

# 近年の地方制度改革における 分権理念と戦略について

木 谷 晋 市\*

## 目 次

1. はじめに
2. 「分権改革」の経緯
3. 「分権改革」における「総合性」と「自主性」
4. 「分権改革」における自己決定自己責任
5. おわりに

## 1. はじめに

日本の地方自治制度の歴史において、戦後10年あまりを「制度改革の時代」、その後の40年ほどを「制度運用の時代」(西尾 2001, p. 82-8)と呼ぶなら、1990年代半ばごろから今日に至る「世紀転換期分権改革」(金井 2007a, p. 3)は、「新たな制度改革の時代」と位置付けることができるかもしれない。この間、地方分権を促進する目的で「推進法」が二度制定され、それに基づいて「推進委員会」が二度設置された。

一度目は、1980年代末から90年代前半にかけての「混声合唱『地方分権』」(辻山 1994, p. 1)を反映した93年の第3次臨時行政改革推進審議会(以下、「行革審」)最終答申や94年の第24次地方制度調査会(以下、「地制調」)答申を経て実現したもので、95年制定の地方分権推進法(以下、「旧分権法」)とそれに基づく地方分権推進委員会(以下、「旧分権委」)である。この混声合唱の多様な旋律の中で主要な二つの旋律は、「中央政府

---

\* きたに・しんいち 関西大学総合情報学部教授

の簡素化」と「自治の実際に携わっている現場」(水口 1996, p. 41)の分権論であった<sup>1)</sup>。前者は「行革指向」の分権論で、後者は「分離指向」の分権論と言うことができよう。その中で分権委は、後者の支持を得て、機関委任事務の廃止を含む制度改革を勧告した。この答申に基づき「分権一括法」が実現し、明治以来の地方制度を「中央集権」から「自治・分権」へと「歴史的に転換する貴重なステップ」(地方六団体 2006)であったと評され、これらの過程をもって「第一次分権改革」(西尾 2001, p. 91)とも呼ばれたのである。

もっとも、この改革それ自体は、分権委の言うように中央地方の法制度上の大枠を「上下・主従」の関係から「対等・協力」の関係に変えたにすぎず、自治体側が積極的に法令を自治的に解釈し、中央省庁の解釈と対峙しなければ実質的な意味をもたないことから、旧分権委最終報告は、自治体の自立化に向けた今後の努力を訴えていた。しかしながら、「国地方係争処理委員会」は、「設置以来『開店休業』状態」(新藤 2010, p. 10)にあり、「地方財源の充実確保」や「法令等の義務づけ、枠付けの緩和」を通じて「自治体の自由度を拡大する効果を持つ」と期待された「三位一体改革」(西尾 2007, p. 113-8)は「『羊頭狗肉』も甚だし」く、「自治体の中には財政調整基金を取り崩して予算編成せざるを得ないところも多々生じ」(新藤 2010, p. 11)た。さらに、地制調や分権委が勧告し、この改革と並行して実施された「平成の大合併」は、「合併支援のアメ」と「財政的締め付けというムチ」による強制合併(小西 2008, p. 20)と批判され、27次地制調におけるいわゆる「西尾私案」に対しては様々な非難が集中した。この結果、「この辺りから、地方分権改革にかける自治体の意気込みは急速に萎えていった」(新藤 2010, p. 11)とされている。

二度目は、第一次分権改革を推進するために2001年に設置された「地方分権改革推進会議」の成果やその後の「三位一体改革」の成果が不十分として、「新分権一括法」策定を目指して06年12月に制定された地方分権改革推進法(以下、「新分権法」)と、それに基づいて設置された地方分権改

革推進委員会（以下、「新分権委」）である。新分権委は、経済財政諮問会議の審議に従って29次地制調と役割を分担し、義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大を主要課題とし、これ以外にも重点行政分野、国の出先機関、府県から市町村への権限委譲などの調査審議も課題とした。

しかし、新分権委は「ある意味で『孤立無援』だったのではないか」（新藤2010, p. 11）とも言われている。つまり、一次勧告における河川・道路の移管に関して、「一級河川水系の地方移管に積極的に手を挙げる府県はきわめて少数」であり、自治体側の支援は少なかった。また、2009年に成立し、3・4次勧告が手渡された鳩山民主党政権は、マニフェストに「地域主権改革」を掲げ、新分権委勧告に基づく法案を2010年通常国会に提出したが成立させていないし、自治体側も積極的に法案成立を求める運動を展開したわけではなかったのである。

このように、新旧分権委に対する評価としては、機関委任事務廃止という象徴的な成果を除き、「分離指向」の分権論者からもそれほど高いわけではない。しかしながら、分権委は「分離指向」の分権論者の期待を集めて分権改革に取り組み、地方六団体等の意見を集約して勧告を策定したのである。それにもかかわらず、分権委が期待した自治体の側にそれほど積極的な分権への動きがないとすれば、分権委の改革方針が必ずしも現実に適合していなかったとも考えられる。この点に関して、加茂利男は、この「未完の分権改革」（西尾 1999）が「未完の課題を達成すれば、それで『完成』する」というものではなく、むしろ「『構造改革』＝新自由主義的政治経済改革」に「組み込まれた」と指摘する（加茂 2004, p. 305-7）。

そこで本稿では、旧分権委で住民自治よりも団体自治、事務権限の委譲方策よりも広義の関与の廃止を、そしてその核心をなす機関委任事務廃止という「行政的関与」の縮小を進め、更に新分権委ではこれを「法令による義務付け・枠付け」という「立法的関与」の縮小を進めた（西尾 2008, p. 3）分権委の考え方<sup>2)</sup>を改めて検討してみたい。その際の視点としては、次の点に注目する。一つは、なぜ構造改革路線に組み込まれたのかと言う

疑問である。もう一つは、中央集権的傾向を示す福祉国家において分権委の改革モデルはどのような特徴を持つかということである。

なお、この期間の時期区分や名称には様々なものがあるが、ここでは旧分権法の時期を「第一次」分権改革期、「三位一体改革」や「平成の大合併」の時期を「第二次」分権改革期、これらを合わせて「第一期」分権改革期とし、現在の所、新分権委の勧告や29次地制調の答申に基づく制度的変化は明確に出ていないので、第一期との時期区分としてはバランスを欠くが、新分権法以降の時期を「第二期」分権改革期としておく。

## 2. 「分権改革」の経緯

### (1) 第一期第一次分権改革

第一次改革は、第二次臨調以来の「行政改革」、選挙制度や政界再編を含む「政治改革」、自治体関係者などが実現してきた「地方制度改革」という「三つの流れが合流し」て生まれた(西尾 1999, p. 3)。これが政治日程へ浮上したのは、1992年5月ごろからの政変のなかで93年6月に超党派で「地方分権推進に関する決議」が行われ(西尾 2007, p. 50)、細川内閣が第3次行革審最終答申を受けて地方分権大綱と仮称地方分権推進基本法の策定を公約してからである。この答申では、地方分権は「規制緩和とともに行革審答申の支柱」であったことから「政治改革のシンボルという地位を獲得」(伊藤 2008, p. 23)した。

