

平成21年3月31日現在

研究種目：基盤研究(B)

研究期間：2006～2008

課題番号：18330025

研究課題名（和文）変革期における中央－地方関係の総合的解明

研究課題名（英文）The comprehensive analysis of the changing intergovernmental relationship in Japan

研究代表者

伊藤 光利（ITO MITSUTOSHI）

神戸大学・大学院法学研究科・教授

研究者番号：00128646

研究成果の概要：

本研究は、わが国の政治行政システムにおける中央－地方関係の位置づけ、中央と地方両レベルの政治行政構造の重層的なリンク、また両レベルの政治過程の連動等を、全国市区町村長調査の量的分析および行政・団体関係者へのインタビューによる質的分析を通じ、明らかにした。これにより、「政策受益団体・地方政府連合」論の有効性を確認し、今後、この概念を用いた日本型経営、日本型福祉国家、一党優位制の総合的な分析の手がかりを得ることができた。

交付額

（金額単位：円）

	直接経費	間接経費	合計
2006年度	5,700,000	1,710,000	7,410,000
2007年度	5,400,000	1,620,000	7,020,000
2008年度	3,200,000	960,000	4,160,000
年度			
年度			
総計	14,300,000	4,290,000	18,590,000

研究分野：政治過程論

科研費の分科・細目：政治学・政治学

キーワード：政治学・行政学・中央－地方関係・地方分権

1. 研究開始当初の背景

1990年代に入り、グローバリゼーション、バブル経済の崩壊を背景に、わが国は政治改革・政界再編・行財政改革など政治経済システムの大変革を迫られてきた。市町村合併や地方分権など中央－地方関係に関わる諸改革も、こうした変革の一環である。従来、わが国政治経済システムの特徴は、生産性の高いセクターの利益を生産性の低いセクターや地域、さらには福祉領域に再分配することを通して比較的格差のない社会を形成して

きた点にあった。中央－地方関係はこの再分配メカニズムが円滑に機能するための重要なルートであった。しかしながら、グローバリゼーションの深化とともに国際競争が激しくなるにつれて、この再配分システムに内在化していた亀裂が顕在化してきた。こうした環境変化が中央－地方関係に変革を迫っている。換言すれば、中央－地方関係の変化は、わが国の政治経済システム全体の変化と直結している。しかしながら、変化は一様ではない。第一に、利害調整に際し政策ネット

ワークを形成する行政・政治家・団体の三者それぞれに中央-地方関係が存在するため、政策領域ごとに三ルートの動きにバリエーションが生じうる。第二に、地方レベルの政策形成・実施過程のウェイトが増大する中、地域や政策領域によって中央レベルと地方レベルの連動の仕方に重要な差異が生じうる。つまり、今日の中央-地方関係の変化とそれがもたらす意味は、広い視野の下、重層的かつダイナミックに理解される必要があり、以上のような関心から本研究が開始された。

2. 研究の目的

本研究は、①中央-地方関係をわが国の政治行政システム全体の中で位置づけること、同時に②中央-地方関係を重層的なものとしてとらえ、中央と地方、二つのレベルの政治行政構造がどのように複雑にリンクされているのか、また、それぞれのレベルにおける政治過程がどのようにダイナミックに連動しているのかを明らかにすること、さらに③この中央-地方のリンク構造がどのように変革されつつあるのか、その際、中央および地方の行政、政党・議員、利益団体などの各アクターがいかなる選好と戦略をもってこの変動に対応しようとしているかという点を検証し、変革期にあるわが国の中央-地方のリンク構造の変容と将来像を総合的に理解することを目的としている。

3. 研究の方法

18年度には、理論研究、文献・資料収集、関係者への聞き取り調査、全国調査の準備作業を実施した。まず全員で研究打合せ会を持ち、研究計画について意思統一を行った。予め理論的文献を探索した者による報告も二回にわたり実施し、研究会を通じて、その成果を共有した。これらの理論研究に並行して、中央-地方関係の変容を理解するために、専門家への聞き取り、資料収集、調査の準備を行った。先2回の研究会により理解が一定程度、深まった時点で、実際に関係者（合併市職員および県の担当職員）から聞き取り調査を行い、有益な情報を得た。これらの情報を基に、全国の市区町村長を対象とするアンケート調査について、調査表作成等の準備をした。

