

政策への期待の託し方 —行政の民主主義—

村山 皓

How to Entrust a Policy Expectation of People's: An Administrative Democracy

Hiroshi MURAYAMA

Abstract

The process of policy making and policy implementation is important because of its influencing people's life. However, the process is not so clear that people can understand how to entrust their policy expectation to a legislative body and an administrative body. This vague relations of people to the political and administrative system may be sometimes called a hollow democracy that looks like, as it were, "an unclearly marked feature (Nopperabo in Japanese)" in this article. Though the institutional importance of democracy is used to be emphasized, I think that the difficulty of democracy should be discussed concerning the relations of people to the political and administrative system. Meanwhile, democracy should be considered from the perspective of people's expectation of policies. Thus, the possibility of the administrative democracy with clear features is focused in contradiction to the representative democracy with "an unclearly marked feature". In conclusion, some requirements necessary for a responsive democracy in the administrative system are clarified in order to put the administrative democracy into practice.

はじめに

一人一人にとって、国や地方政府による政策や決定の形成が、自らの生活に大切なのはわかっている。今日、どのように政策が実施されるかは、一人一人にとってさらに重要だと私は思う。しかし、そのような政策形成や政策実施への人々の関わりは、人々には必ずしもはっきりと見えないだろう。民主主義は、まさに、そのような人々と政治行政の公民関係の問題である。民主主義はよく聞く言葉だが、今日、人々にとってあまり印象に残らないノッペラボーなかもしれない。人々には民主主義が目鼻立ちのはっきりしない顔に映っても、その顔が人々の参加を基盤におく政治だとの漠然とした説明があれば、はっきり見えなくてもよしとすべきだろうか。しかし、よくわからない中での行動なら、人々は無関心

か過激な熱狂になるかもしれない。民主主義は、自由主義、共産主義、全体主義のいずれの参加の体制であろうと、一部エリートが大勢を動員するお題目のノッペラボーになりがちなのがする。そうだとすれば、どの体制の人々にとっても、政治や行政に政策や決定を託する民主主義には、目鼻立ちの実質のある顔であってほしい。この民主主義の時代に、政策を形成して支配するのは最終的には人々だという治者と被治者の自同性の「物語」だけでは、民主主義の公民関係は、空虚な実質のないものとなって、無関心と熱狂の狭間で右往左往する。

そこで本研究の第一の目的は、民主主義の空洞化の危機に対する処方箋を求めて、その実質化のために人々の政策期待に注目して、「公民関係の複合交差」の再構築を意図する。第二の目的は、政策形成での公民関係に主眼を置く「立法国家」の民主主義から、政策実施での公

民関係に視野を広げる「行政国家」の民主主義への変化の必要と、そのための条件についての処方箋を理論的に示すことである。それによって、その他大勢の人々の一人一人が政策を政治に託するか、行政に託するか、はたまた人々に託するか、政策や決定の託し方への政策期待からのつながりが、民主主義の目鼻立ちになる可能性を探る。そこでは、時と場合に応じて流動的、偶発的に変化するような顔立ちが一人一人に見えるような、一律のノッペラボールではない民主主義の顔立ちを構想する。民主主義の空洞化とは、公共空間でのその他大勢の人々の一人一人にとって、民主主義がノッペラボールの言わば目鼻立ちのわからないものに見えることである。公共空間とは、人々が共有する政治行政と人々の関係である。ノッペラボールの民主主義では、政治行政と人々の三者の「公民関係の複合交差」と呼ぶ公共空間で、民主主義の意義が空疎になる問題があると危惧する。⁽¹⁾ その他大勢の人々とは、政治行政との関係において利害がそれほど明確ではない人々であり、また、公共空間での社会的な活動にもあまり積極的とは言えない一人一人を指す。本研究の方法は、このように一人一人に視点をおく政治行動論に依拠している。私は、政治行動論の本質は、方法論的個人主義にあり、個人を起点として議論することにあると見なしている。したがって、私の行動論は単なる計量的な検証でないのは言うまでもなく、多元的な集団に注目するよりも個々人の行動様式に注目する。本研究は、行動論的アプローチから理論と検証を融合させて、行政の民主主義を民主主義の将来展望として主張する。

そこで、まず1章において、「公民関係の複合交差」の再構築の処方箋を作るための指針として、政治と人々の関係と並んで行政と人々の関係を民主主義の公民関係と捉えられる理論的な枠組みを提示する。2章では、「公民関係の複合交差」の現状を知るために、京都市民の意識調査を用いて、政策への期待と政策の政治行政への託し方の行動様式の現状と、その行動様式の流動性を指摘する。3章では、具体的な地域防災施策への人々の期待から政策の託し方への因果を検討して、政策期待が行政の民主主義の目鼻立ちの鍵となりうることを示す。4章では、民主主義の公共空間の再構築に向けて、行政の民主主義の条件として、その目鼻立ちの部品となる応答性に資する行政裁量と、顔の輪郭の土台となる評価民主政に注目できる公共政策システムの枠組みを提示し、

民主主義の実質化への具体策を示唆する。最後に、まとめに代えて、「公民関係の複合交差」での行政の応答性と行政のフィードバックが目鼻立ちとなる行政の民主主義が、公共政策システムにおけるその他大勢の人々までも含む規模を持った民主主義に、実質をもたらすものであることを指摘する。そのための効果的な処方箋では、行政への政策期待の行動様式が鍵となり、行政裁量と評価民主政が条件として重要であることを、本研究の成果として確認する。

1. 政治と行政の区別と人々の政策への期待

1.1. 政治行政と人々の「公民関係の複合交差」

政治参加に注目する民主主義は、代議制民主主義における慣習的な選挙を通じて、人々を代表する議会と人々の関係を中心に議論される。人々の政策への期待は、直接的には、代表者による議会つまり立法での政策形成に託され、日本のような議院内閣制の下では、議会を経由して人々を間接的に代理する首相および内閣とそれに連なる官僚組織、つまり行政の政策実施に託される。そのような民主的制度だからこそ、民主主義の議論は直接的な関係としての議会、議員選挙、政治の範疇に閉じこもり、間接的な関係と言える官僚、住民投票、行政の範疇へと広がりを持ちにくい。政策の実施を担う行政は、その最終責任者が国の首相であっても、二元代表制の地方の首長であっても、原理的には、人々との関係においては政治による政策形成を執行する間接的な機関として捉えられる。その意味では、官僚制の行政は代表性を主張する資格をもたず、行政はその主張を合理性と公益性の論理の「技術」で武装すると見るのは、現在の民主制度を強調する限りでは正しいと思う。⁽²⁾ しかし、今日では、民主的基盤を直接に持つ立法府が直接には民主的基盤を持たない行政府を統制する「立法国家」から、政策実施の機能が拡大する積極国家で官僚行政府が立法府に優越する「行政国家」への転換が注目される。伝統的な立法国家の体制での民主主義としてだけでは済まされない状況にあると思う。人々の側からは、政策や決定を直接に政治に託するのと間接に行政に託するとの違いは見えにくく、政治行政の二分論の基盤があるとは言えず、また、政治行政の融合論でもその民主的基盤の不明瞭さを抱えている。したがって、いわば「技術と政治の交差」の政官関係と捉えられがちな行政と政治

の関係を、人々の側の参画を視野に「公民関係の複合交差」として、今日的な公民関係の再構築が望まれる。そこで、「多数の人から任されている」政治に対して、「一人一人のことを考えている」行政を区別することで、行政の応答性に注目するための「公民関係の複合交差」を捉える理論的枠組みを示したのが、図1である。

行政と人々の関係については、図1の政官関係を通じて間接的な関わりと見て、行政は人々への直接的な応答性があるというより、行政の政治への答責性において議論されてきた。その詳細は後の行政責任で再度ふれるとして、この図1は、公民関係の複合交差を本人代理と委託代理の「複合」と捉えて、その再構築の処方箋を作るための理論的指針となっている。人々と政策形成のための代表者と政策実施のための受託者の三者があるなら、それぞれ三種類の固有の関係を想定するのが自然である。図1の政策実施の委託者としての人々と受託者としての行政との実線が示す関係を点線と見て、本人の代理人である政治を経由する間接的な関係と見なすのではなく、本研究では、直接の関係をこの理論的な枠組みから捉えようとする。人々についてたびたび「その他大勢の一人一人」と表現するのは、本人の代理人としての政治と異なる委託者の代理人である行政の特徴を強調するためである。その特徴にかかわる代理人への託し方についても、政治における選挙と政策形成に対して、行政におけるイニシアチブおよび協働と政策実施との違いをこの枠組で示してある。図1は、そのような託し方についての人々の行動様式を意識調査で分析するのに際して、本人・代表者関係の政治での代表性における人々の支持の行動様式に対して、委託者・受託者関係の応答

性における期待の行動様式に注目できることを示している。これが、行政に託する政策期待が、本研究が意図する行政の民主主義を考える鍵となりうる理論的枠組みである。そのような政策期待が、次節に示す政治システムでの人々のフィードバックと並行して行政システムでの人々からのフィードバックとなって、代表民主政と対比できる評価民主政を主張する私の研究枠組みにつながっている。図1が示す本研究にとっての最も重要な点は、「公民関係の複合交差」の再構築を目指すうえで、人々と政治の代表関係に対比して、人々と行政の応答関係に注目できる点である。行政の応答性が一人一人の政策への期待と対をなすものと捉えて、人々と行政の関係を政治行動論での政策への期待を取り巻く行動様式として分析する理論的な裏付けになっている。⁽³⁾

1.2. 民主政の二種類のフィードバック

政治の民主主義と言っても行政の民主主義とは言いがざらいところがある。官僚行政を念頭に置かならなから「民主的な行政」はあり得ないと言われるかもしれない。目的達成のための合理的な管理運営を旨とするなら、民主性は官僚組織にとってノイズ以外の何物でもなかろう。官僚行政の政策実施は政治による政策形成の執行であり、行政の対政治への答責性としての行政責任はあっても、人々の政策実施への期待に対する応答性は合理性への雑音と見られるのだろう。今日、多様な官僚制モデルや行政を外部からコントロールする制度の議論はあるが、人々への直接の応答性における人々の参画の捉え方は定まっていないと思う。⁽⁴⁾ 本研究で私は、立法国家より行政国家における行政責任に関して、官僚行

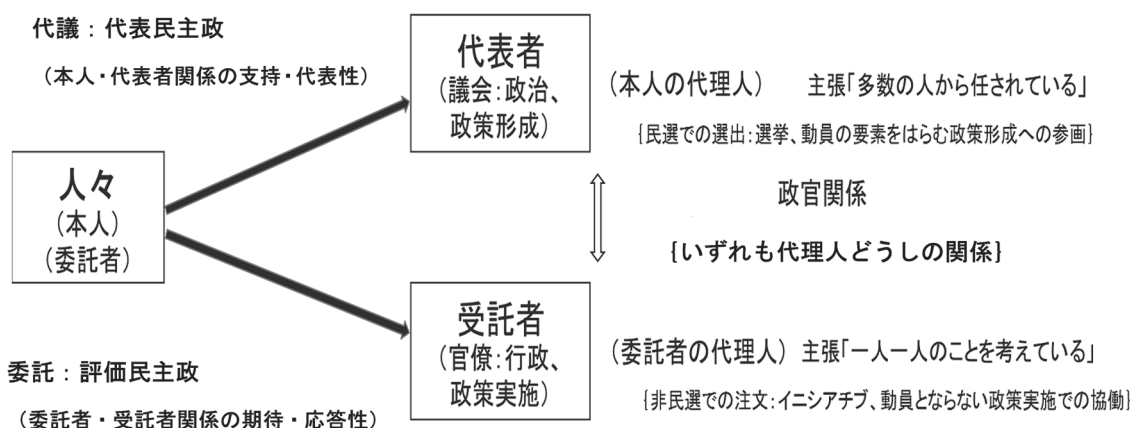


図1 政治行政と人々の関係の複合交差

(出所) 筆者作成。

政の議会や内閣への答責性より、人々の期待への応答性に注目している。ただし、そのような行政の応答性の責任を考えるには、行政が直接に人々の期待に応える行政裁量に注目する必要があるが、それは後に議論する。ここではまず、政治と行政を公共政策システムでのフィードバックとして区別する私のモデルを、図2で示す。それは、政治行政と人々の関係において、受託者の行政への関与の民主主義を代表者の政治への関与の民主主義と区別して議論する本研究の基礎となる私の公民関係の理論である。人々にとって、目鼻立ちがはっきりしないノッペラボーの民主主義の空洞化が起きているとすれば、政治参加を基本に置く民主性の政治システムが限界にきているのかもしれない。公共空間でそれに代わる人々の参画のシステムを考える意義があるだろう。⁽⁵⁾ 図2は、政治の民主主義に加えて行政の民主主義に注目できる公共政策システムの枠組みを示している。

