

ランドケアと補完性の原理

マイケル・シーゲル

本稿では、オーストラリアから生まれたランドケア運動を補完性の原理の実践例としてとらえ、それを基に補完性の原理を社会制度や様々な組織の管理体制の中に取り入れるための方法や条件について検討する。

最初に、補完性の原理（補完性原理、補完性原則、補完性の原則などと表明されることもある）について概説し、その後にはランドケア運動がどのようにその実施例となるかについて述べる。最後に、ランドケアの経験から補完性の原理の社会的実践のあり方に関して何が学べるかについて検討する。

I. 補完性の原理

補完性の原理に関して不思議な点の一つは、それがかなり重要な原理とみなされているにも関わらず、それに関する研究がきわめて少ないということである。特にその原理の実践段階になると、それに関する議論や言及はきわめて少ない。原理が意味する内容に関してさえ統一した見解がなく、基本的なとらえ方に相違があるのに、そのうちのどれが正しいのか、またそれらをどのように調整できるかについて、その原理が最初に誕生したカトリック教会での幾分かの議論を除いては、議論はほとんど行われていないというのが現状である。

補完性の原理が重要視されているということに関して、この原理が世界の注意を最も惹いたのは、欧州連合（EU）の加盟国が結んだマーストリヒト条約にそれが取り入れられたときである⁽¹⁾。補完性の原理がEUの基盤をなす原理の一つとなった後は、その原理が広く知られるようになり、さまざまな行政機関（都道府県行政や地方自治体）のホームページで掲げられている。

原理の定義は多様ではあるが、政策決定、問題解決、自治や管理が、どういう主体によって、そして社会体制のどのレベルで行われるべきかを焦点にする原理として一般に理解されている。「『政策決定は、それにより影響を受ける市民、コミュニティにより近いレベルで行われるべきだという原則』である。より簡単に言うと『問題はより身近なところで解決されなければならない』とする考え方」⁽²⁾や「決定や自治などをできるかぎり小さい単位でおこない、でき

ないことのみをより大きな単位の団体で補完していくという概念」⁽³⁾だと説明されたり、また、単純に「地方にできることは地方に」⁽⁴⁾と説明されたりする。つまり、補完性の原理は意思決定や行政管理がどのレベルで行われるべきかに関する原理であり、できるだけローカルで、個人や地域共同体に身近なレベルで行われるべきであり、個人や地域共同体などの力が及ばないことがらに対してのみ、より大きい単位の組織や機関が決定権や管理権を持つべきだというのが補完性の原理に関する共通の理解である。

1. 原理の意味に関する理解の相違

上記の諸定義を見ると、割合に統一的な理解があるように見受けられるが、補完性の原理のとらえ方に、重要な相違が見られる。

「小さい政府」を訴える原理なのか

補完性の原理は決定ができるだけ地域や草の根に近いところで行われるべきということの意味していると理解すると、一種の地方分権主義と理解されうる。実際、補完性の原理と地方分権主義を関連付けることは多い⁽⁵⁾。こうした理解で、特に米国においては、「小さい政府」論と結びつける人もいる。たとえば、米国のアクトン・インスティテュートという保守系カトリックの研究所のデーヴィッド・A・ボズニクは、その原理について、「小さな政府及び個人の自由の砦であり、福祉国家が持つ中央集権制と官僚主義に対峙するものである」と論じ、補完性の原理を根拠に福祉の制限を訴えている。また、ボズニクも含めて多数の米国の思想家は、連邦政府に対する州政府の権利を主張する（米国における意味での）フェデラリズムと補完性の原理とを結びつけ、補完性の原理を連邦政府に対して州の権利を保護するものとしてとらえている⁽⁶⁾。

しかし、補完性の原理を地方分権主義やフェデラリズムと過度に結びつけるとらえ方について、特にカトリック思想家から危惧が示されている。

補完性の原理がキリスト教の社会倫理から生まれたことは広く指摘されているが、具体的には、それはカトリック社会教説から生まれたものである。そのためであろうが、EUがそれを基盤に据えるまでは、一般社会や一般の学問よりも、カトリックの中でこの原理について議論されてきた。カトリック思想家の中で、この原理を地方分権主義と同一視することを否定する人は少なくない。たとえば、1960年代頃にカトリック社会教説の主要な解説書となった書籍を発行したカルヴェズとベリンは、この原理を「国家の介入をできるだけ最低限にすべきである」という意味で解釈するのは自由主義の主張に「逆戻り」することになると論じ⁽⁷⁾、「原理が意味するところは、中央政府が介入する場合、その介入が個人や小規模の社会単位を助けるためのものであるように、社会が組織されなければならないということである。それは、共通善と分配的正義がその介入を要求する場合のみに介入すべきだということである。しかし、共

通善と分配的正義の実現に関わるものであれば、中央政府の行動対象から除外されるものはない」と論じ⁽⁸⁾、中央政府の介入の度合い（が多いか少ないかということ）を焦点にするよりは、介入の性質を焦点にすべきであると主張している。つまり、中央政府やその他の上位機関による介入は権利、役割等を奪う性質のものであってはならず、助けるためでなければならないと主張している。個人や草の根の集団や共同体の自律や主導権を奪ってはならないこと、しかし助けが必要である場合、そしてその手助けを中央政府が一番果たせる場合には、助けるべきだということである。カルヴェズとペリンとほぼ同じところに、米国のカトリック思想家マーティン・G・プラテルは、補完性の原理は「行政の役割をできるだけ抑制するために反動的に利用されてきた」ことを嘆いて⁽⁹⁾、「個人や集団の誤った保守主義に対して新しい道を切り開くことのできるのは中央政府を措いて他にはないことがしばしばある。たとえば、年金制度等、あらゆる種類の社会保障が、最初のうちは個人の主導権と自律を理由として反対されてきた」⁽¹⁰⁾と述べている。結局、福祉国家がいいか、小さい政府がいいかという議論において、補完性の原理が小さい政府の思想を支持していると解釈すべきではないということである。補完性の原理は、小さい政府ではなく、助ける政府の必要性を訴える原理である。

