

地方自治の価値と政府間関係

永戸力

目次

一．はじめに

二．一 自由？ 平等？ 効率性？

二．二 自由という価値

二．三 参加という価値

二．四 効率性という価値

二．五 小括——福祉国家黄金期における地方自治の価値——

三．一 自由、平等、効率性を再考する

三．二 中央管制の範囲と根拠

三．三 中央地方関係の自律モデルと統合モデル

三．四 小括——統合モデルの隘路——

- 四・一 独立変数としての分権
- 四・二 分権によって達成される効率性？
- 四・三 分権がもたらす政治的価値？
- 四・四 いかにして分権を測るか？
- 四・五 分権改革の文脈——政府間関係と市場——
- 五・一 政府間関係のモデル① 行政主導モデル
- 五・二 政府間関係のモデル② 政治中心モデル
- 五・三 政府間関係のモデル③ 市場理論
- 五・四 小括——誰のための地方自治？——
- 六・ おわりに

一. はじめに

地方自治にはどのような価値があるのか。地方自治を強化、推進することによって、どのような価値を実現することができるのか。それは一般市民にとってどのような意味があるのか。本稿では、地方自治の、いわば「そもそも論」についての若干の整理と分析作業を試みる。

一九九一年に冷戦が終結し、国内政治における左右のイデオロギー対立を規定した国際政治上の基盤が失われると、日本政治の風景も激変した。一九九三年には、自民党の一党支配が終焉し非自民連立政権が成立して、いわゆる五五年体制は崩壊した。非自民連立政権の細川内閣が発足する直前の九三年六月、衆参両院において地方分権推進決議が採択され、これ以降、地方分権改革の動きが本格化していった。

それまで、自治省や自治体関係者、地方の政治や行政、法律を研究する一部学者たちのインナー・サークルで論議され、どちらかというと地味なイメージで捉えられてきた地方自治の充実や分権改革の必要性といったトピックは、九〇年代半ば以降、一躍政治を動かす「世論の言葉」「市民の言葉」となった。こうした状況を、新藤宗幸は次のように指摘している。

地方分権改革に対する表立った異論は、地方分権推進法制定時（一九九五年五月、筆者註）にはすっかり姿を消した。実際、地方分権には民主主義体制の深化といった語感がともなっているだろうが、明らかに国家権力の強化を主張してきたと思える政治家までもが九〇年代初頭になると地方分権の推進を訴えた。ふるくからの分権論者には、なぜあの政治家、あの集団までが地方分権を提唱するのか、いぶかりや戸惑いもみられた。^①

筆者が問題にしたいのは、「明らかに国家権力の強化を主張してきたと思える」にわか分権支持派の政治家ではない。こうした政治家の欺瞞性は、いざれ良識ある市民や知識人によって暴かれ、選挙においてしかるべき審判にさらされることになるかもしれない。筆者が疑問を感じるのには、「実際、地方分権には民主主義体制の深化といった語感がともなっているだろうが」というくだりである。なぜ、地方分権を進めると民主主義体制が深化されるのか。分権を進めると民主主義が深まるというのなら、中央集権を進めると民主主義を逆に攻撃することになるのか。そもそも分権や集権の前提にある地方自治のあり方は、民主主義の政治体制にどのような価値を付け加えているのか。村松岐夫の次の言明は、地方分権という言葉が別の含意を以って受け取られる可能性があることを告げている。

多くの文献が都市の競争力のための分権化を主張している。しかし、分権化改革は、より強い都市をより強くし、弱い都市をより弱くすることによって、地域間格差を拡大する可能性がある^②。

民主主義の政治体制はそれ自体として存在するのではなく、市場という環境世界との交渉によって影響を受け、また我々市民の生活のあり方に様々な形で働きかける。公共政策を左右する政治的権力を国民から遠いところにある国政レベルから、個々の国民が住民として生きる生活の場により近い自治体レベルに降ろす、という意味で分権化改革を解釈するなら、「民主主義体制の深化といった語感」をとまなうのは確かである。しかし、政治とは異なる市場という世界、およびそこで機能する自由競争のメカニズムが地方分権に別の含意を与える。それを村松は「地域間格差」という言葉で表現している。

地方分権の推進が「地域間格差」を拡大する面があるとすれば、それによって恩恵を受ける住民とそうでない住民に分かれ、恩恵を受ける住民にとっては自由の拡大、そうでない住民にとっては自由の縮小をもたらす、という両義性が示唆される。

本稿は、地方自治や地方分権といった言葉に、どのような価値や規範がこめられてきたのかに耳を澄ますことで、こうした両義性の構造を多少なりとも解きほぐそうとする試みである。手始めに、地方自治の価値論をまとめた論考としてしばしば参照されるL・J・シャープ(L. J. Sharpe)の所論^③を検討していく。

二・一 自由？ 平等？ 効率性？

シャープは、W・L・M・マッケンジー(W. L. M. Mackenzie)の言葉を引きながら、地方政府(Local

government)のイギリス的理念は、ある種の倫理的コミットメント(ethical commitment)^④のようなものを含んでおり、必ずしも理論的には洗練されていないあいまいな観念である、と述べている。これは、地方政府に対する無関心と当惑感というイギリスの公衆が持っている感覚を反映している面がある。モード委員会(Maud Committee)の「公共サービスの地方的管理(the local administration of public services)」という点が本質的なものであり、行政の地方機関が民主的に選出された団体でなければならないという点は本質的ではない」という格言も、この種のメンタリテイのより率直な表現である。

ヘドリー・マーシャル(Hedley Marshal)の業績を参照して、地方政府概念をもう少し操作的に定義しようとする、①一国内の限定された地理的領域における活動、②地方選挙、③課税権力を含む自律性の手段(a measure of autonomy)^⑤、と三つの特徴を持つものとして理解される。

地方政府が政治理論家にとって扱いにくく、魅力に乏しかったことも事実である。ハロルド・ラスキ(Harold Laski)のような大家でさえも、「強力な地方政府システムの根柢というものは、いかなる国においても議論の必要を越えている(beyond the needs of discussion)のは明らかだ」と述べている。そうはいても、ある種の形を取る地方政府はどこにでも存在する。ジョン・スチュアート・ミル(John Stuart Mill)が指摘するように、いかなる中央政府も全てを処理しようとは考えないから、純粹に地方的性格を持ち、その地方に居住する者だけの関心対象となるような諸機能を担う存在としての地方政府は必要となる。

このような限定的な活動の幅しか持たないものとして地方政府を理解するとすれば、そうした限定的な存在が公選議会や課税権その他諸々の「自律性的手段」を備えねばならないと正当化するのは難しい。この程度の根柢では、地方の共通利害(the local common interest)が、ナショナル・ミニマムや国民経済運営上の見地を越えて重大な役割を担うのは自明であるとはいえない。

地方政府のこうした機能的価値と関連して、地方政府の知識的価値 (the knowledge value) というものがある。すなわち、固有の専門職員を抱える地方の公選制度は、地方の諸条件やニーズを把握するのに適した位置にあるので地方政府は望ましい、という主張である。ラスキはこれを「場所の才 (the genius of place)」と呼んでいる。この主張も上記の機能的価値の議論と似たり寄ったりの正当化根拠しか与えてくれなさそうである。

アーサー・マースとポール・イルヴィザカー (Arthur Maass and Paul Yvisaker) の議論がもつ一貫性の高い正当化根拠を提示してくれる。彼らによれば、領域ベースで権力を分割することは主権の権力を弱めるという意味で、地方政府は自由 (liberty) を促進する。また、地方政府は市民に公共政策に参加する様々な機会を広範に提供するという意味で、政治的な平等 (equality) を促進する。さらに、地方政府は社会のニーズを満たすための最適な主体 (agents) を提供するという意味で、福祉 (welfare) を促進する。

しかしながら、彼らの議論には疑問がある。まず、平等は、公共政策に対する参加の機会均等という次元でのみ語られるものではない。地方政府は、経済的、社会的な不平等 (economic and social inequality) を助長することも考えられるから、無用の混乱を招きかねない。実際、経済的、社会的平等に対する公衆の要求 (public demand) が高まるにつれ、国民レベルでの平等を重視する論者からは、地方政府は不平等を助長するとして激しい攻撃にさらされてきたのであった。したがって、マースらがいふ平等は、参加 (participation) という言葉で率直に表現したほうが適切である。

福祉という言葉にも似たような問題がある。福祉という語は、サービス供給の規制者および選別装置 (rationing device) としての伝統的な地方政府の役割と適合しない。福祉という語の使用を維持すれば、効率性 (efficiency) という価値を置く場がなくなってしまうかねない。福祉という言葉で伝えようとする語の全てを伝え、サービスを供給する地方政府の実践的な利点との関係において福祉という言葉では伝わらない他の多くのことを、効率

性という言葉は伝えてくれる。こうした理由によって、自由、平等、福祉というマースらの定式化は、自由、参加、効率性と言い換えられるべきである、とシャープは主張する⁵⁾。

二・二 自由という価値

シャープは、自由という価値が上記三つの価値のなかで最も説得力に欠けたものだと考える。というのは、かつてモンテスキューが権力分立を論じた時代とは異なり、現代の民主主義国家では恣意的な君主権力に対する防壁を設けて自由を擁護するという問題は基本的に解決されているからである。無論、現代の民主主義国家の政府は決して個人の自由を侵さないなどは考えられていない。しかし、中央政府と比べた場合、地方政府のほうが個人の自由に対して過ちを犯す危険が先験的に少ないと推論する理由は、「地方政府のほうがコミュニケーションの回路が短いので中央政府よりも官僚主義的ではない」とか「公選代表による行政活動への監視は、中央政府に比べたら地方政府のほうが効果的であろう」と漠然と考えられる以外は、これといって特に存在しない。地方政府が個人の自由を促進する可能性は確かにあるが、中央政府が恣意的権力を独占的に保持しているのではないのと同様に、地方政府の利益が必ずしも個々の市民が求める利益と一致するわけではない。

地方政府が個人的自由の守護者であるという主張は、ハイエク (F. A. Hayek) のような、地方政府を自由市場の政治的等価物 (the political equivalent of the free market) とみなす経済学の自由市場学派 (the free market school of economics) によつてなされることがある。この学派は、より正確に述べれば、地方政府が公共サービス供給においてお互いに競争し、サービスの質と効率性を高めていくがゆえに、完全な自由市場に次ぐ「改善の解決 (the next best solution)」であるとみなしている⁶⁾。

二・三 参加という価値

地方政府の規範理論のなかで、参加の価値を称揚する議論の極端なものは、コミュニティやまち (the town) の一次的重要性を主張する。これに類する思想的伝統は、自律的コミュニティの伝統 (the community autonomy tradition) とでも呼ばれるべきもので、その代表者はアレクシ・ド・トクヴィル (Alexis de Tocqueville) である。トクヴィルは、『アメリカにおける民主主義 (*Democracy in America*)』のなかで「¹⁷ 王國 (kingdoms) と共和国 (republics) をつくったが、まち (townships) は神の手から生まれ来たものといえよう」と述べている。国家 (nations) は人間の似姿であるが、まち (municipality) は自然の似姿だというのである。こうした議論は、いかなる時代にどのようなサービスを提供したかを問わず、高度な自律性を備えた一連の地域的代表制度がそれ自体として存在意義を持つと主張する地方自治論である。

もうひとつの思想的伝統は、ベンサム (Benthamite) により正確にはいえばチャドウィック (Chadwickian) 伝統である。この伝統は、まず何よりもナショナル・ミニマムの基準に対して可能な限り効率的に国家的サービスを提供する一連の主体として地方政府を定義する。シャープによれば、これら二つの伝統を調和させるのは難しいばかりでなく、これら二つの伝統の不協和音が中央地方関係を包み込むどうにもならない不鮮明さをもたらし、現実的な地方自治論に正当化根拠を与えるのを妨げている、という。

自律的コミュニティの極端な形態においては、地域的コミュニティが国家政府に先立つ (prior) というだけで即、地域的コミュニティが国家政府に優位している (superior) と主張される。こうした立場をとる論者としてよく知られているのが、トゥールミン・スミス (Toulmin Smith) である。地域的コミュニティの先験的擁護にと

どまらず、政治的民主主義という意味で地域的コミュニティの優越性——個々の市民が真に自己の政府に参加でき、それゆえその政府は真に民主的であると主張する都市国家 (city state) 論——を主張しているのが、ロバート・ダール (Robert Dahl) である。ダールによれば、国家レベルの代表制政府は国民国家に民主的説得力を持たせるために設計された単なる代用物であり、真の民主主義はそこにはないとされる。さらに進んでダールは、近年のテクノロジーやコミュニケーションの発達を考慮すると、少なくともアメリカでは都市 (city) が二一世紀における民主主義の最適単位 (the optimum unit of Democracy in the 21st Century) である¹⁸と主張する。

規模 (scale) と民主主義の関係を考察したダールの議論は、市民の政治参加を可能にする政府としての地方政府に着目しており、注目に値することは間違いない。しかし、この議論は現実にはいかなる政府における参加を意味しているのだろうか。イギリスのパリッシュ議会 (the parish council) は明らかに民主的であるが、たいして重要な仕事をしていないというのまた明らかである。機能的能力 (functional capacity) と民主主義の要請との間で何らかのバランスが取られなければならないとすれば、そうした均衡はどのようなものなのか。その答えは、ダールによれば人口規模で五万から一〇万までの都市である。

こうした議論は、アメリカのような人口も土地も桁外れに大きい国家には当てはまるであろうが、国連加盟国の国民国家の多くはスコットランドよりも小さい人口規模を有するにすぎない、ということもまた事実である。民主国家における参加水準の不適切さを多少なりとも緩和するかもしれないという意味において地方政府の役割が考えられる、ということ以外に、この方向で議論を突き詰めてみてもあまり実りはなさそうだが、とシャープは論評する。

参加に関連した地方政府の価値として、第一に政治教育の担い手 (political educator) としての地方政府を主張する議論がある。トクヴィルは「自由にとつての地方制度は、科学にとつての小学校のようなものである (Local institutions are liberty what primacy schools are to science)」と述べ、J・S・ミルも同じく「市民の

公共教育 (the public education of the citizens) とも呼ぶべき自由な諸制度の機能」の重要性を説いて、こうした機能を遂行する上で地方的行政諸制度が主要な手段となる、と指摘している。同様の主張は、ジェームズ・ブライス (James Bryce) やラスキの著作にも見受けられる。シャープは、この種の主張に多大な説得力があるのは疑いがなく、少なくとも正面から否定することは難しいことを承認しながらも、問題は地方政府が市民教育を担うか否かではなく、どれほど多くの市民を教育するのかという点にある、と指摘する。

よく知られているように、トクヴィルが地方民主主義を語るときには、ニューイングランドのタウンミーティング (the New England Township meeting) が例として挙げられる。直接民主主義がパリッシュコミュニティンという形で辛うじて残っている現代のイギリスでは、イングランドとウェールズにおいて地方議員がおよそ数万人存在するといわれているが、その数万の議員のなかでも地方政府に対して意味ある参加をおこなっている部分は限られている。シャープは、その数万の議員が広く公衆に向かって民主主義のメッセージを送ることで政治教育をおこなっているというイメージはほとんど幻想であると指摘し、その理由として、広範な市民層がこのような政治教育の熱心な生徒であるといういかなる証拠も存在しないことを挙げている。

地方政府の教育的価値を説く議論はややもすると、パターナリズムの響きをたたえる恐れがある。この種のパターナリズムは、短気で色欲に溺れやすい個人々人を王と共同体の支配に従属させるための自己統治 (self government) を考えるアキナス (Aquinas) の見解に由来する。こうしたトミズムは近代以降になると、地方政府の特別な仕事は薄汚い多くの民衆 (great unwashed) に金の成る木はないと教えることである、というグラッドストーンの、校長先生的 (Gladstonian, schoolmasterish) 見解として表明されるようになる。

このようなパターナリズムと関連して、ミルのいうところの「大衆的制度の最大級の不完全性 (The greatest imperfection of popular institution)」を表現する地方のうすの議員たち (the low calibre of councillors) <

の懸念が存在する。それゆえミルは、「郷土第一の秀才たち (the very best minds of locality)」がこうしたうすの議員を含む地方人民の後進性を理性の光で啓蒙していくことの重要性を強調することになる。この懸念の裏返しとして、民主主義の帰結が、日常生活でみかけるごくありふれた人々 (the man in the street) による実際の統治への参加と同義であることをなかなか認めたがらないイギリス的貴族主義が根強く残っている。

参加的価値の第二のものは、民主主義の訓練場 (a training ground of democracy) としての地方政府の役割を主張する。ベンサムによれば、地方政府は最高立法府のための養成機関 (a nursery for the supreme legislator) を提供するものとして設計される。しかし、この主張はそれほど重要なものとして現れたわけではない。

