

翻訳

L.C.ブレッセル-ペレイラ「新しい国家のための新しい管理¹⁾——社会自由主義共和制——」

Bresser-Pereira, L. C. [2001], 'Uma Nova Gestão para um Novo Estado: Liberal, Social e Republicano', *Revista do Serviço Público*, 52(1)

ルイス・カルロス・ブレッセル-ペレイラ²⁾
田中祐二訳

本稿は、20世紀の最後の四半世紀に現れた新しい国家、つまり新しい公共管理（nova gestão pública）が必要となった新しい国家について考察する。たとえ公共管理や国家が古い制度であったとしても、「新しい」ものに対する私の関心の根拠と、新しい何か³⁾が現れつつあるのをなぜ支持するのかを説明することは必要ないと思われる。技術が急速に変化する世界において、経済発展の速度は世紀ごとに加速され、経済的・社会的関係がますます複雑になると、政治的制度が変化することもまた期待される。近代的資本家社会において行動する三つの政策的諸審級³⁾、すなわち市民社会、国家（組織と制度）、および政府が、その他との関係を持つ新しい形態、役割、様式を引き受けなければならない、したがって新しい民主的ガバナンスを作り上げなければならない。

私の意見を二点にまとめると以下ようになる。第1に、20世紀に新しい経済的・社会的役割を引き受けていた国家は、必要な社会的・学術的公共サービスを非国家的公共組織（entidades públicas não-estatais）と契約することが効率的であるために競争的であろうと努力している。第2に、効率のために諸要求に注目しようとして、公共管理はより自主的でより政治的に責任を持つようになる。新しい国家が登場するのは、国家組織がより効率的であろうとする要求に注目し、諸活動を分散して外部委託するなら国家組織は変化せざるをえないからである。新しい公共管理が登場するのは、選ばれた政治家に単に反抗する中立的団体を設置する小さな作り話に執着する代わりに、高い段階での公共サービスが固有の政治的責任を更新し、それを引き受けるようになるりつつあるからである。

これらの変化に対する要求は国民国家の内外から起こった。すなわち、民主主義の発展に応じて、そして市民社会における市民がより積極的により多くを要求するようになるのに応じて中から、また、グローバリゼーションのような外圧が、企業がそれによって競争的になるようにしむけ、かつ国民政府にその競争を支援するように求めるのに応じて外から起こるのである。雇用の変化の過程において、グローバリゼーションは諸国を相互依存的にするが、国民政府はそれぞれの与えられた市民社会の利害を調整するために必要な政治的権力の源泉でありつづける。過去には社会は種族、都市国家、封建国家、帝国主義国家に組織されていた。近代の到来以来、社会は基本的には国民国家あるいは国家に組織されている。それぞれの国民国家は州や市民社会から形成されている。つまり、その市民社会は組織、知識、そして富に由来する権力によって説明され、国家機構の外部で政治生活を営む市民の集まりを究極的には意味する。

それぞれの国民国家において、われわれは市民社会および国家に出くわす。国家はひとつの機構および国家制度あるいは法的システムから形成され、そして政府によって統率される。制度は国民的構成から始められる際に、社会的ゲームのルール（jogo social）に関して権利と義務を定義する。単純なモデルでは、最高位の政治は政府を構成するが、一方で役人は単純に公共行政に携わる。このモデルは決して現実を表現しているのではないし、少なくとも新しい国家でもそうなのである。生まれつつある新しい国家において、選ばれた政治家と上級公務員が政府を構成し公共管理に携わるのであり、つまりより重要な政治的決定をもっぱら行い、とられた決定の効率的な履行を行う。官僚制でありかつ国家権力の効力を集中してきた公共行政について論じる代わりに、本稿ではこの国家の効力を想定しかつ効率性を追求する公共管理について論じようと思う。

市民は国民国家のその公民権に由来し続けている。市民権は国家の制度が全権利を確立して初めて保障されるであろう。国家組織が税を徴収し、健康の支援、初等および中等教育、そして全員の最低所得を保障することが可能な限り、社会的権利はより適切に保護されるであろう。国民国家の政治制度が政府をより国民を代表するものにし、より国民が参加するものにし、より責任を負うものにする限りにおいて、政治的権利が確立するであろう。最後に、共和制の権利、すなわちそれぞれの市民が持つ公共財保護の権利は、ふさわしい叱責や懲罰を行う国家権限のある制度が役人と選ばれた政治家との必要な共和主義の徳行に結びつけられるかぎりにおいて保障されるであろう。要するに、国民国家の境界内でそして国家の組織と制度の見地から、市民の利益ができる限り良い方法で保護されつづけるであろうということである。

国家の歴史的形態

国民国家、市民社会、国家、政府および公共管理に関する概念は、社会の社会的領域に固有のものであるが、一方で市場、企業および消費者は経済領域の一部である。二つの領域は相互に関係しているが、生まれつつある新しい国家と管理を決める特徴は何であるかを考察しようとするとき、これらを区別することは重要である。これらの特徴は本質的に政治的である。なぜなら、それらは闘争や論争の結果であり、人々が日々周囲で経験している約束の解決であるからである。それらは市民社会の領域で市民によってとられた決定と、そして偶然にも制度をつくりかつ改良し、国家機構を組織化しかつ行政に形を与える目的で、国家固有の領域に政治家や上級役人によってとられた決定とを、統一する。これらの特徴の中に、われわれは効率性に出くわす。それは経済的領域においては決定的に重要であるが、また新しい国家や公共管理に非常に重要な役割を見いだすのである。