ネガティブな原理か、ポジティブな原理か

補完性の原理の正しい解釈に関する議論は、その原理がネガティブな意味のみを持つか、ポジティブな意味も持つかという問いの形で表明されることがある。つまり、それが、より大規模な機関に対してその管轄のもとにある人や組織や共同体へのある種の介入を禁ずるネガティブな意味しか持たないのか、それとも何らかの積極的な役割（積極的な介入）も課すポジティブな意味を持つかということである⁽¹¹⁾。上位の機関が下位の社会単位に介入するのをできるだけ規制し、できるだけ下位の組織の権能を保証するものとして補完性の原理を理解することは、一種の地方分権主義として理解するのと一緒のことであるが、そうしたネガティブな原理として解釈するとき、補完性の原理は一種のヒエラルキー——より正確に言えば、上位のものに制限を付ける一種の逆ヒエラルキー——を示すものとなる。つまり、国家・都道府県・地方自治体・地域共同体・個人という体制を例にすれば、国家は都道府県行政の力が及ばない部分で役割を果たすだけで、それ以外は都道府県やその管轄のもとにある組織や共同体に介入してはいけないということになる。同様に、都道府県行政は地方自治体の力が及ばない部分に、地方自治体は地域共同体の、そして地域共同体は個人や各家族の力が及ばない部分にのみ力を及ぼすことが許容され、それ以外は介入してはいけないということになる。すでに引用している愛知県のホームページにおける説明において、まさにこうしたようなヒエラルキーの体系と思わせるものが以下のように記述されている。

- ①個人でできることは個人で解決する（自助）。
- ②個人でできないときは、まず家庭がサポートする（互助）。

- ③家庭で解決できないときは、地域あるいはNPO(民間非営利団体)がサポートする(共助)。
- ④①～③で、どうしても解決できない問題について、はじめて政府が問題解決に乗り出す(公助)。
- ア 政府が問題解決に乗り出すとして、政府の中でまず取り組むべき主体は、市民に近い基礎自治体(現在は市町村)。
- イ 基礎自治体でどうしても解決できない問題については広域自治体がサポートする(現在は都道府県)。
- ウ 広域自治体でも解決できない問題についてはじめて中央政府がサポートする。⁽¹²⁾

上記の記述は、行政や上位の機関の関わりを規制し、限られた場合にしか認めない意味として読み取れるが、それは果たして原理の本来の趣旨に一致するものだろうか。

地方分権的な解釈の限界を示す事例

補完性の原理を地方分権の意味に限定して解釈することの問題点を明確にするために、一つの歴史事件について述べ、その事件を補完性の原理の観点から眺めたとき、原理の本来の趣旨にどの解釈が最も一致するかを検討したい。その事件とは、1957年に米国のアーカンソー州リトルロック市で起きたものである。その背景には、黒人に対する差別的な体制があって、特に、学校教育における人種分離が行われていたということがある。つまり、公立学校においても、白人と黒人の学校に別れており、黒人は白人の学校に入れず、白人生徒とは別の学校に通うという状況だった。1954年には、アメリカ合衆国最高裁判所はこのような分離は本質的に不平等であると宣言(ブラウン対教育委員会裁判)し、その宣言により、米国で、そのような分離は憲法違反と定められた。

ここで、もし補完性の原理がネガティブな意味だけで理解されるならば、上記の最高裁判所の決定は原理に反するものとなる。教育制度とは、米国では、州が管理するものであり、教育の管理は州の権限に委ねられているが、この例では連邦レベルの機関(つまり、州より上位にある存在)である最高裁判所が州の行政に介入したことになるからである。

補完性の原理の正しい解釈という点で見ると、上記の最高裁判所の決定の三年後に起きたリトルロック高校事件に焦点を当てるのが有益である。この事例では、地域、地方自治体、州、および連邦政府といった社会体制が各レベルでそれぞれ行動を取ったために、補完性の原理の解釈のあり方を吟味することができるからである。

リトルロック市は米国アーカンソー州の州都であり、1957年に九人の黒人生徒が、最高裁判所の融合教育化の決定を受けリトルロック・セントラル高校に入学しようとした。州知事オーヴァル・フォーバスが最高裁判所の決定を不服とし、黒人生徒の入校を阻止するために州兵を繰り出し、州兵が学校の入り口を物理的に封鎖して黒人生徒が入るのを許さなかった。黒人が白人の学校に入るのを嫌がる父兄や地域住民が集まり、暴動寸前の状態になっていた。

これに対しリトルロック市の市長ウッドロウ・ウィルソン・マンがアイゼンハワー大統領に電報を打ち、連邦兵隊の派遣、暴動の阻止、そして最高裁判所の決定が順守されることへの協力を依頼した。つまり、黒人生徒たちが学校に入れるようにする手助けを依頼したのである。アイゼンハワー大統領はこれに応じて、連邦兵を送り、黒人生徒は、登下校と学校にいる間（教室と女子トイレ以外の場所で）は連邦兵の警護を受けることになった。教育の場における黒人差別の禁止が連邦政府によって強制されたのである。

補完性の原理からは、この事件はどのように見ることができるだろうか。教育という、州の管轄の下にあることがらに対して、まずは連邦機関である最高裁判所が介入した。それに対して、州知事が州の権利を主張し、州兵を繰り出し、リトルロック・セントラル高校の父兄会（白人）と地域住民（白人）はこれを支持した。それに対して市と全米有色人種地位向上協議会のリトルロック支部が連邦政府の救援を依頼し、連邦政府がこれに応じて黒人差別の禁止を強制した。黒人生徒の入校を防ぐために地域住民（白人）が集まり、暴動寸前までいったことで明白なことと思うが、連邦政府の介入なしでは、黒人に公平な教育のチャンスを保証する道はなかっただろう。もし補完性の原理を上位の組織の役割を限定するという狭い意味だけで解釈し、こうした連邦政府の介入は補完性の原理に反するものだったと考えるならば、その原理が一番守るべきは社会の最下層の人たちを犠牲にし、中間にある機関の権益ばかりを守ることになる。これは補完性の原理が本質的に意図することではないはずである。

