

論文の内容の要旨

論文題目 現代日本の地方制度改革 - 言説的制度論と官僚制 -
氏名 木寺 元

本稿は、現代日本の地方制度改革を実証的に分析することを通じて、日本政治研究における①中央地方関係研究、②「アイディアの政治」アプローチ、③官僚制研究、に貢献するための新しい視座を、従来の学問的・理論的蓄積の成果を取り入れて提示するものである。

上記の目的に対応した本稿の具体的な目標は三点ある。一つ目は、日本における中央地方関係の実証研究を通じた一般的含意の導出、二つ目は、「アイディアの政治」アプローチにおける制度改革モデルの提示を通じた理論的貢献、三つ目は、官僚制研究の深化、である。

○問題の所在（中央地方関係）

政治学にとって中央地方関係は、「民主制の質」や政府活動のパフォーマンスを議論する際に重要なファクターである。一方で、日本の中央地方関係ではその実証研究の手薄さが指摘されてきた。そこで本稿では、実証研究を行うことで、日本の中央地方関係の研究に対する貢献を目指す。

○問題の所在（理論）

（1）「アイディアの政治」の効用と限界

・構成的局面での問題点

「利益」「制度」中心アプローチの限界が指摘されている中、近年政治変化を説明する枠組みとして「アイディア」に着目する研究に脚光が集まり、蓄積がなされてきた。

しかし、アイディアには「理念」や「規範」から「科学的手段の指針」まで多種多様な階層があり、「アイディア」というくくりで分析概念として用いることには問題があるなどの指摘がなされる。

そこで「アイディアの政治」アプローチでは、アイディアを「認知的次元 cognitive」と「規範的次元 normative」に分け、分析枠組みとしての精緻化が試みられてきた。しかし、これらを踏まえた現代日本政治分析には、複数

省庁をステークホルダーとする大きな制度改革において、「認知的次元」と「規範的次元」の関係性についての検討が十分ではない。そのため、本研究では、アクターがアイデアを受容する局面（構成的局面）における、「認知的次元」と「規範的次元」の関係性について明らかにする。

・ 因果的局面での問題点

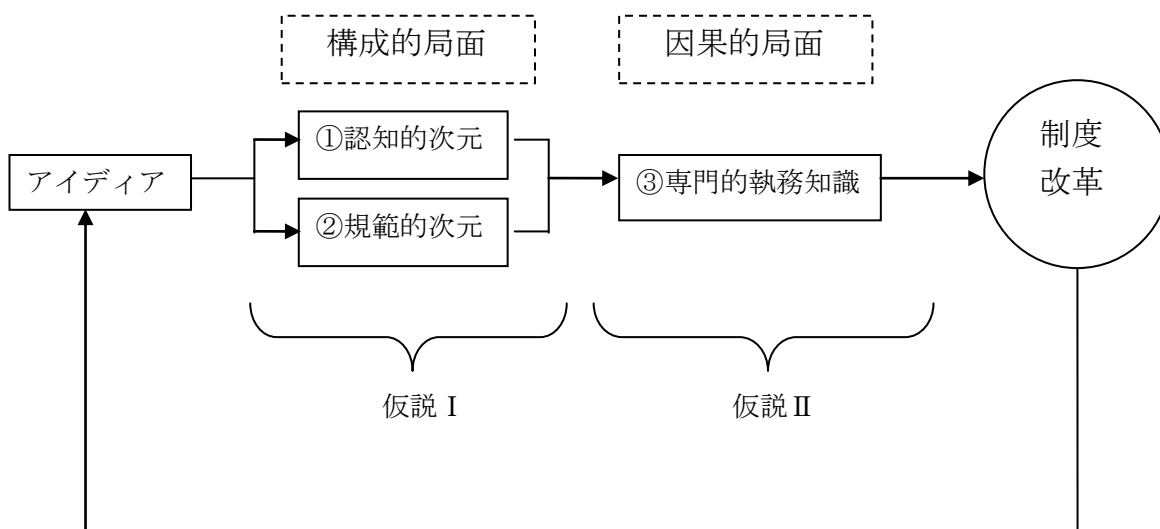
90年代までの「アイデアの政治」は、主に構成的局面を重視してきた。しかし、制度変化のためには改革案に対する政治的な支持が調達されなければならない。00年代以降はアクターがアイデアを主体的に利用し、政治的支持調達の局面（因果的局面）の分析が進められてきた。しかし、この観点からの日本政治分析の蓄積は依然十分になされていない。そこで、因果的局面をも包括した総合的な制度改革の分析を行い、制度変化に関する理論的貢献および日本政治研究への貢献を目指す。

