

第7章

途上国の地方分権化とガバナンス

はじめに

近年、途上国においては、分権化⁽¹⁾政策がかつてないほどの広がりを見せている。メイナー(Manor 1999, 1)は、この現象について次のように述べている。「(分権化は)経済的に破綻した国、していない国、民主制(成熟した民主主義国と新興民主主義国を含む)、独裁制、民主制へ移行しつつある国および民主制への移行を避けようとしている国、さまざまな植民地支配の歴史を持つ国および持たない国を含む、驚くほど多様な途上国や移行国において検討され、試みられている。それは左派、中道、右派の人々、および他の多くのイシューについて意見の合わない諸集団によって受け入れられている」。ディリンジャー(Dillinger 1994, 8)によれば、人口500万人以上の途上国・移行国75カ国のうち、12カ国を除く全てが何らかの形で中央から地方への権限の移転を行っているという。

本稿では、途上国における分権化に関する近年の主要な議論のレビューを通じて、ガバナンスの観点から見た分権化の含意について考察する。上記のような動向を受けて、近年、途上国の分権化に関する研究にも質・量ともに画期的な発展が見られる。しかし、現実には、途上国におけるこれまでの分権化の経験は限られている。1980年代半ばまでの途上国の分権化の経験に対する評価は、「ほとんどの場合、分権化は期待はずれの成果しか上げられなかった」(Rondinelli et al. 1983, 32)というコメントに要約されているが、その

期待はずれの中身の多くはそもそも権限や財源が十分に地方に移転されなかったというものであった。そのため、昨今の議論は、主として理論的なものであるか、先進国の経験に基づくもの、あるいは少数の途上国の事例に基づくものであり、今後の事例研究の蓄積が待ち望まれている。しかし、世界銀行などの支援もあってすでに政策志向の強い多くの文献が発表され、なかには異なる論拠や異なる事例に基づいて相反する提言を導いている場合もある。このような段階で一定の論点整理を行っておくことには意義があると考ええる。

以下では、まず、分権化の基礎的な概念および理論について概観し、次に開発援助の実務および理論において途上国における分権化の意義がどのような歴史的・理論的文脈で論じられてきたかについて整理する。続いて、近年における途上国の分権化に関するいくつかの主要な議論を紹介し、最後にこれらの議論の到達点に関する考察を試みることによって結びに代えたい。

I 分権化の基礎理論と関連諸概念

1. 分権化とは何か——分権化の類型

分権化の概念が幅広く、論者によって使い方が異なることは、分権化に関する議論の主要な問題点として認識されている。ここでは、開発関連の文献の中で比較的広く受け入れられていると思われるロンディネリらによる分類を整理したコーエン＝ピーターソン(Cohen and Peterson 1999, 22-29)によることとする。まず、広く分権化ないしディセントラリゼーション(非集中化)と呼ばれる事象の中で、ここでの議論の対象となる行政的分権化とは何であることを明らかにするため、以下の4種類の分権化／ディセントラリゼーションを区別する⁽²⁾。

・政治的ディセントラリゼーション(political decentralization)——政治権

力の一極集中を排することで、典型的には意思決定権限を市民やその代表へ移転すること。

- ・空間的ディセントラリゼーション(spatial decentralization)——地域開発において、少数の大都市への過度の集中を避けて、成長の核となりうる中心を分散させるような場合。
- ・市場的ディセントラリゼーション(market decentralization)——市場メカニズムによって財やサービスが生産・供給されるような条件を作り出す場合であり、公共サービスへの競争の導入、民営化などを含む。
- ・行政的ディセントラリゼーション(administrative decentralization)——事務・権限の中央政府とそれ以外の組織単位との間の分配に関わるもの。

行政的分権化には、いくつかの類型があると考えられる。ロンディネリらの定義によれば、計画、管理および資源の動員・配分にかかる責任を、中央政府およびその諸機関から、(1)中央政府諸機関の出先機関へ移転する場合を「分散」(deconcentration)、(2)下位の政府⁽³⁾へ移転する場合を「移譲」(devolution)、(3)準独立的な公的機関・企業へ移転する場合を「委任」(delegation)という。ここでの分権化の類型は、基本的に、組織の態様および中央政府からの独立性(自律性)の度合いにおいて異なる分権化の「受け手」にそれぞれ対応している。

すなわち、中央省庁の出先機関とは、各省庁の本部の外におかれるフィールド・スタッフないし地方事務所であるが、組織的には中央省庁の一部であり、各省庁の内部の階統制に基づく統制に服する。これに対し、地方政府は、一般に中央政府諸機関と別の法人格を有し、管轄下の地理的区域内において一定の行政機能を中央政府から独立して遂行する権限を有する。準独立的な公的機関・企業とは、組織的には政府官僚機構から独立した組織体であり、委任された特定の機能を広範な裁量をもって遂行するが、その業績に対する最終的な責任は当該機能を委任した政府機関に帰属するものであり、その反面として当該政府機関による一定の統制に服することになる。このうち、特に地方出先機関への「分散」および地方政府への「移譲」は、中央と地方と

いう地理的な次元を持つことから、「地方」分権化というときは主としてこれら二つの類型、特に地方政府への「移譲」を念頭においている。

ただし、コンヤーズ(Conyers 1983)が指摘するように、実際に途上国で起こっている分権化のパターンは「分散」「移譲」という分類になじまないものも少なくない⁽⁴⁾。これは先進国においても同様である。例えば、日本でいう「機関委任事務」のように、地方政府の機関が中央政府の委任を受けてその事務を代行する場合などは、典型的な「分散」「移譲」のケースとは異なり、むしろその混合形態のようなものとも考えられる。実際、このような仕組みは広範に見られるものであるため、例えばシルヴァーマン(Silverman 1992)のように、ロンディネリらと同様の「分散」「移譲」「委任」の定義に加え、地方政府が中央政府の代理として行政責任を遂行する「トップダウンのプリンシパル＝エージェンシー」などの類型を設ける論者もある⁽⁵⁾。また、ある組織が「地方政府」であるか「出先機関」であるかが明確でないような場合もあるだろう。典型的には、地方の代表と中央の代表からなる合議体に行政責任を移転するような場合である。戦前の日本の府県のように、議会は地方における公選で選ばれるが、執行部の長は中央から任命されるというような場合にも同様の概念的な問題がある。

なお、分権化は、必ずしも既存の地方政府や中央省庁の出先機関への追加的な事務や権限の移転という形態に限られるわけではない。新しく地方政府や出先機関を設置することや、既存の地方政府や出先機関が行政責任を遂行する際の自律性を高めたりすることも分権化の態様の一つとみなされうる。例えば、従来任命制であったり間接選挙で選出されていた地方の官職を直接選挙で選出するというような改革も、分権化の概念に含まれる余地がある⁽⁶⁾。

2. なぜ分権化するか、何を分権化するか

それでは、そもそも行政的分権化にはどのような意義があると考えられ、どのような文脈において分権化の「受け手」の自律性うんぬんが問題となる

のか。一般に分権化の積極的な意義については、以下のような議論がある。なお、ここでの議論は、基本的に先進国を対象とした研究に基づくものであるが、後で見るように、途上国の分権化に関する議論も基本的にこれらの議論を踏まえている。

(1) 経済学・財政学から見た地方分権の意義——財政連邦主義

経済学・財政学の分野では、中央政府と地方政府の間の財政責任の適切な配分は公共財の供給を効率化すると考える、財政連邦主義と呼ばれる一連の議論がある⁽⁷⁾。ここでは、オーツの『財政連邦主義』(1972:邦題『地方分権の財政理論』)に基づいてこの議論を紹介する。

まずここで、財政連邦主義における「連邦制」とは、通常政治学で想定される連邦制(連邦政府と州政府の間の権限の配分が憲法により定められていること)とは異なる概念である。オーツによれば、連邦制政府とは、「中央のレベルと地方のレベルの双方で意思決定が行われ、それぞれのレベルで公共サービスの供給に関する選択は、主として、それぞれが管轄する行政区域内の住民(そして多分そこで事業活動を行う人々)のそれらのサービスに対する需要にしたがって行われる、といった公共的部門」を指すとされる(オーツ 1972, 16)。すなわち、中央が全ての決定を行う、あるいは地方が全ての決定を行うという極端な場合を除き、実質的には全ての国の公共部門はみな連邦制であると考えられ、集権化ないし分権化の程度や態様において異なるのみであるといえることができる。この「集権化ないし分権化の程度や態様」が財政連邦主義の関心事である。

ある経済システムにおいて、所得が公平に分配され、資源が効率的に利用されるという望ましい状態を達成するため、公共部門は、所得再分配、経済安定化、および資源配分という三つの主要な機能を持つと考えられる。このうち、前二者の機能については中央政府が担うことが望ましいとされる一方、公共財の供給を通じた資源配分の効率化について、特に地方公共財と呼ばれる財(その財からの便益の及ぶ範囲がある特定の地域に限られるような公共財)の

供給については、地方政府が担当することが望ましいと考えられる。なぜなら、ある地方公共財について、各地域における住民の選好に基づく需要レベルに差があるとすれば、中央政府が全地域に対し一律の水準で当該公共財の供給を行うよりも、各地方がそれぞれ異なる水準でそれを供給した方が一般により効率的になると考えられるからである⁽⁸⁾。オーツの「分権化定理」は、このことを次のように定式化する。「総人口のうちの地域的部分集合のみが消費し、供給費用がいずれの産出量水準においても国および各地方団体においてすべて等しいような公共財については、地方政府がその地域に対してパレート効率的な産出水準を供給する方が、中央政府が全ての地方団体に対して一様にある一定の水準を供給するよりも、必ず効率的になる(少なくとも同程度には効率的になる)」。

