

特集

可能性としての三重

21世紀の地域社会と
三重の可能性

樹神成

一 グローバリゼーションと
ローカライゼーション

二〇世紀が終わりを迎え、二一世紀に入りつつある。

二〇世紀がどのような時代であったか、さまざまな視点からの議論が行われているが、一つの特徴は、主権国家または国民国家（以下、国家と表記する）の時代であったことである。

二〇世紀において国家は、一方

では、世界戦争または総力戦を遂行するとともに、他方では、福祉国家となった。国家の枠組みでの国民統合が二〇世紀の課題であった。

国家による国民統合が実現したのは、経済成長を国家は促進することができ、経済成長の成果は、再分配により、国民各層に行き渡らせることができるという考え方を實現する条件がある程度であるにせよあったからである。しかし、二一世紀に向けて、経済成長＋再

分配による国民統合の持続の可能性が問題となりつつある。

原因のひとつは、国家を取り巻く外部の変動、つまり、国境を越えた資本の移動を特徴とするグローバリゼーション（以下、グローバル化）である。グローバル化のなかで、国家の経済制御能力が弱まるとともに、国家を越えた単位での制度の構築が図られるようになる。

しかし、問題は、グローバル化にとどまらない。

世界銀行の年次報告書（世界銀行「21世紀に向けて 世界開発報告書 1999(2001)」は、グローバル化とともにローカライゼーション（以下、地域化）を、世界規模の変動の特徴としてあげている。

世界銀行のこうした認識は、中央政府を主要な対象とした開発援助の成果が、必ずしも、当該国の社会全体に行き渡ったわけではないという現実にもとづいている。理論的には、トリクル・ダウン理論の有効性に限界があったということである。グローバル化を考え

るうえで、もはや、二〇世紀型の国家を枠組とする見方だけでなく、地域社会を単位とする思考が必要となっている。

世界銀行の認識は、開発援助の視点からの議論であるが、先進国でも、経済成長＋再分配を支えた条件の変化のなかで、地域社会に大きな注目が集まり、分権化がキーワードになっている。

このように見ると、先進国および途上国を問わず、地域化とそのため分権化が共通の傾向として浮上しているといえる。

国家の枠組みは、外部からも、内部からも、挑戦を受けている。

問題は、そうした状況を踏まえながら、二一世紀に向けて、どのような地域社会を創造するかという点にある。分権化は、それ自体価値があると考えられているが、ある目的を實現するための手段という面をもち、何のための分権化が、問われなければならない。

二 国家と行政

経済成長＋再分配による国民統合を実現するために、二〇世紀における国家は、所得再分配、生存権および経済介入を特徴とする福祉国家という面をもった。国家は、単に、租税を徴収し、外交を行い（安全保障をふくむ）、治安を維持し、国民生活の安全を確保するという消極目的の機能を遂行するだけでなく、失業等をふくめた広い意味での「市場の失敗」を是正すべく市場に介入することで国民生活の充実を図るといった積極目的の機能を遂行すべきと考えられるようになった。国家機能の拡大である。

国家機能の拡大とともに、三権（立法、司法および行政）のなかで、行政が優位するようになり、行政組織が膨張し、公務員数も増大した。そうしたなかで、行政組織を合理化するともに、これを統制する必要から、伝統的行政モデルが生み出されてくる（伝統的行政モデルをめぐる議論について、たとえば、Owen E. Hughes, *Public*

*Management & Administration: An Introduction*を参照）。

伝統的行政モデルの主要な構成要素は、資格任用制にもとづく官僚制とその政治的・法的統制である。公務員任用を資格試験で実施することで政治と行政とを分離し、水平（省庁・部局）および垂直（上司・部下）の方向の分業を実現するとともに、階級制を採用することで、長による政治的統制を図った。言いかえれば、中立の行政官僚制を形成しつつ、政治による行政官僚制の統制が構想されたのである。

M. ウェーバーによれば、行政官僚制は、合法的支配の産物である（とくに「支配の諸類型」を参照）。合法的支配は、社会関係が、社会の構成員が同意した規則により律せられることであると理解することができよう。すなわち、権利・義務関係であり、権限・責任関係である。

合法的支配の産物としての行政官僚制を立法との関連で見れば、行政官僚制は、法律が授権する限りでの権限を適正な手続きで行使

することになる。行政官僚制の内
部は、規則による権限・責任およ
び統制の体系となる。

政治による行政の統制および法
律による授権と統制を合わせて考
えると、行政官僚制の活動は、議
会または内閣（または大統領）の
定める法律または政策により、事
前に方向づけられることになる。予
算についても、事前の統制が強調
される（議会による議決）。これら
の事前の方向付けを枠組みとして、
行政官僚制は、規制および給付を
つうじて、国家機能を遂行してき
たといえる。

