

## 論説 都道府県と地方政府

著者	岩崎 美紀子
雑誌名	筑波法政
巻	14
ページ	165-181
発行年	1991-03
URL	<a href="http://hdl.handle.net/2241/00155745">http://hdl.handle.net/2241/00155745</a>

# 都道府県と地方政府

岩崎美紀子

## 一 地方政府の意味

### (1) 地方政府のレゾネーター

一国内に複数のレベルにおいて政府機構が存在する理論的根拠として、政府のサイズ *size of government* と政府が供給するサービスのサイズ *size of public service* の間の相関がある。外交、国防、通貨、関税、入管、金融、財政など主権国家としての一貫性が要求され、国全体が直接に関わるサイズの大きなサービスについては、サイズの大きな政府（中央）が管轄し、福祉、教育、警察、消防、廃棄物処理、まちづくりなど、住民の生活により密接に関係し、それゆえにきめの細かさが要求されるサービスについては、サイズの小さな政府（地方）が担当することが効果的かつ効率的であると考えられるからである。

しかし実際にはどうかであろうか。いかなる国家においても、当然のことながら、中央政府 national government は存在している。差異があるのは地方政府の有無、あるいはそのあり方である。ほとんどの国では、何らかの形で、地方のレベルに行政サービス供給機構を持つが、これらの機構のすべてが地方政府というわけではない。中央政府の地方出先機関である場合も多い。逆にいえば、なぜ中央政府の出先ではなく、地方政府が必要なかが立証できなければ、理論はともかく現実の地方政府のレゾンドートルは脅かされることになる。立証を試みる前に、地方政府の定義をしておこう。

地方政府とは、自律した立法・行政機関をもち、中央政府の命令系統上にない地域に立脚した総合的統治機構であると定義できよう。すなわち、

① 立法府に相当する議会のメンバーである議員はもちろん、首長制であれば行政府の長である首長も、その区域の住民の直接選挙で選出される。(公選)

② 地方官僚制は中央官僚制とは別の組織である。(行政的自律)

③ ある一定の限度ながら、立法権を持つ。(立法権)

④ 住民にサービスを提供する費用を、徴税を行うことで賄うことができる。(課税権)

といった政治、行政、財政上の自律性をもつ自治政府 self-government であり、中央政府とは支配—従属の関係にはない。

逆に中央の地方出先機関は、

① 機関の長は住民の選挙による選出ではなく、中央からの任命である。

② 地方機関の構成員の身分は国家公務員である。

③ あくまでも行政機関の出先であるため、立法権はもたない。法律、法令、政令、省令などを執行する機関である。

④ 独自の課税権はなく、本庁に財政的に依存している。

すなわち本庁と出先は同じビュロークラシーに属し、出先は本庁の命令系統ライン上にあるのである。このため地方出先は本庁のエージェント的存在で、決定センターをもたない<sup>①</sup>。地方出先は、本庁決定の執行と本庁に送る地方情報の収集を行うことを主な業務とする。

このように比較してみると、同じく地方にありながらも、地方政府と出先機関を決定的に異ならしめているのは、「自治」があるか否かである。

「自治」とは、自らのことは自らで決め、それに伴う責任と負担を引き受けることである。ここに民主主義の理念がみられる。地方政府のレンズンデートルは、このような民主主義に基礎をおく「自治」にある。しかしあえてこれに反論できないことはない。すなわち、地方自治のない国は民主的でないかと言えばそうは言いきれない。フランスのように地方の自治度がきわめて低くても、民主的な国もある<sup>②</sup>。しかし地方自治は、中央政府が「上から」コントロールするのでなく、地方自らが培うものであるべきことは自明である。なぜなら住民の生活に直接影響をおよぼす公共サービスを地方が供給する以上、このサービスの供給に住民の要求を反映できない機構では、多様な地方の実情に対応できないからである。また政府のサイズが小さくなれば、それだけ住民の意志を反映させることができる。中央政府の地方出先機関では、決定のセンターをもたないだけに、中央が決めたことをあらゆる地方で実施するという画一