公共政策システムの特徴は、従来、民主政治システムと呼ばれていたものを、公共政策システムの一部の政策形成のシステムと見なしていることである。私が構想するのは、政策評価を入力とし、政策実施を出力とし、そこでのフィードバックから成る公共政策システム論である。⁽⁶⁾ アプローチの枠組みの提示は、理論を示す方法のひとつの思いが私には強い。図2は、本論文の「おわりに」で言及する民主性のパラダイムと異なる新たな民主主義の目鼻立ちをもたらし公共性のパラダイムを

強調する公共政策システム論である。この公共政策システムは、政策形成の出力の政策・決定が、支持・要求へと政治システムでフィードバックするとともに、他方で、政策実施の出力へと連結して、政策実施が政策評価へとまさに行政システムでフィードバックし、再び政策形成の政治システムの入力と連結する。この入力連結構造を行政と政治の新たな政官関係として注目すべきである。図2は、政治行政と人々の「公民関係の複合交差」を、政治システムのフィードバックと行政システムのフィードバックの両者を含む公共政策システムのフィードバックとして、示すことのできる理論的枠組みである。本研究の主題である民主主義の目鼻立ちのために、政策実施の民主的な託し方である行政の民主主義への人々の行動様式を検討するには、民主的な行政を民主的な政治と区別できるこの枠組の理論が役立つ。この公共政策システムの後述する循環において、行政の応答性への政策評価のフィードバックが行政への託し方の政策関与となる。「公民関係の複合交差」の再構築の処方箋を作るためには、その現状がどのようなものであるかを知る必要がある。そこで、行政サービスの期待や地域防災施策の期待について、図1のアプローチに沿っての分析を踏まえることが、代表政治に対する応答行政の民主主義について行政責任や評価民主政を後に議論することにつながる。

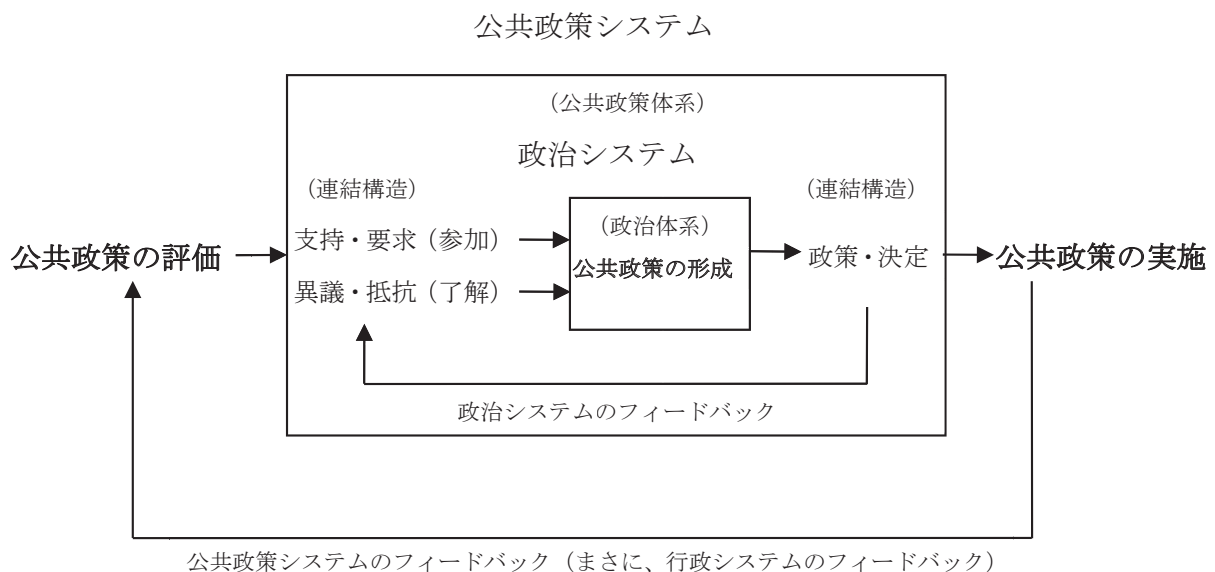


図2 政治のフィードバックを含む公共政策システムでの行政のフィードバック

(出所) 筆者作成。

2. 行政サービスへの人々の期待と公共空間での人々の参画

2.1. 政策への期待と参画の行動様式の現状

本研究の主題は、政策の民主的な展開であり、政策を取り巻く政治行政と人々の関係である。民主政の選挙などの慣習的な政治参加の低下と民主政を求めるデモなどの非慣習的な参加の爆発の狭間で、公共空間への人々の新たな参画の可能性はどのあたりにあるのかを探ろうとする。政治や行政と人々の関係を公共空間と呼び、そこでの民主的な参画を考える鍵として、政策への人々の期待の行動様式に注目する。つまり、「政策への人々の期待のあり方が人々の公共空間での参画のあり方に結びつく」のではないかと思う。そのような本研究の分析への動機となる基本疑問は、「公共空間での政治と行政は、人々にとって区別されているのだろうか」、「もし区別があるなら、公共空間への人々の民主的な参画にはどのような違いが表れるのか」である。政策の民主的な展開である参画のあり方を、政治行政との関係において、人々が政策を政治に託すか、行政に託すか、はたまた人々に託すかの託し方の行動様式で捉えて、その違いを見る。そのために、人々の政策への期待の仕方から民主的な参画のあり方への因果のパス・モデルを検証する。分析に用いるのは2019年の統一地方選挙後に実施された京都市民の政治意識調査である。⁽⁷⁾

参画に利害がある人はその利害に応じた政策の託し方をするだろうが、その他大勢の人々の一人一人にとっては、自身の生活への政策の影響は感じながらも、参画の利害はそれほど明らかではないことが多いだろう。そのような利害が明確ではない人々をその他大勢とし、その一人一人の行動様式に注目して、政策の民主的な展開における公共空間での人々の参画を分析する。図3の行政サービスへの期待の多寡を経由する因果のパスは、「その他大勢の人々の一人一人にとって、可能性があって、意欲があって、期待が持てれば、公共空間での参画につながるだろう」と考えてモデル化した。⁽⁸⁾ 三種類の参画観を従属変数として、説明変数には、その第一ブロックに「期待が持てれば」の行政サービス期待度、第二ブロックに「意欲があって」の政治行政関与意欲（政治関与意欲と行政関与意欲）、第三ブロックに「可能性があって」の政治行政への距離感（政府決定応答感と政治的有効性感）をおき、パス係数を算出した。三種類の

参画観は、政治に託する代表決定参画観が、先の図1の本人と代表者の関係での政治の民主主義であり、行政に託する代理協働参画観が、委託者と受託者との関係での行政の民主主義であり、さらにイニシアチブの住民投票を人々に託する市民決定参画観の住民発案の民主主義を政治の民主主義以外のものとして加えた。⁽⁹⁾ それらの変数の質問と操作的概念化については注に記載している。⁽¹⁰⁾ 本研究では、今日の行政国家において、人々が選挙などを通じて政策と決定を政治に託すには、民主主義が目鼻立ちのない空洞化したノッペラボーになっており、協働などを通じて直接に行政に託したり、イニシアチブによる市民の決定を経由して間接的に行政に託すにも、現在ところ民主主義の目鼻立ちはまだはっきりしない混沌の状況にあるのではないかと考えた。図3は、そのような混沌の状況を意識調査の分析で確認した結果である。

12種類の行政サービスへの京都市民の期待の多寡をカウントする政策期待度が、政策を託する公共空間での人々の参画のあり方に結びつくかを見た。その可能性について、この一般的な行政サービス期待度が、政策の託し方へと結びつく媒介として、行政関与意欲と政治的有効性感を代表決定参画観につなぐ機能を確認できる。つまり、行政サービスへの人々の期待の多寡は、有効感が示す距離感で可能性があると感じ、あるいは行政への関与の意欲を持つ人にとって、その期待があれば、政治に託す方向へと向かわせるだろう。それは、政策の行政への期待としては、従来からの政治を介する間接的な民主主義の公民関係である。行政サービスの政策実施への期待を、政治的有効性感もしくは行政関与意欲のある人が、間接的に政治に託する民主主義として捉えられていることは、必ずしも民主主義の目鼻立ちを意識したものとは言えないかもしれない。行政サービス期待度を経由して直接に行政に託するか、あるいは人々の決定を介して間接的に託する民主的参画観へのつながりは確認できない。行政に託するには、行政サービスの期待が機能しないからと言って、行政への参画の行動様式がないわけではない。むしろ、代理協働参画への人々の公共空間での距離感と関与意識の比較的に高い因果があることは、決定係数R²乗の説明力に表れている。政策期待のそのような行動様式は、行政への期待が政治の枠組みの下にある立法国家の民主主義のノッペラボーであり、政策実施への期待が宙に舞っている。そこでの行政は、そ

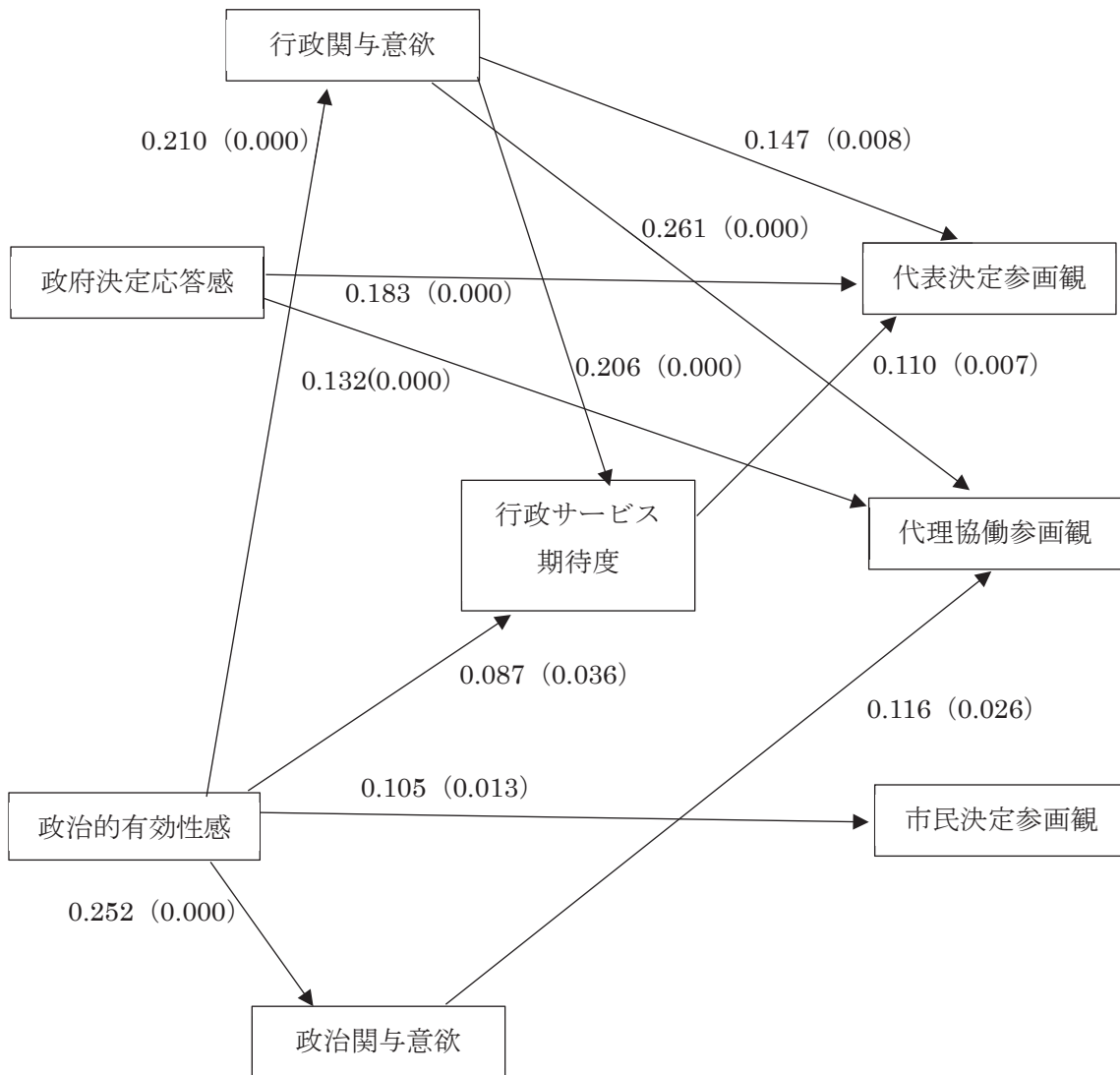


図3 2019年の京都市民の行政サービスの期待度と政策の託し方の因果パス

(注) 意識調査の分析でよく使われるデータ解析ソフト SPSS の回帰分析の強制投入法を使った。

パス係数はベータ、 $p < 0.05$ 、変数はダミー変数

代表決定参画観 R2 乗 モデル 1 : 0.021、モデル 2 : 0.036、モデル 3 : 0.072

代理協働参画観 R2 乗 モデル 1 : 0.023、モデル 2 : 0.157、モデル 3 : 0.178

市民決定参画観 R2 乗 モデル 1 : 0.003、モデル 2 : 0.011、モデル 3 : 0.022

行政サービス期待度 R2 乗 モデル 1 : 0.041、モデル 2 : 0.049

行政関与意欲 R2 乗 モデル 1 : 0.048

政治関与意欲 R2 乗 モデル 1 : 0.068

(出所) 筆者作成。

の他大勢の一人一人への応答性よりも、政官関係での政治に対する答責性としての行政責任を主とするものになるだろう。一般的な行政サービスの期待度と参画観の現状は、「公民関係の複合交差」での混沌とした目鼻立ちですらない。時と場合によって偶発的で流動的な目鼻立ちが人々に見えて、公共空間での託し方の参画を左右するような現状ではない。もし具体的な施策への期待でなら、時と場合に応じて、混沌とした民主主義の顔に目

