

特集

役割相乗型の社会システムを求めて —市民・企業・行政のパートナーシップ—

寄本 勝美

YORIMOTO, Katsumi

(早稲田大学政治経済学術院教授)

1. はしがき

私の専攻は地方自治論であるが、そのケース・スタディとして私はこの30数年来、ごみ処理・リサイクル事業を中心とした環境問題の研究を続けてきた。そしてこの間いつも抱いてきた考え方は、環境やごみ問題との取り組みにしても、リサイクル社会のあり方にしても、それらは役割相乗型の社会システムを築いていくためのものでなければならない、ということである。「役割相乗型社会システムをつくる」とは、いまや私の学問上の原点にすらなっている。

そこで本稿では、まず役割相乗型社会システムの意味とそれを実現するための条件に言及し、そのあとうこうした考え方をいだくにいたった背景について、30数年前の状況を振り返りながら述べることにしたい。

2. 役割相乗型システムの意味と実現の条件

2.1 役割相乗型社会システムとは何か

それではまず、役割相乗型社会システムとは何か。それは、公共の問題ごとに公共セクターの役割と民間セクターの役割、あるいは最近流行している表現を用いれば市民（消費者）と企業（事業者）と行政のそれぞれの役割を適切に組み合わせ、それによって得られる相乗的な効果をできるだけ大きくしていくことができる仕組みである。リサイクルを例にとれば、製造業者が製品の原・材料の選定や組み立ての際に、リサイクルをしやすい製品を作るようあらかじめ十分な配慮をするように努めれば、市民や事業者、自治体、再生資源業者によるリサイクル活動は、それによってどれだけやりやすく、実り多いものになることだろう。反対に、企業のそうした配慮が欠如しては、リサイクルはコストが高くつき、せつかくの市民のボランティアなリサイクル活動は十分に生かされることにはならないだろう。

こうして、役割相乗型の社会システムとは、当該の公共問題への対応において関係各者の役割を適切に組み合わせることにより、それに投入する関係各者の労力資源の量は以前と同じかそれより少なくとも、そこから得られる成果は大きくすることができるような仕組みをいうのである。この成果は、問題によっては必ずしも物的ないし経済的なものに限ったものではない。関係各者に精神的な充足感、参加感、達成感をもたらす成果にも注目

しなければならないはずである。¹⁾

2.2 実現のための条件

次に、このように物的および精神的に意味を持つ役割相乗の仕組みづくりを可能とする条件について、考えてみたい。

第一に、公共問題ごとに関連する市民、企業、および行政の役割の組み合わせ、すなわち「掛け算の式」を具体的に作るものこそが、公共政策にほかならない。ここにいう公共は、すべてが政府セクターにつながるものではなく、また政府セクターによって支配されるべきものでもない。それは、多かれ少なかれ民間セクターによって担われ、また民間セクターによって統御されるべきものである。

さらにいえば、一般的には、こうした民間セクターによる公共的な活動や自己統御が活発であり、有効であればあるほど、公共に対する公権力の介入を抑制することができ、あるいは政府部門の拡大を抑止することも可能となるが、その具体的な方策や仕組みを作るのが、公共政策というものである。

第二に、したがって公共政策の形成や実施の過程には、市民や企業の参加が必須の条件となる。さらに参加は、こうした政府部門への市民や企業の参加のみならず、民間部門の活動への政府関係者の参加（例えば市民団体が催す対話集会への公務員の出席）の発展が望まれる。さらには企業の経営方針の作成への消費者参加や、市民団体の活動に対する企業の参加と支援といった「民民協力」も、大いに期待されることになる。企業と消費者は市場の作用によってのみつながるのではなく、例えばごみの回収やリサイクル型商品といった公共問題については、企業と消費者団体が対話をする機会を、もっと発展させてよいはずである。

第三には、以上のように見ると、役割相乗型社会の建設においては、対等のパートナーとしての市民と企業と行政がいかにして物的に有効で人間性に富んだ公共政策を築き、実施していくか、そのためのガバナンス（官民による協治）が問われているのである。このことをローカル・レベルでいえば、それぞれの自治体を単位にして市民と企業、そして行政のパートナーシップと役割の分担をどのように築いていけばよいか問われているわけである。²⁾

