

2013 年

千葉大学大学院人文社会科学研究科提出

学位請求論文

「新しい公共」における行政の役割と

デモクラシーの理想

公共哲学アプローチによる

政策研究と現代共和主義理論の架橋

宮崎 文彦

「新しい公共」における行政の役割とデモクラシーの理想 ——公共哲学アプローチによる政策研究と現代共和主義理論の架橋

【目次】

序章：「公と私」「個人と公共性」——二元論からの脱却を目指す「公共哲学」

わが国における「公共性」の問い直し——「公共哲学」という新しい学問的試み
「公共性」をめぐる諸問題——「公」と「私」の境界線としての「政治」
「個人」と「公共性」——「多元性の事実」と調停としての「政治」
多様なアクター・セクターによる補完的な共働を通じた公共性の生成

第1章：現代日本における「公共性」の問題領域——現実と理論

第1節 アメリカ政治学における「理想主義」と「現実主義」——規範理論の復権

第2節 「公共哲学」というアプローチ：「現実」と「理想」の架橋

第3節 「国家的公共性」に対する異議申し立てから「新しい公共」へ——「公共性」構造転換の社会的背景

議論の発端：1970年代「公害」問題

停滞：1980年代「小さな政府」とバブル景気

展開：1990年代財政危機と政治不信の増大、NPO法の制定

第4節 公共サービスの空洞化という「新しい公共」の問題——公共性の「性質」と「アクター」

市民と行政の協働による「新しい公共」

「公」と「私」と「公共」：セクター（部門）と性質（問題領域）

第2章「行政国家」から考える公共性論：国家的公共性の問題の所在

第1節 「公共性」論と「行政国家」：国家と社会の関係、民主的正当性としての公共性

第2節 「国家と社会の自同化」としての「行政国家」——片岡寛光による行政国家論

国家の社会化——私的なものの政治化による「公共性」の機能不全

社会の国家化——「権利」拡大の結果として

行政国家における民主主義蘇生のための「公共性の自覚」

第3節 「立法・司法に対する行政の優越」としての「行政国家」——手島孝による行政国家論

「本来のおよび擬制的公共事務の管理および実施」としての行政

行政国家による変容と対行政国家拮抗能力の回復

第4節 行政国家化と公共性——公共性の官僚支配からの脱却の処方箋

国家と社会の自同化による問題——公共的問題の行政による一元的解決

立法と司法に対する行政の優越による問題——民主的正当性としての公共性の歪み

第5節 行政裁量と「法の支配」——肥大化した行政への民主的統制の確保

行政国家における「行政裁量」という問題

完全に法に依拠した行政の実施の可否——シュクラー「リーガリズム」・ベラミー「法の支配」

第3章 現代共和主義理論とデモクラシーの問い直し

——自己統治とアウトプット・コントロールのデモクラシー

第1節 現代における共和主義理論：「公共的なもの」の政治思想としての共和主義

「共和主義」と公共性

「法の支配」による恣意的支配の排除——行政裁量と民主的統制

第2節 現代における共和主義研究の復権——ポーコックとスキナー

ポーコック『マキアヴェリアン・モーメント』——「シヴィック・ヒューマニズム」パラダイム

スキナー『自由主義に先立つ自由』——ネオ・ローマ的「自由」の概念

第3節 共和主義の思想史研究から共和主義理論へ——サンデル・ペティット

マイケル・サンデル——共和主義的公共哲学の再生

フィリップ・ペティット——「非支配としての自由」論と「異議申し立てのデモクラシー」

第4節 恣意的支配に対する民主的統制としての異議申し立てのデモクラシー

選挙デモクラシーの限界

「拒否権」と「異議申し立て」の違い

第5節 現代共和主義理論によるデモクラシーと公共性

——「不断に民主化していく過程」を現実化する「異議申し立て」の意義

デモクラシーのパラドックス——「統治者と被治者の同一性」問題

丸山眞男「不断に民主化していく過程として」

第4章 公共的問題に対する多様な主体間による解決を促す「補完性原理」

——「社会の国家化」からの脱却

第1節 ガバナンス時代における公共サービスの確保——NPMとガバナンス

第2節 補完性原理をめぐる4つの源流

①ローマ教皇ピオ（ピウス）11世による社会回勅

②補完性原理の源流としてのアリストテレス

③「補完性原理」の源流としてのアルトゥジウス

④ EU ならびにわが国における「補完性原理」

第3節 補完性原理—その意義と現実への適用可能性

「補完性」と「近接性」：EUにおける議論

「議論の活発化」を促す「誘導原理」

第4節 公共哲学としての「補完性原理」

公共的な問題解決に関する「持続的討議」

「個人の尊厳」と中央政府の役割：個人の尊厳を護るための「支援行政」の必要性

第5章 「国家の社会化」から「支援・媒介的行政」への転換——新しい公共における行政の役割

第1節 「福祉国家」から「支援国家」へ——ニール・ギルバートによるパラダイム・シフト論

ニール・ギルバート：福祉国家から支援国家へのパラダイム・シフト論

第2節 第3の道としての「支援国家」——ブレアとシュレーダーに見る支援国家論

ブレア「社会投資国家 Social Investment State」

ガバナンスの調整役としての中央政府

シュレーダー「活性化する政府 aktivierender Staat」

第3節「支援行政」の理論

「支援」とは——自律／自立を促すための介入として

間接的な公共サービスの提供としての「支援・行政」

第4節「個人の自由」を促進するための支援——「選択の幅」と「潜在能力アプローチ」

支援におけるパターナリズムを回避するための「個人の尊厳」

セン「潜在能力アプローチ」：自由と平等を両立させうるアプローチ

第5節 支援・媒介的行政の実現に向けて——「ファシリテーターとしての行政」

ファシリテーターとしての行政——支援・媒介の役割を果たす行政のあり方

支援・媒介的行政の実現に向けて

行政と NPO——「協働」ではなく補完的「共働」のための支援・媒介的行政

第6章 行政の現場における「補完性原理」と「新しい公共」の現在

第1節 民主党政権下における国の出先機関改革と補完性原理

第2節 民主党政権下における「新しい公共」

鳩山内閣における「新しい公共」——円卓会議の設置と成果

熟議の実践——文科省「政策創造エンジン《熟議カケアイ》」と討論型世論調査（DP）

ネットワークづくりと運営ノウハウの開発、共有のための支援・媒介的行政

第3節 地方自治体における「新しい公共」への取り組み

住民自身が担う行政のあり方——志木市「行政パートナー」制度

市民との協働を推進するための条例制定——「大和市新しい公共を創造する市民活動推進条例」

公共サービス提供における質の確保——横浜市「横浜ライセンス」

市民自身による公共性の生成のための「支援・媒介的行政」

終章：支援・媒介的行政による「共働」が拓く公共性

第1節 共働を通じた個人の人格形成と公共性の生成——個人の自由のための条件整備としての支援・媒介的行政

共働の意義——政策面と哲学面からの検討

「公共」の意味するところ——支援・媒介的行政の果たす役割

第2節 支援・媒介的行政と異議申し立てのデモクラシー

参考文献

序章：「公と私」「個人と公共性」——二元論からの脱却を目指す「公共哲学」

*わが国における「公共性」の問い直し——「公共哲学」という新しい学問的試み

従来、わが国において「公共性」という言葉は、「公共の福祉」や公共事業、公共施設といったかたちで、国家行政もしくは公的セクター（の活動）と結びつけられて使われるもしくは理解されることが多かった。公共性がある、あるいは公共性が高いという場合、その基準は国家によって決定されるものであり、公共性の担い手となれば、それは国家をはじめとする公的セクターであるとの認識がそこには存在した。そして、その公的セクターによる決定は、国民から民主的に選出された議員によって決定された政策が施行されるという意味において、民主的正当性を持つものとしてみなされていたがために、その正当性としての公共性が問われる余地は少なかったということがいえるであろう。公的セクターによる活動が、そのまま公共性という性質をもつものとして理解されてきたという意味において、公と公共は区別されずに使われてきたといってもいえるであろう。

しかしながら、本来、公と公共とは「共」ということばが含まれる以上、同じにされるべきではなく、公的セクターのみが公共性を担うわけではなく、民間などの私的セクター、または国民、一般市民と共に担われ、つくりあげられていくべきものであろう。

近年、このようなかたちで国家だけが公共性の担い手ではないとの認識が広まり、市民（社会）の側から公共性を立ち上げていくという下からの公共性「市民的公共性」や、行政と市民（社会）との協働による「新しい公共（性）」といった議論がなされている。これはいわば「国家的公共性」から「市民的公共性」への公共性の「構造転換」が生じたともいえるであろう。

このような構造転換に関して、わが国においては「公共哲学」という、公共性について関心を持った、特定の専門分野に限定されない多様な学問分野を専門とする人々による新しい学問的試みが行われ、理論的な先導役を務めてきた。「公共哲学」ということば自体は、第1章第2節において論じるようにアメリカの政治哲学者マイケル・サンデルなどによって提唱されている“Public Philosophy”の訳語であるが、わが国における学問的試みは、その影響を受けながらも、独自の発展を遂げている。

とりわけ、公共哲学共同研究会は特定の大学に基礎をおかない、民間による研究会として会を重ね、その成果は2001年からシリーズ『公共哲学』（全3期20巻、東京大学出版会刊）として出版された。このシリーズでは「編集上の留意」として挙げられた以下の内容は、公共哲学の議論における主たる論点とすることができるであろう。

まず、公共性を「個を殺して公に仕える『滅私奉公』」として捉えるのではなく、「個が私を活かして公を開く『活私開公』」として捉えること。次に、従来の公私二元論から公と私を「媒介する論理」として公共性を考える三元論への転換。三点目が、公共性の担い手として国家による独占から、「市民や中間団体の役割を重視する」方法へ議論を進めること。そして最後に「グローバル（グローバルかつローカル）なレベルでの公共性」について積極的に考慮することである。

このうち、最初の「活私開公」とは、「滅私奉公」や「滅公奉私」という両者の極端な見解を排して、公私二元論から、両者を媒介する「公共性」という三元論への転換をもとめるものであり、シリーズの編者を務める金泰昌によるものである。

金は、シリーズ第1巻の冒頭「今何故、公共哲学共同研究会なのか」において、公共哲学の哲学とは「ものごとを根本から問うこと、問い直すこと」であると述べ、公共哲学とは、「基本的に人間と国家との中間媒介領域を活性化・健全化・成熟化することを思考と実践の基本課題と捉え、そこから人間と国家との関係はどうあり、またどうあるべきかを多次元相互関連的にかつ根本的に問うことであ

る」と述べている。そして将来世代への影響を考慮、国家を超えるグローバルな視点、自由（化）の原理といった論点を挙げ、どうすれば国家権力の横暴や介入を制限・防止・縮小するかを観察し、国家と個人を媒介する公共性という相互媒介（共媒）の原理、国家と個人の間で（から）両方をむすび・つなぎ・活かす中間媒介領域としての公共時空間の生成と機能をどうすればより健全なものにすることができるのか、といったことの探求が研究会の主旨であると述べている¹。

そして、滅私奉公のように、「私」を全体の調和を崩し共同の協力に背くものとして否定的にとらえるのではなく、むしろ、「共」が本当の「共」になるためには「すなわち、より力動的で現実的な『共』になるためには、『個』が「ヒトリ」（独）立つ（自立）ということが必要条件である」と述べている。そのような「個」としての「私」が十分活かされるべきであり、「活私開公」が提唱されている²。まとまった形では、次のように語られている³。

それは一人ひとりの人間の「私」（わたくし）の生命と生活と生業を何よりも大事にし、それを確保してその安全を守るということです。それこそが人間と社会と国家と世界の最優先課題であるということです。そしてそのうえで「公」（国家・体制・政府・公権力）を生命親和的・環境重視的な方向へと開放・改革・改善する——即ち「開公」です——ということです。従来の「公」（おおやけ）が、全体の秩序と安全と繁栄を優先させ、一人ひとりの人間の「私」を犠牲にした——滅私奉公——のとは、その目的と方向と目標がまったく違うのです。「公」と「公共」は違うのです。

それではいかにして「公」と「公共」は異なるのか。それが「活私開公」とともに語られる「公私共媒」ということばに現れる。このことばの意味するところは「国家であれ、政府であれ、官であれ、権力者であれ、そういうもの（公）と一般市民の一人ひとり（私）が共に対話し、共働し、開新する」という意味であるという⁴。公共は「公」と「私」を媒介するもの、ということから「公私共媒」ということばが生まれているといえるであろう。

また、以上のような金の提唱を受けて、グローバル公共哲学を推進している山脇直司は、「滅私奉公」と「滅公奉私」の双方に反対する規範的な「人間—社会」観を「活私開公」であるとして、次のように説明をしている⁵。

すなわち「滅私奉公」とは、何らかの社会組織に個人を犠牲にしてまで奉仕するライフスタイル・思想であり、この問題点は「人間の自由な自己形成」と「他者との自由なコミュニケーション」と「それらに基づく公共世界の創出」が阻害され不可能になる点にある。また、その反動である「滅公奉私」とは、お上の公というコンセプトこそ否定するものの、人々のコミュニケーションによって成り立つ「公共世界」を否定ないし軽視するようなライフスタイル・思想であり、この考え方においては、

¹ 佐々木・金編（2001）iv頁。

² 佐々木・金編（2001）268-269頁を参照。また、佐々木、金編（2002）において、「公」と「私」を媒介する「公共」というものは「何（誰）かのためになることではなくて、国家と個人、国家と国家、個人と個人、そして人間と自然など、すべての関係し合う相互のために、直接・間接、関係のある人間同士が共に考え、話し合い、解決を探り、練り、対応していくこと」という意味として捉えられるべきものであるという金泰昌氏の提唱によることばとして説明されている（425頁）。

³ 金（2010）62-63頁。

⁴ 金（2010）77頁。

⁵ 山脇（2008）7頁。

最も重要なのは「自己利益の追求」であり、他者や公共的ルールはそのための手段に過ぎず、他者との協働や連帯を通して創り出す「公共善」のようなコンセプトは不要とされてしまっていると指摘する。それに対して「活私開公」は「私という個人一人一人を活かしながら、人々の公共世界を開花させ、政府や国家の公を開いていく」ものと述べている⁶。

このように、わが国における公と私の関係を問い直し、私を活かしながら公を開いていき、その両者を媒介するのが公共であるとの見解が公共哲学の大枠であるとまとめることができるであろう。

しかしながら、この公共哲学という学問的試みは様々な学問分野からの議論が行われており、公共哲学の内実や意義については論者によっても見解が異なる部分がある。そしてそのような多様性、多元性もこの公共哲学の特徴であるとされるが、本論文では公共哲学を一つの学問分野ではなく、新しい学問的試みであるという点から、以下のような特徴をもったアプローチとして捉えている。

①「公共性」の問い直し

「国家的公共性」から「市民的公共性」へ、国家による独占的解釈からの転換

②学問のあり方の問い直し

分野横断的な議論「公共性」を巡る分野を超えた議論、理想と現実の架橋

③「公共する哲学」もしくは「公共哲学する」

研究者の議論に留まらない対話の重視。机上の学問ではない、実践を伴う（重視する）哲学

まず①の「公共性」の問い直しであるが、これまでは「公共事業」のように「公共性」は国家もしくは公的機関、公的セクターが行うものと結びつけて考えられてきた。しかしながら、国家のみが公共性の担い手になるのではなく、市民や NPO などの中間団体の役割を重視する方向で議論を行うというものである。近年、行政の現場においてもこのような市民や NPO との「協働」や「新しい公共（性）」が言われるようになってきているが、この点では公共哲学は、その理論的基礎づけを行ったと言っても過言ではない。

②の学問のあり方という点であるが、現代における学問の状況は専門分化が進みすぎ、相互の対話を困難なものにしてしまっているという点に対する反省である。専門分化が学問を現実から遊離させ、私的な「タコソボ化」（丸山眞男）を招いている。公共哲学では、「公共性」をキーワードに各学問領域を超えた議論を行うことにより、学問自身の「公共性」を取り戻すことを目指している。

また、単に学問の垣根を越えた交流というだけでなく「現実の動向と理論の架橋」という点も特徴的なものとして指摘されるべきである。公共哲学は理想を論ずるだけでなく、現実の政策を構想するような現実と理想の相克の自覚が求められている。「現実（主義）的理想主義」ないしは「理想（主

⁶ また一方で活私開公実現のためには私欲を無にして人々の公共活動のために働く「滅私開公」が必要とされる場合もあると指摘されている。山脇（2008）8頁を参照。

「もちろん、人生の様々な局面において、『滅私』という契機が重要となる場合もあるだろう。特に、組織のリーダーや何らかの公務員には、滅私的な態度が要求される場合が少なくないだろう。また、宗教を考える場合、自己否定が大きな善の実現や悪の回避や新たな『自己－他者－公共世界』理解に寄与することもあるだろう。しかしそうした場合でも、『滅私』が『奉公』ではなく、『活私』や『開公』に繋がることを理想とする」。

義) 的現実主義」という言葉がたびたび使われ、公共哲学を特徴づけている。

③の「公共する哲学」もしくは「公共哲学する」という表現であるが、これは、公共哲学というものが、研究者の世界だけに留まるものではなく、また研究者による机上の空論ではなく、実践性を伴うという意味である。再び金泰昌のことばを引用すると、次のように指摘されている⁷。

公共哲学とは公共する哲学です。公共するとは他者とともに対話する・共働する・開新する（新しい地平を切り拓く）ということです。…公共哲学とは、普通の市民と市民の・による・のため
の・とともにする、知・徳・行の連動変革をめざす民知養育です。

また山脇（2011）においても、「善き公正な社会の実現のために、現下で起こっている公共的諸問題を市民と共に考えていく学問」（9 頁）であり、「（1）善き公正な社会を追求するヴィジョンや行動指針、（2）現下で起こっている公共的諸問題を市民と共に対等な立場で論じ合い、そこでの要求を政策にリンクさせる実践性」（14 頁）という二つの特徴が挙げられている。

いずれにしても、学者が一人語りでひとつの大きな哲学を築くのではなく、また研究者間の討論のみから構築されるものでもない。むしろ、様々な人々の間の対話・議論の中から生まれてくるものであり、その結果としてのひとつのまとまった結論よりも、その対話・議論の「過程」・「プロセス」こそが重要なものであり、その対話は「善き公正な社会の実現」という「目的」をもつものとされるのである。

より目的を重視する立場としては、小林（2010）において、公共哲学を「①多くの人びとに共有され、その行動や政策の指針となる考え方」であり、かつ「②何らかの意味における公共性の実現を求める思想」として捉える立場をみることができる⁸。

本論文においては、①について、このような公共性の構造転換を第 1 章でフォローするとともに、現実に行進中であるこのような「市民的公共性」あるいは「新しい公共」について、その問題点も検討する。先述のように、公共哲学の議論は公共性の担い手が国家だけではなく、国民・市民もまたその担い手であるという観点から、「新しい公共」に理論的なバックボーンを与えたことは確かである。しかしながら一方で、現実の発展においては、また別の問題が生じていることも確かである。すなわち、行政の現場において賞揚されている「新しい公共」は、積極的に国民や市民が公共性の担い手であるという「理念」もしくは「理想」を現実を実現するために採用されているわけではなく、NPM (New Public Management : 新公共経営、新公共管理) という行政減量の流れ、もしくは新自由主義のなかで進められているものであり、「新しい公共」の名のもとに、公共サービスの提供を減らしていこうとする傾向がみられるのである。そして、NPO や NGO といった新しい公共性の担い手と目されるアクターが、従来行政によって提供されていたサービスを下請けする役割に貶められているという問題がみられる。このような問題が生じる問題構造を指摘し、NGO や NPO、市民や企業と行政の協働の問題性について検討する。

②について、学問領域を超えた対話という点について、政治学という枠組みのなかではあるが、現状において十分な対話が行われているとは言い難い、政治理論や政治思想といった基礎理論、あるいは規範理論と、行政学や政策研究という現実を対象とした研究の成果を活かしながら、現代日本にお

⁷ 金編著（2010）8・9 頁。

⁸ 小林（2010）1 頁。

ける公共性の問題構造と、それに対する処方箋を検討していく。このような試みはまた、現実と理想の架橋という意味でも意義のあるものと考えられる。

③について、本論文は学術論文という体裁を採用する以上、研究者による机上の空論を超えるものではないかもしれないが、本論文は公共哲学という学問的試みのなかで、様々な研究会や、また公共哲学カフェと呼ばれる一般市民との対話研究会の実践の中での対話から思考された、その成果であると考えている。

以上のようにして、わが国における近年の新しい学問的試みである、公共哲学の現実と理想とを架橋するアプローチを採用することによって、公共性をめぐる問題構造を分析し、そのうえで、公共哲学においてはいまだ十分に議論されていない、共働のあり方や行政の役割に言及をする⁹。

* 「公共性」をめぐる諸問題——「公」と「私」の境界線としての「政治」

続いて、公共哲学における議論の中心的論点である「公と私」の問題、そして「個人と公共性」の問題について予備的な考察を行い、本論文における立場を明らかにしておきたい。本論文においては「公共性」を「政治」という人間の営みから説明する。「公と私」「個人と公共性」を対立的にとらえるのではなく連続的にとらえ、公共性は一方において何が「公共的か」を定義する過程、そしてそのうえでその公共的な問題にどう取り組むかあるいは公共的なものを実現していくのかという過程、すなわち政治という人間の営みであり、理想をどう現実なものにしていくのか、あるいは現実においてどう理想的なものを追求していくのか、ということを考えることが、公共哲学における課題であることを示したい。

前述のように「公共性」ということばは、「公共事業」や「公共の利益」といったように、個人の私的利益とは対立する形で存在する普遍性、一般性といったニュアンスを含む場合と、「公共の施設」や「公衆電話」といったように、誰もが利用が可能な公開性というニュアンスを含む場合が考えられる。とくに前者の場合、個人と公共（性）は対立する概念として描かれ、日本国憲法においても「公共の利益に反しない限りにおいて」（13条）というように、個々人の自由を制約するものとして規定されている。後者の場合も、誰もが使えるものといっても、それを個人が私的な理由から専有することは許されない。公務員が「全体のための奉仕者」であって「一部のための奉仕者」ではない、というのも、この意味においてと考えられる。この場合、「公（もしくは）公共」と「私」とは対立的な概念として描かれている¹⁰。

確かに個々人が自らの自由を最大化としようとするれば、他者との対立を避けることはできない。他者との共存を続けていくためには、個人の自由は制約されることはまぬかれえず、そこに個人の自由は「他者の利益を損ねない限りにおいて」尊重されるという、いわゆる「危害原理」の考え方も出てくる。その意味では、政治思想史の伝統においても「個人」と「公共性」あるいは「公」と「私」とは対立する概念として考えられてきたともいえるであろう。

また「滅私奉公」ということばが、戦前のわが国においては頻繁に使われ、私心を排して国家（＝

⁹ 一般に「共働」ではなく「協働」という表記が用いられるが、本論文においては「公共性」の「共」の要素を重視する立場から、またいわゆる「市民と行政の協働」とは異なるありかたを提起したいとの主旨から、様々な人々みな働くことによってという意味の「共」を用いた「共働」を用いる。ただし、一般的に用いられている意味で使う場合には「協働」の表記も用いる。

¹⁰ public という言葉を英語辞典で引いてみると“the opposite of PRIVATE”と出てくる、ということから、英語の“public”と“private”、漢語の「公」と「私」、そして日本語の「おほやけ」と「わたくし」の違いについて論じた興味深い論説として渡辺（浩）（2001）を参照。

公)に奉仕することが求められ、戦後はその反動として、公共への関心が失われ、私欲に走る姿が「滅公奉私」(日高六郎)として語られることもある。やはりここでも、「公」と「私」は対立するものとして描かれている。

しかしながら、果たして「公」と「私」あるいは「個人」と「公共性」は本当に対立する概念としてしか捉えられないのであろうか。

つとに繰り返し指摘されてきたように、「公」と「私」という「境界線」は、そもそも一義的なものではなく、それを決定することこそが「政治」の問題であった¹¹。

とりわけ、現代におけるフェミニズムやアイデンティティ・ポリティクス、原理主義の台頭などによって、その境界線が変化するものであること、また、確定的なものはないことは、たびたび強調されてきた。

…アイデンティティの政治や原理主義の台頭などにも見られるように、私事化されるはずであった諸々の価値観とそれをめぐる抗争が公共的領域にはっきりと存在していること、その抗争がもはや利益の競争という枠組みに収まらなくなっていることは確かだろう。公共的領域が、それをドメスティックなものとしてとらえる場合にも、宗教をはじめ多元的な価値観が存在する空間になっていることは、多くの政治理論家によってすでに動かしがたい「事実」として受けとめられている¹²。

何が「公的(あるいは公共的)」であるのか、すなわち、私的に解決されるべきではない、あるいは解決することのできない「政治」の問題であるのかということ、その時々によって変化するものであり、時代や場所によっても異なるものである¹³。問題となるのは、その線引きはあくまで相対的なものでしかないから大した意味をもたない、ということではなく、また一方で厳格に対立的なものとして公と私の区分が捉えられるべきものでもない。その線引きが行われることそれ自体であって、その線引きがどのように行われるかはまた別問題である¹⁴。

すなわち、対立概念としての「公」と「私」が問題なのではなく、その線引き、境界線はどこにな

¹¹ 「公共的領域と私的領域の境界は固定したものではなく、何をもって「私的」とするかという言説によって書き換えられる。近代の『公共性』の定義にとって決定的な意味をもったのは、宗教や信仰をめぐる事柄を『私事化する』(privatize)ことによって、それらを公共的な争点から除き去ることであった」齋藤(2000)12頁。また、杉田(2002)を参照。

¹² 齋藤(2009)112頁。

¹³ 「公的領域と私的領域の境界線はたえず変動する。リベラルな国家は私的領域の尊重を約束するが、しかし、すでに前のセクションでみてきたように、公的領域と私的領域をはっきりと区別するための厳格な規則のようなものはない。いくらリベラルな国家といえども、戦時になれば、公私の境界線を変更することはあきらかである」(ヴィンセント(1998)67頁)。

¹⁴ 「リベラリズムにとっての重要なポイントは、この境界がどこに引かれるかではなく、むしろそれが引かれるべきであり、状況がどのようなものであっても無視されたり忘れられたりしてはならないということにある。…公的な領分と私的な領分との境界線は移り変わる境界線であるが、消去可能なものではない。そして、この境界線があつてこそ、リベラルはきわめて大きな範囲の哲学的および宗教的信念を支持していただけるのである」(Shklar(1998)p.6=124頁)。

るのか、という政治の意思決定の「過程」こそが重要なのである。この線引きによって、何が私的な解決が求められるべきではない、不特定多数の「みな」に共通に関わる公共的問題として（その解決を）議論をされるべきなのか、ということが「区別される」という点が重要であり、またそれをいかにして解決すべきか、という点が重要なのである。公共性とは何であるのか、何を意味するのかということは、その意味において相対的なものであり、時代と場所によって異なる場合もあるであろう。もちろん、たとえば「正義」や「平和」といった理想は、公共的に善なるものとして追求されるべきであるが、何が正義に適っているのか、あるいはいかにして平和を実現するのか、という過程もまた重要であり、むしろその過程のほうが重要である場合も少なくない。

公共哲学においては「公」と「公共」を分けて議論することの重要性が説かれるが、それは公が国家と結びつけられてきたことに対する批判という意味合いであり、公と私を媒介する公共という場合にはアクター・セクター、もしくは空間・領域を表すものとして議論されている。

しかしながら、本論文では、公共性の2つの側面を見ていきたい。すなわち、上述したような、何が公共的問題であるのか、何が目指されるべき公共的な善であるのか、ということをめぐる政治の過程と、その問題をいかに解決するか、あるいはいかにして実現するのか、という政治の過程である。

後者においては、公と公共は区別されるべきである。すなわち公的セクターと公共的セクターである。公共的問題は必ず公的セクターが解決すべき問題であるとは限らない。むしろ、それは公「共」的な問題である以上、多様なアクター、セクターの「共働」によって解決されるべきであろう。

この問題については、第1章の第4節において詳細に論じることとしたい。

* 「個人」と「公共性」——「多元性の事実」と調停としての「政治」

次に、個人と公共性の関係について考えてみたい。こちらにも一般的には個々人の利益（私益）と公共の利益という形で対立的に捉えられるものであるが、果たしてそのように考えることが妥当であるだろうか。

公共の利益ということであれば、例えばルソーの「一般意志」、あるいは「共通善 common good」や「公共善 public good」のような、個々人の利益あるいはその総和を超えたところにある公共性を想定する捉え方がある。そのような超越的な公共性などというものは現実的ではない、もしくは現実にそのような公共性なり公共の利益は存在しないということも考えられる。この論点には、私益とは異なる超越的なものを誰が認識・定義するのか、そもそもそのような超越的なものを認識することができるのか、という問題も含まれている。

しかしながら、より大きな問題はそのような公共性、ないしは公共の利益がどのようにして実現されるのか、という点にある。権力による強制を伴う、その実現の過程において、個人の利益、あるいは少数派の利益を犠牲にする危険が含まれているのである。超越的な「公共性」が誰によって認識されるにせよ、それが私益とは異なる絶対的なものであるということになれば、個々人の尊厳までもが脅かされるような利用のされ方をされかねない。20世紀の全体主義を経験してきた私たちは、この見解を採用することは難しく、個々人の利益と公共性を連続的に捉える理解を採用したい。

現実には、とりわけ戦後や高度経済成長期における日本の状況は、経済発展のため、あるいは社会的な有用性を理由に、企業活動や公共事業を積極的に推進し、それによって不利益を被る人々には受忍を強いてきた。前述の日本国憲法第13条の「公共の利益に反しない限りにおいて」が利用され、騒音問題や環境汚染、それによる様々な健康被害等の「公害」が発生したが、それらは当初、経済発展や社会的な有用性を理由に十分な対応、補償がなされなかったことは、水俣病問題をはじめとして数

多く見られた。

第1章第3節で論じられることになるが、わが国における「公共性」に関する議論は、このような受忍に対する「異議申し立て」をきっかけに行われるようになったといっても過言ではない。

それでは、個人の尊厳を護るためには私益が常に優先されなければならないだろうか。それはたびたび言及されるように、あくまで公共的な利益に反する「私益」であり、エゴイズムに堕しかねない。私益よりも公共の利益を無条件に優先する「滅私奉公」と、その反動として戦後日本で広がるようになったとされる「滅公奉私」、そのどちらでもない捉え方を本論文では模索していきたい。

それでは、私益と公共の利益を連続的に捉えることはできるのであろうか。両者の関係について改めて考察してみたい。

そもそも、個人が社会から遊離した、何ものにも依存をしない存在であるならば、個人の利害と公共性とは必然的に対立するものとなりうる。確かに現実の世界において、個人の利害はそのまま社会において認められるわけではないという場面はたびたび目の当たりにするものであるが、アリストテレスも指摘するように、そもそも「人間がその自然の本性において国家をもつ（ポリス的）動物であることも明らかである」のであり、「共同体に入りこめない者、あるいは自足していて他に何も求めることの無い者がもしあるとしたら、それは国家社会のいかなる部分ともならないわけであって、したがって野獣か神かであるということになる」（『政治学』1253a）のである。

人間個々人は、必ず何かしらの社会、コミュニティに生まれ、そのなかで育っていく。「私的」な利害といえども、それは完全に社会とは隔絶されたなかで育まれるものではなく、社会に影響を受けてのものである。個人と公共性是对立することもあるのであるが、人間が社会的存在である以上、本質的に対立するものではありえないはずである。片岡寛光は著書『公共の哲学』において、次のように指摘している¹⁵。

人間の本質は、まさに個的な存在であると同時に社会的存在であることにあり、個的な存在でありながら、他者との関係において初めて生々発達を遂げ、人間としての尊厳を享受し、幸福を味わうことが出来る存在である。公共性は、まさに人間が個的な存在であると同時に社会的存在であるというその事実の中に端を発し、成立する。この人間の本性を離れては公共性はあり得ないし、また必要ともならないであろう。

この人間が個的存在であると同時に社会的存在であることから公共性が発現すると同時に、まさにそれであるが故に、人間が公共性の担い手ともなり得る。その意味で、公共性は個に発して個に帰する問題以外の何ものでもないと言い得る。

ここで改めて考えてみたいことは、個々人の利益が公共性・公共の利益と対立することがある、少なくともそう見える理由である。その理由は「多元性の事実」に依るものと考えられる¹⁶。

すなわち、個々人の利益は非常に多種多様なものであり、それらはときに激しく対立し、調停が極めて困難なほどに相容れないものであることもある。もし対立が存在しないのであれば、個々人の利

¹⁵ 片岡（2002）6頁。

¹⁶ Waldron（1999）における「政治の状況 circumstance of politics」（pp.61-62＝74頁）を参照。また、同書における次の記述を参照。「立法府が、一人の国王によってではなく、何百人もの、多様でしばしば対立する信念や関心を持ち、高度に組織化され形式化された環境の中で平等者として対峙する人々から構成されているという事実」のこと（pp.28-29＝33頁、強調は引用者）。

益はそのまま公共の利益となることもあるはずである。しかしながら、それらは対立するが故に、何が公共の利益に適うのか、何かしらの手段を用いて決めねばならず、ときにはそのような公共の利益など存在しないのではないかと、いうほどにまで深い対立に見舞われる可能性も否定できない。

そして、それら困難にも関わらず調停を行っていくのは、また「政治」の役割である。調停を行っていく過程のなかで、公共性は（段階的に）実現されていくものと考えられるべきである。

デュヴェルジェは『政治学入門』の序論において、「政治」というものが「全く正反対の2つの政治解釈の間を迷いつづけている」という。その2つとは一方には「政治は基本的に闘争であり戦闘である。権力を握る個人や集団は権力によって社会を支配し利益を引き出すのである」というもの、もう一方には「政治は秩序や要求の圧力に対して、一般利益や公共の福祉を保証するのである」。この両者の見解はどちらが正しいというものではなく、むしろ政治というものが「いかなる時いかなる所においても、相反する価値や感情をふくんでいること」を示すものであり、そのことこそが「政治の本質であり、その固有の性質であり、その真の意義である」わけである¹⁷。

また同様に、バーナード・クリックは「一定の支配単位内の相異なる諸利害を、全共同体の福祉と生存とにめいめいが重要な程度におうじて、権力に参加させつつ調停するところの活動」を政治と定義し¹⁸、政治は「不当な暴力 *undue violence* をもちいずに、分化した社会を支配する方法」¹⁹であり「政治を通じて、人は公共の目的 *public purposes* を現実主義的に実現しようとする」²⁰と述べている。

公共性の実現は、そのようにして、「権力」や「強制」といった契機を有するものであり、それは常に問い直されるべき、すなわち批判や異議申し立てに対して開かれてなくてはならないものである。

また、多元性の事実からして、まったく対立のない状態が実現されることは決してありえず、それゆえ、常に実現される公共性は暫定的なものであり、常により高い次元での公共性実現の可能性があるということが考えられるべきである。

人間が「個的であると同時に社会的存在」であるということが意味するところは、人間個々人の利益は、社会あるいは公共性と独立して存在するものではないということになる。私益とはいえ、それは社会一般の利益（公益）とは独立したものではありえない。もちろん、すべて社会に還元できるわけではなく、前述のとおり、人々の利益は相容れないものであることは多々ある。

むしろ、社会や他者からの影響を受けてのものと考えの方が自然である。他者と積極的に関わりながら、というよりは、個々人の利益はいやがうえにも他者に対して開かれており、他者との関わりを通じて「変容」していくと考えられるべきであろう。やはりその変容の過程が政治であり、公共性の実現されていく過程であるといえるであろう。

* 多様なアクター・セクターによる補完的な共働を通じた公共性の生成

以上のような「公私の境界線の曖昧さ」「私益の多様性とその調整の困難さ」は、ともに「公共性」というものの捉えがたさを意味している。と同時にそれは、政治の「過程」において実現されるものであり、ア・プリオリに存在するものではなく、過程を通じて実現されるものとして捉えるべきであると考えられる。

その意味において、「公共性」というものは静的な *static* で一義的な概念ではない。その意味内容

¹⁷ デュヴェルジェ（1967）6-7 頁。

¹⁸ Crick（1962）p.21=10 頁。

¹⁹ *Ibid.*, p.141=151 頁。

²⁰ *Ibid.*, p.187=207 頁。

は「経験の堆積により、絶えずその内容を充実し、かつ実証されていく未完の理念」²¹なのであり、「あたかも真理の追求が、主観的なものから出発して客観的なものを、個別的な真理から出発してより全体的な真理を求めるのと同じ」ように、「個別的な利害から出発し、それを乗り越えるより共通の利害を導き出してくる要請をみずからの中に孕んでいる」ものである²²。

公共性は「公共の福祉」や「共通善」（もしくは公共善）として論じられることも多い。それはひとつの「理想」であるが、その理想は必ずしもア・プリオリに存在するものではない。「多元性の事実」がまず何が公共的なものであるのか、について合意を形成する過程が存在する。さらに、それをどのような形で実現していくか、公共的な問題をどのような形で解決していくのか、という過程が存在する。しかもその過程には、調停のために「権力」や「強制」といった契機が含まれていることを勘案しなくてはならない。

以上のことから、本論文では「公共性」を以下のように定義する。すなわち、公共性とは「個人もしくは身近な範囲での特定可能な複数の個人による領域（＝私的領域）では解決できない、あるいはその範囲に限定されない（＝開かれた）事柄・問題の性質のことであり、またそれゆえに多様なアクター・セクターによって担われ、問題解決を図っていく、あるいは実現されることが求められるもの」である²³。

すなわち、まず何が「公共的な問題（社会問題）であるのか」あるいは何が「公共的に実現されるべきか」（公共善）という「性質」としての側面、そしてもう一つが、そのような公共的問題がいかんして解決されるべきか、あるいはその公共善はどのようにして、また誰によって実現されるべきかという「アクター・セクター」（主体）の側面、という2つの側面から公共性を捉えようとするものである。

2つの側面から捉えるということは、公共的な問題の解決、公共的に善きものの実現という「理想」を様々な現実のなかでどのように実現していくのかという、公共哲学というアプローチの特徴である「現実（主義）的理想主義」もしくは「理想（主義）的現実主義」にあたる。

本論文においては国家的公共性ではなく市民的公共性を、また滅私奉公ではなく活私開公をといったわが国における公共哲学の哲学を踏まえながら、この「現実（主義）的理想主義」（もしくは「理想（主義）的現実主義」）というアプローチを用いて、「多様なアクター・セクターによる補完的な共働を通じた公共性の生成」を理想とし、その実現のための現実的な方策として、異議申し立てのデモクラシー、補完性原理、支援・媒介的行政を提唱しようとするものである。

以下、本論文の概略を示す。

第1章では、「理想」と「現実」をどう架橋するのか、現実のなかでいかにして理想を実現していくのかという論点が重要であるとの認識の下で、「現実」と「理想」の両面を捉える公共哲学のアプローチについて論じたうえで、現代日本における公共性をめぐる分析を行う。このなかで、「新しい公共」が公共哲学による成果の現実における実現のよう見えながらも、その実は先述のようにNPMや新自由主義に影響を受け、公共サービスが削減されていくという事態が発生しているという負の側面

²¹ 辻（1966）65頁。

²² 片岡（1976a）217頁。

²³ 齋藤（2000）において、公共性には①「国家に関する公的な（official）もの」、②「特定の誰かにではなく、すべての人びとに関係する共通のもの（common）」、③「誰に対しても開かれている（open）」という三つの意味が含まれており、それぞれが拮抗することを指摘しているが、本論文の定義は、国家のみがその担い手ではないとする公共哲学の立場を採用することから、①を除いた②と③から定義を試みたものである。

を指摘する。また、そのような負の側面は、何が「公（共）的か」という性質の側面と、その担い手である「アクター・セクター」（主体）の側面の混同から生じることを指摘する。

続く第2章では、現代日本における公共性の問題を明確なものとするため、「行政国家」論を援用し、どのような問題が生じているのかを明らかにする。「行政国家」論は、「国家と社会の自同化」と「立法・司法に対する行政の優越」という二つの側面からなるが、前者の「国家と社会の自同化」は、国家があらゆる公共的問題に介入し、また市民社会の側も国家にその問題解決を委ねてしまうことから、公共性を国家と結びつけて考える「国家的公共性」がわが国において根強かった理由を説明する。また、後者の「立法・司法に対する行政の優越」は、冒頭に記した「民主的正当性」という意味での公共性のあり方をゆがめていることを明らかにする。

以上の問題認識を受けて、後半の第3章から第5章において、問題に対する方策が検討される。

まず第3章では、「民主的正当性」を確保するために、いかにして行政に対する民主的統制を確保するかという問題認識のもと、行政に対する法的統制という事前統制よりも、行政裁量を活かしながら「法の支配」を確保する事後統制を重視した「異議申し立てのデモクラシー」を、現代共和主義の議論を援用しながら提唱する。

第4章では、「国家と社会の自同化」の「社会の国家化」に対する方策として「補完性原理」の意義を論ずる。社会の国家化という側面では、市民社会の側があらゆる公共的問題の解決を国家に委ねてしまうが、補完性原理を参照原理とすることにより、できる限り身近なところで解決をすることを目指しつつ、それができない場合にはより上位のものが介入を行い、支援をするなり、直接問題解決に乗り出すなどの介入が重要であることが指摘される。

第5章では、「国家と社会の自同化」の「国家の社会化」に対する方策として、ではいかなる介入が望ましいものであるかが検討される。前章における支援としての介入を参考に、福祉国家における給付行政との対比で、直接的ではなく、支援や媒介といった裏方に回することで、間接的に公共サービスの提供を行う「支援・媒介的行政」が提唱される。

第6章では、それまでの議論を受け、「補完性原理」や「新しい公共」の名のものでどのような取り組みが行われ、本論文の理論的見地からどのような点が評価されるべき点であるのかを指摘していく。

終章では、議論の総括として新しい公共における「共働」の意義を、個々人の人格形成という哲学的視点から検討する。続いて「公共」の「共」の意味を改めて検討し、公共善を実現していく「過程」への着目を確認する。そのうえで、本論文は、これまでの公共哲学の成果を活かしつつも、その限界を指摘し、「多様なアクター・セクターによる補完的な共働による公共性の生成」のためには、行政と市民とが対等なパートナーとして協働するという「新しい公共」のあり方ではなく、むしろ市民の活動を前面に出していくことができるように、行政が条件整備を行う「支援・媒介的行政」こそが重要であることを提唱する。

第2章「行政国家」から考える公共性論：国家的公共性の問題の所在

第1節 「公共性」論と「行政国家」：国家と社会の関係、民主的正当性としての公共性

前章において私たちは、わが国における「公共性」の問題が、国家的公共性に対する異議申し立てに始まり、「新しい公共（性）」が提唱されながらも、それは様々な資源不足のために、行政が公共サービスから撤退していく「小さな政府」や NPM（新公共管理）の流れに乗ったものであり、必ずしも、真に国家行政と市民社会との「共働」を実現することではないことを明らかにした。

そして、そのような問題が生じる背景には、「何が公共的問題かを決定する」側面と、その「公共的問題をどう解決するか」、あるいは「公共的なものをどのようにして実現していくのか」という側面の両側面があるにも関わらず、その点が看過されてしまっている、特に後者にのみ議論が集中し「新しい公共」が行政によって「決定された」公共サービスを NPO なども含めた各種団体との「協働」により実施・提供していく、あるいはそれらの諸団体に委ねてしまう、という状況が生まれていた。

本章では、そのような問題が生じる原因を「行政国家」という概念を用いて理論面からの分析を試みるが、行政国家と公共性という関係は、すでに 1970 年代に指摘されている¹。

行政における「公共性」とは何かという問題がいま改めて提起される究極の根拠は、いうまでもなく、職能国家といわれるほどに、政府職能が現代においては拡大膨張し、行政国家という用語が示すように、行政部への権力が集中しているからに外ならない。現代行政理論のほとんど一切の問題はこの点に集約され、また帰結しているとみてもよい。そして、こうした状況を背景として、公共性に関してどのような態度をとるかということが、現代行政理論の性格を決定する要石となっている、といってもよい。

行政国家論自体も、わが国の行政学において同じ時期に提起されたものである。本論文で取り上げられる 2 つの見解も、やはり 1970 年代のものである。

現代はグローバル化が進展してするなかで、国民国家は有効な政策を打ち出すことができず、むしろ、多国籍企業や国際カルテル、さらにはマフィアなどの犯罪組織といった国家に代わる「新しい権威」が台頭しているという状態も、たびたび指摘される場所である²。そのような意味においては、現代においても国家が主要なアクターであり、強い影響力をもつことを指摘する行政国家論は、もはや現代国家のあり方を評するにあたっては異論も存在するかもしれない。

しかしながら、世界的な傾向としてとして、国家の影響力は相対的に弱まっていることは指摘できるかもしれないが、一国内における国家の影響力となると、確かに民間企業、とりわけグローバル企業の影響力は強まっているのかもしれないが、わが国において国家の影響力が目に見えて低下したことを示す証左は十分に見ることは難しいのではないだろうか。何か大きな社会問題が生じれば、国家の責任が問われ、立法措置などが求められ、肥大化した行政は財政圧迫、経済発展の足枷であるとして批判を浴びるといった状況は、いまだこの国の常態であるといっても過言ではない。

その意味においても、現代国家を表するにあたり「行政国家」という見方をすることには、グローバル化の観点からは留保が必要であるものの、本論文における公共性の問題を考えるにあたり、行政

¹ 長濱（1973b）2 頁。

² 代表的なものとして、Strange（1996）また、Andrew Gamble（2000）も参照。

国家による影響、生じた問題を考えるには、一定の妥当性があるものと考えられる。

さて、「行政国家」概念は論者によって見解が分かれる部分もあるが、福祉国家 *welfare-state*（もしくは社会国家 *Sozialstaat*）との関係において、大きく2つの見解にまとめることができる。その2つとは「国家と社会の自同化」としての「行政国家」論と、「立法・司法に対する行政の優越」としての「行政国家」論である。

前者は片岡寛光『行政国家』（1976）に代表される見解であるが、こちらは福祉国家が終わったところに行政国家の発生を見るのではなく、むしろ福祉国家に覆いかぶさるような形で行政国家という事態が生まれてきたことが指摘される³。その意味において、福祉国家／行政国家連続説と表現することができるであろう。

それに対して後者は手島孝によって詳細な検討がなされている見解であるが、これは「行政国家」という概念を新たに用いる以上は、それ以前の「福祉国家」とは別のものとして考えられなければそのような新たな概念を導入する意義はないとして、福祉国家／行政国家断絶説を採るものである⁴。

以下、二つの「行政国家」の見解を概観していくが、どちらの見解が的を射たものであるのか、あるいはそれとはまた違った「行政国家」概念が考えられうるのかは、本論文の課題ではない。先述の通り、行政国家化によって、公共性にどのような影響、問題を生み出しているのか、あるいは現代日本における公共性の構造転換を考えるにあたり、行政国家という視角を導入することで、いかなる問題が見えてくるのが本論文の狙いである。

そのような意味において、本論文においては、まず、「国家と社会の自同化」としての行政国家という見解から、国家が社会問題に対して積極的に関与を行い（国家の社会化）、また社会の側もあらゆる問題の解決を国家に期待する（社会の国家化）ことが、公共性に対する国家の独占的解釈を許してしまう状況が生まれていることが明らかにされる。また一方の「立法・司法に対する行政の優越」としての行政国家論から、従来は立法府が決めたことを行政府が実施をし、それを司法府がチェックするという三権分立のバランスが維持されることで、行政府の活動には民主的正当性としての公共性が付与されていたが、このバランスが崩れることで、民主的正当性としての公共性も疑問に付される結果となったことを明らかにする。

第2節「国家と社会の自同化」としての「行政国家」——片岡寛光による行政国家論

* 国家の社会化——私的なものの政治化による「公共性」の機能不全

公共の概念は、国家と国家を通じての集合的営為としての行政が評価され、批判されるための

³「行政国家の出現を決定的にしたのは、計画化を伴った福祉国家の出現であった」（片岡（1976）158頁）と述べられているとともに、福祉国家との関連については特に片岡（1976）206-208頁を参照。

⁴「行政国家を他の国家の諸類型と区別する指標は、質的・絶対的な区別をならしめるべきものでなければならない」（手島（1969）86頁）などを参照。また特に福祉国家との関連については、同著 86-87頁を参照。

基準ともなるものである。このことは、行政国家においても同じである。しかし、行政国家においては、公共性の名において集合的営為たる行政がますます正当化されるその反面で、一体何が公共性であるのかという明確な認識がますます困難となりつつある。⁵

片岡寛光は『行政国家』（片岡（1976））冒頭において、行政国家を以下のように定義している。すなわち「本書では、国家と社会との間に自同性が発達した状態を称して、行政国家と命名しておきたい」。ここで国家と社会を媒介するものとして「行政」という見解が示されている。つまり社会的必要性から公共目的を追求する集合的営為としての「行政」が生まれるが、行政は「国家のフレームワークの中ではじめて可能となる」ものであるため、社会の中で行政の占める比重がしだいに増大するにつれて「国家と社会が自同化し、両者の区別が曖昧となってくる」。そこで問題となるのが、「もはや公共的なものと私的なものとの明確な区分は存在せず、すべてのものが潜在的に国家の問題となり、政府によって解決されることが要求されるようになる」という点である（強調は引用者）。すなわち、あらゆる公共的な問題が行政国家の課題として取り上げられるようになるという点に問題が存在する。それは政府が「社会的管理機構の中核に位置し、政府機構を通じて社会全体としての集合的営為が営まれる」ことを意味する。行政国家は「行動する社会として」出現するのである（以上 8 頁⁶）。

近代国家の成立と軌を一にした「国家と社会」の区別、分離の後、18 世紀末から 19 世紀におけるヨーロッパの政治・経済の両面での社会変動が、伝統的な「公民的社会」（*societas civilis*）における公的生活の一部の「わたくし化」と、市民の国家権力の行使への参加からの疎遠という意味での「脱政治化」を生み出していったという歴史認識が示されたのち、片岡はローレンツ・フォン・シュタインを用いながら国家と社会の「分離から自同化へ」を描く。

シュタインの「憲政と行政」という発想は「国家は人びとの意思に基づき、その行政を通じて、それと矛盾する原理に立つ社会に介入しなければならない」のに対して、「社会の原理は、個人を個人として他の個人に従属させる」ことから、所有者と労働者というような従属関係が生まれるので、「その関係を是正し改良するのが、国家による行政」であるというものである。ここに国家と社会の区別を前提としながら、政府の社会への介入を正当化する理論的根拠を見出すことができるのであり、「国家と社会の自同化」としての「行政国家」が誕生することとなる。なぜならば「国家と社会の自同化は、とりもなおさず行政をおこなう政府の諸機関が社会的な中枢管理機構の要としての地位を占めることに他ならない」からである（127 頁）。

このような行政国家は次のような問題を生み出していく。すなわち、あらゆる私的なものが政治化されて公共の中に混入され、純粋に公共的なものが保持されることが困難となる。国家は社会に対して匡正的な機能をいぜん果しうるが、それは社会のエージェントとしての役割である。メカニズムとしての国家の性格はいっそう強化され、「欲求の体系」としての社会の原理が国家における人間関係でも支配的となる（130 頁）。

このような行政国家化は「社会において支配的な階層や集団が国家を通じて自己の利害を促進しようとするとき、国家は社会的な不正義を拡大し、永続化させる方向に作用する」危険性を有している。しかしながら民主主義によって国家をコントロールすることが可能であり、行政国家はそれを困難にしているとはいえ、民主主義の可能性を全く排除してしまうものでもない。行政国家において民主主

⁵ 片岡（1976）215 頁。

⁶ 以下、本節におけるページ数の表記は、片岡（1976）からの引用を指すものとする。

義を蘇生させるためには「個々の市民がその私的性格の中に公共性に対する配慮を取り戻し、公的人間としての自覚に立つことである」が求められるというのである（131 頁）。

* 社会の国家化——「権利」拡大の結果として

以上は主に、国家が社会におけるあらゆる問題＝公共的問題の解決に関与をしてくる「国家の社会化」の側面について指摘されたものである。

その一方で市民社会の側からの自同化の問題、すなわち「社会の国家化」の側面が、「権利」の拡大という文脈において語られる。行政国家というものは「人びとがそれを生み出そうとして生じたものではなく、人びとが環境を制御し、主体的にみずからの運命を支配しようとしたことの副産物なのであった」（156 頁）というのである。

この説明では（1）建国の時代「絶対主義」（2）リベラリズムの時代「市民的権利の確立と普及」（3）大衆社会の時代「政治的権利の確立」（4）福祉国家の時代「経済的・社会的権利」という区分がなされる（157 頁）。

国民国家建国の時代は「永続的な官僚制」（165 頁）を生み出したが、続くリベラリズムの時代は、国民国家の誕生であるが、ジョージ・セイバインが二つの時代にリベラリズムを区別しているように、その思想は「二つの相反する傾向を合せ呑む性格」を持っており、行政国家の発展に対しても、それを阻止する側面と促進する側面という二律背反的側面を持っていたとされている（175 頁）。すなわち「自由」と「平等」の関係であり、一方で政府を必要悪とみなす「自由放任主義」が、また一方で社会的改良を求める動きを生み出した（175・177 頁）。

続く 1830 年代以降の本格化した産業化の進展は「大衆（the masses）」を生み出し、「標準化し」が進み、さまざまな地域や集団が経済的にも社会的にも相互の依存性を増していく。さらに都市化の進展が、そこに住む人間関係を非人格的なものへと変えていくが、「人びとがその人格とは独立した機能的な役割において相互作用する関係」である第三次的な集団関係が、原子化された個人を国家と結びつける「媒介」としての機能を果たすようになる。

しかしそのような集団の存在は国家や政府の役割をその調整役に貶める結果を招くこととなる。いわゆる「圧力団体リベラリズム」であるが、さらに同時期、ハンス・ケルゼン（Hans Kelsen）が炯眼をもって洞察した「議会主義の危機的状況」も生じるにも言及がなされる。すなわち、「国民の意思が議会を通じてのみ形成され表明されうるという国民代表制のフィクションがもはや妥当性を失ってしまった」のである（195 頁）。

そして「普通選挙権の拡大によって政治的平等を獲得した人々」による「実質的な平等と社会的、経済的権利の主張」が行われる福祉国家の時代が登場するという。福祉国家はそもそも「あらかじめ設定された図式に則って発展してきたものであるというよりは、そのときどきの社会的要請にピースミールに適応してきた彌縫策の累積的結果である」（199 頁）ため確乎たるものが存在しえないが、「国家の国民生活への介入を決定的なものとし、人びとの国家への依存性を著しく増大するということ」は、「唯一つ確実にいえること」であるという（206 頁）。一方で国家政府の方も「不断に国民の福祉に対する配慮をおこなうことによってはじめてその正当性を確保しうようになる」が、「圧力団体リベラリズムによって政府の権威に対する抵抗が消滅し、福祉国家の理念によって政府の活動の領域が拡大された現状において」は、その正当性も危ういものであり「政府が公共の目的に反して行動する可能性は、それだけ大きくなって」いる。

以上のようにして、市民社会の側からの権利要求拡大が、「社会の国家化」を招いている。このよ

うな現代の行政国家における大きな課題は、政府の行動における誤りなきようにするための「公共の目的をめぐる不断の論議と、それに対応する政府の側における責任の自覚」であるとされている（207 - 208 頁）。

＊行政国家における民主主義蘇生のための「公共性の自覚」

片岡行政国家論は、福祉国家との連続性において行政国家を捉えることにより、より幅広いパースペクティブにおいて、現代国家がなぜ行政国家としての性格を持つにいたったかに関する問題認識において秀でたものを有している。この論において行政国家自体はイデオロギー的に否定されるべきものではなく、認識すべき現状であり、自覚的に問題の所在の解明とその改善に努めるべきものとして展開されている。国民の要求によって生まれた福祉国家は、政府機能の強化を求めるものであり官僚制の相対的比重が高まることは不可避ともいえる。なぜならば「官僚制こそ、福祉国家時代に必要な専門的知識の独占者であり、官僚制に対する権限の委任が不可避的であるからである」（210 頁）。

