

今日における公共の意味を考える

—連帯民主主義の確立を—

神野 直彦

東京大学大学院経済学研究科教授

1 公園の思想

フランクフルトには、ドイツの生んだ偉大な文豪ゲーテ（Johann W. v. Goethe）の生家がある。そのゲーテの生家には寝室が見当たらない。そのことを案内人に尋ねると、「ゲーテは寝ない」との答えが返ってきた。確かにゲーテはエネルギーで、立ち机で執筆していたといわれる。

私達が都会のオアシスとして楽しんでいる公園は、このようにエネルギーに活動したゲーテが唱えた「公園の思想」にもとづいていると、宇沢弘文東京大学名誉教授が指摘している。ゲーテは封建領主が独占していた美しい庭園を、すべての社会の構成員に解放しようと、「公園の思想」を主張したのである。

そうしたゲーテの「公園の思想」を世界の諸国民が受け入れて、公園が広まっていく。博物館も美術館も、すべての社会の構成員に学術や芸術を

解放するために設置されている。

それだからこそ、民営化に熱心だといわれるイギリスでさえ、大英博物館はいまだに無料入場でき、民営化はいうにおよばず、独立行政法人化に踏み切ったのである。

「公」の領域とは、すべての社会の構成員が排除されることなく、ユニバーサルにアクセスできる領域である。つまり、「私」的に所有されることなく、社会の構成員が共同で所有し、共同で管理している領域である。

道路とは人間の歴史とともに古くから存在する人間と人間との出会いの「場」である。それだからこそヨーロッパでは、道路と道路が交差すれば広場となる。

人間と人間が出会えば、人間同士の語らいが始まる。つまり、道路は人間と人間との語らいの「場」でもある。それだからこそ、パリの道路には、人々が出会い語らうカフェがある。

このように道路は古来、社会の構成員である人間が出会う公共の空間であり、人間ではない自動車がそれを排除する権利はない。かつて絶対主義君主が、公共の空間である道路を私物化しようとしたことがある。誰もが排除されない公共の空間である道路に、遮断機で閉鎖して通行料を取り、君主の私腹を肥やそうとした。公共の道路のまさに「民営化」である。もちろん、現在の日本でも、私腹を肥やした君主よろしく、道路の「民営化」

じんの なおひこ

1946年生。東京大学経済学部卒。東京大学大学院経済学研究科財政学専攻博士課程修了。大阪市立大学経済学部助教授、東京大学経済学部助教授を経て、92年現職。著書に「地方交付税 何が問題か」「地域再生の経済学」などがある。

が推進されている。

宇沢弘文東京大学名誉教授によれば、君主が私的に経営する道路のために設置された遮断機（パイク）は回るようになっていたため、ターンパイク（turnpike）と呼ばれた。つまり有料道路（turnpike）である。

道路は社会の構成員が会う社会の構成員の「集いの場」である。だからこそヨーロッパでは、そうした人間が会う権利を侵さない限りにおいて、自動車の交通を認めようとする。ところが、日本では津津浦浦の全土で、子供達が通学をするのに命懸けで道路を渡っている。しかし、道路は社会の構成員が集う「場」であり、子供達が自由に遊び、成長する「場」である。それ故にパリでは輝くシャンゼリゼでさえ、裏通りから少し入れば、子供達が遊べる路地がある。道路も公園も社会の構成員が誰も排除されることのない「公共の空間」である。しかし、日本にはそうした公共の空間はない。僕の前に道はない。僕の前には金を取られる民営化された道しかない。それが「公園の思想」に背教する日本の現実である。

2 「公共の経済」としての財政

絶対主義の国家経営を支えた学問に、官房学がある。絶対主義のもとでは「公共の領域」を、「官」が支配しようとする。絶対主義のもとでは、支配するための経済は国王の私的な家計にすぎない。

そこで官房学は、国家を「私」の企業つまりビジネスのように経営しようとした。官営事業を盛んにし、「殖産興業」、「富国強兵」が官房学の合言葉である。しかし、官房学がビジネスのように経営しようとした国家は、国王の私的な家計にしかすぎない。「公共の家計」としての財政ではない。だからこそ、ビジネスのように経営できたのである。

しかし、古めかしい官房学が、新しい化粧をほ

どこして復活しようとしている。政府をビジネスのように経営しようというニュー・パブリック・マネジメントが、喝采を浴びて復活しているからである。

道路は「公」そのものである。「公」の領域とは社会の構成員の誰をも排除せずに、「お金儲けをしてはならない」領域である。

その昔、絶対主義の時代に「公」の道路と、国王が私的に所有して、料金を支払えば、パイクをターンさせて通行を許す有料道路をつくり出したことは、既に述べたとおりである。しかし、それは「公共の領域」を国王の私的な家計として経営しようとする官房学の発想方法である。

しかし、現在でも黄泉の世界から古めかしい官房学が復活している。ついには道路も日本では、株式会社として運営されそうな勢いである。

官房学は財政学へと発展する。そもそも「財政」という言葉は、古くから存在した言葉ではない。1869（明治2）年に福澤諭吉が『財政論』を著すまでは、財政という言葉は存在しなかったといわれている。もっとも、福澤諭吉も「財政」という言葉を、今日でいえば「経済」現象を意味する言葉として使用している。こうした「財政」という言葉が「財政現象」を意味する言葉として定着するのは、明治20年代になってからである。

明治時代になって初めて、「財政」という言葉が誕生するのは、言葉が翻訳語だからである。つまり、「財政」という言葉は、パブリック・ファイナンス（public finance）を意味する翻訳語なのである。

しかも、財政という言葉は、日本で創り出された翻訳語である。今日では中国にも逆輸出され、中国語でもパブリック・ファイナンスに、日本の造語である「財政」が使用されている。

このように、明治時代になってから「財政」という言葉が登場するのは、それが翻訳語だったからにはほかならない。しかしそれは同時に、明治以前の日本には「財政」という現象そのものが存在

しなかったことをも意味する。

ファイナンスの語源は、「終わる」を意味するラテン語の“finire”にある。そこから「判決」ないしは「判決によって確定した支払い」という意味に転じて、「貨幣に関すること」を表現するようになった。こうして、財政は金融とともに、貨幣現象を意味する言葉となったのである。

しかし、財政は単なるファイナンスではなく、それに「パブリック」という形容詞が付けられる。パブリックとは人民が原義となっている。人民つまり社会の構成員共同の貨幣現象ということが財政の意味であり、財政とは社会の構成員の「共同の財布」ということができる。

もちろん、財政は国王の私的な家計とは区別され、社会の構成員によって支配される共同の家計である。つまり、社会の構成員による共同意志決定のもとに運営されて初めて、パブリック・ファイナンスが成立する。具体的には市民革命によって、社会の構成員による社会の構成員の支配という民主主義が確立しなければ、「パブリック」は成立しないということになる。

民主主義つまりデモクラシー (democracy) とは、民衆 (demo) がクラシー (cracy) を握ることである。クラシーとは権力を握り、統治することを意味する。デモクラシーとは民衆が統治することにほかならない。

日本語でいっても、「民」とは「統治される者」を意味し、「主」とは「支配する者」を意味する。したがって、民主主義とは「民」つまり「統治される者」が「主」つまり「支配する者」となることを意味している。

公共の領域とは、財政という観点からすれば、社会の構成員の共同意志のもとに支配されている領域である。つまり、公共の領域とは「公園の思想」にもとづいて、社会の構成員の誰もが排除されることなく、社会の構成員の共同意志のもとに運営される領域ということができる。

