

国家のビジネス・地方のビジネス

——地方自治の政治経済学へ——

北 山 俊 哉

第一章 政治経済学の発展と地方自治論への貢献

第一節 政治経済学の発展

第二節 経済発展の政治経済学と地方自治論

第三節 福祉国家の政治経済学と地方自治論

第四節 相互の了承と地方自治論

第二章 地方自治論と政治経済学への貢献

第一節 地方自治と経済発展

第二節 地方の裁量と福祉国家

近年、政治経済学と総称される新しい理論もしくはパースペクティブが多くの研究者によって唱えられてきた。この新しい理論は、後で述べるように政府と企業の関係など、政治と経済との関係について論じるものである。しかしそれだけにとどまらない可能性をもっていると考えることがができる。本稿は、この政治経済学を地方自治

国家のビジネス・地方のビジネス

一一九

論および中央地方関係論に取り入れようとする。そうすることによって、従来の中央地方関係論では捉えられなかった新たな局面が見えてくることをまず示したい。さらにそれだけではなく、中央地方関係を考察の対象とすることによって、逆に今後の政治経済学が豊かなものになることを次に示したい。

第一章では、前者、すなわち中央地方関係を政治経済学で用いられているアプローチの中でとらえることにより、伝統的な政治社会学的アプローチからはえられない所見がえられることを論じる。これには、二つのかたちがありえる。第一に、中央と地方の関係を各国の具体的な政治的・経済的発展の中で見なければならぬことを論じる。中央と地方の関係は、それ自体としても興味深いトピックであり続けてきたが、より広い文脈の中で歴史的にこれを見ることは、新鮮な視点を提供してくれるであろう。第二に、日本の政治経済に関する政治経済学の成果が、日本の中央地方関係を論じる上で参考になるということを述べる。具体的には、リチャード・サミュエルの日本の政治経済の洞察にもとづく「相互の了承」論⁽¹⁾を、中央地方関係との関連で論じよう。

第二章では、逆に、政治経済学にとって地方自治論や中央地方関係論がなすことのできる貢献の可能性を論じる。政治経済学は、「国家と社会」という二分法にもとづいて多くの貢献をなしてきた。しかし、「国家と地方」、「中央政府と地方政府」という二分法は、十分に論じられてこなかったものの重要な側面である。今後、政治経済学は、国家をこえるもの (transnational, international)、依然重要な国民国家 (national)、国家内地域 (subnational) との複雑な相互作用がリサーチの焦点となっていくであろう。

第一章 政治経済学の発展と地方自治論への貢献

第一節 政治経済学の発展

ここではまず、一九七〇年代以来政治学において、さまざまな新機軸を打ち出してきた政治経済学の発展のごく簡単なレビューをしよう。ところで政治経済学といってもその内容は必ずしも自明ではない。⁽²⁾最大公約数的には、政治と経済との関係を研究の対象とするものをすべて含むことになるといってもよいであろう。しかしながら、大まかにいって、歴史的制度的アプローチをとるものと、合理的選択のアプローチをとるものとに分れるといってもよい。前者は「経済の政治学」ともいえるであろうし、後者は、「政治の経済学」ともいえよう。アメリカ政治学会の「政治経済」部会もこの二者の同居という形をとっている。本稿でいう政治経済学はおもに前者をさしており、以下もこちらのみについて述べる。⁽³⁾

その中で政治経済学は、経済の発展のあり方と福祉国家の発展のあり方という、二つの主要な論題をめぐって展開してきたことができる。一九七〇年代に先進産業諸国一般の経済状況が悪化したときに、何人かの政治学者は、経済のパフォーマンスに差異（従属変数）をもたらしているものは何かに関心を集中させた。独立変数としては、「国家あるいはその産業政策」、「コーポラティスト的な交渉装置」、広く「国家・資本・労働の制度のあり方」、あるいは「経済全体の編成のあり方」などが、代替的な候補として提出された。

同時に、多くの政治学者が、福祉国家の発展の速度や、社会政策のあり方の違い（従属変数）にも関心を払ってきた。ここでの独立変数としては、「労働者階級の力」、「世界経済に占める国家の位置」、「政党政治のあり方」、「国家の組織・制度」、「国家の政策」などが主要なものとして注目されてきた。

そして上記したようにこの両者ともに、方法論的にはマクロな歴史的発展に注目しており、アメリカ政治学会

の「歴史と政治」部会には多くの政治経済学者が参加している。しかもその歴史的發展においては、政治と経済の両領域における制度形成のあり方がその後の發展に影響を与えるものとして焦点が当てられるのである。

この歴史的制度的アプローチから地方自治論が学ぶことは非常に多い。従来の地方自治論・中央地方関係論は、日本であると欧米であるとを問わず、政治社会学的方法をとり、歴史的發展の経緯に対してそれほど注意を払わなかったように思われる。自由主義的立場をとるものは、もっぱら、地域における権力の多元的構造に着目していた。また、それとは対抗する形で問題提起を行ってきたマルクス主義的な学者も、コミュニティの権力リソースの分配の不平等な点を強調してきたものの、それを資本主義一般の議論と結び付けてきたため、各国の個別の歴史的發展に関する視点はここでも弱かった。また、歴史的分析があったとしてもそれは、中央と地方に関する分野に限ってなされるもので、⁽⁴⁾より広い文脈での政治發展、經濟發展との関連で中央地方関係、地方自治が問われることは少なかったということができよう。特に日本においては、議論はもっぱら「日本に地方自治があるかどうか」という点に集中し、イギリスの地方自治の發展の經驗がモデルとして上げられるものの、それ以上詳しい各国の歴史的發展をより広い文脈で論じることは希であった。

以下では、どのようにして地方自治論が、歴史的制度的なアプローチをとる政治経済学から学ぶことができるかを論じてみたい。

第二節 經濟發展の政治経済学と地方自治論

まず、經濟發展の議論から何を学ぶことができるかであるが、地方自治論が対象とするサブナショナルな地域

は、二〇世紀の経済発展のなかではあまり重要な地位を占めていなかった点が重要である。二〇世紀に入ってアメリカ経済が非常な勢いで成長していった背景には、大量生産体制の成立がある。別稿で既に論じたように、大量生産が経済全体の体制として確立されるには、一企業（フォード社）が技術革新を行い、大量生産的な生産手法を採用しただけでは不十分であった。体制自体が安定するようになるには、マクロ経済・国民経済が発見される必要があったのである。これは実際には、第二次大戦後になって制度的に成立した。産業レベルでの労使間の団体交渉が制度化され、同時にケインズ主義が各国で受け入れられてゆき、国の中央政府と中央銀行が総需要を高め、コントロールするようになったのである。

