

Title	「地方分権」に関する比較論考察
Author(s)	佐々木, 信夫
Citation	聖学院大学論叢, 3: 15-27
URL	http://serve.seigakuin-univ.ac.jp/reps/modules/xoonips/detail.php?item_id=764
Rights	

聖学院学術情報発信システム : SERVE

SEigakuin Repository for academic archiVE

「地方分権」に関する比較論考察

佐々木 信 夫

Comparative Analysis for “Decentralization”

Nobuo SASAKI

With social economic changes, there has been a strong argument that the Japanese governmental system must move from centralization to decentralization. I agree with this position.

If that is the case, intergovernmental relations, including those of localities, should not be vertical relations based on control and order, but horizontal ones based on equality and cooperation. The vertical relations, in concrete terms the subsidy system and the permission/authorization system, need to be fundamentally reformed. In order to clarify the details of such reforms, it is important to analyse these vertical systems comparatively.

はじめに

近代民主主義国家は、その統治機構として政府（government）をもっているのが一般的である。わが国も例外ではない。ただ、その政府構造がどのようなものであるか、ないしはどうあるべきかは常に科学の対象であり、国民的議論の対象になる。その政府のあり方を考える視点として、その統治体系が中央集権的か地方分権的かが問題となる。とくに日本の場合、経済一流、行政三流、政治五流国家といわれるだけにこの統治体系がいかなるものであるべきかが、大きな焦点になる。行政学研究においても、中央地方関係の問題は明治以来の研究テーマとなってきた。

日本の場合、1945年を境にこの統治体系は大きく変わったとされる。とりわけ中央地方関係に注目するなら、第2次世界大戦以前はドイツ、フランスを中心とするヨーロッパ大陸系のシステムであり、その後は、イギリス、アメリカを中心とする英米系のシステムをモデルに統治構造が形成されているというのが通説的な考え方である。だが、地方自治論の世界に入ってみると、研究レベルにおいても、実務レベルにおいても、英米系の地方自治は実現されていないという評価が圧倒的で

Key words; Intergovernmental Relations, Centralization, Decentralization, Self-Government.

「地方分権」に関する比較論考察

ある。その根底に戦後一貫して主張されてきた地方分権が実体化していないという見方が、これまで有力である。

そこで本稿では、統治体系の原理であると思われる集権構造ないし分権構造に着目し、ひとつの世論のように言われ、戦後22次にまで及ぶ地方制度調査会答申が一貫して主張している地方分権型社会について比較論的視点から考察を加えてみたい。

1 中央集権か地方分権か

一般に、ある規模以上の領土を有し、主権が存在する国にはどこでも複数レベルの政府が存在している。国と地方公共団体、ないしは中央政府と地方政府に分けられ、地方政府に関してはさらに府県・州と市町村に二分されるのが普通である。

従って政府は3つのレベルでおのおのその機能を果たことになる。当然その機能は異なったものであることが想定される。ただ、どの国でも地方制度の形成について固有の事情があり、それぞれのレベルにおいて機能が異なるものとなっている。英米系の国と大陸系の国を対比して、地方自治の性格が異なる点を問題にするのは、歴史的形成過程の相違からくる政府機能の相違に着目するからである。

もとより、中央政府と地方政府、そして地方政府間たる広域自治体である府県と基礎自治体である市町村は、それぞれ自律した政府という意味で理念上、水平的であり対等の関係として位置づけられる。「政府間関係」(intergovernmental relations)という概念はそのことを指している。

西尾勝は政府間関係という概念を説明する場合、次の3点を問題とする⁽¹⁾。

第1に、政府間関係概念がintergovernmental relationsの概念を継承している以上、これが創出しようとしている「政府間関係」は、「対等な政府間の協力的な相互依存関係」でなければならないという点である。

この「対等な政府間の協力的な相互依存関係」が成立するためには、政府間のコミュニケーションが双方向でなければならない。現在の日本の政府間関係は国の意思が一方向的に下降してくる統制ないし官治型のものである。これを双方向に改めるためには、国民の意思がコミュニティ・レベルから統合され、これが基礎自治体を経て順次上昇していく調整型ないし自治型のルートを設定しなければならない。それぞれの政府に自律性を認める以上、「政府間」の課題は「統制」ではなく「調整」であり、調整の方策は「通達」ではなく「協議」ないし「交渉」である。自治体の先導的施策が国の施策として採択されていくだけでは足りない。市区町村が都道府県政に参加し、自治体が国政に参加していくためには、自治体の側でその意思を調整し統合していくメカニズムが確立しなければならないのである。

第2に、政府間の仕事の分担は「事務」配分の問題ではなく、「権限」の問題であると考えるべ

きである。「政府間関係」概念は各レベルの政府が自給自足的に分立割拠する状態を創出しようとしているのではない。政府間関係はますます濃密になり、政府間の調整の必要は増大すると想定しているのである。仕事の分担も外交・国防は国の専管、清掃・水道は基礎自治体の専管といった具合にはいかない。あらゆる仕事について各レベルの政府がそれなりのかかわりをもつ形態になる。問題はどの仕事のいかなる側面について誰が決定するかである。これは「事務」概念で処理できるものではなく、「権限」概念で処理すべきものである。

第3に、これからの日本の政府間関係は政府間の税源配分と財政調整のあり方について焦点を変動していくと思われる。日本の政府間関係を規定しているのは憲法と地方自治法だけではない。地方税法、地方財政法、公職選挙法、地方公務員法などで規定されている側面が多い。今後の政府間関係論は、財政論と行政論、管理論と行政論の統合につとめなければならない⁽²⁾。

ただ、実際には多くの国の政府間関係は水平的な関係より垂直的な上下関係、従属支配関係にあるケースがより一般的といえよう。水平的政府間関係が望ましいとしても、現実に存在する垂直的政府間関係をまず問題にしなければならない。

ところで、政府間関係が垂直的で、この上下関係が極めて明確なのがフランスや日本に代表される中央集権的な行財政システムをもつ国々である。カネと権限を中央政府に集中させ、中央政府はこれらを直接間接に利用して地方政府をコントロールしながら、国全体を統治しようと試みている。

一方、こうした中央集権的な単一国家に対し、連邦国家の場合、その様相はかなり異ってくる。この場合、一国全体の行財政システムは地方政府のイニシアチブによって運営され、連邦政府は州政府の単なる連合体という様相を呈する国が多い。この地方分権のシステムは、米国、カナダ、西独などの連邦制のもとで採用されている。その場合、連邦政府は最上位に位置するといっても中央に財源、権限を集中させ、ある統一された目標で地方政府をコントロールしようとするシステムにはなっていない。

わが国で、例えば地方制度調査会が22回の答申を出しているが、その中には必ず「中央集権から地方分権へ」⁽³⁾というロジックが書かれている。第1次、第2次臨時行政調査会でも同様の議論がなされてきた⁽⁴⁾。

原理的な点に言及するなら、この「集権」か「分権」かの相違は、モデルとしていえばどこのレベルの政府に行財政のイニシアチブをもたせるかによる。つまり集権においては国ないし中央政府が行財政の主役を演じ、分権においては州政府ないし府県、あるいは市町村が主役を演じることになる。ただ、分権といっても市町村が主役を演じるケースは少なく、州や府県がその主体になるケースが一般的である。分権システムが各州政府に限定される中では、各州とも市町村に対しては集権的な行政遂行が行われることが多いのである。

そのどちらのシステムをとるにせよ、異なるレベルの政府は財源、機能あるいは権限をめぐる相互に密接な関係をもたざるを得ない。政府間関係の概念を、財源、機能、権限の3つの観点から整

理すると、次のようになる。

- ①政府間行政関係：権限の配分，機能を中心とした概念
- ②政府間財政関係：税財政の配分，能力を中心とした概念
- ③中央地方関係：中央政府，地方政府（府県，市町村）の包括的關係

わが国の1989年12月の新行革審答申の「国と地方の關係等に関する報告」の中では、主に③の観点から議論が組み立てられている⁽⁵⁾。

2 地方分権の必要性

ところで、集権にしろ分権にしろ一概にどちらのシステムがよいとは断言できない。双方に長所もあり短所もある。またこの国においても地理的・歴史的、文化的な背景があり、その背景を受けながら各々独自のシステムを構築してきている。

ただ日本の場合、あまりにも中央集権化しすぎており、欠点が多く目立つ。補助金制度、許認可制度のいずれもが過度の集権システムの中で地方を画一化し、時代に合わなくなってきたとするのが一致した見方である。この点についての改革案は出尽くした感すらある。