○問題の所在（官僚制研究）

どのようなアクターが、政治的支持調達の主体になりうるのか。日本の政策過程では、制度改革は省庁間協議のスタイルをとらざるを得ず、主導官庁が主体となって省庁間協議を積み重ねることで、関係省庁から何らかの同意を取り付けることを要することが指摘されている。そこで本稿では「知識」に着目し、日本の官僚制のいかなる知識が官僚制を重要なアクターとしているかを、実証分析を通じ明らかにすることを目標とする。

○本研究における中心的な仮説と主張

図1 制度改革のモデル



本稿が提示する中心的な仮説と主張は次のとおりである。

本稿における制度観は、比較制度分析や言説的制度論の理論的動向を踏まえている。つまり、制度はアクターにとって内生的であり、「共有された予想」すなわちアクター間の認知的均衡である。

まず、アイデアの構成的局面では、規範的次元と認知的次元において、本稿ではこの両者が揃って初めてアイデアはアクターに受容され影響力を有するようになることを、事例を通じて明らかにする。

しかし、この段階ではアイデアがアクターに受容される局面（構成的局面）にすぎない。そこで制度改革のプロセス理解のためには、アイデア実現のために「主導アクター」が改革案に対する支持を調達してゆく局面（因果的局面）を視野に入れる必要がある。

この因果的局面においては、「主導アクター」として官僚制に着目する。本稿では官僚制が日本政治において

有力な「主導アクター」である根拠として、制度改革に不可欠な「専門的執務知識」を有していることに求める。すなわち、本稿ではアイデアが「規範的次元」・「認知的次元」でアイデアを受容する「主導アクター」を官僚制内部において見出し、「専門的執務知識」に支えられた「主導アクター」が政治的支持調達を行うことにより、アイデアに基づいた制度改革が実現することを仮説として立て、これを明らかにする（図1）。

○各事例の位置づけ

各事例は変数が調整され、相互に比較することによって、各変数の効果が検証できるリサーチ・デザインとなっている。

・市町村合併政策

「市町村合併政策（1980年代まで）」と「市町村合併政策（1990年代以降）」は、①認知的次元、②規範的次元、両次元において「主導アクター」に受け入れられなかった事例と受け入れられた事例の比較となる。③の検証は次の機関委任事務制度のケースに譲る。

・機関委任事務制度

「機関委任事務制度（1980年代まで）」、「機関委任事務制度（1990年代以降）」は、ともに②規範的次元で受容されており、①の検証、すなわち①が欠落した事例（1980年代まで）と獲得された事例（1990年代以降）の比較が可能となっている。加えて、省庁間調整を必要とする事例であるため、③の専門的執務知識の重要性を指摘している。これについては、次の地方財政制度改革における交付税制度改革の分析と比較することで、③の有効性が検証可能となっている。

・地方財政制度改革

ここでは、「交付税総額削減」と「交付税制度の抜本的改革（～90年代）」を比較することで、②の規範的次元の有効性が検証できる。また、「交付税総額削減」および「機関委任事務制度（1990年代以降）」と「交付税制度の抜本的改革（00年代～）」の比較によって、③専門的執務知識の有効性が確認できる。