このような経済秩序の成功は先進産業各国にとって、脅威としてあるいは模倣すべきモデルとして受け止められた。日本においては通商産業省が多くの産業において規模の経済を実現することを一貫して指向した。⁽⁶⁾ 地域に関しては、一九六二年に全国総合開発計画が形成され、全国に大量生産型経済秩序を形成していこうとした。同年に制定された新産業都市建設促進法に対して、地方自治体関係者は飛びつくことになる。高度成長期には、多くの知事や市長が大企業の工場を誘致することを掲げて選挙に望み、また工場誘致条例を定めたのである。⁽⁷⁾

このことの意味は何であろうか？このような経済秩序の時代においては、地方は単に、大量生産型の大企業や中央の経済官庁が、工場を立地する対象にしか過ぎなかった。換言すれば、地方は、投資を求め第三世界のごとく、中心（大企業本社、中央経済官庁）に依存した周辺、すなわち半自律的な存在として考えられていたのである。地方の側でも大量生産資本を輸入することによってのみ当該地方が存続できると考えたのであった。

もっともこのことが日本の中央地方関係に与えた影響は見逃してはならないであろう。この時、日本において

国家のビジネス・地方のビジネス

初めて本格的に、地方が中央へと積極的な攻勢をかけることになった。地方は中央に対して、地元選出国會議員と結んで積極的に発言した。「中央直結」というスローガンがこの間の保守派のセールス・ポイントであった。このことが、直接的に政治や行政に対して与えた結果を村松は以下のように要約している。

日本の中央地方関係は、この地域開発問題をこなす過程で、政界、官界、経済界、農業団体の間のコミュニケーションをより能率的にする回転軸の役割を果たした。この地方をまき込む巨大な過程の中で、総じて、官僚の独立性がかなり減じ、経済界の発言力が拡大した。中央地方関係でいえば、地方の発言力が強くなった。そして、これらの影響力関係の変動を根本的に動かしていたのが政党の官僚制に対する影響力の増大であった。⁽⁸⁾

すなわち、中央地方関係のダイナミズムはこの大量生産の時代の地域開発問題によって大きく変化したといえる。この過程で、日本の権力関係の多元化が著しく進んだ。地方の中央に対する影響力という「中央地方関係」に関してはこのように大きな影響を及ぼしたということができるとしても、地方の自律 (local autonomy) 的发展、「地方自治」という点では、どうであろうか。新産業都市に指定される上で、地方は多くの影響力を行使するにいたったかもしれないが、その後、どのような経緯を見せたのであろうか。この点について、北日本新聞社編集局による報告書⁽⁹⁾によりながら考えてみたい。これは、富山・高岡新産業都市の経験をたどったものである。

富山・高岡地区は、一九六四年に新産業都市に指定された。中心となったのは、当時の吉田富山県知事（在任一九五六年—一九六九年）であった。県は新産業都市建設のため、機構改革によって総合計画部を新設し、通産

省出身者を初代部長に迎えた。彼の個人的なネットワークの効果もあって、陳情は成功した。県議会では、自民党が全面賛成、社会党が基本的に賛成、議席を持たない共産党が絶対反対というものであった。

具体的には、富山県は、港、工業用地、工業用水などの産業基盤づくりに一千億円を投資し、鉄鋼・石油化学・火力発電所からなるコンビナートを誘致し、臨海型工場地帯を建設するという構想を持つにいたる。これに對して、既に通産省企業局が全国の「工業適正配置構想」にもとづいて、富山県のコンビナート建設に否定的な見解を示していた。富山経済同友会も「新産都市建設に関する見解」を発表し、通産省と同様の見解を示した。

結局通産省や経済企画庁からの見直しの要請に応じて、六四年一二月の最終的な基本計画からは、石油、鉄鋼コンビナートは落ちることとなった。そして、最終的に建設されたのは、アルミ精錬と木材関連企業だけであった。工業用地の三分の一は売れ残ったという。しかも、アルミ産業は日本の電気料金の高さによって、石油ショック以後いち早く競争力を失ってゆく。

このように、地方の影響力の拡大は、新産都市の指定拡大をもたらした。たしかに、地域の影響力は実証された。しかしながら、この指定の増大は地方にとっても好ましいものではなかった。行政投資は分散したし、外部からの企業誘致は全部が全部成功するわけにはいかないからである。

さて、このような富山・高岡地区の新産都市の失敗は、より広い経済発展の歴史的な文脈の中でとらえる必要があるというのが、本稿の主張である。アメリカに典型的に成立した大量生産体制は一九七〇年以降、徐々にその根底を切り崩されてゆく。需要の充足、差別化された商品への需要の拡大、新興産業諸国の国際経済への参加、為替レートと原材料価格の変動によって、大量生産経済体制が必要とした安定した経済環境は崩壊してゆく。

国家のビジネス・地方のビジネス

一一五

ここにいたって各国は、経済調整のあり方を模索してゆくことになるのであるが、ここで、欧米で議論になっているのは、いくつかの産業地域の成功であり、したがって、国ごとのナショナルモデルへの懐疑である。

地域経済は一九世紀以来、大量生産体制の成功の中で、もはや時代遅れのものとして忘れ去られていたのであるが、新しい、成功しつつある地域の登場は、地域経済の再生として注目を浴びてきたのである。例えば、第三のイタリアと呼ばれる地域の衣服産業やセラミック産業、ドイツのいくつかの州での機械産業や、宝飾産業などが成功例として挙げられることが多い。これらの地域はいずれも、変動する経済に柔軟に対応することにもっぱら力点をおいている。この柔軟な対応を可能にするリソースとしては、中小企業間の信頼関係といったものが考えられており、これの存在の多少は地域ごとにさまざまである。政治的に造り上げられ、歴史的に発展してきたこのリソースは、地域に特殊なものである。したがって、国ごとに政治経済を分析していたのではこのことは明かにならない。ひとつの国の中にもいくつかのバリエーションがあるので、国民国家、国民経済はもはや分析の単位としては大きすぎると考えられているのである。

もちろん、この地域経済の再生が、どの程度まで従来のそれにとって代わる代替的な経済戦略とみなすことができるかについては、議論は継続中である。しかしながら、日本においても地域によっては、富山県のような戦略をとらなかつた地域も存在する。前述した富山県の経済同友会の幹事は次のように述べていた。「大消費地から離れ、交通輸送にも難点の多い富山県に、県外の基幹企業が二つ返事で来るはずがない。それよりも既存産業の育成にこそ力を入れるべきだ、というのが当時の経済界の常識的な意見だった⁽¹⁰⁾」。このような戦略をとっていた新産業都市が、一五ヶ所のうちただ一つ内陸型であった松本・諏訪地区である。