そこで、行政国家において民主主義を蘇生させるためには「個々の市民がその私的性格の中に公共性に対する配慮を取り戻し、公的人間としての自覚に立つことである」が求められるという（131 頁）。もちろん市民のみ倫理的な要求が行われるわけではなく、行政の組織すなわち官僚制にも同様の「公共性」の自覚が求められる。そもそも官僚制は「公共目的を追求する集団的営為としての行政を社会に代って代行するための手段」であり、「特殊利害とは異なる公共目的を実現しようとする強い意思が官僚制全身に浸透していなければならない」というのである（149 頁）⁷。政治的指導者が「公共的必要性とそれを可能ならしめる技術的要請の双方を理解しうるものでなければならぬ」と同時に、「官僚自身も、技術的ないし職務上の知識の他に、公共的必要性に対する洞察力を涵養することが緊要である」（211 頁）。福祉国家は国民からの要求に応じることで正当性を確保してきたが、そのような正当性を確保の仕方は反省されなければならない、実現されるべきは「社会正義」であると片岡は述べている。

第3節「立法・司法に対する行政の優越」としての「行政国家」——手島孝による行政国家論

＊「本来的および擬制的公共事務の管理および実施」としての行政

以上のような「国家と社会の自同化」から「行政国家」を理解する見解に対して、福祉国家とは異なる「行政国家」としての特徴を解明すべきとの立場から行政国家論を展開している論者として、手島孝がいる。1969 年に出版された手島孝による『現代行政国家論』（手島（1969））は「自由、国民主権、議会制、多数決、権力分立、法治国家性」といった「市民的民主主義のすべての政治的（＝憲法的）基本原理」がその真価を問われ、試練の十字砲火のただ中にあるとの状況認識のもと、その状況の根原である様々な動因のなかで、特に「行政国家」への決定的趨勢を取り上げようとするものである。

さて、その「行政国家」とはいかなる現象であるのかに入る前に、まず「行政」とは何かという点から従来の行政観念の批判し、独自の行政観念「行政とは本来的および擬制的公共事務の管理および

⁷ 同様の認識はまた片岡（1998）にも見ることができる。「…『公共人』としての公務員は、開かれた心を持ち、国民の反応をも予め計算に入れて、最終的に公共性の判断において誤りなきよう努める倫理的な要請に応えなければならない」（202 頁）。

実施である」が導き出されている。

では「本来的および擬制的公共事務」とはいかなるものであろうか。まずは「公共」の概念から見ていきたいが、これを「単なる社会性とは異なる、“全体性”、“普遍性”、“共通性”、そして単に私的なもの・個人的なものの累積または公約数とも異なる“合理性”、“無私性”の契機であることは確認されてよい」とし「現実概念であると同時に、またすぐれて理念でもある」としたうえで、公共事務とは「まさに上述のような標識——それをかりに“全体指向性”といおう——が、その目的および手段の両面に承認された事務にほかならないと考える」としている。

その上で本来的公共事務とは、その事務内容に関して「社会的合意が先見的に存在し、公共事務たることが何びとも明瞭認識されるものがありうる」場合である。しかしながらこのような場合は「社会が小さく単純であるほど」成立し易いものであるが、社会の大規模・複雑化により、そのような公共事務についての合意が自然的には成立しがたい状況が増してきている。そこで「そのような合意を人為的に作り出す手段としての政治過程（社会的統合による政策の形成・決定の過程）が登場する」のであり、そのような政治過程の洗礼を経て公共的たることを擬制されたものを「擬制的（形式的）公共事務」としている⁸。

*行政国家による変容と対行政国家拮抗能力の回復

行政の「新しい」概念を提示した後、行政国家の概念が検討される。ここで行政国家は「“本来統治の出力過程の公式機関たる行政部が、立法部、執政部および司法部との対比において、統治の入力過程すなわち基本的政策の形成・決定にも中心的役割を営む国家”」であると定義されている⁹。

行政国家による問題として挙げられているのは①国民主権原理の動揺、②権力分立原理への衝撃、③法治主義との衝突であるが¹⁰、より詳細な議論に関しては手島（1976）で検討されているので、そちらを概観したい。

当該書において「行政国家による変容」が以下の五つの点にまとめられている¹¹。まず初めが「デモクラシーの成立基盤の掘りくずし」である。行政国家においては、デモクラシーの理念における人民（人民意思）の主権性にとって代わって「行政の専門技術性」が、王座に就こうとする「テクノクラシー」へと移行するというものである。このことは、さらに「一般民衆にとっては秘儀でしかないテクノネーの権威をもってする絶対主義への転向」も意味することとなる。

次に挙げられているのは、議会政治が官僚政治へと歪曲されるという点である。さきのテクノクラシーへの移行は「政治的内実を満たされた専門技術的知識能力の把持者たり具現者たるテクノクラット」による支配への移行をもたらす。そのことはさらに彼らが「専門技術的知識能力の故に身分を保障され人民に対し政治責任を負わぬ匿名的な」存在であるために、「無責任政治」へと変形される危険性を有している点が問題である。

また、行政国家は「法の支配」を形骸化し、それを「^{テクノクラシー}計画の支配」の代置する方向へ働く。これは行政国家化が「行政機能が必然に帯有し始める大量性・専門技術性・政治性・主導性・機動性・不可逆性が、行政立法の増大、給付的受益的行政の増加、自由裁量の拡大となって現象し、行政の立法的事前拘束および司法的事後統制を著しく困難ならしめる」事態を指している。そもそも計画と法律と

⁸ 以上、手島（1969）19-21 頁を参照。

⁹ 手島（1969）84 頁。

¹⁰ 手島（1969）89-91 頁。

¹¹ 手島（1976）20-24 頁。

は、前者が「まず結果（目的）を措定し次いでそれへの手段（原因）をフレキシブルに体系化する」のに対して、後者は「原因（法要件）から出発し結果（法効果）を当為としてリジッドに規定する」という「全く異質な別体系の国家作用形式」であり、完全なる計画の支配というものは「法の支配の廃絶に連なる」危険性さえ有しているというのである。

さらに行政国家はデモクラシーからテクノクラシーへの変質をもたらすのみならず、自由主義の蚕食と統制主義への変性をももたらすという。マンハイムの『自由のための計画化』といったような計画と自由主義の精神を両立可能とする楽観的見解もないではないが、それは経済的自由と精神的自由との峻別が可能であることを前提としているものであり、今日の積極的行政活動は、教育計画やいわゆる「国民総背番号制」の抬頭などに見られるように「必然的に人間としての基本的自由すなわち精神的自由の聖域にまで侵犯せずにはおかぬ」ことが明らかではないかと危惧されている。

最後が「分権制から集権制への逆転」である。この点もやはり計画化の進行による弊害であり、「立法と執行（後者は執政プラス行政）両領域を均質化しかつ司法の機能を極小化」することにより「まず権力分立の体制を事実上権力融合へと推し動かす」ものであるという。

さて、その処方箋は「対行政国家拮抗能力の回復」と題され、以下の五点が挙げられている¹²。(a) 議会主義の復権 (b) 法治主義の実効化 (c) 権力分立の再編・強化 (d) 行政民主主義の確立（行政手続法、知る権利、住民参加）¹³ (e) 直接民主制の前面化である¹⁴。

これら一つ一つについて、憲法解釈を中心に具体的な日本における行政国家化への対応が議論されているが、それらの方策の基本は「立法国家的ないし司法国家的要素を可能な限り強調して現実の行政国家的傾向を制御する方向」である点を確認することができる¹⁵。また、(d) の行政民主主義の確立という点に関して、デモクラシーを「政治（立法と執政）」の次元でのみで捉える、いわゆる「政治行政二分論」のような考え方は、政治と行政の力関係が逆転した行政国家においては「全く通用しなくなった」のであり、「今や質量ともに国家機能の中核たる行政それ自身の民主化なしに、政治のデモクラシーも国家全体のデモクラシーもありえない」とされている¹⁶。もっとも本書で提案されているものに関しては、行政手続法、知る権利、住民参加、またパブリック・コメントなど、すでに実現されているものも多い。それらが「行政民主主義の確立」に寄与するものであるかどうかは、また別の議論が必要であろう。

第4節 行政国家化と公共性——公共性の官僚支配からの脱却の処方箋

* 国家と社会の自同化による問題——公共的問題の行政による一元的解決

以上、第2節においては「国家と社会の自同化」という側面から、第3節においては「立法・司法に対する行政の優越」という側面から「行政国家」とはいかなるものであるのかを概観してきた。

まず「国家と社会の自同化」という側面では、あらゆる公共的な問題が国家・政府を通じて解決されるようになることが、「公共的なものと私的なものとの明確な区分」の存在を否定することになる点に問題が存在する。「国家の社会化」により、国家があらゆる社会問題（公共的問題）の解決に乗

¹² 手島（1976）31 頁。

¹³ 手島（1976）53-54 頁。

¹⁴ 手島（1976）172-191 頁で若干の詳説あり。また手島（1991）320-325 頁も参照。

¹⁵ 手島（1976）49 頁。

¹⁶ 手島（1976）51-52 頁。

り出し、また一方で「社会の国家化」により問題の解決が国家に委ねられてしまうと、何が公共的な問題であり、何が私的な問題かの区分、すなわちその境界線を設定する「政治」のプロセスが失われてしまう。すべてが国家・政府が解決すべき問題であり、市民が私的问题として解決するものはなくなることから、公共性はすべて国家に関わることとなり、市民はその担い手ではなくなり、自治は失われる。

前章でみてきたように、わが国における公共性をめぐる状況はまさにこのような「国家と社会の自同化」により、公共性の国家による独占的な解釈を認めてしまっている状況にあるといえるであろう。本論文において行政国家論を援用する理由はこの点に存在する。すなわち、なぜ国家による公共性の独占的な解釈という「国家的公共性」が優勢であった理由を説明してくれるからである。公共哲学においては、日本語の「おおよけ」がもともと大きなヤケ（在地豪族の敷地・建物群からなる経営施設）に由来し、「公」が国家や官などの国家権力の中心やその近辺を意味することが多かったことから、「公≒国家≒官」という意味になっていたことが指摘されるが¹⁷、一方で「国家と社会の自同化」という現象に着目することにより、国家の側からのいわゆる「上からの支配」のみによって「国家的公共性」が成立していたわけではなく、むしろ市民社会の側からも国家に公共的な問題解決を委ねてしまうことから、「国家的公共性」が成り立ってしまっていたことが明らかになるのである。ゆえに、「国家的公共性」から「市民的公共性」への転換は、「国家の社会化」の問題とともに「社会の国家化」の問題にも取り組まなくてはいけないのである。

市民が公共性の担い手であることを放棄するということは、単に国家への依存を強めてしまうという問題のみならず、国家の暴走を止める手立てを失うこととなり、デモクラシーが機能しなくなるという大きな問題を抱えることになるのである。

大森（1998）では、このような「国家と社会の自同化」による公共性の問題を「自然と物と人にかかわる森羅万象をどこかで分担管理する」ような「森羅万象所管主義」とも呼ぶべき中央省庁の縦割り関与主義（行政統制のスタイル）として捉え、「この関与主義は、一方で、国民・民間の反感と苦情を誘発するが、他方では従属と依存を固定化し、事故・事件・災害時における『国の責任』を絶えず問う傾向を生んできた」と指摘されている¹⁸。一方で国が責任を持つという一見望ましい状況に見えながらも、それは国民の従属と依存を固定化しているのである。

このような従属と依存の固定化は、公共性を国家の独占物とし、公と公共を同一視する見方を生み出してきたともいえるであろう。「公共圏」は「公」（政府）が担当するものであり、「私」（市民／国民）は公共のことは政府にまかせておけばよいとのコンセプトで明治時代に近代国家が造られ、「滅私奉公」や「官尊民卑」という言葉に代表されるように、社会（公共）のことはすべてお上にまかせておけばよい、お上がやったださる、私は公共のことに手を出さなくてよいという考え方を教育され続けてきた、ということもできるであろう¹⁹。

「新しい公共」の議論は、そのような状況から一転して、市民／国民もまた公共性の担い手であると位置づけるものではあるが、あらゆる社会問題の解決を国家行政に求めようとする「国家と社会の自同化」という意味での行政国家という状況が変わらない限り、公共性の「担い手」という意味は、単に公共サービスの実施（という側面においてのみ）を市民／国民も負担しなさい、という、国家行

¹⁷ 小林（2010）3頁など。

¹⁸ 大森（1998）102-3頁。

¹⁹ 長坂（2010）51頁。

政の責任放棄ともいえる状況を生み出してしまうのである。

このような問題に対して、片岡行政国家論における処方箋の中心は「市民の自覚」である。国家行政にあらゆる社会問題の解決をゆだねようとするのではなく、市民自らが何が公共的な問題であり、どうそれを解決していくのかを考えていく自覚が必要であろう。

よりよい公共性の判断のためには、国家・政府と国民、あるいはさまざまな組織・団体（NGO や NPO 等々）が協力していくことが重要であることは、現在ガバナンス論という文脈で語られていることでもあり²⁰、ある意味において「理想」であることには異論はないであろう。行政サービスの提供そのものも、すでに行政（公的セクター）によってのみ提供されうるものでないことは、PFI（Private Finance Initiative）などがその証左となる²¹。

しかしながら、行政国家というものは、また一方で手島行政国家論が指摘するように、行政が立法（議会）や司法に対して優位にある状況である。すなわち、何が公共の問題かという決定のプロセス（政治）は、市民／国民の「世論」によって喚起され、それが議会を通じてさらなる議論と解決策の方途が検討され、法律・政策へと結実し、その法律・政策を行政が実施するというのが、本来のあり方である。そして、それによって行政は自らの行為の「民主的正当性」という意味での「公共性」が担保されてきたのであるが、それが、行政が立法（議会）に対して優位に立ってしまう状況では、行政は自ら、自らの行為に対する民主的正当性を与える、すなわち何が公共性か、公共的問題であるかを決定する、その決定権を有し、国家による公共性の独占的解釈を許す事態を招いてしまっているのである。

* 立法と司法に対する行政の優越による問題——民主的正当性としての公共性の歪み

では、その「立法、司法に対する行政の優越」という面について、さらに考察をしてみたい。このような事態は、前述のとおり、「テクノクラシー」や「官僚政治へと歪曲されることによる政治の無責任化」「法の支配」の形骸化と「計画の支配」^{プランクラシー}への変質、自由主義の蚕食と統制主義への変性、「分権制から集権制への逆転」といった問題が生じることとなる。

これらの諸問題に対して、手島行政国家論においては、本来の公共事務による「非政治的行政国家」が目指され、行政手続法、知る権利、住民参加、そして直接民主制などの処方箋が示された。この中で行政手続法については 2006 年の改正により、第 39 条において「命令等制定機関は、命令等を定めようとする場合には、当該命令等の案（命令等で定めようとする内容を示すものをいう。以下同じ。）及びこれに関連する資料をあらかじめ公示し、意見（情報を含む。以下同じ。）の提出先及び意見の提出のための期間（以下「意見提出期間」という。）を定めて広く一般の意見を求めなければならない」として、いわゆる「パブリック・コメント」の制度が確立されているし、住民参加についても協働や「新しい公共」の流れで実現されているものも少なくない。

しかしながら、手島行政国家論では「本来的／擬制的」と分類して行政が定義され、「本来的に本来の公共事務・本来的行政が正統性を独占し、政治（過程）は、擬制的公共事務を認定し、これに公共性を付与する胡散臭いものとして描かれている」ため、「政治（過程）」による「公共性」の創出過程

²⁰ 西尾（勝）（2001）250 頁などを参照。また中邨（2004）、新川（2004）も参照。

²¹ 「民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律」（平成 11（1999）年 7 月 30 日）。

なるものが排除されてしまっている²²。

そもそも何が公共事務において「本来的」であるのか、何が「擬制的」と区別することは困難である。「本来的」なものとして国家が行うべき事務がどのようなものであるかは時代や地域によって異なるであろうこと、普遍的なものを同定することは困難であることは想像に難くない。

多元的な価値観を持った個々人がいかに公共的な事柄に参加するか、ないしは個々人の「私的な利害関心」を「公共の利益」へと高めていくか、そこに「政治」が生まれる契機があるのであり、そのような利害対立が存在せず公共の利益＝公共性が一義的に決まりうるのであれば、政治は不要なものとなる。

また一方で、何らかの強制により利害対立をなくすことも可能である。絶対主義国家がまさにそれにあたる。公共性は国家が一義的に決めるものであり、「政治」は存在せずただ「統治」のみが存在することになるのである。そのような国家は「本来的公共事務」を施行する国家として評価されるべきものになるとは到底思えない。「政治」を擬制的公共事務の内容を決定するためだけのものとして形式的に捉えるのではなく、行政国家という事態を認識した上での再検討が必要なのではないだろうか。

第5節 行政裁量と「法の支配」——肥大化した行政への民主的統制の確保

*行政国家における「行政裁量」という問題

「立法・司法に対する行政の優越」という側面での行政国家論を展開した手島行政国家論では、政治に対する「本来的行政」の回復をめざすべきとされるものであったが、今一度、政治と行政の関係については再考を要するものであることが前節において明らかになっている。

このような行政国家を「立法・司法に対する行政の優越」に見る見方は、手島行政国家論に限らず、採用する論者は少なくない。例えば、西尾勝は「行政府が立法機能の、もっと一般的にいえば政策立案機能の主要な担い手になり、また司法府の統制から自由な領域を拡張はじめた結果として、統治構造における三権間の相対的な権力関係が変動した現実こそ、現代行政学の成立を促した契機であった」として行政国家を特徴づけている²³。そして、そのような三権分立のバランスの歪みにおいて、とりわけ着目されるのが、「委任立法」と「行政裁量」であるが、委任立法は福祉国家（社会国家化）に伴い、細かな法規定についてはより現場に近い行政に委ねた方がよい、という現実的な要請から行われている要素が強いが、後者の「行政裁量」については、それが権力行為であるが故に、さらなる検討が必要であると思われる。

三権分立における民主的な統制は、一般的に「立法的統制」と「司法的統制」によって行われる。すなわち、事前における立法府による「立法」によって行政の行為規範が決まり、事後的にはそれが司法によって法規に適ったものであるかどうかの審査が行われるわけである。

しかしながら、そもそも、立法府によって定められた法律は、個々の行政職員がどのような場面においてどのように振舞うべきか、その具体的な行動指針までは当然のことながら定められていない。そこで、個々の行政職員は、自らの職務を遂行するにあたり、過去の事例、判例に準拠しながら、法

²² 山口（1986）198頁。また、片岡（1978）43頁にも同様の指摘がみられる。「手島教授は、せつかく公共性に着目しながら、公共性の生れる事物関係そのものを問わずに、公共性たることについての社会的合意があるか否かのみに焦点を合わせている」。

²³ 西尾（勝）（1990）305頁。

律その他各種法令、政令等を解釈し適用する。このような行為が一般的に行政裁量もしくは裁量行為と呼ばれているが、行政学においても、また行政法学においても、必ずしも明確に定義がされているわけではない。一般的に行政裁量は「法規裁量（羈束裁量）」と「自由裁量（便宜裁量）」に分けられるとされており、前者が「司法審査の対象になる」のに対して、自由裁量は「何が公益に適するかの裁量であり、その裁量の過誤は不当であるにとどまり、司法審査の対象にならない」とされているが、両者の区別は自明のものではかならずしもないという事態も存在する²⁴。

さらに事態を複雑にしたのが、三権分立の権力バランスを崩すに至った「国家と社会の自同化」である。このような国家と社会の接近は、行政と国民の間をより直接的なものとし、多種多様な利害に対応するべく、行政は複雑化していくこととなる。立法府は法律を制定する際に、細かな条項に関しては行政にその判断を委ねる「委任立法」が増え、また行政裁量も増えていくこととなることから、立法府の役割は減ぜられ、また公益、公共目的の実現のためという名目の許に、司法府も積極的な判断をしない傾向を見せるようになった。わが国における「統治行為論」などがその典型といえるであろう。

以上のように、委任立法や裁量行為というものは、行政国家化の必然として生じたものとも考えられるが、三権間の権力バランスが崩れたことにより行政に対する統制を困難なものとしたという問題が生じてきた。

このような問題への対処法を考える場合、委任立法や行政裁量なるものの存在そのものを問題視し、完全に法に依拠した行政の実施を目指すべきという考えがありうる。実際、ハンス・ケルゼンの「法実証主義」や、セオドア・ローウィの「依法的民主主義」²⁵といった主張にこのような考え方が見られるのであるが、現実にはそのような法律の「機械的実行」は不可能であるばかりか、立法府による法律制定の目的、すなわち社会問題の解決、ないしは公共目的の実現に適わないものにもなりかねない。このような裁量を排した原理主義的な法の支配の考え方をリーガリズムとして批判している、ジュディス・シュクラJudith Shklarの見解を参照しておきたい。

*完全に法に依拠した行政の実施の可否——シュクラ「リーガリズム」・ベラミー「法の支配」

シュクラは、著書『リーガリズム』において、この問題を「法と政治」の関係として捉え、次のような議論を行っている。

本書のタイトルとされている「リーガリズム」とは、「道徳的な行いというものはルールに従うこと rule following の問題であると考え、また、道徳的な関係というものはルールによって規定された諸々の義務と権利から成り立っていると考える倫理的態度」をいう²⁶。このようなリーガリズムにおいて政治は「法より劣ったものとみなされて」おり、「政治が便宜 expediency だけにしか目を向けないのに対して、法は正義をめざしている。法は中立的で客観的であるが、政治は、諸々の競いあう利害やイデオロギーの抑制されざる産物」として、必要悪どころかできる限り排されるべきものとして考えられているのだとシュクラは指摘する²⁷。

²⁴ 園部・大森編（1999）「裁量行為」の項目、阿部（1984）116頁を参照。

²⁵ Lowi（1969）pp.295-298=412-415頁を参照。

²⁶ Shklar（1964）p.1=3頁。

²⁷ *Ibid.*, p. 111=167頁。また同書 p.122=84-185頁も参照。そこでシュクラは「リーガリズム」が「すべての他の型の社会的政策を軽蔑しがち」であり、「すべての政治が、正義にかなった行為の範型——司法過程——と同じものにならねばならない」とされて、「政治」は「軽蔑の言葉」となってい

しかし、このような政治というものを完全に排除しようとするリーガリズムの試みは、結局「永久革命というイデオロギーにほとんど貢献しないために、制度としての法はテロとプロパガンダとが社会統制の手段として優位を占めている政治の世界においては、大した役割を演じることはできない」のである。問題は、「法は政治的か」ということではなく、「法はいかなる種類の政治を維持し反映することができるか」ということにあるとシュクラーは述べている。

また、「リーガリズム的な行為のうちで至上のものである」とされる裁判というものの、リーガリズムが主張するように、非人格的な法というものによっていわば自動的に行われるものではない。裁判というものは「すべての政治的行動と同様、真空状態のなかで行われるものではない」のであり、「他の諸々の制度、習慣、信条から成る一つの全体的な複合体の一部」なのであるという²⁸。

結局リーガリズムというものは、単なるルールに従うこと **rule following** としての倫理としか機能せず、それは政治的な判断の回避につながりかねない。政治的な判断というものは「私たちの選択の目的や結果に関する判断」であり、法的ルールや理想の限界の評価を決定する重要なものであるにも関わらずである²⁹。シュクラーはこのようにして、法と政治を比較し、法がより客観的で優れたものであると考えるリーガリズムの陥穽を暴き出し、法がいかに政治、すなわち私たちの判断、運用、解釈に依拠したものであるかを明らかにしている。

また同様の議論は、リチャード・ベラミー **Richard Bellamy** による「法の支配」の議論にも見ることができる。ベラミーは、法の支配というものが、逆説的ではあるが、常にそれを生み出し支える「人々による統治」に依存するものであることを指摘し、非人格的な法というものによる自動的な執行などということが幻想であると述べている³⁰。

ベラミーは、むしろ「法の支配」を有効に機能させるためには、「人の支配」（行政裁量）と「法の支配」をどう両立させるのが問題であるとし、特に、共和主義がこの法の支配のパラドクスという難局に敢然と立ち向かってきたとして、評価をしている。共和主義の議論において、議会主義、討論による政治等々による「公的正当化」のプロセスが、法の支配を実現するためのものとして用意されていることを指摘しており、次のように述べている³¹。

法の支配は恣意的なルールに対して、不可欠な防御となる。司法過程の正規の手続きや法そのもののどちらも、この点で何かしらの利益を保証するものであるが、決定的なものではない。決定的な要素は、ハイエクの形式的な基準が確証の助けとなるような、従うことができるという意味において「公的 **public**」であるというだけでなく、共和主義者が厳密に設計された民主的なシステムの課題であると主張する、公的に正当化されたものでもある。このフレームワークの中で、人々は集合的利益の促進を要求する一般法とその違いの尊重を必要とする個別法の両方を案出しつつ、よき社会の性質について議論することができるようになるのである。

ると指摘する。結局のところ、「政治においては、論理的演繹ではなく、純然たる混沌が支配するから」であり、「政治においては、科学は浸透できず、合理的な秩序も広く行われることはない」からであるとシュクラーは述べている。

²⁸ *Ibid.*, p. 144=217-218 頁。

²⁹ Yack (1996) p. 7.

³⁰ Bellamy (2003) p. 119.

³¹ *Ibid.*, p. 129.

「法の支配」の重要性は法実証主義やリーガリズムが主張するような、恣意的・人為的な、またかつそれゆえに不安定で合理性・正当性を欠く「政治」を排除することにその意義があるのではない。法というものは、シュクラーらが批判するように、それ自身で自律的に存在しているものではなく、また、ベラミーが指摘するように、その法の支配を有効にするためには、むしろ人為的な「作為」すなわち政治が必要となる。

シュクラーもベラミーも、積極的に行政裁量の必要性を認めているわけではないが、法（の運用）から政治を排除するという代替案を私たちが採用できないことを示している。

それでは、いかなる形で政治を機能させることによって、法の支配を有効なものにすることができるのであろうか。次章では、「法の支配」を中心概念とし、行政裁量を認めながら、それに対する民主的な統制をいかにして確保するのか、という問題認識から、ベラミーの見解に従い、共和主義議論を取り上げながら、デモクラシーの再検討という課題に取り組むこととしたい。

以上のようにして、本章においては「行政国家」論を取り上げ、行政国家を①国家の社会化、②社会の国家化、③立法の司法に対する行政の優越、の3つの特徴としてまとめた。以下の章においては、それぞれの問題に対する方策が検討されることとなる。

公共性との関係では、①国家の社会化と②社会の国家化によって、国家があらゆる公共的問題に介入し、また市民社会の側も国家にその問題解決を委ねてしまうことから、公共性を国家と結びつけて考える傾向が強くなることが指摘できる。わが国において「国家的公共性」が根強かった理由は、単に国家の側が中央集権による強権的な姿勢をとっていたからという面のみならず、国民・市民の側も問題解決を国家に委ねていたという面があったことが指摘できる。

そのため、まずは①の国家の社会化に対する方策として、いかにして国家の役割を限定していくか、が問題となるであろう。確かに「新しい公共」によって、国家中心の公共性からの転換が図られつつあるともいえるが、前章でも検討したようにむしろ行政が公共サービスの提供においていかなる役割を果たすべきかが検討されなければならない。この問題は第5章において「給付行政から支援・媒介的行政へ」というパラダイム・チェンジが提唱される。

その一方で②社会の国家化、すなわち市民社会の側があらゆる社会問題（公共的問題）を国家に解決を委ねようとする問題性についても検討をする必要がある。この点については、EU で採用されわが国にも認識の広まった「補完性原理 principle of subsidiarity」が、国民国家という枠組みを超えての公共的問題の解決、公共性の実現などを考える場合に有効な視角となりうると考えられる。こちらは、第4章において検討を行う。

③の立法と司法に対する行政の優越については、「民主的正当性」という意味での公共性のあり方をゆがめていることから、先述の通り、次章第3章において、法の支配と共和主義理論を参考にしつつ、デモクラシーの再検討を行うなかで方策を検討していくこととする。

第1章 現代日本における「公共性」の問題領域——現実と理論

第1節 アメリカ政治学における「理想主義」と「現実主義」——規範理論の復権

かつてアメリカの政治学者デイビッド・B・トルーマンは、『政治過程論』において複雑な現代国家において「公共の利益 public interest」に訴えかけることの無意味さを説き、そのような包括的な利益 a totally inclusive interest などというものは存在しないと述べた¹。

しかしながら、実際には「公共性」や「公共の利益」といったことばは存在し、政治や行政の現場においても使われている。むしろそれなしに、政治や行政の権力行為は正当化され得ないといっても過言ではないだろう。しかしながら、トルーマンの指摘するように、「公共性」や「公共の利益」といった概念が、何らかの内実を持ったものとして議論されているか、といえどもこれは簡単には肯定できない状況である。

本論文ではこのような「公共性」概念のある種の「捉えがたさ」というものに対して、公共哲学の「現実（主義）的理想主義」もしくは「理想（主義）的現実主義」のアプローチで検討を行っていく。序章のまとめで述べたように、公共性を考えるにあたり、私たちは公共的な問題の解決、公共的に善きものの実現という「理想」を、様々な現実の中でどう実現していくのか、という問題を考える必要がある。この「理想主義」と「現実主義」の関係をアメリカ政治学の流れを見ていくなかで、このアプローチについてより具体的に検討をしていきたい。アメリカ政治学の展開に着目する理由としては、わが国の政治学が強く影響を受けていることもあげられるが²、また、本論文が対象の一つとしている政治哲学の日本における議論が、とりわけジョン・ロールズ著『正義論 A Theory of Justice』以降の「リベラル・コミュニタリアン論争」の影響を強く受けている点³、また公共哲学を意味する“Public Philosophy”ということばそのものを用いて政治哲学展開しているのがマイケル・サンデルであることから、本論文において検討されるべきものであると考えられるからである。

ところで、このような一種の捉えがたさを持つ「公共性」を論じる場合に参考とすべきもののなかに、アメリカの行政学者グレイドン・シューバート Glendon Schubert による公共の利益の三類型というものがある。シューバートは、いわゆる行動論的アプローチから政府の意思決定において「公共の利益 public interest」なる概念が、三つに分類できるとしている。それは合理主義者 rationalist・理想主義者 idealist・現実主義者 realist という分類である。

まず合理主義者は「公衆や政党には賛成だが、利益集団には反対する集団」である。彼らは共通善 common good というものを「さまざまな共有された一多数派の場合が多いが一利益というものの存在を仮定して、それを反映したもの」であると考えているが、民衆の意思の反映であるがゆえに、公務員はその民衆の意思を忠実に実行することが責務 common obligation となる。よって、求められるのは技術的な裁量のみであって、民意の忠実な実現に寄与することが求められるのである⁴。

それに対して理想主義者は「公衆には賛成だが、政党や利益集団には反対する集団」である。彼らは「真の公共の利益 the true interests of the public」というものの存在を信じているが、それは実定

¹ Truman (1951) pp.50-1.

² アメリカ政治学のわが国への影響に関しては内田（1992）、田口（2001）14頁、また第7章を参照。

³ リベラル・コミュニタリアン論争を早くから紹介したものとして、藤原（1988）特に「二 政治哲学の復権」、川本（1995）特に第2章から第4章を参照。

⁴ 以下、シューバートの議論の紹介は Schubert (1967) pp.164-172 を参照。

法にではなく、より高次の法、すなわち自然法にあるものと考えてるのである。公務員は「超越的な知覚という精神的活動」をもって、この公共の利益の真髓を考え出すことが求められるのである。

最後に現実主義者であるが、これは利益集団に賛成するが、だからといって政党や公衆に反対というわけではない。結局彼らからすれば政党も公衆も、そのアイデンティティを失い、「利益集団」の概念へと同化してしまうというのである。議員であろうと、大統領や公務員であろうとも、公的意思決定者に求められるのは、公共政策における継続性と安定性であり、その意味では非常に保守的である。彼らは絶対論者ではないので、決定が必ず公共の利益に適うものであると考えることはなく、あくまで十分に議論された結果として達せられた決定というものは、均衡理論のテストにより適ったものであるだろうと考えるだけである。

このようにしてシューバートは公共の利益の「概念」を三つに類型したうえで、彼自身は現実主義者の立場を支持している。いわく「政府の意思決定における公共の利益の理論は、公共の利益概念と公務員の行動の関係を、その関係における経験的な仮説が証明されうるような形で記述することである」というわけである。その意味ではいまだ公共の利益の理論の名に値するようなものは登場しておらず、これから公共の利益概念を機能的概念にしていく必要性を説いている。

このシューバートによる議論はもともと 1960 年代初めにおけるものであるが、当時、アメリカ政治学・行政学は、公共の利益概念を詳細に検討しようとする方向へ向かうことはなかった。ベントレー、トルーマンらによる政治の集団理論的解釈の隆盛や、ダウنزのような公共選択の研究の影響など、行動論が大勢を占めるなかで、公共の利益概念のような「規範的な考え方 *normative ideas*」は「それらが科学的に検証できない、もしくは単に議論することができない」との理由から忘れ去られていたのである⁵。

しかしながら、転機が訪れるのが、デイビッド・イーストンによる「政治学における新しい革命」、すなわち「脱行動論革命 (*post-behavioral revolution*)」である。当該論文においてイーストンは「今日では、われわれの規範的な前提を否定することの危険性は、まったく明白である」と述べ、「理由はどうであれ、政治学の基礎研究の理想像を抬げることができなかったのは、規範的前提を問題にし、またこうした前提によって問題の選別が決定され、その究極的な説明が決定される程度を検討することをずっと躊躇ってきたことによるところが大きいであろう」として⁶、次のように述べている⁷。

現代の行動科学の知見そのものを拒否することよりも、その知見が政治生活にとって意味することを、新しい明確な価値枠組に照らして熟慮する姿勢で、大胆に思索的な理論形成を行うことが必要である。

⁵ Stivers (2000) p.12. またわが国においても大森 (1976) が、行政科学の問題点として「およそアドミニストレーション (= 合理的な協働行動) 事象における因果関係の探求を行政学の唯一の『焦点』とするならば、いかにして *Public Administration* について語りうるのか」という点を指摘し、「公共的」の概念構成こそが問題であることを指摘した上で、次のように述べている。

「かくして、『行政科学』パラダイムの問題は、それが『公共の利益』という価値を包摂しえない点にある。行政学の礎石である『公共の利益』を定め実現するという概念は、ちょうど組織理論ないし『行政科学』の焦点が政治学としての行政学ではほとんど承認されないと同様に、『行動科学』の脈絡ではほとんど注意されない」(大森 (1976) 76 頁)。

⁶ Easton (1969) pp.1057-8=436 頁。

⁷ *Ibid.* p.1058=437-8 頁。

1960年代のアメリカは、現実においても大きな転換となる時代であった。「60年代中頃の短い間に、アメリカ政治の中で大事にされているあらゆる美点が、システムの上での欠点となってしまっていた」のである⁸。キューバ危機、公民権運動、ベトナム戦争など「社会正義」が世間で問われるようになった時代にあって、「脱行動論」の動きは強まったといっても過言ではない⁹。

その後、アメリカ政治学は知的混乱の時代を迎え現代に至っているが、その中でジョン・ロールズの『正義論』（1971年）を端緒とする「政治哲学の復権」は、非常に重要な意味をもっているといえるであろう¹⁰。

ロールズは現代社会において知らず知らずのうちに背景をなしている「功利主義」に対する批判・応答として、理論構築を行っている¹¹。すなわち功利主義は、一見個人々人をひとりとして換算することで、各人を平等なものとして尊重しているようにみえながら、あくまでその「総和」でもって社会的な善かそうでないかを判断する以上、その社会的な善が個人々人にどのように配分されているか、という問題を看過してしまうという批判である。

その功利主義批判において、ロールズは個人々人が現在の社会状況や歴史的文脈から一度離れた（無知のヴェール）「原初状態 the original position」における社会契約の結果として、「平等な自由の原理 the principle of equal liberty」と呼ばれる第一原理と、「格差原理 the difference principle」「公正な機会均等の原理 the principle of the fair equality」からなる第二原理という「正義の二原理」を導出した¹²。

またロールズの正義論は、功利主義批判の文脈のみならず、分析哲学への批判という観点も見ることができる。近代における政治学の発展の特徴として「科学化」をあげ、その背景としての「分析哲学と行動科学」を見る藤原（1997）は、そのような分析哲学の伝統の中で育てられたロールズが「反省的均衡における熟慮された判断（a considered judgment in reflective equilibrium）」を唱えることに、分析哲学への一定の批判を読み込んでいる。そしてその分析哲学批判は「むしろアリストテレスの実践学の方に繋がり、実践知＝賢慮（phronēsis）の回復という意味をもっている（このことはロールズ自身認めているところでもある）」と指摘している¹³。

ロールズ自身は「公共の利益」あるいは「公共性」や「公共善」といった言葉を積極的に用いてはいないが、藤原の指摘にあるような分析哲学批判という意味で言えば、これまで行動論やウェルドン¹⁴

⁸ Seidelman(1985) p.188=260 頁。

⁹ セイデルマンは「今や、世界は行動論政治学の記述と規定に従って行動することを拒否したのである」とまで記している（Seidelman(1985)p.189=261 頁）。

¹⁰ もちろん、ロールズ以前の1950～60年代のアメリカ政治学において、政治哲学ないしは政治理論がダールやピーター・ラスレットのように「死に絶えていた」（Laslett (1956) p.ix）という評価は実際に政治哲学・政治理論の活動がまったく途絶えてしまった状況を表現するものとして、額面どおりに受け取ることにはできない。なぜならば、1950年代にはハンナ・アレント『全体主義の起源』（1951年）、エリック・フューゲリン『新しい政治学』（1952年）、レオ・シュトラウス『自然権と歴史』（1953年）など、いわゆる「亡命研究者」による著作が相次いで刊行されているからである。しかしながら、政治哲学ないしは政治理論がいかなるものであるかは、統一した見解が共有されていたわけではなく、混迷状況にあったという見方が妥当なようである。

¹¹ 序文（preface）においてロールズは本書の目的に関して述べている（Rawls (1971) pp. x vii-x viii）。

¹² Rawls(1971)pp.52-56.

¹³ 藤原（1997）59 頁。

¹⁴ T・D・ウェルドンは『政治の論理』のなかで、19世紀のうちにおける哲学の大きな変化、すなわち言語論的転換をあげて、その政治哲学へ影響を語っている。すなわちこれまでの政治哲学者は「国家」「市民」「法」「自由」といった言葉に「本来の意味」があると考え、その意味を発見し説明することに努め

に見ることができるような、科学性を強調する「現実主義」の立場に対して「正義」という「理想」の実現を政治学の課題としてあげたということは、「理想主義」が復権したという見方をすることも可能であろう。

また、政治理論というものはプラムナツ（Plamenatz）のいう「統治の諸目的をめぐる体系的思考」以外何ものでもないと述べるクカサス＝ペティット（Kukathas and Pettit（1990））は、その政治理論というものが、二つの側面すなわち「実行可能性 feasibility」と「望ましき desirability」という両側面を持っていることを指摘する。

20 世紀において学問の「分業化と専門分化」が進むにつれて、この二側面の乖離が一層促進された結果、20 世紀半ばには、政治理論という学問は「政治思想史と政治的諸概念の分析学に取って代わられて、衰退したも同然になった」。そのようななかで「望ましきことに関わる基礎的レベルの諸論点と取り組むと同時に、実行可能性の問題をも考慮に入れる」役割を担う大著としてロールズの『正義論』が登場したことになるのである¹⁵。『正義論』は「既存の学問上の境界を無視して、打ち出された具体的提言の実行可能性を主張する議論を展開した点で、きわめて独創的であった」という¹⁶。

『正義論』を政治哲学復権の金字塔としての意義は、いくら強調してもしすぎることはないが、それ以上に、アメリカ政治学の文脈において、とりわけ脱行動論の文脈において果たした役割ということも強調されるべきものであろう。

ロールズらによる政治哲学の復権は、理想主義側の劣勢から現実主義に対して攻勢をかけようとするのではなく、現実主義とも現実主義とも両立しうるような形で、政治理論・政治哲学が復権されたという面が指摘できるのではないだろうか。現実主義と理想主義の相克のなかで、ロールズは理想主義の潮流に棹差したというのではなく、その相克を調停するような形で理想主義と現実主義の両方を取り入れる方向性を示すことができたのではないだろうか。

山脇（2008）ではこの理想主義と現実主義の関係、理想論と現実論との融和について、次のように指摘されている¹⁷。

…ロールズは、国内レベルでは、「自由で平等な人格としての市民」が公共的に承認されたルールと手続きを通して協働することによって、「公正としての正義」を実現する政治的規範論であり、国際レベルでは、リベラルな諸国と非リベラルだがまっとうな諸国とが、国際法というルールを通して共生する規範論として提示された。その際、ロールズは後者での自らの立場を「現実主義的ユートピア」と呼び、自らの規範理論が政策や制度を通して実現可能であることを強調しつつ、理想論と現実論との融和を図ったことは注目されなければならない。

その一方で、ロールズは自らの主張する社会的協働が実際に行われているかどうかの現状分析（ある論）に関してあまり語っていない点や、市民社会やメディアや宗教など多様な局面を持つ公共世界の姿に光をあてないロールズの公共理性論には限界があると指摘する。公共哲学の議論における「現実的理想主義」ないし「理想的現実主義」は、社会規範論（べき論）を、社会分析（ある論）を媒介として、社会政策や公共政策（できる論）をリンクさせる方法であると指摘される。このような公共

てきたが、それは誤謬であったと指摘している（Weldon（1953）pp.11・2＝5 頁）。

¹⁵ Kukathas and Pettit（1990）pp.4・6＝6・8 頁。

¹⁶ *Ibid.*,p.8＝12 頁。

¹⁷ 山脇（2008）80 頁。

哲学のアプローチについて、次章においてマイケル・サンデルを取り上げて検討してみたい。

第2節 「公共哲学」というアプローチ——「現実」と「理想」の架橋

著書『リベラリズムと正義の限界』(Sandel(1992))においてロールズのリベラリズムを批判し、アラスデア・マキンタイア、チャールズ・テイラー、マイケル・ウォルツァーなどとともに「コミュニタリアン(共同体論者)」と称されるマイケル・サンデルは、また「公共哲学 Public Philosophy」を現代において主張する中心的な論者である。

サンデルにおける「公共哲学 Public Philosophy」とは『民主政の不満』(Sandel(1996))において、「私たちの実践に潜在的に含まれている政治理論、私たちの公的生活を特徴づける市民性 citizenship と自由 freedom に関する諸前提」を意味すると指摘されている¹⁸。

ロールズ批判の書となった『リベラリズムと正義の限界』において、サンデルはロールズの「善に対する正の優越」に対して、正(正義 justice)の問題を特定の善 good の構想から切り離して考えようとする態度を批判した。『民主政の不満』におけるサンデルの批判は、哲学としての「リベラリズム」を理論から批判しようとするのではなく、アメリカの現実の中に見られる憲法をめぐる解釈・判例や、政治経済をめぐる議論や政策に見ることのできる、共和主義の公共哲学からリベラリズムの公共哲学への移行を描き出している。そして、リベラリズムの「手続き的共和国 procedural republic」という道徳的に中立な政府のあり方が、現代における「民主政の不満」の原因となっていることを暴き出している。

ロールズ流のリベラリズムにおける「善に対する正の優越」という考え方は、手続き的共和国のリベラリズムにおいては以下の表現を採用することとなる。すなわち「最善の生き方について人びとは意見を異にしているので、政府は法律において善き生についての特定の見方を支持すべきではない。その代わり、自分自身の価値や目的を選択することができる、自由で独立した自己としての人格 person を尊重する権利という枠組みを政府は提供すべきである」として「特定の目的よりも公正な手続きを優先することを主張する」のである¹⁹。

『民主政の不満』においては、このような手続き的共和国の形成の歴史が、共和主義的な自由観からリベラリズムの自由観への転換という形で描き出される。共和主義においては、その自由を「自己統治を共に担うことに立脚」し、さらには自己統治に必要な様々な人格的資質を涵養する政治が要求されることになるのである。

そのような「公民的あるいは陶冶的側面は、リベラリズムに大幅に譲渡してきた」という。そのリベラリズムは「人びとが選んでこなかった道徳的紐帯や、公民的紐帯による負荷を担っていない、自由で独立した自己として人間を捉えている」のである²⁰。

では、このような自己統治を維持するための公民的資質を欠いたリベラリズムのヴィジョンは、どのような問題を惹き起こしているというのであろうか。それは道徳や宗教といった善の問題を、あくまで個々人の問題として政治の場から排除してしまうことにより、各人がそれぞれに思い思いの生を充足できるような社会が到来したのではなく、全く逆の事態を生み出したというのである。

善と正を完全に切り離し、正だけを公共的＝政治的議論の俎上にあげることにし、善の問題は各人の自由なり裁量に委ねられればよいというリベラリズムの発想は、実際に実現できないばかりか、現

¹⁸ Sandel (1996) p.4＝(2010) 2 頁。

¹⁹ Ibid.,p.4＝(2010) 2-3 頁。

²⁰ Ibid.,p.6＝(2010) 5 頁。

実の社会的状況はその全く逆の状況すら生み出してしまっているという。すなわち、「空白」のままにされた善の部分は、各個々人がそれぞれ思いのままの生を充足することによって埋められるのではなく、むしろ道徳的多数派や宗教的原理主義といった「偏狭で不寛容な道徳主義」に道を開く結果を招いてしまったことをサンデルは指摘する²¹。

サンデルは、リベラリズムの「公共的理性のヴィジョンは、あまりに貧弱であり、活気に満ちた民主的生活にある道徳的活力を含むことはできなくなっている」がために「道徳的な真空を作り出し、不寛容や他の誤った道徳主義への道を開いてしまう」と指摘する²²。その結果「私たちが現在陥っている苦境は、“自由を自己統治とそれを支える美德から切り離すことができず、そのため結局人格形成の企てなしにはやっていけない”という共和主義の主張に説得力を与える」として、共和主義の重要性を主張するのである²³。

サンデルにおける公共哲学とは、学術的な理論を指すのではなく、「私たちの実践に潜在的に含まれている政治理論」であり、それは潜在的であるがゆえに意識して採用されているものではない。サンデルは、アメリカの現実のなかに見られる憲法をめぐる解釈・判例や、政治経済をめぐる議論や政策のなかに含まれている政治理論、あるいは思想を読み込み、現代における問題の所在を明らかにしようとしている。それは、現実のなか（あるいは背後に）いかなる公共哲学が内在しているのかを見出し、その問題性を指摘することによって、公共哲学のあり方の再考を促そうとする営みであり、その意味において、「公共哲学」というアプローチによって、現実の社会における諸問題の解決の方向性を探ろうとするものともいうことができる。

以上のようなサンデルの所説は、後の章においても検討するが、その「公共哲学」アプローチという方法論、歴史記述、共和主義観のあらゆる面において、大きな議論を巻き起こしてはいるものの²⁴、このようなアプローチは、「公共の利益」に対する現実主義的アプローチと理想主義的アプローチを統合しうる可能性を持ったものであると期待することができる。なぜならば、公共哲学という私たちの現実の中に埋め込まれている政治哲学・政治理論を抽出していくという作業は、一方で歴史的事実における言説や政策等々を分析するという「現実主義」の作業を行いながら、それを「政治哲学」という形で規範的議論を可能なものにするという「理想主義」の側面も有している。現実に見ることができる「公共の利益」はこういうものであるということを記述することに止めるのではなく、一方で現実から遊離した形で「公共の利益」とはこうあるべきであるという「理想」を語ろうとするものでもない。

「公共の利益」や「公共性」といった概念は、確かにその内実を特定することは容易ではない。それは時代や地域といった特性に影響されうるものかもしれないし、様々な諸条件によってその内実を異にする。しかしながら、そのような現実「公共の利益」や「公共性」の存在自体を否定するものではなく、むしろいかにしてそのようなものを捉えうるかが慎重に議論されるべきであろう。

そのような「公共の利益」や「公共性」に対するアプローチとしては、現実「公共の利益」や「公共性」と称されるものがいかに存在しているのかを実証的に分析する方法と、伝統的なよき統治のあ

²¹ *Ibid.*, pp.322-3= (2011) 252 頁。

²² *Ibid.*, pp.322-3= (2011) 252 頁。

²³ *Ibid.*, p.323= (2011) 253 頁。またサンデルの共和主義については、第3章にて詳説する。

²⁴ Allen, Anita L. and Milton C. Regan, Jr. (1998) では、ウォルドロン、ペティット、ローティ、セネット、キムリッカ、ウォルツァー、コノリー等々、数多くの論者による論評、批判がまとめられていると共に、サンデル自身によるリプライが掲載されている。

り方をめぐる政治哲学の議論による方法との統合、ないしは相互補完的な役割分担が求められるのではないだろうか。現実主義は理想と格差を考慮に入れた「理想主義的」なものであることが求められ、理想主義は現実の諸条件から、いかにしてその理想が追求しうるのかを検討する「現実主義的」であることが求められる。その意味でサンデルの「公共哲学」アプローチは有用性の高いものではないかと思われる。

丸山眞男は政治についての現実と理想（理念）について、「技術としての政治」の媒介機能を次のように語っている²⁵。

権力が政治の現実であり、倫理が政治の理念であるとすれば、技術はこの現実を理念に媒介する機能だといえるでしょう。技術としての政治がその媒介機能を十分に果たしてこそ、政治における理念と現実がよく平衡を保ちうるのであって、それが欠けると、政治的思惟はシニカルな権力万能主義と、まるで現実ばなれした抽象的理念への耽溺との間を急激に往復して安定性がなくなってしまう。

「公共性」は公共事業などの国家行政の活動にかかわるものとして議論されている、という現実へのみ引きずられるのでもなく、また一方で、そのような現代日本の現実を分析することなく、ただ多様な担い手による「公共性」あるいは、国家の側からという「上からの公共性」ではなく、市民の側からの「下からの公共性」という理想を語るのみでもない。国家行政に依存するのではない、多様な担い手による公共性というものがいかにして現実に可能となるのか、その実現における問題性は存在しないのかを検討しながら、いかなる政策が考えられるべきかを提案することが本論文の目的である。

第3節「国家的公共性」に対する異議申し立てから「新しい公共」へ——「公共性」構造転換の社会的背景

それでは、以上のような「公共哲学」アプローチを参考に、わが国における「公共性」を巡る社会的背景を見ていくこととしたい。これにより、戦後のわが国における「公共性」がたびたび「国家」の活動と結び付けられて理解されてきたこと（国家的公共性）に対し、異議申し立てを行うかたちで問題化されてきたことを描き出すことが、本節の目的である²⁶。

さて、わが国における「公共性」が話題となり、問題提起、あるいは異議申し立てが行われるようになった契機としては、1970年代まで遡ることができる。すなわち、高度経済成長期後に顕在化した、公害問題等の社会問題の発生である。

このような公害問題には様々な例が見られるが、公共性との関係においては大阪空港公害裁判（1969年12月提訴）が注目された。この裁判において着目されたのは、第二審の大阪高裁における判決において、損害賠償のみならず、公共事業における公害や環境破壊への考慮という「公共性」の問い直しが行なわれた点にある。

²⁵ 丸山（1976）443-444頁。

²⁶ すでに公共の利益を「未完の理念」とする辻（1966）において「わが国では従来、国益（national interest）と公共の利益との観念が混同されて用いられることが多く、そのため公共の利益観念の検討が十分でなかっただけに、この分野の研究は、理論的にも現実政策的にも、必要である」（66頁）との指摘がなされていた。この指摘は公共性で考えれば、常に公共性が国家の活動と結び付けられた「国家的公共性」としてばかり議論されてきたことと理解できるだろう。

この点に早くから着目していた経済学者の宮本憲一は、大阪空港最高裁少数意見であった中村治郎裁判官の定義を参照しながら、公共事業の「公共性」が伝統的な「垂直的な権力 - 服従」によって判断されるべきではないとされたことを指摘し、社会的な有用性、あるいは費用便益分析による社会的利益だけで考えるのではない、新しい理念の必要性を訴えた²⁷。

しかし問題化された国家の「公共性」という問題に関する議論も、その後の 1980 年代には停滞をしてしまう。この時代を山脇直司は、「思想的に失われた 10 年」と指摘している。その原因として、一つに日本特殊文化論に関する書物が多数刊行され、日本の良き伝統の見直しが行なわれたものの、それは「単に現状肯定的で没批判的な文化論として行なわれた」点があげられている。さらに、思想が「ファッション」して受け入れられ「ニュー・アカ」と称して売り出されるような「軽薄な傾向が顕著」になり、「思想のオタク化」が起こった点を原因としている²⁸。

また、1980 年代の日本政治の状況に目を転じてみれば、先の公共事業の公共性が十分に問題化されなかったことは、容易に想像できる。

1970 年代の二度のオイル・ショックを受けて、とりわけ先進各国では、経済の低成長時代への突入と財政悪化という事態を迎え、国家の活動を縮小しようとする、いわゆる「小さな政府」を目指す動きが活発となった。アメリカ合衆国のレーガン政権化での「レーガノミクス」や、イギリスのサッチャー政権の下での「サッチャリズム」などと並び、わが国でも、中曽根康弘首相や第二次臨時行政調査会（1981 年設置）を中心として、「増税なき財政再建」をスローガンに三公社の民営化など、政府の活動規模を縮小しようとする動きが顕著であった。

これは後の規制緩和、「官から民へ」という新自由主義的改革や NPM（New Public Management : 新公共経営、新公共管理）へと繋がっていくわけであるが、このような政府の規模を「量的に」縮小しようとする傾向は、公務員の定数削減などに顕著に見られるように、その「質」を問うものでは必ずしもない。本来、公害訴訟などにおいて問題にされたのは、公共事業などの行政活動が果たして本当に「公共性」にかなったものであるのかどうか、という点であったわけであるが、「小さな政府」を目指す方向へ改革が進むと、公共性の問題よりも「国家行政の活動をどれだけ減らすか」という点に関心が集まることは必然ともいえよう。そのような意味において、1980 年代に公共性に関する議論が、行政の現場をめぐる議論としても下火となってしまったことは、当然のことともいえる。また、1980 年代後半から始まった、いわゆる「バブル景気」によって経済が活性化され、それに伴い国家財政の窮地はあまり注目されなくなってしまったことも、議論の停滞要因になっていたのではないだろうか。

しかしながらその後 1990 年代になると、再び公共性に関する議論は、それまでの沈黙を押し破るように溢れ出し活発化することになる。ひとつには一時、先のバブル景気の崩壊によって再び国家財政の窮状が露になったことや、自由民主党による一党支配の崩壊などにみられる政治の流動化、政治に対する不信の増大などが、再び国家行政活動に対する批判として表われるようになったことがあげられるだろう。また一方で阪神・淡路大震災（1995 年）におけるボランティア活動をはじめとして、わが国においても NPO（非営利組織）や NGO（非政府組織）の活動が活発化した。そのようななかで、「新しい市民社会論」が登場し、政策的対応としても NPO 法（特定非営利活動促進法）が 1998 年の 3 月に公布されている。公共性という言葉が、それまでの国家行政活動の公共性という観点から離れ、「市民的公共性」などの「新しい公共性」がようやく議論されるようになったということができ

²⁷ 宮本（2003）180-182 頁。

²⁸ 山脇（2004）122-125 頁。

るだろう。国家政府による一元的な「統治 government」からより多元的な主体による「共治（ガバナンス） governance」へという流れや PPP（Public Private Partnership）などにも、国家だけが公共性の担い手ではない、様々なアクターによる公共的な問題解決が重要であるとのニュアンスが含まれている。

このようにして、1990年代からの公共性に関する関心の高まり、また理論面でも序章において述べたような「公共哲学」という新しい学問的な試みが見られるなか、「新しい公共」というキーワードが理論面に限定されることなく、登場することとなる。

「新しい公共」という概念は、2003年4月30日に公表された第27次地方制度調査会の中間報告「今後の地方自治制度のあり方についての中間報告」において、地方分権時代における基礎的自治体の体制を構築していく上での重要な視点として「新しい公共空間」という考えが打ち出された²⁹³⁰。

