

福祉国家と政府間関係 ——イギリスの政策状況を中心にして——

山本 隆*

本稿はイギリスの福祉国家サービスの構造を政府間関係の視点から分析している。福祉サービスは中央政府と地方自治体によって提供されており、社会福祉の場合、地方自治体社会福祉部が運営している。国と地方の関係においては、さまざまな法律が中央政府により制定され、その実施は地方自治体にゆだねられる。地方自治体はサービス供給の義務を負い、多少の裁量は認められるものの、中央政府の指示に従わなければならない。その過程で行使される中央コントロールには、通達、検査、財政コントロール等が含まれる。特に重要なのは地方財政であり、中央から補助金とカウンスル税で賄われている。中央政府の査定方式によって、補助金の額は地方自治体によって異なってくる。過去20年間、集権化の動きはますます強まっており、地方自治体は従属的な立場に追いやられている。しかし基本的には、地域のニーズを把握し、それに応えるのは地方自治体の役割であり、行政上重要な位置にある。本稿は国と地方の関係性を明らかにするために、福祉国家の変貌過程の分析から始め、続いて政府間関係の類型化、社会保障財政の国際比較、ニューパブリックマネジメントの動向とその国際比較、公共政策における大蔵省の位置づけを考察している。

キーワード：福祉国家、福祉の混合経済、政府間関係、地方自治体、集権と分権、ニューパブリックマネジメント、大蔵省支配

目次

序

序

第1章 福祉国家と行財政

第2章 政府間関係の分岐枠組み

第3章 福祉国家とニューパブリックマネジメント

第4章 財政からみた政府間関係

第5章 公共支出のコントロール —大蔵省支配と地方の自立性の危機—

小括

福祉国家形成の道程は、一つの側面からみれば、中央と地方の政府間関係の対立・宥和の積み重ねであったといえよう。中央政府に留保されている主要な資源としては、法律等の制定権をはじめ、委任権限や補助金・資本支出等の統制権限、統一的な基準設定権、国庫補助金等の監査権がある。これに対し、地方自治体において確保される主要な資源としては、条例・規則

*立命館大学産業社会学部教授

の制定権、地域情報、現場職員等がある。

イギリスを例にとれば、そこでは地方自治の長い伝統を有している。ただし、中央政府による統制がないわけではない。その統制の伝統的なカテゴリーは立法、行政、司法の3つに区分されるが、1970年代以降強力に押し進められた公共支出の削減は立法統制の下に行われ、保守党と労働党の二大政党というイギリス特有の政党政治のもつ影響力の結果であった。特に地方自治体の側としては、自主財源のみで地域住民のニーズを充足することは不可能であり、中央政府からの財政的支援を仰がざるを得ない。このことは、明らかに地方自治にも大きな影響を及ぼしており、地方の政策課題が中央政党の選挙公約に取り込まれ、中央政党が地方組織を指導することもあり、自治の活力を疎外する面をみせたのである。とりわけ社会福祉の場合、行政面では地方自治体の自由度は比較的大きいが、財政面では中央の補助金政策および地方税制限措置によって支出抑制の状況に追い込まれていた。

本稿では、以下の考察を行うこととしたい。

- ① 福祉国家の変容の概観、
- ② 政府間関係の類型化の検討、
- ③ 福祉国家を支える財政構造の国際比較、
- ④ ニューパブリックマネジメントの動向に関する考察、
- ⑤ 経費からみた政府間関係分析と大蔵省の支出コントロール等の検討。

第1章 福祉国家と行財政

第1節 福祉国家の変容

福祉国家は実に多様な形態をとっており、その基礎構造にある政治経済体制や文化などの違

いが反映される。第二次世界大戦後、資本主義国家の公的部門は「市場の失敗」(market failure)を是正する役割を担い、拡大傾向をとってきた。1950年代、60年代において、右派や左派からの福祉国家批判を受けることになったが、福祉国家の解体に言及するものはなかったとみてよい。

ところが1970年代に入ると、福祉国家の合意は揺らぎ始めたのである。いわゆる「福祉国家の危機」の兆候をもたらしたのは、1973年の石油危機に起因する世界的な経済不況であった。ミシュラ(Mishra, R.)は、『福祉国家の危機』(Welfare State in Crisis)において、「福祉国家は混乱状態にある」ことを喚起した。なお、ミシュラは、コーポラティズム型福祉国家を評価し、「分化した福祉国家」(differentiated welfare state)と「統合された福祉国家」(integrated welfare state)とに分類した。「分化した福祉国家」では、ケインズ型金融・財政政策を通じた需要の間接的コントロールが行われ、福祉と経済(労使の賃金交渉)が切り離された別個の自立的な領域であり、利益団体間の多元主義的關係が成立するとした。一方、「統合された福祉国家」においては、合意形成を通じた需要と供給の直接的なコントロールが行われ、福祉と経済が並列し、福祉は中央における利益代表間の交渉の対象となり、中央における利益代表間の交渉が政治を決定するとされた¹⁾。

これに対し、エスピン＝アンデルセン(Esping-Andersen, G.)は福祉国家を経年的に捉えて、多様なレジームとして分類した。彼によれば、福祉国家は「自由主義的福祉国家」(the liberal welfare state)、「保守主義的・コーポラティスト福祉国家」(the conservative and corporatist welfare state)、「社会民主

義的福祉国家」(the social democratic welfare state) からなる。「自由主義的福祉国家」では、国家扶助において選別主義がとられ、社会保障リスクは狭く限定されている。「保守主義的・コーポラティスト福祉国家」では、コーポラティズム、国家主義、家族主義が支配的である。そして「社会民主主義的福祉国家」では、完全な普遍主義、高度の脱商品化、個人の家族への依存の根絶が実施されている。その類型論の視点には、「脱商品化の度合」および「階層化の様式」がすえられている²⁾。

エスピー・アンデルセンは、脱商品化が実現されている度合は福祉国家のレジーム類型で異なると述べている。また階層化についても、多くの福祉国家が所得平等化を実現したことは事実であるが、他方では福祉国家それ自体が独自の階層システムを生み出していると指摘している。その社会階層の形態は、先と同様に福祉国家のレジーム類型で異なるのである。

また、リチャード・ローズ(Rose, R.)は、20世紀を通じて中央政府の活動は拡大し、混合経済を基盤とする福祉国家の中心機関として過重成長(overgrowth)を遂げてきたことを注視した。ローズの主張によれば、中央政府は経済運営を誤り、国民の同意と経済発展に行きづまり、「政治的破産」に直面したというのである³⁾。

こうして1970年代半ばから80年代にかけて、福祉国家は財政危機をもたらした官僚機構を肥大化させたとして、福祉国家に対する批判がさまざまな立場からより強く行われた。マルクス主義者を含む左派は、福祉国家は資本主義システムの矛盾を露呈しており、統治不能なる危機、つまり国家の資本蓄積(accumulation)機能と正統化(legitimazation)機能との矛盾をもつ

たものとして批判を行ったのである。特にレギュレーション理論では、「調整」という見方が新古典派経済学の均衡の概念に対置して提示され、ミシェル・アグリエッタなどは第二次世界大戦後から石油危機までの先進国の成長体制をフォード主義(Fordism)の概念を用いて説明している。レギュレーション理論によれば、「ケインズ主義的福祉国家(Keynesian Welfare State)の危機」は社会保障制度に起因する単なる財政危機ではなく、フォード主義の内在的矛盾に起因する構造的危機ということになる⁴⁾。

一方、市場に依拠した経済社会を取り戻そうとするニューライトからの批判があった。ニューライトは福祉国家を非効率で過重な財政負担を負うと批判したのである。とりわけその批判は「プライバタイズーション(privatisation)」という言葉に象徴されていた。それは公企業などを民営化していくことであり、経済的規制や社会的規制を緩和して、民間の自由な経済活動を促すことであった。つまり、規制緩和によって競争可能な市場(contestable market)を創出することを企図していたのである。さらには、行政分野における直接的なサービス供給を民間委託(contract-out)に切り替えることを意味していた。

プライバタイズーションの下で、当時の政府が公的部門と民間部門との活動範囲を再定義しようとしたことに留意する必要がある。その議論のなかでは、国家はできる限り「小さな政府」として位置づけることが望ましく、多くの経済活動、生活上の諸問題は市場ベースで処理されるべきと考えられ、福祉国家の拡大は「大きな国家」または官僚機構の肥大化をもたらした、それが市場効率を損なうものとして(「政府の失敗」)批判されたのである。

このように福祉国家の見直しの中で政府と市場の役割は再考され、両者の活動領域をめぐってその守備範囲は再定義されてきた。例えば社会保障や社会福祉の領域においては、市場への不信が根強く残っているものの、「福祉の混合経済」(mixed economy of welfare)と称して政府から市場への転換が行われてきた。いわゆる「福祉国家の市場化」はレーガン大統領とサッチャー首相時代に進められたが、市場の機能そのものは社会的な規制を受けて、修正されてきた。最近では、医療や福祉において市場機能の接近は第三セクターやエージェンシー(agency)という形態を通して最大限に取り入れられており、市場からの参加と補完が試みられているのである⁵⁾。

一方、「高福祉・高負担」といわれる財政負担の限界も指摘されてきた。シュムペーター(Schumpeter, J. A.)の『租税国家の危機』によれば、財政危機の原因は国家の役割が拡大し、租税負担が増大していくことにある。近代国家の財政は租税を中心に成立してきたことから「租税国家」と呼ばれた⁶⁾。租税国家は民間経済に依拠する「経済的寄生」ともいうべき存在であり、そのため国家は民間部門の生産活動を阻害しないように課税制度に配慮すべきことをシュンペーターは指摘した。福祉国家はこの「租税国家」に依拠していたために、「大きな政府」への道を歩むことにより「租税国家」の限界に直面することとなった。つまり、福祉国家の財政は租税と保険料で賄われてきたが、租税収入は租税負担率の頭打ち、保険料収入は高齢化による保険料負担率の上昇で限界に達し始めているのである。

なお、租税負担と社会保障負担の対国民所得比については、表1が示すように、1996年に

においてスウェーデン70.2%、フランス65.4%、ドイツ56.2%であり、これらの国は50%を超えている。同じく表1によれば、租税負担の対国民所得比で割合が大きいのはやはりスウェーデンで、租税負担型の代表といえよう。これに対し、社会保険負担の対国民所得比で割合が大きいのはフランスやドイツのヨーロッパ大陸の国であり、社会保険負担型の性格を示している。ただし、社会保険負担型といっても、ヨーロッパでは事業主の拠出割合が大きく、社会保障基金も労働者側の発言権が強いなど、わが国の実情と異なることは指摘するまでもない。さらに注意を要するのは、「国民負担率」という言葉がわが国特有の政策用語であり、社会保障費を抑制すべきとするニュアンスで使われてきたことである。国民負担率の高い国では経済成長率が必ずしも低いわけではない。

