

新しい時代を拓くインターネットと NPO

～「関係性」の創出による新たな意思決定の可能性～

田川 義博
TAGAWA Yoshihiro

1. はじめに

日本社会のメガトレンドとして、グローバル市場経済化、デジタル革命によるインターネット利用および金融ビッグバンに始まる金融革命が挙げられている⁽¹⁾。紙面が限られているので、個々の記述の論証、用語の定義および出典の表示は不十分にならざるを得ないが、本稿はガバナンスと法政策学を分析手法として、インターネット利用と NPO 活動の二つの視点から、これからの社会デザインを考えようとするものである。

第一に、分析手法としてガバナンスと法政策学における社会関係や意思決定類型について述べた後、「政府の失敗」と「市場の失敗」を緩和するインターネット利用と NPO について述べる。ついで第二に、新たな社会関係と意思決定類型が成立する可能性の視点から、NPO の組織的特徴とインターネットの親和性について述べる。そして第三に政府、企業、消費者、NPO の接近と協働について述べて、最後にこれからの資本主義と民主主義についての展望を試みる。

2. グローバル市場経済化と政治・市場の機能不全

(1) 現行のガバナンスの 3 機能と意思決定 2 類型

経済社会のガバナンス（秩序形成）としては、A 政府（公権力）機能の活用、B 企業の自律的機能の活用、C 市場機能の活用の三つが挙げられることが多い⁽²⁾。

また法政策学における意思決定類型は、市場における D 市場的決定（交換関係）と、政府・企業など組織における E 権威的決定（配分関係）の二つである⁽³⁾。法政策学は意思決定理論を法的に再構成し、法制度またはルールの体系を設計する理論的枠組みおよび技法である。

法政策学における社会関係としては、交換関係（2 者間のギブアンドテイクの関係）と配分関係（財の配分において資源および権威による上位・下位関係）の二つが想定されており、それに対応する意思決定類型としては、市場的決定（市場における個人が行う決定。市場とは交換関係を法制度の文脈で定義したもの）と権威的決定（配分関係を法制度の文脈で定義したもの。国家と国民、企業内関係というような組織の内

部関係における決定)の二つが想定されている。

従って、ガバナンスと意思決定類型の対応関係では、AとBがEと対応し、CがDに対応している。

このようなガバナンス機能や意思決定類型に基づいて、政治経済社会の秩序形成が行われてきたが、「失われた20年」といわれる経済停滞・膨大な財政赤字の累積がみられる。また、非正規労働者、相対的貧困率、生活保護世帯の増加など社会的格差が増大しており、従来の政策運営の転換の必要性が強く訴えられている。

このような現状にあるために、政府に対する信頼感も低下しているが、この原因としてはグローバル市場経済化が進展した現在、国連、IMF、WTO、WIPOなどの国際機関や、G8、G20、ASEAN+3、APECなど国際的な協議機関による政策形成のウエイトが大きくなり、一国政府の役割は低下していることがある。また市場対国家との視点では、市場のウエイトが大きくなっているためでもある。加えて民主主義社会では、政府の財政能力を超えた政策要求が強くなって、財政赤字が恒常化する傾向もある。

このように政策決定において重視されるようになったグローバル市場経済化ではあるが、金融ビッグバンに始まる金融革命の副作用として、2008年のリーマン・ショックや1997年のアジア金融危機など金融危機がしばしば発生して、金融(投機)資本主義の行き過ぎを指摘する声も大きくなっているが、政策対応が進んでいるとはいえない状況にある。

このグローバル市場経済化の進展によって、日本でも官主導から民主導の経済政策への転換が図られている。ただ、民主導では「市場の失敗」が発生するが、従来の構図では、政府が介入すると「政府の失敗」が発生するというジレンマが生ずる。

市場機能の活用では解決が困難な問題としては、非排除性と非競合性を有する公共財の提供、市場を経ないで効果が発生する外部性、自然独占および供給者と需要者の間の情報の非対称性が、「市場の失敗」の例である。