3. 最小許容限界と相乗性の世界

3.1 経済への外的条件による制約

さて、筆者がこのように学問上の原点を持つにいたったのは、一九七六年春季の日本行政学会で研究報告を求められ、その準備をしていたときである。

当時わが国の経済はスタグフレーションとよばれる苦境におちいていたが、それがなぜ起こり、そしてなぜそれに十分に適切な対策を講ずることができないのか、この問題に

関しては経済学においても満足のゆくほどに解明することができないでいた。こうした事情がいわゆる「ケインズの限界」説を呼ぶことにつながっていたが、しかし当時総評の「研究報告」を担当した一経済学者によると、次のような指摘がなされている³⁾——「ケインズの限界はケインズ政策の中から出てくるのではなくて、国民経済的な解決を要求する諸課題の性質が新しくなってきたために、伝統的なケインズ政策では答えられなくなっているのである。この意味ではケインズ政策の限界は外から与えられている」、と。さらにこの研究者の主張を続ければ、「……資本主義的な生産様式に、これまでにみられないような新しい桎梏が出てきている。それは単なる生産力と生産関係の矛盾、その爆発としての恐慌という形ではなくて、資本主義的な再生産そのものが、非常に深いところで侵食されはじめている。それをカバーするような政策論というのは、単なる市場メカニズム論ではなくなってきた⁴⁾」というのである。

しかし、国民経済の諸課題の性質の変化、換言すれば経済学の「外」の条件変化により大きな衝撃を受けているのは、むしろ近代経済学やその立場に立った経済政策に限ったことではなかつたろう。マルクス経済学やその立場に立った経済政策にしても、このような「外」からの新しい制約条件に対処するうえで、体系的に整合性のとれた経済および経済政策の理論やその適用方法を開発していくべき課題に直面していたことに、変わりはない。⁵⁾

そして、ここにいう「外」からの制約条件とは、より具体的には主に天然資源とりわけ石油エネルギー危機と、エコロジカルな自然・環境の悪化をさしていることはいうまでもない。

とはいえこれらの問題は、もとはといえば市場メカニズムの失敗、すなわち産業活動における内部不経済の外部化に起因しているところが大きく、したがって単に「外」からのというより、「内」的矛盾の「外的」表現が「内」に対する制約としてはね返っている性格を強く帯びていた。外的条件による制約には、こうした資源や環境の問題のほか、わが国の場合は人口高齢化や少子化もあげられよう。

3.2 資源・環境問題と最小許容限界

もっとも、当時にしてもこうした外的条件の厳しさについては必ずしも理解が一致していたわけではなかつた。たとえば天然資源の問題にしても、ローマ委員会流の悲観説から、それとは反対にテクノロジーの進歩と核融合や太陽熱、未利用の海洋資源等の開発利用に期待を寄せる楽観説、あるいは1985年代半ばまでエネルギー危機は続くが、それを乗り切ることができれば長期的展望は暗くないとする中間説などに分かれていた。それに、たとえエネルギー源として有望なものであっても、原子力のようにその安全性やコストの理解をめぐるすでに激しい対立が生じていたことは、周知のとおりである。そして、こうした説や理解の仕方のうちいずれに立つかということによって、人びとの間に行政の役割

設定について相違や対立が出てくることは言を待たないであろう。

この点、筆者自身としては、テクノロジーの進歩や新資源の開発に期待を寄せつつも、その安全利用と廃棄物の適正処理が確立されるまでは、資源・環境問題は最大限に厳しく受け止めていくべきであると信じており、つねづね次のような基本的な考え方を念頭においていた。

すなわちまず資源・環境問題については、K・W・カップ (Kapp、1971年当時スイス・バーゼル大学教授)が説くように⁶⁾、全国レベルおよびそれぞれの地域レベルにおいては、環境受容能力に立脚した最小許容限界を科学的に作成し、経済活動がその限界を越えれば重大な結果が生ずるためその限界内において合理的な目標決定と社会的優先度の確定を行うべきである、と思われた。各人の標榜する経済体制の像と仕組みがどうであれ、経済活動の量と質は、諸科学を動員して国レベルや地域レベルで客観的に項目別に設定された最小許容限界にとどめるべきであった。したがって、国民経済の当面する最大の課題は、一方では経済活動にこのような限界を課しながら、他方では、いかにしたら人びとの一定の生活条件や要求を満たすことができ、あるいは不況を起こさず雇用状況を良好に保ちうるような経済システムを築いていくことができるか、という点にあった。

この点、経済学はこうした二律背反的な要求に適切に応えうる経済メカニズムを創出することには、いまもって成功していない。⁷⁾一方、最小許容限界を表わす実際的な基準については、現行制度の中でこれにある程度相当する代表的なものが国および地方公共団体の法令で定められている環境基準であろう。しかし、これについてもその範囲や内容、それに適用の仕方の面で多くの問題を残していることは、PPMの機能不良を示す実態を観察すれば明らかであった。それに、資本主義的市場メカニズムの存続のもとでは、資本の論理の強力な作用と市場の失敗領域の不可避性のゆえに、基本的な経済体制論を抜きにしてカップのいうような最小許容限界の設定とその遵守の徹底化がはたして可能であるかどうかを疑問視する意見も、少なからず出ていたのである。⁸⁾

