

琉球大学学術リポジトリ

ガバナンス変容の中の沖縄 ーグローバル化と自治の新しい関係に関する研究ー

メタデータ	言語: 出版者: 島袋純 公開日: 2009-08-12 キーワード (Ja): グローバル化, 自治, ガバナンス, 沖縄, 東アジア, 憲法, 平和, 地域, 沖縄の自治, 自治体改革, グローバル・ガバナンス, 地域ガバナンス, 国際統合, 人権, 米軍, 安全保障, 市民社会, 相互依存, ガバナンス変容, 国際都市形成構想, 市民, グローバリゼーション, トランスフォーメーション キーワード (En): Citizenship, Governance, Autonomy, Globalization, Security, Civil Society, Okinawa, Cosmopolitan City Formation Concept 作成者: 島袋, 純, 我部, 政明, 高良, 鉄美, Shimabukuro, Jun, Gabe, Masaaki, Takara, Tetsumi メールアドレス: 所属:
URL	http://hdl.handle.net/20.500.12000/11775

4. 「グローバル化とガバナンスの変容の中の沖縄」

島袋 純（琉球大学助教授）

はじめに

1, 社会全体像と三つの構成システム

2, 歴史的な大転換

3, 沖縄社会の再生と沖縄自治の再生

まとめ

はじめに

グローバリゼーションの進展は、経済分野のみならず多方面への影響を及ぼしている。いわゆる「構造改革」は、日本の経済をグローバリゼーションに対応させるのみならず、それに沿う形での政治行政システム転換をもたらすものである。ここでいう政治行政システムとは中央の政治や行政だけではない。府県や市町村の自治体への直接的影響に加え、さらには中央地方関係の変容が生じている。構造改革の柱である三位一体の財政改革は、地方における自治の様態に変化を余儀なくさせるものであり、そういう意味でグローバリゼーションは、自治体のガバナンスの変容に直接結びついている。

ガバナンスの変容の理解のために現在の沖縄、日本がどのような改革の過程にあるのかということについて、まず話を進めていきたい。今我々の最も大きな危機は、「格差社会の到来」と言われるが、それがさらに進展していくところの、「社会の崩壊」もしくは「破壊」の過程にあるということではないだろうか。福祉国家とは、高税と高サービスにより「社会」を支える国家であり、さらに言えば「社会」を国家の中に包摂しようとするものであった。政府からの財政移転により自治体を支え、さらには「地域社会」を支えていた。公共部門への市場原理の導入を図る構造改革では、対応できない自治体は破産を余儀なくされ、自治体からの支えがなくなった地域社会は崩壊する。

地域社会で市民は自ら社会を支えなければならないし、さらには自治体を支えなければならないという状況が生じている。自治体と市民の「パートナーシップ」や協働が盛んに求められる理由はそこにある。「地域社会」を、市民が守るべき最重要課題として再生していく必要に迫られている。地域社会の再生をテーマに、そのために自立的な地域の政治システムあるいは経済システムを造っていくこと、そのような視座においてガバナンスの変容を分析することも有効であろう。

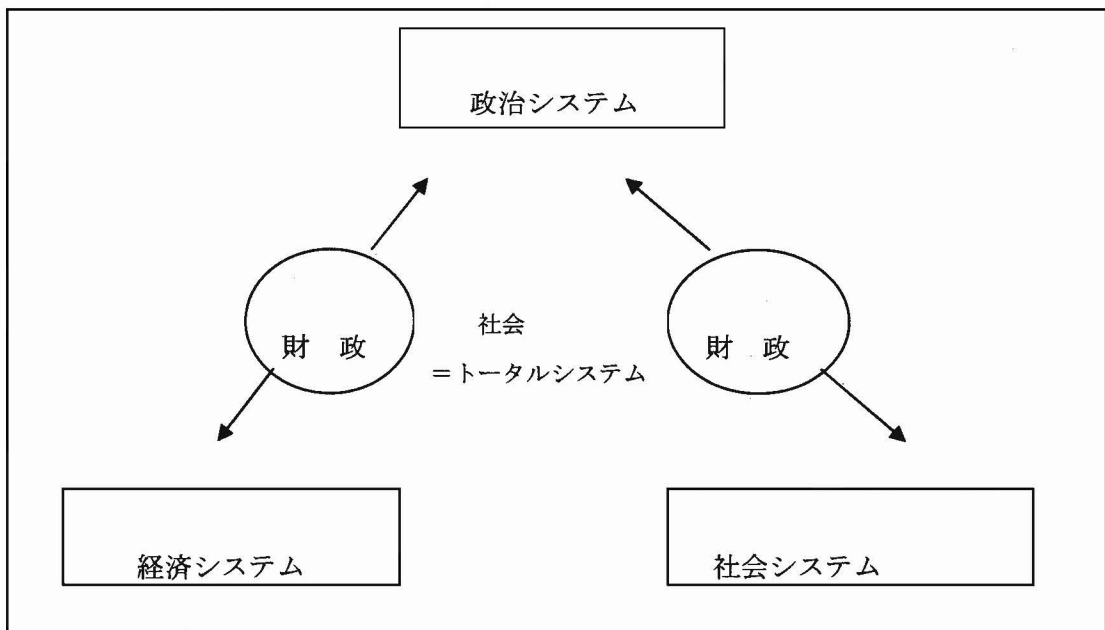
グローバリゼーションの到来において、欧州では徹底した分権化が進展した。ほとんどのかつての単一制国家には準連邦制的な仕組みが導入された。自治州政府の確立においては、例えば、経済振興に対する計画の策定、実施、評価等の権限を強化したが、それはそれぞれの地域社会を再考し、文化的、歴史的なアイデンティティや社会的一体性など、社会的基盤を背景にすることによって自治、自立ということを勝ち取っていくということが行われたわけである。今後の日本を進路を探る上で検討するに値するであろう。