第2節 福祉国家の政府間関係

福祉国家は政府の中央集権化、集中化をもたらし、それが「大きな政府」を指向する要因となった。ここで、政府の中央集権化、集中化を示すメルクマールとしての財政規模（一般政府総支出の対GDP比）を比較しておきたい。表2が示すように、一般政府総支出の対GDP比ではスウェーデンが最も高い数字を示している。

また、1975年から96年の約20年間の増加率をみても、スウェーデンが突出している。続いて、日本やフランスの伸び率も大きいことがわかる。一方、イギリスとドイツでは、マイナスに転じているのが注目される。

福祉国家の拡張は、地方自治体の機能拡大にも後押しされている。中央—地方の政府間財政関係については、財政支出が地方から中央へと集中する「再集中化仮説」がとられたが、第二

表1 租税負担及び社会保障負担（国民所得比）の国際比較

(単位：％)

	日本			アメリカ			イギリス			ドイツ			フランス			スウェーデン		
	税別 負担 A	社会 保証 負担B	計 A+B	税別 負担 A	社会 保証 負担B	計 A+B	税別 負担 A	社会 保証 負担B	計 A+B	税別 負担 A	社会 保証 負担B	計 A+B	税別 負担 A	社会 保証 負担B	計 A+B	税別 負担 A	社会 保証 負担B	計 A+B
昭和45(1970)	18.9	5.4	24.3	27.6	6.2	33.8	41.0	7.8	48.8	29.1	16.0	45.1	28.9	18.2	47.1	43.5	11.5	54.9
50(1975)	18.3	7.5	25.7	25.3	7.8	33.2	37.4	9.6	47.0	30.5	20.9	51.4	28.5	21.6	50.1	44.8	12.8	57.7
55(1980)	22.2	9.1	31.3	25.4	8.5	33.9	39.4	9.7	49.1	32.4	21.8	54.2	30.9	25.4	56.3	44.5	19.5	63.9
56(1981)	22.8	9.8	32.5	25.9	8.9	34.8	42.6	10.4	53.0	31.7	22.8	54.5	31.5	25.6	57.1	46.1	20.4	66.5
57(1982)	23.1	10.0	33.1	25.5	9.1	34.7	43.5	10.8	54.3	31.5	23.4	54.9	32.3	26.6	58.9	46.4	19.8	66.2
58(1983)	23.4	10.0	33.4	23.5	9.2	32.7	41.9	11.1	53.0	31.4	22.7	54.1	32.6	27.3	60.0	48.6	19.8	68.4
59(1984)	23.9	10.1	34.0	23.0	9.1	32.1	41.4	11.1	52.5	31.1	22.6	53.7	33.7	28.0	61.7	49.2	19.3	68.5
60(1985)	24.0	10.4	34.4	23.5	9.3	32.9	41.0	11.0	52.0	31.3	22.8	54.1	33.7	28.2	61.9	51.1	19.1	70.1
61(1986)	24.9	10.6	35.5	23.6	9.6	33.2	41.0	11.2	52.2	30.5	22.5	53.0	33.4	27.6	61.0	53.4	19.3	72.7
62(1987)	26.4	10.6	37.0	24.5	9.4	33.9	41.0	11.0	52.0	30.6	22.6	53.2	33.8	27.9	61.6	57.2	18.8	76.0
63(1988)	27.3	10.6	37.9	23.7	9.6	33.3	40.7	10.7	51.4	30.2	22.4	52.6	33.2	27.7	60.9	55.9	19.2	75.1
平成元(1989)	27.6	10.8	38.4	24.4	9.7	34.1	40.4	10.5	50.9	31.2	22.0	53.2	32.7	27.8	60.5	55.7	20.8	76.5
2(1990)	27.4	11.3	38.8	24.1	9.8	33.9	40.2	10.1	50.4	29.4	21.7	51.1	32.7	28.0	60.7	56.7	21.8	78.5
3(1991)	26.4	11.4	37.8	24.3	10.0	34.2	39.7	10.5	50.2	29.5	22.7	52.2	33.1	28.2	61.3	53.5	21.7	75.2
4(1992)	24.8	11.8	36.6	24.1	10.0	34.1	37.9	10.4	48.2	30.6	23.4	54.0	32.2	28.3	60.5	50.0	20.5	70.5
5(1993)	24.4	12.1	36.6	24.6	10.0	34.6	36.5	10.5	47.0	31.0	24.4	55.4	32.3	28.5	60.8	51.0	20.1	71.0
6(1994)	23.1	12.5	35.6	25.0	10.0	35.1	36.4	10.2	46.6	31.4	25.4	56.8	33.6	28.4	62.0	49.0	19.1	68.1
7(1995)	23.4	13.2	36.6	25.3	10.0	35.3	38.5	10.3	48.8	31.2	25.5	56.7	34.3	28.9	63.2	46.5	19.5	66.0
8(1996)	23.2	13.3	36.5	25.7	9.8	35.5	38.2	10.1	48.3	29.8	26.3	56.2	36.0	29.4	65.4	48.9	21.3	70.2
9(1997)	23.4	13.6	37.0	26.1	9.7	35.8	37.4			29.2	26.7	55.9	36.7	28.6	65.3	51.2		
10(1998)	22.8	13.9	36.7	26.7			40.0			29.4			39.4			52.4		
11(1999)	22.0	13.6	35.6															
12(2000)	22.6	13.9	36.5															
13(2001)	22.6	14.3	36.9															

資料 国民所得：OECD「National Accounts (2000)」,「National Accounts (1999)」, 社会保障負担：OECD「National Accounts (1999)」

租税負担：OECD「Revenue Statistics」等

備考 1. 日本は年度, その他は暦年である。

2. 日本の数値は, 99年度までは実績, 2000年度は実績見込み, 2001年度は見込みである。

3. ドイツの数値は, 90年までは旧西ドイツベースのもの, 91年以降は全ドイツベースのものである。

4. 国民所得について, 日本の89年度以前, イギリスの86年以前, ドイツの90年以前, フランスの70年以前, スウェーデンの92年以前は98SNAベースによるであり, それ以外は93SNAベースによる。

出所 『平成13年度版財政データブック』大蔵財務協会

表2 国民経済に占める財政の役割（国際比較）

		国内総生産比（％）					
		政府最終 消費支出	一般政府総 固定資本形成	社会保障 移 転	その他	合計（一般 政府総支出）	75年から の変化
日 本	1975	10.0	5.3	7.8	3.6	26.7	10.7
	1998	10.2	6.0	14.7	6.4	37.4	
アメリカ	1975	18.6	2.1	11.1	1.3	33.1	0.0
	1997	15.2	1.9	12.6	3.4	33.1	
イギリス	1975	22.0	4.7	9.9	8.6	45.3	▲1.2
	1994	21.6	1.8	15.4	5.3	44.1	
ド イ ツ	1975	20.5	3.6	17.6	6.6	48.3	▲0.5
	1997	19.4	2.0	18.4	8.1	47.8	
フランス	1975	16.6	3.7	17.4	5.7	43.4	8.7
	1997	19.3	2.8	23.5	6.4	52.1	
スウェーデン	1975	23.8	4.3	14.2	5.5	47.8	15.8
	1996	26.2	2.8	22.5	12.0	63.6	

注 日本：国民経済計算年報（平成12年版、1990年基準）、諸外国：OECD/National Accounts 1999。日本は年度、諸外国は暦年ベース。

出所 財政政策研究会編「平成13年度版 財政データブック」、大蔵財務協会より作成。

次世界大戦後、特に1960年代以降地方支出の膨張傾向が顕著となり、集中化の逆流現象がみられた。マクロ的に集権度を規定するのは、地方自治体における自主財源の比率、地方税率の設定範囲、起債の自由度といった税財政の構造である。

ここで、地方歳出・地方税収・財政移転の面で諸外国の比較をしておきたい。まず、地方歳出（消費支出）では、表3が示すように、日本とスウェーデンが最大の支出国である。特に日本は1970年以降一貫して70％台の高率を維持している。これに対し、フランス、イギリスは支出水準が極めて低い。ただし、イギリスは減少傾向、フランスは増大傾向にある。

地方自治体の歳出は本来、地方税で賄うのが基本である。しかしわが国では、2002年度の地方歳出総額約88兆円（計画ベース）のうち、地方税で賄えるのは約34兆円と4割弱にすぎない。残る6割は、地方交付税や国庫支出金と

いった国からの財源移転や地方債の発行などで賄われている。財源移転に依存したままでは、地方の自立も期待できない。

表3に戻って、地方税収をみると、ドイツとアメリカの数字が大きく、イギリスは極端に低い。イギリスの地方税収は1970年、1980年には10％強であったが、1990年からは微々たる数字に減少している。わが国の場合、地方税といいながら、その主要部分は国の法律である地方税法によって、課税対象や税率などが細かく決められている。

政府体系の変革の中で、とりわけ中央－地方の政府間関係での再調整が重要となっている。従来中央－地方関係は主に「集権と分権」という枠組みで捉えられてきたが、政府間の相互依存関係が強まる中で、調整と統制のメカニズムが複雑となり、「分離と融合」という新たな現象を生み出している。

現代の巨大政府においては、行政機能の明確

表3 地方歳出・地方税収・財政移転

	1970年	1980年	1990年	1992年
アメリカ				
地方歳出(総支出)	45%	46%	49%	52%
地方歳出(消費支出)	48%	57%	56%	57%
地方税収	40%	40%	43%	47%
財政移転	18%	23%	22%	28%
ドイツ				
地方歳出(総支出)	51%	55%	56%	55%
地方歳出(消費支出)	67%	72%	78%	79%
地方税収	45%	49%	48%	48%
財政移転	20%	27%	36%	33%
イギリス				
地方歳出(総支出)	24%	27%	25%	27%
地方歳出(消費支出)	40%	40%	38%	38%
地方税収	11%	12%	3%	0%
財政移転	18%	23%	22%	30%
フランス				
地方歳出(総支出)	18%	22%	27%	29%
地方歳出(消費支出)	20%	23%	31%	30%
地方税収	10%	13%	18%	18%
財政移転	11%	15%	9%	10%
スウェーデン				
地方歳出(総支出)	41%	48%	41%	51%
地方歳出(消費支出)	62%	70%	72%	72%
地方税収	30%	37%	34%	46%
財政移転	20%	27%	19%	24%
日本				
地方歳出(総支出)	46%	50%	47%	50%
地方歳出(消費支出)	73%	76%	76%	76%
地方税収	34%	36%	36%	38%
財政移転	43%	61%	48%	55%

資料

OECD [1984], *National accounts. Volume II, Detailed tables* /, Department of Economics and Statistics 1970-1982.
 OECD [1987], *National accounts. Volume II, Detailed tables* /, Department of Economics and Statistics 1973-1985.
 OECD [1998], *National accounts. Volume II, Detailed tables* /, Department of Economics and Statistics 1984-1996.
 OCDE [2001], *National accounts of OECD countries. Volume 1, Main aggregates* 1988-2000.より作成。

