



Title	市民社会の創生に向けて : NPOの限界と可能性
Author(s)	亀山, 俊朗
Citation	年報人間科学. 2001, 22, p. 107-124
Version Type	VoR
URL	<a href="https://doi.org/10.18910/11248">https://doi.org/10.18910/11248</a>
rights	
Note	

*The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA*

<https://ir.library.osaka-u.ac.jp/>

The University of Osaka

## 市民社会の創生に向けて

—— NPOの限界と可能性 ——

〈要旨〉

国家が行う事業やサービスの民営化の必要性が叫ばれて久しい。しかし、公共サービスの市場化し、民間企業が行うことによる矛盾もまた、明らかになりつつある。そうした状況のもと、公共サービスをNPO（非営利民間組織）などのアソシエーションが担うことへの期待が高まっている。それらの活動により、新しい市民社会が形成される、といった議論も盛んだ。その代表的なものとして、アメリカの経済学者を中心とした「非営利セクター」論や、ヨーロッパの政治学・社会哲学における「市民社会」論がある。しかし、両者はいずれも国家や社会とは別個の領域として市民社会を概念化しているため、進行する社会再編の方向性をつかみ切れない。

これに対して本稿では、NPOを含む様々なアソシエーションによる水平的なガヴァナンス（自己統制的な組織間ネットワーク）に人々が参加する場であると、市民社会を捉える。そして、そうした観点に基づく議論としてポール・ハーストの「アソシエーティヴ・デモクラシー」論を検討

する。加えて、そうした議論を日本に導入する際の問題点を指摘する。

キーワード

NPO

非営利セクター

市民社会

アソシエーション

ガヴァナンス

亀山 俊朗

## 一 はじめに

平成十二年版「国民生活白書」は、「ボランティアが深める好縁」と副題し、白書の主要な部分をボランティアやNPO (Non-Profit Organization) に関する記述に充てている。白書によれば、ボランティア活動が注目される理由は三点ある。第一に、旧来の日本的な雇用慣行の変容により、職場での人間関係が薄れ、それに替わるものが求められていること。第二に、企業も政府も提供できないサービスの有用性が認められ始めたこと。第三に、ボランティア活動は人々の自己実現の欲求を満たし、ひいてはそれが地域生活の豊かさを高めること、である。こうした理由から期待されているが、日本では欧米に比べ活動への参加がまだ低い、と白書は言う。その現状を分析するとともに、人々のボランティアへの参加を促すための課題を、白書は明らかにしようとする。その中で、ボランティアやNPOの「先進国」として最もよく言及されるのはアメリカである。例えば、アメリカでは「慈善団体に参加している」人の割合が高く、同時に「国民の暮らして国が責任を持つべき」と思う人の割合は二割台である。日本はその逆で、「慈善団体への参加」はほとんどない一方、七割の人々が「国民の暮らして国が責任を持つべき」と考えている<sup>1)</sup>。そうしたデータをいくつも示すことによつて、白書はアメリカ的モデル―国に頼らずボランティア活動などで社会サービスを支えるような―を望ましいものとして、暗に、しかし繰

り返し示す。

新自由主義的な政策を取り小さな政府を実現しようとするれば、社会サービスが劣化してしまう、という問題は、八十年代のサッチャー・レーガン路線の結果をみれば明らかである。公共サービスの「民営化」をすべて営利企業によってまかなうのは困難なのである。ゆえに、基本的には主流派経済学（新古典派経済学）の立場に立つであろう人々も、ボランティアやNPOによる社会サービスの必要性を強調することになる。これが、その中では明言されていないものの、「国民生活白書」においてボランティアやNPOが重要な課題として取り上げられる主たる理由であろう。

ゆえに、ボランティア活動を軸に社会を再編しようという主張を、新たな管理社会化を目指す目論見であると批判する議論も、当然あらわれる。例えば中野敏男は、ボランティアを称揚するような「市民社会」論を「ボランティア動員型市民社会論」と名づけ、そこで想定されている、ボランティアもこなす「多様な差異を組織」する「自」同一性」を持つ主体像を批判し、ムフを援用して、「多様な差異を組織して自」同一性をうちたて」ようとする営みそのものが、必ず選別と排除を含むということ、それゆえ、そうしたアイデンティティという営みそのものとの抗争が不可避だと述べる。ボランティアの「奉仕」が「弱者」を作り出してしまうのだとしたら、ムフの言うようにそうした「強者―弱者」という「アイデンティティが、まずはじめに脱構築されなければならない」<sup>2)</sup>。中野は、「ボランティア動員型市民社会論」が「ポスト福祉国家」への国家機能の再編

に適合的なイデオロギーを与えることになる、と批判する。

そうした中野の結論は一面では当を得たものである。そのモチーフは、市民社会の外部（労働者階級、被差別者、第三世界……）を想定し、そこから閉じられた市民社会の欺瞞性を指摘する、といった従来の市民社会批判を今日的に洗練させたものといえよう。批判の根拠が市民社会の外部ではなく主体そのものに仕掛けられているところが「洗練」の所以である。しかし一方で、社会のセイフティ・ネットとして機能していたコミュニティの弱体化という条件の下、いまはむしろ市民社会の「批判」よりも「建設」が課題である、と考える人々がボランティア活動やNPOに参加している（彼等の多くは「批判するだけの市民運動」と自己を区別しようとする）。そうした状況に、明確な代案を出さず一見「解体」を称揚するかのような中野（ムフ）の議論は有効性を持ちにくいだろう。必要とされるのは、中野の言う「ボランティア動員型市民社会論」が内在的に抱える矛盾を抽出することである。アイデンティティを問題にする、といった点では中野の議論は内在的だろうが、ボランティアは結局国家を利するので非、という論点ではやはり外在的な批判と言えるだろう。それは、福祉国家のオータナティヴを自称する「ボランティア動員型市民社会論」にさらにオータナティヴを提出しようか、という課題である。

そのためには、「市民社会」像の転換が不可欠である。現在、NPOなどが論じられる際、それらが構成する「市民社会」を、「国家」や「市場」と切り分けられた別個の領域であるかのように捉えよう

とする傾向がある。しかし、それでは国家や市場も巻き込んで進行する社会の再編を把握しきれない。それに対して本稿では、市民社会とは様々なレビューの自己調整的なネットワーク（ガヴァナンス）に人々が関わるような場である、と考える。市民社会を関係性において捉える、そうすることによって、市民社会概念ははじめて有効なものになる。

