

現代ガヴァナンスとアソシエーション

－ アソシエーティヴ・デモクラシーの議論を中心に －

福地 潮人*

1995年の阪神・淡路大震災を契機に一躍注目を浴びることとなったわが国の「市民社会」も1998年3月のNPO法案の可決を経て、ようやく公に認められることとなった。この法案自体の内容の是非はともかく、わが国の「市民社会」ももはやその黎明期を終え、確立期の段階を着実に歩み始めているといえよう。とはいえ、この「市民社会」にとって残された課題はまだ多い。ガヴァナンスの問題もそのひとつである。本稿はアソシエーティヴ・デモクラシー論を手がかりに「市民社会」を中心にすえたガヴァナンスのあり方、そしてこれを確立する際の問題点について考察する。まず、近年のガヴァナンス論を整理しながら、そこにおける「市民社会」の位置づけを確認する。次に「市民社会」論とガヴァナンス論を結びつけるものとして2つのアソシエーティヴ・デモクラシー論を取り上げ、双方の意義と問題点について分析する。

キ・ワ・ド：「市民社会の再生」、ガヴァナンス、アソシエーティヴ・デモクラシー、P.ハースト、J.コーエン - J.ロジャース

目次

はじめに

I. 「市民社会の再生」とガヴァナンス

1. 躍動する「市民社会」
2. ガヴァナンス問題の浮上
3. 「市民社会」とガヴァナンス

II. ハーストのアソシエーティヴ・デモクラシー論

1. 古典的アソシエーションナリズムの復権とその問題点
2. アソシエーションナリズムの現代的展開
3. ハースト・モデルの意義と限界

III. コーエン・ロジャースのアソシエーティヴ・デモクラシー論

1. アソシエーションの二面性
2. 「派閥の弊害」の抑制
3. コーエン・ロジャース・モデルの意義と問題点

むすびにかえて

はじめに

東欧革命以降、全世界的なNPO/NGO活動の活発化を背景に「市民社会の再生」に関して大きな理論的関心が寄せられている。また「市民社会の再生」と大きく関係づけられた形で、公共領域における新たなガヴァナンス形態を模索する作業も進められている。ガヴァナンスとは従来の政府による一元的な調整形態である「統治」に對置される用語であり、諸ネットワークを通じて展開される多元的で自己統治的な調整形態を指す。周知のとおり、70年代末以降の先進資本主義諸国においては、ケインズ主義的な福祉国家体制の特徴である政府による一元的でリジッドな公共サービス供給形態が国家官僚

* 立命館大学大学院社会学研究科博士後期課程

機構の肥大化を招き、巨額の財政赤字を生み出した。また、しだいに多様化し細分化しゆく市民の要求の前に機能不全に陥ってしまった。経済面でも、市場の国際化の急激な進行は、既存のフォーディスト型の国民経済システムを大きく動揺させ、福祉国家モデルを支えてきた経済的基盤自体が大きなダメージを負うこととなった。福祉国家批判の急先鋒として80年代に猛威をふるった新自由主義ももはやその限界を露呈している。すなわち、市場における選択の自由を過度に強調するこの路線は公共領域の全面的な商品化を試みた。それが提示した粗末で、単純な弱者切り捨て型の社会政策は所得の社会的な格差を生み出し、社会的な不安定さをもたらした。結局、フォーディスト型内包的蓄積体制が残した負の遺産は、新自由主義を経て償却されるどころか、かえって債務を増大させた。国家による調整の限界、さらにはこのように市場による調整の限界が露になるなかで、新たな調整メカニズムとして注目を集めているのが「市民社会(civil society)」¹⁾である。そして、「市民社会」を構成するNPO/NGOや各種のボランティア・アソシエーション、クラブなどは、公共領域を担う主たるガヴァナンス・アクターとして期待されている。

このような「市民社会」に対する期待とは裏腹に「市民社会」自体の役割についてはいまだ不明瞭な部分が多い。しかしながら、わが国でもNPO法案が成立し、施行された今日「市民社会」のガヴァナンス・アクターとしての役割を明示する作業が必要になってきている。また、「市民社会」の役割を問うことは、同時に国家の役割を問うことにもつながる。一般的な理解では、国家の統治能力は以前に比してかなり衰弱している。実際、わが国でも行政改革の流れ

のなかで規制緩和や地方分権が進められ、政府の役割負担は確実に軽減される傾向にある。しかしながら一方で、逆に国家が強大化していく傾向を示す動きもみられる。通信傍受法や改定住民基本台帳法の成立はそのよい例である。これらの動きをみる限り、国家は現在も拡大傾向にあり、「市民社会」をふたたび侵食し始めているといえる。国家そのものの役割はもちろんのこと「市民社会」との関連における国家の役割、言いかえれば国家の「市民社会」への関わり方までも明らかにしていく必要があるだろう。

さて、このような問題を考える際に注目すべき理論潮流がある。それがアソシエーティヴ・デモクラシー論である。この議論は「市民社会」を構成するアソシエーションに対してガヴァナンス能力を公的に付与し、社会・経済問題解決のメイン・アクターとして位置づけようとするものである。また、この議論では「市民社会」が中心的なガヴァナンス・アクターとして位置づけられているだけではなく、国家が常に議論の射程内に置かれている点でも特徴的である。ラディカル・デモクラシーの潮流の中に位置付けられる²⁾この議論には大別して二つのタイプが見られる。1つは①イギリスの政治学者P.Q.ハーストのものであり、2つに北米の②J.コーエンとJ.ロジャースによるものである。双方の議論はアソシエーションを中心に据えたガヴァナンス・モデルの構築という点では大きく共通するが、細部にいたっては様々な相違点が見られる。なかでも、国家に関する把握について両者がとる姿勢は根本的に異なっており、これが双方の「市民社会」観、ガヴァナンス観の相違にも結びついている。本稿はこれら2つのアソシエーティヴ・デモクラシー論の主

張を比較しながら、両者の主張の違いを明確にすることを1つの目標とする。もちろん、その目的は双方のいずれかに優劣の判断を下すことではない。双方のアソシエーティヴ・デモクラシー論に見られる国家観、「市民社会」観などを把握し、比較することを通して「市民社会」を中心にすえたガバナンスのあり方、ならびにそれを構築する際の問題点を読み取っていくことが本稿の課題となる。

本稿の議論の進め方としては、Ⅰ章でまず準備的な議論として「市民社会の再生」からガバナンス問題の浮上にいたるまでの一連の経過を概括した上で、近年の公共政策論や国際機関が主張しているガバナンスの定義を参照にしながら、最終的には「市民社会を中心にすえたガバナンス」概念を示す。次にⅡ章で、この「市民社会を中心にすえたガバナンス」の構築のあり方を示すものとして、ハーストのアソシエーティヴ・デモクラシー論を取り上げ、その意義、限界を含めて検討する。さらにⅢ章でハーストの限界を補うものとしてJ.コーエンとJ.ロジャースのアソシエーティヴ・デモクラシー論を取り上げ、その意義と問題点についてハーストの議論と比較しながら検討した後、最後に若干の私見を述べて本稿は締めくくられる。

Ⅰ. 「市民社会の再生」とガバナンス

1. 躍動する「市民社会」

80年代末の「東欧革命」³⁾を契機に突如として隆起した「市民社会の再生」の波は、先進資本主義諸国においても独自の史的コンテクストに置かれ、90年代の政治、経済、社会に大きなインパクトを与えている。ここでいう「市民

社会」概念を実態として把握する際に常々念頭に置かれるのが、様々なヴォランティア・アソシエーションやクラブなどの社会的な活動の展開である⁴⁾。とくに80年代末以降の先進資本主義諸国の文脈でいえば、サラモンが「世界的な連帯革命」⁵⁾と呼ぶような非営利組織ないしは非政府組織活動の活発化という実社会上の動向と重ね合わせられる。以下では「市民社会の再生」のダイナミズムを把握するためにも、非営利組織ないしは非営利セクターの現在をその規模の面から捉えておく。

