

《特集寄稿》

法と公共政策メジャーへの招待

齋藤友之

- [1] メジャーの要点
- [2] 「inの知識」と「ofの知識」と志向
- [3] 法と公共政策
- [4] 廃棄物処理の法的枠組み
- [5] ゴミ処理政策
- [6] 公共問題の性質
- [7] 役割相乗型の公共政策と姿勢

[1] メジャーの要点

「法と公共政策メジャー」という名称は聞き慣れないかもしれません。とはいえ、名称はどうかあれ公共政策を研究対象とする学部や学科を持つ大学には共通点があります。それは公共問題を特定し分析し、その問題の要因や構造を解明した上で、問題に対する解決策を構想し、それを執行し、最終的にうまくいったか否かを評価するという、いわゆる政策過程のすべてにおいて有効な知見を見出すことに貢献することです。

通常、法と公共政策を並列せず、むしろ法を含むものとして扱い、単に公共政策と呼ぶのが一般的です。それに対して、わざわざ「法と公共政策」と並列したところに実は本メジャーの特徴があるのです。「名は体を表す」です。

特徴の第1が、公共政策学という新たな領域の学問を扱うこと、その目的が社会改善にあること、いわゆる「社会改善の実学」ということです。比較的新しい領域なので、どこの大学にもあるというわけではありません。第2が、社会における公共問題が複雑化しているため、その解決策や改善策を構想し実施するために必要なさまざまな既

存の学問を総動員するということです。総動員された学問の総体をここでは公共政策学と呼んでいます。第3が、公共政策学で修得する内容は、主に政策形成に利用される経験や学習等によって培われた知識、いわゆる「inの知識」と呼ばれるもので、特に法律系の科目に力点が置かれていることです。他大学では政策を形成し、執行する知識、いわゆる「ofの知識」と「inの知識」が均等に配置されているのに対して対照的です。この点が最大の特徴です。

そこで以下では、公共政策学において修得すべき二つの知識、あるいは問題を解決するために必要とされる知識とは、具体的にどのようなものかについてもう少し詳しく見ていきましょう。

[2] 「inの知識」と「ofの知識」と志向

これまで既存の学問では政策課題や政策効果、政策の適切な方法や社会背景などを個別に研究していたスタイルから、それらの既存の関連する学問を使って問題解決思考で研究する学問へとスタイルを変えた、「公共政策学」という新たな領域の学問を修得することに主眼が置かれています。その最終的な目的は、学問を現実社会の中で役立

て、社会改善を図ることにあります。それゆえ、公共政策学とは「社会改善の実学」ということになります。ただ、実学＝ノウハウと狭く考えられがちですが、元々は社会生活の中で実際に役立つ学問のことを指し、法学や医学や工学など、既存のほとんどの学問が実学なのです。ここでいう実学とは、社会の中で役立つ実用的な知識やノウハウに止まらず、社会の直面する問題を発見し、解決するための、いわば社会改善に必要な知識を生み出すための実学としての学問ということです。実学の中で、本メジャーが重きを置いているのが法律系です。他大学の公共政策学部や学科をみると、おおよそ法律系、経済系、政治系の学問で構成されており、通常これら三つが均等に配置されている学部・学科が一般的です。これに対して、本メジャーは経済学部でありながら法律系の学問に重きを置いているところに特徴が表れています。この特徴は、次の特徴へとつながります。それは、ここで修得する主な内容が、「inの知識」ということです。

公共問題を扱う公共政策学は、多様性や複雑性といった問題の性質から、既存の学問を総動員する必要のあることはすでに述べました。そこから、「in」と「of」という知識が分けられています。「in」は特定の分野や部分「において」「に関して」というように、公共政策に「関連するあらゆる知識」を指し、これに対して「of」は公共政策のうち政策形成と執行と評価に「限定した知識」というものです。これを少し専門的に説明しましょう。

宮川(1994, p.23)は、ラスウェルを引用し次のように説明しています。まず、「in」の知識とは現実の意思決定において動員される利用可能な知識のストックのことです。具体的な学問としては、法学、経済学、経営学、社会学、心理学、システム工学、経営科学、オペレーションリサーチなどの既存の多くが含まれます。これに対して、「ofの知識」とは、政策がいかに決定され実行されているかについての体系的、経験的研究を意味します。体系的とは単なる格言的な叙述の集まりではなく、明確な相互関連を持った命題の集まり