これらの問題を踏まえながら、30余年前の私は、最小許容限界を実現するために、以下のような条件を考えるにいたっていた。

まず第一に経済成長は過渡的・短期的には実質国民総生産成長率を5~6パーセントにおさえ、その内容をエネルギー節約型、廃棄物発生抑制型の産業への転換を図りつつ、資源・環境問題への対処と不況の克服という両立のむずかしい国民的、国際的課題に対応する仕組みと心構えを築き、その実践を進めていかなばならない。

第二にこうした努力の結果に基づきながら、長期的には、それもできるだけ早期に、物的、量的な消費水準をゼロ成長に持っていき、そのもとでもなおかつ人びとの生活の真の豊かさが失われず、経済の国際的協調も維持されるようにしていく。

第三に市場作用の機能には、資源や富の配分や、人びとの私的自由と労働や活気の維持の面でこれに交替しうる魔力を持った方法のない限り期待を寄せ続けねばならない。公共

部門による計画経済機能や市場への公権力の介入は、市場の失敗を阻止し、さらには公正、福祉、民主性などの社会的価値を追求するうえで適当な範囲内において認めるものとする。この場合、こうした公的機能の積極的作用は、国民の理解と支持を得なければならない。

第四に、国および自治体レベルでの環境アセスメントの機能に注目する。環境アセスメントの効能については今後煮詰めていくべき多くの問題を残しているが、その運用いかんによっては問題への総合的対策（タテワリ行政の打破）の促進や住民参加の面で、事業者をして一定の環境基準を守らせることを中心とした公害防止対策の限界を乗り越えていく可能性が出てくるだろう。

3.3 モラル論の台頭

次に、経済がこのように減速チェンジを強いられるとなると、当然再考を迫られるのが現代人の生き方というか、一人ひとりの働きがいか生きがい、人と人とのつながりや集団生活のあり方といったものに関する基本的な考え方についてであった。ある意味では、私たちの物質的生活は「現在の並の労働者の生活水準でも十八世紀の殿様より上」といわれるほどに豊かになったが、しかしもはやこれ以上「最少許容限界」を越えた欲望の充足を求めることができず、どのような新しい生活理念、生活思想を築いてゆけばよいのだろうか。このような人間生活の精神面への注目は、単に今日の高度成長の行詰まりに対する精神面での備えとしてだけではなく、既にかなり以前から物質文明の悪い面に犯された生活道徳の荒廃や人間愛の乏しさに対するアンチテーゼとして、あるいは個人の権利と義務（責任）の両論のうち後者をパンクさせたまま走ってきた戦後民主主義の反省として高まってきていた。モラル論を深追いするつもりはなかったが、ただ一点指摘しておきたいことは、世の中の諸事にあらわれているモラルの問題は、今後の政治や行政のあり方を考えるうえで重要な意味を持っているという点である。とはいえ、たしかにモラルだ道徳だといっても、生活の種々の問題は、もとはといえば一部企業の悪徳営利行為や外部不経済の深刻化なり、政治や行政の政策上の誤ち、怠慢、矛盾なりに最も大きく由来して重大化したものである。したがって、事ここに至ってまず猛省すべきは、弱き者、権限なき者よりも、強き者、権限を持つ者であり、「悪い奴ほどよく眠る」悪弊は払拭されなければならないはずである。だとすれば、民衆レベルのモラルをうんぬんする前に、「より強い奴から先に退治せよ」あるいは「道徳（上部構造）よりも体制（下部構造）の変革がまず第一」とする論理にうなずける部分が少なくなかったのである。しかし、そうはいってもそれでは次にいったいだれがその世直しの作業を行うか、という問題をあらためて問い直さざるをえないだろう。もしそれが民衆でありそのリーダーとするなら、その民衆やリーダーが悪しき強者と同じ支配論理やモラルを持つにとどまっていたら、そこからは社会や自治の真の革新など期待しようがないのである。当時、こうした点を最も強く主張する学者の一人に林道義教授がいた。彼はいう——「資本化社会での支配のやり方が、人間の心

理の弱点をうまくついで、内面から支配するようになっていく以上、それに対抗するためには、単に理論や『科学』の力に頼るだけでなく、内面的な倫理の力に頼らないとだめだ。倫理実践的な生活態度こそ、資本の支配に対する最も強じんな抵抗力となるだろう⁹⁾と。さらに教授はこう述べている——「……いまや第一になされなければならないことは、新たな倫理感覚の創出である。そして、それをもとにして、新たな人間類方と、新たな生活態度が現れなければならない。『革命的』とはふるいものに『反対する』激しさではなくて、古い価値観の面前で、新しい倫理観を平然と、しかし戦闘的に行うことをいうのでなければならない。『革命的』度合は、古いものに反対する激しさの度合で測るのではなく、新しいものがどれだけ確固として形成されているかによって測らなければならない¹⁰⁾」と。

