

公共経営の変容と今後の都市経営

— ニュー・パブリック・サービスの視点から —

遠 藤 尚 秀

『都市経営研究』第1巻 創刊号 2021年3月
大阪市立大学 都市経営研究科
都市経営研究会

大阪市立大『都市経営研究』第1巻 創刊号（通巻1号） 2021年3月

■ 論文 ■

21頁～33頁

公共経営の変容と今後の都市経営 — ニュー・パブリック・サービスの視点から —

遠藤尚秀（大阪市立大学大学院・都市経営研究科・教授）

The Change of Public Administration and Urban Management:
From the Perspective of New Public Service

Naohide ENDO (Professor, Graduate School of Urban Management, Osaka City University)

【要旨】

先進諸国の公共経営の思考は、従来型行政管理（OPA）から新公共経営（NPM）、さらにはポストNPMへと変容している。当該変容は、公共サービス提供に関して、効率性から民主化へ、閉鎖システムから開放システムへ、政府主導から政府と市場と市民社会の相互協働化へと、重点の変化を特徴としている。本稿は、新たな都市経営の実践に際し、ポストNPMの一形態としてのニュー・パブリック・サービス（NPS）について、諸原理原則やその留意点を理解するための萌芽としての研究と位置づけられる。特に、民主的な熟議が成熟することで、市民社会において公共圏が構成され、民主的な正当性が担保され、地域全体を巻き込んだ新の意味で民主的な都市経営の実践が期待できる。

【キーワード】

公共経営の変容、ニュー・パブリック・サービス、市民社会、熟議民主主義

【Abstract】

The concept of public administration has been transforming from Old Public Administration (OPA) to New Public Management (NPM) and then to post NPM. This paper is positioned as a sprouting study to understand the principles and points about NPS as a form of post NPM in the practice of new urban management.

【Keywords】

the Change of Public Administration, New Public Service, Civil Society, Deliberative Democracy

I. はじめに

NPM型公共経営の実践として、民営化に向けた行政改革の手法としての民間委託、エージェンシー化、市場化テスト、PFIなどの活用がなされてきている。ところで、都市経営の観点からは、単に政府（行政）の管理や、政府と市場の関係の見直しのみならず、地域の自主組織（自治会など）やNPOを含む「市民社会」の在り方を改めて考察することが、重要視されてきている¹⁾。すなわち、政府、市場、市民社会を含む公共経営の変容の調査、研究の必要性が増している、

しかし、先行研究を調査すると、公共経営の変容に関して「ニュー・パブリック・マネジメント（NPM）」

をテーマとしたものは少なくないものの、ポストNPMの公共経営について記述した和文による書籍・論文はほとんど皆無である。

本稿では、ポストNPMの公共経営の一形態として、21世紀に入り、米国を中心に議論されている「ニュー・パブリック・サービス（NPS）」について考察するとともに、その前提としての熟議民主主義論について明らかにする。

Ⅱ. 公共経営の変容（Ⅰ）：NPMの誕生

1. OPAとNPM

19世紀以降、アメリカをはじめ先進諸国では資本主義の進展に伴い、失業・貧困が深刻化したものの、アダム・スミスに代表される古典的な自由主義（古典派経済学）はその対応に無力であった。古典派経済学では、人為的な介入を否定し、個人が自己の利益を追求することでフェアな市場（market mechanisms）を通じて、社会全体の効率的な資源配分が実現されると考えられていた²⁾。

そこで、不況時には市場よりもむしろ国家の役割が積極的に求められ、失業対策のための公共事業の実施や公教育制度、福祉制度、労働政策が整備されていった。それまでの自由主義との対比で「ニューリベラリズム（社会的リベラリズム）」と呼ばれ、経済学者ケインズが有名である。結果、20世紀半ばに、先進国において福祉国家が成立した。ニューリベラリズムは、国家の役割を重視するものの、市場が生み出す諸問題に取り組み、自発的に福祉サービスの提供を行う市民活動を否定するものではなかった（Powell（2007））。

Osborne and Gaebler（1992）によれば、ドイツの社会学者マックス・ウェーバーの言葉をかりて、「100年前（19世紀後半頃）には、「官僚制」（という言葉に）は組織の合理的、効果的な方法であるという意味が含まれていた³⁾」と述べている。その理由として、「危機的状況では、…作業が比較的簡単であれば、実質的に誰もが目標に向けて協力しようとする。その際、上位下達の指揮と統制の方法が大きな威力を発揮する。（同上書 27頁）」ことを挙げている。このような伝統的な行政管理のモデルを一般に、従来型行政管理（Old Public Administration：以下OPA）と称する。Denhardt and Denhardt（2015）によれば、このモデルの主な特徴は、下記のとおりである⁴⁾。

- ①政府は、直接的なサービス提供を旨とする。
- ②行政管理は、政治的に決定された目標に向かって施策を計画し、履行することに関連している。
- ③行政の管理者は、施策決定よりも施策の履行に責任を有する。
- ④行政の管理者は、民主的に選ばれた議員に履行責任と説明責任を有する。
- ⑤最善の組織は中央集権的な官僚機構であり、行政の管理者はトップダウンの統制により履行される。
- ⑥効率性（efficiency）と合理性（rationality）が公的組織の最も重要な価値規範である。
- ⑦官僚機構は、閉鎖されたシステムであり、市民の関与を極力抑える。

