

西尾 勝『地方分権改革』

(東京大学出版会、二〇〇七年)

北山 俊 哉

本書は、著者自身が深くかかわってきた一九九五年以降の分権改革について、その体験を含め論じたものである。通常の研究書とは違い、政治行政過程への参加者による回想録という側面も持つ。著者は、すでに『未完の分権改革―霞が関官僚と格闘した一三〇〇日』において、一九九九年までの分権改革についての情報を公にしている。われわれはさらに、二〇〇七年までの「第二次分権改革」までについて知ることができ、またそれを踏まえた上での著者の分析枠組みの深化についても学ぶことができる。

本書評はまず、社会科学における研究と提言との関係について考へる。次に、研究と提言の両方において、概念の持つ重要性を指摘する。最後に、中央地方関係の類型化と提言について議論したい。分権化の政治過程が五五年体制下におけるものとは非常に異なったものとなり、それゆえに進展をみせたことなど、論じたい点は他にも数多いのであるが、紙幅の関係で上の三つにとどめたい。

一 社会科学における研究と提言について

社会科学者と、政治過程に実際にコミットする者との関係をどのように考えるべきだろうか。研究という立場と提言という立場の二つが融合しているところに本書の特色があることは、著者自身も強

く意識をしている点である。ゴールドソープの次の文章から考えてみたい。インフレについて彼は以下のように述べる。

結局のところインフレの問題は、政治の次元の問題だということである。ということは、インフレ問題に対する姿勢は、われわれがどのような社会を望んでいるかに依存するのだ。そして、この点にかんしては、社会学者としての私も、道路掃除夫の意見以上のものをもっているわけではない。これは、究極的には、政治行動につながる事柄である。社会学者としては、私は分析を提供する。私は、もう一歩進めて、「AからBへ行きたいなら、こういう風に行つたらどうか」程度のことまでいかもしれない⁽¹⁾もつとも、それをいうのが私の重要な役割だとは思っていないが⁽¹⁾。

これは、社会科学者の役割を分析の提供と捉へ、それ以上は、政治上の行為者の役割であるとする立場である。しかしこの立場には二つの問題がある。一つは、分析は客観的なものだけではありえないことである。分析は言葉や概念を使って行われる。それらの概念は、分析のためのものでもあるが、現実政治においても大きな影響を持ちうるのであり、きれいな分業はできないからである。本書の著者もこの点で自覚的であり、次節でその点を検討したい。

第二に、われわれは、どのような社会を望んでいるかはつきりとした意見を持っていないかもしれない。どのような社会を望むのかについて明確な選好を有しているとするのは、経済学者や合理的選

挾論者の前提である。しかし、現状についても制度改革の効果についても、われわれが持っている情報は非常に限定されている。また何が望ましいかについても、一般論と個別の議論（総論と各論）とで答えが異なるかもしれないし、そもそも分らない場合も多い。なればこそ、より多くの情報や知識を持つていてと考えられる社会科学者、有識者に対しての需要が生じることになるのである。現状認識においても規範理解においても、言葉・概念の力を借りて、われわれはできる限り、納得しようとする。

そのような意味で、研究と提言は分業しきれないとしても、ゴールドソープの指摘は、次の二点を明らかにしている点で有用である。提言はどのような社会を望んでいるかに依存していること、そしてそれは政治上の行為であること、この二点である。本書の著者も、政治上の行為者として提言を行っている。であるならば、著者がどのような社会を望んでいるのであろうかについても、われわれは考慮に入れる必要があるのである。

二 概念と政治について

第五章一節「集権分権構造の仕組みを説明する諸概念」において、改革者たちによって創り上げられた概念が、実際の政治において大きな役割を果たすことを著者は強調している。地方分権推進委員会の審議の過程で、国の「関与」という新しい概念が作り出され、その実態調査がなされることによって、通達行政の退治が可能となったという。また「立法的関与」として必置規制をとらえ、その退治に邁進した。この新しい改革の切り口は、そのうちに、「法令の規

律密度の緩和」と呼ばれるようになった。

これは政治の見方に関連する問題である。一方では、政策決定を複数の代替肢の中からもっとも合理的なものを選択することとみる見方がある。それに対して代替的な見方は、「概念をめぐる」として概念を使つて行われる闘争」と政治を捉えるものである。その概念の定義、再定義によって、連合形成のあり方も変化し、政治は変動する。「三位一体の改革」という概念もまた、改革への多数派連合を「三方一両損」というかたちで形成するための概念と考えることができる。分権に対抗する側もまた、ナショナル・ミニマムや公平性などといった概念を使つて、政治的に目的を実現しようとする。

別の概念をみてみよう。著者は、自治体の自治権を拡充する上で、事務権限の移譲より重要なものは、国から自治体への立法権の移譲であるという。「地方自治にとって重要なものは、事務事業の執行基準や執行手続を自主的に設計する自由であり、事務事業の取捨選択をする自由であり、事務事業の優先順位を決める自由である。」（一六三ページ）

しかし、著者のいう自由は、アイザイア・バーリンのいう消極的自由、すなわち「他者の強制的干渉が不在の状態」のように思われる。国の関与がなければ、自治体は自由になるというわけである。財政状況が豊かな自治体ならば当てはまる状況であろう。

