

# 公共哲学と日本の市民社会（NPO）セクター — 「公・公共・私」三元論と3セクターモデルについて—

長坂 寿久 *Nagasaka Toshihisa*

拓殖大学国際学部 教授

(財)国際貿易投資研究所 客員研究員

本誌前号(NO.67号)の『日本のNPOセクターの発展と実状』において、日本は市民社会(NPO)セクターが世界でも最も小さい国の一つであることについて書いた。日本のNPOセクターは近年急速に発展してきているものの、国際的にみると、何故依然としてかくも小さくかつ活力が限られたままなのか。実は日本の近代国家(明治)の形成にあたり、国造りのコンセプト(設計図)自体に問題の根幹があったと考えられる。

問題の端緒は、われわれの生活する世界(社会)を「公・私」二元論で捉え、「public」を明確に位置づけなかったことにある。しかも、publicを「公共」(「公」と共に)と訳し、実質的に「公」と一体化させてきた。そのため「私」は限りなく「公」にからめとられることを宿命づけられた。

日本の真の構造改革には、「公・私」二元論から、「公・公共・私」の三元論への移行が必要である。つまり「公共圏」を明確に位置づけ、形成することである。この「公共圏」は、新しい「市民社会」の形成と直結しているが、「アソシエーション」論(後述)としては、主としてNPOセクター(非営利組織)の拡大を通じて観察することができる。

この公共圏問題について、日本の哲学界は、90年代後半から「公共哲学」(public philosophy)として活発な議論を展開し、哲学を構築してきている。また、「新しい市民社会」論も活発化してきている。本論では、日本における公共哲学の論議を紹介しつつ、日本のNPOセクター形成の遅

れの背景を解説しつつ、日本の改革の方向性について問いかける。

第1章では、日本における「公共哲学」論議を紹介し(「公・公共・私」の三元論)を、第2章で「公共圏」の主体である政府・企業・市民社会団体(NPO)の3者の新しい関係について述べ(三セクターモデル)、第3章で日本の近代化の遺物である「公共圏」の不在という課題とその形成の意味について考える。

## 第1章 「公共哲学」と「市民社会」論の展開

### 1. 「公・私」二元論から「公・公共・私」三元論へ

現代、NPO(NGO)(注1)の活動は国境を超えた世界的な展開を見せており、世界システムに大きな影響を与え、かつその重要な一翼を担うに至っている。日本でも、NPOセクターが急速に形成され始めていることは、前号で述べたとおりである。

こうした状況を背景にして、日本の学界でも、「公共領域」public sphereの問題が提示され、1990年代後半頃から「公共哲学」public philosophyが活発に論じられるようになった。これらの議論の成果は、一連の書籍の出版としてまとめられ(2)、注目を

浴びた。

労働組合、協同組合、NPOなどを含む「中間団体」intermediate associationによる「公共領域」の創出に関する議論は、古くからあったが、これが見直されることになった。日本の学界が21世紀に入って到達した「公共哲学」の基本的共通概念は、以下に述べる「三元論」である。

明治時代以降、近代を迎えた日本は、「公」と「私」の「公私二元論」で近代国家を造り上げてきた。「公」は政府、「私」は個人/人民people/市民citizen/家族あるいは経済活動である。その間に「公共圏」public sphereを媒介させるのである。「公」と「私」の間にあり、「私」から「公」へと媒介する概念が「公共」である。

日本では、「国家という『公』の領域に対して、家族や経済活動という『私』の領域があると考えられてお

り、公共的問題はもっぱら国家（行政）が関与すべき問題であって、『私』の領域は公共的な問題に関わらないとされてきた。『私』はただ国家の定めた公的ルール、つまり法律に従うべきもの」と考えられてきた(3)。「滅私奉公」という理念と言葉が政府によって国民に強制されてきた歴史も指摘できる。「私」を殺して「公」に尽くすことが「公共精神(公共性)」の観念とされた。

この二元論に代わって、「公」と「私」の間にある第三の概念としての「公共」を位置づけ、三元論としてとらえる。それによって日本の未来が展望できるのである。

『公』によって『私』がからめとられることなく、かといって『私』へ閉じてしまい、行き過ぎた個人主義的・利己主義的なあり方に陥ることもなく、個人個人を活かし、他者との生き活きとした関係のなかで自他の幸福を追求するあり方を、『公共』というダイナミズムにおいて考える(4)ことが、公共哲学のコンセンサスになっている。

そして、この公共哲学のベースには、「公共圏」を創り、開いていくも

のとしての中間団体(アソシエーション論)があり、そのアソシエーションに自由に参加していく人々の存在としての「市民社会」論があり、国際的に議論され、体系的付けられつつある。

この「新しい公共」を捉える公共哲学について、様々な議論が行われているが、とくに3点を指摘しておきたい。

第1は、三元論の「公共」を導くアプローチ(説明の仕方)の違いである。トクヴィル、ハーバーマス、カイヤー、あるいはNPO運営の実態論等々、多くの先人の業績が紹介されつつ説明されているが、どの先人の言を引用してくるかで説明は多様に異なり、「公共」の位置づけを少しずつ異なるものとしている。

第2は「三者」関係についての把握の仕方の違いである。どの説も三者を相関的・相補的なものであることを重視する点では一致している。しかし、強調する点、あるいは発想のアプローチにいささかの違いがある。「公」と「私」を対立的にとらえず、バランス問題として公共性を考えるもの、これに対し公共性の担い手は

これまでは国家であったが、今後は「下からの公共性」を強調するもの、つまり市民が主導権をもって「公を開いて」いくという、市民社会運動として「公共圏」をとらえる考え方がある(5)。

第3は、「公共圏」での合意形成のあり方である。これも、「他者」「多様性」を前提としている点では共通している。「公共圏」は、「単なる集団概念ではなく、異質な他者が多元的に対話的に共存して人格的な交流をもち、私を公へと媒介するダイナミックに発展する領域のこと」(稲垣)で、「開かれた公共性」と説明される。「寛容性」が公共性と公共哲学の基本前提であり、異質な他者と多様な文化や伝統に対して「同化」を考えるのではなく、「共存」を考える。

公共哲学は、他者と協力して他者と秩序を形成するという視点が前提となる。異なる意見のぶつかり合いと多様な異なる意見を受け入れること(コミュニケーション)の中から合意形成が行われるのが公共性の理念である。他者とのコミュニケーションによって自分が輝き、磨かれる。公共圏に関わることによって、市民

としての責任性を身につけていくことができる考える。これは現代の公共哲学の先駆者であるハーバーマスの議論を踏まえたものである。

## 2. 公共哲学の系譜と「領域主権論」

公共哲学の系譜について簡単に紹介しておこう(6)。また、NPO論を考える上で、「領域主権論」(sphere sovereignty)を紹介する。市民が団体(NPO)の主体として参加する「NPOセクター」という「領域」にも主権があるという考え方である。

「主権」の概念が西欧近代国家論に登場したのは16世紀である。まず、フランスのジャン・ボダン(Jean Bodin)(1529～1596)が国家主権論を唱えた。彼の主権論は、国家が絶対的にしてかつ永続的な権力を持つというもので、「国家絶対主権論」であった。

これに対して、ヨハネス・アルトゥジウスJohannes Althusius(1557～1638)は、ボトムアップ自治を主体とした政治思想を発展させた。1980年代に日本が米国を凌ぎそうな経済競争力をもつように見えたとき、国際

社会での日本の理念論としてよく「symbiotics共生の思想」が語られたが、この言葉を最初に政治学に使ったのがアルトゥジウスである。

当時の神聖ローマ帝国時代には、皇帝側は皇帝の代表権の主張にボダンを使い、反皇帝側は自分の領地内の諸権利の主張にアルトゥジウスを引用した。しかし、その後の時代はボダンの主権概念(絶対主権国家)が生き残っていった。

ジャン=ジャック・ルソーJean-Jacques Rousseau(1712～1778)は、『社会契約論』(1762)を人民主権の側からとらえ、「人民主権論」を唱えた。人民peopleが「一般意志」(公共の利益のみをめざす共同体としての意志)によって参加して法を作る主体となると「市民」と呼び、一般意志がつくった法に従う客体となるときは「臣民」subjectと呼んだ。法を執行する公権力としての政府は、立法部としての一般意志に完全に従属しなければならないとし、「人民の公共」が「政府の公」を動かす直接民主主義的公共哲学の原像となった。

しかし、実際には彼の思想は、フランス革命(1789)政府の政治哲学と

して利用された。一般意志という愛国心の純粋性を強調することによって、偏狭なナショナリズムを生み出し、国家主権の絶対性をより強化した。しかも、革命政府は、ルソーの思想に基づき、「個人と国家の媒介となる中間集団を否定して、いわば裸の個人と、強い主権をもった中央集権的国家が直接向き合うという構図」をつくりあげた。その結果、現在に至るも、フランスには、政府とNPO(労働組合を含め)が協働(パートナーシップ)関係を造るという発想はほとんど生まれていない。

