

[翻 訳]

# ロバート ベネット 「分権、政府間関係、市場 ——ポスト福祉国家に向けて——」

栗 田 但 馬 訳

訳者まえがき

ここに邦訳したのは、ロバート・ベネット編著 (Robert J. Bennett / 本書出版時：Department of Geography, London School of Economics, 2003年現在：Professor of Geography and Fellow of St. Catharine's College, Department of Geography, University of Cambridge, UK) 『分権、地方政府、市場—ポスト福祉国家に向けて—』 (*Decentralization Local Governments, and Markets: Towards a Post-Welfare Agenda*, 1990, Clarendon Press, Oxford) に所収されている同氏の論文「分権、政府間関係、市場—ポスト福祉国家に向けて—」 (Decentralization, Intergovernmental Relations and Markets: Towards a Post-Welfare Agenda?) の全文である。同書の内容は以下のとおりである。

|                                                              |     |
|--------------------------------------------------------------|-----|
| 第1章 分権、政府間関係、市場—ポスト福祉国家に向けて—<br>Robert J. Bennett            | 1   |
| 第1部 分権の展開と解釈                                                 |     |
| 第2章 分権—何、なぜ— Harold Wolman                                   | 29  |
| 第3章 公共部門の分権—概観— Wallace Oates                                | 43  |
| 第4章 連邦行政システムの比較研究<br>Richard P. Nathan & Margarita Balmaceda | 59  |
| 第5章 社会的連邦主義 Gordon Tullock                                   | 78  |
| 第2部 租税と政府間分権                                                 |     |
| 第6章 租税と分権—分権的租税システムの費用—便益の再考—<br>Peter Groenewegen           | 87  |
| 第7章 分権—支出それとも税制？フランスの事例から—<br>Rémy Prud'homme                | 116 |

|      |                                    |                            |     |
|------|------------------------------------|----------------------------|-----|
| 第8章  | 近年の州租税政策の展開とその効率性の影響               | Robert H. Aten             | 131 |
| 第9章  | イギリス地方政府における説明責任と公正一人頭税を巡って—       | David King                 | 143 |
| 第3部  | 権限の分権                              |                            |     |
| 第10章 | 支出と責任の分権                           | Susan Macmanus             | 157 |
| 第11章 | 地域の豊かさと市民参加—地方公共・ボランティア部門—         | Julian Wolpert             | 172 |
| 第12章 | 第三次サッチャー政権—国民への権力行使それとも偽装的集権化?—    | Howard Davies              | 184 |
| 第13章 | 分権的住宅サービス—その意味とは                   | Howard Glennerster         | 207 |
| 第4部  | 地域成長と所得配分                          |                            |     |
| 第14章 | 分権と地域経済発展                          | Robert J. Bennett          | 221 |
| 第15章 | 財政連邦主義と地域成長                        | Horst Zimmermann           | 245 |
| 第16章 | フランスにおける地域発展, 地方干渉, 国家政策—新たな趨勢—    | Gérard Marcou              | 265 |
| 第17章 | スペインにおけるリージョン政府の財政と地域所得配分          | Antoni Castells            | 282 |
| 第5部  | 分権—都市の規模—                          |                            |     |
| 第18章 | 州・地方政府の任務と大都市圏の統治方式                | Richard Morrill            | 297 |
| 第19章 | ニュージーランドにおける政府間対立—集権的スペースと分権的パワー—  | Rex Honey                  | 309 |
| 第6部  | 分権—近年の再編—                          |                            |     |
| 第20章 | スペインのリージョンと地方政府の財政—財政責任の原理は失われたのか— | Joaquim Solé—Vilanova      | 331 |
| 第21章 | フランスの分権—空間と機能を巡る緊張関係—              | Douglase E. Ashford        | 355 |
| 第22章 | イタリアの政府間関係—近年の制度的・財政的展開—           | Mario Rey & Giancarlo Pola | 369 |
| 第23章 | ポルトガルの地方財政の展望                      | Manuel Carlos Lopes Porto  | 383 |
| 第24章 | コロンビアの財政分権                         | Richard M. Bird            | 394 |

翻訳にあたっての凡例的な事項を、次のように5点記しておきたい。

- ① 原文では見出しに番号は付されていない。訳文では、記述の構成をより分かりやすくするため、大見出しには1, 2, 3, 小見出しには1), 2), 3), というように番号を付けた。

- ② 原文のイタリックは、訳文でもイタリックとした。
- ③ 原文の“ ” は、訳文では「 」とした。また、原文の（ ）は訳文でも（ ）とした。また、必要と思われる場合には、（ ）内に原語を示した。
- ④ 原文には注記は付されていないため、訳文でも訳注は避け、必要と思われる場合は〔 〕を付して補足した。
- ⑤ 原文にある参考文献一覧表は、翻訳せずにそのまま訳文の末尾に設けている。

ここでは研究者諸子に資料ないし素材として訳文を提供することを最優先させ、内容について立ち入った評価とコメントを加えることは極力差し控える。最小限のそれらを「訳者あとがき」に示しておくが、なにより「分権」に関心のある同学の諸賢の参考になれば望外の幸せである。

### 1. 多様性と共通性

現在のところ、分権はほとんど全ての西洋諸国において政策論議の共通のテーマである。しかし、「分権」という用語の普及にもかかわらず、議論を活性化させているその概念は実に様々である。いくつかの場合には、その重点は純粹に行政改革にある、つまり、中央・連邦レベルから州・地方（local）政府へ下方に責任を移行することである。他の場合には、その重点は政府部門と非政府部門の間で責任を移行することにある、つまり、市場への分権化を強めることである。けれども他の場合には、行政改革と市場活性化の混合が「社会的市場」の反応（responses）を活発化するために求められる。したがって、一様な用語では、複雑で非常に多様な一群の事象を覆い隠してしまう。いくつかの定義上の問題は2章でウォルマンによって要点が述べられる。それゆえ、分権は定義することが十分に難しい概念であることは明瞭である。にもかかわらず、それは多くの国々において、憲法上、財政上、そして他の構造上の根本的な変更に通じている概念である。

この本で追求される分権の2つの主要な側面は、第一に、政府間関係、つまり、連邦・中央と州・地方の政府間のガバナンス〔統治〕の分権であり、第二に、政府から市場と非政府組織への分権である。これら2つの側面はこの章で展開される、二要素からなる分権化の傾向の類型を明確にする。次章では、異なる分権化概念の側面を探究する6つのパートにグループ分けされる。

分権という用語の多様な利用は驚くべきことではない。それは古い状況から新しい状況への変化を特徴付ける用語である。つまり、「集権化」ではなく、より「分権化」されることである。政府の発展形態は国によってきわめて多様であり、以前の状況からかけ離れた変化が求められる、変化へのニーズと改革の目標あるいは方向性のきわ

めて異なる解釈を必要とすることは当然である。

分権の概念に関するこの避けられない多様な応答と解釈にもかかわらず、共通のテーマと優先的論点の差異を判別することは可能である。<sup>(p.1)</sup>したがって、変化の手段や過程は国によって基本的に異なるかもしれないが、それらはしばしば共通の目的を持ち、類似した結果を求めている。本書の焦点であるのがこの共通点である。共通点の意味は、集権化していると称されるであろう1つの状況における改革パッケージを、それが適用されるその状況において分権化を試みている意に解釈するための基礎である。たぶんこのことが、集権化のもとでの地方政府のあり方の把握や地方機関 (local authority) の行動への制限は、消費者の関心 (interests) からなる市場への分権化として、サッチャー政府に理解されているイギリスにおける発展に関わる問題点であることは最も明らかである。つまり、消費者が集团的財・サービスに対する選好の表示において、邪魔をされない範囲内で一体化した政策的枠組みを明示的に提供することである (とくに Davies による12章を参照せよ)。対照的に、アメリカでは「新連邦主義 (new federalism)」のレーガン展開は、より大きな責務が州や地方政府によって果たされることを認めるために、サービス供給分野からの連邦政府の撤退を求めている (とくに MacManus の10章を参照せよ)。これら2ヶ国は、われわれが議論するように、いくぶん正反対の立場を規定しているが、共通のテーマを持っている。他の国々はこれら2ヶ国の立場の間にあり、さらに進んだ分権の解釈を説明する。国々が、政府の集権化・分権化、および政府あるいは市場の力へのそれらの相対的な重点という2つの問題に関して、以前に位置付けられていた状況を見ることによってその前後関連がこの章で示される。

しかし、何が共通点であろうか。この本への寄稿者は彼ら自身の多様な解釈を述べるが、それらを要約するとすれば、私がここで敷衍しようとするであろう、ある1つの共通点である。私が論ずるこのテーマは、集団財・サービスの申し出に対する政府の対応の新しい方向付けの追求である。申し出は供給とその財政の既定構造の状況内で、サービス、需要、選好に対する広範囲に及ぶ「必要 [性] (need)」の問題を扱う。集团的財・サービスは伝統的に公共財と呼ばれている。しかし、発展的議論では、公共サービスアプローチは集团的財が供給されうる領域を扱おうとする多くの方法の唯一のものである、と示唆されている。統制型市場と同様に自発主義的な、非営利の対応はその他のいくつかの実行可能な手段である。確かに、OECD (1987) によって議論されているように、広範囲に及ぶ OECD 諸国の経験は大部分のサービスがそれらの組織において統治上のものでなければならない、ということを信じる強い意見あるいはイデオロギー上の理由を全くもたしていない。

その議論のうち1つの本質的な部分は今、サービスの申し出が、さらけ出される要求にこたえることができる (deliver to the revealed demand), 改革された政府組織と同様に非政府組織を捜すことと結びつく選好, 利益団体の相互関連 (articulation), あるいは市場—消費者メカニズムを通してどのようにして示されるのか, ということに向かって焦点が合おうとしている。この議論の再焦点化は第二次大戦直後の時期における福祉国家の発展以来, 考え方の最も重要な転換をあらわしている。<sup>(p. 2)</sup> それは論争に対するニューパラダイム [新しい理論的枠組み] を示している。本章の次節で, 私は大きくなる福祉国家 [主義] (welfarism) のパラダイムで優位を占める時期として, われわれが到達している時期を特徴付けるよう努める。この状況への様々な国における多様な対応 (responses) は, 政府構造の範囲内でどこで未来が広がっているのか, そして, それはどのように適応するのかについて, 一定の詳細に関する確固たる結論を引き出すことを, この段階では困難にさせる。しかしながら, 後にある「変化に対する多様な対応」の節では, いくつかのきわめてきわだった共通点を確認することが可能となる。これらはこの本の残りに続く章で展開される。これら共通点から, 私は「潜在的な共通点」の節で, 政府間関係にあらわれている新たな課題 (agenda) を明確にすることを予期するという最も冒険的な作業を試みる。これを発展の初期と対比することで, 私はこれをポスト福祉国家と呼ぶ。この確認の多くはパーソナルなものであり, この本への数人の寄稿者が満足できる見解の範囲を越えるかもしれない。しかしながら, この方法でその論点を目立たせることによって, 私は寄稿者がより広い文脈で理解するだけでなく, 今後のリフォーム政策に関する議論がさらに活発化するであろうことも期待している。

