンパワーメント）を実現するレベルまでたどりついたとはいえない。

たとえば、福島原発の事故について、集団や組織において討議や熟議が交わされ、再生可能エネルギーを中心にした電力供給に切り替えていくべきだといった考え方が合意形成

されたということになれば、電力不足に備えて原発を再稼働しなければならないという民主党政府が主張した既存のルールにたいして、エネルギー供給をめぐる、これまでとは異なった新たな枠組みを提案する選択肢が対置されたことになる。そして、政党であれ、自治体であれ、こうした提案を受け入れるところがでてくれば、バーゲニングを媒介にして、これまでのルールを変更していく制度化の方向性に向けて一歩がふみだされるということになるわけである。

市民の集団や組織との連携によるものではないが、大阪維新の会は、こうした方向性にふみだし、そのダイナミズムを発揮しようとした。ローカル・パーティからからセントラル・パーティへ、さらに国政へと進出するために「日本維新の会」を組織した。しかしながら、石原新党と合流するという悪魔の選択をおこなったことによって、橋本徹・大阪市長の「地方から中央を変えていく」というもくろみは、挫折してしまう可能性が大きい。日本維新の会の国会議員団は、かならずしも石原慎太郎共同代表の意向にそくして動いているわけではないし、まして、一市長のポストにとどまっている橋本共同代表の意向が国会議員団にストレートに反映されるわけでもない。早晚、橋本が、大阪市長を辞任して国政選挙に打って出る以外に、リーダーシップを握りつづけることはむずかしいだろう。そうしなければ、日本維新の会という中央政党と、大阪維新の会という地方政党との政策形成と政策遂行のクリービッジを埋めることができないからである。その結果、党分裂という事態にまで発展していく可能性さえでてくることになる。

もう一つ、例をあげてみよう。地方議会改革をめぐる協働型議会の形成というテーマについても、二元代表制という既存の制度にたいして、それが機能不全に陥っているからこそ、議会基本条例という新たな制度化をおこなうことによって住民が直接参加できる機能を付加しようというダイナミズムが働いているわけである。とうぜんのことながら、この場合には、基本条例という制度と住民参加型の議会という機能(=運動)とのあいだに、たえずコンフリクトがつきまとっていく。そうだからこそ、コミュニティ組織やNPOを代表する能動的な市民による進行過程のモニタリングが必要なのである。結果についての住民参加型政策評価をいうだけでは、あまり意味がない。

さらに、基本条例という制度をつくっただけでは、どの程度まで地域住民が参加できるのかという機能の問題が解決されるわけではない。条例だろうと、法律だろうと、ただ法制度ができたからといって、制度的保障が実現するわけではない。制度とその機能とのクリービッジという意味では、自治体自治と住民自治との落差とおなじ問題がつきまとうのである。たとえば、神奈川県大和市の例が示しているように、全国でも最先端の内容を条文化した自治基本条例が制度化されたにもかかわらず、選挙によって首長が交代したとたんに、その制度化された内実が白紙の状態にもどされてしまうという事態が生じてしまうこともありうるわけである。二元代表制という制度的保障のもろさを、こうした例が教えているといえるだろう。

さらに、1990年代後半の橋本行革がもたらした中央省庁再編をとりあげ、政治・行政ハ

イアラーキーの効率、コスト・パフォーマンス、成果、説明責任、透明性、いずれの項目に焦点をあててみたとしても、改善という意味でのマイナー・チェンジはおこなわれたかもしれないが、めざましい成果があがったというエビデンスはない。あいかわらずの縦割り行政と省益保護の壁に阻まれて、政治主導という鳴り物入りで登場し、国家戦略局を創設することによって官僚制をコントロールしようとした民主党政権も、まったく機能しないまま、野田政権になって「官僚内閣制」という既存の制度的保障の枠組みにみごとに取り込まれてしまったという事実を直視しなければならない。

そこで注目されるのが、イギリスでさかんに議論され、実践されていった「連携ガバメント」と「連携ガバナンス」枠組みである。この両者は、相補的な関係性にあるといえる。

「連携ガバメント」という考え方は、組織運営という意味では、NPMのようなマネジメント・マインドとまったく両立できないわけではない。いかに効率よく組織運営を図っていくのか、そしていかにサービスを効率よく、ロー・コストで提供するのかという問題は、公共セクター、民間営利セクター、民間非営利セクターを問わず、あいかわらず重要な課題として残されているのである。

一方、「連携ガバナンス」という考え方は、もちろん、NPMの挫折を反省することによってもたらされたものである。NPMの場合にも、成果、効率、経済性とならんで、説明責任や透明性が、政治・行政ハイアラーキーの脱構築を試みる方法としてメリットをもたらすものとされていたわけであるが、あまりにも企業家的マネジメントの手法の厳密な導入を求めすぎたために、むしろ既存の中央、地方のガバメントが対応しきれなかったという事実がある。

もちろん、「連携ガバナンス」のボトムアップのフローにおいては、公共セクターと民間非営利セクターとのちょうど中間に位置する媒介組織が、「連結点」(jointed-up)の役割を果たさなければならない。イギリスの例でいえば、「ローカル戦略パートナーシップ」(LSP: Local Strategy Partnerships)や「地域調整事業体」(RCU: Regional Coordination Unit)などがそれにあたるといえる。こうした公民パートナーシップ(PPPs)を体現する組織が、「連結点」となって、多様な政策提言グループを取りまとめていく先導役の役割を果たしていくのである。そして、NGOやNPOが、「アドボカシー連携枠組み」(ACF: advocacy coalition framework)をつくりあげることによって、みずからも新たな「連結点」となり、拒否点を設定していくことが期待されるわけである。

「連携ガバメント」にたいしてステイクホルダーとして機能する二層のボトムアップ・フローのうち、「アドボカシー連携枠組み」の形成、あるいは孵化・育成に関していえば、ロバート・グーディンがいう「ミニ公共性」(mini-publics)が果たす役割に注目する必要があるだろう(Goodin 2008: 14)。たとえば、デンマークの科学技術局が発案したコンセンサス会議、アメリカのネッド・クロスビーが発案した市民陪審制(Citizens' Jury)、ドイツのペーター・ディーネルが発案したプランングス・ツェレ(Planungszelle: 計画細胞)、アメリカのスタンフォード大学の熟議型民主主義センターのジェームズ・フィッシュキンと

ロバート・ラスキンが発案した「熟議型世論調査」(Deliberative Poll)、さらにカナダの「ブリティッシュ・コロンビア市民集会」(BCCA)などの枠組みが導入され、無作為に抽出される市民たちによる討議と熟議の積みかさねにもとづいた市民の政治教育の場として、アドボカシー活動の基盤形成の場として、そして、行政と市民とのあいだの公民パートナーシップの一つとして普及してきた (cf. Fishkin 2009; Warren and Pearse 2008)。

こうした「ミニ公共性」を担うアクターを孵化・育成していく社会実験に刺激されて、わが国においても、三鷹市、新宿区、藤沢市、草津市といった地方政府、地方自治体が、「連携ガバメント」としてトップダウン・フローを仕掛け、市民や地域住民のインキュベーションを図ってきた。その結果、三鷹市の「市民フォーラム 21」、プラヌングス・ツェレの応用である「みたかまちづくりディスカッション」、藤沢市の「討論型世論調査」(DP)などの試みがおこなわれる状況が、ここ 10 年ほどのあいだ継続されてきた。

こうした試みは、表面的には、「連携ガバナンス」についてはあまり進歩がみられないように思われるかもしれないが、それでも遅々とした歩みがつづけられていると評価すべきであろう。いうまでもなく、継続していくことこそ、エンパワーメント(力量の増大)につながっていくのだからである。けれども、こうした手法は、参加した市民が討議と熟議をくりかえすことによって政治意識を高め、行政にたいしてアドボカシーをおこない、改善の方向性を示唆していくというレベルにとどまっている。だが、それだけでは不十分なのである。

そこで、わが国における先進自治体における政治的な実践と並行して、1989年にブラジルのポルト・アレグレで開始され、南米、アフリカ、アジア、メキシコ、アメリカ、カナダ、ヨーロッパに広まっていった「参加型予算配分制度」(PB: participatory budgeting institution)を、わが国でも本格的に導入する試みをおこなってもいい頃合いなのではないだろうか。PBは、ガバメントという公共セクターによってシーリングが決められた額の税金の配分について、コミュニティの住民たち自身の討議と投票に委ねる政策決定の方法のことである。レオナルド・アヴリツァーは、PBのことを、税金という公共財の配分をめぐるって交わされる新たな熟議の手段なのだということを強調している (Avritzer 2009: 84)。それだけではなく、あらかじめ上限が決められているとはいえ、地域住民やコミュニティ組織のメンバーが税配分額、すなわち予算配分額をめぐるって直接投票をおこなって決定していくという点に、これまでの手法とはまったく異なった大きな意義をみいだすことができるのである。

PBの進め方は、それぞれの国や都市の実情に応じて異なるところもあるが、おおむねつぎのような流れで進められていく。

- (1) 準備段階: 学校区集会 (Zone Assemblies)、地区 PB 協議会 (District PB Councils)、市 PB 協議会を開催したあとで、当該年度の PB サイクルが開始される。
- (2) 第 1 段階: それぞれの近隣コミュニティの代表団を選出する (15 名の参加者について 1 名)。

- (3) 第2段階：それぞれの近隣コミュニティにおいて、ワーキング・グループのミーティングを月に一回開催する（2月～5月）。2名の委員からなる学校区集会の委員会が、その年度のPBの進め方に関する基本的な約定を定め、これにしたがって、あらかじめ提出された提案について討議がおこなわれていく。ミーティングの記録文書の内容については、4月末までにそれぞれの学校区集会でふたたび議論され、修正がおこなわれる。この時点で、学校区集会におけるPBサイクルが本格的に開始される。

こうしたプロセスすべてが、地域住民にたいしてオープンにおこなわれていく。ポスターによる周知だけでなく、地元のテレビやラジオでも宣伝され、さらに中継される。もちろん、ウェブ上でも公開される。このPBサイクルは、熟議を重ねていくものではあるが、みずからが属するコミュニティ組織のあいだの利害対立の場ということにもなる。

- (4) 第3段階：税配分の優先順位は、合意形成によってではなく、投票によって決定される（6月）。税配分額は、市の投資予算額の20%程度であることが多い。
- (5) 第4段階：税配分の優先順位を決定する投票がおこなわれる一方、地区PB協議会と市PB協議会へ送り込まれる代表が選出される。
- (6) 第5段階：地区PB協議会と市PB協議会が、学校区集会において投票によって決定された税配分の優先順位の提案について公正なものかどうかを外部評価し、税配分のランクづけをおこなう（9月）。社会正義、寛容、多文化、マイノリティ、ジェンダー、若者の保護・育成、スポーツ振興、近隣やコミュニティの格差など、さまざまな要素が外部評価の対象になる。この外部評価は、原則として合意形成によっておこなわれるが、評価が大きく異なった場合には投票によって決着が図られる。
- (7) 第6段階：両方の協議会で決定された税配分のランクづけにもとづいて、投資額、プログラム、活動内容の最終的なリストがまとめられ、市の協議会（PB協議会ではない）に送られ、最終決定の投票がおこなわれる（11月）。
- (8) 第7段階：前年度の地区PB協議会と市PB協議会の代表団メンバーによって構成される市の「監視委員会」（Monitoring Commission）が設置され、PBの最終決定案が実行されているかどうかの監視が開始される（12月）。

（Fölscher 2007; Moynihan 2007; Wampler 2007a; Wampler 2007b; Da Silva 2008; Packham 2008; UN-HABITAT 2008a; UN-HABITAT 2008b; Avritzer 2009; Peruzzotti and Selee 2009; Selee 2009; Murphy 2009; Löffler 2009; Ledwith and Springett 2010; Talpin 2011）

以上が、大枠的なPBサイクルである。くりかえすまでもなく、このやり方は、地方自治体による予算配分をただ受け入れてしまうのではなく、市民による税配分の決定形成過程への直接参加を特徴としている。PBは、政治的に中立な制度なのではなく、市民が直接討議を交わし、その成果として税配分を獲得する競争的な制度形成過程なのである。もちろん、PBについては、幅広い参加と包括型ガバナンスの体裁をとりながら、エリートによる

排除型の公共政策の決定形成を覆い隠すものにすぎないという批判もある。地方政府、とくに首長は、希少な資源のより公平な配分をおこない、ガバメントの透明性を高め、政治的な支持基盤するために、PBを活用しようとする。そのため、首長をはじめ、行政側からのコントロールによってPBの参加者たちの判断が左右される危険性が、たえずつきまとうのは否めない。これをどう跳ね返すのかは、PBに参加するコミュニティ組織やNGO/NPOの力量にかかっている。

そして、NGO/NPOなど市民組織（CSOs: civil society organizations）は、インターメディアリイ（媒介）集団として市民の賛同者を募り、政治的な影響力を強めようとする利益集団であり、市民は、こうした利益集団に翻弄されてしまっているという批判もある。だが、市民組織は、税に関する専門的知識をもったスタッフを抱えており、貧困層の代弁者としてPBを媒介にした市民のパブリック・インボルブメントを援助している。市民たちもまた、保護主義・顧客主義（clientelism）にもとづいて提供される公共サービスにあきたりず、PBという制度を媒介にして、公共政策の決定形成に参加し、公共サービスの質を向上させていこうとする政治実践の具体的に表現されているのである。

わが国では、PBの手法とまったくおなじような試みは、まだおこなわれていない。PBにやや似たような例をさがしてみるならば、減税日本の河村たかし・名古屋市長のマニフェストにしたがって実行されている「地域委員会」をあげることができる。これは、名古屋市の小学校区のなかから、モデル地域を選定し、それぞれの地域委員会において投票によって委員を選任し、課題解決を議論し、一つの地域あたり400万円を上限として予算の使い道を決定するものである。中学校区や複合学区も手をあげることができるが、これまで立候補したところはない。防災、防犯用の青色回転灯の設置、歴史と文化を活かしたまちづくりなど、用途はさまざまであり、ブラジルのポルト・アレグレでPBが開始されたときのような貧困対策といったものとは方向づけがまったく異なっている。

2009年12月から2012年3月までのモデル地域は、8学区だったが、2012年4月の段階では、7学区にとどまっている。地域住民のほか、学区連絡協議会、町内会・自治会、各種の地域団体、NPOやボランティア団体などが参加し、合意形成を図ることが目的とされている。現在の委員は、公募委員と、学区連絡協議会から推薦された町内会委員から構成されており、当初の選挙によって委員を選任するという方針は、やや修正されている。また、投票によって予算配分額を決定していくのではなく、あくまでも討議の積みかさねによって合意形成をおこなっていくところがPBとはまったく異なるものの、公共政策としての方向性はおなじものであると評価することができる。

しかしながら、地域委員を募集する名古屋市の説明会は、閑古鳥が鳴くがらがらの状態であり、また、地域委員会の傍聴者も激減しているのが現状である。地域住民のあいだから、配分額が決定された予算の使い道に関して、市の担当者が介入してくるため、自由に使うことができないといった苦情がある。さらに、地域委員は選挙によって選ばれるので、誰が委員に選ばれるのかわからないから、信頼できない。したがって、町内会・自治

会や学区協議会といった旧来のコミュニティ組織を活用したほうが良いという批判が噴出している。一方、市議会議員の多くも、選挙区である町内会・自治会とバッティングするため、地域委員会にたいして反対している。

現職の河村市長が辞めてしまうことにでもなれば、おそらくこの地域委員会の制度は解体され、地方自治体の首長がリーダーシップを発揮したわが国で最初のPBの試みは、跡形もなく消え去ってしまうだろう。地方自治は民主主義の学校であるという原則をふまえるならば、三鷹市をはじめ先進自治体と評価されてきたところで、日本版PBの社会実験がおこなわれ、定着したPBモデルが提示されてもいいのではないだろうか。

地域住民や市民によってコミュニティ・ガバナンスが推進されていく姿を「協働型ガバナンス」と名づけようと、「相互行為ガバナンス」と呼ぼうと、PBのような枠組みを制度化していくのでなければ、ただ市民参加というだけでは、なんの機能も果たすことはないし、また、なんの成果ももたらすことはないだろう。こうした新たな枠組みの形成をめぐって、パラダイム・チェンジをおこなうことができるのかどうか、いま問われているのである。

では、どう考えたらいいのだろうか。結論は、官僚制の政策策定力、企業家的マネジメントのコスト・パフォーマンスという公共セクターと民間非営利セクターのメリットを残しながら、民間非営利セクターの政策提言型ネットワークがもつメリットである外部ステイクホルディングを生かして、「協働型ガバナンス」をベースにした総合化を図っていくべきであるというところに落ち着くことになる。つまり、トップダウン・ループとボトムアップ・ループが双方向から結びついていくPBのような枠組みが作りあげられるのでなければ、これまでとおなじように、行政という公共セクターのコントロールにしたがうだけの補完性の原則を強いられるままに放置されてしまうからである。

「公共性」や「公共圏」という問題を考えてみた場合、それが中央政府や地方政府といった公共セクターやその機関によって独占されているなどと思っている人は、もはや誰もいない。「公共性」や「公共圏」は、公共セクターだけでなく、ほかの民間セクターによっても支えられている。まさに、ハイブリッドで、多様な存在性格へと変化しているといえる。したがって、多様なアクターのあいだの協力や協働、すなわち相互行為によって「公共性」や「公共圏」が支えられているとすれば、それを協働で運営していけるような枠組み、すなわち公民パートナーシップ（PPPs）をさらに推し進めていく時代に入っているといえるのである。

国民国家というボーダーもそうであるが、狭い境界を維持することにエネルギーを注ぎ、そのなかに閉じこもってみても、新たな展望はみいだせない。むしろ、境界を取り払い、活動領域を拡大していくことが問われているのである。PBのような新たな制度を導入していく試みをふくめて、NPMなど旧来の枠組みを超えていく考え方、すなわち「新しい公共ガバナンス」（NPG）という発想を新たなパラダイムに仕立てあげていく作業の進展もまた、ローカル・レベルにとどまるのではなく、グローバルなパースペクティブをふまえた見通

しのもとで、おこなわれていかなければならないのである。

注

- (1) 構造改革特区の一環として株式会社立で設立された大学は、LCA 大学（2006 年設立、2008 年募集停止）、サイバー大学（2007 年ソフトバンクの子会社日本サイバー教育研究所が設立、2010 年世界遺産学部を廃止）、デジタルハリウッド大学（2008 年設立）、日本教育大学院大学（2006 年設立、譲渡先を募集中）、ビジネスブレークスルー大学（2008 年設立、2008 年定員削減）、LEC 東京リーガルマインド大学（2004 年設立、2010 年募集停止）である。
- (2) <http://www.epuc.ca.gov/puc/> accessed on Sept. 3, 2012.

References

- Aarsaether, Nils, Torill Nyseth and Asbjorn Roiseland (2002), “Neighbourhood Councils -Municipal Instruments or Grass-Roots Movement?: Some Reflections on Results from Two Norwegian Surveys,” in McLaverty, Peter (ed.), *Public Participation and Innovations in Community Governance*, Aldershot and Burlington: Ashgate.
- Adams, Brian E. (2007), *Citizen Lobbyists: Local Efforts to Influence Public Policy*, Philadelphia: Temple University.
- Avritzer, Leonardo (2009), *Participatory Institutions in Democratic Brazil*, Washington DC: Woodrow Wilson Center and Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Barnett, Anthony (1997), “Towards a Stakeholder Democracy,” in Kelly, Gavin, Dominic Kelly and Andrew Gamble (eds.), *Stakeholder Capitalism*, London: Macmillan.
- Baumgartner, Frank R., Jeffrey M. Berry, Marie Hojnacki, David C. Kimball and Beth L. Leech (2009), *Lobbying and Policy Change: Who Wins, Who Loses, and Why*, Chicago and London: University of Chicago.
- Berry, Jeffrey M. (1999), *The New Liberalism: The Rising Power of Citizen Groups*, Washington DC: Brookings Institution. (松野弘監訳 (2009), 『新しいリベラリズム 台頭する市民活動パワー』ミネルヴァ書房)
- Berry, Jeffrey M., with David F. Arons (2003), *A Voice for Nonprofits*, Washington DC: Brookings Institution.
- Berry, Jeffrey M., with Clyde Wilcox (2009), *The Interest Group Society*, 5th ed., New York, Boston and San Francisco: Pearson Longman.
- Bryce, Herrington J. (2005), *Players in the Public Policy Process: Nonprofits as Social Capital and Agents*, New York and Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Crosby, Barbara C., and John M. Bryson (2005), *Leadership for the Common Good: Tackling Public Problems in a Shared-Power World*, 2nd ed., San Francisco: Jossey-Bass.

- Da Silva, Eduardo Carlos S. (2008), *Participatory Budgeting: Developing Capabilities* (Doctoral Thesis), Ann Arbor: The University of Utah.
- Diamond, Patrick, and Anthony Giddens (2005), "The New Egalitarianism: Economic Inequality in the UK," in Giddens, Anthony, and Patrick Diamond (eds.), *The New Egalitarianism*, Cambridge and Malden: Polity.
- Dowding, Keith, Jürgen De Wispelaere and Stuart White (2003), "Stakeholding: A New Paradigm in Social Policy," in Dowding, Keith, Jürgen De Wispelaere and Stuart White (eds.), *The Ethics of Stakeholding*, Basingstoke and New York: Palgrave Macmillan.
- Dolšák, Nives, and Elinor Ostrom (2003), "The Challenges of the Commons," in Dolšák, Nives, and Elinor Ostrom (eds.), *The Commons in the New Millennium: Challenges and Adaptations*, Cambridge and London: MIT.
- Fishkin, James S. (2009), *When the People Speak: Deliberative Democracy and Public Consultation*, Oxford and New York: Oxford University.
- Fitzpatrick, Tony (1999), *Freedom and Security: An Introduction to the Basic Income Debate*, Basingstoke and London: Macmillan; New York: St. Martin's.
- Fölscher, Alta (2007), "Participatory Budgeting in Asia," in Shah, Anwar (ed.), *Participatory Budgeting*, Washington DC: The World Bank.
- Freeman, Richard E. (1984), *Strategic Management: A Stakeholder Approach*, Boston, London, Melbourne and Toronto: Pitman.
- Freeman, Richard E., Jeffrey S. Harrison and Andrew C. Wicks (2007), *Managing for Stakeholders: Survival, Reputation, and Success*, New Haven and London: Yale University.
- Freeman, Richard E., Jeffrey S. Harrison, Andrew C. Wicks, Bidhan L. Parmar and Simone de Colle (2010), *Stakeholder Theory: The State of the Art*, Cambridge and New York: Cambridge University.
- Friedman, Andrew L., and Samantha Miles (2006), *Stakeholders: Theory and Practice*, Oxford and New York: Oxford University.
- Goodin, Robert J. (2008), *Innovating Democracy: Democratic Theory and Practice After the Deliberative Turn*, Oxford and New York: Oxford University.
- Hardin, Russell (1982), *Collective Action*, Baltimore: Johns Hopkins University.
- Hirschman, Albert O. (1982/2002), *Shifting Involvements: Private and Public Action*, Princeton and Oxford: Princeton University. (佐々木毅・杉田敦訳 (1988), 『失望と参画の現象学』法政大学出版局)
- Ho, Lok Sang (2012), *Public Policy and the Public Interest*, London and New York: Routledge.
- Hutton, Will (1999), *The Stakeholding Society: Writings on Politics and Economics*,

- Cambridge and Malden: Polity.
- Jentoft, Svein, Peter Friis, Jan Kooiman and Jan Willem van der Schans (1999), “Knowledge-Based Fisheries: Opportunities for Learning,” in Kooiman, Jan, Martijn van Vliet and Svein Jentoft (eds.), *Creative Governance: Opportunities for Fisheries in Europe*, Aldershot and Brookfield: Ashgate.
- Klijn, Erik-Hans, and Joop F. M. Koppenjan (2002), “Rediscovering the Citizen: New Roles for Politicians in Interactive Policy Making,” in McLaverty, Peter (ed.), *Public Participation and Innovations in Community Governance*, Aldershot and Burlington: Ashgate.
- Kooiman, Jan, and Maarten Bavinck (2005), “The Governance Perspective,” in Kooiman, Jan, Maarten Bavinck, Savinck Jentoff and Roger Pullin (eds.), *Fish for Life: Interactive Governance for Fisheries*, Amsterdam: Amsterdam University.
- Ledwith, Margaret, and Jane Springett (2010), *Participatory Practice: Community-Based Action for Transformative Change*, Bristol: Polity.
- Löffler, Elke (2009), “Public Governance in a Network Society,” in Bovaird, Tony, and Elke Löffler (eds.), *Public Management and Governance*, 2nd ed., London and New York: Routledge.
- McLaverty, Peter (2002), “Is Public Participation a Good Thing?,” in McLaverty, Peter (ed.), *Public Participation and Innovations in Community Governance*, Aldershot and Burlington: Ashgate.
- Moynihan, Donald P. (2007), “Citizen Participation in Budgeting: Prospects for Developing Countries,” in Shah, Anwar (ed.), *Participatory Budgeting*, Washington DC: The World Bank.
- Murphy, Loretta (2009), *A Comparison of Participatory Budgeting in Brazil and Canada: Migration of Meaning*, Köln: Lambert.
- Olson, Mancur (1971), *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, 2nd ed., Cambridge and London: Harvard University. (依田博・森脇俊雅訳 (1983/1996), 『集合行為論 公共財と集団理論』ミネルヴァ書房)
- Ostrom, Elinor (1990), *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge and New York: Cambridge University.
- Packham, Carol (2008), *Active Citizenship and Community Learning*, Exeter: Learning Matters.
- Parsons, Wayne (1995), *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*, Cheltenham and Northampton: Edward Elgar.
- Peruzzotti, Enrique and Andrew Selee (2009), “Participatory Innovation and Representative Democracy in Latin America,” in Selee, Andrew, and Enrique Peruzzotti (eds.),

- Participatory Innovation and Representative Democracy in Latin America*, Washington DC: Woodrow Wilson Center; Baltimore: The Johns Hopkins University.
- Phillips, Robert A. (2003), *Stakeholder Theory and Organizational Ethics*, San Francisco: Berrett-Koehler.
- (2008), “Stakeholder Theory and A Principle of Fairness,” in Zajem, Abe J., Daniel E. Palmer and Mary L. Stoll (eds.), *Stakeholder Theory: Essential Reading in Ethical Leadership and Management*, New York: Prometheus.
- Poteete, Amy R., Marco A. Janssen and Elinor Ostrom (2010), *Working Together: Collective Action, the Commons, and Multiple Methods in Practice*, Princeton and Oxford: Princeton University.
- Prahash, Assem, and Mary K. Gugerty (2010), “Advocacy Organizations and Collective Action: An Introduction,” and “Conclusions and Future Research: Rethinking Advocacy Organizations,” in Prahash, Assem, and Mary K. Gugerty (eds.), *Advocacy Organizations and Collective Action*, Cambridge and New York: Cambridge University.
- Rawls, John (1971/1999), *The Theory of Justice*, revised ed., Cambridge and London: Harvard University. (川本隆史・福間聡・上島裕子訳 (2010), 『正義論』紀伊國屋)
- Russell, Jesse, and Ronald Cohn (eds.) (2012), *Public Interest*, Edinburgh: Lennex.
- Savas, E. S. (2000), *Privatization and Public-Private Partnerships*, New York and London: Seven Bridge.
- Selee, Andrew (2009), “An Alternative to Clientelism? Participatory Innovation in Mexico,” in Selee, Andrew, and Enrique Peruzzotti (eds.), *Participatory Innovation and Representative Democracy in Latin America*, Washington DC: Woodrow Wilson Center; Baltimore: The Johns Hopkins University.
- Talpin, Julien (2011), *Schools of Democracy: How Ordinary Citizens (Sometimes) Competent in Participatory Budgeting Institutions*, Colchester: ECPR (European Consortium for Political Research).
- Tuck, Richard (2008), *Free Riding*, Cambridge and London: Harvard University.
- UN-HABITAT (United Nations Human Settlements Programme) (2008a), *Participatory Budgeting in Africa: A Training Companion with Cases from Eastern and Southern Africa*, Vol.1: Concepts and Principles, Nairobi: UN-HABITAT.
- (2008b), *Participatory Budgeting in Africa: A Training Companion with Cases from Eastern and Southern Africa*, Vol.2: Facilitation Methods, Nairobi: UN-HABITAT.
- Wampler, Brian (2007a), “A Guide to Participatory Budgeting,” in Shah, Anwar (ed.), *Participatory Budgeting*, Washington DC: The World Bank.
- (2007b), *Participatory Budgeting in Brazil: Contestation, Cooperation, and Accountability*, University Park: Pennsylvania University.

Warren, Mark E., and Hilary Pearse (eds.) *Designing Deliberative Democracy: The British Columbia Citizens' Assembly*, Cambridge University.

White, Stuart (2003), "Freedom, Reciprocity, and the Citizen's Stake," in Dowding, Keith, Jürgen De Wispelaere and Stuart White (eds.), *The Ethics of Stakeholding*, Basingstoke and New York: Palgrave Macmillan.

今村都南雄編 (1993), 『第三セクターの研究』 中央法規.

公益事業学会編 (2005), 『日本の公益事業』 白桃書房.

小坂直人 (1999), 『第三セクターと公益事業 公益と私益のはざま』 日本経済評論社.

——— (2005), 『公益と公共性』 日本経済評論社.

佐藤慶幸 (1994), 『アソシエーションの社会学』 早稲田大学出版部.

広井良典 (2009), 『コミュニティを問いなおす つながり・都市・日本社会の未来』 ちくま新書.

宮脇淳 (2010), 「第三セクター問題の本質—何が病巣か」, 宮脇淳編著『第三セクターの経営改善と事業整理』 学陽書房.

山田昌弘 (2006), 『新平等社会 「希望格差」を超えて』 文藝春秋.

山本啓 (2004c), 「公共サービスとコミュニティ・ガバナンス」、武智秀之編『都市政府とガバナンス』 中央大学出版部.

——— (2011), 「ロールズの正義論とコミュニタリアンの批判—『負荷のない自己』と格差原理をめぐって」『法学論集』 (山梨学院大学) 68.

