

ローカルイニシアティブの創造 イデオロギーとしての公共政策

藪野 祐三

公共政策学の実験

近代社会科学は、その理論構成において可能な限り客観的であることをその目的としてきた経緯がある。客観的とは、何か。端的にいえば、ある作用が誰にとっても普遍的で平等に効果を及ぼす場合、その作用を客観的と呼ぶことができるのかもしれない。

しかし客観性とは、生活において問い掛ける主体を排除し、文法において主語を排斥した構造をもっている。その意味で、問い掛ける主体の欠如、あるいは問掛ける主語の欠落が、鋭角的に客観的であることを意味してはいないか。そしてまた、近代科学はこの問かける主体を欠如させることを、目的としてきたのではないか。その結果、近代科学は問かける主体を欠如させる以上、疎外を生む最大の要因でもあったのではないか。

公共政策学が、合理的な選択を提示するディシプリンであるとするならば、公共政策学がよって立つ機軸こそ、合理的でなければならない。やっかいなことに、この合理的という表現自身が、客観的と同意語として理解可能なのだ。すなわち、合理的なものは客観的であり、客観的なものは合理的だと考えられている。

例えば、公共政策が客観的で合理的であるとした場合、それは所与の目的を実現するにあたって、選択と手段が合理的に配置されていることを予定しているに違いない。しかし、公共政策学がより客観的であり、より合理的であろうとする必然性を否定することは不可能だとしても、反面、より客観的であり、客観的であろうとすればするほど、それに反比例する形でより欠落させていくもの、すでに述べたコトバでいえば、疎外をも多く発生することも否定できないのではないか。

というのも公共政策学そのものが、ドイツ社会科学の伝統に見られるように、理解とい

う手続きを分析の手法としたディシプリンではなく、あくまでも合理的選択を基礎として、客観的にシステムを創造しようとして、未来に投企することを機軸としたディシプリンであるからだ。システムの理解と分析ではなく、システムの創造こそが、公共政策学が公共政策学としてよって立つディシプリンの基本構造であるといえよう。

もしそうであるならば、誰が誰のために何を目的としてシステムを創造するかという問い掛けが必要になってくる。当然、公共政策学が市民の福利厚生を目的としている限り、最大多数の最大幸福を目的としているといえよう。しかし現実的に、この最大多数の最大幸福というイデオロギーは、測定不可能な公理を含んでおり、ともすればそのイデオロギーに粉飾される形で、偏在した価値の実現が公共政策の名によって、追い求められる場合がある。

問題は、公共政策学の名が冠としている「公」と「共」をどのように実現するかにある。公的空間＝公的システムを共に創造することが、公共政策学というディシプリンの基本であるとするならば、今一度、「公」と「共」の意味内容を分析する必要があるはしないか。

このペーパーは、まさにこの「公」と「共」の意味内容を分析することを目的としているが、その場合においても、この「公」と「共」の2つのコンセプトが縦横に生かされる必要の高い自治体に、公共政策学の実験の場を求めたい。その理由は後で詳しく述べるが、自治体という公共政策を実施する規模に、この「公」と「共」の概念を確認するのに適した大きさを発見することができるからだ。

それはさておき、問題は「公」とは誰であり、そして「共」とは誰と誰を指すのかという形で整理することができる。自治体空間の中で「公」とは誰であり、「共」とは誰と誰かを分析することこそ、このペーパーの目的なのだ。繰り返していえば、自治体空間の中にこそ、この「公」とは誰であり、「共」とは誰と誰かを発見する作業を容易にするからだ。その意味で、公共政策学の実験場として、自治体が想定されている。

まず、「共」から見ていくことにしよう。システムには、システムの創造過程と実施過程の2つの問題が隠されている。日常的には、このシステムの創造過程は法的な意味での立法過程を指し、システムの実施過程は法的な意味での行政過程を指している。

そのことからすれば、システムを誰と誰が創造するのかという「共」問題と、システムを誰と誰が担うのかという「共」問題の2種類の「共」問題が存在することに気づく。そして、まさにそのことが画定された結果、システム空間としての「公」とは誰かというテ

ーマが分析可能となってくるに違いない。その意味で、課題は3つある。それは以下、

- 1) システム創造における「共」の発見
- 2) システム実施における「共」の発見
- 3) システム空間としての「公」の発見

の3つだ。そこで、この3つのテーマに添って分析をすすめることにしよう。繰り返していえば、この作業の実験場は、自治体に限定されている。というのも、自治体規模においてこそ、この3つのテーマ分析が可能となるからだ。いいかえれば、自治体規模で始めて実験場が可視的でありうるのだ。

システム創造における「共」の発見 - 政策担当者と政策対象者

不思議なことに、フランス語には「政治」と「政策」を峻別する用語が欠落している。双方ともポリティーク (politique) という用語があてはめられており、その意味で政治は直接的に政策を意味し、政策は同じように、直接的に政治を意味しているのだ。

本来、政治は政策と不可分であるのかもしれない。しかし、政治が「駆け引きの科学」であるとするならば、政策は「合理的選択の科学」だといえよう。その意味で、政策学は合理的選択というテーマを下に展開する使命を、本来的にもっているに違いない。