参加的価値の第三のものは、安定的かつ調和的な国民国家 (a stable and harmonious national state) を確立するための本質的要素、よりよい社会の育成者 (the breeder of better societies) としての地方政府を強調する。地域的コミュニティの利益は、個人々の利益と常に調和するとは限らない。このことは、国家的、国民的利益との関係においてもいえる。自己統治が市民の徳 (civic virtue) を育むものだとしても、そのことが常に市民の国益意識を高めたり、地域に対する忠誠心 (local loyalties) を高めたりすると保障するものは何もない。にもかかわらず、国民国家を非領域的な意味で考えた場合、こうしたテーマが一定の説得力を持つことも確かである。この立場は、階級的、宗教的、セクター的諸利益を調和させるという意味で、地方政府の安定化および調和機能を主張する。コール (G. D. H. Cole) が「国家は多くの小さな民主政体 (a host of democracies) から成り立っており、最終的には離れ離れの個人々人ではなく、近隣や人的なつながりを求める精神 (the spirit of neighbourhood and personal acquaintance) を表現するのにふさわしい小規模集団群に依拠している場合のみ…民主主義は国家において機能しうる」と述べているのも同じ趣旨である。

こうした見解に対して、シャープは、民主的地方政府が地方的に確立する以前の段階で、安定的な民主政体の主

な要素を満たすことはできるのではないか、ある程度の国家的まとまり (some national cohesion) や国家的アイデンティティの意識 (sense of national identity) がすでに存在しているところのみ、地方政府もまた存在しうると考えることもできるのではないか、と論評している。

以上、地方政府の参加的価値を説く諸議論は多かれ少なかれ、地方的諸制度への個々人の持ち得る利害関心や参加意欲の程度を規定する上で圧倒的な影響力を有する公式的な教育としての地方政府、という点に言及している^①。

二・四 効率性という価値

第三の価値は、サービスを供給する効率的な主体 (an efficient agent for providing services) としての地方政府というものである。古典的な議論では、J・S・ミルが性格上、本質的に地方的なサービスを供給する主体としては地方政府が最も効率的であると論じている。問題は、あるサービスが国家的かつ地方的な含意を持つとき、地方政府がこれを担うべきであるとする実質的理由を考える際に発生する。中央政府と比較したときの地方政府の利点は、地方政府が各地方の独自性を知悉しており、サービスの執行をよりうまく調整できるだろうというのがミルの議論のポイントである。この主張は、地方政府がすでに存在していると仮定しており、もし地方政府が存在していない場合は、中央政府が必要な地方的知識を持つスタッフを雇って出先機関 (field agencies) を組織することも完全に可能であろう。しかしながら、現場に位置していない出先機関は、実際に活動する上で出先機関相互の調整をおこなえないであろう。

調整 (co-ordination) の必要性は、中央政府が通常、類似の性格を持つひとまとまりのサービスに責任を持つという事実から生まれる。一般に、省庁システムは業務の専門化 (specialization) に基礎を置く。専門化が中央

政府の行政的便宜であるとすれば、各地方の行政系統の末端においてサービスが消費される段階では、専門化が深刻な問題を生み出す。というのも、中央省庁が組織される整序された諸範疇^②のなかで、人々が生活を営んでいるわけではないからである。実際には、これらの諸範疇の混合において、すなわちコミュニティのなかで人々は生きており、こうした混合の度合いはコミュニティごとに異なる。各地方の社会的経済的統一性は、同じく統一されたサービス供給主体によって釣り合いが取られねばならない。

シャープによれば、イギリスの文脈ではこの調整機能が決定的に重要である。その理由として、中央政府と地方政府の中間で、固有の管轄において多くの公共サービスに責任を有する中間レベルの行政というものが存在しないという点が挙げられる。調整機能の担い手として、中央政府の出先機関が地方レベルにおいて共通の包括的上級者に従属するようなシステムを構築しようとするれば、他省庁に対して「同輩中の主席 (primus inter pares)」的な地位を有する内務省の創設を含む徹底した中央省庁再編が必要となるだろう。

客観的な意味において、地方の各コミュニティが求めるニーズやサービスの組み合わせが異なるばかりでなく、客観的事実がニーズという点でいかなる含意を持つかについて、コミュニティ内部で主観的な意見対立があるのが普通であろう。全国で発生するこうした様々な対立に対応するようなエネルギーや時間を中央政府が持ち合わせている、とは到底考えられない。

効率的なサービス供給者としての地方政府の価値は、驚くべきことに従来はあまり認識されてきておらず、むしろ、地方政府はこの分野において欠陥があると攻撃されてきたのが実情である。このような批判は、地方政府が不平等をつくり、それを永続化する傾向があるとの理由に主に依拠していた。確かに地方政府は、多様性と不平等 (diversity and inequality) を助長し、ある意味では民主主義社会に内在する経済的、社会的平等への傾向と衝突するところさえいえる。G・ラングロッド (G. Langrod) は、「民主政は定義上、単一的な平等主義的多数支配システ

ム (an egalitarian majority and unitarian system) である……他方、地方政府は定義上、差異化 (differentiation)、『個別化 (individualization)』、分断化 (separation) の現象である……」と述べている。

ラングロッドのこのような議論は、民主化が達成されれば地方政府は消滅するだろうというヘーゲル主義的な匂いがただよっており、手厳しい論者は、ルソー流の一般意思ドクトリン (Rousseau's doctrine of the general will) を信奉する『全体主義的民主主義 (totalitarian democracy)』であると断じているが、現代民主政が平等主義的精神をその原動力としていることは確かである。ただ、地方政府は、民主政が持つ平等主義に対する障害物でしかないという主張は正しくないであろう。その理由はまず、平等を概念化したり、平等を計測したりすることが非常に難しいからである。行政サービスが平等という観点からどのように評価できるのかを考えた場合、行政サービスは通常、制度と素材 (institution and staff) との複雑な内部関係を含んでおり、その全てが金銭給付の大小に還元できるほど単純ではない。計測できるか否かにかかわらず、平等が現実的な目標となり得ないのは、白紙状態 (tabula rasa) から出発して、全国どこでも同じペースで平等化が進むということは考えられないからである。また、サービスの受容可能な水準が新たなニーズが生まれるたびに継続的に変化するという事情もある。

このような検討により、シャープは、公共サービスの大半が不平等な性格を持つということはほぼ避けられず、不平等が地方政府に内在するものだとしても、地方政府が不平等の唯一の源泉ではないであろう、と結論付ける。続いて彼は、不平等と地方政府の関連性は明白なものであるも獨特のものでもないし、地方政府には不平等を助長する傾向を補って余りある他の様々な長所があると擁護し、以下、それらの長所を列挙していくのである。

第一の長所として、地方政府は他の公共団体とは異なり、中央とは独立に選出される政治的代表を持ち、独立した収入源を有するという点で特別な地位を享受していることが挙げられる。地方政府は中央の単なる代弁者ではない。中央と地方の間には、集権化と分権的自律性との『根底的反定立 (fundamental antithesis)』が潜んでおり、

競争と対立が協調によって変質させられ、共存しているような複雑な関係が存在しているのである。各々の地方政府は、中央政府から最もよい待遇を求めて競争する。この意味では、地方政府は特殊な種類の、しかも独自の価値を有する圧力集団 (pressure groups) であるといえる。集団政治の常識では、生産者団体 (producer pressure groups) は、その集団固有の利益が当該集団の経済的厚生にとって基底的であるため、消費者団体 (consumer groups) よりも常に強力な影響を政府に及ぼす。……問題になっているのは生産者ではない消費者であり、退職者 (the retired) や若者 (the young)、『既婚女性 (married women)』、組織されざる多数者利益といったものを念頭に置いている。地方政府はまず以って消費者団体であるため、集団政治のこうした不均衡を是正するのに大きく役立つ。この意味で、地方政府は現代民主政にとって不可欠かつ除去不能な構成要素といえるのではないかとシャープは高く評価している。

第二に、地方政府は市場を持たない公共サービス需要に対応するための代替的選択肢を提供する。中央政府は、地方政府を除けば、基本的には公社 (the public corporation) と私的セクター (the private sector) との二つの選択肢しかない。公社も私的セクターも、その活動が成功するかどうかは市場の存在 (the existence of the market) にかかっている。市場において売られることなく、しかも拡大や変化を続ける需要を満たす公共サービスの長々としたリストが存在する。このようなサービスは、現場における柔軟性 (flexibility) と主導性 (initiative) という競合する要請の間で、すなわち、専門的自律性 (professional autonomy) と公的説明責任 (public accountability) との間である種のバランスが達成されねばならない。シャープは、地方政府とは詰まるところ、価格メカニズムという外的規律 (the external discipline of the price mechanism) がなくとも需要に対応できる形態の公共機関であるという見方を示している。

もちろん、こうした見方が地方政府に対して好意的で楽観的にすぎることとは、シャープにとって認識されてはい

る。地方政府はお互いの間での切磋琢磨 (competition and emulation) はあるが、やはり地方の独占者 (local monopolists) であることには変わりはなく、消費者主権 (consumer sovereignty) に従うのではなく投票箱 (the ballot box) に規律される。しかしながら、有権者の投票動機がシステムの有効性 (the efficacy) を問うところにあるのだとすれば、論理的には地方の多様性ばかりでなく民主政の全形態にまで論議を拡大せねばならなくなる、として地方政府の価値をシャープはあくまで擁護する。

効率的なサービス供給者としての地方政府の価値は、福祉国家化の進展と平仄を合わせた地方政府の成長ぶりと対応している。イギリスでは、一九五六年から一九六六年までの間に、地方政府の予算規模は実質ベースで五〇%以上も上昇し、六三年から六六年までの期間に住宅関係で四二%、教育関係で二六%、保健及び福祉関係で二三%、育児支援関係で三一%もの上昇を記録した、とシャープは指摘する。彼は、こうした膨張の原因として、需要とは関係ない無駄や過剰供給の可能性も排除できないと断りつつも、おおよそ同意のある三つの原因を挙げる。第一に、若年層、老年層といったサービスの主要顧客層の数が増えた。第二に、生活水準 (living standards) の上昇に伴い、サービス基準への期待も上昇した。第三に、中等教育の改善がより多くの大学立地への需要を生むといった具合に、サービス基準の上昇はサービスそのものによって生み出される側面がある。

このような事情は特殊かつ一時的なものであり、将来的に消滅してしまうかもしれない。もしそうならば、地方政府の存在意義はどうなるのか。シャープによれば、それでも効率的なサービス供給者としての地方政府の存在意義は残る、という。その理由は、福祉国家化がもたらした影響は、ある意味で不可逆的な性格を持つことと関係している。市民がサービスにアクセスしやすくなり、サービスに関する情報量も増えてきている。教育水準の上昇を考え合わせると、こうした変化は地方政府における公益 (public interest) のあり方に大きな影響を与えているとみてよい。教育ある市民は、公共サービスについても多くを知っており、公共サービスにより多くのものを求める

と想定するのはそれほど不自然ではない。

さらに、シャープはサービス供給者としての中央政府の弱点を指摘する。仮に、中央政府が全てのサービス需要に対応せねばならないとすれば、集権化されたサービス (the centralized service) が資源を獲得すべく公的な支持を求めて途方もない対立 (formidable rivals) に直面することになる。歴代政権は、支出バランスを守るため、経済をデフレにする必要に繰り返し直面するので、集権化されたサービスの資本不足 (capital starvation) が顕著になる危険が高い。中央によって統制される資本投資は、削減 (the axe) に最も脆弱である。一九四五年以降、病院、国道、刑務所行政、国営空港、郵便局の歴史はこの問題を端的に示すものであり、地方政府の効率性という価値を別の側面から浮き彫りにしている。

地方政府の効率性という価値に関わる最後の点として、シャープは、地方政府が専門家団体に対する対抗的サンディカリズムを提供し得る可能性に触れている。公共サービスが技術的に高度化、複雑化していくと、それに関係する専門家団体の権力強化も平行して進む。市場の規律を受けず、高度な専門的自律性 (a high degree of professional autonomy) を享受する公共サービスは、サンディカリズム (syndicalism) の温床となる恐れがある。専門家団体の目的が常に国益 (the national interest) と衝突するとは限らないが、両者は常に一致するとも限らない。それぞれの地域において、中央政府の代理人として包括的な権限を与えられたジェネラリスト (decentralized generalist agents of central government) を置く制度でもつくりえない限り、専門家団体のサンディカリズムに対抗できるのは地方政府において他にない。⁽⁶⁾

二・五 小括——福祉国家黄金期における地方自治の価値——

以上、シャープの論稿の内容を追ってきた。この論文は長い間、地方政府の規範的根拠を考察する上での基本文献としての位置を占めてきただけあって、三十数年経った今日においても、あるいは分権改革の推進が叫ばれる今日だからこそ、地方政府の基底価値を冷静に見直すための必読文献であるといえよう。ひとつひとつの価値を取り上げた場合に付随する関連論点についても、随所で鋭い指摘がみられる。

とはいうものの、個別の議論については、違和感を禁じえない箇所がいくつかみられる。まずは、自由という価値に対して、少なくとも地方政府との関係においては低い評価しか与えていない点である。リベラリズムの説得力は基本的には、個人に属する財産 (property) の至上性の主張と、それを外部からの妨げなく思うままに利用したいという資本主義社会にとって根源的ともいえるべき欲求に根ざしている。この意味での自由は、消極的自由 (negative liberty) として次のような形で定式化される。

「干渉の不在」(non-interference) として定義される消極的自由にとつての関心は、人びとが享受しうる「行動の自由な範囲」を維持し、その範囲を狭めようとする外部からの干渉、とりわけ公的な権力からの干渉を排除することにある。^⑩

この意味での自由は、公権力を行使する主体が絶対君主ではなくなったとしてもそれなりに重要性を持つはずであるが、シャープは、立法権力を掌握する議会のメンバーが民主的に選挙される制度が定着した時点でこの問題とは無縁、こうした偏りには時代的な制約、大げさにいえば「存在被拘束性」によるところが大きいかもしれない。シャープ論文が書かれた当時は、イギリスに限らず、福祉国家化の現実を踏まえて議論する西欧諸国の政治理論家たちにとっては、経済的、社会的平等の達成こそが主要な関心事であった、と考えられる。この時期は、古典的なリベラリズムに依拠した規範理論は、ほとんど時代遅れの教条主義の扱いを受けていたとされる。^⑪

後知恵を利用できるという意味では、シャープに対してややアンフェアではあるが、現在の立場からすれば、反福祉国家、反「大きな政府」、反重税、反集産主義という有権者の大きな不満を背景に、ネオリベラル政権が市民勢力に大打撃を与え、福祉国家の推進力としての地方政府にも相当な打撃を与えた経過^⑫を考えると、シャープの自由理念に対する評価は低すぎたというべきであろう。福祉国家化の趨勢のなかで、地方政府は福祉サービス供給を効率的に担い得る主体としての意義を認められて成長したのだ、というシャープの見方に相応の説得力があると考えれば、地方政府は同時に福祉国家の負の部分もまた背負い込むことになった、と指摘する必要がある。福祉国家化は「国家管理の社会主義 (state administered socialism)」の推進でもあり、地方政府はその一部に組み込まれて成長したという側面を見逃してはならない。H・ブッチャーたちは、福祉サービス供給の大きな部分を担う地方政府は、「官僚制的な発想がもたらす受動性 (bureaucratically-inspired passivity)」の原因をつくる存在でもあり、

①国家福祉に対する信頼性の低下 (a decline of trust in state provision)、サービス供給を担う教師や医師といった専門家集団に対する不信任、②限りある財政のなかで、公的サービスに対する期待の上昇に対処することのディレンマ、③コーポティズム的な閉鎖性や非民主性、といった病を抱えていた。サッチャー政権による地方政府改革は、地方政府が抱えていたこれらの難題に、①国家から市場へ、②共同体の利益から個人の利益へと軸を移すこと

によって対処しようとしたものとみなすことができる、と指摘する^⑬。自由理念によって正当化される政府の守備範囲といった古典的ながら基本的な論点を掘り下げて考察する必要があったのではないか。

参加の価値についての議論は、日本でも政治参加や政治教育としての意義をほぼ無条件に称揚される傾向を考えると、非常に啓発的である。参加の価値を強調しすぎると、権威主義的な色彩を帯びる危険がある。「普遍的な思想や理念を民衆の生活に近づけるのではなく、民衆の意識を普遍的な思想や理念に向かって引き上げようとすることに力を注ぐ^⑭」のは、シャープの言葉を借りれば、校長先生的な「お説教」^⑮として受け取られ、参加の価値が拠って立つところの一般市民の冷笑や反発を招きかねない。

