

なぜ今、公共経営か？

公・民・シビック部門が力を合わせ問題解決 ——片岡寛光・大学院公共経営研究科委員長に聞く

公共経営(パブリックマネジメント)。本誌の根幹をなすコンセプトである。しかし激変する日本行政の中でその定義と概念形成は途上にあると言ってよい。「公共経営とはいったい何か」「なぜ公共経営が求められるのか」——。率直な疑問を早稲田大学大学院公共経営研究科・片岡寛光委員長に投げかけた。

聞き手・構成/山口 健(早稲田大学大学院公共経営研究科)

■なぜ今、公共経営なのでしょう？

英語にはwhite waterという表現がありますが、日本語に訳せば激流ないし怒涛ということでしょうか。現代社会は怒涛の状況が恒常化した状態にあります。その原因は社会の複雑さと相互依存の増大によって、ある部門における変化が他の部門の変化へと直ちに波及して社会全体を揺るがすネットワーク効果ないしシステム効果を生み、社会変動が加速化されていることにあります。

それにもかかわらず人々が怒涛に呑み込まれることなく主体的に生き、明るい未来を切り開いていくためには、人々が自らの努力によって生々発達を遂げていくように務めると同時に、力を合わせて人々に共通する公共的諸問題を的確に処理していかなくてはなりません。

従来は公共的諸問題の処理を政府公共部門にだけ委ねてきたのですが、これからは誰しもが公共部門のみならず、民間部門やシビック部門を通じてその積極的な担い手とならなければなりません。部門間の諸関係を媒介するうえで大きな役割を持つメディアの活動を含め、日本社会の持続的発展と国際社会の安定への寄与を目的として、そのような人々の営みを総称し、公共経営と呼ぶことができます(図表1)。

そのためには、公共部門、民間部門およびシビック部門あるいはメディアの垣根を越えた部門間の協力や連携、提携や協働が必要となってきます。

それと同時に、これまで公共部門として公共的諸問題の解決を独占してきた政府行政諸

機関も、従来の行政運営の方式を改めて、より開かれたものとなると同時に、民間部門やシビック部門と同じように戦略的経営を行ない、公正と効率を両立させるように図らなければなりません。公共経営は、まさに企業家精神による戦略的経営ですが、それが必要とするのは、以上のような時代の要請に対処するためです。

日本の場合、行政運営は、手続き指向的で公正に対する配慮は一通りなされていますが、その欠点は、しばしば悪平等に陥ることと、時代の変化に先取り的に対応しきれないことにあります。これからは、希少資源を有効に活用しながら新しい価値を創造して、公正と効率を積極的に両立させることが求められます。そのためには戦略的経営を導入し、企業家精神で行政運営を行うことが特に必要となってきます。

■公共経営とは何ですか？

これを端的に表す東洋の言葉としては、「経世済民」があります。ただし、「経世済民」と言いますと、社会の上にある国家が社会に向かって救いの手を差し伸べるという印象がありますが、現代では国家と社会は水平的関係にあり、むしろ社会を構成する人々が政府を媒介として自ら公共的諸問題を解決していくことである、と理解した方がよいでしょう。

そこから、公共経営の第一の定義が引き出されます。すなわち、「公共経営とは、社会的存在を共有する人々が、共通する社会的ニーズを充足したり、その他の方法で公共的諸問題を解決するために、公共目的を設定し、実

施して、問題の解決を図っていくための集合的営為である」ということです。これを今、仮に公共経営の広義の定義としておきましょう。

公共目的は、その定義上各人の思い思いの働きかけによってではなく、各人の力を一つに結集することによってのみ達成されます。このことが可能になるのは、政府が人々の関係を媒介し、調整することによってです。

政府は、そのような役割を果たしながら同時に公共目的を決定し、実施していく役割を社会のために代行してきました。これからは政府はそうし続けるでしょうが、しかし、社会の内外において複雑性と相互依存性が増大し、社会変動に加速がかかって止まらないという状態になってきますと、政府だけでこの仕事はよく成しえなくなり、社会のあらゆる部門、あらゆる単位が連携してネットワークを形成し、協働しなければならなくなります。

イギリスやドイツ、オランダなどではこのような現象は、「国家の空洞化」と呼ばれています。しかし、いかに国家が空洞化しても、依然公共的諸問題の解決には政府が中心的役割を果たし続けることには、間違いありません。なぜなら、公共的諸問題の解決のためには、すべての人々を同時に拘束することのできる権威が必要であることには、変わりがないからです。

しかし、そうかと言って政府が従来通り運営されればよい訳でもありません。これまでの政府の行政運営方式を官僚制的と呼びますと、それを改めて、より敏感に民意を反映し、国民への負担を軽減しながら、変動して止まらない社会の中で社会のほかの部門や単位と連携、協働しながら着実に社会的ニーズを充足し、新しい価値を創造していくようにならなければなりません。そのような新しい行政の運営方式が、第二の狭義の意味における公共経営です。

■なぜ、公共経営を広義と狭義に分けて定義するのですか？

公共経営とは、一般に第二の狭義の公共経

営に理解されておりますが、あえて広義の意味を示しておきましたのは、何のための公共経営かをはっきりさせておくためです。政治と行政の二元論のパラダイムに依拠していた行政管理という概念がその目的との関係を断ち切られて自己目的化した、という過ちをもう一度繰り返さないように、細心の注意が必要です。広義と狭義の定義は分けて考えることができなが故に、かえって定義としては分けておいて理解していただきたいと思います。

■公共経営は、行政に取って代わる概念ですか？

そうではありません。公共経営は、こと公共目的の達成に関する限り、民間部門やNGO/NPOなどからなるシビック部門をも含めて考えますが、従来の行政は、そのための主要な役割を果たすものとしてそのまま残ります。ただその運営方式は、従来の行政管理ないし官僚制的行政運営から、公共経営に変わらなければならないと思います。

■NPM(New Public Management)というものがありますが、それとの関係はどうですか？

ご承知のようにNPMは、イギリスにおいて

図表1 公共経営とは？