この考え方によれば、具体的にある公共財を地方政府が供給すべきか否かは、地方政府がそれを供給することによる利益と不利益(あるいは上位の政府ないし中央政府がそれを行った場合の利益)を比較考量して決定すべきであることになる。まず、以上のような論拠に基づけば、分権化の利益は、ある公共財について個々人の需要に大きな違いがあり、さらに同じような需要水準を持つ人が地域的に固まって住んでいるほど大きくなると考えられる⁽⁹⁾。これに対し、集権化の利益としては、公共財の大量消費による一定の規模の経済性が得られること⁽¹⁰⁾、公共財の消費にかかる外部効果を内部化しやすいこと、多段階の政府を維持運営するための費用を節約しうることなどが挙げられる。

以上は歳出責任の分権化に関する議論であるが、他方、歳入責任に関して、個々人が公的サービスの費用と便益を対比して評価を下すことができるようにするためには、原則としてそれぞれの政府が実施する公的サービスの財源はそれぞれの政府において賄うことが望ましいと考えられる⁽¹¹⁾。しかし、生産要素に対し各地方政府が独自に課税を行う場合、税率格差により効率的資源配分を妨げるおそれがあること、各地域の経済力の差等によって地域ごとの純財政便益に格差が生じ、不公平が発生するおそれがあることなどから、効率および公平性を損なわずに課税の分権化を行うにはさまざまな制約もあ

る。分権的な課税を行うことの問題が大きいと思われる場合には、課税を中央集権化し、地方政府は公的支出のために必要な財源の一部を政府間財政移転によって賄うことが考えられるが、その場合には地方における公的資源の有効利用へのインセンティブを大きく歪めることがないよう注意が必要である。

(2) 政治学的に見た地方分権の意義

J・S・ミルをはじめとするリベラル・デモクラシーの論者は、地方分権、すなわち中央政府から一定の独立性を持つ地方政府（独立性を担保するために一定の課税権をも有することが想定される）により地域社会の自治的、民主的な運営が行われることの意義を、以下のような諸点に求める(Smith 1985, 19-30)。

まず、全国的な利益として、地方分権は、選挙する側、される側の双方の立場において政治的参加の機会を拡大し、一般市民の間での民主主義の仕組みに関する健全な理解を促進するという政治的教育の効果を持つと考えられる。市民は、身近なイシューに関して優先順位をつけたり、地域のリーダーを選出したり、公職にある者の活動を監視したりする経験を積むことを通じて、こうした仕組みを学習すると考えられるのである⁽¹²⁾。同様に、地方分権は、政治的野心を持つ者のためにより多くの公的な活動の場を与え、特に将来国レベルで政治活動を行うことを志す者にとっては、政策形成や政党活動などについての訓練を積む機会を提供する。このような参加の機会の拡大や政治的教育の効果は、市民が信頼できるリーダーを選出することを可能にし、ひいては社会的調和、コミュニティ精神の涵養、政治的安定にも貢献することと期待される。

次に、個人および地域レベルの利益としては、まず、地域社会において選出されるリーダーは、その地方に関する詳細な知識を持つのみならず、その地域の住民に対し政治的な責任を負っているため、地域の問題に対して敏感になり、地域社会の特性や住民の選好によりよく応答した施策のパッケージを提供することが期待される。また、地域社会においては、政治的リーダー

や公務員が市民の影響力の届きやすいところにいるため、これらの者の活動を監視することが容易であり、よって政府のアカウントビリティが向上すると考えられる。貧困層や少数民族等にとっても、中央レベルの政策よりも地域レベルの政策に影響を与えることの方が容易であると考えられ、よって地方分権は政治的平等を推進することも期待される。

分権化が政府の応答性、アカウントビリティを向上させるという考え方は、先の財政連邦主義の議論とも共通しており、分権化は公的サービスの供給の効率性を向上させると読みかえることも可能である。ただし、地方政府が自律的・民主的に公共サービスに関する決定および執行を行うことと公共サービスの効率的な供給という二つの目的の間には一定のトレードオフがあることも予想される。例えば、ミル(Mill 1861)は、地方政府や議会の人員の有する専門知識や能力は、「ほぼ確実に」中央政府や議会の人員の知識・能力に劣ると考えた。他方、地方政府・議会の人員は、その地域に関するよりよい知識を持ち、自らの活動の結果に強い関心を有するという点では、中央の人員に対する優位性を持つと考えられる。

このような考え方からは、地域住民の生活や利益に密接な関係のある事務については、原則的にそれぞれの地域において自律的・民主的に決定されるべきであるという指針が導かれるだろう。しかし、実際問題として国の事務と地方の事務を截然と分けることは困難であるし、また少なからずの行政事務分野が国と地方の双方に関わりがあるともいえ、純粹に地方レベルのみで完結しうる事務というのは多くないかもしれない。例えば、身体や財産の安全や個人の法的平等を保証する責任は一国の政府が負うべきものであるから、警察等の事務が地方政府によって担当される場合でも、その遂行は中央の監督の下に行われるべきであると考えられる(Mill 1861)。また、福祉や衛生等、地方的な事務であると同時に全国的な関心の対象でもある領域については、専門的な知識において優る中央政府が一般的な指示・助言等を与え、具体的な地方の事物に関する知識において優る地方政府がその遂行に当たることが妥当であると主張されるのである(「知識の集権化」と「権力の分権化」)。

(3) 行政学の観点から見た地方分権の意義

行政管理論においては、行政官僚制における意思決定・政策執行を有効かつ能率的に行うための組織編成や人員管理という観点から、集権と分権の適切な組み合わせを追求する。一般に、分権化は以下のような場合に有効と考えられる(Turner and Hulme 1997, 157)。

- ・ 地方でのみ得られる情報を用いることにより、地方の状況に合った計画をテイラーメイドすることができる。
- ・ 地方においては、中央政府の縦割りを排して、調整を行いやすい。
- ・ 地方においては、政策的実験とイノベーションが容易であり、より効果的な政策を発見しやすい。
- ・ 地方レベルの人員により多くの責任を持たせることによって、彼らのモチベーションを高めうる。
- ・ 中央の側にとっても、分権は、過剰なワークロードや日常的な意思決定から中央政府機関を解放することによって、中央政府がより戦略的な問題に能力を集中することを可能にする。

なお、ここでの「分権化」としては、リベラル・デモクラシーや財政連邦主義の議論において前提されている「移譲」による分権化というよりも、むしろ組織内部における権限の委任である「分散」型の分権化を念頭においている。しかし、同様の議論は「移譲」型の分権化についても基本的に妥当するものと思われる。

以上に見てきたように、分権化ないし中央・地方間の行政責任の配分は、適切になされれば、政府の応答性やアカウンタビリティの確保とその結果としての公的サービス供給の効率性の向上、政治的教育、政治的安定、政治的平等の推進、そして政府機構における意思決定の有効性の向上などの面においてポジティブな効果をもたらしうると考えられる。これらの議論が総じて分権的行政の特徴としてとらえているのは、国と地方がそれぞれの特性に基づいて役割分担を行うこと、地方では政府の活動がその対象である住民に近

いところで行われること(分権化は「政府を人々に近づける」)、地方レベルでは比較が容易であり、競争や政策的実験を促進する可能性があることなどであると思われる。加えて、財政連邦主義およびリベラル・デモクラシーの議論においては、地方政府がその権限の範囲で意思決定の自律性を持つこと、地方レベルにおける決定およびその執行がそれぞれの管轄区域における住民の選好を反映したものになることが、上記のさまざまな面におけるポジティブな結果を生み出すための条件となっていると考えられる。逆にいえば、これらの結果を達成するためには、これらの条件が実際にある程度満たされることが必要であるといえる。特に途上国における分権化に関する議論では、後で取り上げるように、この点が一つの大きな争点となる。

II 途上国の分権化——歴史的・理論的背景と実態

本節では、途上国開発の文脈において分権化が主張されてきた歴史的・理論的背景について概説し、また、1990年代に分権化が世界的潮流となったといわれる現象の背景および実態について検討する。

1. 途上国における「過剰な中央集権」

一般的に途上国における地方分権化が主張される前提は、多くの途上国が「過剰な中央集権」(over-centralization)という問題を抱えていると見られることである。実際、平均的に見て、途上国の地方政府は、その担当する事務の範囲、権限および財政規模がきわめて小さい。表1は、政府の財政支出に占める地方政府のシェアを示している⁽¹³⁾。途上国の中でもインド、アルゼンチンなど大きな連邦制の国家においては地方政府のシェアは相対的に高いが、途上国全体では1990年で平均13.8%、97年で平均19.6%と、先進工業国の33.9%、33.1%よりも明らかに低くなっていることが見て取れる。

表1 政府支出総額に占める地方支出の割合

(%)

