

# 地方制度はなぜ変わるのか

## 構成主義的アプローチからの制度変化モデル

木 寺 元

### 1 地方制度改革をめぐる諸見解

本日の研究会では、現在の日本の地方制度改革、とりわけ地方分権改革についてこういう見方ができるのではないか、という仮説についてお話しします。

なぜ、一九九〇年代以降、地方制度改革、一連の地方分権改革が行われたのか。日本の地方分権改革を分析する見方は、次の三つのアプローチに分類することができます。一つは「利益」を中心とするアプローチ、二つめは「制度」中心のアプローチ、三つめは「アイディア」を中心とするアプローチです。

#### 「利益」中心のアプローチ

利益を中心とするアプローチは、国会議員、官僚といった政治的アクターの利益を分析の中心に据えて説明するもので、利益を追求した結果、制

度改革が行われたとするものです。利益中心のアプローチで政治現象を分析するケースとして、地方制度改革のみならず、外交政策、税財政政策等々ありますが、地方分権改革についても利益を用いたアプローチの分析が比較的多くなされています。

たとえば、平成の大合併は自民党の利益追求として行われ、参議院選挙の敗北を受け都市住民の支持を得るといふ選挙戦略のためという分析。あるいは、分権が進み都道府県知事の権限が強化されることへの国会議員の対抗策として、知事の影響力を相対的に小さくするために市町村合併を推進し、都道府県から市町村へ権限移譲を進める、という見方などがあります。

さらに、衆議院議員を一期経験した元イェール大学准教授の斉藤淳さんの研究によれば、選挙制度改革によって、限られた財政資源を激戦区に振り分ける必要があり、自民党の金城湯池への財政移転を減らすために、与党が市町村合併を推進した、つまり、二大政党制と小選挙区制度により接戦の選挙区が増えたため、激戦区で勝利するため

に、そこに財政資源を振り分ける必要がでてきた、ということでした。

機関委任事務制度の廃止はどうみたらいいか。大阪大学の北村亘先生の分析は、財界は一九八〇年代の第二次臨時行政調査会（第二臨調）以降、行政改革を強く主張するようになり、自民党が財界の影響を受けて機関委任事務が廃止された、すなわち、これは財界が国の仕事量を減らすために地方分権の流れに与し、財界と地方政府が連合を組んで政治を動かした結果、機関委任事務が廃止された、というものです。

一方、神戸大学の曾我謙悟先生は、一九九〇年代に入って、有権者が行政改革を選挙争点として意識し始め、改革を支持しないと票を失う危険性を自民党が認識するようになり、機関委任事務の廃止を推進した、と見ています。

三位一体改革は、大阪市立大学の砂原庸介先生などにより、当時の小泉純一郎首相が経済財政諮問会議や国と地方の協議の場、という新しい議論の場を巧みに使うことによつて、自らの選考に

あつた改革を実現したという主張がされています。このように政治家の利益を中心にしたアプロウチにおいては、政権与党自民党の利益に視座を置いた分析がされています。しかし、実現した地方制度改革の中には、自民党が積極的だった改革もあれば、消極的かつ抵抗した改革もあり、利益の中身をよく見る必要があります。

## 自民党にとっての「利益」は何か

政権与党であつた自民党の「利益」とは何でしょうか。政治の利益には、自民党に所属する議員個人の利益と、政党全体の利益の両方を考える必要があります。両者の利益が合致しない場合もあるので、分けて考えます。

議員個人の利益については様々な見方があり、代表的なのは「再選・昇進・政策」の三つの政治家の行動目標です。政治家は当選するだけでなく、大臣や党幹事長、党総裁や党代表といった昇進をめざし、やりたい政策を実現する。この三つのインセンティブが議員個人の利益として考えられます。

