

市民参加像の再考：コントロール理論と公共圏

高橋 克紀

✦ 要約

公共政策への市民参加は、社会問題の集会的コントロールであると考えられる。本稿は、市民参加を規範主義的に捉えるのではなく、社会的コントロール理論を応用して、社会関係を形成するさまざまなコントロールをバランスさせなおす働きとして捉える。「市民社会」が成立したかどうかではなく、人々が具体的な問題をどうコントロールするのかに関心を向けるのである。

もっとも、市民社会概念も変質を見せている。市民社会は非営利活動や親密な共同性から構築されるとされ、国家の定義する公共性や市場メカニズムに対抗する活動への参加を呼びかけている。しかし、市民社会や公共性は国家的権力と切離すことはできず、市民参加の対抗性を強調するのは限界がある。社会生活の分析は、公式・非公式な制度に基づいた作用と、それを通して制度を再編しようとする意味世界に基づいた行為に目を向ける必要がある。そこで、ある種のコントロールに頼るのではなく、コントロールの連結によって人々が自主性を確保できるようなバランス化が望まれる。

本稿は、こうした視角を公共政策学に接続することを試みるべく、70年代と今日の市民参加概念のポイントを確認する。これらの議論では今日求められている市民参加の様相が把握しづらいため、社会的コントロール理論の有効性を検討する。

キーワード：市民参加，コントロール，意味世界，公共圏

はじめに

「市民参加」という用語は60～70年代に注目されたが、その近代主義的な性格から80年代は下火になった。90年代はその揺り戻しもあってこの用語が再び注目されているが、市民社会という概念の根本的な問い返しは、まだ市民参加論に反映されているわけではない。ポスト・マルクス主義的な「市民参加」もしいに消費者運動や納税者意識といった米国の“civil society”的な運動に傾斜し、近年では特に地方行政改革の主要な方向づけとなっている。他

方で、従来からの、資本主義社会のオルタナティブも唱えられているが、これらの参加論は、いずれにせよ「近代市民」の理念に囚われている。

市民参加は、まちがった政府を正しい人民が正す、という素朴な発想では捉えられない。これは当初から指摘されてきたにもかかわらず、マスメディアや学界では市民運動に正当性を認めがちで、その反動として市民によるチェックは党派的な活動とみなされやすくなり、かえって一般市民の素朴な疑問は政治過程に入力されなくなる。政治に距離を置こうとするわが国では、こうした政治文化は未熟なものとして非難される。これが市民社会論の伝統的な特徴となっている。そんな中で、地方の迷惑施設建設をめぐる住民投票運動や東欧の民主化やEUの統合までを一括して、「市民社会」時代の到来を

読み取っても意味がない。いま大切なことは、高層マンション建設、産業廃棄物対策、新興宗教団体、少年犯罪の凶悪化、市町村合併などといった問題をどのようにコントロールできるのかという意味での「参加」である。こうしたコントロールには社会規範の生成や公式・非公式な制度を改革するメカニズムの解明が必要とされるからである。

本稿は、市民参加概念の要点を検討したあと、社会的コントロール理論を検討する。その有効性をこれまでの類似する概念と比較検討することで、公共政策学への接続を試みる。

1. 市民参加

「市民参加」は1970年を挟んだ時期にさかんに論じられた。市民参加は、住民→地方自治体→国というボトムアップ的な政治の在り方への転換を迫る(松下, 1971)。それは市民運動によって担われ、議会制民主主義を克服しようとする「参加民主主義」という「民主主義発達史における一つの段階を象徴する概念」(篠原, 1977: 3-4)である。市民とは、工業化の進展によって、個人の自由や自発性を認めないムラ社会に対抗する資源を得た都市住民である。ムラ社会から開放された人々は、平等、人権、反戦などの民主主義理念を重視するとされる(松下, 1991)。しかし、この理念は、70年代後半になると、脱工業社会論や大衆社会論の挑戦を受けた。福祉国家を批判する「小さな政府」への転換が政治課題となり、ポストモダン思想が台頭し、市民社会論のもつ歴史的発展、近代的理性、参加による政治文化の強化といった価値観は根本的に問い返されており、今日の市民参加像を70年代の議論に根拠づけることはできなくなっている。

近年の「市民社会」論でも、「国家や行政に介入されない、あるいは強力な市場の力に左右されない社会的空間」として「自律的な結社や運動やネットワークなどの活動を活性化させ拡大させることがテーマとなっているが(杉山, 2001: 73)、このような社会関係は、理性的な個人ではなく、人々とともに、人々のなかに生きるというような共同体的価値を志向し、弱い個人、傷つきやすい個人を想定する。対面

的な人間関係の親密さによって支えられた相互承認の社会や政治(齋藤, 2000)は、現代の若者の「やさしさ」(栗原, 1996)の表出であるボランティア活動の積極的評価とも共鳴して、競争原理や孤高の個人主義・自由主義を否定するようなオルタナティブ社会へと議論を導く。このような「市民社会」は18~19世紀西洋の「市民社会」とはたしかに異なっている。今井弘道(2001)は、ハーバーマスに言及しながら、これを“Bürgerliche Gesellschaft”(ブルジョワ市民社会)から“Zivilgesellschaft”への変化であるとし、それが「主権的国民国家の枠を越えたグローバルな公共性をすら体現しつつある」と指摘する(今井編著, 2001: 18)。

