

タイトル	書評 Andreas Ladner, Nils Soguel, Yves Emery, Sophie Weerts, Stéphane Nahrath(編) 『Swiss Public Administration: Making the State Work Successfully』
著者	伊藤, 昭男
引用	北海商科大学論集, 9(1): 34-41
発行日	2020-02

書評

Andreas Ladner, Nils Soguel, Yves Emery, Sophie Weerts, Stéphane Nahrath(編)
『Swiss Public Administration: Making the State Work Successfully』

(Palgrave Macmillan、2018 年、384 頁、4,929 円)

(一) 本書の概要

本書は「行政に関するヨーロッパ・グループ 2018 年会議(The 2018 Conference of the European Group of Public Administration) における発表内容を取りまとめたものであり、スイスの行政システム（組織と機能など）を一般的な諸相と法を含めた個別のマネジメントの観点から総合的に考察した内容となっている。

編者は Andreas Ladner、Nils Soguel、Yves Emery、Sophie Weerts、Stéphane Nahrath の各氏であり、いずれもスイス・ローザンヌ大学・行政大学院(IDHEAP) に所属する研究者である。

(二) 本書の構成と内容概略

本書は以下のように序、5 部、21 章から構成されている。

序

第 1 部 一般的諸相

第 1 章 社会、政府および政治システム(Andreas Ladner, ローザンヌ大学 IDHEAP)

第 2 章 公共サービスの組織と供給(Andreas Ladner, ローザンヌ大学 IDHEAP)

第 3 章 スイスにおける行政の特徴(Andreas Ladner, ローザンヌ大学 IDHEAP)

第 2 部 法システム—法と裁判所

第 4 章 法と合法性の原則(Sophie Weerts, ローザンヌ大学 IDHEAP)

第 5 章 立法における議会前段階(Christine Guy-Ecabert, ヌシャテル大学)

第 6 章 国際法の国内的統合のアクターとしての連邦政府(Sophie Weert (ローザンヌ大学 IDHEAP) and Amalia Sofia(ローザンヌ大学 IDHEAP)

第 7 章 公法におけるソフト・ローの手段(Alexandre Flückiger, ジュネーブ大学)

第 8 章 スイスの司法権における司法的連邦主義と憲法審査(Pascal Mahon, ヌシャテル大学)

第 3 部 職務とサービスのマネジメント

第 9 章 スイス行政のニュー・モデル(Jean-Loup Chappelet, ローザンヌ大学 IDHEAP)

第 10 章 スイスにおけるデジタルかつスマートな政府への道(Tobias Mettler, ローザンヌ大学 IDHEAP)

第 11 章 公共—民間のパートナーシップ—スイス・パースペクティブ(Laure Athias (ローザンヌ大学 IDHEAP) , Moudo Macina(ローザンヌ大学 IDHEAP) and Pascal Wicht, ローザンヌ大学 IDHEAP)

第 12 章 公共セクターにおける HRM (人的資源管理) の深い現代化(Yves Emery, ローザ

ンヌ大学 IDHEAP)

第 13 章 コミュニケーションと透明性(Martial Pasquier, ローザンヌ大学 IDHEAP)

第 4 部 財政・金融マネジメント

第 14 章 金融マネジメントシステム、制度、ステークホルダー(Nils Soguel, ローザンヌ大学 IDHEAP)

第 15 章 政府の財政報告書の提出に関するスイス方式(Nils Soguel, ローザンヌ大学 IDHEAP)

第 16 章 税制と税の競争性(Nils Soguel, ローザンヌ大学 IDHEAP)

第 17 章 政府間財政移転と公平性(Nils Soguel, ローザンヌ大学 IDHEAP)

第 5 部 公共政策のマネジメント

第 18 章 社会保障政策(Giuliano Bonoli, ローザンヌ大学 IDHEAP)

第 19 章 健康政策(Philipp Trein, ローザンヌ大学)

第 20 章 政策ネットワークと行政の役割(Frédéric Varone(ジュネーブ大学), Krin Ingold(ベルン大学) and Manuel Fischer(ベルン大学)

