

インフラ整備における信頼関係の分析と 信頼回復に NPO が果たしうる役割

高知工科大学 渡邊法美*

本稿では、わが国のインフラ整備¹⁾における行政官(以後、「官」と略する)と国民との信頼関係の分析と信頼回復に NPO が果たしうる役割を検討した。旧来の官と国民との関係は「公私二元論」で表される。官の「無私と全能」と国民の「お上意識と滅私奉公」によって、旧来のインフラ整備では社会的不確実性と機会コストが抑制されてきた。しかし近年は、官における私が増大化し、個人の「多面的」主張・行動によって、社会的不確実性と機会コストの双方が増大する可能性がある。官と個人の「改革」課題として、それぞれの「信頼性」を向上し、社会的知性を発達させ、他者への信頼を醸成していくことが求められる。

NPO が有する①新たな主体としての資源の受入機能、②私福の共福への「昇華」機能、③官の監査機能は、官と個人の「改革」を促すと考えられる。さらに、「NPO 活動成功の鍵は、共福・公福の計画策定(Plan)への上手な参画にある」との仮説を導いた。具体的な検証は今後の課題としたい。

【キーワード】 NPO、インフラ整備、信頼、信頼関係分析、安心

1. はじめに

1.1 研究の背景と目的

近年のインフラ整備事業に対しては、依然として厳しい批判がある。

批判の根底には、行政官(以後、「官」と略する)を中心とするインフラ整備主体に対する国民の信頼や安心への期待の大きさの低下があることを忘れてはならない。痛烈な批判は、それらの信頼や安心の大きさの裏返しでもある。国民が抱く信頼や安心とは何かを明確に理解し、再形成していくことが求められている。

多くの人々の声をインフラ整備事業に反映させる機能の担い手の一つとして、近年 NPO(非営利団体)が注目されている。その増加率は目覚しく、例えばまちづくりを目的としている法人だけでも 2003 年 9 月時点で約 5,100 の団体が存在する。

本稿ではまず、インフラ整備における信頼関係の分析、すなわち、ここでの主な主体である官と国民との信頼関係を分析しその問題点を明らかにすることを試みる。次に、それらの問題点を解決するために、地域社会における NPO が果たしうる役割を検討することを目的とする。

なお、本稿で検討の対象とする NPO とは、法人として認証を受けている組織、並びに認証を受けていないが個人

の自発的意思に基づいて運営されるボランティア団体を指す。

1.2 本稿の構成

本稿の構成は以下の通りである。第2節では山岸が提案する「信頼の構造」理論[1]における「社会的な不確実性」と「機会コスト」という二つのキーワードを説明する。インフラ整備事業は、官と個人間のサービス取引の一つであると考えることができる。第3節並びに4節では、二つのキーワードを用いて、旧来と現在のインフラ整備事業取引の特徴を整理する。第5節では、米国政府への信頼研究に関する論文を概括する。行政は政府の一部を構成しているため²⁾、政府への信頼と行政官への信頼には正の相関があると考えられる。米国政府への信頼を概括することによって、わが国の行政官への信頼度を相対的に把握する。第6節では、官または政府への信頼研究に信頼の構造理論を適用するための前提条件を明らかにする。第7節では、信頼の構造理論に基づく「改革」の方向性を明らかにする。以上の議論に基づき、第8節では地域のインフラ整備において期待される NPO の機能・意義・役割に関する考察を行う。第9節で、発展の条件に関する基礎的な考察を行い、今後の課題に言及する。

* フロンティア工学教室、0887-57-2408

2. 信頼の構造理論の概要

インフラ整備に限らず、日本社会の様々な局面で信頼や安心の低下が懸念されている。本説では、山岸が提案する「信頼の構造」理論[1]に基づき、「信頼」と「安心」という二つのキーワードを軸に、国民の官に対する期待感の構造を整理する。

信頼と安心の意義を考察するとき、まず、取引における「社会的不確実性」に着目する必要がある。ここで社会的な不確実性の存在する状況とは、「相手が利己的にふるまえば自分がひどい目にあってしまう状況」[1]と定義される。

山岸は、「安心(assurance)」を、相手の自己利益の評価に基づき、相手が自分を搾取する意図をもっていないと期待すること、と定義する。「安心」を生み出すための代表的手段の一つは、マフィアの世界でボスが実行する組織の「鉄の掟」である。構成員は、鉄の掟を破れば自分(構成員)が不利益を被ることを知っているため、ボスは構成員が裏切らないことを期待できる。このようにマフィアの世界では、「鉄の掟」によって、組織の中での社会的な不確実性を消し去っている。「安心」は、社会的な不確実性が存在しない状況についての認知となる[1]。

一方、「信頼(trust)」は、社会的な不確実性の存在する状況で、相手の人格や自分が相手に対してもつ感情についての評価に基づき、相手が自分を搾取しようとする意図を持っていないと期待すること、と定義される[1]。

なお、山岸が定義する「信頼」とは、「相手の意図に対する期待としての信頼」であり、「相手の能力に対する期待としての信頼」ではないことに留意する必要がある。信頼性とは、「信頼される側の特性であり、自己利益に裏打ちされていない、利他的ないし倫理的な行動を生み出す人格特性を意味する[1]。」この意図に関する信頼のみを扱う山岸理論の適用性については、第6節で検討する。

社会的な不確実性を低減するための方法の一つは、特定の主体と長期的なコミットメント関係を結び、「安心」を形成することである。しかし、この手段は、取引相手を限定するために、取引の費用が割高となる可能性を孕んでいる。この「割高」となる費用の部分を機会コストと呼ぶ[1]。

インフラ整備事業は、官と個人との間で取引されるサービスの一つとして捉えることができる。そこで次節では、社会的な不確実性と機会コストのキーワードを用いて、官と個人とのインフラ整備事業取引の特徴を明らかにすることを試みる。

3. 官と個人との旧来のインフラ整備事業取引の特徴

3.1 各主体の旧来の特性

官と個人との旧来の関係の一端は、「公私二元論」、すなわち、官＝公(おおやけ)＝「公共性」＝「善」、「私」＝「悪」、で表すことができると考えられる。インフラ整備の分野においてこの公私二元論的關係は、多くの場合上手く機能してきたと考えられる。

ここで「公と私」については金の定義を用いる。「公(おおやけ)」とは「みんな(国家:国民、国土、国益)のためになること」を意味する。なお会社や組織も同じ論理を大義名分として用いる。「私」とは「公」以外のものを指し、それは「じぶん(仲間、身内、自我)のためになること」を意味する[2]。

