

〔研究ノート〕

公共サービス改革と公共的対話について

—— 討議・熟議の研究を考慮した行政学に向けて ——

高橋克紀

1. はじめに

1.1. 問題意識

公共サービス改革には効率性という提供者の事情が一方的に大きく、利用者の立場が反映されていないのではないか、という批判がある。この改革では、2006年の法律で明示されたように、「競争の導入」によって公共サービスを改革するものと前提が決まっているから、では競争によらない改革は考えないのかと人々が疑問を持ったとしても、既に話し合いの場はほとんどなくなっているわけである。もちろんどのサービスに競争を導入して改革するのは第三者機関も要所所でチェックするのだが、そこでは行政実務の技術的な論点が扱われる。一般国民の声や意見を集めたり議論したりするところではないし、ほかに議論の場があるわけでもない。

このように、公共サービス改革には、政府が提供するサービスについて（提供の形態は多様であるにせよ）、人々が情報を得て話し合いをするという過程¹⁾をつくるべきだ、という意味合いでの「公共」に対する問題意識が弱い。

1) 本稿は、「姫路市生涯学習大学校」の「暮らしの経済と法」コースで筆者が担当した一回の講義（2014年2月）内容をもとに、一般市民への情報提供を意図しつつ再構成したものである。なお、本稿で参照したインターネット公開資料は2014年9月21日時点である。

1.2. 前提・概念的背景

本稿が問題にするのは、公共サービス改革と言いながら、そこに「公共圏」(をめぐる議論)に対する配慮は含まれていない、ということである²⁾。簡単に言うと、本稿は「公共サービスの改革は「公共圏」に近い考え方を通して進めるべきだ」という「べき論」の一つである。ただ、この「べき論」だけではキャッチフレーズのようなもので、具体的に何をどうするのかわからない。公共圏をめぐる議論の多くは理想主義に傾きやすく、対話を続けよと求めるあまり、意見の(感情的な)対立を続けるか、それを避けるべく問題の先送りをしかねない。そのため今日では、公共選択論などの経済学のように公共(=政府)部門の非効率を市場競争によって答えを出そうとする考え方に勢いがある。しかし行政学の「公共サービス」像はそれほど割切れない。この大きな差異は「公共圏」概念によって明瞭になる。

特に、人々が不安や疑問を抱く「公共サービス改革」の多くは、教育・福祉などの対人サービスである。そのため、本稿は国と自治体を「政府」の機能として融合的に捉えようとして、公共サービス改革の個別の話し合いについては自治体レベルを想定していく³⁾。公共サービス改革への批判は、通常、あるサービスをめぐる効率性と人権保障の対立として構成されているが、本稿はそれよりも、あるサービスを強く支持する立場と、それについて経費節減を重視する立場との、いわば文化的な「捉え方」の違いを重視したいのである(効率主義と理性的討議の道徳的意義を対置したいのではない)。

というのも、対人サービスとしての公共サービスには、我々が人間として生き

-
- 2) これは周知のとおりハーバーマスのキー概念の訳語の見直しから定着したもので(花田1996)、筆者の意図する含意とずれる面があり、少し回りくどい書き方をした。公共圏(Öffentlichkeit)とは、もともとは公開の場での発言や世論の形成など複数的(多元的)な主張を含意しており、ハーバーマスのように近代市民革命から理想像を抽出する意味合いに限定されるわけではない。筆者の立場としては(高橋2002)、理想主義的な方向ではなく、むしろ社会問題への多様なクレームがどのように現われるかを捉えたいと考えている。
 - 3) 公共政策は、考え方の異なる市民集団のあいだの争いに由来する。市民の争いは行政を巻き込みながら行政に対策を求めていく、という捉え方であり、ここではデューイの政府観のように、被害や争いが第三者にも及ぶから政府や国家権力の設立が必要になる(Dewey 1927)と考えている。

るに適した環境とはどのようなものなのか、という問いが大きく関わっているからである。人々がどのように生きたいか（そうでないと生き辛い）には個人差も大きいし、他の生き方に対しては食わず嫌いな面もあろう。だからといって、「食べなさい、きっと好きになるから」と圧迫されるのは余計なお世話であるし、これの受け止め方にも個人差がある。半強制的な出来事を「それはそれで良い機会」とポジティブに捉える人もいるし、そのようなお節介は個人の尊厳を無視するものだと考える人もいる。だから、生きるに適した文化的な環境をめざすサービスの水準も、開かれた話し合いのなかで、合意可能な方法を見つけていくしかない。

こうしたサービス改革をめぐる「公共圏」を、できるだけ現実的な方法として考えていく必要がある。この問題関心は、「熟議」や「討議（+デモクラシー）」の実践的研究動向と大きく重なっているが、その運動論や規範論で本稿の問題意識がカバーできるわけではない。本稿はそれらの近くで、少し異なった観点から公共サービス改革のコミュニケーションをどう改善できるか考えてみたい。それは、市民による中立的な討論がもつ民主主義的意義よりも、困難な会話を可能にする熟練のファシリテーターがどのように対話を成り立たせているのかに関心を向けるものである。

1.3. 本稿の構成

本稿は規範的研究と実態的研究を往復するが、基本的に理論的関心から書かれ、一般の市民や学生にも理論的な問題に目を向けてもらえるような手がかりを提供したいと考えている。というのも、上述のように、サービス改革に法則的な答えはなく、市民がその地域における実情をよく踏まえて、どのサービスがどの程度まで必要なかを考えていくしかないからである。一般市民や行政から学術研究に寄せられる期待はしばしば客観的な答えを提示することにあるようだが、公共的なコミュニケーションはむしろ専門家に判断を依存しないために必要なのである。

本稿で主張したいことは単純で、第一に、サービス改革の対話に一般市民がどのように関わることができるだろうか、第二に、利害や価値観の対立にどう対話

4) 米国における対話＝討議の公共圏の概念関係については山田（2009）が詳しい。

できる状況を作り出せるのだろうか、ということである。そこで本稿は次のように編成する。

2 節では、「公共サービス」と用語法を確認する。前半の内容は先に別の拙稿⁵⁾で扱ったので、ここではあらずじを追っていく。本題のはじまりの部分でもあるので、この節ではほかよりくだけた書き方をする。

3 節では、公共サービス改革の二つの法律を取り上げ、政府の取組みと「公共」概念の食い違いを指摘する。公共サービス改革の理念をめぐる対立についてもここで検討する。

4 節では、こうした基礎知識を踏まえたうえで、公共的コミュニケーションの改善を考える。その具体的な取組みとして、主に無作為抽出の小集団による討議・熟議 (deliberation) の模索を取り上げる。

5 節では価値観が対立する当事者による対話の促進の事例を取り上げる。深刻な対立状況にある関係者を話し合いのできる状況に持っていくにはどのようなことがなされるのだろうか。これが本稿関心にとっては中心的な議論である。

6 節では、4 節と 5 節の違いを比べ、本稿がなぜ理性的討議による一致よりも対立の緩和を重視するのかを論じる。

7 節は、上記の違いを確認した上で、討議・熟議の日本の具体例を検討する。これを通して、日本でも、実際には対立する捉え方のあいだでどう対話を成立させるかが重視されていることを示す。

8 節では全体を通してのまとめ (論旨と要点の確認) を行う。

本稿は、サービス改革の改革についての三とおりの議論、すなわち、市場競争によるもの、協働によるもの、市民の理性的な討議・熟議 (デリバレーション) によるものという捉え方を比較していく。公共サービスの改革において何を重視すべきかには人生観や社会観が投影されるので、専門家に任せるのではなく、一般市民が対話的に判断していく必要がある。一般の人々はここで取り上げる基礎知識にあまりなじみがない (少し聞いたことがある) という場合が多いように思われるので、できるだけ日常語の意味合いから離れないように論じて行きたい。

5) 2 節 1 項と 2 項は拙稿を要約しながら述べる (高橋 2011, 2012)。そこでは、市民本意の行政改革を論じる足立忠夫 (1991) と営利サービス業の誤解を解こうとする畠山 (1988) を対比している。

2. 公共サービスなる用語

2.1. 「行政サービス」への違和感

今日さかんに「公共サービス」と呼ばれているものは、もとは 1970 年代ごろから「行政サービス」と呼ばれるようになってきたものである。「行政サービス」もまた、当時の一般市民に違和感のある言葉であった。経済学の政策的影響力が強まるなかで、他の分野や一般市民には違和感を残しながらも定着してきた言葉であるといつてよい。

これは「市民サービス」の向上や低下とも言われるように、行政サービスとは一般市民向けの生活上の利便や娯楽を提供するような意味合いで用いられることが多かった。「サービス」である以上、「主権者である国民の快適や快楽に公僕である公務員が奉仕するのは当然である」、「税金から給料をもらっているくせに」、といった発想を跳ね除けることが難しい。というのも、サービスという日本語は本体のおまけのようなものを示唆し、提供者が利用者に「日頃の感謝」かなにかとして「赤字覚悟」で「利益還元」という、「出血大サービス」のような使い方をされ続けているからである。

ただ、この「無料サービス」への批判はビジネス界からも強く打ち出されていた。日本の消費者は手数料や技術料といったものには否定的な感情を持っているが、欧米では手数料収入はサービス業の重要な収益源である。各社は独自の工夫をして顧客に非物質的な付加価値を提供するには追加費用をかける。「よいものをより安く」では途上国のビジネスモデルであり、先進国は利益率の高い商売をしなければならない。よいサービスは高くても売れている。消費者は上質なサービスには追加料金を払うはずである、と 80 年代以降のビジネスでは積極的に説かれるようになっていく。

同様に考えると、行政サービスも、最低限のものは無料でよいが、より上質なものの（使いやすい、快適である、など）には追加料金を取るべきである。豊かな社会では人々の「ニーズ」も高水準化する。それを政府が（たいていは住民生活に直結した自治体から）無償で提供しては財政が成り立たないし、人々のわがままを助長するに違いない。政府が（無償か廉価で）提供しているのは社会的弱者には負担能力がないからであり、その費用はほかの人が払っているのだからである。

(再分配)、サービスは無料どころではない。

いずれにせよ「サービス＝無料（あるいは廉価）」という発想は現代になじまない。というのも、サービスの原イメージは奴隷の労働であって、サービス提供者は「主人」に完全に従属した存在であるから、そこに人件費という観念はないからである。古代の「市民」にとって、日々の生活に必要な諸々のサービスは奴隷の役割であって、「市民」が担うべきは、共同体を支え、繁栄させるための奉仕である（公務や共同体への自己犠牲）。

ここでサービスの意味には比喩的な飛躍が見られる。これは、戦後日本にとっては理想としての「市民」と、現に公務員が接する実態としての市民とのあいだの不一致と同じものである。公務員は、現にいる利己的な市民に奉仕する必要はない、とも言えるし、現にいる市民を理想的「市民」に育てるために奉仕するのだとも言える。特に後者は公務員に高い能力と倫理性を要求する。ゆえに、国家（ないし共同体）は誇りある市民にふさわしく彼らを遇せねばならない。そのようなわけで、公務員には、ある種の特権的イメージを引きずりつつ、個別市民の私生活上の利益に従属的に貢献することも同時に求められてきた。というのも、何が公益であるかは、つねに論争的だからである。民衆が求める一見私的な問題は、とりわけ70年代以後になると、それは潜在的な公益に適うはずのものであるとも認識されるようになってきたので、行政・公務が「サービス」すべき対象もより区別しにくくなった。

それでも、行政が担うサービスとは個別のお得意さんに何か利得を付加することではないし、行政が提供するものは、たしかに「モノ」自体でもない。これを表現する日本語も乏しく（「役務」と呼ばれるが）、経済学者や欧米の行政学が政府の活動をサービスと呼んでいるならそれを借用することが不適切だとも言切れない。そこで深くは考えずに行政サービスという呼び方が浸透することになるのだが、そこには行政の活動を、強制力を伴う公権力の行使という側面からよりも、増大する福祉行政の実態に合った捉え方や語彙で表現する意図もあったと思われる。それらは従来からの漢字表現でいえば「給付行政」であるが、これでは「モノ」のイメージがしぶとく残る。むしろ、代金をとらずにコンサルティングをして相手のためになることを提供する仕事に焦点を合わせると、それは次に見るようにサービスという日本語とも比較的違和感が小さい。

2.2. 足立忠夫による基礎理論

行政サービスという日本語の違和感を重く受け止めた研究は極めて少なく、筆者は足立忠夫のほかに論考を見つけれなかったことがない。足立は、今述べたようなサービスの含意のズレを深く掘り下げている。サービスとは、生活上必要なことなのに本人が自分では満たせないことを誰かが代行する「手間」のことであり、それは感謝をもって報われる。では、ある人がなぜその「代行」をせねばならないのかについては、究極的に、超越的・宗教的次元に求めざるをえない（足立 1990）。

ただ、このサービス論は、代行する他者を一足飛びに国家に求めることには否定的である。サービスは代行と感謝の行き来であるから、顔の見える関係におけるやりとりが望ましい。自分でできること、家族や近隣でできることを国家（政府）に任せていたのでは、我々は自主的な問題対応能力を失い、国家に対して無力な存在になってしまう。国家が各人の生活を丸ごと保障するような社会は「兵営国家」化することが不可避的である。戦後日本の福祉国家は政府による代行が進みすぎて肥大化しており、その意味で小さな政府が求められているのは自然なことである。

このように考える足立は、行政サービスと公共サービスを区別する。公共サービスは共同体内の互酬的サービスのことであり、その範囲でカバーできないことは政府が「代行」せねばならない。しかも両者の線引きは（地域）社会の実情によって異なってくるから、身近な関係での代行を飛ばして行政サービスが求められることを足立は否定しない。公共サービスを市民自治の領域と捉え、行政サービスと連続的に捉えつつ区別していることは、今日の行政学における「公共サービス」理解に大きな影響を与えてきた。

80年代から90年代にかけて、公共サービスという言葉はそれほど一般的ではなく、足立の考察は主に行政責任を考える上での手がかりであった。そもそも、90年代初期までは、公共（性）という言葉はまだ良い意味では語られていなかったし、その傾向は特に学界で強かった。公共性とは市民の自由を否定し、国家への滅私奉公を求める反民主主義的な規範のように論じられていた。ただし、個人の際限なき自由を礼賛するかのような知識人の言論に対する反発もあって、個人の価値を超えたなにかへの崇敬を重視し、それへの自己犠牲を厭わぬような倫理を強調するタイプの公共性観も根強くあった。このような含意では公共サー

ビスという言葉に治安維持以上の意味は期待されそうにはない。

足立のような共同体の含意で公共サービスが広く語られるようになったのは90年代後半である。周知のとおり、1997年には所謂NPO法が制定されたように、市民による公益活動のポテンシャルが大きく注目されるようになり、政府が市民活動体を対等なパートナーとして認め、活用しようとするに至った。こうした流れが生じた背景には、旧55年体制の与党側から、より個人主義的で競争主義的な社会観を重視した政治家が地方自治体に多く登場したことを挙げねばならない。これは足立とはあまり合致しない文脈である。

2.3. NPM 行革の相反する主張

90年代後半の所謂「改革派知事」の行政サービス観⁶⁾は、パターンリスティックで伝統的な地域共同体を志向するのともそれに反対する革新勢力とも異なったメンタリティに訴えかけるものであった。個人の選択可能性、費用と効果を十分に検討する政策決定過程、役所や舞台裏の政治が溜め込んできた膿を出すための情報公開の強化などは、行政組織の内部を大きく変化させようとする企てであると同時に、組織外部の市民に対しても、役所の体たらくはそれを監視しないできた市民の責任でもであると強く主張していた。パブリックとは、もともと政府組織だけのことを指していたわけではなく、市民の問題意識が先に存在し、彼らの活動が幅広い支持を得て政府を動かしていく、ということも想定していたはずである。行政サービスの大きな変革には、そうしたパブリックな関わりや広がりがない市民の間で起こり、そのプッシュやインプットがあって役所や議会が機能するはずのものであった。従来どおりに行政サービスと呼んでいたら、この意味で「パブリックな」プロセスを示唆しづらかったであろう。

もっとも、公共サービスという表現がさかんに使われるようになったのは、90年代に「パブリック」が欧米で再び大きな論題となって、英語の表記を直訳する文献や言い回しが増えたという表面的な事情も軽視できない。パブリックという英語を読むときの日本人の知的期待では、パブリック・サービスを行政サービスと訳すのでは物足りなかつたらう。政治行政の実践的場面でも、公共性とは政

6) とりわけ三重県の北川正恭知事(1985~2003)が発信した一連のメッセージが、ビジネス誌での取材や大きな反響を通して政策学に大きな影響をもたらした。

府の独占物ではないとさかんに論じられている頃であった。⁷⁾

こうした同時代的背景もあって、公共サービスという語は、行政を民間企業のように経営しようとする種々の果敢な取組み（New Public Management）とともに、「改革」や「抜本的な見直し」といった呼びかけを伴って登場するようになっていた。それは政治参加や納税者の判断といった政治的契機を強く含意していたので、そこには「既存の公共サービスを守れ」というニュアンスはほとんどなかった。それを正面から主張していたのはこうした動向の反対派（NPM 派の市場志向や、それ以前からの行政改革による福祉削減や直営縮小に強く反対してきた運動）であり、主には公務員の労働組合が目立っていた（立場上、彼らには特に不利でもあった）。

職員組合は古い意味での公共性批判、すなわち国家権力から市民の自由を守るという立場に親しみつつも、「公共部門」の従事者である彼らには、労組加入者であれなけれ、民間部門に対する信頼は概して低い。それは、行政現場で企業が社会的メッセージとは裏腹に違反行為や脱法行為に走るのに手を焼いてきたでもあろうし、企業が応援する政治家とは根本的に価値観が合わなかったためでもあろうし、また市民といってもわがままな要求をするばかりで公共的観点を彼らなりにすら持っているようには見えないことが多いためでもあろう。公務員には、市民参加の理念には共鳴しながらも、そんな「市民」など一体どこにいるのか、という疑念も高まる。

そうしたことから、公務員は自らが公共性を支えているのだという自負心が強い。その公共的な意義や役割は職員が勝手に考え出したものではなく、憲法や選挙を通して承認されてきた制度的想定に基づいている。役所の行いは（概ね）公共的なのであり、公共性を役所の外に求めるような「公共サービス改革」がまやかしに思えても致し方ない面がある。

というのも、そうした改革論として世評に上がるものは、「公共サービス」の

7) よく引用されたのは、橋本政権の行政改革会議『最終報告』（平成 9 年）における、次の一文である。「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」。これは「Ⅲ 新たな中央省庁の在り方」で述べられているが、「Ⅰ 行政改革の理念と目標」の中でも短縮したものが載っている。出典は官邸 HP (<http://www.kantei.go.jp/jp/gyokaku/report-final/>)。ちなみにこの「公共」は対話の活性化と噛み合わないが、行政学では概ね肯定的な雰囲気であった。