その後、ジョン・ロックJohn Locke(1632～1704)が、私的所有権を基礎において市民政府論を唱え、カント(1724～1804)が、「一般意志」をより普遍的な世界市民の意志あるいは人権の理念とした「世界市民的公共性」(国際公共思想)を唱えるなど、公共哲学はすこしずつ前進していったものの、19世紀以後の帝国主義時代に入ると消失していった。

この間、フランスのアレクシス・ド・トクヴィルAlexis de Toqueville(1805～1859)は、米国の視察経験を通して、中間集団の重要性を指摘し、

デュルケーム(1858～1917)は、中間団体を媒介として社会病理を解決していくこと、それによって人々の意思の自由を尊重しつつも、人々の連帯とモラルを回復することなどを主張した。

また、アダム・スミス(1723～90)は、1776年に『国富論』を出し、「利己的な経済活動は市民の公共のチェックを得てはじめて正当化される」と考え、モラル・フィロソフィ(道徳哲学)から経済学という学問を確立した。しかし、現在の国際的に主流となっている新古典派経済学では、スミスが有した公共哲学的側面はほとんど喪失されている。新古典派経済学では、政府と市場のみが登場する。「政府=公」で、「市場=私」であり、「公共」は政府とほとんど同義で使われており、「市民の公共」の視点は欠落している。

こうした時代経過を経て、19世紀末に、「領域主権論」を唱えるアブラハム・カイパー Abraham kuyper(1837～1920)が登場する。カイパーはオランダの神学者、政治家、ジャーナリストであり、アムステルダム の自由大学を創設し、1901～05年までオラ

ンダ首相を務めた(7)。

稲垣の解説によれば、カイパーは、アルトゥジウスの思想を19世紀に再発見し、「領域主権論」としてまとめた。領域主権(sphere sovereignty)とは、市民社会の各領域に分散されて委託された主権で、この委託された主権は市民社会の各制度に分権される。主権の分散化論である。

神(教会)は主権を国家(国家主権)あるいは人民(人民主権)に委託するだけでなく、市民団体(公共空間)という領域(領域主権)にも委託する。国家は権利を委託された諸領域の一つに過ぎない。領域主権は神から与えられたものであり、もしそれを国家が侵犯するときは、「神の支配への侵犯となり、国家への抵抗は罪ではなく義務である」とする。

主権は国家のみがもつものではなく、家庭、学校、企業や様々な自由結社もまた主権をもてる。主権は「生」のニードのあるところ、つまり『生活世界』(ハーバーマス)に分け与えられる。これら諸領域は、国家から自立し、国家から干渉されない主権をもっており、政府はこれを保護する役割を担う、というのがカ

イパーの主張である。

これをNPO論的視点からみると、NPOも委ねられた範囲内で国家(政府)と同等の主権をもつことを意味する。カイパーは、「生活、生命のニーズのあるところにこそ、関心をもった諸団体が形成され、それぞれの生活領域ごとに自主的な規範が下から(ボトムアップに)つくられ、公の機関はそれを補完する」と主張する。EUの補完性原理subsidiary principleの考え方は、このカイパーの思想からきていると稲垣は紹介している。

しかも、カイパーの領域主権論には、「私人が自由に造る自由結社(ボランティア・コンソシエーション)の自由と権利(領域主権)は、神から与えられる主権の側面と、他方自生的に人間の内側から固有の生命力として内在しているものが沸き上がってくるという側面の両方がある」。「国家(政府)から指導されるのではなく、個人と自由結社としての市民グループの下から(人間として)沸き上がる生の意欲とモラルと社会的責任感が生き生きと市民社会を形成する」と稲垣は紹介している。中間集団にはボランティア(自発性)であ

るという自己の意志が介在しており、その自己意思の存在こそが成熟した市民社会を形成するという考え方である。

カイパーの思想の源泉は、独特のオランダの「柱状社会」(ピラー・ソサエティ)構造からきていることは明らかである。また、レイプハルトはこうした多元的な価値観の共存する民主主義を「多極共存民主主義」(consociational democracy)(1968)として紹介している(8)。

### 3. ハーバーマスの公共性論

90年代は、欧州においても、国際的なNPO活動の旺盛な展開を背景に、「市民的公共性」についての議論が活発化し、再発見された時期でもあった。その代表がハーバーマスである(9)。現在の学界での「公共性」の議論(同時に新しい「市民社会論」の議論も)はハーバーマスを起点としている傾向が強い。

ハーバーマスは17~18世紀に欧州、とくに英国で成立した「市民的公共性」の概念をモデルとして提示し、それを現代に当てはめて問題を指摘

した。18世紀には、絶対王朝の『公＝政府』に対抗する『市民的公共性』が出現してくる姿を描き、それが19世紀には国家と資本主義的貨幣経済によって窒息させられていくありさまを、「政府による生活世界の植民地化」と批判した。それを現代に再生させるには、議論／対話（コミュニケーション）を通じた合意形成のプロセスによって、市民による下からの公共空間を造り上げていくべきことを説いた。

当時はコーヒーハウスという公共的な討議の空間＝「場」があり、ここで旺盛で活発な議論がなされ、「公論」（パブリック・オピニオン）が具体的な姿で形成されていた。国家の活動は、こうして形成された公論によって公認され、規制されるべきと説いた。しかし、現代は、公共政策は政府が一方的な担い手となって進めており、「人民」は受益者に過ぎなくなっている。これが現代の大きな問題であると解明した。

ハーバーマスは、議論＝対話によって合理性が生まれ、しかもその対話は他者理解志向であるべきことを説いた。公共性の本質はコミュニケ

ーションによる合意形成過程にあるとした。この『合意』という言葉は、これまでは多様な意見を「一つの意見」にまとめるという意味であったが、現在では「多様な意見を認め合う」という意味で使われている。「多様性の合意」である。

公共性は、多様な人々による構成体であり、自己と他者のコミュニケーションによって成り立つという考え方は、ハンナ・アーレント（1906～75）（『人間の条件』1958）なども唱えており、ハーバーマスとアーレントによって公共性への「多様性の概念」が導入され、現代の公共哲学の基本認識となって、大きな影響を与えている。日本の学界での「三元論」も、前述のように、当然こうした点を踏まえている。

#### 4. 市民社会論と市民的公共性

「公共哲学」の議論が国際的に活発に行なわれているが、同時にそれ以上に新しい「市民社会」論の議論も展開されている。これは別々に行なわれているのではなく、公共哲学の議論と市民社会の議論とは実質的

に一体となって（あるいは表裏の関係となって）いる（10）。

「市民」の概念は、古代ギリシャの都市国家の時代からあった。当時は奴隷の存在を前提とした市民であった。中世（10～11世紀）にはヨーロッパの都市国家の中で商人や手工業者を指す言葉として使われた。18世紀後半になると、啓蒙思想の登場と共に、本格的に「市民」が論じられるようになる。社会契約論として「市民」が登場し、市民の自発的結社（アソシエーション）論が登場する。ルソー、J・ロック、アダム・スミス、ホッブス、J・S・ミル、A・トクヴィルらが「市民」を論じた。そして、19世紀に入ると（1824年）、英国では労働者たちが「アソシエーション（結社）の自由」を獲得する。これはまたたく間に欧米全体に波及していく。

20世紀には、マルクス主義の影響で、「市民社会」は「ブルジョワ型市民社会」として紹介され、これが批判されることによって、「市民社会」論は混乱していった。

しかし、80年代末に、東欧やソ連の社会主義体制の動揺と崩壊を契機

に「新しい市民社会」論が台頭し、活発に議論され、かつ再構築が行なわれている。

「市民」とは、主体性のある自立した個人（人々）で、自由・平等・公正、自治、自発性がキーワードとなっている。そして、これらの関係を他者にも認める人、つまり、生き方に関する自覚的選択を行なう人のことと定義される。

「市民社会」とは、政府（国家）から自立した自主性ある個人による社会を意味する。従来からの市民社会論は、国家に対する市民社会の監視と参加によって自由を確保・実現することが中心課題とされてきた。これに対して、新しく追加・強調されている定義としての市民社会は、「政府」（国家）に対しては、民主化に繋がる（民主主義を強化する）概念であること、市民社会は民主主義の安定に必要であるとする点が基本にある。

また、「市場」（企業）に対しては、市場経済の欠陥を市民社会によって克服し修正していくという視野と問題意識をもっていること、市民社会が市場を抑制（コントロール）することが必要だとする点が基本にある。

そしてグローバリゼーションの衝撃に対抗するためにグローバルな規模での地球市民社会の形成を主張しているのも特色といえる。「国民国家」の呪縛から解放され、「世界市民」に向けて開かれた（直接世界と繋がる国際連帯性）視野と問題意識をもっている人々による社会を構想している。