小論では、欧州の事例を直接取り上げるわけではないが、より普遍的なモデルの構築の背景にそれがあることを示唆しつつ、ガバナンスの変容がいかんにして派生し、どのような方向性を持つのか、仮説的なモデルを提示していきたい。

1, 社会全体像と三つの構成システム

まず、第一番目の図であるが、これは神野直彦（東京大学大学院教授）に著書からの引用である。氏は、経済財政諮問会議、27次地方制度調査会のメンバーであり、以前の地方分権推進委員会の委員でもあったが、小泉改革は「痛み」だけの改革案であると批判し、それにとって代わる「幸せになる改革」を提唱している。掲載の図では、社会全体を構成するシステムというものは3つあると述べている。政治システム、経済システム、それから社会システムの3つから成り立っていると述べている。財政というものは政治システムと経済システム、それから政治システムと社会システム、これらを結びつけるものだという図式化を行っている。この3つ合わせてトータル社会システムであるという説明を行っている。

図1. 社会全体像を構成する三つのシステム



神野直彦『痛みだけの改革、幸せになる改革』PHP研究所、2002年121頁。

財政は、経済システム及び社会システムを橋渡しする重要な役割を有しており、これが狂えば、社会全体のシステムがおかしくなるということである。日本は財政の腐食によってまさしく全体社会システムがおかしくなっており、その財政改革は、特に、弱者に痛みを強要するような改革になっているということである。

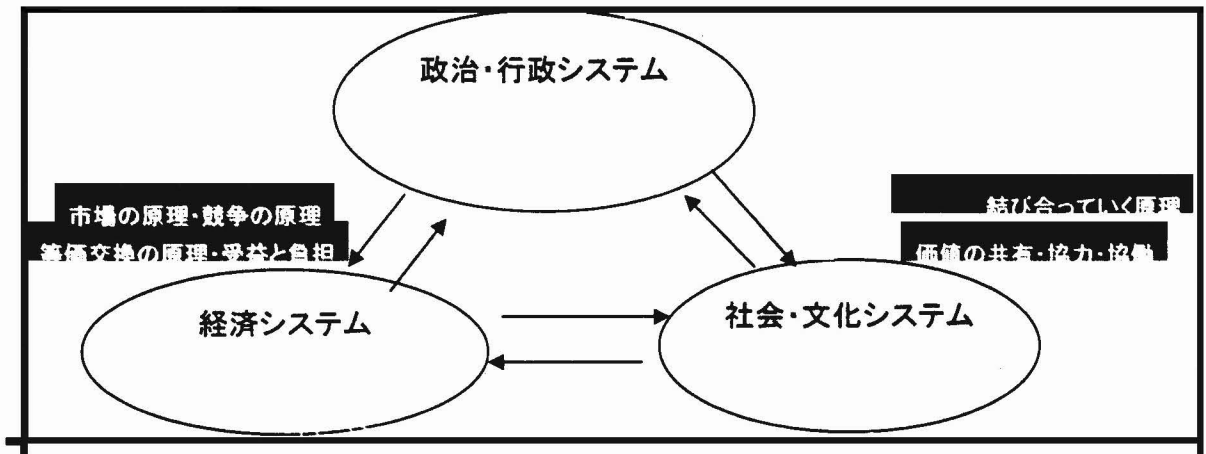
神野氏は、この図式を説明の道具等として用いている説明を行っているが、この図式は、ドイツの社会哲学者、ユンゲル・ハーバーマスの図式あるいは分類の仕方に非常に類似し