## 2. 政府間関係と福祉国家の遺産

生じている政府間関係の再考は, 概して, OECD 諸国の経済において起こっている政府の役割の総体的な再考と距離があるはずがない。一群の世界的で相互依存的な経済変化は次第に行政活動を制限しており, 強力な国際的な経済圧力はリージョン (regions) や地方政府 (localities) を直接的に利用し, それらに影響を及ぼすことを可能にしている。したがって, 中央政府は次第に互いに同調して政策を提起しなければならなくなっており, 州・地方政府は, 地方的なだけでなく, 国家的, 国際的な事情も考慮して, 経済成長や私的選択に対する中央政府の活動のなりゆきに, より批判的に注目しなければならなくなっている。1980年代には, 一連の主要な税制改革, 社会福祉サービスの再考, 政府間財源移転 (intergovernmental grants and transfers) の再構築によって, この変化が認識されている。一般的な意味で, 市場や地方機関への分

権はこれらの改革をざっと考えてみる重要論点である。しかし、本章の議論と調和させていえば、分権はどのように以前のポジションが概念化されたかに関してだけ解釈されうる。解説目的にとって、「福祉国家パラダイム」で優位を占めたポジションとして、その優勢な以前のポジションを叙述することは有益である。

「福祉国家」という用語の利用は完全に納得のゆくものではない。しかしながら、解説目的にとって、それは優勢なパラダイム、そして、その政治的重要性の漠然とした概念をとらえている。1940年代以降、注目すべき一連の立法上の発展が大部分のOECD諸国で起こった一州の住宅供給、完全雇用政策の容認、社会福祉機構の設立に主要な力点が置かれている、十分な州の教育、公共医療サービス、土地利用計画制度のシステムを実行に移すために。<sup>(p.3)</sup> これらの発展の多くは、戦後のヨーロッパによって主導されたが、アメリカやその他の諸国にも類似したことがある。

大部分の場合に福祉国家の支配的な側面は、高い安定的な雇用を保障するための、貧困者向けの生活保護を行うための、医療、教育、住宅サービスを供給するための、効果的な供給の計画を立てるための、政府の責任の制度化であった。政府の計画作成や合理的行動は広範囲に及ぶ過程の典型となった。これらの発展の基礎は経済の巧みな操作にあった。ケインジアンメカニズムは経済の成長や安定性にとって基礎であった。結果として、雇用は国家「サービス」像<sup>ママ</sup> (statue) をほぼ獲得することが可能となった、たとえば、英国1944雇用白書である。同様に、諸問題の軽減対策はサービスとなった。したがって、経済発展政策を社会的ニーズと調和させることは当然のことだった。政府は富の分配や公益事業の需要の支配的な目的に向かって経済を動かすための計画メカニズムを活動させるために政治的な、そして、その他のプレッシャーに抵抗することは困難であることがわかった。

結果として、立法・専門機関は期待の総体的な洗練 (the general culture of expectations) において、より広範囲にわたる変化を示すようになった。1940年代以降の政府サービスは「エンタイトルメント」の状態を帯びる。市場理論家は、交換過程の結果は個人やグループであろうが、誰も責任がない意想外の多くの活動の帰結であるので、道徳的に評価されえないと論じている (例えば Rawls, 1972 を参照)。そのような理論家にとって、福祉サービスは博愛心あるいは利他心の原則に基づいている。

市場の狙いは、人々や地域 (したがって地方政府) は利他心の結果と同様に権利あるいは公正の問題だけでない社会に不利な福祉を要求する、という福祉国家の「標準の」是認 (normal acceptance) にとってかわられるようになった。これらの発展は多くの副次的な概念を伴う。ひとつは「相対的な貧困 (relative deprivation)」である。たとえ貧困者や低所得地域が高い水準のニーズを備えていたとしても、彼らは一定の財

を利用する機会に欠けていた。確かに、経済をより高度に発展させるほど、その全般的な富のレベルが高くなるほど、一層多くなる、一定事項が欠けたそういった人々、地域、あるいは地方政府は、相対的な貧窮にあることが議論されうる。ガルブレイス（1958）や他の論者に認識されているように、必要（needs）は欲求（wants）と願望（desires）と容易に混同し、「欲求（want）」と「必要（need）」の区別に関する道徳的な判断は行き詰まる。GNPの増大は、多かれ少なかれ、ニーズの定義の継続的な拡大を許容しているので、相対的な貧困の定義もまた拡大されなければならなかった。このようにわれわれには「高まる期待（*rising expectations*）」に基づかれる政府サービスと責務の理論的根拠がある。例えば、タウンゼント（1984）は貧困の指標に、温かい朝食、バースデイパーティー、休日、外食の習慣の欠如を含める。そのような指標の利用は、どれくらい福祉概念がそのよりシンプルな出発概念から発展しているのかを例証している。（p. 4）

高まる期待は、同様に、特定の物質財の欠如は不運であるだけでなく、社会的な不公正でもあるという結論に導いている。もし社会的な不公正があるなら、社会の残りの個人には、納税や他の方法を通して国家が救済の手を差し伸べる権限を与えるべき国家に対する責務がある。この概念構造（国家に対する責務によって調和させる不公正）は、同様に、相対的に恵まれないそれらの人々あるいは地域のためにある、法律上、道徳上の権利あるいは「エンタイトルメント原則」に変わっている。

強まる福祉国家主義者の思考の趨勢は、政府が全ての段階の政府でサービス供給に対して拡大する責務を負うべきであるという、OECD諸国を横断した全般的な対応を生み出している。この過程を推し進めている道徳的な要求や利益団体に対抗することは困難となっている。多くの場合には、公共サービスを供給することを、立案することを、調節することを機敏な行政機関（a ready administrative agency）に提起している地方政府の強い慣習が通用している。急速に拡大している地方政府の責務は、したがって、確立された行政上のフレームワークに組み込まれる傾向にある。また、地方政府や他の機関はたびたび草の根問題に接近する利点を持っているので、容易にサービス資格を確認し、その境界を定め、確実にそれを議会に働きかけることさえできる。したがって、たとえ形式上、法律上の責任の所在がより高い段階の政府にたびたびあっても、行政活動の水準が高まるにつれて、サービス供給という行政上の責務が各政府レベル間で下方へますます移行していく当然の傾向がある。それゆえに、地方政府職員、歳出、行政権限は1940年代から1970年代のなかばにかけて、ほぼ全てのOECD諸国で急速な拡大を示している。その結果、行政活動の主要部分は、たいていの場合には、地域の状況を踏まえて供給される社会保障制度となる。

しかしながら、同様に、地方レベルにおけるこの拡大のように、大部分の諸国では財源と総体的な政策責任は連邦・中央政府レベルで増大している。この成果は最も高い収入を生み、急速に拡充する税源（とくに個人所得税，法人所得税，社会保障税，そして、後に付加価値税）の大部分を中央政府がにぎっている税制の改革や開発によって導かれた。連邦・中央政府歳入の増大は中央政府の規制的役割の拡大と同じ原動力によって推進されている一画一化した供給，共通標準，社会的公平（たびたびリージョン [広域行政団体]・地方政府間の問題を含む）への強い要求―。この発展は公共部門に移っているGNPの，着実に高まっているシェアによって決まり，持続された。したがって，1940年代から1970年代の期間には，全てのレベルで政府機関によって配分されている資源の割合の増加，そして，市場配分の影響を受けている資源のシェアの減少に向かう安定した転換がみられた。

にもかかわらず，連邦・中央と州・地方レベルで次第に高まる発展の相違があらわれている。<sup>(p.5)</sup> 州とくに地方レベルでは，静態的で，多くの場合，狭い財政基盤を使って支出責任を高めることが試みられる。連邦・中央レベルは税収額を増加させる重要な潜在力を持っているが，そうするためのプレッシャーにたいてい容易に屈している。その結末は財政移転によって補填されなければならない政府レベル間の財源や必要事項の必然的な不均衡を生んでいる。最もありがちな財政移転の形態は，地方レベルで歳入システムが「補助金経済 (grant economy)」，「補助金獲得術 (grant-smanship)」，ロビー活動の経済的，政治的側面によって次第に拘束的なものとなるという結果を伴う補助金である。その結末はサービス供給，ニーズの評価，経営のような事柄に関して，財政上の重要性から生じる地方の決断事項の関連性を着実に破壊することである。同時に，サービスレベルの規範と設定規準への中央の関与は，サービスを供給した地方政府にたびたび十分な財源を利用できるようにさせずに拡大していた。これらの展開は財源―ニーズギャップ，数人のコメンテーターの表現でいえば，「地方の財政危機」に必然的に導いている。

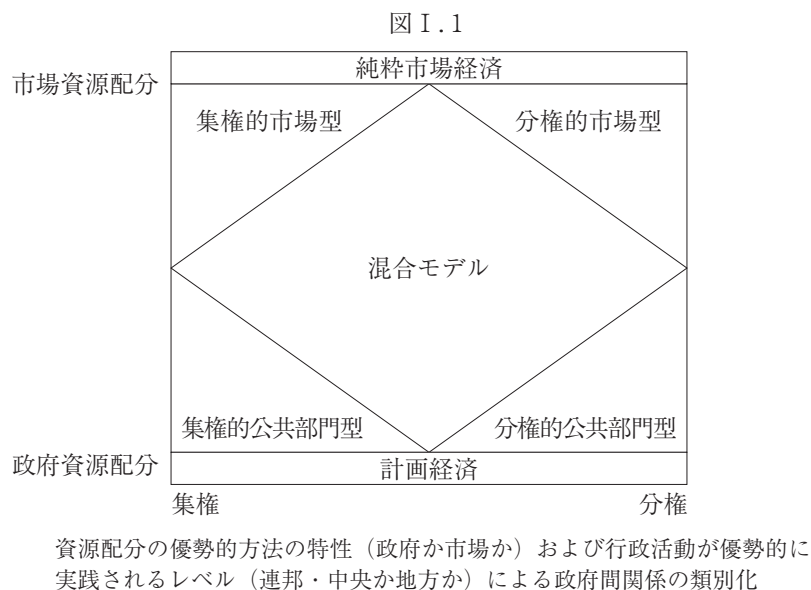
地方財政において増大する中央の関与の必然的な結果は，中央・地方政府の政治上，行政上，経済上の利害関係の拡大である。このことは広範囲に及ぶ問題へと誘導している。これらのうち主要なものはサービス供給の経済性と効率性，道徳的規範，アクセス権と機会均等の権利，環境や安全問題，社会的公平である。この増大する中央政府の監督の結果として，1960年代後半および1970年代を通して，中央政府歳出のシェアはとくに教育，保健，社会福祉サービスの分野で急速に高まった。これらのサービスの多くは，実際には，連邦・中央レベルに移管された，あるいは少なくとも主要な財政上の責務はそのレベルで獲得された。このことはヨーロッパにおける行政の保健