2. 補完性の原理の真の意味

カトリック社会教説における意味

補完性の原理が初めて明確な形で言及されたのは1931年に発行された教皇の回勅においてである。カトリック教会では、回勅は教皇庁が発行する最も権威ある声明であるが、19世紀終わりころから社会情勢に対する教会の姿勢を示すために教皇庁が回勅を発行するようになった。こうした回勅は社会回勅と呼ばれる。

1931年に発行された回勅は二つ目の社会回勅であり、その中に補完性の原理が次のように表明されている⁽¹³⁾（太字は引用者による）。

歴史上の多くの事例が示すように、さまざまな状況変化のため、以前には小さな団体が取り扱っていた多くのことがらは、今日では規模の大きい組織でなければ管理不能になっているのは、事実です。しかしながら、個人がそのイニシアティブと努力とによって果たしうる仕事を奪って共同体に移管することが重大な不正であるように、規模の小さい集団からその果たしうる役割を奪って、より広大でより高次の集団に託することは、不正を犯すことであり、社会秩序をはなはだしく損ない、乱すこととなります。あらゆる社会活動の本来の目的は、社会の構成員を助けることであって、それを滅ぼしたり、吸収したりする

ことではありません。

「個人」や「規模の小さい集団」が果たすことのできる役割を「もっと広大でもっと高次の集団に託すること」はいけないと述べている箇所注目すると、この表明はまさに決定権の所在や管理責任のレベルを焦点にしているように思わせる。教会の内外において、この箇所が補完性の原理が最初に定義されたところだとみなされているし、それは決して間違っていない。カトリック教会の社会教説において「補完性の原理」という言葉が使われるようになるのはこの回勅がきっかけであり、その原理が上記の文言と次の段落に出る「補助的役割の原理」という言葉に由来することが、回勅が発布された当時から認識されている。従って、その文言が補完性の原理の元になっていることに疑いの余地はない。教皇庁が発行した『教会の社会教説綱要』にも、上で引用された1931年の回勅の文言が、原理の本来の意味を表明するものとして掲載されている。

しかし、その文言を詳しく見ると、「補完性の原理は〇〇である」という明確な定義の形を取っているわけではない。実際、こうした文言から補完性の原理の定義を得ようとする、二つの読み方ができる。一つは、「個人」や「規模の小さい集団」が十分に果たすことのできる役割を奪い、それを「より広大でより高次の集団に託すること」は「不正である」という言葉に着目して、高次の組織がその下にある社会単位への介入に制限を課す意味で解釈することである。そうして解釈すると、原理の焦点はまさに決定、管理がどのレベルで行われるかという点に置かれ、個人、共同体などが十分にできることに高次の組織が介入してはいけないということが原理の最も根本的な意味になる。実際、それは一般的な理解となっている。

しかし、もう一つの意味での理解も可能である。補完性の原理の最も中心的な意味が表明されているのは上記の引用で太字にした「あらゆる社会活動の本来の目的は、社会の構成員を助けることであって、それを減ぼしたり、吸収したりすることではありません」という部分であると理解することもできるからである。つまり、上記の回勅の引用部分で補完性の原理に関して最も基本的に言わんとすることは、社会の存在意義はその構成員である個人、共同体、集団等を助けることにあるということである。決定権の所在や管理がどのようなレベルで行われるかは、そこから導き出される重要な帰結ではあるが、それが原理のすべてではなく、原理の最も根本的な意味は社会の高次の組織や機関の役目は助けることだということである。

実際、回勅の文脈の中で、その後者の解釈をとる方が最も自然であるように思われる。原理が基本的に意味するのは、社会（社会のあらゆる組織を含む）というものは、社会以前に存在する個人、また家庭や地域共同体など、人間が自然に作る共同体等を支え、応援し、支援し、力づけるために存在するということである。決定や管理がどのレベルで行われるべきかという意味で原理を解釈することはこの基本から生まれてくるものであり、その重要性が看過されてはいけぬ。しかし、決定や管理のレベルに関する議論が原理が最も根本的に意味するところから切り離されてしまい、たとえば、政府当局が介入を控えるため、中間レベルの権力者の力

が増し、その下にある人々が犠牲になってしまうようなことがあれば、補完性の原理は空疎なものになってしまう。また個人や草の根レベルの共同体には、自力ではできないが、支援や力づけ（エンパワメント）があればできるようになることは少なくないだろう。決定や管理のレベルを規制するという意味だけで原理を解釈すると、そうした支援や力づけは原理が指示するはずの政府当局が担うべき役割から抜け落ちてしまう可能性がある。それは原理の趣旨ではないはずである。

社会は、個人および地域共同体等、草の根レベルを活かし、支援し、保護し、力づけるよう秩序立てられなければならないということこそ、カトリック社会教説における補完性の原理の真の意味である。『教会の社会教説綱要』が指摘するように、「この原理に基づいて、高次の集団はより低い地位の集団に対して補助する姿勢、つまり支援、促進、開発という姿勢を持たなくてはならなりません」⁽¹⁴⁾。自律、主導権、果たしうる役割を保証することはこの原理のきわめて重要な側面ではあるが、すべてではない。補完性の原理の真の意味を念頭に置けば、個人や草の根レベルの集団が犠牲になるような形で州や地方自治体などの中間的な社会組織に過度の力を与えるような解釈は生じないはずである。

回勅が書かれたのは1931年であり、イタリアではムソリーニ政権、ソ連ではスターリン政権がすでに成立していて、ドイツでは、ヒトラーの勢力が日に日に力を増していた。中央集権的な独裁政権の台頭が著しくなった状況に対応するために、回勅は補完性の原理を基盤としたのである。回勅の中で決定や管理のレベルの方が先に述べられ、その根拠として社会が個人や共同体等を助けるための存在であることが述べられたが、それは独裁政権の常態化に対する危機意識があったことに起因している。決定や管理のレベルが最初に言及されているために、それが原理の基本だという印象になるかもしれない。実際にその部分だけが引用されることもある⁽¹⁵⁾。補完性の原理が紹介されるほとんどの場合で、決定のレベルに関する指針としての意味だけで紹介されており、その結果、補完性の原理がきわめて狭く解釈される事態が引き起こされている。