第7章 公民パートナーシップ（PPPs）の媒介によるガバメントとガバナンスの相補性

1 ガバメントとガバナンス、そして新しい公共サービス

1-1 かじ取りとこぎ手、公共サービスと行政サービス

まず、ことのはじまりは、公共サービスの提供をめぐる、だれがかじ取りをおこない（steering）、だれがこぎ手となる（rowing）のかという役割分担の問題だった。けれども、ほんのちょっと考えてみただけでも、ことはそんなに簡単に解決できるような問題ではないことがはっきりしてきた。

そして、それぞれの国民国家の中心をなしてきた官僚制にもとづく中央政府と、おなじく地方自治体の官僚制にもとづく地方政府とのあいだの政府間関係においては、どちらがかじ取りの役割を果たし、どちらがこぎ手の役割を果たすのかということ、かつてならばアジェンダとしてとりあげられることさえなかった問題が、大きな壁になっていることがあきらかになってきた。中央政府がつねに上位に位置し、地方政府はつねに中央政府の下部組織であるという、かつての常識で割り切ることにたいして疑問が投げかけられていったのが、ことのはじまりだった。この問題は、分権改革という壁、すなわち権限の分与という所掌の分権化だけではなく、じつは公共サービスの供給などマネジメントをおこなっていく原資となる財源の分権化をどうするのか、わが国の分権改革においても、もっとも大きなアポリアになっている問題をつきつけることになった。

さらに、中央政府、地方政府を問わず、行政サービスの供給主体が供与するものが公共サービスである、そんなことは考えるまでもないことではないかとされてきたかつての常識が、じつは常識などではないということがわかってきた。すなわち、公共性ないしは公共圏を担うのは、なにも中央政府や地方政府の行政だけでなくともいいのではないかという考え方がでてきたのである。そして、行政サービス＝公共サービスという単純なとらえ方ではまずいのではないかという考え方がでてくるにおよんで、行政サービスというセット（集合）が、公共サービスというセットとイコールであると考えのではなく、公共サービスというセットに行政サービスというセットのほうが含まれているのではないかという考え方に変わりはじめたのである。つまり、公共性ないしは公共圏をめぐる考え方に、はっきりとした転換がもたらされるようになったのである。

わが国の中央政府も、急ごしらえで「新しい公共空間」や「新しい公共」、さらにはガバナンスといったことばを使い始めることになった。こうして、電気やガス、電車やバス、はては教育にいたるまで、行政ではなく、民間がサービスを供給している割合が大きいのではないかという、じつは何十年もまえからつづけられてきた現状を追認する考え方が大きなウェイトを占めるようになった。そして、もっぱら営利を目的とする民間セクターである企業はもちろんのこと、もともとは利益をあげることを目的とはしない民間セクターであるNPO（非営利組織）やNGO（非政府組織）、さらにはコミュニティ組織（CBO）

もまた、公共サービスの供給主体である、あるいは公共サービスの供給主体でありうるという常識が定着しはじめた。もちろん、NPOやコミュニティ組織が、在宅介護などの福祉サービスの分野をのぞけば、企業などと対等にわたりあえる力量を備えた公共サービスの供給主体といえるまでには成長していないということも、現在のところ常識として定着している。

ともあれ、ガバメント（政府）＝公共セクターと、企業＝民間営利セクター、それにNPOやコミュニティ組織＝民間非営利セクターが、力量の差こそあれ、ともに公共サービスの供給主体である、あるいは公共サービスの供給主体になりうるという常識が定着すると同時に、こんどはかじ取りとこぎ手の役割をはっきりと区別してかかるべきではないのかという考え方がでてきた。このように、かじ取りとこぎ手の役割をはっきりと区別すべきではないのかという考え方が登場するにおよんで、ガバメント（政府）をめぐる議論に、ガバナンス（統治）という花が咲きみだれることになったのである。

1-2 新公共マネジメント（NPM）から新公共サービス（NPS）へ

2001年、9.11のアメリカの中枢にたいするテロ攻撃が勃発したとき、勇敢にも、みずからの命を顧みることなく、世界貿易センタービルに飛び込んでいった消防士や警察官たちの献身的な活動を目の当たりにした二人のデンハートは、これこそが公僕の本質であると思ったのだろう。「パブリック・サーバントは、顧客サービスではなく、デモクラシーを提供しているのである」と誉め称えた。さらに、公共サービスというのは、「かじ取り（steering）ではなく、奉仕（serving）なのだ」と訴えかけた（Denhardt and Denhardt 2003/2007: xi, 3, 24; Denhardt and Denhardt 2011: 24）。そして、いま求められているのは、ウッドロー・ウィルソン以来の政治・行政二分論にもとづいた「古い公共管理」（Old Public Administration）でも、市場メカニズムとビジネス・モデルにもとづいた「新しい公共マネジメント」（NPM: New Public Management）でもなく、「新しい公共サービス」（NPS: New Public Service）でなければならないと強調した。

それをさかのぼること約10年前の1993年、アメリカのクリントン政権が制度化した行政改革プログラムである国家業績評価制度（NPR: National Performance Review）では、NPMやTQM（Total Quality Management：総合品質管理）の手法にもとづいて、官僚主義の打破、顧客優先、権限の委譲と成果主義、コスト削減といった政策が掲げられた。けれども、二人のデンハートにとっては、NPRという制度もまた、(1)顧客ではなく、市民に奉仕すること、(2)公益を追求すること、(3)アントレプレナーシップ（企業家精神）以上にシティズンシップ（市民性）を評価すること、(4)戦略的な思考とデモクラシーにもとづいて行動すること、(5)アカウンタビリティが複合的なものであることを認識すること、(6)かじ取りよりも奉仕に徹すること、(7)生産効率性よりも人間に価値をおくこと、そして、(8)市民の関与によるガバナンスを実現していくこと、このような発想にはほど遠いものにすぎないと映るのである（Denhardt and Denhardt 2003/2007: 24, 42-43）。

「奉仕」ということばを用いていることからわかるように、二人の考え方には、「清廉なパブリック・サーバント」というイメージがついてまわる。だが、彼ら二人のいうことが、的をはずしているわけではない。というのは、「ガバメントからガバナンスへ」といわれてきた割には、NPMの発想からは、コミュニティ・レベルにおける市民の決定形成への参画というファクターが抜け落ちてしまっているからである。二人のデンハートも、NPMが主要なパラダイムになっていく過程で、公益とシティズンシップ、そして「市民による討議」(civic discourse)への関心が失われていったことについて、まことに遺憾なことだと考えているのである。

というのは、彼ら二人にしてみれば、参加意欲のある能動的な市民が、公共的な目的を実現していくという動機づけを十分にもちあわせていることをふまえたうえで、能動的な市民こそ、ガバメントのオーナーとして認められなければならないのだと考えているからである。そして、新しい公共サービスもまた、市民の参加による広範な対話をとおして実現されていく熟議デモクラシーによってもたらされたものなのである。このように、彼らは強調するわけである (Denhardt and Denhardt 2003: 172-173, 204)。

市民参加による新しい公共サービスの提供を実現していくというこのような考え方にたいしては、あまりにも理想的すぎるという批判ももちろんあるだろう。だが、コミュニティにおいて集住し、コミュニティに生活基盤をおいた地域住民や市民がプリンシパル(主人)であり、行政がその付託によるエージェント(代理人)であるというデモクラシーの原理・原則をふまえるならば、二人のデンハートのいうことをまったく荒唐無稽な話だと一笑に付してしまうことはできないだろう。

1-3 PPPとコミュニティ・ガバナンス

ところで、1997年5月に、イギリスでは、ブレア労働党政権が発足してからというもの、分権化が本格的に実行に移されていった。NPMの主要なファクターの一つであるPFI(Private Finance Initiative)モデルも、公民パートナーシップ(PPP: Public Private Partnerships)モデルへと転換され、ローカル・ガバナンスがさかんに唱えられるようになった。けれども、わが国では、このローカル・ガバナンスの主要なファクターであるはずのコミュニティ・レベルにおける市民の決定形成への参加、すなわちコミュニティ・ガバナンスが、真剣に議論の俎上に載せられることはほとんどなかったといっていいたいだろう。

ピーター・マクラヴァティは、「ガバメントから離れて、ガバナンスに移行したことで、(国家内のさまざまなレベルにおいて)、諸ガバメントが、社会のさまざまな利益やさまざまな集団とパートナーシップを組んで活動することにつながっていった」という評価をあたえている (McLaverty 2002: 2)。それは、ジェリー・ストーカーが、ガバナンスのことを、国家の内外における「権力の配分」(distribution of power)の変化をさしているという言い方をする場合と、まったくおなじことを意味しているのである (Stoker 1998: 34)。というのは、国民国家の外部であるグローバル社会には、中央政府のようなコントロール・

タワーの役割を果たすコアが存在しておらず、さらに、国内においては、強力なコントロール・タワーであるはずの中央政府のさまざまな機能がほころびをみせはじめており、空洞化しはじめているからである。

「空白の30年」に突入したわが国の現状がそうであるように、行政セクター（中央政府、地方政府）が社会のあらゆるレベルに直接的に介入し、ぎゃくに、それ以外のセクターやアクターが行政セクターに過剰なまでに依存するといった、これまでのパターナリスティック（父権主義的）な中央集権システムの機能不全がめだちはじめている。このような機能不全をカバーするために、ほんの一部とはいえ、中央政府から地方政府への権力の配分、地方分権化として実現されている。また、企業セクターや非営利セクターとのあいだでも、公民パートナーシップ（PPP）の枠組みが実行されることによって、ストーカーのいう「権力の配分」が現実のものになりつつあるといえる。そして、この権力の配分を、コミュニティ・レベルにまで拡大していくものが、「コミュニティ・ガバナンス」というスキームなのである。

本章では、「ガバメントからガバナンスへ」というナラティブ、すなわちガバメントとガバナンスという対抗概念を架橋し、相補的なものにしていくうえで媒介の役割を果たす公民パートナーシップ（PPP）について考えていくことにしたい。まず、イギリスやアメリカの政策転換と政策移転の例をあげながら、NPM モデルから PPP モデルへの転換について検討し、つぎに、コミュニティ政策との関連で、ローカル・ガバナンス、とくにコミュニティ・ガバナンスに関わっていく、ステイクホルダーとしての市民参加のガバナンスを素材にして、公民パートナーシップ（PPP）がめざすべき方向性と展望について考えていくことにしたい。

2 ガバメントの再発見とガバナンスという枠組み

2-1 かじ取りとこぎ手

いうまでもなく、ガバメントは、政府という統治組織、あるいはそのハイアラーキーという制度そのものを意味している。一方、ガバナンスは、ガバニング（governing: 統治行為）、すなわち統治をおこなっていく過程、あるいは統治に関与していく過程、そのプロセスにおけるさまざまな様態やその枠組みとしてのシステムを意味している。べつの言い方をするならば、ガバナンスとは、ガバメント（政府）という公共セクターがおこなうガバニングを意味するだけではなく、企業やNPOなどの民間セクターが、かじ取りの役割を果たすことになると、こぎ手の役割を担うことになると、政策過程（政策形成、政策遂行、政策評価）に関わっていく場合の、プロセスにおけるさまざまな様態やその枠組みとなるシステムをさす概念なのである。

たとえば、わが国では、2005年4月に地方自治法と合併特例法が改正・施行され、「地域自治区」と「地域自治組織」（地域協議会と長）が制度化されたわけだが、これは、地方政府の下部組織として組み込まれたガバメントを意味しているのである。そして、そのな

かの地域協議会において、地域住民や市民が会議をおこない、地域活動をおこなう様態や枠組みのことを、ローカル・ガバナンス、さらに、それに内包されるコミュニティ・ガバナンスと呼ぶことができるわけである。

ところで、かじ取りの役割とこぎ手の役割をはっきりと区別してかかるべきだという考え方がでてきたのは、1990年代のはじめ、バブル経済が破綻し、平成大不況による「空白の10年」がはじまった、ちょうどそのころのことだった。このかじ取りとこぎ手が果たす役割をはっきりと区別してかかるべきだという考え方が定着していくうえで、アメリカでベスト・セラーになったオズボーンとゲーブラーの著書、『ガバメントの再発見：企業家精神が公共セクターをどのように転換しつつあるのか』が大きな影響をあたえたことはいうまでもない (Osborne and Gaebler 1992)。けれども、わが国では、この画期的な著書が『行政革命』などというまったく平凡なタイトルで出版されたために、専門家をのぞいてはほとんど注目されることはなかった。

オズボーンは、(1) 政府の役割は、船をこぐことではなく、かじ取りをすることにある、(2) 政府組織や官僚制のハイラーキーの階層を減らし、組み替えをおこなったうえで、下位の職位に権限分与していくべきである、(3) 官僚組織のルーティンを維持していくのではなく、顧客ニーズを重視すべきである、(4) 規則や手続きよりも、組織の使命(ミッション)を重視すべきである、(5) 組織内の独占的な所掌ではなく、市場原理を応用して、組織内の競争をうながしていくべきである、(6) 投入される資源の量や手続きの適合性ではなく、成果の評価を重視すべきである、(7) コミュニティにさまざまな権限をあたえ、参加をうながしていくべきである、これらの点をとくに強調した。オズボーン自身も、クリントン政権下でアドバイザーを務めたわけだが、わが国では、行政の政策過程に市場原理主義を導入しようとしたという点だけが誇張されて受けとられてしまう結果になったのは、まことに残念なことだった。

そして、ガバメントという統治制度をめぐるセットからガバナンスという統治過程や政策過程をめぐるセット(集合)が概念として切り離されて、制度やシステムはもちろん大切なものだが、プロセスも大切にすべきではないのか、さらには、プロセスのほうがむしろ大切なのではないのかという考え方がでてきた。これが、ここ25年ほどのあいだによく耳にするようになった「ガバメントからガバナンスへ」という物語のはじまりだった。たとえば、ストーカーは、地方政府の財政問題をめぐって、「われわれは、伝統的なローカル・ガバメントから、『ガバナンス』というより広い領域に足を踏み入れてしまったのである」として、象徴的な言い方ながらも、権限の分権化だけでなく、財源の分権化も不可避であるということに言及している (Stoker and Travers 2001: 8)。

この「ガバメントからガバナンスへ」というナラティブの場合には、かつて1980年代から1990年代のはじめにかけてかまびすしく語られた「大きな物語から小さな物語へ」というポストモダニズムのナラティブとはぎゃくに、むしろ「小さな物語から大きな物語へ」という方向性を示しているといっていいただろう。なぜならば、ガバニングをおこなう主体

とプロセスという意味からすれば、ガバメントは、ガバナンスという大きなセットの一部をなすものとして内包されている領域なのだからである。

このことにくわえて、もう一つのナラティブがある。それは、「ガバメントからガバナンスへ」というナラティブを、「ガバメントではなく、ガバナンスを」というオルタナティブと誤解する専門家が多いが、そうではないということである。ガバメントは、あくまでもガバメントとしてかじ取りの役割を担い、ガバニングをおこなう統治主体でありつづけていってもかまわないわけである。ガバニングというプロセスに関しては、部分的には企業やNPOといった民間セクターにまかせて、お互いのあいだで「コー・ガバナンス」（共治・協治）をかたちづくっていけばいいのではないかという発想の転換が求められているのである。

そして、ガバメントが果たすかじ取りの役割についても、もっぱら行政の専権に属するというステレオタイプに固執するのではなく、地域内分権や都市内分権という「サブ・ポリティクス」のレベルにおいては、たとえ一部であったとしても、かじ取りそのものを民間セクターである非政府組織に委ねるといったコー・ガバナンスの発展形態をきちんと組み込んでいくということも考えあわせなければならないのである。

2-2 上方・下方分権化とネットワーク・ガバニング

また、EUのように、それぞれの国民国家の上方にアッパー・システムがかたちづくられている場合には、ぎゃくに、EU委員会や欧州議会にたいしてメンバーである各国民国家の権限が上方へと分権化され、「国家の空洞化」（*hollowing out of the state*）がもたらされていく。すなわち、「アッパー・ポリティクス」という現象がみられることになる。トーマス・ポグントケのグループがさかんに唱えているように、EU加盟国首相の「大統領化」（*presidentialization*）とコア・センターの「空洞化」という現象は、それぞれの国民国家の権限がEUへ、そして地方へ分配され、分権化されていく現状を反映しているのである。したがって、こうした上方分権化と下方分権化というフローもまた、彼らが強調するように、国民国家というこれまでの準拠枠を超えていく「ヨーロッパ化」（*Europeanization*）が進行していることの反照なのである（Poguntke and Webb 2005: 4-7, 11-13, 21-22; Cart, Luther and Poguntke 2007; Heywood, Jones, Rhodes and Sedelmeier 2006）。

ガバナンス論というナラティブが有効なものだとすれば、それぞれの国民国家におけるこれまでの常識をくつがえしていく上方分権化や下方分権化について、どのように再定義することができるのかという問題を端的に表現しているからだといってもいい。われわれがこの問題に立ち向かうとき、ガバメントとガバナンスという二つの概念があいかわらず対抗的相補性として存在していることに否応なしに気づかされる。けれども、この二つの概念を対抗的相補性のままに放置しておかずに、双方を適切に組みあわせて、つづら織りを編みだしていく術を考えていかなければならないのである。

しかし、そこまで悠長にかまえてははいられないといった人たちもいる。たとえば、おな

じくクリントン政権の上級政策アドバイザーだった、エレイン・カマックは、オズボーンらが提唱した「ガバメントの再発見」(reinventing government)という発想をうけて、これを民間セクターの数值化された指標によるマネジメント手法にもとづいた企業型ガバメントのモデルであるととらえる。その一方で、彼女は、「ネットワークによるガバニング」(governing by network)という考え方、すなわちネットワーク型ガバメントを提案する。彼女がいうこの政策ネットワークの主役は、もちろん、中央政府そのものである。

カマックによれば、非政府組織が社会のなかで自然に立ちあがってくるのを受け身でまわっているのではなく、国家が政策を実行するために、非政府組織のネットワークを形成し、活性化させ、エンパワーメント(力量の増大)を図っていくことが必要なのである。また、そうした政策ネットワークこそ、政策形成者が意識的、意図的につくりだしていかなければならないものなのである。中央政府がネットワークをつくりだしていくとしても、それは効率性を求めるからなのであって、ネットワークをつくりだしたあとでは、中央政府の役割はしだいに縮小され、ネットワーク組織の自律性に委ねられていくのだということを、彼女は忘れずにつけくわえている(Kamarck 2007: 100-101)。

もちろん、あるものごとに関与するステイクホルダー(利害関係当事者)がかたちづくっていくものがネットワークなわけであり、政策形成に関わる当事主体が、ネットワークを形成していくのはとうぜんである。けれども、市民社会のなかでNGOやNPOが自発的(ボランタリー)にグルーピングをおこない、政策遂行のこぎ手に成長するまでにはかなりの時間がかかる。それをいつまでもじっとまっているわけにはいかない。したがって、国家や政府の政策立案に関わる政策形成者が意図的に、カマック自身がいうように、場合によっては強制的にでも、NGOやNPOを組織化させ、資金調達だろうと、ガバメントとの契約だろうと、すべてをケアし、インセンティブをあたえてやらなければならないというのである。

しかしながら、これでは、手をかけすぎてしまった子どもとおなじように、市民社会やコミュニティのNGOやNPO、あるいはコミュニティ組織が、行政の庇護の下から自立し、資金集めや起業などの展開をおこなっていくことなどまったく望めなくなってしまうだろう。参加デモクラシーというのは、能率や効率のパレート最適だけを追い求めていくものではない。場合によっては、シジフォスの神話とおなじように徒労に終わってしまうかもしれないような、ゾウの時間とでもいうべき気の長い尺度でもって、NGOやNPOの成長をまつことも必要なのである。ガバメントの政策形成者も、政策形成の研究者も、このことについてともに寛容であるべきだろう。

3 新公共マネジメント(NPM)モデルから公民パートナーシップ(PPP)モデルへ

3-1 TQMにもとづくNPM

ところで、戦後の日本では、福祉国家、行政国家の拡大にともなって、公共サービスは、中央省庁とその下部組織としての地方自治体という行政セクターによる行政サービスとし

て提供されてきた。わが国の行政国家＝規制国家、福祉国家＝給付国家という機能の二重性が、中央集権的な「大きな政府」を求めていくというような存在様式そのものは、いまだに解消されてはいない。にもかかわらず、いまでは公共サービスすべてを行政セクターが提供していく時代は終わり、企業セクターはもちろんのこと、非営利セクターでさえも、公共サービスを供給していく時代になっているという認識が、一般的なものになりつつある。さらに、公共サービスを供給していく手段や手法についても、エンド・ユーザーである顧客の満足度（CS: client satisfaction）にもとづいて判断されるべきであるという考え方が浸透してきているといえるだろう（Morgan and Murgatroyd 1994: x, 78, 87）。

また、概念としても、公共サービスと行政サービスがまったくおなじものであると考えてはならない。というのは、行政サービスは、あくまでも公共サービスの一部として部分集合をなしているにすぎないからである。したがって、行政セクターは、公共サービスや行政サービスのサプライ・サイド（供給側）として、公共サービスの提供と供給すべてに責任をもつ唯一のセクターであるという旧来の公共性の発想は、捨てられなければならない。こうした変化をもたらしていくうえで、TQMの手法やNPMモデルが、一つのきっかけをあたえていったのは事実であり、このことを否定すべきではないだろう。

NPMモデルの場合には、効率性や能率の向上による成果主義があまりにも前面に押し込まれてしまっており、そのために、公正や公平性については軽視されがちなのではないのかという批判がある。もちろん、NPMモデルが競争原理を導入しようとするものであるかぎりにおいては、そうした批判がでてくるのはとうぜんである。けれども、これまで中央政府や地方政府が費やしてきた膨大な経費のむだにメスを入れないまま放置していいのかという問題が残る。NPO「構想日本」が地方政府レベルでおこないはじめた「事業仕分け」の手法に、わが国の民主党政権が飛びついたのも、これまで中央省庁において放置されてきた膨大なむだ遣いにメスを入れようという志向性があったからである。したがって、効率性や合理性、いわば道具主義的理性を追求していこうとするNPMのファクターを、民間企業のマネジメント手法を当てはめたものにすぎないから役に立たないものなのだと単純に考えて、切り捨ててしまうことはできないのである。

あらためて強調するまでもないことだろうが、NPMの発想のもとになったのは、TQMという手法だった。さらに、TQMのもとになったのは、TQC（Total Quality Control: 総合品質統制）という手法である。わが国でも、1960年代から1970年代にかけてQC運動がさかんにおこなわれ、ZD（zero defect）運動がほとんどの企業で推進されていった。このように、TQMの発想は、QC運動を引き継いだ手法ということで、VFM（費用便益）と並んで、日本の企業経営者たちからは大いに注目を浴びた。しかしながら、行政レベルにおいては、非効率を廃して、いかに質のいいサービスを能率よく提供するのかというTQMの基本的な考え方については、まったく視野の外におかれてしまった。そして、NPMのスキームのうち、PDCAというシュワート＝デミング・サイクルだけが一人歩きして流布されていったのである。

グローバルなレベルにおいて、NPM がしきりに話題にされはじめたのは、ちょうど東西冷戦構造が崩壊する 1980 年代末のことだった。イギリスでは、サッチャー主義にたいする不満が噴出しはじめた時期と重なっていた。NPM というタームを本格的に用い始めたのは、クリストファー・フッドだとされている。けれども、彼は、必ずしも NPM モデルに賛成しているわけではない。フッドは、新制度論経済学とビジネス型の公共セクター経営論が結びついたものこそ NPM なのであり、NPM 革命は下からではなく、上から領導されたものであると考えている。そして、(1) 専門的・実践的なマネジメント、(2) 明確な基準にもとづく業績の測定、(3) インプットよりもアウトプットの重視、(4) 分権化、(5) 競争環境の強化、(6) 民間セクターのマネジメント手法の導入、(7) きびしい行政の規律、これらを NPM の特徴としてあげている (Hood 1989: 346, 349-350, 353; Hood 1991: 4-6)。

マーク・ベヴィアとロデリック・ローズもまた、「グッド・ガバナンスが、NPM をリベラル・デモクラシーのおこなうアドボカシー (政策提言) と結婚させようとしているのだ」として、NPM がガバナンスの推進と展開に寄与していくことを請け合ってきた (Bevir and Rhodes 2003)。わが国では、1990 年代半ばになって、遅ればせながらではあったけれども、この NPM の枠組みが採用されはじめたのである。

ところが、NPM の理論的な枠組みの整合性や実践的な浸透の度合いについての吟味はそっちのけにしたまま、パトリック・ダンレヴィのように、コアをなす機能がグローバルな ICT 企業にアウトソーシングされるデジタル時代におけるガバナンスが登場したことによって、「NPM は死んだ」と断言する人たちもでてきた (Dunleavy 2006)。彼らは、官僚制のヒューマン・リソースのかわりに、ICT による「アドホクラシー」(adhocracy: 暫定対応システム) に期待をよせるのである。フッド自身もまた、「NPM は中年に差しかかっている」として、NPM の見直しが必要であることを示唆しはじめたのである (Hood and Peters 2004)。

しかしながら、フッドが NPM モデルの特徴の一つとしてあげた「きびしい行政の規律」さえ実現される目途などまったくたないまま、ただ「NPM は死んだ」というのでは、シジフォスの神話もたらす徒労を唯々諾々と受け入れるだけに終わってしまう。すべてのものごとには、利点と欠点がある。NPM モデルも、その例外ではない。NPM モデルについても、長所と欠点の仕分けをおこない、欠点を是正していく試みを持続していかなければならないのである。

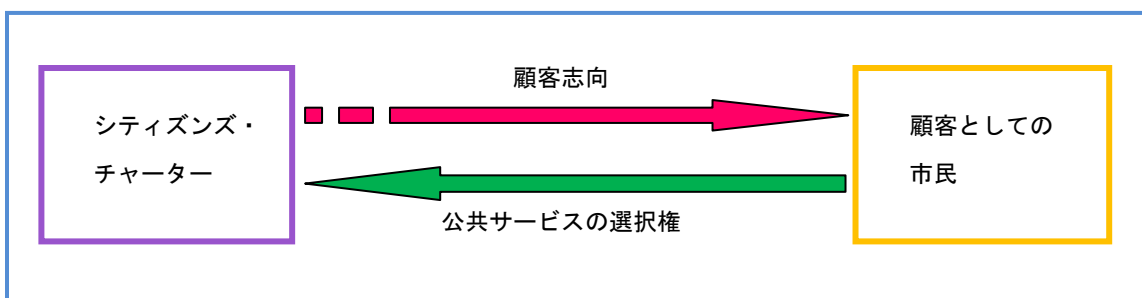
3-2 PFIの導入とCCT

イギリスでは、1990 年代に入って、サッチャー政権のあとを受けたメジャー政権がシティズンズ・チャーターを策定し、これによって顧客としての国民ないしは市民の側に公共サービスの選択権があるという考え方に転換した。公共サービスの提供をめぐるのは、国民や市民は単なる受益者としての消費者にすぎないという発想をやめて、顧客志向 (CS) に転換した。このことが、あらゆる施策をトップダウンでおこなっていくという旧来の行

政国家の官僚制に大きな変更を加えていくという意味で、国家の空洞化という問題を誘うようになっていったのである。残念ながら、わが国では、ブレア政権が誕生した1997年5月以降の経過だけが、しかも、ブレア政権のブレインだったアンソニー・ギデンズの「第三の道」論と重ね合わされて脚光を浴びてきたといってもいい（Giddens 1998）。

ところで、メージャー保守党政権は、サッチャー政権がおこなった国家・公共セクター（国営企業）の民営化を中心にした旧来の政策を改めて、民間セクターのプロジェクト・ファイナンスによる資金調達を基本にしたPFI事業方式を導入した。この政策は、国民が支払う税金にみあうように、もっとも価値の高いサービスを提供するVFM（費用便益）を実現し、事業コストを削減する一方で、質の高い公共サービスの提供を維持しようとするものだった。そして、PFI事業のプロセスにおいて適正なコストをより透明で明確なものにし、よりいっそうのコスト削減の成果をあげるために、サッチャー政権が導入したCCT（compulsory competitive tendering：強制競争入札）制度をさらに強化して、地方政府の財政など中枢の業務についてもCCTの対象とする方式に改められた。

（図表1） PPPの導入



- ・ PPPは、92年イギリス、メージャー政権の「シティズンズ・チャーター」（Citizen's Charter）にはじまる。
- ・ CCT（Compulsory Competitive Tendering：強制競争入札）の導入により、コストの削減と適正コストを実現する。
- ・ 行政サービスを含む公共サービスの選択権を、市民としての顧客に付与する（Customer Orientation：顧客志向）。
- ・ ①サービスの基準の公表、②サービス内容の情報公開、③サービス選択権と住民との協議、④充実したサービスの提供、⑤効率的・経済的なサービスの提供、⑥劣悪なサービスについての謝罪と是正。
- ・ 民営化、競争の導入、外部委託、業績に応じた給与、業績目標の公表、実績の公表、効果的な苦情処理、独立機関による検査と評価、救済措置の徹底。

（出所：筆者作成）

メージャー政権は、1991年に「シティズンズ・チャーター」（Citizen's Charter）を公

にし、(1) サービスの基準の市民への公表と説明責任 (accountability) の明確化、(2) サービス内容の透明性 (transparency) と情報公開、(3) サービス選択権と市民との協議、(4) 充実したサービスの提供、(5) 効率的・経済的なサービスの提供、(6) 劣悪なサービスについて謝罪と是認を約束した。そして、(7) 行政サービスをふくむ公共サービスの選択権を市民としての顧客に付与する顧客志向の方向性を明確にしたのである (図表1参照)。

このように、メジャー政権は、サッチャー時代のように、国家財政を立て直していくためには、なにはさておいても民営化政策を推進しなければならないといった単純な政策展開にとどまるのではなく、民間セクターのファイナンスとVFMの発想を巧みに組み合わせ、顧客志向への転換を明確にすることによって、国民の再統合を図っていく施策へと転換した。このことによって、サッチャー主義のウルトラ・ライト (超右派) からセンター・ライト (中道右派) へとネオ・リベラリズムのスタンスをスライドさせていったのである。けれども、「イギリス病」の長いトンネルから抜けだし、新しいチャーターを提示したものの、顧客としての市民に付与する公共サービスの選択権を社会契約のレベルにまで踏み込んで実現することができなかつたために、国民の支持を獲得することはできなかつたのである。

3-3 「福祉から労働へ」の政策移転

それにたいして、1993年1月に発足したアメリカのクリントン政権は、アル・ゴア副大統領が提唱したことで有名な「情報スーパーハイウェイ構想」、すなわち全米情報基盤整備 (NII: National Information Infrastructure) プロジェクトを政策の主要な柱として採用し、ICT産業を基幹産業に育成していく「ニュー・エコノミー」政策を展開して、ICTと金融を中心とするクリントノミックスを実現させた。また、1980年代のレーガノミックス時代の高所得者優遇税制を改めるために、1990年にパパ・ブッシュ政権が制定した包括的財政調整法 (OBRA90) の改正に着手した。そして、1993年に、クリントン政権は、あらためて包括的財政調整法 (OBRA93: Omnibus Budgeting Reconciliation Act) を制定して、所得税の個人最高税率の引き上げ、ガソリン税の増税、公的医療保障の削減など国民負担率を増大させる公共政策をとった。この包括的財政調整制度にもとづく歳出削減と、ICT関連分野の経済成長の結果、財政は黒字に転じた。この経済政策が成功したおかげで、クリントノミックスという呼称があたえられたのだった。

だが、財政再建は、軍事費や連邦職員の削減とともに、福祉関連支出を削減する弱者切り捨てをとまなう。ファースト・レディのヒラリーが中心メンバーだったことで知られる医療保険改革は、企業が100%支出して私的保険を購入する現行の制度を変更するために、1993年に着手された。そして、企業の医療保険への加入 (80%が企業負担、20%が本人負担) を義務づける「健康保障法」 (Health Security Act) として議会への法案の提出が図られた。しかし、アメリカはじまって以来のこの国民皆保険の制度化構想の試みは、自己責任をよしとする社会では受け入れられることはなく、あえなく挫折してしまった。

方針転換せざるをえなくなったクリントン政権は、1996年に、ニューディール期以来じつに60年間も保ちつづけられてきた「扶養児童家庭援助」(AFDC: Aid to Families with Dependent Children) 制度を廃止して、新たに「自己責任・就労機会調整法」(PRWORA: Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act) を制定した。また、1998年には、「労働力投資法」(Workforce Investment Act) が制定され、NPRの改訂版である「政府の再発見のための国家パートナーシップ」(NPRG: National Partnership for Reinventing Government) が施行され、治安、健康、強い経済など国民に直接サービスを供給する政府機関において制度改革がおこなわれた。

