

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 28 年 4 月 20 日現在

機関番号：14301

研究種目：基盤研究(B) (一般)

研究期間：2013～2015

課題番号：25285040

研究課題名(和文) 地方分権の原因と効果に関する多国間比較研究

研究課題名(英文) The Politics of Local Decentralization: Comparative evidence from Japan, Canada, Deutch, Chile, U.K., and France

研究代表者

秋月 謙吾 (Akizuki, Kengo)

京都大学・法学(政治学)研究科(研究院)・教授

研究者番号：60243002

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 13,900,000円

研究成果の概要(和文)：なぜ中央政府は自らの権力を弱めるような改革、すなわち、政治的分権を行い権限と財源を地方政府に移譲するのか。どのような条件下で地方分権を推進するのか。分権のタイミングとスピードは何によって決まるのか。地方分権の条件と因果関係を解明することが本書の目的である。

もう一つは、中央地方間の権力関係の変化に与えた影響を明らかにすることである。そのことを通して、地方分権の要因と中央地方間の権力関係の変化に関する知見をより体系化する。

研究成果の概要(英文)： Why do central governments enact reforms that weaken their own power, i.e. pursue political decentralization, and devolve authority and finances to local governments? Under what conditions do they promote decentralization? How is the timing and speed of the decentralization decided? The aim of this book is to solve the conditions and causal relationships of decentralization.

Do decentralization policies always increase the power of governors nad mayors? And, if so, what explains the resulting variation in the degree of change experienced across countries?

研究分野：行政学

キーワード：地方分権 国際比較 地方分権の効果 地方分権の原因

1. 研究開始当初の背景

1990年代以降、多くのアジア諸国と南米諸国、およびヨーロッパの国々において分権改革が進められ、世界的な潮流となっている。この地方分権の原因に関する先行研究としては、政党のあり方に注目したガーマンらの南米5ヶ国比較 (Willis, Eliza, Christopher Garman, and Stephan Haggard. 2001. "Fiscal Decentralization: A Political Theory with Latin American Cases," *World Politics*, vol. 53, no. 1, pp. 205-236) とエスコバ・レモンの計量分析 (Escobar-Lemmon, Maria. 2003. "Political Support for Decentralization: An Analysis of the Colombian and Venezuelan Legislatures." *American Journal of Political Science*, vol. 47, no. 4, pp. 683-697) が先駆的である。これに対し、ガーマンらとレモンの議論が分権のタイミングを説明できないと批判し、分権改革を選挙の利益を最大化するための政党の合理的な戦略であると主張したオニールによる南米比較研究 (O' Neill, Kathleen. 2005. *Decentralizing the State: Elections, Parties, and Local Power in the Andes*. Cambridge: Cambridge University Press) および、中央の政治家が自らの短期的な政治的利益を最大化しようとした結果として地方分権が行われたというイトンの南米事例研究 (Eaton, Kent. 2004. *Politics beyond the Capital: The Design of Subnational Institutions in South America*, Stanford: Stanford University Press) など、南米諸国を対象にして非常に優れた理論が発展してきている。

地方分権の効果に関しては、政治的分権・財政的分権・行政的分権 (後述) の配置による中央地方間の権力関係の変化を分析したファレーティの研究 (Falletti, Tulia G. 2010. *Decentralization and Subnational Politics in Latin America*, Cambridge University Press) および、政党システムと政党組織のあり方への効果を分析した研究 (Chhibber, P., and K. Kollman. 2004. *The Formation of National Party System*, Princeton University Press. Samuels, D. 2003. *Ambition, Federalism, and Legislative Politics in Brazil*, Cambridge University Press) に大別できる。これらの研究においてもやはり南米諸国を対象が限定されているものが多く、日本・フランス・ドイツなどの先進国を分析した研究が少なかったことに加え、政治や行政アクターへの影響を論じることほとんど見られない点も指摘しておくべきである。

