

小林良彰編著

『地方自治の実証分析』

——日米韓三カ国の比較研究——

一

ここ数年の間にわが国の地方自治をめぐる環境は大きく変化した。一九九五年に地方分権推進法が成立し、地方分権推進委員会は五次にわたる勧告を行い、勧告を踏まえて二〇〇〇年四月には地方分権一括法が施行される。これまでも地方制度調査会、臨時行政調査会、臨時行政改革推進審議会などから国と地方の機能分担の見直しを求める声はあったものの、戦後初めて包括的な制度改革に着手し、具体的な改革プログラムを提示した点でその意義は極めて大きいと言えるだろう。

分権論議が進む一方で、受け皿となる地方自治体に目を転じてみると、巨額の財政赤字を抱え、危機的な状況に陥っていることは周知の事実である。本書でも詳細に検討されているが、中央政府も財政危機にある現状では今まで以

上の中央政府の補助は期待できない。また、公共サービスの提供主体の重点を中央から地方に移行させる結果、中央政府こそ行政をスリム化させ、「小さな政府」が達成できるかもしれないが、権限を委譲される地方自治体が「大きな政府」になる可能性も否定できない（新川、一九九三）。今年四月に導入される介護保険制度に象徴されるように、各地方自治体では高齢化社会に対応すべく福祉関連予算の拡充が必至である。地方自治体は財政再建を進めつつも、公共サービスの充実を図るといった二律背反的な目標を追わなければならない。

地方財政の自主性とシビルミニマムの達成が両立する中央地方関係をデザインするにあたって、本書は従来の地方分権に関する多くの議論が「一国家に焦点を当てたものであり、複数の国家との比較の視点に欠けていたように思われる」と批判する。サブタイトルにもあるように本書は日本、米国、韓国の政治学者、行政学者十一人による共同プロジェクトの成果である。三カ国の中央地方関係の違いを指摘し、その再編を進めるうえでの阻害要因を明らかにすることに目的を置いている。一九九五年に三カ国の地方自治体の首長、地方議会議長、財政担当責任者に対して大規模な意識調査を行い、実際に地方自治体を運営している者

がどのような特徴を持っているのか、またその意識の違いが中央地方関係や政策にどのように影響を与えているのかを考察される。

本書の調査に先立ち、すでにわが国では一九八五年にこの国際比較プロジェクト (Fiscal Austerity and Urban Innovation Project) がスタートしており、その結果は小林良彰・新川達郎・佐々木信夫・桑原英明著『アンケート調査にみる地方政府の現実』学陽書房、一九八七年としてまとめられているが、今回はその追跡調査としての意義もある。パブル経済期を挟んだこの十年間の継続と変化も観察することができる。

以上のような問題意識を踏まえ、本書ではどのような分析、考察が行われているかを各章ごとに紹介していく。

二

本書の構成は次の通りである。

第一部 地方自治の課題

第一章 日本における地方自治の現状と課題——地方分権の視点から——(石上泰州)

第二章 米国における地方自治の現状と課題(テリー・クラーク、ケン・ウォン、ブッシュバム・ジェイン)

第三章 韓国における地方自治の現状と課題——民選地方

選挙の評価を中心に——(林承彬)

第二部 地方自治の政治構造

第四章 中央—地方関係の現実——日本に見られる補助金

配分——(小林良彰、河村和徳)

第五章 地方エリートの役割認知——日米韓における地方

議員に関する比較研究——(蘇淳昌)

第六章 地方自治の政策選好——新政治文化パースペクテ

ィブの登場——(張元皓)

第三部 地方自治の財政構造

第七章 地方首長の財政観——日本の首長に見られる保革

——(河村和徳)

第八章 財政再建政策の諸類型——日米韓三カ国の地方財

政再建政策比較——(河村和徳)

第九章 財政再建政策をもたらす要因(河村和徳)

第四部 地方自治の重要政策——高齢者福祉——

第十章 高齢者福祉の政策過程——地方自治体における高

齢者福祉政策の分析——(名取良太)

第十一章 高齢者福祉の現状(小林良彰、石上泰州)

第五部 地方自治の重要政策——市町村合併——

第十二章 市町村合併の効果(小林良彰、石上泰州)

第十三章 市町村合併の過程と地域住民(小林慶太郎)