一方、政党の利益とは何か。これも議論は分かれますが、一般的には政権を追求するインセンティブと、政策を追求するインセンティブの二つが考えられます。

このように議員個人と政党それぞれにインセンティブがあり、両者の利益の一致が課題になって

きます。これらを踏まえ、自民党の利益とは何であつたのかを考えてみましょう。

機関委任事務制度の廃止は、議員個人、政党の両者ともに強い利益を想定することは困難です。とくに国会議員にとって機関委任事務の廃止は、中央政府の地方政府に対する影響力を縮減する意味で望ましくなく、自らの政策インセンティブを損ねる可能性があります。さらに、影響力がなくなれば再選のインセンティブも損なわれ、業界団体や有権者からの支援を受ける機会を減らす可能性もある。実際に自民党議員の選挙を支える業界団体からは強い反発がありました。

自民党は機関委任事務制度廃止に消極的でしたし、一九九四年の「地方分権の推進に関する大綱方針」閣議決定では、機関委任事務制度は廃止とせず整理合理化へと後退しました。さらに、地方分権推進委員会委員だった西尾勝先生も、自民党政務調査会の幹部や各部会による「圧力」や「反発」があつたことを証言しています。行政改革に前向きなスタンスをとるようになったにせよ、こうした行動を確認する限り、自民党の利益だけを見て機関委任事務制度改革を説明するのは難しいのです。

一方、市町村合併政策はある意味で不可解で、利益で市町村合併を見ることはなお困難です。議員個人で考えると、国会議員選挙において地方議員は選挙活動の重要な担い手で、合併は自民党と保守系無所属を含めた地方議員を減少させる政策

であり、彼らから強い反発を招きかねないものでした。最終的に市町村合併による地方議員の減少は自民党の地方組織の弱体化をもたらし、多くの自民党国会議員が議席を失う結果になりました。

これは政党の利益にとってもマイナスで、前回よりも議席数を減らすことは、国会においての影響力が弱まり、政権追求のインセンティブも損ねることになります。自民党は大敗をした二〇〇七年の参議院選挙を、市町村合併により地方議員の減少したことを敗因の一つと総括しています（朝日新聞二〇〇七・八・二二）。野中広務さんは、二〇〇〇年前後に自民党のなかにいて平成の大合併を強力に推進していましたが、後に平成の大合併の推進は失敗だったと振り返っています。

このように市町村合併の分析は、利益だけからアプロウチするのは難しいのです。全体的な利益配置のなかにおいては、前述の斎藤先生のように限られた財政的パイの配分が問題であつて、苦肉の策として自民党の金城湯池の地方を減らさざるを得なかつたという考えもあります。しかし、財政的パイの配分が問題ならば、地方交付税制度を含む地方財政制度の改革ということもあり得ました。なぜ、地方交付税制度の抜本改革ではなく、市町村合併であつたのかについてはいつその検討が必要ですか。

さらに、議員と政党の利益を考えた場合には、従前は自民党の部会が中心的な意思決定の場になっていました。すべての議員が合併策を支持し

ているのではなく、いろいろな考えがあります。凝集性の高い政党、すなわち党執行部が選挙の公認権をちらかせて統制する政党の場合は、反発する議員を説得する、ねじ伏せることがあります。しかし、自民党の場合は必ずしもそうではなく、凝集性が低い政党と言われています。では、誰が調整役を担ったのか。その点、議員と政党の利益を調整していった局面においては、官僚制が汗をかいて説得をし、根回しをして納得してもらおう努力をしたことが度々言われています。

## 官僚制の利益とは何か

じつは政治家間の利益調整も官僚制が行っている局面があるのではないか。政治家の利益だけでは説明できず、とくに議員個人と政党全体の利益の一致が大きな問題になる局面においては、日本の場合には官僚制を見る必要があります。

三位一体改革も同様で、基本的に小泉首相は経済財政諮問会議や国と地方の協議の場を巧みに使ったのは事実ですが、歳出総額の抑制は可能だったけれども、交付税制度を含めた地方財政制度の抜本的改革のように、より多くの調整が必要な案件はうまくいっていない。さきほどの調整の話になぞらえて言うならば、官僚制の動きを見ていく必要があります。

