

## ローカル・イニシアティブの構造（一）：日本における地域社会の政治的構成

藪野， 祐三  
九州大学大学院法学研究院教授

<https://doi.org/10.15017/2310>

---

出版情報：法政研究. 69 (4), pp.83-107, 2003-03-20. 九州大学法政学会  
バージョン：  
権利関係：



# ローカル・イニシアティブの構造（一）

——日本における地域社会の政治的構成——

藪野 祐三

序章 ローカル・イニシアティブの時代

(1) ローカル・イニシアティブとは何か

(2) 社会化する政治

(3) 状況化する民主主義

(4) ローカル・イニシアティブの構造（以上、本号）

第1章 分権型社会の構造

第2章 官民公私論の展開

第3章 公共性論の可能性（I）

第4章 公共性論の可能性（II）

終章 ローカル・イニシアティブの可能性

## 序章 ローカル・イニシアティブの時代

## (1) ローカル・イニシアティブとは何か

スーザン・ストレンジは一九九三年に、『国家の退場』<sup>①</sup>という一冊を著している。二〇世紀末から世界的に拡大したグローバル現象の中で、早晚、国家の機能が変質し、弱化するのではないかと予想されていた。にも拘わらずこのような状況の中で、これほど明確に「国家の退場」を語り始める分析は、何らかの意味で衝撃的であつた。

確かに、世界は国家の機能を変容させ、弱化させる方向へと移行しつつある。この傾向を見て国家に代わる新しい政治的枠組みを、グローバルとローカルに求める人々が登場し始めている。ナショナルなシステムの退場に代わつて、グローバルとローカルが登場してくる状況こそ、端的に時代そのものの転換を物語っている。そしてこの現象を、グローバルとローカルを合わせて、グローバル的な現象と呼ぶ人まで現れ始めている。<sup>②</sup>

この過程で、二つの問題が浮かび上がってくる。一つは、果たしてグローバルとローカルという一面ではまったく位相を異にする二つのシステムを、重ね合わせることが可能なのだろうかという問題だ。もっと適切に言えば、ローカルにはローカルとしての資質があり、グローバルと結合させることなど不可能ではないのではないか。このような問題に答えるために、ローカルはローカルとして独自の構造的資質を備えていることを明らかにしなければならない。

他の一つの問題は、グローバル・システムやナショナル・システムからローカル・システムを発想するのではなく、逆にローカル・システムからナショナル・システムを、そしてグローバル・システムを発想する時代に入っているのではないかという問題だ。端的に言えば、ローカルという基盤が、逆にグローバル・システムやナショナル・システムを構成する時代に入っているのではないか。ナショナル・システムやグローバル・システムの包囲から飛翔して、ローカ

ルが独自に政治生活の基礎構造を形成する時代に入ったのではないか。これに応えるために、ローカル・システムの位置を、ナショナル・システムとグローバル・システムに対峙させながら、確認しなければならぬ。これらの二つは、それぞれ前者はローカル・イニシアティブの内部構造の問題を、後者はローカル・イニシアティブの外部環境の問題をなしている。この二つの問題については、後の「ローカル・イニシアティブの構造」で整理するとして、まず、ローカル・イニシアティブそのものの意味内容を確定することから始めよう。

では、ローカルとは何か。<sup>3)</sup>ローカルという言葉の意味について、考えてみよう。<sup>4)</sup>一般的に、日本語が意味するローカルは必ずしも積極的なニュアンスをもって使われている訳ではない。ローカルは都会に対する田舎、あるいは中央に対する地方といった意味で使用されている場合が多い。例えば、鉄道でいえばローカル線は幹線に対して価値の低いものとみなされているし、また新聞でいえばローカル・ニュースは全国ニュースに比べて、同様にあまり重要ではないと考えられている。このように述べれば、田舎や地方という表現に一種否定的なニュアンスを与えてしまう。あらゆる表現は価値判断を含む以上、否定的な言語もまた存在する。そのことを自覚していえば、田舎や地方は都会や中央と同じような積極的な意味は含まれてはいない。

ではローカルは田舎や地方といった、否定的な意味しか持ち合わせてはいないのだろうか。いま少し、英語に立ち返ってローカルの意味を考えてみよう。海外旅行などでジャンボジェット機に乗ったとき、最新のナビゲーションシステムによって、乗客は機内で飛行状況を把握することができる。飛行状況は逐次テレビ画面に映し出され、出発地の時間、飛行している現在地の時間、さらに目的地の時間が表示されるが、これらの時間はそれぞれ英語でローカル・タイムと表示され local time at origin' local time at present position' local time at destination と表記されている。

このことから理解できるように、ローカルは、それぞれの現地時間を意味している。さらに、日米経済摩擦がさかんに論じられた時、アメリカ政府は日本企業がアメリカで生産する自動車の部品の調達を、アメリカの現地に求めたこ

とがある。この政策は「ローカル・コンテンツ」と呼ばれた。ここでも、ローカルという表現が積極的に使用された。では、これらの場面で使用されているローカルという表現は、田舎を意味しているだろうか。このように表現されるローカルは、決して田舎とは訳すことはできない。なぜならローカル・タイムは田舎時間ではないし、同様にローカル・コンテンツもまた、部品の地方調達を意味してはいないからだ。ローカルの意味を知るうえで決定的な事例は、一九八六年にケルンでおこなわれた国際会議でNGOが「Think Globally and Act Locally」と呼んだ標語にある。もちろんこれを「地球的に考えて、田舎で行動しよう」と訳してしまえば、まったく意味は通じなくなってしまう。

では、ローカルをどのように訳せばよいのか。いうまでもなく、ローカルは現地、現場、さらには足元と訳さなければならぬ。ローカルは田舎や地方ではなく、現場、現地という意味なのだ。ローカル・タイムは、現地時間であり、ローカル・コンテンツは現地調達を意味しているし、NGOの標語の「Act Locally」は「足元で行動しよう」と訳さなければならぬ。このように、ローカルは現場、現地、そして足元を指している。<sup>(5)</sup>

ではローカルとは、経験的に自治体を指すのだろうか。確かにグローバル時代に対してローカルが取り上げられる多くの場合、ローカルを即時的に国家に代わる自治体と理解しようとする傾向がある。しかし、ローカルは単純に自治体を意味する訳ではない。そうではなくて、自らが直面する課題を解決するための生活圏の空間的広がりやローカルと呼ぶ。その意味で、ある時には自治体を指す場合もあれば、広域行政を指す場合もある。ローカルはあくまでもそこに住む人々を中心として展開する意味、関連をもった生活空間だ、ということを確認しておかなければならない。この空間を前提として、自己を中心とした新しい生活空間を創造する思想をローカル・イニシアティブと呼ぶことができる。<sup>(6)</sup>

