

まちづくりNPOを通じたコミュニティ・ガバナンスの生成

東京大学 平井太郎

90年代半ば以降であろうか。NPOやガバナンスといった小なれない概念が、日本でも具体的な対象をともなって語られるようになってきた。だがどうも腑に落ちないところがある。そこで用いられる概念も対象も、どこまで未知でどこまで既知なのか判然としない。もしかするとモードのようなものが働いているのかも知れないが、いずれにせよこれらの概念によって、何か新しい事象か分析が披かれているのかよく判らないのである。このような判らなさは、社会の現在が降り立っている構図そのものの動き方と共変している。NPOやガバナンスが交錯している現場に身体を曝すことによって、そうした構図をどこまで透視できるのかを考えてみた。

1. 小田原の経験

神奈川県小田原市では2000年から、ある実験が始まっている。その年の4月に小田原市政策総合研究所という組織が立ち上がった。いわゆる自治体シンクタンクである。ただ市民研究員という仕組みが盛り込まれていた。公募の市民が専門家や行政職員とともに研究班を作るのである。この研究班が1年後「おだわら千年蔵構想」なる文書をまとめた¹⁾。「小田原らしい市民手作りのまちづくり」と副題が付けられている。

そこには2つの柱があった。1つは小田原に特有な文化や産物や環境を、世界に通用する価値として再発見し、まちづくりの拠り所にする。2つは行政や大資本に任せず、一般市民の知恵と手を想起したり励起させたりしてまちづくりを進める。この構想を片手に研究班は実際に走り出していった。その歩みは図1のとおりである。研究員の多くは「小田原まちづくり応援団」を組織して研究所から独立し、NPO法人格の取得も日程に上っている。

この集団の展開を後藤春彦²⁾は、早くから次の2つの軸で評していた。「シンクタンクからドゥタンクへ」と「ガバメントからガバナンス」へと。彼の見方は「小田原らしい市民手作りのまちづくり」を別な角度から整理したものとも言える。まづタン

クは文字通りたまり場のようなものである。ただ後藤はたまり場を独特な位置に置く。行政とも企業とも市民とも等距離を保つ中間だと言うのである。ほどほどの公益とほどほどの収益。その意味でNPOというあり方と重なってくる。そしてガバナンスである。後藤によれば「地球市民の集団的選択の仕組み」であり、近年とみに強まっている政府や企業の拡張と分解の双方向の動きと連動していると言う。一方で均質化された価値体系が生すみずみにまで浸潤してきている。仮に対抗できるとすれば、場所に育まれてきた vernacular 思考や風物を、普遍的な評価に耐えるほどにまで結晶させる必要がある。このように解すれば、後藤の構図と小田原の実験とは共鳴しはじめる。鍵はNPOとガバナンスなのである。