共同体論からいえば、家族、故郷、民族、国家、宗教など共同体の呪縛が働くコミュニティ（運命共同体）から解放された個人が、自由に考え、意見交換できる開かれた社会空間（これを「市民的公共圏」という）の中で自由に選択した共同体（選択の共同体）(11)であり、「複数の市民（他者）が相互に意見を交わし、討議し結び合う言論空間がアソシエーションを形成する。この市民的公共圏の集合体を市民社会と定義する」(12)としている。

こうした開かれた／自覚された「市民」による自由なアソシエーション（結社）が市民社会の中核的組織となる。公と私をつなぐ中間団体がアソシエーションである。市民はアソシエーションを自発的に結成す

ることを通じて市民社会を顕在化させ、形成することになる。

このアソシエーションは政府／国家（官僚を含む）と市場経済から独立性を保持し、政府と企業（市場原理）をコントロールする役割を担うものとして位置づけられる。

基本的には「アソシエーション」とは、①参加・退出・発言の自由が保証された開かれた人間関係集団であること、②非国家性、③非営利性、④公平性（自由・平等性、人々の自発的・自律的な合意に基づく運営）、⑤多様性 ⑥公開性（説明責任、情報公開）、⑦自律性（自立的運営、自己評価など）である。

これはまた、公共性を意識していること、ナショナリズムの多元化（多様性）を受け入れていること、国家の非中央集権化を推進すること、一般市民の「生活世界」と「生活権」を擁護していること、そして国内に留まらず国際的にも開かれていることなどが定義として提示されている。

これらの規準は「公共性」の規準と一体となっているとっていいと思われる。他者との共存・共生と多様性の相互承認の意識をもつことで

ある。さらに、自立と寛容、協力への用意、相互信頼、非暴力があげられている。とくに「非暴力」は市民社会の活動に最も重要な規準となっている。

これらは人類が血を流して獲得してきたものとしての「普遍的諸価値」、人権・自由・民主・平和、すなわち人権尊重主義、平和的生存権、多様性・寛容性、持続可能性といった地球規模での「普遍的価値」への認識として捉えられる。こうした規準、価値観で形成される新しい市民社会が、新しい公共圏を形成する。

「アソシエーション」の分析を通じて、市民社会の成熟度などを分析することが90年代になって行なわれるようになった。とくに有名なのがレスター・M・サラモンらによるアソシエーションの国際比較分析であろう。彼はその分析を通じて、世界中で民間ボランティア組織、あるいは非営利・非政府組織が急速に発展していることを明らかにし、同時にそれらのアソシエーションは各国内での活動に留まらず、ネットワークを形成することによって、「地球規模での市民社会」を形成しつつあると

指摘し、「地球アソシエーション革命（global associational revolution）」が起こっているとした。

但し、この分析対象となる「アソシエーション」に何を含まかによって各分析の違いがある。ハーバーマスは、「自由な意志に基づく非国家的・非経済的な結合関係」と定義し、教会、文化サークル、学術団体、メディア、スポーツ団体、リ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、同業組合、政党、労働組合、オールタナティブな施設をあげている。

サラモンの定義は、①正式に組織されている、②民間である、③利益配分しない、④自己統治、⑤自発的、⑥非宗教的、⑦非政治的、を挙げ、これらを「NPO」として表記した。具体的には、①文化・リクリエーション、②教育・調査研究、③保健・医療、④社会サービス、⑤環境、⑥地域開発、⑦市民・アドボカシー、⑧民間による公益活動支援仲介組織、⑨業界・職業団体・⑩その他となっている。サラモンの分析が批判されている点は、とくに欧州で市民社会運動に非常に大きな役割を担ってい

る協同組合（消費者協同組合と生産者協同組合）が含まれていない点である。協同組合は営利的組織であるため調査対象からはずしたからである。

この調査対象の違いによって日本のNPOセクターの分析でも、前号で述べた「最広義」の定義によって分析することによって、日本のNPOセクターは他国に比べ遜色ないという調査結果を出しているものもある(13)。

新しい市民社会論は、主体（アクター）論としては、3セクター論（国家・市場・市民社会）で捉えられている。新しい市民社会論の特徴は、まさにこの国家（政府）、市場（企業）に対置する領域として「市民社会」を位置づけることにある。つまり、3セクター間のバランスを市民社会が規定することをもって市民社会論の意義と指摘されている。

ハーバーマスも「新しい」市民社会論としてこの3セクター論をとっている。「第三の道」論のA・ギデンズも、市民が日常生活の論理の自己主張を行なうことによって、国家や市場原理の専横・横暴によって失わ

れた「公共性」を回復すべきことを述べている。国家による統制から市場メカニズムによる統制へ替わるのではなく、開かれた民主主義によって、政府・市場・市民社会の3つの調和が必要であると主張している。

3セクター論については、次章でさらに述べる。

## 第2章 新しい経済社会モデルの形成へ～～2セクターモデルから3セクターモデルへ

前記で紹介した公共哲学の「公・公共・私」の「三元論」という哲学的概念を、実際の経済社会を運営する主体について機能論的なイメージに投影するとどのようなモデルが考えられるだろうか。本項では、機能論としてのNPOの現代的・未来的意味を考えるモデルとして、従来の「政府セクターと企業セクター」の二元論から、これに第3のセクターとして「市民社会（NPO）セクター」を加えた「3セクターモデル」(13)について述べる。

## 1. 市民社会と民主主義

「市民社会セクター」の重要性については、これまでは福祉国家論、民主主義論の中でとくに議論されてきた。

福祉国家は、20世紀を通じて先進国で少しずつ形成されてきたが、第二次世界大戦後に急速に発展・形成されてきた。その中でも英国は『福祉国家の母国』と言われてきた。第二次世界大戦中、ベバレッジ卿が市民による福祉などのボランティア活動の内容を全国的に調査し、その中から政府が肩代わりできるものを選定し、それを政府からの社会福祉制度として提示する。これが英国が行なったことである。このことから、「福祉国家は市民によるボランティア活動から誕生した」と説明されてきた(14)。

ベバレッジ卿が書いた報告書(1942年)を基に、戦後の労働党政権は、国民医療制度や国民年金制度を導入した。さらに、住宅と教育を改善し、失業問題への対応や雇用機会の創出によって、「完全雇用」の実現を目指す政策を開発した。これによ

って福祉国家の中心的課題は、失業問題・雇用創出となった。

福祉国家は、「公共性」の問題に対して、国家権力による上からのアプローチを定着させ、人々の生活に政府権力が直接的に影響を及ぼす形で形成されていった。その結果として、福祉国家は政府の力を強め、政府を肥大化させ、「公共圏」を政府のものにしていった。

その後、福祉国家は財政赤字に苦しむようになった。1980年代に入って、サッチャーリズム(新古典派経済学)によって、失業問題が「民間」(市場)に委ねられるなど、経済の活性化を優先させるようになった。この結果、「公共圏」は市場、つまり企業によって乗っ取られることになった。現在の「市場」は、アダム・スミスが語ったような道徳哲学を踏まえた市場倫理が骨抜きにされ、弱肉強食の世界の中にある。経済のグローバル化がそれを一層加速させた。サッチャーリズムが唱える「小さい政府論」は、福祉の民営化(市場)という展開へ向かうことになった。しかし一方では、このことによって、市民社会が活性化する素地

が生まれた。

「公共性」が企業に乗っ取られることに対して、再び市民社会はNPO(NGO)の国際的ネットワークを形成することによって立ち上がり、「公共性」を取り戻そうとしている。これが1990年代以降の流れであり、21世紀に入り一層明確な流れとなっている。

もう一つ、「民主主義」は、市民が社会に参加する「市民社会」論といつも並列して語られてきた。民主主義とは市民が社会の成り立ちに積極的に参加することであり、それによって民主主義が支えられるという認識がベースとなっている。

これを具現化してきたのが米国である。アレクシス・トクヴィルAlexis Tocquevilleは『アメリカの民主主義』(1835~40)で次のように記述している。「中間団体としてのボランティア・アソシエーションが建国の歴史を作り、当時のアメリカの発展を支えてきた」「アソシエーションができないところを国家がカバーする」「個人と国家の間にあるアソシエーションこそが国家権力の肥大化を抑止し、個人の自由を守る」。この考え方に則

り米国は建国されてきた、と彼は指摘した(15)。

また、1980年代末頃には、社会主義国家の崩壊や開発途上国の民主化問題を通じて民主主義と市民社会(NPO)との関係が一層強く語られた。ソ連や東欧の民主化・自由化や、フィリピン、韓国、中国などの民主化の動きを本物にするには、これらの国々でのNPO活動の定着が必要であるとして、欧米のNPO活動家が入っていったのも、この考え方による(16)。

現在では、米国に限らず多くの国でNPOが社会サービスの多くを提供している。ジョンズ・ホプキンス大学のレスター・M・サラモン教授のNPOの国際研究プロジェクトでは、NPOは米国固有のものでなく、先進国ではどこでもすでに大きな存在となっていることを「発見」している。そして、現代では開発途上国でも、中国などの社会主義国でも(17)、NPOは大きな存在となっており、ますます大きな役割を期待されるようになっていく。サラモンは世界主要国の研究を通して、「今、世界的にNPO革命(Global Associational

