

能力ある地方政府による 総合行政体制

北山俊哉

日本の政治行政体制の特徴を中央地方関係からみるとどのようなことが言えるだろうか。本稿は、「能力ある地方政府による総合行政体制」というように日本の政治行政体制をとらえる。それはどのような特徴であるのか。今までに行なわれてきた中央地方関係の議論とはどのような関係に立つのか。とりわけ「集権・分権」という常に論じられてきた概念との関係はどうなっているのか。本稿は、まず集権・分権概念を整理することによって「能力を持った地方政府による総合行政体制」を浮き彫りにしていきたいと考える。

集権・分権の二面性

集権・分権の概念を議論する上で一番重要なことは、この概念が二重の意味で用いられていることを知ることである。この2つのどちらもが集権および分権の意味内容として通じるものである。したがって、われわれは集権や分権という言葉を目にするたびに、論者がどちらの意味で行っているのかを明らかにしなければならないのである。まずこのことを理解するために、最近の集権・分権議論を、西尾勝、村松岐夫、市川喜崇、曾我謙悟、天川晃、金井利之らの研究によりながらまとめてみよう。

西尾勝：自由度拡充と所掌事務拡張

能力ある
地方
政府
による
総合
行政
体制

西尾勝は行政学の教科書の著者としても著名であり、1995年から始まる地方分権化の理論的バックボーンとしても知られている。西尾はそれ以降の分権化にもさまざまなかたちで関与を続け、その中で分権化に関する書物を明らかにしてきており、集権・分権に関する概念も洗練されてきている。1995年以降の、いわゆる第一次分権改革の頃には、関与の縮小廃止と事務権限の移譲という用語が用いられていた。前者は中央政府の関与を減らすという分権改革であり、後者は中央から地方への事務権限の移譲を目指す改革である。

2010年台に入ってから著作では、分権化については二つの路線があるとしている。一つは自由度拡充路線であり、もうひとつは所掌事務拡張路線である。自由度拡充路線は、自治体にとって自由にできることの領域を増やそうという分権化の路線である。自治体にとって自由に選択できることが重要であり、そもそも事務を行うかどうかも自由であるべきだし、やる場合もどのようにどれだけやるかも自由でなければいけないというものである。

これに対して、所掌事務拡張路線では、できるだけ多くの事務を地方政府（地方自治体）が行っているということが分権のメルクマールである。多くの仕事で地方で実施されており、中央の仕事が少ないということが分権ということになる。

西尾自身の評価では、第一次分権改革と呼ばれることの多い1995年以降の分権化では、中央政府の関与の縮減が追求された。結果として機関委任事務という、通達による関与の制度を廃することができた。これは自由度拡充路線に該当する。ところが最近の分権化では、所掌事務拡張路線もみられるという。例えば道州制の議論がそれである。国の事務をさらに地

方の側に移そうというものである。

このように集権・分権には二つの側面があることになる。どちらの意味で使われているかを明らかにしないと混乱が生じることとなる。自由度拡充路線は、国から地方への関与や監督が少ないということを重視し、地方が自由に決められることを重視する。

地方がどれだけの仕事をしているかはとりあえず関心外である。極端に言えば、ほとんど仕事をしていない、やる仕事は自分たちが自治体としてやりたい、ごく一部のことだけである、というのもこの意味では分権的である。もちろんこの場合、中央政府から仕事を委任されたりすることもないであろうし、中央政府から好まない事務や権限を移譲されることもない。そのようなことは自由に拒否できるからである。

アメリカの都市自治体に許容されている「自治憲章 (home rule charter)」とは、当該の都市自治体の自治権 (所掌事務) の範囲や政治構造の仕組みなどを定めるものである (西尾, 193ページ)。どれだけの仕事をやるのかを自分たちが決めるのが自治であり、そのようなことが可能な体制が分権的な体制である。これも分権的であると理解できるであろう。

これに対して、所掌事務拡張路線としての分権化は、中央政府ではなく、地方政府が多くの権限を有し、事務を担当するようになることを意味している。多くの事務が中央政府によって形成され実行されているならば、それは集権的な体制であろう。これに対して、地方政府に対して権限や事務、財源が移譲されている場合には分権的であることになる。

こちらは、どれだけの権限や財源を地方政府が有しているかが重要であって、その権限の移譲をその地方自治体が本当に望んでいるのかには一応は関心がない。一律的であれ、中央政府ではなく、地方政府が仕事をしていることが所掌事務拡張路線での分権である。もちろん、財源や権限があれば地方政府の望むような形でまちづくりを行うことができるであろう。そ

の意味でこれは分権的である。

自由度拡充路線の分権では、自治体ごとに権限の違いがあって当然であると考えられる。住民がこの権限とこの権限というように選んだ結果かもしれないし、住民とはひとまず別に地方政府が中央政府との関係でそのように意思決定をしたのかもしれない。前者は住民自治と呼ばれ、後者は団体自治と呼ばれるが、いずれにせよ、結果としては自治体ごとに特色があることになる。悪く言えば、ばらばらである。

これに対して、所掌事務拡張路線では全体として地方政府の権限が多いか少ないかが重要であり、自治体ごとの差異があることはあまり望ましくない。この立場からは差異があることは、分権的な地方政府と集権的な地方政府とが併存していることになってしまう。それを地方政府なり住民が自ら望んでいるにせよ、である。

以上、西尾勝が最近使用している用語によって、集権・分権の明確化を行った。この問題関心は、現在日本の行政学者にも表現方法は異なれ、ある程度共有されているものである。まず、西尾と同世代の村松岐夫の検討に移ろう。

村松岐夫：活動量と自律性

村松は1994年に出版された『日本の行政』において、日本の中央地方関係の特徴を3つあげている（村松、1994年、162-163ページ）。第一に、地方の支出総額は、連邦制をとっている国に比肩しうるくらい大きい。第二に、地方の厳格な意味で自主材源による歳入が全政府歳入の中に占める割合を見ても先進諸国のうちでも高い方である。第三に、巨額の資金が国から自治体に移転される。資金の移転の過程は、国がその政策意図を地方に押しつけようとして利用する手段にもなりうるが、このルートがあるために、逆に地方は、地方に生じた行政ニーズを中央政府の補助事業とさせ