的なサービス供給に陥る危険がきわめて大きい。それぞれの地域の多様性に合ったサービスを提供するには、それぞれが自らの意志をもつ政府機構を構えることが必要である。とくに住民を対象とするサイズの小さなサービスは、歴史、地政、人口構造、産業構造、気候、文化など多くの面で微妙に異なる各地域の実情に合わせて、画一行政の端末である国の出先機関ではなく、住民が参加できる民主的形態をもつ地方政府が供給することが、多様化のすすむ現代社会においてますます重要となるのである。

## (2) 自治体の現状と課題

では日本の自治体は、地方政府と呼べるであろうか。政府（総合的統治機構）であるためには、少なくとも前節で列挙した四つの条件を満たす必要がある。

まず①の公選については問題はない。これは憲法第九三条（地方公共団体の長、その議会の議員および法律の定めるその他の吏員は、その地方公共団体の住民が直接これを選挙する）により保証されている。日本は国政レベルでは議院内閣制をとっているが、地方レベルでは首長制であるため、行政の長と立法府の議員の双方が公選となる。これは憲法草案者の母国米国の影響であるが、このような首長公選制は、官選知事を地方支配のテコとしていた中央政府に、地方不信を植えつけることになったが、その反面、住民の自治権を飛躍的に拡充させるものとなった。

②の地方官僚制の自律性は、理論上は達成されている。しかし現実には、自治体の行政組織は、次のような問題をはらんでいる。すなわち、地域の政府として総合的統治機構を構造としてはもちながらも、その機能は、補助金、機関委任事務を通して中央政府のタテ割り行政の悪影響を受け、セクショナリズムに陥っているのである。中央官庁と

自治体は、組織としては別箇の存在であつても、心理的に自治体の各部署が、それぞれ対応する中央の各官庁を「本省」だと思つていたのでは、自ら出先機関になりさがることである。熾烈なナワ張り主義に呪縛された中央官僚制に対しての地方官僚制の強さは、総合性がまだ可能なことにある。部局が中央とタテではなく、自治体内でヨコに連携し、情報を交換し、利益を調整していくことが、自治体が地方政府となり、実質的に分権を進めるためには不可欠である。

地方官僚制については、中央に対する組織の自律性とともに、人材面の成熟度も地方政府の条件として指摘できよう。政策立案能力を高めるためには、何よりも人材が鍵となる。要綱・通達に翻弄されず、マニュアル行政に陥らないためにも、専門性と幅広い知識を兼ね備えた視野の広い人材が必要である。と同時に、このような人材を育て、活かすことができる組織環境・組織文化もまた重要である。

③の立法権については、立法権を法律を制定する権限とすれば、日本のみならず単一制度 unitary system をとる国はどこでも地方に立法権はない。なぜなら、中央と地方という二つのレベルの政府の間で、立法権を分割することがその制度の根幹である連邦国家と異なり、単一国家では、中央レベルの議会にすべての立法権が集中するからである。しかし、立法権をもう少しゆるやかに解釈して条約制定権も含むと考えれば、「法律の範囲内で条例を制定することができる」ことを定めた憲法第九四条により、自治体はこの条件も満たしていることになる。

自治体の条例は、国の法律により制限を受けるが、連邦国家でさえ、場合によっては最終的に連邦法が州法に優先 override することもあり、自治体の条例制定権は、一般に考えられている以上に重要な意味をもつ。また憲法第九五条は、「一の地方公共団体のみに適用される特別法は、法律の定めるところにより、その地方公共団体の住民の投票に

においてその過半数の同意を得なければ、国会は、これを制定することができない」としており、国の一地方への専横を排除し、限定つきではあるが国の法律に条件をつけ、地方の自治を尊重している。

問題は、したがって制度上の権限ではなく、それを運用する能力である。権限はありながらも能力がなければ、中央政府のつくったモデル条例に頼り、条例の必要性をはじめ、地域の独自性にあつた条例の審議・制定はできない。前述の政策立案能力も条例制定能力も自治体間で格差が大きいのが、一部の先駆的自治体のみでなく、平均的自治体も能力が向上しなければ、自治体が地方政府として市民権を得ることはできない。

