論　文

公共性と経済性のはざまの公共経営

三宅　正伸

目　次
1. はじめに
2. 知識、技術から学術へ
3. 公共経営とは何か
4. 地域に利益を生むことは経済性の問題か
5. 行政経営における公共性と経済性
6. 下からの公助論
7. 異質な価値観の多元的な社会
8. まとめにかえて

1. はじめに

三陸地方はリアス式海岸で、津波の恐怖を「津波てんでんこ」として語り伝えられていた。地震が起これば津波が生じ、そうなるならばみんな「ばらばら」に高台へ逃げろという意味であるらしい。深い意味合いは、津波は海岸部に住む一族郎党の財産のみならず命までのすべてを海に奪っていくため、肉親の安否を気遣って逃げ遅れての全滅よりも、親兄弟にかまわず逃げて一人でも生き残って家系を継続せよという厳しい教訓らしい。されどもっと深読みしてみると、大津波が繰り返し確実に襲う三陸地方でも、その津波先端の到達地点までに人がいなければ、多数の犠牲者を出す大きな災害とはならないのである。[1)] 2011年3月11日の東北地方を襲った大地震と大津波では、教師の指示を待たずに生徒が高台へ一目散に避難して助かった学校と、生徒を校庭に整列させて人数確認をしていて命を落とした学校があるということらしい。どちらが正しいかということでは、前者の学校は教師の責任を果たすこともなく命を救ったわけで、後者の学校は決して悪いことをやってはいなかったにもかかわらず、結果として生徒の命を奪う間違いを犯したのである。生徒全員が校舎から脱出したことを確認していた教師は、命を落としていても責められるものなのだろうか。もう一歩論議を進めて、体力に劣る生徒のことを省みずに高台に避難した教師がいたとするならば、それは許されないであろう。これらの問題は全員が助かったから許されて、全員が落命したから許されないということではないし、ましてや何割の者が助かったから正しいと言えるものでもない。むしろ、多数が救われるために少数が犠牲になっても仕方がないという社会認識があるとするならば、それのほうが危険な発想と考えられるのである。結果として命を奪われる間違いを犯した教師の判断は、正しかったのか、そうではなかったのであろうか。

結論からいえば、地震発生から津波到達までの時間内に組織的緊急避難が完了するように、組織し管理することを普段より刷り込んでおけば問題はないということである。それはあらかじめ決められたとおりに行動すれば生き残れるし、そうでない場合は生命すら保証できないという規律である。そしてその事態に備えるという強い決意と姿勢である。以上がソフト面であるが、ハード面はかつて津波による死者の出たところを避けて高台に居住するという住民の意思による「まちづくり」である。そのためには水道をはじめとするライフラインの整備が不可欠である。むしろ、低い危険なところにはライフラインは必要ないのである。人が住むから役場や学校などの公共施設が必要で、公共施設があるから人が住むのである。漁業など産業上の必要な施設建物以外は法的規制をかけて、低いところには建てさせないようにするのである。津波常襲地帯の海岸には道路や交通機関などの公共性ある投資は避けるべきで、高い位置に道を作るための土盛りが堤防になり、道路そ

のものが避難のための高台となるのである。それが「復旧から復興へ」の第一歩で、自治体に期待されるところであり、人的資源管理においても個人ビジョンの延長線上にあるのが共有ビジョンとならねばならないのである。[2)] なお一歩、人的資源管理の面から立ち入れば、組織的緊急避難のために対象者の安否確認をしつつ情報収集を行い、次の行動の意思決定を思案していた学校責任者のマネジメントには落ち度はないものと考える。むしろ、各自が勝手な行動をすることを制止し、パニックとなっている状況に対して冷静さを持ち続けられたならば、これこそが日ごろの成果の賜物と考えられる。では、何故正しい行動にて痛ましい結果となったのであろうか。ひとつにはパニック状態での津波到達までの30分間が、組織的行動に移行するには短すぎたことがあげられよう。さらに、正確な情報が把握しきれない状況での意思決定の危険性において躊躇の時間が長かったことが考えられよう。緊急避難を必要としたのにかかわらず、意思決定に時間を要しすぎたのである。しかしながら、十分な情報もなしに意思決定することは、マネジメントの範疇から逸脱した博打である。痛ましい結果を招いたことには何かの因果関係があるはずである。ソフト面とハード面の齟齬である。いわゆる想定外と言われている大災害に対しても、公共性に基づく政策を考えておくべきとの結果論の声が大きくなっている。そのとおりだと考える。しかしながら、そのようになった場合は、結局のところ、警察、消防署、自衛隊、さらに地元の役場や学校、そして公務員に頼らなければならないのである。一方の公務員にとっても、現実に直面した使命感が必要になってくるのである。確かに公共政策は必要である。しかしながら、これらの経験からは普段からの公共経営という概念の確立が必要だったのではないかと考えたのである。公共政策と公共経営との接点とは、自らも当事者として行政に関わりを持っておくことの「自治」であると考えたのである。つまり、公共経営を公共政策的に考えなくてはならないということなのである。

論文を構成していくには、ある見識においての仮説を実証もしくは論証していくことが正攻法である。当たり前のことを当たり前と実証することすら意味のあるところである。その上で、何故当たり前と考えたかを説明しなければならないのである。たとえば多くの人々の考えることや行動を研究者の価値観といったバイアス抜きに記述し、それを当たり前とすることは実証である。何故当たり前とするのかが論証である。前者で止まっているにもかかわらず、いわば自然科学的な観察については、社会科学においても定量分析として評価の高いものとなっている。しかしながら、私は単なる記述のみにとどまらず、規範をかぶせて論じることが社会科学には必要なことであると考えるのである。論証には演繹法と帰納法があることはよく知られているところである。一言でいえば、「日本人はアジア人である。東洋人もアジア人である。それゆえに日本人は東洋人である」と、理詰めの三段論法で証拠固めをすることが演繹法である。されど、「日本人は東洋人である」それゆえに東洋人としての第一、第二、第三の特徴を有していると帰納的に論証することも可能なのである。ある一定の規範を有して仮説を導き、帰納的に論を進めていくことと、多くの事象を一般化および抽象化することがストーリーとなりうると信じるところである。何か新しいことを論証するには帰納的に論を進めていき、そうならない場合もあるという批判を敢えて受けなければ、事象の追認の記述だけでは進歩はないものと考える。以上のような観点から前段の大災害に際して、公共政策とともに公共経営の行える共生地域社会づくりが必要と、この論文を書くに至ったのである。