サラモンらを中心とするジョーンズ・ホブキンズ大学の国際比較研究プロジェクトの提示する「第2段階」の推計では、1995年時点での非営利セクターの雇用者数は有給職員だけでも調査対象22ヶ国全体で1,880万人にも上る。この数値は全調査対象国における非農業部門雇用者総数の4.9%、サービス業全雇用者数の9.4%、公共部門雇用者総数の29.4%に匹敵する。これにボランティア雇用者数を含めると、非営利セクターの雇用者総数は2,980万人となり、非農業部門雇用者総数の7.1%、サービス業雇用者総数の13.2%、公共部門雇用者総数の実に42.5%と数字は格段に膨れ上がる。また、非営利セクターの総支出額は22ヶ国総計で約1.1兆ドルにも達する。この数値を各国のGDPとの比較で見るとブラジル、ロシア、カナダ、スペインのそれよりも大きく、フランス、イギリス、イタリアのそれとほぼ同じ規模に値する⁶⁾。

このような世界規模での「市民社会の再生」のうねりはわが国にも確実に押し寄せている。山内直人の推計では、わが国の非営利セクターの雇用者総数は1995年の時点で214万人、ボランティアを含めると283.5万人であり、非農業部門の就業者総数の3.5%（ボランティアを含

めると4.6%)に値する。また、1990年から1995年までの5年間で45万人、27%も増加している。経常支出で見てもGDPの約4.5%に相当し、1990年から1995年の間での成長率は年平均実質2.7%であり、「経済全体の成長スピードを上回っている」という⁷⁾。もちろん、非営利組織ないしは非営利セクターを経済規模の側面からだけで評価することはできないだろうが、わが国の「市民社会の再生」のうねりを把握するにはこれらの数値は十分に有用である。

このようなわが国の「市民社会の再生」現象を考察する際に重要なのが90年代の2つの出来事のインパクトである。その1つは①阪神・淡路大震災であり、もうひとつが②「特定非営利活動促進法」いわゆるNPO法の成立である。1995年の阪神大震災の際には行政の危機管理システムの不備が目立つ一方で、救援活動に延べ百数十万人とも言われる数のボランティアが参加し、彼らの中で形成された諸ネットワークが復旧作業上、大きな役割をはたした。この事実はわが国の「市民社会」の勃興を予期させるに十分であった。この未曾有の災害を契機に、わが国でもNPO/NGOの重要性が盛んに唱えられるようになる。そして、この震災から3年を経た1998年、わが国でもようやくNPOのための法律が成立する。この法律には税制上の優遇措置に関する規定が設けられていないなど不備な点も目立つ。しかし、この法案の成立がわが国の「市民社会の再生」に大きなインパクトを与えたことは間違いないだろう。いずれにせよ、わが国の「市民社会」ははじめて公に認められることとなったのである。

2. 統治からガバナンスへ

ところで、山本正の指摘によれば、このNPO

法の成立はそれ自体がわが国の「市民社会」の発展上「大きな意義を持つものであった」と同時に、この法案成立にいたる過程そのものももうひとつの重要な意義を含んでいたという。ガバナンスをめぐる議論の隆盛がそれである⁸⁾。ガバナンスという言葉は多義的に用いられているものでもあり、また日本ではしばしばこれが「統治」と訳されるように、いまだ十分に定着をみている用語ではない。このガバナンスについて公共政策論の視点から詳細にわたって分析し、理論化を試みているのがイギリスの政治学者R.A.W.ローズ(Rhodes, R.A.W.)である。ここではまず彼の議論を参照しておく。

ローズによれば、ガバナンスという言葉それ自体は、以前から「ガヴァメント」すなわち統治の同義語として用いられていたものである。しかしながら、近年の使用法では少なくとも統治の同義語としては扱われておらず、むしろ統治手段の変化、秩序環境の変化、新しい社会統治の方法、という意味で用いられている⁹⁾。

また非常に多様な社会科学の領域で、しかも非常に多義的に使用されている点でもこの言葉は特徴的である。ローズによればガバナンス概念は少なくとも6つの文脈で用いられている。すなわち、①最小国家論、②コーポレート・ガバナンス論、③新公共管理論、④「良きガバナンス」論、⑤ソシオ・サイバネティックス論、⑥自己組織ネットワーク論である。ローズはこのうち最小国家論、ソシオ・サイバネティックス論、そして自己組織ネットワーク論において使用されているガバナンス概念に着目し、これらを検討する。細部において微妙な違いがあるが、これらの議論はいずれ

も近年露呈している国家の統治能力の限界と、国家に替わって新しく登場してきたアソシエーションや諸企業ならびにそれらのネットワークなどの多様な統治アクターの役割に注目している点では共通している。ローズはここから独自のガバナンス概念の定義を試みる。彼の定義では、ガバナンスとは「自己組織的、相互組織的ネットワーク」を指しており、これは①組織間の相互依存性、②ネットワーク構成員間の継続的な相互作用、③ゲーム的相互作用、④国家からのかなりの程度の自律性、という四つの特徴をもつものである¹⁰⁾。

ローズによる以上のような議論展開からもうかがえるように、ガバナンス概念が指し示すのは近年の国家を中心とする一元的、垂直的な「統治」型調整様式の後退とそのオルタナティブとして登場した多様なネットワーク形態による新しい調整様式の発展、という政治体制上の変化である。B.ジェソップも指摘するようにケインズ主義的福祉国家における政治体制は現在、彼のいう「シュンペーター主義的勤労福祉レジーム」を中心とする政治体制へと全面的に再編されつつある。「統治からガバナンスへの移行」という現象は「政治システムの脱国家化」というこの国民国家と政治体制の再編上の主要な動向の一つである。我々はこの動向のなかに機能的に再編されていく現在の国家活動の姿をもっとも明白に見出すことができる。ここではもはや政府による一元的、トップダウン的な調整様式である「統治」は過去のものとなる。そればかりか、国家装置自体は「せいぜい、同列のなかの第一人者といった存在にとどまる」にすぎないのである¹¹⁾。

一方、統治アクターは多元化し、自己組織的で相互組織的な諸ネットワークによる独立的な

公共サービスの供給が行なわれる。ここで言うネットワークとはローズによれば「広い範囲にわたって存在する社会的協同調整の一形態」であり、またそれは「市場とヒエラルキーの混合体ではなく、オルタナティブであり、公共・民間・ヴォランタリーの各セクターの境界をこえてゆくもの」である。さらに重要な点はこのネットワークの自己組織性である。自己組織性とはローズによれば「ネットワークの自律性」と「自己統治」を意味しており、さらに自律性とは単なる自由を意味しているのではなく「自己責任」の意味も含んでいる。ここでのネットワークは、政府およびその他の上位関係にあるアクターによるあらゆる一元的なコントロールを拒否し、自らが政策を開発し、自らの環境を作り上げていくのである¹²⁾。

3. ガバナンスと「市民社会」

以上に見たようなローズのガバナンス論は近年の多義的に使用されているガバナンス概念を把握する際のみならず、この議論自体の背景となっている問題状況を把握する上でも有用なものといえよう。また、彼のガバナンスの定義も、各国もしくは各地域の公共政策の領域で実際に展開されているガバナンスを分析する際に非常に有用なものである。しかしながらその反面、彼の議論からは「市民社会」がガバナンスの構成上どのような役割を担っているのかという点については十分に見えてこない。この点では以下にみるUNDP(国連開発計画)の提示するガバナンス概念がより参考になるだろう。

UNDPは1997年に提出された政策文書の中で、その提唱する「持続可能な人間開発」との関連でガバナンスの重要性を強調してい

る¹³⁾。これによれば、人間開発とガヴァナンスの双方は不可分である。したがって、人間開発は良きガヴァナンスなしでは持続し得ず、またガヴァナンスも人間開発を抜きにしては不十分なものとなる。UNDPによれば、ガヴァナンスとは「国におけるあらゆるレベルでの諸問題を取り扱う際の政治的、経済的、行政的な権限の執行」である。それは複雑なメカニズム、プロセスから構成されており、ここにおいては市民や諸団体がそれぞれの利益を接合し、相違点を調整しつつ、自らの法的権利や責務を執行してゆく。このガヴァナンスを担うのは国家、市場、「市民社会」であり、この三者はそれぞれが重要な役割を担っている。政治的、法的環境を生み出す国家、雇用と所得を生み出す市場と並び、ここでは「市民社会」も市民参加を促進する重要なアクターとして位置づけられる¹⁴⁾。

UNDPの提示するこのようなガヴァナンス観も、近年の国家による一元的な「統治」の衰退傾向が前提的に認識されているという点では先のローズの議論と共通するものである。しかし、ここでは「市民社会」のガヴァナンス・アクターとしての役割が参加とデモクラシーを担うものとしてより明確に示されており、既存の「国家 市場」といった二項分析的枠組みをこえた形でガヴァナンスが認識されている点では大きく評価できる。さらに、このガヴァナンス観をもとに企図された実際の援助・開発プランでは、「市民社会組織」すなわちアソシエーションの働きがかなり重視されている。UNDPによれば「市民社会組織」は「社会資本の源泉」であり、そこでは人々が共通の目的に向けてともに活動する。まさにこの意味で「良きガヴァナンス」にとっては不可欠のものであるという。また「市民社会組織」は「持続可能な人間開

