

論 説

New Public Management から 「第三の道」・「共生」理論への展開 ——「共生」(Positive Well-being) 社会実現への学問の潮流——

近 江 幸 治

- I はじめに
- II 問題の前提
- III 20世紀から21世紀へ
 - (1) 20世紀の社会と学問
 - (a) 物質文化の興隆
 - (b) 物質文化に基礎を置く価値観（学問）
 - (2) 21世紀の社会構造の基本原則
 - (a) 社会主義の挫折・資本主義の停滞と「競争」原理への回帰
——社会行動パターンの基本原則としての競争原理
 - (b) 「社会的正義」の実現
 - (3) 21世紀社会の“Positive Well-being”理念と「市民」意識の改革
 - (a) 20世紀では無視された〈人間性〉の学問的位置づけ
 - (b) 「市民」の意識の変革の要求
- IV NPM (New Public Management) から「共生」(Symbiosis) 理論へ
 - (1) New Public Management 理論の展開
 - (a) NPM 理論を生み出した歴史的背景
 - (b) NPM の基本的な考え方
 - (c) NPM の具体的な手法
 - i 民営化プロセス（市場原理の導入方法）
 - ① 公的企業の民営化（株式会社化） ② 民間委託・バウチャー
 - ③ PFI (Private Financial Initiative) ④ エイジェンシー (Agency)
 - ii パフォーマンス (performance) による管理
 - (d) NPM から得られるもの
 - i 市場の役割と政府の役割——対立の構図から「市場の成功、政府の成功」へ
 - ii Cost-effectiveness による最適化モデルの形成と社会構成のあり方の示唆

- (2) 「第三の道」(The Third Way)
 - (a) 2つの流れ——社会的市場経済(ドイツ)とThe new left(イギリス新労働党)
 - (b) Blair / Giddens の“The Third Way”
 - i ネオリベラリズム(新自由主義)と社会民主主義の調和
 - ii 国家と市民社会との関係
 - iii 社会投資国家・Positive Welfare 社会
 - (3) アメリカにおける改革の波——“Osborne-Gore REGO Movement”
 - (a) NPM との関係
 - (b) 「第三の道」との関係
 - (4) 到達点としての「共生」(Symbiosis)理論
 - (a) 「共生」(Symbiosis)とは何か
 - (b) NPM・「第三の道」と「共生」理論との結合＝「新しい第三の道」
- V 「共生」(Positive Well-being)社会の実現をめざして
- (1) 「健康価値」(ヘルスエコノミックス)観念からの「健康福祉経済学」
 - (a) 田村理論の出発点——武見太郎との出会い
 - (b) 経済理論としての「健康福祉経済学」
 - i 理論化までの経緯
 - ii 「ポジティブ・ヘルス」(健康福祉)の考え方——要素還元主義(Reductionism)と全体論(Holism)の融合
 - iii 「健康福祉(ポジティブ・ヘルス)」の実践と評価方法
 - iv 「健康福祉経済学」の学問的評価
 - (2) 公共政策としての「役割相乗型」社会の構造
 - (a) 市民の政策への参加形態と「三つの市民」理論
 - i 「官」・「民」協同から「官」・「民」・「企業」協同へ
 - ii 「三つの市民」理論と役割相乗効果
 - (b) <市民参加>と行政のあり方
 - i 「共生」社会における<市民参加>の意味
 - ii 行政当局のあり方と現実
 - (3) 「共生」の実現としての「構成員」(権利構成)理論の提唱
 - (a) 高柳論文からの示唆——構成員理論(大学自治への学生参加権)
 - (b) 構成員理論による<市民参加>の「権利」構成
 - i 高柳理論——自治社会における構成員の権利
 - ii 自治社会における構成員理論の展開
 - iii オブザーベーション委員会設置の必要性

VI 結びにかえて

I はじめに

私の所属する研究プロジェクト「早稲田大学共生研究会」(Research Committee on Symbiosis⁽¹⁾)は、“*Global Interdisciplinary Research for New Public Management—The Role of the Private, the Public and the Bureaucracy in the Symbiosis of Government and Market—*”というテーマの下に、1999年12月に、ドイツ・ボンでシンポジウムを開催した。この統一テーマと目的は、これからの「社会」のあり方を様々な学問分野から多角的に考察し、新たな“21世紀の社会”を展望して、その社会構築を目指そうとするものである。本稿の研究課題も、ここに存する。

これからの社会を、私たちはどのような視点の下に展望し、どのような理念の下にその構築を考えなければならないのであろうか。21世紀へのカウントダウンが始まり、新しい世紀の社会の出現を目前にしている今日、私たちは、学問を通じて、次の世代への橋渡しをしなければならない。いま、社会科学系の学問分野のみならず、医学系、理工学系の分野でも、新しい社会構築への学問的アプローチが、大きな潮流となって動いているのである。

21世紀の社会のあり方を考えるとき、まず、20世紀の社会がどのようなものであったかを、つぶさに観察しなければならない。そこで忘れられていたものは何だったのか、無視されたものは何だったのか。そのようなものを発見し、それに対して“社会的”「価値」を与え、この「価値」を学問的に位置づけること、——これが、おそらく、21世紀の新しい社会への橋渡しとなろう。

この前提に立って、本稿では、まず、20世紀の社会を振り返り、マクロ的な観点から、物質文化として高度に発達した20世紀社会では学問的

早法 76 卷 3 号 (2001)

(体系的) な価値を認められなかった“人間的”「価値」を抽出することから始める。この人間的「価値」こそが、本来、人間の構成する「社会」の基軸となるべきものだからである。それゆえ、この「価値」の学問的体系化によって、「新たな社会」の基本思想と考えなければならない。

その一つの結論が、私たちの研究会が主張する、「共生」(Symbiosis) 理論に基づく社会構築、すなわち、「役割相乗型社会」の実現の学問的展開である。これは、20世紀における社会の激動と経済社会理論の動きとを分析した結果としての一つの結論であるが、そもそも、私たちが注目したのは、その社会経済理論の展開と現実の社会変革プロセスとのリンケージである。1980年代から始まった新保守主義 (Neoliberalism) を基盤とする New Public Management 理論は、異常に膨張した資本主義経済体制を立て直すとともに、新たな福祉政策の推進を図るヨーロッパ中道左派政権 (The new left) の基盤理論にも大きな影響を与えた。私たちが考えてきた「共生」理論による役割相乗型社会の実現は、このような流れの到達点でもあると考える。本稿は、このような視点に立った、社会構築の理論の提示である。

〔付記〕本稿は、前記ボン・シンポジウム (特に、第3セッション) の基本的視角とそれまでの研究足跡を記した拙稿「市場経済から『共生』社会への展開 (仮題) ——21世紀への学問の潮流」(大阪大学國井和郎教授選遷論文集所収。2001年6月刊行予定) を基礎に、構成を全体的に見直し、大幅な改訂と理論的な補強を加えたものである。出版の関係で、発刊時期が前後している。

II 問題の前提

この20世紀の最後において、奇しくも、資本主義経済体制側からも、社会主義経済体制側からも、社会構造の改革のために「市場原理」の再評価が改めて説かれている。このことは、何に起因し、どのようなこと

が問題として存在しているのだろうか。

i 封建制の否定によって必然的に正当化された「自由と奔放→競争」とを理論の基礎に据える資本主義は、18-19世紀に華々しく開花したが、しかし、既に20世紀の初頭において「矛盾」⁽³⁾をきたし、「競争」を否定する「社会主義」国家を成立せしめた。この社会主義・計画経済理論は、社会の貧富を解消させるための経済システムとしては優れたものであった。ところが、経済システムの破綻というよりは、むしろ政治システムの破綻によって、20世紀の終わりに脆くも崩壊したのである。

他方、資本主義経済体制においても、生産過程の歪み（インフレ・デフレの循環的な発生）、社会福祉問題への対処、失業者の増大、その他の大きな矛盾が生ずることを避けえなかった。そこで、各国家は、経済システムへの介入・統制という形で矛盾を解消してきた。しかし、この方法は、その領域での「競争」原理を否定する方法であったため（=資本主義原理の修正ないし混合経済体制）、かえって「富」の偏在と「停滞」をきたし、その結果、各国家機関は巨額の赤字を抱えて、国家財政の破綻をきたすに至った（いわゆる「大きな政府」化）。資本主義原理自体の自立的回復が危ぶまれてきたといってもよい。

ii このような状況に直面した20世紀の終わりの今日、社会主義経済体制側からも、資本主義経済体制側からも、経済活動の活性化・効率化のために、「競争」原理を再評価して、これを社会構造改革の基本の柱にしようとする動きが出てきた。社会主義経済体制においては、中国・ベトナム・ラオスなど、計画経済の下において、「競争」原理（市場経済）の積極的な導入（=「一国二制度」⁽⁴⁾制）が図られてきた。また、1980年代に入って冷戦が終結すると、資本主義体制国家でも、自らの「福祉国家化」的体質によって深刻な財政難に直面し、「大きな政府」の弊害に気づき始めた。サッチャー首相によるサッチャーリズム（monetarism）とレーガン大統領によるレーガノミックス（supply-side

economics) は、その依拠する経済理論は細部的には異にするものの、共に「小さな政府」実現のための行政改革に先鞭を付けた。

この後者(新自由主義)の改革の流れの中から、現在の改革理論の中心的位置を占めることになる New Public Management が、行政改革の手法理論として発達する。費用の効率性(Cost-effectiveness)を最大限に発揮させる手法であり、それによって、「政府の成功、市場の成功」を導くものであった。この理論は、1990年代に入って The new left (中道左派)から社会改革として主張されることになる「第三の道」(The Third Way)への基点でもあった。

iii この新自由主義(Neoliberalism)思想を背景とする市場原理(競争原理)による経済・行政改革は、わが国においても大きな普及を見せた。いな、むしろ、それ以上に「市場原理」が極限化して主張されている感が否めないのではなかろうか。福祉国家というより、「国有化」等によって「大きな政府」となった日本の国家は、1990年初頭のバブルの崩壊によって、その深刻な財政難を露呈した。その後のデフレ経済への突入の中で、国家財政の再建が急務とされるにいたり、欧米の新自由主義の影響(と圧力)の下で、市場原理を基本とした徹底した改革が開始されたのである。国営企業(例えば、国鉄や電電公社など)の民活・民営化、第三セクター方式の採用、国家機関(例えば、大学など)の独立行政法人化は、その最たる政策であった(特に、中曽根内閣・橋本内閣は新自由主義的な効率性優先政策を採用していたし、経済同友会等の経済団体は、1990年代の半ばでこのことを明言する)。反面、バブル崩壊というわが国でのきわめて特殊な状況の中で、「労働」市場までが「市場原理」によって淘汰されうるのだという現象を生ぜしめ、それを正当化してきた。⁽⁵⁾ リストラという名目の下で、容赦ない首切りが正当化されるとともに、労働法・労働運動は無力化したのである(おそらく、20~30年前までは、このようなことはありえなかったであろう)。ただ、わが国の場合

New Public Managementから「第三の道」・「共生」理論への展開（近江）
に問題なのは、現在においても、「市場原理」こそが解決のすべてであるとする主張が圧倒的に多く、また、それに止まっていることである。⁽⁶⁾

iv だが、「市場原理」というのは、「競争」を中核とした人間（＝欲を持った人間）の行動パターンを是認する原理であるにすぎない。そして、「競争」というのは勝ち負けであるから、必ず「敗者」（社会的弱者）を産み出し、その社会的弱者が社会のどん底に追いやられることになる。つまり、資本主義原理自体は、社会全体の幸福・福祉を実現する制度メカニズムを持っていないのである。⁽⁷⁾別の“何か”（の制度）に期待または依拠しなければならないのである。これに対しては、市場原理を貫徹させた上で、社会保障制度を充実させるという考え方や、社会保障という範囲内で競争原理を制限していくという考え方があるが、⁽⁸⁾「社会」の構築という点では、必ずしも十分なものではない。翻って考えなければならないのは、「社会的弱者」を保護し、福祉へと導くことは、「国家」の本来的な「役割」でなければならないはずである。であるとすれば、市場経済によって排出される「社会的弱者」もまた、資本主義の制度内・社会内の問題として解決しなければならない。

v 以上のような考察を進めるとき、われわれが追究すべきことは、第1に、国家・政府の役割を認識した上で、経済原理（競争原理）と国家原理（非競争原理）との「共生」を考えなければならないことである。国家機構の民営化と Cost-effectiveness による最適化モデルを提供した New Public Management 理論は、その解決への大きな糸口である。マクロ的には、「市場の成功、政府の成功」を導くことになる。

第2は、第1の点と大いに関係することであるが、「社会」構成の“あり方”を再検討しなければならないことである。政府行政の最適化モデルを形成するにあたって、構成員全体が参加し、全体の意思を反映させるという仕組みを構築することが多大な効果をもたらすことは、経験則上明らかである。そこで、行政・政策決定のプロセスにおいて構成

員全体の意思を反映させ、また社会の行動パターンとして、市民的・合理的・自立的・自発的な行動に期待するという仕組みが作り上げられなければならない。このことの意義は、構成員全体の参加——すなわち、構成員の「合理的行動」——によって“Synergy”効果（相乗効果）が発生するところであり、その「相乗効果」に期待することが、“社会のあり方”として最も好ましいと考えられるからである。「共生」(Symbiosis)理論の展開である（上記の“何か”に対するわれわれの応えでもある）。

III 20世紀から21世紀へ

最初に、20世紀の社会がどのようなものであったかを評価し、それを基礎に、21世紀の「社会のあり方」を展望しなければならない。

世紀の変わり目や年の変わり目など、人は、「時の節目」において、「今までとは違った、より良いもの・より良い状態」の招来を希求するものである。現状において満たされないものを、将来につなげて満たせようとする心理的欲求からである。来るべき「21世紀の社会」もまた、人々から、「より良い社会」であることを願われているのを忘れてはならない。いうまでもないことだが、これまでの「良きもの」を存続させつつ、新しい価値観の下に、新しい社会制度が設計される必要がある。われわれは、学問的な側面から、それに応えなければならないのである。

そこで、20世紀の社会と学問とはどのようなものであったのか、その「現状」を簡単に分析することにしよう。

(1) 20世紀の社会と学問

(a) 物質文化の興隆

20世紀においては、改めていうまでもないが、エネルギー開発、運送手段の発達、通信技術の開発など、物質（material）文化が高度に発達し、来るべき「21世紀の物質社会」の方向性を確実に形成した。21世紀においても、この物質文化を基礎として、ハイテク技術、IT 情報技術、ナノ工学、新たなエネルギー開発などを中心に、われわれが予測し得ないような「きわめて高度な物質社会」が展開されるであろうことを想像するに難くない。

(b) 物質文化に基礎を置く価値観（学問）

20世紀におけるこのような「物質文化」は、したがって、当然のことながら、「物質」的価値がその尺度（価値基準）となっていた（materialism）。それゆえ、20世紀の経済学——特に新古典派経済学——が「経済価値論」を経済（社会）成長の基準としたことも、しごく当然のことであった。

このことは、「物質」的価値（つまり、物質の本性たる使用性・使用価値）に還元できないものは、「価値」体系から排除されることを意味する。したがって、人間の社会的な生活において重要な意味を持つところの精神的・観念的価値——例えば、幸福・快適・満足・Sympathy（他人への思いやり）などの観念的な諸価値——なども、論理必然的に、社会的な「価値」からは排除されてきたのである。20世紀の主流の学問（経済学）が〈人間性〉を無視してきたのだという批判は、このことに起因しているのである。⁽⁹⁾