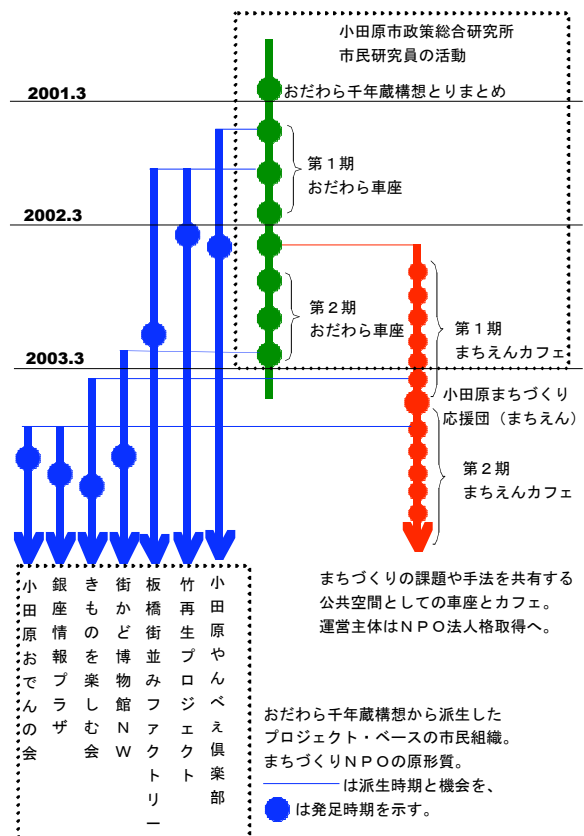


図1 おだわら千年蔵構想の展開

だが実験の渦中でどうしても拭い去れない違和感があった。1つは、NPOやガバナンスがどういった新しい構図を披いているのかが判らなかつた。どちらも久しく市民社会論で議論されてきた枠組みではないのか。この点を考察の入り口として以下の2. で検討したい。2つは、個々の人びととの距離感にかかわるものである。システムの水準における変容は、個々の生を齊しなみに貫いてゆく。だが小田原での実験の過程では、関係者の生のありようを共約する平面がつけ見えにくかつた。解決すべき課題も解決するための手法を共有すること自体が、遅々した歩みしか見せていない。この過程の意味について3. で考えてみることにしたい。

2. ガバナンスと主体の溶解

現在、組織を取扱う議論でガバナンス概念に触れないものはほとんど見当たらない。しかし、当の概念については、いくつかの定義が示されるばかりで、厳密な規定がなされることはない。これは分析の不備と言うよりは、ガバナンス概念そのものの構成に起因している。なぜ今ガバナンスなのか、という問いが立てられると、決まってとりあげられるのは、企業や政府の機能不全である。その理由は官僚制組織の硬直化や企業・政府活動の国際化などさまざまである。原因も特定しづらいのだから、展望が開けるわけもない。つまりガバナンスという概念は、現状の否定の必要か否定的な現状の指摘しか、記述できない構成になっているのである。ガバナンスが初めて語られたのは、14世紀末だと言われている³⁾。王権を篡奪するにあたり、ヘンリーIV世が、統治と神権の不履行 *default of governance and undoying of the gode lawes* を理由に掲げていた。この概念は起源からして、否定という機能の刻印を捺されていたのである。英国の研究者は皮肉交じりに、「ガバナンス論は改革という同じ目的のために、さまざまな手段の組換えを30年間考えているだけだ」と漏らしている⁴⁾。ガバナンス概念には、現状を望ましくないものとして認知させ、改革への歯車を回してゆく機能のみが備えられ、また求められてきたのだと言えよう。

もっともガバナンスをポジティブに記述しようとする理論もある。企業組織の経済学である⁵⁾。企業組織は目的ないしは手段を異にする複数の環境に取り巻かれている。便宜的に主体を通じて捉えてみると、所有者・経営者・統治者といった類型をと

りだすことができる。これらの主体は異なる手段を用いる。たとえば企業の株主は、保有利益を最大にするためには、時として企業の解体や売却も厭わない。だが経営者は逆に、企業の存続を前提として、比較的長期的な運営を目指すだろう。また、統治者（政府）は法律の遵守や雇用の安定といった枠を、企業の活動にはめてくる。企業組織の経済学では、このような時として相反する主体の行動が調整された状態を、ガバナンスと見なす⁶⁾。すでにある制度枠組みを前提に、ガバナンスと呼ぶべき状態は何か、そこに向かうにはどうしたらよいか、といった問いが立てられることになる。

こういった議論の方向性は、ガバナンス概念が孕んでいた否定性のモメントとは逆を向いている。両者を接続しようとする、ガバナンス・タイプの転換が（日本の）現状の混乱を惹き起こしているといった解釈を導くことになる⁷⁾。だがガバナンスが問われているのは、特定のタイプだけではない。すべてのガバナンス・タイプが動揺しているのだとすれば、経済学による捉え方そのものが揺らいでいると見なした方がよい。経済学のガバナンス論の前提に *integrity* という考え方が⁸⁾。ガバナンスという調整状態が生まれるためには、企業に関係する主体なり取引なりの体系が一貫している *integrated* 必要があると言うのである。