発」においても、それに関わる改革の提唱ないしは監視を担うものとして位置づけられる。UNDPの議論はこのようにアソシエーションをデモクラシーに欠かせない重要な役割を担うものとして積極的に位置付けている点でも大きく評価できるだろう。

しかしながら一方で、UNDPの唱えるような「良きガヴァナンス」論における国家 - 「市民社会」関係をデモクラシーという観点から評価すると、かなり複雑な判断を下さざるを得ないのも事実である。「市民社会」がより積極的に位置付けられているとはいえ「良きガヴァナンス」論では依然として国家領域における公共性のあり方に問題が限定されており、この点でおおきな限界がある。つまり「良きガヴァナンス」を創出する最終的な目標はここでは結局、衰退化していく国家の統治能力の再生、強化におかれており、この点では「市民社会組織」も国家の統治能力の拡大という目標を達成するために動員される補完でしかない。

もちろん、役割を大きく変えつつあるとはいえ、依然として国家の存在は重要である。この事実は認められねばならない。しかし、上のように国家の統治スタイルの変化、機能的な変化に話を限ってしまえば、ガヴァナンスへの移行という傾向的な変化がデモクラシーとの関連でもつ意義、重要性は格段に失われてしまい、上の議論に見たように「市民社会」の役割自体を極度に矮小化する結果へと結びつく。統治からガヴァナンスへの傾向的な変化は「市民社会」の自己統治の可能性との関連から捉えられてからこそより積極的な意義を持つものである。しかし、上のようなガヴァナンスの捉え方からはその可能性は見えてこない。

ガヴァナンスは「市民社会」にとって単なる

国家の統治形態や、機能上の変化以上の意味をもつものである。すなわち、統治からガバナンスへの変化はそれ自身が「市民社会」の自己統治過程の表れに直接結びつくものではないにせよ、「市民社会」による市民社会領域における自己統治過程形成の可能性をおおいに示している。つまり、「市民社会を中心にすえたガバナンス」への移行を実現する最大の契機として捉えることができるのである。これまでに見た2つの議論を最大限に援用しつつ、ここでこの「市民社会を中心にすえたガバナンス」をあらためて定義すれば、諸々のアソシエーション間で形成された諸ネットワークを中心に、「市民社会」領域において多元的に展開される、市民参加を基本とした自己統治的な調整形態、となる。ここではNPOやNGO、各種のボランティア団体やクラブなどが各々自律的な関係を相互に保ちつつも、資金や情報といった資源の面では相互に依存し、一定のルールにもとづき交換、交渉など相互作用を繰り返しながら、国家官僚制と市場経済から相対的に自律した形で公共的課題を設定し、問題解決に向けて諸制度を確立し、そのための社会資本の整備、運用、管理を担っていく。ここではアソシエーションが諸市民を、あるいは諸市民と国家ないしは市場を結びつける媒体となり、国家および市場はもちろんのこと「市民社会」領域をも射程に入れながら脱官僚制化、脱商品化¹⁵⁾を進めていくのである。ガバナンスの登場をもって、このような「市民社会」領域における市民の、アソシエーション間のネットワークを通じた自己統治に向けての有用な下地が準備されつつあると判断することが可能なのである。

もちろん、上に示したような「市民社会を中心にすえたガバナンス」の形成は自動的にな

されるものではない。市民が主体となって現行のガバナンスを再編しつつ、これを構築、実現していくものである。近年の「市民社会」論の唱える「市民社会」概念と同様、この意味ではこの概念も規範的な性格を有している。また、規範という点では「市民社会」の実態を十分に考慮する必要もある。実態としての「市民社会」は資本主義社会として現れており、その内部にはさまざまな問題をかかえている。上の定義でガバナンスを担う存在として設定したアソシエーション間の諸ネットワークの性格も常に水平で平等的であるとは限らない。国家利益を独占的に吸収した大規模なアソシエーションの例は歴史上稀ではないし、また逆に、資源に恵まれないアソシエーションがそれらとの関係上、下請け化する可能性も十分考えられる。こういったアソシエーション間の力の格差を考慮した上で、ガバナンスのあり方を検討する方が現実的である。「市民社会を中心にすえたガバナンス」の構築を実現するためには、こういった意味でも何らかの戦略が必要になってくるだろう。われわれが次章でみるイギリスの政治学者P.Q.ハースト(Hirst, P.Q.)のアソシエーティヴ・デモクラシー論が提示する政治モデルはこの戦略を考える際の有用な手がかりとなる。彼の議論はアソシエーションを中心とするガバナンス・モデルの構築をめざすものであり、本稿の提示する「市民社会を中心にすえたガバナンス」概念と視点を大きく共有している。

Ⅱ．ハーストのアソシエティヴ・デモクラシー論

1．古典的アソシエショナリズムの復権とその問題点

ハーストが彼自身のアソシエティヴ・デモクラシー論を展開するにあたってまず出発点に置くのは、現代国家に共通して見られる官僚制ヒエラルキーの肥大化とその弊害である。冷戦期に激しく対立したりベラル・デモクラシーと国家主義的な社会主義の両体制においても、この問題は双方の数少ない共通点の一つであった。しかしながら、冷戦構造の崩壊をきっかけに、この問題をめぐる社会、政治状況は一変した。例えば、先進資本主義諸国における市民は高教育化と生活水準の向上を背景に「...自身の事柄を自らの選択によってコントロールすることを望む」ようになり、もはや「行政単位」として扱われることを拒むようになった¹⁶⁾。そしてこのような状況から導かれる社会的諸要求の多様化は、依然として画一的な国家政策や社会サービスの供給のあり方との間でしだいにずれを生じ、ついには福祉国家そのものの正統性が保てないような事態が発生する¹⁷⁾。

ハーストはこのような現代国家が直面している「変化した事態 (a changed conjuncture)」が、ある反面では古典的アソシエショナリズムの復権のための絶好の機会ともなるという。古くはR.オウエンなどの初期社会主義者らによって唱えられ、P.-J.プルードン、J.N.フィッギス、そしてG.D.H.コール、H.J.ラスキなどに受け継がれてきたこの理論潮流は、ハーストの整理によれば2つの特徴を持っている。1つに非資本主義的な協同と相互扶助の原理に基づく経済の分権化の主張であり、2つに集権的で権威主義的な国家に対する批判と、そのオルタナ

ティヴとしての連邦主義、多元主義の主張である¹⁸⁾。また、彼によれば、アソシエショナリズムはヴォランタリズムと自己統治を信条とし、ヴォランタリー・アソシエーションを基盤とした、市民の選択と公共福祉を結びつけるようなシステムの構築を目指す。すなわち「もろく、リジッドな」官僚制とは対照的に「頑強で、効果的な」ヴォランタリー・アソシエーションが「メンバーの選択と、行政のプロフェッショナル及びより創造的な役割を持ったサービス供給者とを結びつけることができる」と考えるのである¹⁹⁾。

ハーストによれば、古典的アソシエショナリズムのこのような主張は、肥大化しゆく国家装置という「現実」の前に、1920年代にはすでに社会理論としての信頼性さえ失っていたものである²⁰⁾。しかしながら、近年の先進資本主義社会における集団主義的、集権主義的な統治形態の行き詰まりは、まさにこれら古典的アソシエショナリズムが再び評価を受けるべき状況にあることを意味するのである。

しかしながら、古典的アソシエショナリズムの主張が現代社会の問題状況のなかで再び意味を持ち始めているとはいえ、その主張をそのままの形で再生させるのは好ましくない。現代と「過去」の時代背景の相違はもちろんのこと、アソシエショナリズム自体の社会理論としての厳密性まで十分に検討していく必要があるだろう。ハーストもこれと同様の姿勢をとりながら、多種多様にわたる古典理論を詳細にいたるまで綿密に検討する。そしてその結果、それら古典理論そのものが再生上の大きな障害となるような数々の問題点を抱えていることをつきとめる。