ていると気づく。それを思い起こしながら、筆者が図式化を行ったのが、次の図2となる。この図を用いて、今我々がどういう変化の中にいるかということを説明していきたい。

まず、基本的な構成として、トータルな社会システムは、政治行政システム、それから経済システム、社会文化システムの三つから成り立ち、それが相互にインプット、アウトプットすることによって成り立っていると考える。

経済システムというものは生産と流通、交換の場である。ソ連型の国家統制経済が崩壊した現在、世界中において経済システムとは、市場システムそのものとなりつつある。受益と負担の等価交換の原理、自由競争の原理で効率的な資源配分が可能とされ、貨幣を媒体として関係が構築される。

図2, 我々は今、どういう変化・改革の中にいるのか？



排他的独占的主権 ・ ・ 主権国家システム
 自己完結型体系 国民国家システム
 閉じた体系 主権国家間システム

筆者作成

政治行政システムとは権力のシステムであり、拘束・規律といったものの場である。公共的な財やサービス、ものが生み出され流通するとしても、それは、政治的な決定に基づく法律や条例、規則などを媒体してのみ可能となる。

社会文化システムというのは、人々がなにかしらを共有しあって相互に関わり合いを持ちながら生活する場もしくは集合体のことである。人間が人間として社会的生活を営めるような人を育てていくシステムでもある。共有されるもの、つまり、媒体は、文化的なもの

の、つまり共通の歴史や言語や社会的一体性などとなる。したがって、競争ではなく、支え合い、協力、協働、連帯というのが社会システムの原理となる。

近代国家とは、政治行政システムという国家のシステムが圧倒的な力を持って経済システムを管理し、それから社会文化システムを管理するという状況のことである。レセフェールの時代における経済システムというものは、基本的には国家がこれに介入しないということであったが、特にドイツ型とかあるいは日本型の資本主義という、後から発展した国におきましては、最初から経済システムにおいて近代的な市場経済システムを構築するために、政治行政システムが大きな役割を果たしたということが出来る。つまり、後進的な産業国は非常に政治行政システムが非常に大きな役割を果たしていた。つまり、明治のシステムというものは、日本の中で排他的、独占的な主権の構成、国家によって社会文化システムを全部包摂していく、経済システムを全部包摂していくようなシステムだった。行政国家化ないしは福祉国家化が進んだ現代国家においては、以前レセフェールの価値を重視していた英米系の国々を含めあらゆる先進国において、政治行政システムの優位が進展する。

これは自己完結型の体系であり、より閉じた体系である。基本的には完全に閉じたシステムというのはいずれもあり得ない体系が、より閉じている体系ということになる。権力を中央政府に集中し、しかも外国の影響力を廃することに非常に大きな力を注いだ。そういうことで、主権国家システムをどうにか造っていきました。明治国家においては、社会文化システムに関しても、国家が基本的に天皇制を復活させる、正当性の源泉として天皇制を活用し、学校等の教育の体系や自治会等の共同体の体系など、日本人の価値観の体系を再編成、人と人との繋がりを再構成していったのではないかというふうに思われる。

これがより閉じた体系だとすれば、今日本で起こっている社会的な現象は、無理矢理にでも開かれてしまう、無理矢理にでもこじ開けられて、開かれた体系へシフトしていく大きな転換ではないだろうか。これは、主権の上への委譲（国際的機構への移譲）、下への委譲（地方分権）というような主権国家の権力の相対化ということとともに、主権国家間の閉じた体系からお互いに関いた体系へと相互浸透していくというようなイメージである。それと同時に三つのシステム間の関係の大幅な変更が起こっていると考えられる。