筆者自身は、この「新しい倫理観」を模索するうえで、真木悠介氏の「相乗性」の理論から大きな感銘を受け、それを考え方の基礎の一つにおいてきたわけである。

3.4 相乗性の論理

そこで、真木理論の核心の一部をまとめてみよう。

人間の基礎的条件というのは、資源の希少な世界において多数の人間が住んでいるという点にあるが、これは人間が互いに争う相克性の条件となりうるばかりでなく、相乗性の条件すなわち人間の生活の充実と豊饒化の条件ともなりえよう。つまり、希少性の世界における因子一般は相互に物化し、非人間化し、空疎化し、貧困化し、凝固する契機でありうると同時に、逆に相互に深化し、人間化し、充実化し、豊饒化し、解放する契機でもありうる。いいかえれば、疎外的な相克化と、弁証法的な相克化が存在する。前者が後者に転化するのは、相克性の因子がそれ自体として分離され絶対的なものとして定位される場合でなく、同時に存在する現実の相乗性の契機によってその意味を捕捉され再定位される場合であろう。完璧な私心なき聖者の出現は夢想だとしても、たとえば指導者が人びとのために働くよろこびを生きがいとして大衆に奉仕することは、一般的には必ずしも幻想ではない。人間がその可能性として、このようないわば他者との相乗的な欲求を基軸として生きうるという認識は、個々人のエゴイズムを絶対化する平板なシニシズム（冷笑）よりも、はるかに現実的である。¹¹⁾

こうした真木理論を平易に言えば、われわれは資源の希少な世界に住んでいればこそ、互いに助け合い、他者のためにも尽くすことによって互いの思いやりや行為を掛け合わせ、それによって相乗効果をあげる共生と連帯の共同体をつくっていかなければならないということだろう。たしかに、社会的な富の拡大手段をもちやこれ以上「高度成長」に求めることができないとするならば、このようなわれわれの心や行為の「相乗効果」によってその産出水準の高度化を図る以外にすべはない。しかしこの場合、この社会的富の内実はこれまでのように物的なものが本位となるのではなく、精神的な豊かさのそれに占める割合が大きくなっていくだろう。

こうして、当時の私にとっては、今後の社会のあるべき姿にせよ、行政や企業や市民等の役割のあり方にせよ、それを考える起点の一つは、資源・環境上の「最上許容限界」のもとでいかにしたら「相乗性の世界」を創造していくことができるか、というところに求めていくべきものと確信するにいたったのである。

4. 役割の相乗と行政の使命

4.1 二つの公共性と官そして民

さて、それでは現時点でこの「相乗性の世界」への接近について具体的にどのように考えていけばよいのだろうか。また、そのもとで行政の役割や機能をどのように位置づけていけばよいのか。この課題に取り組むに際しては、まず住民の生活問題の社会化（公共化）現象の増大と行政対応の基本的なあり方を定めることから考えていかなければならない。

私たちの生活に第一次的な責任を負っているのは、古今東西を問わず、いうまでもなく私たち個人であり、次いで家族である。病気を治すには、病気を治したいとする病人自身の気持が何よりも大切であるし、マイホームを建てるには家計をやりくりして貯金をせねばならないはずだ。しかし医療体制が整っていなければ、病人だけの力では病気を治すことはできないし、昨今の地価や建築費の高騰のもとでは低所得者層にとってはマイホームは高嶺の花となっている。ごみ問題でいえば、ごみ減量を個人や家庭に求めるのはよいが、こうした自助の努力だけでは大きな限界をもつ。自助を言うのであれば、それを生かし、それに応えるような公共政策がなければならぬ。1980年以降のいわゆる「行政改革」の動きには、市民や民間セクターの私的な努力を強調するあまり、市民の生活問題や都市問題を基本的に公共の問題として理解する視点に欠けていたきらいがある。「私」と「公共」との関係は、一方が上がれば必ず他方が下がるシーソーのようなものではないのである。

こうして、公共の重要性は今日においてますます高まってきている。ただし、ここでいう公共とは、イコール「官」すなわち「行政」ではない。行政は公共のなかできわめて重要な領域を占めるが、公共即行政というわけではないのである。言うまでもないことだが、公共は官のみならず民、すなわち市民や民間企業によっても築かれ、支えられるべきものである。