そこで政治家だけでなく官僚制の利益を考えてみます。官僚制の利益とは何か、これについても

様々な人が色々述べています。

たとえば、予算の最大化や歳入の最大化であったり裁量権の最大化のように、「組織権限の最大化」を官僚の行動様式と見る既存の官僚制研究が少なくありません。しかし、官僚制は場合によっては権限の増大に反対したり、予算を積極的に削減することを見逃しているという指摘もあります。この点、故・戸矢哲朗先生は、組織権限の拡大ではなく、「組織の存続」をめざすことが官僚制の根本的な目標であることを前提に分析をしています。

地方分権改革、地方制度改革において中心的な役割を担ってきたのは旧自治省、現在の総務省で、地方自治制度を所管する「制度官庁」です。したがって、制度官庁として組織存続の観点からは、常に他の事業官庁や制度官庁と差異化を図りつつ、新たに自ら制度改革という業務をつくる誘因があるわけです。

制度改革が必要なければ、自治省・総務省は不要になるので、常に制度改革をし続ける誘因があります。東京大学の金井利之先生は自治省・総務省の制度官庁としての位置づけを明確にするために、「自治制度官庁」と呼んでいます。

官僚制の利益が組織存続であるということは、集権的な制度改革の方向性もあり得るし、分権的な改革もあり得ます。利益に沿って行動した場合でも、同じような利益をもたらす複数の改革があるとき、どういった改革を選択するのか。その際

に、影響力を持つものがアイディアです。アイディアとは、こういう制度、政策が望ましいといった「青写真」です。

同じような案であってもアイディアとして説得力があったり、あるいは学会の主導的な学説であれば、そちらを選ぶと考えられます。最近まで総務省自治行政局長を務めた久元喜造さんは、「地方自治制度が現実の動きに対応する改正を積み重ねる上で、常に主導的な学説に裏付けられた理論的体系に依拠してきたという重要な事実を忘れるわけにはいかない」と述べています。自治制度官庁の官僚は主導的な学説を意識していたことが分かります。このように、利益を考えたい場合、アイディアは見逃せない観点です。

以上が利益についてのアプローチです。

## 「制度」中心のアプローチ

制度中心のアプローチは、制度の違いが政策の違いをもたらしている、という分析です。制度で政策変化を説明する場合は、制度が変わったから政策が変わったという説明になります。

大阪大学の北村亘先生は、日本とイギリスの地方財政制度を比較検討しています。イギリスでは地方自治を所管する寄せ集め官庁の環境省に対して、大蔵省が予算過程において圧倒的な優位をもって、その結果地方に対する財源保障はそれほど豊かではありません。一方、日本における地方財

政制度は、旧大蔵省と旧自治省が対等な立場にあります。このことが国家財政が危機的になったとき、イギリスは容易に一般交付金の削減が行われたのに対し、日本では地方交付税が維持された大きな要因でした。

この分析は説得的なのですが、しかし日本における分権改革を見た場合に、基本的に制度的な配置がそれほど大きく変わったとは考えられません。とくに機関委任事務制度の廃止過程等を見ると、基本的に制度的条件は同じなので、政策の変化を制度で説明するのは難しいと考えられます。

一方で、改革の中心を担ったアクターの政治的な位置の違いに求める考え方もあります。たとえば地方分権改革においては、時限的な審議機関である地方分権推進委員会や地方分権改革推進委員会が分権改革の中心的な役割を担ってきて、こういった審議機関の制度的位置づけを検討する必要があります。

機関委任事務制度廃止の中心的役割を担った「地方分権推進委員会」（分権委）と、第二次分権改革を主導した「地方分権改革推進委員会」（改革委）を比較し、分権委は機関委任事務制度の廃止という幾つかの改革を実現しましたが、改革委が担った第二次分権改革はなかなか難しかったと評価されています。これを制度的な配置の違い、政治的な位置づけの違いに求める見方があります。

注目すべき違いは、勧告の尊重義務です。地方分権推進委員会が勧告をしたら、政府は勧告を尊

重しなければならない。一見すると、第一次分権改革の分権委はこの尊重義務の規定があったから機関委任事務制度の廃止に至り、第二次分権改革の改革委は尊重義務の規定がなかったため、勧告は無視され、改革が進展しなかったとの見方ができるかもしれません。

