



# HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	試論：市民社会における民主型NPOをどう捉えるか：教育学的視点からの考察その1
Author(s)	安宅, 仁人
Citation	公教育システム研究, 4, 61-71
Issue Date	2005-02
Doc URL	<a href="https://hdl.handle.net/2115/20512">https://hdl.handle.net/2115/20512</a>
Type	departmental bulletin paper
File Information	03-pess.pdf



## 試論：市民社会における民主型NPOをどう捉えるか

### ——教育学的視点からの考察——その1

安宅 仁人\*

#### 目次

0. はじめに
1. 教育学的視点からの仮説——自立と自律の獲得機能を有するNPO——
2. 市民の定義——市民の要件としての自立と自律——
3. NPOを要請する諸相——NPOはどのように捉えられているか——
  - (i) 「新自由主義」「構造改革路線」とNPO
  - (ii) 「アソシエーション論」からみたNPO
  - (iii) 「統治システム論」とNPO
4. 中間団体と個人——中間団体は中世の産物か——
5. 「中世主義」を超えて——民主的NPOの模索——
6. NPOと民主的ルール——3つの原則——
7. おわりに

#### 0. はじめに

近年の不登校問題、児童虐待、子育て支援、多様な学校の設置といった教育にまつわるトピックは、必ずといってよいほどNPO（非営利組織）という言葉に伴っている。しかしながら、10年前にはこのNPOという言葉は殆どといってよいほど用いられてはいなかった。これは教育の分野に限ったことではなく、例えばある研究者によると、某新聞紙面においてNPOという用語が使われた回数が、1990年にはたったの1回であったのに対し、阪神大震災の翌年である1996年には90回、1998年には217回に及んでいたことを示し、90年代後半からボランティアという言葉と共にNPOという用語の使用頻度が急増していることを指摘している<sup>2</sup>。NPOという用語の使用頻度が増加しているのは調査・研究の分野も同様で、国立国会図書館（NDL-OPAC）の蔵書を検索するとNPOという言葉を用いた書誌並びに雑誌のタイトルあるいは内容細目の件数は、1990年には0件であったのに対し、1995年には計40件、そして2003年においては計720件と、特に1998年の特定非営利活動促進法（NPO法）の制定以後、まさに飛躍的な増加を遂げている<sup>3</sup>。

研究や書誌の中でNPOに言及した内容も教育はもとより福祉、環境、行政との連携、組織運営、NPOに対する期待と課題についてなど、きわめて多岐の分野にのぼっている。そしてこの趨勢と相俟って、研究の中で描かれるNPO像もまた極めて多様なものとなっている。これはNPOという言葉の定義上、「非営利」という条件をクリアすれば「同好会団体」や「同業者の振興団体」、「半官制団体」などもNPOに含まれることになるため、結果として広義狭義かつ多種多様なNPOが概念上「乱立」していることに起因しているものと思われる。

しかしながら、対象の在り様が多義的であるということは、そこから導かれる研究の「成果」についても同様のことが言える。つまるところ、このような状況下では、全てのNPOに同様・同程度の教育的な意義や機能を見

---

\* 北海道大学大学院教育学研究科博士後期課程(教育行政学)

キーワード：NPO，市民，自立と自律，ガバナンス

出すことは不可能に近い。

そこで小論は、「教育学的視点からの要請に応えるためには、『どのようなNPO』を『どのように捉える』ことが必要なのだろうか」というように、NPOを所与のものとしてとらえるのではなく、いわば一歩下がった立場から問いをたてることとする。小論は以下この問いに答えるべく、NPO研究のための1つの視座を試行的に提示していきたい。

## 1. 教育学的視点からの仮説——自立と自律の獲得機能を有するNPO——

その出発点となる小論の「教育学的視点」とは、端的にいって、NPOに関与する人々がその関わりの中で自立と自律を獲得していくという側面があるのではないかと、という仮説に基づくのである。もう少し詳しく言うならば、前号掲載の拙稿では技術者を対象に「職業的」な自立と自律の獲得について考察したのに対して、今回はNPOを対象にして「職業的」「社会的」「政治的」といった複数の領域における自立と自律の獲得の問題について考察する、ということになる。

ではなぜ、NPOに着目することにより「職業的」「社会的」「政治的」というより広い領域にわたって検討することが可能になるのかという点、それは次に掲げる理由による。たとえば、第1の「経済的（職業的）」な側面に関しては、NPOを経済的なアクターとして認めないわけにはいかないし、NPO活動により人々が生計を立てている例などに依拠することができよう。このような現状をみたならば、決してNPOの経済的な機能を捨象することはできない。また、第2の「社会的」な側面に着目するのは、課題を共有したり意志を同じくしたりするもの同士が自発的に集い、社会の中の教育、福祉、環境、文化に関わる問題の解決ないしは質の向上を図ろうとしている点で、NPOはすぐれて「社会的」な側面を有しているからである。そして最後の「政治的」な観点については、アメリカのNPO研究者が指摘するように、上で述べたような社会問題の解決を図る中で、「みずから問題解決を図るだけでなく、より多くの人々の関心を社会問題や必要性に向けさせるメカニズムとして重要な役割を演じ<sup>6</sup>」るという、いわばアドボカシー機能をNPOに認めることができるためである。なお、その研究者は、「アメリカの社会に活力を与えてきた社会運動や政治運動——婦人参政権運動、労働運動、環境保護運動、消費者運動、男女同権運動、それから今日の保守化運動——のほとんどがNPOを通じて運営されてきた<sup>8</sup>」と指摘しているが、このことは昨今の日本にも同様にあてはまるであろう。