松本・諏訪で特徴的なのは、県が工業開発にほとんど動かなかったことである。工業用地の造成はすべて市町村が進め、県は補助金すら出していないという。そのせいもあるのであるろうか、松本市は四ヶ所の工業団地を造成し、一九〇社が立地したが、県外企業は三、四社に過ぎない。諏訪市の工業団地の三一社にいたってはすべて市内の移転組である。両市とも、「既存企業の育成、体質改善を第一に考え、住工混在を解消する狙いから」そのような戦略をとったのである。⁽¹¹⁾この後同地には、中小企業群が蓄積されていくことになる。このような内発的発展戦略をとったこと、少なくとも大企業の誘致政策をとらなかったことが、同地域の経済的な成功に何らかのかたちで貢献しているといえよう。このありかたは、中央地方関係とは区別された意味での地方自治の可能性を感じさせてくれる地方自治体の商工政策であるといえるのではないだろうか。

もっとも、これらの日本の経験は、ヨーロッパの産業地域の経験とは若干異なっているかもしれない。ヨーロッパの産業地域の中小企業は、最終消費財を製造しているのが支配的である。これに対して、日本の中小企業は下請企業が圧倒的である。例えば、諏訪地方の精密機械産業のうち完成品メーカーはごくわずかである。日本の中小企業の多くは大企業と何らかのかたちで結び付くことによって、その存在意義を見いだしているといってい。もちろん、低賃金による結び付きもあろうが、それでは新興産業国に対する競争には打ち勝つことはできないであろう。オヤ企業である大企業に対して技術力を示すことによって、つまり、大企業に対してより自律性を確保するかたちでのみ、下請中小企業は、存立の可能性がある。地方政府による商工政策は、この点を十分考慮に入れる必要があるろう。

この点で米沢市の商工政策は、同地域にある下請中小企業がネットワークを組織することによってオヤ企業に

対する自律性を拡大することを狙っており、興味深い⁽¹²⁾。ただ単に既存の中小企業に対して、金融面やインフラストラクチャーの面で援助するというだけではなく、系列を異にする下請企業間の連絡を育成し、技術力を向上させることによって大企業との関係を改善していこうという政策指向は、現在の日本における経済発展のありかたに即したものであるといえよう。

ここでは、各国の経済発展の軌道という観点から地方自治体、地域をとらえる必要性を提起してきた。要約するならば、たしかに、日本においても二〇世紀、特に第二次世界大戦後の大量生産が唯一のあり方であると考えられた経済においては、地域の重要性は相対的に減じていた。地域の経済を発展させるのは、外部から大企業の大工場を誘致することによっているというビジョンが政策担当者の支配的な考え方であり、その過程では地域は中央への発言を強め、影響力を増大させてきた。しかしながら、いくつかの地方政府は地域の既存中小企業の育成を図ろうとする内発的発展政策をとり、地域経済の自律性を高めてきた。大量生産型の経済秩序が限界を呈している今、それらの地域は経済的により成功している。日本もナショナルモデルで見えていたのではとらえられない、地域間のヴァリエーションがある。日本における地域モデルを構築することが必要なのではないだろうか。もっとも、最終商品の製造を中心とするヨーロッパ型の発展の軌道の場合とは異なり、日本の諸地域における中小企業は大企業の下請としての役割を果たしている。地方政府は、この点に留意して中小企業の大企業に対する関係を相互にとって望ましいものにしてゆくという商工政策を実施するのだからなければならないだろう。

第三節 福祉国家の政治経済学と地方自治論

次に、福祉国家に関する政治経済学から地方自治論は何を学ぶことができるかに移ろう。ここでの筆者の主張は、地域（経済）が一九世紀まで持っていた重要性、活発さが二〇世紀になって国民経済の中に埋もれていったこと、しかしながら、現在再び地域経済の再生が観察されていること、とパラレルな展開が、福祉国家の発展の中にも見られる、というものである。すなわち、一七世紀の救貧法体制以来、先進諸国における社会政策の実施状況は一九世紀にいたるまでかなりの程度分権的なものであった。二〇世紀に入り、福祉国家の進展の中で全国化が起こり、かなりの程度集権的な福祉国家が達成された。ところが現在、これに対する反省が広まり、分権的な福祉国家の可能性に関する議論が盛んに行われているのである。ここでも地域、すなわちサブナショナルな存在の盛衰が見られることは奇妙な一致であり、ともに歴史的制度的アプローチをとる政治経済学の発展の中で確認されてきたことなのである。

以下では、第一にどのようにして福祉国家は発展してきたのか、第二にその過程で社会サービスを供給する主体として中央政府と地方政府はそれぞれどのように考えられてきたのかについて論じよう。

福祉国家は二〇世紀になって本格的に発展するのであるが、一九世紀においては社会政策の水準は当然低いながらも、地方政府が重要なサービスの供給主体であった。⁽¹³⁾一六〇一年にさかのぼるイギリス救貧法の歴史を筆頭に、欧米のいずれの国においても社会福祉は地方の責任とされていたのである。この状況に変化が起こり、徐々に地方は社会政策の形成過程から排除されてゆくのは、戦間期である。この経済恐慌と戦争の時代が、かつてないほど社会を保護しようという国家を生み出してゆくことになる。

典型的な国家はここでもイギリスであり、ベバリッジ・プラン、医療・保健の全国化、戦争によって地方は伝

統的に行っていた社会サービスも多くを中央に剝奪されてゆくのである。同様の事態は、フランス、スウェーデンでも見られた。アッシュフォードはいう。「一九三〇年に地方政府は社会政策の領域では不適當な単位と見られていたといえるならば、一九四五年までに地方政府は、多くの政策担当者と政党にとってアナクロニズムと考
えられていた。」⁽¹⁴⁾

こうして、福祉国家の成立の過程はそれまでの地方政府の権限を全国化するかたちで、すなわち地方政府の権力を奪っていくかたちで行われたのであるが、いざ福祉国家の運営の過程では、中央政府は地方政府の協力を必要とすることが明らかになった。

そもそも、全国的なあるいは定型的な基準が簡単に打ち立てられるような政策領域であれば、中央政府がみずからこれを行うことが可能である。社会保険事務などがその例である。しかしながら、通常の福祉行政は対人サービスが中心である。これらは個人個人の事情に応じた対応をしなければならぬものであり、必然的に現場の職員、さらには専門職、準専門職集団（医師、看護婦、教師）の裁量を認めなければならない。このために福祉サービスは、より個人に対して身近な地方政府の供給するものとなったのである。⁽¹⁵⁾

そして一九六〇年代から一九七〇年代にかけて徐々に福祉国家に関する考え方は変化してゆく。もっともこの変化の過程は各国によって異なっているのであるが、基本的には、政治権力を失う一方で、多くの社会政策の実施・行政を実際に担当することになった地方政府に財政危機が襲いかかったこと、また、集権的な計画への信頼が崩壊していったことが重要な事件として挙げられるであろう。地方に張り付けられた大量の福祉関係者はそのまま地方の政治的な力となっていくのである。彼らを政治過程に含めて、福祉国家のあり方をめぐる議論が盛

