

21世紀フォーラム

No.70





阿蘇 I (空撮/山田圭一)

21世紀フォーラム

目次

第70号

21世紀コラム

新しい環日本海交流をめざして	山田圭藏	2
「容器包装リサイクル法」に思う	高橋達直	3
ウェールズから考える—技術と風土	里深文彦	4
困った日本人・素晴らしい日本人—総領事日記・その3	坂東真理子	5

<インタビュー>

大人と子供のストレスマネジメント	吉川武彦	6
------------------	------	---

特集 行政評価の課題と展望

特集にあたって：国民のための「行政評価」の枠組みの提言	政策科学研究所	15
「行政評価」による政府の経営改革	上山信一	20
政策評価における立法府と行政府の関係	山本清	26
行政への民間経営手法の導入に関する考察—地方行政を視野に入れて	福原義春	30
地方自治体における行政評価	北大路信郷	34
行政評価の実施上の課題—科学技術行政の事例を中心に	大熊和彦	38

<第17回 永井道雄部会>

「選択・責任・連帯の教育改革」をめぐる	橋爪大三郎	44
---------------------	-------	----

<第28回 大石泰彦部会>

中国にみる「場」の変化の捉え方	永野芳宣	56
-----------------	------	----

<第35回 今井隆吉部会>

廃棄物とリサイクル	内山洋司	66
-----------	------	----

新しい環日本海交流をめざして

山田圭藏 (北陸電力㈱取締役会長)

日本海―それは、遙かな地と直接つながる回廊である。今から千年ほど前、約二世紀にわたり北陸を拠点として大陸と盛んに交流が行われていた歴史はあまり知られていない。

八世紀から十世紀にわたる渤海王国との交流がそれである。渤海王国は、諸民族が割拠する東北アジアに六九八年に誕生、九二六年に滅亡したが、今のロシア・ハバロフスクから朝鮮半島北部を経て中国大連あたりまでの広大な国土を有していた。記録に残っている相互の公式訪問だけで四十七回、そのほか民間の経済交流も盛んに行われていたと推測される。

当時、この渤海人を受入れるため石川県の福浦に能登客院、福井県の敦賀に松原客館が設置され、富山県の伏木には渤海語学校が開設され、はるばる奈良の都からも学生が学びに来ていた。また、この時期に越中国守として万葉集で有名な大伴家持が赴任しており、

都では菅原道真らが渤海使の応対にあたった。同時代の遣唐使の十五回の派遣に比べてもかなりの文化経済交流があったと推測されるが、このことが現在の歴史教科書にほとんど掲載されていないのは大変残念に思っている。

「温故知新」という言葉があるが、日本海沿岸の中央部に位置し早くから大陸との文化経済交流を深めてきた「輝かしい友好の歴史」を踏まえて、北陸を拠点とした二十一世紀の新しい環日本海交流の先導的役割を果たしていきたいと考えている。

特に北陸地域においては、豊富な水量を擁する急峻な河川が水力発電の恵みをもたらす、豊富で低廉な電力供給により鉄鋼、化学、製紙工業などの重化学工業が栄え、これをベースにして日本海側随一の素晴らしい工業技術が集積している。

本年三月に閣議決定された北陸地方開発促進計画では、北陸地域が環日本

海交流を先導し発展を遂げることが打たれているが、やはり三大都市圏を後背地に持ち優れた工業技術集積を誇る北陸の可能性が評価されたものであろう。今北陸では、この技術集積の魅力をいっそう高めるため、広域的な産官学連携や技術交流を促し、既存産業の高度化や新産業創出の仕組である北陸スーパーテクノ・コンソーシアムを作り上げていこうとの気運が大いに盛り上げている。

連携・交流を盛んにするためには、その背景として、まず国内の高度交通通信体系の整備が急がれるところであり、北陸新幹線のフル規格全線整備により骨格を固め、太平洋側と日本海側を縦断する高速道路網整備により筋力を強化し、時間と空間の制約を取払う情報ネットワークという神経系統を張り巡らすことにより、隣接地域や三大都市圏とのつながりを深める。

このようにして国内交流の礎を固め

るとともに、国際交流拠点となる港湾・空港の機能強化が望まれるところであり、海上交通については対岸貿易における海上輸送ネットワークの拠点として多目的国際ターミナルを整備し、航空については既存空港において路線網の拡充など使い勝手のよい空港機能の充実を図ることが急務である。これらの施策により、人・物・情報が北陸地域に集り、そこで付加価値を高め、さらに対岸諸国に向かうという環日本海交流のゲートウェイとしての機能を存分に発揮することができる。

先達が築き上げた北陸の資質の魅力を引き継いでいくことが私たちに課せられた使命であり、来る二十一世紀に向け環日本海交流を先導する活気あふれる地域作りには貢献していきたいものだ。

(やまだ けいぞう)

「容器包装リサイクル法」に思う

高橋達直 (ライオン(株)取締役社長)

来年四月、「容器包装リサイクル法」が完全施行の運びとなる。九七年

の成立以来、アルミ、スチール、紙、プラスチックなどは自主循環に弾みがつき、ビンやPETは同法適用の下、分別回収と再商品化の事業が既に開始されている。いよいよ分別・再商品化の最大の難物とみられている一般の樹脂や紙の容器包装に同法が適用されるというわけだ。

廃棄物の問題は、全国民が協力して来たるべき二十一世紀に向けて、解決の道筋をどうしても付けておくべき重大な課題である。日本中の一般廃棄物だけで年間五千万トン、十年足らずで全土棄て場を失う。毎年の処理費用一千億円。

廃棄物の観点から容器包装の問題を経済学的に眺めると、財の価値や効用として相反する二面性をもつことに気づく。事前的には、勿論中身の保全という機能で飲食物や日用品に不可欠の財であると同時に、プレセントなどの箱や包み紙、リボンの類は贈物の価値を高め、中身は何かと貰い主の心を弾ませる効用をもつ。しかし、中身を費消してしまい、贈物を開けてしまった

後は何かに利用できないかと思案の揚げ句、所詮はほとんどの場合ゴミ箱行きとなる。即ち容器包装は、事後的には、価値、効用のない不用物となる。

お隣の桜を垣根ごしに他人が眺め、無料で心豊かになる効用を享受できるのは外部経済という。その反対に、費用を伴わないマイナスの価値の財サービスが許容されるのは外部不経済というわけだ。経済活動の市場メカニズムの中に組みこまれず、しかし社会的インパクトとして看過できないマイナスの価値をもつ。本来このコストを市場が内包するように機能すべきところ、市場は外部不経済に対しては無力である。「市場の失敗」といわれる所以である。

かつて日本の高度成長期、公害問題が大きな社会問題となった。企業は競争力確保のため一銭でも少い費用で商品をつくり、苛酷な市場競争に臨んでいる。規制がなければ外部不経済のコストを予め内部化し、商品原価に織り込むことは困難だ。そうすることによってコストが上がり競争に負けてしまうからである。水俣病やイタイイタイ

病など人々の生命や健康の貴重な代償の上に公害規制の制度が出来上り、資本主義のもつ「市場の失敗」は矯正された。今日ではだれもが当然のこととして公害防止の費用を企業の費用に内部化して原価を算定している。

廃棄物問題も同様の性格を有する。企業の道義的、社会的自覚も大事であるが、何よりも「市場の失敗」を矯正して市場メカニズムの中にその費用を内部化することが肝要である。そして、その費用は第一義的には生産者が負担し、最終的には商品サービスの使用者である消費者に価値転嫁が行われる。

しかし、今日の激烈競争の中でスムーズな転嫁は行われるであろうか。そこが市場メカニズムの社会的装置としての「優れ者」の所以であり、競争に勝てそうになければ生産者が費用をもつことになる。そうなれば企業の利益が圧迫される。解決の鍵は技術革新ということになる。費用を増嵩させずに外部不経済を呑みこみ、利益を確保できる「魔術師」は、技術開発において外にない。

廃棄物問題の一番の眼目は、いうま

でもなく廃棄物の抑制(リデュース)である。と同時に排出された廃棄物の循環(リサイクル)も重要な目標となる。今回完全施行される前述の法律はこの二つの目的を市場メカニズムの中に内部化しようとするもので、大型家電の廃棄物処理のシステムなどとともに、公害の轍を踏まぬ国の施策として評価できる。

しかし、これが成功する可否は、今後の消費者(分別排出)、自治体(分別回収)、生産者(再商品化)の心構えと実行力にかかるとは、国民的な運動に高めてゆかねばならない。その意味で政府の責任は重い。

かつて三十年も前に米国ミシガン州に住んだことがある。贈物など買いに行くと、ペラペラのボール箱に無造作に商品を入れ、細い紐で縛っただけで渡された。きれいな包み紙やリボンが欲しければ有料だという。当時は連中のデリカシーの無さを嘆いたものだが、この精神こそ「市場の失敗」を矯正するものだったのかも知れない。

(たかはし みちなお)

ウエールズから考える——技術と風土

里深文彦 (ウエールズ大学名誉研究員/エーテボリ大学客員教授)

● 科学技術の生態学

一九九五年四月から、スウェーデンの西海岸にある第二の都市、エーテボリに移り住んだ。さらに一九九八年の五月からは、もうひとつの拠点として、イギリスの周縁地ウエールズのニューポートを選り、現在は、スウェーデンとウエールズの間を行き来する生活をつづけている。新しい地理的環境が、筆者の「科学技術をみる目」をどのように変えつつあるかを次に述べてみたい。

ここで、私が国際比較研究のモデルと考えているものが、「科学技術の生態学」である。これを簡単に説明しておくことによる。

このモデルの視角と立論は、科学技術の(自然的・社会的な)成立と存続の諸条件に注目し、特に技術の立地条件を重視することから出発する。そして同一の技術原理が地域ごとに偏差をもちながら具体化され安定化すること、並びに関連する技術分野の内でも、国際的な技術分野の内でも、発展が不均等になることを、技術の自然(誌ならびに史)としてとらえようとするものである。

これは、一九九二年に日本科学技術振興財団が主催した国際会議を、林武氏(大東文化大学)と企画した折、二人で提案したものである。この国際会議の詳細は、その後、私が編集する国際誌『Aと社会』の特集号、共編著『科学技術の生態学』(アグネ承風社)にまとめられているので、目にされた方も多いかと思う。

● なぜ、ウエールズなのか

ヨーロッパでは、統合が加速し、国家の垣根が低くなる中で、歴史的に独自の民族・文化的アイデンティティを維持してきた「地域」が、さらに自立性を高める動きが目立つ。

アングロサクソン人のイングラントとは異なり、ケルト人主体のウエールズでは、自分たちを「ブリティッシュ(British)」というより「ウエルシュ(Welsh)」と意識する人が多い。それは、ウエールズ人の家庭ではいまでもケルト語に起源をもつウエールズ語が日常的に話され、道路標識や公的文書は、すべて英語とウエールズ語の併記が義務づけられていることから想像できる。

こうしたウエールズの独立志向の高まりの背景には、この一月に単一通貨ユーロが導入されるなど、加速するヨーロッパ統合の動きがあることは間違いない。この五月六日のウエールズ議会のための選挙は、これまでの小選挙区制に新しく比例代表制が併用された制度のもとで行われ、ウエールズ党が著しく躍進、ウエールズ独立志向の高まりを見せつけてくれた。

ウエールズは、イギリス産業革命の長い伝統を担ってきたが、炭鉱の斜陽化が進む中、この二十年の間に、見えるほどの地域的変貌を遂げた。特に私が住んでいる東南ウエールズ地域(セントといわれる)は、日本企業の内部投資という点では、ヨーロッパでも最も長い伝統をもち、その投資額においてヨーロッパ最大を誇っている。その結果、東南ウエールズには、地域文化としては、ヨーロッパ的でもなく、日本的でもない、集団主義による合意形成文化という、きわめて独自の「サブ・カルチャー」が出現しつつある。

要因として、ここウエールズが「産業考古学」の宝庫であるということがある。ウエールズ地区の産業博物館のユニークなところは、産業革命の遺産をただ「保存」という視点からのみ扱うのではなく、マルチメディアを駆使した教材づくりを通して現代の関心に結びつける試みがなされていることである。

同様に、「マルチメディア」を道具(tool)として、芸術と技術の両分野を橋渡しするプロジェクトが、私が所属するウエールズ大学ニューポート分校にもある。そしてここでの方法論が、ドラゴンフライ(トンボ)に象徴される、技術の文化・風土との相互関連性を強調する「複眼的な思考」である。

ウエールズ地区に深く根づいているケルト文化のスキルの要素を、どのように教育の場にとり入れながら、多様な教材をつくっていくかは、「技術原理と文化」を主テーマとする、「科学技術の生態学」にとって、ひとつの具体的な実験であり、その成果は、環境教育そのものである。

● 産業考古学と環境教育
この独自文化を支える一つの大きな

(さとうか ふみひこ)

困った日本人・素晴らしい日本人——総領事日記・その3

坂東眞理子 (豪州ブリスベーン総領事)

外国にいとわが同胞の立居振舞が気にかかる。総領事館には邦人援護という役割もあり、年間約八十万人のオーストラリアへの旅行者の中にはSOSで駆け込んでくる人もいる。

一番多いのはパスポート関係。なくしたか盗られたかもよくわからない。パスポートがないと明日帰国できないから何とかしてくれというご要望である。パスポートは日本人の証明であり所持者を日本政府は保護しなければならぬ。日本人のパスポートは密入国あっせん業者などには高値で取り引きされるが、それだけの価値がわかって

いるのだろうか。何も観光の際に持ち歩かないでホテルの金庫に預けてもらえばいいのと思うが、こうした警戒感のなさが随所にみられる。航空券、またカードや現金の盗難も多い。

特にゴールドコーストのような開放的なリゾートでは警戒心が緩むのかもしれないが、服装といい、態度物腰といい日本人はすっかりリラックスしているから、カモになりやすい。

旅行者に限らず当地に滞在している

人でも事件、事故に巻き込まれることがある。その際に在留届が出てあれば国内の親族などともすぐ連絡がとれるが、出していないケースも多々ある。三カ月以上滞在する時は在留届を出すことになっているが、学生ビザやリタイアメントビザで滞在している人などは届けを出していないので、イザという時に本当に困る。

来年五月から在外邦人も国政選挙ができることになり、今年から選挙人登録を始めたが出足は悪い。邦字紙に広告を出したり、日本人会報などにお知らせを出したり、あげくは私の名前でお手紙を出しても反応は鈍い。

海外に住む日本人に選挙権を認めないのは憲法の保障する基本的人権にもとるということで始められた制度である。オーストラリアでは、理由なき棄権には五〇ドルの罰金が課せられることもあって九五%以上の人が投票する。安全と水だけでなく、日本人は選挙権も国籍も努力なしで当然得られるものとして有難味が乏しいから、パスポートも選挙人登録もおざりになるので

はなからうか。日本からオーストラリアにはワーキングホリデーや語学留学、高校生留学などで様々な青年が訪れてくる。しかし、しっかり勉強しなければ英語も身につかないし、大学にも編入学できないし、卒業も難しい。気楽で自由そうに見えるオーストラリアでも失業率は七七八%、外国人がまともな職業につくのは難しい。日本の学校制度に適應できないからといってオーストラリアの制度にそのまま適應できるわけではない。入学は楽でも落第も多く、成績が新聞に発表されるなど卒業するのは難しい。外国で生きていくのは生やさしいことではないよと忠告したくなる。しかし、日本人もすごいなと誇れる人もいる。日本人に対する偏見が強い頃にこの国の人と結婚し立派に子供を育て上げた女性達、日本語教育の草分けとしてこの地で多くの教え子を育てた女性、徒手空拳でこの地にきてえびの養殖ビジネスを成功させた男性など、数は少ないがこの地に根をおろし、実績をあげ、立派な市民として尊敬され

ている人たちがいる。こうしたこの社会に根をおろしている人ばかりでなく、旅行者でも、ボランティアをしたい、この国の福祉や環境施策を勉強したいとやってくる人も多い。企業は苦しんでいるが、個人は確実に豊かになっている。

総領事館の行事に、生花、茶道、日本舞踊、琴、三味線など、素人である私から見ると素晴らしい水準の技をもつ人たちが身銭を切って駆けつけて助けてくれる。専門家を呼ぶ時はお金がとてもたくさんかかるので前年度から招へい計画をたて認めてもらうまで大変な手間暇がかかるが、足腰の軽いボランティアには本当に助けてもらっている。

彼女達にとっても日本ではなかなか伝統芸術が認められないので、海外での手応えは大きな励みになるらしい。わが同胞の活動の場は世界的規模で広がっている。その際にぜひ日本人として人間として立派に振舞ってほしいと願わずにはおれない。

(ばんどう まりこ)

大人と子供の

ストレスマネジメント

吉川武彦

(国立精神・神経センター)

精神保健研究所長

聞き手 小浜政子

(財政策科学研究所主席研究員)

バブル経済破綻の本当の意味は

— 先生の書かれた『いま、こころの育ちが危ない』（毎日新聞社）の冒頭の部分で、最近「こころ」に関して書かれた本の出版が増えている。そうした現象はバブル経済の破綻がもたらした不安の結果という見方はわかりやすいが、私たちのいま抱えている不安は、実はバブル経済の破綻自体によってもたらされたものばかりとはいえないという先生の見方にまず、強い印象を受けました。

前年比売り上げ増を目指す右肩上がりの経済を求め続けたのは、国家レベルだけでなく、個人のレベルでも言えることである。戦後五十年は、生活が向上するというのを、ものが手に入ることにすり替えてきた五十年でもあった、と前掲書には書いておられます。バブル経済の破綻は、生活上を、ものが手にはいることにすり替えてき

た結果、陥るべくして陥った落とし穴であって、単に不況と捉えたり、不正融資と絡ませて悲憤慷慨するだけでは未来への出口はない。社会全体のもつ

と大きなうねりとして、このバブル経済の崩壊を感じ取らなければ、本当に意味するものが見えてこないのではという、先生の問題意識の切り口に感銘を受けたとともに、この本の中に書かれていた子供のこころの成長過程——非常に示唆的なのですが——についても、無意識裡にこの間私たちは子供も「右肩上がり」を期待していたのではないか、また企業社会での働き方においても同様ではないかと思ひ至り、教育問題も企業社会の人的問題も同根のところがあると感じましたので、今日は、サラリーマンも子供も含めた「こころの育ち」についてのサジェスチョンをいただけたらと思います。

さて、先頃、昨年度の自殺者の数が三万二千人のオーダーを超えたということ、新聞等でもかなり取り上げら

れました。前掲書でも、日本の産業構造と自殺の関係について書かれておりますが、この数字をどうご覧になりますか。

吉川 第一点として、これを歴史的視点で見ると必要があると思います。日本で自殺がもっとも多かったのは昭和三十年代前半でした。その後、昭和六十年代初頭に高くなったときもありましたが、その後は下がりがけて少しいのかなと思っていたところへ、今度急増したという数字が出たわけです。

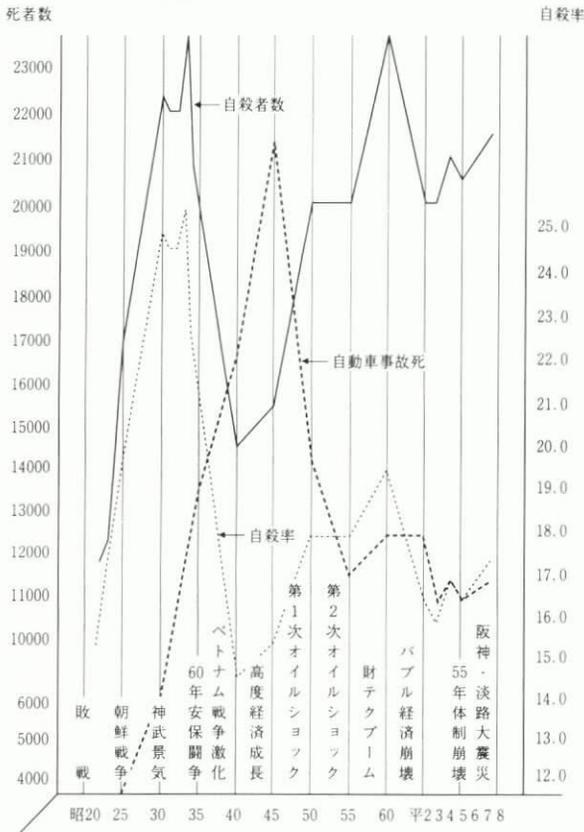
見るべき視点の第二点は、自殺者の年齢層の違いです。昭和三十年代の自殺は、自殺者の半分が三十歳未満なのです。ところが、昭和六十年代に増えたととき、すなわち昭和三十年とほぼ同じぐらいの自殺者の数が出た時期には、三十歳未満の自殺は一三％しか占めていません。当然のことながら四十歳代以上が八七％となり、その中でも五十歳以上が五〇％を超えています。ですから自殺者の年齢は確実に上がってき

たというのが第二点です。

今回の自殺に関してもその傾向はほぼ踏襲されていて、五十歳以上の男性の自殺数が急激に高くなったと言われています。ですからその点から見ると、激変したというのではなく、この十年以上ずっとそうした傾向は強かったと言えます。

第三点として取り上げるとは、今回の激増は実数のうえでも高かったし、人口十万人当たりの自殺者の数を自殺率と言いますが、この自殺率のうえでも日本の最高位になったことです。単年度の激増ということだと、例えば岡田有希子さんが死んだときのように何か特別な事件があって跳ね上がることはあります。しかし、年間を通じて、前年比で七千人ぐらいい増えるということとは、もっと社会的な大きな流れの中で捉えるべきでしょう。一つは、いま申し上げたように、すでに五十歳以上の自殺が非常に増えてきているわけで、その自殺がある種の刺激で急激に増え

表1 自殺・自動車事故死の推移



たのだろうということですが。

それからもう一つ、性別で言うと、女性の自殺が増えていることです。女性の自殺はもともと少ないのであまり目立たないのですが、今回の数字で、男性五十歳以上の自殺が増えているというところだけに焦点が当てられています。女性、女性の自殺は確実に増えてきて、それが後押しをしているのではないか。ただし、これはもう少し細かい分析をしてみないとわかりません。

ただ、一般的に言われるような、子供の自殺が増えたからだというようなことはまったく否定していいと思いません。子供の自殺については私もずっと統計を集めています、子供の自殺が

増えている傾向はほとんどありません。

ただ、子供の自殺が低年齢化していることは確かです。われわれがショックを受けるのは、十歳未満ぐらいの子供の自殺が増えていることです。子供の自殺の低年齢化が起こってきていることは注意しなければいけないと思っています。

自殺者の数は社会の鏡

『いま、こころの育ちが危い』に掲載されている表1は、先生が大きな流れと言われたものを、興味深い視点から扱われていると思います。日本の産業社会の歩みと、自殺率、すなわ

ち個人の精神的な健康を関係づけられるに至った経緯をおうかがいしたいのですが。

吉川 私自身は自殺の研究について、個別の自殺ではなく、自殺の総体から研究に入りましたから、その総体、変遷を見ているかぎり、日本の経済状況、社会情勢と切り離しては見られなかったということがあります。昭和三十年代になぜこんなに増え、四十年代になぜこんなに減ったのか。また、五十年代から六十年にかけてなぜまた上がったのかをまずシンプルに問うことになりました。

昭和四十年代後半にフィンランド等のヨーロッパ諸国へ行きましたが、そのときすでに、ライフライン、すなわち自殺予防センターのようなものがどこの国にもありました。日本ではようやく四十五年ぐらいに、「東京のちの電話」が発足しています。この発足にも多少関係しました。

外国でヒアリングをしたときに、「日本ではなぜ昭和四十年代に入ってこんなに自殺率が下がったのか、どういふ自殺予防の手を打ったのか」と聞かれました。私はまだ自殺の研究を始めて十年もたっていないだったのでうまく答えられなかったのですが、何よりも、わざわざ手を打って自殺が減ったという事実はないということに思い至りました。

これだけ自殺が減ったということは、

日本の社会構造の問題、あるいは、われわれが置かれている環境条件が変わったからだろうと思うしかないわけですが。そのときのひとつのインデックスとして気付いたのが「車」だったので。それで統計をいささか無理矢理に重ねてみると、昭和四十年代に自殺率が下がると見事に時を同じくして車の保有台数が猛烈に上がってきたのでした。明らかに経済状況が好転して豊かになったときに自殺は減っていたと考えられます。それならばと次に、交通事故との関係はどうかということを見ていきました。あのグラフの発想は厚生行政の中の死亡統計の中に交通事故死というのがありますので、それとつなげてみたということです。

そして、昭和四十八年の第一次オイルショック、昭和五十三年の第二次オイルショックというように事件性のあるものをずっとつなげてみたわけです。いろいろな要素をつなげてみると、経済状況を動かすような大きな出来事があった、それが単独ではなく、雇用の状況、家庭の教育状況などが関連して急激に動かされるときに、そんなに急ではありませんが、やはり自殺がジワジワと増えると言えます。トータルとしての自殺の増減は、社会の一つの鏡のようなものだというのが私の自殺研究から得た考察です。

——一九七〇年、昭和四十五年を境に自動車事故死は激減するが、それは

図2 ころを卵に見立てると

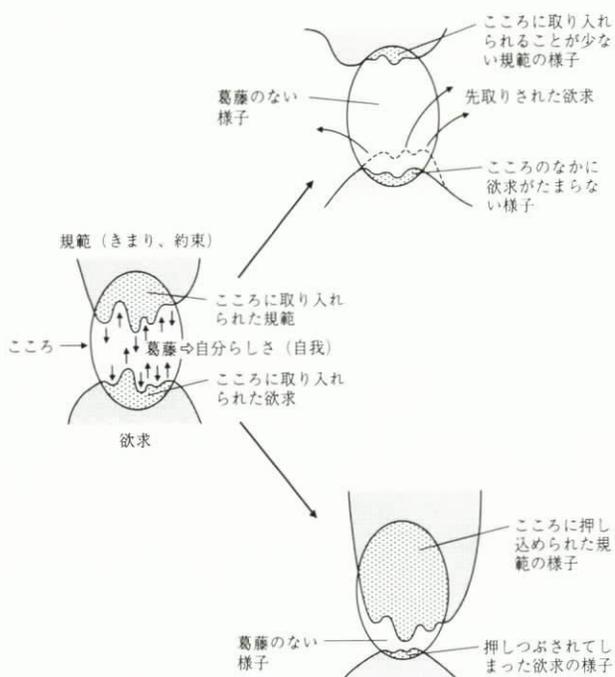
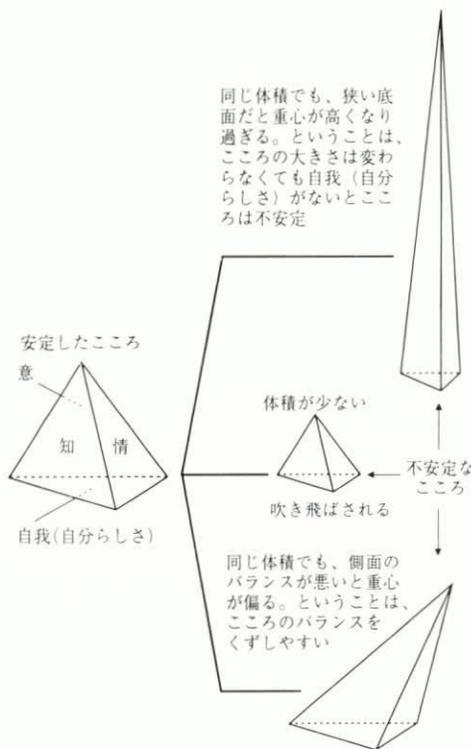


図1 ころの三角錐



人間の三角錐モデル

— 先生は「ころの育ちが危ない」の中で、ころの健康というのは、
 「頑丈なころの持ち主を育てるとい
 うことではない」と言っておられます。
 わが国の政治経済や生活に広がって
 いる、相対評価による競争的な判断の仕
 方が、右肩上がりの考え方のもととな
 っていて、それは家庭や学校にも蔓
 延している。そんな環境にあって「自
 分らしさ」をしっかりと形成すること
 の重要性を言っておられますが、ここ
 まで出てくるころの三角錐モデルは非
 常におもしろいですね(図1)。子供
 にしても、大人自身にしても、スキッ
 プしてしまった部分を発達過程におい
 て見てみるのに非常に役立つモデルだ
 と思われまます。

人間の欲求というのが、卵の中の一
 番底にベースとしてあって、この欲求
 を子供はどんな世の中につける。
 しかし、世の中にはルールがあります
 から、そのルールにぶつかって、世の
 中のルールを取り入れる。
 そして次に、自分の中の欲求と、取
 り入れた世の中のルールとが、自分の
 ころの中で葛藤することになります。
 その場合、世の中のルールはたくさん
 ありますから、あくまでも取り入れた
 部分ということですね。その葛藤の結果、
 自分らしい解決の仕方、身の処し方と
 いうものを獲得していく。自分らしさ
 ができてくるというのは、そのように、
 欲求があって、世の中の規範などを取

ハード面からもソフト面からも対策が
 とられたためである。一方、自殺でも
 最も多いときには、自動車事故以上の
 二万五千人ほどが死んでいるというの
 に、自殺については放置されたのはな
 ぜだろうかと問題提起しておられます
 ね。日本ではそれだけメンタルヘルス
 が、ある意味で看過されているという
 ことでしょうか。
 吉川 ええ、私はそう思っています。
 それだけにヘルス対策の一環としての
 メンタルヘルスの推進が重要なのだと
 確信してきました。

吉川 あの三角錐のモデルで重要な
 のは、三角錐の底面で、私が「自分ら
 しさ」と名付けたところですね。そこが
 広いということが安定性につながるの
 ですが、これを広くするにはどうした
 らいいか。ここが必ず問題になってき
 ます。
 この図の知・情・意のモデル、また
 三角錐が斜めに立つといった状態につ
 いてはどなたも理解してくださるので
 すが、では、どうやったらその底面が
 広がるのか。そこで考えたのが卵の
 モデルです(図2)。人間のころと
 いうのは、自分の中にいつでも何かや
 りたいという気持ちはあるんだとい
 う前提から始まっています。欲求がな
 ければ行動は始まらないのです。

り入れ、その間で葛藤して、その葛藤の結果つくり出されるのであろうと、卵のモデルを考えました。

いまのサラリーマンの問題、また子供のこの育ちのことから申しあげると、欲求がなければ自分がやりたいと思いませんから、世の中につづかない。ぶつからないから、いつまでたっても世の中のルールも自分の中に入っていない。もちろん葛藤も起こらないから、自分らしきもできてこない。ですから、まず最初に欲求がなければだめなのです。

欲求がない子供を育ててしまったときに考えられるのは、欲求があるのに、親や社会など周囲が先取りしてしまっている場合です。この子にはこうしてあげようとやっていると、欲求がなくなってしまう、世の中とぶつかるだけの欲求の高まりがありません。その反対に、この子はこうあって欲しいと思つて、次から次へとルールを教え込んでしまう場合も結構あります。ルールを教え込んでしまうと、卵で示したところの中にルールはたくさん入るので、自分の欲求はなくなりません。

たくさんのルールがこころの中を占めているかぎり、ルールを守る子です。確かにいい子ではあるでしょう。しかし、そういう子供がいったん社会に出て、不透明な状況の中に置かれたら、ルールだけでは絶対に生きていきませんから、それで立ち往生

してしまつてつづれてしまいます。ルールをたくさん学習したからといって、残念ながら世の中ではうまくいきません。

それがこころの三角錐のベースになる自分らしさというもののつくり方という事です。できるだけ本人のやりたいことをやらせてあげる時間がなければいけない。また、やらせてもらえないで、いつの間にか大人になってしまったような人たちに対しては、その人格をつくり変えていくために、やりたいという気持ちを持ち、そして世の中につづかるチャンスをも自分もつづらなければいけないし、周囲も容認しなければいけないと思います。

——子どもを育てる場合に関してはよくわかりますが、例えばサラリーマン社会の中では、どういうふうに適応していったらよいのでしょうか。あるいは、先生が臨床の中で会われたサラリーマンの患者さんの中で、その三角錐をどう育てていったかといったお話があればお聞きしたいのですが。

吉川 三角錐の中の知・情・意のバランスがうまくなくて、斜めに立ってしまつて、自分が壊れやすい、倒れやすいという人にとって、多くの場合、日本的な教育では知的な教育を重視してきましたから、情・意の問題に自分で気付いて、情・意を広げるといふことをすれば、三角錐が少し直ぐ立つようになります。

ですから、自分の中で「何かしたい」という意欲をできるだけ持つことが重要です。それは仕事のうえでもいいですが、仕事でないところでも持つことです。人格ですから、仕事場だけでなくもいいわけです。また、例えばボランティア活動でも何でもいいのですが、感情の豊かさ、「情」といったものを、仕事以外のところで膨らませていけるようにしたいものです。そういう人格を生活の中に取り込んでいくことです。それによって、この底面が少しずつ広がっていきます。自分らしさを広げていく一つの方法だと思いますが、大人になってからの問題でいえば、そこはかなり意識的にできると思っています。

ただ、自分の中でも本当に何かをしたいなという気持ちが出てきて、自分で世の中につづかっていくことを決断することも大切です。私の書いた『途中下車症候群』（太陽企画出版）では、人生から退却したように見える行動を「途中下車症候群」と名付けたのですが、自分らしさの確立が遅れていると、世間の壁にぶつかった瞬間に、その場で足踏みしたり他の景色を見にいったりしてしまうのです。ぶつかって、そこでガリガリ自分を変えたり何かをするといふことはあまりしません。ぶつってみると、どうもうまくいかないからといって、そこからスッと身を引いてしまうのです。

——最近よく言われる、すぐ辞めてしまふ新入社員などでしょうか。

吉川 そうですね。かつては学校の生徒が登校拒否、不登校になったのですが、あれと同じように社員がすぐに辞めてしまふのです。こうなつてしまふからには、自分のこころのつくり方を見直してもらわなければなりません。例えば親に期待された通りの自分をつづってきただけだったのか。自分は本当に何がしたいのかを考えなかったのか。そういうところをしっかりと考えたいところをつくり変えないといけないということです。でないと、もしもその時は何とかうまくやり過ごせても、先へ行ってからつぶれてしまふと思います。いまの社会の中では少し遠回りするかもしれませんが、そこで自分つづるをきちつとしてから、また社会に戻つていくべきだろうと思います。その意味では途中下車も必要です。

——『途中下車症候群』を読みますと、先生は「途中下車」自体をけつしてネガティブには捉えておられませんね。

吉川 否定的には考えていません。——そこでちょっと休んで、自分を見直して、次のステップにということ、むしろ肯定的に評価されているわけですね。

1111の危機管理

——「管理職のためのこころの健康法」(ぎょうせい)では、サラリーマンのメンタルヘルスについて多岐にわたってサジェスチョンをしてもらいますが、実例で出てくるサラリーマンの患者さんが、皆さんよくわかっているようでわかっていないと思うのは、例えば体の病気ですと異常を察知して休むのに、こころの場合だと、サインがあってもそこを頑張りという精神論で乗り切ろうとしたり、適切な認知がでないということ。この点についてはいかがでしょうか。

吉川 その背景にあると思われる点をいくつかお話しします。

まず私たちがこころの問題をごくごく一般的にどうとらえているかということ。こころの病気、精神病に対する偏見や差別にはなおシビアなものがあります。ですから、誰だっこのころの健康が損なわれていると自分も思いたくないし、他人からもそう見られたくないでしょう。だから、どうしてもそこで無理をしまい、格好いところを見せてしまうのです。それが結果的にストレス度を高くしてしまいます。そこがまず第一点だと思います。私の専門は精神障害者のリハビリテーションですが、われわれが治療して、病院から社会復帰させても、患者さん

はまたすぐに病院へ戻ってきてしまいます。私はそのサイクルを、三時間、三日、三週間、三カ月、三年と五段階に分けているのです。三時間ぐらいで戻ってきてしまうのは、どういう理由があるのか。三日ぐらいで頑張れる人でも、つぶれて戻ってくるのはなぜか。三週間、三カ月、三年というふうには、三、三、三で区切って見てみると、わりによく見えてくるものがあります。

その中で問題になるのは、偏見や差別がその全部に絡んでくるということ。例えば三時間を例にとつて考えます。新しく就職した人ですから、みんな親切で声をかけてくれるでしょう。いままでも何をやってきたの、どういふところに勤めていたのなどと聞かれま。このとき精神病院から来ましたなどと云えませんか、何と答えていいか迷いますし、答えられなくて挫折したりするわけです。三週間ぐらいすると、責任を持たされて何か仕事をやらせてもらえる時期になるのですが、責任を自分で果たせないのではないかと、不安が大きくなって再発してしまうのです。

再発する要因はいくつかありますが、基盤になるのは、偏見、差別です。頑張って無理してしまうというのは、そういう偏見の中で自分も生きてきたから、変に思われたくないからです。ですから、どこかで日本人というか、社会が少し変わらなれないといけないのでは

ないかと思うのです。そうしないと簡単に医療機関、相談機関に行ってくれませんか。

ただ、ごくごく一般のサラリーマンの人たちでこころの問題を抱えやすかったり、あるいは抱えたのに適切な医療機関や相談機関を選択しないという理由は、それだけでは説明できません。つまり、もう一つの大きな要因は、

医療機関にしても相談機関にしても、日本の中ではちょっと壁が高いことです。医療機関や相談機関の側から言えば、自分たちが壁を高くしているのではなくて、偏見、差別が壁を高くしているんだと言いますが、それだけではないと思います。相談機関・医療機関は、相談に来てくださる方に対して、上から下へという指導の形をとりがちです。専門家が専門家でない人に対して「指導する」という形しかとれないことが問題なのです。本当の意味での相談というのは並行関係だと思えますが、並行関係の人間関係をつくること、相談機関や医療機関の専門職に欠けているわけです。これは日本的な特徴だと思います。

そういうことが少し変わっていかないと、せっかく相談したいなと思う人がいても行きづらいうえです。特に若い人が専門家であったときが問題です。相談者の側の方が年齢が上で社会経験もたくさんあるのに、若い人間が専門家として、指示するというような形で

