

## グローバル化と地方分権化

神野 直彦

### I はじめに

自己を認識することほど困難なことはない。人間は絶対に自分の顔を知ることすらできない。ただ鏡に映し出される平面図から、己が顔を推察することしかできない。

同様に自分が「生」を受けている「時代」を認識することも難しい。自分が現実に生活しているために、生活「実態」に左右され、過去のように客体化できないからである。

とはいえ、われわれが生を受けている20世紀から21世紀の世紀転換期が、歴史の転換期になっていることは間違いないように思える。というのも、誰の視点から眺めても、この20世紀から21世紀への世紀転換期が「危機」の時代となっているからである。

イタリアの偉大な思想家アントニオ・グラムシが指摘するように、危機とは「古いものが死に、新しいものがまだ生まれることができないでいるという事実」の中にこそある。われわれが「生」を受けている時代は、古いものが死に、新しいものが生まれようとしている転換期であるが故に、「危機」の時代なのである。

新しいものが生まれる歴史の転換期には、錯綜した潮流が生まれては消えていく。しかし、20世紀から21世紀の歴史の転換期には、一見すると対立するような二つの潮流が新しい時代の本流を形

成しているように見える。一つはグローバリゼーション(globalization)の潮流であり、もう一つはローカリゼーション(localization)の潮流である。

とはいえ、歴史の転換期には時代の潮流はいつも錯綜する。ローカリゼーションは必ずしも、より身近な公共空間への権限委譲を意味する地方分権化を意味しない。というよりも、新自由主義にもとづく集権的地方主義(central localization)と、地方分権化がせめぎ合いながらローカリゼーションの流れを形成しているということができる。

こうした錯綜した流れを孕みながらも、グローバリゼーションと地方分権化という潮流が少なくとも、新しい時代のメインストリームをめぐって形成されていることは間違いない。しかも、グローバリゼーションと地方分権化という動きは、国民国家の機能を上方と下方へと分岐していく動きということができる。

国民国家が公共空間の枠組みとして定着するのは、現在から振り返ってみれば、1世紀ほど前のことである。そうした1世紀ほど前に形成された公共空間の枠組みが、この歴史の転換期にどうして上方と下方に分岐し始めたのかを検討し、未来へのビジョンを構想してみたい。

### II グローバル化と国民国家

グローバル化とは国民国家という公共空間を越えて、市場経済が拡大し始めたことと一般的にい

うことができる。しかし、共同体と共同体の間にしか誕生しない生産物市場は、もともと国民国家の枠組みを越えて存在している。したがって、グローバル化とは生産物の取引が、国境を越えておこなわれるようになることを意味してはいない。

グローバル化とは生産物市場ではなく、要素市場が国境を越えて存在することを意味する。とはいえ、土地、労働、資本という生産要素のうち、土地と労働は国境を越えて自由に動き回ることではない。

もちろん、土地は動かない。労働は人間の活動である。人間は動かないわけではない。しかし、人間の動きは国境で管理できる。しかも、言語と習慣の壁がある以上、人間は国境を越えて自由には動けない。

というよりも、国民国家は領土と領民の存在を条件とする。土地と人間が支配できなければ、国民国家は存在しないのである。

ところが、資本は鳥のごとくに自由に国境を越えて動き回る。国民国家は前述したように、現在から100年ほど前に定着していく。国民国家はオールマイティの主権を握ることになる。

しかし、生産物市場は国民国家の枠組みを越えて拡大する。いうまでもなく、国民国家が形成されていく過程は、自由貿易が形成されてくる過程でもある。

そこでオールマイティの主権を握る国民国家の枠組みを越えて、生産物市場を機能させるために、国民国家は通貨発行の権限だけは放棄したということができる。つまり、通貨発行については、国際金本位制という自動メカニズムに委ね、国民国家のコントロールのもとには置かなかったのである。

ところが、そうなると、市場経済が国境を越えて動き回る。市場経済はポランニー(Karl Polanyi)によれば、「悪魔の碾き臼」である。「社会」を破壊し、崩壊させてしまう。

そこで社会の崩壊を防衛する社会防衛(social protection)の動きが始まる。そうした社会的反動

(social countermovement)が最高潮に達するのが、ファシズムであり、社会主義であり、ニュー・ディールであると、ポランニーは主張する。しかし、それは結局のところ、破滅的な第二次大戦の勃発に帰結することになる<sup>1)</sup>。

