

タイトル	地方行財政規律システムと区域政策：市町村合併政策にみる自治制度官庁と「総合化」
著者	木寺，元；KIDERA, Hajime
引用	開発論集(86)：1-31
発行日	2010-09-30

地方行財政規律システムと区域政策

——市町村合併政策にみる自治制度官庁と「総合化」——

木 寺 元*

第1章 はじめに

本稿は「アイディアの政治」アプローチに基づき、アイディアの規範的次元・認知的次元に着目して、中央政府における自治体の区域に関する政策転換が起こったプロセスを明らかにすることを目的とするものである。

日本の地方制度における区域の問題は、戦

前、戦後問わず、地方制度改革の主要な争点を構成してきた（姜 2005：98）。

とりわけ基礎自治体の区域については、この10年で大きく様変わりした。

地方分権推進委員会に参加した西尾勝はこう回顧する。「次々に立ち上がって発言された自民党議員がほとんど異口同音に以下のような意見を述べられたのであった。すなわち、委員会が行おうとしている機関委任事務制度の全面廃止については、各省庁の官僚機構に異存がないのであればあえてこれに反対はしない。しかし、機関委任事務制度を廃止すれば、都道府県の権能が格段に強化される結果になるのではないか。地方分権を進めるためには基礎自治体である市町村の権能こそ強化すべきであって、広域自治体である都道府県の権能がやたらに強化されるのはおかしい。そこで第一に、委員会は今後、都道府県から市町村への事務権限の移動を独立の調査審議項目に立て、この面で具体的な成果を上げることに尽力すべきである。そう言うものの、市町村の中には弱小な市町村も多数含まれているので、このままの状態では都道府県から市町村への事務権限の移譲には限界がある。そこで第二に、委員会は市町村合併の促進方を勧告すべきである。道州制の論議は先送

表1 戦後日本の基礎自治体数の推移

年 月	市	町	村	計
昭和22年 8 月	210	1,784	8,511	10,505
28年10月	286	1,966	7,616	9,868
31年 4 月	495	1,870	2,303	4,668
31年 9 月	498	1,903	1,574	3,975
36年 6 月	556	1,935	981	3,472
37年10月	558	1,982	913	3,453
40年 4 月	560	2,005	827	3,392
50年 4 月	643	1,974	640	3,257
60年 4 月	651	2,001	601	3,253
平成 7 年 4 月	663	1,994	577	3,234
11年 4 月	671	1,990	568	3,229
14年 4 月	675	1,981	562	3,218
16年 5 月	695	1,872	533	3,100
17年 4 月	739	1,317	339	2,395
18年 3 月	777	846	198	1,821
22年 3 月	786	757	184	1,727

出典：総務省「市町村合併資料集」

<http://www.soumu.go.jp/gapei/gapei.html>

*（きでら はじめ）開発研究所研究員，北海学園大学法学部准教授

りしてもよいが、市町村合併の促進は直ちに始めるべきである。」(西尾 2007: 38-39)

しかし同時に、市町村合併は「非難回避の政治」でもあった。その場で西尾は言う。「市町村合併を今から直ちに進めるべしと言うのが先生方のご信念であるのなら、地元選挙区でそのことを明言され、地元の町村長や町村議会議員を説得してくださらなければ困りますと。これに対して、ある先生は言った。『西尾さん、あなたは日本の政治が全く分かってないで。我々が地元選挙区でそんな発言をして再選されると思っているのかね。』」(西尾 2007: 39)。まさに、「政治家はリスクの高い決定を官僚や諮問委員会(中略)に委ねる」(新川 2004: 304) 必要があったのである。

こうした状況下で、自治省は 1995 年に 10 年間の時限立法として改正したばかりの合併特例法を、1999 年 7 月 16 日に再び改正した。1950 年代前半の「昭和の大合併」以降、この 99 年改正まで、地方自治制度を所管する自治省は市町村合併に決して積極的なスタンスであったわけではない。しかし、この 99 年改正とそれを踏まえた同年 8 月 6 日の自治省事務次官通知「市町村合併の推進についての指針の策定について」をもって国のスタンスは中立から推進へ明確に転換したのである(山崎 2003: 29)。本稿では、自治庁、自治省、総務省等、地方自治を所管する官庁を自治制度官庁(金井 2007: 3-5)と呼称し、自治制度官庁のスタンスの変化についての分析を行う。

第 2 章 分析の基礎概念

第 1 節 アイディアの政治

福祉国家の変化や経済財政政策の転換など

の大きな政策変容はどのように分析されうるだろうか。1970 年代後半からの欧米諸国におけるドラスティックな政策変容を既存の制度論や多元主義的なモデルでは十分に説明し得ないとして、海外では「決定的結節点 critical juncture」におけるアイディアの役割を重視する「アイディアの政治」アプローチに注目が集まった。

「アイディア」とは何か。Goldstein and Kohane (1993: 7-11) は、アイディアを「世界観 world views」「道義的信念 principled beliefs」「因果的信念 causal beliefs」の 3 つの信念に分類している。「世界観」とは、宗教や科学的合理性など、文化の象徴体系に深く根差し、思考や言説のモードに大きな影響を与えるものである。道義的信念とは、奴隷制は間違っている、墮胎は罪である、など物事の善悪や正・不正を判断する基準を示す規範的なアイディアである。因果的信念とは、どのようにすれば温室効果は低減するかなどの、目標に到達するための具体的な指針を示す。

Weir は、アイディアには政治哲学的な側面とプログラマティックな側面がある、と指摘する。政治哲学的なアイディアは価値や道徳と密接に結びつく概念である。プログラマティックなアイディアは因果関係を特定し、これらについて影響を与える方法について言及したものであり、技術的・専門的なものである。政治哲学は政治的な支持を調達する際には中心的な役割を発揮するが、具体的な政策に対する直接的な影響力は限られている。一方で、プログラマティックなアイディアは、政治の支持がなければ無力である。逆にいえば、政治哲学的側面とプログラマ

ティックな側面が結び付いたとき、アイデアは政治に対してもっとも大きな影響力を与えることができるのである（Weir 1992：207-208）。

Campbell (2001：165-167) は、歴史的制度論や組織論的制度論の議論を踏まえ、横軸に「認知的次元」と「規範的次元」、縦軸に「政策論議における前景的な概念や理論」と「政策論議における後景的な基本的前提」を置いた2×2のマトリックスを描き、アイデアを4つに分類する。

「認知的次元」は因果関係を特定する分析や説明の次元であり、「規範的次元」は価値や態度の次元である。また、「政策論議における前景的な概念や理論」は政策過程に携わるエリート層の行動を促進する (facilitate action) 役割を果たす一方、「政策論議における後景的な基本的前提」は行動を制約 (constrain action) する。こうしたマトリックスにおいて布置される4つのアイデアは「プログラム」「パラダイム」「フレーム」「公衆感情」である。認知的次元から見ていくと、「プログラム」は特定課題をどのように解決できるかを明らかにする一方で、「パラダイム」はエリート層に対し有効で意味のある解決策であると認識させるか否かによって採りうる選択肢を制約する。規範的次元において、「フレーム」は「ブリコラージュ」など公衆に対

しそのプログラムの正統性を付与する機能を有する一方、「公衆感情」は公衆がその選択肢に対し正統性を認めて支持を与えるか否かによって採りうる選択肢を制約する。

こうしたアイデア概念の類型化にとどまらず、どのように、なぜ、どこでアイデアの担い手が、彼らのアイデアを採用する（もしくはしない）よう他者を説得するかのプロセスまで含めた動的な概念化を試みたのがSchmidtである。

Schmidt は、アイデアについての検討が蓄積されつつある政治学が、いまだアイデアが思考から言語、そして行為へと転化するプロセス——すなわち、アイデアを誰に対して、どのように、どこで、なぜ伝えるのかというアクターに関しては言うまでもなく、どのようにアイデアが伝達・採用・調整されるか——を考察する方法を保持していないとして、「言説 discourse」という概念を提示する（Schmidt 2002a：Ch.5, シュミット 2009：83）。

「言説」とは、政策に関するアイデアや価値のみならず、政策が構築されコミュニケーションされるインタラクティブなプロセスを含む概念である（Schmidt 2002a：210）。

「言説」にはアイデアの観点から2つの機能がある。「認知的機能 cognitive」と「規範的機能 normative」である。「認知的機能」は、

表2-1 「プログラム」「パラダイム」「フレーム」「公衆感情」

アイデアの次元	政策論議における前景的な概念や理論	政策論議における後景的な基本的前提
認知的次元	プログラム	パラダイム
規範的次元	フレーム	公衆感情

出典 Campbell (2001：166)

表 2-2 言説のアイディア的次元における 2 つの機能

機 能	役 割	政策実現のためのロジック	表現方法
認知的機能	政策プログラムの技術的な目標や対象を定義し、解決策を提示し政策手段や方法を明示する。	必要性を通じた正当化	技術的・科学的な議論、ガイドライン
規範的機能	政策プログラムの政治的な目標や理念を示し、伝統的または新しく登場してきた価値に訴える。	適切さを通じた正統化	メタファー、スローガン、煽情的なフレーズ

出典：Schmidt (2002 a：214, 218)

政策プログラムの問題解決能力を主張し「必要性 necessity」を訴えることで正統化 (justify) し、規範的機能は価値に訴え「適切さ appropriateness」のロジックで政策プログラムを正統化 (legitimize) する (Schmidt 2002a：218)。そして、「発話者が、「適切な」方法で、「適切」なとき (タイミング) に、「適切な」観衆 (特定化された、もしくは一般大衆) に対して注意を払ったとき——すなわち認識的な用語で納得させ (正当化可能なため)、規範的用語で説得した (適切および／もしくは正統なため) とき——、言説は成功する」(シュミット 2009：90)。

加えて Schmidt は、言説のインタラクティブな過程において言説の持つ 2 つの機能を指摘している。ひとつは主要な政治的エリート間の合意を調達する「調整的機能 coordinative」、もうひとつは公衆を説得する「伝達の機能 communicative」である。

言説の調整的段階、すなわち「調整的言説 coordinative discourse」の段階では、主たる過程の参加者は、政策アクターである。政策アクターは一般的に中央政府の政治家・官僚、そして文脈によっては、主要な利益団体のリーダー、財界・労働組合のトップ、政府が任命した専門家などが含まれる。政策アク

ター間の議論は政策プログラムが構築される場として機能する。その場では認知的次元としてプログラムの必要性が徹底的に議論され、規範的次元として適切性についての議論が引き起こされる。そして、政策手段や対象、将来目標などが明らかになっていく。この過程では、交渉や取引、対立などが生じ、そして、実行案が計画される。調整的言説過程における主たるアクターは政策アクターであるが、必ずしも彼らがアイディアを生成する必要はない。認識共同体やアドボカシ連合、政策起業家などもアイディアの生成者として、それぞれ政策過程への近さに応じた多様なルートで、政策アクターと結びつき、政策アイディアを政策過程に持ち込むのである (Schmidt 2002a：232-234)。

言説の伝達の段階、すなわち「伝達の言説 communicative discourse」は、主要な政策アクターが一般公衆に対して調整段階で作られた政策が (認知的な議論を通じて) 必要であり (規範的な議論を通じて) 適切であることを説得する過程である。この段階で、主たる参加者は政治的アクターと公衆である。政治的アクターとは、まず政治家や、政治家と結びついた報道官、キャンペーンマネージャー、スピーチライターなどである。彼らは伝達技

術の上に立脚して選挙戦に勝利することを目指し、当選や再選も確かなものにするために政策プログラムの実現に深く関与する。選挙の過程ではしばしば政治的アクターが、公衆が受け入れやすいような形で政策プログラムの中心的な理念や基底に流れる価値を示し、公衆が理解・解釈しやすいようにフレームを提示し、その政策プログラムによって何がなされるのかのわかりやすい絵図面を見せる。このように、伝達の言説は選挙と密接に関係する。もちろんこの過程において、政治的エリートは政策プログラムについて公衆に一方的に伝達するだけではない。世論に耳を傾け必要に応じて政策プログラムを修正する。その過程においては、よく知らされた公衆（informed public）であるところの、新聞の編集者、テレビのコメンテーター、野党のメンバー、大学・シンクタンクの専門家、利益団体のトップ、市民団体なども参入する（Schmidt 2002a：232-234, 2002b：171-172）。

民主政国家では「調整的言説 coordinative discourse」と「伝達の言説 communicative discourse」の両方の言説が重要であることは