そこで、本稿は以下のようなプランで議論を進める。まず日本でNPOなどを論ずる際に最もよく取り上げられるアメリカを中心とした「非営利セクター」論を検討する。これは、主流派経済学的な立場からNPOを位置付けようとしたものであり、非営利セクターは「市民社会セクター」とも呼ばれる。しかし、「民間セクター」（市場）、「公共セクター」（国家）を補完するものとして「非営利セクター」を位置付けるこの議論では、市場や国家の再編の展望は得られない。そこで、社会哲学や政治学的なより広い視点からNPOなどを位置付けようとする「市民社会」論を検討する。その代表的な論者は、市民社会が国家や市場に影響を与える、という図式で社会再編を展望する。しかし、自助的なNPOの隆盛がいかに社会を変えるのか、といった視点は弱い。

それに対して本稿では、自助的な活動も視野に収めるような「市民社会」定義を提案する。それが先述の、市民社会を人々が多様なガヴァナンスに関わる場であるとする考え方である。そして、その具体的な展開としてイギリスの「アソシエーティヴ・デモクラシー」論を参照し、市民社会を関係性として把握することの重要性を確認

する。その上で、そうした議論を日本に導入する際の課題を指摘する。

## 二 「非営利セクター」論

「非営利セクター」論の検討に入る前に、NPOにはどのようなものが考えられるか整理し、そのうちどの分野を主に論ずるかを明らかにしておく。クリージは、集合行為に構成員を動員するかしないかという構成員の直接参加の有無と、当局から何らかの集合財を得ようとするかしないかという点（構成員・クライアント志向・当局志向）によって、社会運動に関連する組織を、(a)自助・利他主義、(b)サーヴィス、(c)政治的表明、(d)政治的動員社会運動組織、の四つに類型化している<sup>3</sup>。西城戸誠はこれを援用し、NPOを(a)アソシエーション型NPO、(b)事業型NPO、(c)《制度化された》NPO、(d)社会運動型NPO、と類型化する<sup>4</sup>。図示すると以下のようなろう。

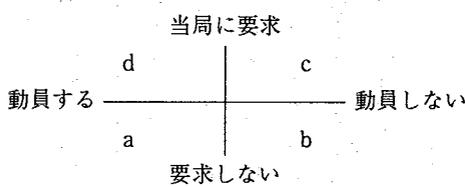


図1

この図式に基づき具体例を考えると、(a)には各種ボランティア団体、自助グループ、学習活動を行う団体、趣味サークル、普及・啓蒙活動を行う団体が想定される。(b)には、各種サーヴィスや財を構成員に有償で

供給する事業活動を中心とした団体が該当しよう。法人化された学校、病院などもこの範疇に入る。(c)には政治的要求を持つ同業者組合などが想定されるが、構成員に動員をかければ(d)の領域となる。(d)は当局に対する政策提言などの働きかけを行って何らかの集合財を得ようと試み、かつ構成員の直接的な動員によって団体の目標が達成されるような組織が分類される。

こうしてみると、現在ジャーナリズムなどで取り上げられること多いNPOは、主に(a)に分類されるものであろう。自助・互助的な活動をボランティアによって行う団体である。「当局に要求しない」で参加者を「動員」する自助・互助組織が、今注目を集めている。本稿でも主にそうした組織を対象に議論を行う。

実践レヴェルやジャーナリズムの言説レヴェルでNPOが問題となると、その根拠づけとなる理論が求められる。その際現在日本で最も援用されるのが、アメリカを中心とした「非営利セクター」論である。その代表的なものが、十二カ国にわたる実証研究であるジョンズ・ホプキンス大学非営利セクター国際比較プロジェクトの研究であり、その中心となるL・M・サラモンの議論である。サラモンらは、以下のように論ずる。

現代社会は様々な組織により構成されているが、従来これらの組織は二つの大きなセクターに分類されてきた。すなわち「市場(マーケット)」と「国家」、あるいは「民間セクター」と「公的セクター」である。しかし「最近、政府の役割に関して不満が生じてきており、社会を二つのセクターで概念化し把握しようとする伝統的方

法は、かなり根本的に見直しを迫られている。すなわち、「形態は民間であるが目的においては公的色彩のある第三番目の組織集合」の検討が必要なのである。これが、民間非営利セクターである。このセクターの組織は、営利を追求しないことを強調する場合にはNPOと呼ばれ、政府でないことを強調する場合にはNGO (Non Government Organization) と呼ばれる。日本でも近年、NPOやNGOといった呼称が急速に普及した。NPOとしては新しい福祉サーヴィスを担おうとする組織、NGOとしては環境保護団体や人道的な海外支援を行うグループがジャーナリズムではしばしば取り上げられる。が、「形態は民間であるが公的色彩のある」という定義からすれば、旧来からの財団、私立学校や病院など、雑多な組織がその範疇に入ろう。それゆえ、なにももって非営利セクターとするかは各国によって異同があり、実証的な国際比較研究を目指すサラモンらはずまずその普遍的定義を行うことを迫られた。その結果、以下のような非営利セクター共通の定義が考えられた。①利潤配分をしないこと(組織存続のために剰余をあげることは排除しないもの、それは利害関係者に配分されない)、②フォーマルであること(組織としての体裁を整えている)、③民間組織であること(政府からの資金援助は排除しない)、④独立した組織運営、⑤ボランティア要素の存在(寄付やボランティア労働の存在)、⑥非宗教的であること(宗教団体による慈善活動は排除しない)、⑦非政治的であること(特定課題へのアドボカシーは排除しない)。

この定義は現在日本でNPOを論じる際に多くの論者によって利

用されるが、これに対する批判もある。ヨーロッパ(主にフランス)において、非営利セクターは「社会的経済」(economic sociale)と呼ばれるが、ここでは消費者協同組合や相互銀行などがその重要な部隊と認識されている。こうした組織は上記の定義では「①利潤配分をしない」という条項に抵触するため、非営利セクターから除外されてしまう。そこで、こうした定義自体がアメリカ中心のものであり、合衆国において協同組合などが発達していないがゆえの「カントリー・ブラインドネス」である、という批判である。たしかに、協同組合などを非営利セクターから排除しようとするのは、アメリカの現状から出た発想であろう。サラモンらの国際比較プロジェクトが、経験的な実証研究を目指している(と自称しているし、まわりも概ねそう認識している)ことから、アメリカを中心として経験的に各国の公約的な定義を設定した、と考えられる。しかし、そこには経済的な領域を非営利セクターから排除したい、という規範的な意図が背景にあると考えられる。それを確かめるためには、アメリカの非営利セクター論者たちが、なぜ非営利セクターが存在すると考えるかを見なければならぬ。