だが現実には二重に経済学の前提を裏切っている。第1に、*integrity* に満たされた主体や環境がどこに存在するのか。問題にされる政府の機能不全の1つに、福祉国家政策と自由主義政策がともに抱える限界が挙げられる。日本を含めた国民国家の多くが、この2つの政策実の間を揺らいできている。決して一貫した指針に基づいてきたわけではない。第2に機能不全を乗り越える方策が、*integrity* の復活に据えられるのも稀である。逆に、ハイブリッドな戦略⁹⁾ が取り上げられることが多い。「中間」「共」といったイメージで語られるのもその反映だろう。だがそこで再び、経済学の前提に回帰してはならない。たとえば「共」が広がっているからと言って両極に「公」と「民」なる確乎とした *integrated* 主体や環境が存在するわけではないのである。政府も企業も個々の人びともすべてハイブリッドな状況にまきこまれている。政府という組織の括り方は制度の慣性でしばらくは残るだろう。だがその内部には統治者だけでなく、経営者また所有者としてのふるまいが共存するようになっているのである¹⁰⁾。

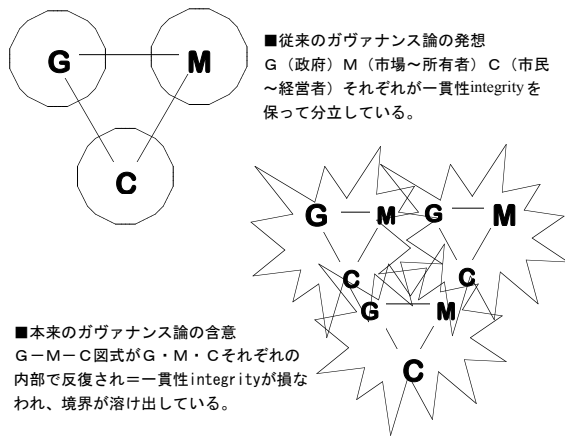


図2 ガバナンス論の読み換え

したがってガバナンス論は図2のように読換えられる必要があるだろう。左側は従来の馴染み深い integrity 図式である。新しいガバナンスを構想する際にも、通常はこの図式から出発している。しかし現実には右側のように、それぞれの主体の内部でも integrity 図式が反復されはじめていたのである。どこまでが政府なのか、どこからが企業なのか、共領域とはどこなのか。現在のガバナンスに付きまとう判らなさ、この反復性に原因がある。これまで一貫性を保つintegratedと考えられてきた主体が溶解して、フラクタルに似た反復状態¹¹⁾が浸透しているのである。ガバナンス論に新しさを読み込むならば、このような構図を抜いていると考えることができよう。既存の制度の機能不全は、歴史のどの瞬間からでも切り出せる。この意味でガバナンスはたしかに既知のものである。だが機能不全が、いくつかの目的や手段の並列状態に起因しているとするれば、未知なガバナンスと言わざるをえない。このような価値の構造的な非決定状態によって、政府や企業といった組織にまつわる決定過程もつねに再編が求められることになる。この問題も確かに重要だが、個々の人びとの生にも、無視しえない固有の作用が及んでいるだろう。その様相を捉えるために、3. では再び小田原の実験に立ち返ってみたい。

3. なりわいという生のありよう

小田原の実験もまた、価値の多様化や均質化に動機づけられて出発していた。図3は小田原市における小売業と観光業の衰退を示している。1980年代まで小田原は双方の産業にとって特権的な位置を占めていた。近世期の小田原藩の領域をほぼひきつぎ、

神奈川県西部から静岡県東部にかけてが、かつて小田原の商圏と呼ばれていた。しかし隣接地域に次々と商業集積が生まれるにつれ、小田原の商業は衰退しはじめる。高度成長期に確立された大量消費向けの商業が、逆に首を絞めることになったのである。この構図は観光業でもくりかえされる。箱根・伊豆を訪れる無数の人びとの誰をも満足させるサービスが蔓延した結果、誰の目にもとまらないまま通過交通のみが肥大化していった。初期の消費社会の波にあたら深く洗われたために、小田原の産業は価値の準拠点を見失ってしまったのである。

