

日本における地方分権

——モデルによる分析——

一 序論

連邦国家 federal state と単一国家 unitary state を分類する基準は三つある。まず第一の基準は、中央政府と地方政府という二つのレベルの政府の間で、立法権の分割が行われ、それが憲法によって保証されているか否かである。二番目の基準は、前述のそれぞれのレベルの政府は、与えられた権限の範囲内で、最高決定機関であるか否かであり、三番目の基準として、二つのレベルの政府は優劣関係がなく、互いに対等 coordinate であるか否かがあげられる。上記の三つの基準への答えが肯定である場合が連邦国家であり、否定である場合が単一国家

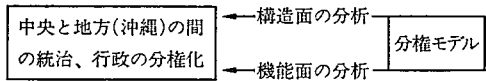
岩 崎 美 紀 子

である。換言すれば、すべての分野において立法権をもつ中央政府の存在が、単一国家の特徴であると言える。このように、連邦国家においては、地方分権が既存の構造として顕著な形で実在するが、それでは単一国家においては、地方分権はきわめて限定されているかと言うと、一概にそうとも言えない。単一国家においても、地方分権は、連邦国家とはまた異なる形で存在している。

本稿の目的は、まず分権 decentralization のモデルを構築し、次に単一国家である日本における地方分権の形式と実態を、このモデルによって分析し、明らかにすることにある。

本論に入る前に、明らかにしておきたい点が二点ある。

図1 本稿の枠組



第一点は分析枠組についてである。分権モデル自体については、本論で詳細に議論するが、このモデルに依拠した分析枠組として、次の二つのアプローチを採用することをまず明記しておきたい。一つは、制度、機構を中心とした構造面の分析であり、いま一つは、より動的な現実の動きに焦点をすえ、とくに日本の行政の特徴であるタテ割りも考慮に入れることのできる機能面の分析である。

第二点は事例についてである。中央政府と地方政府は、連邦国家においては明白に連邦政府と連邦構成政府にそれぞれ対応するが、単一国家においては、どの政府をもって地方政府とするかの問題が生じよう。行政的に言えば、一般に、一つの国には、national, regional, municipal⁽¹⁾の三つのレベルの執行機関があると考えられるが、連邦国家との暗黙の比較の文脈から考えると、日本の場合は都道府県を「地方政府」と考えることが妥当のように思われる。次に明

らかにしておきたいのは、本稿においては、四十七都道府県すべてと中央政府の関係をみていくのではなく、沖縄県と中央の関係に焦点をしばっている点である。四十七都道府県の中からとくに沖縄県を選んだ最も大きな理由は、沖縄開発庁の存在にある。中央政府が一つの県に對し、あえて開発庁という独自の国の組織をもつところに、本稿のテーマである単一国家における中央と地方の間の統治・行政の分権化の事例として、沖縄を選ぶ正当性があるように思われる。開発庁は、沖縄の他に北海道開発庁があるが、北海道ではなく沖縄を選んだ理由として、沖縄は歴史的に特殊であり、その日本復帰は一九七二年で、戦後日本の地方自治体として最も新しいメンバーであることがあげられよう。つまり、一九七二年以降、国や地方の機関づくりの際、従来の組織の欠点をなるべく修正する形で、また時代的には地方に重点をおきながら、国として振興開発に力を入れる制度が導入されたのではないかと推測されるのである。本稿の中では、沖縄開発庁と北海道開発庁の簡単な比較を行っているが、沖縄を一つの事例とすることからはじまり、将来的にはよりマクロな形で日本における中央と地方の関係の分析

をすすめたい。図1は、本稿の枠組を簡単にまとめたものである。

二 理論と方法論

——分権モデルの構築——

二・一 分権の概念

地方分権 decentralization は、意識的にも無意識的にも、しばしば中央集権 centralization と結びつけて論じられている。その結びつき方は、ゼロサムゲーム的なもので、中央集権は強い中央政府と弱い地方政府を、地方分権は強い地方政府と弱い中央政府を前提とする傾向にある。別の言葉で表現するならば、地方分権と中央分権は、互いに他方の損失のもとに自分の獲得を増やす関係にあるように扱われているのである。

