

# 政治学概論Ⅱ《2024》#13

## 比較政治学（5）：中央・地方関係制度

荻谷 千尋

7, Feb, 2025

### I. 授業の感想

- ・内坂さん
- ・大久保さん
- ・小松原（は）さん
- ・高橋さん
- ・丹羽さん
- ・本間さん

### II. 中央・地方関係制度

#### 1. リーディング・アサインメント

建林・曾我・待鳥「官僚の自律性と能力」（『比較政治制度論』）

- ・片山さん
- ・黒田さん
- ・小松原（け）さん
- ・田辺さん
- ・西田さん

**地方分権改革が進んでおり、中央・地方関係における三つの側面が生じている ページ306**

確かに、地方政府の方が住民にとっては身近な存在だと思う。しかし、個人的には、地方分権を進めるということは、中央の責任放棄な気がする。なぜなら、分離分散が強化されるということは、財源も自分たちでどうにかする必要があると出てくるし、地方政府がやること多すぎてパンクする可能性も出てくる。結果として、困るのは住民なのに、地方政府を困窮させるようなことをするのは、中央の責任放棄と嫌がられせな気がする。なので、国民はこのことを考える必要があると感じたので、重要な箇所とした（片山）。

**民主化の促進p306** 本リーディングアサインメントでは、政府と国民の距離が近いと、国民はより「積極的な政治参加」をするようになるとあり、この言葉に本当に納得した。なぜ納得したかということ、松江市の上定市長は、島根スサノオマジックが大好きで1ファンとして、よく観戦しておられるが、その結果、観戦しておられる市民の方も市長を身近に感じ、市長の政策によく注目しているため、国民と政府の距離が近いことは大切だと感じたから（黒田）。

**地方の選挙が国政選挙よりも低い国がほとんどである。p.6** アメリカなどは、選挙に対して積極的であるとよく聞くが、アメリカも地方の選挙のほうが投票率が低いのだろうか。もし低いのであれば距離が近いため、住民の地方政府への関心を高め、積極的な政治参加をもたらすという理論は崩壊しているのではないかと感じる。また、日本の都会では、「地域」という意識が低く、身近に感じるものが少ないのではないかと考えた（小松原（け））。

**融合・分離型の国(305頁)** 融合・分離型の国は「地方政府が中央政府からの財政移転に支えられながら、大規模な歳出を行う」と説明されていたが、一方で中央政府による地方任せも起こっているのではないかと考えた。ナイジェリアでは、世界最大規模の水上スラムが発生しており、政府が存在しないものとして考えていることを踏まえると、中央政府の責任が果たされているか疑問に思った。中央政府と地方政府が重複して責任を持つということ(融合)と中央政府と地方政府の役割を区別するということは、具体的な状況を想定できていないからかもしれないが、若干の矛盾があるように思った（田辺）。

「**首長選挙や議会選挙を～民主的な政治文化を涵養するというのである**」(307頁) ここでは、首長選挙や議会選挙を通じて住民が地方政府に参加するという制度が、民主的な政治文化を育てることについて書かれている。つまり、地方分権の政治が民主主義を促進するということだ。しかし、日本では地方分権改革が進行しているにもかかわらず、近年の人々の個人主義化によって地域との関わりの希薄になり、政治参加が進んでいないと考える。このため、地方分権化を進めるよりも、まずは地域内での人々の関わりの構築や住民の政治参加を促すような取り組みをするべきだと考える(西田)。

## 1. 中央・地方関係制度の3つの側面

- 中央・地方関係を規定するルールを扱う
- 「中央集権か地方分権か」という問いの立て方の間違い
  - ➡ 多国間比較により、3つの側面に分けて分析することが必要

### (1) 中央政府と地方政府の関係の3類型

1. **権限**：権限が集中しているか、分散しているか
  - 中央政府と地方政府の権限配分
  - 地方政府の「活動量」の相対的な「大きさ」による
  - 分散的な中央・地方関係；集中的な中央・地方関係
2. **機能**：機能が融合しているか、分離しているか
  - 中央政府と地方政府の協働関係（責任を共有）
  - 権限の委任関係の有無；移転財源の有無
  - 融合例：中央政府が所管する政策の実施を地方政府に委任
  - 分離例：中央政府は福祉政策、地方政府は教育政策などの分業