な分離を行うことはできなくなっている。中央政府はナショナルミニマムを保障する国家的な政策を実施するために、また公共事業対策などの経済政策を展開するためにも、中央出先機関の他に地方自治体の人員と機関に依存せざるを得ない。これに対し、地方自治体も自主財源のみで地域住民の需要を充足することはできず、中央政府からの財政的援助を求めざるを得ない。

1970年代以降主要国における財政危機に起因して、中央政府と地方自治体における人員と財源のバランスの見直しと権限配分の変更が求められてきた。政府間の相互依存関係がより強化され、調整と統制のメカニズムが複雑化してきているのである。このように現代国家においては、行政機能が競合して資源を互換しあった融合状態がみられ、相互依存の関係が作り出されている。

第2章 政府間関係の分析枠組み

第1節 イギリスにおける政府間関係の実態

政府間関係の分析枠組みは多岐に渡る。ウィルソンとゲーム（Wilson and Game）によれば、中央政府のコントロールには8つの手段があり、立法（legislation）、規則（statutory instruments）、通達（circular）、司法審査（judicial review）、職務不履行への制裁権限（default powers）、査察（inspection）、法定上訴（statutory appeals）、財政（finance）にまで及ぶ⁷⁾。

まず立法については、中央政府が地方自治体をコントロールする上で最も直接的な手段である。イギリスの地方自治体は構造上「不完全な自治」といわれるが、その理由は、イギリス地方自治にはウルトラバイレス（越権行為）によ

って制約される傾向があり、また中央政府は議会立法により地方自治体の権限を左右できるからである。特に1979年から1997年の保守党政権時代では210を超える地方自治体関連の法律が制定された。そのうちの少なくとも三分の一は大きな影響を及ぼしたと考えられている。

規則についても、毎年3000が公布され、そのほとんどは細部まで綿密に調査されている。規則によって大臣は立法を補充することができる。

これらの法定手段に加えて、政府は勧告（recommendations）や指導（guidance）を通して地方自治体に通達を出す。通達は中央コントロールの精緻な手段となっている。しかし、すべての通達が指示的なものとは限らず、地方自治体連合（local authority associations）との交渉を経た上で、有益で効果的な助言となることもある。

また、司法審査については、1979年以来中央政府と地方自治体との間で多くの紛争が法廷に持ち込まれた。1974年から司法審査として知られるものは160件に及び、1995年ではその数は4,400件まで増えた。ラフリン（Loughlin）は中央—地方自治体間関係における実定法の適用範囲の拡大を重要視している⁸⁾。

次に、査察という中央コントロールの有効な手段がある。自治体行政への査察を行うのは、政府から任命された査察官（inspector、「視学官」とも呼ばれる）である。査察官の歴史は1834年の救貧法改正（the Poor Law Reform of 1834）にまでさかのぼる。いくつかの地方自治体サービス、特に教育や消防は査察官によって直接監督されやすい。査察官はサービスの最低基準が地方レベルで維持されているかを確かめる一方で、よい実施例を他の自治体へ広めることもする。

法定上訴については、地方自治体の権限（例えば、学校の閉鎖、強制収容、建物の解体命令、許認可、建築許可の拒否等）が、住民の利益を損なう可能性がある場合、自治体の権限が行使される前に、中央省庁からの確認または承認を得ることが求められる。また不当な扱いを受けた市民は、法令により大臣へ、そして裁判へ訴える権利を与えられている。

最後は最も重要な財政である。中央政府は、地方財源の規制と財源の使途に関する調査を通じて、地方自治体をコントロールしようとする。中央政府は、自治体予算の上限設定（universal tax capping）や資本投資計画の差し止めにより、地方自治体の支出を厳しく制限することができる。地方財政に対する中央政府のコントロールは、1990年代では他の政策分野より直接的かつ包括的であった。過去20年間において集権化は非常に強化されたといえる。

他の中央のコントロールの手段として、監査（audit）がある。主にイングランドとウェールズでは監査委員会、スコットランドでは会計委員会により実施される。これら監査の組織は自治体職員（ディストリクトの会計検査官）ないし民間会計事務所（Price Waterhouse, Coppers, Lybrand, KPMG など）から、外部の会計検査官を指名するが、現在では民間からの指名が増加している。1982年、実効性のある監査を行おうとする中央政府によって、地方自治体連合と職業会計団体との協議を経て、監査委員会が設立された。環境大臣が監視すべき事項について監査委員会に命令を発する権限をもっている。

外部からの会計検査官もあり、合法性、合理性、故意の違法行為という観点から、自治体の会計を監査する。またバリューフォーマネー

（value-for-money, VFM）のために会計を監査し、資源の使途について、地方カウンスル（local council）が経済性、効率性、有効性（3つのE）を遵守しているかを確認することになっている。

しかし、自治体財政について、監査委員会は実際にはその目的に貢献しているとはいえない。委員会は当初から中央政府の政策を公然と批判してきたし、また地方住民の選好を議会が反映していると判断すれば、個々の議会による支出の優先事項を支持してきた。

とはいえ、これらの監査組織は中央政府の産物であり、最近では業績指標の比較一覧表を作成する責任主体となっている。業績指標の比較一覧表により、中央政府はもとより地方自治体も、自治体間でそれぞれの支出と効率性の記録を比較することが可能になっている。

このように中央政府は法律を制定し、規制し、指導し、勧告するという多くの権限をもっている。地方政治の組織に対して日常的なコントロールを行っており、導入と主導の自由は、他の選ばれた代表者、被任命人と専任の職員とマネジャーの監督の範囲にある。中央政府はその組織をコントロールしようとするが、その影響は中央政府が監督する程度とその組織の不完全な性格により制限されてしまう。

1979年以来、200を優に超える地方自治体に直接あるいは間接的に関係する議会の法令があった。規制（regulation）、通達（circular）、指導記録（guidance note）、慣行規範（code of practice）、ホワイトホールから出される規則（statutory instruments）が多いために、中央の監視ならびに介入の規模は明らかに大きい。しかしながら、むしろより評価しにくいものはその関係性の性質である。

第2節 政府間関係の類型化

中央と地方の関係性をさらに明確に把握するために、4つのモデルをとりあげてその内容を簡単にみておくことにする⁹⁾。

「エージェンシー（代理機関）モデル」(agency model)

「エージェンシーモデル」は、中央政府に対して地方自治体が従属的な関係にあるという考え方である。そこでは、地方自治体は委任された事務において、ほとんど自由裁量をもつことがない。その役割は、中央政府の手足となって機能するか、あるいは代理人(agent)とみられている。

イギリスでは地方自治体の地位は軽視され、中央政府のコントロールが強化されてきた。そのことから、「エージェンシーモデル」が最近の政府間関係を示すものと考えられている。例えば1979年に成立した保守党政権は、17世紀スチュアート専制君主以来最も集権主義的な政権であったといわれている(Bogdanor, 1988)¹⁰⁾。とりわけ地方自治体の課税制限に伴って、財政面では中央政府の単なる代理機関に墮しているといえよう。

ただし、政策の狙いとその結果が相違することがある。つまり、中央政府は厳しい財政コントロールを行ってきたが、それが地方自治体に画一的な支出パターンや画一的な優先策をもたらしたわけではない。政府間には、政治的コントロール、圧力団体の活動、地理的、経済的、地域的な特質をめぐってさまざまな格差がみられるのである。

現在、監査委員会(Audit Commission)は、業績指標(performance indicator, PI)を地方自治体に毎年作成するように要請している。す

べての自治体は、監査委員会にPIの統計値を提出しなければならない、地域住民にその内容を公表することが求められている。PIを通して、住民は、自治体の運営状況、サービスの優先事項等を知り、他の自治体と比較でき、その結果、自治体間の競争が生じることとなる。

一般的に、地方自治体は能率性やサービス供給の優先策において実に多様な側面をみせている。いいかえれば、自治体は運用面で微妙に裁量を行使して独自性を発揮しており、そのため「エージェンシーモデル」は中央地方関係を十分に捉えていないという意見もある。

「パートナーシップモデル」(partnership model)

「パートナーシップモデル」は、中央政府と地方自治体が同等のパートナーとみる考え方である。このモデルは、地方自治体は中央政府の政策決定に影響力をもち、地方レベルの活動にはある程度の裁量が許容されるとみている。その理由は、中央省庁と地方自治体の間には複雑な相互作用があり、提供されるサービス水準にも幅があるからである。

また中央政府については、地方自治体の活動との境界を設け、助言を与え、最低基準を設定し、特に貧困地域で財政支援を行う。その一方で地方自治体は独自にサービス開発を進める責任をもっており、そこから独自に優先順位を設けている。例えば、教育や社会福祉サービスにおける多様性は望ましく、地方の情報を利用し、地方の選好を反映することは重要である。ただし、これらのサービスを実施するためには地方自治体は大きな独自財源をもたなければならない。

「権力依存モデル」(power-dependence model)

先の「パートナーシップモデル」は、パート

ナシップ関係の概念が曖昧であり、不正確に定義されているきらいがある。単一国家としてイギリスの立憲上の現実を無視しており、地方自治体が必然的に議会の従属物となっている点を見逃している。

より広い脈絡でみると、政府体系の変化の中で政府間関係の再調整が模索されてきた。従来中央－地方関係は主に「集権と分権」という枠組みで捉えられてきたが、政府間の相互依存関係が強まる中で調整と統制のメカニズムが複雑となり、「分離と融合」という新たな現象を生み出している。

現代の巨大政府においては、行政機能の明確な分離を行うことはできなくなっている。中央政府はナショナルミニマムを保障する国家的な政策を実施するために、また公共事業対策などの経済政策を展開するためにも、中央出先機関の他に地方政府の人員と機関に依存せざるを得ない。これに対し、地方政府も自主財源のみで地域住民の需要を充足することはできず、中央政府からの財政的援助を求めざるを得ない。

特に1970年代以降主要国における財政危機に起因して、中央政府と地方政府における人員と財源のバランスの見直しと権限配分の変更が求められてきた。政府間の相互依存関係がより強化され、調整と統制のメカニズムが複雑化してきているのである。このように現代国家においては、行政機能が競合して資源を互換しあった融合状態がみられ、相互依存の関係が作り出されている。

こうして従来の政府間関係モデルの批判を乗り越えるために、「権力依存モデル」が提示された。「権力依存モデル」は、中央省庁と地方自治体の両方が、相手の組織に対抗して利用できるような法律、財政、政治に関する情報等を

もつことを前提としている。それはとりわけ両者の交渉に注目している。

一方、財源を拒まれた地方自治体は、中央省庁と巧みな取引をすることによって、事態を開きようとする。例えば、中央政府の決定がもたらす悪影響を新聞やテレビを通して報道すれば、その決定が覆されることにつながる。

