

2012 年度 学士論文

地方分権改革を規定する政治過程要因の国際比較分析

－1980年代以降の日本・欧州における改革過程の検証－

一橋大学社会学部 4109001c

明石 和之

所属	田中拓道ゼミナール
指導教官	田中拓道 准教授

目次

序章	5
0-1、はじめに（本論文の概要）	5
0-2、本論文執筆の背景	5
0-3、本論文の問い	6
0-4、本論文の研究方法	6
0-5、仮説の提示	11
0-6、本論文の展開	11
第1章 国家地方間関係を巡る日本の戦後政治過程	13
1-1、戦後占領期（1945年～）	13
1-2、シャウプ勧告（1949年）	13
1-3、高度経済成長期（1950年代～）	14
1-4、革新自治体（1960年代末～）	14
1-5、構造改革論、地方分権改革論（1970年代～90年代前半）	15
1-6、まとめ	15
第2章 日本における政党の国家地方間関係	16
2-1、検証手法の提示	16
2-2、自民党の政党組織検証	17
(1) 自民党の基本類型	17
(2) 自民党組織の中央地方間関係	18
(3) 政策形成における地方分権改革に対する言及	19
(4) 各党の選挙基盤における地方の比重	19
2-3、野党の中央地方間関係	19
(1) 日本社会党	19
(2) 民主社会党（民社党）	21
(3) 細川連立政権（細川政権）	22
(4) 民主党	22
2-4、まとめ、仮説の検証	23
第3章 政党政治の国際比較	25
3-1、政党システム論による検証	25
(1) 政党システム論上の各国の分類	25
(2) 仮説の検証	26

3-2、政党組織の検証	27
(1) イギリス	27
(2) フランス	29
(3) スウェーデン	29
(4) 各国共通の現象	30
(5) 各国の比較	30
3-3、仮説の検証	32
第4章 日本の政官関係	34
4-1、日本の戦後政治における政官関係	34
4-2、日本における官僚の自律性の検証	35
4-3、総務省（自治省）と中央集権構造	37
4-4、日本の革新政党・野党と政官関係	37
4-5、まとめ、仮説の検証	38
第5章 政官関係の国際比較	40
5-1、イギリス	40
(1) 基本的特徴	40
(2) 行政改革	40
(3) 評価軸の検証	41
5-2、フランス	41
(1) 基本的特徴	41
(2) 行政改革	42
(3) 評価軸の検証	42
5-3、スウェーデン	43
(1) 基本的特徴	43
(2) 行政改革	43
(3) 評価軸の検証	43
5-4、各国の政官関係比較	44
5-5、仮説の検証	45
第6章 事例紹介	48
6-1、イギリス	48
(1) 制度概要（政党、政官関係、行政機構）	48
(2) 分権改革の過程	48
(3) 地方分権政策の内容	49

6-2、フランス	49
(1) 制度概要（政党、政官関係、行政機構）	49
(2) 分権改革の過程	49
(3) 地方分権政策の内容	50
(4) 公職兼任と中央-地方間関係の関係性	51
6-3、スウェーデン	52
(1) 制度概要（政党、政官関係、行政機構）	52
(2) 分権改革の過程	52
(3) 地方分権政策の内容	53
第7章 総括	54
7-1、仮説の検証から得られた結論	54
7-2、結論に対して想定でされる反論と、それに対する意見	55
7-3、今後の展望	56
7-4、今後の研究課題	56
参考文献	58

序章

0-1. はじめに（本論文の概要）

本論文は、国内における国家地方間関係における変革プロセスの政治学を論じる。すなわち「中央政府」と「地方政府」にあたる県、市町村あるいは広域自治体の間でその関係性に変革が生じるにあたり、行政や政党などの関わる政治過程側面においていかなる力関係が生じ、どのような結果となる傾向があるのかを明らかにする。これによって、日本がこれまで地方分権改革を試みてきた過程でどのような障害が存在し、今後地方分権社会を実現するためにはどのような要素が必要であるかを見出す。分析の手法として、日本の戦後政治過程を基軸としながら、先進諸国との国際比較を行う。具体的には戦後日本の国家地方間関係の変遷と、政治過程上生じている政治力学について、イギリス、フランス、スウェーデンの欧州三国との比較を行いながら、規則性を探り、変革をもたらす因果関係を一般的なレベルに落とし込むことを目指す¹。

0-2. 本論文執筆の背景

今日の日本政治を取り巻く課題の一つに「地方の衰退」が挙げられる。戦後の高度経済成長の下、地方が高い需要の下で潤っていた時代から変化し、現在は公共需要・製造業の衰退、財政破綻の危機といった諸問題が地方で現実味を帯びてきている。同時に、監視機能としての議会や住民も十分に自治体に対し声を上げておらず、地方独自の発展や住民による政治参加も不十分な状態にある。こうした問題に対し政府は「地方分権の推進」を掲げ、国家と地方の対等な関係を目指して地方に自立性と権限を与え、地方の活性化を図った。しかし改革は不十分なまま終わり、改革は現在も「道州制」の議論などで続いているが、世論の反応は冷ややかである。

このような現状をもたらした大きな理由に、「適切な改革を成しえなかった政治過程上の問題」があるのではないかと筆者は考える。すなわち、総務省や自民党など、戦後の内政に大きな影響を与えた巨大な政治アクターが改革に一定の影響を与え、現在の状況をもたらしているのではないかとこのものである。その問題意識に対して、これまで日本の国家地方間関係に影響を与えた政治アクター（政党、官僚、地方政府など）がどのような政治構造を形成し、どのような対立関係を表出させていたのかを明らかにする必要がある。さらに、上記の疑問を明らかにするにあたり、これまで地方分権改革をなしてきた海外の先進諸国はいかなる政治構造を形成し改革を成してきたのかを明らかにすることは、より一般的なレベルとして日本の抱える課題を抽出することにつながる。

以上の問題意識から、国家地方間関係を巡る政治過程を、日本を基軸として各国と比較

¹ そのため、本論文において地方分権改革の是非を論じることはしない。ただし、地方分権改革を、特にこれまで中央集権的であった先進諸国に共通して「必要とされてきた政策」として位置づけ、望まれた改革が実行に移されるための条件は何か、という立場で検証する。

し、日本における地方分権改革の課題と可能性を検証する。

0-3. 本論文の問い

「戦後、特に 1980 年代以降において、日本で地方分権改革が唱えられたにもかかわらず、その改革が失敗もしくは不十分なままに終わったのはなぜか」

年代設定に関しては、実際に地方分権改革が唱えられ細川政権以降に実現に着手された時期、また、フランスやイギリスなど他の先進諸国においても福祉主義や新自由主義を経て構造改革が盛んに唱えられた 1980 年代以降に特に焦点を当てた。ただし時代背景を検証するにあたって、それ以前の年代にも言及する。加えて、「失敗もしくは不十分なままに終わったのはなぜか」という視角は、実際に先行研究の中で改革が提案段階のまま頓挫し、あるいは提案レベルに終始してしまっているものが多く、総じて見ると本来意図していた改革が不十分であったといえることによる。

0-4. 本論文の研究手法

次に、上記の問いを明らかにするために本論文がどのような方法により議論を展開するかを提示する。そのために、まずは中央地方間関係というテーマに関する先行研究を紹介する。先行研究の整理の結果、以下の 3 つの分析枠組みに分けることができた。

- ①地方分権を唱える主張は、どのような論拠の下でなされたのか
- ②どのような研究方法があるか
- ③研究の対象アクターをどう設定するか。

この 3 点に関して、順を追って整理を行いながら本稿における議論の方向性を明らかにしたい。

(1) 地方分権論の論拠

このテーマに関して、大きく以下の 2 つに分けることができる。

- ①中央・地方間の行財政上の問題意識
- ②市民社会の実現という意識

まず①の「中央・地方間の行財政上の問題意識」である。本論の背景の項でも述べたとおり、国家の行財政改革が喫緊の課題であると指摘されているのはとりわけ 1980 年代ごろの景気低迷を伴う行財政膨張期ころからであった。既存の国家システムのあり方を転換し、新しい行財政構造を構築していくという課題の下で解決手段の一つとして指摘されたのが地方分権改革である。

例えば西尾勝は、自らも地方制度調査会委員を務めるなど政府の構造改革に大きな役割

を果たした行政学者だが、自著『地方分権改革』では、その体験での改革の挫折などの体験を併せた形で現在の行財政の構造上の問題を指摘している（西尾 2007）。西尾は改革の提言者として機関委任事務の廃止などの提言を実際に行ってきたが、改革案に対して省庁や小規模自治体は反発し、あるいは選挙を見据えた議員が圧力をかける抵抗を行うなど、アクター間の対立構造があった点を捉えた。そこに中央省庁による地方の支配構造と、一方で地方政府側の中央への依存状態があった点を指摘する。さらに、そこには財政的自立が困難であるため中央省庁の補助金に依存せざるを得ないという問題もあるとし、今後の改革のためには自治体の歳入自治の向上など、地方の明確な権限と自治能力が一層必要であるとされた。

また佐々木信夫は『道州制』などの著書において、西尾に比べて一層抜本的な構造転換を行わなくては地方の活力や日本全体の国際競争力が衰える一方であるという危機意識の下、道州制という制度設計を掲げる（佐々木 2010）²。既存の中央地方間関係では地方・大都市がいずれも自らの意思や住民のニーズに従って創造的な自治活動を推進できないとし、そこからの脱却として構造改革を挙げ、大都市中心型の国家行政への転換を示唆した。

これに対し、現実的な制度転換よりもむしろ「新しい社会の実現」というテーマに従って論を展開したのが、②の市民社会の実現、である。その論理はすなわち、「日本のみならず先進諸国が戦後数十年を経て「都市型社会」「福祉社会」への移行期に至っている。その中で望まれる社会を実現していくためには集権的・画一的な社会構造を変革し、分権化と市民参画によって各地域の多様性を尊重した主体的な市民社会にしなければならない」というものである。

代表的な論者としてここでは松下圭一を挙げる。『戦後政党の発想と文脈』の中で松下は戦後以降の後・中進国型の「国家統治」から、2000年代以降は分権・自治を目指す先進国型「市民政治」へと社会を転換していくことを唱えた（松下 1975）。転換のためにはムラ社会的「保守基盤」を打開し、「市民型ネットワーク政党」という市民主体の政治的連帯が地方政治を作っていくべきであるとし、そのための基盤整備の必要性を説いた。しかし以下の引用文にも示されるように、中進国的な国家のあり方が日本の先進化を阻害していると指摘する。

2000年代に入って、日本が先進国型の《市民政治》段階への飛躍が急務となっているにもかかわらず、自治・分権、国会内閣制への移行をめぐる政治・行政改革は、中進国型省庁中軸の既成政官業複合の抵抗によって、財政破綻の今日も実質進まない。（松下 2004:72）

2009年において民主党の地方分権改革案のブレーンにもなった神野直彦は、『地域再生の経済学』において、日本の知識社会が崩壊しつつある点に警鐘を鳴らした。将来社会のモ

²道州制に関しては江口克彦（2007）『地域主権型道州制』PHP新書、地方自治制度研究会（2006）『道州制ハンドブック』ぎょうせいにも詳しく書かれている。

デルである「知識社会」の到来に向け、地域再生を行っていかねばならないと指摘した（神野 2002）。

さらに重森暁は『地方分権』の中で、中央地方間の国家モデルを「分権的市場モデル、分権的計画モデル（例：スウェーデン）、集権的市場モデル（例：イギリスにおけるサッチャー政権下での国家モデル）、集権的計画モデル」の4つに分け、「ポスト福祉国家」の時代下でこれら4つは収斂の方向に向かうとした。日本は「柔構造的集権制」という、集権制の中でも柔軟な形で中央と地方が相互に関わり合う形をとることを指摘し、そこから転換し、市民主体の社会実現が起こらなくてはならないとした（重森 1996）。

以上、地方分権改革の論拠として2つの視点を紹介した。両者とも「官僚主導の保守的な政治構造の問題点」を指摘していたが、どう脱却を図るかという点で、政治上の力関係を重視するのか、国家の方向性を重視するのかという違いがある。

それに対し、本論文では前者の「中央地方間の行財政上の問題」という現実的観点に立ち議論を展開したい。理由として、第一に論文としての社会的意義という点がある。「市民社会の実現」という理念志向的な枠組みは確かに学問的には社会を捉える視点として大きな意味があり、社会学的にも今後の社会のあり方を洞察するにあたり参考になる。しかし「市民社会」という理念が独り歩きしてしまい、いったい何が市民社会の実現を指すのか、評価は学者によって様々である。またそもそも、松下の指摘する「市民社会への移行」は社会の発展段階説を半ば自明化しており、「今後の社会＝より優れた社会」という前提がある。これらから、市民社会の実現という視点で地方分権改革を論じることは主観的かつイデオロギーを内包した要素が大きく、地方分権改革そのものを客観的な視点に立って検証することに困難が生じる。したがって社会的意義として現実の社会に対する具体的な視座が得られるというよりは、既存のイデオロギーの再確認に終始してしまう危険性がある。第二に、本論で明らかにしたい趣旨という点がある。本論の問いは「日本で地方分権改革が唱えられたにもかかわらず、改革が失敗もしくは不十分なままに終わったのはなぜか」というものだが、問いを検証するには具体的な事実関係がなくてはならず、理念的な視点だけでは現実的な課題に対処しきれない。以上から本論では政治上の権力関係に着目した、可能な限り客観的な見地に立った議論を展開したい。ただし、上記の市民社会に関連する先行研究も、政党や政府の政策形成段階において、その根拠となる社会動態などの点において活用する。

（2）研究方法

次に、研究の方法論についてまとめる。本論文では先行研究を、①国内の法制度研究②各国との制度比較③政治過程研究④その他視点、という形でまとめた。

はじめに、①国内の法制度研究であるが、前述の西尾ら行政学者や、松本英昭などの法学者が中心に議論をしている³。具体的には「地方自治法」を中心軸に、地方公務員法やあ

³ 地方自治法に関する叙述は松本（2012）『地方自治法の概要』学陽書房 に詳しい。

るいは日本国憲法における地方自治への言及などの法制度を中心軸としながら、法整備の確立やその実態、法改革の検証を行っている。

次に②各国との制度比較であるが、現代政治学では国家レジームの類型など、欧米や日本などの先進諸国を比較検討し法則を明らかにする研究が盛んにみられる。地方自治の分野に関しても、前述の重森『地方分権』では中央地方間の4モデルの下で各国の制度構造を説明している。山下茂、谷聖美は『比較地方自治』の中で各国の中央地方間関係を個別具体のトピックとして説明した上で、「分立型＝イギリス型」「階統型＝フランス型」「統合型＝ソ連型」と制度構造ごとに各国を類型化した（山下、谷 1982）。

続いて、政治過程研究という視点がある。中野実編『日本型政策過程の変容』は、多元主義モデルに基いて日本の政策過程を分析した（中野 1986）。前述の西尾『地方分権改革』においても、村山政権期～小泉政権期における地方分権改革の過程を、当事者の視点から明らかにした。

さらに④その他の視点として、地方経済論という経済的枠組みからのアプローチ、公共経営論を用いたNPM＝新公共経営による行政効率化・効果化の視点、また政治理論では拒否権プレイヤー論を用いた科学的分析、経路依存仮説などが考えられる。著書としては、地域経済論は高寄昇三『地方自治の経済学』、中山徹『地域経済は再生できるか』、公共経営論は坂本信雄『ローカル・ガバナンスの実証分析』があげられる。具体的内容に関しては本論文で詳細な説明をすることはせず、名称の紹介に留める。

以上①～④の研究に対し、本論文では③を基軸に、国際比較という視点を加えた検証を行いたい。①・②に関しては1次文献を中心とした専門性の高い研究が必要となり、また本稿の問いに対する見解を明らかにするうえで従来の研究以上の成果をあげられそうにない。④に関しても各領域の理論・研究を十分に理解することが主となってしまっておそれがある。そのため、③の政治過程研究を基軸としながら、独自性として「政治過程の国際比較」を行う。その中で必要に応じ、①や②で挙げられた制度の紹介や各国の制度研究、また④の各理論の提示を行い議論の客観性を高める。たとえば第3章で扱う政党政治の国際比較の分野においては、サルトーリの提唱した政党システム論を用いるなど、比較を行う上で必要な分析枠組みを既存の研究から用意する。