これに対して、積極的な自由というものがあるといのがバーリンの主張である。それは「何らかの目的を達成するために意味のあ

る選択ができる能力」を意味し、この自由が意味をもつためにはリソースをもっていることが必要となる。この場合、税源の乏しい自治体が国などから移転支出を受け取ることは、自由の拡大に繋がるのであり、自由という概念の定義の仕方によって、まったく異なる政策や制度が追求されることになるのである。

著者はまた以下のようにいう。

この地域差は地域社会の諸条件の差異を反映した至極当然の結果に過ぎないのではないか。むしろ、地域社会の諸条件の違いに応じて形成されてきた地域の独自文化の個性差なのではないか。全国画一の基準設定はこの貴重な個性差まで駆逐してしまおうとしているのではないか。(二六二—二六三ページ)

従来から「地方の格差」といわれていたことは、「至極当然」の地域差ではないかと著者はいう。しかしこれに反対する立場からは、地域間の再分配を行ってきた政策自体が日本の独自文化であり、分権化はこの貴重な個性差を駆逐しようとしているといえるのである。政治はこのように、概念の定義、再定義を行って多数派を獲得しようとする試みであることを本書は力強く指し示しているように評者に思われる。そして筆者は、本書において消極的自由をより重視し、地域の個性差が望ましいという立場から提言をしているように考える。しかし、問題は一章にある。

三 中央地方関係の類型化について

一章の戦後日本の地方制度の特徴点では、日本の地方自治の主要な特徴点として、四点が挙げられており、それぞれについて提言がある。

第一に、日本の行政システムは、集権的分散システムである。これを「先進諸国並みのグローバル水準」に近づけようとするれば、実質的な決定権を自治体に移譲することが必要である。第二に、日本は集権融合型の地方制度である。日本の行政システムを「先進諸国並みのグローバル水準」に近づけようとするれば、国と自治体の融合の度を大幅に緩和することが求められる。第三が「三割自治」であるが、この名称は不正確であり、日本の自治体はこの国よりも政府体系の中で大きな役割を占めてきた。このような日本の地方自治制度を「先進諸国並みのグローバル水準」に近づけようとする、歳入歳出ギャップと財政移転の規模の縮減をはかる必要がある。第四に、市町村優先主義と市町村横並び平等主義である。先進諸国の中には、大市町村主義（北欧諸国、英、独）、小市町村主義（仏伊）の国に分かれるが、それぞれに一長一短がある。

第四点目は、まさに比較政治学的な分析である。しかしそれ以外の三点すべてにおいて、「先進諸国並みのグローバル水準」で念頭に置かれているのはどのような国なのであろうか。「先進諸国並みのグローバル水準」には一長一短はないのであろうか。日本が目指すべき望ましい社会なのであろうか。日本は大市町村主義で、自治体がこの国よりも大きな役割を占めてきた特徴を持つ。その一長一短を比較政治学的に議論しなければいけないのではないだろうか。

国からの関与は少ないが、地域間の財政調整はなく、市町村が大きな役割を果たさないアメリカにも、国からの関与は多く、小市町村主義のフランスにも、そして国からの立法的関与以外に関与はなく、大市町村主義であるが、その役割はそれほど大きくないイギリスにも、それぞれ一長一短がある。その一長一短をどう判断するかはどのような社会を望んでいるかに依存する。しかし、「先進諸国」や「グローバル水準」といった用語から日本の地方システムを比較し、改革提言を行うことは、比較政治学的分析としても、政治行為としても適切ではないと評者は思う。

社会科学者としては比較政治的に各国の一長一短を詳しく論じ、政治行為者としてはどのような社会を望んでいるかを明らかにすることが、われわれにも求められる。そしてその両方の営みにおいて、概念が重要な意味を持つことを本書は明らかにしている。しかし、「先進諸国並みのグローバル水準」という概念は、その両方において問題があると評者は思うのである。

【注】

- (一) 「補遺」社会科学者の役割について、二八〇ページ。フレッド・ハーシユ、ジョン・H・ゴールドソープ編『インフレーションの政治経済学』（日本経済新聞社、一九八二年）

牧田義輝『住民参加の再生—空虚な市民論を超えて—』

(勁草書房、二〇〇七年)

今川 晃

本書は社会科学者への痛烈なメッセージの書でもある。本書を読むことで、本書の内容に賛同するかどうかはともかくも、社会科学者として、どのような姿勢で、何をどのように研究すべきであるのか、ということを変更して考えさせられるはずである。したがって、本書の書評もこのことを意識して述べなければならぬのであるが、浅学非才な評者には荷が重すぎるといのが偽らざる気持ちである。著者の問題関心のエッセンスは「まえがき」にある。まず、著者は「次々とつくりだされる自治体の政策過程のオープン化、民営化などの制度、システムが、どの程度効果的であり、実効性があり、また住民は認知しているのであるか」という問題提起を行なう。すなわち、バブル崩壊後「一気に濁流のごとく外国産の制度、システムが現場に流れ込んできたが、果たして「それぞれの国の伝統文化、また風土を変数として制度の導入を図」ってきたのかどうかという疑問である。次に、「地方議員・行政職員の官僚化からの脱却」を唱えると共に、戦後日本の地方自治論、特に市民参加論が基本的に志向してきたのは規範的であり、実態に基づいて論じられていくわけではないことを指摘し、そのために「行動科学的」手法を