言うを俟たないが、どちらが強調されるかは制度的文脈に依存して国ごとに異なる。たとえば、統治行為が単一の権威によって媒介される「単純な」政体——イギリスやフランスのように、多数決主義的な性格を持つ国——では、一般市民に対する伝達の言説が、政策アクター間の調整言説よりも強調される傾向がある。なぜならば、政策の構築はごく一握りの政策アクターによってなされるからであるが、最も影響を受ける利益と交渉することなく決定される政策は、一般市民の正統化を必要とするからである。対照的に、統治行為が多様な権威に分散する傾向がある「複雑」な政体——ドイツやイタリアのように、比例代表的なシステム、コーポラティスト的な政策決定、そして連邦制もしくは地域化された州を持つ国——では、政策アクター間の調整的言説が、市民に対する伝達の言説よりも強調される傾向がある。なぜなら、幅広いセクションからその政策に関連する政治的エリート間で政策が協議され、彼らはそれぞれの支持者・支援者を念頭におきつつ、政策プログラムの合意を形成していくからである。（Schmidt 2002b：172, シュミット 2009：

表 2-3 言説のインタラクティブな過程における 2 つの機能

機 能	発 話 者	発話対象	アイディアの生成者	目 的	形 態
調整的機能	政策アクター	政策アクター	認識共同体、アドボカシー連合、政策起業家	政策プログラムに対する合意の構築	政策アクター間の議論や討議に言語やフレームワークを提供する
伝達の機能	政治的アクター	公衆	政策アクター、政治的企業家	公衆からの支持調達	公衆が議論できるように政策プログラムを分かりやすい言葉に翻訳する

出典：Schmidt（2002 a：231）

89)。このように「アイディア」や「言説」を政治的制度と結びつけるがゆえに、Schmidt の議論は「言説的制度論 Discursive Institutionalism (以下、DI)」と呼ばれている。

それでは、日本はどのような政体であると考えべきだろうか。比較政治学的視座からすれば、アメリカなどの大統領制と対比されて、日本の政府構造は英国とともに議院内閣制に分類される。しかし、飯尾によれば、選挙によって勝利し、政権を担当する政権は、選挙による公約実現のために、行政組織を使って、新規立法を準備し、それを成立させたり、あるいは日常行政業務の変更・改善を企てるという議院内閣制の理念型から、日本の政府構造を照らし合わせた場合、「議院内閣制の想定するものとは異質な慣行が目につく」(飯尾 2004: 209)。内閣法は戦前からの各省割拠体制を継続させ、閣議にかけて決定した方針を前提としてはじめて首相は行政各部を指揮監督する。加えて、慣習により閣議は行政事務を分担管理する大臣たちによる全会一致制であり、さらに、2009 年の鳩山政権発足以前は、そもそも閣議に上がってくる案件は慣習上すべてが事務次官会議や各省協議などを経てすでに省庁間で合意が取れているもののみとなっていた。このように日本は、政策過程において水平的コミュニケーション手続の拘束性が国制的に堅固な定着を遂げた(牧原 1994: 112, 金井 2007: 27, 牧原 2009), 「複雑な政体」であると考えられる。

この点、牧原や金井らは、水平的コミュニケーション手続の拘束性から、制度改革は省庁間協議のスタイルをとらざるを得ない、と指摘する(牧原 1994: 112, 金井 2007: 27, 牧原 2009)。すなわち、第一に、敢策の主導官

庁(主管省庁)が存在するとともに、第二に、その主導官庁が、二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。これは、政策過程において、各省庁に事実上の拒否権が存在することから、ほぼ必然となっている。第三に、省庁間協議が成立した政策は、与党は基本的にはこれを実現に移す。但し、この前提となるのは、省庁間協議で成立した政策は、与党が積極的に推進する必要はないが、少なくとも許容できるものでなければならない。主導官庁の政策立案も、省庁間協議での政策調整も、与党による拒否権を前提として進められる(金井 2007: 27)。したがって、本稿では、官僚制、とりわけ地方行財政を所管する自治制度官庁を主要な政治的アクターとして分析の焦点を当てていきたい。

第2節 アイディアの各次元

1. エリートの規範的次元

Campbell も Schmidt もアイディアの認知的次元と規範的次元の双方の分類においてほぼ同一である。これは Weir のアイディアには政治哲学的な側面とプログラマティックな側面があるという指摘とも平仄が合う。ただ、Campbell も Schmidt の認知的次元と規範的次元における微妙な差異は、Campbell が規範と言ったとき、それは一般的に公衆が付与する正統性に関わる問題と観念されている一方で、Schmidt において規範は政治的エリートの付与する正統性をも問題とする。これはおそらく、Schmidt が比較政治の文脈の中で様々な政体における意思決定プロセスを分析の対象とする一方で、Campbell の 2 × 2 のマトリックスが、アメリカにおけるサブライ

サイド経済政策の採用過程の分析に用いられていたことと密接に関係していると思われる。というのも、アメリカはたしかに連邦制を採用するものの、シュミットによって「複雑な政体における例外はアメリカ」(シュミット 2009: 89) と名指しされるように、基本的には一部の政策アクターによる「単純な政体」に近い意思決定プロセスを経るため、広範なエリート間の合意形成過程(すなわち調整的言説過程)に対する考察が不足してしまいがちなことに影響を受けているものと考えられる。いずれにしても、広範な政策エリート間の合意形成プロセスにおいては、たしかに、アイディアの規範的次元は公衆がキー概念となるものの、政策エリートもまた正統性に関わる規範的次元をその行動の制約条件・促進要件としていと考えられる。

以上から、「複雑な政体」の国家の事例を分析する際には、政治的エリートの規範的次元における正統性の問題も看過できないと考えられる。

2. エリートの認知的次元

認知的次元で政治的エリートに受容されることが重要であることは、Campbell も Schmidt も同様である。しかし、アイディアに認知的機能をもたらす「専門知」には競争性があり、また本来、特定の利害からは中立であるが、確定的な解がなく、どの学説を採用するかによって解は変わってくることがある(真淵 2010: 11)。すなわち、様々に異なる「専門知」がアカデミズムにおいて浮遊している中で、いかなる専門知がエリートに受容される候補となりうるのか。

Weir と Skocpol は専門家が政策形成に参

画する制度的なメカニズムの有無をひとつの重要な要因として取り上げ、英国とスウェーデンでケインズ主義を受け入れる時期が異なっただのは、英国では専門家の登用を大蔵省が阻み、ケインズ自身も参加していた経済諮問委員会を孤立化させた一方で、スウェーデンでは王立委員会の伝統から専門家の政策形成への参画が制度化されており、この両者の違いが大きく影響したと論じている(Weir and Skocpol 1985: 125-132)。また、Chwieroth (2007) は、1977 年から 1999 年までの 29 の新興市場における資本収支の自由化において、新古典派経済学のトレーニングを受けた専門家が財務大臣または／および中央銀行の総裁の地位にいたことが影響を与えたことを計量分析で示した。これらの研究から、専門家の直接的な参加が政策に対して重要な役割を持つという示唆が与えられる。

直接的な参加以外に専門家のアイディアが入ってくる経路はどうであろうか。たとえば本稿が分析対象とする地方自治の分野において、村松は、「日本には、中央地方関係と地方自治に関心を持ち、この分野の少しの新しい動きにも注意を払う関係者が多数いるが、その関係は政策共同体と呼ぶにふさわしいと思うのである。地方自治や都市問題に関する数多くの月刊誌や書物はこの共同体の存在を物語っている。メンバーは、共通の問題意識があり共通の言語を持っている。具体的には、これらのメンバーは、自治省、地方自治研究専門家、自治労、地方六団体等である」と述べている(村松 1999: 4)。「地方自治や都市問題に関する多くの月刊誌や書物」のほかにも、自治制度官庁は審議会や公式非公式の研究会、自治大学校や外郭団体の有する地方公務

員の研修機関を通じて学問の世界とも数多くのチャンネルを持っている。こうした手段を通じて、自治制度官僚と理論的知識とインターフェイスする機会を得ているのである。

このように、「政策共同体」や権威ある審議会に参加する学者がもたらすアイデアが、認知的次元においてどう政治的アクターに受容されたかも検討すべきである。

第3節 小括

以上から、本稿では、「市町村合併の推進」というアイデアにおける規範的・認知的次元で正統化・正当化されたアイデアが、自治制度官庁のスタンスを変化させた、とする仮説を提示する。

第3章 自治制度官庁

地方行政体制を所管し、市町村合併の推進については主導官庁となるべき自治省は、1965年の合併特例法の制定以来1999年の改正まで、市町村合併に対して市町村が合併を決断したならばこれに伴う障害は除去するという中立のスタンスをとり、合併を推進していこうというスタンスは取らなかった。これは、深刻な地方財政危機を迎えたときでも同じであった。しかし、自治省は時限立法である合併特例法について、1995年に改正したにもかかわらず、その期限切れを待たずして、1999年7月16日に合併特例法を再び改正し、国のスタンスは中立から推進へ明確に転換した(山崎 2003: 29)。この要因についていかなる説明が可能であろうか。

第1節 自治制度官庁と「地方自治護送船団」

加茂は、1998年の参議院選挙で敗北を受けた自民党の都市住民の支持という選挙戦略のために、自民党議員が消極的な自治省を抑えて合併を推進させた、とした(加茂 2003 a)。また、真淵(2001)は、分権が進み都道府県知事の権限が強化されることへの対抗策として、政治勢力として都道府県に対抗する基礎的自治体を育成し、それによって知事のプレゼンスを下げることを目指したとする。すなわち、都道府県から市町村へ権限移譲を進めさせ、知事の影響力を相対的に下げるのである。そのためには、都道府県から権限移譲を受ける能力のある市町村を整備する必要がある。

これらの先行研究はそれなりに説明として妥当性があるように思われるが、「避難回避の政治」という文脈において、依然として官僚への視点を欠いたという意味で不十分である。すなわち、なぜ自治省が転換したのか、政治主導とするならそれがいかにして担保されたか特定出来ていないという問題を抱えている。

それでは自治制度官庁とはいかなるアクターであろうか。喜多見は、自治制度官庁が戦後日本の自治体の行財政を規律付けるシステムの中核であったことを指摘し、「自治体の経営規律の実態を自治省が主宰する護送船団の均衡システム」として捉える(喜多見 2010: 1)。ここで、自治体の経営規律は「地財計画システム」と「自治体経営システム」という二つのサブシステムからなる「地方行財政規律システム」としてとらえられる(喜多見 2010: 31)。この「地方行財政規律システム」において、「地財計画システム」では自治

制度官庁は中央者庁として地方財政計画に係るが、「自治体経営システム」でも自治体組織の内部に自治制度官庁による出向人事を通じて形成される「埋め込まれた組織（準組織）」¹という特殊な組織基盤が存立させ、それが地方自治護送船団において中心的な役割を担っていると指摘する（喜多見 2010：7）。同時に、喜多見が「地方自治護送船団は基本的に国（自治省）と都道府県との間に存在するシステム」（喜多見 2010：132）と指摘していることをここでは留意しておきたい。

また金井によれば、自治制度官庁は所管事項の拡大を志向し「自治業界」の「繁栄」を目指して、事務を自治体側に取り込もうとする。また、自治制度官庁は制度官庁であるがゆえに制度改革がないと存在理由が乏しい（金井 2007：63-64）。こうした行動原理から、自治体の「総合化」を目指す改革を不断に行い続ける誘因を自治制度官庁は常に有している。この点、都道府県を中心とした出向人事で地方自治護送船団を主宰していたことから、総合化されるべき自治体としての優先順位は都道府県、ついで市町村であったと考えられる。

このように自治体の「総合化」を目指しつつ、地方行財政の規律システムの管理者である自治制度官庁であるが、自治制度官庁と「地方自治護送船団」との関係は一定ではない。喜多見は戦後の地方自治護送船団を時期によって区分する（図3）。本稿が対象とするのは、「昭和の大合併」終了後から「平成の大合

併」を本格化させた合併特例法の1999年改正までの期間であるため、喜多見の区分では、「戦後第1サイクル（1955年～1974年）」と「戦後第2サイクル（1975年～2002年）」が該当する。

戦後第1サイクル期は、「縦割り化された事業官庁の利益保全的な地方自治護送船団」と要約できる。この時期の自治制度官庁は事業官庁との間に一定の役割分担の下に連携し、大蔵省と対峙する構造であった（喜多見 2010：158）。

戦後第2サイクル期の地方自治護送船団の構造は、前の縦割り化された事業官庁の利益保全的な地方自治護送船団に対して、自治省がステークホルダーとして参加した地方自治護送船団と要約できる。自治制度官庁は、地域行政に関する外郭団体の設立や地方債や地方交付税を活用した自治体の財政誘導などにより、自ら固有の地域政策を企画立案する官庁としての役割を強化した。すなわち、自治制度官庁は、事業官庁と競合的に地域振興省庁化を指向したのである（喜多見 2010：161）。