一方、「政府の失敗」というのは、組織における権威的決定に共通するもので、政府だけではなく、企業等においてもみられる失敗である。この例としては、政治における既得権を有する圧力団体の存在、レントシーキング活動、官僚機構の非効率性が挙げられる⁽⁴⁾。

(2) 「政府の失敗」と「市場の失敗」を緩和するインターネットの活用⁽⁵⁾

組織と市場を分けるのは、取引コストと監視コストであるとされている⁽⁶⁾。

取引コストには、取引相手や取引対象の製品・サービスに関する情報収集に関するコミュニケーションコストと取引相手から裏切られる(機会主義的行動)リスクの二つがある。

前者のコミュニケーションコストは、インターネットを利用することでかなりの程度軽減することが可能である。また後者のリスクを減らすためには、中世のマグリブ商人や江戸時代の株仲間のように、取引を仲間内に限定することによって、裏切りを防止する方法が採られてきた。

ところが、グローバル市場経済では、取引相手が世界中にいるのに、仲間内だけの取引を続けていけば、取引コストは小さくできるものの、機会コストが極めて大きく

なってしまう、競争上不利になる。したがって、グローバル市場経済では、強制力をもった法制度整備を進めて、取引コストを小さくする取組が行われている。これが現在進行している「法化社会」化である。山岸 [1999] は、この変化を仲間内での取引に限定することで、騙されるリスクを防止する「安心社会」から、一般的な信頼を基礎にした「信頼社会」への移行として説明している⁽⁷⁾。

この一般的信頼を強化するために、ここでもインターネットが役立つ。すなわち、取引相手の情報収集や信頼性の判定に役立つ情報を収集したりできる。またeコマースにおける「評判システム」の利用も役立つことがある。

根源的にいえば、市場システムは価格を指標にして取引が行われているが、インターネットを利用すれば品質を含めたより多くの情報収集と取引相手の信頼性の判断を行うことができるので、このような信頼をベースにして取引のリスクを減らす手法に注目が集まっているのである。

また、従来市場が十分に機能しないために、政府の役割であるといわれている公共財の提供においても、政府の非効率性の弊害が生じ得る。これを避けるために、公共財の提供を政府自らが行うのではなく、政府は市場を創る役割を担うだけで、民間の創意工夫を引出す手法として、マーケットデザインに注目が集まっており、今後の研究・応用が期待される。このマーケットデザイン手法は、市場機能をより活用する発想・手法であり、市場の失敗を避けるために政府の失敗が発生することとのトレードオフの回避を目指す発想・手法といえる。

以上述べたように、取引コストは情報の不確実性から発生するので、インターネット利用によって情報の不確実性を減らすことができれば、取引コストを減らすことができる。

(3) 「政府の失敗」と「市場の失敗」を緩和する NPO 活動

市場の失敗を回避するために、政府が役割を果たそうとすると、政府の失敗が発生してしまう。これを避けるための一つの手法が、前述したマーケットデザインであるが、まだ発展途上であり、適用範囲も現時点では限定的である。

組織における配分関係に基づく権威的決定が、政府の失敗の原因であるとするれば、その原因は従来の組織がヒエラルキー構造であるため発生する、との仮説も成り立ち得る。金子 [1998] は、「そこで、このようなヒエラルキーをまったく持たない組織に期待がかかる。そのような組織は、おそらく〈情報〉の自在な動きによってつくられる組織ではあるはずだ。」⁽⁸⁾と述べており、組織ではあるが政府や企業のような従来のヒエラルキー構造とは異なる構造を持つ NPO の可能性に注目している。

意思決定類型の視点からは、政府組織や企業における配分関係としての権威的決定でもなく、対等な当事者間における市場的決定でもない、新たに第3の社会関係として「関係性関係」に基づいた「関係性的決定」を行う組織として NPO の可能性を考えてみたい。

では、このような異なる組織原理を持つと想定される NPO が、前述した金子の指摘のように情報の自在な動きによってつくられる組織であって、新たな社会関係や意思決定類型によって運営される組織であるかどうかについて考えてみたい。