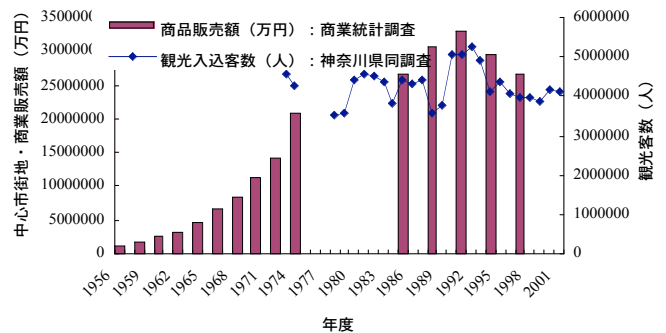


図3 小田原の商業・観光業の衰退傾向

こうした状況を打破するための「おだわら千年蔵構想」は言わば、小田原の価値を再発見する試みだった。方針は簡明である。小田原の人びとならば共有していて、小田原のほかには見られない価値は何か、と問い直す。それは風土であり伝統であり環境であり人間性である。消費社会はさしあたり商品を回転させるかもしれない。だが風景や建築や習慣や技術には、商品よりも息の長い時間が流れている。「おだわら千年蔵構想」では、そうした建築や習慣を手がかりとして、小田原の価値を再発見しようとしたのである。

作業の早い段階で「なりわい」という価値が浮かび上がってきた。第1には生業を意味する。それはある鯉節製造卸店の観察から発見された。図4上にあるように、この店は浜から陸にかけて3層構造をなしている。原料を調達し、加工して商品にし、商品を販売する3つの機能が、直線状に並んでいるのである。このような空間構成が、地場の産業地区ではほぼ正確に反復されていた。いわゆる1×2×3=6次産業として、活動だけでなく建築にも反映されて連鎖していること。これが生業の意味でのなりわいとして、小田原の産業の特徴だとされた。

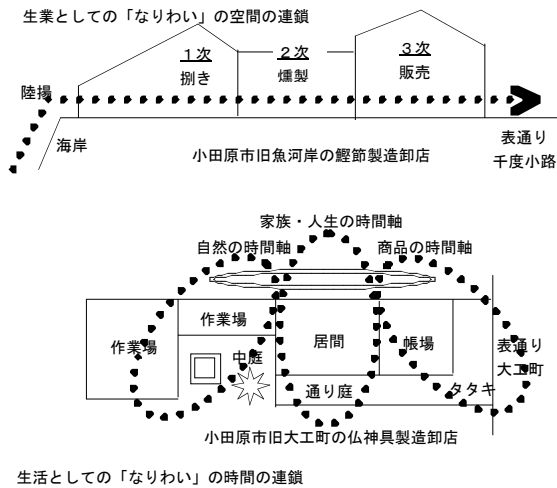


図4 なりわいの空間・時間的な連鎖

通常ならば作業はここで終わるはずである。複数の産業の連鎖は、豊かな物語性として、新しい消費の対象となる¹²⁾。だが小田原の現在は、物語の宿る場としていかにも中庸にすぎた。すでに原料の調達には世界各地の生産地への依存が進む。大量の需要を賄うため、加工機能はより広い敷地を目指して拡張分散された。物語を確認するための実態がほとんど失われていたのである。だがテーマパークや博物館という、物語を消費する純粋な空間にもなりにくい。そこは依然として、少なくとも住まいの場としては機能しているからである。