簡単に言うと、それは①市場の失敗、②政府の失敗により、③非営利セクターの形成がなされるというものである。その結果、民間(市場)、公共、非営利の三セクターが生まれる。①、②について詳しく見てみよう。

①の「市場の失敗」は公共経済学の出発点である。市場は、例えば食料品や耐久消費財など個人的に消費されるものを扱う上では優

れたシステムである。このような物品については、市場での消費者の選択が、価格や需要量についての情報となつて生産者に送られる。これとは対照的に、きれいで安全な環境、あるいは国防といった共同で消費されるものは、市場でうまく取り扱うことができない。このような公共財と呼ばれるものは「ただ乗り」という問題を伴うからである。つまり、一度公共財が生産されると、生産コストを負担しなかつた人々も含めて、すべての人々がその恩恵を受ける。公共財のコストを負担するしないにかかわらずその恩恵に浴することができるとすれば、他人にその負担を負わせるほうが得である。だが、誰もがそう考えたとしたら、これらの公共財の生産は極端に少なくなり、すべての人々が損失を蒙ることになる。これを防ぐには、何かのかたちの非市場的な機構が必要となる。その代表的なものが政府である。個人々に課税することによつて、政府はすべての人々に公共財のコストの負担を強制する。こうして民間セクターに対する公共セクターの存在が説明される。<sup>9</sup>

この「市場の失敗」を克服する、いまひとつの方法が非営利セクターの活用である。バートン・ワイスプロットは以下のように論ずる。<sup>10</sup> 非営利組織を作ることによつて、個人々は当該グループ内では必要と認められるが、国民大多數の支持を得るには至らない（つまり政府では扱えない）公共財の生産のために、資金を出し合つたり、労働を提供したりできる。とくに、多様化した社会では、特定のグループに属する人々には共通である利害・関心（経済的なものだけでなく、文化的なものも含む）が、国民全体に共通しない場

合が出てくる。こうしたグループが、非営利組織によつて、グループのメンバーが望む種類、望むレヴェルの公共財を生産する。こうしたワイスプロットの説明を、ヘンリー・ハンスマンは財源を「寄付型」とする非営利組織にはあてはまるが、それ以外の組織の説明には適当でない、とする。そこで彼が非営利組織一般に妥当するものとして提起するのが「契約の失敗」論である。ハンスマンは以下のように述べる。

「あらゆるタイプの非営利組織は、典型的には、サーヴィスが購入または消費される環境のため、あるいはサーヴィスそのものの性質のために、企業が生産するサーヴィスの量、質について消費者が正確に評価できないと感じる場合に発生する。」<sup>10</sup>

そうした例として、しばしば福祉サーヴィスが例に出される。通常の商品は、購入者が市場においてその質を判断し、購入するか否かを決める。しかし、保育や介護といったサーヴィスは、購入者が質を評価し選択することが困難である。しかもその購入者は、保育サーヴィスを受ける子供の親であつたり、介護サーヴィスを受ける老人の子であつたりする。こうしたもとは、購入者はサーヴィスの妥当性を自身では査定できないため、市場での提供者以外の、信頼しうるサーヴィス提供者を求める。非営利組織は利潤の分配が制限されているために、利潤を上げるといふサーヴィスの質を落とす誘因が弱い。そのため、購入の際「契約の失敗」の可能性が高い財やサーヴィスについては非営利企業が選ばれる、というのである。<sup>11</sup>

「市場の失敗」に対してはまず政府の対応が想定されるわけだが、

そこに②の「政府の失敗」が生ずるために非営利セクターが存在するようになる、という説明もできる。それは先述の「市場の失敗」の説明において、人々が政府だけでは満足できず非営利組織を形成しようとしたような、政府の限界のことを指す。ふたたびワイスプロットによると、政府セクターは民間セクターが充足し得ない公共財を供給するが、そこで問題になるのは政府セクターがどの程度公共財の需要を充足するか、ということである。政府による充足は財政によつて規定される。そこで、政府はどのようにそれぞれの財に資金を振り向けるかが問題になる。しかし、租税システムは、個人が払う税と受け取る財の効用とが必ずしも釣り合うようにはなっておらず、政府供給の財の質や量は政治的な投票過程に影響される。この過程は多数派である平均的投票者の要求によつて規定されることになる。よつて平均的投票者以外の多くの人々は政府の財の供給と課税のバランスに不満を持つ。満足するのは平均的投票者だけとなる。それゆえ、人々はみずから民間でありながら公的的目的を持つ非営利組織を形成する、とワイスプロットは言う。同質的な社会では「平均的投票者」が多く政府への不満も少なくなるが、多様化した社会であれば不満ははなはだしくなる（これが例えば日本において非営利組織が少なく、アメリカにおいてそれらが多いことの原因とされる）<sup>12</sup>。

このようにして、主流派経済学は①「市場の失敗」を出発点として、民間セクターと公共セクターの二つのセクターで社会を捉えるようになった（公共経済学）。しかしさらに、非営利組織を論ずる経

済学者は、②「政府の失敗」を起因として、民間セクター・公共セクター・非営利セクターの三セクターとして社会を把握するようになっていく。それゆえ、非営利組織を論ずる経済学者は、非営利セクターと民間セクターを峻別しなければならぬ。その境界に存在する協同組合は、株主への配当をその第一義的な目的としないものの、組合員への利潤の分配は行う。そのため、「契約の失敗」——利潤動機でサーヴィスの質を低下させるような——の可能性を排除できない。むしろ非営利組織でもそうしたモラル・ハザードは常に起こりうるが、経済学者にとつて利潤の分配という動機は強い説明力を持つ。こうして「非営利セクター」論においては、社会的背景からだけではなく、論理的動機からも協同組合など営利セクターとの間のグレイ・ゾーンにあるような組織は厳しく非営利セクターから排除されるのだと考えられる。