前者が国家権力と区別できない側面をもつものに対して、後者は国家なしで成り立つような市民社会であるとされる。これは、citoyenというフランス語が指す、普遍的な、コスモポリタンな市民理念である。しかし、この理論的な乗り換えは、大陸と米国の「市民社会」概念の差異を見過ごすおそれがある。このZivilgesellschaftは、自発的・中間団体からなるトクヴィルの“civil society”と一致するからである(Ehrenberg, 1999=2001)。

地域に根ざしたトクヴィル主義的で多元的な政治社会は、R. パットナムの「社会資本(social capital)」論として米国社会に広く浸透しているが、これはアーモンドとヴァーバが50年代に論じた「市民文化(civic culture)」に対する信念を繰り返している(Edwards *et al.* eds., 2001)。佐伯啓思(2001)が指摘するように、こうした米国の市民社会(civil society)は地域社会に根差すものであり、世界市民(cosmopolitanism)とは相容れない。個人主義・自由主義を強く批判する論者においても、人が生まれ育つ地域社会の文化を通して国民的アイデンティティが形成されるのであり、それなくして国際理解はありえないという思想が米国には強い。

このように、ブルジョワ市民社会の「ブルジョワ」性を否定した市民社会論もその行き着く先がわかりにくいのが、政治や政府よりも社会のあり方を重視する点で共通している。社会のあり方は、資本主義のメカニズムに挑戦したり、国民国家という枠組みを否定したり、オカミ意識に抵抗したり、人々の道徳意識を形成したり、街頭犯罪を抑制したりするものとして論じられている。こうして「ブルジョワジーの市民社会」は一方的に人気を失っているのであるが、

吉田俊傑（2000）は、これらの議論が国家をほとんど無視していると指摘する。Zivilgesellschaft への期待は、マルクスが市民社会（Bürgerliche Gesellschaft）を否定したという誤解（吉田，2000）に起因している。

たしかに、市民社会が国家を不要とするという議論は優勢ではない。行政学者はサードセクターに期待しつつも行政の役割が一層増すことを指摘している。寄本勝実（2001）は、国家と対抗する公共性概念を提示しているものの、「官は、民の活動を妨げている制度や慣行などを改めていくとともに、他方では民の活動を支援し、さらに政府や自治体に機能の拡充が求められているはずである」と述べ、環境保全や高齢社会での役割を指摘している（寄本編著，2001：4）。

近年の市民参加・住民参加は行政サービスの効率的実施・配分と深く関わっており、伝統的に国家・政府に強い不信感を抱く英米圏では、政府の役割を自発的中間集団や地縁関係に移管しようとしている。が、こうした事態は行政サービスの切捨てとして非難の対象になる。行政サービスは「公共性」の高さに鑑みて政府が負担すべきものであって、市場に委ねたり、人々に不便を押し付けてはならないというのである。今村都南男（1999）が批判するように、このような見解では公共性は逆に政府の役割を増強させ、市民と対抗するものではない。さらに、公共性が政府の独占物であったという見解も不自然である。今村は、公共性が「中央の官の独占物」でないことは、「政治機構としての国家の公共的機能に公共性の裏づけを求める」立場からも支持されるし、私＝市場原理という構図を排除しなければ公共性が成り立たないといった見解に拘泥する理由はないと指摘している（今村，1999：8）。

そこで今村は、現代社会の「シチズンシップ」を「自分たちの生活、自分たちの社会にかかわる公共サービスについて積極的に意思表示を行い、関与すること」（今村，1999：8）と定義して、市民参加を公共サービスの在り方として論じる戦略を採る。これは今日の地方分権や行政改革においても主流となっており、民間企業の経営手法に倣ったNPM理論や生活者のネットワーク運動によって社会的必要を満たそうとする主張も、福祉サービスやまちづくりへの市民のワークショップ的な参加像をクローズアップする。世古一穂（1999）は、「行政という“しっかりしたもの”」への参画から「行

政はある面では一步下がって後方支援にまわる」ような像を提起している（世古，1999：46）。

しかし、いうまでもなく、一般に市民はそんなに熱心ではない。篠原一（1977）は、フランスのように、日ごろは公民的活動をする気のない人々が生活防衛のために団結するような「怠惰（délinquant）」な「運動がくり返されることによって、そこにもやがて意識と行動の体系としてのコミュニティが形成されるであろう」（篠原，1977：173）と述べているが、それが可能なのは、これらの運動が歴史的発展を啓蒙するはずだからであろう。天野正子（1996）は、生活者ネットワークのメンバーの多くは面倒に思いながら生協活動をしていたのがいつか習慣となり、（在野の賢人的な生活者としての）市民の自覚が育まれる、としてネットワークに期待を寄せている。