2. 知識、技術から学術へ

昨今の傾向として、大学の経営系学部の履修科目に公共経営論が盛り込まれるようになり、従来の企業経営と相違したフィールドを研究対象としている。しかしながら、公共経営学としての中身はまだ固まった概念とはなっていない。されど、政策系学部では早くから公共政策学という分野が確立していて、これは社会政策などと同じフィー

ルドを形成しているものと考えられる。それでは学問の対象としている公共経営と公共政策の違いは明確にあるのだろうか。

公共政策というと、現代日本の市場経済を前提とした営利企業で賄いきれない事業を、公権力を用いて行政が政策的に行うものと考えても異論のないところである。それゆえに、具体的に身の回りの環境衛生に関することから、教育・医療・福祉といった社会保障に至るまでを、日常生活においてどうするのかが対象となっており、その担い手を行政直営か、企業に任せるか、さらに市民活動として担ってもらうかなどが課題となっている。つまり、計画や決定に市民が参加したとしても、公権力を用いて上からの事業であることには間違いのないところである。

一方、公共経営というと、仮に行政や企業が担う事業となっていても、市民が計画・実行・評価・見直しに至るまでの関わりを持つ共生地域社会における市民事業として位置づけられないものだろうかと考えるのである。つまり、人と人とのつながりが目的となって、たとえば福祉事業のある分野の取り組みが手段となるような下からの活動が可能ではないかと考えるのである。また、この場合の市民とは自律的に政治の決定に参加できる行政地域における住民を意味している。行政のパターナリスティックなところを排除したボトムアップな当事者としての活動であるがため、NPO（非営利組織）などによる市民活動、市民事業がテーマ別に特化することが可能なのであると考える。突き詰めて言えば、営利企業や行政のように事業遂行の目的のために人的資源が組織され管理されるのではなくて、人と人とのつながりが目的であって、その関係性において実行される事業活動は手段であるという逆説が成り立つのである。その市民経営における組織は、事業活動によって変化する流動的で多元的なものであると考えられ、行政組織のように事業のために組織され管理される行政経営とは相違するのである。

そこでタイトルを公共経営論として著した書を振り返ってみると、2003年刊行の宮脇淳の著書[3]は概念論というよりも技術論により公共経営を分析している。経営総体を作業レベルと管理レベル、さらにその上の経営レベルと考えた場合のミドルである管理レベルでの技術論が展開されているのである。対象領域を地域経営と行政経営に分けて論が進められているが、行政内部における経営改革とその受け皿となる地域経営がNPM（新行政経営）との兼ね合いで、予算統制、事業評価、人的資源管理と展開されていくのである。この場合の組織はある目的のために作られて、経済的に効率よく経営されることを想定している。2010年の田尾雅夫の著書[4]は、著者の幅広い見識によって理論的に難しい概念が整理されている。また、自治体の経営改革を経済合理性に基づいてのみ行うことの疑問を指摘している。つまり、公助の不完全なところを自助や共助で補完しようとすると、その結果が公助の後退を招くことを懸念しているのである。そうではなくて、公助と自助共助が相補的な関係であり、それに対応する公助側と自助共助側の経営が明快に整理されているである。いずれにしても分権的国家における公共経営では、自治体で計画から実行、評価、見直しまで一貫しなくてはならなくなるのである。

最近、大学生風の若者が繁華街の歩道を話しながら横に並び歩き、人とぶつかっても舌打ちをしてすれ違う様子を見かけることがある。また、年配者でも自家用車で深夜帰宅して、大きな音を立ててドアを閉めることに平気な人も思い当たることである。おそらく会社や学校でのストレスが、公共空間において周り人々に気を使うことを麻痺させているのではないかと考えられる。些細なことから口論となり、刃傷沙汰にというパターンになる社会的病理といえる現象が生じている。これらは公権力において政策的に規制する以前の問題で、人としてのモラルや人に対するマナーの問題と考えられる。おそらく公権力ができることは銃や刀の所持規制のみであろう。このようになるのは、知識としての情報は多量に得ていてもコミュニケーションが不得手であるところの、経済的貧困というよりも人と人との関係性の貧困から生じるものと考えられる。また、「公」と「私」の境界も双方が揺らぎを見せており、行政的公共性から

市民的公共性という概念に変化しようしている。

以上のようなストレス社会において、ある意味では情報の非対称性で生活をしている知識人や技術者は、敢えて専門領域からの批判は避ける傾向が見受けられる。議論なし、批判なし、思想なしの「三ない主義」[5]に安住するのである。そんな世の中であればこそ、市民の学術による理論と実践の科学者への脱皮が必要とされていることは間違いのないところである。

3. 公共経営とは何か

まずは公共経営とは何かを筆者のイメージで語ってみる。二項対立的に企業経営に対するものと公共経営をとらえがちであるが、企業経営すらも公共経営の一部であるとのイメージを持っている。公共経営とは行政経営のことであると考える者もいるかもしれないが、行政経営も公共経営に含まれているのである。そして最も注目しなければならないことは、NPOなどの市民団体が自発的に非政府的に行う市民活動や市民事業といった市民経営も公共経営であると考えられることである。企業経営が社会の中枢部を占めて、その経済合理性の支配する企業中心社会が現代日本の状況である。かつての近代日本は、国家が社会における決定においての中心をなしていた国家中心社会で、行政合理性と言えるべきものが支配的であったと考えられる。今後は、市民意識の高揚による市民中心社会となって、市民経営における社会合理性なるものが、共生地域社会形成上に不可欠なものとなろうとのイメージである。