であるべきことです。経験的とは科学と非科学とを基本的に区別するもので、事実の注意深い観察の原則に則った論説であるべきことを意味しています。具体的な学問としては、これまでテーマとして専門的に研究対象としてきている政治学と行政学です。

「in」と「of」の両方の知識が必要なことは言うまでもありませんが、極論すれば、前者は分析的視点を、後者が規範的視点を、それぞれ提供してくれます。この違いから、公共問題に対して二通りのアプローチが生まれます。一つが、「in重視のアプローチ」であり、もう一つが、「of重視のアプローチ」です。基本的にはまず「in重視のアプローチ」が大切です。そして、問題が特定された時には、「of重視のアプローチ」へと重心を移行していくことが望ましいでしょう。アプローチの違いがあるにしても、多様な学問とそれに関連する知識を背景に公共問題を解決し、社会を改善していくことを目的とする公共政策は、ある一つの独特なもの見方へと収束してきています。この点について、宮川(1994, pp.23-26)はラスウェルを引きながら、次の3点を挙げています。

その第1が、コンテクスト志向です。これは公共問題を捉える時の視野に関わるもので、断片的であることや背景状況を見方を排し、なんらかの価値を追求する社会過程の一部として政策決定過程を捉え、両者の絶えざる相互作用状況を基本認識とする見方です。個々に分けてみるのではなく、一つのものとして、まさに一筋の文脈として流れるように捉えようとする考え方です。第2が、問題解決志向です。公共問題を解決するためには、なんらかの基本的な知的活動が必要です。問題解決に至るための不可欠な基本的な活動とは、①目標の明確化(将来の状態が何かを明らかにすること)、②歴史的傾向の叙述(過去、最近の状態がどれほど離れているか、近いかを明らかにすること)、③諸要因間の相互決定関係の分析(②の方向性と大きさを条件付ける要因は何かを明らかにすること)、④将来の発展の予測(可能性、価値・制度の変化を予測すること)、⑤代替案の創案、評価及び選択(代替的な中間目的や

戦略を考案、評価、選択すること)です。問題解決にとって、これらが計画や政策のなかで明らかにされなければならない、ということです。そして第3が、方法多様性志向です。問題解決に向けて多様な科学的方法と技術を柔軟に駆使するということです。いわゆる学際性、文理融合、総合性といった言葉で表現されることもあります。これは第1と第2志向によって必然的に要請される志向でもあります。

[3] 法と公共政策

これまで、法と公共政策の具体的な説明を省き進めてきました。そこで、この二つについて確認していきましょう。まず、法とは何でしょうか。人が集まり、集団となり社会を形成して、お互いに関わり合いながら生活していけば必ずと人々の間に利益をめぐる衝突が起こります。社会の規模が大きくなればなるほど、利益の衝突も増えますが、それを放置しておく社会生活が崩壊する可能性も高まり、野放しのままにすれば、最終的には社会は壊れていくことになります。そこで、そうならないためには、利益の衝突を解決し調整する決まり、いわゆるルールが必要となります。こうして法が生まれたのです。

普通、「法」と言ったときには、二つの意味があると思います。その一つが、広く法一般を意味する場合で、社会生活を規律している規範のこと、つまりルールです。もう一つが、法律だけを意味する場合です。法律とは、国の立法機関(議会)で制定された法律や、これに準じる命令などです。この法律は裁判規範となるものです。この点では自治体の定める条例も法律に準じるものとして含まれます。規範と言えば、それに類似したものとして、道徳というものもあります。広い意味での法と道徳は、明確に区別するのは難しいのですが、通常、その違いの一つが対象です。法は外部の行為を規律し、道徳は内部の心理を規律するということです。むろん例外もあります。それは、例えば「他人に損害を与えてはいけない」「人を殺してはならない」というように法に道徳が取

り込まれている場合です。もう一つの違いが強制性です。法は公権力による強制を伴いますが、道徳は自分の中の良心によって強要されるにとどまることです。

社会を形成し維持するためには、いずれにしても、社会の秩序やルールが必要であり、その実現のためには時として強制力が及ぶということです。ですから、わたしたちは社会の一員として、法を正しく理解することが求められます。