しかしながら、地方分権と中央集権をゼロサムの対立概念として扱うことは、無理があるように思われる。その最も大きな理由は、分権のもつ二つの異なる概念レベルを考えると、分権は集権と必ずしもペアを組まなくとも、それ自体、一つの独立概念と考えられるからである。すなわち、分権には(一)行政、経営の技術としての分

権と、(二)政治理念としての分権があり、(一)は、中央政府による行政効率化、行政サービスの柔軟性増大の追求(中央からの分権)に結びつき、(二)は、地方自治 Self-Government(地方からの分権)に結びつく。(一)と(二)は、概念的に異なるレベルのものである。

二・二 単一国家における分権

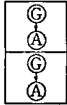
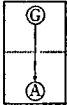
単一国家では、連邦国家のように中央政府と地方政府の間で憲法により保証された立法権の分割は行われないが、中央政府による地方政府への権限委譲は行われている。イボ・デュシャセックはこの点を考慮に入れ、単一国家を「中央政府から地方政府へ権限が委譲される権威の分配の制度」をとる国家と定義した上で、単一国家を次の四つのカテゴリーに分類した。

① 地方政府を率いる機関や人員は、中央政府から任命され、地方の問題は中央で処理される。地方には自治がほとんど存在しない。

例 ナチス・ドイツ

② 地方政府の長や官僚は、中央当局により任命される。この任命は、候補者の数が一人であり、事実上選択の余地のない形ばかりの「選挙」によって追認され

表1 分権 decentralization のモデル

	division of power	delegation of power
前 提	二つの異なるbureaucracyの存在	同一のbureaucracyに属する本部と支部
財 政	原則としてそれぞれ自主財政	支部は本部へ財政依存
二つの組織の関係	原則として優劣関係にない	支部は本部への従属関係にある
長の選出	選 挙	任 命
地方レベルの組織の裁量権の程度	ある程度大きい	きわめて小さい
組織の性格	一 般 的	専 門 的
存在の支配的価値	自 治	効 率
decentralizationのタイプ	territorial decentralization	functional decentralization
命 令 系 統	 中央レベル 地方レベル	 中央レベル 地方レベル

る。

例 共産主義諸国

③ 地方政府は、中央当局により任命された長と、地方で選出された評議員の双方により管理される。前者は中央当局に、後者は地方の選挙民に責任を負う。

例 フランス

④ 中央当局は地方自治を認め、地方レベルでのあらゆる形の任命を排し、選挙による選出を重視する。

例 日本³⁾

このように、本稿で扱う日本は、地方政府担当者の選出という観点からすれば、最も自治がすすんでいると言える。他方、前述のように、分権には、地方自治と結びつく政治理念としての分権だけではなく、組織の技術としての分権もある。すなわち、地方政府への任命を排することは、まったく別の問題とも言えるのである。このことを考慮に入れ、分権モデルの構築を試みよう。

二・三 分権モデルの構築

まず、前述の分権の概念的に異なる二つのレベルを、それぞれ次のように命名しよう。

① division of power (Self-Government)

政治理念としての分権

② delegation of power (deconcentration)

組織、経営の技術としての分権

次にそれぞれについてモデルを構築し、表1にまとめた。

この分権モデルは、とくに単一国家における分権を分析するために構築されたものである。より一般的には、政治的分権 political decentralization、行政的分権 administrative decentralization、行政権委譲 deconcentration の三つの型に分類する分権モデルがある。しかしながら政治的分権は、厳密な意味で、連邦国家以外に適用できないこと、また単一国家内の分権が、必ずしも行政的分権と行政権委譲の二つのカテゴリーに分類しきれないことを考慮に入れ、あえて単一国家における分権を分析するために、division of power と delegation of power の二つのサブモデルに分類する分権モデルを構築した。