その一方で、「非営利セクター」論は「民間組織であること」を非営利組織の要件としながらも、「政府からの資金援助は排除しない」としていた。アメリカの「非営利セクター」論は、しばしばトクヴィルの「新しい事業を率いるのは、フランスでは政府、イギリスでは身分の高い人だが、アメリカでは間違いなく共同体である」といったアメリカ社会観察を引き合いに出し、非営利セクターが自立的・自律的な市民の共同行動であることを強調する<sup>13</sup>。資金についても、寄付（ボランティアという「労働による寄付」も含めて）が基本であるように論じられる場合が多い。しかし実際には、特に一九六〇年代以降、アメリカの非営利組織は政府による再分配の仕組

みに組み入れられる。「政府の失敗」により、より豊富なサーヴィスを受けたものが非営利組織を作る、という議論に関して、その結果は所得階層に基づくサーヴィス受給の格差となるのではないかと、との疑問が生じる。政府の普遍的な公共サーヴィスに飽き足らないのは、ワイズプロットが言うような単に多くのサーヴィスを望む人々というよりも、より多くを持つ階層ではないかという問題である。普遍的サーヴィスが低水準に抑えられ、階層水準に応じてサーヴィスを自前で受けられるようにするとすると、社会は分裂していく危険がある。所得階層によってではなく、要求に応じて非営利組織が運営されサーヴィスを供給するようになるには、財源が必要である。それを政府が保障するようになったのが、六十年代ジョンソン政権の「偉大な社会」路線であった。しかし、こうした路線は八十年代に大きく転換される。一九八〇年に誕生したレーガン政権はNPOへの財政支出を大幅削減したのである。同時に「民営化」の波が押し寄せ、NPOは財政上の危機と同時に市場競争の危機に直面することになった<sup>14</sup>。こうした状況を見ると、市場の失敗と政府の失敗により独立した非営利セクターが生まれる、という理解は現状を単純化しすぎている、と言える。市場・政府・非営利セクターの間にはより複雑な関係がある。それが「非営利セクター」論の図式では捉え切れないのである。

経済学者たちの「非営利セクター」論が到達した、「民間セクター」「公共セクター」「非営利セクター」の三層構造で社会を捉える枠組みは、一見主流派経済学とは無縁である社会学・社会哲学の領域で

も、現在議論されている。「市民社会」論と呼ばれる議論である。「非営利セクター」論では捉え切れなかった社会関係は、そこでは明らかにされているだろうか。それらを次に見ていきたい。

### 三 「市民社会」論

NPOに注目があつまるような社会的流れと相前後して、経済学以外の社会科学の分野においても、「国家」「市場経済」とは区別されるものとして「市民社会」を検討する動きが活発になっている。一九九〇年代に入つてドイツでは市民社会を巡るさまざまな議論がなされた。アクセル・ホネットを引きながら中村健吾が述べるところによると、「西側諸国における新しい『市民社会』概念は、もともと一九七〇年代の東欧社会主義諸国」とくにポーランドにおける反体制運動の内部で改めて使われるようになった概念を、一九八〇年代末に西側諸国の知識人が再輸入したものである<sup>15</sup>。共産党の外で成立したポーランドの自主労組「連帯」の成立は「市民社会の再生」であるとみなされ、この「市民社会」概念が福祉国家の行き詰まりに直面する西側諸国にも移入されて、折から盛り上がりを見せていた「新しい社会運動」を論ずる際の鍵概念として用いられるようになっていった、というのだ。

ドイツにおける市民社会論の見直しを象徴するものとしてしばしば取り上げられるのが、「市民社会」を意味する語として従来のbürgerliche Gesellschaft（「ブルジョワ社会」）ではなく

Zivilgesellschaft (「市民社会」)。英語civil societyなどからの造語) という新語が使われるようになったことである。代表的な例として、『公共性の構造転換』第二版の序文においてユルゲン・ハーバーマスがZivilgesellschaftという語の広がり指摘していることが挙げられる。そこで彼は次のように述べ、市民社会をヘーゲルの経済的領域としてのそれから区別する。

「市民社会という語には、労働市場・資本市場・財貨市場を通じて制御される経済の領域という意味は、は含まれていない。関連文献のなかにこの語の明晰な定義を探しても、もちろんそれは徒勞に終わる。いずれにしても《市民社会》の制度的な核心をなすのは、自由な意志にもとづく非国家的・非経済的な結合関係である。もっぱら順不同にいくつかの例を挙げれば、教会、文化的なサークル、学術団体をはじめとして、独立したメディア、スポーツ団体、レクリエーション団体、弁論クラブ、市民フォーラム、市民運動があり、さらに同業組合、政党、労働組合、オールタナティブな施設にまで及ぶ。」<sup>16</sup> (傍点は原文のまま)

ハーバーマスはクラウス・オッフエを引きながら、これらを「アソシエーション」および「アソシエーション関係」という概念で概括している。

岡本仁宏は、こうした市民社会概念の変容の歴史を次の三段階に整理している<sup>17</sup>。

一 古代ギリシャ以来の伝統からすれば、政治共同体と市民社会とは同一のものとして把握され、経済活動はオイコス部分として

排除されていたが、

二 ある時点(フランス革命期が現実政治の上で、ヘーゲルがその体系的な理論上の転機)からは、国家が市民社会から排除され、逆に経済がその核心を占めるようになり、

三 近年のリヴァイバルにおいては、国家も経済も市民社会概念から排除されてきている。つまり市場でも国家でもない市民の社会活動領域を指す。

ハーバーマスが、右記三の段階で市民社会を問題にしていることは間違いない。彼は、上記引用部に続いて、次のように述べる。

「J・キーンは、こうした結社(アソシエーション)には、「社会的平等と自由の拡大、および国家の脱構造化と民主化という相互に依存し類似したふたつの過程をつうじて、市民社会と国家の境界を維持し定義しなおす」という任務ないし機能があるとする。つまり、問題となっているのは意思形成をおこなう結社である。」<sup>18</sup>