Revolution)が起こっている」と述べていることはすでに話した(18)。

## 2. 累積された「民主主義の赤字」

20世紀において、米国を筆頭に、世界の市民は民主主義を追求してきた。民主主義国家になれば、戦争はなくなり、人々は幸せになり、豊かにもなれるという夢を見てきた。しかし、世紀末頃には、民主主義はそのままでは機能せず、むしろ多くの問題点を抱えていることに気づくようになった。「民主主義の赤字」に気づいたのである。

「民主主義の赤字」という言葉は、EU (欧州連合) でとくに使われている言葉である。EUでは、域内の市民の意思が平等に代表され得ているかどうかという議論において主として使われているが、本論では以下のように、「赤字」の意味をさらに敷衍して解釈する。

民主主義制度を導入したからといって必ずしもうまく機能するとは限らない。自由な投票制度だからといって、人々が「正しい」選択ができるとは限らないし、民主主義によっ

て選ばれた人々が必ず「正しい」ことをするとは限らない。汚職や特権の行使、私益優先、派閥優先等々、こうしたことは常日頃起きている。

そもそも民主主義は近代史の過程の中で一度「失敗」してきた。民主主義は選挙により選ばれたエリート支配の仕組みとなり、国民国家の形式は整えたものの、国民国家を取りまとめるために、外の異質な世界を敵視し排除するナショナリズムを形成し、植民地主義的膨張によって抑圧と差別を正当化する役割を果たしてしまった。

第二次世界大戦を経て、民主主義は新しい時代を迎えるが、半世紀を経た20世紀末になって、「民主主義の赤字」が蓄積され、今や再び「失敗」に直面するに至っているといえる。

民主主義の赤字をもたらしているものとしては、第1には民主主義の矛盾としての多数決原理がある。多数決原理を追求すれば少数者の切り捨てとなり、他方全員一致方式を追求すれば全体主義に向かう危険を孕むことになる。民主主義もマイノリティの切り捨てや全体主義と隣り合わせなのである。20世紀の前半に起こ

った民主主義の最初の「失敗」は、この点を露呈したために起こった。

第2はインテンシティ（intensity）の問題である。多数決では選好の順位だけが問題で、選好の強さ（インテンシティ）は考慮されない。どちらでもいいと思う多数の人の選好が多数を占めて優先され、これではなければならないとする人々（とくに当事者たち）の選好は少数者となり無視される。

第3には、価値観の多様化と共に、新しい欠陥が顕在化した。人々が多数側に賛成したからといって、その賛意の内容や動機は多様である。しかし、一旦多数決で可決されると、そうした個々の思いは存在しないものとして無視され、多数の中に埋没されてしまうことになる。つまり、多数者も実態的には無視されるようになったのである。

第4には、代表民主主義制度は選挙による多数者（為政者）への包括的委託であって、個別委託ではない。代表民主制において、国民（市民）にとっては、政策の選択肢は所与として提案され、議案の提案権がないというところに致命的な欠陥がある。こ

れが国民の政治への無関心をますます助長することにつながってきた。

そして第5の決定的な欠陥は、選挙で当選したエリートたちは、「民主的」に決議される議案の作成にあたって、それをまず官僚に依存し、意思決定プロセスにある官僚は企業セクターと相談して作成するという形を実態としてとってきたことである。個別案件への声が実質的に反映されるのは企業セクターのみであって、市民社会セクターは数年に一度の選挙によって、まさに間接的に、かつ包括的にチェックできるだけである。つまり、議会で審議される個別議案は、政府セクターと企業セクターの2者のみの合意によって主として作成され、民主主義的決定と見せかけるために議会で可決（あるいは強行採決）する形をとってきたのが、これまでの民主主義である。市民はこうした議案作成から実質的に隔絶されてきた。つまり、20世紀の民主主義は「政府＝企業」の2セクターモデルで運営されてきたのである。

この2セクターモデルの欠陥が決定的に明らかになったのは、グローバリゼーションの加速化を通した

「市場の失敗」の明確な顕在化による。こうして今や再び、民主主義は「失敗」に直面しようとしているのである。

しかし、民主主義より良い行政システムは今のところない。そこで、民主主義を機能させるために、民主主義を補完するいかなるサブシステムを導入すればいいのかということが命題となる。民主主義は、市民の参加に基づくという大衆／市民の自発性をともなう仕組みであると同時に、前述のように、上から権力を行使する仕組みを内包しており、企業セクターを取り込んだ上からの権力を加速度的に増大させていく仕組みでもある。それを修正するには、いかにして下（市民）からの自主性が政府セクターをチェックするかということだけでなく、企業セクターのように、政府セクターに影響力をもちうる仕組みをいかにつくるかが重要になる。それが、次に述べる「3セクターモデル」である。

### 3. 3セクターモデルへ向けて

「政府＝企業」の2者モデルは、経

済の覇権争いから20世紀を戦争の世紀としたが、他方では世紀後半には経済発展を特定の国々であるにせよ、開発途上国にももたらすことによって多くの人々を貧困から脱却させた。しかし、20世紀末の80年代以降には、企業セクターが政府セクターを飲み込んだかのように（政府と企業の癒着）、企業セクターは政府セクターを超えて一人歩きし、経済のグローバル化を急激に進展させた。

その結果、企業競争は弱肉強食の世界となり、強い国・企業はますます富み、貧しい人々・国々をますます貧しくし、世界の格差が拡大していった。弱い国の教育、医療、水道、電気などの社会サービスを悪化させ、そして地球環境問題という新しく厳しい課題を一層深刻化させることになった。

「民主主義の赤字」を黒字に転換するための基本的な改革モデルとして、「政府＝企業」の2者（セクター）の合意形成モデルから脱し、「政府＝NPO＝企業」3者の合意形成モデルの構築を図って行くことが必要である。「政府（行政）」「企業（産業界）」「NPO」の三つのセクターの対等な

パートナーシップをベースに、3者の話し合いによる合意に基づき運営される経済社会システムの構築である。このモデルを構築していくことによって、「公・私」二元論から「公・公共・私」の三元論の社会構造へと私たちを導いていくことになるであろう。

「3セクターモデル」は図1に示すとおりだが、第1章で述べた公共哲学（三元論）や「市民社会」とどのように結びつくのかについて少し説明しておこう（19）。

「人間」である自分（私）は、家庭や友人の輪などの「親密圏」をつくる。さらに、人々（他者）とのコミュニケーションを通して様々な「領域」を形成していき、「公共圏」を造り上げている。その公共圏に関わる主体として、3つのセクター（政府、企業、NPO）を投影できる。

図1の三角形の中には、人々／人民 peopleが求めるニーズがつまっている。これを「公共ニーズ」public needsと呼んでおこう。人々が求めるもの、市民が求める経済社会的ニーズである。経済的に豊かになりたいニーズ、健康に働きたいニーズ、人権をもつ

た存在でありたいニーズ、平和・安全に生きたいニーズ、貧困から脱却したいニーズ、高齢者介護等々さまざまなニーズがあるだろう。

この公共ニーズに取り組む主体（アクター）として、政府セクター、企業セクター、市民社会（NPO）セクターの3つのセクターがある。公共哲学の三元論に基づく「公共圏」は、「公共ニーズ」の概念を導入することによって、この「3セクターモデル」と結びつく。三元論を「公共ニーズ」に関わる「主体」について機能的に捉えると、「3セクターモデル」になるからである。

「公」は国家/政府（自治体も含む）、つまり「政府セクター」である。「私」の中には、これまでの二元論では「個人」（市民）や「市場」（経済、貨幣市場）が含まれていた。それを分離し、「市場」のニーズに主として対応するのが「企業セクター」、「人権」のニーズに主として対応するのが「NPOセクター」である。NPOセクターは、「私」である個人が公共ニーズに対応するために市民としてボランティア（自主的）に参加していくセクターである。

3つのセクターとも「公共ニーズ」に対応するためにアクションをとる。政府セクターは人々/人民のことを「国民」と呼び、主として人々の安全を守るというニーズに対応する。また、政府セクターは、コミュニティ（国家、地域）の資源を動員あるいは有効活用する仕組みを造って、ニーズをより効率的に達成するようにしたり、企業セクターやNPOセクターを保護・育成する役割がある。

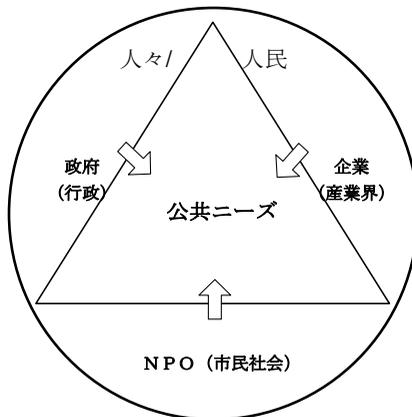
企業（経済）セクターは、人々/人民を消費者あるいは株主（あるいは投資家）と呼ぶ。経済を通じて人々の生活を成り立たせ、より豊かにな