19年度には調査を実施した。これは市町村合併による規模拡大や地方分権による権限委譲という状況下での地方自治体首長、とりわけ地方政治・地方行政の最前線にいる市町村長自身の態度や行動を明らかにすること

を目的としている。全国約1800人の市町村長に対し、郵送によるアンケート調査を実施し、地方自治あるいは中央-地方関係に対する認識、近年の変革についての評価、政策課題、政治的基盤、接触行動等について訊ねた。全国の全市区町村首長（自治体）を4月の統一地方選挙を挟んで二つのグループに分け、調査票を発送・依頼し、その後、一回ずつ督促した。回答率は62.5%であった。その後、データの入力・確認作業、コードブックの作成と記述的分析を行い、その後の本格的分析に向けて準備を積み上げた。またメンバーはそれぞれの分担部分を中心に、文献収集や理論的分析を行い理論面での準備を進めるとともに、一部メンバーによる研究会を並行して行った。

20年度は最終年度であったので、これまでの研究蓄積および調査結果を基に、研究成果をまとめることに主眼を置いた。具体的には、3回の研究会を実施し、多数の参加者が研究成果を報告し、それに関し議論を行った。19年度実施の調査データの内容を確認し、その後、量的分析を行う者は適宜自らの関心に従い分析を進め、他方、質的分析に拠る者はこのデータとの整合性を意識しつつ研究を進めた。

4. 研究成果

調査・分析の成果としては、まず、これまで学界ではほとんど例のなかった上記研究目的に関するアンケート郵送調査を全国の市町村長に対して行い、データを蓄積したことが挙げられる。このサーベイ調査が本研究で最も労力を要したプロジェクトであったが、他方ではこの量的研究を補完するために市と県のレベルで商工、農業、福祉の各政策領域の社会団体と関連行政担当者に対する面接調査が行われた。これらの調査の分析結果は既に一部公表が始まっている。

理論面では、まず、マスグレイブの fiscal federalism、ピーターソンの functional federalism を下敷きに、わが国における曾我謙悟・待鳥聡史の「地方政治の依存効果論」と伊藤光利の「政策受益・地方政府連合論」がどのように位置づけられるかを検討した結果、大いに理論的な前進が得られた。現時点での解答は、北山俊哉の「日本の事例は、ピーターソンの functional federalism の理論を否定するわけではない」、「日本の市は福祉政策を重要な問題を考えている。しかし、それは中央からのカテゴリーカルな補助金（負担金）によって支えられているのである。このことは、ピーターソンの理論とは矛盾しな

いばかりか、想定するところである」という一節に集約されている。他方、「政策受益・地方政府連合論」は、地方政府がカテゴリーカルな補助金について「横出し」や「上乘せ」を行い、地方政府が中央政府と対立し、再分配の単独事業、あるいは「開発政策」という名の「再分配」政策を進める可能性を重視しており、この点については理論・実証の両面での課題である。

市町村長のネットワークを徹底的に分析した鹿毛は、政策受益団体と市区町村長の関係が利益誘導的な関係、あるいはクライエントリズムとはやや色彩の異なるものであり、むしろ、広い意味での「福祉」を自治体が追求することが、「自身の能力・知名度・実績（自身の当選の最も大きな原動力とされる）」に直結すると市区町村長が考えている可能性があるという意義深い知見を引き出した。これに呼応するように、曾我は同じく今回の調査データの分析から「組織依存的でなく、自律性が高く、政策志向の強い市町村長」のタイプを析出した。