公共には、官（行政＝自治体と国を含めた行政部門＝公共部門）が担う公共と、民が担う公共とがある。あえていえば、後者は、公共ではあっても官の関与をできるだけ排除しようとする点で、私的公共性（プライベート・パブリック）と表現できる。日本では、このような私的公共性に対する市民や民間企業の認識度は、官はもちろん、市民や企業の間でも低い。公共ないし公共の問題といえば官に直結しがちで、“もうひとつの公共”の領域が顧みられることが少なかった。

民は、官に対してさまざまな要求をしたり、ときには官の政策形成に参加する機会をもってきたりしたものの、公共そのものの一部を担う主体者意識は希薄だった。多くの場合、

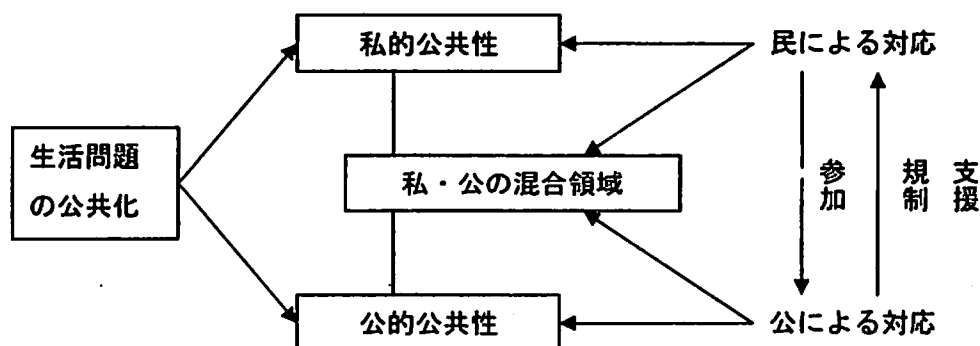
企業は官に対して強力な圧力団体であったものの、企業自らが公共をつくり出し、それを支えようとするような動きは、活発であったとは言えない。企業にとっては、市場メカニズムを通じて自社の製品の売れ行きが伸び、会社が成長・発展することが、すなわち社会への貢献につながるものであり、公共とのかかわりであった。官によって公共への配慮を強制され、住民運動や消費者運動によって公共とのつながりの強化を余儀なくされることはあっても、企業も公共を担う主体であるという発想は、いまになっても豊かであるとは言いがたい。

一方、官は近年、行政サービスの肥大化と財政破綻を恐れ、民による自助・互助や民活の推進を方針に掲げてきた。しかし、官が実際に民の活動の特性をどれだけ尊重し、民による公共的な活動にどれだけ真の期待を寄せてきたかとなると、疑問が残る。民の活動に対する不要な許認可などの公的規制は依然、少なくない。第三セクターの事業体や外郭団体は、形は民間法人でも、実質は官の出店か出張所にとどまっている例が多い。また、民間の非営利団体の公益活動に対する税制への配慮に欠けるなどの問題があるからである。

だからと言って、官が担う公共性、つまり公的公共性の領域を単に縮小すればよいというわけではない。官は、民の活動を妨げている制度や慣行などを改めていくとともに、他方では民の活動を支援し、さらに政府や自治体の機能の拡充が求められている問題に関しては、むしろ積極行政を展開していった方がよいはずである。たとえば、環境保全や高齢化社会への対応は、その最たる分野であろう。

初めに述べたように、市民生活をめぐる問題は、まず公共の問題として受けとめていかなければならない。では、その公共を民と官はいかに受けとめ、どのように役割や責務を分担し、組み合わせればよいのだろうか。この図式を問題ごとに具体的に築くのが、これからの公共政策にほかならない。それゆえ、公共は官のみならず民によっても担われるべきものであり、公共政策は民の主体的な参加と官との協力によってつくられるべきものである。以上をまとめると図1のごとくだろう。