効率性の価値を論じている箇所がシャープ論文の最重要部分を構成している。調整機能の担い手としての地方政府という議論は一見、内政の総括官庁としての内務省を根拠づけているようにも受け取れるが、地域共同体内部における主観的な意見対立を調整する仕事は中央から任命される官選首長には荷が重く、公選首長を戴く中間レベルの地方政府——日本でいえば都道府県——の意義を説くものと解釈するのが妥当であろう。

中央政府の政策過程では生産者利益が反映されやすく、地方政府はまず以って消費者を代表するとシャープは指摘しているが、はたして、生産者利益対消費者利益という構図が中央対地方という構図にびったりと当てはまるのであろうか。専門的行政を担う官僚制のサンディカリズムは中央省庁の専売特許とはいえないが、中央に劣らず資本不足が顕著な今日の地方政府が、消費者利益を背景にして専門的官僚制のサンディカリズムに対抗しうるのであろうか。シャープのいうように、地方政府の拡大を支えた特殊条件が消滅したとしても、依然として効率性という価値を主張することは可能であろうか。

次章以降は、アングロサクソン諸国を中心にネオリベラル改革が大きな潮流となった八〇年代を経て、地方政府の価値にどのような変化が現れたのかを、F・キルベルグ (F. Kijellberg)、H・ウォルマン (H. Wolman)、R・

J・ベネット (R. J. Bennett) の論考を通して検討していく。その後、政府間関係を説明する三つのモデルを提示する。先取りに述べれば、今日では、効率性という価値は福祉国家の拡大期とは異なる文脈から注目されるようになっており、住民のニーズに対応する地方政府の能力 (competence) が効率性によって評価される場合、住民福祉の実現に大きなバイアスがかかる恐れがある。これらの検討を経て、最後に、今日における地方政府の価値について筆者の見解を述べる。

三、一 自由、平等、効率性を再考する

F・キルベルグは、一九九五年に著した「地方政府における変動する価値」と題する論考^⑯において、まず答えられるべき問いを設定している。それは、過去数十年の間に起こった地方政府の諸変化や周期的諸改革に通底するイデオロギー的諸前提 (ideological premises) とは何か、という問いである。キルベルグによれば、継続的に拡大する地方政府の再編は、ある社会における政府間関係のあり方を変えるところに行き着くのであって、単なる管理改革ではない。政府間関係のあり方を変えらるゝことは、様々な政府レベルにおける諸連関を深い政治的な次元から再構築すること (a genuine political restructuring) を意味する。こうした立場の系 (a corollary) として、地方政府改革は公共領域の拡大に対する応答であり、社会における政府介入の変容する性格に対する応答であるという見解が導かれる。この公共領域の拡大は、福祉国家ないし介入主義的国家 (interventionalist state) の発展と同義であると考えられる。

もっともキルベルグは、福祉国家の公的諸施策を執行する主要な担い手 (a main vehicle for the implementation of public programs of the welfare state) として地方政府が発展してきたという傾向が、体系的な調整を経

て計画的に推進されたものとはみなさない。この傾向はむしろ、教育、福祉、公衆衛生といった公的活動の様々な部門において、多様な施策がバラバラに執行されてきたことの反映という面が確かにある。それゆえ、こうした傾向に伴う中央地方関係の変容は、集権・分権の二分法 (a dichotomy of decentralization and centralization) という観点から理解できるほど単純ではない。地方の自律性対中央の介入、分権対集権といった対語を単に並列するだけでは、地方自治の重層的な基礎 (the manifold basis of local self-government) がみえなくなる。

キルベルグもまた、シャープが提示した自由、参加、効率性という三つの価値を地方自治の基底価値として承認するが、その解釈はシャープとは若干異なる。まず、地方政府が自由の擁護者とみなされたのは、制度としての地方政府の創設が一九世紀前半の自由至上主義的潮流 (the libertarian trends) の一部を成していたことによる。すなわち、地方政府の制度的形成は、地方的コミュニティ固有の公的事項に対する中央政府の指導を制約するための意識的な努力であった。しかしながら、間接的であれ何であれ、中央政府による統制の廃止は決して問題とはならなかった。地方政府の導入は、法的主体 (legal entities) として地方団体を確立することを意味していた。こうした繋がりに対して強調された自由と自律性は、全国的政府が地方的な事柄に関わっていくことの障害 (an obstacle to the national government's intrusion into local affairs) を決して意味しなかった。単に、中央政府の側での恣意的な介入に対する障壁を意味していただけである。このような消極的な意味での地方の自律性は時を経るにつれて力点が変わり、近年では、コミュニティの諸利益を実現する制度装置として積極的な意味において理解されるようになってきた。

地方的自律性の積極的観念 (positive notion of local autonomy) の発達に伴って、中央政府の側でも各地方の様々な新領域に介入していくことに対する関心が高まっていった。様々な領域において全国的立法が拡大していくにつれ、地方政府は中央政府の領分とますます絡み合うようになってきた。キルベルグよれば、地方政府のパラドクス (the local government paradox) は、じつにある、^⑥ といふ。つまり、地方政府の領分が拡大すればするほど地方政府の自律的行動領域が制約されるのである。

シャープが提示した第二の価値、すなわち民主的参加について、キルベルグはシャープとは異なり、地方政府制度に長年にわたって最も安定的な正当化根拠を与えてきた価値としてかなり積極的な評価をしている。これは、地方政府が、^⑦ 人民が自ら治めるという原則 (principle of popular self-government)、すなわち民主的政治原理の実現に不可欠な制度装置と考えられてきたためである。人民自治の原則と地方政府がなぜ結びつくのかというと、地方政府が公共の事柄に対する市民参加の通路をつくり、かつ市民参加を維持する主要な推進力 (major vehicle for the access and sustenance of citizens' participation in public affairs) であるともなされたためである。市民参加は日常生活に関する諸決定に影響を及ぼす真の機会を提供することによって、支配者と被支配者とのギャップを縮小し、政治教育の可能性を創出し、公的なイシューに市民がなじむ手助けをし、地域的な連帯感情を育む。

第三の価値である効率性について、キルベルグは基本的に、中央省庁が地方に出先機関を設置して対応する場合との比較における地方政府の利点という文脈で理解している。政治的に責任を持つ公選の地方団体は、地方的なイシューやニーズを政治的行為に変換していく上で必要となる知識や情報を得やすい。多目的政府としての地方政府は、それぞれに重要度が異なるコミュニティの諸争点を組み合わせ、地方の様々な行政活動を調整する能力において、専門的な国家機関よりも優位に立つ。

もちろん、キルベルグはこれらの三つの価値が地方政府の現実として文字通り実現されているとは考えず、それなしでは地方政府制度の目的や正統性を問うことができないという意味において重要性を認めている。真の問題は、これらの価値が現実性を持つかどうかではなく、これらの価値が全国的見地 (national considerations) に由来する様々な要請と衝突するという点にある、と彼は指摘する。^⑧

三・二 中央管制の範囲と根拠

単一主権国家であろうが連邦制国家であろうが、自治体がより大きな政治行政単位の一部であることは間違いない。したがって、何らかの形で中央管制 (central steering) が避けられないが、その範囲と根拠についてキルベルグは検討を加えている。

民主的な社会において、地方政府に対する中央管制の根拠として最も明白かつ歴史的にも重要だったのが、法の支配 (the rule of law) を維持するためという理由である。法の支配を理由とした中央管制は初期には、自由放任主義 (laissez-faire) イデオロギーに基づき、市民的自由を侵害しない程度に地方政府の裁量を制約することを意味していた。時代が進むにつれ、政治的権利、社会的権利といった形で市民の権利が積極的な内容を持つてくるようになると、中央管制の根拠は市民的諸権利の保障を監視することに重点が置かれるようになった。現代の地方政府が市民の諸権利を保障するために必要な専門性を具備しているかどうかをチェックするため、中央管制の根幹部分として維持されているものだけでも相当な規模となっている。

中央管制を支持する第二の根拠は、地方政府によるサービス供給が効率的でなくてはならないという要請である。サービス供給の効率性といっても二種類あり、特定のニーズと実際の給付との間の最適な相関関係 (an optimal correlation between specific needs and actual benefits) という意味での効率性と、サービス供給の最も安価な方法 (the cheapest way of running public affairs) という意味での効率性がある。無論、両者が常に一致するとは限らない。規模の経済 (economies of scale) という比較的単純な考慮に依拠すれば、サービスの供給規模を拡大していけばいくほど、その生産費用は安くつくという論理に傾くことになる。こうした論理に基づいて効率性

を追求すると、地方政府からその機能や能力を剥ぎ取ってしまうという結論になってしまうだろう。地方的単位の存在に、単なる象徴的重要性以上の正統性を認めるのであれば、費用対効果という意味での効率性 (a cost-benefit efficiency) の要請といかにうまくバランスを取っていくかが悩ましい問題となる。

第三に、平等と再分配を強調する福祉国家の論理によって中央管制が正当化される場合がある。地方政府が担う教育や社会福祉などの活動領域において中央政府が大規模な介入をおこなうのは、地方間格差の是正という観点抜きには理解できない。

最後に、中央政府がマクロ経済的な諸要因 (macroeconomic factors) への考慮から地方に介入することが考えられる。地方政府は、この点で否応なしに財政引き締め of 主要なターゲットにならざるを得ない。国民経済全体に占める公共部門支出の比重が相当規模に上り、その大部分が地方政府支出によって占められるようになると、総体的な需要および消費支出管理 (the control of aggregate demand and consumer spending) のための諸施策を執行し国民経済を管制する試みはどのようなものであれ、地方財政に対する中央の介入を必要とする。福祉国家が成熟を迎えた時代を通過した現在では、財政の変動 (the ebb and flow of public finance) をコントロールしようとするれば、地方政府は最も有力な規制対象の候補になる。

以上の検討を踏まえ、キルベルグは、今日の地方政府が直面しているのは、地方政府制度に内在する三つの価値と、法の支配、費用対効果の高い効率的サービス供給、給付と負担の公平化 (equalization of benefit and burdens)⁽¹⁷⁾、マクロ経済政策上の必要性といった中央管制に関連する諸価値との間にいかに折り合いをつけて調和させるかという課題に他ならない、と指摘する⁽¹⁸⁾。

三・三 中央地方関係の自律モデルと統合モデル

キルベルグによれば、近年の様々な地方制度改革の観察から、中央地方関係に関する二つのモデルないし視座が導かれる、という。まず、自律モデル (autonomous model) が挙げられる。このモデルは伝統的なりべラリズムの見解を反映したものであり、中央政府と地方政府は各々の分離された明確な領分を持ち、地方政府は可能な限り中央の政府機関による介入を受けずに活動すべし、という規範をそのエッセンスとしている。多くの先進民主主義諸国において繰り返し現れる「危機に立つ地方自治」症候群 (the perennial "local government in crisis" syndrome) は、このモデルを規範的な前提としている。EU内で、政府機能の分割基準としての補完性 (subsidiary) 原則が新たに注目を浴びているのもこのモデルの影響力の根強さを示すものとして理解できる。

これに対し、統合モデル (integrational model) と呼ぶべきものもある。このモデルは、中央地方間の統合を促進し、機能的分割を柔軟かつプラグマティックに考える。このモデルによれば、現代の地方政府の顕著な特徴は、政府機能の拡大を所与として、中央政府と地方政府が共に広範な公的活動の諸領域へ参加する、という点にある。自律モデルとの比較では、統合モデルのほうが中央地方関係の今日的文脈により適合すると考えられる。

キルベルグは、より現実的な統合モデルを念頭に置いて、中央管制と地方自治とのあり得べき矛盾を緩和する二つの戦略を提示して結論に代える。第一に、地方政府の活動に対する詳細な統制を緩める代わりに、中央管制に即した形で地方の意思決定の包括的枠組みを改編する戦略がある。こうした戦略を実行するには、多くの利害関係者の同意を得なければならず、政治的にかなりの困難を伴うことが予想される。第二の戦略は、市民参加を拡大し、地方の政治的代表的機能を活性化することによって、地方政府の民主的性格 (the democratic character) を強化す

る路線である。地方政府を地域コミュニティの真の代表たらしめ、全国的諸政策の各地方における政治的執行および政治的適応の装置とすることがこの戦略の眼目である。彼は、いずれにしても単一のアプローチ、単一の戦略のみに依拠して今日の地方政府の役割を評価するのは不毛 (futile) である、と指摘して稿を閉じている。¹⁹⁾

三・四 小括——統合モデルの隘路——

シャープ論文から二五年余りの歳月を経て書かれたキルベルグの論文は、地方政府の価値の変化をテーマとしている。何が変わったのかという問いの答えとして、キルベルグは地方政府の活動が中央管制のあり方に強く規定されるようになったことを挙げている。地方政府の活動と中央管制が密接不可分の関係となるのは、中央政府と地方政府の関係が、制度上の表現は国によって異なるとしても、多かれ少なかれ統合されたものとして理解されるからである。したがって、キルベルグの立場からすれば、地方政府の自律性が中央管制に侵食されていく事態を捉えて地方政府の存在意義を危うくするものと考えることにはあまり意味がない。

中央管制を根拠付ける法の支配、行政サービスの効率の供給のための環境整備、地域間格差の是正あるいは国民経済の健全性といった諸々の根拠は、いわば福祉国家の理性を代表していると考えてよからう。中央地方関係は統合モデルによって説明されるとすれば、中央政府が中央管制によって福祉国家の理性を貫徹しようとする、地域の個性を代表して独自の政治的意思決定をおこなう地方政府の活動と衝突する可能性が高い。というのは、全国一律に作用するベクトルを持つ福祉国家の理性が個別具体的な表現を取る様々な地域的個性とすべからず一致するとは考えにくいからである。

中央管制が地域的個性の実現を志向する地方政府の活動と摩擦を起こした場合、前者の優位の下に解消される方

向と後者が優位する形で解消される方向があり得る。キルベルグは前者の方向での解決は、理論的にはあり得るが実現するのは難しいと考えているようである。しかし、地方政府は、福祉国家の理性が主張する様々な価値に優位してまでも実現されるべき価値を提供しているのであろうか。提供しているのだとすれば、それはどのような価値なのか。こうした問いにキルベルグは正面から回答を与えていない。

こうした問いにあえて答えを与えるとすれば、ハンナ・アレント (Hannah Arendt) のように、「人間の『政治的な生の条件そのもの』ともいふべき『複数性 (plurality)』」を担保する重要な役割を地方政府は担っているのだという言い方ができるかもしれない。この立場からすると、福祉国家の理性は詰まるところ、「労働 (work)」のロジックが要請する動物的な生の側面を満足させるにすぎず、動物一般と区別された人間らしい生すなわち「政治的な生」を営む公共領域の形成や維持に貢献するところは少ない、そこにこそ地方政府の役割と存在意義がある、ということになる。福祉国家化は人間の物質的な生の条件を豊かにするが、他方で、個々の市民が公的な関心事として捉える対象を生の物質的側面に切り詰めてしまうという独特の「陳腐さ」「つまらなさ」を蔓延させる。このような傾向は、人間を真に人間たらしめる根源的な生の条件に反しているので、早晚行き詰まることが予想される。

他方、福祉国家の理性に基づく中央管制が地方政府に向かって作用するルートは、統合モデルによって理解される中央地方関係の制度装置である。統合モデルが指し示すのは、いわゆる天川モデルの分離・融合軸における「融合化」の方向である。融合とは、「中央政府の機能ではあっても地方団体の区域のことであれば地方団体がその固有の行政機能とあわせてこれを分担する」ことを指す。経済成長によって様々な産業が発達するとともに、市民の所得が増え、公共部門によって提供される財やサービスに質の高さ、種類の豊富さが求められるようになると、先のシャープの指摘のように、地方政府の事務量や財政は膨張する。中央管制がキルベルグの挙げる諸事由に基づいてなされるとすれば、中央管制の必要性は高まりこそすれ、消滅の方向に向かうとは考えにくい。したがって、融

合型の中央地方関係において、福祉国家化の趨勢は中央管制の強化を要請し、全体として集権化の傾向が強まっていく。

中央地方関係の融合化と集権化が地方自治の危機に直結するものではないというキルベルグの指摘を受け入れたとしても、別種の危機が中央政府をして、地方ガバナンスの全体的な枠組みの改編を含む大規模で劇的な改革——そのような改革が現実には様々な困難にぶつかるにせよ——に駆り立てる可能性をキルベルグは過小評価していたように思える。ここにいるところの「別種の危機」とは、統合モデルを維持するために発生する「中央と地方のエネルギーのロス」⁽²³⁾が、外交や国防をも含む国政の重要機能を環境変化に応じて柔軟かつ適切に運用する妨げになっているという認識を指している。この種の危機認識の例として、わが国の地方分権推進委員会が、機関委任事務の廃止を含む一連の改革提案を実施すべき根本的な理由として旧来の「中央集権型行政システム」の「制度疲労」⁽²⁴⁾を真っ先に挙げていたことが思い出されるであろう。

