

# 「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」とはなんであろうか。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<sup>ひろ</sup>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らうか。