ただこれについて、分権委の委員だった西尾勝先生、そして改革委の事務局長だった北大の宮脇淳先生の証言をみると、第一次分権改革の「尊重義務」はむしろ足かせになっていて、首相に対し実現可能な勧告を行わなければならないという方向に作用しました。実現可能性を首相のリーダーシップに託したのではなく、分権推進委員会自ら実現可能性を追求しなければいけない方向性で働いたのです。そして、第二次分権改革において改革委の勧告に尊重義務が課せられていないことは、改革委が各省庁の同意に制約されずに勧告することを可能にしました。

このように、尊重義務の有無が政策に結びついたか否かということに対しては、制度的に大きな意味を持つていたわけではないのではないのでしょうか。

以上を検討すると、制度だけで分権改革の帰結の相違を説明するのは難しいのです。そこで、先ほどのアイデアが影響を及ぼしているという分析を検討してみましょう。

## 「アイデアの政治」仮説 アイデアとは何か

利益、制度による説明が難しく、アイデアで説明する。地方分権改革、地方制度改革のみならず、様々な政策領域においてこういったアプローチに関心が集まっています。

アイデアの政治が着目をされ始めたのは、国際政治研究の分野です。この分野では、パワーや物質的利益だけでは説明のできないことが早くから指摘されてきました。なかでも冷戦終結を予測できず、地球環境問題や人権問題といった国際的課題に関するもろもろの国際政治を説明するのに利益、制度では説明できず、アイデアの役割を重視する「アイデアの政治」アプローチが注目されるようになりました。

では、アイデアとは何か、そしてどんな側面があるのだろうか。この点については、規範的なものとして、政治哲学的な側面と、技術的であるプログラマティックな側面があると指摘されています。いろいろな分類がありますが、大きくこの二つに収斂されると思います。

政治哲学的な側面とは価値や道徳と密接に結びついており、プログラマティックな側面は技術的・専門的な部分です。この両者の側面が結びついたとき、アイデアは政治に対して大きな影響力を与えることができます。

一方で、政治哲学的なアイデア、プログラマティックなアイデアの両方が合わさったアイデアがあったとしても、それが一斉に、同時に関連する政治アクターに受け入れられるとは限らないので、アイデアが浸透する過程も見ていく必要があるでしょう。

地方分権改革のなかで、機関委任事務制度廃止というアイデアを掲げ、制度の廃止に導いた地方分権推進委員会の学者たちの証言によると、事業官庁の官僚たちの抵抗が強く、説得、納得してもらうのは難しかった。そういう局面において、実は自治制度官庁の官僚たちが分権委の学者をバックアップ、サポートし、事業官庁はこう言うて抵抗するだろうから、自治体の現場はこのようになっていると反論してくださいなど、一挙手一投足までサポートしたようです。

従いまして、このようなアイデアを実現する過程においては、政治哲学的側面とプログラマティックな側面が結びつけばいいというわけではなく、反対するものをうまく説得に導き、政治的支持をもたらしてくれるサポート役が必要、あるいはサポート役の能力が必要になってくる。

このようにアイデアができ、アイデアが政治的支持を得る二つの局面を重視して、アイデアのアプローチを検討してみます。

## 2 制度分析の基礎概念

### 比較制度分析

アイデアが実際の制度変化、制度改革に結びつく過程において、どのような役割を果たしているのか。制度とは、私たちの行動を制約すると同時に、私たち自身が制度を変えることもあります。アイデアが実際の制度改革に結びつくモデルを検討します。

制度とは何かについては、経済学における比較制度分析というアプローチが以下のような定義を行っています。私たち自身は完全情報を持つわけではなく、他者がどう行動するかについては不完全な情報を持つだけです。そこで個人は自分が行動する世界の様々な構造については、不完全にしか理解していない。個人的で不完全な見解に基づいて行動を選択するわけです。この不完全な見解が共有された場合、つまり自分がこう行動したら、他者もこのように行動するだろう、と関係する個人間で共有されるのが制度であるという見方をします。

たとえば、他者を殺めたときは、重い懲役刑が科せられることが認識されていて、人を殺めることをやめる選択がされる。このような認識が共有されれば、人を殺すと重い懲役刑になる刑法の制度が機能することになります。しかし、法律で