これを受けた羽田内閣では24次地制調と行政改革推進本部地方分権部会とに地方分権推進大綱の考え方が諮問され、村山内閣に答申と意見が提出された。これを受けて旧分権法の制定と旧分権委の設置が実現したが、他方で地制調は「市町村の自主的な合併の推進に関する答申」も出した。また、村山内閣に提出された旧分権委の2次勧告は「機関委任事務の廃止」と「市町村合併の推進」の両者を提言し、これに応じて25次地制調が「市町村の合併に関する答申」出し、これに基づいて99年に「自主的合併」か

ら「合併推進に舵を切る」(高木健二 2000, p. 22) 合併特例法の大幅改正が行われた。これと並行して、3・4次勧告の提出と5次勧告の依頼は橋本内閣、5次勧告は小淵内閣に提出され、その下で分権一括法が成立・施行された。その直後に小淵首相は急逝し、森内閣で旧分権法・委の一年延長が行われ、最終報告<sup>3)</sup>は小泉内閣に提出され、その下で三位一体改革や市町村合併が進められることになるのである。

このように分権委の活動期間における政治状況は非常に不安定であり、「コア・エグゼクティブが安定性を欠いていたにもかかわらず、分権委が成果をあげることができた要因の一つは、橋本内閣以前まで「親地方分権」内閣(伊藤 2008, p. 23-4)が続いたことである。もう一つは、旧分権委の委員に分権派が多かった(島田 2008, p. 16)だけでなく、その戦略が巧妙であったことである。ここではいわゆる学者グループが大きな役割を果たしたと言われている。政治的には、24次地制調段階で既に改革の方向性をめぐる「主導権争いを制」して改革課題を「国の関与の問題に絞った」ことで「政治が強い関心を持たない」(島田 2007a, p. 2-4)くしたことである。また、最も大きな抵抗勢力と考えられた官僚制に対しては、「『準』官庁」として設置された委員会を「主導官庁であるかのよう」に「省庁とのグループヒアリングと称した膝詰め折衝」を行い、「省庁間法令協議に類似した手続き」を制度化(金井 2007b, p. 29)するなど、「各省庁との合意形成のアリーナを局限化することに成功」(伊藤 2008, p. 23)した。さらに、答申「原案」を作成することで省庁代表が多数参加する専門部会の影響を排することにも成功した(島田 2007a, p. 4)のである。

一方、橋本内閣は選挙で財政再建のための「行政改革」を公約し、行政改革会議を設置した。これを通じて後に内閣府・経済財政諮問会議など内閣機能を強化する中央省庁改革が行われることになる。また、この総選挙の結果、「親分権」の社会民主党・さきがけの影響力が低下し、第2次橋本内閣による財政構造改革は、「分権委が地方税財政改革の提言を行う上での制約要因」として作用した。さらに、金融危機などの経済環境が悪化

する中、「国の省庁をスリム化するため」に分権委に要請された第5次勧告の策定過程で、「『準官庁』として『政府内政治』の局限化を図ってきた分権委の戦略」は、「その限界を露呈」(伊藤 2008, p. 27-30)することになったのである。

## (2) 第一期第二次分権改革

旧分権委はその最終報告において「残された課題」を6点挙げ、第二次、第三次改革に期待した。西尾勝は、これを「第一に、地方財源の充実確保」「第二に、法令等の義務づけ、枠付けを緩和」「第三に、事務権限の委譲」「第四に、地方自治制度の再編成」「第五に、住民自治の拡充」「第六に、『地方自治の本旨』の具体化」と整理した上で、一と二は「自治体の自由度を拡大する効果を持」ち、「三位一体改革」に関連し、三と四は「密接不可分の関係」にあり、「平成の大合併」に結びついた(西尾 2007, p. 113-8)と述べている。これらは、「『構造改革』=新自由主義的政治経済改革」(加茂 2004, p. 305)を実行した小泉政権によって推進された。

前者の「三位一体改革」に関連して、小泉内閣は「経済財政運営と構造改革の基本方針 2001」(以下、「骨太 2001」)で経済再生と財政再建をあげ、後者の一部として地方財政問題を検討課題とした。これに対応して片山総務大臣は翌年に「片山プラン」を提案したが、これは国税と地方税を一對一とするために、第一段階として国庫支出金の地方税への振り替えを先行実施し、第二段階で地方交付税を地方税に振り替えるというものであり、旧分権委の課題である「地方財源の充実確保」について、具体的な税目や金額を示した点で画期的であった。「骨太 2002」では具体的税目や金額は削られたが、一・二段階を「三位一体」で検討するとされたことから、以後「三位一体改革」と呼ばれるようになった(神野 2006, p. 19-20)。この課題は地方分権改革推進会議(以下、分権会議)に付託されたが、国の財政再建のために地方交付税を削減する「財務省派」と片山プランの「総務省派」(伊藤 2008, p. 32)に分裂し、後に会議は「空中分解」(西

尾 2007, p. 177-8) した。これに加えて道路公団問題でも審議機関が分裂したこともあり、以後小泉政権では審議会への依存度が減り、経済財政諮問会議が司令塔として活用された。

この課題については、「骨太 2003」で2003-5年度の3カ年で概ね4兆円を目処に国庫補助金改革を行い、その8割程度を目安として税源移譲するとともに、地方交付税を抑制する方針が示された。また、これは総選挙時の自民党マニフェストに盛り込まれ、2004年度予算に盛り込まれが、その内容は補助金削減が1兆円に対して税源移譲が4千億円程度であり、補助金は廃止ではなく補助・負担率の引き下げに留まっただけでなく、逆に地方交付税は大幅な削減が行われた。また、「骨太 2004」では、概ね3兆円の税源移譲とその分削減する補助金の選別を地方団体に委ねることが盛り込まれ、全国知事会を中心に原案がまとめられたが、2兆4千億の委譲と個別の補助・負担金削減などに留まったのである。

後者の「平成の大合併」については、99年合併特例法改正に基づき強力に合併を指導する自治事務次官通達（山崎 2003, p. 28-9）が出されたが、合併はそれほど進まなかった。このため小泉首相は、02年度以降の地方財政計画の総額圧縮を断行し、これと並行して11月に設置された27次地制調に対して合併後の小規模町村対策を諮問した。この結果合併協議会数は01年1月まで16件、7月まで23件、02年1月まで24件が、02年7月まで75件、03年1月まで192件、7月まで351件と増加し、「16年度地財ショック」を受けて04年1月まで488件、7月までには743件、05年1月まで551件が設置された（小西 2008, p. 20）。この結果、99年特例法改正時点から市町村数は半数近くまで減少した。まさに「アメとムチ」による合併の強制であったと言えよう。

### (3) 第二期分権改革

こうした中、第一次改革の流れをくむ28次地制調は05年12月の第1次答申で、地方公共団体の事務の義務付け・枠付けの緩和を提言した。また、

地方六団体は「新地方分権構想検討委員会」中間報告を元に、06年6月に地方自治法に基づく「地方分権に関する意見書」を内閣と国会に提出し、地方分権のための「関係法令の一括した見直し」に向けた「(仮)新地方分権推進法」の制定を求めた。他方、竹中平蔵総務大臣が立ち上げた「地方分権21世紀ビジョン懇談会」(以下、ビジョン懇)は同年7月に「新分権一括法」を三年以内に国会に提出するよう求めた。こうした動向を受けて、経済財政諮問会議では7月7日に「骨太 2006」を閣議決定し、「地方分権に向けて、関係法令の一括した見直し等により、国と地方の役割分担の見直しを進める」こととなった。