第 21 章 スイスにおける政策評価の強力な制度化に寄与する要因(Karin Horber-Papazian (ローザンヌ大学 IDHEAP) and Marion Baud-Lavigne(ローザンヌ大学 IDHEAP)

索引

また、序および各章の概略は以下のとおりである。

序では、本書の作成に至った経緯と関係者への謝辞が綴られている。経緯はスイスのローザンヌ大学・行政大学院(IDHEAP)が 2013 年に著した「スイス行政に関するハンドブック (フランス語およびドイツ語)」が好評を得たため英語版を公表したこと、またそれによりスイス行政に対する関心が高まったことを受け、「行政に関するヨーロッパ・グループ 2018 年会議(The 2018 Conference of the European Group of Public Administration))を実施し、その発表内容を本書としてとりまとめたことなどが記されている。以下、各章別の概要を簡単に示しておく。

第 1 部は一般的諸相として 3 つの章がまとめられている。「第 1 章 社会、政府および政治システム」においては制度、政治、歴史のフレームワークが持つ効果と、それがスイスの行政に関してどれだけの機能を発揮したかについて言及している。具体的には、スイスがボトム・アップ型の国家形成によって同盟から連邦国家を生み出したことの歴史、すなわち地方の州 (カントン) 同士が緩やかに連携して国家形成をなしたこと、言語や宗教など構造的な異質性を有している中で国家が形成されてきたことが説明されている。「第 2 章 公共サービスの組織と供給」では、スイスにおける公共サービスを担う組織について先ず、歴史的展開を見た上で、現在の連邦政府・州 (カントン)・市町村 (コミュンおよびゲマインデ) という 3 層の組織構造から公共サービスが提供されていることを各層別の支出の観点から仕事の役割り・内容として述べられている。また、州 (カントン) 政府による公共サービスの提供が豊富であること、連邦政府と州 (カントン) 間との協議・調整、各州間の関係・協力・調整、各政府と民間企業との協力による公共サービスの提供についての特徴が言及されている。さらに、3 層の政府による政治および民間部門との協力は、多層レベルのガバナンスという新たな協力方式が志向されていることが述べられている。

「第 3 章 スイスにおける行政の特徴」においては、連邦、州、都市、コミュニティというそれ

ぞれに行政上の責任を有した統合体に関してどのような行政上の特徴があるかがまとめられている。スイスはローマ法に基づく連邦主義的立憲国家であり、地方分権化と権限委譲の原理の公約もまた共有しているが後者はよりスイスにおいて顕著であることが述べられている。

第2部では、「法システム（法と裁判所）」について5つの章がまとめられている。「第4章 法と合法性の原則」においては、スイスの法律に関する2つの基本概念である法と合法性の原則についての紹介がなされている。民衆参加の手続きは、立法行為の形態によって異なり、強制的国民投票がある場合や選択的国民投票の場合があることが説明されている。また、手続き上の要件は、連邦憲法および連邦政治権利法に規定されており、必要な署名数は連邦憲法によって設定されていることが示されている。なお、法制度は連邦法、州法、コミューン法の3層に分かれており、これらの規則の中には「州間の一致」もまた含まれていることが述べられている。「第5章 立法における議会前段階」においては、連邦法のプロセスには4つのフェーズ（事前議会、議会、国民投票（レファレンダム）、実行）があり、その内の議会に挙げる前の段階に焦点をあてた考察がなされている。すなわち、スイスでは、連邦議会で可決された法律は、（任意の）一般的な国民投票の対象となる可能性があるため脆弱であることから、国民投票の脅威を免れることを期待してコンセンサスを築くような設計および編成がなされているという。それによる批判は、意思決定プロセスにかなり長い協議を擁することであると指摘している（立法手続は、平均して51ヶ月間（4年以上）であり、そのうち3分の2以上（3年弱）が議会前の手続きに充てられているという）。「第6章 国際法の国内的統合のアクターとしての連邦政府」においては、スイスの国内法に基づいて連邦政府が直接民主主義と国際法の尊重のバランスを維持する上でどのような役割を果たすかを示している。直接民主主義はスイスの憲法上のアイデンティティであるものの、憲法を変更するときには、国際法の必須規定に違反してはならないとされる。連邦行政は国際法の批准の議論を監視、調整、合成、ナレーションすることを含む矛盾したタスクを調整する役割を有していることが説明されている。「第7章 公法におけるソフト・ローの手段」においては、スイスでは法システムがソフト・ロー（権力による強制力は持たないが、違反すると経済的、道義的な不利を国家・自治体・企業・個人にもたらす規範）の下で行政活動が許容・達成される傾向を有していることが述べられている。スイスの訴訟でも実例が示されているように、公共政策の目標を実行する上で今やソフト・ローを用いないことは考えられない。しかし、そうしたソフト・ローは、通常の法と同じ民主的正当性を享受していないため、問題があるとも考えられ、公的機関はソフト・ローの特質に適合した合法的な措置を講ずる必要があると指摘している。「第8章 スイスの司法権における司法的連邦主義と憲法審査」においては、スイスの司法システムが考察されている。先ず一般的な司法権として司法の連邦主義が説明され、次いで憲法上の司法権として、注目的例外を含む広範囲なレビューが説明されている。