および福祉システムの発展に、アメリカでは医療扶助制度 (Medicaid)、児童扶養家庭扶助 (AFDC)、そして、貧困をなくす戦い (War on Poverty)、歳入分与 (Revenue Sharing)、コミュニティ開発包括補助金 (CDBG)、職業訓練総合法 (CETA) などのような連邦補助金プログラムの成熟に反映されている。

もちろん、権限委任の形態や範囲、法律上の責務の正式な獲得、サービス供給のための政治的、財政的手段において諸国間で重要な差異がある。これらの差異の主要な側面は図 I.1 で示されているシンプルな類別システムによって捉えることができる。われわれが1つの軸を使って、政府の大体の財政上、経済上、政治上の権限をまとめて分類するとすれば、それらの集権的・分権的権限のレベルに関して、いくぶん平易な用語で様々な国々を類型化することができる—図 I.1 にある水平軸—。これは、例えば、異なる政府レベルで責任を負う歳出の割合にしたがって判定されうる。この軸に基づく、フランス、スペイン、イギリスのような「単一制」国家は、右側へ向かっていくドイツあるいはアメリカのような連邦制国家より左側に近づく。図 I.1 にある垂直軸に基づくのは、資源配分が優勢的に市場調整であるのか、あるいは政府によって決定されるのか、を示す程度のシンプルな類型化である。<sup>(p.6)</sup> これは、例えば、トータルGNPに対する政府支出の割合にしたがって判定されうる。

図 I.1 にあるそれら2つの軸は、本書の2つの特徴的な論点に関することである。集権あるいは分権の程度をシンプルに、そして、おそらく多少不十分ながらも図示する方法である—市場資源配分 (market-resource allocation) と比較した政府間のプロセスと公共部門のバランス—。どの国であっても分権の程度は、この図にそれを置くことによって他の諸国と比較できうる。むしろ、そのような類型であればいくぶん簡素化できそうである。そして、国々は様々な論点に関して、たいいて異なる位置にある (例えば、財源と比較した支出責任—あるいは別のものと比較した一回のサービスにかかるそのようなことについて—)。とは言っても、この図は一般化にとっていくぶん有効な可能性を与えている。

図 I.1 の下側の軸伝いにソビエトあるいは東ヨーロッパの特徴を持つ計画経済 (planned economies) があり、上側の軸伝いに純粋市場経済 (pure market economies) がある。図の四隅は極端なモデルとなっている。集権的公共部門モデル (centralized public-sector model) はおそらく1970年代初期におけるスペイン、ポルトガル、より弱い程度であるがフランスで確認されうる。このモデルは、今日、多くの発展途上国の形態に近似している (例えば、本書の Bird の章を参照せよ)。分権的公共部門モデル (localized public-sector model) にはスカンジナビア諸国が最も近似的にアプローチしている。市場モデルには主要な近似的理論はないが、分権的市場モデル (localized



market model) はおそらくティブー (1956) や公共選択学派が積極的に展開する論理にあてはまる (例えば, Buchanan・Tullock 1962を参照せよ)。(p. 7)

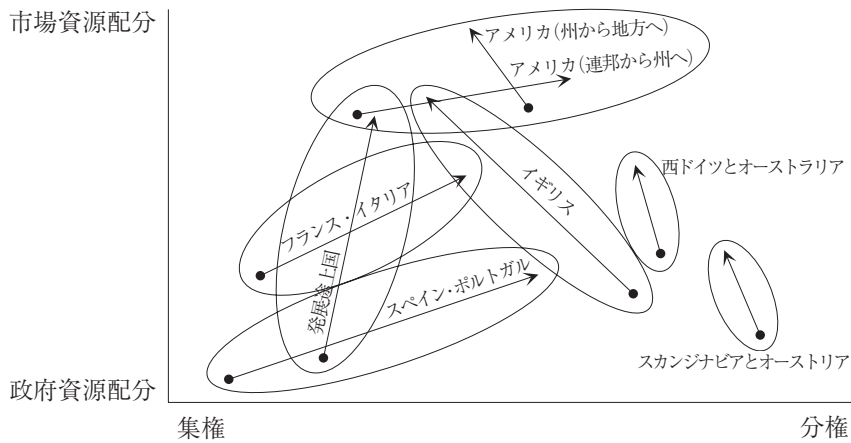
大部分の諸国は, とはいえ, 図の中心へ向かっているが, それらのおおよその相対的な位置, そして, それらの位置の変化は, われわれが次の節で追っていく一般化にとって大きな可能性を与えてくれる。

### 3. 変化に対する多様な対応

分権は, (1)政府間関係, (2)政府と市場の資源配分のバランス, という2つの次元に主として関係している, とみなされうることを受け入れると, 図 I. 2のようにその簡素化した図は, 時間をかけて生じる変化と諸国間の差異を比較する進んだ方法を提供する。このことは主要な諸国のグループについて図 I. 2で行われている。相反することや多様な対応を重要視するどころか, この図は諸国のグループ内であらわれているいくつかの共通の傾向をわれわれが理解できるようにする。この議論は下記の主要な例だけをあげることによって単純化される。

アメリカ。当国は増大した連邦政府の関与のポジションから, 1960年代の貧困をなくす戦いプログラムおよび1970年代の政府間補助金政策の結果, 2つの方向に動いている。第一に, 州および地方レベルに比較した連邦支出の縮小がきわめて顕著である

図 I.2



以前の権限関係と市場対応の程度に関する政府関係の変化のパターン

こと一州および地方の支出に対する連邦サポート（federal support）では、最高数値である1978年のおおよそ27%から1987年のおおよそ17%まで—。このことは後の章で要点が述べられるように、州の権限拡大を特徴とする「新連邦主義」を随伴している。しかしながら、第二に、州レベルでは、さらに一層の変化が、地方政府サービスの効率性と有効性を高める費用削減や試みという特徴をもつ、かなりの変動を伴っているが、生じている。<sup>(p.8)</sup>したがって、アメリカは政府間の分権が連邦—州関係を特徴付けるという複合的な事例となる。同時に、市場分権は州および地方レベルで進展している変化の主要な側面である。市場メカニズムの拡大は、しかしながら、主としてアメリカは既に他のたいていの国々よりこのメカニズムを多く利用しているので、いくつかの他の国々よりゆるやかである。さらに言えば、その事例はどこか他の諸国で、とくにイギリスにおいて修正しながら取り込まれている。

イギリス。スコットランド、ウェールズ、北アイルランドの特別権能付与（the special powers）を除いて、中央・地方政府間に政府を持たない一層制の単一制国家の事例である。当国は福祉国家の発展において先導者であり、その公共サービス供給や全国的に画一的な規格を強いる点において多くの諸国よりさらにもう一步進んでいた。地方政府は早期の自立性を発達させたが、それは中央政府からの財源移転（主にレイト援助交付金という唯一のプログラム）に70%を依存していたため、1974年までに大部分の自治権と自治歳入権を失った。広範囲にわたる中央の法定制限や指針がどのサービスにも、とくに資本的支出において作用した。地方政府はもしそれが成文法によって明示的に権限付与されなければ、その範囲を越えて行政活動を行うことができな

い越権行為 (*ultra vires*) の法理によって法的に束縛されてもいる。サッチャー政権の3つの改革は第一段階で、新たなかつ主要な集権化していく法的規制を課している—地方税の税率制限、直接的な資本および経常支出のコントロール、ペナルティと「政府交付金回収 (grant clawback)」を伴う地方支出の目標設定、地方サービスを部分修正するための指令—。別の段階では、しかしながら、サッチャー政府は市場力 (market forces) への分権を大いに進めている。主要な政策は公営住宅を借家人に売ること、あるいはそれを住宅協会・協同組合に譲渡することである。そして、ローカールスクールを地方政府の管理下から抜けさせるインセンティブ [国立学校という名の (半) 私立校化 (森嶋通夫『サッチャー時代のイギリス』1988年, 岩波書店, p. 146)] や、地方政府を迂回するのではなく中央政府から直接的に行うスクールへの運営費の分権化、強制的な委託手続きと地方サービスの競争入札制度、小中高校や大学向けのバウチャーシステムの導入案があげられる。これらの過程はデイビスとグレンナースターによる章で概説され、人頭税を導入しようとする国税庁案はデイビッド・キングによって要点が述べられる。これらの進展はOECD諸国における変化の先頭に立っており、その生じている変化は他のどの諸国よりもラディカルなものである—したがって、大規模な政府間集権化が、市場分権化に向かう主要な成果を伴いながら、いっせいに生じていることを示そうとする図I.2の長い矢印がある—。

スカンジナビアとオーストリア。西ドイツとオーストラリア。イギリスのようにスカンジナビアとオーストリアは全て大きい福祉国家であり、それに対する責務の多くを地方政府に移譲している。資源の全面にわたってより大きな自治権を有しているため、地方化の水準はイギリスより高く、公共部門の関与の水準もまたたいいそれより高い。<sup>(p. 9)</sup> これらの諸国における改革は、目下、イギリスより一層限定的なものとなっているが、スウェーデンの学校やいくらか他のサービスの変化、中央政府の歳出コントロールの強化、政府間財政移転の改革、企業課税の改革は全て政府間の集権化のレベルをほどほどに増大しようとする試みの徴候であり、同時に、市場への分権も進めているのである。同様に、異なる最初的位置からいえば、ツインーマンとグロエヴェーゲンの章で研究される西ドイツとオーストラリアもまた、わずかにより大きな程度の市場分権化を伴って、ゆるやかな政府間集権化を示している。これら諸国の各々は、したがって、より一層ゆっくりかつ慎重であるが、イギリスモデルに追隨しているようにみえる。全てのスカンジナビア諸国とイギリスはローカルエリアの規模や人口を実質上増大する重要な地方政府改革を経験しており、他方、西ドイツ (the FRG)、オーストリア、オーストラリアは州レベルで主要な権限を持つ連邦制国家となることが注意されるべきである。