この動向に関して、「新分権一括法」策定を目指している点で「第二次分権改革の始動」(高木健二 2007)と規定し、分権改革が一層促進されるという期待を表明する者もあった(藤井昭夫 2007)が、他方で地方六団体・ビジョン懇などが共に「新分権一括法」制定を求めたことから、「地方分権が再び『混声合唱』の様相を呈してきている」(島田 2007a, p. 1)とする者もあった。ともあれ、新分権法及び新分権委は安部内閣の下で実現したのである。

07年4月に設置された新分権委は「調査審議の方針」として、「国と地方の役割分担の見直し」、「役割分担の見直し」に対応した「税源移譲の推進」、「改革の推進に応じた行政体制の整備及び確立方策」をあげたが、「骨太 2007」<sup>4)</sup>策定のための経済財政諮問会議において「新分権一括法案」を目指して主として新分権委で、は29次地制調で検討されると報告されている(藤井雅文 2007, p. 25)。その後「中間的なとりまとめ」では、義務付け・枠付けの見直しで「存置を許容する場合のメルクマールを設定し、これに該当しない場合に、これを「原則廃止」する方針が示された。また、生活保護・幼保一元化など7の重点事項と地方が要望した10の「主な事項」について、及び地方支分部局についての見直しも検討することが示された。これを受けて、第1次勧告が福田首相に、第2次勧告及び義務付け・枠付けの見直しに係る第3次勧告に向けた中間

報告が麻生首相に、第3次勧告及び第4次勧告が民主党政権の鳩山首相に提出された。

新分権委にとって義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大は大きな課題であったが、これ以外にも多様な問題について2年半ほどの限られた期間内に調査審議した。前述の重点行政分野、国の出先機関、税財政構造、府県から市町村への権限委譲、農業委員会制度などの他、一次勧告では河川・道路の移管に伴う財源等の取り扱い等に関して意見を述べている。また、委員会の審議の中では、これらのテーマだけでなく道州制や「ヤミ専従」問題から中国の餃子事件に至るまで多様な問題にも及んでいた（上林 2010, 70-3）。これらに基づいて鳩山内閣は09年12月15日に地方分権改革推進計画を閣議決定し、義務付け・枠付けの緩和や国・地方協議の場の法制化を図る法案が2010年通常国会に提出された。しかし、鳩山政権は政治的に「迷走」し、参議院選で敗北した菅政権は、2010年中にはこれを実現していない。

### 3. 「分権改革」における「総合性」と「自主性」

こうした経過を見ると、政権の変化や経済環境の変化が「地方制度改革」の流れに基づく分権改革を「行政改革」の流れに基づく分権改革に組み込んだという解釈も理解できる。例えば、国が行政改革や市町村合併にかなり積極的になるのは自民党以外の政党の影響力が弱まる第2次橋本内閣頃になってからである。そして、その90年代後半には単なる不況と言うだけでなく銀行や証券会社の破綻を含む金融危機が発生していた。さらに、三位一体改革や市町村合併を急激に推し進めた小泉内閣は、銀行の破綻処理が進まない中でITバブルの崩壊など、非常に厳しい経済・財政環境下にあったことは確かである。

しかし、他方で、『平成の大合併』や『地方構造改革』は「まさに、『第二次分権改革』そのものなのである」（金井 2007b, p. 46）との指摘

もある。そうなる原因として金井利之は、分権改革の方向としての「総合性」に着目する。もっとも、氏の記述は複雑で用語も精緻なためにその意図するところを正確に理解しているか心許ないが、以下ではその趣旨を基礎に展開してみよう。すなわち、旧分権法では自治体を「地域における行政を自主的かつ総合的に実施する」ものと規定したが、目標が分権である以上「自主性」は当然として、分権とは必ずしも一致しない「総合性」が採用された。これは「融合 - 統合」という性格を持ち、「自治」を標榜しながら集権的な関与を行う自治制度官庁が主導官庁となって分権改革の中に「慎重に埋め込むことに成功した」ものである。その結果、「経済・財政の『右肩上がり』を想定できない」制約条件下では、「自主性」は「総合性」を保持する限りの「自主性」に矮小化され、改革は「三位一体改革」に見られるような「行政の効率化と財源の縮減」となり、「全国一斉ではあるが自主的な合併」を生み出した、というものであろう(金井 2007b, p. 11-50)。

この説明は従来「集権・分権」<sup>5)</sup>よりも「総合性」に注目する点でより説得的である。なぜなら、一般にこれほど大規模な市町村合併や地方構造改革は上からの圧力や経済的利害だけで実現するものではない。むしろ「関係者に備わっている観念の傾向性は、重要である」(金井 2007b, p. 120-121)。従って、「総合性」が「却って住民の自主的な選択を狭め、自治体を国の施策の実施者としての地位に墮することをもたら」(金井 2007b, p. 42)したという説明には頷けるものがあるからである。

もっとも、「融合 - 統合」路線は、関係者にとって決して自治制度官庁から強制されたものではない。地方自治業界(特に首長)は「統合路線の最大の推進力」(金井 2007b, p. 24)であり、分権派の政治家もこの路線の推進者であることから、統合路線に巻き込まれたと言うよりは積極的にその方向を選択していると言える。また、「普通の政治家」でも、行革審答申で地方分権が「政治改革のシンボルという地位を獲得」(伊藤 2008, p. 23)しており、「内実では集権・分立体制」を維持していたとすれば、

「外枠」としての統合路線に否定的にはならない（金井 2007b, p. 37-8）。さらに、西尾勝は機関委任事務の廃止が実現した理由の一つとして、それに「抵抗する勢力はほぼ霞ヶ関の官僚勢力に限定され」（西尾 1999, p. 112）ていたと述べているが、同じ中央官庁であっても自治制度官庁は事業官庁の「分立」と異なる「統合」という傾向性を持つと言われている<sup>6)</sup>。その点では、自治省・地方自治業界・普通でない政治家・恐らく普通の政治家もすべて統合路線を支持し、「制度疲労」という非難を浴びる事業官庁の官僚だけが「分立派」であったとも言えよう。従って、「総合性」は「慎重に埋め込む」とことと矛盾するものではないが、多くの関係者にとって「自然」なことであったとも言える。

ただし、これはあくまで村山内閣まで、あるいは旧分権委 2 次勧告までであり、「自民党族議員・派閥領袖を代表とする戦後日本の普通の政治家」の一員である「橋本・小淵政権のもとで」旧分権委が作成した「第三次勧告」では「沖縄米軍基地に関する政争過程の処理」を余儀なくされた（金井 2007b, p. 25-7）。また、「公共事業官庁ならびに族議員集団の『虎の尾』を踏む」5 次勧告の策定中に、普通の政治家は「分立」傾向を表面化し、公共事業官庁と連合して分権委の学者グループの考え方に対立したため、行政関係検討グループ座長の西尾勝委員が辞任（西尾 1999, p. 251-2）し、同勧告は「集権・分立指向の勢力」との「妥協」（金井 2007b, p. 27）の産物となった。

