

| | |
|----------|-----------------|
| 氏名 | きたむらわたる 北村 亘 |
| 学位(専攻分野) | 博士(法学) |
| 学位記番号 | 法博第35号 |
| 学位授与の日付 | 平成13年7月23日 |
| 学位授与の要件 | 学位規則第4条第1項該当 |
| 学位論文題目 | 中央地方関係の日英比較制度分析 |

論文調査委員 (主査) 教授 村松 岐夫 教授 眞 渕 勝 教授 秋月 謙吾

論 文 内 容 の 要 旨

本論文は、1990年代の日本の中央地方関係を、地方分権改革の以前と以後に分け、かつ英国との比較において、分析するものである。

第1部は、改革以前の日英両国間における中央地方関係の制度的特徴とその効果を検討している。第1章では、日英における、中央から移転される一般交付金の総額の推移と地方税制改革直後の補填措置における違いを分析している。日本の中央地方関係において地方交付税など地方に有利な政策的フレームワークが存在するのは、従来は政治家の影響力のためであると説明されてきたが、これに対して、本論文は、現行の地方制度がつくられた当初から地方財政に有利な帰結をもたらす制度的メカニズムが埋め込まれていたと論じる。すなわち、英国と異なり、地方行政のみを扱う担当行政機関(自治省)が大蔵省を含む他の省からかなりの程度独立に財政計画を策定するという仕組みとなっているために、新制度論のいう「拒否点(veto points)」が少なくなることで、そして、その結果、地方財政に有利な財政運営が行いやすくなることを指摘する。政治家は、行政だけで片付かないような問題が生じた場合においてのみ介入していると論じている。本論文が着目するのは、地方自治所管省庁の存在と地方税財政制度であり、これらの二つの変数が日本と英国において地方税財政における政策結果を異なったものにしたと論じている。

著者によれば、英国は、上述の地方自治所管省庁の構成においても、地方税財政における中央政府内でのゲームのルールにおいても、地方に一方的に不利になっていること、さらに中央が財政赤字になると、地方への移転支出も当然のように削減されることが指摘される。後者に関しては、人頭税とも呼ばれるコミュニティー・チャージ導入直後に発生した財源不足について補填措置が講じられなかったことが丹念に検証される。他方、日本は、「地方自治が遅れている」といわれてきたのであるが、地方自治所管省庁である自治省の存在が、地方利益を代弁する組織配置として地方歳入を確保するうえで有効であったことがデータによって示される。特に、大蔵省の予算編成過程とは法的には独立して地方財政計画を策定して地方への予算措置を講じる手続きの存在したことが、地方への安定した財源供給を可能としたことが強調される。

第2章では、英国の側に関する上記仮説の検証のためにスコットランド地域財政分析を行う。スコットランドは、どの政策領域でもイングランドや連合王国全体平均と比べて高水準の公共支出を誇っている。そこで、日英比較で用いた分析モデルがスコットランドにおける高水準の公共支出を説明できるかどうかを検討している。特に、イングランド地方自治体が自らの利益だけを代表する官庁を中央政府の中においていないのに対して、スコットランドは、19世紀終わりからスコットランド省を有してきた。同省は、日本の自治省のような地方利益特化型の官庁とは異なり、公共事業などの所管を含んでいるという意味で英国の環境省(現・環境運輸地域省)型の包括所管官庁である。しかし、大蔵省との交渉においてバーネット算定式を中核とするゲームのルールが確立しているために、スコットランド省内では各部局は対立せずに協力することができると主張する。すなわち、地方交付税と同様に算定基準による一括交付金制度が存在していること、および数次にわたる復活折衝が認められていることから、各部局はスコットランド予算総枠の拡大を目指し、その結果としてスコットランド公共支出は過剰なまでに大きくなったと論じる。こうして、本論文は、スコットランドへの補助金優遇策をエスニシティの

違いから説明する従来の説明を不適切であるとして排除している。

既存の研究との関連で第1部の知見を整理すると、以下の通りとなる。日本では「政治的水平政治競争」モデルが提唱されて以降、中央と地方の政治的回路によって地方利益は中央で擁護されていると説明されてきた。それに対して、本論文は、政治家は制度設計の段階では重要な役割を果たすが、毎年の地方財政政策の過程においては特に大きな役割をもたない。政治家の活動ではなく、自治省に所管を与えた地方税財政制度こそが重要な説明要因であると主張している。つまり、地方利益を代弁する自治省が、自治省に有利な一括算定交付式の地方税財政制度の下で国家財政を体現する大蔵省と交渉する結果、地方に有利な帰結になっているのだと論じている。政治家にとっても、日々地方利益のために代理人たる行政機関に対して目を光らせるポリス・パトロール型の監視よりも、地方自治所管省庁を地方利益の代弁者として強化して通常は一切を委任しておき、問題の生じた時のみ介入するファイアー・アラーム型の監視の方が合理的であるとする。

第2部は1990年代の地方分権改革を分析している。上述のように、日本においても英国においても均衡状態にあった地方制度がなぜ1990年代に改革されたのかが解明すべき課題である。

