

応用研究 6

国・地方関係、地方分権

行政における集権と分権の管理条件に関する調査研究 (昭和56年度)

【研究の目的】

わが国の行政機能は、時代の変遷と共にますます複雑多様化する傾向にある。しかしながら、限られた行政資源の中で、ますます増大する国民の行政ニーズに効果的に対応していくためには、中央及び地方がそれぞれ果たすべき行政の機能を明らかにし、合理的・能率的でかつ民主的な行政運営をはかっていくことが不可欠である。

そのためには、現代行政の集権・分権構造を解明し、集権化あるいは分権化のメリットとデメリットとを行政の実態に即して検討する必要がある。ただ、この行政における集権と分権の問題は、行政の制度・機構・組織・行政担当者の意識構造など行政のあらゆる側面にわたる非常に広範囲な問題であり、かつ複雑な問題でもある。

本調査研究は、こうした行政における集権と分権の実態を把握し、その管理条件を検討することを主たる研究目的として実施された。

【研究の内容】

「行政における集権と分権」を問題とする場合には、2つの領域が検討の対象となりうる。第1は、国と地方自治体との間、いいかえると国・都道府県・市町村の政府間関係における集権と分権という問題である。第2は、1つの行政組織における上位と下位の機関との間、あるいは本庁と出先機関との間での権限の集中と分散という問題である。本調査研究で対象としたのは、第1の領域における集権と分権の問題である。第1の領域の問題を扱う際には、中央各省の地方出先機関とか特殊法人、あるいは（当時存在していた）地方事務官など、第2の領域に属する問題についても検討の必要がある。本調査研究においても、これらの問題について第1の領域の問題との関係で取り扱っている。

本調査研究は、全4章で構成されている。以下、順次説明する。

第1章「国と地方の関係」は、主に歴史的な観点から、戦後改革における集権と分権及び戦後の集権と分権の構造を検討する。

第2章「国と地方の行財政関係」は、法律学的観点から、地方自治体の事務区分、地方自治体の権限と国の関与、地方自治体の財政について検討を加える。

第3章「個別行政における集権と分権」は、個別の行政分野における権限関係を分析する。農地関係行政と運輸行政と原子力行政がその対象となっている。

第4章「権限配分と行政主体」では、当時存在していた地方事務官制度と特殊法人の一つである動力炉・核燃料開発事業団（当時）を取り上げて考察がなされる。

【研究の結果】

ここでは第1章「国と地方の関係」の1.「戦後改革における集権と分権」を取り扱う。

それによれば、戦前の地方制度は地方官官制と地方自治体法という二元的な体系で構成されており、地方自治体は国の行政機関の下部的団体として扱われ、国・都道府県・市町村の間は上下の監督関係におかれていたといえる。これに対して、戦後は地方自治体の法としての地方自治法を基本とする一元的な体系が構築され、都道府県と市町村はともに普通地方公共団体として同格で、両者はそれぞれ一定の権能を住民の代表機関を通じて自主的に処理し、住民に対して責任を負う独立の行政主体として扱われることとなった。

このことに対応して、戦前の地方自治体に対する国の一般的・後見的な監督権は撤廃され、地方自治体に対して国は助言・指導・援助といった非権力的な関与ができるだけの制度となった。したがって、国・都道府県・市町村の間は対等の政府間関係となり、戦前のような上下の関係ではなくなった。

しかしながら、戦後の地方制度改革により都道府県知事に対する機関委任という方式の制度化、中央各省の地方出先機関の設置の一般化、地方自治体の事務の事務の例示などにより独特の権限分配がなされているといえる。したがって、戦後の国と地方自治体との関係は、国が一般的・後見的に監督することを前提とするものではなく、各省庁が個別の事務について法律で国の権限とし、独立した主体である地方自治体に処理させる集権的な性格を有するといえるとする。

政策実施過程における負担と関与の在り方に関する 調査研究（昭和59年度）

【研究の目的】

現代福祉国家においては、行政が市民生活の細部にまで関与し、さまざまな政策が中央・地方を通じて実施されている。そこでは多くの行政機能が地方レベルに「分権化」され、地方の「裁量」による市民ニーズへの弾力的対応が図られているが、一方では政策目的をめぐって中央・地方間にズレが生じたり、地方の事情によって政策実施にばらつきが生じることもある。このような政策実施をめぐる中央地方関係の実態については、これまで体系的に調査分析されることは少なかった。

