

者は、理論的には後者が妥当だと考えているのであるが、判例は前者で固まっていた、変わる見込みはなさそうである。そのような場合に、学者として、どのような態度を取るべきかは難しいところである。昔、アメリカに留学していた際に、ある先生の論文を読んで感激し、直接会って感想を述べたところ、「あの問題は判例が出て決着したから」と言われて、あっさり話が終わってしまった。判例の結論は、先生の見解とは異なっていたと記憶しているが、判例が出て決着すれば、それ以上議論しても無駄であるというスタンスに、新鮮な感銘を受けた。日本でも、平野龍一先生は、共謀共同正犯を肯定する判例が確立している以上、判例の立場を前提とした上で、これを適切に限定することを考えるべきであるといわれている（平野龍一「刑法総論Ⅱ」四〇三頁）。そこで、この章で試みたのは、判例が暗黙の前提としていられると思われる条件を抽出してみようとい

うものである。判例の一般論をそのまま適用すると、多くの人が妥当でないと考えるであろう結論になってしまうことが少なくない。それは、判例が、具体的事案について出されたものだからであり、その適用に際して、暗黙の前提が共有されているからではないかと思われる。そのような前提を示すことで、判例の限定を試みようとしたのである。将来、実務家になった読者が、判例を適用する際に、思い出してもらえるようにしたい。

これに対して、共犯論（本書第二章「二二章」）では、細かな部分は捨象して、共犯の因果性と限定性という二つの観点から主要な問題を解説するという書き方をした。共犯論という刑法総論の中でもっとも難しく学生がつまづきやすい問題について、できるだけわかりやすく説明したかったからである。

アイザイア・バーリンは、「狐とハリネズミ——「戦争と平和」の歴史哲

学」（河合秀和訳、岩波文庫）において、ギリシアの詩人アルキロコス（の詩作の断片に「狐はたくさんいることを知っているが、ハリネズミはでかいことを一つだけ知っている」という一行があることを紹介して、狐とハリネズミの違いは作家と思想家、ひいては人間一般を大別する深い一つの差異を示しうると述べている。バーリンによれば、ハリネズミが表しているのは、あらゆることを一つの基本的なビジョンに結びつける人々であり、狐が表しているのは、生活や理念は、求心的でなく遠心的であると考えて、極めて多様な経験と対象の本質を捉えようとする人々である。筆者が本書で目指したのは、狐型の刑法学ということになるか。それが少しでも成功しているかどうかは、読者の判断を待つしかない。おもしろがっているのは筆者だけではないことを願っている。

（さえき・ひとし）

東京大学大学院法学政治学研究科教授

「新公共管理」を考へる

新公共管理と「新しい公共」

真 淵 勝

新公共管理と「新しい公共」という、似た語感をもつ二つの言葉を標題に掲げた。語感には似ているが、その考え方はまったく正反対である。このことを明らかにするのが、今回の目的である。

新公共管理

ニュー・パブリック・マネジメント（New Public Management）は、先進諸国において一九七〇年代末から、

行政改革を方向づけるキーワードとして用いられるようになった言葉である。NPMと表記され、日本語では「新公共管理」と訳されることもある。

発祥の地はイギリスである。一九七〇年代のイギリスはストライキの頻発、麻薬常習者の増加、欠勤率の上昇などの社会的な病理現象に悩まされ、経済成長率も先進国の中で最低の水準にあった。イギリスは何かの病に冒されていると言われた。「イギリス病」の症状は活力の低下にあるとされ、様々な

原因が指摘された。最も有力な原因とされたのが、行政の非効率性である。

そしてこれを治療する方策として生まれたのが、NPMの発想に基づく改革提案である。これらの提案には、民間企業の経営手法を参考に、それに類似する手法を行政に導入して、行政の効率性を高めようという共通点があった。すなわち、NPMは、ある体系的な教義がまずあり、それを系統立てて実行に移したというよりも、実践的な改革指針が先にあり、それらの改革の