そして、こうした結社は行政システムには属さないものの、ジャーナリズムを通じて政治的効果を持つとされる。

こうしたハーバーマスの議論を政治学に応用しようとするのが、近年の代表的な市民社会論とされるコーエン・アレイトーの議論である。彼らは、市民社会を「経済と国家の間にある社会的相互作用の領域」親密圏(とくに家族)、アソシエーション(特にボランティア・アソシエーション)・社会運動・公的コミュニケーションの領域<sup>19</sup>として定義している。「市民社会」論と呼ばれる議論の中で

は、コーエンらが国家・経済・市民社会という三層構造について提起した、とされる<sup>20</sup>。ここにおいて、「市民社会」論は、「非営利セクター」論の三層構造と似た様相を呈してくる。

三層構造を提起するにあつてのコーエンらの議論の特色は、市民社会を、「政治的社会」(政党、政治組織、政界―特に議会―など)、「経済的社会」(生産と分配の組織からなる、企業、協同組合、共同事業など)の両方から区別し、市民社会と国家の間に「政治的社会」を、市民社会と市場の間に「経済的社会」を、媒介項として設定したところにある。図式化すると下のようになる。

二人によると、市民社会を経済や国家と対立したものと考えるのは誤りである。経済社会と政治社会の概念は、市民社会がそこを通して政治的機構や経済過程に影響を持ちうる媒介的な領域である。政治的社会的行為者は直接に国家権力を、経済的社会的行為者は直接に経済的生産を統制し管理する。そのため、両行為者は市民社会の規範やコミュニケーションではなく、道具的規範を優越させる。それに対して市民社会の政治的役割は、直接には権力の統制や掌握に関係せず、文化的公共圏における民主的アソシエーションと非抑圧的な討議を通して、影響の生成にかかわることにある。こうした領域の定義は、ポーランド「連帯」の運動に与ったミフニクらによ

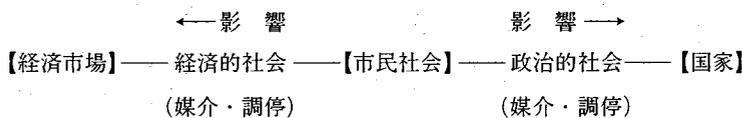


図2

って、権威主義的な国家の公共性に抗して「もう一つの公的領域」を形成するという意図をもつてなされた提起を引き継いでいる。やはり「連帯」に関連して、クーロンはポーランドの民主化運動を「自己限定的」革命と呼び、権力奪取を目指す従来の革命と異なり、分節化・組織化された自律的な市民社会を下から確立することがその課題であるとした。こうした問題意識を引きついで、コーエンらは市民社会を経済的社會・政治的社會から区別しようとしたのである<sup>21</sup>。

こうした自己限定性は、一見「非営利セクター」論にも共通するように見える。ある主体が国家権力を握り経済をその統制下に置くようになるといった展望は、すでに過去のものとなった。国家や市場は既存のものとして、それらとは別の領域を問題にするという点では、確かに「非営利セクター」論とコーエンらの「市民社会」論とは共通点はある。しかし、コーエンらの「自己限定」は、彼らが市民社会の領域のうち社会運動を重視していることにも起因している<sup>22</sup>。社会運動は、政治的社會の主体(政党など)や経済的社會の主体(企業など)と区別されなければ、そのアイデンティティを失いかねない。それゆえ「自己限定」が強調されるのである。

コーエンらの議論は、「市民社会」論の代表例としてしばしば取り上げられる。「非営利セクター」論においても、非営利セクターを「市民社会セクター」と呼ぶ論者もいるように、市民社会という語が使われる<sup>23</sup>。しかし、両者の含意するところは重なる部分があるとはいえず、相違点も目立つ。「非営利セクター」論が公共的なサーヴィ

スを提供する組織を重視するのに対し、コーエンらは社会運動を重視する。図1の分類で言えば、彼らは「当局に要求する」組織に主眼を置いている。ここでは、現在日本でNPOとして注目を集めているような、「要求しない」自助・サーヴィス組織の分析が弱くなる。

それでは、「市民社会」論として、自助・サーヴィス組織を含めた位置付けを行っている議論はないだろうか。その例として、ここではアメリカの政治思想家、マイケル・ウォルツァーの議論を取り上げる。ウォルツァーも、市民社会の理念を「中欧と東欧の知識人が復活させた」とする。その上で、ウォルツァーは市民社会を以下のように定義する。

「市民社会」という言葉は、非強制的な人間の共同社会 (association) の空間の命名であって、家族、信仰、利害、イデオロギーのために形成され、この空間を満たす関係的なネットワークの命名でもある。中欧、東欧の反体制運動は、極めて限定づけられた形態の市民社会の中で花開いたが、その反体制運動たちによって作られた新たな民主主義国家の最初の任務は、言われているように、ネットワークの再構築であった。そのネットワークとは、様々な組合、協会、政党、そして運動、生活協同組合、近隣、学派、さらにあれこれを促進させ、また防止する諸々の共同社会である。」<sup>24</sup>

ウォルツァーもまた、東欧の「著述家たち」が、西欧諸国では自覚することなしにそのなかに生活してきた「市民社会の編成がどの

ように確保され、活性化されるのかを考察する機会をわれわれに与えてくれている」<sup>25</sup>とする。そして、東欧の経験はきっかけに過ぎず、「先進」資本主義国における「共同社会の生活が、ますます危険に晒されている」<sup>26</sup>と、市民社会見なおしの内発的な動機を語る。そうした危機に対する社会編成として、これまで四つの類型が示された、とウォルツァーは言う。

①「善き生活のための好ましい枠組みを政治共同体とし、民主主義国家とする立場」。②「共和政治より離れて、その代わりとして経済活動に専念する」立場、言いかえると「社会主義的回答」。③「好ましい枠組みは市場であり」、そこでは「選択する消費者」「自律的個人」であることが最善であるとする立場。④「好ましい枠組みは国民国家」であり、構成員は「有機体全体の一部」であるのが最善とするナショナルリズムの立場。<sup>27</sup>ウォルツァーは、これらはいずれも「その純粹な単一性 (singularity) のゆえに判断を誤っている」と言う。「それゆえわたくしは、善き生活についての問いの第五の、そして最終的に正しい答えがあるかもしれないという考えにはやすやすとはくみしえない」<sup>28</sup>。第五の答えらしきものとして市民社会論が提示されかかるが、それは次のように留保される。「市民社会論は、善き生活についての四つのイデオロギーの説明への一つの是正の試みであり、それらを部分的に否定し、部分的に結合するものであって、上記の四つの説明と並置される第五の回答なのではない」<sup>29</sup>。ここでのウォルツァーの主張の特徴は、第一に市民社会とはネットワークである、第二に市民社会は国家や市場に取って代わるものではなくそれを補完するものである、