業務実施の実情をろくに理解しておらず、あまりにも偏った情報で世論が（学界まで）誘導されているからである。このままでは「改革」の美名のもとに、従来行われてきた（地味な）取組みが丸ごと潰されてしまう。そのようなわけで、本来は公権力の横暴を告発して市民との連帯を強めるはずであった職員組合は、結果的に役所の公共性を擁護しなければならなくなり、しかもそこにはマスコミの悪意やマスコミに騙される市民への抗議がにじみ出るようになる。よってこの視界からは、マスコミに騙された愚かな市民のために行政現場の公共性は危機に瀕しているのだ、と怒りの抗議が発される。しかし、そう聞いた市民はますます公務員の思い上がりに怒りを覚えることであろう。

こうした守りの主張は、サービス（業務）の必要性を説く点では説得的であるにしても、90年代の公共性論議が「政府＝公共」（あるいは「公共＝政府）」という「独占」的認識を崩そうとしていた以上は、職員組合の訴える公共性の擁護説は分の悪い主張である。まして、職員が行政サービスの無償性・奉仕性を強調すればするほど、その従事者が地域社会の平均より高い年収を得ているのは、より低い年収に甘んじる多くの市民にとって納得しがたい話であろう。こうして感情的対立は悪化していく。

ただ、政府観の信念対決はほとんど好みや個人の人生観の投影と変わりがなく、信念や問題意識を表明しあうにはよいが、いくら言い合ってもおそらく埒は明かない。現実に進められてきた公共サービス改革とは行政サービスの「民間開放」であった。行政の法的な提供責任を制度的に放棄するものではなく、組織最前線の業務遂行をできるだけ民間の企業や団体に担わせようとするものである。役所の中に商売の種があるのなら、民間事業者はぜひそれに参入したいだろう。それによって行政も身軽になれたり、より重要な業務に資源を集中できるようになるならば、政府にとっても民間事業者にとってもお得な話ではないか。と、非常にわかりやすい面をNPMの趨勢は持っていた。

2.4. 小 括

以上の検討から、公共サービスの捉え方は次の四通りにまとめられよう。

- ① 民間活力タイプ：行政サービスが現に行っていることは民間が独自に担うことが可能なものも多くあるはずだし、民間ビジネス競争があるので質が

上がり、コストも下がるので、利用者にも行政にもメリットが大きい。

- ② 福祉国家タイプ：市場では提供できないから行政が担うのであって、民間化は行政の責任放棄だ。福祉サービスは政府が直接的に提供しなければならない。
- ③ 共同体タイプ：本人では賄えず、誰かに依頼するほかない事柄を、できるだけその人に身近な他者が担うことによって、サービスの受け手と送り手のあいだに人間的な相互承認に基づく交換的關係を形成しようとする。
- ④ 起業期待タイプ：実質的に①と同じことを主張するが、①のような信念を重視するわけではない。②や③では資源制約が十分考慮されておらず、徒に議論を弄んでいるようなものと捉える。改革は論より実績で、新しい形態を生み出すことが何より重視される。

このうち①は新古典派経済学からの推奨者による強い信念である。実践的には、「大きな政府」の非効率性がわかりやすかった時代には対比的に強い説得力を持っていた。しかし「大きな政府」に対する期待がほとんどない（程度の差はあれ、「第三の道」に近い）状況の今日では、この命題は説得的ではない。

②は過去に主流であった理念にこだわっているが、これは①の喧伝を打ち消すことに注力しており、批判や否定的見解は総論としては説得力に欠けるが、民間事業者の運営実態に見られる数々の欠点を明らかにする点では力強い。ただ、②の研究では民間化がすべて市民に大きな犠牲を強いているような主張になりがちで、自ら説得力を殺いでいる。制度変更はなんであれ現場に混乱を引き起こすので、混乱がどれくらいで収まったかや、移行の方法によってはそれほど大きなトラブルが起こらないという技術的な可能性にも注意が必要である。

③は理念や心情としてはわかりやすいが、当該対象地域にそのような共同性が成り立っているかどうかは、地域事情によってはほとんど見込みがない。ただ、実質的には④とうまく結びついて、理念より収益モデルの成立に賭けるという力強い（起業家的な）動きを支援することができる。地域コミュニティによるメンバーのコントロールは既存のルールや権威が前提となるため、場合によっては心を開いた対話が難しくなる。しかし、もし当該メンバーが穏やかに理解し、表現することが可能なら、これは②と①を建設的に組み合わせた機能を持ちうる。目の前の困窮者を救済しようという動機であれば、問題を共有しやすいはずであ

る。

④は理念が先にあるわけではないので、本稿が重視するような議論には最も興味を持たないように思われる。④が成立するかどうかはビジネスの試みであって、理念の問題ではないから、「やってみなはれ」で済まされうる（損益が重くない限りは）。それゆえ議論にならないのである。やってみるのはよいことだが、それをやってみるだけの意義や負の波及効果やそれらへの懸念などは論題から外されてしまっている。これは企業など組織内では説得的だが、なにをするべきか自身では決められない行政機構を念頭に置くと、軽率な論と言わざるを得ない。とはいえ実際にはこの要素が最も強力に作用しているように思われる。討議よりリーダーシップ論に人気がある所以である。

3. 公共サービス改革の法律

3.1. 民間化

政府による業務運営がいかに経済活動全体の足かせになるかを主張した経済学（公共選択論など）は、1970年代以後の政策実践に大きな影響を与えた。世界的に、先進国では70年代末から80年代初頭にかけて、「福祉国家」の財政拡大に堪えられなくなり、「小さな政府」をめざす「行政改革」が避けられなくなった。日本でこれを推進したのは中曽根内閣で、タカ派の政権が国家政府関与の縮小を図ったのは彼の政治的信念によってではなく、こうした時代の不可避的な流れを的確に認識したからだと言われている。弱小派閥の中曽根は1980年、鈴木善幸内閣で行政管理庁長官という魅力的でないポストに甘んじたが、逆にその行政改革を進めることで政治的求心力を高めていった。⁸⁾

その延長にある90年代末の「橋本行革」、2000年代の「小泉改革」は、行政機関を民間企業の経営手法で運営するというNPM（New Public Management）の趨勢を日本に積極的に取り入れようとしてきた。その主な手法は、最も地味で従

8) サッチャー（英）とレーガン（米）は一般市民にもよく知られているが、日本では社会主義的イメージのミットラン（仏）も途中から切り替えている。これに関する文献は多くあるが、最新でかつわかりやすいものとして、福永・河野編（2014）における村松岐夫や大嶽秀夫の報告と討論を参照のこと。

図表 1 民間委託の手法

		清掃や 点検など	運営の 一部委託	施設の 民間整備	運営の 一括委託	(官民の事業 契約なし)
直営方式	施設の請負工事や保守点検を任せる	○				
部分委託	運営の一部をアウトソーシング(委託)	○	○			
民設公営	民間が整備した施設を政府が運営	○	○	○		
公設民営	運営を一括して民間に委託	○	—		○	
PFI	民間が整備した施設を民間が運営する	○	—	○	○	
民営化	事業はすべて民間が行い、政府は必要な許認可を行うのみ	—	—	—	—	○

出典：内閣府 HP「PFI 事業導入の手引き」基礎編，Q3 から表記を変更
(http://www8.cao.go.jp/pfi/tebiki/kiso/kiso03_01.html)

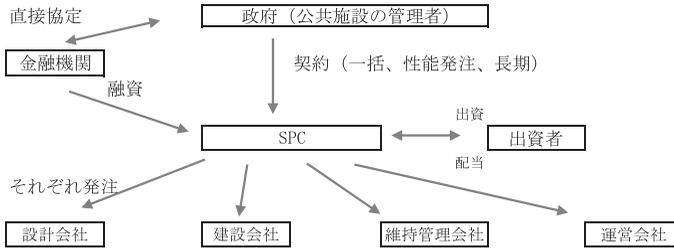
来からなされている業務委託であり，この範囲と対象が拡大されてきた。PFI (1999 年)，地方自治体の指定管理者制度 (2004 年)，市場化テスト (2006 年) がよく知られている。とはいえ実務家や研究者にはそうでも一般の人々にはそれほどでもない⁹⁾ので，PFI と指定管理者制度の基礎を，内閣府のホームページも参考にしながら，少し紹介しておく（業務委託と PFI の関係は図表 1 を参照されたい）。

a. PFI

公共施設等の設計・建設・改修・更新や維持管理・運営を行う公共事業の手法で，民間の資金と経営能力・技術力（ノウハウ）を活用する。発注者は政府であり，あくまでも公共事業として行われる。このアクター間の関係の基本構図は図表 2 を参照されたい。英国で 1990 年代前半に導入された手法で，「Private Finance Initiative」と呼ばれている。

9) a の前半と b は「PFI 事業導入の手引き」内の基礎編を，c は「公共サービス改革（市場化テスト）」web ページをもとに言い回しを変えている。出典は順に次のとおり。
http://www8.cao.go.jp/pfi/tebiki/kiso/kiso01_01.html,
<http://www8.cao.go.jp/pfi/tebiki/shiryuu/yougosyuu/yougosyuu03.html#s07>,
<http://www5.cao.go.jp/koukyo/kaisetsu/kaisetsu.html>

図表2 PFIの基本概念図



出典：内閣府 HP「PFI 事業導入の手引き 基礎編 Q4」掲載図を一部変更
http://www8.cao.go.jp/pfi/tebiki/kiso/kiso04_01.htm

1999年に制定された所謂PFI法は、正式には「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」という。PFIによる整備にはいろいろな方法があるが、一番わかりやすいものを挙げると、民間が施設を建設・運営し、そこで提供されるサービスを行政が購入して市民に（行政サービスとして）提供する、というものである。事業者は行政に長期間“買ってもらえる”ので安定した収益が見込める。ただし、長期である以上は経済情勢や需要の変化など大きな経営リスクを負う。この負担を官民でどのように分担するかが難しい。

b. 指定管理者

公の施設の管理は、これまでは公社など公共的な団体にしか管理委託ができなかったが、指定管理制度によってこれを民間事業者をはじめNPO団体やボランティア団体など、幅広く管理を委任することができるようにした。2003年（平成15年）の地方自治法第244条の改正で創設された。

指定管理者制度では、管理を委託するのではなく、指定管理者が地方公共団体に代わって管理を行う（代行する）。これまでは地方公共団体以外には認められていなかった使用の許可という行政処分の一部についても指定管理者に委任することができる。

この制度を導入することで、民間事業者のノウハウを活用し、各施設でより一層サービスを向上させることや管理経費を節減することなどが期待されている。

c. 市場化テスト

公共サービスの実施について、民間事業者の創意工夫を活用することにより、「国民のための、より良質かつ低廉な公共サービス」を実現する。行政機関が実施する公共サービスを「官」と「民」が対等な立場で競争入札に参加し、質・価格の観点から総合的に最も優れた者が、そのサービスの提供を担う仕組みである。具体的には次項で扱う。

以上が、政府が一般市民や自治体職員向けに説明する内容の入口である。指定管理者制度の事業者選定も入札で行われることが望ましいので、この三つはセットで扱っていく。また、本稿が主に問題にするサービス概念（行政学における改革論の主な関心）はハコモノ建設ではないので、PFI については立ち入らないことに¹⁰⁾する。

3.2. 改革法（市場化テスト法）

市場化テストの原イメージはシンプルである。政府の個別の業務が民間企業で

10) よく取り上げられてきた事例としては、いわゆる PFI 刑務所の「社会復帰促進支援センター」と、公立病院がある。

前者は構造改革特区を利用して取り組まれた。第一号の美祿社会復帰促進支援センターは窓に格子もなく刑務所に見えないというのでテレビなどでも話題になったが、施設の性格上、刑務所らしくしないことが重要である。西田博（2012）によると、法務省には米国のように「民営化」を進める意図はなく、慢性的な資源不足の対策と業務運営の新たな取組みを試みるために PFI を用いており、特に矯正教育・職業訓練プログラムの開発で民間の知恵を重視している。

次に公立病院は多くの事例があるが、初期の近江八幡市民病院と高知医療センターは早々に契約解除に至っているもので、教訓として簡単に確認しておきたい。佐野修久（2011）によると、近江八幡では医業収益が計画を大きく下回り、要するに事業計画が甘すぎた（費用に合うように需要の辻褄あわせがなされた）ことが露呈し、市は財政破綻の可能性もあるとして解約を決めた。高知では、医業収益は目標を上回ったが、材料費・経費・給与費などが高み、想定赤字を大幅に上回っていった。コア事業とノンコア事業が分離されているが、事業全体を経営する SPC は一定の収入が保障されるのに、調達・委託料などの見直しには SPC の協力が必要で、病院全体としての経営改善を行えない仕組みであった。つまり、黒字のたまる SPC には病院全体の収益改善を図るインセンティブが働かなかった。また SPC が協力企業に依存して統括調整力を欠いていたという。

も担えるのではないかとチェックして、その業務を入札にかける。これまで担当してきた行政組織と民間事業者が入札し、安いほうがその業務を引き受ける。言い換えると、民間企業と競争入札に勝てなければその役所は仕事を失う。大掛かりには、事業の民間譲渡やJRのような民営化も市場化テストに含まれる。もちろん実際にそう単純にできるわけではないので、慎重な制度設計が必要になる。

政治学や行政学が公共サービスの理念を、主に先述の②や③をめぐるつつ、後に鳩山内閣でキャッチフレーズともなっていく「新しい公共」の意味づけを論じていたころ、①のように、経済・経営学的に割り切った観点から、公共サービスという字句が法律用語に持ち込まれた。これが通称「公共サービス改革法」(2006年)で、またの名を「市場化テスト法」という。正式には、「競争の導入による公共サービスの改革に関する法律」である。

条文は図表3を参照いただくとして、この法律の主な狙いは、行政が委託できる業務の範囲を拡大し、官民での競争入札を可能にすることにある。競争を促すことで行政事務の業務処理に民間の創意工夫に基づく効率化と質の向上をもたらそうとするものである。業務を細分化して別々に委託するのではなく、一体的に民間に業務執行を委ねることを意図している。

ただ、業務が行政処分と一体的に運営されるものについては、民間が落札した場合には慎重な検討が必要になるので、それについては「特定公共サービス」として区別して位置づけられている。これによって新たに民間委託できる業務の対象が広がられている。具体的には、同法5節で、職業安定法など五つを設けている¹¹⁾。

官民共同入札では、行政機関もその業務の入札に参加して、応募した民間事業者よりも「質・価格の観点から総合的に最も優れた者」に選ばなければならない(従来は自分の仕事であったその“仕事を取れない”)。行政機関がその業務を引き続き担当したいなら、民間に負けじと創意工夫して効率的な業務運営方法を編み出

11) 職業安定法、国民年金法、戸籍法、不動産登記法(改革法の平成19年改正)、刑事収容施設及び被収容者等の処遇に関する法律(改革法の平成21年改正)。

なお、同法は地方自治体のサービス実施も対象としているが(1条)、「特定公共サービス」以外は地方自治法の下で独自に条例等に基づいて行えばよい。よって、同法に関わる自治体の業務は、伊藤(2014a: 205-206)が指摘するように、戸籍法に基づく戸籍謄本など五つの窓口業務のみである。

図表 3 公共サービス改革法（抜粋）

第一条 この法律は、国の行政機関等又は地方公共団体が自ら実施する公共サービスに関し、その実施を民間が担うことができるものは民間にゆだねる観点から、これを見直し、民間事業者の創意と工夫が反映されることが期待される一体の業務を選定して官民競争入札又は民間競争入札に付することにより、公共サービスの質の維持向上及び経費の削減を図る改革（以下「競争の導入による公共サービスの改革」という。）を実施するため、その基本理念、公共サービス改革基本方針の策定、官民競争入札及び民間競争入札の手續、落札した民間事業者が公共サービスを実施するために必要な措置、官民競争入札等監理委員会の設置その他必要な事項を定めるものとする。

第二条の 4 この法律において「公共サービス」とは、次に掲げるものをいう。

一 国の行政機関等の事務又は事業として行われる国民に対するサービスの提供その他の公共の利益の増進に資する業務（行政処分を除く。）のうち次に掲げるもの

イ 施設の設置、運営又は管理の業務

ロ 研修の業務

ハ 相談の業務

ニ 調査又は研究の業務

ホ イからニまでに掲げるもののほか、その内容及び性質に照らして、必ずしも国の行政機関等が自ら実施する必要がない業務

二 特定公共サービス

5 この法律において「特定公共サービス」とは、国の行政機関等又は地方公共団体の事務又は事業として行われる国民に対するサービスの提供その他の公共の利益の増進に資する業務であって、第五章第二節の規定により、法律の特例が適用されるものとして、その範囲が定められているものをいう。

6 この法律において「官民競争入札」とは、次に掲げる手續をいう。

一 公共サービス改革基本方針（第七条に規定する公共サービス改革基本方針をいう。次項第一号において同じ。）において選定された国の行政機関等の公共サービスについて、国の行政機関等と民間事業者との間において、これを実施する者を決定するための手續であって、第三章第一節の規定により行われるもの

二 第八条に規定する実施方針において選定された地方公共団体の特定公共サービスについて、地方公共団体と民間事業者との間において、これを実施する者を決定するための手續であって、第三章第三節の規定により行われるもの

7 この法律において「民間競争入札」とは、次に掲げる手續をいう。

一 公共サービス改革基本方針において選定された国の行政機関等の公共サービスについて、民間事業者の間において、これを実施する者を決定するための手續であって、第三章第二節の規定により行われるもの

二 第八条に規定する実施方針において選定された地方公共団体の特定公共サービスについて、民間事業者の間において、これを実施する者を決定するための手續であって、第三章第四節の規定により行われるもの

8 この法律において「公共サービス実施民間事業者」とは、第二十条第一項（第二十三条において準用する場合を含む。）の契約による委託に基づいて公共サービスを実施する民間事業者をいう。

さなければならない。このようにして公共サービスの質を競争を通して向上させようという狙いである（発想が違うからこそ民間事業者のアイデアが期待をされる）。

どの業務で入札を行うかは、民間からの提案や第三者機関である「官民競争入札等監理委員会」の定める重点施策をうけて、内閣府が各府省と協議しながら選定する。このあと、再び監理委員会で審議され、「公共サービス改革基本方針」として閣議決定される。そのあとは主に担当府省内で進められる（実施要綱を作成後に監理委員会で審議される）。

官民競争入札の具体例としては、同法制定前の平成 17 年度（2005 年）にモデル事業として実施された職業紹介（「キャリア交流プラザ事業」¹²⁾など）、および、社会保険庁（当時）の年金収納事業（五つの社会保険事務所を実施、ただし強制徴収や免除等申請勧奨を除く）がよく報道されて有名になった。ハローワークの民間開放や社保庁の徴収率の低さはかねてより政治問題になっていたのも、市場化テストの象徴的な分野であった。

