

地域に必要とされる 公共サービスを実現する —住民ニーズを把握する仕組み—

菅原 敏夫

(公益財団法人 地方自治総合研究所)

1. はじめに

新しい学習指導要領で高校に「公共」という科目ができるそうだ。「公共」という科目こそ「公共サービス」を取り上げるべきだと思うが、どうもそうはならないらしい。昨年度方針が中央教育審議会で決まると、日教組はさっそく書記長談話と意見書を公表し、「高校の教科・科目構成の大幅な見直しは、生徒・教職員に多大な負担を強いることになる」と釘を刺した上で、新科目「公共」が高校版の「道徳科」になりかねないことを批判している。

こうした懸念はもっともで、中教審の議論を見てみると、18歳選挙権をきっかけとして、社会に対する責任や公共に対して何をなし得るかという自覚を持たせようとするものであり、公共が自分たちに何をなしてくれるのかという観点からはちょうど対極の地点にある。これは文科省や中教審に対する偏見なのではなく、「公共」で教えることがらについて、わざわざ具体例を引いて、「囚人のジレンマ、共有地の悲劇、最後通牒ゲーム等について概念的に考える」としている。これらはすべて、他人を出し抜くのが勝ち、という行動原理を人間はとるものだという仮定に立ち、合理的なときは利己的で、利己的でないときには愚かだといっているに等しい。利他的、互酬、分かち合いなどは幻想だというのだ。

「公共サービス」について考えることは、公共が私たちにとって存在する意義、公共が私たちに何をなし得るのかということを考え

ることであり、しかも、そうした仕組みが持続可能で公平であり、ほんの少し利他的であることによって、円滑に、生活の支えとなるということを示すことである。今号の特集の他の論考では、「公共サービス」の意義は自明なものではなく、常に冷笑や攻撃を受けており、現場の努力と反転攻勢なくしては存続が保障されないという現実が示される。

この特集の初めのところをお借りして、公共サービスの理論と地域に必要とされる公共サービスを持続可能な形で需要・供給する条件を考えてみたいと思う。

2. 「公」「共」「サービス」

「公共サービス」のようなごく最近人工的に組み合わされて作り出されたようなことばは、字義や語釈をこねくり回しても得るところが少ない。それを承知の上で、ことば遊びから本論を始めたいと思う。「公共」を二つに切る。まず「公」。つまり「ハム」である。いや冗談ではなく。「ム」は「私」の右側の「ム」のことで、単独でも「私的」であることを表す。「公」は「私に背く（私的でない）」という意味だと考えられてきた。しかし、もっと古代にはムは四角い形をしていたらしく、「□」すなわち広場を意味する象形文字だったようだ。「公」を政府、権力、公儀、社会全体という意味から解放して、広場で決められること、と考えることは、公共サービスにとってもこれからの市民社会にとっても意味のある考え方といえよう。「共」は両手で捧げ持つ

ているという意味。両手それぞれの共有、共同使用。

三番目の「サービス」の検討は実質的な意味がある。「奉仕」から離れた地点で使われるのは理解できるだろう。現代社会は物質のみによって成り立っているのではなく、社会化された物質、モノとコトとの関係で成り立っている。いや、これは現代社会のみの特徴なのではなく、ずっとそうだったのだけど、その程度は今際だっている。たとえば水道事業は公共サービスである。しかし問題の焦点は「水」だけではない。「道」つまりどのように供給するかということに課題の大半はある。公共サービスで対象となるのは、正確には「財・サービス」である。公共サービスの議論は公共財の議論でもある。

公共財と言い換えると経済学が大手を振って登場する。公共経済学というのは戦後生まれ、いまやメジャーな分野だ。しかし、モノとモノの取引を中心に発展してきた経済学は実をいうと公共サービスなどというものを扱うのは不得意だ。

ために経済学の教科書をひもといてみれば分かる。公共財というものが定義されている。(財といってもイメージされているものは物質ではない。すべてサービスである。公共財の理論は公共サービスの議論だ。)一般的な公共財の定義は、非排除性(お金を払わない人を排除しない)と非競合性(消費の数量には限りがある。一人が消費すれば他の人の消費する分はなくなってしまふ。こうした競合が起こらないのが非競合性)の両方を満たすものとされている。こんな性質のものは市場には登場しない。お金も取れないのに誰が作るだろうか。だからそのために「政府」が必要だ。みんなのたぐい対価を取らずに供給する。それが政府だ。公共財の理論はそもそもから政府が必要だという(唯一)の根拠を経済学的に証明しようとする議論である。

しかし根本問題。そんなものがあるのだろうか。教科書のすみっこには「たとえば灯台」と書いてある。うまい例だなあと昔は思った。たしかに灯台は光を見た人からお金を取るのは無理そうだ。灯台の周りを何隻の船が通ってもそれによって光が弱くなったり、後の人が見えなくなるなどということもない。だから灯台を維持管理する海上保安庁は、拝観料