途上国			移行国		先進工業国			
	1990	1997		1990	1997	1990	1997	
アルゼンチン	46.3	43.9	アルバニア		24.9	オーストラリア	50.9	47.9
ボリビア	17.7	36.3	アルメニア		5.1	オーストラリア	31.9	32.2
ボツワナ	7.9	3.8	ベラルーシ	30.6	32.5	ベルギー	11.9	11.8
ブラジル	35.3	36.5	ブルガリア	18.9	15.7	カナダ	58.7	49.4
チリ	7.2	8.5	中国		55.6	デンマーク	54.8	54.5
コスタリカ	3.0	2.8	クロアチア		12.1	フィンランド	46.5	41.2
ドミニカ共和国	1.6	2.6	チェコ共和国		21.3	フランス	18.7	18.6
エチオピア	1.5		エストニア	34.8	22.4	ドイツ	40.2	37.8
グアテマラ	10.1	10.3	ハンガリー	20.6	23.7	アイルランド	27.9	30.7
インド	51.1	53.3	ラトビア		25.8	イタリア	22.8	25.4
インドネシア	13.1	14.8	リトアニア	30.4	22.6	オランダ	29.0	26.1
イラン	4.9		ポーランド		22.0	ニュージーランド	9.3	10.8
イスラエル	12.7	15.1	ルーマニア	15.4	13.3	ノルウェー	36.7	37.4
ケニア	4.4	3.5	ロシア連邦		37.6	ポルトガル	8.7	11.6
マレーシア	20.2	19.1				スペイン	34.3	35.0
メキシコ	17.8	26.1				スウェーデン	39.8	36.2
ニカラグア	3.5	9.6				スイス	51.2	49.3
パラグアイ	1.9	2.6				イギリス	29.0	27.0
ペルー	9.8	24.4				アメリカ合衆国	42.0	46.4
フィリピン	6.5							
南アフリカ共和国	20.7	49.8						
タイ	7.5	9.6						
ジンバブエ	13.5							
平均	13.8	19.6	平均	25.1	23.9	平均	33.9	33.1
メジアン	9.8	14.8	メジアン	25.5	22.5	メジアン	34.3	35.0

(注) 地方支出には、連邦国家における州レベルの支出を含む。

(出所) World Bank [1999]に基づき筆者作成。

メイナー(Manor 1999, 13-25)は、多くの途上国でこのような「過剰な中央集権」が生じた背景について、主として植民地国家の遺制と統制主義的開発イデオロギーという二つの要因に基づいて説明する。まず、旧植民地国家は、その宗主国と比べても構造的に集権的であった。植民地型官僚制は、典型的

には植民地におけるモノカルチャー産業の管理という役割を持ち、その運営のために住民からリソースを調達する必要がなかった一方、官職やそれに伴う便益を配分することによって国内のエリート集団をその支配構造に組み入れた¹⁴⁾。こうしてできあがった国家システムを、ポスト植民地国家は受け継いだ。

また、第二次大戦後の世界においては、中央集権的な国家運営に対する信頼が高まっていた。第二次大戦を戦った国々の政府は、産業界や労働組合との協力によって戦時経済の運営に目覚ましい成果を上げ(あるいは、そう考えられ)、戦前のニューディール政策以来生じていた政府主導の経済運営に対する信頼を一層強化した。戦後の世界では、社会主義ブロックが誕生して、1950年代には西側諸国よりも急速な経済成長を達成し、これに対抗する西側諸国において、社会福祉制度の拡大、所得再分配の推進、経済の計画化の導入などの中央主導混合経済化を促した。ケインズ主義の経済思想がこれらの政策を正当化した。より根本的には、進歩や科学技術の万能性に対する信頼が存在していた。

このような国際環境の中で独立を達成した新興諸国のリーダーたちには、最新の技術を用いた大規模開発プロジェクトを実施し、人々に教育、保健等の基礎的なサービスを保証するとともに、国家の分裂を回避し、統合を強化することが緊急課題であり、そのためには中央の強力なリーダーシップが必要であると思われた。実際、植民地国家システムを引き継いだ統制主義的経済運営は、希少な資源を効率よく利用するために役立った。1950年代の一次産品ブームがポスト植民地国家の財政を支え、これらの国におけるインフラの充実に貢献した。独立当時のリーダーに対する国民的な信望があったことも、国家権力の集中を国民に受け入れられやすくした。他方、地方レベルの小規模開発プロジェクトは軽視され、植民地時代から形成されつつあった地方レベルの政府機関が廃止されるケースも見られた。援助国・機関もこのような開発戦略の後押しをした。中央集権的な政府は、大規模開発プロジェクトを迅速に実施でき、そのことはドナーにとっても望ましいことだった。政

府主導の大規模な資本投下により急速な経済発展が実現すれば、経済発展の恩恵は貧困層にも自動的に及ぶ(「トリックル・ダウン」)と考えられた。

以上は歴史的・政治的な説明であるが、途上国において地方政府の活動規模が小さいという事実については、行政サービスの内容の違いや、資源の制約という面から説明が試みられることもある(オーツ 1972, 210, 214)。一つには、ある社会において1人当たり所得が増加すると公共支出はそれ以上の伸び率で増加するという傾向があることから、所得の高い国と低い国の間では公共サービスに関する支出パターンが異なることが予想され、それに伴って地方政府の規模も異なってくると考えられる。もう一つの説明としては、多段階の政府を維持するには費用がかかり、また知識・能力を持った政府職員が必要になるので、これらの資源が不足しがちな途上国では行政システムがより集権的になるというものである。これらの仮説は、一般的に途上国では地方政府の規模が小さいという事象を合理的に説明しようとするものである。しかし、途上国開発理論・実務においては、以下に見るように「過剰な中央集権」に批判的な目が向けられるようになってくる。

2. 援助理論・実務における分権化の位置づけ

集権的・統制主義的開発戦略は、1970年代のオイル・ショックと世界的な経済停滞に直面して、その限界を露呈した(Manor 1999, 23-25)。それに伴い、開発援助の実務・理論においては、1970年代以降、いくつかの根本的に異なるアプローチに基づいて分権化の推進が提唱されてきた。

その一つは、政府主導の大規模開発プロジェクトによる急速な経済発展を目指し、その成果の貧困層への「トリックル・ダウン」を期待する従来の開発戦略への反省に立脚し、より直接的に貧困や所得分配の問題の改善を目指して、「人間としての基本的なニーズ」(ベーシック・ヒューマン・ニーズ; BHN)の充足を主張するアプローチである。BHNアプローチは、栄養、健康、教育、公衆衛生等の基礎的な公共サービスに注目する点、および(特に農村部におけ

表2 分権化に期待される効果 (Rondinelli and Cheema 1983による)

- ① 分権化は、地域や集団ごとに異なるニーズに合わせて開発計画やプログラムをテイラーメイドすることを可能にする。
- ② 分権化は、途上国に特徴的な過度の中央集権に基づくレッドテープや煩瑣な手続きの問題を解消しうる。
- ③ 政府職員が地方レベルに配置されることにより、政府職員と地域住民との間の接触が密になり、両者がよりよい情報を得てより現実的で効果的な開発計画を立案することが可能になる。
- ④ 分権化は、中央政府の政策・計画が周知されなかつたり無視されたり、あるいは地方のエリートによって妨害されたりして、その結果中央政府の政策・計画に対する支持が低くなりがちな地方レベルにおいて、中央の政策・計画を政治的・行政的によりよく浸透させる効果を持ちうる。
- ⑤ 分権化は、多様な政治的、宗教的、民族・部族的集団の意思決定への参加を促進し、政府の資源や投資のより公平な配分につながる可能性がある。
- ⑥ 分権化は、地方政府およびその職員の行政能力を向上させ、遠隔地におけるインフラの維持修理など、通常中央省庁によっては効果的に実施できないような機能を引き受けることを可能にする。
- ⑦ 地方レベルでより効果的に実施可能なルーティンの事務を地方に任せることによって、中央政府の効率性が向上し、中央の政治・行政幹部が開発政策をより慎重に計画し、より効果的に監督することを可能にする。
- ⑧ 分権化は、開発に関連する多様な中央省庁の活動を、相互に、また地方における政府・非政府組織の活動と、各地域においてより効果的に調整することを可能にする。
- ⑨ 分権化は、開発計画・管理への住民参加を制度化するものであり、地方におけるニーズに係る情報交換や政治的要求の中央省庁への伝達を容易にする。
- ⑩ 分権化は、意思決定の代替的な手段を作り出すことによって、中央の開発政策に冷淡であったり貧困層のニーズに鈍感な地方エリートによる開発活動への影響やコントロールを相殺する可能性がある。
- ⑪ 地方レベルの行政単位は、限られた地域内で政策やプログラムに関する実験を行う余地が大きく、したがって、分権化は、より柔軟で革新的、創造的な行政を可能にする。
- ⑫ 開発計画・管理の分権化により、地方リーダーが地域社会においてサービス等をより効果的に配分し、孤立したり取り残された地域を地域経済に統合し、開発プロジェクトの実施をより効果的に監視および評価することが可能になる。
- ⑬ 分権化は、国内のさまざまな集団をより直接的に開発に係る意思決定に参加させ、現在の政治システムを維持することへの「ステーク」を高めることによって、政治的安定性や国家の統合を強化しうる。
- ⑭ 意思決定の過剰な中央集権に伴う規模の不経済を減らすことにより、公共財・サービスの供給量の増加およびそれらの供給に係る効率性の向上が期待される。

(出所) Rondinelli and Cheema [1983, 14-16].