従来の官民二元論では、「行政」から「民間」への一方通行的なものとなり、「民間」の「行政」への依存、自らの負担を顧みない過剰な公共サービスの要求、それに対する画一的な公共サービスの提供といった状況がもたらされる。これを「行政」も「民間」もともに「公共」の役割を担えるよう「公共」の概念を刷新し、新しい「公共」を多元的な主体の参加・活動により形成することにより、「行政」と「民間」とのやりとりは双方向となり、「行政」の透明性、説明責任も確保されることが期待される。また、「民間」が新しい「公共」を自ら担うことにより責任と誇りを持つことにもつながる。これらが共有されることによって「公共」はさらに強くなる。地域における様々な主体がそれぞれの立場で新しい「公共」を担うことにより、地域にふさわしい多様な公共サービスが適切な受益と負担のもとに提供されるという公共空間（＝「新しい公共空間」）を形成することができる。

それを受けて、自治体の中には自治体運営の新たな方針に組み込むところも出てきた³¹。たとえば、横浜市の「協働推進の基本指針」（2004年7月）では次のようにして、新しい公共と市民との協働が謳われている³²。

・・・「公共をつくっていく」ことに市民の皆さんが主体的にかかわることで、参加する人や地域に暮らす人々の満足度を高めることにつながっていきます。そのため、市民の皆さんと行政が一緒になって発案し、行動していく必要があります。

²⁹ 「分権型社会における自治体経営の刷新戦略－新しい公共空間の形成を目指して－」（平成17（2005）年4月15日 分権型社会に対応した地方行政組織運営の刷新に関する研究会（総務省））13頁。

³⁰ 「新しい公共」の初出について、山本（2009）では、2000年1月に当時の小渕首相に提出された「21世紀日本の構想懇談会」の報告書「21世紀日本の構想 日本のフロンティアは日本の中にある－自立と協治で築く新世紀－」が挙げられている。確かにこの中で、「統治からガバナンス（協治）へ」が語られる文脈の中で「個が自由で自発的な活動を繰り広げ、社会に参画し、より成熟したガバナンス（協治）を築きあげていくと、そこには新しい公が創出されてくる」と指摘されている（第1章 日本のフロンティアは日本の中にある（総論）Ⅲ．何が問われているのか 2．個の確立と新しい公の創出 <http://www.kantei.go.jp/jp/21century/houkokusyo/1s.html>）。

内容的には近いものであるともいえるが、ここで用いられていることばは「公共」ではなく「公」とあるという点では、本論文においてはこちらを初出とはしない。

³¹ 大森（2008）215頁。

³² 横浜市「協働推進の基本指針」中田宏市長名義による「はじめに」よりの引用。

地域に暮らし、活動する市民や公共の利便的な団体、企業は、意欲と実行力に溢れ公的サービスの担い手として大きな潜在力と可能性を持っています。そして、この力を活かし、様々な分野において、多様な主体が主体性・自主性を尊重しあいながら協働していくことが大切です。

NPO と行政との協働実施も、近年で確実にその数を増してきており、『日経グローバル』誌が行った自治体を対象とするアンケート（2008 年実施）では、3 年間で 4 割強の増加がみられたという。この調査では「協働」の定義が各自治体の判断に委ねられているため、その内実に関しては知ることができないが、行政からの委託ではなく市民や NPO からの発案による「事業提案制度」を導入している自治体が 6 割に当たる 59、NPO 育成のための融資制度を持っている自治体が 18、基金やファンドを創設して NPO を支援している自治体が 38 など、その内実においても充実が図られてきていることが伺えるであろう³³。

NPO の活動の拡大は、「新しい公共」の拡大に大きく寄与しており、その意義はこれまでの公共性のあり方を大きく転換させるものである。その転換を林泰義は「タテの公共から、水平の公共への『公共の再定義』である」としている。滅私奉公になる「タテの公共」ではなく、市民、NPO、そして企業、さらには行政を含めた諸主体が、共に担う公共が、「新しい公共」であり、水平の公共であるという³⁴。

このような国家だけがその担い手ではないとする「新しい公共」の広まりは、まさにわが国における「公共哲学」が主張してきたところであり、公共性の担い手として、市民や企業、NGO や NPO などの中間団体への期待が寄せられていることは望ましいことであろう。

1970 年代に公害問題を契機に始まった公共性への関心の高まり、とりわけ「国家的公共性」に対する疑義は、1990 年代以降、公共哲学という理論的背景と、現実面における NPO の台頭を背景に、「新しい公共」という形で展開されるようになったとまとめることができるであろう。

第 4 節 公共サービスの空洞化という「新しい公共」の問題——公共性の「性質」と「アクター」

さて以上のように、現実面においては、国家行政の活動と結びつけられてきた公共性が、異議申し立てによって多様なアクターによる「新しい公共」へと構造転換してきたのに対して、理論面では公共哲学の議論が行われ、現実を理論面から補強していったということもできるであろう。このような「新しい公共」は、公共哲学が提唱する公共性のあるべき姿が現実の政策へと接合された好例ともいうことができるであろうが、一方でそこには問題が含まれている。本節ではこの「新しい公共」の問題性を分析し、公共哲学の議論の意義と限界を示すこととしたい。

さてこの「新しい公共」の問題性とは、この流れの背景にある、「小さな政府」や「NPM」による「行政減量」という考え方である。国も自治体も財政難、人材難に悩まされる中で、それまでの公共サービスの質を維持することは極めて困難な状況になっている。そこで、より安価に簡便に公共サービスの提供を可能にするために、「新しい公共」や「協働による公共性」というものが利用されているのである³⁵。

³³ 日経グローバル（2008）より特集「急増する NPO・行政の協働——相互不信解消が成否の鍵」8-25 頁を参照。

³⁴ 林（2005）176 頁。

³⁵ 本論文と同様に、行政改革や NPM の旗印の下、行財政の効率化（財政削減）のために公共サービス

「新しい公共」という言葉自体は、先に指摘したように 2003 年の第 27 次地方制度調査会の中間報告に登場したが、公共性に関する議論は国のレベルでもそれ以前から行われており、1997 年 12 月に最終報告が出された行政改革会議においても、「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」という指摘がなされていたが³⁶、それは「官から民へ」、「国から地方へ」という原則、行政のスリム化・重点化を積極的に進める必要があるという文脈で語られるものであった。また、2005 年 4 月の総務省設置の研究会報告書「分権型社会における自治体経営の刷新戦略——新しい公共空間の形成を目指して」について、その内実は「従来自治体行政が受け持ってきた行政サービスを民間に外部委託したり、民間事業者の供給にゆだねたりするアウトソーシング実例のオンパレードである」と指摘されている³⁷。

このような「小さな政府」や「NPM」による「行政減量」の行きつく先として問題なのは、「公共サービスの崩壊」という問題である。

近年、「官から民へ」のフレーズで進められてきた新自由主義的改革による民営化の動きは、様々な形で公共サービスの崩壊を招いているという。アメリカ合衆国におけるカリフォルニアの電力危機なども記憶に新しいが³⁸、『公共サービスが崩れていく——民営化の果てに』を著した藤田和恵は、「崩壊する公共サービス」として、病院、奨学金、学校、保育園などの現場で起きている公務員改革のひずみを伝えており、「医療や福祉、教育といった採算が取れない、非効率にならざるを得ない分野が真っ先に『官』から『民』への対象とされている」実態を伝えている³⁹。

本来、経済性や効率性といった、市場経済の原理によっては提供されることが困難な財の提供を、国家が行うというかたちで分業を図ることができる、というのがセオリーであったわけであるが、低成長の時代と呼ばれた 1980 年代以降、とりわけ先進諸国においては、国家自身も財政危機ゆえに、新自由主義の名のもとに、採算の取れない事業が切り捨てられていく傾向がみられた。「新しい公共」という、国家だけが公共性の担い手ではないという考え方は、すべての公共サービスは国家によって提供されなくてはいけないわけではない、と読み替えられ、国家の側から積極的に公共サービスの提供がアウトソーシングされていくという流れをつくってしまったのである。しかもそれは、どのような公共サービスが提供されるべきか、すなわち何が公共的問題か、公共性があるものとは何かという政治の決定権は国家に残されたまま、決められたものを提供するという役割のみがアウトソーシングされて委ねられることになっている。このような事態は、また国内レベルにとどまるものではなく、超国家的なレベルにおいても問題となっていることが、齋藤（2002b）において指摘されている⁴⁰。

を NPO を含む民間にアウトソーシングしている側面が色濃く存在していることをしているものとして、原田（2010）26 頁など。

³⁶ 「行政改革会議 最終報告」（平成 9（1997）年 12 月 3 日）「Ⅲ 新たな中央省庁の在り方 1 基本的な考え方（1）国の果たすべき役割の見直し」。

<http://www.kantei.go.jp/jp/gyokaku/report-final/>

³⁷ 今村（2010）5 頁。このような「アウトソーシング」の受け皿として NPO や市民社会部門が位置づけられ、新しい公共が議論されているとの見解は、坪郷（2011）38 頁にも見ることができる。ただし、一方で当該論文においては、「国の政府も、自治体政府も、制度疲労により地域における市民のニーズ把握が十分にできなくなっているから」という点も指摘されている。

³⁸ 民営化による公共サービスの質の問題に関する報告は、中島（2002）に詳しい。とくに 74-75 頁。

³⁹ 藤田（2008）。引用は 46 頁。

⁴⁰ 齋藤（2002b）103 頁。強調は引用者による。

さまざまなアソシエーションやコミュニティが、多元的に自治＝自己統治をおこなうことは、とくに社会保障の分野に見られるように、国家にとっても歓迎すべき事態となっている。「活力ある社会」(active society) へという統治の脱・集権化(統治の市民社会化)の趨勢のもとでは、市民社会の諸集団が一方で政治的には無力にされながら、他方でそのエネルギーを動員されることはけっして珍しい現象ではない。また、近年では、市民社会のアクターと国家のアクターが連携することの重要性が強調され、実際、国際会議などでは有力な NGO にも正式の発言権が認められるケースも増えてきた。ただし、そうした市民社会と国家のアクターの協調は「取り込み」の性格を色濃く帯びている場合も少なくない(たとえば GRINGO [Government Run/Initiated NGO] といった表現にも見られるように)。

アウトソーシングによって、その公共サービスの提供がより効率的に、また効果的に行われれば問題は少ない。しかしながら、サービス提供の責任の所在、質の維持の困難さなど、様々な理由によって、必要とされる公共サービスの提供が十分になされることなく空洞化していくような事態が起こっているのである⁴¹。

先の藤田においても「高すぎる人件費や、コスト意識にかけた効率の悪さ、浮世離れした特権意識は見直す必要があるだろう」として、「民営化や民間委託が絶対悪だとも思わない」⁴²と指摘がなされているように、公共部門による公共サービスの提供に関しては、改革が求められていることは確かである。しかし一方で、齋藤の指摘するように、依然として国家は政治的な権力、すなわち、何が公共の問題か、公共性があるものとは何かという決定権を有していることから、その責任が問われるべきである。

本論文は、このような「新しい公共」における政治、行政の責任という観点から、政治の決定過程、すなわちデモクラシーのあり方、また行政のあり方について検討をするものであるが、本節においては、なぜこのように一見、公共哲学の観点からも望ましいとされる多様なアクターによる公共性、「新しい公共」の考え方に問題が生じるのか、その点について分析を試み、公共哲学の議論の限界を示してみたい。

先の齋藤(2002b)の指摘に見られるような「一方で政治的には無力にされながら、他方でそのエネルギーを動員される」という二つの面は、先述の通り、何が公共の問題か、公共性があるものとは何かという決定のプロセスと、それを実施・施行するプロセスの両面があり、実施・施行のプロセスではアウトソーシングという形で動員されながら、決定のプロセスには十分にかかわることができていない事態を指している。すなわち公共性の議論には、何が公(共)的問題か、という「性質」の側面と、それをどのセクター、アクターが実施するのか、という両面があり、この両者を同一視すること、混同することに問題があるものと考えられるのである。

「公」と「私」という対比は、一方では「公的部門」「私的部門」という区別があり、その対比はそのまま「官」と「民」という対比で捉えられることが多い⁴³。さらに近年では、第三のセクターとして、

⁴¹ 「新しい公共」についての現状、そして行政の下請け問題、外郭団体化などの問題の具体的な事例については、第5章において、本論文が提唱する「支援・媒介的行政」のあり方を考えるなかで、改めて検討する。

⁴² 藤田(2008) 45頁

⁴³ ただしより厳密に言うならば、「公的部門＝官」ではない。なぜならば、公的部門という場合は、わが

NPO や NGO を含むボランティア・アソシエーション）が登場し活躍をしているが、このようなセクター（部門）の区別は比較的明確なものである。

一方で、序論においても検討したように、問題の性質ないしは領域の問題としての区別があり、「公的（問題）（領域）」「私的（問題）（領域）」という区別がある。従来の公私二元論で言えば、公的問題領域を公的部門が扱い、私的問題領域を私的部門が扱うという、いわば「分業」が存在しており、両者の違いは認識されることはほとんどなかった。

ところが、近年、現実の政治・行政において、公的問題を私的部門が扱う「民営化」や、先の第三セクターなどが請け負うアウトソーシングといった動きが強まってきた。このようにして公的問題領域と私的領域、公的部門と私的部門の区別は一対一の対応ではなくなり、理論的にも、もはや公私の区分は「時代遅れ」とみるガバナンス論、NPM 理論の見方が台頭し⁴⁴、従来の公私区分を揺らがせている。

この問題を整理するため、セクター（部門）と性質をそれぞれ横軸、縦軸にとりマトリックスを作成したのが、以下の表 1－1 である。

表 1－1

性質 \ セクター	公的セクター（官）	私的セクター（民）
公的(問題) (領域)	①政治・行政活動	②民営化、「新しい公共」 NPO/NGO の活動 企業の社会的責任（CSR）
私的(問題) (領域)	③政治腐敗、国家と社会 の自同化	④市民社会、民間の（自律的）活動

出典：筆者作成による。

もともとは①や④の形で公と私の分業が成立してきたわけであるが、③のようなかたちでの問題も生じる。この象限に入るものとして最も典型的なものは、全く私的な、個人的な利害関心で動くことから生じる政治腐敗であろう。特に公共事業にまつわる問題（誘致・陳情合戦や談合など）はその好例である。本来全体の奉仕者であるべき公務員が、一部の利益のために働く、あるいは国益全体を考えるべき国会議員が、自らの選挙のためにしか働かないなど、一連の政治不祥事はこの象限に該当する。

また、国家と社会の自同化という意味での行政国家もここに入る。行政国家は、本来市民社会による自律的な解決が望ましい領域にも関わり、立法措置などをとる問題である。これは市民の側もあら

国における中央省庁のみならず地方自治体なども含み、他の国においても一般的に通用する語法であるが、官という場合、地方自治体は含まれず、中央政府のみをさす。この歴史的経緯については、井出（1982）が詳しい。井出によれば、明治期の地歩制度確立の経緯において、中央の政府は「公府」ではなく「官府」とよばれ、「公」は低次の「政府レベル」と目される地方自治体においてその主要な存在の場を与えられる形になったというのである（53 頁）。またさらに公と公共という問題に関しては「現在においても「官公庁」とか「官公吏」といった表現が生き残っており、「公共」ということばは、地方公共団体のように「依然として『地方』に結びつけられていて、『中央』や『国』の場合には『公共』をつけることは、ほとんどみられない」という状態を生じせしめているという（59 頁）。

⁴⁴ Peters and Pierre（1998）p.229.

ゆる問題に関して、その解決を行政に委ねようとすることから生まれるものでもある。この「行政国家」については次章で詳説する。

それが②にあるような近年の「新しい公共」へと、矢印のようにシフトしていくことは望ましいことであろう。②では、民営化や NGO/NPO による諸活動、また近年、企業の公共性と関連の深い企業の社会的責任が問題となっているが、このような CSR もここに分類されることとなるであろう。

さて問題は、「新しい公共」は②ですべてなのか、という問題である。あるべき協働は、国家をはじめとする公的セクターと私的セクターの協働であり、公的セクターが従事すべき政治行政の領域も公共性が保持されているはずである。③→②へのシフトは歓迎されるべきであるが、①→②というシフトも同時に行われてしまうと、先述のように必要な公共サービスが（量的な面でも質的な面でも）提供されなくなってしまう危険性が生じてくるのである。このような公私二元論のマトリクスでは、公共性の多元的な側面を捉えることができず、結局のところ、民営化も民間委託も新しい公共も、すべて「官から民へ」という新自由主義的な文脈でしか捉えることができず、協働の可能性は見えてこない。

表 1 - 2

セクター 性質		誰が解決するのか？（実施・施行主体）		
		公的セクター（官）	公共的セクター（NPO 等）	私的セクター（民）
公（共）的 問題か 私的問題 か	公的	公共財（行政サービス）の提供（夜警国家）	委託	民営化、PFI
	公共的	給付行政（福祉国家）	協働	協働・ 企業の社会的責任 （CSR）
	私的	政治腐敗・民事介入	NPO/NGO 活動	企業活動、市民活動

出典：筆者作成による。

それでは上記表 1 - 2 のように、問題の性質、セクターともに公と公共にわけてみたらどうか。公的問題か公共的問題かの線引きは、前述のとおり困難なものであるが、政治によって決定されるものであり、また決定されるべきものである。本節においては、公的セクターが解決すべき問題を「公的問題」、必ずしも公的セクターが解決しなくてはいけないわけではないが、私的な解決は困難な問題を「公共的問題」として区別している。

本表は縦に見ていただければ、より意味が明確になるものと思われる。まず公的セクターに関して言えば、公的セクターが公的問題を扱うという場合、それは本来的に国家によって提供されるべき公共財（行政サービス）の提供ということになる。何が「本来的」であるかは時代や状況によって異なるものであるが、旧来からの国防や治安維持活動といった「夜警国家」はこちらに分類される。そして、公的セクターが本来的行政サービス以上の問題に取り組んだ場合が、公共的問題に取り組む場合であり、これは歴史的には夜警国家から福祉国家への移行がこれに該当する。この部分については、必ずしも国家、公的アクターによって提供されなくてもよい場合も考えられる。そして私的問題

に介入する場合は、表 1－1 の場合と同様、政治腐敗や民事介入となる。

次に NPO などの公共的セクターの場合、従来、公的セクターによって担われてきたサービス提供を担う場合には「協働」の場合もありうるが、本来は公的セクターによって担われるべきものであるという意味で「委託」とされている。私的問題を扱う場合には、通常の NPO の活動ということになる。

私的セクターの場合も公共的セクターの場合に近いが、従来の行政サービスを担う場合には「民営化」もしくは、私的セクター自身が自ら資金を集めて事業実施を行う PFI (Private Finance Initiative) と表現するのが適切であろう。

そのうえで、特に公共的セクターに着目を見ると、性質とセクターを区別しない考え方では、公共的な問題を解決するのが公共的セクター (NPO や NGO) ということになってしまう。一般的に「新しい公共」は、このような位置づけで考えられているものと思われる。確かに「新しい公共」の意味するところは、このような公共的セクターが、従来行政サービスとして提供されてきたものの一部を担っていくことに意味があるのであるが、果して新しい公共によって切り拓かれるのは、この部分だけであろうか。

そもそも、前章において述べたように、何が公的問題であり、何が私的問題か、そしてそれを誰がどのように取り組むべきかという問題は曖昧なものであり、むしろ状況に応じてその境界領域は変動し、その都度議論されるべきものである。そして、その一連の流れこそが、本来の「政治」であった。すなわち、一方で何が公 (共) 的問題かを議論する政治的意思決定のプロセスがあり (縦軸)、また一方で、その公 (共) 的問題はどのセクター、レベルにおいて解決されるべきか (横軸) を議論・検討する必要があるのである。

個人もしくは特定できる程度の人数 (近隣) などで「私的」に解決することは困難であるものが「公共的」な問題であり、政治が解決すべき問題である。もっともその解決の主体が、果たして国なのか地方なのか、あるいは国際社会、国際的な機関であるのかはまた別の問題である。かつてのような分業が存在していた時代であれば問題ないが、価値多元的な現代では、何が公共的問題として取り上げられるべきかを確定することも容易ではなく、ましてその公共的問題を誰がどうやって解決していけばいいのかは一概には答えを出すことができない。

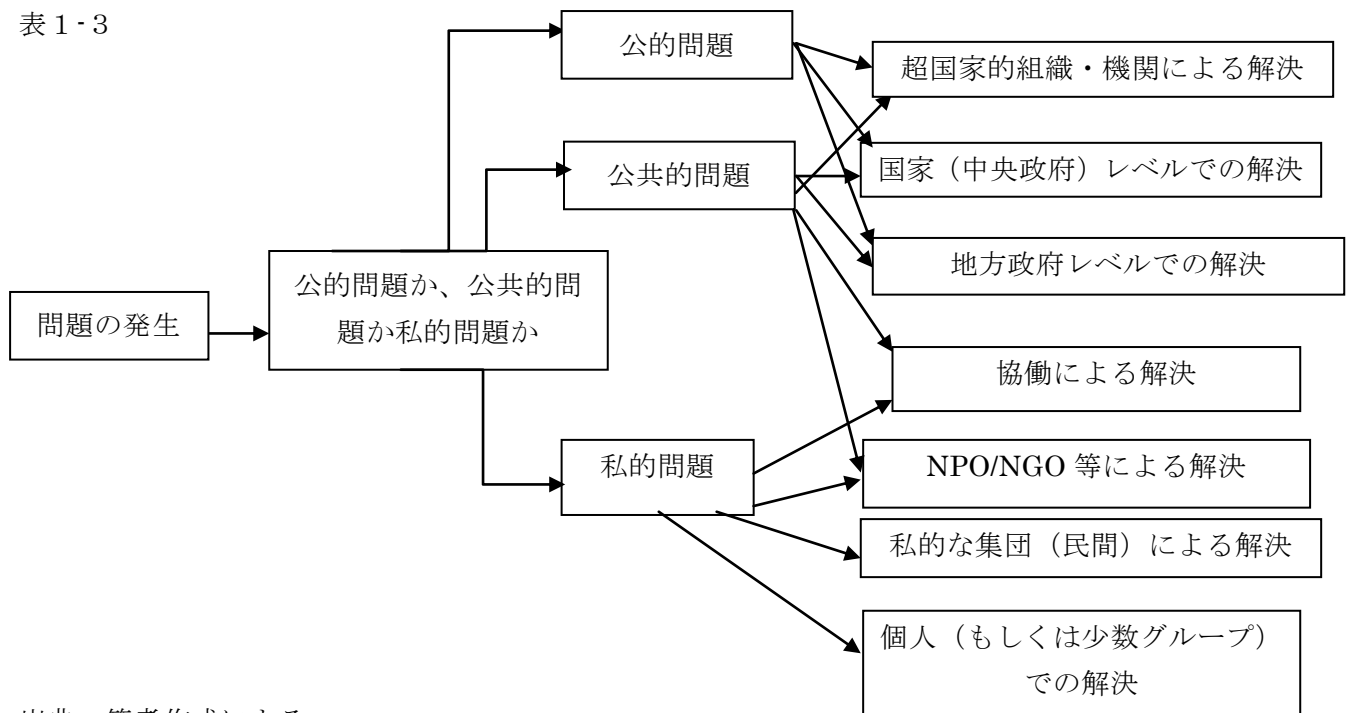
そのような状況を図に表現したものが、次のページの表 1－3 である。もっとも、繰り返しになるが何が「公的問題」で、何が「私的問題」なのか、さらには何が「公共的問題」となるが、その線引きは容易ではないが、むしろそれこそが政治の営みである。それらの問題の解決主体、解決方法も多様である。

よって、私たちは「新しい公共」の議論をする場合、「何が公共的問題かを決定する」側面と、その「公共的問題をどう解決するか」、あるいは「公共的なものをどのようにして実現していくのか」という側面の両側面に亘って議論をする必要があるのである⁴⁵。この両側面に亘った議論がなされない場合、先の齋藤における引用にあったような「一方で政治的には無力にされながら、他方でそのエネルギーを動員される」事態が生ずるのである⁴⁶。「新しい公共」の議論は、市民参加・行政参加の議論だけでも、協働だけの議論でもない。

⁴⁵ 本論文と問題意識を共有するものと思われるものとして、名和田 (2006) 2 頁。「しかし『公共』論の観点から言えば、公共的意志決定も公共サービスも、どちらも『公共』の重要な構成要素である。にもかかわらず、公共サービスの問題領域についてのみ『新しい公共』ということがきわめて多い」。

⁴⁶ 注 35 を参照。

表 1-3



出典：筆者作成による。

本論文は、このような複雑で多様な現代社会にあって、いかにして公共性を問題の性質（もしくは領域）とその解決主体（セクター）を同じとして考える（公的問題を公的セクターが、私的問題を私的セクターが解決する）のではなく、むしろ、様々なレベルの問題を多様なアクターによって、多様な組み合わせによって解決していくべきと考える。その際、「新しい公共」において推進されている、市民と行政との協働も、その解決における「一つの」手段としては認めるが、あくまではそれは多数ある中の一つにしかすぎず、むしろ、より多様な解決が考えられるべきであり、それは「協働」ではなく、多様なアクター・セクターがみなで働くことによってという意味における「共働」、すなわち「補完的な共働による公共性の生成」をあるべき理想とするのが本論文の立場である。そして、そのような立場は、第3章において検討される共和主義の立場であり、補完性という面では第4章において検討を行う。

しかしながら、なぜこのような本来あるべき「公共性」の理想が存在しなかったのかが問題であり、検討されるべきである。従来の「国家的公共性」においては、公共性の解釈は国家の独占的なものとなり、また解決についても積極的に国家が解決すべきものとされている。さらに指摘するならば、公共事業における「公共性」や「公共の利益」が、本来は論争的なものである場合があるにもかかわらず、なぜそのような形では捉えられてこなかったのであろうか。そのような現状における問題はどこにあるかを明らかにすることが、本論文における最初の課題であり、その分析に当たり「行政国家」論を採用し、次章第2章において検討を行う。その分析を通して、現代の行政国家化が公共性のあり方をゆがめてしまっている点を指摘する。

公共哲学の様々な議論は、新しい公共という、国家だけではない多様なアクターによって担われる公共性のあり方を追求し、その理論的バックボーンを形成してきた。しかしながら、その具体的なプ

ロセス、また現実の政策レベルにおいて実施されている「新しい公共」が生み出している先述のような問題、とりわけ国家行政が取り組むべき課題、役割という論点にはまだ十分取り組んでいない。

自治のあり方を議論した公共哲学の議論について、金泰昌は「グローナカル」な公共性について言及している。グローナカルとはグローバルとローカルをつないだ造語である「グローカル」に、さらに「ナショナル」のレベルを加えようとするものである。グローカルという用語は「脱国家的市場拡張を地球大に展開するという巨大他国籍企業の戦略概念としては有効」であるが、「公共哲学的構想力を活かすための探求概念としては、やはり国民国家という次元の意味と役割と位相の重要性に十分な考慮を払うべき」という観点から「グローナカル」という用語を提唱し、そのような視点・立場・発想が「ますます重要になりつつある」と述べている⁴⁷。

本論文はこのような認識に従い、公共哲学においていまだ十分に議論がなされていない、国民国家レベルの問題と役割について考察を行うものである。そのような立場から次章では、「行政国家」という議論から、現代日本における公共性の問題の所在を具体的に明らかにする。

⁴⁷ 佐々木・金編（2004）404頁。

第3章 現代共和主義理論とデモクラシーの問い直し——自己統治とアウトプット・コントロールのデモクラシー

第1節 現代における共和主義理論：「公共的なもの」の政治思想としての共和主義

前章における行政裁量の特徴とする行政国家において、デモクラシーや民主的統制はいかにして確保されるか、という問題を考えるにあたり、本章においては共和主義 *republicanism* を取り上げる。

共和主義を取り上げることに主として3つの理由が挙げられる。まず、そもそも共和主義 *republicanism* とは、その語源は古代ローマにおける「公共的なもの (*res publica*)」である。共和主義はいわば「公共主義」とも訳すことができるものであり¹、公共性を問題とする本論文において取り上げるにふさわしいものであると考えられるからである。

第2に、前章でとりあげた「法の支配」を政治理論、政治思想において最も中心的に展開しているのが、共和主義であるからである。「法の支配」という概念は、リベラリズムをはじめとして、それを採用しないものはないといっても過言ではなく、むしろ一般化された概念ともいわれる²。しかしながら、政治理論においてはアリストテレスによる「法律によって支配されている民主制の国では、民衆指導者（デマゴグ）が現れる可能性は低く、国民のうちで最もすぐれた人々が重要な椅子を占める」（4巻4章）を端緒として、共和主義の伝統のなかで、繰り返し、とりわけ君主制などの恣意的な支配を排除することを趣旨として提唱されてきた点からも、取り上げる理由があるものと考えられる³。

第3の理由としては、第1章で取り上げた現代政治理論における共和主義への着目という点である。現代政治理論・政治哲学の復権がジョン・ロールズに始まり、それは単に規範理論として理想的な政治社会を論ずるのではなく、現実と理想の両面を見据えたかたちで展開されていることを指摘したロールズに始まる論争は、リベラル・コミュニタリアン論争といわれているが、共和主義は、両者の間に位置するいわば「第3の道」として、論争後に着目されている立場でもある。やはり第1章において「公共哲学」のアプローチとして取り上げたマイケル・サンデルはコミュニタリアニズムの代表者として取り上げられることも多いが、ロールズ批判を展開した『リベラリズムと正義の限界』に続く単著である『民主政の不満』においては、アメリカにおける公共哲学が共和主義からリベラリズムへと変容していったことを批判し、共和主義の復権を提唱している。このような現代政治理論の状況か

¹ 小林（2006）501頁において、この訳語が提唱されていることに示唆を受けている。また、「思想的に、共和主義は、私益を追求する専制的権力者を批判し、公共的利益の実現を目指してきた」（同491頁）ことから、論理必然的に公共哲学とは密接な関係を持つとされている。

² 長谷部（2000）では「英米系の法哲学界における一般的見解」として「法の支配という概念は、法が理性的な人々の行動を規制するルールとして機能するための必要条件を総称するものとして使われることが一般的」（152頁）とされている。

³ 坂本（2007）では、共和主義の原理を「徳の支配」、「法の支配」「人民の支配」の三つに要約し、アリストテレス、キケロ、マキアヴェリ、ハリントン、ホブズ、ロック、モンテスキュー、ルソー、そしてヒュームといった論者たちが、それぞれどのように法の支配を論じたかが説明され、共和主義の潮流が描きだされている。「法の支配」については「自由・平等な市民が相互に統治する唯一の方法は、みずから作り、みずからに対して課する法による支配だけだと考える。これに対して君主制では、君主個人の恣意と致富欲・支配欲によって、法の支配は絶えず脅かされると信じられた」とまとめられている（139頁）。また、坂本（2007）を収録する同書の編者である佐伯（2007）も共和主義の一般的な特徴として「法」による支配を挙げている（36頁）。

らも、共和主義を取り上げる意義はあるものと考えられる。

しかしながら、一方で共和主義を取り上げることに問題も少なくない。それは、歴史的な現実の共和国にせよ、政治思想として展開された共和主義にしても、ある程度の共通項を抽出することはできるものの、それは時代時代によって、その文脈によって異なる場合が多いという点である。

まず、先に第一の理由において取り上げた「公共的なもの (*res publica*)」であるが、古代ローマにおける「公共的なもの (*res publica*)」と近現代の「国家」との間には大きな隔壁が存在する。確かに、*res publica* という言葉は、「共和国」や「国家」と訳せるときもあるが、その場合の「国家」とは、現代の私たちが普段使っている意味で理解することは認められるものではない。なぜならば、私たちが普段用いている「国家 (state)」は近代以降登場したものであり、古代ローマ人の経験とは異なるものであるからである⁴。

法の支配、共通善 *common good*、そして美德 *virtue* といった概念も、共和主義と目される論者によっておいて共通に展開されているものであるが、その意味内容はまったく異なっている場合も少なくない⁵。

共和主義について論ずるということは、まず、歴史研究として、共和主義がいかなる意味で使われていたのかを明らかにするうえで困難性を伴うものであり、さらにそれを現代において、今に生きる私たちがいかなる意味において共和主義を継承していくべきなのか、という政治理論・政治哲学的な問題をまた考える必要があるものであり、歴史研究と哲学との関係をも深く考えねばならないテーマである。

現代において共和主義は、その意義が十分に感じられながらも、その多様性から理論的展開が容易ではないものである。

よって、本論文においてはまず、次節において現代においてなぜ共和主義研究が勃興することとなったか、その端緒となったスキナー、ポーコックを取り上げる。その後、彼らの思想史研究を踏まえて政治理論的展開を行っているサンデルやペティットを取り上げる。とくにペティットによる「異議申し立てのデモクラシー」論が、本論文の課題である行政裁量の特徴の一つとする行政国家において、いかにして民主的統制が確保されるか、という問題に答えるものであるかを明らかにする。

第2節 現代における共和主義研究の復権——スキナーとポーコック

前節で述べたように、共和主義ないしは共和国なるものは、古代ギリシアないしローマ以来、たびたび議論の俎上にあげられ、また現実の政治ないしは現実の政治に関わる言説に出現してきたもので

⁴ 山岡 (2007) は、その意味において、*res publica* は〈非国家的な、市民と市民の結びつきのさま〉と理解することができると指摘している (203 頁)。

⁵ 共和主義の「多様性」については、厚見 (2004) 1 頁も参照。ここでは共和主義とみなされるものについて、以下のような 7 つが挙げられている。「政体論において君主政を否定する思想全般を共和主義とみる立場」「立憲君主制を含めて『法の支配』を重視する立場」「混合政体論 (古来の国制論) の継承を重視する立場」「古代ローマの修辞術の伝統の継承をもって共和主義とみなす立場」「政体の自由と市民の自由を不可分としつつ非支配の自由観念を重視する立場」「理性による自己統治というプラトニズムこそ共和主義の核心であるとする立場」「広く共和政ローマに学ぼうとする思想群とする立場」。

あるが、その変遷やヴァリエーションについて言及することは本論文の主旨を超えるものである。

しかしながら、現代においてなぜに「共和主義」が取り上げられ、研究が盛んであるのか、その研究動向に関しては、専門家に限らずとも、J・G・A・ポーコックやクエンティン・スキナーらの「ケンブリッジ学派」と呼ばれる思想家たちによって端緒が開かれたことに異議は少ないであろう。

ポーコックやスキナーらは、政治言説の理解において、言説そのもの＝テキストを解釈すれば事足りるという立場を批判し、テキストはそれが発せられたコンテキストに対する配慮が看過されてはならないとする「コンテキスト主義」が思想史研究において重要であることを提唱し、その立場にもとづく数々の成果を生み出していった。この方法論についてはすでに別稿において検討をしてあることから⁶、本節ではその成果の一端である、共和主義研究について言及をしていく。

*ポーコック『マキアヴェリアン・モーメント』——「シヴィック・ヒューマニズム」パラダイム

まずはJ・G・A・ポーコックについてであるが、ポーコックは特に主著『マキアヴェリアン・モーメント』（1975）において、マキアヴェリにおける徳をはじめとする共和主義理念の再興、そしてその後のアメリカやイギリスへの波及を論じ、従来あまり着目されてこなかったこれらの思想的潮流を「シヴィック・ヒューマニズム」パラダイムとして、「トンネル的歴史」を描き出したことで知られている。

「シヴィック・ヒューマニズム」とは「自足に向かつての個人の発展が可能なのは、ただ個人が市民として、すなわち自立的に意志決定をおこなう政治共同体、つまりポリスないし共和国の自覚的自立的参加者として行動する場合だけである、と主張する思考スタイル」を指し、本来、アリストテレスの「ゾーン・ポリティコン（zoon politikon）としての人間観の別名であるといつて大過ないとされる⁷。しかもそれは、アリストテレスの生きた古代ギリシアというような、歴史のある一時点におけるものではなく、16世紀初頭「ヒューマニスト（ウマニスト）とマキャヴェッリの時代のフィレンツェの思想」として復活され、17世紀後半から18世紀後半のアメリカ革命の時代にかけて、変容を伴いながら、イギリスとアメリカに伝承された、その歴史的事実において、重要な意味をもつ。

またポーコック自身、そのシヴィック・ヒューマニズムというパラダイムの特徴として、「徳」（美德）の復権という要素が大きいことを以下のように指摘している⁸。

いわゆるシヴィック・ヒューマニズムのパラダイム、それにはこの論文の筆者が関係しているのだが、その出発点は徳の観念が近代初期に特定の仕方で表明されたことにある。この意味で、「徳」の語は、道徳的に望ましい実践、あるいはそれに向かう自己の内的性向に関係するだけでなく、その語の古典的ないしギリシア＝ローマ的な意味での市民性（citizenship）の実践にも関連があった。それは平等の専攻条件として要求されたしばしば苛酷な関門を通過した人びとのあいだのシヴィックな平等の維持、およびポリスないしレヌプブリカという政治的結合体そのものと同一視できる、公共（共通より優れた形容詞）善の維持に向かう自己の道徳的性向を必ずともなっていた。人間の人格はゾーン・ポリティコンのそれであり、能動的徳としての市民性の実践においてのみ十分に発揮されること、人間（人間の理念が男性にかたよるのはほとんど絶対的だ

⁶ 宮崎文彦「（仮題）共和主義」（菊池理夫・小林正弥編著『コミュニタリアニズムの世界』（勁草書房、近刊）所収）。

⁷ 田中（秀）（1998）15頁を参照。

⁸ ポーコック（1990）395-396頁。

ったといつてよい)は本性上公共的存在であり、かれの公共的行為は權威を行使する為政者の行為であるより、平等を行使する市民の行為であるとそのパラダイムは主張した。

そして、このようなシヴィック・ヒューマニズムのパラダイムは「その前提において共和主義的である」とされている。「徳」(美德)の語の用法は沢山あるが、これまで西洋政治思想の伝統において、このような「はっきりした共和主義形態のシヴィックな理念をめぐって構築されてきた」という面は注目されてこなかったとポーコックは指摘する。フィンの『古典共和主義者』、ペイリンの『アメリカ革命のイデオロギー的起源』、そして自身の著作は、「いかにしてシヴィック・ヒューマニズムの、あるいは古典的共和主義の政治学がフィレンツェ人によって展開され、イングランド人とアメリカ人によって再述され、スコットランド人から返答——経済学という新しい科学の構築に貢献した返答——を受け取ったか、を示すことであった」という役目を担っていたのであり、「それは単一の主題を選び、新しい国の昼の光のなかに姿を現すまでそれを押し通す、「トンネル的歴史」の形を成していると述べている⁹。

このようにしてポーコックは、古代ローマの共和国を分析するなかでマキアヴェリがアリストテレス的な美德の概念に着目し、それを復興させ、それがさらにイギリスやアメリカへと展開されていくという、これまで十分に着目されてこなかった共和主義の潮流「シヴィック・ヒューマニズム」パラダイムを析出するのである。このような研究は、いわゆる権謀術数、マキアヴェリズムといった言葉で代表されるようなマキアヴェリ像の転換を促すとともに、アメリカ合衆国における共和主義の伝統を明らかにした点でも注目される。

すなわち、従来、アメリカ合衆国はジョン・ロックを始祖とする「自由主義(リベラリズム)」に影響を受けていると認識されてきたわけであるが、ポーコックによる「シヴィック・ヒューマニズム」パラダイムは、その自由主義の伝統とは異なる、共和主義の伝統を明らかにしたのである¹⁰。

* スキナー『自由主義に先立つ自由』——ネオ・ローマ的「自由」

さて一方のクエンティン・スキナーであるが、ポーコックとともにあるいは先んじて、思想史研究における「コンテキスト」への着目を行い、ポーコックと同じようにマキアヴェリらの研究を通して、「ネオ・ローマ的」な自由の議論を展開している。「コンテキスト」への着目を重視したスキナーの思想史研究の代表的著作としては『近代政治思想の基礎 *The Foundations of Modern Political Thought*』(1978年刊)が取り上げられるべきであるが、本章では、ネオ・ローマ的な自由の議論を展開し、後の節で取り上げるペティットなどの現代共和主義の政治理論家に影響を与えたものとして有名な『自由主義に先立つ自由 *Liberty before Liberalism*』(1998年)を中心に取り上げる。なお、スキナーは本書において「共和主義」的自由ではなく、「ネオ・ローマ的」自由という呼称を採用している。これはスキナーが研究対象としている論者の中には君主制(王政)に反対することなく、その

⁹ ポーコック(1990) 410頁。

¹⁰ 土井義徳による書評(土井(2009))も参照。

「本書の最大の意義は、近代英米の国家形成においてロック的な自由主義の要素とは別に、共和主義的な契機が存在したことにある。しかしポーコックが言うように、これら二つの『異なる原理が同一の行為の一部を構成』し、『最終的解決』が不可能な緊張関係にあったとすれば、それらが英米の近代国家の形成にどのように絡み合ってきたのかが明らかにされていく必要がある」(158頁)。

自由観を採用している場合があるため「共和主義」と記述することは不適當であるとしているためである¹¹。

スキナーは、このネオ・ローマ理論は、17世紀中葉のイギリス革命の途上で、「卓越した地位」に昇ったが、19世紀には視野から消え去り「自由主義がイデオロギー的に勝利すると、ネオ・ローマ理論は大部分信用が失われるままに放置された」という。本書においてスキナーが意図しているのは、このような「自由主義の主導権に疑問を呈すること」であるという¹²。

それでは、ネオ・ローマ的な理論家たちのいう自由とは、いかなるものであるのか。スキナーはそれが統治体（ボディ・ポリティーク）との対比における個々の人格における自由の状態、すなわち個人が自由を喪失している状態とは「奴隷 *enslavement* とされる状態もしくは隷属 *servitude* の状態に陥ること」に着目することによって明らかにされるというのである¹³。

スキナーが取り上げるマキアヴェッリやミルトン、シドニーといった著者たちが、奴隷制の理解のために主に依拠した権威は、ローマの道徳学者や歴史家たちであり、『学説彙纂』にまとめられたローマの法的伝統に依拠したものであった、という。このなかで述べられている自由な人々と奴隷の人々との区別は「物理的力もしくはその脅威によって、行為を強いられる事実」に由来すると見解が採用されるのではなく、「誰か他者の権力のなかに *in potestate* いること」に観ている点が着目される。奴隷はたとえ、誰かしらの介入、干渉によってある行為をすることを妨げられている、あるいはある行為を強いられているということがないにしても、常に死や暴力に服し晒されている状態にあるならば、それは自由な状態にあるとはいえないということである¹⁴。

そして国家もしくはネーションについても同様に、何者かの意志、そして権力によって決定される事態に陥らないことが重要であるとされるのである。それゆえ、混合政府の体制を積極的に好み、国王による恣意的な権力の行使を回避するために「共和主義という自治の形態」が「公的な自由が適切に維持されうる政体の唯一の類型に違いない」と結論づけられたというわけである¹⁵。

では、何が、ネオ・ローマ的な自由の理解を、自由主義的な自由の理解から区別するかといえば、彼らは「強制力ないしその威圧的な脅迫が、個人的自由に干渉する強制の唯一の形態であるという趣旨の、古典的な自由主義の前提」を拒絶したというのである。これとは対照的に、ネオ・ローマ派の著者たちは「依存の状態で生きることが、それ自身強制の源泉であり形態」だと主張する¹⁶。

このようにして、スキナーは個人的自由に干渉する強制の唯一の形態は強制力ないしはその威圧的な脅迫であると考えた古典的な自由主義の基本的前提とは対照的な、ネオ・ローマ理論の発掘の遂行を試みているのである。

ただしここで重要な点は、スキナーはあくまで自身は思想史家であり、自由に対する理解として、このようなネオ・ローマ的な自由の概念が正しい理解であり、現代において主張されるべきものであるとしているわけではないという点である。「思想史家に相応しい役割の一つは、ある種の考古学者として働く役割であり、埋もれた知的財宝を明るみに出し、埃を落とし、それについてのわれわれの考え

¹¹ Skinner (1998) 第1章注 (176) (177) を参照。

¹² *Ibid.*, p. iv-5=3-4 頁。

¹³ *Ibid.*, p.37=35 頁。

¹⁴ *Ibid.*, pp.40-41=37-38 頁。

¹⁵ *Ibid.*, pp.56-57=48 頁。

¹⁶ *Ibid.*, p.84=89 頁。

を、われわれが再考出来るようにすること」であるとスキナーは述べている¹⁷。

その一方で、次節で取り上げられるようなペティットのように、「ネオ・ローマ」的な「非支配としての自由」を現代政治理論として展開する論者もいる。またスキナー自身もペティットの議論から影響を受けている部分があることから、スキナーの言葉を額面通りに受け取ることは難しい。

次節では、そのペティットとともにサンデルをとりあげ、現代における共和主義理論の可能性について考えてみたい。

第3節 共和主義の思想史研究から共和主義理論へ——サンデル・ペティット

前節では共和主義に関する「思想史」研究について、ポーコックとスキナーの議論を見てきたが、それらはあくまでも「思想史」すなわち、歴史上における共和主義について論じられたものであり、それらが現代における「政治理論」ないしは「政治哲学」にそのまま採用できるわけではない。前述のとおり、彼らの方法論がコンテキスト主義、という、ある思想家に対する理解をその時代のコンテキストから読み解こうとする立場からしても、安易な適用は避けられなければならない。

しかしながら、スキナーの『自由主義に先立つ自由』において、訳者の梅津が指摘するように、思想史研究の枠をこえた意義を持ちうるものであることもまた確かであろう¹⁸。実際に彼らから影響を受け、現代における共和主義の可能性について「政治理論」「政治哲学」を展開している2人の論者を、本節では取り上げる。

*マイケル・サンデル——共和主義的公共哲学の再生

その一人目がマイケル・サンデルである。サンデルは、「自己論」を中心にロールズに対する批判を展開した『リベラリズムと正義の限界』に続く単著として『民主政の不満』を刊行したが、このなかでアメリカ合衆国建国以来の歴史を概観しながら、いかにしてアメリカ合衆国がもっていた「共和主義」的な公共哲学が、価値中立的な「リベラリズム」の公共哲学へと変容していったかを論じているということは、すでに第1章で言及したとおりである。本章においては、アメリカ合衆国における共和主義的公共哲学の再生を訴えているサンデルの主張の中身について、より詳細に検討をしてみたい。

サンデルはリベラリズムの公共哲学を「手続き的共和国」や「負荷なき自己」によって特徴づけ、その問題性を指摘している。そしてとりわけ、後者の「負荷なき自己」の問題を自由の問題と関連させ、負荷なき自己が自己統治に適していないことを指摘するのである。

すなわち、サンデルは共和主義の伝統においては、自由は自己統治に立脚しており「自己統治とは、政治的共同体の構成員が、市民としての役割を引き受け、市民たることに伴う義務を承認することにかかっている」という。手続き的共和国では、自己が重視されるあまり市民としての役割は「自律に対する障害」とみなされてしまうのである¹⁹。

さらに共和主義の伝統は「特定の紐帯と愛着を通して公民性を涵養する必要性」を強調するという。具体的には、「家庭、近隣、宗教、労働組合、改革運動、そして地方政府、これらのものはすべて、共同体の構成員としての習慣を培い、各人の私的目的を超えた共通善へと人を方向づけることによって、市民としての振る舞い方を折に触れ教えることに役立ってきた」というのである。負荷なき自己では、

¹⁷ *Ibid.*, p.112=122 頁。

¹⁸ 梅津（順）（2001）154 頁。

¹⁹ Sandel（1996）p.117＝（2010）149 頁。

こうした公民性が涵養されることはなく、「各人の私的目的を超えた共通善」が意識されることもないのである²⁰。

サンデルは、このようにして、各人の自由や私的目的を重視するリベラリズムの公共的理性のヴィジョンはあまりに貧弱であるため、「道徳的な真空」を作り出していることを批判する。それに対して、共和主義が求めるものとは、公共的＝政治的な場での討議・議論において道徳的な「善 good」の問題を回避しようとするのは誤りであり、公共空間における「政治の活性化」であると主張するのである。すなわち、人びとが公共空間に集まることにより「自分たちの状況を解釈できるようになり、連帯と公民的参加が涵養される」というのである²¹。

ここで注意が必要なのは、サンデルがルソーの共和主義的な支配とトクヴィルによる市民的实践の区別を明確に示している点である。

すなわちルソーにおいては「政治的コミュニティを差異化しえない全体であるとみなしていたため、市民の一般意志への服従を強調した」という側面が見られるが、このような強制は共和主義的政治に不可欠なものではないとサンデルは述べる。シューバートの類型に立ち戻ると、ルソーの「一般意志」による統治という発想は「理想主義者」にほぼ確実に分類されるであろう。サンデルは明らかに、このような「理想主義」のアプローチは採用をしていない。

サンデルが評価するのは、ルソーとは異なり「合意的というよりも闘争的」なトクヴィルの描く共和主義的政治である²²。

（トクヴィルの描いた共和主義的政治は：引用者注）差異化を忌避しない。人格相互の空間を消失させるのではなく、多様な能力を持った人々が集まり、彼らを区分しまた関係させる公共的な制度によってその空間は満たされる。（中略）個々の目的がなんであれ、そういった公民教育の機関は公共的な事柄に関心を持つ習慣を教え込む。その多様性は、公共的生活が差異化できない全体へと融解することを防ぐのである。

このようにしてサンデルは、ロールズ流のリベラリズムが想定するような「負荷なき自我 unencumbered self」ではなく、「位置づけられた自己」それも現代のように「地域から国家、さらには世界全体に至るまで、多重的な舞台において演じられ政治が要求されている」なかでは、「多重に位置づけられた自己 multiply-situated self」として思考し、行動する市民が要求されるという²³。

サンデル自身は自身の著作において、ポーコックを参照することはほとんどなく、その共和主義理論がポーコック・パラダイムによる直接的な影響のもとになされたものと断定することは難しい²⁴。

²⁰ Sandel (1996) p.117 = (2010) 149 頁。

²¹ *Ibid.*, p.349 = (2011) 284 頁。

²² *Ibid.*, pp.320-1 = (2011) 249-250 頁。

²³ *Ibid.*, p.350 = (2011) 285 頁。

²⁴ 小林 (2005) において「サンデルは、ケンブリッジ学派の研究にさほど多くは言及していない」と指摘されている (248 頁)。サンデルは『民主政の不满』のなかで、第 2 部の最初で次のように言及していることをみつけることは可能である。「私の目的は単に“ある種の公民的主題（特に共和国の伝統における人格形成の大望）がいかんして初期共和国の経済論争に現れたか”を示すことにあるので、私は 18 世紀イギリスの「コート - カントリー court-country [宮廷派 対 地方派]」討論のアメリカの政治への影響、またはロック対マキアヴェリ、ジェームズ・ハリントン対ヴィンセント・ボーリングブロックの相対的影響といった、思想史学者の間での相当に議論された問題は脇に置いておく

しかしながら、従来理解されてきた、ジョン・ロックを基点とする自由主義を基礎とした「アメリカ合衆国」というルイス・ハーツなどの理解に対するアンチテーゼとして、共和主義の伝統にあるアメリカ合衆国像を提供するものとして、ポーコック・パラダイムに棹差すものといえるのではないかと考えられる。

＊フィリップ・ペティット——「非支配としての自由」論と「異議申し立てのデモクラシー」

さて以上のようなサンデルの共和主義に対して、前述のスキナーによるネオ・ローマ的な「非支配としての自由」論を現代政治理論として展開した理論家として、フィリップ・ペティットがあげられる。ペティットは、サンデルの共和主義が古代ギリシアにおける「市民参加」を強調する「ネオ・アテネ」的な共和主義を展開しているのに対して、古代ローマ的な「非支配としての自由」を主張していることから²⁵、対照的な共和主義理論を展開している論者として取り上げる必要があるものと考えられる。

ペティットによれば、サンデルの共和主義が自由を「政治共同体の統治に参加する」と結び付けて考える「ネオ・アテネ的な共和主義の読み neo-Athenian reading of republicanism」であるのに対して、キケロに代表される「ネオ・ローマ的な共和主義 neo-Roman republicanism」の伝統を紹介する。

それは、前節においてポーコックやスキナーが取り上げたマキアヴェッリによる「彼らの少数が、支配するために自由になることを望む。しかし他の大多数は、保護の中で生きるために自由を望む」との叙述を重視するものであり、党派闘争と衆愚政治を防ぐ手だとして共和主義が意義あるものであった点を評価する。様々な集会を通じた民主的な権力の分散、厳格な法の支配の厳守、公職の終身制の制限、市民の間での公職の輪番制といったローマの諸制度を挙げ、チェック&バランスにより、民主的で安定した政府が構築されていた、と述べている

では、そのようなローマをモデルとした、「ネオ・ローマ的」な共和主義の自由をペティットはどのように考えているのであろうか。それが「非支配としての自由 freedom as non-domination」と呼ばれるものである。

アイザイア・バーリンによる「消極的自由」と「積極的自由」の議論は有名であるが、このような「非干渉としての自由」という消極的自由と「自制 self-mastery としての自由」である積極的自由だけが自由の概念を説明するわけではなく、第三の選択肢として、この「支配」が存在しない状態としての自由をペティットは提唱する²⁶。ここでの「支配」という概念は「恣意性 arbitrariness」もしくは「恣意的 arbitrary」であるかどうかという点に判断基準を置くものであり²⁷、恣意的でない主体による干渉というものが問題とされる。

この点を強調する意図は、「非干渉としての自由」という自由概念は、干渉をしない主人がいる（干渉は確かに存在しないものの、支配されている状態にある）という事態を看過してしまっている点にある。すなわち、実際には主人の干渉に苦しんでいない女性や奴隷なども、この観点からすれば「自由である」と見なされてしまうのである²⁸。

こととする」(Sandel (1996) p.372、注 33＝(2011) 14-15 頁)。

²⁵ Pettit (1998) を参照。

²⁶ Pettit (1997) pp. 21-27.

²⁷ *Ibid.*, pp. 52-58.

²⁸ *Ibid.*, pp. 61-66.

では逆に「非支配としての自由」を主張する共和主義的概念は、支配は存在しないが干渉が存在するという事態を看過しているかもしれない。しかし共和主義においては、法の制定によって、特定の人間の「恣意性」を排除する「法の支配」による制約が採用される。法というものは干渉の形式を取るが、それは必ずしも特定の人間による恣意的な働きによるものではない²⁹。

このような主張は、法の制定と執行を行う「国家」という存在を積極的に認めようとする事となる。自由主義においては干渉を行う国家権力は最小限に制限されるべき「必要悪」としての意味合いしか持たないが、共和主義においては「何らかの人物による恣意的な支配を排す役割を果たすもの」として、積極的な意義を与えられる事となる。すなわち国家は非支配という「公共善」を促進する役割を果たすべきものなのであり、政治はそうに行われるべきである、ということになる³⁰。

また、1999年の論文（Pettit（1999））では、バーリンによる二分法（積極的自由と消極的自由）は、共和主義的自由の発想を看過しており、恣意的でない主体による干渉というものも認めない、非干渉としての自由と統治を主張する自由主義の問題性も指摘している³¹。すなわち、このような自由主義の立場では、民主的であろうとなかろうと「強制的な規制」を認めないためにデモクラシーと自由との関連性は存在しないのに対して、非支配としての自由と統治を論ずる共和主義では、強制的な法というものが、非支配としての自由と敵対するどころかむしろ親和的となり、恣意的干渉を排除する可能性をもつという。「恣意的 arbitrary」であるかどうかややはり問題として問われる部分であり、共和主義的の説く政治体制・政治権力のあり方の特徴的な点としての「非-恣意性 non-arbitrary」が強調され、「人格的支配」から「非人格的支配＝法の支配」を重視する政治理論の展開へと結びつくのである³²。

以上のようにして、ペティットは共和主義的な自由として「非支配としての自由 freedom as non-domination」を重視し、恣意的な支配を排除することを目指す。しかしながら、当然、国家自身がある集団もしくは個人による恣意的な支配をもたらすものとなる危険性が存在するし、事実歴史においてそのような例は挙げるまでもないであろう。その防止のためには「法による支配」「権力分散」「多数派対抗」などが必要であることは言うまでもないが、常に政府には「裁量」というものが存在する。そしてそれは立法を行う国会議員にも、行政や司法の領域にも存在する。

では、このような裁量によって恣意的な支配が起きないようにするためには、何が必要とされるのか？ここに異議申し立てのデモクラシーへと向かう契機が存在する。すなわち、政府による公的意思決定に対して異議申し立てができるようにすべきである、というわけである。きちんと不平を述べる事ができるよう多言語であるべきであるし、ヒアリング（パブリック・コメント）のように、その異議申し立て経路がコミュニティにおいて確立されている必要があるとペティットは述べている³³。

他者による恣意的な支配から自由であることを重視するペティットにとって、政府の行為というものは「人々の異議申し立てから免れて残っているものであって、人々の意思の産物ではない」³⁴。政府の行為を特定の集団もしくは個人の恣意性によるものに堕することのないよう、異議申し立てという批判に対して開かれたものであるべきというのが、ペティットの共和主義理解に基づいた考え方であ

²⁹ *Ibid.*, pp. 174-176.