市場化テストの実施状況は、伊藤久雄（2014）の調査によると、2013 年 1 月 10 日までの入札情報分で 243 件の入札が行われたが、官民競争入札は延べ 5 件しかなく、府省によるものは内閣府の一件だけで、それも二度目の契約（事業期間は 2015 年 3 月まで）からは民間競争入札に変わっている（官民競争入札が続いているのは日本貿易振興機構の「アジア経済研究所図書館運営業務」¹⁴⁾だけである）。

このようにほとんどは通常の業務委託と変わらず、契約更新時には官が「不戦敗」を選ぶ例が多く、民間事業者との競争によって行政の業務運営が効率的に見

12) これは、「中高年ホワイトカラー求職者、壮年技術者及び中高年長期失業者を登録制により対象として、求職活動に有用な知識等の付与、経験交流、キャリアコンサルティング等を集中的に実施し、これらの者の再就職の促進を図る」もの。引用元は内閣府 HP 掲載資料「キャリア交流プラザ事業に係る市場化テスト（モデル事業）の実施に関する方針」（http://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/old/market/2004/0322_01/market040322_01_01.pdf）。

13) 内閣府 HP「市場化テスト事業情報」掲載の一覧では官民競争入札かどうかの区別はなく、個別に、欄の右端に設けられている監理委員会の審議状況リンクで会議録の資料を開かないとわからないようである（短い文書だが PDF なので閲覧には時間がかかる）。ちなみに本稿執筆時点で最新の 10 件（番号 380～371）も民間競争入札であった。

14) 永田町合同庁舎の管理・運営業務で、民間が落札（2009～2012 年）。残り 4 件は独立行政法人で、日本貿易振興機構の 2 図書館（一つは民が落札）、国民生活センターの企業・消費者向けの教育・研修事業（官の落札）となっている（伊藤 2014a: 210）。

直されるという建前とは食い違っている。そもそも、官民競争入札を目玉にした同法に民間（だけによる）競争入札が設けられていることのほうが不可解というべきであろう¹⁵⁾。

市場化テストでは、そうした官の「不戦敗」という構造的な問題のほか、応札者がいないという事態も発生している¹⁶⁾。入札不調の印象深い事件が 2012 年 11 月に起こっており、報道もされて少し有名になった事例なので言及しておきたい。

これは、法務局が募集した登記簿の閲覧や登記記載事項証明書の発行業務の民間競争入札で、全国 53 ブロック中 39 ブロックで落札できなかった、という出来事である。この業務はもともと法務省の外郭団体「民事法務協会」が長く受託してきたことから、市場化テストの対象となった。ところが最も多く落札した民間企業二社が、同年 8 月、雇用保険料や賃金を払わぬまま「突如、業務継続を断念」し、1500 人超が仕事を失うという事件が起こった。法務省は一時的に別の業者と随意契約したあと、翌年度から 3 年半を契約するために入札を行ったが、多くが不調となった。その“ブラック企業”は岡山市で同族が役員を務める関連企業で（所在地は二社とも東京の同じ場所）、多額の社会保険料を滞納していた（以上、『週刊東洋経済』誌の岡田広行記者の執筆記事による¹⁷⁾）。そのため法務省から 7 月 2 日に業務停止を命じられ、8 月 6 日以後の契約解除を通告された¹⁸⁾。

こうした委託の拡大は、各部署に対する支出削減の強い圧力のもとで、時に天下り批判を追い風に行われているので、「官製ワーキングプア」の拡大など批判も根強くある。そして自治体の実務現場ではあまり深く考えずに委託拡大が用いられているとも言われている（後述）。

ちなみに、内閣府によると、これまで年間平均で 211 億円（3 割弱）の経費が削減されており、2014 年 7 月現在で実施されている主な事業で 181 億円を削減しているという（図表 4）。

15) 伊藤も取り上げているが（2014a: 206）、小澤（2006）はこれを官の不戦敗の制度化と呼び、同法制定直後に危惧を述べている。

16) 再入札は事業費の見積もりが低くて事業者が応札しない場合が多く、内容を見直さねばならないので、再び実施要綱を監理委員会の審議にかける。

17) 2012 年 11 月 30 日付「東洋経済 ONLINE」（<http://toyokeizai.net/articles/-/11899>）による。

18) 法務省 HP も参照のこと（http://www.moj.go.jp/MINJI/minji03_00017.html）。

図表4 平成26年度7月時点で実施中の主な事業と経費削減例

事業名	法の特例	経費削減効果
国民年金保険料収納事業（日本年金機構）	○	126億円（181億円→54億円）
登記次項証明等の交付等（法務省 登記所）	○	48億円（110億円→62億円）
刑事施設の運営業務（法務省）	○	未掲載
統計調査（18調査）		4億円（15億円→11億円）
施設管理・運営業務等		3億円（202億円→199億円）

出典：内閣府 HP 下記 URL 掲載図を簡素化して作成
<http://www5.cao.go.jp/koukyo/kaisetsu/kaisetsu.html>

3.2. 基本法

民間委託が拡大されたのは30年ほど前のことだが、そのなかで安全管理が杜撰になるのではないかと現場などからも強く懸念されてきた。しかしこれを「民にできることは民に」と小泉政権が大きく推進したことから、公務労協を中心に、行政サービスの「市場化」に歯止めをかけようと、利用者の安全を主な焦点として新たな立法化を求める運動が展開された。その主張によれば、公共サービス改革は提供事業者の効率性を理由に進められているが、安全・安心を含めたサービスの質を保つには“民営化”（広い意味で）ではなく行政直営を維持することが望ましい。これは、利用者の安全や納得は公営（直営）によってのみ守られるという一種の市民共闘の労働運動を意図していたといえよう。そうして、「公共サービス基本法」の制定を政府に強く働きかけていった。

ここで少し協道に入るが、公共サービスの安全性という面で衝撃的であった事故のことを振り返っておきたい。業務委託のあまりに杜撰な管理体制によって起こった痛ましい事故であり、この運動でよく取り上げられていたものである。

それは、2006年、ふじみ野市の市営プールで、女兒が流水プールの吸水口に吸い込まれ死亡した事故である（ただし、これは従来から市が管理業務の一部を委託していたもので、指定管理や市場化テストとは直接関係しない）。

この流水プールは1986年に建設されたもので（以下、同市の調査報告書による）²¹⁾

19) 正式には「公務公共サービス労働組合協議会」。自治労や日教組などが加盟している。

20) この法制定運動のキーパーソンによる解説（吉澤2009）を参照のこと。

21) 出典は、ふじみ野市役所 HP、平成18年『ふじみ野市大井プール事故調査報告書』（<https://www.city.fujimino.saitama.jp/profile/policy/pdf/pooljikhokoukoku.pdf>）。

水を循環させるための吸水（排水）口（大きな吸水栓があり、その奥に直径 30 センチの管が、斜めに 60 度下がって取り付けられていた（p.36））の前面に 60 センチ四方のステンレス製防護柵が二枚取り付けられていたが（p.11）、ネジで固定すべきところ、管理会社は長期にわたって柵の固定を針金で済ませており、市も全くそれを点検していなかった。

市が独自の点検を行っていないので具体的なチェックリストも存在しなかったとみられる（p.26）。その年のプール開きの前に、受託者である施設管理会社（太陽管財株式会社）は防護柵を点検した際にも、防護柵をネジ止めせず針金で済ませた。これは大井町営時代から断続的に繰り返されていたという（p.32）。このプールは旧大井町営で作られ運営されてきたが、2005（平成 17）年 10 月の市町村合併で誕生した「ふじみ野市」の教育委員会（その体育課）が所管することになった。

業務委託は毎年更新されるが、直近 10 年間のほとんどは同社が受託していた（指名競争入札）。本来、履行確認は次年度の委託先を選定する際の資料になるはずのものであるが、通常の契約履行確認がなされていなかった。たとえば、「監視員の研修終了の報告や賠償責任保険加入の報告がされたという形跡はな」かった（p.26）。過去が無事だったので契約更新もマンネリ化していたのであろうと報告書はいう。しかも同社はさらに丸投げで再委託を行っていた（契約違反）。

教育委員会は排水口に金網等を二重に設置すべきことを承知していたにもかかわらず、大井プールについては放置されていた。この事故防止策は従前から指摘されており、文科省は平成 12 年度以後毎年事故防止の通知を都道府県に出しており、埼玉県は平成 14 年に指導要綱を改正しているが、これを受け取ったのも大井プールの施設改修はなされなかった。平成 18 年（2006 年）5 月も文科省からも事故防止の通知があったが、これも教育委員会において小学校のプールを

22) なぜネジ止めしなかったかは報告書では不明であるが、設備等による死亡事故を詳しく調査してきた「失敗学」の畑村洋太郎氏の web サイト「失敗事例データベース」では次のように補足されている。「施工時に吸水口 3カ所の蓋 6 枚の吸水口への取り付けは、現場でそれぞれの蓋に穴を開け、その穴に合わせて取り付けの壁に穴を開けていた。そのため、清掃時などで蓋を外して再度組み立てるとき蓋の位置が元の位置と異なった場合、ねじ穴の位置がずれ、ボルトで固定できなくなる。実際、3カ所の吸水口の蓋 6 枚のねじ穴計 24ヶ所のうち、ボルトで留めていたのは 6カ所だけであった。針金での固定は 6～7 年まえから行われていた」（<http://www.sozogaku.com/fkd/cf/CZ0200706.html>）。

担当する学校教育課にとどまり、体育課には伝えられなかった。その通知には、「排（環）水口には蓋をネジ・ボルトで固定し、排（環）水口には吸い込み防止金具として格子金具を設置すべきことが指摘されており、しかも「学校以外のプールについても」適用すべきことが明記されていた」（p.23）にもかかわらず。

加えて、事故当時の対応も不適切であった。事故発生の10分ほど前に、外れていた防護柵（の一枚）をある児童が監視員に届けており、その際、監視員は「当初その柵がどこの柵で、どのような役目を果たしているのか理解できずにいた」らしい（p.30）。その後、防護柵を再び針金で固定しようとするまで、監視員は吸水口の上のプールサイドに立ち注意を呼び掛けることしかせず、管理責任者は流水を止めることはしなかった（p.31）。そして小2の女兒は管の奥に吸い込まれてしまい命を落とした。

以上がふじみ野市営プールで死亡事故を招いた杜撰な管理体制のあらましである。この衝撃的な事故から4年後、被害者は出ていないが、2010年に袖ヶ浦市の温水プールでは天窓から重い部品がプールに落下する事故が起こった。これは、市からの指示にもかかわらず指定管理者が改修代金をしぶったからであった。このようにプールの事故がよく知られているものの（市民にも危険を意識しやすい場面である）、もちろんその他にも事故は起こっており、指定管理者に関して伊藤が別の文献（2014b）で上記のほかに8件を報告している（2006年～2011年に発生したもの）。

委託化によって行政組織内の認識が甘くなったり、業務実施の条件が厳しくなったりしていくなか、たしかに従来の方法では利用者の安全を確保することも難しくなるであろうし、現場職員にとってその具体的な懸念はさらに強いであろう。しかも職員が委託先で再雇用される場合の年収は極端²³⁾に下がる。公務員の待遇が民間の同業種に対して高すぎる面はあるものの、指定管理者制度では、元職員が派遣社員となって働くことも含めて、年収は200～300万円程度に抑えられてしまうようである。²⁴⁾

23) 松藤（2008）が指摘するとおり、「職員」から考えるか、業務の「要員」から考えるかで論理は大きく異なってくる。地方公務員の平均年収（直接支払われる分）を時給換算すると約4000円となり、これは時給800～900円のアルバイト、時給2000円の派遣職員などと比べるとでたしかに高い。

24) 指定管理移行での年収ダウンを概観したデータは見つけられなかったので、一つの傍

たしかに、これではまともな人材を確保していくことは難しく、サービスの安定供給に支障が出そうだと、一般市民でも心配になるだろう。こうした極端な実態や、現状でも経費節減に努力がなされていることを具体的に示していくことで、直営サービスの維持に市民からの理解も得られると職員組合サイドは考えていた。

2009年6月、つまり麻生政権の末期に、そうした理念と政治的意図に基づく「公共サービス基本法」が議員立法で成立した(図表5)。ただ、自民党政権下で成立したこの法律は、実際にはその理念からみると大きく後退していた。基本法制定運動の中心的意義であった公共サービスの民営化阻止につながるような意味の転換を示すものにはなっていないし(1条)、「基本法」にいう公共サービスとは、第2条1号で国または地方公共団体が「特定の者に対して行」う「金銭その他の物の給付又は役務の提供」を指すものとしているが、第2号ではそれ以外にも行政活動は何でも含まれることになる。

そのため、たとえば障害者の介助や相談業務を政府が行えば「公共サービス」になるのだが、NPOが独自に行うとこの法律の対象から外れる。もっとも、新サービスを行政に委託事業として設定させることができれば、それは「公共サービス」にあたる。こうした従来からの困った線引きはそのまま残ってしまった。ではNPOと行政が提携して提供する場合はどうなるのであろう。たとえば、市が住民に呼びかけて補助を出す通学路見守り事業は、補助金を出すところが行政サービスで、活動自体は民間サービスなのだろうか。また同じことを住民が自発的に開始して、それを行政が後の年度から補助する場合とは意味が異なるのだろうか。

2節で取り上げたように、サービスは本来が社会的であり、共同体メンバーの持ちつ持たれつのような関係でやり取りされる、という(足立忠夫のような)考え

、証を挙げる。NPO運営に移行した公立博物館における学芸員の年収調査(金山2013)では、平均は250万円前後で、20代でも50代でも年収はほぼフラットであった。

ちなみに、派遣社員と契約・準社員の平均的な年収ゾーンはこれ以下で、総務省「労働力調査年報」(平成25年)のデータによると、2013年は派遣・準社員の34.5%、契約社員の31.2%がこれにあたる(200~299万円)。ちなみに100~199万円の層もほぼ同様の割合を占めており、300万円から上の割合は極端に下がっている(データはいずれも男女合計の場合で、同調査「詳細集計Ⅱ-3-A」(<http://www.stat.go.jp/data/roudou/report/2013/dt/zuhyou/a00300d.xls>)による。

図表5 公共サービス基本法（抜粋）

第一条 この法律は、公共サービスが国民生活の基盤となるものであることにかんがみ、公共サービスに関し、基本理念を定め、及び国等の責務を明らかにするとともに、公共サービスに関する施策の基本となる事項を定めることにより、公共サービスに関する施策を推進し、もって国民が安心して暮らすことのできる社会の実現に寄与することを目的とする。

第二条 この法律において「公共サービス」とは、次に掲げる行為であって、国民が日常生活及び社会生活を円滑に営むために必要な基本的な需要を満たすものをいう。

一 国（独立行政法人通則法（平成十一年法律第百三号）第二条第一項に規定する独立行政法人をいう。）を含む。第十一条を除き、以下同じ。）又は地方公共団体（地方独立行政法人（地方独立行政法人法（平成十五年法律第百十八号）第二条第一項に規定する地方独立行政法人をいう。）を含む。第十一条を除き、以下同じ。）の事務又は事業であって、特定の者に対して行われる金銭その他の物の給付又は役務の提供

二 前号に掲げるもののほか、国又は地方公共団体が行う規制、監督、助成、広報、公共施設の整備その他の公共の利益の増進に資する行為

第三条 公共サービスの実施並びに公共サービスに関する施策の策定及び実施（以下「公共サービスの実施等」という。）は、次に掲げる事項が公共サービスに関する国民の権利であることが尊重され、国民が健全な生活環境の中で日常生活及び社会生活を円滑に営むことができるようにすることを基本として、行われなければならない。

一 安全かつ良質な公共サービスが、确实、効率的かつ適正に実施されること。

二 社会経済情勢の変化に伴い多様化する国民の需要に的確に対応するものであること。

三 公共サービスについて国民の自主的かつ合理的な選択の機会が確保されること。

四 公共サービスに関する必要な情報及び学習の機会が国民に提供されるとともに、国民の意見が公共サービスの実施等に反映されること。

五 公共サービスの実施により苦情又は紛争が生じた場合には、適切かつ迅速に処理され、又は解決されること。

方に従うと、公共サービスは、本来的に、非政府・非営利の活動を指す。そのため、こうした理念を重視してきた地方自治体の「協働」推進にとっては、この法律はむしろ後退した像を示している。そうした社会的な活動は自治体行政本体が提供するのと同様の公的価値を持っており、民間（市民団体）のアドボカシーこ

25) 武藤（2014）は、行政が直接行うべきサービスから順番に、直営サービス、行政サービス、公共サービス、市民社会サービスと拡大していく包含関係で整理している。ちなみに「市民社会サービス」は市場提供でよく行政が提供に関与する必要はない。

そ「公共サービス」とみなすべきだと協働論は考えてきたからである。

そのような事業は、概ね「協働事業」と呼ばれ、それには既存事業の小額補助もあれば、比較的大掛かりな新たな取組みの参画・実施を作り出す例もある。後者の具体例（御殿場市の里山再生）に言及する牛山久仁彦（2014）は、協働概念の曖昧さを確認したうえで、協働には、政策形成段階での参加とサービス提供での役割分担という二つの性質があると指摘する。協働事業提案と（自治体が行う）市場化テストはこの点でよく似ているのだが、後者が政府業務の市場化を目指すのに対して、前者は住民自治の強化をむしろ優先する。牛山は、「小さな政府」を単純に否定するのではなく、それが持つ分権化や財政の限界は重視したうえで、市場原理を優先するのとは違った（つまり参加型の）役割分担を構想しようとする。ただ、牛山が指摘するとおり、「協働型の行政運営はまだまだ始まったばかりであり、まだ手探りの段階にある」（牛山 2014: 249）のが実情であり、今後は概念の明確化と供給上の法的性格を明らかにしていく必要がある。

よって基本法が協働の公共サービスを扱えなかったのは、協働が、自治体行政の現場としては具体化しているものの、それを語る概念の不明確さという壁にぶつかってしまったためである。要するに、基本法というには理論的に準備不足が目立つ立法となってしまう。同法 3 条で国民の「自主的かつ合理的な選択の機会」、「情報及び学習の機会」に対する提供が国民の権利として明記されているが、国がそれらを尊重しなければならないとは言うものの、それらの規定が「競争の導入による」改革の手続きに新たな影響を与えるわけではない。この法律はメッセージ性が強く、社会運動ではよくあることだが、推進者自身、法律それ自体よりも、この制定をきっかけにして、各地の職員組合が直営の公共サービスの信頼を取り戻すための（全国的な）運動の契機として位置づけてきた。こうして曖昧さはさらに重なってしまった。