広本は、地方政府の介護政策の規定要因という、多くの研究者の結論が食い違う問題について、先行研究の徹底的な内在的分析を通して、データをとる時期と対象により相違が生じることを明らかにした上で、再分析の結果、介護料を決める要因がニーズ(高齢者数)、財政状況、家庭と地域の介護力と変化してきたことを明らかにした。この知見は、今日では介護など、わが国の社会福祉が地域のソーシャル・キャピタルに大きく依存してきていることを示している。これは「政策受益団体・地方政府連合」の弱体化を意味するのか、それとも厳しい財政状況下における新たな形の「連合」の模索と見るべきなのかという点は、今後の一層の実証・理論両面での研究の進展を待たねばならない。

地方政府関係や団体関係者への面接調査から小売流通政策を分析した伊藤は、この政策分野における「政策受益団体・地方政府連合」がグローバリゼーション等の諸要因により、ほぼ崩壊しつつあることを示した。これは、地方政府や地方の社会団体をも含み構築されてきた日本型福祉レジームである「政策受益団体・地方政府連合」が大きく揺らいでいる現状とそのメカニズムを相当程度、明らかにするものである。

現時点では、収集されたデータの第1次分析が終了した段階であり、今後分析を進めてその成果を内外の学界で報告し、論文あるいは可能であれば学術書として公表していく予定である。例えば、メンバーのうち、曾我

は「地方政治の文脈依存的効果論」を枠組みとする共著で公共政策学会賞を受賞したが、今回の調査結果を付加することにより、一層の研究成果が期待できる。また、鹿毛・北山・広本は既に成果をまとめており、さらなる洗練や外国人研究者との共同研究により、一層の学術的貢献をするものと思われる。伊藤の「大企業労資連合 vs 政策受益団体」モデルは、日本の福祉レジーム、あるいは現代日本政治の基本構造を論じる場合に、その妥当性が受け入れられた結果、多くの論者から言及されるようになってきたが、このモデルに地方政府の位置と機能を埋め込むという今回のプロジェクトの目論見は、現時点では、ほぼ予想通りに実現したと言ってよい。

今後は「政策受益団体・地方政府連合」をバージョンアップするとともに、ここの概念をノードとして、これを経済システムとしての日本型経営（より一般的には調整型資本主義）および社会システムとしての日本型福祉国家（企業福祉、家族、地域福祉）、政治システムとしての1党優位制の3者を相互補完的にとらえていきたい。

5. 主な発表論文等

（研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線）

〔雑誌論文〕（計22件）

- (1) 松並 潤、「自治体は90年代以降の変化にどう対応してきたか?」、『TOYONAKA ビジョン22』、12号、pp.2-7、2009年、査読無
- (2) 松並 潤、「特殊法人改革の虚実」、『レヴュアアサン』、第43号、pp.44-59、2008年、査読無
- (3) 北村 亘、「中央地方関係から見た日本の財政赤字」、『年報政治学 2008-II 政府間ガバナンスの変容』、2008-II、pp.11-36、2008年、査読無
- (4) 北山俊哉、「書評『地方分権改革』」、『年報行政研究』、43号、pp.214-217、2008年、査読無
- (5) 曾我謙悟・待鳥聡史、「政党再編期以降における地方政治の変動：知事類型と会派議席率に見る緩やかな二大政党化」、『選挙研究』、24(1)、pp.5-15、2008年、査読無
- (6) 曾我謙悟、「政府間ガバナンスに関する最近の研究動向」、『年報政治学 2008-II 政府間ガバナンスの変容』、2008-II、pp.144-165、2008年、査読無
- (7) 曾我謙悟、「日本の地方政治を解き明か

す：構造、歴史的展開、政策帰結』、『論座』、2008年7月号、pp.75-80、2008年、査読無

(8) 稲継裕昭、「地方自治体における人材マネジメントの実現」、『国際文化研修』、58号、pp.22-29、2008年、査読無

(9) Masayuki HIROMOTO, “The Effects of Social Structure on the 2002 Elections for State Representatives in the United States”, 『修道法学』、第30巻第2号、pp.350-321、2008年、査読無