規定したものが必ずしも個人の行動を制約するとは限らないので、法律の明文化を要件とはしません。必ずその制度が作用する前提が共有されて、初めて制度は機能します。厳罰化の法規定があっても適用されなければ、それは制度として機能しない。関連する複数間のなかにおいて見解が共有された段階で、制度として存在することになります。

アイデアは、共有された見解に対して影響を与えるので、制度を変えるためには共有された見解を打ち破って新しいものに変えていくことがポイントになります。新しい学問的な、あるいは演繹的なアイデアが誕生し、このアイデアだとうまくいくという見通しを提供し、自分たちにとって新しい制度をつくと利益がでる、うまくいくという共通の認識として了解された段階で、新しい制度はでき、制度が変わることになります。共有された見解を改定する役割をアイデアは担っています。

### 「アイデアの政治」アプローチにおける理論的発展

どのようにしてアイデアが受け入れられ、実際の制度改革につながっていくのか。

説得的なアイデア、政治哲学的側面が十分にあり、プログラマティックな側面も備えているアイデアであったとしても、それぞれの関係者に

同時に受容されるとは限らない。

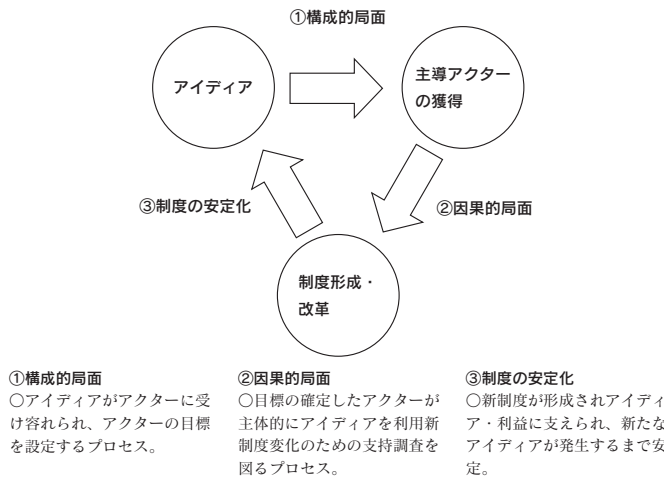
そこでアイデアが形成される局面と、アイデアが政治的な支持を獲得していく二つの局面を見る必要があります。アイデアができ、それがある特定のアクターに受け入れられる局面を「構成的局面」と言い、その後アイデアが政治的支持を調達していく局面を「因果的局面」と呼びます。

まず、アイデアが形成されていって、政治哲学的側面とプログラマティックな技術的側面を含んでアイデアができあがり、これが現実の制度改革につながっていくためには、政治的アクターの同意を得なければなりません。学者がアイデアをつくったとしても、国会議員あるいは官僚制の政治的アクターにこのアイデアが受け入れられる必要があります。

関連するアクター全員に一齐に受け入れられ、納得されることは想定しづらいので、プロセスは二段階に分かれます。最初の段階は、特定の政治的アクターにアイデアが受け入れられる必要があり、これが構成的局面です。次に二段階目は、この政治的アクターが他の政治的アクターを説得する、あるいは合意を調達する局面ができて、これを因果的局面といいます。この過程において、アイデアへの支持が集まれば、制度が形成される、ないしは制度が変わっていくことにつながっていく。

このように二段階の過程を想定して、制度が変

図1 制度変化プロセスにおけるアイデアの2つの役割



わっていく。図1にあるように、アイデアができて、構成的局面においてアクターが理解し受容され、それが因果的局面において他のアクターの支持と合意を得ることによって、制度が形成され、制度改革につながっていく。

最初にアイデアを受け入れ、政治的支持の調達を目指す特定アクターのことを、「主導アクター」と定義します。「主導アクター」が他の政治的アクターを説得できれば、制度が変わっていくことにつながっていきます。