では、次に公共政策とはなんのでしょうか。その前にまず、公共政策を主に担う行政が生まれるわけを確認しておきましょう。行政は社会を構成する多くの人々にとって望ましい状況を作り出すために生まれました。つまり、望ましい環境をつくり、それを維持する活動を担うのが行政ということです。この行政の活動の一つに、ゴミ処理がありますが、これは公共政策の一例です。そこで、公共政策とはどんなものか、生活に密着したゴミ処理を例に考えてみたいと思います。ちなみに、ゴミのことを法律では廃棄物と言います。

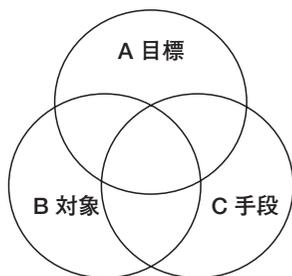
わたしたちの生活から排出される廃棄物、いわゆる生活ゴミは、単純な農村社会ならば、行政上の問題として存在しません。各家庭から出されるゴミは、その種類や量、ゴミの性質からみても自然界で処理できる程度ですから、行政上の問題とはならないのが普通です。ところが、社会構造が複雑な都市社会ともなれば、ゴミの種類は多様化し、その量も膨大で、性質も自然界では単純に処理できるものではありません。それゆえ、都市におけるゴミの処理は、都市を維持していく上で欠くことのできない非常に重要な問題となります。公共的な問題として行政上に浮上することとなります。その場合でも、近隣の人々が自発的に処理するのであれば、それは公共性を持った問題であっても、行政機関による処理は必要ではないかもしれません。

しかし、相互の信頼関係を前提に成り立つ共同作業は、共同体である地域社会の規模が大きくなり、地域社会への人々の出入りが自由かつ激しくなれば、近隣の人々による自発的な処理は期待できなくなります。多くの人々が集住する地域社会

は、通常、都市であり、都市は「隣は何をする人ぞ」と言われるように、人々の交流が希薄で、信頼関係を築くことが難しくなっていることが、特徴の一つになっています。豊かな人々の交流を前提とし、信頼関係で支えられている農村社会とは異なり、都市社会では人々の自発的な処理を期待することはできません。それゆえ、都市ではその地域社会の運営主体である行政機関がゴミを収集し処理することになるわけです。そして、それに要する費用は、住民から徴収される税によって賄われるのが普通です。こうしたことが、今では都市に限らず、農村を含めた、すべての地域でゴミ処理が法律に基づいて環境政策・廃棄物政策のもとに環境行政・廃棄物処理行政という形で行われているのです。

このように、社会生活を営む上で必要となる対策を、一般に公共政策と呼んでいます。政策とは、活動の案とか、シナリオ、方針というものです。あくまでも、将来に向かって社会に働きかける活動や考え明らかにしたものです。一般に、政策は目的、対象、手段の三つの要素で形成されています（図1）。また、政策は、問題の認識→代替案の評価・選択→実施（執行）→効果の評価という一連の過程（サイクル）として理解されています。評価結果が悪い場合には、その政策は打ち

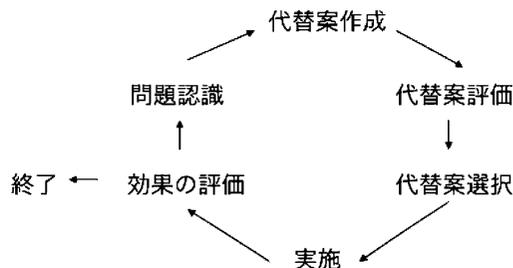
図1 政策の要素



注) 政策の定義は、A、B、Cのうち二つ組み合わせか、この3つすべてを使って定義されている。一般的には3つすべてを包含して定義されている。AとCの組み合わせは企業での計画に多い。BとCの場合は政治計画、AとBの場合には行政計画に多い。

出所) 筆者作成

図2 政策過程



注) 政策過程は政策が終了しない限り、多くの場合、重層的に循環しているイメージで理解される。
出所) 筆者作成

切り（終了）となります（図2）。

公共政策にはいろいろな分野のものがありますが、社会生活を営む上で、あるいは望ましい状況をつくり維持するために、国や自治体が社会に働きかける行動の指針や案である公共政策は、上述した法に反することはできません。言い方を変えれば、公共政策のほとんどが、法の実現したい価値を実現するためのものであるので、法を基礎に据えて作成されるのです。