³⁰ *Ibid.*, p. 127ff.

³¹ Pettit (1999) p. 165.

³² *Ibid.*, pp. 170-173.

³³ *Ibid.*, p. 183ff.

³⁴ *Ibid.*, p. 277.

るとまとめることができるであろう。

第4節 恣意的支配に対する民主的統制としての異議申し立てのデモクラシー

*選挙デモクラシーの限界

本節ではペティットの主張する「異議申し立てのデモクラシー」を観ていきたいが、まずペティットは、デモクラシーのあり方として、選挙を重視する考え方には限界があることを示している。

ペティットによれば、私たちは以下のような三段論法で、デモクラシーの推論を立てているという³⁵。

1. 人々は統治政府をその制御下においているかぎりにおいて、支配されることはない。
2. (直接的でも間接的でも) 選挙デモクラシーの下では、人々は効果的に統治政府を統制することが出来る、すなわち、自らを統治している

結論. よってそのようなデモクラシーの下では、著しく統治政府から支配を受けることはありえない

しかしながら、このような推論は曖昧さによる過ちに犯されている。すなわち、ここでいう「統治する人々」と「統治される人々」が必ずしも同一ではないという矛盾が存在することである。

このような問題をより明らかにするために、ペティットは「著者 author」と「編集者 editor」という比喻を用いて説明を行っている³⁶。

著者と編集者の違いはどういったところにあるかといえば、新聞やジャーナル(雑誌)において、記事・出版の候補を決定するのは著者であるが、そのなかで編集者を満足させる候補のみが実際に出版されることになる、という二段階の決定権と関わっており、このような2つの段階がデモクラシーにおいても適用できるとペティットは述べるのである。

つまり、「著者」の局面における一般の人びとによるコントロールは、自らの意思の表明・決定、政策形成といった局面であり、いわば政策のプロセスにおける「インプット」の部分に当たる。人びとは、政策形成を行う立法府議員を選びだしていることから、間接的にはあるが、政策の著者としての地位を占めているのである。

一方では政策のプロセスにおける「編集者」の局面における一般の人びとによるコントロールは何を指しているかといえば、今度は「アウトプット」に関する部分である。すなわち「共通で公言された利益に反する政策を排除」する段階である。

「著者」の局面におけるデモクラシーでは、多数派の専制、すなわち少数派が排除された政策形成やエリートによる専制といった問題が生じやすい。

多数派の専制は、民主的な多数派が、本当は共通の利益でないものを共通の利益に関するものとして支持してしまうことによって生じる。また、エリートによる専制は、共通の利益に関する政策を特定化し実施する際、政府職員は共通利益によって正しく導かれず、政策の実施は、特定の選挙区の利益、官僚の利益、または単に個人の利益によって設計されうることによって生じるものである³⁷。

このうち、特にペティットは2番目のエリートによる専制をより問題であるとする。なぜならば、

³⁵ *Ibid.*, p. 174.

³⁶ Pettit (2000) pp. 114-118 ならびに Pettit (2001) pp. 160-167, Pettit (2004) pp. 61-62 でも再論。

³⁷ cf. Pettit (2001) p. 162, Pettit (2000) pp. 116ff.

あくまで有権者は「間接的な」著者でしかないからである。

それに対して、「編集者」の局面は、(選挙の場合のように) 集合的行為ではなく、個人もしくは集団レベルで行われるものであり、実際の編集者が行っているように、著者のものを却下することはできないが、掲載・出版に値するものなのかどうかを疑問に付し、討議することができる。同様にして議論を促す「異議申し立て」がデモクラシーにおいても重要であるというのである。「政府による決定が常に異議申し立て可能 *contestable* である体制において、このような民主的統制の編集段階は機能する」とペティットは述べている³⁸。

* 「拒否権」と「異議申し立て」の違い

ここで注意が必要なのは、ペティットが重要であるとしているのは「拒否権 *veto*」ではないという点である。編集者の局面は、あくまで事後的な、政策プロセスにおけるアウトプットの局面での話であるので、完全に決定を覆すことはできない。

拒否権のような強い権限が与えられてしまうと、実現方法をめぐっての不毛な争い（諸集団間の主導権争いなど）を生む危険性があり、妥協の可能性を妨害してしまう³⁹。常に少数派がこのような拒否権を発動すれば、そもそもの決定の意味がなくなってしまう。そうすると、例えば税金の問題やいわゆる迷惑施設（発電所など）の場合、公益が実現されなくなることになってしまうのである⁴⁰。

そこであくまで、拒否権ではなく、公然と認められ了解された利益 *avowable, perceived interests* のもとで公的決定を疑問に付し、再考を引き起こさせるようなプロセスを実現するための手段として「異議申し立て *contest*」という発想を提出しているのである。これによって常に不利益をこうむりかねない少数派の問題に注意が払われ、試行錯誤を通じた多元的な利益の実現への方途が開かれるといっても過言ではないだろう。

とはいえ、「終わりなき異議申し立て *never-ending contestations*」の危険性は残されている⁴¹。いつまでも最終的な決定は先延ばしにされ、決定そのものが反故にされる危険性は否定できないため。そこで、ペティットは、異議申し立てが果てしなく続き、機能しなくなることを防ぐための方策として、ガイドラインやルールの設定や事前の異議申し立てという2つをあげ、効果的な異議申し立てのプロセスを目指している。

そのうえで、人びとに与えられている異議申し立ての手段を、「手続き」(*procedural*)、「諮問」(*consultative*)、上訴 (*appellate*) という3つの段階に分けて説明している⁴²。

まずは、「手続き」(*procedural*) という手段であるが、このなかでも最も重要な内容に関わる抑制として「制限政府の原則」が挙げられ、以下の7つのポイントがまとめられている。

1. 法の支配、2. 権力分立、3. 熟議デモクラシー、4. 二院制、
5. 脱政治化された意思決定、6. 独立権限による監査、7. 情報公開

次に「諮問」(*consultative*) であるが、意見公聴 *public hearing* などにより、幅広い意見、とりわけ反対派の意見聴取の機会である。ペティットは、通常であれば選挙によって選出された議員がこの手段によって政府をコントロールするが、それは現代行政の裁量ゆえに効果的でないとされ、このよ

³⁸ Pettit (2001) p. 166.

³⁹ Pettit (1999) p. 179, Pettit (2000) p. 118.

⁴⁰ cf. Pettit (2004) p. 57.

⁴¹ Pettit (2000) p. 121, Pettit (2001) p. 166.

⁴² cf. Pettit (1999) p. 122, Pettit (2001) pp. 167ff.

うな議会による統制以外の手段の重要性を指摘している。

最後の上訴（*appellate*）であるが、一般市民が裁判所を通じて、政府に異議を申し立てる手段である。議会や委員会に対する調査要求のほか、司法審査によって適法性を問うことも可能である。また行政の不作为などの失政を追及するためのオンブズマンの役割などが言及される。

かつては「三権分立」という形で、立法・司法・行政の三者の権力バランスが考えられていれば十分であったかもしれないが、現代の行政国家のもとではそれでは十分な民主的統制が確保できなかった。それに対して、ペティットの議論は、国民・有権者にも開かれた形で、また彼（女）らが、様々な局面において政策のプロセスに関わることを要求することで、民主的統制を確保しようとするものであるとまとめることができるであろう。

* 「異議申し立てのデモクラシー」の具体化

それでは、以上のような「異議申し立て」を重視したデモクラシーは具体的などのような制度、手段を現代のわが国において考えることができるであろうか。

ペティットが挙げたものから考えると、まず「手続き」（*procedural*）で挙げられた 7 つのポイントはそのまま活かされるべきであろう。制度としても、二院制は衆議院と参議院、独立権限による監査は会計検査院としてそれぞれ、また情報公開も制度としては実現されている。もっとも、本論文において十分に議論することはできないが、それぞれに問題が少なくない。衆議院と参議院の二院制は、存在意義に加え財政負担の大きさといった理由からも参議院廃止論は以前から存在するが、とりわけ衆議院議員選挙では現在、小選挙区制度が導入されているが、小選挙区制度では得票率と議会での議席の乖離という問題⁴³、あるいは拡大する一方で改善の見込みのない、一票の格差問題も存在する。そのような中で、議会の暴走に歯止めをかけるチェック機関としての意義、いわゆる「良識の府」としての役割は、改めて見直されて良いものと考ええる。会計検査院は、予算執行の評価を行う検査の役割を果たす中心機関であり、その検査の結果が議会による事後統制へとつながり、次の予算編成に反映される。そのような検査を行うにあたっては独立性の問題は大きい⁴⁴。情報公開についても、国レベルにおいて情報公開法が制定され（1999 年成立、2001 年施行）、制度としては定着した感があるが、運用についての問題、あるいは市民らがどう活用できるかという点にはまだ問題が山積している⁴⁵。

しかしながら、このような「手続き」の側面におけるチェック機能は、事後的な評価を行い、行われた意思決定や施行された政策が正しかったかどうか、その「再考」を促すうえで欠かせない。

次の「諮問」では「意見公聴」などの意見聴取の機会であるが、これはいわゆる「パブリック・コメント」制度において実現されている。もっとも本論文が重視する事後的な「異議申し立て」の機会とは異なり、パブリック・コメント制度は法令が制定される際に行われるものである。この制度には寄せられた意見がどのように反映されるのか、という問題も含まれており、単に意見を聞きました、という正当化の材料に利用されているだけではないかとの懸念もある。このような意見聴取の機会は、事後的にも活用されるべきであり、問題が多い法令や政策の見直しを行うきっかけを与えるものとして、大きな意義を持つはずである。

最後の上訴については、最も問題が多いかもしれない。一般市民が裁判所を通じて、政府に異議を

⁴³ 田中（善）（2006）などを参照。

⁴⁴ 会計検査院の独立性という問題については、西川（2005）を参照。

⁴⁵ 近年のとりわけ地方自治体における情報公開制度の実情、とりわけ民間企業等による営利目的の開示請求の増加、大量の情報開示請求などの問題について、湯浅（2012）を参照。

申し立てる手段として、現在わが国において存在するのは違憲立法審査権であるが、これは具体的な問題が生じ、何らかの訴訟を通じてしか利用することができないものであり、政策や法律の問題を追及し、異議申し立てを行う手段としては十分に機能しているとはいえない。イギリスの政令審査制度⁴⁶やドイツ連邦憲法裁判所の例のように、直接、法令についての異議申し立てを行える制度が整えられることが望ましいであろう。

また、「事前調整型行政から事後監視型行政へ」という基本的な行政スタンスの転換という観点から、近年わが国において行われた中央省庁等改革において、行政改革会議最終報告（平成 9（1997）年 12 月 3 日）では、「行政審判庁」構想なるものが提起されていた。これは、公正取引委員会、公害等調整委員会などが担っている裁判制度の補完機能を「積極的に評価し、これをさらに改善すること」を目的とし、併せて行政組織を簡素化するため、現行法上多岐にわたって分散しているこれらの行政争訟の裁断機関を統合すること」が計画されていた。残念ながら、実現されることはなかったが、行政訴訟制度をより効果的なものにするものとして、このような制度が実現されることが望まれる。

実現されている制度としては、オンブズマン制度も重要である。わが国においては神奈川県川崎市に始まり全国各地に広まっているが、国レベルでは 1986 年から総務庁に研究会は存在したが、未実施である。議会（国会）は立法府として、法律の制定に寄与することが重要な役割であるが、それとともに施行された行政がきちんと行われているかをチェックすることも重要な役割であり、それゆえに「国政審査権」が存在している。オンブズマン制度も重要であるが、このような本来の役割を見直すことによって、異議申し立てのデモクラシーの実現はさほど困難なものではない。

以上は制度的な面での話であるが、もちろん、異議申し立ての経路は制度にとどまるものではない。政策、行政に対する「異議申し立て」の非制度的な手段としては、デモや集会、声明、署名活動などが挙げられる。

序章においても言及したように、公共性は民主的正当性としての側面をもっている。すなわち、国民・市民の意見は議会による討議を経て、法律や政令の制定をもって意思決定がなされる。そのような手続きを経て施行される政策・行政は、その手続き的な正当性ゆえに民主的正当性を与えられている。しかしながら、現代の多様な価値観、公共的な問題の多面性、選挙制度の問題など、制度的な仕組みには限界があり、こうした非制度的な手段は、制度的な手段をもってしては反映されることのない様々な民意をくみ取るものとして看過することはできない。同様に、議会を通じない民意の反映の仕組みとしては、住民投票制度や特定の政策に対して国民・市民の意見を求めるパブリック・コメントなども、同じように民意を反映させるための手段として重要な位置を占めている。

もっとも、そのような国民・市民の意見がどのようにして反映されるのか、という点に関しては、いまだ数多くの問題が残されている。すなわち、先の「正当性」の問題であり、議会における討議を経た意思形成こそが、「正当性」を有するものであり、デモや署名活動、あるいは住民投票制度なども、一部の意見にすぎない、もしくは討議を経ていない、十分に考えられた意見ではないとの考え方も根強く、いまだ民意を反映する手段として十分な評価を得られていないのが実情であろう。

⁴⁶ 足立（忠）（1971）によれば、イギリスには「政令審査制度」（利害対立の予想される政令には、一定期間にかぎって反対請願を国民に認め、もしそれがなされたときには、議会はあらためてその可否を審議するという制度）（229-230 頁）があるという。

しかしながら、本論文の「異議申し立て」を重視する立場からいえば、前節においても指摘したように「拒否権」の発動ではないという点が重要である。決定を覆すほどの権力を持ってしまえば、そもそもの意思決定が骨抜きにされてしまうこととなる。手続き的な正当性を持つ意思決定に対する「拒否権」の発動ではなく、あくまで意思決定、ならびに政策の施行後に生じた問題に対して「異議申し立て」を行い、その意思決定に対して「再考」を促すものである。ゆえに、議会などの正当性を有する制度の側は、これらの「異議申し立て」に対して、正当性がないとして退けるのではなく、十分な討議と再検討をもって、これらにこたえていく必要があるのである。

手続き的な正当性という点では、先に検討したサンドルによる「手続き的共和国」への批判が思い出される。このような「手続き」のみに着目するデモクラシーのあり方には限界と問題が存在し、むしろ、このような「手続き的共和国」こそが「民主政の不満」を招いているというのがサンドルの主張であった。サンドルは手続き的共和国に対して、公共空間における「政治の活性化」を提唱していたが、このようなデモクラシーは「熟議デモクラシー *deliberative democracy*」論として展開されているものとみなしうるであろう⁴⁷。手続きという「形式的な」面のみに着目するのではなく、十分に「内容」を議論するあり方が求められているということが出来るが、本論文の提唱する「異議申し立てのデモクラシー」は、まさに制度的・手続き的な「正当性」のみに着目することなく、様々な手段・経路による「異議申し立て」が再考を促し、議論を活性化させることを目指すものである。

第5節 現代共和主義理論によるデモクラシーと公共性——「不断に民主化していく過程」を現実化する「異議申し立て」の意義

以上、私たちは、サンドルとペティットの二人の現代共和主義理論の展開を見てきた。サンドルのような古代ギリシャ・アテネの政治参加を重視する伝統から、公共空間における「政治の活性化」の重要性が引き出された。このような考え方は、前章において私たちが見てきた行政国家化のなかで、あらゆる公共的問題の解決を国家に委ねてしまい、自治の重要性を貶めてしまう「社会の国家化」に対応するものとして評価されるべきものであろう。

また、サンドルの共和主義は、ロールズのリベラリズムに対する批判という側面から、善についての公共的な議論、さらには参加を通じた自己統治、人格陶冶というヴィジョンを含むものである。この点については、結論部においてさらに検討を加えることとしたい。

一方のペティットのデモクラシーに対する考え方は、ネオ・ローマ的な共和主義理論の延長線上に議論され、恣意的な支配を排することに主眼が置かれている。それゆえに、政策のプロセスの全般、すなわち利益の集約・調整というインプットの段階から、政策決定・法律制定、そしてそれらの実施と事後的な審査のアウトプットの段階まで、それぞれに機械的にではなく、むしろ対話的 *dialogical* もしくは解釈的 *hermeneutic* なプロセスが形成され、様々な局面において、様々なアクターが関わる仕組みが設計されている。本論文では、現代の行政裁量の意義を認めつつも「法の支配」を確保するデモクラシーのあり方として、この「異議申し立てのデモクラシー」の意義を強調したい。

21世紀を迎えた今、世界のあらゆる国が「デモクラシー」を採用している時代といわれている。しかし実際にどれほど民主的な制度が実現されているか、については疑問も多く、もはや体制選択としてのデモクラシーにはそれほど意味がなく、むしろ、いかなるデモクラシーであるのか、どれほど民

⁴⁷ Bohman and William (1997)などを参照。

主的な制度が実現されているかが問題となっている時代である⁴⁸。

デモクラシーが論争的で曖昧であることを指摘することは容易である。では、なぜにそれほどまでの複雑さを有するのか。それは先のペティットの指摘にもあったように「統治する人々」と「統治される人々」が必ずしも同一ではないという矛盾という点にあるのである。

このようないわば「デモクラシーのパラドクス」というものは、ルソーが『社会契約論』で指摘しているような「多数者支配の不自然性」であり、R・ミヘルス「少数者支配の鉄則」という言葉に端的に表現されるように「政治の存する社会にはつねにピラミッド型の少数者による支配」である。

行政国家という事態は、それまでは国民の代表者（議会）と行政官僚制が「少数者」であったのに対して、議会による行政の統制が弱まってしまったことを意味しており、その意味において「少数者による支配」が「行政官僚制による支配」としての色彩を強めることにより、このパラドクスが一層深まった事態であるともいえる。

もっともこのようなパラドクスの存在は、デモクラシーを無意味なものとするわけではない。むしろ丸山眞男が指摘しているように、「そのギャップのゆえにこそ、たえず民主化せねばならないという結論が出て来る」ということになる。デモクラシーというものは、制度として民意を反映するものが造られればそれでよいというものではなく、「不断に民主化してゆく過程として考える訓練をすることが重要」であり⁴⁹、「完成品としてみるのではなく、つねにプロセスとしてみるということ」が重要なのである⁵⁰。確かに「制度」の問題として考えた方が、デモクラシーは何かという問題に対する「回答」は容易であろう。しかしながら、果たしてそれが「解答」であるかどうかは疑わしい。

丸山が「不断に民主化してゆく過程として考える」ことを提議しているのは、デモクラシーというものがそもそも「統治者と被治者の同一性」というパラドクスを抱えたものであり、それはいかなる「制度」において実現されるのか。デモクラシーの「理念」と「制度」をめぐる問題は、このパラドキシカルな性格を「真剣に受けとめる」ところにあるのである。

ところで、「統治者と被治者の同一性」という問題を真剣に受けとめた論者として、私たちはカール・シュミットを挙げることができるであろうが、シュミットはむしろ、真のデモクラシーが求めるものは「同質性」であり、場合によっては異質なものを排除する必要性を説き、この同質性によってこそ「統治者と被治者の民主主義的同一性」は生ずるものと考えた⁵¹。

その結果として、シュミットはデモクラシーにおける「統治者と被治者の同一性」を実現するためには、結果的に政治が解消されなければならないことを主張した。すなわち、議会制を統治者と被治者の同一性を実現しようと努力の行く手を阻む「もはや理解し得ない、時代遅れの制度」であり、「人民の意志」というものは「半世紀以来極めて綿密に作り上げられた統計的な装置によってよりも喝采（acclamatio）によって、すなわち反論の余地を許さない自明のものによる方が、むしろいっそうよく民主主義的に表現され得る」という、有名なナチス擁護へとつながる考えを提起するに至ったので

⁴⁸ 2002年の国連の人間開発報告書（United Nations (2002) “OVERVIEW Deepening democracy in a fragmented world”）によれば、200近い世界の国々のうち、140もの国々が複数政党選挙制を導入しているという。しかしながら、報告書は同時に、そのうちの81か国、人口の57%が十分に民主的であるに過ぎないことも指摘している（同報告書 “Human development balance sheet” (p. 23)。

⁴⁹ 丸山（1986）89-90頁。

⁵⁰ 丸山（1986）94-95頁。

⁵¹ シュミット（2000）22頁。

ある⁵²。

「統治者と被治者の同一性」というデモクラシーの「理念」と、現実における議会制という「制度」との間のずれをどのようにして少なくしていくか、現実をいかに理念へと近づけていくか、というところに「政治」の問題があるはずであり、「善き統治」という問題設定もそこから生じるわけであるが、シュミットはそのずれを解消されるべきものと考え、理念と現実を同一視した。そしてそのことは、彼をして行政の裁量行為を排し、純粋な法の執行以上のものにしないようにしようとする、結局は、第2章において私たちが検討してきた、法実証主義的なリーガリズムの思考様式へと向かわしめてしまったのである⁵³。

このことから学ばれるべきことは、デモクラシーにおける「統治者と被治者の同一性」という理念を、制度として現実化しうるものとするのではなく、むしろそもそもそこにはパラドクスが存在し、現実には実現不可能な理念が含まれているということであろう。ルソーは確かに一般意志による支配を求めたが、デモクラシーは「これまで存在しなかったし、これからも決して存在しないであろう」と述べ、「これほどに完全な政府は人間には適しない」とも述べている（第3編第4章）⁵⁴。だからといって私たちはデモクラシーを捨て、他の政体を選択すべきか、という問題ではなく、このパラドクスを真剣に受け止め、何が実現されうるものであるかを考えるべきであろう。

そこで改めて強調したのが、先の丸山による「不断に民主化していく過程」としてのデモクラシーである。行政国家という事態は、「政治」を困難なものとしている。すなわち、行政国家化によって、立法・司法に対する行政の優越という事態が起こっているということは、立法という政治過程における意思決定という事前的統制、あるいはその意思決定に再考を迫るようなフィードバックを生じさせる司法による事後的統制が十分ではないことを意味している。それはインプット→アウトプット→フィードバック→インプット→…という「不断の民主化していく過程」が機能していないことをも意味する。

そのような困難な時代にあっても、いかにして民主的統制は確保できるのか、サンドルのような「政治の活性化」をいかにして現実のものとするかが重要である。行政国家において議会の復権を訴えること、また政治参加を強調し、民意に基づく統治を訴えることは、もちろん重要なことであるし、いくら強調してもしすぎることはない。

しかしながら、どれほど議会が有効に機能し、市民の政治参加が進んで、民意を反映するような意思決定が行われるようになったとしても、それが実施・施行される段階において歪められてしまったとしたら、意思決定のあり方を変えたとしても意味がなくなってしまう。本論文では、行政国家という裁量行為によって立法・司法に対して優越する行政という行政国家そのものを変えようとするのではなく、そのような裁量行為を認めたうえで、その行政に対する「異議申し立て」が行うことができるような仕組みを創ることで、フィードバックを機能させ、民主的な統制を確保しようとするものである。

このように、「異議申し立てのデモクラシー」論は政治参加、市民参加を重視し、民主的な意思決定かどうかといういわば「インプット」のみに着目してデモクラシーを考えるのではなく、政策が形成され実施された後のプロセス、すなわち「アウトプット」さらには「フィードバック」を考慮に入

⁵² シュミット（2000）24頁。

⁵³ 大野（1988）を参照。

⁵⁴ 訳文はルソー（1954）96頁より。

れているという点において、政治の過程全体を考える（overall）デモクラシー論であり、「政治の活性化」に寄与する可能性を秘めているものと考えられるのである。

前節においても触れたように熟議デモクラシーは、その可能性を同様に秘めているということができであろう。しかしながら、意思決定への政治参加や議会の活性化ではなく、より広い意味において、また政治過程全般に目を配り、「決定」よりも「過程」を重視し熟議を促すための重要な契機として「異議申し立て」に着目することから、本論文は「異議申し立てのデモクラシー」を積極的に主張しようとするものである。

ところで、ペティット『自由論』（Pettit（2001））に対するレヴィによる書評では、国家に対する信頼という点でアンビバレンスである点、また異議申し立てと議論との関係が不明確である点が指摘されているが⁵⁵、特に前者に関して言えば、国家の役割・意義を一定程度認めつつ、その権力作用を恣意的なものとししないような制度設計をしているがゆえのことと答えることができるであろう。「自身が支配する手段となることなく、支配に対して人々を守ることを主張しうる、想像できるものは国家だけである」というのがペティットの立場である⁵⁶。国家や統治、現代の行政という「現実」を踏まえた上で、非支配としての自由という「理想」を実現させるための処方箋として、積極的に評価されるべきである。

また後者に関しては、評者は、果たして異議申し立てを行う人間が議論に携わっているのか、という点を問題視するが、異議申し立ては拒否権のような強力なものではなく、むしろ再考や議論を促すきっかけ以上のものでも以下のものでもない。その機会があること、すなわち異議申し立てが可能であること contestability がペティットの重点であることを考えれば、必ずしも正鵠を射た批判ではないことがわかるであろう。

もっとも異議申し立てが可能かどうか、政策プロセスにおけるアウトプットにばかり着目するというのも、問題がないとはいえない。ベラミーはペティットに対して、私たちがルールにも審査にも不満である場合のような、根本的な体制変革が求められるような場合には対応できないことを指摘している⁵⁷。また、ペティットが「一度、異議申し立てのデモクラシーが機能すれば、当然のごとく、すべてが誰でも手に入れやすいものとなる」と述べているのに対して、必ずしも全てが改訂を受け入れるわけではなく、ペティットは行きすぎだろうと批評するラーモアの指摘も、異議申し立ての重要性に対する過信を戒める、的外れなものではないだろう⁵⁸。

その意味において私たちは一方で、サンデル型の共和主義から導き出される、政治参加に着目をするデモクラシーのあり方、すなわちインプットのあり方についても、改めてその意義を考え直す必要があるであろう。異議申し立てを重視することは、現在の行政国家をそのまま容認し、行政の裁量行為を無制限に認め、事後的に救済されればよいとするものではない。むしろ、異議申し立てによって、フィードバックが機能すること、すなわち再びインプットレベルにおける「再考」が行われることを重視するものであり、ペティットが選挙デモクラシーの不十分さを指摘し、異議申し立ての重要性に着目した点はやはり注目されるべきある。

行政国家化によって行政に対する民主的統制が十分になされない事態は、デモクラシーにとっての重大な問題である。そのようななかで、政治参加、意思決定への参画を強調することで、政治を活性

⁵⁵ Levy（1994）p. 84.

⁵⁶ Pettit（2001）p. 174. ペティットは、本書の最終章をこの言葉で閉めている。

⁵⁷ Bellamy（2007）pp. 167-168.

⁵⁸ Larmore（2001）p. 242.

化することも必要であるが、前章の第5節においても検討したように、行政裁量を完全に排除することは困難でもあり、また意味もない。むしろ、政策実施＝行政活動に対する不断の評価と検証によって再考の契機を生み出し、さらなる政治的課題の検討を迫る「異議申し立て contestation」の諸制度によって、丸山の指摘するような「不断に民主化していく過程」を現実的な制度化していくことによって、民主的統制を確保してことを本論文は提案するものである。

本章では、第2章において検討を行った行政国家論における③立法・司法に対する行政の優越によってもたらされた、民主的正当性としての公共性の歪みに対する方策を検討してきた。立法による「民主的な」意思決定を経た政策や法律の制定、そして行政によるその実施、司法による統制という、いわゆる「三権分離」と「チェック・アンド・バランス」が崩れた行政国家後の世界においては、行政に対する民主的統制をいかにして確保するかが問題となっている。本論文では、行政に対する「異議申し立て」の回路を確保することにより、再考の機会をつくることで、政治を活性化させること必要性を提唱してきた。次章では、行政国家論における②社会の国家化に対する方策として、補完性原理の可能性について検討を行う。

第4章 公共的問題に対する多様な主体間による解決を促す「補完性原理」——「社会の国家化」からの脱却

第1節 ガバナンス時代における公共サービスの確保——NPMとガバナンス

本章においては、第2章において検討した②社会の国家化という問題に対する方策として「補完性原理 principle of subsidiarity」をとりあげる。社会の国家化の問題は、あらゆる社会問題（公共的問題）の解決を国家に委ねようとする問題性であった。補完性原理は、現代のEU（ヨーロッパ連合）で採用されたことを一つの契機として、わが国にも認識が広まっているが、公共的問題の解決をどのレベルで行うのか、地方政府なのか国民国家レベルか、あるいは国家を超えた地域連合体か、あるいは国連などのより幅広い国際的な組織で行うべきかを検討するための有効な視角となりうると考えられる。本章の目的は、この補完性原理の可能性を検討することにある。

補完性原理のそのものを検討する前に、私たちは「ガバナンス」という現代の状況を確認しておきたい。一般的に「ガバメントからガバナンスへ」として表現されるこの状況は、もはや国民国家による統治 government 中心の世界ではなく、さまざまなアクター、セクタによる多元的な統治、すなわち共治 governance への移行を示している。

しかしながら、一方で、1980年代の財政危機を背景として日・英・米を中心に進められた「小さな政府」の動き、さらにそれを受け継ぐような形でより多くの先進各国で進められているNPM（New Public Management）の動向にも注意が必要である。各国で進められているNPM改革には多様性があり、一概にその問題性を指摘することはできないが、「民営化」や「アウトソーシング」によって、それまで行政が責任を担ってきた公共サービスを放棄してしまうような面も見ることができるとは、第1章第4節において、「新しい公共」の問題においても指摘した通りである。二宮（2005）では、住民団体をはじめNPOや企業等の「多様な主体」が提供する「多元的な仕組み」を整えていくことが「行政の守備範囲におかれてきた公共サービスを企業やNPO等の民間組織に委ねること、つまりアウトソーシングを大規模に進める」につながり、結局のところ「公共サービスの大規模な民間委託・委任のもとで進行するのは、公的行政の守備範囲の縮小または公的空間のスリム化にほかならない」との指摘がなされている¹。

現在進行しているNPM改革やガバナンス論に関して、結局は公共サービスの低下を招くだけであると結論づけるような早急な判断は避けるべきであるが、このような危険性が存在することは確かであろう。

それではいかにして「ガバナンス」、それも公共サービスを十分に確保しつつ、それを活かすような「良きガバナンス good governance」は成立しうるのであろうか。遠藤（2003b）では、事実としてはグローバルな機関やローカルな主体によって「全体として多層にまたがる統治構造（ガバナンス）を構築している可能性が高い」としながらも、一方でそのような「重層的ガバナンスを表現・表象し、そのことで支持する政治的な概念が見あたらない」²として、「政治的な概念」としての補完性原理の検討が行なわれている。

本章では、この問題認識を受け継ぎつつ、政治哲学・政治思想の伝統から国家政府の役割を問い直す作業を促し、補完性原理によって、「行政サービス」の削減が「公共サービス」全体の削減、質

¹ 二宮（2005）63頁。

² 遠藤（2003b）252頁。

の低下につながらないようにする方途を探っていきたい。

第2節 補完性原理をめぐる4つの源流

補完性原理は、現代においてはヨーロッパ統合の流れにおいてたびたび言及され、わが国においても、地方分権の論調において言及されることが増えている。しかし一方で、原理と言いながらもその曖昧さや両義性が指摘されることも多く、とりわけ、ヨーロッパ統合という現実の政治的動向において用いられた過程において、その党派性を懸念されることが度々見られた³。

わが国における補完性原理への言及としても知られている『地方自治の保障のグランドデザイン』（全国知事会、2004年2月）では、その曖昧性ととも、単に地方分権の根拠付けとしてではなく、上位政府による介入の可能性への注意喚起があり、否定的な評価がなされている。この報告書で「補完性原理」を扱った第4章の結びでは、次のように指摘がなされている⁴。

この「補完性の原理」は、地方自治の保障の指導原理となりうるのか。まず、「補完性の原理」はヨーロッパ産（その中心は、ドイツであろうが）の考え方であり、それが文化的歴史的背景の異同を乗り越えて、普遍的な地方自治の指導原理となりうるのかという問題がある。また、政治的な指導原理となりうるとしても、その曖昧性ゆえに、法的な指導原理とすることができるかという問題がある。さらに、法的な指導原理とするとしても、やはりその曖昧性のゆえに、その具体的運用はどうするのかという問題が出てくる。

それでは「補完性原理」は、単なる政治的「空話 empty word」なのであろうか。以下、本論文では、4つの観点からこの補完性原理の潮流を検討してみることとしたい。

①ローマ教皇ピオ（ピウス）11世による社会回勅

補完性原理を説明する際に必ず言及されるのが、この1931年に当時のローマ教皇ピオ（ピウス）11世によって発せられた社会回勅『社会秩序の再建』での言及である。まずはその内容を確認しておきたい。補完性原理に関しての言及があるのは、この社会回勅の79項であり、以下のような記述を見ることができる⁵。

個々の人間が自らの努力と創意によって成し遂げられることを彼らから奪い取って共同体に委託することが許されないと同様に、より小さく、より下位の諸共同体が実施、遂行できることを、より大きい、より高次の社会に委譲するのは不正であると同時に、正しい社会秩序に対する重大損害かつ混乱行為である。

問題は、このような「補完性原理」がカトリック教理かどうかという点である。すなわち、この原理はあくまでカトリック教会の中で通用するものであり、一般的な適用は難しいかどうかという問題である。この点に関しては、ローマ教皇による「社会回勅」というものの性格を検討することによっ

³ 「しかしながら、同時にこの原理は、おおいに誤解され、通常では考えられないような広範な支持を得た」という、補完性原理に対するEUにおける様々な反応に関して、遠藤（2003a）208-209頁を参照。

⁴ 引用は『自治研究』に掲載された全国知事会（2004）154頁より行なった。

⁵ 引用は澤田（1992）37-38頁より。

て、答えを出すことが可能である。

そもそも「社会回勅」と呼ばれるものは、「社会秩序の基本問題に関しローマ教皇が世界に向かって公表する回覧文書」であるという⁶。そのはじめとされるのが 1891 年、レオ 13 世による「労働者の境遇について」であり、産業社会の登場による労働者問題の発生と、それに対する公正な労使関係の樹立の重要性を説いたものであるという。

この社会回勅から 40 年が経ち、その記念として出されたのがこのピオ（ピウス）11 世による社会回勅である。「クアドラジェシモ・アンノ」と呼ばれることが多いが、これは「40 周年」を意味している。

先のレオ 13 世による社会回勅が、産業社会の登場と労働者問題という社会的背景を持ったものであるのに対して、この 1931 年の社会回勅は、世界的な大恐慌の後の全体主義の台頭を社会的背景としている。

そのような社会的背景によって発せられたものとして、その影響力はカトリック教会内部にとどまるものではないであろう。また逆にいえば、カトリック教会内部においても、社会回勅は「啓示された信仰の真理や、それと不可分に結びついた認識（例えば、人間の自由と倫理的責任）とは異なる」ものであり、「教義としての性格はない」ものである⁷。

それではいかなる点において、この社会回勅は思想的意義を有しているのでしょうか。この社会回勅の作成に際し、その草案を作成したひとりとされるネルブロイング⁸は、カトリック社会原理としての「補完性原理」に関して、次のように述べている⁹。

補完性原理によれば、上位から下位まで社会の序列のなか、必要以上に権限を上位に上げてはならない。むしろ可能な限り当事者や関係者の自由に任せるべきである。その理由は、第一に、自助、個人の自立のための援助がもっとも実り多いという点にある。第二に、単なる援助される客体となってしまう人間は墮落する、そういった事態を最大限回避できる、という点にある。この点で、補完性原理は人間の尊厳にもっともふさわしい。

カトリック社会論において「人間の尊厳」が重視され、その点で補完性原理の価値が語られるのであるが、このような「人間の尊厳」はカトリック社会原理に限定されたものではないのではないだろうか。その源流を私たちは探っていくこととしよう。

②補完性原理の源流としてのアリストテレス

澤田（1992）によれば、ローマ教皇ピオ（ピウス）11 世による社会回勅は、「人間存在基礎論に根差す社会哲学のひとつの表現」としてみることができるという。この原理は、「不可侵の価値を持った人格 **person** としての人間認識から出発する」ものであるが、この人格としての人間は、「社会の中で発展、完成する存在、人格社会に対して開かれ、全体の『共通善』 **bonum commune** 促進のために貢献する責任」を持っている「社会的な存在」である。社会的な存在である人格と（全体的な）社会と

⁶ ラウシャー（2001）161 頁。

⁷ ラウシャー（2001）163 頁。

⁸ 桜井（1998）265 頁を参照。また澤田（1992）34 頁も参照。

⁹ ネルブロイング（1998）131 頁。

は「連帶的相互責任関係で結ばれている」おり、「人格共同体としての社会は独立した、自己目的存在ではなく、人格の完成を助け、個々人のできないことの実現を援助する存在」なのであるという¹⁰。

このような個人と社会の関係、ならびに社会における「人格の完成」といった思想は、アリストテレスにさかのぼることができるであろう。有名な「人間はポリス的動物である」(『政治学』1253a)である。

このアリストテレスの中でも名高い一説は、人間が他の何ものにも依存することなく自律した個人であるのではなく、ポリスという「共同体」に生きる存在であることを示している。ポリスという共同体は、単なる実体としての共同体を意味するだけではなく、人間はポリスに生きてこそ、初めて徳性を発揮して「善く生きる」ことができるのである。

かくしてポリスというものは、人びとが住む場所をともにしつつ、たがいに対する不正を禁じ、物の交換を行なうこと目的とするような共同体ではないことは明らかである。たしかに、それらのことは、ポリスが成立するためには、そなわっていなければならない。しかし、それらのすべてがそなわったからといって、ただちにポリスになるわけではない。ポリスは、家族であれ、同族の者であれ、よく生きることをともにしつつ、完全で自足的な生を目的とする共同体である。¹¹

このようにして人間は、ポリスという共同体において初めて、その本性を実現することが出来、善く生きることが出来るのである。そして、人間存在というものが、このように「個的な存在であると同時に社会的存在であること」(片岡寛光)によって、公共性という問題も議論されるべき話題として浮上してくることはすでに本論文でも言及したところである。

補完性原理は、このような個々の人格と社会との関係性を反映した意味をもつものである。個々人の人格が重視されつつ、その人格は共同体に生きる存在であるということは、両者の相補関係を意味し、補完性原理というものの、一方で個々人では達成できないものを実現するために積極的に社会や共同体(さらに大きくなれば国家、国際社会等々)が手助けをするという形で「介入」をするが、その介入は決して「不可侵な人格」を脅かすものであってはならないという、介入限定の側面をもつことになるのである。このような補完性原理の二面性については、後の節において積極的な意義として展開していきたい。

③「補完性原理」の源流としてのアルトゥジウス

補完性原理の思想的源流に関しては、そもそも補完性原理をどのような政治思想(連邦主義、自由主義等々)と結びつけるかという問題があり、評者によってその系譜理解には差異が存在する¹²。しかしそのような中で、このアルトゥジウス(Johannes Althusius, 1557-1638)は注目されるべき政治思想家といえることができるようである¹³。

アルトゥジウスは、政治理論家・カルヴァン派教会の長老・地方政治家であり、『政治学』を1603

¹⁰ 澤田(1992) 39-40 頁。

¹¹ 引用はアリストテレス『政治学』(牛田徳子訳) 京都大学学術出版会、2001 年、140 頁より行なった。なお、一部表記を変更した。

¹² 柴田(2004) 108-109 頁の注(5)を参照。

¹³ アルトゥジウスの理論・思想に関しては、ヒューグリン(2003)、遠藤(2003a)(2003b)、柴田(2004)などを参照。

年に公刊している（のちに大幅な改訂）。30年戦争を初めとする「宗教と領土をめぐる戦争の時代」に、中央集権国家の勃興に対抗して、都市、宗教的少数派など、小規模な共同体の自治を擁護し、「連邦主義についての近代最初の理論家」と評されている¹⁴。

アルトゥジウスの政治理論における大きな特徴は、ボダンの『国家論』における有名な主権の定義「絶対的で永続的な権力」に異を唱え、人民主権を主張したことにあるが、その主権論は分権的・多元的な政治システムを構想するものである。

ボダンの主権論に対抗したアルトゥジウスの主権論は、ヒューグリンによれば「政治」というものに関して、異なった視点を提供してくれるものである。ボダンにおいては政治を「公的権力の階層的システムを中心に定義する伝統」に属しており、「全ての社会的権利・義務は、単一の権威から発する」ものと考えられている。それに対して、政治を「より広い意味に定義する伝統を代表する」アルトゥジウスによる政治は「第一義的には、固有の権利と義務を持つ多数の集団や共同体間の、水平的コミュニケーションのプロセスである」と捉えられている¹⁵。

このような政治の捉え方は、諸集団や共同体を平等・対等に扱うことによって、逆にそれらの間の対立を調停する支配的な権力の不在を意味することとなり、対立の激化や一層の分裂を生み出す危険性も有する。そのために、国家の構成員は「一般規範や行動基準をめぐる永続的な交渉を強いられることとなる」のである¹⁶。

しかしこの点こそ、現代のガバナンス時代における補完性原理にとって、有力な具体化の指針を与えてくれるものとも言えるだろう。このような「持続的討議」によって「市民たちは、中小共同体の自律が、他者との建設的な関係を通じてのみ、実行可能であることを理解する」のである。

また「政策領域を分割しない」という点も着目されるべきであろう。防衛、貨幣製造などの少数の例外を除き「すべてのレベルに自治体は、いずれの政策領域においても活動しうる」という¹⁷。現代における補完性原理は、権限配分をめぐるものとして議論される場合が多いが（後述）、どのレベル・主体においてどのような業務を担当すべきかということを「決定する」ことが補完性原理の求めるものではなく、どのような分担が適切であるかの「討議・検討を促す」ものが補完性原理であるといえるのである。

そのような分担の討議・検討は、中央 - 地方という政府レベルに留まるものではなく、脱国家的な志向性も見ることができるだろう。柴田（2004）において、アルトゥジウスは「法（＝権利義務関係）を市民の所属する生活圏、結社、国、国家連合などさまざまなレベルにおける具体的ニーズ・労働・流通に応じた重層的なもの」と考えており、「市民権を脱領域的なあるいはポスト国民国家的でグローバルなレベルで考えている」点が指摘されており¹⁸、ガバナンス時代を考えたときやはり興味深いものである。

¹⁴ ヒューグリン（2003）235頁、また彼の著作『政治学』の改訂と、東フリースラントの商業都市エムデンにおける法律顧問職（Syndikus）との関連などについては、オットー・ギールケによる研究を参考（ギールケ（2003）41-44頁）。

¹⁵ ヒューグリン（2003）239頁。

¹⁶ ヒューグリン（2003）243頁。

¹⁷ 以上、ヒューグリン（2003）246頁。

¹⁸ 柴田（2004）93頁。

④ EU ならびにわが国における「補完性原理」

さてそれでは現代に戻り、EU ならびにわが国における補完性原理の使われ方について概観しておきたい。もちろん、名辞的な源流は 1975 年に EC 委員会がまとめた『欧州同盟に関する報告』までさかのぼり、その後、さまざまな形で現れてくることになるが¹⁹、本論文においては、その含意という点に対象を限って言及することとしたい。

EU における補完性原理への言及としては、1992 年のマーストリヒト条約における第 3 条 b 項が有名である。この条項では「共同体は、この条約により附与された権限ならびに規定の目的の範囲内で活動を行う」ことが規定され、補完性原理に従いあくまで構成各国においてその活動案の目的が十分に達成されない場合にのみ、共同体が活動する旨が記されている。このようにマーストリヒト条約における「補完性条項」は権限配分をめぐるものとして扱われており、この規定によって「加盟国国家主権が過度に委譲されることはなく、加盟国と統合体行政府（欧州委員会）との権限範囲がルール化された」のである²⁰。

この意味において、補完性原理は介入限定の原理としてのみ用いられているが、私たちはさらに同条約の冒頭に「決定はできるかぎり市民に身近なところで行なわれる *decisions are taken as closely as possible to the citizen*」という記述、すなわち「近接性」を見ることができる。

この「近接性」に関しては、すでにヨーロッパ地方自治憲章にみることができ、その第 4 条第 3 項において「公的な責務 *Public responsibilities* は、通常、市民にとって最も近接した諸当局によって優先して *in preference* 果たされるべきである」とされている。このような「近接性」はほぼ「補完性」を意味していることが、ヨーロッパ評議会の補完性原理に関する専門委員会の報告書において指摘されていることには留意が必要であろう²¹。EU における補完性原理は、特にこのような近接性に力点が置かれたものであるという点をここで押えておきたい。

一方のわが国における「補完性原理」への言及であるが、まずは地方分権推進委員会最終報告における最終章「第 4 章 分権改革の更なる飛躍を展望して」において課題として、「ヨーロッパ先進諸国に普及しつつある『補完性（*subsidiarity*）の原理』を参考にしながら、市区町村、都道府県、国の相互間の事務事業の分担関係を見直し、事務事業の移譲を更に推進すること」として言及されている。

この言及における補完性原理はしかしながら、「事務事業の地域住民に身近なレベルへの移譲」という「近接性」よりは、「事務事業の分担関係を適正化すること」に主眼をおくものであるとみることができるだろう。

また前述委員会を引き継ぐ形で組織された地方分権改革推進会議の「事務・事業の在り方に関する意見」（平成 14（2002）年 10 月 30 日）では、次のような言及を見ることができる²²。

先進諸国へのキャッチ・アップを目指していた時代はともかく、その段階に到達した今日の我が国にあっては、このような考え方（ナショナル・ミニマム：引用者注）自体を改め、その仕組みを廃止すべきである。そして、それぞれの事務の性質に応じて担い手として最もふさわしいレベルの地方公共団体や国に事務権限を配分するという原則、すなわち「補完性の原理」に基づい

¹⁹ 澤田（1992）31 頁を参照。

²⁰ 島野（2003）8 頁。

²¹ ヨーロッパ評議会編（2004）119 頁。

²² 同報告書 3 頁、「I 総論 1. 基本的考え方（1）改革の方向」より引用。

<http://www8.cao.go.jp/bunken/021030iken/021030iken.pdf>

て役割分担を適正化することによって、地方の役割とされた事務については、地方が自主的・自立的に最適の形態でそれを実施できるようにすべきである。

このように、わが国における「補完性原理」は EU における「近接性」という要素はあまり省みられず、むしろ権限配分の問題として理解されている。

また、それとともに「ナショナル・ミニマム」ではなく、「ローカル・オプティマム」の提唱に関しても留意が必要である。確かに「ローカル・オプティマム」においては、何より地方の側の「自主・自立」性が謳われ、ナショナル・ミニマムによって画一化された地方ではなく、多様性・多元性が目指されていることが伺える点は評価されるべきであろう。しかしながら、補完性原理の「近接性」の側面は切り捨てられてしまっているため、より小規模な自治体への権限委譲は不十分な形でのみ実現されることとなり、より大きく豊かな自治体はより豊かに、より小さい自治体は十分なサービスを提供することができず、より大きな自治体もしくは国に依存せざるを得ない状況につながる危険性をはらんでいるのである。

またこのような問題性は、「中央 - 地方」の関係のみならず、地方自治体と市民社会、NGO・NPOなどの組織との関係においても存在するだろう。

わが国における自治体においてこの補完性原理を取り入れた例として、京都市の例が注目される。京都市は、2001（平成 13）年に「京都新世紀市政改革大綱」を発表し、その第 2 章「改革の理念」において『『補完性の原理』に基づく『市民と行政の役割分担』の改革』という節を設けている。そこでの「補完性の原理」は「自立した市民を基本に、市民の自助・共助で解決できる問題は市民の自主的・自発的活動で解決し、それが不可能な場合に民間非営利団体（NPO）や企業が行う。それでも困難な場合のみ公助として自治体、国が順に補完・支援を行っていくという考え方」と説明されている²³。

同様に自助・公助・共助の議論から、公共サービスにおける行政の役割の見直しを図っているところに、岐阜市が挙げられる。岐阜市はかつては自助や共助によって行われてきた市民の身近な問題の解決が、コミュニティの希薄化などにより、市民サービスという名のもとで行政によって代替されるようになっていたが、厳しい行財政運営ということを理由に補完性原理を持ち出し、公共サービスからの撤退を行っている²⁴。

このように様々な自治体において、「補完性原理」の名の下に、住民参加などの行政への参画が促されているが、それが財源や人材といった資源面での枯渇を背景とした行政による責任転嫁として用いられる危険性も考えられないではない。京都市ならびに岐阜市のこの説明も、基本は「自助」であって、介入限定の原理の色彩が強く、これまで行政が責任をもって遂行してきた業務を市民に委ねてしまっていると解釈されても致し方ないであろう。もちろん、行政国家の問題性を考えれば、あらゆる社会問題＝公共問題の解決に行政が寄与しなければならないという幻想は解消されるべきものではあるが、単なる責任転嫁に終わってしまっただけではいかなる公共サービスも提供されえない状況に陥る危険性があるのではないだろうか。

それでは以上のようにして、補完性原理をめぐるその思想的源流と、現代における使われ方を見て

²³ 「京都新世紀市政改革大綱」

(<http://www.city.kyoto.jp/somu/gyokaku/kaikaku/taikou.pdf>) より引用。

²⁴ 「公共サービスにおける行政と民間の役割分担」ガイドライン（岐阜市経営管理部行政システム改革室、平成 16（2004）年 3 月）

http://www.city.gifu.lg.jp/c/Files/1/02010023/attach/3_3guideline.pdf

きたわけであるが、これらからどのような意義を引き出すことができるのであろうか。その点を次節の課題としたい。

第3節 補完性原理—その意義と現実への適用可能性

＊「補完性」と「近接性」：EUにおける議論

さて、これまで4つの潮流から補完性原理に関して概観してくることによって、いくつかの知見を得ることができたわけであるが、まず思想的源流として、もともと人間の尊厳に関わるものであり、その人間は社会に生きる存在であるからこそ両者の相補関係があることを確認した。また、アルトゥジウスの議論からは、「持続的討議」や政策領域の非分割などの実践的知見も得ることができた。

一方、現代におけるヨーロッパとわが国における補完性原理の使われ方を確認する中で、「補完性」と共に「近接性」が重視されていること、またわが国における使われ方における問題性も明らかになった。

その行政による「責任転嫁」の問題性に関してであるが、これは補完性原理が「権限」（分権）と共に「責任」が求められることを指摘しておきたい。

ヨーロッパにおいても補完性原理に関して先導的な役割を果たしているドイツの行政においては、AKV 原則と呼ばれるものが存在している。これは任務（Aufgabe）と権限（Kompetenz）と責任（Verantwortung）の頭文字をとったものであり、1960年代から70年代にかけて「市民近接」（Bürgernähe）の行政が唱えられた際に言われたもので、委任による管理の原則は、この三つを一貫して下に降ろしていくことが求められたという²⁵。また、その具体的な方策としては、「連結性の原理」をあげることができるだろう。これは「国（連邦・州）の立法者が、州・都市・都道府県・市町村に対して、費用負担を伴う事務の移譲を行う場合には、財政的保障をしなければならない」というものであるという²⁶。

補完性原理と共に、「近接性」が求められることは既に見てきたとおりであるが、このようにして、他の原則や施策とともに用いられることで、補完性原理の内実は現実には活かされることとなる。

＊「議論の活発化」を促す「誘導原理」

またヨーロッパ評議会編による『補完性の原理の定義と限界』では、このような「責任転嫁」に関して、具体的な言及を見ることができる。ここでは、「原理原則に関する限り、補完性は、例えば社会的保護のレベルを減らしつつ、より多くの責任を（家族のような）『自然共同体』に与える口実として使われてはならない」としたうえで、次のように述べられている²⁷。

補完性の原理は、中央と周縁の権限関係に関する常に必要な討論を活発化させる性質をもっている。それは同時に、上級レベルの方がより効率的でより満足のいくやり方で実現しうる場合を除き、いかなる責務も個々の市民や社会集団から奪ってはならないとする社会の組織原理である。それは、地方、地域および国家の当局間の権限配分に関する技術的な原理でもある。それはまた、

²⁵ 片岡（2002）201頁。

²⁶ 白藤（2002）19-20頁。

²⁷ ヨーロッパ評議会編（2004）134頁。

自発性を助長する方向に国家の介入形態を転換する一種の誘導の原理であり、中央当局に対して、ある任務を国家自身の手で行うよりも、もっと適切なレベルで行われるよう支援することを奨励する。

ここから指摘できることは、まず「討論の活発化」であろう。すでにアルトジウス思想においてみてきたように、補完性原理は単に「権限配分」を決定することに意義があるのではなく、その権限配分についての討論・検討を活発化させることにあった。補完性原理によって自然と権限配分が決まるものではない。むしろ、その権限配分を常に再考に付すための原理として捉えられるべきであろう。そのような討論・検討のための「誘導原理」であり、それをまさに「補完」する政策等により、その意義を生かすことが可能なものである。序章において述べたように、その政治という「過程」こそが本論文において強調したい点である。

では、より現実の政策への適応を積極的に行うための「憲法原理」として採用することはできるであろうか。

残念ながらこの点に関して、ヨーロッパ各国では否定的見解が多い。まず、フランスでは「補完性原理は…国家の権限と自治体の権限を明確に区別する役割を果たすものではなく、『改革、政策の方向づけ』をするもの、つまり『地方分権の哲学に発想を与えるもの』に留まっているとされる」という²⁸。

一方、先導的役割を果たしているドイツではどうかというと、確かに 1949 年のドイツ連邦共和国基本法（ボン基本法）72 条における「個々のラント（州）によっては有効に調整し得ない場合」にかぎり「連邦は、…当面する事柄に対し立法権を行使できる」という記述が同意の表現であるという解釈も存在するが²⁹、ドイツ行政法の世界においては「補完性原理の憲法規範性に関しては、今なお支配学説というものが形成されていない」という³⁰。そのほか、イタリアにおける導入例なども見ることができるようだが³¹、憲法原理として定式化されるべきものというよりは、政策の哲学的基礎、すなわち公共哲学としての意義を、むしろ積極的に考えることができるのではないだろうか。

第 4 節 公共哲学としての「補完性原理」

* 公共的な問題解決に関する「持続的討議」

さて、公共哲学としての補完性原理の定式化の議論に入る前に、改めてこの補完性そのものが意味するところを確認しておきたい。

そもそも遠藤（2003a）によれば、この語源はラテン語の「*subsidium*」という言葉にあるといい、元来「予備」（とくに「予備軍」）を意味していたという。のちに広く「補助」の意味で用いられることとなったそうだが、この原義において意味するところは「なにか正規なものがあり、それが本来的には課題にあたるものの、正規のものが困難に陥ったときには、補助的なものが介入する」ことにあるという。

²⁸ 大津（2002）28 頁。さらに大津はフランス単一国家主義との関係を指摘している。

²⁹ 以上基本法条文の引用も含めて、神奈川県自治総合研究センター編（1994）39-40 頁を参照。

³⁰ 廣田（2002）21 頁。

³¹ 田中・山岡（2006）103 頁によれば、「1997 年の法律第 59 号により、すでに多くの行政事務が地方自治体に委譲され、同法第 4 条第 3 項に補完性の原理が規定されていた。2001 年の憲法改正は、これを追認する形で、第 118 条第 1 項において、行政権限は上位の自治体に委譲されている場合を除き、原則として基礎自治体である市町村に属すると規定するとともに、補完性の原理という用語も憲法上明記されることになった」という。