このような政策と制度化こそ、「就労のための福祉」ないしは「福祉から労働へ」(welfare to work) というクリントン政権の福祉政策の柱をなすものだった。これら一連の政策は、「ワークフェア」(workfare) と総称された。この政策には、ベーシックインカム(最低所得) を保障する代わりに、就労を義務づけていくプログラムが組み込まれていた。そして、この政策と制度のほとんどすべてが、1997年に発足するイギリスのブレア政権に政策移転されていくことになるのである。

このうち、現金給付による福祉支援よりも就労支援にシフトした政策には、「要支援家庭一時援助」(TANF: Temporary Assistance for Needy Families) のような現金給付制度もふくまれてはいたが、給付には5年間という年限や給付額の上限が設けられていた。くりかえしになるが、「就労のための福祉」、「福祉から労働へ」というこの政策のおもな目的は、失業者や給付受給者が自立できるようにスキルアップのための職業訓練をほどこし、就労支援をおこなうプログラムを実行することにあつた。すなわち、失業者が社会保障費を受給するにあたって、失業対策事業やコミュニティにおけるなんらかの仕事に従事するか、あるいは再就職のための職業訓練を受けることを条件として「就労義務つき失業手当」が支給されるシステム、つまりは「ワークフェア」政策を実行することによって、失業者や就労できない状況にある人びとを失業給付や所得補助を現金給付するだけの福祉支援から脱却させ、社会的包摂を実現しようとする施策だったのである。

3-4 ベスト・バリュー政策と地域戦略パートナーシップ (LSP)

こうしたクリントン政権の中道政策を政策移転していったのが、1997年5月、国家社会主義と揶揄されてきたオールド・レーバーにたいして、ニュー・レーバーの中道左派として登場したイギリスのブレア政権だった。ブレアは、パターナリスティック(温情主義的、父権主義的)な福祉主義でもない、ネオ・リベラリズムの市場原理主義でもない、「第三の道」を選択した。わが国では、ブレアのブレイン・トラストの一人だったアンソニー・ギデンズの『第三の道: 社会民主主義のリニューアル』という著作だけが、大いに注目をあびた(Giddens 1998)。しかしながら、ブレアが、左派から中道左派へと大きくかじを切っていくうえでクリントンの政策から大きな影響をうけ、その主要な部分の政策移転をおこなった点については、あまり注目されることはなかった。この政策移転について、ステ

イーブン・ドライバーは、「労働党政権は、アメリカから大急ぎで学びとり、ネオ・リベラリズムの福祉改革モデル、すなわち『ワークフェア』を輸入しているところなのだ」、と皮肉まじりに述べている (Driver 2004: 35)。

そのことはおくとして、ブレアについては、内閣中心型から首相中心型へと転換してきたわけだが、さらに、権力融合型の議院内閣制にもとづいたウェストミンスター・モデルを大きく転換させて、ポグントケがいう権力分立型の「大統領型政治」へとかじを切った指導者という評価があたえられている。ぎゃくの見方をすれば、中央官僚制における内閣府と財務省への権限の集中、労働党内の左派と中道派の分裂、さらにはブレア派とブラウン派との亀裂といった事態が推移していくなかで、ブレア首相が孤立していかざるをえなかったことの裏返しだが、大統領型への接近につながっていったという穿った見方をすることもできる。

ともあれ、ブレア政権は、クリントン政権の包括的財政調整制度とおなじように、包括的歳出見直し制度 (CSR: Comprehensive Spending Review) を導入した。その一方で、メージャー政権の「シティズンズ・チャーター」にかえて、「サービス・ファースト」 (Service First) をめざす「ベスト・バリュー」 (Best Value) 政策に転換した。そして、メージャー政権の下では、規制がきびしすぎると評判の悪かったCCT (強制競争入札) 制度を廃止した。CCTがコスト削減のみを自己目的化した競争を激化させたこと、入札に敗れた事業主体の再雇用、機会の不平等といった、CCTでは解消されない問題点が浮きぼりになったというのが、その理由だった。

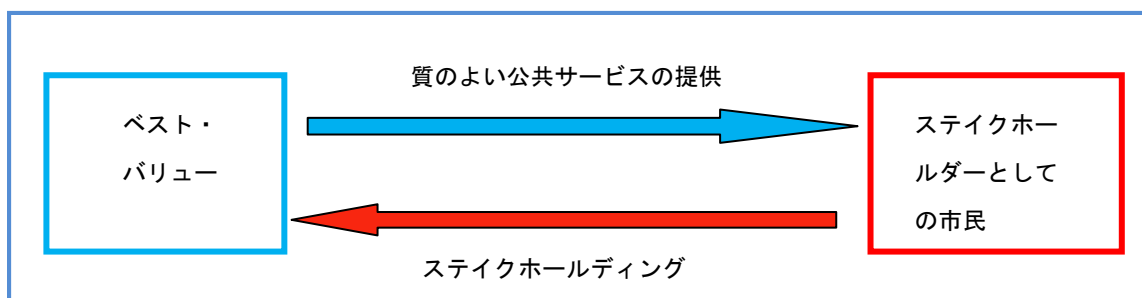
そして、ベスト・バリュー達成のための4C、すなわち「挑戦、比較、協議、競争」というスローガンを掲げて、(1) 達成目標と達成方法の明確化、(2) 業績の見直し (performance review)、(3) 業績計画の発行、(4) 監査の徹底、(5) 是正措置という政策評価の基準をあきらかにした。それにくわえて、この政策を分権改革と平行に推進していくために、公共セクター、企業セクター (民間営利)、ボランティア・セクター (民間非営利) とコミュニティ・セクター (民間非営利)、いわゆる公・私・共の三者による連携・協働ネットワークとして、2000年に、「地域戦略パートナーシップ」 (Local Strategy Partnership) が、イングランドの88の地方政府に設置された (Department for the Environment, Transport and the Regions 2000; 中島 2005)。

LSPとおなじものが、スコットランドにおいては、「コミュニティ計画パートナーシップ」 (Community Planning Partnership)、また、ウェールズにおいては、「ローカル・サービス委員会」 (Local Service Board) という名称で設置されている。

LSPは、それぞれの地方政府に設置されたといっても、地方行政の下位システムではなく、都市計画などの最上位の戦略を策定していく主体として位置づけられている。そして、地方政府との協力による地域ニーズを反映した「コミュニティ戦略」の策定・実施、公共サービス協定で設定された目標の達成、地域再生戦略の策定・実施 (地域再生補助金の対象地域に限定) を任務とする主要な役割を担う機関という位置づけをあたえられてい

る。さらに、このパートナーシップのためのタスク・フォースとして、あるいは中間支援団体として、既存のもの、新設のものを問わず、パートナーシップUKや4Ps (Public Private Partnership Programme Ltd.) などがLSPの下に統合され、PF1プロジェクトをふくむ公民パートナーシップ (PPP) を推進していくことになったのである (図表2参照)。

(図表2) PPPモデルへの転換



- ・ 97年からのブレア政権では、「サービス・ファースト」 (Service First) をめざす、「ベスト・バリュー」 (Best Value) 政策に転換。
- ・ ベスト・バリュー達成のための4C: 「挑戦」 (Challenge)、「比較」 (Compare)、「協議」 (Consult)、「競争」 (Competition)。
- ・ ①達成目標と達成方法の明確化、②業績の見直し、③業績計画の発行、④監査の徹底、⑤是正措置。
- ・ 包括的歳出見直し制度 (CSR)と包括的業績評価制度 (GPA) の採用。
- ・ 「パートナーシップUK」や「4Ps」など専門支援機関をふくむ、コミュニティ戦略の策定・実行機関として「地域戦略パートナーシップ」 (LSP) が設置された。
- ・ 「地域協議会」 (RA) の監督下、イングランド9か所に「地域開発公社」 (RDA) が設置された。
- ・ 市民の位置づけも、顧客から「ステイクホルダー」 (Stakeholder: 利害関係者) へと転換した。

(出所: 筆者作成)

一方、この制度と平行に、1999年、イングランドの9か所に、地域再生戦略の策定と遂行を担う「地域開発公社」 (Regional Development Agency) が配置された。ロンドンでは、公選の市長および大ロンドン市の下におかれる「ロンドン開発公社」 (London Development Agency) として組織されたが、それ以外の8か所は、地方政府を理事会のメンバーにふくむ、準政府機関である「地域協議会」 (Regional Assembly) の監督下におかれることになった。RDAは、中央政府の地方支分部局である「地方政局」 (GOR) の区域に対応して設置された。しかも、複数の中央省庁が所掌する複雑な組織であり、地方政府の議員、財界の代表、労働組合の代表などが理事会メンバーとして選出されるものである。したがって、LSPとは異なって、コミュニティの住民の意思が反映される組織といえるものではなかったといわなければならない。

ともあれ、RDAは、所掌官庁の承認を受けて地域経済戦略（RES: 長期計画）、コーポレート・プラン（優先項目・予算配分・工程表を定める中期計画）、ビジネス・プラン（年次計画）を策定・実施するものであり、中央政府の指揮下にあるといえる。各パートナーシップから提出されたプロポーザルにもとづいて評価をおこない、中央政府から配分された包括的予算（SFF: Single Financial Framework）を配分することができるという点で、中央政府の地域にたいする資金提供の仲介者の役割を果たしているといっても過言ではない。さらに、2009年11月、「地方自治、経済開発・建設法」が議会を通過し、地域協議会（RA）は廃止され、それに代えて、「リーダー理事会」（LB: Leader's Board）が設置されることになった（馬場 2012）（図表2参照）。

あとでふれるように、2010年5月のキャメロン保守・自民連立政権への交代にともなう政策転換によって、2012年3月に、RDAも、ロンドン開発公社も廃止された。それに代わって、39の「地域企業パートナーシップ」（LEP: Local Enterprise Partnership）が設置され、域内インフラ整備プロジェクトの優先順位の決定、「地域成長ファンド」（Regional Growth Fund）の調整、成長がみこめる事業の支援、住宅計画の管理、失業対策、民間セクターからの資金調達などをおこなうことになった。LEPの場合には、中央政府から配分される予算は、当初は立ち上げ資金500万ポンドだけとされていたが、年間予算として2,500万ポンドが拠出されることになった。そして、各LEPの力量と戦略計画の進展に応じて、配分額の増加と配分年限の延長がおこなわれていくことになった（House of Commons 2012）。

いうまでもないことだろうが、「地域戦略パートナーシップ」（LSP）や「地域開発公社」（RDA）は、もちろん、準政府機関、いわゆるクァンゴ（QUANGO: Quasi-autonomous Non-governmental Organisations 半自立非政府組織）の一種である。LSPのように公・私・共のパートナーシップにもとづいた行政からの影響が弱いものもあれば、RDAのように、中央政府の下部機関といってもいいほど行政の色彩が強いものもある。クァンゴというのは、わが国でいえば、独立行政法人、特殊法人、さらには公益法人すべてふくむものであるといっている。これだけ広範にわたると、「クァンゴ」と一括りにすることにいみがあるのかと思われるかも知れない。

ともあれ、これらは、ボランティア・セクターやコミュニティ・セクターのインキュベーション（孵化・育成）をも担うタスク・フォースとして機能するエージェンシーをふくんでいる。その選び方が不透明であるとか、民主主義的な団体ではないなどといった批判もあったが、そうした曖昧な理由でこれらのエージェンシーを排除してしまうならば、公共セクターと民間セクターとの協働・連携としての公民パートナーシップ（PPP）などいつまでたっても進展してはいかないだろう。

ここであげてある政策プログラムは、すべて「ベスト・バリュー」政策の一環として実行されたものである。そして、1999年には、中央政府が指定するサービス分野に地方政府が応募し、優れたサービスを提供している地方政府がベスト・バリュー・プラスの模範自

治体に選ばれる「ビーコン・カウンシル・スキーム」(Beacon Council Scheme)が導入された。さらに、2000年には、「地方政府法」(Local Government Act)が改正されて、「コミュニティ戦略」の策定が地方政府に義務づけられた。また、ベスト・バリュー政策の一環として、地方政府の行政サービスについて地方政府みずからの手ですべてを評価し、審査することが義務づけられた。

だが、2002年には、早くも、この義務づけは撤回され、包括的達成査定制度(CPA: Comprehensive Performance Assessment)による優先順位にしたがって審査をおこなうシステムに変更された。ところが、2005年にまたしても再規制がおこなわれて、CPAに「厳密達成度テスト」(Harder Test)が導入され、ふたたび地方政府みずからが年間サービスの評価、資源の活用状況、一定期間の協力関係の評価を審査し、報告書を提出するシステムに変更された。その結果については、独立の第三者機関である監査委員会(Audit Commission)によって四つ星のランクにわけて評価されることになった。このように、CPAは、この間に、二回もモデルチェンジされたわけだが、ここには、ストーカーがいう「権力の配分」による地方分権化に徹しきれなかったブレア政権の中央集権主義への揺り戻しと政策のブレをみてとることができるのである。

3-5 ワークフェアと福祉の脱中央化

ところで、クリントン政権からブレア政権へと政策移転された「就労のための福祉」、「福祉から労働へ」というプログラムには、就労を失業手当などの福祉給付の条件とすることで、現金給付をおこなうだけにとどまらず、就労を支援し、労働を助長することに福祉政策の本質があるという共通点がある。ところが、就労義務つきでしか失業手当がもらえないこの「ワークフェア」政策の条件が、労働することを強要するネオ・リベラリズムの本性をむきだしにしているというので、あまり芳しい評価はえられなかった。たとえば、ジェーミー・ペックは、「ワークフェアは、仕事のない人びとに仕事をみつけてあげるのではなく、だれも欲しいとは思わないような仕事のために、労働者をつくりだすものなのだ」、と皮肉まじりに批判している(Peck 2001: 6)。

周知のように、政府(中央政府、地方政府)主導で労働市場の柔軟化をめざす北欧型のサービス・インテンシブ(service intensive)モデルの場合には、スウェーデンのコミュニティが典型的な例だろうが、分権化された地方政府が中心となり、その成員である市民にたいして文字どおりサービスの供給をおこなうところに福祉政策の主眼がおかれている。そのためもあって、たとえば職業訓練を受けた失業者が再就労を拒否したとしても、ペナルティを科されることはあまりない。

ところが、アメリカ型のワーク・ファースト(work first)モデルの場合は、まずは仕事をというわけで、労働市場への労働力のつなぎとめ(labor-force attachment)をめざす方策がとられてきた。もちろん、このモデルは、民間セクター(営利、非営利)主導で労働市場の柔軟化をめざそうとする施策である。したがって、就労を福祉給付の条件とする以

上、再就労の拒否にたいしてはペナルティを科していくという強い姿勢がうかがえるべきは、むしろのものである。しかしながら、もともと州が集まって連邦を構成している関係で、アメリカでは州の独自性が強く、クリントン政権の「就労のための福祉」、「福祉から労働へ」というプログラムが実施されたあとになっても、ほとんどの州では、乳幼児を抱えるシングル・マザーにたいしてワークフェアの要請を免除する旧来からの措置がとられつづけたのである。

そのため、特定の集団や組織に政府が給付金を交付する福祉給付金制度（**entitlement program**）など、権利付与システムにもとづく福祉主義や自発的なプログラムへの参加が福祉政策の基本であるべきだとするペックのような立場からすれば、「ワークフェア主義は、人びとを強制的にプログラムに参加させ、行動様式の変更さえ迫ろうとするものである」といったきびしい批判を投げかけざるをえなくなってしまうのである（**Peck 2001: 12**）。

だが同時に、ペックは、クリントン政権が福祉支出の削減をおこなったことで、ぎゃくに、州や地方政府レベルにおける福祉資源競争の促進、地方独自の福祉プログラムのデザイン、独自の裁量権の強化など、低コストで、短期間に成果をあげることができる政策改革が推進されていくきっかけになったとして、「福祉の分権化」（**decentering of welfare**）と「福祉の空洞化」（**hollowing out of welfare**）現象について冷静な分析をおこなうことも忘れてはいない（**Peck 2001: 70-71**）。ちなみに、「福祉の空洞化」とは、福祉政策が中央政府（アメリカでは連邦政府）からくり抜かれて、そっくりそのままというわけではないが、地方政府の手に委ねられる分権化のことを意味している。もちろん、このことは、おなじように地方分権化というコノテーションをふくむ「国家の空洞化」というタームとも連動するのである。

3-6 規制緩和と再規制としてのコミッションング

それにたいして、イギリスの場合には、医療については国民保険サービス（**NHS**）が国営で原則として無料、福祉や公衆衛生、すなわち医療以外のサービスであるコミュニティ・ケアについては、地方政府が分担し、原則として有料というシステムが、サッチャー以前まで保ちつづけられてきた。だが、1980年代はじめにサッチャー主義が台頭すると、医療分野も、福祉分野も、ともに混合経済による内部市場（**internal market**）、あるいは準市場（**quasi-market**）に移行された。これにともなって、政府は、これまでのサービス供給者から一転して、サービス購買者に徹することになった。つまり、サッチャーの国家主義においては、医療や福祉の分野でも、ネオ・リベラリズムの市場原理主義が優先されたわけである。

しかしながら、ブレア政権がとった「就労のための福祉」、「福祉から労働へ」という政策では、市場原理主義一辺倒ではなく、規制緩和と再規制とを組み合わせ、両方をパラレルに進行させていく方策が選択された。さきほどあげておいた包括的歳出見直制度（**CRS**）にもとづいて、1998年に『将来のための公共サービス：現代化・改革・説明責任』（**Public**

Services for the Future: Modernisation, Reform, Accountability) という白書が提出された。これにしたがって、財政支出をとまなう公共サービスについては「公共サービス協定」(Public Service Agreement) を結び、数値目標を決めることが義務づけられた。そのうえで、医療サービスに関しては、サービス供給者とサービス購入者という関係を残したままにする措置をとる一方、(1) 購入のための契約費用などのコストが高すぎることで、また、(2) 医療の断片化をもたらしてしかねないこと、この二つの理由から、原則として内部市場は廃止されたのである。

おなじく、1998年に提出された白書『社会サービスの現代化』(Modernising Social Services) では、市民の自立と就労意欲をうながす一方で、顧客である市民に信頼性の高いサービスを提供するために、社会サービスの査察と監査の両方を重視する「コミッショニング」(commissioning: 職権介入検証制度) を導入し、政府・公共セクターと民間セクターとのあいだで、とくにボランティア・セクターやコミュニティ・セクターとのあいだで公民パートナーシップ (PPP) をかたちづくり、それによって福祉分野などの社会サービスを拡充していくという方針が提起された。

コミッショニングは、市民のニーズに対処するために、福祉資源を効率よくサービスとして提供するマネジメントの手法であり、保守党政権の時代から引き継がれたものである。ブレア政権になってからのコミッショニングは、政府が決定した目標を達成するためにコミュニティ・ケアのニーズを把握し、病院トラスト、ボランティア・セクター、コミュニティ・セクターなどの公共サービスの供給主体と交渉し、合意形成をおこなうという内容に変更された。これは、政府がふたたび関与の姿勢を示したという点で、再規制の典型的な例にあたるといえるものだった。

ブレア政権が実施したコミッショニングは、混合経済によるサービスの提供、ニーズのマッピング、購入者と供給者の区分といった基本的な部分については保守党政権の時代とおなじもののようにみえる。だが、(1) CCT (強制競争入札) を廃止したこと、(2) 公共セクターとインデペンデント・セクター (中間支援団体) との公民パートナーシップ (PPP) よりも、ボランティア・セクターやコミュニティ・セクターとのあいだのより直接的な公民パートナーシップ (PPP) にウェイトが移されたこと、この二点においてまったく一線を画すものになったのである。

3-7 ステイクホルダー福祉

ブレア政権の「就労のための福祉」、「福祉から労働へ」というプログラムは、ネガティブ・ウェルフェア (弱者救済の依存型福祉) からポジティブ・ウェルフェア (就労と社会参加による自立型福祉) への転換を図ったものだった。この政策は、旧来の福祉国家のパターナリズムのように、形式的に公正な措置を上からの再配分としておこなっていけば、社会正義を貫いたことになるというようなものではなかった。それとは反対に、市民に均等な機会をあたえ、自分自身と自分の生活を向上させるために就労訓練に参加し、労働す

る義務を求めるといふ点に、新たな平等と公正の基準をみいだしていこうとするものだった。

それでもなお、「貧困の罠」(poverty trap)は解消できなかったという批判がついてまわった。というのは、ベーシック・インカム(最低所得保障)としての所得補助(生活保護)を給付してもらうよりも、再就労によってえられる手取りの所得のほうが低くなってしまふからである。このディレンマは、どの国民国家にも宿命的といつていいほどつきまとうウロボロスの構造である。わが国の場合にも、まったくおなじことがいえる。だが、ベーシック・インカムの給付を請けあつてやれば、正義と公正のセーフティネットが張りめぐらされるというものではない。あまり上策とはいえないけれども、当面の対応策としては、所得税率の最低適用基準を引き下げる以外に術はないだろう。だが、これは、問題の先送りにすぎない。

ブレア政権も、たとえば1999年に「就労家族租税クレジット」(Working Families Tax Credit)を導入し、就労低所得者の租税免除をおこなうことによつて、この問題の解決を図ろうとした。失業、貧弱な技能、低所得といった社会的排除の悪循環を断ち切るには、かつてのベヴァリッジ型福祉国家のような福祉依存を全面的に許容するのではなく、就労と自立による社会的包摂をうながしていく「ステイクホルダー福祉」(stakeholder welfare)を実現する必要がある。ブレアの下で福祉改革相をつとめたフランク・フィールドのこの発案には、利他主義にもたれかかる依存からの脱却という哲学が込められていた(Field 1996; Field 2000; Field 2001)。この労働意欲を喚起しようとする発想が、「就労のための福祉」、「福祉から労働へ」といふ政策の遂行に大きな影響をあたえたのである。

いうまでもないことだが、権利を保持すると同時に、義務をきちんと果たすことができる自立した一人ひとりの個人を集団形成の基盤にしたアソシエーション、そして、そのアソシエーションからなるコミュニティの成員としての個々人のエンパワーメント(力量の増大)が実現されるならば、福祉など公共サービスの供給主体になることができるボランティア・セクターやコミュニティ・セクターが誕生する。そうしたボランティア・セクターやコミュニティ・セクターこそ、企業セクターとならんで、公民パートナーシップ(PPP)の担い手になっていけるのである。また、コミッショニングやCPAのハーダー・テストにも耐えることができる。これが、ブレアのブレイン・トラストの一人、ギデンズの公正と配分的正義の考え方でもあつたといえるだろう(山本 2004c)。

じじつ、ブレア政権になつてからは、市民についての位置づけも、行政サービスや公共サービスの「顧客」から「ステイクホルダー」(利害関係当事者)へと大きく転換され、1998年11月に中央政府とボランティア・セクターとのあいだで合意された覚え書きである「ナショナル・コンパクト」(National Compact)にもみられるように、アドボカシー(政策提言)をおこなうことができるレベルのものへと変化した。しかしながら、「コンパクト」は、契約ではなく、あくまでも合意文書にとどまるものだった。このことからわかるように、「コンパクト」を結ぶことによつて、NGO/NPOであるボランティア・セクターにた

いして助成金やサービスの購入代金が提供されはするものの、政策過程のプロセスにおいて正式なパートナーとして受け入れることが保証されることはなかった。

また、「ローカル・コンパクト」(Local Compact)については、全国ボランティア組織協議会(NCVO: National Council for Voluntary Organizations)が登録申請の受付先となり、全国的な認知や地域間の情報交換が促進されていった。このことを、行政の下請けではなく、政策遂行への関与であると評価できるのかどうかについては、意見の分かれるところだろう。公民パートナーシップ(PPP)におけるNGO/NPOの位置づけについて、サービス・エージェントにとどまるべきものではないという考え方をとるならば、ブレア政権が提起した「コンパクト」は、紳士協定の域をでないものであり、かなり限定された機能を担うだけのものにとどまったと結論せざるをえないのである。

いうまでもなく、「国家の空洞化」が意味しているのは、行政主導による政策過程のシステム全体が制度疲労に陥っているということである。ブレア政権が、補完性の原理にしたがって、その制度的な欠損を補完していくために協働型の公民パートナーシップ(PPP)を公共政策の柱として提起した以上、徹底した分権化の推進とおなじように、ボランティア・セクターやコミュニティ・セクター、すなわちNGO/NPOを正式な政策形成のパートナーとして認知し、政策の柱の一つである「ステイクホルダーとしての市民」として受け入れることもまた、容認されるべき必要条件だったといえるだろう。

ともあれ、ブレア政権の10年間にたいする評価は、総じてあまり芳しいものではなかった。とくに、アフガン戦争とイラク戦争に加担することを決断してからは、「ブッシュのブードル」と揶揄されるありさまだった。にもかかわらず、少なくとも、「ベスト・バリュー」政策の柱となった公民パートナーシップ(PPP)モデルを発案し、この発想を定着させて、「ステイクホルダー社会」への道を切り拓いていったという点については、大いに評価してもかまわないだろう。

3-8 「小さな政府」、「大きな政府」から「大きな社会」へ

2010年5月、イギリスでは、13年ぶりに政権交代がおこなわれ、保守党と自民党の連立政権が誕生した。選挙前から単独政党では過半数を獲得することができないだろうと予測されていたが、そのとおりになった。議会の過半数を占める政党がない「ハング・パーラメント」の状態になったために、比較第1党の保守党と第3党の自民党が連立政権を組むことになった。第2次世界大戦下の1940年に誕生したチャーチル挙国一致内閣以来、じつに70年ぶりであり、戦後初の連立政権としてキャメロン政権が誕生した。

イギリスでは、単純小選挙区制度(the-first-past-the-post-system)が採用されているために、選挙における各政党の得票数・得票率と獲得議席数が大きくずれてしまう場合がほとんどである。2010年の総選挙においても、保守党が36.1%の得票率で307議席、労働党が29.3%の得票率で258議席を獲得したのにたいして、自民党は22.9%の得票率があったにもかかわらず、獲得した議席数はわずか57議席と、むしろ前回の2005年の総選挙より

も 9 議席も減少してしまった。このように、有権者の意思と選挙結果とが大きくずれてしまうイギリスの選挙制度については、大幅な見直しをおこなう必要があるだろう。だが、そのことは、ここで論じるべき課題ではない。

この総選挙に向けて、保守党が公表したマニフェスト『大きな社会の構築』(Building the Big Society) は、サッチャーの保守党政権がめざした「小さな政府」への転換、そして、ブレア、ブラウンの労働党政権がめざした「大きな政府」からの脱却、このような目標を掲げたにもかかわらず、いずれの政権も実現することのできなかった官僚制の権限の縮小を柱として、国家による統制ではなく、社会を構成する個人、市民、コミュニティの自己責任において社会改革をおこなっていくことを宣言したものだ。大胆な政策転換を印象づけようとするこのマニフェストでは、(1) 公共サービスの改革と開放、(2) コミュニティとコミュニティ集団への権限の移譲、(3) ネーバーフッド(近隣) 集団、チャリティ団体、社会的企業の参加による就労の促進、(4) 福祉労働プログラムによる支援(ブレア政権とおなじワークフェアの促進) といった、柱となる政策が掲げられた(Conservative Manifest 2010; Abbas and Lachman 2012; Edwards 2012; Ishkaniabn and Szreter 2012; Jordan 2010; Norman 2010)。

1980 年代のサッチャー政権の時代には、1970 年代の「イギリス病」といわれたどん底の経済状態から脱出するために、市場原理主義を導入し、国家セクターや公共セクターの民営化によって大幅な歳出削減を図り、国家財政を再建していく「小さな政府」の実現がめざされていた。それにたいして、キャメロン政権の場合は、おなじように「小さな政府」をめざすにしても、大幅な歳出削減による公共サービスや福祉の低下をどのように補填し、補完していくのが大きな課題となるのはとうぜんだった。そこで、キャメロンは、「小さな政府」を目標としてストレートに掲げるのではなく、「大きな社会」というコンセプトを前面に押し出した。そうすることによって、(1) 労働党政権の「大きな政府」が脱構築できなかった官僚制の弊害を是正していくことを印象づけ、(2) 地方自治体をはじめとする政府が「大きな社会」の担い手なのではなく、コミュニティとそこで活動するチャリティ団体、ボランティア・セクター、社会企業こそ、その担い手なのだということを強調した。そのうえで、(3) 地方自治体ではなく、公共政策や社会政策を遂行していく主役となるこうした社会集団にたいして権限移譲をおこなっていくことが、真の意味での分権化であるとする迂回策を選択したのである。

なかでも、コミュニティへの権限移譲に関しては、「地域戦略パートナーシップ」(LSP) などを媒介にしてブレア政権下でも部分的には実行されていた。だが、労働党に根強く残っていた中央集権主義的でパターナリスティック(父権主義的)な「大きな政府」の発想に妨げられて、期待したほどには進展しなかった。そこで、キャメロン政権では、労働党政権下で疲弊してしまった「壊れた社会」を修復するために、「政府の失敗」を反省して、地方自治体における地域計画の策定についても地域住民の代表が直接関与し、公共施設や公共サービスの管理運営を地域住民が肩代わりして責任を負うといったシステムをより強

化しようとする姿勢をみせたのである。

こうした政策のスローガンだけをみれば、保守派のジェシー・ノーマンがいうように、ひらめきは保守的なものだが、実行性としては急進的なものだという評価が的を射ているようにもみえる (Norman 2010: 199)。ベンジャミン・ウィリアムズも、サッチャー時代のようなネオ・リベラリズムの社会経済政策から距離をとろうとするキャメロン政権の姿勢を、「思いやりのある保守主義」であるといったかなり好意的な評価をあたえている (Williams 2012: 130)。

そして、マニフェストで掲げられた政策を実現するために、(1) 600万ポンドの基金をもつ「ビッグ・ソサエティ・バンク」を創設して、小口融資をおこなうマイクロ・ファイナンスを実施すること、(2) 貧困地域における支援活動団体にたいして提供する基金として「コミュニティ・ファースト」を設立すること、(3) 地域支援活動のリーダーを養成するトレーニング・プログラムとして「コミュニティ・オーガナイザー」を実行すること、(4) 16歳になった若者たちによるボランティア体験活動のための「ナショナル・シティズン・サービス」プログラムを立ちあげること、(5) ブレア政権とおなじように、「ワークフェア」を奨励していくための福祉労働プログラムによる支援を継続していくこと、さらに、(6) 公共サービスの供給主体の開放については、協同組合、チャリティ団体、社会企業、民間企業のあいだの競争をうながしていくこと、このような具体的な内容が公表された。

それにくわえて、キャメロン政権は、ロンドンのサットン地区、イングランド南部のウィンザー・アンド・メイデンヘッド市、イングランド北西部のエデン市とリバプール市をパイロット自治体に指定し、「大きな社会」政策の実施をコミュニティみずからの手でおこなうことができることを証明しようとした。しかしながら、810億ポンドもの大幅な国家支出の削減によって、これまで政府からの助成金に頼ってきたチャリティ団体やボランティア・セクター (NGO/NPO) の多くは、身動きがとれなくなってしまった。結局、2012年2月、リバプール市は、パイロット自治体の指定を辞退せざるをえなくなるはめに追い込まれてしまったのである。このように、13年間つづいた労働党政権の「大きな政府」にもとづいた政策手法をトップダウンによるものと批判し、コミュニティや市民社会からのボトムアップによって社会政策を形成し、公共サービスをおこなっていくことを宣言した保守党政権の「大きな社会」政策は、変更を迫られることになった。