ここにおいて我々は、「地域に暮らす人々の積極的な参加を通じて、個性豊かで活力に溢れ」た「地域づくり」を実現するという、アレントの「複数性」⁽²⁵⁾概念の復権を思わせる大義名分を掲げ、その実、国家の「お荷物」と化した地方政府体系を中央管制の現代的要請——右肩上がりの経済成長がもはや見込めない時代において、公共部門が抱える財政負担を可能な限り圧縮するという要請——に沿った形で再編するという分権化戦略が、各国の中央政府によって真剣な考慮に値する政策課題として取り上げられる重大な理由を見出すことができる。次章では、分権化に関わる諸論点を検討していく。

四・一 独立変数としての分権

H・ウォルマンによれば、分権化 (decentralization) というトピックは、学者 (academics) の議論や関心の中心になることはあっても、市民 (the public) や職業政治家 (practicing politicians) たちの関心を引くことはほとんどなく、その理由は、分権化をめぐるいくつかの基本的な問いがしっかりと答えられていないことに一因がある、という。そのような基本的な問いとは具体的には、以下のようなものである。

分権化とは何か？

分権および集権がどのような価値に関わるのか？

分権および集権をどのように測定するのか？

常識的には、集権とは中央に権力を集め、分権とは権力を中央から地方に分散させること、と理解される。権力を集中させるにせよ分散させるにせよ、いろいろな形態が考えられる。第一に、政治的 (political) 分権は政治的意思決定に関わる。第二に、行政的 (administrative) 分権は政策執行についての裁量に関わる。第三に、経済的 (economic) 分権は経済的決定の配置に関わる。これは、市場メカニズムを通じて個々の消費者に広く経済的決定を委ねるか、あるいは政府の手に全部集めてしまうか、という論点を指す。

ウォルマンは議論の焦点を政治的分権に定めた上で、検討の範囲を政府間ないし領域的次元 (an intergovernmental or territorial dimension) に限定する。したがって、政治的分権とは、政府の地方的単位 (subnational

units of government) が、自己の領域に影響を与える諸政策についての意思決定を実効的におこなえるような裁量を持つことを意味する。とはいっても、実際には、こうした裁量はあるかないか (dichotomy) ではなく、程度問題 (continuum) である。分権化は単なる機構いじりの問題ではない。分権 (および集権) が様々な価値を動かす独立変数となるのであり、ここに広範な関心を喚起するだけの理由がある。²⁷⁾ ウォルマンは以下、そうした諸価値について順次検討を加えていく。

四・二 分権によって達成される効率性？

まず、分権は資源分配の効率性を実現するという主張がある。公共選択論 (public-choice) の立場は、このようにして分権化の正当性を訴える。それでは、なぜ分権は効率性を高めるのか。公共選択論の立場に立つ論者たちは、効率性を社会的厚生を最大化 (the maximization of social welfare) であると定義する。社会的厚生が実現されるためには、個々人の選好 (individual preferences) が可能な限り正確に表現されねばならない。市場メカニズムによる供給に適さない公共財 (public goods) の場合、個々人の選好は税とサービスを対にしたもの (tax and service packages) についての選好となる。これらの選好は、共同体の意思として集約される必要がある。

ここで、集約単位の大きさが問題となる。単位が大きくなればなるほど、それを構成する個々人の数も増え、様々な種類の選好を集約する必要性に迫られる。選好が多様になればなるほど、実現すべき税金とサービスのパッケージも雪だるま式に増え、通常は国家という大きな単位に、すなわち中央政府に権力が集まることになる。これは、個々人の選好がますます不正確に集約されていくことを意味する。このようにして、集権が進めば進むほど社会的厚生の最大化から遠ざかることになる。

この論理を裏返せば、分権はちょうど逆のベクトル、すなわち社会的厚生を最大化にますます近づくことを意味する。集約単位を小さくすれば、個々人が持つ選好の多様性は減少し、同質化が進む。小さなコミュニティであれば個々人の選好を集約することも容易になるので、税とサービスの組み合わせについて個々人が元々持っていた選好との乖離も縮小する。したがって、政治的分権は、社会的厚生を最大化を実現する政策として公共選択論の立場から支持を受けることになる。

このように、公共選択論による分権化の主張の根拠となるロジックは単純で明快である。しかしながら、そう簡単に効率性は実現しないとウォルマンは指摘する。このロジックを推し進めると、分権化とは詰まるころ、公共財供給の単位を限りなく小さくしていくことに帰着する⁽²⁸⁾。そのことによって、規模の経済を損ね、公共財の効率的供給を妨げる。さらに深刻なのは、外部性 (externalities) の問題である。分権をあまりに推し進めると、端的には、公害対策や公衆衛生といった公共財を供給する安定的な担い手を社会から奪ってしまうことになりかねず、社会全体に計り知れない打撃を与える恐れがある。

ウォルマンによれば、問題はこれだけに止まらない、という。公共選択論は、個々人の選好が絶対である (the sovereignty of individual preferences) というパラダイムにしがみついており、包括的な国民利益 (overriding national interests) の正当性を認めない。例えば、同質的な住民によって構成される分権的なコミュニティにおいて、多数派市民が人種差別の法制化 (legal racial discrimination) を支持したとしても、そうした決定は基本的人権を擁護するという国民利益に反する。ところが、公共選択論の立場では、社会的厚生を最大化に近づく決定として地方的な人種差別が正当化されてしまう⁽²⁹⁾。公共選択論では、効率性以外の価値は正当性を認められないのである⁽³⁰⁾。

四・三 分権がもたらす政治的価値？

無論、公共選択論ばかりが分権を叫んでいるわけではない。分権に政治的な利点を見出して、分権を擁護する立場も存在する。ウォルマンは次いで、そうした政治的価値 (Governance Values) を説く様々な議論の検討に移る。

第一に、分権化は市民に対する政策決定者の応答性 (responsiveness) や答責性 (accountability) を高めるという議論がある⁽³¹⁾。もし国政レベルでしか選挙がなければ、地方の政策争点に関する地方住民の意向が政策決定者に届くのは、不可能ではないにせよ相当困難であるし、届いたとしてもかなり捻じ曲がった形でしか届かず、まして責任ある応答や説明が得られるとは考えにくい。地方の政策決定者を地方選挙で選ぶとすれば全く事情は変わり、地方の政策決定者は地方住民の意向に対してより直接的に責任を持つようになると考えられる。とはいっても、やはり現実には頭で考えたようにうまくいくとは限らない。アメリカの経験が示唆するように、地方レベルの政治のほうが無責任かつ閉鎖的な寡頭支配を野放しにする危険もある。分権と責任との関係は、経験的な証拠に照らして検討されねばならない。

第二に、分権は地方における公共政策の多様性 (diversity) を促すと考えられることができる。多様性は、公共選択論が強調するように、市場競争が利益を生むための前提条件となる。だが、それだけではない。地方政府は政策革新 (policy innovations) のための格好の「実験室 (a laboratory for democracy)」として機能する場合がある。ある地方政府の政策実験がうまくいけば、他の地方政府ひいては中央政府にまで波及し、それぞれの単位で政策の質を高めるのに貢献できる。仮にうまくいかなかったとしても、失敗のリスクやコストは全国民にまで及ぶことはないであろう。

分権と多様性の関係にしても、やはり経験的に検証されなければならない問題である。ある論者は、教育、警察、レジャーの三分野における一人当たりの支出について、アメリカとイギリスの地方政府を比較し、アメリカのほうが分散が大きかったので、アメリカの分権的なシステムが政策の多様性を促した、と結論した。しかし、アメリカでは地方によって賃金水準が大きく異なるため、それをコントロールしないと政策的な多様性を実証したことはならない。多様性の存在を確認できたとしても、政策革新の恩恵を他の地方政府や中央政府が受けることはまた別の話であり、政策波及の実証研究が必要となる。一般的には、分権的な組織構造はイノベーションを促すが、集権的な組織構造は採用 (adoption) を促すことが知られている。また、分権化が多様性を促進するのだとすれば、それは同時に、居住地域によって受けるサービスや取られる税金が違ってくるとも意味する。分権が促す多様性が市民間の不平等を助長する危険についても考慮すべきである。

第三に、地方政府に対して住民が関心を持ち、参加や関与を強めれば、システム維持機能 (a systems-maintenance function) は強化され、結果として政治的安定性 (political stability) に寄与することが考えられる。というのは、民主的政府が民主的信念を持つ市民にますます強く支持されることを意味するからである。地方政府が一般市民に政治教育 (political education) を与えるという効能は多くの論者によって指摘されているが、さらに政治的指導者を育成する (the development and training of political leaders) にもつながる。地方政府で評価された政治リーダーたちが国政に進出し、その力量を発揮すれば、その国全体の政治的指導の質にとってよいことであろう。

これもまた経験的証拠に照らして精査されなければならない。参加の程度という点については、例えば、分権的なアメリカにおける地方選挙は実に低調で、投票率は三割ほどしかない。イギリスでも比較的低く、四割程度である。逆に、猛烈な集権国家として知られるフランスやイタリアの地方選挙では、投票率は七割から八割もある。同

じように、ギリシャの都市国家 (the Greek city-state)、『一八世紀ニューイングランドのタウンミーティングを特徴付けていた政治的討議の理想空間が分権によって直ちに開かれるわけではない』。

第四に、分権は多元的社会 (a plural society) において多くの対抗権力の拠点 (countervailing centers of power and influence) を確保し、民主主義の擁護に貢献するという主張がある。この主張は、『アメリカの連邦制を基礎付けるマディソン主義のエッセンスであるが、地方の政治的意思決定に対する地方政府の統制を強めるという政治的分権とはあまり関係なく、むしろ、政府体系全体としての性格、すなわち憲法構造 (constitutional arrangements) と関わる。マディソン主義の主張は、中央政府を監視、抑制するための対抗権力という点に重点が置かれており、他方、政治的分権は地方政府によって動かすことが可能な地方的政策の裁量幅の拡大を意味している』。

上記の議論とは逆に、中央政府の介入を正当化する根拠として、国民利益と平等の擁護が挙げられる。市民権の実現、日常生活や経済活動の基盤となるインフラ整備、最低限の生活水準、教育水準の確保といった国民利益の観点からは、地方政府の政策的裁量は抑制されるべきである。また、領域的平等 (territorial equality) という観点からは、財政基盤の弱い貧しい地域、あるいは行政需要が集中している地域に対して、全国的財政調整制度 (national grant equalization) を通じてテコ入れを図る政策が正当化される⁽⁸²⁾。

四・四 いかにして分権を測るか？

分権的か集権的かの二分法的な判断によって、これらの価値が一律に実現されたり、あるいは実現されなかったりするものではない。そこで、ウォルマンは、分権や集権の程度を観察するための客観的なモノサシが必要になる

ことを指摘し、考えられるいくつかの尺度について検討を加えていく。

まず考えられるのが、機能的尺度 (functional measures) である。すなわち、様々な国の地方政府が担っている機能を調べ、数え上げ、比較することで分権度を測るというシンプルな方法によって分権度を割り出す。このやり方はシンプルでわかりやすいが、様々な国の現実に適する場合、たちまち深刻な問題に直面する。例えば、各レベルの政府が機能を共有している場合はどのように扱えばよいのか。それぞれの機能の重要性の違いをどう評価すればいいのか。こうした問題を無視して、単に地方政府単位に任されている機能を数え上げても無意味である。もう少し洗練された方法として、支配的供給者 (a 'dominant' provider) の特定が挙げられる。各レベルの政府によって共有された機能について、支出ベースで六割程度のシェアをもつ政府を支配的供給者と規定するのである。これだけでは機能ごとの重要性の違いが考慮されていない。また、支出面での主要な役割を担う支配的供給者が特定されたとしても、その主体が政策的自律性を持っているとは限らない。機能面での客観的な分権度評価はかなりの困難が予想される。

第二に、法的尺度 (legal measures) が挙げられる。包括授權方式を採用する国のほうが、制限列举方式を採用する国よりも一般的には分権度が高いと評価される。この他にも、ひも付きの補助金によって地方政府の政策的プライオリティを事実上拘束し、税制に関する規制を設けるなどの法制度的な要因によって分権の程度が左右されるケースは多い。

第三に、何らかの形で財政的資源を基準にする方法がある。公共支出における地方政府支出分を単純に多国間で比較してもあまり意味がない。国防や国債の利率などの分権の余地があまりない分野については、多国間比較ではコントロールせねばならない。また、支出のシェアの大小だけでは自動的に地方政府の政策的裁量を推論することはできない。そこで、財源依存度 (resource dependency) を測って、財源利用についての地方政府の裁量を評価

する。ひも付きの移転財源を地方政府支出から引いて、地方政府の裁量的財源を割り出すことが考えられる⁽⁸³⁾。

四・五 分権改革の文脈——政府間関係と市場——

前節までに取り上げたウォルマンの論考は、分権を独立変数とした場合、どのような価値が変動するのかにについての論点整理をおこなったといえる。分権をめぐる理論的な正当化が様々な論じられる背景には、キルベルグが指摘するように、福祉国家化の現実に対して、各レベルの政府が対応策を模索してきたという事情が存在する。各国で模索される様々な対応策が一律に“分権化”と呼ばれるならば、それぞれの国が置かれた文脈を無視して、個別の改革メニューが持つ特質に注意が偏ってしまう恐れがある。

筆者は、個別の文脈や歴史を把握した上で、各国における分権改革や分権化の主張が持つ含意を明らかにするという作業が必要だといいたいのではない。もちろん、そのような歴史的アプローチは、それ自体として意味のある知見をもたらすことは疑いない。ここで必要とするのは、各国が置かれた文脈を考慮して、それぞれの国の相対的な位置を知るための座標軸であって、個別の歴史的知識を可能な限り蓄積することではない。本章ではまず、そうした座標軸となりうる有力な材料として、R・J・ベネットの議論を取り上げる⁽⁸⁴⁾。

ベネットの論考についての検討を通じて明らかとなる“市場化”の傾向を踏まえ、本章ではさらに、政府間関係を説明する三つのモデルを提示する。

ベネットによれば、近年の西側諸国で政策論議的となっている分権化は、二つの次元、すなわち、各レベルの政府における権限や責任の配分に関わる政府間 (intergovernmental) の次元と政府の領分を市場その他の非政府

組織に移していく次元から追求されている。このように考えると、例えば、地方政府の行動を強く拘束しようという集権化の試みが同時に、市場の消費者利益により多くの発言権を与える分権化の試みでもあるような事例についても共通の土俵 (common ground) の下で理解することができる。集権化といい分権化といい、集合的な財やサービスを引き受けるという課題 (the take-up of collective goods and services) に対する政府の組織的な対応という意味では共通している。これまでの分権論議が示唆するところは、集合財を供給する手立てとして、公的供給アプローチ (public-service approach) は数ある選択肢のうちのひとつにすぎない、ということである。

集合的な財やサービスをいかに組織するかという課題について、戦後から八〇年代に入るまでの時期は、「福祉主義」パラダイム (welfarist paradigm) が支配的であった。ベネットのいう福祉主義とは、安定雇用の確保、貧困層に対する所得支援、医療、教育、住宅整備等々のサービスに政府が責任を持ち、その計画的供給に従事することを意味する。この時期、政府計画 (governmental planning) という言葉は合理性 (rationality) と同義語になり、政府による様々なサービスは権原 (entitlement) として位置付けられるようになった。交換過程 (the exchange process) によってもたらされる様々な帰結は道徳的に正当化できないというロールズ流の利他主義 (altruism) が、国家福祉を基礎付ける原理とみなされるようになった。

個人が福祉を求めるのは、単に国家が利他主義の義務を負うという理由に止まらない。権利ないし正義 (rights or justice) の問題として、相対的に貧しい個人、相対的に貧しい地域は、財やサービスに対するニーズを満たされて当然であるとみなされる。国家の側から捉え返すと、国家は相対的貧困 (relative deprivation) を緩和しないし解消する責務を負うということになる。経済成長によって社会が豊かになると、人々のニーズは拡大し、相対的貧困の範囲もまた拡大する。したがって、政府がおこなう様々なサービスに対する人々の期待水準も加速度的に上昇する。倫理的に正当化されるニード (need) と単なる欲求 (want) との区別があいまいになっていく。