(2) 21世紀の社会構造の基本原則

では、21世紀の社会構造は、どのような原則を基本原則として持たな

ければならないのであろうか。私は、すべからく、20世紀の歴史が示してきた以下の2点がその基本原理ないし構造理念になるべきものと考え

る。

(a) 社会主義の挫折・資本主義の停滞と「競争」原理への回帰
——社会行動パターンの基本原則としての競争原理

まず第1に、社会行動パターンとしての「競争」原理の認識である。さきにIIで述べたように、1960年以降の資本主義経済国家は、企業の国
有化と社会政策・福祉政策の増大に努めてきたが、1973年のオイルショ
ックを契機とする経済変動は、世界経済（資本主義経済体制）を、低成
長経済へと陥れた。これによって、資本主義経済の各国は、「大きな政
府」による深刻な財政危機が露呈するに至った。1980年の前後に、相次
いで成立した新保守主義（サッチャー政権、レーガン政権）は、徹底した
自由市場政策（＝「競争」原理の貫徹）により、その肥大化した「大き
な政府」を小さくすることに成功したのである。

他方、1989-91年の社会主義経済体制の崩壊は、資本主義の優位性、
すなわち、「市場原理」（競争原理）の絶対性を観念させた。その後も社
会主義経済体制を維持している各国（中国やベトナム）では、「一国二制
度」制を敷き、社会主義経済（計画経済）体制の下での「市場経済」原
理を積極的に導入し始めたのである。これが、現在において功を奏し、
高い成果を上げていることは、中国などの現状を見ても明らかである。

以上の市場原理（競争原理）主義への回帰による「政府の成功」は、
社会の国民行動（経済行動）の原理として「競争」の妥当性を物語って
いることでもある。「競争」原理は、事の勝敗の問題であるが、その判
断は、市場が決定することである。しかし、この結果として、需要によ
って生産が規定され、生産物（商品）の質的向上が高まり、また、それ
に関与する人間の心理的状態を高める（競争・意欲・向上）という効果

New Public Managementから「第三の道」・「共生」理論への展開（近江）

をも発生させることに注意しなければならない。このような意味で、われわれは、市場原理（競争原理）において、社会行動パターンとしての原理を見出すことができるのである。

(b) 「社会的正義」の実現

第2に、しかし、「市場原理」（競争原理）の絶対視は正しくないということである。市場原理とは、「競争」によって勝った「勝者」のみが生きる社会原理なのであり、したがって、大量の「敗者」が生ずることを是認する原理である。⁽¹⁰⁾市場原理は、競争に敗れた「敗者を救う論理」を、本質的に持ち合わせていないのである。20世紀の最後において冷戦が終結したとき、冷戦が社会主義に対する資本主義の勝利で終結したと述べた学者がいたが、市場原理は、上のような仕組みである以上、物質面での生産の質的向上と人事面での効率化・活性化を実現する重要な原理ではあるが、人間性の尊重、福祉の実現という面では、冷ややかな原理であることは否めない。それゆえ、20世紀の後半における社会変革を評するとき、「資本主義が勝利したわけでもなく、社会主義自体が敗北したわけでもない」というのが、われわれの共通の認識である。

では、市場原理（競争社会）の下での社会的弱者をどのような思想と政策の下に救済し、社会構築を模索すべきであろうか。この役割は政府の責任であるとともに、社会自体の責任であることも認識しなければならない。すなわち、社会的弱者（老人、幼児、障害等のハンディキャップ者、競争の敗北者など）を、社会の「構成員」として対等に受け入れるという社会システムが構築されなければならないのである。ここで必要なことは、「社会福祉」に対する考え方の転換である。「社会福祉」とは、これまで採られてきたような、政府・国家からの「恩恵」的福祉ではなく、社会の「構成員」としての当然の「共生」状態の実現でなければならない。われわれが提示している「共生」（Symbiosis）理論はここ

に直結する。このことは、「社会的市場経済」論の言葉を借りれば、「社会的正義」の実現でもある。

*

*

*

そこで、以下で詳しく展開することであるが、「社会」の“新しいあり方”として、第 1 に、「競争原理」が社会行動（経済行動）パターンの原理として最も妥当であり、これを経済行動の基本として貫徹させなければならない。第 2 に、社会的弱者を保護するシステム（社会的正義の実現システム）が、「社会」それ自体から導き出されなければならない、と考える。「共生」（Symbiosis）の「相乗効果」に期待する「役割相乗型社会」は、その一つの結論である。

(3) 21世紀社会の“Positive Well-being”理念と「市民」意識の改革

(a) 20世紀では無視された〈人間性〉の学問的位置づけ

20世紀においては、資本主義経済においてはもとより、社会主義経済にあっても、そのメカニズムの基点に置かれている「価値」は、⁽¹¹⁾“物質的”価値であった。この価値観の下では、“人間的な価値”——幸福・健康・安心・満足・Sympathyなどの非物質的価値・精神的価値——は、尺度の対象外であった。本来、尊いはずの〈人間性〉が、20世紀では物質文化の犠牲となっていたのである。それゆえ、21世紀においては、この“人間的価値”すなわち〈人間性〉（非物質的価値）を最優先に置くべきことは、あらゆる学問分野で認識されていることである。

しかし、問題は、この〈人間性〉（非物質的価値）について、学問的にいかに「価値」を見いだし、価値概念として学問体系の中に位置づけるかである。〈人間性〉とは、幸福・健康などの観念的な意識であるから、計測することは困難であり、しかも、幸福・健康等に関して「満足する」ということは、個人個人によって異なるから、単純な価値的比較は

不可能である。しかし、過去、いくつかの経済学理論では、このような精神的観念が学問体系の重要な要素として考えられてきたことがあった⁽¹²⁾、また、それは必ずしも不可能ということではない。後述するように、田村教授の主張する「健康福祉経済学」(Economics for Positive Health)は、このような価値観念を学問的体系の中に位置づけた理論であり、高度な物質社会における、価値を〈人間性〉に求めた新たな学問体系の構築である。また、Anthony Giddensや佐和隆光教授の説く、「ポジティブな福祉国家 (Positive Welfare)」論も、そのような精神的価値を前提とする「事前的・向後的な」保障理論である。

これらが述べている“Positive” (事前的・向後的)とは、極めて重要なキーワードであって、われわれは、この考え方に則って、〈人間性〉価値を尊重した社会を実現するための基本的なフレームワークを出した。それが、後述する「シナジー理論を基礎とした、〈役割相乗型社会〉の実現」である。

このような社会を実現するためには、行政の面においても、抜本的な改革が施されなければならない。すなわち、社会を構成する基本単位としての「民」(市民・企業)が、「社会」に積極的に〈参加〉しうる環境の構築である。

(b) 「市民」の意識の変革の要求

「社会」すなわち「市民社会」というのは、欧米では、は「市民」みずからが作り上げたものである。より端的には、市民が、封建領主や国王に抗して、血を流し、命を賭して勝ち取った住処(すみか)である。だから、「社会」は自分たちの「より良い住処」であって、「安住の場所」なのである。社会を良くしようとするいわゆる「市民」意識は、このような尊い歴史に培われた感覚に根ざしているのである。勝ち得た「人間性」を尊び、人間の自由・平等を根底の理念とする「市民社会」

の成立は、ここに始まる。

しかし、日本をはじめ、東南アジア各国では、このような方法での「市民社会」の成立は見られなかった。つまり、上（政府・国家）からの押しつけによる「近代化社会」が実現したにすぎず、市民自身が「社会」を作り上げるということを経験してこなかったのである。このような「近代化」にあっては国民の意識の変革はおこりえず、依然、封建体制下における〈支配〉観念が浸透していた。封建体制にあっては、「社会」は領主の搾取機構の重要なルート（隠れ蓑）であり、人々は「社会」（その実体は「国家」機構）によって搾取され続けた。そして、その「社会」が、“近代”社会になったとしても、国家による近代化の下では、「近代社会」の実体もまた搾取構造そのものであることに変わりはなかった。

このような社会構造・支配構造の意識下では、誰が「社会」を良くしようなどと思うであろうか。⁽¹³⁾「社会」はすなわち「国家」であり、人々を支配し、束縛し、搾取してきた機構なのであって、「安住の住処」ではないのである。欧米と比べて、日本やアジア各国では、ずっと長く「市民」という意識すら存在しなかったし、したがって、国民の側からの「社会改革」の動きなどは見られなかった。このことは、ひとえに、「社会」が、国民が安住し幸福に生活できる住処として意識されてこなかったこと、すなわち「市民社会」が成立しなかったことに起因しているのである。

日本では、少なくとも昭和30年代半ば頃までそうだったであろうし、現在においても、その残滓的感觉を至るところで経験しよう。一般に「市民」が意識され、「市民社会」が観念されるようになったのは、おそらく高度成長期に入って“ゆとり”を持ちえた昭和40年代中期以降になってからのように思われる。

しかし、やっと21世紀において、私たちの手による「社会」が実現し

New Public Managementから「第三の道」・「共生」理論への展開（近江）
そうである。このような「市民ないし市民社会」意識が基礎となって初めて「共生」的效果——したがって、共生社会——が実現すると考える。

IV NPM (New Public Management) から「共生」 (Symbiosis) 理論へ

(1) New Public Management ⁽¹⁴⁾理論の展開

(a) NPM 理論を生み出した歴史的背景

戦後、資本主義経済社会は、資本主義（競争）原理によって必然的に生ずる矛盾（社会的弱者の排出）を解消するため、国家主導による福祉政策を強力に推進してきた。社会主義・共産主義に対して威信を示しつつ、「福祉国家」政策は、資本主義においても歩むべき方向であると観念されてきたのである。その福祉政策は、北欧諸国で模範的に実践されてきたし、1960年代のイギリスにおいても、ベバリッジ（Bebaridge）⁽¹⁵⁾がデザインした包括的な福祉政策が、労働党政権の下で強力に実施されてきた。他方、事業の「国有化」も著しく、1960年代から1970年代にかけては、多くの公共部門のみならず、基幹産業までもが「国有化」されてきた。資本主義は、もはや、修正資本主義ないし混合経済体制に変質し、国家は「大きな政府」となっていたのである。

しかし、1973年からのオイル・ショックによる経済危機は、世界経済に決定的な打撃を与え、とりわけ資本主義経済の各国においては、持続的な経済成長が停止し、低成長経済体制へと方向を転換せざるをえなくなった。当然のことながら、持続的経済成長論を前提とした福祉政策は、国家財政に大きくのしかかり、経常収支赤字の拡大や公的部門の累積債務の増大等、国家財政を危機的状況に陥れた。異常に膨張した「大きな政府」は、いまや、深刻な財政難に直面したのである。

このような経済的危機の中で、1979年に誕生したサッチャー保守党政権は、市場経済への回帰を謳い、徹底した効率化の経済施策を次々と行っていった。すなわち、自由市場原理への信頼と「小さな政府」論を唱えて、国有企業の民営化とともに、思い切った福祉の切り捨て政策を行っていったのである。この新保守主義（新自由主義 Neoliberalism）を標榜するサッチャーリズム（monetarism）が、国家財政を立て直すことに成功したことはいうまでもない。反面、福祉政策が切り捨てられたことにより、社会の格差が拡大し、失業者の増大等、新たな問題を惹起したこともまた、いうまでもないことである。

ところで、1980年代のこのようなネオリベラリズム（新保守主義）の考え方と手法は、行政学のみならず、経済学、あるいは社会学にも大きな影響をあたえた。とりわけ、「公的部門の改革」の手法としては、当然のことながら、高く評価されたのである。この《公的部門の民営化→私的企業の経営手法の導入》という手法は、当時主張されていた、部局最大化理論、プリンシパル・エイジェント理論、取引コスト理論など「新しい制度派経済学」の理論をバックボーンとして、ミクロ的な行政改革の手法として展開していった。この流れの中から、行政改革の手法としての New Public Management が、理論として成立していくのである。

(b) NPM の基本的な考え方

このように、NPM (New Public Management) は、イギリスから始まり、その後、ニュージーランド、オーストラリア、カナダ等、特にアングロ・アメリカン系諸国で強力に主張され、行政改革の中心的理論となっていくものである。⁽¹⁷⁾

New Public Management とは、概念的には public administration の “public” と、business management の “management” の結合であっ

New Public Managementから「第三の道」・「共生」理論への展開（近江）
て、行政機構の執行部門においてビジネス的手法（競争原理による目的達成）を導入しようとするものであるが、思想的には、上記したように、Market Liberalism（市場自由主義）的発想であり、ただ、Market Liberalismがマクロ的思考であるのに対し、New Public Managementは、managementというミクロの問題に集中し、行政管理を強化することによって、小さくても強い政府を実現しようとするものである⁽¹⁸⁾。このNPMによる行政機構変革の手法と効果の有効性は、各国で評価され、1990年代には、ほぼ世界的に注目を浴びるようになった。わが国でも、エイジェンシー理論、独立行政法人化論、「民活」有効性論などは、いずれもNew Public Managementの考え方に、多かれ少なかれその基礎を置いているといつてよい⁽¹⁹⁾。

NPM理論は、その国と時代により、またその主張者により、内容に幅があるが、一致していることは、「民間企業で活用されているマネジメント理論を行政部門へも可能な限り適用しようとするもの」である⁽²⁰⁾。その基本的枠組みは、次の3点に集約されよう。

i 行政サービス部門を、より分権化・分散化した「単位」の活動として、可能なかぎり「競争原理」の導入を図ること。

ii 政策の企画・立案部門と執行部門とを分離し、前者は集権的に全体の整合性に配慮しつつ決定し、後者は分権化した「単位」に権限を委譲すること。

iii 成果（結果）に基づく管理手法を可能な限り導入すること。

以上のように、New Public Managementの考え方の骨子は、① 行政サービス部門への競争原理の導入、② 政策執行部門を分権化して、民営化ないし民間委託をすること、③ その成果を、結果から評価するシステムを採用すること、である。この点で、大住教授による、従来の官僚システムとNPMの手法の比較が参考になるので、掲げよう。

(21)
【New Public Management システムと伝統的官僚システム】

伝統的官僚システム	NPM によるシステム
法令・規則による管理	目標／業績による管理
単一の職務に特化した分業システム	サービス供給の効率化のための柔軟な組織運営
明確なヒエラルキー・システム	<ul style="list-style-type: none"> ・ 自立的な業績評価の単位である小規模な組織間での契約によるマネジメント ・ 民間委託や内部市場システムの活用
戦略的マネジメントの欠如	供給サイドからの一方的な意思決定を行うのではなく、顧客（国民あるいは利用者）サイドのニーズを反映したマネジメント

(c) NPM の具体的な手法

NPM 理論の行政における具体的なマイクロ手法としては、以下のよう
 になろう。⁽²²⁾すなわち、――

- ① 「消費者第一主義」ないし「選択の自由」を適用しうる選択の領域の拡大
- ② value for money を実現するための手法の確立
- ③ 行政を国民に近づけ、accountability を可能ならしめる組織構造の構築
- ④ 予算の弾力化
- ⑤ 業績給 (Performance-Related-Pay) の導入

これとの関係で、本稿では、NPM 理論の基本的特徴である、「民営化プロセス」(上記①に関係)と、「パフォーマンス (業績評価) 管理システム」(上記⑤に関係)を取り上げる。

i 民営化プロセス (市場原理の導入方法)

公的企業の民営化、公共部門の民間委託等の「民営化」は、「市場原理の導入」の典型的な手法である。修正資本主義によって肥大化した国家機能が、どのような形で「小さな政府」を目指すのか、その手法である。そこで、これを先導したイギリスにおける民営化プロセスを、大住

New Public Managementから「第三の道」・「共生」理論への展開（近江）
論文を元に整理しておく。⁽²³⁾

① 公的企業の民営化（株式会社化）

イギリスでは、1960年代から70年代にかけて、国有化政策が採られ、鉄道、バス、航空輸送などの輸送部門、炭坑、ガス、電力などのエネルギー部門のみならず、鉄鋼・自動車などの基幹産業にも及んでいたが、これが大きな財政圧迫の原因をなしていたことはいうまでもない。これらは、1980年代に入って民営化された。わが国の国鉄、電電公社の民営化も同様の流れをくむものである。