る) 貧困層の開発にかかる意思決定への参加を強調する点において、分権化の議論と密接に結びついている。ロンディネリは、途上国における開発政策の分権化をBHNアプローチに基づく開発を達成する手段としてとらえ、その潜在的な利点を14点列挙している(表2)が、その内容は第I節で見た経済的・政治的・行政的な分権化の意義に関する議論とおおよそ重なるものである(Rondinelli and Cheema 1983, 14-16)。これらの議論は主として農村開発計画の立案・実施の分権化を念頭においていたと思われるが、議論自体は一般的なレベルのものであり、現在でも途上国における分権化を推進する際の根拠としてしばしば援用されている⁽¹⁵⁾。

分権化に関連する開発援助政策のもう一つの流れとして、1980年代から世界銀行および国際通貨基金(IMF)によって強力に推進された構造調整プログラムがある。構造調整プログラムは、「政府の失敗」を「市場の失敗」よりも深刻であると考えた立場から、それ以前の政府主導の統制主義的開発政策を批判し、政府による市場への介入を抑制することを途上国に求めた。構造調整プログラムの一環としての分権化プログラムの位置づけは必ずしも明確ではない(「分権化」という用語は、しばしば民営化——第I節(1)にいう市場的ディセントラリゼーション——を含むものとして用いられる)が、その最大の目的は、公共財・サービスの生産・供給をより効率的にすることによって全体としての(特に中央における)政府部門のコストを減少させることであると思われる。分権化のコスト削減効果は、先に紹介した財政連邦主義の議論、および公共サービス供給の効率性向上の反面としてのコスト・リカバリーの改善という考え方に基づいて説明される。すなわち、分権化によって行政サービスが住民のニーズによりよく対応したものになると、住民がそのサービスのための費用を負担するインセンティブが高まると考えられるのである⁽¹⁶⁾。

さらに近年に至ると、先進国を中心に有力になったニュー・パブリック・マネジメント(NPM)理論も途上国の分権化政策およびドナーの援助政策に影響を与えていると思われる。NPM論においては、いわゆるエージェンシー制に代表される一種の「委任」型の分権化が一つの典型的な改革手法と

される⁽¹⁷⁾。エージェンシー制とは、既存の官僚機構のうち、政策の企画立案に携わる部門と業務執行に携わる部門を分け、後者を業務単位に合わせて細分化して官僚機構から独立させ、経営管理の自由度を高める一方、成果に対する責任を厳格に追及することで、効率性とサービスの質の向上を目指すものである。一方、同じくNPMモデルでも、エージェンシー制などを特徴とする「英国・ニュージーランド型」モデルに対し、「北欧型」モデルにおいては、むしろ「地方」分権化(「移譲」型分権化)を推進し、組織内部で成果によるマネジメント等の手法を適用することによりボトムアップ的、内発的な組織変革を実現することに重点をおいているとされる(大住 1999)。

NPMは比較的新しい理論であるが、1970年代から80年代にかけての開発援助実務・理論においては、集権的・統制的開発戦略に対するアンチテーゼとしてのBHNアプローチや構造調整アプローチの展開を主な背景として、基礎的な行政サービスの供給を通じたヒューマン・ニーズの充足や、その前提としての参加の促進、あるいは全体としての政府部門のコスト削減などの目標を達成する手段として「分権化」が提唱されてきた。他方、この間、途上国の実際においては、分権化の試みは見られたものの、その進展や成果はあまりはかばかしいものではなかった(Rondinelli et al. 1983)。ところが、先に述べたように、1990年代になると分権化は現実世界的な趨勢になってきたように見える。次にこの現象の背景および実態について検証する。

3. 途上国における分権化の潮流

前項で見たように、途上国における分権化の必要性、有効性を主張する議論は以前から存在したし、そのような議論は援助実務にも反映されていたが、メイナーが形容するように非常に多様な途上国・移行国において分権化政策が採用されている昨今の状況は、援助理論・実務の影響のみではおよそ説明のつかないものである。この潮流の背景として、『世界開発報告』1997年版は三つの主要な要因を挙げる。第1には、新しい技術的選択肢や、市民・生産

者・消費者の新しい需要、グローバリゼーション等の影響によって、自律的に活動する政府単位の規模が小さくなり、中央政府の重要性が減少したことである。第2に、一部の国々では、民主的な政治的変化が、地方の要求の表出を容易にした。すなわち、旧ソ連・東欧諸国における市場経済化、ラテンアメリカにおける民主主義の深化、アフリカにおける複数政党制の導入などの展開が、これらの国々の地方制度のあり方にも影響を及ぼしていると考えられる。第3に、中央政府が基礎的行政サービスを供給することに失敗した国では、これらの事務を地方レベルに担当させることによって行政サービスの改善が図られた。ラテンアメリカや東アジアの一部の国々では、行政サービスを向上させることが分権化の一つの目的であると見られる。その他、各地における民族紛争や民族主義的緊張の高まりが、連邦制の採用と地方への権限の移譲を促進していると思われる場合もある。

客観的な条件とは別に、実際に分権化政策の採用に至った政治過程について見ると、メイナー(Manor 1999, 31)は、ほとんど全ての場合、分権化は「上から」のイニシアティブで行われていることを指摘する。確かに、20年前に比べれば多くの途上国社会において地方レベルの行政活動への参加に対する意識は高まっていると思われるし、一部の国ではエリートや政党などが分権化政策の導入に影響を与えたとも見られるが、広範な下からの圧力によって分権化が行われたという事例はまず存在しないという。

しかし、多くの改革が「上から」のイニシアティブによるということは、必ずしもその動機が一様であることを意味しない。メイナー(Manor 1999, 37-39)は、分権化政策に関与する個人や集団の動機を、真に「下位レベルの集団のエンパワーメント」を目指すものと「狭い党派的利益」に基づくものの二つに大別する(表3)。「下位レベルの集団のエンパワーメント」を目指す場合の動機とは、住民の自らの生活に関連する意思決定への参加の促進、政府の応答性やアカウンタビリティの向上、政治システムの正統性の強化、民主主義の学習、地方レベルの知識や資源管理メカニズムの利用、地域的均衡のとれた資源の配分など、これまでに地方分権による利点として挙げられた

表3 分権化の動機

- ① エンパワーメントを目指す真剣な取り組みとして分権化を行う際の動機。
- ・ 下位レベルヘリベラルな代表政治を拡張することにより民主主義を深化させる。
 - ・ 市民の生活に影響を与える決定への市民自身の参加の機会を拡大する。
 - ・ 開発に関する地方の知識および選好を利用する。
 - ・ 地方のインフォーマルな資源管理や紛争解決のメカニズムをフォーマルな政治過程に取り入れる。
 - ・ 国家と社会の間のパートナーシップを促進する。
 - ・ 下位レベルの利害関係者に開発プロジェクトのオーナーシップを持たせ、それによってプロジェクトをより持続可能にする。
 - ・ 下位レベルにおけるアソシエーション活動を促進する。
 - ・ 政府と下位レベルのアソシエーションや非政府組織との協力を円滑化する。
 - ・ 官僚や選挙で選ばれた代表、政治制度一般のアカウンタビリティを高める。
 - ・ 政府の応答性を高める。
 - ・ 政府の透明性を高める。
 - ・ 下位レベルで政治的野心を持つ人々に公的な役割を与えることで彼らのフラストレーションを和らげる。
 - ・ 民主的システムの中で人々の代表、交渉等の技術を養い、そのことによって民主的システムをより持続的なものにする。
 - ・ 農村部の住民の集団行動の能力を向上させ、ロビー活動の技術を身につけさせる。
 - ・ 下からの監視、評価および計画を促進する。
 - ・ 独裁的勢力が支配的な地域に民主的制度を作ることによってこれらの「権威主義の飛び地」を掘り崩す。
 - ・ 中央政府において影響力を持ってない反対政党や社会集団に下位レベルで権力を握る可能性を与えることによって、彼らの疎外感を和らげる。

(出所) Manor [1999, 37-39].

項目とほぼ同様の内容となっている。これに対し、「狭い党派的利益」に基づいて分権化を行う場合の動機としては、例えば、中央の政治システムを民主化する代わりに地方の政治システムを民主化すること、下位レベルを民主化するような外見を与えながら、実際には中央政府の影響力を強化すること、中央政府にとって費用が高いまたは都合が悪いと思われる事務を下位レベルの政府に転嫁すること、分権化を好む援助国・機関を満足させることなどが挙げられる。

このようにさまざまな動機が存在するとすれば、それは実現される分権化のあり方にも当然影響を及ぼすことが予想される。実際のところ、「世界的

(Manor 1999より)

-
- ・遠隔地、貧困地帯や以前には十分に代表されていなかった地域により大きな資源や影響力を与えることによって、あるいは一つの地方政府の下に豊かな地域とその周辺の貧しい地域を統合することによって、より公平な資源の分配を促進する。
 - ・貧困を削減する。
 - ・女性をエンパワーする。
 - ・農村地域により大きな代表、自律性および資源を与えることによって、都市部偏重に対する対抗力を作り出す。
 - ・政治システムの正統性を高める。
- ② 狭い党派的利益のために分権化を行う際の動機。
- ・中央における民主化の代わりに地方の政治システムを民主化する。
 - ・地方レベルで影響力を持つ人物を公的な権限のある地位につかせることにより、彼らを中央政府の同盟者にする。
 - ・中央政府にとって、費用が高いまたは都合が悪いと思われる事務を下位レベルの政府に転嫁する。
 - ・地方の資源を増税によって調達し、その責任を下位レベルの人々に負わせる。
 - ・地方の資源を支配政党が党派的利益のために利用する。
 - ・下位レベル政府の選挙の投票者に、支配政党から望ましくない政治家を取り除く役割を演じさせる。
 - ・下位レベルを民主化するような外見を与える一方、実際には選挙で選ばれた代表の影響力を限定し、中央政府の影響力を強化する。
 - ・中央政府の他の面における抑圧的活動から国民や外部の観察者の関心をそらす。
 - ・分権化を好む援助国機関を満足させる。
 - ・支配政党のメンバーが占めることのできる下位レベル政府の議席を供給することによって支配政党が組織を強化するのを助ける。
-

「な分権化の潮流」という文言が示唆しかねないほど世界中で普遍的に同じような現象が起こっているというわけではない。例えば、ガレット＝ロッドン (Garrett and Rodden 2000) は、地方政府による歳出が政府部門全体の歳出に占める割合を1980年代と1990年代で比較して、42のサンプル国のうち、約半数は地方政府の歳出の割合が増加したが、約半数は逆に減少していることを示している。また、ターナー (Turner 1998) は、アジア太平洋地域の6カ国における中央・地方関係の動向を検討して、分権化が進んだ国、集権的であり続けている国、再集権化を進めている国など、変化の方向や程度はさまざまであることを示した。ただし、分権化というものがポジティブな価値と結び