そこで注目されたのが、生活空間のもつ物語性である。生業の空間の3層構造は、生活の空間としても反復されている。いわゆる町家の構成である(図4下)。店・通り庭・居間というもう1つの層は、生業に較べて、必然で不変な連鎖ではない。店は不特定の社会に、通り庭は自然の運行に、そして居間は家族の年輪に、それぞれ開かれている。逆に言えば生活の3つの空間は、そこに暮らす人が、社会や自然そして家族との関係をどのようにデザインできるかに係っているのである。この生活の連鎖は、産業にかかわった経験をもつ、大多数の日本の住宅に見出される。とりわけ小田原の旧市街には、こうした生活空間が、現在もなお数多く軒を連ねている。なりわいの第2の特徴として、この生活の連鎖が位置づけられることになったのである。なりわいは単に生業を意味するだけでなく、生業と生活にまたがる一連の連鎖——物語の豊かな源泉として、小田原の価値として再発見された。

事実、図1の展開過程を見ると、純粋に産業(生

業)の再生を目指した活動はほとんどない。衣(きものを楽しむ会)や食(小田原おでんの会)の生活のデザインを目的とした組織が叢生している。そのなかでもっともトータルなデザインの可能性を披いているのが、小田原やんべえ倶楽部などが行なっている「なりわい歳事記」運動である。歳事記は近世期から、宮中の典礼と地方の祭事と場所の文脈にあわせてさまざまに習合し、現在では起源をたどることがむづかしい場合も少なくない¹³⁾。「なりわい歳事記」運動は、すでに忘れられた記憶をもほりおこし、現代の生活の場面に復活させるものである。歳事記は単に生活あるいは生業の論理だけで成り立っていない。たとえば雛遊びという春の歳事記がある。現在では人形を飾るだけだが、^{ひとがた}人形を野に放って厄を落とす典礼に依拠している。野に出る儀式から、来る年の豊作を祈る祭事と習合したと言う。そこで春の早い時季でも得られる産物が、遊びにとりいられることになる。小田原の雛遊びでは、野に出る代わりに「お配り事」の名で、子どもたちがまますの仕度をして、家々を廻る風習が60年代まで行なわれていた¹⁴⁾。定番の品だけでなく、小ぶりの姫蒲鉾が仕度されるところに、土地の固有性があった。家々では店の座敷に雛が飾られるとともに、季節の花々で彩が添えられていた。そして奥の居間に子どもたちを招き入れてまますに興じながら、一家の子らの成長を祈ったと言う。歳事記には季節という自然の運行と、家族の成長の循環、そして生業に披かれた産物の流通という、異なる3つの時間が共存し、巧みにデザインされていたのである。

現代に歳事記を甦らせるためには、こうしたデザイン力が再び求められる。生活と生業=なりわいの時間と空間とが、精確に反映されなければならないからである。再生の^{よすが}縁がないわけではない。3層構造をもつ建築が破壊を免れているし、人びとの記憶のなかにも脈々と息づいている。しかし雛遊びが辛うじて共感を呼ぶのは、現在も汎く流布しているからにすぎない。ルーティン化された商品の流通に組み込まれているからである。個々の場所に残された環境と慣習と、漠然と共有された商品の束と。双方の溝を埋める仕掛けが、「なりわい歳事記」運動という位置づけになる。だが考えてみると、どちらが具体的でどちらが抽象的なのか判らなくなる。歳事記を再生するためには、どちらも不可欠なのが、どちらを準拠点にも扱えない。具体と抽象が恣

意的に反転してしまうからである。このような決定不能な状態のなかで、変わることなく要求されるのが、時間や空間をデザインする力である。埋れた記憶やあふれかえる商品を組合せ、現にある瞬間と場所のうえにデザインすることのできる力である。商品の秩序はすでに価値の並列状態を生み出してきた。土地の固有性 *vernaculus* を投錨点にしようとする小田原の実験も、気を緩めれば観光という消費の対象と化す。価値の並列をさらに反復させるわけである。だが歳事記をめぐるデザイン力は、辛うじてそうした反復を押しとどめるかも知れない。個々の人びとの生が、デザイン力が要求する強靱な精神に耐えられるかどうか判らない。ただし手近な方法が1つ与えられはじめている。NPOという回路である。