さて、それはともかく、集権であれ分権であれ、中央政府と地方政府の間には異なった機能が存在しよう。中央政府と地方政府の典型的な役割について、図式的に整理すると、次のようになろう。

①中央政府：国防や司法に代表される一国全体の便益が拡散するナショナル財の供給（ナショナル・ミニマム）をすればよい。

②地方政府：空間の広がりや受益者数の多寡により、便益に差の生じる地方公共財（消防や公園）を供給すればよい。

例えば分権国家である米国では、連邦政府の役割は州政府との契約に基づいて明示的に委任されている事務（国防、外交、州際通商など）に限定されており、その他は広く州政府に権限留保されているのである。カナダや西独もほぼ同様である。

ところが集権国家である日本の場合、集権国家が一般にそうであるように中央地方政府間の機能分担が不明確である。中央政府は財政力の弱い地方政府に財政的援助を行い、一体的に各種事務・事業を遂行するし、費用負担についてもあいまいである。政府間にカネ・許認可の複雑な制度が存在するのが一般的である。仏国もほぼ同様である。

日本では長い間、地方自治が侵害され中央依存体質が問題にされてきたが、この根本は政府間の機能分担が曖昧であり、その負担についても明確な分担関係が存在してこなかったところに原因がある。

例えば、財源についていえば、税収総額の65%が国税であり、地方税は35%である。一方、支出はほぼ国が35%、地方が65%でその間に地方交付税と補助金という再配分システムが介在する仕組

「地方分権」に関する比較論考察

みになっている。また課税権という点でいえば、分権国家と違い、地方の課税自主権が極めて小さいのが実際である。このように地方財源は量・質とも厳しく制限されているのである。

もとより、機能分担と財源の対応が明確に規定し得ないケースもある。例えば地域間にスピルオーバーが発生する場合、あるいは規模の経済性やナショナルミニマムが重視される場合、ないしは国益が広く指示される場合には中央政府の介入が正当化されよう。だが、わが国の実態をみれば分かるように、中央集権化では、本来例外であるべきこのケースがしばしば拡大解釈され、国の権限範囲、守備範囲が拡大される傾向になりがちである。

ところで政府間を財政関係でみると、重要なポイントは、いくつかのルートを通じて財政資金が移転されるという構造が出来上がっていることである。わが国における地方間財政力格差の是正及び集権的な行政運営に伴う国・地方の財政移転には大きく2つの方式が用いられている。

すなわち、広義の補助金制度（二つの補助金）がそれである。

1つは一般補助金と言われるもので、地方政府間で生じる財政力格差是正のため用途を限定せず支給される非条件的補助金である。地方交付税がそれである。

もう1つは特定補助金と言われるもので、特定の政策目標遂行のため奨励的に支給される「条件付」補助金である。国庫支出金（負担金、補助金、委託金）と言われるものがそれである。

3 政府間財政関係と一般補助金

補助金行政で特に問題されるのは、後者の国庫支出金であるが、ここではまず一般補助金から検討していくことにしよう。

一般補助金と言われる地方交付税は、経済発展に応じ地域的な経済力格差が生まれるのはどこの国でもあるが、日本では国税の一定割合（法人税、所得税、酒税の32%）をこの地域間格差の是正のために用いている。というのも、経済力格差がそのまま財政力格差となって現れるのが実態だからである。例えば日本において一人当たり府県税（1987年度）でみると、最も府県税が多いのは東京の28.6万円であり、逆に最も少ないのは沖縄の4.7万円で、それは東京の6分の1にすぎない。このまま放置しておけば、この税収格差を反映して地方政府の供給する公共サービス水準にも大きな差を将来せざるを得ない。これでは、地域住民間に不公平感が生まれ、大きな社会不満となって顕在化しよう。

そこでこれを何らかの形で公平化つまり平準化しようという方法が取られる。もとよりこの平準化（equalization）方式には大きく2つのタイプがある。そのいずれかを取るかにより集権、分権の議論がからむのである。

①垂直的調整：1つは垂直的調整と呼んでいるが、これは上位の政府がイニシアチブをとって下位の政府間の財政力格差の是正を図る方法である。日本の地方交付税方式のように、一旦国税で吸

「地方分権」に関する比較論考察

い上げておいて中央政府が地方政府に一定の基準に基づいて配分するのがこれに当たる。

②水平的調整：もう1つは水平的調整と呼んでいるが、地方政府が相互に直接財源を出し合い相互に貧富差を縮小しようというもので、西独などに見られる方式がこれである。

一般的に言うなら、財政力平準化に当たっては垂直的調整方式をとる国が多い。国が財源の一定割合を交付金という形でより貧しい地方政府により多く配分するシステムになっている。税收再配分のための一般補助金がこれである。

ただ、一般補助金といっても日本の地方交付税には他国に見られない特徴が3つある。財政学者の石弘光の整理に従うなら、次のようになる⁽⁶⁾。

①多くの国は税收格差の是正のみを目的とするが、日本は平準化に財政需要の基本ニーズを考慮するという独特の仕組みに基づいている。

②算定に当たり、個別の経費目毎に各地の特種事情まで加味し、他の追随を許さない制度を構築。そのモデル式は（基準財政需要＝単位費用×測定単位×補正係数）である。

③過去30数年同一の平準化方式を採用するなど、これほどの長期安定は他国に例がないということである。

もとより、このモデル式の補正係数がかなり頻繁にかつ意図的に改正され、一般にはきわめてわかりにくいものとなっている。補助金の配分の仕組みがルール化され、国があまり介入する余地がないといっても実際には補正係数を動かすことによって地域配分のウエイトは大きくかわってくるのである。

4 政府間財政関係と特定補助金

さて、一般補助金より中央地方関係の政策形成により影響を与え問題視されているのは、特定補助金と言われるものである。一般補助金と異なり、支出の用途があらかじめ特定されているところに特徴があり、しかもあくまでもそれは「補助」であり、補助される側の地方政府は事業費の一部（これが実は大きいのだが）を自己負担しなければならないということである。「条件付」補助金と言われる所以はここにある。

中央政府から支出されるこの補助金は、類型化すると3つの目的をもっている。

①国本来の仕事を地方と共同して行う、また委託して行う際の費用負担のために支出される。

②地域間に発生する事業のスピル・オーバー効果の対策のためである。

③各地方で公共サービスのナショナル・ミニマムを達成するため、また特定の政策を奨励・助成するために行われる。

しかし、補助金行政（この特定補助金を指す）は今日の地方政府からすれば極めて行動枠組を縛るものとなり評判が悪い。つまり、その批判点をまとめると、

「地方分権」に関する比較論考察

①単にその目的に応じ財政資金を政府間で移転させる以上に、国が地方をコントロールする手段としてこの補助金メカニズムを利用する。

②補助金行政という実態は、中央集権システムを機能させる有力な手段として作用している。

③補助金の配分に当たり、政治的に不明朗な介入が行われ、政治力の差により補助金自体が不公平な配分になりがちである。

最近、「族議員」⁽⁷⁾が問題視されているが、各省庁に群がる族議員は陰に陽に各省の特定補助金の配分決定に介入し、国会で省庁が出してくる法律の成立に力を貸すかわりに補助金の配分にサジ加減を発揮するよう圧力をかけるのである。さらに各地域を代表する代議士も地元への利益還元より補助金獲得に奔走する。また県知事や市町村長も予算編成期になれば東京事務所に陣取り、有利な補助金獲得のために係長レベルまで頭を下げ陳情を繰り返すのである。

こうした補助金行政は、もっと根本にさかのぼれば、4つの大きな問題点をもっている行政システムである。

第1点は、少額の補助金でも地方の歳出構造に大きな影響を与えること、つまり国の介入手段として有効な方法として機能しているということである。ある算式でこの構図を明らかにしてみよう。

$$aE=G \quad E=G/a$$

但し a =補助率、 E =補助事業規模、 G =補助金

仮に、 $a=1/3$ とすると、 $E=3G$ となり、国は補助金の3倍に当たる地方関連事業量をコントロール可能となる。一方、地方は $(1-a)E$ を支出しながら、補助事業としてその分まで国の監視下におかれてしまうのである。

第2は、補助金の申請から実施までの手続きが極めて煩瑣であるということである。補助金の配分に国のもつ許認可、権限がからみ、その手続きに膨大な時間と費用・労力がかかるということである。現実には、100万円の補助金を得るために陳情や人件費、出張旅費を含め250万円のコストがかかっているという実態すらある。かりにそこまでして補助金を得ても、所詮補助金は補助金であるにすぎない。3分の2は自前でカネを用意しなければ仕事にならないのであるから、少額で全体額を支配されてしまう構図には変わらないのである。

