

科学研究費助成事業 研究成果報告書

令和 5 年 6 月 10 日現在

機関番号：34315

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2019～2022

課題番号：19K02146

研究課題名(和文) 地方分権およびローカリズム政策にみる地域の公共的課題への対応可能性

研究課題名(英文) Comparative study of post-welfare state towards public-private partnership and local governance

研究代表者

中西 典子(Nakanishi, Noriko)

立命館大学・産業社会学部・教授

研究者番号：90284380

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,300,000円

研究成果の概要(和文)：本研究では、英国のローカリズム政策に着目するなかで、日本の地方分権政策を批判的に分析し、中央集権から地方分権への実現可能性と地域の公共的課題への対応可能性について考察した。ニュー・ローカリズムにおける中央政府から地方自治体への分権化を団体自治、地方自治体から地域社会への分権化を住民自治として捉え、後者の視点から日本の地方分権にみられる課題を明らかにした。英国のローカリズム政策と日本の地方分権政策のいずれにおいても地方自治体への権限委譲は中央政府のコスト削減という消極面を有するが、英国にみられる地域社会への権限委譲に関しては日本で実現できておらず、地域の公共的課題への対応という点で重要となる。

研究成果の学術的意義や社会的意義

本研究では、中央集権から地方分権への方向性を掲げてきた英国のローカリズム政策に着目し、その政策的背景や地域での実情を分析するなかで、日本のこれまでの地方分権政策との比較を通じて、地方自治体および地域コミュニティへの権限付与の積極面と消極面を考察してきた。ローカリズム政策が地域への自治権委譲を掲げながらも、中央政府による財政削減の手法として推進されてきた点は、中央集権下の依存色の強い地方行政から脱却しきれず、未完の改革を続ける日本の地方分権政策の批判的検証として捉えられる。そのため、地方分権改革から地域主権改革へと転換していく方策が今後の課題として求められる。

研究成果の概要(英文)：This research focuses on decentralisation and localism through comparative studies of public policies between Japan and the United Kingdom. The Coalition government made up of Conservatives and Liberal Democrats formed in May 2010 introduced the Localism Act in November 2011, which is a paradigm shift moving power and responsibility away from central government towards more local levels. Localism launched decentralisation aiming at double devolution from central to local government and from the latter to neighbourhood community. Although central government has undertaken deficit reduction by cutting public spending through the Act and local government has been forced to cut back on their service spending, localism gives community groups the right to challenge local authorities over their services and passes new rights and powers directly to communities which have not realised in Japan.

研究分野：社会科学

キーワード：官民/公私関係 公共性 ポスト福祉国家 英国 サードセクター 地域ガバナンス 地域戦略パートナーシップ ビッグ・ソサエティ

科研費による研究は、研究者の自覚と責任において実施するものです。そのため、研究の実施や研究成果の公表等については、国の要請等に基づくものではなく、その研究成果に関する見解や責任は、研究者個人に帰属します。

1．研究開始当初の背景

これまで、英国ロンドン東部地域を対象に、「官民パートナーシップ」を推進する地域戦略パートナーシップの現況と課題を明らかにしてきたが、労働党から保守党政権への移行後は、かかる政策が後退するとともに、2011年のローカリズム法の制定によって、新たにローカリズム政策が推進されることとなった。このローカリズム政策は、中央集権から地方分権への政策転換を図り、地方自治体および地域コミュニティの権限強化に関わる諸施策を展開するものであるが、同時に、労働党政権時にみられた政府の関与を大幅に縮小し、緊縮財政を実現するものでもあった。したがって、こうしたローカリズム政策が、地方自治体や地域コミュニティ、民間セクターにおいてどのように運用され、どのような課題を生み出しているのかという点を現地調査から明らかにしていくなかで、ローカリズム政策を批判的に検証していく必要性を感じた。日本では、英国の研究や政策を採用することが相対的に多いものの、かかるローカリズム政策をめぐる地方分権に関する研究は、ほとんどみられない。また、日本では、地方分権をめぐる一連の改革や議論が未完の上に、従来、中央政府主導の大規模開発や施設立地、企業誘致に依存するかたちで地域の活性化が進められ、その負荷として生み出される地域問題への対抗策もまた、中央からの交付金を通じて収束するパターンが多かった。したがって、英国のローカリズム政策を手掛かりに、日本への応用可能性として、中央政府から地方自治体、地域コミュニティへの権限付与という観点から日本の地方分権政策の功罪を明らかにするとともに、地方分権政策がいかんにして中央集権下の地方行政色を脱却し、ローカル・デモクラシーの内容を深化させていけるのかという点について、考察していくこととした。