1970年代に入り2度の石油危機が発生し、多くの先進国では景気低迷とインフレが同時に起こるスタグフレーションの状態に陥ったが、ケインズ理論ではうまく説明ができず公共事業の効果も限定的であった。さらに、福祉国家の社会保障が財政赤字の拡大を招いているとして、福祉国家的政策への批判が噴出した。そこで、脚光を浴びたのが、シカゴ大学のフリードマンに代表される「新自由主義（ネオリベラリズム）」の経済学者であった。新自由主義が古典的な自由主義と異なる主な思想は、下記の2点に集約される。

① 福祉国家は否定するものの、理想的な市場は自然には生まれず、人工的に作り出す必要がある。市場の秩序を歪める規制や制度を撤廃するために、国の強権力を求める（酒井2001）。

② 福祉やその他の公共サービスを提供する主体は本来国家であったが、官僚組織を再構築し、できるだけ公共機能を民営化（privatization）し市場メカニズムに委ねることで、効率性が向上するとした。結果、政

府に代わり、サービス供給者としての役割を企業や市民社会組織が担い、市民が公共サービスを自身で選択・購入できる疑似的な市場（準市場）が創設された。

初期の新自由主義の考えを基盤する公共経営は、一般に「新公共経営（ニュー・パブリック・マネジメント）：以下、NPM」と呼ばれている。

OPAとNPMにおける政府・市民・市場の関係を【図1】のとおりである。

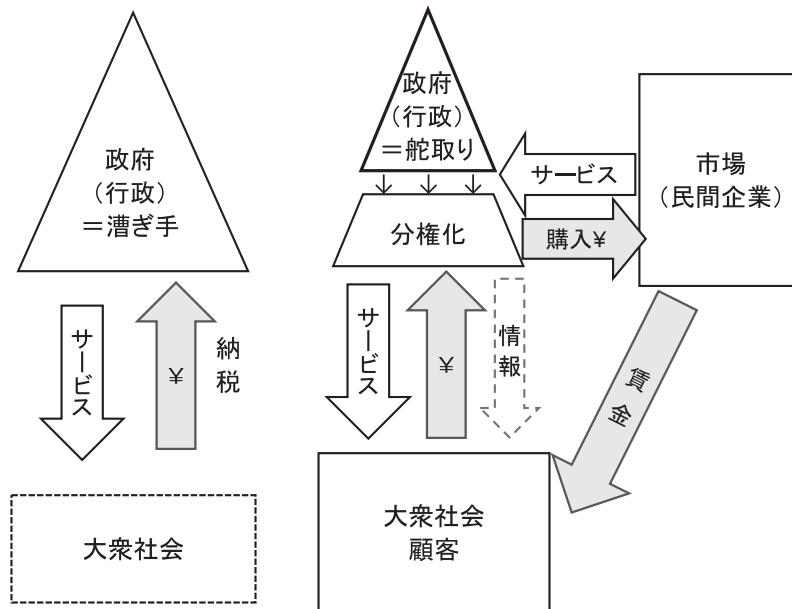


図1：従来型行政管理（OPA：左）と新公共経営（NPM：右）の全体イメージ
（出典）筆者作成

2. NPMの特徴

Hood（1991）によれば、NPMは以下の7つの原理的要素（Doctrinal components）から成り立っている⁵⁾。

- (1) 権力の分散ではなく、サービス履行義務の明確な割当に関する説明責任の履行
- (2) 目標の明確な記述による説明責任の履行と、厳格な視点としての効率性の測定
- (3) 手続きよりも結果の重視
- (4) マネジメントの単位を創設し、サービス提供と創出の便益を分離し、効率性を向上させるために公的機関の外部と同様に内部にも契約やフランチャイズの仕組の導入
- (5) コスト削減やより高品質をもたらす競争の導入
- (6) 民間組織で証明された管理ツールの導入
- (7) 公的機関における必要資源をチェックし、最少の経費で最大の効果の実践

この時期の新自由主義は、「撤退型新自由主義（roll-back neoliberalism）」とも呼ばれている⁶⁾。当該新自由主義の思想を実際の政策に先んじて導入した先進国は、1980年代の米国と英国であった。レーガン大統領（米国）やサッチャー首相（英国）といった保守政権が、福祉国家からの決別を表明し、教育・福祉等の社会関連支出の削減、規制緩和、医療への準市場などの政策を次々に進めていった⁷⁾。

自治体をはじめ公的組織の管理者は、組織を「漕ぐ（row）のではなく操縦（steer）する」ように促され、「小さな政府」を標榜することとなる。すなわち、結果を達成するための新しい革新的な方法を探索し、以前は政府により提供されていた機能の一部を民営化し、効率性や有効性を測定する新たなプロセスを創設し、

説明責任を強化していった。なお、国営企業の比重が大きかった英国では「行政の民営化」、国営企業の少ない米国では「規制緩和」が行政改革の重要な手段となり、各国の事情により具体的な取組内容に若干の差異がみられる。

Osborne and Gaebler（1992）の『行政改革』や、Osborne and Plastrik（1997）の『脱官僚主義』において、具体的な行政改革事例が豊富に紹介され、公的組織の管理者に「公共における起業家（public entrepreneurs）」となって大規模な政府改革をもたらす可能性のある、今ではなじみの諸原則（競争の原理・成果重視・顧客重視・分権化・市場志向など）を提示した。

