

# 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—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いうことが出来る。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いうことができる。

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ャとして、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えば、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<sup>くるべのりこ</sup>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。ボランティア・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。