3 市場社会を構成する三つのサブシステム

1980年代から日本は、ある時は「官から民へ」を、またある時は「民でできることは民で」を合言葉に、公共の領域を縮小して、市場の領域を拡大する政策を追求してきた。つまり、規制緩和 (deregulation) と民営化 (privatization) を基軸とする新自由主義の掲げる「公共縮小ー市場拡大」(less state-more market) 戦略を、構造改革と称して採用し続けてきたのである。

しかし、そうした新自由主義的構造改革の帰結は、目を覆うばかりの惨状となっている。経済システムが景気の長期停滞に苦しんでいるばかりではない。市場経済の競争原理が社会のあらゆる領域に氾濫し、目標を他者とともに働きかけて達成するという姿勢が喪失していく。逆に目標を他者と対立して達成するという姿勢が蔓延し、人間の絆を寸断していくことになる。そうした結果として、人間が生活を営んでいる家族やコミュニティなどという社会システムも機能不全に陥っていく。犯罪、自殺、麻薬などといった社会的病理現象が社会システムの崩壊を象徴するようになる。しかも、政治システムは腐敗し、統治能力を失っていく。つまり、人間の社会全体を構成する経済システム、社会システム、政治システムという三つのサブシステムのすべてが崩壊するという全般的危機に陥ってしまったのである。

「官から民へ」あるいは「民でできることは民で」と主張される時に、「民」とは市場経済を意味する。しかし、辞書をひもとけばわかるように、「民」には市場とか、あるいは企業といった意味はない。民主主義に関して説明したように、「民」とは「統治される者」を意味する。

前述のように公共の領域とは、すべての社会の構成員、つまり「統治される者」である民に開放された領域である。というよりも、「民主主義」、

つまり「民」が支配している領域でなければならぬ。もし「公」の領域が「官」に支配されているのであれば、「民」が支配する「公」に改める必要がある。「官」から「民」へではなく、「官」から「公」へのはずである。実際、「官から民へ」あるいは「民でできることは民で」を合言葉に、「公」を「私」化することが進行している。経済システムも社会システムも、さらには政治システムも崩壊していくのも、「公」を「私」化してしまっているからである。「公」を「私」化するのではなく、「官」を「公」にすることこそ求められているのである。

「官から民へ」あるいは「民でできることは民で」と、市場領域の拡大が叫ばれる背後には、「政府の失敗」という認識が存在している。第二次世界大戦後に世界の先進諸国が挙って、福祉国家を目指したのは、「市場の失敗」に対処しようとしたからである。

もっとも、財政学的アプローチからすると、経済システムと政治システムに加えて、社会システムが存在する。というよりも、人間の歴史とともに最も古くから存在していた人間の組織が社会システムとすることができる。経済システムが人間の生存に必要な財・サービスを生産し、分配していくための組織だとすれば、社会システムは人間そのものが再生産されていく組織といってよい。つまり、人間の生命を再生産するという人間の生活が営まれる組織とすることができる。

社会システムとは、協力して自然に働きかけて生きていかざるをえない群居性を備えた人間という「種」が、自発的に形成する組織である。それは共同体といいかえてもよい自発的協力の組織である。自発的協力には継続的人間のふれあい、つまり顔見知りの関係が必要となる。したがって、自発的協力の組織には限界がある。

こうした社会システムの限界を克服するために政治システムが存在したといってよい。顔見知りの人間関係を必要とする社会システムでは、ナイ

ル川や黄河などの大河を治水することは不可能である。そこで政治システムが誕生する。古代国家の誕生を想起すれば理解できるように、政治システムとは社会システムの自発的協力を克服するために発生している。つまり、政治システムは社会システムの自発的協力の限界を克服する強制的協力の組織なのである。

社会システムが社会の構成員の自発的協力によって実施する機能には二つある。一つは、社会の構成員が相互に助け合う相互扶助機能、もう一つは、社会の構成員が共同の困難を解決するために実施する共同作業という機能である。

4 公共の領域の任務

人間の自発的協力にもとづく社会システムでは、社会の構成員による共同作業と相互扶助が実施される。社会システムの共同作業では、社会の構成員が共同で利用する施設の建設や維持管理をするために行われてきた。

こうした事実は農村で水利を共同で建設し、共同で管理したり、都市で街路を共同で建設し、共同で管理したことを想起すれば、容易に理解できるであろう。しかし、共同体的機能が劣化してくると、政府がこうした共同作業の代替として、公共サービスによって生産活動の前提条件を形成しなければならなくなる。

共同体では共同作業だけでなく、共同体での生活機能をサポートするため相互扶助が展開される。こうした相互扶助によって担われてきた財・サービスには、教育（education）、医療サービス（health service）、福祉サービス（social service）がある。ヨーロッパでいえば、教会によって担われてきたサービスである。

こうした共同体で共同作業や相互扶助によって担われてきた財・サービスは、市場を通じて供給するわけにはいかない。つまり、共同作業代替サービスである経済システム維持サービスを

社会的インフラストラクチュアとして、相互扶助代替サービスである社会システム維持サービスを社会的セーフティネットとして、政府が供給しなければならないのである。

もっとも、政府は政府そのものを維持するために、政治システム維持サービスとして供給する必要がある。こうしたサービスは市場を通じて供給するわけにはいかないのである。

もちろん、何を公共の領域とするかは、社会の構成員の共同意志決定による。市場に委ねれば、財・サービスは購買力に応じて分配されることになる。富者には多くの財・サービスが分配され、貧者にはわずかばかりの財・サービスしか分配されない。

公共の領域では、社会の構成員の誰もが排除されずに、財・サービスが分配される。それは社会の構成員の必要に応じて分配されるといってもよい。したがって、こうした公共の領域をいかに決定するかは、社会の構成員による共同意志決定のもとづくといっても、そこには基準が存在する。それは社会の構成員の必要に応じて分配されなければならない財・サービスということになる。

義務教育を初代の文部大臣である森有礼は、「強迫教育」と翻訳した。臣民を強迫して受けさせる教育だからである。しかし、義務教育で子供達を教育する義務を負っているのは、すべての社会の構成員であり、「社会」なのである。

このように社会の構成員が共同責任を負う財・サービスとは、その社会が相互扶助や共同作業によって供給してきた財・サービスにほかならない。そうした財・サービスを社会の構成員を排除せずに、必要に応じて分配することが、公共の領域で営まれなければならないのである。

5 連帯民主主義の確立を

そもそも社会とは「仲間」あるいは「同志」を意味するラテン語の *socius* に基づいている。「仲

間」や「同志」として結成される社会システムには、大きく二つの部門がある。

一つはインフォーマル・セクターである。つまり、集まることそれ自体を目的とした帰属集団である家族やコミュニティなどである。もう一つはボランティア・セクターである。特定の目的のために自発的に組織された機能集団である。労働組合や協同組合に加えて、さまざまな非営利組織が存在する。ヨーロッパでアソシエーションといえ、こうしたボランティア・セクターを指しているということができる。

ストックホルム大学の訓覇法子^{くるべのりこ}氏によれば、アソシエーションとは「特定の類似した関心や目的をもつ人々が、それらを達成するために意識的に結合し形成する人為集団」であり、「コミュニティの共同生活を可能にするために、特定の限定された機能の遂行を目的として組織され、共同生活の中から派生してくる集団」と定義される。アソシエーションはあくまでも機能集団であり、集まることそれ自体を目的とした帰属集団ではない。しかし、あくまでもその活動は、「コミュニティの共同生活」というインフォーマル・セクターの営みを可能にするために実施されることに注意しておく必要がある。