[4] 廃棄物処理の法的枠組み

それでは、ゴミ処理は法においてどのように定められているのでしょうか。以下では、この点について見ていきます。まず、関係する法には共通する目的があります。具体的には、ゴミの発生抑制とリサイクル社会を構築することです。その実現のため、環境基本法を頂点に循環型社会形成推進基本法、そしてこれらを支えるリサイクル法として、容器包装リサイクル法、家電リサイクル法、資源有効利用促進法、廃棄物処理法が制定されています。これらの法によって、消費者（住民）、市町村、事業者（製造メーカー等）には、それぞれの役割と義務が規定されています。

ところで、廃棄物とは普段ゴミと呼ばれますが、廃棄物処理法第2条では、「産業廃棄物以外の廃棄物」とされています。この定義の仕方には、ある工夫が施されています。それは、廃棄物の内

容を具体的に〇〇、△△といったように特定すると、時代が変わり法律が変わるたびに、わざわざ改めて特定し直さなければならなくなるため、この煩わしさを回避するために、特定しやすく、時代によっても大きな変更をしなくても良い産業廃棄物だけを定義して、それ以外の廃棄物は定義しないというわけです。では、産業廃棄物とはどんなものでしょうか。端的に言えば、事業活動によって排出されるゴミです。事業活動とは自治体や学校、NPO、地域団体、企業などの家庭以外の組織の活動です。事業活動から排出されるゴミの内容を具体的に言えば、①特定の業種に限定して産業廃棄物となるものとしては、紙くず、木くず、繊維くず、動植物性残さなどで、②業種を限定せず産業廃棄物となるものとしては、燃え殻、汚泥、廃油、廃酸、廃アルカリ、廃プラスチック類、金属くず、ガラスくず、コンクリートくず、陶磁器くずなどです。

産業廃棄物が何であるかは、なんとなく理解してきたと思いますが、①の「特定の業種に限定して」、②の「特定の業種に限定せず」とは、どういうことでしょうか。より正確に理解するためにはこの点を明らかにすることが必要です。まず、①の「特定の業種に限定して」とは、紙くずで言えば、主に紙の製造・使用に直接的に関連するパルプ製造業、紙製造業、紙加工品製造業、新聞業などの業種に限定するということです。これらの限定業種でないサービス業や輸送業など、紙の製造・使用に関係のない業種から排出される紙くずは、事業系一般廃棄物といわれ、わたしたちの生活から出されるゴミと同じく一般廃棄物として市町村によって処理されることとなります。次に、②の「特定の業種に限定せず」とは、業種限定がないということであり、どんな業種であってもそこから排出されるゴミはすべて産業廃棄物となるということです。例えば、飲食店から排出される、調味料などが入ったポリ容器や調理用具である鍋やフライパンといった物はすべて産業廃棄物です。

このように、廃棄物には大別してまず事業系と家庭系があり、事業系にも事業系一般廃棄物と産

業廃棄物とに分かれています。家庭系は一般廃棄物のみとなります。そして、産業廃棄物の処理に責任を持つのが都道府県で、事業系一般廃棄物と家庭系一般廃棄物の処理に責任を持つのが市町村と、それぞれ役割分担がなされています。都道府県や市町村だけが責任を持つだけではなく、わたしたちにも責任があります。わたしたちに企業も含めると、産業廃棄物を一般廃棄物として処分しないこと、逆に一般廃棄物を産業廃棄物として処分しないこと、不法投棄をしないことは厳格に法に定められています。例えば、産業廃棄物を一般廃棄物として処分すると不法投棄となり、廃棄物処理法第25条で「5年以下の懲役若しくは1,000万円以下の罰金又はその両方」が科されることとなります。つまり、廃棄物の適切な分別排出がわたしたちに要請されているのです。

ところで、皆さんは普段の生活の中で、ファーストフード店を利用する機会が多いと思います。アルバイトとして働いていることも多いかもしれません。このファーストフード店から排出されるゴミのうち、一般廃棄物にはどんな物が、産業廃棄物にはどんな物があるか、それぞれ想像してみてください。使用済みの紙コップや割り箸、広告のチラシの残り、残飯、不要なコピー紙、破れた制服といったものは一般廃棄物です。これに対して、割れた瀬戸物（食器）やガラスコップ、使えなくなったフライパン、穴の開いた鍋、使用済みのてんぷら油、グリストラップ汚泥（生ゴミがグリストラップ＝油水分離槽に沈殿して泥状になったもの）、洗剤のポリ容器は産業廃棄物です。