比較対象国として、本論文ではイギリス、フランス、スウェーデンの三国を扱うこととした。比較対象国を選定するにあたって以下の基準を設けた。

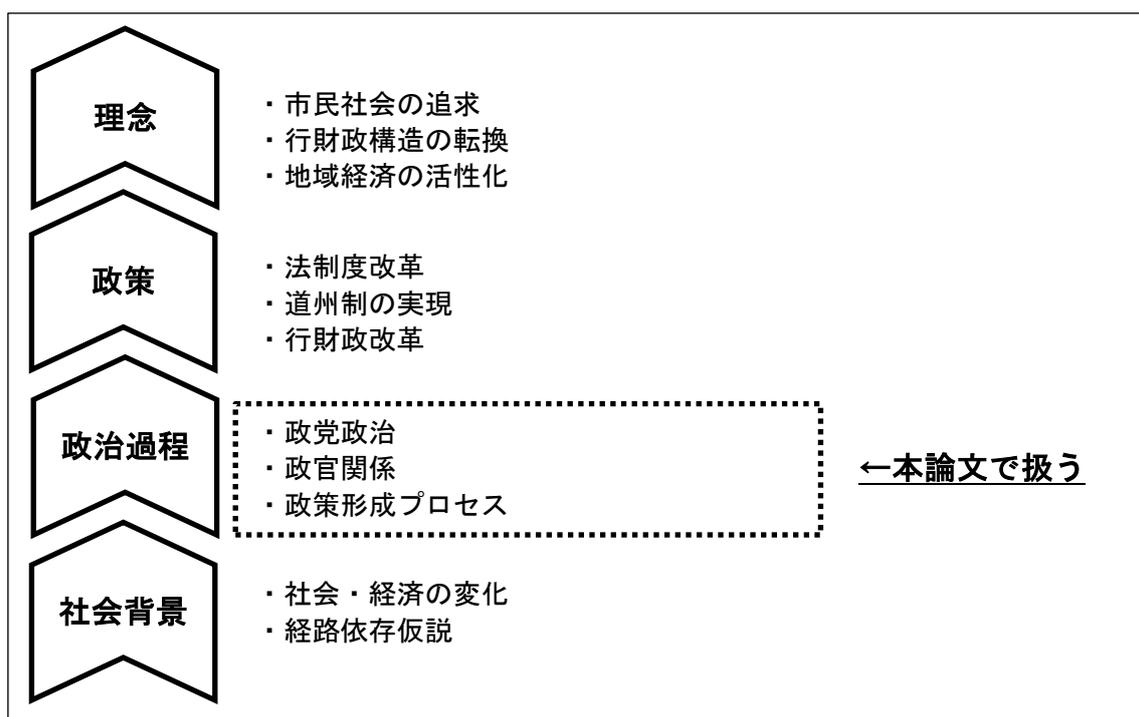
- ①1980年代以降に、政党主導のもとで地方分権改革を実行している
- ②日本と同様に、議会制民主政治が行われている先進諸国である
- ③日本と同様に単一国家である（アメリカ合衆国など連邦制でない）
- ④その中で、多様な政治制度を用いた比較検討を行う（似通った政治制度でない）

これらの条件から、いずれも地方分権改革を実行に移してきた上記三国を選定した。イギリスは労働党ブレア政権、フランスはミッテラン社会党政権、そしてスウェーデンはパルメ社会民主党政権を中心に、政党の変遷を追いながら地方分権改革について検証を行な

っていく。その上で各国の比較分析を行い、仮説について検証する。対象となる政府は日本を除きいずれも社会民主主義イデオロギーを掲げているが、政党との関係性については第3章および結論で説明を行う。

以上の研究内容・方法をまとめたのが、以下の図1になる。図の通り、理念ではなく実際の政策形成プロセスにおいて、特にアクター間の力関係に焦点を当てた政治過程を研究対象とする。

図1 本論文の研究対象



出所：筆者作成。

(3) 対象アクター

最後に、研究の対象アクターを示す。中央地方間関係に関与する政治アクターとして大きく「政党」「行政」（省庁、地方自治体）があげられるが、筆者はそれを以下の4パターンに分けた。

- ①中央における政官関係
- ②行政における国家地方間関係
- ③政党における国家地方間関係
- ④地方における政官関係

論文の方針としては、①および③の関係が中央地方間関係を大きく規定づける要因と捉

え、これらが作り出す国内政治全体の上意下達的な「ピラミッド構造」に焦点を当てる。②は国と地方の行政構造は政治により転換が可能（例：フランス、戦後ドイツ）であり、「中央による行政支配」は制度上の問題となるため本論で明らかにしたい政治過程上の問題とは視点が異なる。また④は中央地方間関係を論じる本稿の趣旨とずれるため除外する。

①中央の政官関係については、官僚主導型の政治構造（官僚スタイル変遷（真淵勝）、政治主導の機能不全）、政党のイデオロギーと政官関係（行政構造変化における政党の変化・政権交代の必要）について詳しく論じたい。

③政党の国家地方間関係に関しては、各政党の組織構造（官僚型、草の根型など）や各政党の政策方針における地方の位置づけを明らかにする。

①と③の優先度については、従来の研究では①寄り（＝行政学上の観点）のため③から新たな視点が見いだせる可能性があるが、日本における革新政党（細川、鳩山由）政権時の課題点に政官関係を挙げられるため⁴、③の枠組みで考えながら①の観点を取り入れていきたい。

0-5. 仮説の提示

以上述べてきた論文の方針に従い議論を展開するにあたり、本論の問いに対する筆者の仮説を提示する。

本論文自体が政治アクター間の力関係に主眼を置いた政治過程を主としている以上、仮説の内容も関連アクターあるいはアクター間相互に生じる政治力が問いを解決する鍵となるであろう。また対象アクターを政党と政官関係に絞り、その中で地方分権改革が実行不十分という帰結となった要因を以下のように予想する。

①諸外国の政党に比べて、日本の政党とくに革新系政党が、地方分権改革を実行に移すだけの政策方針、および利害関係者である地方を包括した組織力をもちえなかった＜政党の政策形成過程・組織的要因＞

②地方分権改革の障壁として、政策形成過程上に中央省庁・総務省による影響力があり、諸外国と比較してもそれは大きな政治力をもつものだった＜政官関係要因＞

0-6. 本稿の展開

本章の最後に、第1章以後本論をどのように展開するのかを明らかにする。

まず第1章においては日本国内における事実関係整理のため、戦後日本政治における地方自治をめぐる動向を整理する。日本政治の方向性に大きな影響を与え、現在の政治システムを決定づけた要因として自民党と中央省庁に着目する。

第2章、第3章では政党政治に焦点を当てた議論を進める。第2章では日本戦後政治史の主要な政党として自民党、日本社会党、民社党、1994年に8党連立で誕生した細川連立

⁴ 詳しくは第4章「日本の政官関係」を参照のこと。

政権、そして 2009 年に政権交代を果たした民主党を対象に、政党の組織構造や中央地方間関係を明らかにし、日本政党政治の特色を発見する。第 3 章では前章の結論を踏まえ、政党システム論と政党組織論に着目し、先進諸国との比較の中で政党政治と地方分権改革に影響を与える要因を明らかにする。

さらに、第 4 章、第 5 章では政官関係という要因から分析を進める。第 4 章では日本における政官関係、第 5 章では先進諸国との比較、類型化を行う。国家における中央省庁の権限と、それが政党政治に与える影響という視点から、中央地方間関係について考察を深める。

第 6 章では、前章までの分析の中で用いられた各国の制度・組織特性などに関して具体的理解を深めるべく、個別に各国における中央地方間関係を整理する。

最後に第 7 章において、本論全体から問いに関する考察を行い、今後の日本政治における地方分権改革の展望を行う。

第1章 国家地方間関係を巡る日本の戦後政治過程

第1章では、本論の検証を進めていくにあたり基軸となる「日本の国家地方間関係の変遷」を明らかにし、そこから国内の政治構造における重要なアクターや政策、また歴史上重要な分岐点を見出す。日本の戦後政治をいくつかの段階に分類するにあたって、例えば自民党一党支配が確立した「55年体制」を中心に、それ以前や崩壊以後、また55年体制下での自民党の勢力状況を反映した区分けも可能である（保守本流、保革伯仲など）。また当時の社会経済的状况や、あるいは真淵勝は官僚制のあり方に着目した分類を行っている。

しかし本論文においてはあくまで中央地方間関係をメインに、それに関わる政党政治や権力構造の変遷に着目しながら時代変化を追ってきたい。

1-1. 戦後占領期 (1945年~)

まずは第二次大戦以後の、GHQによる国内占領と国家体制の変革期である。この時期に日本国憲法の施行を始めとする法整備が整えられ、新たな民主国家としてスタートした日本の基本的制度が整えられた。国内の行政機構に関しても、戦前に一貫して内政を扱った内務省が解体され、また各道府県における知事の公選制、府県が地方公共団体として認められるなど制度転換がなされた。またこれらはいずれも分権的な制度変換であったといえる。それまで中央省庁の出先機関として県令のポジションが設置された戦前と比べ、各地域の意思決定が地域内部でなされる「地方自治」が本格的に開始された時期であった。

しかし戦前一戦後の非連続性の一方で、連続性も併存していた。例えば通産省などの多くの省庁は解体を免れ戦前の形から継承され、明治政府の確立以来内政に大きな影響をもった中央官庁の力が依然として存続していたことが挙げられる。また各地域の大地主や実業家などの地域有力者は、その地域における政治的影響力も当然大きいものだったが、彼らはその財力とともに、戦後にも数多く継承された。つまり、地方内部、また外部の中央との関係においても、戦後改革による変革の一方で、依然継承されたものも少なくなかったのである。

1-2. シャウプ勧告 (1949)

次に、1949年にGHQの指示下で日本税制に勧告を行ったシャウプ勧告を、地方分権に関する一つの契機として指摘する。シャウプ勧告は直接税への税制移行など税制への勧告がメインであったが、その一方で地方への権力分散を促し、地方における財政均衡の是正や住民自治の確立を唱えた⁵。また2000年に施行された地方分権改革の目玉である機関委

⁵ シャウプ勧告による要求内容は大きく以下の4つとなる。①地方とくに市町村の独自財源の強化、②国による一方的決定の排除、③市町村を優先した事務の再配分、④補助金の整理と一般的な地方財政調整制度の確立。また、シャウプ勧告の詳細な内容に関して、詳細は佐藤ほか(1995)、第2章第1節「シャウプ勧告、神戸勧告」を参照。

任事務の廃止に関しても、この時期には既に「不要な制度」として廃止の勧告がなされている。こうしたシャープ勧告を日本政府が受容し実行に移していれば、今日の日本の地方自治のあり方は大きく様変わりしていたことだろう。しかし実際には、この勧告に従うことはなかった。その要因には地方の自律性を疑問視する政・官の反対の声があった。まず、内務省の解体を受けて新たに地方と中央のパイプ役を担った自治省が反対の立場に回った。さらに、権限を享受できるはずの地方議員すらも改革に異論を唱えていたのである。これは戦後の制度改革により急速に権限を与えられた地方公共団体の行財政の執行能力が未だ乏しいのではないかと、という慎重論に加え、自治省の管轄下にあった権限の喪失に対する危機意識も存在したと考えられる。また 1953 年前後には実際に地方財政危機が起り、危機状況下にあった自治体は自治省の管理下に置かれることになった。その要因として地方農村の凶作など突発的なものはあったにせよ、地方に対する権限移譲の危険性は、中央と地方の両者とも認識せざるを得ない結果となった。

1-3. 高度経済成長期 (1950 年代～)

続いて、日本経済の急成長の端緒となった 1950 年代からの高度経済成長期を挙げる。この時期には立法や行政においても国民の生活水準向上を福祉向上の第一手段とした、経済主義的政策が遂行された。地方経済に対しても開発主義の下でインフラ整備や地域開発が積極的になされ、中央政府の経済政策が地方経済に大きな恩恵をもたらすこととなった。こうした政治方針をひとつの基盤としてこの時期から発展を遂げたのが、自民党の政治スタイルに顕著に見られる「利益誘導政治」の展開である。利益誘導政治とはすなわち、「顧客」としての有権者に対して公共事業を中心とする恩恵を与える代わりに、その地域の票や基盤となる組織との信頼関係を獲得するものである。これは自民党の一角支配体制を継続させた組織要因の一つである、末端の農村にまで張り巡らされた政党ネットワークを作る主要な手段となった。なお、自民党による集票システムに関して詳しくは第 2 章で述べる。

1-4. 革新自治体 (1960 年代末～)

自民党支配の下で高度経済成長が継続していた一方で、60 年代頃からは革新政党の勢力が政権を揺るがすまで成長を遂げていた。その構図を示すのが、1960 年代末から 70 年代のはじめに顕著に見られた、革新自治体の存在である。革新自治体とは社会党や共産党などの非自民、革新系政党を基盤に、環境や福祉政策を積極的に展開する自治体を指す。代表的な例として飛鳥田一雄（横浜市）や美濃部亮吉（東京都）による都市政策があげられる。背景には公害問題や国内の福祉政策需要の増大といった革新系政党を後押しする社会的要因に加え、拡大した都市生活者が自民党政治からの脱却を要望したことなどがあった。しかし革新自治体の登場が国政レベルでの革新系政党伸張を促したという結果にはならず、むしろ野党の党内対立や、1973 年の石油危機を契機とする保守回帰への風潮の中で革新自

治体自体も衰退した。その一方で田中角栄が「都市政策大綱」「日本列島改造」といった地域開発計画を提示したことで、自民党の支配は再び確固たるものとなった。

1-5. 構造改革論、地方分権改革論（1970年代～90年代前半）

ところが、自民党一党支配にもやがて陰りが生じた。汚職事件による自民党への不信、多党化や無党派層の増大による政党政治の複雑化によって、自民党は自らの議席維持のために自己変革を余儀なくされた。そこで登場したのが構造改革論である。中曽根康弘らが主な担い手となって行財政改革や政治改革が行われ、その中で選挙制度改革として派閥政治の温床になったと言われる「中選挙区制」からの脱却が議論された。この議論は結局細川連立政権下で「小選挙区比例代表並立制」という形で現実化し、2009年の民主党による政権交代を可能とした二大政党制をもたらす制度要因となった。

さらに、構造改革の要素には「中央、地方の行財政構造の転換」が盛り込まれており、その一環で地方分権改革も盛んに議論されるようになった。1993年には超党派の「地方分権推進会議」が細川政権下で発足し、2000年の地方分権一括法成立の足掛かりになった。2001年には小泉政権下において地方分権推進会議がなされ、市町村合併や三位一体改革といった制度改革が行われた。さらに2009年の民主党政権下では、鳩山首相が地方分権改革を「一丁目一番地」つまり最優先の政策課題と位置付けたが（浅野 2010）、米国との外交問題や政官関係の構築などに追われ、構想段階のまま目の目を見ることはなかった。

1-6. まとめ

以上、簡潔ながら戦後日本政治と地方分権をめぐる展開を整理した。戦後日本では何と云っても55年体制以来の自民党一党優位と、自民党との密接なかかわりを形成した中央省庁が政治の中心を長らく握っており、地方分権改革をめぐる展開にもその傾向は反映されている。例えば革新自治体の勃興期や細川連立政権期は、革新系政党が政権を奪取し地方分権を推進する絶好の機会であったにもかかわらず、自民党の強固な基盤を崩すことはできなかった。またそうして出来上がった支配構造はやがて地方にも「中央依存」体質をもたらし、現状維持を合理化するシステムが出来上がったといえる。

では、自民党優位下での中央依存的な中央地方間の政治構造はどのような要因によって形成されたのか、さらに詳しく検証するために以下の章で検証を行う。第2, 3章では政党政治に着目し、与党政治のあり方や政党組織がどのようにして中央地方間関係を規定づけたのかを調べる。第4, 5章では政官関係に着目し、政策形成プロセスにおける官庁の影響力について調べ、本論文の問いに対する仮説を実際に検証していく。

第2章 日本における政党の国家地方間関係

2-1. 検証手法の提示

本章では日本国内における各政党の組織的特性—基本的な組織構造、中央地方間関係、政策形成過程、選挙基盤を明らかにすることによって、戦後にわたり国内に抜本的な地方分権改革が実現されなかった要因を、政党組織という側面から検証していくことを目的とする。日本の政党政治は第一章でも言及されてきた通り「自民党による長期一党支配」が長らく続いており、サルトーリの政党システム類型論によれば「一党優位政党システム」と位置づけることができる（サルトーリ 1980）。「一党優位」を可能としてきた政党政治上の2つの要因として、ひとつは自民党による強固な権力基盤の獲得、もうひとつは野党による政権奪還が困難であったことによる相対優位的な結果、という側面が考えられるだろう。この2側面は本論文で扱う地方分権改革においてもいえる。すなわち、①与党である自民党がその強固な権力基盤ゆえに自己変革を望む必要に乏しく、または変革を困難にする内部的要因があったために地方分権を困難とした。②戦後主要な野党としてみなされた社会党、民社党、細川護熙を首相とする細川連立政権、そして民主党がそれぞれ、党の組織基盤の脆弱性などの内部要因によって、地方分権改革という変革を望む声があったにもかかわらず実現できなかった、という2側面である。

その際各政党を評価する指標として、以下の4点に着目する。1点目は、組織の基本的な意思決定構造である。政党組織の歴史の変遷を明らかにしたのはウェーバーであり、特権階級者を中心とする伝統的な「貴族政党」から、19世紀以降に「名望家政党」、そして「近代組織政党」への移行を明らかにした（ウェーバー 1919）。

デュベルジュは政党組織の類型として「大衆政党」と「幹部政党」という類型化を行い、オープンかつ民主的な組織の下、集権的で結束力が強い前者に対し、後者は分権的で組織的結束力に乏しいという特徴を指摘した（デュベルジュ 1970）。この類型に関してウェーバーの類型を当てはめて考えるならば、幹部政党を「近代組織政党」、大衆政党を「名望家政党」と読み替えても基本的には差し支えはないだろう。しかし大衆政党が必ずしも前近代的とは言いきれない。なぜならメディアの発達などの諸要因によって首相や大統領、またその周辺の幹部が国民に直接与える影響は増しており、トップダウン型の党組織運営に対する評価は今日も存在しているからである。

イタリアの政治学者パネビアンコは政党組織の専門職化という視点から、「大衆官僚政党」と「選挙—プロフェッショナル政党」という類型を提示している（Panbianco 1988）⁶。前者は内部のリーダーが党员に対し強い垂直的統制を行い一体的なイデオロギーを維持するという特徴を持ち、後者は選挙コンサルタントを始めとする専門的な任務の担い手、また個人化されたカリスマ的リーダーを中心に、世論からの支持調達を優先的な命題とする

⁶ また、以上の各論者による類型を要約した著書として川人他（2011）を参照されたい。

緩やかな組織体であるという特徴をもつ。

以上のような各類型の諸特徴を踏まえ、本章では、デュベルジュの2類型を基本とした区分を行う。パネビアンコの類型は、「選挙プロフェッショナル政党」の存在が近年の傾向であり長期的に見て当てはめづらいことから今回は採用しない。