相対的貧困を社会的不正義 (a social injustice) として捉える福祉主義パラダイムは、期待水準の上昇に対して、あらゆる政府レベルのサービス供給を拡大するという形で応答する。その結果として、人員、支出、権限面での地方政府の急速な拡大がほとんどすべてのOECD諸国でみられた。もちろん、個々の地方政府が野放しで拡大を許されたのではない。公共サービスの統一化、標準化、社会的公平の実現という観点から、中央レベルの政府が果たす財政上、政策上の役割もまた巨大なものとなった。中央政府の役割は、様々な政府レベルの間で不可避免的に発生する資源と要求の不均衡 (an inevitable imbalance of resources and requirements) を政府間移転 (intergovernmental transfers) によってカバーするという点に端的に現れていた。この事態は、地方政府の側からすれば、自己の乏しい財源とサービス需要との乖離を、政府間移転すなわち中央からの補助金によってカバーするために、補助金獲得のためのロビー活動へ多くの労力を割かねばならないことを意味した。

政府間関係の上で福祉主義パラダイムがどのように現れていったかについては、国によって異なる。このような国別の違いを判別するため、ベネットは下のような図を掲げる。

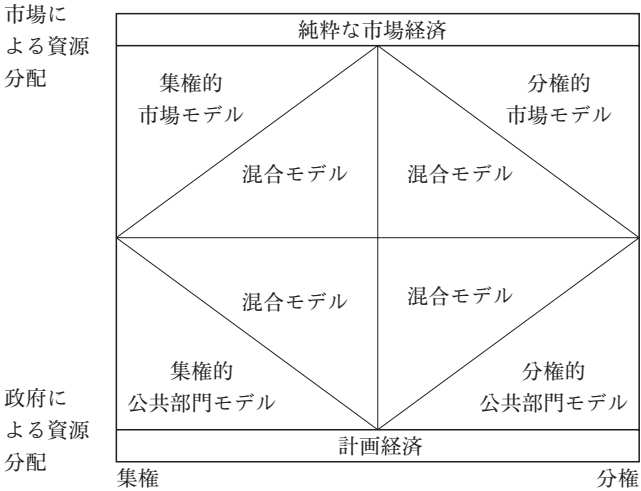


図5-1 政府間関係の分類

図5-1において、横軸は権限や財源といったリソースの所在を示し、縦軸は資源分配を市場が決めているのかあるいは政府が決めているかの区別に対応している。図の左下、すなわち集権的公共部門モデルを最も忠実な形で表現していたのが、旧ソ連ないし東欧諸国である。旧ソ連や東欧諸国ほどではないにせよ、これに近かったのが一九七〇年代初期までのスペイン、ポルトガル、フランス、イタリアといった国々である。スペインやポルトガルでは、権威主義体制が崩れた後、民主化の支援と促進を目的として権限や財源面での大幅な分権が実施された。図のなかでは、左側から右側へと移行したのである。

分権的公共部門モデルに最もよく当てはまるのが、スカンジナビア諸国である。これらの国々では、イギリスと比較すれば、リソース面での地方政府の自律性が高かったが、八〇年代には、政府間関係における若干の集権化と市場への緩やかな分権化がみられた。旧西ドイツ、オーストリアも基本的にはこれと同じパターンである。

アメリカは、八〇年代に連邦から州、地方への財政支援の減少とセットになった形で分権化が図られたが、他方で、州と地方政府との関係では集権化と市場化がみられた。ベネットが最も劇的な変化を認めているのがイギリスである。イギリスは、権限超越法理 (the legal doctrine of *ultra vires*) によって地方政府の権限事項が厳格に規定され、地方財政の七割までが中央からの移転財源に依存しており、純粹に分権的であると解釈しにくい側面を持つが、サッチャー政権による諸改革によって集権化と市場化の方向に、図のなかでは、右下から左上へと大きくシフトしていった。⁽³⁶⁾

これらの観察を元に、各国に共通する近年の傾向として市場化への移行を読み取ることができる。つまり、近年の変化は全体として、図の下方から上方へのシフトとして理解される。ベネットによれば、六つの主要な関心によって支えられた新たなパラダイム——ポスト福祉主義モデル (a post-welfare model)——が出現しつつある、という。六つの関心とは、①特定の利益集団の票を目標にした政治的利益誘導 (political pork barrels) が多すぎ

ること、②多くのサービスを供給するという事業を政治家や官僚の手を介して組織することが最も適切な手段であるかどうか疑わしくなってきたこと、③政府介入の水準が高すぎるため、個人がそれに依存するようになってきていること、④とりわけ、中央政府に対する依存が、地方政府や地域社会の活力やイニシアティブを抑圧する傾向にあること、⑤需要に対する制約がなく、需要の所得弾力性が高い (high elasticity demand with income) ため、行政サービスのコストが継続的に膨張する傾向にあること、⑥民衆圧迫となるのを恐れて、福祉国家の維持に必要な公共支出が支持されなくなってきたこと、を指している。

ベネットは、これら六つの関心に対応した各国政府の様々な処方箋は、サービスの消費者と良好な関係を構築することに向けられたものであると指摘する。言い換えれば、各国の改革は、これまでの政府サービスは概してサービスの受け手である消費者との関係において効率的でなかったという認識を共通の土台にしていることになる。消費者の要求に適合するサービスは、政府による直接供給ではなく、市場ないし規制された擬似市場 (real markets or regulated quasi-markets) を通じて実現される。したがって、新しいパラダイムでは、政府の役割は、個人の行動を刺激し、市場の反応と非営利団体の活動を調整し、監視する間接的なものに限定されることになる。政府の役割を縮小するという意味では確かに分権化を志向しているが、重点はあくまで市場規律の強化にあり、個々の地方政府は数ある競争主体のひとつとみなされる。そこでは、低コストで質の高いサービスを提供するための経営改革に腐心し、税金を納める地域住民や地元企業に対するアカウンタビリティを高めようと努力する自治体の姿が浮かび上がる。⁽³⁶⁾

五. 一 政府間関係のモデル① 行政主導モデル

有権者の代表から成る立法機関が政府権力の運用やそれに要する財源について立法をおこない、決められた立法に基づき、政府権力を実際に運用する執行機関が設立される。この意味では、国政レベルでも地方レベルでも同じく政府は成立する、と考えられる。本章では、中央および地方レベルに成立する政府と政府の関係を考察する政府間関係論に検討の焦点を移す。政府間関係のベクトルは垂直的にも水平的にも伸び得るが、日本の地方自治研究の主眼は戦後しばらくの間、政府間関係の縦の側面に向けられてきた³⁷⁾。

こうした研究関心から政府間関係の理論的視座としてまず成立したのが、行政主導モデル (administration-centered model) である。このモデルは、キャリア組と呼ばれる特権的幹部公務員層を頂点とする中央の各省庁官僚制が、地方政府を行政的に支配、統制している、と考える。政府レベルをさかさまにすると、市町村は都道府県に支配され、都道府県は中央省庁に支配される、ということになる。したがって、地方政府がいかなる政策を考え、どのように執行しているかという従属変数は、中央省庁の行政的内部過程を独立変数として説明される。

この立場にたつ政府間関係論の典型として、戦後日本を代表する行政学者、辻清明の「権力的集権 (centralization by power)」論がある³⁸⁾。辻は、戦前の日本における政府間関係を観察して、次のように評価している。

町村のごとき下級地方団体より市府県道都等の上級地方団体に進む段階に応じて、これら自治団体は愈々官僚制的行政機関たる性格を濃厚に帯びるとともに、逆に下級地方団体はこれらの累積せる上級地方団体によって一層複雑な加重的拘束を負担せしめられてきたのである³⁹⁾。

辻によれば、近代国家の地方自治は「中央集権」と「地方分権」の「相対関係」を適切に調整するものでなくてはならない。したがって、辻の努力は、「中央集権」と「地方分権」の「相対関係」を適切に調整しうる郷導概念 (leading concept) を獲得し、この概念を基準にして、日本の地方自治の現実を評価することに向けられる。日本の現実を「近代国家における真の地方自治」に引き上げるための示唆を得るのが、辻にとつての最重要課題である。では、どこから郷導概念を導くのか。辻が着目したのは、J・S・ミルの議論である。ミルは、「中央集権と地方分権とをいかに調整すべきかという問題」に関して、「権力は分化するも知識は集権化せねばならぬ (power may be localised, but knowledge must be centralised)」との命題を立てた。辻は、この命題を「知識的集権 (intellectual centralization)」と「機能的分権 (functional decentralization)」の組み合わせとして理解した。政府機能を具体化する仕事は地方政府に任せればよい。しかし、地方政府が誤った知識に基づいて政府権力を運用しては社会に害を与えてしまうので、中央政府は「原則的な指示いかえれば勧告 (advice) と通報 (information)」によって地方政府が道を誤らないように監視しなければならない。

こうして導かれた「知識的集権、機能的分権」という郷導概念はミルの単なる哲学的夢想ではない、と辻はいう。辻によれば、「地方自治の母国といわれるイギリス」は、近代化に向かうプロセスのなかで、この郷導概念に従った地方自治を実現した。では、イギリスはなぜ、このような理想的な地方自治を実現させることができたのか。いうまでもなく、それは「議院内閣制の漸次的確立」のおかげである。個々の国会議員は自己の選挙区を代表して議会を構成するので、議院内閣制が強固になればなるほど、議員たちが背負っている多様な地域的利益の調整も円滑に進むようになる。しかし、それだけではない。辻によれば、国会議員と地方政府の統括者である治安判事 (justices of the peace) が同一の社会階級に属していたという事情も同様に重要であった。国会議員も治安判事も同じ地主 (landlords) なのだ、彼らの間に思想や利害の違いは少なかった。彼らは中央と地方の媒介的位置にあって、

興隆する「近代的な市民階級」と妥協しつつ、知識的集権と機能的分権を「有機的に調整」することが可能であった。

他方、日本における地方自治の発達は、「知識的集権、機能的分権」の郷導概念を基準にした場合、どのように評価されるのか。明治維新当時における日本の地域社会は、次のような状態であった。

旧幕時代における町村の封建的な閉鎖性は、市民社会原理に基づく政治的統一によって、近代的な自治性にも昇華されることなく、そのまま明治時代に継承されたのである^④。

地域社会の「封建的な閉鎖性」を与件とすれば、当時の明治新政府は、「きわめて急速且つ強度の権力的統制」によって中央集権を強行せざるを得なかった。したがって、一方的な「権力的集権」によって形成された政府間関係が現出した。ところが、明治政府によるこうした「権力的集権」路線は、辻に言わせれば、自己破壊的政策である。というのは、「地方自治の自生的成熟が、近代国家の自主的集権を支える有力な基礎となる筈」であるのに、明治政府はこれを破壊してしまったからである。

日本の政府間関係は、近代国家にふさわしい形態からどれほど遠ざかってしまったのか。辻によれば、「強力な中央集権を基調とする官僚制の拘束」、「地方団体の自主性の剥奪」という二つの特徴が、日本の政府間関係を近代的地方自治の理念から遠いものにしてしまっている。無論、これは戦前の話である。戦後でもない昭和二年（一九四七年）の地方自治法によって、上の二点は制度上排除された。だから、この大改革によって、日本の政府間関係は「地方自治の近代型」に近づいたはずである。このまま、「近代型」を実体化する発展過程に進むのであろうか。

辻の議論は昭和二年時点のものであり、このとき、彼は政府間関係の近代化について楽観的予想を持っていた。内務省は廃止され、新しい地方自治法によって制度は「近代型」に生まれ変わったが、地方自治体の事務、人事、財政面に対する「煩瑣な中央的拘束」は厳として存在している。他方、福祉国家を建設するための「社会的中央集権」の要請が、戦後になって新たに前面に押し出されてきた。政府間関係の実質的な近代化とともに「社会的中央集権」の要請を満たすという二重の課題を、戦後日本の地方自治は背負わねばならない。辻はこのことを、「岐路（crossroad）に立つ」という言葉で表現した。

日本の政府間関係に対する辻の見方は、高度経済成長期と呼ばれる五〇年代後半から六〇年代を通じて、日本がアメリカに次ぐ経済大国に発展していくなかで、広範な影響力を持った。多くの学者が辻の政府間関係観を継承し、戦前からの集権的体質が戦後にも引き継がれたと強調する「戦前戦後連続論」の立場を取った。その上で、日本の地方自治のどこが「前近代的」なのかを仔細に分析し、欧米に範を取った「真の地方自治」の理念からこれを断罪した。具体的には、機関委任事務、補助金、地方自治体への天下り人事といったものが、地方の自律性を不当に拘束する中央の統制手段であるとして厳しく糾弾されてきた。

行政主導モデルが広範な影響力を誇ったのは、このモデルが持っていた論理構成に大きな理由があったように思われる。辻の議論にみるように、政府間関係が行政主導であるという主張の最大の論拠は、日本社会が「近代的な市民階級」を持っていないという点に求められる。「近代的な市民階級」の存在は、理想的な地方自治を達成するための必要条件であり、かつ、中央省庁が「権力的集権」によって捏造することができない。近代的な市民社会は、社会を構成する個々人の自発的努力によってのみ可能となる。この立場に立つ多くの論者が目指していたのは、日本の地方自治における前近代性を糾弾し断罪することで、個々の国民を政治的に啓蒙し、近代的な市民社会の育成に貢献することだった。

ここでは、辻に続く、行政主導モデルに立った研究例として井出嘉憲の業績を取り上げよう。井出は、一九六〇年代前半に展開された地域開発政策の特徴を次のように述べる。

自治体における「地域開発」の流行は……（中略）……上からの「国策」に対する、下からの必然的な対応形態であり、本質的に上から規定されて、あるいは導かれて現われたものであるといっても過言ではない。⁽⁴²⁾

このような特徴は、井出によって「上からのリーダーシップ」というひとつの言葉に凝縮される。井出にとって「上からのリーダーシップ」は、戦前から引きずっている前近代性の残滓であり、乗り越えられるべき対象である。しかし、井出が厳しい批判を向けるべき真の対象と認識しているのは、「上からのリーダーシップ」のあり方それ自体ではなく、「上からのリーダーシップ」の跋扈を許す社会全体の前近代的体質に他ならない。

下が上の政策や計画を受け入れ、それを通じてより大きな利益にあずかろうとする……（中略）……自治体の国に対する反応＝受益の姿勢の根底には、もとより、住民の自治体当局に対する対応＝受益の姿勢が潜んでいる。⁽⁴³⁾

このような論理構成を取ると、日本社会に近代的な市民社会が欠如している限り、戦後の日本が「地方自治の母国」といわれるイギリス」を始めとする欧米諸国の多くを経済的な豊かさという意味ですでに追い越している事情があるうとも、行政主導という結論を変更する必要があると認められない。そして、近代的市民社会の創出という規範的目標が多くの学者たちの心を捉えている限り、行政主導モデルは新たな支持者を継続的に惹きつけることができる。

他方で、辻は、戦後の制度改革が日本の地方自治に大きな転機をもたらしたことを指摘していた。戦後の日本国憲法は地方自治に関する保障規定を設けた。内務省は廃止され、官選知事も無くなって、都道府県も市町村も公選首長と公選議会を持つ完全な地方自治体として公認された。これらの大きな制度改革は、政府間関係の実質をその後どのように変えていったのであろうか。

五.二 政府間関係のモデル② 政治中心モデル

このような疑問に応えるべく、八〇年代に入ってから徐々に主張され始め、現在では相当有力となってきたのが政治中心モデル (politics-centered model) である。このパラダイムでは、政治的要因を独立変数として政府間関係を説明しようとする。その代表的論者である村松岐夫は、辻清明以来の行政主導モデルに立つ諸議論をまとめて、「垂直的行政統制モデル (the vertical administrative control model)」と呼び、その弱点を鋭く指摘している。⁽⁴⁴⁾

これらの議論（＝垂直的行政統制モデル）では、政治の要素……（中略）……がほとんど考慮されていない。地方自治論でありながら、中央の、正確には中央省庁の意図が詳細に論じられるだけであって、地方それ自体の内部構造が分析されない。⁽⁴⁵⁾

村松のいう「政治の要素」には、上記の引用が指摘する地方政府内の政治過程とともに、「地域的利害を中央の意思決定に結びつける」「政治ルート」が含まれる。このことをもう少し詳しく説明してみよう。

機関委任事務とは、本来は中央政府の仕事だが、実施上の便宜を考えて、地方政府に委任された事務のことをい

う。委任の相手は、正確には知事や市町村長といった自治体の首長である。自治体の首長が中央政府から事務を委任されて、国の機関としてそれを実施する。この場合、首長は国の機関だから、中央省庁は首長を指導し監督する権限や責任がある。要するに、国の大臣の部下として自治体の首長に仕事をさせる仕組みである。それだけではない。機関委任される事務の量も多いのである。この機関委任事務が自治体の仕事全体に占める割合は、戦後の経済成長とともに高くなり、都道府県の事務の七割、市町村の事務の四割を占めるまでに膨張した。機関委任事務は一九九九年に地方分権一括法が成立することで廃止されたが、つい最近まで地方政府の仕事の相当大きな部分を占めていた。