そのことは、ボランティア・セクターの活動が機能別に実施されるとはいえ、インフォーマル・セクターで営まれる人間の生活が包括的に機能することを可能にし、社会統合をも可能にする。つまり、ボランティア・セクターの活動は政治システムの任務である社会統合をも分任していくことになる。政治システムとは本来、社会システムの限界を克服するために誕生した。したがって、ボランティア・セクターの活性化は、社会システムが政治システムに委ねた任務を、再包括することを意味する。

しかし、ここで注意しておかなければならない点は、こうした現象は社会システムの拡大であって、自発的協力の拡大でなければならないという

点である。日本では現在、政治システムつまり政府の側から政治システムの領域を縮小するために、ボランティアやNPOの活用が叫ばれる。これは本末転倒である。

社会システムはあくまでも自発的協力の領域である。ボランタリー・セクターの活性化も、グラスルーツで下からの運動として実施されなければならない。上から政治システムが強制するものではない。

日本では非営利組織といえ、政治システムによって免税特権を認可された組織といってもいいすぎではない状態になりつつある。しかし、本来は社会システム内部から展開する自発的運動でなければならない。

スウェーデンは伝統的に活発な国民運動がある。19世紀後半の大不況のもとで国民が自発的に展開した禁酒運動、自由教会運動、それに国民教育運動という国民運動を源流として、アソシエーション活動が発展していく。

訓覇氏によると、16歳から74歳までのスウェーデン人の半数が、教育指導、役員・事務組織、広報・世論形成、資金獲得、直接的援助などのボランティア活動に参加している。しかも、スウェー

デン国民は平均して三つのアソシエーションに加入している。このように国民が公共サービスを受動的に消費する消費者としてではなく、能動的に市民として活動することこそ、「民」が「主」であるための基盤なのである。

新自由主義的構造改革では、国民は公共サービスの消費者として受身の存在として位置づけられる。公共サービスに満足できなければ、消費者が市場から退出するように、社会から退出すればよいとされる。

新自由主義的構造改革で地方分権が叫ばれるのは、市場と同様の退出の自由を確保するためではない。しかし、地方分権は公共の領域を国民が支配するために必要なのである。そもそも国民の手に届く距離に公共空間が設定されていなければ、「民」が「主」とはなりにくいからである。

国民が個として自立する。個として自立した国民が、自立するが故に協力する。そうした自発的協力によって、国民が社会形成に参加して、人間の生活を決定する権利を握る。自立した個による連帯として、国民が社会形成に参加する連帯民主主義（associative democracy）こそ、公共の領域を確立するための鍵なのである。



「新しい公共」をめぐって

—これからの公共サービスを考える—

辻山 幸宣

地方自治総合研究所理事・主任研究員

はじめに

「公共」を「官」が担うという神話が崩れてかなりの時間がたつ。神話の崩壊のあとに「新しい公共」が唱えられ、「協働」や「パートナーシップ」が「統治」にかわる用語として多用されている。そしてそのような市民・市場との新しい関係が織りなす状態への移行を「ガバメントからガバナンスへ」といったりもする。私もそのような用語を使用する者の一人だが、そのそれぞれについて明確な定義をもっているとは明言できないことをお断りしておこう。だが、1990年を前後するあたりから、それまで支配的であった「官」による公共性の実現という機能が大きく低下し、公共性実現の主体と仕組みが多様化してきているということは明らかである。本稿ではまず、「新しい公共」に対置する「古い公共」とは何であるかについて論ずる。次いで「新しい公共」がどのよう

な意味で「新しい」のかを検討し、今後における「公共性」実現のあり方を考える。

1 「政府の時代」の形成

「官」が公共を担う時代が長く続いた。こんにち「古い公共」と認識されているそのような時代を私は「政府の時代」と呼ぶことにしている。政府の時代は次のように定義することができよう。それは、一国を形づくる3つのサブシステム（政治システム・経済システム・社会システム）のなかで、きわだって政治システムの比重が大きい状態である。第二次世界大戦後、多くの国がとり入れた「福祉国家」政策と深く関わって、国民すべてに幸福を達成する目的を「官」の使命とする国家である。（なお、政治システムには地方自治体も含まれるから、以下では「官」といわず「政府公共部門」と総称することにしよう。）このような「政府の時代」はなぜ到来したのだろうか。

① 国家のレゾンデートルを手厚い公共政策で表現

おそらく各国に共通するのは、第二次大戦以降、国家と国家がもはや戦争できない状況が生まれたことがその理由の一つだろう。それまでは、国家は普段なにもしなくても、一端戦争状態に陥ると、国民と一丸になってその生命・安全を保障する使

つじやま たかのぶ

1947年生。中央大学法学部卒。中央大学大学院法学研究科修士課程修了。地方自治総合研究所常任研究員を経て現職。この間、95年中央大学法学部専任講師、教授を務める。著書に「地方分権と自治体連合」共著に「自治体の政府間関係」などがある。

命を負った。そして、それこそが国家の存在意義の大きな部分であった。だが、戦争のない状態になると国民が税金を払い続けて維持している国家というものの有難みが薄れてしまう。国家のレゾナントルとしての公共政策が強調される所以である。それゆえ先進各国とも、ケインズ政策を地で行くように公共事業を創出し、国民各層の社会保障を充実するなど福祉国家政策を採用することになる。「大きな政府」は、国家のレゾナントルを国民に実感させるための表現方法にほかならなかった。

② 「公」観念の解体と政府部門独走の黙認

日本の場合にはこれに加えて、戦後市民における「公」観念の解体という事態を考慮に入れなければならないだろう。考えてみれば、戦前の日本人は近世農村共同体の自治慣習（集落自治・惣村自治）の記憶と、天皇制イデオロギーとしての滅私奉公とが交差した「公」の観念によって、日常的な共同性を維持してきた。それゆえ、自分の利益だけを優先することを恥じとし、「みんなのために」生きることを美風としてきた。もちろんそれは「公」に殉じる美しさとして教育され、その「公」の頂点には天皇がいた。

だが、敗戦の事実直面したとき、人々は「公」への忠誠ゆえに肉親を失ったことに愕然とし、自分とその家族のために生きることを第一順位とする価値観を選択した。自分のなかにある「公」の解体を戦後の生き方として選択したとってよい。

公共領域は人々にとって責任ある政策空間ではなくなった。その政策空間を管理することが政府公共部門の役割として認識されるようになるのに、さほどの時間は要しなかった。1960年に池田内閣が策定した「国民所得倍增計画」が経済成長を伴いながらひた走るなか、地域の変容が否応なく人々を襲った。だが、家計の向上を第一義とする庶民にとって、国土が掘り起こされ各所がコ

ンクリートで固められて行くことにも、森の木が切られ団地に変わっていくことにも関心を示さなかった。政府公共部門のこうした大小プロジェクトにも意見らしい意見も、注文もつけられることなく事業は進んだ。それはまさに行政の独り舞台とってよい状況であった。