つまり、戦後第1サイクル期は、自治制度官庁が年々増大する地方行財政需要のすべてを省に昇格したばかりの段階で大蔵省から確保するのは困難であり、そのため「総合化」指向はひとまず置いておいて、事業官庁と連携し大蔵省と対峙するという戦略を採ったため、自治制度官庁は自治体が事業官庁の単なる個別的な総合出先機関（姜 2004：11）として利用されることを甘受した。しかし、第2サイクル期になると、自治制度官庁は、出向者と結びついた首長のトップダウンを通じた総務部局による事業担当部局への財務統制の

¹ 知事・副知事、総務部長、総務部長、財政課長、地方課長、人事課長といった総務部局の要職を一定期間、継続的に自治制度官庁の出向者が占有することで形成される（喜多見 2010：164）。

図3 地方自治護送船団の時系列的変化

区分	地方自治護送船団形成期 1945年(S20年)～1954年(S29年)					戦後第1サイクル 1955年(S30年)～1974年(S49年)					戦後第2サイクル 1975年(S50年)～2002年(H14年)					戦後第3サイクル 2003年(H15年)～																			
年	1946	1947	1949	1950	1953	1954	1955	1956	1960	1963	1967	1969	1973	1979	1981	1983	1985	1987	1988	1995	2000	2001	2003	2006	2007										
地方自治上の主な出来事	知事公選制の導入	第一回統一地方選挙	内務省解体 日本国憲法施行	シャウプ勧告	神戸勧告 《昭和大合併》 町村合併促進法成立	地方交付税制度の導入	法成立	地方財政再建促進特別措置法成立	教育委員公選制廃止	自治省設置	地方開発事業団制度創設	公害対策基本法成立	東京都美濃部知事誕生	新全国総合開発計画の決定	老人医療無料化(福祉元年)	東京・大阪で革新知事敗退	第二臨時行政調査会発足	整理に関する法律	行政事務の簡素合理化及び 地方行政大綱の策定	第四次全国総合開発計画策定	地域総合整備事業債創設	ふるさと創生一億円事業等	青島・ノック知事誕生	地方分権推進一括法成立	地方分権推進委員会最終報告	中央省庁再編・総務省設置	三位一体改革(骨太第三弾)	指定管理者制度導入	地方分権改革推進委員会 「三位一体の改革」について の意見(事実上の瓦解)	平成の大合併は終了	地方分権改革推進法	地方公共団体財政健全化法			
環境	戦後復興					戦後不況 地方財政危機					高度成長					石油不況 地方財政危機					バブル経済					平成不況 地方財政危機					小泉構造改革				
政治	戦後革新自治体					自治体財政破綻					逆コース					地域開発					革新自治体					地方行政					自治体経営				
本位相	戦後革新自治体					自治体財政破綻					逆コース					地域開発					革新自治体					地方行政					自治体経営				
送船団の基	戦後革新自治体					自治体財政破綻					逆コース					地域開発					革新自治体					地方行政					自治体経営				
本位相	戦後革新自治体					自治体財政破綻					逆コース					地域開発					革新自治体					地方行政					自治体経営				
本位相	戦後革新自治体					自治体財政破綻					逆コース					地域開発					革新自治体					地方行政					自治体経営				
本位相	戦後革新自治体					自治体財政破綻					逆コース					地域開発					革新自治体					地方行政					自治体経営				
本位相	戦後革新自治体					自治体財政破綻					逆コース					地域開発					革新自治体					地方行政					自治体経営				
本位相	戦後革新自治体					自治体財政破綻					逆コース					地域開発					革新自治体					地方行政					自治体経営				
本位相	戦後革新自治体					自治体財政破綻					逆コース					地域開発					革新自治体					地方行政					自治体経営				
本位相	戦後革新自治体					自治体財政破綻					逆コース					地域開発					革新自治体					地方行政					自治体経営				
本位相	戦後革新自治体					自治体財政破綻					逆コース					地域開発					革新自治体					地方行政					自治体経営				
本位相	戦後革新自治体					自治体財政破綻					逆コース					地域開発					革新自治体					地方行政					自治体経営				
本位相	戦後革新自治体					自治体財政破綻					逆コース					地域開発					革新自治体					地方行政					自治体経営				
本位相	戦後革新自治体					自治体財政破綻					逆コース					地域開発					革新自治体					地方行政					自治体経営				
本位相	戦後革新自治体					自治体財政破綻					逆コース					地域開発					革新自治体					地方行政					自治体経営				
本位相	戦後革新自治体					自治体財政破綻					逆コース					地域開発					革新自治体					地方行政					自治体経営				
本位相	戦後革新自治体					自治体財政破綻					逆コース					地域開発					革新自治体					地方行政					自治体経営				
本位相	戦後革新自治体					自治体財政破綻					逆コース					地域開発					革新自治体					地方行政					自治体経営				
本位相	戦後革新自治体					自治体財政破綻					逆コース					地域開発					革新自治体					地方行政					自治体経営				
本位相	戦後革新自治体					自治体財政破綻					逆コース					地域開発					革新自治体					地方行政					自治体経営				
本位相	戦後革新自治体					自治体財政破綻					逆コース					地域開発					革新自治体					地方行政					自治体経営				
本位相	戦後革新自治体					自治体財政破綻					逆コース					地域開発					革新自治体					地方行政					自治体経営				
本位相	戦後革新自治体					自治体財政破綻					逆コース					地域開発					革新自治体					地方行政					自治体経営				
本位相	戦後革新自治体					自治体財政破綻					逆コース					地域開発					革新自治体					地方行政					自治体経営				
本位相	戦後革新自治体					自治体財政破綻					逆コース					地域開発					革新自治体					地方行政					自治体経営				
本位相	戦後革新自治体					自治体財政破綻					逆コース					地域開発					革新自治体					地方行政					自治体経営				
本位相	戦後革新自治体					自治体財政破綻					逆コース					地域開発					革新自治体					地方行政					自治体経営				
本位相	戦後革新自治体					自治体財政破綻					逆コース					地域開発					革新自治体					地方行政					自治体経営				
本位相	戦後革新自治体					自治体財政破綻					逆コース					地域開発					革新自治体					地方行政					自治体経営				
本位相	戦後革新自治体					自治体財政破綻					逆コース					地域開発					革新自治体					地方行政					自治体経営				
本位相	戦後革新自治体					自治体財政破綻					逆コース					地域開発					革新自治体					地方行政					自治体経営				
本位相	戦後革新自治体					自治体財政破綻					逆コース					地域開発					革新自治体					地方行政					自治体経営				
本位相	戦後革新自治体					自治体財政破綻					逆コース					地域開発					革新自治体					地方行政					自治体経営				
本位相	戦後革新自治体					自治体財政破綻					逆コース					地域開発					革新自治体					地方行政					自治体経営				
本位相	戦後革新自治体					自治体財政破綻					逆コース					地域開発					革新自治体					地方行政					自治体経営				
本位相	戦後革新自治体					自治体財政破綻					逆コース					地域開発					革新自治体					地方行政					自治体経営				
本位相	戦後革新自治体					自治体財政破綻					逆コース					地域開発					革新自治体					地方行政					自治体経営				
本位相	戦後革新自治体					自治体財政破綻					逆コース					地域開発					革新自治体					地方行政					自治体経営				
本位相	戦後革新自治体					自治体財政破綻					逆コース					地域開発					革新自治体					地方行政					自治体経営				
本位相	戦後革新自治体					自治体財政破綻					逆コース					地域開発					革新自治体					地方行政					自治体経営				
本位相	戦後革新自治体					自治体財政破綻					逆コース					地域開発					革新自治体					地方行政					自治体経営				
本位相	戦後革新自治体					自治体財政破綻					逆コース					地域開発					革新自治体					地方行政					自治体経営				
本位相	戦後革新自治体					自治体財政破綻					逆コース					地域開発					革新自治体					地方行政					自治体経営				
本位相	戦後革新自治体					自治体財政破綻					逆コース					地域開発					革新自治体					地方行政					自治体経営				
本位相	戦後革新自治体					自治体財政破綻					逆コース					地域開発					革新自治体					地方行政					自治体経営				
本位相	戦後革新自治体					自治体財政破綻					逆コース					地域開発					革新自治体					地方行政					自治体経営				
本位相	戦後革新自治体					自治体財政破綻					逆コース					地域開発					革新自治体					地方行政					自治体経営				
本位相	戦後革新自治体					自治体財政破綻					逆コース					地域開発					革新自治体					地方行政					自治体経営				
本位相	戦後革新自治体					自治体財政破綻					逆コース					地域開発					革新自治体					地方行政					自治体経営				
本位相	戦後革新自治体					自治体財政破綻					逆コース					地域開発					革新自治体					地方行政					自治体経営				
本位相	戦後革新自治体					自治体財政破綻					逆コース					地域開発					革新自治体					地方行政					自治体経営				
本位相	戦後革新自治体					自治体財政破綻					逆コース					地域開発					革新自治体					地方行政					自治体経営				
本位相	戦後革新自治体					自治体財政破綻					逆コース					地域開発					革新自治体					地方行政					自治体経営				

いない状態である。この段階で、自治制度官庁はコントロール強化を画策する。(以上、喜多見 2010 : 91-100)。

第2節 自治制度官庁と市町村合併に対するスタンス

そこで、市町村合併に対する自治制度官庁のスタンスを、中立と推進の2つに分け、お

のこのスタンスを支えたアイディアを通じて、その転換の構造を分析する(表2-1)。

ここで、こうしたスタンスを支えた市町村のあり方を規定した概念として、「機能分担論」と「日本型補完性の原理」に注目したい。「機能分担論」以前のシャープ勧告における「市町村優先の原則」とともに表にしたのが、表2-2である。

表2-1 時期区分と自治制度官庁の合併をめぐるスタンス

時 期 区 分	第1サイクル～第2サイクル前半 (～80年代)	第2サイクル後半(90年代～)
スタンス	中立	推進
重視する市町村の側面	自然村	総合行政主体
支えた概念	機能分担論	日本型補完性の原理

表2-2 市町村のあり方についての概念

概 念	内 容
市町村優先の原則 (シャープ勧告)	1949年、シャープ使節団が、「日本税制報告書」いわゆるシャープ勧告において「職務の掌握」として事務配分の原則として提示。 「地方自治のためにそれぞれの事務は適当な最低段階の行政機関に与えられるのであろう。市町村の適当に遂行できる事務は都道府県または国に与えられないという意味で、市町村には第一の優先権が与えられるであろう。第二には都道府県に優先権が与えられ、中央政府は地方の指揮下では有効に処理できない事務だけを引き受けることになるであろう。」
機能分担論	シャープ勧告や神戸勧告の実現に対する手詰まり感に対する打開策として1963年にシャープ勧告に変わりうる理念として、自治官僚(宮沢弘)と行政法学者(成田頼明)によって展開。 法令の企画立案や最終的な解釈についてはもっぱら国が担当し、都道府県や市町村は実施業務を担当する一方で、市町村と都道府県の関係については、市町村が住民にかかわるサービスの実施を担当し、都道府県は国の法令解釈を市町村に指導することにより貫徹するとともに、規制行政をはじめとする全国的にバランスを取る必要のある事務の実施を担当。ここでの総合行政主体は都道府県。
日本型補完性の原理	ヨーロッパで、1980年代終から90年代にかけて脚光を浴び、1992年のマーストリヒト条約、1995年のヨーロッパ地方自治体会議「広域的地方自治に関するヨーロッパ憲章」に明文化。1997年ごろ、日本の政策共同体内に事務事業の配分論として浸透。地方分権推進委員会の「最終報告」では、「事務事業を政府間で分担するに際しては、まず基礎自治体を最優先し、ついで広域自治体を優先し、国は広域自治体でも担うにふさわしくない事務事業のみを担うものとする」と規定。総合行政主体は、都道府県・市町村。

参考：地方自治制度研究会(1995:121)、大杉(1991:161, 269)、山崎(2003:11)

本稿では、自治制度官庁と地方自治護送船団との関係性が変化するなかで、自治制度官庁を取り巻く市町村合併というアイデアについて規範的・認知的両次元を中心に分析していきたい。

第4章 戦後第1サイクル（1955年から1974年）

この時期の地方自治護送船団は、自治制度官庁が事業官庁との間に一定の役割分担の下に連携し、大蔵省と対峙する構造であった。地方自治護送船団の基本位相は、「逆コース」と呼ばれる戦後改革の全般的な見直しのものと、国の自治体統制の強化から戦後第一サイクルはスタートした。

