

## 現代社会における新たな公共性

まほろばプランニング代表 上田雅治

### 1. はじめに

「公共性」は基礎自治体から国民国家に至る「統治の正当性原理」であるとともに、近隣社会から市民社会、グローバル社会に至る「社会の編成原理」でもあり、21 世紀の文明の転換期に生きる我々は、現在の社会変動を的確に認識し、持続可能な社会の形成に向けて再定義していく必要がある。

現在、「福祉国家」の「政府の失敗」により行財政的機能の限界が顕在化し、一方、グローバル経済化が国民経済に「市場の失敗」をもたらし、国民経済に依存する「福祉国家」の統治の正当性となる国民福祉の向上という「公共性」の見直しが迫られている。

「新たな公共性」は「公共システム（政府システム）」では「公共の秩序と福祉」、「市場システム」では「効率的な資源配分」、「市民社会システム」では「社会的公正」という規準となり、これらの三つのシステムの均衡を図っていかねばならない。

さらに、「新たな公共性」は硬直化した「公共システム（政府システム）」を改革・再編するとともに、グローバル化した「市場システム」に対して公正な取引を要請していく。また、「公共システム」と「市場システム」の中間領域に位置し、「新たな公」の担い手として自律した市民が形成する「市民社会」において、その自生する「市民的公共性」を再評価し、「市民社会システム」を活性化していくことが求められている。

### 2. 公共性の問題状況

我が国では、1960～70年代の高度経済成長期に、国による工業開発政策と都市開発政策が進められたが、工業化と都市化の矛盾が公害問題や生活環境問題として顕在化し、「公共の福祉」（国家の公共性）の増進を基本目標とする国家統治の正当性に対抗して、国民の生活権の保障を求める社会運動や住民運動が活発化した。対抗的な住民運動は、公共事業や

大型開発に際して、特定の争点に限って国や地方自治体に対して抵抗や反対を行い、シビル・ミニマムとしての国民の生活権（市民の公共性）を求めた。

現在、中央政府主導でNPMの導入など行政改革が推進される一方で、地域社会においては阪神淡路大震災を契機に自発的に地域問題を自らの力で解決していく市民活動団体の活動が活発になり、「ガバメントからガバナンスへ」という表現に示されるように、ガバメントを主体とする垂直的な地域管理から、行政とNPOなど多様な市民活動団体との協働による地域運営へ、地方自治体のガバナンスの変革が求められている。

我が国では、現在、物が溢れ「物の豊かさより心の豊かさ」が求められ、「新たな公」の担い手となるNPOに代表されるボランティアな市民活動が活発になっている成熟社会と言われているが、他方で、東京一極集中が進む中で人口減少・超高齢化が進み、東京と地方の格差が拡大するとともに、15年に及ぶデフレ経済の下で中流階層が分解し地域間や世代間の所得と雇用の格差が拡大して、社会全体の安定性、安全性や持続可能性が懸念されている。

このことから、画一的に地域格差の是正や所得再分配を図ってきた「公共の福祉」の増進というこれまでの公共政策を見直し、グローバル社会の下で現在の格差社会やリスク社会における「公共性」とは何か再検討されなくてはならない。

実践論的には、不安定なグローバルな社会経済変動の中で、現在の先進国の高度大衆消費社会では、多数派を形成している「私利私欲」を動機に行動する利己的市民（私民）や営利的組織（企業）に対して、少数派の「公共精神」に基づく社会的関心や責任感を持った自律的市民（志民）という社会的状況を前提にして、様々な動機に基づいた多様な人々や組織の集合行動がファシズムや排他的ナショナリズムやポピュリズムに転化する危険性をなくしつつ、

逆に、社会的に望ましい言説と実践の「公共空間」をどのように構築していくか、という「公共性」の理論と方法論が求められている。

そのために、グローバルからローカルまでそれぞれの地域社会が置かれている社会経済状況に適合する実践的理論と多元的な「公共性」モデルを考え「新たな公共性」を実現していかなければならない。すなわち、次のような論点を明確にして総合的に公共政策を考えていく必要がある。

① 共性の意味内容は何であるのか

a 言論空間、b 実践空間、c 規準（公共の秩序、公共の福祉、良いガバナンス、公正・正義）であるのか。

② 共性をどのような圏域に位置づけるか

a 主体的市民の集合、b 共同体（国家、自由都市、地域社会）、c 社会（市民社会、市場経済社会、中間集団からなる社会）であるのか。

③ 共性はどのような主体が担うのか

a 個人（市民、住民、国民）、b 組織（政府、企業、NPO 等のアソシエーション）、c コミュニティ、c ネットワークであるのか。

④ 公共性規準はどのような規準が望ましいか

a 公共の秩序、b 公共の福祉、c 個人の自由、d 良いガバナンス、e 公正・正義（自由主義、民主主義、人権、地球環境保全）であるのか。

⑤ どのような仕組みを改革して実現していくのか

a 社会構造、b 社会システム、c ガバナンス、d 社会意識であるのか。

### 3. 我が国の「公共性」概念の特性

「公共性」概念は public（公や人々）概念に対応する翻訳概念であり、そこには公開性、公然性、一般性、不特定多数の人々という意味が含まれていると理解されている。その語源であるラテン語（publicus）は「市民全体に属する、関わり、分配され、参加できること」を含意するので、「市民全体」という全一的で統合的な「共同性」という意味も含むと考えられる。その「市民（citizen）」は古代ギリシャの都市国家であるポリス（polis）や古代ローマの政治共同体である共和国（res publica）の構成員を意味する概念であった。さらに、「市民」は政治共同体の諸問題に参画する政治的主体を意味し、政治共同体の法によって種々の権利を認められている

法的主体も意味していた。

一方、我が国では、戦前までは、公権力を持った国家が「公（官）」であり、国家に統治される対象である国民は「私（民）」であり、国家が公共性を独占していた。それは、日本の歴史的な「公私」観に起因し、これまで日本人の公私観を規定してきた。