一方的に病気の説明などをするようでは相談者は行かなくなってしまうのです。

——年配の方にとってはそれはつらいですね。

吉川 絶対につらいです。身体的な場合も同じことが言えます。私だって慢性疾患症がありますから、私よりずっと若い先生に診てもらいますが、時にはその先生に自分の身体状況についてはウソを言ったりもします。叱られるのはいやですから。自分の状態は自分でわかっているからいいやと思っているのですが、そういうふうには防衛しないと自分の精神が落ち着かないからです。まして、精神が落ち着かない人にとってはなおさらです。

——先生が前掲書の中で書かれていたように思ったのは、こころの危機管理については、プロフェッショナルにケアを頼むことが一つと、もう一つ、カウンセリング・マインドを持つということを言われていますね。それはべつにカウンセリングの勉強をするということではなくて、そういう心構えが管理職などに求められるということですね。

吉川 私はいまこの研究所でも月一回のカウンセリングの勉強会をやっていますが、メンバーのほとんどは主婦の方です。自分の生きがいのために、いのちの電話などの電話相談をやっている人たちが集まって勉強会をしてい

ます。

私が彼らにいつも言っているのは、「私はあなた方に専門家になってもらいたくて、勉強会をしているのではない。あなた方は主婦で結構、ただし主婦プラスアルファだ。そのプラスアルファのところが欲しい。主婦プラスアルファで相談を受けて欲しい」ということで、一貫してそれを言い続けてきました。

いのちの電話などもそうですが、一生懸命勉強してみんな専門家になっていこうとするのです。でも、勉強して専門家になっていけばいくほど生活から離れてしまう怖れがあります。日常生活では生活者なのですが、相談のブースに入った途端に専門家になってしまうのです。かつて、隣近所で井戸端会議をしていたように、ちょっと経験豊富な人がいて相談に乗る関係が望ましいのです。隣のおばさんプラスアルファという表現をしています。隣のおばさんだけだったら、同じもの同士になってしまいます。隣のおばさんプラスアルファのところでお付き合いいただくと、相談したかった人がちょっと落ち着くのです。

そういうセンスを企業の管理職の方々にも持っていただきたいと思います。管理職にカウンセリングの専門家になってもらう必要はないし、なまじ専門的な知識を振り回されてはかかないません。そうではなくて、先輩として、少

し年上の人間として考えながら、若い人の気持ちを理解しようとする、それぐらいのところがちょうどいいのではないかと思えます。そこで処理できない問題は専門家をお願いしてほしいと思います。また、その専門家もさっき言ったように、専門的な知識は背負っています。また、相談を受けるという姿勢の上では、並行関係のポジションをつくれる人がベターだろうと思います。

——前掲書の中でも、今日管理職にはもっと生活者としてのあり方が期待されている。それがないと、ひたすら流される情報を画一してわかりやすい形に加工されているもののみを受け取りがちだ。それは、親が非個性的な画一化された情報によって子供を育てようとしているときの危険性に似ていると書かれていますね。

「聞く」ことが軽視される社会

——もう一つ印象深かったのは、先生が「聞く」ことの重要性を言っておられることです。現代的な志向として、「知る」ためには「読む」ことから始めなくてはというのが時代の半ば強迫観念になっていますが、文字のない時代には、例えば徒弟制度などに見られたように「聞く」ことで伝承が行われてきたわけです。

また、同時に五感をフルに使って子供に接すること、皮膚感覚の重要性に

ついても、こころの健康と関係して強く調整されています。これは子供だけでなく、あらゆる年代層に有用なサジェスションだと思われれます。

例えば、現代の企業、学校文化ではブレゼンテーションがうまくなることは期待されますが、聞くことがうまくなるようにという指導はありませんね。

吉川 私のこの考え方に非常に影響を及ぼしてくれたのが、もう辞めましてけれど、沖繩の那覇市の福祉部長を終わられた女性です。私は沖繩に十年いまして、彼女は保母ですが福祉部長にまでなられました。その彼女から子育ての経験をお聞きしながら付き合っていて、彼女の話聞いて、「ああ、やはり聞くということがこんなに子供の発達に影響があるのかな」と合点がいったのです。

質問をして「訊く」というきき方で付き合うのか。あるいは、聞き流ししながら「聞く」というきき方で付き合うのか。それとも、向き合って相手のこころをちゃんと受け止めて「聴く」きき方をするのか。その「きき方」の違いをいつも考えて欲しいと思います。それは管理職の方だけではなくて、親子の関係でももちろんですし、学校の教師でも同じです。

——あるときは聞き流すようなことも必要ということですね。

吉川 必要です。私の父親はポケと同じ話を繰り返していました。それに

対してはいちいち「さっき聞いたよ」と止めてしまうのではなくて、聞き流してあげればいいわけです。そして何かちょっと新しいことを言ったら、「えっ、そんなこと考えているの」とちゃんと聞いてあげればいいのです。そうすると、いままで繰り返していた話がなくなると、新しい方向へはつきりと話題が移っていきます。聞き流してあげるうちに、新しい発想みたいなものがヒョッと出てきます。そうしたら、それをサッとつかまえて膨らませてあげるので。それが聞き流しでもできる聞き方なわけですが、これが一番難しいと思います。

聞くという字は普通は門構えに耳と書きます。ですから、左耳から右耳へ通過することもあるきき方が「聞く」という字です。そして、音楽を聴くというときの「聴く」は、耳偏で、つくりに入っていますから、耳から入って心に留めて聴くきき方です。そういうふうには漢字の使い分けでこれまでよく説明してきました。

——『管理職のためのこころの健康法』の中では、「若い」の問題にもかなり触れておられまして、サラリーマンとしてバリバリやってきた方ほど、老いを認めたくないといった傾向がサンプルとしてずいぶん出てきていました。私も企業社会におけるストレスマネジメントに焦点を当ててこの本を手にとってみて、加齢の問題が出ていた

のでちょっと意外だったのですが、考えてみたらストレスいっぱいの仕事も乗り切ったその先の生活、すなわち、老いをどう受け入れるかという問題が当然あるわけです。

先生は役割が期待されなくなった時点でボケるといふように、社会における役割の重要性を強調されますが、なるほどと思う反面、いつまでも役割に固執して、いわゆる「老害」になっている方もいるわけで、引き際のバランスと役割の維持をどういふふうにかえればいいのでしょうか。

吉川 考え方としては、五十代なら五十代の全盛期に持っていた役割を、そのままを取っても引き続いて持てと言っているわけではないのです。引き時があるわけですから、次の役割を自分で発見しないと言っているのです。トータルから見れば、こっちで役割を持っていただければ、その役割をこちらに移って自分の役割として位置づけていけばいいのです。「役割そのものを失ってしまうような人生は危ないぞ」と言っているわけです。

サラリーマンが会社で生きていくためには当然役割がたくさんありますが、会社を定年で辞めたら役割がなくなってしまうのではなく、今度は例えば地域の中での役割をどんなふうに分の中に取り込んでいくか。あるいは、マンシヨンの管理組合での役割でもありますが、そういうものをどれだけ自

分の中に取り込みながらやっていくかということですね。

大きく、職場と地域ということですね。例えばそういうふうに変えられますし、あるいは家庭の中でも同じで、サラリーマンの男性で、外回りをずっとやっていた人にとっては、定年前に家庭ではどういう役割をとるかということ、きちんと自分で考えていかなければいけません。女房を少し自由にするなどということからはじめて、自分が家庭の中でとる役割をつくっていく必要があるでしょう。

先ほど私の父親がボケたと言いましたが、彼の女房、すなわち私の母親が親切と言えば親切で、亭主のことは何でもやってしまうところがありました。子供が巣立ったらなおさらです。ですから、あんまり親切な女房というのは危ないのではないかと気がしています(笑)。

私の父親は明治生まれですが、明治生まれの人間はそこまで自分で自分を変えるという努力をする世代ではありませんでしたからいたしかたありませんが、少なくともこれからの人は、自分が老人の域に達するときには、別な形で責任を追う、あるいは自ら役割を見いだしていかなければならないと思います。

転職哲学と沖縄と

——労働省による転職支援システムが来年から始まるということですが、いまはまだ転職するにはハンディがつきまといがちです。しかし三十歳前後ですと、五〇%ぐらいはチャンスがあれば転職してみたいという希望をもっている。今朝のテレビでレポートしていました。

先生の著者略歴欄には、趣味として「転勤、転居、転居、水泳(日本泳法)」

というふうにかかれていまして、ずいぶんいろいろな職場を移られています。日本の社会ではかなり珍しい例かと思えます。先生の転職哲学といったことをおうかがいしたいのですが。特に『日本人のこころの病い』(径書房)を拝見しまして、沖縄でのご経験(琉球大学教授)はぜひぶん貴重なものだったのではないかと思います。

吉川 結果でしかなかったのですが、とにかくたくさん転職しました。同時に勤めたところも全部合わせた、二十力以上の勤務先がありました。

私自身はわりに人が好きで、勉強が嫌いなのです。学問、本から学ぶことはほとんどしません。人と付き合っただけから学ぶということをやっています。

そして、何かをやりたいという気持ち、なかでも一番根幹にあるのは、人

間をよく知りたい、あるいは格好よく言えば、障害を持っている人たちの生活がもっとよくなるようにするためにどうしたらいいかということだったのです。が、実はそれは本当は付け足しみたいなもので、自分が楽しく生きるにはどうしたらいいかというのが本音かもしれません。自分が楽しいことは、障害者だって楽しいはずだと思いつつながら、人間が楽に生きられる、楽しく生きられるような条件は何かといふようなことを追い求めてきたといえるかもしれません。

ですから、私は領域的には、老人から、子育て、思春期から、精神障害のリハビリテーション、知的障害、職域保健まで、ごちゃ混ぜにやっているわけですね。保健医療的にいえば、病院医療から地域保健までに及んでいます。基本的には、そこに人間がいるから、ということをやってきました。

人間をめぐって、老人だったらどうなのか。サラリーマンだったらどうなのか。あるいは、子育てのときに親の気持ちはどうなのか。子供がうまく育つためには、誰がどうサポートしなければいけないのか。そういうことをずっとつなげてやっていって、この部分はまだやっていないと思うと、すぐにこういうことをやらせてくれないかと自分から手を挙げてきました。

——その都度、新たな問題意識や領域を発見されるわけですか。

吉川 そうです。使ってくれる相手が出てきて、「じゃ、うちでしばらくやらないか」と言ってくれると喜んで、「はい、はい」と行くわけです。

——新しい問題領域というのは、どういうふうに出てるのでしょうか。

吉川 仕事の中で気が付くことが多いですね。例えば精神病の発病についていうと、私の立場は基本的には脳のメカニズムに由来するというものではなく、一貫して環境の問題から考えてきました。環境の問題の中で何がそうなのかということになれば、例えば育児環境の問題に迫ることもできます。

それから障害児の問題も、障害児が地域の中で生きられるようになるには何が変わらなければいけないのかと考えてみました。学校教育が変わればいいというわけではないだろうし、地域が変わらなくてはいいとはいえずれば、その地域を変えるのは誰かを考えます。キーパーソンがその地域に働きかけなければいけないと考えると、まず自分で実践してみます。

——沖繩では障害児を保育園で統合保育する試みをなさったそうですね。

吉川 障害児保育をやっているような保育園が、地域への情報発信の場所になって、子育てとはこんなだとか、障害を持ってもこういうふうに育っていくんだということを社会に見てもらおうオープンシステムをとるという考え

方でした。

——そういった試みはぜひぶん画期的だと思えますが、それが受け入れられるのに沖繩の土壌という特殊性はあったのでしょうか。

吉川 それはあると思います。那覇市はそのころ非常におもしろかったのです。先ほど申し上げた、福祉部長になられた方などが大活躍されていたことです。

——昭和何十年代ですか。

吉川 四十年代の終わりから五十年代の終わりまでの約十年間です。先ほど話した女性なども、保母さんから課長になり、福祉部長になられたのですが、そのときにまだ全くヒラの事務屋さんだった女性がその気になって一緒に障害児保育をやってくれました、その方が現在の福祉部長であるという、本当におもしろい経緯があったりします。当時私の車と一緒に乗って保育園回りをした人たちです。那覇市というところと、そういう人たちを得たからこそできたのだと思います。

これからの企業メンタルヘルスと地域のかかわり

——地域の問題といえますと、先生は、メンタルヘルスの問題も職域サポートだけではなくて、職域と地域を重ねるといっておっしゃっています。最後にそのことについておうかがいしたいと思います。

吉川 いま労働省の研究費用をいた

だいて、産業メンタルヘルスのシステム研究をやっています。大きな研究の中の、私は第四班でやっていますが、他の班はストレス研究をやっています。

すなわち、ストレスをどうやって発見するかとか、ストレス状況のときはどのような反応があるかといったストレス研究ですが、私のところは、産業メンタルヘルス、すなわち産業全体の中にどういったシステムがあればストレス状況に陥らないのかを研究しています。何らかの精神健康障害に陥った人の相談をどこでするかということではなくて、全体の状況をどのように見つめていったらいいのかということを検討する研究です。

例えば企業単位でいえば、大企業の中には相談室などがあって、個別に言えば、相談室に行つて何とか解決する事例がたくさんあるわけですが、企業内のメンタルヘルス状況が変わらなければ、問題を再生産していくだけで、この人はよくなったかもしれないが、次の人がつぶれていくとすれば、メンタルヘルス環境が変わらないとしようがないということになります。

ですから、大企業の中で自己完結的に対処するというのではなくて、もともと地域の中で、地域のいろいろな資源とも手をつないでやっていかなければいけないというのが私の考えです。本人が企業のシステムに入っていれば、

先ほどの偏見の問題とも絡んで、処遇上マイナスになることが考えられると、どうしても相談のタイミングが遅れてきます。そういうことをなくすためには、地域のシステムをどうつくるかということが大切になります。

地域のシステムの中に、新しいシステムをつくらなければいけませんし、また、保健所など旧来からあるシステムをどう使っていくかということも課題になります。全体の産業ストレスに関してシステムでサポートするという内容を考える研究です。

ストレス自体は、なくなるわけではないのです。ストレスがあっても構わないけれど、誰かがわかってくれど、誰かが支えてくれるといったシステムをきちんとつくっておけば、そんなに犠牲者が出なくて済むだろうと考えています。ストレスにつぶされていってしまう人をできるだけ少なくするために、そういうシステムケアの考え方を取り入れていかなければならないと思っています。

(八月二十六日)

◆特集◆ 行政評価の課題と展望

今回の特集は「行政評価」をとりあげた。ここで行政評価は政策評価を含む広い概念として捉えているが、行政のパフォーマンス向上とアカウンタビリティ発揮のメカニズムを明示的に行政過程に埋め込むことになる行政評価のしくみづくりは重要な課題となっている。現在、政策評価制度が新しい中央省庁の編成の考え方の一環として登場しているが、この在り方とも絡んで時宜にあった問題と考えている。

そこで、はじめに当研究所の「行政評価研究チーム」が、行政評価の必要性や経過を解説し、さらに評価が国民に向けてなされるべきという原点から、業績評価など民間経営手法の導入や行政評価法に通じる国会の機能の提起など、新たな行政評価の枠組みと要件の提言を行った。

上山論文は、行政評価の有効性を民間経営の進化に重ねて論じている。はじめに、企業の経営改革の成果と教訓を、内外からの業績評価である、現場改善活動、戦略計画システム、専門家監査、情報開示という視角から振り返り、英米の政府の業績評価がこの全ての角度に沿って急速に整備されてきたのに対して、わが国の立ち後れと問題点を指摘している。改革ツールとして、政策部門のプログラムレベルの行政評価を提唱し、その制度要件と担い手の在り方を論ずるとともに、執行部門の評価としては、民間経営のきめ細かい手法の活用を論じている。

山本論文は、行政の内部評価に限定された改革の現状から、国会による評価の在り方を明らかにする意義を指摘するとともに、評価の需要と供給の関係から問題を展開している。はじめに評価の目的と機能を整理したうえで、行政内外の評価ニーズの差異や内部評価と外部評価の機能的適合性を論じ、評価機能の焦点の明確化と適合した評価システムを採用する必要性を指摘している。さらに有効な行政評価のための誘導方やわが国の課題である評価基盤の整備や評価と他の政策過程の関連づけ、改革の実施戦略の必要性を指摘している。

福原論文は、地方行政を視野に洞察に富む行政評価の論点を提起して

いる。地方行革は国の行革と並行すべきであり、ここでは財政難を起点とするのではなく、行政需要の拡大・多様化に多面的に取り組み、行政監視ではなく住民と共に住民満足度を追求する、地方自治体ならではの行政評価を進めるべきことを論じている。また、米国で急成長した非常営利組織のマネジメントに学ぶ必要とともに、「住民の声」と公共の利益との乖離の可能性にも留意を促し、情報開示のもとでの行政・住民の不断の協働的活動過程に展望を求めべきことを指摘している。

北大路論文は、財政危機と情報公開の圧力下で、地方自治体の行政評価が個々の事務事業の見直しに終始することに警鐘をならし、成果主義に立つ行政評価を主張している。専ら事務事業が対象の行政評価を拙速に導入すると、末端手段の事務事業だけから成果目標を考える困難や、政策・施策の目的自体の不明確さや政策が各種手段の集積に過ぎず政策体系が形成されていない状況に直面する。資源指向から成果指向へのパラダイム転換が必要であり、政策目的の達成度や政策効果に関心を向け、行政需要側での有効性で政策価値を評価する必要がある。

大熊論文は、高度に専門的でありかつ分野横断的な科学技術行政を事例に、研究開発を中心とした評価の論点を扱っている。行財政改革と社会・国家の要請への対応を迫られつつ、科学技術コミュニティとの合意形成と国民的なアカウンタビリティと支持を確保して進めるといった新たな時代の科学技術行政では、評価のあり方は行政パフォーマンスを左右する問題である。科学技術の内的論理と経済社会の側からの外的論理の統合という評価の困難の中で、科学技術政策の手続き的な正当性や内容的な妥当性を追求するアプローチでの課題を探った。

〔編集部註〕

山本論文では、本特集の「行政評価」という広義の概念に「政策評価」という用語を用いている。

国民のための「行政評価」の枠組みの提言

(財)政策科学研究所

行政評価研究チーム

1. はじめに

わが国経済社会の構造転換の必要性が指摘されて久しい。今日では規制緩和のもとにグローバル経済競争がさらに浸透し、バブル崩壊後の企業はその体制の立て直しに加えて新たな競争秩序への対応に邁進している。不良債権の切り捨てや組織改革・人員整理を含むリストラや本格的な企業の合併、合同等が進むと共に、新たなビジネスチャンスへの挑戦等が広範に進められつつあるのは、周知のところである。

企業社会においては、経営活動の高度化の歴史と経験の中で、顧客や株主に対する自己評価(企業経営活動情報の公開を基礎にした経営環境の分析と経営方針の提示)を積極的に進めながら、同時に外部からのチェックを厳しく受け、効率的な経営と社会の支持を受ける経営を目指す、という段階に進みつつある。そのための経営の評価手法も、企業の生き残りをかけた実践とこれを反映した近代経営学の成果を受けて、経営パフォーマンスを追求する様々な目的に即して開発・改良されてきた。

ところで行政においては、わが国では、そのパフォーマンスが実質的に追求されることが無く、専ら政策や予算の立案段階の政争に終始し、行政活動を明示的に評価し学習してよりの確な運営を求めることが行われなかった。このことが行政サービスの品質のみならず、今日の国際化した経済社会での我が国の適応力を弱め産業競争力にも影響する事態を生む要因の一つとなっている。

わが国で進められている国家行政の改革では、機構改革に終始し、行政評価は専ら行政主導で進められているようにも見える。ひとことで言うのは難しいが、行政改革のかけ声は大きいのに、未だに企業経営の場合とは異なり、ようやく「政策評価」「行政評価」という言葉は地方自治体の先行事例として知られている程度といってもよい(三重県、静岡県等)。それも今のところ、評価の目標・指標の設定など、試行錯誤の段階にある。中央省庁に於いては、ようやく、一般の中央省庁改革の中で、政策評価、行政評価の必要性がうたわれ担当組織の設置が決められているが、評価の進め方は今後の展

開に委ねられ、行政評価法の制定については国会の付帯決議で検討を進める事項として掲げられた段階である。

以上の状況を踏まえ、当研究所では関連する自主研究を行い、純民間サイドからの本件に関する考え方を整理し、次の四点を明らかにし世の中に問おうと考えている。

第一に、行政が国民の税金を有効かつ効率的に使っているかどうかをチェックし、政策の立案・実施過程と成果の実態を国民の前に明らかにしつつ、行政施策や行政サービスの質を高めることが「行政評価」というものであり、民間経営の場合と同じようにたいへん重要であること。

第二に、わが国の「行政評価」は、現在、どのような段階にありどのような課題を抱えているのか、諸外国との比較等を含め、明確化すること。

第三に、わが国における国家行政の評価の全体としての枠組みを示すことであり、これは行政のみならず、外部評価者である国会の評価における役割を示すものであること。

第四に、地方自治体で先行した「行政評価」制度の導入経験を生かし、国

の評価制度のあり方に反映させること。

このような行政評価に関する検討を通じて、わが国の行政評価の在り方の基本的な枠組みが浮かんでくる。すなわち、なかなか判りにくい行政で行われる自律的な「行政内部評価」も適切に行われれば極めて有効であり、そのためには民間経営手法も活かした合理的なものとする継続的な評価手法の開発やその結果と過程を国民に判りやすく示すことが不可欠なことである。同時に、行政の内部評価のみでは不十分であり(総務省等が行うことになる準内部評価を厳格にするとともに)、これを補完し行政の制約を超えて外部から評価する仕組みを整え、国民の理解と関心のもとで行政活動がより正しくより効率的効果的に行われるように仕向けることが、結局はわが国の行政パフォーマンスを高め納税者の利益を擁護することともに、民主制度の基盤を強めることにつながることもある。

こうした観点に立って、当研究所の自主研究から基本的な論点を抽出したものを以下に解説する。

2. 行政改革の流れ

わが国で戦後初めて行政改革へ向け本格的な取り組みがなされたのは、一九六二年から六四年まで池田内閣の下で開かれた第一次臨時行政調査会である。第一次臨調は米国のフーパー委員会をモデルとしたもので、現在においても有効と思われる検討を数多く行った。「国民のための行政」という視点を打ち出し、「官僚政治の打破」、「内閣府の設置」、「総理に対する補佐官制度」、「予算権限の大蔵省からの分離」などが論点としてあがり、そのいくつかが提言に盛り込まれた。しかし、こうした提言も、当時の国民の行政に対する意識や経済情勢の制約により、行政改革へ向けた大きな流れをつくることはできず、実現されたのは佐藤内閣当時の一省庁一局削減だけであつた。

その後、土光敏夫氏が会長を務めた第二次臨時行政調査会（一九八一〜八三年）では「増税なき財政再建」をスローガンに、三公社の民営化等の提言を行い、これを実現した。しかし、財政や民活といったスローガンが前面に出た反面、第一次臨調と比べ行政本体の改革へ切り込む視点が薄かったことは否めない。

やがて、九〇年代にはいると経済の低迷や制度疲労の顕在化、英国や米国の取り組みの影響から、規制緩和を含め行政改革を含む経済社会構造の改革が議論の中心に上った。規制緩和は

現在においても重要テーマの一つとして様々な方面で取り組みが続けられている。一方、一九九六年、橋本首相は自ら行政改革会議を立ち上げた。これにより、現在の省庁再編の軌道が敷かれ、独立行政法人制度の導入も決定した。

3. 行政評価が求められる背景

第一次臨調の有効な検討にも関わらず、そのほとんどが現在においても行政の大きな課題として先送りにされたのは、当時の国民の行政に対する意識が現在ほどではなかったことに加え、高度成長期を迎え、効率よりも絶対的な量や生活水準の向上、経済規模の拡大が優先される時代であつたことがその背景としてあげられる。

しかし、二度の石油ショックにより成長率が下方屈折した八〇年代になると、状況は変化し、財政改革に焦点が当てられた行政の効率化が求められてきた。パブルを挟んでゼロ成長時代を迎えた現在は、もはや行政といえども効率を度外視して良いという議論は通用しなくなったといえる。

またパブル崩壊の過程において、官僚の汚職・腐敗・業界との癒着が明らかになったこともあり、国民からは、行政に対する情報公開や行政責任の追及、アカウンタビリティの確保への要求が強まった。近年になって、パブリックコメント制度や情報公開法、行政

手続法などの行政外部からの重要な個別の手段が問題を抱えながらも整えられてきた。しかし、これらと連動し、行政部門全体をカバーしたチェックシステムの必要が明らかになり、最も重要な手段として注目されているのが行政評価制度である。

4. 行政評価の必要性と期待効果

わが国の現在の行政評価の必要性として、主に以下の四点があげられる。

第一に、行政改革を徹底するため、ということがあげられる。いうまでもなく、行政評価は基本的には投入に対する成果の評価を基本とする。原則は行政の効率・効果・パフォーマンスの向上にあると考えられる。したがって、適切な行政評価の実現は、行政改革にも直結する。

第二に、行政内部に自己修正・学習機能を織り込むため、ということがあげられる。わが国の行政は、周知の通り予算偏重、無謬性の前提といった特徴を持っている。しかし、予算は有効に使われて初めて国民の福祉に役立つのであり、また、政策の継続性とともに社会経済環境の変化に対する柔軟な対応が求められている。変化の激しい不確実で複雑な環境の下で、行政の自己修正機能や学習機能はより本質的に重要になっている。

第三に、行政内部に国民の目をビルトインするため、ということがあげら

れる。行政に限らず、組織には組織内の論理が支配する傾向がある。競争環境において顧客（市場）と接する部門を持てば、そこでの対応を通じて、社会の論理とのすりあわせが行われるが、行政は地域独占的性格を強く持ち、競争が意識されにくい分、外部の視角は意識的に持ち込まれなければ入りにくい。その弊害を除去し、国民の立場で行政運営を考えるために、評価と情報公開が不可欠となる。

第四に、国際的にも通用する行政を指すため、ということがあげられる。市場や資本が自由化されたグローバルな競争条件下では、既に企業が国を選択する状況も生じている。行政運営が不透明で、規制が多く、コストが高い国からは資本が流出する現象がおきる。制度間競争とでもいべき新たな局面にあつて、評価の仕組みを行政内外に配して、透明性、アカウンタビリティ、チェック&バランスといった基本的な考え方を反映したシステム作りを行うことが必要である。

加えて、期待される効果として、行政運営の情報開示を行うことにより、行政改革・改善へ向けた自律的圧力を内在させる、議会・国民の行政監視の素材を提供する、行政のあり方を問い直す機会となる、等があげられる。

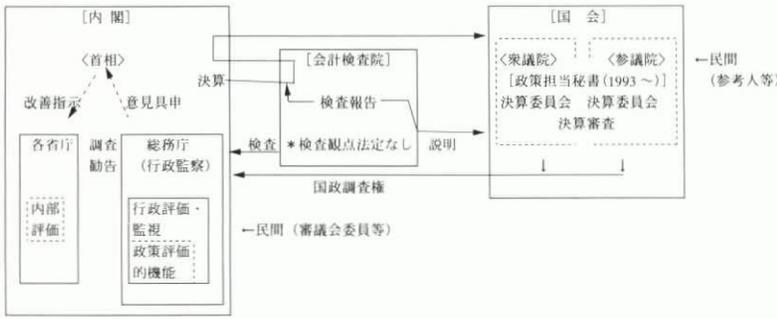
5. これまでの行政評価をめぐる動き

このような明示的な評価の仕組みを

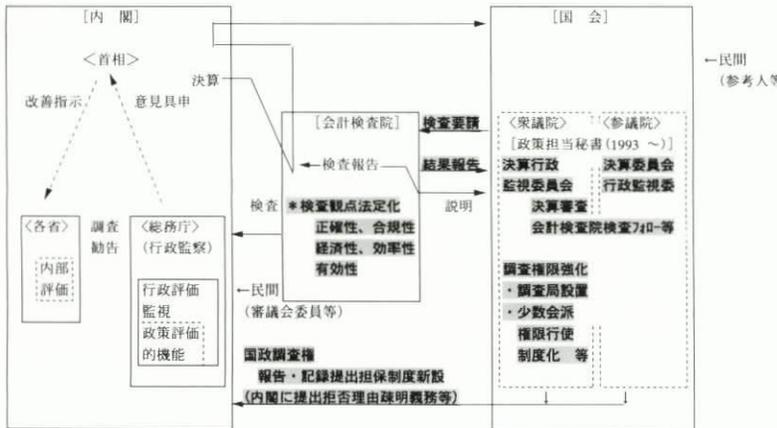
特集 ■ 行政評価の課題と展望

図1 行政評価・監視体系の整備状況

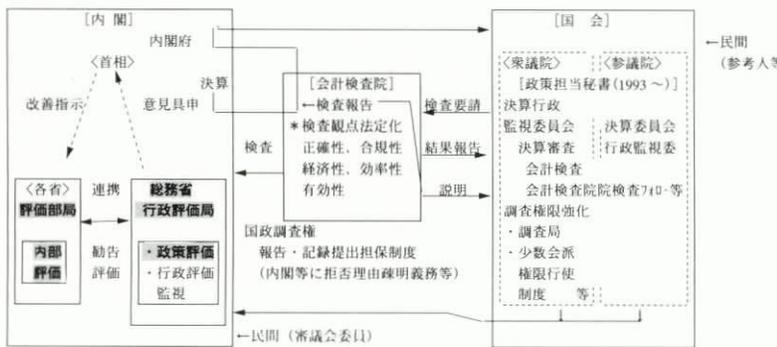
1997.12法改正前



1997.12法改正 (太字網掛け部分)



1999.7 中央省庁改革関連法 (太字網掛け部分)



行政に導入するため、わが国においても既にいくつかの制度的措置がとられてきた。
 まず、一九九七年十二月、行政外部からの評価・監視機能を強化するため、国会法等が改正され、衆議院決算行政監視委員会の設置、参議院行政監視委員会

の比重が増え、行政監視機能を發揮しうる国政調査が活発でなかったとされ、法律審査に拘束されない委員会が設けられた意義は大きいと言われている。また、行政の情報独占が指摘されて久しい中で、検査権限と一定の人材を有する会計検査院の検査結果は、国会の行政監視上、重要な情報となりうる

規定されている。ここでは、政策の評価体制を確立し、合理的で的確な評価を進め、その結果を迅速かつ適切に反映させていく仕組みと体制が重要という認識があり、政策の企画機能と実施機能との分離を補完し、双方の機能發揮に資する手段として政策評価制度の必要性が説かれている。

とも決めている。さらに今後は、事後評価に取り組みことを検討している。このような動きは、時代の要請であると同時に、省庁再編後の政策評価を先取りしたものといえる。これまで評価に関しては取り組みが弱かった行政が、現実に評価に取り組み始めた点においては好ましい動向であるといえる。これらの立法措置の概要を示したものが図1である。

新たに委員会を設置するまでもなく、行政の監視は各委員会固有の機能であるが、近年の委員会活動は法律審査

また、一九九八年六月の中央省庁等改革基本法や中央省庁改革関連法では、各省庁が独自に政策評価を行うとともに、総務省が各省庁を評価することが

既に、公共事業については、費用対効果、費用便益分析等の手法により事前評価が行われ始めているほか、北海道の「時のアセスメント」以降、一定の事業に関しては、中間評価を行うこ

民間サイドからの評価・監視機能を高める情報公開法の制定も記憶に新しい。一九九九年五月に制定された情報公開法は、プライバシーの保護等の観点から一定の例外はあるものの、行政保有情報を原則として公開対象とするものである。行政の意思決定過程の透明性向上という点で、行政機構再編よりはるかに効果がある行政改革であるとの指摘もある。

また、法の目的条項に「国民主権の理念」、国民の知る権利と表裏一体の政府の「諸活動を国民に説明する責務」(いわゆるアカウンタビリティ)が明記されていることも意義深い。ただ、情報公開法の実際の有用性の評価については、「不開示情報」の範囲等、今後の実際の運用に待たなければならぬ部分も大きい。有効に活用することが求められる。
 情報公開先進国である米国では、市民団体が開示請求で得た情報を集積し政府情報に関する「市民データベース

ス」を構築する動きも見られるという。我が国でも、開示で得られた情報を民間シンクタンクが活用することにより、行政に関する民間の研究レベルを向上させ、有効な政策提言などに結びつけることや、これらを反映した豊かな政策間の競争が行政の質の向上につながる可能性も期待される。

6. 新しい行政評価の仕組み

行政評価の仕組みはどのようにつくられるのが望ましいか。

先ずは現在規定されている省庁内の評価（内部評価）を充実させることが必要である。近代経営での評価は、一次的には、自律的に行うことが原則であり、実務に取り組んでいる部署が一次評価をし自らの業務のパフォーマンスを追求すべきである。内部評価は評価コストが安く、実務に精通した評価者が評価するため評価精度も高まり、評価結果を業務改善につなげやすい。

しかし、問題点もある。内部評価はいわゆる自己評価であるから、問題を「知りすぎた」自己正当化の傾向をもち、それが過ぎれば評価の形骸化を招き、評価のための評価となると同時にアカウンタビリティへの形式的な対応となる懸念される。

したがって、行政の内部評価では、恣意性を排除し、対象を問わず結果を公開することを重視すると同時に、それに対するチェックが外部から有効に

働く仕組みが必要になってくる。すなわち、行政による内部評価の充実とあわせ、次の三点を確保しておくことが重要である。

第一に、内部評価の有効性を高めることであり、業績評価を中心に発達した民間経営手法を積極的に取り入れることである。

行政全般に適用しうる評価手法が整っているわけではないが、評価にあたっては目的や対象を明確にし、適切な手法を選択・開発・適用することが重要である。このため、実験的な試行学習をもっと織り込んでよいと思われる。行政の効率性、有効性と合理性を高めることを追求し、間違っても内向きの論理に陥らぬよう、国民を意識した評価が行われるべきである。

本稿の導入部で触れたように、民間企業は厳しい競争環境の中で常に市場と株主などステイクホルダーズから経営を問われ続けている。こうした業績評価などの手法を、行政の中にも積極的に取り入れていくことが、パフォーマンス指向の行政運営を行う上で重要になってくる。

特に、目標管理的な手法や企業会計の応用導入は急がれる課題である。前者は、省庁の目的、ミッションを明確にし、それぞれに対し目標と計画を立て、それを実行し効果を検証して考察し、次の動きにつなげるというPDC Aサイクルを構築することである。従

来の行政では、PLANとDOはあるが、CHECKとこれを受けたACTIONが不足していたために、サイクルが成立していなかった。後者は、資産・負債といった考え方を導入し、現在の財政状況を明確にして隠れ赤字などのストック問題を開示することである。

第二に、最も重要なことであるが内部評価を国民に向けて行う必要がある。このためには、国会が内部評価のあり方や枠組みを示し、報告を受け検討チェックする体制が有効であり、また、国会独自の調査機能の拡充を行うことが重要である。

国民と行政の間において、国民の付託を受けて行政を監視することは、国会の重要な機能の一つである。国会は内部評価の枠組み（評価目的、評価の考え方、方法等）を定め、内部評価の実施状況・内容をチェックする仕組みを整え、行政とその評価に関する課題を明らかにして取り組む必要がある。

このことは行政のアカウンタビリティを確保するためにも国会自体の政策能力の向上のためにも有効であり、そのため国会の評価活動体制と基盤を整備することが求められる。端的には以下に示す点の強化が必要となる。

(1) 行政内部評価に対する国会の評価活動自体（極めて政治性を帯びたものであるが）を直接的に支援する機能の強化
・ 政策担当秘書制度や立法事務費の改

善等、議員・政党に対する支援機能強化

・ 国会からの検査要請条項の活用など、国会と会計検査院の連携・協力

(2) 評価の前提となる調査分析機能の強化

・ 委員会調査室、法制局、国会図書館など、調査部局の拡充、省庁からの

派遣者に依存しない人材確保・育成
・ 政策優先順位付け・代替案比較検討

方法の開発研究、政策評価手法の開発など、調査技術・手法の開発や、

情報センターとしてのサービスの充実

・ 調査委託の継続的発注など民間調査機関の活用。このことが、政策評価

を担える機関や人材を育成する
第三に、行政内部評価とこれに関わ

る国会活動の実態をオープンにし、わかりやすく国民の前に示すことである。

同時に、行政は外部評価の前提となる情報開示を行わなければならない。

最終的に、「行政評価」に関する報告を受け取り評価するのは国民である。

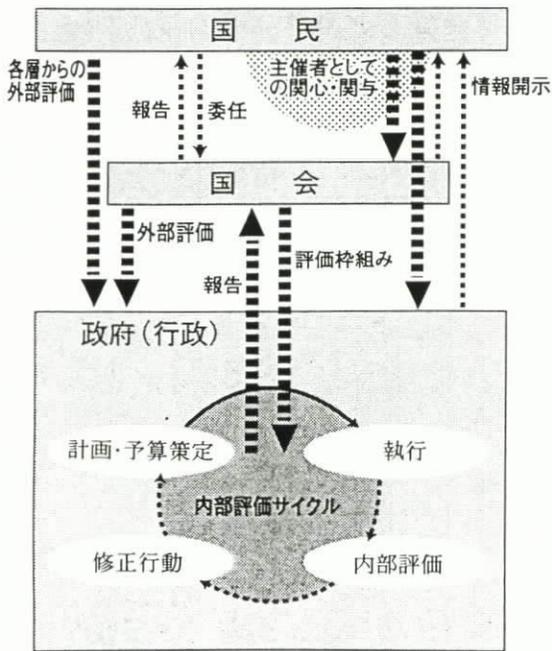
したがって、行政や国会は、一連の評価に関わる活動と成果をわかりやすく

継続的に国民に伝えるべきである。行政評価に関連して国会が行政に参与することになると、政治の側から特定の

利害を反映した過度の介入を招く可能性は否定できない。このため、評価に

関連する実態情報が国民に提示され、国民が最終的に評価するなど、政治的

図2 国民に向けた行政評価システム概念図



※破線は本来のフローが未整備・形骸化しているところ

な歪みをチェックする機能が不可欠である。評価責任を持つ国民の活動を助けるため、マスメディアやNPO等にとっては、国民の関心に基づいた情報収集を行うと同時に、これらを分析し広く発信することが重要となる。また、最終的には国民が、必要とする情報に容易にアクセスすることができ、それを利用することによって行政評価に積極的に関与できるようにするため、行政手続法、情報公開法等の適切な運用とさらなる充実も求められる。