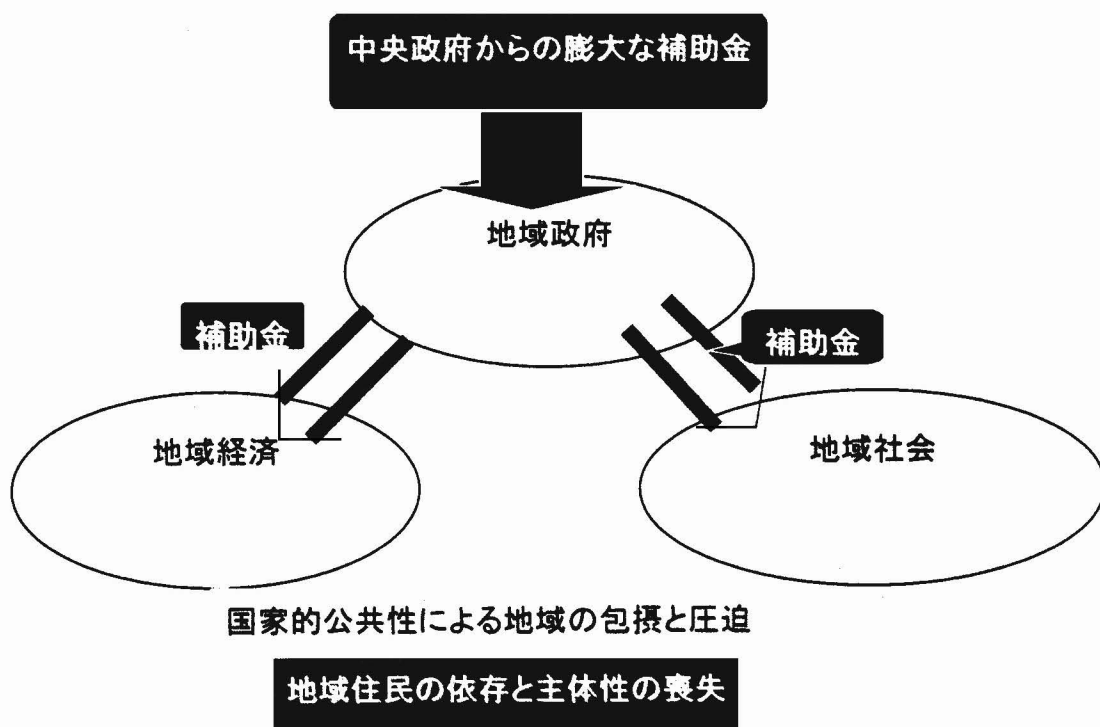
2、歴史的な大転換

日本という全体的な社会像においても当てはまるが、例えば沖縄社会という地域社会においても、この図式は適用可能である。地域においては、地域を一つのトータルな社会システムと考えて、先ほどの図式を地域政治行政システム（地域政府）、地域経済システム（地域経済）、地域社会文化システム（地域社会）という3つのシステムから成り立つものと発想できる。

日本では中央政府の力が非常に強かった。それを表したのが3図である。特に戦後は、膨大な補助金が中央政府から地域の政府に流出した。さらに地域政府から地域経済、地元の経済に大きなお金が流れ、また、地域政府から地域社会に大きなお金が流れた。国全体でも、企業に対しても、民間団体に対しても、また、教育や社会的な組織においても、中央政府が非常に大きな力を持っていたが、地域という我々の住む生活の場においても、非常に大きな力を持って地域を支配していたということができる。

つまり、地域におけるトータルな社会システム全体に、国家が非常に大きな統率力を持っていたと考えられる。これを国家的な公共性による地域の包摂及び圧迫と表現した。これは、地域住民からすれば、国家に対して依存していく、それから地域についての自らの主体性を喪失していくということだった。復帰後、沖縄に起こったことは、30年という比較的短い期間の中に徹底的に行われたということではないかなというふうにとらえられる。

図3. 歴史的な大転換のはじまり



強い国家、閉じた体系→グローバル化・相互依存・低成長・民主化等→より開かれた体系
 支配・統治 政治システムのイメージ転換 舵取り・調整
 ガバメント → ガバナンス 筆者作成