2点目に、政党組織における中央—地方間関係である。カッツによれば地方における政党は、「票や労働力といった財・サービス、地方における情報などを資源として保持するほか、政党への正当性を付与する存在」とあり（カッツ著、森他訳 1995）、選挙協力、政治家という人的資源、そして国家政党の正当な権力維持のための基盤としての役割が期待されている。そのさい中央と地方の政府間の力関係は、上記の組織構造上の要因からも、政党によって異なるだろう。

3点目に、政策形成における地方分権改革に対する言及である。近年の国内においては2009年に結党した「みんなの党」が「地方分権」を基本政策の3本柱として結党時から掲げていたが⁷、その他の主要政党の地方分権に対する位置付けは党によって特徴的であり、また一党内においても主張の方向性が一定でない事例もある。国内の主要政党が政策ビジョンとしての地方分権をどう位置づけてきたのかを検証する。

最後に、各党の選挙基盤における地方の比重を評価する。政党の政策形成やスタンスに対する世論の影響や世論の時代・社会状況に応じた変化に対する検証は本論文では扱わないものの、政党の政策形成を左右する上で選挙基盤は重要なステークホルダーである。そこで地方分権改革の基盤となりうる有権者の各政党への影響を、選挙基盤という側面から見る。

2-2. 自民党の政党組織検証

はじめに、戦後日本政党政治を長らく牽引してきた自由民主党について検証を行う。

2-2-（1）自民党の基本類型

自民党の組織構造は、前述のデュベルジュの類型に従えば、分権的で結束力に乏しい「幹部政党」といえるだろう。しかしその際あわせて説明しなくてはならないのは、自民党が着実に積み上げ形とした、独自の「利益誘導システム」である。この特徴については多くの自民党研究者により論じられてきたが、例えば石川、広瀬（1989）は「我が国の特異性は、地元利益を仲介として長期支配の装置をつくり上げていくことにある」と指摘している。地域や利害団体に対して公共事業を中心とした恩恵を提供する代わりに。集票を期待するという利害関係は、それ自体がひとつの「システム」として政治構造に組み込まれている、というものである（石川、広瀬 1989:150）。

こうした利益誘導システムが自民党に形成された要因として、以下の5点が考えられる。

⁷ みんなの党結党宣言 <http://www.your-party.jp/about/declaration.html> を参照（最終閲覧日：2012/12/31）。「脱官僚」「地域主権」「生活重視」で国民の手に政治を奪還する！」という宣言が行われている。

①公共事業による農村中心の地域開発を行ってきた戦後の経済政策、②戦前から継続して政界に参与する、地方地主や官僚などの利害関係者の存在、③中選挙区制の制度的特性がもたらした、党内競争や派閥化、政党・政策よりも候補者の人物を重視した人物本位の選挙、④候補者の「後援会」という日本独特の仕組みによる、利害仲介役としての代議士、そして⑤以上の要因からなる現象がシステムとして継続されてきた、という継続要因である⁸。このように多様な要因によって自民党は強固な選挙基盤を作り上げ、政権の維持を果たしてきた。斉藤（2010）は、「自民党は1955年にいわゆる保守合同によって誕生したが、自民党が自負してきた保守主義は、西欧諸国に見られるようなイデオロギーや宗教的な意味での保守主義というよりはむしろ、自らの選挙基盤を保守・維持していくという意味での保守主義」であったと指摘する。つまり、自民党という組織は他国で見られるような保守主義イデオロギーをもつ政党組織と言うよりは、集票組織としての機能が特に地方においては極めて強調されていたといえる。

2-2-(2) 自民党組織の中央地方間関係

上記のように地域の利害関心を代弁する役割を持つ自民党は一見、地方に発言権を与えた分権的な組織と見受けられる。しかし党員の役割はあくまで「地元利益の代表」であるために、自民党という組織の基本政策・方針に関して介入する余地は少ない（福井1969:82）。

自民党の組織構造は総裁以下、議決機関、執行機関、院内機関、地方組織に分けられる。そして各機関における各局や各委員会は、役員の大半を現職の国会議員が独占しており、地方組織においても都道府県連の会長は国会議員が担当していることが多い。これはつまり、「発言力を得たいなら国会議員に上り詰めるしかない」ということを意味する。自民党の党組織は地方の党員を最下層に、候補者、市町村議員、都道府県議員、そして国会議員、大臣と続くポストの位置が、意思決定に対する発言力を規定する明確なピラミッド構造であることを意味する⁹。

加えて、前述の「利益誘導システム」の下にある地方の党組織や政治家も、政策形成主体としての政党の役割を担うことは期待されていない。地方の党組織は党規約において明確な規定がなく、実際は選挙活動が主となる。また地方政治家の役割は地域住民とのネットワークを維持することに加え、国会議員の補給源、県連の幹部構成員など、マンパワーとして期待される要素が強い。

砂原（2009）はこうした利益主義的な国家—地方間の政党内権力関係に対し、両者が互いに現実的利益を優先したうえで上下関係を形作ることを指摘し、これを「系列化」と指摘した。

⁸ 石川、広瀬（1989:149）によれば、「自民党の長期支配は、長期支配そのものが大きな要因ではないか」という記述がされており、支配構造の硬直化を指摘している。

⁹ 自民党の党組織構造について、詳しくは石川、広瀬（1989）あるいは自民党公式サイト内「機構図・党則」の欄 <http://www.jimin.jp/aboutus/organization/>（最終閲覧日：2013/1/21）を参照のこと。

「系列化とは、国会議員は地方議員のために選挙資金の提供や補助金の配分を通じた利益の供給を行うのに対して、地方議員は国会議員の為に集票マシンとして地域内の関係者の動員や票の取りまとめを行うという互恵的な関係を結ぶことを指す。」(砂原 2009:105)

このように、自民党内における互恵的な系列化の関係は、必ずしも地方から中央への一方的な依存状態を意味しない。

ところが、1990年代以降になるとさまざまな変化要因から、自民党特有の組織ネットワーク基盤が揺るがされる事態となる。まず社会経済的变化として、バブル経済下での財政膨張の反省から財政規律是正の必要性が唱えられ、公共事業は縮減を余儀なくされた。また、この時期には近年の汚職に対する不信や政治改革の必要の声から選挙制度改革が行われ、従来の中選挙区制度から小選挙区比例代表並立制への移行が果たされた。これは選挙を担う個々の議員が単体で政治活動を行うこと一つまり派閥の解消を意味し、系列化は解消の方向に進んだ。しかし個人に対する選挙支援を担う後援会は重要性を増すこととなり、一方で党執行部による中央統制は強化されている。

2-2-(3) 政策形成における地方分権改革に対する言及

自民党の政策綱領において、行財政改革や新たな地域社会に対する構想・言及は何度かなされている。代表的な例は中曽根康弘政権下の行財政改革や小泉政権下の「三位一体改革」、あるいは大平正芳内閣における「田園都市構想」である。しかし、いずれの構想や政策も機構や配分に関する部分的な変化に留まるなど、抜本的な地方分権改革がなされているとは言い難い。これは自民党が保守的な政党であるということに加え、上記の「長期支配システム」によって両者が現状維持に対して依存的であることが要因にある。

2-2-(4) 各党の選挙基盤における地方の比重

最後に選挙基盤における地方の位置づけであるが、上記の権力獲得基盤でも触れられている通り、農村部を中心に公共事業を展開してきた自民党は、後援会ネットワークを用いた強固な基盤をもっている。

以上が戦後日本政治を牽引してきた自民党の組織特性である。次に、野党として自民党と政権の座を争い、中には実際に政権を獲得している革新系政党に焦点をあて、同様の枠組みにそって検証を行う。

2-3. 野党の中央地方間関係

2-3-(1) 日本社会党

まず、日本社会党を採り上げる。同党は現在では明確に党として残存してはいないものの、党首が首相の座につくなど自民党の対抗勢力として戦後最も影響力を持った左派政党であったといえる。しかし政権交代という意味合いでいえば、議会の過半数を取得した経

験は55年体制下で一度もなく、長らく野党に甘んじてきた。その社会党の組織とは、どのようなものであったのだろうか。

・政党の基本類型

まず組織の基本類型であるが、「大衆政党を目指した幹部政党」という位置づけが適切であろう。「大衆政党」としての組織には広く一般に開かれたオープンな政党という意味合いがあるが、日本社会党がその条件を満たしていたかは疑問である。大きな要因が、議員以外の勢力一すなわち、非議員の活動家と労働組合が強い権限を持ったことである¹⁰。社会党の最高意思決定機関は党大会である。しかし議決を行うための票を活動家や労組が多く所有し、国会議員の党首の意向が反映されづらいどころか、しばしば覆されてきた。そのため理念・方針が妥協的なものになりやすかったのである。江田三郎が提唱した党改革はそのような悪弊の打破を唱え、党組織改革を提唱ものだったが、やはり党内非議員の発言力によって不成立に終わった¹¹。この状態をもたらす根本要因は集票の労組への依存であり、トップダウン型の意味決定が困難となっているといえる。

・政党組織における中央—地方間関係

次に政党内における中央部と地方部の関係性に関してだが、こちらも政党として十分な基盤を保有しているとは言い難い状態にあった。地方における活動家は党内組織化の不十分性や財源不足により劣悪な状況のもとでの活動を余儀なくされた。それゆえに本来社会主義政党の基盤となりうる知識労働者層の地域生活者も組織化できず、地域の権力ネットワーク確保に失敗している。美濃部達吉が東京都知事となった革新自治体の隆盛期においても、社会党は都知事の集票スタッフとしての組織力や宣伝力、政策形成能力を十分に発揮できず、美濃部からの苦言を受けているほどである（岡田 2005:145）。

・政策形成における地方分権改革に対する言及

社会党の歴史で地方分権改革を政策項目として具体的に提唱していたのは、江田三郎であった（岡田 2005:144）。しかし成田らとの党内対立に敗れた結果、提唱した政策に関しても法案成立を挫折せざるを得なかった。そもそも社会党は戦後以来「非武装中立、護憲」を標榜しており、内政や経済政策よりも外交・安保に対する関心に重きが置かれ、その内容も理想主義的なものであった。そのため現実的なレベルで政策綱領を掲げるレベルに政党として到達しておらず、政権交代の担い手として、中央集権型の自民党政治からの転換を主張することは不可能だった。

¹⁰ 労組の影響力は代議士候補という視点からも見て取れる。岡田（2005）によれば、社会党代議士のキャリアパターンの統計データとして、代議士の前職は労働組合員が最も多く、特に1986~1995年の間においては実に41.9%の割合で労組出身者が社会党代議士となっていた。

¹¹ 日本社会党における党内政治史に関して、詳しくは岡田（2005）を参照のこと。

・各党の選挙基盤における地方の比重

社会党は地域の選挙基盤を十分に獲得することはできなかった。理由の一つ目は、政権党の自民党が上述の利益誘導システムによって地方に確固たる地盤を形成し、それを上回るだけの集票構造を形成し得なかったことがある。加えて、地域における組織力の不在によって、継続的な地域基盤の育成一人材、政策の構築も十分に行うことができなかった¹²。例えば上記のように、東京都の美濃部知事期は革新自治体として左派の影響力が内外ともに期待される時期であったが、社会党はその期待に答えることができなかったといえる。

以上のように社会党は地域レベルでのネットワーク生成を十分に展開できなかったと言えるが、江田三郎のような党内改革派はこの状況を打開するべく党内に働きかけていた。結局そうした改革派の主張が受け入れられることはなく既存路線を維持する結果となったが、こうした政党組織内政治も党基盤の如何に関わる大きな要因であった¹³。

2-3-(2) 民主社会党 (民社党)

民社党は 1960 年、西尾末広ら社会党右派の離脱によって派生的に誕生した政党である。社会党左派とは異なり現実的な社会民主主義路線を提唱し、政策も福祉政策など内政にも焦点を当てていた。1994 年の新進党結成時に解党となり、結党時以降の国会における議席も両院併せて 30 議席前後となっており、国会における一定以上の勢力とは成り得なかった。

・政党の基本類型・政党組織における中央—地方間関係

政党としての設立経緯が社会党からの党内右派の離脱という経緯もあり、明確な理念を重視するとともに現実的な政策提言を行う政党として組織のアイデンティティを積極的に構築してきた。ただし党内の意思決定構造は上記の社会党のそれと類似しており、利害対立の不在や、全国的に見ても小規模な政党組織という特徴も手伝って、明確な党方針は維持されていたといえる。

・政策形成における地方分権改革に対する言及・各党の選挙基盤における地方の比重

党の政策方針として産業政策や地方自治への言及を行っており、実際に「中央・地方の行革」提言を行うなど地方自治に対する意欲は高い（梅澤 2000:101~107）。しかし上述の通り、自民党はもちろん、社会党と比べても地域レベルの集票力は劣り、地方の支持

¹² 社会党の地方票に関して新川は、労組への依存度が非常に高いものであった点を指摘している。「社会党の労組依存を可能にした重要な条件は、選挙区制度、護憲平和主義、機関中心主義の三つである」（新川 2003:76）とし、これら三つが結果として「万年野党」という事態を招いたとした。つまり、地方における選挙基盤を中選挙区のような広域単位の労組に依存し、また改憲阻止を可能とする 3 分の 1 の議席獲得を主目的とする方針であったために、地域単位での集票努力を怠ってきたというものだ。小選挙区制度への移行や労働組合の弱体化によって社会党が凋落を招いたのは、上記の労組依存という要因が大きい、とした。

¹³ 党内抗争に加え、左派政党間の論争も社会党の伸長を妨げた要因となった。中北は「戦後日本の社会民主主義勢力の力を弱めた原因の一つが、その内部における日本社会党と民社党の分立・対立にあることは、疑問の余地がない」と言及している。（中北 2003:45）

調達はその組織規模ゆえに十分になされなかった。

2-3-(3) 細川連立政権（細川政権）

次に、一時的にせよ自民党の一党優位政治の終焉を思わせた、地方首長出身の細川護熙を党首とする新党さきがけら8党の連立からなる細川連立政権をあげる。

・政党の基本類型・政党組織における中央—地方間関係

政党構造としては複数の少数政党による合意形成を核とする合意形成型の組織であり、形式上の最高意思決定機関は8党派すべての代表者会議である。一方で内閣の存在と各党の代表者会議という政府—与党の二重権力問題や、党首を通じた意思決定システムが存在しなかったなど、政治決定の責任所在が不明瞭な組織構造であったといえる。

・政策形成における地方分権改革に対する言及

細川政権期は地方分権改革一括法の端緒となる「地方分権推進委員会」を設立するなど、細川首相の主導のもとで自民党型の中央集権政治からの脱却を積極的に掲げた。しかし8党派の合意形成の経緯となったのが「非自民の連立政権」と「小選挙区制度の導入を軸とする選挙制度改革」という2つの大軸であった、そのため、この2つの目標が達成されたことによって細川の求心力は急速に低下し、実際に細川政権は短命に終わることとなった（梅澤 2000:128～）。

2-3-(4) 民主党

最後に、2009年に鳩山由紀夫を党首に政権交代を、そして日本における二大政党制を実現した民主党について論じる。同党は2012年12月の総選挙によって政権を自民党に再度奪われるまでの約3年の間政権与党の座についたが、その間どのような方針、いかなる組織的特徴のもとで政権を運営していたのであろうか。

・政党の基本類型・政党組織における中央—地方間関係

まず民主党の特徴として、議員の出自が元民社党や新党さきがけなど多岐に渡ったために、党内イデオロギーが多様な政党であったことを指摘する。政策立案のメインは政策調査会の調査を経て政務三役と閣僚委員会が担うという、自民党と類似するピラミッド型の意思決定システムであるが、意思決定や党首の決定には党内議員の意志を尊重した合意形成型の意思決定方針を採用していた。これが政権奪取後の個々の政策内容をめぐる党内対立を招く要因となった。さらに党内組織の結束が小沢一郎の個人的資質に依存するものであったために、2012年における小沢の離党は党内混乱を決定づけるものであった。山口はこの点について、「実体レベルでの政策転換の理念や方向性、達成のための手段について、民主党が十分共有していなかったことが、政権交代によって露呈された」（山口 2012:48頁）

と論じている。つまり、党内対立や大衆迎合的な離党などの一連の党内紛争は、民主党の党としての理念が十分に固まっていなかったことが要因であったとし、結局、民主党の組織としての実態は派閥政治を繰り返す自民党と類似するものであったといえる。

・政策形成における地方分権改革に対する言及

民主党は政権交代を機に地方分権を推進することをマニフェストに掲げ、実際に鳩山政権では地方分権改革を民主党の「一丁目一番地」すなわち最重要課題として位置づけた。しかしその政策方針の内容に関しては、不十分と言わざるをえないものであった。その大きな要因となるのが「地方分権改革」をめぐる方針の一貫性の不足である。これまでの民主党のマニフェストにおける地方自治への明記は、実は年々変化している（上神、堤 2011:234,235）。民主党はスローガンとして地方分権改革の推進を掲げてはいたものの、具体的な計画はNPOなどを用いた「新しい公共」の実現から小沢一郎の唱えた300自治体構想まで多様なものであったために、一方向として定まっていなかった。

・各党の選挙基盤における地方の比重

民主党もやはりこれまでの野党と同様、地方における政党組織を自民党のレベルまで十分に構築することはできず、地方組織の中心も国会議員が担っていた。上神、堤（2011）は「社会からも国家からも資源を調達できない資源制約型の政党とは、地方組織が未整備であり、当中央の国会議員が中心となるが、その規律は十分ではない」と指摘している。また中央―地方の関係性も小選挙区制度への移行に伴う2大政党制化によって、自民党と同様に幹部政党の傾向を高めた。また地方政党組織の党本部に対する交付金依存が高く（上神、堤 2011:129）、政党の基盤における地方の影響力は高いとはいえないものであった。

