

## 「公共空間」論

## 「公共空間」という言葉の登場

第二七次地方制度調査会が二〇〇三年四月三〇日に公表した「今後の地方自治制度のあり方についての中間報告」は、主として、市町村合併による基礎的自治体の再編に重点が置かれており、地方自治制度をめぐる議論もそこに焦点をあわせていた。しかし、この中間報告には、地方分権時代における基礎的自治体の体制を構築していく上での重要な視点として「新しい公共空間」という考え方が打ち出されていた。

この提案がなされて以降、聞きなれない「公共空間」という言葉とその意味合いが論議され、自治体の中には、自治体運営の新たな方針に組み込むところも出てきている。そこで、以下、「公共空間」について考察しておきたい。

## 「公（おおやけ）」の意味

物理学で空間といえば、物質が存在し、種々の現象が起る場所のことである。空間には、空いている所という意味もある。場所ということでは、公共領域と同義語であろう。これになぞらえてい

ば、公共空間とは、公共活動が存在し、公共現象が起こっている場所のことであり、そこは飽和状態ではなく、新たな活動主体が参入する余地がある場所であるということになる。場所のイメージからすると、公共空間は広がったり、狭まったりする。また、そこは詰め込み具合に違いが生まれることもあるといえる。そうすると、公共空間の境界や空き具合はどのようにして決まるのが問題になる。

日本語の「公共」は、英語のパブリック (public) に相当するといえようが、日本では例えば英国のように私立学校のことをパブリック・スクールという慣習はない。それは、社会全体から広く生徒を募集するという意味であるといわれる。同じように、政治家が私的に作った政治集団を公党 (パブリック・パーティー) といい、商業的に経営される広報媒体 (メディア) を公器 (パブリック・オーガニ) という。つまり、政府活動とは区別された社会領域の活動がパブリックということになる。日本語の公共が、このように政府活動から分離された活動領域を表しているかどうか、大いに疑問である。

言葉の作りでいえば、公共は「公(おおやけ)」と「共同」という二つの契機が含まれている。「公共」観念における「公」と「共同」の契機は、それぞれに歴史と文化に根をもつといえようが、わが国では、一般に「共同」の契機よりも「公」の契機が優越し、それが「官」「役所」(政府活動) に吸収されてきたといっているのではなからうか。例えば、公儀、公定、公判、公布、公報、公法、公民、公務、公共事業、公共施設、公共料金、公共放送、公社・公団、公企業、公舎、公館、公園、公課、公金、公債、公証、公職、公用車、公共の宿など、いずれも政府活動か、それと密接に関係する活動(人・事業・施設)を指している。政府(行政)活動と結びつかない「公共」ないし「公」の用

法は少ないといつてよい。例えば公衆浴場、公衆電話、公衆道徳などの公衆はそうした例であろう。公衆は世間一般とか不特定多数の人びとということである。「万機公論に決すべし」の公論（世間一般が一様に正論と認める考え）とか、公言や公害（一般の人びとの健康や日常生活が害されるといふ意）の公も公衆に近いといえよう。もつとも、公衆衛生、公衆便所もあり、公衆が必ず英国風のパブリックに当たるとは限らないが。

「私に背く」

ともあれ「公」は、ほとんど政府活動に引き寄せられて使われてきたといえよう。その公（おおよけ）の最もポピュラーな例は「私に背いて公に向かうはこれ臣の道なり」（聖徳太子の一七条憲法の第一五条）である。ここでは、「私に背く」と「公に向かう」が結びついている。公が「私に背く」という意味をもつことは、象形文字としての由来からも知ることができる。ムは「私」であり、八が「背く」の意であるという。

この場合、重要なことは、「私に背く」ということの意味である。「私に背く」とは、ある活動を行うとき相手との関係で「私」を抑制することであるから、自己規律が行動の基礎となっている点である。それは、「私」の好み・趣味・利害・関心などを相手との関係ではできる限り控えること、端的にいえば私利私欲の自己抑制であり、今日の表現でいえば「公平」ないし「公正」の確保である。