ところで、政策という用語を耳にするケースが日増しに多くなってきている今日、今一度そのケースを整理してみる必要がありはしないか。例えば、経済政策、金融政策、財政政策といった経済問題を専らとする政策が一方では目に付くものの、他方では防衛政策、安全保障政策など、政治問題を専らとした政策が目につく。さらに加えていえば、社会保障政策、年金政策、女性政策など、社会問題を専らとした政策も同じように目に付くといえよう。

一般的にこのような政策の区別は、その政策が作動する機能が識別されることによって可能だ。経済という機能、政治という機能、そして社会という機能がそれぞれ相互に一定の独自性を担保しながら、自律している条件の下で、それぞれの機能の中で、合理的な選択を求めて政策が模索されているのだ。

他方、このような機能を専らとした政策に対して、空間を機軸とした政策論議もまた、

わたしたちの関心領域の中に入ってくる。例えば、国家政策や自治体政策と呼ばれる領域が、その典型だ。従来であれば、防衛という政治政策は国家が専らに關与する領域だと理解されているが、昨今の沖縄問題に見られるように、そして旧くは神奈川県逗子市に見られるように、自治体が直接的に防衛問題と係わり合うケースが多くなってきている。あるいは、原発問題、産業廃棄物問題などを巡って住民投票が多くおこなわれるようになったが、これなども、国家政策に対する自治体關与の度合いの高さを意味している。

このような事情から、昨今では自治体政策が大きな関心を集めるようになってきている。確かに、機関委任事務という縛りの中で、日本の自治体は独自政策を展開する条件を、期待されるほどには持ち合わせてはいない。しかし、自治体には機関委任事務という足枷とは裏腹に、総合行政を実施しているという強みがある。公衆衛生、上下水道、消防、初等教育、保健、福祉、医療など、市民生活の根幹は、自治体によって担われていることを忘れてはならない。

このように政策を論じる場合においても、その政策を実施する主体の大きさによって政策を区分する必要性を感じさせずにはいない。その意味で、空間によって区分される政策とは、とりも直さず政策の担い手の大きさによって、区分される政策を意味している。

問題は、自治体の総合政策機能に注目することによって、新たな公共政策の課題と展望が開かれるのではないかという点にある。というのも、公共政策学はともすれば政策主体と政策客体を峻別して進展させてきた経緯がある。政策主体とは、概念的にいつて国家や自治体という区別を超えて、行政府であり政策客体とは、市民であった。この過程では、政策形成にあたって政策対象となる構成要素、具体的にいえば、市民や国民が参加することはなかった。

政策は誰が誰に対して形成するのかという課題が、この経緯の中で具体的に、かつ個別的にたち現れてくることになる。理念的にいえば、国家政策であっても、選挙で選ばれた議員によって最終的に政策が画定される。この場合、当然立法行為として政策が実現する訳だ。しかし、いかに理念的に政策担当者と政策対象者が同一の人格であると説明を受けても、結果的には政策担当者は国家であり、政策対象者は市民なのだ。

当然、この政策担当者と政策対象者の距離が短ければ短いほど、政策そのものが、当事者のものとなってくる。自治体が政策の場として考慮される場合、まさにこの政策担当者と政策対象者の距離の短さによって、政策そのものが本来市民のものであるという条件を充足してくるといえよう。

例えば地方分権論が喧しく論じられているが、分権論議の伏線にあるのが、この政策担当者と政策対象者の距離の長さ問題だといってもあながち間違いではない。例えば、旧国鉄がJR7社に分割された事例を見れば、民営化という手法とともに、分割という方法が政策の評価対象となった。というのも、分割という規模の目に見える範囲での政策こそが、政策の妥当性を確かめるのに、適しているからだ。

現在地方の自治体が悩んでいる課題として、3つを上げることができる。それは、過疎化・高齢化・女性化だ。過疎化と高齢化は馴染みがあるコトバだとして、女性化とは何を指しているのか。端的にいえば、人口に占める女性の割合が多いことを指している。例えば、福岡市や北九州市など東京近郊を除く政令市では、指数計算でいえば女性を100とした場合、男性は90台の前半に留まっている。逆に川崎市など東京近郊の政令市では、男性=100に対して、女性=90台となっている。いいかれば、政令市レベルでこれだけの男女格差が発生しているのだ。これは日本の就業構造の特徴の1つである1極集中の現の結果だ。男性の雇用がより多く東京周辺に集められている結果、このようなジェンダー・アンバランスが発生してくる。

この女性化問題は、また副次的に高齢化問題に直結してくることに注目しなければならない。それは女性が長生きし、介護する側も介護される側も、女性になってしまい、結局のところ高齢化問題は、女性問題そのものだという現象を生み出すからだ。

しかしこのような問題は、政策担当者=自治体と政策対象者=市民の距離が近いことによって、総合的な対応が可能な課題に違いない。分権論議は、まさに政策担当者と政策対象者の距離を問題にし始めた点に、ともすれば公共政策学が合理的選択に焦点を絞ったために欠落させてきた理念ではないだろうか。