古代では、「公私」とは「オホヤケ（大きい家）～ヲヤケ（小さい家）」という大が小を入れ子のように包摂する関係であって、「私」は入れ子の一部であり、全体の一部に過ぎず、個人「私」は共同体「公」の中に重層的に包み込まれて存在してきた。

江戸時代には、幕府は自ら公権力の主体となり、その権力的支配を正統化するために、支配者の教義とも言える儒教に基づいて「公」に規範的な「正義」という意味内容を持たせた。明治維新政府は江戸幕府の儒教に基づく幕藩体制の「公」の正統性を転換し、官僚制（官）と軍隊によって上からの「公権力」で国民国家を創出し、天皇制と議会制による立憲君主体制の統治を正統性した。

戦後啓蒙主義思想はこの前近代的・国家主義的「公」観念に代えて、国家の「公」から解放された「私」に自由主義や民主主義の価値が存在することを主張し、「国家＝公」の干渉から「個人＝私」の領域を分離し守るという点において、自由主義的公私観であり、「国家＝公」から解放された「個人＝私」が戦後民主主義運動の原動力となった。

現在でも、このように歴史的に形成されてきた「公私」観や「官民」観は、会社共同体や近隣共同体のように「公私」を「全体」と「個」と重ねてとらえることが少なくなく、外在的に「私」は「公」の規則や慣習に限界づけられ、「全体」の利益のために犠牲を求められることが多い。そのため、この「公私」観と「官民」観は、無意識のうちに、横の関係性が薄く縦の上下関係や全個の階層的な包摂関係に収斂する「縦社会の秩序」として国民の精神構造に内面化され、さらに、滅私奉公的な「日本的集団主義」を合理化している。また、日常生活でも公私混同という表現に見られるように、「公」は社会的規範性を有し「私」を社会的にコントロールしている。

一方で、戦後民主主義をリードした政治学者の丸山眞男や松下圭一は西欧啓蒙主義思想から受け継いだ「市民」の概念を理念化・特権化した。市民とは

自由・平等という共和感覚を持った自律的な人間類型であり、市民自治を可能とするような政治への主体的参加という徳性を備えた人間類型であって、市民社会はこれらの理念化された市民から構成される民主的社会である。

この思想は、運動参加者に強い理想的市民意識の負荷を求める限界があったが、1960～70年代に高度経済成長にともない大衆消費社会が形成され、大衆が豊かな消費生活に埋没し社会問題への関心が低下して、議会制民主主義の空洞化が叫ばれた時代に、市民運動の原動力になった。その後、市民自治運動やまちづくり運動に受け継がれただけでなく、現在の NPO などボランティアな市民活動に受け継がれている。

今日、「新たな公」に基づく地域づくりが国家行政上の必要性から唱導されている。行政だけでなく多様な民間主体を地域づくりの担い手として位置づけ、これらの主体が従来の「公の領域」に加え、公共的価値を含む「私の領域」や「公と私の中間的な領域」で協働する必要性が強調されている。そして、その「新たな公」が政府の公共サービスの代替・補完的機能を担い、社会を活性化し安定化することが求められている。

#### 4. ハーバーマスの市民的公共性

近代西欧では、「公共性」は「市民社会」のあり方と関連して論じられてきた。個人の自由を守る「民主的な市民社会の編成原理（公共性基準）」となり、市民革命などによる政治体制の変革や政権交替を理由づけ、その統治の正統性を根拠づけてきた。

J・ハーバーマスの「市民的公共性（公共圏）」は「自由に集まった私人たちが世論を形成する公衆の公共空間（政治的言論空間）」あり、そのモデルの原型は 18 世紀のパリのサロン、ロンドンのコーヒーハウスやドイツの読書サークル等の「文芸的公共圏」に見出したものであり、もっぱら言論的コミュニケーションの基盤となるナショナルな文化的同一性と新聞などの公共的言論メディアに依存していた。

J・ハーバーマスは「公共性（公共圏）の構造転換」において、直接民主主義で成り立つ都市国家の「ポリスの公共性」に替えて、市民が公開の場で自由に討論をする「市民的公共性（公共圏）」を提示した。「市民的公共性（公共圏）」は、非国家的な次元

において国家に対抗して形成される「批判的公共圏（公開性）」であり、その主な担い手は一定の教養と財産を持つ市民階層（ブルジョワジー）である。自由に集まって議論する公衆が国家権力の外部に位置し、「国家の公共性（公権力）」を外からチェックし政治権力から自律した自由な「市民的公共圏」を形成することである。

当初、J・ハーバーマスが市民的公共性を位置づけた場所は、非国家であるだけでなく同時に非市場的な領域として、自由な意思を持つ特定の市民階層（ブルジョワジー）が中心的役割を担う市民社会であった。しかし、東欧の市民革命の後、「市民的公共性」を生み出す市民社会は多様なアソシエーション、コミュニティ、NPO やボランティア団体からなる社会であると再定義した。

「市民的公共性」概念は近代合理主義思想や個人主義思想に基づく啓蒙主義的概念であり、近代社会を民主化していく「未完のプロジェクト」の中心的概念であるが、その公共圏は権力の非対称性と異質な価値対立の契機を取り除いてしまっていることに問題があると言われている。また、①市民的公共性の実質は一定の教養と財産を有する市民層（ブルジョアジー）に参加資格が限定される言論空間であり、②その担い手には近代家父長制のイデオロギーが刻印され、③他者を排除する対内的に等質な一次元的で予定調和的な空間であり、④市民社会や公共圏は国家の諸制度によって支えられている、などの批判がある。

この公共圏が効果的に機能するには、市民が社会的に重要な問題（公的事項）を議論の舞台に持ち込み、自由に議論し決定する必要がある、学校教育制度やマスメディアでの世論（公論）が不可欠な「インフラストラクチャー」となる。また、代表民主主義の議会や情報公開・住民参加等の制度化された民主的組織や手続きも必要となる。