第3部では、職務とサービスのマネジメントとして5つの章がまとめられている。「第9章 スイス行政のニュー・モデル」においては、1990年代のニュー・パブリック・マネジメントの潮流を受けて、スイスにおいても連邦行政における財政活動を主としたNMGモデルと呼ばれるニュー・マネジメントが導入された経緯が説明されている。その目標は財源ベースの予算から結果重視の予算への移行であったことが示されている。また、それは管理運営のマネジメントと戦略あるいは政治的なマネジメントの結合であり、“行政（少なくとも連邦レベルでの）におけるスイス方式”であったとの考察がなされている。「第10章 スイスにおけるデジタルかつスマートな政

第4部では「財政・金融マネジメント」として4つの章がまとめられている。「第14章 財政マネジメントシステム、制度、ステークホルダー」においては、スイスの各政府の財政マネジメントが法律によってどのように管理されているか、および実際に組織化されているかを描写している。スイスの連邦システムでは、州(カントン)は財政マネジメントにおいて自律性を発揮し、個々の州(カントン)は独自の方法で財政をデザインしていると言及している。各州議会はそれぞれの執行行政よりも予算の最終決定に権限を有しており、増税反対など予算案を拒否することもあると指摘している。「第15章 政府の財政報告書の提出に関するスイス方式」においては、スイスの3層の政府の財政報告書および予算案について述べられている。スイスにおける財政会計の歴史は政府間の政策を調整する歴史であり、政治的戦略の可能性と **ISP(internal service pricing)** があまり用いられていないという財政上の欠点があるものの、スイス政府は財務諸表において高い水準の基準を達成していると言及している。「第16章 税制と税の競争性」においては、領土の小ささ、外部の政治経済の照射、連邦システム、地方分権化、直接民主主義など様々な要素が結びついたスイスの制度的特殊性を表現するのに課税ほど適したものはないとして、歴史的進化の結果であると考えられる税体系を説明している。とりわけ、"カントンは連邦憲法によって制限される範囲を除いて主権を有し、連邦に与えられていないすべての権利を行使する"とした「スイス憲法第3条」を示し、州(カントン)の財政自治を強調している。また、直接税および間接税について3層の政府における特徴も言及している。また、直接民主主義が課税の分野にお