これまで官は公であり「私心」を持たない「無私」な主体と認識されてきた。わが国の官は「国や地域の統治」という強い使命感を持って業務を遂行してきた。

個人は本来、「私民」、「市民」、「国民」など様々な「側面」を持つ。しかし、公私二元論では、しばしば公＝「善」、私＝「悪」とみなされてきたため、個人にはこれまで「国民」としての一面が強調されてきた。すなわち、個人が国家目標或は会社や組織の目標を達成するために「滅私奉公」の行動様式が奨励されてきた。

ただし、国家から国民としての行動が要求される滅私奉公の精神は、個人の旧来の価値観と必ずしも矛盾していた訳ではない。戦後のインフラ整備における公の目標の一つとは、工業化並びにそれを支える都市化の進展であった。経済発展およびインフラ整備の水準が低い状況では、私民としての個人も「職・住環境の迅速かつ大量の整備」という基本的なニーズの充足を必要としたからである。個人のニーズとは、国民としてのニーズであり、それは工業化と都市化の進展というインフラ整備の国家目標に合致していたのである。

しかし、公私二元論的關係には弊害もあった。それは、「公とはちがう公共性という概念が存在しなかった」ため、公と私は「二極対立の議論に収斂」してきたことである[2]。インフラ整備においても、公以外のものを追求する主張は、滅私奉公に対立する「滅公奉私」の主張としてしばしば排除されてきた。例えば、大阪空港騒音公害第一審判決では、「わが国の航空輸送の上で、内外共に重要な役割を果たしている」ことを同空港の「公共性」と捉えた上で、原告が差し止めを求めた午後9時から午後10時までの「命の一時間」の航空機発着については、「公共性」の観点か

ら受忍限度内にあると判断し、その請求を退けた。

官本は、「片一方に私権、片一方に公権(あるいは公共性)において、国の事業をすべて国民や住民の権利に超越する「不可侵」の行為にしたてる」ことの不合理さを批判したが[3]、この批判には二つの論点がある。第一点は問題を公と私の対立問題として捉えたことであり、第二点は公権を「公共性」と理解した点である。官本の批判は、まさに公私二元論の限界を指摘したものであった。

金は公共性を『みんなとともに』『たがいのためになること』を考え、議論し、決定して実行するプロセス」と定義する[2]。大阪空港騒音公害裁判で真に争われるべき点は、「行政行為の公権と住環境の公共性」であったと考えられる。

公とはちがう(住環境の)公共性という概念がなかったが故に、住民の「命の一時間」における差し止め請求は私の主張とみなされ棄却されたのである。

3. 2 旧来のインフラ整備事業取引の特徴

官は「国や地域の統治」という強い使命感を持ち、個人は国民として行動することを求められてきた。インフラ整備において、官と国民は長期的なコミットメント関係を結んできたと考えられる。

この取引において、社会的不確実性の発生、すなわち、官が国民を「搾取」することによって多くの損害を与えること、は少なかった。その主な理由は、官は「国や地域を統治する」という無私の使命感を有していたからである。

これまで国民が官に抱いてきた期待は、山岸が定義するところの信頼は勿論安心にも該当しないと考えられる。まず、官は国民を決して搾取せず、社会的不確実性は発生しないと認識されてきた。したがって、国民から官への期待感は信頼ではない。さらに、官が国民を搾取しないのは、官が「国や地域の統治」という強い使命感を持って業務を行っているからであって、搾取しない方が官自身に多くの利益をもたらすからではない。国民からの期待感は安心でもない。

「お上意識」という言葉にも込められる国民が官に対して抱いてきた期待感は、安心や信頼を超える「超安心」とも呼ぶべきものであったように思われる[4]。

一方、官が国民に対して抱いてきた期待は、山岸が定義するところの安心に近かったと考えられる。行政の無謬性を確保するためには、官にとっての社会的不確実性発生を事実上ゼロにする必要があった。そのために官は、減

私奉公を奨励し減公奉私を排除することによって、「官を『裏切らない』方が得」と国民に納得させる仕組みを構築してきたと考えられるからである。

通常、長期的コミットメント関係を結ぶことによって、その取引に関わる機会コストは上昇する。しかし、旧来のインフラ整備事業における機会コストは小さかったと考えられる。

何故なら、工業化や都市化を促すインフラ整備において、官は「全能」な主体と認識されてきたからである。明治時代以降、わが国のインフラ整備は官主導で実施されてきた。第二次世界大戦以降、民間企業の技術力は飛躍的に進展しているが、依然として官が優れた技術を有している分野は少なくない。

このように、官における無私と全能は、お上意識と減私奉公を有する個人(国民)のニーズを概ね理解し満たしてきた。これらの特性によって、旧来のインフラ整備事業取引では社会的不確実性の発生と機会コストが抑制されてきた。(表-1)

表-1 旧来のインフラ整備事業取引の特徴

	官	個人(=国民)
特性	・無私(使命感) ・全能 ・国益低下の主張は減公奉私として排除	・お上意識 ・減私奉公 ・国民ニーズ ~私民ニーズ
対応	・安心	・「超安心感」
取引結果	・社会的不確実性小 ・機会コスト小	

4. 近年の官と個人とのインフラ整備事業取引の特徴ー社会的不確実性と機会コストの増大

旧来のインフラ整備事業では、社会的不確実性は殆ど無視することができたが、近年その発生が顕著になりつつある。

その一因は、官における私の顕在化にある。無私な主体と認識されてきた官にも、組織存続・拡大という私益の追求があった。ただ、右肩上りの時代には、官の私益追求は国家経済の成長と迅速なインフラ整備という国益の「影に隠れていた」のである。右肩上りの時代が終焉を迎えつつある中で、自己組織存続という「慣性力」は減衰させていく必要がある。現在、官がこの慣性力を十分に制御できず、個人に過剰な負担を強いていると思われる事例も発

生している。無私なる使命感こそ日本の官の特長の一つであった。今後とも官がその使命感を常に維持できるか否かが問われている。

また、機会コストも今後急速に増加する可能性がある。社会経済情勢の変化やインフラ整備の進展によって、個人のニーズが多様化するとともに、個人の情報収集・分析・計画立案の各能力が向上しているからである。このため、官が必ずしも最適な解決主体とはならない問題が増加している。