鼻立ちが現れて、行政の応答性を求めて公共政策システムでの行政のフィードバックが見られる行政の民主主義の可能性を捉えられるかもしれない。

2.2. 政策期待と参画行動の流動性と偶発性

京都市の行政サービス全体についての京都市民の一般的な期待度が、政策や決定の政治行政への託し方である公共空間での参画への見方に影響する因果関係を、前

節で検証した。そこで明らかになった行動様式は、三種類の参画観のうち、行政サービスの期待度の影響を確認できたのは政治に託する代表決定参画観だけだった。行政サービスの期待度では、本研究の主題である政策を行政に託する行政の民主主義の多様な目鼻立ちが、人々には見えていないようである。ここで「目鼻立ちが見える」とは、期待のあり方が、一律の代表民主政だけではない、代表民主政をも含む多様な参画に結びつく公民関係が認められることである。分析結果のノッペラボーの目鼻立ちしかない公民関係の状況は、政策や決定に連結する政策実施が政策評価へと至る行政システムのフィードバックの印象が薄く、政治システムのフィードバックの代表民主政での間接的な行政への期待のみであることを意味する。同じく間接的に行政に託する住民投票のイニシアチブによる人々の決定を経由する関係も確認できないし、行政との協働を通じて直接に行政に託する因果関係も確認できない。しかし、この政策期待と公共空間への参画のノッペラボーは、常にこのようではなからう。例えば、具体的な施策への期待なら、多様な参画へのつながりがあり得るのではないか。そこで、具体的な施策について検証する前に、期待と参画のつながりの行動様式には、政策への期待が民主主義の目鼻立ちの鍵と

なる可能性があるような、つながりの因果が流動的で偶発的な、時と場合によって、異なる目鼻立ちを見せることを確認する。そのために、先の図3で用いた行政サービスへの期待と同じ行政期待度を含み、2003年、2007年、2011年の同様の京都市民の意識調査を用いて、選挙投票観と住民投票観を比較するパス解析をした結果を図4で示す。ここでは、同じく間接的であり、行政への直接的な参画ではない二つの従属変数への行動様式の流動性と偶発性が推測され、固定的ではない目鼻立ちの可能性が示唆される。選挙投票観は選挙による代議制民主主義で政治に託する参画であり、ここでの住民投票観はイニシアチブのみではない広い概念であるが人々に託する参画である。パス解析の三種類のブロックの説明変数は、先の図3の説明変数とは異なるが、第一ブロックには行政サービスの期待で概念化された行政期待度があり、第二ブロックも政治行政関与意欲と共通する要素があり、第三ブロックも公共空間への距離感と共通のものである。⁽¹¹⁾

このパス・モデルでは、「人々の投票参加観を取り巻く政治関与意識は変化するのではないか」の基本疑問から、選挙制度志向や政治行政指向の投票参加観への影響における興味深い変化を確認した。本研究との関係で注

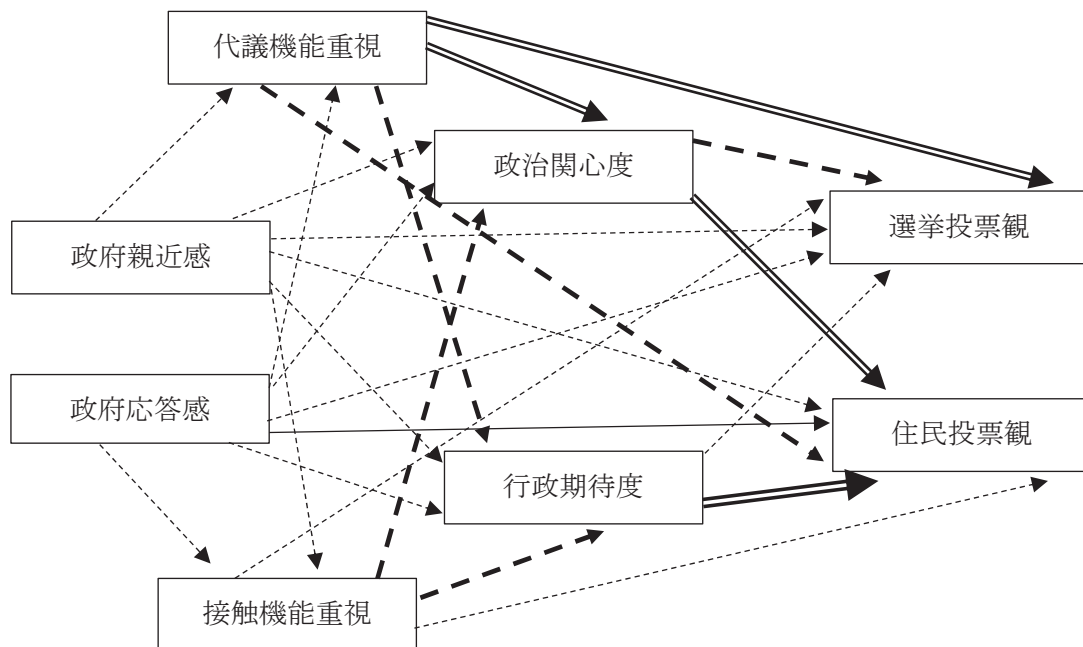


図4 2003年、2007年、2011年で流動する行政サービスの期待度と政策の託し方のパス

(注) 実線の矢印は変化しなかったもの、二重実線の矢印は注目すべき変化があるもの、点線矢印はその他の可能なパス、なかでも太字点線矢印は年によって注目すべきものである。意識調査の分析でよく使われるデータ解析ソフト SPSS の回帰分析の強制投入法を使った。

(出所) 筆者作成。

目すべき点は、行政期待度の住民投票観への二重実線矢印である。それは、各年度で異なり、時による流動性を示している。全体として見ても、変化が認められない実線矢印は政府応答感から住民投票観への因果関係だけで、他の二重実線矢印とともに太字点線矢印もまた、このパス・モデルの多くの因果関係が流動的であることを示している。その知見は、ここで注目した二つの参画観の間で、選挙投票観の政治に託す参画への共感と住民投票参画観の人々に託する参画との間でスウィングする行動様式には多様な目鼻立ちが可能なことを示唆する。さらに、年齢層も視野に入れて分析することで、ここでの行動様式の偶発性も示唆される。若壮年層の住民投票導入への肯定的な見方は、政府応答感がないとの思いを伴いながら、2003年と2011年は選挙があること自体が重要と考える接触機能重視が政治関心の高さ結びついてきた。そこには、政治関心の高さから投票参加に向かいたいと考える若壮年層にとって、偶発的な当時の政治状況から選挙投票での代議機能を認められないと考えるときの受け皿として住民投票への期待が垣間見える。このような受け皿的な住民投票観も2009年には確認できなくなり、そのように変化するのには偶発性の具体例の一つである。一方、高齢者は住民投票については戸惑いながらも選挙投票へと向かっていると考えられ、このような傾向が高齢者層の特徴なのか偶発的な政治状況での流動的な特徴なのか、いずれにしても変化する可能性が注目される。選挙制度についての志向と政治行政についての指向が、若壮年層もしくは高齢者層において、今のところ投票参加観へ結びついたりつかなくなったりを繰り返している。以上のような、時と場合によるスウィングが悪いと考えているわけではない。その流動と偶発性こそが、固定化されたノッペラボーの民主主義ではない、人々の行動様式を起点とする多様な目鼻立ちの民主主義の実質化の可能性を示唆している。

3. 具体的な地域防災施策への期待と政策の託し方が示す公共空間での参画

3.1. 地域防災施策への人々の期待度がもたらす政策の託し方の違い

人々の期待の具体的な施策についての行動様式を見れば、政策の託し方の公共空間への参画につながる民主

主義の目鼻立ちの詳細な可能性がわかるかもしれない。図5は、先の図3のパス・モデルの第一ブロックの行政サービスの期待度を、具体的な地域防災施策の期待度に代えて分析している。⁽¹²⁾ 第二ブロックの公共空間への関与志向の二変数と第三ブロックの公共空間への距離感の二変数は同じである。分析結果の図3との違いとして、図5の地域防災施策の期待度が代理協働参画観へとつながる因果のパスを確認できる。それは、具体的な施策への期待が一般的な行政サービスへの期待よりも、公共空間での人々の多様な参画につながる可能性を示している。加えて、行政関与意欲から地域防災施策の期待度を經由する時は、行政サービス期待度を經由する時よりそこでの因果の規定力を示すベータ係数が大きくなることも、具体的な施策への期待度の機能が、政治に託する作動様式でも高まることを示している。他にも興味ある知見が得られる。政府決定応答感から代表者決定参画観と代理協働参画観へのパスが認められ、市民決定参画観へのパスが認められないのは、行政サービス期待度と同様であり、そこでのつながりには政策期待は直接であれ間接であれ機能していない。政治的有効性感は市民決定参画観に直接のパスがあるが、代表者決定参画観へのパスは、行政関与意欲を經由してのものと、地域防災施策の期待度を經由してのもの二つある。加えて、行政関与意欲を經由して後、さらに地域防災期待度を經由して至るパスもありうる。また、政治的有効性感から代理協働参画観へのパスは、地域防災施策の期待度を經由するパスと政治関与意欲を經由するパスがある。行政関与意欲を經由して後、さらに地域防災期待度を經由して至るパスもありうる。以上から、地域防災施策の期待度は代表者決定参画観と代理協働参画観への因果関係の中継点となる可能性があり、加えて、政治関与意欲から代理協働参画観への因果が直接的なパスに加えて、地域防災施策期待度を經由するパスも現れる可能性が示唆される。

行政関与意欲と政治的有効性感を代表者決定参画観と代理協働参画観につなぐ、具体的な地域防災施策への期待の役割を確認できることは、公共政策についての行政への人々の期待は、個々の施策によって期待の媒介機能が異なり、民主政での政策の託し方が示す民主主義の目鼻立ちが違ってくことを意味する。そこにこそ、民主主義がノッペラボーにならない鍵としての政策期待がある。思うに、この調査での地域防災施策は、東日本大