いても機能していることが示されている。さらに、スイスにおいては先進ヨーロッパ諸国に比して税対 GDP 比が低いこと、直接税比率が高いことも述べられている。加えて、州（カントン）間の税負担の比較などにも言及している。「第 17 章 政府間財政移転と公平性」においては、政府間の財政移転と公平の問題が取り扱われている。すなわち、どのように移転システムが制度化されているか、そしてその便益と欠点（不十分な点）は何かが考察されている。平等化計画の目的は「州の財政的自治を強化すること、および「財政能力と税負担の面での差異を減らすこと」であり、その内容が説明されている。スイスではあらゆるレベルで政府間の財政の均等化を確実にすることを意味する規則を確立したため、これらの規則によって均等化の流れへの一定の自動化と規則性が保証され、分権型の地方自治体に補助金を支給する裁量的決定をなくしたことが述べられている。

第 5 部では「公共政策のマネジメント」について 4 つの章がまとめられている。「第 18 章 社会保障政策」においては、スイスの社会保障制度（連邦による失業保険制度（実行は州）、連邦の障害保険制度（実行は州（カントン））、社会扶助（州（カントン）によって規制と手当てがなされる）という 3 つの政策が有す目的とその内容がまとめられており、これらに関して州（カントン）はかなりの自治性を有していると指摘している。「第 19 章 健康政策」においては、スイスの健康政策の制度的基礎と現在の取り組みがまとめられている。これに関しては権限委譲性があり、住民に近い政府レベルで、政府だけではなく中間組織を加えたサービス提供システムが構築されていることが述べられている。「第 20 章 政策ネットワークと行政の役割」においては、行政機関が政治紛争の仲介者として、また行政サービスとネットワークの促進者の共同プロデューサーとして行動できることが示されている。しかし、公共政策における行政と他の関係者の相互依存性を強調するネットワーク・アプローチにはいくつかの本質的な制限があることを示唆している。「第 21 章 スイスにおける政策評価の強力な制度化に寄与する要因」においては、スイスでは公共政策評価の制度化にさまざまな要因が寄与していることが強調されている。評価に関するアクターとしては、連邦治安・警察局、連邦議会、連邦監査事務所、連邦部局、評価組織、大学および研究所などがあげられている。

（三）評論

本書では行政学、ポリティカル・エコノミー、法学、社会学、財政学といったローザンヌ大学 IDHEAP を中心とする多彩な学者が集うことによって多元的な視点からスイスの行政が考察されており、多くの示唆的内容を含んでいる。ここではスイスの行政の本質について日本への示唆を念頭におき、着目すべき見解の抽出とそれについての評論を行う。

第一に着目すべき見解は、スイスの行政制度がスカンジナビア諸国やイギリスとも類似性と異質性を共有したハイブリッド・モデルであるとの主張である。スイスはローマ法に基づく連邦主義的立憲国家であり、地方分権化と権限委譲の原理の公約もまた共有しているが後者はよりスイスにおいて顕著であるという。また、ドイツやオーストラリアとは違い、スイスでは公務員は、“人びとの雇用人”であるという。さらにスイスにおける多様性の受容は、州（カントン）の主権と市町村（コミュニティおよびゲマインデ）の自治を断固主張するものとなっており、財政連邦主義も強く、近隣諸国と一線を画すものとなっているという。このようにスイスの行政制度は、歴史的にも文化的にも近隣諸国の要素も取り入れながらスイスならではの多様性を調和