ニュー・パブリック・マネジメントは、行政における公共選択の理論やエージェンシー理論と関連している。単に新しい技術の導入のみならず、新しい一連の価値観、具体的には主に民間部門から引き出された一連の価値観をもたらした。米国において、「政府は企業のように運営されるべきである」という考えを支持する長年の伝統がある。すなわち、政府機関が「科学的管理」から「総合的品質管理」に至るまで、民間部門で有用であると理解された実務慣行を採用する必要があると考えられた。さらに、ニュー・パブリック・マネジメントはこの考えをさらに一歩進め、政府は経営管理の手法を採用するだけでなく、特定の経営価値も採用すべきであると主張している⁸⁾。

3. NPMの課題

短期の効率性向上の観点から、ニュー・パブリック・マネジメントの考え方は有効であったものの、社会や市民社会への負の影響は大きなものであった。

たとえば、英国において公営部門の民営化を推し進めたサッチャー政権は強制競争入札（Compulsory Competitive Tendering：CCT）制度を導入し、公営部門に市場原理を浸透させることに成功したものの、一方ではサービス水準の低下や労働環境の悪化等が顕在化し、煩雑な入札事務に対する自治体職員の嫌悪感、入札に敗れば仕事を失うという社会不安も醸成された。次期保守政権のメジャー政権下で、1991年に「市民憲章（Citizen's Charter）」が導入され、行政サービスの質、競争原理の選択、サービスの基準、バリュー・フォー・マネーの4つのテーマが盛り込まれた⁹⁾。

他方、米国では、市民社会組織の助成や寄付収入が1980年代には減少した。具体的には、1980年から1994年の間に非営利組織（病院を除く）の政府から収入は、380億ドル減少した。また、高所得者に対する減税は寄付控除を利用する動機を弱め、非営利セクター収入の政府に占める民間寄付の割合は、1982年の15%から1992年の11%へ減少している¹⁰⁾。このように撤退型新自由主義をベースとしたニュー・パブリック・マネジメントの推進により、市民社会組織の財源としての公的助成と寄付が縮小し、多くの市民社会組織は、サービスの対価としての料金と会費を主な収入源とするようになり、営利的な組織へと変容していた。

Ⅲ. 公共経営の変容（Ⅱ）：ニュー・パブリック・サービス

1. NPMからの変容の背景

NPMの思考について、「公的組織の民営化の動きが民主的価値や公共の利益（public interest）へいかに影響するのか（McCabe and Vinzant, 1999）」、あるいは「公的組織の管理者の起業家精神や専門性を重視した新経営主義（neomanagerialism）が、公平性・正義・代表・参画といった憲法で定められた民主的価値を損なわないか」などの異論が唱えられた¹¹⁾。すなわち、公共サービスの提供に際して単に市場を介した競争を煽るだけでは、公共の利益創出を十分に担保できないことに気づいたのである。

また、撤退型新自由主義を進めてきた保守党への支持率は低下して、1990年代には英国ではブレア政権、米国ではクリントン政権という中道左派の政権が誕生した。その政策理念として打ち出されたのが「第三の道」で、新しい福祉国家のモデルと評価されている。この思考は、改良された新自由主義とも考えられるため、「伸展型新自由主義（roll-out neoliberalism）」とも呼ばれている¹²⁾。

Giddens (1998) は「第三の道」プログラム (the third way programme) として、下記の10項目が挙げている。

- ・ラディカルな中道
- ・新しい民主主義国家 (敵が存在しない国家)
- ・アクティブな市民社会
- ・民主的家族
- ・新しい混合経済
- ・包摂としての平等
- ・ポジティブウェルフェア
- ・社会投資国家
- ・コスモポリタン国家
- ・コスモポリタン民主主義

また、「新しい民主主義国家」を実現するためには、6つの改革が必要と述べている。①地方分権 ②公共部門の刷新－透明性の確保 ③行政の効率化 ④直接民主主義の導入 ⑤リスクを管理する政府 ⑥上下双方向の民主化

「第三の道」政策の特徴は、「包摂社会 (inclusive society)」を志向する点にあり、その主体は政府のみならず、市民社会を構成するコミュニティやNPOとみなされていた。すなわち、活動的な市民社会 (active civil society) の構築がキーとされている。

具体的な政策として、撤退型新自由主義のマイナスの影響を補填するため、たとえば、ブレア政権下では、公共セクター・企業セクター・コミュニティセクターの協働による地域戦略パートナーシップの実施や、中間支援組織として地域開発エージェンシーの配置など、コミュニティ政策が重視され、市民社会組織の活用が図られた¹³⁾。

以上、NPMに代わる新たな公共経営の考え方の一つに、米国において、政府と市民社会の協働により公共サービスを提供し、とりわけ市民社会における民主的なプロセスを重視した「新公共サービス (ニュー・パブリック・サービス) : 以下、NPS」がある。

その他には、NPSの考え方をガバナンス (統治) の概念まで拡張した考え方として、ニュー・パブリック・ガバナンス (NPG) (Osborne (2006))、あるいはパブリック・サービス・ロジック (PSL) がある。NPGは、多元的な価値、ネットワークおよび関係性の契約を通じた資源配分を強調する。