スペインとポルトガル。図 I.2 の他方の側には，1970年代なかばまで弱い地方政府を持つきわめて集権的な独裁政府であった2つの国がある。その地方政府は初期のキリスト教会とローマカトリック教会の分離からほとんど改革を経験したことがない極小規模となっている（多くの場合，人口2,3百人ほどの規模）。概して，地方政府への政府間分権化の余地は，したがって，非常に限られている。とはいうものの，両国はソレイ・ヴィラノーヴァとポルト執筆の章で議論されるように，いくつかの最も本質的な改革に着手している。スペインでは，これはリージョンに対する強い自治権の付与が主となっており，他方，ポルトガルでは，大規模自治体が財政上の権限や責務の増大の多くを受け入れることになっている。両方の場合において，政府間分権化は未成熟な民主主義を強化する目的に結びつく。政府間分権化が強い一方で，市場分権化はこれらの国々ではより一層重大であるわけではないが，その議論は市場メカニズムを活発化させるというアメリカやイギリスの狙いに追随するためにはじまりつつあるという徴候がある。

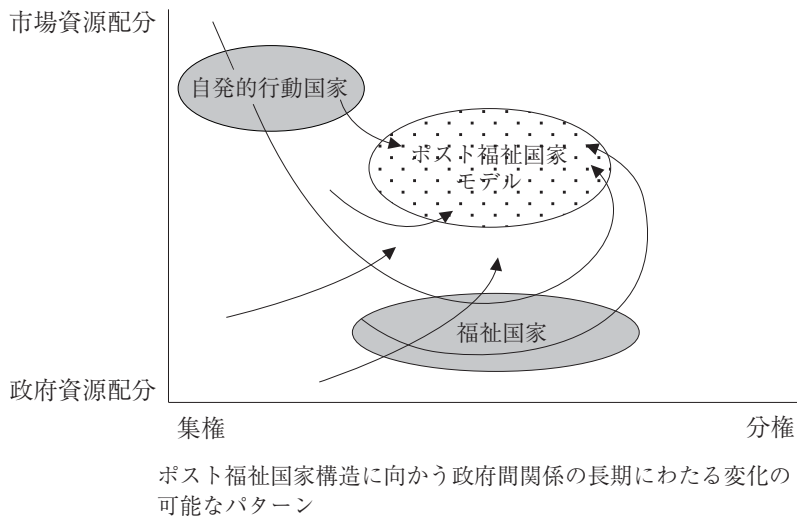
フランスとイタリア。これらの国々はともにスペインに類似して小規模自治体を持つが，ナポレオン体制によって強く影響を及ぼされた集権的な権限機構を有していた。両国における主要な改革は，プルドホンムとレイとポーラ執筆の章で述べられるように，大規模な地方自治体だけでなくリージョン・州の権限拡充も求めている。両国ではより強い市場分権化の勢いは，中央と地方の党利党略を重んじる政治の相互作用によって左右される複雑な一連のなりゆきとともにではあるが，存在している。

発展途上国。これは本書では1つの事例しか示すことができないが，とても大きくかつ多様なグループをあらわす—コロンビアについてのリチャード・バードの章—。たいていの場合に，最有力な経済開発を活発化させる必要条件であるということで，中央レベルが権力のある立案者，財政家，サービス供給者となっている。しかしながら，より広いレベル（都市だけでなく農村，大規模な国際的商社だけでなく小規模な貿易業者）における経済を活性化する必要性は，コロンビアが先例である準国営機関および多くのボランティア部門領域への多様化を活発にしており，バード（1984）の影響の大きい研究によってある程度奨励されている。（p. 10）

進化論的構造？これらの諸国の多様な経験は，一見したところ，非常に様々で相反しているように見える。しかしながら，それらの以前のポジションや，地方政府の規模や，経済発展レベルに諸変化を関連付ければ，図 I.3 でとらえようとしているいくつかの重要な全般的傾向がみえてくる。

集团的サービス供給の初期の歴史は，それがとにかく存在していたとしても，主に自発的なものか，あるいは利他主義的なものであり，慈善組織をもとにしていた。こ

図 I.3



の自発的行動国家モデル (voluntarist model) は、今なお、数ヶ国におけるごくわずかな活動の特徴付けている (例えば, Wolpert の章で概略されるような団体の寄附)。確かに、自発的行動国家の余地はウォルパート, タロック, ベネットの章で論じられるように、かなり拡大されうる。しかしながら、集团的サービス供給の点では、われわれは過去よりも市場配分プロセスに一層強い重要性を置くが、複雑な中央・連邦および州・地方の権限の混合によって特徴付けられる、よりハイブリッドなモデルへの移行を認識しつつある。図 I.3 にある「ポストウェルフェア (post-welfare)」型と呼ばれるこのモデルの特徴が今もなおあらわれている。私は次節でその主要な特徴であると思うことを略述する。

ポストウェルフェアモデルは非常に多様な先行状況からあらわれている。アメリカは刷新 (innovations) を試み、サービス供給への強力な市場アプローチの開発を行っている点で先導者であり、どれを徐々に展開すればいいのか、最短距離を識別する [図 I.3 の矢印参照]。イギリスは追いつこうとする試みという点でどんどん移動しているとみなされるかもしれない、他方、スカンジナビアや多くの北ヨーロッパ諸国は多少ゆっくりと追従している。<sup>(p. 11)</sup> しかしながら、われわれが先ほど確認した福祉国家志向において、これらの諸国には共通の出発点がある。対照的に、スペインやポルトガルのような諸国、そして、わずかな程度でいくつかの発展途上国は十分な福祉システムをこれから開発しなければならない。それらは将来の発展を可能にする一揃いの政府機関を備えるために、最初に政府間分権を進めなければならないでいる。そ

れらは北ヨーロッパの軌跡に追従しつつあるかもしれない、それもより急速にである。それらはサービスに対する準国営機関および市場アプローチのために直接的に移行することによって多くの先例を無視しそうである。地方政府の分権化の余地もまた、きわめて規模の小さい多くの政府機構が原因で、限定的であるが、これは中間レベルのリージョンあるいは大規模自治体を重要視することによって克服されつつある。

それでもやはり、ニューパラダイムに向かう可能な発展の方向性は図 I.3 に示されうる。そして、私は次の節であらわれつつある共通の傾向を特徴付けようとする試みに取り組む。

#### 4. 潜在的な共通点—分権とポスト福祉国家問題—

福祉国家モデルから離れていく変化は、本章の二節で要点が述べられたその中央の教訓の放棄を伴う。展開されている再考の段階は OECD (1987. p. 11) にニューパラダイムと呼ばれている。イギリスの議論の先頭に立って、イングランドとウェールズの地方自治体監査委員会 (1988. p. 1) は以下のとおり主張する。

地方政府の任務に関して、もはや明確なコンセンサスはない。地方政府は必ずしも唯一の、最高の、伝統的なサービス供給者であるとみなされていない。社会問題を解決する広範囲にわたる官僚の能力への絶対の盲信は懐疑的態度、疑念、新しい方法を試みる意欲……すぐ対応する組織、より地域に根ざした柔軟性にとって代わっている。

イギリスであらわれているいくつかの主要な変化は監査委員会の監査役ハワード・デビスによって12章で要点が述べられる。本書の諸章を含めて、さらに深く掘り下げた OECD (1983) の研究や、他の関連文献において展開されている研究が OECD (1987) レポートの背後に過去のものとしてある広範囲に及ぶケーススタディの先頭に立ってあるが、それらはこれらの変化が浸透していることをあらわしている—はっきり言えば、パラダイム変化と正確に呼ぶことができる—。

そのニューパラダイムは次の6点の主要関連事項によって動機が与えられる。(1)多すぎるほどのプログラムが個別の利益団体が票を獲得するための政治的ボークバレルとしてあらわれている。(2)多くのサービスを供給する最も妥当な方法として、行政官および政治家の有効性の再評価が高まっている。(3)自助努力を促進しているというより、むしろ政府の過剰な関与の水準が依存状態を促進し、持続しているようにみえる。<sup>(p. 12)</sup> (4)とくに中央・連邦レベルへの依存は地方政府、コミュニティの創造性・自主

性、ボランティア活動、自助を抑圧する傾向がある。(5)たいてい、公的需要抑制の欠如、所得に比例した需要の高い弾力性、政治家が効果的に統制する困難さのために、政府サービスのコストの継続的な増大があるようにみえる。(6)福祉国家が、他の活動を「クラウドディングアウトする」公的作用の不安からある程度得る要求にとりかかるという、公共支出レベルを持続させる消極性の高まりがあるようにみえる。

そのパラダイム変化は多数の重要な問題を伴っている。これらは広範囲に及ぶが、持ち上がっている課題の主要事項はここで敷衍される。本書の他の章はさらに深く進んでその問題の多くに応じる。

### 1) 顧客に対する政府の応答性

持ち上がっている重要な問題の核心は、行政が供給しているサービスに関して消費者 (consumers) とより良い関係を追求することについてである。このことは必ずしも行政の境界線 [サービス供給領域] の変更を伴うわけではなく、保守的な政府と同様に社会主義者にも等しく支持されうる。しかしながら、最も進んだ刷新的なアプローチは多くのサービス分野から行政を撤退させようとしている—実際、そのアプローチは、正当性を持つにつれて、困難な状況にある全ての消費者に供給される「サービス」の概念からかけ離れたパラダイムを、むしろ、要求の概念に方向付けし直そうとしている—。例えば直接請求、バウチャー、給付 (credits) という方法を活用することによる関連コストを理解し、それにより刺激される重要な判断を介して表明される選好を通じてあらわされるにつれて、その方向付けが生じるのである。社会主義と保守的な政治的優先事項の両方に関して言えば、しかしながら、あらわれでた共通点は真の市場 (real markets) か、あるいは規制型準市場に関してあるので、パラダイム変化が関わっている。

さらにまた、再評価の先頭に立って、監査委員会 (1988) は「競争的議会 (The Competitive Council)」に関する経営文書で、経営効率性、内部説明責任、選好に対する応答性 (responsiveness) はイギリスで取り組まれるべき重要な協議事項である、と主張している。それは地方政府が実践しようと努めるべき範囲内で戦略的フレームワークとなる次の8つの主要項目を強調している。

- (1) 顧客 (customers) を理解する、
- (2) 有権者にこたえる、
- (3) 首尾一貫した、実現可能な目標を設定し、追求する、
- (4) 明確な経営責任を割り当てる、

- (5) 職員を教育し、彼ら／彼女らに意欲を起こさせる、
- (6) 効果的にコミュニケーションをとる、
- (7) なりゆきを監視し、そして、
- (8) 変化にすばやく適応する。