政治は、単なる力の代わりに、議論、説得および約束をつうじて法令化し国家を統治する技術である。市場では生産者と消費者が自らの利益を最大化しようと意図する一方で、政治領域では利益以上に価値もまた考慮する必要がある。市場においては、合理的な効率性のもとで財を獲得し利益を分配するほぼ自動的な競争メカニズムが存在する一方で、政治領域においては自動的にも単純にも与えられることはない。つまり、「必要」でない決定によってすべてが起こる。というのは、選挙が存在するか、利害関係に注目するか、あるいは倫理的原則に関係するからであり、そして民主主義体制においては市民社会の次元で公的な論争で形成された市民の意図の表明に対して応答するからである。

伝統的社会から近代的社会への、および前資本主義経済から資本主義経済への歴史的移行が、経済的および政治的主権の中に、あるいは社会的権力のより豊富な形態の中に与えられることになる。人種が帝国あるいは都市国家において変化し、より遅れて都市国家と封建制が近代の国民国家へと変化した。それぞれの社会の間で、政治体制はより権威主義的あるいは寡頭制的形態から政府のより民主主義的形態へ、また君主制から共和制へ、周期的に幾度となく転換してきた。資本主義と国民国家の誕生と共に、政治的転換が周期的であることをやめ一つの方向性を獲得した。それは、啓蒙主義者によれば進歩の方向であり、マックス・ウェーバー (Max Weber) によれば合理化への方向であり、私の意見では自己維持的な (auto-sustentados) 経済的および政治的発展である。つまり、資本主義と民主主義は今日まで、それらが自己維持的でありそれらの固有の仕上げを継続的に行うことができることを論証してきた。

そこで、以前の古い国家との対比で新しい国家を論じることができる。国家は16,7世紀には権威主義かつ世襲制を開始した。絶対君主制の絶対主義であった。19世紀に国家は自由主義で官僚制になる。つまり、自由主義国家は法の支配を確立し法治国家 (o estado de direito) を作りだし、そして企業間の競争を保障したが、貧者と婦人の参政権がない限りにおいて寡頭制でありつづけた (私はヨーロッパ人とブラジル人の準社会民主主義といった感覚における「自由」という言葉を使用しており、自由が「進歩主義」の意味になる北アメリカ流の語義ではない)。20世紀になって、国家は継続的に修正され自由民主主義となった後に社会民主主義となる (あるいは福祉国家) が官僚主義的のままであった。⁴⁾ 今日 新しい国家は社会自由主義的・管理的となると方向に向いている。

国家と国家管理の歴史的類型

政治体制	国家管理の形態
絶対主義国家	世襲的行政
自由主義国家	官僚的公共行政
自由民主主義国家	官僚的公共行政
社会民主主義 (福祉) 国家	官僚的公共行政
社会自由主義 (民主主義) 国家	管理的公共行政

私が絶対主義国家、自由主義国家、自由民主主義国家、社会民主主義国家および社会自由主義国家と言う場合、その形容詞は国家制度の基本的性格あるいは政治体制について言及している。また、私が世襲的行政 (administração patrimonial)、官僚的行政、管理的行政 (gerencial administração) について言うとき、国家組織がそれによって運営される形態について言及しているのである。国家制度が歴史に沿って変化するように、国家組織と公共管理もまた変化しなければならない。「国家」の代わりにわたしが「政治システム」について語るべきであったであろうが、その政治体制は市民社会を含むのである。私は「政府」について語るべきであったであろう。しかし、たとえイギリス系アメリカ人の伝統が幾度も国家を無視し、さらにそれが、政府は統治の過程および国家のトップにおける政治家グループや役人を意味するだけでなく国家組織と国家制度をも意味するという意向に根拠をおいたとしても、私は最初の二つの意味のために governo という言葉を使う方を好む。

絶対主義国家の生誕と共に私的なものから公的なもの（*searea pública*）が分離する問題が発生した。自由主義国家は立憲革命および自由主義革命（名誉革命、アメリカ独立戦争、フランス革命）と、公共サービスの改革とをつうじてこの問題を「解決した」。第一の革命により立憲国家が成立した。第二の革命により官僚的行政が世襲的行政に取って代わった。しかし政治体制は権威主義のままであった。今度は社会民主主義国家が権威主義を克服したが社会的公正の問題を残した。社会民主主義国家は社会的権利の問題と機会均等の問題とに答えようとしたが、経済効率がしばしば危急の課題になる世界において非効率であることが明らかになった。社会自由主義国家は社会的公正を約束しようとすると同時に社会的・学術的サービスの非効率を提唱する適切な解答なのである。

すべての民主主義国が通過してきたからといって、国家あるいは政治体制の歴史的形態が先行的期間としてかつ政治的發展がうまく定義されている期間としてみなされるべきでないと考えerことは重要である。それぞれの国家が、国家あるいは政治体制の言及してきた諸形態で起こった問題を解決してきたと考えるべきでもない。ガバナンスがいかに時代と共に進化してきたのかを理解する方法は、お互いに異なっているが多くの共通の特徴を持つフランスやイギリスのような西ヨーロッパの国々をパラメーターとしてとれば、簡単である。明らかに先行時代に生まれた諸問題は後続の時代によって解決されたのではなく、その都度直面するいくつかの方法で解決されたので、これらは解決の意図を持った行為の対象であった。