財政的な側面については、補助金や交付金を通じて中央政府から地方政府に多くの移転財源が与えられている場合は融合度が高い。これに対し、地方政府が歳出の多くを地方税など自主財源で賄う場合は分離度が高いといえる(建林正彦・曾我謙悟・待鳥聡史(2008), p.301)

3. **政治的意思決定**：政治的意思決定の自律性が集権しているか、分権しているか
  - 地方政府がどの程度、中央政府から自律的に政治的な意思決定を行うか
  - 地方政府の首長や議員の選出方法：住民の選挙か（分権）、官選か（集権）
4. 3類型を日本に当てはめる
  - 権限：分散（～1980年代）；分散（1990年代～）
  - 機能：**融合**（～1980年代）；**分離**（1990年代～）
  - 政治的意思決定：分権（～1980年代）；分権（1990年代～）
  - ※**機関委任事務制度の廃止**

### (2) 研究史における3類型の評価

- 通説：3つの側面の相関を強調
  - 「分散・融合・集権」＝大陸型：フランスを典型例とする
  - 「集中・分離・分権」＝英米型：イギリスを典型例とする
- 本書：**これら3つはそれぞれ別の次元の問題**
  - 各国で分権改革が進むなか、幾つもの逸脱事例が存在
    - 日本：単一国家でありながら、分散・分離的性格をもつ
    - 英国：スコットランド独立運動

### (3) 本書の解釈：図10-1

#### 1) 権限：集中—分散

- 中央と地方政府を合わせた全政府歳出に対して地方政府歳出が占める割合によって測定可能
  - → 右に行くほど分散的

#### 2) 機能：融合—分離

- 地方政府の歳入が中央政府からの移転財源に依存している割合から測定可能
  - → 上に行くほど分離的

#### 3) 政治的意思決定：集権—分権

- 基礎自治体における住民の直接公選により議会、執政長官が選出されているか否かを基準とする
  - ◇：議会または執政長官が、中央政府から任命される制度を持つ国を指す
  - ◆●：成文憲法上、連邦制を採用するという規定がある国を指す

#### 4) 図から言えること

1. 全体的に直線に沿った配置
2. 集権的な国の位置

第一に、おおむね各国は左下から右上への直線に沿うように位置している。つまり、集中・融合的な状態にあるか、分散・分離的な状態にある国が多いということである。第二に、◇や◆の記号、つまり集権的な国の多くは左下の集中・融合的なところに位置している。例外はフィンランドとナイジェリアだけである。これら二つの点を合わせて考えると、「集中・融合・集権」と、「分散・分離・分権」という組み合わせが現実には成立しやすい。「大陸型」と「英米型」という伝統的な区分は、少なくともこの指標で見ると、実態としてはあまり有効ではないことがわかる。**融合が分散を、分離が集中をもたらすという関係は見られず、むしろ逆の関係が成立している**（建林正彦・曾我謙悟・待鳥聡史 (2008), p.305)

#### 4. 連邦制との関係

- 連邦制と、集中—分散、融合—分離に一定の関係があるわけではない

#### 2. 中央・地方関係制度の帰結

##### (1) 通説（古典的見解）：地方政府は「民主主義の学校」である

- 首長選挙や議会選挙など、住民による地方政府への参与＝政治的自律性
- データ：
  - 投票率：地方選挙＜国政選挙
  - レファレンダム：地方＞国政
  - → 結論：一概には言えない

##### (2) 俗説：政治的自律性が高い地方政府は、住民に対する説明責任を負うため、汚職が少ない

- トライスマンの分析
  - 連邦制国家の方が単一国家よりも汚職が多い
  - 連邦制の特徴
    - 地域的自律性（遠心力）と国家統合（求心力）の両立をはかることを強いられるため、常に不安定である
    - 単一国家への移行；地方政府の離脱