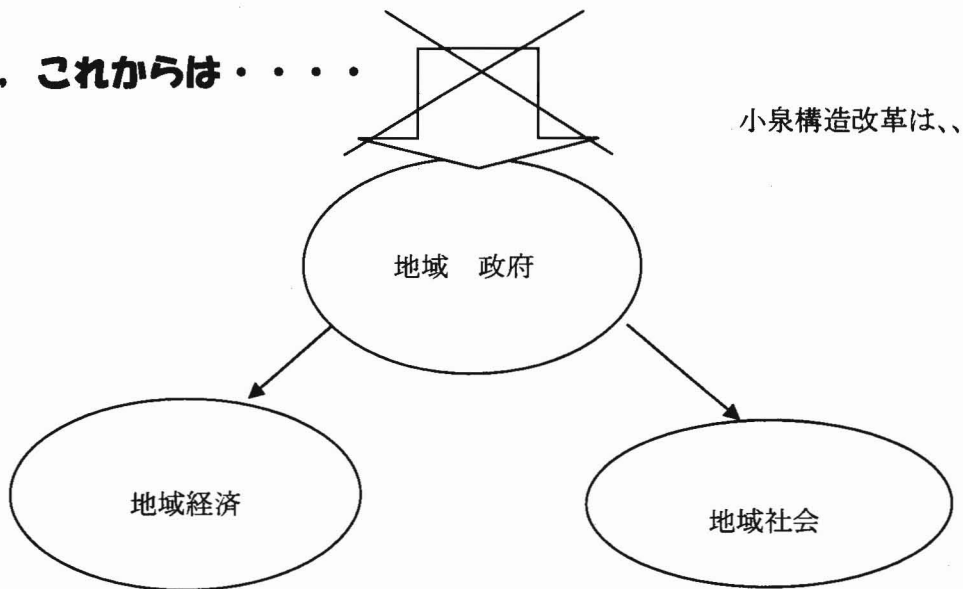
この図式を見ると、強い国家で、かつ、より閉じた体系という主権国家システムという

ことになる。日本だけではなく、冷戦期までの国家システムは、基本的に大なり小なりこのような特徴を持っていたと考えられる。冷戦というものは基本的に閉じた主権国家の体系を相互に組むことによって、I・ウォーラステインのいうところの、いわゆる主権国家間システム、つまり、主権国家同士の相互関係のシステムを維持していたのではないかということになる。ところがソ連が崩壊し、グローバル化ということが起こってくると、経済システムにおいては、この閉じた主権国家の体系がより開かれた経済的な相互浸透、相互依存と同時に、より国家が動員できる資源の動員力が落ちてくるといった低成長の時代になってくる。

社会文化システムにおいても、国際的な市民社会、NGOやNPOのような、あるいは国際的な様々な人権関係や環境問題の相互交流、情報の共有などが進展し、何かしら人類の間で基本的な民主主義や人権、環境問題に関する共通認識が高まり、国境の垣根を越えて市民がお互いに意見を交流しあうシステムが発達しつつあるのではないだろうか。つまり、社会文化システムもより開かれた体系になってきたと言えよう。

冷戦以前の時代、主権国家を中心とした支配、統治というイメージから政治システムの大きなイメージ転換が生じてきたのではないかということである。政治システムの主なイメージとして、基本的に一元的な支配、あるいは管理というものから、多元的な要素、多様な要素を方向付けしていく、調整していく、そういったものに政治のイメージが変わっていったのではないだろうか。それが、国や自治体の政治のイメージさえも、「ガバメント」という言葉から「ガバナンス」という言葉に変容していったのではないかと思われる。

図4. これからは・・・



三位一体の改革→地域経済の破壊・地域社会の破壊??? 筆者作成

今後どういう状況になっていくのかについて、4の図を見て頂きたい。中央政府からの

膨大な補助金がなくなるということである。地域政府から地域経済に流れていた補助金、影響力の部分が細くなっていくということになる。縮小していった地域経済は破産・破綻するという可能性がある。それから、地域政府から地域社会を維持するために出していた多種多様な助成金、福祉のお金社会教育団体や、青年団等に出していたお金等もはや維持できない。

いわゆる「三位一体の財政改革」とは結局何なのかということ、地域経済の破壊、それから地域社会の破壊ではないかという意見が強くなってきている。例えば、構造改革批判というのを徳島県の自民党県連が大々的に小泉構造改革大批判大会をやる（沖縄タイムス04年12月9日付け）など、多くの地域では、地域経済、地域社会が破壊されるということでもはや限界に来ているのではないだろうか。

「沖縄の場合は基地がある。大幅に補助金減らせないだろう、したがってどうにかやっていけるのではないだろうか」というような強固な依存的な体質がある。はたしてそれで乗り切れるのだろうか。

「構造改革」という名の下に、これからどういう改革が行われていくかということを表すのが、5の図である。構造改革とは基本的にどういうことかということ、やはりグローバリゼーション、国際的な経済的相互依存の時代に、経済システムを基本的に市場の原理を優先してすべてのシステムを開放系のシステムに転換していくことである。そのために市場主義的な原理の徹底ということになる。つまり、政治システムの分野、社会システムの分野、すべての分野にわたる市場原理主義の徹底である。