J・ハーバーマスは「公共性の構造転換」の後に著した「コミュニケーション的行為の理論」において、現代社会は道具的合理性に基づく「システム」対コミュニケーション合理性に基づく「生活世界」という二重構造からなることを示し、「生活世界から立ち上がる公共性」をこれまでの「市民的公共性（公共圏）」という概念に換え「自律的公共性（公共圏）」

という概念を提示した。

権力と貨幣が制御メディアとなって社会が運営される側面を抽象したものが「システム」であるのに対して、「生活世界」はシンボリックなコミュニケーションによって社会連帯と統合を生み出す世界である。そして、これらを媒介するのが、自由で自律的な主体がつくる中間集団としてのアソシエーションからなる「自律的公共圏」である。

現在、国家が社会国家化することで、市民社会の国家からの分離という前提が失われ、市場の貨幣メディアと国家の権力メディアが融合し、それらが「市民的公共性」を操作の空間に変えてしまっている。そのため、「批判的公共圏」の原理を、国家の市民社会に対する権力支配に適用するだけでなく、経済的権力が政治的権力に翻訳されていく過程にも及ぼしていく必要がある。

## 5. 現在社会の自己認識

### (1) 格差社会と公共性

現在、我が国では、グローバリゼーションや少子高齢化が進展し、「グローバル社会」や「人口減少・高齢社会」の諸問題が議論になっているが、それに伴う大きな問題が「格差社会」の顕在化である。高度経済成長期に形成された分厚い中流階層が分解し、東京（中央）と地方、大都市と地方都市、大企業と中小企業、正規社員と非正規社員あるいは高齢者世代と若年世代間などの諸領域において様々な格差が拡大しつつあり、社会に居場所を確保できない人々が増えて社会的不安定性が増している。

我が国では、これまで、国家が経済成長政策によってパイを拡大し財政支出を増大し、公共サービスを拡大し所得を再分配することで、多くの格差を是正してきたが、これからはグローバリゼーション、人口減少・超高齢化、知識産業化や財政の累積赤字などの制約条件が拡大して、格差の是正はますます困難になると予測されている。

現在のアメリカ社会でも、パットナム・ハーバード大学教授によると、新自由主義経済の進展にともなって中間階層の分解と格差の拡大が進み、一人でボーリングを楽しむ「孤独な群衆化」が見られるようになり、社会的信頼性の基盤となるコミュニティの崩壊や家族の崩壊が見られる、と警告している。

国民国家の統治の正当性は「国家的公共性」とも

言える「公正な公共の福祉」の実現である。同じ国民国家共同体に帰属する平等な主権者であり国民であるという国民感情や市民感情があるから、格差が社会問題になるのであり、政府が格差を是正する公共政策を推進していくことを求められるのである。この意味で、国民は「新たな公共精神を持つ国民（公民）」として、国民国家共同体への帰属感（アイデンティティ）に基づいて他の社会階層に所属する構成員に対しても連帯感を及ぼし、格差社会で有利な立場にある者がより不利な立場にある者に対して共感と配慮を持ち、その不利な人々の福祉の改善に向けて合意・協力することが重要になる。

### (2) リスク社会と公共性

ドイツの社会学者のウルリッヒ・ベックは 1986 年のチェルノブイリ原発事故の後に「危険（リスク）社会」という本を出した。そこで、現代の科学技術は社会にブーメラン効果を及ぼし、原子力問題に代表されるように①事前の予測不能性、②事中の計測不能性、③事後の收拾不能性によって特徴づけられ、事前の設計になじまないリスクが増加している、と警告した。今日では、地球環境問題、遺伝子組み換え問題、金融バブル問題などに見られるように、このようなタイプのリスクがますます増えている。そして、「リスク社会」に対処するには、リスクの合理的計算に基づく説得が不可能であり、従来の中央政府によるガバナンスが必ずしも有効でなく、決定権を基礎自治体などの小さな単位において市民の共同的自己決定や相互調整に委ねるほうがいい、と述べている。

我が国では、阪神淡路大震災などの自然災害のリスクが高く、国民の体感治安も悪化して、国や自治体による安全安心の保障が求められているが、公権力による防災機能や防犯機能の強化は必然的に国民に対する監視機能の強化に繋がるので、その可視化と透明化を図るとともに、市民相互の連帯感と信頼感を深めることが重要である。

大きな政治共同体である国家が事前の予測不可能なリスクを全てコントロールすることは不可能である。国家や自治体だけでなく、近隣社会や事業者など多様な中間集団が水平的に連携して多元的なレベルで多様なリスクを軽減していくことが望ましい。

### (3) サイバースペースの公共圏

現代社会はインターネットと携帯電話・パソコンによって結ばれ、ボーダレスに大量で多様な情報が瞬時に行き交う高度情報社会であり、ICT 革命はデジタル化されネットワーク化された情報の双方向コミュニケーションを可能にした。

ハーバマスの対話と参加と合意による調整・決定という「理想化された討議的公共圏」の成立要件となる①普遍的なアクセス可能性、②合理的な討論、③参加の平等性などの条件はサイバースペース上でも満たすことができ、サイバースペースの公共圏が可能であり、現実には、ネット上に無数のヴァーチャル・コミュニティが出現している。

しかし、ネット上に流通する多くの情報はその発生源を個人では確認することは困難であり、大量の匿名の情報はその信憑性を情報メディアに依存することになり、情報メディアによって編集された情報の洪水は個人の主体的な情報処理能力の限界を超えている。情報化が進めば進むほど個人の情報処理能力と大量の流通情報との乖離が進み、主体的人格が関係依存型人格に変化し、検証困難な情報環境世界に支配されることになる。