② 民間委託・バウチャー

これは、特定のサービス分野（純粋公共財的分野）にも、民営化手法を導入する手法である。「民間委託」は、特定のサービスの供給を、民間事業者に委託することである。行政は、サービス供給義務は負っており、業者のサービスの質も含めた監視を行う。イギリスでは、「1980年地方政府・計画・土地法」で、強制競争入札制を採用、その後、清掃事業、ゴミ収集事業などへ拡大したといわれる。「バウチャー」制度は、補助金を消費者に賦与し、消費者自身に特定のサービスを受ける業者を選択させる制度である。

③ PFI (Private Financial Initiative)

社会資本分野への民間資金導入手法であって、政府が、一般税収で整備してきた社会資本（道路、橋梁、高齢者施設、病院、学校など）につき、その設計、資金調達、建設、運営などを、できるかぎり民間企業に任せたいこうとするものである。わが国においても、近時盛んに議論されているものであり、既に、東京都の各部門や多くの自治体において、PFIによる事業執行が試みられている。

④ エイジェンシー (Agency)⁽²⁴⁾

イギリスで、1988年の“The Next Steps”改革により導入された方式である。「国家公務員のうち、政策の企画立案に従事しているのはわず

かに 5% に過ぎず、残りの 95% は具体的業務の執行に携わっているとされる。『エイジェンシー』とは、この後者の機関を分離して独立機関とすることにより、行政の効率化とサービスの向上を図ろうとするもの⁽²⁵⁾であり、1988年車両検査庁 (Vehicle Inspectorate) をはじめ、株式会社登録庁、国立度量衡研究所などが実施され、97年時点では、130以上の機関、国家公務員の約 7 割以上がエイジェンシーで働いているといわれる⁽²⁶⁾。わが国の国立機関の独立行政法人化の議論が、この理論を承けていることはいうまでもない。

ii パフォーマンス (performance) による管理

次に、NPM 理論の骨格をなすもう一つの重要な柱は、「業績 (performance) ないし成果 (results) からの評価システム」の採用である。これによって、費用の効率性 (Cost-effectiveness) が図られ、実施プロセスの最適化モデルが形成される。

ちなみに、イギリスでは、1988年の“The Next Steps”による行政機関の構造改革——従来のヒエラルキー構造から、ネットワーク構造への変革——によって、パフォーマンス管理が有効に機能することになった。これは、政策立案を担当する「省」をコア組織とし、その周辺に、「省」から独立して執行を担当する「事業庁」を配置したもので、「省」と「事業庁」長官との間でフレームワーク文書を取り交わし、その中で、「政策、達成されるべき目標と業績、業績を示す指標、期待される結果および利用可能な資源の量」が明確に示される⁽²⁷⁾。上記の民営化部門でも、当然のことながら、この方式が採用される。

いうまでもなく、民間企業における business management (効率性追求) の応用である。

(d) NPM から得られるもの

さて、行政改革を成功に導き、国家財政を立て直したこの NPM 理

New Public Managementから「第三の道」・「共生」理論への展開（近江）
論から、われわれは、何を学び、何を抽出することができるであろうか。ただ、NPMの手法は、サービス部門の市場原理の導入だけでなく、その効果を、結果によって判断する最適化プロセスを実践する手法であることも忘れてはならない。

i 市場の役割と政府の役割

——対立の構図から「市場の成功、政府の成功」へ

従来、「市場」と「政府（国家）」とは、対立する関係にあるものと捉えられてきた。ウィーン学派の巨星ハイエクなどの自由主義者（市場主義者）は、政府の市場への不当な介入は、競争原理を否定する結果、自由市場の本来的な効率性を阻害し、社会主義につながるものだとして、市場原理主義を唱えてきた。他方、資本主義（市場主義）を忌み嫌う社会主義もまた、資本市場対国家（による経済統制）という形で理論を組み立てた（修正資本主義・混合資本主義もまた、同様の考え方である）。このように、これまでは、一般に、市場と政府（国家）とは対立する存在⁽²⁸⁾として捉えられてきたのである。それは、「市場」の競争メカニズム（「民」の行動原理）と、「政府」の行政メカニズム（「官」の行動原理）とは、本質的に異質の原理を基盤としているからである。

しかし、「市場」と「政府」とは、本来的に、その役割が違うはずである。「市場」は、〈競争〉と〈淘汰〉によって、経済活動を活性化させ、製品・商品の質的向上をもたらし、停滞を解消させる。このような市場の機能は、人間の、社会の、そして国家の行動パターンの原型である。したがって、市場の競争原理は、社会の行動原理として、社会の中で保障されなければならない。「市場」の本来的な役割は、ここにある。

他方、「市場」との関係での「国家」とは何か。既述したように、市場原理は、「競争」原理以外の何ものでもないから、もしそれを貫徹するならば、単なる「強者の論理」にすぎず、「市場」自体が壊滅するであろう。「市場原理」は、それ自体は、強者のみを保護し、弱者を保護

し得ないばかりか、弱者を排除するシステムだからである。そして、その延長・暴走は、「市場の死、国家の死」に至るはずである。しかし、競争社会において弱者を保護することは、「政府の役割」でなければならない。また、「市場」を育成し、適切な競争社会に導くことも、「政府の役割」でなければならない。つまり、「市場」が社会の経済活動の基盤として自立的に成功するためには、その暴走を許さず、「政府による適切な規制」を必要とするのである。⁽²⁹⁾「政府（国家）」の本来の機能はここにある。

重要なことは、明確な目標とルールの下で、「市場」もその本来的な役割を果たし、「政府」もその本来的な役割を適切に果たすことによって、最適な社会が実現されるものであることを認識することである。New Public Management の手法は、その方法の可能なことを端的に示している。競争のない行政執行部門の各場面に競争原理（市場原理）を積極的に導入することにより、市場の活性と政府の成功、すなわち、「市場の成功、政府の成功」を導く。双方の論理の融合である。

ii Cost-effectiveness による最適化モデルの形成と社会構成のあり方の示唆

NPM は、公共企業を民営化・民間委託し、市場原理を導入すればいいというものではなく、その成果ないしパフォーマンスを結果的に評価し、政策決定・遂行の最適化モデルを形成するものでもある。そこでの評価基準は費用効率性（Cost-effectiveness）であって、ある意味では、「経済的価値」を中心に判断されることになる。

しかし、「民営化・民間委託」＝市場原理の導入と、そこでの「パフォーマンス管理（業績評価管理）」ということの意味には、社会学的には“大きな意味”があることを考えなければならない。「民営化・民間委託」とは、経済学的には市場原理の導入にすぎないが、しかし、その管理主体は、「民」（企業、国民・住民）だということである。ということ

New Public Managementから「第三の道」・「共生」理論への展開（近江）
は、供給・分配する「サービス」を、受ける「民」の立場（顧客）から
判断し、国民のニーズに適合したサービスを供給しうることを意味する⁽³⁰⁾
（このことを無視するのであれば、私企業としては倒産である）。要するに、
公共部門のサービス分野などでは、それを享受する立場（顧客）である
民意が反映された方が、より良いサービス提供ができるということであ
る。そして、この供給・分配システムは、その「結果」評価としての
「パフォーマンス管理システム」によって、確実にその効率性が維持さ
れるのである。すなわち、NPMは、サービス提供の最適化モデルを形
成する。

なお、このことは、「社会」構成のあり方として、民意の反映・参加
による最適化実現のプロセスを示唆していよう。社会構造の改革に対す
る大きな示唆である。政策の成功、すなわち、政府の成功につながるも
のであることはいままでもない。

(2) 「第三の道」(The Third Way)

(a) 2つの流れ——社会的市場経済（ドイツ）と The new left（イギリス新労働党）

市場経済と福祉政策の融合という意味での「第三の道」的思想には、
2つの流れがある。1つは、第二次大戦後の西ドイツ与党CDU（キリ
スト教民主同盟）が指導原理としてきた「社会的市場経済」(Soziale
Marktwirtschaft; social market economy)であり、もう1つは、イギリ
スのトニー・ブレアー首相とギデンスが主張している“The Third
Way”理論である。われわれが取り上げる、New Public Management
の施策手法（効率性と最適化モデル形成）を前提とする奔流としての「第
三の道」は、主に後者であるが、しかし、競争制限禁止制度、労使共同
決定制度および社会保障制度を基幹とする「社会的市場経済」も、思想
的には優れたものであるので、ここで簡単に触れなければならない。

「社会的市場経済」⁽³¹⁾とは、フライブルク学派のオイケン／ベームに端を発するオールド・リベラリズム (Ord liberalism) の理念に基づくもので、基本的に「自由な競争経済の秩序」を維持しつつ、そこから生ずる不平等に対しては、「社会的正義」の実現として、国家による「補償」を原則として確立するものである。すなわち、第 1 に、「自由な競争経済の秩序」の維持とは、いうまでもなく競争原理の貫徹であって、この市場経済の純粋型としてとしての競争原理を経済秩序の基本に置く。そして、競争秩序が有効に機能するために、経済政策による維持努力が行われなければならないとし、様々な「国家による規制」政策をとる（市場への介入、生産資源（人的・物的）の保護、所得分配（所得税）の修正など）。第 2 に、社会的不平等の是正として、「社会的正義」の実現＝「補償」の観念から、様々な社会政策立法（労働関係、社会保障関係、住宅関係、財形関係、職業関係など）がなされる。

「社会的市場経済」理論は、その背景に、19世紀および20世紀初頭の無秩序な資本主義経済体制でもなければ、ナチス独裁「第三帝国」や社会主義の厳しい国家統制経済体制でもない、「第三の道を歩もうとする」思想があり、その考え方を基礎に、「法治国家秩序をもとに保障された経済的自由と、社会的安定および社会正義に対する社会国家的要請」を結合して立てた経済政策理論⁽³²⁾である。そのような意味での「第三の道」なのである。

以上の社会的市場経済理論の中で、われわれが注目しているのは、「社会的正義」観念の提示と、その実現手法である「補償」理論、および実行としての「国家・政府」の積極的な役割を認めていることである。この理念と理論は、「共生」社会の実現のためにも大いに参考にされなければならない。

(b) Blair / Giddens の“*The Third Way*”

第二次大戦後の政治の局面で、「第三の道（*The Third Way*）」という言葉を使ったのは、1997年にイギリス・保守党を破って登場したトニー・ブレア首相である。ブレア首相のブレーンであった社会学者アンソニー・ギデンス（Anthony Giddens）は、1998年に“*The Third Way : The Renewal of Social Democracy*”⁽³³⁾を著し、2000年には、それに続く“*The Third Way and its Critics*”⁽³⁴⁾を出版して、「第三の道（*The Third Way*）」の概念を明確にした。ギデンスによれば、“*The Third Way*”の概念は、1920年代-1950年代にもはやされた傾向は別として、最近の問題としては、1997年のアジア危機の絶頂期以後に現れたものであるという。すなわち、この状況下で、あらゆるところで右翼の政治的考え方の影響力が減少し、保守主義は退却したが、反面、左翼の多くのエネルギーは、新保守主義に対する防御的な反論に夢中になっていた。しかし、そのエネルギーを、より“positive”な方向に向けようとする思想であるとする。そもそも、この概念は、社会学者ギデンスの主張⁽³⁵⁾であって、社会民主主義的思想（いわゆる、*The new left*）を基盤とした、「社会構築」の理論である。しかし、この概念は思想的にはリベラリズムを基調としているため、アメリカ民主党のクリントン大統領もまた、“*The Third Way*”の考え方に対して、賛意を送っているのである。わが国においては、田村貞雄教授、佐和隆光教授の見解（ギデンスの考え方と同一と見てよい）⁽³⁶⁾がこれに属する。⁽³⁷⁾

この、「第三の道（*The Third Way*）」は、何を意味し、またその概念の内容は何なのか。そこで、ギデンスの前掲2著および佐和隆光『市場主義の終焉』から、本稿に関係する視点からその骨子を探ってみよう。なお、ギデンスは、基本的立脚点としては社会民主主義を承ける *New Labor*（新生労働党）に置くことから、方法的には当然であるが、一方でサッチャーリズムに対する批判と、他方で *Old Labor*（労働党守旧派）

(38)
【古典的社会民主主義と新自由主義の主張の対比】

古典的社会民主主義 (The old left)	サッチャーリズム・Neoliberalism (The new right)
国家の社会生活・経済生活への広範な関与	「小さな政府」
国家は市民社会よりも優位	自律的な市民社会
集産主義 (collectivism)	市場原理主義
ケインズ主義的需要管理+コーポラティズム (協調組合主義)	道徳的権威主義+強力な経済的個人主義
市場の役割は限定的: 混合経済・社会的経済	伝統的ナショナリズム/市場原理主義
完全雇用	労働市場も他の市場と同様の需給バランスをとる
強固な平等主義	不平等を容認
完璧な福祉国家, 市民を庇護する「ゆりかごから墓場まで」	セーフティネット (安全網) としての福祉国家
単線的な近代化	単線的な近代化
環境保全について無関心	環境保全について無関心
国際主義	国際秩序については現実主義的理解
二極対立の世界を前提	二極対立の世界を前提

との違いを浮かび上がらせるという手法を採っている。そこで、以下の諸点を理解するためにも、ギデンス・前掲書内の対照表を掲げよう。

i ネオリベラリズム (新自由主義) と社会民主主義の調和

「第三の道」は、経済原理としての市場原理と社会主義的福祉政策の政治的・行政的調和を求める。旧来の社会主義の経済理論は、「公正・平等」のために「効率」を犠牲にしてきた。そして、資本主義の技術革新と適応能力を、そして生産性を向上させる能力を過小評価するという誤りを犯し続けてきたし、買い手と売り手に不可欠な情報を提供する、情報伝達装置としての市場の役割を理解することができなかった。これに対して、サッチャーリズム・新自由主義は、市場原理主義を採ること

New Public Managementから「第三の道」・「共生」理論への展開（近江）から、「効率性」を優先させて国家財政は再建させたが、それは、福祉政策の犠牲の上に成り立ったものであった。そこから、市場経済の中において、社会民主主義が標榜する「公正・平等」ないし福祉政策を「社会の基盤」として構築しなければならない、とする。この「社会的な基盤として構築する」ということの意味は、以下のii・iii・ivに関係している。したがって、「新しい混合経済」理論であるとする。

ii 国家と市民社会との関係

「第三の道」は、新自由主義の主張する「小さな政府」と、社会民主主義の主張する「大きな政府」の双方を乗り越え、政府の再構築を目指している。すなわち、「大きな政府か小さな政府を問うのではなく、グローバル時代という新しい環境に統治を適応させ、国家の正当性等の権威を積極的に刷新する必要性を認めることが肝心なのである」とし、民主主義の改革のための方策として、① 中央から地方への権限委譲、② 公共部門の刷新、③ 行政の効率化、④ 直接民主制の導入、⑤ リスクを管理する政府、⑥ 上下双方向の民主化、を主張する。

他方、市民社会は、政府を上位政治とすれば、下位政治であるとし、アクティブな市民社会を作る（＝市民社会の再生）ために、① 政府と市民社会の協力関係、② 地域主導によるコミュニティー（生活共同体）き再生、③ 第三セクターの活用、④ 地域の公的領域の保全、⑤ コミュニティーを基盤とする犯罪防止、⑥ 民主的な家族、などが必要であるとする。

