

Bruno Dente and Francesco Kjellberg (eds.)

The Dynamics of Institutional Change: Local Government Reorganization in Western Democracies

(Sage Publications, 1988)

武 智 秀 之

経済社会の変動に対して連続的に対応することにより、欧米諸国は政治的正統性を維持してきた。この適応の過程は、制度上のアレンジメントでの変化で顕著にあらわれており、大部分の国は地方政府や政府間関係のシステムを再編成している。これらの変容は、第2次世界大戦以降で如実な現象であり、公的部門が大幅に拡大された時期と一致している。各国の歴史をみても、福祉国家の発展と地方自治の展開とは密接な関係にあり、その要素は大きく重複していた。福祉国家の展開にともない、地方の財政規模と人員数はいずれの国も膨張してきたからである。

しかしながら、なぜ廃置分合をおこなっているのか、どのように自治体の合併や改革を試みているのかについては、あまり知られていない。福祉国家と地方自治の関係をリンクさせ、その関係を体系的に検討したものは極めて少ないのである。

以上のような問題意識から、本書は地方自治の変容を幅広い制度変化の脈絡で説明している。欧米諸国を検討の対象として、地方レベルの制度変化を国際比較している。ただし、それは政策や制度に関する細かな情報提供を目的にしたものではない。むしろ、その背景にあるダイナミックスを理解するために、新しい視点と枠組みが提供されている。このような研究は、政治学・行政学・地方自治論以外の人々にとっても、広範な刺激を与えることであろう。7人の政治学者による貢献は、福祉国家における地方自治の変容を把握するうえで、必須のものというべきである。

本書は8つの章によって構成されている。まず第1章 (B. Dente and F. Kjellberg) では、序説と

して問題の所在と基本視角が説明される。この20～30年間で、サブナショナル・レベルでの変化ほど各国共通にみられた政府変化は存在しない。この現象を検討する場合には、2つの問題に注目する必要がある。第1は、近似的な普遍性である。なぜ先進諸国は地方・リージョンの組織再編成を経験しているのか、制度変化の背景にある基本的な誘因は何か、という問題がここでの焦点となる。第2は、改革の可変性である。改革の段階や内容はなぜ各国で異なるのか、再編成の政治的議論はなぜ各国で強弱があるのか、という問題設定をすることが重要となる。

ここでは制度変化の複雑さを理解するために、「新制度主義」という分析視角が採用されている。従来、行動科学のアプローチではミクロ分析を指向し、どのようにして再編成がおこなわれたのか検討してきた。また、ネオマルキストのアプローチではマクロ分析を志向し、構造的な側面に焦点があてられてきた。しかし、ここで採用されている制度主義のアプローチでは、マクロとミクロの連結、行動的側面と構造的側面との結合が試行されている。中範囲での理論化がここでの課題となる。

図 1 地方自治改革の類型

		範 囲	
		政府間関係の調整	自治体内部の調整
内 容	組 織 の 変 化	構 造 改 革	組 織 内 改 革
	意思決定の変化	職能と手続きの改革	意思決定の改革
	財政資源の変化	政府間関係における財政調整の改革	地方財政の改革

さらに、制度的転換のタイプと形態を類型化する。範囲という次元では、政府間関係の調整と地方自治体内部の調整に分けられる。内容という次元では、組織構造の変化、意思決定タイプの変化、財政資源の変化に区別される。その結果、図1のように6つのカテゴリーで地方自治改革が了解されることになる。

次に、第2章「福祉国家の分権化：社会政治と政府間関係政治」(D. E. Ashford)では、歴史的脈絡から分権化という国際的傾向を論じる。1960～1970年代における組織再編成は、地方レベルで社会サービス需要に対応したものであり、必ずしも国民政府のレベルで応答されたものではなかった。社会サービスの拡大は地方の膨張を促進し、その役割は拡大した。そして全国的な社会保障体系の創設は、地方政府との新しい関係を生み出した。つまり福祉国家の進展は、政府間関係の調整によって達成されたのである。