2-4. まとめ、仮説の検証

以上、日本の政党政治における各政党の組織的特性についてまとめた。これらから日本の主な特徴を上げるとすると、以下のとおりになる。

まず、自民党は自身が形成した強大な組織ネットワーク、系列化によって90年代に至るまで強固な組織基盤を維持してきた。その過程では保革伯仲や相次ぐ首相の交代など危機的状況も幾度か見られたものの、本格的な政権交代は2009年まで一度も行われることはなかった。

その一方で対抗政党にあたる日本社会党、民社党、細川連立政権はいずれも、政策形成能力と党組織基盤の両面において地方自治を拡張しうるまでには至らず、日本における政党政治の浸透が未達成であることを指摘できる。

さらに政党組織内における意思決定構造に関しても、党内対立によって自己崩壊を起こした社会党や細川連立政権のように、安定した意思決定基盤を持ちうるものではなかった。対して自民党は包括的、現実主義的である一方で官僚や族議員の利害を代弁する利益誘導

中心の意思決定構造となっていた。高度経済成長の終焉にともなって、こうした利害代弁者のような意思決定システムも必然的に限界を迎えた。

これらから、各政党における評価軸の検証を以下の図2にまとめた。

図2 日本の各政党組織の特徴

	組織	中央—地方関係	地方分権改革	地方票
自民党	利益誘導的 幹部政党 ↓ 大衆政党へ (90年代~)	幹部中心の ピラミッド構造	言及せず ↑ 中央—地方の相互依存 関係(系列化)	地方の末端まで 高いネットワー ク
社会党	幹部政党	幹部(中央)中心	言及せず 構造改革論は頓挫	地方基盤は脆弱 労組依存
民社党	幹部政党	幹部(中央)中心 小政党	言及	地方基盤は脆弱
細川 政権	幹部政党 8党による 合意形成	8党幹部 +政府中心	言及 地方分権推進委員会	各政党の集票に 依存
民主党	大衆政党	地方の一般党员も 含めた意思決定 実質は幹部中心	言及 内容に変化・多様性 曖昧なスローガン	国会議員中心の 地方ネットワーク

出所：筆者作成。

以上のことから本稿の仮説を検証する。

1点目の仮説を再提示すると、以下のとおりである。

①諸外国の政党に比べて、日本の政党とくに革新系政党が、地方分権改革を実行に移すだけの政策方針、および利害関係者である地方を包括した組織力をもちえなかつた<政党の政策形成過程・組織的要因>

この仮説は次章の国際比較分析を行わなくては正確に検証できないが、日本の革新系政党が自民党と比較し、政策形成能力や組織力をもち力を十分に有していなかったことは本章で明らかになった。その要因として自民党による一党優位政党支配が継続したことが大きい。一方で今日の政党政治に目を向けると、自民党の優位性を保証した利益誘導システムは限界に達しており、2009年の政権交代を契機に一党優位政党制が崩壊することで上記の革新系政党の伸長が起こることが想定できるだろう¹⁴。

次章では以上の考察を踏まえ、西欧3国における政党政治について論じた上で各国と日本における政党政治を比較分析する。これにより仮説1に対する検証を固める。

¹⁴ 2012年12月に行われた総選挙の結果、自民党が過半数の支持を得て政権交代を果たした。しかしこの結果が自民党の復権を意味するとは必ずしも言えず、実際に読売新聞調査の世論調査における自民党支持率は34% (2012/12/19)、朝日新聞調査では31% (同日) に留まる。

第3章 政党政治の国際比較

この章では第二章の内容を踏まえた上で、イギリス、フランス、スウェーデンの3国を対象に政党の検証、そして国際比較を行う。その際に政党比較の方法として①サルトーリの政党システム論に基づく分類、②政党組織の検証の2点を軸とした上で、それぞれ仮説の検証を行う。

3-1. 政党システム論による検証

3-1-1 (1) 政党システム論上の各国の分類

サルトーリの政党システム論による類型によれば、主要な政党システムは以下の図3の通りになる。ただし昨今では日本における政権交代の実現や英国の自民党が第三極としての地位を確立しつつあるなど情勢は変化しつつあるため、サルトーリの類型が恒久的なものとはいえないことを指摘しておく。

この政党システムの変化をもたらす要因として、選挙制度、政党数、イデオロギー、社会的亀裂の存在がある¹⁵。また、政治的帰結として見られる現象には、例えば二大政党制の下では権力の集中、政策の非連続性、野党の政権担当能力があげられる。一方の多党制においては、コンセンサス型政治、役割政党化、政策の連続性、という特徴がある。以上を踏まえ、日本を含めた比較対象の4国それぞれについて簡潔にまとめる。

図3 サルトーリの政党システム類型

	イデオロギ－的距離	政党の分裂	具体例
非競争的政党制			
一党制	－	－	中国、旧ソ連
ヘゲモニー政党制	－	－	共産主義下ポーランド
競争的政党制			
一党優位政党制	大	小	日本（55年体制下）、インド
二大政党制	小	小	アメリカ、イギリス
穏健な多党制	小	大	ドイツ、スウェーデン
分極的多党制	大	大	イタリア、フランス
原始化多党制	大	大	戦後混乱期など

(サルトーリ 1980 を元に筆者作成。)

¹⁵ ただし、岩崎によれば「政党システムの規定要因は、制度的要因と非制度的要因のいずれの側からも説明することが可能である。いずれか一方の要因だけで政党システムを説明するだけでは不十分であることも明らかである。」(岩崎 2011:328)とあり、同一条件下における政党システムの比較は困難である。それゆえに、下記の通り特定の政党システムやその規定要因によって特定の政策決定の条件を示すことは難しい。

・日本

日本の場合、2009年の政権交代に至るまで自民党が長きにわたって政権与党を担っていたことから、一党優位性の政党システムであることは第2章で説明した。この場合において、政策の連続性は強固になるとともに、政権担当が可能な野党は不在と化す。また岩崎は前述の政党システム類型の要因となる「社会的亀裂」が日本においては不在であったことを指摘し、これが日本における競争的な政党政治を不在とさせた要因であると分析する（岩崎 2011:326）。

・イギリス

次にイギリスの場合である。イギリスは二大政党制の代表例として紹介される国家として、近代以降長らく保守党と労働党が政権交代を繰り返してきた。また野党が「影の内閣」を組織することが特徴的であり、野党の政策立案能力向上や、与野党間の対比を円滑なものとした。

・フランス

フランスの場合は主要政党の出現が20世紀初頭と、他の近代国と比べ遅かったこともあり、政党政治が成熟化しているとは言い難い。第5共和制以降には、半大統領制というシステムが採用された。これは議会首相の指名権など限定的な権限を有する大統領と、立法を担う議会の2重権力によって成り立っている。以上二つの要因からフランスは、大統領の長期支配と、一方での政党の分裂・結合を繰り返す過程を経て、今日に至っている。

・スウェーデン

スウェーデンの政治モデルの特徴は、合意形成によって各政治アクターの政治的利害を実現する「コンセンサスポリティクス（合意形成型政治）」が有名である。社会民主主義を体現する国家の代表例としてあげられることが多いが、一方で政党政治では最大与党の社民党が戦後史上議席の過半数を獲得したのは1968年の一度きりである。そのため社民党は長らく左派の多党との連絡をとることによって政策の実現を図った。この政治手法は政党間の政策的距離を縮小させるものであり、結果として左右両極の政党を穏健化するものとなった¹⁶。

3-1-(2) 仮説の検証

仮説①では「諸外国の政党に比べて、日本の政党とくに革新系政党が、地方分権改革を実行に移すだけの政策方針、および利害関係者である地方を包括した組織力をもちえなか

¹⁶ ただし2006年には国政選挙の結果、ラインフェルトを党首とする保守党ら、中道右派連立政権が確立し、1994年以降3期12年続いた社民党政権は野党に転じた。このようにスウェーデンにおいて政党政治やイデオロギー対立が完全に骨抜きになっているわけではない。

「**＜政党の政策形成過程・組織的要因＞**」としたが、政党システム論に基づく比較によって、以下のように分析する。

すなわち「特定の政党システムが、とくに優れて上記の「政策方針」「組織力」を有したことは実証できないが、一党優位性の劣位は示される」というものである。今回地方分権改革の実現事例として用いたイギリス、フランス、スウェーデンの3国はいずれもサルトリの類型では異なるシステムに位置づけられる。そのため特定のシステムを採用することが地方分権改革を実行に移す条件とはいえない。

また、スウェーデンのように一党優位が実現されない議会下においても、合意形成型政治の下で政策を実現しうる事例から「過半数の議席」を獲得することが改革のための必要条件ではないことが分かる。しかしながら日本以外の3国とも地方分権改革を行った政党が、「政権奪取を目的とすること」を前提として党組織や党方針を積極的に行なってきたことを踏まえれば（詳しくは後述）、野党に政権交代の可能性が乏しい一党優位性下では、地方分権改革という抜本的な統治構造の変革に着手するという方針が醸成されづらい。したがって「民意による政権交代を前提とする政党システム」が望ましく、それを日本に当てはめるならば、自民党の強固な選挙基盤を打開し一党優位政党制に楔を打つ「政策方針」「組織力」を有する代替政党の出現が求められる。

3-2. 政党組織の検証

次に、政党政治の2つ目の軸として政党組織の検証を行う。その際に組織構造の評価軸を2章で日本の政党を検証した際に用いた評価軸をもとに、以下の通り提示する。一つ目に、「集権一分権」である。つまり、党首や党幹部の意向が反映されやすい集権的構造か、あるいは様々な利害関係者や派閥の意向が錯綜する分権型の組織構造かという点である。二点目に、政党の政策方針として「地方分権改革」に言及していたのか否か、という点である。そして三点目に、政党の選挙基盤がいかにして成り立ち、とくに都市部と地方の支持基盤はどのようなものであったか、という点である。

以下、イギリス労働党（主にブレア政権）、フランス社会党（主にミッテラン政権）、スウェーデン社会民主労働党（主にパルメ政権）の、それぞれの場合について検証する。

3-2-（1）イギリス

まずイギリス労働党の政党組織構造について述べる。

一点目の「集権一分権」に関しては、政党の高い凝集性があつたことがあげられる。そもそもウェストミンスターモデルを採用しているイギリスでは政党優位の選挙が行われ、広く一般に候補者を募集し、党資金による選挙を行うなど¹⁷、強固な基盤を持つ二大政党が

¹⁷ これに対し、山口は日本の場合に関して以下のように指摘している。「政党の公認を得られれば、資金面での若干の援助、有力政治家の応援など政党から候補者に与えられるが、基本的には自前で調達した資源によって選挙を戦うのが常識である。政党交付金制度の開始によって、候補者個人と政党の力関係は若干変わり、政党の側の指導力が強くなったが、依然として自前の資源が選挙参入の前提条件であることには

存在する。

その中で1970年代のサッチャー政権においては支持が着実に低下していった労働党が政権交代を果たすべく、次第に党組織の凝集性を高めていったことについて指摘する。

1983年に労働党党首に就任したキノック以降、1997年に労働党の悲願であった政権交代を実現させたブレアに至るまで、労働党は党組織の改革として集権性を高めていった。そのための具体的な手段として、(1)一般党員の拡大、(2)政策ブレーンの増大、(3)労働組合依存からの脱却、の3点がある¹⁸。一般党員の拡大は特定の利害団体に帰属しない党員に対し、党首に対する直接的な支持を広く取り付けることで集権性を高めるものである。また(2)の政策ブレーンの増大は、政党直属の政策シンクタンクの設定¹⁹や選挙対策の専門家を雇い入れることによって、政党の中核部がもつ機能を高めることを可能にした。そして(3)労組依存からの脱却は、従来選挙において高い依存度をもつ労働組合の存在が、党の意向決定の際に足かせになるとともに、党リーダーを中心とする大衆政党へと飛躍するための足かせとなっていた側面があり、この障壁を打開することに成功した。以上の改革からイギリス労働党は党のイメージ刷新に成功し、政権獲得に結びついたといえる。

次に、地方分権改革への言及であるが、「財政再建」「コミュニティ重視」という二つの政策方針に基づき、積極的に提唱されていった。ブレア政権は新自由主義からの脱却とともに、一方でのケインズ主義的な巨大政府の限界にも考慮した上で、「第3の道」すなわち経済成長と財政的健全性を一方で保ちながら福祉の確保に務める、という路線を採用した²⁰。また、その路線に基づき公共の担い手として地域の「コミュニティ」の推進に着目し、顧客としての市民にとって最適な公共サービスの実現を図る「ベストバリュー」政策を提唱し、コミュニティ重視の行財政改革の実現を行った。これらの政策は旧来のような福祉の拡張を主目的とする労働党のイメージから脱却するものであり、現実的な社会民主主義を推進したと言える²¹。

また、これまで中央集権を標榜する新自由主義によって支持を調達した保守党との訣別を鮮明化するために地方分権を掲げたという背景もある。

以上のようにイギリス労働党は「地方分権改革」という政策実現を単体で提唱するのではなく「コミュニティ・社会的正義・個人的責任・公正・機会」という政策の基本的イメージの下、上記のような基本路線に基づいて分権改革を提唱した。

間違いない。そして、後で見るようにそのことが政党としての統率力の限界をもたらしている。」(山口1998:13,14)

¹⁸ ブレアの政党運営について、詳しくはドナルド・サスン(1999)および自治・分権ジャーナリストの会編(2000)を参照のこと。

¹⁹ 具体的には「政策関連」の調査・反映を行うことを目的にする「公共政策調査研究所(IPPR)」「憲章88」(両者とも88年設立)、その他には「デモス」(93年設立)「ネクサス」(96年設立)があげられる。

²⁰ 「第3の道」に関して、詳しくはギデンズ(1999)を参照のこと。

²¹ そのためブレア政権は、地方自治体の中央への依存度を減少し自立を促すという方針を採用した。自治・分権ジャーナリストの会によれば、ブレア政権は発足当初の白書の中で「行政サービスが改善しない自治体は廃止も辞さない」と唱え、地方政府の近代化を推進した。(自治・分権ジャーナリストの会2000:157)

最後に選挙における支持基盤であるが、上記の通り一般党員の拡大と労組依存からの脱却を掲げた新生の労働党は、地方レベルにおいても一般党員の拡張に成功した。ただし地方分権改革が掲げられた背景として地方独自の票が顕著であったとは言い難い。政党が地域利害の反映を行うものではなく、国家レベルで一体性を持ったものであるという英国独自の特徴によって成り立っている。

3-2-(2) フランス

次に、フランス社会党の組織構造を検証する。

まず「集権一分権」構造に関しては、リーダーの意向が強く反映される党組織であったといえる。それはフランス第5共和制に特徴的な制度である、半大統領制が果たした役割が大きい。フランスの伝統的な政党組織の脆弱性ゆえ、政党はイデオロギー対立を表出させる機能よりも集票組織としての傾向が強い。そのため大統領や周辺スタッフの意向が反映されやすい集権的構造であるといえる。一方、政党組織の脆弱性は左派、右派それぞれのいくつかの政党において合意形成を行う必要を生じさせ、当初の想定に比べて妥協的な政策執行になりかねないという側面もある。

次に地方分権改革への言及であるが、1970年代から社会党は重要政策として言及を行っていた(久邇 2004)。行政改革や財政再建の一環として国家の制度改変を行うとともに、社会党の政権獲得のために地方からの支持を調達するという、「現実主義的社会主義」とよばれる路線であった。実際に、ミッテラン政権下で内務・地方分権化大臣を務めたドゥフュールは理念の追求よりも政策の遂行を重視し、「地方分権一括法」のような包括的法案を作成することよりも分権化に関わる個別具体の法案を矢継ぎ早に提示し、実現に移していった(久邇 2004)。このように理念先行で掲げた地方分権改革というよりは現実的な視点から改革が提起され、実際に実行に移されていった。

最後に支持基盤に関しては前述のとおり、地方分権改革に言及することによって地方票の獲得に結びつけることが可能となった。

3-2-(3) スウェーデン

スウェーデンの社会民主党はどのような政党組織であったのか、以下検証する。

まず「集権一分権」構造に関しては、「調整型リーダーによる、妥協を伴う集権構造」であったといえる。政党システムの項で説明した合意形成型政治モデルは、多様なステークホルダーからの意見の聴取や反映が求められるため、現実主義的な妥協や修正が繰り返さざるをえなかった。一方で「地域政策調査会」などの調査や提言、「フリーコミュニケーション制度」などの実証実験を含む段階的な政策展開が行われることが多く、十分な検証を踏まえた上では党の意向はむしろ反映されやすかったともいえる。

次に地方分権改革への言及は、行財政改革や産業政策の一環で言及されてきた。社会民主党を中心とする「左派ブロック」のコンセンサスによって方針を決定し、上記の調査報

告書により綿密に計画が展開され、高い具体性と合意によって政策の実現を円滑なものとしている。イデオロギー的側面では、前述のイギリスの項でも触れられていた「第三の道」路線がスウェーデンにおいても採用され、その方針下で規制緩和や地方分権が推進されていった。また多様な利害を代表する多党制下において、中央党が地域の利害を代弁することが多く、コンセンサス政治により実現が図られた。

選挙基盤に関しては、社会民主党は日本における自民党のように長らく議会における強大な組織であったために、自民党と同様幅広い選挙ネットワークを構築することに成功した。それによって政党の意思決定過程を、党幹部がコントロールすることが可能となっている（岡沢 2009:46）。

3-2-(4) 各国共通の現象

以上の3国の特徴に加え、各国に共通する現象も見られ、以下3点を提示する。

(1) 福祉国家路線への懐疑

1970年代前後に、先進諸国がいずれも福祉の拡張によって起こされた国家財政の膨張に対して懐疑的な目を向けるようになり、石油危機を大きな景気とする各国の経済不況は国家財政の健全化に対する有権者の要望を高めた。英米では新自由主義改革が行われ経済再生に寄与したが、それにより生じた経済格差や不安定な雇用情勢は批判を強め、両者いずれの欠点も克服する「第3の道」が提唱された。