るよう中央に働きかけることになる。

その上で、集権・分権ではなく自治の類型として2つの類型があるという。第1型の自治は、自治体の活動量が多いが自主性・自発性はあまりないというものである。中央地方は縦割りで交渉をする。地方は、中央省庁間の縄張り争いを巧みに利用して、地域のニーズから出てくる行政目的を実現していく。

これに対して第2型の自治は、より地方政府の自治を拡大し、中央と地方の間の分離が進むことになる。日本中同じサービスが供給されないこともやむをえないとされる。

これは村松が強調してきた、活動量と自律性のジレンマである。活動量が増える背景には中央との交渉も比例して増えていくことになる。そこでは自律性は限られる。逆に自律性を追求すれば、活動量のほうを犠牲にせざるを得なくなるのである。西尾が自由度拡充と所掌事務拡張のどちらを分権戦略とするかということを問うのに対して、村松は活動量と自律性の間でトレード・オフの関係になっていることを強調しているのである。

市川喜崇：中央政府による統制と事務事業の実施権限

市川の『日本の中央－地方関係』は、現在までの日本の行政学における集権・分権論を包括的に整理した書物である。しかも、戦後日本の中央地方関係について通説であった集権説と、村松岐夫がそれに対して構築した反論とは異なる新たな論説を展開している点でも論争的なものとなっている。

市川もまた集権・分権の概念については、西尾の定式化にしたがっている。市川の書物の出版時の用語である、西尾の関与縮減と事務権限の移譲との用語に従って、分権あるいは集権には二つの類型化があると指摘する。

一つが「中央政府による統制」であり、もう一つが「事務事業の実施権

こうして集権から分権（分権化）、あるいは分権から集権（集権化）への動きについて、2つの類型化があることになる。集権化については、中央統制増大型のそれと、事務事業引き上げ型のそれとがある。前者は補助金の増大、必置機関・必置職員の制度化、人事統制の強化などがそれに当たるとする。

これに対して、後者の事務事業引き上げ型の集権化は、中央各省庁による出先機関の新設・拡充が挙げられている。通常、地方政府が現在行使している、あるいは潜在的に行使可能な実施権限を中央政府に引き上げた上で、独自の実施ラインとしての出先機関を設置するものだからであるという。同様に、分権化についても中央統制減少型の分権化、事務事業移譲型の分権化があることになる。

そして、このような2つの類型があるために、集権や分権を計測することは困難となる。中央統制増大型の集権化と事務事業移譲型の分権化が同時に起こることがありえるし、その場合これが全体として集権化なのか分権化なのか計測しがたい。

さらに中央統制の程度だけを計測するのさえ難しい。統制の種類には人事統制、財政統制、組織権への統制など他領域・多項目に及んでいる。人事統制は少なく、中央統制型の集権ではない、すなわち自律性の高い地方政府ではあるが、財政統制は強い場合、これをどう評価するかが難しい。逆に、人事統制は強いが、財政や組織への統制が弱い場合も評価が難しいであろうし、どちらの体制がより集権的か分権的かを判断することも困難となる。

また、市川は分権化と集権化の変化についてもっばら述べているが、同様のことが体制比較でもいえる。すなわち、集権・分権の2類型がそれぞれ片方だけの場合に体制を集権・分権か判定することは難しい。例えば、中央統制型の統制は強いが、事務事業は多く移譲されている場合、市川の

図で言うと、中央政府から地方政府への矢印は多いが、地方政府のハコの面積は大きい場合は集権なのか分権なのか。逆に、中央統制の矢印は少ないが、地方政府のハコの面積も小さい場合はどうなのか。

結局、中央統制型の集権ではあるが、事務事業の実施権限では分権的であるとしかたえないうであろうし、逆に中央統制は少ないが、事務事業の実施権限も少ない体制というようにしかたえないうことであろう。

西尾の現在の用語で言えば、自由度拡充型ではないが、所掌事務は拡張されている体制ということであろうし、後者は、自由度は拡充されているが、所掌事務は拡張されていない中央地方関係の体制ということになる。村松の用語で言えば、自律性はないが活動量が多い体制、逆の場合、自律性はあっても活動量は限られている体制ということになる。

包括的集権と機能的集権

このように集権・分権について整理した上で、市川は自著における主要な主張を行っている。まず、地方自治の一般的事項と個別行政とが区別される。そして、第二次大戦後の日本は、自治体の一般的事項における分権と、個別行政における技術的統制手段の著しい発達によって特徴づけられる、というのである。戦前は逆に、一般的事項における集権と個別行政における技術的統制手段が未発達であった時代であった。彼は一般的事項における集権をさらに「包括的集権」と呼び、戦前の体制についてより具体的に「内務省一府県体制」と呼んでいる。これに対して、現在の集権は、個別行政における集権であり、これを「機能的集権」と読んでいる。

この意味で、戦後も集権体制ではあるが、その意味内容は変化したとして、戦前戦後変容説という非常に刺激的な新説を唱えているのである。この新しさは次の特徴を持つ。戦前と戦後は連続していない。これは、行政学や地方自治論におけるかつての通説（戦前も戦後も集権的である）に対

する反論である。集権は一般的事項における集権から個別行政における集権へと変化した。しかし、戦前戦後の断絶を強調する村松の反論とは異なり、個別行政の領域では集権が生じていることを強調するのである。すなわち、断絶したのではなく、変容したのである。そしてそれが戦時期から占領期にかけて起こった。

先に見た集権・分権の概念検討からすると、戦後は市町村長、知事の公選が実現し、人事統制が大幅に減少した、すなわちこの意味で分権化したのが、それ以外の財政統制などの中央統制が拡大したというのであろう。

ここで気をつけたいのは、彼の関心が集権内容の変化にあり、事務事業については記述が相対的に少ないことである。彼にとって重要な変化は中央政府の統制のあり方であり、地方政府によって多くの事業が実施されている、あるいは実施権限の多くが地方政府に保持されている状態については、それほど、関心が向けられていないように思われる。次に、曾我謙悟の集権・分権の整理を検討しよう。

