

現代国家の公共性と経営性序説

——とくに国際化と情報化時代をふまえて——

一 瀬 智 司

I はじめに

今日の世界において、現代国家が「公共の福祉と利益」という公共性原理(Public Welfare, Public Interests)とともに、現代国家とくにその政府・公共部門(Public Sector)が効率のよい、比較的小さな政府の要請されていることは、わが国の第2次臨時行政調査会(以下「臨調」という)の報告書に見るまでもなく、米欧等の諸外国においてもイギリスのサッチャー政権、アメリカのレーガン政権をはじめ、ほぼ軌を一にしていると言ふことが出来る。そこで筆者は、この政府・公共部門の効率性を現代国家の経営性原理(Management or Administration)として捉え、ここに「現代国家の公共性と経営性序説」としてまとめておきたいと思う。

ただ現代国家の公共性原理に関する部分については、極めて不十分ではあるが、「現代国家における公共性試論」(国際基督教大学アジア文化研究所刊、『アジア文化研究、大塚久雄古稀記念論文集』)⁽¹⁾と題して論述したことがあり、また公益事業(Public Utilities)に関連して「公益概念と公益事業発展の新動向」(公益事業学会機関誌、『公益事業研究』第24巻第2号)⁽²⁾においても公益概念についてふれているので、ここにおいては、今日ならびに今後の国際化ならびに情報化時代をふまえて、国益(National Interests)および国際公益概念(International Public Interests)に関連して若干私見を述べることにしておこう。

ついで本論として現代国家の経営性について序説的に論及することにしたが、現代国家の公共性を目的概念として捉えることとすれば、現

代国家の経営性は手段概念として捉えられると思われるので、前者をマクシマムな行政効果、とくに(最大福祉)、後者をミニマム・コスト(最少コスト)として、マクシマム・ウェルフェアをミニマム・コストで達成しようとするところに現代国家の経営性の特色を見ることにしたい。⁽³⁾この事によって少しでも行政学と経営学の橋渡しとしての公経営研究に寄与できればと考えるが、行政学界ないし経営学界その他の御理解ある御叱正をお願いしたい。

II 公共性、とくに国益および国際公益についての若干のコメント

公共性を従来われわれの考え方にしたがって、「公共の福祉と利益」と規定しておくとするれば、この考え方は、Public Welfareないし Public Interestsといういわゆる西歐的、とくにアメリカ、イギリス型の自由・民主主義的な社会、国家において基本的に認められた原理ないし哲学とあってよいものであろう。⁽⁴⁾つまり筆者らの理解によれば、公共性のよって立つ基礎は国民、市民一般にあり、日本国憲法の主権在民にあるように、民(People)を措いて公共性の基礎は存しないと考えられるのである。⁽⁵⁾

しかし現実には、それぞれに利害集団(Interest Groups)があって、利害関係の対立が多く存することも否定できない。この事は利害集団、組織の民間たると政府・公共部門たるとを問わない。とくに公共目的を主たる任務とする政府・公共部門においてさえ、各省各庁の縦割行政組織に見られる利害関係の対立は、行政学、組織理論研究の示すところであり、公共性原理の担い手、主体は、必ずしも政府・公共部門とは限らないという「公益事業」、「公益活動」概念とも結びついていて現代の新しい課題ともなりつつあるのである。⁽⁶⁾

しかし、ここでは論議を限定して公共の福祉と利益一般、または公共性一般とせず、国際化時代をふまえ、また最近の日本をとりまく国際環境をふまえて、平和と総合安全保障といった国益(National Interests)または国際公益(International Public Interests)に関して若干の整理を

行っておこう。

1. 〈国益(National Interests)について〉 もちろん、筆者は政治学者、ないし特に国際政治学者ではないので、本格的な理論的考察はなしえないが、仮りに国益(National Interests)を規定して国民、市民一般の利益とし、国家の目標が国益の追求にあるとすれば、現代の多くの国家は、国民、市民一般の利益のために、領土の保全、安全保障、国民、市民の生活・福祉の向上、市場および重要資源の確保、イデオロギーのないし文化的価値の維持など、複数の目標を追求していることが指摘されている。⁽⁷⁾

他方で国益、公益の名のもとに特定の利害関係集団の利益を追求する要素もないではないが、一般には各国家とも、それぞれ以上に述べたような国家目標を追求しているといつてよかろう。そして往々にして現在の世界で見受けられるように、国益と国益が対立して経済摩擦や文化摩擦を生じ、これらが各国家間の対立として国際間の緊張を生み、国際紛争にも発展する国際政治、外交、軍事、経済上の平和的解決困難な課題となりうるのである。⁽⁸⁾

この事は、国益が元来国民、市民の利益と規定されてきた趣旨と矛盾することとなり、国民、市民の利益を改めて基本的な長期的利益、つまりわが国を含む西側の国家についていえば、自由・民主主義の体制のもとに、平和と安全が確保され、国民、市民福祉が向上されるよう、時には眼前の短期的利益を抑制する自制心も必要とされると思われるのである。いいかえれば、国益における長期、短期ないし中期の考え方である。現在顕在化している農産物に関する日米の経済摩擦などはその典型的な事例であろう。⁽⁹⁾

かくして各国それぞれの時点における短期的かつ直接的国益をぶつけ合うだけでなく、国益と国益の対立を回避し、賢明な長期的国益という叡智によって、各国が妥協、協調をはかって行く。このような柔軟な国家の公共政策が今日の国際化された環境のもとで長期的国益として望まれるように思われる。

ところで国民、市民の立場から短期、中期はもちろん長期かつ恒久的に望まらるべきものが、平和と総合安全保障(政治と経済の両面等を含むものと理解する)にある事は、1945(昭和20)年8月15日の第二次世界大戦の終了とわが国の敗戦を境として、40年に及ぶ平和を享受した国民、市民として齊しく念願するところであろう。¹⁰⁸