こうした議論は、ボランティア活動を強制するロジックと通じている。知識人が民を啓蒙し、啓蒙された市民がその他の市民を少しずつ啓蒙することで社会が進化していく、というスタイルへの信念は、現代においても変わっていない。しかし、ポストモダン思想の挑戦は、こうした知識人優位の政治観の妥当性を問い直しているのである。佐伯（1997）が指摘するように、「市民参加」は歴史発展的な近代市民概念に囚われている¹⁾。「市民参加」が「市民社会」の実現度合いとセットで論じられてしまう傾向は、とりわけ住民投票制度を巡って顕著になっている（高橋，2000）。

といって、市民参加として行政サービスに注目する議論においても、18世紀の近代市民社会を回避できるわけではない。荒木昭次郎（1990）の協働論は市民と行政の理想的な協力・相互発展の関係として定義されているものの、そもそも消費者の賢明さという前提はメディアポリティクスや巧妙なマーケティング戦術の前に説得力を失いかねない。フッド（Hood，1986＝2000）が経済学のX非効率などを用いて指摘しているように、消費者満足の視点では行政サービスを論ずるのは困難であり、政府と市民の関係はコミュニケーションの充実に求めたほうが現実的であろう。

今日のさまざまな政策課題は広範な市民参加を求めているが、市民参加は「市民社会」理念の実現を目指さなければならないのであろうか。「市民参加は問題もあるけれども望ましい」というのでは、大衆社会論と反目する状況から脱

することができず、従来の市民参加論の限界なのである。今日では、保守階層による住民投票実施運動、NPM 理論の普及、市町村合併運動といった、社会民主主義や発展的歴史観的と関係のない活動が増えており、市民参加の理論は、自分たちの運動に都合のいいように用いられやすい。

たしかに「市民参加」は民主主義という規範に支えられるが、これまでの議論では、市民参加は「市民社会」の説明変数として扱われがちであった。そこで、市民参加の作用そのものを捉える視座が必要となろう。住民参加を社会問題へのコントロールとして捉えることは、その1つの試みである。

2. コントロール

本節では、主に宝月誠（1998, 2001）に依拠しながらコントロール理論を検討する。社会的コントロール理論は、制度が実際に人々の具体的な行為をどのように規正しているのか、また、人々はどのように制度を作り変えているのかを分析する。人々は公式・非公式の制度を通してなんらかのメッセージを受け取り、ある種の行為規範を内面化している。ただ、この内面化は単に外的な規範を受け入れることではなく、各自が他者の視点に立ってみることで自己の行為や信条を反省的に捉え返し、セルフコントロールを通して社会規範の柔軟で実効的な再構成を図ろうとするものである。これによって人々は自発性と監視や規制のバランスをとろうとする。

2.1. 犯罪学の「コントロール」

コントロール理論は、主に犯罪学の統合理論として論じられてきた。ハーシ（Travis Hirschi）の絆（social bond）理論、ゴッドフレッドソンとハーシ（Michael R. Gottfredson and Travis Hirschi）のセルフコントロール、ティトル（Charles R. Tittle）のコントロール・バランス、そしてこれらを受けた宝月誠による社会生活のコントロールが代表的である。

ハーシ（Hirschi, 1969=1995）は、人々を犯罪に走らせないように抑制する3つの要因を分

析している。第1は、まっとうな活動に従事していることによって犯罪に従事しないこと（involvement）である。第2は、犯罪を犯すことによって、両親、家族、恋人、友人など身近な重要な他者が悲しむであろうと考えさせるような絆（affection）である。第3は、犯罪をすることによって失うもの（累積的な努力や投資）の大きさ（commitment）で、これには合理的な計算も含まれるが、もっと感情的な抑止要因である。

ゴッドフレッドソンとハーシ（Gottfredson and Hirschi, 1990=1996）は、社会的な絆よりもセルフコントロール能力に注目する。80年代までは、犯罪の原因として環境的要因が注目されたが、同じ環境にあっても犯罪に走る人は一部である。そこで、セルフコントロール能力を欠いた者が犯罪を犯すという、犯罪者に共通した性向（disposition）が重視され、これを「犯罪性（criminality）」という。ゴッドフレッドソンとハーシによれば、ほとんどの犯罪は、最も手っ取り早い欲求充足手段として為されているにすぎず、合理性も技術も必要ではなく、長期的な利益を考慮する人は犯罪に走らないという。この主張は、80年代に台頭した合理的選択論への有効な批判であるが、社会的コントロールは、幼少期にセルフコントロールを身につける過程に限られることになる。

ティトル（Tittle, 1995）は、ゴッドフレッドソンとハーシが成人の社会関係を無視することが妥当ではないと批判して、統合的な社会理論を提起する^[2]。ティトルは、誰かの意志によるものではないのにそれ自身が行為を抑制する条件をコントロールと呼んでいる。たとえば、乳児が泣き出した場合、親は子どもの様子を見に行かなければならなくなるとほかの活動ができなくなる、というようなことである。このような制約条件の下で行為者がどの程度自分の意志を実現できるかという（認知上の）可能性の比率が1:1で釣り合っている場合は逸脱行為が起これないという。犯罪的な逸脱が起これるのは、このバランスが過少なないし過大な場合である。これをティトルは「コントロール・バランス」と呼び、逸脱/犯罪のタイプを、コントロール比率が1の場合を中央にとって（中央は正常）、コントロールされる割合が大きい場合を「服従」、コントロールする割合が大きい場合を「退廃」として連続的に分類している^[3]。