そこで本調査研究は、この政策実施過程に注目し、同時に主要先進諸国で進行中の同趣旨の調査研究を参照して、現代福祉国家における中央地方関係の実態を把握することを目的として行われたものである。

【研究の内容】

従来の中央地方関係については、中央集権モデルが妥当すると考えられてきた。特に福祉サービスについては、それらが全国平等に供給されることが望ましいということから中央政府の事務として扱うべきであるとされた。したがって、福祉国家は集権化を不可避的に引き起こすものであると考えられてきた。しかしながら、事務事業に関する中央地方関係（都道府県と市町村との関係も含む）において権力の変動が、より下位にある団体の影響力が拡大する方向で生じているという指摘が出てきている。この理解を前提とするならば、事務事業が関係者に与えるサービスや規制の真の内容は、地方自治体がそれらを実際にどのような過程を経て誰の影響をうけて実施するかによっても大きな影響を受けることになる。このような関心をもって本調査研究は実施に焦点をあてて4つの事務事業のケース・スタディを行ない、地方自治体が果たしている政策の実施過程での役割を明らかにしようとした。

本調査研究は2部で構成されている。以下、順次紹介する。

第1部「わが国における政策実施と中央地方関係」は、第1章「個別事業の事例研究と分析」及び第2章「事業実施の構造と過程」からなる。前者は公営住宅事業・老人医療事業・保育所事業・農地転用事業について詳しい検討を加えたも

のである。後者は個別事業の事例研究から得られる知見を理論化・一般化したものである。

第2部「欧米諸国における研究動向」は、まず第1章「欧米諸国における政策実施と政府間関係」で、アメリカ合衆国のニューヨーク州、同ペンシルヴェニア州ウエストペンシルヴェニア、イタリア、ノルウェー、スウェーデンなどが考察の対象とされる。そして第2章「国際比較研究の分析枠組」では、D. アシュフォード「社会的便益の配分に関する国際研究」とE. W. ケリー「イギリスとアメリカにおける事例及び政策の選択」という2つの研究が紹介されている。

【研究の結果】

ここでは第1部第2章「事業実施の構造と過程」を取り上げる。

まず個別事業（公営住宅・老人医療における一部負担制・保育所・農地転用）について調査結果の若干の整理がなされた後、結論として2つのことが述べられる。第1は、「福祉国家は中央集権をもたらす」というこれまで信じられてきた命題をとりあげるなら、答えはむしろ反対ではないかということである。福祉国家では、事務事業の実施を結局は基礎的地方自治体に依存することが多く、そのため実施を通じて提供される政策の最終出力のなかには地方の事情が反映せざるをえないのではないかと述べられる。第2は、一般に「地方の事情」を反映させるに際して、府県の役割が大きいということを指摘する。例えば都市地域の公営住宅需要が少なくなったとき、建設省に代わって自治体に補助申請をうながすのは府県である、とされる。

これらのことから、中央地方関係を従来の意味での中央集権モデルとは異なった視点から考察する必要があると指摘される。

また、国際比較のポイントから5つをあげて考察する。第1に、実施の「結果」は事務事業に対する「需要」の程度に影響をうけるかどうか。第2に、中央―府県―市町村の3レベルの同一担当者間に共通の志向と関心が育ちつつあるか。第3に、実施が事務担当者に影響されるのはどの程度か。第4に、実施の「結果」は、都市の政治動向の影響を受けるかどうか。政党や市長や圧力団体の影響は何か。議会はどうか関係しているか。第5は、最近の財政窮乏は実施にどのような影響を与えているか。ここでは取り上げないが興味深い対比がなされる。

地方公共団体に対する国の関与の在り方に関する 調査研究（昭和62年度）

【研究の目的】

地方公共団体に対する国の関与は、これを行なう機関によって立法機関によるものと司法機関によるものと国の行政機関によるものとがあるとされる。このうち国の行政機関による関与は、地方自治法に基づく一般的制度としての関与のほか、個別法においても地方公共団体が行なう団体事務、機関委任事務（当時）を問わず、許可・認可・承認等の権力的な手段、又は届出・報告・協議等の非権力的な手段を用いて様々なものがある。

これら国の行政機関による関与は、国と地方が共通の行政目的を遂行する上で有効に機能しているものも多いが、一方では地方公共団体の行財政能力は、戦後40年を経て格段に向上してきていることもあり、また社会経済情勢も急速に変化してきていることから、国の関与が、地方公共団体の自主性・自律性の進展を妨げている面も少なくないとされている。