この点については、「制度改革は既存体制と妥協なくして、実現することはできない」ことから、分権委がめざす「分権 融合 統合」と従来の「集権 融合 分立」との関係は、「外枠の設定という規格化」と「内実では集権・分立体制」の「棲み分け」にすぎないと説明される（金井 2007b, p. 38）。このことは、「総合性」は「融合」と「統合」を「包括した概念」（金井 2007b, p. 14）であるだけでなく、「現行体制」では「融合 分立」の側面もある（金井 2007b, p. 106）ことから、ほぼすべての関係者は「総合性」を求めていることになる。そうすると、例えば、旧分

権委は六団体の意向に併せて分権の方向性を描き、最終報告で期待を表明したにもかかわらず、「国地方係争処理委員会」が「開店休業」となったり、新分権委が「孤立無援」になったことの原因が分かりにくくなる。

また、国庫補助負担金の削減や中央省庁から自治体への財源移譲を伴う権限委譲などを実現した三位一体改革の強制は、こうした利益誘導の機会を削減する可能性を含むはずである。それにもかかわらずこれを強行したのは自民党小泉政権である。そのことから小泉政権は「総合性」を持つことは理解できるが、従来の「集権・分立指向」とは少し異なるとも考えられる。このことは「三位一体改革」を実現させた自民党政治家内部の性格規定についても、もう少し検討が必要であることを示唆している。

これらのことから、分権委と分権業界、小泉政権、普通の政治家などの関係が複雑になっており、これをもう一度整理する必要があるように思われる。この場合、先の金井の説明では「分権」の目的は当然に「自主性」を求めるものであるから、差異があるとすれば「総合性」の方であると考えられていた。しかし、現実にはすべての関係者が「総合性」を求めていることから、差異はむしろ「自主性」の方にあるかもしれない。つまり、「自主性」と「自立性」は同じか、あるいは関係者の「自主性」と「自立性」イメージは同じか、という問題があるように思われるのである。実際、金井は「自主性」「自立性」「自律性」を使い分け、「法制に見られた『総合性』と『自主性』の結合関係は、『総合性』を重視するなかで、『自律性』を維持した『依存性』=『補完性』を否定し、『総合性』と『自立性』の結合へと転化した」と述べる。この「自主性」にかかわる関係者の分権観の差異が問題になる(金井 2007b, p. 46)ように思われるのである。

#### 4. 「分権改革」における自己決定自己責任

##### (1) 福祉国家における分権論

加茂利男は、第3次行革審答申や24次地制調答申における地方分権論に

関して、当時次のように論評している。すなわち、戦後の「地方制度改革」を求める地方自治研究者や自治体関係者にとって「シャウブ勧告」は「立ち返るべき原点」とされ、「その論理は機関委任事務や補助金などの制度を排し、国と地方の事務をできる限り分離」する『『分離・分権』型自治』の方向を持ったが、これは「国・地方の機能融合が避けられない現代福祉国家にそのまま適用しにくい」ことから「ストレートな回帰論」は「次第に影をひそめてきた面」もあった。しかし、この両答申の主張は、「都市型社会の成熟 分権・自治型政治行政の定着」という視点も読み取れるが、他方でシャウブへの「回帰論を呼び起こしている」のではいか（加茂 1995, p. 33-5）とすることである。

ここでは密接に関連する二つの制度的問題が示されている。一つはシャウブ勧告をモデルとする分権分離型の自治体イメージが「地方制度改革」の流れに影響を与えている可能性があるということであり、もう一つは現代国家あるいは福祉国家においてはそのような分権分離型の制度はそのままでは適用できないということである。もっとも、その問題は戦後の行政学のテーマであり続けてきたようにも思われる。蠟山政道は、日本でも戦後間もない時期から「新しい中央集権主義」に関心を示していた（蠟山 1965, p. 51-2）。また、戦後の日本の行政学を形成した辻清明、長浜政寿は、それぞれ主張に違いはあるとは言え、日本の近代化を必要とする「絶対主義的中央集権」と「積極国家段階における新しい中央集権」への対応という「二重の課題」を意識していた（辻 1969, p. 24-5）のであり、福祉国家における分権のあり方を模索していたと言えよう。この場合、辻は当時の「官庁内部に巣喰う古い絶対関係の止揚」という「日本官僚制の民主化」が第一義であると考えた（辻 1969, p. 57）のに対して、長浜は辻の指摘の重要性を認めつつも、「現代行政の要請」が「技術的専門によって満足され得る」なら「官僚制の否定が専門的行政職員の否定とならない」ようにすべきであると主張する（長浜 1946, p. 31-2）。

こうした官僚制による「絶対主義的」統制の除去が中央地方関係に適用

されると、シャウプ勧告がモデルとなる分離指向の地方自治観が理想とされることになる。この勧告自体は、責任明確化の原則に従って、住民に対する責任を基準として、政府間の事務を市町村優先の原則に従って配分するという単純明らかな論理を持っていただけに、辻以降、多数の研究者が諸制度を責任論で批判した。もっとも、シャウプ自身は分離・融合軸を意識していたわけではないし、その勧告もほとんど実現していないだけでなく、戦後改革を経て日本は融合型の自治制度を前提にしてきた。逆にそれ故、これに対しては、戦後民主化改革にもかかわらず「機関委任事務」や「補助金」による曖昧な統制が存在し、財源や事務配分が「三割自治」であるとして、「集権的」という非難が可能であった。その点では、これらの主張に対して制度偏重の指摘がなされる(大河内 1974, p. 58-9)のは否めないであろう。また『三割自治』は、分離型の自治を三割から百パーセントにまで拡大することが自治の理想だとするニュアンスを持つが、「それは都市国家の自足性を暗黙の前提にして、地域の自治をロマン主義的に語る思考につながり」、「福祉国家の形成以降の国家の有りよう」(水口 2001, p. 36)を構想するには適切とは言えないのかもしれない。しかし、逆にそれ故にこれらの分権論は自治体の事務範囲の大きさに関わりなく、責任論を背景とした自主性 = 自己決定権を求める強い改革意識を持つことができたと言えよう。

このようにシャウプ勧告は分権派の人々の規範となってきたことは確かであろう。しかし、これが高度成長期になって福祉政策が拡大されると、中央地方間で融合性を持つ事務が拡大し、それが「分離型自治を理念とするシャウプ勧告の現実的基盤を掘り崩す」(水口 2001, p. 40)すことから、中央地方関係に関する解釈にも変化が現れる。改革意識を持つ分離指向の系譜では、その根拠を封建性や反シャウプ性に求めることが困難なことから、機関委任事務の増大、通達行政の深化、補助金行政の膨張等という「新中央集権主義」<sup>7)</sup>批判となる(新藤 2002, p. 46-51)。また、融合型の系譜では国が企画し自治体を実施するという「機能分担論」があるが、臨