表1 新公共管理と「新しい公共」の対比

	新公共管理	「新しい公共」
市民の位置づけ	サービスを受ける客体(顧客)	+サービスを提供する主体
称揚される価値 個人 社会	value for money 効率	社会奉仕 市民的美徳
個人の行動原理	自己利益の実現	公共的利益の実現
起業家	政治的起業家	社会的起業家
イデオロギー	自由主義	共和主義

されていないこともあるが、まったく異質のものである。

新公共管理の内容を表1を見ながら説明してみる。

まず市民の位置づけであるが、市民は公共サービスを受け取る客体、すなわち顧客である。したがって、公共サービスは行政サービスと観念される。そして、行政は顧客たる市民の満足度を高めるように最大限の努力をすることが求められる。民間企業と顧客とのアナロジーが採用されていることは言うまでもない。その際に称揚される価値が value for money である(以下、紙幅の制約から VFM と表記する)。

すなわち、市民は納税額(対価)に相応しい行政サービスを受ける権利があり、行政はそのようなサービスを提供する義務があるというものである。市民と行政を含む社会全体においては、

効率が重視される。

行政は民間企業のように行動せよというわけであるから、個人の行動原理は「自己利益の実現」ということになり、社会を支えるイデオロギーは自由主義ということになる。

ここで次に述べる「新しい公共」の発想との違いを際立たせるために、value for money という考え方を少し詳しく検討したい。

VFM は支払った金額に見合うサービスを提供せよと要請しているのであり、それだけをとりだせばまっとうな要請のように聞こえる。しかし、これを行政サービスの供給の場面で強調しすぎると「落とし穴」に陥るおそれがある。

第一は主張に一貫性がないことである。民間企業と消費者との関係においては、消費者は「支払った代金に見合

方向を緩やかに指し示す運動方針につけられた一種のスローガンという性格が強い。NPM という名称の名づけ親といわれるクリストファー・フッドもまた、NPM を「ビジネス・メソッドに近い経営・報告・会計のアプローチをもたらず公共部門の再組織化の方法」と漠然と定義するにとどまっている。

NPM の発想は一九九〇年代には日本でも採り入れられた。独立行政法人指定管理者制度、市場化テスト、PFI などである。これらすべての根底において「評価」の視点を重視せよとの要請もまた NPM の発想に基づく。市場において「悪い」商品は売れない、つまり市場で淘汰され、生産が停止される。しかし、「悪い」政策は売れなくても、すなわち国民・市民に評価されなくとも生産は継続される。NPM の提唱者によれば、市場原理が働いて

いないためである。そこで各種の評価制度を導入することによって、「悪い」政策を浮かび上がらせ、見直し、縮小、さらには停止させるべきだということになる。

「新しい公共」

他方で、二一世紀に入って日本では「新しい公共」という言葉を聞くようになった。あえて英語で表記すれば New Public ということになるのであるが、和製英語である。広く世間に知られるようになったのは、二〇〇九年の自民党から民主党への政権交代後、鳩山由紀夫首相が行った所信表明である。該当箇所を引用しておく。

私が目指したいのは、人と人が支え合い、役に立ち合う「新しい公共」の概念です。「新しい公共」

とは、人を支えるという役割を、「官」と言われる人たちだけが担うのではなく、教育や子育て、街づくり、防犯や防災、医療や福祉などに地域でかわっておられる方々一人ひとりにも参加していただき、それを社会全体として応援しようという新しい価値観です。

行政サービスと認識されているものを、個々の市民やボランティア団体もまたその供給に貢献することというイメージである。細部は不明ながらも、輪郭は「友愛」よりはるかにしっかりしている。

さて、本題に入る。

新公共管理の発想

新公共管理と「新しい公共」は、語感こそ似ているが、そして時には区別

「サービスを提供せよ」と要求し、企業はそれに応えなければならない。それと同時に、企業は消費者に対して「サービスに見合う代金を支払え」と要求し、消費者はそれに応えなければならない。VFMには、その対になる要請、すなわちマネー・フォー・バリュー(MFV)が存在することが前提にされているのである。