ではどのような歴史的経緯が、このような意味を持つローカル・イニシアティブを今日の文脈で語ることを可能にしたのだろうか。確かに二〇世紀後半から二一世紀に掛けて、わたしたちの生活を取り囲む環境はさまざまに変化している。一般にこのような変化は、社会を構成する価値基準の変化として理解されている。経済的な変化を見れば、二〇世紀は

開発に主要な、そして積極的な意味が与えられていたものの、環境保護はそれほど重要視されはしなかった。この典型は、一九六〇年代の日本に見つけ出すことができる。高度成長期の日本は、全国をひとつの大きな工場に仕立て上げるかのように、多くのコンビナートで埋めつくされた。環境という資源はコストに多くの関心を払わずに利用可能だと思いみなされた感がある。<sup>7)</sup>しかし現在では、開発よりも環境への配慮が強く求められている。この過程で、開発から環境へと価値判断の基準が移行してきていることが確認できる。

社会的な価値基準を見ればどうだろうか。二〇世紀は男性が女性に対して優位する社会として、構造化されていた。女性が大学に進学することはきわめて異例であり、女性への教育投資はあまり意味のないことであるとして、日本で「女子大生亡国論」という差別的な表現までが登場したのは、一九六三年のことであった。確かに女性の参政権問題に見られるように政治的な領域への女性参加は、近代日本の中でしきりと論議されてきた経緯がある。<sup>8)</sup>しかし、女性の大学進学や女性の職場新進出などのように、社会的な領域での女性の参画問題は二〇世紀中葉にはそれほど語られなかった。にも拘わらず今日の日本では、女性の社会的領域での参画問題が当然のこととして論議されている。<sup>9)</sup>

政治的な変化もまた、二〇世紀後半から顕著に見られるようになった。典型的なシフトは、主権から人権へと政治の基本的な枠組みが変化する場で起きている。二〇世紀は国家の時代であり、それだけ主権が重視された時代であったといえるかもしれない。しかし現代では、「国の安全保障」に代わって「人の安全保障」が叫ばれるようになってい<sup>10)</sup>る。人の安全保障とは、とりもなおさず人権の尊重を意味している。加えて人権外交として人権問題が外交目的の一つにまで数えられるようになった。この過程に、明示的に主権から人権へと政治的な価値基準のシフトを発見することができる。

このように二〇世紀中葉においては、否定的な意味しか与えられていなかった一群の価値基準に対して、肯定的な意味が与えられ始めたのだ。このようなシフトは、現在にまで継続し、社会の構成を変革するまでの動きをもたらしてい

図 序一 I 価値基準のシフト

	政治的	経済的	社会的
古い基準	主権	開発	男性
新しい基準	人権	環境	女性

る。当然、ローカル・イニシアティブも、政治的なシフトの一つを構成している。端的にいえば、ナショナルからローカルへの価値判断の基準がシフトしてきている。

ではローカルという政治的な基準を積極的な意味をもったものとして使用することの可能性を、どこに見つけ出せばよいのか。ローカルという価値基準の必要性を理解するには、二つの条件を必要としている。その一つは、「社会化する政治」であり、もう一つは「状況化する民主主義」に他ならない。いいかえれば、これらの二つの条件を分析することによって、ローカル・イニシアティブという新たな概念が必要になってくる経緯が明らかになってくるといえよう。

## (2) 社会化する政治

まず、社会化する政治、あるいは政治の社会化について考えてみよう。政治の社会化とは何を意味するのだろうか。一定の結論からいえば、政治の社会化とは政治的機能を国家が独占してつかさどる時代から、国家に代わってローカルという地域社会が担う時代へと移行していく過程を指している。いいかえれば、ローカル・イニシアティブが成立するためには、意思決定をつかさどる政治的な権力、ないし権限が国家から地域に移動してこなければならぬ。

国家から社会へと政治的決定の権限が移行する過程は、戦後日本の政治史の中に、明示的にあらわれている。そのことを分析する以前に、まず政治について、その意味規定を明らかにしておくことにしよう。政治とは通常、希少価値の権威的配分だと定義されている<sup>11</sup>。社会は価値が希少であり、そのため希少な価値をめぐって紛争が生じるが、権威が価値の配分をつかさどることによって秩序が保た

れる。ただ注意しなければならない点は、権威とは単に伝統的、威圧的な力を指すのではなく、当局といった意味に近いということにある。いいかえれば、配分行為をつかさどる組織が権威であり、具体的には議会当局や行政当局を意味している。例えば、補助金という希少な価値をめぐって自治体が紛争を繰り返す中、総務省という監督官庁が当局として機能し、国会の議決を経て当該補助金がそれぞれの自治体に配分される。この事例に見られるように、希少な価値が補助金であり、紛争当事者は自治体であり、権威としての当局は総務省と考えるとよい。このような政治現象を解決するために、政治はシステムとして構造化される必要がある。<sup>12)</sup>

構造化された政治システムは、一般的にいつて次の三つの層から形成されている。上層に政治決定システムが、下層に政治社会システムがそれぞれ位置している。そして、この二つの層の中間に政治過程システムが位置している。再び補助金を事例とすれば、補助金をめぐる紛争が政治社会のレベルで発生し、その紛争解決のために利益集団や政党などが介在してくる。このように利益集団や政党が介在するシステムを、政治過程システムと呼ぶことができる。そして最終的には、政府官庁によって配分が決定される。この決定される場が、政治決定システムとして機能することになる。

この三層のシステムを別の角度からいえば、以下のように説明することができる。政治的な問題は、状況、制度、組織という三つのレベルを通過している。<sup>13)</sup> まず状況レベルで紛争が発生し、それを解決するために制度化がおこなわれる。そして紛争解決を恒常的なものにするための、解決のための組織化がおこなわれる。国際紛争でいえば、まず当事国同士が状況レベルで紛争解決に当たる。その後、関係諸国を糾合して解決のための制度的枠組みが形成される。それでも解決が不可能な場合、国連のような組織的対応が実施される。このように、状況、制度、組織という三つのレベルが、社会現象の中に確認できる。そのことからすれば、政治決定システムは組織的レベルを、政治過程は制度的レベルを、そして政治社会は状況的レベルをそれぞれ指し示している。要約していえば、状況レベルは政治社会システムにあたり、制度レベルは政治過程システムに該当する。そして組織レベルが政治決定システムに対応する訳だ。