第1項 出向人事

この時期の自治護送船団を支えた出向人事を見てみよう。

戦後の内務省解体後、地方自治体は一流大学の卒業者に魅力ある職場とされていなかった。そのため、地方自治体に優秀な人材を確保するため、都道府県における若手幹部候補生については、自治庁で一括して採用し、都道府県に供給するという形が当初とられた（稲継 2000：72）。石原信雄（1952年入庁）によれば、自身の採用時は、旧内務省地方局が分割された、地方自治庁・全国選挙管理委員会・地方財政委員会の三つが共同で「地方公務員幹部候補者共同採用試験」という名目で採用試験を行っていた（石原 1995：108-109）。一方の地方自治体の独自の採用については、都道府県レベルでの上級職（4年制大卒者）採用は1950年代半ばからようやく

はじまり、市レベルでは（5大市は別として）1970年代に入ってから上級職採用が一般化した（稲継 2000：71-72）。

石原の採用担当課長であった松村清之（1939年内務省入省）は、「特別の事情さえなければ、人は市町村役場よりも、都道府県庁のほうに、都道府県庁よりも中央政府のほうに、勤務することを希望するし、又、同じく市町村役場、等しく都道府県庁でも地方よりも都会地を好むことは人情として当然である」ので、「地方の市町村、県には地元の人以外には決して人材は行かないであろう」から「優秀な知識や最新の技術を身につけている人材を有するかどうか」は地方により異なってしまう（松村 1954：315-316）。このような「人材の不均衡」を正すための一つの方策として地方団体職員の「一部分は全国を舞台として地方自治行政を担うべき人であることが望まし」く、その人材については、「一地方団体のみで終始するということであれば、なかなか人材は集まらない。広い舞台を提供することによって始めて優秀な人材も集まってくるのである」としている（松村 1954：320）。

今であれば若干物議をかもしだす考え方であるかもしれないが、加藤富子（1954年入庁）も当時、まだ県は一流大学の卒業者に魅力ある職場とされていなかったと証言し（稲継 2000：71-72）、この証言どおり地方自治体が優秀な人材を引き付けられない職場であったとすると、松村の言う「全国を舞台」にした人材供給のシステムには、優秀な人材を獲得したい地方自治体からの需要があったということであろう。では、具体的に供給先はどこであったのだろうか。

「現在、自治庁では、毎年、各道府県知事の

依頼によって、大学の新卒業者の採用を行い、これを道府県に推せんしているが、優秀な人材が多数集まってくる。毎年知事から依頼される数は全国で七十名に及ぶのであるが、本人の将来について十分な面倒をみることができるようにするため、採用数は三十名程度にとどめている」と述べている（松村 1954：320）。これによると依頼主は「道府県知事」である。

市町村についてはどうか。実は市町村は「旧時代も今も変わりはない」（松村 1954：317）。戦前は「都道府県庁の職員の人事権は内務大臣が掌握」していたが（松村 1954：311）、「市町村という地方自治団体の職員はまったく当該市町村にのみつながり、他からは孤立した身分を持ち、それら職員については、人事交流などまったく行われなかつた」（松村 1954：313）。実はこの論文において松村が問題とするのは、かつて旧内務省と「一つの有機体」を形成していた都道府県庁の人事交流である。「地方公務員の人事交流の必要性をどこに求めるべきであろうか。どこの都道府県庁にあっても国の公務員という同じ身分を持っていた人々について、唯一の人事権者が、計画的に行なっていた旧時代の人事交流とは違つて、（中略）今日の体制下における人事交流の必要性は一体何処にあるのであろうか」という問題提議にみられるように（松村 1954：314）、市町村の人事交流の必要性についてはほとんど無視しているといつてよい。

以上、自治官僚の採用はそもそも地方自治体の幹部候補生の一括採用としてスタートし、しかも松村が「道府県知事の依頼」と述べていることから、自治官僚は都道府県の幹部として育成されることが期待されていたの

である。実際にながらく自治官僚の人事ローテーションは都道府県の幹部ポストと本省を往復することが基本的であり、市町村への出向は非常に限られたものであった。

第2項 アイディアの各次元

「昭和の大合併」以降、自治省は市町村の合併についてひとたび自治体がそれを決断するのなら支援するが、国策としては推進しないという立場を貫いてきた。一例として、1967年当時、市町村合併を所管する行政局振興課の課長・遠藤文夫（1949年入庁）は「市町村の経営の主体の確立の問題と関連して忘れてはならない問題に、その規模の合理化の問題がある。経済の発展、交通通信手段の発達に伴い人間の経済活動および生活の圏域は拡大し都市の圏域もまた拡大する。都市における広域行政の問題は、このような都市の圏域の拡大に対応するものにほかならない」としながらも、「注意しなければならないのは、広域行政の要請がそのまま合併の合理性にも必要性にもつながるものではないことである。（中略）関係区域を一つの自治体の区域としてしまえばこのような問題はなくなるし、現に一部にはそのような方法を選択した地域もある。しかしながら、そのような選択をすればしたで、新たな課題を背負わなければならないのであり、そのいずれを選択するかは地域住民にとって重大な問題であり、簡単に優劣をつけられる問題ではない。（中略）少なくとも、全国的な市町村の再編成を論ずべき時期でないことは明らかであろう」と合併に消極的な見方を表明している（遠藤 1967：5-7）。このような見解は、「昭和の大合併」後の自治省の施策から、自治省のスタンスを代

表していると考えられる。市町村合併推進に至らなかった背景を以下で考察する。

(1) 認知的次元

姜によれば、区域の適正規模については、法学、行政学など様々な社会科学書分野からの接近があるが、合理的で明確な基準を設定することに限界を有してきた（姜 2003：31）。しかし、財政学の分野からの「最適規模」研究は、統計技術の発展とともに科学的手法で、自治体の「最適規模」を地方財政の観点から推定するというものである。林によれば、自治体の人口1人当たり歳出は、当該地域人口の増加とともに減少し、ある程度の規模に達すると増加に転じるU字型をとる傾向があるとしばしば指摘される。このU字の底となる人口規模、つまり、1人当たり歳出が最小となる人口規模を「最適規模」と呼び、その値を算定する研究が、欧米では1950年代の終わりから70年代の初めにかけて多く行われた（Bodkin and Conklin 1971；Hirsh 1959, 65；Walzer 1972 など）。しかし、日本では80年代後半にならないと同様の推定が始められるに至らなかった（林 2002：60）。

(2) 規範的次元

この時期の自治省のスタンスを支えた規範に「機能分担論」というものがあった。

1949年、シャープ使節団の「日本税制報告書」、いわゆるシャープ勧告は、行政責任の明確化、規模・能力・財源による事務配分および事務配分における市町村優先の三つの原則によって国と地方の行政事務を再配分することを勧告した（紙野 2000：22）。山内（2002b：102）がいうように、この「市町村優先の

原則」はあくまで「職務の分掌」すなわち事務配分の原則にのみに限られた概念である。シャープ勧告を受けて行政事務の再配分の調査研究のための地方行政調査委員会、いわゆる神戸委員会は、1950年と1951年の二度にわたり行政事務の再配分に関する勧告を行った。しかし、事務の地方移譲は具体的にはほとんど実施されることはなかった（紙野 2000：22）。

この「市町村優先の原則」に代わって自治省および自治体関係者の間に大きな影響を与え、自治官僚の間の発想の転換を積極的に図ったのは「機能分担論」という考えであった（大杉 1991：2）。この「機能分担論」とは、法令の企画立案や最終的な解釈についてはもっぱら国が担当し、都道府県や市町村は実施業務を担当する一方で、市町村と都道府県の関係については、市町村が住民にかかわるサービスの実施を担当し、都道府県は国の法令解釈を市町村に指導することにより貫徹するとともに、規制行政をはじめとする全国的にバランスを取る必要のある事務の実施を担当する、というものである（山崎 2003：11）。

この「機能分担論」は、行政事務再分配問題が論議された1960年代半ばにおいてシャープ勧告や神戸勧告の実現に対する手詰まり感があり、その打開策として1963年にシャープ勧告に変わりうる理念として、自治官僚（宮沢弘）によって提示され（大杉 1991：161）、地方制度調査会や自治省の研究会などに参加し国家に近い専門家であった行政法学者の成田頼明によってさらに展開され、一種の政府間関係論としての構成を示すにいたった（大杉 1991：269）。その結果、「道州制、公選知事不信論などにより『被告』としてその地位の

不安定さを託つことに終始してきた都道府県が、完全自治体としての性格を保ちつつ総合行政を担うという独自の性格付けの元でその存在意義を主張するにいたった」(大杉 1991: 268)。すなわち、総合行政主体はあくまで都道府県であったのである。

この「機能分担論」は 90 年代地方分権改革までのプロトタイプな国・地方関係、都道府県・市町村関係として実現され、市町村に問われるものは決められた事務の実施能力であって、市町村は自らの責任でさまざまな行政を企画立案する能力は問われなかった(山崎 2003: 11)。

それでは、市町村は何が求められていたのだろうか。ここで 70 年代に自治事務次官を勤めた二名の市町村観について見ておきたい。

昭和の大合併時に行政課長であった長野士郎(1942 年内務省入省)は「我々行政は町村ばかり考えちゃいけない、本当に心の通う自治体というものは単に行政の能率だけを考えてはできないんだ」。そして、「あまり住民との距離が遠くなってしまって、機械的な行政システムで行政効率を上げるのは、本当は地方自治の原理に反するという気持ちは今も持っております」と語っている(長野 1994: 118-119)。さらに「さらなる合併には反対です」と明言している(長野 1994: 121)。

さらに当時、長野の下で行政課課長補佐を勤めていた宮沢弘(1943 年内務省入省)は「(昭和の)町村合併をやりまして、明治の自然村的なものが消滅をしたわけですね。それに対して、郷愁をもっていろいろ批判もありました。」それ以後も、「明治の自然村的なものが合併でなくなってしまったということに対する一種の郷愁と後ろめたさと、かつ何よ

りも、最小単位の地域における人間関係の積み重ねが市町村ではないかという考えが依然としてあったわけです」と述べている(宮沢 1994: 326-328)。

この両者は事務次官に就任している(長野は 1971 年 9 月から 72 年 6 月、宮沢は 1973 年 8 月から 11 月)。長野は退官後、1984 年 4 月の地方制度調査会で、「私が(自治省当時)市町村合併を進めていた時、先輩から、本当のムラをなくしてよいのかと指摘されたことが、今も忘れられない」と自ら反省し、続けて「自治行政には、効率性ととともに、人と人とのつながりを大事にし地域を発展させるとの住民自治の二つの要素がある」、「むやみやたらと合併を進めることは、このムラを失うことになる」と、市町村合併の問題点を指摘した。そして、「効率も大切だが、それだけではメカニズムの中に地域社会が陥ってしまう」と述べ、ムラを残す必要性を強調した。さらに、「大合併した都市の中には、目が向かずに置き忘れられた地域がある」、「また、大都市の中には、新たに自治区を考えてよいとの気もする」と、大合併の見直しの必要性も示唆している(坂田 1997: 7)。

宮沢は「昭和の大合併」を振り返り、「第一線の当事者は大変なあつれきですよ。ですから、町村合併で首くくった町村長さんいますしね」と述べた(宮沢 1994: 321)。事実、「昭和の大合併」の過程では 1000 件を超える紛争が起き(都丸 1990: 21)、元鷹栖町長の小林勝彦によれば当時、20 数名の市町村長が自殺した²。2001 年の矢祭町の「合併しない宣言」に

² 北海道の市町村合併を考えるシンポジウム (<http://www.pref.hokkaido.jp/skikaku/sk-tsssn/dounankouen.htm>)。

においても『昭和の大合併』騒動は、血の雨が降り、お互いが離反し、40年過ぎた今日でも、その痼は解決しておらず」と指摘しており、相当の軋轢が生じていたことを示す。そして自治官僚も「私は振興課長でしたが、地方のあつれきをずいぶん受けました」と回想している（宮沢 1994：321）。市町村合併問題をよく知る総務官僚は、当時、自治省に入省していた自治官僚は自治省本省や都道府県で「昭和の大合併」を直接経験し、合併問題が一種の「トラウマ」になっていた、と述べた³。

このようにして「ある世代以上の地方行政OB⁴の諸先輩方は、伝統的な考え方にたち、市町村合併には正直消極的な方が多」かった（高島 2002：37）。

第3節 小括

規範的次元では「自然村的市町村観」と、それを支えた「機能分担論」という規範的アイディアが自治制度官庁のなかに浸潤していく一方、認知的次元では区域拡大を因果関係的、科学的に研究する学問的蓄積が欠如していた。すなわち、「機能分担論」が支配的な当時の地方体制では、市町村は裁量の余地なく肅々と国あるいは都道府県の指示に従って事務処理をしていればよく、都道府県を中心とした出向人事で地方行財政規律システムを管