このように「権力依存モデル」は、相対的な基準で権力を捉えており、また政府間関係は交渉の過程に左右されるとみている。このモデルは、中央政府と地方自治体が一枚岩で機能するのではなく、地方の情報や専門的知識という資源、それらのネットワークと交渉技能、地方カウンスルの戦略が有効に働くことを重視している¹¹⁾。

相互依存論といっても、その分析枠組みは多様である。例えば、ロッド・ローズ（R. H. Rhodes）による政府間関係モデルでは、イギリスを事例としているが、全国的な統治環境というマクロレベル、政策ネットワークというメゾ（中間）レベル、組織というミクロレベルの三つを設定している。ローズ説の特色は、特に政策過程（process）や政策の結果（outcome）を生み出す政策ネットワーク（policy network）を重視しているところにある。つまり、政府間関係の背後には、特定の政策をめぐる地方自治体や専門職者とさまざまな利益集団との関係が作用するのである。

これに対して、アシュフォード（D. Ashford）は、フランスの集権・融合型の地方自治を念頭に置きながら、中央政府と地方自治体の間の情報伝達と影響力の双方向性に着目して、相互依存チャンネルの多元性を重要視している。彼によれば、福祉国家段階になっても、中央地方関係における分権・分離型と集権・融合型の差異は依然として残っている。

「スチュワードシップモデル」(stewardship model)

「スチュワードシップモデル」は微妙な考え方に立っている。執事 (steward) である地方自治体は、主人である中央政府の財産管理の権限を与えられ、時折その管理方法について主人に相談をする。この関係を政府間関係になぞらえているのが「スチュワードシップモデル」である。

例えば、ハント委員会による報告書「信頼の再構築 (Rebuilding Trust)」は、1980年代と90年代の中央政府が、地方自治体の権限の弱体化をもたらし、二層の自治体間の不満足な状態をつくり出したため、中央—地方関係の構造改革を求めた。地方自治体が地方のリーダーとして、条件整備者 (enabler) として、サービスの供給者として、自治体固有の役割を果たせるならば、広範囲にわたる緊急措置を行うべきと指摘した。そこで報告書は「中央と地方のよりよい協働関係 (a better working partnership)」を確立する勧告を盛り込み、地方自治体により大きな自由を与えようとした。

その後、1997年に誕生した新労働党政権は、中央政府による地方の政策決定への干渉を取り除くと公約した。ところが政府間関係の改善への期待とは裏腹に、従来の集権的手法は現在も受け継がれている。ニューレイバーの論理はチャンドラー (Chandler, J., A.) の比喻を使って「新たなスチュワードシップモデル」といわれている¹²⁾。

第3章 福祉国家とニューパブリックマネジメント

第1節 ニューパブリックマネジメントの胎動

最近では、政府間関係の底流に大きな変化が生まれている。そこには国家機能を再編し、そ

こに地方分権を位置づけるという動きがみられる。周知のとおり、グローバルな市場経済が急速に展開し、政府間関係にもグローバリゼーションに伴う市場原理が重視されているのである。

国家機能の再編策は規制緩和であり、地方分権である。さらにその延長において、国家の再編を徹底するために民営化が強化されようとしている。こうした国家機能の再編に伴って、自治体改革が進められてきた。それは換言すれば「自治体の市場化」政策ともいえる。市場主義者の基本的な考え方は、従来行政で行ってきた諸活動を民間にゆだね、市場主導のシステムに転換しようということである。

これまで行政はさまざまな情報を独占し、行政裁量を多用し、市場と産業の管理育成を引き受けてきた。民間セクターも行政セクターに依存してきた。そのような官民の体制が、グローバリゼーションの中で変容を余儀なくされたのである。代わって、新たな官民の枠組みをつくり直し、民間事業者の自己責任、選択、競争、あるいは自立した消費者と生産者を支援する体制へ転換するという動きが広がっているのである。

新保守主義に基づく行政改革は、具体的には公営企業の民営化といった形で、肥大化した公的部門を削減し、累積した財政赤字を減らすなどの一定の効果をあげるものであった。1990年代に入ると、欧米先進国は公的部門の業績改善という観点から、次第に公的部門全体の包括的な改革へとその力点を移した。そして「成果」(outcome) を重視する改革へと新局面に移行したといえよう。具体的には、公営企業の民営化といった狭義の民営化にとどまらず、行政サービス分野の民間委託やパウチャー制度の導入などの広義の民営化の実施、執行部門を独立分離させる「エージェンシー化」と公的部門を民

間企業との競争的な状態におく「市場検定」(market testing)の実施が行われてきた。

この動きは民間企業で活用されている経営手法を公的部門に可能な限り適用しようとするものであり、公共選択理論(Public Choice Theory)と新経営管理論(New Managerialism)を理論的中核とするニューパブリックマネジメント(New Public Management, 以下NPM)として世界的な潮流となっている¹³⁾。

イギリス、ニュージーランド、アメリカを中心に財政の役割を根本的に見直す手法として用いられたのがNPMである。NPMは、伝統的な行政管理と対比されるもので、民間企業で用いられている経営管理技術と市場原理を政府活動に導入し、「効率的な政府」の実現を目指す手法である。

NPMは組織再編と組織内の分権化を中心とする運営方法の改革、管理指標の設定、雇用形態の見直しおよび発生主義会計等からなる。NPMを実施するには、部門ごとの成果を明確にしなければならず、そのため部門の再編成が必要になる。新しい部門のトップが大きな予算、人員配置の権限を掌握する。さらには、個別職務ごとに明確な業務の定義を行い、部門のトップと直接契約を締結することとなる。業績評価の基準は、従来の人員や予算等のインプット(input)ではなく、行政活動によってどれだけ社会、経済などに対する効果をあげたかというアウトカムとなる。

NPMの支持者によれば、供給可能な財・サービスは可能な限り民間セクターや非営利組織(NPO)にゆだね、一方、政府が関与する業務については、事業と執行部門を分離して、企業化、民営化し、事業はエージェンシーなどの形態で運営すべきとしている。

公共事業に民間の資金やノウハウを導入するPFI(Private Finance Initiative)は、イギリスでは福祉分野でも実施されている。とりわけ、コミュニティケア改革の下で行われた自治体改革の核は、自治体の役割を財・サービスの供給者から購入者(purchaser)へと切り替えたところにある。

なお、わが国の場合、介護保険制度によって「措置から契約」のシステムへ転換されたといわれるが、イギリスの場合では地方自治体が民間サービスの購入者として民間事業者と契約を結んでいる。つまり、イギリスでは自治体と民間事業者との契約関係が成立している点に留意する必要がある。

NPMはニューライトのイデオロギーと公共選択理論の要素が織り込まれている。そこには6つの特徴点を指摘できよう。第一は、公共分野に民間企業の経営慣行とその手法を導入していることである。第二は、戦略的経営の強調、すなわち目標(goal)と優先策(priority)を設定し、政策課題を明確にする責務を負うマネジャーを配置していることである。第三は、公的セクターの改革において競争と市場原理を促進していることである。供給と財政を分離して、準市場(quasi-market)を創出していることに留意したい。第四は、中央政府の各省庁から準自律的な執行機関へと裁量権を委譲し、あわせて簡素化されたハイアラキーをつくり出していることである。第五には、業績指標(PI)と緊縮的な予算編成を行っていることである。最後は、公私関係における変化である。すなわち、従来の協働に基づく「信頼」(trust)関係から、競争に基づく「契約」(contract)関係への転換が大きな特徴なのである¹⁴⁾。

もちろんNPMによる行政改革にはプラス面

はあり、コスト重視の取り組みは一定の評価を受けている。特に、アカウンタビリティ（accountability）の範囲を拡大し、より明確にすることは大きな意義をもつといえる。しかし、NPMはさまざまな深刻な課題を生起させているのも事実である。

第2節 国際比較の視点からみたNPMの動向

ポリットらによるNPMの動向に関するグループ化では、4つのパターンが提示されている¹⁵⁾。第一のグループは、規制緩和と合理化を通して官僚システムを「軽量化」（downsize）し、同時に予算と財政の緊縮化を通して節減を図る政策パターンである。これは既存の構造と運用手法を少しずつ改革することにより、可能な限り現状を維持するという本質的には保守的な戦略である。ドイツや欧州委員会が当てはまる。

第二のグループは、現代化（modernisation）政策を大胆に推進するパターンである。それは国家の大きな役割を保持するが、行政システムの抜本的変革の必要性も認めている。そのため、予算制度の改革、成果や業績による予算システムへの接近、評価システムの重視、人事制度の緩和（ただし統一された公職キャリアを放棄するものではない）、中央省庁からの広範な分権化と権限委譲を実施する。

現代化政策を推進する国々の中には、「管理型現代化」（管理システムやツール、技術についての集権化）と「参加型現代化」（地方自治体への権限委譲や利用者志向、高品質のサービスの発展の突出）という違いがみられる。カナダ、フィンランド、フランス、オランダ、スウェーデンがこのグループに属する。

第三のグループも同様に現代化政策を推進するが、特に公的部門における競争やMTM

（Method Time Measurement）の導入を重視する。その意味で、市場化政策をとるパターンとなる。このようなグループは、擬似市場、大規模な業務委託、市場検定、組織の企業化、契約による役職づけ、公務員に対する能力給、伝統的な人事方式以外の採用等を実施する。オーストラリア、ニュージーランド、イギリスが当てはまる。ある時期には、フィンランドとスウェーデンが該当したが、現在では第2のグループにとどまっている。

第4のグループは最小国家を目指すパターンである。これは民間化できるものはすべて民間の領域に移し、一方、いわゆる「夜警」部門だけを行政に残して、民間部門がまったくできないかあるいは取り組もうとしない中核機能を運営するものである。大規模な民営化と公的組織の全面的な縮小は、このアプローチの核となる特徴である。このタイプは現在では該当する国はない。過去にさかのぼれば、イギリスのサッチャー政権後期や1990年のニュージーランドの国民党政権、1996年のオーストラリアの自由党（新保守主義）政権である。最小主義（ミニマリズム）のレトリックは、レーガン元大統領の発言にもみいだせる。

さて、このようなNPMの政策動向は、政府支出、政府の純貸借、公的負債、公的雇用の面でどのように反映されているのだろうか。次に、これらの項目に即して検討してみたい。

まず、財政面での節減策は多くの国にとっての目標であり、パブリックマネジメント改革について大きな影響をもつものであった。政府は節減という目標を達成するためにさまざまな手を打っている。その目標は、公的支出の増加を抑制し、対GDP比で支出を一定のレベルに抑えることである。例えば、1994年のカナダのプロ

表4 1985～99年における政府支出の変化（対名目GDP比）

国	1985年	1990年	1999年
オーストラリア	36.5	34.8	33.8
カナダ	46.0	46.7	41.0
フィンランド	43.8	45.4	50.9
フランス	52.2	49.8	53.4
ドイツ	47.0	45.1	46.7
オランダ	57.1	54.1	46.9
ニュージーランド	—	57.5	44.9
スウェーデン	63.3	59.1	58.6
イギリス	44.0	39.9	39.0
アメリカ	32.9	32.8	31.6