3. NPOの組織的特徴とインターネットとの親和性

(1) NPOの組織的特徴

この問題に関しては多くの議論がなされているので、本稿の流れで必要な事項のみについて述べる。

NPOの定義に関しては、レスター・サラモンなどによる多くの定義があるが、利益配分を行わない、自発的・公益的活動を行っているとの定義は共通している。また前述したように、「情報の自在な動きによってつくられる組織」であるとするれば、ヒエラルキー構造ではなく、ミッションを介して、人と人のネットワークとして組織が形成されることが、NPOの当初の姿ではなかったかと考えられる。むしろ、NPOが具体的な活動を行ったり、その規模が大きくなってくれば、このような水平型の組織構造は変形せざるを得ないが、スタート時の組織編成原理がヒエラルキー型ではないことは、基本形として残っていると考えられる。

また、社会関係としては、市場における交換関係やヒエラルキー型組織における配分関係に加えて、人と人の自発的で自由な結びつきを基礎とする「関係性関係」とも言うべき新しい社会関係がNPOの登場を契機にして、加わってくる可能性がある。なお「関係性とは、……お互いの事情、差異を認め合いながら、共栄を迫及する構想」⁽⁹⁾である。

意思決定類型は意思決定主体の特性を反映したものであるため、NPOの登場によって権威的決定、市場的決定とは異なる「関係性的決定」が加わるのが十分考えられる。ただし、この関係性決定は、NPOの組織実態を反映するものになるため、さまざまなバリエーションがあり得る。

例えば田中〔2011〕は、NPOの中での二つの流れについて指摘している⁽¹⁰⁾。すなわち、寄付とボランティア活動による市民参加を重視したNPOと、社会的企業とかソーシャルビジネスと呼ばれる事業型のNPOの二つである。この両者のマネジメントはかなり異なることが想定されるので、関係性的決定の内実もそれぞれのNPOで異なると考えられる。

前者はNon-Profit Organizationであり、後者はNot for Profit Organizationと呼ばれることもある。後者は利益配分を行わず、かつ社会的なニーズに応えるための事業を行うので、一般の営利企業とは異なるが、その距離は前者よりも後者の方が近い。

また後述するように、営利企業自体のあり様に変化もみられるので、この差はさらに縮まることが考えられる。

(2) インターネット利用の特徴

インターネット利用では、web2.0的利用やLinuxのようなOSS（Open Source Software）において、利益目的ではない活動が多くみられる。クリス・アンダーソンはインターネット上のサービスは多くはフリー（自由に使えるかつ無料との意味）であると述べる一方で、サービスを継続していくための原資をどのように得るかについて論じている⁽¹¹⁾。

インターネット上では膨大な情報が流通し、かつ蓄積されている。本稿の問題意識からいえば、インターネット上には二つの種類の情報がある。一つは、すでに蓄積されている情報を、検索システムなどを使って利用する方式である。このようにして得られた情報は、誰にとっても同じ情報である。もう一つは、利用者間でなされる情報のやり取りや情報の拡散によって、刻々と情報が生成され、変化していくような種類の情報である。この例としては SNS 上での情報流通が典型的であり、この情報は個々の利用者によって景色が異なる情報である。このようにインターネット上では、利用者にとっては意味の異なる情報が併存することになる。

この二つの情報を利用することで、人々間のコラボレーションが進み、OSS のような集合知の形成⁽¹²⁾が進む可能性がある一方で、集団分極現象 (group polarization) が生じて社会的分断につながる可能性もあり得る⁽¹³⁾。この問題にどのように英知を結集して対処していけば良いのかがインターネット利用に関する大きな課題の一つである。

東日本大震災発生時には、企業・NPO・ボランティアが自発的に被災者・被災地支援のためのサイトを短時間でいくつも立ち上げて、大いに支援に役立った。一方でデマなどもインターネット上で飛び交った⁽¹⁴⁾。

またインターネット上では、アマゾンの書評や食ベログなど人々の評判システムが多く採用されている。この評判システムが活用されているのは、機会コストを減らすためであるが、もともとサービスや情報提供では、実際にそのサービス・情報を利用してみないとその価格に見合う品質・機能が提供されているかどうか分からないからでもある。(製品の品質管理はデミングの品質管理手法などにより成果が上がっているが、サービスは事前の品質の作り込みが難しいとの特徴もある。)