(2) 伝統的社会亀裂からの変化

従来、先進諸国の議会政治は「資本—労働」「都市—地方」といった社会的亀裂を対立軸として各々の利害代表が代議士を務めるというスタイルであったが、次第に政策争点の多様化や政党間の政策距離の縮小が見られ、また上記の福祉拡大への懐疑が純粋な社会主義イデオロギーを追求する労働党に対する拒絶感を植え付け、有権者のニーズに的確に対応した政策パッケージを提示する必要性に各党が迫られた。これにより共産党を除く左派政党は、修正社会民主主義として現実的な政策提起を行うようになった。

(3) 欧州統合

1980年代には欧州統合が現実的な方策として議論されており、各国内の地域単位から国外との通商関係を結ぶことも視野に入れられ、地域の自立化を促した。また欧州自治憲章では地方自治の推奨が明記されており²²、欧州全体で地域を主体とする制度構築を支持した。

3-2-(5) 各国の比較

以上述べた3国の政党組織の特徴と第2章で検証した日本の政党組織の特徴をもとに、これまで各国の検証に用いてきた評価軸を用いて比較検証を行う。

3国と日本の自民党・社会党の比較検討をまとめたものが、以下の図4となる。

²² 平成15年度比較地方自治研究会調査研究報告書「世界地方自治憲章と各国の対応」
<http://www.clair.or.jp/j/forum/series/pdf/h15-1.pdf> を参照。

図4 各国の政党組織の比較

	組織	地方分権改革	地方票
イギリス労働党	<ul style="list-style-type: none"> ・労組依存から脱却し大衆政党へ ・政党の高い凝集性 	<ul style="list-style-type: none"> ・「第3の道」路線から言及 ・シンクタンクを用いて現実的に推進 	<ul style="list-style-type: none"> ・高い地方基盤 ・国家全体で一体の政党政治
フランス社会党	<ul style="list-style-type: none"> ・大衆政党 ・半大統領制 ・政党政治の定着が不十分 	<ul style="list-style-type: none"> ・重要政策として言及 ・個別法案の成立を優先 	<ul style="list-style-type: none"> ・地方分権改革を主張し、獲得に成功
スウェーデン社民党	<ul style="list-style-type: none"> ・幹部政党 ・多様な関係者・他政党とのコンセンサス 	<ul style="list-style-type: none"> ・行財政改革、産業政策の一環で言及 ・事前調査機関 	<ul style="list-style-type: none"> ・地方の末端まで高いネットワーク
自民党	利益誘導的幹部政党	言及せず	<ul style="list-style-type: none"> ・地方の末端まで高いネットワーク
民主党	大衆政党志向	<ul style="list-style-type: none"> ・言及 ・内容に変化や多様性 ・曖昧なスローガン 	<ul style="list-style-type: none"> ・国会議員中心の地方ネットワーク

出所：筆者作成。

①集権一分権

まず政党組織の構造に関しては、以下2点の特徴が浮かび上がる。

一点目に、イギリスの事例から、左派政党が政権獲得のために労組依存からの脱却を掲げ、一般党員の拡大と党執行部の権限拡大を達成してきたことに注目する。このような現象は、半大統領制下で党首の権限を維持したフランスや、コンセンサスを基調としながらも幅広いネットワークと調査能力で党の中央に決定権を集中させるスウェーデンも同様、「独立した党中心部が意思決定の権限を集中化させる」という傾向をもっている。対して日本社会党は労組依存からの脱却を果たすことができず、政権獲得のための基盤整備は不十分なままであった。党改革を唱えた江田三郎は労組と対峙し役職を失うという失敗を経験している。山口（2003 119 頁）は「日本の社会党も西欧の社会民主主義政党も、1980年代において政権を担える政党に脱皮するために党改革を行うという共通の課題に直面していた」と指摘するが、その課題への適切な対処を果たしたか否かが、政権交代への大き

な分岐点となったといつてよい。

二点目に、スウェーデンやフランスの事例からは、多様なステークホルダーの意見集約の中でも政策遂行は可能であることが実証されている。しかしミッテランが日和見主義的に異なる利害関心を反映させ（フランツ・オリビエ・ジスベール 1993）、コンセンサス政治下で妥協や修正を余儀なくされるなど、その実現力には限界も伴う。とはいえ、日本社会党や細川連立政権、民主党はいずれも、大統領制度の不在という面はあるにせよ、2国の政党と比較しても党内外の調整能力と具体的な政策内容の形成能力に欠けていたと言える。「トップダウン型」「コンセンサス型」いずれの組織運営とも十分に展開することができなかつた。

②地方分権への言及の有無

次に政策として地方分権を掲げていたか、について以下2点を提示する。

一点目に、3国の政党とも重要な争点として地方分権化に言及しており、さらに政党ブレーンや調査会の策定によって、その政策内容は具体的なものであつた。

二点目に、地方分権改革の言及が政権獲得のための社会民主主義の修正による「第3の道」の一環の中で提唱され、独立したスローガンではなく行財政の構造転換の必要性が主張される中で提唱されてきた。

以上の二点に対し、日本の民主党が掲げた地方分権の推進は具体性や一貫性に乏しく、党の政策ブレーンや政策論議段階での制度案構築が不十分であつたと言わざるをえない。また日本社会党や民主党はいずれも「政権交代のために社会主義路線から現実的な政策路線に転換する必要がある」という認識を党全体で共有できておらず、前述の自民党一党優位体制の下で批判政党に甘んじていた結果が、不十分な政策立案であつたと指摘できる。

③選挙基盤（都市一地方）

最後に選挙基盤に関しては、各国でいくつか特徴的な事実はあつたものの、際立って地方票を重視したような傾向はいずれも見られず、むしろ一般党員の拡大など党組織基盤の確保が志向されていた。それにより政権獲得後の党組織基盤は強固なものとなり、一方で日本の左派政党は総じて安定した組織基盤の確保を達成できなかった。

3-3. 仮説の検証

以上の評価軸の考察を踏まえ、仮説について検証を行う。仮説①は

「諸外国の政党に比べて、日本の政党とくに革新系政党が、地方分権改革を実行に移すだけの政策方針、および利害関係者である地方を包括した組織力をもちえなかつた」というものだった。それに対する筆者の回答として、以下の3点を提示する。

一点目に、日本の左派政党は「政策方針」の形成が明らかに他国に劣るものであつた。その要因として政党組織基盤の脆弱性が挙げられる。具体的には労働組合への依存度の高

さ、党の政策方針を具体的に形成するブレーンの存在が不十分さである。比較対象国はいずれもそれらの課題を克服してきた。また自民党の一角優位支配も手伝い、党改革が不十分であった点も要因である。

二点目に、「地方を統括した組織力」は必要だが、しかしそれが党執行部のトップダウン的な一方的支配を意味するものではない点を付け加えたい。他国の事例からわかったことは、①一般党員の支持②明確な政策方針とそれへの合意、という2つの過程が果たされていけば広く多様な意見を吸い上げた形でも強固な政党組織は成り立つ。そのためには党執行部の機能強化と現実性も含めた具体的な政策案を構築し、党内に提示することが必要となる。

三点目に、仮説で提示した文言に加え、外部要因としての社会的背景が、政党政治が地方分権改革を可能にする一条件となっていることを加える。たとえばフランスにおいては、大山（2006）は「もともと分権化は党派を超えた課題であり、1960年代以降の歴代政権による試みの延長線上にあるものだったことも、ミッテラン政権の改革が幅広い支持を受けた理由であろう」と指摘し、地方への権限移譲が国民的な課題として認識されてきたことがわかる。また同時に、それが政権交代後のスムーズな政策遂行を可能とした一要因ともなると、上記の大山により指摘されている。序章においてイデオロギー的側面からの議論の限界を指摘したが、欧州各国共通の現象を踏まえ、政党の変革にとっても外部環境要因が大きいことといえるだろう。ただし「地方分権を求める声」という直接的な社会的要請というよりは、行財政の構造転換やコミュニティ形成などの路線から、地方への権限移譲という手段が実現されたという側面のほうがむしろ大きいだろう。

以上、政党政治とくに政党組織という視点から、仮説①について検証を行った。検証不足点として、政策の計画から遂行に至るまでの過程において党内の合意形成と並んで重要なアクターとなる、中央省庁についての検証が必要である。すなわち、党の方針が決定づけられた後、あるいは方針決定段階において政官関係の視点から影響を与える側面があるのではないかと、という点に関して以後分析を行う。

以下、第4章では日本の政官関係について、5章では3章と同様の3国の政官関係について検証を行った後、各国の比較検討を行い、仮説②について考察する。

第4章 日本の政官関係

この章では、地方分権改革をめぐる政治過程を政官関係という視点から論じるにあたって、日本の政官関係がいかなる特徴を持っているのかを明らかにする。

検証の際の枠組みとして、建林らは官僚制の分析枠組みとして官僚制の①自律性、②能力の二つを提示した（建林ほか 2008:200,201）。そのうち本章では、政官関係というアクター間の関係性の分析の必要から、①自律性に主眼を置く。上記の建林らによれば、官僚の自律性を測定する要素として、①予算、組織編成へのコントロール、②人事介入、③官庁の意思決定手続きへのコントロール、④官僚への権限移譲の4点がある。これらがいずれも官僚側の高い自律性を促すものであるとすれば、政官関係における官の優位が成り立ち、政策形成過程においてこれまで論じてきた政党の主張が、官の利害関心によって阻害されることが想定できる。日本において官僚制の自律性は高いものであったのか、以下検証を行う。

4-1. 日本の戦後政治における政官関係

ここでは、第1章でまとめた日本の戦後政治の中で、とりわけ政官関係という視点からはどのような特徴が見いだせるかを明らかにする。

日本の官僚制研究は多岐にわたるが、猪口は日本政治を「官僚的包括型多元主義」であるとした。すなわち、中央省庁を中心とした公共アクターが自民党と結束し、包括的に多様な利害を実現させてきたのが日本政治のあり方であったというわけである（猪口 1983）。佐藤誠三郎らはこれと類似して、「自民＝官庁混合体」に方向づけられた多元主義であると指摘し（佐藤、松崎 1986）、また村松も「自民党と官僚の2つのエリート群が戦後政治を形成してきた」としたが（村松 1981）、これらはいずれも自民党と官僚の2アクターが結束して政治を担ってきたとする指摘である。

また真淵は時代の変遷に従って官僚制も変化してきたと指摘し、戦後間もない頃に主導的役割を果たした「国土型官僚」、自民党の族議員の台頭にもなって政治的役割を担うようになる「調整型官僚（政治的官僚）」、そして近年では「政治主導」に従って従属的・中立的な役割のみを果たす「吏員型官僚」に変化してきた、とした（真淵 2010）。この類型に基づけば前述の指摘は「調整型官僚」の頃、1990年代頃までで終焉したといえるが、自民党一党支配体制下における官僚の存在感については、高いものであったとする点で一致する。

上記のように自民党との関係性の中で官僚制を分析するにあたって、自民党側からの視点で官僚の役割を指摘するならば、「利益誘導政治の一環としての、官僚制の機能」であったともいえる。つまり官僚制は自民党に対して代議士の候補を輩出するとともに、また地方公共団体への利益分配を引き受けることによって、族議員との結束で利益誘導のシステムを支えるために不可欠な役割を果たした。

飯尾潤はこのような官僚を介在させた政党政治を「官僚内閣制」であったとし、官僚内閣制は最終的な政治的意思決定の責任の不明確化をもたらし、国家中枢の空洞化をもたらしたと言及する（飯尾 2007）。

以上のような体制に対して、自民党は1990年代以降、財政膨張からなる行財政改革の必要や政治不信からの脱却を行うため、行政改革の実現を掲げるようになった。まず橋本龍太郎政権においては1996年に「行政改革会議」を掲げ、中央省庁の再編に着手し、実際に1府21省から1府12省へと省庁の縮減が果たされた。また2001年以降の小泉純一郎政権下では「官邸主導」型政治が掲げられ、新自由主義改革によって省庁の既得権益打開を追求した。政府組織における意思決定を集約化し、経済財政諮問会議を実質上の最重要な意思決定機能とし、「官から民へ」の移行がなされている。実際の政策内容としても郵政民営化をはじめ、従来の官僚機構が保持した資源を民の領域に移譲した。

ところが以上の改革は個別に見ると成功と言えるが、その後の展開を考慮に入れると「行政改革」が果たされたかは疑問である。橋下行政は実質上省庁の機能をまとめたばかりであり、また小泉政権の意思決定機能や政策内容も次期の安倍政権以降では十分に引き継がれることはなく、むしろ郵政民営化の見直しなど小泉政権期以前の旧来の方針に回帰している。

では次に、2009年に政権交代を実現した民主党政権下における政官関係はどのようなものであったのだろうか。

民主党は自民党政治からの脱却を意味する「政治主導」を大々的に掲げ、手段として政務三役への国会議員の投入、国家戦略局の設置を行い、個別具体の公共事業を各々検証し無駄を削る「事業仕分け」によって、官僚の支配領域を切り崩すことを図った。しかしいずれの改革も十分な成果を達成することができず、2011年の東日本大震災の際の政府対応に対する世論の批判は、民主党による政治主導は失敗であったことを認識付けるものであった。

4-2. 日本における官僚の自律性の検証

次に、日本の戦後政治における官僚の自律性について、上記提示した構成要素から検証を行う。

① 予算、組織編成へのコントロール

まず予算や組織編成へのコントロールに関しては、財務省（旧大蔵省）による予算編成への介入を基軸として、中央省庁の権限によって予算をコントロールしてきたことを指摘

できる（伊藤 1980）。日本における予算の編成過程は長らく下からの「積み上げ方式」が採用され、個々の項目に関してもその詳細は各省庁が情報を独占してきた。また地方公共団体への補助金分配に関してもその手続は煩雑なものとなっており、地方自治体職員が政党ではなく中央省庁に補助金交付の「陳情」を行なってきた事実は、予算編成のコントロール主体がどこにあるかを物語っている。

②人事介入

次に人事への介入に関しては、日本の公務員制度が「資格任用制」である点、また政治的中立性の担保の視点からも、政党から直接的に官庁の人事に対して介入を行うことは基本的になかった。各省庁の大臣は政治任用であるとはいえ、実質的な権限は遥かに多くの情報・人脈を持つ事務次官によって握られていることが飯尾（2007）によって指摘されている。2009年の政権交代後、民主党はこの体制を打開するべく政務三役に党所属の国会議員を投入したものの、官僚の人事に介入できるほどの権限ではなかった。

また、逆に中央省庁の人的ネットワークの強大さが猪口の指摘する前述の官僚包括型多元主義の基盤であり、代議士候補者に自民党からの推薦を受け、あるいは自治省の役人が地方公共団体の副首長を努め政策ブレーンの役割を果たすなど、政界や地方に対する人的な影響力が維持されている。

③官庁の意思決定手続きへのコントロール

意思決定手続きにおける官僚の方策は「稟議制」すなわち末端職員の作成した草案が課長、部長と次第に役職の高い者の同意が取り付けられ、最終的にすべての組織構成員の賛同を得て決定がなされる、という仕組みである²³。このため各省庁における意思決定に対して政党から介入を行うことは困難となっており、族議員が関係する省庁に働きかけるなど、介入の手法は「利害の調達」に留まる。それが結果として個々の議員の政策形成能力の向上を阻害し、積み上げ式の利益誘導政治に依存せざるを得ない状況となった²⁴。

④官僚への権限移譲

最後に官僚への権限移譲に関しては、上記の通り法案作成という権限の多くを握っており、実際に国会における法案は内閣提出法案が多くを占める²⁵。この法案作成という役割の確保が、情報の独占や予算権の行使、また人的ネットワーク拡張による影響力拡大にも結びつき、①～③の事項に関しても相互的に結びついている。

²³ 稟議制について詳しくは飯尾（2007:52～54）。

²⁴ ただし、この利益誘導政治方式に対して中野（1992）は、官僚機構が利害調整中心の「弱い」機構であるがゆえに多元主義を促している点を指摘している。したがって官僚が利益誘導のコントロールに対して主体的な働きかけを行なってきたわけではない。

²⁵ 国立国会図書館「帝国議会および国会の立法統計—法案提出件数・成立件数・新規制定の議員立法—」<http://www.ndl.go.jp/ip/data/publication/refer/pdf/071807.pdf> によれば、2009年の第173回国会までの議員立法は両院あわせて4,794件、うち成立件数は1,364件であり、成立率28.5%に留まる。

以上4点の評価軸からは、日本戦後史における官僚制は長らく自律性を高めており、同時に自民党がその能力とネットワークに依存することで政官一体の利益誘導政治システム維持に貢献してきたといえる。

4-3. 総務省（自治省）と中央集権構造

次に、中央省庁の中でとくに地方との関係構築で主要な役割を果たす総務省（旧自治省）について言及する。中央—地方関係を規定する上で総務省が果たしてきた役割と、それが政官関係という視点で捉えた場合どのような傾向であったのかを明らかにしたい。

総務省のもつ特徴の一つに、上記指摘されてきた、官僚による人的ネットワークの構築における大きな役割がある。総務省職員は若いうちから地方の都道府県や市町村に派遣され、職員自身の政策形成および事務能力向上という能力開発の側面に加え、各公共団体との人的ネットワーク構築という役割も担ってきた。同時に代議士の予備軍となり、地方政治の基盤ともなっている。総務省は地方公共団体の起債許可権をもっているために、上のような総務省と地方の関係性は地方側もむしろメリットとして認識できるものであった。

このような総務省の影響力は中央集権体制の確立を支えてきたものであったと言えるが、戦後の米国による占領政策においてそれは歓迎されるものではなく、占領政策下で2つの対立が生じている。