調のように「国民のために便利で、親切で、しかも迅速・経済的な行政を行うには、地域の総合性を生かす」「機関委任の方式をとることが最も適当」（臨時行政調査会 1964）と主張する系譜と、「国と地方公共団体の基本的な関係は対等行政主体間の併立的協力関係にあるという原点に立ち戻る」なら、その「『国政参加』が必要」であり、その「領域」や「具体的方策」を指摘する系譜があった（成田 1979）。

また、集権・分権概念が改革指向の運動論的側面を持つことから、これらとは異なった分析的な観点を指向する動きも生まれてくる。たとえば村松岐夫は、福祉国家では中央は権限や財源は増大させるが、地方に執行依存しなければならない事務が増大することから、「相互依存関係」になることを指摘する。そして、自治とは自律性＝自己決定と活動量からなり、国家の存在を前提にする以上、両者は二律背反するので、自治のあり方としては自律性＝自己決定を追求して活動量を減らすか、活動量を重視して自律性＝自己決定を減らすかであり、日本では前者の「分離型」・「第二型」ではなく後者の「統合型」・「第一型」が追求されてきた、というものである。（村松 1988）また、高木鉦作は、自治体の政治と行政の大枠に関わる「包括的自治体」と具体的な行政領域の「個別行政」とを区別し、戦後改革で大きな変化があったのは「包括的自治体」の側面であり、「個別行政」の面では、一部の一時的な分離を除いて、一般的には所管省庁の関与が高まり、また財政面から見ても1940年の改革で実現した仕組みが続いた（高木鉦作 1986）と指摘する<sup>8)</sup>。

しかし、第一次分権改革は、それが敗戦以来の連続性を持つ「改革運動」である以上、必然的に総合性の維持やシャープ的な分離的傾向をも示していた。もっとも、この点について西尾勝は、旧分権委の「中間報告および第一次勧告に対する世間の論評のなか」には、同委が「英米流の地方自治、言いかえれば『分権分離型の地方自治』を理想としている」との指摘があるが、旧分権委がめざす方向は、「地方公共団体が幅広い仕事を担当しているという現状をそのまま継承しながら、その自己決定・自己責任

の側面を充実強化する」方向であるから、「私は当を得た論評とは思えません」(西尾 1999, p. 107)と述べ、シャウプモデルとの同一性を否定している。

たしかに、旧分権委は国の役割を制限列挙する役割限定論を採用する。地方六団体はこれを「一六項目に限定」したが、そこには潜在的に分離的な意識が潜んでいたかもしれない。しかし、地方制度調査会は第三次行革審最終答申を継承して「大ざっぱな三つの類型」としており、それはむしろ国の行政改革を促進するための分権の側面を反映したものであるという。そして、その効果は、国が関与や直接執行を望む場合に「拳証責任」を負わせることにある(西尾 1999, p. 27-31)という。従って、これは国の関与を前提としている点で、融合的であると同時に、そのあり方によっては上下関係を残す可能性もある。この問題を解消する手法が、曖昧な行政統制、中でも機関委任事務を廃止し、対等な立法統制に変化させるという考え方であろう。

このように旧分権委は、その制度が分離型ではないことを理由にシャウプ的である事を否定している。しかし、シャウプは確かに業務範囲がそれほど広くない自治体を念頭に置いていたのかもしれないが、その自治観の根幹にあるのは、異なるレベルの政府間で事務を分離して分担し、税源をこれに合わせ、その決定・執行権を明確にするということであり、それは責任を明確化するということであろう。つまり、業務範囲の広狭とは直接関わりなく責任明確化のために事務を分離しているのであり、そこでは自己決定自己責任の考え方が前提とされている。その点で旧分権委の考え方は、確かに事務のあり方は融合的であるが、政府間の関係が法的に平等な関係となることを求めており、それは責任を明確にすることに結びつくとともに、事務の融合の中でも責任は分離できることを前提にしているように思われる。そうすると、分離型でないことを理由にシャウプ的ではないと単純に言うことができるだろうか。

(2) 分権改革と自己決定自己責任

分権委がシャウプ的であるかどうかはともかく、この自己決定・自己責任を強調すると「自立」と「自己決定」に関わるやっかいな問題が起こる。これまで分権論者はすべてこの自己決定の可能性を広げる改革を求めてきた。この場合、自己決定できる能力やそれを遂行する財政力が問題となる。通常、福祉国家では財政調整制度が用意されているが、国家の財政が縮小し、それに利用できる枠が狭まると、税収が安定しない自治体や専門能力を持つ人材の少ない自治体は運営に困難を来すようになる。財界や政界が要請する「受け皿論」は、国の財政赤字の中でこの問題を解決する手段として、市町村合併を強制する。これを回避するため、分権派は中核市や広域連合などの制度化という「選択的分権」を進めた。それは人口規模・職員規模・専門職員数等に基づいた行政能力に対応して権限を配分するもので、一般市町村の権限範囲に、特例市・中核市・政令指定都市へと行政能力に応じて権限を拡大する考えである。これは規模の大きな都市が望ましいという「受け皿」の考え方と共通する側面を持つことから行政改革の方針と矛盾するものではなく、また、分権化の一步前進という面からは自治体の反発も起きにくいものであった。

しかし、問題は、大都市以外の自治体の行財政能力に関わる。旧分権委第4次勧告以降に、これに基づく分権が現在の課題解決に役立つか、あるいは分権に対応できるかというアンケートが全国の首長に行われたが、「人口が多く財政的にも比較的豊かな自治体ほど、分権への対応に自信を示し、効果が大いと考えているのに、それ以外の自治体は対応できるか危惧している（水口 2001, p. 43-4）。この点に関して『最終報告』では、「不幸にして」深刻化した財政危機のなかで、自治体の国への「依存と従属の意識」を解消し、自立性を確保する「有力な選択肢」として自主的な合併がある、と指摘する。つまり、財政調整の枠が狭まるという条件の下では、自己決定できる行政能力や財政力を保持しない自治体は自主的に合併すべきであると言うことであろう。そして、いわゆる西尾私案では、

合併しない小規模町村の処理方法として、「事務配分特例方式」と「内部団体移行方式」の二つが示された(西尾 2002)。前者は、自治体が独自で行う事務をその実情に併せて自主的に選択し、残りの事務を都道府県(垂直補完)か近隣自治体(水平補完)に委託するもので、いわば「総合性」を放棄するものである。後者は近隣の基礎的自治体に編入し、その組織を大幅に簡素化するもので、いわば「自主性」を放棄するものである。

これは、自らの行財政能力にあわせて自ら事務範囲を決定するので選択的分権の考え方であり、自治の基礎を自己決定自己責任に置くなら当然であると考えられたのかもしれない。村松岐夫は、「平等で画一的なサービス」や「財源や権限の不均衡配分も仕方がないという断念に立った」とき、福祉国家における中央地方関係の均衡が破られ、分離的な「第二型自治と分権化が可能になる」(村松 1994, p. 178-9)と述べる。つまり、財政的に豊かで行政能力も有する大都市は、福祉国家の下でも分離的な自治が可能であるということである。しかし、反面、行財政能力が低ければ総合性が自主性のいずれかを放棄せざるを得ないことになり、それは自治体としての完全性を失うものと理解された。このため、それは容認できないという主張が主として全国町村長会や同議長会などからなされ、これらの制度は実現しなかったが、小泉政権下での「平成16年度地財ショック」でかなりの町村が合併せざるを得ない状況になったのである。