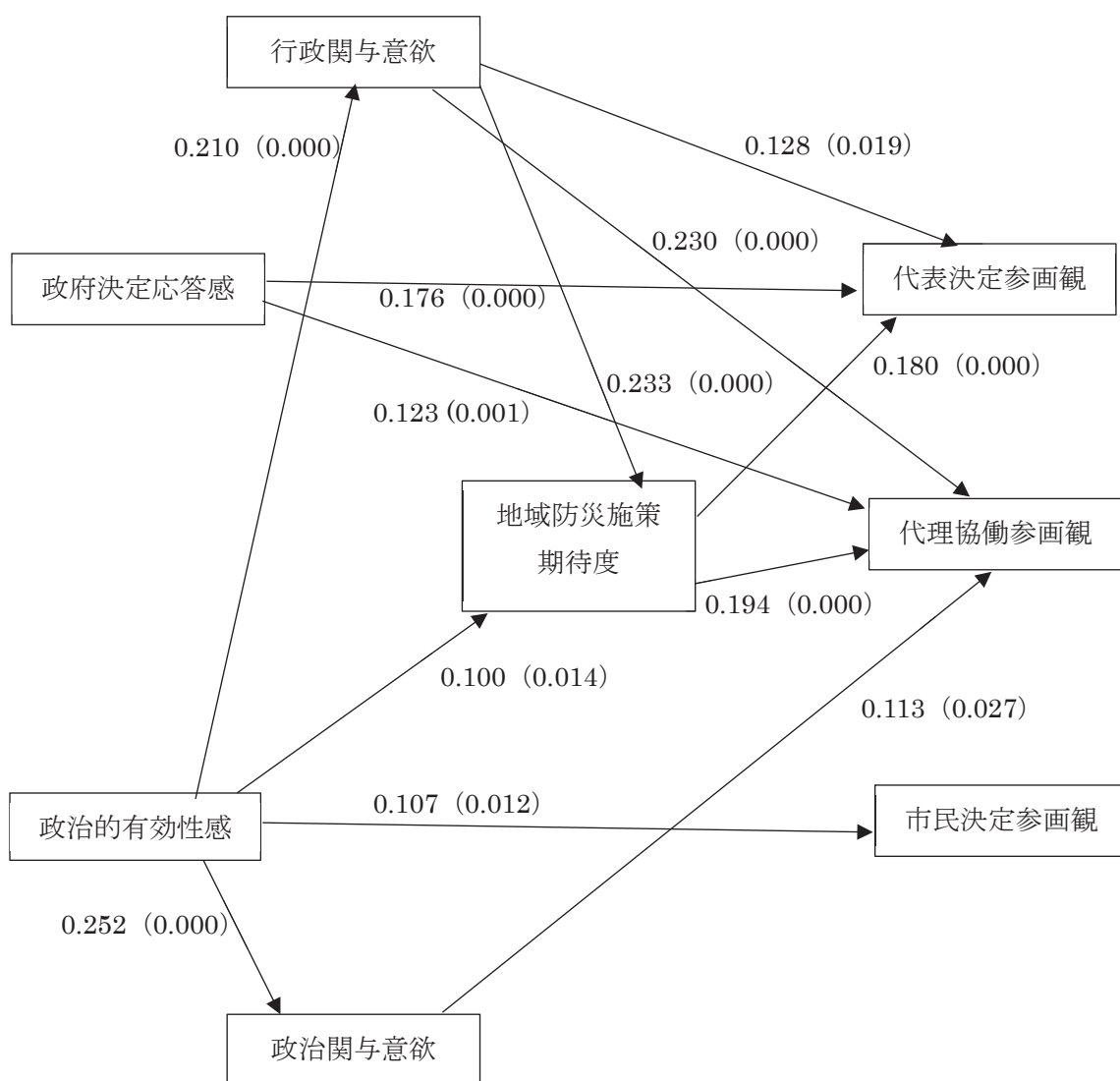


図5 2019年度の京都市民の地域防災施策の期待度と政策の託し方の因果パス

(注) 意識調査の分析でよく使われるデータ解析ソフト SPSS の回帰分析の強制投入法を使った。

パス係数はベータ、 $p < 0.05$ 、変数はダミー変数

代表決定参画観 R2 乗 モデル 1 : 0.048、モデル 2 : 0.058、モデル 3 : 0.090

代理協働参画観 R2 乗 モデル 1 : 0.085、モデル 2 : 0.190、モデル 3 : 0.208

市民決定参画観 R2 乗 モデル 1 : 0.001、モデル 2 : 0.010、モデル 3 : 0.022

地域防災施策期待度 R2 乗 モデル 1 : 0.069、モデル 2 : 0.082

行政関与意欲 R2 乗 モデル 1 : 0.048

政治関与意欲 R2 乗 モデル 1 : 0.068

(出所) 筆者作成。

震災後の日本の災害対応の変容における地域防災力強化の強調の中にある現状を反映している。⁽¹³⁾ 代理協働参画観はまちづくりなど協働参画の質問を用いているので、地域防災施策の期待度から代理協働参画へのパスが確認できるのは予想されるところである。しかし、そのことは流動的あるいは偶発的な行動様式の可能性から、期待する施策によって、代表決定参画観の政治に託する傾向や、市民決定参画観の人々により託する傾向、

はたまた、例えば福祉や生活環境に関する施策によっては、地域防災施策よりも代理協働参画観の行政により託する傾向が見られることがあるかもしれない。それは流動的で偶発的であるからこそ、そこには公共政策システムでの行政へのフィードバックにおいて、行政の応答性への政策評価から、その他大勢の一人一人にとっての民主主義の目鼻立ちが見られる可能性が感じられる。地域防災施策の期待では、代理協働参画の行政への直接の託

し方のこのモデルの決定係数R2乗の説明力の大きさが、予想される目鼻立ちの証左になっている。要は、「公民関係の複合交差」における民主主義の目鼻立ち是个々の施策によって違ってくるが、一律のノッペラボーの代表民主政とは異なる行政の民主主義への展望が持てる。本研究が意図する行政の民主主義の可能性をさらに検討するためには、評価民主政での評価の基盤となる行政の応答性に関わる行動様式についてさらに知る必要があるだろう。行政の民主主義が「公民関係の複合交差」で流動的で偶発的などのような目鼻立ちとして可能かを知るために、次に、人々にとっての政治と行政の区別をとまなう政策期待と参加の現状をさらに知る分析を行う。

3.2. 行政指向の人々の政策期待がもたらす公共空間での参画の可能性

人々がその顔を判別できないノッペラボーの民主主義の空洞化に対して、民主主義を実質化するには、「政策への人々の期待のあり方が人々の公共空間での参画のあり方に結びつく」可能性の有無を確認する必要がある。そう考えて、「公民関係の複合交差」の現状を知るために、行政サービスの期待度と地域防災施策の期待度に注目して、人々の行動様式の分析を行った。さらなる分析の基本疑問は、「公共空間の政治と行政は、人々にとって区別されているのだろうか」、「もし区別があるなら、公共空間での人々の民主的な参画にはどのような違いが表れるのか」である。図6は、図5の地域防災施策の期待度の行動様式を行政指向タイプと政治指向タイプに分けてコントロールしたものである。三種類の参画観を従属変数とし、第一ブロックを公共空間への政治関与意欲と行政関与意欲の二変数、第二ブロックを公共空間への距離感の政府決定応答感と政治的有効性感の二変数とするのは図5と同じである。⁽¹⁴⁾ 図6の太字実線の矢印が示す行政に期待する行政指向のタイプの人々に注目すると、地域防災施策の期待による政策の託し方について、政治に託する代表決定参画観、行政に託する代理協働参画観、人々に託す市民決定参画観のそれぞれへの行動様式の違いが明確になる。代表決定参画観へは政府決定応答感からの直接のパスが認められ、代理協働参画観へは、行政指向タイプでは政治関与意欲からのパスが認められ、そこには政治的有効性感から政治関与意欲を経由したパスもある。市民決定参画観へは行政

関与意欲からのパスが行政指向タイプで確認でき、そこに政治的有効性感から行政関与意欲を経由した間接的なパスも認められる。そこからは、地域防災施策の期待が、公共空間での関与意欲や距離感が代表決定参画観の政治への託し方と代理協働参画観の行政への託し方への因果の中継点として、特に行政指向の政策期待のタイプの人にとって、その期待がどのように機能しているかわかる。

行政への期待を政治への期待と区別する人々の政策の託し方の特徴から、タイプなしが多い中ではあるが、以下のことが言えそうである。まず、地域防災施策の実現を、行政に期待するタイプの人については、パスのベータ係数が示すように、行政関与意欲があれば、政策展開を住民の決定に託す傾向がある。つまり、このタイプの人には、自らの発言の政治的な有効性の感覚に支えられた行政への関与の意欲が、人々による直接提案・直接決定を通じて、政策展開を人々に託する市民決定参画への共感につながる。そのような市民決定参画観へのこのタイプの人々の行動様式の全体的な効果が、決定係数R2乗の説明力の大きさからわかる。そこに、行政指向タイプでは、イニシアチブの行動様式が、本来、政治的であるようだが場合によっては行政的でありうる可能性が見られるのは興味深い。⁽¹⁵⁾ 行政指向タイプは、政府の応答感があれば、政策展開を議会の決定に託す傾向がある。つまり、地域防災施策の実現を、行政に期待する傾向のある人は、政策決定における政府の応答感があることが、政策決定と執行（実施とは区別）への代表者の選出を通じて、政策展開を政治に託する代表決定参画への共感につながる。さらに、政治関与意欲があれば、政策展開を行政との協働に託す傾向がある現状も興味深い。つまり、地域防災施策の実現を、行政に期待する傾向のある人は、自らの発言の政治的な有効性の感覚に支えられた政治への関与の意欲が、政策形成・実施・評価の代理受託者との協働を通じて、行政に託する代理協働参画への共感につながる。加えて、行政指向タイプで表れる政策決定応答感から代表決定参画観へのパスは、タイプなしのそれよりベータ係数は大きく、政治的有効性感から行政関与意欲もしくは政治関与意欲へのパスもタイプなしのそれよりベータ係数は大きい。また、行政指向タイプではタイプなしに比べて、代理協働参画観への行政関与意欲からのパスはなくなり、代わりに市民決定参画観へのパスがあるのは注目される。代理協働参

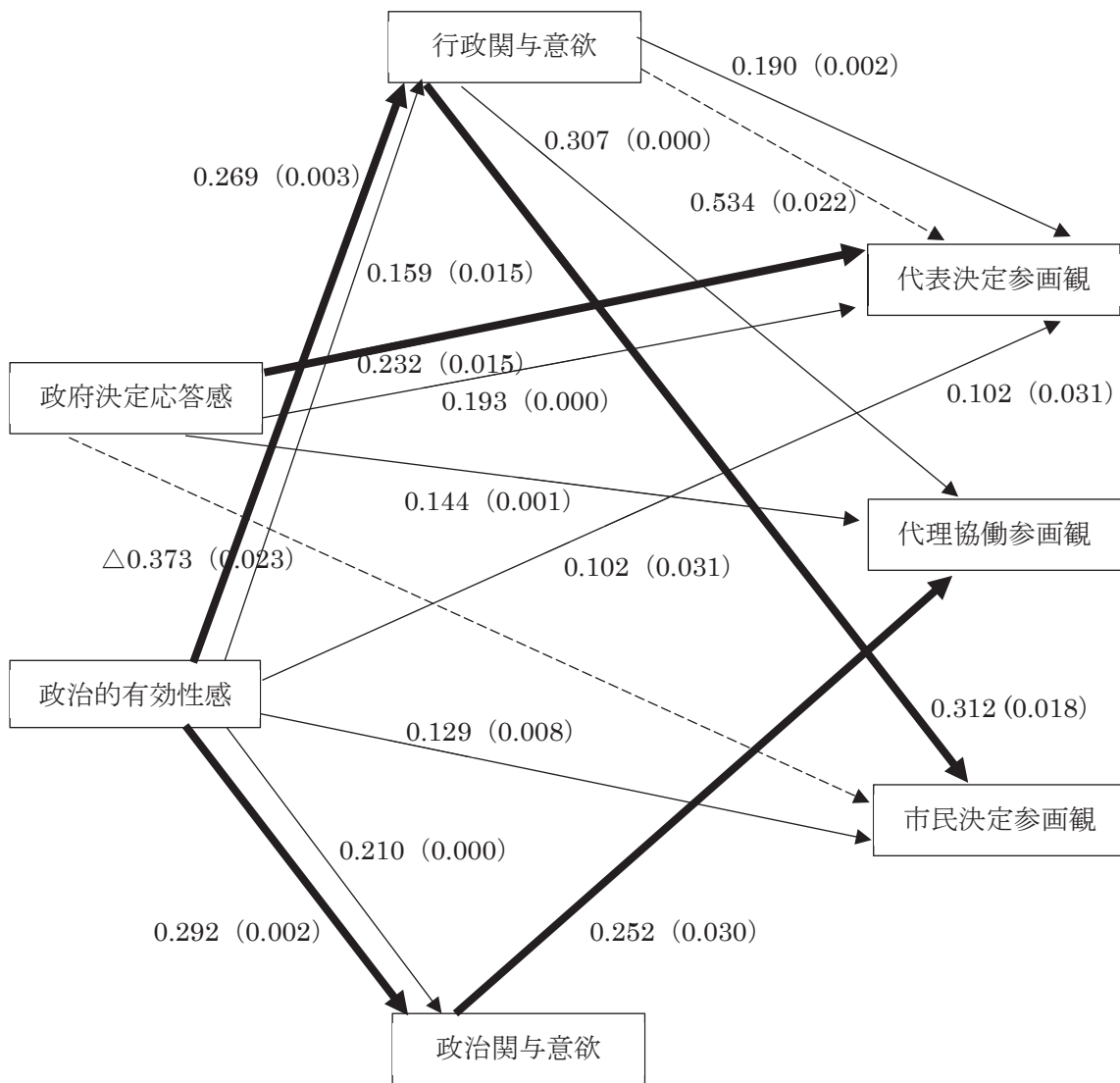


図6 地域防災施策への期待について行政指向タイプの行動様式

(注) パスの太字実線が行政指向タイプ (118人、19.6%)、点線が政治指向タイプ (39人、6.5%)、実線はタイプなし (445人、73.9%) である。尺度の作成については注12。