また、自立・自律をこれら3つの領域に分節することの根拠は、別の観点からも説明できる。例えば、マーシャルは市民権を「公民的権利（経済的権利を含む）」、「政治的権利」、「社会的権利」の3つに分類している<sup>9</sup>。他には、日本国憲法のみならず世界各国の憲法が、人権についても「経済的」、「政治的」、「社会的」事項についてそれぞれの権利を分節化して規定していることがその好例となろう。これらのことは、「権利」が分節可能であるように、「権利」と表裏一体の関係にある「自立・自律」の概念もまた分節可能であるということを示している。そこで小論では仮説的に、市民としての自立・自律を「職業的（経済的）」、「政治的」、「社会的」の3領域に分ち、これをNPOとのかかわりの中で捉えることとしていく。

このようにNPOへの関与を通じて人々が自立と自律を獲得していくという側面は、上記の事例の他にも、アリストテレスやトクヴィルの、政治に参加することで自らが学びを重ねていく、という指摘にも拠ることができよう<sup>10</sup>。知識と技能は自立と自律を獲得する上での必須の要件と考えられるが<sup>11</sup>、このことは逆の見方をすると、誰しも当初は不完全な形でしか知識と技能を有していない、ともいえる。そのような中で人々が「経験」という名のOJTの中で、より実践的な知識と技能を身につけていくのだとしたら、NPOは市民としての自立と自律を獲得するための「学校」として位置づけることが可能であろう。

小論の仮説は、このような問題意識から出発している。しかしながらこの次に直面するのは、自立と自律を獲得するための学校となるNPOとは一体どのようなNPOなのか、という問いである。すなわち、ここで問いは「どのようなNPO」を「どのように捉える」か、という段階に移行する。

## 2. 市民の定義——市民の要件としての自立と自律——

冒頭、多岐にわたる分野でNPOに関する言及がなされていることを紹介したが、共通しているのはその多くが「市民」というキーワードを用いているということである。たとえば、日本のNPOに大きな影響を与えている特定非営利活動促進（NPO）法に目をやると、第1条<sup>12</sup>を読んだ瞬間に「主語」としての市民という文字が飛び込んでくる<sup>13</sup>（なお、小論は認可を受けたいいわゆるNPO法人（最狭義のNPO）のみを中心的な対象とするわけではない）。それゆえ、ここに至ってあらためて「市民とは一体どのようなものなのか」という古くて新しい疑問に直面することとなる。その問いに答えること——少なくとも暫定的にでも定義すること——なしにNPOを考えることは極めて難しい。そこで、歴史的に市民がどのようなものとして描かれてきたのかを以下整理していく。

その市民ないしは市民権の定義については、深遠かつ多様な議論を通じて多くの成果が得られている。中でも政治体制を歴史的に俯瞰した形で、「共和制政治」と「自由主義的民主主義」とを対比させた市民権の分類は、市民像を理解する上で極めて有用である。

前者の共和制政治における市民は次のように描かれている。それは、「古代アテネでは、市民は同時に政治的権威の行使者でもあり、公的規則・規制の考案者でもあった。人々（デモス）は立法及び司法機能を担っていた。なぜなら、アテネ型民主主義の市民の概念には、『国家』に関わる事柄に直接参加し、これらの機能を共有することが必然的に含まれていた<sup>14</sup>」というものであった。ここで留意すべきは、政治参加をすることは市民の権利であると同時に「市民が市民としての義務を担っている<sup>15</sup>」ことでもあったという点である。それは、スパルタにおける市民兵としての貢献（軍役）と同様のものとして考えられており、換言するならば「公共福祉に基づいた考えと行動を常にそして効果的にとる<sup>16</sup>」ことが求められていたのである。

しかし、「市民の義務」があるということは、当時の市民が他律的で依存的であったということの意味するわけではない。当時の哲人アリストテレスが理想とした市民は、「アレテー、すなわち卓越性もしくは徳（virtue）を備え」、「時間的・金銭的に余裕のあるエリート」であり、そこで活動する市民は「教育の産物である」というように認識されていた<sup>17</sup>。ここから、「市民」は経済的にも精神活動上も極めて自立的かつ自律的な存在として捉えられていたことがわかる。そしてこの自立と自律という概念は、中世という暗黒時代に隔てられつつ<sup>18</sup>も、ルネサンス期において「共和制における自発的な市民<sup>19</sup>」、あるいは「政治的な自治」という形態となって再び目の目をみることとなる。

ルネサンス期の共和制においては、多くの自治都市の勃興に示されるように、「政治的な共同社会の自由が、その共同社会の権威のみに依拠」し、「自治は、自由の共通基盤であるとともに、自分たちの共通のビジネスとしての政治に（中略—安宅）市民が参加する権利の根拠」とされた<sup>20</sup>。そしてこのころの市民共和主義者のマキャヴェリが「市民宗教に基づく教育」を通じてよき市民を育成し、市民軍の担い手となることを期待したということは多くの知るところである<sup>21</sup>。その市民軍が「経済的に自立した自由市民が、自らの意思で武器を取って参集する<sup>22</sup>」ことにより編成されたということに示されるように、やはりここでも市民としての「自由」、「自立」そして「義務」という概念が常に同居しているのであった。

そして、その後登場したルソーによる「自由を放棄するのは自己の人間性を放棄することであり、人間であることの義務を放棄することは、自己の権利を放棄することである」という思想は、「市民共和主義に基づく典型的な例<sup>23</sup>」として位置づけられることとなっていく。