2.2. コントロールの社会理論

宝月誠(1998)は、上述の犯罪理論を踏まえながら、犯罪理論に限定せず、逸脱をめぐる多様なコントロールによる社会理論を提示している。まず、コントロールは、G.H. ミードが述べるような有意義シンボルのやり取りを通して行われる。各自はシンボルに基づいて主観的な世界を構成している。これは「意味世界 (universe of discourse)」と呼ばれる。それは、「諸対象の社会的に共有された意味(認知的及び情意的意味)を、人びとに喚び起こし (call out), そうした意味に基づいて人びとに一定の行為や相互作用を用意させる制度的メカニズムのこと」である(宝月, 1989: 226, 括弧内は原著者)。

こうしたコントロールはマイクロな対面関係のなかで誰しもが日々遂行しているが(Goffman, 1959=1974), 個人の力では解決できない社会問題の場合は、多くの人々や直接的な接触のない人々と共同で行為しなければならぬ。こうした集合的コントロールでは、多くの他者の意味世界との一致度が問題となる。まったく主観的な世界では社会生活が成り立たないので、人は慣習や明示的な制度を築き、意味世界の共通化を図っている。意味世界が調整されてゆくメカニズムは「社会的世界」という概念によって説明される。社会的世界は、「有意義シンボル→共通の意味世界 (universe of discourse)→『一般化された他者』態度の取得→特定の対象に対する組織化された行為、制度」(宝月, 1998: 68)という関係から成っている。社会的コントロールは「一般化された他者の態度」を取得した各自のセルフコントロールなしに考えることはできない。そうでなければ、コントロールはほとんど抑圧的なものにとどまってしまう。

制度は最低限必要な共通性だけから成り立つわけではないが、制度は行為を制約し社会的意味の共通化を促す⁽⁴⁾。しかし同時に、制度のもとで行われる個々の行為が社会環境の変化を制度に伝達し、制度を再構成するという柔軟な働きをもっている。人々の行為が制度を作り変えていくようなコントロールの過程は次のように言うことができる。ある組織や集団の逸脱行為を無視できないと感じた内部の者と、それを知りえた外部の人間が協力して、マスメディアに働きかけて広く社会に公表する。企業や組織は、基本的に逸脱のスティグマを貼られることを恐れるが、それは、現実の世界がいわば建前

のルールとある程度の悪を容認する本音のルールをもっているからである。これはある程度はやむをえないことで、宝月(1998)は「神話システム」と「操作コード」の関係(Reisman, 1979=1983)から分析している。操作コードと神話システムの大きな乖離が明らかになった場合、その組織・集団は社会的な非難を浴び、「十字軍」的な政治キャンペーンがマスメディアを介して展開される。そこで、該当する操作コードだけを神話システムに合わせたり、責任者の更迭、組織替え、明快な再発防止策をシンボリックに提示して世間の非難をやり過ごす。これでは改革にならないが、問題意識の強いメンバーが外部の市民運動などと連携して抗議運動を展開したり、有力な地位にある者が危機感をもって改革への抵抗を阻止できた場合には改革が実現する。このように、ある組織逸脱へのコントロールは、外部の運動やマスメディアによる事件への(反)作用が重要である。

社会的コントロール論は、ある社会問題について、問題の認識から設定までの段階を詳しく分析するのに向いている。通常の政策科学もこの段階の重要性を指摘しているが、議論としてはそれで終わりがちである。政策をめぐってはさまざまな意味世界に基づくコントロール(反作用)があることから、コントロールをコントロールする機会が必要になる。宝月(1998)はこれをコントロールの連結と呼び、対面的コントロールの結果に対して制度的コントロールを用いることや、行政機関の裁定に対して司法的コントロールを利用すること、新たな制度を創設して既存の制度的コントロールをコントロールすることなどが含まれる。とりわけ、法制度化された政治的権力、行政機関、マスメディアや弁護士、医師、科学者などの専門家集団のコントロールは操作コードと神話システムの矛盾が起こりやすく、一般の人々とはコントロールの資源動員力に明らかな格差があるために、コントロール連結が重要になる(宝月, 1998)。つまり、逸脱的組織内の協力者・運動家や一般市民の問題意識を連携させることが必要である。

しかし、この連結はどこまでも続く。フーコーが権力関係の流動化を重視したように、コントロールの連結も絶たれることのない連鎖的なものとなる。その連鎖的なコントロールは一定のバランスを回復し得てもそれを維持するのは不可能である。地方自治における市民参加においても、ア・プリオリに望ましい条件があるとか、その体制をつくることが必要であると考

るよりも、発生する問題の性質によってその都度ふさわしいネットワークを形成していく必要がある。とすれば、それは、近年見られる共同体主義的なものと、イシュー限定的なネットワークのどちらを想定するかが問題となろう。