もちろん、ここに平和や総合安全保障の意味する内容について多くの論議がありうるが、日本国憲法第9条1項に規定するように、「日本国民は、正義と秩序を基調とする国際平和を誠実に希求し、」と言い、「恒久の平和を念願し、平和を愛する諸国民の公正と信義に信頼して、われらの安全と生存を保持しようと決意した。」とその前文にも述べているのであるが、具体的にどのようにしてその理念を実現するかが問題である。¹⁰⁹

そこで総合安全保障をわが国の平和と安全への念願のための施策・手段と規定し、政治、外交、防衛、経済、国際協力、文化交流を含むものと解するとすれば、この総合安全保障政策が国益に添うものであることはいうまでもない。¹¹⁰ われわれとしては、この総合安全保障政策がわが国の平和と安全に寄与するとともに、併せてわが国の置かれているアジアの国際環境にとっても、プラスになるとの観点から、この論を進めたいと思う。つまり、国益と国際公益の関係である。

2. <国際公益(International Public Interests)との関係> ここに国際公益とは何かの問題になるが、基本的、一般的に「国際社会における人人(People)、市民の利益」と規定すれば、広くは人類全体の利益に通じ、今日の国際社会においては、アジア太平洋等の地域の国々の国民、市民に共通の利益と規定することは可能であろう。¹¹¹

しかし、現実には利害関係者集団の存在すること、それぞれの国内の反映で、政府・公共部門と民間部門(企業)、また市民、地域住民等たるとの差異はない。ただ一部の国に見られるように、全体主義的な国家においては、個人の権力者や少数の権力集団が民衆の名のもとに国益や国際公益を主張する例がありうる。

かくして国際社会においては、各国国内と異なって明確な法秩序、ルールが確立されておらず、国家間その他の対立が存することは勿論、それらの対立、紛争を平和的に処理解決する構造、機構を有しない。国際連合安全保障理事会、国際司法裁判所等の機能があるにしても、軍事紛争、戦争抑止の機関として極めて無力かつ微弱なことは、前述来の長期的国益や国際公益のよって立つ国民、市民の利益、福祉の基盤にもかかわらず、世界人類一般を含めてわれわれの痛切に感じているところである。¹⁰

しかし、さればとって国際社会が過去常に政治、外交、軍事的対立、また国内の反政府、反体制型対立の延長としての国際対立に終始してばかりいるかと言えば、そうではなく、他方において、経済、科学技術、文化の面においては、国際協調、国際親善を促進する要素も数多く出てきているのである。つまり、国際社会における相互依存の関係といわれるものである。

とくに第二次世界大戦を境とする科学技術の発展と国際社会の地球社会化は眼をみはるものがあり、ジェット・エンジンなど航空機の発達による交通時間の短縮は、国際社会を地球儀的に鳥瞰することを可能ならしめるようになった。第二次世界大戦直後は、欧米へ船による渡航によっていたものが、航空機にとって代り、それもプロペラ機による太平洋横断の場合、ウェーキ島経由などの中継飛行から、ジェット機によるハワイ、アメリカ大陸直航便に至るまで、ここ30年間の航空交通（Aero Transportation）の発達は、地球社会、地球市民の言葉をそれほど不自然としない程、地球の時間距離を短縮し、各国の国際的コミュニケーションを促進する機縁となっていることは否定しがたい。最近の先進国首脳会議の定期的開催はその典型を示すものであり、また米ソ両首脳間のホットラインの設置もその一例であろう。

そしてこのホットラインの設置に見られる国際電気通信の発達も、国際社会変革の大きな要因といって差支えない。殊に通信衛星、放送衛星

の上げとその利用による電話、テレックス等通信メディアの発達は、国内、国際間を即時化し、テレビの衛星中継は世界の家庭を「茶の間」化し、1983年の「世界コミュニケーション年」(World Communication Year)に待つまでもなく、世界人類は、距離と空間を大幅に縮小しつつあると言ってもよからう。⁹⁹

ここに交通通信面を始めとして、科学技術、文化面また、経済協力などに見られる国際協調、国際協力等、相互依存を不可欠とする国際関係の現実がある。これ国際連合(以下「国連」という)の専門機関を始めとする各種の専門的国際機関の存在、発展に見られる国際社会の側面である。¹⁰⁰

かくして筆者の素人的見方ではあるが、その見通しによれば、長期的国益は、国際公益と必ずしも矛盾しない。

もちろん、国連が改組強化されて世界連邦(World Federation)ないし世界国家(World Government)が出現する時期が何時の事か分からないにしても、主権国家を中心とする現在の国際社会、世界秩序のもとにおいて、世界の主要な各主権国家とその国民が、平和と福祉という長期的国益を忘れない限り、個別の対立を克服して行く事は人間の叡智の存するところ不可能ではないと考えるのはあまり楽観的にすぎるであろうか。

本稿の公共性に関連してとくに国益と国際公益について若干コメントを行った理由は、今日の国家は今や国際社会の環境をふまえずして論ずる事は出来ず、現代国家の公共性は、「公共の福祉と利益」といっても、それは単に一国内の国民、市民の福祉と利益にとどまらず、むしろ「内外公共の福祉と利益」という国際社会をふまえた公共性の問題として捉えられる必要があると考えたためである。しかし、まだ国際公益の概念や主体が明確になっていない今日の国際社会においては、少なくともわれわれは、国籍、人種、宗教等をこえた人間としての世界市民、ないし地球市民の概念確立が必要かもしれない。¹⁰¹