ではなくて税金で維持されなくてはならない。だから海上保安庁は日本政府の中では唯一経済学にお墨付きをもらった官庁である。税金泥棒ではなく税金を投入する意味のある役所である。ところが経済学者は意地悪で、イギリスの灯台は最初、海事を扱う保険会社が事故を減らして自社が儲けるために建設したという歴史を引っ張り出してきた。つまり灯台も市場が提供できるのである。したがって純粋な公共財などというものはこの世にはない。したがって政府も要らない。極端な議論になってきた。

公共財の理論は純粋な公共財の定義から自己展開して現状を説明するという具合には行かないことが分かった。政治学の力を借りて、公共サービスを供給するという「決心」を外から与えてやらないと理論が持たない。この否定的な教訓は重要だ。公共サービスは決め方の政治学(民主々義)を必要とする。

3. 公共サービス基本法

現実もそのように進んだ。政治が政治的に公共サービスを定義するのである。一つの画期が公共サービス基本法である。この基本法をどのように使うのかという観点から見ていこう。

公共サービス基本法は2009年5月20日法律第40号。民主党政権誕生前夜の法律である。議員立法として全会一致で成立した。第2条には公共サービスの定義が次のように書かれている(一部省略)。

「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つて、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 国又は地方公共団体の事務又は事業であつて、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」

つまり、国や自治体(独立行政法人を含む)の行うサービス事務事業、その他に、規制、助成、公共施設の整備など。事務事業が民間委託されていても公共サービスであることにはかわりはない。

基本理念（第3条）の条文には、「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」「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」とある。

また、公共サービスの実施に従事する者の労働環境の整備も法律の規定するところである。第11条には努力規定ではあるが、「国及び地方公共団体は、安全かつ良質な公共サービスが適正かつ確実に実施されるようにするため、公共サービスの実施に従事する者の適正な労働条件の確保その他の労働環境の整備に関し必要な施策を講ずるよう努めるものとする」とある。

連合はこの法律の成立時、事務局長談話を発表し、「公共サービスの提供は国民生活の基盤をなすものであり、効率と競争最優先から公正と連帯を重んじる社会の構築に向けた第一歩」として評価した。

公共サービス基本法は文字通り基本法で、理念を説いており、具体的な強制力、権利・義務、施策を規定したものではない。しかし、「国民の選択の機会の確保」など公共サービスならではの配慮義務も課しており、出発点の役割を果たすことになるだろう。

しかし、本稿の観点、住民ニーズの把握と実現の観点から見れば、法の定義は著しく狭い。私たちの生活の安定的確保のためには、法の定める「公共サービス」と「もう一つの公共サービス」とが必要となる。

4. もう一つの公共サービス

「もう一つの公共サービス」とはなにか。三つの分野が考えられる。一つ目は、市場化された公共サービスである。「私鉄」はその分かりやすい例である。公共交通は従来の公共サービスともう一つの公共サービスの混合体であって、一方だけでは成り立たない。公共サービスが市場化したものも、純粹に私的サービスだったものが公共サービスの内容を獲得していったものもある。公共性の度合いも異なる。（昔の）営団地下鉄（今の東京メトロ）と都営地下鉄は利用者にとってはほとんど差がない。タクシーも重要な公共交通だが、杓子定規の公共性を問われることは少ない。街に出れば一目瞭然だ。異なる種類の公

共交通が渾然一体となって市民の足を提供している。街を少し離れると、コミュニティバスだったり公的な支援を受けた路線バスだったり走っている。市場化された公共サービスの分野は公・市（私）相互の役割分担、棲み分け、採算の取り方、路線の調整など現実の課題が山ほどある。公共サービス基本法も「役割分担」に条文を割いている。

二つ目は、個別化された、特定（パテキュラー）化された公共サービスである。公共サービスはその経済学的定義からいっても集団的・集合的、普遍的にあまねく公平に供給されるものである。もう一度公共交通の例を用いれば、公共交通がバリアフリー化され多くの個別・特定のニーズに対応するのは当然のことと考える。しかしそれでもなお特定の需要、場所、サービス仕様が必要であり、個別の必要のための公共サービスが不可欠であることがある。一般の公共交通に対して、スペシャル・トランスポートを提供するサービス、だけど公共のサービス（特別仕様の車両と個々のニーズにあわせた路線など）。この分野の拡大は多くの人の生活の質を改善し支える。しかしその範囲の決定は経済学や損益分岐点が決めるのではなく、質の高い民主主義を必要とする。ニーズをアセスメントし公共的にサービスを提供する。一番目の分野と供給の原理が違うのだ。市場とパラレルではなく、公共が補完的であると同時に先導的な役割を期待されている分野である。