こうした進捗状況をみやりながら、「大きな社会」のコンセプトには、ボランティアリズムにコミットする姿勢はあるものの、資本の支配を改変していこうとする志向性はみられず、また、コミュニティにおける生活の現状を転換するためにローカル・レベルにおいて求められる本質的な憲法秩序の変化をめざす要素などどこにもみあたらない、こう断罪するモーリス・グラスマンの発言はあまりにも極端なものだろう (Glasman and Norman 2012: 13)。保守派のノーマンとの立場の違いをきわだたせ、コミュニティ・レベルにおける公正な分配と平等な決定形成への参加を強調したいのだろうが、こうした極論を目の当たりにしてしまうと、「大きな政府」のアプローチをやめて、「大きな政府の退場」と「官僚

制への権力の集中」を一掃するものだとする「大きな社会」というスローガンそのものがレトリックにすぎないのだ、このように批判する歴史社会学者のマーティン・オルブロウの発言も、まったく霞んでしまう (Albrow 2012: 111)。

また、マイノリティの支援活動に関わってきたマデリーン=ソフィー・アッバスとラトナ・ラハマンは、つぎのように非難している。「大きな社会」政策を実現するためには、ボランティア・セクターの自発的な活動が必要なのだ、とキャメロン政権の政府関係者は口をそろえていう。だが、それには、コミュニティにおいてこうした活動に参加する人びとを訓練し、スキルをみがいていくための施設などのインフラ、さらには、資金の提供をともなっていなければならない。そのことをまったく理解しないまま、ボランティア・セクターやコミュニティ・セクターの自発的な活動をただ便利なものとして利用しようとするのは、信用詐欺 (con trick) にすぎないのである (Abbas and Lachman 2012: 257-258, 263)。

けれども、「大きな社会」アプローチには、リチャード・フリーズがいうように、400年ぶりに改正された2006年のチャリティ法の大改革において再確認された教育、医療、犯罪撲滅、薬物依存の解消などチャリティ (慈善活動) のほとんどの分野がふくまれており、ただ一方的に批判し、非難するだけではなんの成果ももたらされない。「大きな社会」アプローチを推進していくにあたっては、もちろん、チャリティ団体やボランティア・セクターが政策形成においても貢献する力量を備えていることを認め、資金の提供と同時に、権限の移譲もおこない、政策過程への参加を受け入れていくべきなのである (Fries 2012: 100-102)。これが、ストーカーがいう「権力の配分」という意味なのである。しかし、ノーマンは、チャリティ団体やボランティア・セクターの規模はあまりにも小さすぎ、そのため、公共サービスのほとんどの提供を委ねることができる考えるのは「なんの希望もないつくり話」にすぎない、とにべもない反応を示している (Norman 2010: 201)。

ところで、ストーカーがいう「権力の配分」をめぐるのは、スウェーデンのように、所得格差が比較的小さい場合には、税や福祉の配分によって相対的な平等と公平性を実現していく政策遂行システムを維持していくことができるだろう。それにたいして、わが国の場合には、税引き前の給与所得の配分率を相対的に高くしておくことによって、年金や福祉による制度的な保障として事後的な再配分をおこなわなくともすむといった措置がとられてきた面がある。こうした手法をとることによって、相対的な平等と公平性を保つことが可能なシステムが設えられてきたのである。1980年代まで、高い配分率にもとづいた「総中流社会」を維持することができたのは、高い経済成長率のおかげだった。だが、1990年代はじめのバブル経済の崩壊によって、このシナリオすべてが機能不全に陥ってしまった。わが国の「空白の20年」とは、相対的な平等と公平性を保っていくホメオスタシス (恒常性) の役割を果たす代替システムをみいだすことができなかつたためにもたらされたものだったのである。

わが国の場合は、スウェーデンのように、高福祉高負担を定常経済の原理としてビルトインした「大きな政府」でいくという方針を、なんのブレもなく一貫して保ちつづけるこ

とができるような社会とは異なっている。経済成長がストップし、所得格差があまりにも拡大してしまった現状が定常経済としての所与の条件なのだとすると、「大きな政府」を選択するのか、それとも「小さな政府」を選択するのか、二つの選択肢のあいだをたえず揺れつづけざるをえなくなっていく。そうしたたゆたいがつづけられていくかぎり、政策のブレ幅がさらに大きくなってしまい、キャメロン政権のように非営利民間セクターに大幅に分権化したコミュニティ・ガバナンスの実現をめざそうとするどころか、中福祉中負担の福祉政策を支えていく原資さえも確保することがしだいにむずかしくなっていくのである。

イギリスの場合にも、サッチャー、メージャーの保守党政権、ブレア、ブラウンの労働党政権ともに、「大きな政府」を選択するのか、「小さな政府」を選択するのか、二つの選択肢のあいだを揺れつづけてきた。キャメロン保守党政権は、そのどちらでもないセンター・ライトの立ち位置を選んだ。1997年5月に誕生したブレア労働党政権が、社会主義的な政策の継続を主張する党内左派を切り捨ててセンター・レフトの立場を選択したのと正反対の立ち位置ながら、おなじような政治手法を用いたといえる。そして、コミュニティと市民社会に軸足をおく「大きな社会」政策を実行したことが、これまでにないユニークなものだという印象をあたえることに成功したのである。

しかしながら、2012年9月の内閣改造では、支持率の低迷に悩むキャメロンが、保守党右派寄りにシフトして、2017年までにEU残留の是非を問う国民投票をおこなうということを公表したために、親EU派のニック・グレッグ副首相（自民党党首）とのあいだの溝がさらに深まってしまった。こうして、ウィリアムズのいう「思いやりのある保守主義」として、鳴り物入りで導入されたはずの「大きな社会」政策も、キャメロン自身の右旋回によって変更せざるをえなくなったのである。

キャメロンの「大きな社会」アプローチは、格差のない、より平等で持続可能な社会の実現を訴えかけたリチャード・ウィルキンソンとケイト・ピケットの共著『精神のレベル』（邦訳『平等社会』）から意想をえたといわれている（Wilkinson and Pickett 2009/2010）。だが、保守派のノーマンは、この著作がターゲットとしているのは労働党のフェビアン主義なのであり、この所得格差を縮めることによって福利の拡大をめざす偏狭な経済的・財政的な施策は頼りにならないどころか、危険さえあるとして、あらかじめ定められた道を歩むのではなく、もっとすばらしい道を選ぶべきであると訴えかける。ノーマンにしてみれば、(1) 国家と社会を同一視してしまうこと、さらに、(2) あらゆる公共サービスが国家財政にもっぱら依存して提供される必要はないとはいえ、国庫支出を削減してしまうこと、この二つの点については大いに疑問がある。このように、批判の矛先を向けるのである（Norman 2010: 202-203）。

ノーマンは、もっとすばらしい道がなんなののかについてはつまびらかにしていない。だが、少なくとも、階層社会の格差という利己主義から解放し、社会全体を人間らしいものにしていくというウィルキンソンとピケットが訴えかけるものではないことだけはたしか

である。ノーマンは、企業、政府組織、そしてクワンゴ（半自立政府組織）にたいして、高齢者の雇用を促進するよう訴えかけている。年金と高齢者の社会的なケアを強調しているところからみると、社会保障の拡充をおこなうことが代替案であると考えているのではないと思われる（Norman 2010: 227, 230）。そうだとすれば、ノーマンは、サッチャー主義ではなく、PFI事業方式を採用したメジャー政権当時の保守主義に回帰しようとしているとっていいだろう。

いうまでもなく、ノーマンが、キャメロン政権に求めるのは、人びとの生活に直接影響をあたえる地方政府に財源をあたえ、自立と自治をうながしていくことなのであって、「大きな社会」政策が鳴り物入りで掲げるような、コミュニティに権力と権限を移譲することによって、「サービスの地方化」を図ることではない（Norman 2010: 230-231）。地方政府も、中央政府のサブ・システムをなしていると考えれば、国家の一部をなすということになる。もちろん、そのような発想は、一昔前の公共性・公共圏のとらえ方でしかない。けれども、国家と社会を同一視することに反対するノーマンの考え方からすれば、第二次キャメロン内閣が、センター・ライトの位置から右よりに立ち位置をずらしたのは、国家と社会の同一視に反対する自分の立場により近づいたということになるのだろう。

さらに、PFI事業について、ノーマンは、公共セクターでもない、かといって民間セクターに属するものでもない、公私の中間（public-private limbo）に位置し、イギリスのインフラを支える役割を担っているが、2002年の「自主規制コード」（Voluntary Code of Best Practice）にもとづいて、PFI事業収益の30%を納税者に還元すべきであると強調している（Norman 2010: 228-229）。この自主規制コードは、たばこ、食品、環境（カーボンなど）といった分野で、企業にたいしても、消費者にたいしても、改善の取り組みを阻害しないよう配慮し、義務的なものではなく、自主的なものとするという考え方にもとづいて導入されたものである。

もちろん、自主規制によってもたらされた利益分をそれぞれの納税者に直接還元するのは技術的に不可能だから、国庫に環流されていくということになる。だが、自主規制によって浮いた分の収益を、かりに地域住民一人ひとりに還元できると仮定したとしても、ほんのわずかの金額にしかならない。そうではなく、公・私・共の連携・協働によるコミュニティの開発や発展に再投資されるべきなのである。このことからわかるように、ノーマンには、PFI スキームが公民パートナーシップ（PPP）として、ローカル・レベルやコミュニティ・レベルのNGO/NPOやコミュニティ組織をも巻き込んでいくプロジェクトとして促進されていくべきだといった発想がまったくみられないのである。

これまでみてきたように、センター・ライトから右派寄りにシフトした第二次キャメロン内閣ではあるが、ノーマンが予測したとおり、あるいは期待したとおり、「大きな社会」政策は、挫折しつつあるといわざるをえないだろう。そして、ノーマンがいうとおり、PFI事業が継続されていくとしても、センター・ライトのメジャー政権やセンター・レフトのブレア政権の下における政策手法とは異なって、NPMアプローチがふたたび採用される

ことはないだろう。このように、イギリスにおいては、NPMモデルとの決別が実行に移されたといえるわけだが、わが国の場合にはどうだったのだろうか。つづいて、NPMモデルの大きな柱の一つであるPFI事業の展開過程をふりかえりながら検討していくことにしたい。

4 日本版 NPM と PFI 事業

4-1 NPM モデルと PDCA サイクルの浸透度

周知のように、伝統的な官僚制モデルは、組織の自己充足性、独占的な所掌、ハイアラーキーによる中央からのコントロール、直接的なマネジメントによる画一的で標準化されたサービス、安定した雇用システムを特徴としていた。それにたいして、NPM モデルは、実務当事者への権限付与、競争的協議、契約と影響力によるマネジメント、マネジメントの委任と分権化、顧客志向、柔軟な雇用システムといった発想を基本とするものだった。

この NPM モデルをわが国の行政セクターがおこなうべき施策と関連づけて併記してみると、つぎのようなアジェンダが浮かびあがってくる。

- (1) 裁量権の拡大と委譲： 行政サービスのエンド・ユーザーに近い実務担当者への裁量権の委譲（中央政府から地方政府へ、都道府県から市町村へ、ハイアラーキー内部の上部管理部門・上級マネジャーから作業部門の実務担当者へ）。
- (2) 市場原理の導入： VFM にもとづくハイ・パフォーマンスの行政サービス、行政能率の向上によるコスト削減、資金・人材・情報という資源投入の多様化、市場からの資金調達（アウトソーシング、PFI 方式をふくむ）。
- (3) 統制基準の見直し： 増分主義（incrementalism）による予算編成システムへの転換、単年度主義から多年度主義へ、企業会計方式の導入、事業の効率化・生産性の向上・コストの削減による余剰・利益の確保、事業単位の独立採算性、上限補助金提示型入札制度の活用、契約内容の事後的変更の許容、事業評価と政策評価への第三者評価システムの導入、責任性（responsibility）と説明責任（accountability）の確保。
- (4) 行財政改革： 権限と財源の分権化（特定財源・特別会計など予算制度の見直し、国の所得税の基礎税率部分の地方住民税への移管、複数の自治体共同の地方債の発行、地方債の均一の金利による公的引受機関の設立）。

これらのアジェンダのうち、市場からの資金調達、事業評価システムの導入、個人所得税の基礎税率部分の地方住民税への移管、企業会計方式の導入（一部）、第三者評価システムの導入（一部）など、いくつかのアジェンダは実現されているものの、他のほとんどのものはいまだに実現されているとはいえない。とくに、地方自治体においては、PDCA サイクルが県庁や市役所の会議資料にふつうにでてくるようになったという程度に浸透しただけにとどまっているといわざるをえないのが現状である。チェック機能については、議

会による統制以外に、内部機関として行政評価委員会が設置されているが、意見具申といった程度に終わってしまっており、まったく不十分である。そして、政策遂行にたいする第三者機関による外部チェックを導入している自治体も、ほんの一部だけが存在している。けれども、これもまた、あまり機能しているとはいえない。

中央政府レベルでは、会計検査院や総務省行政評価局のように、予算執行後の決算検査をおこなう独立機関や専門機関が存在している。それにたいして、地方自治体の場合には、財務、経営管理、行政運営に精通した人と地方議員から選ばれる監査委員が存在しており、事務監査と決算監査の両方をおこなっている（都道府県4人、市町村2人）。だが、監査委員は、独立性や専門性を備えた機関ではまったくない。その欠点をカバーするために、1998年10月に、外部監査制度が導入され、弁護士、公認会計士、税理士、監査事務の経験がある国および地方の職員OBのなかから議会の議決をへて選ばれた外部監査人が、自治体とのあいだで監査契約を交わし、外部監査がおこなわれることになった（監査法人は、自然人ではないから、選考の対象とはならない）。

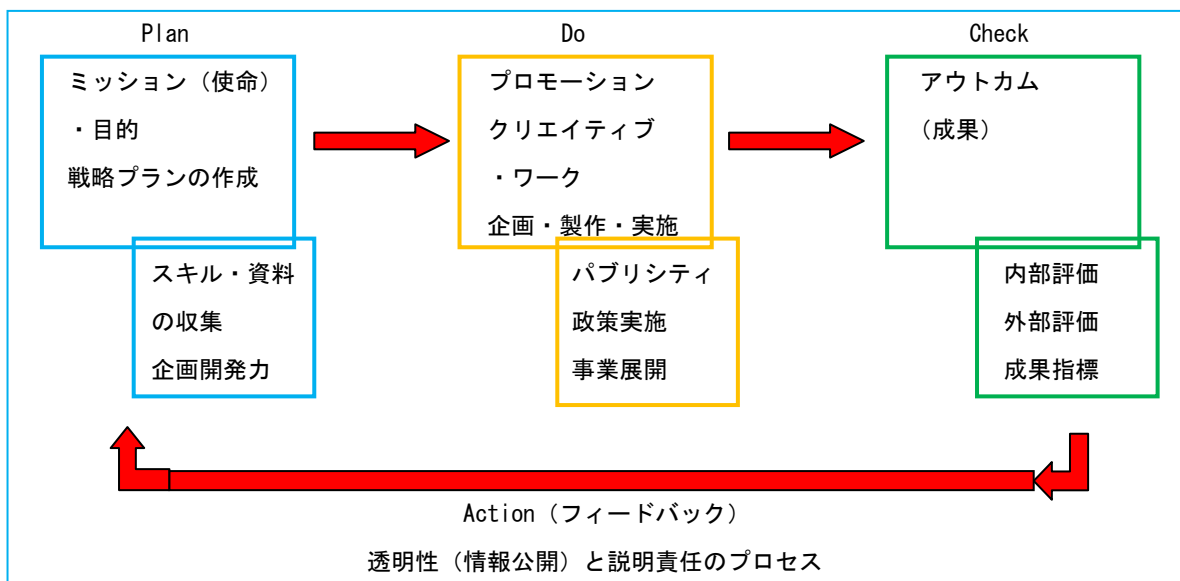
すぐわかるように、選考対象となるのは、地方自治体にとってフレンドリーな人たちだけである。つまり、地方自治体の政策過程すべて、それから決算検査について、外部から評価し、監査するシステムは、まったく脆弱なままになっているのである。会計検査院は、地方交付税の執行など地方自治体の決算についても検査をおこなう権限をもっているが、部分的なものにとどまっている。また、地方自治体の監査部局と定期的な協議をおこなっているが、指揮命令をすることができるといった強制力をともなう権限は付与されていない（山谷 2012）。

さらに、責任と説明責任の確保をめぐるのは、行政責任とは議会にたいする責任であるとしたヘルマン・ファイナーとは対照的に、カール・フリードリッヒが強調したように、積極的な責任と消極的な責任とに区別し、議会にたいする消極的な説明責任（合法的な執行）だけでは不十分なのであり、行政サービスや公共サービスの対象である地域住民や市民にたいして、行政職員が内面的な責任を自覚し、政治的、機能的な責任を果たさなければならないといった教科書風の回答が、行政の現場において実行に移されるならば、それでいいというわけではない。というのは、フリードリッヒが危惧したように、どんなにすぐれた議会基本条例をつくったとしても、議会による行政にたいする外部統制が有効に機能しているとはいいがたいからである。また、それぞれの行政職員も、行政ハイアラーキーのなかで、内面的な責任という心情倫理をまさに責任倫理まで高めあげていくには、大きな負荷がかかってしまうからである。だが、これは、わが国だけの問題ではない。

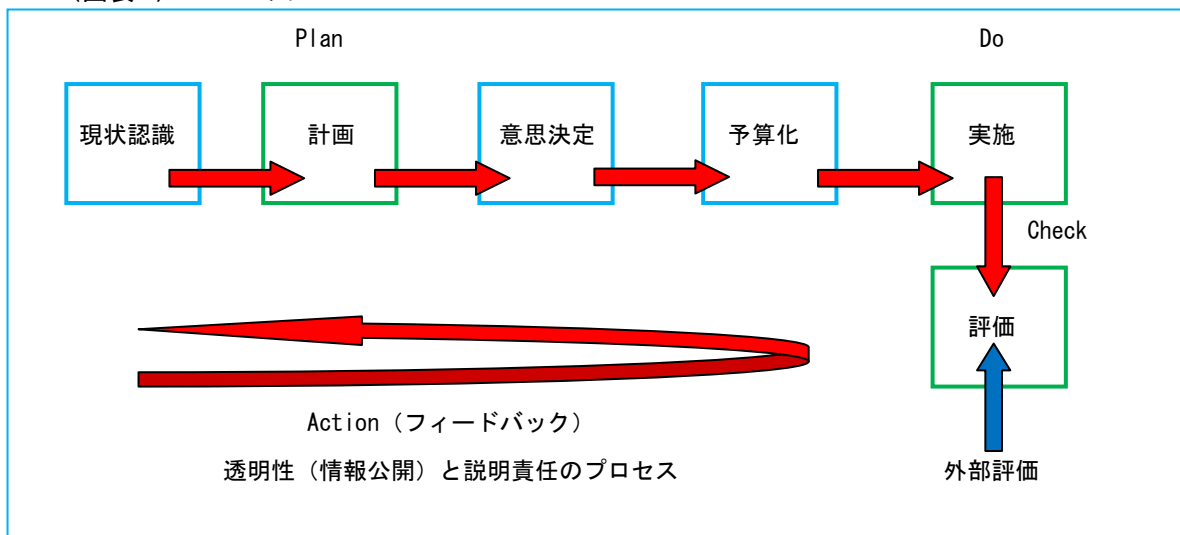
かりに議会による行政にたいする統制が有効に機能しているとするならば、原発の建設をめぐる住民投票を求める運動も盛りあがることはなかっただろうし、住民投票条例というかたちで制度化が求められ、住民投票が実行されることもなかっただろう。フリードリッヒが求めたような行政職員のインフォーマルな責任意識の内面化だけに期待するのではなく、行政の客体である住民やコミュニティ組織、非営利組織や企業といった民間セク

ターからのフィードバックを受けとめ、行政過程に環流させ、ひいては政策過程に反映させていくための参加とアドボカシー（政策提言）のシステムをつくりあげていくことが必要なのである。PDCA サイクルは、十分というにはほど遠いものだが、行政職員がみずからの責任をまっとうしていくためのツールとして機能していくという程度のことは役立つだろう。

(図表 3) NPM によるソリューション・フロー



(図表 4) PDCA のフロー



図表 3 と図表 4 は、いくつかの考え方を参考にして、NPM モデルにもとづいた PDCA サイクルのフローを簡略に描いたものである。これらのフローのなかで、とくに重要であり、NPM の基本的な考え方でもあるアカウントビリティ（説明責任）やトランスパレンシ

一（透明性）といった問題について、行政の政策過程において十分に精査され、実行されているとはとてもいえない。したがって、わが国の中央政府、地方政府のいずれにしる、どのようにしたら効率的で、能率のいい、そして合理性のある行政をおこなっていくのかという発想は、いまだ十分に根づいていないのが現状なのである。その意味においては、NPMはもう古すぎるとしてすべてを切り捨ててしまうのではなく、NPMスキームのうち、有効に活用することができるツールの部分については残していくべきだろう。

もちろん、PDCAサイクルによる政策過程、すなわち政策形成、政策遂行、政策評価のプロセスすべてにおいて多様なアクターが関与していくことが、ガバナンスのプロセスにとって、とりわけローカル・ガバナンスのプロセスにとっては必要不可欠である。けれども、なかなか理想どおりにはいかない。中央政府にしても、地方政府にしてもそうだが、非公選職公務員としての行政職員は、日常的なルーティン・ワークをこなしていくことによって実務に習熟していくようになる。したがって、PDCAサイクルも、このルーティン・ワークのプロセスに組み込まれてはじめて習熟され、浸透していくといった経過をたどるために、多くの時間が費やされてしまう。そして、その間に、フリードリッヒが強調したような、行政サービスや公共サービスの対象である地域住民や市民にたいして行政職員が内面的な責任を自覚し、政治的、機能的な責任を果たしていくといった認識は薄れ、行政ハイアラーキーの内部における上級者にたいする説明責任だけに終始するという状況にとかく陥りがちになってしまうのである。

しかも、PDCAサイクルが行政過程において行政職員のルーティン・ワークとして組み込まれてしまえば、こんどは、多様なアクターの政策過程への関与や参加を許容するよりは、むしろそれを抑制し、排除してしまったほうが、ウィルソン行政学の基本である時間、人員、経費も低く抑えることができ、効率的で、能率のいい行政過程が実現されるという考え方にとらわれがちになってしまう。そのことが、たとえばガイ・ピーターズやヨン・ピーレなど修正版新制度論者（私の命名）がそうであるように、伝統的な公行政（PA: Public Administration）の手法、すなわち、価値自由にもとづいてみずからの判断を政治家や上級者の手に委ねてしまうウェーバー型官僚制への回帰を誘っていく温床になっているのである。

PDCAサイクルの主要な構成要素であるチェック機能、すなわち評価システムを組み込んだ内部モニタリングのプロセスを行政評価と、そして、外部からのモニタリングによる評価プロセスを政策評価というように区別してとらえるとすれば、内部モニタリングのプロセスは、行政ハイアラーキーの内部においてスタッフ機能を担う行政評価委員会などが、また、外部モニタリングのプロセスは、議会だけではなく、NGO/NPOや能動的な市民をふくめた第三者機関が担うべきなのはいうまでもないことだろう。じじつ、NPO「構想日本」が、地方自治体レベルにおいて最初に仕掛け、民主党政権になってからは、中央省庁、特殊法人、公益法人を対象としておこなわれた事業仕分けがそうだったように、会計検査レベルのモニタリングとしては、一定程度の成果をあげてきたといってもいいだろう。

民主党は、この事業仕分けによって次年度予算の一部を捻出することができると意気込んで臨んだわけだが、結局のところはあえなく挫折してしまった。むしろ、各省庁のルーティン・ワークの細部に踏み込んで用途や金額をチェックし、予算執行の無駄を徹底して省いていくという目標設定にしたほうが、かえって成果があがったのではないだろうか。もちろん、「評価みえ」や岩手の「政策 21」といった NPO が行政ハイアラーキーの外側からおこなってきた外部評価の試みも、おなじく政策評価のレベルにおける先行事例を提供してきたことを忘れてはならない。ネットワーク・ガバナンスの準拠点の一つも、この点にあるといえるのである。

くりかえしになるけれども、わが国の行政セクターのあいだでは、PDCA のマネジメント・サイクルなど、初歩的な NPM モデルは定着したといえるだろう。けれども、政策立案とサービス供給の分離をはじめ、もともと NPM がめざしていた基本的な発想については、ほとんど実現されないままになっている。あとでもふれるように、1999 年に PFI 促進法が制定された結果、(1) それまで 5 年間にかぎられていた国の債務負担行為が 30 年間に延長されたこと（法第 11 条）、(2) 単年度主義会計が変更されたこと、(3) 事前承認から事後チェックの手続きに変更されたこと、このようなことがらを特筆事項としてあげざるをえないほど、NPM モデルは浸透しなかったといわざるをえない。

わが国においては、あまりにも市場原理主義にたいするアレルギーが強すぎ、そのために、NPM=企業経営方式の導入=市場原理主義というマイナス・イメージのレッテル貼りだけが先行してしまった。専門家の多くも、長所と短所についてきちんとした検証をおこなわないまま、NPM モデルにたいする拒絶反応を露わにするだけで終わってしまっている。もっと冷静に NPM の功罪を吟味し、評価を試みることが求められているといわなければならないだろう。その NPM モデルの典型とされてきた PFI 事業について、つぎに検討していくことにしたい。まずは、PFI 事業の実施状況の確認からはじめることにしよう。

4-2 日本における PFI 事業の実施状況

わが国においては、2000 年の「基本方針」（「民間資金等の活用による公共施設等に関する事業の実施に関する基本方針」）の公表以降、中央政府（内閣府）や地方自治体、日本 PFI 協会（NPO 法人）が中心となって、PFI 事業の導入と普及がおこなわれてきた。PFI 事業開始当初の 2000 年から 2010 年までの国と地方における実施状況は、図表 5 と図表 6 にまとめてあるとおりである。初年度には、わずか 13 の事業でスタートしたものが、2010 年には、375 事業と、約 29 倍にまで拡大してきている。また、わが国においては、PFI 事業が地方から導入されはじめたということもあって、分野別の実施状況をみても、圧倒的に地方における事業展開のほうが多くなっている。

地方レベルにおける PFI 事業の実施状況は、図表 7 と図表 8 にまとめてあるとおりである。だが、図表 7 からもうかがえるように、地方では、経済不況のあおりを受けて、最近の PFI の事業数は、横ばいの状態になっている。しかも、あとで詳しく述べるように、独

立採算型（BOT）よりも、サービス購入型（BTO）のほうが圧倒的に多くなっている。というのは、民間事業者が共同事業体として SPC（特別目的会社）を設立しても、金融機関の融資慣行に阻まれてプロジェクト・ファイナンスを準備することができず、事業を推進していく財源を行政に頼らざるをえないからである。したがって、たとえば民間事業者を事業主体として許容していない道路法や下水道法を改正し、後述するような「コンセッション」方式をもっと拡大していく必要がある。だが、改正 PFI 法のように、「運営権」の設定だけでは不十分である。事業主体の SPC が、元本も、利払いも、両方ともかぶらなければならないようなシステムについては、早急に制度の見直しをおこなう必要があるだろう。

（図表 5） PFI 事業の実施状況

（2010 年 12 月 31 日現在）

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
契約締結前	7	22	48	42	45	34	39	42	28	32	28
工事中	5	15	28	70	90	94	86	81	101	86	73
サービス提供中	1	3	13	20	43	89	130	175	206	244	272
終了						1	1	1	1	1	2
合 計	13	40	89	132	178	218	256	299	336	363	375

（出所：内閣府ホームページをもとに作成 <http://www8.cao.go.jp/pfi/iinkai7.html/> accessed on Oct.10, 2012)

（図表 6） PFI 事業分野別実施方針公表件数（2010 年度）

（2010 年 12 月 31 日現在）

分 野	事業主体別			合計
	国	地方	その他	
教育・文化（文教施設、文化施設等）	1(1)	90(66)	32(28)	123(95)
生活・福祉（福祉施設等）	0	17(15)	0	17(15)
健康・環境（医療施設、廃棄物処理施設、斎場等）	0	64(45)	2	66(45)
産業（商業振興施設、農業振興施設等）	0	13(10)	0	13(10)
まちづくり（道路、公園、下水道施設、公安施設等）	6(6)	34(28)	0	40(34)
安心（警察施設、消防施設、行刑施設等）	7(6)	14(11)	0	21(17)
庁舎・宿舎（事務庁舎、公務員宿舎等）	44(21)	8(5)	1(1)	53(27)
その他（複合施設等）	4(1)	38(30)	0	42(31)
合 計	62(35)	278(210)	35(29)	375(274)

括弧内は、サービス提供中の件数。終了した 2 事業もふくまれている。

（出所：内閣府ホームページから引用 <http://www8.cao.go.jp/pfi/iinkai7.html/> accessed on Oct.10, 2012)

(図表 7) 2009-2011 年度の地方における PFI 事業の実施状況

	全体	工業用 水道	下水道	水道	簡易 水道	病院	港湾 整備	市場	宅地造成	駐車場	観光等
2009	40	1	14	6	0	10	2	1	1	1	4
2010	43	1	15	6		12	2	1	1	1	4
2011	45	1	16	6	0	13	2	1	1	1	4

(出所：総務省「地方公営企業の抜本的改革等の取組状況」をもとに作成

http://soumu.go.jp/main_content/000151076.pdf#sear/ accessed on Oct.10,2012)

(図表 8) 2011 年度の地方における PFI 事業実施状況 (上位 30 位)

1	廃棄物処理 施設	47	9	老人福祉施 設	11	17	社会体育施 設	8	25	都市公園	3
2	給食センタ ー	44	10	浄化槽	10	18	福祉、その他	7	26	駐輪場	3
3	小中学校	31	11	病院	10	19	消防施設	6	27	産業、その他	3
4	公営住宅	25	12	文教、その他	10	20	下水道施設	6	28	知的障害者 福祉施設	3
5	事務庁舎	16	13	高校	10	21	余熱利用施 設	5	29	文化、その他	3
6	上水道施設	13	14	斎場	9	22	道の駅	3	30	市街地再開 発事業	2
7	公民館・市民 ホール等	12	15	文化交流施 設	9	23	警察施設	3			
8	駐車場	11	16	図書館	9	24	港湾施設	3			

(出所：総務省『地方公共団体における PFI 実施状況調査報告書』にもとづいて作成

http://www.soumu.go.jp/menu_news/02gyosei09/ accessed on Oct.10,2012)

いうまでもなく、PFI 事業が推進されている理由は、なんといってもコスト・ベネフィットである。たとえば、公共施設を建設する場合、25%のコスト削減を見込むことができるといわれている。入札システムの変更によってゼネコン業界などの談合をかなり阻むことができるため、行政セクターの当初負担は、極端な場合には半分ほどに抑えることができるようになったのはたしかである。それにくわえて、財政難の対応策として、旧来型の公共事業を PFI 方式に切り替えていかざるをえなくなったという事情がある。