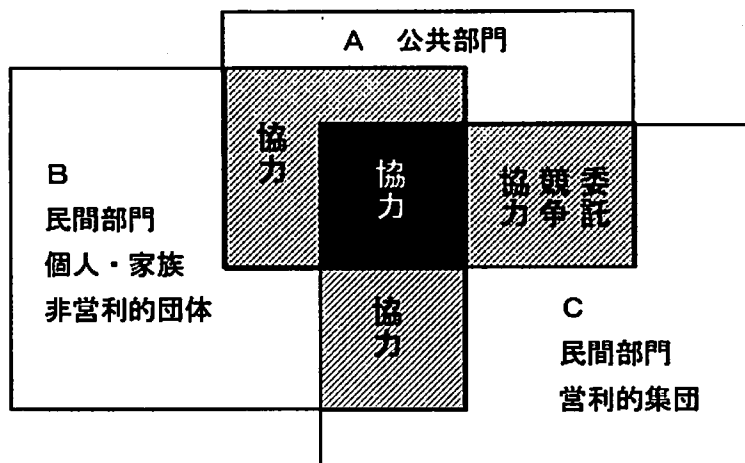
図1 生活問題の公共化と公・民の対応



4.2 役割の組み合わせと相乗効果

さてそこで、公共化した問題に対して文字どおり社会的に対応するうえでの関係各者の役割と責任の組み合わせの有様を、図2にそって詳しく検討を進めてみよう。

図2 役割の組み合わせの図式



Aは公共問題＝パブリック・セクター＝政府部門で、これには中央政府、地方自治体、それに国・公営企業や政府関係金融機関が含まれる。本稿でこれまで述べてきた「行政」とは、これらのうち中央政府または地方自治体が行う行政任務の遂行をさしている。国や自治体は租税や料金、公債などを収入源とし、規制、取り締まり等の権力的作用を行うとともに、各種のいわゆる行政サービスを提供し、公共事業や公営、準公営企業を運営している。そしてそれらの活動の中心は、市場の交換作用によらないで、税や料金等を徴収し、行政サービスを反対給付するという政治的交換作用に基づいている。ただし、公営企業のように多かれ少なかれその運営が市場経済に依拠した事例もある。

次に私的部門＝プライベート・セクターは、Bの個人、家族および各種の非営利的集団と、Cの営利的集団に大別されよう。Cの中心は私企業や業界であり、その活動に大部分は市場の作用に依拠している。

さて、社会的需要に対応していくためには、A、B、Cが必要に応じて機能上あるいは財政上の役割や責任を分担して、その協力・協働関係を促進していくことが望ましい。

まずA、B間には従来から既に様々な協力関係が存在している。例えば自治体の社会福祉事業にBがボランティア活動として協力しているし、反対にBは自発的、主体的に行う社会活動にAが技術や情報を提供したり、事務的な仕事を引き受けたり、さらには資金面での協力をする場合も少なくない。次にA、C間にも様々な形態をとった協力（技術、資金、事業運営の面）、競合（例えば同区間を走るJRと私鉄）、および共同運営（例えば第三セクターによる事業）が存在する。B、C間すなわち同じ私的部門の中の二つの領域の間でも種々の協力関係がある。例えば民間の廃品回収業者やスーパー、デパートなどが住

民（消費者）と協力して特定の廃品や容器の回収を行う事業がそれである。また、種々の企業内福祉もここにはいろいろ。さらにA、B、C間の三者間の協力形態も少なくない。真中の黒塗り部分がそれを表す。例えば上述したB、C間の協力で行われている廃品回収事業に自治体でその指導、情報提供、資金面での支援（業者への経営支援、廃品最低価格保障、住民の回収実践団体への奨励金交付等）を行っているケースがそれである。企業内福祉の一環である給与住宅の建設に行政側が低利融資を行っているケースもここにはいる。

もっとも、A、B、Cのいずれの活動領域においても、それぞれの活動が互いに他のセクターから完全に独立しているわけではない。三部門は、個別の事項ごとに、量や質の差こそあれ、法令の施行や施策の実施、市場の作用、あるいは住民の政治参加など諸々の仕組みや手段を通じて相互に統御、圧力、規制、影響などを受け合っている。そのため、図2の白地、斜線、黒塗りの各部分にはいる各活動は、それぞれある一定の線を境にして割りふりされるということにならざるをえない。さて、このような三部門の活動領域の組み合わせを、「最小許容限界」内のもとで「相乗性の世界」を創造していく視角から検討すると、以下の諸点に注目する必要がある。

すなわち、Bの個人や家族の社会化された問題、換言すれば社会的ニーズについては、すぐそれが常にそしてすべてAの白地の責任領域に直結すべきものでないことは明らかである。まず、Bの個人や家族自体の対分の自己努力や自己統御の状態や可能性を問い直さなければならないケースが少なからず目につく。老人問題が社会問題になっているのは確かだが、同じ屋敷内か近所に住んでいながら、子供夫婦が身体の不自由な老父（母）の食事の世話すら十分にすることなく、自治体の老人給食サービスを求めるようなケースがその一例である。また、同じBに属する近隣の人びとや種々のNPO・グループの老人に対する暖かい理解や種々のボランティア活動も大きな意味を持っている。Cの企業が老人雇用の促進に努力することは、彼らの生きがいや心身の健康を維持させるうえで大いに役立つ。老人問題に限らず、社会福祉問題はAが行う「施設サービス」の提供や「手当」の支給だけでは限界があるばかりか、真の解決につながらないことは、人里離れた老人ホームにはいった多くの老人が生活のハリを喪失して心身の老化が進み、本当の幸せにつながっているとは必ずしもいえないこと一つ見てもうかがえよう。軽度の精神障害者が成人になって施設をあとにしても、肝心の家族や近隣が彼（彼女）に冷たく、企業が彼の就職機会を閉ざすようでは、彼自身や行政の努力がどんなに大であろうと、彼は社会復帰をすることができない。それにもかかわらず行政サービスとしての「施設主義」に徹せよというのであれば、それをいう人びとは彼にある意味での不幸を強いているだけでなく、それにかかるぼう大な行政経費の応分の負担を自らもする覚悟をしなければならないはずである。