現実には、サイバースペースへの過度の依存による「引きこもり」や「オタク現象」が見られ、社会的関心の希薄化・狭窄化や社会に対する無関心化が進み、社会へ主体的に関わる市民が少なくなる恐れがあり、市民社会は自己の趣味や生活に埋没する無気力な「文化トライブ」からなる相互にコミュニケーションの無い島宇宙に分断されることも懸念される。

サイバースペース上で身体性を欠いても、そこでの関心の共有は、公共性の再認識につながるのか、アイデンティティが公共的なものに向かうのか、共同体に対するアイデンティティが共有できるのか、市民社会や社会関係資本の基盤が問題となっている。

#### (4) ポストモダン思想の公共性

近代社会を生み出した 19 世紀の西欧では、啓蒙主義の影響が強くなり、「個人主義」の価値観を軸に「自由主義」や「民主主義」といった政治思想が普及し、「合理主義」の価値観を軸に「科学技術」と「市民社会」の発展という社会進化思想が支持され信じられ、産業革命と国民国家の形成を推進した。一方で、他文明に対する西欧文明の優越性の視点から帝国主義的な植民地支配を合理化していった。

しかし、20 世紀に入って新世界のアメリカが興隆する一方で、西欧では第一次世界大戦の結果、「西洋の没落」が自己認識され、西欧自身の中に「近代」そのものに対する自己反省が起きた。それは「近代の未完」からいろいろ問題が生じるというよりも、むしろ西欧文明に対する懐疑であり、進歩主義、個人主義、合理主義、自由主義、民主主義など近代思想に対する不信であり、人間の存在意義や主体性に対して根本的に懐疑を投げかける「ポストモダンの思想」が生まれてきた。

ドイツの哲学者のハイデッカーは「存在と時間」を著し、第一次世界大戦後の西欧における「存在の不安」という社会状況の中で、他者と同調して生きようとする中で、「人間存在」は本来性を失い「頹落」という非本来的な存在に落ち込んでいることを問題にした。集合的な人間存在の平坦化、画一化を示すのが「公共性」ということであり、その中で、人間本来が持っていた共同存在としてのあり方を見失い、共同存在の中から出てくる人間の「生の意義」を失っている、と主張した。

フランスの哲学者のフーコーは「自由な主体」の背後に、常に規律訓練型権力作用があると主張した。近代の「平等化」あるいは「規律ある社会」や「道徳観」というものは、社会的に構成された権力作用の中で作り出された観念であり、正常性と異常性という規格化された基準といったものが、規律訓練型権力によって「いつの間にか」個人の内に内面化されてしまっている、ということの問題にした。

21 世紀の現在では、アメリカの法学者のローレンス・レッシングが人間をコントロールする手段として、これまでの「法」、「市場」、「規範」に加えて、「アーキテクチャー」という概念を提出した。これ以降、「アーキテクチャー」は環境管理技術が人々に不自由感を与えることなく、設計者の思い通りに人々を操作する統治技術という意味で用いられている。人間の行動環境を技術的に管理し、自発的な行動を促し、本人に意識させることなくコントロールする環境管理型権力支配が問題となってきた。

アメリカの社会学者のリッツァーによれば、現代社会は「マクドナルド化社会」であり、人々の行動がマニュアルによって標準化・合理化される。そこでは、①効率性、②計画可能性、③予測可能性が求め

られ、④技術や規則による人間の統制が行われる。

このように、現代社会では社会の諸領域において組織化と合理化が推進され、標準化と画一化という平準化（公共化）が大規模に進み、行政機構や企業などの大規模組織のテクノクラートが主導する官僚主義的管理型統治が肥大化してきている。

そのため、このような目に見えない様々な管理や制御による権力支配を可視化し相対化して、社会組織をオープンネットワーク化し、個人の自由と創造性を確保していくことが重要になってきている。

## 6. 市民社会と公共性

### (1) 公的領域としての市民社会

近代「市民社会」は絶対王政から自立した市民達が自ら社会契約によって国家（公権力を持つ政府）を設立することで成立したと考えられているが、「市民社会」の概念規定は市場をその中に入れるかどうかで変わってくる。

欲望の体系として「市場」を「市民社会」に入れる市場モデル型市民社会論はヘーゲルからマルクスに受け継がれた。このモデルでは、「市民社会」は「国家（政治社会）」から自立した「市場（経済社会）」と一体のものであり、市民社会の変革は経済構造の変革によって実現されねばならないと考える。

それに対して、20 世紀末に東欧諸国の民主化闘争の際に、「公共性」を独占してきた抑圧的政党国家へのオルタナティブとして持ち出されたのが「国家装置の政治」ではない「公的領域としての市民社会」であり、市民社会における普通の人々の自発的な社会的および政治的行為のネットワークに根ざした人々の「下からの政治」である。

市民革命の原動力となった「新しい社会運動」では、国家から自立した「市民社会」の中から自生した自律的「新しい市民達」が「新しい公共性」を創出し民主的政府を樹立した。この新しい社会運動を推進したリーダー達は、19 世紀半ばのアメリカ社会を分析したトクヴィルのタウンシップ型民主主義思想を実践したと言える。

つまり、個人と国家の間であって、自律した個人が自由に社会的関係を結ぶボランティア・アソシエーションからなる「市民社会」が、国家権力の肥大化を抑止し個人の自由を守り社会の活力を高める。

現在では、この概念規定は個人主義的リベラリス

ムに対して、M・サンデルの共和主義的コミュニタリアニズム（共同体主義）や M・ウォルツァーの多文化主義的コミュニタリアニズムに受け継がれ、「市民社会」とは、非強制的な人間のアソシエーションの空間で、この空間を満たす多様な関係的なネットワークであり、市民社会の広汎性と複数性が強調される「市場」を含む「種々の枠組みからなる枠組み」である。

M・サンデルの主張では、人間は社会に埋め込まれた存在であり、正義（ある社会が公正かどうかを問うこと）とはわれわれが財産や権力や名誉など価値あるものをどう配分されるか、を問うことであり、公正な社会ではこうした良きものが正しく配分され、この配分基準が正義の基準となる「幸福の最大化」、「自由の尊重」、「美徳の涵養」である。