### III ブレトン・ウッズ体制の 「ケインズの福祉国家」

第二次大戦の世界経済秩序は、国民国家が国際金本位制に通貨発行権限を委ねてしまったために、国民国家が市場経済によって引き起こされる社会の亀裂に対応できず、結果としてファシズム、社会主義、ニュー・ディールを出現させて、破滅的な大戦争を招いてしまったという反省の上に成立する。第二次大戦の戦火がまだ冷めやらぬ1944年、アメリカのニューハンプシャー州のブレトン・ウッズの森では、こうした第二次大戦後の世界経済秩序の合意が目指されたのである。

ポランニーの思想を継承するポランニアン(Polanyian)たちが指摘するように、ブレトン・ウッズの森での話し合いには、戦時期に展開した資本統制の学習効果が刻印されていた。つまり、国際金本位制のような自動メカニズムに通貨発行を委ねることを拒否し、資本統制によって国民国家が貨幣市場を制御することを容認したのである。

ブレトン・ウッズではイギリスのケインズが提案したケインズ案と、アメリカのホワイトが提案したホワイト案が対立したが、結局は国際通貨基金(IMF)や世界銀行(WB)の創設を含むホワイト案が、ブレトン・ウッズ体制として第二次大戦後の世界経済秩序を形成する。このブレトン・ウッズ体制は、租税負担や政治的要因で、資本が自由に動き回らないように、戦時統制を受け継いだ資本統制が認められている。

第二次大戦後の世界経済秩序は、国際的に自由な生産物の取引、つまり国際的自由貿易を目指

しつつ、国内的には市場経済が社会システムを崩壊させないように、国民国家が市場経済に介入することを可能にしたといえることができる。

こうしたブレトン・ウッズ体制のもとにおける国民国家は、「ケインズの福祉国家 (Keynesian Welfare State)」と呼ぶことができる。

「ケインズの福祉国家」は社会システムを保護するために、現金給付による所得再分配を実施する。つまり、競争原理で営まれる市場経済で敗北する弱者や敗者に、市場経済の外側で国民国家が現金を給付して、その生活を保障しようとしたのである。

もちろん、こうした現金給付による所得再分配は、市場経済での強者や勝者に課税しなければ意味がない。弱者や敗者に課税し、強者や勝者に現金を給付してみても無意味だからである。

ところが、市場経済における強者や勝者の所得、つまり高額所得者の所得は資本所得から構成されている。したがって、所得再分配は高額所得者の所得を構成する資本所得に課税することが前提条件となる。

ところが、前述のように資本は国際的に自由に動き回る。資本所得に課税しようとするれば、資本は国境を越えて資本逃避 (capital flight) をしてしまう。

そこでブレトン・ウッズ体制では国民国家に、資本が租税負担や政治的要因で国境を越えて自由に動くことを統制する資本統制の権限を認めていた。つまり、ブレトン・ウッズ体制のもとでは資本統制によって、資本がグローバルに動くことを制御していたために、「ケインズの福祉国家」ともいえるべき「所得再分配」が機能していたのである。

#### IV グローバル化による

##### 「ケインズの福祉国家」の機能不全

ところが、ブレトン・ウッズ体制は1970年代から崩壊し始める。この崩壊劇は1971年にアメリカのニクソン大統領が、金・ドル交換停止を宣言する

「新経済政策」の発表をもって始まる。1971年に覇権国アメリカがドル・金交換を停止したことは、ブレトン・ウッズの森での約束を覇権国自身が破棄したことを意味する。

1973年にはスミソニアンの合意も維持できなくなり、為替は変動相場制に移行する。さらに、1976年のジャマイカ会議を経て、1978年にはブレトン・ウッズ体制は名実ともに崩壊することになる<sup>2)</sup>。

ブレトン・ウッズ体制が崩れることは、国民国家が握っていた資本統制の解除を意味する。国際資本統制が解除されれば、国際資本の移動性が急速に高まる。

しかも、通信・情報手段の飛躍的な発展が、こうした資本の国際移動性に拍車をかける。制度論的政治経済学の旗手であるコロラド大学のスタインモ (Sven Steinmo) は、1978年に2400回であった銀行間の国際資本移動が、1985年に6億8000回にも上ったという驚嘆すべき事実を明らかにしている<sup>3)</sup>。

1980年代から展開する市場経済のグローバル化とは、実はこうした資本の国際的移動性を意味する。もちろん、国際的資本の移動性の高まりは、国民国家の枠組みを越えた多国籍企業と表裏をなして進むことになる。