民主主義の高揚

わたしが新しい国家および新しい公共管理を述べる場合、時代に沿ってそれぞれの国民国家においてそれらの制度が進化してきた過程に注目している。私はギリシアやローマが共和国を設立して以来、ある国に作られた制度が輸入されたり他の国に適用されたりすることをつうじて豊かになる過程を考えている。政治的發展や経済的發展を前進させたり後退させる戦争や革命に関して考えている。私は技術進歩と経済変化に注目している。これらは政治的發展に結びついており資本主義の、そして少し遅れて民主主義の發展を可能にし、その国固有の完成を促進することに耐える経済的および政治的發展を導いていた。

この歴史過程を検討する他の方法は、この場合ギリシアの共和制を持って始まるのであるが、都市国家から近代大国家への、シビタス（*civitas*）から市民社会への移行過程として考えられる⁵⁾。第一局面では、ギリシアの共和制において都市国家市民の小コミュニティであるシビタスが、国家機構間の調整なしに政府に設置された。第二局面では、資本主義の出現により大きな近代的国民国家が登場するが、それらは政治的および経済的エリートによって導かれる権威主義を維持する。最後に第三局面では、一つの大きな市民社会がシビタスに取って代わり、その限りで民主主義となる。ギリシアの共和制において市民は直接的に政府を引き受けた。今日、市民は民間人として働きながら主として自らの利害に携わり、国家組織を構成し政府の仕事を専門にする専門政治家および官僚と契約する。しかし、それは政治を第二の次元に追放してしまうことを意味するのではない。それどころか次第に、積極的な市民が組織され市民社会間で論争される限り、それらは全人口に占める数値を高めますますます影響力を持つようになる。

政治的組織に参加する人々の絶対数の増加はある代償あるいは内部の再編（*permuta interna*）

を伴った。参加数が増大する限りで、政治生活に全面的に参加していた古典的共和制の価値は存在条件を失っていった。ギリシアおよびローマ市民はまたしばしば軍人でもあり、国家の支配の大きさに応じてその収入を受け取った。逆に、近代資本主義社会の市民はその私的活動をつうじて収入を受け取る。彼らは税を支払い政治的軍事的役割を履行するために役人と契約する。ここに公私の分離が始まっていた。

この進化は「悪かった」。というのは、都市コミュニティであるシビタスは政治的重要性を失っていたし、政治が貴族的・官僚的役人階級の独占となる傾向が存在していた、ということであったからである。逆に、これは「良かった」。というのは、公的な世襲に私的なそれを混ぜ合わせた世襲主義の終焉を意味したからである。

資本主義および自由主義国家の拡大と共に、市民権が保護されはじめ法治国家が形成されたが、民主主義から遠ざかり、社会的公正からもっと距離を置くようになった。しかしながら、資本主義が支配的生産様式として定着する限りにおいて、民主化の源はそこに存在した。そして、政治力がその崇高な起源であると主張するのをやめた。シビタスはもはやこれ以上存続できず、交換関係の内に市民社会が徐々に生まれてきたのである。

歴史的に相関連した二つの事実が民主主義のための空間を開いた。第一に、資本主義の誕生は経済的剰余の所有の基本的な仕方を変更した。それは国家の支配に依存するのをやめ市場での利潤の実現にますます依存するようになった。権威主義体制は支配階級の存続条件であることをやめた。もう一つに、ホブズが社会的契約の革命的理念を定式化した17世紀に、政治的統治の崇高な合法化が決定的な進路を受け入れた。ホブズ、ロック、ボルテール、ルソーの登場により、君主的権力に崇高な意思を帰すイデオロギーが信用を失墜させていった。社会契約、それは基本的には君主的権力を遠ざけるものとして理解されるのであるが、少し遅れて、単純に政治支配に権限を委託するものとして考えられ始めた。政治的権力を委託するのは新しい政治の実態であった。つまり、国民であるが最初は明確な形のないもので、支配者の意のままになってきた人々が次第に市民になり市民社会に組織されてきたことにより徐々に形を獲得してきた。

19世紀の末から20世紀の初頭にかけて、最初の近代的民主主義の確立のために二つの歴史上の事実が登場した。民主主義の確立の第二の波は第二次世界大戦後ドイツ、日本、およびイタリアの崩壊の可能性の中で起こった。これらの国々の民主主義への移行は到達していた経済発展水準との関わりで明らかに遅れていた。

官僚的公共行政の持続性

生まれつつある「新しい国家」とは反対に「古くからの国家」と呼ばれているのがこの（不完全な）社会民主主義国家である。今回のわたしの主題は、今日の保守の波が一部の人々にそう思わせたようにこの社会民主主義が新自由主義あるいは超自由主義国家によってではなく、社会自由主義国家によって代替され始めているということである。21世紀には民主主義は新自由主義でもなければ社会民主主義でもなく、社会自由主義である。

そのように言うとき、わたしの主張は、民主主義が進歩する限り、国家は少なからず社会的公正あるいは社会的平等を約束させられ、そして歴史においてはじめて国家が効率的にサービスを提供することに専念するであろうということからきている。それは先進諸国およびブラジルです

で生まれている。すなわち、官僚的公共行政は公共管理の段階へと徐々に移行しつつある。また、公共支配はより効率的になるにしたがってより自立的になる。この自立性が大きくなればなるほどその償いとして公的責任が大きくなる。さらに、政府の高度なサービスが選ばれた政治家にとって単なる責任技術と見られることがなくなり、社会にとって直接的に責任をとる政治的な人々（の行い—訳者）と考えられはじめる。