Ⅲ 現代国家の経営性について

1. <経営性 (Management or Administration) の概念> ここに経営性を規定して、前述のように「ミニマム・コストでマクシマムな行政効果、とくにウェルフェアを達成しようとするもの」とすれば、1982 (昭和57)年7月30日、政府に提出された臨調の第3次答申(基本答申)において、今後わが国の行政の目指すべき2大目標として、「活力ある福祉社会の建設」と「国際社会に対する積極的貢献」を提唱、それとともに既存の行政制度・政策の見直しのための視点として、「変化への対応」、「総合性の確保」、「簡素化、効率化」、「信頼性の確保」の4つを提示している。⁰⁸

これらの2大目標と視点は、筆者らの指摘するまさに行政に対するAdministrationまたはManagement的アプローチと言うことが出来、このようなアプローチの仕方を別言すれば、多少とも公経営論的アプローチのように思われる。その理由は、第1に国家目標ないし国民目標 (National Goals)とでもいうべき目標を設定し、その目標達成の手段としての施策を目標—手段関連的に検討しようとしていること。第2に行政制度・政策の見直し、改革にあたっての視点、フィロソフィとして4つの原則を打出しているが、とくにその中心をなすものは、簡素化・効率化に見られる政府・公共部門の減量経営にある事は、今回の臨調の特色といつてよかろう。第3に、また今回の行政改革の前提になっている事は、「増税なき財政再建」で、併せて中長期的に「行政サービスの水準と負担の在り方」という行財政の一体的理解ということである。このような総合的かつ学際的アプローチは、AdministrationやManagementの研究に比較的見られるところで、企業経営における経営計画と予算の一体的システム化の傾向と同様、政府・公共部門の行政についても、行財政運営一体化の見地から、「行政サービスの水準と負担の在り方」として行政制度及び行政運営の改善が基本的に取り上げられていると見る事が出来るのである。⁰⁹

かくして肥大化した行政組織と巨額の財政赤字という大きな問題に対

処して、行政の役割、政府と国民の関係の在り方を抜本的に見直すこと、これが今次行政改革の大きな契機となっていると出ることが出来るが、これらの行政組織と財政赤字、ならびに政府と国民の関係の在り方の根底を貫く論理は、小さな政府指向と、政府・公共部門と民間部門の役割分担の問題で、『福祉国家と福祉社会』(*Welfare State and Welfare Society*)の著者、W. A. ロブソンの指摘する国家と社会、政府・公共部門と民間部門、政府と国民の最適な役割分担関係の問題と思われる。⁶⁰⁾

かくして最終答申において、膨大な省庁組織、特殊法人等の組織の見直しや、極めて多数にのぼる補助金や許認可等の洗い直しを全面的かつ計画的に行うこと、また公務員、予算・会計、情報公開、行政手続等の行政運営の主要制度について具体的な改革方策を提示するとともに、行政改革の実施を引き続き推進するために行政改革推進委員会（実際には行政改革推進審議会として1983(昭和58)年6月発足している。)ならびに国鉄について国鉄再建監理委員会の設置を求め、国鉄については正式に委員会が成立している。

本稿においてその対象を筆者の本来の専門領域である現業・特殊法人等の公共性と企業性(経営性)に限定することが、より研究的に安易な道と考えられるが、今までの考察からもマクロ的に知られるように、公共性と経営性は、ある意味で現代国家の特質となりつつあると見られるところから、筆者としては、最近の実証的、理論的研究動向に鑑み、かつII、公共性とくに国益および国際公益との関連において国際協力行政、就中、公益事業・電気通信に関する技術協力行政を中心に論及しておきたいと思う。⁶¹⁾

2.〈国際協力に関する行政について〉以下、行政管理研究センターの委託にもとづいて筆者らが行った「行政における国際協力分野の国際比較に関する調査研究結果報告書」をもとに、わが国の国際協力行政を中心にその現況と課題に関する事例研究を行っておこう。⁶²⁾

一般に周知されているように、わが国の国際協力は、第二次世界大戦

とその戦後処理としての賠償から始まったという歴史的経緯があつて、その目的、理念も鮮明でなく、経済協力(援助)を中心に実施実務が先行していたというのが現実の事情と思われる。

つまり、1954(昭和29)年第二次世界大戦後のわが国が東南アジアの諸国に対し、第二次大戦中、わが国が与えた損害に対する賠償の形で始められ、その後政府ベースの開発援助として無償供与を含む、経済援助、経済協力に発展してきているもので、その主たる所管省は外務省経済協力局となっている。しかし、経済協力には政府開発援助(ODA=Official Development Assistance)とは別に、その他の公的資金(OOF=Other Official Flows)および民間ベースの経済協力として民間資金の流れ(PF=Private Flows)があり、輸出信用や海外投資として行われている。

ただ、国際的に真の意味での援助と見なされているのはODAのみで、ODAの対GNP比0.7%が国際目標とされていることも関係当局によって指摘されている通りである。²³

したがって、具体的な経済援助・協力の中心としては、政府開発援助(政府ベース経済協力)がそれを担うべきであると思われるが、およそ経済協力、とくにASEAN等に関連して強調される人作り(Human Resources Development)にとって技術協力は、研修・訓練、教育に関係づけられる新しい型の国際協力で、経済協力が資金援助ないし投融資という、いわば資金面に重点が置かれるのに対し、開発途上国等の人作り協力に関連する国際協力の新しい段階の到来を意味する。

つまり技術協力(Technical Cooperation)には、自然科学技術はいうまでもなく、人文・社会科学のknow-how、ハードに対するソフトをも含むものと解されるが、この技術協力は、教育・研究等学校教育、学術協力等の分野との連動をも必然のものとする。かくして今日の国際化時代といわれている背景は、経済のみならず、あらゆる分野の国際交流が盛んになりつつあることを抜きにして考えることは出来ない。