ついて考えられているため、分権化が進んでいない国、集権化を進めている国においてもレトリックとしては分権化を掲げているとも指摘している。「分権化」の概念の幅広さ、曖昧さもこのような現象の一因であるだろう。

しかしながら、何らかの意味における分権化、あるいは地方制度改革がこれまでになく多くの途上国・移行国で試みられていることはおそらく確かである。このような傾向は、途上国、援助国・機関双方における分権化研究への需要を作り出すとともに、実務経験の蓄積から得られるさまざまな知見のフィードバックという形でも、分権化研究の発展に貢献してきた。次節では、途上国におけるガバナンスの重視という1990年代の援助実務の動向の中で、近年の分権化研究がどのような成果を上げてきたかを検討する。

Ⅲ 地方分権化、開発、ガバナンス——1990年代の議論を中心に

世銀の定義によれば、ガバナンスとは、「ある国の経済的・社会的資源を開発のために活用する際の権力行使のあり方」を指すとされる。先に「分権化というものがあるポジティブな価値と結びついて考えられている」ことに触れたが、実際、開発実務においては、一般的なステートメントとして、途上国における「分権的なガバナンス」の推進を援助の目標の一つとして掲げる例が見られる⁽¹⁸⁾。しかしながら、より詳細に見れば、そこで述べられていることは、分権化が政府を人々に近づけ、公的な意思決定への参加を促進し、公共サービスを改善するというような、これまでに見てきた議論とおおよそ異なる内容である。すなわち、近年、「グッド・ガバナンス」の一要素として分権化の推進が主張されるということは、実質的に分権化を主張する新しい論拠が加わったということではないし、経済的、政治的、行政的な議論が混在する分権化論の特定の側面を強調するものでも必ずしもない。

しかし、ガバナンスが重要であるという考え方は、一面においてさまざまな制度的な仕組みが国家の活動を規律する効果を持つことに着目しており、

その意味において分権化研究に新しい光を当てることになったと思われる。とりわけ、近年の主要な研究成果は、主として上記の分権化に関する議論の中でも最も体系的に確立している財政連邦主義の議論を土台としながら、「何を」「どれだけ」分権化すべきか、あるいはすべきでないかという問題にとどまらず、「どのように」分権化すべきか、あるいはすべきでないかという、地方行財政制度全体を視野に入れた議論を行っている点が注目される。以下では、そのような成果の中から、いくつかの主要な論点と思われるものを紹介する。

1. 分権化と公共サービス供給

財政連邦主義やリベラル・デモクラシーの議論では、地方政府が政策決定における一定の自律性を持つこと、および地方レベルにおける政策決定とその執行が地域の住民の選好を反映したものになることが、地方分権による公共サービス供給の効率性向上のための前提条件となっていることについてはすでに触れた。ちなみにこの二つの要件は、相互に関連している。なぜなら、地方政府が地域の住民の意思を反映した政策決定を行うための権限を持たないとすれば、住民はこれに対して投票等の行動を通じて自らの意思を伝えたり、圧力をかけたりするインセンティブが強く働かないと考えられるからである。

それでは、住民はどのようにして地方政府の活動が自らの選好に合ったものとなることを担保する、いいかえれば、地方政府のアカウントビリティを確保することができると考えられるのか。地方政府のアカウントビリティ確保の手段としては、通常、ハーシュマンにならって「ボイス」(声; voice)と「退出」と呼ばれる二つの仕組みがあると考えられる。「ボイス」とは、ここでは「正式な選挙プロセスその他の選好を表明する手段(例えば、受益者がどの程度支払いの意欲を持つかを測ることができるような税や使用料を含む)」(Dillinger 1994, 14)を指し、政府と住民の間のコミュニケーションを向上させ

ることによって政府に対する住民の影響力を強化することを目的とする。「退出」とは、典型的にはティボアの「足による投票」⁽¹⁹⁾、すなわち住民が自らの選好に合った政策パッケージが提供される地域へ移動することが、地方政府に対し公共サービスの供給を住民の選好によりよく適合させるような圧力として働くことをいう。地理的な移動の他に、民間企業やNGOがサービスの供給に参加することも、住民にサービス購入の選択肢を与えるという意味で「退出」の手段の一つと考えられる(Azfar et al. 1999, 2-3)。地方においては住民と政府の距離が近いことや、地方政府の管轄が一定の地理的範囲に限られることから、これらのメカニズムは地方においてより効果的に働くと考えられるのである。

しかし、特に途上国の場合、このようなメカニズムが実際に機能するののかという疑問を投げかける論者も少なくない。住民の移動の自由は、しばしば情報やインフラの不足や、土地・労働・資本市場の未発達などによって制約を受けると考えられる(Litvack et al. 1998, 2)。また、たとえ選挙制度があったとしても、地域社会では往々にして政策決定に対する影響力や公共サービスへのアクセスは投票権とは別のさまざまなファクターに依存する。貧困層の投票行動は血縁関係や経済的依存関係によって規定され、選択の幅は狭い。このような状況で権限を地方に移転することは、地方社会においてすでに権力を握っている者を一層強化するだけの結果に終わるおそれもある(Smith 1985, 191-193)。

さらに、統治者と被統治者の距離が近いことは、後者による前者の監視を容易にするというよりも、むしろこれらのアクターの間の「距離をおいた関係」(arm's length relationships)を保つことを困難にするおそれがあるとも主張される。地方においては、政治家や公務員と市民、事業者が同じコミュニティの中で生活しており、これらのアクター間にはしばしば緊密な人間関係がある。官僚の政治家からの独立性も弱く、監査等の仕組みも未発達であり、地方政府の活動に対してはメディアの関心も低い。このような理由から、一般に地方レベルの方が中央レベルよりも一部の利益集団による政府の「取り

込み」(ないし捕囚; capture)が起りやすいと考えるのである(Prud'homme 1994, 10-11; Tanzi 1996, 301)。このような議論からは、分権化はむしろ公共サービスの供給を非効率にするおそれがあるという結論になる。

分権化は行政サービスを効率化するか、非効率にするかという問題に対する手がかりを提供しようとする試みとして、分権化と汚職の関係に関するクロスカントリーの相関分析を行う研究も近年現れている。代表的なものを挙げれば、フィスマン＝ガッティ(Fisman and Gatti 2000)は、57カ国のデータに基づいて政府支出に占める地方の歳出の割合とインターナショナル・カントリ・リスク・ガイドによる汚職指標の相関を調べ、地方の歳出の割合が高い国ほど一般に汚職が少ないという結論を導いている。トリーズマン(Treisman 2000)も同様の分析を行っているが、こちらは汚職の指標としてはトランスペアレンシー・インターナショナル(TI)の指標、世銀による指標、およびギャラップ・インターナショナルの調査の結果を用い、154カ国のデータに基づいて分析した結果、地方の歳入・歳出レベルと汚職のレベルの間にははっきりした相関は見られないという結論に達している。ただし、トリーズマンは、分権化の指標としても複数の指標を用いており、ある種の分権化については、汚職のレベルとの間に正の相関があるという結論を導いている。具体的には、政府の階層を増やしたり、地方政府の単位を細分化するような分権化は、汚職を増やすおそれがあるというものである⁽²⁰⁾。

トリーズマンの試みは、分権化を地方政府の活動量を表す財政規模のみでとらえず、いろいろな形の分権化があることを踏まえて、その異なるインプリケーションを(分権化と汚職の関係に関する異なる仮説として)示そうとした点で興味深い。ただし、「汚職」と「分権化」という複雑で数量化の困難な二つの事象を扱っていることもあり、その結論はこの問題に最終的な解答を与えるというよりも、むしろさらなる議論を喚起する材料という意味を持つものと考えている。実際、分権化は公共サービス供給の効率性を高めるまたは汚職を減らすという議論もその反対の議論も、それぞれ理論的のみならず経験的にも一定程度支持されるものである。問題はむしろ、どのような条件の下に

分権化が公的サービス供給の効率性を高める可能性があり、どのような条件の下にその反対の効果を持つおそれがあるのかを明らかにすることである。これらの条件には、分権化の制度設計自体にかかるものと、より広い政治・社会的な環境にかかるものが含まれる。

先に述べたように地方政府のアカウントビリティ確保の仕組みを確立することは、分権化が公的サービスの効率性を向上させるための一つの条件であると考えられる。しかし、現実には、途上国においては政府のアカウントビリティを確保するための制度は脆弱であることが多く、そのような状況で単に地方政府の行財政責任や自律性を強化しても、ただちにアカウントビリティが向上するということはおそらく期待できない。そこで、分権化を成功させるためには、より効果的なアカウントビリティ確保のメカニズムを構築することが重要になる。リトバックら (Litvack et al. 1998, 26-27) は、そのような仕組みとして、予算プロセスや公共調達プロセスの透明化、行政サービスへの競争の導入、利用者負担金などの受益と負担の関係を明確にする財政手法の導入などを挙げる。選挙制度についても、それだけではアカウントビリティを確保するために十分ではないとしても、より効果的な制度にするための選択肢が検討されている⁽²¹⁾。

また、「ボイス」と「退出」のみがアカウントビリティ確保のメカニズムではない。「ボイス」「退出」を地域社会によるアカウントビリティ確保のメカニズムとすれば、その他のメカニズムとして、中央政府による地方政府の活動にかかるルールの設定と中央政府または司法機関によるこのルールの執行確保⁽²²⁾ (Litvack et al. 1998, 2)、および競争的な人事制度や懲戒制度等の地方政府内部の規律保持にかかるメカニズム (Azfar et al. 2001, 9) などが挙げられよう。