彼の整理によれば、そもそも古典的アソシ

エーションナリズムには、いくつかの「不確実な想定 ('unwarranted assumptions')」が含まれている。なかでも、ハーストが強く批判するのは古典的アソシエーションナリズムが全般的にもつユートピア主義的な傾向である。すなわち、彼によれば多くのアソシエーション主義者が「代表民主主義を新たな機能的デモクラシーに、また市場に基盤を置く経済を非集団主義型の社会主義システムに、そっくり置き換えようとした²¹⁾」という。しかし、ハーストによれば、現在のところ、これらのプロジェクトはいずれもその現実性をほとんど失っている。そればかりか、先の「不確実な想定」をも含めて、アソシエーションナリズム自体の再生上の大きな障害ともなっているのである。

2. アソシエーションナリズムの現代的展開

(1) アソシエーティヴ・ガヴァナンス

ハーストは上述のような古典的アソシエーションナリズムの持つ問題点を克服し、これを現代社会の問題状況に適應する形で再生しようとする。特にハーストにとって重要なのは、古典の持つユートピア主義的傾向の払拭である。現代社会においては、もはやリベラル・デモクラシーを構成する諸制度を否定してオルタナティヴ・モデルを組み立てることなど到底不可能である。地域代表制や市場経済、ならびに国家官僚制までもが重要な役割を果たしており、これらを見捨てることはできない。したがって、現代のアソシエーションナリズムはもはやその目的を、多くの古典が求めたような「新しい社会」の構築に設定することはできない。アソシエーションに関して、ハーストによれば、それらは官僚制や大企業にとって替わるものではない。むしろアソシエーションはこれらを補完す

る存在として、また「健全な競争相手」として位置づけられねばならない²²⁾。

こうしたことから、ハーストは彼自身のアソシエーティヴ・デモクラシー論を、現存するリベラル・デモクラシーを構成する諸制度や社会的諸関係を補完し、リベラル・デモクラシーそのものを強化するものとして位置づける。その主張の核心は以下の3つの改革である。

彼の主張の第1の核心は①「民主的ガヴァナンスとしての第1アソシエーション (primary association)」であり、これは自己統治的なヴォランタリー・アソシエーションを経済的・社会的ガヴァナンスの「第一の手段」とすることで、既存の国家「市民社会」関係の転換を図ろうとするものである²³⁾。第2の核心は②「国家の多元主義化および連邦化」であり、これは国家的権威を領域的にも機能的にも、可能な限り分権化、縮小化していこうという主張である²⁴⁾。そして第3の核心は③「コミュニケーションとしてのデモクラシー」である。ハーストによると、これは多数派諸政党や多数派人民のルールではなく、合意形成の質によって規定されるデモクラシーである。この場合の合意形成は、統治機構と統治される社会的諸集団との間での絶え間ない情報交換を通しての相互作用の所産である。したがってここでは、デモクラシーを評価する基準も、政策形成における正確な情報、客観性、合理性などに設定される²⁵⁾。

これらハーストによる3つの主張のうち、もっとも特徴的であり、しかも重要であると思われるのは①の「民主的ガヴァナンスとしての第1アソシエーション」であろう。ハーストによれば、現代の政治理論においては通常、ヴォランタリー・アソシエーションは「第2のアソシエーション (secondary association)」とみな

されている。そこでは、多様な利益を接合し、多数派の専制を抑止するヴォランタリー・アソシエーションの機能が重要なものとして受けとめられている。そして、これらの機能は「第1のアソシエーション」である国家を民主化していく上で不可欠な物として把握されている。しかしながら、ここでハーストは強調する。「アソシエーションナリズムはこの関係(国家 市民社会関係)を逆転させる。アソシエーションナリズムは自己統治的なヴォランタリー・アソシエーションを第2のアソシエーションとしては取り扱わない。民主的なガバナンスおよび社会生活の組織化のための第一の手段として扱うのである。」²⁶⁾

この国家「市民社会」関係の転換は、ハーストによれば2つのプロセスを経て漸進的に達成されるものである。1つ目は国家がヴォランタリー・アソシエーションにその機能を移譲するプロセスである。この第1のプロセスにはヴォランタリー・アソシエーションが移譲された機能を充分に果たせるよう、新たなシステムに見合った公的財政メカニズムを創出することも含まれる。2つ目は「市民社会」内に「協同社会の秩序」を創出する手段を確立していくプロセスである。この第2のプロセスには、ヴォランタリー・アソシエーションのための相互基金や、ヴォランタリー・アソシエーションの運営の効率化を支援する関係機関の設立などが含まれる²⁷⁾。

(2) 国家の役割

上述のような形で展開されるハーストのアソシエーティヴ・デモクラシー論であるが、ここで気がかりなのは彼における国家の位置付けである。確かに彼は古典的アソシエーションナリズムのユートピア主義的傾向を批判し、国家を直

視すべきことを強調している。しかしながら一方で、彼のアソシエーティヴ・デモクラシー論における国家はヴォランタリー・アソシエーションに多くの行政的機能、権限を譲り渡し、また分権化・縮小化されていく存在でもある。国家をこのように位置づけることは、当の彼自身が決別を宣言した過去のユートピア主義的アソシエーションナリズムへの回帰につながりはしまいだろうか - 彼の議論展開からはこのような疑念も当然浮かぶことだろう。しかしながら、ハーストは国家を無視したがために失敗した伝統的アソシエーションナリズムの過ちを再び繰り返すのはばかげたこととし、このような疑念をきっぱりと否定する²⁸⁾。

確かに、国家はその役割を、直接的なサービス供給者としてのそれから、サービス供給の支援者としてのそれへと変化させていこう。またその位置づけも、第1の存在から第2の存在へと変っていくことだろう。しかしながらいくら役割、位置付けが変化したとしても、その重要性は依然として否定し得るものではない。この意味からもハーストは、国家が公権力として不可欠の存在であることを認め、諸組織間の調停、諸個人の権利擁護といった重要な役割を担う存在として位置づける²⁹⁾。

また、ハーストによれば、アソシエーションナリズムな社会では、市民が自己の「選択の自由」という権利を最大限に行使することが可能とならねばならない。「市民社会」におけるガバナンスの形態は市民自身の自由な選択によって決定されるのであり、このような選択の可能性も公的権力である国家が存在してからこそはじめて認められるのである。そしてこの意味でも、国家は決して「周辺的存在」などとして位置づけられない³⁰⁾。

このような議論展開からもわかるように、ハーストにおいても国家の存在が決して軽視されているわけではない。偉大なる伝統をもつアソシエーションナリズムはその最大の欠陥であるユートピア主義的傾向を払拭してからこそ、はじめて現代社会で大きな意味を持つのである。したがって現代資本主義における国家の重要性を直視することも、この思潮を再生していく上で避けては通れない課題なのである。

3. ハースト・モデルの意義と限界

(1) ハースト・モデルの意義

ハーストの議論の意義としてまず評価しうるのは、彼が自由主義の理念を背景において自らのアソシエーティヴ・デモクラシー論を展開している点である。特に、ハーストがここで強く主張する「自由」は、しばしばネオ・リベラルが強調する個人主義にのみ裏付けられた自由とは大きく異なっており、この点は大きく評価できる。

ハーストによれば「...全く一人での私的活動によっては、諸個人は彼らの要求や望みを満たすことはできない。そして、自由の中には、それを追求する上で、諸個人が協同することを必要とするものもある」³¹⁾。例えば、労働者は、労働組合にメンバーとして加入することで、賃金と労働条件に関する雇用者に対してのより大きな影響力を持つことができる。ここで獲得される保障と自己決定権は決して個人の力では得ることのできないものである。ハーストが強調するのはこうしたアソシエーションの媒介を前提として得られる「積極的自由」をふくむ「自由」であり、「個人の選択の自由」などの「消極的自由」のみが単に主張されているのではない³²⁾。諸個人はアソシエーションを通して自ら

の利益に則した諸目標を達成しうるのであり、またアソシエーションの運営やそれへの参加を通して自らの能力を発展させる機会も与えられるのである。

これに加えて、ハーストが旧来のアソシエーションナリズムの主張とは一線を画し、より現実によく似た形でガバナンス・モデルを提示している点も大きく評価しえよう³³⁾。実際に、彼が提示するモデルが単なる思念の産物でないことは明白である。アソシエーションのための基金や支援機関の設置など「市民社会」をサポートするシステムについてはもちろんのこと、アソシエーションや中小企業のネットワークにより構成される、地域を基盤とする経済ガバナンスや、ヴォランタリー・アソシエーションによるサービス供給システムと最低所得保証(GMI)制度の組み合わせを中心とする社会福祉ガバナンスなど、彼が提示している改革案はいずれも精巧で具体的なものとなっている。