しかし、国の関与の範囲及びその実態は、まだ未解明な部分も多く、国の関与の在り方や見なおし基準等についてさらに分析・検討を行なう余地が残されている。

本調査研究は、国の関与の整理合理化に資するために、国の関与の範囲及びその在り方を中心に、その実態について分析・研究をするとともに、諸外国の状況との比較検討を行ったものである。

【研究の内容】

本調査研究は、全5章よりなる。

第1章は、「総論・国の関与に関する概念的整理」である。ここでは国の地方に対する関与の諸態様を立法的関与・司法的関与・行政的関与に分類し、この行政的関与について事務の種類による分類と手段による分類を試みる。

第2章「法令から抽出した国の関与の実態」は、総務庁が昭和62年度に実施した「国の関与の総数把握」の結果を紹介するものである。

第3章「国による行政的関与の問題点」は、戦後の関与の状況、神奈川県が昭和57年に出した国の関与に対する改善意見と措置状況の紹介、地方公共団体に対

する国の関与の実態について論じる。

第4章「国の関与の整理合理化に向けて」では、関与の整理合理化について概括的な検討がなされている。

第5章「諸外国における国の関与制度」では、アメリカ・イギリス・フランスが検討の対象となっている。

【研究の結果】

第2章「法令から抽出した国の関与の実態」をみてみよう。本章は、第二臨調とそれを引き継いだ行革審の答申を受けて総務庁が昭和62年に実施した「国の関与の総数把握」の結果の紹介とそれに関する筆者のコメントで構成されている。

まず実態把握結果の概要についていくつか紹介する。

法令にもとづき国の行政機関が地方公共団体に関与している事項数は、原則として国の関与を規定している根拠法令の項（項に細分化されていない場合は条）単位に1事項として数えた結果、その総数は2,739事項となった。なお、国の関与が規定されている法令は564法令であり、全5,667法令の10.0%に国の関与が規定されている。

また国の関与事項を省庁別にみると、建設省が最も多く446事項（16.3%）、次いで農水省381事項（13.9%）、厚生省247事項（9.0%）、文部省（8.7%）等となっている。

国の関与は大別すれば、許可・承認・命令・検査等の権力的関与と届出・報告・勧告・協議等の非権力的関与に分けられるが、このうち用語別に権力的関与と非権力的関与とを分けた場合、前者は1,043事項（38%）、後者は1,696事項（62%）となっている。

国の関与の総数について、当該関与が地方公共団体の行なう事務の事前・事後あるいは随時に行われているものの数については、随時の関与が1,049事項、事前の関与が920事項、事後の関与が768事項となっている。

次にコメントに触れる。まず、この調査について、わが国で初めて国の関与の総数を数量的に法令レベルでとらえた実態把握であり、その存在を明確にした点で従来にはみられない新たな試みであり、画期的な調査であると評価する。一方で、この調査が法令レベルのものであり、さらに行政的関与についてポイントを置いたも

のであるため、国の関与の実態的把握に近づくためには、調査の対象外とされている関与形態についても触れておく必要があると指摘される。すなわち国の地方公共団体に対する関与の実態把握をするためには、個別的・具体的に様々な方式による関与の法的性質や、それぞれの関与形態の組み合わせで出現する場合には、その組み合わせの全体的把握の法的評価も合わせて検討される必要があるとする。そして法令レベル以外の事実上存在している関与形態のうち行政指導による関与、補助金等（財政的手段）による関与、人事による関与、国の出先機関による関与が敷衍して述べられる。

広域行政に関する調査研究（平成3年度）

【研究の目的】

臨時行政改革推進審議会（第二次）は、平成元年12月20日に、国と地方の関係等に関する答申を提出した。この答申の中で、改革の重点課題と基本的方向のうち広域行政への対応として、都道府県の区域を越えた広域的な行政体制の形成に向けた制度の整備等を進める、市町村行政の広域化のために必要な制度の整備等を進める、東京等大都市圏行政の体制の整備等を図る、といった表現が出てくる。

本調査研究は、提言された連合制度等も含め、これまでの広域行政論について整理分析を行なうとともに、現実の各行政分野での広域行政の現状を捉え、現時点での諸問題及び今後の課題等を点検・整理し、今後の広域行政の在り方を探るという目的で行なわれた。