資料 OECD

出所 Christopher Pollitt and Geert Bouckaert, Public management Reform A Comparative Analysis, Oxford, 2000

表5 一般政府純貸借（対名目GDP比）

国	1980年	1990年	1999年
オーストラリア	－1.8	0.6	0.2
カナダ	－3.1	－4.5	1.8
フィンランド	2.8	5.4	0.6
フランス	0.0	－1.6	－3.5
ドイツ	－2.9	－2.1	－2.5
オランダ	－4.2	－5.1	－1.7
ニュージーランド	—	－5.4	1.0
スウェーデン	－4.0	4.2	1.7
イギリス	－3.4	－1.2	－0.8
アメリカ	－1.4	－2.7	0.4

資料 OECD

出所 表4に同じ。

グラムレビュー、イギリスの公共支出調査委員会（Public Expenditure Survey Committee, PESC）の改革、北欧諸国やニュージーランドの予算手続の改革等が節減策として設計されている。公共部門の赤字をGDPの3%以下に押さえないといけないという基準を含むEUのマーストリヒト条約の「収束基準」もそのひとつである。

表4は1985年から1999年の推計値までの、10か国の政府支出の対GDP比の変化を示したものである。政府支出がGDPに占める部分は、8つ

の国で減少しており、2つの国で増加しているのがわかる。特にNPMプログラムを積極的に実施したことで知られるニュージーランドで、ことさら急速に低下していることも目につく。

ただし、幾つかの複雑な側面もみられる。例えば、コンセンサス・レジームの国として知られるオランダが大きな削減を達成しているのは意外である。一方、ニュージーランドとならぶ改革の「世界的リーダー」であるイギリスでの削減はわずかであった。同じように、フィンランドも改革プログラムを実施したが、相当な支

出増加を避けることができなかった。

表5は、10か国の1980年、90年、99年の純貸借を示している。純貸借は公共セクターの赤字を示す指標として用いられる（マイナスが大きければ大きいほど、赤字額も大きい）。

1980年には9か国のうち7つの国がマイナスであったが、99年には10か国のうち4つの国だけがマイナスになると予想されている。1980年は世界的な景気後退の始まりであり、99年は好景気が継続中であったことは見てお

くべきである。いくつかの国が大きな変化を見せている。ニュージーランドは1990年のマイナス5.4から99年にはプラス1.0へと大きく振れている。フランスは80年の0.0から90年のマイナス1.6を経て、99年のマイナス3.5へと逆の方向に移動している。以上をまとめると、NPMをリードする3か国であるオーストラリア、ニュージーランド、イギリスは、それぞれ連続して「上向き」を示している。一方、NPMに消極的なドイツやフランスは、やや「下向

表6 一般政府公的負債総額（対名目GDP比）

国	1990年	1998年
オーストラリア	21.2	36.5
カナダ	71.5	89.2
フィンランド	14.5	53.4
フランス	40.2	65.7
ドイツ	45.5	64.5
オランダ	78.8	69.5
ニュージーランド	—	—
スウェーデン	44.3	74.8
イギリス	39.3	59.1
アメリカ	55.5	60.3

資料 OECD
出所 表4に同じ。

表7 公的雇用の削減

（単位：％）

国	一般政府雇用（全雇用に占める割合）			一般政府被雇用者の補償（対名目GDP比）		
	1985年	1990年	1996年	1985年	1990年	1996年
オーストラリア	17.6	16.2	15.2(1995年)	12.7	11.6	11.4(1997年)
カナダ	20.7	20.5	19.9(1997年)	12.7	12.8	11.7
フィンランド	19.2	20.9	23.6	14.1	14.6	15.1
フランス	22.8	22.6	24.7	14.6	13.2	14.4(1997年)
ドイツ	15.5	15.1	15.4(1997年)	10.6	9.7	10.0(1997年)
オランダ	14.8	13.2	11.6	11.1	9.8	9.4
ニュージーランド	16.2	16.5	14.2	11.8	11.8	10.0(1995年)
スウェーデン	33.3	32.0	32.0	18.9	18.8	17.8
イギリス	21.7	19.5	13.8	12.1	11.6	8.4
アメリカ	15.3	15.4	15.2(1997年)	10.6	10.5	9.7(1997年)

資料 OECD
出所 表4に同じ。

き」の動きである。

また表6は、1990年と98年での公的負債を名目GDP比で示している。そこで注目されるのは、9つの国のうちオランダを除く8か国で、負債の比率が増加していることである。特にフィンランドとスウェーデンでは急速に負債の比率が上昇しており、フランスとイギリスでも大きく上昇している。

最後に、表7は、公共サービス関連の職員削減、給与支払いを示している。オランダとニュージーランドは全雇用者に対する比率を大きく削減し、一方、フィンランド、フランスはこの比率を増加させている。この尺度でみると、イギリスは主として国営産業の大規模な民営化を通して大きな削減を行っている。なお、1985年では、スウェーデンではすべての雇用者の3分の1を公共部門で雇用しており、これに対して、オランダやアメリカでは14～15%を雇用するという大きな格差があることに留意する必要がある。

第4章 財政からみた政府間関係

第1節 ヨーロッパの福祉財政

次に、ヨーロッパの福祉財政についてみておきたい。ミコ・カウト (Mikko Kautto) の論文「格差縮小か？福祉財政における多様性と収斂」(Moving closer? Diversity and convergence in financing of welfare states) では、北欧諸国、大陸諸国、南欧諸国の社会保障財政の国際比較がさまざまな統計データを駆使して試みられている。ここでは、カウト論文に基づいて、ヨーロッパ福祉財政の多様性と収斂傾向をみていくことにする¹⁶⁾。

まず、対GDP比でのヨーロッパの課税水準

をみてみたい。表8は、1980年から1996年までの対GDP比での課税水準を示している。1980年の状況を見ると、北欧諸国のスウェーデンやデンマーク、オランダが課税水準で最上位に位置している。その後に、ベルギー、フランス、ドイツなどが続いている。イギリスはヨーロッパの平均値を下回っている。

1980年代初頭から現在まで、やはりデンマークとスウェーデンが課税水準でトップにある。注目したいのは、1980年代中ごろが分岐点を示していることである。つまり、1985年から1990年にかけて対GDPの課税水準は、北欧諸国で高くなっており、ヨーロッパ大陸諸国で逡巡しているのである。1996年では、北欧諸国は明らかに課税水準の最も高いグループを形成している。

また、図1は1985年から1996年にわたる課税水準および税額のパターンにおける収斂傾向を示している。変動係数が低くなると、それは収斂傾向を示している。この図から、1996年の変動係数が1985年に比べて低くなっていることがわかる。詳細にみると、1985年から88年では変動係数は安定しており、88年から92年で下降している(収斂している)。

表8と図1をあわせて比較してみると、1980年と1996年の間では、課税水準はどの国でも

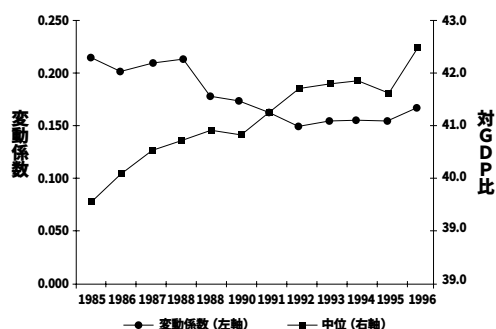


図1 課税総額における収斂傾向 (1985-96年)

表8 対GDP比での課税水準，1980－96年

	1980	1985	1990	1996	1980年から96年の変化
デンマーク	45.6	49.1	49.7	53.1	7.5
フィンランド	36.9	40.9	45.4	48.2	11.3
スウェーデン	49.1	50.0	55.6	54.1	5.0
中 位 値	43.9	46.7	50.2	51.8	7.9
オーストリア	41.0	43.0	41.3	44.2	3.2
ベルギー	44.0	47.2	44.3	46.3	2.3
フランス	41.7	44.5	43.7	45.9	4.2
ドイツ	41.6	41.6	39.5	42.0	0.4
オランダ	46.0	45.5	45.1	44.8	－1.2
中 位 値	42.9	44.4	42.8	44.6	1.8
ギリシア	n.a.	20.6	29.0	31.6	11.0
イタリア	30.6	34.8	38.8	42.9	12.3
ポルトガル	25.5	29.3	32.3	37.1	11.6
スペイン	25.6	29.9	35.3	35.5	9.9
中 位 値	27.2	28.7	33.9	36.8	11.2
アイルランド	34.7	38.9	35.5	33.3	－1.4
イギリス	36.1	38.2	35.7	35.6	－0.5
中 位 値	35.4	38.6	35.6	34.5	－1.0
全体の中央値	41.0	41.3	40.4	43.6	4.6
全体の加重値を 与えていない中位値	38.3	39.5	40.8	42.5	5.4

資料 欧州連合における課税制度の構造（1998）

注 ESAによれば、課税総額は、収入および財産における最新の課税を含む。（資本および財産に関する）資本課税、生産および輸入に関する課税（付加価値税および一般売上税、輸入税および農業税、消費税、サービス税、土地、建物、印紙、登記および類似の税、その他の輸入および生産に関連した課税）、社会保険料から構成されている。ギリシアのデータは1985年のみ入手可能であり、その変化については1985歩96年の期間を扱っている。1980年の南欧諸国の平均値はギリシアを除いて算出している。

出所 Mikko Kauto, Moving closer? Diversity and convergence in financing of welfare states in Kauto, M., et. al., (ed.) Nordic Welfare States IN THE EUROPEAN CONTEXT, Routledge, 2001.