意識調査の分析によく使われるデータ解析ソフト SPSS の回帰分析の強制投入法を使った。

パス係数はベータ、 $p < 0.05$ 、変数はダミー変数

代表決定参画観 R2 乗	行政指向タイプ	モデル 1 : 0.006、モデル 2 : 0.057
	無指向タイプ	モデル 1 : 0.025、モデル 2 : 0.073
	政治指向タイプ	モデル 1 : 0.147、モデル 2 : 0.157
代理協働参画観 R2 乗	行政指向タイプ	モデル 1 : 0.222、モデル 2 : 0.264
	無指向タイプ	モデル 1 : 0.133、モデル 2 : 0.159
	政治指向タイプ	モデル 1 : 0.012、モデル 2 : 0.090
市民決定参画観 R2 乗	行政指向タイプ	モデル 1 : 0.058、モデル 2 : 0.061
	無指向タイプ	モデル 1 : 0.003、モデル 2 : 0.019
	政治指向タイプ	モデル 1 : 0.012、モデル 2 : 0.171
行政関与意欲 R2 乗	モデル 1 : 0.101	
政治関与意欲 R2 乗	モデル 1 : 0.094	

(出所) 筆者作成。

画観への政治関与意欲からのパスが、タイプなしでは見られなかったのに行政指向タイプでは表れるのも注目される。一方、地域防災施策の実現を、政治に期待する

タイプの人については、行政関与意欲があれば、政策展開を議会の決定に託す傾向がある。つまり、地域防災施策の実現を行政よりも政治に期待する傾向のある人で

は、自らの行政への関与の意欲が、政策形成を代表者に託する代表決定参画への共感につながるの興味深い。また、政治に期待する傾向のある人は、政策決定における政府の応答感がないことが、人々による直接提案・直接決定を通じて、政策展開を人々に託する市民決定参画への共感につながる。加えて、地域防災施策の実現を、政治に期待したい人では、行政との協働に託す傾向に寄与する要因が確認できないことも注目される。このパス・モデルの従属変数への説明力は、タイプごとのR2乗で強制投入したモデルの段階に沿って示されている。それらは、どのような目鼻立ちが可能かを知る助けになる。概して言えば、代表決定の政治に託する参画は、政治指向タイプで説明力が高く、代理協働の行政に託する参画は行政指向タイプで重要であり、市民決定に託する参画は政治指向タイプで注目される現状がわかる。しかし、そのような現状の下でも政治と行政の区別を詳細に検討すると、多様な行動様式が見られることから、様々な目鼻立ちが重層的にありうる可能性を読み取れる。そこで、行動様式からわかる行政の民主主義を確かなものにするための条件を、次章で検討する必要がある。

4. 公共空間での民主主義の再構築のための条件

4.1. 応答性に基づく行政の民主主義への条件としての行政裁量

民主主義に目鼻立ちをもたらす「公民関係の複合交差」の再構築のための条件は、行政と人々の関係を密にする環境整備だと考えている。そのための二種類の条件に注目する。第一の条件は、行政裁量が見える環

境整備である。それは、行政の政策実施が人々の期待に応じて行われているとわかる「応答性に基づく行政裁量」である。応答性の行政裁量が行政のフィードバックを機能させるには、人々に対しての行政裁量が行われるとわかる必要がある。第二の条件は、政策評価に人々が馴染める環境整備である。それは、人々が政策評価を判断できる材料が得やすい「開放された政策評価」である。ここで開放とは「公」を「共」にすることであり、公共的な政策評価とも呼べ、それが行政のフィードバックを機能させる。これらの条件整備を怠れば、行政の民主主義も実質を伴わない空洞となって、政治の民主主義と同様にノッペラボーの物語で終わってしまうかもしれない。本研究では、一人一人にとって民主主義の目鼻立ちが見える公共空間を可能にする前提として、ノッペラボーにならない顔の部品と土台に、注目する。部品として、行政の応答性が民主的な評価の基盤となる行政機構の統制と、裁量の枠組みを考える土台として、政治と行政を区別できる公共政策システムの政策実施と政策評価の循環の枠組みを提示する。ここではまず、前者の行政裁量を、民主主義の実質化への条件として示す。図7は、政策実施への人々の期待を担保する行政の応答性とその基盤となる行政組織の行政裁量に注目して、行政責任を整理したものである。⁽¹⁶⁾ 具体的な施策への人々の期待に応える行政の政策実施が、政治を通しての間接的な行政責任において行われる従来からの代表民主政としか人々の目に映らないなら、公民関係はそう複雑ではない。そこには、政策への人々の期待が無意識なうちに政治に託されるだけのノッペラボーの民主主義がある。しかし、人々の行動様式の分析の結果は、具体的な地域防災施策への期待が、政治への間接的な託し方とは別

地方行政の政策実施を効率よく有効にするために担保となるもの（概念と制度）		地方行政の機能	
		適正性 (客観的／主観的)	応答性 (客観的／主観的)
地方行政の機構	地方行政職員 (客体として／主体として)	懲戒処分 (客体としての行政職員の客観的な適正性の担保)	自由裁量 (主体としての行政職員の主観的な応答性の担保)
	地方行政組織 (客体として／主体として)	内部統制 (主体としての行政組織の主観的な適正性の担保)	行政裁量 (客体としての行政組織の客観的な応答性の担保)

図7 行政の応答性とその基盤となる行政組織の行政裁量

(出所) 筆者作成。

に、行政への直接の託し方や、期待のあり方のタイプによっては、イニシアチブのような人々の決定を経由する間接的な託し方へとつながりうることを示した。そのようにつながりの行動様式での行政の民主主義には、人々にとって一人一人の期待に応える行政の応答性（図1）に基づく行政裁量であるための判断材料が必要である。行政組織の適正性のための内向きの内部統制での目鼻立ちのない一律の対応しかなければ、そこでの行政の顔もまたノッペラボーになりかねない。⁽¹⁷⁾ もちろん、行政の応答性は組織だけではなく、職員の自由裁量についても検討すべきだが、本研究では組織の行政裁量を念頭に置いている。⁽¹⁸⁾

この枠組みでも民主政を考える鍵となるのは、既に見てきた行政への政策の期待である。期待は応答の対語であり、行政の応答性に注目する行政の民主主義こそが今後の民主主義の展望であると考えている。私は、人々の「行政への政策期待」について知ることは、まさに、民主主義を考えることだと思っている。人々が政策への期待を行政に託せると思うか否かは、行政の人々への応答性と表裏であり、人々と行政の「民主的な関係」の目鼻立ちがそこにある。政治と行政への託し方の違いに注目するここでは、二元代表制の首長は、官僚行政の側にあると見ている。⁽¹⁹⁾ 行政の責任を政治への答責性に限ることなく人々への応答性を含むものとして、人々をも視野におく「公民関係の複合交差」の中での民主主義に関わる行政責任を捉えようとする。新たな交差の指針となる図7にそって、「裁量」の統制と「責任」の確保の方策を、行政学もしくは行政法学での準則の定立の具体化と公開の客観化に集約されるにとどまらず、人々の行動様式を視野において、政策過程への民主的な参画の可能性を探る。⁽²⁰⁾ そこでは、人々による政策の託し方の違いの判断材料となる行政裁量があつてこそ、人々と行政の直接の関係がありうる。官僚行政は代表性を主張する資格はなくても、「技術」だけではなく応答性を主張できることへと向かえる可能性がある。官僚行政が政策過程において直接に人々からの民主的基盤を得る民主的な行政には是非の議論もあるだろう。その議論をするためにも、行政裁量を再考する理論が有用である。図7は、応答性には職員の自由裁量と組織の行政裁量があり、それらを含む行政責任として理論化している。ここで示す行政責任の枠組みは、政治行政と人々の「公民関係の複合交差」の再構築に向けて、民主主義の目鼻立ちが人々

に見えるようになる条件の一つが、行政の人々への応答性としての行政裁量が行政責任となることである。

4.2. 代表民主政に対する評価民主政の民主主義

ここでは、人々がその顔を判別できないノッペラボーの民主主義の空洞化への危惧に対して、目鼻立ちを見いだせる行政の民主主義への第二の条件としての評価民主政について、人々の政策評価が政策関与へとつながる公共政策システムの循環の理論的枠組みを示す。図8の公共政策システムの入出力循環は、政治行政と人々の「公民関係の複合交差」の再構築に向けて、民主主義の目鼻立ちが人々に見えるようになるもう一つの条件を知るのに役立つ。この循環モデルは、先の図2の公共政策システムを、特に行政の政策実施のフィードバックに注目して、政策実施から政策評価へのフィードバックを詳細に示している。これは、システムの変動と発展および政策価値の創造を視野に入れた政策評価に注目する理論モデルである。ここで私は、政策システム論での政策文化に注目して価値の生産性を考慮して、4種類の入出力体系の循環のそれぞれの体系での「公共性」を理論化している。⁽²¹⁾ 本研究の行政の民主主義と特に関係するのは、左側の二つの入出力体系での人々の政策評価が政策関与へとつながる評価民主政である。本研究の京都市民の意識調査の分析結果は、行政への期待が政策関与へと向かう媒介となることを示唆している。行政への政策期待の視点からこの公共政策システムの循環モデルを見ると、公共政策システムのフィードバックが政策への期待が姿を変えながら循環している印象さえうける。それぞれの入出力体系における「公」を「共」にする開放性が、公民関係の複合交差への判断基準を提供すると思っている。特に、政策評価が人々の政策関与につながる評価民主政は、それぞれの入出力体系での開放性が公共的なシステムとしてよりよい循環機能を果たすことでもたらされるだろう。人々の政策評価が政策関与へとつながる民主主義の目鼻立ちの公民関係のフィードバックが機能するには、図8に即して言うと、そのための第二の条件となる評価民主政の具体的内容を、次のように表現できる。政策価値体系での成果財の生産性が政策評価体系に入力されて、次に、政治行政機構の応答財の生産性の政策評価の出力が、政策関与への入力となることである。そこでは、政策への期待が形を変えて循環するこのシステムでの各体系の変換機能がどれだけ

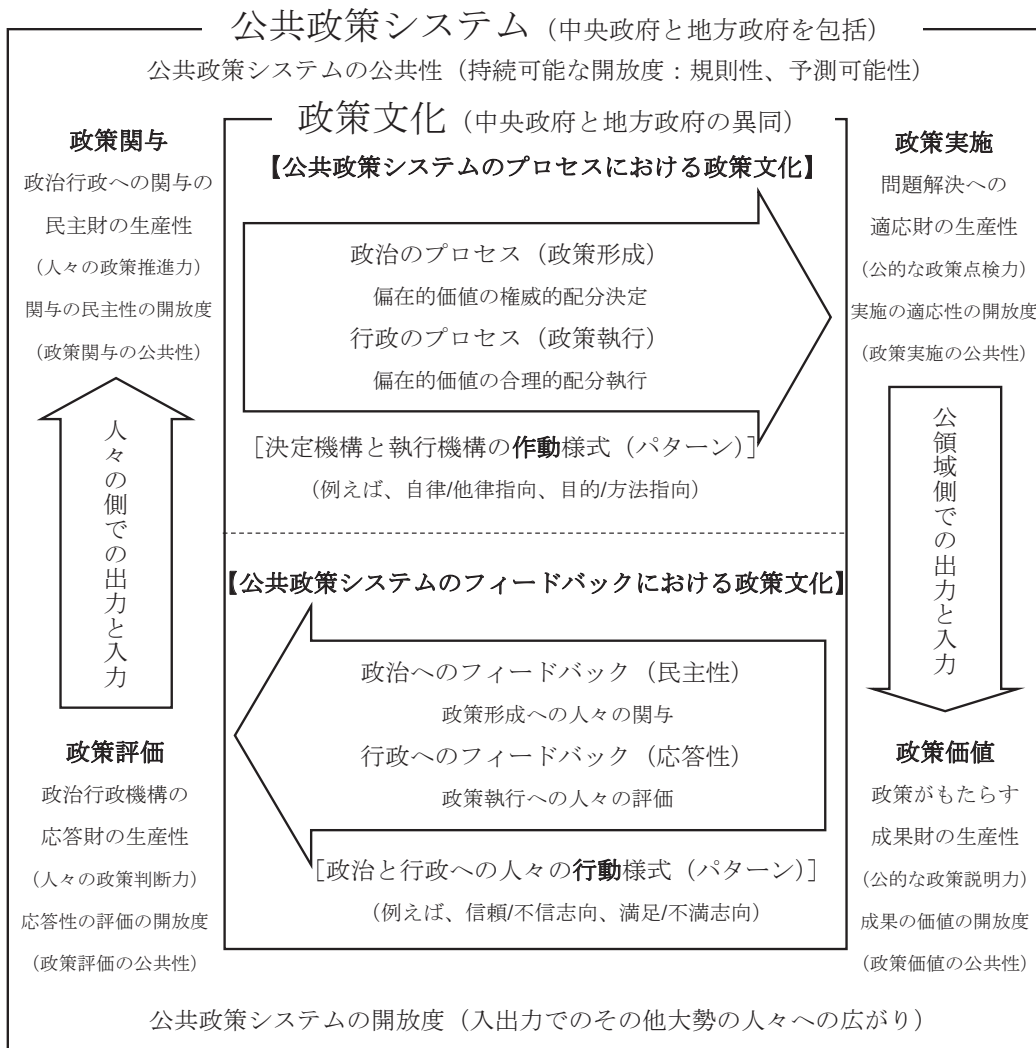


図8 公共政策システムの入出力循環のフィードバック

(出所) 筆者作成。

人々に浸透して「公」を「共」にできるかの開放度が、評価民主政の決め手となる。

公共空間を担う中心は、政治と行政である。政治が担う公共と、行政が担う公共とは区別できる。政治が価値の権威的な配分であるとする前提には、世の中は、希少価値つまり資源の偏在的な配分の秩序形成が必要との見方がある。そこで、政治が担う公共とは、偏在的な価値資源を権威的に「配分決定」することで、その他大勢の人々との微妙な公民関係の秩序を形成することだと考えればよい。一方、行政が担う公共とは、偏在的な価値資源を合理的に「配分執行」することで、その他大勢の人々との微妙な公民関係の秩序を形成することだと捉えられる。⁽²²⁾ 政治の担う公共での権威的な配分決定は、今日では、その権威が民主性で支えられており、行