行政合理性とは行政が公権力によって政策的に行う公益的な公助部分での合理性である。これを公共政策と考えるのであるが、一方その客体となっている個人は、営利企業やその経済合理性によって支配されて、私益を求める自助部分を担っていると考えられる。いわゆる「強い個人」である。「公」と「私」の境目が不明確になった今日、公助を円滑に行うために自助の連なりである共益的な共助部分が必要性を増していて、「新しい公共」というテクニカルタームが流行っている。さらに、共助と共助の連なりである共助も必要として、これに行政の担当である公助がどのように関与するかが、「新しい公共」の中身となっている。ところが、財政的な事情による行政の公助部分の後退により、強力な行政力によって人間を政策的に管理しようということなどは不可能となっているのが現状である。それに替わって力を増してきたのが営利企業の有する経済合理性で、これに反旗を翻しては個人も社会での存在を失う可能性すら生じているのである。個人は行政の行う公助部分に全面的に身を委ねることもできず、企業中心社会での経済合理性においての自助部分の発露である「強い個人」ともなることができず、行政の支援の下で企業も援助するような共助部分を模索しているのが現状と考えられるのである。

かつての日本は政策的な公共性である行政的公共性が強い権力を有する国家と、自律性において弱い個人の下で、いわば上からのパターナリズムとしての社会が存在していたが、ここに至っては信頼性の乏しい小さな政府である弱い国家に期待することもできず、経済的再編成による小さな企業の犠牲の下に生じた大きくて強い企業と、それに対する従順さを求められる弱い個人の下にある企業的公共性が、公共的負担の軽減によってますます社会において支配的になろうとしている。そしてこの支配を強めてきた企業的公共性により、かつての日本的経営であった企業による従業員への福利厚生はますます限定されたものになってくるものと考えられ、非正規雇用の常態化による経済的格差の広がりの下、企業的公共性のみならず行政的公共性からも見放された人々が存在するに至っている。その状況下においては、国家や自治体などの行政から発せられる公共政策は、企業の離脱によってその有効性を失うことすら想定内と考えられ、強権的に企業から協力を引き出すことや公権力によって規制をかけることは現実的でなくなろうとしている。むしろ現実的なこととして、市民の側にいろいろな負担を強いることが生じているのである。ここでいう行政的公共性や企業的公共性は、単に行政や企業が社会の中で居座りの良いようになる意味しかないものとなろうなって

いて、このような公共性には期待も持てなくなっている現実がある。その結果として、未曽有の就職難やブラック企業の存在で、若年層は就職年齢に達するやいなや曖昧な不安を抱くことになるのである。

そこで、社会の当事者であり主体である市民によるボトムアップな活動こそが、行政や企業の居座りを良くする公共性から、市民の市民による市民のための公共性に変わらなくてはならないと考えるのである。このことの意味は経済に支配された一元的な社会を、市民の多様な関係性による多元的な価値を問う社会に変容するということと同一で、まさに共生社会を創ることなのある。このことは資本主義社会を打倒するなどといった大層なことではなく、少なくとも企業の経済合理性偏重に対する市民的反応であると考えられる。具体的には、労働時間を短縮しての地域活動への保障などが指摘できるが、企業側にも企業市民としての自覚によって行う市民生活に安全安心を提供するような市民的取り組みを奨励するような傾向も生じてきていると考えられる。「新しい公共」とはこれらのことを前提に公共性が語られなければならない時代を迎えていると断言できるのであるが、現実には「サービス残業」や「過労死」という言葉が生きているのである。

それでは一歩進めて市民的公共性[6]とはどのようなことで、それによる公共経営を考えていく上で、どのようなことが重要なのであろうか。たとえば、最小費消で最大成果の経済性という同質な価値に一元化した社会は、強制的な競争によって優劣をつける成果志向の社会である。なぜそうなるかというと、格差をつけるために一元的な尺度を必要とするからなのである。目に見えて数値化できるものを価値尺度とすることは平等にして公平のように考えがちである。しかしながら、目に見えない価値をどのように測定するのか、また平等性と公平性は合致するものであろうかなどが、課題として残るのである。子供と大人が平等に腕相撲をする社会は公平であるのかを考えれば頷けるであろう。子供に力以上の力を発揮できる補助具をつけてハンディキャップで平準化すること、大人が持てる力の半分しか出せないようなルールを考えること、負けるとわかっていることに真剣に取り組む子供の目、これらに大人が負かされることも決して不平等の結果の産物とは言い切れないのである。多様な関係性を持つ市民がそれぞれ多元的な社会を形成しており、そこでそれぞれの異質な価値を認め合う共生的な協調こそが市民的公共性の中身ではなかろうか。そしてそれは、行政的合理性や経済的合理性よりも広い社会的な合理性を有していると考えられるのである。それにはかなりの時間のかかるプロセスが必要である。現代社会はスピードの差によって勝ち負けが決定されようとしている。しかしながら、公共性に勝ち負けが必要なのであろうか。必要なのはすべての人の異質な価値の合力を形成する了解ではなかろうか。少なくとも共生地域社会を形成しようとするならば、市民はそれが了解なしに経済的効率性においての経営がなされることに拮抗し、企業中心社会における営利企業においてなされている強制的な支配に基づく経営とは一線を画さなくてはならないと考えるのである。また、行政は公共経営と考えられる市民活動を支援することこそが、真の公共政策と考えても異論のないところであろう。

4. 地域に利益を生むことは経済性の問題か

企業中心社会と述べたが、その対極には市民中心社会があるものと考える。そもそも企業とは人的・物的資源の集合で、経済学でいう財を増やすことによって社会における継続性を維持するものである。「資本の論理」などと簡単に言うことが出来るが、企業中心社会とはかなり厳しいものであると推測できるところである。そこで、この企業に市民の社会を担ってもらおうとするところに無理が生じるわけで、市民が社会を担う企業を創ればすっきりと収まるのである。そうなると、財を増殖しようという論理で人を組み合わせるのでなくて、人と人とのつながりが目的で事業を手段化することも可能になるわけである。現代の企業を市