りたいという人々のニーズに対応する。

しかし、企業セクターは公共ニーズを満たすために経済（収益）的側面のみならず、環境的側面、社会的側面も経営の全プロセスに組み入れる必要がある。これがCSR（企業の社会的責任論）である。

そして、NPOセクターは、公共ニーズに取り組む人々/人民を「市民」と呼び、政府も企業も対応できない、あるいは対応しない、取り残されたニーズや、社会構造の変化の中で絶えず変化するニーズの最先端で活動する。

図1：3セクターモデル



各々のセクターが説明責任を果たせない時は「審判」システムが機能する。現在の審判システムでは、政府が説明責任を果たせない時は、市民は選挙によって審判する。あるいは市民による請願・署名・示威行動なども一定の条件で機能している。企業が説明責任を果たせない時は、市民は消費者／株主であることから逃げるか、あるいは株主として企業がとるべき行動を株主総会で要求したり、あるいは不買（運動）を行うことによって審判する。

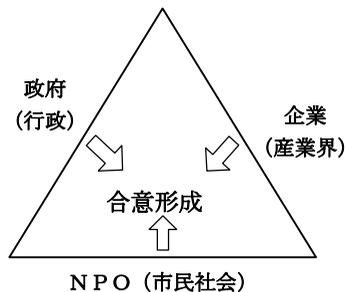
NPOが説明責任を果たせないときは、会員が減り、寄附が集まらなくなることによって審判を受ける。当然ながら、こうした審判システムが機能するには、情報開示、情報公開のシステムが前提となる。

この3セクターモデルで指摘したもう一つの最も重要な点は、3者

(セクター)による合意形成である(図2)。公共ニーズに対して、政府(あるいは自治体)が取り組むべき分野、企業が取り組むべき分野、NPO(市民社会)が取り組むべき分野がある。さらに政府とNPOが協働して取り組むべき分野、企業とNPOが協働して取り組むべき分野、企業と政府が協働して取り組むべき分野があるであろう。しかし、いずれにしろ、それぞれの分野で各セクターが責任を果たし、あるいは協働して取り組むにあたって、すべての分野で3者が対等なパートナーシップをベースとして話し合い、合意しつつ運営していくべきことをこのモデルは示している。

これによって、3セクターモデルが「民主主義の赤字」を克服し、民主主義を再構成する未来モデルであることを意味するのである。

図2：3者の合意形成モデル



#### 4. 国際的なNPOネットワークと 3セクターモデル

3セクター間の合意形成モデルの構築は、次第にその姿を顕しつつある。しかし、実態の形成までにまだ長い時間が必要であろう。それにはまず強固なNPOセクターの構築を図っていく必要があること、そして同時に、3者が各々他の2者と新しい協働関係を築きあげ、信頼関係を構築していくことが必要となる。

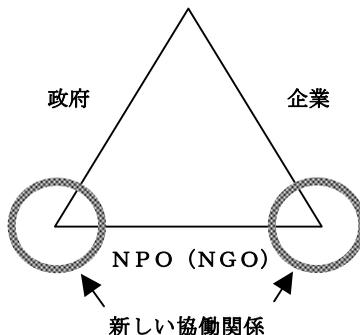
3者間のうち、「政府＝企業」の協働関係は、これまでの長い歴史と経験がある。むしろ「癒着」からいかに離脱し、情報開示による新しい協働関係を築くかが課題といえよう。

「政府＝NPO」との協働関係は、国内的には福祉国家の形成を通じてある程度は積み上げられてきたが、対

等な関係には至ってはこなかった。他方、「企業＝NPO」の協働関係は、まだ端緒についたばかりである。

90年代になって、経済のグローバル化が急激に進展したことなどにより、地球的・国際的に多くの新しい問題が顕在化し、これに対応するため、政府や企業の取組み、あるいは「政府＝企業」との協働による取組みのみならず、「政府＝NPO」および「企業＝NPO」との新しい協働(図3)による取組みが試みられ、大きな成果を上げてきている。とくに「政府＝NPO」の協働は、「グローバルな公共圏」において新しい革新的な前進をみせている。これは何よりもNPO自身が形成しているグローバルなネットワークを通じて達成されてきた。

図3：3セクター合意形成モデルの中の新しい協働関係



これらグローバルなネットワークで形成されている市民社会は、「グローバル市民社会」(Global Civil Society/GCS) (20)、あるいは『国境を超える市民社会』(Transnational Civil Society/TCS) (21)と呼ばれている。

本稿では、新しい国際的側面に注目し、以下に、政府とNPO、企業とNPOの国際的な協働事例を簡単に紹介しておく (22)。

#### (a) 政府とNPOの協働ケース

「政府＝NGO」の国際的な協働は、とくに90年代後半から21世紀初めにかけて相当の成果をあげ、世界システムに新しい「プロセス革命」(後述)を起こしている。その先駆的な事例を以下に挙げる。

##### (1) 気候行動ネットワーク (CAN = Climate Action Network)

地球環境問題に取り組む国際的なNGO (NPO) ネットワークであるCANは、CANの主張に賛成する国家と協働して、気候変動枠組み条約(1992年署名)の京都議定書の締結(1997年)に強い影響を与えた。この時、CANと協働した国家グループは、

一つは温暖化による海面上昇に苦しむ小島嶼諸国の連合 (AOSIS = Alliance of Small Island States)。そしてもう一つは欧州、インド、中国など非産油途上国を中心に結成された「グリーングループ」であった。この協働によって、京都議定書の数値目標導入へ向けてモメンタムを形成することができたと言われている。

##### (2) 対人地雷禁止国際キャンペーン (ICBL = International Campaign to Ban Landmines)

対人地雷を即時・全面的・抜け穴なしに禁止することを求めるNGOの国際ネットワークと、このNPOの主張に賛成する国々(これを「中核国」Core Countriesと呼んだ)との協働によって、1年半のうちに「対人地雷全面禁止条約」の成立に成功した(1997年署名、99年発効)ケースがある。これは「オタワ・プロセス」として知られているが、「国際機関の枠組み外で国際条約の形成に成功した初めてのケース」「安全保障・軍事分野にNGOが関わるようになった事例」として評価され、多国間条約の「プロセス革命」を起こした代表的な事例となった。この成功のため、

ICBLはノーベル平和賞を受賞した。

(3) 国際刑事裁判所を求めるNGO  
連合（CICC=NGO Coalition for the  
International Criminal Court）

戦争犯罪人などを裁く常設の国際  
刑事裁判所の設立を求めるNGOの  
国際ネットワークと、CICCの主張に  
賛成する国家との協働によって、  
1998年に国際刑事裁判所設立規程が  
採択（2002年発効）されたケースが  
ある。協働した国家グループは志を  
同じくする国Like Minded Countries  
（LMC）と呼ばれた。この交渉プロ  
セスは国連の場で行われたため、国  
連外交におけるNGOの参画過程の  
モデルとなった。

(4) JUBILEE2000キャンペーン

2000年までに債務帳消しを求めた  
この国際的なNGOネットワークの  
キャンペーンも一定の成功を納めた。  
G7（7カ国蔵相会議）やG8（8カ国首  
脳会議）をターゲットに取り組み、  
とくに主催国首脳との連携により達  
成されてきた。

(5) 必須医薬品入手のためのWTO  
規約の改正

最貧開発途上国がHIV/エイズ、マ  
ラリア、結核などの必須医薬品を入

手できるようにするためWTO規約  
（具体的には「知的所有権協定／  
TRIPS」）の改訂、（いわゆる「ジェネ  
リック薬」問題）を求めるNGOの国際  
キャンペーンは、インド、ブラジル、  
南アなどの中進国との協働を中心に  
取り組むことによって前進した。

(b) 企業とNPOの協働ケース

「企業=NPO」の協働についても、  
新しい大きな進展と成果があった。  
企業とNPOの協働によって、「CSR（企  
業の社会的責任）」Corporate Social  
Responsibility という新しい「企業シ  
ステム論」が誕生したのである（23）。  
日本のメディアも、近年、「CSR」を  
盛んに報じるようになり、すでに多  
くの企業がCSR報告書（あるいはサ  
ステイナビリティ報告書）を作成す  
るようになってきている。国際的にも、  
EU（欧州連合）や国際標準化機構  
（ISO）でも企業を含む「SR」（社会的  
責任）の基準作りが進められている。

CSRは、1995年のロイヤル・ダッ  
チ・シェルと国際NGOのグリーンピ  
ースとの紛争（プレントスパー事件）  
など、企業とNPOの相剋と協働を通  
じて具体化されてきた。とくにシェ

ル社は新しい企業理念の構築にあたりサステナビリティ社のジョン・エルキントンがコンサルタントに入ったが、彼はシェル社へのコンサルタントの経験を経て、企業は「経済(収益)」「環境」「社会」の3つの側面を経営活動のコア(本業)に同時に組み入れるという「トリプルボトムライン」の概念を提示した。