条例制定権に関するもう一つの問題は、地方議会の現状である。行政国家化の進行とともに、国レベルでも法案はほとんどが行政府で作成されているが、地方においても条例案は、行政府からだされる場合がほとんどである。首長制をとる地方レベルにおいては、立法院である議会は、議院内閣制をとる中央レベルの国会よりも、行政府に対し、チェック・バランス機能が期待されるにもかかわらず、行政府にくらべ存在感がうすい。議会の地盤沈下もまた、運営の方法や議員の意識に起因していることをうけとめ、地方議会が「良識ある立法の府」として蘇生し、行政府とバランスをとりながら、地方政府としての自治体の強化に貢献することが望まれよう。

第四は課税権である。政府は、その供給するサービスにかかる費用を、住民への課税により賄うことができる。中央の出先機関に課税権がないことを考えれば、地方税を徴収する自治体は、政府であるとはまず言えよう。しかし、地方税には税率、税目の双方に中央政府の枷がはめられており、自治体の課税自主権は、きわめて小さい。

確かに、地方税の税率や税目が地方により大きく異なれば、住民の間に不公平感を醸成するのみならず、地域間移動を助長するという問題もおこる。税率、税目の自由化は、税源に偏がある以上、地域間財政格差を拡大すること

にもなる。また、税率、税目が自由に決められるもとの課税努力は、経営意識を高めるというメリットを行政面ではもつ反面、増税への住民の反感、減税による人気とりなど政治的にはデメリットな側面もある。加えて地域間財政格差是正のための財政移転（地方交付税など）における財政能力 *Fiscal capacity* の算定を複雑にするだけでなく、課税努力をせず、税収の低さは財政移転によって補おうとする場合もでてくるかもしれない。

税率、税目をほぼ一定に定めている現制度は、このような問題を回避することができる。しかし、このような現実重視、効率重視の姿勢が、政府の基本財源である税への自主権をもてないことによる統治機構の正統性への脅威、という理念的側面を埋没させているのは、きわめて危険な兆候である。

以上、①首長、議員の公選、②地方官僚制の自律、③立法権、④課税権、という地方政府の四つの条件を、自治体が満たしているのかどうかを分析した。その結果、自治体は、形式的には①④すべてを満足させているが、実態としては解決すべき問題が多いことがわかった。これらの問題は、以下のように整理できる。

- (a) 住民の信託を受けて選出された首長が、機関委任事務では国の事務の執行者になるという二面性をもつ。
- (b) 住民の信託を受けて選出された議員で構成される議会が、自治体の大部分の業務となっている機関委任事務および国庫補助事業に対しての審議権をもたない。
- (c) 議会の役割が重要視されていないためか、条例立案における議会の能力は著しく低い。
- (d) 地方議員職を国会議員へのステップと考える傾向が容認されており、政党の中央集権的組織も加味され、地方政治と国政が優劣関係の文脈でつながっている。
- (e) 組織としては独立している地方官僚制だが、中央のタテ割り行政を反映させがちで、ヨコの連帯、調整が弱い。