図 I 紛争のレベルと政治システムの構造

紛争レベル	政治システム	機能	具体的担い手
組織的紛争	政治決定システム	政治	議会、内閣省庁など
制度的紛争	政治過程システム	経済	政党、利益集団など
状況的紛争	政治社会システム	社会	市民、市民団体など

このように整理してみると、政治現象を単に希少価値の権威的配分と定義するだけでは不十分であることに気づく。何故なら、紛争は権威＝当局のあり方をめぐっても発生するし、また利益集団間、あるいは政党間でも発生してくる。前者は政権争いを示し、政治決定レベルの問題に集約されるのに対して、後者は政党が選挙で票や資金をめぐって紛争を繰り返す政治過程レベルの問題に集約される。当然、政治システムの下層に位置する市民の間でも、紛争は日常的に起きている。紛争は、状況レベルでも、制度レベルでも、そして組織レベルでも発生しているのだ。

社会化する政治の意味に戻ってみよう。社会化する政治とは紛争のレベルが、組織的紛争から制度的紛争を経て、状況的紛争にシフトしてくることを意味している。問題は、どのような過程を経ることによって、紛争レベルが組織的（国家的）紛争、あるいは制度的紛争（集团的）紛争から状況的（社会的）紛争に移行してきたかを詳らかにするということにある。

ただ注意しなければならないのは、すべての時代はこの三つの紛争を同時平行的に経験しているのであって、いずれかの紛争だけを経験するという時代は存在しないということにある。にも拘わらず、ある時代には特徴的にある紛争が意味を持つ。その限りにおいて、時代の特質は紛争のレベルによって特徴付けられるのだ。この図式を下に敗戦後から今日に至る戦後日本の政治を分析してみよう。というのも、この図式をもちいることによって、いかに現在が状況レベルに特化された時代であるかが理解できるからだ。

一定の結論からいえば、敗戦後から一九六〇年に至る一九五〇年代として要約可能な時代は、組織的紛争の時代にあたり、高度成長を遂げる一九六〇年代は、制度的紛争の時代にあたる。そして日本が先進国と認知されるようになった一九七〇年代は、状況的紛争の時代に相当する。そ

それぞれの約一〇年は、戦後日本政治の第一期、第二期、そして第三期を示している。<sup>14</sup>

まず、第一期について。一九四五年、敗戦後の日本は新たな政治的枠組みを求めて、紛争を繰り返している。敗戦当時の状況を素描しておけば、マッカーサーが俗にいう五大改革を提示し、財閥解体、女性参政権の確保、労働組合の自由化などを、実行した。これらの改革を実効性のあるものにするためにも、憲法改正は不可欠であった。敗戦当時にあつては、新憲法の草案は国民に開かれていたものの、政府が提案する草案には民主主義的精神を貫いた視覚に欠けるものがあつた。とりわけ天皇制との関係をどのように規定するかで、明確な方針を政府が打ち出せなかつた中、周知のようにマッカーサーが憲法草案を作成し、その結果、現在の日本国憲法は英文の翻訳となつた。<sup>15</sup>

この憲法を下に、一九四六年には戦後初の総選挙が実施されている。興味あることに、女性参政権が与えられた結果、有権者は倍に膨れ上がっているし、さらに有権者年齢が二五歳から二〇歳に引き下げられたため、現実には倍以上の人々が有権者となっている。まさに大衆政治の始まりであつた。

問題は、講和会議にある。一九五一年にサンフランシスコでおこなわれた講和会議において、交戦相手国すべてに対してか、あるいは現実的に可能な国家だけに限定して講和条約を締結するかで、日本の国論は割れた。往時、冷戦が始まつた直後であり、一九四九年には中国が社会主義の国家となつた。また一九五〇年には朝鮮戦争が勃発しており、交戦国としてソ連を始め多くの社会主義国は、アメリカ指導の講和会議には現実的に出席する可能性は皆無に近かつた。交戦国すべてとの講和は全面講和と呼ばれ、交渉可能な交戦国との講和は片面講和と呼ばれた。日本政府は、片面講和を選択し、一九五一年、講和会議と平行して日米安保条約が締結されている。日本は国家としてアメリカ側につき、体制として資本主義を選択したことになる。

確かに敗戦直後、コメ不足からくる暴動が頻発し、その意味では社会レベルでの紛争も多発している。<sup>16</sup>しかし時代の特徴としていえば、国家の構造的根幹を決定する憲法、講和、安保という政治組織レベルでの紛争に特化された状況が

浮かび上がってくる。その意味で、敗戦から一九六〇年までの第一期は、組織的紛争の時代と呼ぶことができる。

では第二期は、どうだろうか。この時期は、一九六〇年代は制度レベルでの紛争が繰り返された時代にあたる。一九六〇年の安保闘争は紛れもなく組織的紛争の頂点を形成した。国家組織のあり方をめぐって、イデオロギー的闘争は暴力的手段を含みながら頂点に達した。と同時にエネルギー政策の転換を石炭から石油に求めた結果、三井三池炭鉱での紛争が発生している点にも、注意しなければならない。

時代を政治のそれから経済へのそれに転換するために一九六〇年、往時の池田首相は「国民所得倍増計画」を発表した。俗にいう高度成長の始まりである。インフレ政策を導入しようとした自民党政権は、そのための公共事業への投資を積極的に開始し、一九六四年には東京オリンピックが開催され、その開催に合わせて東海道新幹線が建設されている。さらに高速道路建設も始まり、日本の建設ラッシュの時代を迎えた。加えて、この時代の終幕を飾るように一九七〇年には、大阪で万国博覧会が実施されたのだ。

このような状況を前提として、経済成長にともなうパイの拡大と、そのパイの配分をめぐって紛争が起き始めた。日本は重化学工業に特化し、京浜、中部、阪神、北九州の四つの工業地帯に生産が集中しておこなわれた。当然、このような開発は賛成派と反対派を生み出してくる。図式的に言えば、生産を拡大してパイの配分の増大を求める人々を利益誘導型と呼び、反対に開発に反対し、反対の意思表示を政治参加の中で実現しようとする人々を市民参加型と呼ぶことができる。<sup>17)</sup>