この概念を端緒にCSRはマルチステークホルダー論、サプライチェーンマネジメント論などへと急速に理論化されていくことになった。そして、GRI (Global Reporting Initiative) などCSRを促進するためのNPOが設立され、また多くのNPO経験者がSRI(Social responsibility Investment) などのためのCSR評価機関の中に入っていき、CSRを促進してきた。

これまでの「企業の社会貢献」論は、企業がその収益をいかに社会に還元(利益の再配分)するかという問題であったが、「CSR(企業の社会的責任)」は、経営の全プロセスに、「経済(収益)」的側面のみならず、「環境」的側面と、「社会」的側面をも組み入れるべきだとする新しい経営モデルである。これは企業の社会

貢献論の構造的変化、発展を意味する。

このようにCSRは企業とNPOの共同作業によって造り上げられてきた新しい企業経営論なのであるが、日本ではNPOセクターが小さく、NPOから企業へのプレッシャーがきわめて弱いため、企業はCSRをNPOとの協働関係として認識することができていない状況がある。単に欧米からやってきた新しい経営コストとして捉えがちで、そこに日本のCSR論の脆弱性がある。

### (c) 3者協働(擬似的) ケース〜グリーンゲーム

また、「グリーンゲーム」と呼ばれた2000年のシドニー・オリンピックも、NPOと政府あるいは企業との協働の先駆的ケースの一つとなっている。シドニー・オリンピック誘致委員会では、1993年に誘致計画書の提出にあたり、環境面での取組みについては”最初から”グリーンピース・オーストラリアなどのNGO(NPO)が参画して計画書(環境ガイドライン)を作成した(24)。その結果、シドニー・オリンピックは、太陽光発電に

よる持続可能エネルギーの使用、塩ビ使用の削減、再生可能な木材(FSC)の使用、雨水の再利用、自動車排ガスの削減等々多くの成果を上げた。

国際オリンピック委員会は、1999年にこの「グリーンゲーム」方式を以後のオリンピックの誘致条件とすることに決定、最初の適用ケースが2008年の北京オリンピックである。北京政府は、「NGOが最初から参加」してオリンピックの環境対応を考えるという「グリーンゲーム」方式の採用によって見事に誘致に成功したのである。このため北京オリンピックは「緑色五輪」と呼ばれている。中国にもすでにたくさんのNGOがあることは、オリンピックの誘致成功が示すとおりである。

### 第3章 日本のNPOセクターの課題と未来

#### 1. 日本における「公共圏」の未発達

前回に述べたように、日本のNPOセクターは急速に成長しているものの、依然先進国の中では最も小さい

国の一つとなっている。これは日本が近代化を迎えた明治維新(1868年)以降の国造りのコンセプトに基づくものである。

明治政府は封建時代であった江戸時代から、近代化した日本を建国するに当たって、一つの言葉を意図的と思われる程に、誤訳または誤用を行ってきたように思われる。それが「public」（という言葉）に「公共」（公と共に）という訳をつけたことである（25）。

「public」とは、英語で「皆のこと」という意味であると筆者は思っている。ランダムハウス英和大辞典やロングマン現代アメリカ英語辞典によると、3つの意味が提示されている。①open to all(全員に開かれている)、people in general(一般の人々に関わること)、for anyone(全ての人にとって)、ordinary people(一般大衆)、②government(政府の・国の)、③not hidden/open to all the people(公開の、ほとんどの人によって知られる)である。

語源について想像すると、②③とも、①の意味である「皆のこと」から派生したのではないかと考えられ

る。しかし、日本ではこれを「公共」として訳すことによって、「public」のことは②、つまりすべてが政府マターであり、政府がすべて行なうから国民は関与しなくてよいという考えの下に、近代国家としての憲法や民法を制定し、倫理を規定し、日本の社会の仕組みを作ってきた。

近代国家日本の建国は極端な政府主導システムによって設計され、運営されてきた。時には、国民も「公共」のことに関与する場合もあろうとして、例外規程として、民法34条に財団法人、社団法人等の規程を作った。しかし、民法34条による法人設立は市民からの申請によるものは基本的に認められず、政府が政府政策の施行団体として設立するものが中心となってきた。その結果、(民法34条によって設立される)財団法人、社団法人が、政府役人の天下り先として活用される素地を作ることにもなった。

私たち日本人は、市民はpublicのことに関与しなくてよろしいという仕組みと教育の中で、明治以降生かされてきた。「文化」は人種のようには遺伝しないが、教育によって伝達・

継続される。まさに私たちはそのように教育されてきたといえよう。

日本は典型的な「公」と「私」の二元論を倫理基盤とし、「公共」は政府の領域と一体化させ、さらに、「私」を限りなく「公」に取り込んでいくための思想形成と教育が、以下に述べるように綿密に行われてきた。

明治維新(1868)によって、朝廷(天皇)が「公」となった。明治維新に天皇が出した近代化という新しい時代へ向かうための「五箇条の誓文」には、「広く会議を興し、万機公論に決すべし」として、「公権力の正当性」を「市民の公共性」に置こうとした。しかし、明治憲法(1889)の発布と、教育勅語(1890)の導入によって、国民は天皇の臣民となり、「大正デモクラシー」を謳歌した時もあったが、それは瞬時の現象に過ぎず、富国強兵策の中で、日本的な「公私二元論」が再度確立された。そして、太平洋戦争へ突入、戦時には、「天皇＝公」のために命を捧げることを賞揚する生き方「滅私奉公」が公式の倫理となった。そして、1945年に敗戦を迎えた。

政府は「私」を「公」の中に取り

込むためにいくつかの言葉を開発し、仕組みを造りあげた。

○ 滅私奉公——「私」を捨てて公の恩に報い、「公」のためにすべてを捧げて奉仕すべしという意味。「公」のために、自分の命すら捧げる覚悟で生きるのが国民の美德であるという倫理観である。明治から太平洋戦争終結までの近代日本には、国家益のみが存在した。「公」とは天皇であり、天皇の意思を施行する装置が官=政府である（26）。この言葉によって、「私」は「公」に飲み込まれてきた。

○ 官尊民卑——「官」は尊く、「民」は卑しいという意味。「官」は「公」のことで、支配者、つまり政府。「公」は常に正しく、すべての国民のことを思い、その故に尊い存在である。

「公」によって国民は正しい方向に導かれ、官の「情け」によって生活も向上する。

「公私」二元論によって、「私」が「公」にからめ込まれる仕組みは、「お上の情け（ほどこし）はありがたく黙って受けとればよい」「自分がやって欲しいこと（例えば介護など）を主張するのは公共のことを考えな

いわがままな振る舞いだ」という「空気」の蔓延による消極的なシステムと、前述のような「滅私奉公」の公式化による積極的なシステムの構築によってからめ取られてきた。

「私」（私益）のためでなく、皆の（公共）ために尽くそうと言いたい時も、そうした言い方ができず、「公」のために尽くそうという言葉でそれを表現するしかなく、結局「公共」のための主張や行為も、「公」のための主張や行為としてからめ取られてきたのである。

戦前の教育・社会システムとなっていた、これらの言葉が示す倫理観は、戦後も形を変えて生き続けてきた。「滅私奉公」は、天皇が会社の社長に変わったただけだった。私たちは、自分や家族のことを省みずに企業戦士となって会社に尽くした。また、「官尊民卑」は「官主導」という言葉に変わった。「官」=役人が書く経済計画に従って工業化への道を邁進した。そして、官主導経済は多くの過剰な規制・認可制度をもたらし、それがまた「官」の権力基盤を強化することにつながった。

また、「滅私奉公」は、戦後は一気

に逆転して「滅公奉私」となったと批判された。戦後の民主主義と自由社会の下で、日本人は「私」に尽くす(奉私)というミーイズム／自己中心主義的な態度が強くなったというのである。山脇(27)は、戦後の自由社会下での「滅公奉私」は、戦前の「滅私奉公」の観念が単に逆に振れただけで、「両者は共犯関係にある」と指摘している。

戦前の日本は「大政翼賛会」という国家組織形態を設置し、国民を国家体制に一元的に向かわせる「総動員」の仕組みを造った。その中で最も重要な役割を担ったのが、中間集団としての「町内会」であった。これが「隣組」に分化され、戦中はお互いの監視・密告システムとして使われた。町内会は戦後もそのまま生き残り、現在も赤い羽根共同募金や日本赤十字社の全国的集金(募金)システムとして使われている。本来的な「市民的公共性」を具現化する自主的組織としての役割を果たすに至っているケースは依然としてまだ少ない。

「赤い羽根共同募金」について少し私見を書いておこう。日本では毎

年10月1日になると「赤い羽根」募金キャンペーンが行われる。赤く染色された鶏の羽根を胸に付けて、困っている人のために社会貢献したことを公開するのである。赤い羽根募金見るたびに、これは二元論／2セクターモデルから発した寄附制度なのに違いないと思ってしまう。