## アイデアにおける

### 「認知的次元」と「規範的次元」

では、「主導アクター」を獲得するために、アイデアはどのような条件を備えておく必要があるのか。前述した、政治哲学的な側面とプログラマティックな側面が重要になり、ここで、政治哲学的側面を「規範的次元」と言い換え、プログラマティックな技術的側面を「認知的次元」とします。

認知的次元と規範的次元の両方が必要ですが、一方の次元がより重要で、他方の次元はそれほど重要ではない、ということもあり得ます。大統領制の国、あるいは多数決主義的な性格を持つ国は、それほど技術的、専門的な側面が重視されないことが往々にしてあります。力のある大統領を選出したり、強大な力をもつ多数党を一度の選挙で選出するフランスやイギリスのような国が想定されます。このような国で重要なことは、有権者がアイデアを受け入れ、選挙で行動を示すことによって、アイデアの実現につなげていくことです。

有権者は、技術的側面、理論的な側面についてはあまり注目せず、規範的な道徳的な面で動く傾向があるので、多数決主義的な性格を持つ国の場合は、アイデアにおいて、認知的次元であるプログラマティックな側面は重視されない傾向があります。

ただ、日本、そしてドイツやイタリアのように、比例代表的なシステムやコーポラティズムの色合いの濃い政策決定を行う国の場合は、高度な専門知識を持った政治的アクターが力を持っているので、「主導アクター」が他の政治的アクターを説得するプロセスが重要になってきます。このように、統治行為が多様な権威に分散する傾向がある国においては、プログラマティックな認知的次元も重視されます。

## 「アイディアの政治」アプローチとその課題

日本においてアイディアの政治を用いた研究がいくつかあります。たとえば少子化問題について、結婚や出産に国家が介入するのは望ましくないと、いう規範が働き、それが政府の少子化対策政策を制約している、という研究。また、地方自治体では、あるべき医療という価値判断に基づいて、公立病院の存廃が議論されるケースがあります。

熊本大学の秋吉貴雄先生は、航空輸送産業政策における運賃引き下げなどの規制緩和について、経済学的なアイディアを競合可能性理論やインセンティブ規制理論といった、認識コミュニティと言われる学者集団を中心とした高度な専門的知識を共有する段階において理論的な面が強化され、日本の航空産業政策に大きな影響を与えたと指摘しています。

こうした指摘を踏まえつつ、地方分権改革を分

析していくことが可能ではないのか。

では、日本の政治をどのように捉えるのか。前述したように、統治行為が多様な権威に分散する傾向があり、専門的な知識をもった政治エリートが権限を持っているので、認知的次元と規範的次元の両者に着目した自治制度官庁を見て行く必要がある。さらに、誰が「主導アクター」の役割を引き受けたのかを同時に見る必要があります。

## 3 主導アクターと官僚制

### 調整の専門家集団「官僚制」

誰が「主導アクター」を引き受ければ制度改革が実現するのかについては、様々な議論があります。すなわち、様々な専門知識を持っている他のアクターから合意を調達するということは、「調整」の局面であると理解することが可能です。アクター間の調整をして、納得できる制度改革にいたる調整という過程をふまえることになりました。

利益によるアプローチでの説明の際にも申し上げましたが、自民党政権時の政党内部においての調整は、党執行部が行う場合はもちろんありますが、一般的な局面においては官僚制が調整を担っていたことが観察されています。また、省庁間の調整は官僚制同士がかなりの交渉と調整を経て、合意を獲得する過程が見られます。

そこで「主導アクター」として官僚制をみてい

く必要があります。これまで日本の官僚制は調整の専門家という見方をされてきました。たとえば村松岐夫先生は、実質的な調整者としての役割を重視し、日本の官僚制を「政治的官僚制」と名づけています。また、農水官僚だった佐竹五六さんなどから、限られた時間内に関係者間の合意を調達するのが、官僚制の極意であり職務という、官僚自身の証言もあります。

調整を重視するならば、日本政治においては官僚制を「主導アクター」に据えて見た方がいい、逆に、官僚制以外の者が「主導アクター」を引き受けた場合は、合意調達を進めることは難しい、と考えられます。