表9 主な租税歳入要素の推移，ヨーロッパの平均値，1980－96年

(単位：％)

	1980年	1985年	1990年	1996年	1980年から96年の変化
間 接 税	13.5	13.5	13.1	13.6	0.1
直 接 税	12.4	13.3	12.9	13.2	0.8
社 会 保 険 料	13.4	14.1	13.7	15.3	1.9
雇 用 者	7.8	7.9	7.8	8.3	0.5
被 用 者	4.3	4.7	4.5	5.1	0.8
自 営 業 等	1.3	1.5	1.4	1.9	0.6

出所 表8に同じ。

表10 税財源の構成要素に関する国別比較（1980-95年）

	租税歳入全体での 直 接 税 の 割 合			租税歳入全体での 間 接 税 の 割 合			租税歳入全体での 社会保険料の割合		
	1980	1995	変化	1980	1995	変化	1980	1995	変化
デンマーク	58	62	5	40	34	－6	2	3	1
フィンランド	40	39	－1	36	29	－8	24	32	9
スウェーデン	44	43	－1	28	29	1	29	28	－1
中 位 値	47	48	－1	35	31	－4	18	21	3
オーストリア	29	29	0	39	34	－5	32	37	5
ベルギー	43	40	－3	26	25	－1	31	35	4
フランス	21	22	1	36	33	－3	44	45	1
ドイツ	31	27	－4	30	29	－1	39	44	6
オランダ	35	30	－6	25	27	2	40	44	4
中 位 値	32	30	－2	31	30	－2	37	41	4
イタリア	32	38	5	29	30	1	39	33	－6
ポルトガル	22	27	4	48	41	－7	30	33	3
スペイン	27	34	6	26	29	3	47	37	－10
中 位 値	27	33	5	34	33	－1	38	34	－4
アイルランド	38	42	5	47	42	－5	16	16	0
イギリス	40	40	0	42	40	－2	18	20	2
中 位 値	39	41	2	44	41	－3	17	18	1
中 央 値	35	38	2	36	30	－6	31	33	2
加重されていない中位値	35	36	1	35	32	－2	30	31	1

資料 「欧州における政府部門」（1997）

注 ギリシアはこの種のデータを提示しておらず、算出していない。

出所 表8に同じ。

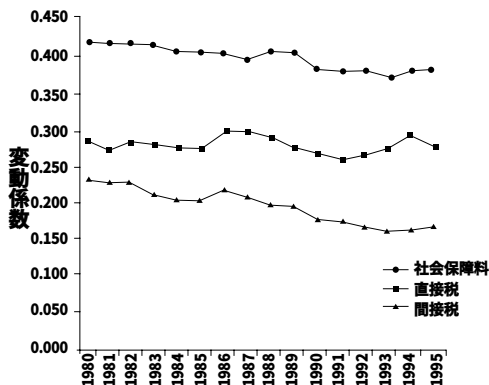


図2 税財源の構成要素における収斂傾向
(1985-96年)

高くなったが、その伸びは北欧諸国と南欧諸国で顕著となっている。特にイギリスでは、当初課税水準は引きあがり、1996年には1980年の水準にまで下がっている。1990年代に注目してみると、収斂傾向は現れていない。

次に、社会保障の財源をみておきたい。その財源は主に間接税、直接税、社会保険料からなる。表9からわかるように、全体として社会保険の負担が増大しており、その傾向は1980年代では横ばいであったが、90年代では増加に転じている。

これを国別にみると、表10が示すとおり、北欧諸国は直接税中心であり、社会保険のウェートは低い。全体としては、直接税中心と間接税中心の2つのパターンがある。共通した傾向としては、間接税の割合が低下している。北欧諸国の場合、デンマークでは直接税のウェートは増大したが、フィンランドやスウェーデンでは減少している。社会保険のウェートは、ヨーロッパ大陸諸国では増え、直接税は南欧諸国で増え、イギリスでは間接税が増えている。

また、図2をみると、間接税では収斂の傾向があり、社会保険ではややそれに近く、直接税

では収斂はみられない。分析の対象となった国々では、直接税の格差は過去15年間続いている。

さらに、図3を参照すると、政府財源の規模と社会保障支出の関係を表している。イギリスでは政府財源が大きいものの、社会保障の支出全体は小さいことがわかる。これに対し、スウェーデンやデンマークでは政府財源および社会保障がともに大きい。またドイツやフランスは政府財源が小さいにもかかわらず、社会保障支出の規模は大きい。

これらのデータから読みとれるのは、ヨーロッパ諸国の中央政府は福祉に対して揺るぎない取り組みをしてきたことである。つまり、中央政府は課税水準を引き上げることによって、より多くの財源を福祉に充当してきたのである。

ここで注目されるのが、社会保障の財源全体のなかで雇用者負担が減少していることである。図4は被用者の負担減と被保険者の負担増を示している。

最後に、図5および6をみると、それは雇用者と被保険者の保険料の変化を示している。雇用者の負担減はある程度被保険者の保険料の引き上げによって埋め合わされているのがわかる。特に注目されるのは、北欧諸国において被保険者の負担が増えていることである。被保険者の保険料が引き下げられたのは、イギリス、フランスなどであった。社会保険財源における雇用者の負担は15か国のうち12か国で減少した。この減少を補填するために、各政府は被保険者の負担を増やすか、または公的財源を増やした。いずれの場合においても国民各個人の負担増となっている。

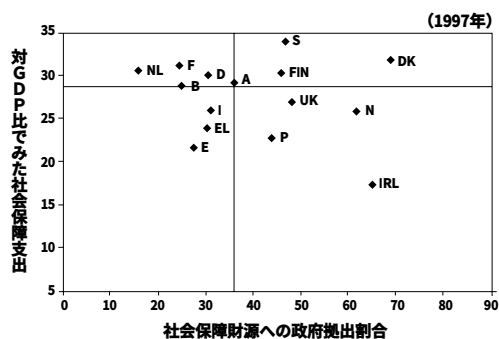
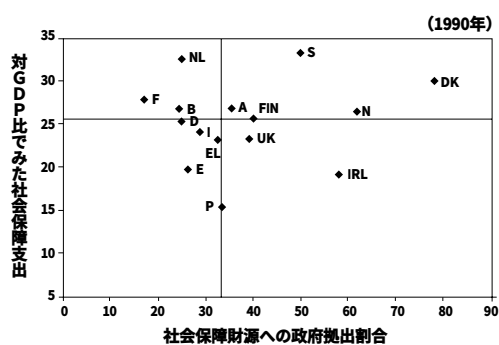
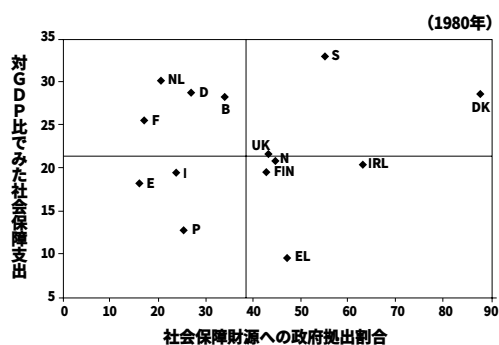


図3 ヨーロッパ福祉国家の社会保障支出の比較

出所 表8に同じ。

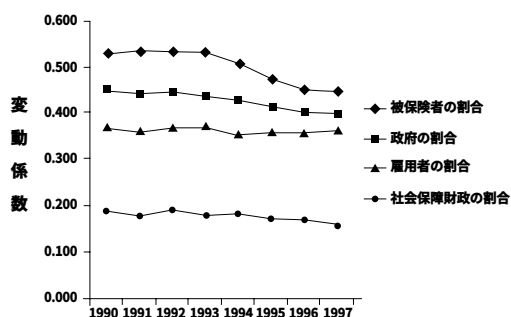


図4 社会保障財政における収斂傾向
(1990-97年)

出所 表8に同じ。

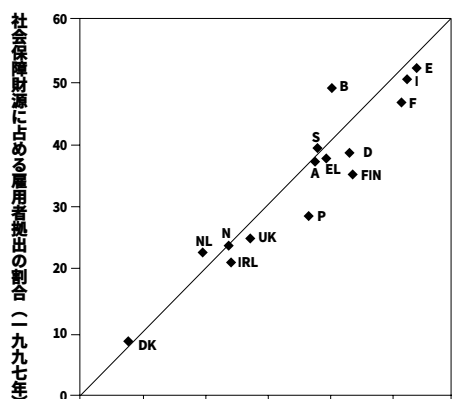


図5 雇業者からの社会保険料 (1990-97年)

出所 表8に同じ。

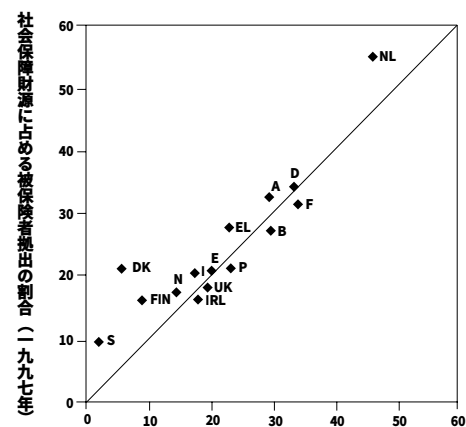


図6 被保険者からの社会保険料 (1990-97年)

出所 表8に同じ。

第5章 公共支出のコントロール 大蔵省支配 と地方の自立性の危機

第1節 「官僚主義的増分主義」と「構造的増分主義」

アラン・ウォーカーの『ソーシャルプランニング 福祉改革の代替戦略』は、社会計画の計画化過程について著わしたものであり、総合化された社会計画の形態を提唱している。ここでの代案は、社会資源の効率的かつ効果的な利用を保障し、ニーズに基づく社会開発の達成を企図している。著書では社会政策の再構築について述べているが、構造的な社会政策は従来のものの転換をもたらし、社会開発の媒体となるので、社会主義的な特徴をもつものとしている。さらに、ニーズに基づく構造的な社会政策や社会計画は、社会政策と経済政策の再統合を必要としており、両者の優先事項の組み替えをも必要としている。そのため、社会政策の経済政策への従属を打破し、これにより社会計画がコントロール機構から開発機構へ、コスト指向からニーズ指向へ、官僚主義的形態から民主主義的形態へと転換される道を示している¹⁷⁾。

特に同書で注目されるのが、社会計画の類型化である。公的な福祉が市場の障害となる場合、社会計画は主に支出コントロールを受けて、その役割は限定されるという。ウォーカーは、「官僚主義的増分主義」(Bureau-incrementalism)と「構造的な社会計画」(Structural Social Planning)（あるいは「構造的増分主義」)(Structural-incrementalism)という2つのモデルを対称にしている。「官僚主義的増分主義」は資本主義社会において現状を支持するが、「構造的な社会計画」はその現状を変革しようとするものである。

「官僚主義的増分主義」は、広く官僚機構においてみられる計画形態で、既存の構造の連続性を重視する。そのため、既存の制度やサービスへの細かな適応に関わっている。例えば、計画の目的はデイケアや在宅サービスの開発を奨励する保健省などの中央省庁のガイドラインでは、その目的は完全に増分主義に則り、プログラム目標とされる。計画のニーズやアセスメントは必ずしも必要ではなく、政策決定や計画策定においては予算や資源配分に関する技術を磨くことに終始する。また、社会計画は、行政的には中央政府と地方自治体、さまざまな省庁、同一の省庁であってもその内部では細かくセクト化がみられる。

一方、「構造的な社会計画」は、現代社会における規範的な概念に基づいており、既存の制度の転換をもたらすことを計画し、あらゆる集団の資源、地位、権力の分配においてラディカルな変動を生起することに関わっている。このモデルは、資源配分の妥当性から端を発し、既存の政策やサービスを問題視することから進められる。こうしてニーズに対応した計画を基本として、「構造的増分主義」を発展させることとなる。

重要なのは、社会政策や社会計画が経済政策に従属し、社会計画の開発が十分に行われてこなかったことである。イギリスにおいても、経済・財政計画は以下で述べるように、紆余曲折を経ており、大蔵省と国民経済開発審議会(NEDC)に分割されて、経済計画や社会計画が低迷するという時代があった。特に公共支出計画は社会計画にとって大きな影響を及ぼすのである。