理する自治制度官庁は、まず都道府県の「総合化」を指向したものと考えられる。

第5章 戦後第2サイクル（1975年から2002年）の前半（1990年まで）

長野・宮沢が自治制度官庁を去ったあと、自治護送船団システムは新たな局面を迎える。この時期の地方自治護送船団は、前の縦割り化された事業官庁の利益保全的な地方自治護送船団に対して、自治制度官庁が、事業官庁と競合的に地域振興省庁化を指向する構造である（喜多見 2010：161）。

この時期、シャープ以来の「市町村優先の原則」が再び理念として首をもたげてきた。第2次臨時行政調査会は1982年の「行政改革に関する第三次答申」において「住民に身近な行政はできる限り地域住民に身近な地方公共団体によって処理されるよう、事務の再配分を推進」すべきと答申し、「行政」一般ではなく「住民に身近な行政」の限りにおいて「市町村優先の原則」の考え方は、その後の臨時行政改革推進会議の「国と地方の関係等に関する答申」（1989年）や「最終答申」（1993年）にも発現するようになった（山内 2002b：107）。

ただし、この点について山内（2002b：109）は、「住民に身近な行政」に係わる事務配分の原則として、「市町村中心主義」はシャープ勧告以来理念として生き残っていたが、「あくまでも『理想論』として生き残り、現実論としては無視ないし軽視されてきた」と述べている。また、シャープ使節団が市町村と都道府県を分けて事務配分を勧告している一方で、

³ 市町村合併問題に詳しい総務官僚へのインタビューによる。

⁴ 地方行政OBと軟らかな表現で述べているが、この文章は「ある世代以上の地方行政OBの諸先輩方は、伝統的な考え方にたち、市町村合併には正直消極的な方が多いが、石原氏にはいろいろな意味でご助力を賜った」と、石原信雄を地方行政のOBの一人として含んでおり、地方行政のOBには当然OBの自治官僚も含むものと思われる。

第2次臨時行政調査会答申などこの時期の答申が市町村と都道府県の関係についてあいまいな点も指摘しておきたい。

第1項 アイディアの各次元

(1) 認知的次元

人口の最適規模研究については、日本でも80年代後半から同様の推定が始められた(林2002:60)。古谷(1989)は東京都内の市を除く人口10万人超100万人未満の176市の1985年度決算データを用い、議会費、総務費、消防費、衛生費、教育費、土木費などの目的別歳出に関して推定を行っている。とはいえ、最適規模について明示することはせず、日本を対象とした学問的蓄積もまだ十分ではなかった。

(2) 規範的次元

自治省においても「機能分担論」を超えて市町村の行財政能力について強調する考え方が現れてきたことを指摘しておきたい。

1983年、木村仁(1954年入庁)は課長在職中の「明日の自治制度」と銘打って、都道府県の「名誉ある撤退」と市町村数を600前後にするなどの大規模な合併を伴った市町村中心の地方自治制度を構想している。木村は、「かつてわが国では、行政の能率とか効果性という原理は、民主主義とか自治とかの原理とは相反するもののように見られる傾向があった。もちろん、現在でもそのような見方をする人々もいるであろうし、それに根拠が全くないということもできないであろう。しかし、概していえば、現在の国民の多くは、行政の能率とか効果性というものを民主的であることとか自治の理念とかと対立させて考

えること自体に違和感を持つようになってきたのではないかと考えられる。それは何故かといえば、新しい物の見方では行政の効果性やそれを支持する能率という概念がより深いものとして把握されており、住民の民主的心理、平等、公正への要求等の感覚に反するものは、効果的でも能率的でもないと考えられているからである」として(木村1983:8)、長野の持つ効率化と住民自治の理念を対立させて考える思考様式からは抜け出している。

この背景には同時期の諸外国の動きも影響を与えたと考えられる。柴田啓次(1953年入庁)は1985年に『『地方自治の本旨』の実現』と題した論文を発表し、『『地方自治の本旨』の一層の拡充を図るためには』、行財政能力の向上を図る必要があり、1970年代に英国、西ドイツ、スウェーデンらで市町村数が大きく減ったことを指摘し、「わが国においても市町村の区域、規模について、真剣に検討する必要があるのではないと思われる」と述べている(柴田1985:12-13)。

このように、オイルショックや市町村が実施する事務の拡大などを経て自治省内にはコミュニティ的自治体像ばかりが理想とされなくなってきたことが分かる。

ただ、木村らの考えが必ずしも主流になったものとは思われない。木村より僅かに二年先輩の秋田周(1952年入庁)は「近い将来において再び全国的な大合併を企図することには非常に問題が多い」としている(秋田1990:385)。小規模市町村の問題は、単に行財政能力のみによって判断せらるべきものではなく、わがまち意識のありようやその強さも加えて判断されるべきであり、人口の規模や大小は、効率を重視する産業界において、

業種に応じ、その成否を定める一定の基準とはなりえても、自治体としての“適正規模”の基準として絶対のものではあり得ない、とする田中和夫（堺市長）の意見を取り上げ、「私も現時点においては、田中氏と同様に考えている」と賛意を表した（秋田 1990：382）。秋田が重視するのは最高裁が判示したものと同様一体的な住民意識であり、第2次臨時行政調査会等が広域市町村圏の存在に合併の基盤としての大きな意味を持たせていることに對し、「広域市町村圏住民の中にどれだけ一体的な住民意識（圏民意識）を発見できるか」として、現時点での合併には時期尚早との感想を持っている（秋田 1990：385）。ただむしろ指摘しておきたいのは、効率性に準拠してさらに市町村の規模を拡大するべきであるという考え方の素地が徐々にではあるが省内にできていったという点であろう。

木村自身も中央主導の市町村合併を意図していたわけではなかった。木村は、「市の再編成の区域については住民のコンセンサスが成立していたし、都市圏行政の合理性について住民の理解があったためか、結果的には虫喰い的に残る市町村がほとんどなかったということである。一方、離島、山村地帯では、独立町村として残る場合の町村経営について国が十分な援助をすることが確認されたので、各町村は、都市圏に合体するか独立町村として残るかについて安定した選択権を持っていたのである」として（木村 1983：10）、合併はあくまで住民の自発的な要望に基づくものであり、決定権についても市町村の自主的な意思を高く尊重するものとなっている。したがって、表明された木村の思想はこの時点では、中央としての自治省は何もしないしする

べきではない、という結論になってしまい、自然とこうなつてほしいという願望をあらわすだけのものとなっている。

木村が市町村合併について中央主導を強く主張しなかったのは、市町村合併の推進が利益にならないという理由に加えて、「自主決定と選択が高度に尊重され」なかったと考える昭和の大合併が負の遺産として認識されていたからではないだろうか。

ただし、自治官僚が皆、都道府県－市町村の地方制度に満足していたわけではなく、市町村を重視する考え方もあった。先の木村論文のほかにも、1980年代に、ある元自治官僚は「いまの地方行政というのは市町村を中心にして行われていますから、いっそのこと都道府県行政をやめたらどうかということです。あるいは逆に、中央の事業官庁を全廃し、国家的な政策をする官庁だけを残して、事業部門は都道府県にまかせるというやり方です。いまのままでしたら都道府県の役所は、国と市町村の間をとりもつ仲介者みたいなもので、なくてもいい役所なんです。」と語ったという（神 1986：220）。しかしなぜ、彼らはこのアイディアを実現しようとはしなかったのだろうか。

第2項 出向人事

戦後第2サイクル（1975年から2002年）の前半は、図3で示されたように、SCであった。すなわち、オイルショックを契機として、第二臨調（土光臨調）による、国・地方を通じた行政改革が進められ、地方出向を通じた自治制度官庁のコントロールと、自治制度官庁からの出向者と結びついた首長のトップダウンを通じた総務部局による事業担当部局へ

の財務統制の強化が図られていった時期である（喜多見 2010：161）。

先の論文で木村自身は指摘する。「（構想が実現された後から見て）かつては、天下り人事といって国から地方への出向人事が中心であった。そのような交換人事もあるが、主流は専門職員の横すべり移動である」（木村 1983：12-13）。しかし、当時の情勢はむしろ自治官僚の都道府県への出向は強化されていった時期であったのである。

第3項 小括

以上より、規範的次元としては「自然村」的な市町村観の後退は感じさせるものの、「機能分担論」の代わりとなるような規範的アイディアの更新はなされず、認知的次元では合併を推進するような学問的蓄積の不在が、市町村合併の推進というアイディアを自治制度官庁が受容することを阻んでいたといえる。この結果、「現実には、都道府県優先の地方自治になってしまった。市町村の行政も、時代の推移と共に充実し、力を備えてきたことは確かであり、特に指定都市は、都道府県に比肩する実力を持っている。しかし、概していえば、都道府県の機能、行財政能力、影響力が市町村の場合とは比較にならない勢いで充実したのである」（木村 1983：6）。

第6章 戦後第2サイクル（1975年から2002年）の後半（1990年以降）

この時期、自治護送船団を支えていた出向人事慣行に変容があった。市町村合併推進をもたらすアイディアとして認知的次元と規範

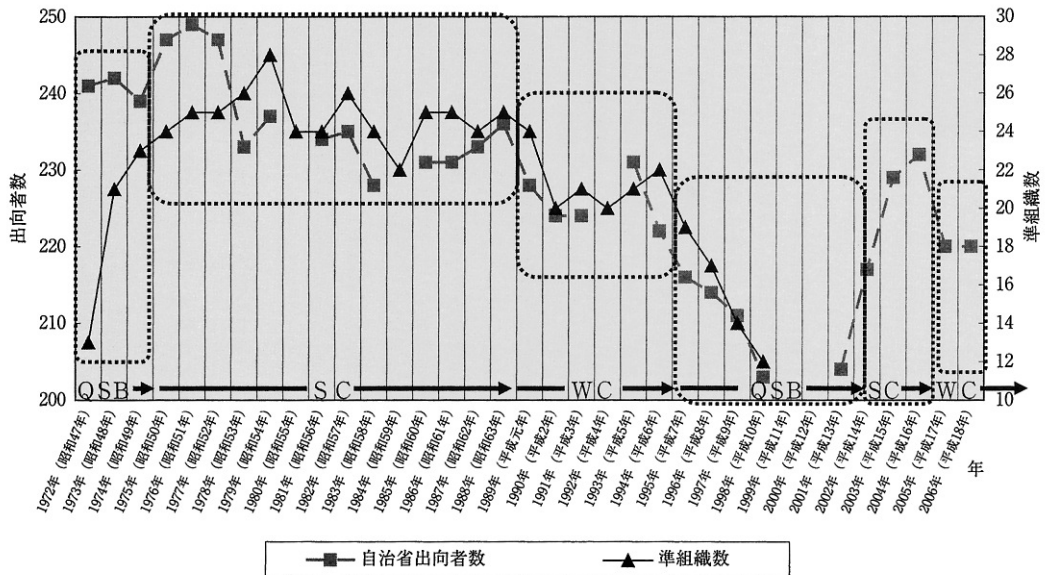
的次元で大きな転換があった。以下、転換の構造を①認知的次元と②規範的次元の両次元の展開を見ていきたい。

第1項 出向人事の変容

喜多見によれば、90年以降、自治護送船団の位相はSCからWCに遷移し、90年代はQSBへと移行している。すなわち出向人事を通じた都道府県に対する自治制度官庁のコントロールが弱まっていった時代であった。図6-1に示されるように、都道府県への出向者数と準組織数は下落していく（喜多見 2010：170）。そしてこの時期、1980年後半ごろから①自治省の出向先は都道府県で減少し、指定都市や他の市で増加していること、②自治省の県部長級・部長級への出向は激減していること、が指摘される。この理由について稲継は、都道府県が地方上級職の採用・自前の人材の育成に本腰を入れ始めた1960年代に入庁した上級職の職員が役職適齢期に入り、従来自治省などに依存していたポストを地元組みに置き換えるようになった。そして都道府県からの要請が現象した分、自治省が自前の人材育成の遅れた市町村の要請に応えられるようになったことを挙げている（稲継 2000：101-102）。つまり、1990年代以降、自治官僚は従来圧倒的であった都道府県から市のポストへと回されることを余儀なくされていったのである。本項では、出向先について戦後第1サイクルと戦後第2サイクル（後半）の比較を行いたい。

ここで、カイ二乗分析を用いて、自治官僚の地方出向のパターンの変化を検定する。図6-2は、1972年と1996年の年次別出向先一覧であるが、ともに一般的な自治官僚は、採