以上、複層的なチェック&バランスにより、内部評価を有効に機能させ、効率的効果的な行政運営を実現するための枠組みを提起した。行政評価を契機に行政への国民の健全な関心が高まれば、新たな段階への行政の進化につながるることができるのではないかと思

われる。これは、図2でいえば、評価サイクルや情報の流れで形骸化しあるいは不足してきた破線の部分を実線にしていくことを意味する。

7. 今後の課題

このような枠組みの具体化が今後の課題である。公共事業でいえば、数年にわたる整備計画等の立案から個々の事業実施に至る各段階のどの時期にどの機関が、どのような評価（必要性、優先性、有効性から、合規性、適正性、効率性等）を行っていくのか、評価の結果を、どのように反映していくのか、評価のコストとパフォーマンスを勘案しつつ評価システムを設計・運用することである。

行政運営の課題は、我が国に特有の

ものもあれば、各国共通に見られるものもある。わが国の条件に留意しながらも、行政評価導入に先進的に取り組んでいる事例からヒントを得ることも考えてよい。ここでは、議会と大統領に報告する行政内部評価の仕組みづくりを進めている米国における立法例として、政府業績評価法（GPRA、一九九三年制定）の概要を見ておきたい。

GPRAの目的

GPRAは、連邦政府各機関の使命・長期戦略・業績目標の体系化、成果や顧客満足度に対する意識の喚起、各機関の業績の予算配分での反映等を目的としている。

GPRAの仕組み

具体的には、各機関に、以下のような計画書、報告書などの作成と、議会・大統領への提出を義務づけている。

- ・ 戦略計画書 向こう五年間以上にわたる戦略計画を記す。戦略目標、目標達成のための資源の用い方、年次の「業績計画書」における目標との関連などを記載することとされている。
- ・ 業績計画書 各機関の年間業績目標である。これを用いて長期目標達成に向けての進捗度合いを図ることとされている。この計画書の主要項目は、各年度の業績目標のほか、目標達成に要する資源、業績評価に用いる評価項目などである。

績との比較、目標達成が出来なかった場合、その理由、以後の達成計画等の記載が義務づけられている。

なお、業績指標による評価を安易に予算配分に結びつけることについては、定量化出来ない要素が無視される、長期的目標を犠牲にして短期的目標が追求されるようになるなどの懸念も示されており、米国では、実際の仕組みづくりは、パイロットプロジェクトの試行による検証を経て進められている。

このように、実際の仕組みづくりにあたっては、仕組みの内容、導入手順など、慎重な検討が必要であるが、「予算偏重」と言われ、また、施策等の評価がどのように予算・計画に反映されてきたかも不透明なわが国のこれまでの仕組みを見直すにあたって、GPRAの考え方などは十分に参考にされる必要がある。

以上見てきたように、行政評価の具体化にあたっては、民間経営手法をどのように導入するか、立法府など行政外部機関はどのような役割を果たすべきか、海外諸国の取り組みで参考にするべき点はどこか等、様々な角度からの検討が求められる。また、目標・業績の数値指標による表現が難しい分野における評価のあり方も重要な課題である。

（本稿は、永野所長、橋川・桜井両主任研究員以下の研究チームにより作成）

「行政評価」による政府の経営改革

上山信一

(マッキンゼー&カンパニー

パートナー)

はじめに

政策の質や行政機関の経営効率は、いったいどうすれば向上するのだろうか。識者の多くは、この問題には半ば匙を投げているのではないか。現に、行政改革の歴史は失敗の連続だった。

しかし筆者は、「行政評価(performance measurement)」の導入が、従来からの改革手法の手詰まりを打破する起爆剤になると考えている。

すでにわが国でも、省庁再編を機に中央官庁に行政評価(政策評価)制度が導入されることになった。静岡県や三重県などでは、すでに予算のめりはりづけや組織の効率改善に活用されている。本稿では、行政評価がなぜ、行政機関の経営改革に有効なのか、また、わが国の行政機関に導入する際の「コツ」について考えてみたい。

民間企業の業績評価に何を学ぶか

行政改革、つまり政府の経営改革を論ずる前に、企業の経営改革からの教訓を整理しておきたい。なぜならば、

八〇年代以降の英米の行革の足どりをみると、企業の経営改革の手法が、まずは先進的な自治体に、そしてさらに中央政府へと伝播し、実績をあげているからである。このような経験に沿って、昨今では、民間企業の経営手法を極力、行政の経営にも反映させていくという「ニュー・パブリック・マネジメント理論(NPM理論)」も確立されつつある。

さて、企業の場合、経営改革の原点は業績評価にある。いうまでもなく会社の実態を数字で正しく分析せずして正しい経営はできない。また、企業経営の進化の裏には、常に業績評価の手法の進化があった。

企業の業績評価は四つの角度から行われる。図1のとおりである。企業は、社内における業績評価に加え、外からも業績評価を受ける。まず、社内内部評価で最も重要なのは現場レベルでの自己点検、そして改善活動である。

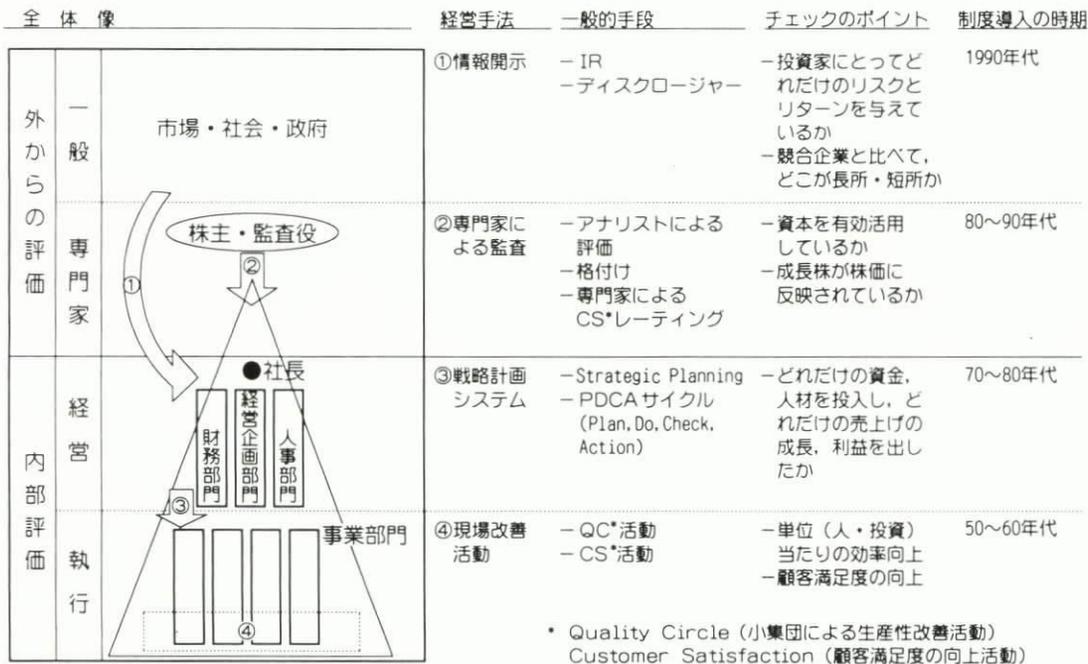
例えば、工場であれば不良品を出す比率を定期的に測定し、それを下げようとする。あるいは、営業部門であれば、顧客満足度を定期的に測定し、どうすればそれを上げられるかを現場

でみんなで議論する。これらの活動はクオリティー・サークル(QC)活動あるいはカスタマー・サティスファクション(CS)活動と呼ばれる。今やほとんどの企業がこれに類する活動をやっている。これらは、「科学的経営」手法として戦後の米国で開発され、一九五〇年代から六〇年代にかけて日本にも広まった。

次に重要なのが、年度あるいは半期ごとに戦略の見直しと収益のチェックをする活動である。これは経営者の仕事であり、会社全体のレベルはもとより、事業部くらの単位で定期的な見直しをする。そして、「プラン・ドゥ・チェック・アクション」の流れに沿った現場の行動改善に反映させる。四半期もしくは半期ごとに、どれだけの資源や資金、人材を投入し、実際にどれだけの事業の成長あるいは利益創出ができたかを定期的にモニタリングし、資源配分や行動改革につなぐ。

今日では、こうした手法は、しごく当たり前に見える。だが、二十数年前まで、多くの企業は月次もしくは年次の売上目標はあっても、実績値を測定し、さらに、各部門や個々人の目標管

図1 企業の経営チェックの仕組み



理や業績評価につなげるという木目細かさは、なかった。コンピュータシテムの登場で、最近一気に進んだ。さらに近年では、企業の経営を外から評価する手法が急速に発達してきた

た。資本市場が急成長したことが大きい。証券アナリストや格付け機関による評価、さらにはJ・D・パワーズのような専門機関による顧客満足度の評価など、企業の外にいる専門家も出てきた。彼らは、投資家や消費者の利益を代弁し、第三者の立場で複数の企業を同列に並べて批評し、格付けする活動を始めた。

英米でこういう手法が進化したのは八〇年代以降だが、それを促す社会的背景があった。英国では、国営企業の相次ぐ民営化で、多くの労働者が思いもかけず、株主つまり資本家になった。また米国では、年金基金が大量の株式投資を始めた。つまり、一般大衆のなけなしの老後の資金が資本市場で運用されるようになった。そこに対して、専門家が適正な情報を、しかもわかりやすく提供するというニーズがでてきたわけである。

さらに、専門家による監査だけでは不十分だという考え方が、これに追い討ちをかけた。これがすなわち、ディスクロージャー(情報開示)であり、さらにインベスタース・リレーションズ(IR)である。ディスクロージャーというのは、企業が、競合企業に知られると困る一部の情報を除き、自らの活動を広く世間に開示することである。IRは、ディスクロージャーをさらに一歩進め、投資家に対して積極的に今後の戦略や配当方針などを訴えか

けて支持を集めよう、という広報活動である。これらの手法は九〇年代以降の英米で急速に発展した。

以上のように、現場改善活動に始まり情報開示に至る流れは、図1の下から上への順序で、約三〇年の歴史を経て順次整備されてきた。欧米企業の多くは、この流れに沿って動いており、制度も同様の順序で整備されてきた。

日本企業はどうか。図1の下半分の内部評価については、欧米企業と比べ遜色ない。しかし、外からの評価に関しては、かなり遅れている。なぜなら、必要がなかった。これまでは、資金調達を主にメインバンクに依存する、即ち間接金融に依存する経営をしていた。ところが、昨今は、メインバンクシテムが崩壊し、直接金融へ移行しつつある。すると、企業の資金調達コストは、株価や格付けの影響をもろに受ける。いきおい格付け機関やアナリストからの評価を気にするようになる。だが、これはまだ最近の動き、図1の最上段のディスクロージャーやIRにまだ、まだ手が回らない企業が多い。

欧米企業と比べると、いかにも日本企業はだらしがない、あるいは遅れているように見えるかもしれない。だが、外部からの企業の評価システムは、欧米でも右肩上がりの経済では必要なかった。どんぶり勘定でも儲かっていたし、どの株を買っても、損はしなかった。人口構成も若く、運用利回り

にうるさい年金生活者も少ない。だが、成熟経済のもとでは、世知辛い。厳しい評価の仕組みが必要になる。日本にもそういう時期がきた。こういう意味で、依然、欧米の経験に学ぶべきことは多い。

政府の経営の業績評価

さて、いよいよ、政府の経営の評価の仕組みについてみてみよう。英米においては、先ほどの企業の業績評価の仕組みと同様の進化のプロセスをたどっている。つまり、まずは企業が新しい仕組みを考え出し、次に先進自治体、そして最終が中央政府という順である。この流れを経て、九〇年代以降は、英米とも中央政府レベルでさきほどの四つのチェックの仕組みすべてが急速に整備されつつある。

●米国の連邦政府の業績評価

連邦政府の非効率さかげんには、政府も国民の多くも匙を投げていた。何度も提言が出され、その都度、正論が通るものの、実態はほとんど変わらなかった。ところが、九三年のクリントン政権になってからは、ゴア副大統領を中心に、企業を範とした現場改善活動が始まった。これはNational Performance Review 運動と呼ばれるもので、現場レベルでの改革チーム(Renovation Laboratories)を設け、現場の事務処

理の時間短縮や国民を顧客と定義し、顧客の満足度を上げるためのサービス基準を設定したりしている。また、九三年に政府業績評価法(Government Performance and Results Act)が制定された。これで、各省庁はすべての業務について、それが顧客である国民にとって具体的にどれだけの成果(アウトカム)を生んでいるのかを点検して発表する義務を負うことになった。それを二〇〇〇年以降は、予算編成にも極力反映させていくという方針も決まった。

外部評価は、これよりも先に制度が強化されている。従来から、会計検査院(General Accounting Office)が政策の妥当性にまで踏み込んだ評価をしていた。加えて、各省庁にInspector Generalという役割の担当官が置かれ、管理会計が正しく運用されているかどうかをチェックする機能が強化された。ディスクロージャーは、もともと情報公開法によって担保されている。なお、英国についても、四つの切り口からの評価のしくみがすでに制度化されている。

●わが国政府における評価

翻って、わが国の現状をみてみよう。まず国レベルだが、現場改善活動に関して、ほとんど何もなされていない。ごくまれに、出先や研究機関で現場レベルでの顧客ニーズの測定やTQ

Cのような改善活動がある程度。きわめて低調である。戦略計画システムについては、公共事業などに中期計画はあるものの、ほとんどの施策は単年度予算に沿って、毎年、前例踏襲を繰り返すのみである。二、三年かけて何かを成し遂げる、あるいは変革するといような改革プログラムのアプローチ自体が、現行の単年度予算の制度には、なじみにくい。

外部評価も脆弱である。会計検査院の業務は、かつての単なる出納チェックから、最近は効果・効率のチェックにまで進化しつつある。だが、検査官の陣容はまだまだ薄い。

情報開示については、最近やっと情報公開法が成立した程度で、あとはパブリック・コメント制度(政策立案の過程で広く国民の意見を求めるもの)を通産省などがほそぼそとやっている程度でしかない。

一方、自治体レベルでは、取組みにばらつきはあるが、先進的な自治体では内部評価について最近、進展が見られる。たとえば、静岡県は各課、各レベルで業務の棚卸し作業をやり、それに基つき機構改革や、「ひとり一改善活動」といったような、いわば企業がよくやるQC(クオリティ・サークル)活動を展開している。三重県も事務事業評価システムを導入し、職員の自己点検を出発点に無駄な予算や無駄な仕事の見直し活動を始めている。

戦略計画システムについても、一部の自治体は意欲的である。たとえば、東京都、兵庫県、青森県などは、米国のオレゴン州のベンチマーキングシステムなどを参考に、県の将来のあるべき姿を数十の指標で表し、それにリンクさせて総合計画の見直しをやるとういう試みを始めている。

外からの評価も、自治体のほうが進んでいる。従来からの監査委員制度に加えて、本年度からは外部監査制度が導入された。また、情報公開については条例レベルで国より先行している自治体が数多い。

以上のように、わが国でも、中央政府よりは自治体のほうが先行している。しかし、わが国の場合、比較的スムーズに民間企業の手法を導入できた英米の政府に比べると、今後の展開に向けては、次のような問題点があげられる。

① 法令遵守および予算消化の発想があまりにも強固である。官尊民卑の伝統ともあいまって、「顧客である国民（納税者）の満足度を上げる」とか「目標を立ててその成果の達成度合いを評価する」という発想がそもそも薄い。

② 行革の関係者のほとんどが、改革というのは制度や法律、あるいはルールを変えることだと思込んでしまっている。改革はまずは、現場改善活動からだという、企業では当たり前の発想が欠落しやすい。特に、行政マンと

学者が中心になって改革のあり方を議論する審議会方式は疑問だ。実態調査も数字もなしに、制度論を始めてしまう。観念論で疲れ果て、抽象的な答申を出して終わり、ということになりがちである。企業家をいれないと、埒があかない。

③ さらに、戦略計画システムを立てたり外部評価をやるうとしても、現場の実態を正しく把握するすべがない。現場の第一線の職員が現場改善活動をやっていれば、その戦略立案のテーマが出てきたり、外部の専門家が評価に使えるデータが見つかったりもする。

が、現状ではこうした「生データ」も乏しい。そのため、外部評価にしても、いきおい、手続きどおり仕事をしているか、あるいは立てた予算を正しく執行しているか、といった周辺事項の評価の域を超えにくい。

④ 外部評価をする人材に乏しい。終身雇用制のもとでは、官庁業務に精通した人材はすべからず終生を当該官庁にささげて生きていく。官庁内部での経験のある人材がなかなか外からチェックする側に回りにくい。会計士や弁護士なども、専門技術的な評価はできるが、経営の質の評価をするだけの力量は備えていない。

⑤ 本来、受益者であるはずの国民や納税者も、行政に対して注文をつけるという習慣が薄く、世論がそもそも行政の経営をチェックしようという動き

に乏しい。たまにあって、スキヤンダルの告発や食糧費問題に代表されるような、公務員の倫理の問題に矮小化されがちである。投入した税金の妥当性を論じたり、税金のもとで養っている公務員をいかに動機付けて「よりよいサービスをより安く」提供させるか、といった経営戦略的な問題意識がなかなか広まらない。

なぜ行政評価が有効なのか

さて、以上のような現状の打破に向けて、具体的にどこから手をつけるべきか。最も現実的なのが「行政評価」の導入である。

行政評価というのは、行政の各施策について、具体的に顧客は誰か、その顧客に対してその満足度を上げるために何をすべきか、そして実際にどこまで達成できたか、またもっとよい別の施策はないのか、といったことを定期的にチェックしていく目標管理のシステムである。実行の過程では、現場の職員も巻き込み、行政当局を主体に展開する。だが、そこから出てきた結果は、経営者である首長や閣僚、さらには納税者の代表である議員、そして一般国民に対して、広く公開（ディスクロージャー）する。

行政評価の手法は、政策部門と執行部門では異なる。執行部門では、民間企業の工場の生産管理と同じような手

法をそのまま導入すればいい。たとえば、信号機の保守管理という仕事に關して、一台当たりどれだけの人員（マン・アワー）と経費がかかったのかを定期的にモニタリングして、現場レベルでの自主的な作業改善を促す材料を提供していく。

政策レベルの評価に関しては、三種類の指標が必要になってくる。一つは、個々の施策に対してどれだけの予算あるいはマン・アワーを投入したかをきっちり把握すること（インプット指標）。二番目は、そのことによって具体的にどのような仕事が入アウトプットされたか（アウトプット指標）。三番目に、その結果、「顧客」である住民にとってどのような成果が具体的に提供されたか（アウトカム指標）。これら三つの指標が必要となる。

さて、政府の行政改革を進めるうえで最も重要なことは、施策（プログラム）レベルに、行政評価を導入することである。

図2に、文部省の初等教育を例にとって、この具体的なイメージを示した。初等教育の場合、おそらく全部で数十のプログラムがあるだろう。その一部を、想定して書き出した。それぞれに必要期間を違え、まずここを確認する。各プログラムの達成目標は、アウトカム（成果）とアウトプット（産出）の両方で計画立案の段階から

設定する。そのために必要な費用や人員がインプット（投入）で、これも当然、計上できる。

この図にあるのは、実行前の計画段階の棚卸し表だが、毎年、毎期、それぞれの項目について実績を測定し、目標値と比べることで達成度が明らかになる。仮に、アウトカムが予想を下まわっているとすると、原因は執行のやり方が非効率なためかもしれない。あるいはインプットそのものが不十分なのかもしれない。数字をもとにすれば、オープンな議論が始めやすい。

国会の文教委員会などに、こうしたデータが提供されていけば、政策の質も、また審議の仕方レベルアップする。行政評価の導入により、「役所は、いったい何をやっているのか」がまずわかる。また「改善するために仕事のやり方を変えればいいのか、それとも施策そのものを変える必要があるのか」が議論しやすくなる。当然、予算の増減についての判断にもめりはりがついてくる。

なおポリシーレベルの評価、つまり Policy Evaluation (policy Review) も、もちろんあったほうがいい。だが、行政改革を主眼に置いた場合には、プログラムレベルの評価の導入と、それを予算の査定に連動させることの方が重要だ。ポリシーレベルの評価は、それ自体にはもちろん意義がある。だが行政機関の行動改革や効率化には、直

結しにくい。

たとえば、「わが国の対アジア経済協力政策」といったポリシー。これを、評価しようと思うと、ODAの成果（パフォーマンス）の測定だけでは不十分だ。専門家の先生方とエキスパートの官僚の内輪の研究会を設けるしかない。その結果、議会や一般国民からどうしても縁遠くなり、監視の目が行き届かない。また、ポリシーレベルの評価のタイムスパンは、どうしても長くなる。行政の経営効率向上のために「プラン・ドゥ・チェック・アクション」のサイクルを高頻度で回す、という行革ニーズには、あまり貢献しない。

以上のように、筆者は、プログラムレベルの行政評価を提唱するわけだが、これは英語で「Performance Measurement (業績評価)」のことである。そして、政策部門にこれをはめることを、「政策評価」と呼んでいる。英語でいう Policy Evaluation、つまりポリシーレベルの評価とは別物である。今回の省庁再編の際に導入される、いわゆる「政策評価」(Performance Measurement (業績評価)) のように見えるが、内容は定かでない。筆者は、中央省庁の政策部門に対してプログラム毎の定期的な政策評価 (Performance Measurement) を行い、それを議会と国民に開示していくことが、わが国の行政評価の中核だと考える。

導入の手順と担い手

さて、最後にプログラムレベルに行政評価を導入する際の手順と担い手について述べたい。

行政評価が効力を発揮するためには、三つの制度（法制化）が必要である。第一は、予算査定に不可欠の判断材料とすること。第二には、行政評価を組織の目標管理と幹部公務員の業績評価に直結させること。第三には、評価担当部門を官房に置かず、大臣の直下に独立させることである。

予算と人事（ポスト）の採配こそ、行政の権力の中枢である。ここに、影響を与えないような行政評価には意味がない。「行政評価の実行と結果の開示なしに、予算の配賦も職員の見直しもありえない」という考え方を法制化すべきである。納税者は、すべての収入源と経費を税務署に洗いざらい申告し、さらに税金を徴収されている。税金をどう使い、その結果どんな成果を得たのかを、納税者にきっちり説明するべきである。これがサッチャーが提唱した Value for Money (税金の払い甲斐) という考え方である。「国民の納税の義務」と同じ重みで「行政機関の義務」として行政評価を法制化すべきである。

さて、誰が、またどの機関が、評価をすべきかという問題が残っている。

図2 現行の施策の棚卸し（初等教育の例）

施策目標	期間	効果		費用	
		アウトカム (成果)	アウトプット (仕事量)	インプット (予算)	国 vs. 地方の 分担比率
- 学級崩壊防止のためのチームティーチング体制づくり	1年	- 学級崩壊を全体の3%以下にする	- チームティーチングのためのボランティア(教員・OB) 3,000人募集	1,200億円	90:10
- 学区の自由選択制導入	2年	- 自由選択希望者の80%の希望を実現	- 過疎地のスクールバスカバー率100% - 選択アンケート実施	300億円	50:50
- 4年～6年生の英語に外国人教師の授業を提供	3カ年	- 都市部では週2回 - 郡部では週1回	- 外国人教師400人採用 - ボランティア200人募集	1,200億円	90:10
- 卒業時のパソコンリテラシー強化	3カ年	- インターネットを使える6年生が40%	- 各クラス4人に1台設置	100億円	30:70

(注) あくまでもサンプルであり、現状を分析したものではない

従来型の発想だと、予算、人事、総務担当部局の仕事ということになるが、これでは、お手盛り評価に陥る。大臣に直接レポートする中立機関が必要だ。さらに、会計検査院と議会の事務局の

役割も見直す。今のうちに、各省のなかでの実務経験のない人だけでは、質の高い外部評価は期待できない。プロパー職員だけでなく、各省庁の業務に精通した三〇代後半もしくは四〇代の

優秀な人材を幹部候補としてヘッドハンティングするべきである。手法については、英米がしたように民間のコンサルタントや会計士に学ぶ。

さらに、行政評価の質を上げていくためには、政策部門と執行部門を切り分けることが不可欠である。徹底してやった英国では、行政部門の約七割の仕事が執行部門(エージェンシー)に所属することになった。前述のプログラム評価は、政策部門向けである。執行部門には、もう一段、きめの細かい「執行評価」を導入する。これは、作業(例えば、信号機の修理といった単位)レベルでの執行効率(かかった、マンアワーと経費)をチェックする。民間企業がやるTQM(Total Quality Management)の手法の一つである。執行と政策が入り混じった、現在の組織体系のままでは、どうしても随所に定性的な評価が混じり、正当な評価がしづらい。

このような活動と並行して、執行部門にも民間企業の改善活動手法を導入する。執行部門には、単に執行評価の調査を書かせるだけではだめである。現場の職員が目標を決め、それに向けて努力を重ねていく、という運動論とセットでやる。がんばった現場のグループを表彰したり、ボーナスにちよつとした差をつけたたり、といったインセンティブも必要である。

以上、企業の業績評価の仕組みの歴

史と海外の事例に照らして、行政評価について述べてきた。言うまでもなく、行政評価は、数ある改革ツールの一つでしかない。また、日本人は、新しい手法が好きで、また「形から入る」うちに、それを使いこなすのが好きだ。行政評価も、まず、みんな実践してみるといい。だが、その際に、忘れてならないのは、いったい何のための行革であり、「行政評価なのか」ということである。予算、人事などの既存の制度をそっくり温存したままで、単に行政評価を上乗せしてみても、それこそアウトカム(成果)は、期待しにくい。行政評価の導入に際しては、これを、後に続くはずの抜本改革にいかにつなぐかという深い戦略性、そして強い「政治的な」意思を期待したい。

(注) 本稿は、九九年四月二十一日の衆議院決算行政監視委員会において参考人として述べた意見をもとに再構成したものである。

(うえやま しんいち)

政策評価における立法府と行政府の関係

山本 清
(岡山大学教授)

1 評価への期待と問題点

(1) 評価の制度化

先の国会で中央省庁等改革関連法案が成立し、中央省庁等改革基本法で示された政策評価機能の充実強化の措置が制度化され、二〇〇一年から本格的に実施されることになった。各府省は評価部門を設置してその政策を評価し、評価結果を政策に適切に反映するとともに、総務省は各府省の政策について統一的若しくは総合的な評価等を行うことになった。また、新たに設置される独立行政法人についても業務実績に関して主務省の独立行政法人評価委員会が評価を行うこととされた。

このような評価重視は、どれだけ予算を獲得したかから、何を行ったのか及びいかなる成果をあげたかに行政の力点を移行するものとして期待されている。多くの予算を投じるだけでは、よい成果を効率的にもたらしたかはわ

からないからである。したがって、今回の改革は、計画・予算↓実施↓評価↓修正↓計画・予算という予算循環過程を民間のマネジメント・サイクル並みに確保しようとするものといえる。

(2) 欠けている視点

しかし、マネジメント・サイクルを評価機能を充実して完結しようとする試みは、先進諸国で過去に提案され一部試行されたにもかかわらず失敗した歴史がある。また、最近注目されている欧米諸国の成果志向の行政改革でも未解決の問題をかかえていることに注意すべきである。

前者の代表例は、成果測定技術的困難性及び評価の政治性から挫折した米国のPPBS（詳細はGAO, 1997参照）が有名である。後者は、新公的経営管理（NPM）下で、いかに行政の資源管理の改善と議会の民主的統制的調和化を図るかの問題と最終成果を軽視する危険性である。つまり、NPM

は、成果をどれだけ量を産出したかというアウトプットで把握することに、いかなる効果を与えたかというアウトカムの測定の困難性を克服しようとする（図1参照）。そして、行政の執行部門にアウトプット管理を導入することで業績の改善とアカウンタビリティの向上を図ろうとする。

この処方箋は見事な解決策にみえるが、そこにはアウトプットとアウトカムの間に正の因果関係を想定している。このため、政策の責任者である大臣（行政部門の長）の関心がアウトプットに向けられ、政策の分析・評価を通じて効果の向上という視点が軽視される危険がある（NZ State Service Commission, 1999）。

また、行政の執行部門がアウトプットに裁量性と責任を持つことは、成果のアカウンタビリティを高める。反面、プロセスの遵法性とか公正に関する議会の民主的統制及び大臣の議会に対するアカウンタビリティが低下する恐れ

が生じている。英国でエージェンシー化の過程で生じた公務員倫理規定の設定及び主務大臣によるエージェンシー長官の解任による責任の回避は、この例である。もっとも、こうした問題点は公的部門、とりわけ議院内閣制の民主主義に特有な事情から生じている。民間部門と異なり、資源調達非自律性から計画・予算は国民の代表者からなる議会で集合的に意思決定され、実施は行政に委任する構図になるからである。

そこで、本稿では政策評価をめぐる立法府と行政府の関係を検討していく。特に今回の改革では行政府における政策評価に限定されるため、立法府の政策評価の在り方を明らかにする意義は大きい。この際、マネジメントサイクルの異なる主体の存在を考慮し、評価情報の生産・利用、つまり評価の需要と供給の関係で分析を行うことにする。いかに優れた評価情報も需要に適合しなかつたり利用されない限りは意義は

ないし、反対に需要があっても供給が対応できなければ機能を発揮しないから、両者のリンクが重要になる(Marjorie, 1994)。

2 政策評価の目的・機能

我が国では、透明性向上と結びつけた政策のアカウンタビリティ確保と見直しを図る修正行動に力点が置かれている。これは計画と評価を機能としてではなく時点で区分する考え方に起因しているが、評価は事後に限られないから以下のような五項目の観点から目的・機能を検討するのが適切である。

(1) アカウンタビリティの確保

アカウンタビリティは資源管理の受託者が委託者にかけている責任であり、契約的な委託事項に関してアカウンタブルであるとされる。したがって、民主主義国家ではアカウンタビリティは事務事業の執行者から最終的に国民に至る連鎖とみることが必要である。

どの連鎖部分かにより負うべき責任は異なるが、事後的に実績を評価することで事前の委託事項を満たしたかの判断がなされ、責任の追求と解除がなされる。その意味で事前に責任内容を明確化(測定尺度と目標水準を設定)しておくことが、受託者・委託者双方にとって望ましい。また、一般に「説明責任」という訳語は適切でない。

(2) 学習及び政策形成能力の向上

アカウンタビリティ確保は外部者による規律・過去志向であるが、評価は資源管理を行う組織における運営実施方法等の改善にも資する。

新規政策は実施から効果に至る因果関係が不明の場合が通常であるから、評価により事前に想定した仮説を検証したり、あるいは、実施手法の改善も現実に発生した費用と効果を測定することで確認できるからである。評価が上から押し付けられているのではなく自らの所有物である意識をもつことは、評価を組織に定着させる上で重要である。

(3) 改善・廃止等の修正行動

政策は執行過程で当初の計画・制度設計の時点で想定していない環境変化により、その妥当性や執行方法の見直しを迫られることはしばしばある。特に計画から実施が単年度で終了せず長期間に及ぶ場合は、いくらか最善の環境予測に基づく計画と制度設計をしても実態は異なってくる。

我が国では事業再評価として主として公共事業について見直しを開始されたが、中止・廃止のみならず計画の推進や予算増額の積極的な見直しも含まれる。こうした修正行動を行う場合には、評価を通じて当初計画からの前提条件の変化とそれに伴う期待される効

果予測を明らかにすることが有用である。

(4) 政策・合意形成の支援

政府部門では民間部門のように活動の原資を努力によって獲得すること(拡大再生産)はできないから、ある政策を選択することは他の政策の断念(ゼロサム)につながる。つまり、国民の間で利害対立が生じる。公的年金を巡る世代間負担の問題や過疎地と都市部の公共投資をめぐる地域間対立はこの例である。また、純粋公共財の供給であっても、全員が受益者になるのではなく、道路騒音・振動のように一部の国民は被害者になる。

このように、政策の採択時には、誰が受益者(損失者)で幾らの受益か及び誰が負担するのかという受益と負担の関係を評価を通じて明らかにする必要がある。従来意識的にこの関係を見えないようにしてきたが、行政需要が高まり税収の伸びが低下してくると、国民的合意をしない限り新たな政策は採択されにくい。

(5) 妥当性・正当性の担保

最後は、政府サービスとして行う妥当性・正当性を示す手段としての評価機能である。議会における集合的決定といえども、決定する政策の必要性・正当性を客観的に証明できるようにすることはできない。不可能でも一定の判断材

料を提供することは、決定の科学化であり民主制を補完する。行政改革委員会で公的関与の六基準が提案されたが、外部性といっても、どの程度のものかを定量化しない限りは、恣意性の問題が残るからである。

我が国では、公共事業の採択時に費用便益分析を実施して、事業の正当性を行政側が担保しようとしている。この動きは歓迎すべきであるが、費用を上回る便益は必要条件の一つにすぎないことに留意すべきであり、評価に際しても必要性・充足性で担保することもある。

これらの五項目のうち、前三者は事後評価、後二者は事前評価に焦点をあてているが、これをKaplan and Norton (1996)のバランス・スコアカードによる評価の観点と関連づけて整理すると、図2のようになる。

3 立法府と行政府の機能分担

(1) 評価情報の利用ニーズ

冒頭に述べたように、評価は意思決定に利用されなければ意味がない。それでは、利用者は評価に対してどのようなニーズを有しているのだろうか。理論的には、行政側と議会や政府外部者の有するニーズは異なるとされる。行政内部でも、実施部門は、サービスの運営効率と質、管理部門は、目的の

達成度と政府全体の優先度との一致性に関する評価情報ニーズがある。議会側は、目的の達成度・効率性・必要性及び適正性にニーズを有するとされる。

このように両者のニーズは、完全に排他的でないが、評価に求める機能については、議会は民主的統制の観点からアカウンタビリティを重視し民主的対話の装置とみなすに対し、行政は管理の観点から政策の改善を重視し経営の用具とみなす傾向にある(Boyle and Lemaire, 1999)。

(2) ニーズと機能的適合性—内部評価と外部評価—

この緊張関係は、図3に整理するよう内部評価と外部評価の特性から生じるものであり、政策評価をいかなる利用者にとっても有用な普遍的な装置としてみなす考え方を否定している。事実カナダは、一九八〇年代に会計検査院が中心になり普遍的な利用者ニーズ・需要をみだす努力をしたが、成功したとはいえない。

むしろ、重要なことは、先に特定化した五つの機能のどれに焦点を置くかを明確にして、適合する評価システムを採用することである。アカウンタビリティや合意形成、妥当性には民主的対話による統制型の外部評価が、反対に学習や修正行動には政策執行を担う部門における改善型の内部評価が目的適合的である。ただし、政策のレベル

や合意形成の内容に応じて、両者が混在する場合があることに注意しておく必要がある(図4参照)。

(3) 外部評価における機能分担

外部評価と内部評価を区分することにより、我が国での行政府において政策評価の焦点とすべき領域が明らかになったが、制度的な外部評価において議会と会計検査院の評価をどのように位置づけるかという問題がある。国会に行政監視院を創設する提案もあるが、議会附属にするにせよ現在のような独立の機関にせよ、議会委員会スタッフと監視・監査機関の行う評価は自ずと異なったものになる。

調査スタッフの質と量において、議会附属型の米国会計検査院(GAO)は、議会スタッフを上回っている。しかし、政策目的の評価に及ぶと自ら行うプログラム評価を定義していても、政策価値に踏み込んだ評価も最終成果を直接扱うものも少ない。政策の継続の妥当性の判断は、基本的に政治が行うものであるから、判断に資する情報に限定しても、政治性が強いものは中立性から回避されるからである。その意味で、監査機関は、アカウンタビリティと妥当性・正当性の基礎情報の検証に、議会スタッフは、政策・合意形成にかかる民主的対話と継続的妥当性の評価にそれぞれ力点を置くことが望ましい。

(4) 政策評価を有効にする方策

こうした機能分担をしても、行政の内部と外部において評価の需要と供給がマッチングしなければ目的達成は難しい。しかし、図5に示すように需要及び供給が強くフルに活用される状態はほとんど期待できず、我が国の現状はIVからIIIに移行しようとしている状況である。このため、以下のような誘導方策が必要である。

① 誘因の提供

評価には時間と労力を要する以外に資金を必要とする。したがって、政策評価にかかる経費を従来の予算に追加しない限りは、行政側で評価を実施する誘因は生じない。負担増とみなされる必要悪的な位置づけでは、学習とか改善機能に結びつかない。このため、欧州構造基金(ECSF)やフランスの政府・地方共同計画(CPER)のように、評価経費として予算の一定割合を留保する工夫があり得る。ただし、誘因による評価知識・技能の向上だけでは、スイスの評価委員会(GEVAL)の設置に見られるように評価需要をもたらさない場合がある。

② 法制化

評価を法令などにより義務づけることは、誘因がアメであるとなればムチによる評価の促進策である。我が国の改革はこの路線に近いが、土地改良事業にみられるように法制化が評価技法の改善をもたらしても、評価の意思決

定につながるとはいえない場合もある。事実イタリアは、一九八〇年代に投資・雇用基金事業(FIO)で費用便益分析による事前評価を義務づけたが、数年で形骸化した例も報告されている。意思決定者である政治家は、しばしば評価結果にコミットメントすることなく、法的義務を果たすことに留意しなければならぬ。

③ 評価文化の形成による需要と供給の統合

アメとムチによる誘導措置では、評価需要及び供給を十分高める保証はないことが諸外国の経験から実証されている。Picciotto(1995)の指摘するよう、良き評価情報は必ずしも需要を生み出さないから、同時に需要が成長するよう働きかける必要がある。つまり、評価を尊重し政策過程で不可避なものとして認識する文化を形成しない限り、一時的なブームに終わったり、活用されない事態を招くのである。

4 我が国における評価システムの展望

最後に今後の課題と展望を述べる。第一に評価基盤の整備を図ることである。これは、供給能力の向上を通じて需要喚起を目指すためである。残念ながら我が国では評価基準も開発中である。立法府では、評価の位置づけも、何を評価すべきかも確定していない。評価手法の開発は当然であるが、安定

特集 ■ 行政評価の課題と展望

図1 NPMにおける政策過程と評価

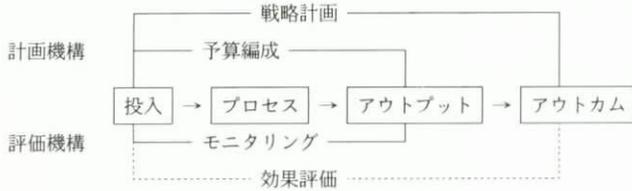


図2 評価の観点と機能

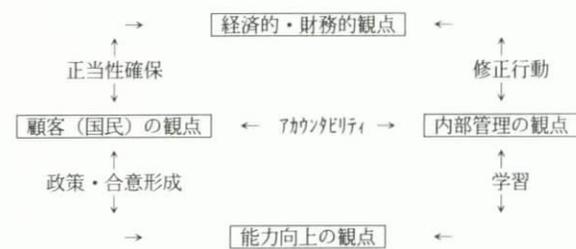


図3 内部評価と外部評価の利点と欠点

	利点	欠点
内部評価	活動内容を熟知 改善を促進 被評価者に対する信用性 勧告の受容性 制度的学習	独立性の欠如 組織擁護の可能性 倫理的ジレンマ 追加的負担 権力の不足
外部評価	優れた技能 新しい見地 独立性と客観性 必要な技能が利用可能 アカウンタビリティの促進	被評価組織に関する知識不足 情報と関係者へのアクセス制限 費用がかかる フォローアップの不足

図4 目的と機能分担

目的・機能	事務・事業	施策	政策
アカウンタビリティ	I	I / E	E
学習	I	I	I
修正行動	I	I	I / E
合意形成	I	I / E	E
妥当性・正当性	I	I / E	E

注：Iは行政府による内部評価が適合、Eは立法院による外部評価が適合していることを示す。

図5 評価能力の分類

		評価需要	
		強い	弱い
評価供給	強い	I	II
	弱い	III	IV

[参考文献]

Boyle, R. and D. Lemaire (1999). *Building Effective Evaluation Capacity: Lessons from Practice*, Transaction Publishers.
 GAO(1997). *Performance Budgeting: Past Initiatives Offer Insights for GPRA Implementation*, GAO/AIMD-97-46.
 Kaplan, S.R. and D.P. Norton (1996). *The Balanced Scorecard*, Harvard Business School Press.
 Mayne, J. (1994). "Utilizing Evaluation in Organizations: The Balancing Act" in F.L. Leeuw, R.C., R.C. Rist, and R.C. Sonnichsen (eds.), *Can Governments Learn?* Transaction Publishers.
 NZ State Service Commission (1999). *Essential Ingredients: Improving the Quality of Policy Advice*, Occasional Paper No.9.
 Picciotto, R. (1995). "Introduction: Evaluation and Development", *New Directions for Evaluation*, No.67, Fall, pp.13-23.

