

公共サービス論議が前提する 公共概念への批判的考察

高橋 克紀

1. はじめに
2. 公共概念
3. 公共サービス論のイレレバンス
4. 実施庁と住民
5. 「ユーザー・デモクラシー」
6. 政府支出と公共圏のつながりへ
7. 民衆・ポピュリズム・身近さ
8. おわりに

1. はじめに

公共サービスの再編論には、主に、現行サービスの内容や水準の維持を当然視する供給者の立場と、サービスの削減は望まないものの満足の向上を求める受け手の立場とがある。納税者が受けるサービスとその負担を対比して満足を図るというNPMの魅力は、しかし、負担者と利用者の中に所得再分配という機能が入り込んでいる以上、個人の合理的な利用計画のようには考え難い。この当たり前なことが、近年では論点から外されそうになっている。自治体改革や政策学が台頭したこの10年ほどの間は、個人の問題と個人に外在的なレベルでの出来事とがたやすくすりかえられてきたように思われる。公共サービスの再編には、まず、あるサービスをめぐる諸々の利害や感情の対立の全体像と個々人がどのように向き合うことができるのか、という意味での「公共」概念が欠かせないであろう。

「公共」を再考せねばならない事情は、もう一つある。地方自治体は身近なサービスを提供するのが当然であり住民のニーズによく応えるべきである、ということが、地方分権論議の高まりも手伝って、政府からマスコミまで一般的な言説として

違和感なく広がっている。そこでは、ハイ・ポリティクスは国が担当し、地方自治体は「身近な」生活に密着した社会整備に専念する、というサービス供給の「身近な」満足に矮小化されかけている。たしかに水道の管理にせよ生ゴミの処理体制にせよ、それ自体では（学問の中の学問でありたい）政治学の自負とはほとんど噛み合いそうにないこうした分野での満足・効率志向が、地方分権と結び付けられつつも、ローカルな世界への人々の願望はたいてい効率性とは相容れない「人間的な」文脈で思い描かれており、「公共性」はそうした狭い範囲での温かなコミュニケーション（への期待）に置き換えられそうになっている。

ところで、「公共サービス」とは便利な訳語であるが、「行政サービス」のほうが意味はよほどはっきりしている。今日たいていの自治体は、厳しい財政事情から従来のサービスを提供できないと主張し、民間団体にそれらを移管しようとしており、そこで行政サービスという名称が不都合になっただけではないのか、とも訝しい。行政が提供すべきなのにできないのか、それとも、提供すべきでもないのに断れないものを財政事情のせいにして非難を避けようとしているのか。それには、行政ではないある種の組織なら利用者のニーズによく応える、効率性がよい、経費が削減できる、などと人々の目を逸らさせるのが便利である。

本来の問題は、何が必要なサービスなのか、ということであり、この観点から公共サービス（≠行政サービス）のあり方を考えるならば、サービスのメニュー編成やテクニカルな提供形態の問題は、（ある供給体制を支える）社会理念や現状の問題認識への意見や考察ほどには重要でない。こうした議論は、人々の日常的な意識で自覚的になされるとは言い難いが、一般の人々の広範な問題意識が反映されないなら、公共サービスの「公共」とは、行政機関の下請けや周辺業務といったコノテーションからいつまでも脱却することができない。ただ「行政」サービスではなくなりそうなものを「公共」サービスと言い換えただけになってしまう。

本稿の問題意識の基底にあるのは、「どのようなサービスを供給することが政府の役目であるのかについての広範な議論はいかにして可能か」、ということである。たしかにこれではまだ問題の所在が漠然としているが、これについて考えてみると、思いのほか用語上の面倒に遭遇してしまうのである。公共、身近さ、権限／分権といった単語たちの扱いに、はたと困ってしまうのである。これらを軽々しく組み合わせると当世風の行革推奨パンフレットを簡単に作るできるので、その程度の論文や報告書くらいたやすく書いてしまうのだろうが、それらの言葉の意味合い

をはっきりさせないと、読者も話者も思考停止に陥ったまま、NPMの楽観的な意気込みを消費するだけに終わってしまう。公共サービスというものは現に存在している、それは役所がやっても住民団体がやってもよいことなのだけれど——というのでは、問題提起と結論の間に論理的なつながりがない。市議会の質疑応答などによくありそうなこうした説明を駆除するためにも、これらの言葉を各自なりに反省してみる必要がある。

そこで、特に本稿の考察は「公共」の概念を中心に据えることにしたい。公共サービスの「公共」という言葉を当たり前のように扱っているかぎり、議論は先に進まないからである。とはいえ、以下を読み進められれば、むしろ政策にとっての「身近さ」とは何であるのかについて先に論じるべきではないのか、と読者は思われるかもしれない。公共概念の再考は、生活上の身近さと裏表の関係にある。そうした意味では、本稿の設定は不十分なのであるが、身近さはまた別に検討することとし、大まかな方向を7節において、マックウィリアムが指摘する「民衆の政治」や「ポピュリズム」を通して示しておきたい。

2. 公 共 概 念

公共概念について語るだけでも、たしかに大変な作業である。労が多い割には、最終的に得られるものがはっきりしない、という虚しさもある。そうなるには三つほどの理由があろう。その第一に、信念や実践への態度についての問題構成に留まりやすいためである。第二に、その西欧語でさえ時代の変遷とともに注目される意味合いが入れ替わってくるが、それでも、まったく新しい意味に置き換わっていくのではなく、古い意味合いの上に重なっていく (Geuss, 2001 = 2004) ためである。しかも、とりわけ異文化圏ではそうした重なりが失われやすい。といて、思想的に精緻な議論でも、日本の日常の社会生活における意味合いから逸れていってしまう。そうしたことは学問として重要であるのだが、中世から近代の社会史や洋の東西を踏まえてとなると、おそらく行政学界においても、まして実務や一般市民の検討にも、むやみに高いハードルとなろう。そうした事情もあって、第三に、その泥沼のような概念の混乱を回避すべく浅薄なレベルでの用法を政策の実務的言説として用いざるをえなくなり、人々はそのわかりやすさに満足してそれを振りかざすか、その浅薄さに拒否反応を示すことになりやすい。こうして、事実上は議論

ができなくなってしまう。

そこで、何のために公共概念を語るのか、という本稿の意図を、まずは明らかにしておきたい。概念研究の、要点を把握したうえで、一般の人々や門外漢の研究者が、なされている論議がそれらのどの意味の層を採ったものなのかを自覚的になれるようにしたい。これは、公共サービスを論じることの前提に目を向けるための手がかりである。

前述のように、公共サービスをめぐる論議の現状では、従来は行政が行ってきた業務の外部移管の是非（及び移管形態のバリエーション）を取り扱う、という意味で「公共」という2文字を使わざるを得ないが（そうしないと、通常の語法と食い違いすぎてどうにもならない）、私はこれを認めつつ違った意味合いに議論を向けたい。幸い、本稿の問題意識のように、公共性を、ある業務に本質的に備わっている性質のこととしてではなく、何を課題であると集合的にみなすのか、そして、どのようにそれらを優先付けするのか、という、意思決定のプロセスの様相を捉える意味に着目することは、「空間概念」として広く受け入れられている——あまり厳密に考えなければの話だが。

このような捉え方は、簡単に言えば、アジェンダ設定過程の様相として公共概念を捉える、ということである。そこで、日本でのハーバーマスの「公共性」概念を「公共圏」という意味空間の問題として読み直す視角（花田、1996）に、よく似たアプローチである。すなわち、公共的であるかどうかとは、予め主張されるべき基準ではなく、公開の、批判的な（前提を問い返す）議論が多くの人々によって行われることによって成立するもの、として捉えるのである。

しかし、花田に代表される「公共圏」論議に依拠する論者からは受け入れられないであろう、という立場を私は取ろうとしている。ハーバーマスの「公共圏」論（Habermas, 1990 = 1994）は、民主的な政治のための真のコミュニケーションが成立する条件を求めているのであるから、その規範主義を生かすならば、公共「圏」という文字を持ち込むべきではない、というのが私の考えなのである。たしかにハーバーマスが構造転換として述べていたのは、どのような社会関係で行われるコミュニケーションが民主政治を支えるのか、という（歴史的にはかなり単純化された）規範論であった。そうした関係性の広がりについては、たしかに公共「性」というより公共「圏」とあてるべきである。しかし、圏という日本語は、要するに、領域であり、不明確ながらも存在する境界のウチとソトを区別したものであろう。それ