第2節 ブラウデン以降の公共財政の動き

社会政策は公共支出計画と密接に関係してきた。公共支出をコントロールする大蔵省は、1960年代以降歳出の管理や現金支出の制限を行うなど、PESCを通じて社会計画を統制してきた。その結果、社会計画はニーズ指向型ではなくコスト指向型となり、常に財政計画の枠組みの中で位置づけられてきた。社会計画の役割とその範囲は、短期的目標と財政への配慮によって制限されてきたのである。

現在のイギリスの財政は、わが国の一般会計、財政投融资にそれぞれ相当する統合国库資金および国家貸付資金を中心に構成されている。公共支出計画は翌年度以降3年間にわたる中期的な公共支出の方向を決定している。翌年度の計画は実質的に翌年度の総枠を決めるもので、本計画を踏まえ、3月中に統合国库議定費歳出予算法案が提出されることになっている。

イギリス大蔵省による財政運営をふりかえると、5つの時期に区分して整理することができよう¹⁸⁾。第一は1946年～60年の時期である。当時、ケインズ政策として、完全雇用を目標とした積極的な財政運営が展開された。しかし、景気の過熱やこれに伴う国際収支の悪化に対応する引き締め、その後の大幅減税などの拡張政

策の繰り返しによって、景気の変動を大きくする結果となった。

第二の時期は1961年～78年である。この時期には、短期的視点からの政策運営は、いわゆるストップ・アンド・ゴー政策に陥り、経済構造を弱体化させるとの反省から、経済計画の策定と目標成長率の設定、中期財政計画（公共支出計画）の策定、EC加盟決定等の措置が打ち出された。

第三の時期は1979年～90年である。サッチャー保守党政府は、マネーサプライのコントロールによるインフレ抑制、公共支出の抑制による財政赤字削減を財政金融の基本方針とした。とりわけ、公共部門財政赤字額を減らすため、「中期財政金融戦略」の導入、国有企業の民営化、公務員数の削減等の公共支出抑制策、所得課税から消費課税へのシフトによる経済インセンティブ強化等の「小さな政府」を指向する諸政策を推進した。

第四の時期は1991年～96年である。サッチャー政権を引き継いだメイジャー政府は、基本的には公共支出を抑制し、中期的には均衡財政を目指すという健全財政指向のスタンスをとった。

現在、1997年に政権に就いたブレア労働党政府は、長期的に責任ある財政運営を行うため、

表11 イギリスにおける予算の構造（1999年度実績）

（単位）：百万ポンド

統合国库資金収支	7859
国家貸付資金収支	▲1256
その他の基金収支（国民保険基金）	2756
中央政府収支	9138
地方自治体収支	443
一般政府収支	9581
公企業収支	▲1000
公共部門収支（PSNB）	8581

資料 Financial Statistics（March 2001）

出所 『平成13年度版 図説日本の財政』東洋経済

第一に、公的部門のすべての経費を省庁別歳出限度額（Departmental Expenditure Limits, DEL）と各年管理歳出（Annually Managed Expenditure, AME）のいずれかに振り分けた上で、3年間分のDELとAMEとを設定している。第二に、経常的支出と投資的支出とを厳格に区分した上で、公的借入を投資的支出分のみ限定し（ゴールデン・ルール）、公的部門の債務残高を対GDP比40%以下で推移させている。第三に、教育、社会保障、社会資本整備について重点的に財源配分するという方針を打ち出している。

第3節 公共支出コントロールの展開

公共支出コントロールの展開を詳細にみていきたい。イギリスの公共支出の運営に関する現在のシステムは、1961年のプラウデン（Plowden）委員会の勧告に由来する。同委員会は公共支出計画における確実性を担保するために設立されたものである。また、統合化した形態で支出を決定し評価するために、「公共支出調査」（PES）という手法を導入した。

プラウデンの意図は、大蔵省と各省庁が歳出決定の議論に加わり、担当官のレベルで始まり、次に大臣のレベルにおいて、計画化された経済政策と整合性をもつ短期（年度）と長期（3年から5年の間）での支出計画をつくりあげるプロセスを確立することであった。省庁別の支出額決定は内閣によって承認され、全体をとりまとめたパッケージが考案されて、次に経済計画とそのパフォーマンス（業績）にそった優先事項を選択することができるのである。この一連の作業は、大蔵大臣の年度春期予算の前に、1月／2月に公刊される『公共支出白書』につながる。このような年度サイクルは何十年間も公

共支出プロセスの基礎となっている¹⁹⁾。

1960年代の最初の10年間、PESはルーティン化され体系的な仕組みへと進展したが、公共支出そのものは上昇し続けた。そのため、ヒース政権（1970－74年）は「中央政策レビュースタッフ」（CPRS）の導入と、「プログラム分析・評価」（PAR）を導入することを決めた。この二つの機関はともに1974年の労働党政府への政権交代時にも引き継がれたが、公共支出コントロールという厳しい危機を迎えて重要な役割を担うことはなかった。

1970年代半ばの財政危機のひとつの原因は、公共プログラムの実際費用増というよりもむしろ、医者や教師の数といった量的な点での、物価の上昇と賃金の上昇による影響としてのインフレーションの影響であると考えられた。その結果、キャッシュ・リミット（cash limit）が1975年に導入され、1979年までインフレーションに対応する各省の予算上限が設定された。

1979年後、サッチャー保守党政府はインフレーションを抑え、公共部門のマニパワーを削減する政策との関連で、PESの現金コントロールを拡張した。さらに1982年には、現金計画（cash planning）から、当初のPESプロセスの旧来の量的計画と、効率性の精査制度（1980年）や財政運営イニシャティブ（FMI）（1982年）へと移行し、公的資源のより効率的な利用が重視されている。

1980年代のPESの特徴をまとめれば、当時の政府の狙いは貨幣総量の厳格なコントロールを行うシステムをつくり、行政コストを引き下げることであった。その結果、PESの焦点は中期ないし長期的計画の視点から離れて、もっぱら短期的な現金管理に集中していたのである。

それでも、公共支出目標を達成するためのメカニズムとして、タインとライト（Thain and Wright）はPESを不十分であったと評価している。公共支出を実質価値で削減するという計画は失敗したというのである。なぜならば、社会保障支出が景気後退に伴って上昇したのに対し、国防と法と秩序の支出は増加するように働きかけられたからである。1983年以降、公共支出（特に一般政府支出（GGE））を減らす目標に変更された。この措置はGDPの伸びに伴い1984～89年の間に達成された。公共支出の削減の目標は、GDPに対してGGE比を一定に保つということに代わっていった。1980年代では、公共支出を抑制する政策はとられたが、実質価値で、1990年のGGEは1979年のそれと比べて約19%も高かったのである²⁰⁾。

1990年代に入ると、PESは財政規律やより厳しい短期的コントロールを行う機関となった。政府は国家の役割について再定義を行うようになり、民営化、外部委託、準市場の進展という点で、効率性やバリューフォーマネーへの積極的な取り組みを強めたのである。

1990年代の前後においては、GDPに対するGDEと公的部門借入要件（PSBR）は1988年から1992年の間にかけて著しい伸びをみせた。そのため、保守党政府はPESに対するさらなる改革に着手し、①3年間の公的部門計画に関する公共支出の総量に対する「総合管理」（Control Totals）の導入、②新しい内閣委員会である「経済および国内支出に関する委員会」（Economic and Domestic Expenditure, EDX）の設置、③「抜本的省庁レビュー」（FDR）の義務づけ、④歳入調査と支出決定を統合した「統一予算」（unified budget）の編成、⑤現金会計から「資源会計と予算編成」（Resource

Accounting and Budgeting, RAB）への切り替え、を実施した²¹⁾。

先のアラン・ウォーカーが指摘するのは、社会計画における大蔵省支配である。PESの作業プロセスでは、地方自治体は排除され、閉鎖的で不透明なシステムとして維持されていたことである。ただし、大蔵省による支出コントロールは、歴代の大臣によって「乗っ取られてきた（hijacked）」という評価もある²²⁾。

大蔵省は1994／95年に、省庁の会計を「資源会計および予算編成」（RAB）として知られているシステムへ作り直す意図があることを公表した。同様なことがすでにニュージーランド政府に導入されており、省庁の管理や大臣の意思決定に関する主な結果が出ていた。RABは1980年代後半以降公的部門を通じて行われた構造改革の最近の波に過ぎない、とわれている。メイジャー改革では、さらなる効率性、経費のコントロール、サービスの質がより透明度の高いコストの仕様書や責任の委譲を含む、分権化された財政運営が強化されていた。

FDRは中央省庁を削減し、合理化するという重大な試みを示していた。1997年の総選挙によって、ほとんどの省庁がこの過程を経ることとなり、上級職員の25%以上を削ることになった。

1990年代半ばには、PESはプラウデン報告の狙いから離れて、現金機能が優位に立ち、より実際の短期間な仕組みに変化していった。そこでの問題点は、①公共支出の目標を達成できていないこと、②短期的な要素を強調しすぎること、③提供される情報に関して透明性が欠如しており、さらには選択肢に関する開かれた討論の場が欠如していること、④既存の政策や新たな政策に関する客観的な評価が欠如してい

ること、であった²³⁾。

これらの欠陥は1997年に誕生した労働党政府によって認識されていた。ブラウン蔵相がとった最初の行動は、PESのプロセスに関する年度ラウンドをやめ、一連の包括的支出レビュー（Comprehensive Spending Reviews）を省庁や政府全体に導入しようとしたことである。一方で、ブラウン大蔵大臣は保守党の前大臣ケネス・クラーク（Clarke, K.）によって課せられた緊縮型の公共支出コントロールを受け入れた。

包括的支出レビューの結果は、ブラウン蔵相が公共支出プロセスを改革する総合戦略戦力を発表した後の1998年の夏に明らかにされた。ブラウンが重視したのは、公共財政の慎重な運営、より高い公共投資の段階的プログラム、公的資産のより効果的な利用、公共サービスの現代化であった。さらには、これらすべては長期計画や、特に厳格な財政規則によって支えられることとなった。特にみておきたいのは、第一に、“黄金の規律（the golden rule）”とよばれるものである。つまり、経済の循環をめぐって、政府は投資にのみ借入を認めることとしている。第二には、“持続可能な投資規則（the sustainable investment rule）”がある。これは対GDP比での純公的負債は安定的で慎重なレベルに抑えられるものとしている。

蔵相提案による「3か年計画」は、PESに代わって、より優れた柔軟性をもたらしている。このプロセスは、各省と大蔵省との省庁別公共サービス協約（Department Public Service Agreement）を導入しており、各省の業績を効率性や質の点から見直しをした上で、内閣委員会によって監視されることとなった。ブラウン蔵相は、これらの構造改革が政府をより戦略的（strategic）にし、他方、投資・資本支出と経