共和制政治の中に描かれてきたこのような市民像に対して、一方の自由主義的民主主義の中では市民はどのように描かれてきたのであろうか。自由主義的民主主義のエッセンスは端的に言って「自由選挙と自由市場<sup>24</sup>」に他ならない。『市民権とは何か』を著したヒーターは、自由主義的市民権の特質として以下の3点を指摘している。それは「第一に市民一人一人が投票権を有する」こと、「第二に、一人一人の市民は法律のもとで正当に扱われる権利を有する」こと、そして「もう一つ重要とみなされた特質は所有権」を有することであった。このような「夜警」国家の中で、「すべての市民は、平等であり、また自立的な存在である。それゆえ、国家は、市民を国家と結びつける、あるいは市民同士を結びつけるための強制装置をもたない<sup>25</sup>」のであった。つまり、「共和主義的市民権と比較した場合、自由主義的市民権は、個人に多くを要求するものではない。（中略—安宅）主に市民が持つ一連の権

利を規定する傾向が強い。国家はそれを尊重はするが、他方で市民の生活には可能な限り介入はしない<sup>26)</sup>として、共和主義と自由主義の下での市民権の特性の違いをそれぞれ整理している。

このように見た場合、自由主義的民主主義の中で描かれる市民は、国家から干渉されずに、選挙や市場で合理的な選択をするという意味で自立かつ自律した存在として位置づけられている。言い換えるならば、「権利（市民権）」と「自立・自律」は、自由主義と共和主義いずれの政治体制においてもコインの裏表の関係なのである。それゆえ、両者において決定的に異なる点は、市民そのものの特性もさることながら、市民と国家との関係ないしは市民と市民同士の関係性にあるといえよう。

### 3. NPOを要請する諸相——NPOはどのように捉えられているか——

前節で概観したように、「市民」ないしは「市民権」の定義も内実も一義的ではなく、それゆえ評者のスタンスによって市民の描き方は大きく異なる。当然、「市民」が組織するNPOの捉え方も評者のスタンスによって大きく異なることとなり、その結果NPOの捉え方はいくつかの「相」に分類されることとなる。なお、以下に掲げる主なNPOの捉え方の諸相は、必ずしも背反的に存在しているのではなく、複数の諸相をまたぐ形で論が展開されていることが多い。

#### (i) 「新自由主義」「構造改革路線」とNPO

第1の「相」は、「新自由主義」あるいは「構造改革路線」的視点からNPOを捉えるものである。すなわちこれは、NPOを需要と供給の関係の中から生じた「新規のサービス供給者」とみなすものである。その結果、NPOはこの枠組みの中で雇用の創出・受け皿あるいは、行財政予算の低減手段として位置づけられることとなる。例えば、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2003について」（いわゆる「骨太の方針」）の中では、「雇用・人間力の強化」、「雇用機会の創造」という観点から「公的サービスの外部委託を計画的に進め、NPO等を活用する<sup>27)</sup>」としている。さらに、「予算編成に当たっての重点と抑制の考え方」の観点から、「予算の配分に当たっては、民間需要を誘発する政策、より少ない財政負担で民間主体の投資を喚起する政策等、民間の潜在力を最大限引き出す政策」として、「民間資金や民間ノウハウ、NPO等を活用して実施する、PFI（民間資金等活用事業）、官民協力型事業、公設民営、民間委託、産学連携」といった手法を重視することによって、「効果を最大限発揮」させるとしている<sup>28)</sup>。

つまり、このような「新自由主義」あるいは「構造改革路線」的視点は、NPOを活用の手段としてとらえる傾向にある。その意味で、これらの視点の中では、NPOと民間企業とは大差のない——むしろ、営利を追求しない分だけ安上がりな——存在として据えられ、NPOの活動内容や質について言及されることは少ない。そしてなにより、この第1の「相」に「市民」ないしは「市民社会」という概念が大きく欠落している——たとえ「市民」という語が用いられたとしても、それは消費者と供給者との同義語でしかない——という問題を見逃すことはできない。

#### (ii) 「アソシエーション論」からみたNPO

これとは対照的なのが、「アソシエーション論」的視点からNPOに言及した第2の「相」である。例えば、佐藤慶幸は「NPOと市民社会」の中で次のように語っている。「複数の市民がある課題について相互に意見を交わしながら、討議と対話をとおして結び合う言説空間が、アソシエーションを形成する」とし、さらに「市民的公共圏は、ある課題について話し合い行動する多種多様なアソシエーション个体群から形成される。この市民的公共圏の集合体を〈市民社会〉と定義する<sup>29)</sup>」としている。

このような視点に立った場合、NPOは市民同士の対話と行動の場を提供し、関わりをもつ市民同士を結びつけ、そして国家・市場から自律した市民社会の形成に寄与するものとして捉えられている。その意味で、「アソシエーション論」から導出されるNPO像は第1の「相」と比べると、より深く「市民」概念と結びついたものとなって

いる。しかしながら、この「相」はアソシエーションと国家——中央政府——、市場との間の関係については理念的に触れてはいるものの、市民に最も近い地方政府——地方自治体——とNPOとの関係の描き方は不十分である。地方分権の重要性が叫ばれている中で、現実的にNPOと密接な関係を築いているのは中央政府と言うよりもむしろ地方自治体である場合が多い。これらのことを鑑みるならば、NPOと自治体との関係について、より深い形で考察することが不可欠である。