を構成する意味世界は連続的であるために境界上での相違はたびたび論争的である。それでも、それぞれの中核を、または一方の中核を他方の境界上と対照させると、そこに無視し得ぬ差異が認識できる。この異質性の直感が重要なのである。規範主義的な読みによると、公共圏とは、公共的でない勢力とのヘゲモニー闘争のように捉えられることになりやすく、しかもそこでは二項対立的な単純化が行われ、他方が道義的に非難を受けやすくなる。そうした、社会進歩のための運動論の「歴史的」な広がりとしての意味に公共「圏」という言葉を引き寄せるのは、視野が狭すぎる。もっと身も蓋もない多様なクレームが生成し競合している社会状態、いわば、言説の群雄割拠のような状態がなぜか収斂されていく、という変化の過程を把握するために、圏という言葉を用いたほうがよいのではないかと私は考えてきたのである。文化圏、生活圏、営業圏、(携帯電話の)圏外、といった日常語のアクチュアリティを大切にしたいから、でもある。

この立場は、結局、ハーバーマス論者からたびたび拒否されるどころの、「複数形の公共圏 (public spheres)」(Fraser, 1992 = 1999) にかなり近いであろうが、上述のとおり、意味合いは異なる。私の考えでは、複数の圏がせめぎ合っているだけでは公共圏という言葉を用いる意味がない。これでは、私小説のような主張と変わらないからである。公共圏は、むしろ、複数のクレームが闘争する「舞台」のようなものであり、一時的ではあるにせよ、あるクレームが言説のスターの地位を占めるに至り、また、それが別のクレームに追い落とされていく、という政治過程の変遷を捉えるための用語である²。そう理解したほうが、このダイナミズムや相互作用の性質を浮かび上がらせることができよう。

この視点は、たしかに、厳密に言えば無理がある。ある広範な関心を引き寄せる政策的アジェンダは、まるで関係のない複数のものが並走・競合しており、それ自体が突発的な事件や事故に左右されるうえに、その中で報道の時間や面積を奪い合い、そもそも「過積載」である世論の関心を奪わねばならない (Hilgartner and Bosk, 1988) ので、その過程の作動原理を明らかにせねばならないはずである。さらに、より厳密に言えば、キングダムが指摘した三つの流れのうちの世論の関心の作業定義はどの程度正確なのか、という問題は深刻である。政治過程を事後的に見れば特定の報道が大きな影響を与えたことが理解できるものの、リアルタイムで経験する場合、どの特定の報道機関の特定の記事や番組が世論の「窓」として政界に作用するかは予想がつかない。もちろん、視聴率や他のメディアの取り上げ方などに

よって、政策企業家が攻略しようとする対象には優先順位がある。それに、選挙の争点設定に見られるように、短期間にマスメディアの自己増殖的な報道が、中・長期的な政策立案の準備を支援することもあれば、そうした「世論の支持」を狙った圧力を生み出せないことも多々ある。要するにテレビは政治に影響するが、それが番組製作者や道徳的企業家や政治家のダイレクトな工作の結果であるかどうかは明確でない。

私が用いたい意味での「公共圏」は、「世論」と同様に、もしかすると、ほかの、より潜勢的な権力要素の布置のみせかけにすぎないのかもしれない。そうであったにせよ、そうした権力の制度は、やはり、制度の内面化を通じた社会生活の相互作用の中で、ある社会のメンタリティを構成していく。次に、たとえばある特定の事象に対する世論を通して、集合的なメンタリティ³を再び準拠点として個々の行為が無自覚的に遂行されていくであろう。このような前提をとり、そうした懷疑はここでは括弧入れすることとする。

このようなアプローチは一応諒解されたとしても、行政学でしばしば用いられている「公共性」は、そうした相対主義的な読みではなく、公・共・私というセクター論⁴に基づくことが圧倒的に多いので、本稿との違いを大まかに述べておいたほうが誤解を避けられるであろう。

セクター論は花田などのハーバーマス・リバイバルでも採用されているが（ハーバーマスが80年代にそれを採用したわけであるが）、90年代の主な論調としては、サードセクターの活躍を近代主義的な「市民社会」の「成熟」とみなすものである。それは、市民運動の裾野が地方の中高年層にも浸透したこと、若者の間にボランティア活動への関心が高まっていること、住民が行政の業務にただ文句をつけるのではなく自主的に代替することで質（満足）の向上を図ろうとしていることなどを抽象化したものである。裏返して言えば、地方でさえ住民が役所を「オカミ」として崇めなくなり（泣き寝入りしなくなり）、行政サイドも地元からの同意を従前のような唐突な交渉では調達できなくなったので、計画段階からの協議や情報の開示を進めたほうがよい、という姿勢の転換が見られつつある。もっとも、過去20年ほどの間に民間活力の導入が大いに失敗したこと、財政難から自治体が手を引きたい業務が多くあること、しかし既存自治体の存続は死守すること、といった条件の中で、行政は、公（役所自身）、私（いわゆる市場原理）、共／市民（行政に協力する団体）の協調主義的な棲み分けを図りたくるのである。しかもこれは、「共」を強調す

る運動論的サイドに立てば、公を最小化し「黒子役」化しようとする展望とも重なりそうなのであるが、現実には起きていることは、協働なのか下請けなのか、という第1と第3の「セクター」における個別の争いごとである。

「市民社会」をそうした狭い構図に押し込めると、経済社会や政治構造の歴史的变化に対する含意が切り落とされやすくなる⁵。私見では、単純化されたセクターという観点は相対化されるべきである⁶。そうとすれば、公共サービスについての議論もまた、政府・営利企業・市民運動といったものによる調和的均志向ではなく、セクターとしてこれまで分類されてきた中のそれぞれにネットワークを持つ個々のアクターが、政治制度の基礎を変化させている、という状況を捉えることにこそ、公共概念の意義があるのではないか。

そうした、いわば、政体のあり方についての人々の姿勢や論議をめぐる公共圏は、近代後期の規範主義的な啓蒙思想の構図でも、親密圏の偏重でもなく⁷、経済・社会構造が変化する中で、人々の日常生活上の出来事や問題意識に基づいたものであるはずであろう。

3. 公共サービス論のイレレバンス

政治にあまり関心のない一般市民の目を予想するなら、公共サービス（行政サービス）の編成替えという課題は、個別の利用者の利害を除くと、ほとんど関心と呼びそうにない。あるサービスを政府が行うかどうかは、それ自体として、質や費用がどうなるかということとは関連しない。せいぜい、人々が、政府を信用しているかどうか、これまでのやり方になじみや愛着があるかどうか、変化を好むかどうか、といった差異を反映するに過ぎないであろう。というのも、これまでの行政サービスについて、便益の認知はともかく、費用はまったくと言っていいほど知らされていないからである。一般には、競争と質・安全性のトレードオフが指摘されやすいが、競争が進むほどそれだけ顧客ニーズへの応答に熱心になる供給者もいれば、逸脱的にショートカットする者もいる。それは、組織の官民とは直接には関係がない⁸。

そのうえ、編成替えをめぐる主たるトピックは、個々の業務の外部委託、公営企業の民間企業化、独立行政法人化といった、基本的に経営者レベルの、ビジネス（モデル）の問題である。（日本型）PFIも一時期は学界とジャーナリズムでさかん

に取り上げられたが、一般の人々にはほとんど知られていないし、また実例を見聞するに、その制度的差異や意義を人々が知る必要がどれほどあるのかは疑わしい。PFIは、PFIである以前に、その事業がどの程度必要なのか、どの程度までその必要性が住民に承知されているのか、といった意味で、ほとんど見るべきものがないからである⁹。

PFIそれ自体は、いわば、どう買うかであり、一般市民にとって重要なことは、“支払方法”ではなく、あるものを買うべきかどうか、という迷いや下調べや決心のほうであろう。役所は今でも住民が一方的にサービスの拡大を要望しているように言うことが多いが、そこには、行政自体の問題も多く含まれているはずである。首長や議員からの“横槍”、“クレーマー”に屈服しやすい“腰抜け”職員、古い業務を廃止せずに新しい仕事を背負い込む癖、変化を嫌う態度、こうしたことは住民の「お任せ」主義に原因を求めても無意味である。いまや地方の住民も整備新幹線や博物館などのハコモノには冷笑的で、役所のイベントにも辟易としている。そうしたサービスは（集散的に）購入するに値するのか、という論議が一向になされないうままに、民営化か公営の維持かといった選択が利害関係者から主張されている。その過程では、事業化の意義や将来の効果として何をどのように目論んでいるのかといった緻密な議論がなされないこと、また、首長の思いつきがまかり通るといふ馬鹿げた体制にこそ、深刻な問題がある。そこに切り込めないなら、一般市民が前向きに勉強する甲斐もなからう。

独立行政法人についてとなると、一般市民には理解の手がかりからして乏しい。独立行政法人制度は、これまで失敗してきた特殊法人改革の延長にあるが、組織は廃止を前提として第三者の評価委員会による業績評価を受ける、という点で画期的な違いがある。独法評価の意義が政治的にある程度警戒されている、ということにもなりうるが、2005年5月15日放送の「サンデープロジェクト」（テレビ朝日）の取材報道では、主に二つの根本的な欠陥が指摘され、政治のリーダーシップの欠如が改めて露になった。第一に、車検制度をめぐるその取材では、従来の国土交通省の業務は、「自動車検査独立行政法人」に車体検査業務（事実上、その検査ラインだけ）が移管されたものの、それ以外の、申請の手続きも、ナンバープレートの独占販売体制も、何も変わっていなかったのであった¹⁰。行革会議は、国交省から、検査ラインだけを独法化するという名目上の対応に出られてしまったのであった。