例えば、社会の高齢化に伴い、多くの退職者が地域・コミュニティへと「回帰」しているが、これは地域・コミュニティの人的資源の増大と活動の多様化・活発化をもたらしている場合が少なくない。また、情報化の進展は、各地の先端事例の情報取得を容易にし、事例体験者や専門家との交流を活発化している。

これらの事例は、これまでは国民としてのみ行動してきた個人が、地域規模(local)、国家規模(national)、世界規模(global)にまたがる“glocal”な存在、すなわち、私民、地域住民、市民、国民、地球市民、として「多面的な」主張・行動を行うようになってきていることを示している。

このような個人の主張・行動の多様化に対し、官が持っている能力だけでは十分に対応することができなくなった。官はこうした個人の変化に「当惑」し、個人もまたそのような官に対してすくなくらずの「失望感」を抱いているのが実情であると考えられる。

このように今後のインフラ整備事業では、社会的不確実性と機会コストの双方が増大する可能性がある(表-2)。

表-2 近年のインフラ整備事業取引の特徴

	官	個人 (=“グローカル”な存在)
属性	・無私希薄化 (私顕在化) ・全能喪失	・個人の「多面的」主張・行動 ・能力の向上
対応	・当惑	・失望
取引結果	・社会的不確実性増大 ・機会コスト増大	

5. 米国における政府への信頼

官または政府への信頼について、これまで様々な研究がなされてきた。他国政府への信頼に関する既往研究を整理することは、①わが国の官を含む政府への信頼度を

相対的に把握し、②官または政府への信頼研究における山岸の信頼理論の適用性を検討するために有益である。Behn は、米国における既往研究結果を整理し、政府の生産性・業績(performance)と人々の政府への信頼との関係について論じている[5]。本節では、Behn の調査結果・考察を上記二つの視点で整理する。

5.1 Behn の研究[5]

「あなたは政府を信じますか」との問いに対して、多くの米国人は「否」と答える。30 年前ドラッカーは、その理由を政府の生産性の低さに求めた。

ドラッカーの分析から得られる示唆は、政府の生産性が向上すれば市民の公的組織に対する信頼は向上するというものである。これに対し、そもそも人々からの信頼の低い政府は、その生産性向上を図ることは困難であるとの見解もある。例えばナイは、政府への信頼低下は、政府の生産性を低下させ、それはさらなる信頼低下をもたらす、という悪循環が発生すると主張する。信頼の低い政府では、十分な税收や優秀な人材を確保することができず、さらには法律の遵守までもが不十分となる。その結果政府の生産性は低下し、信頼はさらに低下するというのである。

Behn は、米国人が政府を信頼しない理由として、ドラッカーのあげた政府関係者の生産性が低いことのほかに、①政府関係者が権限を乱用すること、②政府関係者の行動が腐敗していること、③政府関係者が政策立案に際して不適切な裁量判断を下すこと、の三点をあげる[5]。

Behn の見解に沿うものとして、政府の生産性向上は逆に信頼低下をもたらすとの「パラドクス説」がある。ニューパブリックマネジメントなど市場取引や成果を重視するガバナンスでは、行政官や政府の取引相手である民間企業人の裁量範囲が増加する。このため、適切な対策が講じられなければ、腐敗が進み政府への信頼が低下する、というのである。Rusico もまた信頼低下の原因として、政府における権限の乱用、腐敗行動、不適切な裁量判断を政府の生産性低下よりも重視する。その上で信頼醸成のためには、結果ではなく、裁量判断には必ず説明責任を求める組織をデザインすることが重要であると説く。

このように政府の生産性と政府への信頼との因果関係は明らかにされておらず、信頼醸成を図るための方策も解明されていない。Behn は、「生産性向上は信頼を向上するかもしれないが、しないかもしれない」との認識を持ちつつも、公的機関の生産性向上の必要性を説く。結局人々

は正しいことを行う政府を信頼する。生産性向上は確かに正しいことといえるので、その努力を継続することが現実的な対応策として重要であると考えられるからである。

5. 2 Behn の研究から得られる考察

Behn の信頼研究から、以下の三つの考察が導かれる。

第一に、日米両国を比較すると日本の官への期待感はいずれも立っている。

第二に、既往の信頼研究では二種類の信頼の定義が混同して用いられている。そのことが分析結果の正しい理解を阻害していると考えられる。

Behn が挙げた政府への不信感に関する四つの理由の中で、権限の乱用・腐敗行動・不適切な裁量判断は、山岸が定義するところの社会的不確実性の発生に、生産性の低下は機会コストの増加にほぼ対応すると考えられる。¹したがって、権限の乱用、腐敗行動、不適切な裁量判断は、「相手の意図に対する期待としての信頼」の低下に、生産性の低下は、「相手の能力に対する期待としての信頼」の低下に相当すると考えられる。

二種類の信頼の定義が用いられていることが分かれば、「パラドクス説」を正しく理解し、生産性と信頼との不明瞭な因果関係を正しく表現することができる。「政府の生産性向上は逆に信頼低下をもたらす」は、正しくは「政府の生産性向上は、意図に対する信頼低下をもたらす」を意味すると考えられる。「生産性向上は信頼を向上するかもしれないが、しないかもしれない」は、「生産性向上は能力に対する信頼を向上するが、必ずしも意図に対する信頼は向上しない」と解釈することが妥当であると考えられる。

第三に、米国政府への信頼を向上するためには、意図に対する期待の向上と能力に対する期待の向上の少なくとも二つが必要とされている点である。

以上の考察から、政府または官への信頼研究では、信頼を意図に対する信頼と能力に対する信頼の二種類に分けて検討を進めていく必要があることが分かる。山岸の理論はまず信頼をこれら二種類に分類しているので、議論の正しい出発点を提供している。ただし同理論は、意図に

対する信頼しか扱っていない。同理論を、官または政府への信頼研究に適用する場合、能力に対する信頼の検討を組み込んでいく必要がある。

6. インフラ整備事業取引への信頼の構造理論の適用性

6. 1 信頼の構造理論の眼目

信頼の構造理論の眼目は、社会的不確実性と機会コストの双方が大きい場合の処方箋を示すことにある。

「信頼の構造」理論によれば、「社会的不確実性と機会コストの双方が大きい状況では、高信頼者が低信頼者よりも大きな利益を得る可能性が存在する。」高信頼者は、「他人一般を信頼する傾向である一般的信頼が高い人」と定義される[1]。