(f) 総務部長、財政課長、地方課長など要職は、中央官僚によって占められる場合が多い。

(g) 課税はしているが課税自主権はない。また起債も許可制であり、自主財源のほとんどに、中央政府の枷がはめられている。

これらの問題は

A 中央政府側に起因するもの

B 自治体側に起因するもの

の2つのカテゴリーに分類できる。(a)(b)(g)は、中央政府が関わる問題であるため、地方自身では解決できないAカテゴリーのものである。地方分権を中央政府に求める場合の具体例としてあげられる機関委任事務の廃止、補助金の再編およびブロック・グラント化、起債の自由化などは、このカテゴリーに属する。一方、上記に列挙した問題のうち、(c)(d)(e)(f)は、自治体側の問題(Bカテゴリー)といえる。これらは、自治体が「中央とのパイプ」の太さを、自己の力の大きさを測る基準とする傾向が強いためにおこるものである。自治体が「中央とのパイプ」を誇ることは、現況においては、中央のエージェントであると自ら公言することにほかならない。「中央とのパイプ」ではなく、対等な立場であるとの認識のもとで、「中央とのバーゲニング」への意識改革が、自治体にはまず必要である。確かに、「中央とのパイプ」を強調せざるを得ない状況をつくった一因は、上記Aカテゴリーに代表されるような中央政府の措置である。しかし、「中央とのパイプ」という呪縛から解放され、地方政府として自治体が成熟するためには、Aカテゴリーの解決を中央に要請するだけでなく、同時にBカテゴリーの解決を自らに課すことが不可欠である。地方分権が遅々として進まないのは、権限を手放さない中央に原因があるのは明らかであるが、自治体が現況に諦観し、地方政府と

しての成熟度を増さない点も見逃せない。実質的に分権を推進するためには、自治体が諦観から挑戦へと自己改革を  
行い、地方政府化することがまず望まれよう。

### (3) 地方政府としての都道府県

人口、気候、産業など多くの面で、それぞれの特色をもつ地方に居住する住民のニーズを反映したサービスを提供  
するには、中央政府の地方出先機関ではなく、地方政府の存在が必要であり、自治体が地方政府化することが、実質  
的に分権を推進する鍵の一つであることを前項で論じた。日本の自治体の数は三千を越えるが、ではこれらすべての  
自治体が、上記で指摘した問題点を克服し、地方政府となる必要があるであろうか。

結論から言ってしまうと、地方政府化が必要なのはすべての自治体ではなく、とくに都道府県である。その理由を  
いくつかにわけて説明してみよう。

まず最大の理由は、都道府県は、基礎自治体である市町村を包含する広域的な地方自治体である点である。日本に  
は、中央 national 広域的な地方(都道府県 prefecture)、基礎的(市町村 municipality)の三つのレベルに公共サー  
ビス供給機構がおかれているが、その根拠は前述したようにサービスの大きさにある。現在のようにグローバルゼー  
ションがすすみ、さまざまな政策分野で、国家間の調整が必要な時代になると、中央政府は国家を代表とする政府と  
して、これらの調整を行いながら、主権国家日本の将来をデザインすることが最優先の政治課題となる。日本とい  
う島国の中に埋没し、自己完結的に日本のことだけを考えることは、もはや許されなくなったのである。このような新  
しい課題に立ち向かうには、中央政府は、国内のことでまかせられる部分は地方にまかせ、地方への細かい「指導」

に費やしていた膨大なエネルギーを、この新しい状況への対応のために向ける必要がある。すなわち、中央は従来の *national* な事項のうち、*international* あるいは *transnational* な性格をもったもののみを管轄し、それ以外は地方の所管に移し、世界における日本の役割の洞察・デザインに専念することが求められているのである。逆に言えば、中央官庁が国内にばかり眼を向け、地方への「指導」や影響力に自己の権力の基準を求めるとき、日本は世界的視野をもてず、孤立化を深めることになるのである。

では地方といつても、どのレベルに権限を移譲するかとなると、国に継ぐ広域的な政治・行政単位である地方自治体、すなわち都道府県が浮上してくる。

都道府県が地方政府、すなわち実質的な分権の主体となる理由は、その広域性だけではない。中央政府からの移譲権限を使いこなせるだけの潜在力をもつことも見逃せない。都道府県は市町村とくらべ、地方政府としての条件のうち、とくに人材、政策能力において成熟度が高い。地方政府としての条件を形式的に満足させていても、成熟度が低ければ、権限を移譲されても重荷となるだけである。第三の理由は、都道府県の広域性と成熟性の組み合わせである。日本において地方政府が必要とされる根拠は、地方の自治の強化もあるが、それと同時に決定センターの分割によるバランスのとれた国家経営にもある。すなわち地方政府は、*self-government* と *sub-national government* の二つの意味をもつのであり、これを実現できるのは、広域性と成熟性を兼ね備えた都道府県なのである。