第二に、各省庁が学識経験者などから構成する評価委員会には、中立性を疑われ

る人物が多数含まれている，ということである。2005年3月28日の参議院財政金融委員会において，尾立源幸議員が次のように質問している。

独立行政法人でポストを得ていながら評価委員をしている人が9名，1千万円以上の研究費を受けている例が7名，その他会議への出席謝金など，とにかく金銭を受け取っている人が79名，このようにポストや金銭を受け取っている評価委員が本当に適正な評価ができるのか，再度御答弁をお願いします。

(国会会議録検索システム¹¹⁾)

これに対する今井宏・総務副大臣の答弁は，次のようにただ長く，心許ない。

評価委員の委員が法人から金銭を受領している例といたしましては，研究助成のほか研修講師の謝金，あるいは講演，シンポジウムへの出席したための謝金，あるいは技術的な評価基準検討のための委員会の手当，様々な例があると聞いているわけであります。これによって客観的な法人評価に影響を与えるおそれがあるのではないかという御指摘かと思えますけれども，これらにつきましては主務大臣において適切に判断していただくべき問題であると考えておるわけであります。

当然のことながら，各府省におきましても，必要に応じまして，法人から収入を得ている委員につきましては当該その法人の評価に参加させないなどの措置が講じられていると承知しているところであります。いずれにいたしましても，その人選に当たりましては，客観的かつ中立公正な評価が可能となるように任命権者である主務大臣において適切に判断するべきものと，このように考えているところであります。(同上)

この委員会の後，尾立議員と同番組製作者が調査したところによると，研究費や講演料・原稿料などを受け取っている者が95人にも及ぶ(554人中)。同番組は特に2億円を受け取っていた委員のいる「労働政策研究・研修機構」(厚労省)を取り上げていたが，他にも，「科学技術振興機構」(文科省)に約5千万円を受け取っている委員がいる，と情報公開請求に基づいた資料から紹介された。

番組ではカネ(と利権)の問題がクローズアップされていたが，研究者の動機をカネではなく善意として考えても，その分野の政策立案に貢献した専門家なら，たとえその実行組織に不満を持っていたとしても，その廃止を前提に検証するとは考

えがたい。パフォーマンスの低い組織であっても、それに代替するものを新たに確保するよりは、現状を少しだけマシにするという期待を持って、気長に、大甘に評価するのが学識経験者の傾向であるように思われる。

また、政策評価・独立行政法人評価委員でもある高木勇三氏は、ある対談の中で、評価委員会が自治体の監査委員監査の実態とよく似ている、と「揶揄してい」る(高木・塚本, 2004: 50)¹²。それならば政治的な意味を諦めて、ビジネスライクに評価するという方向に特化してもよさそうであるが、「マネジメントに関する識見をもった委員が少な」く、「業務運営の効率化と言う点については、それほど深く切り込んだ議論にはなりにくい」(p. 49)、とも高木は指摘している。会計上の特殊なルールが温存されていたり、内部評価が組織に定着していないこと、人材育成の観点が含まれていないことなど、経営管理という意味でも、深刻な問題を抱えた評価制度であることが窺える。

これらは、これまでも地方自治体の行政評価について繰り返し指摘されてきた問題点であるが、これら基本的な問題がほとんど改善されないままに、「評価制度」が膨張してきたのである。ここには、人々の政治意識が不足していること以上の問題が窺えよう。

実態としての組織的・政治的課題から一度距離を置くとしても(社会科学は現実との距離のとり方によってようやく成り立つ)、外部委託化やPFIについて一般市民が議論するのは容易ではない。それらは事業単位の契約内容の問題であり、PFIではさらに将来のリスクについての詳細な計算と取り決めが必要になるので、ますますビジネスにおける戦略法務のような内容になる。そのため、人々が広範に関わりうるための公共サービス再編には、シビアな契約・責任の交渉よりも、もっとおだやかな語り口が似合うNPOとの「協働」が論点となるのは、なるほど当然のことと言える。しかし、それも、NPOによるサービスの協働がどのような地方政治を導くことになるのか、といったことまでは考えられていないし(期待は語られているが)、そもそも独立行政法人という形態は住民サービスの向上という要請に役立たないものと言い切れるのかどうか、といった考察も乏しい。この組織は、サービスの利用者からの直接的なコントロールを受けることはないが、そのモデルとなった英国のエージェンシーは、あくまで、民間企業に移行するための途中の形態であり、ユーザーのサービス購入という間接的コントロールが働く、という筋道は通すことができたはずである¹³。

しかし独立行政法人の実際は、もともと公益性の高さを法的に保障して設立した組織であり、その立法趣旨とは反対に、評価が組織の廃止を勧告しづらい構造が用意されている¹⁴。そのうえ、それを評価する過程や視点は、発注者であるところの政策官庁に向かうのであり、一般の顧客ニーズはほとんど関連しない。上級公務員にコスト管理者としての資質や経験が評価されるというなら予算消化に尽力する彼らの行動様式に影響するかもしれないが、評価委員会がヒモ付きなのであるから、専門家の間接的コントロールというフィクションさえ成り立たない。おまけに、今日では専門家の専門性への疑い自体が強まっている。それゆえ、独立行政法人のように準行政機関と呼ぶのも躊躇われるような形態を公共サービスの「あり方」の再編論議に加えることはお門違いである、と考えたくもなる。

4. 実施庁と住民

このような観点からすれば、議論は、公益性というフィクションそのものに向かうよりも前に、改革＝「市場化」、という基本方針の、現実界での強引さに目が行くことになる。たとえば、地方公務員である堀光一（2004）らの共同研究によれば、市場化との無関係が不明確な実施組織が提起されている。その「エージェンシー」は、英国のモデルとは逆に、廃止されることがなく、民営化を目指すこともなく、現在は行政が担っているが権力性が弱く「公共性」の高い業務を実施する組織、というように、一風変わった設定がなされている。すなわち、

[その研究会]におけるエージェンシーの定義について、役割としては、「公」がなすべき業務の実施部門「DO」を主に担う、各分野の専門家集団である。主体は、民間等の社会的人材に行政職員が混在し、一体となって、与えられた目的・課題遂行にあたる。権限は独立するも、行政による規制や評価など、強いコントロール下に置かれ、立場的には「公」である。よって、「公」の最大の強みである「公平性」は担保される。

（堀，2004：263，[]内は引用者）

この文章がよくわからないのは、「公」と「公共」という言葉を独特に（ただしこの分野の研究ではまあある方法で）定義しているためである。「公」とは、簡明な部分を引用すると、「権力ないし強制力によって社会的要請を充足する主体」を

示し、「共」とは、「社会的連帯によって社会的要請を充足する主体」であるとされる (p. 251)。両者を足し算すると「公共」の定義ができる。「官＝行政ではなく、むしろ行政＋ソーシャルパワーと定義される」というのがそれである。ちなみにソーシャルパワーと呼ばれているのは、マイケル・マン (Mann, 1993 = 2005) が言うような複雑で構造的で壮大な歴史社会学ではなく、「ご近所の底力」をカタカナにした程度のものである¹⁵。それはともかく、このエージェンシーの具体的な像¹⁶は、「専門性の高い業務はエージェンシー等が行い、命令行為の決定等を「公」が行う」とされるもので、たとえば病院開設許可、施設閉鎖命令などがあたるという (p. 255)。しかしここには「等」の文字が入っている。エージェンシーが行うべき、と限定されているのは、例えば「薬事法」における免許・免許の取り消し、「飼料の安全性および品質の改善に関する法律」のような分野であるという。いずれにせよ彼らの分類では、これらは274項目中のうちの10項目にすぎない。さらに、たとえば前者のような、「実施者を変える」エージェンシーでさえ、9割弱が民間委託可能であるという (p. 256)。

結局、ただ実行役よりも、より重要なのは、次のような、「ネットワークセクター」のようである。

あらゆる関係主体が提携・協力しながら、命令権の及ばない対等な関係で、ラウンド・テーブルで地域の施策や課題が議論され、協働で解決が進められる。この中では、各主体が明確に異なる役割を担いながら相互に補完しあうため、それぞれの役割と責任が限定され、明確化されることから、地域資源の最適化が実現される。また、ラウンド・テーブルが進められることで、その意思決定、執行、評価などすべての段階における「透明性」とともに、事務事業の「統合性」が確保される。前述のエージェンシーが主に実施部門だけを担う役割に対し、ネットワークセクターは公共事務のPDSサイクル全般に関与する重要なしくみである。(p. 264)