そもそも、この原理の名称として「subsidiarity」という単語が採択されたことに、原理の真の意味が示されている。「subsidiarity」という単語はラテン語で「助け」を意味する「subsidium」を語源としている。これは英語のsubsidy（助成金、補助金）の語源でもあるし、「subsidium」は英語でも、手助けとなるものという意味で使われる。補完性の原理（the principle of subsidiarity）とは、社会は手助けをするための存在だということを意味している。

補完性の原理の根底にある人間論と社会論

補完性の原理を明確に理解する上で、その根底にある人間論や社会論に目を向けることができる。カトリックの基本的な人間論と社会論は次のように簡単にまとめることができる。

①人間は神に似せて創造された尊い存在であり、理性と自由意志を備えているので、尊重に値

し、自分の理性と自由意志をできるだけ発揮して可能な限り自分で自分の人生を司ることが人間にとって最も本性に合う道、最も充実へ繋がる道であり、また権利である。そのため人間にはできるだけ自身の自律性を高める権利がある。

②それと同時に、人間は他者と繋がり合う本性を持っており、孤立するものではなく、人間関係、共同体関係、社会関係、そして他の生物種との関係や自然環境との関係の中で生きるものである。人間はその本性上、繋がりに仕向けられており、社会が存在する以前に繋がりの中で生きる存在である⁽¹⁶⁾。

③社会は後から作られたものであり、人間のために存在する。人間の本性にある尊厳、理性、自由意志、関係性を損なうことなく、それを充実へと導くために存在するものである⁽¹⁷⁾。

自律の側面と繋がり合う本性の側面の間に拮抗が生じる場合があるかもしれないし、一人ひとりが自分の理性と自由意志を活かす場合、他者に害が与えられるか、他者の権利が侵害されるかといったことに注意が必要であるが、これらの両側面はどちらも人間の本性的な側面であり、両方に目を向ける必要がある。

社会が存在するのは、人間の本性がよりよく活かされ、人間がより豊かになるためである。人口が増え、さまざまな技術や技能が発展したがゆえに、人間が他者に与える影響や、集団が他の集団に与える影響が増大し、それを調整するために社会が必要となる。人間や集団の影響が増大すれば、その調整に要する社会の規模も大きくなるが、それでも社会は人間の尊厳、理性、自由意志、関係性等をなくしたり、変更させたりするものではなく、むしろ、それを支え、強め、活かすために存在する。人間の本性とそれに属する特性は尊重され、活かされるべきである。人間の本性に「繋がり合う性質」が含まれているために、人間が自然に作る関係——家庭、友人関係、生活を送る上で自然に成立する関係——が社会に先だって存在するものとして認められるが、ある意味において、それは社会に優先する。「ある意味において」と但し書きをしたのは、そうして自然に成立した共同体が他の共同体に害を及ぼす場合は、社会がそうした害悪を阻止する行動をとることが必要とされる場合において、それが許容されるためである。

II. 補完性の原理の実践例としてのランドケア

1. ランドケア運動

ランドケアという運動は、オーストラリアのヴィクトリア州で1986年に発足したものである。別のところで紹介したことがある⁽¹⁸⁾が、オーストラリアの農業が抱える土壌劣化、外来種、塩害等の深刻な問題に対し、行政が40年にわたって試行錯誤を繰り返した果てに、ランドケアが生まれた。ランドケアが発足するまでに、さまざまな問題の解決に向けて農夫個人が個別的に取り組むのではなく、地域が抱える諸問題に農夫が集団で包括的に取り組むことの必要性がすでに意識されており、その意識を活かした試みが多数あった。ランドケアのどこに新し

さがあったかという点、一つには、それまでは主導権が行政と専門家の手にあったのに対して、ランドケア運動においては、計画立案から実施まで、主導権は地域の農夫が有志で形成する集団にあった。その意味で、ランドケアでは地域の農夫の自律性が担保されていた。

自律と連携

しかし、ランドケアでは自律的な地域の集団が自分の力だけで問題に取り組むというわけではない。地域のランドケアグループの自律性ととも、ランドケアは徹底したネットワークングとパートナーシップを基盤としており、それはランドケアグループの横の繋がりや行政や専門家などとの繋がりも含むものである。

以前、筆者はオーストラリアのブーマヌーマナという農業地帯におけるランドケア活動を紹介したことがある⁽¹⁹⁾が、ブーマヌーマナの農夫たちは深刻な塩害問題に直面し、行政からの支援が得られないと分かったとき、自力で問題を解決しようとした。自分たちが農業用水を過度に使っていることが塩害の原因と判断し、利用後の農業用水を排水するための排水路を建設したが、状況はほとんど改善されなただけでなく、農場で汚染された水を川に流したことで政府に怒られ、大量の水を流したことで下流の農夫にも迷惑をかける結果となった。その後、彼らは自分たちの失敗を認めて、当時発足したばかりのランドケア運動の関係者に連絡を取り、ランドケアグループを形成した。ランドケア運動の助けを借りて、彼らはさまざまな専門家や助成団体を紹介してもらい、助成金の申請やボランティアの募集の方法などに関する協力も得て、自力で実施した対策とは全く異なる、植林による塩害対策の計画を立案・実行した。これにより、塩害の問題がかなり改善し、一時は農業が不可能になると思われていたような農地で、農業を継続できるほどになった。

ここでのブーマヌーマナの経験は重要であるように思われる。自力で解決しようとして大きく失敗したのは、ただ単に農夫が浅はかだったというわけではない。地域の農夫の力だけでは、どのような専門家がいるのかや、彼らにどのように連絡を取ればよいかということは分からないし、必要な情報の入手方法や、自分たちで講じた解決策の問題性など、自力で知ることにはできない。ブーマヌーマナ・ランドケア・グループに対してランドケアが果たした役割はまさに補完性の原理に沿ったものだったと言えるだろう。地域の農夫の自律性や主導権は一切奪われなかった。しかし、地域の人々だけでは力が及ばないところにおいて、補助があったのである。