(10) 広本政幸、「地方自治体による独自課税の導入に関する提言」、『群馬自治研究』、第6巻、pp.146-149、2008年、査読有

(11) 伊藤光利、「政治的リーダーシップ論とコア・エグゼクティブ (CE論) - CEの比較分析枠組と日本のケース -」、『神戸法学雑誌』、第57巻第3号、pp.1-89、2007年、査読無

(12) 大西 裕、「『強い大統領』という韓国政治の幻影-国務総理任命過程の研究-」、『大阪市立大学法学雑誌』、第54巻第2号、pp.961-981、2007年、査読無

(13) 大西 裕、「地域研究と現代政治分析の間」、『レヴァイアサン』、40号、pp.73-79、2007年、査読無

(14) 稲継裕昭、「自治体の人事システム改革 - 背景・現状・課題」、『自治フォーラム』、578号、pp.4-10、2007年、査読無

(15) 稲継裕昭、「キャリア官僚リクルートメントの変容」、『大阪市立大学法学雑誌』、第54巻第2号、pp.436-479、2007年、査読無

(16) 北村 亘、「三位一体改革と全国知事会」、『大阪市立大学法学雑誌』、第54巻第2号、pp.335-382、2007年、査読無

(17) 鹿毛利枝子、「日本における団体参加の歴史的推移——第二次世界大戦のインパクト——」、『レヴァイアサン』、41号、pp.45-73、2007年、査読無

(18) 鹿毛利枝子、「市民社会の集団・組織分析」、『レヴァイアサン』、40号、pp.130-138、2007年、査読無

(19) 鹿毛利枝子、「日本における新たな『公共』とNPO・非営利団体」、『21世紀ひょうご』、2号、pp.1-7、2007年、査読無

(20) 広本政幸、「児童虐待を抑制するのは社会的ネットワークか、専門職か」、『季刊行政管理研究』、第118号、pp.23-44、2007年、査読無

(21) 北山俊哉、「統治についての政治学的・

行政学的考察』、『憲法問題』、第17号、pp.81-94、2006年

(22) 広本政幸、「多角的な社会保障制度分析 - 新川敏光著『日本型福祉レジームの発展と変容』 -」、『レヴァイアサン』、38号、pp.167-170、2006年

〔学会発表〕 (計12件)

(1) 大西 裕、「提携と同盟の違い：韓国の政権交替と対外政策の非転換」、日本国際政治学会、2008年10月25日、つくば国際会議場

(2) 大西 裕、「李明博政府の誕生と政党政治：大統領制における政府形成に対するゲーム理論的分析」、日本政治学会、2008年10月11日、関西学院大学

(3) 大西 裕、「이명박정부의 탄생과 정당정치: 대통령제에서의 정부형성에 대한 게임이론적 분석 (李明博政府の誕生と政党政治：大統領制における政府形成に対するゲーム理論的分析)」、第4回世界韓国学大会、2008年9月22日、ソウルウォーカーヒルホテル

(4) 大西 裕、「合意されない持続：道具的民主主義観と非穏健保守勢力のゆくえ」、現代韓国朝鮮学会、2008年7月21日、同志社大学

(5) 村松岐夫・北村 亘、「財政赤字の政治学」、バブル・デフレ研究会、2008年7月25日、内閣府経済社会研究所

(6) 鹿毛利枝子、「経済自由化と社会連帯：比較実証分析に向けての序説」、東京大学国際関係論研究会、2008年7月19日、東京大学総合文化研究科

(7) 鹿毛利枝子、「第二次世界大戦の団体参加へのインパクト—神戸・札幌YMCAの比較事例分析」、日本比較政治学会、2008年6月22日、慶応大学日吉キャンパス

(8) Toshiya KITAYAMA, “Metropolitan Governance and Inequality in Japan, The cases of Tokyo, Osaka and Nagoya”, The European Consortium for Political Research Joint Sessions, 11 - 16 April 2008, Rennes, France

(9) Rieko KAGE, “Civic Engagement and Postwar Reconstruction: A Quantitative Analysis”, The Annual Convention of the International Studies Association, March 26-29, 2008, San Francisco, CA, USA.