2. 研究の目的

本研究の目的は、地方分権政策が行われる原因を解明することと、中央地方間の権力関係の変化に与えた影響を明らかにすること

である。そのことを通して、地方分権の要因と中央地方間の権力関係の変化に関する知見をより体系化することができると考える。地方分権の原因に関しては、政党のあり方に注目したガーマンら (Garman et al. 1999; 2001) の南米5ヶ国比較とエスコバ・レモン (Escobar-Lemmon 2003) の計量分析が先駆的である。ガーマンらによれば、地方政治家が中央政治家のキャリアを統制することができるような、地方優位の政党内部組織をもっている国の場合、政党は地方の利益を代表する地方政治家の要望に沿って地方分権を推進しようとする。逆に、党首中心の集権的な政党組織は分権への誘因が弱いという。また、レモンもコロンビアとベネズエラの議員データの計量分析から政党組織の重要性を強調している。これに対しオニール (O' Neill 2003; 2005) は、分権改革を選挙の利益を最大化するための政党の合理的な戦略であると主張する。つまり政権交代の可能性が高ければ、地方政府から大統領選挙への支持を得るために地方分権を行う。逆に、政権交代の可能性が低ければ、政権党は地方政府の選挙支持を必要としないため、権限と財源を移譲しようとするという。同じ関心に立ちつつ、地方政府からの国政への協力と支持を得る代わりに、政権党と党派的に一致する地方政府が権限や財源を活用しその活動量を高め、地域住民に業績をアピールすることによって地方選挙を有利に戦わせるための手段として分権政策を利用したことを、本書の共編者である南 (南京兌, 2014) は、チリ・ポリビア・ペルー・コロンビア・フィリピン・韓国の6ヶ国を対象に検証している。このように、南米諸国を対象にして非常に優れた理論が発展してきている。しかし、これらの研究では研究対象が途上国の南米に限定されているものが多く、ヨーロッパ諸国を含めた研究は少ない

地方分権の原因に関しては、ある程度研究が蓄積されている反面、地方分権政策が中央地方間の権力関係の変化に与えた影響に関しては、ほとんど分析が行われていないものの、数少ない先行研究としてファレーティ (Falletti 2005; 2010) の逐次理論を取り上げることができる。

逐次理論 (a sequential theory of decentralization) の特徴は、分権改革を行政的分権 (A) 財政的分権 (F) 政治的分権 (P) の3つの型の政策に分け、各ポリシーの定義を明確化することによって操作化や客観的な分析をより容易なものとしたこと、分権改革の第一ラウンドにおいて、分権改革支持連合のあり方、国・地方いずれの利害が優位を占めるか、AとFとPいずれの型の分権政策が採用されるかによって、その後の改革のプロセスや採用される分権政策の型、中央地方間の権力バランスが決まるとしている点にある。

3. 研究の方法

(1) 文献と資料の入手

一次資料については、学術論文や書籍にとどまることなく、史料や自伝、新聞や公文書および評論などを集めた。また、関係者にインタビューを行い、情報を入手した。

(2) 電子メールや電話などによる意見交換と調整

(3) 合宿研究会

(4) 現地調査

本研究は国際比較研究であるため、対象国への現地調査が必要不可欠である。また、主な研究手法は事例分析であるゆえに、現場で実際に何が起きているかを観察した。

(5) インタビュー

対象とする地方分権という事象が比較的近い過去に生じていることから、関係者へのインタビューが可能であり、必要でもあった。国内や海外の専門家とのインタビューを実施した。