以下では、公共経営における行政と市民社会との関係に焦点を当てるため、NPSに関して、そのベースとなる理論・モデルと7つの原則について考察していく。

2. NPSの理論的基礎

Denhardt and Denhardt (2015) によれば、当時、NPSに関連した先駆的な理論・モデルとして4つを挙げており、その概論は以下のとおりである¹⁴⁾。

①民主的シティズンシップの理論

政治学および社会学において、「シティズンシップ」と「民主主義」の概念は特に重要である。

Sandel (1996) は、個々人がはるかに積極的に統治に関与するという「民主的シティズンシップ (Democratic Citizenship)」について、言及している。この見解では、市民は自己の利益 (self-interest) を超えて公共の利益 (public interest) に目を向け、より広範かつ長期の視点を持ち、公務の知識や帰属意識、地域全体への関心、運命共同体としてのコミュニティとの道徳的絆が必要とされる¹⁵⁾。

同様の見方として、King and Stivers（1998）は、公的組織の管理者は市民を（単なる有権者、クライアント、または顧客としてではなく）市民と見なすべきであると主張している。管理者は権限を共有し、市民への統制を減らす必要があり、市民との協働の有効性を信頼する必要がある。さらに、経営管理主義者（managerialist）がより高い効率性を要求するのとは対照的に、King and Stivers（1998）は、公的組織の管理者が、市民へより敏感な反応を示し、対応する市民の信頼性の向上を図ることを提案している。

②コミュニティと市民社会モデル

米国では、コミュニティと儀礼についての関心が復活してきた。行政管理において、コミュニティについて探求するのは、自治体の役割が「コミュニティ」に創造と支援を促すことにある、とする考え方がベースにあることを意味している。

Putnam（1995）が主張するように、米国における民主主義の伝統は、あらゆる種類のグループ、協会、および政府機関で活躍している熱心な市民の存在に依存している。

これらの小グループは「市民社会」を構成し、その中ではコミュニティの関心事の文脈において個々人の利益を成就する必要がある。市民社会においてのみ、市民はコミュニティ構築と民主主義自体の本質である個人的な対話（dialogue）と熟議（deliberation）について、互いに関与することができる。King and Stivers（1998）が指摘するように、政府は市民とそのコミュニティの間におけるつながりを生み出し、促進し、支援する上で重要な役割を果たすことができる。

③組織的ヒューマニズム（Organizational Humanism）

社会的組織に対する伝統的なヒエラルキーを前提としたアプローチは、個人の行動の観点からは制限的であるべきとの見解をもつ行政学者が現れた。

例えば、Denhardt and Denhardt（2015）では、Argyris（1973）の見解を例として、それ以前のハーバード・サイモンによる（制限された）合理性モデルを批判している。

すなわち、サイモンの合理性モデルは、トップダウンで権限が行使されるピラミッド構造の中で、管理者が組織目的や事業を定義し、従業員をトレーニングし、報酬を与える伝統的な管理理論と酷似している。サイモンは、人々が組織の仕事をいかに効率的に実施できるのかに関連した「合理的な行動（rational behavior）」に焦点を当てている。サイモンの合理的モデルでは、目標に関連した行動の優位性のみを提示し、今後の進展を考慮することなく一定の目標を仮定している。人の広範な経験、すなわち人びとは自発的に活動し、カオスや予期せぬことを経験し、合理性からは程遠い感情や情緒に沿って行動するという事実も、このモデルでは認めていない。Argyris（1973）は、組織における個人のあり方に関連して、個人の倫理・誠実さ・自己実現の属性をより強調している。

④ポストモダンとしての行政管理（ディスコース理論）

1960年代後半から1970年代前半において、行政管理の合理的モデルの基盤として横たわる知識の習得のアプローチとして、「実証主義アプローチ（positivist approach）」が採用されていた。しかし、このアプローチは、価値（value）ではなく事実（fact）に焦点を当てるため、人の行動の意味を理解するには不都合であった。そこで、人の経験の非合理的な構成要素（直観・感情など）の理解に焦点を当てた「解釈的アプローチ（interpretive approach）」を唱える学者が増えてきた。

公的組織を理解する際に、ポストモダン思考、特にディスコース理論（discourse theory）の視点を採用する最近の取組みで、このアプローチはさらに拡張された。ガバナンスは市民や行政の管理者を含むすべての関係者間の誠実でオープンな議論に基づく必要がある。ポストモダンとして行政管理の学者は、伝統的なアプローチによる公共への参加については懐疑的ですが、官僚主義の再活性化と行政管理の分野へ正当性を回復するためには、強化された公共での対話（public dialogue）が必要であるという合意がかなり見受けられる。

以上の4つの先駆的な理論・モデルは、NPSについて議論する際に、その背景を明らかにしてくれる。

NPSの視点から、政府（行政）と市場と市民社会の関係を図にしたものが、【図2】である。【図1】のように、OPAからNPMへの公共経営の変容により、市場の原理が取り入れられ行政と市場の相互作用が活発化した。さらにNPSへと深化することで、政府と企業と市民社会のネットワークがより緊密化することが理解できる。特に、都市経営（地域経営）の観点から地域課題を研究する際に、有効な視座を与えてくれる。

