

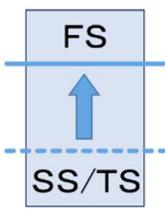
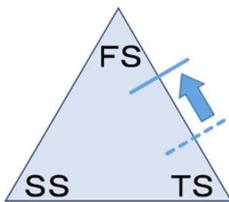
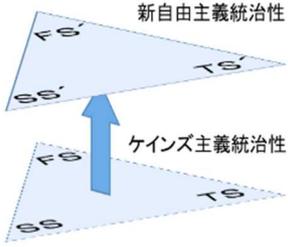
「新しい公共 (空間)」政策言説の研究—統治性研究アプローチから

報告者：法政大学大学院 宮川裕二¹

1. 報告要旨 (別掲のとおり)

2. 「新しい公共」概念をめぐるポジション類型

図表 「新しい公共」概念のポジション類型

知解コン テキスト	市場	市民社会	統治
概念図	 <p>二元論 (FS—SS/TS) 二次元モデル</p>	 <p>三元論 (FS—SS—TS) 二次元モデル</p>	 <p>三元論 (FS—SS—TS) 三次元モデル</p>
肯定的 ポジション	ロールバック新自由主義 竹中平蔵(2010)	参加型市民社会派 今村都南雄(2010)	ロールアウト新自由主義 松井孝治(2008)
非肯定的 ポジション	左派 二宮厚美(2010)	新国家主義 八木秀次(2010)	統治性研究 ^注 齋藤純一(伊豫谷ほか 2013)

注：統治性研究はある種の診断的観点であり何らかの規範的態度をとるものではない点で他と異なる。
出所：筆者作成。ただし二次元/三次元モデルの意匠は仁平(2011:19)を参考にした。

図表は、知解コンテキスト別、肯定/非肯定別に、「新しい公共」概念をめぐるポジションを類型化したものである。知解コンテキストとは、そのポジションが「新しい公共」概念を定義づけたり、その狙いに言及したりする際に依拠しているコンテキストを指す。本報告では、それを市場、市民社会、統治という 3 カテゴリーに整理した。

概念図における FS はファーストセクター、SS はセカンドセクター、TS はサードセクターの意である。どのコンテキストも FS に政府を、SS に市場を据えることでは一致する。それに比べ TS は多義的ながら、単純化を承知の上で、左列から非営利、市民社会、(非政府の) 公がイメー

¹ 公共政策研究科博士後期課程 E-mail : yj_mygw@yahoo.co.jp

ジされているものとする。また各コンテキストからの認識として、現状を破線、「新しい公共」がもたらす当為を実線として表わした。例えば、左列の図（市場）であれば、FS が SS/TS が担い
うる領野にまで肥大化している現状を問題化し、FS を縮小し SS/TS を拡大すべきであるとする
志向を図示したものである。

そしてその下に、各ポジションとその象徴的論者を記した。これは報告者の整理であり、各論
者がそのタームを用いているものではない。また各ポジションは理念型であって、ある論者の基
軸が当該ポジションにあるとしても、他のポジションの要素を持ち合わせることを否定するもの
ではない。

(1)ロールバック新自由主義

ロールバック新自由主義とは、イギリスの経済地理学者ジェイミー・ペック／アダム・ティッ
ケルの造語で、後述のロールアウト新自由主義と対比される概念であり、市場原理を標榜し、「小
さな政府」を志向する行財政改革を行い、行政サービスを見直して可能な限り民間（可能なもの
は企業）にアウトソーシングすべきとする、「撤退型（roll-back）」の新自由主義イデオロギーを
指す（Peck & Tickell 2002）。

このポジションを象徴する竹中平蔵は、公務員が担う高コストな行政サービスを民間が担う低
コストなそれに置き換えるとともに、NPM＝新公共経営（民間企業型行政経営手法）による改革
を図っていくことが「新しい公共」の意味や内容であると、竹中は知解している。そして、この
ような市場メカニズムの公共部門への導入を、「公共のあり方を見直すことは、まさに行財政改革
そのものであり、必要かつ重要なことだ」（竹中 2010:28）と肯定する。このような「新しい公共」
概念にかかわるポジションを、ロールバック新自由主義とする。