以上をまとめると、二〇世紀に
おいては、一方では、国家機能が
拡大し、積極目的の国家機能が出
現し、行政官僚制の活動の比重が
高まったが、他方では、行政官僚
制の政治的・法的統制の意義が重
視されたといえることができる。

三 国家機能と 行政官僚制の見直し

経済成長＋再分配をめぐる条件
が変化するなかで、国家機能と行

政官僚制の見直しを求める潮流お
よび実践があらわれる。

国家機能の見直しについての有
力な潮流は、市場から国家機能の
範囲を見直すという潮流である。そ
の端的な表現は、「市場でできるも
のは、市場にまかせ、国家は行う
べきでない」という主張であろう。
この観点からは、市場原理が重視
され、再分配ならびに国家による
規制および給付は、これを必要最
低限にすべきということになる。

行政改革は、一面では、こうし
た国家機能の見直しと重なる面も
多いが、他面では、一応それとは
区別して独自に検討すべき問題を
ふくんでいる。

行政改革は、伝統的行政モデル
における行政官僚制への挑戦とい
う面をもつ（行政学では、近年、
伝統的行政モデルを批判する「新
管理主義」の潮流があらわれてい
る。ここでは、G. ピーターズの
四類型に沿って検討したい（以下
は、Guy Peters, *The Future of
Government: Four Emerging
Models* (1989)）。

ピーターズの類型は、(1)「政府

改革の市場モデル」、(2)「参加型国家」、(3)「機動性のある政府」、(4)「規則緩和型政府」である。

(1)によれば、これまでの行政官僚制の問題点は独占である。この類型では、分権化、業績給、内部市場・市場テスト、低コストが強調される。公務員制度および行政の(説明)責任について、その独自の意義は軽視され、市場原理が強調されることになる(こうした観点からの行政官僚制批判は、一九七〇年代から顕著になり、「政府の失敗」を強調した)。

(2)によれば、これまでの行政官僚制の問題点は階級制である。この類型では、フラット型組織、TQM、協議・交渉、参画・協議が強調される。公務員制度については、階級制の縮小を求める。行政の(説明)責任は、国民・住民の苦情に応答することで果たすべきとする。

(3)によれば、これまでの行政官僚制の問題点は、永続性である。この類型では、臨時(一時)職員管理、実験、低コスト・協議が強調される。公務員制度については、臨時(一時)雇用の利用を求

める。

(4)によれば、これまでの行政官僚制の問題点は、内部規則である。この類型によれば、管理者の自由領域、企業主義政府、創造性・積極性が強調される。公務員制度については内部規制(規則)の除去を求める。行政活動は、その実現した成果に即して評価されるべきであり、行政の(説明)責任は、行政活動の事後評価というかたちで果たされるべきとする。

(1)の類型は、市場原理からの行政官僚制の批判である。こうした市場原理からの行政官僚制批判について、一方では、ある一定の国家機能を前提に、その機能遂行の効率性・合理性を問題にしていると理解することができる(市場原理A型)。しかし、他方では、市場原理による国家機能の見直しに連動する。極端な場合には、国家は、積極国家であってはならず、消極国家であるべきであり、「最小限国家」が理想だということになる(市場原理B型)。

(2)～(4)の類型は、一方で、論理的必然的に(1)の類型と結びつくわけ

ではないが、他方で、(1)の類型が(2)～(4)の前提となりうる場合がある。とくに、市場原理A型は、(2)～(4)と共通の要素をもちうるという面をもつ。

(2)と(1)は、親和性は薄い。(2)において、「国家と市場」という図式そのものを越えた枠組みが展望される場合もある。しかし、市場原理A型の方向性での(1)の類型における独占と階級制の緩和が、(2)の実現の機会をもたらすという理解もありうる。

(3)は、行政官僚制の硬直性に焦点を当てている。硬直性が、環境変化への不応と理解されると、行政にとっての環境変化とは市場の変化の場合が多いから、(1)と親和性をもつ。