図表 8 を一瞥すればわかるように、これらの事業のほとんどは、いわゆるハコモノである。というのは、PFI 法では、対象となる事業分野が、公共施設の整備に限定される「特定事業」として位置づけられているからである。図表 6 に列挙されているように、内閣府の

PFI 推進委員会は、8 分野に区分しているが、事業内容としては、(1) 道路、鉄道、港湾、空港、河川、公園、水道、下水道などの公共施設、(2) 庁舎、宿舎などの公用施設、(3) 公営住宅、教育文化施設、社会福祉施設などの公益的施設、(4) 情報通信施設、熱供給施設、エネルギー施設、リサイクル施設、観光施設、研究施設などその他の分野に限定されてきた。ところが、2011 年の改正 PFI 法によって、対象となるハコモノの部分に大きな変更がくわえられ、これまで「公営住宅」とされていたものが「賃貸住宅」に変更され、また、新たな分野として、船舶、航空、人工衛星およびその付帯施設がくわえられた。これによって、PFI 事業の対象となる分野は、大幅に拡大され、事業展開の可能性が広がったわけである。

たとえば、関西国際空港と伊丹空港の統合事業、102 ある空港の管理・運営事業、地方自治体の上下水道事業、住宅供給公社の公営住宅の管理・運営事業などを、「コンセッション」方式にして、抵当権の設定や譲渡も可能な「運営権」を設定していくことなどが実行に移されつつある。地方の公営住宅については、泉北ニュータウンなどでモデル事業が進行中である。だが、「運営権」の設定だけでは、さきほど述べておいたような理由で、これまでの PFI 事業の不十分な点を補填することはできないのである。

よく知られているように、わが国における PFI 事業は、神奈川県立保健福祉大学の設立や神奈川県立近代美術館新館の建設・運営を手はじめに、地方自治体においてまず採用され、つづいて、中央政府のレベルにまで拡大していった。美術館、博物館、図書館、体育館、プール、公園、公民館、大学キャンパス整備、大学学生宿舎、学校建設、学校給食センター、消防署、駐車場、斎場、浄水場・水道事業、ゴミ処理施設、廃棄物処理施設、水道事業、病院、福祉施設、刑務所、公営住宅、公務員住宅、公務員宿舎など、多様な分野におよんでいる。とくにめだつのは、国、地方ともに、施設の所有権を移転するサービス購入型 (BTO) 方式でおこなわれる公営住宅と公務員宿舎の立て替え整備事業である。

それにたいして、独立採算型でも、原則として 30 年間事業展開をおこなったあとで所有権を移転する BOT 方式ではなく、所有権を移転しない BOO (Build-Operate-Own) 方式で事業がおこなわれているのは、羽田空港国際線地区貨物・旅客ターミナル整備・運営事業、那覇港国際物流関連施設整備・運営事業、神奈川県立湘南海岸公園海洋総合センター整備等事業などである。また、ブレア政権が導入した PPP スキームによる事業にあたるものとしては、東洋大学大学院経済学研究科の公民連携専攻が、岩手県紫波町や兵庫県加西市とのあいだで「地域再生支援プログラム」を推進している事例がある。

さらに、国土交通省では、2011 年度から、PPP/PFI による官民連携事業導入の調査委託費制度を設け、「先導的官民連携支援事業」制度を導入している。この制度は、①民間開発活用型 (都市開発などのまちづくりを行政と民間事業者が協力して一体的なコンセプトでおこなっていくタイプ)、②公共施設等運営事業型 (公共施設の運営事業としておこなうタイプ)、③付帯事業活用型 (公共施設の一部や余剰部分を活用して民間事業者が収益活動をおこなうタイプ)、④包括マネジメント型 (複数の業務を包括して民間事業者のマ

ネジメントでおこなうタイプ)、⑤複合型(前記三つの複合タイプ)、⑥官民連携インフラファンド活用型(国内で実施されていない新しい連携事業)に分けられている。こうした事例にからもうかがえるように、PFI事業を推進していくにあたっては、旧来の補助金によるモデル事業とまったくおなじような発想にもとづいている。このことが、問題なのである。

4-3 PFIスキームと日本版PFIとの差異

すでにふれておいたように、イギリスでは、メジャー政権下の1996年4月に、公民パートナーシップ(PPP)プログラムにもとづいてPFI事業を推進していくエージェンシーとして、4Ps(Public Private Partnership Programme)が設立された(現在は、Local Partnershipsに衣替えされている)。これによって、教育・学校、図書館、社会サービス(交通、住宅)、ゴミ処理施設、リサイクル・プラント、電源開発などのPFI事業を展開していく「パスファインダー・プロジェクト」(Pathfinder Project)というパイロット事業が推進された。「パスファインダー」というのは、文字どおり道を切り拓いていく「先導者」という意味である。

さらに、ブレア政権になると、1997年11月の地方政府契約法(Local Government Contract Act)によって地方自治体のPFI事業向け特別予算枠が設けられ、中央政府が信用保証をおこない、地方自治体がPFI事業の契約主体になることができるようになったことで、PPPモデルに分権化という要素がつけくわえられていった。

そして、公共セクターとしての行政セクターによる行政サービスは、市民にとって「最高の価値」(Best Value)をもたらすものでなければならないという「サービス・ファースト」(Service First)という基本的な考え方にもとづいて、「国民パネル」(People's Panel)が発足した。この枠組みが作りあげられたことによって、公共サービスの質を向上させるために市民の提案を直接集約し、多様なニーズを政策立案と執行のプロセスに反映させていく公的包摂・公的関与(PI: Public Involvement)のシステムが確立され、顧客によるモニタリングのシステムが整えられたのである。このように、公民パートナーシップ(PPP)や公民協働(PPC: Public Private Collaboration)を促進していくうえで、地方分権化と市民の関与が不可欠な要素であることを明確にビルトインしたところに、わが国のPFIとPPPをまったくおなじものとみなす方向づけとの大きな違いがあったといえるだろう。

それにたいして、わが国の場合には、PFIは、中央政府や地方政府が基本的な事業計画を策定して、資金やノウハウを提供する民間事業者を入札によって募っていく方法であり、PPPは、事業の企画段階から民間事業者が参加するなどかなりの部分を民間にまかせる手法であるなどといった、あやしげな知識を臆面もなく掲載しているポータルサイトもある。だが、そうではなく、従来の公共事業ではまったく切り離されていた公共施設の建設、施設の管理運営、サービスの供給を一体としておこなっていくスキームが、PFIプロジェクトなのである。たとえば、(1)公共施設の建築についてあらかじめ細部の構造や設計などすべ

での仕様を行政が決定したうえで、建設会社などの民間企業に発注する旧来の仕様発注のやり方とはまったく異なるものであるということ、(2) かつてのように、公共施設が完成するとすぐに、建設業者から行政に引き渡され、その時点で事業が終了するというものではないということ、この点をしっかりとふまえておかなければならない。

ともあれ、PFI 事業の流れは、手はじめの事業プランの段階において、応募する予定のそれぞれのグループが特別目的会社（SPC: Special Purpose Corporation）としてコンソーシアム（共同事業体）をつくりあげることからはじまる。そして、行政が公募にあたって提示する性能要件の概要にあわせて建設と管理運営のプランを作成し、プロジェクト・ファイナンス（資金調達）のめどをつけたうえで、競争入札に応募する手続きをとる。この最初の段階で、施設の管理運営をおこなう予定の事業者が、それぞれのグループの SPC のメンバーのなかに入っているのがふつうである。さらに、入札が終了し、事業主体の SPC が確定すると、公共施設の建設・整備については、発注者である行政が指示する仕様要件にもとづいて事業主体となった SPC とのあいだで詰めのやり取りがおこなわれ、施設の管理運営については、SPC 側にまかせる性能発注がおこなわれていくのである。

このように、競争入札の手続きがきわめて複雑なことが、PFI スキームにつきまとう悩ましい問題である。PFI の本国であるイギリスでは、何段階にもわたる「競争的交渉手続き」（Competitive Negotiated Procedure）方式が採用されてきた。この方式では、それぞれのコンソーシアムの資格審査とプロジェクト概要の提案をへたのち、応募内容について技術水準、サービスの内容、ファイナンス、価格づけ、リスク分担について、行政と個別に交渉がもたれるという手順になっていた。この方式が「競争的」とされているのは、交渉のテーブルについている期間も、事業主体の候補者であるそれぞれのコンソーシアムのあいだで競合状態がつづいているからである。手続き方式には、ほかにも一般競争入札（Open Procedure）方式、それにくわえて、わが国の公募型指名競争入札に近い制限競争手続き（Restricted Procedure）方式があるが、イギリスの PFI スキームでは、この方式は採用されていない。

それにたいして、わが国の場合には、PFI 法（1999 年制定、2005 年改正、2011 年再改正）にもとづいて、公募型プロポーザル方式の手続きが採用されている（法第 7 条）。この点が、イギリスの PFI と大きく異なるところである。そして、事業概要と事業者の選定を公告し、応募の意志のある民間事業者（SPC）に事業の情報について質問の機会があたえられる。こうした手続きを踏んだうえで、技術水準、サービス内容、ファイナンス、価格づけ、リスク分担について客観的な評価をおこない、総合的な判断にもとづいて事業者が最終的に決定されていく。この総合的な判断という曖昧な基準もまた、本来の PFI 事業のやり方とは大きく異なっている。こうして確定した事業者と行政とのあいだで、公民の役割分担、リスクと責任の分担、事業が破綻した場合の対応などをふくめて、あらためて契約がおこなわれ、PFI 事業がスタートすることになるわけである。

ところが、2004年4月、EU委員会は、「公共セクター調達指令」（EU Public Sector

Procurement Directive) 、いわゆるEU2004/18/ECを発して、2006年1月までに「競争的対話手続き」(Competitive Dialogue Procedure)方式を導入するようEU加盟各国に指示した(European Commission 2005)。この手続きには、(1) 技術的に複雑なものであること、(2) 法的・財務的な構成が複雑なものであることという条件がつけられていた。すなわち、発注者が目的やニーズにみあった技術的な方法を特定し、明示することができない場合、あるいは、法的、財務的な要件について明確な見極めがつかない場合、このうちどちらかにあたるものについては、対話手続きによって入札者を確定し、最終入札にこぎつけようというのである。PFIスキームの場合には、(2)の法的・財務的な構成が複雑なケースにあたるということになる。イギリス財務省のガイダンスによれば、学校、病院、刑務所、都市再開発など長期間にわたる公共施設の管理運営が想定されるプロジェクトが、複雑なケースにあるとされている(OGC/HMT 2008)。

フランスでは、EU委員会の指示にしたがって、すでに2004年のうちに公共契約法を改正して、「競争的対話手続き」を制度化した。イギリスでは、2006年1月の導入期限ぎりぎりになって「公共契約規制法」(Public Contracts Regulations)を改正・施行する手続きをとって、この「競争的対話手続き」方式をPFIスキームに適用することが決定された。「競争的対話手続き」方式では、情報公開の度合いがより高まり、PFI事業の予算などもすべて開示されなければならない。これまでの「競争的交渉手続き」方式では、発注者である行政と応募事業者とのあいだで一定のルールにしたがわないまま個別交渉がおこなわれてきたため、交渉の終了がいつまでも宣言されず、落札した事業者が確定したあともただらと交渉がつづけられるなど、不透明な部分があったと批判されてきた。それにたいして、「競争的対話手続き」方式のほうは、発注者と複数の入札者とのあいだで、どのような仕様にするのかについて事前の打合せが何回もくりかえされる過程で、入札者がふるい落とされる仕組みになっている。そのため、少なくとも、発注者との癒着といった手続きの悪用などのリスクについては回避することができるようになるという評価がおこなわれている(OGC/HMT 2008; HMT 2010)。

この「競争的対話手続き」方式については、手間とコストがかかりすぎるし、また、対話のプロセスにおいて価格や支払いについて明示することができるのだから、競争入札を経由しない随意契約にあたるのではないのか、そのため、公正な競争が保証されないのではないのかと危惧する見方が、わが国では大勢を占めている。しかしながら、わが国の場合には、(1) 事業概要と事業者の選定の入札公告後に事業の情報について民間事業者(SPC)に質問の機会があたえられるものの、対話ではなく文書による回答にとどまっていたこと、(2) 民間事業者の概要提案にたいする審査がまったく一般的なレベルのものにとどまっておき、発注者の性能要件だけに頼らざるをえないため、細部にわたる事業内容を絞り込めないまま事業提案をおこなわざるをえなかったこと、(3) PFI適用可能性調査の段階で発注者が採用したアドバイザー(コンサルタント)が事業者の選定、契約の段階まで関与してきたこと、こういった問題点が、これまでのPFI事業にはついてまわってきたのである。

このようなデメリットを払拭するためにも、契約にこぎつけるまでにこれまでよりも時間がかかることになるとはいえ、わが国のPFIスキームにおいても、対話手続き方式を採用することを検討すべき時期がきているといえるだろう。2011年の改正PFI法では、民間事業者の選定をおこなうにあたって、価格やサービスの質などの条件を吟味して評価をおこなうということになった（第8条第2項）。しかしながら、これでは、入札者との交渉過程で価格を明示するというやり方ではなく、あいかわらず「発注者である行政の側が総合的に判断する」という曖昧な基準が残されてしまっていることを意味している。このように、改正PFI法の場合にも、「競争的対話手続き」方式を導入することについて、検討がおこなわれたような形跡はまったくうかがえない。けれども、民間事業者がPFI事業を計画し、行政に提案するという「民間事業者提案制度」が設けられたことによって、発注者である行政からの性能要件の概要提示だけに頼らざるをえないというこれまでの欠陥は、わずかながらではあるが、是正されることになったといえるだろう（法第5条の2）。

さきほども述べておいたように、わが国のPFI事業の場合には、「パートナーリング・チャーター」を明確にし、プロジェクト・ファイナンスによる資金調達システムのシステム化、すなわち効率的な資金調達と、リスク管理・リスク分担、プロジェクトによる債務返済の財源・担保の確保を実現するというVFMの基本について、コスト抑制のみが自己目的化されてしまい、手続きというプロセスの透明化や説明責任については、二の次にされてきた。とくに、PSC（Public Sector Comparator: 旧来型公共事業の場合の事業期間全体にかかる財政負担見込額）とLCC（Life Cycle Cost: PFI事業の場合の事業期間全体の財政負担見込額）については、建設コストと運営コストのトータルでどれくらい抑制できるかといった損益計算にとどまっているのが現状である。それにくわえて、リスク分担についても、企業セクターの事業機会と収益性を確保するために、行政セクターがリスクの保証をおこなうというのがこれまでの補完関係だったのである。

いうまでもないことだろうが、わが国のPFI事業の多くは、民間事業者の本来事業の経営方法、つまりは民間企業とおなじ経営の仕方ですべてをおこなっていく独立採算型（BOT: Build-Operate-Transfer）ではなく、建物や施設が完成すると、ただちに中央政府と地方政府が購入し、所有権を移転したうえで、施設をSPCなどの事業者リースするといったやり方をとる、サービス購入型（BTO: Build-Transfer-Operate）を採用している。こうしたやり方をとるによって、PFI事業の長期的な収益が保証されるシステムになっていることが、これまで課題として残されてきたわけである。しかし、これまでのようなPFIの事業形態のままでは、モデル事業を推進すれば補助金と同時に裏交付金が地方自治体に環流していくという旧来の中央-地方のハイアラーキーが保ちつづけてきた縦型構造と、実態としてはまったく変わらないことになってしまう。

2011年に改正されたPFI法では、事業対象の拡大、民間事業者による提案制度、資金調達や事業運営における自由度の向上などの項目が盛り込まれ、このような問題点に改善が施されることになった。わが国の中央政府も重い腰をあげて、PFIスキームにPPPスキームの

要素を導入していくことを決断したわけである。なかでも注目されるのは、「コンセッション」(concession)方式が採用されたことである。この方式が採用されたことによって、民間のPFI事業者の資金調達、これまでよりもかたちのうえでは容易になったといえる。この方式が採用されたことによって、空港、上下水道、鉄道、公的賃貸住宅(UR都市整備機構のような方式)など広い分野にわたって、PFI事業がおこなわれていく可能性が広がったといえる。

この方式は、イギリスだけでなく、各国において採用されている。わが国の場合には、行政としての中央政府や地方政府が公共施設の所有権を保持したまま、その「運営権」をもつことをPFI事業者に許可する(concede)ということになった(法第10条の3および4)。さらに、公共施設の管理運営をおこなっているPFI事業者であるSPCが、その公共施設の「運営権」を第三者であるべつの事業者に譲渡することも可能であるということになった。さらに、行政の財産である公共施設が建っている土地を第三者に貸しつけることも可能であるということになった(法第10条の13第2項および第4項)。もちろん、地方自治体の場合は、この「運営権」を譲渡するためには、議会の承認が必要となる。

こうして、PFI事業者であるSPCは、「運営権」を取得した公共施設にたいして抵当権を設定し、金融機関などから運営資金を調達することができるということになったわけである。このようなやり方をとるならば、民間のPFI事業者は、利用者の落ち込みなどによる需要変動リスクをある程度まで回避することができるようになるというわけである。しかし、この方式にも、問題がないわけではない。これまでは、サービス購入型(BTO)であれば、金融機関は、行政にたいする信用保証のリスクだけを負えばいいことになっていた。しかしながら、改正PFI法によって、PFI事業者であるSPCは、公共施設の利用料からえられる収益を原資にして、金融機関にたいする元本払いと利払いの両方とも負担しなければならなくなったのである。

つまり、PFI事業者は、これまで以上に、PFIプロジェクト全体のリスクを抱え込まざるをえないことになってしまったわけである。そして、金融機関もまた、貸しつけた資金に関して、行政による信用保証をあてにすることができなくなってしまったわけである。そうなれば、金融機関のほうでも、「運営権」に抵当権を設定することができるにしても、担保価値があるという査定をすることに躊躇せざるをえなくなるのはとうぜんである。そのため、PFI事業者にたいする金融機関の貸し渋りが、今回の制度改正によって広がってしまうのではないかという新たな懸念材料がでてきたわけである。

このことと関連して、PFI事業の失敗例としてよくあげられるのが、タラソ福岡という温泉施設である。このケースは、独立採算型のBOT方式でおこなわれていたものであり、事業主体のSPCの親会社が倒産し、そのあおりを受けて事業そのものも破綻してしまったというものである。問題なのは、(1)このPFI事業の契約締結の時点で、金融機関が、建設費の80%を基礎数字に、それから経過年度分を差し引いた分をあらかじめ査定額として計算し、これに担保を設定したこと、(2)福岡市が金融機関にたいして損失補填をおこなうとい

う契約を交わしていたにもかかわらず、SPCの親会社が倒産するまで、自治体からの損失補填がおこなわれなかったこと、この二点である。このケースでは、福岡市が、タラソ福岡の破綻分の赤字すべてを背負い、清算する結果になってしまった。

けれども、もしこのPFI事業がサービス購入型のBTO方式でおこなわれていたならば、この施設の所有権は福岡市に移っていたはずであり、第三セクターの場合とおなじように、タラソ福岡が破綻するまえに、なんらかの財政支援措置がとられていたのは確実だろう。このケースにみられるように、わが国の金融機関は、土地を中心にして担保価値がなければ事業にたいする融資を原則としておこなわない。したがって、タラソ福岡の場合も、金融機関が、土地ではなく、施設運営による収益見込みにどの程度の担保価値があるのかという判断に迷ったあげく、さきほどのような査定をおこなったわけである。

改正PFI法では、SPCが運営する施設の「運営権」に担保価値があるものとみなして、金融機関からの融資をうながしていくという考え方をとっている。だが、さきほどもふれておいたように、事業主体のSPCが、公共施設の利用料からえられる収益を原資にして、金融機関への元本払いと利払いをおこなわなければならないということになれば、金融機関による担保価値の査定は、これまで以上にきびしいものになり、その結果、貸し渋りにつながっていくことになるのは必至であるといわざるをえない。

結局のところ、「運営権」に抵当権の設定が認められたからといって、民間事業者であるSPCが、公共施設を建設し、所有権を行政に移転して、建設された公共施設を行政が割賦購入するといった、BTO方式が主流であるという現状が維持されていくことになってしまうわけである。また、プリンシパル＝行政、エージェント＝民間事業者（SPC）という関係性にも、なんらかの変化がみられるようになったわけではない。だが、2000年3月に、旧自治省通達によって国庫補助事業によるPF1事業が許可されるなど、補助金を媒介にした旧来の国と地方のハイアラーキーの関係が踏襲されていたこと、そして、2002年5月の経団連の第二次提言でも、従来の公共事業とおなじように、PFI事業にも補助金を交付するよう求める提案がおこなわれていたことを思い起こしてもらいたい。

PFI事業に国庫補助金を拠出するといったやり方は、PFI本来の手法とはかけ離れたものである。だが、そうしなければ、わが国におけるPFI事業そのものがなかなか進展しない状況を打破しようとする苦肉の策なのである。改正PFI法の場合も、おなじように、苦肉の策によるものである。けれども、デメリットだけをあげつらっても仕方がないわけであり、資金調達の方法に弾力性をもたせる「運営権」の容認というやり方に変更されたことで、民間事業者が、公共施設の建設に引きつづいて、施設の運営をおこない、利用収益から投入資金を回収する独立採算型（BOT）方式へと転換していくインセンティブがあたえられたということ、このことをメリットしなければならないだろう。もちろん、本格的な公民パートナーシップ（PPP）には、いまだほど遠いものであることになんら違いはない。

にもかかわらず、問題は、まだ残っている。たとえば、2001年に開始された「PFI事業調査費補助制度」（民間資金等活用事業調査費補助金）は、東京都特別区をふくむ市町村

を対象としたものだが、事業費の2分の1が補填されるというように、モデル事業を推進すれば補助金と同時に裏交付金が地方自治体に環流されていく旧来の制度のやり方とまったくおなじものである。内閣府が所掌してきたこの制度は、東日本大震災の被災地の復興のために新たに設けられた内閣府の外局である復興庁の「民間資金活用事業による復興促進経費」などとともに、現在でも継続されている。このような方法は、イギリスなどでおこなわれている本来のPFI事業とはまったく異なった手法にもとづいたものであり、「コンセッション」方式を採用するといった法制度の整備だけにとどまらず、担保設定といった商法や商習慣の転換というところまで踏み込んだ改革が求められるのである。

5 PPPスキームとコミュニティ・ガバナンス

5-1 PFI方式を内包するPPPスキーム

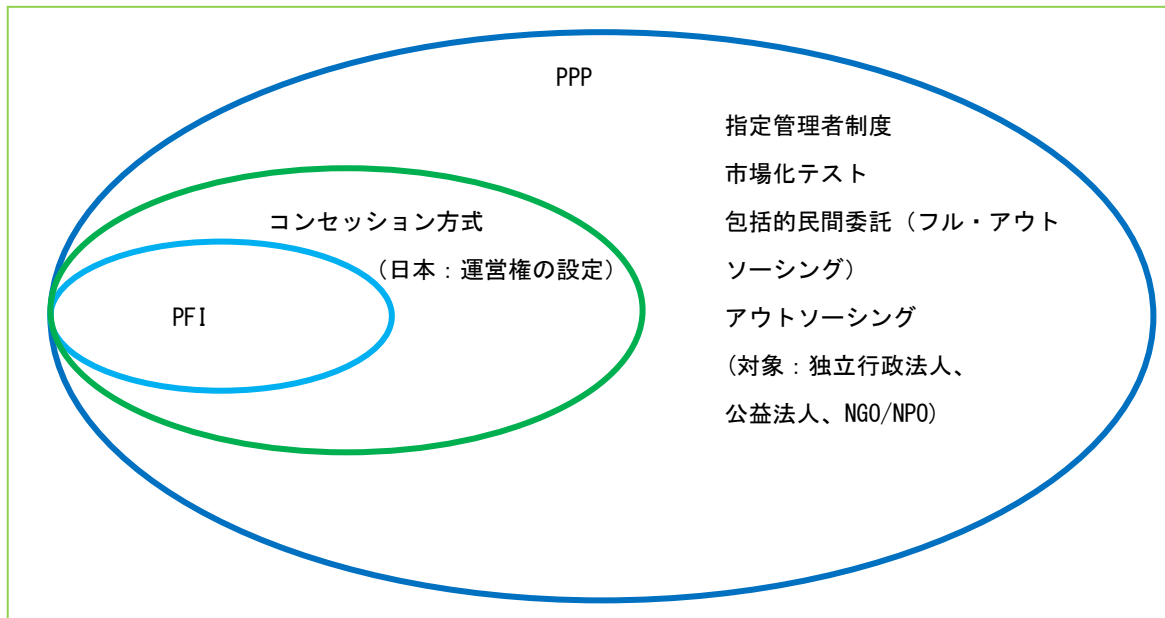
その一方で、PFI方式の延長線上で、NPMモデルからPPPモデルへの転換が強調されてきたことも事実である（杉田他編 2002; 宮脇 2003）。すでにふれておいたように、イギリスでは、ブレア政権になってから、地方自治体PFI事業の契約主体になることができるという仕組みへと変更されたように、PPPスキームにシフトすることで、分権化のファクターが付加されていった。だが、わが国の場合には、イギリスのPPPスキームで重要視されていたステイクホルダーとしての市民の関与というファクターについて配慮されている気配はまったくない。

わが国におけるPPP推進のフォアランナーの一人である宮脇淳は、PPPに求められるのは、(1) 行政の可能性にかぎりがあることがあきらかになるなかで、行政サービス領域を民間とともに担うことができる公共サービス領域に移行すること、(2) 国民・住民が公共サービスの顧客であると同時に、顧客を満足させる主体でもあること、(3) 民間も公共サービスを担う責任と評価が課されるパートナーシップであること、そして、(4) 協働活動であるかぎり対等の立場でなければパートナーシップとはいえない（お願いする立場、受ける立場は対等とはいえない）と強調している。そのうえで、宮脇は、単純な民営化論ではだめだが、公共サービスは行政に独占されるべきものではなく、民間企業や国民・住民も、公共サービスの提供主体として認識されるべきであり、国民・住民のニーズに根ざした公共サービスの質的改善にたいするモニタリング機能が行政の役割になっていくとしている（宮脇 2003: 62, 64-65）。

けれども、宮脇のいう「真の顧客主義」を公民パートナーシップ（PPP）として実現していくためには、行政セクターが住民ニーズのモニタリングをおこなう「ローカル・ガバナンス」のレベルにとどまるのではなく、市民が行政セクターをモニタリングするところまでボトムアップしていく「コミュニティ・ガバナンス」の枠組みが必要になってくる。ブレア政権が転換を図ったように、消費者から顧客へ、さらにステイクホルダー（利害関係当事者）へという位置づけをおこなうことによって、地域住民・市民を客体から主体へ、受益者という受け身の立場から能動的な関与者という責任分担を引き受けることがで

きる立場へシフトしていくことが求められるのである。

(図表 9) PPP の枠組み



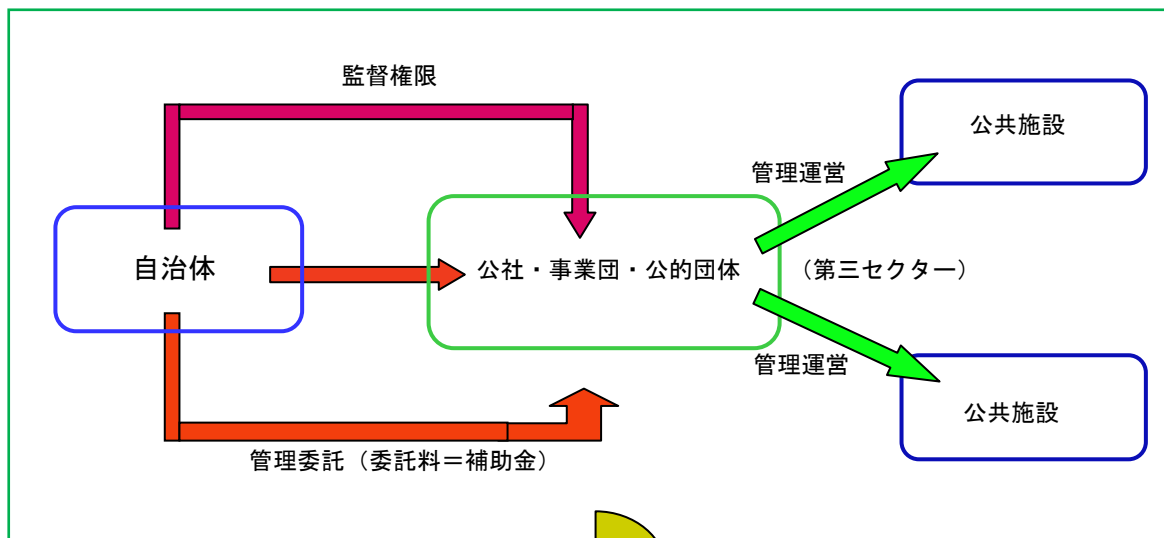
(出所：筆者作成)

図表9をみればわかるように、PFIスキームは、PPPスキームというセット（集合）の一部をなしている。つまり、二つのスキームは、基本的におなじ発想にもとづいているといえるのである。ただし、あえて区別して語るならば、PFIスキームにおいては、民間事業者がSPCというコンソーシアムを形成しておかないと対応できないほど、細部にわたって仕様と手続きの手順が決められている。それにたいして、PPPの場合には、たとえば既存の公共施設の管理・運営や既存の制度の運営といった、事業規模があまり大きくないものとか、既存のシステムを組み替えて再活性化を図るものが対象になる場合も多い。そのため、それぞれのやり方によって、仕様も、手続きの方式もかなり異なってくる。このPPPの枠組みについて、指定管理者制度と市場化テストを例にとって説明していくことにしたい。

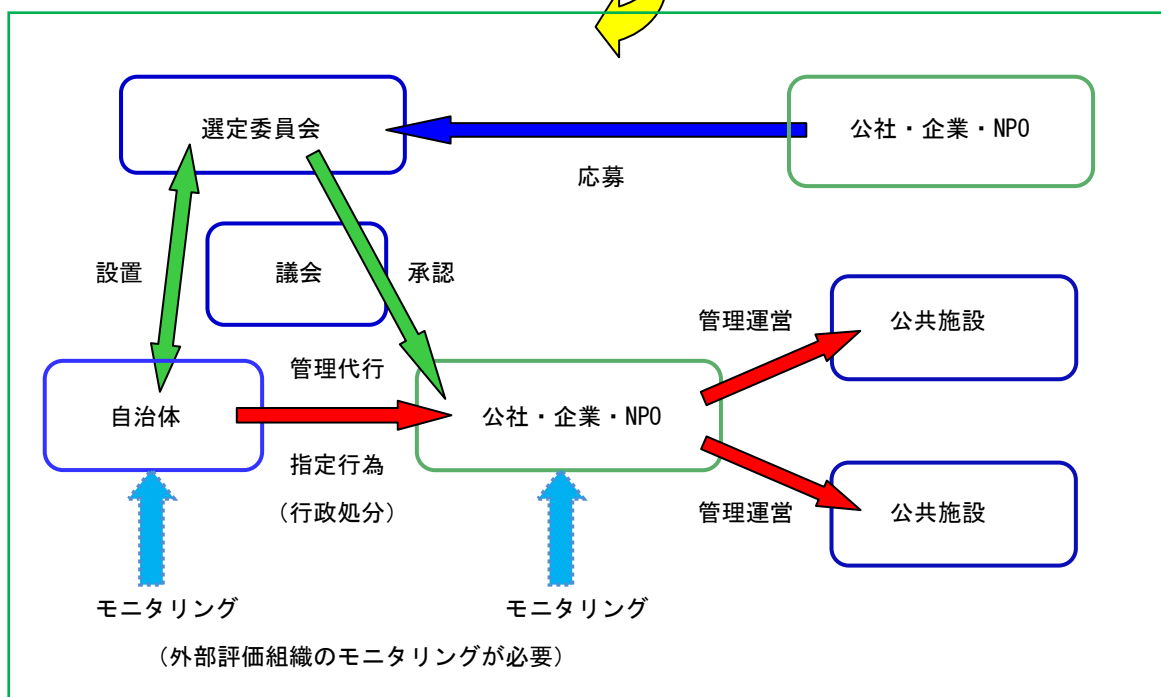
5-2 指定管理者制度と市場化テスト

図表10と図表11は、さまざまな考え方を参考にして、管理委託制度から指定管理者制度への転換を簡単に図式化したものである。周知のように、指定管理者制度は、2003年9月に地方自治法の一部を改正する手続きをとって施行されたものである（法第244条の2）。それまでの約10年間は、管理委託制度が、公共施設の管理・運営をアウトソーシングする方法としてつづけられてきた。この管理委託制度と比べると、指定者管理制度の場合は、事業者の範囲が大幅に拡大されたところに大きな特徴がある。PFIスキームにたいしてPPPスキームが優位性をもつとすれば、この点にあるといえるだろう。