これらのアプローチは、競争力がより一層強い、伝統的な支配力を持つアメリカのような行政システムにおいて、あまり推進されてはならない。<sup>(p. 13)</sup> しかしながら、アメリカにおいてさえも、10章でマックマヌスによって要点が述べられるように、注目に値する発展が起こっている。

顧客の要求に対するサービスの応答性は、サービスの供給や財源調達のために開発されるべき広範囲に及ぶ刷新的な方法を要している。そのニューパラダイムは2つの主要な方向で行政の対応の性質をいくぶん変えている。第一に、行政による直接的なサービス供給から、個人の活動を刺激するための、そして、市場反応や非営利組織の活動についてのチェックアンドバランスを規定するための適切な規制を伴う環境 (*regulatory environment*) の提供への変化がある。顧客の応答性はサービス供給者と彼らの顧客と各段階の政府間のより一層直接的な関係を求める。それはまた戦略的な調整や立案の必要性の目立った縮小を可能にする。したがって、例えば、大都市 [圏] システムでは、それは一層強い重点がより小規模な行政区に置かれることを認めるかもしれない。

第二に、中央から地方あるいはリージョン・州レベルに向けて、というパラダイム変化である。ナサンが4章で確認するように、概して、政治的に保守的な時期（19世紀終、1920年代、現在のような）には地方政府（州と地方）の役割は重要視されると理解される。リベラルなあるいは親政府的な時期には連邦・中央政府に対するより強い説明責任 (*accountability*) がみられる。このことは様々なイデオロギーの風潮のうち2つのレベルにおける政治的ロビー活動の相対的な容易さによって、ある程度説明されうる。現在では、したがって、全ての政府レベルで新たな「市場原理」が重要視されている。しかし、それは顧客の要求にこたえる地方政府あるいはサービス供給会社・機関の変化（分権化）に一層強い重点を置くものの、「市場」環境に向かう中央の画一化していく影響力（集権化）によって支配される。これは図 I.3 で確認された変化のパターンである。

## 2) サービス供給組織の刷新

顧客に対するより優れた応答性を達成することは多様な要求へのサービス供給の変

化を必要とする。しかし、要求はカテゴリーを横断して変わる—例えば、様々な人々、企業、顧客グループ、地域—。要求に対するより優れた応答性は、したがって、サービス供給における複合的な刷新の混合を要する—時々、個々のレベルでの要求に、広く多種多様なニーズからなる職業上の要求に、諸団体に、地方に対応するためである—。地方自治体に特有な要求の場合にだけ、政府間分権は不可欠な本質的側面であることは明らかとなる。なぜなら、地勢、人口、産業など地域特性に関する主眼 (a geographical focus) を持つからである。他の領域では、非政府的な、また他のアプローチが可能である、あるいは連邦および州ないし中央政府は、地方政府よりむしろ個人または企業（それが既に多くの領域で行っているように）をますます直接的に相手にすることができるかもしれない。<sup>(p. 14)</sup> しかし、地域特性に関する主眼がないときでさえ、地方政府は要求にこたえるべき適切な機関であろう。

この領域において古典派経済理論は次のことを示唆する。行政のサービス供給は、集団供給者 (collective provider) を市場の反応より効率的なものにする外部性 (externalities) およびゆがみ (distortions) の存在によって正当化される。これは公共財の理論につながる「市場の失敗」の論理である (Samuelson 1954; Musgrave 1986)。州あるいは地方レベルでの行政活動の場合は同じであるが、それは地域のニーズおよび／あるいは選好の変化のために、中央レベルより効率的な集団的要求の供給者であるという付加的な制約を伴う。市場の失敗は、いったん財が誰か他の人によって購入されると、受益者は無料で消費することができるので、購入することを通じて選好を明かすことを好まない受益者から生まれる結果である。これは純粋市場システムにある注目に値する重要性を持つ2つの主要な課題を議論の俎上にのせる。第一に、全てのアクターは、誰か他の人が率先垂範する（したがって、費用を負担する）のを待ちながら、関係しようとししない動機を持っているという、ただ乗り (free rider) 問題がある。これはより良い活動はプレイヤー達への競争的圧力によって限界があるだろう、サマリア人のディレンマ (the Samaritan's dilemma) [利他的な人種であるサマリア人は援助の手を差し伸べることを控えることが望ましい。つまり、良かれと思う行為が悪い結果を生みだしかねない、という皮肉が込められている。Buchanan, J.M. (1975), 'The Samaritan's Dilemma.', in E. Phelps (ed.) *Altruism, Morality and Economic Theory* (Russell Sage Foundation) 参照] という第二の課題を表面化させる—彼らは最善の活動に従わないフリーライダーに無料の財を供給したいと思わないだろう—。それぞれのケースで、その結末は、概して、当事国の経済成長における総体的な厚生損失である。これらの課題の主要事例は、これらの特徴はほぼ間違いなく市場主導のシティ (cities) 再生において最大の障害となる、都市 (urban) 再生の領域で発生している

(これは14～17章で敷衍される)。

古典派の公共財の概念は、しかしながら、行為 (action) への唯一の指針としてますます正当性を疑われている。行政は集団的供給をやりくりするただ1つの手段ではない。人々からなるグループおよび企業からなるそれによる集団的活動 (collective action) はしばしば、フリーライダーやサマリヤ人のディレンマによって提起される諸問題を克服する一様に有効な手段でありうる。これは様々な理論的基礎が、例えば、公共選択論 (後にタロック、ウォルパート、グレンナースターによってさらに進んで展開される) によって与えられるボランティア活動および非営利組織を刺激することである。この考察方法の下では、政府はもはや、それが正当性を持つにつれて、サービスを要求する全ての人に必要なサービス供給者ではない。同様に、資金調達は広い課税ベースの大衆税 (general taxes) から、必ずしも得られるべきではない。しかしながら、政府は非営利部門のパフォーマンスの検査として、そして、意思決定の総体的な環境を整える点で重要な規制的作用を保持できよう。

この再考の結果は、行政の供給に対する代案あるいは補足として、新しく、より効果的なサービス供給の方法を見いだそうとしている議論や行為にとって新たな政策 (agenda) のはじまりである。明らかになっている可能性の全てを詳述する紙幅はここでは不足しているが、OECD (1987) が可能な方法の範囲の要点を述べているので、触れておく。(p. 15)

- (1) (a) 「委託すること」、(b) 契約システムを発展させること、(c) 規格を操作すること、(d) 競争入札を活用すること、(e) バウチャーを利用すること、による民間部門の契約人の規制
- (2) 協同組合、(各種) 協会、トラスト [企業合同]、非営利組織
- (3) 任意・慈善団体
- (4) 公—民のパートナーシップ
- (5) 準国営部門

これらの領域における多くの刷新が将来期待されているはずであり、それらは以下でさらに進んで議論される財政的な問題、そして、他の問題と部分的に重なり合う。

### 3) 経営改革 (内部説明責任)

非政府部門の分権型刷新は加速している一方で、政府内部に関していえば、さらに進んだ政策は政府の経営構造の全般にわたって、その顧客に対する政治的な効率性お

よび応答性を改善していくことに関係する。ここでの主要な目的は、官僚的な決定に、というよりむしろ、真の要求にこたえるための方法の追求である—公務員は、労働組合や作業慣習 (previous work-practices) に従ってサービスを供給するというよりむしろ、効果的で、費用効率の高いサービスを供給すべきであること—行政は要求にかかわらず雇用を提供する媒体というよりむしろ、要求への応答者だと考えられるべきであること—サービス供給手段における融通性は、唯一の、画一的な、一枚岩的な行政の対応というよりむしろ、ボランティア、非営利、あるいは協同組合の各組織、民間契約人の利用を通して効率性の改善を可能にすること—。要約すれば、その目標は、行政内での官僚的な決定が、市場決済 (market clearance) に類似した需要—供給反応を可能にする経営構造に取って代わるメカニズムをたちあげることである。

民間部門で活用される会計概念を導入することによって、数回の試みが経営構造においてそのような対応を引き起こすためになされている。例えば、フォスター (1988) は公共部門の経営構造や財政コントロールに対する思考の根本的变化にかかわっている内部説明責任の方法を論じる。彼は実行可能な財政責任 (accountability) システムは次のことを要すると示唆している。

1. 財政責任を持つ団体の活動は、適切な経営あるいは財政報告書に関して検査するために、自由に応じられるものでなければならない。これは行政の会計慣行で、そして、報告書が行政の意思決定の範囲内で用いられる方法だけでなく、それが会計監査され、公表される方法にも重大な改革を要求する。

2. 団体間の経営上、財政上のつながりは誰が何の責任をとるのかを明確にするために最小限にされるべきである。これは「共同 (corporate)」行政責任の重大な変化を要する。(p.16)

3. 各「団体」の部門におけるプロデューサーおよびマネジャーの方針に責任をとるべき唯一の個人は各「団体」の長になければならない。これは責任の所在をはっきりさせ、「ライン部門管理」概念を導入しようということである。

4. 団体間の移転〔支出〕は「現実の」支出に応じてできるだけつましく行うべきである。これは行政組織内において市場原理の導入に努めることをあらわす。

これらの特徴はつい最近になって行政経営向けに展開されており、それらの適用は、例えば、ソーシャル・ポリシーや団体間の「協同」の制約だけでなく、他の要因もあるため容易ではない、という重要な議論がある。しかしながら、フォスターが主張するように、各原則の適用の欠如が効率性を維持し、改善することに少なからぬ問題を

引き起こすこともまた明確である。イギリスにおいて、監査委員会（1986）は、現在、存在する困難さの程度を確認している。それはイギリスに特有なものであると同時に、これらは多くの OECD 諸国の行政システムの特色をよく示す点であると論証される。

- (1) 決定の相互依存は、誰が質あるいは財政の点でどのサービスに説明責任 (accountable) があるのかに関して明快さがなく、あまりに高すぎる。
- (2) 財政および経営報告書はたいてい不十分で、広く、十分に利用できない、したがって、精密な調査や検査の実現性を徐々に低下させている。
- (3) 適用すべき、経常勘定と資本投資の機能および適切な財政と経営の特質の間に不十分な区別づけがある。
- (4) 経営上および財政上の方針は公然たる政治的協議事項についてたいてい不明瞭である。
- (5) 行政官や政治家の成果を保証するには、それらのパフォーマンスの目的や規準に関して不明確さがある。