さらに山岸は「社会的不確実性が大きいと同時に機会コストも大きな環境にうまく適応し、その環境で大きな自己利益を確保することにとっては、信頼に値する正直で公正な人間性を身につけると同時に、他者一般の人間性の善良さを信じることで、そしてそれと同時に、他者の信頼性を見極めるための社会的知性を発達させることが、…、1つのセットとして存在している限りにおいて、有利に働くことになる。」「一般的信頼は、社会的知性に裏打ちされた、対人関係をうまく処理できるという自信に他ならない。」と主張する[1]。

すなわち、社会的不確実性と機会コストの双方が大きな環境では、官と個人の各主体は自己の「信頼性」を高めると同時に、取引相手の「信頼性」を見極めるための「社会的知性」を発達させ、「信頼」と「自信」をもって取引相手に対応できるような制度を設計・運用する必要があることになる。

6. 2 インフラ整備事業取引への信頼の構造理論の適用性

既に述べたように今後は官と個人とのインフラ整備事業の取引において、社会的不確実性と機会コストの双方が増加する可能性がある。

山岸の理論は、このような状況における（相手の意図に対する期待としての）信頼の効用を明らかにしたものである。インフラ整備事業取引のあり方に山岸の理論を適用するためには、「機会コストが高い状態とはどのような状態なのか」を再確認しておく必要がある。

機会コストが高い状態とは、全ての新しい取引候補の能力が、従来の取引相手の能力よりも高い状況である。しか

¹ 不適切な裁量判断の一因として、不十分な情報収集・分析・判断能力が挙げられる。これは社会的不確実性発生の原因ではなく、機会コスト増大の原因となる。このため、不適切な裁量判断は社会的不確実性の発生と機会コスト増大のどちらにも分類される。

し、実際の取引において、このような状況が必ずしも自動的に実現するわけではない。新しい取引候補の中には、旧来の取引先よりも能力の優れた者もいれば、その反対に劣っている者がいても不思議ではない。

今、新しい取引候補の能力格差が大きく、従来の取引業者の能力が全取引候補の能力の平均程度であるとする。そのような状況では、機会コストの平均値はゼロである。全ての候補者の中から優れた能力を持つ候補者だけを選抜することによって初めて、機会コストが高い状態を創り出すことができる。

したがって、実際の取引では、機会コストが高い状態は、無条件に与えられるものではなく、取引相手の「能力に関する信頼性」を見極めることによって創り出される場合が多いと考えられる。取引相手の「(意図に関する)信頼性」を見極める知性は社会的知性と定義された。本稿では、それを補完する概念として、取引相手の「能力に関する『信頼性』」を見極める知性を「生産的知性」を呼ぶことにする。

さらに本稿では、意図と能力の双方に関する信頼性を「広義信頼性」と、社会的知性と生産的知性を併せたものを「広義知性」と呼ぶ。なお、「意図に関する信頼性」は、引き続き信頼性と呼び、「能力に関する信頼性」は、文字通り「能力に関する信頼性」と呼ぶものとする。

山岸理論適用の前提条件とは、取引主体がこの生産的知性を有し的確に運用することによって、既に「能力に関する信頼性」の高い取引相手を選抜していることである。

7. 信頼の構造理論に基づく「改革」の方向性

本節では、信頼の構造理論を参考に官と個人の「改革」課題を検討する。

「改革」の要件は、各主体の信頼性の向上、取引相手の信頼性を見極める社会的知性の発達、他者への信頼醸成の三点であった。なお理論適用の前提条件として、各主体は生産的知性と「能力に関する高い信頼性」有していること、に留意する必要がある。

以下では、官と個人の改革課題をそれぞれ検討する。

7.1 官の「改革」課題

(1) 官の信頼性向上

第5節で見たように、米国人の政府に対する信頼醸成と政府の信頼性向上の鍵の一つは、権限の乱用・腐敗行動・不適切な裁量判断の是正と政府の生産性向上にあ

る。

わが国のインフラ整備を担当する官の信頼性に着目した研究として、新藤の「技術官僚」がある[6]。新藤は、(技)官の「私益」の追求が顕著になってきていることを問題視する。「はるか以前に事業認定され、明らかに社会経済環境が変化しているにもかかわらず、公共事業官庁は「事業の有用性」や「行政の継続性」をかかげて事業を実施している。あるいは事業実施のための条件整備を強力にすすめている。…とても公共事業が地域の持続可能な発展をもたらすとはいえない。…市民の生活の持続的安定など、まったく埒外におかれているといつてよい」[6]。新藤は、これらの問題を解決するためには、「行政組織全体にわたって、事業の継続ではなく事業計画を時代に適合させる弾力的イノベーションを可能とするシステム」をつくることの必要性を強調する[6]。

米国政府の信頼研究者も新藤も、政府や官僚への信頼回復への鍵の一つを、「官の行動目的の『無私』化と公益の追求」と捉えている。

ただし第3節と4節で述べたように、官が、自身と個々人との関係を「公私二元論」で捉えた上で、公益のみを追求することは適切ではない。本来、個人は国民だけではなく、私民、住民、地球市民など多様な「顔」を持つ。今後官は、このような個人の多様性を受容・評価することが必要であると考えられる。

官の信頼性向上の基盤は、みんなの幸いである「公福」を追求し、たがいの幸いである「共福」実現を積極的に支援し、個人の私的な幸いである「私福」実現の基盤を整備することにあると考えられる。

これまで官が国民に与えてきた「超安心感」は日本の強みの一つである。Behnによれば、「米国人は我々の政府を信頼したことがない。それ故に米国人なのであった」のであり、米国政府設計の基本原理は、「我々が信頼しない(政府の)人々があまりにも多くのものを持ち逃げしないような政府」であるという[5]。米国と比較すると、日本の官への期待感は際立っている。

わが国の官が、人々からの高い期待感を今後とも維持するためには、自分自身並びに組織の「無私」を確保していくことが不可欠である。

官の信頼性を向上するためには、「公福・共福・私福」の実現のほかに、適切な情報公開も必要である。

米国では、「大部分の人々は政府の多くの分野の業績について、明らかに間違った情報を提供されている」との

指摘がある。人々の州政府への関心、信頼、支持を向上するためには、問題解決状況に関する情報を定期的に市民に提供することが推奨されている。信頼性向上のためには、正確な情報を分かりやすい形で適宜提供していくことが重要である[5]。