つまり、まず、国際的な経済システムの中に日本の経済システムを組み込むという発想であり、経済システムを一番の基本的原理にするということである。これは経済システムというのは、自由競争、受益と負担の交換、市場の効率性、費用効果、そういった基本的な原則で動くシステムである。そのシステムの原理で政治行政システム、社会文化システムを全部覆い尽くしていくというのが構造改革の基本的な規範、発想のように思える。

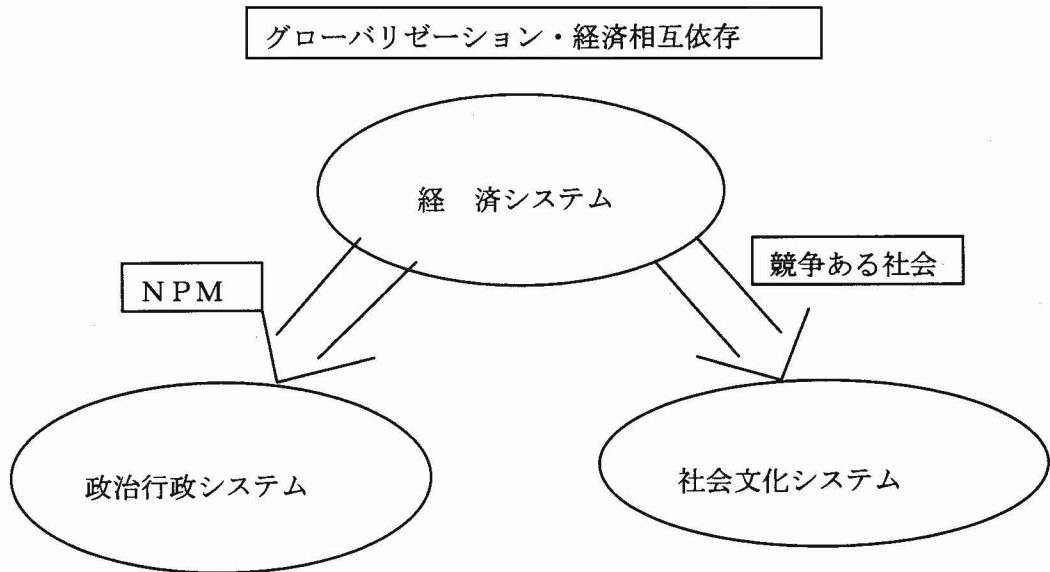
最近行政においてもはやされている、NPM（ニューパブリックマネジメント）とは、基本的にこのような発想に基づいた行政経営改革の手法である。

行政学という学問は、民主制と効率性を如何に両立させるかという学問の基本的な枠組み、方向性というものがあり、公共部門における効率性の達成を目標にしている。それを公共部門における資源の最適配分を目標とするならば、消費者満足度とまさしく同じような発想で市民満足度というのをを用いて効率性を達成していくということになる。

実を言うと、行政学の中では、歴史文化、社会的一体性、アディンティティなどの社会文化システムという概念を無視するか、あるいは、経済システムの中に包摂してしまって、ガバナンス論を構築しているのではないかという問題がある。上述したように「ガバナンス」という言葉はある種、多元的多層的な政治状況を説明する分析概念である。現状を分析するための概念であると同時に、実をいうと行政学の中ではかなり規範性を持った効率性の

パラダイムに基づいた概念になっている。ここで「規範」というのは、人道や人間の倫理、人間性などではなく、また歴史や文化に基づく規範でもない、つまり「効率性」という規範である。

図5. 市場原理主義的改革の行く末



NPM的な手法 = PFI・行政評価 → 行政学の効率性パラダイム → 「ガバナンス」論

ガバナンス = 状況説明の分析概念であると同時に規範概念

But 社会・文化に関する取り扱い不可能 = 行政学の特質

→ 道州制議論における歴史・文化的、社会的一体性にもとづく配慮の欠如

筆者作成

それでどういう事が抜け落ちていくかというと、歴史や文化やアイデンティティ、そういったものに対する取り扱いが行政学という学問では不可能なのである。これは行政学が学問として成立するときに捨象していったものであり、取り扱いようがない。社会的な多様な問題を、社会的な事項を、行政学は、学問的特質として取り上げることができないといった問題がある。「効率性」の規範に基づく改革指向の学問であるという特徴を備える。