4. 研究成果

本研究の成果として「地方分権の国際比較：その原因と中央地方間の権力関係の変化」を刊行した。その主な内容は以下の通りである。

イギリスの地方政府体系は、イングランドの非大都市圏とロンドン首都圏を除いては、基礎レベルのみの一層制である。地方全体の利益を代表するイギリス最大の自治体連合組織として、2015年現在、イングランドの自治体 350 団体、ウェールズの自治体 22 団体、地方消防庁(Fire Authority)31 団体、国立公園 10 団体(National Park)、教区・町自治体(Parish/Town Council)22 団体の計 435 団体をメンバーとする地方自治体協議会(Local Government Association: LGA)がある。LGA に加入しているウェールズの自治体 22 団体は、独自にウェールズ地方の自治体連合組織として、1996年にウェールズ地方自治体協議会(Welsh Local Government Association: WLGA)を設立している。WLGA は他に、ウェールズ地方の国立公園 3 団体、地方消防庁 3 団体を組織している。

住民に対する行政サービスの供給は、32 のロンドン特別区自治体(London Borough Council)が担う。また、公共交通、警察、消防・緊急時計画、地域開発の各分野の実務を担う執行機関(functional body)が置かれ、その幹部をロンドン市長が任命する。

スコットランド地方自治体連合(Confederation of Scottish Local Authority: COSLA)は、2015年現在、スコットランド地方の自治体 28 団体をメンバーとする連合組織であり、1975年に設立された。同地域の自治体職員を雇用する使用者団体連合としても活動している。スコットランドの基礎自治体は 32 団体あるが、労働党勢力が強いグラスゴー、レンフルシャー、サウス・ラナークシャー、アバディーン・シティ

の 4 団体は、SNP 主導のスコットランド自治政府に反発し、2015年 3 月、COSLA を脱退して新たにスコットランド地方自治体パートナーシップ(Scottish Local Government Partnership)なる連合組織を設立している。また、2001年に設立された北アイルランド地方自治体協議会(Northern Ireland Local Government Association: NILGA)は北アイルランドの自治体 11 団体を網羅する連合組織である。

フランスでは市町村長、県議会議員、州議会議員は各議会で互選している半面、各議会議員は公選制を採っている。地方自治体の連合組織は州、県、市町村といった各自治体層の公選の議員の代表者から構成され、各自治体層の管轄範囲のすべてを含んで構成されている。全仏州連合会(Association des régions de France: ARF)、全仏県連合会(Assemblée des départements de France: ADF)、全仏市長会(Association des maires de France: AMF)といった 3 つの連合組織は国の予算作成の際に修正案を作成して法案に影響を与える存在であるとされている。

チリの場合、1992年に市長市議会議員公選制(市長は市議会議員から互選)が導入され、1996年に市長市議一括直接選挙へと法改正、さらに 2001年には市長市議選挙分離直接選挙への法改正が行われた。また、広域自治体レベルでも 2013年になってようやく州議会議員の公選制(それまでは市長市議会議員から互選。州の首長である州監督官(intendente regional)は任命制維持)が導入された。2014年現在、広域自治体の首長が公選制でない国は、南米地域においてはエクアドルとチリの二国のみである。

2007年にロス・リオス州とアリカ・イ・パリナコタ州が新たに設立された。また、1993年に全国の市長・市議によって構成される全国基礎自治体連合(Asociación Chilena de Municipalidades: AchM)が創設され、2013年より幹部役員選出のために内部選挙を導入している。2013年には AchM の内部選挙結果に反発した野党系 39 自治体のうち、市議会の承認を得た 3 つの基礎自治体の市長・市議によって全国基礎自治体協会(Asociación de Municipalidades de Chile: AMuCh)も創設されている。

連邦制国家であるカナダにおいて、基礎自治体と州はより単一制に近い関係にある。執政制度としては、首長について州レベルでは議会による選任(議院内閣制)、基礎自治体レベルでは基本的には公選制(二元代表制)を採っている。

地方団体は州レベルに関しては全国組織が一つ、基礎自治体レベルでは各州と準州に一つずつ存在する。しかし、州レベルについては、西部地域のみ組織が存在するなど、地域ごとに全国組織とは別個の組織が形成されている。また、基礎自治体についても、全国組織とは別に州ごとに基礎自治体の組