主要な会計・経営改革は、したがって、政府によって実行され続けるその役割が存在するので、ポストウェルフェア問題の一部とますますみなされる。

#### 4) 代議制の再解釈（外部説明責任）

同時に、行政組織の内部でおこる刷新の進展のように、主要な変化が外面的に政治関係の領域において強く推し進められてもいる。その主要目的は顧客に対する応答性である。しかし、他の政治的代議制の側面をもって、どのようにそれが合理化されるべきかという難問がある。

代議制は、一方で、政府とその行政官、他方で、個々人と企業の間における民主主義という点で関連がある。代議制の問題は政府のサービス供給や財政システムにおいて生じるにすぎない。<sup>(p. 17)</sup> 生産 (production) や財政のメカニズムは市場取引を通じた人々と企業の間での交換では不必要である。

ヴェルバ (1971)、ビンダーら (1971) による議論は次の 4 つの概念を通して代議制のプロセスを参加に関連づける。

- (1) アイデンティティー地域内の個々人とグループの間におけるコミュニティ関係や相互援助の持続。

- (2) 正当—行政の決定が個人あるいは諸グループに「正しい」とみなされる範囲。
- (3) 浸透 [力] 一個人や諸グループに対する行政の影響力の程度および有効性。
- (4) 分配—行政に依存する人々と、サービスを維持するために現金給付を行う人々との間をとりもつ社会移転 [支出] の程度。

このプロセスは行政のためにもっぱら効果的に作用する。民間部門（市場）の取引では、個人の選択は決定への最大限の参加を示し、代議制あるいは説明責任への疑念は起こらない。西洋諸国では、効果のない、あるいは幻滅的な参加は、代議制と参加の両方を改善するために、つまり、「政治的」または官僚的選択を顧客の選択と取り替えるために、サービスの「民営化」や委託化の実行、さもなければ、行政慣行の修正の実行に導いている、ということはしたがって当然である。

自由民主主義における代議制は、日々の行政活動のための方策を適法化する選挙や国民投票の間、広い国政上の政策に関して投票する有権者のめったに起こらない大規模な参加を通して、たいてい成功を収める。地域の利害関係はしばしば非常に重要である。アグニュー（1987）によって議論されるように、「場所の政略（place politics）」は、大部分の代議制システムが機能する地域の諸制度（institutions）を通して存在するので、行政と社会の間の仲介メカニズムにおいて決定的な役割を果たす。ウォラーステイン（1979）に従いながらテイラー（1985）は、これを国際的な、国家的な、広域行政的な、地方的な代議制構造の概念を分類する方法として用いる。代議制は様々な規模の地域や行政の範囲内における複雑な一連のプロセスの結果であると観念的に考えられる。それぞれの規模で、概念化への最も数多くあるアプローチは、有権者団体の利益を最大にする立候補者に賛成投票をするために戦略的に行動している、ある一定の集団規模でのそれら（groups of voters）の社会的地位から、それらを理解することである。

しかしながら、この利害関係の関連付けの理想は、たいていの行政システムにおける実体とかけ離れている。そして、たとえそれが有効に作用するとしても、それはサービスが供給される方法の詳細な懸案に関して決定を下す最も効率的なやり方であることは明瞭ではない。経済理論は、人々や企業の必要に合わせる、そして、税収を得るための地域間競争は効率性を持続させるためのチェックとして効果的に作用するだろう（Tiebout, Oates, Tullock の議論—3章と5章を参照）、と議論しているけれども、市場選好のあらわれとして投票することはきわめて不十分な、現実の市場のコピーである。<sup>(p. 18)</sup> その経済理論は、OECD 諸国でかなりの政策的支持を現在得ている公共選択の解説の多くで基礎を形成している。

地方自治の領域の関連範囲で、より政治的、社会的な代議制の観念を持つ、自由競争による効率性の経済的概念の解明は重大で、現実的な懸案である。スティグラー（1972）とガレオッティ（1987）は、政治家のレント（rent）の概念は政府による選好調和を改善する1つの方法であると示唆する。「レント」は、彼らが行動や成果に基づいて、受けるに足る以上の票を獲得する時はいつでも最大にされる。ガレオッティは、情報の水準が低くなるにつれて、そして、問題の範囲が大きくなるにつれて、これはますます増大するだろうと主張する。このことは、政党行動の単純効用あるいは所得最大化モデルの及ばないメカニズム（例えば、Riker 1962, Wittman 1973 を参照）が政治家に政府の有効性を問題にする動機を与えるかもしれないことを示唆する。政治的「レント」は、利害関係人口が多くなるにつれて、地勢、人口、産業などに関する規模が大きくなるにつれて、政党システムがより高度に集権化するにつれて、普通は増大するだろう。分権的行政システムは、政府はより効果的であるという帰結のために政治的「レント」を最小にするはずである。このことは、同様に、政府間分権は代議制および有効性（effectiveness）の両方を改良する主要な方法であるはずだということを示唆する。

サービスのなりゆきやその財政に関する決定への代議制のかかわりを改良する見込みがあるにもかかわらず、公選政府（elected governments）は多少不十分な市場のコピーであり続けるだろうということは明らかである。フォスター（1988）は、これは、どんな人が代表しているかと、誰が誰に説明責任があるかの混同の必然性のためであることを示唆する。これは先ほど略述された内部説明責任を補足する外部説明責任の問題である。4つのありうる外部説明責任の領域があるが、それらは次のとおりである。

1. 納税者への説明責任。これは「代表なくして課税なし」の問題である。しかしながら、その問題は、納税者はしばしば有権者のうち小さな比率を占めるにすぎないから複雑である。地方人头税（local poll tax）を創設するための1989年と1990年のイギリスでの改革はその事で特色づけられる。

2. 地元企業への説明責任。地方行政機関は人々と同様に企業にもサービスを供給する一どのようにしてそれらの関心は表示されることになっているのか、そして、説明責任は果たされることになっているのか—。

3. より上位レベルの政府への説明責任。全ての国々において、中央政府、あるいは州・リージョンに加えて連邦政府は、地方の行政官に財源を提供する、そして、彼らに対する法定要件を定めることに関して支配的勢力である。どのようにしてこのよ

り幅広い州または国家の支配力は地方行政上の決定の及ぶ範囲内で維持されることになっているのか。

4. 有権者への説明責任。この説明責任の型式は多くの著述にとって焦点であるけれども、これは行政官が他の説明責任の型式を獲得するために行動しなければならないという制約を考慮に入れたので、ほとんど残余に近い。<sup>(p. 19)</sup> それゆえに、地元コミュニティの要望や政治的優先事項から発展した特有の計画に従うための限られた実質的余地がたいていある。

かなりの議論が地元有権者と行政上の決定の関係にたいがい割かれている。これは代議制の観念の標準的解釈である。しかしながら、この代議制の型式は最も重要であるかどうか、あるいは行政の効率性や顧客の応答性を保証することができるかどうか、ますます問題にされている。それどころか、新しい課題は、供給・需要と望ましい顧客関心の表現のより密接な関係に一層導きそうな公共料金 (fees) または手数料 (charges)、および市場選択を通じた取引 (transactions) の増加をますます求めることであるようにみえる。

## 5) 財政とコスト回収

本書の重点の多くは、財政問題に向けられており、概して、外部性、ゆがみ、市場の失敗の結果として政府の役割を正当化する古典派理論に依拠する。しかしながら、サービス供給のように、財政の場合においても、一群の刷新が理論と實際上起っている。

OECD (1983) の研究は、全般的な予算（とくに租税）収入を通じて、という手段以外の方法によるインフラストラクチャーとサービスの改良のための資金調達は、連邦・中央と州・地方政府の両方にとって均衡のとれた財政局面を維持するのにより適しているかもしれないと主張する。このことは課税というよりむしろ、「コスト回収 (cost recovery)」のための重要な刷新の動機を与えている。例えば、使用料、公共料金、免許料、賃貸借料、特別賦課金を通してである。同時に、中央・地方レベルの租税システムおよび各政府レベル間の財源移転システムの重要な刷新はまた、注意を費用-便益関係、すなわち応益税に対して向け直している。サービスへの財源供給は、したがって、受けるサービスに対するコストとの一層密接な関係のために各レベルで変化している。より近い概算が市場交換過程に求められている。租税システムを通じた多数の再分配の機会を維持することが政府の政策にとって主要な領域であるため、当然、全ての財源がこの傾向での刷新になじみやすいわけではない。しかし、生じて

いるその刷新にはコスト回収や応益税に向かう主要な趨勢がある。

租税システムの刷新。税制の分野では、2つの一般的な原則、つまり、応能原則 (ability to pay) と応益原則 (benefits) の間でそれぞれ違った時期に、異なった形でバランスがうまく取れている。前者には再分配、後者には準負担金 (quasi-charging) の意図がある。議論を形作っているパラダイムが変化するにつれて、後者は前者より優勢になっている。その立論は、効率性を根拠として、より適当な資源配分が受益と負担を一層密接に結びつけることによってなし遂げられうる。(p. 20) これは消費や支出 (売上税や付加価値税のような)、支出税、コスト回収を通した租税に対する代替手段などに関連する税である、応益税の議論を過熱させている市場分権化目的によって誘導される。

政府間レベルでは、州や地方でますます免除される重要な責務を持つものの、連邦・中央での基幹税の古典派的配分は、6章のグロエネヴェーゲンによって詳細に議論される重大なディレンマあるいは潜在的な財政格差 (McLure 1983, Wiseman 1987を参照) を生み出すことが一層認識されている。政府間の分権は、したがって、そこでの税源配分および責任配分—通例切り離して考えられる—の間におけるより有益な議論の組合せを必要とする。ワイズマン (1987) は、政府間分権はしばしば経済性によるのと同程度に政治的および立憲的な必要性によって誘導されるため、政治的、経済的視点が求められる点 (Rhodes 1981, Bennett 1980, Bennett & Krebs 1988も参照) を主張することでさらに深く研究している。これらの議論は州・地方政府に対してかなりの税源を配分することに賛成の方向へ導いている。例えば、地方の税収として広範囲に及ぶ財産税を利用することは多くの租税理論に基づいて意に満たない。それはしばしば逆進的であり、企業にとって要素投入 (one-factor input) に、あるいは家計にとって消費の一形態にゆがみをもたらし、課税のための資産評価の継続を困難にし、しばしば不動産市場に非弾力的な影響を及ぼす。にもかかわらず、それは地方の税収源として多くの魅力があるため、その広範囲に及ぶ利用が継続される。

しかしながら、より最近の議論は、主要な意図がコストを通じた需要と供給の好ましい関係を得るための市場目的であるならば、租税は全く最善のメカニズムとならない—好ましい結びつきはコスト回収賦課システム (cost-recovery charging system) を通してなし遂げられうる—。そのうえ、このアプローチは政府間問題の大半を単純にする (Brennan & Buchanan 1985, Brennan 1988)。人頭税 (「コミュニティチャージ」) というイギリスの改革代替手段は税と料金 (charge) の間で落ちつきが悪いハイブリッドである (9章の King の議論を参照)。