んになってきている。

それでは次に、社会政策の集権化、分権化の是非に関する理論的な議論を検討しよう。社会サービスの決定・実施は、中央政府、出先機関、地方政府の間でどのように行われるべきか。中央政府はどの程度明解な基準を作るべきか、作ることが可能なのか。地方における裁量は好ましいのか否か。これらの議論は、現在継続中のホット・イシューなのである。

中央政府が社会政策についてはもっぱらの責任を負うべきであるとする考え方は、イマグトの整理にしたがえば、以下のような議論からなりたっている。⁽¹⁶⁾ 第一に、分権化は地方のエリートが自らの意思を政策に押し付けることを可能にし、したがって彼らは自分に都合のいいようにニーズを解釈してしまうという意見がある。この結果、法による支配は形骸化してしまう。第二に、地域の競争は福祉切り下げ競争になり、福祉の水準が低下してしまうという主張がある。⁽¹⁷⁾ ピーターソンは、地方は隣接地域との競争のために、高額納税者を受け入れて福祉受給者を少なくするにしがちで、そのために再分配政策を少なくして開発政策をとるような構造的制約の下におかれている、と論じる。再分配政策、福祉政策はそのような制約のより少ない中央政府によって行われるべきなのである。第三に、地方における行政的裁量は、典型的には救貧法体制に見られたように、相対的にいって汚名を着せるもの (stigmatizing) である。すなわち、社会保護の立場よりも社会統制が第一義的な目的となってしまうがちである。

このような見解が、中央政府が社会政策の責任を負うべきであるという主張を構成する。これらは福祉国家の本質を考える場合に市民権、あるいは普遍的権利 (実質的には国民的権利) として福祉をとらえる傾向にある。

であるからこそ、中央政府の明確な規範意識と規則の上に、福祉国家が構築されなければならないと論じているのである。

他方、福祉国家の分権化を提唱する論者は、ニーズに対応することをもって福祉としてとらえる。上のように権利ベースで福祉国家を考えることには、そもそも明確な規則を中央政府で制定することはできないという批判がまず浴びせられる。この点については既に述べた。一九七〇年代に入ってからさらにはさらに権利ベースの福祉国家の不適切さが指摘されてきている。再びイマグトによると、第一に、既存の社会権の概念が拡張を続けて福祉支出が増え続ける一方で、それが新たな社会的ニーズに適合していないという批判がある。現代においては必要性がかってほどは感じられなくなっても、その変化になかなか柔軟に変化していけないという、概念の硬直性の問題がこれである。

第二に、雇用パターンやライフ・サイクルの変化に現在の体制が十分には対応できていないという批判である。パートタイムや短期的な雇用、あるいは日本という「フリーター」の増大に対して、従来までの「失業」という概念で実際応えることができるのであろうかという問題である。十分な給付が得られない者、失業手当と短期的な就労の間、失業手当と公的扶助の間を行ったり来たりする者が出てくるのである。

第三に、硬直的なカテゴリーとライフ・サイクルの変化が組み合わされた結果、かなりの満たされないニーズが生み出されてきている。ヨーロッパの場合は、女性や若年層、非定期的低賃金労働者である。日本の場合、若年層よりは中高年層の方がより深刻な状態にあるといえよう。⁽¹⁸⁾ すなわち、現在の福祉国家は多数派の生活設計にしか適合しておらず、そこから外れている人達には冷淡であるという意味で、「労働中心的」あるいは「結婚

中心的」であるという批判がなされてきているのである。

要約すれば、福祉国家の分権化には、地方がより柔軟な政策対応を行うことを可能にする、個人のニーズによりあった対応が可能になる、地域の特殊な問題や目標によりよく適応することが可能になる、といった利点が上げられているのである。

このような状態のために、権利よりもニーズに目を向けた観点からの福祉国家構築の必要が叫ばれるようになった。現代の問題は、少数のマイノリティに問題が集中していることにある。身体障害者、知的障害者、問題をかかえた家庭の子供たち、麻薬中毒患者などがその典型例である。誰もがこういった問題をかかえる可能性はあるとはいえ、実際にこれらに対する福祉サービスを利用するものは、人口中の少数者にしか過ぎない。ここでは、より多数者に対する福祉という「権利」と、少数者の「ニーズ」との間の粉争が潜在的にある。この点は、今後の福祉国家の行方を占う上で重要な論点であろう。いずれにせよ、上記の者に対する福祉サービスの実施は現場の職員の裁量が不可欠である。このような特殊な、個別のニーズに応えようとするならば、福祉国家は、少なくとも現場の裁量を認めるという意味で分権的なものでなければならぬのである。

このような分権的な福祉国家に期待する声はイデオロギーの左右を問わないし、動機もさまざまであるといっている。保守派は福祉国家の効率化のために分権化を主張する。前述のピーターソンの議論からすれば、分権化は福祉支出の縮小を招くはずである。実際問題としても、地方にいわゆるし寄せを行うことは保守政権にとっ手っとり早い歳出削減手段である。これに対して左翼の側では、分権化は官僚制に伴う諸問題を解決する手段として提唱されている。こちらでは、分権化は民主的な参加を可能にし、権利をベースにした現在の福祉国家で

は便益を得られていない人たちを救済することになるとしている。そのためには、中央での予算削減とは無縁の領域を確保するという利点が分権化にはある。

さて、日本においても一九八〇年代の行政改革の中で分権化の方向が見られたことは興味深い⁽¹⁹⁾。社会政策のいくつかの機関委任事務を「団体事務化」するという手段がそれである。辻山幸宣によればいくつかの機関委任事務が団体事務となり、事務の実施主体が都道府県知事（市町村長）から都道府県（市町村）に変更され、事務実施の細部は条例で定めることとされたのである。しかもこの団体事務化は、中央政府の経費削減を地方政府への負担転嫁とする過程で、それを容易にするために案出されたという。上述したように、ここではイデオロギー上の右と左との間で奇妙な利害の一致、あるいは連合が形成されている感があり、福祉国家の分権化という現象の複雑さを表現しているといえよう。

一九世紀には重要な単位だった地域経済が二〇世紀において忘れられていき、現在再び注目されるようになったのと同様に、一九世紀には地方政府が行っていた社会福祉は、二〇世紀に入り中央政府の責任の負うところとされ、政策決定から地方は排除されていった。しかし七〇年代以降、地方は再び社会福祉の供給主体として注目されてきている。このような二世紀に渡る歴史的な発展の経緯を射程内に入れることよってのみ、地域ないし地方がもつ現在の位置を確認することができるであろう。そして、その両方の領域において地域は重要性を増してきていると考えられているのは興味深い。地域あるいは地方政府はそれほど重要なものではないという考えは、現代人の通説的観念になってしまっているといっても過言ではない。しかしそれはたかだか（！）今世紀に関する議論にすぎないのかもしれないし、それも現在状況は変わりつつあるのかもしれない。今後は、地方政府の果たす