【研究の内容】

本調査研究は全4章からなる。以下、順次説明する。

第1章「わが国における広域行政論の検討」は、新聞記事なども引用して地方行政についての混迷する状況を紹介しつつ従来の地方制度改革に関する論議を軸にして広域行政論を検討するものである。

第2章「広域行政の展開」は、市町村レベルでの広域行政の要請に対応すると考

えられる地方自治法上の一部事務組合と協議会について、またこれ以外の制度として広域市町村圏に着目して、戦後からの変遷過程も含めて考察するものである。

第3章「広域行政のニーズと対応」は、多摩ニュータウンについて詳細な分析を加える。1. 「広域行政の現状」、2. 「広域行政の財政的側面」、3. 「市民生活からみた広域行政」という3つの角度から検討がなされている。

第4章「新しい広域行政システムの方向と課題」は、広域行政について問題となる「広域」と広域の「行政主体」という2つの問題を検討し、それらの問題点を極小化しようとする広域行政の方向を探るものである。

【研究の結果】

ここでは第4章「新しい広域行政システムの方向と課題」を紹介する。本章は、1. 「広域行政をめぐる諸論点」、2. 「広域行政と分権」、3. 「『連合』へのステップ」により構成されている。

1. 「広域行政をめぐる諸論点」では、まず「広域」をめぐる論点として、人々は居住地である行政区画への愛着心とかアイデンティティといわれるものと同じくかそれ以上に、日常的な社会生活圏についての意識を強め、それに一体感を持つようになってきている面があると指摘する。そうだとすると、単なる行政の合理化のためとか経済開発をやりやすくするためといったかこの広域行政で重視されていた論理ではなく、「住み」「働き」「学び」「楽しみ」そして「憩える」ことができるというように、人々にとっては一つのまとまりをもった生活がそこで可能になる点を重視して「広域」を設定していかなければならないとする。その場合の指標として、筆者は、①上下水道、②廃棄物処理、③消防や警察、④病院や保健衛生、⑤文化やスポーツ、レクリエーション、⑥都市計画関連事業をあげる。

広域の「行政主体」をめぐる論点では、デモクラシーの観点からの「自治の適正規模」を生かした側面と、広域的必要に行政が効率的に答えていく側面との調和を図りながら、主体形成を進めていくことが必要となるとする。今後はこうした方向で主体形成が進められうる諸条件の整備をしていく必要があるが、これには広域行政機構に課税権をあたえることや、国の立法との関係における垂直的分権や従来の行政主体からの権限の委譲を行なうという水平的分権が必要になると指摘する。

2. 「広域行政と分権」では、広域行政においてその民主性を確保しつつ効率性

も高めていくために、①あくまでも個々の行政主体の自主自律権は温存しておくこと、②広域的必要に対する政策を個々の主体では形成し、決定し、執行してはいけないというディレンマ解消を目的とすること、③そのために「広域」の利益と各単一行政区域の利益を調整する各主体間の協力の必要があること、④その調整領域については公域内の住民の参加と統制の装置が働くこと、⑤広域的必要という特定分野に応えられる権限と財源が広域行政機構に付与されなければならないこと、などが基本条件になると論じる。

3. 「『連合』へのステップ」では、部分的機能連合を地域的に統合するかたちで広域行政を進めていくためには、いかなる手順が必要かについて述べる。広域行政の目的と必要性とを人々の生活が自己完結する範域を中心に、生活者の視点に立脚した将来像に基づいて明らかにしていくこと、範域と連合への加入・脱退が可能な条件を用意しておくべきであるということ、構成主体である普通地方公共団体が広域行政機構を出先機関化しないために広域行政機構の運営体制整備と財源確保のあり方を検討する必要があること、などが述べられる。

リージョナリズムと広域行政システムに関する調査研究 (平成3年度)

【研究の目的】

前年度の「広域行政に関する調査研究」では、市町村レベルの広域行政論について整理分析を行なうとともに、現状における諸問題及び課題等を点検整理し今後の広域行政のあり方を探ることを目的として実施されたものであった。

本年度は、この調査研究結果を受け、対象の中心を複数の都道府県から構成されている圏域レベルの広域行政に移し、それを「リージョナリズム」の視点から検討した。

リージョナリズムといわれる概念は、現実の行政課題と結合しながら、資源行政・地方開発・広域行政計画・道州制論等へと分化し、今日においても関西を対象としたすばる構想などの提唱がなされているところである。