さらに租税システムが地方の財源にとって依然として重要である限りでは、伝統的

理論に対する別の異議が展開されている。その伝統的理論は州・地方間の租税競争は非効率であると主張している（例えば、ACIR 1978 参照）。この主張は、租税あるいは経済的給付金（economic benefits）は総体的な効率性の低下を伴うゼロサムゲームで配分される、という見解に基づかれる。ゼロサムの結末から生じる危険要因が存在していることを認めているとはいえ、より最近の見解は租税やサービスの競争には利益となる重要な効率性がありうると示唆する。アーテン（8章）および他の論者は本書でこれを進展させてとらえる。その論点はまたベネット、ツインマーマン、マルコウ、カステルス執筆の章で扱われる経済開発政策の分権化の可能性に関連づけられる。

コスト回収。この領域における刷新への関心の増大は、より高いサービス効率性を達成するための顧客に対する応答性について、先ほど略述したことと同じ主張によって誘導されている。<sup>(p. 21)</sup> これは、(1)概して、経済活動における資源配分を改善する潜在力、(2)非政府の領域において、伝統にとらわれない供給者が生き残り、発展するのを可能にする競争のために、一様な根拠の押しつけによる「クラウドディングアウト」の可能性をコントロールする潜在力、(3)同様に、質を高め、不必要な生産を除去するであろう、顧客の要求に対するサービス生産者と管理人のより親しみのある対応を奨励する潜在力、を持っているとみなされ、(4)外部性の社会的費用を具体化することによって、社会的公正および環境政策を改善するために活用されるだろう。

使用料や他のコスト回収の方法には明らかに多くの制約がある。これらは公正の考慮、需要の変動、そして、公共の一般的収入（public general revenues）と比較される、料金（charge）や民間部門の供給によって財政的に管理されるサービス間の関係から生じる。しかしながら、これらの制約内で刷新のための重要な余地があることはますます明白になりつつある。政府や政党見解は一般的収入、とくに税収入を「正規の（normal）」財源（financial source）であると、あまりにも容易にみなしている。それは実に困難な決断を避けた「安易な打開策（easy way）」である。ポスト福祉国家パラダイムの範囲内で、しかしながら、一般財源（general sources）はしばしばより非効率であるだけでなく、供給と需要の適当な関係を獲得するという目的をだめにするともみなされる。これはしたがって必然的に、現実的な価格設定や他のコスト回収の方法に基づく、一層多くの交換メカニズムの活用に導いている

## 6) 政府の役割の変化

顧客に対するサービスの応答性を改善すること、サービス供給機関を改良すること、経営改革、代議制の再解釈、コスト回収の刷新はそれぞれほばいかなるイデオロギー的枠組みの範囲内で理解されうる。確かに、ゴルバチョフ政権の時代におけるソビエ

トのペレストロイカについての最近の議論でさえ、一党国家社会主義システムという状況の許す範囲内で類似した刷新を採り入れようとする試みに誘導される（例えば、Bennett 1989 を参照）。しかしながら、多くの改革の背後にある重要な意図は、国家の役割（the boundary of the state）を後退させるために、一層幅広い政治的協議事項とすることにあり、そこではより小さな政府それ自体が良いことであろうと議論されてきているからである。3つの主要な原理がその結果、展開されている（例えば、Economic Policy 1988 を参照）。

最初の原理は、公正目的（equity goals）の追求から引き出されるべき福祉利益（welfare gain）は決して政府介入が作り出す効率性の低下ではないことである。これはいわゆる「公平の価格（price-of-fairness）」原理である。この見解がもとで、保守的な政府は、税の引き下げはミクロ経済レベルでのインセンティブを強めるであろうし、経済成長の高まりによる代償どころではないだろう、と主張している。レーガン政権のビジョンに従って固持されるこの概念の極端な性格は、効率と公正のトレードオフがあまりに不整合であるため、より低い税率は生産を増加させるだけでなく、その増加はあまりに大きいため、政府歳入は以前より大規模となるために増大するだろうし、そして、これは他の非公正領域（防衛のような）での政府支出の増大を可能にしていることであった。（p. 22）これはいわゆるラフアーカーブ関係に基づかれていた、そして、それはアメリカの連邦赤字を刺激している主要な要因である。ラフアーカーブの活用は、介入がもとで、効率性の低下があまりに大き過ぎて公正利益を埋め合わせることができないかどうかについてのより全般的な問題をぼやけさせている。

第2の原理は「政府の誤り（fallibility of government）」である—政府は市場の失敗を抑制しようとする場合に、必ず有害無益であるだろう—。ここでのその基本的主張は、行政経営は、満足できる経営や職員の成果への刺激は必ずより高い効率を保証すると考えられる市場より生得的に非効率である、ということである。

第3の原理は、政府介入は「依存の産出と持続（production and maintenance of dependency）」を確実なものにしていることである。行政によるサービス供給は、生産者や利益団体による誰が受け、あるいは受けないのかに関する道徳的判断を要するとみなされる。このようなプロセスは資力に対して供給を適合させる配慮の侵害に必然的に導く。同時に、サービスを得る目的で活用されている野心的な意図を持つ政治家の都合の良い黙諾（the ready acquiescence）は、自助努力や市場代替手段を当然間接的手段で攻撃する展開に導いている。このことは、政府は全ての問題を解決し、したがって、依存状態を助長するだろうという見解を促進する。極端に、行政プロセスは依存を強め、持続することに既得権を持つシステムの意に解釈されてきている。それは一

連の活動で特色づけられる一満足するにちがいないニーズを識別すること、それらのニーズに備えるために生産すること、それゆえに代替手段を知らぬまに害しており、そして、きちんと調整されたニーズ、したがって生産レベルを高める供給を他のどこであっても手に入れられない、より多くの扶養家族の発生に導いている一。必然的にそのプロセスは、刷新や変化を防ぐ生産者の利害や政党の政策で一層強力にされる。これは例えば、ベリャノブスキー（1987）によって「生産者行政府（producer state）」と呼ばれている。しかしながら、それは含蓄される独自の責務からの撤退のレベルを重要視する、より適切な用語である「過保護の行政府（nanny state）」とたぶん深く結びつけられている。

依存状態の特殊な側面は、政府間の交付金や補助金、あるいは条件不利地域の住民に対する直接的支出のいずれかを通した移転支出への地方の依存である。このことは、EECがEEC、国家主義的政府の、または他の移転支出の継続的な擁護に依存している経済状態である地方の「依存心理」であると識別していることの原因となっている。リージョン・地方政府は依存状態を調査し、それらの経済活動のように、かわりの自立アプローチを求めようとしない。内発的發展や地方の自立的解決の奨励（14～17章を参照）に基づく政策への賛成論は、リージョンの發展の不均衡や「遅れた」地域の問題に関する議論の変更の重要な側面である。（p. 23）

サッチャー政権にとって、依存の除去はおそらく最も支配的な議論である。サッチャー・アプローチは、ハイエクに主として従いながら、公共部門の運営は標準的な経済的規準で判断されるはずがない別の地位を必要としている、と議論している。それよりむしろ、政府は、公共サービスは何が成し遂げられる「べき」であったのかについての社会的あるいは政治的判断に対して判断されるべきであると理解している。これはいかなる他の経済的領域における評価の尺度と異なる（例えば、Pirie 1988を参照）。これはおそらく福祉国家の遺産から引き出される最も重要な問題である。その結果、公共経済は財やサービスの生産を計画するという別の方法と単純にみなされてはならない。

これらの意味で、ポスト福祉国家に関わるイノベーションは政府と民間部門の役割の重要な変化を示唆する。しかし、その課題ははるかに広範囲にわたるようになっていく。サッチャーのビジョンでは、イギリスは福祉国家の遺産にあまりにすっかり染まっているので、民間部門の効率的なパフォーマンスさえ当てにできないのである。これは疑いなくソビエトや東ヨーロッパの経済活動における問題である。確かに、パラダイム変化は四方八方で変化を要することが期待されるであろう。民間部門にとっての挑戦は、それが民営化された集团的サービスを提供することができる、許容しう

る規範を維持することができる、フリーライダー [ただ乗り] という楽な道に走ってしまわない、あるいはサマリア人のディレンマによって引き起こされる怠惰に陥らない意志がある、ということである。その挑戦は政府の供給に取って代わるべき、またはその補足となるべき多様な集団的活動の方法を誘発することである。共同性や外部性は依然存在しており、新しい課題 (agenda) は、企業に新たな責務・ビジョンで、そして、広範囲に及ぶレベルで近年示されたことがない利他主義の水準でこたえるよう要請する。最もきざしがみえる事例は、アメリカにおける民間産業協議会 (PICs)、コンパクト [連邦ないし中央政府と地方政府の「契約文化」の見直しおよびボランタリーセクターの積極的活用] (Compacts)、類似的イニシアティブ (similar initiatives)、そして、イギリスにおける職業訓練・企業審議会 (TECs)、コンパクト、企業経営エイジェンシー (Enterprise Agencies)、経営チャーターイニシアティブ (the Management Charter Initiative) のような刷新である。まさに、人々がより個別的に自助努力することが求められるように、それぞれが企業により広い責任領域で活動させようとする試みである。その挑戦は広範にわたるが、社会および効率の利益のための潜在的機会はかなりある。

## 5. 結 び

本章では、将来のための処方箋を得ようとしなかった。もっと適切に言えば、支配的な「福祉国家」問題から「ポスト福祉国家」問題へのパラダイム変化を強調するよう努めてきた。「福祉国家」は、供給者および良識ある立案者として政府の責務を規定しているパラダイムであるとみなされる。これにエンタイトルメント、公民権、社会的公正の原理が付随している。このことは諸制約を、「高まる期待」の継続的なプロセス、生産者陳情団、代替手段の弱体化を通じた物質的欲求に課する不可能性に結びついている。この不可能性は制御できない行政部門に至らしめる。(p. 24) ポスト福祉国家は政府の役割を押し戻そうとしている。それはニューパラダイムであるので、消費者需要に対してより適当に対応する方法として社会主義の、そして保守的な政府の両方を引きつけている。

発展段階の政策は、以前の市場配分 [量] や政府間分権のレベルによってある程度決まる様々な諸国における違ったペースで、そして、異なるやり方で展開されている。あらわれるべき共通のモデルを期待してはいけな。本当に、顧客に対する応答は多様性を必要とする。しかしながら、多くの共通的傾向が、市場間および各政府レベル間であらわれている変化を特徴付けるために確認されてきている。改良された技術はこれらの発展にとってとくに励みとなる。それらは改良されたデータ分析やより高度