この語源から明らかなように、補完性というものはそもそも両義的な概念であるという。すなわち「消極的」補完性と「積極的」補完性という側面である。

消極的補完性とは「より大きな集団は、より小さな集団（究極的には個人も含む）が自ら目的を達成できるときには、介入してはならない」という「介入限定の原理」であり、一方の積極的補完性は「大きい集団は、小さな集団が自ら目的を達成できないときには、介入しなければならない」という「介入肯定の原理」である³²。

ではこのような両義性は、どのような意義を持つことになるのであろうか。目的を達成できるか出来ないかという判断は、恣意的な判断に委ねられてしまい、より大きな集団による無制限な介入を認めてしまう危険性があるのではないだろうか。

このような疑問に対して遠藤（2003b）では、むしろ補完性原理の核心は「どの単位も絶対化せず、それぞれの存在事由を全うしながら、役割分担をするという問題構成にある」と指摘されている。つまり、補完性原理は、介入の程度やその中身・方法などを決定するために存在する原理なのではなく、常に介入のあり方について、「問いを突きつけられた諸集団・組織が対話を通じて見つける性質のものであり、補完性は、介入を問題化し続ける分、その対話を永続化させる志向性をもっている」ものであるというのである³³。

アルトゥジウスにおける議論でも確認できたように、補完性原理は継続的な議論を要求するものである。確かにその二重性ゆえに曖昧なものであり、憲法原理として採用することが適切であるかどうかは疑問が残る。しかしながらそれは、決して補完性原理が中身のない、採用する価値のないものであることを意味するわけではない。むしろ、曖昧さがあるゆえに、党派的な利用をされがちではある。現在のヨーロッパを取り巻く状況のなかで広範な支持を得ているというのも、そのような利用しやすさからであろう。しかし見方を変えれば、そのような調停を可能にする政治原理ということもできるであろう。

公共哲学としての補完性原理は、このようなかたちで党派的ではない、様々な主体による利害調整の場における、一つの「参照規準」としての定式化をはかることを求めるのである。

今日のわが国における公共哲学の議論からすれば、公共性に対する国家の独占的な解釈に対する批判があり、公共的問題の解決に NPO や NGO を始めとする多元的な主体が関わってくるガバナンスの時代は歓迎されるべきものであろう³⁴。しかしながら、一方で国民国家を中心とした秩序形成が崩れた現代は、「新しい中世」とも評されるような流動的な世界になっている³⁵。すでに第2章の冒頭において言及したように³⁶、国家の影響力は相対的であったとしても低下傾向にあることは、たびたび指摘されるところである。

ガバナンスは、ガバメントとしばしば対比されて用いられるように、垂直的統治から水平的統治への移行を指し示しており、前者に対する批判を含むものである。その点では、縦の関係に主眼をおく補完性原理は一見、この時代にはそぐわないもののように思われる。しかしながら、水平的な統治が行なわれているように見えながら、その実、新しい権威が台頭する世界は、決して垂直的統治が消えた時代ではない。補完性原理でいう「より大きい、より高次の」主体と「より小さく、より下位の」

³² 以上、遠藤（2003a）210 頁。

³³ 遠藤（2003b）262 頁。

³⁴ 公共哲学におけるガバナンスに関する議論としては、西尾・小林・金（2004）99-114 頁を参照。

³⁵ Bull（1977）や田中（明）（1996）などを参照。

³⁶ 第2章注2を参照。

主体の区別がなくなったことを意味するわけではなく、その力関係が流動化した時代と言うことができるであろう。場合によっては、企業の方がより影響力を有する場合もあれば、国家の方が影響力を有する場合もありうる。あるいは NGO の方が影響力を有する場合もありうるのである。

それらを調整するための参照原理が、この補完性原理なのである。補完性原理は確かに垂直的な「調整原理」ではあるが、権限配分の「決定原理」ではない。よりよく解決しうる主体があるのであれば、その主体に権限を委ねること、解決し得ないのであれば介入を認めることが補完性原理の求める「持続的討議」である。たとえば、市場が適正な所得分配を達成できないのであれば、中央政府の介入は認められるべきである。逆に政府による市場への介入が、公正な競争を妨げ、適正な所得分配を妨げているのであれば、その政府による介入は撤回されるべきであろう。すなわち「政府対市場」といった図式によってどちらがより公共善に貢献するかといった議論をするのではなく、共に「政府の失敗」「市場の失敗」がありうる以上、それぞれの場面・状況に応じて、どちらがより貢献しうるかを考慮しなければならないのである。

＊「個人の尊厳」と中央政府の役割：個人の尊厳を護るための「支援行政」の必要性

とはいえ、常に討議を続けなくてはならない状態では、何も解決に向かわず、ただ討議のみが持続する状態が続いてしまう危険性があるであろう。

そこで改めて着目すべきは、「個人の尊厳」と中央政府の役割である。補完性原理は個人を基点とするものであり、「個人の尊厳」が介入限定の最後の砦であった。また一方で、ガバナンス時代において影響力を弱めているとはいえ、依然として中央政府は、唯一の正当な強制権力の発動主体としての位置を占めている。この両者の関係を考えることで、さらに補完性原理の内容を豊かに活かすことができるはずである。

確かに今日のわが国における公共性をめぐる議論、公共哲学の議論において、国家・中央政府は、その独占的な解釈に対する批判の的となっている。本論文でも取り上げたアルトゥジウスや、19 世紀のオランダでカルヴァン派の神学者のみならず政治やジャーナリズムの世界でも活躍した、アブラハム・カイパーを援用しつつ、公共哲学の立場から「領域主権論」を提唱する稲垣（2004）は、次のように述べている³⁷。

…われわれは、*res publica* を「主権の支配する領域」と定義しよう。…しかしわれわれは、主権は、本来、「超越者」のみがもてるものであり、一時的に人間組織に“委託”され、かつ“分権”されると考える。分権される場所は国家のみならず、アルトゥジウスのいうように、十分に発展を遂げた多様な市民の社会的領域である。それゆえこのように市民社会の各領域に分散されて委託された主権を、カイパーにならって領域主権（*sphere sovereignty*）と呼ぶことにしよう。委託された主権は、市民社会の各制度に分権されると考えるのである。国家のみならず市民社会の各領域、宗教団体をも含む諸団体がそれぞれの団体の「固有な生のニード」に応じて、固有な主権をもち、したがってそれらが「主権の支配する領域」すなわち *res publica*（公共的なもの）である。こうしてボランティアな結社や中間集団を含む市民社会の各領域は領域主権という概念を導入することにより「公共性」を担うことになる。

³⁷ 稲垣（2004）187-188 頁。

このようにして、補完性原理から市民社会の各領域に分散されて委託された主権という「領域主権」を導き出し、国家のみならず様々な団体が主権をもち、公共性を担うという議論を展開しているが、果たして現状において固有の主権を有し、かつそれは分割不可能とされている国家の主権を、理論的には分割可能と変えることができたとしても、現実にはそれはいかにして可能になるのでしょうか。また可能であるとしても、主権をもつ団体同士が対立をした場合、いかにして調停されるのでしょうか。

それらの疑問に加えて、領域主権論に対して本論文が積極的な支持ができない理由は、国家、中央政府には独自の役割があり、領域主権論という考え方では、それが十分に考慮されないのではないかという懸念があるからである。

そもそも中央政府は様々な公共空間を取りまとめ、バランスのある配慮を行い、根源財が滞りなく供給され、それに不足する人がいないように取り図るのがその役割であり、ガバナンスが進展するなかでも政府は依然としてその独自の役割を果たしていくべき主体である³⁸。それは唯一の合法的な権力主体であり、そうであるがゆえに責任を有する主体であるからこそである³⁹。

補完性原理は、一方で介入限定の原理であり、一方で介入肯定の原理であった。中央政府による介入ということになれば、それは権力性を伴い、パターナリスティックなものになりがちである点が問題となるであろう。しかしながら、では中央政府による介入はすべて権力的なものであり、そのような介入は排除すべきであるといえるであろうか。むしろ、中央政府による介入が、様々な対立や問題を調停する可能性もあるであろうし、その積極的な責任を有するということもできるであろう。

その介入をパターナリスティックなものにしないようにするためには、「個人の尊厳」という点がキー・ポイントとなろう。先に補完性の語源的由来として、ラテン語の *subsidium* の意味に関する議論があったが、これを「支援」「救援」と解して、ラウシャーは次のように述べている⁴⁰。

連帯的結合と義務によって社会がその成員に与えるべきものは支援であって、それ以上ではない。それは、人間人格の自発性や自主的取組みや自己責任を制限したり剥奪してはならず、却って補助すべきである。

パターナリスティックであるとは、下位のものを従属させることであり、自立／自律を妨げることにあるとすれば、分権によって業務は移管したとしても、それにともなう財政・権限等の移譲がないことは、自立／自律を妨げるパターナリスティックな介入を行なっているということになるだろう。補完性原理を「権限配分」を決定する原理として捉えてしまうと、かつての「受け皿論」のように、下位のレベルでは実施することができないことを理由に分権を妨げようとする動きが出てくる危険性がある。「近接性」という性質も考え合わせ、現時点での能力如何で判断するのではなく、できる限り小さい（個人に近い）レベルで「できるように」支援をしていくことが求められるといえるのではないだろうか。「パターナリズムに対する警戒は怠るべきではないが、個人にしても自治体にしても、『支

³⁸ 片岡（2000）20頁。

³⁹ カトリック社会理論においても、私的自発性を重視しつつもそれを助成、保護するための「国家の補完的使命の強調」はたびたびなされているということに関して、ラウシャー（2000）152-154頁を参照。またガバナンス論一般における、中央政府の役割に関しての議論を展開している論者に関しては、西岡（2006）とくに8-9頁を参照。

⁴⁰ ラウシャー（2000）150頁。

援』抜きの自治はありえない」のであり⁴¹、個人は社会（共同体）に生きる存在あり、孤立無援の疎外状態で生きているわけではない。

個人は主体的な参画を行い、社会（共同体）の側はそれを支援するという補完性が成り立つことによって、人びとの公共意識も芽生えてくるはずである。片岡行政国家論においては「市民の自覚」が求められていたが、このような形で支援を行うことにより、市民の自発性も促されると考えられる。

「介入肯定」という表現は、パターンリスティックな権力介入を認めるというニュアンスを感じさせる面を否定できないが、これを積極的な「支援」と考えるべきである。その支援は財政、人材、権限等の多面にわたるものとなるであろう。そしてその支援のあり方は、自立／自律を促すための支援であって、依存を生み出すようなものであってはならない。これまでの行政が福祉国家における「給付行政」であるとしたら、このような行政のあり方は「支援行政」として表現することができるだろう。

そしてその支援は、個人の尊厳を護るためのものとして、積極的な形で中央政府によって果たされるべきである。その意味では、中央政府による介入は個人の尊厳を損なうものであってはならないというよりは、個人の尊厳を護るための積極的な介入・支援をしなければならないというべきであろう。

もちろん「個人の尊厳」が具体的に国民の権利のどれほどを保障するものであるのかは議論が必要であり、一概に中央政府が個人の尊厳を護るためにはこれこれのことをすべきであると断言することは困難であるが、その議論を促すものが補完性原理であるということが出来る。

多様な主体間の調整や調停により、多元的な相互依存・相互補完・相互抑制の世界を補完性は創出するという意味では、画一性ではなく多元的な公共性の実現を目指すものとしては「公私」「官民」二元論からの脱却として捉えることができるだろう。また、一方で個々人では達成できないものを実現するために積極的に社会や共同体（さらに大きくなれば国家、国際社会等々）が手助けをするという形で介入をするが、その介入は決して「個人の尊厳」を脅かすものであってはならないという「介入限定」の側面をもつという点は、公と私を対立項として捉えるのではなく、私を活かしつつ公を開いていく「活私開公」の発想に沿ったものと言うことができる。その意味において、補完性原理は公共哲学として定式化することが可能であろう。

以上のようにして、第2章の「行政国家」論における「国家と社会の自同化」の「社会の国家化」に対する方策として補完性原理を検討してきた。社会の国家化では、あらゆる公共的な問題の解決を国家に委ねてしまう問題性が指摘されたが、補完性原理により、多様な主体間の調整や調停を促す参照原理を得ることができた。補完性原理は個人を基点とし、できる限り身近なところで解決がなされるべきであるという「近接性」が求められ、より小さな、より下位の共同体における実施・遂行が望ましいとする「介入限定の原理」が重要であるとともに、それが困難な場合にはより大きい、より高次の社会による介入が肯定される「介入肯定の原理」を含むものであった。

その介入を本論文では「支援」として捉え、「支援行政」を提起した。続く第5章においては、この支援行政のあり方を検討することを通して、「国家と社会の自同化」のもう一方である「国家の社会化」に対する方策を検討していきたい。

⁴¹ 鈴木（2004）4頁。

第5章 「国家の社会化」から「支援・媒介的行政」への転換——新しい公共における行政の役割

第1節 「福祉国家」から「支援国家」へ——ニール・ギルバートによるパラダイム・シフト論

前章において、社会の国家化、すなわち市民社会が様々な社会問題（公共的問題）の解決を国家に委ねてしまう問題性に対して、補完性原理が方策として有効であることを明らかにした。しかしながら、「より大きい、より高次の」主体による「介入」がいかなる場合において認められるべきか、それは「支援」と解されるがいかなるものであるかは明らかにされていない。本章においては、補完性原理を軸としながら、中央政府の役割として「支援行政」が重要であることを明らかにし、国家と社会の自同化としての行政国家のもう一つの側面である「国家の社会化」の問題に対する方策を提案する。

「支援行政」とは、「給付行政」との対比において、前章で筆者が提案したものである。それは福祉国家に続く、現代における国家のあり方を模索した社会学者ニール・ギルバートによる「Enabling State（可能にする国家・支援国家）」に範をとったものである。まずは、このギルバートによる福祉国家から支援国家へのパラダイム・シフト論を取り上げておきたい。

ニール・ギルバートは1989年の著作『支援国家（Enabling State）』において、1970年代半ば以降のアメリカ合衆国における「公的機関によって提供される給付のための直接的な支出から、より多様な手段による福祉サービスの供給と財源へ」との潮流の変化をみて、「支援国家」の時代を説明している¹。

その変化はより具体的には、財政面における税控除（tax deduction）や政府貸与（governmental lending）といった間接的な手段の導入。供給面では、民間企業が社会サービスの領域に入り、かつては公的なあるいは自発的な供給者が主流であったところとしばしば競り合うことになった変化を指している。

このような変化は一般的には福祉国家の限界と、その後の「小さな政府 cheap government」への変容として否定的に描かれることも多い。しかしながらギルバートは、限界を見せ始めた福祉国家が、必ずしもそのまま崩壊へと向かうのではなく、質的な変容が起こっていることを様々なデータを分析しながらその変容を捉えている。その点で、「支援国家」という新しいパラダイムを提示している、とすることができるだろう。

ギルバートによれば、いわゆる小さな政府とは異なる支援国家は「市場経済との相互作用を通じて、社会福祉を促進している」という。しかし、そのような「権限委譲という役割」は、「困窮者にむけた社会的移転を行う国民の利他主義を補う福祉資本主義における道徳的側面を維持するとともに、個人の責任と自助を促進するよう努力することである」と述べ、単に、それまで（福祉）国家が担っていた福祉サービスの提供を市場に委ね、そこに国家は介入をしないというような単純な市場任せの新自由主義の議論とは異なり、個人の責任と自助を「促進する」ことが国家の使命であり、民間企業が社会福祉サービスの実施に次第に参加してくる状況においては「市場の創造的エネルギーを抑制せずに、消費者を保護する規制手段を講じること」が支援国家にとっては「緊急に取り組むべき課題である」というのである²。

¹ Gilbert and Gilbert (1989) Forward xi-xii.

² 以上、Gilbert and Gilbert (1989) p.154=170-171 頁よりの引用。

本書の時点では支援国家の基本的な機能は、「民間活動 private activity への補助金の支給、社会的責任に関する期待を敏感にする、民間の活動の規制、十分な水準の社会保護の提供」として考えられていたが、その後 1995 年の著作 “Welfare justice: restoring social equity”において、「フレームワークが広げられ、国家の役割として社会的公正の促進、生産性や経済的成長とリンクした社会的利益の強調が含まれた」という³。この “Welfare justice”では、福祉国家と支援国家が対比され、個人よりも家族に焦点を当てる、消費としてではなく投資としての福祉の援助、経済的不平等の削減よりも社会的公正の回復といった点が挙げられている⁴。特に最後の社会的公正の回復は当該書の副題にも採用されているという点で、ギルバートが支援国家の目指すものとして、最も重点を置きたい点であるといえるであろう。

このような支援国家というものは、純粋な形態としては存在しえないが⁵、アメリカ合衆国における現実の変化を分析した結果として導かれたものであり、さらには同様の変化の兆しは、他の先進工業福祉国家においても進行中のことであるとギルバートはみている。このような「私的責務に対する公的援助を通じた社会的保護の提供」⁶を特徴とするギルバートの支援国家論は、2002 年の著作 “Transformation of the welfare state” において、表 2 のように整理されている。

表 2

福祉国家	支援国家
公的対策 公的機関による供給 サービスの形による移転 直接の支出に焦点	民営化 私的機関による供給 金銭、ヴァウチャーによる移転 間接的支出の増加
労働の保護 社会的援助 労働の脱商品化 無条件の給付	就労の促進 社会的包摂 労働の再商品化 インセンティブ、制裁の活用
誰にでも与えられる権利資格 スティグマの回避	選択的対象化 社会的公正の回復
市民権による結合 共有の権力による結合	メンバーシップの結束 共通の価値観と市民的義務による結合

出典：Gilbert (2002) p.44. Table 2.1

ギルバートによる「支援国家」論は、あくまで分析のための「理念型」であり、先進工業各国における歴史的・文化的な違いによって、福祉国家同様に異なる形をとりうるものである。その意味において、ギルバート自身は特別、支援国家がどのようなものであるか、その任務はどうあるべきものかについては、先の「私的責務に対する公的援助を通じた社会的保護の提供」や、表 2 に示されたもの

³ Gilbert (2002) p. 56、注 52 を参照。

⁴ Gilbert (1995) p. 154 Table 6.1 を参照。

⁵ *Ibid.*, p. 153

⁶ Gilbert (2005) p. 2

を除いて論じていない。「公的援助」とはいかなるもので、そこで行政がいかなる責務を担わなければならないのかが論じられるべきであろうし、また、表2においても「民営化」や「就労促進」といった要素では、新自由主義となんら変わらないものと理解されかねない。福祉国家における画一的な福祉サービスの提供ではなく、選択的対象化によっていかにして社会的公正を実現するのか、メンバーシップの結束は公共性の問題と大いに関係するものであり、いかにして公共性が形成されるのか、そのような問題が議論されるべきであろう。本論文では、このようなパラダイム・シフトを念頭に置きつつ、公的援助や支援の意味内容をより詳細に議論することによって、支援国家・支援行政の理論を議論していきたい。

以上、ギルバートによる「支援国家論」という理論面からみてきたが、自律した個人—コミュニティにおける連帯を視野に入れた「支援国家」論ということでは、現実の政策理念においても語られている。イギリスのブレア政権とドイツのシュレーダー政権の議論がそれであり、ギルバート自身は彼らの政策について、その後の著作においても言及はしていないが、次節では、現実の政策理念として「支援国家」の理論を展開した例として参照していくこととしたい。

第2節 第3の道としての「支援国家」——ブレアとシュレーダーに見る支援国家論

＊ブレア「社会投資国家 Social Investment State」

イギリスのブレア政権は、それまでの保守／革新の対立図式を壊し、サッチャリズムの一部をも継承する形で新しい労働党（ニューレイバー）を訴え、政権の獲得へと至ったことはよく知られている。ブレアは1998年に『第3の道—新世紀に向けての新しい政治』を刊行し、社会民主主義の刷新を訴えた。それは中道左派思想の2つの主流である「民主社会主義と自由主義とを合体させることにより、活力を引き出そうとする」ものである⁷。

その理論的に背景には社会学者アンソニー・ギデنزがいるとされるが、彼のパンフレットである『第3の道』においては、「社会投資国家 Social Investment State」として表現され、「個人ならびに非政府組織が、富を創造するポジティブ・ウェルフェアの主役」であり、指針とすべきは「生計費を直接支給するのではなく、できる限り人的資本（human capital）に投資することである」とされていた⁸。

このような国家のあり方は、個々人が自律的に市場に参加して、社会の活性化に貢献をするような「企業家」の精神をもった市民こそが望ましい姿であるとされ、後にも紹介するようにそのような競争からもまたセーフティネットからも外れてしまう人々を排除してしまう危険性をもつものとして批判をされてきた。

しかしながら、ブレア自身の議論においては、確かにそのような「企業家」を理想とする社会像も見え隠れはするが、国家のあり方に関しては「支援 enabling」という言葉を積極的に使っている。人的資本への投資というあり方では、すでに望ましい企業家的な自律的な市民像が前提とされているような印象を持つが、enabling という表現を使うことで、そこに過程・プロセスを重視する姿勢を見ることができるようではないだろうか。すなわち「可能にする enable」という言葉は、現状は「できない」状態であり、それを支援することにより可能にするという要素が含まれるからである。

⁷ 生活経済政策編集部編（2000）9頁。

⁸ Giddens（1998）pp.117f=195-197頁。

ブレアの言説では、たとえば自らの使命について言及するなかで、すべての人々の自由と可能性を最大化する公正な社会にとって必須の価値観の一つとしてコミュニティを挙げ、国家との関係を次のように論じている⁹。

進歩的な政治にとっての大きな課題は、活発なコミュニティやヴォランティアな組織を擁護し、そしてそれらが、必要ならばパートナーを組んで新しいニーズに対応できるよう成長を促すために、国家を後押し機関として活用していくことである

また、経済・市場との関係においても、国家はやはり「後押し機関」としての役目を果たし、「公共の利益に奉仕するために市場の力を利用する」という¹⁰。市民社会との関係では、「4. 強固な市民社会：権利と責任」において、「個人と親たちがそれぞれ責任を果たせるよう、国家と市民社会がこれをよりよい形で支援していくことは、教育、福祉、犯罪撲滅に関するわれわれの取り組みと並んで、現在の重要な課題である」と述べ、公共性に寄与する責任を重視し、共和主義的な自律的市民の育成と、そのための支援に言及している点は興味深い点である¹¹。共和主義との関係では「共通の善を推進する政府」との表現も見つけることができる¹²。

わが国では「第3の道」は知られているものの、管見の限り、この「支援」への着目はなされていない。ブレア自身はその後この言葉を用いており、2006年のガーディアン紙に掲載されたスピーチでも「1945年のやり方で個々人に命令したり制御するのではなく、むしろ能力を与える支援国家 the enabling State の発想は、重大な意義を持つものであり、そのいくつかはまだ目の目をみただけ」と述べている¹³。

*ガバナンスの調整役としての中央政府

ギデンズ＝ブレアにおける「第3の道」における思想は、これまでの福祉国家に対する批判を行い、国家への依存をできる限り抑えるために、教育や職業訓練を通じて「就労可能性」の高い人材を育成することに焦点が当てられているように指摘されることも少なくない。理念上、ボランティアセクターに期待されていたのは「市民の参加を促すことで『コミュニティの再生』に貢献する」という側面であったのに対し、政権第2期になると『『公共サービスの刷新』という『サービス供給者としての役割』が政府から強調されるようになった」という¹⁴。また、結局のところは、公的サービスの供給者として「多様な企業、組織、団体と契約のネットワーク」を作り上げる「契約国家」であったとの評価なども見られる¹⁵。

現実の政策評価という点に関しては、個々の政策等に関してさらなる検討が必要になるものと思わ

⁹ 生活経済政策編集部編（2000）11頁。

¹⁰ 生活経済政策編集部編（2000）14頁。

¹¹ 生活経済政策編集部編（2000）18頁。

¹² 生活経済政策編集部編（2000）22頁。

¹³ Tony Blair's speech on healthy living, guardian.co.uk, Wednesday July 26 2006.

<http://www.guardian.co.uk/society/2006/jul/26/health.politics> より引用。なお、1945年は労働党が総選挙に勝利し、NHS 創設などの契機となった年である。

¹⁴ 永田（2006）48頁。

¹⁵ 谷藤（2007）199頁。また、梅津（實）（2008）では、ギャンブル A. Gamble による評価などを紹介して「ブレアらにとって重要なのは、結局のところ競争による弊害から社会を守ることではなく、競争の促進化を通じて社会を守ることであった」のであり、『『第3の道』というアイデアには、われわれを魅了するなにかが含まれている。しかし残念ながら、これも単なる歴史のエピソードとして終わるのかもしれない』と結んでいる（12、20頁）。

れるが、本論文ではこれまでもあまり着目されてこなかった「支援国家 the enabling State」という着想自体の意義を救い出すことに焦点を絞りたい。すなわち、本来の第3の道の政治・社会的思想は、福祉国家の限界から新自由主義的な市場競争原理を重視しようとする方向へと舵を切ろうとするものではなく、むしろそのような効率的な行政を重視しつつも、国家の役割に関して直接的なサービス提供から間接的なサービス提供、支援へと修正していくものなのである。

しかしながら、そのような「第3の道」の政策理念としての評価に関しては、一方で NPM 改革に関してその方法を保守党政権から継承しつつ、一方で市民参加やパートナーシップなど重視していることから、「第3の道」に象徴されるような積極的な意味でも融合ではなく、むしろ矛盾を孕んでいると指摘されることも少なくない。その矛盾、パラドックスとは、NPM は「Plan・Do・See」というマネジメント・サイクルにおける See の部分において、監査・査察体制を強化することによりアカウントビリティを向上させ、行政機関の業績を中央（政府）がコントロールをするという「集権的」な志向性がみられる一方で、市民参加やパートナーシップといった「分権的」手法が用いられている点である¹⁶。

さて、このようなパラドックスを単に折衷的な方向性を目指そうとしたがためのものではなく、より積極的な意義を見出そうとする見解もある。「ガバナンス・システムの作動を継続するために、政府はガバナンス秩序の運営・維持・発展へと貢献する諸機能（調整機能等）を持つ必要があるというプラグマティックな解釈替えを行うことで、ブレア政権の「民主主義の新しい実験」のポジティブ性を救出できると考えられる」¹⁷とする安（2006）がそれである。以下、次のようにその解釈替えについて、安（2006）の記述に従ってまとめる¹⁸。

ブレア改革のもつ分権的な志向性は、地方分権の推進による「オープン・システム・モデル」を目指すこととなるが、その際、NPM を継承していることから、中央統制によって「顧客志向」「成果志向」を、市民参加の公共サービス提供体制の構築により民主主義を活性化させるという方向性によって実現させようとしている。その点に分権志向と集権志向の矛盾がみられるという指摘が多いのであるが、そもそも矛盾を指摘する論者が「理想」とするような、より自立度の高いネットワーク・ガバナンスはいかにして実現されるのか、という問題が生じてくる。

すなわち、確かにより分権を推進していった結果として、中央政府による統制は限りなく少なくなり、自立的な地方政府による連邦制のような国家が実現されることは「一つの理想」でありうるが、その実現までの調整は誰がどのような形で行うのか、という問題である。分権化が進めば、複雑性や多様性が生じる。そのことは、多元的な利害やコンフリクトを生じせしめるが、それを調整する役割が不可欠なのである。

そこでその調整の役割を担う機関として適切なのは、「民主的な選挙の洗礼を受けて政権の座にあって、国家や地方の舵取りを委託されているのは、公的な政府である」ということになるという。現時点では、中央・地方の政府が「最終的なメタ・ガバナンスの運営の責任者である他ない」のであり、集権というよりは「分権化のための不可欠の能力」と解釈すべきであるという。

このようなメタ・ガバナンスの調整役としての中央・地方政府という位置づけは、「支援国家」と極めて親和的であり、単なる調整役としての役割に留まるというのではなく、多様な主体による協働に

¹⁶ 安（2006）159 頁。

¹⁷ 安（2006）165 頁。

¹⁸ 安（2006）160-166 頁。

よって生み出されるガバナンスにおいて、積極的にその調整する役割を担わなければならないということは、積極的な介入＝支援によってよきガバナンスを生み出す役割を担わなければならないことを意味する。

＊シュレーダー「活性化する政府 aktivierender Staat」

さて、そのような積極的な介入＝支援に関して、より深い議論を行っているのが、ブレアとの共同文書（1999年6月）も発表した、ドイツのシュレーダーであろう。この共同文書後のシュレーダーの政権については、近藤（2006）が詳しいが、それによれば、共同文書において強調されたフレキシブルな市場、サプライサイド的手法やワークフェア政策の必要性、規制緩和の推進、社会保険など非賃金労働コストの削減などが強調されたが、国内での反発が強く、「この文書はドイツでは世論や労働組合からの猛烈な反発を受け、その後の州議会選挙での SPD 敗北を経て、撤回に至る」結果を迎えたが、現実の政策としては第3の道に特徴的な「積極的福祉」（「積極化」）の方向性が強まっているという¹⁹。

そのような現実の背景からか、市民活動の支援、条件整備という面において重要な要素を含んだ方向性を見ることができる。ここでは特に坪郷（2007）を参照にしながら、抽象的なシュレーダーの「活性化する国家 aktivierender Staat」論の議論を深めた「市民活動の将来」委員会による報告書（2002年6月）²⁰の内容を見ていきたい。

「活性化する政府」は、冷遇者により良いアクセスの機会を創出し、不平等を取り除くことが出来るという意味で、「就労可能性」に近い意義をもつものであるが、一方で「支援国家 ermöglichender Staat」の重要性が指摘されている。これは、活動のための機会を創出し、市民社会に設計の余地を開くと同時に、自己組織と自己責任の権限を付与し、社会関係を発展させるものであるとされており、「市民活動の将来」委員会は、両者の概念を結合し発展させて、政府と市民社会の新しい任務分担を構想し、政府や政治に、市民活動のための望ましい基本条件を創出する責任を付している²¹。

さらに「支援国家」は、市民により多くの参加の可能性を開き、市民の活動を推進するとともに、資源がないために要求や問題解決ができない市民を支援するという。給付の内容は、政府や行政により始めから規定されるのではなく、まず市民自身によって決定されるべきであり、なにより市民のエンパワーメントが重要であるという²²。

ここでの「ermöglichender Staat」という言葉は、英語にすれば「Enabling State」と翻訳することができるものであり、権限付与やエンパワーメントという言葉よりも、ブレアの場合と同様に「可能にする」＝「支援」と解釈することができるであろう。

さらにシュレーダーの場合には、支援の意味合いがより具体化され強調されている点は注目されるべきである。すなわち、支援国家は①市民により多くの「参加の可能性」を開く、②市民の活動を推進する、③資源がないために要求や問題解決ができない市民は支援する、④給付の内容は、まず市民自身によって決定されるという4点である。これら4点を確認するだけでも、市場原理を重視した就労可能性を重視する新自由主義的政策との違いは明らかであろう。

¹⁹ 近藤（2006）14-15 頁。

²⁰ Deutscher Bundestag（2002）

²¹ 坪郷（2007）62 頁、Deutscher Bundestag（2002）S.25-6。坪郷訳は「支援国家」ではなく「権限を付与する政府」となっている。

²² 坪郷（2007）79 頁、Deutscher Bundestag（2002）S.163-4。

では次節において、ギルバートによる「支援国家」論、またブレア＝シュレーダーによる政策理念としての「支援国家」を参照にしながら、支援・媒介的行政の理論の展開へと移っていきたい。

第3節 「支援行政」の理論

＊「支援」とは——自律／自立を促すための介入として

ギルバートによる議論においても、またブレア＝シュレーダーによる政策理念においても、「支援国家」というものは、従来の福祉国家のような手厚い社会福祉を直接国家が提供するのではないが、かといって市場の競争原理に任せて、効率性重視の行政に変えていこうとするのでもない、個人の自律・責任を支援することに重点を置くものであった。そのような支援の概念は、前章において確認してきたように、補完性原理における「介入肯定」の側面として考えられるものであった。

補完性原理との関係においては、前章においても紹介したようにラウシャーが、補完性の語源的由来であるラテン語の *subsidium* の意味から、「支援」を引き出している。特に、個々人の人格を重視しつつ、社会の役割を「支援」においていた点がポイントであった²³。

また、新しい公共性との関連において、これからの社会構想を「管理型社会」から「支援型社会」へと捉える今田（2000）では、「支援とは、何らかの意図を持った他者の行為に対する働きかけであり、その意図を理解しつつ、行為の質を維持・改善する一連のアクションのことをいい、最終的に他者のエンパワーメントをはかる（ことがらをなす力をつける）ことである」と定義されている²⁴。

そのうえで、支援に要請される条件として「1. 自分の意図を前面に出さない、2. 相手への押しつけにならない、3. 相手の自助努力を損なわない」を挙げている²⁵。

このような「支援」の理論において、注視されるべきは支援する側の意図のみならず、支援される側の意図の尊重が謳われており、支援される側が支援する側に依存することに陥ることなく、自律／自立へと促されるようになることにあるであろう。

「支援」というものは、支援する側が自らの利益のために行うものではなく、支援される側のニーズがきちんと把握されていなくてはならず、そのニーズを満たすために行われるべきものである。

ラウシャーも今田も、支援というものが他者への介入であることを認めつつも、その介入は決して「支援する側」の意図を貫徹させるために「支援される側」をコントロールするのではなく、むしろ、「支援される側」の人格を尊重するため、ニーズや意図を把握し、自律／自立を促すための介入を行うべきであるとの点で共通している。

本論文では、支援行政という理論を展開するにあたって、このような支援の定義を活用していくこととしたい。すなわち行政の介入を認めつつも、それは最終的には「個人」のレベルまで言及しながら、国家の役割をより下位のレベルが成し遂げられないことに対して、財政、人材、権限、政策等の多面にわたる支援を行い、自律／自立を促し、新しい公共の担い手としてふさわしいものにしていくということである。

²³ ラウシャー（2000）150頁。

²⁴ 今田（2000）11頁。

²⁵ 今田（2000）15頁。

*間接的な公共サービスの提供としての「支援行政」

さて、それではいかにして前節で見てきたような「支援」を行政の役割として位置づけけることができるのであろうか。

本論文は、様々なリソース（財政、人材等々）の問題から、もはや中央地方政府（公的セクター）が公共サービスの直接的供給を行うことが困難な状況、あるいはその状況を積極的に肯定するガバナンスの時代において、NPMのような効率性を重視する改革や「新しい公共」の意義を積極的に認めつつ、調整役として行政の責任・役割を意義づけ、サービスの量的削減ではなく質的改善の改革を志向した。

そのような、量的削減ではなく質的改善を目指す方向性に参考としたのが、前章において取り上げた補完性原理である。この原理によって、新自由主義的な経済性、効率性の発想から行政サービスの量的削減を行うのではなく、どのレベルにおいてどのようなサービスを提供するのかを再考するモメントを引き出し、必要によっては積極的な介入が求められ、その介入のあり方は上からの指示・命令による介入ではなく、介入を受ける下位の組織（個人）の意図を尊重しながら、その自律／自立を促すものであるべきであるというのが「支援」の理論であった。

なおギルバートにおいても、ブレア＝シュレーダーにおいても「支援国家」という表現で、福祉国家との対比から中央政府の役割について論じているが、本論文においては、補完性原理の介入のあり方は国家、中央政府にのみ限定されるものではなく、下位の地方政府レベルにおいても、また逆に国家を越えた機関・組織によってもなされるべきものという立場から、より一般的に論ずるために「国家」ではなく「行政」の理論として展開をしていく。

上位から下位への介入というものは、その権力性ゆえに大きな危険も孕んでいる。そのことをまずは確認しておきたい。たとえば、齊藤純一は、第3の道の問題点に関して「自己統治を『後押し』し、さらに促進しようとする統治は、その能力において劣ると見なされる人びとに対しては、生のスタイルに深く介入する後見的な権力としての相貌をはっきりと見せる」と指摘している²⁶。

すなわち、能動性テストが、自己統治の意欲や能力に欠けるとされる人びとをいわば制度的にマークする効果をもっていることにあり、そうした能力に欠ける人々は「余計者」として見なされるようになるというのである。

また同様の問題性が、渋谷（2004）において指摘されている。渋谷は「義務なくして権利なし（権利には必ず責任を伴う）」をスローガンとする「第3の道」では、失業者でさえもが「職探し」という活動に積極的に参加をする「アントレプレナー（活動主体）」にならねばならず、「自発的であるはずの『参加』が福祉の条件となり、いわば『自発性』が実質的に義務化したといえよう」という事態を生みだしているという。このような「活動への参加」という、本来個人的で恣意的な基準がシティズンシップの条件となっている社会は、「エートス（倫理＝道徳）の社会的増進に勤める一方、『エートスなき者』にとって、きわめて冷たい社会を作り出す可能性がある」と指摘する²⁷。それは実は「社会的包摂 inclusion」を目指しているようで、その実、その包摂に加わることのできない人々の社会的な排除 exclusion を生み出す可能性を有しているともいえるのである。

また一方で、ギルバートの支援国家論に関しては、加藤（2006）において、公共性との関係が問題提起されている。加藤は、ギルバートの支援国家論を「最近流行の浅薄な市場至上主義者」とは区別

²⁶ 齊藤（2002a）147頁。強調は引用者による。

²⁷ 渋谷（2004）38頁。

をして「夜警国家とは違って、民間の活動を支援する役割を担っているとされる」と紹介した上で、次のような問題提起を行っている²⁸。

とすると、社会サービスの領域は公と私が入り混じるグレイ・ゾーンが支配することになるだろう。そこにおける私的利益と公共性の確保はどのように調整され、担保されるのだろうか。国家が税金を使って公共政策をおこなうことの正統性は、市民革命以来長い間の文字通り血を流す試行錯誤の中で形成されてきたものだが、それに代わる正統性を支援国家はどのように調達するのであろうか。(中略) 今後支援国家がいつそう発展していくにつれて、社会をまとめ上げる求心力はいよいよ衰弱していくのではないか。

このような「公共性の確保」は、非常に重要な問題であるが、この問題提起において、公共性は国家権力の正統性の問題として議論されているものと解される。「新しい公共」の問題と同様に、支援国家の発展によって誰が公共性の担保を有するのか、裏を返せば、誰が責任を負うのか／できるのかという問題が存在する。

確かに支援国家の発展によって、国家自身が社会サービス、公共サービスの提供に「直接的に」関わらない傾向は強まるであろう。

本論文はこういった問題に対して、国家のみが公共性の担い手であり、その確保において責任をもつ主体であるとの見解を批判し、「新しい公共」の意義を積極的に認めるために、むしろ公共性サービスの提供に直接的に関わるのではないが、支援、また媒介という形で公共サービスの提供に「間接的に」関わることを積極的に肯定していきたい。

そのことは決して国家の責任が回避されるものでも、軽減されるものでもなく、むしろ中央一元的、一律的なサービスの提供ではない形で、それぞれの状況に応じた条件整備の必要性が生じてくるという意味では、国家としての役割はむしろ増えていく可能性も存在する。

小さな政府・最小国家論と支援国家論との最大の相違点は、後者においては依然として国家は公共性に対する責任を（直接的ではないにせよ）担っており、むしろ積極的な条件整備に努めなければならないという意味において、より強い規範、責任を国家に求めるとも言えるのである。

公共性や公共哲学をめぐる議論においても、公共性を担うことができるだけの能力や資力を果たして一般人がもちうるのか、あるいは公共性の担い手となりうる「市民」の資格は何かといった問題は、これまでも度々問題とされてきたことである。

確かに前章においても概観したように、ブレア＝シュレーダーによる「第3の道」が、個々人の「就労可能性」を持っているかいないかという規準、資格を迫るものであるという批判についてみてきたが、本来、この改革で重視されるべき点は、現時点においてその個々人が「資格」を有するかどうかという点にあるのではなく、できないことがあれば「できるように支援をする」という点にあったはずである。

本論文では公共性（あるいは新しい公共）の担い手としての資格を議論するのではなく、むしろ、一般の人々が公共性を担いうる主体となるための「支援」にこそ行政の役割が存する、という理論を展開している。

これまで国家のみが公共性の担い手と認識されてきたのに対して、公共性は様々な主体によって担

²⁸ 加藤（2006）329-330頁。

われるべきことであり、一般の人々が公共性を担うような新しい公共は歓迎されるべきである。

いかにして一般の公共性の担い手としてなることが可能という問題もあるが、それに対して（公共性の担い手たる善き）市民としての資格を設けて、その資格を市民自身の努力によって、身に着けるようにすべきであるという議論もあるであろう。第2章第2節で検討した片岡行政国家論においては、公共性の自覚が求められていたが、自覚を促すのみでは現実の変革が生まれる可能性は高まらない。本論文では、「enable（可能にする）」ということばに着目し、現実における一般の人々の活動を支援することによって、公共性を担うことが可能なようにしていくべきであるとの立場を採用する。第3章で取り上げたサンデルの共和主義の議論が、公民教育の機関による公共的な事柄に関心を持つ習慣を教え込む重要性を指摘していたが²⁹、本論文もこのような公民教育の場の育成を促す行政による支援を重要視する。

これまでの公共性のあり方は、いわば国家＝お上の側からの施しのような形で公共サービスが提供されていたのに対して、市民や企業、NPO や NGO 等の諸組織を含めた多様な主体が、行政による支援を受けながら、多様な公共サービスの提供を行い、多元的な公共性の生成に寄与することが本論文の新しい公共の理想とする姿である。

その際、問題は先の齋藤や渋谷の指摘にあったように、行政による支援＝介入をいかにしてパターンリスティックなものとししないか、後見的な権力としての性格を色濃いものとししないかという点にあるであろう。そのようなパターンリスティックな介入を避けるために、行政による支援＝介入の基準となるべき最後の拠り所はどこにあるのか、それを次節において検討し、「支援」の考え方を深めてみたい。

第4節 「個人の自由」を促進するための支援——「選択の幅」と「潜在能力アプローチ」

＊「選択の幅」に着目する自由論としての「非支配としての自由」

支援行政の理論において留意されるべきことは、前章で見てきたように、補完性原理における「介入肯定の原理」を「支援」ととらえつつ、その支援は決して個人の尊厳を冒すことなく、個々人の自立／自律を促すようなものでなくてはならない点である。介入を積極的に認めつつ、それがパターンリスティックなものとししないことが、支援行政理論のかなめとなる。

本論文では、すでに第3章において、行政国家化による行政裁量の増大に対して、それらを積極的に肯定しつつ、それらを民主的な統制のもとに置くことでよりよいものとしていく方法として、事前的な統制よりも事後的な統制を主体とする「異議申し立てのデモクラシー」を提唱している。異議申し立てに着目することによって、介入を認めつつも、その介入に問題があった場合の救済措置をとることができるようにしている。しかしながら介入の権力的側面に対する顧慮されなくてよい問題ではない。

その介入のいわば基準となるのは、「個人の尊厳」であるが、「人間の安全保障」などでもその内実が議論されてきている³⁰。もっとも個人の尊厳を基準として据えることで、問題が回避されるという

²⁹ Sandel (2005) pp.25-26.

³⁰ 2000年の国連ミレニアム・サミットにおける日本政府のイニシアティブをきっかけとし、2001年6月に緒方貞子・前国連難民高等弁務官とアマルティア・セン・トリニティーカレッジ学長を共同議長とした「人間の安全保障委員会」が設立され、2003年5月1日、コフィ・アナン国連事務総長に委員会の最終報告書を提出している。その報告書要旨で、「人間の安全保障」とは、「人間の中枢に

ことはなく、むしろ基準は満たされているとすることで、追及責任をまぬかれ、個人の尊厳の確保が表面的には行われていたとしても実質的には満たされないという事態が生まれる可能性は否定できない。もちろん、そういった事態を防ぐために事後的な救済措置を可能とする「異議申し立て」が重視されるわけであるが、一方で、介入の意義を積極的に提起したい本論文では、介入のあり方、その介入が個人の尊厳を脅かすことがないようにするために考えられるべき点について、本節において検討を加えたい。

本論文で議論をしている支援＝介入は、条件整備ともいうべきものである。支援は何のために必要であるかといえ、人々の自由を保障することによって自発性を促し、公共性への寄与へとつなげていくためである。自由な個人による共働が新しい公共を担う、そのようなことを「可能にする(enable)」ために支援は求められている。

先の人間の安全保障の議論においても「人間の安全保障」とは、「人間の中核にある自由を守ること」とされているように、個人の尊厳を損なわないようにすることは、まずこうした個人々の自由が守られることが第一の条件として考えられるであろう。

さて、ここで参照したいのが、第3章において言及したフィリップ・ペティットによる「非支配としての自由 freedom as non-domination」を重視する自由論である³¹。この自由論は、バーリンによる「非干渉としての自由」という消極的自由と「自制 self-mastery としての自由」である積極的な自由だけが自由の概念を説明するわけではなく、第三の選択肢として提唱されている。

このような「非干渉としての自由」ではなく「非支配としての自由」として捉えられることによって違って来る点は、個人にとっての「選択の幅」の違いである。「干渉」という観点から考える「自由」は、一回一回の「行為」について検討されたものである。それに対して、「支配」は、その人を取り巻く「状況」もしくは「状態」について検討されたものであるという違いが、そのような「選択の幅」を生み出すのである。何らかの支配下にある人間は、たとえ干渉が排されていたとしても、ある選択可能な選択肢を選ぶことをためらうかもしれない。それはたとえ干渉されないといわれていたとしても、支配下にあるがゆえに、いつその状態が変えられるかもわからない恐れから、真に望む選択肢を選ぶことが出来ないかもしれず、自らを支配しているものを恐れながら、本当は望まない選択肢を選ぶかもしれないのである。そのような例をプラムナッツは「望まれない動機 (undesired motives)」として、自由の欠如を説明している³²。

人々が望まれない動機から行動する時、彼らは、「自分たちの意志に反して」行動していると言う。なぜなら彼らは、実際自分たちの心に存在しなかったと彼らが思う動機から行動しているからである。

このような「不自由な行為」に関する特徴は、「彼らがなぜ、自分たちはそうした行為をなすことを

ある自由を守ること」であり、「人間自身に内在する強さと希望に拠って立ち、死活的かつ広範な脅威から人々を守ること」「生存、生活及び尊厳を確保するための基本的な条件を人々が得られるようなシステムを構築すること」「『欠乏からの自由』、『恐怖からの自由』、あるいは自身のために行動する自由といった様々な自由を結びつける」と説明されている。ホームページ、<http://www.humansecurity-chs.org/japanese/index.html> を参照。

³¹ Pettit (1997) Chapter2 を参照。

³² Plamenatz (1968) p.151=176-177 頁。

選択してない、と言うのかということをも説明している」という。人が自由に行動するということと、人が選択通りに行動するということと等しいと言える。

そこでこの「選択」ということに着目してみると、ある選択を行う際に、他に干渉されることなく選択を行うことができるかどうか、という場合、そこにはすでに「自立／自律した個人」というものが、前提として存在している。意志を持ち、それを自分の心の中にきちんと存在するものとして「認識」できる主体が想定されていると考えられる。「非干渉としての自由」から考えると、そのような一回一回の選択という「行為」が問題となる。

一方で、「非支配としての自由」として個人の自由をとらえると、それは選択権というよりは、選択肢の多さ、複数の選択肢からあるものを選び出すことができる「状態」をさすこととなる。すなわち、一回一回の選択という「行為」ではなく、選択ができる「状態」が重要なのであるということになる。

そのための条件整備ということになれば、単に行為を可能とするための初発的な条件整備だけでは不十分であり、つねに複数の選択肢から選択をすることができる環境の整備が求められることとなる。それは選択肢を複数用意することのみならず、その複数の選択肢が存在することを当人が認識し、それらを比較検討し、そのなかから選び出すことができる能力を持っていることが求められる³³。

これにより、選択という行為を行う個人の資質の問題ではなく、その個人が選択可能なように支援をすることが要請されることとなるのである。

*セン「潜在能力アプローチ」：自由と平等を両立させうるアプローチ

このような個人の資質と支援という関係では、アマルティア・センの「潜在能力アプローチ」も参考になる。センは、1980年の論文「何の平等か？ Equality of What？」において、人々のニーズというものを「基本的潜在能力 basic capability」として解釈することを提案し、「潜在能力アプローチ」としてその後の論考でも展開している。もともとは正統派厚生経済学への批判から、財と福祉の関係を考察し、このようなアプローチを導き出しているが、現代における政治哲学の復権に多大なる貢献をしたジョン・ロールズの『正義論』に対する批判にも展開され、福祉的自由や市民的権利といった議論も含むものであることから、福祉国家以後の支援国家、支援行政のあり方を考える本論文とも関連が深いことから取り上げることとする。

センは人々の選択において、近代経済学が前提とするような合理的個人による合理的な選択という考えに対して、その「選択の背後にある動機」が考慮されていないことを指摘し、個々人の個人的な動機、考え、あるいはその選択を行う人の置かれた状況などが考慮されていないことを批判する。個々人の背景を考慮しないアプローチでは、個人間の比較をすることはできず、そのようなアプローチは「福祉概念を実体化するうえできわめて不備なものだ」というべきである」とセンは指摘するのである³⁴。それに対してセンが着目するのが、「機能 functioning」というものである。この機能とは所有する財を用いて「人が成就しうること」「行いうること」であり「いわばひとの『状況 state』の一部を反映するものであって、これらの機能を実現するために利用される財 commodities とは区別されなけ

³³ 自由を「潜在的な自由（選択肢の広さ）」と捉え、社会保障というものは「(個人の) 自由の実現のためにある制度である」として、平等実現のための福祉という発想からの転換を促すものとして広井(2001)、とくに 78-79 頁を参照。

³⁴ Sen (1985) pp.18-19=32-33 頁。

ればならない」という³⁵。人々のニーズが異なる以上、財が与えられれば幸福 *well-being* が達成されるかといえばそのようなことはない。例えば、自転車という財を与えられたとして、それを使うことができない（足が不自由であるなどの理由により）ならば、その財はその人の効用、幸福にはつながらないのである。

それでは、この「機能」だけを指標として考えれば良いのかといえばそれだけでは、個々人の幸福を評価することはできない。たとえば、住居もなく十分な食糧や水を手に入れることができない状態にある人が自転車を与えられたとしても、自転車という財に対する効用は高くなったとしても、その人自身の幸福は増進するとは必ずしもいえない。より包括的に評価をするための基準として、その機能を束とした「潜在能力 *capability*」への着目が行われる。そして、このような機能ではなく潜在能力に着目する理由は、その人の自由と関わっているからである。センは次のように述べている³⁶。

選択するということは、それ自体、生きる上で重要な一部である。そして、重要な選択肢から真の選択を行うという人生はより豊かなものであると見なされるであろう。このような観点からすると、少なくとも特定のタイプの潜在能力は、選択の機会が増すとともに人々の生活を豊かにし、福祉の増進に直接 *directly* 貢献する。

個々人によって何が価値あるものであるかは異なるものであり、その人が幸福であるかどうかは与えられる財によって決まるものではなく、十分な選択肢、選択の機会が与えられているかどうかに懸っている。それこそが福祉的自由であり、センが重視するものである。このようなセンの自由論は、一方で競争の自由だけを重視するのでもなく、また一方で結果の平等のみを重視するものでもない、自由と平等を両立させるアプローチとして評価されるものである。

個人の自由を保障することは、憲法においてそれを明記することによって十分に果たされるものではなく、「個人が自由であること」という状態を維持することができてはじめて、成り立つものである。そのような個人の自由という「状態」を維持する条件整備を行うのが「支援行政」である。

支援行政は、確かに公共サービスの「直接的な」供給主体からの「撤退」を意味するものであり、福祉国家において保障されていた個々人の福祉を減ずるように考えられるかもしれないが、必ずしもそのようなわけではない。福祉国家における「一律的な」公共サービスの直接的提供から、「ニーズに応じた」多様な主体による多様な公共サービスの提供を目指し、量的削減ではなく、質的改善によって行政を効果的なものへ変革していくことが目的である。

そして、そのようにして行政の「質的改善」を目指すことによって、福祉国家が個人に対する直接的なサービス提供によってパターンリスティックな権力的作用を多く含んでいたのに対して、間接的な支援にすることによって、そのパターンリスティックな色彩を弱めようとするのが本論の目指すところである。

個人が自由である状態を維持することは、容易なことではなく、むしろ常に見直され、繰り返し条件整備という介入は継続されなくてはならない。そうでなくては、公共サービスの提供は効率性や経済性の名のもとに一方的に削減の対象と行くことすら懸念される。

本論文は確かに行政による支援＝介入はパターンリスティックな権力的なものになりかねない懸

³⁵ *Ibid.*, p.10=22 頁。

³⁶ Sen (1992) p.41=61 頁。

念も考慮に入れつつ、一方で、国家・中央政府は唯一の合法的権力＝強制力を有する主体であり、「新しい公共」という形にせよ、ガバナンスという協治の時代にあったとしても、独自の役割を果たしうる存在であるとの認識に立つものであり、積極的な行政による支援＝介入を認め、その役割を積極的に認めるべきであるとの見解に立っている。

そして、公共サービスの直接の提供から、間接的な提供である「支援行政」への転換、支援を自立／自律を促すためのものにすべきである、との提案を行ったが、また制度的保障としては、第3章で議論したような「異議申し立てのデモクラシー」を提案している。これによって行政による支援＝介入に問題があった場合には、再考を促す機会を設けることにより、「支援する側→支援される側」という関係を一方なものにせず、双方の共働によってよりよいあり方を模索することができるような仕組みを構築しようとするものである。

第5節 支援・媒介的行政の実現に向けて——「ファシリテーターとしての行政」

＊ファシリテーターとしての行政——支援・媒介の役割を果たす行政のあり方

以上のようにして、支援行政の理論は、新しい公共という公共性の担い手が多元化し、多様なニーズに対する多様な公共サービスの提供が求められる時代、あるいはそのような多元的な主体による協治＝ガバナンスと呼ばれる時代にあって、個々人の自由を保障するための条件整備や、様々な活動の支援によって、ガバナンスの調整機能を求めるものである。支援行政は、直接的に公共サービスの提供に努めるものでは必ずしもないが、多様な主体による公共サービスを支援することで間接的に寄与することとなる。NPM が本来志向していた効率的な行政は、一律の公平性のみを重視する行政から、ニーズに応じたサービスの提供という効果的な行政を理想とするものであり、支援行政はそのようなニーズ対応型のものへと行政を「質的」に改善していくことを目指すものである。

支援行政によって個々人は様々な活動に参加し、公共性の生成へと寄与することができる。個々人が（善き）市民として公共性の担い手としてふさわしいかどうかという問題よりも、公共性の担い手となりうるように支援を行うことが重要である。市民や NGO との協働の文脈においては、コーディネーターやファシリテーターの重要性が指摘されることも多いが³⁷、本論文における支援行政とは、行政自身がこのようなコーディネーターやファシリテーターの役割を積極的に果たしていくべきことを求めるものである³⁸。このような支援、ファシリテーションを通して、個々人は単なる独立した私

³⁷「多様で多元的な NPO ネットワーキングをコーディネートできる専門性をもったインターミディアリー NPO（コーディネート力をもって中間支援を専門とする NPO）」や「その要となって協働を推進する機能を果たす（対案提示）人材」としての「協働コーディネーター」の重要性については、世古編著（2007）61 頁などを参照。また世古（2003）72-76 頁なども参照。

³⁸ 鈴木庸夫は、もはや市民との協働や分権なしに公共的課題が解決できなくなった今日の自治体にとっての使命として、「市民主体の原則を前面に出して、それらをいかにファシリテーションするかを考えなければならなくなる」と述べる（強調は引用者）。「市民や『民』の主体性が求められる領域」において行政に必要とされる役割は、それらをまとめあげる「コーディネーター（仕切り人）」としてのものではなく、関係者の真意を明確にし、相互の交渉を媒介したり、関係者の合意を促進するための基本了解の提示や議論の枠組みを提供するような「ファシリテーター」としての役割であると主張されている（鈴木編著（2007）28-33 頁）。行政の現場における事例としては、愛知県の「NPO と行政との協議の場づくり事業」の報告書である「NPO と行政の協議の場づくり 基本ガイドブック」（平成 20（2008）年 6 月 3 日発表）において、「一般的には、事務局＝行政の協働担当、ファシリテータ

的存在から、公共の担い手たる自律的存在へと支援・媒介されることとなる。

これまでは公共性の実現にあたり、行政がその意味内容を判断し実現に寄与してきたわけであるが、新しい公共やガバナンスのもとでは、直接その実現に寄与するのではなく、間接的にその実現を促進する、まさにファシリテートすることが重要となっているのである。その意味においては、支援ということよりも「媒介」ということばを活用すべきであろう。そして、本論文における新しい公共における行政の役割は、「支援・媒介的行政」と表されるべきである。媒介においては、行政の権力性の問題はより小さなものとなるであろう。その意味においても、市民と行政との協働よりも、より望ましい行政のあり方を論じることができる。もっとも行政の役割をこのようないわば裏方に回すことは、一見表舞台からの退場のような印象もあるが、NPM や新自由主義における量的な行政減量とは異なり、果たすべき役割の重要性は変わらないどころか、むしろ一層増しているといっても過言ではない。

媒介的な支援ということでは、具体的には様々な種類の公共的活動を行う各種団体を媒介する役割を行政が果たすことも考えられる。第1章でも述べたように、公共的活動は公共的セクター、第3のセクターすなわち NGO や NPO のみが担うわけではない。民間企業もそのなかには含まれるし、当然のことながら公益団体などの各種法人、あるいは地域コミュニティ、自治会や町内会などもその中には含まれる。もちろん、現在、それらを支援する様々ないわゆる「中間支援組織」が存在するが³⁹、その媒介機能は行政によってもよりよく果たされるはずである。地域とのつながりが深い自治会や町内会と、必ずしも地域との結びつきのみで組織はされていない NGO や NPO 組織との媒介、あるいは CSR の機運が高まるなかで協働のパートナーを求めている民間企業と各種団体との媒介など、性質を異にする団体間の場合などは、特に行政が媒介することができる、あるいは行政でなければできない場合も考えるはずである。本論文は行政と市民との「協働」ではなく、むしろ市民や民間企業、様々な公共的活動を行う各種団体を行政が支援・媒介することによって、多様なアクター・セクターによる「共働」を通じた公共性の生成を目指すのである。

* 支援・媒介的行政の実現に向けて

以上のようにして、個人の自由を保障するための継続的・持続的な支援・媒介が、支援・媒介的行政の理論の中核に据えられるのである。

具体的な支援の方策についてであるが、もちろん多様な支援のありようが考えられるが、まず「市民公益活動への行政セクターからの一般的な支援策」として、①補助金や助成金、②公共施設等の貸与、③人材の派遣、④研修会の実施による人材の育成、⑤事業共催や事業委託及び後援、⑥情報提供や相談等が指摘されているとおり、支援行政の具体例としてはまず挙げられるべき必要最低限のものであろう⁴⁰。

さらに⑥は多様な展開を考えることができるであろう。前項でも見てきたような、情報提供や相談によって、個々人と活動とのマッチング、さらには活動相互の結びつけや仲介など、個々人、個々の

ー＝中間支援 NPO が考えられますが、状況によって行政が両方担うこともありえます」(32 頁)と指摘されている。

³⁹ NPO を支援することを目的とした組織として、これらの「中間支援組織 intermediary organization」は 1996 年に日本 NPO センターが設立されて以来、数多くの組織が誕生しており、都道府県、市町村レベルのものも含めれば、その数は 300 を超えるとされている。そのひとつである「CS 神戸」の事例研究も含めて藤井(2010)を参照。

⁴⁰ 今西(2003) 62 頁。

活動を結び付け発展させることによって、より幅広い公共サービスの提供を可能にすることもできるであろう。行政があらゆる公共サービスの直接の供給主体になるのではなく、行政であるからこそ可能なこと、行政でなければできないことは何なのかを中心に考えられるべきなのである。そして、ある市民活動が公共性に適っているかどうかは、前述のように最終的には個人の自由・尊厳にかかわるものである。また、個人の自由・尊厳を損なう危険性があるのであれば、その活動自体の公共性を否定するのではなく、どのようにすれば公共性になったものとなるのかを支援していくことも行政に求められることとなるであろう。それこそが多様なアクター・セクターによる「共働」による新しい公共の生成へとつながっていくものと考えられる。

また、労働・福祉に関する面では、社会的包摂／排除に関して、宮本太郎による議論が参考となる。社会的包摂へのアプローチの分類をしている宮本（2006）は、「社会的排除は当事者のモラルハザードによるところが大きく、まず就労を迫るべきであるという発想がある」ことを指摘して、その傾向の強いアプローチとして「ワークフェア」を挙げている。これは、当事者のモラルハザードを原因とするものであるだけに「支援よりも強制や指導で就労へ導くアプローチ」であり、このタイプの改革は「自由主義レジーム、とくにアメリカで進行している」ものであるという。まさに、渋谷の批判はこのようなアプローチに対する批として正鵠を射るものであるといえるであろう。

しかしながら、一方で「職業訓練や保育サービスなどをめぐる強力な支援は公的責任である」という、当事者個人の就労規範の強弱を問わないアプローチも存在する。ワークフェアと同様に「社会的包摂の場として労働市場を重視しつつも、強制よりも支援に重点を置く」ものとして「アクティベーション」というアプローチが、とりわけ北欧諸国では早くから取り入れられており、またより当事者個人の意識とは関係なく「無条件で最低限の所得保障を行おうとする」アプローチとして「ベーシックインカム」というアプローチも存在するという⁴¹。

社会保障政策に関しては、広井良典による「人生前半の社会保障」という考え方も、支援・媒介的行政にとって重要なものとなるであろう。個人の「機会（チャンス）の平等」を実現することによって、個人にとっての「将来の選択肢の広がり」という意味でも「自由」を保障するこの考え方は、支援・媒介的行政を具体化するものとして重要である⁴²。事後的な補償ではなく、機会平等を実現する保障はまさに「自由放任によって実現されるのではなく、そこには一定の制度的介入が必要となってくる」ものであり、それがまさに個人を「支援」する政策・行政となる⁴³。

社会保障のみならず、学業支援のみならず職業体験・職業訓練も含めた教育や、育児支援なども支援・媒介的行政の理論を具体化する上で重要になるものと考えられる。

「福祉国家」から「支援国家」への変化を「パラダイム・シフト」として捉えたギルバートの説は、現実には「ワークフェア」アプローチを中心とするものとなり、結局のところ「雇用可能性 employability」に議論は集中していることも指摘されているが⁴⁴、支援を労働福祉の分野に限定することなく、社会における個々人の自己実現、それを通しての公共性の実現という、より包括的な観点から支援・媒介的行政の役割を意味づけることができるはずである。

⁴¹ 宮本（2006）36-42頁。

⁴² 広井（2006）21頁。

⁴³ 広井（2011）25-26頁。具体例として「相続税を現在よりも強化し、その税収を『人生前半の社会保障』に当てるといった政策対応により、親から子へのバトンタッチにおいて一定の社会的な再配分を行い、個人の機会の平等を保障する」とされている。

⁴⁴ Dingeldey（2007）pp.826-827.