以上のような仕組みを基礎付けている個別法を次に確認しておきましょう。

容器包装リサイクル法は、一般廃棄物の半分以上を占める容器包装廃棄物のリサイクルシステムを構築するために、消費者（住民）が分別排出、市町村が分別収集、事業者が再商品化（リサイクル）と住民が分別排出しやすいようにするための識別表示の義務が課されているというように、それぞれ役割分担を規定し、ゴミの減量と資源の有効利用を図ろうとするものです。同法は段ボール、紙バック、紙製容器包装、スチール缶、アル

ミ缶、ガラスびん、ペットボトル、プラスチック製容器包装などを対象としています。同法によるリサイクルの仕組みは、消費者（住民）は容器包装廃棄物の排出抑制・識別表示マークやメーカーの自主表示マークに従い分別排出→市町村は容器包装廃棄物の収集・事業者への引き渡し→事業者は再商品化・リサイクルと商品の販売→消費者（住民）という流れの構図が延々と続くこととなります。

家電リサイクル法は、リサイクルが困難な廃家電品にはいろいろな資源が含まれていることから、これらの資源の有効利用を図るため、販売店には引き取り、製造業者等には再商品化が義務付けられ、消費者（住民）には販売店等への引き渡しと、収集運搬料金とリサイクル料金を負担するなどの役割分担が定められています。同法が対象とする商品は、テレビ、冷蔵庫、洗濯機、衣類乾燥機、エアコンです。なお、家電販売店での引き取りができない場合、例えば、購入販売店がわからない、店が離れている、廃棄している場合には市町村が引き取り、製造業者等のリサイクルへと回します。

資源有効利用促進法には、家電リサイクル法とは異なり、廃パソコンのリサイクルを円滑に行うため、「パソコンリサイクル制度」があります。この制度の特徴は、平成15年10月1日以降に販売されたパソコンはすでにリサイクル料金が転嫁され、消費者（住民）とメーカーが協力しながら、廃棄物の削減と資源の有効利用を促進する点にあります。パソコンリサイクルの仕組みは、まずメーカーにリサイクルを申し込み、メーカーからエコゆうパック（伝票付き）が届けられ、それにパソコンを入れ伝票を記入し、郵便局に持ち込み、郵便局を経由してメーカーの再資源化センター送られ、そこで資源として再利用・商品化となります。対象となる機器はデスクトップパソコン、ノートブックパソコン、液晶ディスプレイ、CRTディスプレイです。

廃棄物処理法には、野外焼却（ゴミの自己焼却）の禁止、不法投棄（ポイ捨てを含む）の禁止が定められています。野外焼却（ゴミの自己焼却）の

禁止は、ダイオキシン類の削減対策のためです。廃棄物処理基準に適合した焼却炉を使用しないで、規格外の焼却炉の使用や野外でのゴミの焼却を禁止しています。しかし、風俗慣習上や宗教上の行事を行うために必要な場合には罰則規定は適用されません。同じく、農業や林業を営む上でやむを得ない場合、日常生活を営む上で通常行われる軽微な場合にも罰則は適用されません。不法投棄（ポイ捨てを含む）の禁止は、決められた処理方法によらず、電化製品・タイヤなどを道路・山林・空き地へ捨てることはもちろんのこと、ポイ捨ても不法投棄として禁止しています。いずれの場合も、違反すれば罰則の対象となり、上述したとおり、懲役若しくは罰金又はその両方が科されることとなります。自転車の不法投棄をしていませんか。

[5] ゴミ処理政策

現在では、ゴミ処理政策は環境政策の中でも重要な位置を占めています。膨れ上がるゴミの処理が公共問題となっているわけです。当初のゴミ処理政策は、人々の住む地域からゴミを収集してきて、人の住んでいない地域に廃棄することでした。自治体の中に開発されていない空きスペースがあれば、自治体がそこを買い取り廃棄場として整備し、そこに地域から集めたゴミを捨てればよかったです。それと同時に、焼却できるゴミは清掃工場で焼却し、そこから出る焼却灰も廃棄場に運び捨てていたわけです。それゆえ、多くの人々にとって、行政機関のゴミ収集に委ねれば、ゴミの最終的な処理は必ずしも日常的な関心ごとではなく立ってしまったのです。