(2) 社会的知性の発達と他者への信頼醸成

既に述べたように、これまで官は、行政の「無謬性」を維持し社会的不確実性の発生を事実上ゼロにするために、国民との間に長期的コミットメント関係を結んできた。このことは、官は国民以外の主体を信頼する誘因を持たなかったこと、さらに、国民以外の主体の信頼性を見極める社会的知性も十分に有していないことを意味する。

他者、すなわち国民以外の主体への信頼を醸成するためには、個人の多様性を受容し、住民・市民と情報・目的を共有し対等な立場で協働する姿勢を持つことが不可欠である。

愛知県では、NPO と行政の協働促進を図るために「あいち協働ルールブック 2004」が 2004 年 5 月に策定された[7]。そこでは、協働の原則として、目的・目標の共有、相互理解、対等の関係、透明性の確保、評価の実施、が掲げられている。さらに企画立案時の情報交換、意見交換における行政と NPO 共通の基本姿勢の一つとして、「行政と NPO は、双方の良さ、得意分野を活かすために、お互いの立場を尊重する」ことの必要性が謳われている。この条文は、官が国民以外の主体を信頼すると「宣言」した点において画期的な意味を持つと考えられる。

社会的知性の発達に関しては、文字通りゼロから出発しなければならない官も少なくないと思われる。その場合には、官も住民の一人として、市民・NPO 活動に「共に汗を掻いて」参画することが有益であると考えられる。例えば、活発なグラウンドワーク活動を展開しているグラウンドワーク東海では、「右手にスコップ、左手に缶ビール」を合い言葉に、活動に汗を流し、地域の将来を語り合いながら、住民・行政・企業などのセクターの枠を越えて会員相互の絆を深めている[8]。このような日常の活動を通して、他者の情熱・努力・苦悩を体感し共有することが可能となる。共に汗を掻くことは、自己の信頼性を高めるとともに、社会的知性の発達に大きく貢献していると考えられる。

7.2 個人の「改革」課題

(1) 個人の信頼性について

個人の多様な主張・行動を行政施策に反映するために

は、官だけでなく個人の信頼性向上も不可欠である。

個人の信頼性向上に関する重要な論点の一つは、各所で指摘されている日本人の公共並びに公に対する意識の希薄化である。

例えば佐伯は、いまや大多数の日本人が価値相対主義という価値観、すなわち、「個々人の行動を支えている価値や判断基準はすべて、それぞれの個人の問題であって、このことについて他人は干渉できないという相対主義」[9]を無条件に肯定・受容していることを指摘する。この相対主義の帰結は、「他者に対する無関心、無責任であり、この世界からは公共心などでてくるはずはない」[9]。

また、日本人を「国民」としての行動に専心させてきた原動力は、経済成長という国家目標の共有と官における「無私」であった。前者の目標は一定水準達成され、後者はその希薄化が顕著になってきている。これら二つの原動力の低下は、日本人を「私民」化する危険性を秘めている。

公および公共意識の希薄化は、社会に大きな危機をもたらすことは歴史が証明している。

中西は文明史の立場から「共同体と個人の間のある種のバランスが後者に過度に傾きやすくなり、そのことがその社会全体がもつ生命力と適応のバイタリティを低下させ、衰退の現象となって現れる場合が多い」と述べている[10]。ローマ帝国が暗黒時代に転落していったとき、ついには民間部門がすべてを呑みこんで、公共部門が消滅し、公共投資の減少→生産高の減少→社会投資意欲の減少→公共投資の減少、という悪循環が形成された[11]との指摘もある。

個人の信頼性を向上するための基本的条件の一つは、「私福」だけでなく、「共福、公福」の理解と実現貢献にあると考えられる。

(2) 社会的知性の発達と他者への信頼醸成

官における私が顕在化する状況では、官の「私益」追求行動を監査する能力である社会的知性をさらに研いでいくことが不可欠である。また個人が「多面的に」主張・行動する社会では、官の監査だけでなく他の個人の主張・行動を見極める社会的知性の獲得も重要となる。

個人は今後とも官に期待していくべきであると考えられる。確かに、官におけるさらなる私の顕在化が続けば、個人が官に対して「超安心感」を抱きつづける、すなわち、官は決して搾取しないと認識し続ける、ことは困難である。しかし、官への不信を過度に増幅させることは、わが国にとって決して好ましいことではない。先に述べたように、米

国と比較するとわが国の官への期待感の高さは際立っている。「無私」の使命感を持ってきたわが国の官の信頼性回復を促すためには、私益追求の罰則強化だけでなく官への期待感を今後とも維持し続けることが重要であると考えられる。

また今後は官をはじめとする様々な主体との積極的な連携・ネットワーキングが重要になってくると考えられる。

表-3に以上の議論の要点を示した。

表-3 官と個人の「改革」課題

	官	個人
1.信頼性	・私福、共福、公福の追求 ・無私の追求 ・情報の公開・共有	・私福、共福、公福の理解・実現貢献
2.社会的知性	・共に汗を掻くこと ・他者の情熱、努力、苦悩の体感・共有	・官の監査能力 ・他者の監査能力
3.他者信頼	・個人多面的主張・行動の受容と評価 ・共有、相互理解 ・対等性	・官への期待継続 ・他者との連携

8. NPO の機能・意義・役割・発展の条件に関する基礎的考察

金は自発的中間集団の必要性を以下のように論じる。「国家による管理統制型の『公』共的対応の行き詰まりと、個々人の自立自助的生活確立への『私』(意)的行動の限界、閉塞状況を突破するためには、次元転換的民間活力の賢明な再編集が必要である。それは『公』と『私』を相互媒介しつつ未来開拓的に“結び・繋ぎ・生かす”グローバル公共市民の自発的結合とその活動を通してこそ可能なのである。」[2]さらに金は、そのような中間集団による「公私共媒」、すなわち、「まんなか(中)から両側(公と私)を共に媒介する」ことが非常に重要になり、これこそが「『新しい』公共性の核心となる」[2]と説く。

金の指摘する公私共媒機能は、今後のインフラ整備において極めて重要な役割を果たすと考えられる。

本節では、金の問題意識を踏まえつつ、前節までの議論に基づきインフラ整備におけるNPOの機能・意義・役割に関する基礎的な考察を試みる。

8.1 インフラ整備におけるNPO活動の原点・出発点・転換点の一例

NPO活動の原点は、例えば、「汚くなり誰も見向きもしなくなった河川をこのまま放置してよいのか」、「基本的モビリティが確保されないままの状態でのよいのか」など「私福」達成に関する「やむにやまれぬ」問いかけにある場合が少なくない。その問題提起に共感を覚える同志が集まり、「共福」への問いかけに「昇華」したときに、NPO活動の出発点になる。このような共福の照査(Check)と適切な是正措置の実施(Act)が、行政(公)を動かし「公福」達成の原動力になる場合がある。