・第二次地方分権改革

安倍・福田・麻生政権下の第二次地方分権改革は、これまでの各事例からの知見の確認として、基本的に①②③いずれも獲得できなかった事例として分析される。

○分析の結果

分析の結果、現代日本の地方制度改革において、構成的局面では認知的次元および規範的次元の両方でアイデアを受容する主導アクターを獲得すること、そして構成的局面においては、十分な専門的執務知識を得た主導アクターの協力が得られることが、改革の成否を決定することを明らかにした。

第2章は「市町村合併政策」を取り上げる。昭和の大合併から1980年代まで、日本の市町村数はほとんど変化がなかった。これは、自治制度官庁が規範的次元において消極的であったこと、および認知的次元においても市町村合併を推進する学問的基盤が十分でなかったことなどが挙げられる。しかし、90年代以降は、自治省内の規範的次元が転換し、認知的次元では自治体最適規模研究が蓄積された。このことが中央政府内で最大の拒否権プレーヤーであった自治省に合併推進の方針転換を受け入れさせた。

第3章は機関委任事務制度の存廃を扱う。自治省は総合行政の観点から規範的に機関委任事務制度に否定的であったが、認知的次元においては、機関委任事務制度の廃止に向けた説得的なアイデアの構築がなされなかった。しかし、90年代以降の「役割限定論」により、融合を維持しつつ総合化を目指すことができる具体的な「青写真」ができあがった。加えて、制度廃止に向けて必要とされる他省庁からの合意調達も、自治制度官庁の専門的執務知識が発揮され、機関委任事務制度の廃止へとつながった。

第4章では小泉政権下の地方財政制度改革を取り扱う。認知的次元における総額抑制に強い関心を持つ財政学者のアイデアを、規範的にも支持した「チーム竹中」の「脱藩官僚」たちの専門的執務知識が発揮されて、交付税総額は抑制された。しかし、交付税制度の抜本的改革に意欲を持つ竹中が総務大臣に就任し、「チーム竹中」が総務省内に移植されたものの、しかし地方財政についての「チーム竹中」の専門的執務知識が十分ではなく、交付税制度の抜本的改革はとん挫した。

第5章は、安倍・福田・麻生政権下の地方分権改革である。安倍政権期に発足した地方分権改革推進委員会は、主導アクターを得ることができず、四次にわたる勧告を提出したものの、義務付け・枠づけ、出先機関問題では閣議決定に至らず、地方税財政問題では委員間の意見もまとまることなく2009年11月、事実上解散した。

こうした分析の結果から、現代日本分析に適合的な制度改革のモデル（認知的次元・規範的次元・専門的執務知識）が提示され、「アイデアの政治」に対する理論的貢献がなされる。また、実証研究を通じ一般的含意の導出を行うことで、日本における中央地方間関係研究にも貢献する。さらに、制度改革に不可欠とされる官僚制の専門性について知識（専門的執務知識）の視座から明らかにすることで、官僚制研究の理論的深化を行った。

補足するならば、本研究では「知識」「制度」「アイデア」など統一的な概念・分析枠組みを活用することで、経済学・経営学・科学技術社会論などさまざまな学問体系から生み出された重要な貢献を組み込んだ。このことで、本稿が日本政治研究にとどまらず、他国・地域、他政策領域、あるいは隣接諸科学に対する学問的対話可能性を開くことにも留意している。

表1 各変数と事例の関係および分析結果

		市町村合併 ～80s	市町村合併 90s～	機関委任事務 ～80s	機関委任事務 90s～	交付税総額削減	交付税制度 (～00s)	交付税制度 (00s～)	第二次地方分権改革
構成的局面	① 認知的次元	×	○	×	○	○	○	○	×
	② 規範的次元	×	○	○	○	○	×	○	×
因果的局面	③ 執務知識	-	○	-	○	○	-	×	-
政策の帰結		×	○	×	○	○	×	×	×

注1) 同色の事例同士で比較