まず第一部では日、米、韓三ヶ国の地方自治制度の現状とさまざまな問題点が指摘されている。

第一章ではわが国の地方自治体をめぐる制度の中でも特に財政面に注目し、現状と改革の方向性が手際良く整理されている。地方自治体の歳入には中央政府の規制が詳細にわたっており、自治体が自己決定できる範囲は限定的である。いわゆる「歳入の自治」に制約を受けている限り、必然的に「歳出の自治」も中央政府によって制約を受けざるをえない。地方税源の拡充こそが「歳入の自治」を確保し、分権改革の最後の関門であると指摘する。

一方で中央政府からのコントロールが弱く、地方分権のモデルとされているのが米国である。「連邦制度の下では中央政府とともに地域・地方政府が政策を決定する権限を共有している」ため、中央政府の相互関係はその時々によって流動的になる。地域住民が選挙で選んだリーダーや地方議会によって中央地方関係が規定され、行財政サービスの質や税負担率を住民の意向に沿って変更することが可能である。一九八〇年代には、財政的には緊縮財政を志向しつつも、社会的な争点ではリベラルな態度をとる、いわゆる新政治文化型 (New Political Culture) のリーダーが台頭し、地方分権化の流れをもたらした。さらに、こ

うした新しいタイプのリーダーによって推進される教育改革、行財政改革がさらに上位レベルの政府へと波及していく状況が明らかにされる。(第二章)

わが国以上に中央政府による地方自治体へのコントロールが強いとされるのが韓国である。第三章では韓国における地方制度が紹介されている。一九九五年から首長公選制が導入され、いわば「地方自治に対する手探り状態」にある。中央政府と地方政府、地方政府間の権限がまだ不明確なケースも多いと指摘している。

第二部「地方自治の政治構造」では地方自治体内のアクターに焦点を当て、首長、地方議会議長の財政選好、代表観、政策選好がそれぞれ分析される。

第一章でも指摘されているが、わが国の地方自治体に不健全な財政運営をもたらした原因の一つに補助金依存体質が挙げられる。第四章ではわが国の地方自治体の財政担当者を対象とした一九八六年、一九九五年の二回のアンケート結果から、地方自治体の「補助金観」の析出を試みている。それによると財政力の低い自治体では国からの支出の不足を強く感じており、社会経済環境、財政環境をコントロールしても、保守党支持率の高い地方自治体ほど補助金

への依存意識が強い。さらに、補助金配分過程における政治的ノイズの存在を実証した。バブル経済崩壊後、中央政府の財政に一層余裕がなくなれば、財政危機に陥っている地方自治体が保守系の地方議員、国会議員を通じてより激しい補助金獲得競争を行うことになる。その一方で地方自治体は十分な財務監察や自治体経営の見直しに取組んでいるとは言えず、財政再建に取組むインセンティブを喪失していると指摘する。補助金配分の問題を後回しにした権限のみの委譲も、逆に補助金だけを削減する分権も、地方自治体に「自律」を促すものではなく、実効性が低いと筆者は主張する。

第五章では三カ国の地方議員が自らの役割をどのような認知しているかが明らかにされる。役割認知を、地方議員は地域区民からすべての権限を委任されていると考えている「信託型」、つねに地域区民の利益を代弁すべきとする「代理人型」、その中間の「政治家型」と三つに類型化した。その上で日本と韓国は「信託人型」の回答が八割を占めるのに対し、アメリカでは「政治家型」がほぼ半数を占めるとしている。

第六章では財政選好と環境保護、人権保護、社会運動への支持といった新しい争点への対応の二点について、アン

ケート集計している。「社会・経済環境」の変化がエリートの政策選好を変質させ、その結果、政治システムや政策アウトプットの変化をもたらすとしている。分析の結果、アメリカでは財政選好については保守的であるが、社会的な新争点についてはリベラルな態度をとる新政治文化的なリーダーが選出されているのに対して、韓国ではコンベンショナルな政治文化を持つ地方政治エリートが未だ多数を占めている。わが国はコンベンショナルな政治文化と新政治文化の過渡期にあるとしている。

第五、第六章では三カ国の首長、議員の役割認知、政策選好の相違が統計的に明らかにされたが、その相違を生む要因についても実証的に示される必要があるだろう。第五章では日韓両国ともに政治家型が少ない理由として、「西欧に比べて『操』を重要視する儒教文化」や韓国は「議会政治における妥協文化に馴染んでいない」ためと政治文化の相違を強調しているが、この説明を裏付ける根拠は示されていない。三カ国の地方自治制度、首長や地方議員に付与されている権限、リーダーのリクルートメント構造等を説明変数とした検討を望みたい。また第六章でも政治文化とエリートとの役割認知との間を結ぶ論理的関係が明らかではないように思われる。「社会・経済環境」の変化にその原因を