以上は、政治機構、経済機構、社会機構の改革の具体的な内容である。これからわかるとおり、「第三の道」においては、New Public Managementによって培われた費用効率性（Cost-effectiveness）に基づく最適化モデルが確実に承継されていよう。

iii 社会投資国家・Positive Welfare 社会

新自由主義モデル（＝機会均等、能力主義）は、決して平等モデルで

はなく、深刻な「結果不平等」をもたらし、社会的結束を揺るがす。しかし、「第三の道」は、平等を「包含」(inclusion) し、不平等を「排除」(exclusion) する。このためには、ポジティブ (positive) な効果を及ぼす国家政策が必要であるとする。例えば、環境汚染問題は、それを除去することから始めるのではなく、その防除・保全対策こそが国民全体の利益になる。貧困者対策でも、生活費を直接支給する福祉ではなく、民主的参加を誘う対策を実施すべきである。また、コミュニティ設計においても、低所得者居住地域の経済的再生を図るべく、支援ネットワーク、自助、社会資本の充実という点に重きを置くべきである。要するに、事前的な「リスクの共同管理」である。そして、ベバリッジが掲げたネガティブな項目の一つひとつを、ポジティブなものに置き換え、「不足を自主性に、病気を健康に、無知を（一生涯にわたる）教育に、惨めを幸福に、そして怠惰をイニシアチブに置き換えようではないか」とする。

このような社会福祉政策を、ギデンスは、「人的資本」(human capital) に投資するとするところの「ポジティブ・ウェルフェア (“Positive Welfare”) 社会」とし、それを基礎に成立する「社会投資国家」(social investment state) を構想する。ブレア一首相が、「教育、教育、教育！」としているように、人的資本への投資こそが、企業にとっても、政府にとっても成功するための秘訣であるとし、その重点分野として、以下の5つをあげる。すなわち、① 企業家のイニシアチブ、② 生涯教育、③ 公共事業のパートナーシップ、④ ポータビリティ、⑤ 家族に優しい職場づくり、である。

この「ポジティブ」(“Positive”) という概念が、重要なキーワードであることはいうまでもない。同様の思想の下に、田村教授は、「ポジティブ・ヘルス」と表現し、佐和教授は、ギデンスを承けて「ポジティブな福祉国家」としている。

*

*

*

以上の「第三の道」理論について、われわれは、次の3点を指摘することができる。第1は、市場原理と福祉社会政策との融合・共生を試みていることである。その意味では、NPM理論と同様のフレームワークであると考えてよい。ただ、NPMが自由主義的アプローチであるのに対して、「第三の道」は社会主義的アプローチであることである。第2に、福祉国家政策を実行するミクロ的なすべての場面で、NPMで開発され、展開された費用効率性（Cost-effectiveness）を基礎に置く「パフォーマンス評価管理」を積極的に導入していることである。当然のことながら、福祉政策の執行として、すぐれた方法である。第3は、「市民社会」の“あり方”として、“Positive Welfare”社会の実現を積極的に進めていることである。

(3) アメリカにおける改革の波

——“Osborne-Gore REGO Movement”

(a) NPM との関係

ここでは簡単に触れるが、アメリカにおいては、1970年代までに民営化手法や行政管理の仕組みはすでに整備されており、NPM理論の影響は少ないとする指摘がある。すなわち、70年代にはいると、州政府レベルでも、福祉関連支出の拡大は州政府の財政を圧迫し、財政制約が強まる中で増大するサービス需要に対応ししていくため、‘Getting More from Less’を実現する手段として、民営化手法が、州政府レベルに広く浸透した。これが、80年代にはいると、新保守主義の潮流と共に、レーガン政権の下でさらに加速されるのだとする。⁽⁴⁰⁾

しかし、NPMは、新保守主義が徹底して行った市場主義原理の貫徹と行政の各部門における効率化のためにパフォーマンス（業績）評価を

早法 76 卷 3 号 (2001)

導入したことにより、それらの理論と手法とを吸収して成立した行政改革の考え方の総体である。この考え方は、確かに、イギリス、ニュージーランド、カナダ等を中心に展開していったのであるが、しかし、1990 年前後には、その手法は各国の行政関係者には広く知られていたことも事実である。

1993年1月に大統領に就任したクリントン（民主党）は、直ちに、ブッシュ政権の下で規制緩和政策遂行で猛威を振るったとされる「競争促進評議会」(Council on Competitiveness) を廃止して、規制制度全般を見直すため大統領令12866号を制定し、それに基づいて、“National Performance Review”（国家業績の再評価）を創設し、ゴア副大統領をその責任者に任命した。また、8月には、*Government Performance and Result Act*（政府業績および成果法）を成立させた。

ゴアは、それを承けて、同年9月に、*First Report : From Red Tape to Results : Creating a Government That Works Better and Costs*⁽⁴¹⁾ Less を提出した。これは、「行政システム分野別（リーダーシップの強化、管理統制の合理化、組織構造の改革、顧客サービスの改善、予算編成の方法の改革、財務管理の改善、人事管理の改革、連邦調達改革、支援体制の改革、情報技術の利用、プログラム・デザインの見直し、サービス提供における政府間協力の強化、環境管理の改革、規制システムの改善）と省庁部局別（24省庁・部局）に、1250本の具体的な措置を必要とする384本の⁽⁴²⁾勧告」を内容とするものである。このゴア・リポートの理論的なブレーンは、デビッド・オズボーン (David Osborne) である。オズボーンは、クリントン政権誕生の前年である1992年に、著書“*Reinventing Government*”⁽⁴³⁾ を発刊したが、その内容が斬新的であるため、行政学・政治学・経済学等に大きなインパクトを与えた。⁽⁴⁴⁾そして、ゴアは、1994年に、*Second Report : Putting Customers First : Standards for Serving the American People* を、1995年に、*Third Report : Common*

New Public Managementから「第三の道」・「共生」理論への展開（近江）

Sense Government : Works Better & Costs Less を提出するのである。

オズボーンの著書“*Reinventing Government*”の内容は、集権化した官僚システムを批判し、「船の櫓を漕ぐ行政から、舵を取る行政へ」転換することを基本的なコンセプトとし、自由市場原理の最大活用、組織の改革、成果に基づく業績評価制度の導入による資金配分決定の必要性を説いている。具体的には、①「触媒としての行政——船を漕ぐより舵取りを」、②「地域社会が所有する行政——サービスよりもエンパワーメント（権限付与）」、③「競争する行政——競争が活性化を促進する」、④「使命重視の行政——規則重視の組織から転換する」、⑤「成果重視の行政——成果志向の予算システム」、⑥「顧客重視の行政——官僚ではなく顧客のニーズを満たす」、⑦「企業化する行政——支出するより稼ぎなさい」、⑧「先を見通す行政——階層制から参画とチームワークへ」、⑨「市場志向の行政——市場をテコに変革する」、⁽⁴⁵⁾である。そして、その中で展開されている民活やパフォーマンス評価等の手法は、⁽⁴⁶⁾NPM でのそれとまったく同一であるといつてよい。

それゆえ、NPM 理論は、クリントン政権の行政改革“National Performance Review”（国家業績の再評価）に大きな影響を与えているといえよう。むしろ、このように評価するのが一般であらう。⁽⁴⁷⁾

(b) 「第三の道」との関係

次に、「第三の道」との関係である。クリントン大統領は、ブレア首相に共鳴した形で、「第三の道」を言った。実のところ、この発言の意味の理論的を裏付けを私は持ち合わせていないのだが、クリントン民主党政権は、もともとリベラリズムを中心とした政体である。上記したように、改革の基本的姿勢として市場原理に依拠し、その効率性を推進してきたとしても、リベラル的体質には変わりはないであろう。共和党との違いは、そこにある。したがって、このような意味で、「第三の道」

と共通する思想的基盤であろう。そもそも、「第三の道」とは、社会主義自体の理論的展開ではなく、折衷的なりベラリズム的考え方からの発想にすぎないからである。⁽⁴⁸⁾

(4) 到達点としての「共生」(Symbiosis) 理論

(a) 「共生」(Symbiosis) とは何か

最初に述べたように、われわれの研究会「早稲田大学共生研究会」は、「共生」(Symbiosis) のメカニズムを基本原理として理解し、それを名称として付したものである。この「共生」の意義はどこにあるのであろうか。

「共生」(Symbiosis) とは、用語的には、異種のもが同時に存在すること (=共存) を意味するにすぎない。しかし、異種のもが“単に”「共存・共生」というのであれば、異種とは利益・利害が対立している存在性であるから、そこには「反発し合い、反目し合う」という状況が生じてくることは必然であろう。そのことは、これまでの歴史的経験が物語っていよう。冷戦構造下での (あるいは経済理論としての) 資本主義と社会主義の対立、東欧・中東アジア・南アジア諸国で見られる同一国家内での宗教的対立抗争などはその典型例であり、また、本稿で問題としている政府と市場との関係もそうである。つまり、単なる「共生」は、主体間関係の破壊すら招きかねないのである。

しかし、われわれが、学問的に捉えるところの「共生」とは、「共生」しているそれぞれの「主体」が、「共生」している「所」において、それぞれの役割をはっきり認識して行動することによってその“Synergy” (相乗効果) が発生するであろう、と期待する、経験則に基づいた 1 つの志向 (Sollen) 理論である。すなわち、われわれは「社会」に生きる人間であって、その〈社会〉とは〈人間が幸福に生きる場所〉であるはずである。そのことを明確に認識した上で、〈社会〉を構成するすべて

New Public Managementから「第三の道」・「共生」理論への展開（近江）

の主体（構成員）が、「自分たちの安住の場」として、〈社会〉の制度設計・政策決定・事業の執行等の場面で積極的に参加するならば、理想的でより良い〈社会〉が形成されるであろうと考えられる。単に行政の中枢が決定し、執行するよりも、それ以上に社会の構成主体に密着した効果が発生することは確かである。このような「効果」は、いうまでもなく、社会の構成主体が、それぞれの立場でその「役割」を実践することによって発生するところの Synergy（相乗効果）である。それゆえ、この〈相乗効果（Synergy）〉が、「共生」（Symbiosis）概念の中核をなしている。このような観念の下に形成される社会を、「共生」社会または「役割相乗型社会」と呼ぶのが適切である。

この「役割相乗効果」による市民社会形成の構想は、つとに寄本勝美教授が、行政学の立場から主張してきた。寄本理論の詳細についてはV(2)で後述するが、ここでは、その1つの例を挙げると、かつて川崎市は、最新鋭のゴミ処理施設を建設し、多くの運搬車によって大量のゴミを処理していた。しかし、その費用コストが財政を圧迫する反面、ゴミの量が増えるばかりであり、またそのような処理方法では、ダイオキシン等の有害物質の排出を押さえることはできなかった。そこで、川崎市は「ゴミ非常事態宣言」をし、市民参加と共同して処理方法（ゴミの減らすこと、分別によるリサイクルの実施等）を実践してきた。この結果、ゴミ処理問題はもとより、地方自治のあり方についても大きな成果が得られたのである。そこから、寄本教授は、ゴミ処理・リサイクル活動など行政執行事業を支えるのは、「市民」、「企業」、「行政」三者によるパートナーシップであり、しかも、重要なことは、企業も公務員も“市民”としての感覚を持たなければならいとして、行政のしくみとして、「三つの市民」論を展開する。⁽⁴⁹⁾結局において、役割相乗型社会とは、その相乗的効果に期待しうるところの「共生」社会なのである。⁽⁵⁰⁾

(b) **NPM・「第三の道」と「共生」理論との結合＝「新しい第三の道」**

まず、以上の NPM のメカニズムから、われわれは、以下のことを理解した。すなわち、第 1 は、経済的行動原理（＝競争原理）によって自立・展開していく「市場」と、国民の総利益を旨として社会全体を構築しようとする「政府」の行政（＝非競争的管理）とは、活動のメカニズムにおいて相反する存在と考えられてきたが、しかし、双方にはそれぞれの「役割」があり、明確な目標とルールの下でその本来的な「役割」を遂行することによって、〈両立・共存〉するものであることである。第 2 は、公共部門のサービス分野などでは、それを享受する立場（顧客）である民意が反映された方が、より良いサービス提供ができるということである（＝提供の最適化モデルの形成）。

次に、「第三の道」の考え方から、以下の諸点を理解した。すなわち、第 1 は、市場原理と福祉社会政策との融合・共生を試みていることである。この点は、NPM 理論と同様のフレームワークである。第 2 に、福祉国家政策を実行するミクロ的なすべての場面で、NPM で開発され、展開された「パフォーマンス評価管理」を積極的に導入していることである。第 3 は、「市民社会」の“あり方”として、“Positive Welfare”社会の実現を積極的に進めていることである。

そして、「共生」理論は、以上のような理論的成果を吸収し、かつ、構成員全員の参加による Synergy に期待した役割相乗型の「社会」の実現を考えているのである。来るべき 21 世紀においては、対立・拮抗関係を超越し、福祉・幸福等「人間性」に配慮した社会が構築されるべきである。この意味で、「共生」社会理論は、社会構築のための優れた政策理論であると考えられる。いわば、「新しい第三の道」(The New Third Way) である。

このプロトタイプ——すなわち、NPM 理論・「第三の道」理論を背

New Public Managementから「第三の道」・「共生」理論への展開（近江）
景にした「共生」理論——を発見したのは、田村貞雄教授であるが、⁽⁵¹⁾
以下では、それを、理論的・実証的な面から検証していくことにする。

V 「共生」(Positive Well-being) 社会の実現をめざして

(1) 「健康価値」(ヘルスエコノミックス) 観念からの「健康福祉経済学」

(a) 田村理論の出発点——武見太郎との出会い

田村理論を理解するには、その前提である「健康」問題に対する学問的取り組みを知る必要がある。現代経済学の礎を築いた中山伊知郎の愛弟子であった田村貞雄教授は、1970年代の前半に、中山の主治医・武見太郎と出会うが、武見は、持論である「人間の生存の理法」について、積極的に学際的な研究会を開いていた。当時、福祉経済学に興味があった田村は、⁽⁵²⁾当然のことながら、その研究会に参加することになった。

武見の医療に対する基本的な考え方は、現在の医療体制が事後的医療すなわち「疾病に対する対処療法」であるのに対して、事前的医療すなわち「生命・健康を保全・維持するための療法」であるべきだと捉えていた。これが、彼のいう「人間生存の理法」の考え方の基盤である。そこから、医学・医療のあるべき方法として、“Bioinsurance”（生存保障）理論を唱える。医療は、疾病保険や生活保障のような事後的対処ではなく、医療体制によって事前的に生存・幸福を保障していくもの（ポジティブ・ヘルス（建設医学））、と考えているのである。

そして、その具体的な実践の方法として、新しい「ライフ・サイエンス（生命科学）」の考え方と「パターン認識」による医療方法の発見→医療体制への応用の手法を提示する。「パターン認識」とは、実際の実例を観察することにより何らかの法則を見つけ出すという帰納法であるが、ライフ・サイエンスの分野では、この方法が最も重要な方法であっ

て、幾多の範例をこの方法で総合的な観察を行い、数量的展開の基礎づくりを行うものとする。⁽⁵³⁾

熱心な武見は、この理論・理念を、医学学会や研究会を通して説くと共に、日本医師会会長に就任した後、持論の「福祉立地論」に基づいて、地域医師会による地域包括医療計画を構想し、それを支える社会経済システムの構築を主張した。これは、「医療福祉の最適化過程（ポジティブ・ヘルスの達成）」のために、「地域包括医療システムの形成と実践が必要とされる。地域包括医療システムは、包括医療実践組織とその関連組織による医療福祉の提供と、それを受容する個人・家庭、産業、行政、非営利組織の、健康価値を“光”とする実践にもとづく相互作用を中心として、計画され、実行され、評価される⁽⁵⁴⁾」ものであり、これによって、その「生存保障の必要条件」が満たされるとする。この構想は、当時、医学界に大きな影響を与え、日本医師会の包括医療体制に対する考え方を形成したといつてよい。