政治報道や一般社会でほとんど話題になることもなく制定された「基本法」は、

26) 公務労協は、公共サービス基本条例、公契約条例を車の両輪と位置付けて運動している（<http://www.komu-rokyo.jp/campaign/index.html>）。公契約条例とは、「地方公共団体が契約を結ぶ際、入札基準や落札者決定で契約先における労働者の生活賃金や雇用安定、男女共同参画、障がい者雇用、環境、地域貢献など社会的価値を評価することを定めるもの」で（www.komu-rokyo.jp/campaign/law/index.html）、野田市（千葉県）が 2009 年に最初に制定している。

公共サービス改革法の意味内容を変更するものではなかった。自治体現場で模索されてきたNPO等との「協働」が公共サービスの定義に入らないという困った面もあり、上位組織のメッセージと現場の問題意識はうまく噛み合っていなかった。

3.3. 小 括

本節では行政サービスの市場化を大いに促す法律と、それに対抗しようとしながらほとんど無力であった法律とを見てきた。「公共サービス」という、そもそも日常語としてそう定着していたわけでもなく、政治学と経済学や社会福祉学のあいだでも捉え方の異なるこの用語は、市民的合意の形成を重視する政治学の対話志向にはなぜか反映されず、単に「行政＝公共」という意味に限定されていた。

この限定には、特に自治体職員からも異論を多く聞く。90年代末以後、地方分権改革のなかで住民自治の再考がいろいろな面で不可避的になってきたので、そこでは、曖昧ではあるが、公共性を行政と住民が共有しているという現実的な認識が広まっていた。実践的には、これを「共」（公でも私でもない、あるいは公と私の重なり）や「協働」と（ひとまず）呼んできたが、近代政治学の基本的論点との関係まではよく考えられていなかった。行政の担当しない「公共的」活動を行政活動と同一視するわけにはいかないし、むしろ公共サービスとは、人間そのものへの奉仕という使命感を強く帯びているのであって、「公共」を政府であるかないかという軸で語ることはあまり役に立たない。サービスは（国家）政府を通してなされるのだから、「公共」とはむしろ政府に上がっていくまでの社会過程を問題にする必要がある。

そうした過程には、要するに公共圏のような、交渉や対話の政治的作用が欠かせない。次節では検討をこのコミュニケーションに移す。ここでは、対立する二つの法律の理念のように公共的コミュニケーションを市場競争の外に存在するように理解するよりも、競争の導入による場合とよらない場合とを合わせて考えていくような討論や対話を念頭において考えていく。

4. 「公共的」コミュニケーション

4.1. 市民は何を期待しているのか

協働事業を含めた「公共サービス」に市民が何を期待しているのだろうか。日常的な出来事から想像すると、その魅力は安さであろう。よく話題になる保育所の場合、保育料は公立でも私立でも同額なのだが（認可保育所の場合）、私立は教材費や制服などで高くつくという。また民間と競合しそうなスポーツ施設では、たとえば、横浜市について鶴園卓也が行った試算によると、概して施設が古いものの、民間の1/8という低料金であるという（鶴園2014:84）。このように聞くと、自分が使わないサービスへの公費負担には否定的になるとと思われる。これも常識的な話であるが、体系的な調査を見つけられなかったので、次に多少参考になりそうな調査を挙げる。

2010年の横浜市民意識調査（平成22年度）²⁷⁾によると、費用対効果が低くても行政サービスを続けるべきという姿勢と、負担が増えるなら現行程度でよいという姿勢とがともに約半分を占めている。具体的な業務で行政と町内会などのどこが主に担うべきかについてたずねた質問では、主に行政の役割と考えられている（行政が一位を占めている）のは地球温暖化対策の実施、省エネルギーの実践、ごみ減量化対策の実施（以上は50%超）、日常生活の困りごとの相談の四つとなっている。ただ、ボランティア活動担い手の発掘や育成については、最も期待を集めたNPOと行政のあいだでやや拮抗している（42.7%対36.4%）。全体には、身近なものは民間が行政より民間にという回答が多い（相談業務を除く）。また、武蔵野市の場合を見ても（というのは後述の調査が武蔵野市を対象にしていたので）傾向は同じである。武蔵野市は市民参加に積極的な自治体として知られているが、2011年の意識調査によると、負担を増やしてでもサービス拡充をという人は2割を切り、そう思わないという人が5割を超えており、しかも後者が増加傾向に

27) 出典は横浜市役所 HP (<http://www.city.yokohama.lg.jp/kanazawa/kusei/kikaku/kumintyousa/h23/file/pdf/23chousa-4.pdf>)。横浜市は人口が最大であり、NPM行革に積極的で、また保育所民営化を急いでトラブルになった（訴訟も起こっている）ところでもあり、悪い傍証ではなからう。

あるという。²⁸⁾

次に、サービスの特殊性に関して、少し極端な項目ではあるが、2004年に筑波大学で図書館サービスについて行われた調査（永田ほか2004）を見ておこう（調査対象は武蔵野市）。それは、新しいレファレンス・サービスにかかる費用が他の施策の経費を食うとして、いくらまでなら認めるかという支払意志の調査である。まず、新たなサービスへの拒否回答が有効回答の18%と多く、そのほぼ半数が検索サービスの自己負担を求めている。この「抵抗回答」を除いた平均値では毎月約690円の増加なら可となっている（抵抗回答を加えると約530円）。つまり700円弱の税金を新規のレファレンス・サービスに使ってもらっては困る、ということになる。図書館が有料データベースを導入することに対する捉え方に大きな差がありそうなことは直感と一致すると思われるが、この傾向は回答者が図書館利用者であるかどうかは関係していないという（ただ、周知のとおり日本の公立図書館はレファレンスが手薄である）。

概してサービスはあればあったほうがよく、また安くなければ使う気にはならない。行政サービスには再分配政策のサービスと、平均所得より高い層のサービスの両方が含まれるが、サービス提供と金銭的負担が大きく切り離されているので議論しづらくなっている。

そこで、指定管理など民間経営が入ると利用料金の値上げがなされそうなのだが、値上げは当然に市民の反発を買うし、そのサービスは低廉だから利用されているという面もあり値上げは見送られることが多い。それに委託料の計算には既存の根拠があるから、大改正は容易ではない。そもそも委託は利用者の負担を増やすためではなく（医療や高齢者介護については無料による過剰需要を抑制する意図があるが）運営費を削減するためであり、削りしろの多くは人件費である。そのため、民間参入にもかかわらず利用者は受益と負担のバランスを考えるようにはならない。職員の雇用条件が大きく悪化するおかげで利用者は得をしていることになるが、「官製ワーキングプア」に対する批判を市民は自分たちにも原因があ

28) 平成15年と平成22年の対比。ただし表現は少し異なっている。平成15年は「税負担より行政サービス低下を我慢する」について「そう思わない」が43%、「そう思う」は42%だった（https://www.city.musashino.lg.jp/dbps_data/_material/_files/000/000/008/203/siryou6.pdf）。

ろうとまでは考えていない。

必要なサービスと言っても、生死に直結するようなもの、そのサービスを提供しないと対象者の社会的不平等を拡大してしまうようなもの、中期的にみて被害を起ししやすいもの、現に地域によっては提供されず（自治体の財政力に左右される）なければならないで暮らせるようなもの、多くの市民は関わらないが一部に厳しい取締り等を要するものなどさまざまで、「公共」サービス改革論は、時に論点が揺れがちだが、行政学における主な対象は福祉政策（社会政策）に関わるもの、つまり、利用者と負担者がもともと一致しにくい分野を扱う。そのため、対象者の窮状を知らない人や、それに対して固定観念以上の印象を持っていない人はサービス提供の必要性に否定的であり、逆に直接に実情を知るとそこに優先的な予算配分を求める声が強まる。これを効率性優先と絶対的な権利の主張で対立させてしまうのとは違った、なんらか柔軟な対話が必要である。

ちなみに、内閣府が 2008 年に行った「公共サービスの改革に関する特別意識調査」では、（行政サービスの魅力についてはわからないが）サービスに期待する項目としては表面的な事柄が多く並んでいる。回答の多い順に、サービスの提供時間・場所の拡大（43.6%）、受け手の要望に応じたサービス（40.5%）、ワンストップサービスに相当するもの（38.4%）、サービス提供の経費削減（35.0%）となっている。しかし上記の改革法の認知度はきわめて低く、市場化テストの名前も知らない人が 86.1%、同法の成立を知らない人は 93.8%²⁹⁾であった。

行政サービスのあり方を公共的に討論するには、費用は大きな問題であるが、一般市民にはその金額の適切な目安もわかるはずがなく、予算の多寡それ自体では論じようがないはずである。ただ費用を手がかりにしないと、どのサービスも具体的な議論はできない。たとえばサービスの希望をとるアンケートには、それに要する具体的な費用の情報を提供すべきであろう。公聴会などの場で制約の大きさがわかると生真面目な市民が要望に躊躇う姿も見られるから詳細な公開も必要である。

市民の理性的な議論や判断力の可能性を信じるか信じないかには、専門家から一般人まで、人によって態度の差があるが、その差異もまた、多分に個人的な経験や感覚によっている。そこで、1970 年ごろから、こうした疑問を実証的に検

29) 出典は内閣府 HP (<http://www8.cao.go.jp/survey/tokubetu/h18/h18-koukyou.pdf>)。

証しようとする、実験的な研究が取り組まれてきた。公共的対話という本稿の問題意識にとって、この分野の実験的・実践的な研究は注目しなければならない。そこで、「討議」や「熟議」と（また、後ろに「民主主義」をつけて）呼ばれるもの（deliberation, deliberative democracy）を、次に検討していく。

4.2. 討議・熟議（デリバレーション）

欧米における討議民主主義の実践が日本でも知られるようになったのは、科学技術（生命倫理）に関しては15年ほど前で、まちづくりに関しては10年ほど前のことである。前者の代表的な取り組みは、遺伝子組換え食品や臓器移植・生殖医療をめぐる科学者と一般市民との大きな認識ギャップを埋めようと試みた「コンセンサス会議」（以下、CCと略記することもある）³⁰⁾で、後者は主にドイツで取り組まれた、地方の都市開発をめぐる代議制民主主義の形骸化を批判して代替的な直接参加の政策形成をめざす「プランニング・セル」³¹⁾（以下、PZと略記）³²⁾である。この二つがデリバレーション研究の中心的存在である。

CCとPZは、この派生的形態も含めて、討議に参加する市民を無作為抽出で選んで招待すること、テーマとした問題について専門的知識を持っていない人々の意見を重視していること、素人である参加者自身に十分な情報を提供したうえで討論の結論をまとめて公表することを重視している。ただし、討議を政策決定に直結させようとするのはPZで、コンセンサス会議は素人に先端科学技術の長所と短所を正確に知らせることと、一般市民が重視する問題意識を専門家に認識させるという知的交換の場を重視している。

4.3. コンセンサス会議

コンセンサス会議は科学技術の社会的合意という大きな問題を重視して、15年

30) この略記はあまり見かけないが、若松（2010）が用いている。

31) ドイツの原語によるもの（Planungszelle）で、厳密な手続きを要することから商標登録されているという（Hendrkis 2005）。

32) ほかに、討議の前後で意見がどのように変わるかを調査するもの（Deliberative Polling）、所定の課題について市民が裁判のように聞取りを行い勧告するもの（Citizen Jury）がある（順に、Fishkin 2009, Crosby 1995）。またコンセンサス会議のバリエーションについては若松（2010）や三上（2010）を参照されたい。

ほど前に日本でも取り組まれた。ここではそれに参加した研究者である木場隆夫（2000）の詳しい報告をもとに、コンセンサス会議の入門的な内容を紹介していく。

これはデンマークにおける医療技術に対する社会的なアセスメントがもとになっており、社会的に関心を呼ぶような科学技術が取り上げられてきた。1987年、遺伝子工学をテーマに、科学技術のあり方を、素人が、専門家の助けを借りながら考える機会を国会が設けた。デンマークの場合、コンセンサス会議の前身は1977年に設立された「医療技術評価制度」であるが、後に公害問題が、のちに生殖医療、遺伝子工学、地球環境問題がテーマとなっていく。こうした会議が行われるようになったのは、70年代の科学技術がもたらす危険性や財政支出の膨張に対する批判の高まりを背景としている。この動向はデンマークに限ったことではなく、同時期の米国は枯葉剤やアポロ計画への批判が高まっていたし、90年代にはEUが科学技術のリスクに対して予防原則を取るなど、専門家の独走に対する市民からの抑制が求められるようになっていた。専門家によるパターナリスティックな決定への懐疑や限界（代議政体の形骸化）が浮き彫りになっていたのである。

会議は市民パネルと専門家パネルから成り、討議の結論をまとめるのは市民パネルである。専門家パネルは市民パネルが必要とする知識や情報を提供する役割を担う。特定の意見を持っている運動体などは専門家パネルに招かれる。

市民パネルは利害関係のない市民が、ランダムに1500人ほど抽出され、依頼（招待）上が発送される。事務局は、これを引き受けると返送した市民のなかから、事務局が年齢、性別、居住地などでバランスをとって数十人を選ぶ。そして、次のような4日のスケジュールで市民による討議が進められる。

- 1日目 専門家によるブリーフィング
- 2日目 市民パネルの質問に専門家が答える
- 2日目後半～3日目 市民パネルが意見を報告書にまとめる
- 4日目 市民パネルが一般公開で報告（デンマークでは国会で発表が行われる）

次に、日本での実践をみていこう。第一回は1998年に「遺伝子治療を考える市民の会議」として、第二回は翌年「高度情報社会——特にインターネットを考える市民会議」として開催された。以下、遺伝子治療の事例をみていく。

第一回は、1月から3月までの土曜日に合計で4回開催された。知識のない人を歓迎し、市民パネルの最終的な応募者（無作為抽出ではなく広報で知った志願）は20名であった（専門家パネルは9名）。市民パネルの会議は積極的だまじめに取り組みられており、時間は足りない様子であったという。議論のやりとりのなかでは専門家を敬う態度がみられ、ある程度納得すると、追い討ちをかけるような質問が出ない、という傾向があった。しかも、専門家が全員退席したあと医師に対する不信感を表す発言が増えたという（木場 2000: 41-42）。

討議の結論が求めたのは、専門家にきいてもわからなかったことをさらに研究すること、患者側に立ったインフォームド・コンセントであり、私的な関心より全体的・国益的（技術の米国依存を懸念して）関心が重視されていた（p.43）。

では、この討議を経て、人々の意見はどう変わったのか。遺伝子治療への期待が下がり、不安が増す傾向が確認されている。たしかに、当時の報道では遺伝子治療の明るい側面が取り上げられていたので、市民はネガティブな要因を知らない傾向にあった（専門家はよく知っているのだが）。このように、この会議は市民の誤解を解き、先入観を改めるのに役立っていたといえる（p.51）。

木場によると、コンセンサス会議の意義は、長期的に有効なコンセンサスをつくることではなく、問題の可視化に貢献することにある。問題認識をめぐる一般市民の次元と専門家の次元が融合した新たな思考を発展させることが重要なのである（p.62）。市民には教育的効果があったが、といって彼らは専門家の言うことを鵜呑みにしてはいない。参加者アンケートによると、「専門家の説明のうちあるものには疑問」と答えた人は18人中12人にのぼり、これは専門家の説明にあまり疑問がなかったという回答者の二倍にあたっている（p.65）。

コンセンサス会議は最終結論を導くものではないので、問題を可視化しにくい場合、意見の対立がはっきりしている場合、将来のとりうる選択肢が限られている場合は問題の新たな可視化を期待しづらい。さらに、コンセンサス会議が制度化して政策に影響力を持つようになると、専門家や市民の人選や説明内容などから会議が政治ゲーム化する危険性がある。

4.4. プランニング・セル (PZ)

1970年代から、ドイツのペーター・ディーネルは独自に参加民主主義の一つの方法としてPZを開発していった。ここではディーネル（Dienel 1986, 2009）に

加えて、CC も含めてうまく要約されたヘンドリクス³³⁾の解説 (Hendriks 2005) と篠藤 (2012) をもとに述べていく。

無作為抽出の一般市民から募集し、一つのプロジェクトに6~10の小グループ(セル)をつくる。基本形としては5人×5グループで一つのセルを構成するので、全体では200~300人ほどの規模になる。会議は4日間で、市民は専門家から情報提供を受けたあとトピックを討議してセルごとの結論をまとめ、最後に全体の結論をまとめて提言する³³⁾。

参加者には報酬が支払われる(これはディーネルの信念に基づいている)。なお、情報提供者の選定と議論のトピックは予め事務局が決めている。会議の準備には6~18ヶ月かかるという。

一日の会議は90分の討議を一セッションとして、これを4回行う。各セッションの冒頭で、専門家や利害関係者から20~30分程度の情報提供が行われる。場合によっては市内を視察に行くこともある。そして小グループのメンバー構成は作業単位ごとに入れ替える。これは討議のメンバー間に力関係が出るのを防ぐためである。当然、専門家の影響力に注意を払っており、ファシリテーションは最低限度に抑えようとしている。そのため、日本ではありそうな、会議を始める直前にエクササイズをして参加者の緊張をほぐす(ゲームのような)こともしない。それも主催者が市民を操作する機会になるからである。

このように、PZは日本で市民参加やその会議として想像するよりもずっと厳密で、中立性を保つためによく考えられた仕組みとなっている。それだけ運営の負担は大きい(費用はもちろん)が、ディーネルはそのコストは低い(kostengünstig)とみている(運営費は民主的決定の実験の研究費として主に政府から得ている)。PZは明確に定義された問題に取り組むべく設計されており、参加者には十分な情報提供がなされる(これが要である)。市民の学習は意外に早く進むので4日の日程で足りるという。PZは理念として市民としての役割やアイデンティティや包摂性・社会統合を重視してきた³⁴⁾。そのような「参加の機会を追加する一

33) 篠藤 (2012: 73-74) によると、1973年が最初で83年までに6件、85年以降開催が増え、特に90年代後半が多く(99年の7件が最大)、2009年も5件と多い(2009年までにドイツで合計65件)。

34) 出典は、フリードリヒ・エーベルト財団のデジタル・ライブラリー (*FES-Analyse*) の、Dienel 著 (2002年)、“Die Planungszelle: Zur Praxis der Bürgerbeteiligung” (library. /

つの方法」であり (Dienel 1986: 274), 無作為抽出によって議会に代替するとまで主張しているのではない。また, PZ は意図的に一回きりである。PZ はほかのインフォーマルな議論に適合しないかもしれないとヘンドリクスは指摘している (Hendriks 2005)。