役割に十分な考慮を加えることなしには、経済発展と福祉のあり方は明らかにならないであろう。しかし、そのことについて論じるのは次章の課題である。その前に、もうひとつの、地方自治論に対する政治経済学の貢献の可能性について論じよう。

第四節 相互の予承と地方自治論

本節では、日本の政治経済を対象とした政治経済学であるリチャード・サミュエルズの書物『日本における国家のビジネス』⁽²⁰⁾を取り上げ、その研究成果が中央地方関係を考える上で示唆的であることを仮説的に論じる。この議論はいまだ仮説の域を出ず、より詳細な実証研究に裏付けられる必要があることはここですぐに付言しておこう。

サミュエルズの研究は日本の国家と経済との関係を主題としたもので、エネルギー産業をケースとして用いている。彼の議論は、次のように展開される。エネルギー産業という国家の安全保障にとっても重要な領域において日本は、政府のプレゼンスは少ない。通常の場合、この領域はその戦略的重要性のゆえに国有企業が設立されて、国家自身が「ビジネス」を行う場合が多い。ところが日本では、この領域も私的アクターである企業が中心的アクターであり、国家はせいぜい保証者にしかすぎない。

このことは、日本の国家が賢明にもそのような道を選んだということの意味するのであるか。通商産業省の産業政策は市場適格的であることを特徴とし、市場を巧みに利用しながら政策目標を実現しているという議論があるが、この事例はそれを実証するものなのであるか。彼はそうではないと主張する。なぜならば、国家はこ

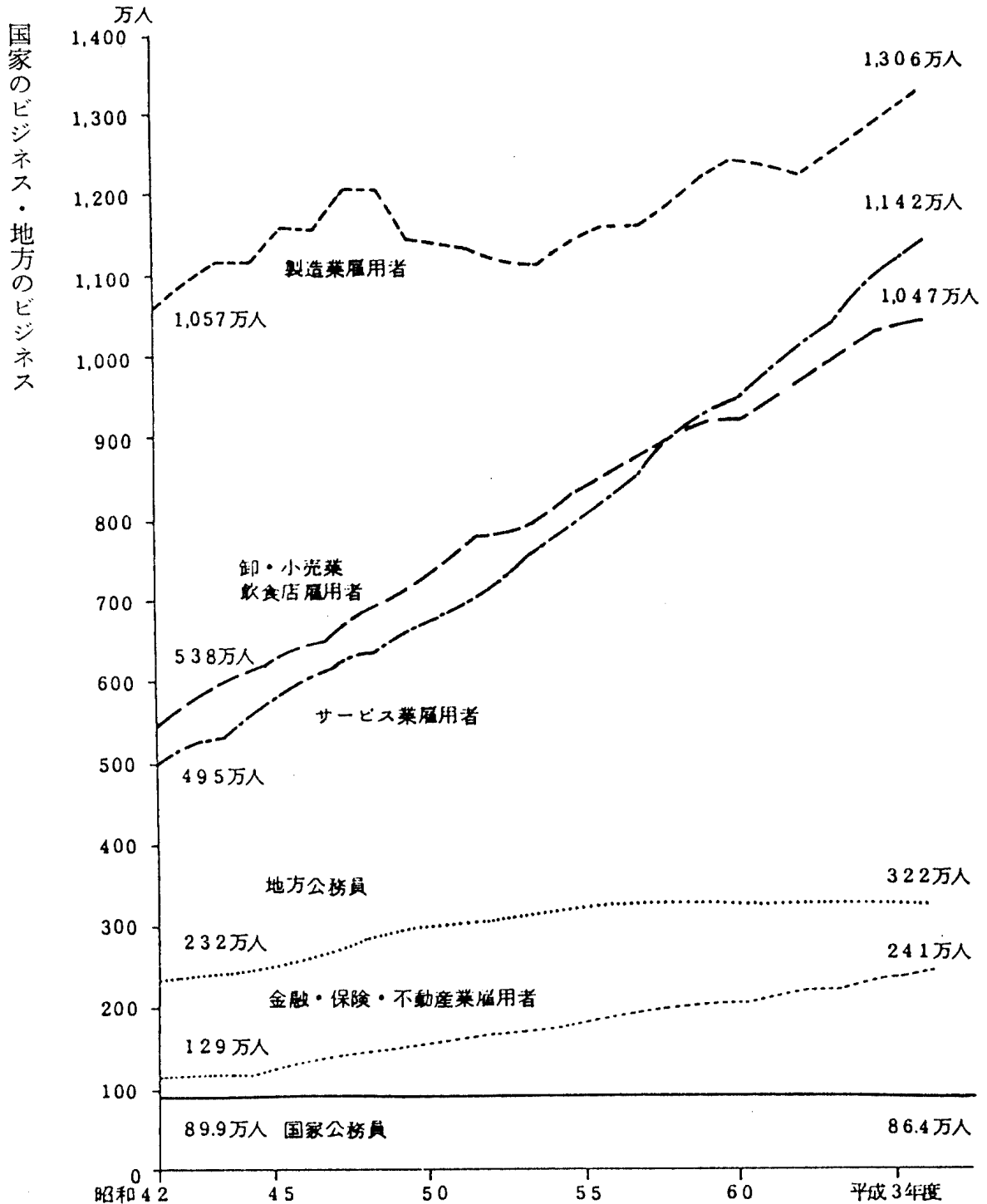
国家のビジネス・地方のビジネス

の分野において自らがプレイヤーとして参加することを望んできたからである。そのための試みが何回か繰り返されたが、そのたびに私的アクターの抵抗にあい、試みはあえなく頓挫してしまったというのが実像である。

このような国家と経済との関係をサミュエルズは「相互の了承」に基づく関係であるという。国家は一方的に経済に介入することはありえず、常に民間アクターとの交渉の上で関係が進展する。その結果、国家はいろいろな局面で経済に関与することとなる。日本の国家の経済に対する管轄は非常に広範である。この観察から、国家が経済を主導しているという主張が生み出されたが、それはミスリーディングである。国家が経済に対して管轄を有していることは、それだけでは国家が経済をコントロールしているということにならない。管轄とコントロールは区別されなければならないのである。私的なアクターは、管轄を国家に認めても完全なコントロールは認めなかった。国家の固有の特質によってではなく、複雑で安定した相互作用の結果が、日本の国家と経済との関係を特徴付ける。