ひとつは1950年のシャープ勧告において、地方分権の推進のために地方に対して権限の移譲を求め、歳入自治の保証によって自律的な地方の運営を求めるものであった。これに対し当時の内務省は地方自律の困難を理由に拒絶し、当時の農村不況も手伝って、結局シャープ勧告における地方の自律性向上の項目が実現に移されることはなかった（田島1996:205）。

二点目に、GHQによる内務省解体の指示と、それに対する内務省の反発があった。内務省の主張は「地方自治を守るのは内務省」というものであり（神 1986）、つまり通産省や国交省など各省庁の利害方針が地方に不利益を与える場合に、その意思を代弁し地方を守るのが内務省の役割であるというものである。結局内務省は解体されることとなったが、地方公共団体の監督機能をもつ自治省の役割は未だ、総務省の管轄内で存続している。

これら2つの事例から言えることは、地方公共団体が中央に対し強い依存度を持ち、総務省がそれを保護する形で、中央—地方間のネットワークが維持されてきたということである。そのネットワーク打開に務めたのがGHQであるが、それに対し内務省側の論理で抵抗を試みたという事実からは、総務省が自律性の高いネットワーク形成であることを指摘できる²⁶。

4-4. 日本の革新政党・野党と政官関係

最後に、自民党を除く日本の政党と、中央省庁がどのような関係性にあったかについて

²⁶ 総務省、旧自治省の政官関係下における影響力について、詳しくは神（1986）を参照。

も言及をしておきたい。与党とはなっていない以上、政官関係の分析にも当然限界は生じるが、これまでの章で述べてきた「一党優位体制の弊害」を政官関係という視点からも捉えるために、日本社会党と官の関係について述べる。

結論からいえば社会党は政党一官の関係の構築を果たす機会を得られなかったのだが、その要因は以下の3点を指摘できる。

一点目に、日本社会党の政策方針が冷戦下の外交・安保の指針提示や社会主義革命を中心とした理念主眼的な内容であったために、政策形成において官僚の補助を得る機会を有していなかった。

二点目に、自民党の選挙や政策形成におけるネットワークが官僚との密接な関わりによって成り立っており、加えて長らく政権を担当する与党として経験を深めたこともあり、他の政党が官僚との関係構築に着手する余地がなかったことがある。

三点目に、政策ブレーンの不在が挙げられる。上記の2点は政策形成における官僚の重要性を指摘するものであったが、政策形成主体が官僚である必然性はない。学者や民間人などの視点を取り入れた政策形成はイギリスやスウェーデンにおいても見られる。しかしこのような手段は限定されていた。要因の一つには政党ごとにシンクタンク機能を設置する機能が存在していないことがあり、またそもそも日本におけるシンクタンク機能は中央省庁が握っていたとあって良い状況であった。これによって自民党以外の各種政党はいずれも、政権交代を実現するだけの具体的な政策方針を構築できずにいたといえる。

4-5. まとめ、仮説の検証

以上から、4章で扱った日本における政官関係についての考察をまとめ、仮説②を検証する。

一点目に、官僚が高い自律性をもち、同時に政治領域におけるネットワークの形成主体であったことがわかった。長きにわたって自民党の一党優位支配を可能にした組織的基盤には官僚の貢献が少なからずあり、それに対する自民党の依存が利益誘導政治を起し、行政改革を困難にした一因ともなった。

二点目に、日本における政策形成能力が官僚の半ば独占状態になり、野党の政策形成を困難にしたことがある。この状態は一党優位政党制の弊害としても指摘でき、「批判政党」にすぎない野党を作り上げてしまった。

三点目に、そのような中でも小泉政権や民主党政権化においては部分的ではあったにせよ政治主導の試みが実現された。いずれも近年に見られた現象であるため、今後の日本政治で政治主導の動きが加速する可能性は想定できる。

ここで本論文の仮説②を再確認する。

仮説②地方分権改革の障壁として、政策形成過程上に中央省庁・総務省による影響力があり、諸外国と比較してもそれは大きな政治力をもつものだった<政官関係要因>

後半については以後の章で検証を行うが、前半部分について仮説が妥当であることは今のところ言える。また「影響力があり」という点に関しては、官僚は自民党への補完的な役割よりもむしろ、相互に協力しネットワークを築いた主体の一員であり、むしろ「主導的に担った」という表現のほうが適しているといえる。

これらを踏まえ次章では、第3章と同様に各国の政官関係について検証し、比較分析を行い、仮説②に対する見解をまとめる。

第5章 政官関係の国際比較

この章では第4章での検証結果を踏まえ、イギリス、フランス、スウェーデン3国における政官関係について論じ、仮説②を検証する。各国を比較する際の評価手法は、前章と同様の「官僚の自律性」を示す指標となる4点とする。

5-1. イギリス

5-1-1 (1) 基本的特徴

まず、イギリスにおける政官関係の基本的特徴についておさえる。イギリスでは「政官分離の原則」が徹底しており、その名の通り政治アクターと行政アクターの密接な関わりあいは禁じられている。実際に、日本ではよく見られる中央省庁出身者の国政進出は行われず、法規定はないものの慣習として官僚出身者は政治に関わらないことになっている(山口 1998:57)。

政策上の意思決定は政党優位のものとなっており、上記の政官分離原則に基づき官僚が中立性を維持することからくる。また、行政組織に関する統一的な法典が存在しないことも大きな特徴であり、これによって政権交代や首相交代の度に、各々の政権の方針に従って省庁が改廃されることが度々見られる。

日本における総務省、自治省のような組織は存在しない。もともと4つの地域によって成り立つ連合国であった名残もあり、地域を統括する省庁は「ウェールズ省」「スコットランド省」「北アイルランド省」がそれぞれ存在している。

5-1-1 (2) 行政改革

次に、近年における行政改革、つまり政治主導のもとで行政組織に影響を与えた事例にどのようなものがあったかについて述べる。イギリスにおける行政改革は総じて政党や大臣主導の省庁組織であった点や独自の改革推進組織を作成し改革に着手するなど、トップダウン型の改革である傾向が強かった。

省庁に対する抜本的な改革に着手したのは、新自由主義を強烈に推し進めたサッチャー政権であった。当時の公務員ストライキに対する世論の反発は官庁改革に対する後押しとなり(行政改革会議事務局 1997:8)、公共支出の抑制や公共部門の効率改善を矢継ぎ早に実現させていった。

さらに「公共セクターの担い手」に対しても新自由主義路線に基づくアプローチを推進

し、一部の民営化や委託期間にその公共セクターの機能を委ねる「エージェンシー化」を進めた。こうした一連の改革は以後のメジャー政権においても引き継がれ、「市民憲章」と呼ばれる市民と公共セクターの関係性を規定する文書を作成しそれに基づいて、公共部門の見直しを進めた。

そして労働党への政権交代後、求心的な新自由主義改革に対しては見直しが行われた一方で、市民に対する公的サービスの公共主体としての公的セクターのあり方に関しては、むしろ推進を図った。また第3章でも触れた通り、ブレアを党首とする新生労働党は党幹部に権限を集中させ、各省庁においても政治的任用を拡大させた。

行政改革会議事務局（1997）は以上のような一連の行政改革の特色として、以下の3点を指摘している。

1. 強力な指導力のもとに、独自の改革推進組織を設置し、行政改革を長期間にわたり継続的に実施してきたこと
2. マスコミ等外部圧力を巧みに利用しながら、一見ドラスティックと見えるようなことをかなりの時間をかけながら実施してきたこと
3. 行政改革推進の要となるポストには、行政改革に積極的な人材が登用されたこと

5-1-(3) 評価軸の検証

以上をもとに、官僚の自律性を測る4つの評価指標について検証を行う。

① 予算、組織編成へのコントロール

サッチャー政権以降、官庁を「公共サービス供給主体のひとつ」としてみなし市民に選択の余地を与える動きは、ブレア政権の時期まで変わっておらず、官庁の組織や予算権に対する政治的なコントロールは大きいものであったといえる。

② 人事介入

政治的中立の原則のもと、慣習上政官相互の介入は行われてこなかった。政治任用はもちろん、政治家のリクルーティング過程にさえ、公務員は関与しない。

③ 官庁の意思決定手続きへのコントロール

意思決定の主導は政党が担っており、特にブレア政権機には数多くの政策スタッフやシンクタンクがいたことから、公務員は各省庁における専門的な知識・情報の活用、執行スタッフとしてその役割を担ってきた。

④ 官僚への権限移譲

上記の通り中立性の原則化で政治的な役割が異常されることは一切なかったが、政策スタッフとして求められる機能は移譲されてきた。また省庁の改編が容易だったこともあり、その内容に関しても当時の政権の意向に従って役割が形成されてきた。

5-2. フランス

次にフランスにおける政官関係について見ていく。

5-2-（1）基本的特徴

フランスは伝統的に高級官僚が政官財の多方面に強い影響力をもっており、社会におけるエリートとして官僚は強い支配力を持ってきたという見方がされている。一方で、第5共和制以降採用されてきた「半大統領制」という仕組みによって官庁をコントロールする支配力も政治アクターに与えられ、大統領の側近となる官房サイドのスタッフは政治任用が行われ、また大統領交代を機に大臣の役職や省庁自体が組み替えられるなどの手段によって、官僚組織に対するコントロールが行われる。フランスの省庁では事務次官という役職は存在せず、政治任用の大臣ポストが省庁の最高意思決定として機能する。フランスは長らく国家における平等主義を思考し、それが中央集権的政治体制を生み出してきたと言えるが、一方で「補完性原理」がラファラン政権下で憲法に明記されるなど²⁷、中央政府の縮減を志向する傾向も見られる。

5-2-（2）行政改革

次にフランスにおける行政改革であるが、地方分権を掲げたミッテラン社会党政権下で行政構造の転換が図られた（具体的な内容に関しては第6章のフランスの欄を参照のこと）。その中で地方分権を担当した大臣が個別法を矢継ぎ早に成立させていくなど政治主導によって改革を推進していった。しかし一連の行政改革に対して官僚サイドからの抵抗も見られ、やはり高級官僚の政治過程における影響力が高いものであったことがわかる。

5-2-（3）評価軸の検証

以上をもとに、4つの評価軸各々について検証を行う。

①予算、組織編成へのコントロール

半大統領制下で、大統領主導の組織編成が行われた。具体的には主要ポストの政治任用や、省庁の組み換えが伝統的に行われ続けている。しかし一方でエリート官僚やその出身者が重要ポストを占めるなど権限を保有するとともに、専門知識や情報を掌握し影響力を維持している。

②人事介入

①と同様、主要ポストの政治的任用は行なって入るものの、官僚による社会支配のネットワークは強固なものとなっており、現在の人事コントロールによって政治側が官僚をコントロールできているとは言い難い。

③官庁の意思決定手続きへのコントロール

事務次官の不在と政治任用によって、意思決定における主要な地点を確保している。ま

²⁷ 西村 2008（若松、山田編 第8章） なお、憲法改正当時のラファラン大統領は、地方分権化の柱として「身近な民主主義」を強調し、補完性原理に含まれる「近接性」すなわち政策決定をできる限り市民に近いところで行うことを重視した。（208頁）

た省庁の組み換えによって官僚機構に「聖域」を作らない配慮がなされているといえる。

④官僚への権限移譲

意思決定における重要な役職は政治的任用が支えている一方で、専門領域は官僚主導でなされ、必要な役割に応じて権限移譲がなされているといえる。

5-3. スウェーデン

最後に、スウェーデンにおける政官関係の検証を行う。

5-3-（1）基本的特徴

スウェーデンは公共部門に高い比重を置く「スウェーデンモデル」と呼ばれる公共部門のあり方を志向しているために、官の政治的影響力は比重として大きくなる。しかし近年の地方分権改革や「第3の道」提唱の動きは公共部門方民間部門への移行、地域コミュニティ単位への権限移譲を積極的に推し進めている。中央官庁の中心的役割は長官と副長官、理事会が主に担っているが、そのうち長官は政治任用、理事会は省庁の官僚に加え政治家や民間企業人、利害関係者などが務めている。イギリスやフランスと同様、省庁組織の改廃が政権交代機に行われる。省庁内の政治任用は3～4割である。政策の立案は上記の意志決定機関が最終的にその決定を担うが、最初の段階で特別委員会や調査委員会による独自の調査が行われる²⁸。その調査を経て政党や官庁の意見も参考にしながら立案が行われ、このようにスウェーデンにおける意思決定には非常に多様なアクターが各段階で関わっていることがわかる。社民党は合意形成型政治によって政策を実現し自らの政権を持するために、現実主義的な政策形成や、官僚との協調関係にも重きをおいている。

5-3-（2）行政改革

次にスウェーデンにおける行政改革について言及する。1982年に政権の獲得を果たした社民党は自治省に替えて行政省を設置した。従来までの縦割りの行政組織化においては公共部門の抜本的な転換は困難であるという判断のもと、新たな省庁の設立によって包括的に公共部門の改革を遂行しようという意図があった。しかしフリーコミュニオン制度など一部の成果を除き当初の意図ほどの成果は挙げられず（行政改革会議事務局 1997:41）、1995年には大蔵省に編入、その1年後には内務省という形でその機能は再スタートした。このようにひとつの役割を様々な省庁の管轄下で実行する柔軟性が高く、改革不十分の際には組織ごと改編を行なっている。

5-3-（3）評価軸の検証

①予算・組織編成へのコントロール

予算や組織編成をめぐっては基本的に政治主導のもとで組織の改編などが行われてきた

²⁸ 詳しくは岡沢・奥島（1994）を参照のこと。

が、いずれの政策も政官民の合意形成によって成り立つとともに、議論の基盤として調査委員会が調査の役割を担った。90年代以降は予算を民間部門や地方に移譲したために中央省庁の予算上の裁量は減じられている。

②人事介入

省庁の再編や主要ポストの政治任用は政権交代期に特に行われ、実際に地方分権改革を担う省庁は80年代から90年代にかけて三度も変更している。

③官庁の意思決定手続きへのコントロール

意思決定の手続きは多党制のもとでの各政党の意向や省庁の意向、また各政策領域における利害関係者も委員会反映したうえでの決定が基本的に行われるために、官庁も含めた多様な関係者の間で協調的に合意形成が行われる。したがって政党側が強いコントロールをもって官庁を支配しているとは言い難い。

④官僚への権限移譲

もともと「大きな政府」を志向したスウェーデンでは官庁側に公共部門の役割の大半が湿られていたが、近年では民営化や分権化の流れで財政膨張に対処し、地域ごとのきめ細やかな行政サービス、あるいは地域経済政策の実施が唱えられている。

5-4. 各国の政官関係比較

以上述べてきた各国の特徴を元に、日本を含めた4国の比較分析を行う。比較の軸としてはこれまで用いられてきた4つの評価軸を採用する。

①予算・組織編成へのコントロール

一点目の評価軸に関しては、以下3つの考察が得られる。

一つ目に、西欧の三国ともに政治の中枢を担う官房部門は政治任用によって固め、また当時の政権の意向に従って官庁の組み換えを容易に実行に移している。これらは、官庁組み換えや政治任用がこれまで行われなかったか、あるいは中央省庁の名称上の再編のみにとどまった日本の場合とは対照的である。その際官僚の中立性の問題もあるが、西欧各国はいずれも、官房以外の部門における官僚は基本的に中立性が保たれ、特にスウェーデンにおいては協調関係が保たれている。この状態は日本と変わるところはなく、いずれの国も極端に官僚組織を政治がコントロールするというような場合は見られない。

二点目に、官庁の予算権に対するコントロールが、英国における民営化やエージェンシー化、スウェーデンにおける民営化、フランスにおける予算権の州やコミューンへの移譲などによってみられる。日本の場合、小泉政権下での民営化方針が中央省庁の予算権に対しメスを入れた行為であったと言えるが、それ以降国家の予算規模は拡大を続け、また民営化に対する反発は政治アクター内外で起こっている。

三点目に、高級官僚の強い影響力はフランスと日本に共通して見られる現象である。ただしフランスでは大統領が交代する度に中央省庁の改編が起こるという大規模な「転換点」

をもっており、一方で日本の場合は戦前から一貫して存続する官庁もあるなど、継続性と
その保証という点で異なっている。

②人事介入

二点目の人事介入という項目に関しては、得られた示唆はあまりなかったといえる。フランスやスウェーデンでは最高意思決定機関が政治任用によって行われ、一定の介入度を持っているが、基本的にはいずれの国も中立性を維持している。日本は省庁生え抜きの事務次官を有するために、各省庁の実質的な最高意思決定が省庁に握られている側面もあるが、中立性という観点では変わらない。2009年に政権交代を実現させた民主党が政務三役を政治登用したことは、民主党と官僚との対立を促した側面もあったようだが、長らく官僚と大臣のみによって構成されてきた省庁という場に介入を行ったという試みは、未だ試験的な段階であったといえる。

③官庁の意思決定手続きへのコントロール

次に意思決定手続きであるが、英仏においては基本的に大臣や政党が主導する政治主導によって、またスウェーデンでは特別委員会や調査委員会の調査のもと、各方面の代表者によるコンセンサスを経て決定がなされる。対して日本の特徴は、省庁と対等かそれ以上に政策論議を行う機関が不在であったというものであり、この政策形成能力の脆弱性が、国内のシンクタンク機能を担う官僚に依存する体質を創りだしたといえる。小泉政権下では経済財政諮問会議を設置し、実質上の最高意思決定を独自の機関によって担わせることに成功した。この事例は日本が省庁依存の意思決定から脱却するためのひとつのモデルケースとして想定できるが、諮問会議が自民党という政党の存在を骨抜きにしたという見方もできるため、意思決定における政党の存在意義が課題となる。