さらに文化交流・協力が重視される背景には、多様な異質文化間の国

際協力が要請されているという歴史的事実がある。米欧のキリスト教文化圏のみならず、中東を中心とするイスラム文化圏、インド・中国等アジアの仏教文化圏等、宗教・文化を抜きにして今日の国際協力は語りえない程多様な文化と多様な価値観に対応することを迫られているというべきである。

また輸出信用や海外直接投資に見られる民間資金による民間ベースの経済協力については、その功罪について色々評価の分れるところであるが、筆者としてはわが国の高度経済成長時代に産業立地の地方分散による地域開発が地域振興に寄与したところも大きく、公害・環境問題などの配慮を加えれば、地域開発の戦略として民間投資は原則的に歓迎すべきだと考えているので、民間の海外投資も政府開発援助とのリンクにおいて相手国側の国造り(Nation Building)に寄与できると考えられるのである。

かくして国際協力を広義に規定して、「経済協力、技術協力、教育・研究協力および文化交流・協力を包括的に含むもの」とすれば、経済援助・経済協力が元来開発途上国向けから出発しているので、国際政治的には、東西の緊張緩和と国際交流・協力が必要であるが、中東地域を始め第三世界ないし、とくに開発途上国の開発と安定が今日の世界にとって緊要のことと考えられるので、開発(経済開発と社会開発)を中心にした国際協りに重点がおかれるべきである⁹⁰と考える。

今、今後における国際協力の主題として以上のように人造りに対する技術協力を中心に国際協力行政の課題を展開するとすれば、

(a)〈技術協力の実施主体〉 技術協力は、科学技術の施設やハードの側面はいうまでもなく、医療や、社会科学的なソフトの知識が重要になってきており、語学やスポーツ、文化等を含めて、極めて広範囲にわたる側面である事が分る。それと同時に、技術協力は人間が主体であるので、開発途上国の関係者の研修や、教育、研究の面での交流・協力も必然のものとなる。しかるにわが国の技術協力が十分その役割を効果的に果し

うる体制になっているか否かは甚だ問題とされなければならない。⁶⁹

現在、技術協力は国際協力事業団という特殊法人を中心にして専門家派遣、海外からの技術研修者の受入れ、経済協力プロジェクトに関する事前調査やフィージビリティ・スタディに対するコンサルタントの派遣など個人、企業、研究機関、行政機関などの関係者が実施主体者となる形で行われている。

国際協力事業団は、その組織構成上、外務省、通産省、農水省その他の技術分野に応じて多くの省庁に関係をもつようになっており、技術協力の本来の趣旨からいえば、わが国のすべての行政省庁に関係すべき事柄となる。さればとって各省庁縦割行政の出先機関的存在でなく、増加しつつある政府間援助、民間協力の増大に備えて、国際協力事業団の機能増大と、その管理運営に当たっての自主性(Autonomy)が要請されるのではないであろうか。⁷⁰

臨調の最終答申においては、ただ「事業の迅速かつ効率的な実施のため、事案処理に関する主務官庁(外務省)の権限を大幅に委譲する。」とのみ指摘されているにすぎないが、国際協力の有効な実施の観点から、その将来動向は注目されるところである。

また開発途上国への長期・低利の融資機関としての海外経済協力基金についても、最終答申において「事業の迅速かつ効率的な実施のため、事案処理に関する主務官庁(経済企画庁)の権限を大幅に委譲する。また、事業の採択、実施の各段階において国際協力事業団等との連携を強化するとともに、現地の諸事情を勘案し、国際協力事業団等との海外事務所の共同化を図る。」とあるように、その有効な活動が期待されているのである。

今、参考までに経済協力、技術協力、文化交流その他、国際協力に関する国の行政機関を図示すれば、その概要だけでも別図⁷¹のようになっており、その複雑、多彩な組織構成に一驚することであろう。

(b)〈対外援助事業の評価〉 国際的にみて経済援助・経済協力を始めと

する国際協力が最も積極的に行われていた国はアメリカである。しかし、レーガン政権になって対外開発援助予算が大幅に削減され、財政赤字を含むアメリカ国内の事情があるにせよ、わが国を含めて関係当事者の憂慮するところであったが、このような予算縮減の厳しい環境は、アメリカの対外援助行政実施機関、国際開発庁(Agency for International Development: AID)(国務省の外局にあたる。)を中心により一層、資金の効率的活用と援助・計画・事業の評価に関する努力を促す要因となるに至ったとされている。今その間の事情を前出の「調査研究結果報告書」の大森彌東大助教授担当(第2部第2章アメリカの国際協力行政)の中から指摘しておこう。⁶⁸

一般にミニマム・コスト、マクシマム・ウェルフェアなどといっても行政計画の費用効果を測定ないし評価することの困難さは、ピーター・セルフ教授(Peter Self)にまつまでもなく、極めて大きいことは言うまでもないが、それにもかかわらず、それらの技術、手法が次々に開発されるのは、「必要は発明の母」の例えのように、計画や予算に対する効率性(Efficiency)の要請であろう。⁶⁹

アメリカの対外援助行政において、政策や主要プログラムの省庁間調整機能がうまく作用していないのとは対照的に、援助事業の評価作業の実績には顕著なものがあるといわれる。⁶⁹ AIDにおける援助行政の基礎単位は1つのプロジェクト(Project)で、これは「特定の諸結果を生み出すために設計された単独の活動」という定義が与えられ、この意味でのプロジェクトの複数個が1つのプログラム(Program)を構成する。プログラムは「特定の諸目標を達成するために AID が資金を出す諸活動の調整されたセット」である。