(図表 10) 管理委託制度の枠組み



(図表11) 指定管理者制度の枠組み



管理委託制制度も、指定管理者制度も、既存の公共施設の管理・運営のアウトソーシングを事業主体が受託するというものである。管理委託制度の場合は、応募資格のある事業者の範囲が、公共的な団体、すなわち行政が第三セクターとして設立した公社、事業団、その他の公的な団体に限定されていた。それにたいして、指定管理者制度の場合は、事業者が、行政の外郭団体である公社などに限定されてしまうのではなく、営利、非営利の民間セクターである企業やNPOにも幅広く開放されたという点が、大きなメリットなのであ

る。

指定管理者制度の場合も、PFIスキームとおなじように、原則として公募プロポーザル方式で公共施設の管理者が選ばれる。けれども、行政が設立する「選定委員会」という固定化された制度が存在しているところが、PFIスキームとは異なる。事業主体は、選定委員会にたいして応募し、議会の承認をえて、公共施設を管理・運営する指定管理者になることができる。そして、指定管理事業者は、公共施設の使用許可をあたえる権限をもつほか、行政の承認をえたうえで使用料を決定し、使用料を代価として受け取ることができる。ただし、この制度による公共施設の管理・運営は、指定行為という行政処分という手続きによっておこなわれるものであり、行政の進行管理のもとで管理運営を代行するというかたちをとることになる。したがって、使用料を強制徴収したり、不服申し立てがあった場合に独自の判断で決定をおこなったり、行政の財産である公共施設を目的外に使用することはできない。

たしかに、管理委託制度の場合のように、委託料という名目の補助金を受けとり、行政が作成した管理規則などにしたがって管理・運営をおこなっていくかたちになったことは、指定管理者制度のメリットといえる。けれども、事業主体が公社、企業、NPOのうちのいずれだろうと、行政の指定行為、すなわち行政処分によって公共施設の管理・運営を代行する管理・運営権をあたえられるという制約があることが、自由裁量の範囲が狭すぎるといってデメリットなのである。

(図表 12) 2009-2011 年度の指定管理者制度の実施状況

	全体	工業用 水道	下 水 道	水道	簡易 水道	交通	病 院	港湾整 備	市場	と畜場	宅地造 成	駐車場	観光等	介護
2009	604	1	31	3	7	1	56	27	18	21	7	134	131	167
2010	618	1	28	3	7	2	60	26	20	21	7	131	132	180
2011	659	1	30	3	7	2	63	27	24	21	7	142	142	190

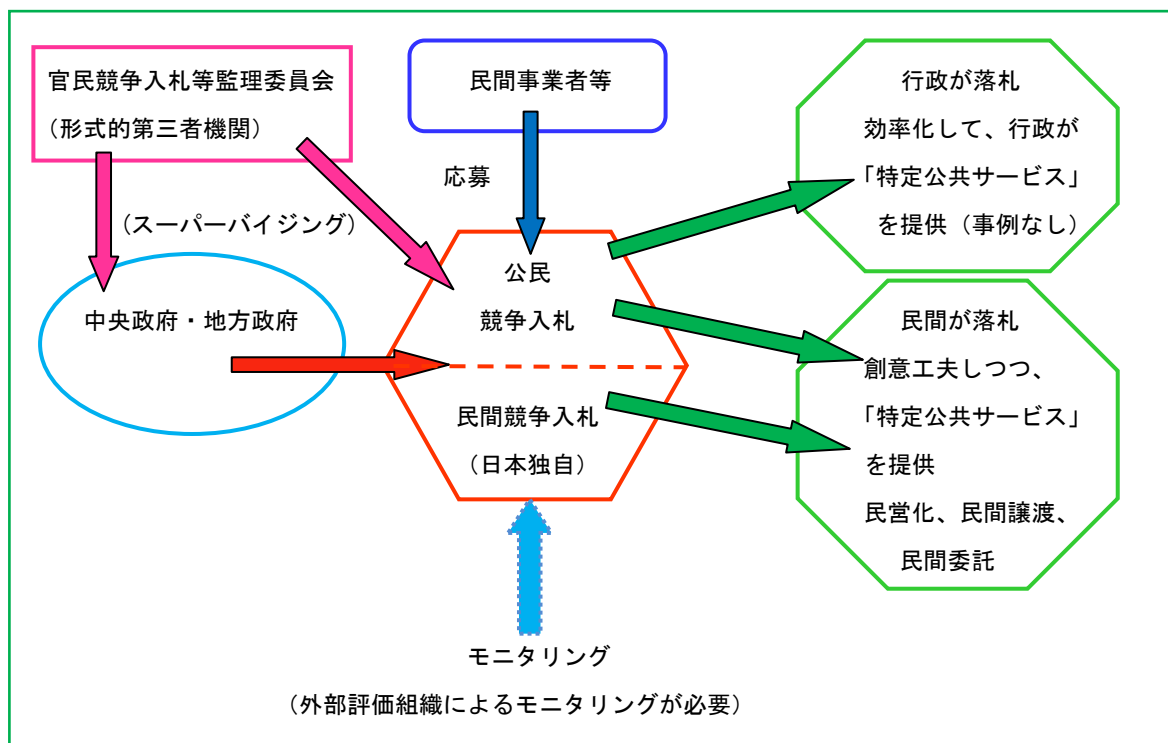
(出所：総務省「地方公営企業の抜本的改革等の取組状況」にもとづいて作成

http://soumu.go.jp/main_content/000151076.pdf#sear/ accessed on Sept.3, 2012)

図表12は、指定管理者制度の実施状況をまとめたものである。3年間の実施状況をみても、確実に広がりを見せていることがわかる。行政処分によって公共施設の管理・運営権を付与されるという制約はあるものの、指定管理者制度というPPPスキームの一つが導入されたことによって、NPOやコミュニティ組織（CBO）にとっては、これまでよりも活動の範囲も、収益源も広がったといえることができる。たが、実際には、これまで行政が第三セクターとして設立し、出資してきた外郭団体である公共的団体が落札し、管理・運営の仕方もこれまでどおりという公共施設がきわめて多い。にもかかわらず、スポーツ関連の企業が、これまで遊休の状態がつづいてきた体育館などの管理運営を落札し、可動させ

ている例がかなりみられるのは、この制度がもたらした成果であるといえるだろう。

(図表13) 日本における市場化テストの枠組み



(出所：内閣府公共サービス改革推進室「市場化テストの手引き」などを参考に作成

<http://www5.cao.go.jp/koukyo/chihou/pdf/tebiki2012112.pdf> accessed on Sept.3, 2012)

一方、図表13は、わが国の市場化テストの枠組みを図式化したものである。2006年5月に成立した公共サービス改革法（「競争の導入による公共サービスの改革に関する法律」）にもとづくこの制度は、原則として公共セクター（行政）と民間セクター（企業、NPO）が対等の競争相手となって競争入札に参加するというものである。入札方式も、応募型プロポーザル方式、価格競争入札、総合評価型入札の三つがあり、発注方式とおなじく多様である。

もともと、この制度は、2001年にアメリカのブッシュ政権の行政改革アジェンダの一環として、1998年の連邦調達棚卸改革法を改正し、民間の事業者によってサービスの提供が可能な業務を見直し、公共セクター、民間セクターを問わずに競争入札の対象とするという措置によって、連邦政府から地方政府へと展開していった先行事例になったものである。もう一つの先行事例となったのが、イギリスのメージャー政権が導入した強制競争入札（CCT）制度である。この制度は、地方自治体が公共サービスをおこなうにあたって、競争入札によって民間事業者との競争に勝たなければ、公共サービスの事業主体になることができないというものだった。だが、すでにふれておいたように、CCTについては、き

びしすぎるとして、ブレア政権の「ベスト・バリュー」政策では、VFM（費用便益）を満たさざるならば、入札を必須の条件とはしなくともいいというように大幅に規制緩和がおこなわれ、公共施設、道路、廃棄物処理、車両管理、行政事務処理、行刑施設の維持管理など、コスト・パフォーマンスだけでなく、サービスの質を重視するものへとかたちを変えた。

わが国の場合には、主として、このイギリスのブレア政権において規制緩和された競争入札のやり方にならって、市場化テストのシステムを導入したのである。図表13からもうかがえるように、公共セクターと民間セクターとの競争入札という本来の原則である枠組みにくわえ、それと平行に、わが国独自のやり方として、民間セクターだけを対象とする競争入札を主要な枠組みとして導入している。また、内閣府に「官民競争入札等監視委員会」が設置され、市場化テスト全体をスーパーバイズする第三者機関ということになっている。しかしながら、実態は、内閣府の長である総理大臣にたいして意見具申をおこなう諮問機関にすぎず、市場化テストのプロセスを細部にわたって外部からモニタリングする機能と権限はまったく保持していない。

制度の発足当初に、市場化テストの対象としてあげられていたのは、① 給付・徴税業務（国税・地方税の徴収など）、② 公的施設の整備と管理・運営（宿泊施設、庁舎・宿舍、情報通信システム、行刑施設など）、③ 登録業務（車庫証明、登録・登記、公証など）、④ 統計調査・製造等（各種統計など）、⑤ 検査・鑑定業務等（宅建免許審査など）、⑥ その他の事務・事業（物損事故処理、競売手続き、職職業紹介、航空管制など）などだった。これまでおこなわれた事例としては、① ハローワーク（アビリティガーデンの職業訓練、キャリア交流プラザ、求人開拓）、② 旧社会保険庁（国民年金保険料収納、債権管理回収、年金電話相談、厚生年金保険・政府管掌健康保険適用事業所の適用促進）、③ 法務省（刑務所行刑事業）、④ 警察庁（駐車違反取締）などがある。

また、2012年現在で実施されているのは、国民年金保険料の収納、登記事項証明書の交付、行刑施設の運営、統計調査、中央省庁一般庁舎の施設管理、研修所の施設管理などである。さらに、2013年度から、順次、国と独立行政法人の行政情報ネットワーク・システムの運用管理、同施設管理、国の統計調査業務などがくわえられることになっている。地方自治体でいえば、「特定公共サービス」とされているのは、戸籍謄本、納税証明書、外国人登録原票、住民票、戸籍の附票、印鑑登録証明書の交付業務である。それ以外に、窓口業務、職業訓練、職員研修、庁舎管理などに関して、全国13か所で市場化テストが実施されている。パスポートの交付業務については、別枠の民間提案型市場化テストとして、北海道と愛知県（一部）で実施されている。さらに、群馬県太田市の図書館運営業務、福岡市のリサクルプラザ運営業務、北九州市の動物園運営業務など、地方政府からNPOに委託された事例もある。

わが国における市場化テストは、さまざまな分野において採用されているものの、PFI事業の場合とおなじように、サービスの質の向上というよりも、とかくコスト・パフォー

マンスに目がいきがちになってしまっている。だが、行政みずからも事業者として競争入札に参加していくという制度的な枠組みを設定したことによって、これまでのお役所仕事の意識改革をおこなっていくというねらいもある。この制度がさらに本格的に導入されていくなれば、わが国の行政制度のあり方を大きく変化させていくきっかけになっていく可能性もあるといってもいいだろう。

このように、指定管理者制度や市場化テストは、わが国におけるPPPスキームの枠組みを大幅に拡大しつつある。そして、市場化テストとして民間開放が求められている業務については、一種のパスファインダー（先導者）の役割を果たしており、まず民間営利セクター（企業）において広がりを見せ、つぎに民間非営利セクターのあいだでも参入する事業者が増大してくことが望まれる。太田市、福岡市、北九州市の市場化テストの業務にたずさわってきたNPOは、まさにパスファインダーとしての先駆的な役割を果たしているといえるのである。社会サービスの供給主体としてのNPOには、このシステム転換のパスファインダー（先導役）となり、指定管理者制度や市場化テストをふくめた公民パートナーシップ（PPP）の一翼を担う役割が期待されるのである。

市場化テストにみられるような規制緩和による民間開放には、公益事業を監視するカリフォルニア州公益事業委員会（CPUC）のように、モラル・ハザードの防止をふくめて、第三者機関によるモニタリング（評価、監視）を中心にした再規制をとまなうものでなければならない。しかし、さきほど述べておいたように、わが国の市場化テストの場合には、内閣府に「官民競争入札等監理委員会」という形式的な第三者機関がおかれているだけで、行政セクターのハイアラキーの外部から、市場化テストのプロセス、とくに競争入札のプロセスを細部にわたってモニタリングしていく組織も、枠組みも存在していない。この点が、わが国のPPPスキームの大きな欠陥なのである。

5-3 PPPの推進力としてのパスファインダー・スキーム

ところで、「パスファインダー・スキーム」(Pathfinder Scheme) というのは、イギリスのPFIスキームとして導入された先駆的プロジェクト推進の枠組みのことである。たとえば、イングランド高等教育財政委員会(HEFCE: Higher Education Funding Council for England)は、「パスファインダー・スキーム」を、PFIスキームのなかでVFMを実現していくための枠組みと位置づけ、サービス提供主体を適正に配置し、さまざまなステイクホルダーの利益を調整するマネジメントの枠組みをつくりあげるために、専門家を活用するコストの50%を援助するなどの支援活動をおこなってきた。この政府委員会もまた、ジョイント・ベンチャー(共同事業体)やアウトソーシングによるサービス、プライベート・ファイナンスへの投資、市場へのサービスの販売などをふくむ調達方法全体をカバーする事業にたずさわっている。そして、これらの事業が、PPPスキームに属するとしている(HEFCE 1998;HEFCE 2003)。このことから、彼らもまた、PPPスキームというセット(集合)にPFIスキームが内包されると考えていることがわかる。

さらに、この「パスファインダー・スキーム」は、たとえば、イギリスの地方政府協会（LGA）の下部組織である「改善・開発エージェンシー」（IDeA: Improvement and Development Agency）の「文化パスファインダー」プロジェクトとして活用されてきた。この組織は、公・民・共の三つのセクターの連携・協働による「地域戦略パートナーシップ」を推進していく役割を果たす「地域開発エージェンシー」であり、イングランドとウェールズをカバーして、地方政府のプロジェクト支援、政治的リーダーの養成と支援、行政職員のエンパワーメント（力量の増大）、地域の住環境の改善、地域住民およびコミュニティの支援をおこなってきた。「文化パスファインダー」は、IDeAの主要な活動の一つであり、それぞれの地方政府と協力して、文化パスファインダーのための資金集め、社会的起業のためのアドバイスや資金援助、コミュニティの生活改善、子どもや若者の社会参加のバリア除去、文化とアートを媒介にした若者の創造力の喚起といった活動をおこなってきたのである（IDeA 2007）。

このように、「パスファインダー・スキーム」は、PFIスキームの事業主体の事業者の適正な配置やステイクホルダー間の利害調整に関わるだけでなく、地方政府（行政）、民間事業者（企業）、コミュニティ（NPO）の三者を結びつけ、連携・協働をうながしていくPPPスキーム、すなわち公民パートナーシップの大きな推進力になっている。その点では、このあとで検討するアメリカの「コミュニティ開発法人」（CDC: Community Development Corporation）や「コミュニティ経済開発」（CED: Community Economic Development）法人がおこなっている、コミュニティの持続的な維持や再生の活動ときわめてよく似た内容の活動であるといえる。

わが国においては、このような「パスファインダー・スキーム」について、どのように考えられてきたのだろうか。話は少しさかのぼるが、1997年2月の地方分権推進委員会の中間報告では、「住民主導の個性的で総合的な行政システム」を実現するために「行政の総合化と公私協働を促進すべき」であり、地方自治体による行政サービスの提供だけではなく、公益法人、NPO、ボランティアなどの協力、民間企業の参入による「公私協働のサービス・ネットワーク」を形成する必要があるという目標設定がなされていた。

ところが、2001年3月の最終報告『分権型社会の創造：その道筋』では、地域住民にたいして、(1) 地方自治体の政策決定過程への積極的な参画と自分たちの意向を反映させる主体的な姿勢、(2) 行政サービスを受益と負担の均衡という観点から評価して取捨選択する姿勢、(3) 自己決定・自己責任にもとづく分権社会を創造するための公共心の覚醒、(4) 公共サービスをもっぱら地方自治体の行政サービスに依存する姿勢からの脱却、(5) コミュニティで担えるものはコミュニティが、NPOで担えるものはNPOが担っていく意欲、これらを示すことによって、(6) 「地方公共団体の関係者と住民が協働して本来の『公共社会』を創造してほしい」といった努力目標に、いつのかにかすり替えられてしまったのである（地方分権推進委員会 2001）。

二つの報告書の行間からみとることができる温度差には、行政セクター主導のパターナ

リズム（父権主義）の発想がいかにも根強いものかが吐露されているとあっていいだろう。しかし、公私協働としてのPPPと宮脇のいう「真の顧客主義」を実現しようとするならば、市民・住民自身がベンチマーキングとモニタリングをおこなう「コミュニティ・ガバナンス」が、システムとしてビルトインされなければならないのである。

行政セクターにおいては、市民・住民にもっとも近く、彼らの要望や要求を反映できる業務が基幹業務プロセスなのであり、顧客満足度によって業務遂行プロセスが測定・評価され、その評価内容に応じてプロセス・ベンチマーキングがおこなわれていく必要がある。それと同時に、顧客に価値の高い行政サービスを提供し（顧客バリューの提供）、顧客満足度を向上させるためには、市民・住民との接点である行政ハイアラーキーの下位に位置する作業部門における迅速な意思決定が必要になる。さらに、市民の手でモニタリングをおこない、その結果にもとづいて改善点を提案していくアドボカシー活動をおこなうステイクホルダーに成長しなければならない。

しかし、1969年10月に松戸市が導入した「すぐやる課」のように、行政セクターが市民・住民にたいするご用聞き機能を売りものにするのでは、けっして顧客バリューが高い行政サービスとはいえない。こうしたパターナリズム（温情主義）にもとづいた行政サービスでは、市民・住民の行政セクターへの依存心をかえって助長し、地方分権推進委員会がいう「自己決定・自己責任もとづく分権社会を創造するための公共心の覚醒」をもたらすことにはならないからである。さらに、2003年6月に東京都世田谷区が導入した「すぐやる課」は、「安全安心まちづくり条例」にもとづいて区民、事業者、学生ボランティアなどを募って「24時間安全パトロール」を実施するというものであり、一応はPPPへの志向性を示していた。だが、むしろ市民・住民がボランティア（自発的）に「安全・安心のまちづくりNPO」を組織し、その活動にたいして行政セクターがアウトソーシングをおこなっていくといった市民・住民主体のシステムをかたちづくらないかぎり、真の意味でのPPPにはほど遠いものになってしまうのである。

顧客志向とは、サプライサイド（供給側）からデマンドサイド（需要側）へと発想を転換することである。サプライサイドである行政セクターが、デマンドサイドの顧客である市民・住民におもねることを意味するものではまったくない。PPPは、行政、民間・企業、非営利・市民の各セクターが緊密な協働によって信頼しあえる協力関係をかたちづくり、互いに政策遂行機能を果たすことによってなりたつ。したがって、パウリン・ローズノーがいうように、PPPにおいては、市民・住民にたいして影響をあたえる政策について責任を共有する必要があるが、民間と非営利の二つの私的セクターが競争力と効率性を発揮するには、行政セクターがレスポンシビリティ（責任）を保持しつつ、アカウントビリティ（説明責任・答責性）を発揮するという相互関係がなければならないのである（Rosenau 2000: 219）。この点については、フリードリッヒの論理を引きあいにして、すでに述べておいた。

つまり、行政セクターは、みずからも公共サービスとしての行政サービスを提供しなが

ら、その一方で、企業セクターと非営利セクターによる公共サービスの提供に関してマネジメントと調整をおこなうスーパーバイザーの役割を果たすだけでいいのである。NPMモデルは、コアからトップダウンされていくハイアラーキー型の業務遂行プロセスに、企業セクターとおなじマネジメントの要素を組み込んでいくというものだった。したがって、NPMモデルからPPPモデルへの転換が意味しているのは、行政セクター、企業セクター、非営利セクターによる公共サービスの多元的な遂行プロセスにおいて、調整役を行政セクターが担うだけでいいのであり、これまでのように、あらゆることを決定し、細部にわたって指揮命令をおこなうことではないということなのである。

6 ローカル・ガバナンスとコミュニティ・ガバナンス

6-1 CDCとCED

そこで、市民・住民が公共サービスの提供に関与していく枠組みとして、公民パートナーシップ（PPP）をどのように活用していくことができるのかという点について考えていきたい。その際に参考になるのが、アメリカのCDCやCEDといった非営利セクターの活動である。

二つのうち、CDCというのは、もともとは、1960年代後半にアメリカの都市貧困層や低所得層のコミュニティにおける住宅修理などの支援活動として、シカゴではじめられたものだった。こうした活動がニューヨークやロサンゼルスなどの大都市のあいだで広がっていき、1970年代には、衰退し、荒廃したコミュニティの再生をめざして、低所得者向け住宅（affordable housing）の供給と運営、住民の雇用創出と職業訓練、住民起業家への小口融資、高齢者・障害者・母子（父子）家庭の子どもやホームレスへの支援サービス、コミュニティ・ビジネス、ショッピング・センター、ビジネス・インキュベーションなど、コミュニティにおいて多角的で多様な開発事業をおこなうまでに活動領域を拡大していった。さらに、1980年代になると、コミュニティの再開発をおこなう事業体にまで成長していった。1990年代にかけては、こうした事業体のなかから、ゾーニングによる都市再開発をおこなっていく事業体さえでてくるようになった。もちろん、CDCは、れっきとしたNPOである。

アメリカでは、70年代から大規模な郊外型の宅地開発がはじまり、乱開発ともいえる状況に直面したために、きびしいゾーニングにもとづいた「成長管理」(Growth Management)がおこなわれてきた。しかし、80年代以降は、都市の中心部と郊外の両方における再開発が大きな問題になり、郊外への過度なスプロールの防止、インナー・シティの再開発、それともなう低所得者向け住宅の供給が求められるようになった。こうした外部環境が大きく変化していくにつれて、CDCは、コミュニティにおける低所得者対象の住宅を提供するNPOであるだけにとどまらず、都市マスタープランにもとづく新しい成長管理政策の一翼を担うパートナーに成長していったのである。

それにたいして、CEDというのは、CDC以外にも、「コミュニティ・ビジネス法人」(CBC:

Community Business Corporation) や「コミュニティ開発計画」(CDP: Community Development Project) などをふくめて、コミュニティを基盤としてコミュニティや都市の再開発計画に関わる「ボランティア・ビジネス・セクター」の総称である。もともとは、地方ではじめられた地域再生活動だったが、1970年代から1980年代にかけて、コミュニティの持続的な社会的・経済活動として全国的に普及していったNPO、あるいはコミュニティ組織(CBO)である。この場合、「ボランティア」とは、自発的と同時に、非営利という意味をふくんでおり、収益をあげたとしても、「貨幣的残余の分配禁止」(not profit distributing)の原則にもとづいてメンバーのあいだで分配しないということである。その点で、CEDは、あくまでもNPOの範疇に分類される。また、CEDは、「社会的な企業家精神」もとづいた「内発的発展アプローチ」を原則としており、その発展は、市民・地域住民のよる直接的なステイクホルダーの活動に関わっているといえる(Simon 2001: 2; Diochon 2003: 10, 48)。

もちろん、CDCも、CEDも、行政からの財政的な援助や法制度の整備などの便宜を受けている。1997年には、カーター政権によって住宅・コミュニティ開発法、コミュニティ再投資法(CRA: Community Reinvestment Act)、都市開発活動補助金(UDAG)が整備され、金融機関にコミュニティ開発への融資が義務づけられた。なかでも注目されるのは、コミュニティ再投資法である。これは、小口取引をおこなうリテール・バンクが地域社会にたいする融資や投資を監視するための連邦法であり、銀行にたいして定期的な報告を義務づけ、連邦政府機関が審査し、公表するという制度化がおこなわれた。これに応じて、銀行は格付され、格付が低ければ、当該の地域における新たな支店の設立申請などに不利に働く。したがって、地域におけるスムーズな業務の遂行のためには、金融機関はNPOにたいして積極的に融資しなければならないシステムになっているのである。

ところが、1980年代に入って、レーガン政権が規制緩和によって民間営利セクターの参入をうながしていく政策に転換すると、都市再開発やコミュニティ開発の状況は一変し、連邦政府の住宅補助、都市開発活動補助金、CDCへの近隣自助プログラム、低所得者用賃貸住宅の建設の税制優遇も削減されるか、あるいは廃止されることになってしまった。こうして、1980年代半ばのわが国における中曽根民活とおなじ考え方にもとづいておこなわれたレーガン政権の市場原理優先政策のおかげで、ぎゃくに、CDCが低所得者用住宅の主要な供給主体になっていくという皮肉な結果がもたらされたのである。

そして、1990年代になると、その流れにそくして、ブッシュ政権が連邦アフォーダブル住宅法を成立させ、州政府や地方政府に投入された包括補助金の15%以上を、低所得者用住宅を供給するCDCへの支援に充てるよう義務づけをおこなった。おなじように、1993年の連邦コミュニティ開発プログラムでは、民間営利セクターと非営利セクターとのパートナーシップが強調され、大都市の再開発促進地区(EZ: empowerment zone)や小都市の企業誘致対象コミュニティ(EC: enterprise community)における開発プロジェクトは、コミュニティに根ざしたものであり、市民の参画によって運営されていくべきことが義務づけ

られた。こうして、コミュニティ開発の初期段階からNPOが参画し、民間デベロッパー、地方自治体と協議をおこなう枠組みが作りあげられていったのである（山本 2002; 白石 2003: 103-106; Simon 2001: 19-40）。

もちろん、それぞれの州や郡によって温度差はあるけれども、基本的にはコミュニティの成員が参加し、近隣監視（neighborhood watch）と相互扶助（out-reach）の活動などを継続しておこなうことによって、コミュニティの問題解決を図っていくことが目的とされている。しかし、最近では、イギリスの「地域開発エージェンシー」ではないが、州政府が後押しをしてCED支援法人（CED Assistance Corporation）をつくることも多くみられるようになっている。いわば、CEDのCDC化といってもいい状況が生じてきているのである。

したがって、CDCとCEDを区別して語るのはむずかしいのであり、ほとんどおなじものであると考えたほうがいだろう。CDCも、CEDも、低所得者向け住宅、借地借家人のケア、ドラッグなど子ども・若者のケア、教育など近隣社会の問題解決を図るだけでなく、NPOにたいする相談や支援など中間支援団体の役割、就労対策、NPOによるコミュニティ開発ビジネスの支援やファイナンス、経済・社会・文化・エコロジーといった、あらゆる側面からコミュニティ全体の発展を促進していく組織へと成長しているのである。そして、CDCやCEDの横のつながりも拡大しており、全国的なネットワークも形成されているのである。

さらに、「ビジネス改善地区」（**BID: Business Improvement Districts**）の活動にも注目する必要がある。これは、もともとはカナダのトロントではじまり、アメリカでも浸透した、「清潔で安全」（**clean and safe**）というスローガンを掲げるまちづくり活動であり、公民パートナーシップ（PPP）によっておこなわれている。当該の地区の改善を図るための財源を、負担金の名目で、不動産を所有する地権者たちから強制的に徴収するやり方をとっている。この財源の徴収は、自治体が、税金のかたちで徴収し、地区改善の資金にまわされる。地権者から税金を徴収するわけだから、法制度上の位置づけは準自治体ということになるが、事業の運営は、非営利組織としておこなわれている。事業の運営は、地区の外部から招かれた有給雇用の「ディストリクト・マネジャー」によっておこなわれる場合が多い。BIDは、地権者、地域住民、事業者、行政によって構成される地域管理組合によって運用されているのである。たとえば、ニューヨーク州の場合は、46のBIDが存在しており、地区内の清掃、治安の維持、さまざまなイベントの企画・実施、コミュニティ・バスの運行、地区内の土地利用のデザインと調整、テナントや企業の誘致のマーケティングなど、多岐にわたる活動をおこなっている。

イギリスのブレア政権は、このBIDのやり方を政策移転し、2002年から2005年にかけてパイロット事業をおこない、その間の2003年の地方自治法の改正と2004年9月のBID規制の施行によって、本格的に導入された。アメリカの場合と大きく異なるのは、財源の強制徴収の対象が地権者ではなく、地区内の事業者であるという点である。そして、地区内の事

業者の過半数の賛成投票があった場合にのみ、このイギリス版BIDが実施される。徴税は、通常の事業税 (business rate) に上乗せされた追加課税としておこなわれる。たとえば、ロンドンBIDの運営は、2012年3月に廃止された「地域開発公社」(RDA)の一つであるロンドン開発公社(LDA)に代わって、「地域戦略パートナーシップ」の一種である「課題解決パートナーシップ」(Partnership Solutions)というインターメディアリィ(中間支援団体)の支援によっておこなわれている。

そして、すでに述べておいたように、キャメロン政権の「大きな社会」政策が掲げる、問題解決の決定権限をできるだけ住民に近いコミュニティ・レベルに移譲するという「地域主義」(Localism)にもとづいて、このBIDをベースにした「コミュニティ改善地区」(CIDs: Community Improvement Districts)の設置が実行されつつある。ニック・ギャレントとスティーブ・ロビンソンは、キャメロン政権のこの政策が、ブレア政権のような国家による福祉にたいして私的・非政府的な代案として提示されたものである点で、かつて「社会など存在しない」と言い放ったサッチャー主義と通底しているとして、警戒心を隠さない(Gallent and Robinson 2012: 30-31)。彼らは、BIDのようなコミュニティ・プランの実行も、準政府組織であるクァンゴによってリードされるのではなく、政府の機能が能動的な市民にたいして開かれ、より透明度の高い、アカウンタブル(説明責任がまっとうできる)「オープンソース・デモクラシー」として実現されていくべきだという理想論を述べているのである。だが、そうした理想主義だけでは、PPPは実現されない。