ランドケアが発足するまでのオーストラリアの経験は二つのことを示しているように思う。一つは、草の根のレベルの個人や集団の自律と主導権が無視されては、そうした人たちの関わりが必要な取り組みの多くは頓挫するという点である。もう一つは、草の根レベルの個人や集団は単独の力では十分に問題を解決できないことが多い点で、そこで支援や情報、技術の提供など、協力を通じた力づけが必要である。しかし、そうした支援が自律や主導権を十分に尊重した形で与えられるならば、ほかのどのような方法よりも効果をもたらす取り組みを行うことが可能になる。

ランドケアと補完性の原理

現在においては、医療やカウンセリングから貧しい人への援助活動まで、多くの分野において、アシストを受ける人の声が聴かれることや、その人の主導権や自律性が尊重される必要性が認識されるようになってきている。その意味において、補完性の原理の精神にかなうような例がさまざまな領域で見られる。しかし、ランドケアは特別な意味で補完性の原理の実践例となっていると言える。なぜなら、オーストラリアのランドケアは全国に広まった運動であり、特定の地域（流域等）におけるグループがネットワークを作り、そのネットワークもまたより広い地域でのネットワークを作り、それらのネットワークがさらに州単位で、さらにはそれらが全国単位でネットワーク化されている。これらのネットワークは、前川智美によると、「ネットワークに含まれるランドケアグループのメンバーたちに選ばれた代表によって運営されているか、あるいはそれらのメンバーによって形成される理事会の下で報酬を受けるスタッフによって運営されている」⁽²⁰⁾。こうしたネットワーク化によって、地域のグループは行政の各レベル、専門家、基金、社会的責任を果たそうとする企業、ボランティア組織などと繋がっているのである。その意味において、オーストラリアのランドケアは各地域で活躍している人たちを行政の各レベルや専門家と有機的な繋がりを形成しており、行政や社会一般をも巻き込む補完性の原理の実践例となっている。また、こうしたネットワークの制度を通じて、グループ間やネットワーク間の横の繋がりが形成されており、さまざまな形で交流が行われている。

ランドケアの各レベルにおいて、繋がりや交流、情報の収集と交換などを担当するランドケアコーディネーターやランドケアファシリテーターがいる。これらの人びとは場合によってはランドケアグループやネットワークに雇われていたり、行政に雇われていたりする。大体は週に何回か働くパートタイムの雇用であるが、彼らは自分の意見を押し付けたり、グループの主導権を奪ったりすることなく、草の根レベルで人びとの話に耳を傾けてそれを集約できるようにするための育成を受けている人たちである⁽²¹⁾。

ここまでの体制作りが行われたのは世界においても珍しいことであろう。補完性の原理の実践例として注目に値するし、そこでの経験から補完性の原理をほかの分野においてどのように制度の中に組み入れることができるか、多くのヒントを得ることができるはずである。

2. ランドケアにおける問題点

しかし、そうしたヒントを検討する前に、ランドケアの歴史は芳しいものばかりであったという印象を払う必要があるだろう。特に二つの問題が生じることがある。一つはランドケアグループの中の問題で、もう一つは行政側に生じるものである。

ランドケアグループ自体の熱意が冷める

ランドケアグループの中には、活力を失い、活動しなくなってしまうことや、グループ自体

が実際消滅してしまう場合もある。その一番の理由は、グループが形成されるきっかけとなった問題が解決され、急を要する問題がなくなったときに、熱意が冷めるということである。たとえば、ひどい塩害のために農業が維持できなくなる可能性が高いと言われ、ランドケアに熱心に取り組んだブーマヌーマナにおいても、塩害の問題が解決されたことが確認された後、これから何をすべきか戸惑いを示す人がいた。結果的にはグループが維持され、植林活動を継続し、日本からの学生研修の受け入れもグループの活動として行っているが、新たな活動の方向性を見つけることができず、熱意が冷めてしまうグループもある。グループの活動が無くなってしまうと、より広いネットワークへの貢献もなくなってしまい、地域の声を行政の各レベルに届ける可能性のあるランドケアの仕組みから抜けてしまう点で、マイナスな面があると考えられる。

行政側における変化

ランドケア運動は既に30年以上存続しているが、その間、政権の入れ替わりは何度もあり、行政に携わる人々の入れ替わりもあったことで、ランドケアをめぐる思考や政策、焦点とする課題も変わっていった。

ランドケア運動は発足から1986年の年末までの5週間だけで、ヴィクトリア州ではグループの数は10に増え、1987年の年末までには30に増えた⁽²²⁾。1994年にはランドケアはすでに全国の運動になっており、およそ2000のグループが存続し⁽²³⁾、地方に住むオーストラリア人のうち、四人に一人はランドケアグループに関わっていた⁽²⁴⁾。2010年には、全国では、5000～6000のグループが存在していた⁽²⁵⁾。1989年に、連邦政府は全国ランドケア計画（National Landcare Programme—NLP）を設立し、1990年代を『ランドケアの10年間』と定め、全国でのランドケア活動は連邦政府の応援と支援を受けるようになった。この十年間はランドケア真っ盛りだったと言っても過言ではない。

しかし、『ランドケアの10年間』として定められた1990年代が終わらないうちに、変化の兆しが見られた。包括的な取り組みの必要性を強調するランドケアの影響もあり、流域規模での包括的管理が重視されるようになり、1997年に連邦政府によって天然資源管理を目指すすべての計画やプログラムを統括するナチュラル・ヘリテージ・トラスト（Natural Heritage Trust）が設立され、全国ランドケア計画（NLP）もその下に置かれた。こうした体制の下で、それまでのように助成金を各地域に広く薄く使うよりも、その効果がより明確な形で風景に現れるように使う必要があるという認識が行政にでき、明確な意図があったとは言えないが、トップダウン寄りの体制となった。こうしたことで、ランドケアのように下からのアプローチと比べて上からのアプローチに偏りやすくなっただけでなく、ローカルな問題よりも流域などより広範な地域の問題に焦点が移り、助成金もそれに伴ってランドケア以外の活動により多く使われるようになり、ランドケアグループが支援を受けることが以前よりも難しくなった。