AID が効果評価をはじめたのは1980会計年度になってからだとされるが、AID が行っている評価には3種類あり、第1はルーティン評価(Routine Evaluation)(あるプロジェクトの進行中、定期的にプロジェクト・ペーパーで定められた評価計画にしたがって行われるもの)、第2は特別評価

(Special Evaluation) (解答を要する何らかの特別な問題があり、ルーティン評価では解明されると期待できないものについて行われる)。第3は効果評価(Impact Evaluation)(プログラムまたはプロジェクトがその設計と実施の指針として用いられたかを評価的に分析するプロセスを記述するもので、これはプロジェクト・マネージャーが目的達成のための戦略の妥当性について確信が持てない場合に行われる)となっている。

AIDの効果評価は、AIDの最初の試みであるというので、その概要について要約すると、AIDの効果評価の中心は、プロジェクトが行われた事によってもたらされた変化(効果)に置かれている。変化を示すには、プロジェクトの前後の状況、それに変化(効果)がプロジェクトとどのように因果関係をもっているかを知る必要があり、AIDはプロジェクトによって開発された人々の社会的、経済的、文化的、心理的、物理的環境のすべての側面の変化に関心を持っているというわけである。

今しばらく効果評価の手順についてみると、どのような変化(効果)を調査するかは次の手順に従う。⁸⁰①プロジェクトと密接に関係のある変化(効果)、すなわちプロジェクト産出成果(Output)によって直接もたらされた変化(効果)をリストアップする。②次にプロジェクトの結果とみられる他のすべての可能な変化(効果)をリストアップする。③次にこのリストを注意深く調べ、今後の政策形成とプロジェクト設計に最も多くのデータを提供する可能性があるかと判断される10個の効果を選び出す。この場合チーム各員がそれぞれ、他のメンバーと無関係に10個の効果を選ぶ。④ついで各リストを集めて比較すると、チームメンバーの判断の相違が分り、また多くのメンバーが共通して重要と考えている効果が浮かび上がってくる。⑤効果を重要性の順に並べる。⑥各問題(変数)についてのデータをチームが収集できるかどうか検討する。⑦チームが当初のプログラム設計に対してどのように関わるかを決定する。(プロジェクト文書か、その他の発表された資料によるか、対象国とプロジェクト現場への訪問による)⑧プロジェクトの前および後(またはプロジェク

トが未完成のときは実施中)に各問題(変数)の状況を「測定する」リストに含まれる項目で「測定」できないものは除くか、あるいはウェイトを小さくする。ただ「測定する」という言葉は、変化(効果)を数量的に表現しなければならないという事を意味しない。それは変化(効果)を示す1つの方法にすぎない。

このようにして、「プログラム評価検討書」(Program Evaluation Discussion Papers)は1981年7月現在で10ペーパー、またAIDのプロジェクト効果評価チームは、1981年9月現在で23の評価報告書を公刊しているといわれる。その具体的なプログラムの事例としては、農村道路、農村電化、農村水道などがあり、プロジェクトの事例としては、フィリピンの小規模灌漑、ケニアの農村水道、リベリヤの農村道路、ボリビアの農村電化などがあげられている。⁶²

これらの評価方法を見ると、①必ずしも対外援助事業に固有の手法ではなく、一般的にはManagement ScienceやAdministration Science研究で試みられつつある費用便益分析や費用効果分析などシステムのアプローチの分野に属するものであること。②これらのプログラムやプロジェクトは、その事例でも明らかなようにその内容は施設などハード面、ならびにその管理運営面のソフトを含めて、国際、国内に共通する経済援助・協力および技術協力的側面があること。③ただ評価方法については、一応マクロレベルの政策から、ミクロレベルの要因まで、高度に管理され独立した資源投入(Input)から、台風や政治的動乱など不確定な事象まで、説明の全範囲を調べるとあり、またプロジェクトによってえられた教訓とAIDの政策・手順に関係する教訓を区別し、政策・施策への意味合いを配慮することになっているが、価値判断的要素をどのように具体的に組入れるかはなお今後の課題のように思われること。などが指摘できる。

かくしてこれらの評価作業は、普通AID本庁職員2名とプロジェクト実施国の専門家(研究者)1名からなる評価チームが現地の実状聴取を基

礎に援助国の責任者を含めて、約3日間のworkshopを行い、教訓を導き出す。この場合、評価チームメンバーには、評価対象となる当該プロジェクトの設計・実施責任者でないものが選ばれ、それによって評価の客観性と独立性を保持しようとしている。そしてこのような現地での評価作業がプロジェクト活動の正規の過程の一部になるにつれて、それ自体技術援助・協力の一形態となりつつあることは重要な意味があると考えられ、対外援助、国際協力行政上の1つの課題ともなりつつあるように思われる。

IV むすびに代えて

現代国家と社会は冒頭に述べたように、大きく国際化の波に洗われている。そしてわれわれとしては、その観点から現代国家の公共性原理を「内外公共の福祉と利益」として国際社会をふまえた問題として捉え、その具体的な事例を国際協力に関する行政問題に求めて少しく論述を行ってきた。それと同時に現代国家に求められているもう1つの「効率性」を経営性原理として捉え、国際協力行政においてその効率性、経営性がやはり他の行政と同様求められるようになる事を暗黙の前提に、対外援助行政、国際協力行政のわが国とアメリカの事例について多少とも紹介、論及を試みてきた⁶⁸。しかし本格的には、対外援助行政、広く国際協力行政の効率性、効果そしてその効果評価とは何を意味するか、また何を意味するべきであるかについて、未だ解答は出されていないというのが真実のところではなからうか。多様で異質な文化と価値観のもとでの、対外援助、国際協力がどのように評価されるべきかについては、国際公益の概念や主体ともからめて多角的且つ質的に扱われるべきもののように思われる。