させたハイブリッドな進化をとげていることが伺える。第二に着目すべき見解は、スイスは強い地方分権型であるとは言えないとの主張である。これは、モデルとしてのスイスを、福祉型か市場型か、中央集権型か地方分権型かについて国際比較や歴史的変遷および財政・経済構造などの観点からみた上での評価として言及されている。スイスが高度な地方自治を堅持するボトム・アップ型の社会であるとの見方からすると多少議論があるようにも思えるが、連邦主義を基づく行政制度は州(カントン)・市町村(コミューンおよびゲマインデ)の行政的限界を明確化しており、調和させる機能も有しているということから必ずしも強い地方分権型ではないとの見方なのであろう。とはいえこうした見方はいまだに国・都道府県・市町村の3層に分かれる行政が垂直型で調整・干渉機能が強く、結果として地方自治の水準が低い日本からみると相対的な見方であるように思われる。第三に着目すべき見解は、直接民主主義はスイスの憲法上のアイデンティティであるものの、憲法を変更するときには国際法の必須規定に違反してはならないとされる点である。直接民主主義を重視する中でどのように国際法と国内法との関係を図っていくかは国際性の水準が高いスイスにおいて極めて重要な問題である。本書では連邦行政が国際法の批准の議論を監視、調整、合成、叙述することを含む矛盾したタスクを調整する役割を有していることが説明されている。このように地方自治に基づくボトム・アップ型の住民の意見が、国家間の国際関係の方向性と矛盾しないように地道な調整が実施されていることはスイス行政の特徴であると考えられ、重要な示唆を提供している。第四に着目すべき見解は、州(カントン)が財政マネジメントにおいて自律性を有していることである。スイスの連邦システムにおいて個々の州(カントン)は独自の方法で財政をデザインしていると指摘されている。連邦における財政マネジメントを管理する法的基礎は、憲法とFMAP(議会財政マネジメント法)であり、これは州(カントン)においても同様であるという。このようにスイスでは、州(カントン)の財政的権限の強化が図られており、単なる事務上の権限移転・移譲だけではなく、財政的権限がセットになって地方自治が行われていることがわかる。また、①州(カントン)においては少なくとも支出と収入は長期的にバランスが求められる。②財務大臣は通常慎重に税収を予測し、しばしば予算要求を抑えるために過小に推定する。③各議会はそれぞれの執行行政よりも予算の最終決定に権限を有しており、増税反対など予算案を拒否することもある。④財政レファレンダムは多くの州(カントン)が適用している措置である、といったことが説明されており、これらのことからスイスにおいては健全な財政運営を貫く姿勢が国家および州(カントン)のいずれの政府においても追及されていることが理解し得る。第五に着目すべき見解は、州(カントン)が課税権を有していることである。スイス憲法では、“カントンは連邦憲法によって制限される範囲を除いて主権を有し、連邦に与えられていないすべての権利を行使する(第3条)”と規定されている。この一般規定は課税にも適用されるため、州(カントン)は課税する税を原則として自由に選択できるという。現在の税システムは領土の小ささ、外部の政治経済の照射、連邦システム、地方分権化直接民主主義など様々な要素が結びついたスイスの制度的特殊性を表現した歴史的進化の結果であるとも言及している。スイスの26州のそれぞれが独自の税法を制定し、その後さまざまな世界的および地域的狀況に対応して進化してきたのであるという。また各州(カントン)の憲法では、州(カントン)の市町村(コミューンおよびゲマインデ)が課税する権利を有するかどうかを保証している結果、州(カントン)のように市町村(コミューンおよびゲマインデ)も財政と税の自治権を持つことができるという。このように、地方自治体としての州(カントン)および市町村(コミューンおよびゲ