織が形成されているほか、州内でも例えばオンタリオ州北部基礎自治体協会などのように、地域ごとに組織がおかれている。また、1990年から現在では新たに準州が生まれたことから、基礎自治体の各州組織と立法府が創設されている。

さらに、1990年代以降、カナダの基礎自治体では州政府による再編が行われ、合併が進められてきた。この合併によって、首長の数と基礎自治体議会の議員数が削減され、基礎自治体レベルでの政治的代表的数が減少した。このことから、これらの市町村合併の動きは、住民からすると政治的代表的数を減らすという点で政治的集権化としてとらえられる。

カナダと同様にドイツにおける基礎自治体連合体は州単位で構成されている。ハンブルクとベルリンといった市単独で州として扱われる場合には、こうした連合体は存在しない。また、2市が州を構成するプレーメンでも、そのほかの州で見られるような基礎自治体の連合体のような組織はない。上記3つ以外の州をみると、多くの州で複数の連合体組織が存在する。たとえば、ラインラント＝プファルツ州、シュレスヴィヒ＝ホルシュタイン州、バイエルン州では、地域などの単位で組織が分立している。基礎自治体の連合体は、市町村連合、目的組合、広域連合に分けられる。その業務は、連合形態によって様々であり、州によっても組織の権限が異なる。上下水道や消防などの基礎自治体の権限について近隣自治体間で連携を図るという目的を持つ団体もあれば、文化や教育政策の連携を目指す団体もある。その中心的な業務は行政サービス上の連携の強化という点にあると言えるだろう。もちろん、その活動は行政に限られているわけではなく、州を相手に交渉を行う場合もある。

本書は地方分権政策が中央地方間の権力関係の変化に与えた影響の分析から始まる。本書の研究対象国である6ヶ国における中央地方間の権力変化の度合いは、日本が最も変化しておらず、ドイツ、イギリス、フランスとカナダ、チリの順に激しくなっている（第1章、表8を参照）。第1章と第2章では、上記の逐次理論の枠組みに依拠し、日本とイギリスの分権改革を分析する。日本の場合、行政的分権（機関委任事務の廃止）から財政的分権（三位一体改革）への分権化の順序が決まった結果、自治体の自由度は高まらなかったことを示した。

イギリスのスコットランドの分権改革は、1998年スコットランド法と2012年スコットランド法の二段階に分かれ、それぞれ分権政策の内容は異なる。前者については、分権改革支持連合は中央支配党派（労働党）と地方野党（自民党およびスコットランド国民党：SNP）によって構成され、地方の利害に基づいて政治的分権が行われた。後者については、

分権支持連合は中央支配党派（労働党、のちに保守党・自民党連合）と地方支配党派（労働党、のちに保守党・自民党連合）によって構成され、同じく地方の利害が優勢となって財政的分権が採用されたことを明らかにする。第1章と第2章を通じて、逐次理論の枠組みが予測する通りの分析結果が得られ、逐次理論の有効性が示された。

第3章では、まず、フランスの地方制度を概観し、1980年代以降の地方分権化政策における政治的、財政的、行政的分権の存在を確認する。そこから1980年代以降のフランスの地方分権化政策のなかでオランダ政権下のそれがどのような位置づけになるのかを確認した。次に、オランダ政権下における地方分権化政策の内容と社会経済的背景を確認した上で、オランダ政権下の地方分権化政策を自治体層の重層性、元老院の存在、地方議会議員の多さ、国会議員と地方議会議員の兼職、といった政治的要因から説明した。とりわけ、市町村の抱える政策課題に対応する必要があるため、共同の事務処理方式である広域連合体による市町村運営様式が整備され、その権限が強化された流れを示した。また、経済活動の活発化、および民主主義の充実に繋がる州の制度整備や権限強化は、必然的に州の合併をもたらすし、県の合併については、左右両派の地方及び国会議員や県議会議員団体による反対のロビー活動が活発に行われるなど、実質的に合併は難しかったことを記した。