その後、武見理論・日本医師会の包括医療アイデア・フォーメーションは、大分市医師会主導の下で、杉田肇博士（大分市医師会副会長）により、実践的に遂行された。杉田は、2年間にわたる大分県下の医療体制の調査を元に、「健康価値論」（theory of value of positive health: 経済価値論に対比する概念）を基本理念とした「マルチチャンネル・メディカル・システム」（MMS: Multi-channel Medical System）を構想し、実践に移していった。「健康価値」は、多元的に把握・評価されるべきものであり、その最適化過程（すなわち、「健康価値」の実現過程）は、個人の活動の場としての「地域社会・家庭」と大分市「地域保健委員会」との相互交流、医療計画を担当する「地域保健委員会」と実践医療を担当する大分市医師会立「アルメイダ病院」及び関連機関との有機的関連（これら、各パートにも、様々なチャンネルが用意されている）、によって実現されるものとする。

New Public Managementから「第三の道」・「共生」理論への展開（近江）

田村は、この構想の理論と実践を経済学の立場から支援し、杉田と共に推進していった。この、マルチチャンネル・メディカル・システムによる「包括医療」の実践は、医療体制としても、医療ないし保健行政システムとしても、これからの社会における「包括医療」のあり方として優れたものである。田村と杉田とが著した『ヘルスエコノミックス——激動の経済変革に対してわれわれは何ができるか——⁽⁵⁵⁾』は、その考え方の基本を理論的・系統的に記したものであると同時に、二人の研究活動の足跡を示している。

そして、さらに、田村は、その実践活動の成果をふまえて、自らの専門である経済学において「健康価値」を基本理念とした経済学体系の理論化を試みることになる。その結論が、経済理論としての「健康福祉経済学（Economics for Positive Health）」である。

(b) 経済理論としての「健康福祉経済学」

i 理論化までの経緯

以上に叙したように、田村教授の「経済理論」の基本的な考え方は、従来の一般的な考え方である「経済価値論」に対置されるところの、「健康・福祉」などの観念的価値に機軸を置いているものである。このような経済理論も、従来からなくはなかったが、理論的な行き詰まりにあったことも事実である。しかし、杉田博士と共に大分のマルチチャンネル・メディカル・システム開発の成功によって、「健康価値論」としての「ポジティブ・ヘルス（事前的・向後的健康）⁽⁵⁶⁾」の最適化過程の実現が可能であることを実証した。

1990年代に入ると、既にII・IVで述べたように、社会主義体制の崩壊と修正資本主義の限界とに直面した各国は、経済的矛盾の打破と財政の建直しのために、こぞって、「市場原理」への回帰を主張し始めた。しかし、サッチャーリズムやレーガノミックス等の徹底した市場原理を基

調とする経済政策の後に、民活・民営化と最適化モデルの手法による「行政」改革としての New Public Management 理論は、その手法の斬新さと共に、大きな経済的効果が期待され、またたくまに世界を席卷した。

田村は、いち早く、この New Public Management 理論と、その土台となった世界（特に、イギリス）の経済政策と政治体制の動向を緻密に分析し、その結果、本来相反する存在として捉えられてきた「政府」（福祉政策）と「市場」（経済行動）とは、双方の本来的な役割を適切に遂行することによって、双方とも「成功」に至りうることを抽出した。すなわち、「純粋資本主義＝〈市場の成功、政府の失敗〉——修正資本主義（混合経済）および社会主義経済＝〈市場の失敗、政府の成功〉——NPM による〈市場の成功、政府の成功〉」というモデル認識である。

ついで、1997年に誕生したブレア政権とギデンスによる「第三の道」理論は、武見理論と大分での実践活動とを基礎として構築した、「人間の生存」を保障する「“Positive”な社会」構想につき、その理論的正当性を提供した。これによって、田村は大いに鼓舞されたのである。

以上のような理論的経緯を経て、「共生」社会・「役割相乗型」社会へとつながっていく。

ii 「ポジティブ・ヘルス」（健康福祉）の考え方

——要素還元主義（Reductionism）と全体論（Holism）の融合⁽⁵⁷⁾

田村教授の「健康福祉経済学」（Economics for Positive Health）とは、経済メカニズムを問題とする理論である。それゆえ、従来の経済学の考え方に対する批判から始まる。田村は、まず、20世紀の社会を支えた学問的価値基準は何だったのかを取り上げる。そこでの物質文明の「価値」を測る尺度は、物の「経済的」な価値——すなわち、「消費的」価値——であった（「消費」が物の流通を規定し、最終的には生産を決定する

New Public Managementから「第三の道」・「共生」理論への展開（近江からである）。しかし、この「価値」は、事後的に評価される価値であって、いわばフィードバック（feedback 事後的）的発想の価値基準である。経済学（新古典派経済学）は、この「経済価値論」を機軸として組み立てられ、それによって社会全体の価値を評価してきたのである。このような価値基準は、物の価値を「経済的価値」に還元したものであり、「要素還元主義」（Reductionism）に基礎を置いている考え方にほかならない。

しかし、武見以降の医療に対する考え方と、大分での実践活動の結果として理解したものは、医療の課題は、「幸福に生き、さわやかな死に至る」ことを包括的に保障する体制づくりでなければならない、すなわち、「ポジティブ・ヘルス（事前的・向後の健康）＝健康価値こそが、学問的な「価値」とならなければならない、とする理念であった。この考え方は、要素還元主義ではなく、全体論（Holism）的発想に基礎を置くものであって、〈生存〉を出発点に、「健康に生きること」自体がその価値基準となる。⁽⁵⁸⁾ いわば、フィードバックではなく、フィードフォワード（feedforward 向後の・⁽⁵⁹⁾ 予防的）的発想である。それゆえ、経済のメカニズムとしても、経済価値と健康価値を総合して捉えなければならぬとし、その観点から、経済理論としての「健康福祉経済学」（Economics for Positive Health）を唱えたのである。

いうまでもないが、田村が、21世紀の社会を展望して、「社会」は「人間が幸福に生き、さわやかな死に至る所」であるから、学問の究極の目標は、〈Community Well-Being〉（社会の福祉・人間賛歌）の実現・実践であると主張するのは、この理論の下に展開される思想である。したがって、ここで使われる「ポジティブ」（positive）——事前的・向後の——という概念が、きわめて重要なキーワードであることが理解されよう。⁽⁶¹⁾

(62)
【表 1】健康福祉の基本的特性

基本的特性	学問的対応
生物特性 (特殊倫理性)	生理的規範。生命秩序をふまえた規範（生命的規範）の理論化、制度化の必要性。
地域性 (個別特性)	個の自由と多様性。人間は、環境特性を基盤として活動するものであるから、健康福祉開発の原動力となる要素である。
(3)公共性	社会的貢献。種としての人間の継続性から見れば公共性をもっているということ。
(4)包括性	包括的技術集積。「健やかに生きる」条件の確保のために、広く諸科学との協同が必要とされる。
(5)継続性	時間的集積効果。健康福祉は、本来、未来的な問題であるから、未来志向的行動が時間的集積効果をもって、好効果をもたらすこと。
(6)不確実性	未来思考的行動。(5)と同じく、未来的な問題であるから、意思決定は未来志向的であり、したがって、健康福祉の実現は不確実性を伴う。

iii 「健康福祉（ポジティブ・ヘルス）」の実践と評価方法

さて、この新しい価値基準である「健康福祉（ポジティブ・ヘルス）」をいかに開発・実践し、その効果を評価するか。

第 1 に、「健康福祉」概念の基本的特性と、それに対する学問的対応は、以下の【表 1】のようになる。これは、「健康福祉」に対する学問的対応が、経済学における経済財に対する市場評価の手法とは、明らかに異なるものであることを表明しているものである。

第 2 に、以上の「健康福祉（ポジティブ・ヘルス）」概念の認識点として、次に、「健康福祉経済学」の「健康価値」を機軸とした価値評価の手法を提示する。以下に、従来の現代経済学（新古典派経済学）の手法との相違を表にしよう。【表 2】参照。

第 3 に、「健康福祉（ポジティブ・ヘルス）」の開発・実践のための総合的システムの構築である。「健康福祉（ポジティブ・ヘルス）」は、本来、「健康」を維持・誘導するための、未来的・予防的志向の包括医療システムである。したがって、その基本となるのは、「人間の日常生活

【表2】新古典派経済学と健康福祉経済学の価値評価の方法

項目	新古典派経済学の評価方法	健康福祉経済学の評価方法
価値基準と学問的接近法	・経済価値論。物財の消費価値最大化理論（GNP 評価）。 ・物理学（自然科学）中心	・健康価値論。「人間」中心（ポジティブ・ヘルス評価）。 ・人間科学、人間生態学中心。
評価の特徴	貨幣（市場）評価／短期的評価	多次元の評価／長期的評価
国 富	・GNP（フロー） ・資本、技術、資源（ストック）	・ポジティブ・ヘルスの実現度（フロー） ・ポジティブ・ヘルスの実態・環境・ストック
実証の方法	論理実証主義（logical positivism）	論理実践実証主義（l. p. by practice）
システムの特徴	市場経済と非市場経済の混合システム	健康価値評価による一元的システム
人間行動と生産性	利己心の追求（合理的行動） ゆとり、余裕なし	組織適応能評価 ゆとり、余裕の存在
安定性（社会制御性）	不安定の累積性	不安定の中の安定性（動態的安定性・ホメオスタシス）
経営システム	効率主義	新経営家族主義
社会・政治・経済制度	資本主義、修正資本主義	新生資本主義（Neonatal Capitalism） （健康と経済の共生）

における予防的行動の重要性を基盤とし、それを支援・誘導する地域包括医療技術集積の『提供』システムの構築でなければならない。そこで、住民の「健康」投資の最適化過程を実現する包括医療システムとして、3つの面（以下の、〔A面〕・〔B面〕・〔C面〕）での技術的集積を総合的に行う「技術集積型健康開発システム」を提唱する。

まず、〔A面〕＝「健康開発型技術集積システム」は、ポジティブ・ヘルス開発の技術集積であって、「医療関係機関」が有機的に連関して医療体制を形成する。総合病院、町の医院、リハビリセンター等の協同体制の構築である。

次に、〔B 面〕 = 「評価システム・地域保健委員会行動」は、ポジティブ・ヘルス開発のための、「政治システム」の構築である。ポジティブ・ヘルス開発に当たっては、その目標達成のための Plan・Do・See の自立的計画調整として、公共システム開発が必要とされる。これを、杉田の考案した、住民代表・企業代表・専門家代表・行政代表によって構成される「地域保健委員会」に担わせるとする。これによって、ポジティブ・ヘルスの「提供」と「享受」とが有効にマッチされることになる。

〔C 面〕 = 「社会・経済システム（非市場機構・市場機構の役割分担）」は、「経済システム」の構築である。市場機構（健康開発型市場経済——企業家精神・自己抑制・献身型市場経済）と非市場機構（社会拠出機構——自己選択・自己努力の社会保障）により構成され、この管理は、〔B 面〕での地域保健委員会が司る。

「健康福祉（ポジティブ・ヘルス）」の投資行動は、以上の 3 つの面において総合的に捉えられ、その最適化が実現されるのだと説く。

iv 「健康福祉経済学」の学問的評価

以上のような理論的基盤と実践活動を背景として提唱されてきた「健康福祉経済学」(Economics for Positive Health) 理論は、学問的にどのように評価されるであろうか。この理論の骨格は、① 第 1 に、“ポジティブ (positive) な”〈Community Well-Being〉(社会の福祉) を究極の目標としており、したがって、その“ポジティブな”「価値」基準の学問的確立を唱えていること（「価値」の認識に対する要素還元主義と全体論との融合は、そのための理論的認識である）、② 第 2 に、〈Community Well-Being〉の実現のための理論的枠組み（理論の構成基盤）として、NPM 理論の継承と、「共生」理論とをその基礎としていること、である。それゆえ、学問的な評価は、必然的に、この 2 つの点に集約して検証されることになる。

New Public Managementから「第三の道」・「共生」理論への展開（近江）

そこで、まず第1に、現代経済学の「経済的価値」とは違って、〈Community Well-Being〉（その中核は、ポジティブな向後的価値）という観念的価値に対する評価である。〈Community Well-Being〉すなわち“positive”（事前的・向後的・積極的）な価値とは、既に述べたように、人間の幸福・健康な社会生活状態を指す心理的概念である。この概念は、ギデンスが、著書『第三の道』の中で、これからの福祉のあり方を示す概念として使っている“Positive Welfare”という言葉とまったく同一の内容を持つものと考えてよい。⁽⁶³⁾ また、ギデンスの影響を受けている佐和教授の「ポジティブな福祉国家」とも同一である。⁽⁶⁴⁾ これらの著者は、いずれも、“ポジティブな”社会の実現を主張しているのであって、したがって、“ポジティブな”価値が、学問的な価値基準として定立しうることを説いているのである。

学問上、このような価値基準による体系化がこれから完成するかどうかは、一般に、理論的な検証と実践による実証とを必要とするのであるが、田村は、つとに1970年代後半から、大分でのマルチチャンネル・メディカル・システムを成功させたことにより、それが可能であることを実践によって実証してきた。⁽⁶⁵⁾ その内容は、上記iiiで示したとおりである。

第2は、NPM理論は「行政」の政策実現の手法であり、これを、経済のメカニズム変革の問題に使えるのか、という疑問である。この点は、理論的に最も問題となるところであろう。事実、ボン・シンポジウムにおいては、Eichhorn教授からそのような指摘があった。⁽⁶⁶⁾ しかし、一般的な問題として、われわれは、NPMの理論と手法を分析し、その中から、社会の行動原理としての市場（競争原理）と、福祉政策を担当する政府（非競争原理）とは、共に役割分担によって最適化モデルが形成され、共生しうることを抽出したのである。このような方法は、方法論的にも正当であろうし、また、その上に展開される「役割相乗型」社

会(ポジティブな社会)は、おそらく、「社会」のあり方として、最も妥当であると思われる。

(2) 公共政策としての「役割相乗型」社会の構造

(a) 市民の政策への参加形態と「三つの市民」理論

i 「官」・「民」協同から「官」・「民」・「企業」協同へ

寄本勝美教授は、地方自治の研究から、公共政策の理想的なあり方として、まず、社会の構成主体全体の参加によることが望ましく、その際、構成主体は、「市民」・「企業」・「行政」に分類されること、しかも、これら三者は、「市民」(的意識)の下に繋がるべきことを主張する(「三つの市民」理論)。次に、これら「生活市民」・「企業市民」・「行政市民」の三者は、それぞれの責務と役割を分担することにより、よりよい相乗効果が得られることを指摘し、その相乗効果をより大きなものになることを設計するのが公共政策(Public Policy)⁽⁶⁷⁾だ、とする。

従来、公共政策学においては、「官」と「民」との協同・協力による政策の計画・執行の必要性が説かれるのが一般であった。しかし、最近では、この「民」につき、「一般市民」と「企業」とに分け、企業の行政への参加を唱える考え方が有力になりつつある。かつては、公害問題などでもわかるように、企業は、一般市民に対立する存在であり、したがって、自治体(特に革新自治体)は、一般住民本位の行政を行ってきたのである。しかし、「一般市民」・「企業」・「行政」の三者による分類方法を、寄本は、以下の理由から支持する。

第1に、社会的な諸問題をめぐる抽象的なイデオロギー論争や体制的対立は大きく後退し、公共政策は、実現可能性・効率性・有効性の観点から、優れた政策づくりが重視されるようになったこと。第2に、企業による社会的貢献への関心が高まるにつれて、企業の社会的な責任ないし貢献を明確にできること。特に、リサイクル・システムの発展は、企

New Public Managementから「第三の道」・「共生」理論への展開（近江）

業の協力なしにはありえないことである。第3に、市民（住民）運動や消費者運動においては、企業は、その対象であるか、または対決すべき相手であり、問題によってはこの傾向は変わらないこと。第4は、これからの問題として、「民」には、一般市民と企業だけでなく、NPO（非営利団体）・NGO（非政府機構⁽⁶⁸⁾）があり、そうであれば、企業の役割は、一般市民のそれのみならず、NPO・NGOのそれとも区別して考えなければならないこと、である⁽⁶⁹⁾。

ii 「三つの市民」理論と役割相乗効果

次いで、寄本は、これら三つの社会構成主体を、いずれも「市民」として位置づける。すなわち、①「生活者市民」、②「企業市民」、③「行政市民」であり、これら“三つの市民”が、それぞれの役割を担い、かつ協力することによって行政上の諸問題に対応すべきだとする⁽⁷⁰⁾。すなわち、その意義は、――