当然、このような担当者と対象者の交差は、参加問題として以前から論議されてきたことは、否定できない。例えば、政治参加が1960年代以降の日本の中で、大衆運動が拡大するとともに、喧しく論議されたことは、いまだに記憶に留まっている。政治参加が選挙を通じた参加問題に集約できるとすれば、日常の行政に参加する行政参加もまた、政治参加同様に声高に論じられてきた。

しかし現在の分権論議は、それまでの政治参加、あるいは行政参加とは異なって、単なる参加に留まるだけでなく、政策形成を担う一翼としての市民参加を前提としている。その意味で、政治参加や行政参加が既存のシステムへの参加を求めた運動だとするならば、政策参加はシステムの創造への参加を意味している。

と同時に、自治体そのものもまた分権の必要性を感じ始めていることも、注目しなければならない。市民のニーズに応えるには、既存のシステムでは十分な対応ができないという危機意識が、自治体の中にも芽生え始めているのだ。この危機意識は、1960年代以降の革新自治体を求めた条件と大きく異なり、保守的な自治体においてさえ芽生え始めている。例えば、地方分権推進委員の1人である福岡市長は保守系であり、連邦制を説く大分県知事もまた、保守の人だ⁽¹⁾。その意味で、政策担当者と政策対象者の距離感の画定は、保守革新といった従来のイデオロギー的縮図では解けない課題を形作り始めているといえよう。

このような状況を、わたしたちは「生活革命」と呼ぶ必要がある。経済上での産業革命、政治上での市民革命に対して、現在起きている現象は、社会上での革命であり、それを生活革命と名付けることが可能なのだ。

生活革命とは、それまでの社会が想定していた生活構造が革命的に変化することを意味している。経済の上では、周知のように「重厚長代」型の製品生産から「軽小短薄」型の製品生産に変化した。社会的にも同じような変化が、激しく生じている。女性の進学率の向上とそれにとまなう女性労働者の増大が、その1つだし、その結果から派生する少子社会の到来が上げられる。とりわけ、男性が職場で女性は家庭という保守的生活パターンでは、役割分担が社会構造の基礎にあった。しかし現在では、男女役割分担そのものが差別性を含むといわれている。その結果、仕事・育児・家庭・介護といった男女役割分担によって担保されてきた仕切が、崩れてきているのだ⁽²⁾。

あるいは高齢化もまた、生活革命をもたらしているもう一つの特徴的な原因だ。介護問題が、家庭介護という機能によって果たされなくなったことは当然としても、退職後の人生が25年以上継続するライフ・サイクルを予定して、わたしたちは労働に参加してはこなかった。この過程では、男女という性差の問題ばかりではなく、ロング・ライフというライフ・サイクルの新たなあり方を基礎とした総合政策が必要とされ始めるのだ。定年・年金・医療・介護などの課題は、新たなライフ・サイクルを基礎としてその政策が策定されなければならない。

このような変化を「生活革命」と呼ぶことができる。まさに「生活革命」を基礎とした政策こそ、自治体に求められている。保健・医療・福祉の一体化、保育と教育の一体化、生涯教育の確立など、自治体に求められている政策は、本来的に生活革命に基づいていなければならない。そしてまた、生活革命に基づいているがゆえに、公共政策の担当者こそ

の対象者の距離が、至近でなければならないのだ。

翻ってみれば、確かにすべての公共政策が担当者と対象者の距離を至近にできる訳ではない。例えば、国防という極めて機密性の高い政策にあっては、政策立案者がなんらかの意味で、社会から隔離される必要があるケースも否定できない。しかし、公共政策は本来的に基本にたち帰り、担当者と対象者の自己同一性をどのように担保するのかという視点を、その政策の中に組み込んでいく必要があるといえよう。

システム実施における「共」の発見 - システムとアクター

ところで、政策担当者と政策対象者の距離を短くした場合、あらたな課題が、浮かび上がってくる。それは、政策の実施を誰が担うのかという担い手の問題だ。政策担当者は政策立案者であっても、政策の担い手ではない。例えば、介護保険制度にしても、政策担当者が直接的に介護に向かう訳ではない。その意味で、政策立案という「システム」づくりと、その政策を誰が担うのかという「アクター」づくりが問題になってくる⁽³⁾。このテーマは、社会科学の基本的な構造を問いかけており、今少し、詳しく「システム」と「アクター」について、分析を加えてみることは、単に公共政策の性質を理解するだけに留まらず、社会科学そのものの性質をも理解するために、必要不可欠な作業だといえよう。

周知のように、社会科学が政策的思考を強くもち始めるようになって、久しい。とりわけ、歴史主義という方法が社会科学の方法の主流であった時代にあって、分析と理解に多くのエネルギーを割いてきた社会科学にとって、政策的思考というコンセプトに対峙した時、新たな可能性をどのように展開していくのかという課題は、より大きく、より重いものであったに違いない⁽⁴⁾。というのも、つい最近まで、政治学は民主主義を実現するためのイデオロギー的装置で満ちたディシプリンであったに過ぎなかったからだ。