しかし、その一方、A、B、Cのそれぞれ白地の部分における独自の意志や活動でもっては有効に対処することができないか、あるいはたとえそれが可能であって公平性等の社会的な価値に照らして真に適切な解決につながりがたい問題に関しては、斜線や黒塗り部

分の拡大や改善を考えていく必要がある。AとBの地域ボランティアの協力によって提供される給食サービスは、Aだけの手によるそれに比べて、老人とボランティアの心の触れ合いや後者の社会的事業への参加感を増すだけでなく、各ボランティアは自分の受け持ちの老人の好みに合わせて心のこもった献立を考えるなどの副次的効果をもたらしている。Aによる固定資産税の免税措置のもとでAに無償貸与される土地は、老人の農園づくりに大きな寄与をしている。Cの医師会が自治体による要請と資金面の措置のもとに老人専用ベッドを一定数用意しておくことによって、自治体は臨機応変に老人医療問題に対処することが可能となる。

こうして、これからの私たち人間社会の大きな課題は、まさに社会的ニーズの一つひとつについて三部門の白地の部分や斜線、黒塗りの部分における取り組み方を多様・多元的に考えながら、関係各者の役割や責任の適切な組み合わせを築き、それによる相乗効果の極大化を図っていくことである。換言すれば、個々人や家族およびもろもろの公私の集団の潜在的な能力と活力を“死蔵”させることなく、合意された社会的な理念や価値に基づきながら、問題ごとに関係各者の役割のコンビネーションを市民自らの参加のもとに築いていくこと、そしてそれによって私たちの個人的人間としての、家族の一員としての、あるいは集団のメンバーとしての、問題の取り組みに対する自覚や意欲、モラルや能力を活性化し、その相乗作用によって問題に接近していくことこそ、最も必要とされるものである。そして、既に言及したように、その相乗作用から出てくるアウトプットには物的なもののみならず、精神的なるもののプラスの効果が大きな部分を占めるべきものである。こうした、「相乗性の世界」の概念は、ダニエル・ベル (Daniel Bell) が提示した「公共家族 (The Public household)」の概念に類似している。ベルは、公共部門と民間部門を単純に二分化して考える思想を改め、「国家思想やパターナリズムに陥ることなく、社会生活を共にし、運命を分かち合っている市民相互の連帯性と市民およびその集団の公共目的に対する関りを明らかにすること¹²⁾」の重要性を強調しているのである。

ところで、こうした「相乗性」の論理は、パブリック・セクターとりわけ行政の責任回避につながる主張とは無縁のものである。それは、財政事情の悪化のもとで、単純に行政の守備範囲を縮小しようとしたり、福祉行政の拡大を“ばらまき福祉”として頭から批判したり、国の財政負担の一部を住民に肩代りさせるために住民の責任を強調したりする「支配者」や「強者」の論理とは、そもそもの発想の源を異にしている。財政の事情がどうであれ、政府や自治体がいまよりもはるかに大きな愛と支援を向けるべき社会問題は沢山ある。こうした問題への取り組みに財源が足りないのなら、まずはその埋め合わせを租税負担や料金負担に余力のある階層や集団に求めるべく、既存各種の不公平な税制や大企業優位の減税・免税措置を改めるべきである。また、中央政府の内部機構の「行政改革」はもとより、国一自治体間の行財政制度や自治体内部の行政組織なり運営形態の改革を断行し、一般市民に責任を転嫁することなく一般福祉をより一層充実させるための、行政サイドの

真しな努力が問われるべきである。「役割の相乗」論が、たんに国が身軽になるための方便や肩代りとして考えられるならば、問題の根本的解決を誤るだけでなく、それこそそれを不毛にするだけのものなのである。それに、役割の相乗作用によって、自治体の行財政資源にいくらかでもある種の余裕が生み出される場合には、その分は原則として他のすべての緊要な行政需要に投入され、ほかならぬ市民の努力そのものに還元されていかなければならないものなのである。