先進国とは対照的に南米諸国の中でも特に中央集権的な国家体制を維持している国のひとつであるチリの場合、2001年の「市長市議選挙分離法」によって、市議からの間接選挙で決められていた市長が、完全に有権者からの直接投票で選出されることとなり、その政治的分権化が可能となったのは、選挙戦略上のインセンティブが与党連合コンサルタント側にあったこと、またこれに加えて、あくまで地方選挙レベルでの選挙戦略として、与党連合と共通の利益を見出した野党連合の一部が、分権化法案に賛同したことが重要であったことを第4章で明らかにした。

連邦制を採用しているカナダを分析する第5章では、カナダの州と基礎自治体との関係に焦点を当て、州による基礎自治体制度の改革を分析した。これは、第6章のドイツにおける連邦・州政府間関係の事例と合わせて、連邦制における政府間関係を包括的にとらえることを狙った。カナダでは州による基礎自治体の合併とそれらの自治体に行政サービス権限の移譲が同時に行われたところに特徴がある。なぜ基礎自治体にとってネガティブな影響を与える改革が行われたのかについて、合併が行われた当時のオンタリオ州政府と与党である進歩保守党と、基礎自治体を占めていた自由党や新民主党との党派性の違いから分析を加えた。

第6章では2006年にドイツで実施された

第一次連邦制改革を取り上げた。同改革の主眼は、同意法の削減によって、連邦参議院の影響力を削ぐことにあり、実際に全法案に占める同意法の割合が大きく低下したことを示した。しかし、反実仮想を含めた分析に基づき、赤緑政権と大連立政権の経済・社会政策を眺めてみると、論争的な政策や主要政策の多くは同意法のままである。また、ごく一部ではあるが、同意法でなかった重要法案が同意法になることもあるので、全体として政治的集権は進んだが、変化の度合いについては慎重に評価する必要があることを記した。

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 25 件)

秋月謙吾・伊藤之雄・大西裕編『京都市政史：市政の展開』第2巻、京都市歴史資料館、(査読なし) 1-722頁。

真淵勝、2013「インフラとしてのインテリジェンス」、『書齋の窓』(査読なし) 622号、22-27頁。

真淵勝、2013「制度改革のとらえ方」、『書齋の窓』(査読なし) 621号、22-27頁。

真淵勝、「新公共管理と『新しい公共』」、『書齋の窓』628号、有斐閣

南京兌、2013「地方分権の国際比較—チリ・ボリビア・ペルー・コロンビア・フィリピンの比較分析—」、『法学論叢』(査読あり) 第172巻、第4・5・6号、385-462頁。

城戸英樹、2013「広域連合か単一自治体かカナダ・トロントにおける自治体再編成」、『TOYONAKA ビジョン 22』(査読なし) Vol.16、49-54頁。

玉井亮子、2013「フランスの市町村間広域連携」、『TOYONAKA ビジョン 22』(査読なし) Vol.16、41-46頁。

舟木律子、2013「先住民自治の制度化における先住民の選択：混合調査法によるボリビア・アイマラ系自治体の分析」、『アジア経済』(査読あり) 第54巻、第2号、2-35頁。