活動が軌道に乗ってくると、例えば河川整備計画策定への参画やイベントの企画・実施など自ら共福の計画策定(Plan)や実行(Do)を担うNPOも現れる。この計画策定(Plan)への参画がNPO活動の転換点の一つになると考えられる。

このようにインフラ整備関連の多くのNPOは、共福のマネジメントを、Check-Act-Plan-Do-Check-Act…のような形で実践していると思われる。

8.2 官と個人間のインフラ整備取引におけるNPOの機能・意義・効果

第7節で、官と個人の「改革」課題を、各主体の信頼性向上、社会的知性の発達、他者への信頼醸成、の三点についてそれぞれ議論した。次の目標は、NPO活動の意義と効果、すなわち、活動がこれら三点の課題「改革」にどう貢献し、その結果最終的にどのような効果が生まれるかを明らかにすることである。

官と個人間のインフラ整備取引におけるNPOの主な機能の一例として、新たな主体としての資源の受入機能、私福の共福への「昇華」機能、官の監査機能、が考えられる。本節では、個人と官における、NPOの各機能の意義と効果を検討する。

(1) 新たな主体としての資源の受入機能

NPOは個人にとって、時間、金銭、役務などの資源の新たな投資先であり、共福・公福を創造する新たな主体の一つとなる。従来のインフラ整備において、官が国民からの唯一の投資受入先であった。社会的不確実性と機会コストが増大する可能性がある場合は、個人は官以外の組織を金銭や役務の投資先として信頼し主体的に選択することによって、大きな利益を得る可能性が存在する。

ただしそのためには、広義信頼性、すなわち、社会的

知性のみならず生産的知性の双方が高い NPO を選択する必要がある。個人と官の「改革」に関して、資源の受入先としての NPO の出現は、新しい主体への広義知性を発揮させる機会を提供している。多くの知性発揮の機会を通して、広義知性が向上するならば、社会的不確実性と機会コストの双方が低減することが期待される。

(2) 私福の共福への「昇華」機能

公共発注者が事業計画段階において常に悩まされる問題の一つは、「長期的展望に立ってプロジェクト上考慮し以降のプロジェクトを円滑に進めるために有用なニーズとそうでない一時的あるいは局所的利害を優先するようなニーズ(ex. 住民エゴ)の判断の見極め[12]」である。

NPO の中には、こうした住民エゴなどの私福達成ニーズに真剣に耳を傾ける地域の「駆け込み寺」の役割を果たすとともに、必要に応じて私福を共福に「昇華」させ、官との交渉に成功している組織もある。

個人の「改革」に関して、私福を共福に「昇華」する機能は、個人の広義信頼性向上を促し、官にとっての社会的不確実性発生抑制に貢献していると考えられる。

私福の共福への「昇華機能」には、間接的に官の他者への信頼醸成を促す意義もある。

(3) 官の監査機能

個人の「改革」に関して、共福の照査(Check)から出発する NPO の官の監査機能は、直接的には官に対する広義知性を発達させる機会を提供している。間接的には、官への信頼醸成を促している。

NPO による官の監査機能には、官の広義の信頼性向上を促す意義もある。

これらの意義は、個人にとっての社会的不確実性を低減し、機会コストを低減する効果がある。

表-4に、以上の分析結果を整理した。

8. 3 営利組織と NPO との差異に関する一考察

本節では、営利組織と NPO の運営原理を比較することによって、NPO の意義を別の角度から検討することを試みる。

今各主体が提供するサービスの費用を C 、価格を P 、受益者にとっての価値を V とする。

さらに、あるサービスの受益者全体の集合を U 、負担者の集合、すなわち、サービス提供者にその対価を支払う受益者の集合を B とする。 U と B との関係は

$$U \supset B \quad (1)$$

表-4 NPO の機能・意義・効果の一例

機能\意義・効果	個人への意義・効果	官への意義・効果
新たな主体としての資源受入機能	新主体への広義知性発揮機会提供 →個人にとっての社会的 不確実性低減期待 →機会コスト低減期待	新主体への広義知性発揮機会提供 →官にとっての社会的 不確実性低減期待 →機会コスト低減期待
私福の共福への「昇華」機能	個人の広義信頼性向上促進 →官にとっての社会的 不確実性低減 →機会コスト低減	個人への信頼醸成 →官にとっての社会的 不確実性低減 →機会コスト低減
官の監査機能	官への広義知性発達 官への信頼醸成促進 →個人にとっての社会的 不確実性低減 →機会コスト低減	官の広義信頼性向上 →個人にとっての社会的 不確実性低減 →機会コスト低減

となる。

また、時間 $t(t=0, \dots, T)$ において発生する費用を C^t 、同時間における i 番目の受益者にとっての価値を V_i^t 、同受益者が支払う価格を P_i^t とする。ここで T はサービスの供用期間である。

営利企業では、利益(Pr) (= 価格(P) - 費用(C)) の追求が不可欠である。したがって、あるサービスが営利企業で提供されるための必要条件の一つは、収入の現在価値の総和が費用の現在価値の総和を上回ること、すなわち、

$$\sum_t \sum_{i \in B} P_i^t / (1+r)^t > \sum_t C^t / (1+r)^t \quad (2)$$

で表される。ここで T はサービスの供用期間、 r は営利組織が「設定」する割引率である。

非営利組織においても(2)式を満足することが必要となるが、組織の使命は価値(V)の追求にある。あるサービスが非営利組織で提供されるための必要条件の一つは、受益者全体にとっての価値の現在価値の総和が費用の現在価値の総和を上回ること、すなわち、