求めるのならば、例えば日米それぞれの過去二回の調査データを時系列で比較し、この十年間の変化から検証する方法も考えられよう。

第三部「地方自治の財政構造」では、わが国における地方自治体の財政再建政策の決定要因が検討される。Dyeのモデルに示唆を受け、「社会・経済環境」、「財政的環境」、「政治的環境」の三つを説明変数とした共通の分析枠組みを設定し、体系的な分析を試みている。

第七章では「政治的環境」のうち、首長の政策選好が政策アウトプットを規定するとの仮説の下、首長の財政選好に焦点を当てている。首長の財政選好を被説明変数に首長の置かれた「政治的環境」、首長自身の個人的属性、「社会・経済環境」を説明変数としたCHAIIDによる分析によると、選挙における政党支持の形態によって財政選好の規定要因が異なるとの結果を得ている。保守系の首長では首長の個人的属性や「社会・経済環境」が影響を与えている一方で、与野党相乗り首長では与党議席率が高いほど財政規模の縮小を志向する。

第八章では被説明変数となる財政再建政策の国際比較を行っている。各国ですでに採用されている政策を対象に類

似性の次元を二つ析出した。第一軸は三ヶ国とも「現行制度」下の採用のしやすさであったが、第二軸は各国に相違が見られ、この違いは地方分権の程度によってもたらされたとしている。政策採用の類似性から政策アウトプットの決定要因の一つとして地方分権の程度といった「制度」の存在を指摘している。財政再建政策の採用にあたって、地方分権が進んでいるアメリカでは自力で財政再建を図るか、他組織と協力するかが争点となるのに対して、中央からのコントロールが強い日本では歳入改善といった対処療法的政策か支出削減といったマネジメント的政策かが争点となる。

第九章では七、八章の分析を受けて、「政治的環境」、「社会・経済環境」と財政再建政策の採択状況との関係が考察される。首長が財政規模の拡大を志向する自治体では対処療法的政策が採用されやすい。逆に財政規模の拡大に消極的な立場をとる首長のいる自治体ではマネジメント的な施策が採用されやすい。また行政経験のある首長は省力化、事務事業の統廃合など自治体職員に負担を強いる施策に消極的であるとしている。

Dyeに代表される従来の政策アウトプット研究では「社会・経済環境」の影響を重視する傾向にあったが、第

三部の分析を通じて、「社会・経済環境」をコントロール変数として投入しても、首長の個人的属性や「政治的環境」の影響が統計的に確認された。さらに国際比較を通じて、三方国の中央地方関係、地方自治体の自律性の程度が同じ政策課題に対して異なった政策対応をもたらすことを実証した点でも本研究の知見は注目される。

一九九〇年の福祉八法改正を境として、福祉サービスの供給主体は市町村にシフトしつつある。第十章では高齢者福祉行政の政策形成、実施過程を「行政調整型」自治体、「関係主体協調型」、「広域協調型」の三つに類型化し、それぞれタイプ別に歳出に占める高齢者福祉費を被説明変数に、「社会環境」、「財政環境」、「政治的環境」の三つを説明変数としたパス解析によって分析されている。分析の結果、比較的都市部に多く見られる「行政調整型」自治体と財政規模が中、小規模の自治体に多く見られる「関係主体協調型」自治体とは、政治的環境や影響パターンや財政環境が及ぼす影響の方向性が異なっていることが示される。

第十一章では介護保険制度の概要と実施に関わる問題点が指摘される。介護保険制度の導入は財政、事務負担の両

面で地方自治体を圧迫することは確実である。その意味で四月に導入される介護保険はまさに「来るべき分権時代における行政サービスの供給主体になりえるかの試金石」であり、今後地方自治体によるサービス供給基盤の整備にあたっては、効率的運営と並んで財政基盤の強化が必要となると指摘している。

受け皿となる地方自治体の財政基盤強化の方策の一つとして検討されているのが市町村合併であり、いわば第三次市町村合併待望論とも呼ぶべきブームが起きている。こうしたブームに後押しされる形で、一九九五年に合併特例法が全面的に改正された。第十三章では一九九六年のあきらの市新設に至る過程を詳細に追い、「実質的には新法制定に近い」ともされるこの大改正の効果を検証している。特に合併特例法改正で導入された住民発議制度が機能しておらず、合併によってポストを失う可能性がある首長、地方議員が合併に関する意志決定過程を独占していると論じている。