ここでこの二つのサブモデルについて、それぞれ定義を行っておきたい。division of power は、二つの異なる bureaucracy の存在を前提としており、bureaucracy の本質の一つである組織内部の凝集性、組織外部への排他性から考えてもわかるように、この二つの組織は、相互に高い独立性を保持していると言えよう。それは、財政面および長の選出にもあらわれており、中央政府と地方政府のように、組織的にタテにつながりにくい territorial decentralization のタイプである。以上のことか

ら、division of power は、本質的に異なる二つの組織の間で行われる一般的政府機能の役割分担（統治の分権）であると定義されよう。他方 delegation of power は、同一の bureaucracy に属する本庁と支局が前提であり、支局は完全に本庁の創造物である点から、この二つの組織は、はっきりとした優劣関係にある。地理的にみると、中央（本庁）と地方（支局）に位置するが、territorial decentralization ではなく、行政的にタテにつながる functional decentralization と呼べるものである。従って delegation of power は、同じ bureaucracy に属する二つの組織の間で行われる専門的政府機能の役割分担（行政的分権）と定義することができよう。

以上のような単一国家における分権のモデルを使って、中央と沖縄の間で行われている分権の実態の分析を行いたい。

三 分析

三・一 沖縄開発庁設置の背景

序論でも述べたように、本稿のテーマである中央と地方の間での統治、行政の分権化を分析するにあたって、

図2 沖縄開発庁設置の背景

S 45	3/31	閣議決定 沖縄復帰対策の基本方針
45	5/1	沖縄・地方対策庁の設置 3/31の閣議決定に基づき、各省庁の調整をはかりながら、沖縄における国の行政機関のあり方を含む、全般的復帰対策の策定を推進する。
45	9/1	沖縄に設置する国の総合出先機関の構想をまとめる。
45	11/20	第1次沖縄復帰対策要綱の閣議決定 琉球政府公務員の身分引継ぎについての基本方針
46	3/23	第2次沖縄復帰対策要綱の閣議決定 沖縄振興開発金融公庫の設置
46	5/20	沖縄開発庁の設置についての了解（佐藤首相）
46	9/3	第3次沖縄復帰対策要綱の閣議決定 沖縄開発庁および総合事務局の設置 ↓
47	5/15	第68回国会において、沖縄開発庁設置法可決成立（法律第29号） 沖縄返還 沖縄開発の正式発足

沖縄を事例として選んだ理由の一つに、沖縄開発庁の存在がある。ここで、沖縄開発庁設置の背景を簡単にみておきたい。

昭和四十七年五月十五日、戦後二十六年余、アメリカ合衆国の施政権下にあった沖縄の本土復帰が実現した。日本は、沖縄の振興開発のための総合的な計画を作成し、計画の実施に関する事務の総合調整と、その推進に当てることを主な任務とした沖縄開発庁を、総理府の外局として設置した。⁽⁵⁾ 図2は、沖縄開発庁設置の背景を時系列にまとめたものである。

三・二 沖縄開発庁と北海道開発庁の比較

都道府県単位の地域を対象とした国の開発庁は、沖縄開発庁の他に北海道開発庁があるが、この二つの開発庁の設置、運営については、基本的な考え方の相違が見られる。実際の分析に入る前に、この二つの開発庁の比較を簡単に行っておきたい。（表2参照）

沖縄開発庁も北海道開発庁も、ともに企画官庁であり、実施の権限は持っていない。実施の権限は、関係各省の所管である。北海道開発局は、農林水産、運輸、建設の各省所管になる直轄公共事業の総合執行機関であり、沖