ところが、こうした国際的資本の移動性の高まりは、「ケインズの福祉国家」による所得再分配を困難にしてしまう。ブレトン・ウッズ体制のもとでは、租税負担率を高めても、資本逃避を資本統制によって抑制することができた。

ところが、ブレトン・ウッズ体制が崩れ、金融自由化が進むと、資本は租税負担率の高い国から低い国へと、一瞬のうちにフライトしてしまう。こうした資本逃避が生じると、租税負担率の高い国の経済成長率を低下させてしまうことになる。

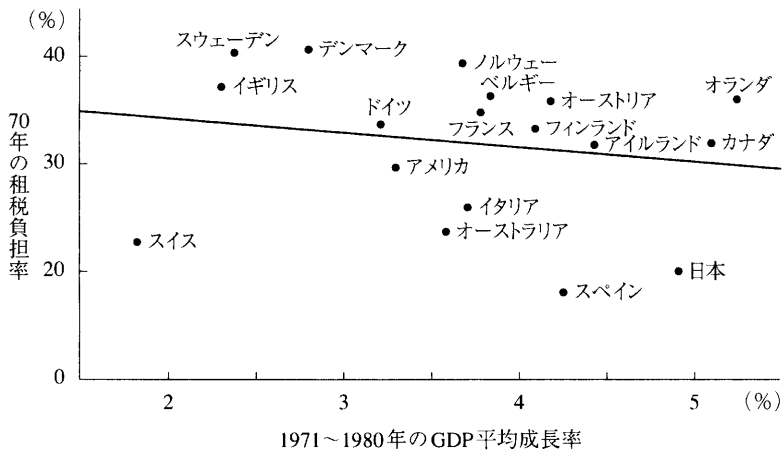
スタインモはこうした租税負担率と経済成長率との関係を第1図によって示している。第1図を見ると、1970年代には租税負担率と経済成長率との間に相関関係はない。

ところが、1980年代になると第2図のように、租税負担率と経済成長率との間に逆相関関係が明瞭に出現する。つまり、1980年代になると、租税負担率の高い国は経済成長率が低くなるという関係が明確に表れてくる。

もちろん、こうした逆相関関係が出現するのは、1980年代になると、国際的資本の移動性が高まったからである。つまり、国際的に自由に動き回る資本は、租税負担率の高い国から一瞬のうちにフライトすることが可能だからである。

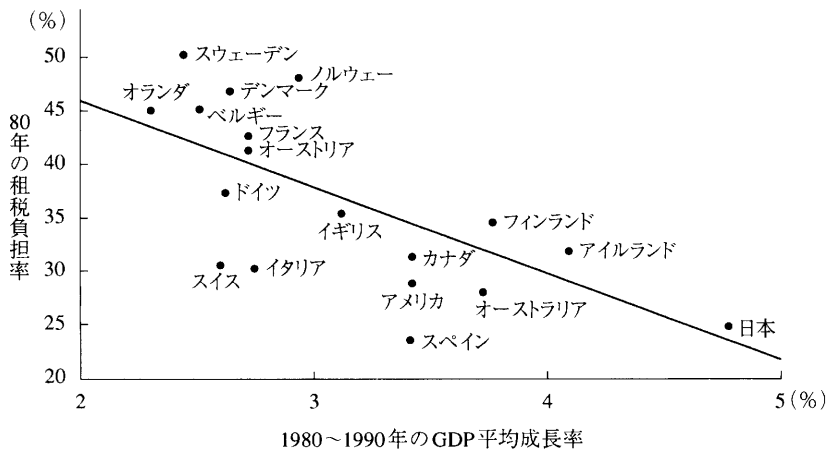
「ケインズの福祉国家」のもとでは、高い累進税率を備えた所得税と法人税を基幹税とする租税制度が形成されていた。高額所得を構成する資本所得に課税するには、累進的所得税や法人税が望ましく、そうした課税によって所得再分配が可能となるからである。

ところが、1980年代になると、資本は自由にフライトしてしまうため、所得税の累進税率や法人税の法人税率を引き下げる課税競争が開始されてしまう。つまり、1980年代になると、租税改革の合言



資料：Steinmo [1995]より作成。

第1図 租税負担率と経済成長率 (1970年代)



資料：Steinmo [1995]より作成。

第2図 租税負担率と経済成長率 (1980年代)