日本でも PZ に倣った参加・討議の取組みが模索されており, 日本版の PZ は, 無作為抽出, 謝礼, 公正・公平な運営機関, 少人数グループによる討議, 報告書作成, という五つの条件 (小針 2009: 57) は保ちつつ, 開催期間を短くしたり, テーマ設定を緩やかにして, 主に各地の青年会議所 (JC) と主に中規模以下の市レベルで取り組まれてきた。名称も「市民討議会」とおとなしいものになっている。市民討議会は青年会議所の発案で 2005 年に千代田区で試行され³⁵⁾, 翌年, 本格的には三鷹市と三鷹青年会議所が初めて開催し, 2013 年 7 月時点で 300 件を超えているという³⁶⁾。佐藤徹 (2012) の分析によると 2010 年までに 137 件が開催され (完全無作為抽出型), 初期は JC と行政の共催が, のちに JC の単独ではなく地元自治体行政との共催が多く, 約 3 割が東京都内である。直近の目立った例では 7 月に名古屋市で観光をテーマに (日程は一日だけで) 開催されている³⁷⁾。

準備には 6~8ヶ月かかり (目安として図表 6), 費用については, 標準型となった三鷹市の場合 (1000 人抽出, 謝礼 6000 円) で約 150 万円となっている (50 人の運営スタッフは無報酬)³⁸⁾。

このように日本版では PZ の基本を受け継ぎながらもかなり変化したかたちで

↘ fes.de/pdf-files/stabsabteilung/01234.pdf)。

35) 篠藤 (2012: 100) は, 「千代田区の主要メンバーたちが弁護士であり……裁判員制度が始まったこと」が彼らが PZ に可能性を感じた大きな要因だったのでろう」と指摘している。

36) (勤地域活性化センター HP 「月刊地域づくり」 ページ掲載の小針憲一氏の記事による (<http://www.chiiki-dukuri-hyakka.or.jp/book/monthly/1311/html/r01.htm>)。

37) 筆者が 2014 年 7 月に web 検索した際には名古屋 JC のサイトからすぐ見つかったが (時期的に当然ではあるが), 9 月に閲覧した際は市民討議会そのものが発見しづらくなっていた。「なごや市民討議会」の開催についても事前の告知内容と同様で, 報告などは載せられていない。ちなみに, 9 月現在で, 日本青年会議所サイトからも市民討議会の新しい情報は見つけにくく, 推進してきた NPO のサイト「市民討議会推進ネットワーク」も最新情報の更新は 2013 年 12 月となっている。

38) 青年会議所 HP 掲載の『運営マニュアル 2012』(PDF, p.11) より (<http://www12.jaycee.or.jp/2012/selectfuture/modules/wfdownloads/visit.php?cid=1&lid=8>)。

図表6 「市民討議会」開催までの準備スケジュール

8～6 か月前	組織化	実行委員会、各担当・役割
7～6 か月前	名称決定	たいてい愛称を
6 か月前	開催の日時決定 規模の決定	連続二日が望ましい 承諾率は5～6%、当日はその7～9割が参加
5～4 か月前	予算確定	託児室・介助者等の費用も
3 か月前	PR 戦略	依頼書を送る前に。プレスリリース、自治体広報誌
3～2 か月前	プログラム決定	こまのつくり込み、テーマ関連の情報調査、討議の進め方
3～2 か月前	情報提供者選定	講演ではなく「話し合いの入口」であることの周知、行政職員より外部の専門家や利害関係者がベター
2 か月前	無作為抽出	抽出プロセスは公開、名簿の個人情報保護
2 か月前	参加依頼書	封筒表面でわかるように、自治体の封筒が有効
1 か月前	参加者説明会	承諾締切前でもよい、負担が大きいので注意、熱意
半月前	備品の手配と当日の役割分担	運営マニュアルの作成など

出典：小針（2009：63-73）の本文から抜粋して作成（表現は一部で原文どおりではない）。

取り組まれているので、7節でより詳しく取り上げる。

4.5. 全般的な長所と課題

デンマークのコンセンサス会議も、ドイツで80年代に全国規模で行われた（こともある）PZでも、情報提供や討議の進行が中立的に行われることが不可欠であり、政治的に利用される危険性はつねに強く意識されている。討議のテーマは市民生活に関連した重要なものが適しており、これまでも、都市開発、環境保護、エネルギー利用など参加者の日常生活に直結するテーマが取り上げられている。このように慎重に作られ、運営されているが、専門家のパターナリズムや行政のアリバイ参加に利用されるおそれはもちろんある。また、運営主体の透明性を確保するうえではPZよりもコンセンサス会議のほうが有利である。ちなみにドイツでは参加者が主催者の設定に従うが、米国では設定の中立性に疑いが持たれやすいという。加えて、費用面でも容易ではない。日本ではCCも含め200万円ほどに抑えられていることが多いが、運営費は20万ドルほどかかる（しかも6ヶ月以上の準備期間の人件費は含まず）。これらヘンドリクススの指摘する課題を図表7にまとめておく。

どちらも市民の学制的討議の会議は議会の協力のもとに行われている。PZは、

図表 7 PZ や CC の注意点

- ・もちろん参加の万能薬ではない。パターンリズム、アライバイ参加に利用される恐れも。
- ・運営主体の透明性（コンセンサス会議のほうが有利）。
- ・市民生活に関連した、重要な問題に向いている。
- ・どちらも周到な準備に基づく大きなイベントであり、要する資源と労力も大きい。
- ・一回きりのイベントである。市民の参加者と接触を続けていくことはほとんどない。
- ・無作為抽出による代表制を過信しない（代表制より包摂性）。
- ・他のインフォーマルな議論と適合しないかも。
- ・もっと大きな民主主義制度のなかにこれらをどう組み込むか。

出典：Hendriks（2005，邦訳150-152頁）より抜粋・要約して作成。

理念としては代議制民主主義に対するオルタナティブを明示しており、素人である市民の直接的な討議に対する政治家や専門家の不信感に実績をもって挑戦しようとするものではあったが、その性質上、中立性と情報提供には細心の注意が払われていた。たとえばカールスルーエ市の再開発問題（都市交通の再編成と一体）における PZ の場合（廣瀬 2007），最終的な政策決定には住民投票が組み合わせられており，PZ の結論をそのまま正統化するような使われ方ではない。ディーネルや支持者にラディカルな展望があることはもちろん筆者も尊重するのだが，少なくとも日本での導入という意味では，PZ は従来からの審議会や「公募市民」がわずかに含まれた会議体を改善するほうに近いモデルとして捉えたほうが実態に近いように思われる。³⁹⁾

議会では，しばしば，市民のこうした政策形成過程への参加に対して，議会制を否定するもののように受け取られがちであるが，これらの会議や参加は，むしろ地方議会の情報源を多様化するうえで有意義であろう。議会人は（どうしても）

39) たとえば，新宿区は 2010 年の自治基本条例策定や 2011 年の総合計画の実施計画改良（一種の事業仕分け）で，区民討議会を，アンケート，地域懇談会，パブリックコメントとともに広聴手段の一つとして活用している（篠藤 2012: 103，長野 2014）。また，直近では，2014 年，伊丹市が「第 3 回まちづくり基本条例見直しに係る市民会議」の委員 30 名すべてを無作為抽出 3000 名（ただし同数のアンケートに参加希望者が返送する）から任命し，同年 6 月から毎月会議を開いている（上記の「第 3 回」とは平成 26～27 年度を指す）。会議録（要録）が市役所 HP に掲載されている。ただし会議進行の方法や工夫などの情報は見当たらない。ちなみに出席者数は，初回 24 名（6 月），13 名（7 月），14 名（8 月）となっている（http://www.city.itami.lg.jp/SOSIKI/SHIMIN/MACHI/MATIDUKURI_KIHON_JORE/MATIJO_MINAISU/minaosi3/index.html）。

直接の支持者層を意識するが、広範な市民を無視してまでそうしたいわけではないだろう。比較的信頼のできる判断に基づいた、利害関係に直結しない市民による考え方がわかるなら、これを共通資料として尊重したほうが議会にとっても得策に思われる。というのも、それら少数討議を組み上げた会議体の結論をどう活用するかは議会の判断に委ねられおり、こうした現実的観点からすると、CC や PZ を議会が敬遠するべき理由は、筆者にはほとんど思いつかない⁴⁰⁾。議会の名誉も信頼も、市民を遠ざけることによってではなく、透明化したうえで接点を増やすことによってもっと高めることができるはずなのである。

日本で市民会議という、従来、議会に代替する将来イメージを志向してきたが、CC や PZ など、現実には公式の政策決定としての力は持っていない。それらミニ・パブリクスでは、直接の利害関係者や専門的知識を有する人々を外して議論しているのだから、現実の政治過程で大きな力を行使しうる人々を除外した判断が政策として実効性を持つことはない。現実の政策は議論の質を向上させるためになされているのではなく、ある「問題」およびその「解決」策への強い反対と強い推進の衝突を調停するために考えられ、交渉されており、それには質の高い議論が必要になる、という目的合理的な構えが欠かせない。CC や PZ への信頼を支えている中立性や理性的討議の過程は、冷たい言い方をすると、市民が議論にまともにつき危険から隔てようとしている。世論調査ならそのほうがよいが、政治には人間同士の争いから隔絶されることはありえず、利害や私怨といった、好ましくない面での人間性がつきまとう。できるだけそうした「政治闘争」の要素を除外したり緩和したりする努力が不可欠ではあるが、政策としての合理性を見込める環境の話し合いを充実させても、そこから政治的決定までの道のりは遠い。利害関係から離れ、中立的であろうとする努力が、ある時点から先にはそれ以上の政治的正統性を弱めてしまう。

もっとも、本稿はこのような強い領域に論点をすりかえたいのではない。一般市民がそれほど負担を強いられずに公平に参加できる話し合いの機会や方法を考

40) ただしデリバレーションの主張には議会の代表制をほとんど否定する勢いも見られるから、表現によっては議会の反応も異なるだろう。ドイツでも直接参加拡大に対する批判は根強くあることがディーネル（二男のハンス）の講演でも言及されていた（篠藤ほか 2009, 4 章に収録）。

えたいという問題意識は共有するのだが、その前に、そうした強い対立がなぜどのように生じるのか、という人間の心の動きにもう少し立ち入って考えておきたいのである。

5. 感情的対立の仲立ち

前節では、直接の利害関係にはない素人の一般市民が専門的な知識や情報を得て自ら話し合い結論を出す、という形態を取り上げてきた。このスタイルは、日本で言えば、「行政は黒子、作るのも決めるのもすべて市民のすること」という考え方とよく似ている。

協働にもラディカルなイメージから保守的なイメージまで幅は広いが、本稿では次の二つを条件に、範囲を限定したい。まず、どう呼ぶにせよ所謂「新しい公共」は政府組織と民間組織（営利であれ非営利であれ）を対等・パートナーシップの関係で考えているので、民間を優先した文字通りの黒子、ないし行政を民間に従属する存在のように語ることは不適切である。役所のサービスとは住民や企業の御用聞きではない。次に、理想形態や将来像はともあれ、現実に地域の多様なアクターや多様な諸課題を横断的に関わることができるのは自治体行政であり（真山編 2012）、諸課題への解決策の原案の原型は行政が作成しており、住民らはこれを下敷やたたき台にしながら対策を考えていく、という想定である。本稿は、行政が住民に提示する案が、参加や対話といってもたいてい形骸化していることを直接の問題としている。つまり、参加それ自体の人生的価値についてではなく、政策課題をめぐる行政と住民のコミュニケーションがたいてい成り立っていないことを本稿は問題にする。

この問題意識に込えてくれるのは、熟練のファシリテーター（正確には mediator）の経験から学ぼうとするジョン・フォレスターの研究である（Forester 2009, 2012）。フォレスターは、政府の公聴会・説明会が住民の怒りを助長するものでしかないことを直接の問題としているからである。言い換えると、デリバレーションを公的な意思決定と（間接的にせよ）接続するためには、まずは行政が市民に意見を求める際のディスコミュニケーションを大きく改善できなければならない。というのも、現実の「市民参加（*public participation*）」には悪名高い歴史があり、交渉（*negotiation*）はしばしば事態をさらに悪化させているようであ

る」(Forester 2009: 175) のだから。

そうした事態を避けるために、ファシリテーターと日本で呼んでいるような話し合いの仲介者が必要である。優れた仲介者は実際に参加者のそうした不毛な対立を防ぎ、対話の前提である相互信頼の基礎を作り出しているが、そこでは、対立する双方の違いを明確にし、仲介者がそれを埋めようとしないことが重視されている。仲介者が正しい合意案を想定して誘導したり、従わせるべき妥協案を反対派が受け入れるように説得することは、一般市民の参加における仲介者の役割ではない。

しかしそれでは、結局、市民のあいだの違いは収束せず、何の合意もできず、政策が決定できないではないか、と我々は心配になる。だが、話し合いのできる環境が作れることは、こじれた実情にとって大きな前進である。差異を重視したファシリテーションの実務家は、うまくいかない議論に次の七つが作用しているのを目にしてきた (Forester 2009: 176-177)。

1. 典型的な公聴会では、「決定し、布告し、防御する」という戦術がとられており、市民の怒りも同様に助長されている。
2. 感情的な参加グループ (passionate parties) は、たいてい、自分たちの利益のほんの一部しか見ていない。
3. 党派的グループ (parties) は、自分たちの使命と密接に一体化した (identified) 体面の保持・獲得、あるいは特権的地位 (prestige) を獲得しながら、彼らの問題や大義に愛着を持っている。
4. お互いに、「こっちはいつでも話しかけようと思っているのに、あいつらは話し合いの場にこないし、こっちの話を全く聞かない」と非難し合っている。
5. 主張するグループ (parties) がどのように問題を枠付けても、議論がそれで終わることはない。ファシリテーターは、「問題は何ですか」ではなく「何があったのですか (What's the story?)」と訊き、「それついてどう思いますか」ではなく、「どのように扱ったり、応じたりしてきたのですか」と訊くことで、議論すべきことはまだまだ出てくる。
6. 対立する参加者が合意に至ると、魔法のようだ (“It's magic what happened”) と彼らに驚かれるが、ファシリテーターが行ったのは魔法ではなくハードワークである。できないことよりも何が起こりうるかに注意深く関心を向

けて、当初の懐疑やシニシズムを、十分な情報に基づいた判断や創造的な共同作業に変えていく。

7. 特に、対話の進め方を注意深く構想しておくこと (*process design*) は、遅れが長引くのを防ぎ、関係がさらに悪化するのを防ぐだけでなく、計画立案の決定の質を改善し、利害関係者の当事者意識 (*ownership*) を高める。

こうした彼らの現場からフォレスターは多くの教訓を引き出しいる。四つの場面に分けられているので、それぞれから二、三の項目を選んでみよう (たくさん指摘されているので)。

- a. 多くの利害関係者の論争とお互いの依存性を評価する (*assess*)
 - ・ 仲介者は、なにかが可能であると思えないなら、それを探してはならない。
 - ・ 仲介者は結果を (確信をもって) 推定するのではなく、参加者に複数の可能性があることを綿密に調べ (*probe*)、両派が一緒に、新しい質問を、プラグマティックで前向きな仕方です捉える機会をつくる。
- b. 各派を会議に集める
 - ・ 各派の怒りが溜まってくるのは、変化を促すことにもなる。たいていコンフリクトがあるほうが無関心よりもよい。
 - ・ 言葉、ネーミング、枠付けは重要である。仲裁 (*mediation*) という枠組みが狭まったものと受け取られがちなので、たとえば、「*facilitation*」や「*mediation*」ではなく「*study group*」と呼び (そのほうが「*negotiation*」より敵対的な構えになりにくい)、お互いの差異について情報共有するだけでなく、それがお互いの敬意につながるようにやりとりする (*diplomatic recognition*)。まず争点の詳しい調査 (*investigate*) に焦点を合わせ、そのあとでようやく政策の選択肢づくりに向かう。
- c. 学習と共同調査 (*joint inquiry*) ができるように
 - ・ 学習を通して、各派が弱みを持っており、相互依存関係にあることに気づき、敵意よりも、共通の目的とそれぞれの関心を満たすにはどうすればよいか意識を向かわせることが重要である。壁に紙を貼ってなにか図を作

のような単純なことでも意識や姿勢の切り替えに有効である。

- ・それぞれが何を問題にしているのかは、個人的な経験に遡らないとわからない場合もある。そのような場合、(事件の) 写真があれば、問題意識の背景がお互いによく伝わる。立場の異なる参加者は、お互いにレクチャーしあうよりもよく相手から学ぶことができる。
- ・対話とディベートでは促すべきことが異なる。ディベートにおいてファシリテーターには議論を鋭敏にさせ、相手を論破するよう促す技術が求められるが、対話のプロセスでは、「彼らがどこからやってきたのか」という意味づけや感情の理解が求められており、ファシリテーターに必要な技術はそうした意味の明確化を促すことである。

d. 具体的行動に合意するための交渉

- ・仲裁者の重要な役割は遠回りなところにある、交渉のテーブルにつかせて妥協させようとするのではない。食べ物や物語を共にする時間と空間を通してお互いを承認し、お互いに新しいことを学ぶ機会を同時に作る、という儀礼もよく行われている。
- ・非難合戦 (blame games) はすぐに個人攻撃となるので重大なリスクである。お互いに防御姿勢や正当化や反論のための反論 (counter argument) になってしまうので、仲裁者は、「あなたは」という表現ではなく、「こうしてみてもどうですか (What if we do this?)」⁴¹⁾といった表現を用いる (p.185)。
- ・対話、ディベート、交渉は異なる。「対話は理解を求め (必ずしも合意ではない)、ディベートは議論を先鋭化 (sharpen) させる (さらなる関係悪化を厭わない) が、交渉は、対照的に、実際にできる行為 (practical action) に、つまり「我々は何を[次に]するべきなのか」という問いに答えられることに基づいた合意を求めている」(p.185)。

41) そのため、フォレスターは、対話を促進するには会話 (conversation) をファシリテートしなければならず、ディベートでは論争をモデレートさせねばならず、交渉ではどんな活動をするかの提案 (proposal for action) をメディアイトしなければならない (Forester 2009: 7)、と語彙の使い分けを重視しているのだが、“ファシリテーションという日本語”ですらあまりわかった気がしないのが実情だから、本稿では訳語対応させようとはしていない。

フォレスターが取り上げているケースの一つは、スカジット郡（シアトルの北方）のある土地の開発をめぐるもので、対話のファシリテーターは、そこが先住民民族にとっていかに悲しい歴史を刻んだ場所であるかを人々が共有することをめざしている。利害の衝突は金銭的に調整できるにしても、ある土地の持つ文化的・歴史的な意味合いが大きく食い違った「二つの世界」を仲裁するには、通常の手続きでは何の解決にもならない。そうした文化的衝突で、あなたの意見と私の意見とがただ対立する集会や、公聴会で二分間で意見のポイントを慌てて述べても議論（discourse）はなしというような「公的参加の手続き（public engagement process）」を進めるのは、その仲裁者（女性）から見ると犯罪的ですらある（p.63）。