公平とは自分の好みや情実などで特別扱いせず、すべて同じように扱うことであり、公正とは特定

## 分権時代の自治体職員

### 地方自治新時代の自治体職員

一九九九年七月八日、地方自治法をはじめとする四七五本の法律が改正され、これまでいくたびも議論されながらも、なかなか進まなかった地方分権が、時と人を得て、実現の運びとなった。分権改革の眼目は、機関委任事務制度に集約される集権色の強い国・都道府県・市町村の関係を変革することにあった。まさに、地方自治新時代と呼ぶのにふさわしい時代の到来であり、それに見合った自治体職員のあり方が改めて検討される必要がある。

なんといつても、この第一次分権改革で強調されるべきは機関委任事務制度の廃止と自治事務及び法定受託事務の創設であるが、それに伴って書き換えられた自治法には注目すべき点が少なくない。その第一条の二は「地方公共団体は、……地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うものとする」と規定し、その第二項は「……国においては……国が本来果たすべき役割を重点的に担い、住民に身近な行政はできる限り地方公共団体にゆだねることを基本として、地方公共団体との間で適切に役割を分担する」としている。また第二条の第二項は「普通地方公共団体は、地域における事務及びその他の事務で法律又はこれに基づく政令により処理することとされるものを処理す

る」と規定している。これからは、国は国でなければできない分野に精力を注ぎ、それ以外の分野への関与はできる限り少なくし、しかも「地方公共団体に関する制度の策定及びその実施に当たって、地方公共団体の自主性及び自立性が十分に発揮されるようにしなければならぬ」といったことになった。

自治体が「地域における行政」「住民に身近な行政」「地域における事務」を担うというのは当然のことと思えるだろう。しかし、従来、この点が自治法上必ずしも明らかではなかった。こうした新しい規定を整備することを通じて、改正自治法は、自治体の役割の拡大とその自己決定権の拡充を図ろうとしているわけである。

これまで、ともすれば自治体職員の間には、国から都道府県を経由して下りてくる法令・通達を読み、その指示・指導を忠実に実行していればすむと考える傾向が見受けられてきた。これは、自治体が国の下請機関として仕事をし、上下・主従の関係を前提とする体制を受容してきたことを意味している。しかし、こうした仕事のやり方では、国の意見は反映されても、地域住民の意見は反映されにくく、全国画一で、しかも省庁ごとに系列化されたバラバラ行政になってしまいがちであったことは当事者の自治体職員自身が気づいていたはずである。それにもかかわらず、残念ながら、自治体職員は、国の通達や指導を楯にとって住民の要望を拒み、責任を回避しようとするのが少なくなかったといつてよい。

こうした状況を打破し、住民主導の個性的で総合的な行政を実現していくのが分権改革のねらいである。したがって、自治体職員には、今まで国の方を向いていた視線を、まず地域住民に向け、その

要望と批判に鋭敏かつ誠実に応答する体制を確立しなければならない。そのためには、基本的に、どのような職員が求められるであろうか。

- ① 地域と住民と直に接触する現場に出て、自治体の仕事に必要な感覚と対処方法を身につけると。これは地域・住民指向に徹した職員としての自己形成である。
- ② すべての職員が、公金の使途を含め、その活動に関して事実を公表し筋立てて説明できる能力を高めること。問われると、知識不足で、しどろもどろで、説明の体をなさないような知力未開な職員を職場からなくすこと。
- ③ 困難な問題に直面しても「無理だ、できない」とあきらめず、どうすればその問題を乗り越えることができるのかについて正面から取り組み、悪戦苦闘する職員と職場を目指すこと。
- ④ 内を外に開かず、外へ出て学ぼうとしない自治体と職員は急速に時代遅れとなり、ついに地域自治にとって障害になるから、あらゆる面で学習指向の職員になること。そのために自治体とその職員を横へ結ぶネットワークを拡充すること。
- ⑤ 議会答弁対策に汲々とし、自己形成をやめてしまい、無能ぶりを示すような管理職を生み出さないため、昇任・研修を含め人事管理のあり方を抜本的に改革すること。
- ⑥ これまでのような都道府県職員の後見的な指導・援助と市町村職員の利己的な依存心を克服し、相互に尊重・補完しあう対等者間の協力関係を築くこと。
- ⑦ 正規の常勤職である職員は、直営主義に固執せず、民主・公平・効率の観点に立つ自治体改革