様々な社会問題（公共的問題）に国家が介入する「国家の社会化」は、確かに一方で「社会国家」「福祉国家」という形で、国民の福祉を増進し、公共の利益、公共性の実現に寄与した部分は少なくない。むしろ、個々人の尊厳や自由を保護するための支援、条件整備として高く評価されるべきである。しかしながら、それはまた国家の公共性解釈の独占的状况をつくりだし、さらに資源不足により十分な公共サービスの提供が難しくなった現代において、改めて国家、中央政府が果たす役割が考え直されるべきであり、それは本章で展開したような「支援・媒介的行政」というあり方が一つの方向性を示すものではないかと思われる。

*行政とNPO——「協働」ではなく補完的「共働」のための支援・媒介的行政

もちろん、本論文が目指すような支援・媒介的行政に対して批判的な意見も存在する。牛山（2011）は、自治体によるNPOとの協働を進めるための施策の多くが「支援に止まっている」ことを批判し、「あくまで『育成』『支援』を行うということであり、『協働』のための方策を前面にうちだしたものは依然として少ないのが現状である」と述べている。それは「市民の活動を行政が協働するパートナーとして扱う姿勢は不十分である」というわけである⁴⁵。

本論文は、むしろ逆に行政側のかかわりが「支援に止まっている」ことを積極的に擁護しようとするものである。なぜならば、行政側のかかわり、介入は権力的なものであり、それは容易に依存や、パターンリズムを生み出す危険があるからである。また、市民と行政の協働というのは、そもそも実現されるべき望ましいことなのであろうか。

行政とNPOの協働における両者の立場が必ずしも対等ではない現状においては、とくに「支援」がNPOに対するパターンリズムを生み出す危険性すら存在する。松下圭一は、日本における「協働」がNPOに対する「支援」へと変化し、それが結局は「行政による『保護・育成』となるシクミをもっている」点を指摘し、NPOに対する行政の支援は「行政の『業績』となり、NPOも行政への『甘え』となって、NPOは外郭団体となる」危険性を指摘している⁴⁶。その松下の懸念が現実のものとなっていることを、NPO（CS神戸）理事長の中村順子は「外郭団体など行政の失敗をうやむやにしたまま、NPOに委託し、委託がいつの間にか補助事業に変わる」と指摘している⁴⁷。

このような行政の下請け化によって、NPOの自立が阻害されており、本来のNPOのあり方、活動を大幅に制約するものであるとして、批判されることは多い⁴⁸。もっとも、一方でこのようなNPOの自立性のみを声高に唱える風潮に対する批判も存在する。

行政学・政治学を専門としながらも、また一方でNPO支援組織の代表理事を務め、NPOの現状にも詳しい後房雄は、行政の下請け化を批判しNPOの自立を訴える議論は、「NPOをめぐる神話」あるいは「ボランティアの神話」とであると看破する。

その根拠とするのが、欧米においても「公的資金の決定的重要性は明らか」であるという点にある⁴⁹。NPOの自立を訴える論者たちが、その論拠として持ち出してくるのが、「寄付文化」が根付いているアメリカのNPOなどは公的資金ではなく、民間からの寄付によって活動を行っており、財政的に自立しているからこそNPOとしての活動に意義があり、行政との対等な関係も築くことができる、

⁴⁵ 牛山（2011）24-25頁。

⁴⁶ 松下（2004）89頁。

⁴⁷ 日経グローカル（2008）21頁。

⁴⁸ このような下請けの問題性を指摘した代表的なものとして、田中（弥）（2006）など。

⁴⁹ 後（2009）165頁

というものであるが、後はそもそもそのような財政的な自立は見られず、サロモンらによる 1995 年のデータを持ち出しながら、NPO の収入構造において公的補助が占める割合をアメリカでは 30%、イギリスでは 47%、その他のヨーロッパ諸国では 60~80%にまでなっている場合も珍しくないと指摘する。

そのうえで、契約上、行政と NPO が契約の当事者として対等な関係であるのは当然であり、むしろ行政と NPO が対等であることの意味を深めるべきであるとして、NPO の「自立性とアカウンタビリティ」と訴えている。NPO が政府からの自律性を維持することは不可欠であるが、「同時に、公的資金を使う以上、それについて有権者ないしそれを代表する政府へのアカウンタビリティが確保される必要がある」というわけである⁵⁰。公的資金に対する依存からの脱却は、イコール民間資金への依存となり、寄付文化や民間からの寄付はいわゆる「紐付き」ではないからよいなど考えるのは幻想である。外部への依存を行いながら、かつ「組織としての意思決定の自律性を堅持することと考えるべきである」という。「NPO とは『利益の非配分』という原則を基礎にして、資源を外部（寄付、公的資金、ボランティアなど）に依存する（あるいは依存しうる）ことを本質とする存在なのである」というのが後の見解である⁵¹。

行政と NPO などの各種団体との権力関係を考えたとき、そこにはいつも非対称性が存在しており、私たちは行政の権力性からどれほど自立的／自律的であることができるかということに関心が行きがちである。しかし一方で、行政の側にとっては、公的資金を使っているがゆえの説明責任（アカウンタビリティ）が存在する。「そもそも、公的資金による事業の目的や内容の企画立案や決定において、有権者の一部にすぎない NPO に行政と対等な立場を保障することに民主主義的根拠があるのだろうか」と後は指摘する⁵²。

行政は税金というかたちで国民、市民から集めた「公的資金」によって様々な政策を実施するがゆえに、その行為には民主的正当性という意味における「公共性」が付与されてきた。行政がそのサービスの提供に当たり重視してきた「公平性」は、このような「公共性」あるいは公共性のある「公的資金」を利用していることによって生ずるアカウンタビリティゆえのことである。

もちろんそれは一方で、行政の「無謬性」と呼ばれるものを生み出してきたことも確かであり、価値観の多様化や行政ニーズの多様化に伴って、行政による公共サービス提供に限界が露呈していることも明らかである。たびたび指摘しているように、昨今のいわゆる「協働」の背景には、行政の側の資源不足によるところ、NPM の影響によるところも少なくないが、NPO などの各種団体の方が、より適切に公共サービスを提供しうるという側面もあって進められていることである。

この NPO の「アカウンタビリティと自立性」という問題は、「公共性」や「公益」とは何かという問題の難しさとも通底するものである。わたしたちは、行政の限界とともに NPO の限界、あるいは NPO の失敗（サロモン）を考える必要性があり、行政が無謬性を持たないのと同様に、市民や NPO も無謬性を持つことはない。そうであるならば、誰が「公共性」を担うのか、公益を決定するのかという問題設定をせずに、公共性や公益というものの自体が、様々なアクター、セクターによる補完的な「共働」によって生み出されていくものであると考えられるべきであろう。公共性は「共」であるだけに、国家などの公的セクターのみが担うものではなく、様々なアクター・セクターによって担われ

⁵⁰ 後（2009）98 頁。

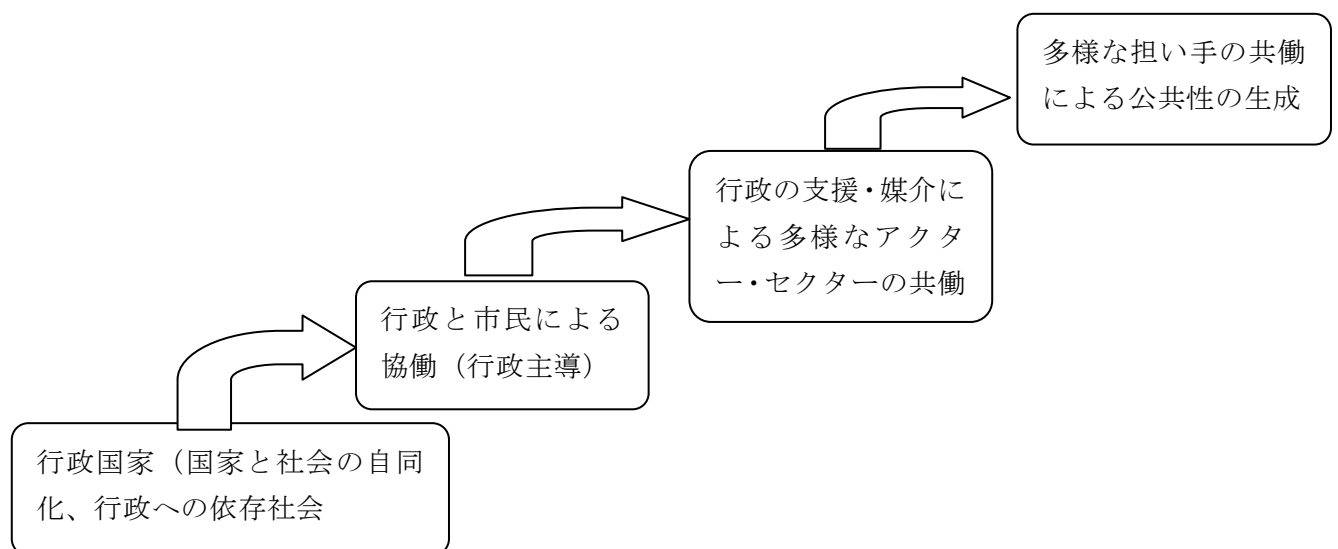
⁵¹ 後（2009）168 頁。

⁵² 後（2009）174 頁。

るべきであり、それは、「新しい公共」で盛んな「市民と行政との協働」という形ではなく、補完性原理に従い、公共的問題の規模や性質に応じて、それに相応しいレベルの適切なアクター・セクターによって担われるべきである。

このように本論文では、行政と NPO などの各種団体が「対等なパートナーとして協働」することを理想として考えるのではなく、公共性の担い手としての役割が果たせるように支援・媒介することで「育成していく」ことこそ重要なことと考える。行政がそのような裏方の支えに徹することにより、協働というレベルを超えて、行政に依存しない社会を考えることができるとするものである。本論文の目指す新しい公共は、そのような多様なアクター・セクターによる補完的な共働による公共性の生成であり、それはより個人の自由、可能性を広げる可能性を持つ。本論文は、市民と行政との「協働」ではなく、様々なレベルのアクター、セクターによる補完的に「共働」が重要であるとし、そのような共働を可能にする条件整備の役割を行政に付与するものである。

本論文は、多様なアクター・セクターによる公共性の生成という意味での新しい公共を理想とするものであるが、とりわけ国家と社会の自同化という意味での行政国家からの移行にあたっては段階が必要であると考えている。それは一つには対等なパートナーになることは極めて困難な行政と市民との協働とも異なるものである。その段階を図で表すとすれば以下のようなになるであろう。



【図1】出典：筆者作成による

「公共性」は単なる「公」ではない「公共」である以上、それは単に公的セクターによってのみ担われるものではなく、多様なアクター・セクターによる共働で担われるべきものである。特に公共性の解釈が国家のみにゆだねられ、あらゆる社会＝公共的問題の解決を行政に依存する行政国家という状況からの脱却、という課題に対しては、行政に依存しない、市民社会から公共性を立ち上げていくことは重要なことではあるが、第1章第4節でも指摘したように、担い手として不十分なままに市民にゆだねることとなれば、公共サービスの崩壊を招きかねない。また、「新しい公共」の名のもとで、現在、日本各地で進められている行政と市民の協働も、対等なパートナーとなることなく、行政の下請けとしてのみ機能をするという行政主導の面も指摘される。本論文はこのような事態を回避すべく、一方で市民社会における自発的な公共性への参与を期待しつつ、その一方でそれを支える支援・媒介的行政の重要性を提起するものである。

ところで、アカウンタビリティを看過することのできない行政の役割について、後は以下のような

役割を期待している。

…自治体で言えば原案の決定権は首長（ないし権限を委任された責任者）がもつべきであるし、最終決定権は当然ながら議会に属する。また、発言や提案の機会は、可能な限り、市民全体に開かれるべきである。だとすれば、行政側に求めるべきことは、NPO や市民からの提案を広く受け入れながら、首長やその代理者の責任において採否を決定し、採否の決定やその理由を広く公開して市民全体の評価に委ねる（最終的には次の首長選挙における判断材料とされる）ということである⁵³。

このような役割は、NPO や市民からの提案を政策決定過程へと「媒介する」役割を行政に期待するものと解することができるであろう。

本論文において提唱される「支援・媒介的な行政」は、この後の提案よりさらにより一層の試行錯誤を積極的に認めるべきであるとしている点に特徴がある。すなわち、単に NPO や市民からの提案を政策決定過程へと媒介するにとどまらず、両者の共働のなかで、より NPO や市民からのニーズを幅広く把握し、また積極的な介入という支援を行うことによって、より自立的／自律的な NPO をはじめとする各種団体の活動が活発に行われるような公共世界を発展させることが、本論文の目指すところである。

本論文の第2章において検討したように、委任立法や行政裁量の特徴とする行政国家は、公共性のあり方に問題を投げかけてはいるが、委任立法や行政裁量は価値の多元化やニーズの多様化といった時代の要請から生じている部分も大きく、それらを排除しようとする試みは必ずしも有効でないはないことを検討してきた。

それに対して本論文では、行政裁量を活かしながらも、民主的正当性を確保する仕組みとして、異議申し立てのデモクラシー論を提唱したのである。

行政裁量の積極的な活用や介入は当然のことながら、時として重大な損失を生み出す危険性もはらんでいるかもしれないが、公平性や公共性という額面だけの原則主義でやっていると活動の幅、可能性を摘んでしまう危険性も大きい。その意味において、事前の「法的」統制よりも「事後的な」統制にシフトしていくことが望ましいとするのが、本論文の「支援・媒介的な行政」と「異議申し立てのデモクラシー」による公共性の生成という主旨である。

次の第6章においては、これまでの理論的な検討をもとに、とくに補完性原理と支援・媒介的な行政の現実について分析を試みたい。とくに 2009 年の政権交代によって誕生した民主党政権下における「新しい公共」の試みや、各自治体における取り組みについて言及し、公共世界の発展についてさらなる考察を加える。

⁵³ 後 (2009) 175 頁。

第6章 行政の現場における「補完性原理」と「新しい公共」の現在

第1節 民主党政権下における国の出先機関改革と補完性原理

本論文はこれまで、現代日本における公共性の問題を行政国家論の視点から捉えなおし、立法・司法に対する行政の優越に対しては「異議申し立てのデモクラシー」を、社会の国家化に対しては「補完性原理」を、国家の社会化に対しては「支援・媒介的行政」を、それぞれ提案してきた。異議申し立てのデモクラシーについては、すでに具体的な制度、非制度的な手段について言及をしてきたが、補完性原理と支援・媒介的行政については、近年、わが国の行政をめぐる現実において様々な取り組みが行われているなかに、その萌芽を見ることがもできる。

本章では、そのような現実の取り組み、とくに2009年の第45回衆議院議員選挙の結果、政権交代が起こり誕生した民主党政権下における取り組みを取り上げ、本論文が提唱する補完性原理や支援・媒介的行政といった理論的見地から評価されるべき点について検討を行う。補完性原理については、介入限定の側面のみが強調され、地方分権を推進すべきとの文脈において使われることが多いが、本論文は介入肯定の側面にも着目し、上位のレベルによる支援や、各レベルがどのような役割を果たすべきかという権限配分について継続的な討論を行うことに着目をしている。また、支援・媒介的行政は、これまでの福祉国家における給付行政との対比において、行政は新しい公共の生成において、その生成に直接寄与するのではなく、市民やNPO/NGOなどの自発的な行為を支援、媒介することで間接的に寄与することを求めるものである。現実において取り組まれている様々な試みが、このような理論的観点から見てどのようなものか、またどの程度まで実現されているのかを検討してみたい。

またその検討を通して、理論として提唱された補完性原理や支援・媒介的行政が、いかなる形で現実に実現されうるのかを考えていくことが本章の目的である。

まずは近年のわが国における補完性原理が活用された例を見ておきたい。それが、民主党政権下における国の出先機関改革である。

この改革は分権改革の一環として検討が進められたもので、2009年の第45回衆議院議員選挙の際の民主党のマニフェストにおいて、中央集権国家から「地域主権国家」への転換を謳う「4 地域主権」のなかで「28. 国の出先機関、直轄事業に対する地方の負担金は廃止する」とされている。この政策目的としては「国と地方の二重行政は排し、地方にできることは地方に委ねる」と「地方が自由に使えるお金を増やし、自治体が地域のニーズに適切に応えられるようにする」が挙げられ、具体策としては「国の出先機関を原則廃止する」と「道路・河川・ダム等の全ての国直轄事業における負担金制度を廃止し、地方の約1兆円の負担をなくす。それに伴う地方交付税の減額は行わない」という2点が挙げられている。

このマニフェストに基づき政権交代を果たした後、2009年11月17日に地域主権改革に関する施策を検討し、推進していくため、閣議決定に基づき内閣府に地域主権戦略会議が設置された。第1回の会合が翌月、2009年12月14日に開催されているが、その議長挨拶において鳩山由紀夫首相（当時）は、「地域主権」が重要である理由として、次のように述べている¹。

¹ 内閣府地域主権戦略会議 第1回会合議事録 3頁。
<http://www.cao.go.jp/chiiki-shuken/doc/1gijiroku.pdf>

なぜなら、それが「国民主権」と同じような意味を持つと考えているわけですし、皆様方一人ひとりが、自分の思いで、このふるさとに暮らして、本当にすばらしいな、自分の思いと発想が、行動が実現できる。そして地域が大いに生まれ変わっていくという国に何ともしていきたい。いわゆる「補完性の原理」に基づいた、こういった新たな国と地域の在り方というものを、ぜひつくり上げていきたいと、そのように考えています。

それを受けて、神野直彦構成員が次のように述べている²。

鳩山議長が言われたように、「補完性」に関するのですが、100年この方日本で成熟されなかった民主主義の問題です。未来の決定や、国民の生活の決定権をできるだけ国民にエンパワーメントしたいという普遍的な意義が1つあると思うのです。もう一つは、今日的な意義です。現在は大きな歴史的な転換点であって、これまでの中央集権的な政府では解決できないような課題に直面している。新しい時代をつくっていかねばならないという時代に差し掛かってきていて、そのときにはこれまでの中央集権的国家に代わるビジョンを作らざるを得ないのではないかと思います。2番目の目的があると思うのです。

このようにして、民主党政権における地域主権改革が当初から「補完性原理」をベースに考えられていたことがわかり、会議における神野直彦氏の発言では「決定権をできるだけ国民にエンパワーメントしたい」という発言が補完性原理との関連で言及されている点が注目される点である。その後の会議の動向については省略するが³、翌2010年6月22日に「地域主権戦略大綱」（以下、戦略大綱と略）が閣議決定されている。この閣議決定のなかで、補完性原理は「第1 地域主権改革の全体像」における「2 地域主権改革が目指す国のかたち」のなかで「（2）地域主権改革が目指す国のかたち」として、次のように言及されている⁴。

国と地方の役割分担に係る「補完性の原則」に基づき、住民に身近な行政はできる限り地方公共団体にゆだねることを基本とし、基礎自治体が広く事務事業を担い、基礎自治体が担えない事務事業は広域自治体が担い、国は、広域自治体が担えない事務事業を担うことにより、その本来果たすべき役割を重点的に担っていく。その中でも、住民により身近な基礎自治体を重視し、基礎自治体を地域における行政の中心的な役割を担うものと位置付ける。

この大綱において着目すべき点は、住民に身近な行政はできる限り地方公共団体に委ねるという「近接性」に関する言及が行われるとともに、「基礎自治体—広域自治体—国」という3者において、それぞれが果たすべき「本来の役割」について言及されている点である。

第4章において検討したように、わが国において補完性原理が言及される場合には、近接性よりも地方分権（ローカル・オプティマム）のみが、あるいは「新しい公共」の場合と同様に、市民の自助に期待するだけのものであることが少なくない。そのようななかで、まず近接性が言及されていること、

² 前掲「内閣府地域主権戦略会議 第1回会合議事録」10頁。

³ とくに補完性原理への言及については、矢部（2012）20-21頁を参照。

⁴ 「地域主権戦略大綱」2頁。 <http://www.cao.go.jp/chiiki-shuken/doc/100622taiko01.pdf>

そして、それぞれが果たすべき「本来の役割」についても言及がなされている点が評価されるべきであり。

特に本論文においては、社会があらゆる公共的な問題の解決を国家に委ねてしまう「社会の国家化」という問題に対する方策として、補完性原理が有効であることを提唱している。補完性原理というのは、自然と権限配分を決定するものではなく、むしろ、その権限配分を常に再考し、討論・検討のための「誘導原理」である。あらゆる公共的な問題の解決を国家に委ねてしまうのではなく、どのレベルにおいて、あるいはどのセクター・アクター・セクターによって解決すべきかを討論・検討することが重要なのである。そのような意味において、基礎自治体、広域自治体、国、それぞれの「本来の役割」に対する言及があることは重要である。

さらにこの戦略大綱では、権限配分においてより住民に身近な基礎自治体が重視される一方で、例外的場合にも言及がなされている。その例外的場合とは以下の4点であり、「真にやむを得ないものに限定する」とされている点も重要である⁵。

- ① 複数の都道府県に関係する事務・権限の地方移譲に際し、域外権限の付与、自治体間連携の自発的形成や広域連合などの広域的实施体制等の整備が行われることとしてもなお、著しい支障を生じるもの
- ② 地方移譲に際し、必要に応じて事務処理等の基準を定め、国の指示等を認めてもなお、各地方自治体の対応の相違等により著しい支障を生じるもの
- ③ 地方移譲に際し、必要に応じて事務処理等の基準を定め、国の指示等を認めてもなお、緊急時の対応等に著しい支障を生じ、国民の生命・財産に重大な被害を生じるもの
- ④ 事務・権限の的確な執行体制（人材、予算、知見の集積等）の整備が不可欠である一方で、見込まれる事務量等が微少であることにより、地方移譲に伴い行政効率が著しく非効率とならざるを得ないもの

補完性原理は、「より小さく、より下位の諸共同体が実施、遂行できることを、より大きい、より高次の社会に委譲する」ことを不正であるとする「介入限定の原理」であるとともに、より小さく、より下位の諸共同体が実施・遂行できない場合には、より大きい、より高次の社会が担うべきであるとする「介入肯定の原理」も補完性原理の主張するところである。この大綱は「介入限定の原理」と「介入肯定の原理」の両面が踏まえられているという点で、評価されるべきものである。

もちろんその介入は限定的なものでなくてはならないのであるが、この点についてもこの戦略大綱では踏まえられている点が着目されるのである。

この戦略大綱に言及を行っている矢部（2012）においても、補完性原理の要素として「①市民に最も身近な行政主体の優先、②上位行政主体の下位行政主体に対する義務としての補助、③上位行政主体が限定的に下位行政主体を補完する場合の基準設定、④上位行政主体による最小限の介入」の4点が挙げられ、これらが「概ね含まれているものと評価できる」とされている⁶。

その後、戦略大綱を踏まえて事務権限の「仕分け」が行われ、出先機関改革に向けての検討が進められたが、一方では抵抗も少なくなかった。2012年9月17日の毎日新聞「地方分権 停滞する国の

⁵ 前掲「地域主権戦略大綱」8頁。

⁶ 矢部（2012）23-24頁。

出先機関改革」によれば、関係省庁の抵抗によって政府原案は「完全な地方移管とはほど遠い中身となった」ことに加え、財源や「受け皿」の問題、地方のなかでも「国の出先機関の移管はもともと都道府県主導」であることから、市町村には「都道府県の権限が強化されるだけではないか」との懸念が広まり、都道府県主導に対する市長会の反発がみられるという。市長会は同年6月6日、全国市長会議において「国の出先機関改革に関する決議」を行い、「出先機関改革に当たっては、基礎自治体と十分な協議を行い、その意見を反映させて慎重に対応することが必要不可欠であり、将来に禍根を残すことなく、拙速に進めることのないよう強く要請」を行っているという⁷。さらに、同年11月にも、「政府は、拙速に進めることなく、地域住民の安全安心に直接責任を有する基礎自治体と引き続き十分協議を行い、その意見を反映させて慎重に検討を重ねること」との提言を行っている⁸。

そのような紆余曲折を経て、2011年11月30日、政府は「地域主権推進大綱」（以下、推進大綱と略）を閣議決定している。この新しい推進大綱においても、前文において地域主権改革を「住民により身近な基礎自治体を重視し、基礎自治体を地域における行政の中心的な役割を担うものとして位置付け、国と地方の役割分担に係る『補完性の原則』に基づき、国と地方が適切に役割を分担しながら、我が国が直面する様々な課題に対応できるよう、この国の在り方を転換するもの」として位置づけている点で⁹、その政策の基盤となる哲学、まさに第4章において言及したような公共哲学として活かされている点は、やはり注目されるべきであろう。

この推進大綱の閣議決定を受けて、全国知事会は、推進特別委員会委員長の名で声明を発表し、推進大綱は「衆議院議員総選挙の実施を目前に急遽策定されたものであり、地域主権戦略会議や、国と地方の協議の場における地方との十分な協議が尽くされていない上、内容も、現状を追認するものが目立っており、政治主導が発揮されていると言えず、改革の羅針盤として不十分である」として、「選挙後、地方分権改革について、地方と真摯に協議し、着実に進めていただくことを強く望む」としている¹⁰。

確かに推進大綱の内容は先の戦略大綱と大きく変わるところは少なく、これまでのいくつかの成果と今後の進め方についての考えが示されているのみである。さらに推進大綱発表後の衆議院議員選挙の結果として再びの政権交代によって、具体的な改革推進の見込みは、ますます未知数なものとなっているのが現状であろう。

もっとも、民主党は政権の座から追いやられたとはいえ、出先機関改革に対して関心をもっているのは民主党のみではなく、現大阪市長である日本維新の会橋下徹共同代表が、出先機関改革法案の提出を検討している旨も伝えられており¹¹、今後の動向を注視したい。

以上のように、民主党政権下において取り組まれた地方分権に対する取り組みは、補完性原理をその中心に据え実現しようとする試みであるという点で、高く評価されるべきものである。特に本論文

⁷ 第82回全国市長会議決定決議（平成24年6月6日）「5 国の出先機関改革に関する決議」

http://www.mayors.or.jp/p_opinion/documents/240606desaki.pdf

⁸ 平成24年11月15日 理事・評議員合同会議決定「平成25年度国の施策及び予算に関する重点提言」「5 国の出先機関改革に関する重点提言」

http://www.mayors.or.jp/p_opinion/documents/2411_05j.pdf

⁹ 「地域主権推進大綱」<http://www.cao.go.jp/chiiki-shuken/doc/121130taiko01.pdf>

¹⁰ 全国知事会地方分権推進特別委員長 佐賀県知事 古川 康「『地域主権推進大綱』の閣議決定を受けて」<http://www.nga.gr.jp/news/121130%E3%80%80tiikisyukennsuisintaikou%20komento.pdf>

¹¹ 2013年2月20日配信「時事ドットコム」<http://www.jiji.com/jc/zc?k=201302/2013022001018>

において検討したように、補完性原理は単に地方分権を求める「介入限定の原理」を主張するものではなく、また一方における「介入肯定の原理」も含むものである。そのような一見、矛盾するような原理を主張するようであるが、できる限り住民に身近なレベルで解決すべきであるという「近接性」、それができない場合には上位が介入を行う、あるいはできるような支援を行うこと、また、どのレベルにおいて取り組むべきであるのかを持続的に討議することを求めるものであった。

今後の地方分権改革でも、このような補完性原理のポイントが踏まえられた改革が行われるべきである。それとともに、補完性原理は憲法原理のようなレベルのものにはなりえず、むしろ具体的な改革には「持続的討議」を必要とするものであり、今後、政府主導の政策としてのみならず、全国知事会、市町村会をはじめとする利害関係者を中心に、国民全体に広げられた議論が行われるべきである。

第2節 民主党政権下における「新しい公共」

続いて「新しい公共」をめぐる現状について、民主党政権下における国家レベルでの展開、そしてそれとは独立に地方レベルにおいて展開されている様々な試みについて検討する。

すでに日本各地の行政の現場における「新しい公共」をめぐることは、第1章において言及し、批判的検討も行った。しかしながら、2009年夏の衆議院議員総選挙の結果として発足した、民主党の鳩山由紀夫内閣のもとにおいては、また新たな意味で「新しい公共」が位置づけられ、それまでの「新しい公共」の考え方とは異なる面も見られるようになっている。本節では、この民主党政権下における「新しい公共」の諸政策について取り上げ、NPMや新自由主義の流れのなかで採用され、行政の役割を量的に削減して行こうとするそれまでの「新しい公共」のあり方と異なるものを見出すことができるのか、また見出すことができるとすればどのような意味において評価されるべきであるか、前章で提起された「支援・媒介的な行政」の観点から検証する。

*鳩山内閣における「新しい公共」——円卓会議の設置と成果

2009年の衆議院議員選挙の結果として政権交代が起こり、民主党政権が誕生、そこで第93代内閣総理大臣に就任したのが鳩山由紀夫であったが、鳩山は「新しい公共」をその政策の中心課題と据えて、その推進に積極的に取り組んだ。「新しい公共」そのものは、第1章でも述べたとおり、前政権下において実施されていたものでもあるが、その単なる継承とはならなかった。その違いについて、たとえば山本（2011）では「国民一人ひとりがその担い手として位置づけられている点が、自民政権下の『新しい公共空間』論とは異なる特徴」であると指摘されている¹²。

さて、選挙後の2009年10月26日の第173回国会における所信表明演説において、鳩山首相は「戦後行政の大掃除」「いのちを守り、国民生活を第一とした政治」に続いて、次のように述べている。

私が目指したいのは、人と人が支え合い、役に立ち合う「新しい公共」の概念です。「新しい公共」とは、人を支えるという役割を、「官」と言われる人たちだけが担うのではなく、教育や子育て、街づくり、防犯や防災、医療や福祉などに地域でかかわっておられる方々一人ひとりにも参加していただき、それを社会全体として応援しようという新しい価値観です。

これまでは「官」と言われる人たちだけで担われてきた「公共」を、地域でかかわっている人々ひ

¹² 山本（2011）13頁。

とりひとりの参加によって担っていく。それによって「自立と共生」の理念を育み発展させることで社会の「絆」を再生し、「支え合って生きていく日本」の実現をめざそうとしている。

そしてそのような新しい公共を実現するために、政治は何ができるのかという点に関して、「市民の皆さんやNPOが活発な活動を始めたときに、それを邪魔するような余分な規制、役所の仕事と予算を増やすためだけの規制を取り払うことだけかもしれません。しかし、そうやって市民やNPOの活動を側面から支援していくことこそが、21世紀の政治の役割だと私は考えています」と述べている。

また年が明けてからの2010年1月29日、第174回国会における施政方針演説でも、再び「新しい公共」に触れて「これまで『官』が独占してきた領域を『公(おおやけ)』に開き、『新しい公共』の担い手を拡大する社会制度のあり方」を検討していくと述べられている。この検討にあたり、「首相がはじめての国会開催にあたって行った所信表明演説で打ち出した『新しい公共』というビジョンの普及と促進について議論を深める」ことを目的に『新しい公共』円卓会議が設置され、先の施政方針演説の2日前、1月27日に首相官邸において第1回の会合が開かれていた。『新しい公共』円卓会議の進め方(案)(同会議配布資料)における「基本的考え方」では、社会問題の解決を従来の「政府か市場に任せる」という人任せにするのではなく、「新しい公共」の実現には「当事者のひとりひとりがそれぞれの役割でかかわることで課題を解決するという『コミュニティ・ソリューション』を促進することが重要である」とされている¹³

この「コミュニティ・ソリューション」という考え方は、同名のタイトルを持つ著作¹⁴を持つ同円卓会議の座長に任命された金子郁容によるものである。

当該書物では、様々な事例を取り上げながら、グローバリゼーションとコミュニティ指向が同時進行するインターネット社会における社会問題の解決法として、この「コミュニティ・ソリューション」の可能性が検討されている。数々の事例紹介とそこから得られる知見が中心であるため、理論的にまとめて「コミュニティ・ソリューション」について言及されているわけではないが、「ヒエラルキー・ソリューション」でも「マーケット・ソリューション」でもない、いわば第三の道として提唱されているものと理解できる。すなわち、「権限と強制力を持つ第三者」＝「政府」による統制による解決が「ヒエラルキー・ソリューション」であり、それに対して市場メカニズムの活用によって解決を図ろうとするのが「マーケット・ソリューション」であるというわけである。

インターネット社会では権限による「ヒエラルキー・ソリューション」の効果は薄れており、一方の「マーケット・ソリューション」も、グローバル市場メカニズムそのものに対する危険性が指摘されるようになってきている。そのような中で、第三の選択肢として「相互性と関係性の編集」を鍵とした、人々の積極的なつながりによって問題の解決を図ろうとする「コミュニケーション・ソリューション」に期待が集まっていると指摘する¹⁵。

このような「コミュニティ・ソリューション」は、一人ひとりがその潜在能力を発揮して、ネットワークを形成して公共性の担い手として育っていく社会のあり方であり、個々人を活かしながら公を開いていく「活私開公」とも通ずるところがあり、序章において紹介をした公共哲学の議論とも親和性が高いものと考えられる。しかしながら、問題は、いかにしてその能力を発揮できるような状況を

¹³ 内閣府ホームページ、「新しい公共」円卓会議 > 会議資料 > 第1回「新しい公共」円卓会議(2010年1月27日)資料より。

<http://www5.cao.go.jp/entaku/shiryou/22n1kai/22n1kai.html>

¹⁴ 金子(2002)。

¹⁵ 金子(2002)特に36・40頁を参照。

整えていくのか、支援していくのかという点にあるものと思われる。

鳩山首相による所信表明においても、政治ができることは規制の撤廃だけと述べているが、果して本当に政治ができることはそれ「だけ」であるかは疑問である。「官の弊害」「政府の失敗」が少なくなかったは否定できることではなく、「脱官僚依存」のスローガンは意義あるものと思うが、あとは市民の自発的活動に期待する、ということであれば、第1章第4節でも指摘したように、公共サービスの崩壊という結果も招きかねない。

鳩山内閣における「新しい公共」については以上のような問題は含まれているが、その後短命に終わった民主党政権の下でも、いくつかの取り組みが行われ、実現されたものも少なくない。2012年10月に内閣府は、新しい公共の事業について、以下のようにまとめている。

1. 「新しい公共」の基盤を支える制度整備

寄附税制などの制度整備、非営利の法人が「市場」で活動しやすくするための制度の見直し
社会事業法人制度の検討、公益法人等の公益認定プロセスの迅速化・透明化、
NPOバンクなどNPO等を支える小規模金融制度にかかわる見直し

2. 基金の設置などによるソーシャルキャピタル育成に対する投資や支援

NPO等への少額金融制度の拡充、NPOへの融資の際のNPOの評価を実施する機関との連携
促進、社会貢献活動事業への融資や市民等からの寄附を新しい公共の活動につなげる取組の促進、
地域コミュニティのソーシャルキャピタルを高める先進的な活動の促進・支援、NPOや非営利
団体等の有する美術館・ホール等公共的な文化施設への固定資産税の減免や容積率の緩和の検討

3. 社会的活動を担う人材育成、教育の充実

社会的活動を担う人材を企業と中間支援NPO、大学、行政等が連携・協働し、育成
ソーシャルイントラプレナー、ソーシャルベンチャーの育成

4. 国・自治体等の業務実施にかかわる市民セクター等との関係の再編成

民間提案型の業務委託、市民参加型の公共事業等についての新しい仕組みを創設
事業仕分けの中で、事業の停止・縮減のみならず、独法や公益法人から、NPO等への業務運営等
の移管を検討
市民セクターと政府の連携に関する包括協定（日本版コンパクト）
フルコストリカバリー（直接経費と間接経費）による質の高いサービス提供
委託業務等における概算払いの積極的導入やつなぎ融資の実施

その他として、「地域市場」の創成、社会イノベーションを促進する仕組みによるソーシャルキャピタルの高いコミュニティ作りも挙げられている。

この中でもとりわけ、わが国におけるNPO・NGOに関する問題として挙げられているものに、資金の問題があるが、これに対して、寄付税制の見直しが行われたことは高く評価されている。

これはわが国においては「寄付文化」がなく、またその原因の一つに税制上の優遇がない点が挙げられていた。寄付がないということはNPO・NGOが活動を継続するためには、行政からの委託事業を積極的に受けざるを得ず、結果的に「協働」とは名ばかりの行政に従属的な「下請け」に成り下が

り、NGO・NPOの自立を阻害しているとの指摘がたびたびなされていることは、前章においても見てきたとおりである¹⁶。そのような状況を改善すべく2011年6月22日に「新寄付税制」が成立し、同30日に施行された。この改革は「歴史的に見て市民社会部門の強化につながる『画期的な改革』」などと指摘されている¹⁷。ポイントとしては「認定NPO法人等への寄付金税額控除の導入」「新PST（パブリック・サポート・テスト）の導入」「特定寄付信託制度の創設」「自治体独自の条例個別指定制度の創設」が挙げられており、単に寄付税制における優遇措置のみならず、PSTに新しい基準が加えられた点は大きいものと思われる。なぜならばPSTは認定NPO法人になるための要件の一つであり、どの程度そのNPOがパブリック・サポートを受けているか、すなわち一般の人びとからどの程度の支持＝寄付金を得ているかをテストされるものである。その要件が緩和、変更されたことで、認定取得の可能性が高まるNPOが増えるとともに、わかりやすい新基準になったことにより「ファンドレイジング（寄付集め）に取り組むNPOを増やし、寄付文化を変革する可能性を秘めている」という¹⁸。

このような改革は本論文の立場から言及すると、NPOなどの資金面での「自立」を促す改正であり、行政による支援として評価されるべきものであろう。内閣府が2012年2月に全認証NPOを対象に行った調査によれば、行政に求める支援として「法人への資金援助」が最多で、認定法人でも非認定法人でも60%を超える団体がこれを挙げている¹⁹。このような問題に対して、直接、資金援助を行うというのは、支援される相手のニーズに応えるものではあるが、一方的なパターナリスティックな支援であり、依存を生みかねない。委託事業を増やすというのも同様である。しかしながら、NPOを初めてする団体自身が、自ら資金を集め、財政的に自立が「できる」ような仕組みをつくることは評価されるべきものと考えられる。

また、同様のNPOなどに対する「支援・媒介」としては、「情報開示を促進し、発信基盤を強化する仕組みの構築」なども挙げられている。NPOなどが自発的に情報開示していくために必要なITリテラシーの向上努力の支援、内閣府のホームページ内に、都道府県ごとの支援対象団体情報ページへのリンクをまとめたページを作成し、支援対象団体等の情報を開示、官民が連携・協力した情報交流の場づくりなどが挙げられている。

本論文の提唱する「支援・媒介的行政」は、行政が直接的に公共サービスの提供に寄与することに重点を置くのではなく、様々な公共性に寄与する市民やNPOの活動を支援・媒介することを重視するものである。その意味において、NPOの資金面での「自立」を促す支援、またNPO自身の情報発信力を高めるための支援、情報交換のための場作りという媒介といった諸政策は評価されるべき点である。NPMや新自由主義の流れから提唱された「新しい公共」においては、行政の役割を量的に削減し、市民やNPOに委ねるもしくは協働によって実現するという場合が多かったのに対して、民主党政権下において行われた「新しい公共」の試みは、そのような「協働」ではなく、市民やNPOが自律的に公共性の生成に寄与できるような支援・媒介を行い、補完的な「共働」を実現しようとする方向性で行われていたといえることができるであろう。

¹⁶ 田中（弥）（2006）ならびにそれに対する後（2009）の批判を紹介した前章第5節を参照。

¹⁷ 坪郷（2011）39頁。

¹⁸ 関口（2011）17頁。

¹⁹ 内閣府第9回「新しい公共」推進会議（2012年10月16日）資料『『新しい公共』の現状と今後の推進に向けた方向性』より。<http://www5.cao.go.jp/npc/shiryuu/24n9kai/pdf/1.pdf>

＊熟議の実践——文科省「政策創造エンジン《熟議カケアイ》」と討論型世論調査（DP）

民主党政権下における「新しい公共」の実現のための試みとして、一定の成果を上げたものには鈴木寛文部副大臣主導による「熟議」の取り組みが注目されるべきであろう。政策創造エンジン「熟議カケアイ」というサイトの構築、また実際に人々が集まって熟議を行う「リアル熟議」などの試みは、具体的な政策形成や制度構築につながったものとはいえないが、市民が自ら考え、議論を通じて相互理解、さらには自身の考えを深めていくという「場」を提供したものとして、支援・媒介的行政のあり方として評価されるべきものではないかと思われる。

まずこの「熟議カケアイ」というサイトには、「熟議カケアイ宣言」というのが掲載されており「教育者、保護者、市民、識者、教員をめざす若者たちの声やつぶやきが集まり、自由に議論される場をつくる。議論が議論を呼び、『熟議』されていき、政策形成が確かになっていく。そして、その政策が次の入り口になっていく。この市民主役のプロセスこそ、今、求められており、実行しなければいけないものだと考えました」とされている²⁰。基本的には行政が様々な市民の意見を聞く、いわゆる「パブリック・コメント」制度のようにも見えるが、それが「熟議」へとつながり、政策形成に活かされるものであることが謳われている点が興味深い点である。

さて問題の熟議とは、という点については、次のように説明されている。「熟議」とは、「協働を目指した対話のこと」であり、下記のようなポイントを満たした、協働に向けた一連のプロセスを指しているという。

1. 多くの当事者（保護者、教員、地域住民等）が集まって、
2. 課題について学習・熟慮し、議論をすることにより、
3. 互いの立場や果たすべき役割への理解が深まるとともに、
4. 解決策が洗練され、
5. 施策が決定されたり、個々人が納得して自分の役割を果たすようになる

ここに見ることができる考え方は、単に行政が「パブリック・コメント」を募集する、というではなく、このサイトにおいて議論がなされ、深められていく熟議の「場」が提供されており、またその議論を通して政策形成につながったり、また参加をした個人がそれぞれまた自分の役割を果たすように「変化」していくことが重要である点が、注目に値する点である。

行政→市民でも、市民→行政でもない、市民と行政との協働であるが、その場合の市民は特定の団体やグループなどではなく、個々の様々な立場にある市民である。市民がそれぞれの立場から発言し、考え、議論する中で「世論」が形成されていく、その過程がこのサイト上に展開されているのである。これは協働といっても、具体的な事業があり、それを市民と行政が分担して実施するというのではなく、行政が提供した場において市民が議論をし、その議論が深められていった結果を行政が政策形成に反映する、というもので、支援・媒介的行政にふさわしいものと考えられる。

具体的な話題としては、就活問題、研究費活用問題、「スポーツ立国」「文化芸術立国」学校評価ガイドラインについてなど、一般の市民には理解が容易ではない具体的な法律案についての意見を求め

²⁰ <http://jukugi.mext.go.jp/>

以下、上記 URL の「文部科学省 政策創造エンジン『熟議カケアイ』」を参照。

るパブリック・コメントとは異なり、一般の市民でも発言がしやすいテーマ設定になっており、少なくとも 100 件以上、平均的には 400～500 件のコメントが寄せられている。また「まとめ」のコーナーが用意されており、その議論の要約が掲載されている場合もある。

また、「熟議カケアイ」は「ネット熟議」のほかに、実際にある会場において熟議を行う「リアル熟議」も行われており、2010 年度から 2012 年度までは、文部科学省以外が主催のものも含めてであるが、毎年度 100 回近い熟議の場が全国各地で開かれた。その一部は開催の様式も知ることができるようになっており、活発な議論と参加者の満足度の高さがうかがえるものが少なくなかった。

残念ながら 2013 年度は 1 回が掲載されているのみで、民主党政権の終焉とともに、このような試みも終了してしまったようである。政策形成に実際に活かされるようになるまでにもまだ時間が必要であったであろう点からも、このような試みは数年にわたり継続することが望まれたという点でも残念である。

この試みは、その名の通り、第 3 章でも言及した「熟議デモクラシー」を現実のものとしようとする試みであるといえるであろう。本論文は「熟議」以上に「異議申し立て」の重要性を主張している。その意味においては、この「熟議カケアイ」における議論が、どのような形で政策形成に活かされるかが問題となる。その点についてサイトには参考となるべき情報はなく、文部科学省が運営するサイトとして、ここで議論されたことがどう活かされるのかは残念ながら不透明なままである。ただし、何かしらの形で政策形成に活かされる、あるいは国会における議論に活かされるというのであれば、パブリック・コメント制度以上の意義を持ちうるものと評価することができる。

また一方で、この「熟議カケアイ」は本論文の提唱する「支援・媒介的行政」のあり方として、より高く評価することができる。すなわち、この「熟議カケアイ」は市民が「自由に議論する場」を提供するものであり、市民自身による「熟議」を支援・媒介しようとする意図で開設されたものである。この点が、具体的な政策について個別の意見を求めるパブリック・コメント制度とは大きく異なる点である。もちろん、このようなサイトを行政が開設しなければならない理由はなく、むしろ、市民自身によって、複数のサイトが開設され、様々な世論形成が行われることが望ましいのではないかと考えられる。しかしながら、「アクセサビリティ」という点から考えてみると、中央省庁がサイトを開設することに意義があるものとも考えられる。すなわち、玉石混交の溢れるような情報が飛び交うインターネット世界において、信頼に足るまっとうな議論を行えるような場を見つけること、あるいは創設することは決して容易なことではない。そのようななかで、中央省庁による場の設定は、ユーザー＝国民にとってアクセスしやすいというメリットがあるであろう。

そのようなメリットは、あるいは行政への依存性の高さという行政国家の反映かもしれないが、本論文の「支援・媒介的行政」は、このような行政への依存性の高さを逆手に取り、行政自身が支援・媒介へと役割を転換させていくことにより、国民・市民自身による自律的な公共性の生成を促すことを意図したものである。その意味で支援・媒介的行政は、一つの過渡的な段階において求められるものであるかもしれないが、その過渡的な段階において重要な意味を持つものでもある。

この「熟議カケアイ」は、民主党政権とともに終わりを迎えたようにも見えるが、この試みを契機として、市民自身による熟議が行われる方向を導いたのであれば、一定の役割を果たしたものとみなせるのではないかとと思われる。

また、このような熟議の実践としては、「エネルギー・環境の選択肢に関する討論型世論調査」についても触れておく必要があるであろう。この調査は、2012 年 6 月 29 日政府のエネルギー・環境会議

によって提示された「エネルギー・環境に関する選択肢」に関して、政府が同年 8 月中をめどに、革新的エネルギー・環境戦略を決定するために実施する国民的議論の 1 つとして、同年 7 月上旬から 8 月上旬にかけて実施された、討論型世論調査である²¹。

このような討論型調査 (Deliberative Poll) は、「資料や専門家からの十分な情報の提供と小グループでの議論の前後で、アンケート調査を実施して、意見や態度の変化を見る調査手法」であり、スタンフォード大学のフィシュキン (James S. Fishkin) とテキサス大学のラスキン (Robert C. Luskin) らによって考案されたものである。「通常の世論調査に比べて、熟慮された意見を調べることができ、また無作為性による代表性・公平性が確保される手法」であるとされる。単なる世論調査と異なり、無作為に抽出された人々の意見のみを調査するのではなく、討論を経て、意見に変化があったかどうかを調査する。討論に際しては、あらかじめ資料が配布され、「調査の趣旨を理解し十分に訓練されたモデレータの進行の下で」15 人程度の討論を繰り返すことで、調査対象者となる人々は十分な情報のもとに熟慮の末の意見を表明することができるという点が特徴といえるであろう²²。

今回は、まず、全国の 20 歳以上の男女を対象にした無作為抽出による世論調査 (T1) が行われ、有効回答数 6849、その回答者のうち 285 名が 2 日間の討論フォーラムへ参加し、そのフォーラム冒頭 (T2) とフォーラム終了時 (T3) にそれぞれ 2 回目と 3 回目のアンケート調査が行われた。

この調査では、特に将来のエネルギー問題に関して、原子力発電への依存度をどの程度にするかが問われ、「すべての原子力発電所を 2030 年までに、なるべく早く廃止する」(ゼロシナリオ)、「原子力発電所を徐々に減らしていく (結果として 2030 年に電力量の 15%程度になる)」(15 シナリオ)、「原子力発電所を今までよりも少ない水準で一定程度維持していく (結果として 2030 年に電力量の 20~25%程度になる)」(20~25 シナリオ) の 3 つのシナリオが用意された。

そして 20~25 シナリオの支持者は、T1 から T3 に至るまでほぼ 13%と変わらずに維持となったが、ゼロシナリオが 32.6% (T1) から 41.1% (T2)、46.7% (T3) と推移、15 シナリオは 16.8% (T1)、18.2% (T2)、15.4% (T3) と推移した。特にゼロシナリオの増加が注目された点である。

今回の調査は、世論調査の方法としても特殊なものであったが、さらにこのような調査が政府の主催によって、政策に反映すべく行われた点が画期的であった。しかもフィシュキン自身が指摘するように「国政上の重要な政策争点において、国の決定前に政府が意見聴取をするために公式に位置づけられた世界で最初のものである」という点で、大変意義深い試みであった²³。先の「熟議カケアイ」では、どのようにして政策に反映されるかというプロセスが不明であったが、こちらの討論型世論調査は、当初より政策に反映されるためという目的のもと行われたものであり、その点でも、この試みは画期的なものであったといえるであろう²⁴。