①の「生活者市民（一般市民）」であるが、現代の環境問題は複雑に絡み合い、常に被害者になるとは限らず、日常生活関係において加害者（環境問題発生者）となっていることは否定できない。「生活規範たるエチケットやルールを守り、消費を自主規制し、さらには問題の改善を自覚したさまざまな取り組みや活動に協力・参加していく姿勢が人々の間になれば、近隣公害もごみ問題もあるいは車の排ガスによる大気汚染も、改善することは困難なのである」、する。

②の、「企業市民（事業者市民）」であるが、「今後企業は、ごみ減量や省資源・省エネルギー型の、あるいは適正処理や再利用のしやすい製品をつくっていかなければならないが、“資本の論理”とは対立しがちなこうした社会的な要請に個々の企業がどれだけ対応しうるものであるのか、依然不確定要素が残されている」が、「企業は、地球環境の持続可能性を確保すべき絶対的な責任を有するだけでなく、市民的な感覚を持ちながら、あたかも市民の一員として地域社会の建設や環境問題への対

応に貢献していくことが期待される」、とする。特に、環境問題や製品のリサイクル問題への対応では、企業の協力がなければ解決が不可能である。

この関係で、寄本は、例証として⁽⁷¹⁾2つの事例を挙げる。第1は、武蔵野市環境対策検討委員会が1992年にまとめた報告書「21世紀を迎える武蔵野市の環境課題」である。この中で、「各地域で市民の自発的な意志に基づく取り組みが広がることが大切である」とし、その「市民」として、「個々人としての市民だけでなく、地域社会の一員である企業の『企業市民』としての参加も含めることが不可欠である」としている。

第2は、1993年の川崎市総合計画「川崎新時代2010プラン」であり、この中で、「企業」は、「企業市民」として、「単に利益を追及するだけでなく、広く社会や地域に対して責任ある行動をとると共に、豊で質の高い地域社会の実現に向けて社会貢献を果たすことが求められています」としている。

③の「行政市民（公務員市民）」については、「公務員が豊かな市民的感覚を持ち、自らもまた市民の一員としての自覚を強めることが望まれることは言うを待たない」とし、「お役所の閉鎖性、硬直化した既存施策、タテ割りでタコ壺的な行政、といった諸問題に挑むことができるのは、市民としての公務員が多数育ってくる場合において他にないだろう」、とする。

以上の3つの市民は、“市民”（的感覚・意識）でつながった社会構成主体として、個々の行政上の問題に対しては、それぞれの責務や役割を担い、有機的な連携を図っていくのが行政政策にほかならないとして、「三つの市民」論を主張する。

そして、最も重要なことは、「これら3者にとって共通の目標となるのは、役割相乗型の公共政策を追求することである。すなわち、市民、企業、それに行政の活動や役割をどのように組み合わせれば、そこから

New Public Managementから「第三の道」・「共生」理論への展開（近江）

得られる相乗効果がより大きなものになるか、このような相乗性の世界を公共の問題ごとに具体的に描いていくことである」として、構成員の役割分担による〈Synergy〉効果に期待している⁽⁷²⁾のである。

(b) 〈市民参加〉と行政のあり方

i 「共生」社会における〈市民参加〉の意味

さて、国民が最も住みやすい安住の場としての「社会」とは、どうあるべきだろうか。いうまでもなく、社会的弱者が対等に生きることができ、福祉が徹底され、安全に生きることができる所である。田村の言葉を借りれば、「健やかに生き、さわやかな死に至る」ことのできる場所である。「福祉」が徹底されるかどうか、社会的弱者が尊重されるかどうか、安全が保障されるかどうかは、いわば〈分配の享受〉の多寡であって、これはひとえに、国家の政策にかかってこよう。

このような政策は、その基盤を「受ける側」に置くことが大切である。何が快適かは、国民・住民の問題だからである。それゆえ、それらの「政策」決定に当たっては、「分配を受ける側」である国民・住民、すなわち「市民」の「参加」が決定的に重要なのである。ここに、「共生」社会の原点が存する。

すでに繰り返し述べてきたように、社会構成員全員が行政システムに参加することにより、シナジー（Synergy）効果の発生が期待され、その相乗効果に依拠して組み立てられたものが「役割相乗」型社会である。この意味で、「共生」社会とは、〈市民の参加〉を前提とした社会の構築モデルなのである。

田村は、市民・企業・行政の三者による相互依存システムにつき、「行政の実践は民主主義的政治過程のもとで地方議会による合意形成を中心として行われる。ここでは、市民の権利義務行使による積極的参加が必要であるが、他人の生活態度を尊重する共存の姿勢も必要である。

また、市民生活の経済的基盤の発展的再生産は自由経済（市場経済）を旨とし、地域自然環境、地域文化環境と共存を社とする産業活動が必要とされる。いわゆる民活の活用はこのような産業活動を基盤として考えなければならぬ⁽⁷³⁾」、とする。寄本も、「三つの市民」によるプログラムを提示していることは、上で見たとおりである。

ii 行政当局のあり方と現実

このように、「市民参加」は、おそらく「社会」自体にとって、最も重視されなければならない問題であろう。20世紀においては、市民の行政への参加等はほとんど不可能に近く、あるいはまったく無視されてきたといってもよい。その意味で、「市民参加」は、これからの社会構造においては必須の前提となろう。ただし、市民「参加」といっても、その内容・方法は必ずしも明確ではなく、また行政当局自体の体質的な問題も存している。スローガンのように考えるよりも、具体的な手法の問題として捉えなければならない。そこで、行政の組織の面から考えてみよう。

「市民を行政に参加させる」ことは、行政のあり方として理想的であることはいうまでもないが、これは、住民・市民サイドから見た理想型であり、かつ学問的なレベルでの理想型である。しかし、わが国において、このような行政システムが、制度的に形成され、運用されうるであろうか。私は、ごみ処理問題や環境問題などを除いて、必ずしも、市民が行政に参加できるシステムが形成され、運用されうるとは思っていない。それどころか、行政一般の問題として、市民の意思すら反映されなないことが多いのではなからうか。

実のところ、行政当局から見れば、市民などを「参加」させるほど厄介なことはないはずである。行政当局には、いわゆる「市民団体」（のみならず、NPO・NGOなども）は圧力団体ないし「いやな存在」と写っているのが実状であろう。このような体質の行政組織にあっては、「市

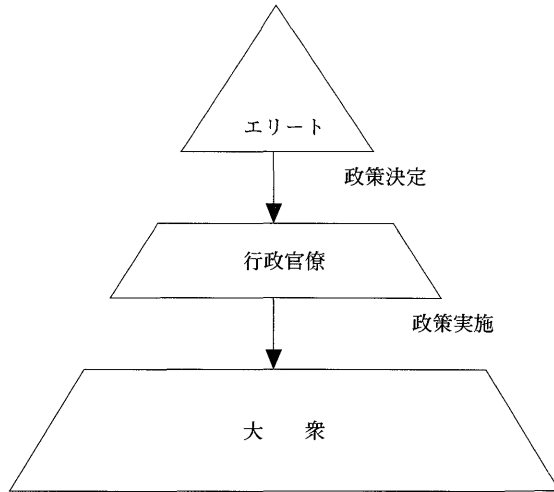
民の参加」は不可能に近い。行政当局は、政策の立案・決定・実施の全プロセスにおいて、——成果の善し悪しはともあれ、——民意を反映せずとも自ら十分に行い⁽⁷⁴⁾るのである。したがって、「市民参加」というのは、行政学者の主張とは裏腹に、そんなに簡単に認められうるものではないのである。もとより、賢明な為政者（行政当局）がトップにいる自治体では、「市民」の参加を積極的に認めてきたことも忘れてはならない。しかし、一般には、このような「市民参加」の行政体は、わが国では希有であるといつてよい。

では、わが国のこのような行政体質は、何に起因しているのだろうか。宮川公男教授は、政策決定モデルとして、統治するエリートの価値や選好を反映したものとしての「エリート・モデル」があることを説く。すなわち、「われわれの民主主義社会においては、公共政策は国民大衆の要求を反映して決定されるとする人が多いが、それは民主主義の神話であり、現実ではない。国民大衆は公共政策に対してはたいていの場合無関心であり、情報も十分にもってはいない。政策問題については、大衆がエリートの意見を形成するというよりも、エリートが大衆の意見（世論）を形成するという方が妥当である。したがって公共政策は実際にはエリートの選好を表したものである。このとき政府官僚や行政官は、エリートによって決定された政策を単に実行するだけである。政策はエリートから大衆へと下方に向かうものであり、大衆の要求から上方のエリートに上がっていくものではない⁽⁷⁵⁾」、とする。

これを聞くと、われわれは、日本社会がきわめて強い官僚社会であることに気がつくであろう。

ともあれ、次頁の【図】は、エリート官僚支配による政策決定・実施プロセスであるが、その特徴は、第1に、エリートは、現在のシステムを維持することに利益を持つから、一般的に保守的であるが、政治システム自体を脅かすような事柄がおこったときには、自分の利益のために

(76)
【図】 エリート・モデル



自ら率先して改革を行い、システムとその中の自分地位を守ろうとする。したがって、大衆の福祉はエリートの意思決定の重要な要素となっている。それゆえ、エリート主義は、必ずしも大衆の福祉に反することを意味しない。

第2に、エリート理論は、大衆を、受動的、無関心、十分な情報を持たないものと見ており、政策上の問題は、選挙や政党間の競争を通じて大衆によって決定されるということはほとんどないと考える。ということは、選挙あるいは政党のような民主主義的制度は、ほとんど象徴的な意味しか持たず、大衆は、エリートの意思決定行動に間接的な影響しか持たないということである。

第3に、エリート理論は、エリートが社会システムの根底にある基本的な規範についての合意を共有し、基本的な社会や社会システム自体の存続について一致しているとする。社会システムの安定性と存続は、エリートのコンセンサスに依存し、その範囲内にある政策案のみが真剣な考慮の対象になる、とする。

New Public Managementから「第三の道」・「共生」理論への展開（近江）

このような官僚支配としてのエリート・モデルが、日本の行政システムとして根強く存在しているのである。とりわけ、第二次大戦以前は、長くこのシステムが行政組織システム全体を形成していたことを忘れてはならない。大戦後に民主化されたといっても、現在でも、この性格が、——むろん典型的な形態としてではないが——依然存在していることは否定できないのである。このようなシステムとして行政機構が成立し、かつ公務員（とりわけ、その管理的地位にある管理職層）にそのようなエリート意識がある以上、〈市民参加〉という理想形態の実現は、そう簡単ではないことが理解されよう。

「官」は「民」によって選出たれた Representative（代表）ではなく、支配するエリートなのである。「官尊民卑」の観念は、日本社会を象徴する観念であり、きわめて強く日本社会を支配してきた。何も行政面だけではなく、教育面、大学研究面においても浸透している観念である。

結局において、現状では、行政にとって都合のいい場面——例えば、ゴミ処理問題、リサイクル運動、環境保護など——でのみ、「市民参加」が実現されているにすぎない。しかし、これらの場面でも、市民や企業が、主体的に、かつ積極的（positive）に参画し、活動しているというわけではないであろう。

この現実を率直に観察するとき、改めて痛感することは、「官」と「民」の構造の転換、すなわち、「官」と「民」とが支配構造を持つのではなくて、対等の立場に立つ社会を形成することの必要性である。これまで述べてきた社会の構成員全体による役割分担の「共生」社会である。これを実現するためには、「民」を「官」と対等にする構造転換技術として、どうしても、「構成員」として行政へ参加する「権利」があるとする、「権利構成」が必要なのである。最後に、この点を述べよう。

(3) 「共生」の実現としての「構成員」(権利構成)理論の提唱

(a) 高柳論文からの示唆——構成員理論(大学自治への学生参加権)

学生運動が先鋭化し、全国的に大学の機能が麻痺していた最中において、高柳信一(当時東京大学教授)は、1968(昭和43)年11月6日に東弁講座で講義を行い、その原稿を、1969年1月・2月に論文「大学の自治と学生の自治」⁽⁷⁷⁾として発表した。当時、学生運動は世界的規模で起こっており、特にフランスでは、五月危機に際して、ドゴールが学生参加を打ち出し、また各国で学生参加を内容とする法令を制定するようになった。それに呼応して、日本の学生(運動)も、「大学の自治」に基づく「学生の自治」の承認と、大学システムへの「学生の参加」を要求していたのである。新聞や雑誌等を通じて多くの識者のさまざまな意見が出ていたなかで、歴史的かつ理論的な主張として対応した高柳論文は、ひととき目を引くものであった。「学生の自治」をどのような視点で捉えるべきか、また何が問題なのかを論じているものである。

本稿に関係する点からのみこの論文を捉えると、まず、第1に、「学生参加」(学生の自治)に対する基本的な視点の問題である。その当時には、「学生は市民としては自由だ(市民的自由をもつ)が、一大学の構成員としては『教育を受ける立場』にあるものとして、一定の制約を受けるのが当然」であるとする「学生構成員制約論」⁽⁷⁸⁾や、「教授のみの大学管理は独善的であり、学生も、学外者も入れるべきである。大学は、既に大衆化し、真理探究の場合ではなくなっている。むしろ、ソーシャル・サービス・ステーションとして、利用者の声を反映させ、社会一般の要求も反映させるべきである」などとする「俗論的大学論」が支配していた。

高柳は、このような俗論を批判し、学生参加の基本的視点は、「大学自治のなかで、あるいは自治を要求し自治を保障された大学のなかで、学生はいかなる地位を占めるのか」という問いについて明確な答えをもつ

New Public Managementから「第三の道」・「共生」理論への展開（近江こと）であるとし、そこから、学生参加を単に認めることなく、「大学の自治即教授会の自治という管理者的発想にたつ従来の大学自治観・大学管理体制が破綻に瀕していることを率直に認め、その深刻な反省の下に、新しい大学像を追求すべきであります⁽⁷⁹⁾」、とする。その際、「旧い体制に矛盾があったからこそ紛争が生じたのであります……。その旧い体制の破綻の仕方そのもののなかに新しい規範が顔をのぞかせいでいるはずでありますから——社会が規範を生むのであって、それをつかみ出して理論構成するのが法律家の任務であります——この将来の方向を洞察して、その一環として学生参加の問題を考えるべきだ⁽⁸⁰⁾」、とする。

第2に、学生の大学構成員としての意味づけから学生参加を導いている。すなわち、「大学の自治というのは、研究教育機能を外的管理権力の恣意的支配から解放して、大学（構成員）の自治的処理に委ねるものでありますから、教授だけでなくすべての大学構成員が研究教育機能とのかかわりあいの性質と程度に応じて、大学をして大学としての使命を果たさせるべく、これに参加する責任を負い権利をもつと考える⁽⁸¹⁾」。そして、「大学管理の事項は、大学における真理探究が真に自由に行われべき諸条件に関することであり、大学構成員がそれぞれの職能に応じて参与決定できるものであります。大学の自由が確保されるべきことは、……教師にとっても、学生にとっても、それぞれの意味合いにおいて、それぞれの基本的利益にとって重大な関心事であります。学生はその限りにおいて、教師とともに、大学の自由を護るべき権利と責任とをもつと考えるのであります⁽⁸²⁾」、とする。