エージェンシーとネットワークセクターが、「極小化」された公 (行政) の業務を担う。上記エージェンシーが「公・共・私型社会として」「最終的な姿」を描く研究である (p. 253) とされているように、これは理想像であって、実効的かどうかを検討したものではなかろうが、しかしこれが理想なのであれば、(地方) 政府はこの像を目指して進むべきだと今後も住民に向かって主張されるのであろう。一

般市民との議論を始めるという意味では、理念なき諸々のテクニカルな詰め合わせを学ばされるよりも、むしろレバントな手法なのかもしれない。

ただし、ここでよくわからないことが、どう考えても、三点はある。第一に、ラウンド・テーブルとは（まさか物体のことではないが）、今の役所やアテ職の会合でも表向きはそのスタイルを取ることが少なくなく、このメタファーによって得られるはずの、通常の会合とは決定的に異なる要素が見だし難い。

第二に、そのような会合が可能であったとして、住民が事務事業の全般を把握することは、明らかに不可能である。各事務事業でさえ、関係法令や過去の経緯などから、配置換えになった担当者でさえなかなか理解できないと言われているのに、全般的に人々がそれを理解できるはずがなく、そうである以上、統制できるはずもない。本来、統合性を図れるのは、テーブルを取り巻く多様な「主体」というよりも、それらを制度的に統括する（はずの）組織の、（さらにその）リーダーである（それがリーダーの機能なのであるが）。

第三に、このラウンドテーブルリストたちは、複雑で流動的な社会に住んでいるのではなさそうである。再び引用するが、「各主体が明確に異なる役割を担いながら相互に補完しあうため、それぞれの役割と責任が限定され、明確化される」というのだから、そこには社会が多様な人々や集団のコンフリクトから成るという基礎認識は欠けているように思えてならない。「各主体」というのもどのような単位を指しているのか不明ではあるが、行政サービス論によくある語法に従えば、政府、市場（営利企業）、サードセクター市民、ということなのであろう。こうした分類でよいとすれば、「主体」とは、個々の自然人や法人のレベルではなく、社会全体がこの三つに分かれるという想定で止まってしまった、あまりに単純で恣意的な分類にすぎない。

素朴な（ネオ）コーポラティズム的世界観では、その統括的な代表団体と各団体、さらにそれらと個々人の関係がどうなるのか、という問題は視野の外にある。しかも、各団体またはセクターの責任と役割がうまく補完的に棲み分けられるなどと想像できるのはなぜなのだろうか。それは定常状態なのだろうか。そうした静的な社会状態を前提に、行政サービスの「受け皿」(p. 263)を作り出すことが、県庁職員の使命なのだろうか。

堀らの見解を取り上げたのは、「新しい公（共）」¹⁷の文脈の中で実施庁を位置づけようとする姿勢に、そもそも矛盾しそうな事柄を真摯に受け止める意気込みが感

じられるからであり、また、理想論を振りかざすのではなく、実務上との接合を図ろうとしていたからである。しかし、結局はその実行部隊の位置付けが深められているようには思われない。「ネットワークセクター」が「エージェンシー」の上位に位置しそうでもあるし、権力機関としての行政とそれ以外の社会的存在との関係が、ラウンドテーブルの外では体系的に捉えられていないからである。その「補完的な」分担の中でさえ、そこで交渉されるべき日常生活的ニーズが何であり、どのようにそれが調整され、公共サービスとして提供されるようになるのか、といったことはブラックボックスに入れられたままである。社会が「各関係主体」によって責任や役割が見事に調和して分担されているなら、地域資源の配分がそこでは最適化されている、というのは同義反復にすぎず、上述の第二の疑問とあわせて考えるなら、一体最適であるとは何にとつてのことなのか、という懐疑が避けられない。地域社会というフィクショナルな共同体にとつて？ それとも、その共同幻想を支える個人にとつて？ いずれにせよ、それでは、そこには地域社会からの逸脱者は存在しないのか？ その逸脱者にとつて望ましいニーズや社会像は、最適な資源配分にとつてはいかなる意味を持つのか？

自足的なアクアリウム社会の中で神秘的な自己組織的な調整作用が働くかのようなこの見解では、集団や組織を重視した共同体主義的な志向が強いように思われ、集団や共同社会の中に個人々の日常生活が埋没するかのようである。社会は、企業家 (Schumpeter, 1961) や革新的な逸脱者 (Merton, 1957 = 1961) によって変化を促される。変化を避けたい行政実務の日常にとつてこうした変化はあまり嬉しいことではないのかもしれないので、ある社会像の理想を超歴史的に描きたくなるのだろうか。

5. 「ユーザー・デモクラシー」

最近まで、個人志向は「市場」を好み、集団・共同体志向は間接的ながらも政府の関与を好む、という単純な二分論によって、「公共関与」への基本的な態度はたいてい整理できた。しかし、個人主義的志向の強い朝野貢司ら (2005) は、日常的な生活ニーズへの応答を重視すればこそ、組織や集団の介在をあまり必要としない公共サービスの供給体制として、デンマークの「ユーザー・デモクラシー」に注目しつつ、「市場」選択と対置させた「参加」形態の供給体制づくりを検討している。

デンマークは、近年、奇跡的な経済回復を遂げたことで有名だが、その要因の一つとして、福祉国家政策から、地方政府の自立性を重視したかたちでのワークフェアへの転換を、朝野は強調している。それによれば、デンマークのユーザー・デモクラシーは、地方分権を進める過程の第三段階にある。

まず、1977年、「地方政府に対して4年間にわたる予算作成と支出計画の作成を義務付けることで中央政府は地方政府の財政計画を把握し、管理することができるようになった」(p. 25)。1979年には地方政府支出の増加を抑制することが中央・地方間で合意され、「総額を管理し、用途に関する決定権限は各自治体に委譲する」(p. 25)という管理方式が採用された。

第二段階は、1982年に発足した保守連立政権が公共支出の抑制と地方政府内部での政治制度的な分権を進めた。特に後者では、「地方政府内に特定の問題に関しての補完組織をつくることにより下層に権限を委譲した」(p. 26)。また地方政府の財源も拡大され、「包括補助金を縮小する一方で一般補助金が拡大され、地方政府の独自財源として地方所得税を中心に地方税収の拡充が図られた」(p. 26)。

第三段階は1993年の社民党政権下で進められているもので、1997年には「ユーザー・ボード」の設置が全市に義務付けられた。「委員会の権限は地方政府への助言だけでなく、自ら管理・執行にまで拡大した分野もあり、それは、幼児保育、小学校・中学校教育の三つである (p. 29)。

地方政府が供給する公共サービスのうち、今後、とくに財政需要の増加が予想される高齢者福祉などに対して、予算管理の徹底、税源の地域間格差税制の必要性などの提起が行われている。このような公共サービスの規模や種類を正確に把握するために、意思決定過程における市民参加が必要となっているといえるだろう。(p. 28)

地方議会は、ユーザー・ボードにも予算を総額管理による権限委譲を行っている。両者は、「地方議会が予算総額を管理し、ユーザー・ボードがその範囲内で用途を決定する」(p. 32)という役割の「住み分け」を行っており、ゆえにその範囲内であれば管理費用は増加しないという。たしかに、定義上はそうなる。

このような形態が従来からの参加論と異なるのは、「NGOなどの関係団体の参加を意味した」ステークホルダーではなく、個人を単位としていることである(p. ix)、と朝野は強調する。ニューヨーク市のコミュニティ・ボードも個人として

参加できるが、ボードのメンバーが区長に指名される（デンマークでは直接選挙）、議会とボードの関係が明確でない、といった点で大きな違いがある。

つまり、ユーザーニーズが確保される直接的な要因を、朝野は、地方議会がそれぞれのサービスの予算総額を決定し、その用途をボードが決める、という制度に求めているわけだが、その前提として、利益社会では供給されない「公共サービス」の財源は政府が手当てするべきである、と考えられている。これに加えて、総額を決める議会への政治的入力過程が議論から省かれているため、ユーザー「デモクラシー」の意味合いに軽薄さが漂ってしまう。枠の中で個々人の自律・自立に基づいて話し合うことの意義は認めるとしても、少なくとも日本では、その枠の設定方法に大いに疑問がある（権限委譲された枠ではないが、政府支出の分野別シェアはたいてい安定している）。議会が権限を委譲するかどうかよりも、委譲されたボードがどのように個々人のニーズや利害を調整するのか、ということのほうが重要である。というのも、委譲された権限など、そうであろうとなかろうと後で変更できるからである。

同書の他の章では、むしろ専門的なコンサルタントの役割が大きいことがわかる。素人の生の「ニーズ」が重視されるわけではないのである。それは当然のことであり、とりわけ社会的弱者に対するサービスでは本人に「自己決定」の原則を押し付けても成り立たないように、その分野の内容に詳しい専門家が、クライアントが本当に望んでいるものが何であるのかを相談する。この過程で、コンサルタントがユーザーを丸め込むようであれば、ユーザー・デモクラシーは人々に満足を与えるような公共サービスを提供できそうにはない（たとえば日本の介護保険制度におけるケアマネージャーの現実）。