本論文は、第 3 章でも述べたように、政策施行後の統制を重視する「異議申し立てのデモクラシー」を重視するものではあるが、従来、行われてこなかった議会以外のルートによる「正規の」政策形成

²¹ 「エネルギー・環境の選択肢に関する討論型世論調査 調査報告書」(2012 年 8 月 27 日) を参照。
http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/npu/policy09/pdf/20120904/sanko_shiryo.pdf

²² 同報告書 6 頁。

²³ 「エネルギー・環境の選択肢に関する討論型世論調査 監修委員会報告書」 2 頁。
http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/npu/kokumingiron/dp/120822_03.pdf

²⁴ なお、この討論型世論調査の結果は、民主党政権下においては採用されたが、政権交代後、原発政策について「前政権の戦略はゼロベースで見直す」とされ、2013 年 6 月 14 日に閣議決定された、2012 年度版のエネルギー白書では、この調査結果さえ記述から外されるということに至っている (2013 年 6 月 14 日 東京新聞夕刊を参照)。

過程への参加は意義あるものであることに相違はない。またこのような試みは、すでに施行されたエネルギー政策に対する国民からの異議申し立てとして理解することも可能であり、それがきっかけとなり新たな政策形成に活かされたという点で、本論文の支持する立場と異なるものではない。

*ネットワークづくりと運営ノウハウの開発、共有のための支援・媒介的行政

その他、数々の取り組みはまだ評価の定まらないものも多くはないと思われるが、各省における取り組みとしては、国土交通省による『『新しい公共』の担い手による地域づくり活動に対する非資金的支援のモデル事業』が興味深い取り組みとして挙げられる²⁵。

この事業は 2012 年の 7 月に募集が公表され、事業採択が決まったばかりのものであり、実際のモデル事業はどのような結果になるか、またこのモデル事業自体が 2012 年度のみということで、継続性に疑問があるが、本論文の「支援・媒介的行政」の観点から、この事業の注目すべき点を指摘していきたい。この事業は「趣旨」として、次のような文言が掲げられている。

「新しい公共」の担い手（以下、「担い手」）による地域づくり活動（以下、「地域づくり活動」）が、公的支援のみに頼ることなく自律的・継続的に地域のニーズに応じていくことができるようになるためには、「地域づくり活動」を他の様々な事業と結びつけることでネットワーク化（＝「つなげる」）し、経営スキルの向上を図る（＝「育てる」）必要があります。

このため、本事業では、「新しい公共」の活動環境整備の一環として、コーディネート事業のうち、能力・経験・実績を有する機関と協力して実施する等、先進的・モデル的であり一過性でないものを全国各地から募集し、モデル事業として実施します。モデル事業の成果については広く周知し、最終的には共有可能なコンテンツとして広く利活用可能な形で整理を行います。

これにより、新しい取組が全国でさらに広がることが期待されます。

この趣旨において、「公的支援のみに頼ることなく」という点には NPM や小さな政府のような行政減量の発想も垣間見えないわけではないが、「自律的・継続的に地域のニーズに応じていく」ために、ネットワーク化と経営スキルの向上が必要とされるという点は、NPO のみならず、多様なアクター・セクターによる公共性の生成には必要不可欠である。そのような目的のもとで、ネットワーク化というつなげる試みは「媒介」、スキルの向上を図るという育てる試みは「支援」として意味づけることが可能である。

この試みは行政と市民・NPO が協働を行う試みでもなければ、下請け出すものでもない。地域づくりという市民や NPO の自律的な活動に対して行政が「場（空間）」を設定し、資金的援助を行うものである²⁶。本論文の提唱する「支援・媒介的な行政」のあり方の一つの理想的な例といえる。

さらに重要な点は、これらを「一過性でないもの」をモデル事業として選定し、広く周知し、全国

²⁵ 以下、本事業募集のホームページに掲載された募集要領ならびに概要を参照。

<http://www.mlit.go.jp/kokudokeikaku/aratana-kou/page2403.html>

なお、このモデル事業には、43 件の応募があり、「新しい公共」等に関する分野の専門家など外部の有識者による「新しい公共」・官民広域連携推進会議において、的確性、適合性、有効性、先進性、実現可能性、即応性、持続可能性などの観点から審査がなされ、10 件が採択されたという。

²⁶ 本モデル事業において国費の対象となる経費としては、以下のものが挙げられている。

本事業を実施するための人件費、会議費、消耗品費や什器・情報通信機器等のリース料等の諸経費、専門家等の派遣や意見聴取等に要する経費、通信費、印刷製本費等

に広まるように行政がその成果を共有「できる」ように、情報を整理し公開するという点にある²⁷。

モデル事業として選定したうえで試行的に行う、という試み自体はさして珍しいものではない。しかしながら問題はそれらの「成果」が一過性のものに終わり、継続されない、もしくはあくまでそのモデル事業でしか成立しないものが少なくなく、他所で同様の試みをしようとしてもできないという点に問題がある。それに対して、本モデル事業では、一過性でないものと選定基準として、そのノウハウを共有できるようにしようとする姿勢がみられる点が重要である。確かにあくまでこれらは理想論にすぎず、画餅に止まる可能性も否定はできないが、本論文の「支援・媒介的な行政」のあり方が求めるものは、このような点にある。

様々な先進的取り組みが行われたとしても、それらが必ずしも他の取り組みに波及しない理由の一つに情報の共有がなされない点が挙げられるものと考えられる。その点において、先進的な事例の発信・情報の共有に当たり、NPO等の各種団体自身がホームページ等で発信できるようにする支援も重要であるが、それらの情報を行政が一括してまとめて発信をした方が、情報を得たいとする側にとってもメリットが大きい。本モデル事業では、そういったコンテンツの整理を行政自身が行うとしている点も重要であろう。情報の整理・加工といった役割は、あくまで事業自身ではないために付随的なとして、あまり重視されないかもしれないが、このような「媒介」を行い、先進的事例の情報共有こそは、NPO等の各種団体の自主性にゆだねられるよりは、情報を一元的に所有している行政が行うべきである。このように何をNPO等の各種団体に委ね、何を行政が行うのか、そういった役割分担を考えることも「支援・媒介的な行政」のあり方では重要であり、共働のあり方は、ただ一様に行政と各種団体が対等なパートナーで「協働」すべきであるという理想論を展開するものではない。

第3節 地方自治体における「新しい公共」への取り組み

「新しい公共」は、単に中央政府や自治体のリソース不足という消極的な面からのみ有効なものではなく、より市民に身近なレベルでの様々なニーズに対応するためという積極的な意味合いも持つものである。そのような点では、現在、各都道府県で行われている国主導で導入された「新しい公共」ではなく、各自治体において独自に「新しい公共」の事業を進めている自治体も少なくない。

前2節においては民主党政権下における補完性原理や「新しい公共」の取り組みについて取り上げてきたが、本節においては、中央レベルの政権（政権交代）、政策とは独立して行われた、地方自治体における「新しい公共」への様々な取り組みについて取り上げていく。

*住民自身が担う行政のあり方——志木市「行政パートナー」制度

最初に取り上げるのは、「新しい公共」がまだ十分に認知される以前からの先進的な取り組みとして注目された、埼玉県志木市の「行政パートナー制度」である。この制度は2003年に導入されたものであるが、志木市ではすでに1980年代後半から公募市民を審議会に登用、1995年には総合振興計画を市民と職員との協働で作成するなど、市民との協働の経験は長く「計画（Plan）、実行（Do）、点検（Check）、見直し（Action）の行政経営過程のいずれの段階にも、市民が広範に深く参画している」

²⁷ 具体的には次の3点が挙げられている。1. 報告書のホームページ等での公開、2. モデル事業の周知ならびに、活用可能な形でのコンテンツの整理、3. モデル事業の中間報告会、成果報告会の開催。

という²⁸。

「新しい公共」は国家行政のみが公共性の担い手ではなく、多様なニーズに対する多様な主体による公共サービスの提供を主旨とするが、行政サービスの担い手自体を市民に委ねようとする試みであり、行政と市民との「協働」ではなく、市民も含めた多様なアクター、セクターによる補完的な「共働」と、そこにおける支援・媒介的な行政のあり方を探る本論文の理論を現実化した一つの試みとして取り上げたい。

経緯としては、2001年に「市民が創る市民の志木市」を基本姿勢として当選した市長のもとで、市政運営基本条例が制定され、2003年に「地方自立計画」が決定され、「行政パートナー制度」が導入された。

この地方自立計画では、行政サービスの担い手が市職員に限らないことが明確にされ、市職員の新規採用を行わず、退職職員1人につき1.5人の割合で、行政パートナーを段階的に導入していこうとするものである²⁹。行政パートナー制度とは、市民で構成される市民公益活動団体への公務の委託という形で行われ、市との協働によって公務が担われる。「行政の下請けではなく、行政運営の協働者として公務を担う」という点がポイントである。市が実施している1648の業務が再検討され、行政パートナーが担いうる業務は、公権力の行使や市民のプライバシーに関するもの以外すべてが対象となり、全体の過半数にも及んだという。このようにして、行政サービスを市職員から行政パートナーへ移管していくことで、最終的には30～50人の職員による「小さな自治体」が目標とされている³⁰。

具体的には市本庁舎総合受付の窓口サービス業務、郷土資料館の管理運営業務、小学校・図書館・公民館一体の複合施設の案内業務、運動場の施設管理運営業務が初年度に実施され、サービスの向上のほか、職員にとっても人員の補充がないことを意識づけ、業務内容や効率性の再検討などの効果も表れたという³¹。さらに翌2004年度には、上記業務に加え、市議会議員選挙及び参議院議員選挙期日前投票受付業務なども選定されている³²。

この取り組みにおいては、市職員（行政）と行政パートナーとの関係が対等な立場で協働が行われ、行政主導や行政の下請けにならないような仕組みが作られている点も着目される。

まず、事業の選定は公募市民5人を含む6人で構成される評価委員会によって行われる。またこの委員会はその名の通り、業務に対する評価も行う第三者機関であるという。先の地方自立計画制定に先立って対象として提示されていた協働事業は、行政主導のものであるため「市民にとって魅力に乏しいものや、縦割りのなものも多く含まれていた」という。しかしながら、初年度（2003年度）は、市民と識見者と職員によるプロジェクトチームによって協働業務の選定が行われ、先にあげた4つの事業が導入されたという。事業の実施には予め団体登録された市民公益活動団体の中から選定されるが、選定後の実施に際しては、「パートナーシップ協定」を締結し、対等な立場で業務が行われるようになっていくという。この協定は「行政パートナーと市との関係や役割分担、相互協力の内容等を規定したもので、特に、市民協働業務に参加する市民や市民公益活動団体の自主・自立性を確認すると

²⁸ 青木（2003）56頁

²⁹ 青木（2003）によれば、行政パートナーへの謝礼は市民アンケートに基づき「1時間あたり謝礼700円」とされた（53頁）。

³⁰ 導入当時のデータとして、志木市は人口67,000人、職員は670人で2004年度の一般会計当初予算は174億4,000万円であったという（花輪（2005）81頁）。

³¹ 以上、青木（2003）54-55頁。

³² 志木市まちづくり・環境推進部市民活動支援課市民活動支援グループ記者発表資料「平成16年度行政パートナー委託業務の開始」（2004年4月7日）。

ともに、協働の経験をとおした『市政に対する改善提案権』を担保するものである」とされている³³。

このような志木市が目指す小さな自治体のあり方は「アメリカの『第三者政府』を徹底したものであり、また、イギリスのサッチャー政権が地方業務にその業務についての『強制競争入札（CCT）』を課した際に想定していたものに近い」と評価されている³⁴。その意味においては、この志木市の取り組みは、NPM や新自由主義の流れにある減量経営ではないかとの疑念も残る。この志木市の制度が単なる市民を安く使う、体の良い経営合理化手段ではないか、との疑問に対して、花輪（2005）では、PFI や指定管理者制度などと比べ、この制度は「より複雑で、運営により手間暇がかかる」と指摘し、「それでも敢えてこの制度を発展させていこうとする狙いは、主眼が『経営合理化』にあるのではなく、『市民参画の推進』にあるからである」と評価されている³⁵。

もちろん、検討課題もあり、これほどの行政サービスの提供を NPO が担うことができるのか、営利企業をすべて排除すべきか、など指摘されているが、わが国における最先端の事例として注目に値するものとされており、上記のような問題も、本論文における「支援・媒介的行政」が活かされることで、よりスムーズに市職員（行政）から行政パートナーへの業務の移行は進むものと考えられる。

そもそも、行政サービスの提供の経験がない市民や NPO が、何の経験もなくその提供主体となることには困難が伴う。そのようななかで、まず市職員の補充がないことから、業務内容や効率性の再検討が行われている点が重要である。各地方・地域において行われている、いわゆる「協働」では、既定の行政サービスの提供を業務委託によって NPO に委ねているだけ、という場合が少なくない。この問題性は、市民や NPO の側からの提案が重要ではなく行政主導である、というところにあるだけではない。既定の行政サービスの意義や必要性を再検討することなしには、行政国家によって肥大化した行政／公共サービスのあり方が変わることはなく、いつまでも NPO は行政からの委託業務を安く提供するだけの意義しか、持ち得なくなってしまうのである。

この志木市の取り組みは、行政自身が担うべき業務が何か、民間や市民に委ねられるものは何かが検討され、そのうえで、行政パートナー制度という協働を行うなかで、民間や市民自身で運営をしていくことが「できる」ように移管をしていくという点が、評価されるべき点である。対等な協働が行えるような市民主導の仕組みができるというだけでなく、いずれ行政職員は大幅に削減されていることを見越して行われていることから、この移管がスムーズに行えるようにしているのである。この移管がどの程度成功したかという点については検討が必要であるが、業務委託という形での「丸投げ」の「協働」ではない点は評価されるべきであろう。

もっとも、このような革新的な取り組みは、自治体首長の強いリーダーシップのもとで初めて成立する面も否定できない。志木市の場合も御多分に漏れず、2005 年に市長が変わると、さっそく見直しが行われ、庁内組織「行政施策安定化プロジェクトチーム」が最終報告において、職員不採用の見直しと 2007 年以降の採用復活のほか、市が年間 200 万円の経費を分担し、市民が行政に提言する「市民委員会」も見直し対象としたことを明らかにした³⁶。

市民委員会は、当初 9 部会 252 人でスタート、第 2 期からは 8 部会 139 人（うち 78 人が継続、再公募）となり、2 期を通じて会議開催は延べ 600 回以上、合計 15,000 時間以上の市民ボランティア

³³ 志木市まちづくり・環境推進部市民活動支援課市民活動支援グループ記者発表資料（2003 年 8 月 6 日）。

³⁴ 後（2009）43 頁。

³⁵ 花輪（2005）94 頁。

³⁶ 2005 年 11 月 8 日毎日新聞の記事より

が熱心に関わり、NHKの『クローズアップ現代』や『NHKスペシャル』をはじめとするマスコミの取材も受け、注目されていた。しかしながら、議会との関係や機能・役割の違いについての懸念や、市民委員会の位置づけ、また「第二の市役所」などと呼ばれるなどの問題も生じ、4年4か月の活動に幕を閉じた³⁷。

行政パートナーについても、地方自立計画のもとに制定された行政運営推進条例は廃止され、代わりに「市民協働推進条例」が制定されたが、そのなかに「行政パートナー」ということばが残ることはなかった³⁸。各具体的な事業についても、郷土資料館の活動など継続されているものもあるが、廃止されたものや指定管理者制度に移行したものなど、事実上、行政パートナー制度は、ほかの自治体などでも実施されている「協働」の取り組みへと大きく後退してしまったといわざるを得ない。

この志木市における取り組みについて、本論文の理論的見地から評価を加えると、「補完性原理」と「支援・媒介的行政」の両者が活かされているものとみることができる。

まず、行政の実施している業務を見直し、行政が担うべき業務は何であるのかを検討したうえで、どのセクター、アクターが提供すべきかが考えられている点で「補完性原理」が活かされている。あらゆる公共的問題の解決、あるいは公共サービスの提供について行政に依存することなく、行政が果たすべき役割の再考を迫っている。しかも、その際、NPMや新自由主義の流れで、市場化テストの場合では、「経済性」や「効率性」ばかりが基準とされてしまい、行政が果たすべき役割は顧みられることはない。それに対して、市民にとって必要なサービスは何であるのか、行政が果たすべき役割はどこにあるのかを考えることが重要である。

地方自治体における財政状況は、中央以上に厳しい状況にあるともいわれる。今後、従前のような行動経済成長が期待することはできないなか、低成長時代におけるリソースが限定された中での行政のあり方を考えるうえで、行政に依存することなく、市民をはじめとする多様なアクター・セクターによる補完的な共働による公共性の生成を考えることが求められている。その際、NPMや新自由主義のように、効率性や経済性だけで判断をするのではなく、市民に必要なサービスという観点から再考される必要がある。会計監査においては、経済性（economy）、効率性（efficiency）、有効性（effectiveness）の3つの基準があり、英語の頭文字をとって「3E基準」と呼ばれるが、NPMや新自由主義では最後の有効性（effectiveness）が看過されることが多い。この有効性（effectiveness）、すなわち行政による施策の実施が、実際に市民にとって有効なサービスの提供であったかを考慮に入れる必要があるのである。資源が限られた状況において、安易なアウトソーシングをするのではなく、市民自身が公共サービスの提供主体となりうるように支援・媒介することにより、市民自身によって担われる公共サービスが「可能になる」はずである。

志木市の取り組みは、協働事業の選定もまた評価も市民主体の委員会（市民協働業務評価委員会）によって行われ、実施に際しても、丸投げではなく、パートナーシップ協定を結んでの対等な関係での協働となっている。さらに、市民が行政に提案を行う「市民委員会」も存在した。行政が計絵効率を考えて市民に行政業務の遂行を委ねるのではなく、行政によって提案された制度とはいえ、市民主体による市民自身によって行政運営が可能な「自治」を目ざした取り組みとして評価されるべきであろう。

もっともこの志木市の取り組みは、短い期間での試みであり、その成果を十分に評価することは難

³⁷ 志木市民委員会会報（最終号、平成18年3月15日、第2期第5号）より。

³⁸ 志木市市民協働推進条例（平成20年12月25日）

http://www.city.shiki.lg.jp/reiki/reiki_honbun/e329RG00001003.html

しい。また「30～50人の職員による『小さな自治体』」というのが果たして本当に理想的であるのか、「3. 11」のような未曾有の大災害が起こった際に対応が可能なのかという現実的な課題も残されていることは確かである。

しかしながら、行政の資源が限られていくなかで、NPM や新自由主義のような形で経済性や効率性のみで行政の「減量経営」という形にかじを切るのではなく、いかに効果的な（effectiveness）行政を行っていくことができるのかを考え、いわゆる「協働」とは異なる「共働」を志向する「支援・媒介的行政」のあり方としてもものとして、一定の評価は与えられるべきではないかと思われる。

＊市民との協働を推進するための条例制定——「大和市新しい公共を創造する市民活動推進条例」

「新しい公共」は今世紀に入り急速に行政の現場に広まるようになったものであるが、そのなかでも2002年に「大和市新しい公共を創造する市民活動推進条例」を制定した神奈川県大和市は、その先進的な例として知られている。本論文では「新しい公共」における「協働」の問題点を指摘しているが、大和市の試みはその問題点を克服しうる可能性を持ったものとして、ここで取り上げたい。

この条例では、まず市民には市民の数だけ多様な「私」があり、多様な価値観があるとの認識のもと、大和市は、「それらを互いに受け止め、認めあえる、誰もが自由に健やかに過ごせる地域社会でありたい」と考えることから、「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」と定義している。そのうえで、市民等の役割、事業者の役割、市の役割、相互の信頼関係、社会資源の活用等、協働の拠点、市の施策、市民事業、協働事業、市の施策や計画等への提案といった項目について定められているが、本論文では、支援・媒介的行政の観点から、市の役割と市の施策、そして、市への提案について、見ていきたい。

まず市の役割については、第6条で「市は、市民活動を推進するための総合的な施策を実施し、市民等及び事業者が新しい公共を創造するための環境づくりを行う」とされ、そのために「必要な情報の公開の徹底」や施策や計画等の策定に当たり「早い段階からの市民参加を促進する」ことが規定されている。新しい公共を「創造するため」というかたちで、単に実施段階での協働ではなく、意思決定過程における協働が想定されており、市民参加の促進が謳われている。またより重要な点は市の役割が「環境づくり」、すなわち条件整備にあるとして、市民参加を促進するために情報公開を行おうとする姿勢は評価されるべきものであろう。

より具体的には、第10条において市が推進すべき施策として、次の6点が掲げられている。

- （1）新しい公共の創造に関する市の施策の体系化を進めること。
- （2）施策の実施に当たり市民等との協働を進めること。
- （3）市職員に対して新しい公共の創造に関する啓発や研修等を行うこと。
- （4）協働の拠点が機能するよう、必要とする市の社会資源を提供すること。
- （5）この条例に基づく施策の実施状況について公表すること。
- （6）前号に定めるもののほか、行政評価の結果及び施策の実施状況に関する行政情報を公開すること。

この6点は情報公開に止まらず、（3）の「啓発や研修」そして（4）「市の社会資源の提供」が規定されている点が着目すべき点である。市民参加のために情報が公開されることはもはや当然のことと考えられるべきであり、むしろその情報を市民自身が十分に活用し、参加へと促されるような条件整備が必要である。情報公開についても、より市民のニーズに合った情報の提供あるいは情報の整理など、市民が参加にあたってハードルとなるような障害を取り除くことが行われれば、より好ましい

ものと考えられる。

またこの条例においては、最後であるが、市民からの提案が規定されている点も着目されるべきであろう。第 13 条において「市民等は、新しい公共の創造に関する市の施策や計画等に関する意見又は協働事業について、市長へ提案できる」とされ、附属機関である「協働推進会議」の意見を聴かなければならないとされているが、「市長は、前項の規定による提案があった場合は、その内容を検討し、当該提案をした市民等に対し、検討の結果について説明するものとする」という形で、提案に対して対応すべき事柄についても規定がなされている。

この協働推進会議は学識経験者、市民団体・事業者関係、公募市民からなり（2013 年 5 月現在 7 名）、2003 年 4 月に発足した。市民からの提案応募は、（1）公開プレゼンテーション、（2）提案者、市担当課職員、委員、事務局による公開調整、（3）公開審査ワークショップ、（4）協働推進会議提言と市長の検討結果説明を経て、事業化していくというプロセスを経て実施される。2012 年度は市民提案型が 10 件、行政提案型が 1 件の答申を推進会議は行っており、軌道に乗っているものとして見ることができるであろう³⁹。

具体的には「通学、通所、外出主演の地域ネットワーク形成」「『冒険遊び場』ツリーガーデン管理運営事業」「ドッグラン管理運営事業」「はぐくねっと」（担当課：こども総務課）「地域で支え合う『のりあい』を走らせよう」「生活に役立つ日本語の読み書きを学ぶ『つるま読み書きの部屋』」「地域と学校の連携による大和市立渋谷中学校開放事業」「移動制約者の外出介助サービス事業」「障がい者・高齢者のための「外出介助サービス」事業」「大和市移動制約者の外出介助サービス事業」が市民提案型として、「みんなでつくろう安心のまち事業」が行政提案型として答申されており、やはり福祉事業やまちづくり関連が目につく。

また、この条例に基づく具体的な制度の実現としては「新しい公共を創造する市民活動推進基金」が挙げられる。これは、先の条例の基本理念のもと、「市民活動を推進していくことを目的」として、2004 年 4 月に設置されたものである。この基金は、市民からの寄付金と、1 年間に市民から提供された寄付金と同じ額（100 万円を上限）を、翌年度に市が上乗せをして積み立てていく「マッチング・ギフト方式」を取り入れた、市民と市の協働による基金である。この基金は、補助金という形で各種市民活動に分配される。この対象となる活動としては、「新しい公共の創造に参加しようとする市民、市民団体、事業者が行うボランティア活動など非営利の活動であって、主な活動場所が大和市内であるか、活動の運営拠点が市内にある活動や事業が対象」となるとされている。

この補助金の対象となる活動の選考には、公開の選考会も行われ、5 名の選考アドバイザーが質疑応答を行い、その評価・助言を参考に、全体予算 100 万円の範囲内で補助金を交付する事業と金額を市が決定するという方式を採用している。直近 3 年間の実績としては、2010 年度が 6 件、2011 年度が 5 件、2012 年度が 6 件となっており、2011 年度の寄附金額は 68,062 円（2012 年 3 月 31 日現在）、総額としては 3,820,474 円に上っている⁴⁰。

以上のような大和市の取り組みは、2002 年という早い段階から行われている取り組みでありながら、

³⁹ 推進会議の設置、進め方等については以下の URL に掲載された「新しい公共の創造に向けた条例の制定と運用」（神奈川県本部／大和市市民活動課 井東明彦）を参照。

http://www.jichiro.gr.jp/jichiken/report/rep_gunma30/jichiken/1/21.htm

また、現状についてのデータは大和市の推進会議のホームページを参照。

<http://www.city.yamato.lg.jp/web/katudo/suisinkaigi.html>

⁴⁰ 大和市ホームページ「新しい公共を創造する市民活動推進基金について」を参照。

[Http://www.city.yamato.lg.jp/web/katudo/kikin.html](http://www.city.yamato.lg.jp/web/katudo/kikin.html)

10 年以上たった現在も継続・発展している点がまず着目されるであろう。それとともに、本論文の「支援・媒介的行政」の立場から、いくつか評価されるべき点を指摘しておきたい。

まず条例においては市民参加や情報公開を徹底しようとする姿勢はもちろんのことであるが、それ以上に第 10 条（4）にあった協働の基点として「必要とする市の社会資源を提供する」という点が、支援・媒介的行政に合致したものであるといえる。支援・媒介的行政は、「新しい公共」における「市民と行政との協働」とは異なり、むしろ市民の自律的、主体的な活動を行政が支援、媒介することを求めるものである。その点で、行政が主導となり業務委託をするという形の「協働」ではなく、行政の持つ資源を提供しようとする姿勢は、市民自身の活動を活発化させる可能性を持っている。

また、そのような活発化を促すものとして、市民による協働事業の提案と協働推進会議が重要な意義をもっている。多くの「協働」では、行政主導によるものが多いなかで、市民からの提案が積極的に活かされるような仕組みが作られ、また継続している点が評価されるべきである。

また同様に「市民活動推進基金」も「協働」といいながらも、行政主導ではなく、市民主導である点が評価されるべきである。

以上のように、大和市の取り組みは、「協働」を謳いながらも、市民主導で行えるような仕組みを作っている点が重要であり、今後、この取り組みを通して、より市民自身によって公共性が担っていくことができるように移行していくことができれば、より望ましいものと思われる。

* 公共サービス提供における質の確保——横浜市「横浜ライセンス」

国家行政のみならず、市民や NPO など公共性の担い手であるとする新しい公共の考え方は重要であるが、公共サービスの提供を NPO などの行政以外が提供する場合、そのサービスの質が問題とされることも少なくない。行政からの委託事業であっても、サービスを受ける側の市民からすれば、本当に信頼に値するサービスがきちんと提供されるかは不安材料となる。委託事業ではなく、何かしらのかたちで行政から支援を受けている NPO などがサービスを提供する、ということになれば、一層、そのサービスの質ということについては不安材料が増えていくであろう。

そのような場合、行政が果たしうる役割として、NPO などによる活動に対して「お墨つき」といってしまうと行政のみが公共性を担う、あるいは行政依存的な公共性のあり方から抜け出ていないが、十分な情報提供を行うことが挙げられるであろう。行政の強みは監督責任があるためともいえるが、情報を有していることが挙げられるものと考えられる。その情報が生のデータとして保有され、公開されているだけでは十分な意味と効果を有しないが、それらが整理され、サービスを受ける市民の側のニーズに合ったかたちで公開されていれば、非常に大きな意味を持つはずである。

このような仕組みの実例として、2005 年から始まった横浜市の「横浜ライセンス」が挙げられる。これは行政の側から「市民活動を行う人への励みになる」という趣旨で発行されたものだが、残念ながら当初「市民側の評判は概してあまりよくなかった」という。その理由は「市民活動を評価するとすれば市民自身しかありえず、その評価は優劣を判断するものであってはならず、市民にとって望ましい活動、より発展してほしい活動を褒め称え、推薦するという内容でなければならない」からであったという⁴¹。

しかしながらそれで終わりということはなく、市民側はこれを引き取り、独自の検討を加えて、活動する市民の意欲・知識・技術を活動する市民がお互いに認め合う趣旨の「横浜ライセンス市民活動

⁴¹ 藤沼（2006）40 頁。

推奨カード」(愛称:エールカード)として再構成し、その認定機関として横浜市市民活動推奨協議会を設置したという。最近の実績の中では特にボランティア活動の分野で市内の関係活動団体が一致してカードを発行するという結果をもたらしたことは注目されると、名和田(2006)は指摘している⁴²。

しかしながら、2013年1月現在、このカードについては検討中とされたまま、進展は見られない。その理由はさまざまであるかと思われるが、2007年に行われた「第2回横浜市市民活動支援事業検討委員会」の会議録において、事業実施者のヒアリングが行われており、この制度に対する評価を窺うことができる⁴³。

まず「市民活動の活性化が、何故カード発行事業でないとできないのか」という指摘である。発行実績も増えていないようであり「取り組みは先進的だと思うが、達成度としてはいまひとつだったのでは」という批判的意見である。それに対して肯定的な評価もあり、「カードの取得によって市民に認められるようになる。役に立った面はあると思う」あるいは「公の資格ではサポートできない部分で、ある程度の信頼を保障するときのメルクマールになる。その部分については必要と理解もできる」という意見であり、NPOなどの各種団体を支援、育成にあたり、過渡的なものであるかもしれないが、一定の意義があったものと思われる。

*市民自身による公共性の生成のための「支援・媒介的行政」

新しい公共の具体的な取り組みは、先進的なものも含め、始まってから間もないものが多い。あるいは横浜市の「横浜ライセンス」や志木市の「行政パートナーシップ」のように先進的な取り組みは、その後の継続が難しいという問題点も存在する。大和市の「協働事業提案制度」は、大和市に限らず各自治体に広まっており、行政による公平性重視の施策では十分に市民の多様なニーズに応えることができないことから、制度に対する期待は高い。

例えば、神奈川県茅ヶ崎市による「新しい公共の担い手ブラッシュアップ事業」は興味深い試みである⁴⁴。この事業は2011年度の「市民提案型協働推進事業」として展開され、2つのNPO法人の協力による実施されている。この事業の目的は「市民活動団体が抱えているマネジメント、情報発信、人材育成及び資金調達などの課題を解決するための事業を実施し、新しい公共の担い手となる市民活動団体の基盤を強化すること」であるとされ、総事業費は、160万円弱である。

主な事業の内容としては、①市民活動団体の実態調査、②セミナー・ワークショップの開催、③専門家人材バンクの構築が挙げられているが、①や②はもちろんのこと、この事業では3点目の専門家人材バンクの構築が興味深い。これは「実態調査の結果を分析し、市民活動団体が抱える課題等を解決するために、専門家によるコンサルティングのニーズが高い項目について、市民活動団体、企業、大学、個人に呼びかけをし、協力をしていただける専門家を発掘し人材バンクを構築する」というもので、特に実態調査の結果が活かされていることに意味があるであろう。こうした実態調査やアンケートは様々な自治体で行われているが、その情報がいかにして活かされるか、が問題であり、このような形でより活動団体にとってメリットとなるような形で情報が活かされることは注目されるべき点

⁴² 名和田(2006) 8頁。

⁴³ 以下で公開されている同議事録を参照。

<http://www.city.yokohama.lg.jp/shimin/tishin/shiminkatsudou/center/iinkai/pdf/19-2kaigiroku.pdf>

⁴⁴ 以下、当該事業のホームページを参照。

<http://www.city.chigasaki.kanagawa.jp/shiminsanka/kyodosuishin/029487.html>

であり、行政であるからこそ可能な支援・媒介的な活動の一つとして今後の動向、成果を見守りたい。

もっとも、このように全国に広まりつつある「協働事業提案制度」であるが、関谷（2011）によれば「両者のマッチングは必ずしもうまく行っておらず、応募する提案団体の数は伸び悩んでいる」のが実態であるという。

行政と NPO など各種団体、両者のあいだにおける協議は不足しており、より根本的な問題として「この制度の運用がいまだ NPO や市民活動団体の『育成』や『支援』に留まり、団体からの提案が本格的な政策形成へと接合されていないからである」と指摘されている。協働は市民や職員の意識が高まってから取り組むべきものではなく、協働の取り組みを重ねていく過程で意識は高まっていくものであるとされ協働の取り組みを進めていく中で、団体の側も自らの論理に固執することなく地域における他の住民や団体へと媒介され、協働事業の継続と発展を図り、地域に内在化していくこと、また行政の側にも、地域の諸問題に対する深い認識を得ることや、それに伴って現場と呼応した実行力ある政策の形成と具体化を期待することができると指摘されている⁴⁵。

第2章において検討してきたように、これまで「国家と社会の自同化」という意味での「行政国家」においては、市民／国民は国家行政による施策の「受け手」でしかなく、市民参加もようやく機運が高まってきた段階では、このような過渡期の問題はある程度致し方のない問題でもある。

最終的には市民自身が公共性の担い手であることを認識し、主体的に行動していくことが重要であり、その意味においてやはり片岡（1976）が指摘したように（本論文第2章第2節）「公共性の自覚」が重要である。もっとも、あらゆる公共的な問題を国家に委ねてきた「国家と社会の自同化」としての「行政国家」からの転換を求める「公共性の自覚」というような意識改革は、時間のかかるものであるし、何かしらの制度的な措置や取り組みがあって促進されるものと思われる。その意味において、実際に行われている様々な取り組みは、過渡期における試みとして、いずれは廃れていくものもあろうが、それらの試みも大きな転換のための一つの必要な段階として評価されるべきであろう。

その一方で行政から市民への「移管」は、スムーズに行われれば良いというわけではない。必要な行政サービスとは何かという見直し、再検討を同時に行っていく必要がある。前述のように、そのような再検討を行わずに進めると、肥大化した行政国家の行政サービスを NPO に下請けに出すだけという「協働」に陥る危険性があり、そのような問題に対処すべく本論文では、「補完性原理」の重要性を強調した。その再検討の際には、NPM や新自由主義のように量的な削減（減量経営）を行うというのではなく、質的に改善していくことを「支援・媒介的行政」として提起した。いわゆる 3E 検査における経済性（economy）、効率性（efficiency）ではなく、有効性（effectiveness）の基準を考慮した改革が行われるべきであり、市民のための行政サービスの提供、市民の自律／自立的活動を促進するような支援・媒介が求められるのである。

以上、いくつかの地方自治体における「新しい公共」の取り組みをとりあげ、「補完性原理」や「支援・媒介的行政」といった本論文の理論的見地から検討を行ってきたが、改めて理論的な意義を確認しておきたい。

まず、第5章の最後で述べたように、本論文の提唱する支援・媒介的行政は、多様な担い手の共働による公共性の生成という新しい公共を実現するための一つの段階で求められるものである。とくに「国家と社会の自同化」という、行政に対する依存が強く、それゆえ国家的公共性が優勢であるわが

⁴⁵ 関谷（2011）23-24 頁

国の公共性をめぐる状況にあって、一足飛びに市民的公共性ばかりを強調してしまうと、いわゆる「協働」に見られるように、NPOなどに業務委託をして行政自身は公共サービスの提供から撤退してしまうといった問題が生じてしまう。そこで、第1章第4節で指摘したこのような事態を回避すべく、行政の役割を「支援・媒介的行政」へと役割を変えることで、新しい公共における行政の役割を考えようとするのが本論文の立場である。

その意味において支援・媒介的行政は、過渡的な試みであっても、多様な担い手の共働による公共性の生成という、より市民的公共性へと開かれたものであることが重要であり、そのような「理想」を実現するために、「現実」にどのような施策、制度が必要となってくるかを試行錯誤で進めることが求められる。

志木市の「行政パートナー制度」は、行政と市民とが「対等なパートナー」として「協働」するのではなく、市民自身が公共性の担い手となることができるように行政が支援、媒介をするという関係性を築くことで、意識改革も行っていくこと可能性を持っていた点で評価されるべきであった。しかしながら、大和市の試みが一定の成功を収めて継続しているのとは対照的であり、現実には持続可能な改革であるのかという点も、意識改革には時間がかかるという理由から、考慮されるべきであろう。

また、様々な試みにおいて行政の持つ資源をどれだけ活かすことができるか、という点が支援・媒介的行政の理論において重要であることは強調されるべきである。支援・媒介的行政は、行政が公共サービスの提供から撤退することなく、また一方で、従来の福祉国家におけるような直接的な給付行政とも異なるものである。それは行政に特有の資源を活かしながら、多様な担い手の共働による公共性の生成という自律的で主体的な世界の実現を目指すものである。とりわけ、行政に特有の資源としては、公共施設などのほかに「情報資源」が挙げられる。残念ながら継続されていないようであるが、横浜市の「横浜ライセンス」は行政の持つNPOの活動状況などの情報資源を活かそうとする試みとして評価されるべきであった。

資金的な援助も重要であるが、それは事業実施に対する対価としてのものではなく、国土交通省のモデル事業における国費の対象となる経費で挙げられていた（注21）事業推進のための必要経費が好ましく、また大和市の条例にあったように協働の拠点としての市の社会資源の活用、また文部科学省の「熟議カケアイ」のようなインターネット空間であっても「場」を提供することが「支援・媒介的行政」の具体例として支持されるものである。

以上のように重要な点は、市民やNPOなどの自発性・自治を促進するような支援や媒介であり、それによって単なる「協働」から、多様なアクター・セクターによる補完的な「共働」へという方向性が開かれていくのである。結論部となる終章においては、まずこの自発性、自治と支援・媒介的行政の関係についての再検討を行ったうえで、全体の総括へとつなげたい。

終章：支援・媒介的行政による「共働」が拓く公共性

第1節 共働を通じた個人の人格形成と公共性の生成——個人の自由のための条件整備としての支援・媒介的行政

＊共働の意義——政策面と哲学面からの検討

本論文が主題とする新しい公共では、市民また公共性の担い手であることが「理想」であるとされているが、それはいかなる意味において理想となりうるであろうか。単に公共サービスの提供者、あるいは公共的な問題の解決する主体であるというだけでは、それは理想であるどころか、むしろその責任とともに「重荷」を背負うという過酷な「現実」のみとなりかねない。また、行政と市民との「協働」も対等なパートナーとなることが困難であるため、過渡的なものとしては意味があるかもしれないが、それでは行政への依存から抜け出すことはできないままとなりかねない。第1章第4節において指摘した「新しい公共」の問題性はそこに存在した。

そのような問題性を回避するため、「協働」ではなく、市民も含めた多様なアクター・セクターによる補完的な「共働」による公共性の生成を理想とし、そのような共働の担い手となることのできるような支援や媒介を行政が行うべきというのが本論文の主旨であるが、その目的は公共性の担い手となることに止まるものであろうか。

第3章において私たちは、サンデルの共和主義の議論をみるなかで、彼の議論が、単に政治参加に止まることのない、自己統治、人格形成という理想を含むものであることを確認した。

また続く第4章の補完性原理、さらに続く第5章の支援行政の議論のなかで、介入肯定の原理は「個人の尊厳」を護るためであって、決してそれを脅かす介入であってはならないとし、アマルティア・センの議論なども参考に、個人が自由な状態であるための支援が重要であるという議論を行った。

公共性の担い手となるということ、公共的な事柄に参加するということの意味と、個人の尊厳の問題について、本結論部においてさらなる考察を深めてみたい。

「公共性」について考えるとき、「公と私」という問題を、「国家と個人」あるいは「全体と個」として対比的に捉え、二元論的な思考で捉えるのではなく、両者が補完的・連続的になるように、個は全体（国家、共同体）によって活かされ、全体は個によって創られていくという、その過程こそが重要である。

本論文は、序章において公私二元論からの脱却として、わが国で展開されている公共哲学の「活私開公」を取り上げた。金泰昌を提唱者とするこのことばは、序章においても言及したように、個としての私を活かすことで、政府や国家の「公」を開いていくことを意味する。その意味で個人の自立に主眼を置いている¹。このような考え方は、これまでわが国における「公」と「私」の関係が、「滅私奉公」もしくはその反動としての「滅公奉私」として「対立的」に捉えられていたことに対して提唱されているものである。その意味において「個としての私」の自立というモメントが重要になっており、それは否定されるべくもない。しかしながら、そのような自立／自律がいかんして「可能」とな

¹ 山脇（2008）7頁を参照。ここで活私開公の「私」は「the private」ではなく、individual や person を指すことを強調しておきたい」とされている。その意味において、活私開公は本文の表現のように「活個開公」や「活己開公」とも表現されうる。

るか、という点については従来の公共哲学において十分に議論されていないものと思われる。第5章第4節においても議論をしたように、個人の自由、個人の尊厳は重要であるが、そのような「状態」を維持することは容易ではなく、むしろ絶えることのない条件整備が必要であり、本論文において提唱される「支援・媒介的行政」はそのような条件整備のための役割を果たすものである。

本論文は個人の自由、尊厳を最大限尊重しつつも、その個々人はまた「他者」の存在する共同体に生きる個人であるとの認識に立っている。そしてその共同体はまた、補完性原理においてみてきたように、グローバルなものから、ナショナル、ローカルとつながったものであるということである。それぞれに止まることなく、開かれており、個々人が何らかしらのレベルにおける「共同体」に捕らわれているとみるのではなく、自由にその拠り所を求めることができるものである。個々人はなんら共同体と関係なく生きているのでもなく、また何の拠り所もなく自立／自律して生きているわけでもない。個人は、同じ共同体に生きる様々な他者との交流、共働を通じて、自らの潜在能力を発揮し、人格を形成していく。

そもそもなぜ共働による問題解決が必要かといえば、人はこのような公共的な存在であるがゆえに、他者との交流を通じてのみ人格の形成が可能であるし、かつまた、個々人の潜在能力の発揮により共働が可能となるのである。人格の形成は他者、共同体と無関係に行われるものではなく、他者のいる共同体においてこそ意義を持つものである。そして個人の自由は、このような共働を可能にするために必要なものであり、その共働を通じた人格形成の過程において個人の尊厳が生まれてくることとなる。

第3章において取り上げられたサンデルの共和主義は、そして「自己統治」の意義はこのような文脈で理解されるべきである。すなわち、公共的な事柄への参与という意味での「政治参加」は、共和主義の特徴として挙げられることの多いが、単に選挙や政治への関心を高めるということに留まらず、さまざまなレベルの共同体の一員として関わり、活動することによって「多重に位置づけられた自己 multiply-situated self」を形成していく、そのような人格陶冶、人格形成を視野に入れたものである。

「公共的なもの *res publica*」の政治思想であり、アリストテレスを源流の一つとする共和主義は、このような「公共的存在」としての人間観を有する。そこから公共的関心、政治参加という「美德 *virtue*」が導かれるが、それは単に政治に関心を持つ、ということではなく、私的ではない公共的な事柄に関心を寄せ、共働により公共的な問題の解決にあたるという「自治」「自己統治」の実践が求められるのである。

しかしながら、このような要求は、個々人は政治に参加をしなければならない、あるいは公共的な問題の解決に積極的に取り組むべきである、という規範的な要求では必ずしもない。

共和主義における個々人は、いわゆる近代的な自立／自律的「個人」を想定するものではない。固定的な、予め自己の利益や考えに対して自覚的な個人ではなく、他者との出会い、対話を通して変容に、他者との共働に対して開かれた自己を想定する。何かしらの共同体に生きる個人は、そのようにして他者との関わりを持つことにより、自己を変容させ、その潜在能力を発揮して他者との共働に開かれていくのである。

逆に言えば、なぜ公共性はみなによって担われるべきものであり、共働を通じた公共的問題解決が重要であるかといえば、各個人はこのように公共的な存在であり、他者との交流を通してはじめて人格の形成が可能であるからである。そしてまた、個々人の潜在能力の発揮により、共働が実現され、公共的な問題の解決、公共性の生成に寄与できうるからである。その意味において、個人と公共性は

相補的、あるいは互惠的な関係にあるといえるのではないだろうか。

序章においても取り上げた金泰昌は、公共哲学とは何かという問いに次のように答えている²。

公共哲学とは公共する哲学です。公共するとは、他者とともに対話する・共働する・開新する（新しい地平を切り拓く）ということです。ですから、公共哲学とは、別の言い方をすれば、他者とともに対話する哲学であり、共働する哲学であり、開新する哲学です。その基本は、「はじめに対話（共働・開新）ありきの確信」に基づいた公私共媒知の共働探究であります。

また別の個所では次のように答えている³。

公共哲学とは、自己と他者のあいだ・あわい・であいから、自己と他者とのいのち・くらし・なりわいを輝かせることだと思うのです。幸福とはいのちとくらしとなりわいが輝くことです。哲学なしの権力も地位も名誉も輝かないのです。いのちとくらしとなりわいを輝かせる公共哲学とは、自己と他者がともに・たがいに・向き合ってそれぞれの自分の目でしっかり見つめ合い、それぞれの耳でしっかり聞きあい、それぞれの身体で行い、それぞれ自分の実心で実感し、それぞれの自分の足で立って、それぞれの自分の頭で考え、それぞれの自分の口で語り合うことです。

また金泰昌とともに「活私開公」の公共哲学論を展開する山脇直司も、「所与としての自然環境、文化環境、歴史環境によって規定されつつも、それらを他者関係において変革していくような『自己—他者』論こそ、『活私開公』の『人間—社会』像にふさわしく、それは『応答的（responsive）で生成的な（generative）自己—他者—公共世界』論と名づけられよう」として、以下のように述べている⁴。

そもそも、各自がそれぞれ生きる「現場」や「地域」の「公共世界」は、独自の自然環境、文化環境、歴史環境という次元を持っており、それらの相互理解や、そこで追求・保持されるべき「公共善」と回避されるべき「公共悪」の問題を通して、公共世界は様々なスペクトルを帯びたものとして立ち現われる。

同様にして、片岡寛光『公共の哲学』においても、やはり「間主観的」真理として成立する「公共性」観念という見解が示されている⁵。

…本来相互に「交流」し合うことによって人格を形成していく個人は、他者と意見を交換し、場合によっては意見を戦わせながら、自らの意見も多くの一とびとの共感と合意を得られるように修正していく。このようにして得られるのが公共性の観念であって、それはいわば間主観的真理として成立する。

個人と公共性の関係について「公共性が個人を主体としながら、みんなで力を合わせることによっ

² 金編著（2010）8 頁。

³ 金編著（2010）23・24 頁。

⁴ 山脇（2008）9 頁。

⁵ 片岡（2002）138 頁。

て可能となるというパラドックス」であるとし、これは公共性を特徴づける「偉大なパラドックス」であるとする片岡の「公共の哲学」は、他のひとびとと等しい尊厳と幸福を共有する時こそ、人間としての尊厳と幸福を最も強く尊厳を感じ、幸福を実感し得るというのもまた、パラドックであると指摘する。しかしながら、このようなパラドックスも他者との関わりのなかで解消されていくものであるとする⁶。

しかし、この公共性の偉大なパラドックスも、公共性の発信者であると同時に受信者としての個々人の心が「そと」に向かって開かれ、環境に対して働きかけていくプロセスと、「そと」である環境からの働きかけを自己のものとして受け止め、真摯に反応する責任を負っていくプロセスの交差する自己の人格の中で解消していくことが出来る。それを措いてかの偉大なるパラドックスが解消される道はない。

共働の意義ないしは必要性というものは、単に現実政策面におけるガバメント（統治）からガバナンス（共治）へという流れのなかにのみあるわけではない。また一方で、このような哲学面から、公共的存在としての人間の人格形成、人間の尊厳という論点からも考えられるべきものである。上述のように、個々人の自由、尊厳は最大限尊重されるべきものである一方で、個々人は他者のいる共同体に生きる存在であるがゆえに、他者との交流を通じて人格を形成し、潜在能力を発揮して共働へと参与するのである。

* 「公共」の意味するところ——支援・媒介的行政の果たす役割

第1章第3節と第4節においても論じたように、「公」と「公共」はともに英語では **public** であるとして扱ってしまうことには問題がある。単純に考えてみても「公」と「公共」では「共」ということばがあるかないか、という違いがある。

すなわち、公共性は「共」ということばが入る以上、そこには常に「他者」というモメントが入ってくる。一方で今度は「共同」あるいは「協働」「共働」との違いを考えなければならないが、その「公」は、英語の **public** もしくはドイツ語の *Öffentlichkeit* という言葉が持つ「開かれている」という要素を持っているのである。先の片岡の引用にも「個々人の心が『そと』に向かって開かれ、環境に対して働きかけていく」とある。個々人が開かれ、互いに働きかけあうところに意義がある。「公」の持つ「開かれている」という要素と、「共」の持つ「ともに」という両方の要素が「公共（性）」には含まれており、両要素が含まれている意義が考えられなければならない。

「共」だけの場合、その「共」である一定の集団が想定され、その集団を形成する個々人も、また個々人同士の働きかけという「プロセス」も影が薄くなってしまい、そのプロセスの意義が損なわれてし

⁶ 片岡（2002）10頁。また同書58頁の以下の記述も参照。

「よき生活を営み、享受することが出来るのは、個的な存在としての人間である。個的な存在であると同時に社会的存在である個人は、公共性を発信者として訴え、再帰する公共性を受信者として受け止める主体である。それにも拘らず、公共性は、個人が一人で追求する幸福ではなく、社会的存在としての個人が他者および自分も含む集合と出会い、『交流』し合いながら、生々発達する機会を拡大し、人間性を最大限に開花させ、よりよく、より確実に、幸福となることに他ならない。その根源が個人にあることと、みんなしてこそ達成出来るという偉大なるパラドックスを克服することなくしては、公共性は現れてこない」。

まう。

しかしながら、「公共」になると、その集団は一時的には「一つの集団」を形成するかもしれないが、開かれているためにそのメンバーは入れ替わり、あるときの一つの集団は、また次のときには別の集団を形成しているかもしれない。そのようにして、公共性は個々人によって形成されつつも、それは不変のものではなく、かといって常に変化するわけではないが、変化に対して「開かれた」ものである。ある時代において共有された「公共性」は、時代とともに変化していくことも考えられる。その時代、環境によって、何が公共的問題かは異なる可能性があるからである。

第3章において取り上げたペティットは「著者 **author**」と「編集者 **editor**」という比喻を用いていたが、この場面でも同じ比喻を用いることができるであろう。私たちは自分たちの住む社会もしくは共同体を、自分たち自身の「意志」によって形成したわけではない。私たちはすでに形成された社会・共同体に生れ出るなり、移り住んでくる形によって「参入」をする。よって私たちに可能なことは、社会契約論者たちが論じたように、いかにして社会を形成するかという問題を考えることではなく、いかにしてこの社会を改良するか、ということだけである。それは何もないところから作品を創りあげる「著者 **author**」ではなく、すでに出来上がっている作品をより良いものとしていく「編集者 **editor**」の役割ということができるであろう。

そしてまたそれゆえに、公共性は異議申し立てに対して開かれたものであるべきであり、そこから将来世代間の正義、環境問題などを議論することもできるであろう。

何をもって「公共的問題」とするかは、平和の実現といった抽象的な目標としては挙げられるが、具体的な問題としてはこのように開かれた、文脈依存的となるはずである。平和の実現のような「共通善」というかたちではなく、ときにそれらは、公共的に解決されるべき問題という意味において「共通悪」と表した方がよいかもしれないし、価値多元的な現代においては、共通悪の方が同意を得やすいとも考えられる⁷。

共通善の概念について、小林（2004）では次のように指摘されている⁸。

共通善・公共善の概念は、そもそも公共政策を嚮導する理念だから、現実の世界では確実に一義的な形で実体として存在するわけではなく、従って敢えて「虚構」として斥ける必要もない。人々が公共善の理念に向かって熟慮や討議を重ねて、よりその理念に接近する決定を目指せばよいのである。

⁷ ジュディス・シュクラーによる「恐怖のリベラリズム **Liberalism of fear**」を参照（Shklar（1998）pp.10-11=128頁）。

「たしかに、このリベラリズムはすべての政治的に活動する者が獲得しようと努力すべき〈共通善 *summum bonum*〉を提供しはしない。だが、恐怖のリベラリズムが〈共通悪 *summum malum*〉から出発しているのはたしかである。〈共通悪〉とは、わたしたちがみな知っており、できれば避けようと望んでいる悪のことである。その悪は、残酷さであり、この残酷さが惹き起こす恐怖であり、恐怖そのものについての恐怖でもある。そのかぎりにおいて恐怖のリベラリズムは、歴史的にみればかならずそうであったように、一種の普遍的な要求を、とりわけ世界市民としての立場から要求をかける。」

⁸ 小林（2004）296頁。

先の片岡（2002）においても、公共性は「共通善ないし最高善をその目的とする」としながらも、「それを追求する過程において、その理念が明確な形を取って現れてくる」としている。また、その共通善とは「人間の生々発達とそれによって確保される尊厳および幸福」であるし、そのような共通善の実現のためのプロセスが、先に引用をした開かれた心をもった個々人による働きかけの交差、また「政府をも巻き込んだダイアログの渦を引き起こし、何が公共性なのであるかを明らかにして過程に参加しなければならない」というのである⁹。

人間の尊厳や幸福、そしてよき生活、善き生といった「共通善」にせよ、公共的な問題の解決（共通悪の排除）であるにせよ、それらを金科玉条のごとく掲げ、手段を問うことなく実現だけを目指すのではなく、その理想がいかにも実現されるのか、どのようにして実現されるべきであるのかを、個々人がともに考え、ともに担っていくという「プロセス」が重要である。そしてそのプロセスを経て、段階的にそれらの理想は実現されるものである、と考えるのが本論文の公共性に対する理解である。その段階も、直線的なものではなく、それに関わる多種多様な個々人によって、試行錯誤を続け、一進一退を続けながら、わずかでも進んでいけばよいと考えられるべきものである。

このようなプロセスにおける行政の役割は、公共性の生成に対する「直接的な」寄与が中心ではなくなる。行政が公共性の生成に直接、主体的に取り組むことは重要なことではあるが、行政のみにそれを期待することは、公共性に対する独占的解釈という問題を引き起こすことは前述のとおりである。公共性の生成は共同体を構成する個々人が、他者との交流を通じて、人格形成を行い、それぞれの潜在能力を発揮して共働していくことによって生成していくものであるとすれば、その生成のプロセスがより良い形で進展し、発展することを支援・媒介するところに行政の役割が存在するのである。それは直接的ではなく「間接的」な寄与となる。あくまで個々人の自由を護り、潜在能力が発揮できるように、支えるところに行政の役割は見出されるべきであるし、それ以下でもそれ以上でもないと考えられるべきである。そして、その役割を果たすことは、NPMや新自由主義のように量的に減らしていくことによって実現されるものではなく、本論文で展開したような支援・媒介的行政という形へと質を変えることによって実現されるはずである。

第2節 支援・媒介的行政と異議申し立てのデモクラシー

本論文では、現代日本における公共性について「何が公共的問題であるのか」という側面と、その「公共的問題をどう解決するか」、あるいは「公共的なものをどのようにして実現していくのか」という側面の両側面に亘って議論をする必要があるとしたうえで、行政国家という視点からとらえ問題を分析した。

そのなかで、①国家の社会化、②社会の国家化、③立法・司法に対する行政の優越という事態が、あらゆる公共的問題の解決を国家に委ねてしまう結果、国家による公共性の独占的解釈を招き、また立法や司法による統制が十分にできない状態から、とりわけ行政による独占的解釈、ならびにその解釈に対する異議申し立てを行いにくい状況を生み出している、との分析を行い、それに対する方策を検討してきた。

まず③の立法と司法に対する行政の優越に対して、「法の支配」の確保という観点から、現代共和主義理論を参考にしつつ、意思決定プロセスのみに着目するインプット・デモクラシーよりも、アウトプット・デモクラシー、すなわち政策実施後の民主的な統制のプロセスを確保する「異議申し立て