ただし、多くの地域では、ランドケアグループが、仮にグループ発足のきっかけとなった当

初の問題が解決されているとしても、それ以外の新たな活動を始めたり、ネットワーキング自体に意義を見いだしたりしている。ランドケア運動は全国で活動が続いており、各ネットワークも存続し、活動を続けている。そして、それらのネットワークはランドケア運動に携わる人びとの声を行政の各レベルに届け続けている。

Ⅲ. ランドケアの経験から補完性の原理の実施に関して何が学べるか

既述のとおり、補完性の原理を社会制度や様々な組織の管理体制の中にどのように取り入れるべきかという点に関する議論は乏しい。補完性の原理は具体的な計画や企画を表すものではなく、あくまでも原理であるので、その実施に関するマニュアルのようなものは存在しないし、マニュアルのようなものを作ろうとしても無理であろう。しかし、補完性の原理が現在の世界において重要であると考えらるならば、どのようにそれを具体的な制度に落とし込んでいけばよいかを検討する必要がある。それを検討するための手段として、本節では、補完性の原理の実践例として解釈できるオーストラリアのランドケアの事例を参考にして、そこからどのようなヒントや教訓が導き出されるかを検討したい。

1. 地域や草の根レベルの自律の有効性の裏付け

何よりも、ランドケアの経験は補完性の原理の妥当性そのものを裏付けていると言える。オーストラリアの農業が直面した環境問題に対して、行政と専門家を中心にしたトップダウンの対策をとっていた限りでは、成果は乏しかった。地域の農夫の自律的な有志集団を基盤にし、それらの集団を十分に力づけるようになったとき、状況が劇的に変化した。農夫のやる気も成果も大きく変わった。このことは少なくとも自然環境の管理に関する多くの活動にとって参考になるだろう。2017年11月に開催された国際ランドケアカンファレンスで指摘されたように、「多くの場合、地域共同体や草の根レベルの集団や個人は、もしこれらの人々や集団が自分のイニシアティブで動いていて、また十分準備を受け、十分に力づけられているならば、だれよりも地域が直面する問題や課題に取り組むには最善の立場にいる」⁽²⁶⁾。同じカンファレンスでオーストラリアのアンドリュー・キャンベルは「土地の使用と管理に関する決定のほとんどは地域や小農場で行われるから、そのレベルでのガバナンスがきわめて重要である。地球規模の持続可能性は各地域における取り組みにかかっている」と指摘した⁽²⁷⁾が、そこからカンファレンスで導き出された結論は「決定権が地域にあること、地域の人々や集団の声が届けられることをできるだけ保証すること、そしてこれらの人々や集団のエンパワーメントが保証されていることが必要である。エンパワーメントを受けていない場合、それを受けることを保証することが問題解決の不可欠な一部となる」⁽²⁸⁾ということであった。土地（もしくは自然環境の如何なる側面）の使用と管理については、カンファレンス参加者のソニア・ウィリアムズは「もし、

環境対策において効果を挙げようとするならば、自分たちの自然環境を自分で管理する人々の自律性を築き上げ、強化することがカギとなる」⁽²⁹⁾と論じ、「自然環境に直接に携わる人々が主体的に管理に携わらない限り、如何なる科学的取り組み、もしくは法的取り組みや助成金の支給も、長期的には、功をなさないだろう」と述べた⁽³⁰⁾。

そしてアンドリュー・キャンベルはこの視点をまとめて、「ここには、ボトム・アップアプローチがいいか、トップ・ダウンアプローチがいいかに関して明確なメッセージがある。どちらのアプローチも、それだけでは、うまくいかないということである。両方のアプローチが互いに依存し合っている」と述べた⁽³¹⁾。これはまさに補完性の原理が指摘する、地域や草の根レベルの自律性とイニシアティブ、そしてそれを支える行政等からのサポートが重要であることを示している。オーストラリアのランドケア運動の経験によって、補完性の原理は制度として実践していくことが可能であり、またそれによって現実に成果が上がるということが裏打ちされている。

2. ネットワーキングと補完性の原理

ランドケアの活動が有効だった大きな理由はネットワークの存在にあったことは疑いの余地がない。行政、専門化、社会的責任を果たそうとする企業、NPOやボランティアのさまざまなグループとの連携はもちろん、ランドケアグループ同士の横の繋がりもきわめて重要なものとなった。こうしたネットワークの存在によって、経験の分かち合いや情報交換が可能になり、グループ同士の分かち合いがランドケア運動のきわめて重要な側面となった。これはランドケアの初期において行政からの支援が多かった時代でもそうであったが、行政からのサポートが少なくなったときに、ネットワークが果たす役割は一層大事なものになった。どのような領域においても、仮に補完性の原理にかなった取り組みが成立し、行政もそれに参加するとしても、行政からのサポートは維持されないという前提で取り組みを進めていく必要があるだろう。官僚、政治家、政権の入れ替わりの他、緊急事態の発生などに伴い、視点が変わり、かつてのプログラムが重視されなくなり、ランドケアが経験したように、行政からの支援が薄くなる可能性は常にあるため、そういう前提で物事を考える必要がある。ランドケアがそうした外的状況の変化があっても活動を維持することができた大きな理由は、ランドケア運動が作ってきた横の連携、つまりネットワークがあったためである。一つ一つのグループが孤立していれば、行政からの支援が薄くなった時期に活動は弱められるだろう。しかし、横の繋がりがあることで、経験の共有と分かち合いが可能となるだけでなく、自分が孤立していないという精神的な支えにもなる。