この事態は、行政主導モデルの立場からすれば、中央省庁による地方支配を示す端的な証拠である。しかし、村松は別の解釈を提起する。彼が重視するのは選挙である。知事も市町村長も地方議員も、住民による直接選挙で選ばれる。住民が中央省庁とは別の政策選好を持つようになり、地方選挙を通じてそれを表明するようになればどうなるか。

地方政府が従順なパートナーでなくなったとき、中央官庁は苦境に立つ。(福祉の充実や公害の防止を求める)住民運動に内在する要求に地方政府も同意し中央官庁と別の見解を持つにいたるとき、上位パートナーとして中央官庁は自己の態度を明らかにする立場に立たされるのである。⁽⁴⁶⁾

具体的には、六〇年代後半から七〇年代にかけての、公害規制と生活の環境や質の改善を求める住民運動の噴出と、特に都市部において隆盛を誇った革新自治体が挙げられる。地方におけるこれらの動きは、それまでの経済成長至上主義に反省を迫り、公害規制と福祉拡大は国政レベルでも公共政策として実現をみた。そのようにして形成

された新施策は、機関委任事務制度を通じて、全国の地方自治体に浸透していくのである。

こうした地方政府内部の政治だけでなく、中央と地方を結ぶ「政治ルート」もまた中央地方関係に重大な影響を及ぼす。ここでも選挙が重要である。地方政府の首長や議員だけでなく、国会議員もまた選挙で選ばれる。個々の国会議員の選挙区は地方政府の区域と重なっている。地方政府が独自に利用できる財政的資源が少なければ、地方政府は足りない資源を中央に求めるしかない。選挙で選ばれた地方政府の代表者たちは、「地域的利害を中央の意思決定に結びつける」ため、地元選出国会議員と連合して、中央省庁に対して圧力活動に出る。村松はこれを「政治ルート」と呼んでいる。

国会議員の多数派によって形成される自民党は、このような圧力活動に無関心ではいられない。自党議員の地元選挙区での命運がかかっているからである。政党が中央省庁官僚制に対して優位に立つとき、中央省庁の幹部公務員たちがいかに合理的な政策を立案したとしても、国会議員と一体になった地方政府の圧力活動に抗してまで、それを貫徹することは不可能である。村松はこのことを、一九六二年の全国総合開発計画とそれを受けた新産業都市の地域指定を事例に挙げて説明している。当初の立案段階では、少数の指定地域への集中的投資を骨子とする「合理的な」地域開発計画として構想されていた。ところが、農村地域出身の国会議員たちによって、当初の「合理的な」計画案は捻じ曲げられ、「地域間格差の是正」を目的とした分散的投資の開発計画へと切り替えられた。地元選出国会議員を押し立てた多数の自治体は「史上最大の陳情合戦」に及び、初め一〇ヶ所あまりであった新産業都市の地域指定は結局一九ヶ所にまで拡大された。

このようにして村松は、選挙に基礎をおいた地方政府間の競争によって中央地方関係が規定され、中央に対する地方の自律性が強化される側面を強調した「水平的政治競争モデル (the horizontal political competition model)」を代替的な政府間関係の理論として提出した。地方政府間の横並び競争は、新産都市の事例のように、中央からの

権益分捕り競争として表出するだけではない。特定自治体の政策革新が他の多くの自治体へと波及して、ついには全国基準 (national standard) にも及ぶような過程としても現れる。中央政府がその政策の執行を地方政府に依存し、地方政府は住民福祉の実現に必要な財政的資源を中央政府に依存せざるを得ない福祉国家段階において、より実態に即した中央地方関係の説明を提供しようとしたところに、この新しい水平的政治競争モデルの最大の功績があったといえよう。

行政主導モデルと政治中心モデルとの論争においては、地方政府の自律性をどのように評価するかが中心論点であった。これは同時に、地方政府を研究する日本の学者たちに特有の関心構造を反映するものであった。日本の研究者たちの多くは、自国の政治的近代化に多大な関心を払ってきた。これらの研究者たちにとって、政治的な近代化とは、欧米のような市民社会が十全な発達を遂げていることを意味していた。政治的近代化の度合いを計る重要な指標のひとつが地方の自律性であった。

先に指摘したように、行政主導モデルの立場からは、日本において、地方の自律性が低いということは、地方政府を支える地域住民の政治的自覚が足りないことの裏返しであるとみなされる。中央省庁が様々な行財政上の統制手段によって地方政府を支配できるのは、地域住民が政治的に未熟だからである。欧米諸国では、このような事態は起こり得ない。なぜなら、政治的に成熟した個々の住民たちによって構成される市民社会がそのような事態を許さないからである。この意味では、日本はいかに高い経済成長を成し遂げようとも、政治的に近代化していない後進国家である。欧米諸国の理想的な地方政府とそれを支える市民社会は、後進国日本が常に目指すべき模範である。

村松がこれを「追いつき近代化の心理から生まれる後向きの発想」であると論難したのは、地方政府についての新たな知見が行政主導モデルからは産み出されないという理由とともに、日本の地方政府を共通の基準によって欧米諸国のそれと比較分析することができるという判断があったからである。村松が「選挙に基礎をおく地方政府

間の政治的競争」から政府間関係を説明しようとしたことの意義は、比較分析の観点からも理解される。国民の社会権実現のために国家機能を肥大させる福祉国家化の傾向は、戦後の日本でも欧米諸国でも多かれ少なかれ見受けられる。したがって、福祉国家では中央地方の相互依存関係は強化され、選挙に基礎を置く政治的競争が重要な要因として作用するという村松のモデルは、同じく福祉国家である欧米諸国にも適用できるはずである。少なくとも、共通の基準によって日本を含めた先進産業諸国の地方政府を比較分析する際の有力な仮説として、村松のモデルを利用することは可能であろう。

五.三 政府間関係のモデル③ 市場理論

先の二つのモデルが主張するように、中央省庁による「垂直的行政統制」や、自治体の首長および議員を選ぶ選挙は、地方政府が直面している環境を構成する重要な要因であることは間違いない。しかし、資本主義経済の下に置かれている以上、地方政府は「市場に基づく経済的競争」にも対処しなければならない。この点の重要性に気がながらも、村松は次のように述べる。

ある政策が市民にアピールするための公約として提示された場合……(中略)……元々の法的財政的制約がある場合でも、その範囲内のギリギリまで、あるいはしばしばその枠をこえて地方施策者はこれを実施に移していく可能性が高い。^{④)}

地方政府は、独自財源を有する限り、自己の領域に住む住民や経済活動を営む企業にその財源を依存せざるを得

ない。独自財源という言葉の「独自」とは、地方政府が独自に気ままに使えるという意味だけではない。同時に地方政府が自らの責任と努力によって調達しなければならないことをも意味する。だから、地方政府は、多くの財源を提供してくれそうな金持ち住民や景気のいい企業に、自己の領域内に住んでももらいたいと望む。もし、ある地方政府が地方税を高くして、金持ちや企業から多くの税金を巻き上げた挙句、それに見合ったサービスをしていないとすれば、金持ちや企業はもっと税金が安く、サービスのいい地方政府に引っ越してしまう恐れがある。地方政府の政策決定者は、このような危険を念頭に入れ、「乱脈経営」に陥らないように注意しなくてはならない。

「元々の法的財政的制約」には、こうした事情も含まれる。金持ちや企業によって「乱脈経営」の烙印を押されるリスクがあったとしても、選挙において「市民にアッピールする」と見込める限りにおいて、地方政府の政策決定者は選挙民が望む政策を実施に移すことがあり得る、と村松は指摘しているのである。この指摘は、日本の地方自治研究の系譜にあまりなじみのないアメリカの研究者の多くを驚愕させるだろう。アメリカの研究者たちの主たる関心は、地方政府の自律性ではなく、地方政府の効率性である。このことは、地方政府が市場原理に基づく経済的競争圧力に常にさらされ、そうした圧力の下で財源を調達しなければ生き残れないアメリカの現実を反映している。このようなアメリカの現実を背景として発達してきた政府間関係の理論を、ここでは市場理論 (market-based theory) と呼び、以下に詳しく検討していく。

政府間関係の市場理論は、半世紀近く前にチャールズ・ティボー (Charles M. Tiebout) によって書かれた古典的論文^④にまでさかのぼる。ティボーは、市場における企業間競争のアナロジーを地方政府の世界に適用しようとする。様々な地方政府は、住民や企業に対して、税金とサービスをセットにした「商品提案」をする。住民や企業は、最もお得な商品を提供していると評価する地方政府に賛成票を投じる。彼はこのことを、次のように述べる。

消費者⇨投票者は、公共財に関する自己の選好パターンを最もよく満足させるコミュニティを選ぶとみなされる。(中略) 地方レベルにおける様々な政府は、多かれ少なかれ固定された収入や支出のパターンを持つ。

このような収入と支出の様々なパターンがあるのだとすれば、消費者⇨投票者は、自己の選好の組み合わせを最もよく満足させる地方政府を持つコミュニティに移動する。^⑤

したがって、地方政府に対して、税金と公共サービスの効率的な組み合わせを用意するように強いる最も強力なメカニズムは、住民や企業の移動である。住民が地方政府に「賛成票を投じる」といっても、それは村松が重視していた自治体の首長や議員の選挙ではなく、「足による投票」である。ティボーは、地方政府の世界において、経済学的な均衡が達成される条件を考察しているのである。すなわち、地方政府は、より多くの税金を得ようと効率的で魅力的なサービスを住民に提示し、住民はよりよい公共サービスをより少ない税金で買おうとして移動を繰り返す。ここに市場競争の原理が働き、均衡が達成される条件が生まれる。

こうした均衡が達成される条件として、彼は次のようなものを挙げている。すなわち、①住民がどこでも自由に移動できる、②地方政府ごとに収入と支出のパターンの違いを住民が完全に把握している、③たぐさんの地方政府が存在する、④就職機会があるかないかは住民が居住地を決める上で全く影響がなく、住民全員が株の配当や預金の利子で生活している、⑤地方政府が提供する公共サービスには、外部経済性あるいは不経済性は全くない、⑥地方政府には最適規模があり、これは住民の数によって決められる、⑦最適規模以下の地方政府は、より低い平均費用のサービスを提示することで新しい住民を獲得しようとする、という七つの条件である。

これらの諸条件が現実味に乏しいと指摘することはたやすい。住民が移動したり、地方政府の公共サービスについての正確な情報を得るには高いコストがかかる。大都市に人が集まるのは就職や娯楽の機会が多いからであって、

地方政府の行政に魅力を感じる住民が多いからではない。住民を増やしたい、企業を誘致したいと望む自治体は多いが、最適規模からして住民や企業が多すぎるから出て行ってもらいたいと考えている自治体を想像するのは難しい。地方政府が道路舗装を改善すれば、住民以外の人々も利益を受けることは明らかであろう。しかしながら、市場原理に基づく企業間競争の一般均衡モデルが、その非現実的仮定にもかかわらず、重要性を失わないのと同様に、「足による投票」に基づく地方政府間の経済的競争モデルもその重要性を否定することはできない。なぜなら、住民や企業が経済的な利害判断を基礎にして、地方政府の設定するサービスや税金の水準に敏感な反応を示すことは、程度の差はあるにせよ、現実存在しているからである。

ティボーの上の議論は、「純粹理論」の題名が示すように、市場原理に基づく自治体間競争が実際に何をもたらすかについての実証的な検討は含まれていなかった。したがって、ティボーより後の研究者たちは、地方政府の現実の状態や活動を示すデータを用いて、「水平的経済競争モデル (the horizontal economic competition model)」⁵⁰とでもいうべきティボーモデルが持つ様々な含意を検証しようとしてきた。以下、ティボーモデルを応用した実証研究の諸業績から、自治体間の水平的経済競争がもたらすプラスの含意とマイナスの含意を探究した代表的な研究をそれぞれひとつづつ取り上げる。

まず、プラスの含意についての実証研究として、アメリカの政治学者、マーク・シュナイダー (Mark Schneider) の業績⁵⁰が挙げられる。彼が着目したのは、「大都市圏域における基礎的自治体間の相互作用 (the interaction between municipal governments in metropolitan regions)」が持つプラスの含意である。基礎自治体の官僚制を売り手とし、その管轄領域に住む住民を買い手とする公共サービス市場は、そもそも市場原理が浸透しにくい性質を抱えている。ひとつの基礎自治体は、自己の管轄領域に対して地域独占であり、潜在的な売り手が参入してくる脅威から免れている。さらに、地方の公共サービスは、ある種のサービスパックとして提供される。し

たがって、サービスパックを構成する個々の——例えば、消防や警察、ゴミ収集や街路整備、公共教育や地域福祉といった——諸要素に分解して、それぞれの供給にかかった費用やそこから得られた効用を正確に割り出し、評価することは、サービスの買い手にとっては非常に困難である。

このような事情により、地方の公共サービス市場をめぐって、自治体官僚制と住民との間には甚だしい情報格差が生まれることになる。自治体官僚制は、このような情報格差を利用して、予算最大化戦略を追求する誘因を持つ。なぜなら、自治体の予算が増えれば自治体の仕事やポストも増え、自治体の行政職員の昇進可能性は高まるが、自治体予算を監視する立場にある住民としては、情報格差が存在するために、予算の非効率性を認識することができず、したがって、予算の膨張を喰い止められないからである。

シュナイダーによれば、ある大都市圏域において、地方公共サービスを供給する基礎自治体の数が増えれば増えるほど、個々の自治体の住民ひとり当たり支出額は減少する傾向にある、という。具体的には、三九の大都市圏域に属する八三九の基礎自治体を標本として抽出し、各自治体の支出データと、自治体間競争の度合いを測る四つの指標との関係を回帰分析によって検証している。四つのうち、①所属圏域の地方税課税額の標準偏差、②所属圏域の自治体総数、③隣接自治体数の三つの指標が、住民ひとり当たりの支出額とマイナスに相関し、しかも統計的に有意であった⁵¹。これは、公共サービスの供給者が増えると、サービスの買い手である住民やその代理人である地方政治家にとって、サービスの価格や質を判断するための材料が増え、途方もない地方税取り立ての原因となる情報格差が縮まるためである。

自治体数が多い大都市圏の住民は、自分から税を取り立てている自治体のサービスが劣質で、税金を浪費していると判断すれば、数ある自治体のなかから、払う税金に見合うサービスをしていると納得できる別の自治体に移ればよい。あるいは、別の自治体に移動するぞと住民から威嚇されながら選挙での審判を受けるといふ意識が高まり、

公選の地方議員や自治体首長は、より厳しく自治体官僚制の行動をチェックしようとするだろう。前者の場合は、住民は自治体に対して退出 (exit) の選択肢を持つことを意味する。後者は、住民が自治体に対して異議申立て (voice) をおこなう局面であるが、住民の異議申し立てが自治体官僚制を実効的に規制できるかどうかは、住民の退出が自治体にとって現実的な制裁 (credible sanction) として機能するかどうかに依存する。自治体の数が多い、すなわち、地方公共サービスの供給者が多ければ、自治体官僚制は住民の退出可能性を深刻に受け止めざるを得ない。自治体間の経済的競争は、自治体財政の合理化、効率化に貢献しているというのがシュナイダーの主張するプラスの含意である^②。

次に、ティボーモデルがもたらすマイナスの含意を検討したポール・ピーターソンとマーク・ロム (Paul E. Peterson and Mark Rom) の研究^③を取り上げよう。シュナイダーは、市場原理に基づいて多数の自治体を競争させれば、自治体財政は合理化、効率化されると述べた。では、具体的にはどのように合理化され、効率化されるのか。この点にアプローチしたのがピーターソンとロムの研究である。結論からいえば、貧困層向けの福祉プログラムが削減される。なぜ自治体は福祉プログラムを削減するのだろうか。

ピーターソンとロムによれば、各州政府の中核的利害関心は、自州の経済をよくすることである。自州経済、具体的には、自州の財産価値を高めることで、税收基盤を強化し、州財政を豊かにすることにつながる。要するに、自州の金持ちをどんどん増やす競争を各州が展開するわけであるが、世の中には、支払う税金以上に福祉サービスを受ける貧困層も多い。州の財政に余裕があれば、福祉サービスを充実するのもよい。自州の福祉給付を他州の水準より高く設定すると、今度は、貧困層がその寛大な福祉を目当てに集まってくる。寛大な福祉を長期間維持しようとすれば、その州は金持ちの財産を当てにせざるを得ない。となると、金持ちは重税を嫌ってその州から逃げ出す一方、貧困層は大量に流入してくる。結局、寛大な福祉を続けようとする州政府の財政は火の車となる危険が高い。