(2)左派

左派のポジションを象徴する二宮厚美は、「新しい公共」概念を「いわゆる自治体リストラを推
進するための道具または指導理念」（二宮 2010:44）として捉え、その問題として①公共業務を住民
の負担に転嫁②「官製ワーキングプア」の拡大③公共サービスの市場化④公的責任の後退⑤基礎
自治体の新自由主義的変質の 5 点を挙げている（二宮 2010:48）。つまり左派は「新しい公共」
概念を、ロールバック新自由主義と同様に市場のコンテキストで知解するが、それを「官製ワー
キングプア」の拡大や公的責任の後退につながるなどと批判している点において、ロールバック
新自由主義と相反するポジションといえる。なお左派は、住民参加や NPO の意義や役割等は「検
討する価値を持った課題」とするが、ただしそれは「『新しい公共』論とは別の文脈」で行うべき
とする点で（二宮 2010:48）、次の参加型市民社会派と区別される。

(3)参加型市民社会派

ロールバック新自由主義および左派の「新しい公共」概念は、行政サービスの縮減・低コスト
化をめざす「民間拡大—政府縮小」（神野直彦）をもたらすものと見なすコロラリーとして、政府
と民間—営利と非営利の区別はあるにせよ、ともに公共サービスの新たな担い手として括られる
一の二元論の枠組みにある。これに対して市民社会のコンテキストは、政府・市場・市民社会の

三元論の枠組みから「新しい公共」概念を捉えるものであり、それに依拠する参加型市民社会派は、専ら市場化を推し進めるロールバック新自由主義とは一線を画しつつ、市民社会を政府よりも優位に置く、少なくとも現在はそれが過小であるとしてその拡大が望ましいとするポジションである。

これを象徴する論者が今村都南雄である。今村は公共性を、国民国家の確立を淵源とする「国家的公共性」、市場メカニズムによって支えられる「市場的公共性」、市民間の自由な討論から生まれる言説空間＝公共空間において成立する「市民的公共性」の三つに整理し(今村 2002:21)、あるべき「新しい公共」概念のイメージを「市民や市民的活動団体が行政や民間企業とも対等な交渉を繰り返し、『市民的公共性』が横溢するようなパートナーシップ関係の構築」(今村 2010:4)を目指すものと描いている。

一方で市民社会のコンテクストではない、ロールバック新自由主義型の「新しい公共」概念に対しては、「それを『安上がり行政』のための便法と考え、その観点からのみ、『新しい公共』にかんする施策の成否を論ずる人びとが非常に多くいる」(今村 2012:20)との懸念が示され、この側面ではある程度左派と重なる主張を持つ。

(4)新国家主義

新国家主義は、参加型市民社会派とともに「新しい公共」概念を市民社会のコンテクストで知解する一方で、それを批判するポジションである。これを象徴する論者である八木秀次は、「市民参加型社会の構築、『市民の市民による市民のための社会の構築』、これが『新しい公共』というものである」(八木 2010:90)と述べ、それは「『国家』や『国民』を否定して国籍を問わない『地球市民』による新しい国づくりを行い、家族共同体という血の通った共同体を否定して『自立的な個人』の自発的意思によっていつでも加入しいつでも脱退できる『ネットワーク』に置き換えよう」(八木 2010:98)とするものであると論難している。

付言すれば、「従来は行政が公共を独占していたが、民間も公共の担い手になるということだが、話がそこで終わっているならば問題はない。民間でもできることは民間が行うようにすれば歳出の削減にもなる」(八木 2010:92)と、市場のコンテクストでの「新しい公共」概念は肯定している点で、ロールバック新自由主義の主張と重なっていることが指摘できる。

(5)ロールアウト新自由主義

前出のロールバック新自由主義に対比されるポジションがロールアウト新自由主義である。それはケインズ主義／福祉国家に対する「破壊的で反動的な『反調整』のモーメント」の前者に対して、「新自由主義化した国家形態やガバナンス・モードや調整的關係についての目的意識を持った構築や統合」へとアジェンダの移行した、巻込み型(roll-out)の「積極的政治術と普及力ある『メタ調整』のより手強く頑強なパターン」として理解されるものである(Peck & Tickell 2002:384)。このポジションにとって、「新しい公共」概念はなにより統治のコンテクストで知解される。

このポジションの「新しい公共」概念を象徴する論者は元民主党参議院議員の松井孝治である。通産官僚としてそのキャリアのスタートを切った松井の「新しい公共」概念への原点は「国益」