連邦制によって、地域ごとの多様性と国家としての統合という帰結を享受するには、一方では中央政府への求心化、他方では連邦離脱への遠心化にさらされやすいために生じる不安定性を乗り越えることが必要となる（建林正彦・曾我謙悟・待鳥聡史（2008）, p.309）

- 合衆国憲法の、「各州の対等な代表から構成された連邦議会上院を設置」は、こうした不安定性を克服するための措置と解することができる

### 3. 政治的メカニズムへの注目

- 政治的競争のもたらす非効率

#### (1) 通説：分権的であれば、地方政府間の競争が生じる

- その結果、効率的な政策が達成される

#### (2) 近年の解釈：

- ヴォールデン：
  - 中央と地方の政治家がそれぞれに業績誇示のために、政策実施する結果、政策供給量は過剰（非効率）となる
- ピーターソン：「福祉の磁石」論
  - 地方政府：住民と企業のうちで望ましいものを集め、望ましくないものを退出させようとする能動的主体と位置づける

高福祉（再分配政策）⇒ 担税能力の低い低所得者を引きつける ⇒ 税負担の増える高所得者を遠ざける ⇒ 福祉政策の切り捨て競争が生じる（代わって、開発政策を積極的に推進）

### 4. 日本の中央・地方関係の変化とその帰結

#### (1) 戦後改革から1980年代まで：分散・融合・分権型

1. 市長・地方議員が地方自治の担い手に（分権性）
  2. 地域住民の意見を受け、地方政治家が活躍
- 農村部出身の有力議員を中心とする、中央政府から地方政府への個別補助金の配分（融合性）
    - 地域発展；福祉；環境
    - 革新自治体
    - シルバーパス；未成年者の医療費無料；給食費無料；公害対策
    - Cf. 国政レベルにおいては自民党を選択
      - 国政レベルにおける保革対立：外交・安全保障が機軸
      - = 地方レベルに影響せず
      - 政策波及：類似の地方政府の政策を模倣

#### 1. 融合的な行財政制度

- 地方交付税と機関委任事務
- 3割自治
  - 3割の自主財源は世界的に見れば平均以上
  - 3割は大都市圏を含む、日本の平均値
  - ほとんどの農村部の地方政府の自主財源は1割

そもそも3割の自主財源というのは世界的に見れば平均以上なのであり、3割自治批判とは神話に基づく批判であったともいえる。しかしより大きな問題は、各国比較の上での日本の自主財源比率の高さは、あくまでも日本全国の平均値であって、東京など大都市圏の地方政府によって引き上げられたものであることである。多数の農村部の地方政府は自主財源比率が1割程度であり、地方交付税や個別補助金といった多くの移転財源によって支えられていたのである（建林正彦・曾我謙悟・待鳥聡史（2008）, p.321）

## **(2) 地方分権改革（1990年代）以後：分散・分離・分権型へ**

### **1. 機関委任事務の廃止**

- 行政面における分離化

### **2. バブル経済崩壊に伴う、地方政府の財政支出拡大**

### **3. 小選挙区制の導入（衆議院）**

かつての中選挙区制における個人基盤の集票機構において存在した、中央政治家による地方政治家の系列化の誘因は薄れ始めていた（建林正彦・曾我謙悟・待鳥聡史（2008）, p.324）

### **4. 市町村合併**

- ➡ 「福祉の磁石」現象への反発
- 例：大阪市の生活保護抑制

## **参考文献**

建林正彦・曾我謙悟・待鳥聡史（2008）『比較政治制度論』，有斐閣.

曾我謙悟（2019）『日本の地方政府：1700自治体の実態と課題』，中央公論新社.

曾我謙悟（2017）「『日本の地方政治』再訪：尖度と分位点回帰を用いた政策変化の量的把握」，『年報政治学』，Vol.2017, No.2, pp.96-121. Available at: [https://www.jstage.jst.go.jp/article/nenpouseijigaku/68/2/68\\_2\\_96/\\_article/-char/ja/](https://www.jstage.jst.go.jp/article/nenpouseijigaku/68/2/68_2_96/_article/-char/ja/).

金井利之（2007）『自治制度』，東京大学出版会.