様々な意見を調整するために事実に基づく証明や論拠を誰が提示することができるか？ この質問に答える前に一つの事実すなわち官僚的公共行政の持続を見ておきたい。政治的發展は政治的行政の変化を伴うと仮定される。ガバナンスはそれをつうじて政治的發展が与えられ、それをつうじて市民社会、国家、および政府が公的活力を整えたり生み出すダイナミックな過程である。それが、政治的諸審級が作り出すその「質的水準」に照応させる。人々が組織され公共空間におけるそれらの意思を明らかにする方法、あるいは換言すれば、市民社会の力、国家の制度的な質、法の適用における制度の効力、そして国家機構の効率は、高度で相互に多様であるまたはそうでなければならぬであろう。

しかしながら、たとえ非効率であっても、公共サービスの次元と複雑性の増大に注意する能力を欠く官僚的公共行政は、政治的諸審級のこの相互依存仮説が予言したよりもより長く持続することがわかった。政治体制が権威主義から自由主義に移行したとき、国家組織は世襲制から官僚制へ変化した。しかし、政治体制がより遅れて自由民主主義そして社会民主主義が連続的に起こったとき、官僚的公共行政は相変わらず実際に持続しつづけた。

世襲的公共行政から19世紀の官僚的公共行政まで国家行政を変化させた公共サービスの改革は、自由主義国家による絶対君主制の代替に帰着した重要な政治上（および技術上）の出来事で構成されていた。法のルールがしっかりと安定化し公的なものの私的な世襲制からの分離が起これると、プロの官僚部分が必要になった。マックス・ウェーバーが19世紀のはじめに非常に正確に定義し分析し、さらに彼が前民主主義的で準自由主義的なドイツ国家を基準とみなしたのはまさにこの官僚国家であった。

20世紀の30年代以降、自由民主主義国家は社会民主主義国家に転換しはじめたが、政治体制の変化が公共行政の変化を意味したことはなかった。それは相変わらず官僚制のままであった。実際に、（自由—訳者）民主国家から社会民主国家への移行は官僚システムの再肯定とその拡大を引き起こした。国家の排他的行為を制限する代わりに新しいタイプの官僚が採用され、そして官僚的公共行政は社会的学術的サービスへと拡大された。さらに、官僚的公共行政は公共サービスに拡大され、しかも明らかになっている限り多くの場合国有企業の従業員が公務員と考えられ、商業あるいは産業企業の活動を同じものとみなされはじめた。

公共サービスの定義は根本的に拡大された。自由主義国家と自由民主主義国家において、教師、検事、軍人、警官、徴税官、会計監査人、および政策立案者だけが公共サービス者と考えられた。社会民主主義国家あるいは社会福祉国家においては、基礎教育の教師、大学の教授、病院の医師と看護師、交響楽団の演奏者、博物館の館長、社会的支援機構のソーシャルワーカー、公共交通と公共サービスの技術者と管理者、受付管理者、事務職公務員およびそのような全組織の管理者が挙げられ、国家を適切に表す組織においてはすべてのものは今日役人と考えられている。社会民主主義的制度がより前進しているフランスやドイツのような諸国において特にこのような変化が

聞かれた。

社会民主主義国家は自由民主主義国家に対して大きく前進した。自由民主主義国家は単純に市民権を保障したが、他方で社会民主主義国家はさらに社会権、すなわち全員の基礎教育、全員の健康補助、および全員の最低賃金といった全員を対象にした基本システムを保障した。社会民主主義国への移行が完了したフランス、ドイツ、およびカナダのような国をアメリカ合衆国と比べる場合、アメリカ合衆国におけるよりもヨーロッパの国々における方が所得分配はより公平であり、社会的権利はより多く保障されているということを証明するのは、そのためである。アメリカ合衆国に存在する莫大な富にもかかわらず、北アメリカの約4000万人の人々が健康保険を所有しておらず、北アメリカの人口の約13パーセントが貧困ライン以下であり、社会民主主義国家におけるその割合は5パーセント程度である。仮に政治体制の質あるいは民主的ガバナンスの質が、社会的秩序、自由、社会的公正、および福利といった近代社会によって拡大された基本的な4つの政治的恩恵を与えることによって評価されるのであれば、社会民主主義諸国は北アメリカと比べてよりすぐれた体制であるという点にあまり疑いはない。

しかし、不公正を償って北アメリカの経済システムは社会民主主義の経済システムより効率的である。つまり、それはより大きな富を生み出すだろうと推測されている。わたしはそれについて深い疑問を持つ。第二次世界大戦後ここ10年間に限って、北アメリカ経済はたとえばフランスやドイツ経済よりもより急速に成長した。しかし、この控えめな証拠から超自由主義のいくらかのイデオロギーは、社会民主主義国家に比べて自由民主主義国家が優位であるというイデオロギー的先入観によって彼らがいまだく確証を導き出した。実際に、社会民主主義国家においては企業と労働者の過度の規制が競争を縮減させ、過酷な労働に負のインセンティブを示す可能性がある。福祉国家に改良が必要であるのはそのためである。しかし、その代わりに以下の点についてはほとんど疑問の余地はない。すなわち、社会民主主義国家のようなより平等主義的社会において協力をつうじて効率的労働にインセンティブを与えること、労働者の生活保障が技術の変化やイノベーションを受け入れる傾向を高めるようになること、そして結果的により重要であるが、明瞭で偽装されたポピュリスト的政策を採用する義務を持たないこと、である。