表 2 沖縄開発庁と北海道開発庁の比較

	沖 縄 開 発 庁	北 海 道 開 発 庁
設置の年	昭 和 42 年	昭 和 25 年
法的根拠	沖縄開発庁設置法	北海道開発法
設置の理由	沖縄復帰という特殊な事態に対処し、県民福祉の向上に資するため、沖縄における経済の振興と社会の開発を図る。	戦後における国民経済の復興と、人口問題の解決に寄与するため、北海道の未開発資源の総合的开发を図る。
所掌事務	沖縄の振興開発のための総合的な計画を作成し、計画の実施に関する事務の総合調整と推進にあたる (沖縄開発庁設置法第4条)	北海道総合開発計画について、調査、立案し、これに基づいて事業実施に関する事務の調整推進にあたる。 (北海道開発法第5条)
関係各省庁	大蔵省、農林水産省、通商産業省、運輸省、建設省	農林水産省、運輸省、建設省
現在実施の計画	沖縄振興開発計画	新北海道総合開発計画
地方支分部局	沖縄総合事務所	北海道開発局

縦総合事務局は、国の管区段階の地方支分部局の機能を集約した国の総合出先機関である。
地方政府との関係という観点からすると、沖縄開発庁、北海道開発庁の間には、次のような大きな違いが存在す

る。すなわち沖縄振興開発計画の策定について、沖縄県知事は原案作成権をもつのに対して、北海道知事は、新北海道総合開発計画について、このような権限を持たない。地方政府と中央政府の関係は、とくに北海道と沖縄の場合、その地理的、歴史的背景に大きく影響されている。さらに、沖縄と北海道の違いも、単一国家ゆえに、比較的一枚岩的に考えられやすい日本の地方自治に、新たな視座を提供するように思われる。

三・三 モデル分析

分権モデルにもとることしよう。表1に示したように、分権モデルは、division of power と delegation of power の二つのサブモデルによって構成されているが、

◎ Governor

Ⓐ Agent

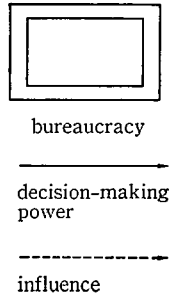
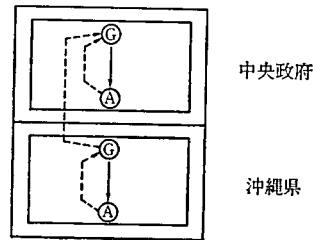


図3 中央政府と沖縄県の間の分権（構造面）



分権モデルの核となっているのは、組織と命令系統である。ここで、組織と命令系統に関して実際の分析に使う五つの要素を、図式化しておこう。(二二頁下段)

これら五つの要素を使って、(一) 中央政府と地方府(沖縄県)、(二) 沖縄開発庁と沖縄総合事務局、(三) 中央官庁(沖縄開発庁以外)とその出先機関の三つのケースを、それぞれ構造面と機能面から分析してみよう。

(一) 中央政府と地方府(沖縄県)の場合

中央政府と地方府の間の分権を分析する場合は、二つの異なる bureaucracy の存在から、division of power のモデルが適用される。

中央政府と沖縄県の間の分権化を、構造面から分析す

ると図3のように表わすことができる。

図3からわかるように、中央政府と沖縄県は独自の bureaucracy を持ち、その内部にそれぞれ C と A が存在する。decision-making power は、それぞれの bureaucracy の内部で、C → A と行使され、bureaucracy を越えて行使されていることはない。他方 influence は、それぞれの bureaucracy の中で A → C と働くのに加え、C → C も沖縄県の事例においては存在する。A → C の例として、政策策定における現場の調査、意見の反映があげられよう。C → C の例としては、沖縄振興開発計画への沖縄県知事の原案作成権がある。

地方自治体が、独立した地方政府として存在する場合

図4 中央政府と沖縄県の間の分権（機能面—機関委任事務）

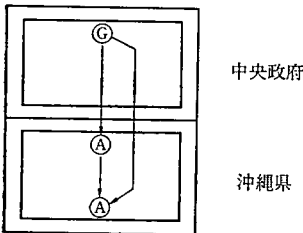
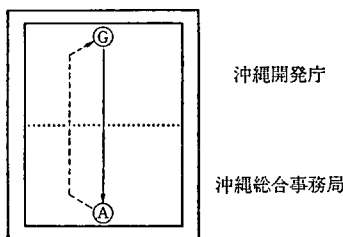