(松井 2007:174)の実現であり、その障害となっているのは国民の中央政府への依存体質であるとし、その改革のためにはこれまでのように「遠くの政府」が基準と資源配分を一手に握るのではなく、また市場に任せるのでもない、「家庭や地域社会が持っていた、自立的あるいは相互扶助的な問題解決のメカニズム」(松井 2008:143)を最大限に活用する枠組み、すなわち「第三の道、コミュニティ・ソリューション」として『官』でも『民』でもない『公』的なネットワーク」(松井 2008:145)を構築する必要があると、松井は主張する。

このポジションは、ケインズ主義／福祉国家的枠組みからの脱却を目指す点で新自由主義ではあるものの、単純な小さな政府論＝撤退型ではなく、焦点は日本の統治構造の改革に置かれている。「公共のど真ん中、国の未来像を描き、そのための戦略を立てるという仕事」(松井・西田 2014)を政府の本来的役割とし、外交や安全保障等以外の事業や課題については、自立した国民が身近な「公」(地方自治体や NPO、コミュニティ等)において、自ら処理し対処していけるような条件整備を行っていくという、積極的な巻き込み型の統治をめざすものだといえる。

(6)統治性研究

統治性研究は、「新しい公共」概念を統治のコンテクストで知解するものであるが、何らかの規範的態度を示す他と異なり、市場でも市民社会でもない統治のコンテクストにあるロールアウト新自由主義の問題構成を浮き彫りにするアプローチといえる。

ミシェル・フーコー (Michel Foucault) を嚆矢とする統治性研究によれば、「何が国家の権能の枠内にあり、またその枠外にあるか(すなわち民間対公共)といったものをたえず定義したり、再定義する」のが「統治の戦術」であり、「ケインズ主義の危機と福祉国家型介入の解体は、国家の統治能力の喪失というよりは、統治のテクノロジーの再編成と再構築に向かうもの」として、問題は「間接的テクニックによって個人を指導し統制する新自由主義的な統治形態をより複雑に分析すること」にあるとする (Lemke 2003:177=2003:46)。すなわち「個々の主体(および家族や組合などの集合体)に『責任』をもたせる」という「個人化の形態は、国家の外部にあるのではな」ということである (Lemke 2003:177=2003:46)。

統治性研究に通暁する齋藤純一は、「国家自身がひとつには財政的な理由から、もうひとつには制御能力の限界から、地方自治体やその下位組織を含む中間集団の自己統治を利用する方向に舵を切っている、つまり「アソシエーションやコミュニティ、あるいはボランティアのエネルギーを活用しようとする……。『新しい公共』というのも、その文脈から語られ」と指摘する(伊豫谷ほか 2013)。ここではとりわけ、「行政の下請け」のような直接的統治とも、統治の断念とも区別される、「自己統治の利用」という間接的統治の様式が指摘されていることが重要である。

このロールアウト新自由主義の「新しい公共」概念は、政府と民間あるいは政府と市民社会の間のゼロサムゲームと捉える二次元モデルでは記述できない。それが目指すのは FS・SS・TS のいずれかのいずれかに対する拡張ではなく、それらの依存体質を創り出している「この国のかたち」の改革である。統治性研究は、これまでの「この国のかたち」を創り出してきた力をケインズ主義統治性とし、そこから脱却して、「国家も市場も市民社会も同様に、ネオリベラリズム的秩序を円滑に動かすための『自己責任の下で合理的に行為できる強いアクター』として行為するよう操導する一フーコーは conduct of conduct と述べた一秩序を創り出す力を新自由主義統治性と

するのであり、そのプラスサムゲームは「三次元のモデルでのみ記述可能」である(仁平 2011:19)。

3. 日本の「新しい公共（空間）」政策言説の動向

(1)第1期：ロールアウト新自由主義型言説の形成期

● 「公共性の空間」：行政改革会議「中間報告」・「最終報告」（1997年）

「何よりも、国民の統治客体意識、行政への依存体質を背景に、行政が国民生活の様々な分野に過剰に介入していなかったかに、根本的反省を加える必要がある。……『公共性の空間』は、決して中央の『官』の独占物ではないということ、改革の最も基本的な前提として再認識しなければならない。」(行政改革会議 1997:1)