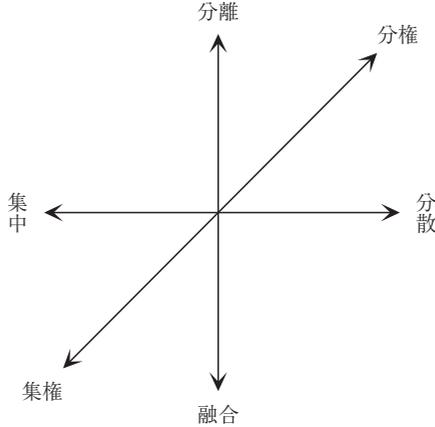
曾我謙悟：集中と分散，分離と融合

曾我の見解を彼の行政学教科書である『行政学』から分析しよう。曾我の場合も、集権・分権を量的、質的の2つの側面から捉えようとする。量的なとらえ方は、権限、情報、金銭、組織といった資源をどの程度抱えているか（資源の分配）に注目するものである。これに対して質的なとらえ方は、4つの資源をどのように用いるのか、それを誰がどのように決めるのかという視点（資源の利用がどのように行われるのか）であるとする。そして、曾我もまた、量的な側面として地方政府の活動範囲、質的な側面として地方政府の自律性という用語も使っている。

そしてまた質・量ともに集権・分権であれば区別がしやすいが、質的には地方の裁量が大きいと量的には地方の活動が小さい場合と、その逆、す

なわち質的には地方政府の裁量が小さいが、量的には地方の活動が大きい場合を集権と呼ぶべきか分権と呼ぶべきかが不明確になってしまうというのである。

図2 中央・地方関係をとらえる軸



出典：曾我，229ページ

そこで曾我は、これらの質と量に違う名前をつけている。量の側面は、これに集中、分散という概念をあてている。中央政府に多くの資源が分配されている場合が集中であり、地方政府の場合が分散であり、集中・分散は地方政府の活動量とも比例する、という。ここは村松の用語と同じ言い方である。

次に、質の側面を捉えるために、分離と融合という名称を用いている。これは、そもそもは天川モデルで使われているのと同じ名称の概念であり、混乱を招くために望ましくないが、それは後述することにして、彼の説明を続けよう。質的概念として分離の場合、地方政府は活動の資源を自前で調達し、利用するとし、融合の場合は資源が中央と地方の間で移転される。後者の例として、中央政府の権限を地方に委任することや、中

中央政府が集めた財源を地方政府に補助金として移転することがあげられている。そして、分離・融合とは地方政府の自律性とほぼ比例しているという。ここでも、曾我は村松の用語を意識しているといえよう。

こうして分権の量的側面、地方政府の活動量は、地方政府が保有する資源の量として測定することができる。質的側面、地方政府の自律性は、地方政府の資源のうちどれだけが自前で調達されたものかによって測定することができるという。

分立と総合

曾我は分権・集権を考えるために、その構成要素として集中・分離と分離・融合とに分けて考察していることをみてきた。彼はそれとは別の側面の重要な概念として、政策領域ごとの分立性を重要視している（230ページ）。分立的な中央地方関係とは、政策領域ごとに別個の地方行政組織や財源、人材、情報の経路が存在していることを指す。典型例として、アメリカの学校区があげられている。アメリカにおいては市町村にあたる municipal のレベルは教育を管轄していない。学校区（school district）という特殊目的の自治体において教育委員会（education board）が教育を管轄していることが多いのである。これに対して市町村に当たる自治体は一般目的（general purpose）の自治体というわけである。

日本では、一般目的の自治体である市町村が多くの政策を形成実施している。ただ、第二次世界大戦後はGHQの影響もあって、行政委員会制度が採用されている。首長から独立した存在である教育委員会が教育を管轄しているのであり、アメリカほどではないが、分立性は高い。この他にも、個別政策領域ごとの補助金や同じ政策共同体内部での人材交流などが分立的な中央地方関係の例として挙げられている。

他方、総合的な関係とは、政策領域を横断する組織が設けられている場

合である。県や市といった一般目的の地方政府が政策を所管することがこの例であり、また、総合型の特徴として、地方交付税のように用途を限定されない一般補助金があるという。政策領域別の行政委員会ではなく、知事部局や市町村長部局が教育を担当するようになれば、これは総合化となる。

各国の実態

さて曾我の『行政学』の賞賛に値する点の一つは、彼が多くの概念を操作化し、それを図表化してみせていることであり、そしてそのことによって日本を比較の中に置いていることである。ここがまさに曾我行政学の見せ所となっている。それでは、先ほどの集中・分散と、融合・分離はどのようにして操作化されているであろうか。

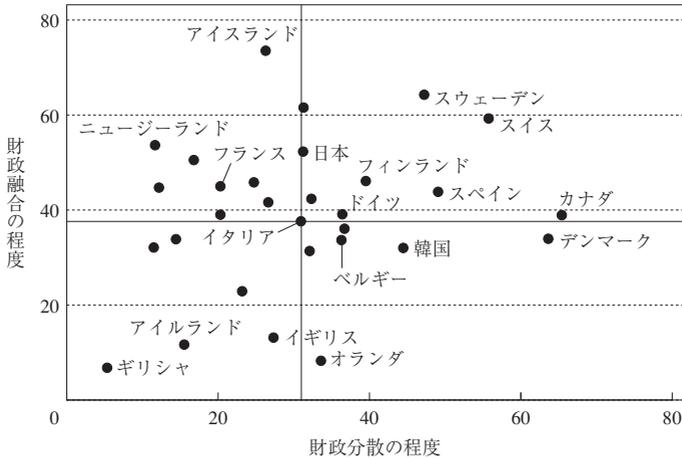
まずは財政データによる把握がなされている。量的側面である集中・分散の指標として、各国の政府支出を中央政府によるもの、地方政府（連邦制国家における州政府も含む）によるもの、社会保障支出会計によるものに分け、そのうちの地方政府の割合が採用されている。単純に中央政府と地方政府との比較にしなかったわけは、英米のように社会保障支出会計を分けずに、中央政府の支出に繰り入れている場合があり、上のようにすると中央政府の支出が実態以上に大きくなってしまふからであるという。

これは難しい選択であるが、曾我のようにすることで、日本のように英米風にしていない国の地方政府の支出が実態以上に小さくなってしまふこととなる。日本では社会保障における年金保険の割合が大きいため、ますます地方政府の支出の割合が少なくなる。