(2) ハースト・モデルの問題点

ハーストの議論は以上のような評価すべき点があるものの、いくつかの問題も含んでいる。ハーストの議論の問題点として挙げられるのは、まず何よりも彼の「市民社会」内部の権力関係に対する関心の希薄さ、である。近年の「市民社会」論の多くが主張するように「市民社会」は規範的な性格を持っている。逆に、かつて平田清明が指摘したように「実体としての市民社会」は常にブルジョア社会と一体化して立ち現われているのが事実である。すなわち、「市民社会は、資本主義的経済社会の私的資本家的性格に照応して存在するかぎり、本質的に私的な利害の社会」なのである³⁴⁾。アソシエーションは理念的には「市民社会」的存在である。しかし、この観点からすれば、それが現代

資本主義社会のうちに実体として現われるかぎりでは、その内部構造ないしは外延にブルジョア社会的性格をまとして現われざるをえないのである。ゆえに、当然そこには市民間ないしはアソシエーション間に生じる権力関係や不平等の問題などを想定しうる。このような市民社会内における諸アソシエーション間に生じる力の格差、資源分配の不平等などの問題の存在こそ、むしろ市民社会に対する国家介入の正統性を保証する十分な根拠ともなる。これらの問題の重要性を看過して、「市民社会」の利点のみを説くことこそユートピア主義ではあるまいか。

もちろん、ハーストにはこの観点が完全に欠落しているのではない。しかし「強いアソシエーションの、弱いアソシエーションに対する支援」というような諸アソシエーション自身の自発性にゆだねられた問題解決法がほのめかされるものの、その詳細は不明瞭であり、この問題に関する彼の楽観的姿勢に対する疑念はぬぐいきれまい³⁵⁾。アソシエーションを中心に据えたガヴァナンスのメカニズムは、諸市民の市民社会に対する信頼という確固たる基盤の上に構築される必要がある。この信頼は、まず何を置いても、市民社会自体の透明性が確保されることによって獲得されうるものだろう。われわれが言う「市民社会を中心にすえたガヴァナンス」の形成、発展にとっても、健全なアソシエーション環境は不可欠の条件である。この条件を欠いたいかなるガヴァナンス・モデルも持続は困難であり、それらが「国家の失敗」、「市場の失敗」に続く「市民社会の失敗」を生み出すことは必至である³⁶⁾。ハーストの議論ではこのアソシエーティヴ・デモクラシーの成立条件に関する考察が欠落しており、このことが彼の提示するモデル全体の不安定感を生み出してい

るように思われる。

以上にみるようにハーストの議論は「市民社会」内部の権力関係に対する視点が弱く、不十分なものとなっている。このようなハーストが軽視する「市民社会」内部の権力関係を主要な問題として中心にすえ、独自のアソシエーティヴ・デモクラシー論を展開しているのがアメリカの政治学者「J.コーエン」と「J.ロジャース」である。次章では彼らの議論を参照しながら「市民社会」内部の権力関係とこれを抑制する手法について検討していこう。

Ⅲ．コーエン - ロジャースの アソシエーティヴ・デモクラシー論

1．アソシエーションの二面性

(1) 「派閥の弊害」

コーエンらがアソシエーティヴ・デモクラシー論を展開するにあたって、まず強調するのは現代デモクラシーにおけるセカンダリー・アソシエーションの二面性の問題である。セカンダリー・アソシエーションとは「諸個人ないしは諸企業と、国家制度、公式の選挙システムとの間に、広範囲にわたって介在する非家族的組織」³⁷⁾である。このセカンダリー・アソシエーションは政治的な協議事項の設定や政治的選択決定、政策の遂行から、個人の信条や嗜好、自己理解、思考や行動習慣の形成にいたるまで現代政治における中心的役割をはたしている。加えて、70年代のネオ・コーポラティズム型の調整様式にみられるように、セカンダリー・アソシエーションは経済パフォーマンスにも絶大な貢献をはたしてきた。

しかしながら、このように社会的問題の解決主体としての性格を有する反面、セカンダ

リー・アソシエーションはしばしば民主主義秩序への脅威ともとらえられる危険な側面も持ち合わせている。いわゆる「派閥の弊害 (“ mischiefs of faction”)」である。「派閥の弊害」という言葉はアメリカ憲政の父ジェームス・マディソンが論文集『ザ・フェデラリスト・ペーパーズ』の第10篇において用いたものである。マディソンによれば、派閥とは「全体中の多数であれ少数であれ、一定数の市民が、他の市民の権利あるいは共同社会の永続的・全般的利益に敵対するような感情または利益といった、ある共通の動機により結合する場合をさすもの³⁸⁾」である。この派閥の形態には二つのタイプが考えられる。第一に多数者の少数派利益に対する蹂躪であり、第二に少数者の多数派利益に対する搾取である。このうち、コーエンらが注目するのは後者のタイプの派閥である。

この「少数派」の問題は、コーエンが彼の「審議的民主クラシー」論³⁹⁾において民主政治の基本的要件としてあげるものと深く関連する。すなわち、秩序ある民主クラシーにおいては、公共善のオルタナティブをめぐる政治的討議が組織される。そして、この審議の過程においては、市民諸個人や集団が利己的なせまい視点に立って審議に参加してはならない。これは民主政治の基本的な条件であり、審議的民主クラシーの根幹である。

しかしながら、現実はそのよう簡単ではない。物質的、人的資源に恵まれた特定のアソシエーションが多くの特権的な権力を与えられている一方で、活動資源に恵まれず、不十分な形でしか代表されていないマイノリティのアソシエーションも存在する。特権的なアソシエーションは政治的決定過程を牛耳り、当アソシエーション

の特殊利己的な要求に調和するような政策のみが優先され策定される。結果として、国家から引き出される諸利益は一部のアソシエーションによって独占的に吸収される。

このような「派閥の弊害」を抑制していくことがアソシエーションを主体とする審議的民主クラシーの前提条件であり、また最大の課題でもある。この問題は単に組織内民主主義的な枠組のなかで解決されるものではない。アソシエーション・メンバーである市民諸個人の平等な関係に基づく審議民主クラシーは諸アソシエーション間の平等で対等な関係に基づく「審議的政治」を前提として成立するのであり、「派閥の抑制」はこのアソシエーション間の平等な関係を生み出すコンディションづくりを意味している。したがって、彼らのアソシエーティヴ・民主クラシー論はこの「派閥の抑制」問題を出発点として展開され、そこでは平等なアソシエーション間の審議が強調されるのである。

(2) 「民主的ガヴァナンス」への脅威としての派閥

コーエンらはこの「派閥の弊害」を「民主的ガヴァナンスの規範」との関連でとらえ、さらに詳細に分析する。「民主的ガヴァナンス」とはアソシエーティヴ・民主クラシーが依拠する社会的アソシエーションの平等主義的な理念にさええられた規範であり、アソシエーティヴ・民主クラシーがめざすところのゴールでもある。この規範は、社会の構成員は社会的協同の確固たる基盤において平等に取り扱われるべきである、という理念的の核心に基づいており、「構成員によって、構成員のために統治された、平等な人々からなる社会」をめざすものである。そして、このような抽象的理念は①人民主権、②政治的平等、③分配公正、④市民意識、⑤経済的

パフォーマンス, ⑥能力ある政府, の6つのコンディションとしてさらに具体性を帯びて現われる⁴⁰⁾。

コーエンらによれば, この「民主的ガヴァナンス」の6つのコンディションはアソシエーションが潜在的に持っている「派閥」の危険性に常に脅かされている。とくに人民主権, 政治的平等, 政府の能力・効率性に対する派閥の脅威は顕著である。まず政治的平等への派閥の脅威は諸アソシエーション間の力の格差として明確に現われる。この背後には各集団の形成過程における諸資源, 諸コンディション分配の不平等がある。特定階層の利益を過剰に代表した特定の集団が国家利益を寡占する一方で, 小規模で, 結集力がなく, 資源に乏しい集団利益が生まれる。人民主権への脅威はこの特定の過剰代表的な利益集団が政策形成過程において仲介の役割をはたすことに起因する。すなわちそれは政府の公的権力の特定集団への移譲を意味しており, 市民の利益の忠実なる反映は侵害される。過剰代表的集団は政策形成プロセスを歪め, 政策決定過程は特定集団による私的乱用と公共活動の負担で埋め尽くされる。各種の分配政策においては, 一部の集団に利益が集中する反面, そのコストは拡散され, 全市民の負担となる。また, 政策遂行のレベルでも特定の集団は当該集団の私的利益に反するような政策の遂行に対して拒否権を行使し, これを妨害してゆく。このように派閥によって掌握された政府行政活動は, もはや市民の利益を確実に反映することが不可能となる。また, 派閥的集団が私的目的のために強いる公的資源の無駄な支出は国家財源を疲労させ, 総合的な政府活動も困難となり, 衰退する⁴¹⁾。