2.3. コントロールと公共圏

ネットワークのスタイルは、公共圏 (Öffentlichkeit, public sphere) を志向するものと親密圏を志向するものとに分かれ、近年では後者への期待が指摘されている。これは、人々の温かい人間関係の積み重ねに期待を寄せるもので、NPO、ボランティア、地域社会といった近年流行のトピックはこれに属すが、これらは不特定多数への呼びかけよりも、対面関係における相互信頼が政治の常識を覆していくことに注目する。この「対面性」はインターネットにまで拡大される。ここでは、マスメディアの情報独占力を覆すとか、インターネットのほうが本音で「話し」やすいという特長が期待され、電脳空間はアレントやハーバーマスのような意味での公共圏概念を必要としないとされる (Levinson, 1999=2000)。しかし、親密性やホスピタリティへのブームは「いじめ」と裏腹になる危険がある。わが国の人権侵害は国家と個人の関係に注目しがちであったが、同調圧力の強い中間集団と個人の「いじめ」に多く起因する (内藤, 2001)。にもかかわらず、学校教育は「仲良しクラブ」を志向し、地域社会は町や村祭りによる連帯感を呼びかける。あたかもわれわれは人を嫌う感情をもつことそのものを後ろめたく思わなければならないかのようである (中島, 2000)。そこでネットワークを作ること、機能的連帯を要する「イシュー」よりも、ネットワークという人間関係そのものが目的とされがちになる。環境問題でさえ抽象的なレベルを扱おうと運動は分裂せざるをえないのであり (森, 1996)、イシューは人々の意味世界の流れを同期させるに足るほど限定されていないから、それには緊急性や危機感が欠かせないのが実状である。ために、こうしたコミュニケーションは親密な集団関係に限られる必要はない。しかも、社会問題は不特定多数の無関心層に支持をよびかけざるをえないのであるから、親密圏よりも公共圏を構成する相互コントロールを分析すべきであろう。

公的制度を介した問題解決志向のコミュニケーションは「公共圏」のことであろう。公共圏概念はア・プリオリな規範でもなければ単なる

クレームでもなく、理想的対話の倫理的要請にとどまるものでもない (高橋, 2002)。したがって、現実のコミュニケーションから成る公共圏を再帰的に作り変えていこうとすることは社会的コントロールのバランスを図りなおすことと一致する。このように、コントロール理論は政策学的な理論と実践を総合的に説明する可能性をもつのである。

3. 公共政策学との対照

社会的コントロール理論には、公共政策の主要な研究の視点から、次のような3点の疑問が生じよう。第1に、それは政治権力の支配が内面的に操作するのではないかという管理社会論的な疑問である。第2に、政策学的なコントロールとは脱イデオロギー時代の社会工学的制御のことではないのかということである。第3に、市民参加によるコントロールと「行政統制理論」の相違である。本節ではこれらを踏まえて、社会学と公共政策学との接続を試みる。

3.1. 管理社会

一般に、コントロールへの警戒感はおウエルが描いたような管理社会論に基づいている。しかし事態はそれほど単純ではない。管理社会論では政府が人々の良心や幸福感を洗脳することを警戒するが、メロッシ (Dario Melossi) は民主主義それ自体に含まれる共犯的な性格に警鐘を鳴らしている。

メロッシは犯罪社会学者であるが、国家権力が自己統治の意識を通して一定の逸脱の規準を作り出すことに注意を促しており、政治学的な領域を考察している。主な論点は3点に要約できよう (Melossi, 1990=1992)。第1に、ミードに始まるコントロール理論は会話による規範の発生を捉えており、一般的な他者によるセルフコントロールと社会的コントロールが区別されない。第2に、(とりわけ国家という伝統のない米国においては) 社会的コントロールこそが民主主義社会を支えている。第3に、集合的なセルフコントロールは権威主義を衰退させたものの「大衆民主主義の一連のまばゆい同一性と結合し」(Melossi, 1990: 185=1992: 314) てしまう。共同性の確保には国家や政府という

フィクションの語彙が必要なのである。そこで逸脱の定義は政府の意図を反映しており、国家がなくても社会が民主主義を支えるというトクヴィル主義的な視点は楽観的すぎるとメロッシは批判する。メロッシはこれらを現代国家の支配の形態として特徴づけているが、単なる抑圧的・管理社会論的なコントロールとは異なり、セルフコントロールは民主主義それ自体の性質なのである。市民社会のコントロールの「有効性の秘密」は「人民大衆によって『自分たち』の文化だと認識され」ることであり、これは「まさにだれかの意図ではなく社会的意味の領域を決定するための民主主義的競争の結果であるがゆえに効果的」なのである (Melossi, 1990: 180=1992: 306 強調は原著者)。