新しい社会自由主義国家

本稿で、私は優れたガバナンスに影響を与える制度上の変化に関心がある。官僚的な公共行政において、ガバナンスに関する主要な関心事は社会秩序と行政の効率性に結びついている。生まれつつある新国家において、政治的安定性と法の適用における国家の効率性が合理的に達成されてきたと仮定される。すなわち、今日の政治的関心事の大部分は民主主義の責任と行政の効率性を語る人々（の言辞—訳者）である。換言すれば、関心事は財やサービスの生産に際して市場が保障する経済効率を、公的性格を維持しつつ、公的サービスに移動する点にある。

社会民主主義国家は公共サービスの概念とその実施を途方もなく拡大したことになる。とはいえ、公共サービスのさらなる拡大は効率的でなくなると、その限りで人々が望む成果を達成するためにますます適合する諸機関を使用することは不可能になる。公共サービスが適合的であることおよび社会的権利を保障することは国家の合法的な役割であるが、それは国家がその機能を直接準備しなければならないと言いたいのではない。その実施が国家権力の実効の中に集中されて

いる国家機構内の効率を達成することはいかに難しいかを知るべきである。

公共サービスの場合、その問題は、行為が自然独占でもなくまたリカード的レントにも含まれないと規定して推奨される民営化をつうじて解決されている。この場合、公共サービスは国家的であらねばならないと同時に民間企業のように管理されねばならない。社会が原則として完全に投資しなければならない社会的および学術的サービスの場合、問題はより複雑である。それらはどのように実施されるべきか？ 国家が非営利目的の組織とそれらのサービスを外の組織と契約し、管理の契約、行政上の競争、および社会支配のメカニズムの結合物を通じてそれらを支配する。

生まれつつある新しい社会自由主義国家はこれらの諸問題への対応である。それは新しい保守や新しい右翼を夢見る究極的な自由主義国家ではない。また、所有権や契約をかりうじて保障するような最低限の国家でもない。財政負担あるいはGDPと比較した国家収入で国家の大きさを計るなら、それは古い社会民主主義国家よりも小さくはない。このような規模として考えるならば、国家の大きさは小さくなる傾向にあるのではない。反対にそれは、教育や保健費用が平均費用に較べて増加傾向にある限りにおいて、しだいに増加する傾向にある。そして、この費用の増加をカバーするために税が徴収されなければならない。

この新しい国家は民主主義である。なぜそれは社会自由主義と呼ばれるのか？ 社会的権利が約束されているからそれは社会的である。また、社会民主主義国家よりも市場と競争を大きく保障するから自由主義である。

この二つの側面を入念に仕上げる必要がある。社会自由主義国家は、社会民主主義国家によって引き受けられた社会的合意を完全に遵守するがゆえに社会的である。なぜそうなるのか？ それはこちらの側での規範的理由ではなく、先進諸国における選挙行為によるからである。私が言いたいことは、市民は国家がそんな公共的社会サービスを提供するものだと期待し要求しつづけるということだ。市民は個人主義者でありうる。確かに彼らは税を支払うことが好きではないが、自らの社会的権利を保障するよう国家に期待するのである。

なぜ国家をつくるのか？ それをつくるのが合理的なのか？ 超自由主義および超保守が吹聴するように、税はより少なく支払い事態を個々人の意のままにしておくことが好ましいわけではないではないか？ 今はこのテーマについて十分議論するときではない。社会的権利を排除しようとする試みは政治的支持は得られず、少なくとも民主的国家では打ち砕かれてしまうであろうと強調しておく。1990年代のアメリカ合衆国における超自由主義的「アメリカとの契約」の失敗は話の一例にすぎない。個々人は個人主義者でありうるが、たぶん基礎教育、保健、最低所得、および基本的年金制度のような基本的な財・サービスが、もっぱら所得、預金、あるいは他の安全な私有財産に左右されるのを受け入れるほど個人主義ではないであろう。

左右間、また進歩主義者対超自由主義者のイデオロギー論争は確かに継続しつづけるだろうが、1970年代末に生じた超自由主義の波はおわりを遂げた。左派内および右派内の政治的連合の間における権力の交代が民主制を定義しつづけるであろうが、19世紀と20世紀の初めの自由民主主義の回帰は問題外である。

もし社会自由主義国家において社会的権利のために社会の約束が遵守されるのであれば、この国家の形態は社会民主主義国家とはどの点において異なるのか？ 新しい国家が市場あるいは管

理された競争に基礎をおく限りにおいて、社会民主主義国家よりもますます自由である。そうであるのは、社会自由主義国家が協力と対立しているとは考えられていない競争に信頼を置くからであり、他方では社会民主主義国家が競争よりも協力や計画により期待をしているからである。

市場と競争へのこのような信頼は二つの方法で表現される。第一に、市場のために財・サービスを生産する生産者のような場合は国家の理念を拒絶するというように。民営化と国営企業の競争への支援はこの信頼からくる。第二に、本質的に独占的でなく、国家によって直接的に遂行されるべきでない社会的・学術的サービスのような場合は、国家の排他的行為ではないと断言するように。その際、実際に国家によって資金提供されねばならないが、非営利目的の機関によってあるいは国家機関でなく公共機関によって競争の形態で実行されねばならないであろう。

簡単に二つの側面を議論しよう。国営企業は社会民主主義的企業の典型的性格である。社会自由主義的企業では、本来の独占のみが国家的でありつづけることができるのである。競争が可能な場合はいつでも国家は外に退くであろう。競争が可能な場合は、たとえ不完全であろうと、規制が競争の部分的な代理として機能するであろう。このように、1980年代以降世界でわれわれが助成してきた民営化の過程は社会自由主義国家の成長の明白な宣言である。