本調査研究においては、具体的には、道州制論・首都圏構想・近畿圏構想などのリージョナリズムの史の変遷や各国の動向をたどりつつ、今日的課題について検討するとともに、圏域レベルの広域行政システムのあり方についての展望を試みた。

【研究の内容】

本調査研究は全5章からなる。以下、順次説明する。

第1章「広域行政論の歴史的考察」では、府県広域行政システムをめぐる改革論議を歴史的に考察するものである。

第2章「フランスにおけるリージョナリズム」では、フランスのレジオナリズムの展開を検証している。まずこの政策の背景として、パリへの一極集中、政治的要請—「政治戦略」としての地方制度改革、「反連邦主義」の伝統、「マイクロ・ナショナリズム」と「左翼ジロندان」について検討する。次に、第2次大戦後のレジオナリズムを、「第五共和制初期までの『計画化』と『国土整備』の枠組みの模索の時期」、「1964年改革に結晶した第三の国の行政水準の決定の時期」、「1972年の立法による公設法人としての地域圏の確立からミッテラン政権成立までの時期」に段階区分して論じている。

第3章「広域行政課題と現在の行政システム」では、第2次行革審の「国と地方の関係に関する答申」から今日の広域行政課題として、地域振興・開発、都市計画、土地利用、道路、鉄道、住宅、臨海部開発、水資源開発、廃棄物、環境保全などを抽出し、国レベルの調整システムと地方レベルの調整システムについて考察を加えている。

第4章「広域行政システムの新展開」では、現在府県レベルで実施されている先進事例を紹介する。取り上げた事例は「東北インテリジェント・コスモス構想」と「新近畿創生計画（すばる構想）」である。

第5章「今後の広域行政システムの課題と方向」では、前章までの考察をうけ、広域行政システムについての若干の整理を行なう。

【研究の結果】

ここでは第1章「広域行政論の歴史的考察」をとりあげる。

分析の対象は1955年以降である。筆者は次の3つに時期区分して考察を試みて

いる。すなわち、①経済成長への条件整備としての広域行政の模索（1955～1965年）、②高度経済成長と市町村の整備（1965年～1980年）、③分権化の要請と広域行政体制論（1980年～）である。それぞれについて分析をした後、1955年以降の広域行政論の展開を総括する。これによれば、第1の時期には経済成長への寄与を主眼とする地方制度の実現をめぐる府県制度の是非が激しく問われた。第2の時期は堅調な経済成長のまえに制度的欠陥は顕在化することなく、府県制度の定着を促した。そして今、第3の時期は地方分権と府県を越える行政課題への対応という2つの要請のまえに府県制度のあり方が問われている、と整理されることになる。

そして地方分権が声高に語られるとき、都道府県はつねにその存在を問われてきたが、問われているのは区域が狭小であるかどうかではなく、国と市町村の間におかれた「自治体」としての意味ではないかと指摘されている。

行政計画にみる施策間調整に関する調査研究 (平成6年度)

【研究の目的】

地方分権の推進については国の最重要課題の1つとなっており、パイロット自治体制度の実施、地方分権大綱の制定等、抜本的な地方分権の実現に向けて様々な取り組みが行なわれている。

このような状況下で、国と地方の役割分担の本格的な見直しが迫られており、第3次行革審の最終答申にもあるように、地域に関する行政は、基本的に地方において立案・調整・実施するものとし、地域の実情に応じた行政の展開が望まれる。今後、地方の行政活動において、地方独自の行政計画が占める比重が大きくなるとともに、国に関係ある行政計画の策定時及び実施時における調整も、いわゆる集権型から相互調整型へと地方の自主性・自律性をより尊重したものと変化していくことが予想される。

本調査研究は、このような状況を背景に、地方自治体が策定する個別行政計画

等を例に国・地方関係を軸として施策間調整の実態について分析したものである。

【研究の内容】

本調査研究は、全6章からなる。以下、順次説明する。

第1章「総論—地方分権と計画間調整—」は、本調査研究の目的及び対象とする領域を設定するとともに第2章以下の要旨をまとめたものである。

第2章「行政計画と調整—計画間関係の変化と調整の実態」は、計画間関係についての仮説を提示し、分析を加えるものである。

第3章「分権型行政計画システムにおける府県の役割機能」では、ケースを老人保健福祉計画に求めて、同計画をめぐる計画間関係の特質を分析している。

第4章「地方拠点法にみる分権化と調整」は、地方拠点都市の整備及び産業業務施設の再配置の促進に関する法律にもとづく整備計画を取り上げている。

第5章「自治体総合計画の展開とその意義」では、①「政治過程」としての計画の意味、②「制度」ないし「文化」としての計画の意味、③文明史における計画「総合化」の位置づけ、④計画総合化の制約条件という4つの行政計画に関する諸前提を論じた上で、地方自治体における計画行政の歴史的展開過程を分析する。