この意味で、一般的には、そうしたユーザー・ボード内での予算配分決定過程には疑問の余地がある。朝野らの紹介ではボード内での闘争模様は描かれていないので、まず我々の感心も懐疑もそこへ向かうのは自然なことであろう。とはいえ、それはどの体制にもつきまとうことでもあり、敢えてこだわらないことにする。より重要な、あと二つの疑問に目を向けたいからである。

まず、総額を議会が決定することそれ自体が一体どのように正当化されるのか、ということである。国が地方政府に対してそうしているのだから、最終的にはそのレベルでの政治的な判断になるのであろうが、これは下位単位の裁量の範囲が何を根拠とするのか、という懐疑と同じことである。また、その裏返しであるが、用途

に問題があったり、事業の結果が思わしくない場合に、誰にどのような責任をとらせることができるのか、という点で、かなり疑問が生じる。

たしかに、予算枠内の執行をある下位単位に任せることそれ自体は、業務の目的遂行にとって不可欠なことであろう。ただし、そこには、必然的に、適切かどうか区別しがたかったり、結果的に不適切な事態を招くことになったりした使途も含まれざるを得ない。ここを厳しく追及するなら、マネージャーは裁量を事実上行使できなくなる。マネージャーは部下の自発性と不正の監視を同時に行わねばならない、というアンビバレントな環境にある。それでもマネージャーが判断できるのは、この役割を引き受ける者が従うべき方針を（ほぼ外在的に）与えられているからであろう¹⁸。そうでなければ、このマネージャーは、予算と裁量を与えた者に対して、かなり自由にその内容を編成し行使することが許容されてしまう。もちろん、そのような恣意はユーザー・ボードにおいて厳しく追及されるのであろう。しかし、予算枠を与えたのはユーザーではなく議会なのである。したがって、アカウントビリティはまず議会に対するものであり、続いて、議員を選ぶ市民（ユーザー）に向けられることとなろう。ただし後者のアカウントビリティは法的に追及できるものではなかろう（刑事事件になるような不祥事は別とすれば）。せいぜい、辞めてもらう、ということにすぎない。

民間企業が予算の枠・方向（ミッション）を与えることで支出の細目に細かな統制を加えない（ただし違法な会計操作は別であるが）のは、マネージャーの判断が、金銭ベースで表現されるからである。この関係は、民間企業のように、関係性を定期的に更新することが前提である。しかしとりわけ対人サービスの場合、「退出（exit）」よりも「意見（voice）」を重視した、初めから長期的で、機能的役割というより属人的な関与が重視される¹⁹。そのため、マネージャーはメンバーを更迭できそうにない。しかも、その結果的な誤りが、そのマネージャーの独断ではなく関係者との合意や妥協の結果であった場合（多くはそうであろう）、次期についての、枠内での資源配分方法は見直されそうにない。その結果、枠の確保は、その配分で不利になっている人々からすれば議会の「丸投げ」なのであり、得をしている人々からすれば権限委譲である、ということになってしまう。

次に、中央・地方関係から「公共サービス」を見ると、今日の一般的な議論では、次のような単純な前提と呼応することに問題がある。すなわち、個々のユーザー・ニーズに対応することが地方自治体の役割であり、それ以上のものはより上位の政

府に任される、といった役割分担の像²⁰である。そのため、浅野らが評価する構図では、デモクラシーは日常的な生活支援を供給するために存在し、いわば、日常性を継続させるための個別ニーズが応答的に供給されればよい、ということになりかねない。そうした、個々人の日常生活の遂行に関わる個別ニーズへの応答を最優先して資源配分を行おうとする場合、たしかに、ユーザーが「参加」する方式は有効性が高いが、それはマーケティングの努力と機能的には同じことである。サービスの中身としての改善や変更といったレベルでは有効であろうし、実際そうした改良の努力は重要だが、デモクラシーと理解する以上は、議会の構成や総枠の管理にまでこのユーザー・ボードの役割が及ぶべきであり、とすると総枠管理方式はなし崩しになってしまう恐れがある。

ユーザー・デモクラシーとして取り上げられているものは、たしかに生活に密着した課題や業務であり、少数派・弱者への配慮が窺われるが、ではその前の、彼らを不利な立場に追いやっている社会的・権力的配置がどのように存在しているのか、ということへの理解はどうなるのか。公共サービスの「公共さ」を考えるうえで欠かせないはずである。朝野らのアプローチはサードセクター論にあまり囚われたものではない分、公共サービスは、政府がファイナンスすべき業務である、供給体が重複したり不足しないように配置されるべきである、社会政策の領域における対人サービス供給を個々人の選択や事業者の競争に晒すべきではない、といった前提への再考につながるような「公共（サービス）」像へのクリティックは含まれていない²¹。むしろ、「市場化」から解体されていく「公共」を守る、という色合いが濃くなる。

実際、朝野らの議論では、若者やビジネスマンの姿が見えてこない。先端産業の競争や大規模な経済活動も言及されない。恰も、それらは生活ニーズにとっての与件であり、人々はその中で身近なニーズを巡って意見していればいいかのように見えてしまう。供給者と利用者が部分最適として結託すれば、全体的な資源配分への関心などすぐに吹っ飛んでしまう。政体上の問題も、自治体にとって義務的とはいえない事柄へのニーズによってかき消されてしまう。

6. 政府支出と公共圏のつながりへ

地方自治体の活動や住民の公的な参加が、身近な生活のニーズの満足と引き換え

に、対人サービスの次元における実行上の権限確保という問題に矮小化されてはならない。ある業務が公共サービスとみなされるのは、そうみなすことにした政治的諸勢力の配置が均衡しているためなのであり、そうした、政治の構造の自己言及的な作用を見据えた、「生活の」、「身近な」問題とはどのようなものであるのか、ということに関心を向けねばならない。

参加や分権は、実行組織のパフォーマンスというよりも、生活上の利益と意味とが混合した社会像（視界）の衝突や調停として、問題とされるべきであろう。本稿で提起した「公共圏」は、そうした、意味世界の相互調整を図る（言説が相争う）集合的な相互作用過程を捉えるための、観察・分析である。諸々の社会的クレームがどのようにしてか公共政策として正統化されることによって、公共サービスが編成されたり、改変されたりする。公共サービスの再編成とは、そうした体制についての基盤から個々の業務を再配置していくことであり、ある業務の実行部隊の編成は、もし戦略目的が明確であるなら、マネージャーやボードに権限委譲しても構わない。ただし、その戦術単位の組み立ては、一度作ると惰性で残る行政組織文化を前提とすると、まったく成り立ち得ない。社会構造が安定的でないときには情勢に応じて“部隊編成”を変えるセンスや能力がなければ、権限委譲も効果を発揮しない。そのときに対応しやすいのは、行政機関ではなく民間企業である、ということが民営化論の意義である。生き残るためには、いま論議されているような前提とは違った管理手法やサービスを編み出さねばならない、という前提が民営化の要諦なのであり、今後、いま想定されている制度にしたがって運営していけばいいくらいなら、たしかに民営化など不要なのである。営利企業の代わりに地域社会や家族といった共同社会にそれを期待する議論もあるが、それらは機能性から編み出されたものではなく、慣習的で、ほとんど無自覚的に反復される行為であり、往々にして、社会化の過程を経て内面化される、世代をまたいだ規範意識に基づいている。これはかなり保守的な性格を持っており、明確に「なぜ？」という疑問に答えることはたいいていの場合不可能な事柄である。つまり、本稿は、企業家が新しい社会を創造的破壊していくことに期待しつつも資本主義の未来に悲観的であったシュンペーター（根井，2004）を想起しており、「市場」や営利企業の努力が社会をよくする、とまで信じているわけではない。社会構造の大きな変化に気づきたくない官僚や人々の固執が、かつての政策の文脈から乖離する以上、その政策方針を守ったところで、望ましい成果は得られないだろう、ということに重きを置いているのである。

身近な問題が身近であるのは、要するに、慣れ親しんだ解釈枠組がすでに我々に用意されているからである。そこから離れることは、我々が逸脱するにせよ、周囲が変わってしまうにせよ、新たな解釈の整理が得られるまでは我々を不安にする。さても、制度とは、ある行動パターンが改めて疑われることもなく自動的に遂行されていくときに最も効果的に作用する (LaFree, 1998 = 2002) のであるから、慣れ親しんだ枠組の無効性が、部分的でまだ曖昧に認識されるようになったときに、社会の変化が人々に意識されるのである。つまりそれは行為の環境とその行為者との関係が変化したということであるから、巨視的な社会構造が変わらなくても、行為者の役割や地位が変化することによってそうした変化は認識される。さらに言えば、自分ではなく社会の変化が明瞭に認識されたとしても、そこで従来の枠組みを守ることにするか、それとも「創造的破壊」するかは、一般的にどちらが適切であると言えるものではない。たとえばある企業や研究者が偉大な発明や発見をするまでには、たいてい、不遇の時期がある。周囲からは無茶だ、とか、時代遅れだ、とかと揶揄されながらも、当人にある直感的な確信があったり、逆に疑いつつも他に変わることがなくてそれへの投資を続けているうちに、大きなブレイクスルーが訪れる。しかし撤退のタイミングを失って屋台骨に響く場合もあるし、おそらくはそうして傷を深める事例のほうが多い。