具体的に見よう。政治課題が与えられると、それを運動によって実現しようとしたのが、戦後に政治学であった。例えば、戦後民主主義の旗手として丸山真男が戦前の全体主義からの脱却と民主化の必要性を説いたとしても、誰がどのようにそれを実現するのかという担い手 = アクターに関しては、個人の覚醒を待つ以外、方法を提示してはいない。その思想的営為に反発して、市民運動や学生運動がまさに運動をテコとして、思想の担い手になろうとした訳だ⁽⁵⁾。このように、社会科学は一般的にシステムの分析に一定の成果を

上げてきたし、またシステムの分析でこと足りるという精神的土壌を保持していたといえる。

例えば、アダム・スミスは利己的な利害関心に満ちた個人＝アクターが自由にいかに利己的に、かつ自由に経済活動をおこなっても、市場というメカニズムが需要・供給の関係によって、「見えざる手」が作動し、経済は安定するのだと説いた。そこでは、利己的な関心に満ちた個人＝アクターの意図を超えて作動する市場＝システムの発見と分析を最大の課題とした彼の精神的機軸を読みとることができる。

個人＝アクターの意図を超えて作動するシステムの発見は、そのまま社会科学だけに留まらず、近代の自然科学をも含めた科学一般がおこなおうとした知的営為であった。ニュートンの万有引力の発見もそのシステムの1つだし、マルクスの剰余価値による搾取という価値増殖のメカニズムの発見も、またもう1つのシステムの典型だ。そこでは、個人の行為、すなわちアクターの意図を超えた他次元で作用する客観的なメカニズム、すなわちシステムの存在が無限に追い求められる姿を垣間みることができる。

政治学の歴史を見ても、興味あることに、このシステム論とアクター論が交互に立ち現れていることに気づく。例えば、君主がどのように振る舞うべきかというアクターの条件を説いたマキャベリが政治学における近代の幕開けを告げたとすれば⁽⁶⁾、君主＝アクターの意図を超えて、万人が万人に対する敵対行為の場としてしか政治が現象しないという政治システムの条件を説いたホッブスが現れてくる⁽⁷⁾。同じように、搾取のシステムとして資本主義を説いたマルクスからは、資本主義のシステムの理解は得られるものの、革命の担い手＝アクターへの言及は、見つけることが困難だ。その後、レーニンはこの担い手＝アクターを前衛と規定し、この前衛の創造に政治的鋭意を傾けた。

かなり古典的な事例に属すが、資本主義のイデオロギー的矛盾、すなわちイデオロギー・システムの矛盾をルカーチは分析したが、その矛盾を解決する担い手＝アクターを誰に求めるかを、マンハイムは説いた訳だ。このように整理してみると、政治学自身、あるいは社会科学そのものが、システム分析とアクター分析の2つの系譜を描いていることが理解できる。

しかし、ともすればシステム分析に学的鋭意が傾けられ、システムの発見が科学と同意語となってきたのが、近代科学の歴史ではないか。とりわけ自然科学においては、システムの発見、すなわち法則の発見をその目的としている以上、システム分析が先行するのは、当然であったし、多かれ少なかれ社会科学の分野でも、その傾向を否定することはで

きない。

さらにいえば世紀の転換期にあつて、20世紀システムから21世紀システムへの変容がわたしたちの主たる関心となってくる。その結果、システムそのものへの関心もまた主と高くならざるを得ない。

公共政策学にあつても、必ずしもこの影響から自由である訳ではない。財源の制約と資源の節約の中で、従来のような巨大公共政策が実施できない中で、しかし整備新幹線に対する効用、飛行場建設にあつてのメリットなど、システム全体の整合性を問う姿勢が、いまだに強い。

しかし他方、現在では「ものづくり」から「ひとづくり」へと時代が変容してきているといわれている。ハードな条件の整備であれば、それなりのシステム指向の公共政策学が、その機能を十分に発揮することができたといえよう。しかし現在では、ヒトというソフトの条件整備が求められている。介護サービス、幼児教育、ボランティア育成などは、システムを創造するとともに、そのシステムの担い手であるアクターの養成をも同時に必要とする事業だ。

まさにアクター＝担い手をどのように育てるのかという課題が、公共政策学の視野の中に取りこまれなければならない。身近な例でいえば、現在日本の介護保険制度は、システムとしてはそれなりの整合性があるものの、介護を担当するアクターが現在のままでは、圧倒的に不足する現状が理解されなければならない。

確かに、金融システムの安定化問題、防衛力整備問題などにどのようなアクターを考慮に入れなければならないかという論点は、それほど重要ではないかもしれないし、元来アクター要素をある程度無視して可能な対象であったともいえよう。

しかし自治体などの地域政策にあつては、アクター論が不可欠なケースが大半なのだ。確かに1960年以降の高度成長期にも、地域づくりにアクター論が不可欠であったかもしれない。しかし人口的に言えば、巨大な団塊の世代が人口というリソースのリクルートを果たした結果、アクターは何らかの意味で、自動的に補充されたといつてよい。労働組合員の拡大、学生人口の増大は、そのまま労働運動の活性化、学生運動の活発化につながった。しかし現在では、労働組合というシステム＝組織の存亡は、組合というシステムを支える組合員というアクターの絶対的不足から発生している。