業は、「広く薄い負担に」、「所得から消費へ」というスローガンとなる。

こうしてグローバル化にともなって、所得再分配機能に優れた所得税や法人税という所得課税よりも、市場経済に中立的な一般消費税のような消費課税に、基幹税をシフトさせるべきだという方向に租税思想が変化する。しかし、こうした変化は、「ケインズの福祉国家」による所得再分配機能が機能不全に陥っていくことを意味する。

## V 現金給付から現物給付による 社会的セーフティ・ネットの張り替え

市場経済のグローバル化は、こうして「ケインズの福祉国家」の所得再分配を困難にする。つまり、市場経済での弱者や敗者を、市場経済の外側で国民国家が現金を給付することによって救済することを困難にする。こうした「ケインズの福祉国家」による所得再分配がグローバル化で困難になるという事態に対して、二つの対応が出てくる。

一つは新自由主義の対応である。所得再分配によって市場経済の弱者や敗者が救済されてしまうから、モラルハザードが働き、市場経済が活性化しなくなる。したがって、所得再分配機能を放棄してしまえばよいという主張である。

もう一つは現金給付に代わる救済システムを再構築しようとする主張である。市場経済での弱者や敗者を救済するシステムを、社会的セーフティ・ネットと呼んでおくと、社会的セーフティ・ネットを張り替えるという主張である。前者の主張、つまり社会的セーフティ・ネットを取り外してしまうという新自由主義の主張でも、弱者や敗者をそのままにしておけば、弱者や敗者は生存することができず、社会秩序が混乱することは自覚している。そのため家族やコミュニティの復活を主張することになる。

しかし、こうした主張は予告している。というのも、新自由主義は市場経済を拡大していくことを

主張するけれども、市場経済の拡大は家族やコミュニティという人間の絆を崩していくからである。

後者の主張、つまり社会的セーフティ・ネットを張り替える主張は、現金給付による社会的セーフティ・ネットを現物給付による社会的セーフティ・ネットで張り替えるという主張となる。この社会的セーフティ・ネットを張り替える主張は地方分権化の主張と、メダルの表と裏との関係にある。

というのも、現物給付は現金給付と相違して、身近な政府である地方政府が担うしかないからである。逆に現金給付は中央政府が担うしかない。それは現金給付による所得再分配を担うためには、国境を管理する必要があるからである。

地方政府は国境を管理しない出入り自由なオープン・システムの政府である。そのため現金給付による所得再分配を実施しようにも、もともとその能力がないといわざるをえない。

ところが、逆に現物給付は地域社会で営まれている人間の生活実態にマッチして供給せざるをえない。そのため仮に中央政府が現金給付を供給するにしても、地方に中央政府の出先機関をつくって供給せざるをえないため、地方政府が供給することと事実上、同じ事態となってしまう。

グローバル化といっても資本が国境を越えて動き回るようになるにすぎない。人間の生活がグローバル化するわけではない。人間の生活はあくまでも地域社会に根付いている。

というよりも、グローバル化が進むということは、人間の生活がますます地域社会に根付くことを意味する。というのも、グローバル化は通信・情報手段の発展によるけれども、通信・情報手段が発展すれば、人間そのものは移動することがなくなる。通信・情報手段の発展が、在宅勤務を増加させることを考えてみればよい。

そうした人間の生活を、現金給付によって救済できないとすれば、現物給付によって救済すればよいという主張が生まれてくる。つまり、福祉・医

療・教育というサービスを地方政府が供給することによって、地域に根差した人間の生活を救済すればよいという主張となる。

福祉・医療・教育という対人社会サービスは、ヨーロッパであれば、教会をシンボルとして、コミュニティが自発的協力にもとづいて供給してきたといつてよい。しかし、コミュニティの自発的協力が縮小している以上、地方政府が供給するしかない。

このように現物給付つまりサービス給付によって、地域社会における人間の生活を保障する社会的セーフティ・ネットを張ることが、地方分権化の意義ということになる。

## VI ヨーロッパにおけるグローバル化と地方分権化

地方分権化の動きは、グローバル化と表裏の関係にある。グローバル化が進んだために、社会的セーフティ・ネットを地方政府が張り替える必要が生じ、そのために地方分権化が要請されてくるからである。

したがって、グローバル化を推進すると同時に、地方分権化の動きが生じてくる。ヨーロッパでは1980年代にグローバル化に対応するために、つまり資本の国際移動性の高まりに対応するために通貨統合の動きが出てくる。こうした1980年代の通貨統合の動きが、1993年のマーストリヒト条約によるユーロ導入に結実する。