実際、多くの説明では、日本は地方政府の支出が多いことが特徴であるとされているが、曾我の計算（図3）では日本はさほど分散の国ではなく、ちょうど平均的な国となっている。これは社会保障支出会計が大きいため

70(70) 法と政治 66巻1号 (2015年5月)

図3 各国の集中・分散と融合・分離の程度（2009年）



注：補助線は各国平均値。

出典：OECD National Accounts の2009年データを用いて曾我作成。
曾我, 232ページ

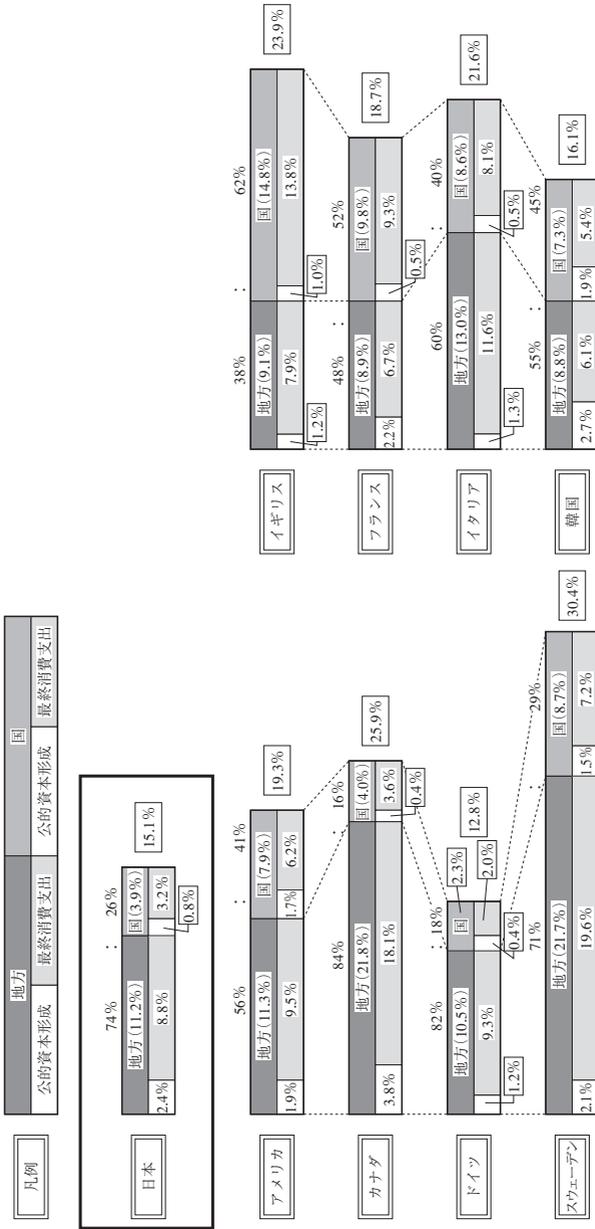
である。

教科書であるためもあってか、曾我はこれ以上には述べていないが、国際比較を難しくしているのが社会保障の領域である。イギリスやカナダのように、医療を税方式で行っていると、そもそも一般会計の規模が大きくなる。ドイツやフランスのように、医療を被保険者と使用者が運営する保険方式をとっていると政府の一般会計から外れてしまう（飛田，4ページ）。

そこで参考のために社会保障基金を除き、対GDP比の政府支出の国際比較を総務省のホームページからみてみよう（図4 http://www.soumu.go.jp/main_content/000282934.pdf）。この2012年の記述によると、日本の地方政府の支出は、11.2%となり、スウェーデン（21.7%）、イタリア（13.0%）、カナダ（21.8%）、アメリカ（11.3%）につぐ大きさで、イギリスやフランス、連邦国家であるドイツよりも多い。

また、国に対する地方政府の支出の割合の比較では、日本が2.87倍であ

図4 一般政府支出（社会保障基金を除く）の対GDPの国際比較（2012年）



注 1) 国民経済計算確報及び OECD データに基づき作成。

2) カナダは2010年のデータ。

る。逆にドイツ（4.57倍）がいちばん高くなり、カナダ（4.45倍）の次に来る。日本はスウェーデン（2.49倍）よりも高く、連邦制ではない単一国家では一番高い。このような財政データで見ると限りでは、財政的にも分散の国であるといえよう。

さて、曾我の融合と分離であるが、もともとはこれは質的な側面（地方政府がそれ単体で意思決定を行っているのか、それとも中央政府の関与を受けながら意思決定を行っているのか）をとらえる概念であった。しかし同書の各国の実態の分析では、地方政府の歳入中の地方税の割合、いわゆる自主財源率が用いられている。そもそもは質的な概念が結局は量的に評価をされている結果となっている。これはもちろん操作化の困難な点である。上述の図によると、日本の自主財源率は国際的に高い。

この結果として、曾我によるところでは比較における日本の特徴は、財政的な集中・分散では平均的であり、融合・分離（財政的な自立性）ではやや高いということになっている。曾我は財政データだけではなく、人的資源にも注目し、集中・分散の指標として国家公務員と地方公務員の比率を取ってみている。この場合、日本は有数に高い国となっている。すなわち、地方公務員の割合が非常に高い国の一つとなっている。

こうして曾我の日本の特徴づけでは以下ようになる。

従来、日本は分散的で融合性が高いとされていたが、1990年代以降の地方分権改革の結果、単一制国家の中では最も分権的な国と位置づけられるようになった。また、人的資源について見ると分散の程度はさらに高くなる。財政資源との乖離の程度が最も大きな国であり、それだけ公務員を通じた公共サービスの提供において、地方政府が大きな役割を果たしている国だということである（曾我、234ページ）。