今の日本の政治行政改革において、政治学者としては行政学者がかなり中心的な役割を果たしている。行政学といっても政治学の一分野ではあり、個人的な係わりからも研究者が社会的な問題に関心がないというわけではない。しかし、上述したように学問的に取り扱えない。それによってどういったことが起こってくるかというと、歴史的、あるいは文

化的、社会的一体性に基づく自治政府の構築、こういった発想が弱く、経済的な効率性を重視した道州制という発想が優勢となりがちである。「規範」といっても効率的な政府をいかにつくるか、あるいは民主主義と効率性を如何に両立させるかといった規範で、社会的な問題性、文化的な問題性、独自性をどう政治の構造に反映させいくかというかに関しては理論の蓄積は殆どないということになる。恐らく今後この道州制論議も、歴史的・文化的・社会的一体性に基づく自治政府の創設という視点からの道州制の論議は盛り上がらないだろう。沖縄においては、非常に厳しい道州制の論議になっていくと推察される。

このまま、沖縄から、沖縄の歴史的・文化的・社会的一体性に基づく、強力な沖縄のための、沖縄社会再生のための地域政府を構築する提案がなければ、経済的な規範に基づく九州政府への統合ということもあり得るだろう。これで、沖縄社会は破壊されずに済むのだろうか。

3、沖縄社会の再生と沖縄自治の再生

ではどうすればいいのか。第6図を参照されたい。一番基本的な目標として沖縄社会の再生を掲げる、次にその目標を達成するための沖縄の自治の再生、そして沖縄の経済の再生を位置づけるということが必要であろう。

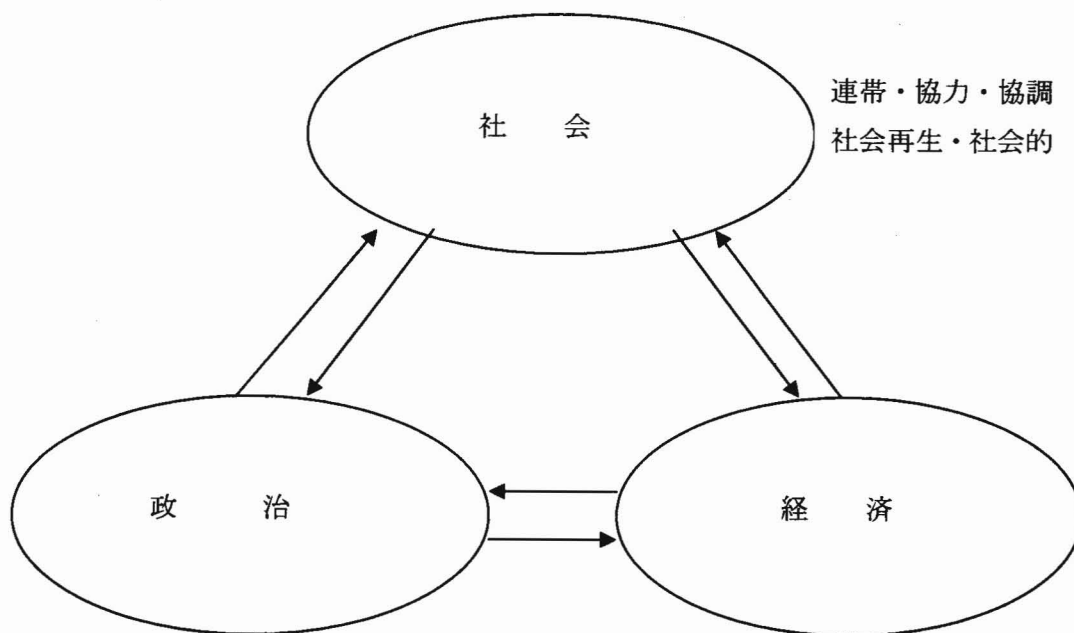
かりに、自治や社会の再生よりも、市場の原理、経済システムの原理を、地域社会システム及び地域政府システムの中において徹底していくことを目標とするとどうということが起こるのであるだろうか。

自治体を救済し、再生するために、自治体の原理に市場原理を徹底して、住民に対して負担しないものにサービスを提供しないということが許されるのだろうか。負担するものだけが、意見を述べることができサービスを受けることができるとするならば、それを自治というのだろうか。かりにそれを貫徹するならば、地域社会は、確実に共同体としての連帯を失い、非常にすさんだ地域社会が出現すると思われる。