第3に、補助事業は国のタテ割り行政が関与し、種々の非効率・ムダを発生させるということである。各省がタテ割補助金を出し、独自の書式と行政マニュアルを示しメンツにこだわって自治体を縛ることから、1つの会館に玄関が3つもある、あるいは補助金を組み合わせ各省の顔をたてた呼称を要求される結果、「勤労福祉文化婦人青少年センター」といった意味不明の会館が出来上がってしまうのである。

第4は、補助金の交付決定が年度末になり事業執行に大きな支障となっていることである。

この改革について、補助金の整理合理化につとめること、補助金配分の個別項目化をやめ、総合・メニュー化し、低率の補助金を統廃合することである。さらに手続きも思い切って簡素化する

「地方分権」に関する比較論考察

ことが大切である。これだけでも地方政府の裁量権は大幅に増大すると言えるのではなかろうか。

また中央地方を行政関係という視点で見ると、単にカネの流れのみでなく、事務事業の実施許可など様々な権力的支配下にある。つまりカネの面以外に、地方政府は行財政の実際の運営に当たり種々の権力的な中央の許認可のもとにおかれるということである。これは補助金行政と連動している場合が多いが、ここで改めて許認可行政に目を向けておきたい。この方式は分権より集権システム下で強く作用するものだが、許認可行政には、次の3つの点で批判的な評価を加えざるを得ない。

①種々の行政運営に当たって権限が国に集中されており、地方政府の自由裁量の範囲が著しく制約され、地方の創意・工夫が生かされず、画一行政が強いられる。

②中央集権による権限集中が東京一極集中を助長し、地域の非活性化につながっているとも言えよう。

③また、地方は国のやるべき仕事を団体委任事務、機関委任事務という形で受託し、それが自治体事務の中で7割近くを占めている。そしてナショナル・ミニマム確保の名目で国の関与・必置規制がおかれ、そのことに地方の行政が大きく束縛されるということである。

ここまで議論を進めてくると、許認可行政の少ない地方分権が地方にとってメリットの大きいものとなって映ってくる。地方分権化の促進という観点からすると、現在の集権的な中央地方関係を見直すのが課題と言える。許認可ルートをできるだけ弱め、国から地方へ大幅な権限移譲を図る必要が出てこよう。このことは、もはや単なる紙に書いた答申や審議会の議論のレベルを越えた問題である。実現性のあるプログラム提示こそ、時代の要請と言わなければならない。

5 日本型地方分権の考察

たしかに集権・分権いずれにしろ、その行財政構造は国の歴史的、文化的、地理的な諸要因を背景に出来上がっているものである。従ってそれを改めるには、相当のエネルギーと大胆な改革路線が用意されなければならない。第3次の行政改革推進審議会の設置が行われたが、この審議会の役割に「日本型地方分権」の推進というテーマ課題が課されていると考えなければならない。

(1) 地方分権の焦点

日本型地方分権を考える、これは極めて現代的テーマであるが、その前提となる認識は次の2点に要約されるのではなかろうか。

第1点は、公共サービス水準のナショナル・ミニマムがほぼ達成された現在、地方に画一性ではなく、「個性豊かな多様性の自治行政」を認めるべきであるということである。後見的支配観に基づく「地方不信論」は、いまや時代錯誤といわなければならない。

第2点は、地方政府の「自立と責任」を尊重すべきである。こうした認識のもとに、国の介入を

「地方分権」に関する比較論考察

できる限り少なくし、代わって地方に裁量権とイニシアチブをもっと与え、行政責任を明確にした上で自治行政が展開できるようにすべきである。

筆者はこの分権型社会を創出する大前提に、都道府県、区市町村という地方自治体が「政策官庁になるよう努力すべきだ」という考えをもっている。そのポイントは、それぞれの自治体が、事業中心の事業自治体から地域の政策形成の主体になれる政策自治体への転換を図るべきこと、自治体職員が事業執行のプロに甘んじる事業マンから政策形成力のある政策マンに転ずる努力をすべきだという点にある。学問としても、これをサポートすべきことは大切なことである⁽⁸⁾。

日本型地方分権を考察する場合、その基礎となる日本のもつ権力構造、自治風土、あるいは学問的知識について客観的な評価を加えておく必要がある。ことにここでは、自治風土と学問的蓄積を問題にしておきたい。

(2) 地方政府論の台頭

わが国で最近、地方政府論の台頭が著しい。大森・佐藤編『日本の地方政府』（東大出版会）⁽⁹⁾は明確にその概念を提示している。

いままで市役所や県庁を「地方団体」ないし「地方公共団体」と呼んできたが、これは首長、議員を直接公選する二元代表制の趣旨、憲法第九章の規定から適当ではない、今後これを「地方政府」(Local Government)と呼び、地方自治権を積極的に解釈していくべきだという主張がこれである⁽¹⁰⁾。確かに、この主張自体は正しい。だが、筆者のように自治体実務を体験してきた者には、少し違和感がある。なぜなら、今日の自治体を地域の政策主体、政策官庁としての「政府」と呼ぶにはそれにふさわしい実体がそこに備わっていないと思うからである。最近のふるさと創生一億円論議も含めて評価するなら、そこに自治体自分達で政策をつくるという政策文化が希薄なことが問題なのである。

それは第1に、現実の自治体は未だ事業官庁としての色彩が強く、政策官庁たり得ていないということ。わが国は明治憲法の下で「官治」を是とし、現在のような地方自治の仕組みを持たなかったが、この影響が今日でも根強く、戦後民主化の目玉として生まれた地方自治体も、地域の政策主体としてよりは、公団、事業団と並び国が決めた政策を事業化していく仕組みであるとする「事業官庁」としての自治体という観念が支配的である。

第2は、職員の意識・行動様式が地方政府にふさわしいレベルに達していないということ。全国3300の自治体はそれぞれ独自の試験を行い、固有の職員を採用しているが、その仕事のすすめ方をみると、国の政策マニュアルをみ、規則・通達を解釈し、補助事業を無難に処理することが本務だと考えがちになる。固有の自治体職員が国の省庁を「本省と呼ぶ」風土には壮大な日本官僚機構の歯車であるかのような意識が沈澱している。まして、地域の政策、地域の経営を自分達が主体的に形成していくのだという意識はかなり弱い。

「地方分権」に関する比較論考察

これらから見ても、地方政府論を素直には受け入れにくい、さらに言えば官僚研究や統治管理技術を主に研究してきた伝統的アカデミズムの姿勢にも問題がある。

それは1つに、行政研究が官僚システムの内部に主たる関心をおいてきたこと。一般に行政研究の方法には、行政システムをあたかも閉じた体系のごとくみる「閉鎖系モデル」の考え方で、行政システムを社会環境との相互依存関係で捉え、それはあたかも開いた体系であるがごとくみる「開放系モデル」の考え方があるが、現実社会が後者のタイプを求めているにも拘わらず、従来の研究スタイルは前者の立場から行政制度や行政管理技術に関心対象としてきた。

2つめは、社会環境の変化と切断した形で国家行政か地方行政かの二分法で行政機能を研究してきたこと。確かにわが国の政治制度は、枠組みとしては中央政府と地方政府の二層制をもち、行政の仕組みも国家行政から権限を移譲する中央地方関係を軸に形成されてきた歴史がある。その中で地方自治の形成自体、英米系の固有権説ではなく大陸系の伝來說で説明できる「集権組み込み型」となっており、それもやむを得ない面がある。だが、その結果、研究関心が地域レベルの動態ではなく、つねに国のナショナルな行政体系に関心が集中し、その枠組みでのみ地方行政論を展開してきたきらいがある。

3つめは、行政に関する研究手法、分析手法が記述的・解釈論的であるということ。わが国の行政学は伝統的に法学部に置かれ、研究者の供給源もそこに依存しているが、そうした土壌で育った行政学は、ドイツ、アメリカの影響を強く受け、法律学の研究手法と同じように記述論、解釈論が中心となる。だが、現実の地域政策はよりダイナミズムのなかにある。この多様な変化への政策対応は、機能論的観点から多くの変数を組み込み科学的な政策処理を必要とする性格のものである。そこにはコンピュータ等の科学技術を駆使し、統計学、数理学、経済学、心理学、数学など計量分析の知識を投入し、それを政策科学的に研究する「政策学」の登場が必要とされる。つまり、地方政府論を展開すべき実体が自治体組織にもアカデミズムにも十分な形で存在していないということが問題なのである¹¹⁾。