④官僚への権限移譲

最後に官僚への権限移譲に関しては、基本的に中立性を維持しながらも民営化路線の中で権限を縮小するという動きが、イギリスやスウェーデンで共通して見られた現象である。日本の場合、財政膨張に対する危惧は長年指摘されてはいるものの、中央省庁の権限縮小は「事業仕分け」のような個別具体の案件レベルでしか進まず、上記の小泉政権の民営化路線も近年ではあまり唱えられることはない。中立性の維持という点に関しては日本も同様であり、政権交代後も中央省庁の権限縮小に関わる事項を除いては、円滑な政策転換がなされたといえる。

5-5. 仮説の検証

以上の検証結果から、本論文の仮説②について考察を行う。

第4章および第5章でまとめてきた各国の政官関係の特徴を、以下図5にまとめた。

図5 各国の政官関係の諸特徴

	予算、組織編成へのコントロール	人事介入	官庁の決定へのコントロール	官僚への権限移譲
イギリス	<ul style="list-style-type: none"> ・ 政党優位 ・ 省庁改編など積極的なコントロール 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 政治的中立 ・ 政官分離 	<ul style="list-style-type: none"> ・ シンクタンク・政策の決定＋官庁の専門知識・執行能力 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 政権の意向の下で、専門能力を中心に権限が移譲
フランス	<ul style="list-style-type: none"> ・ 大統領主導の組織編成 ・ 高級官僚の影響力大 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 主要ポストは政治任用 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 中心的な意思決定は大統領主導 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 意思決定は政治任用 ・ 専門能力は移譲
スウェーデン	<ul style="list-style-type: none"> ・ 政官財のコンセンサスによる決定 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 省庁改編・政治任用による介入 	<ul style="list-style-type: none"> ・ コンセンサス重視→政官いずれも高い優位性は持たず 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 近年では民営化や地方への移譲が進行
日本	<ul style="list-style-type: none"> ・ 族議員、財務省など中央省庁の影響力大 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 政治的中立 ・ 官僚主導の脈ネットワーク 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 利害中心の介入が主 基本的に官僚主導 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 立法プロセスの大半を担う

出所：筆者作成。

仮説②は以下のとおりである。

②地方分権改革の障壁として、政策形成過程上に中央省庁・総務省による影響力があり、諸外国と比較してもそれは大きな政治力をもつものだった<政官関係要因>

これに対し、筆者は以下の3つの考察を提起する。

一点目に、「政策形成過程上」という点に関して、日本は他国と比較して、政治的意思決定を行う組織や機関が数、質ともに乏しく、同時に主要な意思決定機能を持つ行政組織や機関に対してコントロールをする力が不足している。いずれも、帰結的にいえることは「政策形成における官庁への依存度が高い」ということである。

二点目に、「総務省による影響」という点に関しては、スウェーデンが地方行政に関わる官庁を三度組み替えたように、比較対象国では省庁の組み換えを積極的に行っている。そしてそれが継続的な公的セクターの既得権益維持に歯止めをかけるものであった。イギリスにおいては地方行政を包括的に担う省庁自体が不在であり、それによる行政上の非効率性は想定されるものの、集権的なコントロール主体の存続を防止させるシステムが採られ

ている。

三点目に、「大きな政治力」という点に関して、基本的にいずれの国も省庁の幹部を除く職員に対する人事的中立性や一定の権限を保証しており、必要な専門職として政官の協調体制がとられているといえる。つまり官僚制度そのものの否定を行うことはいずれも見られず、欧州三国で用いられている手法は、必要に応じて、必要なポジションで、政治アクター側がコントロールを加えるというものである。一方でそれは上記の「官庁依存度」が高くないゆえに可能であったとも言えるため、政治手法次第で官庁のコントロールはいくらでも可能であるとは言い難い。

以上をまとめると、仮説の妥当性はあったといえるが、官僚制そのものがもつ政治的な力よりもむしろ、政策形成過程における決定権をもつ機能、および官庁の外部に存在する政策形成能力の有無が大きな変化要因であるといえる。こうした点に着目すると、2009年に政権交代を果たした民主党政権の「政治主導の手法」は、国家戦略局の設置や各省庁における主要ポストを政治任用で設置したという点に関しては、改革度合いに不十分性は残るものの、適切な政官関係構築のための適切な手法であったといえる。むしろ「政治主導」が独り歩きし、官僚を敵対視しコントロールしようとした傾向は意義の乏しいものであったと言わざるをえない。

ここまでの章で、政党政治に加えて政官関係という側面からも「地方分権改革」を可能にする政治過程上の要因を探ってきた。本論文のふたつの仮説を比較分析によって検証することによって、それに対する考察が得られた。しかし比較対象となる各国の実情や改革の具体的な内容に関して、これまでの章では十分に扱って来なかった。そこで次章では各国における地方自治制度や地方分権改革について具体的に説明を行い、諸外国の実情に対して具体性を加え、終章の結論につなげる。

第6章 事例紹介

この章では、これまで述べてきた比較分析における、対象となる3国の地方自治制度や地方分権改革に関して具体的な説明を加えることによって、比較分析の具体像をより高めるとともに、各国における具体的な政策内容の相違に関しても明確化する。

6-1. イギリス

6-1-1 (1) 制度概要（政党、政官関係、行政機構）

はじめにイギリスの地方自治を含めた行政制度の概要について述べる。

イギリスは伝統的に「政治連合体」という概念のもとで、各地域が多彩な行政機構をもつ。枠組みとしては「パリッシュ」「州」「都」と分けることができ、それぞれにおいて異なる制度上・慣習上の特徴を持っている。州において従来議会は設置されておらず、国と地域コミュニケーション単位の二段階で議会政治が行われていたが、ブレア政権下の地方分権改革によって州議会が設置されるようになっている。また前述のとおり、イギリスは保守党と労働党を中心とする政党政治の徹底した国として機能しており、同時に徹底した政官分離の原則がとられる。これは中央集権的な政党政治と同時に、政治に左右されない安定的な行政機構の維持をもたらした。

6-1-1 (2) 分権改革の過程

次に、イギリスにおいて地方分権改革がいかんにして進行していったのかについて説明する。イギリスにおける行政機構の変革において、マーガレット・サッチャーが果たした役割は大きい。サッチャー政権は1979年以降の12年に渡る長期政権下で、ハイエクらの哲学に基づく新自由主義改革を断行し、市場主義を硬直的な行政組織にも徹底させた。この改革は結果的に民衆の保守党支持を高めるものとなり、その結果労働党の議席が悪化する一方で、市場主義的な改革にも関わらず国家財政の悪化は深刻化し、またそれが旧来の社会主義的な色合いの強い労働党に対する拒絶感を与えるものとなった。

労働党は上記の状態を踏まえて、キノックからブレアまでの各党首が労働党の組織改革に踏み切った。改革の最終目標は、支持を失い続けている労働党の威信を回復し政権を脱会するというものであった。そのための改革手段として社会主義路線からの脱皮、「第三の

道」に基づく「新生労働党」への移行を果たした。

ここでようやく登場するのが、「地方分権改革」というキーワードである。これはつまり、ブレア政権の掲げる「第三の道」がコミュニティを中心とする社会共助の推進と同時に、顧客としての市民にとって適切かつ財政上健全な公共サービスの供給を目指すものであり、各地方に対する権限移譲を行い、創造的な地域政策の遂行を求めるものであった。

6-1-(3) 地方分権政策の内容

実際に労働党政権下で実現された政策はどのようなものであったか、以下にまとめる。

- ・スコットランド、ウェールズ議会の設置

スコットランドやウェールズという「州」単位での議会設置を行い、広範囲な地域政策を担わせた。

- ・政策シンクタンク「憲章 88」

ブレア政権の政策ブレーンとしていくつかのシンクタンク機能が設置されたが、そのうち地方分権改革を担うシンクタンクは「憲章 88」と呼ばれるものだった。このシンクタンクの提唱に基づいて、地方分権に関わる法案の成立を行うことが可能になった。

6-2. フランス

6-2-(1) 制度概要（政党、政官関係、行政機構）

続いて、フランスにおける地方自治・分権改革の具体的内容について記載する。

フランスの議会政治は分極的多党制、すなわち多数の政党が互いに距離をもちながら競合的に混在している状態であり、政党政治自体が定着したのが 20 世紀以降とその歴史は浅い。そのため政党は政策論よりも利益集団としての側面が強く、それとは対照的に高級官僚が政官財に強い影響力をもっているのがフランス政治の特徴である（川島（網谷ほか編第 4 章）2009:117）。もう一つの大きな特徴として半大統領制制度があり、議会首相の指名という立場で、政治の主導権は大統領がもつことが多い。ただし半大統領制と一口に言っても、議会における各政党議席状況や大統領の所属政党によって様相は異なり、山崎（1994）はこれを「多数政権型」「競合政権型」「少数政権型」「後見政権型」と、4 類型化して論じている。行政機構の制度は国一州一県一コミューンとなっており、日本に比べ州の単位が多く、またコミューンが中世以降続く非常に伝統的な地域単位であることが特徴である。

各行政単位における各々の行政活動や権限は、その内容や役割に応じて各々分配される仕組みとなっている。一方で、実際は多くの分野において事務内容や権限が錯綜しており、また公職兼任が伝統的に行われており、1985 年の制度改革以前は国会議員が市長を兼任するというような例が数多く見られた。

6-2-(2) 分権改革の過程

第五共和政において最初の大統領を務めたのは右派のド・ゴールであったが、その当時

からフランスの政党政治は「二極四党」体制と呼ばれるものであった（大山 2006:129）。すなわち、左右の対立軸を基調に、それぞれ右派の UDF（フランス民主連合）と RPR（共和国連合）、また左派の社会党と共産党が主要な政党として議会の主導権獲得に努めた。

その中でミッテラン率いる社会党の政権奪還は、現実主義的な社会民主主義として政策を展開していった。「日和見主義的」と呼ばれるミッテランの政権運営ではあったが、イデオロギーに固執せず、現状を見極め必要な政策を展開する柔軟性と実行力が、ミッテランの長期政権を可能とするものであった。

ミッテラン政権下での地方分権改革の背景となったのは、国内の経済危機からなる国家財政の悪化に対する対処や長らく続いた硬直的な中央集権政治からの打開による各地域の参加型民主主義の実現が求められたことがあった（若松、山田編 2008）。また党組織としては地方のニーズを取り込むことによって地方票を伸ばし、社会党の政権獲得の基盤とすることを狙ったが、いずれにせよ従来までの中央集権的体制では国家としての発展が困難であるという認識が世論、政党の両者に一致して存在していた。

ミッテラン政権下で1982年に成立した地方分権法は官選知事の廃止や地方公共団体への権限移譲などによって、行政機構の決定権限を地方に移行させた。また当時の政策形成は包括的な法案よりもむしろ個別法に主眼が当てられ、改革実績を積み上げていくものであった。さらに1992年には一層の権限移譲とともに、州を地方公共団体として正式に認可し、地域経済政策の中心を州に担わせるようになった。また一連の分権改革の結果として生じた地域間格差に対処するべく「コミューン間共同体」を創設し、各コミューンの間での個別政策領域に応じた共助を促した。

6-2-(3) 地方分権政策の内容

次に、フランスで1982年以降、実際に行われてきた地方分権改革の内容についてまとめる。地方分権改革は大きく「1982年以降」と「1992年以降」の二幕に分けることができ、本章でもそのように分類して提示する。

・改革(1) 1982年～

①官選地方長官の廃止

ミッテラン社会党政権のもとで行われた分権改革を象徴するのが、この制度改革である。もともとフランスにおける各県の首長は中央政府からの指名者であり、またその任務も中央からの指示下によって成り立っていた。ちょうど日本における「機関委任事務」、また戦前の「県令」を合わせたような仕組みである。この制度は中央集権体制を維持する主要な要素であるとして、廃止が決まった。それ以後は、県の議会議長が県における首長の立場を兼任することとなった。

②地方組織の「地方公共団体」化

次に、コミューンや県、州が正式な地方公共団体として認可されることとなった。特に州は以後、明確な行政主体として認識されるようになり、1986年からは公選の州議会が開

始された。これに伴って、各行政事務における国の後見監督制度は制度上廃止されることとなり、各地方自治体による独自の政策立案、遂行が認められた。加えて、各地方公共団体に対して課税自主権が付与された。

③国の事務権限移譲と権限配分の改革

「コミューン、県、州及び国の権限配分に関する 1983 年 1 月 7 日法及び同年 7 月 22 日法」により、国から地方公共団体への大幅な権限移譲が行なわれ、また事務配分の再編成が行なわれた。分野ごとに権限を一括し、その性質上最もふさわしいレベルの地方公共団体がそれを担当するという原則の下で各地方公共団体に権限が分配された。州は「地域開発・国土整備に関する計画、高等学校施設の設置・管理、職業教育・研修及び文化等」、県は「社会福祉、県道の整備、都市圏外通学用輸送及び中学校施設の設置・管理等」、コミューンは「都市計画、小学校・幼稚園施設の設置・管理、都市圏内通学用輸送及び図書館等」として明記された。この改革は一方で、各公共主体間の権限の重複が依然として残るなど不十分な点も見られた。

・改革（2）1992 年～

④コミューン間広域組織の推進

地方分権改革の第 2 幕となる 1992 年以降の改革では、主要な法律として「共和国の地方行政に関する 1992 年 2 月 6 日基本指針法」（通称「1992 年法」）が挙げられる。多様な形態でのコミューン間広域組織—最小自治体であるコミューンの間で、事務活動やその対象領域を相互に補完しあう共助組織—を推進し、コミューン共同体、および広域都市共同体を新たに設置した。さらに、県単位でコミューン間組織を推進するためのコミューン間広域行政県委員会を設けることとなった。この結果、新たに 1,500 近いコミューン共同体が創設された。以上の諸改革は総じて 1982 年改革の不足点の補完や再編成という色合いが強く、またコミューン間共同組織を大きく推進している点で特徴的であった。

6-2-(4) 公職兼任と中央—地方間関係の関係性

最後に、フランスにおける政治改革のひとつとして 1985 年に行われた「公職兼任制限法」について触れ、そこから中央地方間関係について得られた示唆を指摘する。久邇はこの法律と与えた影響について詳細に説明を行っており、その記載によればフランス政治の特徴である公職兼任は「政党政治の補完的役割」である、というものである（久邇 1994）。公職兼任制度は中央と地方、それぞれにおいて公職つまり代議士あるいは首長の役職をもつことを意味し、それは国民議会議員の政治力を地方にも張り巡らせることのできる、中央集権体制の維持に寄与できるものであったといえる。一方で、地方で活動をする中央の議員が地方の利害を反映できる政治影響力を持っていることを意味し、それがクライエントリズムをもたらしたことも指摘できるが、「地方の声を中央に届ける」役割を担っていた。前述のとおりフランスの政党政治は歴史が浅く脆弱的なものであり、公職の兼任は政党組

織の地方支部が本来担うべき役割の代替となったといえる。

このような側面はあったにせよ、地方分権改革の推進の必要や、国家全体あるいは特定の地域など一定のエリアの利害代表者であるべき代議士が複数のエリアを担うという問題など様々な弊害を考慮し、ミッテラン社会党政権は公職兼任制限に踏み込んだ。

改革の結果としては一定の成果は挙げられたものの、制限条項を緩めたこともあり制限は一部に留まった、という評価を久邇は行なっている。長期に渡り国家をコントロールしてきた中央集権的な色合いの強いフランスにおいて、体制からの移行がいかに困難なものであるかを物語っている。

6-3. スウェーデン

6-3-（1）制度概要（政党、政官関係、行政機構）

最後にスウェーデンにおける地方自治や分権改革についてまとめる。

スウェーデンの大きな特徴は社民党など一党が比較優位を占める穏健な多党制が行われていることであり、参加や熟議、妥協を伴う「コンセンサスポリティクス」と呼ばれる政治手法が採用されている。そのもとで行政組織もコンセンサス政治下のひとつのステークホルダーとして機能し、政党の提示する改革の案の起草に対しても行政専門家の見地から意見を提供する。地方を含めた行政体型の構造としては、国—ランスティング（県）+レーン（国の管轄機関）—コミューンという区分けがされている。ランスティングとレーンの並立が特徴的であり、レーンは基本的に国の管轄業務のみを行う。そのため地方独自の制作を行う主体としてランスティングは機能しやすい仕組みが整えられている。

6-3-（2）分権改革の過程

次に、地方分権改革の政治過程についてまとめる。スウェーデンは他の二国とは異なり国家全体として地方への権限分散を志向する傾向にあり、実際の政治改革も1980年より以前から行われてきた。しかしその内容はコミューン間の合併が中心であり、中央からの権限移譲よりはむしろ各々の基礎自治体が自治能力を向上させることに主眼が当てられていた。この背景には高福祉高負担負担国家ながらも経済成長の維持によって中央行政機構の抜本的改革を要していなかったという経済上の背景があった。

しかし国内景気の減退によって行財政改革が余儀なくされることとなり、スウェーデンは英サッチャー政権のような新自由主義改革か、あるいは従来の方針とも合致するケインズ主義的手法かという選択肢の中、両者の妥協の中で「第3の道」つまり経済・財政の規律と福祉の実現を両立させることを目指した。この路線を実際の政策目標として掲げたのが、1982年に政権奪取を果たした社会民主党のバルメ首相である。この模索的な改革は実際に様々な実験段階を経て確立されていった。たとえばレーンからランスティングへの権限移譲が実験段階として一部地域で試験的に行われ、90年代初頭までにそのフィードバック

クを得ていった²⁹。

また 1990 年代以降は上記の権限移譲の実験段階を経て、個々のランスティングが一層の権限を持って独自の総合政策を遂行していく方向にシフトしていった。さらに 1991 年には国営企業民営化法の成立によって公共サービス主体を民営化するとともに、規制緩和の拡大によって広範な主体が公共の担い手となり地域の福祉を始めとする公共需要に応じた。こうした流れはイギリスにおけるブレア政権下の「ベストバリュース戦略」に類似している。