公共サービスについて我々が広範な議論を通すべきだというのは、政策が「身近な」要望や問題を扱っているだけでいいのか、ということに向き合わざるをえなくなるからである。かつてそれは、政府の主張する「公共性」によって一方的に無視されてきたと言えるかもしれないので、そうした議論の流れ (例えば、日本都市センター編, 1986) を問い直した運動論的意義は軽視されるべきではない。しかし、20年以上前のこの問題意識はかなり社会に浸透したのが現在の姿である。たとえば家庭生活より仕事を優先したいとは思わない人が増えているし、ボランティア活動にしても、それは、利他的な必要性からというより、ある種の楽しさやノリとして肯定されている。この効果は、ボランティアの主張する精神性をわざと解体してみせるのではなく、逆に、ボランティアと抱き合わせることでその私的欲望を第三者に主張する、という方向へ増長してしまっているほどである。特に若い世代ほど他者の振る舞いに干渉しない傾向が強いが、それは積極的に異質なものを包摂しようとするのではなく、もちろんないし、そうせざるをえない状況に直面しても、“それはそれでいいんじゃない”と受け流すことに慣れているだけなのである — 学校

の先生や親がそうしてきたからでもあろうが。もし彼らが、それを合理的に得失を計算しているのであれば、それはある意味では経済合理性の教育効果である。使えるものは何でも使う、もらえるものはなんでももらう、という関西人のノリでさえ一種の逆説的表現であろう。このアンチヒーロー的レトリックは、現在、すでにそうした暗黙の前提を掘り崩されかけた社会の中で発されつつある。そして、公共概念はこれに対抗するのに手を焼いている。

いや、こうした居直りに対しては、いつの時代も人々は手を焼いてきたのであり、公共概念はその裏返しなのである。これまでの自治体論や行政改革は、市場かそうでないか、営利か非営利か、公共財かそうでないかといった話にコミットしすぎた。政府や市場の「準」をあれこれ観察しても、それらは戦術単位の問題であるから、ある種の運営カテゴリーが成功するとかしないとかいったことは、個々の事業体の戦略や努力の前には空疎な分類にすぎない。横断的な制度研究も、その組織形態が採用されるに至った歴史的経緯や政治的妥協の様子を知るための貴重な手がかりにはなるが、それをどう使うのかという開かれた議論につながらなければほとんど無意味である。なぜある国では刑務所の民営化が熱心に取組まれたのにある国ではそうではないのか、といったことは、刑務所がどちらかの形態でなければならないと思込んでいた人にとっては刺激的であるかもしれないが、さほど興味のない人にしてみれば、もし投獄される側なら管理の甘いほうが、もし投獄する側ならできるだけ過酷なほうが望ましい、という感情的なもの以上ではなく、そのメンテナンス料の比較にはさほどの関心を持ち得ないであろう。それは、ちょうど、コンビニの来店客に、その店の粗利を心配させるようなことである——このコンビニが潰れたら困ると思うなら雑誌を立ち読みしないで購入してください、と。

7. 民衆・ポピュリズム・身近さ

以上の観点は、ポピュリズムとも深く関わると思われる。本稿は、こうした側面に、政策の「身近さ」を考える契機を求めてきた。その読み方を補足するには、英国の社会史家マックウィリアム（McWilliam, 1998 = 2004）による、「民衆の政治（popular politics）」の「政体」論的解釈（polity-centered explanations）が有益であろう。これによって、像をもう少し明らかにできるように思われる。

マックウィリアムのいう「ポスト修正主義」は、マルクス主義のように社会経済

的な要因の影響を認めたくえて、また、修正主義の強調する言語の作用をも認めたくえて、参政権が拡大し大衆民主主義制が展開していく英国19世紀社会の理解像を、新たな視点から捉え直そうとしている。

さて、今日の行政改革はサッチャリズムのもたらした変化を常に参照しながら論じられているわけだが、20世紀中葉の福祉国家に対するその批判が19世紀的自由主義に根ざしていること、それに、第二次大戦後の英国の行政サービスは効率も低いが人々の不満もひどかったのだという含みを考えないと、政府の規制を含めた公共サービス再編論が英国を参照する意義はほとんどない。サッチャー改革に対する人々の支持が自助努力や愛国主義といった心情的なレベルに多くを負っていたことは、80年代に拡大した「サン」紙の読者層には20世紀の知識人の進歩主義的な政治社会像がいかに共有されていなかったかを物語っている。1830年代に書かれ民衆に影響したパンフレットの特徴は、「扉の向こうにある閉ざされた政治に対する批判」という「陰謀説」めいたもので(訳書, p. 99)、これがポピュリストの特徴であった。サッチャリズムはもちろん、今日の日本の道路公団や郵政公社や大阪市役所の闇に対する我々の怒りやマスコミの論調とよく一致しよう。

実際、今日でも、納税者の素朴な怒りやVFMなりBVなりを正当化の根拠として用いるなら、そうならざるを得ないであろう。情報公開・説明責任といった言葉の持つイメージ、経営の結果責任を事前に約束させるコミットメントなどは、エリートを民衆の管理下に置こうとする急進主義を示唆している。が、この急進主義は、エリート／ノンエリートの区別を解消しようとするものではなく、内的に矛盾しつつ相互を参照する。

[19世紀のポピュリストは] 共和主義的であると同時に君主主義的でもあり、破壊的であると同時に畏敬の態度をも示した。彼らの運動は公の政治綱領に抵抗するとともにエリート政治家の主張をはじめから疑ってかかる民衆の文化に訴えた。(p. 99)

ポピュリズムをイデオロギーとして見ているのではなく、「政治における一つの明瞭なスタイル」としての、左右の「レットルによっては定義されない民衆文化の或る空間から引き出されたポピュリストのレトリック」(p. 96)の、「単一の階級のためより、「ピープル」のために戦うほうが選挙民の支持基盤を強化するのに役立った」(p. 101)という作用が注目されているのである。19世紀の普通選挙権運動が、

階級や地域性を越えた「people」としての、また、(イングランド中心であるとはいえ)「Britain」という国民国家への愛国主義を形成し、そうしたレトリックが19世紀英国の大衆民主主義運動を促していったという。

たとえば、1813年、キャロライン王妃を情緒的に支持する多くの女性が異議申し立てに参加したため、「女性に発言する権利」が「熟練職人の急進主義がなしえなかった方法」によって与えられることとなり、以後、「女性が共同社会の道徳の擁護者たることを自認した」運動がなされていくようになる (p. 16)。「キャロライン王妃事件」とは、戴冠式前のジョージ四世が、不仲であった妻キャロラインを王妃にさせないために、娘に会いにきた彼女を拒否したところ、彼女も身持ちが悪かったにも拘らず世論が彼女に強い同情を示し、逆にジョージ四世が猥褻な文書などを通して非難を浴びた事件のことである。それ自体は近代主義的な意味での政治的意義を持っていないが、世論 (Public Opinion) の持つ政治的な影響力を見せ付けることになったのであった。

こうした事態を、トムソンに代表される階級概念に基づいた歴史学では、取るに足らないものとみなしてきたが、近年では、その運動の中の複雑なアイデンティティを捉える、ポピュリズムに注目した、事件そのものへの研究が増えているという。

階級概念から遠ざかることは、急進主義のなかに社会主義のさきぶれを見ようとする願望が失われていくことを意味した。そのかわりに、歴史家たちは急進主義をそれ自体として評価するようになり、ますます「ポピュリズム」の概念に目を向けるようになった。ポピュリズムの言説は階級のそれよりもはるかに効果的に19世紀の政治的な選挙民を作り出した。(p. 94)

たしかにこのような歴史的分析は、即座に公共サービスの研究に役立つわけではない。しかし、1980年代の労働者階級はなぜサッチャーを支持したのか、という疑問は、決して保守主義を賞賛するという意味ではなく、これまでの社会学者がうまく捉えられてこなかったものを確かめるという意味で、重要であろう。「保守党への支持とみなされるのかそれとも連合王国の諸制度や市場経済への支持なのか」という「歴史家が軽視しがちであった政治の一領域」は、「民衆の保守主義がもはや無視しがたいものであり、その根深さについて説明する」ことの必要性をそれが示している (p. 164)、というマックウィリアムの見解は、公共サービスのあり方を