もとより筆者は、自治体が地方政府へと成熟していくことには賛成である。そのために、自治体が「政策官庁」になるべきこと、職員が政策マンへ脱皮すべきこと、伝統的行政学が政策学へ転換すべきことを提唱している。今日、自治体の政策形成はむずかしい局面にある。大都市地域を軸に都市人口率が80%に近づき、高学歴化の傾向が進み、高密度に人口・産業が集積し、政治、経済、文化、情報、国際といったさまざまな都市機能の集積及びその高次化現象が見られ、それら諸機能がネットワークを形成し相互依存関係が緊密になる高度都市型社会への傾斜は、地域政策の多様性と高度化を要求してくるからである。そこで政策は、国の示すナショナル・ミニマムでは不十分で、地域特性に合ったリージョナル・ポリシーの立案でなければならない。

こうした社会の趨勢は、遠い政府、タテ割構造を脱皮できない中央政府への期待よりも、身近かな政府、包括行政を展開できる地方政府への期待を高めるように作用する。「かゆい所に手が届く

行政」への期待が地方政府への期待度を高めるのである。

(3) 日本型地方分権の条件

だが、現在の自治体を地方政府へと高めていくにはクリアすべき幾つかの条件がある。

まず第1は、自治体のシンクタンク化すなわち頭脳集団をもつ自治体づくりをすすめることである。「考えること」(頭脳)はどこかヨソに任せ、決定したことがらを単に実行するという事業官庁的体質の脱皮、つまり自分の地域にあった政策を開発し工夫し、独自の自治体カラーを出し得る自治体づくりこそ、政策官庁づくりの基本である。

そこで大切なのは、自治体という仕組みは単なるモノ、サービスなど直接型行政サービスを増やすことのみを職務とするのではなく、地域をマネジメントし民間活動をコントロールしながら一つの理想とする政策を実行していく間接型行政サービスを提供することも重要な仕事だと考えることである。そのイメージは自治体をシンクタンク化し、組織として政策技術を高めていくことにほかならない。よく行政改革と言えば、組織・人事・事務事業・財政など「量的側面」の改革が相場だが、これからの自治体改革は政策形成力を高める「質的側面」の改革が主流にならなければならない。そのためには、伝統的なボトムアップ型の政策形成だけでなくトップダウン型の政策形成システムをつくること、トップの顔合わせの場としての「庁議」ではなく、政策調整・決定の場としての庁議へ改革していくこと、投げ込み型委託研究を増やすのではなく自前で政策研究所を用意する気構えで政策開発へ積極投資を行うことが大切となる。さらに企画、財政、人事、経営管理の諸機能を一本化し強力な「経営局」をつくることも政策力を高める方策のひとつとなる。

第2は、能力主義という面で民間組織に遅れをとる人事制度の抜本的改革を図ることである。その要点はいかにして事務員タイプの職員から政策マンへ転身を図っていくかである。いま企業社会も含め組織社会では、単に成績の優れた学校秀才よりも問題解決能力のある社会秀才をどのように創り出すかに議論の焦点が集まっているが、まさに公共政策を扱う自治体職員は問題解決力をもつエキスパートでなければならない。各自治体はその政策マンの峰を高め裾野を広げることが人事政策の大きな課題となる。そのため、経営者としての首長の姿勢、責任は一層重くなる。

具体的な提案をするなら、まず管理職群を経営職、専門管理職、一般管理職に分け、前二者についてはハエ抜き職員だけでなく民間、他自治体から公募・スカウトの形で「ソフトな血の入れ替え」を行うべきであるし(シフトな民間活力の導入といってもよい)、少なくともボーナスについては民間並に業績評価をもとに傾斜配分し経済的インセンティブを組織に与えていくべきである。加えて若手の人材に積極な投資を行う観点から海外派遣、民間研修、大学院留学、政策研究の奨励などを行い、専門性の高い政策形成力に富む職員群を育てること、組織内の政策論争がプラス評価を得、加点式人事評価が行われる風土をつくること、ヨコの自治体間が政策力のパワーゲームを展開する「自治体間競争」が行われるような組織文化の形成していくことなど、伝統枠に大きな風穴

「地方分権」に関する比較論考察

を空ける改革がすすめられていかなければならない。

そして第3に、「官庁に行政学不在」という状況の解消を含めアカデミズム自体が自治体の政策形成に寄与できる政策学的研究を活性化していくことである。つまり行政組織内の管理・効率の追求より、情報化、高齢化、国際化、ソフト化など社会潮流への政策対応を軸とする「政策形成の技術」「政策編集の技術」「政策実現の担保力」を高めるための研究や、合理的な政策決定、適切な政策評価の方法などについての研究が活発化していくことが大切である。これを政策研究の活性化というなら、それはより広く実務家、専門家など異業種分野の流入も歓迎すべきこととなる。この点、タテ割のアカデミズムを超えた「政策学会」が構想されてしかるべきだと考える。

いずれにせよ、明治からの100年、わが国は「中央政府の時代」であった。次の100年が内政について「地方政府の時代」だと主張するなら、自治体がそれにふさわしい政策官庁スタイルへの脱皮をもって応えなければ、地方分権論議に国民的広がりを期待することはむずかしい。

そうした克服すべき課題を抱えながらも、学問が一種の社会的先導性という役割をもつものとするなら、21世紀における日本型地方分権のあり方を素描することも考察の対象に加えなければならない。

(4) 日本型地方分権の方向性

その日本型地方分権のゴールを素描するなら、分権化の最終目標は「道州制」及び連邦制の実現にあるのではなかろうか。その地方分権への道筋について、若干のコメントを加えるなら、①まず二〇万人以上の市町村は政令市並の権限を与え地域中核自治体として育成すべきであること。②広域問題では市町村連合体の形成が必要であること。③府県はEC型連合自治体の形成し半世紀経たところで「州制度」へ移行すべきであること。④受け皿づくりとして地方行革、住民参加、地域住民の意識改革、政策提案の活発化が必要であること。⑤地方自治体が従来の事業官庁から政策官庁へ脱皮する様々な努力を続け、地方不信論を払拭すべきであること。

つまり地方にいくつかの受け皿をつくり、そこを核に国から権限と責任を大幅に委譲し、行財政の基礎を強化し、分権型社会を構築すべきであるということである。

これらを踏まえ、あらためて政府間関係の概念に立ち返るなら、いま我国で地方政府論が提唱され、とりわけ水平的な政府間関係が議論される効果をまとめてみるなら、次の3点を掲げることができる。

第1に、錯綜した政府間関係をもう一度総合的に捉え直し、制度相互間の本来もつべき機能を国際化時代、情報化時代、多様化志向時代に合う形での理論構築を行い得ること。

第2に、戦後幾度も繰り返されてきた地方制度調査会などの地方制度改革の論点にこだわることなく、原点に戻り多様な改革構想を練り上げる契機となること。とりわけ、地方自治法で画一的に制度を統制していることが現代の社会実体に合わないことから、自治体の組織形態について多様化

「地方分権」に関する比較論考察

の余地を拓くこと、自治体の国政参加について多角的な方策を構想することが大切である。

第3に、改革の対象を自治体レベルから国レベルにまで拡大すること。政府間関係論は単に地方自治を擁護し発展させるためだけの枠組ではない。それは、自治体が自らを革新するとともに、中央政府を含めた国民社会の政治構造の全体についてその再編構想を提起するための概念である¹²⁾。

中央地方関係の改革、とりわけ地方自治の擁護と発展を国の機関に期待する「上からの改革」を志向する時代は去っている。むしろ高度都市社会の先端行政を工夫し、多様な行政展開を求められる地方政府が市民の意識を基盤に「下からの改革」を行っていくべき時代に入っている。自治体みずからの努力によって国政を変革する時代に入っているのである。その点、行政学も国家管理学、行政管理学の方角から政策学、政策形成学の方角を志向すべき時代に入っていると云わなければならない。地方分権の考察は、裾野の広い研究を求められると考える。