政の担う公共も、政治を通じての民主性として議論される傾向にある。これに対して、行政が担う公共での合理性は、行政の政治化の問題を視野に置きつつ、民主性とは異なるもので支えられるとも考えられる。そこで、本研究では「民」が「主」の公民関係ではなく、いかに「公」を「共」にできる公民関係であるかに基づく開放性のある公共空間を捉えようとする。政策が利害関係者にとって問題解決になっているかは、直接の利害の見えにくいその他大勢の人々には、効率性と有効性の政策点検が広く知らされてこそ政策を評価できる基盤となる。図8で示すように、その政策実施の適応性の開放度が公共性を左右する。さらに加えて、政策価値の開放性が増すような政策成果がもたらす社会的な価値についての説明が加われば、その他大勢の人々が政策評価に向かえる基盤

がさらに整うだろう。ここで想定する政策価値とは、人々の幸福、人間の尊厳、個人の自由であると考えており、そのような人々による政策評価が人々の政策関与につながるなら、公共的なシステムとしてよりよい循環機能を果たし得る。⁽²³⁾ 民主的な政策形成での民主政治が、公共政策の「公共」を担保するとの見方もあるだろうが、そのような民主的な政策形成の実体は、利害関係者の参加であり、民主的な市民の関与の理想は、現実には政治的動員の幻想に過ぎないとの危惧もある。開放的な公共政策システムは、政策実施の生産性から政策価値の生産性を経て、政策形成への人々の関与へと行政システムのフィードバックをした後、政治のシステムのフィードバックと連結(図2)することでシステムとして機能する。そこでの人々の幸福、人間の尊厳、個人の自由の政策価値を創造する政策実施であるとの判断材料を行政が示せることが、行政の民主主義の実質化の条件である評価民主政につながる。

おわりに

ここではまとめて代えて、本研究がどのような民主主義を構想しているのかを確認し、本研究の成果を明らかにする。人々がその顔を判別できないノッペラボーの民主主義では空洞化が危惧されるので、人々がそこに目鼻立ちを見いだせる民主主義への可能性の有無とそのための理論的な工夫を検討した。第一の工夫は、民主主義

の混沌を「公民関係の複合交差」として理論化したことである。この捉え方から公共空間における政治と行政への人々の期待の区別の可能性を導きだし、公共政策への人々の期待のあり方が、どのように政策や決定の託し方に影響するかの行動様式への分析への足掛かりとした。分析から得られた知見として、基本疑問「公共空間の政治と行政は、人々にとって区別されているのだろうか」については、政策への期待において区別される可能性があることがわかった。また、基本疑問「もし区別があるなら、公共空間での人々の民主的な参画にはどのような違いが表れるのか」については、行政指向の政策期待が多様で流動的な公共空間への人々の参画につながる可能性があるとの知見を得た。第二の工夫として、それらの知見が民主主義の目鼻立ちにつながる条件の整備のための理論的背景を示した。政治行政と人々の「公民関係の複合交差」の再構築に向けて、行政の人々への応答性と行政裁量に注目して行政責任の理論を整理して、民主主義の目鼻立ちが人々に見える条件を提起した。同時に、第三の工夫として、人々の政策評価が政策関与へとつながる民主主義の目鼻立ちを、一人一人が「公民関係の複合交差」の民主主義の混沌に見いだせるもう一つの条件となる評価民主政となるための公共政策システムの各体系の入出力循環の枠組みを示した。それらの民主主義の目鼻立ちへの条件が整えば、代表民主政の空洞化に対して民主主義の実質化をもたらす処方箋となる。図9は、その処方箋の効果が、その他大勢の人々へと規模

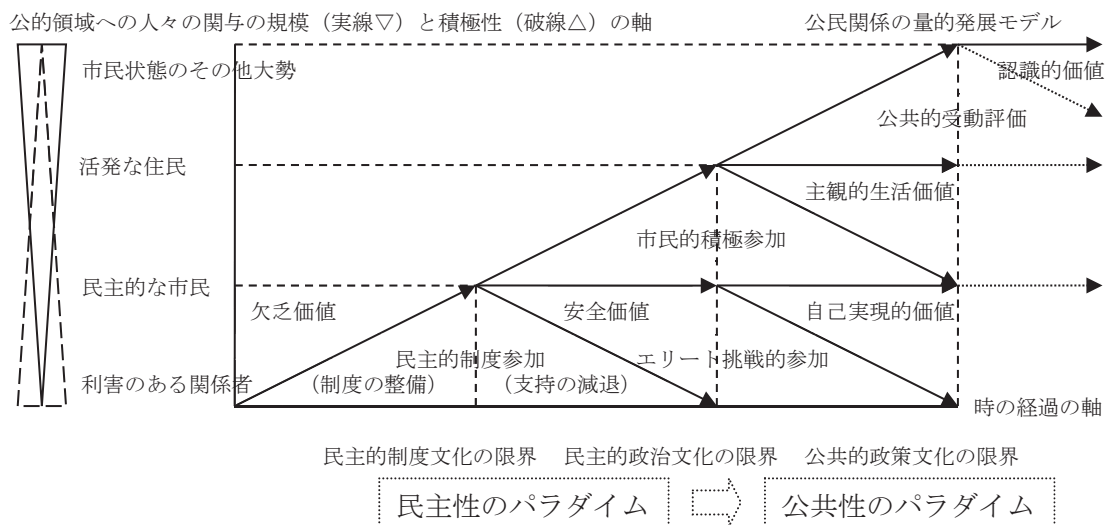


図9 民主主義の公民関係の変遷による人々の関与のその他大勢への拡大

(出所) 筆者作成。

が拡大する目鼻立ちある民主主義へのパラダイム転換の中に位置付けられることを示している。

民主主義にとって、どれだけ多くの人々が関与する公共空間であるかは重要である。ほんの少しの人々の関与でほとんどの人々が動員の対象に過ぎないような状況は、たとえ民主主義的な制度に見えても民主政として機能していないと言えるだろう。実施される施策によって人々が生活を様々に左右されることの多い行政国家と呼べる今日において、政策の託し方に関わる公民関係の民主主義はわかりにくい。だからと言って、ノッペラボーの空洞化した民主主義での参加では、参加の爆発のポピュリズムしか残らなくなるかもしれない。図9は、どれだけ多くの人々が「公」を「共」にできるかの公民関係の量的発展モデルとして、公共政策システムをよりよく機能させる新たな公民関係への理論的枠組みを示している。⁽²⁴⁾ その縦軸が示すように、公民関係での人々の関与は様々であり、利害のある関係者、民主的な市民、活発な市民、その他大勢の人々と関与の量的規模は拡大する。ここでその他大勢の人々までへの規模の拡大へと向かう公共的受動評価と呼ぶのが、本研究で行政の政策実施と政策価値の創造を経ての政策評価（図8）にあたる。積極的な政治参加の動員による人々の公共空間での関与ではなく、一見、消極的に見えても、その他大勢の人々の一人一人が具体的な政策を評価することで、公共空間での人々の関与が拡大するなら、そこにはノッペラボーではない民主主義がある。

本研究が主張したのは、行政の民主主義の実現である。具体的な施策への京都市民の期待のあり方に注目して意識調査を分析し、「公民関係の複合交差」を再構築するための理論的枠組みと関連付けて考察した。それによって、その他大勢の一人一人に見える目鼻立ちのある民主主義のためには、人々の政策期待を起点とする行動様式に、人々の期待に回答する行政裁量と、公共政策システムのフィードバックの評価民主政の二つの条件整備が加われば、民主主義を実質化できると思った。ここでは、行政の政策実施を間接に政治に託すか、人々の決定を介して同様に間接に人々に託すか、あるいは直接に行政に託すかのような様々な選択が、時と場合によって一人一人に可能な状況の実現を目指した。そのために、ノッペラボーと目鼻立ちのある民主主義、民主主義の空洞化と実質化、政治と行政のフィードバックなどの対比を通して、代表民主政の「参加の物語」と評価民主政の「実

際の参画」の公民関係の違いを強調した。とはいえ、評価民主政が代表民主政にとって代わるべきと主張しているわけではない。本研究が意図する公民関係の将来展望は、本人・代表者関係の政治の民主主義と、委託者・受託者関係の行政の民主主義が並存すること（図1）であり、公共政策システムでの政治のフィードバックと行政のフィードバックが共にあること（図2）である。現状が、政治の民主主義の物語に偏り、行政の民主主義の実際が欠落しているを見て、「公民関係の複合交差」の再構築を試みるために、敢えて行政の民主主義を強調した。本研究で明らかにしたのは、いわば、政治の代表民主政の空中戦の「物語」が公民関係の空洞化をもたらすなかで、行政の民主主義の実戦の「実際」が公民関係の実質化をもたらす可能性と条件である。そのための「公民関係の複合交差」の将来展望は、政策形成における政治のノッペラボーと、政策実施における行政の民主主義の目鼻立ちの並存かもしれない。

本研究には残された点がある。その一つが、公共政策システムの政治のフィードバックと行政のフィードバックが入力として出会う連結構造（図2）でどのような工夫が可能かである。政策形成の入出力である政治システムでの入力の支持・要求の参加は、権力と支配のなかで展開され、案外、空中戦のノッペラボーの民主主義でよいのかもしれない。一方、政治システムの入力と出会う異議・抵抗の了解の連結構造に向かう行政システムは、政策実施、政策価値、政策評価を経て政策関与に至る「公」を「共」にする実践の目鼻立ちのある民主主義であるとよいのかもしれない。主に官僚行政に注目する本研究は、政治と行政のフィードバックの連結構造で、行政での代表性である地方政府の二元代表制と国の議院内閣制の首相や内閣府および大臣での政治優位を、公共政策システムの循環機能においてどのように捉えるか、さらなる理論的な考察とそれに関連する人々の行動様式の分析が残っている。そこでは、それぞれの入力での人々の期待の区別を前提に、政治行政の公共政策システムをデザインし、それに見合う人々の行動様式の政策文化が醸成されれば、民主主義が無関心か熱狂の狭間で右往左往しなくてすむかもしれない。そのためには、さらなる行動様式の分析に基づく、政治と行政の両フィードバックの連結の新たな理論の工夫が必要だろう。

(注)