アカウントビリティ確保のメカニズム以外にも、分権化の効果に影響を与えると考えられる要因は数多く存在する。メイナーは、分権化の成功のために不可欠ではないが望ましい外部的な条件として、上位レベルにおける民主主義の経験、活力ある市民社会の存在、社会関係資本(ソーシャル・キャピタ

ル)⁽²³⁾の存在を挙げる。また、反対に、社会を構成する諸集団の間に激しい紛争があったり、極端に大きな貧富の格差があるような場合においては、分権化が効果を上げることは期待できないとも述べている(Manor 1999, 72-73)。

これらの議論は直感的にも支持される部分が少なくないと思われ、また同様の問題関心を有するアズファルら(Azfar et al. 1999)も同様の項目を取り上げているが、これはいうまでもなく非常に抽象的なレベルにおいての話であり、より具体的な議論や提言となると、個々の事例の解釈、一般化において論者による認識や評価の違いが表れてくるであろうことは想像に難くない⁽²⁴⁾。アズファルら(Azfar et al. 1999, 28)は、分権化の効果に影響を与えらる多くの要素の相対的な重要度を評価したり、どのような分権化が特定の制度的環境においてどう機能するかを明らかにするには、今後の実証的な研究の蓄積が必要であると述べている。

2. 分権化と国家の財政機能

財政学の議論では伝統的に財政の三つの主要な機能のうち、所得再分配および経済安定化にかかる機能は中央政府が担当すべきであると考えられ、これが財政連邦主義の議論の出発点でもあったことはすでに述べた。近年、分権的な財政運営がこれらの機能に与える影響について、『世界開発報告』1997年版と同報告1999/2000年版(以下、WDR1997, WDR1999/2000と略記)の間で異なるスタンスからの議論が展開されている⁽²⁵⁾。

WDR1997は、財政の所得再分配機能に関し、「集権化は、公共サービス供給および課税のレベルの地域による差異を管理することによって、中央政府が地域的な所得格差に対処することを可能にする。分権化を行うと、公平な結果を保証することはできない、あるいは、少なくとも達成することがより困難になる。そして、より大きな課税権を与えられることによって豊かな地方政府は不釣り合いに大きい利益を受けるであろう」と述べる(World Bank 1997, 126)。また、同報告は、財政の経済安定化機能について、「多くの先進

国においては、予算および財政に関する集権化、あるいは少なくとも中央の強力な指導が、健全な公財政と経済開発のための信頼できる枠組を保証するために非常に重要であることが示されてきた。分権化はアクターの数と予算勘定の数を増やすため、財政的およびインフレ的圧力に直面している国が分権化を行う場合には、一層の困難やリスクを負うことになるだろう」と警告する(World Bank 1997, 124)。

地域間所得格差に関する上記のWDR1997の主張は、歳出責任と歳入責任の一致を徹底して、中央から地方への歳入の移転を前提としない考え方に基づいている。これに対し、WDR1999/2000では、まず、タックス・ベースや行政サービスの費用の地域によるばらつきを補正するために、分権的財政制度を持つ多くの国では財政調整制度(または均等化補助金; equalisation grant)が採用されていることを指摘する。ただし、財政調整を行う場合には、地方がタックス・ベースを過少申告するインセンティブを作り出すおそれがあることには注意が必要である。さらに、分権化が所得格差に与える影響は、地域間の「水平的公平」のみならず、各地域における個人間の所得格差是正(「地域内における公平」)のための努力にも依存する。地方政府は、一定の条件の下では、中央政府よりも効果的に貧困層のターゲティングを行ったり、貧困層のニーズに応答的な政策を採ることができることを示したとされる最近の研究成果を踏まえ、同報告は、所得分配の公平を実現するためには、中央が財政調整およびモニタリングの責任を持つとともに、地方が公共サービスの供給管理に携わることが望ましいと提言する(World Bank 1999, 109-111)。

分権化のマクロ経済の安定性に対する影響については、WDR1997によれば、分権化は、歳入と歳出の中央・地方間の割当、課税の決定と歳出の決定の対応性、および地方による借入のレベルという三つのチャンネルを通じてマクロ経済に影響を与えると考えられる(World Bank 1997, 124)。すなわち、主要な税源が地方に割り当てられる場合、中央政府が経済安定化の機能を十全にはたすことができなくなってしまうおそれがある。また、ある公共サービスの便益が特定の地方政府の管轄区域内に集中するにもかかわらず、そのた

めのコストがより広く負担される場合は、地方政府が自ら持てる以上に支出しようとするインセンティブが生じる。地方政府による借入も、中央政府が地方政府に対しハードな予算制約を課すことができず、また債務をモニタリングする効果的なメカニズムが存在しない場合には、マクロ経済の不安定化につながりうるということは、中国やブラジルの事例にも示されている。

これに対しWDR1999/2000は、以上に指摘される問題が存在することには同意するが、実際にはこれらの問題は地方政府が相当大きな財政資源をコントロールする場合に初めて深刻な問題になりうることも指摘する（例えば、1997年に中国の地方政府歳出が政府歳出総額に占める割合は55.6%、ブラジルは同36.5%）。地方政府による借入の問題については、原則的には、地方政府の金融機関からの借入は、貸し手と借り手の間の私的な取引の性格を持つはずであるが、実際には、中央政府が必要とあればベイルアウトするという前提の下で、本来融資の対象になりえないような地方政府にも銀行が貸し付けを行うために問題が起これると考えられる⁽²⁶⁾。地方政府による（国内及び国外の）金融機関からの借入がマクロ経済の不安定化につながることを防止するためには、借入の禁止、ルールに基づく統制、行政的統制、中央・地方の共同の意思決定による統制、市場による統制（中央がベイルアウトしない）など、さまざまな制度設計が考えられるが⁽²⁷⁾、いずれの制度を採用するにせよ、根本的には、中央政府が地方政府の負債をベイルアウトしないことを信頼性をもって示すことが最も重要であると考えられる（World Bank 1999, 118-120）。

WDR1997とWDR1999/2000の基本的な違いは、国家の財政管理に対して分権化がもたらしうる不安定化の効果をどの程度強調するかの違いであるが、その評価の差は、少なくとも部分的には、どのような制度的な前提の下にどのような国々を念頭において議論をするかの違いから生じているといえるであろう。もっとも、地方への歳入の割当のように、地方制度を設計する上で非常に重要ではあるが、これまで途上国の分権化の議論ではあまり掘り下げて検討されることのなかった問題に着目している点では両者は共通しており、近年の途上国分権化にかかる援助実務における問題意識の所在を窺わせる⁽²⁸⁾。

結 語

途上国分権化研究における近年の到達点に関して注目すべき点を挙げるとすれば、次のようなことがいえるであろう。

第1は、分権化研究における全体的なアプローチとして、「分権化はそれ自体善でも悪でもなく、その効果は目的と環境に応じた制度設計に依存する」という認識が示されるようになったことである(WDR1999/2000など)。このことは制度に対する近年の経済学的な関心の高まりに負うところが少なくないと思われるが、こと分権化のようにそれ自体ある種の価値を含んだものとしてとらえられがちな概念に関しては、このようなアプローチは特別の意義を持つものと思われる。1990年代初めにヴェンシュ(Wunsch 1991)は、分権化支持か反対かはほとんどイデオロギー的な立場となりつつあるというロンディネリ=チームの観察を引いて、分権化か集権化かという二者択一的な議論に代わり、より精緻な制度的選択肢を提示しようとする分析枠組の必要性を訴えた。90年代に実際に起こったのは、基本的にヴェンシュが予見したような方向に沿った展開であったとあってよいであろう。

第2に、分権化政策におけるアカウンタビリティの重要性が強調されるようになった。分権化自体にもアカウンタビリティを向上させるための一定のインセンティブ効果があるとしても、特にこれまで分権化が進んでいない途上国においては、分権化に伴って地方政府の活動を規律づけるためのメカニズムを構築していく努力が必要である。それは、分権化が公的サービスの向上などの効果を達成するための十分条件でないとしても、必要条件ではあると考えられる。

第3に、そのこととも関連して、分権的行政システムの構築・運用における中央政府の役割についての認識が深まったと思われる。経済活動に対する政府の規制さえ撤廃すれば市場が十全に機能し始めるという想定が非現実的

であるのと同様、分権化についても、単に地方政府の活動に対する中央政府の統制をなくせばよいというものではない。地方政府の活動および中央・地方の政府間の関係を規律するさまざまな制度的枠組を整えることが、分権化の効果に決定的な影響を与えると考えられるのである。単純化していえば、狭い意味での「分権化」＝中央から地方への行財政責任の移転から、より広義の「分権化」＝中央・地方政府間関係の枠組構築へと関心の対象が広がったともいえるかもしれない。

先進国の経験をも参考に、さまざまな制度設計がそれぞれどのような含意を持つものであるかを検討し、途上国政府がとりうる制度的選択肢を明らかにする作業は、契機は異なれ多くの途上国・移行国が分権化政策を採用している今日、非常に有用であると思われる。今後は、とりわけ途上国自身の経験に基づく事例研究が蓄積されていくことが期待される。ただし、個別の事例から一般命題を引き出し、または一般命題を個別の事例に適用しようとする際には、以下の点に留意すべきであろう。第1に、あらゆる国の中央・地方関係の枠組は非常に多くの要素の組み合わせからなっており、どの一つの組み合わせが最善であるということはありません。第2に、途上国と一口にいても、その中央・地方関係の実態や直面する課題には大きな差異があることである。例えば、「過剰な中央集権」というモデル化についても、具体的な途上国を想定した場合に、その妥当性、意味合いについて検証を要することはいうまでもない⁽²⁹⁾。第3に、分権化改革は目的のための手段であり、具体的な目的によっても分権化のあり方が異なりうること、また、そもそも分権化によって改善が期待される問題とそうでない問題があると考えられることである。第4に、主として政治的な目的で導入される場合であれ、技術的な理由で導入される場合であれ、分権化の影響は多面的、長期的なものでありうるということである。