### (2) 社会セクターの公共性

「政府の失敗」や「市場の失敗」を補完・代替する社会的領域として「新たな公」の担い手となる市民からなる「社会セクター」が期待されるようになってきた。

「社会セクター」は「第三（サード）セクター」や「市民セクター」とも言われ、公共セクター（第一セクター）や市場セクター（第二セクター）と区別され、第一・第二セクターとともに固有のアクターやガバナンスや公共規準（価値基準）を持っている。しかし、これらの3つのセクターが単独で存在するのではなく、他のセクターと関連づけられて全体社会の部分領域を形成し、「社会セクター」もそれだけで閉ざされた領域ではなくて、他のセクターに向かって開かれている。

「社会セクター」の主要なアクターは市民が自発的に結成するアソシエーションであり、交渉のガバナンスを自生させるが、公共セクターの主要なアクターは公権力を行使する政府であり、市場セクターの主要なアクターは営利を目的とする企業である。

「社会セクター」には NPO など多様なボランティア・アソシエーションが含まれ、近隣社会における人々の生活に結びついた地縁型アソシエーションだけでなく、特定の地域に縛られないで自由に活動するテーマ型アソシエーションまで含む。さらに、この「社会セクター」から、市民の生活が営まれる生活世界とも言える「コミュニティ・セクター」を、

第四セクターとして独立させる考え方もある。

スウェーデンのベストフは「政府の失敗」や「市場の失敗」に加えて「家族・コミュニティの失敗」について言及している。現在では親族集団や近隣コミュニティが空洞化し、従来持っていたような統合力や社会的サービス機能を失ってきたことを問題にしている。そのため、「政府」と「市場」と「家族・コミュニティ」の機能を代替・補完するものとして、NPO に代表される市民活動に期待を寄せている。

一方、レスター・サラモンは「政府の失敗」や「市場の失敗」に対応して、「ボランティア（NPO）の失敗」について言っている。それは①資源の不足、②資源供給のアンバランス、③自らのパターンリズム、④アマチュアリズムの弊害である。現在、我が国には約 4 万の NPO 法人が存在するが、資金や人材面で弱小な NPO 法人が多く、これらの経営基盤の弱い NPO を支援・強化し、NPO の失敗を克服していくことが重要となる。

### （3）都市国家共同体と国民国家共同体の公共性

古代ギリシャの「ポリス (polis)」では、オイコスは私的生活圏であり、経済活動が支配的な私的領域であるが、「ポリス」は都市国家共同体であり、対話と共同行為からなる公的領域である。アリストテレスによれば、「ポリス」は政治的共同体であり、政治の目的は市民の幸福の実現でなく、人間の本質である市民の美德と人間特有の能力の涵養である。そして、都市国家に住み、政治に参加することでしか、われわれは人間としての本質を十分に発揮できない。20 世紀に入ってハンナ・アレントは「人間の条件」を著し、このポリスの活動に直接参加することが「ポリスの公共性」である、と論じている。

古代ローマの「共和国 (res publica)」はローマ市民権を有する市民（人々）の政治共同体という意味であり、市民は一体となって国家共同体を形成し法・制度を作り出して、国家に対して公的権利と義務を有する。近代西欧では、これらの共同体思想は共和主義思想となって、国家権力から個人の自由を求める自由主義思想とともに、国民国家の編成原理として受け継がれてきた。

それで、西欧社会には、「国家」と「市民社会」との分離・対抗という自由主義的次元だけでなく、「国家」と「市民社会」との結合・統合という共和主義

的次元も同時に併存し、社会変革のダイナミズムを形成してきた。

共和主義的コミュニタリアニズム（共同体主義）の M・サンデルは、国家と個人を媒介する多様な中間集団を重視し、国家に一元化され強制的で排他的な性格をもつルソー的な国民国家型共和主義に対して、権力が分散化され多面的な性格をもつトクヴィルのなタウンシップ型共和主義を区別する。そして、トクヴィルのなタウンシップ型共和主義が多層に息づく市民社会においてこそ市民的公共空間が活性化すると主張する。

他方、共和主義の公共性をナショナリズムに沿って国民国家の公共性と同義のものとして捉える新保守主義（新国家主義）は、社会にある多様な中間集団を媒介しないで、個人では解決できない公共的な事柄を国民国家の事柄とし、国民国家への忠誠をもって「市民＝公民」としての徳と考え、国民国家共同体に誇りをもち、国家に命を捧げる愛国心を市民の美德と考える。

佐伯啓思・京都大学教授は「公共性」概念を抽象的な市民社会や公共圏に位置づけるのではなく、具体的に市民生活の基盤となっている「国民国家共同体」や「古代ポリスの運命共同体」とリンクさせる。戦後の日本の社会を「公共性の喪失」という視点から、現在社会を①私的利益の追求にのみ関心を持つ個人主義が蔓延した社会、②公的規範によって自らの行動を律するという原理を喪失した社会、③「公共の事柄」に関心を持つ公民が不在の社会、と捉え、郷土愛に起源を持つナショナリズムによって社会的統合を強化し、国民国家共同体の「公共性」の復活の必要性を強調した。

つまり、近代市民社会の市民（シビル）概念である「自由な市民」ではなく、古代ギリシャや古代ローマの都市国家の市民（シビック）概念である「戦士共同体のメンバーである市民（公民）」であることの重要性を強調し、国民国家共同体の責任ある「公民の公共精神と徳」の復活を主張した。

## 7. 公共性とガバナンス

### （1）多様なガバナンス概念

「ガバナンス (governance)」は、一般的に、「ガバメント (government)」と対比され、法・制度に裏付けされ公認されたガバメント（統治機構）より