③ 共同性の未成熟と自治体行政の代替

経済成長に必要とされた労働力は農山村から都市への人口大移動を伴って充足された。新たに形成された都市社会において、共同性を継続することも、また新たに創り出すこともできなかった。近隣に生じる諸問題は勢い自治体行政へとその解決が求められたのは当然であった。1969年に千葉県松戸市ではじまった「すぐやる課」の試みは、サービス行政という心地よい響きをもって全国に広がっていった。急激な都市化による環境悪化に翻弄される都市住民にとってそれは福音のようにも思えたに違いない。松戸市すぐやる課の2002年までの出動回数はじつに10万件を超えているが、その用件は「残土処理」（19,700件）、「道路補修」（16,900件）、「側溝清掃」（15,800件）、「動物の死体処理」（12,600件）などであった。いうまでもなく、かつては集落の自治で処理していた作業が中心である。

④ 企業の失態をカバーする

戦後復興から高度経済成長路線をひた走った結果、各地で深刻な社会問題が発生した。公害問題であり、都市問題といわれた諸困難であった。そして、これらへの対処もまた政府公共部門の量的な拡大をもたらした。そもそも「公害」とはなんだろうか。企業活動に際して発生する不の経済を内部化せずに地域社会に放出したままで、コストダウンを可能にする生産方式である。追いつき型の日本経済はこうして国際競争力をつけていった。そして、国内のあらゆる地域に大気汚染や海の汚染の爪痕を残したのである。そして、この被

害を政府は座視しているわけにはいかなかった。各種の対策が公費をもってなされ、健康被害の救済もまた公共政策として認定していった。まさに「私」企業による社会への害悪が「公」的に対処されたのである。「政府の時代」をもたらした象徴的な側面を「公害」という言葉が示している。

このように、政府公共部門が社会のあらゆる分野を視野に入れた広範な使命を担っていく過程は、「私」と「公」の失敗すなわち市場の失態と共同性の欠如を契機としていた。

2 「政府の時代」の終焉

順調な経済成長に支えられて機能と組織を拡大し続けてきた政府公共部門は、1970年代の財政危機をきっかけとして、いくつもの限界に直面した。もちろん、1980年代後半のバブル経済による浮揚期はあったが、バブル崩壊後は一層の困難を経験する。「失われた10年」は一方で「政府の時代」の終焉を、他方で「新しい公共」の出現を演出したとあってよい。政府部門だけが公共性の実現を使命とする時代は戦後半世紀を経てようやく終わりの兆しをみせている。その兆しを点描しておこう。

① 政府コストの調達に困難に

おもえば第2次臨時行政調査会が「増税なき財政再建」を掲げることになった1979年総選挙の記憶は、政権政党にとってトラウマの如く頭を離れないに違いない。当時、公債依存率がこんにちと同水準の39.6%にまで上昇し、国債の累積残高の圧力を感じていた大平内閣は「一般消費税」の導入を掲げて総選挙を闘った。大平総理の口癖は「国民は話せばわかってくれる」であった。だが、国民は増税を受け入れなかった。それ以来、増税はタブーになった。そのタブーを破って1993年に細川内閣が「国民福祉税」を提案したが、またも反発をかって葬り去られた。それからこんにち

まで、1989年の消費税導入、1997年の地方消費税を除いて増税という名のコスト調達にことごとく失敗している。医療・年金などの社会保険制度の維持さえも困難になっているいま、政府は広げすぎた守備範囲からの撤退を余儀なくされている。

② 政策需要のインフレ傾向を制御できない

チャールズ・ウルフは政府の失敗を生み出すメカニズムのひとつに、政策需要のインフレ化を上げている。それは公共政策が政治の決定によるという根本原理に根ざしている。政治家にとっての最大関心事は次の選挙での議席の確保である。それゆえ、多くの政治家は選挙区有権者との間に盟約を結ぶ。「〇〇川に新しい橋」、「整備新幹線の早期着工」、そして「地元へ高速道路」などが約束され、派閥や政務調査会を通じて関係官庁に働きかけられ政策化される。一部地域の「要望」が「公共性」認定される仕組みとはこうしたものである。この政策需要は、従って事後評価を必然としない。すなわち、ここでいう公共性は使用便益の向上にあるのではなく、まず事業があってそれで地元に一時的な経済利益が発生すればいいのである。こうして、いま問題になっている「車の走らない高速道路」がつぎつぎと建設された。

現在のシステムには政策需要のインフレ化に対する制御機能が内在していないか、あるいは内在していてもその機能が作動しにくい状態に陥っているといわざるをえないのである。先に見たコスト調達能力と政策需要インフレの制御機能を合わせ欠いた政府にあっては、その分を国債（地方債）に依存することになるのは当然であり、日本はまさにそのように政府が運営されている。

③ 公共性認定の独占に限界

公共性の認定は民主主義の原理に則って行われる、これが政府公共部門の決まりである。これを外した認定・決定はときに違法であり、ときに無

効である。民主主義が何であるかについてはこんにちもなお論争のあるところだが、少なくとも日本における戦後政治は多数党による多数の支配という性格を有してきた。多数による決定が正統性を主張しうる構図、これもまた政府公共部門の特性である。したがって政府の決定は常に多数者の利益を図ることを標準として行われる。当然のように政府公共部門の関係者が一部の利益のために行動するならば、それは汚職のそしりを免れない。

だが、大多数の人々の生活や活動がそのような意味での多数者の様式で営まれていると考えることは難しい。人は歳をとったら身体が弱まるということは大方の人に当てはまるだろうが、高齢者の多くがゲートボール好きとは限らない。これから高齢者には車をぶっ飛ばすことが何よりも好きな人が多くなるかもしれない。だが、だからといって高齢者用のサーキットを建設することがこれからの公共政策の軸になることはないであろう。コストを無視してでも公共認定するにはその需要量が小さいと思われるからである。

④ 公共政策の効用低下

政府が公共性の認定を独占的に担っているということは、別の側面からいえば決定への情報回路が固定化されていることを意味する。しかも多くの場合それは陳腐化し、機能不全に陥っている。公共性の認定に必要な情報には生活のなかで認識されるさまざまなニーズがある。これが一定の回路を通じて認定機構に集約され、民主主義の手続きにのっとり「公共性」が認定される。そして、認定により予算の裏づけをもったサービスとして供給されることになる。だが、この情報回路がたとえば議会議員、地域組織の役職者あるいは伝統的な地域有力者などに限定されていれば、このルートは陳情・請願というお願い行動によるしか入力機会としてしか機能しない。

高度成長の過程で起きたいわゆる都市膨張に伴って、旧来からの市民に加えて大量の新住市民

が発生したが、彼ら新住市民の多くは、こうした固定化し陳腐化した回路から排除されてきた。また、障害者や子どもたちといった発信力の低い人々や、そもそも政治の埒外に置かれている外国人住民などの声は届かない。このような情報をもとに認定される公共性が、地域社会の必要とするサービスを充足するわけもなく、次第にその政策効用を劣化させている。加えて日本の集権的政治行政構造が、認定権の範囲そのものを制約してきた。

③ 変化を生みだしたもの

こうした「古い公共」の弊害が明らかになった理由を考えると、「市民」の登場という要素を抜きにすることはできない。それは、第1に豊かさの獲得に裏付けられた市民意識の変化であり、第2にNPO法の制定を促した大量の市民（公益）活動の台頭である。そして、第3に地方分権改革と軌を一にする自治責任の認識すなわち依存への不安のきざしである。