図 5 沖縄開発庁と沖縄総合事務局の間の分権（構造面）



沖縄開発庁と沖縄総合事務局の間の分権を分析する場合

は、以上のようにモデル化されるが、日本において特殊な機関委任事務を考えると、図 4 のように図 3 とは異なるモデル化が行われる。すなわち構造上は二つの bureaucracy が存在するものの、機能としては、地方の ⑥ にあたる県知事は、機関委任事務の場合、中央の ③ の命令系統のライン上にある。また実態として、地方の ① は中央の ③ からの指導を受けることもありうる。図 4 に表わされたように、このケースにおいては命令の一方通行が特徴で、influence の行使はみられない。

（二）沖縄開発庁と沖縄総合事務局の場合

合は、同一の bureaucracy に属する二つの組織（本庁とその出先機関）の存在から、delegation of power のモデルが適用されよう。図 5 は、構造面から分析した沖縄開発庁と沖縄総合事務局の間の分権を表わしたものである。

沖縄開発庁は ③ として、沖縄総合事務局は ① として、役割分担ははっきりしており、decision-making power は、開発庁から総合事務局に行使され、総合事務局は開発庁への influence をもつ。

図 6 沖縄開発庁、沖縄総合事務局、関係各省等の間の分権（機能面）

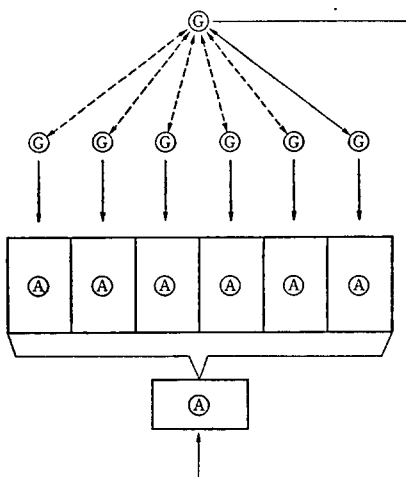
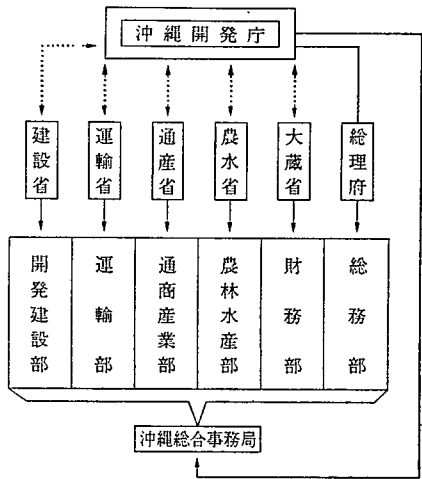
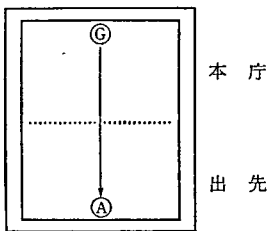


図7 沖縄開発庁、沖縄総合事務局、関係各省等の間の分権（組織名）



次に、開発庁と総合事務局の関係を、他の中央官庁を考慮に入れて考えてみよう。沖縄総合事務局は、国の総合出先機関の構想に基づき、沖縄開発庁の地方支分部局として那覇市に置かれている。しかしながら、構造上は前述のごとくであるが、機能上は、関係各省等の管区機関としての役割も果たしており、当該事務の実施にあたって、それぞれの主務大臣の指揮監督を受けるという特徴をもっている。これを図式化すると図6のようになる。これを、現実の組織名で表わすと、図7のようになる。