常支出の区別、RAB改革の採用等の変更が公共支出の計画化により多くの情報を与え、組織化が進み、計画化の基盤が整備される、と述べている。確かに多くの点で、これらの提案は1960年代のプラウデン改革の理想へと立ち返っているようである²⁴⁾。

小括

将来、国と地方の関係はどのような展開をみせていくのだろうか。この点について、イギリスの状況をヒントにしてみよう。R. ローズは、政策形成の過程からみると、そこには中央政府だけでなくさまざまなアクターがかかわり、それらが政策分野ごとにネットワークを形成していると指摘している。そのネットワークには、一方では安定性が高くメンバーも限られた「政策コミュニティ」（policy community）があり、他方では不安定でメンバーの数も多くなる「イシューネットワーク」（issue network）が存在するという。本来イギリスの政策形成は、分野ごとに自立性が高い差異化されたシステムといわれている。ローズの政府間関係論のポイントは、各ネットワークに参加するメンバーが相互にもつ資源への相互依存で結びついており、したがって中央政府と自治体も相互依存関係にあるという点にある²⁵⁾。

もちろん、この議論に批判がある。チャンドラーは、中央省庁がネットワークで機能する「ゲームのルール」を最終的に変える権限をもっているとして、相互依存関係は当てはまらなと述べている。そこで彼が、イギリスの中央地方関係について「スチュワードシップモデル」とみなしていることは先に触れた。要するに、財源なき地方自治は、中央政府の決定にゆだね

られるのである。

現在、地方自治体の役割について、重要な要素は「イネブラー（条件整備者）」（enabler）という概念であろう。過去十数年間、イギリスの自治体は条件整備型自治体（enabling authority）に変質したといわれている。スチュアートらは、分権化、民営化等の流れの中で自治体モデルを4つに分類している。

第一は「伝統的官僚主義的自治体」（traditional bureaucratic authority）である。それは、強い地方ガバナンスの役割を伴う強固な公共部門を指向し、代表民主制を重視するタイプである。第二は「残余的条件整備型自治体」（the residual enabling authority）である。それは、市場を重視し、地方ガバナンスの役割は弱く、民主制の形態では中立的スタンスを保つタイプである。第三は「市場指向的条件整備型」（the market-oriented enabler）である。それは、市場を極めて重視し、同時に地方ガバナンスの役割や代表民主制を重視するタイプである。第四は「コミュニティ指向的条件整備型自治体」（the community-oriented enabler）である。それは、参加民主制を強調し、地方ガバナンスと市場/公共部門については少なくとも中間的立場をとるタイプである²⁶⁾。

ここでは、「コミュニティ指向的条件整備型自治体」についてももう少し詳しくみておきたい。このタイプは、自治体が住民の多様なニーズを満たすために存在し、または存在すべきであるという考え方に立っている。そこでは、最適と考えられる供給ルートが自治体直営または民間部門による供給のいずれにせよ、福祉ミックスを前提としている。

このタイプで強調されているのは、個別的ないし集合的ニーズに対するコミュニティ概念で

ある。つまり、自治体内の住民の位置づけについて、利用者ないし消費者ではなく、コミュニティにおける市民として強調されているのである。また、より有効な代表民主主義とコミュニティアカウンタビリティによって設定される枠組みが重視されている。

一方、わが国の状況に目を転ずれば、2000年4月1日からの地方分権一括法の施行に伴い、機関委任事務の廃止と事務区分の再編成、国の関与等の見直し、事務権限の移譲が行われた。これにより、自治体の事務に対する要求や助言といった国の関与は法に定められた範囲に狭められ、通達も廃止された。このように地方自治体は、国と対等・協力の関係に入り、より自立的・主体的な政策運営が可能となっている。新たな地方自治法のもとでは、地方自治体の役割は「住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担う」と規定されている。この分権改革により、地方自治体が「自らの判断と責任」でより自主的に行政を行えるようになったのである。

例えば、社会福祉関係で重要なのは、機関委任事務が廃止され、主に法定受託事務と自治事務となったことである。生活保護制度にみられた「123号通知」などの国の通達行政は廃止された。その結果、従来の通達や通知に代わって、法定受託事務が主に処理基準ないし技術的な助言となっている。自治事務も主に技術的な助言となっている。

現在、約3200の市町村を1000程度に再編しようとする「平成の大合併」が国主導で進められている。合併特例法の期限は2005年3月までで、国は「市町村合併支援本部」を発足させて、外から市町村再編を促進している。この背

景には、主に国と地方の財政悪化がある。確かに合併が行財政の効率化を促進するが、住民自治に影響をもたらすことを忘れてはいけない。基本的に地方自治体は住民の合意形成や意思決定に基づいて、行政サービスを供給する。この点を考慮すれば、合併により旧町村は大きな自治体の周辺部に位置し、行政と住民との距離が広がることが懸念される。その結果、コミュニティ自治やこれまで育てられてきた地域福祉が弱体化するおそれがある。何よりも住民自治の視点に立った自治体再編が基本である。

いずれにしても、地方自治体は、住民が地方の政治や行政に対して、住民の意思や要望、要求などを反映させていく身近な場である。住民の人権と生存権を守り、改善させていく場でもある。その反面、地方分権は公権力の自治体への移譲を意味することから、住民としてはガバナンスを高め、地域住民の活動の場としてのコミュニティをつくりあげる必要があるだろう。

地方自治体では条例や規則、要綱がつけられるが、条例制定権を自治立法権としてとらえ、その積極的活用を求める声が強まっている。憲法で保障された地方自治の担い手である住民は、積極的に地方政治に参加し、自治体へ生活保障に関する要求を行っていくことが大切である。同時に、ゼネコン主導の公共事業から福祉中心の公共事業へと自治体施策を変えて行くことが求められている。

注

- 1) Mishra, *The Welfare State in Crisis*, Harvester, 1984. 他に, *The Welfare State in Capitalist Society*, Harvester Wheatsheaf, 1990 (邦訳・丸谷治士他訳『福祉国家と資本主義—福祉国家再生への視点—』晃洋書房, 1995年)
- 2) Esping-Andersen, Gosta, *The Three World of Welfare Capitalism*, Cambridge, Polity Press, 1990. (邦訳・岡沢憲英・宮本太郎監訳『福祉資本主義の三つの世界 比較福祉国家の理論と動態』ミネルヴァ書房, 2001年)
- 3) Johnson, N., *Mixed Economy of Welfare A Comparative Perspective*, Prentice Hall, 1999. (邦訳・ノーマン・ジョンソン著 (青木郁夫・山本隆監訳)『グローバリゼーションと福祉国家の変容』法律文化社, 2002年)
- 4) レギュレーション理論については, Aglietta, M. *Regulation et Crises Du Capitalisme*, Editions Odile Jacob, 1997.
- 5) ノーマン・ジョンソン, 前掲書。
- 6) シュムペーター著 (木村元一・小谷義次訳)『租税国家の危機』岩波文庫, 1983年。
- 7) David Wilson and Chris Game, *Local Government in the United Kingdom*, second edition, Macmillan, 1998. pp.99-105.
- 8) Ibid. p.102.
- 9) Ibid. pp.115-125.
- 10) Ibid. p.115.
- 11) Rhodes, R.A.W. (1981) *Control and Power in Central-Local Government Relations*, Gower.『英独仏における政府間関係』地方自治総合研究所, 1988年。
- 12) Chandler, J., A., *Local Government Today*, second edition, Manchester, 1996.
- 13) NPMについては, 以下の基本的な文献を参照されたい。
Hood, C., *A Public Management for All Seasons?* *Public Administration*, Vol.69 Spring 1991. Hood, C., *Emerging Issues in Public Administration*, *Public Administration*, Vol.73 Spring 1995. Walsh, K., *Public Services and Market Mechanisms*, Macmillan, 1995. Rhodes, R.A.W., *Understanding Governance Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Open University, 1997. Linda Keen, L. and Scase, R., *Local Government Management*, Open University, 1997. Ferlie, Ashburner, Fitzgerald and Pettigrew, the New

- Public Management in Action, Oxford University, 1996. Stoker, G. (ed.), the New Management of British Local Governance, Macmillan, 1999. Pollitt, C. and Bouckaert, G., Public Management Reform a Comparative Analysis, Oxford University, 2000.
- 14) 社会福祉分野でのNPMの動きについては、次の文献を参照されたい。ノーマン・ジョンソン、前掲書。
 - 15) Pollitt and Bouckaert, Public Management Reform A Comparative Analysis.
 - 16) Kauto, M., Moving closer? Diversity and convergence in financing of welfare states in Kauto, M., et. al., (ed.) Nordic Welfare States IN THE EUROPEAN CONTEXT, Routledge, 2001.
 - 17) アラン・ウォーカー著（青木郁夫・山本隆訳）『ソーシャルプランニング 福祉改革の代替戦略』光生館, 1995年。
 - 18) 加藤晴彦編『平成13年度版 図説日本の財政』東洋経済, 2001年。
 - 19) Gray, A. and Jenkins, B., Public Expenditure Decision-Making, 2000, p233.
 - 20) Ibid, p.235.
 - 21) Ibid, pp.236.
 - 22) Ibid, pp.236.
 - 23) Ibid, pp.238.
 - 24) Ibid, pp.239.
 - 25) Rhodes, R., A., W., Understanding Governance Policy Network, Governance, Reflexivity and Accountability, Open University Press, 1997, pp.29-45.
 - 26) Leach, S., Stewart, J. and Walsh, K., The Changing Organisation and Management of Local Government, Macmillan, 1994, pp.239-251.

Welfare State and Inter-governmental Relations: Focusing on the British Policy Developments

YAMAMOTO Takashi *

Abstract: This paper examines inter-governmental relation in terms of local social services in UK. There are a variety of ways in which administration of services is split between central and local government. Some services — for example, social services — are run by local government department. Often, policy is legislated by central government for implementation by local authorities. Local authorities may have a mandatory duty to provide a service, which means they are instructed by central government to do so, or they may be permitted to provide a service at their own discretion.

Central control of local authorities is exercised in a variety of ways. These include circulars sent to authorities, inspections of services and most importantly, control through finance. Local funds are raised through council tax (local tax) and a grant from central government. The level of the grant varies from one authority to another and is assessed centrally.

Recently there has been a strong move towards centralization and control of the activities of local authorities. Is local government really weak? Local government has an advantage allowing flexibility in meeting local needs. Whilst local governments may be financially weak, it provides a useful check on central government.

This paper clarifies some points as follows; the transformation process of welfare states, the models of inter-governmental relations, international comparison of social protection finance, developments of New Public Management, Treasure Department control over local authority.

Keywords: welfare state, mixed economy of welfare, inter-governmental relation, local authority, centralization and decentralization, new public management, Treasure Department control

* Professor of the Faculty of Social Sciences, Ritsumeikan University