利益誘導型と市民参加型は開発優先と公害被害の間で、対立を深めている。さらに自治体レベルでは、一九六七年に東京都知事に革新候補の美濃部達吉が当選し、以後、一九七一年には大阪府知事にも革新候補の黒田一が当選している。一九七三年には、日本の六大都市の市長が全員革新系で占められるようになった。時代は、国家体制を問題とするのではなく、利益の配分を求めて、政治過程レベルに特化されるようになった。政党レベルで見ても、利益誘導型に特

化した自民党と市民参加型に特化した社会党が国家を牛耳る時代に入っている。自民党は財界の利益を制度化し、社会党は労働組合の利益を制度化したのだ。端的に言えば高度成長の中、市民は国家体制を問題にするよりも、利益のあり方について多くの関心を払うようになったのが、この時代の特徴だといえよう。その意味で、一九六〇年代は制度レベルでの紛争に時代の特性を読み取ることのできる時代であったといえよう。

第三期に、転じてみよう。一九七〇年、日本全国は大学紛争で覆いつくされた。大学解体を目指して学生が闘争を始めたのだ。このような大学紛争は単に日本だけに留まらず、アメリカ、フランスなど世界的な広がりを示した。問題は、その紛争以後にある。奇妙なことに、それ以後の世界はきわめてゆたかな社会を経験することになる。日本では、第三次就業人口が五〇％を超え、いよいよ脱工業化社会に入ったのもこの時代であり、先進国として世界的に認識されるようになったのも、またこの時代であった。例えば、一九七五年にフランスのランブイエで先進国首脳会議が初めて開催されたが、その時にはすでに日本は先進七ヶ国の一員として参加するまでになっていた。

一般的に社会が貧しければ、権力を奪取することが政治目標となる傾向が強い。権力は価値を配分する機能をつかさどる以上、権力奪取が政治のすべてとなる。典型的には一九五〇年代の日本にこの現象が見られ、体制対反体制の選択に対して暴力的手段がもちいられ、政治は権力争奪へと向かった。

しかし社会がゆたかになるにつれて、権力を奪取しなくとも、ゆたかさは実現できるようになってくる。労働組合の組織率の低下も、この現象によって説明できる。社会学者のダニエル・ベルは『新本主義の文化的矛盾』という興味ある本を著している。<sup>18</sup> 貧しい時代にあつては、資本家は労働者を可能な限り搾取して、資本蓄積に向かおうとする。しかし労働者こそ、最大の消費者である時代が到来した。ある自動車メーカーが生産した自動車の最大の消費者は、その工場で働く労働者なのだ。労使関係は、搾取を機軸とした対立の関係なのか、それとも生産者と消費者を機軸とした相互依存の関係なのか。これこそ、資本主義の矛盾に他ならない。

一九七〇年代以降の日本は、この矛盾の段階に入っている。多くの労働者は生産ではなく、消費を謳歌するようになった。その結果、政治的関心は地域社会の身近な問題に集中し始めている。ゴミ問題、教育問題、環境問題、その他の問題を身近な社会で論争するようになった。この過程は、典型的に紛争が状況レベルに降下してきたことを物語っている。一九七〇年代は、その意味で人々が壮大なイデオロギー論争の中で大きな物語を語るのではなく、身近な社会で小さな物語を語る時代に入ったとみなすことが可能だ。果たして、時代は政治を社会化したといえよう。

ただ一点、注意を加えなければならぬ。それは、政治が社会化するといった場合の社会の意味についてである。社会という概念はきわめて機能的であり、空間的でもある。ローカル・イニシアティブが問題にする社会は、あくまでも地域社会であって、政治社会や経済社会といわれる機能的な空間では決してないのだ。それはあくまでも足もとといった地域社会であることを確認しておくことにしよう。その意味で、新しい地域社会の創造こそ、この論文の根幹をなすテーマとなっている。

### (3) 状況化する民主主義

政治が社会化され、社会的な状況の中に政治課題が発見される時代に到達した。しかし問題は、その社会的に存在する状況的な政治課題は、民主主義的に対処されなければならない。その意味で、社会化する政治と平行して、状況化する民主主義を分析しなければならない。<sup>19)</sup>歴史的に見た場合、時代の趨勢とともに、戦後日本政治の舞台で、第一期、第二期、そして第三期によって民主主義が語られる位相を異にしている。

まず、第一期について。自由と平等を問題にする場合、わたしたちは一般的に自由と平等を保障する民主主義的な憲法をもった国家という組織を形成しようとする。あるいは民主主義的な制度を創造しようとする。個々人が政治的な自

由と平等を実現するためには、それを保障する組織を必要とする。例えば、個人の自由と平等を保障した憲法体制を創造することなど、その典型的な事例に当たる。その意味で民主主義は、それを保障する国家と政府の組織化を求めようとするし、実際その組織化を求めてきたのが敗戦直後の日本に他ならない。

言論の自由、思想信条の自由など、個人の自由の保障と同時に平等の確立は民主主義の基本とされているが、このような自由と平等を保障するための組織として、民主的な憲法が成立しなければならぬ。この自由と平等の理念を実現するために憲法が、まず国家によって制定されなければならないのだ。

すでに述べたように、一九四五年以降、一九五〇年代の日本は憲法制定と安保条約を機軸として、典型的に民主主義の組織を問題とした時代であった。組織的紛争の時代こそ、民主主義の組織化を求めた時代であったのだ。組織的紛争を経験した時代は、そのまま民主主義の組織化をも問題にしたといえよう。

一九五〇年代の日本にあつては、民主主義の問題は、すぐれてイデオロギー問題に集約された歴史であつた。第二次世界大戦後の世界は、資本主義国家・アメリカと社会主義国家・ソ連によって分割された。このような冷戦構造は単にヨーロッパだけに留まらず、アジアにも波及してきている。一九四九年には中国が社会主義化したし、その翌年、朝鮮半島の解放をめぐつて、三年間にわたる朝鮮戦争が勃発している。日本の民主主義は、戦前の天皇支配体制からいかに脱却するかという民主主義問題を深刻に悩んだことは当然であつたが、その民主主義のあり方をめぐつて、イデオロギー的対立が激化している。資本主義的民主主義を選択するのか、それとも社会主義的民主主義を選択するのは、単なる日本の民主主義化を超えて、世界的な戦略の中に巻き込まれていった。

一九五一年に日米安保条約が締結されるに及び、日本の民主主義体制は西側陣営に組み込まれることとなった。この間、民主主義は、個人の自由と平等を問いかねながらも、体制問題として戦われたといえよう。組織的に民主主義を構造化する、それが往事の最大の民主主義に対する関心であつたに違いない。