「最終報告」には「IV 行政機能の減量（アウトソーシング）、効率化等」という章があるにもかかわらず、「公共性の空間」はそこに登場しない。登場するのは、「I 行政改革の理念と目標」の「2 『この国のかたち』の再構築を図るため、まず何よりも、肥大化し硬直化した政府組織を改革し、重要な国家機能を有効に遂行するにふさわしく、簡素・効率的・透明な政府を実現する。」など、国の果たすべき役割の見直しや内閣機能の強化に関わる章や項である。ここから日本の「新しい公共（空間）」政策言説は、まずロールアウト新自由主義から出発したと言える。なお「公共性の空間」の語を盛り込んだのは、橋本内閣時に通産省から内閣官房へ出向していた松井である。

● 「新しい公」：「21世紀日本の構想」懇談会「報告書」（2000年）

グローバル化や情報化の潮流の中で多様性が基本となる21世紀には、日本人が個を確立し、しっかりと個性を持っていることが大前提となる。このとき、ここで求められている個は、まず何よりも、自由に、自己責任で行動し、自立して自らを支える個である。自分の責任でリスクを負って、自分の目指すものに先駆的に挑戦する「たくましく、しなやかな個」である。

そうした個が自由で自発的な活動を繰り広げ、社会に参画し、より成熟したガバナンス(協治)を築きあげていくと、そこには新しい公が創出されてくる。(「21世紀日本の構想」懇談会 2000:17)

「自立した個—ガバナンス—新しい公」というフレームは、言外に「集団依存—ガバメント—古い公」との対比が観念されている。また「この報告書では、日本の志を論ずる。日本はこうあってほしい、日本をこうしなければならないという希望、覚悟を表明する」(「21世紀日本の構想」懇談会 2000:9)とあるように、「新しい公」は公共サービスの民営化や市民社会ではなく国益と深く結びついている。松井は懇談会メンバーに入っていないが、ロールアウト新自由主義型の「公共性の空間」はここに継承されている。

(2)第2期：ロールバック新自由主義型言説の隆盛期

● 「新しい公共空間」：第27次地方制度調査会「中間報告」・「答申」（2003年）

地域における住民サービスを担うのは行政のみではないということが重要な視点であり、住民や、重要なパートナーとしてのコミュニティ組織、NPO その他民間セクターとも協働し、相互に連携して新しい公共空間を形成していくことを目指すべきである。(第27次地方制度調査会 2003:3-4)

● 「新しい公共空間」：分権型社会に対応した地方行政組織運営の刷新に関する研究会「報告書」(2005年)

地域における様々な主体がそれぞれの立場で新しい「公共」を担うことにより、地域にふさわしい多様な公共サービスが適切な受益と負担のもとに提供されるという公共空間(=「新しい公共空間」)を形成することができる。

この「新しい公共空間」の形成こそが、地方自治体とそこに住む人々が協働して地域の運営にあたるローカル・ガバナンスを実現させるための前提となるものである。(分権型社会に対応した地方行政組織運営の刷新に関する研究会 2005:13)

2001年に発足した小泉内閣の構造改革の影響を受けて、「新しい公共(空間)」政策言説は大きく転回した。すなわち「この国のかたち」の次元から公共サービスの担い手の次元への移行である。そして理念的表明にとどまっていた第1期と異なり、その名のもとに地方自治体に集中改革プランの策定・公表や、指定管理者制度の活用、PFI手法の適切な活用、定員管理及び給与の適正化などを求めた総務事務次官通知「地方公共団体における行政改革の推進のための新たな指針の策定について」(2005年)は、「新しい公共空間」が市場のコンテクストにあるロールバック新自由主義が主調をなしたことを如実に示すものとなった。

(3)第3期：ロールアウト新自由主義型言説の実現期

● 「新しい公共」：第173国会鳩山総理大臣所信表明演説(2009年)

私が目指したいのは、人と人が支え合い、役に立ち合う「新しい公共」の概念です。「新しい公共」とは、人を支えるという役割を、「官」と言われる人たちだけが担うのではなく、教育や子育て、街づくり、防犯や防災、医療や福祉などに地域でかかわっておられる方々一人ひとりにも参加していただき、それを社会全体として応援しようという新しい価値観です。……市民やNPOの活動を側面から支援していくことこそが、二十一世紀の政治の役割だと私は考えています。(鳩山 2009:三)