注

- (1) 西尾勝『行政学の基礎概念』（東大出版会、1990）。
- (2) 西尾勝「政府間関係の概念」『行政学の基礎概念』（東大出版会、1990）pp398～399では、inter-governmental relations について包括的な考察を加えている。
- (3) 地方制度調査会は昭和27年に発足し、社会経済の実態の即した地方行財政制度のあり方について2年ごとに答申を出し、とくに22次に及ぶ今日までの中で地方分権を基調にした答申内容が多い。
- (4) 昭和39年の第1次臨時行政調査会、同59年の第2次臨時行政調査会とも地方分権に関する視点から答申がなされている。
- (5) 平成元年12月に出された新行政改革推進審議会の「国と地方の関係等に関する報告」で出された府県連合、市町村連合、第2政令市（地域中核自治体）構想などそれに当たる。
- (6) 石弘光「政府間財政関係」（やさしい経済学）（日本経済新聞、1989）。
- (7) 猪口孝・岩井奉信『族議員の研究』（日本経済新聞社、1987）。
- (8) 佐々木信夫『政策学への発想』第1部（ぎょうせい、1989）を参照。
- (9) 佐藤誠三郎・大森彌編『日本の地方政府』（東大出版会、1987）。
- (10) 前掲『日本の地方政府』第1章参照。
- (11) 佐々木信夫『都市行政学研究』（勁草書房、1990）はそうした認識からなる研究である。
- (12) 西尾勝『行政学の基礎概念』（東大出版会、1990）p401。

「地方分権」に関する比較論考察

ある。その根底に戦後一貫して主張されてきた地方分権が実体化していないという見方が、これまた有力である。

そこで本稿では、統治体系の原理であると思われる集権構造ないし分権構造に着目し、ひとつの世論のように言われ、戦後22次にまで及ぶ地方制度調査会答申が一貫して主張している地方分権型社会について比較論的視点から考察を加えてみたい。

1 中央集権か地方分権か

一般に、ある規模以上の領土を有し、主権が存在する国にはどこでも複数レベルの政府が存在している。国と地方公共団体、ないしは中央政府と地方政府に分けられ、地方政府に関してはさらに府県・州と市町村に二分されるのが普通である。

従って政府は3つのレベルでおのおのその機能を果たすことになる。当然その機能は異なったものであることが想定される。ただ、どの国でも地方制度の形成について固有の事情があり、それぞれのレベルにおいて機能が異なるものとなっている。英米系の国と大陸系の国を対比して、地方自治の性格が異なる点を問題にするのは、歴史的形成過程の相違からくる政府機能の相違に着目するからである。

もとより、中央政府と地方政府、そして地方政府間たる広域自治体である府県と基礎自治体である市町村は、それぞれ自律した政府という意味で理念上、水平的であり対等の関係として位置づけられる。「政府間関係」(intergovernmental relations)という概念はそのことを指している。

西尾勝は政府間関係という概念を説明する場合、次の3点を問題とする⁽¹⁾。

第1に、政府間関係概念がintergovernmental relationsの概念を継承している以上、これが創出しようとしている「政府間関係」は、「対等な政府間の協力的な相互依存関係」でなければならないという点である。

この「対等な政府間の協力的な相互依存関係」が成立するためには、政府間のコミュニケーションが双方向でなければならない。現在の日本の政府間関係は国の意思が一方向的に下降してくる統制ないし官治型のものである。これを双方向に改めるためには、国民の意思がコミュニティ・レベルから統合され、これが基礎自治体を経て順次上昇していく調整型ないし自治型のルートを設定しなければならない。それぞれの政府に自律性を認める以上、「政府間」の課題は「統制」ではなく「調整」であり、調整の方策は「通達」ではなく「協議」ないし「交渉」である。自治体の先導的施策が国の施策として採択されていくだけでは足りない。市区町村が都道府県政に参加し、自治体が国政に参加していくためには、自治体の側でその意思を調整し統合していくメカニズムが確立しなければならないのである。

第2に、政府間の仕事の分担は「事務」配分の問題ではなく、「権限」の問題であると考えらるべ

きである。「政府間関係」概念は各レベルの政府が自給自足的に分立割拠する状態を創出しようとしているのではない。政府間関係はますます濃密になり、政府間の調整の必要は増大すると想定しているのである。仕事の分担も外交・国防は国の専管、清掃・水道は基礎自治体の専管といった具合にはいかない。あらゆる仕事について各レベルの政府がそれなりのかかわりをもつ形態になる。問題はどの仕事のいかなる側面について誰が決定するかである。これは「事務」概念で処理できるものではなく、「権限」概念で処理すべきものである。

第3に、これからの日本の政府間関係は政府間の税源配分と財政調整のあり方について焦点を変動していくと思われる。日本の政府間関係を規定しているのは憲法と地方自治法だけではない。地方税法、地方財政法、公職選挙法、地方公務員法などで規定されている側面が多い。今後の政府間関係論は、財政論と行政論、管理論と行政論の統合につとめなければならない⁽²⁾。

ただ、実際には多くの国の政府間関係は水平的な関係より垂直的な上下関係、従属支配関係にあるケースがより一般的といえよう。水平的政府間関係が望ましいとしても、現実に存在する垂直的政府間関係をまず問題にしなければならない。

ところで、政府間関係が垂直的で、この上下関係が極めて明確なのがフランスや日本に代表される中央集権的な行財政システムをもつ国々である。カネと権限を中央政府に集中させ、中央政府はこれらを直接間接に利用して地方政府をコントロールしながら、国全体を統治しようと試みている。

一方、こうした中央集権的な単一国家に対し、連邦国家の場合、その様相はかなり異ってくる。この場合、一国全体の行財政システムは地方政府のイニシアチブによって運営され、連邦政府は州政府の単なる連合体という様相を呈する国が多い。この地方分権のシステムは、米国、カナダ、西独などの連邦制のもとで採用されている。その場合、連邦政府は最上位に位置するといっても中央に財源、権限を集中させ、ある統一された目標で地方政府をコントロールしようとするシステムにはなっていない。

わが国で、例えば地方制度調査会が22回の答申を出しているが、その中には必ず「中央集権から地方分権へ」⁽³⁾というロジックが書かれている。第1次、第2次臨時行政調査会でも同様の議論がなされてきた⁽⁴⁾。

原理的な点に言及するなら、この「集権」か「分権」かの相違は、モデルとしていえばどこのレベルの政府に行財政のイニシアチブをもたせるかによる。つまり集権においては国ないし中央政府が行財政の主役を演じ、分権においては州政府ないし府県、あるいは市町村が主役を演じることになる。ただ、分権といっても市町村が主役を演じるケースは少なく、州や府県がその主体になるケースが一般的である。分権システムが各州政府に限定される中では、各州とも市町村に対しては集権的な行政遂行が行われることが多いのである。

そのどちらのシステムをとるにせよ、異なるレベルの政府は財源、機能あるいは権限をめぐる相互に密接な関係をもたざるを得ない。政府間関係の概念を、財源、機能、権限の3つの観点から整

理すると、次のようになる。

- ①政府間行政関係：権限の配分，機能を中心とした概念
- ②政府間財政関係：税財政の配分，能力を中心とした概念
- ③中央地方関係：中央政府，地方政府（府県，市町村）の包括的關係

わが国の1989年12月の新行革審答申の「国と地方の關係等に関する報告」の中では、主に③の観点から議論が組み立てられている⁽⁵⁾。

2 地方分権の必要性

ところで、集権にしろ分権にしろ一概にどちらのシステムがよいとは断言できない。双方に長所もあり短所もある。またこの国においても地理的・歴史的、文化的な背景があり、その背景を受けながら各々独自のシステムを構築してきている。

ただ日本の場合、あまりにも中央集権化しすぎており、欠点が多く目立つ。補助金制度、許認可制度のいずれもが過度の集権システムの中で地方を画一化し、時代に合わなくなってきたとするのが一致した見方である。この点についての改革案は出尽くした感すらある。

さて、それはともかく、集権であれ分権であれ、中央政府と地方政府の間には異なった機能が存在しよう。中央政府と地方政府の典型的な役割について、図式的に整理すると、次のようになろう。

①中央政府：国防や司法に代表される一国全体の便益が拡散するナショナル財の供給（ナショナル・ミニマム）をすればよい。

②地方政府：空間の広がりや受益者数の多寡により、便益に差の生じる地方公共財（消防や公園）を供給すればよい。

例えば分権国家である米国では、連邦政府の役割は州政府との契約に基づいて明示的に委任されている事務（国防、外交、州際通商など）に限定されており、その他は広く州政府に権限留保されているのである。カナダや西独もほぼ同様である。

ところが集権国家である日本の場合、集権国家が一般にそうであるように中央地方政府間の機能分担が不明確である。中央政府は財政力の弱い地方政府に財政的援助を行い、一体的に各種事務・事業を遂行するし、費用負担についてもあいまいである。政府間にカネ・許認可の複雑な制度が存在するのが一般的である。仏国もほぼ同様である。