要するに、メロッシはセルフコントロールへの過信を指摘しているが、どちらかといえば、ベントリーのガバナンス概念に批判の矛先を向けているとも言え、法制度や国家が市民社会 (civil society) に与える影響への注意を喚起している。もっとも、わが国では長らくガバナンスより“ガバメント”が重視され、個人主義はコミュニカルな集団主義を克服しようとし、意志の弱い人々が逸脱しないようにとパターンリスティックな法制度化が求められてきたといえる。マルクス主義の影響が強かったわが国では、米国社会科学の国家不在を批判するメロッシとは文脈が大きく異なる。そこで、他者存在やそれなりに客観性に基づくセルフコントロールを自己決定礼賛と国家権力という両極端の間で考えなければならない。むしろ、市民社会が、社会性に普遍的なものを見出そうとするミードの自我論や、オーウェルの管理のコントロール以上に複雑であることは、政策学の要請する直接民主主義的主張ではほとんど省みられていない論点といえよう。

3.2. 社会工学との相違

第2は、社会工学的なコントロールである。社会工学的なアプローチは脱イデオロギー的で、社会状態をベスト (とは言わないまでもかなり望ましい) 状態へ導こうとする。政治は「正統・異端の対立」から解放されて手続化し、「市民の設計・合意によってはじめて、人工の基本法ないし人工の政策・制度が実務的となり、政治は『社会工学』となる」(松下, 1991: 345) とされる。

こうした政治一政策観は都市工学系の研究者や経済学者にも支持が多いが (例えば、総合研

究開発機構, 1999, 原田, 2000など), 自然科学的な社会科学像にはすでに多くの批判がなされてきている。現代ではそれらを踏まえて「複雑性理論」などが導入されてきているが、それでもこの基本的な概念対立は解消できない。複雑性は数学的な概念であり、一見無秩序に見える現象が実は明確な規則性をもっていることを示すからである。それは人間の美的感性とも深く関わっている (三井, 2000) ことから、金銭に換算できない効用に基づいてシミュレートできると期待される反面、「複雑性」が秩序と混沌のいずれを注目させるのか、はっきりしていない。

また、こうした手法はたしかに政策の事前予測の精度を高めることができるが、精度の高い予測による精緻な管理には超精密部品によるシステム設計が必要となる。ために、人々や政策手段をそのようにみなすわけにはいかない。状況を解釈する個々人の内面的世界は割り切れないものが多く、社会問題の意味づけをめぐる内的葛藤の過程は捉えられない。民間企業であれ住民運動であれ、カギとなった人物の使命感や、当初は予想もしなかったようなネットワークが重要な成功要因なのである。しかも、彼らは最初から人生を犠牲にしようとして変革に乗り出したわけではない (結果的にそうなるとしても)。本稿は社会学を軽視するわけではないが、それが現実的な人間観や世界観の上に成り立つことを確認しておきたいのである。

3.3. 行政統制理論

第3は、「実質的行政統制」である。山谷清志 (1997) は、従来の「行政統制理論」は形式的なものであるため、会計監査や合規性しか評価することができず、実際の行政の活動である政策内容をコントロールすることができないと厳しく指摘している。形式的コントロールは当然のことにすぎないとし、山谷の実質的コントロールは政治的理想像を暗示している。そのツールとして市民的な政策評価が論じられ、住民投票制度はその潜在力をもった一例とされる (山谷, 1999)。山谷は戦後の教条的マルクス主義の学説や運動を強く批判しているが、「実質性」には、形式性では不可能な、市民社会の充実や政治的成熟を確保する倫理的要請が含意されている。つまり、実質性とは形式性よりもっと確かなもの、という客観性が込められているといえよう。

これに対して、社会的コントロール理論では

制度の働きを強調する。制度は人々を規制するが、人々の意識や社会環境とのズレは制度を変化させる。それは、往々にして操作コードと神話システムの乖離が隠し切れなくなったときに起こる。合規性さえ確保できない現状においては「実質性」が理解しにくく、実践できるコントロールも想像しにくい。山谷が述べるように、行政活動をいわば一般市民の常識に照らして評価するならば、合規性はルールの正当性の承認とともに捉えられるはずであり、実質的コントロールは、逆に合規性のレベルにとどまるほうがよからう。

3.4. 接続の試み

上述のコントロールは、意図的に作られる制度に注目しているが、社会的コントロールは、そうした制度が最終的に人々の解釈や行為習慣に負っており、この過程を捉えることに関心をもつ。社会的コントロールは、演繹的に望ましい政策目標を建てるようなアプローチではないので、その学的意義は、「われわれが無意識のうちに従っている社会生活の慣行や自明視している生活様式を反省し、別の社会生活の可能性を構想する契機」を提供することであるとされる（宝月、1998：296）。こうした社会の再構想を求める視点は従来の市民参加論のもつオルタナティブ志向とも類似性をもつが、概してそれらは自身の文化的対抗性を正当化しやすく、これに合わない人々の意識や行為を、人為的に作り出す制度によって強く規制しようとする。それらは、結局、新たな逸脱者への厳しい制裁を要求する議論となりやすく、それらが実効性を上げるために制度がどのように作用するのかという、人々の意味世界に働きかける実際の過程が視野から外れてしまう。だからといって一切のコントロールを諦めるわけではないので、社会をある一定の方向に導くうえで、それが逸脱の再統合を図りうるものであるかどうかにも注意が必要である（宝月、2001）。