2．研究の目的

本研究は、中央集権から地方分権への実現可能性を考察するにあたり、主に英国で導入されてきたローカリズム政策に着目し、その政策的経緯と内実、社会的評価を分析することを通じて、地方自治体および地域コミュニティへの権限付与の可能性と問題点について考察するものである。また、かかる英国の事例に照らして、これまでの日本の地方分権政策を批判的に検証するとともに、地方分権政策における議論を再整理するなかで、従来の中央政府と地方自治体との政府間関係および都市と農村との地域間関係を問い直していくこと、そして、政府の役割の変化と民間セクターの比重の拡大に伴う「官・民／公・私」関係の再構築を試みつつ、地方自治体および地域社会への権限委譲の有効性と地域社会の公共的課題への対応可能性について、明らかにすることを目的としている。

3．研究の方法

本研究の目的を達成するための方法は、以下の通りである。第一に、英国で2011年に制定されたローカリズム法を契機に、当時の保守党・自由民主党連立政権が導入したローカリズム政策の経緯と動向について政策文書を通じて把握するとともに、ローカリズムに関する文献や英国での現地調査を通じて、その実情や社会的評価を分析するなかで、日本におけるローカリズムとの相違点や共通点を比較検討し、その課題と展望を探っていくこと、第二に、英国のローカリズム政策の経験に照らして、日本におけるローカリズムの課題と展望を検討していくために、日本の地方分権政策をめぐる、これまでどのような議論がなされ、いかなる問題が生み出されてきたのかという点について、当時の政策文書や関連資料、文献等を通じて考察を進め、中央政府と地方自治体という政府間関係および都市と農村という地域間関係を問い直すなかで、地方自治体および地域社会への権限委譲の有効性を分析していくこと、第三に、地方分権の一環として公共部門と民間部門との役割分担の問い直しが進んできているなかで、「官」と「民」および「公」と「私」の関係について、近現代における経緯を通じて把握し、「国家的公共性」とは異なる「地域的公共性」の所在を明らかにするとともに、地域社会の公共的課題への対応可能性を追究していくこと、である。

4．研究成果

本研究の初年度であった2019年度においては、英国におけるローカリズム政策の背景および経緯を把握するために、政策文書や文献資料をレビューし、また、夏期休暇中には英国ロンドンでの現地調査を実施し、ローカリズム政策に関する実情を把握するために、地方自治体職員や地域住民へのヒアリングを行うことができた。しかしこの時期、特に首都ロンドンでは、保守党の元市長であったボリス・ジョンソン氏が新首相に就任した直後ということもあって、ブレグジット（欧州連合離脱）の話題で持ちきりとなり、ローカル・ガバナンスに関してはほとんど影を潜めている状況であった。現地では、ロンドン市長時代のジョンソン氏が市民の高評価を得ていたことから、ローカリズムよりもナショナリズムへの期待や賛同が大きく、本研究の目的とは逆行

する事態であったものの、これが新たな研究関心を呼び起こす契機ともなった。つまり、ナショナルリズムが席卷するなかで、地域コミュニティを重視するローカリズムは後景に退き、むしろイングランドやウェールズ、スコットランドといったリージョナリズムが浮上してきたことであり、この点に関しては、本研究以降の新たな課題になった。2年目となる2020年度は、ブレグジット後の英国において、ロンドン以外の地方都市も視野に入れ、ナショナルリズムに対峙するローカリズムの現況について現地調査を行うことを予定していたが、2020年以降、新型コロナウイルスの世界的な感染拡大によって海外渡航が禁止されたため、余儀なく断念することとなった。日本でも緊急事態宣言の発出によって国内移動が制限されたため、リモート画面で可能な対話を除き、現地での臨場感あるフィールドワークは断念せざるを得なかった。英国・日本の双方ともに、新型コロナ禍によってあらゆる地域活動に制約が出たため、通常みられる正確な現況把握をすることが不可能となった。そのため、英国のローカリズムの比較材料である日本の地方分権政策に重点を移し、文献資料を中心とした分析を行うこととした。以下、本研究の内容について概略しておきたい。