他方、国際化とともに逸することの出来ないものに最先端技術の1つとしての情報通信の発達がある。これらの科学技術革新の及ぼす影響は、前述のように国際社会を地球社会化たらしめるに十分な要素をもってい

る。そして近い将来、情報化社会の目玉として登場するべく指摘されているのが高度情報通信システム(Information Network System「INS」)である。このシステムは武蔵野・三鷹地区において1984(昭和59)年9月から日本電信電話公社(NTT)によって実験に供されているが、INSは将来地域のインフラストラクチャとなるべき性格の施設と目されている⁸⁸。しかもそれだけには止まらない。高度情報通信システムは、国際的にも海底ケーブルや通信衛星、放送衛星を媒介としてネットされうるシステムである。そこに情報化は必然的に国際化を促し、逆に国際化がまた情報化を促す相互依存の関係にある。このような光ファイバー通信、コンピューター電子機器、そしてテレビの映像、画像などいよいよ研究開発のすすむ技術革新を伴うニューメディアの出現によって行政も企業も市民生活も変革が予想されているのである。ただし、これらのニューメディアが現代国家や社会に定着し、国民、市民の身近かなものとなるためには、そのコスト(費用)負担が国民、市民の受容しうるものであり、また同時に現代国家、政府・公共部門としては、これらのニューメディア関連産業、とくにソフトの情報提供部門が採算的に成立ちうるように先行投資、ないし助成措置を講ずる必要があることが指摘されているのである。これ新しい公益事業的な活動に対する政府規制と採算性の問題である⁸⁹。しかもこれらのニューメディアが国際的な技術協力ともからんでいるだけに現代国家のニューメディアに対して果す役割は重要な意味を持つことになろう。

注

- (1) 拙稿「現代国家における公共性試論」『アジア文化研究』第11号、国際基督教大学、東京、1979年、81-95頁。
- (2) 拙稿「公益概念と公益事業研究の新動向」『公益事業研究』第24巻第2号、公益事業学会、東京、1973年、27-51頁。
- (3) マクシマム・ウェルフェア、ミニマム・コストに関しては、地方自治体の場合

は、既に都市経営ないし自治体経営の概念に関連して論じられており、また制度的にも、地方自治法第2条⑨に「最少の経費で最大の効果を」と規定されている。なお一瀬智司監修 松行康夫・武田益編『都市経営論序説』ぎょうせい、東京、1983年 参照。

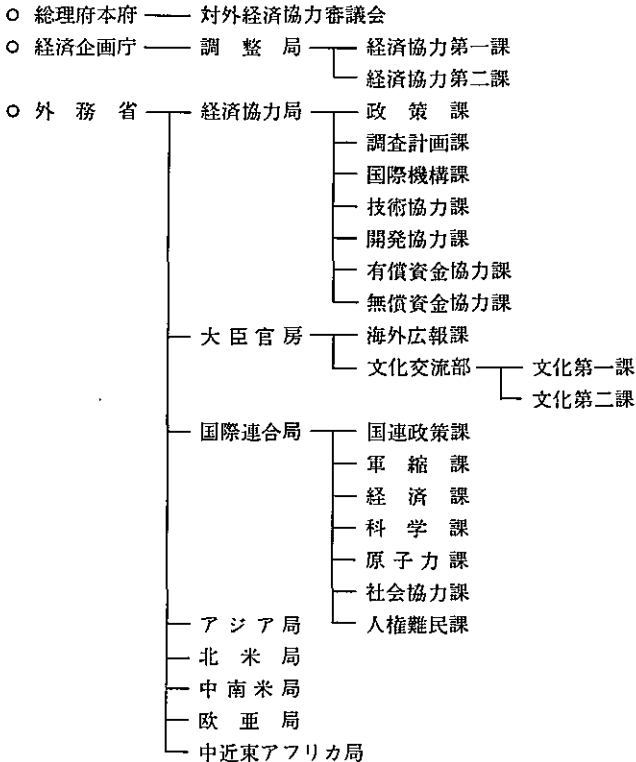
- (4) わが国では明治以来、公共性を主体でのみ捉える傾向があり、政府・公共部門と民間部門の中、公共性の担い手は前者のみとする誤った価値観がお見られる。しかし公共性をもっと目的性、性格的に理解されるべきである。つまり民間部門にも公益事業や公益法人団体のように公共目的ないし性格を持った主体があるという事である。
- (5) 公共性を分類して国家公共性と社会公共性とするのが一般のようであるが、自由・民主主義社会においては国家、政府の基礎は社会、市民にあると思われるので、基本的に外交、軍事等に関する国家公共性も社会公共性の中に包含されるべきものと考えられる。それを国民、市民を衆愚なものとしてエリートを自負する国家、政府が独善化するところに国民、市民から遊離した国家、政府の行動が出てくることになる。辻清明『政治の精神』朝日新聞社、東京、1979年、III公共のひろば 参照。
- (6) 縦割行政の利害関係集団の対立は、国際協力の分野における外務省、大蔵省、通産省、経済企画庁の四省体制を始めとして、国際協力行政の中に対外的な影響をもって現われてきている。ただこれらの現象は各省庁間の競争の刺激とみられない事もないので、縦割行政については横割型の企画調整、整合機能が加えられれば、一概に非難できない要素もあると思われる。なお公共性原理の担い手については注(1)を参照のこと。
- (7) 衛藤滄吉「国際化時代の電気通信政策(4)―国際電気通信における国益と国際公益―」『国際電気通信連合と日本』Vol.11 No.9, 日本ITU協会, 1981年, 1-12頁参照。
- (8) K. E. ボールディングは、その著書『紛争の一般理論』において戦争と平和を含む人間の紛争と非紛争の原理について論及し、紛争の法則性を追求しているが、この事はとくに戦争と平和という人類にとって極めて重大な課題解決のため国際システムの理論を提供することになると思われるので、高く評価したい。K. E. Boulding, *Conflict and defence: a general theory*, Harper & Row, N.Y., 1963. 内田忠夫・衛藤滄吉訳『紛争の一般理論』ダイヤモンド社、東京、1971年。K. E. Boulding, *Stable Peace*, University of Texas Press, U.S.A., 1978. 武者小路公秀訳『紛争と平和の諸段階』ダイヤモンド社、東京、1980年 参照。
- (9) オレンジや牛肉など農産物輸入に見られる日米の対立は、日米農業の共存か、国際競争による一方の敗北かなど難しい問題を含んでおり、眼先の短期的国益の対立でなく、長期的双方の利益に立った解決策を求むべきであるという意味である。
- (10) 総合安全保障の概念は、大平内閣あたりから用いられるようになったが、1980(昭和55)年9月、内閣がとりまとめた報告によれば「国際的要因に起因し、わ