$$\sum_t \sum_{i \in U} V_i^t / (1+s)^t > \sum_t C^t / (1+s)^t \quad (3)$$

で表される。ここで s は非営利組織が「設定」する割引率である。

営利組織は利益を追求し、NPO は価値を追求するという点の他に、(2)式と(3)式には二つの相違点がある。

例えば環境関連の NPO は、次世代の幸福実現が重要な活動目標となる場合が多い。このような NPO と通常の

営利組織にとっての割引率を比較した場合、 $s < r$ 、すなわち、前者の割引率が小さく「設定」されている場合が多いと考えられる。

NPO はまた、 $U \supset B$ 、すなわち、サービスの受益者を必ずしもその対価を徴収する者に限らず、幅広く捉えている点にも特色がある。

一定水準の利益を確保しながら((2)式)、次世代を含む幅広い受益者に高い価値を与える((3)式)サービスを発掘・提供する点に、NPO 活動の意義と苦悩がある。

その最終的な意義とは、公福・共福をマネジメントしている従来の行政管轄の変更と、それに伴う新しい市場の枠組みの創出であると考えられる。

$U \supset B$ は、受益者に比べて負担者が圧倒的に少ないことを意味する。提供するサービスの意義を理解・支援・負担してくれる人々の輪を如何に維持・拡大していくかが NPO 運営で苦慮する点である。NPO 活動の大きな苦悩の一つは、受益者と負担者のバランスを如何に確保するかにある。

8. 4 NPO が果たしうる役割

(1) 公共的情報の調査・分析・公開と地域社会使命のマネジメントの実践

第7. 2節の「個人の「改革」課題」において、個人の信頼性向上に関する重要な論点の一つは、各所で指摘されている日本人の公共並びに公に対する意識の希薄化であることを述べた。

地域の公共性意識を喚起するための手段の例として、公共的情報の調査・分析・公開と地域社会使命のマネジメントの実践が考えられる。

公共的情報の調査・公開については、住民から寄せられる広範な情報の収集・浸透を図るためのネットワークを構築できれば理想的である。そのために、各地域の様々な分野の NPO が協力して情報の収集・提供を図るしくみを作ることが有効である。

収集情報の分析には、専門家の参画が不可欠である。地域在住の技術者、各種コンサルタント、大学関係者などが主体的な役割を果たす必要がある。

地域社会使命のマネジメントとは、地域社会使命を計画・実行し(Plan & Do)、その達成状況を適宜照査し(Check)、必要に応じて適切な是正措置(Act)を採ることである。ここで、NPO は例えば川の生態調査など地域社会使命達成度の日常的照査(Check)、災害時のきめ細かい

緊急時の対応(Action)から、環境保全など超長期的な視野が必要とされる使命作成(Plan)とその普及などの実行活動(Do)などに貢献できる。さらに、地域社会使命を実現するためには、各地域の水環境管理、資源循環、防災、道路維持など様々なインフラの分野が適切にマネジメントされなければならない。NPO は、共福・公福のマネジメントの過程に得意な方法で参画し、相互に緊密なネットワークを構築することによって、政府の機能を補完できる可能性がある。

(2) 政府との役割分担

ドラッカーの以下の指摘は、政府活動が(2)、(3)式を満足できるか否かを考察する上でも示唆に富む。彼は、「政府はサービス労働者にとって最大の雇用主である。ところが、政府におけるサービス労働者の生産性は、最低の水準にある」ことを指摘した上で、社会サービスの労働生産性を向上するためには、それらの仕事を「社会セクター」に委託することが必要であることを説いている[13]。さらにドラッカーは、米国の例を挙げて「乳母国家」の失敗から導き出される結論は、政府は、社会サービス領域においては、自らが「実行者」、「管理者」となることをやめ、「政策形成者」に徹すべきであると主張する[13]。

これまでわが国の政府は、インフラ整備において政策形成者だけではなく、管理者、実行者としても幅広い役割を担ってきた。しかし、以上のドラッカーの指摘は、わが国の場合も実行者・管理者としての政府は(2)式と(3)式を満足することが徐々に困難となっていくことを示唆している。

個人がインフラ整備の投資先を主体的に選択するということは、地域社会を自ら発展させていこうとする意志にほかならない。NPO の発展は、地域社会の自治を促進するための重要な鍵を握っていると考えられる。

NPO の発展を促すためには、公共性マネジメントの枠組みが政府によって構築されることが望ましいと考えられる。

9. NPO 発展の条件—むすびにかえて

9. 1 NPO の信頼性

第8. 2節の「官と個人間のインフラ整備取引におけるNPO の機能・意義・効果」で、NPO の機能の一つは、新たな主体としての資源の受入機能であり、それは個人および官の NPO への広義の知性発揮の機会を提供する意義を持っていることを述べた。

このことは、NPO にとって広義信頼性を確保することが重要であることを意味する。官の「無私」は近年希薄化しつつあるとはいえ、NPO が官以上に「無私」な組織であるという保証はどこにもない。事実米国では、近年多くの NPO の信頼性に疑問が呈されている[14]。NPO の広義の信頼性が確保されなければ、インフラ整備における社会的不確実性と機会コストはさらに増大する。NPO の信頼性の源泉は利潤の非配分にあるが[15]、これは組織の信頼性を表す一つの条件にすぎない。NPO の信頼性を如何に確保すべきか、それをどう評価すべきかが重要な課題になる。

NPO の信頼性は、その使命の達成度によって評価する必要がある。ここで、NPO の広義の信頼性を的確に評価するためには、地域社会使命を明確に定義することが望ましいと思われる。そうすることによって、各 NPO の使命の妥当性を地域社会使命実現への重要性によって評価し、各 NPO の広義の信頼性を地域社会使命実現への実際の貢献度によって評価する道が拓けてくるからである。8. 4 節で示唆したように、地域社会使命を実現するためには、多数の NPO の使命が実現されることが重要となる。地域社会という「システム」の要素である各 NPO が有機的に連携し活動するためには、システムの目標としての地域社会使命が明確に定義されている必要がある。

9. 2 共福の計画策定への参画

多くの NPO 活動における最初の転換点は、照査(Check)-是正措置(Act)に続く計画策定(Plan)にあると考えられる。

NPO にとって、計画策定(Plan)への参画は「諸刃の剣」とであると考えられる。「NPO 活動成功の鍵の一つは、計画策定(Plan)への上手な参画の実現にある」との仮説を立てることが可能である。

この仮説を証明するためには、以下の四つの作業仮説を設け検証していく必要がある。

第一の作業仮説は、「計画策定(Plan)への参画は組織活動のさらなる発展の原動力になっている」との仮説である。計画策定(Plan)とは、他者の創造物の照査ではなく、共福・公福の純粋な創造活動である。純粋な創造活動は、組織の魅力度を大幅に向上している可能性がある。