社会的コントロール理論は社会規範が生成される過程を分析しようとするため、アレントやハーバーマスの強調する公共圏の問題とも重なってくる。ただし公共圏の理論が「何が公共的であるか」を確定しようとするのに対して、そうした定義が成立していく過程に焦点を当てていくのがコントロール論の特色である。つまり、公共政策の理論とし検討するためには、社会的な意見形成のコミュニケーションを捉えた概念である公共圏概念を、アレントのように人類の

名声を求める行為やハーバーマスのように資本主義的システムへの対抗領域に限定するのではなく、欺きや暴力をも含めた多様なメッセージを戦わせていく相互作用過程として捉え返していくべきなのである。この過程は単なる話し合いを指すのではなく、多様なコントロールの連結によって人々を取り巻く他方向からのコントロールをバランス化しなおすことと考えられよう。この表現はティトルの理論からは脱線しているが、制約的コントロールの量を増やしたり減らしたりするには、現在の自己を在らしめているネットワーク関係に（公的制度も利用しながら）変更を加える方向に議論を展開しなければならないであろう。ティトルはコントロール概念を権力（power）と同義的に捉えて意志の働きにかなり注目しているが、意志は環境に左右されやすく、諸力の布置状況が問題となろう。人々が日常生活を取り巻くコントロールに対して不当だと思う場合は、具体的な相手方や周囲に働きかけようとするが、それでさえかなりの決心を要するのであるから、公的制度や社会意識のコントロールに対して働きかけるのは気の重いことである。こうした働きかけは、結局のところ、問題解決へのアクセスと資源である社会資本（Edwards *et al.* eds. 2001）を通して、ある種の人々の具体的な逸脱行為をコントロールしようとする社会運動（あるいは文化運動）とならざるをえない。この過程の言論操作的な側面を明らかにしつつ意味世界のコントロールを開かれたものとして遂行することで、社会的コントロール理論は公共政策学とも共通した地平に立つことができよう。

4. おわりに

本稿は、「市民社会」という規範主義的概念への到達度と結び付ける議論を批判し、市民参加を社会問題に対する多様なコントロールとして捉えるという議論を試みた。これは、70年代の市民参加論の規範性を、もう一方の規範主義の立場から否定するというのではない。宝月（1998）が明らかにしているように、コントロール理論は、最終的に人々のライフチャンスや自発性を重視する。社会的コントロール概念は、近代史的な意味やデューイ哲学といった意

味での「市民社会」を必要としている。しかし、客観的な正統性や当然の権利を主張し合うのではなく、各自の良心に沿った意味世界の集合的再構成を図っていくような市民参加を目指したのである。

最後に、本稿に残された大きな課題を確認しておきたい。こうした理論的考察は、市民社会についての西洋史的展開と戦後日本の受容をめぐる概念史を先に論じるべきであろう。また、社会的コントロール理論も具体的な事例と対照させて論じていかなければならない。歴史的考察には時間をかける必要があるため、まず今後は具体的なコミュニケーションの在り様を通して、市民参加の理想と現実の空隙に接近したい。

[注]

- (1) 佐伯啓思 (1997) はわが国の特殊な市民社会論を批判している。本稿も基本的にこれに倣っている。ただし、本稿の発想は佐伯が批判するところの「個のネットワーク」(佐伯, 1997: 22) に近い。また、本稿では余裕がないので、ポストモダニズムと関連づけた近代性の考察は別の機会に取り組むことにする。
- (2) ティトルの議論も社会理論(デュルケム的な意味)であるが、逸脱・犯罪としての公共政策を対象にしていることから、民主主義と社会の関係を問う一般的な「社会理論」とは区別しておく。余談だが、犯罪学自体が学際的分野である。
- (3) ただし、どのような行為が退廃的、従属的であるかについては批判が多い(Braithwaite, 1997; Piquero and Hickman, 1999)。また、消極的自由論に近いティトルの倫理的前提も議論を深める余地があろう(Savelsberg, 1999)。
- (4) 本稿はバーガーとルックマンの理論に従っているが、意味世界のコントロールを重視する盛山(1995)は、制度が慣習に基づくものではないと論じている。この違いは、シュッツの方法論が学的な知と日常の知を区別しないことをどう評価するかにかかっていると考えられる。

[文献]

- 天野正子 (1996). 『「生活者」とはだれか——自律的市民像の系譜』中央公論新社。
- 荒木昭次郎 (1990). 『参加と協働——新しい市民＝行政関係の創造』ぎょうせい。
- Braithwaite, J. (1997). "Charles Tittle's Control Balance and Criminological Theory," *Theoretical Criminology* vol.1 (1), pp.77-97.
- Delanty, G. (1999). *Social Theory in a Changing World: Conception of Modernity, Polity*.