い。

各州の政策担当者は、自州が「福祉磁石 (welfare magnet)」となって財政破綻を招く危険を回避したいので、他州と比較して高くならない水準に福祉給付を抑制することになる。平均的な福祉給付をおこなう州が、このようなメカニズムにしたがって福祉給付の水準を継続的に見直すとすれば、福祉給付の全国的な水準が次第に低下していくことにつながる。したがって、貧困層向けの福祉諸施策を地方政府が安定的に担うことはできない。

ピーターソンとロムは、州の福祉プログラムを分析対象にして、この主張を実証しようとする。各州が裁量によってその支出水準を決められる福祉プログラムは、AFDC (Aid to Families with Dependent Children: 要扶養児童家族扶助) と呼ばれる^④。その他に、貧困層が受給できる福祉給付として、連邦政府によるフード・スタンプ (Food Stamp) プログラムがある。彼らは、まずフード・スタンププログラムが、福祉給付の州間格差を縮小する効果を持っていることを計量的に確認する。その上で、各州における貧困率の変化と福祉給付水準の変化に影響を与えている要因を回帰分析によって検証した。

貧困率の時系列的变化は、州の福祉給付の変化および州の賃金水準とプラスの相関を持ち、他方、ひとり当たり所得額の変化にはマイナスに相関して、しかも統計的に有意であった。これは、賃金水準が高く、福祉給付を充実させた州に貧困層が流入することを示している。貧困層が増えるから、その州の所得水準は低下する。福祉水準の時系列的变化は、州の福祉給付の水準と貧困率の変化にマイナスに相関し、州の課税努力と課税能力にプラスに相関し、しかも統計的に有意であった。これは、給付水準が高く、貧困層の流入が増えている州では、給付水準が切り下げられる傾向にあることを示している。課税基盤が確かで、しっかり税金を取っている州では、給付水準を引き上げる傾向にある。

ピーターソンとロムの研究が示しているのは、ティボー流の自治体間競争が、貧困層を対象とする再分配施策を

縮小に追い込む、換言すれば、“弱者切り捨て”を助長する結果を生むことに他ならない。この指摘は、もし貧困層の社会的権利を国家として擁護したいのなら、資本と労働の移動をより実効的に規制し得る中央政府に再分配政策を担わせるべきであるとの規範的主張を導くのである。

五. 四 小括 —— 誰のための地方自治? ——

以上三つのモデルを紹介してきたが、地方政府の価値にとってこれらのモデルが持つ含意を最後にまとめておく。行政主導モデルの立場によれば、中央省庁は都道府県を統制し、都道府県は中央省庁の代理人として、市町村を統制する。統制され、支配される都道府県や市町村の側には政策的な自律性は皆無か、あったにせよ微々たるものである。支配される側に可能なのは、井出のいう〈上からのリーダーシップ〉がもたらす恩恵に少しでも多くあずかるうとする姿勢を取ることにくらいである。地方の様々なアクターが予算や公共事業の獲得を目指して繰り広げる陳情合戦はこのような姿勢の現れとして理解されるが、こうした活動は、地域住民の政治的成熟を阻害ないし抑圧する反政治的性格を帯びるものとして厳しく糾弾される。これを逆転させると、地方政府の価値としてこの立場が何を尊重しているのかが判明する。すなわち、地方自治の意義は、中央政府の専制から地域住民の自由を擁護し、さらに地域住民の政治的成熟に向けた訓練ないし教育の場を提供することにある。

政治中心モデルによれば、選挙に基づく地方政治のあり方が政府間関係を大きく規定する。地方政治といっても全国一律に論じられるものではなく、おおよそ、都市部と農村部にパターンが分かれる。地元の既得利益が突出して代表されやすい農村部では、中央と地方は行政的な支配と服従の関係に立っているようにみえやすい。これは、地方政界の支配的勢力がそのような関係によって利益を確保しようとする政治的行為の現れとして理解される。都

市部では、様々な機能利益があり、高い結束力を誇る支配的勢力を基盤として地方政府の意思を代弁することが難しい。地方選挙が農村部よりも競争的だからである。いずれにしても、自治体の首長を始めとする主な公職者が普通選挙によって選ばれるという事態は、融合型の中央地方関係を媒介にして、戦前には想像もつかなかった巨大な自律的領域を地方政府にもたらすことになった。

政治中心モデルの立場によって擁護されるのは、参加の価値であり、効率性の価値である。参加が重視されるのは、地域住民が投票を通じて地域独自の政治的意思を形成することの意義を認めているからである。地域住民のニーズを中央に伝達し、あるいは中央政府による全国的、画一的政策を執行段階において地域住民のニーズに即した形に加工する能力を地方政府に与えているのは選挙である。この点は、地域住民のニーズを集約し、政府間関係を媒介して地域の公共財供給を効率的に組織することにも通ずる。この意味では、参加と同時に効率性という価値も擁護される。

市場理論の立場は、同格の自治体間で展開される政策競争がもたらす結果に焦点を当てる。自治体間の政策競争は、市場における意味での競争であり、市場規律が作用する世界において展開される。このような競争にさらされると、地方政府は、その領域内の住民から放漫財政や重税の謗りを受けないよう、効率的な予算を組もうとする。そうしないと、地方税を納めてくれる住民が逃げ出すかもしれないからである。このことは、地方政府が住民の納めた税金を必要な事業に対して無駄なく効率的に使用することにつながるので、住民全体の福祉に沿う結果をもたらすようにみえる。いかなる住民であっても、自らの納めた税金が必要なく使われることを歓迎しないはずはない。その意味では、ティボーのように、市場競争がもたらす効率性は擁護され、推進されるべきだと主張することには十分な理由がある。

市場理論の立場からすれば、地域経済の下で働いて生活の資を得る住民、事業を営んで利潤を得る企業にとって

の経済的な自由——財産権や経済活動の自由——が最大限尊重されねばならない。換言すれば、税金を納める住民や企業による自由な経済活動を妨害し、あるいはその財産権を不当に制約しようとする地方政府は存在価値がない。納税者たる住民や企業には、地方政府に対して「存在価値ゼロ」という厳しいメッセージを突きつける手段——いざとなれば域外に退出するという選択肢——が与えられる。したがって、市場的な意味での参加が尊重されているとみなすことができる。

市場競争がもたらす光の部分歓迎するならば、同時に、ピーターソンとロムの指摘に従って、市場競争がもたらす影の側面にも十分な注意を払わなければならない。効率的な予算を組もうとする地方政府の政策には、「弱者切り捨て」が含まれる。正確には、各自治体が弱者を切り捨て合うことによって、自らが「福祉磁石」となるのを回避しようとするのである。もっとも、この現象は自治体に君臨する悪意の圧制者がいて、貧困層を迫害するために発生するのではない。ピーターソンの表現を借りれば、いかなる自治体もそれから逃れられない「都市の限界(city limits)」によってもたらされる必然的な帰結に他ならない。

アメリカの都市は、国民国家と違って、労働および資本フローをコントロールする規制権力を持たない。このような欠落のために、都市が自らの経済的発展のためになし得ることは厳しく制約される。と同時に、こうした限界の範囲内において、都市が自己利益を最大化しようと努めることによって政策選択がなされるのである。⁵⁶⁾

地方自治は地域の経済的繁栄が求める政策を後押しするが、貧困層の福祉を支える存在とはなり得ない。我々は、地方自治が「持てる者にとっての民主主義、持たざる者にとっての資本主義」を助長する危険にも自覚的であらね

ばならない。

六. おわりに

前章でも取り上げた井出嘉憲によって書かれた次の文章は、三十数年前のものとは思えないリアリティを持って、当時の自治体が直面していた厳しい現実を教えてくれる。

経済構造の高度化と国際競争の激化を背景に、行政を国民社会の中の「低生産部門」とみなし、それへの「経済の論理」の貫徹を要求する資本の強大な圧力もはたらいており、それが行財政のさまざまな仕組みを通じて、⁵⁶⁾「上からのリーダーシップ」の形をとって自治体に下降してきている。

もっとも、当時と現在とでは、「上からのリーダーシップ」の重みが格段に異なるので、多くの地方自治研究者や自治体関係者にとって、この文章は当時を振り返る材料のひとつにすぎないのかもしれない。

わが国では、中央政府は、地方自治体を事実上下級団体視しているので、直接に統制を加えがちである。英米にみられるような他の国家機関の客観的判断を仰ぐ立法統制や司法統制はほとんどおこなわれることなく、もっぱら行政統制だけに頼り、しかも、その行政統制自体地方自治体をガンジガラメにしばりあげて動きとれないものにしてしまっている……（中略）……こういったきびしい統制をくわえる根拠として、いわゆる機関委任事務方式が存在するのである。⁵⁷⁾

これは、井出とともに垂直的行政統制モデルの立場に立つ論者として挙げられる佐藤⁸³⁾の文章である。この文章は、辻清明の系譜に連なる研究者たちの多くから機関委任事務制度がいかに激しく敵視されていたかを、その理由とともに明快に伝えている。このように、「上からのリーダーシップ」を可能にする直接の根拠は機関委任事務制度にあるとされ、機関委任事務の廃止が数十年にもわたって主張されてきた。その意味では、日本の地方自治研究の相当部分は機関委任事務廃止運動でもあった、といえなくもない。

それでは、機関委任事務が廃止されると何が実現されるのか。再び、井出の所論に耳を傾けてみよう。

憲法による地方自治の承認は、地方自治が手段的価値ではなく本来的価値においてその重要性を認められたことを意味する。そこで強調されているのは、住民の権利、選挙、代表の理念、つまり、かつては地方自治のカテゴリーの中から排除されていた「政治（統治）」にかかわる諸要素である。⁸⁴⁾

井出の理解に従えば、地方自治の「本来的価値」は、政治的なものの潜在的可能性を十分に開花させることにある。日本国憲法は、政治的なものを具現するための制度的保障を地方政府に与えている。この点では、井出による地域開発政策の分析を批判した村松も、同一の地平に立っている。ただ、村松は、機関委任事務方式の下であっても——正確には、機関委任事務方式があるからこそ——地方政府における政治の諸要素はそれなりに機能していたと考える点で井出とは違っていた。「ただ」と述べたが、これは非常に大きな違いである。

機関委任事務の廃止からごく最近の三位一体改革に至る一連の地方分権改革は全体として、分権分離の方向を志向しているようにみえる。稲継裕昭によれば、この方向での改革を進めることは自治体間格差の積極的是認と同義であり、最終的には、「国家が自治体の規模や能力によって自治体にランク付けを行い、それぞれに任せうる事務

事業を法律で定める」という形に行き着くのではないか、という。⁸⁵⁾ 稲継の指し示す方向が、事務や権限を地方政府に授権する方式の大きな転換——包括授権方式から制限列举方式への転換——を意味することはいうまでもない。

他方で、三位一体改革は、補助金や地方交付税の仕組みに手をつけようという試みである。補助金や地方交付税制度は全体として、自治体間の財政力格差を埋め、全国多くの自治体が同じような水準の行政サービス住民に提供する財政上の裏付けを与える機能を果たしてきたといえるが、地方財政の研究者たちは以前から、「財政錯覚」によって地方財政を不必要に膨張させ、地方の行財政運営に無責任体質を蔓延させる元凶として厳しい批判を向けてきた。⁸⁶⁾ この批判は、補助金や地方交付税のせいで、自治体が歳出削減の努力をすればするほど、税収増のための地域経済活性化の努力をすればするほど損をする、要するに自治体のモラルハザードを引き起こしているというややポピュリスティックな糾弾のレトリックに転化して広く流通するようになった。⁸⁷⁾

これは中央政府の仕事、あれは自治体の仕事と各々の領分を明確に分け、自治体は財政的に自己責任で賄える範囲で仕事をすればよいという発想の延長線上に、いわゆる西尾私案が登場するように思われる。西尾私案は、人口規模が小さく財政基盤が脆弱なのに合併しようとしないうちに自治体に対して「自治権召し上げ」にも等しい強硬策を突きつけたものとして、その強権的発想が論議を呼んだ。⁸⁸⁾ しかし、重要なのは、同私案に掲げられている「事務配分特例方式」と「内部団体移行方式」が稲継の先の指摘とびたりと一致することにある。二等、三等の扱いを受ける自治体が出てくるという事態は、分権改革以前には地方に政治はなかったという認識に立てば、地方に「真の民主主義」が芽生えるための試練なのかもしれないが、分権改革以前にも地方に政治があったという認識に立てば、二等、三等のランク付けをされる自治体とその住民には、政治的要素の切り詰めには映るはずである。

最後に、ピーターソンとロムの「福祉磁石」論について一言しておこう。佐藤満は、地方政府が再分配政策を担うのは困難であるというピーターソンの命題は日本には当てはまらないうと指摘する。ピーターソンの命題が当ては

まりにくい理由のひとつは、日本の福祉政策が基本的には全ての市民を顧客とするサービスとしての性格を有しているからである。⁽⁶⁵⁾したがって、日本の福祉政策はピーターソンのいう再分配政策と同一視できない。換言すれば、福祉政策の担い手として日本の地方政府は比較的安定している。これは、日本の地方政府が果たしている役割を適切に捉える鋭い指摘である。福祉磁石となるのを恐れて福祉の切り下げ競争に血道を上げる地方政府の姿勢は、日本では確認されない。他方で、納める税金より受け取る給付が多くなる貧困層への支援についてはどうか。少し長くなるが、比較的最近なされた次の証言が参考になるだろう。

二年前、わが家の前の公園に、たまたまホームレスの人が居つきました。ある夜、帰宅途中に公園を歩いていると、警察官と市役所の人があるホームレスに、「どこからきたのか。どこへ行くつもりか」などと職務質問をしているのです。そして問答のすえ、「大阪の釜ヶ崎に行ったら食べるから」といって、大阪行きの片道切符を買う交通費を渡しているのです。

わたしはその光景をみて驚きました。全国でもっともホームレスが多い大阪市、そのなかでも集中している釜ヶ崎には、このようにして全国のホームレスをあずかっているのです。

「大阪市報告書」によっても、大阪市の野宿生活者の出身地は、山梨県を除く全四六都道府県におよんでいることが明らかになっています。ここに、わたしたちが、ホームレス問題の解決を一つの自治体にまかせるのではなく、国の責任で特別立法としておこなうべきであると主張する一つの根拠があります。⁽⁶⁶⁾

ここに、「福祉磁石」となるのを回避すべく、自己の区域に存在する野宿生活者を見つけ出し、大阪市に送り込もうとする全国の自治体による対応をみて取ることができる。日本の地方政府もやはりピーターソンの命題の例外

ではあり得ない。分権の徳を称揚するのであれば、施策分野によっては、権利として国民が受けられる福祉の水準に取り返しのつかないダメージを与える危険性をも同時に警告するのが賢明というものであろう。

註

- (1) 新藤宗幸『地方分権(第二版)』(岩波書店、二〇〇二年)、五頁。新藤は別の箇所でも、地方分権という言葉は、多くの政治家が一致して支持する文脈で用いており、「社会的にもひろがりをもつ言葉となっている」と述べている。同上、一二頁。
- (2) 村松岐夫「都市経営の新しいパースペクティヴ」(『都市問題研究』第五〇巻第四号、一九九八年)、四頁。
- (3) L. J. Sharpe, (1970), *Theories and Values of Local Government*, *Political Studies*, Vol. 18, No. 2, pp. 153-174. 以下、シャープの議論の紹介はこれに依拠してゐる。
- (4) 日本ではなじみのある「地方自治」という言葉によって指示される事柄は、英語の文献では、シャープのものも含め多くの場合 Local Government と表現される。Local Government は直訳すれば「地方政府」となるので、本稿でもこちらのほうを多用する。
- ちなみに、「地方自治」という言葉は特殊日本の文脈において使用され、それゆえ、特殊日本的な意味付けが与えられている、との指摘がある。特殊日本の文脈とは具体的には、明治時代に制定された地方自治制度が「公民たる住民が義務として公共事務の処理(行政)に参加する」ことを定めたものであり、「(政治)もしくは(統治)の要素にかかわる要素はそこから排除されるべきだと考えられてきた」という歴史的経緯を指している。井出嘉憲『地方政府の政治学』(東京大学出版会、一九七二年)、六頁を参照のこと。
- (5) Sharpe, *op. cit.*, pp. 153-156.
- (6) *ibid.*, pp. 156-158.
- (7) *ibid.*, pp. 158-166.