も柔軟で広い利害を集約し自発的な協力関係に基づいて機能する a 「統治の仕組みやメカニズム」を意味する。さらに、「ガバナンス」は b 「統治や制御が有効に機能している状態（安定したルールや行動パターンからなる秩序状況）」を意味することも多く、「良いガバナンス」は社会的安定や信頼を生み出し、効率的に「良い秩序」を形成することを意味するので、「良いガバナンス」は公共性規準となる。

また、企業統治のように c 組織が一定の効率性と安定性を備えて、その内外にある関係する諸主体から信頼を勝ち得て「良好な秩序」を生み出していることを意味することが多い。

「ガバナンス」は組織の代替的な手段の実効性を評価することもあり、ガバナンスのメカニズムを通じて d 良好な秩序と信頼を実効あるものにするのである。

政治的ガバナンスの公共性規準（評価基準）は、安定した秩序という基準だけでなく、民主主義を重視する視点からは e 民主的手続きや「社会正義（社会的公正）」という基準が入ってくる。良好な秩序は公共性の基本的属性であるので、「良いガバナンス」は「公共性」の基本的要件となる。

社会学者は政治的権力主義的な秩序観に対して、f 文化や思想も含んだ多元的な勢力の均衡構造をガバナンスと呼んでいる。また、経済学では、企業統治は企業が持続的な組織として、g 企業組織の実体をなしている経営者と従業員の行動が組織外の出資者である株主や債権者などのステイク・ホルダーの利害にも適合していることを意味している。

(2) 市民社会におけるガバナンス

広義の「市民社会」は、政治と経済が権力的国家や営利企業により独占される領域ではなく、非国家や非営利の自発的活動にも開かれていると考え、その中に国家（政府）と営利企業（市場）を含む。個人と制度環境の中間領域にガバナンスを置き、これらは相互に補完する制度的ガバナンス構造を持っていると考える。（図-1 市民社会における公共性とガバナンス 参照）

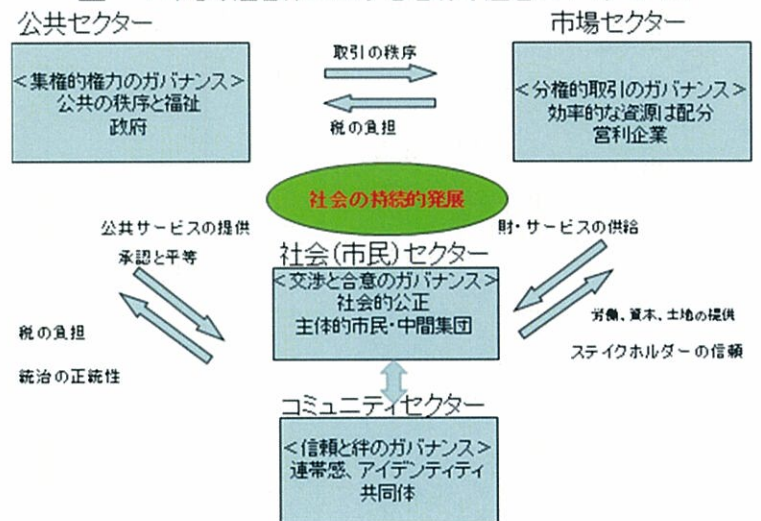
①公共セクターでは、国家（政府）はそれ自体、市民社会内部での集権的ガバナンスの機関であり、経済過程に対して法と政策により規制しているが、逆に、この集権的ガバナンスは代表民主制や説明責任

などの「社会的ガバナンス」から規制を受けている。  
②市場セクターでは、その内部で活動する主体（企業）の信用という、国家的規制に還元されない分権的ガバナンスを持っているだけでなく、企業はステイク・ホルダーの信頼という「社会的ガバナンス」から影響を受けている。

④ 民社会セクターにおいて「社会的ガバナンス」が機能するには、社会的な安定性を生み出す「社会正義（社会的公正）」が充足される必要があり、個人の権利義務関係が成立する要件となる社会成員に対する「承認と平等性」の充足という条件が満たされなくてはならない。そのため、「公共セクターのガバナンス」は市場の失敗に対処するだけでなく、「社会的公正性」を改善することで「社会的ガバナンス」を向上し社会的安定性を高めて、最も重要な公共性規準となる「持続可能な社会」を形成していくことが求められる。

一方、P・ハーストによれば、現代の市民社会は「個人化」と「組織化」が同時に進行することで「公共化」して、「個人の自由と人間的福祉」を目指すガバナンスが不可欠となる。市民社会の公共化は市民社会の政治化であり、そこでは「ガバナンス」のあり方が日々問われ、合意が調達される空間となる。国家の多元化は市民社会の公共化と表裏一体であり、国家の変化の中で市民社会はその公共性を国家から取り戻しつつある。市民社会は「権力（ヒエラルヒー）によるガバナンス」でも、「市場によるガバナンス」でもなく、「交渉によるガバナンス」の空間であ

図-1 市民社会における公共性とガバナンス





る。市民社会のガバナンスは相互コミュニケーションが育成する信頼と協調を条件にしながら、「個人の自由と人間的福祉」を目指すガバナンスである。

すなわち、諸個人が多様な組織に加わりつつ組織に埋没しないで、それらの多元的な組織が「自発的自己調整的アソシエーション」として、直接的に経済的・社会的ガバナンスを担うことが重要となる。現代の民主主義は、こうした開かれたアソシエーション（実践的公共圏）の自律性と多元化を通じて実現していかねばならない。

## 8. 現代社会における新たな公共性の創出

21 世紀初頭の現代社会において「新たな公共性」が求められており、我々自身が生活する現在社会をどのように把握するかという自己認識を明確にして、現在の社会経済状況に適合し「持続可能な社会」を構築していく必要があり、次世代が明るい未来を展望できる「新たな公共性」を創出・共有し実現していくことが求められている。