日本では長い間、地方自治が侵害され中央依存体質が問題にされてきたが、この根本は政府間の機能分担が曖昧であり、その負担についても明確な分担関係が存在してこなかったところに原因がある。

例えば、財源についていえば、税収総額の65%が国税であり、地方税は35%である。一方、支出はほぼ国が35%、地方が65%でその間に地方交付税と補助金という再配分システムが介在する仕組

「地方分権」に関する比較論考察

みになっている。また課税権という点でいえば、分権国家と違い、地方の課税自主権が極めて小さいのが実際である。このように地方財源は量・質とも厳しく制限されているのである。

もとより、機能分担と財源の対応が明確に規定し得ないケースもある。例えば地域間にスピルオーバーが発生する場合、あるいは規模の経済性やナショナルミニマムが重視される場合、ないしは国益が広く指示される場合には中央政府の介入が正当化されよう。だが、わが国の実態をみれば分かるように、中央集権化では、本来例外であるべきこのケースがしばしば拡大解釈され、国の権限範囲、守備範囲が拡大される傾向になりがちである。

ところで政府間を財政関係でみると、重要なポイントは、いくつかのルートを通じて財政資金が移転されるという構造が出来上がっていることである。わが国における地方間財政力格差の是正及び集権的な行政運営に伴う国・地方の財政移転には大きく2つの方式が用いられている。

すなわち、広義の補助金制度（二つの補助金）がそれである。

1つは一般補助金と言われるもので、地方政府間で生じる財政力格差是正のため用途を限定せず支給される非条件的補助金である。地方交付税がそれである。

もう1つは特定補助金と言われるもので、特定の政策目標遂行のため奨励的に支給される「条件付」補助金である。国庫支出金（負担金、補助金、委託金）と言われるものがそれである。

3 政府間財政関係と一般補助金

補助金行政で特に問題されるのは、後者の国庫支出金であるが、ここではまず一般補助金から検討していくことにしよう。

一般補助金と言われる地方交付税は、経済発展に応じ地域的な経済力格差が生まれるのはどこの国でもあるが、日本では国税の一定割合（法人税、所得税、酒税の32%）をこの地域間格差の是正のために用いている。というのも、経済力格差がそのまま財政力格差となって現れるのが実態だからである。例えば日本において一人当たり府県税（1987年度）でみると、最も府県税が多いのは東京の28.6万円であり、逆に最も少ないのは沖縄の4.7万円で、それは東京の6分の1にすぎない。このまま放置しておけば、この税収格差を反映して地方政府の供給する公共サービス水準にも大きな差を将来せざるを得ない。これでは、地域住民間に不公平感が生まれ、大きな社会不満となって顕在化しよう。

そこでこれを何らかの形で公平化つまり平準化しようという方法が取られる。もとよりこの平準化（equalization）方式には大きく2つのタイプがある。そのいずれかを取るかにより集権、分権の議論がからむのである。

①垂直的調整：1つは垂直的調整と呼んでいるが、これは上位の政府がイニシアチブをとって下位の政府間の財政力格差の是正を図る方法である。日本の地方交付税方式のように、一旦国税で吸

「地方分権」に関する比較論考察

い上げておいて中央政府が地方政府に一定の基準に基づいて配分するのがこれに当たる。

②水平的調整：もう1つは水平的調整と呼んでいるが、地方政府が相互に直接財源を出し合い相互に貧富差を縮小しようというもので、西独などに見られる方式がこれである。

一般的に言うなら、財政力平準化に当たっては垂直的調整方式をとる国が多い。国が財源の一定割合を交付金という形でより貧しい地方政府により多く配分するシステムになっている。税收再配分のための一般補助金がこれである。

ただ、一般補助金といっても日本の地方交付税には他国に見られない特徴が3つある。財政学者の石弘光の整理に従うなら、次のようになる⁽⁶⁾。

①多くの国は税收格差の是正のみを目的とするが、日本は平準化に財政需要の基本ニーズを考慮するという独特の仕組みに基づいている。

②算定に当たり、個別の経費目毎に各地の特種事情まで加味し、他の追随を許さない制度を構築。そのモデル式は（基準財政需要＝単位費用×測定単位×補正係数）である。

③過去30数年同一の平準化方式を採用するなど、これほどの長期安定は他国に例がないということである。

もとより、このモデル式の補正係数がかなり頻繁にかつ意図的に改正され、一般にはきわめてわかりにくいものとなっている。補助金の配分の仕組みがルール化され、国があまり介入する余地がないといっても実際には補正係数を動かすことによって地域配分のウエイトは大きくかわってくるのである。

4 政府間財政関係と特定補助金

さて、一般補助金より中央地方関係の政策形成により影響を与え問題視されているのは、特定補助金と言われるものである。一般補助金と異なり、支出の用途があらかじめ特定されているところに特徴があり、しかもあくまでもそれは「補助」であり、補助される側の地方政府は事業費の一部（これが実は大きいのだが）を自己負担しなければならないということである。「条件付」補助金と言われる所以はここにある。

中央政府から支出されるこの補助金は、類型化すると3つの目的をもっている。

①国本来の仕事を地方と共同して行う、また委託して行う際の費用負担のために支出される。

②地域間に発生する事業のスピル・オーバー効果の対策のためである。

③各地方で公共サービスのナショナル・ミニマムを達成するため、また特定の政策を奨励・助成するために行われる。

しかし、補助金行政（この特定補助金を指す）は今日の地方政府からすれば極めて行動枠組を縛るものとなり評判が悪い。つまり、その批判点をまとめると、

「地方分権」に関する比較論考察

①単にその目的に応じ財政資金を政府間で移転させる以上に、国が地方をコントロールする手段としてこの補助金メカニズムを利用する。

②補助金行政という実態は、中央集権システムを機能させる有力な手段として作用している。

③補助金の配分に当たり、政治的に不明朗な介入が行われ、政治力の差により補助金自体が不公平な配分になりがちである。

最近、「族議員」⁽⁷⁾が問題視されているが、各省庁に群がる族議員は陰に陽に各省の特定補助金の配分決定に介入し、国会で省庁が出してくる法律の成立に力を貸すかわりに補助金の配分にサジ加減を発揮するよう圧力をかけるのである。さらに各地域を代表する代議士も地元への利益還元より補助金獲得に奔走する。また県知事や市町村長も予算編成期になれば東京事務所に陣取り、有利な補助金獲得のために係長レベルまで頭を下げ陳情を繰り返すのである。

こうした補助金行政は、もっと根本にさかのぼれば、4つの大きな問題点をもっている行政システムである。

第1点は、少額の補助金でも地方の歳出構造に大きな影響を与えること、つまり国の介入手段として有効な方法として機能しているということである。ある算式でこの構図を明らかにしてみよう。

$$aE=G \quad E=G/a$$

但し a =補助率、 E =補助事業規模、 G =補助金

仮に、 $a=1/3$ とすると、 $E=3G$ となり、国は補助金の3倍に当たる地方関連事業量をコントロール可能となる。一方、地方は $(1-a)E$ を支出しながら、補助事業としてその分まで国の監視下におかれてしまうのである。

第2は、補助金の申請から実施までの手続きが極めて煩瑣であるということである。補助金の配分に国のもつ許認可、権限がからみ、その手続きに膨大な時間と費用・労力がかかるということである。現実には、100万円の補助金を得るために陳情や人件費、出張旅費を含め250万円のコストがかかっているという実態すらある。かりにそこまでして補助金を得ても、所詮補助金は補助金であるにすぎない。3分の2は自前でカネを用意しなければ仕事にならないのであるから、少額で全体額を支配されてしまう構図には変わらないのである。

第3に、補助事業は国のタテ割り行政が関与し、種々の非効率・ムダを発生させるということである。各省がタテ割補助金を出し、独自の書式と行政マニュアルを示しメンツにこだわって自治体を縛ることから、1つの会館に玄関が3つもある、あるいは補助金を組み合わせ各省の顔をたてた呼称を要求される結果、「勤労福祉文化婦人青少年センター」といった意味不明の会館が出来上がってしまうのである。

第4は、補助金の交付決定が年度末になり事業執行に大きな支障となっていることである。

この改革について、補助金の整理合理化につとめること、補助金配分の個別項目化をやめ、総合・メニュー化し、低率の補助金を統廃合することである。さらに手続きも思い切って簡素化する