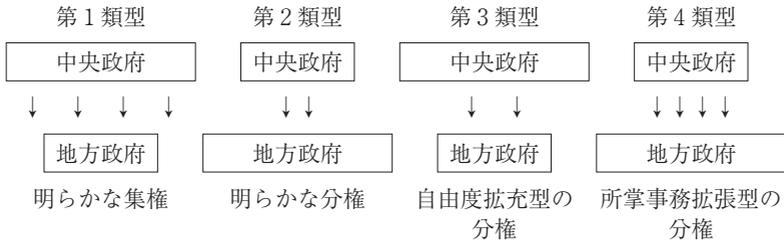
彼がいう分権を彼の財政データで見る限りでは、日本は特に分散的でも集中的でもないが、分離的な国という意味で分権的な国であることになる。人的資源から見れば、分散的であり分離的な国、すなわち分権的となる。もっとも曾我は、掛け値なしに分権的であるとはしていない。日本の地方税に対しては税目、税率に対してさまざまな制約が中央政府によって課されており、裁量の余地が乏しいという。さらにさまざまな政令や省令による縛り（各種の必置規制など）もかけられており、人的資源でも中央政府から幹部職員が地方政府に派遣される慣行があることも指摘している。

これらの点がまさに質的な側面である。ところが同書においては、自主財源率という量的な指標が取られているために、抜け落ちてしまうのである。市川のように、中央統制にもさまざまな統制のあり方があり、税目、税率に対する制約はまさにそのうちの一つである。彼のいう融合・分離にはこのような質的な側面をも指標化することが重要となるであろう。しかしまたそれはなかなか簡単ではないことは市川が指摘したとおりである。

集権・分権のまとめ

以上の検討をまとめると、分権と言う時、それが地方政府の自由度のことを意味しているのか、地方政府の所掌する事務事業の多さのことに言及しているのかに注意する必要があるということである。逆に集権という場合も、中央政府の統制の多さについて言及しているのかもしれないし、中央政府の所掌する事務事業の多さに言及しているのかもしれない。人々は異なる事柄を表現するのに、同じ言葉を使っているのである。曾我の用語を使えば、集中・分散のことを意味しているのか、分離・融合の事を意味しているのかであるが、本稿ではこれ以上、曾我の用語は使用しない。今から述べるように、分離・融合の概念は、天川の用語に従うからである。

図5 集権・分権の4類型



著者作成。箱の大きさや↓の意味は市川の図1と同じ。

そして、以上に見た2つの異なる意味で使われている場合、中央地方関係には4つの可能性があることになる（図5）。第1は、中央からの統制も多く、中央が多くの事務も実施している場合である。これは最も明らかに集権であろう。第二に、中央政府からの統制も少なく、地方政府が多くの事務・権限を持っている場合である。これは分権的であろう。

問題は次の2つの類型である。第3に、中央政府からの統制は少ないのだが、地方政府の行っている事務や権限も少ない場合である。第4に、中央政府からの統制は多いが、地方政府の実施する事務・権限も多い場合である。これらは評価が難しい。第3類型は、中央政府からの統制は少ないため、地方は自由に所掌事務を決めることができ、その結果として地方政府の事務が少なくなっている場合である。所掌事務拡張型からすれば、あまり分権的ではないことになるが、自由度は高いので、自由度拡充型の分権と言うことにしよう（逆に言えば、所掌事務拡張型では集権となる）。もちろん、自由に決めた結果所掌事務が多いのであれば、第2類型の明らかな分権ということになる。

最後に第4類型は、所掌事務は多いという意味では分権的であるが、統制も多い点で集権的である。であれば、所掌事務拡張型の分権と言えそうである（同様に自由度拡充型では集権であるが）。

本稿は、多くの国は実際には、明らかな集権や分権ということではなく、実際にはどちらかの後者の2類型に近づくのではないかという仮説を持っている。そしてこの見方は、村松の自律性と活動量のジレンマという考え方に近い。自由度を拡充し、自律性を拡大すれば、活動量、すなわち所掌事務は現実には少なくなるという可能性があるのである。あるいはまた、所掌事務の拡大とともに活動量が増え、同時に統制もまた多くなる可能性があるのではないかということである。実は、戦後の日本は第4類型に属しているのではないか。

すでに、拙著『福祉国家の制度発展と地方政府』の中で論じたので繰り返さないが、ジェフェリー・セラーズ達の研究では、各国の中央地方関係を、「上位政府からの監督の程度」と「地方政府の能力」という二つの指標で分類している。それによると、地方政府の能力が小さいところでは、上位政府からの監督の程度が高いところから低いところまで散らばるのに対して、地方政府の能力が高い国はそもそも少なく、それらの国（北欧諸国）では、中程度の監督が存在しているのである。そして日本は中程度の監督と、北欧諸国に次ぐ高度な地方政府の能力のところに位置づけられている（Sellers and Lindstrom）。

このことを本稿の整理から考えると、高度の監督と低度の能力の国（すなわち、明らかな集権）、低度の監督と低度の能力の国（すなわち、自由度拡充路線の国）、中程度の監督と高度な能力の国（すなわち、所掌事務拡張型の国）は存在するものの、低度の監督と高度の能力（すなわち、明らかに分権の国）は高度産業民主国家の間では存在しないという興味深い結果となっている。村松のジレンマという点から考えると、自律性と活動量を両方持つこと（明らかな分権）はできないが、両方持たないこと（明らかな集権）はあり得るということになろう。

そして本稿では、市川が中央統制のあり方に焦点を当てているのとは違
76(76) 法と政治 66巻1号 (2015年5月)

い、事務事業の多さの意味での集権・分権について関心をもつ。そしてこの意味で考えるならば、重要な概念が天川の意味での分離・融合の概念である。

天川晃：分離・融合

天川は、占領改革の研究の中で、中央政府の事務事業を、中央の出先機関が実施するか、それとも地方政府に委任して行うかで分類を行った。この分類は、

中央政府と地方団体の間の行政の機能、政策の実施の関係を問題としている。地方団体が自ら意思決定を行ったことをその団体に執行するのは当然のことであるが、その区域内の中央政府の行政機能をどこが担うのかということがここでの問題である。地域団体の区域内のことではあっても中央政府の機能は中央政府の機関が独自に分担するというのがここでいう<分離>の考え方であり、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というのが<融合>の考え方である。(天川、123ページ)

国の仕事はあくまでも国の機関、実際には国の出先機関が行うというのが分離方式であり、そのような制度を構築しようとするという中央各省庁の作戦を分離戦略という。これに対して、国の仕事であっても地方政府に行わせるというのが融合方式である。あるいは、出先機関を設立して行わせようとする分離戦略に反して、地方政府に委任させたり、現在の言葉で言えば、受託させたりするのが旧内務省・自治省系統の融合戦略である。