現在、産業革命以来の人類文明がリオリエントしつつある転換期にある。グローバルな金融危機の発生以来、G7 カ国の経済的ガバナンスが低下する一方で、BRICs を中心とする G20 の経済的影響力が強まり、グローバリゼーションというアメリカナイゼーションを推進してきたアメリカのハードパワーとソフトパワーが弱まり、国際社会が多元化するとともに、新興国のナショナリズムが高揚し、中華文明とインド文明の復興が予測されている。

一方、世界経済の安定化、地球環境の保全、地域紛争の予防等に対処するため、主権国家や国際機関によるグローバル・ガバナンスだけでなく、グローバル市民（志民）のグローバルな実践活動によるグローバル・ガバナンスが求められている。

他方、我が国では人口減少・超高齢化が進み、「持続可能な社会」の構築という文明的課題に直面している。そのため、「新たな公共性」を創出し、地球環境の限界や財政制約等の諸制約の下で、既得権益構造を改革し地域間や世代間の役割分担や受益と負担などの社会的枠組みを改革して、文明的実験ともいふべき多元的で開かれた未来に明るい希望が持てる「自由で公正な社会」を構築していかなくてはならない。そのためには、次のような公共政策が考えら

れる。

第一にグローバルに相互依存が深まる中で、国際社会から国民国家、近隣社会まで「多元的で異質な他者の参加を許容する自律的公共圏」を構築し横断的にネットワークして、相互の対立や紛争を調整していく「公共性規準」を創出していかねばならない。そのためには、既存の公共的ネットワークだけでなく、グローカリズムに基づき、ローカルな生活現場から多様な「ボランタリーなオープンネットワーク」を構築して、異質な共同体が共存可能な「新たな公共規準」を創出していく必要がある。

第二に「公共性」の成立には、一定の範囲の社会における何らかの資源（土地、社会資本、環境、景観、文化や歴史）の共同・共有が前提になる。「公共性なき共同性」は閉塞と混沌（共同体による閉じられた抑圧）となるが、「共同性なき公共性」は混乱と空虚（相互に対立する私利私欲の解放）となる。「公共性」と「共同性」は、それぞれ分配され外化される側面と所有され内化される側面があり、両者を関連づけて考える必要がある。

欧米諸国では、「公共性」は「国家」と「市民社会」との対抗・分離軸上に個人の自由の確立という自由主義思想に受け継がれ、他方、「共同性」は「国家」と「市民社会」との結合・統合軸上に共同体の維持発展を図る共和主義思想にそれぞれ受け継がれた。そして、これらの相互に対立する思想はそれぞれ民主主義思想と結合して、社会の編成原理となって社会の近代化を推進してきた。これらの思想を受け継ぐ社会勢力が互いに動的な均衡をもって影響しあうことで社会変革や社会進歩が推進され、社会全体の安定性や健全性が維持されてきたと言える。したがって、持続可能な社会を形成していくためには、社会の諸領域において「公共性」と「共同性」が相互に影響しあって動的な均衡が図られることが望ましい。

第三に基本的な公共性規準として、「公共性」は公的権力を持つ国家統治の正統性規準となり、法制度を制定し秩序を形成して社会的安定を維持することを意味する。また、一定の成員資格を有するメンバーからなる社会において、公正に公益を増進することを意味する。一方、「ガバナンス」は集団や複数の集団からなる社会における制御や統治に関わる機能

的効率性や機能要件を意味することが多いが、良いガバナンスは社会の安定的秩序をもたらし、効率的秩序形成の形態と機能を意味することが多い。この意味で、「良いガバナンス」は社会の安定的秩序をもたらす公的権力に頼らずに「公共性」の基本的な規準を充足する。したがって、行政を含む多様な主体からなる良いガバナンス・システムを構築し社会的関係資本を蓄積して、良い社会的秩序（安定したルールや行動規範）を生みだし、社会的安定を図ることが望ましい。

第四に現在の格差社会においては、政・官・業・情からなる既得権益構造の支配が社会的格差を維持・固定し、社会的閉塞感を招き社会の活力を奪っていることが問題である。そのため、正義（社会的公正）という公共性規準に基づき既得権益構造を改革して社会的格差を適正に是正し、個人が意欲を持って能力を発揮出来るように社会条件の整備を図る必要がある。また、国家統治的視点から社会的弱者を画一的な福祉の対象者として捉えるのではなく、社会的に不利な立場にある人々も近隣社会の同じメンバーであるという共感と配慮という視点から、「公共性と共同性が重なる」身近な基礎自治体を中心となって官民が協力支援して自立可能な生活条件の改善を図ることが重要である。

第五に国民国家の正統性は民主的手続き（政治的公共性）に基づいて運営される必要があり、主権者である市民が政治・行政過程に参加し市民社会における多様な課題を討議・決定・実施していく必要がある。しかし、現状では、多くの地域社会では、行政は官僚機構に依存し、議会は特定利益団体の利益を代理し、政・官・業・情のミニトライアングル構造が地域社会を支配して、代議制民主主義が有効に機能していない。

そのため、行政と議会と市民はそれぞれの果たすべき役割と相互の協働関係を明確にし、参加と協働を自治体運営の基本とする自治基本条例や議会基本条例を定めることで、主権者である住民が政治・行政過程に直接に参加する機会を拡充し、さらに明確な数値目標を設定し行政改革や議会改革を推進して、基礎自治体のガバナンスを向上していくことが重要である。そして、地方分権を推進し行政と住民生活が近い基礎自治体に地方自治体に権限・財源を移譲

するとともに、自治体は情報公開・共有を進め、行政の透明性を高め、説明責任を強化していく必要がある。

第六にハイエクなどの新自由主義者によれば、社会的秩序（社会的ルールや規範）は市民社会から自生的に生み出されるので、公共セクターの政府機能を縮小して最大限個人の自由を守ることが望ましい。しかし、ガバメントからガバナンスといわれるように、公共セクターから市場セクターや市民セクターに政府機能を移し、市場セクターや市民セクターのガバナンスを拡充していくだけでなく、政府の失敗や市場の失敗や NPO の失敗も修正しつつ、これらのセクターに固有に存在するガバナンス機能を相互補完し社会全体のガバナンスを向上していくことが重要である。