第6章「自治体（市町村）における総合計画調整機能」は、第5章の検討を自治体総合計画策定過程に当てはめて、その実態について武蔵野市を事例にして明らかにしている。

【研究の結果】

ここでは第2章「行政計画と調整—計画間関係の変化と調整の実態」を取り上げる。

この章は、行政計画が抱えている問題の明確化と計画理論の再構築を志向するものである。現実の行政計画においては、計画の調整をめぐる政府間関係と地方間関係が交差して計画間関係が形成されており、その関係のあり方を規定したり解明すること自体が計画理論を再構築することになるのではないかとする。そのために計画間関係の発展仮説を提示する。この仮説によれば、計画間関係は社会的な構造変化に伴って次のような段階的発展をみるとする。

第1段階は、行政計画が国によって展開される段階であり、そこでは国家的な

平等性・公平性・整合性を図るため均一的、基準対応的なプログラムの執行が行なわれる。そこでの主要な関心は中央政府による政策形成、地方自治体による基準行政の展開であり、中央政府による地方自治体の統制可能性であるとする。

次の段階は、中央政府が地域性に合わせてそのプログラムの有効性を高めるために、ある程度まとまったプログラム・パッケージを地方自治体に委ねる。そして、地方自治体に計画の主體的形成を任せ、その計画の指導監督を国が行なう。ここでの中央政府の判断の根拠は、財源総量に対する相対的な判断や、政策的先導性や政策的実験への助成措置へと変化する。

そして第3段階では、計画策定主体が次第に地方自治体に移り、地方自治体が主體的に計画に関連する多様で多元的なアクターの調整を図り、地域の政策やプログラムを計画化するようになる。

以上のような仮説について様々な検討を行なった後、筆者は21世紀初頭の社会資本がおおむね整備される状況となれば、ハード重視の時代ではなくなり、ますます住民・地域企業・地域の住民団体等との政策価値について的一致や調和を求めることが重要な政策課題になるはずであるとしめくくる。

地方分権に伴う国・地方の行政システムに関する調査研究（平成8～9年度）

【研究の目的】

今日、国民がゆとりと豊かさを実感できる社会を実現するため、国民生活重視の立場に立っての行政を確立することが大きな課題となっている。このため、諸般にわたる構造改革が行政改革をはじめとする6大改革として推し進められている。

国と地方の関係についても、行政改革会議及び地方分権推進委員会等の累次にわたる勧告・意見があり、大きく進展しようとしている。

本調査研究は、こうした時代状況を踏まえて、近い将来重要な論点となる国・地方間の連携・調整・協力等、地方分権による新たな国と地方の行政システムのあり方を重点に、具体的な課題に即して検討したものである。

【研究の内容】

平成8年度については、序章、第1部「地方分権をめぐる諸課題」（第1章～第7章）、第2部「各地の事例」（第8章～第10章）よりなる。以下、順次説明する。

序章は、研究の目的を定め、問題領域を設定し第2章以下の要旨をまとめるものである。

第1章「広域自治体としての都道府県」は、府県制度のあり方のうちとりわけ問題となる府県の性格と機能の問題を取り上げたものである。

第2章「水平的政府間関係と広域連合」は、自治体レベルにおける水平的政府間関係確立の〈実験〉を観察し、分権達成を目指す制度活用の方向性を探るものである。

第3章「地方分権論の動向と大都市制度論の現状—指定都市制度を中心として—」は、地方分権改革と大都市制度改革の関係を、大都市制度論の現状と指定都市の分権要望事項を素材として検討する。

第4章「地方分権に伴う自治体の組織と施策」は、①80年代以降、地方行政改革が進むとともに地方分権の議論も活発になっているが、そのような環境変化の中で自治体はどのように変化しているのか、②その際の自治体の変化を的確に把握するためには、どのような指標・概念で捉えるべきなのか、という問題を取り扱う。