もっとも、やらせ的な書込みもあるし、同じ情報が拡散している場合もあり、評判システムも万能ではない。

(3) インターネット利用と NPO の共通点

このようにインターネット上では、さまざまな行動主体が自発的・非営利的動機に基づき活動しており、従来の社会関係である交換関係や配分関係とは異なる社会関係が見られる。これを本稿では「関係性関係」と呼んでおり、インターネット利用と NPO 活動は共に、人々が自主的につながるネットワークをベースにした活動であるので、近似性・親和性があると考えられる。以上の社会関係と意思決定類型をまとめたのが図表 1 である。

図表 1 法政策学における社会関係と意思決定類型

社会関係	意思決定類型
交換関係：ギブアンドテイク	市場的決定：市場における個々人の決定
配分関係：組織内の上位・下位関係	権威的決定：ヒエラルキー組織内の決定
関係性関係（新）：自発的なつながりをベースにした関係	関係性的決定（新）：NPO のような非ヒエラルキー組織における決定

4. 政府（公権力）、企業、NPO、消費者の接近と協働

これまでインターネット利用やNPO活動が新しい社会関係を創出する可能性を述べてきたが、このことで既存の社会関係を形成している政府や企業も以下のような変容を迫られている。

- 1) 市場経済の進展によって、政府部門から民営化などによる活動の切り出しが行われている。また市場的手法を活用するニューパブリックマネジメント手法が取入れられたり、マルチステークホルダーの参加による政策形成プロセスがみられるようになっており、政府の意思決定方式に影響を与えている。
- 2) 公共サービスの提供において、問題を抱えつつも、政府とNPOとの協働がみられる。
- 3) 企業と消費者との関係でも、インターネット利用によって生産者と消費者の境界が低くなり、消費者のSNSへの書込み等をマーケティングに生かしたりする事例も多くみられ、プロシューマー化が進展している。また、消費者の代理としてNPOが発言するケースも多くなっている。

これらの変化のなかで、小島等〔2011〕はNPOの明確な存在意義を以下の4つであるとしている。①市場に内在する限界を克服して、公共的な必要性を満たす。②政府に内在する限界を克服して、公共的な必要性を満たす。③民主主義社会における平等な個人間の協力関係を促進する。④自由を前提とする民主主義において、多元的価値を創造し実現する。

一方で、市場の失敗や政府の失敗があるように、NPOの失敗もあるとして、以下の4つの問題点を挙げている。①NPOが保有する資源の限界のゆえ、公共的な必要性が存在する場合でも、十分に満たすことができない。②NPOの活動分野や活動地域は、政府と比較すると限定的にならざるを得ない。③NPOの職員やボランティアは、自らの信念を推し進めようとし過ぎるあまり、時に独善的になりがちである。④ボランティアによってその活動の多くが担われているNPOは、相対的に成員の専門性が低くなってしまう。

小島等は、このようなNPOの特徴点を活かしつつ、政府や企業との戦略的協働を進めるための理論的・実証的研究を行っている⁽¹⁵⁾。

5. おわりに

最後に、今後の経済社会のあり方について述べておきたい。

ロバート・ライシュ〔2007〕は、過去数十年、資本主義は消費者や投資家の力を強化する一方で、市民の共通の利害を調整する仕組み（民主主義）が弱体化していると述べて、資本主義と民主主義がかい離しつつあると述べている⁽¹⁶⁾。