第二の作業仮説は、「計画策定(Plan)への参画によって、行政との真のパートナーシップが生まれる」との仮説である。インフラ整備における計画策定(Plan)は、多くの場合

官によって「占有」されてきた。官の占有領域に参画することによって初めて、行政とのパートナーシップが生まれると思われる。

第三の作業仮説は、「計画策定(Plan)への参画は、組織構成の変更とそれに伴う収支構造(歳入と歳出の構成)の大きな大きな変更を必要とする場合が少なくない」との仮説である。計画策定(Plan)への参画は、組織の活動範囲(Scope)の拡大を意味する。活動範囲の拡大には、活動空間または活動の影響空間が拡大する場合と、計画の階層が「上昇」する場合の二種類がある。表-5は活動範囲の分類の一例を示す。²いずれにせよ、活動範囲(Scope)の拡大には、組織規模など組織構成の変革が必要となる場合が少なくない。

表-5 インフラ整備における
NPO 活動範囲(Scope)の分類の一例

計画階層\ 活動空間	地球規模 (Global)	国家規模 (National)	地域規模 (Local)
政策(Policy)			
長期計画 (Long-term plan)			
プログラム (Program)			
事業(Project)			

しかし、組織規模が拡大したからといって、歳入が自動的に増加するわけではない。組織を拡大するためには、新たな財源を確保することが必要であると思われる。

第四の作業仮説は、「計画策定(Plan)への参画は、他の組織からの監査の対象となることから、組織のさらなる広義信頼性の向上が求められる」との仮説である。計画策定(Plan)業務では特に、能力に関する信頼性向上が求められる。そのためには、組織の活動と構成員の「質」を向上する必要がある。

²表の各行は、計画の「階層」を表し、各列は活動の「空間」またはその「影響空間」を表す。ここで、プログラム(Program)とは、ある目的達成のために構成された一連の事業(Project)を意味する。例えば、河川の清掃事業は地域規模の事業実施に、河川の整備計画への参画は地域規模の長期計画策定に、持続可能な発展への提言は国家規模・地球規模の政策策定に分類される。

このように、計画策定(Plan)への参画は、組織のさらなる発展の原動力となる反面、組織の量的拡大と質的向上が求められるため、組織運営を不安定にする危険性を秘めていると思われる。成功を収めている NPO では、この Check-Act-Plan-Do-Check-Act-Plan-Do...というマネジメントのサイクルが円滑に実現されているように思われる。

今後の重要な研究課題として、NPO 運営のあり方並びに NPO の信頼性評価を含む行政・NPO・企業とのパートナーシップのあり方の研究が挙げられる。そのためには、先に述べた仮説と四つの作業仮説を検証する必要がある。これらの検証については、次回の課題としたい。

謝辞: 本稿の作成において、土木学会建設マネジメント委員会 NPO 研究委員会の皆様から様々なご示唆を頂いたことに感謝致します。

10. 参考文献

- [1] 山岸俊男、「信頼の構造」、東京大学出版会、1998
- [2] 金泰昌「おわりに」、佐々木毅、金泰昌編 公共哲学7 中間集団が開く公共性、東京大学出版会、1998
- [3] 宮本憲一、「環境経済学」、岩波書店、1989
- [4] 渡邊法美、「インフラ整備における信頼を回復するために NPO が果たしうる役割」、第 21 回建設マネジメント問題に関する研究発表会・討論会 講演集、pp.43-46
- [5] Behn R. D. “Governance Performance and the Conundrum of Public Trust,” Chapter 13, Market-Based Governance, edited by Donahue J. D. and Nye Jr. J. S.
- [6] 新藤宗幸、「技術官僚」、岩波新書、2002
- [7] あいち協働ルールブック 2004～NPO と行政の協働促進に向けて～、2004
http://aichi.npo.gr.jp/wakugumi/Aichi_RuleBook_2004.pdf
- [8] 伊貝星治、「グランドワークの実践で「身近な環境」と「私たちの心」を豊かにしよう!」、pp. 181-198、公共事業

は誰のものか、「未知普請」研究会編、中央公論新社、2002

[9] 佐伯啓思、「現代民主主義の病理」、NHK ブックス、1997

[10] 中西輝政、「なぜ国家は滅亡するのか」、PHP 新書、1998

[11] レスター・C・サロー、「資本主義の未来」(山岡洋一、仁平和夫訳)、TBS ブリタニカ、1996

[12] 國島正彦、庄子幹雄編、「建設マネジメント原論」、山海堂、1994

[13] P.F. ドラッカー、「ポスト資本主義社会」(上田惇生、佐々木実智男、田代正美訳)、ダイヤモンド社、1993

[14] レスター M. サラモン、「NPO 最前線—岐路に立つアメリカ市民社会」(山内直人 訳・解説)、岩波書店、1999

[15] 高橋淑郎、「病院経営の非営利的側面—NPO との比較から経営学的諸問題を検討—」、NPO と経営学 第 4 章、奥林康司・稲葉元吉、貫隆夫編著、中央経済社、2002

注 1) パットナムの信頼に関する研究では、「協調的行動を容易にさせることにより社会の効率を改善させる信頼、規範、ネットワークなどの社会的仕組みの特徴」を「ソーシャル・キャピタル」という用語で表現している。ソーシャル・キャピタルは「社会資本」と訳される場合が多い。信頼を扱う本章は、用語解釈の混乱を避けるため、産業基盤施設や生活基盤施設の整備を表現する用語として「社会資本整備」は用いずに、「インフラ整備」を用いることにした。

注 2) 一般的に、政府は、英米系の国家では、立法・司法・行政の総称だが、ドイツ系の国家と日本では、内閣および行政機構を指す。本稿でもこの定義に従う。さらに本稿では、政府は中央政府と地方政府から構成され、中央政府と国とは同義であるものとする。

Analysis of Trust and Role of NPO in Restoring Trust in Infrastructure Development and Management

Tsunemi WATANABE, Kochi University of Technology

The objectives of this paper are to analyze trust between administrator and Japanese nation and to discuss roles of NPO in restoring trust in infrastructure development and management. Recently, the both of social uncertainty and opportunity costs associated with infrastructure development and management may increase due to elicitation of “private” in the administrator and “multi-faceted” actions by each individual as an “resident” or a “citizen” other than a nation. To “reform” the administrator and the individual, each party is required to enhance his/her trustworthiness, develop social uncertainty, and nurture an attitude to trust others.