① 豊かさが生みだす疑問

物質的な豊かさを手にした市民は、それまでの政府公共部門活動に多くの疑問を提起するようになった。それは、「量から質へ」といわれるように、環境や生活の質をこそ問題にする動きである。余裕をもって自らの生活環境を見回してみたとき、そこにあるのはコンクリート3面張りの河川であり、フェンスで囲われた公園・グラウンドであり、破壊された自然であった。都市整備という名の「公共」が押し通った跡にたたずむ市民はやがて、川を、海を、失った自然を返せと叫び、こうした決定を行ってきた政府に疑問を突きつけていった。

また、高齢者のための施策をはじめとする公共政策に対しても、いわゆる全国一律の「定食メニュー」ではなく、それぞれの地域の特性や高齢者

の生活事情に合わせた「選択可能なメニュー」の提示を求めている。画一的で一律にサービスを決定することがナショナル・ミニマムの底上げに寄与した時代はすでに昔のものになっている。

② 市民（公益）活動の台頭

改めて述べるまでもなく、こうした市民の変化は意識面にとどまらず、その行動にも大きな変化をもたらした。それは、ボランティア・グループやワーカーズ・コレクティブ、コミュニティ・ビジネスなど多彩な市民活動団体を結成して、「公共」的な需要に対応する動きである。内閣府が2000年に行った「市民活動団体等基本調査」は、全国で活動する市民活動団体87,000団体から約10,000団体を抽出して4,000団体の回答を得ているが、これらの団体の活動分野は「保健・医療・福祉」が43.1%を占めていた。ついで多い「まちづくり」（11.1%）、「環境の保全」（9.6%）を加えてあきらかに「公共」分野に市民活動の領域の広がりが見られるのである。公共性の実現をもっぱら政府公共部門の使命としてきた時代はあきらかに終わりを告げつつある。

③ 地方分権と自治責任の認識

2000年4月の分権一括法施行により、中央集権的なシステムから分権的システムへの移行が行われた。この改革は「自己決定」をキーワードに、地方自治体による決定領域を拡大するとともに、それへの中央政府の介入を制限することに主眼が置かれた。公共性認定を中央政府に依存してきた自治体はこれを機に自己責任のもとに公共性の認定を行うことが可能になった。だが、これまでみてきたような政府の限界という現象は自治体にも同様にみることができる。そればかりか、1990年代には、新潟県巻町で原子力発電所の建設をめぐる住民投票が、また徳島市では吉野川可動堰の建設をめぐる住民投票が行われ、公共性認定を政府に委ねていたこれまでのありかたに疑問符が突

きつけられた。「政府による決定への依存」を反省する市民が確実に増えている。

4 「新しい公共」とは

以上見てきたように政府公共部門による公共性実現には、多くの限界が指摘されている。そのような「古い公共」を維持してきた組織と行動原理では実現できない「公共」なるものの存在が認識されるようになった。ここではそれを「新しい公共」と呼ぶことにしよう。新しい公共は三つの側面から論ずることができる。ひとつは、公共性の認定にかかわることであり、民主主義の限界へのアプローチである。ふたつは公共サービスをめぐる「協同」の側面である。そして三つめが、新たに認識されるようになった「公共」サービスそのものの問題である。

① 新しい公共領域

これまで「官（公）」に係るべきではないと観念されてきた私的領域に異変が起きている。たとえば近隣で許しあってきたペットの飼い方について条例化する動きがある。犬については鎖につなぐことがいわば飼い主のマナーであり、犬の危害防止条例によってそれを義務付けている自治体もある。だが、一般に猫についてはこれを日常的に繋いでおくことは求められず、いわば放し飼いにされてきた。しかし、近年、集合住宅への移転に際して猫等を置き去りにする例もあり、その行動が近隣住民の迷惑になっていることから、犬猫の飼養に制限を加えるなどである。同様のことは東京千代田区の歩きタバコ禁止条例についてもいえるであろう。いわゆる「ポイ捨て禁止条例」は多数の自治体で環境の美化と火災の防止の観点から制定されているが、捨てる前の喫煙行為そのものはまさに個人のマナーの問題とされてきた。しかし、千代田区では「マナーからルールへ」という標語のもと、歩きタバコという行為そのものを

事業名 事業主体	青少年の自立支援協働事業 特定非営利活動法人かながわ就職支援研修センター
事業内容	「どういう問題を解決しようとしているか」 青少年の希薄になりつつある経済的自立意識や社会参画意識に対し、自分創り空間「大和ヤングジョブホームYYJH（仮称）」の中で ①ピアカウンセリング ②社会体験学習 ③職業能力開発など 経済的自立（安定的就労・就職） 社会的自立（人間関係構築力・わが街意識の醸成） を促進し、大和市の産業振興とよりよいコミュニティ創りに貢献したい
協働の内容	「具体的な協働の項目」 NPO—研修計画のコーディネーション、参加者募集活動、カウンセリング講師、全体進捗管理 市—市の広報誌を活用した広報活動、研修会場提供、研修費の負担（一部負担） ハローワーク—職業情報の提供、求人情報の提供 経済団体—就労体験の提供、職業体験者の派遣 ボランティア団体・NPO団体—体験学習メニューの提供、LOVESの発行

反社会的な行為と規定し、これを取り締まるという公共性の認定を行った。

新しい公共といわれる政策領域は私たちの生活の変化に伴って拡大する傾向にある。たとえば、その発言権を制限されている新来の外国人住民が地域で暮らすための諸条件（たとえば言語や食料、住宅、学校など）を日本人に適用される制度と同じでいいのかという問題がある。また、私的領域への不介入の原則で貫かれてきた「公共」は、夫婦間のDVや子どもに対する虐待、あるいは子育てに不安な親の精神的救済などにほとんど対応ができていないという実態がある。このような領域にはこれまで認定されてきた公共的対処では有効ではないであろう。仮に対応することが予定され対応するための権限が付与された機関が存在しても、そこに付与されている権限と現実に発生し対処しなければならない事態との間に乖離が存するからである。こうした領域には新しい手法と新しい対処機関の創造が必要であり、それは非政府的な「市民的公共圏」として構成する必要があるで

あろう。

② 公共サービスをめぐる「協働」

公共サービスをどのように定義するかはそれ自体として大きな問題である。だが、これまで見てきたように、公共サービスには政府によって認定され公共政策として提供されるサービスと、政府以外のものが認定して供給されているものがある。従来はそのうちの前者のみを公共サービスと認識する傾向があった。だが、こんにち公共サービスと認識されている便益の提供は、多様な主体によって担われている。すなわち「新しい公共」の第2の側面は供給主体の多様化であり、それらの間の「協働」関係によって特徴づけられる。

神奈川県大和市で制定された「新しい公共を創造する市民活動推進条例」はその前文で制定の意図を次のように述べている。「一人ひとりの暮らしの中には、『私』だけの問題からみんなの問題へと、『公共』の領域へ^{ひろ}広がっていくものがあります。そのような問題を私たちは長い間行政だけ

に委ねてきました。(中略) 行政により担われていた『公共』に、市民や市民団体、そして事業者も参加する時代がきています。(中略) このように、多様な価値観に基づいて創出され、共に担う『公共』を、私たちは『新しい公共』と呼びます」。

大和市はこの目的実現のために、市民・市民団体・事業者からの提案になる「協働事業」を認定して、新しい公共を創出していこうとしており、具体的には市民等の提案について意見交換し市長への提言を行う機関として協働推進会議を設置している。「協働事業」として採用されたものは市長との「協働」協定を締結して具体的な「協働」の措置をとることになる。「協働事業」のイメージはいまだ明確ではない。大和市が「協働事業」として市と協定を結んだ例を掲げておこう(前頁表)。