コーエンらのこのような視点からも, 単なる

「ガヴァナンスへの移行」が即, 民主化につながるわけではないことがわかるだろう。単なる政策遂行レベルにおける参加はもろろんのこと, 全政策過程への参加が実現されていたとしても, 参加できるアソシエーションが特定のものに限定されていたり, またそれぞれのアソシエーションの政治的発言力に格差が存在すれば, 市民参加は名ばかりのものになってしまう。利益代表の不平等は国家の政治的意志決定過程の不平等化をもたらす。結果として, 不十分な市民参加がたどりつくのは「統治」よりもさらに非民主的で非効率的なガヴァナンスである。ここでのアソシエーションはデモクラシーの担い手としてはおろか, それが派閥と化した場合においては, もはや国家的統治能力の強化媒体としてさえ機能しないのである。

2. 「派閥の弊害」の抑制

コーエンらによれば, 前節でみたような「派閥の弊害」は今日の民主主義においては常態化しており, これは集団形成の際の不平等な資源配分が「自然なパターン」となっていることに起因する⁴²⁾。彼らのアソシエーティブ・デモクラシーはこの集団間の力の格差の背景にある諸集団の形成過程における諸資源, コンディション配分の不平等に着目し, これを是正してゆくことで派閥を抑制しようとするものである⁴³⁾。

「派閥の弊害」の抑制に際してコーエンらが着目するのは集団の持つ三つの特性, すなわち「中心性」, 「人為性 (artificiality)」, 「質的多様性」である。なかでも「人為性」の概念は彼らの議論を特色づける重要な概念である。「人為性」とは, アソシエーションが単なる自然物ではないということ, 人の手によって作られている側面をもっていることを示

す言葉である。すなわちコーエンらによれば、「アソシエーションの発生、特色そして相互作用のパターンはただ単に市民の結合への欲求というような自然な傾向の所産ではない」。したがって、「アソシエーションは所得や富の分配からさまざまな領域における政策決定の場にいたるまで、それが形成される場における政治経済の構造的な諸特性に影響され、また社会構成員の(所得、情報、相互作用の密度といった側面における)格差や変化に影響される」⁴⁴⁾。これらの構造的な特性や社会構成員の多様性はそれ自体、政治制度の構造や政治的選択の内容によって導きだされたものであり、自然に存在するものではない。したがって、集団の形成やその特色ないしはその相互作用のパターンにも、部分的にはこれらの人為性が反映されることになる。このことから、集団の「質」に対しても人為的に変化を加えることが可能であり、とくに公共政策を通してこの「質」を変化させる可能性も開かれる。したがって、集団の形成および集団の活動パターンは単に自然的傾向として存在するのではなく、きわめて政治的な領域の問題として認識することができるのである。

しかしながら、コーエンらはアソシエーションが単に政治的に創出されたものにすぎないと言っているのでも、また単なるそのような存在として取り扱うべきだと主張しているのでもない。完全に自然物であるアソシエーションが存在しないのと同様に、完全に人為物であるアソシエーションも存在しないのである。ここで強調されているのは、アソシエーションがその一側面として持つ人為性という特性が、公共政策を通してアソシエーションそれ自体の「質」に変化を加えうる可能性を開くということであり、「派閥の弊害」の抑制の可能性もここにある

ということである。

コーエンらのアソシエーティヴ・デモクラシーは以上のようなアソシエーションの人為性という特性を認めたとうえで、「派閥の弊害」を抑制することを一つの目的としている。アソシエーションが民主主義への脅威となるか、これに貢献する存在となるかはそのアソシエーションの内部の諸コンディションやその活動環境の如何によって左右される。これらのアソシエーションをめぐる諸コンディションや環境は人為的に形成されてきたものに他ならない。したがって、これらのコンディションや活動環境の質には人為的に変化を加えることが可能であり、これは同時にアソシエーションの質に変化を加えることも可能であることを意味している。コーエンらによれば、この変化は公共政策をもって加えられるものである。ここでいう公共政策とは立法・行政・司法などの従来の政府の決定手続きを通して採用された従来型の政策手法であり、これには課税、補助金の抛出、法的サンクションなどが含まれる⁴⁵⁾。以上のようなことから派閥は、それを生み出す要因であるアソシエーション間の不平等な諸資源の配分状態に公共政策をもって直接はたらきかけることで人為的に抑制しうるのである。

コーエンらは以上のような「派閥の弊害」の抑制が、アソシエーションの民主的ガバナンスへの貢献にも導かれるものと考えている。したがって、彼らのアソシエーティヴ・デモクラシーはアソシエーションの肯定的側面を引き出し、この側面を民主的ガバナンスの規範に一致させ、デモクラシーへの貢献を得ることをもう一つの目的としている。

それではアソシエーションは民主的ガバナンスへどのような貢献をもたらすのであろう

か。コーエンらはアソシエーションが上述のような派閥の危険性を常に潜在的に有する一方で、デモクラシーに実質的に貢献する可能性ももっていることを強調する。そしてアソシエーションの持つデモクラシー強化機能として①情報、②代表の平等化、③市民の教育、④オルタナティブ・ガバナンスの4つをあげている⁴⁶⁾。なかでも、ここでは②「代表の平等化」機能に注目したい。

代表の平等化機能とは、集団が諸個人に割り当てられた資源をプールすることで、物質的資源分配の不平等が政治的権力資源分配の不平等に直結するのを防ぐという機能である。また集団は多数決原理の支配するような政治システム下では十分に組織されないような利益をも代表し、利益代表システムをより精巧なものへと改善してゆく可能性ももっている。このような意味からも、集団のこの機能は政治的平等のコンディションに貢献する。この集団がもつ「代表平等化」機能は非常に重要である。市民は個人としては小さく、弱い存在であり、保持しうる資源も質的および量的に限られており、国家および市場と対等に渡り合っていくには不十分である。アソシエーションにおける諸市民間の結合は諸市民の平等化を生み出すとともに「市民社会」の力強い物質的基盤となるのである。

このような平等化の視点は先に検討したハーストの議論には見られないものであり、コーエンらの議論の大きな特色ともなっている。

3. コーエン ロジャース・モデルの意義と問題点

以上に見てきたコーエン・ロジャースらのアソシエーティヴ・デモクラシー論であるが、ここでとくに強調しておきたいのはハーストの議

論との相違である。もちろん、両者の議論はガヴァナンスにおけるアソシエーションの役割を重視している点では共通している。しかしながら、国家観やガヴァナンス観といった点では全く異なる捉え方をしていることがわかる。これら双方の議論の相違点をまとめれば次の表のようになるだろう(表1)。この表を概観すれば、「諸個人の選択の自由」や「自由権」を強く主張するハーストの議論はアソシエーティヴ・デモクラシーの自由主義的展開と捉えることができる。これに対し、アソシエーション間の平等を強調するコーエンらの議論はアソシエーティヴ・デモクラシーの「平等主義 - 民主主義」的展開と理解し得る。もちろん「自由」「平等」の双方は、いずれも現代のリベラル・デモクラシーを構成する重要な価値理念であることから、この点に関して双方の主張のいずれか一方に優位性を認めることはできない。しかしながら少なくとも、両者がそれぞれ対照的な立場から自身のモデルを提示した結果、アソシエーティヴ・デモクラシーの理論潮流自体には理論的な「幅広さ」と「深み」が加わったといえる。

さて、ここでこれら双方の主張の相違点に十分留意しながら、ふたたびコーエンらの議論を見つめなおせば、以下のような意義と問題点が浮かび上がる。

(1) コーエン・ロジャース・モデルの意義

コーエンらの議論の最大の意義はなんと言っても、ハーストにおいて軽視されていた「市民社会」内部の権力関係が真正面から捉えられている点である。アソシエーションはたしかにデモクラシーの重要な担い手となる可能性を秘めている。したがって、ハーストの主張するような「アソシエーションによる改革」には十分に