しかし、市場への信頼と民営化の採用は、社会自由主義国家にあっては国家が短期的には経済の安定を確実にし経済循環の動きを緩和するという、長期的には経済発展を加速するという経済目標を放棄することを意味しているのではない。

反対に、超自由主義が期待することたとえば民営化は規制を排除することと共に歩むのではないだろう。彼らの批判の理由は社会民主主義国家が利益保護のための余地を広げつつ経済を過度に規制したというものである。しかし、このビジョンは単純化されすぎており誤っている。規制がある水準になると減らされていくというそのような指標となる基準は存在しない。実際にいくつかの場合規制は過度になり、抑制されることが必要である。しかし、生まれつつある新しい国家においては、より少ない規制というのではなくより多い規制という意味で一般的傾向が存在しつづけるだろう。科学技術が前進し経済問題がつねにより複雑になるにしたがって、企業の集中につれて市場には競争が減る傾向があるから、市場は新しい論争に適切なる解答を供給することができない。市民は自らの健康、環境、公共財、および適度な競争を維持するための規制を必要としている。良きガバナンスはより優れかつより理解された制度に由来するのであるが、制度それ自体はよりたくさんの少なくない規制を含んでいる。

新しい国家が社会的なだけでなく自由主義でもある二義的理由は、それが公共サービスから逃られる方法と関係がある。つまり、新しい国家が社会的ならびに学術的サービスをますます外との契約に頼ってきたのである。そんなことが起こっているのには三つの理由がある。その第一が、サービスの規模もまた絶えず増加している限り、効率性とコストの縮減という意味での圧力がますます増加するからである。第二は、政治的責任の要求が比例して増大するからである。最後に、国家がサービスを直接的に実行する場合には効率性の達成が極端に難しいけれども、サービスが組織間で競争する非営利目的の諸機関と外的に契約されるなら、それ（効率性の達成一記者）が相対的により簡単になるからである。

最後の理由については、生まれつつある新しい国家において、国自身の本姓からくる排他性による行為つまり独占的行為が国家機構の内部に残りつづけるであろう。そのような行動において

はまさしく、新しい公共管理は効率性を達成することを試みるが、規制が組み込まれていることを知っている。管理戦略は実施の戦略的計画と指標がそこで明らかにされるいくつかの契約形態の開発である。しかしながら、明確で正確な方法の指標を明示することは簡単ではない。

もしそういった行動に国家権力が関与しないのであれば、管理された競争つまり準市場の形成が政治的効率性と責任を獲得するための極度に効率的な方法である。どう考えても国家独占のような行動を想像させ実行するために公共サービスを利用させるわけではない。そのような感覚を作るもの、そして前進する民主主義によってますます採用されているものは、国家が社会的・学術的サービスを実施するために競争の利潤目的ではない組織と外的に契約することである。サービスはますます効率的になり、市民はますます選択眼を持つようになる。少し前のことであるが、建設業、輸送業、監督局、資料やコミュニケーションの処理に関係して国家がそのように振る舞うようにしてきた商業および一定のサービス業の企業と外的に契約することが、ますます効率的であるとの確証した。1990年代以来国家は、そのサービスを直接実施する代わりに、ますます非営利組織と外的に社会的・学術的サービスの契約してきたのである。

競争は必ずしも市場を意味しないし、絶対に利潤を要求するものでもない。商業や産業の企業が競争しているように、われわれは利潤目的とせず競争している学校、大学、病院、博物館、交響楽団を持つことが可能だ。しかし、感謝の意識によって、また専門家、政治家や市民的クライアントからの肯定的評価によって、競争が可能になる。たとえば、アメリカ合衆国や最近のイギリスでは大学は基本的にこのような方法で管理されている。

市民がNGOや市民の委員会をつうじて市民社会間でまとまる場合、国家の代理機関と外的に契約されたサービスをコントロールする意図は、社会的コントロールと呼ばれる。管理の契約が安定化しその履行の指標が明確になれば、われわれは厳密な意味で支配的コントロールを得る。評価や比較の実施が可能であれば、われわれは行政上の競争を得る。それを評価するものが適切な顧客であるなら、われわれはそれを準市場と呼ぶことができる。

競争のある形態が可能な場合はいつも、これがより多くの量とより効率的なサービスに有利になるように機能する。行政上の競争は外的契約および外部委託を通常含む。その契約は様々な形をとることができる。明示的でありまた暗示的でありうる。またそれはつねに顧客、政治家、あるいは専門家に代わって透明性と評価を必要としている。これらのサービスへの公的資源の分配に関して決定に委ねられた政治家とサービスの優れた提供者は、支払いを受ける制度に関して著しく責任を持たなければならない。

しかし、注目すべき点は、サービスを提供する組織がより自立的であることを外的契約あるいは外部委託と行政的競争が可能にしていることである。換言すれば、古典的官僚的手順のコントロールをより少なくし、したがって効率性をより拡大する点である。その上、それらは自らに資金を提供する社会にますます責任を持つようになる。行政上の競争がコントロールの権力システムであるがゆえ、ますます責任重大である。履行の指標およびインセンティブ・システムが専制的決定の代わりに、組織の履行の比較をつうじて競争から生じるのである。サービスが自立的機関によって提供されるならば、その組織と社会的コントロールの中に包摂される委員会は権力が付与されることになるので、責任はますます重大である。