図6-1 自治制度官庁から都道府県への出向者数と準組織の推移



出典：喜多見（2010：170）

用後半年で「見習い」として都道府県に約2年間勤務する。その後、中央政府に戻って本省あるいは他の省庁に勤務した後、勤続5年目あたりから再び地方に出向する。このとき都道府県では課長級、市町村では課長・部長級のポストに就任する。勤続10年目あたりから本省課長補佐級で戻るものも増えてくるが、地方に出向するものも見られる。勤続15年目あたりから本省でのポストが課長級になる勤続20年目ごろまでは、都道府県では部次長・部長級、市町村では助役級のポストに出向するものが多く現れる。本省で課長級となる勤続20年目ごろから審議官級となる勤続25年目では、都道府県では副知事、市町村では助役ポストの出向が多くなり、勤続25年目以降は、首長候補として選挙活動を行うものや、国会議員となって政界に転じる人も散見され、本省で昇進レースに残る者以外で、関連団体へ再就職する者も徐々に始まる（稲

継2000：94-95）。また、本省のポストに関しては、自治省の施策について重要な施策の創発元は課長補佐クラス、それ以外の日常的な創発元は課長級である（幸田2002：223）。彼らは「地方公共団体での勤務経験に基づいて以前から頭の中にあったものを施策する場合や担当している掌握事務について日ごろの地方公共団体との接触に基づき早発することが最も多い」（幸田2002：223）。これは勤続10年目ごろから25年目に当たる。

本項が問題にしたいのは、人事の変化である。そこで上記のように、採用からおおむね5年後と出向状況に大きな変化が見られるので、5年単位で区切って検定する。勤続0年から5年間は、都道府県庁と中央政府の両方でOJTを受ける。この段階の出向は「見習い」としてのOJTを受けるための配属である。また、勤続25年目以降は、昇進レースに残れなかった多くの者が徐々に勧奨退職など

図 6-2 自治制度官庁採用者の年次別出向状況（上：1972 年 11 月，下：1996 年 11 月）

勤続 年数	採用 年次	自治省 入省者数	自治体										備 考	本省での ポスト	首長
			出向者数	都道府県				指定都市			その他都市				
			課長級	部次長	部長	副知事	課長級	部長	局長	助役	部長級	助役			
0	72	20	20												
1	71	14	14												
2	70	16	4												
3	69	18	1												
4	68	17	1	1											
5	67	14	11	9			1						和歌山市企画部次長 鳥取県企画調査室 春日井市行政考査幹 和歌山市財政部長 倉敷市企画部長 東大阪市総務部長		
6	66	20	18	16											
7	65	13	7	6											
8	64	20	12	11											
9	63	19	10	9											
10	62	14	4	4											1
11	61	15	6	6											
12	60	12	3	3											
13	59	13	4	4											
14	58	18	6	5	1										
15	57	22	13	6	6				1						
16	56	23	11	5	5	1									
17	55	20	9	4	4					1				本省理事官	
18	54	36	18	1	16									本省課長	
19	53	29	12	2	8						2	船橋市助役 岡山市助役			
20	52	33	13		13										
21	51	16	8		4	2				2			鳥取県副知事 高知県副知事 大分県副知事 広島県副知事、岐阜県、大阪府、茨城市出納長、北九州市助役、 徳島県、神奈川県、岐阜県、京都府、長野県副知事、千葉県出納長		
22	50	35	15		12	1					1				
23	49	35	12	2	5	4								官房審議官	
24	48	37	11		3	6						2			
25	47	37+31	4		1	3							福岡県、岡山県、北海道副知事 香川県副知事 埼玉県副知事 千葉県副知事 群馬県、大阪府副知事 栃木県副知事		
26	46	50	2		1	1								本省局長	1
27	45	47	1			1									
28	44	29	1			1									
29	43	81	2			2									2
30	42	64	1			1								事務次官	1

勤続 年数	採用 年次	自治省 入省者数	自治体										備 考	本省での ポスト	首長	
			自治体 出向者数	課長級	部次長	部長	副知事	課長級	部長	局長	助役	部長級				助役
0	96	18	18													
1	95	19	12													
2	94	18	0													
3	93	21	0													
4	92	23	1	1												
5	91	18	15	8				5				2	和歌山市財政部長 姫路市企画局企画参事 徳島市財政部長 八戸市財政部長 池田市企画部長 春日井市企画調整部長			
6	90	16	14	11								3				
7	89	15	10	8				1				1				
8	88	16	11	11												
9	87	16	10	10												
10	86	16	7	7												
11	85	15	5	5												
12	84	15	3	3				-1								
13	83	15	2	1												
14	82	16	4	1	2	1										
15	81	14	5	2	1	1		1	1	3						
16	80	17	13	1	5			1				2	宮崎市助役 松江市助役 松山師助役 金沢市助役 堺市財政局長 岡山市助役 宇都宮市助役	本省企画官 本省審長		
17	79	18	12		9							1				
18	78	16	12		10							2				
19	77	12	2		2											
20	76	14	3		1				1			1	船橋市助役 広島県知事 三重県副知事 鹿児島県副知事 京都市副市長 宮崎県副知事 北海道副知事 北九州市助役	本省課長		
21	75	17	5		3	2										
22	74	17	3		2	1										
23	73	8	1							1						
24	72	20	4		1	2				1						
25	71	14	3		1	2							宮城県副知事 和歌山県副知事 新潟県、福岡県徳島県、京都府、岐阜県各副知事	本省審議官		1
26	70	16	5			5										
27	69	18	0													
28	68	17	8		3	5							兵庫県、佐賀県、岡山県、埼玉県、福井県各副知事	本省次長		2
29	67	14	0													
30	66	20	1		1										本省局長	1
31	65	13	1	1												1
32	64	20	1		1											1
33	63	19	2									2	富山市助役 千葉市助役	事務次官		1

出典：稲継(2000:96-99)

により自治官僚としてのキャリアを終える。
したがって本論文では勤続5年目から24年目までの自治官僚の地方出向ポストをめぐる状況について考察したい。

帰無仮説は「1972年と1996年の時期の変化による出向状況に変化はない」であり、対立仮説は「1972年と1996年の時期の変化による出向状況に変化がないとはいえない」である。

まず都道府県では課長級、市町村では部長・課長級での出向が本格化する勤続5年目から9年目の5年間の出向状況について検定してみる(表6-1)。表中、縦軸の「1972」と「1996」は、それぞれ出向状況を調べた年であり、横軸に「都道府県」、「市町村」とあるものは都道府県・市町村に出向した者の数、「残り」とは入省(庁)者数からそれら地方への出向者数を引いたものである(以下、同様)。

このカテゴリーでは、カイ二乗検定統計量は1.853。有意確率は0.3959で、有意水準10%でも帰無仮説を棄却できず、出向状況に変化は認めがたい。

ところが、勤続10年目から14年目となると徐々に変化が現れる(表6-2)。

この表では市町村の度数が0と1なのでカイ2乗検定を単純にあてはめることはできないが、カイ2乗検定では検定統計量は5.134、有意確率は0.0768になる。

表6-1 5年目から9年目の出向状況

5～9	都道府県	市町村	残り
1972	51	7	28
1996	44	12	25

出典：稲継（2000：96-99）より著者作成

さらに、本省では室長・企画官・理事官といった課長の一步手前のポストにつき、一方で地方出向者数は増加に転じて、都道府県では部長・部次長級、市では助役級で再び出向する勤続15年目から19年目の出向状況を見ると、ここは大きく変化している(表6-3)。

このカテゴリーでは、カイ二乗検定統計量は10.420。有意確率は0.0055で、有意水準10%で帰無仮説は棄却され、有意水準1%でも棄却される。時期の変化によって出向状況の変化があることが強く示唆される。また、このカテゴリーは、稲継の観察によれば減少したといわれる都道府県の部長級を輩出する年次である。この点について詳細に検討すべく、出向者の都道府県と市町村の出向先の内訳についてみたのが下記の表である(表6-4)。

表6-2 10年目から14年目の出向状況

10～14	都道府県	市町村	残り
1972	23	0	29
1996	20	1	56

出典：稲継（2000：96-99）より著者作成

表6-3 15年目から19年目の出向状況

15～19	都道府県	市町村	残り
1972	58	5	67
1996	31	13	33

出典：稲継（2000：96-99）より著者作成

表6-4 15年目から19年目の部長級への出向先状況

15～19	都道府県	市町村
1972	58	5
1996	31	13

出典：稲継（2000：96-99）より著者作成

ここで帰無仮説「時期の変化によって出向者の出向先に変化が見られない」、対立仮説「時期の変化によって出向者の出向先に変化が見られないとはいえない」でカイ二乗分析を行ったところ、カイ二乗検定統計量は8.645。有意確率は0.0033で、有意水準10%で帰無仮説は棄却され、有意水準1%でも棄却された。つまり、時期の変化によって出向先に変化があることも強く示唆される。

本省では省の主戦力である課長級となり、都道府県では副知事・部長級、市では助役・局長級での出向となる勤続20年目から24年目をみてみよう（表6-5）。

このカテゴリーでは、カイ二乗検定統計量は9.048。有意確率は0.0101。ここでも、有意水準10%で帰無仮説は棄却され、有意水準5%でも棄却される。時期の変化によって出向状況の変化があることが示唆される。

また、このカテゴリーも地方出向は都道府県の部長級を輩出する年代なので出向先の変化を検討する。都道府県と市町村の出向者数の合計とそれ以外の人数についてみると以下のようなになる（表6-6）。

表6-5 20年目から24年目の出向状況

20～24	都道府県	市町村	残り
1972	54	5	97
1996	12	4	60

出典：稲継（2000：96-99）より著者作成

表6-6 20年目から24年目の部長級への出向先状況

20～24	都道府県	市町村
1972	54	5
1996	12	4

出典：稲継（2000：96-99）より著者作成

ここで帰無仮説「時期の変化によって出向者の出向先に変化が見られない」、対立仮説「時期の変化によって出向者の出向先に変化が見られないとはいえない」を立ててカイ二乗分析を行ったところ、カイ二乗検定統計量は3.255。有意確率は0.0712で、有意水準10%で帰無仮説は棄却された。つまり、時期の変化によって出向先に変化があることが示唆された。

このように、自治制度官庁の人事システムは、特に勤続10年以降について、1972年と1996年で変化したことが示唆される。また、出向先についても、都道府県の部長級として赴任していた世代の出向先に変化があったことも示唆された。

このことは、「機能分担論」の描くような国や都道府県の指導の下で肅々と事務をこなす基礎的自治体像を打開し、それまでの自治官僚が陥りがちであった「都道府県中心主義」（高島2001：48）を弱める契機になったものと思われる。後に行政体制整備室長を勤める山崎重孝（1983年入省）は就任前の北九州市在籍中に「政令指定都市で実際に勤務する立場となって、筆者自身の市町村に関する考え方や合併に関する考え方は徐々に変化している」、「筆者自身は、国、県、および政令指定都市で勤務してみて、基礎的な地方公共団体が強い行財政能力を持つことの重要性を実感するにいたっている」と述べている（山崎2000b：82）。また、山崎は「住民が主体的に参加できるコミュニティとしての市町村は小規模なほどよいという議論も見られる」が、「わが国の現在の市町村は、前述したような明治の大合併と昭和の大合併を経て成立している存在であり、この議論が前提とすると思

われる自然町村は、ごく例外的な場合を除いてほとんど存在していないということである。少なくとも、明治の大合併以降は、行政主体として望ましい単位に市町村を再編成する歴史の連続であったことを考えると、筆者にはいささか住民自治の理念形に拘泥する議論のように思われる」と述べている（山崎 2000b：79-80）。

第2節 アイディアの各次元

第1節でみたように、このように府県中心の出向人事を媒介とする地方自治護送船団システムが変容しつつある中で、市町村合併、すなわち基礎自治体の区域拡大を正統化・正当化したものは何であろうか。

(1) 規範的次元

90年代地方分権改革は、かつて支配的であった「機能分担論」を一新し、都道府県のみならず市町村までもが国と相似形の総合的な統治団体としての役割を期待したものであった（山崎 2003：11-12）。つまり、規範的次元においては、いよいよ基礎自治体の「総合化」が目指され、「補完性の原理」という考え方がその基礎的自治体の「総合化」に正統性をもたらしたことをここで指摘する。

分権改革が着手されようとする当初、1994年の段階で「(第24次) 地方制度調査会及び自治省のスタンスは、想定される地方分権の担い手を当面都道府県と観念し、基礎的な地方公共団体段階については政令指定都市や中核市等十分な規模能力を備えた団体から順次権限委譲を進めるというものであった」(山崎 2003：18)。

1995年に制定された「地方分権推進法」で

は、「基礎的自治体としての市町村と広域的自治体としての都道府県との関係をどう捉えるべきか、といった議論について、その方向があいまいなままになっている」状態であった（山内 2002：111）。