が国の存立基盤に重大な影響をあたえ、あるいは与える恐れのある多種多様な脅威に対し、外交、国防、経済等の諸施策を総合することによって、その発生を未然に防止し、あるいは現に発生した場合にこれに適切に対処することにより、わが国の国家としての存立を維持し、また社会的な大混乱を防止することを、総合安全保障と考える。」としている。かくして政治的、軍事的脅威から平和と安全を守るだけでなく、エネルギー、食糧といった経済面での脅威から国民生活の繁栄を守るということである。そして経済協力に関していえば、それがわが国の総合安全保障を確保する上で、（とくに危機予防の局面において）重要な手段であることは明らかであるとして経済協力の総合安全保障における位置づけを行っている。「経済協力に関する基本資料」外務省経済協力局政策課、1983(昭和58)年6月、1の2 経済協力と総合安全保障の項、5-8頁参照。

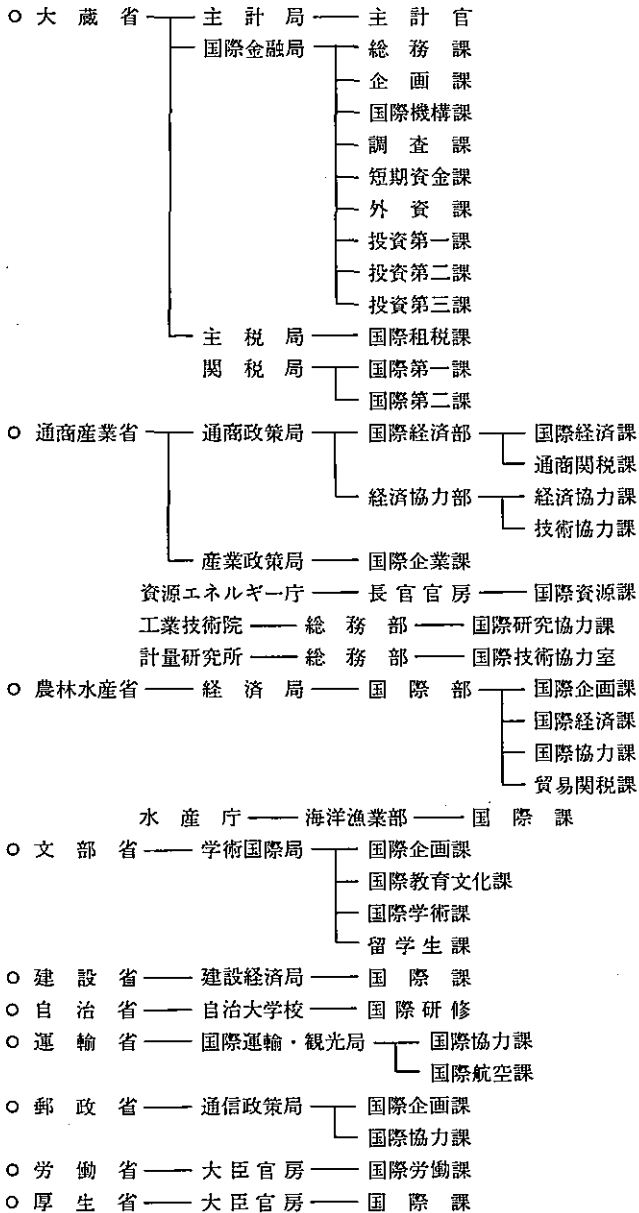
- (11) 「日本国憲法」「有斐閣六法全書」有斐閣、東京、1983年、第9条1項参照。
- (12) 本稿においては、総合安全保障に含まれる経済協力をより幅の広い国際協力と理解し、その中に技術協力、研究・文化交流を含めた国際協力・交流関係と解することにする。その理由は経済協力がとかく資金的、物質的なもので、心の交流・協力といった人間的要素に欠けることが指摘されているからである。
- (13) 国内の地方行政等で、シビル・ミニマムあるいはナショナル・ミニマムなどの公共サービス水準が政策論議の対象になることがあるが、同様な意味で国際社会においてワールド・ミニマムあるいはアジア・ミニマムなども取り上げられてしかるべきであろう。
- (14) 現在の国連機関が戦争抑止の機能として極めて弱体なことは世界各地域での紛争に関連して指摘されているところであるが、さればとって平和維持機能をもった世界連邦建設などといっても、その実現性の見通しは明るいものとはいえない。K.E. ボールディング、前掲書「紛争と平和の諸段階」四章、平和のための7つの政策提言 参照。
- (15) 世界コミュニケーション年(World Communication Year)を記念して1983年、国際的な各種催しの行われたことは周知のところである。世界コミュニケーション会議事務局、京王プラザホテル1024号室、なお情報通信学会というコミュニケーションに関する学会も発会した。
- (16) 高野雄一「国際法概論」新版、上巻、弘文堂、東京、本論第四章 国際組織と国際法 参照。
- (17) 地球市民については、地球市民団体を名の非政府組織(Non Government Organization)はあるが、まだ極めて理論的にも実践的にも弱体なものといわざるをえない。
- (18) 「行政改革に関する第5次答申—最終答申—」臨時行政調査会、1983(昭和58)年3月14日、3頁。
- (19) 前掲資料、3-4頁、6-8頁。
- (20) W. A. Robson, *Welfare State and Welfare Society*, George Allen & Unwin Ltd., London, 1976. 辻清明、星野信也訳「福祉国家と福祉社会」東大出版会、東京、