して信頼できる評価情報を供給するには、評価専門職の確立が前提になる。専門家団体による倫理規定や資格・認定制度が整備されない限り、中立性も専門性も保証されないからである。

第二に、評価と他の政策過程を関連づけることである。評価は見直しとアカウントアビリティ以外の機能を有するから、毎年度の予算編成でモニタリング評価の結果に基づいて修正行動をとったり、戦略的計画において政策・合意形成的な事前評価を活用すべきである。

。行政府では総務省の評価と財務省の予算作成を政策単位で結びつける工夫が、立法院では政策形成における民主的討議に独自のあるいは会計検査院の評価結果を利用する工夫が求められている。

第三は、改革の実施戦略を描くことである。一気に図5のIの状態に移行することは無理であるから、需要と供給をいかに高めていくかの実施手順が要求される。特に、立法院は、行政への委任事項の細部でなく政策の枠組み

と国民経済的な影響に焦点を向けることが、評価を民主的統制に活かす上で重要である。行政と評価の機能分担をしなければ、評価の空白と不必要な重複を招くだけだからである。もちろん、この前提には、行政活動を政策単位で把握できる業績評価と会計のシステムが確立されていなければならない。

(やまもと きよし)

行政への民間経営手法の導入に関する考察

福原義春
(備前生堂代表取締役会長)

地方行政を視野に入れて

1 はじめに

(1) 行政改革への持続的取り組み

「小さな政府づくり」を旗印に、国の行政改革は中央省庁関連改革法案や地方分権法が七月に成立するなど、急速にその具体化が進展しているようである。ただ、こうした国の改革に関しては、第一次臨調以来の四半世紀にわたる行政改革の歴史を振り返るにつけ、この先に大胆な改革への取り組みを持続させていけるかどうか、必ずしも確かなものとして受け取ることはなれない。

そこで、(財)政策科学研究所では昨年の十二月に「新しい行政の在り方に関する研究会」を発足させ、その中間提言として今年の七月に「持続的な行政改革の仕組に関する提言」を行った。

私も参加する当研究会では行政のアカウンタビリティと目標管理の導入をベースにおいて「行政評価」の在り方につき問題提起をしたところである。

この例にならうまでもなく、いまや国が自らの行政改革を推進することに對し、学者や民間の研究団体から数多くの実効性あるものとするための具体的な提言が寄せられており、腰を据えて取り組みざるを得ない情勢にある。これだけの関心が高まりつつあるということは、そのこと自体で監視フォロー効果を生むことにもなり、それはそれで歓迎すべきことではないか。

(2) 地方自治体の行政改革のあり方

ところが、中央の行政改革が大きいくローズアップされる割には地方自治体の行革は表面に出てきてはいないようにも思われ、どういうことになって

いるのか気になるところである。

そこで、各自治体の昨今発行のパンフレットをみると、そこには自主性・主体性を持った行政改革の推進を図るための「行政改革大綱の策定」が謳われているケースが多い。これらの中には五年ほど前の自治省事務次官通知による策定の義務づけが契機となったことが記述されている場合もあり、さらには九七年に同省の出した新しい地方行革指針に沿ったものなど、この限りで見れば「行革」は国政レベルから地方行政に至るまで浸透しつつあるように思える。

そうなると、地方自治体の課題というものは、そもそもどういう視点からとらえていくべきなのか次に問題になるのだが、まず思い浮かぶのは行政改革が規制緩和・省庁再編・地方分権といった中央行政の機構改革、あるいは

その権限や財源の再配分といったところに連なっていることが多いということである。

自治体の行政改革が、この流れに沿った行革対象の中央省庁自体からの「指導」によるものになると、ある意味で「官僚」であることの内輪意識が、体質を温存したまま中央から地方へ移行するだけの不徹底な行革として落着いてしまうことへの懸念も出てくる。

つまるところ、この国の行政改革が真に実践できるためには、皮肉なことだが自治省の言う自主性・主体性に溢れた地方自治体からの行政改革が、国のレベルと同時に進んでいくことが不可欠であるということになるのではないか。

そういうことから、本論では地方自治体に焦点を当てて、行革のあり方を探ってみることにした。

2 財政赤字の構造問題

(1) 地方交付税の矛盾

さて、国と地方が同時に改革を進めていくに際して、特に地方行政との関連で考えるべき重要なことは財源の問題であり、これについて先頃、経済同友会から「地方の活性化・自立のための七ヶ条」と題した提言が出た。

それによると、地方自治体の全体的な財政は歳出に対して自らの税収分（地方税収）・国からの補填分（交付金や補助金等）・地方債や手数料等それぞれ各三分の一となっていて、とりわけ、地方交付税は自治体の自主自立性を阻害することにもなっていると指摘している。

現在、地方交付税に依存している自治体は、全自治体の九五%以上という異常な状況にあるといわれ、補填の結果、自主財源の豊かな自治体よりも自主財源に乏しい自治体のほうが、住民一人あたり税収がはるかに多くなるといふ矛盾も生まれている。

(2) 財政健全化の矛盾

一方、自治体が財政不足額の圧縮に努めても、それが地方交付税の減額に充てられるとすれば自治体の税収拡大努力は削がれ、公共事業等の地方債は

将来の交付税で補填されることになるなら、極端に言えば「楽をするほど」「ムダをするほど」多くのカネが降ってくるという、財政健全化への道の矛盾がある。

六百兆円を超える財政赤字の構造的問題の一つがここに潜んでいるともいえるのだが、同友会はこうした状況を「自分の問題なのに自分で解決したくてもできない」地方自治体の苦悩として捉えており、自主性・主体性を最も阻害する病根とでもいふべきものがここに潜んでいると断じてもさしつかえないであろう。

3 財政難を起点とする 行革からの脱皮

(1) 変わる住民のサービス要求

この問題を解いていくカギは、確かに中央行政の解決課題ととらえていくアプローチにあるのは否定しないし、なにより財政改革は避けることのできない重要課題である。

しかし、多くの地方自治体が深刻な財政難に直面している現実の前では、その一点に引きずられがちで、それよりもこうした事態であればあるほど財政難であるが故に改革をするというストレートな論理を避け、幾重にも解決の糸口を探っていくことが望ましい。行政改革は、なにも財政の立て直しす

ることだけが目的ではないのだ。そもそも地方分権化の流れがあり、行政的な需要はますます拡大してきており、同時に多様化もしているのが自治体の現状であろう。

つまり、それだけ住民の要求するサービスをはじめとして地方行政そのものの機能が変化してきているわけで、これを財政難というコンテキストで全てを関係づけてしまえば、行政活動はすべからずトレードオフであるかのようになる。これでは行政改革といっても、折り合う手段は税金の無駄使いを押しさえ込むといった従来型の課題対応になってしまふのが行き着く先なのだ。

(2) 行政監視から行政評価へ

地方自治体に行政評価制度を導入しようとする動きが活発化しているのは、こうしたことと無縁ではないと思うが、この評価制度にはまだ標準的に定まったものというのではないようである。共通しているのは、行政活動を何らかの方法でチェックし、行政活動の改善につなげようとする点にある。しかしながら、「活動チェック」という語感には多分に不適正なお役所仕事というおきまりに対し、住民が「行政監視」するという意が含まれているようで気になる。

前述したように、地方自治体の課題

というのは、住民の多様化するニーズを拾い上げ、日常に密着した行政、すなわち、いかに住民生活の満足向上に結びつけていくかというようにとらえることが最も大切な観点であろう。

考えてみると、この「住民の満足」ということをひとたび視野に入れると、住民が行政の在り方を監視していくという発想は自然となくなっていくのではないか。むしろ、どれだけ予算や職員を投入したかという公的費用の問題や、一方で事業の実施数や規模の妥当性を超えて、事業なり施策の成果がどれくらいあったかを行政側と住民が、ともに評価する視点を重視していくことになるのだと思う。

こここのところに国の行政とはいささか意を異にする「監視」の概念を超えた、地元に着した地方行政ならではの評価の考え方が出てくるべきであろう。

4 行政を マーケティングとして捉える

(1) 自治体の経営

顧客の満足というのは、企業経営にとっては欠かすことのできない大事な要素である。これを住民の満足ということに置き換えれば、地方行政もまた自治体の経営のあり方という観点から見えていくこともできるのではないか。

勿論、企業経営そのものが全て参考になるということでもない。企業が良

いモノづくりを目指し、良いサービスに努めるのは、そもそも目的が儲けることにあるからだが、そうは言っても企業経営が常に儲けから始まって儲けに終わる収益第一という思想と行動だけであれば、顧客のためという発想は出てこないし、使命感にしても、仮に個人個人は持っていても、会社組織としてどんな使命に向かって社員をモチベートしていくかという理念は顕在化してくるものでもないのだ。

(2) 非営利組織に学ぶ

そういう意味で、昨今は企業も参考とすべきものに、非営利組織、すなわちNPOがしばしば取り上げられる。NPOでは全員が自ら選んだミッションに対して、組織の機構とメンバー一人ひとりの心を方向付けていく必然がある訳で、意思決定機関としてたとえば理事会が機能し、組織全体としての無駄もないということになると、企業にとっても学ぶことがたくさんある。

もっとも、NPOであろうと使命感だけが先行すれば独善のそしりを免れないこともあり、そこで主体的意思をもつNPOにマーケティングの概念を取り入れると、どのようなブレイクスルーがあるのかという仮説的命題を

もって自治体運営を考えてみることにした。

もともと非営利組織へのマーケティング導入に着目したのは、アメリカ・ノースウエスタン大学教授のフィリップ・コトラーである。彼は『非営利組織のマーケティング戦略』という本の中で、患者、生徒、信者あるいは会員といった人々をまず「顧客」として考える視点を提示し、企業で行われてきたマーケティングの手法をどのように非営利組織に転用されるべきかを述べている。

たとえば病院であれば「患者の安心」といった具体的で実現可能な使命を定義したうえで、「儲け」という企業のもともとの目的を「成果」という質的な目標に置き換えて、つまりマーケティングを非営利組織の運営用に「改造」して活用することで、実際の大きな成果を挙げることが述べられている。ここで言う成果とは、まず「患者の満足」であり、一方で組織体の労働生産性向上とサービスコストの低減である。

(3) マネジメント手法の必要性

さて、マーケティングが需要拡大から顧客満足へと奥行きを深めるに従い、企業運営を巡ってはヒトとモノとカネをうまく組み合わせ、利得の極大化を

をもとめていくための効果的マネジメント手法もマーケティングの成熟に沿うようにして進化してきた。企業も自治体も、組織活動ということでは、限られた予算と人員で、より効果的にその目的に近づき成果をあげる事情は同じである。

ところが、NPOでは、ボーイスカウトでも何かの研究機関でも「青少年の健全育成」「学問の探究」といった目的はもちろんあるのだが、それがあまり具体的な数字として表れるわけでもない。かえって企業のような利益指標を持たない分だけ、その過程や結果が外部からはもちろん、内部からもうしても見えにくくなりがちである。組織に従事する一人ひとり、それぞれ大きな使命感を持って一生懸命働いているのに、組織全体としては目的を遂げきれずにいる、そうしたことが起こりやすいのが非営利の組織の必然的体質でもある。

この側面から「非営利組織こそマネジメントが必要である」と多くの著書で説いているのが、アメリカ・クレアモント大学のピーター・ドラッカー教授である。因みに、ボランティア活動の盛んなアメリカでは、NPOにこだわってマネジメントとチェックの手法が取り入れられるようになり、この二十数年間にアメリカのNPOは急成長し

て、八千万人の従事者といわれるまでとなり、仮にすべてが有給であったとしたら、国内総生産の5%にもものぼる額にもなるというのを聞いたことがある。

5 行政評価システムの導入

(1) 欠かせぬ財務情報の整備

自治体活動をNPOのマインドで運営することの意義をどれほどに認識したとしても、自治体の自主的な取り組みに依存するだけでは、自治体の真の改革には到達しない。

時代の要請は、自治体の現状が客観的により総合的に把握でき、行政と住民の相互的な問題認識をしたところで、迅速な処理をしていくことにあり、それには財務情報の整備が欠かせないといえるのが昨今の議論である。いわゆる、行政評価制度の導入ということになるのだが、これまで述べてきたことをベースにするとこのシステムは次のように理解される。

まず、住民を顧客と位置づけ、行政を企業経営の手法に委ねることを前提にして行政サービスを向上させ、事業の効率化を成果とするための数値目標を設定する。その達成度合いを客観的に評価し、その評価情報を開示することが自治体の事業や予算配分の決定に

作用する。

これで、非効率性を助長する行政内部の構造的問題は必然として排除され、これまで論議の乏しかった行政の運営面、つまり役所の仕事の仕方をどう改革するか領域に踏み込むことになる。

(2) 情報操作から情報公開へ

税込困難な先行きに、行政改革が職員減らしという誤解も回避されれば、たとえデータが他の自治体と異なる試算で不利な解釈となっても、それを説明する「アカウンタビリティ」の確保につながるであろうし、そこそが情報操作ではなく情報公開による評価尺度の住民共有ということにもなるのだと思う。

つまり、行政サービスのコストとベネフィットの両方が明らかになって初めて住民が判断できるのであり、こうした行政評価の取り組みが成果をあげるにはバランスシートが不可欠となってくる。この問題を最初に指摘したのは、確か独立シンクタンクのひとつである「構想日本」（加藤秀樹代表）だと記憶しているが、氏はバランスシ

トは住民にとっては重要な情報源であり、行政にとって説明責任を果たすツールであり住民に伝える手段であると述べている。

(3) バランスシートによる定期計測

無論、バランスシートで全てが解決するというのは、幻想であり、あくまで行政コストを示すものに過ぎない。だからといって財政破綻で地方自治行政が麻痺するのを眺めているだけでは、自主性・主体性の確立どころの話ではない。

住民の満足を得る活力ある自治体活動という理想を手にする第一歩として、コスト計算を発生主義の複式会計によるバランスシートで正確に行い、住民にその政策施策を続けるかの判断材料として開示すればいいのだ。

各業務の目標の達成度合いは定期的に計測され、日常的に改善の努力がなされる。さらに、年度末年間報告で当初目標の達成状況が示され、次年度予算編成に生かされる。こうした「PLAN ↓ DO ↓ CHECK ↓ ACT ↓ IO N」の管理サイクルが回りだしていく

ことだと思う。これによって、単なる前年度実績による予算獲得や、単年度主義による投資と成果という観点の抜くも是正されるであろう。

(4) 公益を巡る新たな課題と議会の機能

ただ、ここで一つ指摘しておかなければいけないことは、住民の声を反映させるということが、すべて受け入れられるのではないことである。もともと住民はそれほどに行政に関して熟知しているものでもなく、その意見もしばしば公共の利益から乖離することさえあるのだ。たとえば、巨費を投じた治水工事も付近住民は恩恵に浴するけれど、そうでない人々には「環境破壊」と受け取る矛盾が露呈される時代である。

一体こういうことは誰が評価するのは、単に行政改革ということからは解決の糸口さえ見えてこない。行政の問題はどこまでもゴールがなく、あるのは描いた理想に向かって、つねに改革を行っている、その連続している過程のなかに解があるということなのではないか。

また、その過程を通じて、ディスクロースが日常化し、行政側と住民側が一体となって行政活動が協働的に推進されることが常態化するようになること、地方議会は改めてその機能が問われることになるであろう。その際たちまちにして議会に要請されるのは、住民の対立するそうした利害を議論を尽くして止揚する機能なのかも知れない。この悩ましき課題に対してはいずれにか検討を加えなければいけないのであろうか。

（ふくはら よしはる）

地方自治体における行政評価

北大路信郷
(静岡県立大学経営情報学部教授)

行政評価に関する議論の複雑化

地方自治体関係者の間で行政評価への関心が急激に高まり、行政評価の必要性、目的、手法、などについて多くの議論が行われるようになったが、関心が高まるにつれ議論が複雑化し、わかりにくくなっているように思われる。一方で複雑化した議論を整理しようとする試みも多く見られるが、いろいろな整理の仕方が公表されるとさらに整理法がよくわからなくなるといふ現象が起こっている。

「整理すること」は多くの場合「分類すること」を意味しているが、地方自治体が扱う仕事は多種多様であるし、多様な仕事のどのような側面についてのどのような性質の評価情報をとりうるのかを考えるとしたら、いくらか分類してもきりが無いほど分類の仕方が考えられる。評価にはいろいろな種類があることを認識することには意味があるかもしれないが、そもそもなぜそのような「行政評価の種類分け」が必要

なのかがよくわからなくなっている。

これまでにも、地方自治体組織の中では様々な評価が行われてきた。予算と職員定数の査定は最も重要な評価のプロセスで、今でもこの評価のプロセスのために各団体の中で毎年膨大な労力が費やされている。これらの定例的な評価とは別に、あえて時期を異にして事務事業の一斉見直しを行うというような取り組みもしばしば行われるが、これも間違いなく評価のプロセスである。

今でも相当のエネルギーを投入しているこれらの評価に加えて、なぜ新たな評価の方法を取り入れなければならないのか、という疑問が生じるのは当然である。多くの自治体職員にとって、あたかもこれまで何の評価もしてこなかったように言われるのは極めて心外であろうし、かりにこれまでの評価のやり方が間違っていたのであれば、「新たな評価法を追加する」のではなく、「新たな評価法に取り替える」べきではないか、と不満に思うのが自然である。

歳出削減を目的とした行政評価

これらの疑問や不満が生じるのは、近年の行政評価ブームが「当面の財政危機を何とか乗り切りたい」という動機に支えられているからである。もっぱら財政危機からの脱出法に関心を持ち、その手段の一つとして行政評価に興味を持ち始めた自治体関係者達は、「事務事業の抜本的な見直し」を敢行するための評価手法を入手することが最大の課題と考えている。

これまでの生ぬるい評価ではなく、各事業部門の組織防衛のための言い訳を許さない厳しい評価が必要だという思考があるため、新たな評価手法があるならば是非研究してみたい、というのが多くの関係者の率直な考えなのである。

財政危機対策として、これまで以上に厳密な評価を行い、効果の少ない仕事への予算配分を削減することがねらいということになると、いかに厳密に評価するかが最大の関心となる。

予算は事務事業という単位で配分している、個々の事務事業の価値を評価することになるのがごく自然である。各事務事業が持つ意義、必要性、効果、についてはこれまでにもかなり厳しく査定されてきているが、本来の目的をどの程度達成しているかを数値的に表すことまではほとんどやっていない。

そこで各担当部門に個々の事務事業に関する目的達成度の実績データや期待目標値を提出させれば、各部門における自主的な事務事業の見直しの動機づけになるであろうし、これまでにならぬ合理的な予算査定のプロセスを実現することができるはずである、というのが行政評価に関心を持つ多くの実務家の考えである。

目的達成度に関する情報をしっかりと整理するというになると、これまでの予算調書の様式を拡充して目的や期待成果を明記し、成果の実績値と期待する目標数値も記入できる統一の様式を用意することが望ましい。

新たな様式を作るのであれば、これまでの予算査定でも議論してきた行政守備範囲基準からみた妥当性や代替的業務の可能性、アウトソーシングなど供給手段の可能性やサービス水準、受益者負担水準のありかたなども明記できる事務事業カルテを作成しておくことが大変便利である。事業部門の担当者にとっては多少負担が増えるが、厳密に

的確な事務事業評価をするためには本来必要とされる情報である。

そしてせっかくそのような情報が整備されるのであれば、いかに行政サービスが合理的に展開されているかを住民に示し、説明責任を果たすためにもこのカルテを公表すべきである。このような考えに従って、財政危機と情報公開の時代の行政評価への取り組みが各地で始まっている。

成果主義と乖離した行政評価

極端な業務負担増がないのであれば、事務事業評価カルテを作成すること自体に異論を唱えるものではない。ただ事務事業の見直しを出発点とする行政評価は、いま地方自治体にとって必要な成果主義へのパラダイム転換にはあまり役立たない。

かねてから「成果主義に立った行政評価」の必要を唱えてきた筆者からみると、近年の行政評価ブームには成果主義とは異質なものが多く含まれてしまっている。「成果主義に立った行政評価」というフレーズのなかで重要なのは「行政評価」ではなく「成果主義」のほうである。

成果主義でない評価ならばほとんど意味がない。新たな評価の仕組みが必要なのは地方自治体組織におけるパラダイムの転換のためであって、財政危機を乗り切るためではない。関心の

相違といえればそれまでだが、行政評価に関する議論が複雑化しているのも成果主義とかけ離れた考えが混入しているためであり、行政のパラダイム変換という上位目的を理解していなかったり、忘れてしまったり、あるいはそもそも意図していなかったりするためである。

成果主義の意味を再確認しておこう。成果主義の行政においては、政策担当者達は政策の本来の目的がどこまで達成されるか、政策がもたらす結果に最大の関心をもち、サービスの受け手である需要側にとって、つまり顧客にとってどれだけの有効性を持つかによって政策の価値を評価する。ここでは、成果、目的、結果、需要側、顧客、有効性、などがキーワードになる。

これまでの伝統的な行政運営では、これらのキーワードの対概念である資源、手段、過程、供給側、官僚、効率性、に重大な関心が持たれてきたが、成果主義の行政ではより重大な関心を持つべきキーワードをそっくり入れ替える必要がある。

New Public Managementを進めつぎた英国でも、Reinventing Governmentの試みが広がっている米国でも、成果主義による評価が重視されているのであって、政策の成果、結果、目的達成度、を捉えるために様々な評価の試みが行われてきた。英米の多くの行政組織で財政危機が新たな評価制度の導入

のきっかけとなったのは事実だが、財政状況が好転すればそのような評価制度の必要が薄れるという考えは全くないはずである。

確かに、決められた通りの予算を使い尽くしたか、というような資源志向の評価ではなく、最小の資金で最大の成果を得たか、という評価が何として必要となったのは、行革先進国の間でも深刻な財政危機のお陰である。だが、行政サービスの最終成果を把握し、その水準の高さによって政策を評価する仕組みを構築した組織であれば、今後その仕組みを廃棄するということは決してない。

組織全体が、手段から先に考えるのではなく究極の目的を追求するという考え方へ変化してしまうと、財政状況の良否などと関係なく、常に最上位目的の達成水準が最大の関心事になるからである。

パラタイム変換に役立たない 事務事業評価

資源志向から成果志向へのパラタイム変換が真のねらいであるならば、地方自治体における行政評価の議論の中心は評価の手法ではなく、政策そのものになるべきである。

一連の政策の最上位目的を明確に捉え、政策がどれだけの成果をあげているのかを最上位目的の達成度について評価するというのが真の成果主義のア

プローチである。ところが政策体系とその最上位目的の明示をせずに、より具体的な評価の方法に関心が向けられてしまうと、政策の末端の手段である事務事業を評価したくなるのが常である。

評価の種類には政策評価、施策評価、事務事業評価、の三段階に対応する三種類があるというような説明がされることが多い。そしてこれら三種の評価はそれぞれ切り離してできるような印象を与える説明もしばしば行われている。さらに、上位の政策レベルでは目的が抽象的で評価に馴染まないことが多い、などという解説を聞くこともある。

もともと政策は目的と手段の階層構造を持っているので、体系的に記述しようとする三段階よりもずっと多くの段階構造で表されるのが普通である。本来多くの階層数によって表現する方が分かりやすい政策を、便宜的に三段階で統一的に記述すること自体は容認できるが、政策、施策、事務事業という三段階方式で記述している例を實際にみると成果主義の評価ができる内容になっていないことが非常に多い。

三段階構造を基礎として事務事業カルテ方式を採用する場合、極めて多く見られる問題は主に三つである。次のような三段階構造の具体的な記述例を検討してみよう。

・政策・高齢者が健康で安心して暮ら

せるまちづくり

・施策・独居高齢者への生活支援
・事務事業・緊急通報用ベル貸与事業
第一の問題は事務事業だけを取り上げて成果目標を考えることの困難である。

単に用意されたベルを全個数貸与した、というような供給側の執行状況評価、いわゆるアウトプット評価では従来の予算全額執行目標と変わらないので、できるだけサービスの受け手側における成果、いわゆるアウトカムを指標化しなければならない。

緊急通報用ベルの利用回数は多いほどいいというものではないので、有効に活用された回数などを数えなくなるが、これも緊急事態の発生回数に連動してしまふ。絶対数でなく比率を用いたり、使われるべきであったのに使われずに役立たなかった回数を指標としてこれを少なくする、といったことが考えられるが、せっかく貸与したベルが役立たなかったケースを管理するというのもつらいところがある。

事務事業カルテに成果指標を記入する担当者達には、このような具体的な悩みを持つ場合が少なくない。問題は対象としている事務事業があまりにも末端の手段の一つに過ぎないことから生じている。これは健康に問題のある一人暮らしの高齢者に緊急連絡用のベルを所持してもらおうという事業だが、「地域の独居高齢者が常に支援要請の

ための連絡をとれる状態を維持する」というのがもともとの政策意図である。

従って、行政として関心があるのは支援が必要なときに連絡ができない高齢者の数や、連絡できない危険な状況に直面する件数を減らすことであり、端的には誰にも気づかれずに亡くなる事例を発生させないことである。これらについては、例えば独居高齢者の孤独死件数（の減）など、明らかに意味のある成果指標と目標を設定することが可能である。

独居高齢者のために用意できる類似の手段としては、ボランテニア電話サービスや電話等通信手段の貸与や補助、飲料配達業者への委託や郵便配達との提携、地域見守り制度、その他いろいろな代替手段が考えられるし、実際に実施されている。

サービス利用者側の状況や各手段の利点欠点によって体系的に組み合わせ、できるだけ孤独死の事例が発生しないような作戦体系を考えることになる。

成果主義の行政ではこの作戦全体がどれほどの成果をあげるかに強い関心を持ち、もし期待通りの成果が得られない（相変わらず孤独死が発生するなど）場合には作戦を見直すわけである。

緊急通報用ベル貸与事業は予算上は確かに一つの事業かもしれないが、本来作戦の中で使用される手段、あるいは武器の一つに過ぎない。このような末端の手段だけを主な評価対象として

成果指標を考えようとすると本来の成果を見失う危険が大きい。

第二の問題は、上記の三段階の記述で事務事業の上位に位置づけられている施策の目的がわからない点である。「独居高齢者への生活支援」という表現が「目的の説明」ではなく、「分野の説明」でしかないことに起因している。

上記の説明に従えば、緊急通報用ベル貸与という業務の上位目的は「独居高齢者のための連絡通報体制の維持・整備」であって、「独居高齢者がいつでも誰かに支援要請の連絡がとれる状態を実現すること」である。「独居高齢者への生活支援」という表現は、どのような状態を実現しようとしているのかを表現しておらず、ベル貸与事業やその他の支援事業がその中に分類される整理箱の役割しか果たしていない。何かを実現するという目的の表現になっていないので、当然これに対応する成果指標を考えることも困難で、目標も設定できない。

三段階方式では政策、施策、の説明が目的・手段ではなく、事務事業を整理分類するための分野名になっていることが非常に多い。そもそも三段階が目的と手段の関係になっていないためである。そのため、末端の手段である事務事業については苦労して成果指標を設定しても、肝心の上位レベルでは成果目的が記述されず、最も重要な政

策のアウトカム指標もアウトカム目標も全く示されないという結果になってしまう。

三段階構造と事務事業カルテ方式が持つ第三の問題は、成果に関する評価を行う前に当然しっかりと行っておくべき政策体系の評価を忘れてしまうことである。行政機関としてこれまで展開してきた政策自体が資源志向で考えられた各種手段の集まりで、究極の目的を意識した成果志向の政策になっていないことが非常に多い。資源志向の手段の集まりを対象にして評価をしようとしても、成果主義の行政評価は極めて困難になる。

以上の三つの問題は、いわゆる事務事業レベルの行政評価が、あたかも行政サービスのアウトカム評価をしているように見えても、成果主義に立って政策体系を形成していくという最も重要な行政評価の基礎的作業が欠落し、成果主義へのパラダイム転換に結びつかないことを意味している。政策が持つ目的と手段の連鎖構造をしっかりと意識し、つねに政策の最上位目的に関する成果を評価することに最大の関心を払う必要がある。そのためには、もっぱら事務事業評価中心とする行政評価を性急に導入することは注意すべきである。

（きたおおじ のぶさと）

行政評価の実施上の課題

科学技術行政の事例を中心に

大熊和彦

(財政策科学研究所主席研究員)

行政改革の動向が関心を集めている。

科学技術の行政分野も、総合科学技術会議や文部科学省への再編、国立研究所改組など、機構改革の波に洗われている。問題は行政のパフォーマンスである。政府の科学技術関係経費は厳しい財政事情ながら近年着実に伸びてきたが、その実態や有効性に社会の関心が向けられつつある。加えて、公共・生活ニーズや技術・環境リスクへの対応など社会と科学技術の関係で生まれている諸課題に直面して、従来の専門家コミュニティに依存した行政運営から社会に開かれた運営に転換する必要も明らかになってきた。

したがって科学技術行政の創造的運営や効果効率の追求、国民へのアカウンタビリティが一層求められ、効果的な行政評価が不可欠とする認識が広がっている。国の行政改革でも、政策評価組織の設置に加え、政策の企画立案部門と執行部門の分離を指向した独立行政法人の導入なども試みられ、行政

評価の在り方が焦点になってきた。

1 科学技術行政とその評価の特徴

● 科学技術行政の特徴

行政評価制度の導入に期待が高まるが、実施にあたっては様々な課題がある。本稿では、行政評価を実施するうえでの課題、とくに原理的にも簡単ではない手法的側面に関する問題を中心に、幾つかの論点を紹介する。行政評価をめぐる論議では比較的明瞭に直接的な行政サービスが想定できる行政分野が扱われることが多いが、研究開発という活動を媒介する科学技術行政の事例を素材としてみたい。ただし、今後の総合科学技術会議、総務省、独法評価委員会、文部科学省、第三者評価機関、既存各種評価機関などの役割と相互関係の整理も不透明であり、一般的な指摘に留まらざるをえない。

科学技術行政の主な対象は、高度な専門的知的活動と成果であり、その影

響範囲は際だって広く、近年は国家戦略との結びつきも強い。国の役割は、科学（学術）自体がもつ価値を責任をもって推進すること、公共技術を社会のために推進すること、民間が推進すべき私的技術では市場の欠陥を補完することなどに置かれてきたが、行政の関与方法に特徴がある。すなわち、研究開発については、行政は主に外的事項に関与し、内的事項は専門家集団に委ねる体制がとられている。これは、科学には、専門性、目的内在性、成果の公共財的性格、不確実性などがあるからである。科学技術行政は、研究の論理を尊重しつつ社会の期待や意見の反映を図らざるをえない。行政は、政策の企画立案を担う行政組織と研究を実施する研究機関との間に多様なチャネルを形成することにより、政策を執行し、研究現場の情報を政策に反映させる形になっている。したがって、評価は政策サイクル上で本質的に重要であるはずである。

● 研究開発の評価の二つの側面

研究開発の評価には、科学技術の内在的価値の評価のみならず、経済社会の発展や福祉の向上、人類社会の持続的な発展の実現をめざすといった、科学技術の外在的価値の評価という二つの側面がある。したがって、評価には、科学技術の論理、研究開発の質を理解できる能力（伝統的に専門家相互の評価に委ねられてきた）に加えて、国民と政府機関の目標との関連、実際の問題に対する応用の可能性や影響を認識する能力なども必要となる。しかも科学技術が国やその経済・産業、国民生活の質に関わる影響のしかたは複雑で予測しがたい。したがって、研究開発の評価はなお説明・開発すべき問題を抱えている。

● 研究開発の評価の本格化と状況

わが国では、科学技術振興や行財政改革の要請のもと、①国の研究開発資金の重点的・効率的配分、②柔軟かつ競争的で開かれた研究開発環境の実現、③研究開発への国費の投入に関する国民の理解と支持の必要性から、本格的な研究開発評価（課題、機関、研究者）を行う決断をしたところである（平成九年内閣総理大臣決定「国の研究開発全般に共通する評価の実施方法の在り方についての大綱的指針」など）。関係省庁においては、課題・機関を中心に、研究開発活動の評価への

取り組みが強められ、白書「研究開発の評価の現状」もまとめられた。

従来は度々の指摘や取り組みにもかかわらず、わが国に研究開発評価が定着してこなかった。国の研究開発には、本稿で扱うような評価自体についての困難に加えて、公的部門に経営改善や公開の誘因が乏しかったこと、被評価者に評価を管理強化として受けとめる傾向が強かったこと、予算確保に関心が集中し効果効率に関心が薄かったこと、行政の無謬性の前提が強固であったことが、評価を定着させない背景にあった。さらに、わが国では環境変化に微調整して対応する発想や実績主義が強く、評価を必要とするリスク挑戦が乏しかったこと、さらに、組織の流動性が乏しく共同体的な性格が強いことから処遇に反映する明確な評価の動機づけに欠けること、公的な相互批判や闊達な討論がにくい文化のあることも影響している。

現在は、今日の試行からの教訓を活かすとともに、評価に関する研究や民間・海外の経験や知見などを参照し、システムを進化させる時期にある。しかし、評価に対する忌避行動に直面したり、組織防衛的な評価のための評価もある。一方、評価の一部数値の一人歩きや決めつけも少なくない。

2 評価システムの構成と政策の階層レベル別の対応

● 評価システムの基本構成と形態

評価は目的（why）、対象（what）、時期（when）、評価者（who）、方法（how）の4W1Hを基本構成要素とし、支援システム、評価推進主体、意思決定主体などから構成されているシステムである。要素の違いを反映して、汎用的な評価の手法というものは存在しないが、一方で評価コスト上はある種の標準化も求められている。

評価は価値を含む以上、主観的であることを免れないが、できるだけ対象の属性を反映した客観的な基礎をもち、評価結果を活かす意思決定の性格に適合するような手続きの正当性と内容的妥当性を追求すべきである。研究開発評価の意思決定への反映方向には、資源配分、次期戦略、課題選択、研究内容、研究運営、処遇や評価者の評価などがある。

行政評価では、政策／施策・プログラム／事業・プロジェクトといった目的と手段の因果関係による政策体系（階層レベル）を前提にして論ずることが多い。現実の政策体系では階層構造は明瞭ではなく、また、施策が手段の集積や分野表現でしかないことや、政策も構想や基本姿勢を表現した理念の「器」程度であることもある。しかし、評価の在り方はレベルに対応して