この指摘に関しては、二つのことを述べておきたい。

一つ目は、インターネットの活用次第で、集合知ないし熟議民主主義が成立し、民主主義を強化できる可能性がある。

二つ目は、資本主義自体が変容する可能性があることを挙げたい。

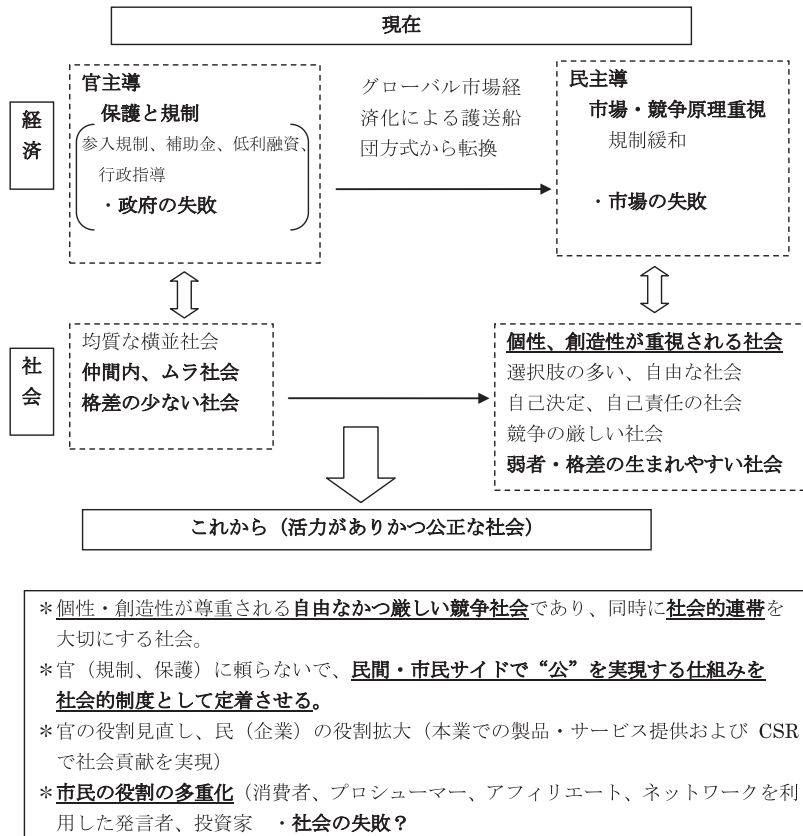
田坂 [2009] は、現在のグローバル市場経済化が引き起こした世界経済危機が、従来の基本である貨幣経済を変容する可能性を期待をこめて展望しており、①操作主義経済から複雑系経済へ、②知識経済から共感経済へ、③貨幣経済から自発経済へ、④享受型経済から参加型経済へ、⑤無限成長経済から地球環境経済へ、と5つのパラダイムシフトが生ずるとしている。

①の複雑系は、自己組織化、創発、生態系の形成、相互進化、パラフライ効果が特色であるが、その発生要因として、インターネット利用による相互関連性の劇的増加、規制緩和およびグローバル化を挙げている。またこの経済は、政策的なコントロールが困難になるとしている。

②の知識資本が、関係資本、信頼資本、評判資本、文化資本という次元の資本にも拡大した、③の自発経済では、善意や好意などに基づくボランタリー経済がより重要に、また④はインターネットがこのシフトをもたらす、としている⁽¹⁷⁾。

これらの新しい資本主義像は、本稿で述べたインターネット利用の活発化やNPOの活躍する経済社会の特徴点でもある。以上、本稿で述べた全体的な構図を示したのが図表2である。

図表2 日本の社会経済のメガフレーム



出典：田川・前掲注(2)に一部追加

ただこのようなパラダイムシフトは、一国だけでは生じない。何故なら、グローバル市場経済では、グローバル企業は戦略策定、生産・技術開発・マーケティング・顧客サービス・資金調達などの活動は、最適な国を選んで行われており、一国の政策・法制度では対処に限界がある。

したがって、一国に閉じたパブリック・ガバナンスではなく、一元的な統治主体が存在しないものの、国際機関や国際的な協議の場を活用したグローバル・ガバナンスのもとでの政策協調が重要になると考えられる。