民的に変えるのではなく、市民が社会的企業を創ることによって社会を創るのである。それが市民の市民による市民のための共生地域社会である。

さて、共生的な地域社会を経営し、地域の利益を生むと述べたが、その地域社会とは何を意味しているのであろうか。地域社会を四つの見方で説明する松野弘の論述[7]は説得力がある。ひとつには行政サービスの供給可能な行政単位の範囲という見方が明瞭で有力である。しかしながら、行政的効率を考えての広域行政を試みたり、民営化によって広域を分割したりで、その範囲も多元的流動的である。二つ目に市場サービスの供給可能な経済的単位である。企業や個人の経済行動を基準にした見方であるが、全くの自給自足社会でない限りその範囲は不明瞭である。さらに、文化的な影響力における文化の供給可能な地域的範囲になるとその限定はもっと不明瞭になる。最後に行政的・経済的・文化的が重層化した伝統的な固有な社会となるとますます範囲限定が困難になるのである。それならば一層、地域の人々が地域社会とイメージしている地域で経営が可能な範囲とするのが、むしろ曖昧な妥当性を有するのである。しかしながら、この経営が可能な範囲の意味合いに行政単位は有力と考えられる。されど、地域社会とは単なる行政単位でなくて重層的かつ動態的なものと考えられるのである。原理的に考えてみると、物理的・空間的な広がりである地域性と、そこでの人々の協働意識である共同性が指摘できる。されどこの原理的な意味合いも長い時間経過とともに変化するものと考えられる。たとえば、かつては農村的地域社会であったが、都市化によって都市的地域社会に変化した場合などである。地域性も共同性も地域生活上の多様性によって、その範囲すらも変化するのである。

地域社会の範囲も意味合いも変化する中で、公共サービスと行政サービスが一致しているような行政主導型地域社会は成り立たなくなっている。一言でいえば、拡大し複雑多様化する公共サービスに対する行政サービスが、諸事情により縮小し単純一元化のパッケージ型にならざるを得ない矛盾である。行政は財政的事情による平等性と公平性の限界から、パターナリスティックな公助を放棄し、「新しい公共」と称する市民活動に期待せざるを得ない状況になっていると考えられる。新たな共同性による地域性である。しかし、これを助成金による誘導によって行政単位に限定すること自体が、無理のあることと考えられる。また、そのようなことから公共性は行政主導から市民主導に一気に変われるのかというと、話はそのように単純ではないのである。行政が行うと画一的パッケージ型のサービスにならざるを得ないものを、市民によって多元的なサービスが可能であるかといえば、そこに企業中心社会における経済合理性が働くのである。いくら民営化といって規制緩和をしてみても、行政では賄いきれない公共サービスは、経済合理性の中での企業でも賄いきれないものとして残ってしまうのである。そして行政でも企業でも賄いきれないものを行政の考える範囲内で市民にお願いするということは、行政にとっていささか虫のいい話と思える。しかしながら、NPOなどの市民活動はそのNPOが影響を及ぼす地域の中で、新たな「共同性」を創り出していることも事実と考えられる。

そもそもこのようにならざるを得なくなったのは、従来の福祉国家の行き詰まりから民営化・規制緩和・福祉切り捨ての行政改革などの手段を用いた新自由主義的施策の「小さな政府」志向となり、その穴埋めに政府以外の社会セクターが公共領域に算入せざるを得なくなった「ガバメントからガバナンスへ」という統治形態の変化、さらにそれに対応した公共領域の新たな担い手である市民社会組織の活性化という坂本治也のトレンド指摘[8]は的を射ている。どちらにしてもNPOなどの市民組織が関与しなければならないのであったならば、行政の下請けや監視から自律的で創造的な広がりを見せるべきというのが筆者の言い分である。そしてそれは行政単位の地域における公共政策ではなくて、市民活動単位の公共経営となって、そのさまざまな経営体が地域を形成するのが理想と考えるのである。となると、市民活動による公共性とは、またそれで公共性が担保できるのかが論点となるのである。つまり、その市民組織とは

公共性を目的とした組織でなければ存在理由がないと言い切れるのであるが、行政組織すら「公共性」と「経済性」の相克が問題となっている状況において、「公共性」を第一に考えた経営での市民活動・市民事業が持続可能であるかが、その地域社会における重要なポイントとなるはずである。それゆえに、このような市民経営を行政経営が育成支援しなければならないし、企業経営は自らができなかったことへの援助をしなくてはならないのではないかと考えるのである。さらにこの場合の公共性とは、市民性とも社会性とも言い替えられるのでないかと考える。

たとえばフードデザート問題に対する企業経営と行政経営、そして市民経営による共生的な地域社会を創る公共経営で考えてみたい。フードデザート問題とは「買物難民問題」や「買物弱者問題」と称する「食べ物砂漠問題」のことである。この問題はただ単に買物が不便である問題ではなく、買物をできる施設を作れば解決するような単純なことではないのである。この問題の背景には社会的排除という公共性の問題が潜んでいると考えられる。また、この問題は高齢者だけの問題ではなく、社会的弱者に共通する問題と指摘[9]できるのである。企業や行政、さらに市民によって救済組織が形成されたとしても、その持続性や関係性によって、さらに問題を広げることもありうるのである。比較的生鮮食料品店に恵まれている地域でも起こりうる問題であり、障がい者や子供にも問題が拡大する可能性があると考えられる。つまり、郊外の大型店進出に対する近接の商店の空洞化が引き金となって、それに対応できない社会的弱者が社会的に排除されるという公共性の問題なのである。突き詰めれば、クルマによる利便性の非人間性にまで行き着くのである。便利になったが人間関係が希薄になったと感じることに、何らかの方策を考えなくては、今不便を感じていない人々もこの問題の被害者予備軍となっているのである。この問題ひとつ考えてみても、行政的課題であると指摘される行政、その地域に影響力のある企業、その問題の解決を研究する大学、そして当事者となりうる市民は、活動のネットワーク化をしなくてはならないのである。市民一人ひとりも他人事ではなく、共生する地域社会ということを考え直してみる必要が生じるし、自らが想定している地域とはどの範囲であって、その地域での市民活動に自律的創造的に関わりを持てるのかを熟考してみる必要があると考える。このことは行政、企業、大学、市民のネットワークによる地域経営という公共経営そのものであって、行政が政策的に中心となる行政合理性や、採算性により企業が辣腕をふるう経済合理性などでは解決しない問題と考えられる。地域の総合力の発露である社会合理性が考えられてこそ、その地域の範囲も明瞭に認識されるところとなるのである。地域に利益を生む活動は経済的効率性によってなされなくてはならないかもしれないが、経済合理性の論理が主役とは考えられないのである。