この非常に魅力的な分析枠組を中央地方関係に適用することはできないであろうか。日本の中央地方関係もまた、比較論的には、いくつかの興味深い特徴をもっている。第一に、実際の仕事は地方が中心となって実施されている。天川晃は、中央政府の機能ではあっても地方団体の区域内のことであれば地方団体がその固有の行政機能とあわせてこれを分担する仕組みを、中央政府の機関が独自に分担する「分離」型⁽²¹⁾に対するものとして「融合」型と名付けている。この融合型では、地方政府の仕事量は、中央政府のそれと比べて大きいものとなる。実際、一九八六年度の中央・地方財政支出構成は三八・二%対六一・八%となっているし、中央政府の公務員数は地方公務員数の三分の一にすぎない。

(22)
表一 公務部門と民間部門との従事者数比較



(注) 1. 民間部門雇用者は、「労働力調査報告」によっており、暦年表示である。
 2. 地方公務員数は、地方公務員給与実態調査結果等による。
 3. 国家公務員数には、自衛官並びに国会及び裁判所等の職員を含まない。
 4. 「総務庁年次報告書」(平成3年版)による。

このようにして多くの事務は団体へのものと機関へのものとで違いはあれ、地方に対して委任されている。このあたり、国有企業の存在の少なさとパラレルといえるのではないだろうか。日本の国家は自分ではそれほど「ビジネス」を行わないのである。

第二に、村松岐夫は日本の中央と地方の関係を権限の共有という言葉で捉える。中央官庁は、自らの行う事業は多くないにしても、地方政府に対して後見的な監督を働かせている。この場合においても、地方政府の側には法律上、事実上の自由裁量が残っている。このような状態を行政事務が中央と地方によって「共有」されていると彼は特徴づけるのである。⁽²³⁾

この関係においては、サミュエルズのいう「相互の了承」の関係におけるほど地方政府の力は強くないかもしれない。私企業に対する関係とは異なって中央政府は、形式上地方政府の上位にある存在である。いざとなれば、機関委任事務の代執行さえできる権限を中央は地方に対して有している。しかしながら、権限が共有されている以上、両者は事務を交渉の上で執行してゆくであろう。ここでも管轄とコントロールは区別して分析する必要があろう。中央が管轄を有していること自体は、地方をコントロールしていることを意味しない。行政機能の共有関係は、地方が中央に影響を与えるメカニズムになるかもしれないのである。⁽²⁴⁾

この点、日本の国家の特質を考える上で、興味深いものがある。政治経済学は国家と社会との二分法にもとづいて、強い国家、弱い国家などの非常に魅力的な概念を生み出して来た。その後、国家と社会とのリンクのされ方にもっと注目すべきだという見解が現れ、ネットワーク国家や、相互の了承⁽²⁵⁾という概念が提唱されたのである。このような国家論を中央地方関係において検討するのもまた新しい視点といえよう。⁽²⁶⁾日本の国家は強い、弱い、

集権的、分権的といふ諸概念では捉えられない特質を有しているように思われる。経済社会あるいは地方政府と関係を深くもち管轄は広いのであるが、本体は身軽という意味で、軽い国家といふべきか。管轄は広いがコントロールはルーズであるという意味で、ソフトな国家といふべきか。⁽²⁷⁾ 中央地方関係において日本の国家の特質、あるいは日本の国家の關係のありかたの特質を考察することは今後の課題としたい。

第二章 地方自治論と政治経済学への貢献

ここでは、地方ないし地域への注目がもたらす新たな洞察について論じる。前章では、政治経済学が地方自治論に与える貢献の可能性を経済発展の議論と福祉国家の議論とに分けて論じた。同様に、本節でも地方を考察することが政治経済学に与える貢献を、経済発展の議論と福祉国家の議論とに分けて論じよう。基本的なメッセージは、政治経済学者が全国レベルの政治経済に焦点をあわせ、ナショナルモデルを想定しがちであること、地方レベルでの政策活動を考慮に入れなければ、現在の政治経済は明らかにはならないというものである。その背景には、既に述べたように、経済発展においても福祉国家の発展においても地方がますます重要になりつつあることがある。逆にいえば、政治経済学の多くも二〇世紀を扱う限りはナショナルなものに焦点を当てざるを得なかったという事情がある。

第一節 地方自治と経済発展

政治経済学においても、前章で取り上げたような特に地域の盛衰に注意を払ったもの以外は、政治と経済との

国家のビジネス・地方のビジネス

関係を理解するためにナショナル・モデルを用いていた。先進諸国を理解する上で一つの重要なモデルは、各国別のモデルであり、例えば、社会民主主義優位秩序、保革均衡秩序、保守優位秩序といった分類⁽²⁸⁾、あるいは多元主義とコーポラティズムなどといった分類が有力であった。そうして国ごとの政労使関係の分析が続けられてきたのである。しかしながら、実際には発展の経緯が地域ごとに異なるのであれば、国ごとの分析は力を失うであろう。地域を単位にした地域モデルが求められるのである。その場合には、地域ごとの発展を記述し、発展の早さや方向を決める上でどのようなものが決定的であるのかを探る必要がある。

この問題に対して経済学者は、地域の経済は当該地域の市場的諸要因、すなわち、資本、労働、土地によって説明することができるかと主張する。どれだけ資本や、教育を受けた良質の労働者が利用できるか、土地の広さや交通の便はどうかによってその地域の経済の発展の程度が説明できるというわけである。次に、文化論的な立場をとる研究者は当然文化の持つ影響力を強調しようとするが、ここでは日本人論ではなく県民性が焦点となる。⁽²⁹⁾

これに対して、本稿でいう政治経済学者は以下のような政治的制度的変数に着目するであろう。第一に、産業化以前から地域に存在する農業者の利益がどのようなものであり、産業化に対してどのように対応したか。農業者の組織化の程度はどうか。第二に、中小企業の発展の歴史的経緯はどうか。商工会や商工会議所などへの組織化の程度、それらの団体の活動の程度はどのようなものか。信用金庫や地方銀行などの地域金融のありようはどうか。第三に、首長のリーダーシップや政治的イデオロギー、つまり保守と革新の差はどうか。例えば、京都市の商工政策を見ると、保守系の高山市長の時に「京都市工場設置奨励条例」が制定され、企業誘致が図られたが、この条例は革新系の富井市政のときに廃止され、伝統産業を含めた中小企業の集団化・組織化の促進を目指した

「京都市工場集団化助成条例」が新たに制定されたことが分る。⁽³⁰⁾ このことはより一般化していえるか。最後に、地域独自の権力構造は影響を及ぼしているか。例えば、地域によって、地方議会の議長の影響力が強いパターン、首長が強いパターン、地方選出の国会議員が強いパターンなどが析出されている。⁽³¹⁾ このことがまた、地域の商工政策に影響を与え、地域における経済秩序の形成の要因となったのではないだろうか。