図8 本庁とその出先機関の間の分権



(三) 中央官庁（沖縄開発庁以外）とその出先機関の場合
図6および図7からわかるように、沖縄総合事務局は、構造上は、沖縄開発庁の出先機関であり、機能上は、大蔵、農水、通産、運輸、建設各省それぞれの出先の役割も果たしている。他方、沖縄県には、上記以外にも、国の出先機関が存在する。表3は、総合事務局以外の、国の出先機関のリストである。
表3のそれぞれ出先機関とその本庁との関係は、構造面においても機能面においても、delegation of powerモデルで説明ができる典型である。（図8参照）
なぜ沖縄には、総合事務局とそれ以外の出先という二

表 3 沖縄県内の国の出先機関

[illegible]

図9 沖縄開発庁，関係各省，沖縄総合事務局および他の出先機関の関係

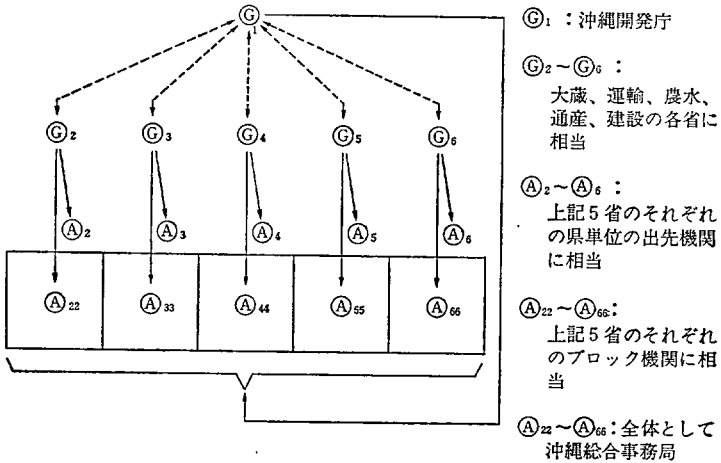
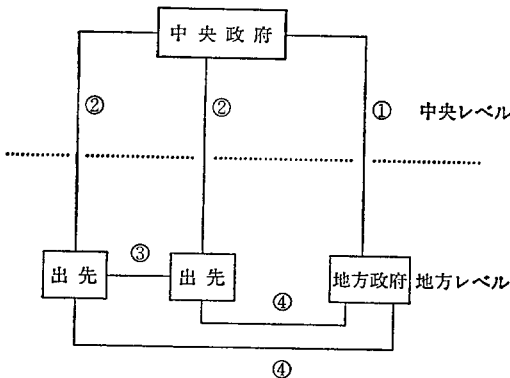


図10 本稿まとめの4つの焦点



- ①中央政府と地方政府の関係
- ②中央政府とその出先機関の関係
- ③出先機関間相互の関係
- ④中央の出先機関と地方政府の関係

このカテゴリーの国の出先機関が存在するのであろうか。この点に関して、沖縄開発庁から次のような説明を得た。第一に、総合事務局は、国のブロック機関の出先であり、県単位の出先や流球政府時代からともとあったものは、そのままの形で存続したこと。つまり、沖縄はブロック機関としては九州管区に相当するが、九州からも遠隔の

地にあることにより、住民の便宜をはかるため、沖縄県に管区出先を置いた。第二に、総合事務局は、その主たる任務である振興開発に従事するため、振興開発に関する新設の部局、また既存のものであっても、とくに振興開発推進に必要な組織を集めたものであること。第三に組織の簡素化を目指したこと。すなわち、上記二点を考慮に入れ、それぞれ別々に組織をつくらず、総合事務局という一つの組織にまとめたのは、とくに、人事と管理の面での効率のためである。(沖縄総合事務局総務部に、他の五局の人事、管理部門を統合)。