### (iii) 「統治（協治）システム論」とNPO

そして第3の「相」は、NPOを「地方分権論」ないしは「行政論」といった視点から、NPOを一人前のアクターとして統治（協治）システムの中に位置づけようとするものである。この「相」は、第2の「相」でもふれた市民社会と政府・市場との関係をより明確に対象化するものであり、NPOと地方自治体との関係性についても言及するものである。例えば、このような関係性についてマクロ的な観点から着目したものの1つに、神野直彦らが唱導する「ソーシャル・ガバナンス<sup>30</sup>」論がある。「ソーシャル・ガバナンス」とは、「自立した個による連帯として、国民が社会形成に参加する民主主義を実現すること」、あるいは「国民が個として自立する。個として自立した国民が、自立するがゆえに協力する。そうした自発的協力によって、国民が社会形成に参加して、人間の生活を決定する権利を握る」ようなシステムのことを指す<sup>31</sup>。

そして神野は、「自発的協力」のあり方を「相互扶助機能」と「共同作業」の2つに分類し、前者の典型例として「協同組合」——「自助組織」——を、後者の例として「NPO」——「他助組織」——を掲げている<sup>32</sup>。つまるところ「ソーシャル・ガバナンス」とは、このような「アソシエーション論」的視点を包含しつつ、さらには「国民の民主的参加を高めるために地方分権を主張」するものでもある。このように、NPOと地方自治体の関係も射程に入れているという点では、「ソーシャル・ガバナンス」の視点を援用することで、社会におけるNPOの位置づけをより明確に描くことができるであろう。

また、NPOと自治体との関係を「パートナーシップ」として捉える議論もある。それは、たとえば、自治体による「条例」やNPOと行政間とのあいだで取り結ばれる「協定書」といった個別具体的な取り組み事例<sup>33</sup>を通して、NPOと自治体——特に行政分野——が対等な関係で「協働」していくというあり方に着目したものである。

しかしながら、この第3の「相」からNPOを社会のアクターあるいは行政のパートナーとして捉えたとしても、なお幾つかの構造的な課題が残ることとなる。その課題の1つが「従来のNPM型改革のもつ限界<sup>34</sup>」であり、もう1つが「パートナーシップの失敗」あるいは「ガバナンスの失敗」という概念<sup>35</sup>である。

1つ目の「従来のNPM型改革のもつ限界」とは、1980年代保守党政権下のイギリスにおいて、市場メカニズムの導入によって「契約関係と同義」のパートナーシップ事業が推進されていった結果、明らかになった問題点である。それは、「契約や行政評価による上へのアカウントビリティの強化は図られたものの、(中略—安宅)住民や利用者本位という下へのアカウントビリティが実現できなかった点」や「組織内関係における目標・成果の重視が組織間にもわたる関係の信頼や評価に適さないという点」であった<sup>36</sup>。その結果、「近年ではNPM理論が住民参加、パートナーシップ、連携、ネットワーク、ガバナンス等を含み、広義の概念としてとらえられるように変化」してきているという。

そして、2つ目の「パートナーシップの失敗」とは、「市場の失敗」「政府の失敗」と対比されるものであり、「パートナーシップ型の新しいガバナンス」によって、本当に「民主主義的価値を実現できているのか」といった問いに端を発するものである。従来の理解では、「パートナーシップの追求は、とりわけ、地域社会における欠落部分や新たな社会的ニーズにこたえるものとして考えられてきた」わけである<sup>37</sup>。しかし新川は、このパートナーシップ事業それ自体が複数の構造的な失敗要因を孕んでいるとする。その理由の中でも着目すべき点は、パートナーシップによって「政府の意向に左右されやす」くなる点、そして「パートナーシップ事業やその組織が、既得権益化し官僚制化すること」によって、「住民やNPOの自治や自立を侵害し続ける構造を持っている」という点<sup>38</sup>である。新川はStokerの研究を援用して、「パートナーシップ組織の活動やそのリーダーによる強制が、個人の権利を侵害する可能性があり、組織の構成員やそのサービス対象者が、その組織から保護される必要がでてくる場合がある<sup>39</sup>」

ことを指摘している。その結果、「民主的なガバナンスの実現に失敗し、構造的に民主主義の空洞化を促す」という新たな危険性が生じるのである。

従来のNPO理解の中では、NPOはパートナーシップ事業を通じて行政を相対化する契機となったり、あるいは民主主義の旗手になったりする存在と思われるがちである。だが、西村や新川の指摘から導出できることは、NPOの民主性や個人の権利を保障する機能は、NPOが行政とパートナーシップ関係を取り結んでいるということだけで、ましてやNPOであるということだけで、必ずしも予定調和的に実現されるわけではない、ということなのである。

#### 4. 中間団体と個人——中間団体は中世の産物か——

NPO自身に民主主義を空洞化させたり個人の権利を侵害したりする危険性があるとは一体どういうことか？この問題についてももう少し別の角度から検証するため、本節では個人、国家、そして中間団体との関係性について論じてきた憲法学者である樋口陽一の見解にヒントを求めたい。樋口は、つねづね中間団体が人権を抑圧する側面を有してきたことを厳しく糾弾する。彼は、「個人」を析出したフランス革命を例に挙げ、次のように論じている<sup>40</sup>。

近代憲法の掲げる人権という考え方は、まさに人一般を発見したことによって成立した。身分制による拘束と保護の両方から解放された個人の登場が、それである。そのためには、身分制的な社会編成を解体して、国家が権力を一手に集中し、諸個人对国家の二極構造を作り上げることが必要となる。

(中略—安宅)