現政権の「骨太の方針」では、社会像を「競争ある社会」として、「競争」の原理を挙徴している。現政権が改革の一つのモデルとするサッチャー政権のもと、上のような市場の原理・自由競争の原理を徹底したイギリス社会で起こったことは、大量の社会的排除(Social Exclusion)層の出現というような、つまり、もはや社会的になんらの関わりを持たない、社会から排除されてしまった膨大な人口の輩出である。これがもし沖縄に適応されれば、沖縄の社会において社会生活を営めない程困窮した社会層が大量に出てくるのではないだろうか。社会が分裂し、一体感を喪失し、崩壊していく現象である。それは、しょうがないこと、回避出来ないことなのであるだろうか。

図6. 沖縄社会の再生と沖縄自治の再生

国際的な市民社会的連帯



より開かれた体系の中で、主体性を回復し、社会を再生していく試みが必要なのでは。「ガバナンス」を経済・効率性に比重を置いた概念から社会再生に比重を置いた理解への転換
筆者作成

中央からの補助金が大幅に削減されていくこの時代においても、それを回避しなければならない。なにもより重要な目標としなければならないのは、沖縄の社会、地域社会の再生であり、そのための手段として地域政府の構築と自治を考えることである。競争ではなく、協力、協働、連帯、そして繋がりというのを最も重視していかなければならない。

自治において、自由競争や効率性の規範を完全に排斥するものではない。昨今問題となっている市役所や県庁等の「わたり」、特別昇進など、事業入札における談合と癒着など非常に多くの不経済あるいは非効率な要素があり、経済的な効率性を更に徹底していかないといけない。しかし、効率性の追求そのものが目的ではなく、あくまで社会再生と自治再生のための手段として考えた方がいい。

経済的なグローバル化が進展し、競争力の拡充が求められ、したがって社会そのものも、「競争ある社会」というような質的変容が、政府主導で進展している。沖縄県では、国際都市形成構想やそれに引き続く事業において、このことを強く意識した政策展開が行われている。しかし、実は、このような経済の国際化においても、実は、沖縄の地元

経済と、様々な外国資本や外国取引先における協力、協働、連帯という信頼関係の構築が非常に重要である。

これについては、進展する欧州統合の事例が示唆的である。当然ながら域内の完全な経済統合の結果、競争は欧州レベルで激化する。しかしながら、欧州では、「競争」による淘汰だけが、発展の原動力ではない。企業間、地域政府間の国際的な協働と連帯がきわめて重要な原動力なのである。そのために欧州地域政策をめぐっては、国家横断的な地域の企業相互、企業と自治体、自治体相互の多種多様な協働と連携の仕組みが整えられている。

これから沖縄においても最も重要な目標は沖縄社会の再生であり、地域社会の再構築ではないかと思う。沖縄の個々の市民が自分たちの社会を自分たちでどう守って、どうつくりたいかという発想をもう一度考え直して、社会というもののあり方作り方を再検討すると共に、自分たちの社会が、例えば隣国の台湾の社会と繋がっており、あるいは中国の社会、韓国の社会、そういったアジアのいろんな社会と協力、協働していくというを最も重視することが求められるだろう。自分達にとっては、沖縄の社会が、世界的な市民社会の相互連携の土台だという感覚持ち、そこから国際的な協力、協働、連帯のネットワークを構築していく時期がもはや到来している。

まとめ

近年、従来の政治もしくは統治にとどまらない、多種多様な要素と開放系の政治システムを指し示して「ガバナンス」を意味すると言及した。その意味で「ガバナンスの変容」とは、グローバリゼーションや民主化分権化という多様な要素を抱え込んでいる。構造改革の進むに日本において沖縄もそのまっただ中にあることがわかった。今までは、経済システムに比重を置いた、あるいは経済システムと言い換えても良いような社会システムを前提として、「ガバナンスの構築」というような言葉を使う場合が多かった。筆者の場合、やはり社会的な再生、あるいは社会的な包摂などを念頭に「ガバナンス」という定義を今後は検討するべきだと考える。

「グローバリゼーション」とは、経済や政治に関連してよく言及されてきた。地域社会は進展するグローバリゼーションのどちらかという受け身として対応をどうにか探っていくというスタンスであった。小論では、その発想を逆転した。それよりも、社会的な協力、協働、連帯のグローバリゼーションということを念頭に置きながら、沖縄の社会を再生していくより積極的な試みが必要なのではないだろうか。なによりも、トータルな地域社会全体の再生を実現するためには、地域社会の再生こそを最も重要な目標として掲げるべきではないだろうか。