図9は、開発庁、関係各省、総合事務局、他の出先機関の関係をモデル化したものである。

四 結論

以上、分権モデルを使って、中央と沖縄の間の統治および行政の分権化の分析を行ったが、次の四点に焦点をあててまとめてみたい。

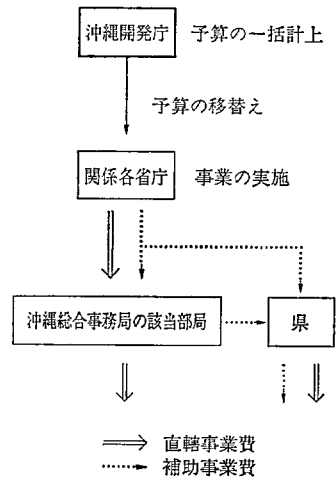
モデルによる分析結果は次の点を明確にした。まず①中央政府と地方政府の関係は、それぞれの政府内に③と④があり、division of power の territorial decentralization

action であった。しかしながら、地方自治体の事務の八〇%を占めると言われる機関委任事務の場合は、地方自治体は地方政府ではなく、中央の④となり、division of power ではなく delegation of power となった。このように構面からの分析と機能面からの分析では、異なる結果となった。

次に②中央とその出先機関の関係は、沖縄開発庁と沖縄総合事務局の場合、また他の省庁とその出先機関の場合とともに、中央レベルに④があり、地方レベルに④がある delegation of power と functional decentralization であった。分析の最大の収穫は、地方レベルに④があれば統治の地方分権化となり、地方レベルの組織がすべて④の場合は、行政の地方分権化であることが明確にされたことであろう。

③の出先機関相互間の関係については、同じ省庁に属する異なる出先機関間の関係と、異なる省庁の出先機関の間の関係の二つに分けて考えてみよう。まず大蔵、農水、通産、運輸の五省は、沖縄総合事務局内と独立したものの二種類の出先をもっているが、前者は国の管区段階の地方支分部局の機能をもち、後者は国税、税関、

図 11 沖縄開発庁一括計上予算の構図



海上保安、動植物検疫など、専門的、現業的な業務に従事するため、それぞれの所掌事務は重複せず、同一 bureaucracy に属することもあって、出先機関相互の関係は、自律的である。他方、異なる省庁の出先機関との関係は、中央官庁間のタテ割りの弊害を反映することもあり得ると推測される。

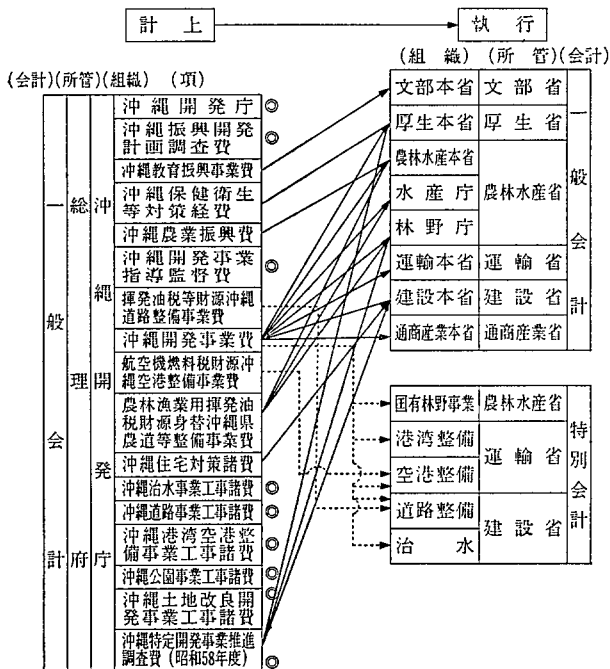
④の中央の出先機関と地方政府との関係は、ともに地方レベルに位置するという共通点をもつが、bureaucracy としては、まったく別のものである。出先機関は④であるため、地方政府が働きかけるのは③である中央官庁の方であろう。