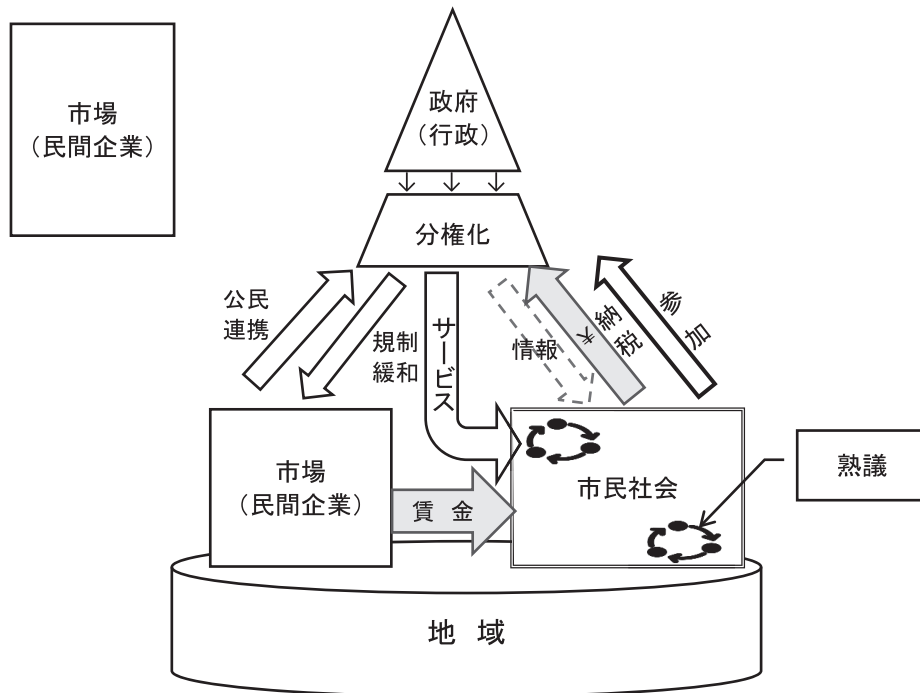


図2：新公共サービス（NPS）の全体イメージ
（出典）筆者作成

3. NPSの7つの中核の原則

「2. NPSの理論的基礎」に基づく新たな公共経営の思考とは、いかなる内容であろうか。紙面の都合上、詳細な説明を断念するが、NPMの考え方との相違点を意識しつつ、7つの中核の原則を示すと以下のとおりとなる¹⁶⁾。

表1：NPS 7つの原則

1	顧客ではなく、市民にサービスを提供する	公共の利益は、個人の自己利益の集合ではなく、共有された価値観についての対話から生ずる。公務員は単に「顧客」の要求に応えるだけでなく、「市民との信頼関係の構築」と「市民間の協働」に焦点を合わせることである。
2	公共の利益は目的であり、副産物ではない	行政の管理者は、「公共の利益の集合的で共有された概念の構築に貢献」しなければならない。目標は、個々の選択によって迅速な解決策を見つけることなく、共通の利益と共通の責任を創造することである。
3	起業家精神よりもシティズンシップ・公共サービスを重視する	公共の利益は、公的資金をわがものであるかのように振る舞う起業家としての公共の管理者よりも、「社会に意味のある貢献をすることを約束する公務員と市民」によってよりよく進められる。
4	戦略的に考え、民主的に行動する	公共のニーズを満たす政策とプログラムは、協働による努力と協調的なプロセスを通じて最も効果的かつ責任を持って達成できる。
5	説明責任は単純ではない	公務員は市場以上に市民社会に注意を払うべき。公務員はまた、制度と憲法、地域社会の価値観、政治的規範、専門的基準、および市民の利益に留意すべきである。
6	舵取り役ではなく、奉仕者である	ますます重要となる公務員の役割は、社会を新しい方向に制御または誘導しようとするのではなく、市民が共通の利益を明確にし、満たすことを助けることにある。
7	生産性のみならず、人を大切にする	すべての人々を尊重し、協働によるプロセスと共有化されたリーダーシップを通じてオープンな関係を維持できれば、公的組織と参加するネットワークは、長期的に成功する可能性が高くなる。

以上、公共経営の変容に関して、特にNPMからNPSへの流れを中心に検討した。

最後に、主要な理論的基礎・人間観・公共の利益の意義・公務員の責務・政府の役割・説明責任・行政の組織構造などについて、OPS、NPM、NPSといった各公共経営の思考を対比した表が【表2】である。