- (1) 「ノッペラボー」は、佐々木毅『政治学講義』東京大学出版会、2003年(1999年)、47頁から借用した。もちろん、佐々木は、本論文で私が使うように民主主義をノッペラボーと言ったりしない。佐々木がノッペラボーと表現するのは、社会的文脈から離脱したどこにでもある政治概念に基づく、科学主義的な計量の政治行動論に対してだろう。政治行動論には確かにそのような側面もあるが、一人一人を起点とする方法論的個人主義の視点から、ラスウエルの政策科学の政治論、ダールの民主主義の理論、イーストンのシステムの機能論、アーモンドの政策価値の政治文化論を継承してきたと自負する私は、政治行動論には将来展望があると考えてきた。日本で、京極純一『政治意識の分析』東京大学出版会、1968年と三宅一郎『政党支持の分析』創文社、1992年(1985年)から一歩進めるには、政治と行政の公共政策システムの民主主義へと展開することであると目標を定めて、政治行動論を模索してきた。そのようななかで、本論文は、民主主義の射程を政治から行政に広げる行動論研究として、行政の民主主義を主張している。私は、例えばルソーの一般意思のような理念的な顔立ちの民主主義は一律のノッペラボーの空洞化となり、案外、それはそれでよく、一人一人にとって目鼻立ちのある民主主義は、ノッペラボーではない私の方法論的個人主義の行動論によってこそ、捉えられると思っている。
- (2) 西尾勝『行政学の基礎概念』東京大学出版会、2007年(1990年)、305頁-307頁の官僚制と政治過程の關係の考察において、西尾勝は「技術と政治の交差」こそが行政学的な考察の核心をなすとす。さらに、行政サービスの量的拡大と質的充実による、「立法国家」から「行政国家」への轉換において、「決定作成」の構造分析を巨視的な行政国家論にまで関連づけていく一つの鍵が、「行政裁量」の再構成ではないかと言う。政治の民主主義に対して行政の民主主義を主張する本研究の底流には、これに似た視点がある。なお、行政機構の長(首相、首長)について、私は本研究でそこでの代表性の強化を意図しない。長を行政組織の民主政の担保の要とするのではなく、行政官僚組織自体の人々への応答性を目論んでいる。つまり、人々の政治行政への入力(図2)を通じてのコントロールのあり方の変更を主張しようとしている。それは、「おわりに」の残された課題と關係する。
- (3) 人々と行政の応答性の關係を想定して、一人一人の政策への期待に注目する私の政治行動論は、ラスウエルの政策科学の政治学にその源があり、また、松下圭一が市民の生活が政策と制度の帰結のカタマリと見るのは、そこからの行先が市民自治での市民個人の品性・力量とするのが私とは違うが、共通している。また、地域での市民性の再興が応答性につながると思わないからといって、スコッチポルのように、ナショナルな関与へのマネジメントを目指したりしない。私はあくまで一人一人の行動を注視する。Harold D. Lasswell, "The Policy Orientation," Daniel Lerner and H. D. Lasswell, ed., *The Policy Sciences*, Stanford University Press, 1951 と、松下圭一『政策型思考と政治』東京大学出版会、1991年、4頁-5頁、357頁を参照。T. スコッチポル著(2003年)、河田潤一訳『失われた民主主義—メンバーシップからマネジメントへ—』慶應義塾大学出版会、2007年、221頁-222頁を参照。
- (4) フリードリッヒは、行政の外在的機関への服従を強調する行政責任論に対して、新たに「市民感情に対する直接責任」、つまり、本研究が注視する「応答性」とも言える政策に関わる責任を指摘する。「対人責任と機能的責任のダイレンマ」と市民参加については、前掲、西尾勝『行政学の基礎概念』、318頁-320頁を参照。また、曾我謙吾は、市民との關係で行政責任でのフィードバックを分析対象とし、そこでは行政の市民に対する応答責任と説明責任を指摘する。それは、行政と政治の政官關係での政治の優位と中立の神話から、直接の応答性はその困難ゆえに説明責任との關係で議論することで、本研究での私の直接の応答性とは異なるのだろう。曾我謙吾『ゲームとして官僚制』東京大学出版会、2005年、202頁-204頁を参照。そこでは、官僚制の政策効果を、人々への直接の応答性ではなく、官僚制がどの程度の代表性を備えるかの政治を経由しての間接のものとして捉えることになると言えるのだろう。曾我謙吾『現代日本の官僚制』東京大学出版会、2017年(2016年)、234頁-236頁を参照。
- (5) 政治のフィードバックと行政のフィードバックを持つ私が提唱する公共政策システムの特徴は、公共的な発展と政策価値の創造を組み込んだシステムでの一人一人の行動様式に注目しつつ、多元主義ではない公民關係の民主主義論であることである。その内容は図2とともに、後の図8と図9に詳細に示されている。公共政策システムの全体像については、村山皓『政治システムの公共性と政策文化—公民關係における民主性のパラダイムから公共性のパラダイムへの轉換』有斐閣、2009年を参照されたい。
- (6) 公共政策システムの二種類のフィードバックと政治文化および政策文化については、前掲、村山皓『政治システムの公共性と政策文化—公民關係における民主性のパラダイムから公共性のパラダイムへの轉換』、14頁-16頁を参照されたい。
- (7) 京都市議会議員選挙の調査データは、調査主体が京都市選挙管理委員会、京都市明るい選挙推進協議会の京都市民の政治意識研究部会である。昭和44年以来各種レベルでの選挙調査を続けているなかで4年ごとの統一地方選挙で実施されている。直接には地方の議会議員選挙での調査であるが、ここで用いる変数は、いずれも政治関与一般についてのものであり、分析結果はひろく日本人の政治行動を類推できる。本研究で使用する2019年調査の有効回収数、回収率(標本数)は602名60.2%(1000)、2003年は456名66.3%(720)、2007年は550名61.1%(900)、2011年は609名60.9%(1000)である。京都市選挙管理委員会『京都市民の投票行動—京都市議会議員一般選挙(平成31年4月7日執行)を素材とし

て一』2020年3月の報告書を参照されたい。

(8) このモデル化の趣旨を次のようなアナロジーで示せる。登れそうな山があり、登りたいとの思いをもって、登ればいいことがありそうなら、登ろうと思うだろう。つまり、登山口があって、登山道があって、楽しめそうなら、登ろうと思うだろう。わかりやすい登山口の案内があるか案内がないか、階段が多い登山道か坂道が多い登山道か、眺望が期待できるか林間を期待できるかによって、その山への登り方を、代表者に託すか、代理人に託すか、皆さんに託すかが異なるかもしれない。図1の因果パスからは、行政サービスへの期待の多寡を経由する因果のパスは、代表者に託する代表決定参画観にのみ、行政関与意欲の公領域志向度もしくは政治的有効性感の公領域距離が原因となる間接的なパスを確認できる。それはあなたも、親切な登山口の案内がなくても階段があり、期待できる眺望があるならその山に登れそうだが、ここでは、その山への登り方を代表者に託すようなものである。眺望もしくは林間へのいずれの期待かを介して代理人や皆さんに上り方を託する可能性はないのだろう。

(9) 住民投票は議会を経ない直接民主主義の政治と見られることが多いが、首長や議会が関与するものもあり、住民投票で直接法案が成立するのはイニシアチブである。それは人々の決定を経て間接的に行政に託する民主主義とも言える。住民投票の詳細については、村山皓「住民投票」、村山皓・川口清史編『政策科学の基礎とアプローチ』ミネルヴァ書房、2006年(2004年)、159頁-169頁を参照されたい。アメリカのイニシアチブの起源として西海岸の進歩主義運動に注目しつつ、「国民」という語の多様性と「喝采」を直接民主制の出発点とするカール・シュミットをも視野においている。David Butler and Austin Ranney eds., *Referendums around the World*, The AEI Press, 1994, pp.218-220を参照。C. シュミット著(1927年)、仲正昌樹監訳『国民評決と国民発案』作品社、2018年を参照。

(10) 各変数の質問文と尺度は以下のものである。質問文などの詳細については注7の京都市選挙管理委員会『京都市民の投票行動—京都市議会議員一般選挙(平成31年4月7日執行)を素材として—』を参照されたい。

【公共空間距離感】(質問) 政府と国民の関係についていろいろな考え方があります。次にあげた意見のうちで、あなた自身の意見に近いものはどれですか。同意できるものをすべてあげてください。

・政府決定応答感 (項目) 政府は政策など何をすべきかを決める時、国民の考えを考慮してくれている。(尺度 選択1、その他)

・政治的有効性感 (項目) 政府のやることについて、私たち国民が発言できることは沢山ある。(尺度 選択1、その他0)

【公共空間関与志向度】(質問) 政治的事柄あるいは行政の事柄について、「関わっていきたい」と考える人と、「関わりた

くない」と考える人がいます。あなたはどちらですか。あなたのお気持ちの面と実際の行動の面のそれぞれについてお聞かせください。

・行政関与意欲 (項目) 行政の事柄についてお気持ちの面、行政の事柄について実際の行動の面 1. 非常に関わりたい 2. 関わりたい 3. どちらともいえない 4. 関わりたくない 5. まったく関わりたくない。(尺度 気持1 & 2 = 1 + 行動の1 & 2 = 1の計算で2点あるいは1点を1)

・政治関与意欲 (質問) 政治の事柄についてお気持ちの面、政治の事柄について実際の行動の面 1. 非常に関わりたい 2. 関わりたい 3. どちらともいえない 4. 関わりたくない 5. まったく関わりたくない。(尺度 気持1 & 2 = 1 + 行動の1 & 2 = 1の計算で2点あるいは1点を1)

【公共空間期待】

・行政サービス期待度 (質問) 京都市の行政についておうかがいします。次にあげる行政サービスのうち、あなたが今後力を入れてほしいとお感じになっているものはどれでしょうか。力を入れてほしいとお感じになっているものに○印を付けてください。1. 道路や河川整備などの土木施策 2. 地下鉄やバスなどの交通施策 3. ゴミや公害などの環境施策 4. 学校や幼稚園などの教育施策 5. 保育園や老人ホームなどの社会福祉施策 6. 病院や保健所などの医療施策 7. 文化・スポーツ施設、文化財保護などの文化施策 8. 自然や街並みなどの景観保全施策 9. 観光や伝統産業の育成などの地域活性化施策 10. 景気・雇用対策や産業振興などの経済施策 11. 火災や震災などの防災施策 12. 公園や都市などの緑化施策。(尺度 カウント 0~4 = 0, 5~12 = 1で1は260人)

【公共空間参画観】

・代表決定参画観 (質問) 国の議会および地方の議会の働きについてはいろいろの考え方があります。次にあげた意見について、あなた自身の意見に比較的近いものはどれですか。国の議会と地方の議会のそれぞれについて、同意できるものを、すべてあげてください。(項目) 国の議会および地方の議会は「われわれの代わりに政策を決定する」(尺度 国の議会について + 地方の議会についての計算で、2点が1で190人、その他)

・代理協働参画観 (質問) 京都市は平成15年の京都市市民参加推進条例の制定や京都市市民参加推進計画の策定などにより、「信頼とパートナーシップの市政」を基本方針に掲げ、市政への積極的な市民参加の取組を今日まで進めてきています。次のそれぞれの意見について、あなたは賛成ですか。それとも反対ですか。自分の意見に近いものをあげてください。(項目) 市民は、市政に関する情報並びに政策の形成、実施及び評価の一連の過程における参加の機会を活用することにより、積極的に市政に参加するよう努める責務を負う。1. 非常に賛成 2. 賛成 3. どちらともいえない 4. 反対 5. 非常に反対 (尺度 1の24人+2の166人で190人、その他)

・市民決定参画観（質問）国や地域の重要な問題について住民が直接に投票する「住民投票（国民投票）」がありますが、あなたは次のそれぞれの意見をどう思いますか。自分の意見に近いものをあげてください。（項目）住民が提案する法律案が住民投票で賛成を得たら、そのまま法律にして問題を解決するのがよいと思う。1. 非常にそう思う 2. 少しそう思う 3. どちらでもない 4. さほどそう思わない 5. まったくそう思わない。（尺度 1の47人+2の136人で183人、その他）

- (11) 図4の分析の変数は、行政期待度が、12種類の期待のカウント変数であり注10の行政サービス期待度と同じである。その他の変数の詳細については、村山皓「人々の投票参加観の変化に見る民主的関与の今後の可能性」、立命館大学政策科学会『政策科学』第23巻1号、2015年、2頁-6頁を参照されたい。そこでの知見であるスイングについては、11頁-15頁を参照されたい。
- (12) 地域防災施策期待度（質問文）自然災害の脅威への防災の重点策では、今日、防災ひとつの推進や防災まちづくりの推進が注目されていますが、具体的に「何を」「どのように」するかについて、京都市、京都府、国への期待は様々でしょう。あなたの期待についてお聞かせください。「かなり期待する」は1、「まあまあ期待する」は2、「あまり期待しない」は3、「わからない」は0を、ア～カのそれぞれについて、市、府、国のそれぞれの「政治」と「行政」へのあなたの期待に近い番号1, 2, 3, 0のいずれかを該当箇所に書いてください。（すべての該当空欄に1つずつ数字を入れる）

	市の政治に期待	市の行政に期待	府の政治に期待	府の行政に期待	国の政治に期待	国の行政に期待
ア-1. 防災訓練について「何をやるか」						
ア-2. 防災訓練を「どのようにするか」						
イ-1. 自主防災組織について「何をやるか」						
イ-2. 自主防災組織を「どのようにするか」						
ウ-1. 防災教育について「何をやるか」						
ウ-2. 防災教育を「どのようにするか」						
エ-1. 防災に弱い区域について「何をやるか」						
エ-2. 防災に弱い区域を「どのようにするか」						

オ-1. 要援護者の配慮について「何をやるか」						
オ-2. 要援護者の配慮を「どのようにするか」						
カ-1. 市民・企業の連携について「何をやるか」						
カ-2. 市民・企業の連携を「どのようにするか」						

（尺度 地域防災施策期待度はア～カについて、市町村に対して、都道府県に対して、国に対してかなり期待するを3点、まあまあ期待するを2点、その他を0として各回答者の得点を算出する。）