(10) Rieko KAGE, “Making Reconstruction

Work: Civil Society and Information in Post-Conflict Societies”, The Association for Research on Nonprofit Organizations and Voluntary Action, November 15-17, 2007, Atlanta, GA, USA.

(11) 鹿毛利枝子、「社会関係資本における世代間格差をめぐる国際比較」、日本政治学会年次総会報告、2007年10月6日、東京・明治学院大学

(12) Rieko KAGE, “Bowling Together, Fighting Together: The Long-Term Impact of War on Civic Engagement”, The Annual Meeting of the American Political Science Association, August 30-September 2, 2007, Chicago, IL, USA.

〔図書〕(計32件)

- (1) 村松岐夫・稲継裕昭・日本都市センター、『分権改革は都市行政機構を変えたか』、第一法規、256p、2009年。
- (2) デイヴィッド・ルイス著・稲継裕昭(監訳)、『大統領任命の政治学』、ミネルヴァ書房、343p、2009年。
- (3) 稲継裕昭、『現場直言！自治体の人材育成』、学陽書房、222p、2009年。
- (4) 天川 晃・稲継裕昭、『自治体と政策—その実態と分析』、放送大学教育振興会、224p、2009年。
- (5) 北村 亘、『地方財政の行政学的分析』、有斐閣、192p、2009年。
- (6) 伊藤光利、『政治的エグゼクティブの比較研究』、早稲田大学出版部、188p、2008年。
- (7) 稲継裕昭、『プロ公務員を育てる人事戦略—職員採用・人事異動・職員研修・人事評価』、ぎょうせい、197p、2008年。
- (8) 真淵 勝・北山俊哉、『政界再編時の政策過程』、慈学社、319p、2008年。
- (9) 松並 潤、「NPO法(特定非営利活動促進法)の制定過程」(真淵勝・北山俊哉編『政界再編時の政策過程』、慈学社、pp. 160-177、2008年。
- (10) 新川敏光・大西 裕、『世界政治叢書9 日本・韓国』、ミネルヴァ書房、309、2008年。
- (11) 大西 裕、「『強い大統領』という韓国政治の幻想」(伊藤光利(編著)『政治的エグゼクティブの比較研究』、早稲田大学出版部、pp. 131-153、2008年。
- (12) 大西 裕、「弱い資本家による強い資本主義」(アジア政経学会監修『現代アジア研

- 究2 市民社会』、慶応義塾大学出版会、pp. 179-202、2008年。
- (13) 建林正彦・曾我謙悟、『比較政治制度論』、有斐閣、340p、2008年。
- (14) 伊藤光利、「基礎自治体：全国市町村(区)自治体首長調査結果から」((財)ひょうご震災記念21世紀研究機構『関西圏域における広域行政に関する研究会最終報告書』、(財)ひょうご震災記念21世紀研究機構調査本部、92p、2008年。
- (15) 稲継裕昭、「新しい公共経営と人材育成・人事評価—日本型公務員制度とNPMとの親和性」(村松岐夫編『公務改革の突破口：政策評価と人事行政』、東洋経済新報社、pp. 51-69、2008年。
- (16) 伊藤光利、「官僚主導型政策決定システムにおける政官関係」(日本行政学会(編)『年報行政研究42 行政改革と政官関係』、ぎょうせい、pp. 32-59、2007年。
- (17) 大西 裕、「成長・危機・回復—金融政治の韓日比較—」(チャンダルチュン・服部民夫共編『韓日政治社会の比較分析』、アヨン出版部、pp. 271-298、2007年。
- (18) 大西 裕・飯尾潤・増山幹高、「政治体制と政党—集団関係：日韓比較」(中神康博・金太鍾編『教育の政治経済分析—日本・韓国における学校選択と教育財政の課題』、シーエーピー出版、pp. 31-47、2007年。
- (19) 曾我謙悟・待鳥聡史、『日本の地方政治—二元代表制政府の政策選択』、名古屋大学出版会、380p、2007年。
- (20) 伊藤光利、「日本の政治的リーダーシップ—執政ネットワーク・アプローチの観点から」(服部民夫・張達重編『日韓政治社会の比較分析』、慶応義塾大学出版会、pp. 25-63、2006年。
- (21) 伊藤光利、「国会「集合財」モデル」(村松岐夫・久米郁男編著『日本政治 変動の30年』、東洋経済新報社、pp. 25-48、2006年。
- (22) 大西 裕、「韓国の民主化」(恒川恵市編『民主主義アイデンティティ—新興デモクラシーの形成—』、早稲田大学出版部、pp. 95-119、2006年。
- (23) 大西 裕、「成長・危機・回復」(服部民夫・張達重編『日韓政治社会の比較分析』、慶應義塾大学出版会、pp. 263-289、2006年。
- (24) 大西 裕、「官僚のプロフィールと役割意識」(村松岐夫・久米郁男編著『日本政治 変動の30年』、東洋経済新報社、pp.