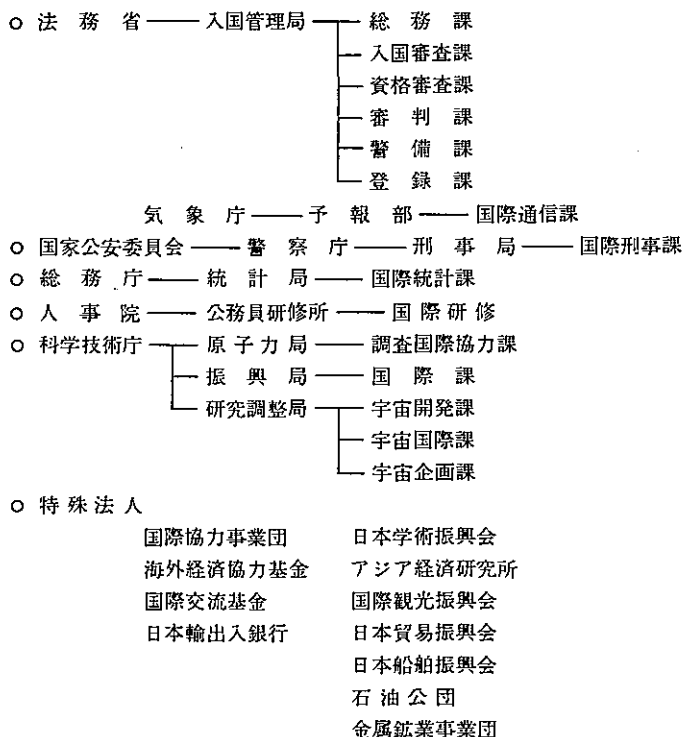
1980年。

- (21) 有田圭輔「これからの国際協力—特に技術協力—」『国際協力総合フォーラム』会報 第4号, 国際協力総合フォーラム, 東京, 1983年, 3-15頁。
- (22) 『行政における国際協力分野の国際比較に関する調査研究結果報告書』行政管理研究センター, 東京, 1982年 参照。
- (23) 外務省, 前掲資料, 11頁。
- (24) 行政管理研究センター, 前掲報告書, 第1部第2章 国際協力の理念と課題 (I), 29-35頁。
- (25) 同上, 序論, 1-13頁。
- (26) 一瀬, 菊池, 寺戸, 直江著『公社, 公団, 事業団』教育社, 東京, 1979年 第7章 参照。
- (27) 国内における国際協力行政機構概要, 1984年



在外公館
 在日外国公館
 在日国際機関





- (28) 行政管理研究センター，前掲報告書，第2部第2章 アメリカの国際協力行政，大森 彌 担当，159-192頁。
- (29) Peter Self, *Econocrats and the Policy Process: the politics and philosophy of cost-benefit analysis*, MacMillan, London, 1975.
- (30) 行管センター，前掲報告書，171頁。
- (31) 同上，180-183頁。
- (32) 同上，184-189頁。
- (33) 経済援助・協力予算は量的に伸びをつけ，1985年までにODAを1980年までの5ヶ年倍増計画を設定しているが，わが国の財政硬直化とからんで達成困難視されている。しかもそれと同時にその効果(Effectiveness)について相当内外の関心が高まっている事も事実である。
- (34) 高度情報通信システム(Information Network System「INS」)は，電電公社によって推進されつつある地域インフラストラクチャの性格を持つ情報化社会のハードウェアで，CATV，キャブテンなど実用化に入りつつあるメディアを含めて，市民生活の変革が語られている。1973年の第一次石油危機以来，情報化社

会の現実化がおくってきた観があったが、最近になって漸くその到来が近いことを思わせるに至っている。

- (35) INSに関連してデータ通信事業は、新しい公益事業分野である事が指摘されている。ただし、公益事業に対する規制緩和による競争原理の導入が国際的に問題になりつつあるので、その動向は注目されなければならない。

**INTRODUCTION TO PUBLIC INTEREST
AND MANAGEMENT APPROACH
IN THE CONTEMPORARY STATE**
— With Special Reference to Internationalization
and Information Age —

◀ Summary ▶

Tomoji Ichinose

In the contemporary state, the pursuit of “public interest and welfare of people” is required as a national goal. At the same time, the importance of an efficient public sector as represented by a relatively small government has come to be emphasized since the emergence of Thatcher administration in Great Britain and Reagan administration in U. S. A. The same thing can be said of Japan. Therefore, I would like to explain efficiency problems of public sector in terms of management approach adopted by the Japanese government.

If we understand “public sector” as an objective or end concept, we may regard “management” as a means concept for the contemporary state. This objective concept and means concept are parallel and relative to contemporary state functions.

Therefore, we can understand that management of contemporary state entails the accomplishment of maximum welfare and effectiveness with minimum cost.

In this article, I would like to pursue the problem of public interests, especially national and international interests, and refer also to the problems involving the efficient administration of international co-operation by the Japanese government.