「地方分権」に関する比較論考察

ことが大切である。これだけでも地方政府の裁量権は大幅に増大すると言えるのではなかろうか。

また中央地方を行政関係という視点で見ると、単にカネの流れのみでなく、事務事業の実施許可など様々な権力的支配下にある。つまりカネの面以外に、地方政府は行財政の実際の運営に当たり種々の権力的な中央の許認可のもとにおかれるということである。これは補助金行政と連動している場合が多いが、ここで改めて許認可行政に目を向けておきたい。この方式は分権より集権システム下で強く作用するものだが、許認可行政には、次の3つの点で批判的な評価を加えざるを得ない。

①種々の行政運営に当たって権限が国に集中されており、地方政府の自由裁量の範囲が著しく制約され、地方の創意・工夫が生かされず、画一行政が強いられる。

②中央集権による権限集中が東京一極集中を助長し、地域の非活性化につながっているとも言えよう。

③また、地方は国のやるべき仕事を団体委任事務、機関委任事務という形で受託し、それが自治体事務の中で7割近くを占めている。そしてナショナル・ミニマム確保の名目で国の関与・必置規制がおかれ、そのことに地方の行政が大きく束縛されるということである。

ここまで議論を進めてくると、許認可行政の少ない地方分権が地方にとってメリットの大きいものとなって映ってくる。地方分権化の促進という観点からすると、現在の集権的な中央地方関係を見直すのが課題と言える。許認可ルートをできるだけ弱め、国から地方へ大幅な権限移譲を図る必要が出てこよう。このことは、もはや単なる紙に書いた答申や審議会の議論のレベルを越えた問題である。実現性のあるプログラム提示こそ、時代の要請と言わなければならない。

5 日本型地方分権の考察

たしかに集権・分権いずれにしろ、その行財政構造は国の歴史的、文化的、地理的な諸要因を背景に出来上がっているものである。従ってそれを改めるには、相当のエネルギーと大胆な改革路線が用意されなければならない。第3次の行政改革推進審議会の設置が行われたが、この審議会の役割に「日本型地方分権」の推進というテーマ課題が課されていると考えなければならない。

(1) 地方分権の焦点

日本型地方分権を考える、これは極めて現代的テーマであるが、その前提となる認識は次の2点に要約されるのではなかろうか。

第1点は、公共サービス水準のナショナル・ミニマムがほぼ達成された現在、地方に画一性ではなく、「個性豊かな多様性の自治行政」を認めるべきであるということである。後見的支配観に基づく「地方不信論」は、いまや時代錯誤といわなければならない。

第2点は、地方政府の「自立と責任」を尊重すべきである。こうした認識のもとに、国の介入を

「地方分権」に関する比較論考察

できる限り少なくし、代わって地方に裁量権とイニシアチブをもっと与え、行政責任を明確にした上で自治行政が展開できるようにすべきである。

筆者はこの分権型社会を創出する大前提に、都道府県、区市町村という地方自治体が「政策官庁になるよう努力すべきだ」という考えをもっている。そのポイントは、それぞれの自治体が、事業中心の事業自治体から地域の政策形成の主体になれる政策自治体への転換を図るべきこと、自治体職員が事業執行のプロに甘んじる事業マンから政策形成力のある政策マンに転ずる努力をすべきだという点にある。学問としても、これをサポートすべきことは大切なことである⁽⁸⁾。

日本型地方分権を考察する場合、その基礎となる日本のもつ権力構造、自治風土、あるいは学問的知識について客観的な評価を加えておく必要がある。ことにここでは、自治風土と学問的蓄積を問題にしておきたい。

(2) 地方政府論の台頭

わが国で最近、地方政府論の台頭が著しい。大森・佐藤編『日本の地方政府』（東大出版会）⁽⁹⁾は明確にその概念を提示している。

いままで市役所や県庁を「地方団体」ないし「地方公共団体」と呼んできたが、これは首長、議員を直接公選する二元代表制の趣旨、憲法第九章の規定から適当ではない、今後これを「地方政府」(Local Government)と呼び、地方自治権を積極的に解釈していくべきだという主張がこれである⁽¹⁰⁾。確かに、この主張自体は正しい。だが、筆者のように自治体実務を体験してきた者には、少し違和感がある。なぜなら、今日の自治体を地域の政策主体、政策官庁としての「政府」と呼ぶにはそれにふさわしい実体がそこに備わっていないと思うからである。最近のふるさと創生一億円論議も含めて評価するなら、そこに自治体自分達で政策をつくるという政策文化が希薄なことが問題なのである。

それは第1に、現実の自治体は未だ事業官庁としての色彩が強く、政策官庁たり得ていないということ。わが国は明治憲法の下で「官治」を是とし、現在のような地方自治の仕組みを持たなかったが、この影響が今日でも根強く、戦後民主化の目玉として生まれた地方自治体も、地域の政策主体としてよりは、公団、事業団と並び国が決めた政策を事業化していく仕組みであるとする「事業官庁」としての自治体という観念が支配的である。

第2は、職員の意識・行動様式が地方政府にふさわしいレベルに達していないということ。全国3300の自治体はそれぞれ独自の試験を行い、固有の職員を採用しているが、その仕事のすすめ方をみると、国の政策マニュアルをみ、規則・通達を解釈し、補助事業を無難に処理することが本務だと考えがちになる。固有の自治体職員が国の省庁を「本省と呼ぶ」風土には壮大な日本官僚機構の歯車であるかのような意識が沈澱している。まして、地域の政策、地域の経営を自分達が主体的に形成していくのだという意識はかなり弱い。

「地方分権」に関する比較論考察

これらから見ても、地方政府論を素直には受け入れにくい、さらに言えば官僚研究や統治管理技術を主に研究してきた伝統的アカデミズムの姿勢にも問題がある。

それは1つに、行政研究が官僚システムの内部に主たる関心をおいてきたこと。一般に行政研究の方法には、行政システムをあたかも閉じた体系のごとくみる「閉鎖系モデル」の考え方で、行政システムを社会環境との相互依存関係で捉え、それはあたかも開いた体系であるがごとくみる「開放系モデル」の考え方があるが、現実社会が後者のタイプを求めているにも拘わらず、従来の研究スタイルは前者の立場から行政制度や行政管理技術に関心対象としてきた。

2つめは、社会環境の変化と切断した形で国家行政か地方行政かの二分法で行政機能を研究してきたこと。確かにわが国の政治制度は、枠組みとしては中央政府と地方政府の二層制をもち、行政の仕組みも国家行政から権限を移譲する中央地方関係を軸に形成されてきた歴史がある。その中で地方自治の形成自体、英米系の固有権説ではなく大陸系の伝來說で説明できる「集権組み込み型」となっており、それもやむを得ない面がある。だが、その結果、研究関心が地域レベルの動態ではなく、つねに国のナショナルな行政体系に関心が集中し、その枠組みでのみ地方行政論を展開してきたきらいがある。

3つめは、行政に関する研究手法、分析手法が記述的・解釈論的であるということ。わが国の行政学は伝統的に法学部に置かれ、研究者の供給源もそこに依存しているが、そうした土壌で育った行政学は、ドイツ、アメリカの影響を強く受け、法律学の研究手法と同じように記述論、解釈論が中心となる。だが、現実の地域政策はよりダイナミズムのなかにある。この多様な変化への政策対応は、機能論的観点から多くの変数を組み込み科学的な政策処理を必要とする性格のものである。そこにはコンピュータ等の科学技術を駆使し、統計学、数理学、経済学、心理学、数学など計量分析の知識を投入し、それを政策科学的に研究する「政策学」の登場が必要とされる。つまり、地方政府論を展開すべき実体が自治体組織にもアカデミズムにも十分な形で存在していないということが問題なのである¹¹⁾。

もとより筆者は、自治体が地方政府へと成熟していくことには賛成である。そのために、自治体が「政策官庁」になるべきこと、職員が政策マンへ脱皮すべきこと、伝統的行政学が政策学へ転換すべきことを提唱している。今日、自治体の政策形成はむずかしい局面にある。大都市地域を軸に都市人口率が80%に近づき、高学歴化の傾向が進み、高密度に人口・産業が集積し、政治、経済、文化、情報、国際といったさまざまな都市機能の集積及びその高次化現象が見られ、それら諸機能がネットワークを形成し相互依存関係が緊密になる高度都市型社会への傾斜は、地域政策の多様性と高度化を要求してくるからである。そこで政策は、国の示すナショナル・ミニマムでは不十分で、地域特性に合ったリージョナル・ポリシーの立案でなければならない。