⁹ 片岡（2002）13頁。

のデモクラシー」が有効であることを明らかにした（第3章）。

②の社会の国家化については、市民の側があらゆる社会問題（公共的問題）の解決を国家、行政に委ねてしまう問題性から、補完性原理によって、何が公共的問題であり、その問題はどのレベルのセクター、アクターによって解決されるべきかについて「持続的討議」を行い、常に検討を加えていくことで、市民自らが主体的に公共的問題の解決に対して主体的に取り組み、自治（自己統治）の実現に近づくことができることを明らかにした（第4章）。

①の国家の社会化については、補完性原理の議論を受けて、では国家がいかなる役割を果たすべきかに着目し、ニール・ギルバートさらにはブレア＝シュレーダーによる「支援国家」論を参考に、市民の自治が可能になるような支援・媒介を行う「支援・媒介的行政」の意義を強調した（第5章）。このような支援・媒介的行政の理論は、公共性は様々な主体の共働によって担われるべきであるという、新しい「公共」（＝横の補完性）の意義を認めつつも、そこで失われてしまいかねない国家行政が果たすべき役割を、市民社会の自律的活動の支援・媒介（＝縦の補完性）として再定義を行い、最終的には個々人の人格を尊重する形で、その人格形成に寄与するような市民、共同体の支援・媒介こそが、現代の行政が果たすべき役割であるというものである。

現代における公共性の問題は、国家による公共性の独占的解釈という「古い公共（性）」をいかにして崩していくかという問題であると共に、ではいかにして「新しい公共（性）」を生み出していくことができるのか、という問題である。藤原保信は、滅私奉公に代り、滅公奉私という言葉が使われて久しいが、意識と行動における「私人化」（privatization）が進展していることを指摘している。そのうえで、「滅私奉公」においては、まだ「私」に対抗し、「私」に奉仕すべきものとしての「公」が意識されていたが、現代の「私人化」は「脱政治化」（depoliticization）というにふさわしい、と述べている¹⁰。私人化の進展は、「公」の意識を喪失させる、すなわち公共的な問題への関心を失わせ、政治から離れようとする傾向が強まることが意味する。藤原は「文字通り公共性の喪失、公的空間の没落を意味するといわなければならない」と指摘する。

このような「公共性の喪失」という問題に対して、復古的に公＝国家への忠誠を求めたり、国家が公共性の担い手としての役割を過剰に期待されるのではなく、また他方で民営化やアウトソーシングによって国家が担い手としての役割を全く果たさなくなるというのでもない、「支援・媒介的行政」という行政独自の役割を定めることによって、人々の公共的な問題への関心を喚起し促すことによって、新しい公共（性）の生成に寄与することを本論文は目指している。

「新しい公共」や市民と行政との協働は、中央集権的なガバメントから分権的なガバナンスへという時代背景もあり、行政の現場でも頻繁に用いられるようになっている。しかし、本論文が目指すのは市民と行政の「協働」によって、このような新しい公共を切り拓こうとするものではなく、むしろ市民をはじめとする民間セクターの自発的な公共的問題への取り組みに対して、行政が調整役として支援・媒介を行い、それによって多様なアクター・セクターによる補完的な「共働」を実現し、公共性を生成する世界である。

国家が社会的な問題の解決に積極的に関わり、また（市民）社会の側も積極的に問題の解決を国家に委ねようとする行政国家は、さらに三権分立における立法・司法に対する行政の優越という事態を生み出した。このことは、もともと国民によって民主的な方法により選出された中央議会の議員が、

¹⁰ 藤原（2005）61頁。

討議や調整などの民主的な手続きを経て法律を制定し、その施行を行政が行うというかたちで担保されていた「民主的正当性としての公共性」を歪めることになった。また、あらゆる公共的な問題解決に対して、国家が主体になることにより公共性は、国家による独占的解釈（何が公共性であるか、何が公益に適ったことであるか）を許す、という事態を生み出した。

その意味において、公共性の問題は行政国家の克服にあるともいえるが、本論文はその解決の方途を単に議会機能の復権や司法機能の強化に求めるのではない。むしろ、行政の裁量行為をむしろ積極的に認め、支援・媒介といった調整役へとその役割を変化させ、行政というリソースを積極的に活用しようとするのが本論文の提案である。

1970年代に公害問題を契機に始まった「国家的公共性」に対する疑義は、理論面における公共哲学の展開と、現実面におけるNPOなどの台頭により、今世紀に入り「新しい公共」という形で、そのあり方を変えていくこととなった。

しかしながら、また一方でオイル・ショック以後の先進各国では財政危機の回避のため、「小さな政府」が志向された。その後もこのような政府の活動を量的に削減していこうとする流れは、新自由主義やNPMという形で継承された。公共性は国家行政のみが担うものではなく、市民や民間もまたその担い手であるという「新しい公共」の動きは、このような政府の活動の量的削減に利用されている問題性も抱え込んでしまったのである。

本論文では、このような「新しい公共」の評価されるべき部分と、批判されるべき部分も腑分けする問題認識から、「行政国家」論を援用し、その問題点を明らかにした。国家的公共性も行政国家論も1970年代に始まった議論ではあるが、上述のような「新しい公共」をめぐる現実の変化の中で、その今日的意義が改めて問い直したのが本論文の特長である。

もっとも、第2章の冒頭でも論じたように行政国家という国家観は、すでにグローバル化の進展のなかで国家の撤退、また一方で管理化の進展による国家の社会に対する介入が増しているような事態も指摘される¹¹。「国家のみが公共性を独占するわけではない」として「新しい公共」が盛んとなる一方で、「愛国心」の復権や「公共心」の復権といった「新保守主義的傾向の強まり」も見られる。

本論文では、このような状況も結局のところ、行政国家化によって生み出された公共性をめぐる問題性を解消してはならず、むしろその延長線上に生じたものとして理解されるべきと考える。第1章第4節で指摘した「新しい公共」の問題性はまさに国家の撤退を問題視したものであるし、国家による管理化の進展は、国家の社会化にほかならず、一方で市民の側も犯罪防止などの公共的問題解決を国家に委ねる社会の国家化として理解できるからである。

しかしながら、支援・媒介的な行政による「介入」は、国家が「自由の擁護者」でありうると同時に「潜在的には自由にとっての最大の脅威でもありうる」以上、本当にセンのいうような福祉的自由を保障するものであるかということは必ずしも断言することはできない¹²。福祉的自由は自由という状態の維持を目指す以上、前述のように持続的・継続的なものでなければならない。介入が適切なものであるかどうかを常に「問いなおす」仕組みが必要であり、そのような行政による政策介入の是非を再検討するための制度的仕組みとして、私たちは第3章において「異議申し立てのデモクラシー」を提唱した。これにより、公共性それ自体も常に何が公共性なのかを考えながら、暫定的に実現され

¹¹ 齋藤純一は、1999年における周辺事態法、通信傍受法や国旗・国家法といった一連の法制化が、「市民社会」によるさほどの抵抗を受けることなく行なわれたことを指摘している。齋藤（2000）2・3頁を参照。

¹² 齋藤（2005）45頁。

ていくものであると考えられるのではないだろうか。

本論文は、公共哲学というわが国における新たな学問的試みの成果を活かしながら、「多様なアクター・セクターによる補完的な共働を通じた公共性の生成」ならびに「共働を通じた個人の人格形成と公共性の生成」を理想として掲げ、現実における公共性に関する問題を行政国家という視点からとらえ、その処方箋として「補完性原理」「支援・媒介的行政」「異議申し立てのデモクラシー」という仕組みを提唱した。このトリアーデが公共性を生成するというわけではないが、これらを採用し具体的な仕組みとして現実化することによって、これまで国家・行政の視点からばかり解釈されてきた「公共性」というものが、社会の構成員一人ひとりが自ら考え、主体的に行動し、共働を通して生成されるものへと変えていくことができる、その社会条件を整えることができるとの主旨である。それも、精神論として、一人ひとりの独立、自立／自律を唱えるのではなく、それが可能となる条件が考えられた結果として提唱されたものである。

近代政治学の基礎を築いた社会契約論者たちが想定した多くは、その社会契約以前にも独立している「個人」であったが、本論文はそのような想定に立つのではなく、社会に生きる、すなわち他者との依存関係にあるなかに参入し生活する個人である。ゆえに公共性は常に他者との関係を念頭に考えられ、他者の利害との調整過程としての「政治」が議論されてきたのである。

「公共性」もしくは「公共の概念」というものには、阿部斉の指摘するように「論理的にはその内容に何らの制約も加えられていないが、現実的には慣習や制度によって制約されざるを得ないという事実」が存在する¹³。

本論文ではこのような公共性の概念の捉えがたさを、その流動性、ダイナミクスと捉え、過程に注目することで論じてきた。公共性や公共の利益は「未完の理念」(辻清明)であるがゆえに、理念ではあるが、絶えず検証されていく永遠に「未完」のものである。

ただし、本論文は公共性概念について、現実に現代日本の現実においてどのように使われてきたか、また使われているかを踏まえたうえで、問題点を論じ、その処方箋を論じてきたに過ぎない。その意味においては「公と私」あるいは「公共性」という観念について、思想史的な考察を行なったものではない。しかしながら、「公共性」という日本語が、*res publica* とも、あるいは *public* や *Öffentlichkeit* とも異なる意味を有する以上、このようなアプローチには妥当性があると考えている。

その意味において、本論文は公共性概念の再検討に何かしらの寄与ができる以上に、現実問題への何かしらのヒントを提供し、社会改良に寄与することができれば、それは最も好ましいことと考えている。

¹³ 阿部 (1966) 8 頁。

【参考文献】

*本文の引用に関して、翻訳を参照したものに関しては、(p.【原書のページ数】=【邦訳のページ数】頁)というスタイルで示すこととする。その際、訳文は表現の変更、もしくは全く新たに訳しなおしたものとなっていることをお断りしておく。

阿部 斉 (1966)『民主主義と公共の概念：アメリカ民主主義の史的展開』勁草書房

——— (1989)『現代政治と政治学』岩波書店

——— (1991)『概説 現代政治の理論』東大出版会

阿部泰隆 (1984)「行政裁量と行政法学の方向」『日本の行政裁量：構造と機能』(年報行政研究 18) 113-145

——— (1994)「行政学と行政法学の対話」『行政学と行政法学の対話』(年報行政研究 29) 25-45

足立忠夫 (1978)『現代の公共問題と市民：平均的市民の政治的成熟』ぎょうせい

——— (1990a)『行政サービスと責任の基礎理論』公職研

——— (1990b)『市民対行政関係論：市民対行政関係調整業の展望』公職研

Allen, Anita L. and Milton C. Regan, Jr. (1998) *Debating democracy's discontent: essays on American politics, law, and public philosophy*, Oxford University Press

青木登志春 (2003)「事例研究 行政パートナー制度——市民参画による新たな行政経営をめざして」
埼玉県志木市『地域政策研究』 25: 53-56

厚見恵一郎 (2004)「マキアヴェッリはどこまで古典的共和主義か」『早稲田社会科学総合研究』 5(1): 1-18

Bellamy, Richard (2003) “The Rule of Law” in Richard Bellamy and Andrew Mason(eds.) *Political concepts*, Manchester University Press, 118-130

——— (2007) *Political Constitutionalism*, Cambridge University Press

Blair, Tony (1998) *The third way: new politics for the new century*, London: Fabian Society (生活経済政策編集部編 (2000)『ヨーロッパ社会民主主義—「第3の道」論集』生活経済政策研究所)

Bohman, James and Rehg, William ed.(1997) *Deliberative democracy: essays on reason and politics*, MIT Press.

Bull, Hedley (1977) *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics* (Macmillan, , 2nd ed., 1995, 3rd ed., 2002)

(臼杵英一訳 (2000)『国際社会論—アナーキカル・ソサイエティ』岩波書店)

Crick, Bernard R. (1962) *In defence of politics*, Weidenfeld and Nicolson

(前田康博訳 (1969)『政治の弁証』岩波書店)

——— (2002) *Democracy: A Very Short Introduction*, Oxford University Press

(添谷育志・金田耕一訳 (2004)『デモクラシー』岩波書店)

Dahl, Robert A. (1956) A preface to democratic theory, University of Chicago Press. (内山秀夫訳 (1970)『民主主義理論の基礎』未来社)

——— (1958) ‘Political Theory: Truth and Consequences’, in *World Politics*, 11(1):89-102. (Dahl (1997) pp.981-996 に再録)

- (1967) "The Evaluation of Political System", in Ithiel de sola Pool (ed.)
Contemporary Political Science: Toward Empirical Theory, McGraw-Hill
 (長田研一訳 (1970)「政治体系の評価」内山秀夫 [ほか] 訳『現代政治学の思想と方法』勁草書房、
 259-280)
- (1971) *Polyarchy: Participation and Oppositon*, Yale University Press
- (1982) *Dilemmas of Pluralist Democracy: Autonomy versus Control*, Yale University Press
- (1984) *Modern political analysis*, 4th ed., Prentice-Hall
- (1991) *Modern political analysis*, 5th ed., Prentice-Hall
 (高島通敏訳 (1999)『現代政治分析』岩波書店)
- (1995) "Participation and the problem of civic understanding", in Amitai Etzioni
 (compiled.) *Rights and the common good : the communitarian perspective*, St. Martin's Press
- (1989) *Democracy and Its Critics*, Yale University Press
- (1997) *Toward Democracy: A Journey: Reflections, 1940-1997*, vol.1, 2,
 Institute of Governmental Studies Press
- (2000) *On Democracy*, Yale University Press
 (中村孝文訳 (2001)『デモクラシーとは何か』岩波書店)
- Dahl, Robert A. and Bruce Stinebrickner (2003) *Modern political analysis*, 6th ed., Prentice-Hall
- Deutscher Bundestag (2002) Bericht der Enquete-Kommission "Zukunft desBürgerschaftlichen Engagements", Bürgerschaftliches Engagement: auf dem Weg in eine zukunftsfähige Bürgergesellschaft, Drucksache 14/8900, 03. 06.2002
- Dingeldey, Irene "Between workfare and enablement-The different paths to transformation of the welfare state: A comparative analysis of activating labour market policies" *European Journal of Political Research*, 46: 823-851
- 土井美德 (2009)「書評 『マキアヴェリアン・モーメント--フィレンツェの政治思想と大西洋圏の共和主義の伝統』(J・G・A・ポーコック著、田中秀夫他訳)」社会思想史研究 (33) : 155-159
- Dunleavy, P., and Hood, C. (1994) "From old public administration to new public management", *Public Money and Management*, 14 (3) :9-16
- Dunn, John (1996) 'Hope over Fear: Judith Shklar as Political Educator' in Yack(ed.)(1996) *Liberalism without illusions: essays on liberal theory and the political vision of Judith N. Shklar*, University of Chicago Press, 45-54
- デュヴェルジェ, モーリス (1967)『政治学入門』横田地弘訳、みすず書房
- Dyzenhaus, David 'Recrafting the rule of law' in David Dyzenhaus(ed.)*Recrafting the rule of law : the limits of legal order*, Hart Pub.,1-12
- Easton, David(1969)'The New Revolution in Political Science' in *The American Political Review*, 63(4):1051-1061
 (内山秀夫訳 (1970)「政治学における新しい革命」内山秀夫 [ほか]訳『現代政治学の思想と方法』勁草書房、415-448)
- 遠藤乾 (2003a)「ポスト主権の政治思想—ヨーロッパ連合における補完性原理の可能性」『思想』945:207-228

- (2003b) 「日本における補完性原理の可能性—重層的なガバナンスの概念化をめぐる」 山口
 二郎・山崎幹根・遠藤乾編『グローバル化時代の地方ガバナンス』岩波書店、251-274
- ヨーロッパ評議会編 (2004) 「補完性の原理の定義と限界」『経済と貿易』188:113-148
- Fishkin, James S. and Laslett, Peter ed.(2003)*Debating deliberative democracy*, Blackwell
- Flathman, Richard (1994) 'Liberalism and the suspect enterprise of political institutionalization:
 The case of the rule of law', Ian Shapiro(ed.) *The Rule of Law*(NOMOS36) ,297-327
- Friedrich Carl J. (1969) "Political Development and the Objectives of Modern Government" in
 Ralph Braibanti (ed.) *Political and administrative development*, Duke University Press
- 藤井敦史 (2010) 「地域密着型中間支援組織の機能とその課題——CS 神戸を事例として——」 原田晃
 樹・藤井敦史・松井真理子『NPO 再構築への道——パートナーシップを支える仕組み』勁草書房、
 83-102
- 藤沼純一郎 (2006) 「横浜市における市民活動支援の現在——その考え方と支援メニュー」『調査季報』
 158:39-42
- 藤田和恵 (2008) 『公共サービスが崩れていく—民営化の果てに』 かもがわ出版
- 藤原保信 (1988) 『増補版 政治哲学の復権：新しい規範理論を求めて』 新評論
- (1991) 『20 世紀の政治理論』 岩波書店
- (1997) 『自由主義の政治理論』 早稲田大学出版部
- (2005) 「政治理論史における『公』と『私』」 齋藤純一・谷澤正嗣編『藤原保信著作集第
 10 巻 公共性の再構築に向けて』 新評論：61-89
- Gamble, Andrew (2000) *Politics and fate*, Polity Press
- (内山秀夫訳 (2002) 『政治が終わるとき? ——グローバル化と国民国家の運命』 新曜社)
- Giddens, Anthony (1998) *The third way: the renewal of social democracy*, Malden, Mass.: Polity
 Press (佐和隆光訳 (1999) 『第三の道：効率と公正の新たな同盟』 日本経済新聞社)
- ギールケ、オットー・フォン (2003) 「共生と人民主権—オットー・フォン・ギールケ著『ヨハネス・
 アルトジウス—自然法的国家論の展開並びに法体系学説史』 国際基督教大学社会科学研究所
- Gilbert, Neil (1995) *Welfare justice: restoring social equity*, New Haven: Yale University Press
- (2002) *Transformation of the welfare state: the silent surrender of public responsibility*,
 Oxford; New York: Oxford University Press
- (2005) "The 'Enabling State?' From Public to Private Responsibility for Social
 Protection: Pathways and Pitfalls" *OECD Social, Employment and Migration Working
 Papers* No. 26
- Gilbert, Neil and Barbara Gilbert (1989) *The enabling state: modern welfare capitalism in
 America*, New York: Oxford University Press (伊部英男監訳 (1999) 『福祉政策の未来：アメリ
 カ福祉資本主義の現状と課題』 中央法規出版)
- Glendon, Mary Ann (1991) *Rights Talk: The Impoverishment of Political Discourse*, The Free
 Press
- Goodin, Robert E. (2003) *Reflective democracy*, Oxford University Press
- Gray, John (1986) *Liberalism*, Open University Press (藤原保信・輪島達郎訳 (1991) 『自由主義』
 昭和堂)

- (1989) *Liberalisms : essays in political philosophy*, Routledge (山本貴之訳 (2001) 『自由主義論』 ミネルヴァ書房)
- (2000a) *Two faces of Liberalism*, Polity Press (松野弘監訳、宮崎文彦・伊丹謙太郎訳 (2006) 『自由主義の二つの顔——価値多元主義と共生の政治哲学』 ミネルヴァ書房)
- (2000b) 'Two Liberalism of Fear' *The Hedgehog Review*, spring2000, web version(<http://religionanddemocracy.lib.virginia.edu/hh/>)
- Gunnell, John G. (1993) *The descent of political theory: the genealogy of an American vocation*, University of Chicago Press (中谷義和訳 (2001) 『アメリカ政治理論の系譜』 ミネルヴァ書房)
- Habermas, Jürgen (1962) *Strukturwandel der Öffentlichkeit*, Suhrkamp.
- Habermas, Jürgen (1990) *Strukturwandel der Öffentlichkeit*, (Neuaufgabe) Suhrkamp (細谷貞雄・山田正行訳 (1994) 『[第二版] 公共性の構造転換』 未来社)
- Habermas, Jürgen (1992) *Faktizität und Geltung*, Suhrkamp (河上倫逸・耳野健二訳 (2003) 『事実性と妥当性：法と民主的法治国家の討議理論にかんする研究』 未来社)
- 原田晃樹 (2010) 「NPO と政府の協働」 原田晃樹・藤井敦史・松井真理子 『NPO 再構築への道——パートナーシップを支える仕組み』 勁草書房、26-53
- 花輪宗命 (2005) 「『志木市の行政パートナー制度』について」 『地域デザインフォーラム・ブックレット No.11 住民参加』 大東文化大学国際比較政治研究所地域連携研究班、80-95
- 長谷部恭男 (2000) 『比較不能な価値の迷路：リベラル・デモクラシーの憲法理論』 東京大学出版会
- 林泰義 (2005) 「公共性を支える仕組みのデザイン」 植田和弘ほか編 『公共空間としての都市』 岩波書店、175-205
- Held, David (1996) *Models of democracy*, 2nd ed., Polity Press (中谷義和訳 (1998) 『民主政の諸類型』 御茶の水書房)
- 広井良典 (2001) 『定常型社会—新しい「豊かさ」の構想』 岩波書店
- (2006) 『持続可能な福祉社会—「もうひとつの日本」の構想』 筑摩書房
- 廣田全男 (2002) 「ドイツにおける補完性原理の展開」 三重県政策開発研修センター編 『地域政策 あすの三重』 6: 21-26
- Hood, C. (1989) 'Public Administration And Public Policy: Intellectual Challenges for the 1990s', *Australian Journal of Public Administration*, 48 (4) : 346-358.
- ヒューグリン、トマス・O (2003) 「下からの連邦主義—初期近代の政治理論からの示唆」 山口二郎・山崎幹根・遠藤乾編 『グローバル化時代の地方ガバナンス』 岩波書店、235-250
- 井出嘉憲 (1982) 『日本官僚制と行政文化—日本行政国家論序説』 東京大学出版会
- 今田高俊 (2000) 「支援型の社会システムへ」 支援基礎論研究会編 『支援学：管理社会をこえて』 東方出版、9-28
- 今村都南雄 (2010) 「あらためて『新しい公共』を考える」 『とうきょうの自治』 78: 2-6
- 今西幸蔵 (2003) 「新たな公共を形成する『協働』概念に関する考察—市民公益活動に対する新しい補助金制度」 『日本生涯教育学会年報』 24 : 55-70
- 稲垣久和 (2004) 『宗教と公共哲学』 東京大学出版会
- 稲継裕昭 (2003) 「NPM と日本への浸透」 村松枝夫・稲継裕昭編著 『包括的地方自治ガバナンス改革』 東洋経済新報社、121-133

- 石田 徹 (1984) 「T・J・ローウィの『依法的民主主義論』——多元的民主主義批判」白鳥令・曾根泰教編『現代世界の民主主義理論』新評論、91-119
- (2004) 「福祉社会と非営利セクター」白石克孝編『分権社会の到来と新フレームワーク』日本評論社、87-116
- 伊藤大一 (1984a) 「行政国家論の現状と課題」『季刊行政管理研究』27 : 3-12
- (1984b) 「行政裁量論への予備的考察」『日本の行政裁量』(年報行政研究 18) 57-87
- Jessop, Bob (2002) *The future of the capitalist state*, Cambridge: Polity (中谷義和監訳 (2005) 『資本主義国家の未来』御茶の水書房)
- Jun, Jong S. (2002) “Introduction: Administrative Theory in the New Century” in Jong S. Jun (ed.) *Rethinking Administrative Theory: The Challenge of the New Century*, Praeger Publishers
- 紙谷雅子 (2002) 「現代アメリカにおける公私観念の転換」『公共哲学 4 欧米における公と私』東大出版会、89-118
- 神奈川県自治総合研究センター編 (1994) 『補完性の原則と政府に関する調査研究』神奈川県自治総合研究センター
- 金子郁容 (2002) 『新版 コミュニティ・ソリューション』岩波書店
- 片岡寛光 (1976a) 『行政国家』早稲田大学出版部
- (1976b) 「政治理論と行政学」辻清明編集代表『行政学講座 1 行政の理論』東京大学出版会、85-130
- (1978) 『行政の設計』早稲田大学出版部
- (1998a) 『職業としての公務員』早稲田大学出版部
- (1998b) 「行政責任の位相」『行政と責任』(年報行政研究 33) 1-26
- (2000) 「公共の哲学」『早稲田政治経済学雑誌』344 : 1-27
- (2002) 『公共の哲学』早稲田大学出版部
- (2004) 「今なぜ公共経営か？」『早稲田パブリックマネジメント』1:1-10
- (2006) 「公共経営時代の公共性とは」山脇直司・金泰昌編『公共哲学 18 組織経営から考える公共性』東京大学出版会、1-33
- 加藤榮一 (2006) 『現代資本主義と福祉国家』ミネルヴァ書房
- 加藤健一郎 (1981) 「R・A・ダール-現代民主主義論の展開」白鳥令編『現代政治学の理論 [上]』早稲田大学出版部、67-99
- 川本隆史 (1995) 『現代倫理学の冒険——社会理論のネットワーキングへ——』創文社
- 憲法理論研究会編 (2002) 『法の支配の現代的課題』敬文堂
- 菊池理夫 (2004) 『現代のコミュニタリアニズムと「第三の道」』風行社
- (2011) 『共通善の政治学——コミュニティをめぐる政治思想』勁草書房
- 金泰昌編著 (2010) 『ともに公共哲学する : 日本での対話・共働・開新』東京大学出版会
- 木村俊道 (2009) 「徳」古賀敬太 編著『政治概念の歴史的展開 第3巻』晃洋書房、1-23
- 木塚正也 (1998) 「公民主義への戦略——マイケル・サンデルのリパブリカニズムを手掛かりとして」『創文』395 : 30-33
- 小林正弥 (1998) 「官僚制」森田朗編『行政学の基礎』岩波書店、19-35

- (2004)「福祉公共哲学をめぐる2つの対立」塩野谷祐一・鈴木興太郎・後藤玲子編『福祉の公共哲学』東京大学出版会、281-304
- (2005)「古典的共和主義から新公共主義へ——公共哲学における思想的再定式化」宮本久雄、山脇直司編『公共哲学の古典と将来』(公共哲学叢書8)、東京大学出版会、239-283
- (2006)「共和主義研究と新公共主義」田中秀夫・山脇直司編著『共和主義の思想空間』名古屋大学出版会、490-527
- (2010)「日本政治の公共学」山脇直司・押村高編『アクセス 公共学』日本経済評論社、1-20
- 近藤康史 (2006)『『第三の道』以後の社会民主主義と福祉国家』宮本太郎編『比較福祉政治』早稲田大学出版部、3-25
- 小島昭 (1990)「公共政策研究の現代的意義と課題」同著『現代の公共政策』勁草書房、238-263
- 駒村圭吾 (1997)「公民的共和制構想と価値衝突——マイケル・サンデルを超えて」『白鷗法学』9: 85-146
- Kukathas, Chandran and Philip Pettit (1990) *Rawls: A theory of justice and its critics*, Polity (山田八千子・嶋津格訳 (1996)『ロールズ:「正義論」とその批判者たち』勁草書房)
- カニンガム、フランク (2004)『民主政の諸理論: 政治哲学的考察』中谷義和・松井暁訳、御茶の水書房
- Kymlicka, Will. *Contemporary political philosophy: an introduction*, Oxford University Press, 2002 (岡崎晴輝 [ほか]訳 (2002)『現代政治理論』日本経済評論社)
- Larmore, Charles (2001) "A Critique of Philip Pettit's Republicanism" *Noûs*, (35) 1: 229-243
- Laslett, Peter (ed.) (1956) *Philosophy, politics and society: a collection*. Macmillan
- Levy, Jacob T. (1994) "The liberal defence of democracy: A critique of Pettit", *Australian Journal of Political Science*, 29(3):582-586
- Lowi, Theodore J. (1969) *The end of liberalism: ideology, policy, and the crisis of public authority*, Norton (村松岐夫監訳 (1981)『自由主義の終焉: 現代政府の問題性』木鐸社)
- (1985) 'Realistic Disenchantment: Political Science Discovers the State', in Raymond Seidelman *Disenchanted realists: political science and the American crisis, 1884-1984*, State University of New York Press
- 真淵 勝 (1987)「現代官僚の『公益』観——サーベイ・データの分析から」『季刊行政管理研究』40: 13-24
- (1995)「官僚制の後退?——現代官僚の『公益』観: 再論——」『組織科学』28(3): 26-36
- Macedo, Stephen ed. (1999) *Deliberative politics: essays on democracy and disagreement*, Oxford University Press.
- 的場敏博 (1998)『政治機構論講義: 現代の議会制と政党・圧力団体』有斐閣
- 丸山眞男 (1959)「民主主義の歴史的背景」『丸山眞男集 第8巻』岩波書店、87-95
- (1964)『現代政治の思想と行動』未来社
- (1976)『戦中と戦後の間——1936-1957』みすず書房
- 松下圭一 (1994)「行政・行政学・行政法学」『行政学と行政法学の対話』(年報行政研究 29) 1-17
- (2004)『戦後政党の発想と文脈』東京大学出版会

- McSwite, O.C. (2002) 'Moving On(Legitimacy Is Over):Millennial Consciousness and Its Potential', in Jong S. Jun(ed.) *Rethinking administrative theory : the challenge of the new century*, Praeger
- メリアン、フランソワ＝グザヴィエ (2001)『福祉国家』石塚秀雄 訳、白水社
- 宮田三郎 (1993)「行政裁量」『公法研究』55 : 136-159
- 宮本太郎 (2006)「ポスト福祉国家のガバナンス—新しい政治対抗」『思想』983 : 27-47
- 宮本憲一 (2003)「公共事業の公共性——Development から Sustainability へ」山口定ほか編『新しい公共性』有斐閣、176-196
- 宮崎文彦 (2005)「『行政国家』から考える公共性論」『公共研究』2(1): 152-191
- (2006)「「公益」概念を求めて:戦後アメリカ政治学の展開に見る現実主義と理想主義」『公共研究』3(1): 147-194
- (2007a)「公共哲学としての『補完性原理』」『公共研究』4(1):57-80
- (2007b)「公共哲学」藤井浩司・縣公一郎編『コレク行政学』成文堂、193-220
- (2009)「『新しい公共』における行政の役割—NPM から支援行政へ」『公共研究』5(4) 186-244
- (2010a)「行政・コミュニティ・公共性——支援・媒介的行政による協働と自治の実現」広井良典+小林正弥編著『コミュニティ——公共性・コモンズ・コミュニタリアニズム』(双書「持続可能な福祉社会へ:公共性の視座から」)勁草書房、191-206
- (2010b)「吉野作造—民主主義の『理念』と『現実』」南原繁研究会『南原繁 ナショナリズムとデモクラシー』EDITEX、36-54
- (2010c)「『新しい公共』における行政の役割」『Re』(財団法人建築保全センター) 168: 11-14
- (2010d)「現代の行政裁量に対する民主的統制——フィリップ・ペティットの異議申し立てのデモクラシー論」『高崎経済大学論集』53(3):25-39
- 森田 朗 (1984)「行政裁量に関する一考察——執行活動における決定分析の試み——」『日本の行政裁量』(年報行政研究 18) 25-56
- (1988)『許認可行政と官僚制』岩波書店
- (1994)「行政学的思考と行政法学的思考」『行政学と行政法学の対話』(年報行政研究 29) 91-112
- (1995)「法治行政と裁量行為」西尾勝・村松岐夫編『講座行政学第 6 巻 市民と行政』有斐閣、1-36
- (1998)「行政責任」森田朗編『行政学の基礎』岩波書店、198-214
- 室井 力 (1983)「現代社会と行政の民主的統制」森泉章・室井力・樋口陽一編者代表『現代法の諸領域と憲法理念:小林孝輔教授還暦記念論集』学陽書房、217-225
- (1989)『行政の民主的統制と行政法』日本評論社
- 武藤博己 (1998)「行政国家」森田朗編『行政学の基礎』岩波書店、217-232
- 長濱政寿 (1973a)「現代官僚制とデモクラシー」同著『現代国家と行政理論』有信堂、3-26
- (1973b)「現代における『公共性』問題」『年報行政研究』10: 2-24
- 中島圭子 (2002)「第二七回 PSI 世界大会報告 質の高い公共サービスは『持続可能な社会開発の基盤』—公共サービス労働者と市民の協働による取り組みを」『月刊自治研』44:72-81
- 長坂寿久 (2010)「NGO・NPO をめぐる公共学」山脇直司・押村高編『アクセス 公共学』日本経済評論社、41-57

- 永田祐（2006）「ブレア政権のボランティアセクター政策：『格下のパートナー』から『対等なパートナー』へ」『医療福祉研究』2：42-51
- 中村五郎（1964）「G・シューバート著『公益論』」『年報行政研究 3』勁草書房、113-127
- 中野剛充（2002）「リベラルーコミュニタリアン論争の『政治的転回』——ロールズとサンデルの議論の展開を中心に」『政治思想研究』2：113-128
- 中谷義和（1996）「ダールのポリアーキー民主政論」『立命館法学』250：1615-1634
- （1997）「R・A・ダール」田口富久治・中谷義和編『現代の政治理論家たち：21世紀への知的遺産』法律文化社、99-114
- （2005）『アメリカ政治学史序説』ミネルヴァ書房
- 中邨 章（2004）「行政、行政学と「ガバナンス」の三形態」『ガバナンス論と行政学』（年報行政研究 39）2-25
- 名和田是彦（2006）「横浜の実践を通して考える『新しい公共』」『調査季報』158:1-8
- ネルブロイニング、オスヴァルト・フォン（1998）「カトリック社会論」『社会と倫理』5: 123-139
- 新川達郎（2004）「パートナーシップの失敗——ガバナンス論の展開可能性」『年報行政研究』39:26-47
- 日経グローカル（2008）NO.97（2008.4.7号）
- 二宮厚美（2005）「自治体再編の新展開と日本のNPM」岡田章宏・自治体問題研究所編『NPMの検証—日本とヨーロッパ』自治体研究社、38-65
- 西川伸一（2005）「会計検査院の独立性をいかに強化するか——鴻池『決算革命』の動向にかかわらせて」『政経論叢』74（1・2）:125-160
- 西尾 勝（1990）『行政学の基礎概念』東京大学出版会
- （2001）『行政学〔新版〕』有斐閣
- （2004）「分権改革による自治世界の形成」西尾勝・小林正弥・金泰昌編『公共哲学』11巻、東京大学出版会、131-140
- 西尾 勝・小林正弥・金泰昌編（2004）『公共哲学』11巻、東京大学出版会
- 西尾 隆（1995）「行政統制と行政責任」西尾勝・村松岐夫編『講座行政学第6巻 市民と行政』有斐閣、267-308
- （1998）「行政のアカウンタビリティとその内在化——「応答的政府」への途」『行政と責任』（年報行政研究 33）63-82
- 西岡 晋（2006）「パブリック・ガバナンス論の系譜」岩崎正洋・田中信弘編『公私領域のガバナンス』東海大学出版会：1-31
- 西村康雄（1984）「行政裁量の内在的統制」『日本の行政裁量』（年報行政研究 18）89-112
- 野坂泰司（1993）「司法における裁量」『公法研究』55：160-171
- 小田川大典（2005）「共和主義と自由—スキナー、ペティット、あるいはマジノ線メンタリティ」『岡山大学法学会雑誌』54(4): 39-81
- 岡田憲治（2000）『権利としてのデモクラシー：甦るロバート・ダール』勁草書房
- 岡本英男（1990）「ローウィの多元主義批判について——ローウィ理論の批判的摂取を目指して（1）——」『東北学院大学論集』113：107-149
- （2007）『福祉国家の可能性』東京大学出版会
- 岡本博志（1993）「行政裁量の司法審査」大隈義和ほか編『公法学の開拓線』法律文化社、275-302

- 大浜啓吉（1993）「委任立法における裁量」『公法研究』55：172-184
- 大橋洋一（2004）『行政法：現代行政過程論』有斐閣
- 大森秀臣（2000）「現代社会における自己統治回復について（1）マイケル・サンデルの陶冶プロジェクトの批判的考察」『法学論叢』147（6）：21-41
- （2001）「現代社会における自己統治回復について（2・完）マイケル・サンデルの陶冶プロジェクトの批判的考察」『法学論叢』149(5):89-116
- 大森 弥（1976）「現代行政学の展開」辻清明編集代表『行政学講座 1 行政の理論』東京大学出版
- （1984）「日本官僚制と裁量事象」『日本の行政裁量』（年報行政研究 18）47-84
- （1998）「日本官僚制の分権改革——機関委任事務制度の終焉」山脇直司・大沢真理・大森彌・
- 松原隆一郎編『現代日本のパブリック・フィロソフィー』新世社、99-142 頁
- （2008）『変化に挑戦する自治体——希望の自治体行政学』第一法規
- 大野達司（1988）「シュミットとリーガリズム」『思想』774：70-96
- 大住莊四郎（2002）『パブリック・マネジメント：戦略行政への理論と実践』日本評論社
- Osborne, David and Ted Gaebler（1992）*Reinventing government : how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, New York : Plume（高地高司訳、野村隆監修（1995）『行政革命』日本能率協会マネジメントセンター）
- Osborne, Stephen P., Kate McLaughlin and Ewan Ferlie (eds.)（2002）*New public management : current trends and future prospects*, London : Routledge
- Peters, B. G. and J. Pierre（1998）“Governance without Government: Rethinking Public Administration”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8: 223-42
- Pettit, Philip（1997）*Republicanism : a theory of freedom and government*, Clarendon Press
- （1998）"Reworking Sandel's Republicanism" in *Debating Democracy's Discontent : Essays on American Politics, Law, and Public Philosophy*, chap.3, Oxford University Press, 1998, 40-59
- （1999）"Republican freedom and contestatory democratization" *Democracy's value*, edited by Ian Shapiro and Casiano Hacker-Cordon, Cambridge University Press, 163-190
- （2000）"Democracy, Electoral and Contestation" *Designing Democratic Institutions*, edited by Ian Shapiro and Stephen Macedo, New York University Press, 105-144
- （2001）*A Theory of Freedom: From the Psychology to the Politics of Agency*, Polity Press.
- （2004）"Depoliticizing Democracy", *Ratio Juris*, 17:52-65
- （2008）"Three Conceptions of Democratic Control", *Constellations*, 15 : 46-55
- Plamenatz, J. P.（1968）*Consent, freedom and political obligation*, Oxford U.P.（森本哲夫・万田悦生訳（1988）『政治理論とことば』昭和堂）
- ポーコック（1990）「ケンブリッジ・パラダイムとスコットランド人哲学者」ホント・イグナティエフ編著『富と徳——スコットランド啓蒙における経済学の形成』（水田洋、杉山忠平監修）未来社、395-424
- ラウシャー、アントン（2000）「人格性、連帯、補完性（社会倫理の基礎）」『社会と倫理』9:126-156
- （2001）「社会回勅」『社会と倫理』11・12: 161-170

- Rawls, John (1971) *A theory of justice*, Belknap Press of Harvard University Press.
- Richardson, Henry S. (1999) 'Administrative Policy-making: Rule of Law or Bureaucracy?' in David Dyzenhaus(ed.) *Recrafting the rule of law: the limits of legal order*, Hart Pub., 309-330
- ルソー, ジャン・ジャック (1954) 『社会契約論』 (桑原武夫・前川貞次郎訳) 岩波書店
- 佐伯啓思 (2007) 『『自由』と『善き生』——共和主義の現代的変容』 佐伯啓思・松原隆一郎編『共和主義ルネサンス ——現代西欧思想の変貌』 N T T 出版、3-58
- 齋藤純一 (1987) 「政治的公共性の再生をめぐって」 藤原保信・三島憲一・木前利秋編著『ハーバースと現代』 新評論、255-274
- (2000) 『公共性』 岩波書店
- (2001) 「社会国家と統治の変容」『経済研究所年報』 164 : 85-108
- (2002a) 『『第三の道』と社会の変容—社会民主主義の『思想』的危機をめぐって』『日本政治学会年報政治学』 2001 : 141-154
- (2002b) 「現代日本における公共性の言説をめぐって」 佐々木毅・金泰昌編『公共哲学 3 日本における公と私』 東京大学出版会、101-114
- (2005) 『自由』 岩波書店
- (2009) 「感情と規範的期待——もう一つの公私区分の脱構築」『岩波講座「哲学」10「社会／公共性の哲学」』 岩波書店、109-127
- 坂本達哉 (2007) 「共和主義パラダイムにおける古代と近代——アリストテレスからヒュームまで」 佐伯啓思・松原隆一郎編『共和主義ルネサンス ——現代西欧思想の変貌』 N T T 出版、135-194
- 桜井健吾 (1998) 「補完性原理の萌芽：ケテラーとテューリングの論争 (1848 年)」 水波朗・稲垣良典・阿南成一編『自然法と宗教 I』 創文社、259-303
- Sandel, Michael J. (1992) *Liberalism and the limits of justice*, Cambridge University Press (菊池理夫訳 (2009) 『リベラリズムと正義の限界』 勁草書房)
- (1996) *Democracy's discontent: America in search of a public philosophy*, Belknap Press of Harvard University Press
- (金原恭子、小林正弥監訳、千葉大学人文社会科学研究科公共哲学センター訳 (2010) 『民主政の不満：公共哲学を求めるアメリカ 上 手続き的共和国の憲法』 勁草書房)
- (小林正弥監訳、千葉大学人文社会科学研究科公共哲学センター訳 (2011) 『民主政の不満：公共哲学を求めるアメリカ 下 公民性の政治経済』 勁草書房)
- (2005) *Public philosophy: essays on morality in politics*, Harvard University Press
- Sarat, Austin(2002) 'The Profession Versus the Public Interest: Reflections on Two Reifications', *Stanford Law Review*, 54:1489-1498
- 佐々木信夫 (2006) 『『新たな公共』概念と公共経営』『経済学論纂』 46 (3/4) : 29-47
- 佐々木武 (1999) 「『近世共和主義』——『君主のいる共和国』について——」『岩波講座世界歴史 6 主権国家と啓蒙』 岩波書店、223-246
- 佐々木毅・金泰昌編 (2001) 『公共哲学 1 公と私の思想史』 東京大学出版会
- (2002) 『公共哲学 10 21 世紀公共哲学の地平』 東京大学出版会
- (2004) 『公共哲学 11 自治から考える公共性』 東京大学出版会
- 佐藤幸治 (1999) 「わが国の違憲立法審査制の特徴と課題」 佐藤幸治・清水敬次編『憲法裁判と行政訴訟』 有斐閣、1-34

- (2002) 『日本国憲法と「法の支配」』 有斐閣
- 佐藤 満 (1987a) 「T・J・ロウイの『権力の競技場』論 (一)」『法学論叢』 121(1) : 47-77
- (1978b) 「T・J・ロウイの『権力の競技場』論 (二) 完」『法学論叢』 121(4) : 83-100
- 澤田昭夫 (1992) 「補完性原理 The principle of subsidiarity 一分権主義的原理か集権主義的原理か？」
日本 EC 学会編『EC 統合の深化と拡大』 有斐閣、31-61
- Schmitt, Carl (1926) *Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus*, 2. Aufl.,
Duncker & Humblot (稲葉素之訳 (2000) 『現代議会主義の精神史的地位』 みすず書房)
- Schubert, Glendon (1967) 'Is There a Public Interest Theory?' in Carl J. Friedrich (ed.) *The Public Interest*, Atherton Press
- Seidelman, Raymond (1985) *Disenchanted realists : political science and the American crisis, 1884-1984*, State University of New York Press (本田弘監訳 (1987) 『アメリカ政治学の形成 : 政治学とアメリカの危機 1884 年~1984 年』 三嶺書房)
- Sejersted, Francis (1988) 'Democracy and the rule of law' in Jon Elster and Rune Slagstad (eds.)
Constitutionalism and democracy, Cambridge University Press, 131-152
- 関口宏聡 (2011) 「NPO 法改正・新寄付税制のポイント」『地方自治職員研修』 44(13): 16-18
- 関谷 昇 (2011) 「協働事業提案制度の実際と課題」『地方自治職員研修』 44(13): 22-24
- 世古一穂 (2003) 「参加協働型社会へのパラダイムシフト—NPO と人材養成」『都市問題研究』 55
(10) : 68-78
- 編著 (2007) 『協働コーディネーター : 参加協働型社会を拓く新しい職能』 ぎょうせい
- Sen, Amartya, (1985) *Commodities and Capabilities*, Elsevier Science Pub. Co..
(鈴村興太郎訳 (1988) 『福祉の経済学一財と潜在能力』 岩波書店)
- (1992) *Inequality reexamined*, Clarendon Press. (池本幸生・野上裕生・佐藤仁訳 (1999)
『不平等の再検討 : 潜在能力と自由』 岩波書店)
- Shenfield, Arthur A. (1998) *Limited government, individual liberty and the rule of law: selected works by Arthur Asher Shenfield*, Edward Elgar Pub.
- 柴田寿子 (2004) 「ヨーロッパにおける社会的連帯と補完性原理— EU 時代における公共性の再構築と多元的福祉社会の思想」 齋藤純一編『福祉国家／社会的連帯の理由』 ミネルヴァ書房、87-117
- Skinner, Quentin (1998) *Liberty before liberalism*, Cambridge University Press
(梅津順一訳 (2001) 『自由主義に先立つ自由』 聖学院大学出版会)
- スキナー, クエンティン (1991) 『マキアヴェリ—自由の哲学者』 (塚田富治訳) 未来社
- 渋谷望 (2004) 「〈参加〉への封じ込めとしての NPO—市民活動と新自由主義」『都市問題』 95 (8) :
35-47
- 島野卓爾 (2003) 「二つの資本主義と補完性原理」『Eco-forum』 21 (4) : 4-11
- 白藤博行 (2002) 「『補完性原理』の理論と実際」 三重県政策開発研修センター編『地域政策 あすの
三重』 6: 14-20
- Shklar, Judith N. (1964) *Legalism*, Harvard University Press
(田中成明訳 (2000) 『リーガリズム : 法と道徳・政治』 岩波書店)
- (1998) *Political thought and political thinkers*, University of Chicago Press
(大川正彦訳 (2001) 「恐怖とリベラリズム」『現代思想』 29(7) 120-139、第一章のみ)

- 新藤宗幸 (1978) 「〈書評〉片岡寛光著『行政国家』『行政の責任領域と費用負担』(年報行政研究 13) 247-264
- 新明邦俊 (2000) 「リンドブロムの『多元的相互調整』論における『平等』『社会システム研究』(京都大学大学院人間・環境学研究科、京都大学総合人間学部) 3 : 137-148
- 園部逸夫・大森政輔編 (1999) 『新行政法辞典』ぎょうせい
- Stivers, Camilla, 'Resisting the Ascendancy of Public Management: Normative Theory and Public Administration', in *Administrative Theory & Praxis* 22(1):10-23
- Strange, Susan (1996) *The retreat of the state : the diffusion of power in the world economy*, Cambridge University Press
- (櫻井公人訳 (1998) 『国家の退場—グローバル経済の新しい主役たち』岩波書店)
- 杉村敏正 (1970) 『法の支配と行政法』有斐閣
- 杉田 敦 (1998) 『権力の系譜学』岩波書店
- (1999) 「全体性・多元性・開放性——政治観念の変容と政治理論」日本政治学会『20世紀の政治学』(年報政治学 1999) 岩波書店、3-17
- (2002) 「政治」福田有広・谷口将紀編『デモクラシーの政治学』東大出版会、92-109
- (2005) 『境界線の政治学』岩波書店
- 鈴木庸夫 (1992) 「分権化の議論に潜むリーガリズム」『月刊自治研』34(5) : 38-45
- (1994) 「行政法学と行政学の間——行政法学の『新傾向』と行政の法社会学——」『行政学と行政法学の対話』(年報行政研究 29) 62-90
- (2004) 「政策法務と自治体改革の法原理—補完性の原則によせて」『自治体学研究』89: 2-7
- 編著 (2007) 『自治体法務改革の理論』勁草書房
- Swaine, Lucas (2003) 'A Liberalism of Conscience' *The Journal of Political Philosophy*, 11(4):369-391
- Talisce, Robert B. (2000) 'Two-faced Liberalism: John Gray's Pluralist politics and the reinstatement of enlightenment liberalism', *Critical Review*, 14(4):441-458
- 田口富久治 (2001) 『政治理論・政策科学・制度論』有斐閣
- 田村悦一 (2000) 「自由裁量とその限界——行政裁量の司法統制——」『政策科学』(立命館大学政策科学会) 7(3) : 3-47
- 田中明彦 (1996) 『新しい「中世」—21世紀の世界システム』日本経済新聞社
- 田中秀夫 (1998) 『共和主義と啓蒙』ミネルヴァ書房
- (2006) 「甦る近代共和主義」田中秀夫・山脇直司編著『共和主義の思想空間』名古屋大学出版会、1-12
- (2008) 「復活する共和主義」『社会思想史研究』32:0-7
- 田中嘉彦・山岡規雄 (2006) 「諸外国における地方分権改革—欧州主要国の憲法改正事例」『地方再生—分権と自立による個性豊かな社会の創造—総合調査報告書』国立国会図書館、81-105
- 田中弥生 (2006) 『NPO が自立する日——行政の下請け化に未来はない』日本評論社
- 田中善一郎 (2006) 「小選挙区制度で本当にいいのか」『公明』1:12-17
- 谷 聖美 (1981) 「C・E・リンドブロム：合理性と福祉の政治経済学」白鳥令編『現代政治学の理論』(上) 早稲田大学出版部、101-131

- (1991) 「ダール『ポリアーキー』」 足立幸男編著『現代政治理論入門：原典で学ぶ 15 の理論』ミネルヴァ書房、273-288
- 谷藤悦史 (2007) 「ブレア政治の一〇年—『新労働党 (ニューレイバー)』政治実験の光と影」『世界』768 : 196-204
- 手島 孝 (1969) 『現代行政国家論』勁草書房
- (1976) 『行政国家の法理』学陽書房
- (1982) 『行政概念の省察』学陽書房
- (1991) 『ネオ行政国家論』木鐸社
- Truman David B. (1951) *The governmental process: political interests and public opinion*, Knopf
- 坪郷 實 (2007) 『ドイツの市民自治体：市民社会を強くする方法』生活社
- (2011) 「『新しい公共』分権改革と『市民自治体』の構想」『社会運動』380: 38-44
- 辻 清明 (1951) 「日本官僚制とデモクラシー」『年報政治学』1951 : 52-66
- (1952) 「法治行政と法の支配」『思想』337 : 626-640
- (1966) 『行政学概論 (上巻)』東京大学出版会
- 堤林 剣 (2000) 「ケンブリッジ・パラダイムの批判的継承の可能性に関する一考察 (二・完)：パラドックスの連鎖を手掛かりとして」『法學研究』73(3): 33-67
- 内田 満 (1992) 『アメリカ政治学への視座』三嶺書房
- 内野正幸 (1999) 「デモクラシーをめぐる」佐藤幸治・清永敬次編『憲法裁判と行政訴訟：園部逸夫先生古稀記念』有斐閣、215-238
- 上拂耕生 (2002) 「『法の支配』との関わりでの行政指導の歴史的及び現代的意味——行政指導に対する判例上の法的評価を素材として」『六甲台論集 国際協力研究編』(神戸大学大学院国際協力研究会) 3 : 51-74
- 上村貞美 (1985) 「議会による委任立法の統制」『香川法学』5 (2) : 57-106
- 梅津順一 (2001) 「訳者解説」クエンティン・スキナー著梅津順一訳『自由主義に先立つ自由』聖学院大学出版会、153-175
- 梅津 實 (2008) 「ブレア政治一〇年の意義」『同志社法學』60 (2) : 1-2
- United Nations (2002) Human Development Report 2002,
http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2002_EN_Complete.pdf
- Urbinati, Nadia (2010) “Unpolitical Democracy” *Political Theory*, 38(1): 65-92
- 後 房雄 (2009) 『NPO は公共サービスを担えるか——次の 10 年への課題と戦略』法律文化社
- 牛山久仁彦 (2011) 「住民・行政の協働と分権型まちづくり」『都市社会研究』3:16-26
- Yack, Bernard (1996) *Liberalism without illusions: An Introduction to Judith Shklar's Political Thought*, in Yack(ed.)(1996) *Liberalism without illusions: essays on liberal theory and the political vision of Judith N. Shklar*, University of Chicago Press, 1-13
- (1999) 'Putting Injustice First: An Alternative Approach to Liberal Pluralism', *Social Research*, 66(4):1103-1120
- 矢部明宏 (2012) 「地方分権の指導理念としての『補完性の原理』」『レファレンス』62(9): 5-24.
- 山口二郎 (1986) 「〈書評〉手島孝著『行政概念の省察』」『アドミニストレーション：その学際的研究』(年報行政研究 20) 192-201
- 山本 啓 (2002) 「『新しい公共』と市民のガバナンス」『月刊自治研』44 : 34-43

- (2009)『『新しい公共』のデコンストラクション：シティズンシップとガバナンス』『法學新報』115(9/10): 849-890
- (2011)「自治体行政とNPO——『新しい公共』と地方分権化」『地方自治職員研修』44(13): 12-15
- 山岡龍一 (2007)「共和主義とリベラリズム」佐伯啓思・松原隆一郎編著『共和主義ルネッサンス——現代西欧思想の変貌』NTT出版、195-238
- 山谷清志 (1991)「行政責任論における統制と倫理——学説史的考察として——」『修道法学』13(1): 141-198
- (1994)「行政統制の理論——もう1つのアプローチ——」『法学新報』(中央大学法学会) 100 (5・6): 203-230
- (1999)「自治体の政策責任——アカウンタビリティとレスポンシビリティの交錯」『年報自治体学』12: 22-54
- (2000)「政策評価と行政学——わが国における研究と実践——」『法学新報』(中央大学法学会) 107 (1・2): 19-155
- 山脇直司 (2002)「グローカル公共哲学の構想」佐々木毅・金泰昌編『公共哲学 10 21世紀公共哲学の地平』東大出版会、1-20
- (2004)『公共哲学とは何か』筑摩書房
- (2006)「シヴィック・ヒューマニズムの意味変容と今日的意義」田中秀夫・山脇直司編著『共和主義の思想空間』名古屋大学出版会、528-552
- (2008)『グローカル公共哲学——「活私開公」のヴィジョンのために』東京大学出版会
- (2011)『公共哲学からの応答——3・11の衝撃の後で』筑摩書房
- 柳瀬良幹 (1952)「法治行政と法の支配——辻教授の所説について——」『法律時報』24(9):842-847
- 安 章浩 (2006)「イギリスにおける新しいガバナンスのランドスケープ」寄本勝美・辻隆夫・縣公一郎編『行政の未来』成文堂、141-168
- 湯淺壘道 (2012)「自治体の情報公開制度の現状と課題」『九州国際大学法学論集』18(3):155-187
- ヴィンセント, アンドリュー (1998)『現代の政治イデオロギー』重森臣広監訳、昭和堂
- Waldron, Jeremy (1999) *The dignity of legislation*, Cambridge University Press (長谷部恭男・愛敬浩二・谷口功一訳 (2003)『立法の復権：議会主義の政治哲学』岩波書店)
- 渡辺 浩 (2001)『『おほやけ』『わたくし』の語義——「公」「私」、「Public」「Private」と比較において』佐々木毅・金泰昌編 (2001)『公共哲学 1 公と私の思想史』東京大学出版会、145-154
- 渡辺保男 (1959)「行政責任確保の推移」斎藤真編集代表『現代アメリカの内政と外交：高木八尺先生古稀記念』東京大学出版会、175-211
- Weldon, T. D. (1953) *The vocabulary of politics*, Penguin Books (永井陽之助訳 (1957)『政治の論理』紀伊国屋書店)
- Wolin, Sheldon S.(1968)'Political Theory: Trends and Goals' in David L. Sills(ed.) *International encyclopedia of the social sciences*, Macmillan Co. and Free Press, 12:318-331
- (千葉眞訳 (1988)「政治理論の史的展開」千葉眞・中村孝文・斎藤眞編訳『政治学批判』みすず書房、1-40
- 全国知事会 (2004)「地方自治の保障のグランドデザイン (5) 自治制度研究会報告書」『自治研究』80 (9): 144-162