彼女は、文化や利害を共有するコミュニケーションの場をつくろうとした（「Skagit Fellowship Circle」と呼ばれていた）。各人がどのように世界を見ているのか、どのように物事を考えているのかを伝える機会が必要なのである。聞き手は「反論モード（rebut-mode）」にならないように平衡を保ってその主観的な理解や世界像を知ろうとする。そのような場がないと、曖昧な文化的差異に基づく問題意識は相互に対話不能である。ファシリテーターはこの翻訳者のような働きをしなければならない。

そこで、彼女は、ゲストスピーカーに、歴史的背景がわかるようなことをグループ討議の場に持ってくるように依頼している。ある歴史学者はその町が白人の入植によっていかに劇的に変わったかを次のように伝えた。沼地のトウヒやスギの木々はすべて切り倒され、灌漑が施され、そこはインディアン（Indian）を追い出した白人にとっての豊かな農場となった。ただ、こうしたストーリーは白人の罪過を非難するためになされているのではない。先住民から見たその土地の開発がどのようなものかを先住民以外の人々が知らなければ、対話不能な状態が底流に残り続け、将来の和解の機会も訪れないので、視界を切替えようとしている。

このファシリテーターは、このあと、人々に、「私はこのようにしてこの場所に来た」とか「この場所が私にとってどういう意味を持っているか」を話してもらうために、スライド写真を一つか二つ持ってくるように依頼した。スライド上映が進むにつれて、いろいろな質問が起こってきたという。その写真の出来事があるようにして起こったのか、あなたはその写真とどんな関係を持っているのか、といった質問のやり取りが、所定の時間を越えずと続き、それは「とても痛ましい、とてもこっけいな、よく事情を明らかにしてくれる（revealing）」すば

らしいセッションになったという (p.65)。たとえば、小学校の制服めいた服を着せられた先住民の小学生——インディアン寄宿学校という同化政策——の写真から、彼らがどんな悲惨な経験をしてきたが同じように語られていった。「歴史と傷みが一緒に編まれた個人的な経験」を通して、出席者全員にとって、その土地の意味づけ、「それにその場所で全住民が相互依存していることの意味づけが変化しようだった」(p.66)。

フォレスターはこれ以外のいくつかの事例を通して、次のように結論を述べている。「普通の人々に向けた公的手続きが、デリバレーションよりもいかに処罰的でありうるかを、我々はもっと理解する必要がある」(p.67)。利害関係者の話すストーリーは、苦痛を与え、怒りを招き、事実を暴露するものであろうが、そのための時間と場所を確保する必要がある。そしてそれは、治癒と和解に向けた運動を、おそらく可能にするだろう (p.67)。

6. 比較：討議と参加の目的

市民の参加や討議の推進では、それによって直接民主制のような決定をなそうとするタイプの期待と、結論を急ぐのではなく、まず何よりも市民と専門家や市民同士の認識ギャップを埋めようとする問題意識とがあった。本稿はこの二つを決して対立的に捉えたいのではないが、デリバレーションの具体的な形態であり、かつその中心である「ミニ・パブリクス」の推奨がどういう目的を持っているかは少し整理しておく必要があろう。

まず、多少乱暴なイメージから始めてみよう。ミニ・パブリクスは社会の正確な縮図を作り出せるから、代議制政体よりも民主主義の理想に適っている、とも言えそうである。国民全員が直接集って話し合うことが物理的にできない以上、代わりの人を選ばれる。それは選挙より抽選のほうが公平ではないのか、というわけである。

しかし、実際の社会では、方法はともかく誰が選ばれるかによって結論や活動の質は大きく異なっているから、我々はある場所に誰かを送り込むときに、その場で大きく活躍してくれそうな人を探したい。要するに、縮図であることと、上手な交渉人のように、「代表」の意味合いが異なっている。政治学ではこれを簡単に済ませることはできないので、規範的な厳しい論争が起こる。

次に、そうした理論的な筋道では、代表的な理論家の考え方が現代日本の環境とも大きく異なっているので、いま問題にしたいことが過度に抽象化されてしまう。そこで理論的な問題を“ひとまず”横において、現になされていることに目を向けると、CCやPZのミニ・パブリクスは社会の正確な縮図であるがゆえに尊重されているというよりも、通常の「公共圏」には上がりにくいものを考慮しようとしていることに大きな意義があった⁴²⁾。そうして得られた見つけにくい声や問題意識をどう生かすかは、さらに次の問題となっている。これには二つの要素がある。一つ目は、CCやPZは議会政治など既存の政治制度や法的手続きのなかに組み込みながらの実験であった。先述のとおり、語られる理念の割りには小さく地味なことを行っているので、ミニ・パブリクスが民主政治のあり方を変えるかどうかはまだなんともいえない。既存制度にうまく取り込まれてしまうかもしれないし、また既存制度とうまく関わりを持たないと有効な社会運動にもならない。二つ目は、そうした話し合いの場を通して人々が成長したり、地域社会の一員としての実感や自覚を持てるようになることに意義が見出されていることである。

このように、一見すると客観性と理性への期待を帯びて語られるデリバレーションは、より上位の利益政治を拒絶できるわけではないし、理性的討議といながらも感情的な側面の効果（対話による発見や市民としての自己有効性感覚や自己実現など）も期待されているわけで、デリバレーションによって何を達成しようとしているのか、意図がわかりにくい面がある。

そこで、政治学の理論的な争いに少し戻っておく必要がある⁴⁴⁾。おおまかにま

42) デリバレーションは90年代米国を中心に広まったが、その念頭にあったのは20世紀におけるシュンペーターのようなエリート主義的民主主義観の優位である。もっともそれは60年代以後、「参加民主主義」から強く批判されるようになるのだが、それもまだ階級対立的な捉え方が強かった。篠原(2012)、佐々木(2009)を参照のこと。

43) 無作為抽出を採らないデリバレーション研究もあるが、無作為抽出の公平性が、逆に少数派をミニパブリクスの中にもめられなくなることもある。フィッシュキンによると、小グループに一人は入るようになるには少数派を10~20% オーバー・サンプリングすべきである(Fishkin 2009)。

44) 先の注と同様、ここでは篠原(2004, 2012)と佐々木(2009)の解説を参照しているが、実は筆者の問題意識は田村(2008, 2010, 2011)とかなり近いところもある。しかし田村は私生活場面における不当な支配を問い直す(女性の異議申し立てのような)非

とめると、論点は代表制の思想それ自体のほかにも二つある。まず、政治を利害対立とみるのか、利害から離れた客観的・理性的な活動と考えるのかではどちらがよいのか、次にデリバレーションにおける感情の作用をどう扱うか、である。

討議・熟議が無作為抽出を強調するのは、利害関係者が議論の場で大きな影響力を持っているからである。実際、私益を露骨に追求して行動（発言）するアクターにはこれまでの議会制度でも大いに手を焼いてきた。そこでもし理性的な議論ができればその問題にどのような解決策が得られたのだろうかという関心や期待が高まるのは当然であろう。本来、専門家はそうした議論ができるはずなのだが、実態的にそのような信用があるわけではないし、素人は専門家と混在する場で適切に発言できなくなる可能性が高い。少なくとも、専門家と同様の議論をしなければならぬから、そうなる素人が討議することによる効果や問題設定の問い直しも起こりにくくなる。

では次に、素人にまともな議論ができるのか、という疑問に向かおう。CC や PZ は、建設的な議論を促す努力のもとで市民に専門的な情報を中立的に提供すると、かなり高いレベルの議論が展開される、ということを実証してきた。議論がどのように進んだのかという詳細なデータがないと懐疑派は信用しづらいはずだが（しかし詳しい発言録が記録され公開されるとしたら市民の発言はまず不可能になる）、多くの場合、討議の前後で意見に大きな変化は起こりにくいことが知られている。結論はほとんど同じでも、捉え方が変わったり、理由をよく考えるようになるといった学習的な変化が見られる。

こうしたことから、市民による理性的な討議の可能性はおおむね肯定的に評価されている。ただ、政治学の系譜として、デリバレーションの研究は、「市民」の「理性的」な「正しい手続き」による合意が、利益代表を含む通常の議会政治における政治エリートの合意「より正統的」であると主張される——しばしばそこではハーバーマスの理論（Habermas 1981）が参照される——ことから、いろいろと議論を呼ぶことになる。特に、匿名的な「理性」の出した答えに従え⁴⁵⁾というのでは全体主義になりかねない（ここではルソーの「一般意志」が想起される）。

ㄨ 公式のデリバレーションに分け入っていくのに対して、筆者は公式の場を成り立たせることにより関心があり、この違いを本稿ではうまく処理できなかった。

45) デリバレーションは近代政治でよく使われた語彙であり、ルソーだけでなくパークもア

それに、政治とはなにか法則によって「正しい答え」を得る過程ではなく、理想的状況から程遠く制約された条件のなかで「どうにか達成していく (muddling through)」ものである (Lindblom 1959), というプラグマティズムからの強い反論もある。

とはいえ、「理性」派がプラグマティズムを拒否するわけではない。もう少し現実的な場面では、討議には感情に訴える性質のプレゼンテーションを認めるべきではないのか、ということが問題になる。そもそも少数派など抗議の声は現行政治制度の場には上りにくい (名だたる野党はそれなりに多数の支持を集めているから成り立つ) ので、政治の議論とはもっと承認を求めて競い合うような、一種の闘いの場なのである。それが不足するから、なんでも法的に紛争を解決しようとすることになるのだ。このような考え方が (おおまかではあるが)、「競争的な多元主義 (agonistic pluralism)」からの反論である (Mouffe 1996)。

デリバレーションは、当初、そうした理性と言語的コミュニケーションの関係をめぐって議論になったが、今日ではそのコミュニケーションには理性の言語だけでなく、情動的な説得を条件付きで含める理解が増えている。ジョン・ドライゼク (討議民主主義論の代表的研究者) は民主主義のコミュニケーションにおけるレトリックの不可避性と必要性を認めている。ただしそのレトリックの古くから知られた危険を避けるべく、(さまざまな文献を検討しつつ) レトリックの基準に関しては、そのデリバレーションの効果的な仕組み (effective deliberative system) に貢献するかどうかを問うほうが、発言がどのような制度的文脈でなされるかで区別するよりもベターであり、その判断には発言者の意図が有益な情報になる、と結論づけている (Dryzek 2012: 84)。

これはフォレスターが取材した仲裁者が対話の条件としていたものと同じである。ちなみにドライゼクは、価値観の対立の深い事案について、フォレスターの上記とは別の事例を参照しており (pp. 97-98), 感情重視派の批判とあまり変わらないことを述べている。ただ、フォレスターに比べると、ドライゼクは人々をまとめあげる「レトリック」、たとえば、ネルソン・マンデラの「虹の国」、環境問

、用いており、「話し合い」というくらいの普通の言葉でもあると篠原 (2012: vi) は指摘している。そもそもドライゼクはデューイの対話・公衆論にも同様に言及している (Dryzek 2002: 2)。

題における「オゾン・ホール」、ゴルバチョフの「ヨーロッパ共通の家」といったシンボル化 (比喩) を重視している (篠原 2012: 249-250, Dryzek 2012, Ch. 4)。

このように見ると、デリバレーションを理性と感情をめぐる「討議民主主義」と「闘技民主主義」⁴⁶⁾の対立とみる必要は薄いし、利害関係者の仲裁と、もし十分な情報を受けたなら一般の人々がどのように問題を考えるかを推測する政治的意義とが対立しているわけではない。本稿は利害当事者を優先するけれども、そのどちらがより民主的であるという対決的なことを考えているのではない。公共サービス改革が財政的動機を圧倒的に優先する言説と、これに強く拒否姿勢をとる言説とのはっきりしすぎた対立はどうすれば対話可能になるのだろうか、という本稿の問題意識からは、フォレスターの絞られた論点のほうが参考になる、という選択であるにすぎない。

では小さな単位のデリバレーションと立憲的制度の並存をどう考えるか。デリバレーションの制度化を図る篠原 (2012) は、ミニ・パブリクスを、それが社会の正確な縮図であることから重視している。ただ、「すべての人に開かれた民衆会議を基盤にして展開される討議システム」も篠原 (2012) は取り上げており、「討議デモクラシーの制度化というとき、必ずしもミニ・パブリックスだけに囚われないほうがいいのか」と述べている (p. viii)。というのも、市民社会による討議と議会制度という、(ハーバーマスの言う) 異なった「二つの回路」の「循環過程」が不可欠 (p. vii) だからである (これは「補完」⁴⁷⁾ではない)。

ここで後年のハーバーマスが参照される (Habermas 1992) ので議論が難しくな

46) 「闘技」という訳語は以前から定着しているが、これに筆者は違和感を持っている。闘技 (国語辞典によると格闘技のこと) と言われると、たいていの学生はプロレスやボクシングの技か興行を連想しないだろうか。ジャンタル・ムフ (Mouffe 1999, Mouffe ed. 1986) のいう「闘技的」の原語は「agonistic」(その pluralism) であるが、ムフは「友敵」の反目 (に政治の本質を見出す) といっても民主主義の枠を守るなかでの闘いであり、闘いの場である「アゴン」には運動競技や音楽のコンテストも含まれるから、競争的、さらに論争好きの語感のほうが適しているように思われる。ちなみに、ムフが取り入れたコノリーの「agonistic」は「競争的」と訳されているし (杉田ほか訳)、この違和感は筆者の勉強不足というだけでもないと思うのだが、とはいえムフが闘争性を重視していることはまちがいがなく (Mouffe 2005)、まだ筆者には端的に表現することができない。

47) これは篠原の強調点で、篠藤 (2006) が要約・執筆した篠原の講演要録にわかりやすく明示されている。

るが、ミニ・パブリクスの市民的議論と政府の政治制度における議論をどのように結びつけるかは抽象的にはいくつか議論⁴⁸⁾があり、ドライゼクも含めて、ミニの領域から非常に大きな（グローバルの）領域への拡大を強く意識している。

ただ規模の大小というよりも、本稿にとっても議会や行政との関係がより問題になるし、本稿は民主主義の正統性という問題——プラグマティズムはその哲学的根拠づけにはあまり興味がないわけだが——よりも、ある行政サービスの制度変更をめぐる意味づけを問題にしている。それには、行政と市民それぞれの捉え方の違いと、市民のあいだでの当該サービスに即した現状理解の違いをお互い反省的に対話することが目的となる。4節と5節を比較すると、デリバレーションの研究はそれより大きな世界との関係を重視するぶん、ミニ・パブリクスで扱にくい領域（つまりフォレストারの対象）の相互作用そのものは後回しになっていることがわかる⁴⁹⁾。

7. 市民討議会と「公共」サービス改革

本稿は民主主義の正統性論よりも根深い感情的対立の緩和を重視してきたが、行政と住民の、また住民でも利害の強い人だけでなく公的な議論にためらいがちな人々を議論の場に加える努力として、先に積み残していた「市民討議会」（日本）を見ていこう。

これは理論というよりも実践の拡大を重視している。以下、主に、篠藤・吉

48) 山田 (2009) は、結果的な「熟議のシステム (deliberative system)」という抽象的な概念 (Mansbridge 1999) を肯定的に捉え、「熟議フォーラム」がいくつも存在し、全体としてミニ・パブリクスで不足する多元性が確保できるという。しかしそれでは平等性が満たせないで、「多元的であるがゆえに、平等が達成されるような方法を見定めていく」(p. 68) というさらに要求水準の高い方向性を実践に求めて論を閉じている。ちなみにこの「システム」とは公式制度ではなく、生態系のイメージ (“deliberative ecologies”) が適しているようである (Parkinson and Mansbridge 2012: 6)。

49) 少人数討議や公聴会等でどのようにネガティブな発言が相互作用しているか、また会話が本質的にそのようになりやすいものであるかについての分析は（常識的にわかるせいか）後回しになっているように思われる。これは主な論者がそうした側面を軽視しているのだという意味では全くなく（ディーネルは対話の驚きを重視していた）、デリバレーションを紹介したり要約したりする二次文献でのまとめ方に関してである（紙幅の制約もあろう）。

田・小針による、実践的で内容の濃いブックレット（篠藤ほか 2009）に従っていく。

市民討議会はさまざまなテーマを扱っており、2005 年の実験的に千代田区で行われたのち、2006 年に三鷹市と三鷹青年会議所が共催して本格的な実施が始まった。三鷹市は市民参加への積極的な取組みで 1960 年代からよく知られている。「更なる市民参加の拡大を検討していた三鷹市と市民討議会の実施実現を進めていた三鷹青年会議所との関心が一致し」とたという（吉田 2005: 15）。この運営方法が日本版プラヌクストツェレの標準型となっていく（三鷹モデル）。

そのテーマは「子どもの安全安心」で、期間は二日（計 4 こま）で行われた。18 歳以上の市民 1000 名を無作為抽出し、参加承諾者は 87 名と予定より多すぎたので、そこから公開抽選で 60 名とした。

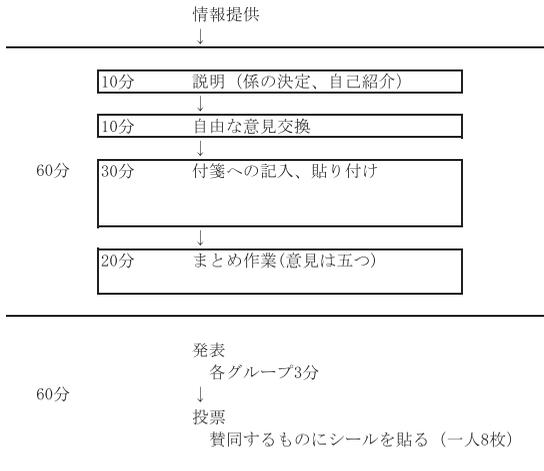
この成功をうけて 2007 年には基本計画改訂をテーマとし、市が主催し（事務局も市）、実行委員会を三鷹青年会議所ほかの団体、公募市民で構成した。再び 1000 名の無作為抽出で承諾者は 73 名にのぼったので抽選で 60 名に絞っている。会議の期間は二日である。二日目に、二グループに分けて、「災害に強いまち」と「高齢者にも暮らしやすいまち」とテーマを扱っている（初日は「みたかの魅力について」）。

こうした経験から、2008 年には大きな発展をみている。国の主要な道路事業で、中央道との連絡ジャンクションやインターチェンジ建設などが予定されていた懸案事項が市民討議会の方法で行われた。国と都は建設にあたっての地域検討会（「東京外郭環状道路中央ジャンクション三鷹地区検討会」）を開くので、三鷹市はこれを市民討議会方式で取り組んだのである。「当初国はプログラム作成や運営の進行、報告書の作成まで市民に任せるわけにはいかないという立場」（p. 17）だったが、三鷹市が粘り強く交渉し、2000 名の無作為抽出（期間が 8 月と 9 月の二日ずつ二セットで 2000 名）から 94 名の承諾者と、別途団体選出の 25 名を加える折衷型となった。三鷹市役所 HP によると、当日参加者の合計は 101 人で、一グループは原則 6 人で編成された（一日の進め方の参考は図表 8 を参照された⁵⁰⁾）。