では、第二期はどうだろうか。第二期は、制度的レベルでの民主主義が問題となってくる。体制的なイデオロギー選択の時代を超えて、制度的レベルでの民主主義は典型的に経済的な自由と平等問題として具体化してくる。何故なら、すでに述べたように制度的条件を問題にする政治過程は、そのまま利益集団が競合し、競争する経済の場でもあるからだ。自由と平等を政治的領域に埋め込まれた身分差別の撤廃という問題から移行して、一九六〇年代では、社会的領域の中で頻発する性差別問題へと差別問題が深化してきている。性差別問題が典型的に現れている一つの現場が、雇用の場面に他ならない。政治的な自由と平等が組織的に保障された日本の現在の憲法下で、さらに労働条件についても自由と平等がまもられているか否か、あるいは男女雇用機会均等法がまもられているかという点になると、必ずしも民主主義が完成されたとはいえない。

組織的な民主主義の確保は、民主主義な組織を創造することと同義語であったが、制度的な民主主義の確保は、労使という利益団体の間で制度化されなければならない。いいかえれば、経済活動における自由と平等の確保は、労働現場などにおいて自由で平等な雇用関係が制度化される必要がある。労働者としての人権、あるいは雇用関係の民主的に具体化されなければならない。

では組織的枠組みを求める民主主義は、制度的枠組みを求める民主主義とどのように異なるのか。結論からいえば、制度的な自由と平等の問題は、かなりの部分が労使という利益団体相互の自助努力に任される場合が多い。その具体的な事例は、罰則規定に見られる。組織的な自由と平等への違反は明確に憲法問題と抵触し、厳しい罰則に出会うものの、制度的な自由と平等の確保違反は必ずしも明確な罰則規定に出会うことは少ない。端的にいえば、組織的民主主義とは異なり、制度的民主主義の遵守はともすれば利益団体という当事者間のモラルに大きく依存する場合が多い。そのため労働法の規定は、法の遵守を奨励している場合が多く、違反に対して罰則を明示しているケースは少ない。例えば、二〇世紀後半からしきりに論じられ始めた男女雇用機会均等法にしても、その法律を遵守することは努力義務として利益

団体としての使用者側に求められているに過ぎない場合が多い。労働現場での自由と平等の確保には、明白な権力介入が存在しないのだ。

この民主主義の制度化問題は、典型的に一九六〇年代の日本に見られる。すでに政治の概念規定で見たように、一九六〇年代に女性の職場進出が一挙に拡大し、職場における民主主義問題が論じられ始めている。職場という経済の場における民主主義問題が、政治的、かつ組織的民主主義とならんで市民の関心となり始めたのだ。

では、第三期はどうだろうか。第三期の民主主義は、状況的な自由と平等を求めようとした。状況的レベルでの自由と平等の問題は、組織的レベル、あるいは制度的レベルで見られるような民主主義を論じ合う枠組みが存在しない点にある。一定の与えられた状況の中で、民主主義を問題にしなければならぬ。状況的な場面での自由と平等の問題は、市民や市民団体という市民個人々のモラルによって実現していく以外、その方法はないのだ。

具体的に見よう。家庭における自由と平等、夫婦間における自由と平等といった場合、二人の間になんらかの差別が存在したとしても、もしそこに夫婦双方の合意があれば、なんら社会的に問題にする必要はないのではないか。あるいは子供の人権を論じる場合、家庭によって教育に対する考えが異なる以上、子供に対する差別性を画一的に、そして明示的に抽出することはきわめて困難ではないか。このように自由と平等に関する問題は状況に大いに左右されるし、家庭という社会的文脈によってそれなりに異なってくる。にも拘わらず、このような状況においてさえ今日的には民主主義が要求され始めている。そこでは確かに市民としての個人の自由と平等が問題にされているのであって、決して組織的な、あるいは制度的な民主主義が問題にされている訳ではない。しかし、民主主義思想の具体化の現れである自由と平等の確保は、国家レベル（組織的、政治的レベル）や企業レベル（制度的、経済的レベル）だけではなく、個人や家庭という市民レベル（状況的、社会的レベル）にまで立ち入って考えてみる必要性を生み出している。

問題は、状況的な民主主義違反には、罰則がほとんどないという点にある。<sup>20</sup> 政治的な民主主義問題が、どちらかとい

図 III 紛争とレベルと制裁

紛 争	レ ベ ル	制 裁
政治的	組織的	大
経済的	制度的	中
社会的	状況的	小

えば組織問題として語られたのに対して、経済的な民主主義は制度問題として語られる傾向がある。それに対して、社会的な民主主義は状況的なレベルで問題にされる場合が多い。さらに組織的なレベルでの差別性に対しては、明白に権力的な制裁が介入しているし、ゆるやかであっても経済的、組織的なレベルでの差別性に対しても、権力的な抑制が働く。しかし社会的かつ状況的なレベルでの自由と平等の実現に対して、自治体などは啓発活動を実施したとしても、当該問題に対して責任を持つ組織も、制度も、本質的には存在しない。いいかえればこのレベルでも自由と平等の確保は、個々人のモラルに大きく規定されているといえよう。この状況を指して、民主主義の状況化と呼ぶことができる。現在は典型的に、このように平等性をめぐる民主主義問題が、深化し、状況化している時代にあたる。

この状況的民主主義という問題を考えるアリーナは、そもそも国家には存在しないし、逆に国家から自立した地域社会というアリーナで自主的に解決されなければならない。民主主義が生活要求にまで深化した現在、地域こそ深化した民主主義のアリーナとなっていることに、もつと注目しなければならぬ。戦後日本の中では一九七〇年以降、このような状況的民主主義が問題となり始めている。典型的には、ゆたかな社会の実現は市民に市民相互の生活感覚の中で民主主義を論じる条件を成立させたといえよう。

NGOがThink Globally and Act Locallyと叫んだ時、グローバルな問題を足元から考え、足元から解決していこうとした。足元という地域、足元という社会から国家を、そして地球を考えていこうという姿勢こそ、このスローガンの現れであった。端的にいえば民主主義が状況化し社会化すればするほど、地域というローカルが民主主義のアリーナとして明確にその姿をあらわ

してくるといえよう。

#### (4) ローカル・イニシアティブの構造

社会化する政治、状況化する民主主義は、最初に述べたように二つの問題をわたしたちに突きつけている。一つは、ローカルの内部構造問題であり、他の一つは外部環境問題であった。内部構造問題とはローカル・イニシアティブそれ自体の構造を指しているのに対し、外部環境問題とは、ローカルとグローバルとの関係を意味している。そこでまず、後者の外部環境問題から始めることにしよう。