4. NPOによる共約

NPOをめぐるのは概念自体まだ収束を見ていない。背景には2. で触れた文脈があるだろう。官一民や公一私といった既存の二分法が、価値の並列さらには反復状態に曝された。逆に偏在しつつあるのが、「中間」などと言った構造的に非決定な領域である。NPOはここを繁殖の場としている以上、概念の集約は原理的に不可能だと言える。しかし同時にNPOの固有性として「マネジメントの必要」が挙げられる場合がある¹⁵⁾。注目すべき事実であろう。なぜなら既存の組織類型——企業や政府——でも、マネジメントを軸にした変化の波が観察されるからである。実のところ、企業や政府を主題にしたガバナンス論の多くが問題にしてきたのも、組織のマネジメントに他ならなかった。企業を例にとってみる¹⁶⁾。企業組織は所有者・経営者・政府に代表される環境の取り巻かれている。現在、問題なのは、これらのいずれかの暴走である。価値の並列・反復状態では、何らかの歯止めがなければ、いつでも恣意的な暴走が起こりうる。歯止めは逆に、非決定な状態においてなお、特定の決定を下すことでもある。価値の構造的な非決定状態において、何らかの決定を行なわなければならない——マネジメント＝ガバナンスが提示するのは、こういった困難な均衡の技術論とも言える。

3. で指摘したデザイン力との接続も、ここから浮かび上がってくる。デザイン力はすぐさま具体的なモノへの現象を必要とする。コト＝プロジェクトを起す力でもある。図1の展開をたどると、プロジ

ェクト・ベースの活動が主軸を占めていることがわかるだろう。NPOもまたプロジェクトを起すための手段だという意味で、デザイン力と共鳴しあう。現在NPOの経営と言うと、労務管理や交渉技術に目が向きがちだ。こうした技術論も重要だが、本質を見失ってはならない。決定不能という困難な状況下であえて決定を下すという本質を。小田原の実験では、空間と時間のデザイン力という発想が示された。NPOはデザイン力を具体化させる、手近な技術である。ただし価値の並列・反復状態に呑み込まれる可能性とつねに隣り合っている。ガヴァナンスは危機と可能性に披かれた渦である。デザイン力そしてNPOは数少ない棹の1つとして、われわれの前に置かれているのである。

注

- 1) 日本計画行政学会2002年度計画賞計画集。
- 2) 後藤春彦「進化する政策総合研究所」小田原市政政策総合研究所紀要第2号、同研究所 pp.2-3、2002
- 3) Weller, Paul 'In Search of Governance' Davis and Keating (eds) "The Future of Governance" Allen and Unwin, p.1-2, 2000.
- 4) Richard, David and Martin J. Smith "Public Policy in the United Kingdom" Oxford University Press, pp.279-81, 2002.
- 5) 青木昌彦『比較制度分析に向けて』NTT出版、2001を参照。
- 6) Williamson, Oliver "The Mechanism of Governance" Oxford University Press, pp.4-5, 1996.
- 7) 宮本光晴『変貌する日本資本主義』筑摩書房、2000を参照。
- 8) Williamson, op.cit, p.11.
- 9) Williamson, op.cit, p.4.
- 10) Pierre, Jon and B. Guy Peters "Governance, Politics and the State" Macmillan Press, pp.79-83, 2000.
- 12) Baudrillard, Jean "La Transparence du Mal" Éditions Galilée, p.10.
- 13) Urry, John "Consuming Place" Routledge, pp.140-5.
- 14) 小野武雄『江戸の歳事風俗誌』、講談社、2002。以下の雑遊びの記述も同書等による。
- 15) 田代亀雄『小田原歳事記・小田原昔話』、名著出版p.45、1977.
- 16) Salamon, Lester M. "Holding the Centre" (山内直人訳『NPO最前線』、岩波書店 pp.65-8、1999.
- 17) 宮本前掲書。