福祉国家における自治体の自己決定自己責任に関わるもう一つの問題は、行財政能力の差が福祉水準に差を生み出すことである。この点に関して旧分権委は、その『中間報告』において、「ナショナル・ミニマムにも達しない」ような「地域間格差は国の責任において解消させなければならない」が、それを「超える行政サービスは地域住民の自主的な判断に委ねられるべき」であり、その結果生まれる地域差は、「解消されるべき地域格差ではなく、尊厳なる個性差」である、とする。「三位一体改革」は、こうした分権を進めるものであると言われたが、松本英昭の言うように、これをもって「地方分権に関する『改革』と位置付けることについては、見

解が分かれるところであろう」（松本 2008，p. 32）。

例えば西尾勝は、この「三位一体改革」の流れを高く評価する。なぜなら、「国庫補助負担金の廃止縮小の対象が奨励的国庫補助金に止まらず義務的国庫負担金にまで拡張された」ために、「改革の対象が国庫補助負担金に付随する補助要項・補助要領による拘束の廃止縮小から次第に法令による拘束の廃止縮小へと拡張」してきたからであり、そのことは旧分権委最終報告にある「法令による義務づけ枠付けの縮小」＝「自由度の拡大」に結びつくからである（西尾 2008，p. 3）。

しかし、「三位一体改革」による補助金の廃止縮小の実態は、中央省庁の抵抗を受けて、補助金等の廃止ではなく補助率の削減に終わったために省庁の関与を許しただけでなく、地方交付税の削減に対する税源移譲が少なかった点で、むしろ「第一次分権改革からの揺り戻し」に終わった、とも言われている（島田 2007b，p. 248-62）。これは、税源移譲の少なさが自治体財源の削減につながるという問題と、地方交付税の地方税への財源移譲は大都市には有利に働くが小規模自治体には不利になるという問題を生み出す。つまり、大都市は自立可能性を高めるが、小規模自治体の財源不足が深刻化し、福祉水準の切り下げが行われる可能性があることになる。実際、三位一体改革の際の「義務付け・枠付けの見直し」によって「国庫負担金が一般財源化」された結果、「財源難を理由に挙げた民間委託や非正規職員への置き換えが急速に進め」られ、これが「公共サービス水準の切り下げ」に結びついた事例もあると指摘されている（上林 2010，p. 71）。そして、この影響は自治体の置かれている地域的特性や規模などによって大きく異なっており、「尊厳なる個性差」ではすまされない福祉格差が生まれていると言えよう。

このように考えると大都市以外は必ずしも無条件に分権を求めるとは限らないように思われる。確かに二度にわたる推進法の制定に際しては、地方六団体は「総論」としては自己決定できるような分権を求めた。しかし、一次改革後に自治体の事務事業調査を実施したグループは、それによって

「自治の可能性」が広がったとは言え、「実現のためにはまだまだ具体の措置が講じられないといけない」にもかかわらず、「分権先進自治体」でさえ、「分権前とあまり大きな変化なし」と総括出来ると述べている(北村2004, p. 45-54)。また、第二期改革における義務付け・枠付けの見直しにおいても、各省の抵抗が強かったのは当然として、地方の要望分は意外と少なかった。具体的には、2次勧告の見直し該当4076条項のうち「3つの重点事項」<sup>9)</sup>に該当するものは1296条項で、地方分権推進計画ではそのうち地方要望分104条項を中心に各府省と協議された結果、勧告通りの見直し36条項、一部実施34条項、地方要望分以外51条項であった(上林, p. 106)とのことである。そして、先に挙げた一次改革後のアンケートにあったように、地方分権への対応ができるという自信を示したのは大部分が人口20万人以上の大都市だったのである。

## 5. おわりに

こうしたことから、大都市以外の自治体は、自己決定自己責任を伴わない分権は強く望んでいるが、それを伴うならむしろ現状維持、金井の言う「集権」を望んでいるのではないだろうか。そして、首長などの総括管理部門は「統合」を求めるが、担当部局は補助金削減に対する反対運動などから各省庁や普通の政治家と同様に「分立」を求めているように思われる。また、分離融合軸を責任の面からその傾向性として捉えた場合に、これらは従来通りの行動をすることから「融合」的な傾向を持つように思われる。つまり、普通の政治家、自治体の担当部局・専門家は「集権 融合 分立」という従来と変わらない傾向を持ち、大都市以外の首長・総括管理部門などは形式的には分権だが実質的に「集権 融合 統合」という傾向を持つように思われる。

これに対して新旧分権委や大都市の首長部門、総務省は当然に「分権」を求め、小泉政権も、その思いは郵政改革ほどではなく各省庁や普通の政

治家の抵抗で実現しなかったとは言え、「分権」の傾向を持つように思われる。また、分権委、小泉政権、大都市首長は選挙を通じて選ばれた長の執行権強化を求め、総務省は内政の総括官庁をめざすことから「統合」を求めていると判断できる。つまり、「分権 統合」で共通する。しかし、分権委、小泉政権、大都市首長は責任の面からは「分離」指向を示しているが、総務省は「内政の総括官庁」として「融合」指向を示すように思われる。従って、確かに小泉政権は国の赤字財政改善を目的とした行政改革の一部として地方分権を構想し、分権委は合意が困難であった財政的裏付けよりも自由度の拡大を求める分権を構想する点で目的は異なる。しかし、自己決定自己責任の考え方は現実的な行動を前提とするので国の財政的制約が条件となるため、分権委の考え方と小泉政権の考え方は上記の目的以外の点でそれなりに類似した傾向を持つことになり、分権委は「構造改革」路線に合流したのではないかと考えられるのである。

ところで、こうした二度にわたる分権改革は、前述の加茂利男の予言通り「むしろ『構造改革』=新自由主義的政治経済改革」に「組み込まれる結果に終わりそうである。この背景として、分権委や小泉政権の改革指向があるように思われる。一般的に改革指向であるためには理想とするモデルが必要となるが、このモデルは戦後の分権改革指向に富んだ研究者たちに共通しているように思われる。つまり、一般に近代化は都市型社会を生み、都市型社会は民主化を促すとともに自治や分権を望む「市民」を生むと考えられているが、「24次地制調も第3次行革審答申」も、その『都市型社会の成熟』が「分権・自治型政治行政」を定着させるという「見解と重なり合う」（加茂 1995, p. 34-5）と、加茂が松下圭一の主張を踏襲して分権委の考え方を肯定するとき、そこで前提となっているモデルは「近代的市民」像である。そして、自己決定自己責任の考え方がそのモデルに大きく関わっているように思われるのである。