スーザン・ストレンジが述べたように、国家は退場しつつある時代に入った。では、このことは一体何を示唆しているのだろうか。社会現象は、既述のように、組織的レベル、制度的レベル、そして状況的レベルの三層のレベルで構成されている。さらにいえば、組織的レベルとは国家構造を、制度レベルとは利益構造を、そして状況的レベルとは社会構造をそれぞれ指していた。その限りにおいて、国家の退場とは組織的レベルに位置する国家が構造的変容を経験していく状況を言いあらわしている。例えば、日本における行財政改革の必要性は、その事例の典型にあたる。さらにいえば、グローバル化する経済の中で、利益構造そのものもまた、構造的な変容を余儀なくされている状況を指し示している。例えば、日本経済のバブル崩壊などは、経済活動の構造的転換の必要性を示した事例に当たる。このように整理してみると、時代は社会を指す状況的レベルが、組織的レベル、制度的レベルに保護されることのないまま、直接的にグローバルな広がりの中にさらされていることを意味している。

戦後日本は、第一期一九五〇年代の組織的紛争の時代、第二期一九六〇年代の制度的紛争の時代、そして第三期一九七〇年代の状況的紛争の時代を、それぞれ一〇年ごとの変化を通して経験してきた。しかし第四期にあたる一九八〇年

代以降、組織の変容、制度の再編を経験してきたことに注目しなければならぬ。さらにいえばこれらの変化が二〇世紀末から一挙に加速し、状況的紛争がグローバル的な規模で問題とされる時代に入ったのだ。

ただ注意しなければならない点は、戦後日本の政治が第一期、第二期、第三期と歩んできたからといって、第二期には第一期に創設された憲法体制の組織構造が崩壊していた訳ではないし、第三期には第二期に実行された高度成長の制度的枠組みが崩壊していた訳ではない。そうではなくそれぞれの時期は、前の時期に完成された政治的、経済的、そして社会的仕組みを維持しながら当該時代の創造にまい進した。再三述べたように、時代の特徴が組織的紛争、制度的紛争、そして状況的紛争に見られるのであって、いずれの時期にあっても他の二つを排除して一つだけの紛争が戦われたのではない。

しかし第四期の一九八〇年代は、組織的レベルにおいて新保守主義時代を経験し、国家構造の改変を問題にし始めた。制度的レベルにおいて民営化などの経済改革を経験し、市場構造の改変を問題にし始めたのだ。状況的レベルを見ても、産業空洞化から帰結する都市の過疎化を経験し始め、少子高齢化時代の到来を感じなければならぬ時代に入った。<sup>21</sup>にも拘らず、三層の構造はそれなりに堅固に構造化されていたといえよう。第四期が他の時期と異なるのは、第四期は三つの層が同時に改変を余儀なくされたという点にある。しかし、一九九〇年以降の日本は、まったくそれまでの位相と時代を異にしている。それは、国家が退場し、市場がグローバルに拡散してしまったという時代認識を必要としている。政治社会の三層構造はすでに崩壊し、状況レベルだけが一つの層として屹立しているのだ。

戦後日本の政治の中で、地方分権を問題にしてこなかった訳ではない。また市民の自立を語ってこなかった訳でもない。しかしそれらの問題は、組織と制度が整備された中での地方分権論議であった。それに対して現在の地域社会の位相は、戦後日本政治の中で、未経験の領域に入っている。とりわけ一九九〇年代以降、日本が国際化を始めて以来、急激にローカルという地域社会は、国家的な政治的枠組みや企業的な経済的枠組みの保護が存在しないローカル自立の状

況を経験することとなった。このような状況に、戦後日本が創造してきた地域社会の理解の方法では、十分に対応することができない。この条件こそ、決して忘れられるべきではない。このような状況からの飛翔を求めてローカル・イニシアティブが必要とされるのだ。

具体的に見よう。社会が、それも地域社会がローカル・イニシアティブの思想を必要とする時代に入った。ローカルは、組織的保護や制度的支援を欠如させたまた、グローバル的な変化に直接さらされている。<sup>22</sup> そのことからすれば、国家の退場から帰結するナショナルなもの退場を経験することによって、世界はグローバルとローカルの時代に入ったといってもあながち間違いではない。端的に言えば、そのことによつて、グローバルとローカルを合成してグローバルの時代と呼ばれる時代に入ったと結論づけることも可能なのだ。

しかし問題は、すでに述べたようにそれほど単純にグローバルとローカルを合成できるかどうかにある。何故なら、状況的レベルだけが確実な実感を持って、グローバル的広がりの中に存在する以上、グローバルとは単なるローカルが演じるドラマの舞台にしか過ぎないのではないかという疑問が浮かんでくる。すべての紛争はローカルの紛争であつて、それがグローバルというステージに持ち込まれるに過ぎない。例えば、ローカルが生産する農産物の輸入価格が国内生産価格と競合する場合、WTOというグローバル・ステージが作動してセーフティ・ガードが働く。あるいは、東ティモールというローカルな地域の紛争解決に、国連というグローバル・ステージが設定される。このように考えてみれば、ローカルこそが基本であつて、グローバルはそのローカルのネットワーク化された虚構にしか過ぎないとみなさなければならぬ。このようなローカル主導の時代にあつて、グローバルは単なる舞台、あるいは装置であつて、決して実態的な紛争を経験する場ではないのだ。<sup>23</sup>

その意味で、ローカルという表現はきわめて現状の認識を歪めてしまう危険性がある。ローカルがあくまでも実態であつて、グローバルはローカルが演じるドラマの装置に過ぎないという条件の確認こそ、必要とされている。ローカ

ルが存在して初めてグローバルが存在できるのだ。その意味で、ローカルこそ現代の必要条件であって、グローバルはローカルが構成する結果に他ならない。ローカルの外在的問題とは、まさにこの条件の確認を意味している。

では、内部構造問題とは何か。ローカルはローカルとして状況的に屹立する時代が到来した。その意味で、ローカルがイニシアティブを取る時代のローカルのあり方について、分析を加えなければならぬ。この問題意識こそ、この論文の通奏低音をなしている。

地域性をもった社会をローカルと呼ぶとして、ではこのようなローカル・イニシアティブを実現するためには、どのような環境条件が整わなければならないのだろうか。一定の結論から述べれば、ローカル・イニシアティブを押しすすめるには、以下の三つの条件が必要となってくる。それは、以下