しかし、都市化の進展と経済の成長は、生産・消費の拡大をもたらし、それに伴ってゴミも著しく増えました。その結果、ゴミの最終処分場いわゆる廃棄場の不足やゴミの焼却によるダイオキシンの発生等、従来の方法ではゴミの処理が極めて困難となり、新たなゴミ対策や環境政策が求められることとなったのです。ダイオキシン発生問題の全国的な広がりのきっかけとなったのが、テレ

び朝日ニュースステーション（1999年2月1日）での「環境調査研究所の測定結果をもとに所沢市の野菜（ほうれん草）のダイオキシン濃度が著しく高い」とする報道でした。これが引き金となり、一躍、焼却炉の建設の自粛や濃度測定などが行われ、たちまち人々の間で関心が高まることとなったのです。このようなこともあり、現在のゴミ処理政策では、出されたゴミをいかに効率よく処理するかという、それまでの発想を転換させ、ゴミの発生そのものを抑制する、あるいは排出されるゴミそのものの減量化を図ることによって、この問題に対処することとなったわけです。先に紹介した廃棄物処理に関連する法律は、このことをよく反映していることが理解できると思います。

法律でゴミ処理の大枠が決まっても、自治体が実際に現場で実施しようとする場合、改めて法律の趣旨を踏まえて具体的な政策を立てなければ絵に描いた餅となってしまいます。それゆえ、市町村は、地域の実情を反映してゴミ処理政策を作成します。

通常、市町村のゴミ処理政策は、総合計画ないし長期計画と呼ばれる計画が作られ、この中で基本的方向（基本構想）が示されます。次いで、基本構想を実現するための中間的な計画として一般廃棄物処理基本計画が作られ、さらに実施可能なレベルの内容が記された一般廃棄物処理実施計画が作られ、これをもとにゴミ処理が行われています。

これらの計画の一つひとつを政策と呼ぶ場合もあれば、まとめて政策と呼ぶ場合もありますが、いずれにおいても、前述した①目標の明確化、②歴史的傾向の叙述、③諸要因間の相互決定関係の分析、④将来の発展の予測、⑤代替案の創案、評価及び選択といった、知的活動が必要となります。ところが、実際には、これらすべてに科学的知見がすんなりと反映されるわけではありません。例えば、すべてに共通することとして、誰が、どのような手続きで決定するかによって、科学的データや知見があらかじめ用意されていたとしても、それが直接反映されるわけではないということです。だからと言って、知的活動なくして政策

は成り立たないのも事実です。要は立場や考え方、決定手続きの正当性の有無によって、科学的データや知見が直接・全部が反映される場合もある一方、それが一部しか反映されない場合もあるというように流動的になるわけです。①から⑤までを、わかりやすく目的、対象、手段という形に置き換えたとしても同じことが言えます。

目的・対象・手段を計画や政策という文章の形式に収める、作成過程において、実際にはさまざまな論点が浮上してきます。論点とそれを検討する上で求められる主な学問を挙げてみましょう。

①作成を住民の参加で行うか、専門家である職員だけで行うか。この点では政治学、行政学、経済学、社会学が該当します。②ゴミの収集方法は、戸別方式にするか、それとも地域ごとに収集場所を設けるステーション方式にするか。この点では経済学、経営学、心理学、システム工学、社会学が該当します。③ゴミの分別排出するための分類を細かくするか、大きく分類するか。この点では主に②の学問が該当します。④ゴミ収集において住民から料金を取るか否か、料金を徴収する場合、ゴミ袋に料金を含めるか、直接徴収するか。法律学、経済学、経営学が該当します。⑤ゴミの収集を、行政が直接行うか、民間に委託するか。委託する場合、どのような方法で業者を決めるのか。法律学、経済学、経営学、行政学が該当します。⑥災害時のゴミ処理はどうか。その際、ゴミの分類は通常時と同じか、別にするか。別にする場合、どのような分類とするか。法律学、行政学、社会学が該当します。⑦議会にあげる政策案を、住民の参加で決定するか、専門家である行政機関に委ねるか。この点では政治学、行政学が該当します。これ以外にも、多くの検討が必要な点があることを考えると、政策作成は、一筋縄ではいかないことが理解できるでしょう。それと同時に、「inの知識」が重要であることも気づくはずで