● 「新しい公共」：第174国会鳩山総理大臣施政方針演説(2010年)

「新しい公共」によって、いかなる国をつくらうとしているのか。

私は、日本を世界に誇る文化の国にしていきたいと考えます。ここで言う文化とは、狭く芸術その他の文化活動だけを指すのではなく、国民の生活・行動様式や経済のあり方、さらには価値観を含む概念です。

(鳩山 2010:二)

小泉構造改革の「痛み」が地域・社会の各所で顕在化し、2007年参院選、2009年衆院選で勝利した民主党が政権を獲得するに至りロールバック新自由主義の流れも転機を迎えていた。鳩山内閣の内閣官房副長官となった松井が推進した民主党の「新しい公共」がうたったのは、小さな政府や民間委託ではなく(但し否定はしない)、市民やNPO活動への「支援」—「第三の道」のenableが想起される一である。同時に松井が強調するのは、本義としての『「新しい公共」』はNPO支援ではなく『国の統治改革』論そのものである点であり、「最大の主題」は「国民が統治客体から脱却し、被統治者意識とその裏返しとしての行政依存をいかに克服するか」にあることである(松井 2013)。それゆえ「新しい公共」とは国づくりであり、世界に誇る国民の生活・行動様式・価値観を創出することと謳われるのであり、これは第1期と接続したものとなっている。

加えて、この第3期では具体的な政策成果として、寄附税制の拡充や認定NPO法人制度の改

革などがあり、また補正予算が措置されて「新しい公共支援事業」も実施されている。

(4)第4期：「新しい公共（空間）」政策言説の停滞期

●「共助社会づくり」：共助社会づくり懇談会「共助社会づくりの推進について」（2015年）

国民一人ひとりに活躍の機会や場所があり、「個人の多様な価値観や意思が尊重されながら、新たな『つながり』が構築され、全員で作りに上げていく社会」＝「共助社会」の実現を目指す必要がある(共助社会づくり懇談会:3)

安倍政権下の「共助社会づくり」は、行財政の縮減や効率化中心の「新しい公共空間」よりも民主党の「新しい公共」との接続を感じさせるものとなっているが、統治改革という観点が抜け落ちてある意味グレード・ダウンしている。また新国家主義の台頭とも相俟って、日本の新たな国家・社会の改革形成指針としての「新しい公共（空間）」政策言説は現在停滞期にある。

4. まとめにかえて

「新しい公共（空間）」政策言説は、「公共性の空間」より「共助社会づくり」まで、必ずしも一貫したものではなく揺れを伴ったものであるということ、そしてその揺れは、時の政府に採用されたそれぞれの「新しい公共（空間）」政策言説の主調をなしたポジションの変化によるものであるということ、これがその多義性を指摘されてきた要因であると報告者は考えている。そして付言することは、本報告では詳しく述べなかったが、肯定的ポジション間にはある程度まで共振し合いもする関係があり、ある言説が一つのポジションを主調に持ちながら、いくつかのポジションを包含することがあったということである。

すなわち第1期はロールアウト新自由主義が主調をなしており、ロールバック新自由主義は従たるものであった。第2期はロールバック新自由主義が主調をなし、そこにロールアウト新自由主義と参加型市民社会派がある程度まで共振する関係として包摂されていた。第3期はロールアウト新自由主義が主調をなし、そこに参加型市民社会派の一定の期待が見られた一方、ロールバック新自由主義は第2期に比して後景に退いていた。第4期は第3期との連続が見受けられるものの、とりわけ新国家主義の高まりのなかで「新しい公共（空間）」政策言説は停滞期に入っている。このような動向として捉えられるということである。なお、これは言説ベースのことであり、現実の政策ベースとのズレは当然ありうる。

最後に、各ポジションから「新しい公共（空間）」政策言説はどう見えたのかについて簡潔に触れたい。竹中と二宮は「新しい公共空間」も民主党の「新しい公共」も市場のコンテクストにあるものと見なした。八木はそれらを主に市民社会のコンテクストにあるものとした。今村は「新しい公共空間」は市場、民主党の「新しい公共」は市場と市民社会の混成として捉えた。「新しい公共（空間）」政策言説のキーパーソンともいえる松井や、「公共性の空間」と民主党の「新しい公共」の連続性がどの論者によっても検討されなかったのは、このように「新しい公共（空間）」政策言説を市場か市民社会のコンテクストで理解しようとする論者が大勢であったからではないか。しかし「公共性の空間」以前にも、「行政の役割」を「個人の自由な生活や諸活動が保障されるような条件づくり」に転じて、「これまでのような行政の守備範囲論に止まらず、行政の介入の在り方を直接介入から間接介入の方向へ変え」るべきとした謳いがあったのであり(第三次臨時行