異なるので、以下では、便宜的に政策体系の階層構造に準じて、行政評価の論点に順次触れておきたい。

●戦略など高い政策レベルの評価

一般に政策体系でのレベルが高いほど、目的—手段関係や関連する構成要素が多く複雑で、他の政策や政策以外の環境影響も受けており、目標も抽象的で測定できないこともある。また、政策体系は政治的合理性と行政における技術的合理性の関連で形成されるが、高い政策レベルの評価では政治的評価に強く委ねられるものが多い。社会の方向づけや価値の優先順位に関わる政策の形成と評価は政治的な過程でなされるべきでもある。ここでは明確な問題設定により社会の選択・評価を促す形で評価すべきであり、科学技術のよいうな専門性が高く複雑な因果の連鎖をもつ分野では、評価を支援する信頼できる情報の提供が必要である。政策当局にあつては、多数の名の下に不適切で無責任・情緒的に意見が集約されないように、専門家・非専門家間をはじめ社会的コミュニケーションを促し熟慮に支えられた運営をめざすことが課題である。

戦略・政策は、単なるスローガンではなく評価可能な形で操作的な表現をとる必要があるが、こうした高い政策レベルの評価の在り方は、戦略・政策の性格にも関連してくる。意志的な戦

略はトップダウン型形成過程に適合的であるが、選挙などの国民的な選択に委ねられるべきであり、これを適正かつ効果的にする仕組みや仕掛けが課題となろう。研究開発への公的投資の総額に関わるものなどはこの対象といえよう。一方、合理的な戦略は行政内部を中心にしたボトムアップ型形成過程に適合的であるが、ロゴ（論理）評価のような政策メカニズム認識や多重モニタリングによる構造分析などのアプローチや開発を行うなど、様々な代替戦略・政策のシミュレーションや実証の試みを加えるべきである。重点的振興課題の設定などには、技術や社会ニーズの動向をふまえた分析が必要となる。このレベルの行政・政策評価の明示的な実施により、政策目的の明確化、政策メカニズムや政策の質を明瞭に論点にすることによる合理的アプローチを浸透させ、政策過程のコミュニケーション・ツールとして、その透明化と合理的政策能力の向上に貢献することが期待される。

3 プロگرام、プロジェクトの評価と方法論的課題

●プログラム評価

プログラム・レベルの行政には、ガイドライン型、助成型、直営型、権利義務調整型などがあり、評価方法は異なってくる。プログラム評価とは、構成するプロジェクト群が連関して全体

として施策・プログラム目標の達成に貢献できたかを問うものである。その下位のプロジェクト評価を行政評価の中心に据えることは、評価自体の矮小化ないし有効性の減少につながるおそれもある。行政評価の中心的な展開分野として、従来は事業・プロジェクトの評価に心が留まっておりましたが、今日の評価に心が留まっておらず、プロジェクトに国際的にも関心がシフトしている。

評価先進国では、研究開発を対象にした施策・プログラムの社会経済的影響を視野に入れた評価が課題となり、試行検討されはじめている。EUでも、委託研究報告書『欧州の研究技術開発プログラムの社会経済的な影響評価に関する選択と限界』（一九九九年一月）に表れているように、研究開発投資に運営の効率性とそれ自体の質、および社会経済的投資収益情報を、政策関係者に示すことが重要になってきており、評価研究の中心になっている。

●多面的な評価の次元

研究開発の推進の効果と影響を測定する際には公的支援の妥当性の評価に加え、直面する方法論的な困難がある。効果的な研究開発投資には、その性格により比重は異なるが、運営の効率性と科学技術の質およびその経済的社会的な投資収益の情報が必要となる。公的支援の研究技術開発活動の影響（イ

特集 ■ 行政評価の課題と展望

表1 公的研究開発投資による影響の次元と典型的な内容

	直接的影響		間接的影響	
	短期	長期	短期	長期
科学	科学的発見	知識	教育の改善	産業への スピルオーバー
経済・社会	技術の改善	技術ノウハウ改善	生産性向上	競争力向上
政策	理解の向上	問題解決	問題への関心の 増加	一般的な 満足度の向上

出典：“Option and Limits for Assessing The Socio - Economic Impact of European RTD Programmes” by the Independent Reflecion Group(1999)

ンパクト) 評価では、一般的な投資収益率の考え方は適用できない。これは研究開発に異なるタイプの影響の性質があること(公的研究開発投資による影響の次元と典型的な内容を表1に示す)、影響が表れる時間的要因が様々で極めて長期間を要するものもあること、公的資金による研究開発はプログラムの経済社会的な目的に関わる多くの要因の一つにすぎないことなどに基づいている。目標が広がり多様になるにつれて、考慮すべき影響は、有形無形、アウトプット(直接の成果)ーインパクト(対外影響)、プログラムープロジェクト、参加者ー非参加者、中心ー周辺、短期ー長期、直結的应用ー予期しない応用、経済的ー社会的影響などにわたって広がるようになり、その質は多様化し相互に矛盾することさえある。評価の枠組みが重要である。

●プログラム評価と方法的困難

一般には、このレベルの行政評価の手法には、効率性を視点とした費用便益分析(貨幣価値で比較)、費用効果分析(社会的効果で比較)、コスト分析(直接的費用に注目)、市場実験(官民サービス競争で評価)、有効性を視点とした統計解析(結果と要因の構造関係に注目した時系列分析や相関分析)、対照実験法(実験集団と参照集団の比較)、業績指標による評価(施策成果・効果の代表指標の追跡)、

さらに先例・類似例比較、ウイズ/ウイズアウト比較(やらない場合と比較)、論理評価などに加え、事例研究や専門家等のピアレビューによる定性的評価などが利用されてきた。

しかし、定量的手法の採用には必要なデータが整備されていないことが多いことに加え、仮定等の前提条件や使用データにより結果の信頼性が大きく異なる場合がある。さらに多面的な視点からの評価を要請されている場合には、単独の手法で行うことはできず、目的と対象・環境に照らして構成する必要もある。そのため同一分野で事例毎に異なる手法による評価が行われていることも多い。評価の費用対効果も考慮されるべきである。

もともと評価には、測定指標の対象代表性(例えば研究の質に対する論文数や引用度)、測定可能性や測定精度に関する限界のみならず、評価の視点間の重要性等の合意や評価結果の解釈(主観)の調整など原理的な制約も伴っている。したがって、手法に溺れないことはもちろん、全ての側面を客観的なものとして評価できないことに留意する必要がある。

評価活動の前提である関係者の信頼を確保しつつ実施するためには、評価目的を共有することに加え評価システムに、透明性、公正・中立性、継続性、柔軟性、実効性、コスト合理性という要件を確保することが不可欠である。

また、内容によっては異議申し立ての機能も整備すべきである。

●わが国のプロジェクト評価の課題

プロジェクト・レベルの評価についていえば、わが国でも研究開発評価の大綱的指針以降に本格化している。評価目的、プロジェクト規模や影響範囲、コストなどにより、評価の在り方、重点は当然異なってくる。プロジェクト・レベルで利用される評価手法とその特徴を表2にまとめた。上述のような評価の方法論的な困難は共通にあり、評価手法はその可能なこと不可能なことを理解した上で、適切に選択・組み合わせることが必要である。

わが国の研究開発プロジェクト評価の課題あるいは方向として、例えば次のようなことが指摘される。①プロジェクトを生みだし競う土壌を育む基盤の刺激や自由で創造的な研究開発の刺激となること、②個別プロジェクト評価にとどまらず、横断的評価や政策・プログラム評価と連動させること、③評価の信頼性を高めるため、内容の妥当性や手続き面での適正さ、関係者の積極的な合意を確保すること、④プロジェクトに対応した適切な(コスト合理性を含む)評価システムを形成することともに、「計画」とのリンクを強めること、⑤評価の関係主体の考え方をできる限り反映させ、社会・国民へのアカウントビリティを発揮すること、

⑥評価を蓄積・活用して研究開発のマネジメント・支援の在り方や評価システムの改善につなげることであり、などである。

評価によって研究機関・プロジェクト・研究者が研究開発の問題点や方向性を探り、研究開発自体を活性化することが本旨であり、評価制度の改革と共に研究開発環境全体の整合的な整備を行うことが不可欠である。

4 評価先行国の経験とわが国の課題

●米国GPR Aに対応する検討に学ぶ
行政評価で先行する米国では、全行政機関を対象にした行政実績評価法（GPR A、一九九三年成立）に対応する評価の在り方についての論議が続いている。全米科学アカデミー（NAS）などのもとにある科学・工学・公共政策委員会（COSEPPU）が、政府研究プロジェクトの評価方法についての報告を一九九九年二月に発表した。次のような、わが国にとっても示唆的な重要な提言を行っている。

①政府が支援する応用研究も基礎研究も、定期的に意味ある方法で評価することが可能であり、業績報告書で評価されるべきである。②応用研究では、実用的成果に向けた進捗状況について、基礎研究では、新たな知識の産出、研究の質、政策目的との関連性、研究の主導的立場の達成、人材開発等につい

て、評価すべきである。評価方法は限

界を認識し誤って用いないようにする。

③研究の質、政策目的との関連性、研究の主導性を評価するためには、専門家による検討（ピアレビュー、関連性分析、水準比較）を利用すべきである。④教育訓練を受けた人的資源を確保することは業務遂行上不可欠で、目標を掲げ評価対象とすべきである。

⑤複数の機関で扱われる研究分野の選定および調整について責任と手順を決めておく必要がある。⑥科学技術界はGPR Aの評価に理解と関与を深めるべきである。

様々な制約はあるが評価の価値は大きく、制度の継続的改善を図りながら評価文化を醸成すべきというのが、前述のEU報告書を含め、評価先行国の共通の判断といえる。

●わが国の課題—専門人材の育成

わが国では前述したように明示的体系的な評価の経験に乏しく、評価を受けとめる文化も熟していない。評価結果が処遇への拙速な裁定や決めつけにつながることは避け、評価を学習・自己改善の情報として活用する制度や、被評価者をプロセスに参画させる支援・学習型の制度運営も重視されるべきである。評価制度が信頼をもって機能するには、様々な試行による学習とともに、評価手法や支援システムの開発、

基盤整備が必要である。なかでも評価

に関する研究の推進と評価者、評価方法専門人材、実務専門人材の育成・蓄積が不可欠である。科学技術自体の内在的論理による評価も、能力と中立性をもった研究開発のエキスパートだけでなく、評価とその実務の専門家の支援が必要である。先進国でも評価制度を進化させつつ十年近くをかけて専門人材を育成・確保してきた経緯がある。わが国でも、健全な評価市場を育て、評価に関わる研究と交流を活性化するとともに、行政内外に専門人材の育成・確保を進めるべきである。

行政評価の課題と展望に関わる論点を、研究開発を対象にした行政分野に素材を求めて紹介した。

（おおくま かずひこ）

表2 研究開発評価に用いられる方法とその特徴

		方法	特徴・長所	短所	適用範囲	
定性的手法		ピアレビュー	各分野の専門家によるプロジェクトや研究方向の審査 主に科学的質の評価 比較的簡易で経費は安い よく使われている 経験が重要	専門家の主観に依存 評価者との独立性が欠如する場合がある 保守的な傾向が強い 経済的インパクトを測定できない	事前 中間 事後	
		事例研究・サーベイ研究	終了したプロジェクトがどう結果に結びついたか詳細に示せる プログラム管理者にとって有効なフィードバックとなり、学習効果がある	解釈に主観性 プロジェクト間の比較が困難 成功物語を求める 一般化に向かない	事後	
		技術予測手法	因果関係から予測 社会変化を考慮	主観的	事前 予測	
定量的手法	システム論的手法	測定手法	チェックリスト 評点法 プロファイル法	個人的判断や集団による協議の恣意性を定量化できる 情報が豊富 合理的で単純な選択 評価項目と基準の統一により、時間や場所などの制約を越えて多くの人が評価に参加できる 歴史も古く、最も普及している	必要な情報を集めるのが困難 重み付けに主観性 フレキシビリティの欠如 理論的というよりは経験をベースにした方式で、改良を重ねて適用する必要がある	事前 中間 事後
			一対比較法	個人や集団による直観的比較を定量化できる 容易にプロジェクトの順位付けが可能	主観的 判断の整合性が欠如する場合がある	
		階層構造モデル (関連樹木法、AHP など)	戦略や目的への貢献度合いからプロジェクトを評価できる	数値の配分に主観性		
		多属性効用	主観的判断と一致するように効用関数を形成	間違った評価をも関数で模倣してしまう		
		DEA	特殊性を有するプロジェクトを高く評価できる	全ての対象について必要測定項目が揃わない場合がある	事後	
	プロジェクト選択手法	数理計画法	要因をダイナミックに変化させ、結果を定量的に判断できる 客観的、定量的に数値化されるので、問題点が明確になり、討論への参加が容易である 固定された課題へのマイクロ資源配分等には有効	評価が大掛かりでコストもかさむ	事前	
		決定樹木法	リスクを考慮して選択できる	主観的に確率を設定する		
		ポートフォリオ	プロジェクト間のバランスを容易に確認することができる 戦略との関係から選択できる	多くの場合には主観的評点をもとにしている 基礎・基盤研究には使用が困難		
	財務・経済的手法	財務的手法	客観性が高く、理論的根拠も比較的しっかりしている 適正なパラメータを選び、正確なデータにより指標を計算すれば実用性が高い 評価を投資計画に直結でき、研究費の総枠決定に役立つ 企業で多く試みられている 大規模目的志向プログラムや産業向け研究開発の財政支援の評価に適している	情報を集めるのが困難 正確なデータが得難い場合は適用できない 経済性以外の定性的情報が軽視される 基礎研究にはそぐわない 戦略的研究には単独では適用できない	事前 中間 事後	
		計量経済学的手法	経済的インパクトの定量的測定 既存の外部データを利用できる	理論的・方法論的なバックグラウンドが必要	事後	
その他の計量手法	計量文献学的手法	科学的質や特許の有効性を定量的に判断できる 標準化された手法である 比較対照グループが使用可能	異なる分野間での比較が困難 経済的効果は測定できない	事後		
	技術計量学的手法	技術的特徴を測定	主に叙述的指標			
	目的志向の計量手法 (ライフサイクルアセスメント等)	様々な目的に適合した指標を選択する	異なる目的のプロジェクトは比較できない	事前 中間 事後		

出所：『研究開発プロジェクトの評価手法に関する調査』（平成10年度通商産業省工業技術院委託調査、財政策科学研究所）

「選択・責任・連帯の教育改革」

をめぐって

講師

橋爪大三郎 (東京工業大学教授)

出席者

天野郁夫 (国学校財務センター長)

原 芳男 (東洋英和女学院大学教授)

木田 宏 (新国立劇場運営財団顧問)

山岸駿介 (多摩大学教授)

喜多村和之 (国立教育研究所 教育政策研究部長)

永野芳宣 (財政策科学研究所所長)

寺ゲリー法 (東洋英和女学院大学教授)

誰もが不満な日本の教育

橋爪 今回お招きいただいたのは、社会経済生産性本部で一昨年の九月から足かけ三年、教育改革の問題について検討、作業していたことが企画の目的に留まったためかと思えます。その作業はすでに終了しています。去年の七月に中間報告、今年の七月二十三日、すなわち再来週に最終報告が発表されますが、その最終報告の内容を背景と共に要点をかいつまんでお話しするということで今日は進めたいと思います。

私の専門は社会学でして、特に教育を手がけている人間ではないということとを、まず一言お断りしておきます。個々の点についてはご質問があらましたら、より深くご紹介することにしまして、最初は全体のアウトラインをお話

したいと思います。

まず教育は、現状ではたいへん危機的なところに来ていると認識しています。それは私が大学、大学院にいた当時感じたこと、また、家庭教師などを長くしていましたので、いろいろな小学生、中学生、高校生に直に触れて感じたこと、その後大学、大学院生にも常時接して、日々感じてきたことです。現状診断のその一として、日本の教育システムにはだれも満足していないという点を指摘したいと思えます。まず、親が教育に対して不満を持っている。普通に学校に行っていたのでは学力が十分に付かないということ、塾や予備校に入れたりする。そのように、公立より付加価値の高い教育をしてくれる私学がたいへん人気になっています。

また、受験競争が厳しすぎて子供がかわいそう、教師が頼りないというこ

とも必ず言います。いじめが多いとか、人間関係に問題があるなどは代表的な不満の例ですが、これ以外にも様々な不満があります。

それでは教師の側はどう言っているかというと、教師も現状に対しては非常に不満に思っていると思えます。小学校、中学校などの教員が言うことは、親が自分勝手である、わがままである、しつけがなっていない、生徒は教員を尊敬していない、大きくなれば外で暴れたりする、などです。一方、待遇が十分ではない。職場環境が劣悪で、管理されるばかりで自由がないなど、教員にも不満がうっ積しています。

児童・生徒はどうかと言うと、これも学校に対して非常に悪い印象を持っているわけです。まず授業がわからない、つまらない。これは小学校一年にはあまりないんですが、二年ぐらになるとすぐに出てきて、三年、四年に



▲橋爪大三郎氏

なるにつれてどんどん増え、いわゆる「落ちこぼれ」を生みます。

だからといって、「できる」生徒は満足しているかという「退屈だ」

「塾のほうが面白い」と言うわけです。また、教師の暴力に代表される恣意

的な振る舞いを不満に思う生徒も数多くいます。受験や勉強に対しても負担

感があり、学校にたいへん良くないイメージを持っています。

つまり学校の関係者は、ほとんど全員が現状に大きな不満を持っているといえます。

では社会はどうか。社会も学校教育がうまくいっているとは全然思っていない。

まずこれだけ予算をかけ、人件費をかけ、いろいろな試みを行なっているにもかかわらず問題が山積しているのは、学校教育が企業などに比べて著しく効率が悪いのではないかと思われている。

また、学校で教えている知識が社会の役に立っているかどうかということも疑問視されています。読み書きそろばんなどのような基本的なことは、社会も十分評価していると思うのですが、中学、高校で習う英語や高校の技術、理数系の学科、また暗記科目である社会などが総じて現実から遊離しているあまり役に立たないと思っ

て人々が多いと思います。大学などの高等教育に関してはどうか

かと言うと、研究のレベルが低いのではないかと見られています。例えば日本人は最近ちっともノーベル賞が取れないではないかという批判です。これは必ずしも日本の研究力が低いということを意味していませんが、しかし客観的に見て、アメリカの大学と日本の大学ではやはりレベルに開きがあるような気がします。予算や投入している資源から見ると、そんなに開きはないのです。しかし、そのアウトプットにおいて大きく開きがあるのではないかと

社会が思ったとしてもしかたがないと思います。

そして非常に奇妙なことに、日本の教育システムにはだれも満足していないという現状があるにもかかわらず、二十年、三十年、だからだとこの状態が続いているということがあります。

もし悪いところがあればそれを改善していけばいいわけなんです、そういうアクションは取られて来なかった。いろいろ理由があるのでしようが、ここでは置いておきます。以上が現状診断の第一です。

日本の若者に浸透する「アノミー」

現状診断その二ですが、こうなってくると、単に教育機関がうまく機能していないというだけではなく、そこで

果立った若者、あるいは大人と言って

いいかもしれませんが、その人格、行動様式、心の中に大きな傷を残して日本社会全体をゆがめてしまっているのではないかという危惧があります。外国の若者と日本の若者などを比べてみると直感的にそう感じるので、どこかが根本的に違っている。

私はこの十年来しばしば中国に行っています。中国の小学生、中学生、大学生、いろいろな世代の人々と接触

します。向こうでも受験競争が厳しいという同様の事情はあるのですが、どこか違って、素直、ストレートな

のです。また、大学生ぐらいになると自分に非常に自信を持っていて、ある意味で強靱です。体制の違いもある

でしょうが、愛国心や公共の観念といった日本ではなかなか若者が身につけにくいものを、すでに身につけている。

また、私の娘はインターナショナルスクールに行っているのですが、インターナショナルスクールでの小学生、中学生、高校生などの様子を見ていると、これもやはり何かたいへん違うところがある。アジア系の人や日本人も通っている、人種の問題でなく、そこにあるカルチャーが総じて違うような気がします。

日本の若者に関して言うと、どうも元気がないのです。これは学校教育と関係があって、社会経験の最初のチャンスである日本の学校教育を受けなければ

受けるほど何となく元気がなくなっ

て

いくような仕組みがあるのではないかと危惧されるわけです。

いま私が教員をしている大学は理工系の学校で、それなりに入試の成績も高いので、一生懸命勉強して、まあまあ優秀な学生が入ってきているはずなのです。しかし、やっぱり彼らは何となく元気がない。彼らに欠けているのは実社会との接触だと考え、私はそういった授業をたくさんしています。

例えば、過去六年間学生を毎年数十人連れて、中国を旅行して回るといった授業をしています。最初はおとなしかった学生が一週間ぐらいうるとだんだんうち解けてきて、「先生、こういう悩みがあるんです」とか「僕は生まれてから、こんな面白い経験をしたのは初めてです」などといういろいろなことを話してくるので、彼らがいままでどういう教育を受けてきて、どういう点で傷ついてきたか、悩んでいるかということが追々、薄皮をはぐように分かってきます。そういう中に、教育における心の傷のようなものがたまっているような気が私します。

試験も受けて大学へ入って来た。「でも先生、私は勉強も嫌いなんです」と言う学生がいる。「偏差値が君はこれぐらいだから物理へ行かないともったいないよとか、東工大に行かないともったいないよ」と言われてこへ来たが、「先生、僕はこんなところに来たくなかったんです」という学生

がたくさんいます。口に出して言える人はまだいいほうなのですが、五%か一〇%、最悪に見積もると一五%ぐらいは学校アレルギー、学校じん麻疹、学校不適応みたいな状態です。

これは進路指導の問題かもしれないませんが、それ以前に勉強するということと、自分の自我の成長が、ちぐはぐなまま通過してきてしまった印象があります。いまのシステムだとそれでも何とか大学までたどり着けてしまうので、大学へ来て、はたと、「このまま専門を続けていいのかどうか」と悩む。悩む人はまだいいので、これも何とかぐり抜けてしまっ、会社に入っ、はたと悩んだり、かなり最後のほうに行っ、突然悩んだりするという人も実はいると聞いています。

理工系を中心に申し上げましたが、文科系にもやはり顕著な現象があります。皆さん、知識を詰め込まれていて、知識そのものに対する関心というものが疎外され、受け入れなくなっているように見えるのです。いわば硬くなったスポンジのように水を吸わない。なまじ何か知っただけに知的関心が無いのです。情報としては結構いろいろなことを知っただけでも、自分との関連がない。こういう経験が積み重なっているのです。それ以上、新しい情報を注入して自分の世界を拡大していこうという動機がない。それよりも情報に振り回されたくないの

シャットアウトして、何とか自分の世界に閉じこもりたいというベクトルのほうがまさっているように思われます。

肝心の大学生がこういう状態ですと、大学生というのは次の社会を担うために、いろいろな専門知識を身につけて、文系であれば、制度的な学問を勉強して、社会の中核となっ、いかなければいけないのですが、そのエネルギーが枯渇しているのではないかとこの感覚がします。

これをもう少し深く突っ込んでいっ、彼らはおとなしいとしても、無規範なのではないかと思えます。これは社会学の用語で「アノミー」といいますが、自分がどのように行動すればいいかという行動規範、価値観の原点のようなものを自分の中に持っ、いないために、周りの人と同調して一応平穩な社会生活を送ることはできるが、しかし、そうあるべきだと自分で確信しているわけではないので、いったん状況が変わっ、と、どんな不道德なこと、非合法なことでも場合によってはしてしまっ可能性がある人間像なのではないかと思えます。

例えば、オウムなどにその一端が現れているわけです。自分個人を超えた価値観、すなわち社会性、公共性、道徳性があっ、それに自分が貢献できるんだという、生き生きした関心を持って、若者が減っ、この気かしています。

教員と現場の権限の問題

これは学生の病理状態ですが、教員のほうにもさらに大きな問題があると思えます。私はそれを一言で「連帯を見失っ、と名付けています。

一例を挙げると、いまの都道府県教育委員会の任用の問題です。これは一括採用したあと、学校ごとに教員を割り振っ、というやり方です。これだとも、鳥合の衆になっ、まうのではないでしようか。

現行では、校長先生はだいたい退職前の三年間、五年間の任務です。一校かせいぜい二校の校長先生を無事に勤め上げて、定年退職というのですから、教員のキャリアの最後の花道で、疲れ切っ、新しいことに取り組むよりも、大過なくキャリアを勤め上げたいという保守的な構えになります。

これらの校長先生は教育委員会に言われ、落下傘のように学校に降っ、るわけですが、そこには五年、十年と勤められる、現場をよく知っ、脂が乗りきったベテランの先生がもらえるわけです。「校長先生がまた来たな」ということで、校長先生と下のスタッフの教員たちとの間がぎくしゃくします。また、教員同士もいろいろ不文律があっ、お互いに干渉できないということになっ、だれも責任をとらない鳥合の衆になっ、

るのではないでしょうか。これを無連帯と私は呼びたいのです。

例えば私は千葉県で、ある校長先生に、その学校の困った英語の先生の話を聞きました。英語の発音が極端に悪く生徒からも聞き取れないという苦情が来るということです。「その先生には校長先生からご注意なさったんでしょうかね」と聞くと、「校長の口からはそんなことは言えないんです。だってそれは英語のことですから」、「じゃあ、英語の主任の先生はその先生に注意したんでしょうか」、「いや、同僚ですから、なかなか注意できません」ということで、その先生は野放し、ノー・チェックのまま勤務を続けているわけです。校長先生の無責任という例を挙げると枚挙に暇がないのですが、こういった例を私はまだまだたくさん知っています。このように、学校全体が、責任をとらない、意思決定ができない人々の集まりになってしまっているわけです。

この現象は別の側面からみると、実際には現場に権限が与えられていないということも大きいと思います。学習指導要領が典型的ですが、いつ、何をどのように教えるかが学年ごとに全部決まっているわけですから、その学校の独自のカリキュラムとか、その担任の先生の独自の創意工夫などというのはあまりあってはいけないわけですね、例えば、転校したときにも同

じ学年に入れば、だいたい同じ進度で習っているので便利だという点からはなかなかよいシステムかもしれないませんが、教員にとっては縛りがきついという点で、辛いシステムではないかと思えます。

さらに辛いのは子供たちであって、学習指導要領はクラス全員が一斉に授業をしていくことが前提になっていまして、ちょっとペースの遅い子はついていくのがやっとで、へとへとになり、やがて落ちこぼれてしまう。速く進める子は、ゆっくり歩いていかなければならないので、フラストレーションがたまり、自分の能力を十分伸ばすことができない。こういうクラス一斉授業を小学校一年から中学校三年、いや高校までやっているわけです。ここに人間の個々人の違いを見ない、リアルでない教育思想といったものを、私は見るように思います。

本来の教育というのは、一人ひとりの違いを見極めて教師としてその場の判断でやっていくことが本筋ですが、そういうことよりも決まり通りに行うということに注意が行ってしまうとすれば、そこに先生はいてもいないがごとき状態になります。子供にとってもどういう場所にいるのかまったく手応えがない。子供は敏感でこういうことはよく分かりますので、彼らのアノミー、アパシーの原因になっているのではないか。

親の教育権の回復

最後に待遇の点です。日本の教員は努力しても努力しなくても同じで、ちゃんとした評価システムが実はありません。勤務評定を導入しようとしてなかなかうまくいかなかったということが過去にあります。勤務評定がいいシステムかどうかは別にして、何らかの評定システムがそこにはなければならぬわけですが、現状はなにに等しい。放課後も居残り、土曜、日曜も出てきてスポーツやクラブの面倒をまじめに見ているといった先生がどの学校にも必ずいる一方で、四時半か五時になるとぱっと帰ってしまって、本当に最低限のことしかやらない先生もいて、待遇はまったく同じである。そうすると勤勉な先生、熱心な先生は燃え尽きていきますし、モラルは次第に一番何もしない先生のレベルに下がっていくことに必ずなります。そして、組織の無気力につながっていく。

こういふさまざまな欠陥を是正できないまま現在の教育は進んできてしまっているのではないか。その末端で勉強ができないと悩んだり、不登校になって悩んだりという子供たちがいて、親も困って家庭教師に電話をかけてきたりします。私もそういった経験が少なからずあったのですが、家庭教師に声がかかるころにはもうかなり手遅れの状態になっているのです。

ではどうするかということですが、途中の議論は時間の関係で飛ばさざるを得ないので、提案の自身自体についてご説明したいと思います。まず、今回の報告書の構成の概要についてですが、第一部、第二部、第三部と三つに分かれています。中間報告はこの中の第二部のみでしたが、第一部「教育を育む哲学と価値の創造」という原理原則論と、第三部「選択と責任の主体としての家庭」、すなわち家ではどうしたらいいのかということが加わりました。

執筆分担ですが、第二部は私がおおむね書きました。第一部は同じく社会学が専門の東京大学教授で、内田隆三という同僚が執筆しました。第三部は京都大学助教授で同じく社会学の大澤真幸が執筆しました。分担といっても執筆の前には十分みんなで打ち合わせで、それから専門委員会での度重なる議論を経ていますので、個人の著作物というよりは大勢の議論の集成であるとうとご理解いただきたいと思えます。

執筆分担の関係から、きょうは第二部「学校の機能回復をめざして」というところに絞ってお話します。

改革の基本的な考え方は、親の教育権の回復です。

教育はどういう事業なのかと考えて

みると、前の世代があとの世代を育て、社会の責任ある立場をバトンタッチしていく、そういう事業の一環であると思います。それが家庭の中で起これば、親から子供へということですが、親が子供を完全に自分の手で教育することは無理なので、そこで学校教育というものが成り立っているわけです。

原点は親の主体性、親の教育権ではないかと思うのですが、わが国ではこれがとくなくおざり、軽視されてきたきらいがあります。親は教育の専門家ではないので、税金を払い、国がその社会の基本的な人間の資質を学校という集団の中で培っていくために学校教育、公教育というサービスを行なう。だから国は、親の意思を代行しているという関係にあるのではないかと思えます。

日本は明治以降、親が必ずしもこの考え方を理解していないのに、多少の無理を承知で小学校を作って、義務教育制を普及させ、基礎教育、義務教育を普及させたという歴史的な経緯があります。これは国の大英断だったとは思いますが、成功したとも思うのです。しかし本義に戻るならば、教育は親が責任を持って行なうべきものではないか。親が教育権を持っているのであれば、国の教育の方法についていろいろ注文を付けるべきだろうし、教育の主体として学校の経営や様々なことにタッチしていき、教育の内容に責任

を持つべきではないでしょうか。

国の役割はいろいろあるとは思いますが、そういう親の自己努力、そして教員の自己努力を支援し、場合によっては起こってくる不都合を除去するという役割になるのではないかと思うわけです。

もう一つの大きな柱は親の権利ですが、それは同時に責任を伴います。親の自由、選択といったものを拡大していき、また同時にそれに伴う責任を分担してもらおうということです。そして、親、子供、教員、それから国の役割をはっきり線引きして再編成することによって、先ほど描写したような「無連帯」「無規範」という状態を克服して、教育という事業を共同で行なう連帯性というものを取り戻すということがあってしかるべきではないか。これが改革の基本的な考え方です。

小中学校の学区廃止と プロとしての教師集団

次に、各論ですが、まず小・中学校の改革です。

第一に学区制を廃止してみたらどうかと提案します。学区制は昔からありましたが、これがかなり厳格に親の選択できないものとなったのは、国民学校が創設されたときであったようだというのが、専門ではないので間違っていたら教えていただきたいのですが、私の調べた範囲での結論です。これは

戦前ですが、戦後にも受け継がれて、いまはかなり弾力化されているということですが、基本的に地元の線引きがあり、小学校や中学校は「この学校に行きなさい」というかたちで通学校を決められているのが現状です。

親にしてみるともうちょっと先の所に教育方針に共鳴できて良さそうな学校があるのになあと思っても、それを選択できないシステムになっている。

また、学校側からすると、毎年必ず新入生がやって来てくれるということで、教育努力をしなくてもいいことになっています。そこで、親の側には選択の責任を自覚してもらい、学校の側には経営努力、教育努力を自覚してもらおうために、この線引きをなくしたらどうだろうか。これが学区制の廃止です。つまり言葉を換えて言えば、学校間競争の導入です。

これとペアになるもう一つの柱が、校長に学校の経営権を与えて、学校の主体となってもらおうということではないかと思えます。現在も校長はかなりの大きな権限を持っていることになっているようですが、法律の条文などいろいろ読んでみると、現行の校長というものは、教育がうまくいっているかどうかを見る、いわばベルトコンベアーをチェックする係で、ベルトコンベアー自体を動かしたり、そのベルトコンベアーで何が作られるかを決める人ではないのです。そういう根本的なこと

はもっと上のほうで決まることになっているわけです。それは学習指導要領であり、様々ないろいろな規定だと思います。これでは、学校は法人ではなく、単なる一つのプランチで、そこには最終的な責任者がいないということになります。

そうではなくて、学校を一つの有機的社會にしよう。それには教育方針を持った、教育者であるところの、顔を持った一人の責任者がいるべきではないか。こう考えてその人を校長というふうに呼びました。いまの校長をイメージしてもらおうと、とてもそんな大役は務まりそうにない、いろいろな人に言われましたが、私が理想的に思っているような校長さんというのは、いまよくいる校長さんとはひと味もふた味も違ったタイプの人をイメージしています。

そして人事権、予算権、教務権、カリキュラム権を持ってもらう。そして教師集団に対してリーダーシップを発揮してもらって、その学校を学校として経営してもらおうではないかということ。ですから、校長先生は相当大きな裁量を持つことになります。一人当たりいくらか生徒数により予算が下りてくるとしても、それを人件費、教育関係費、それとも建物投資にするかの予算の費目の配分は、学校の特徴を出せるように校長の権限でできるようにしたいと思えます。

中でも一番重要なのは人事権で、校長先生、あるいは幹部になる何人かの先生方が教育のアイディアを持つたと思います。それに賛成する年配の先生、若い先生などいろいろな人を集めて、校長個人との信頼関係において、教員チームを作る。ですから、教育委員会のローテーション人事で烏合の衆のように集まってくるわけではなく、みんなこの学校にいたくて、この学校で教えたくて、また、この校長先生と一緒にやりたくて来た先生ばかりということになります。

校長先生に引き抜かれたスタッフでチームを作り、それがチームワークを持って生徒を教えていく。先生は、自分が手を抜いたり、教え方がへただった結果、学校全体の評判が悪くなれば、校長先生が首になってしまいかもしれませんし、そうなれば校長先生に雇われた自分も首になってしまうので、一蓮托生というわけです。ですから、連帯して、協力して、努力をしていくということになるのではないかと思えます。

校長先生に大きな権限を与えると同時に、校長先生には責任をとってもらわないとならない。校長先生が学校経営がへたで、うまく教育ができれば、学校選択の自由の前提下では、クモの子を散らすように生徒が減っていきってしまうということが起こる。親の信頼を獲ちえていないわけですから、

それは教育の失敗です。

三年も五年もそういう状態が続いたら校長先生は交代したほうがいいですが、その審査をするために学校理事会というものを作ってはどうかと思えます。PTAでもよいのですが、PTAは生徒の卒業につれて親がどんどん入れ替わってしまうので、責任主体になりにくいという観点から、それとは別に地域の代表などから選挙して、学校理事会をボードとして作ったらどうかと思うわけです。

このようなシステムにするとたぶん一番の問題は、公務員としての教員の身分保障がなくなるという点だと思えます。日教組の方々ともこの案についていろいろ詰めて話し合った時に、やはり問題になりました。

新しい教員がほとんど採れないのが最近の教育委員会の実状です。若い人たちの増やし、年配の先生が多少自宅待機をしたりすることを無理なく行なうというシステムも同時に作らなくてはいけない。それを自然に行なうというのが、人事権を校長に移すということではないかと思えます。経過措置として教員派遣機構のようなものをごしらせて、県や市の先生方にいったんそちらにみんな移ってもらって、そこから校長先生との個別の契約で仕事に行くというやり方もあるのではないかと思えます。

最終的にそうした移行措置がなくな

れば、教師は年俸制によってプロとして自立した存在となります。教育力のある先生なら教頭やベテランの教員として、時には校長先生よりもずっと高い年俸で雇われる。教育力のない駆け出しの先生でも、バイタリティーややる気を買われて、そういう年配の先生の下について教育のチャンスを得られる。そういうプロとしての自立の道が開けていくのではないかと思います。これが小学校、中学校の改革です。

その他の具体的な中身としては、成績の相対評価をやめ、絶対評価にするということ。学習指導要領をなくし、現場の創意工夫や個人に合わせたカリキュラムを、ということ。これはクラス一斉授業の前提を取り外して、算数や国語を達成度別、進度別に授業を行なうということです。極端な話、個々人によってカリキュラムを変えて、個々人にとって最適な教育内容を提供していくということまでを原則にすべきだという発想の転換を意味しています。小・中学校についてはこれぐらいにして、次は高等学校についてお話しします。

高校入試の廃止と「高検」の導入

高等学校で一番の柱は、入学試験の廃止です。現行制度下では、市町村が中学校の設置主体、都道府県が高校の設置主体ということで、設置主体が違

うことと、法律上、中学校までが義務教育で高等学校は義務教育でないという行政上の違いによって、ここで切れているために、入学試験があるのです。戦後間もない頃の高校進学率が二割、三割だった時代には入学試験も意味があったかもしれませんが、いま九六%が高校に進んでいるという実態の下では、ここに入学試験がなければならぬ理由は一つもない。入学試験があるおかげで、いわゆる偏差値輪切りという現象が起こり、公立の高等学校エリアの中で、一番の高校、二番の高校、三番の高校からどん尻の高校まできれいに並んでしまう。

そして率直に言って、下三分の一の高等学校では、高等学校の授業が成り立たないのです。例えば中学校の数学はもちろん、小学校の分数の足し算などもできない。英語は中学校一年の基本的な単語の読み書きができない。そんな生徒が入学してくる。先生は学習指導要領に縛られていますので、一応決められたことをしていますが、前列の数が聞いているだけで、あとは好き勝手をしているという高等学校がたくさんあるわけです。しかし三年間我慢して座っていれば、卒業試験というものはありませんから、卒業証書はもらえる。