セクター論から捉える「公共領域」の守護や、逆に、消費者・納税者の自己実現や満足から市場経済を礼賛するといった主張とは明確に異なった視界を与えてくれよう。

ポピュリズムという用語は、ひどく曖昧で、使わないほうがよいと考えられてきた、ガンディーからクー・クラックス・クランまでが含まれてしまう、とマックウィリアムも述べているし、NPMのポピュリズムを分析しているわけでもないのだが、ポピュリストの言説スタイルに着目すると、公共サービス論議の基礎を市場・反市場／営利・非営利といった軸とは異なった「公共圏」と「身近さ」に基づけて考えられ、これは人々の個別ニーズと体制上の問題のつながりをクリティカルに探るうえで、今後、有効なアプローチになると思われる。

本稿では、一般市民の視点、といった曖昧な言い方をしてきたが、それは、こうしたポピュリズムのコノテーションを持っている（まだ曖昧であるにせよ）。これは、民衆を美化することでもなければ、エリートが一般市民に迎合することでもなく、人々の暮らしの中の社会規範と政体の相互関係を、主に生活実感の側から捉えたい、ということである。これが、政策の「身近さ」ということを問い直すアプローチにもなりえよう。

8. お わ り に

効率性の向上やコスト削減を餌に、またはそれによってしかサービスが存続しないと（やんわり）脅すことで、近年の行革の論調は成り立っているようである。しかし、こうしたアプローチは、道徳的な意味がどうであれ、多くの住民にとって、初めからほとんど意味のないことかもしれないのである。そのお門違いぶりは、首長が三選も四選もされるような選挙において、ティッシュを配ったりアイドルをポスターにしたりすれば投票率が上がると主張する、あの愚かな役人たちを想起させる。彼らは投票それ自体がすばらしいことであり、国民の義務であると信じているのかもしれないが、そこに、埋め難いディスコミュニケーションの原因がある。公共サービスの論議も、彼らならば、国民（住民）は公共サービスの改善に努めることは公民の徳であり、市民の義務であると言うに違いない。そんな中学生向けの説教を学界や行政が行っているかぎり、公共サービスの見直しなど進むはずはない。現状の公共サービスがなぜ「公共」なのであるか、ということについて、思い切っ

て「卓袱台をひっくり返す」ような議論の場を作らなければならない。もちろんそれは破壊するための作業ではないので、そこがポピュリズムの難しいところである。

こうしたことは、研究者から見れば幼稚なことかもしれないし、実務家にとってはすでに予算査定の段階で攻防を演じているのだから、面倒なだけかもしれない。しかし、これまでの公共サービスの論議は、ある業務やそれを編成する組織的な体制が「行政」という既存の「公共セクター」に属していたかどうか、または、これからは、たとえば堀らが取り上げたように、サードセクターという意味での「新しい公共」セクターに属すべきかどうか、といったことに知的な関心を向けすぎ、それとイレバントな一般の人々の社会観・生活感を門前払いしてしまっているのではないか。

経営上の問題を民主政治とすり替えないこと、しかし民主政治はテクニカルな経営的課題から離れられないこと、この二つのバランスを、公共サービス論議はまだ得られていない。公共サービスを話題にする場合、特にビジネスマンにとっては供給の効率性を論点とした経営の問題意識のほうが、また、パート主婦にとっては、質・満足の向上のほうが、アクチュアルな手がかりではあろう。それに異論を唱える必要はあまり大きくない、それがほんの入り口にすぎない、ということを理解しているのなら。ポピュリスティックな関心のままでは、かなり単純化された構図から抜け出すことができず、スケープゴートを見つけて一件落着する、というおなじみのパターンに陥る可能性が高い。それには、むしろ、ありきたりな陳情とサービスのニーズを区別するための、個々のケースを通した広範な検討を、それに、無責任でもあるポピュリスティックな言説構成とを同時に捉えていくのが、最も内実を伴った、参加する意義の明確な、公共サービス論議となろう。

注

- 1 これは大嶽（2003）のポピュリズムとは異なる。大嶽は、政策課題がモラリスティックな二元論に単純化され、それによって人々が広範な支持を与える、という構図を取っている。しかし、モラルの感覚は相対的であり、世代や状況によっても異なるため、仮に善悪二元論化が決定的であったとしても、その具体的な戦術は決してステロタイプではない。陳腐な言説ではごく一時的にしか影響力を持たない。大嶽は、どのような物語化が人々に訴えるのか、ではなく、特定の「アイドル政治家」の個性（の演出）に注目しすぎ、受け手の認識は単純化されたままである。
- 2 クレイムの政治闘争過程は、ストラウスの「社会的世界」論や宝月のコントロール論に基づいている。公共概念をこれらと結びつける試論としては拙稿（2002）があるが、「基づいている」といつ

つ、ただ「置き換えようとしている」だけなのかもしれない、と今となっては本人ながら疑わしくもある。本稿では扱う余裕がないが、ゴイスの概念史的研究では、いわゆる「公共の場所」でのマナーのレベルに敢えて注目しているのが、私の問題意識に非常に近く感じられる。別の機会に、ここから議論を深めてみたい。

- 3 ここでメンタリティという用語は、絵画史から近代家族像の変遷を見出した Ariès (1960 = 1980) を参照している。
- 4 特に、宮本 (1989)、財団法人日本都市センターほか (1986)、山内 (1997)、寄本 (2001)、山本啓 (2004)、山口 (2004)、山本隆ほか (2004) を参照。
- 5 特に、サードセクター＝狭義の「市民社会」概念に批判的な、Kocka (2000 = 2003) を参照。
- 6 三つの「セクター」がどのように全体を構成するのかが説明されていない、という批判を拙稿 (2004) でまとめてみた。
- 7 本稿では親密圏との対比をほとんど行っていないが、それはまず、近年の研究動向でも、時安 (2004) が述べるように、「公共圏と親密圏の理論的架橋という課題は今なおほとんど成果を見ていない」(p. 80) からである。もっとも、といて私が親密なることを無視しているのではなく、公共と親密は、実際のところ、対応しそうでないと考えているからである。ある相互行為の場面において他方との距離感を確保するかどうかの区別としては重要だが、公共的生活は個々人の手の届く範囲では片付かない事柄への標準的な対処方法と深く関連している。家族の間にも理性的な対話が求められる一方で、NIMBY への対処策はしばしば浪花節的になるのは、その裏返しとして典型的に思われる。
- 8 行政がショートカットしてしまった場合、その責任をなかなか認めようとしなないため、民間企業の逸脱の場合よりも解決に苦慮する場合がある。直接の因果関係が薄い事例に監督責任を問うような訴訟のことでなく、むしろ、豊島産廃不法投棄事件や薬害エイズ事件のような事例を想起されたい。
- 9 永井 (2004) は、徳島市立高校の改築計画が生徒人口の減少傾向を無視したまま、PFI であることに市議会の論点が集中した事例を分析している。
- 10 国と同法人の役割分担については、<http://www.navi.go.jp/profile/activity/index.html> を参照。
- 11 <http://kokkai.ndl.go.jp/SENTAKU/sangiin/162/0060/main.html> による。
- 12 高木氏は、塚本壽雄氏の対談記事において、次のように続けている。「第三者評価が評価たりうるには十分な調査分析を行うことが必要であり、そのためには調査権限と人、そして資金が必要なんです。しかし、その用意はされておらず、現実には各独立行政法人、そしてそれを所管する省の事務局とで評価のお膳立てが整えられ、評価委員会はそのお膳立ての上で「良し」「悪し」を言うことになっているのです」(p. 50)。
- 13 とはいえ、各エージェンシーがバラバラに活動するという欠陥が起こる。Joint-up government の背景について、君村 (2003) を参照。
- 14 たとえば、中間評価の第一弾となった「独立行政法人教員研修機構」は、かつて日教組と文部省の対立の中で作られたため、今でも政治的な対立が残っている。教員の研修は県でも十分にできることであり、その意義はもはや疑わしいものであるが、文科省独立行政法人評価委員会では好意的に評価されている (『独立行政法人評価年報 平成14年度版』, p. 99)。もっとも、総務省評価では組織の必要性が問われており、校長の研修に注力することで役割がやや明確化された勧告となっている。