まず、地方と中央の意思決定バランスが変容した。たとえば、英国はビクトリア期から地方自治体が福祉供給責任を負い、意思決定主体は中央政府へ移行した。ただし、中央集権化にもかかわらず、地方サービスの多様性は依然として継続した。これに対してフランスでは、英国と異なり、県やコミューンが社会サービスの責任主体となりえなかった。地域の多様性と政党の分断性のため、社会保障システムは中央・地方の緊張を回避することができなかった。サブナショナル・レベルでは合衆国のように政治的な隔離が施されておらず、社会保障と政府間関係は労働組合を通じて連結されていたのである。

また一方でアッシュフォードは、地方改革を国政のアジェンダに設定する際、「予備役 reserve army」の福祉労働者が果たした重要な役割を強調している。各国で管理構造は異なるが、福祉従事者の数は共に増大しており、全国的組織の影響力は多大なものがあつた。結局、福祉の地方分権化が示唆していることは、現代福祉国家における政府間関係ネットワークが大きく構造的に変化したことであるという。

さて、福祉国家と地方自治とのリンクを解明す

るためには、公的拡大の性質と地方改革のタイプを明確にする必要がある。この課題は、3章と4章とで達成されている。

第3章「地方自治と福祉国家：スカンジナビア諸国の組織再編成」(F. Kjellberg)では、地方自治改革と福祉国家発展の各位相との関連が示される。まず地方自治を理解するために、自律的モデルと統合モデルを提示する。前者は、中央政府と地方政府とが分離して異なる機能を遂行すると仮定し、自由放任のリベラルイデオロギーに類似している。一方で後者は、介入主義のイデオロギーに近似している。これは各政府が相互依存して機能を共有するモデルである。この2つの政府レベルの次元に、主要媒介モデルとパートナーモデルの次元を加えて、中央・地方関係の多次元モデルを提示している。3つの位相に分けて、福祉国家において特定の組織再編成が生じる理由を検討する。

ノルウェーとスウェーデンの両国では、福祉国家への発展にともない、計画システムの導入とリージョナリズムの勃興が生じている。特にスウェーデンにおいては、1940年代初頭から40年間で90%近くの自治体が合併し、統合の方向へ移行している。これに対してデンマークは、スカンディナ비아諸国のなかで逸脱した事例である。自治体統合の視点がなく、強固な自律的な地方自治観が存在していた。分権システムと明確な自治体活動範囲の必要性が、早くから説かれており、自治体合併は1960年代後半以降のことであつた。この違いが生じた理由は、デンマークにおいて、都市化の程度が強かったことと、自由主義の伝統が存在したこととに求められている。

第4章「地方自治改革と行政の構造転換：フィンランドの事例」(M. Kiviniemi)では、まず意図した試みとしての「改革 reform」と、予期せざる結果としての「変化 change」を区別する。自由主義国家から福祉国家への長期的な構造転換は、意図的な改革ではなく、社会的要因と行政システムの変化に起因している。この国では、地方政府が自己統治のコミュニティから官僚制・専門家の制度へと変化しているからである。1855年から現在までを4つに時期区分し、価値基準・アクター・

戦略・制約が各時期でそれぞれ異なることに注意すべきと主張する。さらに、経済社会、国民政府、地方政府の関係が一方的な影響力関係ではなく、複雑かつ相乗的であると指摘する。

第5章「地方自治体の再編成：一般理論とイギリスの実際」(L. J. Sharpe) では、都市化とサービス量増大に着目し、地方自治の近代化を論じる。まず大陸型 (Napoleonic State) と非大陸型に分類する。そして、非大陸型諸国では中央・地方関係が分離しているため細目のコントロールが困難であり、自治体合併という地方自治改革を実施していることが指摘される。特に英国は機能的容量が改革の要件となっている極端な例であり、中央の権限で大規模な廃置分合を実施してきた。効率的なサービス供給のために規模の経済性が主張されるが、機能的容量と民主主義とを同等視すべきでないと断じる。生産効率だけでなく消費効率を地方改革で考慮すると、効率性と民主性とは連結するという。英国の経験は、機能的容量、民主主義、社会地理的要因のインパクトなど、構造変化の前提と原則を検証する際に大きな教訓になると説明する。