ところがまた、身分制という楯を持たなくなった個人が、いわば丸はだかになって権力と向き合うという構造は、その個人による権力のコントロールを、きわめて難しいものとせざるをえない。それだけに、主権と個人=人権の間には、深刻な緊張関係が潜在することとなる。(傍点部—樋口)

この個人と国家の関係を二極構造のものとして対置し中間団体を排除しようとする精神は、ルソーとル・シャブリエの思想の中に見て取れる。すなわち、ルソーは『部分的結社』は一般意思を破壊し、私利私欲の追及を許すことで市民の国家への直接的参加意欲をそいでしまうと憂慮<sup>41</sup>したのであり、続くル・シャブリエは「どんな市民も、職業団体の精神によって公共善から市民を引き離し、中間的な利害の追及を奨励することは許されない<sup>42</sup>」として、結社の自由を制限する「ル・シャブリエ法」を提唱したのであった。樋口は中間団体を敵視し、個人と国家が二極化するこの体制を「ルソー=ジャコバン」型<sup>43</sup>と呼び、このモデルの下での「深刻な緊張関係」の体験こそが今の日本に欠けているのだとする。

先の樋口の引用文には、次のような文が続いている。

一九四五年以前の日本の社会は、伝統的な共同体(イエとムラ)を温存したまま、その上に国家権力が重疊的に位置し、個人を抑圧する構造を強めていた。いつてみれば、個人にとって、近代国家は、伝統的拘束からの解放者ではなかったし、伝統的共同体は国家に対する楯とはなってくれなかった。

確かに、国家と個人の間位置する団体については、いわゆる保守的な側面が付きまとう。例えば保守主義者の代表格とされるバークが、自発的な集団、組織、協会といった「社会集団を『小隊』(the little platoon)<sup>44</sup>」として捉えたり、「国家の圧倒的な支配から個人を保護するためには家族や社会集団のような『仲介組織』が必要である<sup>45</sup>」としたりして中間団体を高く評価した一方、中間団体を刈り払ったフランス革命を激しく断罪していたことは有名である。このことからわかるように、個人と国家との間に「中間団体」が存在するという事は、守旧的な体制——換言するならば、かつての中世・封建的な時代——を彷彿とさせる側面があるのである。

事実、現代においても中間団体が守旧的な政治体制とつながりうる可能性はあるし、これはNPOにとっても無縁ではない。例えば、NPOに理解があるとされる、ある国会議員は次のように発言している。「保守政治の原点はコミュニティーにあった。自民党は業界団体に依存してきたが、その基盤が揺らいでいる。今、コミュニティーの活性化を担っているのはNPOであり、自民党が党再生のために彼らに近づくのは自然の流れ<sup>46</sup>、と。

## 5. 「中世主義」を超えて——民主型NPOの模索——

以上みてきたように、樋口は「人権論の基本とは、法人ではなく自然人、多数者でなく少数者（中略—安宅）つまるところ『かけがえのない個人』こそが人権の主体なのだ<sup>47</sup>」ということを大前提とする。それゆえ、今の日本には「中間団体の敵視のうえにいわば力づくで『個人』を析出させたルソー＝ジャコバン型モデルの意義を、そのもたらす痛みとともに迫体験<sup>48</sup>」をすることが必要なのだと主張する。そしてそのような体験を経た上で、はじめて中間団体の意義——「自由な諸個人のあいだで取り結ばれる結社の自由に『自由の防壁』としての役割を期待すること」——についても議論の俎上にのせられる、というのが樋口のスタンス<sup>49</sup>である。

しかしながら、この構想は同時に「本当にそのようなことが可能なのか」、あるいは「可能だとしても、その手法は正しいのか」という疑問を生じさせずにはいられない。当然、このモデルの選択の是非については既に多くの疑問が呈されており、紙上で論争もなされている。その典型例の1つに、長谷川安正の反論<sup>50</sup>がある。長谷川は「私は樋口と同様、日本の人権問題における個人の自由の強調が必要だと考えている。しかし、ルソー＝ジャコバン型をもちだし、中間団体を排除し、国家権力の集中化という危険をおかしながら個人の人権を強調すると言うのは、（中略—安宅）かなり現実離れをした主張である」として、その危険性と非現実性を指摘している。さらに長谷川は「樋口は中間団体を排除するモデルを選択するが、私なら、中間団体そのものを正面から取り上げ、個人を埋没させない団体のあり方を探求したいと思う」と、中間団体の取り扱いについて樋口の見解と真っ向から衝突している。

これに対して樋口は、自己の主張するルソー＝ジャコバン型モデルが『非現実的』な個人主義モデルではあると認めた上でもなお、「<個人もいいが団体も><団体の中でもよいものと悪いものがある>という、いつてみればやわな対応で終わることに、私としては異議を申し立てているのである」（傍点部—樋口）とする。そして逆説的に「私の選択が『アナクロニック』だとしたら、日本社会そのものが、それを切実なものとしているほど『アナクロニック』だからである<sup>51</sup>」として、頑としてその主張を譲ることはないのである。

では、NPOは個人の権利を圧迫するような守旧的な体制維持装置に陥る危険性から逃れられないのだろうか。その意味では、樋口の懸念はある面で正しい。日本の歴史を振り返ると現在に至るまで、「個人の権利」よりも民間営利企業、宗教法人、行政といった個人と国家の中間に位置する「法人や団体の権利」の方に軍配を上げる裁判所判断<sup>52</sup>がなされてきたことは事実である。このような「社会通念」から個人の権利を如何に保障するのかという問題は、日本が抱える大きな課題である。また、NPOについても、「個人の権利を侵害」する可能性を有しているということは、先に引用した新川の「ガバナンスの失敗」等にかかわる指摘が示すとおりである。