3. コーディネーターやファシリテーターのシステムと補完性の原理

コーディネーターとファシリテーターはランドケアのあらゆるレベル——地域、流域、州、そして全国の各レベル——で活躍している。これらのコーディネーターとファシリテーターは育成プログラムを受け、ランドケアグループやネットワークに必要な情報を紹介し、さまざまな機関との連携に関わり、助成金の申請等を手伝ったりするが、そうした活動を通じて各グループおよびその構成員のエンパワメントを行っている。それに加えて、地域のグループと行政、企業、基金などの間に入ることで、それに加えて、地域のグループと、グループに対して様々な面で優位性を持っている行政、企業、基金などの間に入ることで、こうした組織に地域のランドケアグループの自律性や主導権が奪われないようにしている。こうしたコーディネーターやファシリテーターの存在はネットワーク作りのために必要であるし、補完性の原理を実践する上で重要であろう。

4. 政治的意思決定機関に草の根の人びとの声を届ける仕組みの重要性

ランドケアの経験を基にすれば、補完性の原理を社会の中で実践するには、草の根レベルの人びとの声が行政の各レベル（地方自治体、州や県等、中央政府）に届かなければならないし、それを届けるための仕組みが不可欠である。ランドケア運動においては、そうした役割はしばしばネットワークやコーディネーター、ファシリテーターが果たしてきたが、その役割を果たすための特別な組織が設立された例もある。ヴィクトリア州ランドケア・カウンシル（VLC）はその一例である。この組織は2008年に設立され、その役割は「州政府、連邦政府、さまざまな政府機関、地方自治体および諸流域管理局に、地域の自然環境に対するケアの倫理を持つ草の根レベルの個人や集団の意見と関心事を伝える」⁽³²⁾ ことにある。その目的を果たすために、VLCが「天然資源管理計画の作成に参加し、政策決定者とランドケア参加者の間のパートナーシップを強化するために働き、ランドケアのボランティアとスタッフ養成にも取り組むことである。VLCはランドケアの諸グループと諸ネットワークの代理人とこれらを支えるスタッフによって形成されており、これらの代理人は10の地域のランドケアグループやネットワークを代表している。さらに、これら10の地域の境界はヴィクトリア州にある10の流域管理局が管轄する境界と重なる」⁽³³⁾。

ランドケアと同様に、補完性の原理に沿ったほかの取り組みも、行政における官僚、政治家、あるいは政権の入れ替わりによって、以前ほどの支援を受けることができなくなったり、場合によっては積極的な反対を受けたりすることがある。こうした場合は、現場の声が行政の各レベルに届けられる仕組みが重要となる。実際、そうした問題が生じていないとしても、補完性の原理を持続的に実践していくためには、VLCのような仕組みが必要だろう。行政に携わる人が仮に十分なやる気を持っていたとしても、あらゆる現場の状況を行政が把握するのは無理

な要求だろう。また、時間が経つにつれ、行政に携わる人たちの関心は次第に変化するだろうから、上記のような仕組みが一層必要である。

5. 社交生活と補完性の原理

本稿ではあまり触れてこなかったが、ランドケアに携わる人たちが一貫して強調するのは、ランドケア活動、特にランドケアのネットワーク作りやランドケアグループ同士の交流における「遊び」の側面の重要性である。それは、楽しい社交的な付き合いを指している。ランドケアの集会があるとき、多くの場合はバーベキューなどのような社交的イベントから始まる。筆者は、あるランドケア関係者にインタビューをしたとき、「あなたにとって、ランドケアの最も大きな特徴は何ですか」と尋ねたとき、「食事が美味しいことです」という返事が返ってきた。それはもちろん、ランドケアの人たちが集まるときのバーベキュー等のことを指していたのであるが、ここからランドケア活動がうまくいく大きな理由として、それに参加することから得られる楽しさがあるということが読み取れる。補完性の原理を実践するためにネットワーキングやさまざまな形の連携が必要だとすれば、楽しむという側面も含めて考えることが重要かもしれない。

結 論

近年、米国におけるトランプ政権の成立や、ブレグジットと呼ばれるEUからのイギリスの離脱がイギリスの国民投票で採択されたこと、多数の国において反移民政権が成立していることなどで明確になっているように、ポピュリズムが伝統的な民主主義国家においても著しく台頭している。紙幅の都合で詳細な議論に踏み込むことはできないが、この現象の背景には、一般国民の中で、政治過程における無力感や自分の声がどこにも届かないことによる疎外感を抱いている人が少なくないという現状がある。民主主義は主権を国民の手に置くものはずだったが、政党を中心にした代表制民主主義では、一般市民のエンパワメントを達成することができていないのが現実である。補完性の原理をより充実した形で実践していくことが、世界が現在直面しているこの局面を乗り切る道になると十分に考えられる。現在私たちが直面している環境問題と社会問題も、補完性の原理の実践を通じて地域における取り組みを推進していくことがきわめて重要となる。

本稿では、補完性の原理の解釈において、回避すべき解釈を二つ指摘した。一つは、中央政府等の最も上位にある権力を制限し、州などの中間的な権力に過度の力を与え、その管轄のもとにある人や集団が犠牲になるような体制をもたらし解釈である。もう一つは、高次の組織や機関が下位の社会単位（個人、家庭、地域共同体等）が十分に果たせる役割を奪ってはいけないというネガティブな意味づけに留まるような解釈である。

本稿ではむしろ、高次の組織や機関は積極的に支援、サポート、エンパワメントを供給する役目があるという解釈が必要であることを論じた。そのことを、補完性の原理の出所であるカトリックの社会倫理の観点から論じたが、それを理論的に分析するというよりも、二つの事例（リトルロック高校事件の事例とランドケアの事例）に基づいて、その原理が一般の世俗社会にどのように参考になるかを検討した。補完性の原理の真の意味はただ単に高次の組織や機関の役割を制限することにあるのではなく、社会全体が個人や草の根レベルの共同体や組織を支援し、支持し、力づけるように秩序付けられなければならないと論じた。

ランドケアの経験は補完性の原理が有効であることを裏付けている。またランドケアの例からは、補完性の原理の社会的実践において、ネットワーク作りや、コーディネーターやファシリテーターの制度を導入すること、そして各現場の人々の声が行政の各レベルに届けられる仕組みが非常に役に立つことを示した。補完性の原理は本質的に縦の関係を焦点にしているが、ランドケアの経験は、原理がうまく実践されるためには、横の繋がりが不可欠であることを明確に示している。行政もその横の繋がりを応援する必要があるだろう。