次に、真ん中の三分の一の高等学校では、授業が難しすぎるということで、いろいろな問題が起こっています。上

の三分の一は大学に進学しますが、普通の高等学校の授業をやっていたのは大学に進学できないというので、高等学校のほかに予備校に行ったり、いわゆるダブルスクールで学力を付けなければならぬということ、実際問題、高校教育はほとんど実体を失いかけているというのが実情ではないでしょうか。

私が言いたいのは、それに代えてまず、すべての高等学校において基本となる最低線の教育水準を確保すべきではないかということです。さもなくば高卒という履歴を見ても、その人がいったいどれぐらいの学力があって、社会人としてどれぐらいの基礎知識を持っているかということがまったく予測できないからです。

そこで、その内容を保証するための高等学校学力検定試験、高検というものを導入しよう。これは大検とよく似ていますが、一年にもっと何回も行ない、さらにごくごく基本に絞って簡単にしたものです。そして、すべての人が受けるという点が違います。高検の効果というものを考えてみると、大部分の高校生にとっては、これが高卒の資格を取るための絶対評価基準になるので、少なくともある程度勉強しないといけない。

これは私が自動車学校に行ったときに感じたことから来ています。ヤンキーのお姉さんや暴走族のお兄さんのよ

うな、およそ学校で勉強などしないような人たちが、テキストにアンダーラインを引いたり、歩きながら覚えたりして、構造や法規を真剣に勉強している。これはなぜかと言くと、自動車運転免許試験があって、七十点なら七十点の合格点を取らない限り絶対に免許がもらえないわけで、妥協の余地がないということ、彼らは知っているわけです。

同じことで、どんなに「学校なんかなんだ」と暴れている人たちでも、高卒の資格がないと就職できないという厳然たる事実があって、その資格が高校の卒業資格のようにお情けで与えられるものではなくて、厳然たる外部基準であれば、そこで初めて高卒の資格なしで生きていくか、それとも勉強して何としても高卒の資格は取るぞと考えるか、真剣に自分と向き合うのではないのでしょうか。

そこで、「では高卒の資格は取りたい、先生何とかしてください」、「じゃあ、教えてやろう」というふうに通員との連帯も生まれてくると思いますし、学力のない生徒に不足している小・中学校の教育内容の復習もできると思います。自動車学校では暴力事件などは全然なく、先生と生徒がうまくいっているのは、共通の外部基準があって、そこで協力関係が生まれていくからです。いまの高校には共通の外部基準も目的もないから、そこで暴れがち、

手を抜いても構わないという惰性が蔓延するわけです。

また、高検によって、高校のアイデンティティーがはっきりします。中位から上位の高校だと高校二年、あるいは高校一年でこれぐらいの資格は軽くパスしてしまうぐらい、基準はやさしくします。パスした後は、将来の進路に応じて職業教育をしてもいいし、大学進学準備として、物理、化学や数学、歴史や哲学のようなことを教えても構わないし、外国語を教えるでもいいでしょう。それは生徒を魅きつけるためのメニューとして、高校が個性的に用意すればいいわけです。

大学入試の廃止とキックアウト制

最後に大学の改革について少し述べてみたいと思います。

大学の改革の柱は、大学入試の廃止、キックアウト制です。入り口を簡単に、あるいは入り口をなくして、出口を難しくするという、大学審が提案したものをさらに徹底的にしたものです。入り口は簡単にして、学力が足りなければキックアウトしていくというふうにします。

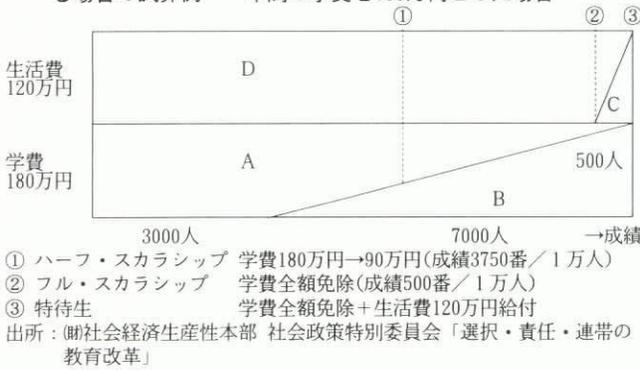
こういうふう提案すると、有名校に殺到したらどうするんだという議論が必ず起こってきますが、いくつかの方法でカバーできると思います。一つは、個々の大学が高検資格のほかにプ

ラスアルファの資格を要求すればいいのです。そしてそれらはすべて絶対基準であることが要件です。

例えば英語だったら、TOEFLが五百五十、五百七十とか、必要に応じて設定する。数学に関しては、そういう基準がないかもしれません。アメリカならSATというのがあるのですが、わが国もなるべくそういうものを開発して、例えば物理学科だったら、「物理の三級を取ってくれ」、「ここはもっとレベルが高いので二級を取ってくれ」というように外部テストを利用して、その資格を要求すればいいんです。化学、生物などでもいいかもしれません。それぞれの専門がそれぞれの要求に応じて、絶対評価である業者テストのあるレベルをクリアするということ、これを要求すればいいと思います。

例えば私が高校生で、物理学科に進学したいとします。高検はもう通ってしまった。某大学の物理学科に行きたいが、それには物理の二級を取ればいい。そのほかに数学の二級、生物は三級でもいい。ほかは要求されていないとすると、自分のペースで勉強して、何回でもチャレンジして、「じゃあ、高校の二年の夏休みまで頑張って、三級を取ってしまおう。物理の二級は高三の一学期にやっしまおう」と計画する。もし取れてしまえば、あとはまったく自分の自由です。入試の前日まで点数をめぐって他の受験生と競争するので

図1 大学ごとに傾斜的な奨学金（学費減免の優遇措置）を導入する場合の試算例——年間の学費を180万円とした場合



はなく、絶対的な基準と「私」との関係ですから、「私」の適性を試すために資格試験を何回も受けなければいけません。ここが競争試験と資格試験の非常に大きな違いです。

殺到するというおそれのためには、十分に難しい、適性を評価できる資格試験を用意して、それを課せば、そもそもそういう人は、かなり絞られます。

このようにするともう一つの問題は、多くの大学ではそこまで厳しい資格試験をしない場合、大学に行きたい人が増えてしまうのではないかとということです。私は、大学に行きたい人が増えたら全員入学を許可すればいいと思います。その代わりにコスト負担について

て十分計算をする必要があります。

大学は研究と教育を行っていて、研究部分に膨大な予算がついていますが、そういった研究費用の部分を除けたものとして、一人当たりの教育経費を試算してみたと、現在私立大学の平均が年間一人当たり百二十八万円、国立大学の一人当たりの経費が百八十万円になっています。

これを月謝と比べると、私立大学の場合、百二十八万円の約半分を自己負担し、残りは私学助成金、いろいろな余剰資金、入学試験の費用などでまはまかなわれていることになりました。

国立大学の場合ですと、百八十万円のうち、四分の一から五分の一、すなわち四十九万円ぐらいを自己負担しているだけで、残りは税金でまかなわれています。

こういうふうには学生が自分の経費を自己負担していない現状では、学生になつたほうが得ですから、本来大学で教育を受ける資格のないような人が大勢来てしまつて人数過剰になる。それを均衡させるためには、機会費用を全部学費のかたちで、本人に負担させたい。

いま社会人で大学に入りたいたいという需要は実はたくさんあるんですが、いろいろなネックがあって、一つは入学試験です。入学試験というのは、高校生が体力にあかせて徹夜を続け、必死になつて勉強して合格できる性質のもの

のであって、社会人には無理がある。しかし、本当に大学で勉強する必要がある社会人、あるいは小金をためた中小企業の社長さんでこれから人格陶冶のためにもう一度学び直したいという人など、いろいろなタイプの方がいらっしゃるでしょう。そういう方はもっと大学に来たほうがいいと思うのです。そのためにも入学試験を廃止して、学費を自己負担にするというのは非常に理にかなっています。

学生に人生の自己決定権を与えるシステムをめざして

ここで大きな問題は、いま日本の大学は親が学費を払っているために、もし学費を高くして自己負担にすると、親の経済格差がもろに子供のキャリアに反映してしまうという大きな欠陥が生じてくることです。これはなんとしても阻止しなければなりません。そこで同時に奨学金を拡充するということが必要になります。

大学の経費が、生活費も含めてだいたい年間に三百万円かかるとすれば、四年間で一千二百万円のローンを組んで、就職してから二十年ローンで返済していく。一千二百万円ですから、家を買うのに比べればかなり安い。自動車に比べるとちょっと高いかもしれませんが、しかし自分が職業に就くための基礎投資であると考えれば、これは大学に行く社会的コストとして大学生

が理解している数値なのではないでしょうか。そしてそれを最低限覚悟させる。

しかし成績優秀者については、そこまでの負担は必要ないので、国や大学が援助するという考え方がいいと思います。図1の概念図をご覧ください。

一人規模の学校という設定で、一年生から四年生まで学年を無視して、全員を一人に並べてみます。成績の順に学生が並んでいるとご理解ください。右端が一人中成績一番の人で、左端が一人中一番目、つまり全然勉強していない人です。ここでは、一人当たりの平均の学費が百八十万円の例になっています。下の長方形が大学の総予算になります。その上に学生の生活費を月十万円とみて、百二十万円というのが乗せられます。

全然奨学金がもらえない人は学費百八十万円をまるまる負担する上に、生活費百二十万円も負担しますから、年間三百万円お金がかかるということになり、これを銀行ローンで借りる。そうすればだれでも大学に行けます。しかし上位七千人、七〇%の人は何らかのかたちで奨学金が得られる。また、上位五百人、上から五%のところにいる人は学費が全額免除ということですので、ただで学校に行ける。さらに天才的な人、その上位五百人の中のトップクラスの人、一番右端の特待生は学費百八十万円が免除になるだけでなく、

生活費百二十万円までもおつりを付けてもらえるということです。

どの大学でもこれを実施します。そうすると、いずれの大学にもそれぞれのクラスの人が分散していくということになっていきます。

例えば東京大学を志望したとします。「あなたは東京大学では下位のほうなので、全然奨学金はもらえません。しかし、南樺太大学というところだったらトップクラスなので、学費は全部免除で、生活費もくれます」。そうすると南樺太大学というのは有力なチョイスになっていくわけです。こういうシステムがあることによって、親の経済格差が子供に反映しないで、能力と素質があって、勤勉な子供には大きく教育チャンスを開くことができると思います。

この奨学金の規模は、ペイバック、学費免除はしなかったと仮に考えて、ざっとみて三百万人の大学生がいて、一人当たり年間三百万円の学費と生活費を使っていくわけです。九兆円使っているわけです。これを全部大学が担保して、銀行が長期ローンとして貸し出す。この年利率が5%としてどうなるかということ、銀行さんに試算をしていただきました。銀行の長期ローンの担当の方がおっしゃるには、「貸し倒れの危険さえ国が大学が手当てしていただけるのであれば、この奨学金ローンはいままで手がけたことがな

かったがビジネスとしてやっていけると思う」と言われたので、そんなに非現実的な話ではないと思います。

大学の入学試験をなくし、この奨学金を組み合わせるによって、学生に高い責任感と、高い自己規律の能力、そして適性に依じて進学、あるいは適性がないと思ったら大学への進学を断念するという人生設計を一人ひとりに与えることができると思うのです。いまは偏差値と外部の状況によって進路を決めて、自分の人生であるのに自分でコントロールしていないような状態でコントロールしているような状態だと思うのですが、このシステムになれば、入学試験がないわけですから、完全に自分で選ぶことができる。学力がなくても長期ローンを覚悟すれば大学には行ける。うんと頑張ればただで大学に行ける。こういうシステムになるのではないかと思えます。

改革の光と陰を見る

喜多村 事前資料としていただいた、岩波ブックレット『選択・責任・連帯の教育改革』（中間報告書の一部）を興味深く拝見しました。ブックレットの中の対談でこの委員会の委員長である堤清二さんが、教育の問題に関しては教育の技術的な問題を専門にやっている人と相談しても限界があるから、教育そのものを社会全体の中に置き直して光を当てるという作業が必要だと

いう観点で人選をされたと語っておられます。

以前、経済企画庁の『エコノミストから見た教育改革』という報告書が出たのですが、これもまったく同じ発想で、教育の玄人は一人も入れていないという構成で、経済の先生だけが教育を論ぜられた。また、ついこのあいだも私は総務庁の規制改革委員会で教育の規制に関してヒアリングをされたのですが、十数人の委員の中には教育学の専門家が全くいないわけです。

教育外の方が教育に関心を持って発言していただくということは、基本的には教育関係者にとっても非常に勉強になるのですが、せっかくなまままでの教育学の経験や蓄積されてきたものがあるわけですから、教育関係者を排除したり、その知識や経験を全くネグレクトされてしまうのはたいへん残念です。

例えば、今日橋爪先生のおっしゃった改革案はある意味でこれまでさんざん教育界で論ぜられてきたことなので、ですから、教育界にアイデアがないのではなくて、そうしたアイデアを受け付けない日本の風土といったものが根強く横たわっているという問題があるわけです。

天野 私は橋爪さんのこの委員会に一度呼ばれて行っております。私も専門家の人でしようが、知れば知るほど大胆なことは言えないということが

あります。橋爪さんが質問されて印象に残っているのですが、「どこを動かしたら、教育はガラガラボンと変わってしまうのでしょうか」という質問がありました。どこを動かしたら全体が変わって新しい秩序ができるかなどというのは、専門家としては責任を持って言えませんが、橋爪さんの問いに答えられなかったのを覚えています。

原 私は少し異なる印象を受けました。それは永井道雄さんのことです。委員長の堤清二さんはお父さんの代から家族ぐるみで永井道雄さんと非常に親しくて、ある意味では永井さんを見て育った人です。永井さんは文部大臣にはなつたけれど、最後まで教育の専門家ではない、素人のようなところを残していました。それが魅力でもあった人です。その永井さんを見ていて、いわゆる専門家でなくてもいいのではないかと堤さんが考えられたのではないのでしょうか。

土持 私はこのブックレットは非常に印象的でした。基本的には教育基本法、また、現在の学校制度六・三・三・四制を維持したままで、改革を提言されています。教育学プロパー以外のところで議論されているという点で、非常に新鮮味を覚えました。つまり教育基本法あるいは学校制度の議論を抜きにしても、これだけの大きな問題があるということはとても重要なことです。

一般に、教育改革の議論になると「教育基本法が悪いんだ」、「学校制度が悪いんだ」という、どちらかと言うと責任転嫁のような議論に陥りがちなのですが、現状を維持したままでもこういう早急に解決しなければならぬ問題があるというご指摘は、読んでいて非常に新鮮に感じた点です。

山岸 私も感想から言えば、非常に分かりやすく、ある意味では極めてジャーナリスティックにポイントをついて、小・中、高校、大学というかたちで改革提言を出されたというのは、皮肉な意味で言っているのではなくて、うまい、重要だと思えます。

ただ、疑問に思っているのは、改革案が出されるときは教育現象というものは、それは言いながら、いま橋爪先生がおっしゃったようなトーンだけできれいに切れる話ではなくて、学区制解消にしても、入試を廃止するにしても、当たり前のことですが、光と陰で言えば、陰が必ずつきまとう。そしてそのマイナスの部分の中教審の答申でも、大学審の答申でも、文部省は絶対言わない。また残念ながら、こういう民間団体が提言するペーパーでも出されません。

また、もう一つは、どういふふうにしてやるのが大問題だと思うのです。平時の改革ですから、大きなプレッシャーをかけて、みんなの権限をふんだくり、蹴飛ばして、谷底に落とすぐら

いの勢いで改革を押しつけないとなかなか動かない。ところが、あらゆる事柄について圧力団体がある。すなわち経済的な利害が絡まっている団体の存在があるわけです。

例えば、天野先生が委員をされている委員会があって、日本の短大はこの危機に瀕してどうするかというのを早急にペーパーにまとめなくてはならなくなっているのですが、短大内部の勢力争いで滞っている。短大団体の自治でさえもが成立しないのです。短大の話は改革全体からみれば、本当に小さな部分ですが、それでもそんな状態です。例えば、ここでは書かれていませんが中高の私立学校をどうするかという問題も、利益団体の問題としてあります。

抱え込んでいる陰の部分、ドロドロしたところを全部きれいに削り去って言われると、気持ちとしては賛成なのですが、信憑性を問いたくなるような気がするところもあるのです。

木田 事柄が大きすぎ、トータルでありすぎて、ある切り口を取って、こらやったらこうなるというの見えないんですよ。教育は実践行為なので、それほど難しいことなのです。

アングロサクソン・モデルは日本社会に有効か

天野 難しい問題が出てくる背景に、もう一つ別の要素があるのではないか

と思えます。

まず、私はこの報告が社会学者によって書かれたという点でユニークさをもってしていると評価しています。それだけに残念に思うのは、社会学者が分析提言したのであれば、教育システムは社会システムの一部であって相互依存的です。教育システムだけを動かそうとしても全体が変わるわけではない、という視点があるはずなのに、それが無い点です。

そこから二つ問題が派生してくるように思います。一つは近代産業社会が作り出したシステムというものは万国共通で普遍性をもっている。欧米諸国と日本で問題が共有されている部分が多くある。ですから、アメリカのモデルを引いてきても、それだけでは解決できない問題があるということが、まづあります。

同時にこの背後には、日本社会、日本文化の問題があります。日本社会、日本文化論と産業社会、産業文明論と、この二つの交錯するところに教育システムの問題はあります。ですから教育システムだけを取り出して、理想の教育システムを描くことはできませんが、それが例えばアメリカでなぜフィジブルなのか、一方、日本でなぜ実現不可能なのかという問題に最後は行き着いてしまふ。

ここで提案されたほとんどのアイデアに私は共感を持ちますが、しかし、

それがどうしたらフィジブルなのかということになると、日本文化や、社会システム、さらには産業文明の問題に行き当たってしまう。それで、ラディカルな、かくあるべき論が言えなくなるというのが現実です。社会学者とフィジブルになりうるのかお尋ねしたいと思えます。

橋爪 そのあたりをまとめてお話しすると、まず山岸さんから「光に対して陰の面が十分書き込めていない。ほかの報告書と同じではないか」とご意見がありました。私としてはほかの報告書に比べて陰の面を意識して取り出したつもりだったので。選択責任を言っていますが、責任というのはマインスマを含めて結果を引き受けるということです。そこで二つのことを明確にこの改革のマインスマ面というか、コストとして意識しています。

一つは大学の学費の値上げです。大学の学費は、計算の方法にもよりますが、だいたい倍ぐらいになってしまふ顕著な値上げです。もう一つは、小・中、高校の教員の身分保障がなくなるということ。これは教員労働組合にとっては致命的な問題かもしれません。しかし、大学の学費も値上げせず、教員の身分保障も今のままという枠内で行うことは本当に限られている。

もし、それ以上のことをやりたければ、このことに手を付けなければいけない

んだという因果関係は示したつもりです。

その次に、これが民間の社会経済生産性本部という団体から出ているという事です。本来こういう改革の議論は文部省の審議会——中教審、大学審議会といった審議会の中で議論されるべきことなのかもしれません。それは行政官庁の手で法案のかたちになって、実際に現実に移されていくという一番の近道である。

しかし、近道であるだけにどういことが起こるかという、いわゆる関係団体の代表者を全部合わせて呼んで利害をすり合わせて、実行に移したときに問題がないようにしていくという、利害調整の場としての機能を持ってしまいます。そこではあるアイデアをとことん突き詰めるという機能は役割から言って限定されざるをえません。この報告書はいわば外野ですから、外野のスタンスというものがあって、それはある論理を十分追いかけることではないかと思えます。それを図柄として提示して、中教審なら中教審の姿と照らし合わせることによって、その差異の中に何がしかの政治力というものを生むというのが、このスタンスではないかと思っています。

ということしかし、初めからこの通りに成立することを断念しているという意味ではなく、十分現実性のある図柄をなるべく書いて見るといこと

に一番のポイントがあるわけですから、現実性があるという点では妥協しないが、プロセスに関しては、さしあたり孤立無援ということなのです。

しかし、本来何らかの大胆な改革や政策実現ということを考えていくならば、日本国憲法の枠組みで考える限り、その主力は国会にあるわけです。しかし、国会が政策、立案機能の点で、立法機関として十分機能していなくて、行政機関が法律を作り、行政機関の後ろに審議会があって利害調整をしているという政策立案プロセスが実際にはあります。教育もそういう日本社会の仕組みの中で従来改革を進めてきたわけで、その枠を超えようと思えば、別なところから力が入って来なければならない。

したがって、本来これは政党が考えるべき政策プランだったと思いますが、独立の民間団体がこれを作り、そして政党に興味を持ってもらう。国民に興味を持ってもらって、政党に興味を持ってもらって、そして国会の中の議論のたたき台の一つとなって、そういう力学が生じた中で、多少なりと現実が動いていく。そういう筋道があるのではないかと思っています。

幸いなことに、去年中間報告が出たあとに、民主党の文教部会の方々がたいへん興味を持って、ヒアリングに呼んでくださった。

それから、一昨日は自民党の教育改

革本部とかいうところの下にチャータースクール実行委員会というのがありますが、そちらのほうで意見聴取を求められました。本報告で少し紹介してありますが、チャータースクールという公立学校のバイパスのようなものを日本でもつくりようということ、熱心に活動されている議員さんがおられます。方法は少し違いますが、この改革案といくらか共通する面もあるということ、意見を交換してきました。

そういうかたちで、教育は本当に多くの人が関心を持つテーマですので、国民に関心を持ってもらって、少しずつじわじわ浸透させていくということかと思っています。

天野 橋爪さんの思い描いている社会像というのは非常にアメリカ的ですね。というのは、ここに提案されていることのほとんどは、アメリカで実現されていることであって、そういう意味では喜多村さんの言うように、われわれにとっては既視感がある。しかしアメリカ的な教育制度はあくまでもアメリカ社会の所産であって、例えば、フランス、ドイツなどヨーロッパ大陸の国にはないものです。またイギリスとも違います。

いまは日本社会全体がアメリカモデルのほうへ行こうという風潮になっていますから、その一部として教育改革の問題もある。文部省がやっていることと自身アメリカモデルなのですが、そ

の点についてはあまり議論はなかったのでしょうか。

橋爪 そういう文脈で直接に議論されたということはありませんでした。

私の理解では、例えば学校理事会のようなものは、イギリスでかなり進んでいるということ、永井多恵子委員にいろいろ事例を紹介いただきながら勉強しましたし、必ずしもアメリカだからということではなくて、たまたま私が見聞きしたものを私なりに解釈して考えて作ったところもあります。

天野 基本的にはアングロサクソン・モデルですね。

橋爪 と言えるかもしれません。

改革を阻む官僚制度

木田 ところで、われわれがいろいろな改革をやるときに、一斉に、公平にという観念が前に出すぎるんです。明治以降教育を牽引していくときには、少なくとも目標を示して、そこに引き上げる努力を一生懸命やってきた。だが、いま日本の実態を見ると、ここまですらしゃいというところまでは最低限の需要をだいたい満たしたんです。それを一斉に、公平に維持しようとするから、議論が難しくなってしまうか。

ここまで来たら、教育論にも地方分権的な考え方を導入したらよいのではないか。この報告書に書いてあること

は結構なことなので、特定の大学なりでやってみればよい。あるいは、校長先生のアイデアも特定の先生のところで始めてご覧下さい。できることはたくさんあるんです。だからそれは「できる気になるかどうか」という問題なのです。

そして、できたところとできないところとの間で不公平が生じたときそれを日本人がどこまで我慢するかということにかかっているとあります。そうやって、少しずつ動かしていけばよいのではないのでしょうか。



山岸 教育政策というのはそもそも実験をさせないものなのですが、それを変えて行かなくてはならない。

例えば、学区制もかなりゆるんではきているが、やりたいところはまったく学区制をなくして自由におやりなさい、ということにする。そうすると、明らかに私立の中学受験を見れば分かるように、たいへんな状況になる可能性もあるだろう。だが、それはともかくやってみないと分からない。東京で言えば一つの区だけでもいいし、二十三区全体でもいい。それは地方教育委員会の判断でやれないことはないと思います。そして「学区制を取り払ったところになった」というようにもっとみんな注視の中で情報を開示する。

例えば開発学校に見られるように、一部の教育学者と文部省の役人だけに結果を出すというような実験結果の出し方でなく、提案通りではないとか、意外にこの提案は当たっていたとかという実験結果を一般に公にするわけです。その実験が教育政策の場合はずせないのか。そこは天野先生などどうお考えですか。私が言っていることは無理でしょうか。

天野 いや、そんなことはないでしょう。最終的には政治の問題で、文部省と教育委員会がどうするのかという話になると思うのです。木田先生は先ほどできることからやればいいと言われましたが、できる気にさせなければ

いけないわけで、それは行政の側にも責任があると思うのです。たとえば、チャータースクールを認めていくとか、ですね。

やはりお上が全部見張っているという意識がある、それが問題です。

橋爪 その意識のあり方の根本は、法律のあり方だと思います。最近も日々経験していることですが、何ができて、何ができないのかということがはっきりしないのです。そうすると、実験ができない。

なぜそうなるかというと、まず法律が決まると、基本法ということであまり細かいことは書いていない。細かいことは政令で決めると書いてあり、政令には通達で決めるなどと書いてあって、その通達を見る際、その中身については別なところを見なくてはいけなかったりして、よほど詳しい人でないと、いまだという法体系になっているかということとは分からないのです。

自由裁量の余地を残しておいたほうが柔軟性があるだろうということ、法律を作った担当官が席に座っていた最初の数年はこれでもうまくいくと思うのです。しかし、代替わりが進み、五年、十年、二十年たっていくと、通達だけがフジツボやカキ殻のように制度を被いつくして、船のスピードはどんどん遅くなっていくという構造的な問題があると思います。

これは文部省だけではなくて、日本

のすべての役所について言えると思います。このシステムでは、現場の活気はどんどんなくなっていく。フジツボやカキ殻を取って、見通しよく、これだけの自由があるんだというふうには、上の官庁のほうで言ってくださらないと末端は動けないという根本的な問題を抱えていると思います。

(七月九日)

中国にみる「場」の変化の捉え方

講師

永野芳宣 (副政策科学研究所所長)

出席者

大石泰彦 (東京大学名誉教授)

加納貞彦 (エジンバラ大学教授/NTTセキュリティズ・バイザ)

木村佑介 (東京都医師会理事/木村病院院長)

猪瀬秀博 (副政策科学研究所主席研究員)

⑤日本は人手不足を克服し、成熟した生活大国へ、GNP世界一に成り得る。

⑥世界的に民族・地域・宗教紛争が激化し、不安定になる。

このうち、②と⑤の日本の位置付けを除いては、二十年後を待たずに、当時の識者が予測したことがすでに実現しているのが実態であります。特に、④の中国に関する予測は、見事的中していると考えられます。

現在の中国は確かに十年前に比べ、「都市の近代化・高層化」「動力化」「大気のダーティ化」「ファッション化」「市場化・商業化」が目立ちます。それは中国のGNPの増大、産業構造の転換や輸出入の大幅拡大と、そうしたことを可能にした日本を中心とする借款や贈与などの経済的支援の増加、さらには石炭その他エネルギー源の利用が急激に増えていることなどによるものといえます(図1、図2、表1参照)。

「場」と「かたち」

永野 幕末以来百数十年間、我が国に対する周りの国々からの「外圧」は、政治的にも経済的にも、国家の行方を左右する程大きかったと私は考えます。その傾向は今後も変わらないでしょう。

その中で日本人は、この「外圧」という強大な力を日本列島の「場」に吸収して、日本という国の「かたち」を巧みに創って来たと思っています。そして、よく考えてみますと、日本という「かたち」をした「場」が、周りの国々にも少しずつ影響するとともに、また周りの国々の方でも、徐々にあるいは急激に自ら「かたち」を変えておられます。そのため、私共は周りの「場」が変化していることを見落としてはならないと思うのです。

最近、約十年ぶりに近隣諸国を訪れる機会がありました。周りの「場」が非常に大きく変化しているのを実感

しました。ここでは特に影響力の大きい中国に焦点を絞って、その「場」の歴史の意味と、今後の我が国の「場」創りの在り方に与える影響等について考えてみたいと思います。

最近の中国の印象から

一九九一年六月に、東洋経済新報社が各界各層の識者二九名を対象として行った「二〇一〇年の世界と日本はどうなるか」というアンケートの結果があります。それによると、二〇一〇年の世界を次のように予測しております。

①米国の主導権は健在、ただし没落説も拭えない。

②日本は、国際地域紛争に同盟軍として出動している。

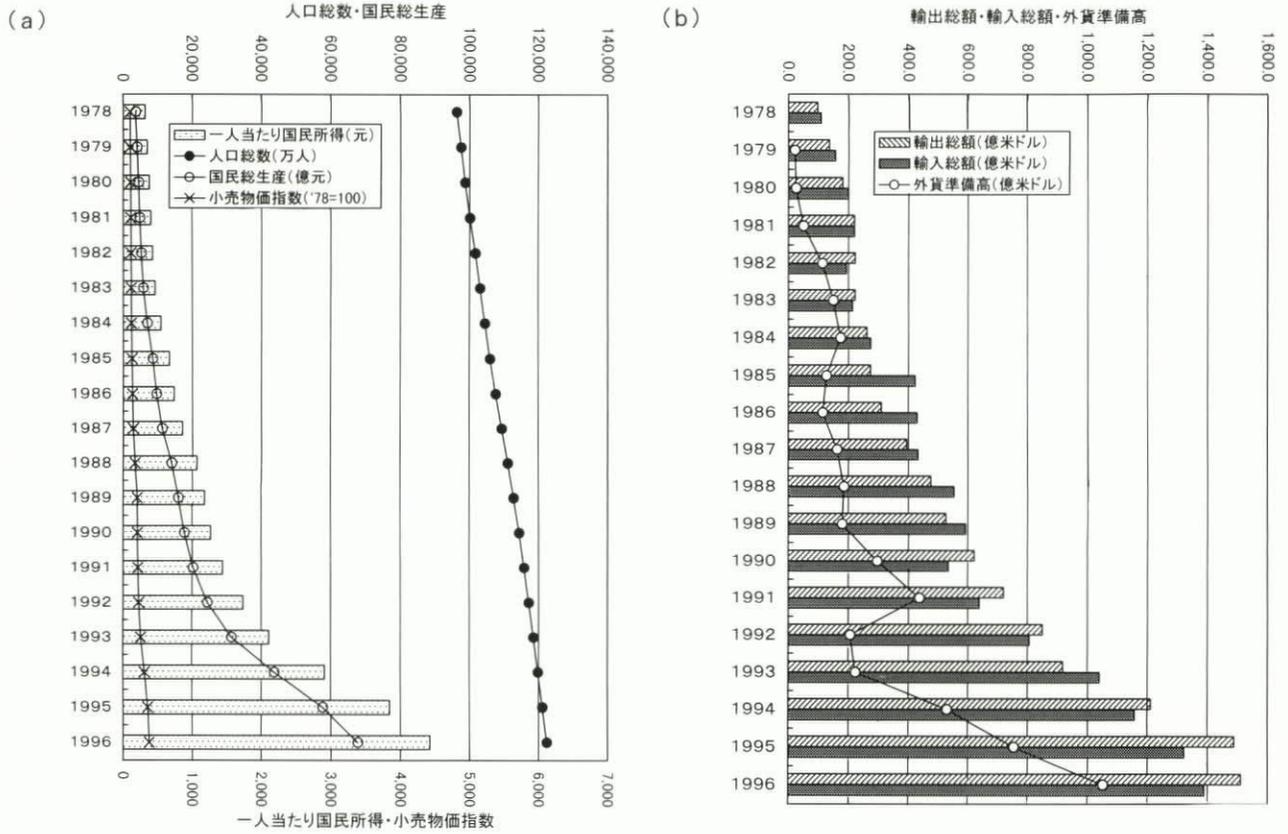
③ソ連は解体し、または大国の座を降りる。

④中国が市場経済発展に成功し、東アジア世界をリードする。



▲永野芳宣 氏

図1 改革・解放期以降の中国経済主要指標



(資料) 国家统计局『中国統計年鑑』中国統計出版社(各年版)および『人民日報(海外版)』より作成(「最新教科書 現代中国」柏書房)。

図2 主要国の一次エネルギー構成比(1997年)



(資料) 「もっと知りたい、もっと考えたい、原子力のこと」科学技術庁、1999.1

表1 日本の二国間のODAの10大供与国・供与額

(支出純額ベース、単位：百万ドル)

順位	1995年		1996年		1997年	
	国名	金額	国名	金額	国名	金額
1	中国	1,380.15	インドネシア	965.53	中国	576.86
2	インドネシア	892.42	中国	861.73	インドネシア	496.86
3	タイ	667.37	タイ	664.00	インドネシア	491.80
4	シンガポール	506.42	インドネシア	579.26	タイ	468.26
5	フィリピン	416.13	フィリピン	414.45	フィリピン	318.98
6	メキシコ	288.29	パキスタン	282.20	インドネシア	232.48
7	ブラジル	263.70	メキシコ	212.84	ヨルダン	139.63
8	バングラデシュ	254.89	エジプト	201.32	スリランカ	134.56
9	エジプト	242.75	バングラデシュ	174.03	スリランカ	129.98
10	エジプト	241.03	スリランカ	173.94	エジプト	125.40
10位合計		5,153.15	10位合計	4,529.30	10位合計	3,114.82
途上国計		10,557.06	途上国計	8,356.26	途上国計	6,612.59

(資料)「我が国の政府開発援助 (ODA白書)」(財)国際協力推進協会

別の表現をすれば、「自力更正」を主眼に近代化の仲間入りを懸命に進めている大国「中国」が、ようやく「工業化」「都市化」「情報化」という、二十世紀の地球人類が開発した三要素に基づく複合効果とそのマイナス面の汚染とを、先進国同様に享受し始めた結果だといえます。

今回私は、エネルギーを中心とした科学技術関係の学者専門家数名と共に北京の政府機関をいくつか訪れ、中国側の専門家達と意見交換を行う機会を持つことができました。そこで、この機会を捉えてかねてから関心を持っていた問いを投げかけてみました。

すなわち中国側の近代化に伴う諸課題の解決に当たって、日本の技術協力や資金的援助の一層の積極化を要望する声が強いことはいうまでもありませんが、中国はあくまで「自力更正」が主眼です。外国の企業家や投資家による技術協力の段階ではうまくいくが、結局相手がノウハウを得た段階で契約をうち切られてしまうということに耳にします。これは市場経済の原理から言えば、一方的・制限的な取り引き関係だと言わざるを得ません。こちらが提供したものに對して、中国側からは何を提供できると考えているのかをたずねてみると、例えば今回訪問した各所で得たこたえは、極めて抽象的ですが、「そうすれば、日本側に色々なメリットが有るはずだ」というも

のでした。

おそらくは、これが現在の中国側の、このような問いに對するこたえ方なのであります。とすれば、それはなぜだろうかということ、個別取り引きの特殊事情は抜きにして、考えてみる必要があると感じるのです。そして、その吟味においては、中国数千年の悠久の歴史と日本の二十五倍の広大な面積と比較的豊富な資源、さらに世界の二割・日本の十倍あまりの人口を持つ「中国人」のパワー、こうした事情を基礎とした、その独特な彼らの考え方や論理立てに沿って考えてみなければ、とても理解できないことであると思うのです。

「場」を開くということに對する認識の違い

彼らの考え方の特徴、すなわち「氣風(エートス)」を分析するには、それを育む土壌である「場」に對する考察を加えることが必要となります。ここでは「場」を「国」と捉えて、その成り立ち方の違いについて考えてみることにします。

まず私共日本人の「氣風」ということですが、開くことすなわち「開国」ということについては、古くからそれを「外庄」と感じながらも、それぞれの時代において結局は、国を「開かされてきた」ためか、その言葉にこだわりのない認識しております。むしろ

我々の場合は、当初の「開かされた」という認識が、徐々に開くという必然性に転化し、次の段階では開くことは、「先進文明国」の優れた知識や技術を日本という「場」の中に吸収できるチャンスであると、我々は捉えてきました。

このため、例えば日本の技術革新の仕組みは、欧米の場合と違って常に「二番手」の利を狙うものだと皮肉られ、また一方、技術の先端を切るようなベンチャーが育たない理由だとも指摘されたりするわけです。しかし外から見た日本の評価はどうあれ、そうした実態が日本人の「氣風」であるのではないでしょう。

これに對し中国人の「氣風」はまったく違うのではないかと思われます。どのような特徴かを一言で表現するのは難しいことですが、あえて言えば、「開く」という言葉が、概念としてもとなじみにくい国民性であるように思えます。

これに對し欧米人特にアメリカ人は、フロンティア精神で、能動的に「開いていく」という「氣風」を持っており、これは受動的に「開かされる」日本人の場合とは逆ですが、おそらくアメリカ人は「開く」という言葉に抵抗はないと考えられますし、元々移民の国によって構成されている国であるために、誰でも受入れ実際に開いていくということでしょう。

図3 中国が帝国主義列強より奪われたと主張する領土地図



(資料) 「中国の軍事力」平松茂雄、文春新書、P.184～185の図より引用

このような民族ないし人種間の「気風」の違いは、結局はそこに在る「場」創りの歴史そのものの違いに由来するものと考えられると思います。このため、中国人の「気風」は、すでに多くの学者が認めているように、地球上に最も秀でた文明を五千年以上に

前から成り立たせてきたとされる、「中華帝国」的秩序体系を維持しているという思想に由来するといわれています。

確かに、十九世紀に至り欧米諸国がアジアに本格的に進出し、武力を駆使して植民地化への動きを始めるまでは、数千年の長期にわたり世界を支配してきたと考えている立場からすれば、強大な軍事力と情報力を基にはありませんが、中国の皇帝が地球という「場」の中心であり、「支配すれども」自らが開国する、あるいは領土を拡大するなどという思想は、原点としてはなかったと思うのです。もちろん中国も外から見ると、侵略・侵攻がまったくなかったとは決して思われませんが、その場合でも彼らからすれば「中華思想」を示しただけだということなのだと思います。