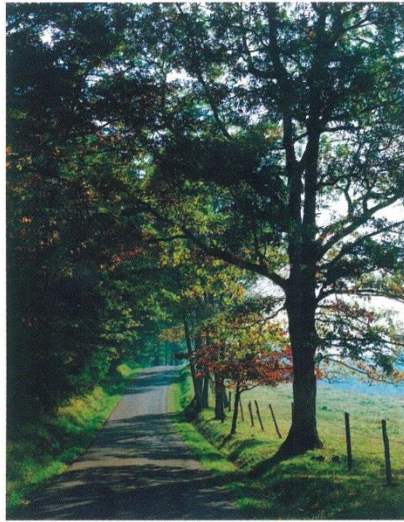
(4)は、行政官僚制の内部に、目的に照らした結果の実現をめざし、管理者に自由な領域を与えるものであり、企業の経営原理の影響を受けている点で、(1)との親和性が高いといえる。しかし、市場原理A型の方向性とは結びつきやすいものの、市場原理B型とは対立する側面がある。市場原理B型は国

家機能そのものの敵視に至りうるのにたいして、(4)は、一定の国家機能を前提に、むしろ、行政官僚制(管理者)にある種の積極性を付与することを前提としているからである。

実際に行われる行政改革は、これらの類型の諸要素をもつ。しかし、行政改革の評価にあたって、何が主導的な理念または価値とされているか注意深く検討する必要がある。たとえば、(2)をめざしながら、(1)に暗転することもありうる。

四二一世紀の地域社会

二および三では、国家機能と行政官僚制の問題を中央政府を念頭において検討した。その内容は、そのまま、地方公共団体の機能および地域社会における政治・行政のあり方をめぐる議論にあてはまる。地方公共団体の問題を考える場合には、この問題と、一でのべたグローバル化と地域化のなかでの分権化との結びつき方が検討課題となる。つまり、分権化のなかで地域社会は何を課題とすべきで



あり、そこにおける政治・行政がどのような役割を果たすべきかが問われているといえる。

これまで、日本は、外需をあてにして経済成長を遂げてきたが、グローバル化のなかでは、そのような成長路線は安定したものとはなり得ないし、また地域間再分配が縮小すれば（たとえば、地方交付税の見直し）、経済成長の成果を地域社会に波及させるといふ仕組みは弱体化する。地域社会の人々の一生は、あてもなく国際社会の変動への対応に追われるだけとい

う、寂しいものになりかねない。内需を中心にしつつ、地域の特性を考慮した地域社会のための新たな経済政策が求められている。

分権化は、そのための条件を与えるかもしれない。しかし、分権化が国家機能の見直しと直截に結びつけば、分権化は、結局、中央政府の機能再編のための分権化に帰着する危険がある。

そうなる危険性を警戒しつつも、中央政府の再分配機能が縮小すれば、地域社会こそが、住民生活の安定と充実を確保する場とならざるをえないことも意識する必要がある。分権化はこうした目的に沿ったものである必要がある。地方公共団体とそこにおける政治・行政の果たすべき役割または意義はこれまで以上に大きくなる。そうした役割や意義を実現できる地域社会の政治・行政の実質を創造する必要がある。

そのように考えたとしても、なお検討課題は残る。
第一は、地域社会の政治・行政の実質の充実を考えるとしても、なお、地方公共団体が遂行するに

はふさわしくない機能があるという問題である。

たとえば、地方公共団体は、必ずしも、現金給付を中心とする所得再分配に適しているとはいえない。所得再分配は、中央政府の機能であるべきという主張には根拠がある。分権化の一面的な強調が、中央政府の所得再分配について機能を衰弱させるという面がある。これに対して、対人給付をはじめとするいわば現物給付は、地方公共団体が担ってこそ充実すると考えられる。

第二は、地方公共団体の機能が高まる場合に、その機能の遂行をどのように組織すべきかという問題である。

たとえば、地域社会における公的サービスの給付の充実はどのようにあるべきかという問題がある。この点は、一面では、地方公共団体が果たすべき機能および責任の問題であり、他面では、地域社会においてどのような給付のあり方が有効かという問題である。この点は、民間委託や市民との協働の評価にかかわる問題である。

先の類型に即していえば、市場原理A型をどのように評価するかにかかわる。

第三は、これまで、行政のあり方を主要には念頭において論じてきたが、地域社会の政治・行政の実質の充実という点では、地方議会のあり方の検討を抜くわけにはいかない。分権化の点では、これまで以上に、条例の果たす役割が大きくなるなければならない。地方議会は、地域社会の実情に即した条例を制定することで住民の生活の充実をはかるという役割を担うことになる。

三重県においてこれらの課題について、真摯な取り組みがなされることで、21世紀に向けた可能性も開けてくる。

（だましげる・人文学部教授・行政学）

注
1) 地域政策の場合には、先進地域が発展すれば、その効果が発展途上の地域に波及するという意味で用いられる。拠点開発の根拠であるが、開発途上国において地域的な貧富は解消しておらず、その有効性が疑問にさらされている。