政改革推進審議会豊かなくらし部会 1991)、条件整備国家・間接介入国家をめざすべきとする、このような系譜のロールアウト新自由主義型「新しい公共」概念、およびそれを主調とする「新しい公共（空間）」政策言説は、市場や市民社会とは別の、統治のコンテキストから知解されなければならないのではないか。そしてそれを可能にするアプローチこそ統治性研究であると考ええる。

【引用文献】

- 「21世紀日本の構想」懇談会, 2000, 「日本のフロンティアは日本の中にある—自立と協治で築く新世紀—」.
- 今村都南雄, 2002, 「公共空間の再編」, 今村都南雄編『日本の政府体系：改革の過程と方向』, 成文堂, 1-21.
- 今村都南雄, 2010, 「あらためて『新しい公共』を考える」, 『とうきょうの自治』(78), 2-6.
- 今村都南雄, 2012, 「ガバナンスと市民・行政・政治—問われる『新しい公共』」, 『社会科学研究』(32), 1-24.
- 伊豫谷登士翁・齋藤純一・吉原直樹, 2013, 「鼎談 コミュニティ研究の射程と、現代への問いかけ」, 伊豫谷登士翁・齋藤純一・吉原直樹『コミュニティを再考する』, 平凡社, 125-192.
- 共助社会づくり懇談会, 2015, 「共助社会づくりの推進について」.
- 行政改革会議, 1997, 「最終報告」.
- 第27次地方制度調査会, 2003, 「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」.
- 第3次臨時行政改革推進審議会豊かなくらし部会, 1991, 「豊かなくらし部会報告」.
- 竹中平蔵, 2010, 「“新しい公共”を考える」, 『日本経済研究センター会報』(988), 28-29.
- 二宮厚美, 2010, 「『新しい公共』と自治体のローカル・ガバナンス化」, 『議会と自治体』(149), 41-48.
- 仁平典宏, 2011, 「ボランティアと政治をつなぎ直すために—ネオリベリズム以降の市民社会と敵対性の位置」, 『ボランティア研究』(1), 13-24.
- 鳩山由紀夫, 2009, 「第173回国会における鳩山内閣総理大臣施政方針演説（平成21年10月26日）」.
- 鳩山由紀夫, 2010, 「第174回国会における鳩山内閣総理大臣施政方針演説（平成22年1月29日）」.
- 分権型社会に対応した地方行政組織運営の刷新に関する研究会, 2005, 「分権型社会における自治体経営の刷新戦略—新しい公共空間の形成を目指して—」.
- 松井孝治, 2007, 『この国のかたちを変える—「遠い政府」から「地域主権国家」へ』, PHP研究所.
- 松井孝治, 2008, 「公共政策空間の再設計と新しい『公』」, 地域主権研究会編『日本を元気にする地域主権』, PHP研究所, 139-152.
- 松井孝治, 2013, 「Twitlonger2013年1月27日」, <http://www.twitlonger.com/show/kr95pv>, 2016年8月5日閲覧.
- 松井孝治・西田亮介, 2014, 「いま、改めて『公共』を問う—前編 官邸では、国の未来像を描き、戦略を立てる仕事の中空だった」, 『現代ビジネス2014.8.30』, <http://gendai.ismedia.jp/articles/-/40209?page=2>, 2016年8月5日閲覧.
- 八木秀次, 2010, 「国民を誑かす『新しい公共』という論理」, 『正論』(458), 88-98.
- Lemke, Thomas, 2003, Comment on Nancy Fraser: Rereading Foucault in the Shadow of Globalization, *Constellations* 10(2), (=高橋明史訳, 2003, 「ナンシー・フレーザーにたいするコメント」, 『現代思想』31(16), 40-48) .
- Peck, Jamie & Adam Tickell, 2002, Neoliberalizing Space, *Antipode* 34(3), 380-404.