そのため市民といっても無作為抽出組と利害関係組では会議の捉え方が大きく

50) 出典は、吉田（2009）および三鷹市役所 HP「外環中央ジャンクション三鷹地区検討会」（http://www.city.mitaka.tokyo.jp/c_service/003/003794.html）。

図表8 グループ討議の流れ（三鷹市モデル）



出典：三鷹市役所 HP から一部表記を変更

食い違っていたが、市が説得等の努力を続けることで結果的に成功し、「利害関係者と無作為抽出された市民との合計形成が図られた内容となり、反対してきた地域代表者の一部からも後に理解をいただくに至⁵¹⁾ったという（p.18）。

吉田は、彼らが2009年6月までに把握している実施例とし75件をリストで示している（pp.23-26）。それによると、ほとんどは関東で、その時点では関西の開催はなかった（比較的近いところでは東海地方の新城市、刈谷市、多治見市で行われている）。テーマはさまざまで、保育所の民営化や図書館のあり方⁵²⁾をテーマにした

51) この後、市は報告書の基本的な内容を反映させ、2009年1月に「対応方針（案）」をまとめ、別に市は要望書を国と都に提出し、同年4月の「第4回国土開発幹線自動車道建設会議」で事業決定した。

52) 多摩市で懸案となっている「中央図書館」建設問題を含むもの。市内に分散する既存の小図書館の連携を強めるほうがよいという市長の方針もあり、市民討議会でも意見が分かれている。ただ、全体としての結論は出されていない。討議会の報告書では、これが図書館全体のあり方の広聴としてなされていたことがよくわかる。論理的には、図書館を市民が集まる場所と考えれば中央館が望まれ、資料の充実や予約・取り寄せを重視すれば分散型でよいことになるが、そうした問いに限定しているわけではない。なお筆者は多摩市立図書館のご厚意でこの報告書を手に入れた（感謝申し上げます）。ほかに

ものもあれば、PZ に比べてテーマがかなり曖昧なものもある⁵³⁾。それまでの実践例では、「開催目的を市民意識の醸成や担い手の掘り起こしに特化すると」、概ね 2~3 回で「目的や展望がつかめなくなる傾向がうかがえ」るが、根付いてきた自治体では、「課題の判断や解決を目的にして、その方向にチャレンジ」している、と吉田は指摘している (p.22)。

そこで、市民討議会は、「公共サービス」改革の「公共圏」的アプローチの具体的取組みにあたりそうである。行政学の文献では見かけないが（「討議・熟議」は法哲学、政治思想、世論研究で扱われており、これらは行政学にはやや敷居の高い議論ではある）、PZ の代表的な研究者である篠藤明德は、「新しい公共空間」を「公共圏」として捉え、「異なった意見を戦わせる「討議空間」と無作為抽出の一般市民による「討議空間」が「接続」されていることが重要だと考えている（篠藤 2009: 48）。つまり、無作為抽出・少人数・謝礼支払いといったタイプのデリバレーションが、それ自体で民主主義や地方自治の期待の星となるわけではない。先に篠原が制度の循環を主張していたとおり、ほかに利害関係者や議会との全体的関係で捉えなければならないからである（篠藤らは市民討議会が諮問的位置づけであると明示している）。ドイツでは利害関係者や市民運動などは PZ に先立って公開のワークショップや円卓会議が開かれており、PZ は、参加そのものに距離を置く「サイレント・マジョリティ」の考えが取り残されていることを問題にしている。両者の対話を開くのが市民討議会なのであり、これが「新しい言説的公共空間を創造する」のであろうと篠藤は言う (p.48)。

この「公共空間」像が行政学主流の視界と少し違うのは、「新しい公共空間」が基本的にはサービス提供を誰が担うかに強い関心を寄せており、公共空間の言説性は必ずしもうまく扱われていないからであろう。篠藤は、2005 年の日本政府がいうそれは「行為の公共空間」であり、これは「討議の公共空間」の上に形成される (p.48) ものと位置づけている。

ㄨ 「多摩市民まちづくり討議会からの提案に対する図書館の考え方」(平成 21 年 3 月, https://www.library.tama.tokyo.jp/pdf/txt_libinfo/txt_libinfo20100707_02.pdf) を参照のこと。

53) そのリストの集計時点では日程が決まっているがテーマが未定というものも複数ある。募集する正式のテーマが未定でもよいのだが、討議会をすることが先に決まるのは困りものであろう。

本稿の関心はこの捉え方とよく似ている。ただ、筆者は、民主主義とは、自分(たち)が問題を考え、解決行動を取っていくという当事者性を最重視しているはずだと捉えてきたので、無作為抽出の意見をもって「サイレント・マジョリティ」が自分たちの意見を代表するものとは見なせない(意見が一致する人なら気にしないにしても)と考える。市民討議会と「討議の公共空間」とのあいだには、先述のとおりまだ乗り越えるべき大きな壁がある。デューイ流にいうと、第三者はそもそもは他人事であったが、そうは行かないとわかってある種の共同体を形成するのであって(Dewey 1927)、市民討議会が第三者的スタンスを生かそうとしていることとの間にはどうしても溝ができる。この論点は参加の距離感というまだあまり扱われていない要素を含んでおり、建設的に考えていく必要がある(ディーネルから少し遠ざかるが)。

この差異は行政学(地方自治論)からすると神経質であるかもしれないが、日本の市民討議会の条件緩和と努力が、民主主義の理念や政治理論を考える上ではマイナスに作用しかねないのではないかを懸念している。筆者ですら気になることが三つある。第一に、まずテーマに具体性が乏しいことである。市民に「参加」⁵⁴⁾を啓発するおなじみの姿勢が見られる事例も少なくないし、親しみやすい名称をつけようとして従来との違いがわからなくなる。第二に、議論の時間と小グループの数が大幅に少なくなっているので、デリバレーションというより無作為抽出という前提ばかりが目立っている。第三に、サイレント・マジョリティという括りへの懐疑である。実際には関係がないからマジョリティでいられるだけで、詳しく立ち入ってみると細分化したり、さらに関心を失う(失望する)人も多いのではない。

篠藤(2012)は多くの本質的な課題を指摘している。自治体事業への啓発志向、一日だけのイベント的開催の多さ、時間の短さ、情報提供の偏り(行政職員だけだったり学者一人の説明など)、参加者数の限定ゆえ「社会の縮図」になれないこと(参加規模の基準が曖昧)、市民提案と他の市民意見との調整がなされていないこと、運営組織(実施機関)のメンバーが育ちにくいこと(JCでは実行委員会のメンバーが毎年入れ替わるうえ自治体行政の素人である)を課題として挙げ(篠藤 2012: 112-113)、さらなる挑戦を促している。

54) 具体的には、「まちづくりディスカッション/わいわいミーティング/南の風トークなど」の呼称が例として挙げられている(小針 2009: 64)。

実施上の負担を軽減しなければ広まらないし定着も難しいが、現地化に合わせていくと現状と大差ないものに回帰しがちでもある。こうしたことも考慮に入れると、市民の「代表」であると言う正統性の錦の御旗を奪い合うような意味合いよりも、従来では探りにくかったタイプの広聴として育てるか、「議会報告会」(栗山町のように、議会活動の具体的な内容に対する住民からの質疑応答)を拡大したような形態で、政策“決定”からは意識的に遠のいた形態のほうが現実的なように思われる。加えて、市民討議会の実際は、多くの形態が争点に結論を出すというものではなく、人々の要望や不安を整理している(広報・啓発目的は論外だが⁵⁵⁾)。注目された三鷹市の外環ジャンクション事案でも、利害関係者とのコンフリクトや配慮を報告に盛り込むという難事をこなしたことからみても、論争的な(agonistic)コミュニケーションを好まない人々のから潜在的なものを引き出そうとしていることからみても、デリバレーションはその政治学が喚起するイメージよりも、実際にはずっと普通の「対話」の場を作ろうとしていることがわかる。

テーマはまちづくりなど最初から“公共的⁵⁶⁾なものが多いから、その点では、行政学の対人サービスの制度的供給(公共サービス論や協働・参加論が問題にしてきたもの)を住民討議会がうまく扱えるかどうかは、あまり分のよい話ではないかもしれない。というのも、それは当該サービスを必要とする人の日常生活と、そうでない多数の“普通の人々”の日常生活とのギャップを扱う必要があり⁵⁷⁾、そこ

55) ただ、ペーター・ディーネルは、英国政府が行った国民健康保険での「受容調達」に肯定的な評価もしていたらしい。ハンス・ディーネルの日本向け講演によると、そもそも「今日の民主主義において“受容”を作りだすことはとても難しい」ので、英国のトップダウンな実施が、保険制度改革への「強力なロビーの利益に抗して、この厳しい決定を市民とともにやり遂げるために」なされたことに意義を見出していたという(篠藤ほか 2009: 100)。

56) 念のため付言すると、ここでは、公共圏の規範を持ち出すまでもない意味合いを指している。個人所有の範囲でなく、少なくとも近隣の調整が必要で、関係者で新たに共通シンボルをつくり、通行人など第三者にも関わりがあり、行政の事業や法令に関係し、といった日常的な含意である。

57) たとえばある身体介助のサービスが従前は週4回無料で受けられたものが、ある日から一部有料で週3回しか受けられなくなり、利用者は大きな不安と不満を抱いているでしょう。ただ、大半の市民はそのサービスの背景を知らないし、その人たちの日常生活がどのようなものかも知らないので、この削減による変化が深刻なのかどうか、手がかりがない。行政サービスは原資の出し手と受給者が一致しないから、対象者層の日常生

に無作為抽出メンバーによる集中討議における「対話」が適しているとは考えにくいからである。対人サービスは私的・文化的な領域に関わる公共的決定を必要とするから、その議論も、生活文化の捉え直しという、そもそも最初から課題が明確にならないものを扱わねばならない。

公共サービス改革の現実的課題は、サービス削減による生活環境の変化をどう受け止めるべきなのか、というそれぞれの人生観にも関わる感情的な要因に向き合わねばならない。たしかに、当該制度それ自体について意見を言いたい市民もいるが、公共サービスは個人にとって多様に差異のある生活基盤を支えるものであるから⁵⁸⁾、制度や論理の一貫性よりも、当該サービスが生活の何をどのように支えているのか（あるいは、阻害しているのか）に目を向けないと、各人が普通だと思ふ生活習慣や日常規範に対象者の日常行為や規範意識を押し付ける（そのために対象者を内面から従属させる）ことになりかねない。筆者はそのような踏み込みを一方向的に非難することには賛同しないが、その程度や方法は批判的検討に開かれていなくてはならないと考えている。⁵⁹⁾

つまり、公共サービス改革についての協働・参加の議論では、当該サービスの主な対象者が置かれている「生活」像と、そのサービスをほとんど利用していない人の「生活」像とのズレを、まだほとんど扱えていない。生活認識のズレはしばしば感情的摩擦を引き起こすので、サービスを当然視する主張と、それを他の理由から大きく制約することを主張する人との、公共圏における闘いを緩和することが先決であろうと考えられる。フォレスターの観点——市民討議会の実例にも含まれていた——を優先した話し合い（デリバレーション）を考えてみると、少人数討議を大規模に編成するPZでは、討議の制度そのものに意義と議論が向かってしまううえ、運営上の中立性確保への制度的信頼という課題、開催準備までの長い期間と多くの負担を伴う。これらを考慮して、既存の行政と市民の接点

、活やその主観的な生き方（の理解像）を先に情報共有しないと、発言の材料が、同情かコスト面かに偏ることは避け難いであろう。

58) こうしたサービスは生活上の小集団のいろいろな様態を通して供給されたり求められたりするので、しばしば家族のあり方に関する規範意識と一体的になっている。

59) これはよく知られたフーコーの主体（＝従属）化の問題意識と関わるが（Foucault 2004）、その新自由主義的方法について理論的総合化と実態を架橋的に研究しようとするミックマイヤーとフィラスンの研究を参照されたい（Mik-Meyer and Villadsen 2013）。

における手続きや議論のやり方を大きく見直していくほうがいいのではないか。⁶⁰⁾
 PZ が「市民参加のベンツ」⁶¹⁾と言われるとますます遠い世界のように思えてしまうのは筆者だけではあるまい。

8. ま と め

一般市民も現場の職員も含めて、行政サービスのあり方を具体的に話し合って考えていくことが「公共」サービスの改革には不可欠である。この「公共」とは、サービス提供者が政府であるかないか、また法律に基づくのか（売買）契約に基づくのか、その事業が営利目的であるのかないのか、といった差異で（民間や NPO と）対比する文脈ではなく、幅広い議論の必要性を指している。

政府がどの程度、どのようにサービスを提供するかは、政府や専門家ばかりでなく、広く第三者に開かれた「話し合い」を通して決め、また見直していくべきである。と、この「べき」に特に批判はないであろう。こうした考え方は 21 世紀初頭の日本で「公共圏」という言葉とともによく広まっている。多くの地方自治体だけでなく、中央政府も「新しい公共（空間）」といった表現を多用しており、何か開かれた政治・社会の議論の場が求められてきたことはまちがいない。

しかし、同時期ながら 2006 年制定のいわゆる「公共サービス改革法」は既存の行政事務を効率性の観点から大きく見直し、細分化した業務を積極的に民間事業者に委託することを意図しており、市民が議論するといっても「事業仕分け」のようにもっぱら効果や効率性に偏っている。そのぶん、効率性に対する反発もまた強く主張されている。「公共」サービスの改革には、「公共圏」に近い考え方に沿って理解しなおした制度構想が必要である。⁶²⁾

60) 実は本稿に先立つ拙著で、政府と市民のインターフェイス（である対面的相互行為）から社会構造へつなぐ観点を、これからの政策実施論の中心に位置づけようとしている（高橋 2014）。そこでは、（リプスキーを經由しつつ）ゴフマンの「エンカウンター」概念に立ち返りつつ（Goffman 1961）、上記の権力分析のほか、デリバレーションに近接したバーテルズ論文（Bartels 2013）を参照している。なお、施策の「形成」過程に傾いた本稿と「実施論」との関係は稿を改めて考えたい。

61) 「高価だが性能は抜群という意味で」（篠藤 2012: 65）肯定的にこれを紹介している。

62) 少し紛らわしい言い方になるが、本稿はデリバレーションの制度化をめざすのではなく、公共サービス改革の法制度（とその実施）に関心を向けている。

ただし、話し合いの場の可能性を政府や運動団体が開いたとしても、一般の人々がそれに関心をもち意義を見出すかどうかは別である。従来、一般市民は学者や専門家やマスコミから「関心を持つべきだ」と非難されてきたが、関心をもたない（もてない）側にもそれなりの事情や理由がある。応じるべきでない課題設定もあるだろうし、応じたのに梯子を外されることなど日常茶飯事といってよい。問題は政府や学界の側にあるとみたほうが建設的であろう。

公共圏は抽象的な概念であり、政治・法哲学者が得意とする議論であることから、「広く開かれた」、「筋の通った」、「政府に服従するのではない」といった意味合いにも、西洋の歴史的な深い（あるいは細かい）諸思考に支えられており、一般の人々や学生には扱いにくいところがあるので、公共圏のことを、開かれた対話に基づく政策論議の場（の形成）というくらいに考えておくことにしよう。問題は、この理想主義的な響きのあるテーマをどう現実的な場面に生かせるか、である。

その具体化に向けた小さな形態として、近年では無作為抽出の市民が少数で話し合って結論を出す「熟議」や「討議（デモクラシー）」と訳される「デリバレーション」論が注目されており、本稿の問題意識にとってこれらは示唆に富むものであった。ただ、民主主義におけるデリバレーションの重要性は言うまでもないことであり、この単語は近代民主主義論で普通に使われていたものでもあった。そうした理念と比べると、現代のデリバレーション研究は、無作為抽出や少数討議といった形式の工夫によって市民が理性的な結論を導き出せることを訴えている。これは市民参加をほとんど信頼しない人に驚きを与えうる実証的発見であるかもしれないが、それら技術的条件と結論の正統性を直結させかねない。多くの場合、デリバレーションは理論より実践的改良の社会運動であり、この二つの性格に内在する不可避的な不一致を同時に議論できるようにしないと、それだけデリバレーションの説得力を減退させてしまう。これからは理論的検討が、少なくとも主催団体や提唱者のあいだでは重要になる。それを受けて、市民がその是非や偏向を広く検討していく、という展開が求められよう。

本稿はこうしたデリバレーション論議の偏りを指摘し、むしろ民主主義の理念に立ち返るならば当事者間の価値・感情的対立にどうすれば話し合いを成り立たせることができるのか、というより情動的でプラグマティックな側面を優先するべきではないかと考える。それは、専門的研究における公共圏の多数説とは少し

異なっているにしても、別に筆者が特異な見解を述べているわけではない。公共圏は私生活領域に根ざしつつ、もっぱら理性的な議論の場と捉えるか、それとも私生活領域に押し込められた課題の政治性（権力、不当な支配、思考のコントロールなど）に対する闘いとみるか、という対比が政治学では一般的である。本稿は、政治的闘争の背景にある日常文化の具体的差異に目を向けなおし、そもそもは感情的対立である公共圏で理性が作用しやすいようにする、というプラグマティズムを採った。

PZ や市民討議会などのデリバレーションの実態的取組みも、もちろん公共圏による改革への道であり、主流の学術的理解に則っているが、そこでの理論的関心は主に政治的正統性をめぐっている。しかし、いわゆる公共サービス改革——行政サービスに市場競争を導入する改革——の論点には政治体制や決定の正統性それ自体よりも、あるサービスが実際に人々の生活をどのように支えており、それを減らすとどうなるのか、という見通しが不可欠である。歴史的に見ても、同時代的比較でも、人々の生活保障は、正統的でない武装勢力によってもある程度はなされている。そうしないと武装勢力は人々からの支持や服従を調達することもできないし、経済活動への影響力も行使できない。要するに政府が提供する生活保障に関わるサービスは、レベルや理念に著しい違いがあるものの、正統性の法学的な問いではカバーしきれず、より生活感情の作用に分け入っていく必要がある。そのため公共サービスのデリバレーションで「理性」や「感情」という語の使い方はなにかと誤解を招きやすいことになる。

