

<研究ノート>地方分権と民主主義の関係性をめぐる考察

濱野, ちひろ / HAMANO, Chihiro

(出版者 / Publisher)

法政大学公共政策研究科『公共政策志林』編集委員会

(雑誌名 / Journal or Publication Title)

公共政策志林 / 公共政策志林

(巻 / Volume)

6

(開始ページ / Start Page)

277

(終了ページ / End Page)

292

(発行年 / Year)

2018-03-24

(URL)

<https://doi.org/10.15002/00014472>

地方分権と民主主義の関係性をめぐる考察

濱野 ちひろ

要旨

国際開発援助において、地方分権と民主主義は密接な関係があり、地方分権が推進されることにより、地方へ行政サービスが行き届き、住民の生活向上に資するための有効な手段と考えられ、ひいては民主主義国家へとつながるものであると考えられてきた。そのような考えの下、各国で地方分権が推奨されてきたが、果たしてそれにより民主化へと発展したのだろうか。地方分権は、地方自治における要素の1つである団体自治実現のための手段であり、もう1つの住民自治実現があってこそ、地方自治が確立するとされている。しかし、住民自治が未成熟でも地方自治としては成立する。しかしながら、そのような状態で分権化した場合、平等な画一化された行政サービスを提供することは困難となり、民主化とは逆行することになる。場合によっては、分権化を手段として、結果的には国を非民主化の方向へと導いてしまう危険性を秘めている。逆に団体自治と住民自治とが実現している地方自治においては、国が福祉国家として集権的に、平等な画一化された行政サービスが提供されることを求めるようになり、民主化する傾向にあると言える。さらに、現在、多くの国において、国と地方との関係は相互依存関係であり、集権か分権で単純に二分化できない状況となっている。その関係性や関与度がどのようなものであるかを考察する必要がある。

キーワード

地方自治, 住民自治, 団体自治, 地方分権, 民主主義

1. はじめに

現在国際的な流れ中で、いわゆる発展途上国において地方分権の進展が民主主義達成の大きな要素の一つであると考えられている。ガバナンス改革の一環として地方分権という名の下、行政サービスを国全体に行き渡らせるためと称し、地方自治体を数多く創設している現状がある。しかし、実際はその地方自治体が機能しない、また、実質的には中央集権的な体制を維持している場合も多くある。そのような中で、地方分権とは、どのような状態のことをいうのか、またどのような類型があるのか、そしてそれは果たして国家の民主主義にどのような影響を与

えるのかという問題が生じる。それは、民主主義の本質をどのように理解し、また地方自治との関係をどのように理解するのかという相関性の問題である。また、それは両者がいかなる結びつきがあるのかということのみならず、特定の国家や歴史的時期において、どのような関係があるかが問題となる。本稿では、先行研究においてなされた地方分権と民主主義について整理を行う。その理論の枠組をもって、今後の研究対象国であるウガンダ¹の地方分権化を研究する際の基盤としたい。

2. 問題の所在

地方分権化を推進することが民主化へと導かれていくのであろうか。そもそも地方分権化と民主化は関係性があるのであろうか。

アフリカにおいて、植民地支配から独立以降の1960～1970年代に、軍事クーデターなどにより集権化が進んだ。特に東アフリカにおいては、集権化と一党制支配により、公共サービスの提供や開発を行ってきた。「大きな政府」の下、長期的な一党政治により、パトロンとクライアントによる新家産制が構築され、ある特定の集団が利益を独占することとなった。そのような状況で、民主化とグッド・ガバナンスを目標に1980年代からドナーが政府とともに公共セクター改革を行ってきた。

地方分権化が唱えられたのは、1990年代以降のポスト冷戦期であり、地方における政治的な分権化が望ましいとの動きが起こってきた。地方自治体において住民の意見が反映され、それにより民主化が醸成され、ひいては中央政府に影響を与えるという期待があった。また、地方が政治的決定権や財源を持つことによって、貧困削減につながるとしてドナーが強力に地方分権化を推進してきた。ドナーにとっては、民主化と貧困削減に寄与するものとして地方分権化を推進してきたが、当事者である政府にとっても地方分権化を進めることで、政府の政策として民主化をアピールし、さらなる援助を引き出すことを可能にした。しかしながらそれだけではなく、同時期に導入された複数政党制により、民族的対立が激化する可能性があり、地方によって少数派が権限を持つことになれば、国内において多数派の求心力が低下し、対立を弱めることができ、また、与党の圧倒的権力により、新家産制の下、中央と地方においてエリート間のネットワークが構築され、地方の一部エリートに利権や金銭が流れることとなった。

民主化と分権化はアフリカの政治行政改革において、相互発展が不可欠であるという前提があり、分権化は民主化のために、民主化は分権化実現のために必要であるという相互循環的状況が期待されたの