このように国民国家の権限をグローバル化に対応して上方に委譲していく動きが、ヨーロッパは通貨統合を基軸に進んでいく。同時にヨーロッパでは1980年代から地方分権化の動きも鮮明となってくる。

1980年にはヨーロッパにおける自治体の連合組織である「ヨーロッパ地方自治体協議会(RGRE)」や、自治体の国際的協力組織である「国際自治体連合(IURA)」の代表が、ヨーロッパ議会の専門委

員会への参加を認められるようになる。ヨーロッパ地方自治体協議会は「地方自治の保障なくして、ヨーロッパの統合なし」と主張し、その主張は1985年にヨーロッパ評議会が制定したヨーロッパ地方自治憲章となって実を結ぶ<sup>4)</sup>。

このヨーロッパ地方自治憲章では、個人で解決できないことは家族で、家族で解決できないことは基礎自治体に、基礎自治体で解決できないことは中間レベルの自治体へという19世紀のドイツ哲学に端を発する「補完性」原理を高らかに謳い上げる。基礎自治体の決定を優先させ上位政府の介入を最小限にとどめるという、基礎自治体優先主義を打ち出したのである。

こうした補完性原理は、マーストリヒト条約にも盛り込まれ、ヨーロッパの統合は地方分権なくしてありえないというコンセンサスが成立していく。つまり、国民国家の権限を上方と同時に、下方にも委譲し、国民国家の機能を両極に分解させていくことが模索される。

国民国家はグローバル化していく市場経済にとっては狭すぎる。さりとて人間の生活を保障する公共空間としては、国民国家は今では遠すぎることを物語っている。

## VII 日本における地方分権化

日本においても地方分権化は、1980年代から主張され始める。1980年に設置された第二次臨時行政調査会、つまり第二次臨調が地方分権を打ち出していく。

しかし、1980年代に展開された地方分権の主張は、あくまでも「財政再建」のための地方分権であり、ヨーロッパに見られるような社会的セーフティ・ネットを張り替えるための地方分権ではない。第二次臨調にしても、財政再建のために補助金を削減しても、それに耐える地方政府を実現すべく地方分権を主唱したにすぎない。

もつとも、機関委任事務の団体委任事務化という権限委譲も主張されている。しかし、それは同時に補助率の削減を狙いとしていたことも間違いない。

重要な点はこうした権限委譲を実施しても、それに見合う財源を保障していたわけではなかったことである。そのため地方政府としては、財源の裏付けのないまま行政の効率性を高めることによって、それを乗り越えていかざるをえないことになる。そのためこの時期の地方分権論は、いわゆる「受け皿」論として展開されたのである。

つまり、地方政府の行政能力を高めるべく、合併、広域行政、地方行政改革が叫ばれることになった。こうして道州制論や市町村合併論という地方制度改革が華々しく論議され、「地方行革大綱」にもとづく地方行政改革が進められていくことになる。

ところが、1990年代になると、日本でもグローバル化に対応した地方分権が打ち出される。1990年に設置された第三次行政改革審議会は、「国民生活重視と国際化対応」を基本課題に掲げ、「世界の中の日本部会」とともに「豊かな暮らし部会」を設ける。つまり、規制緩和を進めながら、グローバル化に対応するとともに、国民生活重視の行政改革が打ち出される。

しかも、国民生活に関する事柄は、身近な地方政府に委ねるべきだと謳われる。つまり、「豊かな暮らし部会」が国民の「豊かな暮らし」のための地方分権を標榜する。

この第三次行政改革審議会の地方分権論は、明らかに第二次臨時行政調査会に端を発する財政再建のための「受け皿」論的地方分権論とは質を異にするものである。第三次行政改革審議会が重視したのは、国民の「豊かな暮らし」を実現するための地方政府への権限委譲である。こうした政策意図から第三次行政改革審議会は北ヨーロッパの「フリー・コミュニティの実験」をモデルとして、「地方分権特別制度」つまり「パイロット自治体制度」を提案したのである。

このように1990年代になって、「豊かな暮らし」を実現するために、地方分権化が打ち出されてくる背景には、社会的セーフティ・ネットを現金給付から現物給付へと張り替えていくことがある。

そこで1990年代に入ると、ようやく「豊かさ」の実感できる公共サービスが追求されるようになる。1989年(平成元年)12月に、2000年までに準備すべきホームヘルプやデイサービス、ショートステイ、特別養護老人ホーム、在宅看護支援センターなどのサービス目標を示した高齢者保護福祉推進十カ年戦略、つまり「ゴールド・プラン」が策定される。さらに、1994年にはゴールド・プランに対応して、「子育て支援策の基本的方向」つまり、「エンゼル・プラン」が打ち出されていく。