第5章「地域政治の二元的改革のための予備的考察—議会の活性化と住民参加の拡充による政策決定への住民のアクセス可能性の向上—」は、地域政治システムの二元的改革、つまり地方議会をはじめとする代表的システムの活性化への改革と、住民の参加制度の充実への改革の必要性を確認するとともに現状を把握するものである。

第6章「地方分権と市民決定システム—自治体内部の分権化と市民参加の展開に向けて—」は、自治体の意思決定システムとしての市民参加の実情を分析し、あわせて自治体の市民参加と自治システムの今後のあり方について考察するものである。

第7章「地方分権と規制緩和の関係に関する予備的考察—食品表示規制問題を素材として—」は、規制緩和と地方分権を平行に考え、食品の表示規制の変化による規制主体としての自治体と規制客体である業界団体と消費者団体との関係についてヒアリング結果をもとに考察する。

第8章「広島県における県—市町村関係」は、広島県における県内分権化（市町村への権限委譲）の歴史と現状を対象として、地方における分権化の動向を概観し若干の検討を行うものである。

第9章「都道府県と市町村の人事交流」は、議論の少なかった都道府県と市町村の人事交流について、簡単な実態把握を行なった上で、分析を試みるものである。

第10章「北海道東北開発公庫の研究—政府系金融機関と地方分権の関係を考える—」は、北海道東北開発公庫（当時）の役割と意義をその歴史と現状に即して分析するものである。

【研究の結果】

ここでは、第5章「地域政治の二元的改革のための予備的考察—議会の活性化と住民参加の拡充による政策決定への住民のアクセス可能性の向上—」を取り上げる。

まず本章は、地方議会が透明性から見ても政策形成からみても不十分であり、地方議員の属性が住民とは大幅に乖離し、結果的に利益誘導政治に包含されていることを確認する。

次に、住民参加を住民運動の層、行政への住民参加の層、直接請求A（条例の制定改廃）の層、直接請求B（地方議会の解散、首長・議員の解職）といったさまざまな層で成り立つと理解する。そのうえで現行の制度では、政策や争点をめぐる意思表明あるいは参加の制度が不備なために、直接請求Bが住民投票の意味を持ってきていることを確認する。

さらに、今日脚光を浴びている住民投票の政治過程における位置を確認し、非常に重要であるが利益のバイアスや動員の影響を受けやすい問題も抱えていることを示唆している。

最後に、住民の意思決定への参加として注目されている新潟県巻町の原子力発電所をめぐる住民投票の現実を分析する。

平成9年度

【研究の内容】

平成9年度分は、序章と11章よりなる。具体的には、序章「地方分権の課題認

識」、第1章「地方分権と国の行政システムの改革」、第2章「分権改革と新しい府県の『かたち』」、第3章「地方分権の時代における府県の役割—中山間地域政策をめぐって—」、第4章「都道府県と市町村との人事交流—現状と展望—」、第5章「水平的政府間関係と広域連携—広域連合を中心に—」、第6章「地方分権に伴う市町村の組織・事務事業の変容」、第7章「指定都市と分権ルートの多様化」、第8章「自己決定権の確立と地方議会の役割」、第9章「市民決定システムと自治体内分権」、第10章「地方分権と規制システム—複合改革の位相—」、第11章「政府系金融機関と地方分権—北海道東北開発金融公庫を中心として—」である。

【研究の結果】

ここでは、第6章「地方分権に伴う市町村の組織・事務事業の変容」を取り上げる。本章は、地方分権によって事務事業や業務が拡大したとして組織規模がどのようになるかについて考察したものである。

この点につき、筆者は自治体の変化を把握するためのモデルをつくる。このモデルによれば、人口と税収、国の政策、社会・経済・政治環境が、施策（事務・事業）の数・具体的内容に影響を与え、この施策が組織・人員と財源（財政）に影響を与えることになる。

このモデルを大都市周辺のある市について適用した結果、次のようなことがわかるとする。すなわち、①機関委任事務（当時）が団体委任事務になったとしても業務量の変化とそれに伴う組織の変化はそれほど大きくない、②都道府県の権限に属していた事務が市町村に委譲されると、市町村の事務は増大するが、地方行政改革の流れで組織や人員が増えず「見かけ上の規模一定」が成り立っているときには、実際は既存事業の廃止や整理を行うことは難しく、新規事業の抑制が中心となるのが実情である。

これをもとに、地方分権推進委員会の勧告を基礎に地方分権による将来の自治体像を予想する。