- (8) これは、中央省庁が働きかける対象集団の範疇を意味しており、具体例としては、貧困児童 (deprived children)、妊婦 (expectant mothers)、高齢年金受給者 (old age pensioners) などが挙げられる。 *ibid.*, p. 167.
- (9) *ibid.*, pp. 166-174.
- (10) 齊藤純一『自由』(岩波書店、二〇〇五年)、二七頁。齊藤のこの本自体は、社会的弱者を対象とした公的諸施策、経済活動に対する諸規制を縮小ないし撤廃する一方で、治安を名目として公権力の様々な強化策を推進するネオリベラルの政治潮流に反対する趣旨のものである。齊藤はおそらく、ネオリベラルの政治的主張が、表現の形はどうあれ、アイザイア・バーリンのいうところの「消極的自由」と本能的には同じパターンで正当化されていると判断し、「消極的自由」が持つ様々な陥穽を指摘して、より広い視座から自由という価値を再構成しようと試みているのだと思われる。
- (11) 「時代遅れの教条主義」という表現よりも、実際にはさらに過酷な扱いを受けていた可能性がある。例えば、サッチャー政権の「思想担当相」として名を馳せたキース・ジョセフは、七〇年代半ばに、各地の有力大学で後にサッチャリズムと呼ばれることになる思想を「一五〇回以上」講演してまわったが、そのときの様子は現在からすると隔世の感がある。(ジョセフの講演は) 野次を浴びることが多く、殴りかかれることすらあり、ボイコットされたこともある。(中略) 講演できても、聴衆が集まらないように講演は中止になったという貼り紙がはられたりした。(中略) オックスフォード大学で講演を聞いたひとり、こう回想している。「満員の教室で、自由市場、マネタリズムについて語り、協調組合主義 (コーポラティズム、筆者註) の危険を語るサー・キース・ジョセフの講演を聞いた。…… まともな両親なら、信じてはいけなと息子に警告するたぐいの主張、学生が口にしだしたら、熱心な教官が心配しだすたぐいの主張である。」(ヤギン&スタニスロー、二〇〇一、二〇六―二〇七頁)
- オックスフォード大学の一員であったシャープが、この学生がいうところの「熱心な教官」に該当したかどうかは定かではないが、シャープがこうした時代の雰囲気の中で執筆したのは確かである。D・ヤギン&J・スタニスロー、山岡洋一訳『市場対国家・上巻——歴史を作り変える歴史的攻防』(日経ビジネス文庫、二〇〇一年)、第四章を参照のこと。
- (12) サッチャー政権による地方政府改革の試みについては、差し当たって、Hugh Butcher, Ian G. Law, Robert Leach and

Maurice Mullard, (1990), *Local Government and Thatcherism*, Routledge. を参照のこと。

- (13) *ibid.*, ch. 9.
- (14) 長谷川宏『丸山眞男をどう読むか』(講談社現代新書、二〇〇一年)、二二四頁。
- (15) Francesco Kijlberg, (1995), *The Changing Values of Local Government*, *ANNALS of American Academy of Political and Social Science*, No. 540, pp. 40-50. 以下、キルベルグの議論の紹介はこれに依拠している。
- (16) *ibid.*, pp. 40-45.
- (17) この表現は、キルベルグが挙げた再分配を重視する福祉国家の論理から解釈すれば、同じ国籍を持ち同じ税制の下で税金を納めている市民がどこに住んでいても全国均一の行政サービスを受けることができるように中央政府が介入すべきである、という意味で理解される。しかし、三位一体改革が論議された近年の日本では、給付と負担の公平化がこのような意味で理解されることはほとんどなく、むしろ、財政錯覚による自治体や住民のモラルハザードの矯正を目指すものと理解され、中央政府による介入——この場合は地方交付税制度——を縮小ないし廃止する論拠として用いられることが多い。この点については、本稿の最後で再度触れることになる。土居丈朗『三位一体改革——ここが問題だ』(東洋経済新報社、二〇〇四年)、第一章第四節および第四章第二節を参照のこと。

- (18) Kijlberg, *op. cit.*, pp. 45-48.
- (19) *ibid.*, pp. 48-50.
- (20) ハンナ・アレントの「複数性」概念については、森川輝一「第五章ハンナ・アレント——政治という難問」(富沢克、古賀敬太編『二十世紀の政治思想家たち——新しい秩序像を求めて』ミネルヴァ書房、二〇〇二年、所収)を参照のこと。

- (21) 天川モデルについては、天川晃「変革の構想——道州制論の文脈」(大森彌、佐藤誠三郎編『日本の地方政府』東京大学出版会、一九八六年、所収)を参照のこと。
- (22) 同上、一一九頁。
- (23) 村松岐夫『地方自治』(東京大学出版会、一九八八年)、二一〇頁。

- (24) 『地方分権推進委員会中間報告——分権型社会の創造』(一九九六年)、第一章総論。
 (25) 同上、第四章。
 (26) Harold Wolman, (1990), *Decentralization: What It Is and Why We Should Care*, in Robert J Bennett (ed.), *Decentralization, Local Government, and Markets: Toward a Post-Welfare Agenda*, Oxford University Press. 以下、ウォルマンの議論の紹介はこれに依拠する。

(27) *ibid.*, pp. 29-30.

(28) もちろんここでは、最低限の公共財を供給する担い手として、政府という存在の必要性を認めるという前提が置かれている。この前提を置かないとすれば、公共選択論のロジックは、極端なりバータリアンかアナーキストの主張と同じく、政府そのものの廃止に行き着く。

(29) これは、アメリカ社会特有の人種差別の一面面を指しているのではないことに留意する必要がある。例えば、井上達夫が挙げる「日本村」の事例は、同質的コミュニティにおける自治の充実が少数派住民の抑圧につながるという意味において、ウォルマンの指摘と共通している。「日本村」とは、大阪府泉大津市菅原町の通称である。実在するこの小さなコミュニティでは、祝日になると日の丸の旗が軒先にずらりと掲揚される、という。その背景として、井上は「活発な自治会活動」の存在を指摘する。

菅原町では、防災・防犯・清掃といった地域の〈公共の事柄〉が、他人任せや、お役所任せにされず、住民自身によって、主体的に決定され遂行されている。祝日に八割以上の住民が一斉に日の丸を掲げるのも、法律によって強制されているわけでも、お役所の指導に従っているわけでもない。むしろ、活発な自治活動を支える住民の連帯感を確認し、再生産するために、みんなで日の丸を掲げるといふ共同の象徴的パフォーマンスを、集団として自発的に行っているのである。(中略) もっとも、酒を配ったり、掲揚回数をチェックしたりなど、やりすぎと思われる面もあり、元小学校長や、在日韓国・朝鮮人の住民のように、これに不満を持つと人々もいる。

(井上、二〇〇一、三八頁)

井上は、この事例を、〈下からの天皇制〉と参加民主主義の活力が結びついて、少数派住民に対する差別と排除、同質

化への圧力を生み出した典型例として解釈し、こうした抑圧が「日本村」だけの問題ではなく、「草の根の参加民主主義一般に内在する危険」であると述べている。井上達夫『現代の貧困』(岩波書店、二〇〇一年)、第一部第一章第二節を参照のこと。

(30) Wolman, *op. cit.*, pp. 30-32.

(31) 日本語では「責任」という一言で表現される事柄が英語では複数の語が当てられ、複数の異なる種類の責任概念が使い分けられていることは、行政学者の間ではよく知られている。この点につき、差し当たって、山谷清志「第六章 行政の評価と統制」(福田耕治、真淵勝、縣公一郎編『行政の新展開』日本評論社、二〇〇四年、所収)、第三節を参照のこと。

(32) Wolman, *op. cit.*, pp. 32-36.

(33) *ibid.*, pp. 36-41.

(34) Robert J. Bennett, (1990), *Decentralization, Intergovernmental Relations and Markets: Toward a Post-Welfare Agenda?*, in Robert J Bennett (ed.), *Decentralization, Local Government, and Markets: Toward a Post-Welfare Agenda*, Oxford University Press. 以下、ベネットの議論の紹介はこれに依拠する。

(35) *ibid.*, pp. 1-11.

(36) *ibid.*, pp. 11-25.

(37) 西尾勝によれば、戦後の地方自治研究が問題にしてきたのは、政府間関係の縦の側面の、さらにその一部でしかない「国の各省と自治体の関係」のみであった。西尾勝『行政学の基礎概念』(一九九〇年、東京大学出版会)、三九六頁。

(38) 辻清明「三 地方自治の近代型と日本型」(『新版 日本官僚制の研究』東京大学出版会、一九六九年、所収)。

(39) 同上、一一八頁。

(40) 同上、一三二頁。

(41) 井出嘉憲「二 地域開発の政策決定過程」(井出、前掲書『地方自治の政治学』所収)。

(42) 同上、五四頁。

(43) 同上、六八頁。

- (44) 村松、前掲書『地方自治』。以下、本節における政治中心モデルの説明は同書に依拠する。
- (45) 同上、三六頁。
- (46) 同上、八七頁。
- (47) 同上、七四頁。
- (48) Charles M. Tiebout, (1956), A Pure Theory of Local Expenditures, *Journal of Political Economy*, Vol. 64, No. 5, 416-424. 以下、ティボーの議論の紹介はこれに依拠する。
- (49) *ibid.*, p. 418.
- (50) Mark Schneider, (1989), Intermunicipal Competition, Budget Maximizing Bureaucrats, and the Level of Suburban Competition, *American Journal of Political Science*, Vol. 33, No. 3, 612-628. 以下、シュナイダーの議論の紹介はこれに依拠する。
- (51) 残る指標は所属圏域の自治体支出額の標準偏差であるが、この指標については、統計的に有意な相関関係を見出すことができなかった。理由としては、シュナイダーは、自治体の支出とサービス水準の連関がハッキリしておらず、自治体の支出額は、住民が地方公共サービスの消費者として自治体を選択する際の情報源になりにくい点を指摘している。
- (52) 註(5)でも指摘したが、シュナイダーの分析では、自治体間競争の度合いが高まれば自治体の支出は減少するという予測を肯定することはできなかった。彼は、競争度以外の諸変数との相関も検証しているが、自治体の支出に最も強い正の影響を与えているのは、州の補助金であり、二番目は自治体のサービス数、三番目は連邦補助金であった。要するに、連邦や州から受け取る補助金が多いほど、自治体は支出を増やす傾向にある。このことは、政府間の財政移転が、基礎自治体が直面する市場競争の圧力をかなりの程度遮断していることを示唆している。
- (53) Paul E. Peterson and Mark Rom, (1989), American Federalism, Welfare Policy and Residential Choices, *American Political Science Review*, Vol. 83, No. 3, 711-728. 以下、ピーターソンとロムの議論の紹介はこれに依拠する。
- (54) この福祉制度は一九九六年に廃止され、T A N F (Temporary Assistance to Needy Families: 貧困家庭一時扶助)に再編された。

- (55) Paul E. Peterson, (1981), *City Limits*, The University of Chicago Press, p. 29.
- (56) 井出、前掲書、三四頁。
- (57) 佐藤登『現代の地方政治』(日本評論社、一九六五年)、五五頁。
- (58) 村松、前掲書、六九頁。
- (59) 井出、前掲書、三五頁。
- (60) 稲継裕昭「第二章 地方ガバナンスに関する九〇年代の諸改革」(村松岐夫、稲継裕昭編『包括的自治ガバナンス改革』東洋経済新報社、二〇〇三年、所収)、三一四—三一六頁。
- (61) 例えば、林宜嗣『地方分権の経済学』(日本評論社、一九九五年)、一二二頁。
- (62) 例えば、土居、前掲書『三位一体改革——ここが問題だ』第一章第四節および第四章第二節。
- (63) 西尾私案の内容と論点を簡潔にまとめたものとして、越田崇夫「地方制度調査会の『西尾私案』——基礎的自治体のあり方と市町村合併をめぐる議論について」(『調査と情報』第四一七号、二〇〇三年)を参照のこと。
- (64) 同上、八頁。
- (65) 佐藤満「地方分権と福祉政策——『融合型』中央地方関係の意義」(水口憲人、北原鉄也、秋月謙吾編『変化をどう説明するか——地方自治編』木鐸社、二〇〇〇年、所収)、七三頁。もうひとつの理由として挙げられているのは、融合型の中央地方関係、具体的には「補助金を通じた財政統制」である。同上、七四頁。
- (66) 要宏輝「ホームレス自立支援法の成立にむけて」(二〇〇一年、<http://npokama.org/siryousitu/jichiken/kaname.htm>)、二〇〇七年一月二〇日アクセス。全国各地から野宿生活者たちが大阪市に送り込まれる事態について語った当時の要は、連合大阪中小労働運動センター所長であった。

参考文献

〔外国語文献〕

Robert. J. Bennett, (1990), Decentralization, Intergovernmental Relations and Markets: Toward a Post-Welfare

- Agenda?, in Robert J Bennett (ed.), *Decentralization, Local Government, and Markets: Toward a Post-Welfare Agenda*, Oxford University Press.
- Hugh Butcher, Ian G. Law, Robert Leach and Maurice Mullard, (1990), *Local Government and Thatcherism*, Routledge.
- Francesco Kjellberg, (1995), *The Changing Values of Local Government*, ANNALS of American Academy of Political and Social Science, No. 540., pp. 40-50.
- Paul E. Peterson, (1981), *City Limits*, The University of Chicago Press.
- Paul E. Peterson and Mark Rom, (1989), *American Federalism, Welfare Policy and Residential Choices*, *American Political Science Review*, Vol. 83, No. 3, 711-728.
- L. J. Sharpe, (1970), *Theories and Values of Local Government*, *Political Studies*, Vol. 18, No. 2, pp. 153-174.
- Mark Schneider, (1989), *Intermunicipal Competition, Budget Maximizing Bureaucrats, and the Level of Suburban Competition*, *American Journal of Political Science*, Vol. 33, No. 3, 612-628.
- Charles M. Tiebout, (1956), *A Pure Theory of Local Expenditures*, *Journal of Political Economy*, Vol. 64, No. 5, 416-424.
- Harold Wolman, (1990), *Decentralization: What It Is and Why We Should Care*, in Robert J Bennett (ed.), *Decentralization, Local Government, and Markets: Toward a Post-Welfare Agenda*, Oxford University Press.

〔邦語文献〕

- 天川晃「変革の構想——道州制論の文脈」(大森彌、佐藤誠三郎編『日本の地方政府』東京大学出版会、一九八六年、所収)
- 井出嘉憲『地方政府の政治学』(東京大学出版会、一九七二年)
- 稲継裕昭「第二章 地方ガバナンスに関する九〇年代の諸改革」(村松岐夫、稲継裕昭編『包括的地方自治ガバナンス改革』東洋経済新報社、二〇〇三年、所収)
- 井上達夫『現代の貧困』(岩波書店、二〇〇一年)
- 要宏輝「ホームレス自立支援法の成立にむかひ」(<http://npokama.org/siryoustu/jichiken/kaname.htm>: 二〇〇二年)

越田崇夫「地方制度調査会の『西尾私案』——基礎的自治体のあり方と市町村合併をめぐる議論について」(『調査と情報』第四一七号、二〇〇三年)

齊藤純一『自由』(岩波書店、二〇〇五年)

佐藤竺『現代の地方政治』(日本評論社、一九六五年)

佐藤満「地方分権と福祉政策——『融合型』中央地方関係の意義」(水口憲人、北原鉄也、秋月謙吾編『変化をどう説明するか——地方自治編』木鐸社、二〇〇〇年、所収)

新藤宗幸『地方分権(第二版)』(岩波書店、二〇〇二年)

辻清明「三 地方自治の近代型と日本型」(新版 日本官僚制の研究『東京大学出版会、一九六九年、所収』)

土居丈朗「三位一体改革——ここが問題だ」(東洋経済新報社、二〇〇四年)

西尾勝『行政学の基礎概念』(一九九〇年、東京大学出版会)

長谷川宏『丸山眞男をどう読むか』(講談社現代新書、二〇〇一年)

林宜嗣『地方分権の経済学』(日本評論社、一九九五年)

村松岐夫『地方自治』(東京大学出版会、一九八八年)

村松岐夫「都市経営の新しいパースペクティヴ」(『都市問題研究』第五〇巻第四号、一九九八年)

森川輝一「第五章 ハンナ・アレント——政治という難問」(富沢克、古賀敬太編『二十世紀の政治思想家たち——新しい秩序像を求めて』ミネルヴァ書房、二〇〇二年、所収)

D・ヤーギン&こ・スタニスロー、山岡洋一訳『市場対国家・上巻——歴史を作り変える歴史的攻防』(日経ビジネス文庫、二〇〇一年)

山谷清志「第六章 行政の評価と統制」(福田耕治、真淵勝、縣公一郎編『行政の新展開』日本評論社、二〇〇四年、所収)