- Edwards, B., M. Foley and M. Diani (eds.) (2001). *Beyond Tocqueville——Civil Society and the Social Capital Debate in Comparative Perspective*, Tufts University.
- Ehrenberg, J. (1999). *Civil Society——the Critical History of an Idea*, New York University Press. [吉田傑俊監訳 (2001). 『市民社会論——歴史的・批判的考察』青木書店]
- Goffman, E. (1959). *The Presentation of Self in Everyday Life*, Doubleday, [石黒毅訳 (1974). 『行為と演技——日常生活における自己呈示』誠信書房]
- Gottfredson, M.R. and T. Hirschi, (1990). *A General Theory of Crime*, Stanford University Press. [松本忠久訳 (1996). 『犯罪の基礎理論』文憲堂]
- Habermas, J. (1998). *Between Facts and Norms——Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*, translation by William Rehg, MIT Press.
- 花田達朗 (1995). 『公共圏という名の社会空間』木鐸社。
- 原田久 (2000). 『社会制御の行政学——マインツ行政社会学の視座』信山社出版。
- Hirschi, T. (1969). *Causes of Delinquency*, University of California Press. [森田洋司・清水新二監訳 (1995). 『非行の原因——家庭・学校・社会へのつながりを求めて』文化書房博文社]
- Hood, C. (1986). *Administrative Analysis——An Introduction to Rules, Enforcement and Organizations*, Harvester Wheatsheaf. [森田朗訳 (2000). 『行政活動の理論』岩波書店]
- 宝月誠 (1989). 『逸脱論の研究』恒星社厚生閣。
- (1998). 『社会生活のコントロール』恒星社厚生閣。
- (2001). 「逸脱の生成にかかわる諸要因」『京都社会学年報』9号。
- 今井弘道編 (2001). 『新・市民社会論』風行社。
- 今村都南雄 (1999). 「公共サービスと市民活動」山梨学院大学行政研究センター編『市民活動の展開と行政』中央法規出版, pp. 1-15。
- 栗原彬 (1996). 『やさしさの存在証明——若者と制度のインターフェイス (増補・新版)』新曜社。
- Levinson, P. (1999). *Digital McLuhan——a Guide to the Information Millennium*, Routledge. [服部桂訳 (2000). 『デジタル・マクルーハン——情報の千年紀へ』NTT出版]
- 松下圭一 (1971). 「市民参加とその歴史的可能性」松下圭一責任編集『市民参加』東洋経済新報社, pp.173-243。
- (1991). 『政策型思考と政治』東京大学出

- 版会。
- 真山達志 (2001). 『政策形成の本質——現代自治体の政策形成能力』成文堂。
- Melossi, D. (1990). *The State of Social Control — A Sociological Study of Concepts of State and Social Control in the Making of Democracy*, Polity Press. [竹谷俊一訳 (1992). 『社会統制の国家』彩流社]
- 三井秀樹 (2000). 『形の美とはなにか』NHK出版。
- 森元孝 (1996). 『逗子の市民運動——池子米軍住宅建設反対運動と民主主義の研究』御茶の水書房。
- 内藤朝雄 (2001). 『いじめの社会理論——その生態学的秩序の生成と解体』柏書房。
- 中島義道 (2000). 『人をく嫌う』ということ』角川書店。
- Piquero, A.R. and M. Hickman (1999). “An Empirical Test of Tittle’s Control Balance Theory,” *Criminology*, Vol.37 (2), pp.319-341.
- Reisman, W.M. (1979). *Folded Lies — Bribery, Crusades, and Reform*, Free Press. [奥平康弘訳 (1983). 『贈収賄の構造』岩波書店]
- 佐伯啓思 (1997). 『市民とは誰か：戦後民主主義を問いなおす』PHP 研究所。
- (2001). 『国家についての考察』飛鳥新社。
- 齋藤純一 (2000). 『公共性』岩波書店。
- Savelsberg, J. (1999). “Human Nature and Social Control in Complex Society — A critique of Charles Tittle’s Control Balance,” *Theoretical Criminology*, Vol. 3(3), pp.331-339.
- 盛山和夫 (1995). 『制度論の構図』創文社。
- 世古一穂 (1999). 『市民参加のデザイン——市民・行政・企業・NPO の協働の時代』ぎょうせい。
- 篠原一 (1977). 『市民参加』岩波書店。
- 総合研究開発機構 (1999). 『NIRA 政策研究』12号, 総合研究開発機構。
- 杉山光信 (2001). 『戦後日本の〈市民社会〉』みすず書房。
- 高橋克紀 (2000). 「住民投票の再検討——社会的コントロールの視点から」『同志社政策科学研究』同志社大学大学院総合政策科学会, 2巻1号, pp.295-307.
- (2002). 「『公共性』と『公共圏』の整理——政策科学への応用に向けて」『同志社政策科学研究』同志社大学大学院総合政策科学会, 3巻1号, pp.359-371.
- Tittle, R.C. (1995). *Control Balance — Toward a General Theory of Deviance*, Westview Press.
- 山川雄巳 (1999). 「公共性の概念について」『公共政策』日本公共政策学会年報 CD-ROM, pp.1-36 (ppsaj/1999-01-001)
- 山谷清志 (1997). 『政策評価の理論とその展開——政府のアカウントビリティ』晃洋書房。
- (1999). 「住民投票と自治体政策システム」新藤宗幸編著『住民投票』ぎょうせい。
- 寄本勝美編著 (2001). 『公共を支える民』コモンズ。
- 吉田傑俊 (2000). 『国家と市民社会の哲学』青木書店。