地方自治体の適正規模については様々な議論がある。例えば、地方財政学者を中心とする行政の効率性を重視する立場からは、一人あたりの基準財政需要額が低いことから、

人口三十万人を一つの目安とした市町村合併を検討課題として挙げる議論もある。こうした合併論議に対して、第十二章では実際に市町村合併が地方自治体の行財政に与える効果を検証している。行政改革効果、サービス拡充効果、財政状況の三点から検討した結果、特に合併後の人口規模が十万人を超えているか否かが重要としている。さらにケーススタディとしていわき市を挙げ、スケールメリットを生かした地域開発を進め、財政基盤の強化を果たした一方で、スリム化には至っていないとしている。

三

最後に本書全体を通じて評者が感じた点を分析枠組み、分析対象、分析手法の三点から触れておきたい。

第一部から三部では国際比較を通じて各国の中央地方関係の相違とその機能について明らかにされ、後半の第四、五部ではわが国の地方自治体が抱えている政策課題とその対応が詳細に論じられている。各章ごとには興味深い知見が示されているが、後半部では国際比較を念頭に置いておらず、調査データや分析手法も異なるため、前半部と後半部の関連性がやや薄いと印象を受ける。本書全体に共通する理論枠組みや各章の知見を総括する章を別に設け、整

理がなされていると、クロスナショナルな要因と国内要因の双方を説明変数として組み込んだ比較公共政策研究として、読者の理解はより進んだものと思われる。

本書中でも一部の章で試みられているが、政策アウトプットを被説明変数として、各国の中央地方関係、分権の程度等の「制度要因」をクロスナショナルな説明変数に、「社会・経済環境」、「政治的環境」を国内的な説明変数に、さらに地方エリートの財政選好や政策選好を媒介変数とした統合モデルを基に、各変数間の構造を明らかにする体系的な分析が本書の後に続くことを期待したい。

第二に本書におけるアンケート調査や分析の対象は市町村レベルになっている。国際比較を試みるうえで、三カ国の基礎自治体レベルを対象を限定し、条件をコントロールする必要があるためと推察される。しかしながら、わが国における分権改革の議論においては国と都道府県との関係抜きにしては考察できない。中央政府と都道府県との関係、都道府県と政令指定都市、中核市、市町村との関係についてもそれぞれ考察があれば、わが国の中央地方関係が抱える問題点をより強調させることができたものと思われる。

第三点がアンケート・データおよびデータ分析の手法についてである。いまや地方分権に対する関心は政治学者、

行政学者に留まらない。そうした幅広い読者層を念頭に置いているのか、本書では比較的簡潔にデータの処理方法、分析方法が触れられている。例えば多くの章で三ヶ国のアンケート調査に基づいた分析を行っているが、具体的にどのような設問を実施したのか、さらにどのような回答を、どのような変数として加工・処理したのか、提示があるとともに一層わかりやすいものになったと思われる。また第三部では MDS (Multi-Dimensional Scaling) による軸の析出や CHAID によるサンプルの分割など洗練された統計手法が用いられているが、こうした分析手法についても若干の説明があってもよいだろう。

一九七〇年代以降、わが国の政治学でも行動科学的な実証分析は大きな地位を占めつつある。しかしながら地方政治の分野においては、多くの研究が現行制度の解説や情報公開条例、地域福祉等の特定政策領域における先進自治体のケーススタディに偏っており、公共政策のアウトプット分析はいまだ発展途上との印象があった。本書は二度にわたるアンケート調査、膨大なアグリゲート・データを駆使して、地方自治体の財政政策や地方政治における政策過程のいかなる点に問題があるのか実証し、問題解決の方向性を指し示す貴重な研究として高く評価できよう。

参考文献

- Dye, Thomas, L. (1966) *Politics, Economics, and the Public*. Chicago:
 小林良彰・新川達郎・佐々木信夫・桑原英明 (一九八七)
 『アンケート調査にみる地方政府の現実』学陽書房
 新川達郎 (一九九三) 「地方自治における三つの自由化——
 地方政府像の変貌——」『レヴアイアサン』十二号
 大森彌・佐藤誠三郎編 (一九八六) 『日本の地方政府』東京
 大学出版会
 安岡正晴 (一九九五) 「アメリカ政治学における『都市レジ
 ム・アプローチ』の発展」『早稲田政治公法研究』四八
 号

(慶應義塾大学出版会、一九九八年八月刊)

森 正