・行政期待（地域防災施策期待の行政指向の尺度）ア～カの行政期待の比較的多い71点（108点中）以上の期待を1、その他を0とする。1は161人である。

・政治期待（地域防災施策期待の政治指向の尺度）ア～カの政治期待の比較的多い71点（108点中）以上の期待を1、その他を0とする。1は152人である。

・地域防災施策期待度のタイプ（尺度 政治期待マイナス行政期待の差を計算。-1が行政指向タイプで118人、0がタイプなしで445人、+1が政治指向タイプで39人）

（地域防災施策期待度以外の変数と尺度は注10を参照されたい）

- (13) 東日本大震災後の「減災」の基本理念や一人一人の「自分ごと」の防災への国の災害対応の変容については、防災白書からわかる。また、平成26年度の防災白書の特集が地域防災力強化であったことから地域社会での防災が重要な施策になっているのがわかる。本研究で取り上げる期待に関わる地域防災施策の具体例として、消防団を中核とする地域コミュニティの防災力の充実や、地区防災計画制度などについては、村山徹『新 災害と安全の情報』晃洋書房、2020年、91頁-106頁を参照。

- (14) 図6の変数の質問文と尺度については注10と注12を参照されたい。地域防災施策期待度のタイプの頻度が示すように、この尺度はタイプなしが多く、政治と行政の区別がむづかしいとの予想とも一致する。政治指向タイプより行政指向タイプが比較的多いことも今回の分析に適していると思う。

- (15) イニシアチブのような市民立法に共感を持つ人が、政治指向のタイプに見られる傾向は、阪神・淡路大震災後の市民発議の公的支援立法について私が行った近畿での意識調査の分析結果からわかった。詳細については、村山皓『日本の民主政の文化的特徴』晃洋書房、2003年、105頁-143頁を参照されたい。

- (16) 立法の政策形成と行政の政策実施、さらには、行政機構の内部統制での代表性と自由裁量での応答性へと議論を進めようとする本研究は、以下の助成研究の一環である。独立行政法人日本学術振興会の学術研究助成基金助成金の基礎研究

- (C) (研究代表者：上子秋生、課題番号：19K01492、H31～H33)、研究課題「行政の政策実施の効率性と有効性の担保の構造と地方自治体の規模」に基づく。それは、独立行政法人日本学術振興会の学術研究助成基金助成金の基礎研究 (C) (研究代表者：上子秋生、課題番号：16K03506、H28～H30)、研究課題「民主主義の規模と行政の自律的裁量」に続くものである。村山皓はいずれの研究でも分担者である。
- (17) 行政機関による裁量権の乱用に対する司法統制の議論において、行政法学で裁量の多角的な検討が求められるようになってきているとしても、あくまで政治との関係での裁量であって、本研究におけるような人々への直接の応答性に基づく行政裁量ではなく、議会を通しての間接のものとして裁量基準などが論じられる。他方、行政サービス提供での住民重視の行政職員の自由裁量を、特に、自治体組織の経営管理として議論するものもある。しかし、本研究での行政裁量は、対政治ではなく対人々での行政組織の内部統制からの応答性によるいわば逸脱の裁量行為であり、また、同じく応答性に基づくものであっても、職員の自由裁量とも対比できるような組織の行政裁量としての行政責任の表れと見ている。内部統制が政策評価で語られる今日、さらに応答性に基づく行政裁量へとつなげて議論できる芽がある。行政法学の裁量基準や行政審判所については、深澤龍一郎『裁量統制の法理と展開—イギリス裁量統制論—』信山社、2013年、141頁、373頁を参照。経営体としての自治体については、田尾雅夫『行政サービスの組織と管理』木鐸社、1991年(1990年)、15頁を参照。
- (18) 組織の行政裁量に対して職員の自由裁量での応答性がストリート・レベルでわかりやすいのに対して、組織の応答性からの行政裁量は官僚の一体性ゆえにわかりにくい。ストリート・レベルの官僚制については、マイケル・リップスキー著(1986年)、田尾雅夫訳『行政サービスのディレンマ—ストリート・レベルの官僚制—』木鐸社、2007年、23頁-25頁を参照。地方の行政担当者の代表性と応答性について、代表性と応答性が混在するカンボジアのコミュンで調査した結果を示したものに、村山皓「政治行政過程での政策形成と政策実施における自由裁量—カンボジアの基礎自治体の選挙で選ばれた評議員の立ち位置を手がかりに—」立命館大学政策科学会『政策科学』25巻2号、2018年、30頁-32頁がある。そこでは、政治における民主主義の制約から逸脱する自由裁量の可能性と、行政における官僚制の制約からの逸脱の可能性を、代表性と応答性として検討している。
- (19) 私は、政治の優位とは異なる官僚制を見ようとしているのかもしれない。それに関連して、二元代表制での地方の首長の立ち位置を詳細に見る必要があるようだ。日本の二元代表制下の政策選択での地方政治の政策過程の詳細な事例分析については、曾我謙吾・待鳥聡史『日本の地方行政—二元代表政府の政策選択—』名古屋大学出版会、2008年(2007年)、1頁-2頁を参照。本研究の展開として、京都市民の行動様式を捉えて、二元代表の地方政府のダイナミクスを政治行動論から分析することが、三宅一郎・村松岐夫編『京都市政の動態—大都市政治の総合的分析—』有斐閣、1981年の政治行政過程の後継の研究の一つになると思っている。
- (20) 統制と裁量の行政責任についての行政法学に関しては、注17を参照されたい。政策過程への民主的な参画の行動様式に関連する応答性に基づく行政責任に関しては、注4と注18を参照されたい。
- (21) 図8は政策文化に注目している。私の政策文化の捉え方の詳細については、前掲、村山皓『政治システムの公共性と政策文化—公民関係における民主性のパラダイムから公共性のパラダイムへの転換』、280頁ほかを参照されたい。政策文化を公民関係での入出力循環モデルで捉えようとするのは、私の最初の単著、村山皓(皓司が当時の通称)『選挙行動と大衆政治文化の理論』嵯峨野書院、1990年、43頁の民主政治構造の四体系循環モデル以来であり、30年にわたる研究課題として何が循環するのかを探究し続けてきた。ようやく、それが政策への期待ではないかと思うに至っている。公共性を開放性と見ることについては、前掲、村山皓『政治システムの公共性と政策文化—公民関係における民主性のパラダイムから公共性のパラダイムへの転換』、8頁を、政策システムの入出力による政策文化の開放性のタイプについては299頁-303頁を参照されたい。また、公共政策システムの入力の連結構造と出力の連結構造での開放度については、村山皓「政策システムにおける説明責任」、立命館大学法学会『立命館法学』第333・334号、2011年、1516頁-1518頁を参照されたい。また、政策価値については注23を参照されたい。
- (22) 政治が担う公共と行政が担う公共および私の公共政策の定義については、前掲、村山皓『政治システムの公共性と政策文化—公民関係における民主性のパラダイムから公共性のパラダイムへの転換』、7頁-8頁を参照されたい。そこでの行政が担う公共とその他大勢の人々との公民関係での人々の行動様式に注目する私の公共政策システムの議論は、注1で示したダールの民主主義の理論、イーストンのシステムの機能論、アーモンドの政策価値の政治文化論を参考にしている。政治行動論の視点を伴う政治発展の理論としては、政治参加の拡大を多元主義の政治競争の自由化と関連づけるR. ダール著(1971年)、高島通敏ほか訳『ポリアーキー』三一書房、1981年、12頁を参照。政治システムの詳細については、D. イーストン著(1965年)、岡村忠夫訳『政治分析の基礎』みすず書房、1968年、115頁、130頁とイーストンがアメリカ政治学会の会長として、脱行動科学への基本的捉え方を示したものとして、David Easton, "Political Science in The United States: Past and Present," *International Political Science Review*, 6, 1985, pp.133-152を参照。政治システムでの行動様式に注目する市民文化論を展開するアーモンドとヴァーバについてはG. アーモンド& S. ヴァーバ著(1963

年)、石川一雄ほか訳『現代市民の政治文化』勁草書房、1974年、10頁-15頁を参照。そこからさらに、政治システムに関連づけての政治発展については、G. アーモンド& B. パーウェル著(1966年)、本田弘・浦野起央監訳『比較政治学』時潮社、1986年、27頁を参照。小規模の政治文化については、J. ブロンデル・猪口孝『アジアとヨーロッパの政治文化—市民・国家・社会価値についての比較分析』岩波書店、2008年、13頁-14頁を参照。それらの政治文化から先を見据えるには、地域的・政治文化は地域での政策とそれへの期待を基盤に形成されるさらに小規模に注目する必要があると思う。そこでのデータとモデルを合わせる政治理論においても、三宅一郎の政党支持の方向と強度の分析と理論やイングルハートのエリート挑戦的参加の分析と理論が、時代の制約下にあるのと同様に行政の民主主義も行政国家の時代の中に過ぎないかもしれない。いずれにしても私は、行政の民主主義を図8と図9の公共政策システムの一般理論に基づき一歩先を見ようとする中理論として考えている。前掲、三宅一郎『政党支持の分析』を参照。R. イングルハート著(1990年)、村山皓・富沢克・武重雅文訳『カルチャーシフトと政治変動』東洋経済新報社、1993年を参照。

(23) 政策のアウトカムであるこれらの政策価値を公共政策システムにおける政策発展モデルで示す私の考え方については、村山皓「公共政策を知るための一般理論—政策文化と政策価値と政策発展に注目する公共的な政策システム—」、立命館大学政策科学会『政策科学』24巻2号、2017年、18頁-22頁を参照されたい。そこには、合わせて本論文の図8公共政策システムの入出力循環のフィードバックも、政策開放モデル(公共政策システムの入出力の公共性モデル)のタイトルで示してある。また、ここで私が考える三種類の政策価値は次のものを参考にしてある。前掲、G. アーモンド& B. パーウェル著、『比較政治学』、563頁によると、彼らの政治システムの生産性を示す政治的財の類型としては、システム的財、過程的財、政策的財がある。その中の政策的財に注目して政策価値を考えて、彼らの政策的財は福祉、安全、自由であるが、私は幸福、尊厳、自由を「人」としての基本的な財とした。福祉や安全などは問題解決の公共政策の目的の財として具体的で理解しやすいが、本研究では政策実施そのものが目標とする成果としてより抽象的な財を考えた。特に尊厳を加えたのは、H. ラスウエル著(1948年)、永井陽之助訳『権力と人間』東京創元社、1954年、12頁が、デモクラシーの諸価値の究極目的として人間の尊厳を置いており、同書205頁のデモクラシーの政策学が目指すべきわれわれの社会の自己観測所の設置でのデモクラシーの人格形成でも、究極目的として尊厳が重視されるであろうと考えたからである。さらに人間の尊厳については、モンテスキューやピーコ、人々の幸福についてはベンサムとスミス、個人の自由については、ミルとハイエクとダーレンドルフも検討中である。

(24) 公民関係の量的発展についての図9の詳細については、

前掲、村山皓『政治システムの公共性と政策文化—公民関係における民主性のパラダイムから公共性のパラダイムへの転換』、295頁-299頁を参照されたい。その他大勢の「市民状態」については、公民関係において個々人が秩序を形成しながら自由である状態である可能性を論証するオークショットの市民状態の議論に基づいている。それについては、M. オークショット著(1975年)、野田裕久訳『市民状態とは何か』木鐸社、1993年、121頁を参照。デモクラシーの困難さへの最近の注目は、政治社会の「部分」をできるだけ代表させつつ、政治社会の「全体」を統合する難しさにある。日本政治学会編『代表と統合の政治変容』年報政治学2015-II、2015年、池谷知明「はじめに」3頁-4頁を参照。図9の縦軸は、その部分から全体への関与の軸と見るなら、利害のある関係者から、民主的な市民、活発な住民、市民状態のその他大勢へと公共領域での人々の関与の規模を拡大する民主主義の困難さを理論的に示そうとしている。そこでの私の研究の理論的なキーコンセプトは、「参加」から「了解」へである。部分の代表と全体の統合を人々の関与の規模を拡大しながら実現できるのは、人々の参加ではなく了解に基づく公民関係であると考えている。そこでの参加と了解の内容は図2での公共政策システムの入力での連結構造で示唆している。その詳細については、前掲、村山皓『政治システムの公共性と政策文化—公民関係における民主性のパラダイムから公共性のパラダイムへの転換』、307頁を参照されたい。そこでは次のように述べている。利害関係者を念頭におく政策の効率や政策形成の参加の議論を超える公共性の概念は、誰が統治し、政策を形成するかの民主性とは切り離すことで、その本質をより明確にできる。そこから、偏在的価値配分の意思決定への民主的な参加によって担保しようとする民主性での社会統合の秩序とは異なり、利害関係を持たない者への広がりのある了解がもたらす公共性での社会統合の秩序を議論できる。本研究は、誰が政策を形成するかの民主性はどこまで行っても部分的な人々の関与にすぎないと取立てする私の見方から、行政の民主主義での一人一人の了解へと議論を展開することを意図したものである。