181-198、2006年。

(25)片山 裕・大西 裕、『アジアの政治経済・入門』、有斐閣、300p、2006年。

(26)北山俊哉、「文化芸術の活性化による都市の活性化」(橋本信之編『21世紀の都市活力ー大阪再生への多角的アプローチ』大阪市政研究所研究論集)、都市問題研究会、pp. 39-61、2006年。

(27)北山俊哉、「日本における地方自治の発展」(村松岐夫編『テキストブック地方自治』第1章)、東洋経済新報社、pp. 11-44、2006年。

(28)北村 亘、「強制されたアカウントビリティーイギリス」(持田信樹(編)『地方分権と財政調整制度ー改革の国際的潮流』)、東京大学出版会、pp. 129-150、2006年。

(29)北村 亘、「中央官庁の地方自治観」(村松岐夫・久米郁男編著『日本政治 変動の30年』)、東洋経済新報社、pp. 199-222、2006年。

(30)北村 亘、「地方税財政」(村松岐夫編『テキストブック地方自治』)、東洋経済新報社、pp. 135-156、2006年。

(31)北村 亘、「誰が行政を担っているのか」(梅川正美・阪野智一・力久昌幸(編)『現代イギリス政治』)、成文堂、pp. 43-60、2006年。

(32)北村 亘、「三位一体改革と中央地方関係の変容」(東京大学社会科学研究所(編)『「失われた10年」を超えてII』)、東京大学出版会、pp. 219-249、2006年。

6. 研究組織

(1) 研究代表者

伊藤 光利 (ITO MITSUTOSHI)

神戸大学・大学院法学研究科・教授

研究者番号：00128646

(2) 研究分担者

稲継 裕昭 (INATSUGU HIROAKI)

早稲田大学・大学院公共経営研究科・教授

研究者番号：90289108

鹿毛 利枝子 (KAGE RIEKO)

東京大学・大学院総合文化研究科・准教授

研究者番号：10362807

北村 亘 (KITAMURA WATARU)

大阪市立大学・大学院法学研究科・准教授

研究者番号：40299061

北山 俊哉 (KITAYAMA TOSHIYA)

関西学院大学・法学部・教授

研究者番号：90214824

広本 政幸 (HIROMOTO MASAYUKI)

広島修道大学・法学部・准教授

研究者番号：90320019

(3) 連携研究者

品田 裕 (SHINADA YUTAKA)

神戸大学・大学院法学研究科・教授

研究者番号：10226136

大西 裕 (ONISHI YUTAKA)

神戸大学・大学院法学研究科・教授

研究者番号：90254375

曾我 謙悟 (SOGA KENGO)

神戸大学・大学院法学研究科・准教授

研究者番号：60261947

松並 潤 (MATSUNAMI JUN)

神戸大学・大学院国際協力研究科・教授

研究者番号：70268217

久米 郁男 (KUME IKUO)

早稲田大学・政治経済学術院・教授

研究者番号：30195523

建林 正彦 (TATEBAYASHI MASAHIKO)

同志社大学・法学部・教授

研究者番号：30288790