③ 公共性認定の多様化

うえでみたような公共サービス提供主体の多様化は、政府による公共性認定の独占が地域社会に生起する新たな需要に対応できないことに起因する。すでに、公共性認定の原理としての民主主義

の限界に言及したが、そこでの問題は要するに少数者にとっての必要的サービスを公共認定しないことであった。そのような小さな必要的サービス、特定者にとっての必要サービスは、非政府組織において認定しやすいし、現に認定され提供されている。だが、問題は、そのようにして必要性が認知され、それを提供することが「公共」として認定され公的な資金(予算)が付けられるには、まだ多くのハードルがあるということである。

公共性認定の独占は、じつは公共を支える公的資金を税として政府部門が独占していることに通じている。ハンガリーで試みられているような、税金の一部を指名NPOに渡す、指名のない場合にはNPO全体の資金として資金団体に渡されるといった制度の創設が望まれる。もし、一息にそこまで行かないのであれば、行政各部課が行っている市民活動支援の予算をインターメディアリーな市民組織にまとめて交付し、そこで配分を担当することが考えられていい。それこそが、「もうひとつの公共性認定」あるいは「市民的公共圏」の運営といって状態に近づく道ではなかろうか。



公務員制度改革と新たな公共空間

沼田 良

作新学院大学地域発展学部教授

はじめに

公務員制度改革が足踏みを続けている。当初のスケジュールでは、2003年中に国家公務員法の改正案を国会に提出し、関連法案や政省令を整備して2006年度の実施に至るはずであった。しかし事務局サイドの仕切り直しなどを見るかぎり、予定はズレ込むことになりそうである。改革はなぜ足踏みしているのか。何が本質的な論点なのか。そしてどのような展望がありうるのか。すでに多くの論考が発表されているが、これらの疑問に直截に答えるものは決して多くないと思われる。

本稿の目的は、既出の諸論考との重複を避けながら、こうした疑問についての検討を深めることである。問題が錯綜して見えるときには、もう一度スタートラインに立ち戻って見直してみれば、本来の構図と方向性を確認しやすい。したがって本稿では、公務員制度改革の背景を分析して課題

を再設定したうえで（第1章）、提起されている改革案を検証し直すことによって真の論点を探り（第2章）、現在の改革案を越えて新たな公共と公務の意味を展望したい（第3章）。

1 政府システムの改編

—公務員制度改革の背景

橋本行革の積み残し

今回の公務員制度改革のきっかけは、1990年代後半における連立政権下の行政改革である。当時の橋本首相が96年衆院選の公約に掲げ、国の最重要課題の一つになった。同年11月に首相を会長として行政改革会議が設置された。同会議は実質1年間という異例のスピード審議を経て、97年12月に「最終報告」を公表した。これをうけて98年6月に中央省庁等改革基本法が、翌99年7月に中央省庁改革法が、さらに99年末には中央省庁等改革関連法施行法がそれぞれ成立した。こうして2001年1月を期して、省庁は1府12省9大臣庁から1府12省へと再編されたわけである。

最終報告が示した改革案は、第一に内閣とくに内閣総理大臣（政官関係における「政」）の機能強化であり、第二に各省庁の再編統合であり、第三にその一環として国の行政機能を分離してスリム化することであった。そして第四に人的側面として公務員制度の改革が掲げられていた。

ぬまた りょう

1950年生。中央大学大学院法学研究科博士前期課程修了。国立国会図書館を経て2000年4月から現職。著書に『市民の政府』、『地方分権改革』、『スイス地方行政事情』、『デモクラシーの再生』（監訳）などがある。

このうち第一から第三までの課題は省庁再編として実施された。しかし中央省庁等改革法においては、内閣機能の強化をはかる内閣法の改正、新府省の設置法、独立行政法人の通則法など、行政組織という器の再編を中心に法整備が行われたにすぎない。中身である公務員制度改革は橋本行革の積み残した課題だと言ってよい。

中央政府の再編

それでは橋本行革において、公務員制度についてはどのように問題が設定され、何が改革すべき課題とされたのか。最終報告は次の3点を「基本的な方向」とした。

- (1) 行政改革は、内閣機能の強化と省庁の再編成とともに、人材・任用に係る制度の改革によって達成されるものである。
- (2) 省庁の再編成は、新たな人材の一括管理システムの導入に向けて踏み出す機会とすべきである。
- (3) 内閣及び内閣総理大臣を補佐する内閣官房、内閣府を支える人材を確保するための適正なシステムを確立する。

すなわち、省庁の機能再編に対応した人事管理制度の構築、新たな人材の一括管理システムの導入、内閣官房・内閣府の人材確保システムの確立という3点である。3点すべてに「人材」という言葉が使われているが、ここでは公務員制度改革が内閣機能強化・省庁再編とならんで橋本行革を人的側面から支える要点だとされていたことに留意したい。いわばこれは、最終報告がめざす「この国のかたちの再構築」にとって不可欠な課題であり、中央政府の再編の一環なのである。

縦割り行政の弊害を除去するために大省庁制を採用し、この大括りな再編によってもなお発生する割拠的な省間調整については内閣（とりわけ総理大臣）の機能を強化することで対処する。さらに、行政における政策企画機能と実施機能とを分離して、統合した大型省には原則として企画機能

だけを残すという。まさに中央政府そのものの再編であり、そのキー・ポイントは人的要素にかかわる公務員制度改革であった。

政府システムの失敗

ただし改革の背景はこれでは終わらない。そもそも、霞が関を改革する必要があると認識された直接の契機は、旧大蔵省による住専など一連の金融破綻処理問題と、旧厚生省による薬害エイズ問題であった。設置法の趣旨に反するような両省の行動は霞が関の失敗を強く印象づけた。しかも、ここで真に問われていたのは、両省にとどまらない「官」による公共性の独占、すなわち一元的な政府・公共部門のトータルなあり方であった。

1990年代は「失われた10年」と言われるが、すでに空前の財政危機のなかで、政府・公共部門による不満足な業績が国民の不信感を招きはじめていた。この時期に財政赤字（Budget Deficit）→実績の不足（Performance Deficit）→信頼の不足（Trust Deficit）という「政府の失敗」に至ったのは、単に個別政策の危機によるものではない。

政策を決定し実施する体制そのものが機能不全に陥いるシステム・クライシスの段階にあった。厳密に言えば、政府の失敗というよりは、霞が関が構築し制御してきた政府システムの失敗こそが問題だったのである。

改革のフレーム

ここで、失敗した政府システムの改編を読み解くためのフレームを提示しておきたい。政府システムの改編とは、タテの改革、ヨコの改革、そして中央政府（霞が関）の再編の三つを相乗させることだとわたしは考える。

第一のタテの改革は、国との関係において地方政府の権能を拡充しようとする改革案である。これまで地方分権と呼ばれてきたものの中心部分である。主要なポイントは、事務権限の地方移譲と国の関与の縮小・廃止である。このうち、2000

年の地方分権一括法施行によって機関委任事務制度が廃止され、近年の「三位一体改革」によって税源移譲、地方交付税、国庫補助金が調整されようとしている。

第二のヨコの改革は、地方の側の体制整備である。タテの改革が地方政府の機能的な拡充論であったのに対して、ヨコの改革はその構造的な拡大論でもある。とくに自治体の規模を拡大して分権化の「受け皿」を用意するという提案を受け皿論と呼ぶ。代表的な受け皿論には、道州制論のほか、連邦制論、都道府県合併論、300市構想、廃県置藩論、市町村合併論などがある。現在、市町村合併特例法の期限である2004年度末を目途に「平成の大合併」が進行している。