あるいは、過疎化問題の深刻さは、まさに過疎化問題というシステムの欠陥の対応するアクターそのものが不足してきている地平に、ことの深刻さがひそんでいる。これは単に

地域づくりだけではない。軍備というシステムにしても、兵員というアクターの不足と高価値化が、システムそのものの存亡をもたらしてくる。日本の自衛隊員の絶対的不足は、自衛隊そのものを軍隊と見るかどうかという課題とともに、無視しえないシステム課題の原因となっている。

システムの転換期に、システム・サポートの人材が不足してくると、主ずとシステムのサポーターが誕生してくる。それが、今日的に言えば、ボランティア活動であり、NGOであり、そしてNPOだ⁽⁸⁾。

この過程で、アクター論が必要になってくる訳だ。すでに述べたように、社会科学の歴史は、やや単純化した表現になるが、それ自身システム発見と、システム創造の歴史であった。この発想が基底にあるために、ともすればアクター論が欠如してきた訳だ。確かに、社会科学の歴史の中で、アクターを必要とする場面は、数限りなく存在していたことは否定できない。すでに述べたように、政治思想史的にも、マキャベリの君主に対する思想であり、レーニンの前衛に対する構想がそれであった。しかし概してアクター論は、それほど生産的に語られてきた訳ではない。

では、その理由はどこになるのか。端的に言えば、自由な市場構造を持っている限り、アクターは自然発生的に営利活動の1環として創造されてきたからだ。とりわけ経済活動は、この事例を典型的に現している。例えば、産業が第2次型から第3次型にシフトするのも、市場が生産性をテコとしたメカニズムを保持している以上、生産コスト削減というシステム命題に対して、各企業というアクターが生産コストの削減を求めて自ずから第3次型に生産構造をシフトさせていくのだ。そこには、アクターの自然発生が予定調和的に想定されているイデオロギーを垣間みることができる。というのも、まさにこのようなメカニズムをアダム・スミスは「見えざる手」と規定し、この作用空間を自由主義と規定したし、その結果予定調和が資本主義のイデオロギーとして、ビルト・インされたのだ。

しかし21世紀への転換期としての現在では、より積極的にアクター論と展開する必要がある。それは、とりも直さずアクターそのものが自然発生的に形成されるのではなく、より積極的に政策としてアクター形成のドライブを、システムの中にインプットする必要があるからだ。その意味で、20世紀型の単純な競争原理、市場原理の復活をもって、アクターの自然発生を予定することは、すでに困難なのだ。

日本では、国際的な活動をするボランティア団体をNGOと呼び、国内的な活動をするボランティア団体をNPOとして、区別する慣行があるが、本来両者に組織上の相違はな

い。興味あることに、現在の日本では、行政はNGOやNPOという表現を避け、ともすればボランティア団体という表現を好む傾向にある。というのも、NGOやNPOはともすれば、政治団体という意味合いをもって理解される場合が多く、政治的摩擦を少なくする意味で、行政は必ずしもこれらのコトバを好まない。しかし、すでに述べたようにボランティア組織を機能においてなんらの相違もない。

ともすれば、NGOやNPOは反政府組織と理解されがちだが、これらは非政府組織であって、決して反政府組織ではない。さらにボランティア組織をも含めて、これらの組織は、政府に敵対することを基本としている訳ではない。

問題は、このような非政府組織がどのような形で、公共政策のアクターとなるかという点にある。日本に限って見た場合、不思議なことに、このような非政府組織が皆無であった訳ではない。いやむしろかなりの種類の団体が、すでに存在しているといつてよい。例えば、日本赤十字社、自治組織、婦人会（現在では女性部と呼ぶ場合が多い）、民生委員、社会福祉協議会、町内会など、数限りなく存在している。確かに、民生委員のように多くの場合、行政によって任命される委員が多いものの、その性格は現在でいうボランティアに近い。

当然、戦前日本が戦争遂行目的のために設置した組織が多い⁽⁹⁾。しかしこれほどの多様な組織や団体、市民が存在していながらも、現在ではそれに加えて新たな組織・団体・市民が登場し始めているし、またこれらの活動が必要とされているのだ。

では、その理由はどこにあるのか。それは、ひとえに社会構造の変化に由来している。一昔前であれば、環境問題ではなく開発が、独居老人問題ではなく同居家族形態が、一般的であった。その意味で、端的に言えばシステムの変容そのものが、新たな組織・団体・市民の活動を必要とし始めたのだ。環境・平和・自由・女性・高齢者など、20世紀型システムでは、どちらかといえば否定的にとらえられていた価値が、21世紀型システムでは、より積極的にとらえられようとしているのだ。その点からすれば、現在の市民活動を単なる日本社会の成熟化の1現象としてとらえるのではなく、20世紀型価値システムから21世紀型価値システムへの変容過程の中に、この現象を位置づけていく必要があるといえよう。