曾我の言う融合と分離が地方政府の自律性や中央政府の関与について述べているのとは異なるものであることに注意が必要である。占領期研究に

始まる天川のご概念は、今まで行政学者にも大きな影響を与えてきたが、市川、曾我の研究ではそれほど大きな位置が与えられていない。

市川の詳細な研究では対象となる事例についても述べられているものの、戦後（の個別行政ごとの機能的）集権のあり方に関心があるあまり、融合と分離の区別が抜け落ちることになっている。「戦前戦後の異同を考える場合、仮に＜融合＞という同じ表現を用いることができて、その内容はまったく異なっている。そこには包括的集権体制から機能的集権体制へという明らかな変容が見てとれるからである。」（市川、62ページ）。彼にとって重要なのは、集権体制の変容である。地方への機関委任事務で行おうが、出先機関の新設で行おうがそれは機能的集権の一形態である。市川が彼の書物「で扱うことになる集権化は、補助金の増大、必置機関・必置職員の制度化、人事統制の強化、出先機関の新設・拡充などである」（市川、15ページ）と述べられ、出先機関の新設・拡充はその内の一形態にすぎないのである。

しかしながら、分権のうちの所掌事務拡張型、および地方政府の能力に関心を有する本稿では、この両者には大きな違いがあると考え、融合と分離は重要な概念となる。「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」ならば、地方政府は、かつては固有事務、現在では自治事務の名前で呼ばれる領域以外の事務も実施することになる。それがかつては機関委任事務であり、現在の法定受託事務である。地方政府は二重に事務を実施することとなり、地方自治体の活動量は増える。さらにはかつては法律または政令によって国から地方政府そのものに委任された団体委任事務というカテゴリーもあった。

さらにはそのための人員と財源が問題となる。分離型であれば、出先機関で働く国家公務員が増えるだけであるが、融合型であれば、地方公務員

78(78) 法と政治 66巻1号 (2015年5月)

が増えることとなる。財源としては、自主財源で行わせる場合もありうるが、補助負担金が中央政府から移転されて、融合型における事務を実施させることもある。この場合は、ひも付きである。さらには、ひも付きでなく、何らかのニーズを基礎として使い道の制限のない、一般財源として配布されるものもあり得る。現代日本の文脈では地方交付税である。これらは依存財源と呼ばれる。

最後に、天川にとっては集権・分権は、もっぱら公選の首長がいるかによって区別されることになっている。市川のいう、一般的事項における分権がメルクマールである。したがって、彼の枠組みにおいては、戦前は集権・融合であり、戦後は、分権・融合ということになるのである。

金井利之：融合かつ統合で総合

金井利之もまた、『自治制度』のなかで融合・分離という言い方をしていいるが、融合とは「国と自治体が、同一種類の事務事業に相互に関係する状態」（金井、16ページ）としていて、天川の用語とは若干異なっている。しかし、これはかなり重なる概念であると言って良いだろう。これは曾我と異なる点である。

しかし、曾我と同様に、分立か否かの軸についても言及している。分立は「国・自治体を通じて、行政が個別分野ごとに縦割りになっている状態を意味する」（金井、17ページ）としている。これは曾我の分立と同じであるが、その反対の概念として、曾我の総合と異なり、統合という用語を用いている。

その上で、金井は、融合であり、統合である体制を、「総合性」と呼んでいる。「総合性とは、国と自治体を相互に関連させて自治制度を構築するという融合性と、自治体レベルで各種の行政分野を可能な限り広く包括しようとする統合性とを合わせたものである」（金井、7ページ）。

機関委任事務は通常、融合・分立体制の支柱であるとされてきたが、府県に事務を留める限りにおいて融合・統合体制（＝総合性）の種でもあったというのである（金井，17ページ）。何故ならば、国の直轄出先機関が事務処理をしたこと（本稿でいう所掌事務拡張型の集権かつ分離型）と比べれば、機関委任事務は自治体に事務を融合するものであったからだという。ここはまさに、天川モデルの融合か分離かのメルクマールである。

能力ある地方政府による総合行政体制

そこで本稿でも、所掌事務拡張型の分権であり、天川モデルでいう融合型であり、かつ分立型でない場合（曾我の場合はこれが総合だが）を合わせて、総合型という言い方をしたい。地方政府が、いわゆる総合行政を行っている表現とも整合性があるものである。地方の所掌事務が広く、かつ区域内の中央政府の行政機能を、国の出先機関ではなく、地方政府が行っている状態である。そしてこの地方政府は内部的に分立的ではなく、首長を中心にある程度の統合がなされている。さらにアメリカの学区のように特殊目的の地方政府が存在するのではなく、一般目的の地方政府が総合的に行政を行っているというわけである。

いわゆる第一次分権改革によって全文改正され、2000年4月に実施された現行の地方自治法は、第一条の二に、「地方公共団体は、住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うものとする。」という規定を置いている。ここにも総合的に行政を実施する地方自治体のイメージがある。

しかし、金井が指摘するようにこれは緊張を含んだ言い回しである（金井，11-12ページ）。自主的というのを自由度拡充という意味で捉えれば、地方政府が好む事務・事業のみを自らが実施するとして選択できなければならぬから、総合的になるとは限らない。しかし地方自治法には総合的

80(80) 法と政治 66巻1号 (2015年5月)

に実施すると書いてある。したがってこれは所掌事務拡張型の分権を志向しているように思われる。もちろん、中央統制も少なく、地方政府に多くの事務事業が移譲された「明らかな分権」になるのであればよいが、もし統制が少なく、自由度が高ければ、総合的に行政が実施されるとは限らないのである。

現行の日本の地方自治法では、総合的である範囲においてのみ自主性が許されるような規定となっているといえよう。

義務づけられた法定自治事務

そして戦後日本の文脈においては、融合型のために、所掌事務に機関委任事務や法定受託事務が増やされたというだけではない。たとえば、国民健康保険の運営のように、地方自治体の事務とされているものであっても、義務として実施する方式が取られ続けてきた。これらは、法学的には、固有事務ではなく、団体委任事務という呼ばれ方がされてきた。これは機関委任事務とは異なり、委任された後には自治体の事務であるとされ、議会の関与も可能であった。