近藤正基、2013『ドイツ・キリスト教民主同盟の軌跡：国民政党と戦後政治 1945-2009』、ミネルヴァ 書房、(査読なし) 1-296頁。

近藤正基、2013「自由主義的改革の時代？ 1980年代のドイツ福祉政治」新川敏光編『現代日本政治の争点』、法律文化社、(査読なし) 176-194頁。

真淵勝、2014「キャリア官僚の OJT」、『書齋の窓』(査読なし) 634号、25-29頁。

真淵勝、2014「空間を越えた地方自治体」、『書齋の窓』(査読なし) 635号、24-28頁。

真淵勝、2014「リスク管理のプラットフォーム」、『書齋の窓』(査読なし) 636号、19-23頁。

南京兌、2014「日本の国家機構の変化と連続性：官庁形整モデルの適用」、『日本批評』(査読あり) (韓国語) 第11号、304-328頁。

城戸英樹、2014「地方政府における課税自主権の現状」、『奈良県税制調査会編著『望ましい地方税のありかた』、清文社、(査読なし) 99-117頁。

玉井亮子、2014「フランス地方自治体における公務員の「移動」」、『法と政治』(査読なし) 65巻、2号、33-67頁。

舟木律子、2014「ボリビアにおける「下から」の国民投票：2006年県自治国民投票の規定要因」(査読あり) 上谷直克編著『「ポスト新自由主義期」ラテンアメリカにおける政治参加』IDE-JETRO アジア経済研究所、115-152頁。

近藤正基、2014「メルケル政権の福祉政治」、『海外社会保障研究』(査読なし) 第186号、4-15頁。

南京兌、2015「幸福を計測する公共政策」、『法学論叢』(査読あり) 第176巻、第5・6号、328-347頁。

城戸英樹、2015「中央地方関係における政党ルートの役割：財政移転改革の日本カナダ比較」、『年報政治学』(査読あり) 2015-1号、259-282頁。

玉井亮子、2015「フランスの選挙管理システム：大統領選挙を事例として」、『山梨国際研究』(査読あり) 10巻、33-44頁。

永戸力、2015「連合王国における分権改革の影響に関する一考察」、『名城法学』(査読なし) 第65巻、第1・2号、1-18頁。

舟木律子、2015、「2014年ボリビア総選挙 MAS による一党優位政党体制の確立」、『ラテンアメリカ・レポート』(査読あり) 第32巻、第1号、29-43頁。

近藤正基、2015「メルケル政権の福祉政策と政治」、『ドイツ研究』(査読なし) 第50号。

近藤正基、2015「保守主義レジームから変化するドイツ」新川敏光(編)『福祉+福祉レジーム』、ミネルヴァ書房、(査読なし)。

[学会発表](計 件)

[図書](計 4 件)

秋月謙吾・南京兌編、2016『地方分権の国際比較：その原因と中央地方間の権力関係の変化』、慈学社、1-195頁。

真淵勝、2014『行政学案内』、慈学社、(査読なし) 1-199頁。

南京兌、2014『地方分権の取引費用政治学：大統領制の政治と行政』、木鐸社、(査読なし) 1-227頁。

西田慎・近藤正基編、2014『現代ドイツ政治：統一後の20年』、ミネルヴァ書房、(査読なし) 1-336頁。

[産業財産権]

出願状況(計 件)

名称：

発明者：

権利者：

種類：
番号：
出願年月日：
国内外の別：

取得状況（計 件）

名称：
発明者：
権利者：
種類：
番号：
取得年月日：
国内外の別：

〔その他〕
ホームページ等

6. 研究組織

(1) 研究代表者

秋月謙吾 (Akizuki, Kengo)
京都大学・法学研究科・教授
研究者番号：60243002

(2) 研究分担者

真淵勝 (Mbuchi, Masaru)
立命館大学・政策学部・教授
研究者番号：70165934

南京兌 (Nam, Kyung-tae)
京都大学・法学研究科・准教授
研究者番号：50432406

城戸英樹 (Kid, Hideki)
京都女子大学・現代社会学部・准教授
研究者番号：30582358

永戸力 (Nagato, Chikara)
愛知大学・法学部・准教授
研究者番号：60410768

玉井亮子 (Tamai, Ryouko)
京都府立大学・公共政策学部・准教授
研究者番号：10621740

近藤正基 (Kondo, Masaki)
神戸大学・国際文化学研究科・准教授
研究者番号：80511998

舟木律子 (Funaki, Rizuko)
中央大学・商学部・准教授
研究者番号：20580054

(3) 連携研究者

()

研究者番号：