英国のローカリズム政策は、前述した2011年のローカリズム法に基づき、当時の保守党・自由民主党連立政権による中央集権から地方分権への政策転換として、地方自治体および地域コミュニティの権限強化に関わる施策として捉えられる。ローカリズムに関する研究は、2011年以降では、D.M.Smith and E.Wistrich, *Devolution and Localism in England*, 2014 や、J.Stanton, *Democratic Sustainability in a New Era of Localism*, 2014、S.Davoudi and A.Madanipour, *Reconsidering Localism*, 2015、などがあげられるが、ローカリズムについては、オールド・ローカリズムとニュー・ローカリズムとに大別される点に留意が必要である。前者が、政治的分権（devolution of political power）を第一義とするのに対し、後者は、中央政府から地方自治体への分権化と、地方自治体から地域コミュニティへの分権化という「二重の分権」（Davoudi and Madanipour, 2015）を含意している。このニュー・ローカリズムは、福祉国家と新自由主義の双方を克服する第三の道（Third Way）を進めた新労働党（New Labour）によって提起されたが、その後の連立政権や保守党政権においても重視され、保革いずれの政治的伝統にも由来するコミュニティ主導のイニシアティブとして捉えられる（Raco, *State-led Privatisation and the Demise of the Democratic State*, 2013）。もっとも、連立政権時に導入されたローカリズム政策は、小さな政府による財政削減を下支えする有効な手法の一つとして継承されたという批判もなされている。最もローカルなレベルへと権限を委譲するコミュニティ主導のニュー・ローカリズムが、地方分権化したガバナンスを通じて政府の役割を地域社会やボランティア団体に肩代わりさせるという批判（T.Heppell and D.Seawright(eds.), *Cameron and the Conservatives*, 2012）などがみられる。

日本では、マニフェストやPFI、PPP（官民パートナーシップ）、社会的企業など、英国の政策が数多く導入されてきたが、ローカリズムに関する議論はほとんどなされていない。その要因として考えられるのは、ローカリズムが主に「地域主義」と訳されることである。日本の地域主義は、1970年代に玉野井芳郎（『地域分権の思想』1977年 / 『地域主義の思想』1979年）によって普及したが、かかる地域主義の思想が、伝統的な村落共同体や戦前の農本主義思想と重ねて解釈されたことから、受容されないまま影を潜めてしまったという経緯がある。こうした既成概念がローカリズムの解釈を矮小化し、積極的な理解を回避する要因ともなってきた。しかし、前述したオールド・ローカリズムとニュー・ローカリズムという視点は、日本に置き換えると「団体自治」と「住民自治」として解されるため、ローカリズムは地方自治（のあり方）として捉えられるものである。したがって、ローカリズム政策を把握するにあたっては、地方自治体の権限に関する団体自治と地域社会の権限に関する住民自治という二重の意味での自治という観点から、とりわけ後者の視点に着目していく必要がある。このような、中央政府から地方自治体へ、地方自治体から地域コミュニティへというコントロールシフトは、ローカリズムが、単に中央（政府）から地方（自治体＝政府）への権限委譲に尽きるものではなく、公共部門（政府）と民間部門（地域社会）との役割分担という方向性を内包していることを示している。

以上をふまえ、日本のローカリズム政策＝地方分権政策について考察する。地方分権政策は、1980年代の行政改革を経て、1990年代以降の地方分権改革とその法制化によって、現在に至るまで継続してきているが、1990年代の第一次地方分権改革では、機関委任事務制度の廃止など中央政府から地方自治体への権限委譲が主であったため、2001年の「地方分権推進委員会最終報告」では、住民自治の拡充方針が中心的な検討課題となることが示された。その後、2000年代の第二次分権改革では、三位一体改革に示される税源委譲とともにその受け皿として地方自治体の大規模な合併（平成の大合併）が推進される。合併に伴う基礎自治体の広域化は、団体自治という点ではプラスになるが、逆に、住民自治という点では、身近な行政単位との距離が拡大するという意味でマイナスになる。したがって、地方分権改革は、結局のところ、経済のグローバル化に追従するための規制緩和策でしかないという批判もなされた。2010年の民主党政権下では、地方分権から「地域主権」という新名称が付与され、「地域自主自立改革推進法」の制定とともに地域主権改革が進められ、住民自治がクローズアップされる。その後、2012年末の政権交代以降は、地方創生という新名称に再び衣替えし、「まち・ひと・しごと創生総合戦略」の下で地方の雇用創出等の取り組みが奨励され、現在ではこれが更に改訂されて、「デジタル田園都市国家構想総合戦略」となっている。この間、政府の旗振りとともに官民連携や地域再生、地域の課題解決というスローガンの流布によって、地方自治体と地域住民の協働もある程度は進