中国の「場」の歴史的变化 ゆるやかな統治から直接統治への転換

もともと中国大陸の中原の黄河流域に発生した漢民族が、紀元前においてすでに築きあげたとされる「中華制度」は、第一に中心に「中国本土」、第二にその周辺のモンゴル、チベット等の「蕃部」、第三にさらに外部の朝鮮、ベトナム、日本等の「朝貢国、蕃属国」があり、それらを「中華の徳を体現する皇帝が中心になって、中心部以外は間接的な「緩やかな統治」で同

心円的に治めていく。そういう世界帝国がなりたっている」とするもので、このような基本認識の基に、いわば「中華帝国」という「場」が形成されてきたわけだ。

すなわち、中国は「帝国」であって、単なる「国」ではないのですから、彼らには「国門」は在っても「国境」はないという基本概念が生まれました。

漢民族は、随・唐の時代を経て、蕃部と言われる他民族との各種の抗争・攻防が激化し、遂に十四世紀末モンゴルから起こった「元」に支配される時代を経験、その百年後の十五世紀後半に、ようやく正統の漢民族「明」がその支配を中原に取り戻して、南京を首都と定めました。

この時から現在の中国になるまで、さらに六百年近い時を経ておりますが、今日の中国人の心の深層に大きく影響し、その「気風」を創ったのは、約三百年間にわたる明帝国時代の諸制度・慣習であり、さらに明の後に帝国を支配した北方民族の「清」が、二百五十年間あまりほとんどそのままの制度を引き継ぎ、揺るぎない中華大帝国を完成したといつてよいと思います。

首都を北京に移した「清」において、中国はその秩序体系を完成しただけでなく、支配地域を過去最大のものとなりました。図3は、十八世紀後半の清帝国第六代高宗乾隆皇帝（一七三五～九五）が支配した時の版図だといわれて

表2 中国の核実験回数と核弾頭数

年	核実験		核弾頭数	年	核実験		核弾頭数
	地上	地下			地上	地下	
1964	1	0		1980	1	0	270
1965	1	0		1981	0	0	285
1966	3	0	1	1982	0	1	300
1967	2	0	10	1983	0	2	315
1968	1	0	15	1984	0	2	329
1969	1	0	25	1985	0	0	336
1970	1	0	45	1986	0	0	325
1971	1	0	75	1987	0	1	319
1972	2	0	102	1988	0	1	323
1973	1	0	120	1989	0	0	317
1974	1	0	145	1990	0	0	324
1975	0	1	165	1991	0	0	
1976	3	1	180	1992	0	2	
1977	1	0	200	1993	0	1	
1978	2	1	220	1994	0	2	
1979	0	1	250	1995	0	2	
			260	1996	0	2	
				計	22	23	

SIPRI ed., The World Armament and Disarmament-SIPRI Yearbookを基に作成

(資料) 「中国の軍勢力」平松茂雄、文春新書、P.37の表より引用

おります。今日現在の中華人民共和国政府が主張している中国の領土は、この時の支配地域を指しております。

ところで、先程触れましたように「中華」の思想の中には、支配地域はあっても「国の領土」という概念はなかったはずですが、今の中国は熱心に自国の領土を主張しており、さらに、それに加えて太平洋上等の海域への拡大進出を図りつつあるのは、どういうことであろうか。あの徳を持って天下を治める思想はどこへ行ったのだろうか、不可思議に思ったりするわけです。しかし、そこに中国人の立場から「場」の歴史的变化に対する一種独特の守りの思想が、二重に重なっていることを見極めることが肝要であると思います。

すなわち、強大な軍勢力と情報力によって守られて来た中華帝国の「仁義道徳」が世界を照らすという王道には、確かに「支配はすれども領域は定めず」という前提があったわけですが、その前提が十九世紀初頭に始まる近代兵器と産業技術力によって固められた欧米列強等の中華帝国侵略の前に、完全に破られたことで、今までの「場」が大きく変化し、中国自身が自らその「場」の「かたち」を見直さざるをえなくなってきたということが、その要因としてあげられます。

しかも、これから述べますように、中国人は「中華」の思想を深層に残し、

その上に近代列強の影響に対抗する理論と組織を創るといふ、二重の「場」創りをして来たことになるのです。

まず第一に十九世紀初頭、欧米列強によって蕃部に当たる辺境のビルマ・ベトナムなどを占領されて喪失。それがさらに新疆地域や台湾に波及することをおそれた清朝は、蕃部に新疆省および台湾省を設置し、外敵から国を守るため、中央直轄地域をはじめて広げました。同時に朝鮮半島の従属関係も、改めて強化しております。こうして、未だ部分的ですが中国が「帝国」ではなく「普通の国」になる兆しが見えて来たわけです。

第二に十九世紀中葉のアヘン戦争では、清朝中国がイギリスの近代的軍勢力に完敗し、香港・マカオ・海南島という外辺を割譲・租借しました。その折りの条約締結行為が、実に重大な意義を持っているといえます。すなわち中国の皇帝が初めて、イギリスをはじめ「欧米の近代国民国家の為政者」と「国対国」の対等な条約締結の当事者となった点です。今までは、外辺蕃部地域はあくまで間接統治であり、自らが契約等に関与することは無かったのですが、この時の対応結果によって、その後皇帝が自らすべてのことを、直接統治せざるを得ない状況に追い込まれた訳です。

したがって、この時点で中国は、「中華帝国」という「かたち」の「緩

やかな統治」の「場」を、完全に放棄し、あるいは放棄させられ、国家統治制度において普通の近代国家をめざし始めたこととなります。いわば、すでに「帝国」という実態が解消したということだと考えてよいと思います。

第三には、このような「中華」という思想のシンボルの存在でもあった、「皇帝」による「緩やかな統治」という「かたち」がなくなるにしたがい、逆に漢民族の「気風」は、自らの領土・領域の存在を自覚し始めました。しかも中国の民衆が、皇帝に代わってそれを守ろうとする意識を呼び起こすこととなります。要するに、かつての中華帝国の「場」が、そのまま彼らが守るべき中国という国民国家の領土・領域に転化していくわけです。

その動きは、具体的には「辛亥革命」によって、清朝が滅び「中華民国」が誕生する状況と重なります。同時にロシアにおける共産主義革命や植民地諸国の独立運動、さらには日本軍閥の外征行動等とも連動して、中国中枢は軍閥割拠の政治的分裂状態に進みます。それにもかかわらず、結局は日本軍閥に対抗する「滅満興漢運動」に代表されるような、中国各民族の「大規模統合」を呼び興し、また国民大衆統一による欧米の覇権阻止運動に結び付くのです。これは中国人の守りの「場」創りへの変化だと言えるのではないのでしょうか。

表3 各国の戦力比較

国名	陸上兵力	航空兵力	海上兵力(艦艇トン数)
日本	15.0万人	490機	33.1万トン
韓国	55	470	12.8
北朝鮮	100	810	8.8
中国	230	6,170	91
ロシア(極東ロシア)	29	1,430	192
アメリカ(西太平洋)	5.1	430	65
フランス	26.1	920	45.4
スウェーデン	4.4	500	10.4

出典：朝雲新聞社「防衛ハンドブック 平成8年版」から
 資料：The Military Balance 1995/96, The International Institute for Strategic Studies, Oxford University Press, October 1995. 参照した邦訳は『ミリタリー・バランス95/96』防衛庁防衛局調査第二課監訳、メイナード出版株式会社、96年3月28日刊。

第四に、一九四九年以降の「中華人民共和国」の誕生は、決して単純な意味でのアジアにおける社会主義国家の発生ということではなかったということとです。すなわち彼らはまずそこに、緩やかな統治手段により東洋の世界という「場」を、中華という思想で治める「気風」を数千年の歴史の重みの中で「かたち」創ってきたということ、心の深層に持っているということ、そうして、次には中国人が近代以降徐々に緩やかでない直接統治を強いられたいという歴史を持つことです。そこで彼らはこのふたつのことを結び付けて、中華帝国の「領域」をあえて我が「領土」と意識して、しかも「治める者」は、かつての皇帝ではなく、「人民」であるという思想を「社会主義」の枠組みで実現したということでしょう。

さらに、国家の枠組みという「政治手法」だけでなく、市場経済という「経済手法」をも、近代国民国家の原点の中から学びとるといって「政策手段」の「場」創りの統治も実現してしまつたというのが、最近の中国の姿であると考えられます。

しかも、その「気風」からみて、常に「開かされる」ことに慣れて来た日本人の価値観とはまったく異なるのです。すなわち中国人においては、自らの「場」が繁栄し安定することが「王道」であります。したがって、それを「周りの人達、あるいは国々が支援す

るのは当然の帰結だ」という考え方にあります。前述した通り「そうすれば、日本側にいろいろなメリットがあるはずだ」という回答は、この点を論拠付けているといえます。そういう考え方が、少なくとも中国人と称される人達の心の深層に在るといふことです。したがって、例えば欧米流の「個人の自由」とか「民主主義・平等」といった概念は、言葉として彼らが理解することとはあっても、腑に落ちるといふ形の理解ではないのではないかと思われまふ。結局はそれが民族固有の文化であって、立場の違いということになると感じております。

もちろん、私共日本人がその考え方や思想を理解することは難しいですし、日本という国の立場に立って、こうした中国人の「気風」を理解することは、とても直には不可能でしょう。明治以来長い間にわたり、欧米流の近代化思想を開国によって受け入れ、「場」創りを行って来た日本人にとって、民主・自由・平等ということはかなり理解し、その下での行動を正義と考えることはできて、中国人のように自分達の側を支援してくれるのがすなわち王道だということに対する理解は、とても成し得ないと思います。

しかし、今現実にはアジアの「場」において、中国という巨大な国家が中華思想を深層に持ち、同時に核兵器を中心に近代化された装備により、充実し

た軍事力と、先端的な情報技術と、さらに市場経済の発展によるより豊かになりつつある経済力を保持しつつある、日本に極めて身近な隣国が存在するという客観的な事実を、改めて認識することが必要だと思ふのです(表2、表3参照)。

日本の「場」の変化と「国の経営」

ここで改めて考えなければならぬのは、日本という国の「場」が「開かされる」ということを通し、過去において結局のところ「二重の「気風」の影響によって「かたち」創られ、その二つの「気風」がもたらした思想と文明とを混合しながら、日本という独特の「場」を形成してきたということについてです。

「二重」の中の一つは、数千年来その影響を受け継いできた東洋、特に先程来理解しにくいと言いつつ、中国の「気風」の原点に在るものであります。文字の輸入をはじめ、儒教・仏教・道教等宗教に基づく基本思想や規律や制度、さらには文化・芸能・技術等の各面で、深く中華帝国が創ってきたものを取り入れ、自らの「場」創りに応用してきているのは、紛れもない事実です。

一方、二重の中のもう一つは、欧米、特に米国の「気風」が、かまもみだす強烈な近代思想と文明であります。明

治以来百二十年あまりの政治・経済・文化に及ぼしたこれらの文明を、日本の「場」創りへ応用することによって、正直共は世界的水準の豊かさを保持し得たということだ。

この結果、まさに冷戦構造が終焉する時点までは、政治・外交・経済に関する「気風」をほとんど同じくする日・米双方の価値観は、同盟国同士という「正義」の観点において一致しており、従って日本人の深層部分における東洋的な「気風」の違いは、見過ごされてほとんど問題にならず、むしろ欧米人の側においても「日本文化」の異質性を、「神秘」なものとして評価する風潮さえありました。しかも「ジャパン・アズ・ナンバーワン」と称された、市場経済面の成功が許されたことと重なって、その「神秘」的な「場」が評価されたと考えられます。

ところが、いったん東西冷戦構造が失われた時、日本という「場」の「神秘」は、元々ルーツにおいて同根でない欧米人にとっては、「異質な構造」という「かたち」のみが残ることになります。

一方、徐々に先程触れましたように、領土・領域を守ろうとする意識を強く持ちはじめた中国人の側にとっては、元来東洋的な同根であるはずの日本の「場」が、欧米諸国との対等の立場を強調するたびに、逆に日本という「場」が気になりだすというのは当然

のことかも知れません。特に「中華思想」を深層において具現化しようという意識が出てきていたとすれば、かつて「朝貢」の国であった日本が協力するのは、あたりまえという発想を伴うことになるでしょう。こうして、私はなぜ一方的とも思える要請が、色々な理屈を元に出してくるのかということの論拠を探り得たように思えます。

もちろんこれは、相手の立場における考えを理解したということに過ぎません。日本人の立場において、認めたいということではないことも、またはつきり示しておく必要があります。

しかしながら同時にここにおいて、私共が深く考えなければいけないのは、これからは日本国が「相手に選択されている」ことになる時代が来たということ、深く認識しておく必要があるということだ。

すでにグローバルな市場経済の中に生きて行かねばならない企業社会においては、もはや企業という生産物の供給者側が主導するのではなく、逆に商品の購入者である「顧客」に選択されているという価値判断が中心となって、市場が形成されております。すなわち今や企業は、その為の情報開示と消費者・投資家優先の経営活動によって、「顧客」にいかにか安定かつ安い価格で応じられるかが、市場に信頼され生き残りうるための要諦とされるようになっております。

このことは、今や「国の経営」においても、しっかりと考えねばならない基本課題であると考えられます。アジアという「場」が、冷戦構造の終焉以来大きく変わったと考えることはあっても、今までそのことを「国の経営」が問われていることと、結び付けて考察してみるという視点はほとんどなかったのではないのでしょうか。

「ダブル・プラフ」と「共創の場」の必要

今や顧客である各国は、日本に何を求めているかということ念頭に置いた「国の経営」のための「長期戦略的思考」の展開が、何としても重要であります。元来、世界をリードする国としての意識が強い米国も、また徐々にかつ急速に大国意識を持ち始めた中国も、双方ともに日本を他と比較考量しながら自らに有利になるよう関係を取り結んでいきたいというのが、本音であると思えます。

主権国家日本が、その「場」創りにおいて、日本国民の安全・安定を図りながら、彼らの要望にどれほど応えられるかが、いつてみれば二十一世紀日本の生き残りの為の基本構造であろうと思えます。

この場合、多くの専門家の指摘は、「日本が『大國意識』を持たないこと」、「戦後続けて来た日米協調関係のベースを維持すること」、この二点



を基底として中国やその他多くの国との外交・貿易関係を維持していくべしという、誠にもっともなものでありま
す。その通りでしょうが、先程から触
れているようにこれからは、国が選択
される時代であるとの認識を新たにし
て、顧客への的確な情報提供が加えて
必要であると考えられます。その前提
において、その基底と言われる二点を、
国のリーダーが明確に主張すること、
そこがこれからは肝要であると思いま
す。

その上で、これからの新しい「日本
のかたち」のためには、どうしても必
要な私共の「場」創りにおける前提条
件があります。特に重要なことは、
「戦略思考の必要性」と「共創の場」
創りという二点です。

第一の「戦略思考の必要性」とは、
以前からよく指摘されてきた日本的思
考の失敗要因のひとつである「戦略無
し・戦術中心」の進め方を、改めるこ
とです。このために、ここでは「ダブ
ル・ブラフ」ということの実行を提案
したいと思えます。目標達成の戦略の
進め方において、欧米人が常に試みる
二つ以上の方策の用意があるというこ
とを示して、賢く相手を説得し協調し
ていくという今までの日本人の思考方
法に無かったことを取り入れようとい
う提案ですが、もちろんなかなか簡単
ではないでしょう。ですが、ひとつし
か選択の余地のない作戦では、新しい

「場」創りにおいても、多様な価値観
を持つ相手に対し、満足な「場」を提
供し得ないのではないのでしょうか。

第二の前提条件は、「共創の場」創
りということにあります。まったく思
想も価値観も異なる国が、アジアの中
の日本という「場」に求める要請はも
ちろん決して一様ではないといえます。
しかも、情報開示の要請がさらに強く
なる状況下では、特定の国とだけの協
力には限界が生じます。そこで「共創
の場」創りという発想が大変貴重な意
味を持つてきます。すなわち影響し合
う国同士が交流・交渉等を行う場合、
まずお互いが相手の「気風」や価値観
を理解し認識し合う初期動作は、「共
創の場」創りを提案し合えるかどうか
にかかっていると思うからです。

具体的に言えば、これから日本が例
えば米国と中国との双方の要請を受け
て、ダブル・ブラフを發揮しながら、
いかに両大国の「共創の場」創りを行
えるかということでしょう。その場合
日本が用意するもので、中国に対し意
味がある提案としては極めて抽象的だ
ですが、次のような分野があると思われ
ます。

① 欧米諸国が持ち込んだ巨大ハード設
備の保守管理・サービス確立のため
の人材育成等の「場」創りを積極的
・ 共創的に行うこと。特にハード物
の、長期にわたる維持管理は東洋的
思考により、制度化されたシステム

が必要となる。

② 環境対応技術のノウハウ提供、およ
び歴史的資産の保存等の「場」創り
と徹底協力を心掛けること。

③ 欧米と中国と日本との、歴史・文化
・ 宗教・思想を含めた要するに「気
風」の違いについて、徹底した相互
理解のための翻訳と教育活動の实践
をする「共創の場」創りをする。

④ これからは若者を教育する「教育者」
の養成が「かぎ」であり、そうした
「共創の場」創りに、日本が積極協
力すること。

お互いの「知力」を出し合っていく

以上主として中国という、アジアの
中でこれから周辺国に対し、あるいは
世界に対し、最も大きな影響力を持つ
であろう国の「場」が、それ自体確実
に変化の兆しを示してきていることを
捉えて述べてみました。

私共は、米国との協調を今後ともベ
ースとしながらも、二十一世紀に向け
て中国との関係のあり方を模索する必
要があり、その独特の「気風」を把握
することが不可欠だと考えます。それ
に伴い、中国の「場」の変化が、どの
ようにその「気風」に影響するだろう
かということが重要になると考えられ
ます。

これに対し、私は非常に大胆に中国
の歴史の流れを分析した上で、彼らの

変化は彼ら自身を守る為の一種の「気風」として発生してくるセオリーであり、それを不正義として片付けることはできないだろうと考えています。

しかし同時に、日本にはまた同じ東洋の国ではあっても、中国とはまったく違った「気風」を育んできた歴史の流れがあり、そこに日本人としての生きる正義があることを、堂々と示さなければならぬと思います。

これからの二十一世紀は、「ウェアラブル（着用化されたコンピュータ）」にまで至るモバイル機器のいっそうの発達によって、すでに個人においてはお互いが、インターネットで世界中誰とでも簡単に「情報を開示」して、自由な意見交換が出来る、あるいはそうしなければ生きていけない世の中になってきております。

この世界的な流れは、国のペースでも同じであるといえます。したがって同様の趣旨で、お互いがそれぞれの「気風」を認識し合い、その上で「共創の場」を「共争」ではなく、「共生」または「共存」という判断の上に立って、お互いのために「知力」を出し合っていくしかないと考えます。私共が、こうした考えを持つことを強く米・中両国にはもちろん、世界各国にこれからはより積極的に行うべきだと考えていくことが肝要であります。

中国の領土概念の特殊性

大石 どうもありがとうございます。た。

中国はやはり大国、しかも軍事的な面も含めて大国になろうとしていると考えておられるのでしょうか。

永野 中国の論理で言うと、われわれは中国という地理的な領土をいかに守っていくかということで、外には出て行くつもりはない。だから他国には迷惑をかけてはいけなくということ。ただし先ほど言いましたように、伝統的な中国の領土概念として、「中国」という領土の境界概念はないんですね。

その一方で彼らは「清の時代に失った失地を回復する」という言い方をしています。その意味では守るべき領土の概念はこうした見方からは逆にはつきりしています。こうした考え方は我々からすると非常に理解しがたく、また矛盾したものに感じられます。例えば、台湾は自分のものだと主張するのは当然の権利だと彼等は思っているわけですが、もちろん、台湾の側からすれば、とんでもないということになるのでしょうか。

大石 それは、自分の国がかつてもっていた領土まで本来我が国のものがあると云っていることになりませんか。それはワールドワイドには成立しない

論理だと思えます。

永野 ところがそれは西洋流の考えなんです。彼らが言うのはそうではなくて、先程言ったように、「国門」という概念はあっても「国境」という概念はもともとないんです。

本来、中国の基本的な考えには、他国の領土を取るという考えは全くないのであって、「中華帝国」という思想が連綿としてあったということなんです。

ところがある時期にきて、西洋列強に侵され始めた。そこで初めて、「守らなくてはならない」という思想が出てくるんですね。結局、何を守るかという、やはり自分たちがいざばんだきくなったときの版図が自分たちの国ではないか。こういうふうな考え方が次第に変わるわけです。それがいまの時代につながってきているということなんです。

大石 しかし、そういう議論ですと、日本だって大東亜戦争のときはずっと侵攻していったわけですから、あそこは日本だということで議論は成立しなくなると思います。

永野 ですから考え方の違いなんです。そうした認識の違いというのは、例えば日本の場合を見ても、アメリカと日米協力をずっとやってきているわけですが、やはり考え方の違いが当然種々しかも頻繁に生じております。でも結局その違いをお互いに認めないこ

とには話ができないし、協調協力ということは成り立たないと思います。

日本からの技術支援を通して

加納 お話しのあった「中華思想」の性質から見ても、中国が日本に侵略や侵攻してくる可能性は少ないと見てよいということですね。しかし、相手の機微に触れるようなことをやればガツンとやり返される可能性があると思います。

永野 その通りだと思います。例えば昔のことですが足利義満が明の皇帝に朝貢しましたね。そして平たくいえば「朝貢国（蕃属国）」にしてやる」と言われて安心するわけです。あれと似たようなことを現在の中国が考えているとは思いたくないのですが、少なくとも日本が中国の領土・領域を侵そうとしないかぎりは、向こうもおそらく日本の領土・領域には手を出さないでしょうね。ただし、先程からの論理でいうと今後とも技術と資金の協力のあたりでどんどん貢ぎ物的な要請はあると思います。

足利時代には、朝貢の時に持って行ったものに対して、中国側は経典なども含めて等価ないしそれ以上のものを返してくれました。いまはそれがどういうかたちになるのが問題です。ドイツの「アウディ」という高級車を生産している企業が、中国の同じく

高級車の「紅旗」という車を製造しているところと合併で中国国内での生産を始めました。ところが去年から「紅旗」に全部変わってしまったというんですね。

というのは技術協力して、向こうで生産したのはわずか五年間だったというわけです。五年間で契約の一部が切れて、その後契約の更新が成立しなかったため、同じ車を、「紅旗」として売っているんです。

この例と同様に合併といっても、ある時期が来るとどのような都合かわかりませんが、契約が更新できずノウハウを提供しただけに終わってしまうというリスクが、起り得るのではないのでしょうか。「自力更正」という言葉は、中国が常に使う言葉です。今まで発展途上国であったため「遅れているからあなた方と同じ水準まで持って行くのが目標だ」と主張してくる。そして「日本も同じことをやったじゃないか」と言うんです。日本も「アメリカから資金と技術をもたらって、立ち上がったでしょう。われわれも同じようなことをやらせてくださいよ」。そういう言い方なんです。

大石 中国の、あれだけの伝統、歴史はやはり大変なものだと思います。奥行きが非常に深い。それだけに、技術供与などのあり方も今後十分に練って考えていかなければならない国であることは間違いありません。

二十一世紀の日本を考えると、やはり技術を核として、日本の技術は相当すごい技術なんだと世界で言われるようなものにする努力が非常に重要だと思います。つまり、技術による生き残りです。

その際、中国に技術を供与したら、「これこれを入れるから、ちゃんと見返りをくれ」というギブアンドテイクのやり方でないかと、二十一世紀の日本はたゆかないんではないでしょうか。

永野 木村先生、医師の中に鍼などがありますね。あれは中国から学んだものですが、逆に日本の医学、医師で中国に対して、何か「場」を提供するというようなことはありますか。

木村 ありますね。

個人的な体験ですが、去年の十二月に二十何万スライス使ったCTスキャンの機器を、もう画像もよくないというところで新しいものに入れ替えたいんです。これは廃棄しようと思っていたのですが、中国に持って行って、十分使われています。その意味では、中国に対して技術的な支援をする余地はかなり残されていて、様々な関係の構築が出来るのではないのでしょうか。

加納 もう一つ、よく知られていることで、「ウインブルドン現象」とか「ウインブルドン効果」というものがあります。

テニスのウインブルドン大会をイギリスは主催していますが、あそこで活

躍しているイギリス人はほとんどいない。場を提供しているけれど、活躍しているのは外国人である。

日本はまだ本当に大人になりきっていないから、表面に出てちやほやされたいという気があるんですね。その点、「日本、日本」と声高に言わないで、うまく外国人に表面ではやってもらって、所場代をしたたかに稼ぐという考えを持つ必要もあると思います。

永野 それは加納さんのおっしゃるとおりだと思います。というのはこれだけ外国資本が入ってきて、投資も相当やっています。おそらくこの投資を生かすために、人がもっと流動的に日本に来るようにしなければいけないと思います。

加納 一億二千万人いる、この教育程度の高い、しかもお金も相当持っている民というのはすごい財産です。それがあることにしてお金を出すということになったときに、外国人が来ていろいろやってくれて日本人の雇用も創出してくれると思うんです。グローバル化というのは、これまでは外国に行つて稼ぐのがグローバル化だと考えられていたのですが、これからはむしろそうではなく、外国のブランドやアイデアを活かして世界を相手に商売をする日本人の仕事を中心に増やしてゆくと、という方向にもっと頭を切り換える必要があると思います。

イギリスのエジンバラの周辺に、日

本企業が六十数社進出しています。ある大手半導体メーカーも半導体工場を持っていて三千人ぐらい雇ったけれど、日本人は二十人ほどしかいない。現地人二千八百人の雇用を創出している訳です。他に二百人ぐらいの従業員を雇っているところも、日本人は三人しかいないので現地の九十五名の仕事を創っているわけです。

日本においても、IBMやヒューレット・パカードなどすでに名が通ったブランド名の会社は多くの日本人を雇っています。三、四人のスタープレーヤーには高給を払った上で、それで例えば二、三千人の人の仕事を確保するというような発想が必要ですね。

永野 それは私も賛成ですね。日本あるいは日本人も含めて、いかに生き残るかということは、諸外国が日本という国を必要とし、人材や場を活用していきたいという希望に対してどう応えられるかがカギだと思います。

(七月七日)

(注)本稿中の中国に関する歴史的記述の事実関係については、主として以下の文献を参考とした。

- ・「文明の衝突か、共存か」蓮實重彦 山内昌之編(UP選書)
- ・「中国の軍事力」平松茂雄(文春新書)

- ・「中国人民解放軍」矢吹晋(講談社)
- ・「中国史」尾形勇・岸本美緒編(山川出版社)

廃棄物とリサイクル

求められるリサイクル社会の構築

内山 最近、循環型社会あるいは環境調和型社会をいかに作っていくかというところが、非常に大きなテーマとして扱われ、いろいろなところで議論されています。例えば昨年三月に(財)

社会経済生産性本部の環境問題特別委員会(委員長茅陽一氏)は「活力ある環境調和型社会を目指して〜グリーン・プロダクティビティの向上」と題した提言を出しています。環境調和型社会を実現するための基本的枠組みと八項目の提言が示されています。このような議論は概して総論的になるのですが、この提言では分野別の視点からの指摘がなされていて参考になる資料だと思います。

本日は、総論的議論や提言はひとまわず置き、少し各論的に「廃棄物とリサイクル」というテーマで話をさせてい

ただきます。

現在の社会の発展は、基本的には資源やエネルギーを大量に消費することによって成り立っています。それによってわれわれの生活も非常に楽になり、また多くの人が生活できる社会(地球上の人口を増やす能力)がつくられていきました。このわずか二十五年間で世界経済は実質で約二倍、人口は一・五倍、エネルギー消費は一・九倍、CO₂の排出量は一・五倍に増えていきます。この勢いは簡単に収まらないと思われまます。

しかし、エネルギーや資源は有限であり、将来の枯渇問題があること、また使えば使うほど、環境や生態系への影響があることが、避けて通れない問題として浮上しています。環境問題を今の社会から完全になくすることはできないとしても、できるだけ環境影響がないかたちで持続可能な将来の発展を実現するためにはどう考えたらいいの

内山洋司

(財)電力中央研究所 上席研究員

講師

出席者

今井隆吉

(原子力委員会委員
杏林大学教授)

川又民夫

(日本CO₂M協社長)

北村行孝

(読売新聞科学部次長)

坂田東一

(科学技術庁
長官官房総務課長)

下山俊次

(日本原子力発電高層部)

竹下寿英

(麻布大学教授)

武部俊一

(朝日新聞論説委員)

十市 勉

(財)日本エネルギー経済研究所
理事

伊東慶四郎

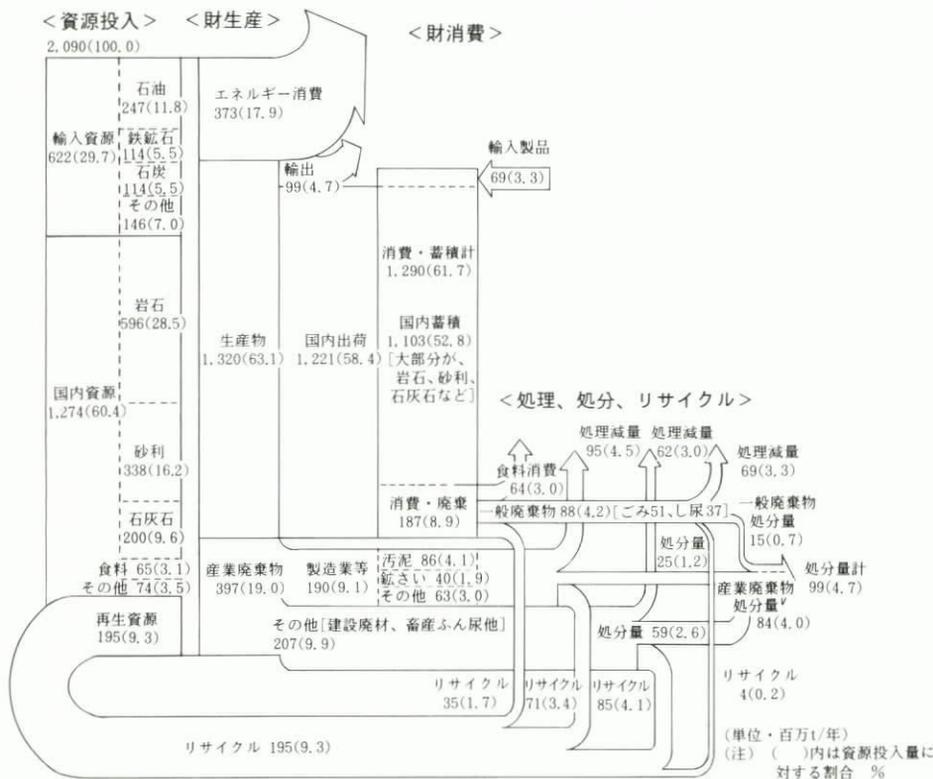
(財)政策科学研究所
主席研究員

かが問われているのです。

わが国の資源消費の一九九三年のデータをみると、年間資源消費量は二〇・三億トン(一人あたり約十八トン)になります。その内訳をみると、最も多いのが、岩石・砂利・石灰石(一一・三億トン、五五%)で、これらは建物や道路、港湾施設などのインフラの整備のために消費されているものです。次いで化石燃料五・三億トン(石油換算)、鉄鉱石一・一億トン、食料〇・六五億トンとなっています。再生(リサイクル)資源は一・九五億トンと二〇%足らずです。

廃棄物の年間排出量(一九九四年)をみると、家庭や事務所から出されるゴミなどの一般廃棄物は約五千万トンで、そのうち再生利用が二百六十万トン、減量化が三千四百万トン、最終処分が千四百万トンです。産業廃棄物は、基本的には処理義務がありますが、年間約四億トンが排出され、再生利用が

図1 日本のマテリアルバランス (1993年度)



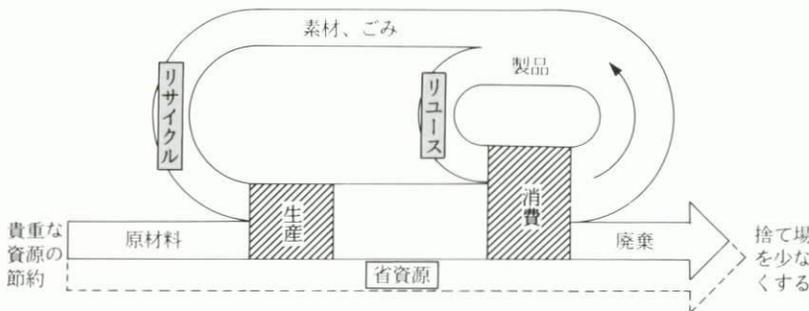
出典: (財)クリーン・ジャパン・センター (1997年)



▲内山洋司 氏

一・五六億トン、減量化が一・六九億トン、最終処分が一・八億トンです。図1にマテリアルバランスを示しました。資源投入を一〇〇%とした場合、国内蓄積は五二・八%となり、そのほとんどが岩石・砂利・石灰石などのいわゆるコンクリート系のものであります。約十一億トンが日本に毎年蓄積されている状態、つまり至るところコンクリートの固まりになっていることになりま

図2 リサイクル社会



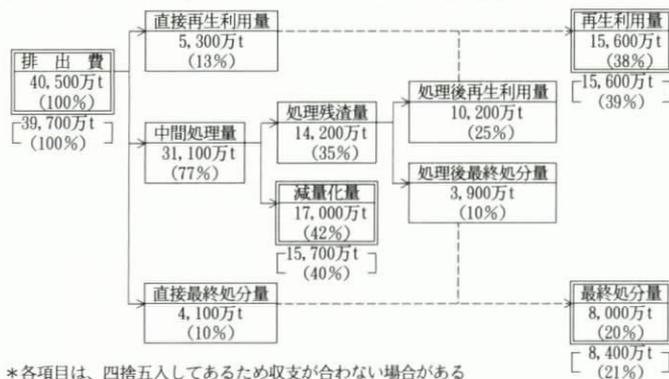
す。土木建設産業はわが国のGDP主要産業になっているわけですから、まさに経済と資源消費とが非常に関係があることの一例と言えます。しかし、このような状態がいつまで続くのかが大きな課題です。環境にも多大な影響を与えていることは否めません。貴重な資源を節約し、持続的な発展をしていくためには、膨大な資源消費と膨大な環境負荷を与えながら成り立っているいまの生活を改善し、基本的にリサイクル社会(図2)を作っていく

表1 リサイクル社会構築のための検討課題

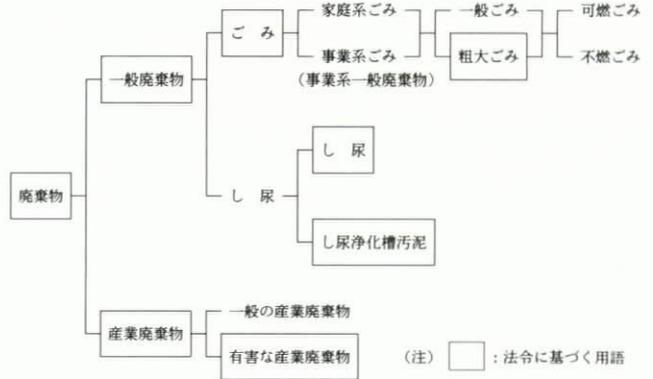
	経済的	技術的	社会・制度的
製造段階	産業構造の転換 原地一次加工 製品のエコラベル表示	リサイクル設計 生産工程のクローズド化 生産原単価の改善 長寿命製品の開発 モデルチェンジの自粛 製品の軽量化・減容化 製品の規格化	別用途利用 (空ビン在花ビンに) 不要品の廃止 (過剰包装...) 無駄の廃止 行政面の整備 (再資源化法律) 税的措置 (広告税、他の課税)
廃棄物	リサイクル製品への経済的援助 (廃品・リサイクル製品の安定価格、廃品のストックヤード)	原点処理 (発生源での集中処理) 減容化 (圧縮、固化) 再資源化 (エネルギー回収、物質回収) 処理技術開発 (RDFなど) 廃棄物の再利用	住民の協力 (分別収集の徹底) 個別廃棄物毎の処理料金徴収 一定量以上の廃棄物への料金徴収

か並べてみたものです。く必要があります。何よりもまず原材料を減らす省資源努力をする。使った製品をリユースする。使える製品は何度も使う。リサイクルで廃棄されたものを生産段階にもう一度戻して新しい製品に置き換える。こういう社会システムを構築すべきだと思います。そのため具体的な検討課題を表1にまとめました。製造段階と廃棄後の段階の二つに分け、経済的、技術的、社会・制度的な面から考えられる項目をいくつか並べてみたものです。

図4 全国産業廃棄物の処理のフロー(1994年度)[]内は1993年度の数値 図3 廃棄物の分類



*各項目は、四捨五入してあるため収支が合わない場合がある



(注) □ : 法令に基づく用語

再利用率の高い産業廃棄物

廃棄物を分類してみると図3のようになります。まず産業廃棄物についてみてみます。総排出量は約四億トンで、最近五年間ほぼ横ばいで推移しています。業種別の排出量を見ると、建設業と農業がそれぞれ約二〇%、電気・ガス・熱供給業・水道業が約一八%、鉱業と鉄鋼業が各七〜八%になっています。出された廃棄物の種類をみると、全体の約四五%は汚泥です。水分が含まれているので非常に多くなっています。次に動物のふん尿一八%、建設廃材一五%、鋳さいが八%です。

図4に、産業廃棄物の処理のフローを示しました。

排出量を一〇〇%とした場合、三八%は再生利用されています。減量化が四二%あり、最終処分されているのは二〇%の八千万トンです。これは、一般廃棄物(総量五千万トン)のほとんどが焼却などの最終処分を行っているのに比べると、再生利用や減量化がかなりなされているといえます。