日本の国家システムは、前述のように、国民は社会(公共)に関わらなくてよいという思想で造り上げられてきた。しかし、人間には困った人を助けてあげたいという気持ちがある。そうした気持ちを実現するための仕組み(ガス抜き)が必要だと政府は考えたに違いない。しかし、日本人は「公共」は政府に任せるといふ仕組みに慣らされ、一体どこで何をしたらよいのか自分で考えることはできないに違いない。そこで、政府が「善意」を寄付として一元的に集め、国民に代わって配分してあげよう。「赤い羽根」はそうした発想から誕生した国民一律寄附制度なのではないか。戦後数十年間、赤い羽根は国民的運動であったが、NPOセクターの形成を背景に、この10年以上の間にかつての機運(モメンタム)

は大きく失われている。国民は自分で寄附先を考える力をもてるようになってきたのであろう。

日本には昔から、「結（ゆい）」「入会（いりあい）」など、共同体を形成して助け合う文化があった。しかし、明治以降の近代化によって、国家システムの形成を優先するあまり、市民社会システムの形成を図ろうとする動機づけが遅れた。しかも、戦争の問題を除きさえすれば、日本の近代社会は経済的にはうまく機能しているかのようにみえた。そのため市民社会システムの構築が遅れてきた。これは日本人にボランティア／チャリティ精神がないということではなく、明治以来の国家システムと教育によるものである。

## 2. NPO法の導入とNPOセクターの形成

1980年代以降、急激な経済のグローバル化の進展や、価値観の多様化の中で、政府を中心とするシステム、あるいは政府と企業の協働のみによって運営される経済社会システムは、バブル経済時代を経て、

もはや限界にきたことを感じ始め、日本の社会改革の一環としてのNPOセクターの構築が、90年代に入って徐々に議論されるようになった。

1993～94年度の国民生活審議会で本件が議論・答申され(28)、1995年の阪神・淡路大震災の際に起こった救援ボランティア活動の盛り上がり背景に、1997年に議員立法によるNPO法が可決し、1998年12月に発効している。

NPO関係者側は、明治時代に立法されたままの「民法」の改訂を要求したが、それには「100年かかる」と官僚に言われ、民法改訂は今後の課題として、当面NPO法導入を急ぐことになったのである。そのため、法的には民法34条の例外規程として導入されることになった。

NPO法の法令名は「特定非営利活動促進法」となっている。「特定」という言葉は、NPO法の中に民法34条の例外規定として「特定」された項目（同法で特定された12項目、現在は17項目のこと）(29)については申請によって法人化を認可するという規定となっていることから由来している。

さらに、日本のNPO法人に対する税制優遇措置も、依然極めて限定的である。1998年にNPO法が導入された後、2001年から「認定NPO法人制度」によって税制優遇制度が導入されているが、適用条件が厳し過ぎた。その後若干の緩和はあったものの、認定NPOを取得する法人は、NPO法人3万2552(2007年3月末)のうち、60法人(2007年5月時点)に過ぎない。

また、「政府(行政)セクター」や「企業(産業)セクター」を支えるサブシステムは膨大に構築されているが、NGO(NPO)を支えるサブシステムはまだほとんど構築されていない。例えば、企業セクターには、企業の登録、融資(銀行システム)、経団連などの圧力団体や業種別団体、コンサルタント会社、情報提供機関、調査会社、それに企業を評価する機関など多くのサブシステムがある。政府セクターも同様に膨大な支援システムが構築されている。しかしNPOセクターを支援するサブシステムは非常に脆弱である。NPO法の導入によって市民活動団体もやっと法人登録ができるようになったに過ぎないのであって、今後いかにサブシステ

ムを構築していくかが課題である。

このように、日本のNPOセクター(NPO法人と任意団体)は、その端緒についたばかりというところである。そのため、前号で紹介したように、日本のNPOは規模が小さく、専門性、アドボカシー性に欠け、スタッフの給与保障もむずかしく、個人の善意に依存して活動しているものが中心となっている。

NPO法は当初案は「市民活動推進法(案)」という名称であったが、成立直前に「市民」という言葉が反対を呼び、「特定非営利活動促進法」に変更させられた。「市民」という言葉は、「左翼」用語だという偏見が依然として根強く存在することを認識させられた。しかし、この法律の第1条に、「市民」の概念がはじめて法律用語として登場することになった意義は大きい。第1条には『『市民』が行なう自由な社会貢献活動(特定非営利活動)の健全な発展を促進し、もって公益の増進に寄与する』とある(二つの括弧は筆者挿入)。

しかし、もう一度言うと、現代日本の地域での市民社会運動は、歴史的視点においては瞠目するほどに活

発に展開され、興隆しているといえるのである。グローバルな関心はまだ比較的小さいが、コミュニティの関心は高く活動も活発になってきている。

日本におけるNPO法人の急増は、確実に日本を本質的に改革していく道筋を示していると思われる。但し、現時点はそれが始まって（NPO発効）8年が過ぎただけである。神戸・淡路大震災が起こった1996年を、日本のボランティア元年と呼ぶことがある。NPO導入へのモメンタムが始まった年である。日本の改革の完成には、この年から半世紀はかかるのかもしれないが、NPOセクターの増加は、確実な変化の証左であると思われる。

### むすび～二元論から三元論への発想の転換

私たち日本人は、依然として二元論の呪縛に捕らわれていると感じる。そのため、第1章で指摘した三元論への発想の転換論は非常に新鮮であり、説得的であると思われる。『公共哲学シリーズ』（東京大学出版会）の編集者である金泰昌（キムチェチャン）は、

これまでの公共概念である『滅私奉公』に対して、『活私開公』という言葉葉を提示している。従来の「公」観念を打破し、個人の「私」を尊重しつつも、そこから出発して「公」へと開くという意味である。「私」を活かすことが「公」や「公共」の領域を開くことにつながる。「公共」を媒介することによって、「私」を活性化させ、それが「公」を開いていくという考え方である。

しかし、「三元論」への転換は生易しいことではない。日本政府自身が依然として「二元論」にとらわれた発想をしているからである。むしろ逆行している動きの方が近年は顕著である。日本国憲法には『公共の福祉』という言葉が4回（12条、13条、22条、29条）出てくる。実は憲法の中では、「三元論」が明確に位置づけられている。

『憲法第13条』は「すべての国民は個人として尊重される。生命、自由及び幸福の追求に対する国民の権利については、公共の福祉に反しない限り、立法その他の国政の上で、最大の尊重を必要とする」とある。

しかし、政府はこの「公共」を「公」

の領域として捉えようと絶えずしてきた。「公共の福祉に反しない限り」は、「国家の利益に反しない限り」と読み替えようとしている。その典型例が、今回の教育基本法の「改正」であった。また、靖国問題も同様に二元論による、「私」を「公」に取り込もうとする明治以来の発想に基づいていることが問題の本質に存在する(30)。

もう一つ例示すれば、「民」の認識の違いである。小泉前首相は「改革」を唱え、「官から民へ」を標語とした。この場合の「民」とは「市場」のことであり、決して「市民的公共性」、ちなみにNPOを拡大していこうという発想では全くない。しかも、現在の「市場」には、アダム・スミスが唱えた「公共性」は失われている。

日本におけるNPO（市民社会）セクターの形成、それが日本の本格的な構造改革に最も必要なことだと考える。しかし、「NPO・NGO」というものへの偏見が依然残っている。一つは純粋主義への偏見。ボランティアは清く貧しく美しくあらねばいけないという固定観念である。ボランティアは褒められようとしてやっ

てはいけない。ボランティアはお金をもらってはいけない。NPOは収益事業をしてはいけない。政府からお金(補助金)をもらうのはNPOの墮落だ。NPOは左翼の生き残りだ。NPOは給与が低く、将来性もないので、学生に就職先として勧めてはいけない。

しかし、こうした偏見がありつつも、筆者が50年近くにわたってNPO的世界に関わってきた経験からみると、今程日本人のNPOへの意識が急激に変化している時期はなかった。日本では、政府が公共圏を独占してきた。それに対して市民社会側が公共圏を構築すべき時代となったのである。制度の中にNPOが入ってきことによって日本社会には確実に変化が起こっていくであろう。NPOの登場によって、政府が公共圏を独占することは困難になっていく。もちろん、政府が担い手となるべき公共圏は依然多くある。その点で、今後は「市民が支える公共」と「政府が支える公共」とを明確にしつつ語っていく必要がある。

NPOを通じて市民性がNPOとの関わりの中から形成されていくである

う。NPOセクターは「公共圏」を生き活きとさせるアクターである。「NPOは個人の行為を社会へとつないでいく媒介役」(31)であるからである。日本でのNPOの増加はそうした作用をもたらしているのだと信じられる。その予兆はすでに十分感じられる。