5. 住民ニーズを把握する仕組み

三つ目は、新しい公共サービスである。この分野こそ市民の生活ニーズのフロンティアであり、公共サービス論のフロンティアでもある。

私たちの社会はながらく政府と市場と家計がそれぞれ自立して存在し、相互に関係し依存し合いながら成り立っていると信じてきた。政府と市場は、社会的・公的な生活を代表し、家計は私的な領域だとされてきた。いま周りを見渡したらそんな二分法の生活は成り立っていないということに気がつくだろう。これまで家族と地域がもっぱら担ってきた、育児、介護、教育、躰け、環境保全、近隣のまちづくり、身の回りの安全、などなど。どれ一つとして孤立した家族、地域では担い

きれなくなつて、共同の、あるいは協働のしたがつて何ほどか公共サービスの色合いをもつたサービスの供給と助け合いの供給を必要とする時代になったことがはっきりしてきた。もちろん以前から病院も学校も警察も消防署もあった。しかし、育児や介護は保育園と特養があれば安心できるのだろうか。ケアラー（介護者）をケアする公共サービスを想像できただろうか。

新しい公共サービスの特徴の一つは、担い手の変化である。新しい公共サービスは完全に市場化することができない。また自治体職員や国家公務員がすべてを担うこともできない。プロフェッショナル・専門職が解決できる分野は全体から見ると小さな部分だ。家族、ボランティア、普通の人、特定の利害関係を持たない隣人が主要メンバーとして登場するようになった。「コモン」と呼ばれる地域の資源がこれほど脚光を浴びている時代はあったろうか。それがあつた時代には目立たず、なくなつてきたので慌てて騒ぎになった。

私たちの課題解決の黄金の方程式、専門性をきわめた職業的プロフェッション+私利のためにのみ使わないとする公共性の職業倫理。これからは、これに加えて、あるいはこれにかぶせて全ての人の参加とほんのちょっとしたの互酬性と互譲、市民倫理（シチズンシップ）。

地域資源（コモンプールともいう）を涵養し、社会関係資本（ソーシャル・キャピタル）を強固なものにする、公共サービスを社会的共通資本（ソーシャル・コモン・キャピタル）として徹底的に見直し組み立て直す。それがすべての市民、専門家、とくに若い人たちに共有されるべき第一の徳目なのだ。最初に高校の新しい「公共」科目について触れた。コモンという必要な考え方に対して高校では、「共有地の悲劇」（共有地－コモンズ－があると人々は我先にとその草地に放牧してしまい、過剰に消費されて、共有地の草は消滅してしまう。だから共有地を私有地に分割し、柵を作って他の牛を入れさせず、個々人の合理的な経営精神に任せれば資源は自動的に持続可能だ、という考え方。歴史もそのように推移した）を教訓として教えようというのである。遅れている。相当に遅れている。

6. 持続可能な公共サービスの条件

三番目の分野、したがってすべての公共サービスが持続可能である条件が少しずつ分かつてきた。最初に巨額の投資、巨大な組織、長大な線路、張り巡らされた管渠が必要な公共サービスは公的セクターあるいは巨大企業によって整備されることになる。公共と市場のベストミックスは難しいけれど今もって必要な方式だ。インフラの維持補修が持続可能な条件となる。とりわけ必要なのは目に見えない教育や医療・介護といった制度資本。そのメンテナンスの費用を社会が積み立て使わなくてはならない。ソーシャル・コモン・キャピタル（これは宇沢弘文のことば）の理論は発展途上だ。

特定化された公共サービスの議論は合意形成の議論である。

新しい公共サービスの議論も発展途上である。しかし重要な合意も得られつつある。先の議論で、地域という一つのキーワードを登場させた。家庭も主役である。地域というのは、問題の起こっている現場に問題解決の実行力と構想力を委ねようというものである。問題の性質にしたがつて広域になり、国家にもなるかもしれないが、多くの場合より分節化された問題解決の方が容易だ。なぜならこのタイプの問題には、地域資源（コモンプール・リソース。これはエリノア・オストロムのことば。彼女は政治学者で2009年のノーベル経済学賞の受賞者。経済学は経済学だけでは存立し得なくなっている）が決定的に重要な役割を果たす。コモンプール・リソースを活用できる範囲において問題解決は効率的だ。ニーズの発見もその範囲のほうがよく見えて容易だ。この解決法には補完性の原理を貫く必要がある。まず、地域でニーズを見極め、解決する。それに余るところがあるときはより広範あるいは他のリソースを活用する。併せて自治体や国が条例や法律で制度資本を整備する。そうした「層」の考え方が必要となる。

公共サービスの議論は分権的解決の方が効率的で費用節約的だと説く。地域資源が登場し、コモンズのホコリが払われて市場に対置される。困難だが刺激的な議論である。だけど具体例は今でも現場のそこそこに転がっている。読者はそれをこれからご覧になるだろう。