しかし、1995年7月に発足した地方分権推進委員会が主導した90年代地方分権改革では、機関委任事務制度の廃止を主たる争点とし、地方分権推進委員会もそれに精力を集中させた。すなわち中間報告に表されているように国と地方の関係を「上下主従の関係」から「対等協力の関係」に変えることが目指されたのである。それとともに重要なことは、都道府県と市町村の関係も対等協力の関係であると明確に定義した点である。

1996年12月の地方分権推進委員会は第一次勧告の第1章「Ⅰ 1国と地方公共団体の役割分担の原則」で、地方公共団体は都道府県・市町村の区別なく「地方公共団体は、地域における行政を自主的かつ総合的に広く担う」とされた。また、第2章「Ⅱ 都道府県と市町村の新しい関係」では、国——地方のアナロジーが都道府県——市町村間関係にも投影されているといえる。この背景として、ここでは表2-2で見た「補完性の原理」あるいは「サブシディアリティ」と略して呼ばれる概念の影響を指摘したい。

ヨーロッパにおいては、1992年のマーストリヒト条約、1995年のヨーロッパ評議会の一機関であるヨーロッパ地方自治体会議の策定した「広域的地方自治に関するヨーロッパ憲章」に明文化されるなど、「地方自治の本旨」という言葉を使って説明してきたさまざまな事柄を、「補完性の原理」という言葉に置き換えて説明しようとする傾向が強まっている

(山内 2002 a : 10-12)。

2001 年 7 月、地方分権推進委員会は活動を終えるにあたり「最終報告」をとりまとめた。その中の「第 4 章 分権改革の更なる飛躍を展望して」の今後の課題を記した箇所にも、今後の改革は「補完性の原理」を参考にして行われるべきであると言及が見られる。

90 年代地方分権改革で、95 年から行政局長、98 年から事務次官を勤めた松本英昭は「今回の分権改革に当たっては、市町村の性格の位置づけや市町村の役割を、分権とのかかわりの中で考えてきたのですが、その中で、市町村をどう位置づけるかということについて訴えるものがあったのは、『サブシディアリティ』の考え方です」と述べている(塩野・石原・松本 2000 : 177)。

このように「補完性の原理」という概念は、少なくとも最終的には、90 年代地方分権改革に関わったアクターたちには広く認識されていた。では、いつどのように自治官僚たちに広まっていったのか。これについては興味深い証言がある。1995 年の地方分権推進法案の策定に参画した当時の自治省行政局行政課理事官(小暮純也(1980 年入省))は、少なくとも法案作成までの過程では、ヨーロッパの「サブシディアリティの原理」が議論されたという記憶はないし、そもそもヨーロッパにそういう考え方があるということについての認識もあまりなかったが、その後の国会審議等の過程で「サブシディアリティの原理」が話題に上った、と証言している(山内 2002 b : 112)。また、この時期はちょうどヨーロッパ評議会がヨーロッパ自治憲章の精神を具のあるものにするために「サブシディアリティの原理の実現に関する勧告」を 1995 年 10 月

に採択するなど、ヨーロッパのほうの動きも顕著であった(山内 2001 : 109)。学者や自治官僚がこうした動向に影響を受けたことは推察でき、法案作成以降の時期に「補完性の原理」について言及され始めたという証言はこれを裏付けるものである。西尾は 1994 年の講演では「いま強く憂慮されるのは都道府県の空洞化」であり、「都道府県への分権こそ第一次的な課題であって、市町村への分権はこれに次ぐ二次的な課題だと考え」ていたにもかかわらず(西尾 1999 : 38-39)、地方分権推進法が成立した直後の 1995 年 7 月には、推進方策の中心は国または都道府県の関与を縮小廃止であり、「市町村が自主的に事を決めていくことが増える」、「身近な政府が、自分たちの地域の諸条件に合った施策を自分たちの責任において決めるということになるのでありまして、地方自治を充実することになる」など、まさに証言のあった時期を境に、市町村を重視した姿勢に転換している(西尾 1999 : 62-64)。先述したとおり、1995 年 5 月制定の地方分権推進法は都道府県と市町村の区分についてはあいまいなままであったが、1996 年の地方分権推進委員会の勧告においては都道府県に対する「市町村優先主義」が見られ、「補完性の原理」の浸透過程と軌を一にする。

問題となってくるのは、この「補完性の原理」の解釈である。この解釈が“本場”ヨーロッパの「補完性の原理」とズレた形で受容された点について指摘があることについては留意が必要である。本来「補完性の原理」は、「市民参加」、「市町村区域の保障」、「事務権限の配分と上位の公共団体による監督」などを含んだ広範な『地方自治の指導原理』なのであるが(山内 2001 : 114-115)、日本におい

ては「地方分権推進法成立後、(中略)『地方(市町村)優先主義』による事務・権限の再配分(地方への移譲)が現実のものとして進められていくこととなった」(山内 2002c: 101) ように行政事務・権限の配分に関してのみ「補完性の原理」と同じ進められ方がされたものといえる。大杉(2003: 71)は、こうした市町村への事務の権限移譲における「市町村優先主義」を「日本型補完性の原理」と呼んでいる⁵。

このように「機能分担論」を遮断しつつ(塩野・松本・石原 2000: 128), 「日本型補完性の原理」を目指した地方分権改革の論理的な帰結として市町村も「総合行政主体」としての役割を期待されたのである(牛山 2001: 109)。各自治体の管轄・能力は区域によって限定されているから、それを真の「総合化」に向けるには、区域を拡大することが自然である(金井 2007: 112)。地方分権推進委員会では、第二次勧告の第六章で、「特に特に地方分権の主たる受け手であるべき市町村にあっては、(中略)自主的合併や広域行政を強力に推進し、その行財政能力の充実強化を図るべきである」とした。これは「地方分権と市町村合併を必然的な関係のないものとする認識ではすまされず、具体化しつつある機関委任事務制度廃止を中核とした分権改革を実現していくためにも、市町村合併を推進していかなければならないという認識を示したものととらえることができ」、「この時点において地方分権推進委員会の中で、従来の受け皿論忌避の立場を脱し、第一次勧告と第二次勧告で明

らかになった今回の地方分権改革にふさわしい基礎的地方公共団体の形成に正面から取り組むべきであるという判断が徐々に形成されつつあったように思われる」(山崎 2003: 21)。その結果、自治制度官庁によって「総合性」を確保すべく「平成の大合併」が「ほとんど恫喝ともいえる様相を呈して」展開されることとなった(金井 2007: 48)。

(2) 認知的次元

人口の最適規模研究については、日本でも 80 年代後半から海外と同様の推定が始められた(林 2002: 60)。

古谷(1989)以降、最適規模研究は財政学の分野を中心に一定の龍功を見せ、吉村(1999a, 1999b)、中井(1988)、原田・川崎(2000)、西川(2001)らによって研究の蓄積がなされていった。そして、こうした研究は政策共同体の内部においても伝播した。横道清孝(1975年入省)は、政令指定都市、離島該当市町村、および地方交付税の不交付団体を除いた 2959 市町村の 1992 年度歳出総額を用いて、人口規模が面積との交叉項をもつ回帰モデルを推定している。その結果、例えば、面積 10 km² の地域は約 9.1 万人、100 km² は約 13.6 万人、500 km² は約 18.1 万人、1000 km² は約 20.5 万人と、最適規模が地域面積に応じて増加することを示している(横道・村上 1996)。このように、海外を中心に展開されてきた自治体の「最適規模」の研究が、80 年代末から日本に伝播し、一定の蓄積を経た。そして、このようにして自治体最適規模の研究などの新たな研究の動向は、アカデミズムと自治官僚をつなぐ「政策共同体」において普及されていったのである。

⁵ ただし、大杉は 80 年代の機関委任事務の一部団体事務化などを指してこう述べている。

表 6-7 主な最適規模研究

出 典	「最適」人口規模	デ ー タ
古谷（1989）	目的別歳出に関する推定のみで歳出総額なし。	東京都内の市を除く人口 10 万人超 100 万人未満の 176 市（1985 年度決算）
吉村（1999 a）	全 686 市・特別区：約 21.6 万人， 地方圏 436 市：18.1 万人 大都市圏 250 市・特別区：18.2 万人	1994 年度東京都特別区を含む全国 686 市
吉村（1999 b）	全市・特別区：20.9 万人，＊ 27.1 万人 全町村：157.3 万人，＊ 245.1 万人 ＊面積を説明変数に含む場合。	1996 年度東京都特別区を含む全国 691 市および全町村。
林（1999）	11.8 万人	全国 3,232 市町村
中井（1988）	12.8 万人	1984 年度全市町村（決算）
中井（1988）	25.3 万人	1984 年 641 都市（基準財政需要）
中井（1988）	29.6 万人	1984 年 3,253 全市町村（基準財政需要）
原田・川崎（1999）	1 人当たり歳出総額は L 字型をとり，最適人口規模は存在しない。	小町村，大町村，小都市，大都市，政令指定都市別に推定。
西川（2001）	17.0 万人	全 3,255 市町村
横道・村上（1996）	面積 10 km ² ：9.1 万人 面積 100 km ² の地域：13.6 万人 面積 500 km ² の地域：約 18.1 万人 面積 1000 km ² の地域：約 20.5 万人	1992 年度政令指定都市，離島該当市町村，および地方交付税の不交付団体を除く 2,959 の市町村

出典：林（2002：64）

第 4 節 小括

規範的次元においては，出向人事の変容に伴い「都道府県中心主義」が弛緩する中で，基礎自治体の「総合化」を指向する「補完性の原理」が流入し，また認知的次元においては「最適規模」研究の蓄積がなされていき，自治制度官庁の「中立」のスタンスは変化した。

2000 年 12 月に閣議決定された行政改革大綱は「与党行財政改革推進協議会における『市町村合併後の自治体数を 1000 を目標とする』という方針を踏まえ，自主的な市町村合併を積極的に推進し，行財政基盤を強化する」という数値目標を掲げ，自治制度官庁の合併支

援策によって，市町村数は 1,727 へと削減され，今日に至っている。

第 7 章 おわりに

特定のアイディアに基づく制度改革のためには，「複雑な政体」である日本では政治的エリートに規範的・認知的両次元でアイディアが受容されることが重要であり，政治的エリートの中でも特に中央省庁が改革を主導するアクター（主導官庁）の役割を引き受ける必要があった。したがって，区域問題の政策転換は，自治制度を所管する自治制度官庁が主導官庁として合併推進という「アイディア」

を規範的・認知的両次元で受容する必要があるのである。本稿では、「昭和の大合併」から「平成の大合併」までの期間を3つの時期に分け、各次元における受容のプロセスをつぶさに検討した。

戦後第1サイクルの時代は、自治制度官庁は、事業官庁と連携し、大蔵省と対峙する「事業官庁の利益保全」的な役割を果たしていたにすぎなかった。この時代においては、伝統的な市町村観を有する自治官僚が有力であった。

しかし、戦後第2サイクルに入ると、自治制度官庁が地域振興省庁化の指向を強めていくと、自治制度官庁は事業官庁と競合し、自治体の総合化指向も同時に強めていく。初期においては、自治制度官庁の強いコントロール下にある府県中心の出向人事を行っていたため、総合行政主体はあくまでも都道府県であり続けた。しかし、90年を前後して、出向人事の傾向が変化していくなかで、規範的次元として「補完性の原理」がヨーロッパから、認知的次元として「最適規模」研究が政策共同体を通じて、自治制度官庁にアクセスされ、規範、認知の両面で正統化・正当化された「市町村合併推進」のアイデアが、自治制度官庁の中立のスタンスを弱めた。

とはいえ、自治制度官庁は、99年改正のち、2005年に合併特例法を引き継いだ合併新法では、合併特例法を廃止し、2010年の改正では「3万市特例」及び国・都道府県による合併推進に関する規定を削除、法の目的も「合併の推進」から「合併の円滑化」に改められた。「市町村数1000」の目標に到達せぬまま、事実上ここにおいて国による市町村の合併推進政策は終結した。

この背景について、アイディア的な観点から、「平成の大合併」を支えた市町村合併推進アイデアの2つの次元の「限界」についてみていきたい。

規範的次元に関しては、基礎自治体の「総合化」の程度の問題がある。市町村合併は現行の都道府県を前提として、基礎自治体の総合化を目指したものであるが、二層の「完全自治体・総合行政主体」は、まさに論理矛盾である(金井2007:111)。この問題に関して、自治制度官庁内においては、どの水準の「総合性」を基礎自治体に持たせるかの確たる基準を確立できなかった。このことは、よく指摘されるように、「昭和の大合併」が、新制中学校の設置管理、市町村消防や自治体警察の創設の事務、社会福祉、保健衛生関係の新しい事務が市町村の事務とされ、そのための規模の合理化という明確な基準があったのと大きく異なっている。おそらく、今も自治制度官庁は“二層の「完全自治体・総合行政主体」問題”に適切な解を見いだせずにいる。