第1章は、2000年4月の日本の機関委任事務制度廃止に至る政治過程を分析している。現在のところ、90年代の分権改革を説明する仮説としては、機関委任事務論との関連で地方自治のアイデアに関する学問的蓄積が重要な役割を果たしたとする「アイデア中心の説明」が有力である。これに対して、本論文は、「アイデア」論によっては、地方税財源や公共事業の改革が出来なかったことを説明できないことをあげて、90年代分権改革の特質を「機関委任事務制度の廃止及び公共事業改革の頓挫」と要約し、これは有力な社会集団に配慮した与党の合理的選択の結果であると論じている。国際化と情報技術革新の結果、与党は、地方進出に積極的になったビジネスと「足による投票」にさらされる地方自治体指導層の双方が望む機関委任事務制度の廃止を実現し、ビジネスと地方団体指導層が望まない地方税財政改革や公共事業改革は実施しなかったと判断する。

第2章では、英国の権限移譲改革に至る政治過程を分析している。スコットランドに有利な補助金については、社会クリーヴィッジ論を埋める政府の努力や、この地域の社会運動の成功で説明されてきた。しかし、本論文は、スコットランドでの運動の高まりが具体的な制度設計につながっていったとはいえないと論じ、取引コスト・アプローチを用いて説明を試みている。この改革は、スコットランドに議会を設置し、域内立法権と限定的課税権を付与しようとするものであった。下院内での保守党の多数が危うくなる中で、労働党は政権を奪還するためには、保守党議席を奪いとりやすいスコットランドに力を入れるのが近道であった。これが、スコットランドへの権限移譲を打ち出した背景である。しかし、労働党は、単純に権限移譲を行ったのではないと言う。

ここで筆者は、「中央の政治家は、分権化改革を行うことで縮小する中央の地方に対するコントロールを、集権化改革を同時に行うことで埋め合わせ」ようとしたとの合理的選択論に基づく仮説を持ち込む。すなわち、著者は、この仮説を、スコットランド憲法会議の答申をもとに権限移譲改革を訴える労働党が、同時に徹底した党首への集権化改革を行っていることを明らかにすることによって検証し、権限移譲改革の全貌は、政権をめぐる政治過程を含めて始めて理解できるとする。権限移譲を行うと決めた労働党は、自らの政治的取引コストを最小化するためにその内容と実現方法を注意深く立案したとするのである。

結論の章では、第1部で地方税財政の分析から明らかになった日英両国の中央地方関係が、1990年代の国際化という政治経済環境の変化の中で、どのように改革されていったのかについて要約を述べ、全く対照的な制度的特徴をもつ日本と英国の中央地方関係が、国際化のインパクトを受けてどのように同じ方向に歩み出したのかを論じている。制度改革において重要なのは社会運動やアイデアではなく、政治家の合理的選択であると述べ、本論文の合理的選択論を一貫させている。

論文審査の結果の要旨

本論文は、日本と英国の中央地方関係の制度の仕組みと、最近における両国における分権改革を比較論的に分析することを通じて、日本における政治学・行政学に次のような貢献をしたということが出来る。

第一に、本論文は、新制度論の「拒否点」概念を用いて日本の中央地方関係の制度的特徴を明らかにした。著者は、日本の中央地方関係は集権的であるとする見解を受け入れながら、他方、両者が密接につながっているがゆえに地方利益が中央

の政策過程にダイレクトに反映されてきた、と主張する。このことは、従来にも指摘がなかったわけではないが、本論文のように比較論的にまた仮説として正面から取り上げて検証されたことはなかった。ちなみに、比較の対象とされる英国は、中央地方間が分離しているがゆえに拒否点が多く、他の考慮や利益の主張（個別利益や国家財政全体の視点）が容易に入り込む制度であるとされる。

第二に、1990年代の「グローバリゼーション」がリージョナリズムに与えるインパクトを具体的かつ詳細な分析を通じて明らかにした。グローバリゼーションの進展とリージョナリズムの進展が同時並行的に進んでいることは、中央地方関係論の分野でも印象論的には指摘されてきたが、実証的な研究はこれまでなかった。本論文は、グローバリゼーションが、社会的アクターに影響を及ぼし、ついで中央レベルの政治家の政治的選択を変化させた結果として分権改革が行われていく過程を明らかにした。

第三に、本論文は、「地域政治」という新たな視点から現代英国政治を分析している点である。これまでの現代英国政治研究は、選挙政治や政党組織あるいは中央政府機構の研究が中心であり、「連合王国」としての英国の政治的特徴は重要視されてこなかった。英国の政治学においても現在「ロンドン中心アプローチ」が反省され、地域政治分析が活発になりはじめた段階である。本論文は、スコットランドに焦点を当てて、中央政府機構の中にも非イングランド地域の利益が埋め込まれている結果、連合王国内で人口等の基準から言えば不釣り合いなほどの利益をこの地域が享受していることを指摘する。また、権限移譲は、政治社会学的な要因よりも中央の政治家の合理的選択から説得的に説明できると論じる。以上のように、本論文は、日本における英国政治研究の分野に新たな視点と豊富な情報を提供している。

最後に、本論文は、団体の影響力が政策過程でどのように現れるかを明らかにしたと言えよう。すなわち、最近では多元主義論者をはじめ、日本の政治過程において団体の影響力が大きいことが主張されているが、その具体的形態の研究は必ずしも多くはない。本論文は、自治省に「地方自治」を所管させる、あるいは委任する仕組みの中に、地方団体の影響力は制度化されていると見る構想を提示した。この議論が他の地方自治・政治の側面の説明にも発展していく可能性は大きいと考えられる。

以上の理由により、本論文は博士（法学）の学位を授与するに相応しいと認める。

なお、平成13年5月31日に調査委員3名が論文内容とそれに関連した試問を行った結果、合格と認めた。