社会自由主義国家はなぜ商業企業や公共産業と共に社会的・学術的サービスを行う代わりに、

その履行のために非営利組織と外的契約を行わなければならないのか？ 本質的には、健康や教育補助の場合、非営利事業体が欠くことにできない人権を含む人命に関する繊細な課題を扱うためにより適切な条件を有しているからである。商業や産業の企業は利潤目的で競争するために存在するが、一方でむしろ非国家的公共組織と呼ばれることを好んでいる非営利的組織は卓越性や承認を求めて競争して適合される。社会的・学術的分野において、有益な競争の典型である。たとえ公法でなく私法で規定された企業であっても、公共利益のために直接向けられるので、非営利の組織は「公的」である。商業企業を正当化している古典的自由主義の原理に依存しないがゆえにおいてもそうなのである。「もし各人がそれぞれ適切な利益を守るならば、市場の競争は公的利益を自動的に保障するだろう」。資本主義における経済競争の役割が理解されるのであれば、これは生命力のある原理であるが、その市場が不完全であるなら不適切な原理であり、競争の基準が基本的に経済的でなければそれはますます不適切でさえある。社会的・学術的部門の組織の正当性は有益性に対する自らの約束からくる。つまり、人間的有益性、公共の有益性である。

新しい管理

21世紀に生まれつつある新しい社会自由主義国家の主要な特徴は今後明確になるであろうと期待している。社会民主主義国家と比較すれば、社会自由主義国家は市場と行政上の競争により多くの信頼を寄せているが、同様に社会的権利は引きつづき約束されるであろう。国際経済関係において、その国家はあまり保護主義にはならないであろう。しかし、その力と合法化が国民国家内で頭をもたげたなら、それは国内の資本や労働力を保護するために商業・技術政策を積極的に乗り出すことをつづけるであろう。

グローバリゼーションは国民国家をより相互依存的にしているし、財・サービスおよび資本・技術市場を強化している。日に日に市場は新しい経済部門を吸収し、古くから存在する諸部門への自らの支配を強化する。しかし、そのことは政治分野が縮小し、あるいは政治的決定が相対的に衰えつつあることを意味するのではない。それどころか、社会や市場がつねに複雑になり、市民社会がますます多くを要求するようになり、そしてますます社会的コントロールを行使する能力を持つようになる限り、政治的意思決定の戦略的性格とより自立的で資金上の裏打ちのある政治的で高度な政府サービスが取り扱われる必要性が増大する。

このますます複雑になり相互依存的になることに対する管理的対応は、公共の管理者がより自立的で責任のあるものになることを要求するとわれわれは考える。また、われわれは同じ問題のためにより厳格な政治的対応を考慮することができる。新しい国家においては、政治家であり共和主義者であることが役人に求められるであろう。

第一に、彼らはより政治的になるであろう。われわれは官僚や専門家として上級役人と思われなれている。もしわれわれが、そのことと共に、彼らは専門的知識を持った専門家であり組織人である必要があると言いたいのであれば、その考えは続くであろう。しかし、ただ法を実施するだけで、あるいは選ばれた政治家によって決められた政治に従うという観念、つまり官僚的公共的行政の支柱であるという観念はもはや道理にかなわない。われわれは、役人たちのうちでなお選ばれた政治家を上級役人から区別することができるが、すべてが政治家でありすべてが決定と政治的制度の運営とに直接参加する政治家と明記される。私が、上級役人がより自立的であって

ほしいと期待されていると言い、彼らが意思決定をすべきでありまたより強い専制的権力を持つべきであると言いたいとき、古典的自由主義と官僚学説（行政理論）が忌み嫌う専制的権力である。彼らの役割が変わるのに応じて、彼らは規律の古典的官僚倫理学を責任の倫理学に置き換えなければならないであろう。「政治家」であるためには形式的に専門家であることをやめる限り、社会に対する責任を持つと期待されるであろう。

現代の民主主義において、選ばれた政治家は中樞的権威と主要な責任を持ち続けるであろう。彼らは政治のプロセスで彼らを再び選出しないという選択肢を持つ市民に責任を負い続けるであろう。しかし、彼らは近代国家の中に存在する法外な政治権力によって責任を負う個人々々であることはできない。選ばれた政治家が党派的な政治に献身的である一方で、またたとえ公共利益に対して約束しても、団体あるいは地域の利害をもまた代表しなければならないとしても、政府の上級役人が政党の代表ではないし、人々の約束は一般的利害関係に対してのみ存在する。しかし、上級役人は政治的権力を選ばれた政治家と分かち合い、選ばれた政治家と同様に規範的には公共利益に対して約束するものである。

第二に、前述の民主主義国家における政治家に関する限り、公共管理者は共和制の効能を備えていなければならない。彼または彼女が有能であるというだけでは十分でない。その上、民主的でない限りは市民のおよび政治的権利が保障されなければならない。社会民主主義でなければならないので社会的公正と社会的権利が保障されなければならない。そして、共和制でなければならないので一般的利害および共和制的権利の保護が保障されなければならない。

共和制的権利は全市民が所有している権利で、公共財が私的利害によって独り占めされることがないことを示すのであろう。仮にわれわれが抽象的表現において市民の権利を考えるなら、このタイプの権利は公民権に関する限りでかなり古いものである。しかし、もしわれわれがそれらのことを歴史的に考えるなら、この議論の中で述べているように、共和制の権利は社会的にみれば出現した、注目される価値のある究極のものであるだろう。マーシャル（Marshall）が示したように、生まれた最初の権利が市民権であり、19世紀にはいつて第2の時期に政治的権利が勝ち取られ、20世紀の初期に社会的権利が確立された。近代的民主主義における共和制的権利の誕生は20世紀最後の四半世紀の歴史的事実となる一方で、公共財の保護すなわち環境や巨額の財政収入の保護は大変重要な政治問題となった。腐敗や閥族主義の懸念は古くからのものであったが、今日公的財産の私的取得よりも洗練された形態が注目されている。レントシーキングあるいは「国家の私物化」は、国家の不正権力に対抗する市民を保護することでは十分ではなかったという限りにおいて、告発されつづけることになる。また、強力で強欲な人々に対抗して国家を保護することは極めて重要なことだった。