認知的次元に関しては、財政学における「最適規模」研究の目的と、規範的次元として基礎自治体の「総合化」との間の目標のかい離である。規範的次元における「総合化」が基礎自治体の目指すべき権能を明らかにしない以上、財政学の「最適規模」研究は現行の権能を前提とするしかなく、その中でもっとも効率的な規模を示すにとどまった。とはいえ、「総合化」同様、区域拡大を正当化する一つの大きな論拠であったとは考えられる。

すなわち、自治制度官庁が現行よりも基礎自治体の区域を拡大するというアイデアを受容したのは事実である。しかし、どの程度の区域が望ましいかの基準を最後まで設定で

きなかった。実は自治制度官庁は、論拠の乏しいまま「政治」の側から示され(金井 2007: 99), 2000 年に閣議決定された「1000」という数値目標には抵抗したのである(高島 2002: 53)。そのことが、「政治」の側が合併推進に消極的になると主導官庁として「1000」という目標に固執せず, 10 年たった今日, 基礎自治体数が 1700 台に留まっている遠因ともなっている。

さて, 区域問題に関しては, 現行の地方制度を前提として二層の「総合化」問題を解決する術として, 道州制を新たな自治制度における課題として立て, 国から道州への垂直的分権をさらに進める, という戦略もあろう。しかし, 道州制問題について自治制度官庁は非常に恬淡である。そればかりか抵抗を示す場合さえある(金井 2007: 3 章)。

喜多見によれば, 現在は戦後第 3 サイクルに位置している。戦後第 3 サイクルは, 自治制度官庁によって地方行政のさらなる「総合性」確保が目指される, 地方自治護送船団の構造変化の途上にある(喜多見 2010: 163)。

90 年代分権改革を経てもなお, 「融合」路線の残存する中で(市川 2005: 15), 自治制度官庁が引き続き自治体の「総合化」を目指すならば, 道州に期待される「総合性」を確定しなければならないだろう。と同時に, その「総合性」に必要な財政的基盤を確保しうる基盤としての「最適規模」研究の蓄積がなされていく必要がある。次なる QSB の段階にこれらのアイディア的条件がそろい, それを受容する主導官庁が設定されることで, 道州制の展望は開けていくのではないだろうか。

参考文献

(外国語文献)

- Bodkin, R. G., Conklin, D. W. (1997), "Scale and other determinants of municipal government expenditures in Ontario: A quantitative analysis," *International Economic Review* 12, 465-481.
- Campbell, J. L. (2001) "Institutional Analysis and the Role of Ideas in Political Economy," in Campbell and Pedersen (eds.), *The Rise of Neoliberalism and Institutional Analysis*, Princeton University Press, 159-190.
- Campbell, J. L. (2002) "Ideas, politics and public policy", *Annual Review of Sociology* 28, 21-38.
- Chwioroth, J (2007) "Neoliberal Economists and Capital Account Liberalization in Emerging Markets", *International Organization* 61, 443-463.
- Goldstein, J and Keohane, R. O (1993) "Ideas and Foreign Policy: An Analytical Framework," in Goldstein, J and Keohane, R. O. (eds.), *Ideas and foreign policy*, Cornell University Press, 3-30.
- Hall, P. A. (1992), "The movement from Keynesianism to monetarism: Institutional analysis and British economic policy in the 1970s," in Steven Steinmo, Kathleen Thelen and Frank Longstreth (eds.) *Structuring Politics Historical institutionalism in comparative analysis*, Cambridge University.
- Hirsch, W (1959), "Expenditure implications of metropolitan growth and consolidation," *Review of Economics and Statistics*, 41, 232-41.
- Hirsch, W (1965), "Cost functions of an urban government service: Refuse collection," *Review of Economics and Statistics*, 47, 87-93.
- Schmidt, V. A. (2002a), *The Futures of European Capitalism*, Oxford University Press.
- Schmidt, V. A. (2002b), "Does Discourse Mat-

- ter In The politics Of welfare State Adjustment?" *Comparative Political Studies*, vol. 35 No. 2, 168-193.
- Walzer, N. (1972), "Economies of scale and municipal police services: The Illinois experience," *Review of Economics and Statistics*, 60, 431-447.
- Weir, M. (1992), "Ideas and the politics of bounded innovation." in Sven Steinmo, Kathleen Thelen and Frank Longstreth (eds.), *Structuring Politics Historical institutionalism in comparative analysis*, Cambridge University.
- Weir, M. and Skocpol, T. (1985), "State Structures and the Possibilities for "Keynesian" Responses to the Great Depression in Sweden, Britain, and the United States," In P. B. Evans, D. Rueschemeyer & T. Skocpol (eds.), *Bringing the State Back In*, Cambridge University Press, 107-168.
- (日本語文献)
- 秋田周 (1990) 『実務地方自治法講座 9 巻 特別 地方公共団体・広域行政』ぎょうせい。
- 飯尾潤 (2004) 「財政改革における政党と官僚制」青木昌彦・鶴光太郎編『日本の財政改革——「国のかたち」をどう変えるか』東洋経済新報社, 205-238。
- 石原信雄 (1995) 『まあ、いろいろありまして』日本法制学会。
- 市川喜崇 (2005) 「中央——地方関係市野中の分権改革」『機関行政管理研究』112 号, 4-20。
- 稲継裕昭 (2000) 『人事・給与と地方自治』東洋経済新報社。
- 牛山久仁彦 (2001) 「地方政府再編の動向と地方自治」山梨学院大学行政研究センター『広域行政の様相』中央法規出版, 93-114。
- 遠藤文夫 (1967) 「市町村経営の課題」地方自治制度研究会『地方自治』234 号, 2-13。
- 大杉覚 (1991) 『地方制度改革における「不決定」形成の位相』東京大学大学院総合文化研究科 関連社会科学専攻, 修士論文。
- 大杉覚 (2002) 「利益、公共精神とシステム改革——クリントン医療改革挫折の政治分析に見るアメリカ政策過程研究の展開——」『季刊行政管理研究』No.99, 3-29。
- 大杉覚 (2003) 「広域行政の構想と現実」『都市問題研究』第 55 巻第 7 号, 69-80。
- 金井利之 (2007) 『自治制度』東京大学出版会。
- 紙野健二 (2002) 「地方分権改革の現段階」室井力編『現代自治体再編論』日本評論社, 24-39。
- 加茂利男 (2003 a) 「平成市町村合併」の推進過程—政策論理・推進手法・政治力学—『都市問題』第 94 巻第 2 号, 25-51。
- 加茂利男 (2003 b) 「平成地方制度改革の軌跡と展望」加茂利男編著『構造改革と自治体再編』自治体研究社, 11-42。
- 姜光洙 (2003) 「日本の地方制度における九鬼問題と地方総合行政体制(上)」『季刊行政管理研究』102 号, 25-40。
- 姜光洙 (2004) 「日本の統治構造と地方制度における区域の問題化——「セクショナリズム——地方総合行政体制」」『地方自治』第 685 号, 2-18。
- 姜光洙 (2005) 「日本の政府間関係論と区域問題」『自治研究』第 81 巻第 10 号, 98-118。
- 木方幸久 (1999) 「総務庁・行革審議機関の政策形成過程」城山英明他 (編) 『中央省庁の政策形成過程』中央大学出版会, 197-232。
- 喜多見富太郎 (2010) 『地方自治護送船団』慈学社。
- 木寺元 (2005) 「地方制度改革と専門家の参加」『日本政治研究』第 2 巻第 2 号, 61-105。
- 木村仁 (1983) 「明日の自治制度」『地方自治』第 425 号, 2-18。
- 幸田雅治 (2002) 「自治省の政策形成過程」城山英明・細野助博 (編) 『続・中央省庁の政策形成過程』中央大学出版部, 209-236。
- 坂田期雄 (1997) 「これからの市町村合併——その方向と課題——」『月刊自治フォーラム』1997 年 3 月号』2-7。
- 塩野宏・石原信雄・松本英昭 (2000) 『21 世紀の地方自治を語る』ぎょうせい。
- 柴田啓次 (1985) 「『地方自治』の本旨の実現」『地方自治』第 449 号, 2-16。
- シュミット・ヴィヴィアン (2009) 「アイデアお

- よび言説を真摯に受け止める——第四の「新制度論」としての言説的制度論」小野耕二編『構成主義的政治理論と比較政治』ミネルヴァ書房。
- 神一行(1986)『自治官僚』講談社。
- 新川敏光(2004)「日本の年金改革政治——非難回避の成功と限界——」新川敏光・ジュリアーノ・ボノーリ編著『年金改革の比較政治学』ミネルヴァ書房, 299-333。
- 高島茂樹(2002)『市町村合併のそこが知りたかった』ぎょうせい。
- 地方自治制度研究会編著(1995)『[増補]地方分権推進ハンドブック』ぎょうせい。
- 中国新聞自治企画取材班(2003)『自治鳴動』ぎょうせい。
- 都丸泰助(1990)「『行革』・広域行政と府県」日本地方自治体学会編『広域行政と府県』敬文堂, 17-32。
- 中井英雄(1988)『現代財政負担の数量分析』有斐閣。
- 長野士郎(1967)「空想地方自治論」『地方自治』第230号, 4-13。
- 長野士郎(1994)「町村合併促進法を起草し、『昭和の大合併』を実施」本間義人編著『証言 地方自治』ぎょうせい, 105-142。
- 西川雅史(2001)「市町村合併の政策評価: 最適都市規模・合併協議会の設置確率」『日本経済研究』46号。
- 西尾勝(2007)『地方分権改革』東京大学出版会。
- 西尾勝(1999)『未完の分権改革』岩波書店。
- 原田博夫, 川崎一泰(2000)「地方自治体の歳出構造分析」『日本経済政策学会年報』第48巻191-99。
- 林正義(2002)「地方自治体の最小効率規模: 地方公共サービスの供給における規模の経済と混雑効果」『フィナンシャル・レビュー』(61)59-89。
- 古谷俊吉(1989)「都市公共サービスの費用構造」『研究年報(富山大学)』第14巻63-84。
- 本間義人編著(1994)『証言 地方自治』ぎょうせい。
- 牧原出(1994)「『協議』の研究(一)」『國家學會雑誌』第107巻1・2号, 106-172。
- 牧原出(2009)『行政改革と調整のシステム』東京大学出版会。
- 松村清之(1954)「地方公務員の人事交流」荻田保(編)『自治論文集』地方財務協会, 311-321。
- 真淵勝(2001)「地方分権改革と政党」村松岐夫・水口憲人編著『分権一何が変わるのか』敬文堂, 91-112。
- 真淵勝(2010)『社会科学の理論とモデル8 官僚』東京大学出版会。
- 宮沢弘(1994)「町村合併のアンチテーゼとしてコミュニティ構想を提言」本間義人編著『証言 地方自治』ぎょうせい, 299-340。
- 村松岐夫(1999)「地方分権改革の成立構造」日本比較政治学界編『世界の行政改革』早稲田大学出版部, 3-14。
- 山内健生(2001)「グローバル化する『地方自治』(2)」『自治研究』第77巻第6号, 104-125。
- 山内健生(2002a)「今, 改めて『地方自治の本旨』を考える」『地方自治』第655号, 2-15。
- 山内健生(2002b)「グローバル化する『地方自治』(5)」『自治研究』第78巻第6号, 100-112。
- 山内健生(2002c)「グローバル化する『地方自治』(6)」『自治研究』第78巻第8号, 94-114。
- 山口二郎(2008)「政治家と官僚」辻康夫他(編)『政治学のエッセンシャルズ』北海道大学出版会, 18-26。
- 山崎重孝(2000a)「分権改革と市町村の合併」岩崎美紀子編著『分権型社会を創る⑦ 市町村の規模と能力』ぎょうせい, 38-70。
- 山崎重孝(2000b)「なぜ今, 市町村合併なのか」岩崎美紀子編著『分権型社会を創る⑦ 市町村の規模と能力』ぎょうせい, 71-88。
- 山崎重孝(2003)「基礎的地方公共団体のあり方」『自治研究』第79巻第10号, 3-64。
- 横道清孝, 村上康(1996)「財政的効率性からみた市町村合併」『自治研究』第72巻11号69-87。
- 吉村弘(1999a)『最適都市規模と市町村合併』東洋経済新報社。
- 吉村弘(1999b)「行政サービス水準及び歳出総額からみた最適都市規模」『地域経済研究(広島大学経済学部付属地域経済研究センター紀要)』第10号55-70。