である。

しかし、発展過程において、必ずしも同時並行して進展していくものでもない。分権化の先進モデルとされてきたウガンダにおいても、長らく野党の活動を制限する無党制という独裁的な政治体制下で分権化が無理やり推し進められてきた。民主化が実質的に開始されていない状況において、分権化を先に着手したウガンダのような国々では、民主化に伴う混乱や活動が自由になった野党からの強い圧力は受けない。そのため、民主化が抑制される政治体制においては、分権化による国家の影響力を末端まで及ぼし、政治的影響の小さい行政領域を中心に大胆な分権化を進めることが可能であった。それは、1990年代半ば以降、民主化への圧力を弱め、改革要求の方向性を行政面に縮小し始めた国際社会の動きとも連動していた。民主化要求を半ば棚上げする形で分権化支援が本格化されてきたことも、一党独裁的な政権において行政面での分権化が進む要因となつたと考えることができる。

このように、地方分権化を推進することが単純に民主化実現へとつながるわけではない。現在まで分権化と民主化は相互循環的に作用し、互いに不可欠であるという認識の下、ドナーを中心として推進されてきた側面があるが、その認識自体が誤っていたのではないか、すなわち地方分権化を推進したとしても、民主化するとは限らないのではないかという問題がある。本稿では分権化と民主化との関係性を見ることで、その相互間の影響を検討したい。

3. 地方自治について

3.1 地方自治権の根拠

日本国憲法第92条に規定されている「地方自治の本旨」が、「団体自治」と「住民自治」という二大要素から成ることは通説となっている。「団体自治」とは、「地域社会の公的事務を当該社会がみずからの組織・機関によって中央政府等から独立して行うこと」、「住民自治」とは、「地域社会の住民の意思に基づいて組織・機関を設け事務を行うこと」を意

味するとされる（高田 2004: 7）。「団体自治」は、自由主義的・地方分権的要素であり、「住民自治」は、民主主義的要素であると言える。

この地方自治の法的性格について、地方自治権に対する捉え方によって、ある国において地方が国からどの程度侵害もしくは改変される恐れのあるものなのかということを観念的に見出すことができる。

地方自治権の根拠として主に4つの学説が主張されてきた。まず、一つ目として、固有権説は、「自然法思想」に基づくもので、フランス革命期の「国家権」(pouvoir national)に対比する形で「地方権」(pouvoir municipal)が強調され、個人が国に対して権利を有するのと同様に、地方自治体は固有の自治権を有すると説いた。国家を前提とした上で、地方自治体の自治権の理論を構成しているが、アングロサクソン系の学者の多くがこれを主張している。それに対して、二つ目である伝來說は、ドイツの公法学者によって主張され、国家権力の単一不可分性を前提に、地方自治権は国の承認に基づいて、国の統治権から伝来したと説いた。この2つの説が対立してきたが、この2つの説には、自治観の違いがある。固有説では地方自治体が国法の枠内であっても、それは地方自治体に固有の自治権を人類本来の権利または社会生活の実体であるという既成事実から、これを国家が法認せざるをえないという関係を強調するのに対して、伝來說ではその国の地方自治の理念的または歴史の実態がどうであれ、もっぱら自治権の法的基礎を国家が創定したという立法事実を主張しているため、固有説の立場に立つならば、かりに法形式の面では伝來說が妥当としても、そこで必要とされる国家の監督や介入に対して、固有の自治権では、国家の強力な監督の下に圧殺されざるをえない（辻 1985: 91）。現在は一般に立法による改変の可能性を認めつつも、地方自治の本質的内容又は核心部分は奪えないとする三

つ目の制度的保障説が通説となっている。しかし、制度的保障論には、本質的内容の範囲を狭く解することによって地方自治の保障が狭められはしないか、既存の制度の保障が現状保障となり、保守的機能を営むことになるのではないか、などの問題がある。また、地方自治体の自主的な活動を重視して、地方自治体の固有の権利として地方自治権をとらえ、地方自治の保障を強化することの必要性を説き、固有権説を再評価する四つ目の新固有権説がある（戸波 1996: 412）。このような解釈は、それを通して現実の地方自治の課題を解決していくための理論的武装を試みるものであった（鳴海 1994: 26）。地方自治権の捉え方により、それが国家から侵害され得るのか、立法による政変がその程度可能であるのかを示す国家の根本的な考えや方向性をそこに見出すことができる。