第6章「急進的改革と限定的な変化：フランス社会主義者の経験」(Y. Mény) においては、ミッテラン政権における地方改革では、実質的にあまり変化はなかったことが論証されている。イタリアやベルギーでは政党が中央・地方関係の経路となっているのに対して、フランスの特色は主要なチャンネルが行政機構に依存している点にある。中央・地方関係は複雑な相互依存関係となっているが、その理由は県知事が二重の役割 (国の行政官・県の執政者) を果たしていることだけではなく、中央のパートナーに圧力をかける際の資源に求められうる。中央・地方の連結を理解する際には、市長が農民層から選出されていた「伝統的モデル」から、新しい都市階層から選出される「都市モデル」へと変化していることが重要となる。新しい型の市長は、行政を通じて中央に直接アプローチするからである。

ミッテラン政権の地方改革は表面的に急進主義の装いをとるが、実際はプラグマティズムに基づ

く。知事の選出方法は官選から普通選挙の採用へと変容した。そのことによって、意思決定者の選出は正統性を補完した。しかし、地方やリージョナルのレベルで社会がコントロール・参加する方法は、依然として変わらなかった。国家の解体にはほど遠く、改革は対立というよりも、合意による統合の要素を色濃く有していた。分権化は手続きを複雑にし、国家サービスを地方サービスで補完することによって、管理メカニズムの作動を強化したのである。

第7章「合衆国における地方自治改革の政治経済学」(T. A. Anton) では、さまざまな変容が参加と能率との価値対立に源泉を発していることを論証する。連邦制、リージョナリズム、地方政府の多さが、統治の脈絡であることを指摘し、次に制度的変化を3つの時期に区分する。まず第1として、1930年代の大恐慌期は「全国化 nationalization」の時期として特徴づけられる。連邦の歳入割合は急増し、大規模な失業問題を契機として連邦政府が新しいプログラムを開始した。公的部門が介入すべき適正な規模はどれくらいかが議論され、全国的な政府活動を展開する正統性が政治的争点とされた。

第2として1945～1970年までの間は、「容量拡張 capacity-building」の時期とされる。このときは、連邦政府のみでなく地方政府も膨張し続けた。人口増加は大都市圏の拡大となって顕在化し、専門家による問題解決が必要とされた。1950年代に専門家は約20万人。そのうち地方政府が80%を雇用した。専門家の必要性和同時に、その効率性も模索された。学校区の急減は、構造的変化の典型例となっている。第3は1970年代以降をさして、「全国的連結 national integration」の時期と呼ばれる。地方政府は歳入の15%、人員の60%を占めたのに対して、連邦政府は歳入の3分の2、人員の18%となっていた。歳入と人員の比率が逆転しているパラドックスは、連邦補助金の増加によって解決された。このように、地方政府は3段階にわたって漸次変化してきた。ただし、それは全国的な計画や意図した方針の結果ではなく、むしろ経済社会の副次的産物であることが、繰り返し強調

されている。

第8章「地方自治改革と正統性」(B. Dente)は、現代国家が正統性を獲得するひとつの対応として、地方自治改革の過程を解釈する。ウェーバーの合法モデルのほかに、顧客志向モデルと機能モデルの2つを付け加え、正統性権力の形態を類型化する。次に、地方自治改革の主要傾向と、新たな正統性の要請とに言及する。まず自治体合併について、自治体数の減少国は機能的正統性の強化として、増加国は顧客志向の正統性の補強として仮定されうる。組織内部の改革について、中央の介入は機能的正統性への移行を示しているが、イタリアの事例は顧客主義を可能にし、政党コントロールを復権させる試みであった。財政改革に関しては、中央の役割拡大・縮小・補助金配分メカニズムの修正など多様である。機能改革は政策領域ごとに異なるが、イタリアでは中間的政府の拡大と政策の全国化・画一化が同時進行している。手続きの改革では府県によるコントロールの廃止、政策計画システムの導入が試みられている。