しかし、国民健康保険の例で見れば、1958年に国民健康保険法が全文改正され、61年に全国の市町村で国民健康保険事業が始まった。これはすべての市町村がこの保険者となり、自営業者や農民など、健康保険組合や共済組合などに加入していない者が必ずこれの被保険者とならなければならないということで、国民皆保険が可能になったのである。国民健康保険法第3条第1項には、「市町村及び特別区は、この法律の定めるところにより、国民健康保険を行うものとする」という規定があり、市区町村の事務となっているが、しかしこれをしないという自由は与えられていない。自由度拡充路線からすれば、非常に集権的である。しかしながら、これによって国民皆保険が可能になっているのである。所掌事務拡張路線からは

分権的なのである。

また、2008年に制定された後期高齢者医療制度においても、すべての市町村が都道府県を単位として、47の広域連合を組織してこれを実施することとなった。一つの市町村が離脱してやらないことも、独自で行うということもないのである。これもまた自治事務であり、法定受託事務ではない。自治事務ではあるが、義務づけられている。

「高齢者医療制度に関する Q&A 平成18年7月18日」という文書 (www.mhlw.go.jp/bunya/shakaihoshho/iryoseido01/pdf/info02_31.pdf) をみてみよう。

(問4) 広域連合に加入しなかった市町村はどういう状況になるのか。

(答) 法律上、19年3月末までに全市町村が加入する広域連合を設立するものとするとしてされており、全市町村が加入する義務がある。

(問9) 広域連合の事務を市町村の事務とすることは可能か。(中略)

(答) 高齢者医療確保法において広域連合の事務とした事務を規約において市町村の事務とすることはできない。

このようにして、自治事務ではあるが、法定自治事務、必要事務として法律又はこれに基づく政令により義務として処理しなければならないのである。

これによって市町村は健康医療保険の事務を実施することとなっているのである。所掌事務は好むと好まざるとにかかわらず拡張して総合行政が実現されているが、自由度という点では限定されている。

戦前戦後で変容したもう一つのポイント

では市川が述べるように、戦前の包括的集権が戦後の機能的集権に変容したということであろうか。戦後は、知事と市町村長が公選となり、都道府県も市町村も完全自治体となり、一般的事項においては分権化がなされた。しかし、戦後の変化はこれだけではない。中央政府においても政官関係の変化があった。これこそがまた村松岐夫が『戦後日本の官僚制』で強調した点であるが、戦前においては天皇の立法協賛組織にしか過ぎなかった帝国議会に代わり、戦後は国会が国権の最高機関であり、国の唯一の立法機関となった。そしてその結果として徐々にではあるが、政党の力が増していったのである。

個別政策領域ごとの集権化と言っても、中央官庁がコントロールしているだけではなく、背後に国会に多数をもつ政権党が存在しているのである。先ほど紹介した国民皆保険の例がまさに典型であり、背後には岸信介首相の意向が働いていた。さらにその背景には日本社会党と自由民主党との間の政党間競争もあったのである（北山・城下）。

こうして、戦後の中央地方関係の変化は、市川が描いた変容だけでなく、中央における政官関係も射程に含めなければならない。その時、戦前のより官僚優位の体制における包括的集権である内務省－府県体制から、官僚とスクラムを組んだ政党内閣がトップにある機能的集権へと変わったのである（村松、2013年）。

地方から中央への影響力：統合モデルと自律性モデル

そしてこのように政治の影響を中央地方関係に取り入れるとするならば、中央政治だけではなく、一般的事項における分権化がもたらす地方政治の変化も考慮に入れなければならない。そして地方から中央への政治的影響

力の拡大についても射程に入れて初めて完結する。首長と地方議会の選挙や直接民主主義の制度を通じて、政治参加が行われ、政治家間、政党間の競争が行われる。そしてこの政治競争は、地方から中央への働きかけを誘発したのである。村松がまさにこの点を強調して、水平的政治競争モデルを打ち出してきた。能力ある地方政府による総合行政体制という時、その能力は行政的能力のみではなく政治的能力をも含んでいると考えなければならない。

ここで重要なのが中央と地方との相互作用のあり方と天川がいう融合・分離との関係である。分離型の場合、国の事務は国の機関である出先機関が実施をするため、中央と地方との関係はそれほど強いものではないかもしれない。これに対して融合型の場合は、中央と地方との相互作用がより密となるであろう。

では集権・分権との関係はどうであろうか。まず、融合型の場合に、さらに一般的事項における分権があり、公選、政治参加、競争によって地方政治が活発であった時には地方から中央への働き掛けも盛んとなるであろう。次に、自由度拡充と所掌事務拡張との関係でいえば、所掌事務が拡大するたびに地方政府にとって利害関心をもつ事柄が増大し、地方から中央への連絡・要求なども強くなっていくことであろう。

ここに着目したのが、Francesco Kjellberg である (Dente and Kjellberg)。中央地方関係において地方に自律性があることを重視する「自律モデル (autonomous model)」と、中央と地方間で統合されていることを重視する「統合モデル (integration model)」という二分法である。自律性モデルとは、本稿でいう自由度拡充型の分権や天川モデルにおける分離型の場合が当たるであろうし、統合モデルは本稿でいう所掌事務拡張型の分権や天川モデルにおける融合型の場合が当てはまるだろう。

政策フィードバックとしての、能力ある地方政府による総合行政体制

そして筆者が重視するのは、歴史的制度論および「時間的射程のなかの政治 (Politics in Time)」の理論から生み出されてきた政策フィードバックという考え方である。政治学や行政学において、政策は従属変数として考えられることが多かった。なぜこのような決定がなされたのかということが中心的なリサーチ・クエスチョンであった。

しかも決定実施された政策は、恒常性を回復せしめるという効果を持つと前提されてきたように思われる。ちょうど解熱剤や降圧剤が、体温や血圧を正常に戻すというイメージである。これは負のフィードバックである。