それはともあれ、CDC、CED、BIDなどの組織は、コミュニティおよびその住民にたいして開放されており、参加も、退会も自由な自発的・自主的な集団であること、幅広い人びとによって構成され、民主的な方法で役員が選出され、もっぱら公共的な活動をおこなう集団であること、そして、なによりも重要なのは、行政による進行管理にもたれかかる多くのNPOにありがちなパターンに陥ることなく、自主管理をおこなっていることである。さらに、八王子にあるNPO「フュージョン長池」のように、「地域デザイン」をみずからの手でおこない、コミュニティの開発を手がけていることである。

「フュージョン長池」の場合にも、まだアメリカ、イギリス、カナダなどのコミュニティ経済開発(CED)のレベルに達しているとはいえないが、土地を共同購入してコーポラティブ方式で住宅建設をおこない、ニュータウンづくりをデザインするところまできている。学校や病院を運営し、地域経済をもデザインしていくCEDのレベルまで、あと一步のところまで迫ってきているといっている。

ぎゃくの言い方をすれば、NPOや市民は、公益をもたらす公共サービスを提供する活動をおこなう一方で、公共政策の形成に参画していくことが求められるわけだが、さらに公民パートナーシップ(PPP)を推進していく参加型パートナーシップの一環として、CEDのような事業体へと成長していくことが問われているのである。コミュニティ・ビジネスなどのいわゆる「ボランティア・エコノミー」を芽吹かせていくのはもちろんのこと、ローカル・ガバナンスの一環として地域経済と地域デザインに参画するコーポレート・ガ

バランスと肩を並べるところまでエンパワーメントを図ることが求められているのである。

コミュニティにおける活動にとっては、インターメディアリイ（中間支援団体）の存在が不可欠である。CDCを支援する連邦規模のインターメディアリイの代表的なものとしては、LISC（Local Initiatives Support Corporation: 1979年にフォード財団などが設立）、エンタープライズ財団（1982年にラウス社が設立）、NRC（Neighborhood Reinvestment Corporation: 1978年に設立）がある。DTI（Development Training Institute）など、多くのローカル・レベルのインターメディアリイが存在しており、大きなCDCやCEDは、みずからが中間支援団体として支援をおこなっている。

中間支援団体は、住宅供給に活用できる資金や資源を調達し、税制上のメリット、タックス・クレジット（投資額の一定割合の所得税が還付される税額控除制度）の利用手続き、投資先の選定、リスクの回避などを考慮し、資金をそれぞれのCDCに仲介していく役割を担っている。それぞれのCDCは、こうした資金をパッケージで活用し、金融機関から資金を引きだし、タックス・クレジットを活用して投資資金をプールする仕組みをつくり、子会社として株式会社を設立する資本金に活用するなど、多様な資金調達をしているのである。

こうしたCDCによるコミュニティづくり、すなわち地域デザインの流れをフォローしてみると、CEDが台頭してきた理由が浮かびあがってくる。そのあたりの状況について、マックラウドは、つぎのように述べている。すなわち1900年代に、従業員のレイオフをおこなうことで利益を拡大していく伝統的な企業ビジネスのあり方にたいして不満が高まり、経済的な代替案がこれまで以上に求められるようになった。そして、単に利益をあげればよいという経営ではなく、レイオフされた人びとをふくめて人びとが集住するコミュニティにたいしてどのようなサービスが提供できるのかという視点からビジネスをとらえていく代替型の社会経済としてオルタナティブ・ビジネスをおこなっていく「ボランタリー・ビジネス・セクター」が広がっていった。政府でもない、私企業でもないという形態の社会企業、「ソーシャル・コーポレーション」が登場し、CDC、ディケア・センターなど、これまで眠りこんでいた資源が掘り起こされていったのである（McLeod 1997: 139, 142）。

こうしたCDCに代表されるCEDの現状にたいして、白石は、コミュニティ開発におけるパートナーシップが、住民参加型のコミュニティ開発の資金・資源の拡大を意味するものの、CDCなどのNPOが開発プロジェクトに重心を移すことで、コミュニティの組織化や住民参加の拡大から離れていく危険性の拡大をも意味していると警告している（白石 2003: 106）。たしかに、1990年代半ばになると、CDCの活動の比重がコミュニティの市民・地域住民の組織化や参加の拡大ではなく、コミュニティ開発の事業にシフトしてしまったという批判がなされるようになったのも事実である。

だが、ひるがえって、わが国のNPOのこの25年にわたる活動をふりかえてみると、「NPOの準企業セクター化」や「住民参加なきパートナーシップ」どころか、「NPOバブル」とさえいわれるような過剰な期待が先行し、その実態はといえば、本来ならば対等な

パートナーであるべきはずの行政＝自治体へのNPOのもたれかかりとぶら下がりの構造だけが目につくものだった。人材育成、マネジメント支援、資金支援などのサポート・システムづくりにとってインターメディアリィが果たす役割が重要であることがはっきりしているにもかかわらず、インターメディアリィの役割を担うべきNPOは、いまだに圧倒的に少ない。それに輪をかけるように、NPOをとりまく法制化という制度的保障システムは、あいかわらず不十分なままである。

民間営利セクターが担う、いわゆる本流の市場経済にたいして、それとコミュニティをリンクさせていく志向性をもったCEDを批判することは簡単だが、グラハム・ホートンがいうような「安定した状態の経済」、すなわちコミュニティ・ベースのスマール・ビジネスを志向するだけで、はたして「地域デザイン」をおこなっていく力量やコミュニティにおけるガバナビリティ（統治能力）が培われていくとはいえないだろう（Haughton 1999: 20）。

たとえば、イギリスのディベロプメント・トラストのように、国の失業者を対象とした雇用トレーニングと連携して、コミュニティの自然回復や環境修復の技術研修プログラムなどを実行し、LCA（Life Cycle Assessment: 製品のライフサイクルが環境や生態系におよぼす影響の評価）にもとづく循環型社会をめざすエコ・タウンづくりをおこなっていくことを志向したと仮定した場合、いまのわが国のシステムのなかで、どのような成果が期待できるのであろうか。このような「地域デザイン」を理念として抱いているNPOは数多あるといえるが、それを実行するだけの力量を備えたNPOはほとんど存在していない。それだけ、本流の市場経済を基盤とするコーポレート・ガバナンスの力量や、地方におけるガバメント（政府）の力量のほうが勝っているのである。これらのセクターに対抗していくためには、ホートンがいうような本流の経済とリンクしていくCEDが台頭してこなければならぬのである。

また、イギリスのブレア政権が提起した「シングル・ポット」プログラムは、かつてメージャー政権がおこなったシティ・チャレンジやルーラル・チャレンジを大幅に修正したものであり、公共セクター、民間営利セクター、民間非営利セクター（ボランティア組織、チャリティ団体、住民組織）などが協働してつくりあげるパートナーシップ団体が、地域やコミュニティの再生事業をおこなうための総合計画を策定することによって、地域再生包括補助金を獲得することができるというものであり、まさに三つのセクターが協働して、ローカル・ガバナンスを実現していくモデルになりうるものだといえる。

これまでみてきたように、イギリスにおいても、アメリカにおいても、NPOやボランティア・セクターの活動はととも活発であり、それを支援する「地域開発エージェンシー」、あるいはCDCやCEDといった中間支援団体が発達している。そして、「パスファインダー・スキーム」やCDCやCEDのコミュニティ支援プログラムのおかげで、コミュニティにおける住民のガバニングへの参加、すなわち市民参加型のコミュニティ経営も、きわめて積極的である。このようなコミュニティ・ガバナンス、そのうえになりつつローカル・ガバ

ンスの基盤もかなり強固なものになっている。いうまでもなく、NPO、ボランティア・セクター、そしてコミュニティ組織（CBO）が、公共セクター（行政）や民間営利セクター（企業）と遜色なくわたりあえる力量を身につけているからである。

では、わが国の現状はどうだろうか。残念ながら、いまだ行政、企業、NPOの連携・協働にもとづいた公民パートナーシップ（PPP）について語っている域をさほどでていない。もちろん、PPPについて語るのはとてもいいことだが、指定管理者制度に典型的にうかがえるように、既存の公共施設の管理・運営ですら、最終的には行政行為、すなわち行政処分の範囲であたえられるにすぎないという現行制度の壁をどうにかしなければならぬだろう。そうでなければ、NPOの行政へのぶら下がりの構造を脱するのはむずかしい。

指定管理者制度にもとづいて、NPOが、既存の公共施設を管理・運営するとか、福祉NPOが在宅介護サービスの指定事業者として活動するといった現状の持続可能性ではなく、NPOやコミュニティ組織（CBO）に管理・運営のエンパワーメント（権限の移譲）がおこなわれていく新たな展開が望まれるところなのである。挫折しかかっているとはいえ、イギリスのキャメロン政権が打ちだした「大きな社会」というアプローチは、コミュニティ・レベルのNPOやその他の組織にたいして権限の移譲をおこなうと宣言し、実行に着手したということ、その発想の転換が評価されるべきなのである。

6-2 ローカル・ガバナンスの枠組みとステイクホルディング

「ガバメントからガバナンスへ」の転換ということをめぐるのは、中央レベルにおいてだけでなく、ローカル・レベルにおいても、おなじように発想の転換が求められる。ロ德里ック・ローズは、「ローカル・ガバメント」の代わりに「ローカル・ガバナンス」ということばが使われるようになったのは、公共セクター、民間セクター、ボランティア・セクター、三者が公共サービスに関わっていくことを示すためである、と述べている。そして、「ガバメントからガバナンスへ」というのは、政府間関係（IGR）もまた、アウトソーシングやPPPなどに拡大されていかなければならないということの意味している、とつけくわえている（Rhodes 1997: 15-19）。

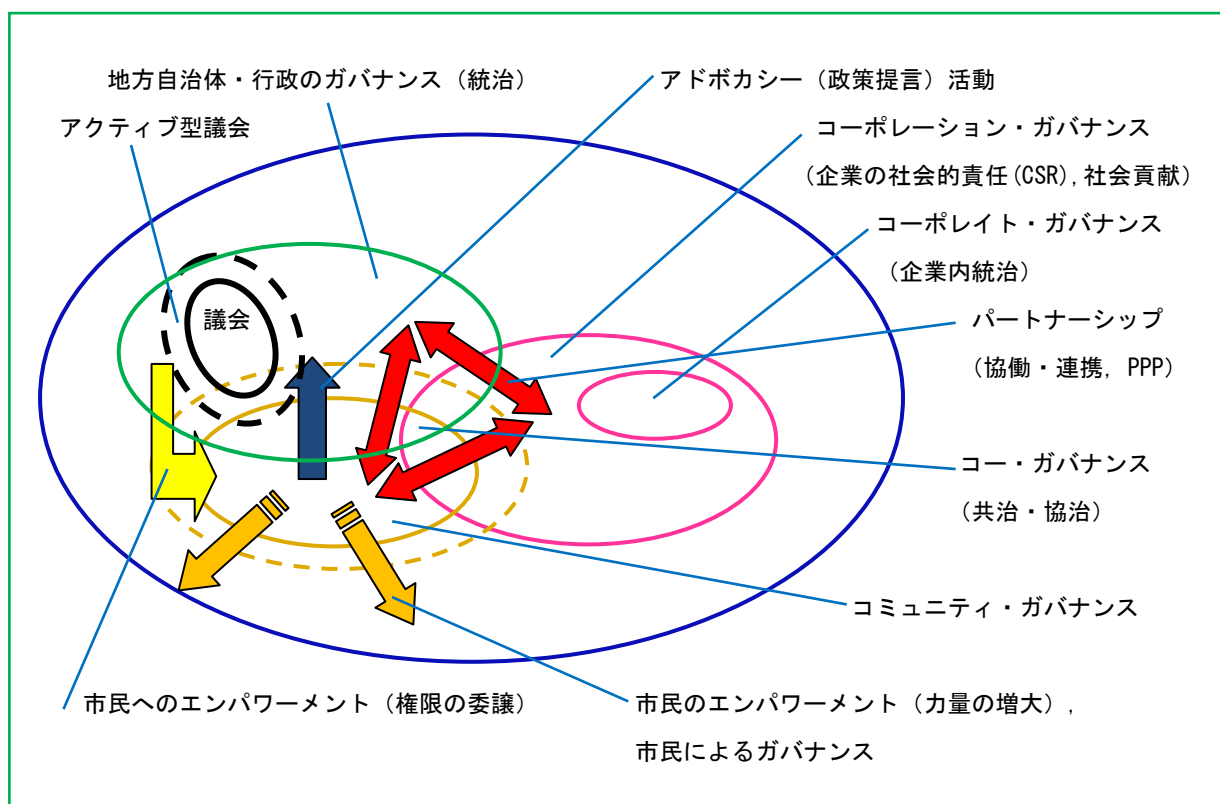
「ガバメントからガバナンスへ」という表現を用いてローズがいたいのは、民間セクターやボランティア・セクターもまた、公共サービスを供給していく主体としての役割を果たしているのだから、公共セクターである行政がそのことを受け入れ、みずからも公民パートナーシップ（PPP）を積極的に推進していかなければならないということである。だが、そうだとするならば、「ガバナンス」が「ガバメント」に取って代わるというように誤解されかねないこの表現では、あまりにも舌足らずだろう。

このことについては、機会をとらえてくりかえし論じてきたが、ガバナンスという考え方がめざしているのは、ガバニング（統治行為）をおこなっていく主体を中央、地方の政府（ガバメント）だけに限定しないで、その主体を営利、非営利の民間セクターにも拡大していこうということである。ローカル・レベルでいうならば、公共サービスの供給や提

供をめぐって、ガバメントである地方自治体とともに、営利、非営利の民間セクターが協働・連携する枠組みをつくりあげていくことが求められているのである。したがって、「ガバメントからガバナンスへ」ではなく、「ガバメントからコー・ガバナンスへ」という表現に改めなければならないわけである。

このように、ローカル・ガバナンスというのは、ローカル・レベルにおける三つのセクターのあいだの「コー・ガバナンス」(co-governance)をさしている。なかには、「ガバナンス」そのものを「共治・協治」と考える論者たちもいるが、「ガバナンス」は、日本語におきかえるならば「統治」を意味することばである。したがって、「ガバメント」(政府)を部分集合としてふくむ統治の領域の広がり、統治がおこなわれる公共空間をさす概念なのである。それにたいして、「共治・協治」という日本語に相当することばが、「コー・ガバナンス」である。つまり、コミュニティ政策やコミュニティにおけるPPP、あるいはコミュニティ経済開発(CED)などをめぐって、三つのセクターが相互補完しあい、ガバニング(統治行為)をおこなっている動態を表現するのが、「コー・ガバナンス」ということばなのである。ローカル・レベルにおいて、これら三つのセクターが自己組織性を発揮するのはもちろんだが、PPPを媒介にしてセクター間のパートナーシップや協働・連携がさらに進んでいけば、「コー・ガバナンス」がより広がっていくということになるだろう。

(図表 1 4) PPP型ローカル・ガバナンスのモデル



(出所：筆者作成)

図表14に示してあるように、ローカル・ガバナンスは、行政セクターのガバナンス（行政サービスによる統治）、企業セクターのガバナンス（コーポレート・ガバナンス）、非営利セクターおよび市民によるガバナンス（コミュニティ・ガバナンス）からなる。ただし、「コーポレート・ガバナンス」は、企業内のマネジメントによる統治を意味するわけだから、企業セクターが外部のローカル・ガバナンスに大幅に関与していくというニュアンスをこめて、「コーポレーション・ガバナンス」と表現することを提案しておきたい。民間営利セクターとしての企業は、みずからのハイアラーキー内部におけるマネジメントについて透明性、説明責任、経営責任をまっとうすると同時に、外部にたいして社会的責任（CSR）を果たし、人材、マネジメント、資金調達の中で社会貢献をおこなっていくのである。

一方、議会に関しては、地方自治制度に特有の二元代表制の一方の柱として、自治体が分担する行政過程すべてにたいして、地方議会が、チェック機能を発揮することが期待されてきた。だが、期待に反して、地方議会は、その機能を十分に発揮することができず、むしろウェーバーが揶揄しながら表現した「拍手喝采機関」（acclamation）のままにとどまってしまっていた。さらに、地域住民の代表である議員が、単独で、あるいは会派をなして、住民の要求や意見を集約していく「争点集約機能」も失われてしまっていた。こうした状況に危機意識を抱き、手詰まりの状況を打開するために、議会基本条例を制定し、議会の独自性とアクティブな行動力の発揮、そして、住民や市民の手で組織されるNPOやコミュニティ組織との連携を実現していくために、「協働型議会」へと転換を図っていくとする方向づけが示されている（江藤2005）。

それでも、全国で1,742ある市町村のうち、2012年3月末現在で、議会基本条例を制定しているのは285の市町村であり、まだ16.36%にすぎない。もちろん、議会基本条例が制定され、制度化されただけで、議会改革が首尾よく実現されたということにはならない。制度的な問題としては、議会の行政からの独立性（議会事務局の自立化、財政の独立）、議員定数と報酬の削減が問われるだろう。だが、なによりも問われるのは、議員の質を向上させていくことである。研修や検定試験などを媒介にして、議員力の向上をめざす活動もおこなわれている。もちろん、議会の夜間や休日開会ということも大切だが、アメリカの場合とおなじように、専門家委員会（コミッション）というフィルターを設置したうえで、住民や市民が議会で発言し、提案する機会、すなわち住民や市民の直接提案権を認めていく必要があるだろう。これは、住民や市民のアドボカシー（政策提言）機能を制度的に保障していく責任（レスポンシビリティ）をまっとうしていくという意味では、行政よりも議会のほうが優位性を発揮できるものだといえるのである。

しかしながら、ローカル・ガバナンスのレベルにおいて、営利、非営利の二つの民間セクターが、公共セクター（行政）と対等に渡り合っていくだけの力量を蓄えていくのは並

大抵のことではない。何度もいうように、とくに、NGO/NPOやコミュニティ組織（CBO）は、人材不足、経験不足、財源不足という三重の壁に阻まれてしまっており、これまでのところ公共サービスの供給主体としての機能と役割を十分に発揮できるところまで成長していない。コミュニティ・レベルのガバナンスについても、おなじことがいえる。イギリスの「大きな社会」アプローチとは異なって、まだまったく仮定の話にすぎないのだが、エンパワーメント（権限の移譲）をおこなっていくべき対象となるNGO/NPOやコミュニティ組織が、地方自治体から移譲されてくるはずの権限をきちんと行使していけるだけの力量を備えていなければ、これまでとおなじように、公共セクターである行政の上からの介入をすべて受け入れ、その指揮命令や指導にしたがわざるをえなくなってしまうのである。

それにたいして、コミュニティ・ガバナンスは、コミュニティやネーバーフッドにおいて、NPOなどの非営利セクター、それに町内会・自治会のような住民組織が脱構築を図りながら自己組織性を発揮し、エンパワーメント（力量の増大）をおこなっていく動態をさしている。したがって、コミュニティ・ガバナンスとは、コミュニティにおいて公益性をもつ公共財や集合財を享受する市民や住民が、NPOなどの集団形成をつうじてアクターとして登場し、公的公用をめぐる集合的選択にステイクホルダー（利害関係者）として関与し、公共、民間営利という二つのセクターを担うアクターと協力し、協働することによって「コー・ガバナンス」の実現をめざすものということになる。

アクターとして集団形成をおこなっていく市民や住民は、公共サービス、行政サービス、社会サービスの「消費者」という立場から、「顧客」としての立場をへて、さらに「ステイクホルダー」に転換し、公共争点志向型の「ステイクホルダー・アソシエーション」（SA）をかたちづくっていくことになる。

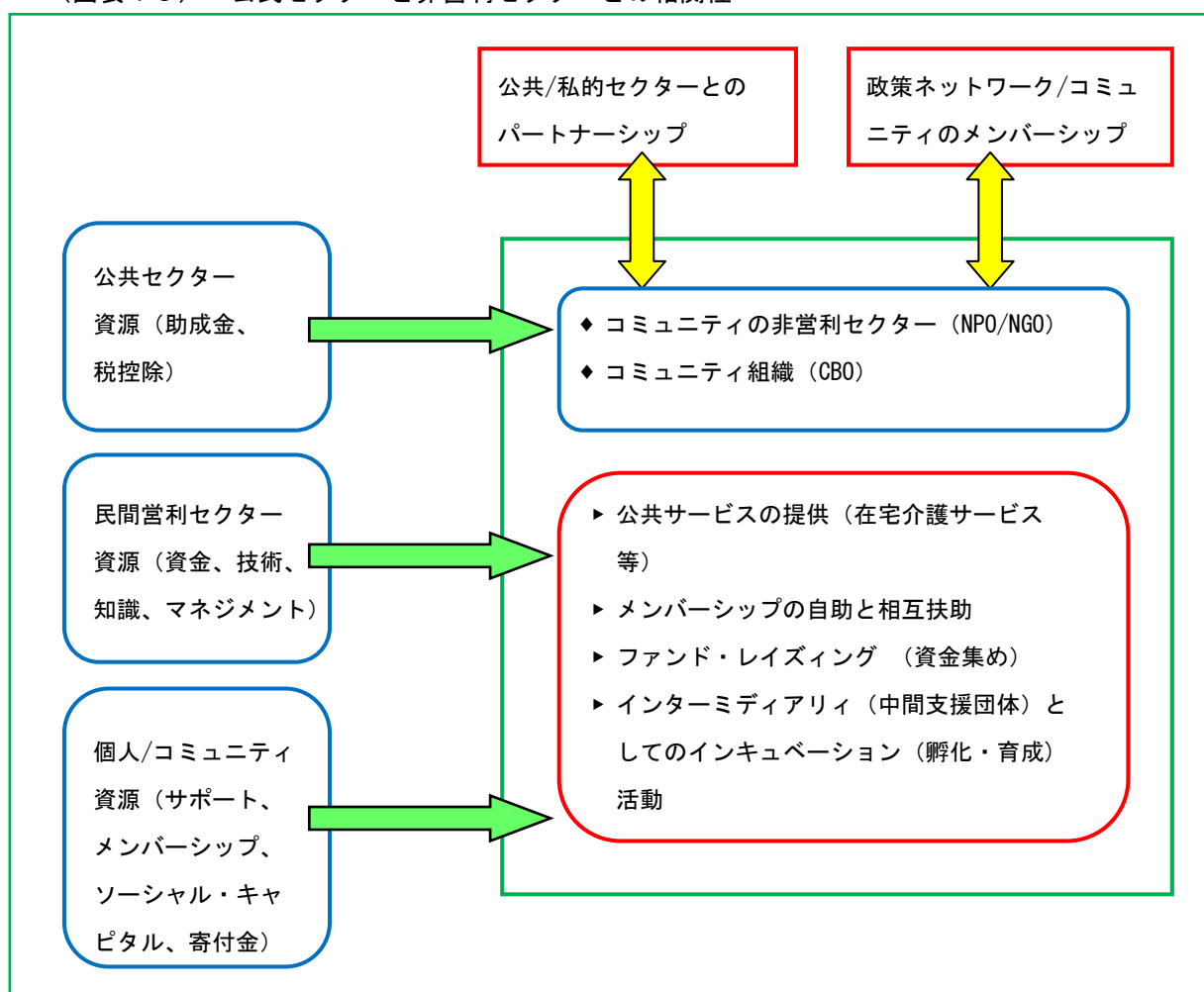
たとえば、かつての「近隣自治機構」の構想などは、市民や住民によるエンパワーメント（力量の増大）と公共セクター（行政）からのエンパワーメント（権限の委譲）がオーバーラップする格好の事例となるはずのものだった。また、ピーター・マクラヴァティが例としてあげている、イギリスのNHS（国民保険サービス）にたいする「ユーザー・パネル」やロンドンのルウィンスハム・バラ評議会の「市民陪審員」の活動なども、こうした二つのエンパワーメントが交差する事例にあたるといえるだろう（McLaverly 2002: 187, 192）。これまではきわめて非力だった非営利セクターが、公共サービスの供給主体となることを媒介にして、どれぐらいエンパワーメント（力量の増大）を図り、どれぐらいエンパワーメント（権限の委譲）されていく可能性があるのかということが、コミュニティ・ガバナンスをうながしていくうえで大きな課題となっていくのである。

コミュニティ・ガバナンスについて、キャサリン・マクローリンとスティーブン・オズボーンは、「政策の形成や実行が、トップダウンではなく、包括的で、多元的な基盤にもとづいておこなわれる」ものであると述べているが、これではなにもいっていないに等しい（McLaughlin and Osborne 2000: 332）。そうではなく、二つのエンパワーメントは、非営利セクターや市民による「ステイクホルディング」（stakeholding）、すなわち決定

形成に能動的に参画することによって権力を分かち合うということを意味している。

つまり、サプライサイド（供給側）である公共セクターが提供する行政サービスや、企業セクターが提供する公共サービスの受け手、すなわち顧客として、デマンドサイド（需要側）からクレームをつけていくだけではなく、ステイクホルダー（利害関係当事者）として、地方政府や企業セクターの決定形成にも影響をおよぼしていくというものである。その意味では、宮脇がいう「真の顧客主義」をさらに進めていくレベルが問われていることになる。こうして、ローカル・レベルとコミュニティ・レベルの両方において、非営利セクターや市民がデマンドサイドとして決定形成や運営にも関与していく「ステイクホルダー社会」が実現されていく展望をみいだすことができる条件が整いつつあるといえるのである。

（図表 15） 公民セクターと非営利セクターとの相関性



（出所：Parsons 1995: 501. をもとに作成）

ところで、図表15は、コミュニティ・ガバナンスをさらに進めていくために必要な具体

的な条件について図式化したものである。非営利セクターは、公共セクター（行政）にたいして助成金（補助金）や税控除といった資源の提供を依存している。また、民間営利セクター（企業）にたいして資金、技術、知識、マネジメント手法といった資源の提供を依存している。その他の資源としては、アウトソーシング（外部委託）による対価として公共セクターから支払われる委託料などがあるが、かつての管理委託制度とは異なって、助成金（補助金）として拠出されるものではない。指定管理者制度の場合には、管理する公共施設の使用料を、管理者であるNGO/NPOが徴収できるわけだから、他とは異なったレベルのサービスの提供など差別化需要をうながしていくことが資源獲得の突破口になっていくだろう。

それにくわえて、NGO/NPOの構成メンバー（社員）やサポーターである個人もまた、会費、寄付金、個人のスキルや知識などの資源を提供している。非営利セクターにたいしては、もちろん、資金と人材の両方において自立していくことが望まれるし、また、自立していくことが求められるのである。そこで、公共、民間営利の二つのセクターにたいする依存を最小限に抑えるためには、個人のメンバーシップによるサポートはもちろんのこと、コミュニティとの結びつきを強化し、さまざまなソーシャル・キャピタル（社会関係資本）の調達がスムーズにいくようにネットワークづくりに力を注ぐ必要がある。

このように、非営利セクターは、みずからも公共サービスの供給主体であると同時に、ステイクホルダー（利害関係当事者）として、三つのセクターが供給する公共サービスにたいして、ベンチマーキングをおこなう主体としても関与していくことになる。しかしながら、現在のところは、在宅介護サービスなど一部をのぞけば、公共サービスの供給主体という側面よりも、公共サービスの受け手という立場に甘んじなければならない状況になっている。したがって、まさに公益性があるかどうかを判断するベンチマーキングの基準をみずから措定し、公的効用をめぐる集合的・集团的選択をおこなっていかなければならないことになる。こうしたモニタリング機能を拡充していくことが、図表14で示していたエンパワーメント（力量の増大）の問題として問われていくのである。

もちろん、デマンドサイド（需要側）から、ステイクホルダーとして、公共サービスのモニタリングに関与していくことはとても大切である。だが、公共サービスの供給主体として、サプライサイド（供給側）から関わっていくこともまた、公民パートナーシップ（PPP）を促進していくうえでとても重要なのである。いうまでもなく、公共セクター（行政）、民間営利セクター（企業）、民間非営利セクター（NGO/NPO）のサービス供給主体のあいだで、バランスのとれた連携・協働をうながしていくことが、PPPが果たすべき役割なのだからである。非営利セクターのエンパワーメント（力量の増大）が望めないということになれば、三つのセクター間のバランスのとれたPPPの促進もまた、望めないということになってしまう。

さきほどあげておいた在宅介護サービスをふくめて、介護サービスの分野が、PPPがもっとも進んでいる分野であるといえるだろう。この分野においては、2000年の公的介護保

険制度の発足によって、民間開放として市場化がおこなわれた。その意味では、行政と民間企業が競争入札で競い合うことを原則とする、市場化テストを先取りしたものだったといえる。また、事業者が都道府県によって指定されるという点では、指定管理者制度を先取りしたものだったといえる。その結果、行政（市町村）、社会福祉協議会、医療法人、農協、民間企業（株式会社、有限会社）、NPO などがサービス供給主体として参入し、互いに競争をおこなうことになった。しかし、介護サービスの分野は、その多くの部分を人手に頼る労働集約型の事業分野である。それだけに、市場原理にもとづく利益至上主義を、ストレートにこの分野にもちこむのはあまりにも無謀である。

医療・福祉・介護の分野では、病院における医療サービスとコミュニティにおける保健・福祉サービス、そして施設福祉サービスと在宅福祉サービスとの不均衡がずっと問題になってきた。そして、入院治療が不要な高齢者が滞留する「社会的入院」を減らして、医療費を抑えようとする政策がとられてきた。だが、家庭、ネーバーフッド、コミュニティには、残念ながら十分な受け皿がない。そのため、もともとはリハビリをおこなうための老人保健施設が受け皿になり、高齢者が病院とのあいだを行き来する状態がつづいてきた。これでは、高齢者が自立した通常の生活を送ることができる「ノーマライゼーション」を実現することはできない。そのため、ソーシャルワーク、コミュニティ・ケア、在宅ケア、個別支援のためのケアマネジメントの整備をという声が高まり、保健・医療・福祉サービスの総合化が強調されてきたのである。

介護サービスの分野に参入した福祉 NPO には、日本版 PPP の欠点を部分的にはあれ補完していくという意味で、社会サービスを供給する公益事業体に成長していくことが期待される。くりかえしになるが、NPO が行政や民間企業と対等に立ち向かうことができる力量を備えているとはまだいえない。しかし、その萌芽はめばえている。

たとえば、公益財団法人・さわやか福祉財団が全国規模でインキュベーション（孵化・育成）を図ってきた福祉 NPO は、それぞれの規模はそれほど大きなものではないが、着実に数を増やし、供給するサービスの質も向上している。注目されるのは、家事援助などのボランティア活動をした時間を貯めておき、自分や家族がサービスを必要とするときに引き出すことのできる時間預託の「ふれあい切符制度」という地域通貨を、全国の連携している NPO で使えるようにしていることである。さらに、「ふれあいボランティアパスポート」を発行して、東日本大震災の被災地をはじめ、全国規模のネットワークを形成して、支援活動にあたっている。福祉 NPO が全国規模のネットワークを形成している例は、おそらくほかにはないだろう。この地域通貨のネットワークは、社会サービスの充実を実証している点でとても大きな意味をもっているのである。

その一方で、高齢者の預金通帳から勝手にお金を引き出したり、高齢者をベッドに縛りつけて虐待したりした福祉 NPO が、法人の認証を取り消された例もいくつかある。この点について、福祉 NPO は、社会サービスの供給主体として、モラル・ハザードやモニタリングについてアカウントビリティ（説明責任）を果たすことができる公益事業体であること