### 三つの政策知識

他方で、官僚制以外に主導アクターの役割を引き受けられるのか、他の政治的アクターとの比較を行ってみます。日本の官僚制は政治家に比べ、いくつかの政策知識を優位に持っており、これが調整的な役割において、官僚制の優位性を持たせていると見ることが出来ます。これには三つの政策知識の類型が提示されており、これら専門知識を官僚制が持つが故に、単に政党構造が弱いだけでなく、官僚制は調整者として日本の政治にとって重要な位置をしめています。

熊本大学の秋吉先生の三つの知識類型によれば、know-why型知識、know-how型知識、know-

what型知識です。

know-why型知識とは、一定の因果関係を示す知識です。これは理論的知識に基づいて、政策の根幹である基本原理を構築します。しかし、理論的知識だけで調整するのは困難で、たとえば学者だけで様々な政治的アクターを説得するのは難しい。

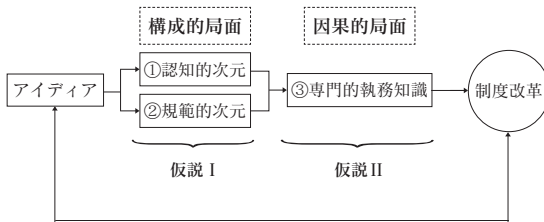
そこで重要になってくるのが、know-how型知識です。どのようにすれば政策は実現されていくのかというもので、端的には法案作成の知識であったり、組織内管理についての知識、合意を得やすい根回しの順番といったプロセスの知識などです。これらは例えば外にいる学者が分かるものではなく、体験的に習得していく経験知で、政府外の人は習得しづらい知識です。

つづいて重要なのがknow-what型知識です。実際にどのように運用がされているか、現場ではどのような政策が実施され、どのような効果を生んでいるのか、という現場における知識です。行政の現場にいる人とネットワークを持っていないければ身につかない経験知です。

この後者二つの知識を、執務を通じて得られる専門的な経験知、ということ、「専門的執務知識」と呼びましょう。この「専門的執務知識」について、官僚制は他のアクターや政治家に比べて多くを蓄積していることから、官僚制は調整者としての優位性をもっているとの見方ができます。

では、誰が「主導アクター」の座に着くことが

図2 制度改革のモデル



仮説I 構成的局面において、アイデアは、規範的次元・認知的次元の両次元で受容する「主導アクター」を見出すことができれば、因果的局面で支持を調達することができず、制度改革につながらない。

仮説II 因果的局面において、十分な「専門的執務知識」を持つ「主導アクター」によって、政治的支持調達が図られ、アイデアに基づいた制度改革が実現する。

できるのか。官僚制が「主導アクター」の位置にかなければ、制度改革に結び着かなかつたのではないか。とくに日本の地方制度改革を見るに際しては、地方制度改革を促すアイデアが生まれ、たとき、官僚制という主導アクターを獲得し、「主導アクター」が他の政治的アクターの合意を調達してはじめて地方制度改革が実現された、と考えられます。そこでいくつかの仮説がたてられます。要約すると、図2「制度改革のモデル」につな

がってきます。これは、アイデアができあがって、「認知的次元」と「規範的次元」の両面において、一定の

基準を満たすことを通じて、「主導アクター」を獲得する。そして「主導アクター」は「専門的執務知識」を用い、他のアクターを説得することを通じて、制度改革につながっていく、というモデルです。

これらは、あくまでも制度が変わるとはどういうことか、ということについて、政治学や行政学、経済学などの知見をふまえてつくられたモデルです。このモデルがどの程度の説明能力を持つのかは、さまざまなケースに当てはめて検証する必要があります。近刊予定の『地方分権改革の政治学』（有斐閣）では、日本の地方分権改革でこのモデルを検証しています。このモデルが、次の政権以降で行われる地方制度改革を説明できるのか、あるいは、海外の事例も含めた他の制度改革を説明できるのか、今後も検証を続けたいと考えています。以上で報告を終えます。

へきでら はじめ・北海学園大学法学部准教授

本稿は二〇一二年一月二日に行った「自治のかたち研究会」での提起をまとめたものです。

文責・編集部