こうしたゴールド・プランやエンゼル・プランは、それまでの福祉政策の方向を抜本的に転換させてしまう。つまり、それまでの現金給付による福祉から、現物給付への福祉へと大転換を遂げることになる。こうした現金給付から現物給付への社会的セーフティ・ネットの張り替えこそが、日本でも地方分権を推進していく動力となる。

1995年には地方分権推進法が制定され、日本でも本格的に地方分権化が進んでいく。この地方分権推進法の第一条でも、地方分権推進の目的は、「国民がゆとりと豊かさを実感できる社会を実現することの緊要性」にあると謳っているのである<sup>5)</sup>。

## VIII おわりにかえて

### ——シュンペーター的ワークフェア国家——

歴史の転換期を乗り越えるには、政治システムが社会的セーフティ・ネットと社会的インフラストラクチャーのネットを張る必要がある。その使命を「ケインズの福祉国家」は果たせなくなっている。

20世紀から21世紀への世紀転換期に、世界同時進行的に地方分権が推進されているのも、「ケインズの福祉国家」という中央集権的政治システムの

オルタナティブが求められているからである。地方分権は、ア・プリオリに普遍的な価値だというわけではない。「ケインズの福祉国家」に代替する政治システムが、社会的セーフティ・ネットと社会的インフラストラクチャのネットを張り替えていくために、地方分権が必要なのである。

「ケインズの福祉国家」に対するオルタナティブとしての政治システムとは、「シュンペーター的ワークフェア国家 (Schumpeterian Workfare State)」ということができる。ワークフェアとあえて表現しているのは、現金給付ではなく、現物給付で社会的セーフティ・ネットを張るからである。

具体的には教育・医療・福祉という対人社会サービスを供給することによって社会的セーフティ・ネットを張ることになる。しかも、こうした対人社会サービスは、同時に経済システムの生産機能を支える社会的インフラストラクチャにもなる。

20世紀から21世紀にかけての歴史の転換期に、産業構造は重化学工業を基軸とする産業構造から、情報・知識産業を基軸とする産業構造に転換しようとしている。情報・知識産業を基軸とする産業構造では、ハードウェアよりもソフトウェア、ソフトウェアよりもヒューマンウェアが重要となる。ヒューマンウェアの能力を高め、モラルを高める対人社会サービスこそが、情報・知識産業を基軸とする産業構造の社会的インフラストラクチャとなる。

しかも、こうした対人社会サービスという現物給付は、地域社会に密着している人間の生活の実態

に対応して供給する必要がある。そのため国民に身近な政府である地方政府が供給するしかない。

それだからこそ、地方分権が推進されなければならない。つまり、「シュンペーター的ワークフェア国家」とは「シュンペーター的ワークフェア政府 (Local Schumpeterian Workfare State)」なのである<sup>6)</sup>。

#### 注

- 1) 次の点については、Polanyi [1944]を参照されたい。
- 2) 国際通貨体制の動揺過程については金子 [1997] 第7章を参照されたい。
- 3) Steinmo [1993], P.159.
- 4) ヨーロッパ地方自治憲章については、廣田 [1992], 104-136ページを参照されたい。
- 5) グローバル化と地方分権との関連については、神野 [1998]を参照されたい。
- 6) 「シュンペーター的ワークフェア政府」については、Hay [1994]を参照されたい。

#### 参考文献

- Polanyi, Karl. 1944. *The Great Transformation—The Political and Economic Origins of Our Time*. Beacon Press. (カール・ポランニー, 吉沢英成・野口建彦・長尾史郎・杉村芳英訳 1975『大転換』東洋経済新報社)
- 金子勝 1997『市場と制度の政治経済学』東京大学出版会
- Steinmo, Sven. 1993. *Taxation and Democracy*. Yale University Press. (スヴェン・スティンモ, 塩崎潤・塩崎恭久共訳 1996『税制と民主主義』今日社)
- 廣田全男 1992『現代ドイツ地方自治の潮流』東京市政調査会
- 神野直彦 1998『システム改革の政治経済学』岩波書店
- Hay, Colin. 1994. *Moving and Shaking to the Rhythm of Local Economic Development: Towards a Local Schumpeterian Workfare State?* Lancaster Working Papers in Political Economy.

(じんの・なおひこ 東京大学教授)