期待を寄せることもできる。しかしその一方で、現実のアソシエーションは派閥化の危険性を常に潜在させていることも事実である。派閥はアソシエーション間の力の格差に起因しており、これはアソシエーションの形成、活動に必要な諸資源が不平等に分配されていることを背景としている。これらのアソシエーション間の不平等を改善することなしに、アソシエーションによる社会改革とデモクラシーを実現することは不可能である。この不平等に目をつぶれば必ずや新たな問題が発生するだろう。そしてそれらの問題は市民社会という甘美な言説の衣をまとっているという点で、国家官僚制、市場による商品化の問題よりもさらに深刻なものとなるに違いない。我々は「市民社会」の外にむか

う闘争と並んで、この「市民社会」内部の内なる闘争の重要性にも目をむけなければならないだろう。この意味でも、コーエンらの主張する「アソシエーションの改革」はオルタナティブ・ガバナンスの構築上十分に検討されねばならない課題となるのである。

(2) コーエン・ロジャース・モデルの問題点
以上のような評価すべき点がある反面、コーエンらの議論はいくつかの問題点を含んでいることも確かである。その中でも最大の問題点は彼らが国家の改革能力に過度の信頼を寄せている点にある。この点に関して、ハーストのガバナンス観や国家観と彼らのそれらとを対比させながら見てみよう。前章で見たようにハーストの議論はプラクティカルな姿勢を強調し、

表1 アソシエーティブ・デモクラシー論の比較

	コーエン ロジャース・モデル	ハースト・モデル
理念的背景	平等主義 民主主義	自由主義
目的	利益代表システムにおける不平等の改善	国家官僚制による集権的・集团的公共サービス供給システムに対するオルタナティブ構築
手法	国家政策によるアソシエーション環境の改善 ・「審議の政治」を経た政策形成および決定 ・従来の政策手法(課税、補助金、法的制裁)	①ヴォランタリー・アソシエーションに対するガバナンス能力の付与 ②経済の分権化 ③国家・アソシエーション間のコミュニケーションの改善
国家の役割	改革主体(主導的)	限定的な役割 ・市民の自由権の擁護者 ・アソシエーション間関係の調整主体
市民社会内部の権力関係	「派閥の弊害」	-
ガバナンス概念	デモクラシーの規範	経済調整システムもしくは公共サービス供給手法(?)
制度論的基軸	ネオ・コーポラティズム(?)	ブルーラリズム

Hirst, Paul Q. *Associative Democracy: new forms of economic and social governance*, Polity Press, Cambridge, 1994, および Cohen, Joshua and Joel Rogers, "Secondary Associations and Democratic Governance," *Politics & Society*, 20(4), 1992 をもとに筆者作成。

また実際に彼が提示するモデルもかなりの具体性を帯びていた。これに対してコーエンらの議論は、具体的な制度モデルを提示するにはいたっておらず、議論自体が抽象レベルにとどまっている感も否めない。このような両者の議論姿勢の相違は、双方のガヴァナンス概念の捉え方の違いに起因しているものと考えられる。

コーエンらの議論においてはガヴァナンスはデモクラシーの達成目標として設定され、いくつかの規範として捉えられている。これに対し、ハーストの議論では、ガヴァナンスの定義については必ずしも明確ではないのだが、彼の議論展開からもコーエン・ロジャース・モデルが定義するような規範としてのガヴァナンスとは異なることは明らかである。国家の役割の限定や、諸ネットワークの役割の重視など、ハーストの議論の諸特徴から推察する限り、彼におけるガヴァナンスの意味はむしろわれわれがⅠ章で見たような近年の「統治からガヴァナンスへ」の文脈で展開されるガヴァナンス論におけるそれに近いものと捉えうる。

これら双方のガヴァナンス観の相違は双方の国家観の相違にも結びつく。コーエンらがアソシエーション環境の主導的な改革アクターとして国家を設定するのに対して、ハーストにおいては、国家はその役割を大きく限定される存在である。ゆえに、コーエンらのように国家の改革能力に過度の力点を置くことも拒否される⁴⁷⁾。もちろん、現代国家の役割は終焉してしまっただけではないし、Ⅱ章でもふれたようにハーストもその重要性を認めている。しかしながら一方で、国家を唯一無二の権威的な調整アクターと見ることもはやできまい。

もちろん、コーエンらが強調するように「派閥の弊害」を看過するのは危険であり、その抑

制は彼らの言う「民主的ガヴァナンス」の構築上避けてとおれぬ課題である。しかしながら、コーエンらの主張するような国家主導型の派閥抑制策についてはやはり問題がある。それがたとえ「民主的な審議」を経た政策であったとしても、事実上は国家によるアソシエーションへの介入であり、内部干渉にも等しい。いかに派閥がデモクラシーの脅威となるうとも、政府主導の政策介入は、個々のアソシエーションの自律性とは相容れない。それ自体が逆にデモクラシーの規範に反するものでもある。また、そもそもコーエンらがいくら国家の改革能力に期待し、「派閥」の抑制をそれに託そうとしたところで、今の現代国家はもはやそのような強力な力を持ち合わせてはいない。

むすびにかえて

以上、本稿は2つのアソシエーティブ・デモクラシー論を手がかりに「市民社会」を中心にすえたガヴァナンスのあり方やこれを構築する際の問題点を明らかにすることを主たる課題として議論を進めてきた。まずⅠ章では市民社会とガヴァナンスをめぐる問題状況を事前に整理する意味で「市民社会の再生」からガヴァナンス問題の浮上にいたるまでの一連の経過を概括し、さらにイギリスの政治学者ローズの議論や、UNDPの政策文書において主張されているガヴァナンスの定義を参照しながら「市民社会を中心にすえたガヴァナンス」概念を示した。ここでは「市民社会の再生」からガヴァナンス問題の浮上という一連の経過が明らかになるとともに、ここで取り上げたガヴァナンス論のいずれもが市民社会を積極的に位置付けておらず、不十分な議論にとどまっていることも明

らかになった。次にⅡ章では、市民社会がより積極的に位置づけられたガバナンスのあり方を示す議論として、ハーストのアソシエティヴ・デモクラシー論を取り上げた。ハーストは自らの理論のルーツを古典的アソシエーションリズムに求めつつも、国家を徹底して拒否した点にこれらの議論の難点を認め、この難点を克服した上での再生を試みようとした。その結果、彼が提示したモデルは国家の役割の重要性を(もちろん、その内容は大きく限定されるとはいえ、)決して否定するものではなかった。

しかしながら、「市民社会」内部に生じる権力関係に関する視点の弱さは彼の議論の最大の問題点であった。市民社会に対する多くの、半ばユートピア主義的な期待とは裏腹に、実体としての「市民社会」には様々な権力関係が存在する。コーエンらが強調する「派閥の弊害」もその代表的なものである。しかし、ハーストとは異なる重要な視点を含んでいる反面、彼らの議論は国家の改革能力に過大な力点を置いている点で疑問の残るものであった。

本稿のⅡ章およびⅢ章における2つのアソシエティヴ・デモクラシー論の比較、検討を通して明らかになったのは、双方の議論における国家観の相違であった。コーエンらのように国家を主導的な改革アクターとして位置付けることはやはり困難である。この点では、現代国家の役割上の変化を正面から受け止めるハーストの姿勢には学ぶべき所があるだろう。もちろん、彼の「現状黙認」的な姿勢は大いに問題である。国家の民主化も含めた方向でのモデル構築が課題となるだろう。

双方の国家観の相違は同時に「市民社会」観の相違にもつながっていた。「市民社会」内の権力関係に対するハーストの楽観的姿勢には問題

がある。近年の市民社会論の多くが示すように市民社会概念は規範的な側面を持つ。そしてこの規範としての市民社会はガバナンス能力を付与される多くのアソシエーションの理念的基盤となっている。しかし一方において、実体としての「市民社会」がさまざまな権力関係を内在させた「闘争の場」であることは認めねばならない。規範と実体を混同することなく、可能な限り実体を規範に近づけていく戦略を構想すること。これがあらゆる現代市民社会論にとっての使命である。この意味でわれわれが恐れるべきなのは国家でも市場でもなく、当の「市民社会」自体の「失敗」である。「市民社会の失敗」を避ける上でも健全なアソシエーション環境の構築が実践的な課題として設定される必要があるだろう。この点でわれわれは「派閥」の問題を直視するコーエンらを大いに評価したい。とはいっても、彼らの言うように国家主導でこれを抑制するのは危険である。私が主張するのは「市民社会」の自己統治メカニズムによる抑制である。もちろん、この主張からは「市民社会」自体の調整能力の可能性という新たな問題が生まれるであろう。さりとして、全く可能性が無いわけではない。わが国を例にとれば、近年各地で次々に形成されているNPOセンターなどの、いわゆる仲介型・支援型NPOの動向などは「市民社会」による自己統治的な「派閥」抑制の可能性という点でとくに注目できるだろう。