3.2 団体自治

団体自治は地方分権的要素とされているが、地方自治は地方自治体と住民との関係であり、地方分権は中央政府と地方政府との関係であるため、一見異なる次元の話のようにも思える。しかし、地方自治には権力分立としての側面があり、権力分立を国家全体についてみると中央と地方との関係では垂直的に権限分配されているとされる（野中、中村、高橋、高見 2006: 4-5）。団体自治には、自由主義的要素がある。そこで地方分権を手段として、その目的である団体自治を実現するという位置づけにあると言える。地方分権には政治的分権や行政的分権という手段によって、地方が自主権を持ち、効率的な行政運営を行うことで、地方自治を実現しようとするという団体自治が持つ自由主義に基づく性質がある。よって、地方分権によって団体自治が成立し、それによって地方自治の実現へ寄与するという関係性にあると言える。

3.3 住民自治

国民や住民は、行政に対して自らの要求に沿った政策を求め、その要求から逸脱しないこと、また背かないことを求める。そこで、最終統制者である国民や住民への行政機関や職員の責務に関して、4つの責任があるとされている。第1は、統制者から与えられた任務を統制者に代わって遂行する任務責任、第2は、その任務の遂行にあたっては、統制者の指示・命令などに従って行動しなければならない服従責任、第3は、統制者の不満等による問責に応え、自らの行動を弁明する弁明責任、第4に、統制者とその弁明に納得せず、違背行動等だとして制裁を加えた場合には、それに服さなければならない受裁責任である(西尾 1990: 346-348)。現在においては、制度的統制のみならず非制度的統制も存在するため、ここではC. Gilbertの行政統制の4分類(表1)を参照する。

ただし、これらの類型はすべて他者や他機関の期待に応える他律的責任であり、これに対して、行政職員(官僚)の内面的や良心や信念、価値観に従うという自律的責任も考えられる。これは多数の統制者の主張が矛盾および対立する時に生じる「行政責任のジレンマ」状況を打開する時の行動を選択する

時に基盤となるものであるとされる(西尾 2001: 399-404)。

その統制に対する参加自体は、政策決定機関である権力に対抗する運動であるが、それが変化して自治体と交渉、または自治体への参画という形になる政治的運動となる場合もある。これらが非制度的側面から制度的なものへと変容していく過程となる。

その参加には形態があり、住民参加と市民参加、さらに近年市民参加が発展した形での参加という3つの区別により考えることもできる。一つ目の住民参加とは、特定の事業によって直接・間接の影響を受ける利害関係ある住民が、その事業の決定・実施過程に参加することである。この参加の狙いは、全体の利益と部分の利益、あるいは多数者の利益と少数者の利益の適正な調和を図ることにある。これに対して、二つ目の市民参加とは、地方自治を地方議会・首長・職員機構から自治体へ任せきりにするのではなく、住民も自治の重荷を担っていくために住民と自治体との討議を拡大し、住民と住民との討議の輪を広げることである。さらに、三つ目として、この住民参加と市民参加の媒介として市区町村の区域よりも狭域の一定の地域を前提としての参加であるコミュニティ参加として、特

表1 行政統制の類型と事例

	外在的	内在的
制度的	議会・委員会の審議や調査等 国地方係争処理委員会や自治紛争 処理委員の不服審査や勧告 住民訴訟、裁判所の判決・命令 外部監査委員の監査 オンブズマン制度 直接請求制度(→住民投票) 情報公開(開示請求)制度	監査委員の監査や人事(公平)委 員会の審査 首長や管理職の決裁や指揮監督 財務・人事・文書等の管理統制 審議会・私的諮問機関の答申
非制度的	マス・メディアの報道 地域集団の圧力活動 } 参加と協働 市民・住民運動 } 専門家集団の評価や批判	職員組合の要求・批判 同僚の評価・批判

出典：佐藤俊一(2006)『地方自治要論 第2版』成文堂、142頁。

定の事業に触発されるという受動的な側面を持つ住民参加ではなく、一定の地域の生活環境等を能動的に改善することによって市民参加の拡大、発展につながるものと捉えられている（西尾 1986: 314-325）。その新たな参加方式が自治体と住民との協働という新しい関係性であると言える。

行政機関や職員の責務と、その統制に対する参加形態について述べたが、行政の責任としての守備範囲と同時に、住民自治としての参加に伴う責任の範囲がどこまでなのかという問題がある。アメリカにおいては、市民責任論で言われるように、住民であること、納税者であること、そして市債保有者であることを3つの要件とし、その要件を満たした者が住民として参加するべきであるとする。どの国でもその要件を満たすことができるわけではないが、住民が主権者であり、協力者であり、かつ受益者であることを考えれば、その役割等を行政と分担してこそ自己責任の原則が成り立つものである。しかし、その範囲を確定させることは極めて困難である。神戸市都市制度調査会報告書（1978: 30-32）によると、「自治体との関係では、市民は主権者、協力者、受益者とさまざまな形態をとる。そして多くのサービスが市民の参加と協力によって処理される現状からみて、行政責任、行政の範囲との接触の重複する面もかなり多い。したがって、より多くのより効果的な行政サービスを受容しようとするとき、市民の参加と協力はきわめて大きな役割を果たすといえる。ただ、近年の風潮は、行政サービスを無差別・無制限に要求する一方、市民意識が不十分なまま行政協力がなされている傾向がないともいえない。行政サービスについて市民の参加と協力は不可欠であるが、その意識、範囲、費用負担などは如何にあるべきかの問題をはっきり認識していないと、折角の“参加と協力”も<安上りの行政>や官僚制の助長に寄与することはあっても、市民自