以上、bureaucracy と命令系統を中心に、中央と地方の間の統治、行政の分権化の分析をすすめてきたが、分権モデル（表1）の要素の一つである財政についても簡単にふれておきたい。

delegation of power モデルの分析対象となった国とその出先機関の場合、出先機関の財源は本庁に依存しているが、沖縄開発庁の場合は、次の二点に注意しておきたい。まず第一点は、沖縄開発庁は企画官庁であり、事業の実施は関係各省の所管となっていることから、執行機関である沖縄総合事務局の各部署には関係各省から事業費がおりる点である。第二は、沖縄開発庁は、振興開発の推進と調整という任務を円滑に遂行するため、予算の一括計上、移替えを行っている点である。図11は、沖縄開発庁一括計上予算の流れを図式化したものであり、図12は、移替えの具体例を現わしている。

次に division of power モデルの分析対象となった中央政府と地方政府としての沖縄県の財政関係であるが、昭和五十九年度の歳入に占める国からの補助金の割合は七〇%に達する。⁽⁷⁾ 単一国家では、地方政府の歳入における国からの補助金の割合が高いのは当然であるとする説

図 12 沖縄開発庁予算の計上と執行の仕組み



もあるが、地方政府の歳入に占める中央政府からの補助金の割合が、連邦国家と単一国家を分類する基準になるとは断言しがたい。たとえばフランスは単一国家でありながらカナダに比べ、中央政府からの補助金の割合は低

い。⁽⁸⁾ またミクロに見れば、カナダ連邦の最も新しいメンバーであるニューファウンドランドは、連邦加盟十二年後の一九六一年では、州歳入の六五・八%を連邦補助金に負っている。⁽⁹⁾ 地方政府の歳入における中央政府補助金は単にパーセンテージで表わされる数字だけではなく、中央と地方の事務の役割分担、補助金制度それ自体について、財源(とくに税源)の分配などの基本的な分析と比較により、指標としての意味をもつのである。

本稿の目的は、単一国家にも、連邦国家とは異なる形ではあるが、地方分権が行われていることを検証することであった。分析モデルを使った分析は、単一国家である日本においても地方分権は、構造的にも機能的にも存在し、分権には統治の地方分権と行政の地方分権があること

を経験的に証明した。

今回の分析は、連邦制度／単一制度の暗黙の比較の文脈の中で行われたものであるが、中央政府自身の凝集性という観点から見れば、連邦国家では密、単一国家では疎という面が明確になったのは興味深い。すなわち、連邦国家では、地方政府（連邦構成政府）に対し、常に勢力均衡を模索しているため、中央政府は一枚岩的に高い凝集性を示す。他方、単一国家では、地方政府からの脅威は構造的ではないためか、中央政府の管轄の分割がより強調される傾向にあるようである。

本稿では沖縄と中央という事例を扱ったが、将来はいくつかの事例研究を重ね、その上でマクロな視点にたった日本における地方分権の研究、また単一国家であるイギリス、フランス、と日本の地方分権の比較研究につなげていきたい。

(一) アメリカ合衆国では、national, State, local, カナダでは federal, provincial, municipal, 日本では国、都道府県、

市町村と国により呼び名は異なる。

(2) Ivo D. Duchacek, *Comparative federalism*, Holt, Rinehart and Winston Inc., 1970, New York, p. 114.

(3) *Ibid.*, pp. 114—117.

(4) この分権モデルの詳細については、拙著『カナダ連邦制の政治分析』、御茶の水書房、一九八五年、二十八頁を参照。

(5) 『沖縄開発庁設置法』、第二条、第三条。

(6) 同、第七条。

(7) その主たる内訳は、国庫支出金四〇パーセント、地方交付税二八・九パーセントである。

(8) Douglas E. Ashford, "Territorial Politics and Equality: Decentralization in the Modern State", *Political Studies*, vol. 27, No. 1, 1979, pp. 80—82.

(9) 沖縄県の歳入に関して、現在入手可能な最新統計は昭和五十九年度のもので、これは沖縄返還十二年目に相当する。従ってニューファウンドランドの場合も、カナダ連邦加盟十二年後の一九六一年の統計を比較のため用いた。

(筑波大学専任講師)