このようなアクターの創造は、社会の豊かさに比例して格段に増大してくる。例えば、現在日本の多くの地域で求められている知識は、福祉なら福祉の総合システムに対する情報ではなく、システムの担い手となるためのアクター情報なのだ。

このように、問題はシステム論の構築だけではなく、アクター論の構築がこれからますます必要となってくるに違いない。確かに以前からシステムを操作するためのアクターは存在したし、また当然のことながら、アクターを欠如させてシステム操作は不可能なのだ。しかし、ともすればアクターとして行政がより直接的にイメージされていたのが、現在までの状況だといえよう。あるいは、行政がより直接的にアクターとなりえない場合は、何らかの意味で、行政は行政の1翼を担う組織として市民組織を位置づけてきたことは否定できないし、そのために行政がアクターを育ててきたことも、また事実だ。

まさにこの過程で、行政が多くの場合、アクターとしての地位を独占してきたし、またそのために行政もその責任を果たそうとしてきたことには違いないものの、システムの転換にともなう新たなアクターの創造と、そのアクターの自主性の担保をどのようにはかるかが問われ始めているという状況に、現在日本の地方分権論議が必要とされる要因がある。行政というアクターと市民というアクターの「共」関係が、システム操作の場面で、ますます創造的でなければならなくなってくる。その点にこそ、これからの公共政策学が果たさなければならない「共」の創造という課題が隠されている。

システム空間としての「公」の発見 - 「官民公私」論（多賀）

公共政策が構築しようとするシステムは、当然公的なシステムであったことは、否定できない。しかしすでにシステム創造とシステム操作でみたように、システムは「公」を創造し、同時に「公」によって担われてきたケースが多い。公私という区分があるが、公共政策学はまさに、公共の政策を目的とする以上、「私」の利益はその分析視角の中にはない。

では、「公」とは何か。これが公共政策を実施する上でのラディカルな課題となってくる。「公」は決して行政のものではない。そこで、この「公」の概念を画定するために、官と民、公と私の区別を今一度分析しておく必要がある。すなわち「官民公私」の概念的区分こそ、今一度分析されなければならないテーマなのだ。

「官」は、自ずと役所であることは即座に理解できる。現在日本の行政慣行では、官は国家について使用される用語であって、そのため自治体が行政を担っていても、官という用語は自治体では使用できない。例えば、国立大学のティーチング・スタッフは教「官」

と呼ばれるが、公立大学や私立大学のティーチング・スタッフは教「員」と呼ばれる。その意味で、官僚とは官を意味する以上、端的には国の組織と役人を指している。ただ、目下のところ、国と自治体の線引きを求めている訳ではない以上、自治体もまた役所であると規定して、官の世界に入れることにしておこう。

さて、繰り返していえば、官が支配する次元は明確で、かなりの共通理解が得やすい空間だ。官営八幡製鉄所という表現が、端的に示したように、国家経営が官営なのだ。民はその対極にあり、民間企業、民間活力、民間人など、官が関与しない空間を意味している。

このように整理していみると、官と民の論理は、それほど複雑ではない。というのも、官も民もどちらかといえばソフトな意味での区別ではなく、ハードな意味でのソフトであるからだ。いいかえれば、官と民はサービスのあり方によって区別されるのではなく、行政とそれ以外という区別によって識別される性質のものだ。そのために、出向く組織の相違によって直接的に、それが官の仕事であるか民の仕事であるかの判断は、容易に下すことができる。

しかし、「公」と「私」の区分となると、問題はかなり複雑になってくる。もし公共政策学ではなく官政策学であれば、官の論理でシステムを形づくることができる。しかし「公」共政策学となると、公の概念を明確にしなければならない。というのも、従来の日本的意識構造からすれば、官 = 公、民 = 私という区分が無意識の間に共有されているからだ。

しかし官と公は異なるし、また民と私も大幅に異なる点に注意しなければならない。例えば鉄道の場合、すでに民営化されたが官営としてのすなわち国営鉄道 = 国鉄と民営としての私鉄が存在していたし、バスサービスにしては、いまだに自治体のバスと民間のバスが共存している。それが、自治体による官営 = 公営であるか、あるいは私企業による私営であるかは、運営主体の事務所を見れば、即座に区分できる。しかし、双方が提供している運輸サービスにまったく違いはない。

このような事例は、数限りなく存在している。例えば、病院では公立病院と私立病院があり、学校にも公立学校と私立学校がある。保育園にしても、公立の保育園と私立の保育園がある。図書館に関していえば、私立の図書館はほぼ皆無だとしても、多くの住民サービスをつかさどる機関には、公立（国立）と私立の2つの種類があることに気づく。問題は、提供しているサービスに公と私の区別はない点にある。私鉄の場合、私であるにも拘

らず、その料金は公共料金と呼ばれている。

では、公と私の区別は何によって、なされるのか。実は、官と民の場合、事務形態の相違によって、すなわち建物や運営経費などのハードな面の相違によって、端的に区分可能であったが、公私はハード面での相違ではなく、ソフト面での相違なのだ。まさにそれは、ソフト面での相違であるがゆえに、その区別は一層困難なのだ。