マインデ)は、課税自主権を有することによって真の地方自治を実現しうる機能と可能性を有しており、日本およびアジアの地方分権との比較でみると興味深い。第六に着目すべき見解は、強い自治権を持つスイスの自治体では、同じ州内の市町村(コミューンおよびゲマインデ)と同様、州(カントン)間において税負担に大きな違いがあることである。最も負担が少ない(5.6%)スイスの市町村(コミューンおよびゲマインデ)は Zug (ツーク) 州(カントン)にあり、最も高い(18.4%)市町村(コミューンおよびゲマインデ)は Neuchâtel (ヌシャテル) 州(カントン)にある。Eugster and Parchet (2013)は、バイリンガル州の状況を分析し、フランス語圏の自治体の税率がドイツ語圏の自治体の税率よりも高いことが示されたと言及している。このように大きな格差とは言わないまでも地方自治が強いことが州(カントン)内における税負担の違いを生じさせていることは「税の中立性」の観点や「地域間競争」の観点からも興味深いものがある。第七に着目すべき見解は、先進ヨーロッパ諸国とは異なり、直接税重視の税体系を採用していることである。本書によると OECD (2012)は、経済の歪みを減らし、経済活動を促進するために、スイスが直接税から間接税に課税を変更することを勧告した。すなわち OECD は直接税が起業家の活動と投資を妨げるので個人所得税を減らすことを提案している。しかし、スイスでの個人所得税が VAT と比較して支配的であるという事実は積極的に見られるべきであり、個人所得税は財政連邦主義および税競争の原動力のひとつとなっていると主張している。むしろ、その優位性を減らすことはスイスのこうした利点を弱めることになる、すなわち、直接民主主義はスイスのシステムの利点であり、その適切な機能は有権者が間接税より直接支払いをするという事実によって条件づけられると主張している。なぜなら、直接課税において納税者は自己申告による納税申告書に記入し、課税査定の通知を受け取り、納税が行われることを確認する必要がある、このプロセスは、公共サービスのコストと国民投票またはイニシアチブにおけるその決定のコストに関して、有権者により良い価格シグナルを提供し、そしてこのシグナルは、間接課税が送信するものよりも知覚的で、納税者が参加する多くの取引に影響を与えると主張している。また、分配とマクロ経済の安定化の観点から見た個人所得税の進歩的スケールの役割を無視すべきではなく、こうした税システムは個人間だけでなく州(カントン)や異なる地域間でも、州の再分配の使命に貢献しており、空間的および自動的な富の再分配に関するこの要素はスイス連邦制度の持続可能性への影響という観点から過小評価されるべきではないとも主張している。さらに漸進的な税である直接課税に頼るほど、自動安定化要素は大きくなり、経済景気の円滑化が促進されと主張している。このようにスイスでは、単に先進ヨーロッパ諸国と歩調を合わせるのではなく、直接民主主義、地域間競争、景気変動といった点でのスイス的特色を踏まえた観点から直接税中心の体系を採用しており、日本の今後の税体系を考える上でも参考となりうる。第八に着目すべき見解は、スイスはあらゆるレベルで政府間の財政の均等化を確実にするための規則を確立していることである。これらの規則によって均等化の流れへの一定の自動化と規則性を保証し、市町村(コミューンおよびゲマインデ)に補助金を支給する裁量的決定をなくしたと指摘している。スイスにおける財政調整制度はもちろん日本のそれとは相違しているが、連邦制度と強い地方自治を有すスイスにおいても財政格差を補う財政調整制度が日本とは異なる方法で実施されている点は参考となる。第九に着目すべき見解は、スイスにおいては権限委譲(サブシディアリティ)が重視されていることです。権限委譲(サブシディアリティ)とは、社会的または政治的問題が、可能な限り低い政府レベルで対処されるべきであることを意味する。すなわち、健康政策の立案、地

域の保健医療、長期医療サービスの政策など、住民の身近の問題は最も住民に近い政府および政府以外の非国家主体（各種中間団体）が連携して対処していくという共同体的意識が高いことを意味するものである。過去において共同体意識が強かった日本は、今や欧米型制度の急速な導入により、そうした意識は住民レベルにおいて意識の根底にはともかく、著しく低下しているかと思われる。このため日本の地方自治の本質を考える点からみると正しく示唆に富んだ内容であると言える。

以上、上記の着目すべき点を含め、本書は日本の行政システムとの比較において重要かつ本質的な示唆を提供している。生物多様性が重要であるように国家の集合体である現代世界において個々の国家の行政制度・システムが多様性であることは当然であると理解すると共に、異質性と同質性の比較考察から、日本の国家あるいは地方の今後の行政制度のあり方を本質的かつシステムの観点から再考していくことは、社会経済の質を向上させていくために重要な営みであると考えられる。それは国家の発展段階において中央集権か、地方分権・地方自治かという行政ガバナンスそのものを問うことの重要性を確認する行為と言えよう。日本の国家および地方においてその解答を見出す上で、本書は有益な知見を提供する貴重な書である。一読を薦める。

（伊藤昭男）

謝辞

本書評は JSPS 科研費 JP17K02119 の助成を受けたものです。