しかし都道府県が地方政府となり、実質的分権の担い手となるには、次のような問題を解決しなければならない。都道府県は市町村とは異なり、完全な自治体になったのは戦後のことでしかなく、それ以前は、明治二三年の府県制制定以来一貫して官選知事<sup>1</sup>をいだく官治団体であった。この名残は、現行制度下でも機関委任事務にみられる。現

在の都道府県は、このような官選時代の遺産と自治体としての性格を合わせもっている。市町村を統轄する広域的自治体である都道府県は、いまだ国の下請け機能的性格を払拭しきっていないのである。極端に言えば、都道府県は、国に対しては市町村を背景とした地方の利益の代弁者となり、市町村に対しては国を代弁する立場をとるといった、二種類の中央―地方関係の接点に位置する中間団体となっている。地方分権を推進するためには、都道府県がこのような中間団体的性格を払拭し、地方レベルにおける最高かつ最終統治機構となることがまず実現されねばならない。

## 二 新しい政府間関係の模索

### (1) 中央―地方関係

世界経済の相互依存の深化は、主権国家間の政策協調を不可避にしている。速いスピードで変化する社会は、それぞれの管轄において自己完結的に義務を遂行していたレイヤー型中央―地方関係から、それぞれのシステムをもちながら相互に協力するマール型への移行を要請した。連邦国家においてさえ、その制度の基本をなす連邦政府と連邦構成政府(州)という二つのレベルの政府の間の立法権分割は、そのまま尊重されながらも、その分割に厳密さを求め合憲性を争うよりは、二つのレベルの政府が、それぞれの立場から協力する協調連邦主義 co-operative federalism へ移っている。

単一国家である日本においては、地方は地域へのサービスの供給者として重要な役割を果たしながらも、国の決定

の執行者としての地位にとどまっていた。決定は中央で、執行は地方に、という集権的国家運営は、国家建設あるいは欧米へのキャッチ・アップといった挙国一致的な単一の価値観が支配的であったときは効率的であった。しかし社会の変化にともない、国民や地域の要求が多様化していくと、これに柔軟に対応するためには、執行のみでなく決定も地方にまかせる方向、すなわち分権により効率と効果をねらう方向に移らざるを得ない。

地方政府の権限が憲法で保障され、その上で、中央と地方がともに統治している国民に、それぞれの理念に基づきながら、共同で公共サービスを提供する連邦国家と、もともと中央―地方のネットワークが強く、その中で地方が自律の方向に動き始めた単一国家では出発点は異なるが、いずれの場合も共通するのは、中央と地方というレベルの異なる政府の存在の必要を前提とし、中央―地方間の相互活動 *interaction* が増大していることである。

問題は、この相互活動のあり方である。これを論ずるにあたって、次の二つを分析枠組として提示しておこう。まず第一は、中央と地方という二つのアクター間の力関係を基準としたもので、対称的相互依存 *symmetric interdependence* と非対称的相互依存 *asymmetric interdependence* に分けられる。対称的相互依存は、アクターが対等な立場に立って相互に依存するが、非対称的相互依存では、アクターは対等な関係にはない。二つめの分析枠組は、中央と地方それぞれのシステムの自律性を基準にしたもので、システム間相互依存 *interdependence* とシステム内相互依存 *intradependence* である。システム間相互依存は、それぞれのシステムの自律性が強く、相互活動が必要な分野において相互に協力し合うヴィジブルな相互依存であり、システム内相互依存は、それぞれ異なるシステムはもちながらも相互に相手のシステム内に織り込まれていくインヴィジブルな相互依存である。

日本の中央―地方関係は、非対称的相互依存とシステム内相互依存に特徴づけられてきたと言えよう。しかし前述

のように、中央―地方間の相互活動が増大した理由を考えれば、非対称的相互依存を対称的相互依存へ、システム内相互依存をシステム間相互依存へ変えていく必要がある。なぜなら、中央と地方が優劣の関係にある非対称的相互依存では、地方は中央の決めた画一的行政の執行者にとどまり、レゾンデートルである地域の住民への柔軟な対応ができないからである。またシステム内相互依存は、各システムの自律性を低下させるため、二つのレベルに政府をおく意味を浸食するのみならず、一方のシステムが弱まれば他方も同時に弱まるといった欠点をもつ。このようなバランスの欠如は、国家の政治制度としてはもろく、柔軟性を欠く。また非対称的相互依存とシステム内相互依存を温存したまま、中央から地方に権限を移譲しても、それは実質的には分権とはならず、分権という名の中央集権にほかならない。