5. 行政経営における公共性と経済性

市民の市民による市民のための経営が公共経営の軸になる市民事業経営である。共生地域社会においてはこの市民経営が主役となって、その活動が社会的に合理性を有しているかを重要視しなければならないという主張である。つまり、「上からのガバナンスから下からのマネジメントへ」ということが結論である。されど、市民社会を創ると一言で言うことはできるが、それに至るまでの行政経営の役割は大きいものと考えられる。それが証拠に本当の意味での市民社会の実態をみることができないのが現状である。そしてそのような社会ならば、企業中心社会でなくて市民中心社会となっているはずである。しかしながら、現代日本において醸成された市民性を期待するのは当面は困難なようである。なぜならば、市民の自律的で創造的な活動経験の歴史は浅いからである。それならば、企業中心社会における経済合理性追求の企業経営の拮抗力としての行政経営に期待するところが大きくなるのである。経済合理性の影響を受けようとしている行政合理性に、むしろ社会合理性での判断を吹き込まなければならないし、自助共助をネットワーク化する公助を主役に構えた

社会[10]を構築しなければならないと考えることが現実的である。しかし現実は、市民主体の社会を創らなければならないはずが、それを期待しているようにみせて公助が後退していくのである。しかしながら、公助の後退を行政の責任と叫んでみても状況は悪くなるばかりである。公助が主役ながら、自助共助が地域社会を共生的に支えなくてはならないのである。それに甘えると、公助はますます後退していく矛盾が生じている。少なくとも、市民社会を支援するという本来的な行政合理性を放棄してはならないのである。

経営資源として「ヒト、カネ、モノ、情報、組織文化」などがあげられるが、これらの資源を集権的に効率よく駆使するためのピラミッド型官僚制組織にて運営されるのが従来の行政であった。各人が規則に従うように文書にてマニュアル化されており、例外的なことに対しては勝手な判断をしないように上位者への「報告、連絡、相談」を義務付けていた。この効率性がルーチンワークでは威力を発揮するが、毎日が新しいことの経験ともいえる行政の現場においては、この繁文縟礼が反応を遅くしての非効率性が問題とされている。それならば経営資源の使用を各人に任し、反応速度を速めるようにすれば問題解決となるのであるが、むしろ処遇的ポストのインフレによって責任の所在すら不明確になっているのが現状である。このような軍隊式直系組織は背が高くなったり、土台が膨れたりして反応が悪くなるのである。

されど、行政では前例や他都市の情況を調べ、国にお伺いを立てるというような非効率なことが、公務の無謬性の名のもとに行われているのである。経済性から考えると、入口のところですでに不経済性が姿を現し、「経済性に優れている民間を見習え」ということになるのである。しかしながら、行政に持ち込まれる問題はもともと経済性から外れていることを内在しており、むしろ民間で経済的に解決できるような問題は、行政が積極的に関与しての問題ではないのである。それでは民間での解決が難しい問題とは何であろうか。一言でいえば、公共性の問題である。たとえば災害について、緊急避難的に応急的な問題解決を必要とするものは行政でも民間でも同じ認識に立つであろう。しかしながら、百年に一度といわれる大災害に対する問題解決はすでに公共性の領域で、経済性において議論されるものではないと考えるのである。緊急性に乏しくとも重要度の高い問題を経済的尺度で判断することは、それ相当の危険性が隠れていると考えられるのである。これは行政経営における公共性の問題で、行政的公共性と称することができる。

社会的価値と経済的価格で考えてみるとわかりやすい。経済的価格とは需要と供給の関係での市場における均衡価格である。経済的需要の大きい物は価格も高いと思われるが、それに見合う供給がなされて均衡するのである。ところが、社会的必要の話となれば、意識的に行政が公共性における判断にて市場介入するか、市場とは別次元で考えなくては生産されることはないのである。オーダーメードの義足などは経済的価格の高い物であるが、それ以上に社会的価値の大きいものと考えられるのである。社会的弱者が日常生活で必要とされる物は需要以上の意味合いがあって、市場に供給しなくてはならない物である。その場合、給付金や助成金といった行政的介入によって供給が可能となるのである。

たとえば、川に橋を架けることは行政による公共性ある経済的需要である。なぜ橋を架けるかというと、社会的必要があるからである。経済的価格によって安全性に劣るような橋では、社会的価値にも疑問符が打たれることになるのである。経済性優先のツケは結果として将来的な不経済を生じる恐れがあると考えられる。建物の耐震構造偽装などはその例としての犯罪であり、経済的と考えた費用削減がその何倍もの費用を生むのである。規制緩和によって耐震構造的に危険な建物を購入するという選択もあるかもしれない。また、大津波が百年に一回襲うところに住宅を築くことも自由かもしれない。そこでのメリットは経済的価格を低くすることである。しかしながらそこでの危険承知は当事者としての自己責任であるという考えは、巻き添えに遭遇する危険性を他人に与え、救助のために多額の公費を使用しなければならな

くなる不経済である。何よりも死者は帰ってこないのである。ましては、不特定多数が利用する橋の耐震構造となると、社会的価値そのものであり公共的必要なのである。公共性と経済性は必ずしも二項対立的なものでもないと考えるが、少なくとも行政経営においては経済性のために公共性が担保されないような状況が生じてはならないのである。また、災害などによる公共性ある経済的需要を、絶好のビジネスチャンスとして、その経済的効率性にて企業経営的に供給するようなことも、行政的公共性では許されないことなのである。