まず、公とは何か。公は官ではない。より直接的に言えば、公は官より広い概念だ。端的に言えば、官民はアクターの相違によって区別可能な単位だが、公はアクターが担う空間サービス、すなわちシステムの広がりをもった単位だ。そのため、公という空間の担い手は、自治体をも含む官だけでなく、企業・団体・組合・市民など、その公共空間＝システムの中に存在するものすべてなのだ。

公立学校と私立学校の相違は、財源が税によるものか、あるいは個人資産によるものかにあるだけであって、双方が提供している教育というサービス内容には、まったく相違がない。

街づくりを見ても、街という公共空間を整備するための担い手は、行政だけではない。例えば、シンガポールでは個人が管理する草花が蚊を発生させると処分を受ける。蚊を発生させないという義務は、公共空間管理義務、すなわち公共システム維持義務であって、その限りにおいて、その遵守は個人にも課されている。

最近では、企業市民という表現もまた、市民権を得てきている。企業も公共空間を整備する義務があるという訳だ。組合もまた、組合市民にならなければならない。不思議なことに、多くの行政、とりわけ自治体が出している情報には、「市民と行政」という2分法が一般的だ。そしてまた、そこに描かれている市民とは、市民個人にしか過ぎない。法人としての人は、存在してはいない。公は、サービス空間であって、そのためその空間の内部に存在するあらゆる組織は、公の担い手であり、公を構成する1つの要素、1つの単位なのだ。これを整理すると、以下のように図式化することが可能だ。

公 = 官（自治体）・企業・団体・組合・市民・・・

いいかえれば、すべてが公共空間のアクターなのだ。不幸なことに、近代日本にあって、公は官のものだという意識が、幅広くいきわたっていた。そのため、公共サービスの担い手は、官だけだという市民意識もまた、不健全に残っている。

では、対極にある私とは何か。英語で考えてみると、その意味がより明確になる。英語で「私」とはプライバシーと呼ぶ。privacyだ。この語源は、depriveに発生している。depriveとは奪うという意味だが、「de = から」奪うという意味だ。そのことから理解できるように、そもそも「公」から奪った空間がプライバシーなのだ。

その結果、機能空間として公から奪った空間を私と呼ぶことができる。その意味で、官にも民にも、企業にも団体にも、そして組合にも市民にも、私的領域が存在している訳だ。

この公と私の領域区分は、他面文化の相違による場面がある。例えば、大統領は公的空間を担う1人だが、大統領の私的生活としての領域判断は、それぞれ地域によって相違がある。必ずしも適切な事例ではないかもしれないが、アメリカでは大統領の性的問題は、公的なスキャンダルとなるが、フランスでは同種の問題は、私的な問題だとして、スキャンダルにはならない。ただ、用語の問題でいえば、公企業や私企業という表現があるが、この場合の公の意味は官に近いし、私の意味は民そのままだ。

そのことをさておいても、ここで確認して置かなければならない点は、公の概念だ。必要不可欠な最低限度の理解は、公は官ではないという点、公はすべての構成要素が関与する機能空間であるという点の、2つだ。そのことからすれば、公 = 官という発想は、官と民の相違を超えて、醸成しなければならないし、公共政策学が意味する公は官ではないという点に、もっともっと思いを馳せなければならない。

公が官ではないという点を出発に置いたら、共の概念もまた生かされてくる。公はそれを構成するすべての要素が関わる機能空間だとするならば、この発想は公共政策の担い手は、官だけではなく、企業・団体・組合・市民などのすべての単位だということが確認できる。

公共サービスの担当者と対象者、システム維持者とシステム・アクターは、そのまま公の構成要素なのだ。その意味で、「公」を構成する要素が「共」にすべて関与して、公共空間を創造していく必要があるという結論を得ることができる。

ローカル・イニシアティブの創造

以上見たように、公共政策学の正否は「公」と「共」をどのように組み合わせるそのイデオロギーを実現していくかという点に掛かっている。当然、公共政策学が対象とするジ

ジャンルには、その意味で国防政策から通貨政策、通商政策から産業政策までさまざまな種類が存在するが、当面このイデオロギーを実験する場として、自治体行政を想定してみる必要がありはしないか。

自治体、すなわちローカルのイニシアティブがどのように発揮できるかを、公共政策学のイデオロギーの実験の場として措定してみることは、さまざまな点で、それなりの利点がありはしないか⁽¹⁰⁾。

まず第1に、自治体空間で公共政策を実施した場合、政策提供者と政策対象者の双方の顔が見える。この点はどれも大切であって、誰が誰に対して政策を実施しているのか問う政策の名宛人が画定できることは、公共政策学の展開にとって、極めて重要なメリットだといえよう。そのため、政策形成に名宛人が参加できる可能性の道を開くことができる。

公共政策が措定する空間は、往々にしてフリー・ライダー問題を引き起こす性質がある。というのも、公共空間の創造と維持には、それなりの費用が必要であり、その費用コストを巡ってフリー・ライダーが存在することになる。公共政策が作動する空間にあっては、公共財そのものの性質、すなわちフリー・ライダー問題を発生させる性質が働くために、すべての人々が必要と認めていながらも、その費用コストについては、合意を得ることが困難なのだ。