このような論点が、実際の政策づくりの際に検討されることとなりますが、その際、科学的データや知見が必要とされます。しかし、そもそもこのような論点が浮上するのはなぜでしょうか。そ

これは、先に廃棄物処理に関する法律で確認したとおり、ゴミ処理政策が変容したからです。政策変容は大きく言って三つあります。第1が、以前までは、人々に求められていたことと言えば、一定の日時・場所にゴミを出すことでしたが、リサイクルが行われるようになると、住民自身によるゴミの分別が政策の成否に大きく影響するようになったからです。第2が、人々にとっても、環境問題についての認識と一定の負担が求められるようになったことです。第3が、一定の行動や負担がかかることに対する反発者が生まれることです。このような新たな条件の下で、政策を円滑に実施し、その効果を上げるためには、いかにして人々の合意を取り付け、協力を得るか、反発者の中から非協力者の出現をいかにして抑えるかが重要な問題となるわけです。

このような変容を前提に、社会の一定状態を維持し、社会をよりよくしていくための諸活動は、もっぱら行政の役割でした。役割の中身は社会管理で、その具体的な手段が公共政策です。ここで、注意しなければならないことは、森田（2003, pp.14-16）が指摘するように、社会管理の視点からは望ましい政策であっても、それが十分に民意を反映しておらず、国民への行政責任を果たしていない場合には、政治行政関係の視点からは望ましい政策とは言えません。逆に、政治行政関係の視点からは十分な議論を経て、大多数の国民の支持を得た政策であっても、社会管理の視点から見ると執行が困難であれば、その効果は期待できないことです。つまり、社会管理の視点と政治行政関係の視点の両方から考察を重ねることが不可欠なのです。

ともあれ、社会管理の対象に過ぎなかった人々が、今日では一部ですが社会管理としてのゴミ処理政策の主体となっています。その背景には、政府が肥大化、複雑化、硬直化し、その運営に巨額のコストがかかると共に、実質的に社会を管理できない状態を生じさせてきているという現実があります。そこで、現在では、社会を構成する多様で自主的な主体が相互に協調し、いろいろなレベルで調整を行うことによって安定した社会秩序を

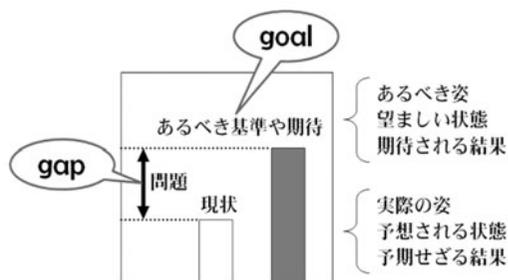
作り上げることが、望ましい統治の姿として想定されています。いわゆるガバナンスという考え方です。従来の垂直的統治に対して水平的統治と呼ぶこともできます。

[6] 公共問題の性質

社会で起こる多くの問題は、個人レベルで解決できることはたかが知れており、そのほとんどが公共＝「社会の問題」として捉えられる傾向にあります。一般に、問題とは、われわれの認識する現実と期待との間に生じるギャップのことです（図3）。そして、このギャップを埋めるものが政策で、問題解決とはギャップを埋めることです。しかし、そう簡単に問題解決を図ることはできません。社会の中で起こるさまざまな問題は、大きく3種類に分けることができます。

第1が、わたしたちが私的に対処するほかに、またそれが不可能でも不適切でもないような純然たる私的関心事です。第2が、さまざまな営利あるいは非営利の個別的団体に固有の問題であり、その処理を当該団体に委ねても特に重大な社会的不都合が生じないような問題です。つまり、純然たる私的関心事ではないものの、さりとて社会全体で取り組むほどでない問題ということです。第3が、個々人や個別的団体の手に余る問題や、当事者にその処理をすべて委ねることが必ず

図3 問題とは



注) 現状を望ましい状態にするための諸活動を問題解決という。問題解決はギャップを埋めることから gap-full ということもできる。

出所) 筆者作成

しも適切でない問題です。このうち、公共問題といえるものが、第3類型の問題に他なりません。公共問題には、他の類型の問題とは異なる性質があります。その性質があるがゆえに公共問題であるとも言えます。