注：

1. NPO（非営利団体・組織）、NGO（非政府団体・組織）の定義は、本誌前号の『日本のNPOセクターの発展と実状』に記してある。
2. 1993年に、学界により公共哲学に関する議論の場として「京都フォーラム」が設置され、学際的に活発な議論が進められてきた。京都フォーラムの内容は、ダブロイド版の冊子『公共的良識人』の定期的発行によって紹介されてきた。1998年に「公共哲学共同研究会」の第1回会議が開催され、以後の議論の内容は東京大学出版会による『公共哲学』シリーズ全20巻（2001～2006年）として出版された。また同出版会による『公共哲学叢書』シリーズも発行されている。さらに、公共哲学に関する入門書も次第に出版されるようになった。主な入門書として

は、山脇直司『公共哲学とは何か』ちくま新書、2004年、桂木隆夫『公共哲学とはなんだろう』勁草書房、2005年、稲垣久和『公共の哲学の構築をめざして』教文社、2001年、齋藤純一『公共性』、岩波書店、2000年、等。また、稲垣久和『靖国神社「解放」論』光文社、2006年は、公共哲学的アプローチで靖国問題を分析した一般書である。

3. 桂木隆夫『公共哲学とはなんだろう』勁草書房、2005年、p.94
4. 稲垣久和『『公共哲学叢書⑥ 宗教と公共哲学』東京大学出版会、2004年。
5. 桂木隆夫『公共哲学とはなんだろう』勁草書房、2005年、p.96
6. 『公共哲学』の系譜について参考にした書籍は、注1に掲示の『公共哲学シリーズ』（東京大学出版会）の内、主に次のもの。第1巻『公と私の思想史』（2001）、第3巻『日本における公と私』（2002）、第4巻『欧米における公と私』（2002）、第7巻『中間集団が開く公共性』2002、公共哲学叢書シリーズ（東京大学出版会）第3巻『地球的平和の公共哲学』（公共哲学ネットワーク編、2003）、第6巻『宗教と公共哲学』（稲垣久和、2004）。その他に山脇直司『公共哲学とは何か』ちくま新書、2004年、桂木隆夫『公共

- 哲学とはなんだろう』勁草書房、2005年、等。
7. 「領域主権論」を日本に紹介している稲垣久和の解説から主として引用・紹介する。稲垣の主な著述:『公共哲学叢書⑥宗教と公共哲学』、東京大学出版会、2004、公共哲学ネットワーク編『公共哲学叢書③地球の平和の公共哲学』、「文明・宗教間対話とシャローム公共哲学」、2003、佐々木毅、金泰昌編『公共哲学 3 日本における公と私』「日本の宗教状況における公・私と公共性」2003、『靖国神社「解放」論』光文社、2006年、『公共の哲学の構築をめざして』教文館、2001、等。
  8. 長坂寿久『オランダモデル』、日本経済新聞社、2000年、長坂寿久『オランダを知るための60章』明石書店、2007年、レイブハルト『多元社会のデモクラシー』内山秀夫訳、三一書房、1979年
  9. ユルゲン・ハーバーマス (Jurgen Habermas) 『公共性の構造転換』細谷貞雄・山田正行訳、未来社、1990年
  10. 「新しい市民社会」とは何かについての議論も近年の日本でも活発化しており、代表的なものとしては、山口定『市民社会論』有斐閣、2004年、田畑稔・大藪龍介・白川真澄・松田博『アソシエーション革命へー理論・構想・実践』社会評論社、2003年、佐藤慶幸『NPOと市民社会ーアソシエーション論の可能性』有斐閣、2002年、今井弘道編『新・市民社会論』風行社、辻村みよ子『市民主権の可能性』有信堂、2002年、2001年、ジョン・エーレンベルク『市民社会論ー歴史的・批判的考察』吉田傑俊監訳、青木書店、2001年、川原彰『市民社会の政治学』三嶺書房、2001年、等々。
  11. 山口定『市民社会論ー歴史的遺産と新展開』有斐閣、2004年、p.309
  12. 佐藤慶幸『NPOと市民社会——アソシエーション論の可能性』有斐閣、2002年、p.149
  13. 辻中豊『現代日本の市民社会・利益団体』木鐸車、2002年)等。
  14. 渡辺華子『福祉国家——イギリス人とわたしたち』日本労働協会、1964年
  15. 佐藤慶幸「ボランティア・セクターと社会システムの変革」『公共哲学7 中間集団が開く公共性』佐々木毅 金泰昌編、東京大学出版会、2002年、p.198
  16. 長坂寿久『企業フィランソロピーの時代』ジェトロ・ブックス、平成3年
  17. 長坂寿久『グローバリゼーションとNGO・NPO』、DIP出版、2004、
  18. The Johns Hopkins Comparative Nonprofit

Sector Project [2002, 2004], 『Global Civil Society – Dimension of the Nonprofit Sector』 (Volume One and Two), Kumarian Press, Inc.

19. 「三セクター」論は、第1章4で述べたように現代ではきわめて一般的になっている。多くは「国家・市場（経済）・市民社会」の三セクターとして説明されているが、本稿では、これを主体（アクター）として捉えるため「政府」「企業」「NPO」として掲示した。また、本稿の主旨は、この3者モデルをNPO論的アプローチとして、「新しい合意形成モデル」としても捉えている。なお筆者は、この「3セクターモデル」を「オランダモデル」と呼んでいる。オランダの経済社会システムには基本的に3者の合意を基本とするシステムが形成されているからである。長坂寿久著『オランダモデル』日本経済新聞社、2000年
20. 「グローバル市民社会」(Global Civil Society)は、注18参照。
21. 「国境を超える市民社会」(トランスナショナル・シビル・ソサエティ) / Transnational Civil Society』(TCS)については、Florini, Ann(ed.)(2000)『The Third Force: The Rise of Transnational Civil Society』, co-published by the Japan Center

for International Affairs and the Carnegie Endowment for International Peace、および目加田説子『国境を超える市民ネットワーク』東洋経済新報社、2002年

22. ここで紹介している協働事例の詳細は、長坂寿久『グローバリゼーションとNGO・NPO』DTP出版、2004年に収録されている。また、国家とNPOの協働事例については、目加田説子『国境を超える市民ネットワーク』、東洋経済新報社、2002年が詳しい。
23. 前掲書、長坂寿久、2004、および長坂寿久「企業とNGO・NPOの協働」(経済法令研究会編『金融CSR総覧』)、経済法令研究会、2007、等。
24. 前掲書、長坂寿久、2004、第4章
25. 「公共」という語の初出(1853)は、幕末末期の横井小南(1809~1869)であったとされている。小南は「天地公共の実理」という言葉によって、いかなる国も規制する普遍的な「公共」の概念を引き出した。常識的には「公」は「公正・公平」、「共」は共なる精神を示し、大いに公議・公論を尽くして「公共の政」をなせと説いた。つまり、「開かれた公共性」を国家の中核概念とし、国際政治のレベルまで「公共性」の問題を拡げて考えたという。「四海兄弟」は小南の言葉とし

- て知られている。源了圓「横井小南における『公共』の思想とその公共哲学への寄与」公共哲学シリーズ第3巻『日本における公と私』佐々木毅、金泰昌編、東京大学出版会、2002年
26. 稲垣久和『靖国神社「解放」論』、光文社、2006年、佐々木毅、金泰昌編『公共哲学3 日本における公と私』稲垣久和「日本の宗教状況における公・私と公共性」2003、同『公共哲学4 欧米における公と私』、いずれも東京大学出版会
27. 山脇直久司『公共哲学とは何か』ちくま新書、2004年
28. 筆者は NPO 法の導入を答申した、1993・94年度の国民生活審議会の「市民意識と社会参加活動」小委員会の委員であった。
29. NPO 法で「特定」された「NPO 法人の対象となる公益」(特定非営利活動促進法第2条関係)は本誌前号 長坂寿久『日本の NPO セクターの発展と実状』表1の17項目(号)。
30. 稲垣久和『靖国神社「解放」論』、光文社、2006年
31. 安立清史「NPO が開く公共性」、p293、『公共哲学7 中間集団が開く公共性』佐々木毅 金泰昌編、東京大学出版会、2002年

**【参考】** 本誌掲載の論文

- ・「日本の NPO セクターの発展と実状」67号 2007年2月
- ・「欧米主要国の NPO 評価システムの比較」58号 2004年11月
- ・「NPO の評価システムについて—オランダの NGO 評価システムと募金制度」57号 2004年9月
- ・「地方自治体の開発協力と NGO—オランダにおける事例研究から」56号 2004年5月
- ・「通貨取引税（トービン税）の動きと NGO—発足した国際連帯税（航空券税）と UNITAID」66号 2006年11月
- ・「FIFA ワールドカップと NGO」65号 2006年8月
- ・「欧州のフェアトレード市場と日本」64号 2006年5月
- ・『欧州のフェアトレード2005年』報告書（要訳）64号 2006年5月
- ・「ODA（政府開発援助）と NGO—第3の ODA ルートの意義」55号 2004年2月  
（注）長坂寿久が執筆した論文のうち、2004年以降のものに限る。