では対称的相互依存、システム間相互依存を軸とした中央―地方関係は実現可能であろうか。まず対称的相互依存の実現については、なによりもまず認識の問題が解決されねばならない。なぜなら、単一国家であることに起因するごく一部の点を除き、構造的には、中央と地方は、はつきりとした優劣の關係に位置づけられていないからである。非対称的相互依存の現状の説明として、地方は財政的に中央に依存しているがゆえに、中央の決定には従わざるを得ないとするものが多い。確かに、中央と地方では、税の配分は六・五対三・五である。しかし支出をみると、三対七に逆転する。その差は、中央からの補助金で補われているが、これを依存とみれば前述のような非対称的相互依存の説明となる。しかし住民にサービスを供給するために、その費用を税として徴収することが統治機構の正統性と考えるならば、実際のサービスを供給する支出 *spending power* は、課税 *taxing power* に劣らず重要なものである。なぜなら、税は集めてもサービスの供給が実際に行われなければ、統治機構の正統性は脅かされるからである。 *taxing*

powerのみでなく、このような spending power に注目すれば、地方は、外からも内からも過少評価されていることが明らかとなる。中央にとつても地方にとつても、国民（住民）の福利厚生の上昇が重要目的の一つである以上、spending power は taxing power に優るとも劣らないのである。地方が自らの spending power への認識を高めることとて、非対称的相互依存は、対称的相互依存へ近づくのである。対称的相互依存を実現するには、上記の spending power への注目と同時に、都道府県の地方府化が必要である。前節で述べたように、広域自治体である都道府県は、地方政府としての要件を満たしてはいるが、現実には、いくつかの課題を克服しなければならない。これらの課題を克服し、都道府県が地方政府として確立すれば、現在のような中央—地方間の非対称的相互依存は対称的相互依存へと変わらう。

次にシステム間相互依存について考えてみよう。現行のシステム内相互依存をもたらしているのは、財政面では課税権と起債への中央政府の枷であり、行政面では機関委任事務である。前者は、自治体の成熟度は低いとする中央政府の地方不信に起因しており、後者は、戦前の地方制度の遺産である。起債の自由化は、都道府県レベルでは実現しても混乱はないと思われるが、同時に地方税源の見直しも行われなければ、自立した健全な地方財政とはならない。すなわち、国民（住民）の税負担度はそのままに、国税の一部地方税化が必要である。課税自主権は、一九三〇年代のカナダのように tax-jungle を引きおこすという危険をもつが、統治機構の正統性および cost and benefit の面から一考に値しよう。<sup>(5)</sup> 機関委任事務については、住民の選挙によって選出された知事が、国の事務の執行者になるといった変則性からも廃止し、自治体の事務とするものと中央と地方が対等に共同運営するものに再編できれば、システム内相互依存は、システム間相互依存へ移っていこう。

## (2) 自治体間関係

自治体間関係は、都道府県レベル、市町村レベル、都道府県と市町村、という三つのカテゴリーに分けられるが、ここでは都道府県レベルにおける自治体間関係に焦点をあててみよう。

都道府県は、基礎自治体の市町村と異なり、その起原は人為的なものである。すなわち、明治維新後も続く各藩の抵抗を弱めるために、いくつかの藩にまたがる区域に府県をもうけ、そこに官選知事をおいたのである。明治二三年施行された府県制により決められた区域は、現在までほぼ変わっていない。しかし時代の変化とともに、府県の機能は、この区域の大きさに整合しなくなってきた。とくに首都圏や近畿圏など大都市圏においては、経済活動、人の移動が、府県のボーダーを忘れさせるほどになっている。