実際、日本の「公共サービス改革」でたびたび問題になるのは、主に対人サービスの理想をめぐる対立であり、道路や河川といった公共工事は別扱いである（こちらはずっと政治闘争の世界に見える）。インフラ整備は経済活動にも直結するが、対人サービスはもっぱら社会的弱者への補償的性格を帯びている。そのため、これは、一般論としては感情的対立を招くが、個々のケースの窮状を目前にすると、たいていの人々は支援の拡充（つまり支出増）を政府に求めたくなるものである。ただし支援や救済の内容や方法には、多数派が当然視する生活規範を彼らが受容するように求める。難しいことに、これは一概に多数派の不当な強制だとは言えない。たとえばサラ金で債務超過に陥ることを繰り返す人には、お小遣い帳をつけるような習慣がないと生活を再建できないし、また職場への不適応から失業した人が失業給付を長く受けていると、それだけ再就職のポテンシャルは落ちる。

入院や施設入所も同様なところがあり、支援はできるだけ本人が行動するように促さないと本人の能力を衰えさせる。近年の「新自由主義」的サービス改革は本人の潜在的な「よくなりたいたい意志」を刺激し、かつそれが萎えないように面倒を見る（そうしないと成果が出ない）。ただ、飴と鞭をより効果的に組み合わせるという意志を持つように指導するので、道徳的には受け入れがたい場面も出てくる。特に、「サービス」の使命感よりも利潤が組織を動機づけるので、新自由主義の描いた理想と運営実態には大きな乖離が生じやすい。といて、行政機関による従来の提供にも同様な問題は現場からも指摘されつづけており、元に戻しても解決にはならない。

行政サービス改革には、制度としての合理性や財政上の厳しい制約だけでなく、我々が「国家/政府」や「(助けあいの) 社会」や「人間としての生き方」として暗黙的に持っている倫理的な態度に照らした承認をよく考慮していく必要がある。理念的な思いと現場で必要な活動がしばしば食い違っているのが公共サービス（とりわけ生活支援の対人サービス）である。「例外」といえないほどに同様の対応が増えると明示的な再承認が必要になるのだが、実施現場の工夫や努力としては、そうした争点化は避け、技術的な対応を優先する。多くの人は（筆者を含めて）実態を見ていない（見たがらない）ので、理念、問題の実情認識、技術的対応の進行によって、対人行政サービスのあり方をめぐる感情的対立がやがて大きな政治争点になり、⁶³⁾ そこでは問題解決よりもスケープゴートを作り出しやすい。こうして、結果的に、さらに大きな乖離ができてしまう。お互いに「これが正しい答えだ」と公共圏で闘い始めるため、一般の人々に発言が拓かれた対話は難しくなる。

デリバレーション研究はこうした事態に積極的に働きかけようとしているが、市民による決定にアクセントをおく見解と、専門家と素人の認識差を埋めて同時に専門家にも再考の機会を与えることにアクセントをおく見解との差異は明確に意識するほうがよい。日本の場合、ミニ・パブリクスのデリバレーションが「市民が決める」というほど大仰なことをしているわけではなかった。三鷹の外環ジャンクション建設は、市が決定できる事業ではないし、住民がまとめているの

63) 政策実施過程の政治性が問題になってきたのもこうした理由が大きい。特に、Lipsky (2010)、Brodin (1990) を参照のこと。

も「要望」であった。そうなる重視されているのは実質的に広聴機能の強化である。加えて、三鷹の外環ジャンクション討論の運営では、無作為抽出組といつもの団体代表組とのあいだで起こる対立を調停することに力を尽くしていたから、ディーネ尔的想定を採りながらも実態はフォレスター的であったとも言えよう。

とすれば、それはフォレスターのように公聴会の場の設定を大きく転換することが有益である。やや勇み足になるかもしれないが、公聴会の抜本的な見直しとミニ・パブリクス控え目な組み合わせが有望ではないかと考えられる。福祉や教育などのある対人サービスに強い拒否感を持つ集団とそのサービスを必要とする集団との対立を直接緩和する対話と、直接は関係しない一般の人々については議論の参考材料を、小規模の無作為抽出によるコンセンサス会議のような想定でそのサービスの背景にある生活事情と技術的対応可能性とを討議することが望ましいのではないだろうか。

9. お わ り に

競争の導入による公共サービスの改革では、しばしば、対人（福祉）サービスの削減が大きな問題となるが、そうなるのは、一般の人々には対象者の生活環境における「ふつう」がわからず、多数派からみて常識的な生活様式やその規範への同調を押しつけやすいからである。これは多数市民の悪意というわけではなく、むしろ、生活文化の相違という感情的対立を刺激しやすい課題である。行政や専門家はそうした対立を回避して実務的な解決を図るから、当初の承認内容とは大きくずれてしまう。もちろんそれは「時代」や環境の変化なのではあるが、現場の技術的判断で時代や社会の変化を定義されたのでは、反対する市民が多く現れても不思議はないし、それを煽り立てる政治勢力が台頭しても不思議はない。

こうした場合、どちらの主張が「正しい」かではなく、それぞれが「どこから見ているか」「なぜそう思うようになったのか」を反省的に把握することが重要であり、そうすれば事案の暫定的な合意形成は大きく進むようになることをフォレスターは示していた。たしかに、非難や攻撃的反論を抑えるデリバレーションによって大きな政策課題がラディカルに解決することはないのだが、「次に何をすべきか」について合意を得る可能性は大きく高まる。それだけでも「魔法のような」体験に感じられるほど、我々はディスコミュニケーションの世界を生き

ている。

最後に、本稿に残った大きな宿題を三点確認しておきたい。第一に、本稿はデリバレーションに注目したが（「公共圏」概念のためもある）、その制度化まで届かず、その理念や目的が現行制度のディスコミュニケーションをどう改善できるかを考えている。そのため、デリバレーションの政治理論からは後退した内容になっている。それゆえ、第二に、政治理論への踏み込みが弱い。大きなポイントは考慮したつもりだが、本稿は反省的思考からのアプローチであり、緻密な配慮で大きな構想を進めたPZとも、対話の再帰性に批判的なムフの理論にもきちんとは向き合えていない。第三に、筆者がフォレスターのメディアーションに目を開かれる思いがするのは、そもそも筆者がアゴニスティックだからなのであろう。結局、筆者にはファシリテーターの我慢強い「ハードワーク」を実践できそうにないからそこを是非理解したい、という個人的な制約が大きいことは否定すべくもない。

参考文献

〈国内文献〉

- 足立忠夫 1975, 『行政と平均的市民：土地収用と市民』日本評論社。
- 足立忠夫 1981, 『地域市民自治の公共学：学際的かつ市民的規律としての地域主義』, 公務職員研修協会。
- 足立忠夫 1990, 『行政サービスと責任の基礎理論』公務職員研修協会
- 足立幸男 1991, 『政策と価値：現代の政治哲学』ミネルヴァ書房。
- 足立幸男 2009, 『公共政策学とは何か』ミネルヴァ書房。
- 井手弘子 2010, 「市民同士の熟議/対話：日本における市民討議会の実証研究」田村編, 8章。
- 伊藤久雄 2014a, 「市場化テストの動向と課題」武藤編, 6章。
- 伊藤久雄 2014b, 「指定管理者と事故：現状と課題」日本自治体危機管理学会『自治体危機管理研究』12, 79-87。
- 今川晃編 2014, 『地方自治を問いなおす』住民自治の実践がひらく新地平』法律文化社。
- 今村都南雄 1997, 『公共サービスと民間委託』敬文堂。
- 今村都南雄編 2002, 『日本の政府体系』成文堂。

- 牛山久仁彦 2007, 「住民と行政の「協働」を考える」『季刊行政管理研究』119, 15-22。
- 牛山久仁彦 2014, 「住民協働と公共サービス」武藤編, 7章。
- 大阪公共サービス政策センター公共サービス基本法研究会 2010, 「公共サービス基本法
をめぐって：公共サービス基本法研究会・中間報告」『月刊自治研』606, 61-69。
- 小澤隆 2006, 「市場化テストの本格的導入に向けて」参議院調査室作成資料『立法と調
査』253（平成 18 年 4 月 7 日, [http://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/
rippou-chousa/backnumber/2006pdf/2006040703.pdf](http://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rippou-chousa/backnumber/2006pdf/2006040703.pdf)）。
- 尾林芳匡 2008, 『新自治体民営化と公共サービスの質』新版, 自治体研究社。
- 金山喜昭 2013, 「NPO が運営する公立博物館学芸員の給与の実態と問題改善」『生涯学
習とキャリアデザイン』10, 25-36。
- 岸道雄 2012, 「民間委託等の公契約条例に関する一考察」『政策科学』19(3) 315-330。
- 木場隆夫 2000, 『コンセンサス会議における市民の意見に関する考察』, 科学技術行政
策研究所, 調査資料 70 (www.nistep.go.jp/achiev/ftx/jpn/mat70j/idx070j.html)。
- 京極高宣 2009, 『福祉サービスの利用者負担：公共サービス料金の社会経済学的分析』
中央法規出版。
- 小針憲一 2009, 「市民討議会の実施方法」篠藤ほか, 第 3 章。
- 佐々木毅 2009, 『政治学講義』第二版, 東京大学出版会。
- 佐藤徹 2012, 「市民討議会の広がりとその動向」『地域開発』7, 574, 7-11。
- 佐野修久編著 2009, 『公共サービス改革』ぎょうせい。
- 佐野修久 2011, 「契約解除事例からみた病院 PFI 事業の課題」『年報公共政策学』5,
57-79。
- 佐野亘 2009, 「民主主義を支える市民教育のあり方」足立幸男編『持続可能な未来のた
めの民主主義』ミネルヴァ書房, 8章。
- サンスティーン, キャス 2012, 那須耕介編・監訳『熟議が壊れるとき』勁草書房。
- 篠原明德 2006, 「第二回日本ブラームンクスツェレ研究会報告」『地域社会研究』12,
14-18。
- 篠藤明德 2012, 「計画細胞会議」, 「市民評議会」篠原編, 3章, 5章。
- 篠藤明德ほか 2009, 『自治を拓く市民討議会：広がる参画・事例と方法』イマジン出版。
- 篠原一 2004, 『市民の政治学』岩波書店。
- 篠原一編 2012, 『討議デモクラシーの挑戦』岩波書店。
- 杉田敦 1998, 『権力の系譜学』岩波書店。

- 高橋克紀 2002, 「市民参加像の再考：コントロールと公共圏」『公共政策研究』2, 177-186。
- 高橋克紀 2011, 2012 「「サービス」と「公共」のギャップ：足立忠夫の批判的検討を通して」上, 下, 『姫路法学』51号, 89-113頁, 52号, 49-78頁。
- 高橋克紀 2013, 『広がりやと摩擦の公共：あいまいな社会秩序と行政対応』六甲出版販売。
- 高橋克紀 2014, 『政策実施論の再検討』六甲出版販売。
- 武智秀行 2001, 『福祉行政学』中央大学出版部。
- 多摩市民まちづくり討議会実行委員会 2007, 『多摩市民まちづくり討議会報告書』多摩市教育委員会。
- 田村哲樹 2008, 『討議の理由：民主主義の政治理論』勁草書房。
- 田村哲樹編 2010, 『政治の発見5 語る』風行社。
- 鶴園卓也 2014, 「横浜市の公共スポーツ施設マネジメント」『東洋大学 PPP 研究センター紀要』4, 78-98。
- 永田治樹ほか 2004, 『利用者・住民の選好意識と公共図書館サービスの評価』筑波大学知的コミュニティ基盤研究センター。
- 西田博 2012, 『新しい刑務所のかたち：未来を切り拓く PFI 刑務所の挑戦』小学館集英社プロダクション。
- 長野基 2014, 「討議民主主義に基づく市民参加型事業アセスメントの取り組みの研究」日本行政学会編『年報行政研究』49, 99-119。
- 畠山芳雄 1988, 『サービスの品質とは何か』日本能率協会。
- 畠山弘文 2006, 『近代・戦争・国家：動員史観序説』文眞堂。
- 花田達朗 1996, 『公共圏という名の社会空間：公共圏, メディア, 市民社会』木鐸社。
- 廣瀬幸雄 2007, 「交通計画への市民参加」『地域社会研究』(別府大学), 14, 5-13。
- 福永文夫, 河野康子編 2014, 『戦後とは何か：政治学と歴史学の対話』上, 丸善出版。
- 宝月誠 1998, 『社会生活のコントロール』恒星社厚生閣。
- 松藤保孝 2008, 「外部専門人材の採用・活用と業務内容に見合った賃金システムの導入による地方公共団体の体制強化と人件費総額の大幅削減の両立」『地域政策研究』11(3), 1-18。
- 真山達志 2001, 『政策形成の本質：現代自治体の政策形成能力』成文堂。
- 真山達志編 2012, 『ローカル・ガバメント論』ミネルヴァ書房。
- 三上直之 2010, 「日本でのコンセンサス会議の展開とその課題」『計画行政』33(3),

15-20。

宮本太郎 2008, 『福祉政治：日本の生活保障とデモクラシー』有斐閣。

武藤博己編 2006, 『自治体行政の「市場化」：行革と指定管理者』公人社。

武藤博己編著 2014, 『公共サービス改革の本質：比較の視点から』敬文堂。

ムフ, シャンタル 2002, 千森隆夫訳「報告 1 關技巧的公共空間に向けて」(講演レジュメ), 『立命産業社会論集』37(4), 246-250。

山田陽 2009, 「熟議民主主義と「公共圏」」『相関社会科学』19, 54-72。

吉澤伸夫 2009, 「公共サービス基本法の成立経過と今後の課題」『月刊自治研』599, 10-15。

吉田純夫 2009, 「市民討議会の現状」篠藤ほか, 1 章。

若松征男 2010, 『科学技術政策に市民の声をどう届けるか』東京電気大学出版局。

〈外国文献〉

Arnstein 1969, "A Ladder of Citizen Participation", *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216-224.

Bartels, K. 2013, "Public Encounters: The History and Future of Face-to-face Contact between Public Professionals and Citizens", *Public Administration*, 91(2), 469-481.

Brodkin, E. 1990, "Policy Politics", D. J. Palumbo and D. J. Calista eds, *Implementation and Policy Politics*, Greenwood Press, ch. 7.

Chambers, S. 2009, "Rhetoric and the Public Sphere: Has Deliberative Democracy Abandoned Mass Democracy?." *Political Theory*, 37, 323-350.

Crosby, N. 1995, "Citizens Juries: One Solution for Difficult Environmental Questions", O. Renn, T. Webler, and P. Wiedermann eds., *Fairness and Competence in Citizen Participation*, 154-174.

Connoly, W. 1991, *Identity\Difference: Democratic Negotiations of Political Paradox*, Cornell University Press. (杉田敦, 齋藤純一, 権左武志訳『アイデンティティ/差異: 他者の政治学』岩波書店, 1998 年。)

Dewey, J. 1927, *The Public and It's Problem*, Alan Swallow. (阿部齊訳『現代政治の基礎: 公衆とその諸問題』みすず書房 1969 年。)

Dienel 1986, "New Options for Participatory Democracy", C. Yadav ed., *City Planning Administration and Participation*, 15, 273-284.

- Dienel, P. 2009, *Demokratisch, praktisch, gut : Merkmale, Wirkungen und Perspektiven von Planungszellen und Bürgergutachten*, Dietz Verlag (篠藤明德訳『市民討議による民主主義の再生：プランニングスツェレの特徴・機能・展望』イマジン出版 2012年。)
- Dryzek, J. 2002, *Deliberative Democracy and Beyond : Liberals, Critics, Contestations*, Oxford University Press.
- Dryzek, J. 2012, *Foundations and Frontiers of Deliberative Governance*, with Simon Niemeyer, Oxford University Press.
- Fishkin, J. 2009, *When the People Speak : Deliberative Democracy and Public Consultation*, Oxford University Press. (岩木貴子訳『人々の声が響きあうとき』早川書房, 2011年。)
- Forester 2009, *Dealing with Differences : Dramas of Mediating Public Disputes*, Oxford University press.
- Forester J. 2012, “On the Theory and Practice of Critical Pragmatism”, *Planning Theory*, 12(1), 5-22.
- Foucault M. 2004, *Sécurité, territoire, population : cours au Collège de France. 1977-1978*, Gallimard & Seuil. (高桑和巳訳『安全・領土・人口：コレージュ・ド・フランス講義 1977-1978年度』筑摩書房, 2007年。)
- Gastil, J. and P. Levine 2005, *The Deliberative Democracy Handbook : Strategies for Effective Civic Engagement in the Twenty-first Century*, Jossey-Bass. ((津富宏ほか監訳『熟議民主主義ハンドブック』現代人文社, 2013年。)
- Goffman, E. 1961, *Encounters : Two Studies in the Sociology of Interaction*, Bobbs-Merrill. (佐藤毅, 折橋徹彦訳『出会い：相互行為の社会学』誠信書房, 1986年。)
- Habermas J. 1981, *Theorie des kommunikativen Handelns*, Bd. 1-2, Suhrkamp (河上倫逸ほか訳『コミュニケーション的行為の理論』未來社, 上, 中, 下, 1985-1987年。)
- Habermas, J. 1990, *Sturkturwandel der Öffentlichkeit*, Aufl., Suhrkamp. (細谷真雄, 山田正行訳『公共性の構造転換』, 第二版, 未來社, 1994年。)
- Habermas, J. 1992, *Faktizität und Geltung : Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*, Suhrkamp. (河上倫逸, 耳野健二訳『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』未來社, 上, 下, 2002, 2003年)
- Hendriks C. 2005, “Consensus Conference and Planning Cells”, Gastil and Lewvine eds,

- Ch. 6. (後藤潤平訳「コンセンサス会議とプランニング・セル」津富ほか監訳書, 6章)
- Lindblom, C. 1959. “The Science of “Muddling Through””, *Public Administration Review*, 19(2), 79-88.
- Lipsky, M. 2010, *Street-Level Bureaucracy : Dilemmas of the Individual in Public Services*, 30th anniversary expanded edition, Russel Sage Foundation.
- Mansbridge, J. 1999, “Everyday Talk in the Deliberative System”, S. Macedo ed. *Deliberative Politics*, Oxford University Press.
- Mik-Meyer N. and K. Villadsen 2013, *Power and Welfare : Understanding Citizen’s Encounters with State Welfare*, Routledge.
- Mouffe, C. ed. 1996, *Deconstruction and Pragmatism*, Routledge. (青木隆嘉訳『脱構築とプラグマティズム』法政大学出版局, 2002年。)
- Mouffe, C. 1999, “Deliberative Democracy or Agonistic Pluralism?”, *Social Research*, 66(3), 745-758.
- Mouffe, C. 2005, *On the Political*, Routledge. (篠原雅武訳『政治的なものについて』明石書店, 2008年。)
- Parkinson, J. and J. Mansbridge eds. 2012, *Deliberative Systems*, Cambridge University Press.
- Susskind, L., S. McKernan, and J. Thomas-Larmer eds. 1999, *The Consensus Building Handbook : a Comprehensive Guide to Reaching Agreement*, Sage 1999.