なレベルの意思決定の分権化を可能にする。

イノベーションの全般的方向が明確である一方、どのように顧客の応答性について新しい目的が達成されるのだろうか、どのように改善された効率性を持つより広範にわたる政策は適切に設定されうるのか、どのようにサービスの質や有効性の保護が保証されうるのか、中央・地方政府間の新しいバランスはいかなるものであるべきか、に関してしばしばかなりの混同がある。最も内容のある意味で、「消費者」として行動することができない、そして、選択の機会を行使することができない最も恵まれない人々あるいは地域へのサービス供給の仕方の問題もある。複合的な論点は互いに関連しており、非常に多くの研究課題はどの必要性が解消されるべきなのかに目を向けている。本章や本書の残りの寄稿論文はその完全な解答を与えていないけれども、それらの問題に基礎を置いた、さらに進んだ研究や議論のきっかけを与えるであろうことが望まれる。

#### 参考文献

- ACIR (1978), *Regional Growth Study* (US Advisory Commission on Intergovernmental Relations, Washington, DC).
- Agnew, J.A. (1987), *Place and Politics: The Geographical Mediation of State and Society* (Allen & Unwin, Boston, Mass.).
- Audit Commission (1986), *Report and Accounts, Year ended 31 March 1986* (HMSO, London).
- (1988), *The Competitive Council*, Management Paper No. 1 (HMSO, London).
- Bennett, R.J. (1980), *The Geography of Public Finance* (Methuen, London).
- (ed.) (1989), *Territory and Administration in Europe* (Francis Pinter, London).
- and Krebs, G. (1988), *Local Business Taxes in Britain and Germany* (Nomos, Baden-Baden).
- Binder, L., Coleman, J.S., La Palombara, J., Pye, L.W., Verba, S., and Weiner, M. (1971), *Crisis and Sequences in Political Development* (Princeton University Press, Princeton).
- Bird, R.M. (1984), *Intergovernmental Finance in Colombia: Final Report of the Mission on Intergovernmental Finance* (Intergovernmental Tax Program, Law School, Harvard).
- Brennan, G.H. (1988), 'The Public Choice Approach to Tax Reform', *Environment and Planning C: Government and Policy*, 6, pp. 41-52.
- and Buchanan, J.M. (1985), *The Reason of Rules: Constitutional Political Economy* (Cambridge University Press, Cambridge).
- Buchanan, J.M., and Tullock, G. (1962), *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Liberty* (University of Michigan Press, Ann Arbor).
- Economic Policy* (1988), Special issue on 'The Conservative Revolution' (Cambridge

- University Press, Cambridge).
- Foster, C.D. (1988), 'Accountability in the Development of Policy for Local Taxation of People and Business', in R.J. Bennett (ed.) 'Local Fiscal Crisis: The Policy Imperative', *Regional Studies*, 22, pp. 13-18.
- Galbraith, J.K. (1958), *The Affluent Society* (Hamish Hamilton, London).
- Galeotti, G. (1987), 'Political Exchanges and Decentralization', *European Journal of Political Economy*, 3, pp. 111-30.
- McLure, C.E. (1983), *Tax Assignment in Federal Countries* (Centre for Research on Federal Financial Relations, ANU, Canberra).
- Musgrave, R.A., and Musgrave, P.B. (1986), *Public Finance in Theory and Practice* (McGraw-Hill, Tokyo).
- OECD (1983), *Managing Urban Change: Policies and Finance* (OECD, Paris).
- (1987), *Managing and Financing Urban Services* (OECD, Paris).
- Pirie, M. (1988), *Privatisation: Theory, Practice and Choice* (Wildwood House, Aldershot).
- Rawls, J. (1972), *A Theory of Justice* (Clarendon Press, Oxford).
- Rhodes, R.A.W. (1981), *Control and Power in Central-Local Relations* (Gower, Aldershot).
- Riker, W. (1962), *The Theory of Political Coalitions* (Yale University Press, New Haven).
- Samuelson, P.A. (1954), 'The Pure Theory of Public Expenditure', *Review of Economics and Statistics*, 36, pp. 387-389.
- Stigler, G. (1972), 'Economic Competition and Political Competition', *Public Choice*, 13, pp. 91-106.
- Taylor, P. (1985), *Political Geography: World Economy, Nation-State and Locality*, (Longmans, Harlow).
- Tiebout, C.M. (1956), 'A Pure Theory of Local Expenditures', *Journal of Political Economy*, 64, pp. 416-24.
- Townsend, P. (1984), *Why are the Many Poor?* (Fabian Society, London).
- Veljanovski, C. (1987), *Selling the State* (Weidenfeld & Nicolson, London).
- Verba, S. (1971), 'Sequences and Developments', in L.Binder et al., *Crisis and Sequences in Political Development* (Princeton University Press, Princeton).
- Wallerstein, I. (1979), *The Capitalist World Economy* (Cambridge University Press, Cambridge).
- Wiseman, J. (1987), 'The Political Economy of Federalism: A Critical Appraisal', *Environment and Planning C: Government and Policy*, 5, pp. 383-410.
- Wittmann, D.A. (1973), 'Parties as Utility Maximisers', *American Political Science Review*, 67, pp. 490-98.

[By permission of Oxford University Press]

## 訳者あとがき

本論文は次の3点の特徴を持っている。第一に、福祉国家のもとで、地方の行財政は中央集権システムの非効率を伴っているが、それはとりわけ、①「顧客」への対応、②サービス供給組織としてのあり方、③経営、④代議制、⑤サービス供給に関わる財源負担・徴収、⑥サービス供給の領域、においてみられると評価している。第二に、ヨーロッパやアメリカに共通した分権化を説明するために、「集権」と「分権」、「政府」と「市場」の2軸の組み合わせにより、「福祉国家」から「ポスト福祉国家」への変化を明らかにしている。第三に、「ポスト福祉国家」は筆者が念頭に置く分権の本質的な到達点、つまり「小さな政府」と「大きな非政府」への過程であるべきことを論じている。

先進国と中進国と途上国、または連邦制国家と単一制国家の違いに着目している点は評価に値する。欲を言えば、先進工業諸国ないし OECD 諸国を、例えば、人口をはじめいくつかの主要尺度を用いて大国と中国と小国といったように類型化し、一定のまとまりごとに議論する必要があったのではないだろうか。「分権化」は国際的共通性と各国固有の特徴を総括したうえで理解されねばならず、とりわけ地方政府のありようは、それぞれの歴史的・政治的伝統や経済的発展段階に規定され、国民的特徴を刻印されているが、「共通性」と「多様性」を説得的に展開するには、そのような「類型化」が有効であろう。

本論文には次の不十分さがあると思われる。ヨーロッパ諸国をはじめ先進諸国において分権化が本格化する社会経済的背景である。それは1980年代以降、グローバリゼーションが急速に進展し、これに伴って国民国家が変容していることであり、これが分権化の直接間接の契機となっている。氏が明示さえしていない「グローバリゼーション」は重要なキーワードとして述べられるべきであろう。そうすれば、「ポスト福祉国家」への変化においてみられる「共通点」を論じる意義がより鮮明にみえてくると思われる。

ベネット教授が述べる分権化の2つの主要な側面、つまり、政府間（中央・地方）関係と政府・市場間関係は、わが国では通常、順に地方分権、規制緩和と称されている。その論議の主流は「第2臨調の行革路線」に代表されるように、新自由主義（新保守主義）、つまり、小さな政府を唱え、「民営化」をはじめ行財政への市場原理の適用を拡大しようとする考え方を思想的基礎としており、氏の指摘と重複する点を多く持つ。しかしながら、後者の促進に比して前者では、地方分権一括法の施行（2000年）により機関委任事務の廃止とその大半の自治事務化を実現し、政府間の事務再配分が

概ねなされたと評価できるが、団体自治の「車の両輪」というべき税源再配分、内容的には国から地方への税源移譲はそれから3年以上を経過した今なお未実現のままである。従来からこのことが追求されなかったわけではないが、強固な中央集権システムがそれを阻んできたことは衆目の一致するところであろう。このようなことから、分権の原点に立ち戻り、その本質を再確認するという意味では、出版後十年以上を経ているが、本書において総論的な位置付けにある本論文を取り上げる意義は非常に大きいといえよう。

しかしながら、分権化はそれほど単純でない。その論議では、新自由主義的改革に対立する生活権を守るための民主的行財政改革があげられる。神野（直彦）・金子（勝）理論およびそれを補完する内山（昭）理論では、政策課題として地方政府に要請される新しい役割が4点に整理されたうえで、中央・地方政府間の事務配分と税源配分のギャップ縮小論にたつて、所得税（比例税率部分）を中心とした税源移譲、移譲額にみあう財政移転の縮小が主張されている。若干の補足を加えてそれらを述べると、

- ①「中央政府が直接責任を持つ産業政策の余地が次第に狭まり、府県、大都市をはじめ地方政府の産業政策が重要性と有効性を高める。」
- ②「福祉的行財政需要が福祉国家による所得再分配、すなわち中央政府（一般会計、社会保険）の行う貨幣給付に偏ったものから、それを前提としつつ多様な社会サービス＝現物給付のウエイトを増大させる。」
- ③「地方政府、自治体の経営がナショナルミニマム重視、画一的なインフラ整備への傾斜から環境、地域資源の保全・活用、個性的な教育文化の創造に象徴されるような地域適合性、独自性追求型へと変化する。」
- ④財政効率化の手段としての分権化、つまり、集権的システムのもとで全国的に増大した非効率に対する抜本的改革は民主的分権化である。彼らの属する「協力・連帯学派」は、地方自治の充実、つまり、地方政府や住民の自治能力を高め、①～③で示した政策内容を実現することに第一義的な目的があるとし、効率化はこのために求められると位置付けられる。（内山昭「地方分権と地方税拡充論—都道府県を中心に—」立命館経済学.第49巻第5号. 2000年12月）

このように2つの相異なる改革に対する見極めが今後の分権化を大きく左右するといえる。

なお、文末ではあるが、翻訳の機会を与えていただいたベネット教授、本誌掲載に際しお世話になった重森暁教授（大阪経済大学経済学部）、日本語訳について貴重な助言をくださった清水裕子教授（立命館大学経済学部）、大川隆夫助教授（同大学同

学部),「訳者あとがき」の執筆に際し多くの示唆的なコメントをくださった内山昭教授(同大学同学部)に対して,あらためて謝意を申し上げたい。翻訳上のすべての責任が訳者にあることはいうまでもない。