(b) 構成員理論による〈市民参加〉の「権利」構成

i 高柳理論——自治社会における構成員の権利

以上の高柳が示した大学自治「構成員」理論は、第1に、既存の大学

自治（教授会自治）・管理体制が破綻していることを率直に認め、現に起こりつつある現象から、その新しい規範を見つけ出すべきであるとして、「学生参加」が社会的要請であることを引き出している。第 2 に、ミニマムな自治社会である大学の構成員が、研究教育機能とのかかわりあいの性質と程度に応じて、その自治的处理・管理にあたることは、大学の自治及び大学の自由を確保するための当然の権利であり、責任であるとして、「学生参加」を論拠づけている。

さて、この大学自治「構成員」理論は、われわれが問題としている、自治社会の構成員としての「市民」の行政への参加理論に大いに有用であろう。各自治体の運営は、基本的にはその「自治」に任されているものである。その運営をつかさどる行政機構の中に「市民が参加」することが、いま重要なのである。しかし、既に指摘したように、行政機構においては、依然として、旧い体質（いわゆる「エリート・モデル」観念）が根強く存在しており、いわゆる「官尊民卑」の世界を形成している。この現状を打破し、民意が反映される行政の仕組み・機構の改革が行われなければならない。このためには、高柳が示した自治社会の「構成員」理論が最も適切であると考えられる。

ii 自治社会における構成員理論の展開

従来の観念からすると、「市民」とは、行政政策の対象にすぎない。さきの「エリート・モデル」によって示されたとおりである。しかし、本来、市民が住む「社会」とは自治社会であって、その社会の構成員によって運営されるものであるはずである。このことが、考え方の原点とならなければならないであろう。

さて、その自治体の運営機構としての行政の使命が、その構成の母体である「市民」に対して、福祉・健康・住み易さ・安心等（これらを包括して、「福祉」としよう）を与えるものであることはいうまでもない。いわゆる、行政による〈分配〉であって、市民は、行政から「分配を享

New Public Managementから「第三の道」・「共生」理論への展開（近江）
受する権利」があるのである。そして、その効果の最大をもたらすべく
計画・立案・実施することが、公共政策（福祉政策・環境政策等）なの
である。しかし、その政策の「出来・不出来」いかんで、「市民」の享
受する「分配」＝「福祉」の効果は、大きく左右されることになる。そ
うであれば、分配享受権をもつ「市民」は、自分たちの「福祉」の問題
決定であるから、みずから、その決定プロセス（公共政策プロセス）に
関与する「権利」があり、「責任」があるといわなければならない。何
のために住民税等を納付するかといえば、より良い「福祉」（＝分配）
を受けべき「権利」があるからである。

このように、われわれ市民は、何よりもまず自治社会の構成員である
ことを認識し、社会を「社会」としての使命——より良い分配の享受——
を果たさせるべく、「これに参加する責任を負い権利をもつ」と考え
なければならない。このような理念のもとに「市民参加」の行政組織が
改革されねばならないと考える。

iii オブザーベーション委員会設置の必要性

以上のような「市民参加」の理想型の実現は、行政の組織的変革を要
求しよう。これまで、市民参加といえば、行政に都合のいい団体や学
識経験者を集めてきたように思われる⁽⁸⁴⁾。しかし、そのようなガード形式
の方法が、真の「市民参加」でないことはいうまでもない。要は、市民
全体の意見が反映されうる「市民参加」の仕組みが構築されることであ
る。

最後に要点だけを指摘するにとどめるが、「市民参加」を实のあるも
のとし、市民と行政の政策とを密着させるためには、例えば、行政組
織・部門のすべての部局において、市民の代表者による「オブザーベー
ション（Observation）委員会」を設置し、政策の立案や執行について
情報を開示するとともに、そこから意見を求める、という仕組みを作る
ことである。また、執行の成果についても、NPM 的な手法の下に、同

委員会に同様の意見を求めることによって、最適な効果をもたらすことになる。このような[・][・][・][・]双方向の仕組みが確立されることによって、行政と市民の共生が図られ、役割相乗効果の期待できる「共生」社会が実現されよう。

VI 結びにかえて

この研究は、冒頭で述べたように、New Public Management 理論、「第三の道」(The Third Way)、および「共生」(Symbiosis) 理論を中心として、21世紀に向けての「社会のあり方」と学問(行政学・法律学・経済学)の潮流をテーマとしたのもである。

New Public Management 理論は、公共政策を推進するところの「競争」とは縁のない統制機構である「政府」(行政)について、その機能・役割を分解し、適切な部門に「市場原理」導入することにより、財政を立て直し、その肥大化した「政府」を救ったのである。同時に、福祉などのサービス提供について、Cost-effectiveness (費用効率性)から政策執行の最適化モデルを形成した。また、「市場」原理は、社会行動原理としての経済活動の基盤となるものであるが、それが暴走するのであれば、「市場」の壊滅を来す。この「市場」に、適切に regulation を加え、それを自立させることは、「政府」の使命である。このことは、競争原理によって自立・展開していく「市場」と、本来競争とは無縁の行政的行動主体である「政府」とが、それぞれの役割を果たすことによって、互いに成功するということであった。

また、「第三の道」理論は、New Public Management によって示された最適化モデルにより福祉社会政策の実現を試み、市場原理との融合を考える。さらに、その方法によって、「市民社会」の“あり方”として、“Positive Welfare”社会の実現を積極的に提案している。

New Public Managementから「第三の道」・「共生」理論への展開（近江）

以上の理論的成果と「共生」の Synergy 効果が結びつくとき、「役割相乗社会」としての「ポジティブ」な社会——すなわち、Positive Well-being 社会——の実現が可能となろう。社会の構造として、20世紀で欠けていたものと21世紀に期待するものとを考えたとき、このようなポジティブな「共生」社会、社会の構成員全体による役割相乗型社会の展開がぜひとも必要であろう。

しかし、わが国の行政システムを考えれば、このような社会の実現は、必ずしも容易ではない。わが国独特の、「官尊民卑」観念が色濃く存在する行政システムが根強く存在しているからである。そこで、必要とされるべきものは、構成員の、行政参加への「権利」意識ないし「義務・責任」意識なのである。それが、社会システムの中に組み込まれて初めて、実現されるものである。社会改革の第一歩である。

社会の大きな変革の方向は、高度な科学技術の世界への突入であるとともに、20世紀が忘れかけていた人間性豊かな社会の実現に向かわなければならない。

(2000年12月13日脱稿)

(1) 1998-1999年度のいわば「プロジェクト研究会」であり、文部省科学研究費補助金の助成を受けている（基盤研究(B)(2)-10420016）。構成メンバーの専門は、地方自治論、経済学、行政学、法律学、経営科学、医学、都市工学、社会人類学、社会福祉学と、多岐にわたる。

(2) 1999年12月17日-19日の期間で、ドイツ・ボン大学で開催した国際シンポジウムである。各セッションのコンセプトは、——

Session 1 : “*Interdisciplinary Research of Community Well-being and University Governance*”

Session 2 : “*Concept of Community Well-being and Implementation*”

Session 3 : “*The Role of Politics, Law and Economics in Community Well-being*”

参加者は、ボン大学、マンハイム大学などドイツ国内のほか、ケンブリッジ大

学、ハーバード大学、チューリッヒ大学、コペンハーゲン大学、その他の諸機関から。

この成果は、近タイギリスから出版される予定である。

- (3) 資本主義経済システムの下で必然的に生じる「人間による人間の搾取」である。その根源は、「生産手段の私的所有」にあるとする。したがって、「社会主義」とは、「人間による人間の搾取をなくす制度」、すなわち、「生産手段の私的所有の否定」に理論的基礎をおく考え方であって、計画経済は、その上に立脚した経済理論である。
- (4) なお、この関係で、私は、別の「国際市場と法」研究会（早稲田大学特定課題研究助成）のメンバーとして、1999年3月10日-20日の期間、タイ、ラオス、ベトナムに赴き、「市場経済化と法」に関する調査とシンポジウム（特に、タイ・チュラロンコン大学経済学部および法学部、ラオス・司法省、ベトナム・「国家と法研究所」および最高裁判所との間で）を行ってきた。
- (5) 吉川洋『転換期の日本経済』（1999・岩波書店）141頁以下参照。
- (6) わが国の政治・官僚中枢は、「市場原理」（効果とその手法）というものを、必ずしも正しく捉えていない。「市場原理」の導入とは、単なる「競争」ではなく、それによる「効果」の管理（management）から反射的に次の執行計画を規定していく、という方法が採られなければならない。要するに、私企業の経営手法たる private management の導入なのである。国家機構をスリム化し、「小さな政府」に再構築して国家財政を建て直そうとするなら、当然のことながら、政府の各部門の「業績評価」（政策評価）が次の企画・立案に反映されなければならないのである。

日本政府は、2001年1月6日に、画期的とされる省庁再編を行った。1府22省庁から、1府12省庁への縮小である。もとより、政策評価制度の導入もこの中に入っていた。ところが、その3日後には、政府は、「予算編成に評価制度を反映させることについて義務化を見送る方針を固めた。政策の実施前の評価を求める『事前評価』の対象を狭くすることも確実にした」という（日経新聞2001年1月9日2面）。また、政策評価制度を、「公共事業」に適用しないという（日経新聞2001年1月11日5面）。こうなると、何のための省庁再編かを疑いたくなるであろう。省庁再編による「小さな政府」化は、「業績評価」制度を中核とするところに意味があるのであって、それを外して、組織を形式的に小さくしたからといって、機構（ないし役割）そのものは決して小さくならないのである。なお、注(19)参照。

- (7) 市場原理は、必然的に競争による敗者（社会的弱者）を生み出す。この解消は、資本主義経済体制では、救済としての社会福祉「政策」によることになる。しかし、その政策執行がバランスを崩せば、「停滞」が発生する。いわば、資本主義経済での「矛盾」である。
- (8) 前者の考え方は、確かに有効ではあるが、高額な税金の徴収を必須の前提と

New Public Managementから「第三の道」・「共生」理論への展開（近江）

する等の問題が絡み、必ずしも十分な社会保障が実現されるというわけではない。他方、後者の考え方は、ある意味では管理経済ないし計画経済（社会主義経済）と共通性を有するものであるが、もし、市場原理が優先するならば、社会的保障は縮小するし、逆にまた、社会保障制度の充実が強調されれば、市場原理自体が収縮していくという旧来と同様の矛盾を含んでいる。

- (9) 田村貞雄＝杉田肇『ヘルスエコノミックス——激動の経済変革に対して我々は何ができるか——』（1995・成文堂）1頁以下参照。
- (10) 神野直彦教授は、「『競争』の本質は、自分が成功するためには、他者が失敗しなければならない点にある」とする。神野直彦『システム改革の政治経済学』（1998・岩波書店）3頁。
- (11) 社会主義もまた、史的唯物論（Historische Materialismus）の用語が示すとおり、物質的価値を“定点”として社会構造を観察しているものである。佐和隆光『市場主義の終焉——日本経済をどうするのか——』（2000・岩波書店）69頁以下参照。
- (12) 社会主義・共産主義理論はそうであるし、田村教授によれば、フェビアン・ソシャリスト・労働党がそうであるとする。また、イギリスの福祉国家をデザインした William Beberidge の「社会保障計画」も然りである。「Beberidge 報告」について、簡単には、田村＝杉田・前掲『ヘルスエコノミックス』309頁以下参照。
- (13) ゴミ問題ひとつを取り上げても、不法投棄の場合のみならず、公共の場、道路、観光地などでも平気でゴミを捨ててしまう意識が日本人にはないであろうか。要するに、自分（のテリトリー）（例えば、自分の「家」）だけよければ、他はいつでもいいという感覚である。日本人の意識として、「社会」は、自分の“テリトリー”ではないのである。
- (14) New Public Management に関する文献には枚挙に暇がないが、さしあたり、E.Ferlie, L.Ashburner, L.Fitzgerald, and A.Pettigrew (1996), *The New Public Management In Action* (Oxford University Press) ; 大住莊四郎「New Public Management の展望と課題」神戸大学経済学研究年報44号（1998）33頁以下を参照。
- (15) William Beberidge は、1941年下院に設置された社会保障検討委員会の委員長であり、1942年11月に「ベバリッジ・リポート」：“*Report on Social Insurance and Allied Services*”（社会保険と関連サービスに関する報告）として発表された。これは、「完全雇用」政策を前提に、失業、疾病、災害などによる所得の減少のほか、出生、結婚などの特別の支出に対しても、「所得の保障」（生存に必要な社会的ミニマムの保障）を行おうとするものであり、その手段としては、「社会保険」と「公的扶助」を組み合わせる方式をとる。

しかし、ギデンスは、社会保障は“positive”であるべきだとし、ベバリッジの社会保障論は“negative”であるとして非難している。Giddens, *The Third Way*,

p117,p128.

- (16) 大住・前掲論文38頁以下。
- (17) New Public Management のアングロアメリカン系諸国での展開過程は、大住・前掲論文33頁以下に詳しい。
- (18) 片岡寛光〔報告〕「行政改革と NPM」1999年 3 月18日共生研究会シンポジウム報告。
- (19) ただし、日本では、自由市場主義（新保守主義）への原理的思考が強く、必ずしも、NPM からの緊密な理論的な継受が見られるというわけではない。ちなみに、片岡教授は、アングロアメリカン系に対して“ラインモデル”にある日本では、NPM に積極的に取り組もうとせず、依然として伝統的官庁運営に拘っているとし、99年 2 月26日の経済戦略会議の最終報告「日本経済再生への戦略」のシナリオや、省庁再編統合の動きを批判する（片岡・前掲〔報告〕）。なお、2001年 1 月の省庁再編の問題性について、前注(6)参照。
- (20) 大住・前掲論文34頁以下。
- (21) 大住・前掲論文36頁による。
- (22) 片岡・前掲〔報告〕による。
- (23) 大住・前掲論文45頁以下。
- (24) イギリスのエージェンシー制度の法的な仕組みと流れについては、君島昌「現代イギリスにおける行政改革」同志社法学255号(1998) 6 頁以下、岡村周一「イギリスにおける行政改革の理念と実像」ジュリスト1161号(1999) 34頁以下に詳しい。
- (25) 大住・前掲論文52頁。
- (26) 大住・前掲論文52頁、岡村・前掲論文37頁。
- (27) 片岡寛光『職業としての公務員』(1998・早稲田大学出版部)「第 5 章 人材としての公務員——ニュー・パブリック・マネジメントの潮流——」244-245頁。片岡教授は、NPM の考え方による、人材資源計画に基づいたパフォーマンス（業績）管理として業績給導入の手法を説く。
- (28) 例えば、Daniel Yergin=Joseph Stanislaw/山岡洋一訳『市場対国家（上・下）』(1998・日本経済新聞社)、青木昌彦=奥野正寛=岡崎哲二編著『市場の役割・国家の役割』(1999・東洋経済新報社)、田中直毅『市場と政府——21世紀日本経済の設計——』(2000・東洋経済新報社)などに見られる各“視点”を参照。
- (29) 同様の考え方を示す 2 つの見解を紹介しよう（ただし、NPM との関係論を論ずるものではない）。

第 1 は、金子勝教授であり、「小さな政府」を目指した市場競争の促進政策が、かえって市場メカニズムを麻痺させたとして、今求められているのは、市場メカニズムの自動調整力に対する幻想を断ち切り、早急で強力な政府介入を行うこと（＝セーフティネットの確立）だとする。金子勝『反経済学——市場主義的リベ

New Public Managementから「第三の道」・「共生」理論への展開（近江）

ラリズムの限界——』（1999・新書館）64頁以下（80-81頁）。

第2は、佐和隆光教授であり、「政府が国防、警察、消防以外の仕事を何もしないのが自由市場経済ではない。企業や消費者が遵守すべきルールをきちんと定めて、ルール違反を摘発し、自由競争の結果として生まれる社会的・経済的ひずみを是正するのが、自由市場経済における政府のかかせぬ役割なのである」。「政府と市場とは決して対立関係にあるわけではなく、相互補完関係にある。自由市場における政府の役割は、規制市場におけるそれよりも、はるかに政策技術的に洗練されたものでなければならぬ」とする。佐和隆光「市場と国家は相互補完」日経新聞2000年11月20日7面。