おもな産業廃棄物のリサイクル状況は以下のようになっています。

◆鉄屑(数値は九六年度)

年間供給量は約四九百万トン。発生形態別には、鉄鋼メーカー工場から出る「自家発生屑」、鉄鋼を素材として使用する自動車、電気、機械等の製造

工場から出る「加工屑」、ビル解体、廃車・廃家電、スチール缶など最終消費後の廃棄物として出る「老廃屑」の三分類ある。

年間約一億トンの粗鋼の生産量のうち、三千三百万トンが鉄屑を主原料として電炉で生産されている。

◆アルミ屑

わが国のアルミ製品の需要は年間四百万トン。そのうち三分の一が再生地金を使用。自動車用アルミは九〇%以上が再生品、アルミサッシは一〇〇%近いリサイクルになっている。

◆石灰石(数値は九五年度)

石灰火力から出る石灰灰はリサイクル法で指定副産物に指定されている。年間四百十六万トン発生し、五八%がセメント・コンクリートや土木工事の素材として有効活用されている。

電気事業以外の一般産業からは約二百万トン排出され、約七四%が再資源化されている。

◆鋳さい(数値は九五年度)

金属精錬、熔解、鑄造等で発生するスラグ類を鋳さいと呼ぶ。

年間発生量で四千万トンのうち最も多いのが高炉および製鋼・圧延業から発生する鉄鋼スラグ(三千四百万トン)。この九八%が有効活用され、セメント用、その他道路用、骨材に使用されている。

◆建設廃棄物

リサイクル法によって建設副産物と

して指定されている。

不法投棄が大きな問題となっており、九五年に不法投棄された産廃四百四十万トンのうち、九〇%が建設廃棄物であった。

建設発生土の再利用の搬出先は、道路・河川等の内陸部の公共工事が一四%、海面埋立用が六%、農地や宅地の嵩上げや谷地の埋立が約七九%。

◆廃プラスチック(数値は九五年度)

樹脂の生産量は年間千四百万トン。樹脂の生産量は年間千四百万トン。廃プラスチック量は八百八十四万トンで、その処理は焼却五一%、埋立三八%で、再利用は一一%の九十五万トンにすぎず、多くの課題をかかえている。現状では油化や固形燃料として利用され、再生量はポリエチレン、ポリプロピレン、ポリ塩化ビニールの順に多い。

大半が焼却される一般廃棄物

一般廃棄物は、ここ十年間はほぼ横ばい状態で、年間約五千万トン出ています。直接焼却が七五・五%、中間処理で再資源化されているのが一二%、残りの一二・五%が埋立に回っています。一人当たりの排出量に換算すると一日約一キログラムで、ビニールやプラスチックの比率が非常に高くなっています。再資源化の内訳はコンポスト、堆肥・肥料、分別による古紙、カレット、金属屑などがあります。個々のリサイクル状況は以下のとおりです。

◆スチール缶

一九九一年のリサイクル法施行以来、再資源化率は急速に高まってきている。九一年に五〇％を超え、九六年には七七・三％に達した。

◆アルミ缶

スチール缶と同様に、リサイクル法施行後に再資源化が進んだ。九六年の実績は七〇・二％。

◆廃家電製品

最近の家電製品の特徴は、構成する素材の中で鉄の比率が下がり、逆にプラスチックの比率が増加していることである。主要品目と言われるテレビ、洗濯機、冷蔵庫、エアコンの四品目で千三百九十五万台（約五十一万トン、一般廃棄物の一％程度）。これは全廃家電製品の八〇％を占める。

九一年施行リサイクル法でこの四品目が第一種指定製品に指定され、設計段階から部品材料の工夫、構造の工夫、分別にかかわる工夫等を実施するように規定された。主要家電メーカーはこれに対応すべくリサイクル工場を建設しつつある。

廃棄物はシュレッダーで細かく破碎してまず減容化し、鉄屑とアルミが再生利用される（推定十五万トン、廃棄量の約三〇％）。

◆電子機器

パソコンの生産量は急激に増加し、一九九七年には八百八十万台出荷。現状で推移すれば、廃パソコンの処理・

処分の問題が顕在化していくと考えられる。パソコンの自治体への廃棄量は、二〇〇〇年から二〇一〇年の間に現在のエアコンやテレビの廃棄台数とほぼ同等の水準に達すると予想され、廃家電と同じような対策が必要となる。

◆ガラスびん

わが国で使用しているガラスびんは九一年度で百十二億本、うちビールびんや一升びんのようなリターナルびんが二五％、薬や化粧品、食料用やウイスキーなどのワンウェイびんが七五％。

再生ガラスであるレットとして積極的な再利用は進んでおり、利用率は九六年度は五五％を達成、二〇〇一年度末までに六五％の新たな目標を設定している。レットはバージン原料に比べて二五％のエネルギーが節約できる。

◆古紙

わが国の板紙生産量は九六年で三千万トンになり、世界ではアメリカに次ぐ大消費国である。

古紙の利用率は九六年に五三・六％まで上がってきたが、最近では需給マージンがこれ以上古紙を買い上げる状況でなく、停滞気味になっている。

◆廃プラスチック

プラスチックの生産量は九一年で年間千二百八十万トン、廃棄物量五百三十万トン、再生利用量六十万トン（一％）。

プラスチック再利用は、単純再生と

複合再生、油化再生に分かれる。技術があるにもかかわらず、再生利用の実績が少ないのが課題である。

◆使用済み自動車

九六年のわが国の自動車保有台数は六千八百万台、廃車は五百十万台を超えている。回収率はほぼ一〇〇％で、再資源化率は七五％。廃車はシュレッダーで破碎され、有用な部品や素材が除去された後に、シュレッダーダストが二五％程度残り、埋め立てられている。

マテリアルリサイクルと

エネルギーリサイクル

ごみが排出された後のリサイクルプロセスを考える場合、まず「収集運搬」が必要だ。次に「中間処理」として、一次処理では粉碎、選別、乾燥などを行い、二次処理として粉碎、精選、各種の転換プロセスを経て、最終的には、「回収物と残渣を分ける」こととなります。リサイクルは主に中間処理（一次および二次）に属し、マテリアルリサイクルとエネルギーリサイクルに大別されます。

マテリアルリサイクルには、廃棄物を回収して再生原料として新たな製品に再利用する「抽出型回収」と、廃プラスチック原料を熱分解したり加水分解して元の原材料であるモノマーにもどすような「変換型回収」があります。この方法によりどの程度の製造エネルギー

図6 CO₂排出量の低減効果ポテンシャル(変化率 [%])

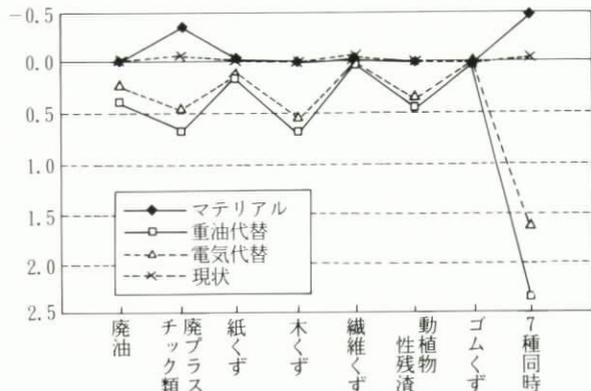
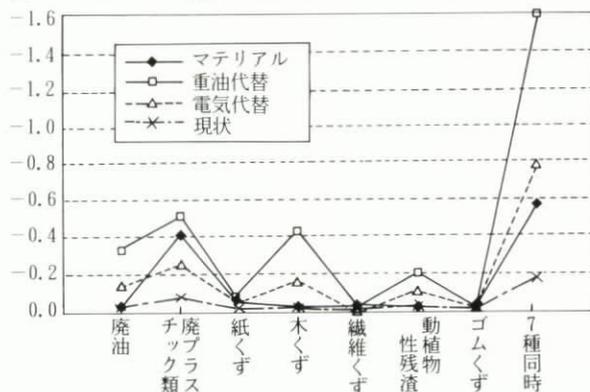


図5 エネルギー消費量の低減効果ポテンシャル(変化率 [%])



日本の廃棄物を全て熱としてリサイクルしたらどのくらいのエネルギー量になるかというのを概略計算してみました。一般廃棄物と可燃性の産業廃棄物にそれぞれの廃棄物の発熱量を掛けるわけですが、合計で年間で二十一万一千テラカロリーのエネルギーを得ることが出来ます。これは日本で一年間使っている一次エネルギー総量の三・九%になり、廃棄物をサーマルリサイクルした時のわが国におけるエネルギーとしてのポテンシャルになります。ここで、少し視点を変えて、リユースやリサイクルによってどういう環境負荷の低減、あるいはエネルギーとしての利用価値があるかということ調べた結果を紹介します。私が指導して

ギーが節約できるかを調べてみると、鉄鋼で五〇〜六〇%、紙で七〇%近い節約が可能です。もちろん集めるための回収エネルギーが必要なので、それによるロスをいかに少なくするかが今後の課題だと思います。エネルギーリサイクルは、燃料としてリサイクルする方法で、廃プラスチックのようなものを油化あるいはガス化して、液体あるいは気体燃料としたり、他の可燃性廃棄物と混合して固体燃料化する「フェューエルリサイクル」と、廃棄物を都市ごみとともに焼却炉で燃やし、その熱をスチームあるいは電力として回収する「サーマルリサイクル」があります。

いる修士課程の学生が分析しました。まず最初に、産業廃棄物が業種別、種類別にどれだけ出ているかを推計しました(パラメータ数が少なく比較的に容易なデトロイト法を使用)。各種の統計には業種別あるいは廃棄物の種類別の数値はありませんが、この間のマトリックスがありますので、これを作る作業からはじめ、次に各業種別の廃棄物の再生量がどれだけになっているかを調べます。さらに、産業連関表を用いて、廃棄物を全てリサイクルした場合の、エネルギー消費の節約量、CO₂、NO_x、SO_xの排出の削減量、さらには経済影響を分析しました。基本的にはマテリアルリサイクルとサーマルリサイクルを比較してどちらが効果的かを分析しました。したがって、今回分析対象とした産業廃棄物は、全十九種類の産廃のなかで、サーマルリサイクルできる七種類です(廃油、廃プラ、紙屑、木屑、繊維屑、動物性残渣、ゴム屑)。ただし、この七種の全重量は、約二千万トンで、全産廃の約五%です。実際にはそれぞれが減量化されるので、そのあとの処分量が一〇〇%リサイクルするとうなるかを計算しました。エネルギーリサイクルについては、A重油代替と電気代替について算出しています。

CO₂の排出量を図6に示します。マテリアルリサイクルは最終的には再生材を使うのでCO₂の抑制になり、七種同時にリサイクルした場合約〇・五%の省エネになります。一方、重油代替と電気代替では、燃やした分を入れると、むしろCO₂は増えてしまいます。NO_xで見ると全ての場合で省エネになります。特にマテリアルリサイクルで七種同時のリサイクルの場合に効果が大きく出ています。

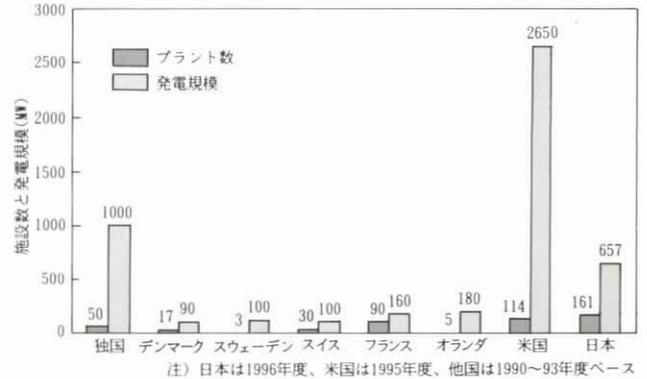
今回の分析から、サーマルリサイクルをするよりもマテリアルリサイクルをするほうが、環境負荷を軽減する効果は大きいということが言えるのではないかと思います。

日米独で多い廃棄物発電

各国の廃棄物処理の状況をみてみると、ヨーロッパの多くの国では埋立が進んでいます。イギリスは一般廃棄物の九〇%、ドイツやフランスは約四五%が埋立です。埋立地がないスイスは一二%、デンマークは二九%と割合が

が大きくなっています。重油代替の場合、廃棄物エネルギーを用いる直接効果によって、いずれの場合も省エネ効果が大きいのですが、とくに対象とした七種の産廃を同時にリサイクルした場合には一・六%を直接、間接に減らすことができるという計算になります。

図7 欧米主要国の廃棄物発電プラント数と発電規模



低い国もあります。アメリカは六二%が埋立です。

リサイクルは、イギリス三%、ドイツ一八%、デンマーク二三%、スウェーデン一九%、スイス二九%、アメリカは二二%です。イギリスを除いて高い割合でリサイクルが行われています。

日本は一二%が埋立、七六%が焼却、リサイクルが一%です。日本では圧倒的に焼却処理がされています。

国別の廃棄物発電の状況を図7に示しました。現在、日本は六十五万七千キロワット、アメリカが二百六十五万キロワットですが、そのほかの国はドイツの百万キロワットを除き、それほど大きな設備にはなっていません。

アメリカの廃棄物は一般と産業という区分はなく、有害か非有害かによって分けています。非有害廃棄物の発生量は約二億トンで、その六〇%が埋立、一五%が焼却で処理されています。焼却プラント数は百四十六カ所あり、そのうち百十四カ所で発電を行っています。アメリカの廃棄物はキログラムあたりの発熱量が三千キロカロリーもあり、日本の二千キロカロリーに比べ五割高になっています。これは紙が多いなどごみ質が違うためです。発電プラントの規模は一基当たりの平均が二万二千キロワットで、日本の三千八百キロワットに比べかなり大きく、廃棄物発電所の平均効率も、アメリカ二二%に対して、日本は七%といった状況で

す。

日本はそれが二〇一〇年までに五百万キロワットという目標を立てているのですが、この数値は一般廃棄物のかたりの部分を発電に使う前提に出された値で、相当高い目標を設定していると考えられます。

さて、最近期待されている固形燃料 R D F (Refuse Derived Fuel) ですが、循環流動層ボイラを使うことで、一般廃棄物発電に比べていくつもの優れた特徴を持っています。まず、環境負荷の低い公害型施設であり、臭気や汚水対策が簡単でダイオキシンなどの大気汚染物質の発生量が少なく最終処理が容易です。NOXやSOX、あるいはHCl、COの排出量も下がります。また、発電効率も高くRDFにすればボイラ熱効率を三〇%近くまで高めることができます。さらに、発電出力が安定しており、運転操作が容易です。具体的には、オフィスごみ、廃プラ、コーヒーから、おから、生活ごみ、食堂ごみ、列車ごみなどが、それぞれ破碎、粉碎され、水分のあるものは乾燥させ、成形されて、固形燃料になります。

リサイクル先進国ドイツ

次に、海外のリサイクル状況をみてみましょう。欧州における一人当たりの年間のごみ発生量は四百三十一キロ

グラム、OECD諸国の平均では五百グラム、日本は四百キログラムで、だいたい似たような値です。欧米に比べて日本はそれほど悪い状況ではないと言えるでしょう。

リサイクルに対する法的な取り組みは国毎にさまざまですが、アメリカは州法と連邦法の二重構造になっていて、リサイクル関連では、有害廃棄物を含む固形廃棄物の処理処分の枠組みを体系的に示した資源保全再生法と、過去の有害廃棄物等による汚染処分場の回復を目的としたスーパーファンド法が重要になっています。

ヨーロッパで一番進んでいるのはやはりドイツです。最近の状況を紹介します。

ドイツでは、国土の狭さ、海岸線が短いという点での埋立地不足といった理由に加え、バーゼル条約による東ドイツへの越境移動の原則禁止、緑の党の党勢拡大にみられる環境問題に対する意識の高まり、住民協力の強さという点で、リサイクルに対する消費者意識がしっかり根付いています。このような背景から、世界で最も厳しい環境規制を法令で定めています。七二年の「廃棄物処理法」以来改正を重ね、九一年の五回目の大改正で「包装廃棄物規制令」が交付されました。そこでは製品責任として、製造者は設計段階から販売段階まで製品の構造・組成についてリサイクルを考えねばならないと

ということが義務づけられています。

回収再利用や素材の再生については行政、すなわち自治体は行わず、製造業者と流通業者が独自の責任において行っています。そのため組織として、産業界はドイツ経営者連盟とドイツ商工会議の後援でDSD(Duales System Deutschland)という組織を作りました。職員数三百四十名で、全国レベルでの回収システム確立とリサイクル率の目標を設定し、それに向けて行動しています。

例えば、包装材一キログラム当たりで課金をしている、ガラス〇・一五マルク、紙〇・四マルク、アルミ一・五マルクが設定されています。

DSDの売り上げは九五年で四十一億マルクですが、DSDの利用は義務化されているわけではないので、どうしてもフリーライダーが二割ほど現れます。しかし九六年に回収した包装材は五百五十万トン、DSDが回収すべき包装材の八六%が回収できています。分別所は国内三百五十カ所、一部は機械化されていますが、処理コストを考えると、今後は自動化がさらに進んでいくだろうと考えられています。

一方、DSDはコストが高いという批判があります。課金額が高すぎて産業界競争力がなくなってしまうというわけです。そのために自動車や情報機器の業界のように、独自にリサイクルの

自主規制に取り組んでいる例もあります。また、デポジット制や廃棄物ペーシングのごみ回収料金、産業界廃棄物に対する課金など、さまざまな工夫により、廃棄物対策が実施されています。

サーマルリサイクルでも 廃棄物量は全体のわずか五%

竹下 産業界廃棄物リサイクルによる環境負荷の低減効果分析では、サーマルリサイクルとマテリアルリサイクルを比較していますが、マテリアルリサイクルは処分する廃棄物全部をマテリアルとして回収したときに、どれだけどのような効果があるのでしょうか。

内山 社会全体のCO₂排出削減、NOXやSOXの排出削減に効果があります。

竹下 エネルギールリサイクルの場合はどうですか。

内山 電気で代替するということはごみ発電、燃料にする場合とは、A重油の替わりに使うということです。

竹下 燃やしてエネルギーとして利用した場合には、CO₂が出てしまうわけですが、それを含めて、トータル環境負荷をマテリアルリサイクルとエネルギールリサイクルで比較したということになるわけですね。

内山 そうです。産業界でどれだけの効果があるかについて計算しました。ただ、ちょっと問題があるのは、一〇〇%マテリアルあるいはエネルギー

に再生するのに、現在の廃棄物の経済性や技術をベースにできるといって、非常に楽観的な前提を置いています。現実には、すでにあるレベルまで現在の産業界の中でリサイクルが進んでいるわけですから、それを一〇〇%まで行うとすると、さらに別の技術が必要になる可能性が十分あるわけです。

十市 産業界廃棄物の総排出量は約四億トンになっていますが、すでに再利用されているものや、中間処理されている物が含まれている値ですね。

内山 中間処理は減量するだけなので、排出された産廃は、最終的には再生か最終処分のいずれかになります。今回分析の対象にしたのは、産廃のうちサーマルリサイクルが可能なる七種類で、これらは全廃棄物量の五%足らずです。それ以外は、例えば汚泥だとか、エネルギーとして使えない廃棄物なのです。

十市 汚泥などはよくメタンを発生するとか言われますが、これは基本的にあまり使いものにならないと考えていいのですか。

内山 一応は使えると思います。今回はA重油の代替ということで、少し質のいいものを対象にしていますが、今後汚泥などのエネルギー利用も一部可能かなと思っていて、検討する予定です。

武部 何でそんなに汚泥が多いのですか。



伊東 下水汚泥でしょう。発生源は下水処理場で、一部し尿処理汚泥も入っているといます。

内山 紙パルプや鋳業も結構出ていますね。

北村 よく問題にされる外国へごみを持っていく越境の問題は、統計上出てくる値からみて誤差の範囲なのですか。

内山 不法投棄は四百四十万トンですので、排出量全体の四億トンからみると一％です。それが多いか少ないかというのはちょっと難しい問題だと思います。最終処分量の八千トンからみると五％が不法投棄されているということになり、ちょっと多いかもしれません。

武部 困ったことはたくさんあるようですが、いま何が一番問題なのでしょう。解決のための優先順位というものはありますか。

内山 リサイクルというのはいろいろ難しいなという感じがします。むしろ生産過程で廃棄物をできるだけ減らすシステムをつくるのが基本にならないといけないと思います。

武部 資源が足りないからリサイクルしなければいけないのではなくて、置き場所、捨て場所がなくなっているから困っている面がありますね。

内山 ええ、基本的には産業廃棄物は捨て場所の問題です。場所さえ確保できれば、ワンウェイで使うのが一番

よいのです。それでもリサイクルをしなければならぬというのは、よほど高価な資源を使う場合です。廃家電などはリサイクルをしたければ、接着を金ペーストですればよい。そういう製造を義務づければよいのです。安い接着にするよりリサイクルはできません。

竹下 法律がどこまで規制可能かわかりませんが、生産者が最終処分まで責任をもつようにして、そのコストもカバーするようになればいいのではないかと思います。

行き場のない建築廃材

今井 例えば、最終処分を規定するとして、建設廃材は、いったいだれが最終処分に責任を持つのかわかりにくい面があるように思います。しかし、実際には量も多く、結局は埋め立てています。そのうち埋め立てられなくなったら、家の建て替えをするなどという話になるかもしれない。

内山 建設廃材は再利用率が五割あるのですが、排出量が多いので量的にはたいへんな負荷を与えます。これからインフラが再構築されるときにも、必ず出るものですからね。道路でも建物でも、いままで毎年十一億トン蓄積されてきたものが更新時期になると、どうなってしまうか、非常に心配です。

今井 何年か前にとっても驚いたのですが、ドイツの科学技術大臣と日本の

森元東大総長で最先端技術の討論を始めたときに、ドイツが持ち出してきた最初の問題が建設廃材だったのです。ドイツでさえそうだとしたら、日本はもっとすごいことになるでしょうね。

竹下 やはり、リサイクルするのは建設した人の責任にすればいいのではないですか。土木はある意味で自然のものですから、自然のものは自然にもどすということで、造った人にさかのぼればできると思います。

今井 非常に量が多いのは、ビルの廃材よりも一般家屋の廃材で、いろいろと混ざったものをきちんと分別してリサイクルするとなると大変です。

北村 数年前の統計ですが、建設業界の推計では、日本の建物の建て替え周期というのはあまりにも短すぎて、二十年いってないんだそうです。

武部 基本的には全て木造で造るのが環境問題で一番いいと言いますね。三百年持ちますし二酸化炭素を固定して離さない。燃やしてしまっただけなわけですが。

今井 日本の家というのは、スタンダライズができないですね。土地は狭いし、個人の好みで必要に合わせて隅の〇・五坪を使ったりするからコストが高いんです。

竹下 ヨーロッパの建築物などは百年はもつわけだから、メンテナンスをしっかりとやるような設計を最初からすれば、住まい方もまた建て替えのサイ

クルも変わってくるのではないかと思
います。

坂田 リサイクル率はドイツで高い
ようでしたが、技術的な問題も含めて
リサイクルできる上限はあるのではな
いかと思うのですが、いかがですか。

内山 それはケース・バイ・ケース
で、リサイクル物に依存する問題で、
よくわからないところがあります。

坂田 例えば家庭ごみなどは、ずい
ぶん分別していますね。燃えるごみ、
普通の燃えないごみ、缶・ビン、発泡
スチロールのトレーも最近洗って回
収しているようです。

内山 そうですね。ただし、トレー
は、トレーとしてリサイクルするの
ではなく、ほかのものになっています。

高い日本のごみ焼却率

川又 日本は諸外国に比べて圧倒的
に焼却が多いですね。これは建造物に
木材が多いとか、紙の使用、包装が多
いということが原因ですか。

内山 減量化のために焼却をする
というのは基本ですし、リサイクルよ
りも焼却のほうが手っ取り早いですね。

武部 いまでも通産省ではサーマル
リサイクルをむしろ推進しようとして
いるのですか。

内山 そんなこともないです。マテ
リアル、サーマルともに可能性のある
ものについて取り組んでいると思いま

す。ただ通産省の二〇一〇年のごみ発
電の開発目標に掲げている五百万キロ
ワットというのは、ほとんどをサーマ
ルリサイクルした場合の値だともい
ます。現状の八倍になります。つまり、
ほとんどのごみは燃やせということ
です。

武部 もう少しマテリアルとして現
状でも利用できるのではないかと思
います。例えば、エンジンマテリアル
に高い課徴金を掛け、リサイクルのほ
うが得になるような政策を組み合わ
せはどうかでしょうか。

内山 マテリアルリサイクルは、基
本的に非常に人手がかかるので、その
点で経済的な問題がでてきます。

川又 ドイツの法整備が一番厳しく
進んでいるといわれましたが、日本の
モデルとなる国と言えるのでしょうか。

今井 ドイツはWTOの中では非関
税障壁にこれを使っているというので、
一番非難されている国です。

内山 そこが環境政策の難しい問題
にもなっています。ドイツの中でもマ
テリアルリサイクルのほうがいいのか
RDF化して燃やしてしまったほうが
いいのではないかなど、論争があるの
が現状です。リサイクルのあり方とい
うのは、まだはっきりと方向付けられ
てはいないのです。

十市 ただ日本の場合、焼却処分が
圧倒的に多いですね。ある程度集約化
大型化して、発電でエネルギーとして

回収する方向ですよ。そうするとダ
イオキシンの問題もかなりカバーでき
るといわれています。

内山 規模を大きくすれば、ある程
度の規模からはRDFのほうがエネル
ギー全体の効率はよくなりますが、R
DFにするために乾燥しなければいけ
ないので、そのエネルギーをかなり使
うということになっていきます。

今井 焼却炉が一番難しいのは、ぬ
れた紙なんです。新聞紙を切って、水
をかけ、それを燃やして、どれくらい
の効率で燃えるかを調べます。原子力
発電所の焼却炉テストでさんざんやり
ました。

本当の循環型社会の確立のために

竹下 「循環型社会」という言葉は、
なんとなくいいイメージで、みんな使
うのですが、何をどこまで考えている
のかというのが、非常にあいまいで、
体制が全然見えてきません。問題の範
囲が広く、焦点をどこに置いているの
かわからないように感じます。

内山 ただ、何とかしないといけな
いわけです。これだけ大量に資源に依
存しながら、このままだけいば、明らか
に行き詰まるしかない。

北村 二十年前にこんな話をする時
代が来るとは、多くの人が想像しな
かったでしょう。先のことはよく分か
らないが、例えばあと二十年三十年経

と、明らかにこういうことが常識の時代になるんでしょうか。

竹下 いまは、インターネットでほとんどいろいろな情報なども入りますが、結局全部ダウンロードしてプリントするんですよ(笑)。

今井 フロッピーの情報も結局プリントアウトして持つんです。だから結局非常に無駄をしている。

下山 アメリカは紙の使用量が増えちゃったといえますね。

十市 工業製品については、車、家電製品を含めてやはり最初からリサイクルをある程度前提に設計していくように変えていけば、相当変わってくると思います。消費者の意識だけに頼るリサイクルには限度があって、システムとして確立させないといけないのではないのでしょうか。

内山 ただそれに関係する行政がどこまで介入、あるいは関与していくかが今後の課題となると思います。産業界の自主的な行動でできれば一番理想的ですが。

例えば省エネルギーに関する通産省のトップランナー方式も、確かに非常に面白いし、ポテンシャルとしては省エネに結構効果があると思うのですが、どこまでトップランナーを守らせるために関与していくかは非常に大きな課題です。

武部 テレビでもパソコンでも次から次に買い換えるでしょう。でも実際

に買い換えないといけないところは、真ん中の性能の部分だけですよね。それをうまく組み合わせる必要などころだけ取り替えるようにすればいいと思いませんか。

今井 新しいテレビを買ったけれど、外見は同じだったりすることもあるわけですね。

武部 いくら性能がよくなっても、見た目が変わらないのではいやだという面があるが、消費者もその点の意識改革が必要かもしれません。

北村 メーカーサイドに、電源部分、増幅部分などとパーツ化し、一部だけでも製品寿命を伸ばすという試みはありますね。

武部 徹底しているのはレンズ付きフィルム、以前は使い捨てカメラといっていたものです。あのリサイクルはすごいと思いますね。

内山 外側のケースは使っていませんし、もちろん中でチェックして廃棄せざるを得ないのは全て自動的に選別されています。ですからそういう点からいうと、これからは、家電製品もレンタル制にすればいいんです。

車を全てレンタルにするなどというそんな思い切ったことも必要ではないでしょうか。

(五月三十一日)

発起人

- 内田 忠夫 (故人)
加藤 秀俊 中部高等学術研究所所長
加藤 芳郎 漫画家
茅 誠司 (故人)
小松 左京 作家
東畑 精一 (故人)
中山伊知郎 (故人)
松本 重治 (故人)
向坊 隆 助政策科学研究所理事長

加藤秀俊部会

テーマ日本の村の将来

- 加藤 秀俊 中部高等学術研究所所長
安達 生恒 社会農学研究所所長
川喜田二郎 東京工業大学名誉教授
神崎 宣武 宇佐八幡神社禰宜
佐々木高明 国立民族学博物館名誉教授
須藤 護 龍谷大学教授
高橋潤二郎 慶應義塾大学教授
舛田 忠雄 山形大学教授
宮田 登 神奈川大学教授
宮本 千晴 (柳砂漠に緑を)
米山 俊直 大手前女子大学学長
永野 芳宣 助政策科学研究所所長
小浜 政子 助政策科学研究所首席研究員

加藤芳郎部会

テーマ日本のサイバイバル

- 加藤 芳郎 漫画家
青空うれし テレビタレント
青空はるお テレビタレント
天地 総子 俳優 歌手
大山のぶ代 俳優
大和田 獏 俳優

- 岡江久美子 俳優
加治 章 NHKアナウンサー
川野 一宇 NHKアナウンサー
黒川 和哉 NHKディレクター
小島 功 漫画家
砂川 啓介 俳優
鈴木 義司 漫画家
壇 ふみ 俳優
坪内ミキ子 俳優
富田 純孝 NHKディレクター
中田 喜子 俳優
轟目 良 俳優
松平 定知 NHKアナウンサー
水沢 アキ 俳優
三橋 達也 俳優
ロミ 山田 歌手 俳優
渡辺 文雄 俳優

村田浩部会

テーマ科学技術と環境

- 村田 浩 (株)日本原子力産業会議 副会長
内田 勇夫 宇宙開発事業団理事長
大澤 弘之 宇宙開発事業団顧問
茅 陽一 慶應義塾大学教授
木元 教子 評論家
草間 朋子 大分県立看護科学大学学長
五代利矢子 評論家
近藤 次郎 (助)国際科学技術財団 理事長
末次 克彦 アジア・太平洋エネルギーフォーラム代表幹事
高島 洋一 (助)産業創造研究所 柏研究所所長
高原須美子 セントラル野球連盟会長
永井陽之助 青山学院大学教授
中村 桂子 J-T生命誌研究館副館長

- 西垣 通 東京大学教授
深海 博明 慶應義塾大学教授
依田 直 (助)電力中央研究所顧問
渡辺 利夫 東京工業大学教授
義村 利秋 (助)政策科学研究所首席研究員

小松左京部会

テーマ大正文化研究

- 小松 左京 作家
河合 秀和 学習院大学教授
中村 隆英 東洋英和女学院大学教授

永井道雄部会

テーマ日本の教育を考ふる

- 永井 道雄 (助)国連大学協力会理事長
天野 郁夫 国立学校財務センター教授
上田 薫 都留文科大学名誉教授
木田 宏 新国立劇場運営財団顧問
喜多村和之 国立教育研究所教育政策研究部長
土持・ゲリー・法一 東洋英和女学院大学教授
寺崎 昌男 桜美林大学大学院教授
原 ひろ子 お茶の水女子大学教授
原 芳男 東洋英和女学院大学教授
山岸 駿介 多摩大学教授

向坊隆部会

テーマ科学技術をめぐる 新たな視点

- 向坊 隆 (助)政策科学研究所理事長
石田 寛人 科学技術庁顧問
北沢 宏一 東京大学教授
高橋 洋一 中央大学教授
鳥井 弘之 日本経済新聞論説委員
橋本 久義 政策研究大学院大学教授

- 林 幸秀 科学技術庁長官官房 秘書課長
伴 保隆 富士通(株)ストレージプロダクト事業本部技師長
平澤 冷 科学技術政策研究所 総括主任研究官

大石泰彦部会

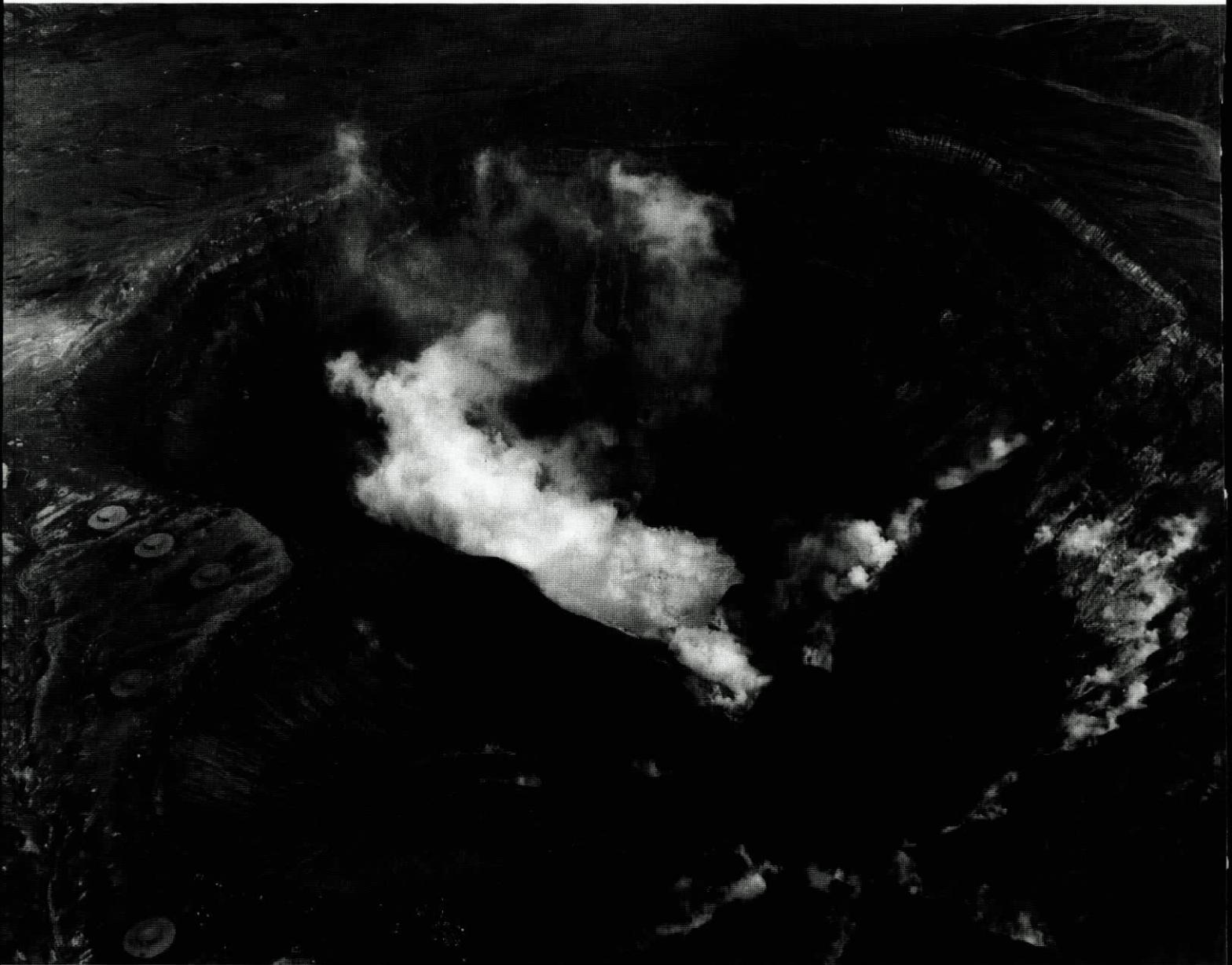
テーマ21世紀の日本を考ふる

- 大石 泰彦 東京大学名誉教授
生田 豊明 (助)日本エネルギー経済研究所顧問
折谷 吉治 日本銀行信用機構室審議役
梶 秀樹 慶應義塾大学教授
金本 良嗣 東京大学教授
加納 貞彦 NTTエグゼクティブアドバイザー
鎌田 勲 現代政策研究所会長
神田 秀樹 東京大学教授
木村 佑介 東京都医師会理事
木村病院院長
古城 誠 上智大学教授
南部 鶴彦 学習院大学教授
波頭 亮 経済評論家
坂東眞理子 豪州プリズヘン総領事
藤原淳一郎 慶應義塾大学教授
永野 芳宣 (助)政策科学研究所所長

今井隆吉部会

テーマ21世紀のエネルギーを考ふる

- 猪瀬 秀博 (助)政策科学研究所首席研究員
今井 隆吉 原子力委員会参与 杏林大学教授
内山 洋司 (助)電力中央研究所 上席研究員
川又 民夫 日本COM(株)社長
北村 行孝 読売新聞科学部次長
坂田 東一 科学技術庁長官官房 総務課長
下山 俊次 日本原子力発電(株) 最高顧問
竹下 寿英 麻布大学教授
武部 俊一 朝日新聞論説委員
十市 勉 (助)日本エネルギー経済研究所理事
藤目 和哉 (助)日本エネルギー経済研究所常務理事
伊東慶四郎 (助)政策科学研究所首席研究員



阿蘇 Ⅱ（空撮／山田圭一）

■ 21世紀フォーラム 第70号

発行：1999年10月30日

発行所：(財)政策科学研究所

東京都千代田区永田町2-4-8東芝EMI永田町ビル5階 TEL：03(3581)2141

編集：小浜政子，藤澤安能子

印刷：(株)ニッポンパブリシティ

Printed in Japan © (財)政策科学研究所