を証明していく責務を負っている。モラル・ハザードを防ぐためには、ハードルを高くした基準にもとづく再規制をおこなわなければならないだろう。公益性とは、人びとの福利を実現していくための方策を意味している。「福祉から労働へ」といった人びとに仕事をわけあたえる公共政策も大切だが、モラル・ハザードを回避できる「フェアワーク」（公正な仕事）をわかちあえるシステム転換もそれに劣らず大切なのである。

6-3 市民参加のはしご：パートナーシップから権限の委譲へ

ところで、図表16は、いまでは知らない人はいないぐらい有名な「市民参加のはしご」をデフォルメしたものである。社会学者であり、アクティビストでもあったシェリー・アーンスタインが、「市民にたいして目標を達成できる権力を付与すること」をめざしてこのパラダイムを提示したのは、1960年代後半だった。「理念的すぎる」、「単純化しすぎている」、「全員参加モデルはありえない」といった批判が投げかけられつづけたにもかかわらず、このパラダイムがこれまで生きのびてきたのは、ぎゃくに現実のほうはるか遠くにあったからである。しかし、21世紀に入って、現実のほうは、彼女のパラダイムに近づいていく時代がようやくおとずれつつあるといえるだろう。

いま現実のものになっているのは、公民パートナーシップ（PPP）をはじめ「パートナーシップ」の段階である。公共セクター（行政）と市民とのパートナーシップを安定したものにしていくには、情報公開と透明性の確保、政策評価におけるモニタリングなど、市民の意思を反映させるシステムが必要である。しかし、これまで制度的保障や参加システムとして行政システムにビルトインされているのは、世論調査、住民意識調査、公聴会、苦情処理システムなどにとどまっている。これは、「意見聴取」や「懐柔」の段階にすぎない。また、行政評価システムの導入例としてよく引き合いにだされる「パブリック・コメント」（PC）の場合も、インターネットで公開されており、市民が自由に意見表明することができる点で、情報公開のレベルにおける透明性の確保にはつながっているものの、おなじく「意見聴取」の段階にあるといわなければならない。

「パートナーシップ」の段階が実現されているかどうかというメルクマールは、PCではなく、やはりパブリック・インボルブメント（PI）でなければならない。たとえば、1999年7月から実施された三鷹市の「行政経営品質評価基準」によるアセスメントは、公共セクター（行政）が顧客志向にシフトした典型的な例である。けれども、このレベルでは、宮脇のいう「真の顧客主義」をまだクリアしておらず、PIのレベルには達していない。ところが、おなじ時期の1999年10月から2001年11月まで実施された三鷹市の「市民パネル21」は、市の長期計画の素案を作成するために、公募に応募して参加した400名弱の市民が、毎週仕事を終えたあと、夕方から集まって夜半まで討議をおこない、熟議を交わしたものである。

(図表 16) アーンスタインの「市民参加のはしご」(修正版)

8	市民によるコントロール (Citizen Control) (市民がプログラムや組織運営について実施 権限をもつ)	市民の権利としての参加 (Degrees of Citizen Power)	能動的 増大した決定形成力
7	権限の委譲 (Delegated Power) (市民が大きな意思決定権限をもつ)		
6	パートナーシップ (Partnership) (決定権限が行政セクターとのあいだで共有 される)		
		<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; display: inline-block;"> 情報公開、透明性、政策評価のモニタリング </div>	
5	懐柔 (Placation) (参加は認めるが、意思決定の権限がない)	かたちばかりの参加 (Degrees of Tokenism)	反動的 力量があれば決定に 参加できるが、力量が なければアドバイスに とどまる 力量がないため意見を 聞くだけにとどまる
4	意見聴取 (Consultation) (活用される保証のないアンケート調査など)		
3	情報提供 (Information) (一方通行的な情報の伝達)		
2	緊張の緩和 (therapy) (住民の感情をなだめるガス抜き)	非参加 (Non Participation)	受動的 教育による無力の回復 の必要
1	世論操作 (Manipulation) (決定済み事項への誘導)		

(Arnstein 1969; Taylor 2003:117; Friedman and Miles 2006:161-162. をもとに作成)

これは、行政サイドからみれば、PIを実現したものというレベルにとどまっているだろう。だが、市民サイドからみれば、アドボカシー（政策提言）のレベルを超えて、政策形成に関与していったという意味で、「パートナーシップ」の段階をクリアし、「権限の委譲」あるいは「委任された権限」のレベルに踏みだしたものだといえるだろう。この「市民パネル21」の共同代表を務めて、長期計画の素案の取りまとめにも関わった清原慶子・東京工科大学教授が、その後三鷹市の市長に就任し、さらに市民とのパートナーシップを推進している。首長という立場からは、PIにもとづくパートナーシップのレベルを確保することが精一杯だろうが、三鷹市では、プランングスツェレ（計画細胞）の手法にもとづく市民による討議デモクラシーが実践されている。けれども、このレベルにとどまっているのではなく、ブラジルにはじまり、隣の韓国まで普及してきている、「参加型予算配分」(Participatory Budgeting) システムの導入についても視野に入ってきていい時間帯になっているといえるだろう。

そのことはさておくとして、公共セクター（行政）にたいするモニター・システムと政策評価としてのモニタリングについては、国や地方で行政が設置するようないわゆる第三者機関（実態は諮問機関）とか、市民オンブズマンのようなレベルでことたりるものではない。行政のハイラーキーの外部から、真の意味での第三者としてモニタリングをおこなっていく監視システム、ベンチマーキング、市民チャーター、市民パネルなどを組織化し、システム化することが必要なのである。しかしながら、程度の差はあれ、「パートナーシップ」のレベルにとどまるのではなく、「権限の委譲」の段階にボトムアップされなければまったく成果はあがらないだろう。最低でも勧告権をもたなければ、外部監視のモニタリングは、なんの役にも立たないからである。

同時に、公共セクター（行政）のアウトカム（成果）についての評価システムも必要となる。行政セクターのハイラーキーにおけるアウトプット（結果）を評価する三重県や尼崎市のような執行評価システムをビルトインするのはとうぜんだが、その場合でも、ステイクホルダーである市民にたいする「サービス・ファースト」が基本的なコンセプトでなければならない（顧客志向）。その点では、市民や非営利セクターがコー・ガバナンスとしておこなう政策評価システムが導入されることが望まれる。残念ながら、東京都、滋賀県、青森県などのベンチマーキングによる政策評価システムは、まだコー・ガバナンスのレベルには達していない。「パートナーシップ」の段階におけるPFI事業などの計画策定過程（収支見通し・リスク、事業の調査、事業者の入札、契約内容）の徹底的な情報公開と市民の関与、さらには進行管理への市民の関与をシステム化する、「パートナーシップから権限の委譲へ」の転換が求められるところである。

なぜならば、公共セクター（行政）のハイラーキー内部の執行評価について、現状のような情報公開システムでことたりるとするならば、それは、「かたちばかりの参加」に終わってしまい、ローカル・ガバナンスのレベルにおけるコー・ガバナンス（共治）が、まったく視野の外におかれてしまうからである。① 政策評価（行政全体の政策形成と遂行）、② 施策評価（行政分野ごとの施策体系）、③ 事業評価（個別の事務事業の効果）それぞれについて、① 選別指標（政策・施策・事業の開始・継続・廃止）、② 執行指標（施設の建設状況・利用状況）、③ 成果指標（環境の改善度、サービスの満足度）のベンチマーキングがおこなわれ、ステイクホルダーとしての市民がこれらの過程に関与するシステムをビルトインしていくことが、ローカル・ガバナンスのレベルにおけるコー・ガバナンスの成熟度を測るための変数になる。

そして、こうしたコー・ガバナンスによる政策評価の結果に応じて、コミュニティ政策の変更がおこなわれていく必要がある。近隣監視活動や住環境保全といったコミュニティ・サービスのレベルについては、現在のコミュニティ・ガバナンスのレベルの問題として解決していくことができる。しかし、政策過程における政策遂行ではなく、決定形成、すなわち政策形成のレベルにたいしてコミットしていくコミュニティ・アクションのレベル、さらに、PPPによるコミュニティ経済開発（CED）をめざすコミュニティ・デベロッ

プメントのレベルは、将来に向けての「コミュニティ・デザイン」に関わる問題として展望し、解決策をさぐっていく力量が市民の側に備わっているのかどうか問われていくのである。したがって、「ただの市民」や「それなりの市民」ではなく、「能動的な市民」の存在が、その鍵を握っているのである。

コミュニティは、日常的な生活世界として個人や集団の利害や権利を規定する場、生活の利害・利益をめぐる決定形成過程への関与と参加の場、公共セクター（行政）の介入、ぎゃくに、公共セクターによる過剰な保護を防ぎとめる場である。また、コミュニティのソーシャル・キャピタルや資源は、それを構成するメンバーの集合財であり、それをどのように活用していくのかは、公正な社会関係による非強制的なメンバーの相互関係性によって決定されていく。

そのことについて、リチャード・ボックスは、(1) トップダウンではなく、ボトムアップによっておこなっていく基準原則、(2) 行政公務員や議員の選好に委ねてしまうのではなく、公開の場において自由な討議をおこなっていくデモクラシーの原則、(3) 議員、公務員とともに、地域住民としての市民が政策形成過程に関与していく答責性の原則、(4) 公共政策に関する価値や前提、選択の理由を明確にしていく合理性の原則をふまえる必要がある、と提案している。そのうえで、「コミュニティの住民は、そのコミュニティのオーナーである。したがって、彼らは、どのような公共サービスを提供するのか、どのように影響をあたえていくのかについて必要な決定をおこなう人びとであるべきなのである」と述べている（Box 1998: 21）。まさに、そのとおりである。ボトムアップによる政策形成過程への関与が必要であり、また不可欠だからこそ、熟議をおこなっていく判断能力を備えた、しかも行動力を備えた能動的な市民の存在が求められるのである。

7 むすびに代えて： プリンシパル・ストーリーとローカル・ガバメントの失敗

さて、最後に、話はかなり現実的なものになる。

周知のように、わが国においても、分権改革の一環として地域内分権ないしは自治体内分権がおこなわれ、「地域自治区」と「地域自治組織」（地域協議会と長）が制度化された。この二つは、地方政府の下部組織としてビルトインされたガバメントなのである。第27次地制調に資料提出するための都市センターにおける研究会では、イギリスのパリッシュについても参考にすべきであるとの意見がだされていた。その時点では、「地域自治組織」に法人格をあたえ、選挙によって長や議員を選び、微税もおこなうという、まさにパリッシュとおなじようなものにするという案も有力だった。

だが、結果は、まったく異なったものになった。ローカル・ガバメントを三層にするという案は採用されず、なんの実体もともなわないまま、「地域自治組織」は、形式的にはガバメントであるという結論だけが残されることになった。行政サービスの一方的な受け手ではないものの、「自治のパートナー」という位置づけは、ついにあたえられなかったのである。

それでも、「地域自治組織」の枠組みのうち、とくに地域協議会について、「ガバメントなのか、それとも、ガバナンスの枠組みにとどまるものなのか」ということをめぐる議論は、いまだにつづけられている。そして、上越市や伊賀市をはじめいくつかの地方政府において、ガバナンスとしての実体を吹き込もうとする努力が重ねられてきている。これは、地方政府と地域協議会との関係を、プリンシパル－エージェントの関係として固定化してしまうのではなく、ボトムアップの枠組みをローカル・ガバナンスとしてかたちづけていこうとする試みなのである。

そして、2006年12月、分権改革推進法が制定され、わが国の分権改革は、第2ラウンドに入った。地方分権改革推進法は、自治体政府と住民が役割分担する「協働自治」を謳い、地方分権改革推進委員会も、「完全自治体」をめざすことを宣言した。だが、プリンシパル（首長）が交代しただけで、「自治の本旨」などすっかりどこかへ飛んでいってしまう地方政府の現実を目の当たりにするにつけ、「協働自治」の主体となるべきプリンシパル・ストーリーがなんなのかについて再認識することが求められているのである。

分権改革が進展していくならば、中央政府と地方政府の政府間関係は、プリンシパル－エージェントという縦の関係ではなくなり、スターカーがいうように、地方政府が独立採算のフランチャイズになる日がおとずれるのかもしれないという考え方もなりたつ。だが、現実には、そんなに甘いものではない。

国の所得税から地方の住民税への税源移譲にともなって、住民税は一定税率に改められた。これによって、ぎゃくに、域内格差と同時に、地域間格差も拡大していくことになった。住民税は、もちろん独立変数ではなく、人口と法人の偏在性に絶対的に規定される従属変数だからである。人口と法人が多ければ税収は増加し、少なければ減少する。住民税の基礎税率部分の地方への税源移譲によって、地方政府の政府間関係、すなわち人口と法人の多い地方政府と少ない地方政府の関係が、プリンシパル－エージェント関係に移行してしまう確率が、ぎゃくに高くなってしまったのである。

人口の偏在と法人の立地というわが国のもう一つの「格差社会」の現実には、ローカル・ガバナンスだけでなく、コミュニティ・ガバナンスの枠組みにも大きな影響をあたえる。たとえば、東日本大震災と福島原発事故によって当該の地域から移動した人口を回復することは、ほとんど不可能に近いだろう。先祖伝来の土地を離れた被災者の多くは、現代の棄民になることを強いられた。現代の棄民が、ふたたび先祖伝来の土地に帰ってくることはむずかしい。行き場がないのではなく、生活していく術がないからである。生活していく場としてのコミュニティがなければ、そのなかでネットワークも形成されることはない。そして、なんの実態もないコミュニティにおいては、コミュニティ・ガバナンスが形成されることもないのである。

そうなれば、おのずと中央政府にたいする依存度が高まってしまう。「アベノミックス」といわれるものがそうであるように、総量規制緩和と財政出動によって、地方における公共事業のオンパレードが展開される、いつかきた道へのフラッシュバックが現実のものとなる。

なっていく。

2006年当時も、事態は、あまり変わらなかった。中央政府と地方政府の政府間関係が、プリンシパル－エージェント関係として保ちつづけられたまま、その一方で、大都市圏と地方圏との地方政府間関係をプリンシパル－エージェント関係にしてしまう構想が浮上してきたのである。国を媒介にした地方交付税のかたちをとって、大都市圏から地方圏に財源移譲する地方再生対策費の案が、それだった。だが、国は、地方交付税特別会計の借金返済を先送りしただけにすぎなかった。この構想は、人口が集中する大都市圏の地方政府と、急激に過疎化する地方圏の地方政府とのあいだで水平的な「段階補正」をおこなっていくことで、地方政府間関係をプリンシパル－エージェント関係へと転換させていく契機となる可能性がきわめて高いものだった。

その意味において、「地方対地方の税源格差」は、分権改革の大きな壁として立ちふさがることになったのである。そして、東日本大震災が発生して以降、地方分権化の目玉としてあつかわれていたはずの道州制をめぐる議論は、ぱったりと息を潜めてしまった。とくに、自民党に政権が回帰してからというもの、中央と地方とのプリンシパル－エージェント関係、中央政府と地方政府とのプリンシパル－エージェント関係が、縦の関係としてこれまで以上に強化されてきている。

このような事態が推移していくなかで、地方政府と市民のガバナンス能力、すなわちガバナビリティのレベルが、またしても問われているのである。「ローカル・ガバメントの失敗」を是認しなければならない事態が現実のものになるまえに、「ローカル・ガバナンス」の枠組みをどのように作りあげることができるのか、そして、それを下支えしていく「コミュニティ・ガバナンス」の枠組みをつくっていくことができるのか。このかじ取りをめぐる、いま大きな分岐点にさしかかっているのである。理念と現実との乖離は、背負いきれないような負荷となって目のまえに立ちはだかっている。だが、その負荷を厭うことなく、シジフォスの神話のように、石を担いであえぎながら山道を登りつづけなければならないのである。

References

- Abbas, Madeline-Sophie (2012), “The Good, the Bad, and the Big: The Paradoxes of the New Social Contracts,” in Abbas, Madeline-Sophie, and Ratna Lachman (eds.), *The Big Society: the Big Divide?*, Bradford: JUST West Yorkshire.
- Abbas, Madeline-Sophie, and Ratna Lachman (2012), “Postscript,” in Abbas, Madeline-Sophie, and Ratna Lachman (eds.), *The Big Society: the Big Divide?*, Bradford: JUST West Yorkshire.
- Albrow, Martin (2012), “Big Society’ as A Rethorical Intervention,” in in Ishkanian, Armine, and Simon Szreter (eds.), *The Big Society Debate: A New Agenda for Social Welfare?*, Cheltenham and Northampton: Edward Elgar.

- Alcock, Pete (2011), "Voluntary Action, New Labour and the 'Third Sector'," in Hilton, Matthew, and James McKay (eds.), *The Age of Voluntarism: How We Got the Big Society*, Oxford and New York: Oxford University.
- Arnstein, Sherry R. (1969), "A Ladder of Citizen Participation," *American Institute of Planners Journal*, 35(July): 216-224.
- Beer, Andrew, Graham Haughton and Alaric Maude (eds.) (2003), *Developing Locally: An Introduction Comparison of Local and Regional Economic Development*, Bristol: Polity.
- Bevir, Mark, and R. A. W. Rhodes (2003), *Interpreting British Governance*, London and New York: Routledge.
- Box, Richard C. (1998), *Citizen Governance: Leading American Communities into the 21st Century*, Thousand Oaks, London and New Delhi: Sage.
- Brower, Michael (2011), *Neighborhood Based Development through the Community Development Corporation*, Charleston: Nabu.
- Carter, Elisabeth, Kurt R. Luther and Thomas Poguntke (2007), "European Integration and Internal Party Dynamics," in Poguntke, Thomas, Nikolas Aylott, Elisabeth Carter, Richard Ladrech and Kurt R. Luther (eds.), *The Europeanization of National Political Parties: Power and Organizational Adaptation*, London and New York: Routledge.
- Conservative Manifest (2010), *Building A Big Society*, in http://www.conservatives.com/News/News_stories/2010/3/, accessed and downloaded on Dec.15, 2012.
- Crosby, Barbara C., and John M. Bryson (2005), *Leadership for the Common Good: Tackling Public Problems in a Shared-Power World*, 2nd ed., San Francisco: Jossey-Bass.
- Denhardt, Janet V., and Robert B. Denhardt (2003/2007), *The New Public Services: Serving, Not Steering*, expanded ed., Armonk and London: M. E. Sharpe.
- (2011), *The New Public Service : Serving, Not Steering*, 3rd ed., Armonk and London: M. E. Sharpe.
- Department for the Environment, Transport and the Regions (2000), *Our Town and Cities: The Future – Delivering an Urban Renaissance*, London: Stationery Office.
- Diochon, Monica C. (2003), *Entrepreneurship and Community Economic Development*, Montreal, Kingston, London and Ithaca: McGill University.
- Driver, Stephen (2004), "North Atlantic Drift: Welfare Reform and the 'Third Way' Politics of New Labour and the New Democrats," in Hale, Sarah, and Luke Martell (eds.), *The Third Way and Beyond: Criticism, Futures, Alternatives*, Manchester and New York: Manchester University.
- Dunleavy, Patrick, Helen Margetts, Simon Bastow and Jane Tinkler (2006), *Digital Era Governance: IT Corporations, the State, and E-Governance*, Oxford and London: Oxford

- University.
- Edwards, Jason (ed.) (2012), *Retrieving the Big Society*, Chichester and London: Willy Blackwell.
- European Commission Directorate General for Internal Market and Services (2005), “Public Procurement Policy: Explanatory Note-Competitive Dialogue-Classic Directive,” in http://www.ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/explan-notes/classic-dir_dialogue_eu.pdf accessed and downloaded on Dec.15, 2012.
- Field, Frank (1996), *Stakeholder Welfare*, London: IEA Health and Welfare Unit.
- (2000), *The State of Dependency: Welfare under Labour*, London: Social Market Foundation.
- (2001), *Making Welfare Work: Reconstructing Welfare for the Millennium*, New Brunswick and London: Transaction.
- Friedman, Andrew L., and Samantha Miles (2006), *Stakeholders: Theory and Practice*, Oxford and New York: Oxford University.
- Fries, Richard (2012), “Charity and Big Society,” in Ishkanian, Armine, and Simon Szreter (eds.), *The Big Society Debate: A New Agenda for Social Welfare?*, Cheltenham and Northampton: Edward Elgar.
- Gallent, Nick, and Steve Robinson (2012), *Neighbourhood and Planning: Communities, Networks and Governance*, Bristol and Chicago: Policy.
- Giddens, Anthony (1998), *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*, Cambridge: Polity. (佐和隆光訳 (1999), 『第三の道—効率と公正の新たな同盟』日本経済新聞社)
- Glasman, Maurice, and Jesse Norman (2012), “The Big Society in Question,” in Edwards, Jason (ed.), *Retrieving the Big Society*, Chichester and Oxford: Willy Blackwell.
- Goldsmith, Stephen, Gigi Georges and Tim G. Burke (2010), *The Power of Social Innovation: How Civic Entrepreneurs Ignite Community Networks for Good*, San Francisco: Jossey-Bass.
- Houghton, Graham (ed.) (1999), *Community Economic Development*, London: The Stationary Office with Regional Studies Association.
- Houghton, Graham, and David Counsell (2004), *Regions, Spatial Strategies and Sustainable Development*, London and New York: Routledge.
- Heywood, Paul M., Erik Jones, Martin Rodes and Ulrich Sedelmeier (2006), “Introduction: Developments in European Politics,” in Heywood, Paul M., Erik Jones, Martin Rhodes and Ulrich Sedelmeier (eds.), *Developments in European Politics*, Basingstoke and New York: Palgrave Macmillan.
- House of Commons (2012), *Local Enterprise Partnership*, lastly updated on Dec.5,2012, in <http://www.parliament.uk/briefing-paper/SN05651.pdf> accessed and downloaded on

- Dec.18, 2012.
- HMT (2010), *HM Treasury Review of Competitive Dialogue*, in http://www.hm-treasury.gov.uk/ppp_competitive_dialogue/pdf/ accessed and downloaded on Dec.18, 2012.
- Hood, Christopher (1989), "Public Administration and Public Policy: Intellectual Challenges for the 1990s," *Australian Journal of Public Administration*, 48(4):346-358.
- (1991), "A Public Management for All Seasons?," *Public Administration*, 69(1):3-19.
- Hood, Christopher, and B. Guy Peters (2004), "The Middle Aging of New Public Management: Into the Age of Paradox?," *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14(3): 267-282.
- Hood, Christopher, Oliver James, B. Guy Peters and Colin Scott (eds.) (2004), *Controlling Modern Governments: Variety, Commonality and Change*, Cheltenham and Northampton: Edward Elgar.
- Ishkanian, Armine, and Simon Szreter (eds.), *The Big Society Debate: A New Agenda for Social Welfare?*, Cheltenham and Northampton: Edward Elgar.
- John, Peter (2001), *Local Governance in Western Europe*, Thousand Oaks, London and New Delhi: Sage.
- Jordan, Bill (2010), *Why The Third Way Failed: Economics, Morality and the Origin of the 'Big Society'*, Bristol and Portland: Policy.
- Kamarck, Elaine C. (2007), *The End of Government...As I Know It: Making Public Policy Work*, Boulder and London: Lynne Rienner.
- Kickert, Walter J. M., and Joop F. M. Koppenjan (1997), "Public Management and Network: Management: Overview," in Kickert, Walter J. M., Erik-Hans Klijn and Joop F. M. Koppenjan (eds.), *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*, Thousand Oaks, London and New Delhi: Sage.
- Lecy, Jesse D., George E. Mitchell, and Hans P. Schmitz (2010), "Advocacy Organizations, Networks, and the Firm Analogy," in Prakash, Aseem, and Mary K. Gugerty (eds.), *Advocacy Organizations and Collective Action*, Cambridge and New York: Cambridge University.
- McLaughlin, Kathleen, and Stephen Osborne (2000), "Conclusions: A One-way Street or Two-way Traffic?: Can Public-Private Partnerships Impact on the Policy-making Process?," in Osborne, Stephen P. (ed.), *Public-Private Partnerships: Theory and Practice in International Perspective*, London and New York: Routledge.
- McLaverty, Peter (2002), "Introduction," and "Is Public Participation a Good Thing?," in McLaverty, Peter (ed.), *Public Participation and Innovations in Community Governance*,

- Aldershot: Ashgate.
- McLeod, Greg (1997), *From Mondragon to America: Experiments in Community Economic Development*, Sydney and Nova Scotia: University College of Cape Breton.
- Morgan, Colin, and Stephen Murgatroyd (1994), *Total Quality Management in the Public Sector: An International Perspective*, Buckingham and Philadelphia: Open University.
- Norman, Jesse (2010), *The Big Society: The Anatomy of the New Politics*, Buckingham: University of Buckingham.
- OGC/HMT (2008), *Competitive Dialogue in 2008: OGC/HMT Joint Guidance on Using the Procedure*, in http://www.hm-treasury.gov.uk/competitive_dialogue_procedure.pdf accessed on Dec.18, 2012.
- Osborne, David, and Ted Gaebler (1992), *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*, New York: Penguin Books.
(野村隆監修, 高地高司訳 (1995), 『行政革命』日本能率協会マネジメントセンター)
- Osborne, Stephen P. (ed.) (2000), *Public-Private Partnerships: Theory and Practice in International Perspective*, London and New York: Routledge.
- Parsons, Wayne (1995), *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*, Cheltenham and Northampton: Edward Elgar.
- Pattberg, Phillip, Frank Biermann, Sander Chan and Aysem Mert (eds.) (2012), *Public-Private Partnerships for Sustainable Development: Emergence, Influence and Legitimacy*, Cheltenham and Northampton: Edward Elgar.
- Peck, Jamie (2001), *Workfare States*, New York and London: Guilford.
- Peters, B. Guy (2000b), "Globalization, Institutions, and Governance," and "The Future of Reform," in Peters, B. Guy, and Donald J. Savoie (eds.), *Governance in the Twenty-First Century: Revitalizing the Public Service*, Montreal, Kingston, London and Buffalo: McGill-Queen's University.
- Pierre, John, and B. Guy Peters (2000), *Governance, Politics and the State*, New York: St. Martin's.
- Poguntke, Thomas, and Paul Webb (2005), *The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies*, Oxford: Oxford University.
- Prakash, Aseem, and Mary K. Gugerty (2010), "Advocacy Organization and Collective Action: An Introduction" and "Conclusions and Future Research: Rethinking Advocacy Organizations," in Prakash, Aseem, and Mary K. Gugerty (eds.), *Advocacy Organizations and Collective Action*, Cambridge and New York: Cambridge University.
- Rhodes, R. A. W. (1997), *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Buckingham and Philadelphia: Open University.
- Risse, Thomas (2010), "Rethinking Advocacy Organizations?: A Critical Comment," in

- Prakash, Aseem, and Mary K. Gugerty (eds.), *Advocacy Organizations and Collective Action*, Cambridge and New York: Cambridge University.
- Rosenau, Pauline V. (2000), "The Strengths and Weaknesses of Public-Private Partnerships," in Rosenau, Pauline V. (ed.), *Public-Private Policy Partnerships*, Cambridge and London: Cambridge and London: MIT.
- Savas, E. S. (2000), *Privatization and Public-Private Partnerships*, New York and London: Seven Bridge.
- Schwartz, Gerd, Ana Corbacho and Katja Funke (eds.) (2008), *Public Investment and Public-Private Partnerships: Addressing Infrastructure Challenges and Managing Fiscal Risks*, Basingstoke and New York: Palgrave.
- Simon, William H. (2001), *The Community Economic Development Movement: Law, Business and the New Social Policy*, Durham and London: Duke University.
- Skelcher, Chris (2005), "Public-Private Partnerships and Hybridity," in Ferlie, Ewan, Laurence E. Lynn and Christopher Pollitt (eds.), *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford and New York: Oxford University.
- Stoker, Gerry (1998), "Public-Private Partnerships and Urban Governance," in Pierre, John (ed.), *Partnerships in Urban Governance: European and American Experiences*, Basingstoke and New York: Palgrave Macmillan.
- (1999), "Introduction: The Unintended Coats and Benefits of New Management Reform for British Local Government," in Stoker, Gerry (ed.), *The New Management of British Local Governance*, Basingstoke and London: Macmillan.
- Stoker, Gerry, and Tony Travers (2001), *A New Account?: Choices in Local Government Finance*, York: York Publishing Services.
- Stoker, Gerry (2004a), *Transforming Local Governance: From Thatcherism to New Labour*, Basingstoke and New York: Palgrave Macmillan.
- (2004b), "New Localism, Progressive Politics and Democracy," in Gamble, Andrew, and Tony Wright (eds.), *Restating the State?*, Malden and Oxford: Blackwell.
- (2006), *Why Political Matters: Making Democracy Work*, Basingstoke and New York: Palgrave Macmillan.
- Taylor, Marilyn (2003), *Public Policy in the Community*, Basingstoke and New York: Palgrave Macmillan.
- Williams, Benjamin (2012), "The Big Society: Post-Bureaucratic Social Policy in the Twenty-first Century?," in Edwards, Jason (ed.), *Retrieving the Big Society*, Chichester and Oxford: Wiley Blackwell.
- Wilkinson, Richard, and Kate Pickett (2009/2010), *The Spirit Level: Why Greater Equality Makes Societies Stronger*, New York, Berlin, London and Sydney: Bloomsbury. (酒井泰

介訳 (2010), 『平等社会 成長に代わる次の目標』 東洋経済新報社)

江藤俊昭 (2005), 『協働型議会の構想ーローカル・ガバナンス構築のための一手法』 信山社.

白石克孝 (2003), 「パートナーシップと住民参加」, 室井力編『住民参加のシステム改革 自治と民主主義のリニューアル』 日本評論社.

杉田定大・光多長温・美原融編 (2002), 『日本版PPP』 東京リーガルマインド.

地方分権推進委員会 (2001), 『分権型社会の創造: その道筋』 (最終報告), in <http://www8.cao.go.jp/bunken/bunken-iinkai/saishu/i.html/> accessed on Nov.18, 2012.

内閣府民間資金等活用事業推進室 (2010), 『「新しい公共」と「財政に頼らない成長」ーPFIの総括と今後の活用に向けた基本方針ー』, in

http://www8.cao.go.jp/pfi/220916pfi_kihonhoushin.pdf/ accessed on Nov.18, 2012.

----- (2011), 『PFIの現状について』, in <http://www8.cao.go.jp/pfi/iinkai7.html/> accessed on Nov.18, 2012.

中島恵理 (2005), 『英国の持続可能な地域づくり パートナーシップとローカリゼーション』 学芸出版社.

馬場健 (2012), 『英国の大都市行政と都市政策 1945-2000』 敬文堂.

宮脇淳 (2003), 『公共経営論』 PHP研究所.

山本啓 (2002), 「行政からNPOへのアウトソーシング」, 山本啓・雨宮孝子・新川達郎編『NPOと法・行政』 ミネルヴァ書房.

———— (2004a), 「これからの地域自治、住民自治の課題」, 『改革と自治のゆくえ』 公職研.

———— (2004b), 「市民活動とコミュニティ行政の改革課題」, 今井照編『自治体政策のイノベーション』 ぎょうせい.

———— (2004c), 「公共サービスとコミュニティ・ガバナンス」, 武智秀之編『都市政府とガバナンス』 中央大学出版部.

山谷清志 (2012), 『政策評価』 ミネルヴァ書房.