

このように、本書の統編への期待は高まるばかりであるが、問題発見型の講義には必携の書として議論をしながら答えを探したい、そして、実務家は熟読され自治意識の高揚に役立てたい。教育現場で使用していたノートを整理した点で、学生のニーズに応じられる教育実践的テキストであることはもちろんのこと、実務家・住民にとって地方自治を考える機会を与える書であることは確かである。その意味で、初心者から実務家、研究者までの幅広い読者層が読める、理路整然とした「教育型テキスト」と洞察に富んだ地方自治を分析した「問題提起型テキスト」の両面を有している本書の地方自治への貢献は高い。

澤井勝『分権改革と地方財政』

(敬文堂、二〇〇〇年)

北山俊哉

「一九九〇年度の国の予算は、従来からの懸案であった特例公債の発行をゼロにすることができたことが大きな特徴である」。本書第一章はこのようにして始まる。一九九〇年代の地方財政政策を九八年度まで論じた章であり、「バブル経済崩壊から地方財政の破綻的状况へ」と副題された本章を読むと、いかに日本経済と財政がジェットコースターの頂上へ導かれ、そこから奈落に突き落とされたかを実感する。たしかに、赤字公債発行ゼロという「そんな時代もあった」のである。日本経済はなまじ上昇してしまっただために、下降はそのぶんよけいにつらく苦しいものとなった。本書はその時代をたどっていく。

筆者の澤井氏は地方自治総合研究所『自治総研』の毎年二月号に、当該年度の地方財政対策についての論評を続けていることでも知られている。評者は一九八〇年代以降の地方単独事業の盛衰を描いた拙稿を前年本誌に公表したが、その際には、地方財政白書とともに当該雑誌およびそれを纏めた前著『変動期の地方財政』（敬文堂、一九九三年）や本書をすいぶん参照させていただいた。当時の時代の風潮を知るには絶好の素材であり、現代地方財政の研究には便利かつ不可欠な文献であるといつてよい。

本書は、三部から構成されている。第一部は「一九九〇年代の地方財政対策と国・地方の財政関係」であり、一九九三年度から二〇〇〇年度までの八年度の間における地方財政対策を年度ごとに、前掲誌において追跡し、「そのときの問題意識にしたがって論評したもの」が中心となっている。前著と合わせると、一九八四年度から二〇〇〇年度までの一七年間の地方財政対策を概観できるのである。これは大きな貢献であり、われわれにとつて財産である。

第二部は「分権改革と地方財政」と題されており、地方分権改革が地方財政にどのようなインパクトを与えたか、また分権改革を成就するために地方財政をどう改革するべきか、という問題領域に関する作業が集められている。内容は、起債許可制度の廃止、税源移転、国庫補助負担金制度の改革、財政構造改革法、予算と計画などに及ぶ。これらについて地方自治を推進する立場からの論究がなされていく。

加えて、この時期の後半に明らかになった財政危機に関しての分析が続く。ここにはいくつかの大都市を中心とした比較分析が行われていて興味深い。第一八章は「財政は本当に苦しいのか―財政診断の手引き―」という刺激的なタイトルが付けられており、一般の市民には難しい財政指標をなんとか身近なものにすべく、努力がなされている。財政には非常にテクニカルな側面があるため、これは重要な課題である。日本経済新聞社編の『全国住民サービス番付』が二〇〇一年および〇三年に出版されるなどして、住民が市町村や都道府県の行政・政策を評価、監視する動きが強まってきた。いわ

ゆるガバメントからガバナンスへとという方向である。この点でこの一八章の努力がさらに実を結んでいくことが期待される。

注意すべきなのは、この方向が強まっていった場合に、果たして市民は「抗議 (voice)」の戦術を採り、地方政治へのコミットメントを強めるのか、あるいは「退出 (exit)」の選択肢を取り、その個人にとつてよりよい自治体に移り住むことになるのか、ということである。それぞれの選択肢がもたらす政治経済的な結果を見据えておくことが必要であろう。ガバナンスという概念を共同体主義的にとらえるのか、自由主義的に考えるのか、の違いはここにあるように思われるのである。

最後に、第三部の「機関委任事務制度と分権改革」では、ついに廃止された同制度と、その廃止を中核とする分権改革の意義について論じられている。一九八四年執筆の外国人登録事務についての論文も掲載されているが、「これらの旧稿を本書に収めたのは、ようやく始まった分権改革は、これらの作業で触れたような『機関委任事務的なるもの』との執拗な闘い抜きには成就しないと思うからである (iii ページ)」。この「機関委任事務的なるもの」とは、「国と上下主従関係にあることに安住する意識」でもあるとされ、この意識を克服していくためには、機関委任事務のもとにあつても、職務執行命令訴訟という制度が持っていた自治と自律の原理を確認しておくことが必要であると著者は考えたのである。そうして、当時の職務執行命令訴訟のもっていた積極面を二つの判例が高く評価していることを、著者は重視する。ところが、自治省行政課編の「実例