市民的権利と自由主義は国家に対して個人を保護しようとする主張を高めてきた。共和制的権利と新しい共和主義はこのような違反を起こしそうな人々に対して公共財を保護してきた。共和主義はギリシアやローマのようにたいへん古いのが、社会自由主義的民主主義の現代においては新しい共和主義、すなわち国家統治に共和制の効力を有した新しい呼び方が基本的に必要となった。

ここでの共和主義は、法的支配権、支配力の権限分割あるいはチェック・アンド・バランス、法的支配、議会審査、公的聴衆、そしてインセンティブと懲罰のシステムを設立する全制度に取って代わるためのものではなく、より効率的でより責任のある国家の機構となることを目的にす

る管理戦略に取って代わるためのものである。ここでの共和主義は恵みをまし与えるためであってこっそりくすねるためのものではない。

古典的自由主義や官僚的行政権を生み出すものとして、統治するために必要なものは適切なインセンティブの制度的システムだけであるということを信じる新しい制度主義が存在する。支配や公衆の様々な形態、すなわち「水平的責任」の奇跡的な潜在可能性への信頼は新しい制度主義と古典的自由主義において似通っている。たとえ様々な議論があったとしても、法律に適用する独立した中立の公共サービスに対する人々の信頼を両者は分かち合っている。古典的で自由な思想家たちは法に信頼を寄せていた。というのは、互いに向かい合って行う主要なる論争は法の支配力を確立するものであった。制度主義者たちは、インセンティブと懲罰に必要なシステムを確立することがそれをつうじて可能であると考えられるので、制度に信頼を置くのである。

近代的共和主義者は法の支配と正義に関する国家の意向から出発し、インセンティブの制度とシステムがいかに大切かを知り、しかしまたその限界がどこにあるのかも知っている。このような理由で、公共利益を市民に約束することが有用であると認識した政治家と役人が期待されているのである。このような場合では、共和制主義はユートピアでありつづけるのではなく、近代民主主義のもとでは選挙民たちは共和制的徳行を備えた質の高い政治家と役人を要求しているのだと簡潔に再認識しつつある。

確かに、すべての政治家や官僚が共和制的政治家の需要に注意を払っているわけではない。しかし、民主政治がそれ自体自動的な完成をもたらすがゆえに、わたしは明らかになってきた方向において支配的な傾向が存在すると信じている。時々市民は政治に無関心になるような可能性があるが、政治家や官僚たちがよりうまく構成されている限り、彼らがよりたくさんの情報に基づいている限り、そして彼らが人々の生活が優れたガバナンスにどれだけ強く依存しているかを知る限り、彼らは市民の権利と義務は何かを学習するであろうしまた学習し続けるであろう。

このように、時々わたしは規範への接近を採用してきたが、ユートピアの夢と戦っていたのではない。私たちの暮らしの流れからすれば老化した社会民主主義国家は民主主義であった。生まれつつある新しい社会自由主義国家はもっと民主主義であろう。そして、市民社会の市民は国家の役人と同様に活動的であるが自由であり、社会的であり、かつ共和主義的である必要があるであろう。

訳注

- 1) この論文は、カナダの有名なカナダ経営開発センター (Canadian Centre for Management Development: CCMD) の「第10回ジョン・マニオン講義」(the 10th John L. Manion Lecture) に本執筆者の Luiz Carlos Bresser-Pereira が講演者として招待されたときの内容をリライトして、*Revista do Serviço Público*, 52(1), janeiro 2001 にポルトガル語で掲載されたものである。
- 2) 筆者 Luiz Carlos Bresser-Pereira はブラジルの著名な経済学者であると同時に政治家である。1934年サンパウロで生まれ、1959年以来フンダソン・ゼツリオ・バルガス大学で教鞭を執り、2005年には名誉教授となっている。その間パリ第一大学大学院で経済開発論、サンパウロ大学の政治科学科で政治理論、など、教育活動も広範囲にわたる。政治家としては、サルネイ政権下で大蔵大臣を(1987年)に就任しインフレ下のブラジルにマクロ的安定化政策(プレッセル計画)を実施したことは有名である。また、1995年のカルドゾ政権では連邦行政国家改革大臣に就任している。
- 3) 審級とは、裁判においてより上位の裁判所で審議を受けることによって複数回審議される際の審議

の上下関係を示すが、この概念を社会科学に転用したのはニコス・プーランツァス（Nicos Poulantzas）で、本稿の場合は市民社会、国家、および政府が互いに関係のある概念でありながら、水準を異にすることを意味している。

- 4) カッコ内の「福祉国家」は、ポルトガル語の *estado do bem-estar social* を訳したものであるが、英文の *welfare state* を参考にした。ちなみに、カナダでの講演記録（英文）とポルトガル語は完全には一致していない。ポルトガル語のリライトの方が緻密である。
- 5) シビタス（*civitas*）は、「都市の」を意味するラテン語の *urban* の語源である *urbs* の対の言葉である。宗教や政治体制、生産様式を共有して集まって暮らす家族や部族などの社会集団、コミュニティをいう。