という二点である。コーエン・アラートの市民社会を国家や市場に並立させるといっても、マッキーバーのいう「コミュニティ」のように、市民社会が諸アソシエーションを包含している、という考えに近い、とも一見思われる。しかし、ウォルツァーの考えでは一元的なコミュニティは存在せず、人々が協力する複数の「共同社会」(アソシエーション)があり、人々は「国家、経済、国民、そして教会、近隣、家族、そして他の多くの枠組みにも積極的に参加する」<sup>30</sup>ことを求められる。そして、「国家の非中央集権化」、「経済の社会化」、「ナショナルイズムの多元化」の必要性が、「批判的共同社会論」の課題として挙げられる。

本稿ではウォルツァーの、市民社会はアソシエーションの空間であり、その空間を満たすネットワークである、という考えを基本的に支持する。市民社会を政治や経済など様々な領域に関係させており、要求を持った運動体も自助的な組織も同時に捉えることができるからだ<sup>31</sup>。そしてそれをさらに進め、市民社会とはアソシエーションのネットワークの生成に人々が主体的に関わるような場である、と定義したい。市民社会は静態的なネットワークではなく、動態的なネットワークキングの場であることをより明確にしたいからである。市民社会は「非営利セクター」論やコーエンらの「市民社会」論のように限定的ではなく、(コーエンらの図式で言うところの)政治的社會や経済的社會にもはりめぐらされたアソシエーションのネットワークに多様な人々が関わる事が可能な場として把握される必要がある。

そうした考えをより説得的にするために、次に新たにガヴァナンスという概念を導入し、「市民社会」定義を補強する。そして、その二つの概念を用い議論を展開する「アソシエーティヴ・デモクラシー」論を検討、市民社会論の具体化の方向性を考えたい。

#### 四 アソシエーションとガヴァナンス

まず、「ガヴァナンス」という概念を簡単に説明する。イギリスの政治学者R・A・W・ローデスは、イギリス政府の統治のありようの変化を例に、この語を「自己統治的組織間ネットワーク」をあらわすものとして捉えている。こうしたネットワークは、資源配分や統制・調整の実施をきちんとするための統治構造として市場や官僚制を補完するものである<sup>32</sup>。統治の構造の特徴をあらわす用語が、垂直的な支配としての「ガヴァメント」から、水平的で自律的な相互調整としての「ガヴァナンス」へと変化している、というのである。

こうしたローデスの「ガヴァナンス」論は、本稿での「市民社会」定義を補強する。この概念にもとづき、市民社会とは、「自己統治的組織間ネットワーク」であるガヴァナンスに人々が関わる事ができるような場である、と再定義しておく。

ガヴァメントからガヴァナンスへの統治構造への変化を、アソシエーションを軸とする社会再編の議論として展開したのが、イギリスにおいて「市民社会」論の一翼を担うと見なされているポール・ハ

ーリストの、『アソシエーティヴ・デモクラシー—経済・社会ガヴァナンスの新しい諸形態』<sup>33</sup>である。ハーストによると、冷戦崩壊と相前後して、東西を問わず大規模官僚制と大量生産制は行き詰まり、個人化が強まって、人々は自己決定を求めようになっている。ここに、十九世紀から二十世紀にかけて興隆したアソシエーションナリズムが復活する理由がある。アソシエーションナリズムは、分権的な政治・経済を求める。その基本的な規範的主張は、「社会のできるだけ多くのものが自発的で民主的に自治を行う諸アソシエーションによって管理されるときに、個人の自由と人間の福祉は両方とも最もうまく提供される」という点にあるとハーストは言う。つまり、「アソシエーションナリズムは、個人が自らが選択した目標を追求する自由という目的を、社会のものと効果的なガヴァナンスに一致させようとする」のである<sup>34</sup>。個人の自由が効果的に満たされ得るには、自発的アソシエーションの中で個人が社会的に支援されることと条件となる、というのだ。

そのための政治的課題として、第一に「民主的ガヴァナンスの主要手段としてのアソシエーション」、第二に「国家の多元化と連邦化」、第三に「コミュニケーションとしての民主主義」（民主主義を多数派支配ではなく、コミュニケーションとして捉えるアプローチ）が挙げられる。これらは、既存の自由民主主義的諸制度を補完するものであって、それらに全面的に取って代わろうとするものではない。「アソシエーションナリズムは、それ自体を完全な一つの社会システムと考えるのではなく、社会の組織化のひとつの軸となる原理として

想定されるのが最良である」<sup>35</sup>。

経済については、経済的行為者の協同を通じて調整を行う分権的な政治メカニズムによる経済ガヴァナンスが求められる。そのためには、民主的に管理される企業と、地方・地域・全国レベルでの諸組織の協同の仕組みが必要とされる。それに加えて、連邦レベルのガヴァナンスが必要であり、その実例がECである。ヨーロッパには連邦—国民国家—地域各々による経済ガヴァナンスが存在する。アソシエーションナリズムは自治的な「市民社会」の創出を追求する。それによって、経済ガヴァナンス能力の増大は「主権国家」やその官僚制の拡大なしに可能になるのである<sup>36</sup>。

福祉について、ハーストは現代の福祉国家の問題は、過去に人々が自ら行ってきた教育・保健・介護などを、官僚に委ねてしまっていることから生ずる、と主張する。市民はクライアントとして行政機能の対象となる以外は、行政に近づく機会をほとんど持たず、その結果、サーヴィスを受けなければならないときには受動的で無責任な消費者になってしまふ。これに対して、福祉の消費者が、提供されるサーヴィスを自ら決定できるようにしなければならない。そのためには、公的福祉やサーヴィスの供給を自発的な自治アソシエーションに委ね、このようなアソシエーションが構成員にサーヴィスを供給するために公的資金を得られるようにする方策が必要である。市民社会を公共化し、国家を多元化するという戦略である。これによって従来の「私的」領域は自発的団体を通じて社会的協同を果たす場となり、「公的」領域は諸アソシエーションの活動を可能に