表 2：公共経営の各視点の比較：OPA・NPM・NPS

	従来型行政管理 (Old Public Administration)	新公共経営 (New Public Management)	新公共サービス (New Public Service)
主要な理論的基礎	政治学、社会的・政治的解説	経済学（新制度派経済学）、実証主義社会科学（主にマネジリアリズム）	民主主義論、肯定的・解釈的・批判的知識へのさまざまなアプローチ
人間行動の一般的合理性と関連モデル	蓋然的合理性、「管理者（administrative man）」	技術的・経済的合理性、「経済人（economic man）」、自己の利益中心の意思決定者	戦略的・形式合理性、多面的な合理性テスト（政治的・経済的・組織的）
「公共の利益」の概念	政治的に定義され、法律で規定	「個人の利益」の集積	共通価値についての対話の産物
公務員（行政）の責任対象	クライアント、有権者	顧客（customers）	市民（citizens）
政府（行政）の役割	漕ぎ手	舵取り役（市場の力を引き出す触媒として機能）	奉仕者（市民・コミュニティグループ間の個々の利益の交渉と仲介、共有価値の創造）
政策目標達成のためのメカニズム	既存の政府代理機関を通じたプログラム管理	民間企業および非営利団体を通じて政策目標を達成するためのメカニズムとインセンティブ構造	相互に合意したニーズを満たすために、公的機関、非営利機関、および民間企業の連合
説明責任へのアプローチ	各階層型－管理者は民主的に選出された政治指導者に責任を有する	市場主導型－自己利益の集積は、幅広い市民グループ（顧客）が望む効用をもたらす	多面型－公務員は法令、コミュニティ価値、政治的規範、専門家の基準、および公共の利益に留意する
想定される行政組織構造	トップダウンの権限、法令・規制遵守の官僚組織	計画機能を維持した分散型の公的組織	組織内外で共有されるリーダーシップを備えたコラボレーション（ネットワーク型）構造
公務員／管理者に想定される動機付け基礎	賃金と手当、市民サービスの保障	起業家精神、政府規模の縮小というイデオロギイ的欲求	公共サービス、社会に貢献したいという願望

（出典）Denhardt and Denhardt（2015）pp.26－27に基づき加筆修正

Ⅳ．NPSの前提としての熟議民主主義論

1. 熟議民主主義論と市民社会・公共圏概念

政府（行政）、市場、市民社会の相互協働による民主的で望ましい都市経営（地域経営）の理想が、NPSを前提する公共経営において実現できる。都市経営のアクターとして、様々なアクターが想定され、公的アクターの場合もあれば、私的アクターの場合も想定される。

NPSの7つの原則の第4に「戦略的に考え、民主的に行動する（Think strategically, Act democratically）」を提示した。ここで、NPSと民主主義が常に両立するのか、という課題が浮上する。なぜなら、議会制民主主義¹⁷⁾においては、選挙により議員が選ばれ正当性が付与されるが、通常、私的アクターは、選挙によるみそぎを受けておらず、その正当性に疑問が残る。

そこで、1990年代に入り、「選挙」を中心とした市民の政治参加とは対照的に、「公的空間」に市民が集い、熟議（deliberation）を通じて合意を形成し、集合的な問題を解決することの重要性が指摘され始めた。いわゆる熟議民主主義（Deliberative Democracy）である。田村（2008）によれば、熟議民主主義の特徴として、「人々が対話や相互作用の中で、見解、判断、選考を変化させていくこと」を強調している¹⁸⁾。いいかえれば、民主主義を「数の力」ではなく、「理由（reason）の検討」のプロセスとして捉えなおすものであった。

熟議民主主義論の中で、市民社会や公共圏（public sphere）概念に重要な意義を見出した社会・政治哲学者ハーバーマスは英米圏の理論家に影響を与えている。以下、ハーバーマスの問題意識と熟議民主主義の概要を述べる。

ハーバーマスは、私生活の空間に加えて、公共的な空間の双方を、「生活空間」と呼ぶ。産業化・近代化により、生活空間は貨幣と権力（政府の影響、マスメディアを含む）というシステムに支配され、かつて存在した自由で公共的な議論に参加できる平等・自律・公開を特徴とする空間（公共圏）が失われたと主張する（生活世界の植民地化）。そこで、システムから「公共圏」を取り戻し、公共的な関心事を生活世界の中で熟議（deliberation）に基づく共感として集約し、政治的な公共圏に提案する、という市民社会こそ構築されるべきと結論づけている¹⁹⁾。

次に、「民主的正当性（democratic legitimacy）」について、その決定によって影響を受けるすべての人が、熟議への参加者として同意できる結果だけが民主的に正当である、という理念が、熟議民主主義の基本的理念である²⁰⁾。山田（2009）によれば、ハーバーマスは、民主的正当性を付与する拘束的意思決定過程では、実質的な集合的行為者（政治的共同体）に代わり、非実体的な意見形成の主体としての「公衆」を想定する。また、公共的自立＝政治的自立と私的自立＝道徳的自立とを区別し、公私の境界線は市民による熟議の過程を通じて、その都度確定される。公私境界線を不断更新していくために、国家と市民社会の区別を前提とした「二回路制（two-track model）の民主政治を構想する。すなわち、熟議が、一方では議会などの立法機関において行われ、他方では非制度的な「市民社会」においておこなわれることを意味する²¹⁾。

さらに、「市民社会」に自律的で非制度的な「熟議の空間」としての「公共圏」（社会運動や政治的活動など）を構成する、という役割が与えられている。「公共圏」が、民主的正当性の源泉として意義づけられている。

2. 民主的熟議のバリエーション

Mansbridge（2010）によれば、熟議民主主義は伝統的に、自己の利益・取引・交渉・投票・権力の使用に反対して定義されてきた。民主的な熟議には、a) 古典的な熟議、b) 古典的な理念の拡張など、いくつかのバリエーションが認められ、下記のように説明している²²⁾。