んできた。しかし地方の衰退や地域格差の進行は是正されず、従来のような中央と地方の主従関係を前提とした補助金行政のあり方は一定変化してきたものの、それが地方自治体や地域社会の自立・発展に寄与する以前に、また新たなかたちでの中央政府から配分される地域活性化資金の獲得競争に振り回されるといふ皮肉な状況が、地域主権を困難なものにしている。

こうした中央政府からの競争的資金の配分は、英国において進められてきた。前労働党政権では、地方自治体は中央政府のパートナーとして位置づけられたが、それに伴う多くの業務負担（達成目標・業績指標・モニタリング・評価・成果の明示等々）も拡大した。連立政権におけるローカリズム政策は、地方自治体の自由裁量を認めたが、同時に、政府の自治体予算も削減するものであった。もっとも、住民自治の側面において注目すべきは、公共サービスの提供や管理運営を地域の多様な主体へと権限委譲し得る点であり、この点は労働党政権から継承されている。例えば、地域コミュニティにとって価値ある資産が売却される際に地域コミュニティでの所有・管理を可能にする資産購入の権限や、公共的な施設を建設・開発できる権限、公共サービスを提供できる権限などがあげられる。日本でも、2003年に指定管理者制度が導入され、公共サービスの管理・運営が行われてきているが、行政のスリム化（コスト削減）を主目的とした民間委託であることは否めず、また、地域コミュニティの権限に基づくものでもない。地域コミュニティの地縁性という点では、地方自治体で制定するまちづくり条例の下に、まちづくり協議会が組織される事例も多くなっている。例えば京都市では、2010年度に、京都市市街地景観整備条例を改定して「地域景観づくり協議会」が創設され、この協議会で定められた「地域景観づくり計画書」の方針に従い、地域に相応しい景観の創出に向けた住民との話し合いが建築事業者等に義務づけられている。こうした取り組みは、地域の公共的課題へ積極的に関与する契機になり得るが、権限面での脆弱性や意思決定の困難性、基盤となる地域コミュニティの人材不足、活動領域間の格差等々の点で改善が求められる。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計3件（うち査読付論文 0件 / うち国際共著 0件 / うちオープンアクセス 0件）

1. 著者名 中西典子	4. 巻 142号
2. 論文標題 「公共性」の問い直しと「地域社会」の再構築に向けて	5. 発行年 2021年
3. 雑誌名 地方自治 京都フォーラム（京都地方自治総合研究所）	6. 最初と最後の頁 3-13
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 中西典子	4. 巻 -
2. 論文標題 ローカリズム政策にみる地域的公共性の所在	5. 発行年 2019年
3. 雑誌名 地域市民フォーラム報告書 地域政策と分権型ガバナンス	6. 最初と最後の頁 28-42
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 中西典子	4. 巻 -
2. 論文標題 2022 京都自治研集会 < 第1分科会 >	5. 発行年 2022年
3. 雑誌名 2022 京都自治研集会 < 報告書 > 「公共サービスが創る新しい絆 パンデミックを乗り越えて」	6. 最初と最後の頁 27-50
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

〔学会発表〕 計2件（うち招待講演 1件 / うち国際学会 0件）

1. 発表者名 中西典子
2. 発表標題 ポスト福祉国家にみる「新たな公共」と地域社会 「官・民ノ公・私」関係の再検討を通じて地域社会の公共性を考える
3. 学会等名 国際開発学会研究部会「市場・国家とのかかわりから考える地域コミュニティ開発」（招待講演）
4. 発表年 2021年

1. 発表者名 中西典子
2. 発表標題 中央・地方の政府間関係と地方分権改革
3. 学会等名 地方分権 / 地域自治研究会
4. 発表年 2020年

〔図書〕 計0件

〔産業財産権〕

〔その他〕

-

6. 研究組織

氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考
---------------------------	-----------------------	----

7. 科研費を使用して開催した国際研究集会

〔国際研究集会〕 計0件

8. 本研究に関連して実施した国際共同研究の実施状況

共同研究相手国	相手方研究機関
---------	---------