この公共性と経済性の比較と同じように、平等性と公平性について必ずしも合致しないとの指摘がある。特に社会的弱者といわれる市民とそうでない市民との関係性を考えてみると、行政の存在理由にかかわる課題となるのである。少なくとも、不特定多数の平均を標準とし、それから外れる社会的弱者を社会のお荷物扱いをするような社会は、行政的公共性では否定しなくてはならないことである。基本的に企業経営においてはお金の下に平等である。企業的公共性から考えると、企業が経営する公益性のあると思える施設を、一日分の売上額を負担できれば貸し切り使用は可能であると考えられる。されど、行政の公の施設においてそのようにすることは、許されるのであろうか。また、一般利用が困難と思える社会的弱者に何らかの行政的便宜を図ることは平等性と公平性から考えるとどうなるのであろうか。不平等を招く単純平等よりも格差があっての平等のほうが、本来の平等性と公平性と考えられるのである。また、入口の機会平等よりも出口においての結果平等のほうが、平等性と公平性を充たしていると考えられはしないだろうか。それがそのとおりということならば、企業中心社会において経済合理性追求のための資金力や人的資源を所有している営利企業と、それが未熟な市民による事業組織とを単純平等や機会平等で考えることは、むしろ平等性と公平性の原則に反しているのではなかろうかと考えるのである。少なくとも行政的課題を解決するための事業ならば、行政はその担い手である市民組織を育成支援する義務を負っていると考えられるし、いくら企業中心社会といえども、営利企業は企業市民としてこのような市民の非営利組織による事業を援助しなければならないと考えるのである。もちろん、営利企業は公租公課などの経済的責任を果たすことが本筋であるのだが、企業にとってライバルとなるかもしれない市民組織を社会的責任の中身を考えてあえて援助することは、その企業の社会における存在理由を示す意味からも矛盾しないことであると考えられるのである。企業も行政もその社会における存在理由を考え直し、「上からの公共性」よりも「下からの公共性」を考える時期が到来したと考えられるのである。公共性と経済性が二項対立的に矛盾しないような共生地域社会創造こそが、企業にとっても行政にとっても、その市民性の中身ではなかろうかと考えるのである。

6. 下からの公助論

このようにいわば「下からの公共性」であるNPO論は、「新しい公共」の担い手として注目を集められている。しかしながら、本当の意味での「下から」の意味が不明瞭である。[11] 市場における経済合理性の自助および行政合理性による公助と、市民的互助組織による社会合理性の共助が拮抗しているのが現状で、その中でパターナリスティックな「地域主権論」やケインズ政策的「大きい政府論」が述べられているのである。これらは一見「下からの公共性」の立場であるようだが、実のところはガバナンスどころかガバメントの論理であるように考えられるのである。経済合理性に対する拮抗力として行政合理性を語るためにも、ガバメントからガバナンス、そしてガバナンスからマネジメントへの「急がば回れ」となるように考えるのである。ここでの行政合理性とは社会合理性に包含されるもので、経済合理性すら社会合理性の一部であると考えるのが妥当なところである。それが対立しているように見えるのは、行政が社会合理性の市民組織や市民事業を育成支援および援助しているところが目に見えないためである。本来、社会合理性を強い存在理由としている大学

などの教育機関ですら、経済合理性や行政合理性が目に付くようになっている現状では、言いかえれば、企業や行政が内在する社会合理性による市民性は弱くなっていると考えられるのである。

たとえば、筆者が行政の窓口に公助としての自助共助の支援を求めた場合、行政として動くには個人の意見ではなく地域の人々の意見として集約してほしいとの回答があるはずである。それでは私と同じような問題を抱えた自助共助の対象となる人々が誰であるかの情報を求めたならば、それは個人情報であるから開示できないと拒否されるはずである。自己努力によって公助としての支援を求めている人々を探し出して再び窓口に行ったとしても、まだまだ行政としての平等性と公平性を充足できる範疇に達していませんと断れるのが常道である。先述のように平等性には「単純平等」と「格差平等」があって、機会平等は結果不平等であり、公平性も絶対的公平など存在せずに変わりやすいものであると説明しても時間の無駄であろう。つまり、行政担当者の平等性と公平性を充足するには、行政単位での範囲を網羅して、ある程度の人数の共通的な求めとならないと承知しないはずである。これを「行政の壁」と称することができるが、これを乗り越えるには地域ボスの後押しを取り付けるとか、良心的な行政側担当者を一本釣りするしかなく、このような「上からの公助」のパターンは現実に存在しているのである。つまり、行政単位の地域性と目的の普遍性が壁となっているように思えるのである。要するに、下からこの「行政の壁」に風穴をあけるためには、まずは行政の支援なしで独自の市民活動を起こし、行政が無視できないところまで社会化する実績が必要なのである。力になって欲しいときには力になれず、力がついたときに余計なお世話をするのが行政であるという声すらも聞こえるところとなるのである。されど、法令主導の行政の無謬性は経済合理性による競争におけるサービス主導に変化してきており、それに対する市民主導の政治的ネットワークによる共生的な地域社会づくりは確実に進みつつある。[12] かつての法令重視の官僚制組織では公共政策の専門家を必要としたが、その専門家に仕事をさせる経営者を必要としているのが、現在の公共経営である。さらに共生地域社会においては、当事者である市民を経営に直結するマネジメントの機能を有するリーダーを必要とするはずである。これが新しい公共経営であると考えるのである。つまり、市民の市民による市民のための地域マネジメントで、企業の協力と行政の支援を必要としているのが、「下からの公助」の基本コンセプトである。

7. 異質な価値観の多元的な社会

先述したように、利潤を求める経済合理性の強い営利企業の企業的公共性と、官僚的支配による行政合理性の公権力である行政的公共性に拮抗するのが、市民的公共性による「人と人とのつながり」を目的として社会合理性を存在理由とする非営利組織の市民事業団体である。あえて営利があるとすれば、それは地域に対する利益である。もちろん、企業と行政の合理性も社会合理性に包摂されるのであるが、現在は経済的価格に支配されて社会的価値で考えることが疎かにされている社会であるがため、企業や行政の経済的効率性を論じるのが経営学と考えられるのである。そもそも行政の価値とは社会的価値で判断すべきものを、何故に経済的価格で評価しなくてはならないのかが議論の余地があるところである。言いかえれば、現在の企業も行政も経済的価格よりも社会的価値に着目するようになれば、市民的公共性を論ずる土俵に市民とともに立つことができるのである。つまり、経済的効率性から社会的効果性にウエイトを置けば、市民的公共性の土俵の内となるのである。それでは企業も行政も継続性に欠けると論じる方もいると思うが、時代の趨勢はこの市民的公共性による共生地域社会創造に確実に向かっていると確信するのである。企業は社会における経済的責任を、行政も社会における行政的責任を果たすことにより、市民的公共性の社会的責任の域に達すると考えられるのである。少なくとも行政は行政の価値を熟考して、経済的効率性も充たし社会的効果性も充たす領域までシフトしなければ