Sanuki (2005), 西山 (2004) を参照。

- 15 これは、イデオロギー的、経済的、軍事的、政治的な諸関係という四つから「社会的な〈力〉」が生み出され、そのいくつかの作用によって社会の構造が根本的に決定される、という理論的枠組みによる歴史研究の大作であり、NHKが製作しているような、街角の違法駐車やペットのしつけに関する住民トラブルへのご近所の取り組みを礼賛する高齢者向けの番組との違いは、あまりに大きい。
- 16 公、公共の独特の定義に私は強く疑問を持っているので、この業務分類の具体的な手法や根拠には立ち入らない。
- 17 三重県庁が2004年から検討している「新しい時代の公」(<http://www.pref.mie.jp/KIKAKUK/HP/ooyake/index.htm>)や『平成16年版 国民生活白書』を参照。なお前者については、知事選や総合計画の中では「新しい「公」と表記されてきた。ちなみに、堀らの共同研究は、三重県、福井県、滋賀県、岐阜県の県庁職員から成る。富野暉一郎龍谷大学教授の指導によるという。
- 18 これは鈴木敏文・セブンイレブン会長がビジネス誌『プレジデント』で述べているものを参照した(勝見, 2005: 37, 39)。
- 19 ハーシュマンに依拠したベストフの福祉社会論を参照 (Pestoff, 1998)。
- 20 これも幅広く見られる支配的な見解であるが、特に、個々の生活ニーズに応えることに自治体の意義を見出す見解としては、日本都市センター編 (1986) を参照。
- 21 朝野は神野直彦東京大学教授を参照指示している。それは主に地方への財源委譲や、市場化を虚妄とみる神野の強い主張とよく一致しているものの、神野 (1998) では、歴史的に見た場合には、「公共サービス」を政治的な作用として相対化する思考が含まれている。政府、市場、社会という三つの「サブ・システム」を(国家の)財政が媒介することで全体社会が統合されており、その統合には、大衆民主主義社会の非同質的な成員から「忠誠」を獲得することが欠かせないために「公共サービス」が政治的に定義されその供給が増える、という「現代システム」(近代とは違った)から市場主義を批判しているからである。しかし、現実政治の中では、既存の「公共サービス」を守ろうとする主張となりやすい。こうした表層的なつながりも共通しているため、朝野が公共サービスの実情をどの程度クリティカルに見ているのかは窺い難い。

参考文献

- Allix and Thiel, 2005 "Mapping the Field of Quasi-Autonomous Organisations in France and Italy." *International Public Management Journal*, Vol. 8, No. 1.
- Ariès, Ph. 1960, *L'enfant et la vie familiale sous l'ancien regime*, Seuil, (= 1980 杉山光信, 杉山恵美子訳 『〈子供〉の誕生: アンシャン・レジーム期の子供と家族生活』みすず書房。)
- 朝野貢司ほか 2005, 『デンマークのユーザー・デモクラシー』新評論。
- Fraser, N. "Rethinking Public Sphere: A Contribution to the Critique of Actually Existing Democracy," C. Calhoun ed, "*Habermas and Public Sphere*." pp. 109-142. (= 1999 山本啓, 新田滋訳 「公共圏の再考」『ハーバマスと公共圏』未来社, pp. 117-159。)
- Guess, R. 2001, *Public Goods, Private Goods*, Princeton University Press. (= 2004 山岡龍一訳『公と私の系譜学』岩波書店。)

- Habermas, J. 1990, *Strukturwandel der Öffentlichkeit: Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft*. Aufl. Suhrkamp, (= 1994 細谷貞雄, 山田正行訳『公共性の構造転換：市民社会の一カテゴリーについての探究』第2版, 未来社。)
- 花田達郎 1995, 『公共圏という名の社会空間：公共圏, メディア, 市民社会』, 木鐸社。
- 狭間直樹 2003, 「条件整備型政府における公共サービスの質：イギリス・コミュニティ・ケア改革を事例として」『同志社法学』54巻4号, pp. 178-227。
- Hilgartner S. and C. Bosk 1988, “The Rise and Fall of Social Problems: A Public Arenas Model.” *American Journal of Sociology*, Vol. 94, pp. 53-78.
- 宝月誠 1998 『社会生活のコントロール』 恒星社厚生閣。
- Hood, C., C. Scott, O. James and Travers, 1998 *Regulation inside Government*, Oxford.
- Hood, C., O. James, G. Peters, C. Scott, 2004 *Controlling Modern Government*, Edward Elgar.
- 堀光一 2004, 「都道府県における公共性の再構築の検討」『日本公共政策学会 2004年度研究大会 報告論文集』, pp. 247-265。
- 神野直彦 1998 『システム改革の政治経済学』 岩波書店。
- 勝見明 2005, 「脱・常識の思考法」『プレジデント』2005年2月14日号, pp. 32-41, プレジデント社。
- 君村昌 2003, 「連携政府への志向とエージェンシー：イギリスにおける最近の問題状況」『季刊行政管理研究』No. 103, pp. 57-69。
- Kingdon, J. 1995, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, 2nd ed, HarperCollins College Publishers.
- Kocka, J. 2000, “Zivilgesellschaft als historisches Problem und Versprechen,” in M. Hildermeier, J. Kocka und C. Conrad Hg. *Europäische Zivilgesellschaft in Ost und West: Begriff, Geschichte, Chancen*, Campus. (= 2003 松葉正文訳「歴史的問題および約束としての市民社会」『思想』953号, pp. 34-57。)
- 児山正史 2004, 「準市場の概念」日本行政学会編『年報行政研究39』, pp. 129-146。
- LaFree, G. 1998, *Losing Legitimacy*, Westview Press. (= 2002 宝月誠監訳『正統性の喪失』, 東信堂。)
- Mann, M. 1993, *The Sources of Social Power Vol. 2.: the Rise of Classes and Nation-States, 1750-1914*, Cambridge University Press. (= 2005 森本醇, 君塚直隆訳『ソーシャルパワー 社会的な〈力〉の世界歴史Ⅱ：階級と国民国家の「長い19世紀」上, 下, NTT出版。)
- McWilliam, R. 1998, *Popular Politics in Nineteen-century England*, Routledge. (= 2004 松塚俊三訳『一九世紀イギリスの民衆と政治文化』 昭和堂。)
- Merton, R. 1957, *Social Theory and Social Structure*, revised and enlarged, Free Press. (= 1961, 森東吾ほか訳『社会理論と社会構造』, みすず書房。)
- 宮本憲一編著 1989 『公共性の政治経済学』, 自治体研究社。
- 村松岐夫 2004, 「独立行政法人評価の経験から：仕組みについて」No. 105, pp. 57-61。
- 永井真也 2004 「学校PFIと人口動態：徳島市立高校の改築計画を事例として」『四国大学経営情報研究所年報』10号, pp. 25-33。
- 根井雅弘 2004, 『経済学のことば』, 講談社現代新書。
- 日本都市センター編, 本田弘ほか著 1986 『自治体の行政サービス』 学陽書房。
- 西尾勝 1975, 『権力と参加：現代アメリカの都市行政』, 東京大学出版会。

- 西山慶司 2004, 「独立行政法人制度における評価の機能」No. 108, pp. 20-31。
- 大石裕 1998, 『政治コミュニケーション：理論と分析』勁草書房。
- 大嶽秀夫 2003 『日本型ポピュリズム』中公新書。
- Pestoff V. 1998, *Beyond the Market and State: Social Enterprises and Civil Democracy in a Welfare Society*. Ashgate. (= 2000 藤田暁男ほか訳『福祉社会と市民民主主義：協同組合と社会的企業の役割』日本経済評論社。)
- Pollitt C. and C. Talbot, 2004 *Unbundled Government: A Critical Analysis of the Global Trend to Agencies, Quangos and Contractualisation*. Routledge.
- Sanuki K. 2005, The System and Current Practice of the Incorporated Administrative Agencies in Japan, 『季刊行政管理研究』No. 109, pp. 24-31。
- Schumpeter, J. 1961, *The Theory of Economic Development: An Inquiry into Profits, Capital, Credit, Interest, and the Business Cycle*. translated by Redvers Opie, Oxford University Press.
- 政策評価・独立行政法人評価委員会 2003, 『独立行政法人評価年報 平成14年度版』
- Simmel, G. 2004, *The Philosophy of Money*, third enlarged editions, edited by D. Frisby, translated by T. Bottmore and D. Frisby, Routledge.
- Strauss, A. 1993, *Continual Permutations of Action*. Aldine.
- 高木勇三, 塚本壽雄 2004, 「対談 独立行政法人とアウトカム評価」『早稲田パブリックマネジメント』1号, pp. 46-55。
- 高橋克紀 2002, 「市民参加像の再考：コントロール理論と公共圏」日本公共政策学会『公共政策研究』2号, 177-186。
- 高橋克紀 2004, 「第三のセクターという考え方について」『姫路法学』41・42合併号, pp. 159-193。
- 時安邦治 2004, 「問い直される公共圏／親密圏」『社会思想史研究』No. 28, pp. 73-81。
- 山田治徳 2004, 「イギリス自治体の業績評価 Best Value を超えて」『早稲田パブリックマネジメント』1号, pp. 38-45。
- 山口定 2004 『市民社会論』, 有斐閣。
- 山本啓 2004 「コミュニティ・ガバナンスとNPO」『年報行政研究39』pp. 48-69。
- 山本隆, 村上真, 森裕亮 2004, 「ローカルガバナンスと新たな公共性 (上)」同志社大学人文科学研究所『社会科学』73号, pp. 59-79。
- 山内直人 1997, 『ノンプロフィット・エコノミー』, 日本評論社。
- 寄本勝美編著 2000, 『公共を支える民』コモンズ。