この近代市民像は一見一つに見えるが、福田歓一によれば、原理的にはホッブス・ロック・ルソーの3人の異なった思想（福田 1970）から成り、

自己決定自己責任の考え方に近いのはロックの市民像であろう。それは「理性的かつ勤勉な」個人であり、「未来の効用を予測」して「計画的に自分の労働を投下するだけの理性的コントロール、自己規律」できるものである(p. 126-30)。上の自治体はこの個人のアナロジーと考えられる。つまり、「理性」を自治体の行政事務を処理する執行方法や法解釈能力と理解すると、この能力を活用し、住民や関係団体と行政が協力して自治体のパフォーマンスを最大化するという考え方であろう。また、この考え方は個人を他から区別される一つの完結した自立的人格として扱うが、それは公共政策の決定に対する「参加」のあり方にも関連する。つまり、この「理性的かつ勤勉な」個人が国家の政策を判断する能力を持つための条件は「教養と財産」である。なぜなら国家は「自立的な人間」の「紛争解決」のための「共同装置」であり、その「費用」は「自分たちが獲得した富の中から応分に分担」することになる(p. 137-8)が、その費用が負担できなければ「理性的かつ勤勉」ではないので、政治に参加する資格はないからであり、それは制限選挙の考え方に結びつく。この点で「最終報告」は、基礎的自治体の「あるべき姿」として、「国と地方の役割分担」のもと、「住民に最も身近な総合的行政主体」として、「十分な権限と財政基盤を有し、高度化する行政事務に的確に対処できる専門的な職種を含む職員集団」を有する「自立性の高い行政主体」となることを求めており、それは選択的分権に一致する。

このため、ロックの市民像では、理性的でも勤勉でもない普通の人間、あるいは財政的にも人材においても十分に自立的にはなり得ない小規模な自治体は「一人前」とは見なされないことになる。この点、ルソーは近代的個人の「自立した」という側面に加えて「ヒューマニズム」の側面を強調する。つまり、すべての人が国家を作り上げそして運営に参加することによって「理性」を獲得するような人民主権を前提とする。言いかえると、政策を適切に判断することが出来るほど十分な「理性」を持ち合わせているわけではなく、またそれを実現するための費用を担う「財産」もないが、

人としての尊厳が保障され、そして、たとえ自己完結的ではなくても、公共政策の過程に参加することを通じて、つまり社会との関係を通じて判断能力が高まると考える（p. 156-9）ことから、普通平等の参政権の発想と共通性を持っている。これは確かに具体的制度として構想するには不安定だが、知識や判断能力などが完全ではない普通の市民が政策過程に参加するという側面を表すと共に、個々の自治団体が例え不完全でも国の政策過程に参加することで自立への道を歩むという側面も持つ。

最終報告は、「地方自治団体の組織の形態に対する地方自治法等による画一的な制度規制の緩和」について言及している。そこでは、「我が国の地方分権が更に進展した段階」では、自治体の「基本条例の制定」運動に見られるように、「組織の形態やその他の住民自治の仕組みを自由に選択する権能を地方公共団体に与えるべき」という考えが強まるのではないかと予測している。しかし、ロックの市民像が生き残るのは本国イギリスではなくむしろアメリカのジャクソニアン・デモクラシーの中である（福田 1970, p. 141）と言われる。もし、分権委が自己決定自己責任を強調し、理性的かつ勤勉な自治体を形成しようとするなら、住民自治より団体自治を先行させるのは順序が逆で、アメリカのように住民が自治団体を形成することを先行させる必要があったのではないか。寄本が、「理想」として述べるように、「最も望ましいのは、事実自治が一定程度成熟し、それが制度自治につながる」（寄本 2004, p. 11）ことなのかもしれない<sup>10)</sup>。

- 1) 水口が多様な分権要求でこの二つを主要なものとする理由は、分権論議の背後に中央地方の相互依存が機能障害に陥っており、この打開の方向についての考え方を基準とするからということである。ただし水口は、この二つとは別に住民自治に関心を寄せるの三つ目の分権論を想定しているが、「現在の所さほど強くない」（水口 1996, p. 42）とのことなので、本稿ではこれを省く。
- 2) ここで分権委の考え方は一つにまとまっているわけではなく、様々な構成員の合成物であり、またその構成員も変わるので一層多様になる。ここでは、地方六団体の地方分権推進委員会、24次以降の地制調、内閣行政改革推進本部地方分権部会、旧分権委、新分権委などこの分権改革に関わる会議の委員を歴任し、大きな影響力を持っただけでなく、文献としても多くの記録を残している西尾勝氏の考え方が中心になる。ただし、氏も述べるよ

- うに、「当事者である私の状況認識と改革意見が時に応じて微妙に変化」(西尾 1999, p. vii) することもあり、考え方の基本的なスタンスを追うこととする。
- 3) これがそれまでの「勸告」でも「意見」でもなく「報告」であることについて、高木健二は「すでに政府は地方分権推進法の改正を行った際に、同法第11条第1項の『内閣総理大臣は、前条の勸告または意見を受けたときは、これを尊重しなければならない』の規定を全文削除」していることから、「『閣議決定』、『閣議了解』にもならずせいぜいのところ『閣議報告』どまりの扱いになり、「その限りでは実効性の担保もない」(高木 2001, p. 44)と指摘している。
  - 4) この「骨太 2007」では、それまでの名称「経済財政運営と構造改革に関する基本方針」から「経済財政改革の基本方針 2007」に変更されている。
  - 5) 中央地方関係の分析に際して、集権概念それ自体や日本是集権的であったという点については既に多くの疑問が提示されている(西尾 1990, 橋本 2001, 村松 1988, 水口 1996)。金井はこの点を踏まえ、「分権・統合路線は、既存の集権・分立体制への改革路線」ではあるが、「既存体制の実情を制度的に確認(追認)した側面」もあるとする(金井 2007b, p. 36)。
  - 6) この点について、自治制度官僚の一人は、基礎的自治体を「地域における第一義的な統治団体」であり、「地域における広範な行政を自主的かつ総合的に担」う、「国と相似形の総合的統治団体」(山崎 2003, p. 4)であると規定しているが、それは同省がその地位を「内政の総括官庁」として中央省庁の中で「自治体間の総合調整を担う」特別なものにしようとする(白藤 2004, p. 35-44)現れであるとも言われている。これに関連して、今村都南雄によれば、地方自治を支えてきた自治省は、中央省庁改革で「総務省に統合」されたことで、『内閣及び総理大臣の補佐・支援体制』の一環に組み込まれ、たことが、その性格を変えることになった。それは、実現性に疑問はあるが、中央省庁再編に関連して、石原元副官房長官の「総務省の主要な役割」は、『役所』の総元締めとして首相官邸の総合調整機能をバックアップする」という主張に現れているということである(今村 2002, p. 20-5)。
  - 7) ここでのネーミング「新中央集権主義」は蠟山・辻・長浜などが論じた「新しい中央主義」と紛らわしい。ともに福祉国家化を論じているが、前者は60年代におけるそれらの深化を論じたものであろう。この点について、市川は、後者の用語法が1966年に自治官僚久世公堯の論文「新中央集権主義と地方自治の調和」に影響を受けたのではないかと推察し、それが1930から40年代頃には既に日本でも機能的集権としてその傾向が見られることから、必ずしも適切な用語法ではないと指摘する(市川 1997)。
  - 8) ただし、高木鉦作の主張は改革意識に富む分離型の考え方に近い。戦後改革で分権化されたのは「包括的自治体」の側面だけで、1940年代に形成された、その意味では戦前に形成された制度が戦後にも続いた、という視点は、確かに「集権」や「逆コース」という用語を使っではないが、「変化した点」と「変改しなかった点」を比較することになるので、改革に価値を置いているように読めるからである。なお、これは「現在の日本経済を構成する主要な要素は戦時期に創られ」た「一九四〇年体制」(野口 1995, p. iii)であるとする野口悠紀雄の観察や、1930-40年代には日本でも「専門的処理の要請に応じてな