■註

- (1) 筆者はグローバル市場経済化とデジタル革命の二つを以下の文献で挙げたが、岩井克人は『会社はこれからどうなる』（平凡社、2009年）で金融革命を加えている。ただし、お金が世界中を自由に動き回っているのは、お金の支配力が増したのではなく、弱まったからであるとしている。田川義博「通信ネットワークの活用と情報」『岩波講座 現代の法 10 情報と法』（岩波書店、1997年）参照
- (2) ガバナンスに関しては、田川義博「インターネット利用におけるガバナンスのあり方」上智大学コミュニケーション学会「コミュニケーション研究」第43号、2013年3月参照
http://repository.cc.sophia.ac.jp/dspace/bitstream/123456789/34915/1/200000016987_000132000_27.pdf
- (3) 法政策学については、平井宜雄『法政策学 [第2版]』（有斐閣、1995年）参照
- (4) 足立幸男『公共政策学入門』（有斐閣、1994年）、宮川公男『政策科学入門 [第2版]』（東洋経済新報社、2002年）参照
- (5) 市場の失敗や取引コストの問題については、足立・前掲注(4)、中野勉『ソーシャル・ネットワークと組織のダイナミクス』（有斐閣、2011年）、金子郁容・松岡正剛・下河辺淳『ボランティア経済の誕生』（実業之日本社、1998年）、山岸俊男・吉開範章『ネット評判社会』（NTT出版、2009年）参照
- (6) 菊澤研宗『比較コーポレート・ガバナンス論』（有斐閣、2004年）、中野勉・前掲注(5)参照
- (7) 山岸俊男『信頼の構造』（東大出版会、1998年）、同『安心社会から信頼社会へ』（中公新書、1999年）参照
- (8) 出典：金子・松岡・下河辺・前掲注(5) 87頁
- (9) 出典：織畑基一『人間が生きる 組織が生きる』117頁（PHP研究所、1996年）
- (10) 田中弥生『市民社会政策論』（明石書店、2011年）参照
- (11) クリス・アンダーソン『FREE』（NHK出版、2009年）参照
- (12) 集合知が成立する条件としては、意見の多様性、独立性、分散性、集約性の4つであるとする指摘がある。ジェームズ・スロウイッキー『みんなの意見は案外正しい』（角川書店、2006年）参照
- (13) キャス・サンスティーン『インターネットは民主主義の敵か』（毎日新聞社、2003年）、同『熟議が壊れるとき』（勁草書房、2012年）参照
- (14) 田川義博「東日本大震災にみる情報セキュリティと企業行動」情報セキュリティ大学院大学紀要、2011年11月参照 http://www.iisec.ac.jp/proc/vol0003/iisec_proc_003_p068.pdf
他方、生産活動やサービス提供に大きな被害を受けた企業などが、懸命の取組みを行い、比較的早期に復旧することができた。被災地のコンビニが早期に復旧できたことは、被災者に大きな励ましになったといわれている。これは企業が本業で社会的使命を果たした例として特筆すべき事例である。

- (15) 小島廣光・平本健太編著『戦略的協働の本質』（有斐閣、2011年）参照
- (16) ロバート・ライシュ『暴走する資本主義』（東洋経済新報社、2008年）参照
- (17) 田坂広志『目に見えない資本主義：貨幣を超えた新たな経済の誕生』（東洋経済新報社、2009年）参照

■参考文献（註の文献を除く）

- 秋山和宏・岩崎正洋編著、2012、『国家をめぐるガバナンス論の現在』勁草書房
- 金子郁容、1992、『ボランティア：もう一つの情報社会』岩波新書
- 小寺彰・道垣内正人編、2008、『国際社会とソフトロー』有斐閣
- 佐伯啓思、1997、『「市民」とは誰か』PHP新書
- 島田恒、2005、『NPOという生き方』PHP新書
- 神野直彦・澤井安勇、2004、『ソーシャルガバナンス』東洋経済新報社
- 塚本一郎・古川俊一・雨宮孝子、2004、『NPOと新しい社会デザイン』同文館出版
- 電通総研編、1996、『NPOとは何か』日経新聞社
- 橋本努、2008、『経済倫理 あなたは、なに主義』講談社
- 原丈人、2009、『新しい資本主義』PHP新書
- 藤田友敬編、2008、『ソフトローの基礎理論』有斐閣
- ステーブン・ゴールドスミス、2006、『ネットワークによるガバナンス』学陽書房
- マイケル・ポーター、「共通価値の戦略」（『ダイヤモンド・ハーバード・ビジネス・レビュー』、2011年6月号）