ランドケアやその他の事例を継続的に究明し、補完性の原理の実践方法に関する研究を続けることが必要であることは言うまでもない。しかし、そうした研究が必要であることは補完性の原理の実践それ自体を後回しにする理由とはならない。現時点でも、地域の取り組みに対する支援や、地域のより充実した自律が可能になるための支援と連携（ネットワーク作り等）に取り組むことができるはずである。

注

- (1) *Consolidated Versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union*, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012M/TXT&from=en>. Accessed 19 September, 2018.
- (2) たとえば愛知県『分権型社会に向けて』、「Ⅱ 補完性の原理と地方分権」、p. 3. <http://www.pref.aichi.jp/kikaku/bunken/torikumi/houkoku-youkou/pdf/2.pdf>
- (3) Weblio辞書、「補完性原理」の項目を参照。
- (4) 全国町村会ホームページ、「補完性の原理が地方を苦しめる不思議」<http://www.zck.or.jp/column/kanazawa/2665.htm> 2018年9月20日アクセス。
- (5) たとえば愛知県『分権型社会に向けて』、「Ⅱ 補完性の原理と地方分権」<http://www.pref.aichi.jp/kikaku/bunken/torikumi/houkoku-youkou/pdf/2.pdf> 2018年9月19日アクセス。
- (6) David A. Bosnich, *The Principle of Subsidiarity, Religion and Liberty*, The Acton Institute, July 20, 2010, vol. 6. No. 4 <https://acton.org/pub/religion-liberty/volume-6-number-4/principle-subsidiarity> 2018年9月12日アクセス。
- (7) Jean-Yves Calvez and Jacques Perrin, *The Church and Social Justice*, London: Burns & Oates, 1961, pp. 331-332. Michael T. Seigel, *Mission and Ecology: An Exercise in Dialogue and Contextualisation*, A thesis submitted to the University of Birmingham for the degree of Doctor of Philosophy, University of Birmingham Department of Theology, p. 338において引用。
- (8) Calvez and Perrin, *The Church and Social Justice*, pp. 331-332. Seigel, *Mission and Ecology*, p. 339において引用。

- (9) Martin G. Plattel, *Social Philosophy*, Pittsburg, Pa.: Duquesne University Press, 1965, p. 222. Seigel, *Mission and Ecology*, p. 338において引用。
- (10) Plattel, *Social philosophy*, p. 226. Seigel, *Mission and Ecology*, p. 338において引用。
- (11) たとえば, Ken Endo, The Principle of Subsidiarity: From Johannes Althusius to Jacques Delors, 『北大法学論集』、44(6) : pp. 652-553.
- (12) たとえば愛知県 『分権型社会に向けて』、「Ⅱ 補完性の原理と地方分権」、pp. 3-4.
<http://www.pref.aichi.jp/kikaku/bunken/torikumi/houkoku-youkou/pdf/2.pdf> 2018年9月18日アクセス。
- (13) 『クアドラジェジモ・アンノ』 p. 79
- (14) 教皇庁正義と平和協議会 『教会の社会教説綱要』 186、カトリック中央協議会、2009年、p. 158。
- (15) たとえば、『教会の社会教説綱要』 p. 186参照。
- (16) たとえば、『教会の社会教説綱要』 pp. 108-114参照。
- (17) 『教会の社会教説綱要』 pp. 386-7参照。
- (18) たとえば、M. シーゲル著 「地域共同体・包括的取組・連携——境界を超えるランドケア」、『BIOSTORY』、生き物文化誌学会第17号2012年5月31日、pp. 37-43。M. シーゲル著 「豪ブーマヌーマナ・ランドケア・グループの取り組み、実績、および問題意識」、『社会と倫理』、南山大学社会倫理研究所、第24号、2010年、pp. 63-82。M. シーゲル、「ランドケアと日本」、『ランドケア・ジャパン設立への歩み』ランドケア・ジャパン設立準備室第1号、2013年1月20日、pp. 3-5。
- (19) M. シーゲル著 「豪ブーマヌーマナ・ランドケア・グループの取り組み、実績、および問題意識」、『社会と倫理』、第24号、2010年、pp. 63-82。
- (20) Tomomi Maekawa, Michael T. Seigel and Toshio Kuwako, A Study of the Educational Approach of the Australian Landcare Movement, *International Journal of Affective Engineering*, Vol. 15, No. 2 (Special Issue), 2016, pp. 73-82, p. 74.
- (21) Maekawa et al., A Study of the Educational Approach of the Australian Landcare Movement, pp. 78-9.
- (22) Andrew Campbell, *Landcare: Communities Shaping the Land and the Future*, St. Leonards, NSW: Allen & Unwin, 1994, p. 28.
- (23) Campbell, *Landcare*, p. 40.
- (24) Campbell, *Landcare*, pp. 1-2.
- (25) Australian Framework for Landcare Reference Group, *Australian Framework for Landcare 2010-20*. Canberra: Australian Council for Landcare Secretariat, 2010, p. 2
- (26) Michael T. Seigel and Kazuki Kagohashi, *Global Resilience through Local Self-Reliance-The Landcare Model: A Summary of the Discussion of International Conference of Landcare Studies 2017*, Nagoya: Nanzan University Institute for Social Ethics, 2018, p. 12.
- (27) Seigel and Kagohashi, *Global Resilience through Local Self-Reliance*, p. 12.
- (28) Seigel and Kagohashi, *Global Resilience through Local Self-Reliance*, p. 12.
- (29) Seigel and Kagohashi, *Global Resilience through Local Self-Reliance*, p. 13.
- (30) Seigel and Kagohashi, *Global Resilience through Local Self-Reliance*, p. 13.
- (31) Andrew Campbell, *Landcare*, p. 27.
- (32) Maekawa et al., A Study of the Educational Approach of the Australian Landcare Movement, pp. 74-75.
- (33) Maekawa et al., A Study of the Educational Approach of the Australian Landcare Movement, pp. 74-75 参照。