ならないと考えるのである。

営利企業も共生的社会における企業市民として経済的役割とともに社会的役割を考えなくては、その将来性は危ういことに気付いている。行政のみが公務員制度改革と称して、民間組織でも失敗を繰り返した成果志向の経済的効率性重視の世界に立ち入ろうとしていることは誠に危ういことである。行政が政策的な公権力を駆使して、営利企業の漏らした領域を経済的効率性によって進めようとしているのである。具体的に、政策的な「上からの公助」である教育・医療・福祉などの現状を考えてみれば納得を得られるところだろう。これらの領域は経済的効率性に馴染まない要素が存在しているがために「上からの公助」としての社会的事業になっているものを、「公」と「私」の垣根を「儲かる公共性」と「儲からない公共性」に分化し、儲かるものは民間に、儲からないものを廃止もしくは事業縮小という論理が通用することに危惧を感じるのである。

「下からの公助」は実施主体が企業であれ市民であれ、行政直営であっても、ボトムアップな取り組みを政策的に支援するものでなくてはならないと考えるのである。行政直営を政策的に支援するとは、その社会事業の直接的な経済的効率性とともに、それから生じる市民的副産物を切り捨てないことにある。たとえば、日常的なごみ収集事業はその直接的な事業の経済的効率性とともに、戸別収集にて独居世帯への安否確認という市民的副産物を生むことが可能であることなどである。福祉の領域において社会保障としての社会保険制度を活用することは一定の評価ができることであるが、行政による公助が保険者としての領域に後退することを当然とする考えには同意ができない。たとえば介護保険制度であるならば、介護認定の際に行われる専門家という市民参加よりも、サービス利用の当事者が提供者を評価できる制度になって然りと考えられる。このような「下からの公助」に対する制度化は、上記の例だけでなくあらゆる「上からの公助」領域に適用できるものである。公の施設の指定管理などは、地域の市民が共生的に計画・実行・評価・見直しのできる「市民管理者制度」に変更すべきである。行政と市民との協働とは単なる市民参加や参画よりも高度な次元のことと考えるのである。また、経済合理性による営利企業と社会合理性の市民組織が、機会均等という不平等で競争することは不公平だと考える。それゆえに、行政合理性によって格差平等を図ることが市民的公共性を担保することにつながることになると確信するのである。なぜならば、複雑多様な関係性における異質の価値観での多元化社会は、経済効率性などという一元的なことでは推し量られないものであるからである。無謬性を追求する成果志向よりも、失敗して間違いを正す長いスパンでの了解志向の導入が、現在の行政に求められている課題と考えられる。

このように一見時間のかかる「下からの公助」にも捨てがたいメリットがある。第一に現場で生じている問題にすぐに対応できることである。従前は行政を代理人として時間をかけて問題解決を図っていたが、当事者である市民に責任を負わすことにより、行政の支援によって直接的に解決を図る構図が確立したならば反応時間は格段に速くなるのである。二点目は市民の参加意識を養えることである。今までは行政に言えばそれだけで後は行政の尻をたたくだけで良かったものが、行政的課題となるところまで問題意識を敷衍化し、共に行い、評価をしなければならないために、意識の高揚が図れるのである。しかしながら、この下からの公助論も市民による監視と評価が実践されての公共性が担保されなくては、上からの公助論と同様にただ単に行政の行う公助の後退を招くだけとなるのである。されど、自律性と創造性ある市民が、上からの公助論によるガバメントとしての下請けを担う意識と、自らがガバナンスの当事者としてマネジメントに参加することは大いに相違するものであると考える。

8. まとめにかえて

経営といえば企業経営であり、地域における公権力による経営である行政を、統治、協治、ガバナンスと称している現代においては、企業経営や行

政も公共経営に含まれていることを忘れてしまっているようである。経済的効率性により利潤を生みだすことに価値を置き、市場経済における価格に身を委ねている20世紀からの企業経営は、もともと多元的な価値の存在した社会を経済合理性に一元化した社会に変化させてしまったと考えられる。行政についても行政合理性を貫くことができずに、経済合理性に活路を求めるNPM（新行政経営）が幅を利かせているのがその一端である。その社会を構成しているそれぞれの経営体が有していた独自の社会合理性を、猛烈な勢いにて経済合理性に一元化するような社会現象が生じていることは異常な状況と考えるのである。その結果が、行政も学校も家庭すらも経済合理性の論理に浸食され、行政サービスのパッケージ型画一化により、それから外れた社会的弱者をお荷物扱いしている傾向が存在するのである。

行政においては「協働」と称して事務局を自治体職員が担ってしまうような住民との協働プロジェクトがプログラムとなりポリシーとなっている。経済的効率性に基づくまったくのパターナリズムである。行政こそがその合理性を経済合理性ではなく社会合理性にシフトしなければならないのではないかと考える。経済性も包含した公共性である市民的公共性の重視である。それを一言でいえば、市民の市民による市民のための経営である。これこそが、企業経営も、行政経営も、市民事業経営も包摂した公共経営概念であると考える。

しかしながら、学校も高等教育は教育を受ける権利以前に受益者負担の高い学費が待ち受けているし、家庭に至っても家族を割くような企業の経済的効率性の論理が当たり前のように行われている。企業中心社会における単身赴任の強要や人権無視のブラック職場、社会的弱者を直撃するフードデザート問題などはその典型である。また、不幸にして病気となった場合の医療費は、まさに命の経済的価格となろうとしている。これらは社会的病理であり、がん細胞のように広がりを見せ、社会自体を腐らせているように思える。それに対して、「もしドラ」現象というような現実にありえない小説が若者に感動を覚えさす社会現象は、もはや健全とは思えないことである。人間の息遣いを感じずに無機質な経済に侵された一元化社会に、ドラッカーの多元化社会論[13]はがん細胞退治のワクチンの役割をしているようである。当たり前のことなのであるが、経営は企業だけではなく、政府機関、軍隊、学校、研究所、病院、労働組合などに存在する制度であり、経営を行う者を機能として必要としている多重制度の社会である。