それゆえ、ここに至って2つ選択肢が我々に突きつけられることとなる。それは、中間団体が孕む危険性を認識した上で、1つは樋口のいうようにNPOを含む中間団体を一度排除し、国家と個人の二極構造体制を措定するのか、もう1つは長谷川が主張するように、個人の権利を埋没させないようなNPOや中間団体のあり方を模索していくのか、というものである。小論は、樋口のいう中間団体が人権を抑圧する危険性があるという指摘の重要性を受け止めつつも、後者の立場に立って民主主義の擁護者としてのNPOのあり方を想定していきたい。というのも、今、NPOという形で小さな民主主義が芽生えているのだとしたら、この芽生えをも刈り取ってしまうことが得策とは到底思えないからである。枯れた老木が太陽の光を遮るからと言って、大木を切り倒すと同時に自生的な萌芽までも刈り取ることの弊害の方がはるかに大きいのではなからうか。

そこで、組織が人々の権利を侵害してしまうという陥穽におちいらぬために参考としたいのが、新川らが提唱する「メタガバナンス」概念<sup>53</sup>である。メタガバナンスとは、先にも述べたNPOと行政間の「パートナーシップ」の失敗あるいは「ガバナンスの失敗」の構造的問題を克服する方途として提示されたものである。そのメタガバナンスの目的は、「ガバナンスの失敗を、調整活動によって回避し修復しようとするものとして、位置づける」ことにある。また、メタガバナンスの担い手については、「ガバナンスの一方の当事者である地方自治体が、メタガバナンスの担い手というのは、それ自体で矛盾でもある」から、新川は仮説的に「中間支援NPO」「地方議会」「住民自身」の3つを掲げている。そしてこれら担い手が、「ガバナンスの監視、調査、仲介と調整、ガイドライン設

定、失敗時の救済（権利回復）の主導」を行っていくことで、ガバナンスの失敗を防止できると考えている。

新川は、その担い手である1つ目の中間支援NPOは、「パートナーシップ活動の監視や評価、政策提案や少数派の権利保護などを通じて、インターメディアリ（仲介機能）の役割を果たし、2つ目の地方議会は「自治体行政に対する監視機能を作用させることによって、ガバナンスの失敗を回避しあるいは修復する可能性」を見出すことができる、とする。そして3つ目の住民自身については、「住民参加による監視、評価そして統制が、ガバナンス内在的にかつ、外在的に発揮に発揮されていかなければならない」存在として捉えている。

このような形でメタガバナンスの担い手を3者に想定したのは、「メタガバナンス機能自体が、多元的に分節化されたガバナンスの中で、多極的に機能していく状況を想定しなければならない」という理由によるものである。これはすなわち、一極的な権力の集中によるリスクを分散させ、ガバナンスあるいはパートナーシップが非民主的なものとなる危険性を緩和させることができる柔軟な社会統治システムを指すものと思われる。

ここに、中間団体敵視型の論者たちが懸念するような「中世主義」——多元的・重層的な統治システム——が抱える問題を克服していく方法が示されているのではないだろうか。そう考えたとき、「権威の多様なシステムが根源的な秩序の原理およびルールによって拘束されるなら、そうした危険性は原理的には乗り越え可能かもしれないからである。潜在的に断片的であり非民主的な性格をもつこうした発展は、一つの一般の秩序——これは、密接な協力や、同様の諸原理、立憲主義的ガイドラインに委ねられる——の一部分として位置づけられるなら、克服され得るのである」というヘルドの指摘<sup>94</sup>は、極めて示唆的である。

民主的なルールに拘束された多種多様なアクターが、重層的に社会を統治していく。小論はそのようなガバナンスモデルを志向し、そのモデルの中でNPOがどの位置に据えられるのかという問題についての考察を行いたいと思う。

## 6. NPOと民主的ルール——3つの原則——

では、民主的なルールとはどのようなものが考えられるのだろうか。これまでの議論を通じて、少なくとも以下の3点をその基本的な原則として掲げることができるだろう。

その要件の1つ目は、個々人の「権利を保障」する観点があること。2つ目は「自治の原則」の適用があること。3つ目は「補完性の原則」があること。小論では、これらの要件を備えたNPOを「民主型NPO」とみなし、これを中心的な鍵概念としていく。なお、これらの要件はいずれも密接に関連し合っており、概念的に重複する部分がある。そして同時に、これらの3つの要件はNPOを実態的に分析する上でも、中心的な視角とすることが可能である。

さて、その1番目は個々人の「権利を保障」するという視点である。これは言い換えるならば団体・法人の権益が個人の「権利」を抑圧してはならないという原理でもある。この問題については再三にわたって指摘してきたところであるが、NPOを捉える際には常に中間団体であるがゆえの危険性について自覚的でなければならないということの意味する。

また、この要件は同時に「～からの権利」といった消極的な権利保障概念だけでなく、「～への権利」といった、いわば権利行使能力を付与するという観点も伴っている。というのも、「個々の権利が行為する（行為しない）能力に変換されなければ、諸権利の実行性はそれらを実践に移す能力と関連付けられない<sup>95</sup>」からである。NPOは数ある中間団体の中でも、その実践を通じて人々の権利を保障すると同時に権利の行使能力も付与するものであると考えると、この第1の要件は理念的にも実態的にもNPOを捉える上での有用な分析視角となろう。