4.3 合意の形成と課題

ところで、関係各者の役割が組み合わされている状態は、ことさら「相乗性の世界」とか「公共家族」と呼ばれていなくとも、事実上これまでの色々の問題処理の進行において大なり小なり見られるものである。しかし、こうした概念のもとに役割の相乗作用を自覚的に発展させ、内実面で物的、精神的に豊饒化させていくためには、人びとの間で一定の同意を形成しながら、次のような課題に取り組んでいく必要がある。

第一には、既に言及したように、こうした考え方がほかならぬ市民自身のものになり、市民の生活や活動を支え刺戟する精神的な糧になるためには、あくまでも行政の公正性や公共性を徹底化させる必要がある。効率性や能率性基準も、それを協調するのは市民自体の福祉にプラスの効果が約束される角度からなされなければならない。近年、行政の守備範囲や優先順位のあり方をめぐる調査や論議が盛んであるが、こうした範囲や順位の設定は、あくまでも一般住民の生活の側に立ってなされ、人びとの体内にある意欲や活力、公正感や自覚的自己規律心を鼓舞するとともに、行政への信頼を高める視座からなされなければならない。

さらには個々人の主義主張や価値観の相違を越えて、少なくとも次の諸点だけは人びとの間で一定の合意が得られなければならないと思われる――

(1) もしも記述の「最小許容限界」説に同意が得られるなら、公共部門の大きな使命は、世のすべての公私の活動によって生ずるエコロジカルな環境への負荷をこの限界内に抑制するために必要な規制措置を効果的に講ずることである。その質や量は、市場の作用や私的部門におけるこの面での自己統御機能の効果次第によって大きく左右されよう。

(2) 公共部門の役割は、主として以下の点にある――

ア 人間、とりわけ社会的に弱い立場にある人びとの生存や生活の条件を最優先に改善すること。

イ 働く意欲や生きがいを高めること

ウ 社会的な不正や不平等をなくすること

(3) 公共部門の具体的な事務事業の内容は、上記(2)の役割を追求するうえで、私的部門に比べ、公正性、民主性、効率性等の社会的価値の面で公共部門に配分され

る方が社会的にみて適当であり有益なものとなる。そのためには、住民要求の単純な請負い行政や公共部門万能論を排し、問題ごとに関係各者の役割の相乗効果を大きくする仕組みを築いていくこと。

- (4)「最小許容限界」が厳しいものになればなるほど、パブリック・セクターの役割遂行の条件も一般により厳しくなる。

こうした役割の組み合わせによる社会的対応は、近隣社会から国家レベルひいては国際レベルまでの種々のレベルで可能となるが、その中核的単位は、基礎的自治体としての市町村である。役割の相乗効果を高めるには、既存の集落とタテ割の統治構造を打破し、分権と参加のもとで個別問題ごとに地域の事情を反映したヨコ割の総合的な行政が必須の条件となるだろう。

【注】

- 1) 役割相乗型行政についてより詳しくは、Katsumi Yorimoto, "Synergistic-role responses to public-sphere issues and governance: Partnerships among citizens, private enterprises and government administration," in *Symbiosis of Government and Market: The Private, the Public and Bureaucracy*, edited by Sadao Tamura and Minoru Tokita, Routledge Curzon, pp.55-72, 2003 を参照。
- 2) 公共と官・民の関係については、寄本「初めに民ありき—公共をめぐる日米比較」(『地方自治職員研修』No.4の9、2002年3月号) 11~12頁、寄本編『公共を支える民—市民主権の地方自治』(コモンズ、2001年)。および寄本『「公務員市民」へ意識改革を』(論壇『朝日新聞』、1998年5月8日)を参照。
- 3) 「労働組合および革新側の政策に関する『経済学者としての立場からの意見』」(『総評調査報告』第131号、1977年7月) 30~31頁。なお本論文は匿名である。
- 4)、5) 同、31頁。
- 6) ウイリアム・カップ「経済学における人間性の回復」(『世界』、1971年4月)。
- 7) 最近、大量生産、大量消費、大量廃棄に代えて、適量生産、適量消費、少量廃棄という表現が見られるが、適量とははたしてどれだけの量をいうのかとなると、経済学者にとっても応えるのが非常に難しい。寄本勝美『リサイクル社会への道』(岩波新書・2003年)、196頁。
- 8) 例えばカップの社会的費用論に対する宮本憲一氏の批判を参照。宮本『社会資本論』有斐閣、1969年、183頁以下。
- 9)、10) 林道義『反進歩の思想』木鐸社、1973年、156~157頁。
- 11) 真木悠介『人間解放の理論のために』筑摩書房、1971年。
- 12) Daniel Bell, *The Cultural Contradictions of Capitalism*, Basic Books Inc., 1976. 林雄二郎訳『資本主義の文化的矛盾』上・中・下(講談社学術文庫、1976年)。