判例集」など、反対の解釈をする立場もあって強力である。そこで「機関委任事務的なるもの」との執拗な闘いが必要である。このような努力があったからこそ、機関委任事務はついに廃止されるに至ったのであろう。ここで見られるのは闘争論ともいってよく、かつ法律論を展開するというかたちでそれが行われている。

しかし、このような闘争を繰り返している当人たちの実際の動きなどについて触れられることは少ない。機関委任事務がどのように執行されているのかについては、ステイブーン・リードの研究（『日本の政府関係・都道府県の政策決定』一九九〇年、木鐸社）や、一九八四年に大森、中邨、竹下、橋本、北原、村松によって行われた共同研究（「政策実施過程における負担と関与の在り方に関する調査」行政管理センター、委員長村松）など数少なくなくなってしまうのである。そしてこのような実証的な研究などによれば、必ずしも、「国と上下主従関係にあることに安住する意識」があるとは評者には必ずしも思われなかった。確かに、分権改革のさなかで中央官庁の官僚との闘いにおいて、法律論・制度論や運動論は重要であった。しかし、機関委任事務についての実証的な研究も必要であったし、現在もまた法定受託事務の執行の在り方の研究などは相対的には不足しているのである。

そもそもこのような実証的な研究がなければ、分権改革の効果というものも明らかにならないであろう。本書は、この点について樂觀的であるように思われる。例えば、地方自治体が財政運営を中期財政計画に基づいた、めりはりのきいたものに転換しなければいけ

ないと述べられた後、次のような一文がある。「住民が真に必要なところに、必要なときに、必要な財源を投入できるようなシステムを構築しなければならぬ」（二二九頁）。しかし、このことは云うは易しいが行うのは難しい。まさにこのような作業が、政治を行うことであり、これではちゃんと政治をやりなさい、というに等しいのではないか。政治の世界では、様々な嗜好を持つ人々のすべてを満足させる共同的決定を作成することは難しい。より正確には、選好についても、どのような行為がどういう結果をもたらすかも確信できない人間（住民だけにとどまらず、公務員も政治家も含まれる）が、不確実性の中で類推を用いながら議論したり、あるいは考えないようにしているのである。その中で何が「必要か」が共同的に決定され、その実施の中で結果が徐々に現れてくるのである。そのような政治行政が実際にどのようにして行われているかは、まさに各地方自治体での実証的な調査があつてこそ、より明らかになるといえる。

他方ではこのような一文がある。「このような事業の見直しは必須であるが、その際に重要なことは、政策の優先順位を組み替えることである。つまり福祉・環境自治体への歳出構造の基本的な転換が目指されなければならない」（二二四頁）。しかし、住民自治が盛んになったとして、すべての自治体でこのような基本的転換が起こるかどうかは明らかでないといえよう。「政策の優先順位は（中央政府や研究者によってではなく）地方ごとに決められる」というのが地方自治ではないのか、ということである。第二に、福祉政策や

環境政策を本場に地方自治体が自律的に形成してよいのかという問題である。住民の退出・移入が容易な地方自治体の場合、福祉や環境の切り捨て競争が起こる可能性は否定できない。いわゆる「福祉の磁石」や、フリーライダーの問題が有るからである。本場に福祉や環境の充実を望むのであれば、そのような志向を持つ政党が中央政権を握り、地方自治を許さず、集権的に行った方がよりよいのかもしれないのである。

分権改革と地方財政の研究には、規範的な法律学と財政学だけではなく、実証的な政治学・行政学が求められる。前者には豊富な蓄積があるが、後者は相対的に希少である。しかし地方自治、地方財政の分野は、対象とする自治体数が多く、比較分析も容易な領域である。この学問領域への移動は容易であるのだから、行政学者、政治学者が参入し、退出(exit)の選択肢は取らず、そこで抗議(voice)をあげることが求められているのである。

新藤宗幸『技術官僚―その権力と病理―』

(岩波新書、二〇〇二年)

坂本 勝

本書は、一般市民向けに書かれた概説書でありながら、「技術官僚」の実態と病理に迫る日本官僚制の研究書である。著者は、本書の「はしがき」において、市民の生命の安全を脅かすBSE問題やHIV薬害事件、批判の高まりをよそに止まらない大規模公共事業問題をケースとして取り上げ、こうした行政の病理がなぜ生み出されるのかと問いかけている。この問に対して、著者は、問題解決に果敢に立ち向かわない政治に多くの責任があると指摘した上で、これらの問題は官庁内における科学・技術的専門性のあり様を問うものであり、その問題の解明は日本官僚制の内部メカニズムを知り、責任ある行政システムとはいかにあるべきかを考えることにつながるとしている。そして、農水省や旧厚生省・建設省といった特定の科学・技術への依存度の高い官庁における技術官僚集団の存在に留意して、これまでジャーナリストや研究者が見過ごしてきた技術官僚集団の実態と病理の分析を通じて、日本官僚制の構造的特質の改革への道すじを提示している。

本書は、五つの章で構成されている。第一章「なぜ技術官僚なのか」では、日本官僚制の特質および技術官僚と法制官僚の関係の分析を通じて、技術官僚は法制官僚という巨木に根付いた「寄生植