（a）古典的な熟議

熟議の古典的な理念は、多様な意見や利害に基づくため、政体（polity）を論じるには十分ではないとMansbridge（2010）は断言する。古典的な理念では、個人は、政体にとって何が良いかについて対立する意見を持って熟議に入る。しかし、さまざまなオプションの理由を聞いた後、同じ理由で1つのオプションを最良のものとして収束していく。理想的には、熟議は理性に基づき、コンセンサスと「共通財（common good）」を目指しており、自己の利益（self-interest）を排除している。民主主義のプロセスは、それぞれの個人財（private good）の促進のために競争するのではなく、共通財について議論することを中心としている。

市民は、個人の効用最大化の観点から推論するのではなく、公の熟議を通じて、公の目的に応じて選好を変え、それを実現するための最良の手段について推論する。

（b）古典的な理念の拡張

熟議の参加者は、他の人が受け入れることができる考察、つまり他の人に説得力があり、合理的に反対す

る人々に正当化できる考察を進めていく。この「相互の正当性 (mutual justifiability)」の基準は、熟議の概念の中心となるとしている。

熟議の理解を拡大する他の特徴として、たとえば、「相互の正当性」という用語は、ストーリーテリングと、実際あるいは想像上の共有体験にアピールできる意味や記号の非認知的喚起への扉を開く。ストーリーは信頼性を確立し、共感を生み出し、不正義でないかとの感覚を呼び覚ます可能性がある。これらはすべて、直接的または間接的に「正当性」に貢献する。熟議を推奨する全ての理論家が、ストーリーテリングや他の互換性のある方法を受け入れているわけではないものの、熟議の理念を持ち、特に「非合理的な」説得の形式を熟議から除外する。

良い熟議に必要な相互尊重の姿勢は、ほとんどの場合、他の参加者に共通点と相違点に注意を払うべきとの共通感覚を要求する。自分を他の場所に置くことを要求する共感の行為は、通常、非認知能力を関与させ、非認知形式のコミュニケーションを要求する。

古典的な熟議の理念は、理性を通して発見できる比較的単一の概念を暗示していた。拡張された理論は、良い推論を与えることが常に、ユニークな結果につながるとは限らないことを明らかにしている。拡張された理論は、紛争構造に関する合意から共通財の集合的理解まで、共通財における複数の概念を受け容れる。

利害や価値観が矛盾して対立する場合、熟議は理想的にはコンセンサスではなく、対立の明確化と不一致の構造化で終わる。紛争を明確にし、構造化した熟議は、多数決または敵対者間の交渉などの他の非熟議民主的方法で適切に終了するべき、と結論づけている。

V. むすび

19世紀後半の先進国では、「官僚組織」を前提に伝統的な行政管理システムが機能していた。従来型行政管理 (OPA) と呼ばれている。1970年代の石油危機以降、景気低迷と共に政府の財政赤字が拡大し、福祉国家的な政策に批判が噴出し、新たな公共経営の枠組みとして行政の民政化や規制緩和による「小さな政府」を標榜する新公共経営 (NPM) が英語圏の先進国を中心に浸透し、行政改革の波が押し寄せてきた。

撤退型新自由主義をベースとしたNPMは、非生産・非効率であると批判のあった行政の改革を促すとともに、民間組織や市民社会の役割に期待が高まった点には、功績が認められた。

しかし、市場の原理に過度に依存するNPMは、経済市場では価格、政治市場では投票数という非人格的なシグナルを重視するため、行政サービスの質の著しい低下とともに、「市民社会」にあっては「公共圏」の縮小化を招いたとされている。また、起業家精神を有する行政管理者の存在への期待は、基本的には非民主的であるとの主張も見受けられた。

その結果、さらに深化した公共経営の一形態として、特に米国を中心にニュー・パブリック・サービス (NPS) が提唱された。その主な特徴は、公共セクター (政府)、企業セクター、コミュニティセクター (市民社会) の協働により各地域における公共サービスを提供するところにあり、7つの原則についても、明らかとなった。

NPSを実践する上で、もっともキーとなるのは、市民社会における民主的なプロセスをいかに確保すべきか、という点にある。そこで、選挙を通じた市民の政治への参加以外に、「公的空間」に市民が集い、熟議を通じて合意を形成する「熟議民主主義」の重要に注目が向けられた。

本稿は、今後の都市経営の実践に際し、ポストNPMの一形態としてのNPSについて、原理原則やその留意点を理解するための萌芽としての研究と位置づけられる。民主的な熟議が成熟することで、市民社会において公共圏が構成され、民主的な正当性が担保されることで、今後、地域全体を巻き込んだ新しい意味で民主的な都市経営の実践が期待できる。