- (1) ローカル・イニシアティブの構造環境…分権型社会論
- (2) ローカル・イニシアティブの要素環境…官民公私論
- (3) ローカル・イニシアティブの機能環境…公共性論

の三つである。そこで、それぞれの条件について、いまま少しその必要性について述べておくことにしよう。これらの三つの条件は、後の章で詳しく触れることになるし、同時にこの三つの条件を分析することがこの論文の主要なテーマとなっている。そこで、ここでは簡単に三つの条件を素描するに留めておくことにしよう。

まず、分権型社会論<sup>(24)</sup>について。分権型社会といえ、ともすれば地方分権が想起される傾向がある。俗にいう中央政府と地方政府の権限の分割が、分権型社会の構造だと理解されている<sup>(25)</sup>。しかし分権型社会は単に地方分権を意味するだけではなく、さらに広い意味内容を持っている。社会化された政治、状況化された民主主義の受け皿としての社会は、単

なる地方分権論議以上の問題を提起しているのだ。

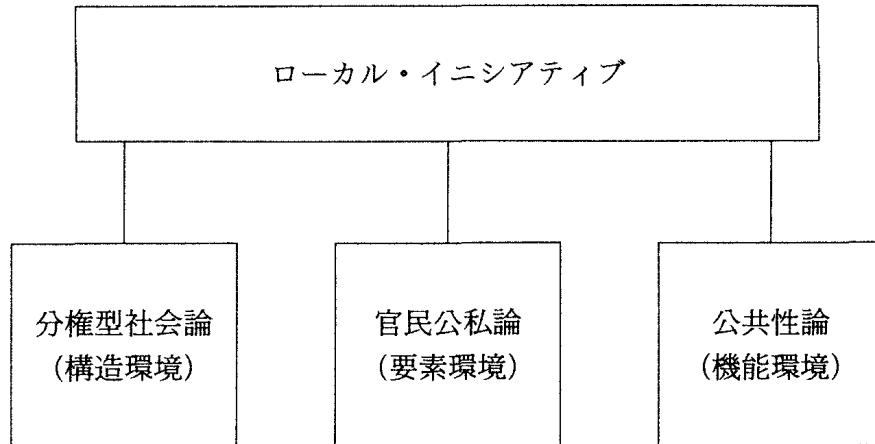
すでに見たように状況が組織、制度によって保護された時代は過ぎた。そのことからすれば、ローカルはどのようにしてナショナルやグローバルといったローカルを取り囲む外部環境から自立できるかが問われなければならない。ローカルが自立する構造的(システムの)条件を分析することが、分権型社会論の課題となっている。ローカル・イニシアティブを実現するために、地域社会が自立する構造的条件を探らなければならない。

第二の条件は、ローカル・イニシアティブを誰がいつたい担うのかという要素問題だ。すなわち、ローカル・イニシアティブを担う要素(アクター)は誰かという問題だ。地域社会には、市民、NGO、NPO、団体、企業、自治体など様々なアクターが存在している。通常、ローカルな問題を担うのは自治体であるという発想が一般的だ。しかしすでに述べたように、ローカル・イニシアティブの思想は自治体の思想ではない。ローカルという空間を担うすべてのアクターがローカル・イニシアティブの担い手でなければならない。

ローカル・イニシアティブを担うのは、官(自治体)であり民(企業、市民)でなければならない。そこで官民公私という枠組みをもちいることによって、ローカルという空間に位置するローカル・イニシアティブの担い手を具体的に探る必要性が生まれてくる。果たして、ローカル・イニシアティブの内部環境として官民公私論を展開する中から、顔の見える担い手を発見しなければならない。

最後に、ローカル・イニシアティブはいつたいどのような働きを実現しなければならないのか。すなわち、ローカル・イニシアティブの機能環境が問われなければならない。ローカルが、特殊個別的に資源の独占化を図れば、それはもう形を代えた新たな国家機能を担う別の組織に変容してしまう危険性がある。日本において道州制が論議される場合にあつて、道州制は国家に代わる組織を創造しようとしながらも、その機能は形を代えたもう一つの国家に他ならない。この発想は、根本的に否定されなければならない。非権力化した、あるいは社会化した政治空間としてローカルを位置

図 序-IV ローカル・イニシアティブとその環境



付けたにも拘わらず、その生活空間が国家と同じようにミニ国家化し、資源としての権限や財源の独占化を図れば、それは政治の主体がナショナル・システムからローカル・システムに移行したというに過ぎない。そこには新たな市民生活の可能性を見つけ出すことは、きわめて困難なのだ。

非権力化した、そして地域的に社会化したローカルは市民的な公というサービスを担わなければならない。何故なら、ともすれば公は国家に独占され、公的な仕事は国家にのみゆだねねばよいという発想が、あまりにも支配的過ぎるからだ。そして、公は即座に権力そのものだという考えが、一般的だ。問題は、ローカルはローカルとして非権力的に新たな国家的ではない市民的な公的なサービスを提供できる機能を果たさなければならぬという発想こそ、ローカルにおける公共性論の前提をなしている。<sup>(26)</sup>

このようにローカル・イニシアティブを創造するにあたり、上記のように図式化された三つの環境条件が必要であり、逆にこの三つの環境条件を整備することで、ローカル・イニシアティブの思想が具体化されるといえよう。このような前提を下にして、それではローカル・イニシアティブを実現するための条件を以下、分権型社会論、官民公私論、最後に公共性論の順に三つの分野から分析を加えることにしよう。要約していえば、分権型社会論によってローカル・イニシアティブのシステムを、官民公私論によってシステムを担うアクターを、そして公共性論によってローカル・イニシアティブが担う機能をそれぞれ分析しなければなら

ない。

このような作業を通してグローバル的広がりの中に直接対峙し、外部に依存することなく屹立するローカルの二世代的展開が可能となるに違いない。国家が退場した後の時代は、自立したローカルが担わなければならない。組織的枠組みでもなく、制度的枠組みでもない、まさに状況的枠組みから、一切を始めなければならない。時代はローカル・イニシアティブを必要としている。

(1) Susan Strange, *The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy* (Cambridge: The Press Syndicate of the University of Cambridge, 1996). 櫻井公人訳『国家の退場—グローバル経済の新しい主役たち—』(岩波書店 一九九八年)。