第三の中央行政府の再編は、すでに述べた霞が関の改革である。成長する日本の牽引車という往年の目標を喪失するなかで、それに代わるべき新たな方向性を見定められない官こそが改革対象だという認識である。これが1990年代の改革論議を巻き起こした主因であった。そもそも中央行政府とは何をするとこであり、何に対してどこまで責任をもつのかが問われてきた。省庁再編はこの一環である。

このように公務員制度改革の深奥には、公共性を独占してきた官による既存の政府システムをトータルに改編するという大きな課題がある。21世紀の公務員制度改革は、個別の狭い枠組みで論じうるものではない。

2 病める「官」への処方箋

一 公務員制度改革の経緯と論点

公務員制度改革の経緯

次に今回の改革の経緯を簡単にたどっておこう。まず、行政改革会議の最終報告をうけて公務員制度調査会が、1999年3月に「公務員制度改革の基本方向に関する答申」を公表した。ただしこの調査会では各委員の間に意見の相違が大きく、

改革の具体案をまとめるには至らなかった。おおむね現行の国家公務員法を前提とした運用面の改善策にとどまったのである。

しかし2000年になって流れは大きく変わる。改革の主体が審議会から内閣に切り換わり、現行法制の「抜本的改革」を視野に入れていく。2000年末の行政改革大綱をうけて、人事院の機能の見直しなどをめざすことになる。さらに省庁再編で新設された内閣官房行政改革推進事務局が中心となって、2001年3月に「公務員制度改革の大枠」をとりまとめ、政府の行政改革推進本部（本部長：森首相、本部長代理：橋本行革担当相）に提出した。同本部は同年6月に「公務員制度改革の基本設計」を決定し、12月には「公務員制度改革大綱」（以下、「大綱」という）が閣議決定された。

内閣・与党主導の改革案には経済産業省の役人たちがアイデアを提供したと言われるが、ここで大綱の改革方向を行政改革会議の最終報告における3点と対比しておこう。第一に、省庁の機能再編に対応した人事管理制度の構築では、労働基本権の制約を継続しながら人事院の機能を縮減し、「能力等級制」などによる労働条件を府省単位で決定できる仕組みに変えるという。第二に、新たな人材の一括管理システムの導入では、信賞必罰の人事管理を企図し、「人事管理権者」となる各府省大臣に人事・給与制度などの改革を実施させるという。第三に、内閣官房・内閣府の人材確保システムの確立では、官民の人的交流を促進するために公募制を採用するほか、中途採用や天下りに関する人事院の規制を緩和し、結果として企画部門の公務員の「政治化」を進めることになる。

個々の論点

大綱にもとづく改革案への反応は概して否定的なものであった。まず第一に労働基本権の制約問題がある。これに対しては当然、連合などの労働

団体を中心に批判が集中した。しかもこの制約は日本が批准しているILO 87号および98号条約に抵触するから、ILO結社の自由委員会が大綱の再考を勧告した。昨年イギリスで消防士の組合がストライキを構えたことは記憶に新しいが、軍隊と警察を除くすべての公務員に労働基本権を保障する国際常識に対して、占領政策を半世紀あまりも墨守する「日本の特殊事情」は通じないはずである。

第二に人事院の機能の縮減問題がある。大綱は、人事院のパフォーマンスを精査することなしに、人事・給与など人事院の機能の一部を内閣等に吸収するという。具体的には、人事院による級別定数制の廃止、中途採用に関する人事院の事前承認制と協議手続の見直し、天下りに関する人事院の事前承認制の廃止である。他方で、「人事管理権者」となる各府省大臣には、定員の4倍もの合格者に対する個別面接での採用のほか、配置、人材育成、服務管理、管理職の登用など広範な人事権限が付与される。

事後チェック中心の権限が残るだけで大幅な機能の縮減対象となった人事院は、異例の反論を盛り込んだ「報告」を公表した。人事院の存在は労働基本権の制約の代償措置とされるが、基本権を制約したままで人事院の機能を縮減しようというのは説得力に欠ける。人事院の現行機能は基本権の制約を前提とするから、本来は基本権の制約解除と人事院の諸機能の見直しこそがバスターになるべきだろう。

第三に能力等級制の問題がある。NPM（新公共管理）やHRM（人的資源管理）風の意匠をまとう大綱の核心部分である。これは、職務遂行能力を任免・給与・研修などに反映させる能力本位の人事制度の導入をめざすものだ。従来の年功序列的な級別定数制から能力に応じた新体系に切り換えるわけである。

たとえば給与において、基本給と職責手当に加えて、「人事管理権者」が直近の業績評価を参考

に決定する「業績部分」を新設する。これを「管理運営事項」として団体交渉の対象から除き、人事院にも「意見」を述べる程度の権限しか持たせない、という。ただし、この具体的な実施基準や方法は確定していない。女性公務員や障害を持つ公務員、子育てや介護に追われる公務員などに対する影響も不透明だ。ちなみに業績給は、グループ業績を含めてドイツで実施されている。日本でも一部の自治体で能力等級制的な運用が行われている。

第四に、人材確保にからむキャリア・システムの問題である。各国の公務員制度には大きく分けて二種類ある。アメリカの開放的なキャリア・システム（政治任用）と、ヨーロッパの閉鎖的なキャリア・システム（資格任用と終身雇用）である。日本は制度において主に前者を採り、運用において主に後者に依拠している。とくに任免については「従前の例」によることとされ、特権的なキャリア・システムが踏襲されている。従来、人事院がこれらを改革しようとする動きも見聞きしなかった。大綱の案では、採用時だけの「能力の実証」や仲間内による管理職への昇進決定など、悪しき慣行が温存されるおそれもある。要するに大綱は運用にあわせて制度を改正しようとしているわけである。

わたしが先月訪れた行革先進国とされるニュージーランドでは、局長級などへの公募やヘッドハンティング、契約制と業績評価・業績給の導入によって、閉鎖的なキャリア・システムが崩れて逆に志気が低下しているという。その結果、公務員の労働条件が個別分散するため、団体交渉が実質的に形骸化するという新たな課題をかかえている。ちなみに、民営化された救急車を電話で呼ぶと「料金を払えるか」と聞かれるそうだが、この行革で手腕をふるったコンサルは一躍名を揚げて日本の官庁に乗り込んで来ている。

第五に、いわゆる天下り問題である。天下りを人事院の承認から閣僚（一部、内閣）の承認制に

切り換える。ここでも人事院の機能が縮減される。一方、「口利き」に対して刑事罰を新設し、退職後に出身官庁に有利な取り計らいを要求した場合には「最高6カ月の懲役もしくは50万円の罰金」を科すという。早期退職するキャリア組の天下りは「遅れて支払われる報酬」であるとの指摘もある。大綱の改革案によって天下りの悪弊が除去されることは期待薄だろう。ちなみにフランスの高級公務員には、自力で転職する意識が強いという。