注(1) 「地方分権」(「分権」)と「地方分権化」(「分権化」)という用語は、英語の

“decentralization”に対応するものとして、特に断らない限り区別せずに用いる。“Decentralization”には「分権的な状態」と「分権化すること」の双方の意味があるが、後者の意味を強調するために「分権化」の語を用いることもある。

- (2) これらの異なる次元の分権化(非集中化)は現実の世界においては相互に密接に関連しあっている。例えば、行政的分権化のあり方は、地域開発のあり方に影響を及ぼすことが予想されるし(地方中核都市の権限を強化することによって多極分散型開発の促進を狙う場合など)、また参加の拡大など政治的な意思決定のあり方にも関連してくることは大いにありうることである(地方自治体が新しく付与された権限の行使に当たって住民の意見を聴取する場合など)。しかし、概念的にはこれらはそれぞれ区別されるものである。
- (3) ここで、下位の政府ないし地方政府とは、一定の地理的範囲に管轄権を有し、中央政府からの一定の独立性を持つ行政単位を指し、それが民主的な性格を持つものか否かを問わず、また基礎的および広域レベルのものを含む。連邦制における州(ないし省)政府もここでいう地方政府に含まれる。
- (4) Conyers[1983]は、「分散」「移譲」「委任」の類型は、イギリス型地方制度を念頭におくものであり、現実に途上国でしばしば採用されるフランス型地方制度の分析のためには不十分であると考える。
- (5) 特に近年、経済学的アプローチによる文献の中では、端的に「委任」イコール「地方政府への中央政府の事務の委任」と定義する例もしばしば見受けられる(Litvack et al. 1998など)。その含意は、「委任」の場合の中央政府と地方政府の関係は一種のプリンシパル=エージェンシー関係となるということにあるが、このような「移譲」と「委任」の区別は、特に単一国家における場合、やや観念的という感がある。なぜなら、ある事務が「地方政府の事務」として「移譲」されるか、「中央政府の事務」として地方政府に委任されるかの違いは、「移譲」された事務についても通常中央政府の関与が全くないわけではないことから見ても、相対的なものに過ぎないからである。あらゆる分権化にはこのような意味での委任の要素が含まれるとも考えられ、そのような観点からするとロンディネリらによる「委任」の用語法は特殊であることに注意が必要である。
- (6) 特定の地方制度改革が分権化と見られるかどうか必ずしも一義的に決まらないと思われる場合もある。例えば、市町村合併などにより地方政府の再編成を行う場合、地方政府の区域が大きくなればなるほど、この地方政府の行財政能力が高まり、より多くの仕事を担いうるようになることが期待される反面、区域拡大によって地方政府の総数が減少すると、これに対する国の統制が容易

になったり、その反面で地方政府と地域社会の結びつきが弱まったりする可能性もある。また、政府の階層が多ければ多いほど基礎的な地方政府に対する国の中央統制は弱まる可能性があるが、逆に基礎的地方政府が二重、三重に統制を受ける可能性もある(西尾 1990, 414-415)。

- (7) ここで紹介するいわば「伝統的な」財政連邦主義の議論に対し、近年、ワインガストらによる「市場保全型財政連邦主義」の議論が現れている(Qian and Weingast 1997など)。「伝統的な」財政連邦主義の議論においては、本文中でも見るとおり、地方政府の中心的な役割は地方公共財の供給ととらえられているのに対し、「市場保全型財政連邦主義」においては、地方政府はより積極的に経済政策を実施する主体と位置づけられている。
- (8) いいかえれば、二つの地域AとBにおいて、地方公共財への需要水準がそれぞれ Q_A 、 Q_B であった場合、中央政府がこれらの地域に一律に当該地方公共財を供給するとすれば、 Q_A と Q_B が同一である場合を除き、各地方政府がそれぞれの地域の需要水準に応じて供給した場合と比べて、各地域の住民の厚生水準は低くなるということである。
- (9) ティボーは、消費者が市場で自分の気に入った財・サービスを購入するように、住民が地方政府の提供する公共財および租税負担のパッケージの中から自分の選好に最も合致したものを選択してその地域へ移住することにより公共財への選好を表明するというモデルを提示した(Tiebout 1956)。このような住民による選好表明の方法を「足による投票」と呼ぶ。「足による投票」が起るとすれば、公共サービスに対して同じような需要を持つ人々が同じ場所に集まって住むようになり、一般的に分権的な意思決定による利益は大きくなることが予想される。
- (10) ただし、公共財の種類によっては、その技術的特性により、公共財の供給と生産を区別し、地方政府が当該公共財の消費水準を決定して、上位政府ないし民間の生産者からそれを購入することも可能であると考えられる(オーツ 1972, 45-46)。
- (11) Prud'homme[1994, 4-5]は、課税の分権化が具体的にどのような内容を含むかについての一般的な合意はないことを指摘し、五つの基準を提示する：①課税ベースの選択、②課税ベースの評価、③税率の選択、④税の徴収、⑤税収の獲得。これら全てを地方が行っていれば、その税は完全に地方税であるといえるが、実際にそのような例は稀である。このうち、⑤についてはいうまでもないが、その他の中では③が最も重要であるとされる。
- (12) Turner and Hulme[1997]は、分権化による政治的教育の効果に関しては、旧植民地の宗主国によって植民地支配の末期に多く主張されたが、現在途上国

のリーダーが分権化を行う際にはあまりこの理由が援用されることはないと言っている。

- (13) 政府歳出に占める地方歳出の割合は、分権の度合いを示す指標として、特に国際比較において一般に用いられる。ただし、分権化の意義を地方政府の意思決定の自律性に求めるとすると、地方の支出決定に当たった自由度を示さない地方歳出割合のデータは、分権の度合いを示す指標としては不十分である。地方政府の活動の規模を表す指標と見るほうが正確であろう。
- (14) 植民地官僚制の理念型については、大西[1994]を参照。なお、ここで植民地政府が集権的であるという評価は、宗主国その他の先進諸国との比較においてであって、伝統的な現地の国家社会制度などとの比較ではない。また、アフリカでは、特に植民地主義の後期において、宗主国が地方制度を導入したことによって、アフリカにおける「地方政府の黄金期」(Olowu 2001, 5)が現出したが、独立後の「集権化」の結果、1990年代に至っても地方政府の権限と影響力は当時のレベルに及ばないとされる。
- (15) 公共サービスや参加の重視は、近年の人間開発の考え方にも共通している。
- (16) ただし、Manor[1999, 106-115]は、全体としての政府歳出を縮小すること、地方の資源を動員すること等については、経験的に分権化によって達成される見込みは少ないと主張する。
- (17) 途上国におけるエージェンシー型の改革の事例に関する文献として、ガーナの事例を取り上げるLarbi[1998]などがある。
- (18) 例えば、国連開発計画のウェブサイトでは、“Decentralization concerns the processes by which people and their institutions are empowered throughout an entire societal system whether at the global, national, local or household level. The greater the extent to which people are involved in decision-making, management and service delivery at all levels, the greater the potential for effective, sustainable and equitable development.”という表現が見られる(<http://www.undp.org/governance/decentralization.htm> 2003年7月8日現在)。
- (19) (9)参照。
- (20) Treisman[2000]による分権化と汚職の関係に関する仮説(「取り込み」仮説を除く)は次のとおり。

〈仮説1〉「大きな国の政府は質が低い」

中央政府は、政策執行に当たる人々が遠くにいるほど監視・監督が効果的に行えない。大きな国では、必然的に(すなわち、法的にではなくても事実上)意思決定の分権の度合いが高い。それに伴って、公共精神を持つ

た中央の役人が、個人的利益を追求する傾向のある地方の役人を監視・監督する能力は低くなる。別の解釈として、小さな国では、為政者は国民のより大きな部分をパトロネージ・ネットワークに包摂する必要があるが、このことは支持を取りつけるためのパトロネージ利用のコストを高め、支持を取りつける手段として公共財の供給を行うインセンティブが働く。また、小さな国はより外国貿易や資本の移動に対して開かれており、外資を引きつけるために努力するインセンティブが働く。

〈仮説2〉「異なるレベルの政府間の競争は、政府の質を下げる→政府の階層の多い国ほど政府の質は低い」

複数の異なるレベルの政府が同じ企業を規制する権限を分け合う場合、かつこれらの政府が互いに上下関係がなく、また共謀しない場合、これらの政府が規制に関連して企業の便宜を図ることと引き替えに要求する賄賂のレベルは、一つの政府のみが権限を持つ場合(あるいは全てのレベルの政府が協調行動をとる場合)と比べて、高くなると考えられる。これは、ある層の政府が賄賂のレベルを引き上げ、企業の経済活動に影響を与えたとしても、そのコストは複数の層の政府によって負担されるためである。

〈仮説3-A〉「政府間の横の競争は、政府の規律を高める→地方政府の規模が大きく、地方政府間の移動が困難であるほど政府の質は低い」

住民や企業が異なる地域間を自由に移動できる状況において、地方政府が資源を浪費したり、賄賂を取るために過剰な規制を行ったりした場合、住民や企業はより効率的なあるいは規制の少ない地域に移動してしまい、その地域の税収が減ってしまうため、地方政府が賄賂や介入を抑制し、効率性を高めるようなインセンティブが働く。