第七に人間は社会的存在(ポリス的存在)であり、社会的関心と共感を持ち他者と共存することを望む公共精神を持った市民でもある。現実には、4 万ほどの NPO 法人がそれぞれの社会的課題の解決に向けて、知恵と手足による「実践的公共性」を生み出し、私的な動機から出発したボランティア・アソシエーションが実践的活動の中で「私」と「公」を媒介する「共」的価値を生み出している。そのため、行政は私的な社会貢献活動を支援し、多様なボランティア・アソシエーションが活動しやすい社会的環境条件を整備していくことが重要である。

第八に高度情報社会では、情報資源を有利に利用できる大規模組織が ITC を活用して情報操作を行い、消費者や人材を囲い込み、社会のセグメンテーションを図ることで、不可視な権力支配が進む恐れがある。

そのため、市民の監視ネットワークがこれらの組織の情報開示を求め、その公正性と透明性を追求していく必要がある。また、個人が多様な組織に自由に参加と退出が可能となり、公共的視点に立って内部告発が出来ることが不可欠となる。

第九に社会の諸領域において異質な個人が自由に出会い、多様なアイディアが創発する公共空間が形成されて、若い世代の意欲と創造力が刺激され、多様な情報と知識が構造化されて、イノベーションが創出され活力ある社会が形成されることが望まれる。

## 参考文献

- ・関西州ビジョンの提案 まほろばプランニング著 パレード 2009, 9
- ・これからの「正義」の話をしよう マイケル・サンデル著 早川書房 2010, 5
- ・参加と協働の地域公共政策開発システム 新川達郎・白石克孝編 日本評論社 2008, 4
- ・都市計画 283 特集 都市・地域のガバナンス (社) 日本都市計画学会
- ・まちづくり教科書第 1 巻 まちづくりの方法 日本建築学会編 丸善 2008, 7
- ・都市計画はどう変わるか 小林重敬著 学芸出版 2008, 6
- ・グローバル公共哲学 山脇直司著 東京大学出版会 2008, 1
- ・新しい公共性 山口 定など編 有斐閣 2003, 7 第 2 刷
- ・東アジアにおける公共知の創出 佐々木毅など編 東京大学出版会 2003,11
- ・公共哲学 2 公と私の社会科学 佐々木毅 金泰昌編 東京大学出版会 2001,12
- ・公共哲学 3 日本における公と私 佐々木毅 金泰昌編 東京大学出版会 2002,1
- ・公共哲学 5 国家と人間と公共性 佐々木毅 金泰昌編 東京大学出版会 2002,2
- ・公共哲学 7 中間集団が開く公共性 佐々木毅 金泰昌編 東京大学出版会 2002,4
- ・公共哲学 10 21 世紀公共哲学の地平 佐々木毅 金泰昌編 東京大学出版会 2002,7
- ・近代未完のプロジェクト ユルゲン・ハーバーマス著 岩波書店 2000, 1
- ・思考のフロンティア 公共性 齋藤純一著 岩波書店 2000, 5
- ・公共性の構造転換 ユルゲン・ハーバーマス著 未来社 1997, 2
- ・地域主権改革宣言 原口一博 ぎょうせい 2010, 1
- ・21 世紀の歴史 ジャック・アタリ著 作品社 2008, 8
- ・思想地図 vol.1 特集 日本 東浩紀・北田暁大編 NHK 2008, 4
- ・思想地図 vol.2 特集 ジェネレーション 東浩紀・北田暁大編 NHK 2008, 12
- ・思想地図 vol.3 特集 アーキテクチャー 東浩紀・北田暁大編 NHK 2009, 5
- ・動物化するポストモダン 東浩紀著 講談社現代新書 2001, 11
- ・ポスト・リベラリズム 有賀誠など編 ナカニシヤ出版 2000, 3
- ・ポストモダンの条件 リオタール著 水声社 1986, 6
- ・NIRA 研究報告書 都市の世紀における連携と協調 総合研究開発機構 2005, 10
- ・NIRA 研究報告書 広域地方政府システムの提言 総合研究開発機構 2005, 4
- ・NIRA 研究報告書 ガバナンス改革の総合戦略 総合研究開発機構 2005, 6
- ・NIRA 政策研究 21 世紀を目指すガバナンスと行政評価 総合研究開発機構 2000, 2
- ・グローバル化時代の地方ガバナンス 山口二郎編 岩波書店 2003,3
- ・ソーシャル・ガバナンス 神野直彦編著 東洋経済 2004, 2
- ・ソーシャル・キャピタル 宮川公男(編) 東洋経済新報社 2007,3
- ・哲学する民主主義 ロバート・D・パットナム著 NIT 出版 2006,6
- ・自由と秩序 競争社会の二つの顔 猪木武徳著 中公叢書 2001,6
- ・概説 日本の地方自治(第 2 版)新藤宗幸・阿部斉著 2009, 2, 第 2 刷
- ・テキストブック地方自治 村松岐夫著 東洋経済新報社 2008, 11 第 3 刷
- ・[第 2 版] 現代行政の政治分析 行政学教科書 村松岐夫著 有斐閣 2007,4 7 刷
- ・行政学叢書 5 地方分権改革 西尾勝著 東京大学出版会 2007,7
- ・地方分権改革の道筋 西尾勝著 公人の友社 2007, 7
- ・行政学叢書 3 自治制度 金井利之著 東京大学出版会 2007,5
- ・現在行政学 佐々木信夫著 学陽書房 2005, 3, 2 刷
- ・日本の地方自治 その歴史と未来 宮本憲一著 自治体研究社 2008, 2, 2 刷
- ・地方自治法の概要 第 2 次改訂版 松本英昭著 学陽書房 2008, 4
- ・世界の地方自治制度 竹下謙監修著 イマジン出版 2008, 10