加えて、この「派閥」の問題は市民社会自体の多様性の問題ともかかわる。あらゆるモデルに言えることだが、その実社会への適用可能性を語る際には、当の「市民社会」がもつ固有の歴史、制度、志向などの特性、環境なども十分に考慮されねばならない。またこの意味では、

唯一の派閥抑制策など存在しない、とも言えよう。

これらの現実上の可能性を含めた上での議論展開は次の課題としたい。

註

- 1) 近年注目されている「市民社会」概念を明確に定義することは非常に困難である。しかし、近年多様に展開されている「市民社会」論争からそれらの共通項を洗い出すことによって、市民社会がもついくつかの特徴を把握することは可能である。中村健吾はU.レーデルやJ.ハーバーマス、グラムシアンであるS.ケピア、そしてフランクフルト派のレギュラシオニストとして知られるJ.ヒルシュらによってドイツで近年展開されている「市民社会」論争をたどる際に、これらの論者における「市民社会」概念の定義の共通項を抽出し、これを以下のように定式化している。

「Zivilgesellschaftとは、国家官僚機構と市場経済からは相対的に独立した(あるいは独立性を保持すべき)、公論ないし知的・倫理的ヘゲモニーによって国家政策や経済システムに影響力を行使していく自発的な結社や集団から成る、政治的意思形成ないしヘゲモニー獲得の領域のことである。(中村健吾「現代ドイツの市民社会論争：ハーバーマス、グラムシ、ヒルシュ」『経済学雑誌(大阪市立大学)』第97巻第1号、1996年、p.14)なお「市民社会」という言葉を本稿において用いる際、それが指す内容はこの定式に依拠している。
- 2) Fotopoulos, Takis. *Towards an Inclusive Democracy*, Cassell: London/New York, 1997, pp.203-205. なお、ハーストの議論に関しては以下の議論も参照。

捧 堅二「政治的多元主義とアソシエーション：ポール・ハーストの政治理論」『季報 唯物論研究』第61号、1999年7月、同じく捧「現代世界とラディカル・デモクラシー」田畑 稔 他編『21世紀入門：現代世界の転換にむかって』、青木書店、1999年、pp.2-45 および浅野清・篠田武司「現代世界の『市民社会』思想」八木紀一郎 他編著『復権する市民社会論：新しいソシエタル・パラダイム』(日本評論社、1998年)、pp.27-50.
- 3) 「東欧革命」および旧ソ連崩壊時の「市民社会」の動向を伝えるものとして、Weigle, Marcia A. and Jim Butterfield, "Civil Society in Reforming Communist Regimes: The Logic of Emergence," *Comparative Politics*, Vol.25, No.1, 1992 を参照。
- 4) たとえば、岡本仁宏「市民社会の諸論点について」『法と政治』第48巻 第2号、1997年、pp.423-424、など。
- 5) Salamon, Lester M. "The Rise of The Nonprofit Sector," *Foreign Affairs*, Vol.74, No.4, 1994.
- 6) Salamon, L. M. and H. K. Anheier et.al, *The Emerging Sector Revisited: A Summary*, The Johns Hopkins University: Center for Civil Society Studies, Baltimore, 1998, pp.3-5.
- 7) 山内直人 編『NPOデータブック』、有斐閣、1999年、pp.6-7.
- 8) 山本 正「日本のシビル・ソサエティの発展とガバナンスへの影響：『官』から『民』へのパワー・シフトの展開」(山本 他編著『「官」から「民」へのパワー・シフト：誰のための公益か』、TBSブリタニカ、1998年、pp.149-150)
- 9) Rhodes, R.A.W. "The New Governance: Governing without Government," *Political Studies*, 1996, pp.652-653.
- 10) *Ibid.*, p.660.
- 11) Jessop, Bobb "The Future of National State: Limits to the De-statization of Politics and to the Governmentarization of Civil Society," 1996, p.10. (篠田武司 他訳「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」『立命館産業社会論集』第32巻第4号、1997年、p.12.)
- 12) Rhodes, op.cit., p.659.
- 13) UNDP, *Governance for sustainable human development, Executive Summary: UNDP Governance policy paper*, 1997 (<http://magnet.undp.org/policy/summary.htm>).

- 14) UNDP, *Ibid.*
- 15) 市民社会による国家の脱官僚制化, 市場の脱商品化については坂本義和『相対化の時代』(岩波新書, 1997年) pp.38-56を参照。
- 16) Hirst, Paul Q. *Associative Democracy: new forms of economic and social governance*, Polity Press, Cambridge, 1994, p.4.
- 17) *Ibid.*, 1994, p.5.
- 18) *Ibid.*, p.15.
- 19) *Ibid.*, p.6.
- 20) *Ibid.*, p.18.
- 21) *Ibid.*, p.19.
- 22) *Ibid.*, pp.42-43.
- 23) *Ibid.*, pp.21-26.
- 24) *Ibid.*, p.26.
- 25) *Ibid.*, p.35.
- 26) *Ibid.*, p.26.
- 27) *Ibid.*, p.21.
- 28) *Ibid.*, p.38.
- 29) *Ibid.*, p.26.
- 30) *Ibid.*, p.33.
- 31) Hirst, 1994, p.49.
- 32) *Ibid.*, pp.49-51.
- 33) Hirst, P.Q. "Democracy and Civil Society," in Hirst, P.Q. *From statism to pluralism*, UCL Press, London:Bristol, 1997, p.36.
- 34) 平田清明, 1993年前掲書, p.258およびpp.331-339.
- 35) Hirst, *op. cit.*, 1994, p.39. なお, ラディカル・デモクラシーの立場から参加民主主義を強く主張するA.アミンもこの点を批判している (Amin, Ash "Beyond Associative Democracy," *New Political Economy*, Vol.1, No.3, 1996, p.310.)
- 36) これに関してわれわれは, たとえばヒルシュが行っているような市民社会論批判を真剣に受け止めねばならない。ヒルシュは現代ドイツにおける市民社会論の市民社会に対する過剰なまでの「期待」を, コミュニタリアンの道徳的な社会修復に対する「希望」と同質のものとし,
- これらの理論自体が「支配的ヘゲモニー・プロジェクトの構成要素」であると厳しく批判する。これに対して, 彼自身は現代市民社会が「市民社会的全体主義」の傾向をもつことを冷静に指摘する。すなわちヒルシュによれば, たとえば資本主義経済との関連では「この全体主義は, 二十世紀のフォーディズムを越える資本主義の新しい政治的形態である。『市民社会的全体主義』は, 本来の姿になった完全な資本主義の支配形態である」と理解できるのである (Hirsch, Joachim *Der Nationale Wettbewerbsstaat*, ID-Archiv, Berlin. 1995, 木原滋哉, 中村健吾 共訳『国民的競争国家: グローバル時代の国家とオルタナティブ』, ミネルヴァ書房, 1998年, pp.191-197.)
- 37) Cohen, Joshua and Joel Rogers, "Secondary Associations and Democratic Governance," *Politics & Society*, 20(4), 1992, p.393.
- 38) Madison, James. "Number 10" in *The Federalist*, in *The Great Books*, Encyclopaedia Britannica, INC : Chicago, 1990, p.50. (J.マディソン「派閥の弊害とその匡政策」, A.ハミルトン・J.ジェイ・J.マディソン著, 斎藤眞他訳『ザ・フェデラリスト』, 福村出版, 1991年, p.44.)
- 39) コーエンの審議的デモクラシーについては以下を参照。Cohen, J. "Deliberation and Democratic Legitimacy", in Hamlin, A and P. Pettit (eds), *The Good Polity : Normative Analysis of the State*, Basil Blackwell : Oxford, 1989, pp.19-21.
- 40) Cohen and Rogers, 1992, *op.cit.*, pp.416-422.
- 41) *Ibid.*, pp.422-423.
- 42) *Ibid.*, p.422.
- 43) *Ibid.*, p.425.
- 44) *Ibid.*, p.427.
- 45) *Ibid.*, p.425.
- 46) *Ibid.*, pp.423-425.
- 47) Hirst, 1992, p.108.