しかし、ある種の政策は、正のフィードバックを起こす。すなわち、後戻りのきかないかたちで、特定の方向に対して加速的な変化を起こすことがあり得る。戻るのではなく、どちらかへ行ってしまうのである。

この場合、従来と異なって、政策が独立変数として社会・経済・政治に与える影響、およびそれが次の時期の政策に特定の方向で与える影響に関心があることになる。こういった視点にとって、歴史的制度論は肥沃な土壌となった。ポール・ピアソンを代表とする、「時間的射程の中の政治」がここから登場した。また、公共政策学でいう「政策フィードバック理論」も、歴史的制度論から発展したものが多い。フィードバック理論の源にはピアソンの研究があるように、時間と呼ぶかフィードバックという名前をつけるかの違いがあるだけで、一つの幹に多様な花や果実がついているといってもいいかもしれない。

メトラーとソレールによる、政策フィードバック理論のまとめによると、ある時期に決定実施された公共政策が、1) 市民の意味・範囲、2) ガバナンスの形態、3) 集団の権力、4) 政治アジェンダと公共問題の定義、などをかたち造り、そしてそれが次の時期の公共政策に大きな影響を与え

ている (Mettler and Sorelle)。

このなかで本稿にとって最も関心のあるのは、政策がガバナンス、より狭義にはガバメントの形態に与える影響である。典型例でいえば、ある種の政策が政府機関を作り出し、このことが独自のダイナミズムを産んで次の政策に大きな影響を及ぼしているという議論である。例えば、アメリカのニュー・ディール期に社会保障局 (Social Security Administration) が退職給付制度の管理に成功しているという評判を受けて、次に、高齢者および障害者向け公的医療保険制度であるメディケアをも同様に SSA が管理主体となったというダーシックの研究がある。逆に、南北戦争の退役軍人向けの年金システムが当時のパトロネージ・システムを通して配分されたために、腐敗にまみれたものとなり、その後永らく、アメリカ合衆国では社会保障支出を効率的にそして誠実に管理執行することはできないというように信じるようになってしまったというのがスコッチポルの研究である。

このように政策の失敗や成功は、それが作り出した政府機関やガバナンスのあり方についての評判を作り出し、それが次の時間軸における政策に大きな影響をあたえるのである。同様なことが地方政府にも言えるのではないか、というのが、この理論からの推論である。

筆者もすでに、このような視点に影響を受け、医療保険政策が日本の地方政府、そして後の政策に与えた影響を、歴史的に、すなわち時間軸のなかでみてきた (北山, 2012年)。1938年に制定された国民健康保険法がこの後に市町村を保険者として位置づけ、その後経路依存的に制度発展を繰り返しながら、2008年の後期高齢者医療制度まで続いていると論じた。市町村が保険者として政策を実施してきたことにより、その後の政策の発展、制度発展が続いた。市町村が独自の立場から被保険者である自営業者や農業者、徐々に比重を増してきた退職者・高齢者の利益を代表するかた

ちで、後の時期に政策の立案の上での重要なプレイヤーとなっていたのである。それが高齢者医療費無料化であり、老人保健制度、介護保険制度、後期高齢者医療制度と続いた。地方から中央への影響力がここにみられるのである。

筆者はさらに、それ以外の多くの政策分野においても地方政府が大きな役割を果たすような政府形態が発展してきていることを次に主張する予定である。より一般的に、地方政府が多くの政策の形成や実施を担当し、そしてそのことが日本のその後の政策のあり方に大きな影響を及ぼしていると考えるのである。

それはいつからであろうか。前述したように、行政学の領域では戦前戦後が連続しているか断続しているかをめぐって重要な議論がなされてきた。本稿では、医療保険の分野でみたように、戦時期もまた決定的な岐路であったと考える。しかし占領改革もまたしかりである。すなわち、戦時期と占領改革期の二つの時期の政策に焦点を当て、地方政府が大きな役割を果たす制度へのフィードバックが確立されていったことを主張していこうと思うが、すでに紙幅も限られているので、それは次の機会としたい。

本研究は、JSPS 科研費24330047, 25245019の助成を受けたものです。

参考文献

- 天川晃「変革の構想－道州制論の文脈」大森彌・佐藤誠三郎編『日本の地方政府』1986年、東京大学出版会
- 市川喜崇『日本の中央－地方関係－現代型集権体制の起源と福祉国家』2012年、法律文化社
- 金井利之『自治制度』2007年、東京大学出版会
- 北山俊哉『福祉国家の制度発展と地方政府』2011年、有斐閣
- 北山俊哉・城下賢一「日本」鎮目真人・近藤正基編著『比較福祉国家』2013年、ミネルヴァ書房
- 曾我謙悟『行政学』2013年、有斐閣

- 高木鉦作「戦後体制の形成－中央政府と地方政府」大森彌・佐藤誠三郎編
『日本の地方政府』1986年，東京大学出版会
- 飛田博史『財政の自治』2013年，公人社
- 西尾勝『自治分権再考－地方自治を志す人たちへ』2013年，ぎょうせい
- 村松岐夫『戦後日本の官僚制』1981年，東洋経済新報社
- 村松岐夫『日本の行政』1994年，中公新書
- 村松岐夫『政官スクラム型リーダーシップの崩壊』2013年，東洋経済新報社
- Bruno Dente, Francesco Kjellberg eds., 1988. *The Dynamics of Institutional Change: Local Government Reorganization in Western Democracies* (Sage Modern Politics Series)
- Mettler, Suzanne and Mllory Sorelle. 2014. "Policy Feedback Theory," in Sabatier, Paul and Christopher Weible eds., *Theories of the Public Policy Process* (Third Edition) Weseview Press.
- Sellers, Jeffery M and Anders Lidström 2007. "Decentralization, Local Government and the Welfare State," *Governance: An International Journal of Policy and Administration* 20 (4), 609-632.

Local Governments with Capacity for Comprehensive Administration

論

Toshiya KITAYAMA

説

Various aspects of central-local relations are analyzed, including centralization, decentralization, delegation, autonomy and integration in order to demonstrate that the postwar Japanese local governments could be characterized as those with capacity for comprehensive administration. These local governments may not have been the ones with autonomy but they have been integrated with the central government to solve the local and national problems as well.

How have they started and how they evolved is the question to be asked in the following projects.