複数の府県が共有する問題が増大するにつれ、府県の区域の妥当性が再考されるのは当然のことであろう。その解決として、合併 fusion と連合 confederacy の二つがある。合併は現行の府県の区域を変更し、より大きな区域とし、住民も統治組織も新たな自治体となる。連合は、現行の府県の区域を変えず、すなわち自治体として現行の府県を残しながら、府県がそれぞれ個々に解決するよりは、共同で解決した方が一貫性が保たれる、あるいは効率が良いと思われる問題については協力する方式である。地方制度全体からみれば、連合は現行の三層の制度にもう一層つけ加えることで複雑化をもたらすが、合併は府県の数を減少させることで簡素化することになる。したがって効率という観点からみれば、合併、すなわち道州制<sup>7</sup>に軍配があがろう。道州制を強力に支持するのが経済界であるという事実も、この効率の観点から説明できる。



しかし、住民の側からみればどうであろうか。明治二三年に藩を統合する形で人為的につくられた府県ではあるが、その後百年を経た今、地域に根づいたものとなり、自治体としての一体性や凝集力を強めてきた。また広域的地域行政サービスの供給者としての実績も大きい。このような府県の存在にかかわる変更は、これまで培ってきた自治を崩壊させることになる。ましてその変更が、住民の希望でなく「上から」決められたものであればなおさらである。

現在の府県の実績や一体性を考えれば、住民が望まない限り府県の合併は行わず、必要な分野における府県連合により、問題を解決することが望ましい。このためにも、府県は自己完結主義から脱却し、より広い視野をもつパランスのとれた自治体として、成熟度を高めることが重要となる。連合もまた、府県の地方政府化を前提としているのである。

## 注

(1) 地方レベルの組織が、中央の出先である *deconcentration* と、自律した組織である *decentralization* の定義については、岩崎美紀子『カナダ連邦制の政治分析——連邦補助金をめぐる諸問題——御茶の水書房、一九八五年、二七—二九頁。分権の四つの型（連合型、連邦型、単一型、出先型）については、岩崎美紀子「連邦制——日本における分権の可能性」『自治研』第三三三巻 三三二—三三三頁、一九八九年一月、四二—四三頁。

(2) ミッチェラン政権下で地方制度改革が行われた。その結果、地方ユニット自身 (*communes, départements*) の自治の強化という当初の目的よりも、中央政府の政策決定過程において、これらのユニットの影響力が高まるという形で地方復権がもたらされはじめた。

Arthur Benz, "Regionalization and Decentralization", in Herman Bakvis and William M. Chandler (eds.), *Federalism and the Role of the State*, University of Toronto Press, 1987, Toronto, p.137

(3) デュシャゼックは、単一国家を「すべての分野の立法権が一つの政府（中央政府）に掌握されている政治制度」と定義

してゐる。Ivo D. Duchacek, *Comparative Federalism*, Holt, Rinehart, and Winston Inc., 1970, New York, p.114

(4) 絶対主義時代のドイツでは、一流の人材を中央から派遣していたが、日本の官選知事はその所屬する内務省においては決して主流を占める人々ではなく、主流の同省幹部に強く統制される存在でしかなかった。佐藤竺『地方自治と民主主義』、大蔵省印刷局、一九九〇年、五一頁

(5) 日本の中央―地方関係は、補助金と地方交付税額に代表される量的「相互浸透」と、これら財政移転と地方税、地方債の關係、および中央政府の枷に起因する質的「相互浸透」(本稿のシステム内相互依存に相当)に特徴づけられている。岩崎美紀子「地方交付税と補助金をめぐる政治学」『レヴアイアサン』第六号、一九九〇年、五二―六八頁

(6) フランスも同様の理由から県を設置している。すなわち、プロバンスが反革命の拠点となるのを防止するために県を設け、官選知事をおいた。日本とフランスの県の違いは、前者は藩が統合されたのに対し、後者においてはプロバンスが分割されたことである。

(7) 道州制には官治型と自治型がある。自治型にも連邦型と準連邦型があり、道州制を語る場合、何をもって道州制というか、概念を明確にすることがまず必要である。