そこでの論理は「最小費消での最大成果」といった利潤の最大化に一元化した経済合理性ではなく、その社会での存在理由と継続できるためのそれぞれの社会合理性があるはずである。就職（実際は就社）できることが絶対的な価値となった若者は、「今だけ、カネだけ、自分だけ」の三だけ主義に陥り、内定が決定しても働くことへの不安を取り除けない不安定な境地を彷徨っている。本来、働くことは公共的な意味があったものが、何となく暗い不安の中に沈み込んでいる。現代人の孤独感の中で自分の周りの環境に働きかける能力を説いたアレントは労働と仕事と活動を分けて考えている。[14]苦役である労働から解放され、活動の域までに到達できる社会こそ公共経営の社会であって、それは公共政策よりも一歩進化したボトムアップの市民社会ではないかと考えるのである。公共経営論が真の公共経営学となって、現代人の社会的病理から生じる苦痛を少しでも緩和できるようになることを祈らざるを得ないのである。

注）

1）河田惠昭『津波災害』岩波書店、2010年、86～88頁。
2）Senge Peter M.*The Fifth Discipline* 1990. 2006（枝廣淳子、小川理一郎、中小路佳代子訳『学習する組織』英治出版、2011年、315～321頁）
3）宮脇淳『公共経営論』PHP、2003年。
4）田尾雅夫『公共経営論』木鐸社、2010年、91頁。公共サービスの提供者として、「社会の価値の実現に組織として対応し、それの達成に貢献するのはまさしく社会的合理性の実現である」と、自治体が自らの経営改革と称する経済的合理性のNPMに対する懐疑と批判が述べられている。
5）高木仁三郎『原発事故はなぜくりかえすか』岩波書店、2000年、39頁。
6）重本直利『大学経営学序説　市民的公共性と大学経

営』晃洋書房、2009年、78～80頁。
この著書は現在の大学経営に対する著作であるが、市民的公共性を発揮しなくてはならない大学経営において、企業的経営手法が取り込まれて経済合理性に支配されようとしていることを批判している。経済的に一元化された大学評価と市民的に多元化しなくてはならない大学使命の矛盾点を指摘している。

7）松野弘『地域社会の思想と論理　参加・協働・自治』ミネルヴァ書房、2004年、31～34頁。
なお、行政単位や経済的単位、文化的な影響力の単位、社会単位での地域社会の規定や、地域性や共同性についての考え方は、『共生地域社会と公共経営』晃洋書房、2010年における藤原隆信の論述を参考にした。

8）坂本治也『ソーシャル・キャピタルと活動する市民　新時代の市民政治』有斐閣、2010年、47～49頁・219頁。
著者は、小さな政府志向、ガバナンス化、市民社会組織の活性化という現代政治におけるトレンドに対して、「協調する市民」や「協働する市民」に加えて、政府を監視・批判する「活動する市民」の存在が不可欠と述べている。その意味は、ソーシャル・キャピタル論が市民同士の「協調」や市民と行政の「協働」において、人間同士のつながりを大切にという情緒的なところにとどまっているため、日本では政府を監視・批判する市民力が有効と論を進めている。

9）岩間信之編著『フードデザート問題　無縁社会が生む「食の砂漠」』農林統計協会、2011年、15～17頁。

10）田尾雅夫『セルフヘルプ社会　超高齢社会のガバナンス対応』有斐閣、2007年、9頁。
「自助も互助もサービス提供組織の補完であり、脇役である。それ自体が表舞台に立つことはない。しかし、これからは、公共、とくに行政サービスが後退せざるを得ないようなところでは、資源の不足を理由に、セルフヘルプ集団や組織がサービス提供組織と入れ替わるように本道に立つことも少なからずあるのではないか。本来は本道ではなく、脇役に徹するべきという考えもある。目立つべきではない、というのは、目立ってしまえば、この社会の不安をいっそう際立たせることになるからである。行政サービス、あるいは広く公共サービスの後退を意味するからである。この社会の成り立ちはやはり行政が支えるべきである。この社会では自助も互助も補完的でありたい。しかし逆に、補完的であることに徹すると、この社会の行政の役割を限定することを当然とする今の風潮をそのまま認めることとなる。」

11）吉原直樹『コミュニティ・スタディーズ』作品社、2011年、352～353頁。
「新自由主義（＝「自助」）が共同体主義（＝古い「共助」の強調）を巻き込んでいくら成長を強弁したところで、成長の限界がもはや誰の目にも明らかであるという点である。（中略）市場（＝「自助」）と国家の公共政策（＝「公助」）、さらに市民的互酬領域（＝「共助」）との峻烈なせめぎあいがみられるいま、成長を下支えし、成長とともにあったかってのコミュニティなるものに代わって、いかなるコミュニティをどのような方向にうち立てるかが鋭く問われている。」

12）Bovaid T.& Löffer E.*PUBLIC MANAGEMENT AND GOVERNANCE* 2003（みえガバナンス研究会訳『公共経営入門』公人の友社、2008年、23～31頁）

13）Drucker P. F. *MANAGEMENT: TASKS, RESPONSIBILITIES, PRACTICES* 1974（犬田充・村上和子訳『マネジメント　課題・責任・実践』自由国民社、1976年、211～218頁）（上田惇生編訳『エッセンシャル版マネジメント　基本と原則』ダイヤモンド社、2001年、42～43頁）
ドラッカーは我々が存在しているのはビジネス・ソサエティでなくてマルチ・インスティテューショナル・ソサエティであると述べている。

14）Arendt Hannah *The Human Condition* 1958（志水速雄訳『人間の条件』筑摩書房、1994年、19～20頁）
アレントは人間の肉体の生物学的過程に対応する活動力である労働と、人間存在の非自然性に対応する活動力である仕事と分けて考えている。簡単な例で、台所でオムレツを作るのは労働で、タイプライターで作品を書くのは仕事と考えているようである。そこで活動とは、物あるいは事柄の介入なしに直接人と人との間で行われる唯一の活動力と定義している。つまり、人と人とのつながりが目的であり、何かのためというのは手段となるような活動力こそが、人間が人間であるための条件としているのである。