【注】

- 1) 本稿において、「市民社会」は、通説にしたがい、政府セクター・市場セクター・親密圏セクター(家族・友人など)以外の残余の社会活動領域を指す。
- 2) 堂目(2008) 156-166頁。
- 3) 野村・高地訳(1995) 26頁。
- 4) Denhardt and Denhardt (2015) p.10.
- 5) Hood (1991) pp.4-5.
- 6) Peck and Tichell (2002) p.380.
- 7) 坂本編(2017) 162頁。
- 8) Denhardt and Denhardt (2015) *op.cit.*, pp.6-19.
- 9) HMSO (1991) p.4.
- 10) Salamon 1997=1999 30-41頁。
- 11) Denhardt and Denhardt (2015) *op.cit.*, pp.19-22.
- 12) Peck and Tichell (2002) p.380.
- 13) 遠藤(2012) 49頁。
- 14) Denhardt and Denhardt (2015) *op.cit.*, pp.25-42.
- 15) Sandel (1996) pp.5-6.
- 16) Denhardt and Denhardt (2015) *op.cit.*, pp.42-43.
- 17) 「民主主義」とは、語源となったデモクラティアが「デーモス(民主)」と「クラスト(支配)」が結びついたもので、市民が自ら政治に参加し、自分たちの課題を自ら解決することを意味する。したがって、「議会制(代表制)民主主義」は、民主主義の理想からすると距離がある。現実には民主化されることがないので、Darl, R. [1972] が、民主主義と区別する意味で比較的民主化された体制を指して「ポリアーキー」なる新語を造りだした(高島通敏・前田修訳(2014) 14-15頁)。
- 18) 田村哲樹(2016) ii 頁。
- 19) 細谷貞雄・山田正行訳(1994) XXIX頁。
- 20) 山田陽(2009) 55頁。
- 21) 篠原一(2004) 108頁。
- 22) Mansbridge (1980) pp.65-69.

【参考文献】

- 遠藤尚秀(2012)『パブリック・ガバナンスの視点による地方公会計改革』中央経済社。
- 亀山俊朗(2009)「シティズンシップをめぐる政治」『大阪大学大学院人間科学研究科紀要』第35巻。
- 齋藤純一(2020)『公共性』岩波書店。
- 酒井隆史(2001)『自由論－現在性の系譜学』青土社。
- 篠原一(2004)『市民の政治学－討議デモクラシーとは何か』岩波書店。
- 永田潤子・遠藤尚秀編(2020)『公立図書館と都市経営の現在』日本評論社。
- 田村哲樹(2016)『熟議の理由－民主主義の政治理論』勁草書房。
- 田村哲樹(2017)「第2章 熟議民主主義－熟議の場としての市民社会」坂本治也編『市民社会論』法律文化社、20-38頁。
- 堂目卓生(2008)『アダム・スミス』中公新書。
- 仁平則宏(2017)「第10章政治変容－新自由主義と市民社会」(158-177頁)、坂本治也編『市民社会論』法律文化社。
- 藤井美文[2011]「なぜ熟議(討議)民主主義なのか：総括と展望」『湘南フォーラム』No.14、5-15頁。
- 山田陽(2009)「熟議民主主義と「公共圏」」『関連社会科学』第19巻。
- Argyris, C. (1973) Some Limits of Rational Man Organization Theory, "Public Administration Review", 33 (3), pp.253-267.

- Darl, R. (1972) "*Polyarchy*", Yale University Press. (高畠通敏・前田修訳 (2014) 『ポリアーキー』 岩波新書)。
- Denhardt, R. and J. Denhardt (2015) "*The New Public Service: Serving not Steering*", Routledge.
- Giddens, A. (1998) "*The third way: The renewal of social democracy*", Polity. (佐和隆光訳 (2007) 『第三の道－効率と公正の新たな同盟』 日本経済社出版)。
- Habermas, J. (1962) "*Strukturwandel der Öffentlichkeit*", Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main, (細谷貞雄・山田正行訳 (1994) 『公共性の構造転換－市民社会の一カテゴリーについての探究』 未来社)。
- HMSO, (1991) "*the Citizen's Charter - Raising the Standard*".
- Hood, C. (1991) A Public Management For All Seasons ?, "*Public Administration Review*", 69 (1) , pp.3 - 19.
- King, C. and C. Strives (1998) "*Government Is Us: Public Administration in an Anti-government Era*", Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Mansbridge, J. (2010) The Place of Self-Interest and the Role of Power in Deliberative Democracy, "*the Journal of Political Philosophy*", 18 (1) , pp.64 - 100.
- McCabe, B. and J. Vinzant (1999) Governance Lessows: The Case of charter Schools, "*Administration and Society*", 31 (3) , pp.361 - 377.
- Osborne, D. and T. Gaebler (1992) "*Reinvention Government*", Reading, MA: Addison-Wesley. (野村隆・高地高司訳 (1995) 『行政改革』 日本能率協会マネジメントセンター)。
- Osborne, D. and P. Plastrik (1997) "*Banishing Bureaucracy*", Reading, MA: Addison-Wesley. (小峯浩靖・前嶋和弘訳 (2001) 『脱官僚主義』 PHP研究所)。
- Osborne, S. (2006) The New Public Governance ?, "*Public Management Review*", 8 (3) , pp.377 - 387.
- Peck, J. and A. Tickell (2002) Neoliberalism, "*SpaceAntipode*", 34 (3) , pp.452 - 472.
- Powell, F. (2007) "*The Politics of Civil Society: Neoliberalism or Social Left ?*", Policy Press.
- Putnam, R. (1995) Bowling Alone: Amerca's Declining Social Capital, "*Journal of Democracy*", 6 (1) , pp.65 - 78.
- Salmon, I. (1997) "*Holding the center, A.merican's Nonprofit Sector at a Crossloads*", Foundation Center. (山内直人訳 [1999] 『NPO 最前線－岐路に立つアメリカ市民社会』 岩波書店)。
- Sandel, M. (1996) "*Democracy's Discontent*", Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard Press.