第六に、地方公務員に関しても国家公務員に準じた改革を行う。すなわち、能力等級制の基本的な事項を法律で定め、具体的な事項は自治体の条例で定める。また天下り規制として、民間に再就職した地方公務員の出身部署に対する口利きを禁止する措置を講じる。さらに能力等級制や任用・給与などの公正性や透明性を確保するために、自治体の長が毎年、人事行政運営の状況を公表するという。職員に対する不当な取り扱いを防止する観点から、自治体の人事委員会や公平委員会の機能を拡充し、人事管理に関する職員の苦情や相談を処理することとした。

逆風と真の論点

この案で政府システムの失敗が収拾できるだろうか。とてもそうとは思われないし、むしろ大綱による改革は逆風にさらされている。労働基本権の制約をめぐる労働団体やILOのほか、自身の機能縮減に当初から反対してきた人事院、さらには21世紀臨調などの民間団体も大綱の再検討を求めた。しかも「抵抗勢力」はこれだけにとどまらなかった。2002年末に参議院行政監視委員会が関係者間の十分な協議を促す「決議」を行ったことに加え、連立与党のなかにも難色を示す動きがある。

決定的だったのは、政府の改正法案に対して「議論が拙速で、中身も粗雑だ」などと自民党の行政改革推進本部と関係部会から異論が吹き出したことである。なかには人事院への擁護論もあつ

た。能力等級制や天下りなどの扱いでも調整がつかず、国家公務員制度改革関連三法案と地方公務員法改正案はたなざらしになっている。法案を国会に提出するような政策環境ではないからだ。

ただし改革が迷走を続けている理由は、こうした「逆風」によるものだけではない。もとより個々の論点は、国民と公務員にとって見過ごせない重要性を持っている。しかしわたしには、世論がアゲンストになっている原因は、個々の論点に対する反発というよりも、その背後にある大綱の基本的な認識だと思えてならない。足踏みの真因を端的に言えば、行政改革会議の最終報告が示した改革へのグランドデザインを、大綱が取り違えていることである。

3 新たな公共空間の創出

—公務員制度改革の真意

「公共性の空間」と大綱の論理

最終報告は「今日、公共性の空間は、もはや中央の官の独占物ではなく、地域社会や市場も含め、広く社会全体がその機能を分担していくとの価値観への転換が求められている。」という。もとよりここで「公共性の空間」について検討が深められたわけではないので、この目新しい概念は当時ほとんど注目されなかった。しかしこの認識に照らせば、大綱の改革理念はおよそ其の外れであることがわかる。

第一に、官における政策企画機能への純化である。大綱は能力等級制や国家戦略スタッフなどによる企画機能への純化をめざすが、これらは時代の要請に逆行するのではないか。なるほど大綱における企画と実施の機能分離案は、最終報告を受けた形になっている。しかし行政改革会議の分離策は官の枠内の問題であった。大綱が意図する企画機能の官への絞り込みは、政官関係において官を再強化し、さらには「国が企画し地方が実施する」という集権的な政府間関係に引き戻すおそれ

がある。

大綱が実現すべき目標として掲げる「国家的見地からの総合的・戦略的な政策の企画立案」とは何か。それは結局のところ、社会や市場を統制する全国画一行政の延長にすぎないのではないか。国の企画機能は「政」こそが担うべきものだろう。政府間関係においても「地方が企画し国が支援する」という新形式に転換すべきである。大綱の公務イメージは、官による総動員モデルを固定することになりかねない。

第二に、めざすべき21世紀の公務員像に関わる問題である。成熟社会では新たな行政スタイルが不可欠であって、国の役人はいわば調整役としてのアンパイアであり、同時に後方支援者に徹すべきなのだ。これは従来とは180度異なった国家公務員のイメージである。日本では地動説的な転回と言ってよい。そのためには、より多様で開放的な公務員制度を構想し実施する必要がある。

しかし大綱の論理によれば、特権的なキャリア・システムの慣行を制度化する方向になるだろう。これは、最終報告が指摘したように、公共がすでに官の独占を離れつつあるという時代の変化を、大綱が（意図的に）読み込んでいないためである。

「共」への感度を持つ人材

それでは大転換期にあたって、どのような公共と公務の展望がありうるだろうか。官による公共性の独占が永く続いてきた日本ではほとんど、圧倒的に肥大化した「官」と、それに統制される社会や市場という「民」しか存在して来なかった。この不正常的な官と民の間に、いかに公共的な空間を創出していくかが課題なのである。

そこで、政府システムの失敗のなかで起こった阪神大震災をもう一度想起したい。あの時、一種の極限状況に直面して政府・公共部門が完全なシステムダウンに陥ったなかで、ボランティアなどの市民活動が群生した。「本来の」公共空間が分

厚い市民社会のなかから立ち現れたのである。その後「ボランティアの失敗」と言われるような逆機能が一部で見られるほどに、いま公共の担い手としてNPOやNGOが動き始めている。望まれる公務員像とは、市民によるこの新しい公共を支援する感度を持つ人材であるはずだ。

20年あまり役人をしてきた経験から言えば、必ずしも全公務員が24時間「全体の奉仕者」でいるわけではない。むしろ公務員は就業時間内には職員であり、労働現場では労働者であり、時間外の地域社会では市民である。職員・労働者・市民という公務員の三面性は、先駆的な自治体ではすでに常識に属するだろう。現にイギリスでは、公務員がよその自治体の特別職を兼ねられる。

公務は生身の個人がするものであり、公務員が市民意識によって公務に係るという新スタイルは、時間内に市民が公務を行うことでもある。こうした公務員における市民的属性のなかから、新しい公共への感度を持つ人材が多数排出されることを期待したい。当面は既存の公共空間の風通しを良くし、社会や市場に開かれたものとするために、職員参加の制度化や国家公務員の身分切り換えなど、より柔軟な公務員制度が求められる。

総動員モデルの解体

詳細に渡る紙幅はないが、そもそも公共 (public) とは「公 (official)」と「共 (common)」の組み合わせである。したがってそれは、強制的契機と協働の契機をあわせ持っている。従来の公共は、「滅私奉公」など伝統的な公私二分論における「公」に近く、強制的契機がより強い。新しい公共はむしろ「共」に近く、協働の契機がより強いと言える。

すなわち従来の公共空間とは、官という閉じた政策コミュニティが、外部からルールを決定し強制するタテ型の秩序であった。官が統制の網の目を社会や市場のすみずみにまで張り巡らしてきたわけである。まさに官による公共性の独占である。

一方、新しい公共空間は、開かれた意思決定の仕組みを内部に持ち、諸個人がヨコに連携しあう自律的なネットワークである。

新旧の公共空間を分ける要点は、意思決定のあり方であり、そこにおける官の態様でもある。従来型の公共空間は官の統制がおおいかぶさっていたが、新しい公共空間ではこの統制がほとんど無い／少ない。ここからさらに、市民が公共空間を制御していくガバナンスも展望できるだろう。政官関係における政の強化、政府間関係における地方分権改革、官民関係における規制緩和や民営化、市民との関係におけるNPOの法人化やNGOの台頭などは、公共空間が質的に転換しつつあること

の現れである。これは社会の成熟を示す尺度でもある。

官による総動員モデルを解体するためには、その人的資源としての官僚集団の行動様式や慣行を変える必要がある。公務員制度改革は、まさに官僚の行動を律する準則を変更することである。これは、制度疲労の霞が関に求められる改革の本筋であり、本来はその中軸に据えられるべきものだろう。成熟社会において新たな公共空間を創出していくことを見据え、既存の政府システムを組み替える21世紀の公務員制度改革が急務なのである。