(2) 平松守道『地方からの変革—地域力と人間力—グローカルという発想』(角川新書 二〇〇二年)、参照。

(3) ローカル・イニシアティブの語源については、本文中で詳しく触れることになるが、自治体政策の中でローカル・イニシアティブを位置付けたものとして、藪野祐三『ローカル・イニシアティブ—国境を超える試み—』(中公新書 一九九五年)を参照。また、ローカル・イニシアティブの視点から国際関係を分析したものとして、藪野祐三『先進社会の国際環境—ローカル・イニシアティブの創造—』(法律文化社 一九九五年)を参照。

(4) ローカルという概念を基礎として文化人類学の新しい地平を開こうとしたものとして、以下の文献がある。Clifford Geertz, *Local Knowledge: Future Essays in Interpretive Anthropology* (New York: Basic Books, Inc. Publisher, 1983). 梶原景和・小泉順次・山下普司・山下淑美訳『ローカル・ノレッジ—解釈人類学論集—』(岩波書店 一九九九年)。この訳本では、例えば「ローカル・ノレッジ」を「固有の知識」と訳している。「固有」という訳は同書、二二ページ以下、随所に見られる。まさにローカルはその現場に固有に存在するという意味であり、決して田舎や地方ではない。このギーアツの本は、わたしが意図するローカル・イニシアティブを文化人類学から捕らえたものとして、わたしにはきわめて示唆的であった。

(5) すでにわたしたは、ローカルという概念にこだわってきた。詳しくは藪野祐三『ローカル・イニシアティブ—国境を超える試み—』(中公新書 一九九五年)、を参照。そこでは、イデオロギーとしてのローカル・イニシアティブを問題にしたが、この論文ではローカル・イニシアティブの構造を問題にしたい。

- (6) 例えば、英語で local government と表記される場合の local もまた、決して田舎政府ではない。日本語では自治体と訳されるケースが多いが、その事例でも明らかのように、local は自治の単位であって、地方や田舎を決して意味してはいない。
- (7) 高度成長期については、以下の文献が示唆的だ。宮本憲一『経済大国』『昭和の歴史9』（小学館 一九八三年）、佐和隆光『高度成長―理念と政策の同時代―』（日本放送協会出版 一九八四年）、宮崎義一『日本経済の構造と行動―戦後四〇年の軌跡―』（上）（下）（筑摩書房 一九八五年）、猪木武徳・安場保吉編集『高度成長』『日本経済史8』（岩波書店 一九八九年）。
- (8) アメリカにおいても、まず政治的領域で女性の政治参加が問題となった。進藤久美子『ジェンダー・ポリティクス―変革期アメリカの政治と女性―』（評論社 一九九七年）を参照。
- (9) ささまざまな年表があるが、時事的な、あるいは社会的なトピックスを年表にまとめたものとして、以下を参照。神田文人編『昭和史年表―大正一二年九月一日―昭和六二年一月三十一日―年表で見る昭和のあゆみ』（小学館 一九八九年）、参照。以下、この論文に出てくるトピックスの年代はこの年表に負っている。
- (10) 例えば、紛争地帯への介入に関しても最近では、人道的介入が求められている。人道という表現に注意する必要がある。最上敏樹『人道的介入』（岩波新書 二〇〇一年）、参照。
- (11) David Easton, *The Political System: an inquiry of political science*, 2nd ed (New York: Alfred Knopf Inc., 1971). 山川雄巳訳『政治体系―政治学の状態への探求―第2版』（ペリかん社 一九七六年）、一三五―一三八ページ、参照。
- (12) 政治システムの構造化については、藪野祐三『現代政治学の方法―D・イーストンにおける政治の世界―』（法律文化社 一九八一年）に詳しい。
- (13) 状況、制度、組織については、篠原 一、永井陽之助編『現代政治学入門（第2版）』（有斐閣（一九九九年）、「I 政治と何か」2 状況、制度、組織」、七―一三ページ、参照。
- (14) この過程の分析は、藪野祐三『先進社会Ⅱ日本の政治―ソシオ・ポリティクスの地平―』（法律文化社 一九八一年）に詳しい。
- (15) すでにわたしは、この過程について一定の分析を加えたことがある。藪野祐三『先進社会Ⅱ日本の政治―ソシオ・ポリティクスの地平―』（法律文化社 一九八七年）、七二ページ。
- (16) 『資料 戦後20年史』5（日本評論社 一九六六年）所収の各新聞の投書欄を見ると、市民の要求が食料から衣料に急激に変化している様子がわかる。
- (17) 市民参加型 v s 利益誘導型の二つのパターンについては、藪野祐三『先進社会Ⅱ日本の政治―ソシオ・ポリティクスの地平―』（前掲書）、九六―一〇二ページを参照。

- (18) Daniel Bell, *The Cultural Contradiction of Capitalism* (New York: Basic Books Inc., 1976). 林 雄二郎訳『資本主義の文化的矛盾』講談社学術文庫、上、中、下(講談社 一九七六年)。
- (19) 状況化する民主主義については、藪野祐三「民主主義」、アエラ・ムック『政治学がわかる』(朝日新聞社 一九九六年)、参照。
- (20) この点に関して、最近では家庭内暴力に権力が介入すべきかどうかの議論の末に、家庭内暴力にも一定程度警察権力の介入が認められる状況が生まれ始めている。NMP研究会・大西祥子編著『ドメスティック・バイオレンスと裁判―日米の実践』(現代人文社 二〇〇一年)、参照。
- (21) この時代の地域の変動については、藪野祐三「ローカル・イニシアティブ―国境を超える試み―」(前掲書)、「第一章 激変するローカルの生活空間」を参照。
- (22) このような状況を地域経済問題から接近したものととして、神野直彦『地域再生の経済学―豊さを問い直す―』(中公新書 二〇〇二年)は、示唆に富む。
- (23) この問題は、グローバル・ガヴァナンス論として、つとに展開されている。cf. James Rosenau and Ernst-Otto Czempiel eds. *Governance without Government: Order and Change in World Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1992). 渡辺昭夫、土山實男編『グローバル・ガヴァナンス―政府なき秩序の模索―』(東京大学出版会 二〇〇一年)。
- (24) 具体的には、藪野祐三「ローカル・イニシアティブと公共性」、公共哲学研究会編『公共哲学』(東京大学出版会 二〇〇二年)所収、三三五ページ以下、参照。
- (25) 新藤宗幸『地方分権』(岩波書店 一九九八年)、参照。
- (26) ローカルそのものは、自治体を直接的に意味している訳ではないが、ローカルとしての自治体もまた、積極的な国際貢献を果たし、国際的な公共性に寄与している。江橋 崇、富野暉一郎監修『自治体国際協力の時代』(大学出版社 二〇〇一年)、参照。