本書の要約は、以上述べた通りである。その特色と独自性については、既に冒頭で説明した。そこで最後に、4つの論点について、評者の感想とコメントを簡単に叙述することにした。

第1に、公共政策を理解する際に、政府体系は重要な変数であることを暗示している。社会福祉学や社会保障論など、いわゆる政策論では、先進諸国におけるナショナルガバメント(連邦政府や中央政府)のプランについて情報を収集し、それに依拠して自国への政策提言とする。しかしながら欧米では、全国レベルで企画された政策内容がトップダウンで実施されることはない。政策内容は構造的要因に大きく規定されている。公共政策が形成・実施される過程に対して、政策論はセンシティブな理解が欠落していたといつてよい。政策内容の価値評価だけでなく、むしろ政府間関係の多様性や、政府体系の変容についての内在的理解が必要である。現実の集権的システムを変革すると同時に、研究者の「集権的思考様式」も改革すべきであろう。

第2は、組織内関係と組織間関係をどのように

区別すべきか、という理論的課題があげられる。もちろん現代組織理論は古典的組織理論と異なり、組織内部のアクター間に縦横の権力関係が存在することを認識している。しかしながら、本書ではウェーバーやクロジェの官僚制研究が引用されているが、組織内部の権力関係と組織間(中央政府と地方政府)の影響力関係とを同じ次元で扱ってよいのか。この点について、いまだ釈然としない読後感は否めない。組織内関係の理論枠組みを借用して組織間関係を分析するに際しては、責任主体が単一なのか多元的なのかなど、解決すべき点を明記する必要がある。

第3は、分権と集権の座標軸についてである。従来は、税収区分と財政支出区分とで集権・分権が判定されていたが、これではあまりにも単純である。多様な位相により福祉国家における地方自治の変容を把握する本書の視角設定は、分権と集権が単一の座標軸から評価すべきでないことを読者に提起している。さらに、自治体合併の要素に加えて、判定軸に人事権、統制方式、政府の規模、依存財源の性格を加えていく必要がある。

第4として、本書の各国事例は、大陸型諸国とアングロ・サクソン型とではコントロールの発展形態が異なっていることを示唆している。福祉国家における政府間関係の違いによって、多様な技法の開発がおこなわれているものと思われる。一方で、大陸型の諸国では自治体合併があまり実施されておらず、他方において、非大陸型では多用されている。大陸型の政府間関係は融合しており、非大陸型のそれは分離している。そのため、前者では委任事務や行政規則などのコントロールが活用されているのかもしれない。本書では制度の変容に力点が置かれていたために、この側面が強調されることが少なかった。アングロ・サクソン型と大陸型との類型は従来からおこなわれてきたが、地方自治の各構成要素がどのように関係しているのか、各類型ごとにさらに議論を深めることが重要となろう。もちろん、この点は本書の限界というよりも、後続の研究者の克服すべき要素かもしれない。

注

ここで用いられる政府間関係 (Intergovernmental Relations) とは、国と国との関係を意味する用語ではない。国家機構のなかの政府体系を説明するために用いられる概念である。日本でいえば、国(中央政府)・都道府県(広域自治体)・市町村(基礎自治体)の相互関係をさしている。その説明概念としての意義は、第1に連邦制国家、単一国家の区別なく、共通の概念で説明可能な点に存在する。第2に、国民政府—広域自

治体—基礎自治体の垂直的關係だけでなく、広域自治体と広域自治体、基礎自治体と基礎自治体の水平的關係をも包括しうる。また、この政府間關係の概念は説明概念としてだけでなく、規範概念としての意義を理解することが重要である。つまり、都道府県や市町村は国の行政区画でなく、中央とは分離した自律的な「地方の政府」であることが認識されることになる。

(たけち・ひでゆき 社会保障研究所研究員)