こうした社会の趨勢は、遠い政府、タテ割構造を脱皮できない中央政府への期待よりも、身近かな政府、包括行政を展開できる地方政府への期待を高めるように作用する。「かゆい所に手が届く

行政」への期待が地方政府への期待度を高めるのである。

(3) 日本型地方分権の条件

だが、現在の自治体を地方政府へと高めていくにはクリアすべき幾つかの条件がある。

まず第1は、自治体のシンクタンク化すなわち頭脳集団をもつ自治体づくりをすすめることである。「考えること」(頭脳)はどこかヨソに任せ、決定したことがらを単に実行するという事業官庁的体質の脱皮、つまり自分の地域にあった政策を開発し工夫し、独自の自治体カラーを出し得る自治体づくりこそ、政策官庁づくりの基本である。

そこで大切なのは、自治体という仕組みは単なるモノ、サービスなど直接型行政サービスを増やすことのみを職務とするのではなく、地域をマネジメントし民間活動をコントロールしながら一つの理想とする政策を実行していく間接型行政サービスを提供することも重要な仕事だと考えることである。そのイメージは自治体をシンクタンク化し、組織として政策技術を高めていくことにほかならない。よく行政改革と言えば、組織・人事・事務事業・財政など「量的側面」の改革が相場だが、これからの自治体改革は政策形成力を高める「質的側面」の改革が主流にならなければならない。そのためには、伝統的なボトムアップ型の政策形成だけでなくトップダウン型の政策形成システムをつくること、トップの顔合わせの場としての「庁議」ではなく、政策調整・決定の場としての庁議へ改革していくこと、投げ込み型委託研究を増やすのではなく自前で政策研究所を用意する気構えで政策開発へ積極投資を行うことが大切となる。さらに企画、財政、人事、経営管理の諸機能を一本化し強力な「経営局」をつくることも政策力を高める方策のひとつとなる。

第2は、能力主義という面で民間組織に遅れをとる人事制度の抜本的改革を図ることである。その要点はいかにして事務員タイプの職員から政策マンへ転身を図っていくかである。いま企業社会も含め組織社会では、単に成績の優れた学校秀才よりも問題解決能力のある社会秀才をどのように創り出すかに議論の焦点が集まっているが、まさに公共政策を扱う自治体職員は問題解決力をもつエキスパートでなければならない。各自治体はその政策マンの峰を高め裾野を広げることが人事政策の大きな課題となる。そのため、経営者としての首長の姿勢、責任は一層重くなる。

具体的な提案をするなら、まず管理職群を経営職、専門管理職、一般管理職に分け、前二者についてはハエ抜き職員だけでなく民間、他自治体から公募・スカウトの形で「ソフトな血の入れ替え」を行うべきであるし(シフトな民間活力の導入といってもよい)、少なくともボーナスについては民間並に業績評価をもとに傾斜配分し経済的インセンティブを組織に与えていくべきである。加えて若手の人材に積極な投資を行う観点から海外派遣、民間研修、大学院留学、政策研究の奨励などを行い、専門性の高い政策形成力に富む職員群を育てること、組織内の政策論争がプラス評価を得、加点式人事評価が行われる風土をつくること、ヨコの自治体間が政策力のパワーゲームを展開する「自治体間競争」が行われるような組織文化の形成していくことなど、伝統枠に大きな風穴

「地方分権」に関する比較論考察

を空ける改革がすすめられていかなければならない。

そして第3に、「官庁に行政学不在」という状況の解消を含めアカデミズム自体が自治体の政策形成に寄与できる政策学的研究を活性化していくことである。つまり行政組織内の管理・効率の追求より、情報化、高齢化、国際化、ソフト化など社会潮流への政策対応を軸とする「政策形成の技術」「政策編集の技術」「政策実現の担保力」を高めるための研究や、合理的な政策決定、適切な政策評価の方法などについての研究が活発化していくことが大切である。これを政策研究の活性化というなら、それはより広く実務家、専門家など異業種分野の流入も歓迎すべきこととなる。この点、タテ割のアカデミズムを超えた「政策学会」が構想されてしかるべきだと考える。

いずれにせよ、明治からの100年、わが国は「中央政府の時代」であった。次の100年が内政について「地方政府の時代」だと主張するなら、自治体がそれにふさわしい政策官庁スタイルへの脱皮をもって応えなければ、地方分権論議に国民的広がりを期待することはむずかしい。

そうした克服すべき課題を抱えながらも、学問が一種の社会的先導性という役割をもつものとするなら、21世紀における日本型地方分権のあり方を素描することも考察の対象に加えなければならない。

(4) 日本型地方分権の方向性

その日本型地方分権のゴールを素描するなら、分権化の最終目標は「道州制」及び連邦制の実現にあるのではなかろうか。その地方分権への道筋について、若干のコメントを加えるなら、①まず二〇万人以上の市町村は政令市並の権限を与え地域中核自治体として育成すべきであること。②広域問題では市町村連合体の形成が必要であること。③府県はEC型連合自治体の形成し半世紀経たところで「州制度」へ移行すべきであること。④受け皿づくりとして地方行革、住民参加、地域住民の意識改革、政策提案の活発化が必要であること。⑤地方自治体が従来の事業官庁から政策官庁へ脱皮する様々な努力を続け、地方不信論を払拭すべきであること。

つまり地方にいくつかの受け皿をつくり、そこを核に国から権限と責任を大幅に委譲し、行財政の基礎を強化し、分権型社会を構築すべきであるということである。

これらを踏まえ、あらためて政府間関係の概念に立ち返るなら、いま我国で地方政府論が提唱され、とりわけ水平的な政府間関係が議論される効果をまとめてみるなら、次の3点を掲げることができる。

第1に、錯綜した政府間関係をもう一度総合的に捉え直し、制度相互間の本来もつべき機能を国際化時代、情報化時代、多様化志向時代に合う形での理論構築を行い得ること。

第2に、戦後幾度も繰り返されてきた地方制度調査会などの地方制度改革の論点にこだわることなく、原点に戻り多様な改革構想を練り上げる契機となること。とりわけ、地方自治法で画一的に制度を統制していることが現代の社会実体に合わないことから、自治体の組織形態について多様化

「地方分権」に関する比較論考察

の余地を拓くこと、自治体の国政参加について多角的な方策を構想することが大切である。

第3に、改革の対象を自治体レベルから国レベルにまで拡大すること。政府間関係論は単に地方自治を擁護し発展させるためだけの枠組ではない。それは、自治体が自らを革新するとともに、中央政府を含めた国民社会の政治構造の全体についてその再編構想を提起するための概念である¹²⁾。

中央地方関係の改革、とりわけ地方自治の擁護と発展を国の機関に期待する「上からの改革」を志向する時代は去っている。むしろ高度都市社会の先端行政を工夫し、多様な行政展開を求められる地方政府が市民の意識を基盤に「下からの改革」を行っていくべき時代に入っている。自治体みずからの努力によって国政を変革する時代に入っているのである。その点、行政学も国家管理学、行政管理学の方角から政策学、政策形成学の方角を志向すべき時代に入っていると云わなければならない。地方分権の考察は、裾野の広い研究を求められると考える。

注

- (1) 西尾勝『行政学の基礎概念』（東大出版会、1990）。
- (2) 西尾勝「政府間関係の概念」『行政学の基礎概念』（東大出版会、1990）pp398～399では、inter-governmental relations について包括的な考察を加えている。
- (3) 地方制度調査会は昭和27年に発足し、社会経済の実態の即した地方行財政制度のあり方について2年ごとに答申を出し、とくに22次に及ぶ今日までの中で地方分権を基調にした答申内容が多い。
- (4) 昭和39年の第1次臨時行政調査会、同59年の第2次臨時行政調査会とも地方分権に関する視点から答申がなされている。
- (5) 平成元年12月に出された新行政改革推進審議会の「国と地方の関係等に関する報告」で出された府県連合、市町村連合、第2政令市（地域中核自治体）構想などそれに当たる。
- (6) 石弘光「政府間財政関係」（やさしい経済学）（日本経済新聞、1989）。
- (7) 猪口孝・岩井奉信『族議員の研究』（日本経済新聞社、1987）。
- (8) 佐々木信夫『政策学への発想』第1部（ぎょうせい、1989）を参照。
- (9) 佐藤誠三郎・大森彌編『日本の地方政府』（東大出版会、1987）。
- (10) 前掲『日本の地方政府』第1章参照。
- (11) 佐々木信夫『都市行政学研究』（勁草書房、1990）はそうした認識からなる研究である。
- (12) 西尾勝『行政学の基礎概念』（東大出版会、1990）p401。