次に、第2の位相としての「自治の原則」であるが、民主性が成立するためには、その組織自身の高い自律性が要請されることとなる。西尾勝は「自治に共通するものは自律（autonomy）と自己統治（self-government）である<sup>96</sup>」としつつ「自発的結社における自律と自己統治との結合にこそ、純正なる集団の自治が成立する<sup>97</sup>」ことを指摘している。当然この自発的結社の中に、広義・狭義の意味でのNPOが含まれることとなる。それゆえ、ここからも民主的ルールとしての自立と自律——自治——の重要性を見出すことができる。

しかしながら、NPOが自治性を有するという事は、必ずしもアウトルキーな性質を伴うものであったり、行政と対抗的な関係にあったりすることを意味するわけではない。そこで第3の「補完性（subsidiarity）の原則」が重要性を増してくる。この原則は「権力のピラミッド構造の中で可能な限り下位にある政府に必要なに応じて権力行使や政策決定の権限を委譲しまかせること<sup>58</sup>」とされ、一般的には地方分権の文脈の中で用いられることが多い。とはいえ、これは中央と地方の政府間関係に限ったことではなく、元来的には「社会問題の解決は、家族・友人・隣近所など要援助者に最も近接した社会組織にゆだね、それらでは手に負えない場合にのみ上級の組織にまかせる<sup>59</sup>」という、より身近な組織を想定するものであった。それゆえ近間の人々が共通した課題を解決するために自発的に組織したNPOは、この「補完性の原則」と高い整合性を有することとなる。そして、この原則が明確化されることにより、組織が自身の「できること」と「できないこと」が明確に認識され、課題が解決できない場合には適切な支援を相互に求めあうこととなる。その結果、自立・自律した組織間——NPO間や行政間——のネットワークが築かれることにもつながっていくものと思われる。

以上概観してきたように、「民主性のルール」は、これらの原則を束ね、そしてそれらが内実あるものとなるための担保となる。そしてこのような枠組みの中で、民主型NPOという中間団体が個人と政府とを「媒介」することを通じて、はじめて諸個人を護る「楯」となりうると同時に、政府に対する権利行使——権利としての参加——を実効的なものとするための「矛」となりうるのではなからうか。

## 7. おわりに

このように研究対象としての「民主型NPO」を想定するに至り、漸く当初の教育学的視点に立ち返ることがができる。すなわち、「民主型NPO」を通じて人々がいかんにして自立と自律を獲得しうるのかという問いに、である。その「民主型NPO」は、理念上「自立・自律」あるいは「市民」の概念と整合性を有するものであると同時に、組織による人々の権利侵害の危険性を低減させる機能を有しているものとして捉えられる。今回はNPOを教育学的に検討するための1つの視座としての「民主型NPO」という枠組みを導出するにとどまったが、以後このような「民主的NPO」の中で人々がどのように自立と自律を獲得しているのかを実態的に調査することで、この仮説の検証を行う予定である。

なお、小論はタイトルにあるように「試論」として執筆したものであり、中には考察が不十分あるいは論争的な部分も多々存在している。小論に対して各方面からの忌憚のないご意見、ご批判等を頂戴できれば幸いである。

1 NPO並びにボランティア活動を語る上で欠かせない出来事として、阪神大震災がある。これにより、非常事態における行政の限界が露呈されたとともに、従来想定されてきた「対立・緊張型」市民活動とは異なる「協働型」市民活動の重要性が官側および市民たちにも認識されるようになった。

2 山内直人『NPO入門』日本経済新聞社、1999年、14頁

3 その内訳は下表のとおり。なお、この数値はこれは1年あたりのものであり、累計されたものではない。

年	和図書、和雑誌新聞、博士論文	雑誌記事検索
1990	0	0
1995	3	37
2003	83	637

4 拙稿『工業高等専門学校卒の起業家・開業者にみる職業的自立の獲得要件に関する考察』『公教育システム研究（第3号）』北海道大学大学院教育学研究科公教育システム研究会、2003年。なお、小論における自立と自律の定義と関係性はこれに依拠している。

5 2003年末時点で日本のNPO法人の認証数は約15,000団体である。これら以外に承認を受けていない広義のNPOを含めるとその数はさらに増えることとなる。また、「平成16年版 国民生活白書」によると、財政規模が年間「100万円～1,000万円未満」の団体が17.9%、「1,000以上」の団体が4.6%である。

6 レスター・M・サラモン『NPO最前線』岩波書店、1999年、19頁

7 なお、日本のNPO法において政治活動を全般的に禁止した2条並びに3条の扱いが問題となるが、研究者間及び政府の見解としては、「政策提言」——すなわちアドボカシー機能——は政治活動の禁止に抵触しない、との認識で一致している。例えば研究

者の見解としては、2004年2本NPO学会第6回年次大会における「日本の政策課題と合意形成 大学・自治体・政党・企業・市民—民主主義における責任と関与—NPOシンクタンクの課題と可能性」と題したパネルディスカッションの中での直田春夫の「コミュニティ・シンクタンク」に関する言及を参照。また、政府の見解としては例えば平成13年6月7日開催の第151回国会法務委員会第11号における、竹内洋現務大臣官房審議官の「お話のございました政策提言や政策提言のためのシンポジウムは政治活動に該当するのか、これも議論があったところでございます、そういう点から申し上げますと、NPO法上、政策提言や政策提言のためのシンポジウムは政治上の主義の推進等に該当しないものとされており、税法上の取り扱いも同様」という答弁を参照。このほか実際に、多くの分野でNPOが政策の提言を行ったり、逆に政府の側からNPOに対して提言を求めるといった事例も少なからず見られている。