しかし、負担は負担に見合うだけの便益が必要とされる。しかし、社会的に見た場合に、負担はより直接的に認識可能だが、反対に便益はそれほど直接的に認識することはできない。例えば、公害防止のためのコスト負担は膨大なものとなるものの、空気が清浄化された結果の便益は、それを得るまでの時間的なズレがあるし、加えて直接的、実感的に目に見えて感じられるものではない。

その意味では、公共政策を実施する場合に、負担と便益の双方に対するより明確な確認行為が可能であればあるほど、その実は大きい。自治体が公共政策の実験場として有利な点は、まさに負担と便益の双方を確認できる場が、政策担当者と政策対象者の間で創造可能だからだ。

第2に、公共政策学を自治体で実験する場合、システムとアクターの相互関係が確認できる利点がある。その際、可能性はつぎの2つの道で開かれている。1つは、システムを担うアクターの存在が、自治体空間であればあるほど、確認し易いという利点であり、2つめは、ともすれば運動組織としてのみ存在した市民アクターに政策能力をつける機会を与えるという利点がある。

まず、前者から見ていくことにしよう。すでに述べたように、公共政策学はある便益を提供するシステムの構築を目的としている。そのため、システム論議が先行するきらいがある点は、否定できないものの、システムと同時にアクターの創造もまた、公共政策学の大きなテーマだ。自治体という可視的空間であれば、当然、目に見えるアクターの存在を前提として、システムづくりが可能となる。その点に、まず利点を確認することができる。

しかしさらに重要なのは、アクター自身にシステム創造の道を開く可能性があるという点だ。例えば、従来市民運動家などのアクターは、運動論を展開することができたものの、反面政策を提示する能力には欠けていた。すなわち、行政に対する反対運動の担い手としての機能を果たすケースが多かった訳だ。しかし、現在必要とされている点は、市民にも政策能力が求められているという点の確認なのだ。

現在まで、公共政策が抱えてきた大きな課題の1つに、システムとアクターの乖離現象があることを、忘れてはならない。システムはアクターを疎外し、アクターはシステムに関与しなかったのだ。しかし、システムとアクターの相互作用こそ、これからの課題であり、その点からすれば、まさに自治体空間はシステムとアクターの相互作用を確認することができる空間なのだ。

最後に、公の空間確認が自治体では、国家などに比べて相対的に可能ではないか。公の領域の画定が比較的容易であり、その結果、公を構成している単位の確認もまた、容易なのだ。ただ、自治体といっても、東京都のような規模もあれば、人口5000人前後の町までが含まれる。ここで想定している自治体は、概ね市町村を前提としているが、その際、自治体構成員が、すでに述べたように、企業・団体・組合・市民などの広がりをもって確認することができる。

具体的な事例とすれば、介護問題、環境問題、ゴミ問題、水道問題など、市民生活に直結した事業内容に沿った公共政策を画定する場面として、自治体が吃立しているといつてよい。

このように、公を共にするという公共の概念を機軸として、公的空間に共に便益を拡大していくイデオロギー装置として、自治体の公共政策を考えてみる必要がありはしないか。その意味で、公を共にするという思想こそ、現在公共政策に問われているイデオロギー的課題だといえよう。その地平にこそ、イデオロギーとしての公共政策の意味が隠されている。

注

- (1) 平松守彦『私の日本連合国家論』（岩波書店 1997年）。
- (2) この点については、北九州市女性センター・ムーブ編『女性問題研修プログラム－職場編－』を、参照。わたくしごとになるが、この編集にわたし自身も積極的に加わった経緯がある。
- (3) このアクターが往々にして、既得権を追求するレント・シーカーに変質し、政策の質を悪化させる場合がある。例えば、吉田和男『行政と規制緩和の経済学』（講談社現代新書 1997年）、74－78ページ。
- (4) 先駆的には、松下圭一『政策思考と政治』（東京大学出版会 1900年）に、政治学における政策思考を展開した作品がある。
- (5) 丸山真男を中心として、ウェーバによって確立された「理解社会学」の影響によって政治学の方法を確立しようとする方向が強く、その結果、分析と理解が先行し、政策的思考を欠落させたまま、日本の政治学は進歩と遂げてきた。政策に代わって、市民運動や学生運動などの運動が政策実現の方法として、例えば1960年代に説かれた。この経緯については、藪野祐三「戦後日本の政治学」、藪野祐三『先進社会＝日本の政治(I)』（法律文化社 1987年）所収を参照。
- (6) その典型が、マキャベリの『君主論』である。
- (7) その典型が、ホッブスの『リバイアサン』である。
- (8) ボランティアに関する身近な文献としては、五月女光弘『日本の国際ボランティア』（丸善ライブラリー 1997年）を参照。
- (9) 野口雄紀男『1940年体制』（日本評論社 1995年）、参照。
- (10) ローカル・イニシアティブについては、藪野祐三『ローカル・イニシアティブ－国境を超える試み』（中央公論社 1995年）を参照。

*この論文は、『九州大学法政研究』第第65巻第1号に掲載したものを下に、訂正を加えたものである。