行政と市民との関係においては、市民は「納めた税金に見合うサービスを提供せよ」と要求する。そして、行政はそれに応えなければならない。そこまではよい。しかし、市場原理を模倣するのであれば、行政もまた市民に対して「サービスに見合う税金を納めよ」と要求し、市民はそれに応えなければならないはずである。そうでなければ、主張に一貫性を欠く。しかし、「サービスに見合う税金を納めよ」という要

求は端的には生活保護を否定する主張である。より一般的に、租税負担における応益負担の原則に徹するべきであるということになり、福祉国家の考え方を否定することになる。

このことを承知の上で主張しているのであれば、それは信念あるいはイデオロギーの問題であるから、是非は問えない。しかし、それすら認識せずに主張しているのであれば詰め甘い主張であり、承知したうえで「対になる主張」を隠しているのであれば、「知的誠実さ(Integrity)」に欠ける主張と言わざるをえない。

第二はVFMは、「元を取りたい」という気持ちを言語化したものであり、したがって、そこには「はしたなさ」がつきまといっていることである。市場においては、消費者と生産者はそれぞれに「元を取りたい」と考えて行動し

ている。市場経済というのは、そもそも「元を取りたい」という誘因で行動している個人から成立しているものであり、そこに「はしたなさ」という感情を発見し、非難する余地はない。しかし、経済活動以外の場面で、「元を取りたい」という気持ち露骨に表すことには、誰しも抵抗があるように思えるし、そのような心理的抵抗をもつことは健全であると筆者は考える(これもまた信念の問題であるので、是非は問えない)。市民と行政との関係においても、すなわち公共的な空間においても、誰しも心の奥底に「元を取りたい」という気持ちがあるが、できるだけ抑制して生活をしていると考える。VFMを高々に掲げることには、この抑制を除去してしまう効果がある。この意味において、VFMは市民社会の存続にとって危険な言葉である。こ

れは邪推であるが、本稿でもそうした、紙幅の制約がないときにもVFMという略語を使ったがる向きがあるのは、この言葉がもつ「はしたなさ」を隠蔽しようとしているのではないかと思うことがある。

新公共管理の発想

次に同じく表1を見ながら「新しい公共」の内容を説明してみよう。

市民の位置づけでは、市民はサービスを受ける客であるが、同時に「提供する主体」であるとされる。先の鳩山首相の演説でいう「市民やNPOが、教育や子育て、街づくり、介護や福祉など身近な課題を解決するために活躍」しているという文章がこの位置づけに対応している。ピーター・ドラッカーの用語法に従えば、市民は公共サービスの提供を受ける「第一の顧客」であ

るだけでなく、提供に貢献する「支援してくれる顧客」でもあるのである。

個人は自己利益を一直線に追求するというよりも「社会奉仕」や「公共的利益の実現」にも一定の関心をもつ。

このような前提に立てば、マンカー・オルソンが指摘した「公共財の供給におけるただ乗り問題」は発生しにくく、それゆえにまた「政治的起業家」(利己利益を隠した上で公共財の提供に多大な負担をする人)というアクロバティックな概念を構想する必要はない。ロバート・パットナムのいう共和主義の精神に強く導かれた「社会的起業家」の存在を素直に認めればよいからである。

いかに折衷させるか

日本の政治や経済が長期にわたって低迷してきたためか、様々な新しいア

イデアや言葉が導入され、ときにもてはやされる。そして、言葉の新鮮さと耳障りの良さから、よく検討もせず矛盾したことを平気で主張することもあつた。新公共管理と「新しい公共」はそのなかの代表であると考ええる。

相互に完全に排他的というわけでもなく、折衷することは可能である。しかし、折衷は折衷であり、融合ではありえない。そして折衷は、原理的には対立することを踏まえた上で行わないと、混乱を来すであらう。それぞれの自己主張のどこで矛を収めるか、これが本当は難しい問題である。

(まぶち・まさる)

京都大学大学院法学研究科教授