

## 巻頭言



## 市民社会論のアジェンダ設定

曾根 泰教

小泉首相の「民間にできることは民間に」の「民間」の意味が「市場」だけだとすると、違和感を覚える向きも多いだろう。今後の日本社会で想定される「民間」には、当然のことながら「市民社会」が入るだろうし、その「市民社会」の厚みが成熟社会を支える条件になると思っている人も多いはずである。政府の限界も、また、それに代わる「市場」も何でもできるわけではないという共通認識も持たれているといえる。その意味で、「市民社会」の重要性に関しては合意があるとしても、「市民社会」とは何か、何ができ、それをどう評価するのかについては意見が分かれるだろう。特に、政策研究との関係において、その背景となるべき市民社会の議論と、より具体的な政策研究上の位置づけになると、議論の広がりには、さらに大きいように思える。

というのも、「市民社会」の代表選手のNPOやNGOなどの定義では、「非」を冠して定義され、積極的な内容の提示ではない。「市民社会」の定義からにして、「非政府、非市場」とこれまた、「非」で定義されることが多い。確かに、市民社会をひとことで定義することは難しいが、私は、便宜的に資金と組織の二つの角度から定義を試みたいと思う。

すなわち、「政府は税金で、市場は売買で、市民社会は寄付で運営される」と、まず、その違いを資金面から強調してきた。もちろん、NPOは寄付だけで運営がなされているわけではなく、基金とその運用益も入るが、議論を単純化するためには、資金的特徴の強調は目的に合致するだろう。その意味でも、NPOを税制から捉えた議論は数多く、また、寄付の実態を探る研究も多いが、もう一つの特徴である活動や組織からの接近も焦点を絞り込むためには工夫を要する。というのも、例えば、われわれに馴染みの深い教育や研究は、政府もNPOも株式会社もサービスを提供することができる。すなわち、政府活動を「公共財」からのみで定義することが難しいように、活動内容からのみでの定義はある意味で容易ではない。

では、それを組織から定義できるかということが次に出てくる疑問であるが、法律的・概念的には可能であるが、昨日までの国立大学と今日の独立行政法人（私立大学と比べてもいいが）の組織の違いを明確に分けることはできるだろうか。企業とは違い、利益獲得を組織の目的としていない特徴と、NPOでこそ行える活動があることをどう打ち立てるのが重要となる。一つには、市民社会の中で活動する組織のガバナンスが、いわゆる企業のコーポレートガバナンスとどう違うのかを考えることが重要である。NPOのガバナンスという通常の内部ガバナンス問題と同時に、通常はステークホルダーとして扱われる政府や市場との「外部のガバナンス」はいっそう重要になってきている。ただし、ガバナンスが確保されて

いれば、政策の効果が十分あるという保証はないという点は注意が必要であり、評価は改めて問われるべきテーマである。

ただし、市民社会を組織論やガバナンスから捉えるだけではなく、むしろ「社会」や「運動」から捉える方法もあることは、よく知られている。例えば、現在の市民社会論の背景には、冷戦崩壊後の東欧において、民主主義を根付かせるためには、市民社会が必要であるという議論があった。もちろんその議論は、ロバート・パットナムのソーシャル・キャピタル「社会資本」などとも関係するが、元々、社会資本の実証研究はイタリアの「政治的パフォーマンスの良さ」を求めるときに、経済成長よりも「社会資本」が重要であることをパットナムは示した。ある意味で、「社会」を民主主義の基礎に置く考え方はトックヴィル以来の伝統でもある。

これをわが国の例に求めれば、コミュニティレベルの問題、つまり「ご近所の底力」から地方分権までの幅広い議論の広がりがある。例えば、地方分権を「行政法の整備」の観点から見れば、機関委任事務をどうするかが重要であるし、「補助金、交付税、税源移譲」の三位一体は、財政問題が焦点である。中央から地方への権限と税財源の移譲にはそれ自体意味があるが、いわばそれは「官から官」への話に終わる可能性がある。しかし、本当の地方分権を、コミュニティにおける「市民社会」「社会資本」の問題として捉えようとしている首長たちもいないわけではない。

現在の市民社会論はかつての市民運動論と一線を画しているところは興味ある点で、現在の革新首長は過去における政治的な左右の軸では捉えきれないこととも関係しているかもしれない。

市民社会の強さ、民間団体の活力は認めるとしても、それと政策決定過程における正統性の問題を、政策形成能力と区別して考えてみたい。すなわち、環境問題から社会保障に至るまで、NPOなどの政策形成能力は、決して、政府にも、引けを取らないといえるが、問題は、政策決定への参加の正統性である。つまり、選挙を経ていないということでは、官僚と同じとはいえるが、官僚は選挙で選ばれた政府に雇われた正規の職員である。確かに、情報開示と参加の自由が原理的に認められていれば、多少、声の大きい団体が参加し主張を通して問題は無いかもかもしれないが、やはり、代表制において限界はあるだろう。すべて、選挙と公の決定過程を経なければならぬとはいえないが、依然として、法と予算はこの決定過程を経ることで決まっていることは否定できない。

さらに、現実的な課題としては、すでに、NPOが具体的な政策の実施に関わっていることをどう評価するのかという、重要な研究上のテーマがある。日本の文脈では、NPOが一つには市場に近いところで、またもう一方では、政府の支援を求めて活動する姿があり、NPOの独自性よりも、補完性の方に傾きがちである。また、それ以上に、すでになされてきたNPOの政策実施に対する評価は難問を含むが行われてきている。それは、行政評価や政策評価という政策研究の重要課題と重なる部分でもある。

もう一つ大きな特徴は、国際的变化に対して数多くのNPO、NGOの活動があるという点である。ただし、この変化を議論するとき、ともすれば「シアトルの人」「反ダボス会議」の動きなどに目が行きがちであるが、WTO、APEC、サミットは政府間の国際組織であるが、「ダボス会議」を主催する世界経済フォーラムは、民間組織である。約200人の常任の研究員を抱えるこのフォーラムを主催するクラウス・シュワップは、一代でこれだけの組織を作

り上げた元大学教授である。彼らの目標の一つに「赤十字」のような組織を作ることがあるが、同じくスイスに本拠を置く「赤十字社」も民間機関である。ある意味で、民間機関でもすでに権威となり、反体制の標的になっている機関もあるとすると、市民社会の豊かさとは、市民団体対市民団体の競争が前提となる社会かもしれない。それは、すでに大学間では国際的にも何十年も前から行われてきたことかもしれないが、利害対立、紛争解決という問題も、どの枠組みで解決するのか、それこそ「市民社会の底力」が試される時代になったともいえるのである。