その性質を一言で表現すれば、複雑性です。複雑性を形づけているのが、宮川(1994, pp.207-209)によれば、①相互依存性、②主観性・人為性、③動態性です。①相互依存性とは、ある問題が他の問題に影響を与えているということです。例えば、エネルギー問題は環境問題に影響を与えている構図を考えれば納得がいくでしょう。②主観性・人為性とは、あらゆる問題が他の問題と関連するとすれば、すべてを理解することに無理があるため、当事者によって問題は選別され、定義化され、分類され、説明され、評価されることです。例えば、客観的に同じ現象、同じ観察データでも、立場や考え方の違いによって、異なった解釈が生まれるのです。③動態性とは、問題とその解はけっして一定不変にとどまっているものではないということです。問題状況は刻々と変化し、その変化に応じて政策も変わらざるを得ないので

す。公共問題とは、個人や個別的団体を超えたより包括的な社会単位においての取り決めが必要となるような問題です。ところが、今日では、従来であれば公共問題と認識されなかった第1類型に当たる近隣騒音、引き籠りなども公共問題とされるようになってきています。公共問題の内容も複雑化し、種類もまた多様化する傾向にあります。それゆえ、公共政策の重要性はますます高まっているといえるでしょう。

[7] 役割相乗型の公共政策と姿勢

公共を担うのは、市場(民間企業)、自発的団体(非営利組織)、コミュニティ(家族・地域社会)、国家(公共部門)です。公共問題ごとに、各セクターが、どのように役割を分担し、公共的な対応をしていけばよいか。これらをまとめ上げたものが公共政策となります。このとき、まず考

えなければならないことが、補完性の原理という考え方です。補完性の原則とは、公的責務の分担に関して個人、家族(自助)、地域(共助)で解決できないことを基礎自治体(公助)が担い、次いで広域自治体、さらに国が担うべきものとする考え方です。補完性の原則を前提として、四者の役割の分担と組み合わせの体系を公共政策として描いていくことが大切です。そして、望ましい公共政策にしていくためにはさらに、「役割相乗型」の公共政策を作りあげていくことです。つまり、それぞれの活動や役割をどのように組み合わせれば、そこから得られる効果がより大きなものになるのか。このような相乗性の世界を公共の問題ごとに参加を通じて具体的に描くことが、これからのわたしたちに課せられた使命なのです。

その使命を果たす上での姿勢は、どのようなもののでしょうか。これまでの説明から公共政策に関わるということは、非常に幅の広い知識、経験が必要とされるということです。では、どのようにしてその知識や経験を自分のものにしていけばよいのでしょうか。この点について、林(2002, p.2)は、1930年代のハーバード大学の法律の教授で、後にルーズベルトに見込まれ連邦最高裁判所の判事になったフェリックス・フランクファーターと彼に手紙を書いた少年との話を紹介しながら例えています。「私はあなたのような立派な法律家になりたいが、どういう勉強をしたらいいですか?」と問われた彼は、「いろんなところに行きなさい。いろんな人に会いなさい。いろんな本を読みなさい。いろんな体験をしなさい。そして法律の勉強は最後の最後に結構です。」と返事を書いたというものです。

小林(2002, pp.2-3)は続けて、ある問題に関してアプローチをする場合、一つが、基礎を積んでから応用と言うように、伝統的な学問分野の基礎を修めて、その上に自分なりの新しいものを付け加える、あるいはそこでの方法論を応用的に活用する、という勉強方法です。もう一つが、あることを解決したい、その解決のためにはどういう方法が必要か、といった問題意識からはじまり、それに必要な勉強をしていくという方法で

す。筆者自身の経験の上からもフランクファー
ターと同じように、後者の方が公共政策と関わる
上では望ましいと思います。そして、公共問題の
解決には、問題をなんとかしたい、するべきだ
という、人間社会に対する深い愛情と、「in と of の
知識」と経験に基づく洞察力に支えられてはじ
めて可能となるということを忘れてはならい
でしょう。

参考文献

- 宮川公男『政策科学の基礎』東洋経済新社，1994年
森田朗『現代の行政』財団法人放送大学教育振興会，
2003年
林敏彦『林敏彦教授退官記念講義録』，2002年