するルールと資金を提供するメカニズムとなる。アソシエーションリズムは経済的自由主義と福祉集産主義の対立を克服して、大きな政府なしに拡張されたガヴァナンスを提供し、「厚い福祉」と「薄い集産主義」を提供する<sup>37)</sup>。

以上、政治・経済・福祉の課題について、「アソシエーティヴ・デモクラシー」論の概要を見た。ハーストの「市民社会」観は、市民社会を自治的なアソシエーションの社会的ネットワークによつて創造されるものとして捉えている点、そうしたアソシエーションは国家や市場を補完しながら再編するものであるとする点で、本稿の「市民社会」定義と共通する。

ハーストの議論は、一九世紀のアソシエーションリズムの再興を唱えながら、それを今日的に修正しようとする。もつとも顕著なのが国家観の違いである。過去のそれとは違って、ハーストのアソシエーション論は、国家の役割を否定しない。公共サービスについて、ハーストは福祉国家による一元的なサービス供給から諸アソシエーションの多元的なネットワークがサービスを供給するようになることを構想している。しかし、その結果一元的であるがゆえに「平等」であった福祉国家に比べて、階層により受けるサービスの格差が広がる怖れがある。「アソシエーティヴ・デモクラシー」の中でも、アソシエーションリズムにもとづく社会は大きな資源を持つ小集団の排他的利益に都合のよい社会ではないか、という集合行動論からの異議が取り上げられている。これに対するハーストの反論は、構成員数に比例する公的融資制度の導入による不平等の緩

和策であった<sup>38)</sup>。そのため国家はその役割を終えず、自治的活動を促進するルールを整えらるとともに、一定の普遍的サービスや最低限の生活を調整的に保障するものとして位置付けられる。

こうした認識はポブ・ジェソップのガヴァナンス論と共通性を持つ。ジェソップは以下のように論ずる<sup>39)</sup>。国民国家はグローバル化の自律性を後退させているが、それは単なる衰退ではない。それは、国家能力がEUのような「超国家調整」と、ローカルなガヴァナンスへ委譲されていることを示し、逆説的だが国民国家が超国家と下位国家の橋渡しをする機会を拡大もしている。単一的な統治（ガヴァメント）の中心性が、より分散化した諸ガヴァナンス形態へと移行しつつあるが、国家は諸ガヴァナンスを調整し、自己統治を組織するメタ・ガヴァナンスの役割をも果たすようになる。こうしたガヴァメントとガヴァナンスの間のバランスを管理する、あるいは諸ガヴァナンスやメタ・ガヴァナンスに介入するメカニズムとして、ジェソップはアソシエーション的民主主義の重要性を指摘している。ハーストの議論も、ECというより高次のネットワークに国家の機能が委譲されることにより、普遍的なサービスなどの保障がよりよく担保されることを前提としている。イギリスにおける議論であるアソシエーティヴ・デモクラシー論の背景にはEU統合という新たなリージョナルなガヴァナンスの形成が存在する。そこでは、例えばリージョナル・ナショナル・ローカルを結ぶ新しい金融制度が検討されうるし、リージョナルな規模で多国籍企業に税の網をかけることも考え得る。ここに、アソシエーティヴ・デモクラシ

一論が、新保守主義的な福祉国家の民営化論と自らを区別しうる背景がある。

日本でも福祉サーヴィスの民営化議論が盛んである。その多くは、「市場への民営化」と「コミュニティへの民営化」を主張する新保守主義的なものであるが、それに反対し、財政的保障なしに公共サーヴィスをNPOなどに委託するのでは不平等を生むとして、財政を地方分権化しNPOなどを支援しようという議論も存在する<sup>40</sup>。こうした議論には、ハーストラの議論と共通する部分も多い。しかし、日本ではリージョナルなガヴァナンスの展望は少なくとも当面は持つことができず、そうした規模での新たなシステムの構築は難しい。公的資金によるアソシエーションの支援という構想は、ヨーロッパ以上に困難だろう。ヨーロッパにおけるような、福祉国家の「アソシエーションへの民営化」という展望を、そのまま日本に当てはめることは出来ない。

リージョナルなガヴァナンスが展望できない日本では、ローカルなレヴェルでのガヴァナンスがより重要になる。アソシエーティヴ・デモクラシー論の中では、中小企業をつなぐローカルな金融システム構築が強調されているが、そうした議論が重視されるべきである。中小企業のアソシエーション論的な把握とは、中小企業を労働者協同組合的な側面―自らの生計のために出資・運営を行うという面から捉えるものといえる。中小企業は諸アソシエーションのネットワークの中でこそ存在できる。そしてアソシエーション化された企業は、協同組合な側面を強めていくだろう。逆に、何らかの事

業活動を行うようなNPOや協同組合は、組織維持のためには利益を出し市場での競争にも耐えていかなければならないという意味で、企業の側面を強めざるをえない。それゆえ、中小企業にしても、NPOや協同組合にしても、金融や業務の提携などのローカルなネットワークを必要とする。それは、企業やNPOなどの組織を、それらに関係する様々な組織や人々に開かれたものとすることもある。公共機関やコミュニティも巻き込んだ、新しいガヴァナンスが求められている。

そうしたガヴァナンスに様々な人や組織が関わることでできる場を形成することが、市民社会の創造である。サラモンの「非営利セクター」論のような、公共セクターや経済セクターから切り離された非営利セクター（市民社会セクター）概念では、こうした事態を把握できない。コーエンらの「市民社会」論のように市民社会を経済や国家から独立したコミュニケーションの領域として概念化することにも、同じような問題がある。独立した市民社会のセクターという抽象にとらわれると、関係性を見失い、社会再編の展望を見出せなくなる。市民社会は、国家や市場、コミュニティなどを巻き込む、諸アソシエーションのガヴァナンスによる調整が作動する場である。こうした認識をもってしか、市民社会概念はこれからの社会を考える際に有効性を持たないであろう。