(30) 大住・前掲論文33頁・37頁参照。

(31) 以下は、出水宏一『戦後ドイツ経済史』（1978・東洋経済新報社）251頁以下、井上孝「社会的市場経済」大西健夫編『ドイツ経済』所収（1992・早稲田大学出版部）11頁以下、グスタフ・シュトルパー＝カール・ホイザー＝クヌート・ボルヒェルト／坂井栄八郎訳『現代ドイツ経済史』（1969・竹内書店）253頁以下・296頁以下、尾上久雄＝新野幸次郎『経済政策論』（1975・有斐閣）による。

(32) 出水・前掲書251頁以下。

(33) Anthony Giddens (1998), *The Third Way: The Renewal of Social Democracy* (Cambridge: Polity Press) / 佐和隆光訳『第三の道——効率と公正の新たな同盟——』（1999・日本経済新聞社）。

(34) Anthony Giddens (2000), *The Third Way and its Critics* (Cambridge: Polity Press)。

(35) See, Giddens, *The Third Way and its Critics*, “Preface”。

(36) 田村理論については、本文V(1)で詳しく論じよう。

(37) 佐和教授はギデンスの“*The Third Way*”を訳されていることから当然であるが、佐和教授には多くの著作があるが、「第三の道」を明確に主張しているのは、前掲『市場主義の終焉——日本経済をどうするのか——』（2000・岩波書店）である。

なお、この本につき、岡部直明氏（日本経済新聞論説副主幹）は、新聞上の簡単な図書紹介のなかで、①「日本型システムの『良さ』を維持しつつ最小限の改編にとどめ無理にアメリカ化（市場主義化）する必要はない」とする点につき、「日本経済が閉そく感から抜け出せないのは、結果平等の日本型社会主義に寄り掛かってきたためではないか。いま日本に必要なのは、本物の市場経済に踏み出すための小手先ではない本格的改革ではないのか」とし、②「『第三の道』の概念規定もはっきりしない。欧州の中道左派政権の登場が論拠だが、欧州連合（EU）の市場統合、通貨統合への経済システム融合で基本にあったのは規制緩和と財政改革を軸にした市場経済化だ。だからこそ、黄昏の欧州は再生できたのだ」と批判する（日経新聞2000年11月12日）。

しかし、①の点については、佐和のいう「日本型システムの『良さ』」という

のは、ポスト・マテリアリズムの価値観（その終点は「ポジティブな福祉国家」。この点は、本稿で紹介した、武見、田村の主張と同一の主張である）の重要性を説き、市場経済での価値観（マテリアリズム）との融合を主張しているのであるから、批判は当たらない。また、②の「第三の道」とは、Giddens などの考え方を基礎とした「社会民主主義と新自由主義の融合」（またはそれを抽象化させたもの）という社会構築の理論であって、サッチャーリズムが徹底して行った荒療治の結末（矛盾）の修復・融合に意義があり、「欧州の再生」自体の問題をいっているのではない。批判は正しくないというべきである。

- (38) A. Giddens, *The Third Way*, p7-8; 佐和訳・前掲『第三の道』26-27頁。
- (39) A. Giddens, *The Third Way*, p128; 佐和訳・前掲『第三の道』213頁。
- (40) 大住・前掲論文58頁・68頁。
- (41) Al Gore (1993), *From Red Tape to Results: Creating a Government That Works Better and Costs Less* (Washington DC: Government Printing House).
- (42) 本多滝夫「アメリカにおける行政改革の理念と実像」ジュリスト1161号40頁。なお、「政府の再生」(Government Reinvention)を方向付けた大統領令12866号については、本多「クリントン政権における規制審査制度の改革」行財政研究40号(1999)24頁以下に詳しい。
- (43) David Osborne and Ted Gaebler (1992), *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector* (MA: Addison-Wesley) / 野村隆=高地高司訳『行政革命』(1995・日本能率協会マネジメントセンター)。アメリカにおける行政改革の先鞭をつけたものである。
- (44) その後の Government Reinvention については、Jeffrey Brudney, Ted Hebert, and Deil Wright, 'Reinventing Government in the American States: Measuring and Explaining Administrative Reform', *Public Administration Review*, January/February 1999, Vol.59, No.1 pp19などを参照。
- (45) 野村=高地訳・前掲書による。
- (46) そのため、前掲の E.Ferlie, L.Ashburner, L.Fitzgerald, and A.Pettigrew, *The New Public Management In Action* では、David Osborne and Ted Gaebler, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector* を参考文献のなかに入れているのである。
- (47) 韓国・全南大学校金鍾述教授(アメリカ行政学)は、1999年10月18日に全南大学校で開催された「全南大学校—早稲田大学学術交流協定締結記念国際シンポジウム」"New Trend of Studies toward the New Millennium"の報告、"*Public Administration for the Twenty-First Century: New Trends*"において、そのことを指摘している。本稿の小見出し"Osborne - Gore REGO Movement"は、金教授の論稿に依拠している。

また、片岡・前掲書「第5章人材としての公務員——ニュー・パブリック・マネジメントの潮流——」も同様の捉え方をしている。

- (48) 佐和・前掲書135頁以下参照。
- (49) 寄本勝美『政策の形成と市民』（1998・有斐閣）96頁以下参照。
- (50) 詳しくは、本文V(2)で紹介するが、文献としては、寄本・前掲『政策の形成と市民』1頁以下、同「環境問題への対応と“企業市民”」寄本勝美＝田村貞雄編『環境・資源・健康共生都市を目指して——人間賛歌のまちづくり——』（1999・成文堂）49頁以下参照。

なお、「共生」についての経済学からのアプローチとして、大塚勝夫『共生時代のエコノミー——真の豊かさとは何か——』（1992・新評論）参照。

- (51) 田村貞雄「福祉と経済の共生の社会人間行動」小林登＝田村貞雄編著『社会人間学』（1997・成文堂）166頁以下、田村「現代経済学から健康福祉経済学への転換過程——健康投資の最適化過程を中心として——」早稲田大学社会科学研究所56号（1998）95頁以下など。なお、田村理論の詳細は、本稿V(1)参照。

このような考え方も、他になくはない。例えば、神野直彦教授の主張される「協力社会」という概念もまた、この「共生」理論と基本理念を同じくしている。神野理論は、この「協力社会」を目指して、そのための「システム改革」を主張されている。神野・前掲書237頁以下。

- (52) 当時は、ピグーの「厚生経済学」やベバリッジの社会保障理論などが研究され、「福祉」経済学は時代的なトピックでもあった。
- (53) ちなみに、現代の医学教育は、内科学、解剖学など学問体系を重視したカリキュラムとなっているといわれ、そこで、文部省の研究班（主査・佐藤達夫東京医大教授）は、近時、2002年度の実施をめどに、医学教育の改革の一つとして、「症状別に治療法を学ぶ臨床を念頭に置いた編成とする」試案を提示している。日経新聞2000年11月18日。

- (54) 田村＝杉田・前掲『ヘルスエコノミックス』142頁。
- (55) 1995年発行（成文堂）。注9参照。さらに、武見太郎の「ポジティブ・ヘルス」の開発、杉田との大分での共同研究の足跡については、田村「ポジティブヘルス開発と健康価値評価——健康福祉経済学序説——」早稲田社会科学総合研究1巻2号（2000）39頁以下に記されている。
- (56) この「向後的」という用語は、筆者が、「ポジティブ・ヘルス」の意味・内容にかんがみて、本稿で勝手に付したものである。
- (57) 田村・前掲「現在経済学から健康福祉経済学への転換過程」95頁以下、田村「福祉と経済の共生と社会人間行動」166頁以下、田村「健康福祉の最適化過程評価とパターン認識——HolismとReductionism融合の実践的観察——」早稲田社会科学研究所58巻（1999）83頁以下参照。

なお、人間科学（Human Science）における要素還元主義（Reductionism）と全体論（Holism）についての原理論的な考え方については、小林登「生命・ヒト・人間・社会——人間科学の立場から——」小林＝田村編・前掲『社会人間学』1頁以下参照。

(58) 佐和教授のいう「マテリアリズム (materialism)」・「ポスト・マテリアリズム (post-materialism)」も、「経済価値」・「健康価値」概念と同一内容である。佐和は、「ポスト・マテリアリズムとは、非物質的ないし非経済的な価値を、物質的ないし経済的価値に優先させる、価値優先順位の移行を意味する」とし、これからの社会を展望して、「90年代から21世紀にかけて、ポスト工業化の進展するなか、国内政治における主な争点は、在来型の保守とリベラルの争点であるマテリアリズムな諸問題（景気対策、所得再分配、福祉、雇用、通商、産業政策など）から、ポスト・マテリアリズムな諸問題（教育、医療、環境、消費者保護、性差別、外国人受け入れなど）へと、確実に移行するであろう」、とする。佐和・前掲『市場主義の終焉』63頁・65頁。

(59) 田村=杉田・前掲『ヘルスエコノミックス』345頁以下。

(60) 特に、田村「健康と経済の共生のまちづくり——大分地域と鹿児島地域の例——」寄本=田村編前掲『環境・資源・健康共生都市を目指して——人間賛歌のまちづくり——』137頁以下参照。ここでは、環境・資源・健康の各部門における Well-Being が論じられている。

なお、さきのボン・シンポジウムでは、この“Community Well-being”が、シンポジウムの包括概念になっている。前注(1)参照。

(61) この“Positive”の概念は、ギデンスも使っている。Giddens (1994), *Beyond Left and Right* (Cambridge: Polity Press), pp151; Giddens, *The Third Way*, pp111.

また、ギデンスの影響の下に、佐和教授も、社会のあり方としての「ポジティブな福祉国家」論を主張する。すなわち、まず、「第二次大戦後、イギリス労働党がかかげたスローガン『揺りかごから墓場まで』(from the cradle to the grave) が物語るように、福祉国家における福祉は、一生涯にわたる生活を保障するものでなければならない」とし、ギデンスの「リスクの共同管理」概念を引用して、「できるだけ多くの資金を、人的資本への投資——人びとの能力や技術の向上——に用立てるのが、ポジティブな福祉」であり、したがって、「個人と企業のリスク・マネージメントを、よりポジティブなものにするのが、これからの福祉国家、すなわち『ポジティブな福祉国家』がねらいとするところなのである」。「ポジティブな福祉国家においては、起業や技術革新の支援による雇用の創造、公的教育の充実と生涯教育の整備・拡充による人的資本の質的向上と労働市場の流動化、年金のポータブル化による労働市場の流動化、年金制度の弾力化によるリスクへの挑戦の奨励および年金使途の多様化、年齢などにかかわらずの本当の弱者の救済に重きがおかれるのである」、とする。佐和・前掲『市場経済の終焉』178-187頁。

(62) この「基本的特性」は、武見太郎の「医療福祉の特性」をそのまま採用しているものである。

(63) Giddens, *The Third Way*, pp111; 佐和訳・前掲書186頁以下参照。

New Public Managementから「第三の道」・「共生」理論への展開（近江）

- (64) 佐和・前掲『市場主義の終焉』書178頁以下。
- (65) 田村=杉田・前掲『ヘルスエコノミックス』155頁以下。田村・前掲「健康と経済の共生のまちづくり——大分地域と鹿児島地域の例——」137頁以下参照。
- (66) 社会的市場経済（Social Market Economy）ないし New Public Management の考え方は、行政の手法による経済的効果への関与であって、経済システム自体の原理的な変更を求めるものではないとする批判である。
- (67) 寄本・前掲『政策の形成と市民』2頁、寄本「環境問題への対応と“企業市民”」寄本=田村編前掲『環境・資源・健康共生都市を目指して』53頁。
- (68) NPO・NGOの活動は、「市民参加」という視点からは、極めて重要な位置を占める。このようなボランティア精神に支えられた活動こそ、行政改革の原動力となるからである。本稿では、この点について詳論する余裕はないが（なお、後注(85)参照）、この間、本研究では、寄本教授のプロモートの下に特別シンポジウムを開催し、高見幸子氏（スウェーデン在住）にはスウェーデンでの環境保護活動について（詳細は、カール=ヘンリク・ロベール/高見幸子訳『ナチュラル・チャレンジ——明日の市場の勝者となるために——』（1998・新評論）参照）、後藤敏彦氏（環境監査研究会代表幹事）には、日本でのNPO活動の実態と問題点についての基調報告を受けた。また、ドイツにおけるNPO参加によるまちづくりについて、卯月盛夫「ドイツ・フライブルクにおける都市デザイン施策の展開」寄本=田村編・前掲『環境・資源・健康共生都市を目指して』95頁以下。

なお、2000年11月27-28日に東京で開催された「第8回地球環境経済人サミット」では、環境配慮の製品・企業に投資する投資市場「グリーン市場」の育成が主張されたが（日本経済新聞2000年11月29日1面）、上記研究会でも、高見氏がスウェーデンの例を紹介している。

- (69) 寄本・前掲「環境問題への対応と“企業市民”」54頁。
- (70) 詳細は、寄本・前掲「環境問題への対応と“企業市民”」49頁以下参照。
- (71) なお、これ以外の、環境問題に関する「企業」との関係については、寄本・前掲「環境問題への対応と“企業市民”」55頁以下に詳しい。
- (72) 寄本・前掲「環境問題への対応と“企業市民”」53頁以下。
- (73) 田村=寄本（研究会内部レポート）「地域主権による新しい地域自治システムの展開——自由で民主的で活力あるまちづくりのために——」85頁（田村）。
- (74) その反面、特定の専門領域では、いわゆる「学識経験者」を多用し、特定の人物にすべての面にわたって長期に依頼する傾向がある。このような「ガス抜き的手法」が市民参加のレベルの問題でないことはいうまでもない。
- (75) 宮川公男『政策科学入門』（1995・東洋経済新報社）140頁以下。
- (76) 宮川・前掲書141頁による。
- (77) 高柳信一「大学の自治と学生の自治Ⅰ・Ⅱ」法学セミナー154号（1969）2頁以下・155号（1969）2頁以下。

- (78) 中教審、国大協、東大見解など、一般的な見解であった。
- (79) 高柳・前掲論文II22頁。
- (80) 高柳・前掲論文II22頁。
- (81) 高柳・前掲論文II17頁。
- (82) 高柳・前掲論文II22頁。
- (83) なお、いうまでもないことだが、「大学」という機関は、主として、教育・研究をつかさどる「教授」、その教育・研究の成果を享受する「学生」、事務システムの維持運営、物理的施設の管理等を担当する「職員」、の三者から成り立つものであり、そのいずれがかけても正常な機能を保ち得ない。この認識の下に、当時、大学「構成員」としての「学生」の地位の尊重が叫ばれてきたのである。具体的には、学長の選出への学生意思の反映、授業の評価、教育システムへの意見の反映、教職員の評価、大学経営システムへの参加等である。
- (84) このような「ガス抜きの」手法が多用されていることについては、上記注(74)参照。
- (85) 市民の「代表者」といっても、住民から代表者を選任する必要はなく、関心のある市民が集まればよいことである。その意味では、NPO・NGOの活動が大いに期待されるところである。しかし、その基本は、一般人の「市民意識」の向上にあることはいうまでもない。

なお、2000年10月20日時点でのNPO団体数は2763団体で、2000年の「経済白書」によると、1998年のNPOの経済規模は、18兆円でGDPの3.6%である(NPO活動の盛んなアメリカでは、7%を越えている)。わが国のNPO活動が低迷しているのは、税金問題(NPO法人に対する個人の寄付金が所得税の控除対象とされない)に原因があることがたびたび指摘されるが、しかし、本質は、わが国の国民の「社会」に対する「市民意識」の低さに起因するところのボランティア精神の欠如にあると、私は考えている。本文V(3)(c)参照。