以上は地域の持つリソースと地域発展のパターンとの関係の議論であった。もう一つ、中央と地方との関係、すなわち地方が中央に対して持つ影響力や自律性の大小が、経済発展に及ぼす影響というものも考えられる。既に大量生産の時代における中央地方関係の変容については前章で議論した。ここでは、地方の影響力の強さは新産業都市の指定拡大をもたらしたものの、経済発展にとってはむしろ悪影響をもたらしたかもしれないことを論じた。

これに対して、長野県の坂城町の商工会の経験は、地方の自律性が地域発展に与えた好影響を示しているように思われる。通産省は一九六〇年代に大量生産体制の実現を目指して、中小企業の合理化を目指した政策を提唱した。中央政府は中小企業が合併して大企業になることで、アメリカを中心とした大量生産型の大企業と対抗させようと考えたのである。このための公的資金が用意された。しかし、実際の政策実施は、地方レベルで行われる。デイヴィッド・フリードマンによれば、この時坂城町においては、町の商工会が合理化計画によって指示された資金の配分を処理した。商工会は地域の企業の特別な要求に応じて活動するのを通例とする。「商工会は合併した企業ではなく、むしろ新しい設備を導入するのに熱心な企業への融資を認可した。合理化計画は企業の合併に導くことなく中小企業を保護するのに役立ち、また商工会は中央の官僚に対する地域の産業経営者の力を

確実に増大させたのである。⁽³²⁾この商工会が持っていた通産省に対する自律性が、結局は当該地域の中小企業にとっては好都合に働き、ひいては地方政府にとっても好ましい結果がもたらされたのである。大企業には困難な柔軟性を現在の中小企業は発揮しているのである。

このように考えたならば、「中小企業」の相対的重要性と、「地方」の中央に対する自律性・影響力との間の関係を議論することには重要な価値がある。例えば、仮説的な議論しか展開できないものの、韓国との比較は興味深い。韓国では、中小企業が大企業に対して吸収合併されがちで、健全な中小企業層を育成することができていないという。このことは、韓国における地方自治の弱さと無縁ではないのではないか。地方政府は、当該地域に存在する中小企業にとって自分たちを保護育成してくれる第一に重要な存在である。地方政府にとっても、いったん不況が訪れると、閉鎖・縮小を考えがちな外来の大企業よりも、その地で育った中小企業の存在の方が地域経済を支えてゆく上でずっと頼りになる存在であろう。それに何よりも地方の政治アクターにとっては、選挙において頼りになる存在である。地方政府の自律性、地方自治の有無、ひいては中央地方関係の制度のあり方は、健全な中小企業の集積と密接な関係にあるのではないか。さらには経済発展の方向を決める上で影響を与えるのではないか。このようにして、政治経済学は地方自治の程度、中央地方関係のあり方を考慮に入れることによって新たな発展をすることが可能になるのである。

第二節 地方の裁量と福祉国家

福祉国家に関する一般の議論もまた、社会政策の形成と執行過程において中央地方関係が果たす役割を軽視し

てきた。ここでも、二〇世紀全般がそうであったように、ナショナルなモデルが中心であった。福祉国家の議論は国家と市場との関係を中心としていたのである。⁽³³⁾

しかしながら、福祉国家の政治や社会政策の効果などの議論を、地方政府の権力や権限に考察を加えないで行うことはできないことが、ますます明らかになってきている。⁽³⁴⁾ 地方政府は、そして地方に拠点を置く非常に多数の福祉関係者は、ただ単なる社会政策の実施者だけではあり得ず、政策形成過程においてもロビー集団として重要な役割を果たさざるを得ないのである。

それでは、地方自治ないし中央地方関係は、福祉国家のあり方にとってどのように重要なのであろうか。以下では、ダグラス・アッシュフォードの議論を参考にして、中央と地方との結び付きの態様が、中央政府レベルから地方政府への移転支出を扱う上での地方政府の裁量にどのような影響を与えるかを考えよう。⁽³⁵⁾

彼は、福祉国家の国際比較において次のようにリサーチをデザインした。地方における裁量のあり方に影響を与えるものは何か、というのが彼の問いである。政策領域としては政府間の移転支出が、影響を与えそうな独立変数としては政党の党派性とニーズの二つが選ばれた。この二つの変数は組み合わせられて、四つのパターンを作ることになる。すなわち、党派左かつ高いニーズ、党派左かつ低いニーズ、党派右かつ高いニーズ、そして党派右かつ低いニーズの四パターンである。これらに属する地域がそれぞれ、日本を含む先進8ヶ国から選ばれた。

党派性についての仮説は、「より革新あるいは左翼の地方は社会政策の政府間移転支出をより多く求めるか、もしくはより多くのプログラムが実施できるように移転に関するルールを都合のよいように調節するであろう」というものであった。しかしながら調査の結果、党派性は地方の裁量のあり方にほとんど影響を与えてはいない

ことが分った。⁽³⁶⁾ アッシュフォードは、政党の区別は、異なるレベルの政府間の層を超えて複雑な決定が処理される中で、プログラムのデザインや執行と混ざりあい、中和されてしまうと指摘する。換言すれば、政府間の交渉の現実には党派的行動を緩和するように働くのである。

同様なことはニーズの働きのについてもいえる。「より多くのニーズを持っている地方が、社会政策の政府間移転支出に対して裁量的影響力を多く行使する」とは必ずしもいえないことが明らかにされたのである。一つには、地方政府はニーズがあることを統計的に示すのはかなり容易なことだと考えているので、ニーズは有用な指標ではなくなくなってしまふ。それ以上にここでも、政府間の複雑な交渉が重要である。そのなかでのみニーズは意味のある概念へと翻訳されてゆくのである。政治的行政的に翻訳されてのみ、政治過程では意味ある通貨となって流通するのである。

例えば、日本の公営住宅行政において、ニーズの高い地域により多くの公営住宅が建設されるということにはならなかった。⁽³⁷⁾ ここでは建設省が、府県を通じて都市地域の市町村に「消化」を依頼することが多くなってきている。市町村では、建設省に他の問題で頼むという事情があるので、公営住宅の建て替えに着手するということがある。また、ある市では公営住宅を衰退している市の中心の復興・発展の施策として利用している。建設省においても、当該地域が豊かであるか貧しいかということよりも、予算が使われることが重要なので両者の利害は一致する。このように、アッシュフォードらの研究は、政府間の行政的政治的関係の役割を強調する。それぞれのレベルでの政府内で、党派性そしてニーズは調節され、解釈されてゆく。交渉の過程がどのようなものかのマクロな政治行政学的研究が福祉国家のあり方を理解する上で不可欠なのである。