〈仮説3-B〉「政府間の横の競争は、政府の規律を低下させる→地方政府の規模が小さく、地方政府間の移動が容易であるほど政府の質は低い」

仮説3-Aとは反対に、地方政府は、インフラを供給するなどの成長促進的な方法ではなく、企業が中央政府による規制を逃れるのを助けるなど、市場の効率を低下させるような方法で資本を引きつけようとする可能性がある。

〈仮説4〉「中央の政策に対して地方が拒否権を持つ場合、質のよい政府でも悪い政府でも、変化を困難にする」

連邦制の国または少数民族の権利を守るために、地方政府等の中央における政策決定に対する拒否権が憲法的に保証されている場合(例えば、二院制の上院が地域代表によって構成されている場合、中央銀行の理事会に

地域代表が加わっている場合など)、中央政府の政策イニシアティブが制約を受ける結果、汚職撲滅や公的部門の業績向上に向けた中央政府の努力は困難になる。同様に、地方政府の拒否権は、中央政府が汚職を増やすような方向の政策変更を行うことも困難にする。

- (21) 例えば、選挙区の設定の仕方、議会と執行部の長の関係などについてWorld Bank[1999, 121], Crook and Manor[1998, 297-300]。
- (22) ただし、この場合のアカウントビリティは、住民の意思を反映するという意味のアカウントビリティとは異なり、主として法令・会計規則を遵守しているかどうかという合規性に関するアカウントビリティを意味していると思われる。また、地方が中央の委任を受けて中央の事務を遂行していると見られる範囲においては、委任の趣旨に従って説明責任を負うことになるだろう。
- (23) 社会関係資本とは、「ネットワーク」、「信頼」、「規範」などのインフォーマルな社会制度を、経済的な発展にも寄与する一種の「資本」としてとらえる概念(坂田 2001, 11)。
- (24) 例えば、Manor[1999, 70]は、途上国では地方政府が実質的な課税権を持つことが少なく、また持ったとしてもそれを行使して不人気な課税を行おうとすることは少ないため、税率や公共サービスの供給に大きな差がつかず、したがって農村部の住民は通常「足による投票」を行うことはないと考える。これに対し、Cohen and Peterson[1999, 78-79]は、多くの途上国の農村部では、世帯としては移動性が制約されているが、世帯の個々の構成員にとっては、よりよい雇用機会および公共サービスが手に入る場所を目指して非常に長い距離を移動することは珍しくないと指摘する。また、World Bank[1999, 121]は、アカウントビリティ確保のための仕組みとして、地方政府の執行部の長が直接公選によって選ばれる「強い市長」制が効果的であるとする。これに対し、Crook and Manor[1998, 292-300]は、南アジアと西アフリカの4カ国の事例研究に基づいて、地方政府の執行部の長が議会によって選出される「議院内閣制」タイプの制度の方が効果的であると評価する。
- (25) WDR1997は主としてPrud'homme[1994]やTanzi[1996], WDR1999/2000はLitvack et al.[1998]等の議論を踏まえたものと思われる。
- (26) 場合によっては、そもそも地方政府が歳出責任の増加を賄うに足る歳入面の手当を受けていないところに原因があることも考えられる(Litvack et al. 1998, 9)。
- (27) 中でも、債務返済比率に対するシーリングの設定や借入のタイプや目的による制限などのルールに基づく統制は、透明性が高く、政治的介入を受けにくいという点で優れていると考えられている(World Bank 1999, 120)。

- (28) 日本の地方制度の経験についてはMuramatsu et al.[2001]がまとめた紹介を行っているが、地方の歳入の問題についても2章を割いて地方税、地方交付税交付金および国庫支出金の仕組みを論じている。
- (29) Polidano et al.[1998, 286]は、途上国の行政システムの実状について、「途上国は、中央統制のあらゆる不利益を被る一方、その利益はほとんど得られていない」点に注意を喚起している。また、Dillinger[1994, 16-23]は、途上国において観察される中央・地方関係のパターンを「地方に対する統制過剰」「地方に対する統制不足」「地方に対する非合理的(perverse)統制」の三つに分類し、さらに途上国における典型的なパターンであると見られる「統制過剰」のケースの中にも、形式的には厳格な統制システムを備えているが、実際にそれを運用するだけの行政能力が伴わず、結果として責任の所在の曖昧なデファクト分権的な状態に陥っている場合があることを指摘する。

<文献リスト>

<日本語文献>

- 大住荘四郎 1999. 『ニュー・パブリック・マネジメント』 日本評論社。
- オート, W. E. 1972. 『地方分権の財政理論』 第一法規。
- 大西 裕 1994. 「比較行政学(開発途上国)」(西尾勝・村松岐夫編 『講座行政学 1 行政の発展』 有斐閣)。
- 国際協力事業団 1997. 『「地域の発展と政府の役割」分野別援助研究会報告書』。
- 国際協力事業団国際協力総合研修所 2001. 『「地方行政と地方分権」報告書』。
- 坂田正三 2001. 「社会関係資本と開発—議論の系譜—」(佐藤寛編 『援助と社会関係資本—ソーシャルキャピタル論の可能性—』 アジア経済研究所)。
- 西尾 勝 1990. 『行政学の基礎概念』 東京大学出版会。
- 2001. 『行政学(新版)』 有斐閣。
- 村松岐夫 2001. 『行政学教科書 第2版』 有斐閣。

<外国語文献>

- Azfar, O., S. Kahkonen, A. Lanyi, P. Meagher, and D. Rutherford. 1999. “Decentralization, Governance and Public Services: The Impact of Institutional Arrangements, A Review of the Literature.” Mimeographed. IRIS Center, University of Maryland, University Research Corporation International.

- Azfar, O., S. Kahkonen, and P. Meagher. 2001. "Conditions for Effective Decentralized Governance: A Synthesis of Research Findings." Mimeographed. IRIS Center, University of Maryland/World Bank.
- Cohen, J.M., and S.B. Peterson. 1999. *Administrative Decentralization: Strategies for Developing Countries*. Kumarian Press.
- Conyers, D. 1983. "Decentralization: The Latest Fashion in Development Administration ?" *Public Administration and Development*. 3: 97-109.
- Crook, R.C., and J. Manor. 1998. *Democracy and Decentralisation in South Asia and West Africa*. Cambridge University Press.
- Dillinger, W. 1994. *Decentralization and Its Implications for Urban Service Delivery*. World Bank.
- Fisman, R., and R. Gatti. 2000. *Decentralization and Corruption: Evidence across Countries*. World Bank.
- Garrett, G., and J. Rodden. 2000. "Globalization and Decentralization." Paper prepared for the Annual Meeting of the Midwest Political Science Association.
- Larbi, G.A. 1998. "Management Decentralization in Practice: A Comparison of Public Health and Water Services in Ghana." *Beyond the New Public Management: Changing Ideas and Practices in Governance*. Edward Elgar.
- Litvack, J., J. Ahmad, and R. Bird. 1998. *Rethinking Decentralization in Developing Countries*. World Bank.
- Manor, J. 1999. *The Political Economy of Democratic Decentralization*, World Bank.
- Mill, J.S. 1861. *Representative Government*.
- Muramatsu, M., F. Iqbal, and I. Kume. 2001. *Local Government Development in Post-War Japan*. Oxford University Press.
- Olowu, D. 2001. *Decentralization Policies and Practices under Structural Adjustment and Democratization in Africa*. United Nations Research Institute for Social Development.
- Polidano, C., D. Hulme, and M. Minogue. 1998. "Conclusions: Looking beyond the New Public Management." *Beyond the New Public Management: Changing Ideas and Practices in Governance*, eds. Martin Minogue, Charles Polidano, David Hulme. Edward Elgar.
- Prud'homme, R. 1994. *On the Dangers of Decentralization*. World Bank.
- Qian, Y., and B.R. Weingast. 1997. "Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives." *Journal of Economic Perspectives* 11(4): 83-92.

- Rondinelli, D. A., and G. S. Cheema. 1983. "Implementing Decentralization Policies: An Introduction." *Decentralization and Development*, eds. G. S. Cheema and D. A. Rondinelli. Sage Publications.
- Rondinelli, D.A., J.R. Nellis, and G.S. Cheema. 1983. *Decentralization in Developing Countries: A Review of Recent Experience*. World Bank.
- Silverman, J.M. 1992. *Public Sector Decentralization*. World Bank.
- Smith, B.C. 1985. *Decentralization: The Territorial Dimension of the State*. George Allen & Unwin.
- Tanzi, V. 1996. "Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects." In *Annual World Bank Conference on Development Economics 1995*, World Bank.
- Tiebout, C.M. 1956. "A Pure Theory of Local Expenditures." *Journal of Political Economy* 64(5): 416-424.
- Treisman, D. 2000. "Decentralization and the Quality of Government." Paper presented at IMF Conference on Fiscal Decentralization, Nov. 20-21, 2000.
- Turner, M. 1998. "Central-Local Relations in the Asia-Pacific: Convergence or Divergence ?" *Beyond the New Public Management: Changing Ideas and Practices in Governance*. Edward Elgar.
- Turner, M., and D. Hulme. 1997. *Governance, Administration and Development: Making the State Work*. Kumarian Press.
- World Bank. 1997. *World Development Report 1997*.
- . 1999. *World Development Report 1999/2000*.
- Wunsch, J.S. 1991. "Institutional Analysis and Decentralization: Developing an Analytical Framework for Effective Third World Administrative Reform." *Public Administration and Development* 11: 431-451.