注

- (1) 経済企画院[2000] 58頁。
- (2) 中野[1999] 91頁。
- (3) Krise [1996]。
- (4) 西郷四 [1998]。
- (5) Salamon and Anheir [1994] 邦訳3頁。
- (6) Salamon and Anheir [1994] 邦訳20頁～23頁。
- (7) 川口 [1994] 39頁。
- (8) Salamon [1992] 23頁～31頁
- (9) 川口 [1994] 24頁～27頁
- (10) 川口 [1994] 29頁。
- (11) 川口 [1994] 29頁～32頁。
- (12) 川口 [1994] 24頁～28頁。
- (13) Salamon [1992] 邦訳28頁。
- (14) Salamon [1997] 邦訳24頁～48頁。
- (15) 中村 [1996] 15頁。
- (16) Habermas [1990] 邦訳 x x x 頁。
- (17) 岡本 [1998]
- (18) Habermas [1990] 邦訳 x x x 頁。
- (19) Cohen and Arato [1992] p. ix.
- (20) 浅野・藤田 [1998] 32頁。
- (21) Cohen and Arato [1992], pp. viii-pp. x.
- (22) Cohen and Arato [1992] には、市民社会の領域としてあげられたもののうち、社会運動に関してだけ一章（「社会運動と市民社会」）が設けられている。
- (23) 山内 [1999] 25頁。
- (24) Walzer [1992] 邦訳16頁。

- (25) Walzer [1992] 邦訳166頁。
- (26) Walzer [1992] 邦訳166頁。
- (27) Walzer [1992] 邦訳167頁～173頁。
- (28) Walzer [1992] 邦訳173頁。
- (29) Walzer [1992] 邦訳173頁。
- (30) Walzer [1992] 邦訳181頁。
- (31) とは、スウォルツァーの議論は、要求運動よりも自助・互助的な活動に重点がある。必要とされる社会的活動の比重が前者から後者に移っている、という認識が前提となっているのである。

- (32) Rhodes [1996], pp. 652-667.
- (33) Hirst [1994].
- (34) Hirst [1994], pp. 15-43.
- (35) Hirst [1994], p. 42.
- (36) Hirst [1994], pp. 74-157.
- (37) Hirst [1994], pp. 158-202.
- (38) Hirst [1994], pp. 44-74.
- (39) Jessop [1997] 2頁～28頁。
- (40) 代表的には神野 [1998]。ここでは分権化で直接諸アソシエーションがサービス供給するため効率化がはかられ、財源を有効に使うことができるといった点が強調される。しかし、そうであっても必要とされるはずの原資の確保については、明確な言及がない。

参考文献

Cohen, J. L. and Arato, A. [1992]. *Civil Society and Political Theory*. MIT Press.

- Habermas, Jürgen [1990]. *Strukturwandel der Öffentlichkeit*, Suhrkamp.  
 編者・山田龍一[1994]『公共性の構造転換(第2版)』未来社。
- Hirst, Paul [1994]. *Associative Democracy: New Form of Economic and Social Governance*, Polity Press.
- Jessop, Bob [1997]. 'The Future of the National State: Limits to the Governmentalization of Civil Society', 櫻井隆興他編 [1997] 『国民国家の将来：政治の脱国家化および市民社会の統治化に対する諸限界』、『大谷節雄論議社会論集』 32(4)
- Kriese, H. [1996], "The Organizational Structure of New Social Movements in a Political Context." in Macadam, d., J.D. McCarthy, M.N.Zald(ed.) *Comparative Perspectives on Social Movements: Political Opportunities, Mobilizing Structures, and Cultural Framings*, Cambridge University Press.
- Rhodes, R.A.W. [1996], "The New Governance: Governing without Government", *Political Studies*, 44(4).
- Salamon, L.S. [1992]. *America's Nonprofit Sector*, The Foundation Center. 入山暎郎 [1994] 『米国の「非営利セクター」入門』、ダイヤモンド社。
- Salamon, L.S., Anheir, H.K. [1994]. *The Emerging Sector*, The Johns Hopkins University. 今田晴隆 [1996] 『街頭への非営利セクター』、ダイヤモンド社。
- Salamon, L.S. [1997]. *Holding the Center: America's Nonprofit Sector at a Crossroad*, The Nathan Cummings Foundation. 山内直人訳 [1999] 『NPOの最前線：岐路にたつアメリカ市民社会』、岩波書店。
- Walzer, Michael [1992]. "The Civil Society Argument", In Chantal Mouffe, ed. *Dimensions of Radical Democracy*. Verso. 高橋康裕訳 [1996] 『市民社会論』 『時評』 867°
- Weisrod, Burton A. [1988]. *The Nonprofit Economy*, Harvard University Press.
- 浅野清・篠田武司 [1998] 『現代世界の「市民社会」思想』、八木紀一郎他 編 『復権する市民社会論』、日本評論社。
- 岡本ト宏 [1998] 『市民社会論の新展開』、<http://chu-shiba.kwansei.ac.jp/okamoto-seminar/okamoto/okamoto1998a.html>
- 形野清貴 [1999] 『P・ハーストのアンシエタイプ・デモクラシー論』、『大阪経済法科大学法学論集』 43。
- 川口清史 [1994] 『非営利セクターと協同組合』、日本経済評論社。
- 経済企画庁 (編) [2000] 『平成十二年版国民生活白書』。
- 神野直彦 [1998] 『システム改革の政治経済学』、岩波書店。
- 中野敏男 [1999] 『ボランティア動員型市民社会論の陥穽』、『現代思想』 (5)° 27
- 中村健吾 [1996] 『現代ドイツの「市民社会」論争』、『経済学雑誌』 (1)° 97
- 西城口誠 [1998] 『民間非営利組織(NPO)の現状と課題—北海道のNPOを事例として—』、日本社会学会報告。
- 山内直人 [1999] 『NPO入門』、日本経済新聞社。

# **Toward the Creation of Civil Society**

KAMEYAMA Toshiro

It is claimed that public services should be privatized, but it is difficult to apply market mechanism to public services. Then, many people expect nonprofit organizations(NPO) to shoulder the services. They also say that 'civil society' would be created by those organizations. For example, the arguments about nonprofit sector in America insist that nonprofit organizations would create civil society. The civil society theories in Europe understand civil society as the sphere of associations, especially voluntary associations. However, these arguments can not grasp the direction of changes in society because they define the concept of civil society as separate sphere from state and economy.

I insist that civil society is the space where people take part in the governance which refers to self-organizing, interorganizational networks. With this in view, I examine Paul Hirst's *Associative Democracy*, and I point out the problems which arise when we introduce his argument in Japan.

## **Key Words**

NPO

nonprofit sector

civil society

association

governance