8 サラモン、前掲、20頁

9 同上、20-44頁

10 デレック・ヒーター、『市民権とは何か』岩波書店、2002年、116頁、224頁

11 拙稿、前掲、2003、82-85頁

12 特定非営利活動促進法第1条「この法律は、特定非営利活動を行う団体に法人格を付与すること等により、ボランティア活動をはじめとする市民が行う自由な社会貢献活動としての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ことを目的とする」

13 これについて、佐藤慶幸は、自民党の反対により「市民活動促進法」から「特定非営利活動促進法」へとなったことを受け「自民党の権力構造と市民活動との妥協の産物」としながらも、「多分日本の法律の文言で「国民」ではなく「市民」という言葉が使われた最初の法律」として、一定の評価を下している（『NPOと市民社会—アソシエーション論の可能性—』有斐閣、2002年、6頁）。佐藤が指摘するように、総務省提供の法令データベースに実際に検索してみると「市民生活」あるいは「市民農園」という言葉を用いた法律は存在するものの、「市民が」と市民が主語になった法律は、NPO法しか存在していなかった。

14 デヴィッド・ヘルド『デモクラシーと世界秩序 地球市民の政治学』NTT出版、2002年、8頁

15 デレック・ヒーター、前掲、79頁

16 同上、80頁

17 同上、80-81頁

18 これに関わりヘルドは、「政治的人間 (homo politics) の対概念がキリスト教の狭義における信仰的人間 (homo credens) であることははっきりしている」と述べている。(同上、10頁)

19 デヴィッド・ヘルド、前掲、9頁

20 同上、11頁

21 デレック・ヒーター、前掲、85-86頁

22 小熊英二「市民と武装—アメリカ合衆国における「武装権」試論」『市民と武装』、慶応義塾出版会、2004、13頁

23 デレック・ヒーター、前掲、93-94頁

24 デヴィッド・ヘルド、前掲、13頁

25 デレック・ヒーター、前掲、10-11頁

26 同上、6頁

27 経済財政諮問会議「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2003について」、2003年6月27日付け閣議決定、13頁

28 同上、27頁

29 佐藤慶幸、前掲、149頁

30 神野直彦・澤井安勇編『ソーシャル・ガバナンス』東洋経済新報社、2004

31 神野直彦「新しい市民社会の形成—官から民への分権」、前掲『ソーシャル・ガバナンス』より、15頁

32 同上、8-9頁

33 粉川一郎「協働のシステム化に向けて」、山岸秀雄ほか編『NPOと行政・協働の再構築』第一書林、2004

34 西村万里子「NPO/政府のパートナーシップとニューパブリックマネジメント型改革 イギリスにおけるボランティア組織政策をとおして」塚本一郎・古河俊一・雨宮孝子『NPOと新しい社会デザイン』同文館出版、2004、207頁

35 新川達郎「パートナーシップの失敗—ガバナンス論の展開可能性」日本行政学会『ガバナンス論と行政学 (行政年報39)』、ぎょうせい、2004

36 西村、前掲、207頁

37 同上、30頁

38 同上、38頁

39 同上、36頁

40 樋口陽一『三訂 憲法入門』、劉草書房、2002年、55頁

41 デレック・ヒーター、前掲、174頁

42 同上、174頁

43 樋口陽一、前掲、60頁

44 デレック・ヒーター、前掲、205頁

45 北島健一「福祉国家と非営利組織—ファイナンス/供給分離モデルの再考—」、宮本太郎編著『福祉国家再編の政治』、ミネルヴァ書房、2002年、251頁

46 「自民、NPOに『接近』 無党派層対策へミーティング」(加藤紘一元幹事長—党非営利組織特別委員長—のコメント)、

- 2004年10月16日付け朝日新聞HPより
- 47 同上, 60-61頁。なお, フランス革命時代とトクヴィルの知見に関して具体的内容に言及したものととして, 佐藤慶幸, 前掲, 15-63頁も参照。
- 48 樋口陽一『近代国民国家の憲法構造』東京大学出版会, 1994, 68頁
- 49 樋口, 前掲, 2002, 59-61頁を参照。なお, この中で樋口は, 「ルソー=ジャコバン」型と対置させ, 自発的結社を好むアメリカの性格について着目したトクヴィルに因んで「トクヴィル=アメリカ」型という概念を提示している。そして樋口は, 「この選択肢を本気で問題とするならば, 統治機構論の場面でも, 政治権力=国家に対抗する権力分立の担い手としての団体の位置づけが試みられ, 団体を媒介とする立法・行政・司法の諸権力の行使への参加の諸形態が開発されることになるであろう」と一定評価している。ただし, その前提として, 彼の言うところの個人と国家の二極分化モデルを日本が「追体験」することが想定されていることは言うまでもない。
- 50 長谷川正安『人権宣言と日本』によせて『法律時報(63巻第4号)』日本評論社, 1991。(以下, 長谷川の引用はこれによる)
- 51 樋口, 前掲, 1994, 80頁
- 52 樋口, 前掲, 2002, 56-58頁
- 53 これについては, 新川, 前掲, 2004, 40-42頁を参照。(以下, 新川の引用はこの部分による)。
- 54 ヘルド, 前掲, 166頁
- 55 同上, 182-183頁
- 56 西尾勝『行政学の基礎概念』東京大学出版会, 1990年, 373頁
- 57 同上, 381頁
- 58 デレック・ヒーター, 前掲, 215頁
- 59 北島健一, 前掲, 251頁。なお, 引用部は教皇レオ13世が示したカトリックの社会教義による。