## 近年の地方制度改革における分権理念と戦略について（木谷）

れる個別機能別の中央統制手段の増大」という「機能的集権化が進んだ」（市川 1997, p. 33-4）とする市川喜崇の観察と共通する側面があり、また R. A. W. ローズの政策共同体の概念やトボクラートとテクノクラートの関係についての観察（秋月 2001, p. 105-18）にも類似するものがあるように思われる。

- 9) 第2次勧告では見直し対象項目をあげたが具体的な方策は勧告できなかった。このため、第3次勧告に向けて、対象項目のうち特に問題があると認識された「施設・公物設置管理の基準」「協議、同委、許可・認可・承認」「計画等の策定及びその手続きに係るもの」の3つを対象とした（上林 2010, p. 86）
- 10) 改革運動には「理想」となるモデルが必要だが、それを構想する本人は現実の社会に拘束されているため、理想自体も現実にも制約される。そのため、理想はしばしば現実における「無い物ねだり」になりがちで、決して実現しない可能性がある。西尾勝自身、かつて行政学の課題として3つの進路を示したが、その内の2つが「理論構築」と「改革指向」である（西尾 1983, p. 27-30）。前者の方向として、「相互依存モデル」は「分権・分離型」を原型としながら集権化と融合化を進めてきた国々の政府間関係を想定している。そのため「組織間関係の枠組みを準用しようという発想」に基づいているが、日本のように「集権・融合型」を原型としながら分権化と分離化を進めている国々の政府間関係はどちらかと言えば、組織内関係に近いのではないかと述べ、新しい視点を示唆している（西尾 1990, p. 433-4）。後者の「改革指向」を進めるには前者の実現が不可欠なのではないだろうか。

## 参 考 文 献

- 秋月健吾（2001）『社会科学の理論モデル9 行政・地方自治』
- 市川喜崇（1997）『『新中央集権主義』の再検討』『行政社会論集』9巻3・4号，1997年3月
- 伊藤正次（2008）『国による『上から』の分権改革』，森田朗，田口一博，金井利之編『政治空間の変容と政策革新3：分権改革の動態』
- 今村都南雄（2002）『総務省の設置と地方自治』松下圭一他編『自治体の構想2 制度』
- 大河内繁男（1974）『官僚制研究の視角』，溪内謙他編『現代行政と官僚制（上）』
- 金井利之（2007a）『第3次分権改革の展望と地方分権改革推進法』『地方自治』712号，2007年3月
- 金井利之（2007b）『行政学叢書3 自治制度』
- 加茂利男（1995）『現代地方分権論の文脈』日本地方自治学会編『地方自治叢書8 現代の分権化 戦後地方自治の展開の中で』
- 加茂利男（2004）『第8章 地方自治制度改革の政治パラダイム』白藤・山田・加茂編著『地方自治制度改革論』。

- 上林陽治(2010)「義務付け・枠付けの見直しとは何か」『自治総研』36巻1号, 2010年1月
- 北村喜宣(2004)「座談会 分権改革で自治体現場は変わったか」『自治総研』30巻3号, 2004年3月
- 小西砂千夫(2008)「地方分権改革の文脈と平成の大合併」『地方自治』第722号, 2008年1月
- 島田恵司(2007a)「分権改革の手法～第一次改革の教訓～」『自治総研』33巻6号1, 2007年6月
- 島田恵司(2007b)『分権改革の地平』
- 島田恵司(2008)「第二次分権改革と自治体の課題」『市政研究』160号(08夏号), 2008年7月
- 白藤博行(2004)「地方自治制度をめぐる『改革』の論理と憲法の原理」白藤博行他編『地方自治制度改革論』
- 新藤宗幸(2002)『地方分権第2版』
- 新藤宗幸(2010)「地方政治の現状と課題～地方分権改革の低迷と首長権力の策謀～」『市政研究』169号(10秋号), 2010年10月
- 神野直彦(2006)『三位一体改革と地方税財政』
- 高木健二(2000)「市町村合併と財政特例措置」『自治総研』26巻4号, 2000年4月
- 高木健二(2001)「分権推進委員会の『最終報告』」『自治総研』27巻6号, 2001年6月
- 高木健二(2007)「第二次分権改革の始動」『自治総研』33巻5号, 2007年5月
- 高木鈺作(1986)「戦後体制の形成」大森彌・佐藤誠三郎編『日本の地方政府』
- 地方六団体(2006)『地方分権に関する意見書～豊かな自治と新しい国のかたちを求めて』2006年6月7日
- 辻 清明(1969)『新版 日本官僚制の研究』
- 辻山幸宣(1994)『地方分権と自治体連合』
- 長浜政壽(1946)『知事公選制の諸問題』
- 成田頼明(1979)「地方公共団体の国政参加(上) その理論的根拠と範囲・方法」『自治研究』第55巻9号, 1979年9月
- 西尾 勝(1983)「日本の行政研究 私の認識と設計」日本行政学会編『年報行政研究17 行政学の現状と課題』
- 西尾 勝(1990)『行政学の基礎概念』
- 西尾 勝(1999)『未完の分権改革』

- 西尾 勝（2001）『新版行政学』
- 西尾 勝（2002）「今後の基礎的自治体のあり方について（私案）」第27次地制調第10回専門小委員会（2002年11月1日）
- 西尾 勝（2007）『地方分権改革』
- 西尾 勝（2008）『『第一次分権改革』の省察に基づく論点整理』『地方自治』第722号，2008年1月
- 野口悠紀雄（1995）『1940年体制　さらば「戦時経済」』
- 橋本信行（2001）「権限の分権と現象の分権　その測定について」，村松岐夫・水口憲人編著『分権　何が変わるのか』
- 福田歓一（1970）『近代の政治思想　その現実的・理論的諸前提』
- 藤井昭夫（2007）「第二次地方分権の始まりに当たって」『地方自治』710号，2007年1月
- 藤井雅文（2007）「地方分権改革推進法について（一）」『地方自治』712号，2007年3月
- 松本英昭（2008）「地方公共団体に係る制度の改革に関する若干の考察」『地方自治』第722号，2008年1月
- 水口憲人（1996）「分権改革と中央地方関係」『年報行政研究31　分権改革　その特質と課題』
- 水口憲人（2001）「分権改革　どのような変化か」日本地方自治学会編『地方自治叢書14　分権改革と自治の空間』
- 村松岐夫（1988）『地方自治』
- 村松岐夫（1994）『日本の行政』
- 山崎重孝（2003）「基礎的公共団体のあり方」『自治研究』79巻10号，2003年10月
- 寄本勝美（2004）「近隣自治と近隣政府」『地方自治職員研修』2004年3月号
- 臨時行政調査会（1964）「行政事務の配分に関する改革意見」1964年9月28日
- 蠟山正道（1965）『行政学研究論文集』