また中央から地方への権限移譲も進められ、1992 年には地方自治法が改正された。これによって「フリーコミューン制度」の試験的な運用が行われた。この制度はコミューン単位で特別に自由裁量の権限や規制緩和を認めるものであり、個々の地域の実情やニーズに応じて柔軟に委員会を設置することが認められた。実際にフリーコミューンは 90 年 10 月までに 40 の自治体を対象に実行に移されている。また 1993 年と 1996 年には補助金改革を行い、その形態が従来までの使途限定型から、使途制限のない一般交付金へと移行し、各々の自治体の裁量がさらに拡張される結果となった。

6-3-(3) 地方分権政策の内容

地方分権政策の具体的内容は上記述べた通り、「民営化」と「コミューンの自由裁量」という二側面が特徴的であり、具体的な政策としてフリーコミューン制度やランスティング、コミューンへの権限移譲、「地域総合政策」の担い手としてのランスティングの位置づけ、そして補助金制度の改革、具体的には①分権化に伴う自治体の財政的な自立に向けた特定補助金の一般補助金化②こうした一般補助金の移行に伴う自治体間の課税基盤の不均等に対応する財政調整制度の導入が行われた(槌田 2000)³⁰。また改革の背景としてある国内の行財政課題への対処として、財政健全化や地方経済の活性化が常に念頭に置かれていた。

以上、本論文の比較分析対象として用いた 3 国における地方分権改革の具体的な内容に関して説明を行ってきた。元々の政治文化や制度上の相違などの背景によって、改革の内容や効果も変わってくることは明らかであるが、いずれも行財政上の課題への対処や政党の政権獲得上の重要な戦略として、地方分権改革が大きな役割を果たしたことが言えるだろう。また同時に、いずれの改革も現在においてもなお試行段階である面もあり、実際に「行き過ぎた分権化」に対する危惧もある³¹。そのため改革の成果について詳細に考察を行うことは難しい。しかし諸々の政治制度上・あるいは政治過程上の条件がある上で現実的に実現可能な政策を戦略的に展開してきた各国の事例は、今後の日本にとっても参考となる視点が数多くあるといえるだろう。

²⁹詳しくは、穴見 2008 (若松、山田編 第 6 章) 141~を参照。

³⁰ また槌田は、補助金制度改革の背景として①地方分権改革以降、地方財政の悪化を招いたこと、②補助金のシステム設定が中央政府に決定権のあるものであり、公平性に欠けることが指摘されてきた、以上の 2 点があるとした。

³¹ 例えばフランスにおいて、自治体国際化協会 (2008) によれば、45%の国民が「地方分権は行き過ぎしており、後戻りすべきである」と答えた。

最後に次の章で、これまでの本論文のまとめを行い、今後の日本政治における地方分権改革論議の展開について考察を行う。また本論の課題について述べる。

第7章 総括

この章では、これまで述べてきた研究の結果全体を通じて得られる結論と、それを踏まえ今後日本がどのような形で地方分権改革に関わるのか、考察を行う。また結論に対して想定できる反論に対して議論を行い、最後に今後の研究課題について触れる。

これまでの章で論じてきたことをまとめる。第1章では日本における戦後政治史が地方分権改革とどのように関わってきたのかをまとめ、戦後政治史の主要なアクターである、自民党と中央省庁が強い影響力をもち続けてきたことが特徴的であった。

第2章では政党政治に焦点を絞り、日本の主要政党—長年政権党を維持してきた自民党と、対抗勢力となった社会党などの革新系政党—が、それぞれどのような組織的特徴をもっていたのかを論じた。その結果、自民党の強固なネットワークや官僚との結びつき、その一方で野党は十分な政策形成能力や組織力をもたえず、政権交代を困難なものにしてきたことがわかった。

第3章では前章を踏まえ、イギリス、フランス、スウェーデンの3国において地方分権改革を成し遂げた政党の特徴をまとめ、比較分析によって仮説を検証した。分権改革の成功のためには政党組織が特定利害関係者に依存することなく、十分な調査・政策形成プロセスを独自に構築しうるトップダウン型組織か、または広く多様な意志を集約できる組織になる必要があると判明した。

第4章、第5章では政官関係に焦点を当てた。第4章では日本の政官関係の諸特徴をまとめ、官僚機能に対する依存度の高さ、そして利害に基づくボトムアップ型の意思決定システムの存在について指摘した。第5章では政党政治の比較と同様の形式で各国の政官関係について論じ、仮説の検証を行った。比較対象国の政官関係は一方的な力関係や利害関係中心の相互依存関係とはならず、相互の役割分担や政党主導の組織編成がなされていることなどがわかった。

最後に、第6章では各国の事例に関して具体的に論じ、各政党の改革が実際にどのように行われてきたのかを明確なものとした。

7-1. 仮説の検証から得られた結論

本論文の結論を以下に記載する。本論では二つの仮説について序文で述べたが、仮説①

に関しては第3章で、仮説②に関しては第5章で詳細に論じてきた。改めて本論文の結論として、以下の2点にまとめた。

結論①：政党組織における中核的機能がもつべき役割を強化すること―すなわち政党組織を集権化させ党幹部の意向を浸透させること、党首を中心とする大衆政党となり特定の支持母体からの依存状態を脱却すること、そして明確で現実可能性の高い政策を形成する能力をシンクタンクなどの機能として保有すること―が、自民党と中央省庁によってなる、これまでの一党優勢体制を打破する。そしてこれらの手段によって政権を獲得することで、旧来の行財政構造を改革することができる。ただし、政党側の意向だけでなく、地方分権改革を必要とするような、地方の声や社会経済上の要求も求められる。

結論②：地方分権改革には適切な政官関係の確立が必要であり、適切な政官関係とは、政治過程上の重要な意思決定機能とそのための方策立案能力を、官に依存せず政党が独自に形成し、同時に個々の政策における専門家としての中立的官僚を、官庁の改廃などの組織面でコントロールすることを指す。官僚排除による政治主導とは異なり、政官間の適切な役割分担が必要である。

7-2. 結論に対して想定でされる反論と、それに対する意見

このような本論文の結論に対して、以下のような反論が想定できる。またそれに対する筆者の見解も併せて提示する。

・自民党―中央省庁の体制下でも必要に応じて行財政改革を行うことは可能であり、革新系政党が改革に必要な条件とは言い切れない。

この反論に対する筆者の見解はこのようなものである。仮に自民党の党組織や政策形成能力が官僚に依存しないものであり、両者の関係性も高くない場合は、必要に応じて行財政改革を行う能力はあるといえるだろう。しかし自民党は長らく政策形成や選挙基盤に至るまで官僚への依存度の高い政党組織であり、両者の相互依存状態は容易に打開できるものではない。自民党が上記のような官僚に対する自律性を高めるためにも、競争的な政党政治によってその能力を高める必要がある。

・政治が強いコントロールを行い、官の役割は縮小されるべき

官僚のコントロールは、例えばアメリカ合衆国における「獵官制」が最たる例である。それにより米国の政治体制は大統領交代ごとに抜本的に入れ替わることが可能であった。また昨今の財政問題によって官の役割を縮小せざるを得ないという部分もある。しかしそ

れには、政策形成を行う民間スタッフが充実していることが条件であり、それなくして「政策スタッフの起用」を行おうと思ってもそのための基盤が存在しない。また 2009 年以降の民主党政権が目指した「政治主導」は官僚個々をコントロールしようとし、また官僚の管轄領域に踏み込むものであったが、これにより党と官庁の関係性は阻害され、また結局政策形成にあたって官僚に頼らざるをえないことを民主党は痛感した。こうした経験は、現在の日本において「行政のどの部分を政治がコントロールするのか」を考える上で示唆が得られる。すなわち、一定の領域、専門的な行政知識などは官僚に依存せざるを得ず、そこではない「最高位的意思決定」や「官庁組織」、「調査」などの領域において政党が主導的役割を果たすほうが、むしろ改革を円滑に遂行できるだろう。

7-3. 今後の展望

今後の日本が直面する課題は多岐にわたり、経済問題から外交まで、もはや従来型の右肩上がりの経済成長を前提とした資源配分中心の舵取りでは成り立たなくなっている。地方の経済的な疲弊と国家財政の危機的状況はもはや、地方経済の将来に絶望してしまうような状況にある。それに対し、道州制や自治体改革など、制度転換を図ることによって現状を打開する事が本当に可能なのか、という懐疑は当然あるだろう。事実、2000 年に成立した地方分権一括法がいったい地方にとってどれだけのメリットをもたらしたのか、今日の地方の状況を見ても絶対的に肯定的な評価を下すのは難しい。しかし本論文で述べてきたように、法制度の構築の前提となるのは、権力を勝ち取った政権与党が主導的な役割を担い、その政治的信条に従って政策形成を推進していくことにある。そして日本の政治にとって大きな課題は、その「主導的な役割」を果たすためのプロセスを政党が十分に構築できていないことであり、国家戦略の策定から実行までに生じうる様々の障壁を超えられないことにある。ならば、真っ先に変わるべきは野党を含めた政党組織であり、そうして変貌を遂げた政党が、大局的な展望のもとでつくりあげた戦略、そしてそのための「手段」として提起する地方分権改革—それも、制度として単独に存在するものではなく、望ましい社会実現のための道具の一つ—こそが、国民が真剣に向き合うべき制度的転換の選択となるだろう。

7-4. 今後の研究課題

最後に、今後の研究課題についてまとめる。

一点目に、今回の研究は日本に加えてヨーロッパの三国を対象とするものであったが、その他にも比較対象として想定できる国家はいくつか考えられる。例えば今回比較対象外としたアメリカやドイツのような連邦国家、またフィリピンやインドのような一党優位政党政治下においてどのような傾向が見られるかによっても、新たな視座や考察上の変数が得られるだろう。

二点目に、ミクロレベルにおける研究が今回は不足していたために、各国の地域単位に

おける政党政治や政官関係の実際について、検証できる機会が得られなかった。おそらくそうした研究によって、今回扱った中央政党主導の改革がもたらした負の側面、例えば自治体間格差や地域財政の危機的状況のような実情が把握できるであろう。

三点目に、今回は欧州の三国を、改革自体の実現という視点で「成功事例」としてみなしたものの、政策内容も含めて「成功」であったかどうかは賛否が別れる。80年代初頭から行われてきた改革は、改革への着手から30年近くたった今日においてどう評価されているか、残念ながら現在有効な示唆を得られる研究は見つかっていないものの、現地の研究などでその評価が学問領域にも浸透していくことだろう。

【参考文献】(50音順)

- 浅野一弘 (2010) 『民主党政権下の日本政治』 同文館出版
- 飯尾潤 (2007) 『日本の統治構造』 中公新書
- 石川真澄、広瀬道貞 (1989) 『自民党』 岩波書店
- 伊藤大一 (1980) 『現代日本官僚制の分析』 東京大学出版会
- 伊藤光利ほか著 (2000) 『政治過程論』 有斐閣
- 猪口孝 (1983) 『現代日本政治経済の構図』 東洋経済新報社
- 岩崎正洋編著 (2011) 『政党システムの理論と実際』 おうふう
- 上神貴佳、堤英敬編著 (2011) 『民主党の組織と政策』 東洋経済新報社
- 梅澤昇平 (2000) 『野党の政策過程』 芦書房
- 江口克彦 (2007) 『地域主権型道州制』 PHP 新書
- 大山礼子 (2006) 『フランスの政治制度』 東信堂
- 岡沢憲夫 (2009) 『スウェーデンの政治—実験国家の合意形成型政治』 東京大学出版会
- 岡沢憲夫・奥島孝康編 (1994) 『スウェーデンの政治—デモクラシーの実験室』 早稲田大学出版部
- 岡田一郎 (2005) 『日本社会党—その組織と衰亡の歴史』 新時代社
- 岡村茂 (2010) 『フランス分権化改革の政治社会学』 法律文化社
- 笠京子「各国の地方自治」(2006) 村松岐夫『テキストブック地方自治』 東洋経済新報社
- 片岡寛光編 (1994) 『現代行政国家と政策過程』 早稲田大学出版部
- 加藤秀治郎 (2002) 『西欧比較政治』 一藝社
- 川口博之 (1987) 『官僚支配の構造』 講談社
- 川人 貞史ほか著 (2011) 『現代の政党と選挙』 有斐閣
- 行政改革会議事務局 (1997) 『諸外国の行政改革の動向』 行政改革管理センター
- 久邇良子 (2004) 『フランスの地方制度改革』 早稲田大学出版部
- 国立国会図書館「帝国議会および国会の立法統計—法案提出件数・成立件数・新規制定の議員立法—」
- <http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/refer/pdf/071807.pdf>
- 斉藤淳 (2010) 『自民党長期政権の政治経済学』 勁草書房
- 坂本信雄 (2009) 『ローカル・ガバナンスの実証分析』 八千代出版

- 佐々木信夫（2010）『道州制』ちくま新書
- 佐藤誠三郎、松崎哲久（1986）『自民党政権』中央公論社
- 佐藤文俊ほか著（1995）『地方分権の推進』ぎょうせい
- G.サルトーリ（1980）『現代政党学—政党システム論の分析枠組み』岡沢憲芙、川野秀之訳
早稲田大学出版部
- 重森暁（1996）『地方分権』丸善ライブラリー
- 自治体国際化協会編（2002）「フランスの地方自治」自治体国際化協会
- 自治体国際化協会編（2008）「フランスの新たな地方分権その3—第2幕の検証と第3幕の可能性」自治体国際化協会
- 自治・分権ジャーナリストの会編（2000）『英国の地方分権改革』日本評論社
- 清水真人（2005）『官邸主導 小泉純一郎の革命』日本経済新聞社
- 下條美智彦（1995）『イギリスの行政』早稲田大学出版部
- 下條美智彦（1999）『フランスの行政』早稲田大学出版部
- ジューン・パーナム他（2010）『イギリスの行政改革—「現代化」する公務』稲継裕昭監訳
ミネルヴァ書房
- 新川敏光「政党—労組関係の変容と日本社会党の転落」石川、広瀬（2003）第4章
- 神一行（1986）『自治官僚』講談社
- 神野直彦（2002）『地域再生の経済学—豊かさを問い直す』中公新書
- 曾我謙吾、待鳥聡史（2007）『日本の地方政治—二元代表制政府の政策選択』名古屋大学
出版
- 季武嘉也、武田知己（2011）『日本政党史』吉川弘文館
- 砂原庸介（2009）「もう一つの政界再編」御厨貴編 第4章
- 高寄昇三（1982）『地方自治の経済学』勁草書房
- 田島義介（1996）『地方分権事始め』岩波新書
- 建林正彦（2004）『議員行動の政治経済学』有斐閣
- 建林正彦他（2008）『比較政治制度論』有斐閣アルマ
- 田中一昭、岡田彰編（2000）『中央省庁改革—橋本行革が目指した「この国のかたち」』日
本評論社
- 地方自治制度研究会（2006）『道州制ハンドブック』ぎょうせい
- 槌田洋（2000）「分権型福祉国家と自治体改革（1）—スウェーデンを素材として」『経済
論議別冊 調査と研究』第19号 30~49
- ドナルド・サスン編（1999）『現代ヨーロッパの社会民主主義』細井他訳 日本経済評論
社
- 中田晋自（2005）『フランス地域民主主義の政治論』御茶の水書房
- 中北浩爾（2003）「日本社会党の分裂—西尾派の離党と構造改革派」石川、広瀬 第3章
- 中野実編著（1986）『日本型政策決定の変容』東洋経済新報

- 中山徹（1999）『地域経済は再生できるか』新日本出版社
- 西尾勝（2007）『地方分権改革』東京大学出版
- 西尾勝（1999）『未完の分権改革』岩波書店
- 野中尚人（2008）『自民党政治の終わり』ちくま新書
- 福井治弘（1969）『自由民主党と政策決定』福村出版
- フランツ・オリビエ・ジスベール（1993）『大統領ミッテラン』宝利 尚一ほか訳 読売新聞社
- マックス・ヴェーバー（1980）『職業としての政治』（原著 1919）脇圭平訳 岩波文庫
- 松下圭一（1996）『日本の自治・分権』岩波新書
- 松下圭一（1975）『市民自治の憲法理論』岩波新書
- 松下圭一（2004）『戦後政党の発想と文脈』東京大学出版会
- 松本英昭（2012）『地方自治法の概要』学陽書房
- 真淵勝（1997）『大蔵省はなぜ追いつめられたのか』中公新書
- 御厨貴編（2009）『変貌する日本政治』勁草書房
- 村松岐夫（1994）『日本の行政』中公新書
- 村松岐夫（2006）『テキストブック地方自治』東洋経済新報社
- モーリス・デュベルジェ著、岡野加穂留訳（1970）『政党社会学—現代政党の組織と活動』潮出版社
- 山口二郎、石川真澄編（2003）『日本社会党』日本経済評論社
- 山口二郎（2012）『政権交代とは何だったのか』岩波新書
- 山口二郎（1998）『イギリスの政治、日本の政治』ちくま新書
- 山崎榮一（2006）『フランスの憲法改正と地方分権』日本評論社
- 山下茂、谷聖美著（1982）『比較地方自治』第一法規
- 吉瀬征輔（1997）『英国労働党—社会民主主義を超えて』窓社
- 若松隆、山田徹編（2008）『ヨーロッパ分権改革の新潮流—地域主義と補完性原理』中央大学出版部
- 渡邊啓貴（1998）『フランス現代史—英雄の時代から保革共存へ』中公新書
- Anthony Giddens（1999）『第三の道—効率と公正の新たな同盟』佐和隆光訳 日本経済新聞社
- Angelo Panebianco（1988）“Political Parties: Organization And Power” Cambridge University Press
- Katz, Richard S, and Peter Mair（1995）“Changing Models of Party Organization and Party democracy : The Emergence of the Cartel Party” Party Politics January 1995 vol. 1 no. 1 5-28