本稿は、歴史的制度的な政治経済学を、経済発展のそれと福祉国家のそれとに分け、地方自治論および中央地方関係論に取り入れようとしてきた。従来の中央地方関係論では捉えられなかった新たな局面、すなわちより広い、政治発展・経済発展の文脈の中で地方の自治あるいは中央と地方との関係を捉えることの重要性を示した。さらに、地方を考察の対象とすることによって、今後の政治経済学もまた豊かなものになることを論じた。地方に関する議論は、これからますます重要にそして盛んになってゆくことであろう。

- (1) Richard Samuels, *The Business of the Japanese State* (Ithaca: Cornell University Press, 1987)
- (2) 政治経済学全体については、森脇俊雅「現代政治学における政治経済学的諸研究についての一考察」『法と政治』三八巻四号(一九八七年二月)が詳しい。
- (3) 本稿でいう政治の経済学についての最近の研究としては橋本信之「ニスカネン・モデルと官僚行動」『法と政治』四一巻四号(一九九〇年十二月)を参照。他方、経済の政治学については、ピーター・カツェンスタインがシリーズ編者であるコーネル政治経済シリーズが既に一〇年の歴史を誇っている。
- (4) 中川剛『地方自治制度史』(学陽書房、一九九〇年)、大石嘉一郎『近代日本の地方自治』(東京大学出版会、一九九〇年)などを参照。
- (5) 北山俊哉「地域産業の政治経済学」『法と政治』第四一巻第四号(一九九〇年十二月)
- (6) この点については北山俊哉「近代化」の政治経済学―政治がいかに経済発展の方向を決めるか―、柚木学編『近代化の諸相』(清文社、一九九二年)でより詳しく論じた。
- (7) 大原光憲・横山桂次『産業社会と政治過程―京葉工業地帯』(日本評論社、一九六五年)、西尾勝「過疎と過密の政治学」日本政治学会編『年報政治学一九七七年・五十五年体制の形成と崩壊』(岩波書店、一九七九年)、北山俊哉「中央地方関係と公共政策―新しい制度論的アプローチ―」(1)(2)『法学論叢』第一二五巻第二号(一九八八年二月)、

国家のビジネス・地方のビジネス

一四五

第一二五卷第四号（一九八九年七月）を参照。

- (8) 村松岐夫『地方自治』（東京大学出版会、一九八八年）四九ページ。
- (9) 北日本新聞社編集局『幻の繁栄新産都市二十年の決算 富山・高岡の場合』（勁草書房、一九八四年）
- (10) 北日本新聞社編集局『幻の繁栄』、一〇三ページ。
- (11) 北日本新聞社編集局『幻の繁栄』、二七八ページ。
- (12) 村山研一・川喜多喬編著『地域産業の危機と再生』（同文館、一九九〇年）参照。拙稿「地域産業の政治経済学」でも検討した。
- (13) Douglas E. Ashford, "Comparing Local Discretion," in Douglas E. Ashford ed., *Discretionary Politics: International Social Transfers in Eight Countries*, (International Review of Comparative Public Policy, Volume 2, 1990, JAI Press)
- (14) Ashford, *ibid.*, p. 3
- (15) 金井利之は、中央政府の地方政府に対する執行依存は、かならずしも福祉国家に必然的な現象ではないという。執行依存は、「地方政府が執行主体としてよりましである」という政治主体の判断、あるいはそれを要請する「制度」が執行依存をもたらす直接の原因である。「この問題については本稿一章四節でも論じている。金井利之『福祉国家の中央地方関係』東京大学都市行政研究会研究叢書一。引用は九二ページ。
- (16) Ellen M. Immergut, "The Decentralized Welfare State," Paper for Presentation at the 88th Annual Meeting of the American Political Science Association, Chicago, Illinois, September 3-6, 1992.
- (17) より詳しい説明については、北山俊哉「中央地方関係と公共政策——新しい制度論的アプローチ——」を参照。
- (18) Kazuo Koike, "Human Resource Development," in Kozo Yamamura and Yasukichi Yasuba eds., *The Political Economy of Japan, Volume 1: The Domestic Transformation*, (Stanford: Stanford University Press, 1987)

- (19) 辻山幸宣「福祉行政をめぐる分権と統制―機関委任事務体制の変容と継承―」社会保障研究所『福祉国家の政府間関係』(東京大学出版会、一九九二年)を参照。
- (20) Richard Samuels, *The Business of the Japanese State*.
- (21) 天川晃「変革の構想―道州制論の文脈」大森弥・佐藤誠三郎編『日本の地方政府』(東京大学出版会、一九八六年)、西尾勝『行政学の基礎概念』(東京大学出版会、一九九〇年)も参照。
- (22) 行政管理研究センター『データブック日本の行政一九九二』(行政管理研究センター、一九九二年)三九ページ。
- (23) 村松岐夫『地方自治』、六六―七ページ。
- (24) 村松岐夫『地方自治』、六七ページ。
- (25) Daniel Okimoto, *Between MITI and the Market: Japanese Industrial Policy for High Technology*, (Stanford: Stanford University Press, 1989)
- (26) さらに、榊原英資は中央地方関係と日本の組織原理一般との比較を行っている。「公的セクターによる事業は、その実施についてはきわめて広範に分権されているのだが、主として予算コントロールあるいは補助金の分配の仕組み、あるいは地方の事業会計の起債の認可等を通じて、県や国の監督権がかなり強い形で確保されているのである。これは日本の大企業の、組織内部での情報あるいは事業実施における分権および人事あるいは金融面での集権と、ある意味では似通った側面を持っている。双方とも基本的には分権・ボトムアップの世界だが、管理・監督はきわめて厳しいという特徴を有しているのである。」榊原英資『資本主義を超えた日本』(東洋経済新報社、一九九〇年)六九―七〇ページ。
- (27) 真淵勝、「金融行政の変化：脱規制と法制化」『季刊行政管理研究』五三号(一九九一年三月)
- (28) 例えば、樋渡展洋『戦後日本の市場と政治』(東京大学出版会、一九九一年)
- (29) 祖父江孝男『県民性』(中央公論社、一九七一年)を参照。
- (30) 『京都市会史統編』、一九八九年。
- (31) この点については、大嶽秀夫教授に示唆を受けた。

国家のビジネス・地方のビジネス

- (32) David Friedman, *Misunderstood Miracle*, (Ithaca: Cornell University Press, 1988)
- (33) G. Esping-Andersen, *Politics against Markets* (Princeton: Princeton University Press, 1985)
- (34) 最新の文献として、社会保障研究所『福祉国家の政府間関係』がある。
- (35) Douglas D. Ashford ed., *Discretionary Politics*. マッシュェンフォードについては金井利之『福祉国家の中央地方関係』を参照。
- (36) 党派性は、中央政府の転換期におけるような決定の場合、および地方が政策のイニシアティブを取ったときには重要であるという。
- (37) Douglas E. Ashford, "Observations on the Discretionary Welfare State," in Douglas E. Ashford ed., *Discretionary Politics*. 村松岐夫『地方自治』を参照。