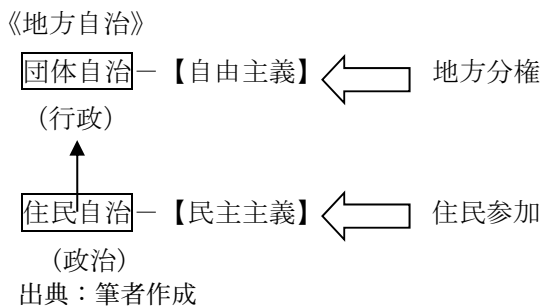
治や市民福祉へは結果的には貢献しないだろう。・・・行政責任の範囲より以上に、市民の責任の範囲は決めにくく、多くの行政サービスの分野において、市民協力がなされているが、それらは、本来、行政責任であるサービスを行政が下請けさせているのか、また、市民相互の協力によって地域サービスとして自主管理すべきものか判別がむずかしい。」というように、参加が単に参画という行為のみではなく、住民意識や自治意識が伴うものではなくてはならず、行政もそれを意識し尊重しなければならない。

現在、日本全国の自治体で自治基本条例が制定されており、協働によるまちづくりの考え方やルールなどを制度化し、自立した地域社会を実現するためのものとなっている。その背景としては、大きく分けて2つの要因がある。一つ目は地方分権の進展であり、2000年4月に地方分権一括法が施行され、地方自治体の位置付けが、それまでの国の下請機能的なものから、国と対等な「地方の政府」へと大きく変わったため、地方自治体にはこれまで以上に主体性を持って、施策を行っていくことが求められるようになった。二つ目は社会環境の大きな変化であり、市民ニーズやライフスタイルの多様化、そしてコミュニティの希薄化に拍車がかかる一方、少子高齢・人口減少社会の到来など新たな社会問題が生じてきたため、今までどおりの住民と行政との係わり方では、十分に対応できなくなってきた。そこで、これらの変化に対応し、住民の満足度と地域力を高めていくためには、主権者である住民が互いに協力し、行政と「協働」してまちづくりに積極的に参画することが重要であり、住民と行政がどのように協働し、まちづくりを進めていくかという、その考え方やルールを定める必要性が生じている。そこでの主眼は、自らのまちは自らの手でつくるという意識のもと、住民が主役となって自主的な判断と責任に基づく自

主・自立のまちづくりということにあり、これらの仕組みを包括するものが自治基本条例と言える。社会情勢によっても変化するものであり、流動的な一面もあるが、制度としてその枠組みを確立したことには意義があるものと言える。

3.4 地方自治における団体自治と住民自治の関係性

ここで、地方自治における団体自治と住民自治の整理をしたい。既に地方自治の本旨が団体自治と住民自治によって成り立っていることは確認したところである。そして、団体自治は行政経営的側面から効率化が求められ、住民自治には政治的側面が要素としてある。その性質から、住民自治という地域での利害調整や行政施策に対する参画などの政治的行動がインプットされ、それにより団体自治という効果的、効率的な行政運営がアウトプットされるという関係性に立つ（井出 1972: 22-44）。そのような関係性の中で、住民参加とは住民自治を実現するための手段であり、地方分権とは団体自治を実現するという目的のための手段であると考えられる。



4. 地方自治における民主主義について

ここまで、地方自治について検討してきたが、次に民主主義との関係について検討したい。地方自治において民主主義はどのような観点から導き出されるものであろうか。まず、民主主義の概念について、「民主主義の古典的理論」として、「人民の意志」（源

泉）と「共通善」（目的）という点から定義する理論が主たるものであったが、その後、Schumpeter (1950: 269) により、「民主主義の方法は、諸個人が有権者の票を得るための強制的闘争を通じて決定する権力を獲得するという政治的決定に到達するための制度的装置である。」とする源泉ないし目的によって民主主義を定義しようとする古典的論者と、手続き的な民主主義概念を支持する多くの理論家との間で論争が起こった。この後、手続き的民主主義が支持され、民主主義の合理的ユートピア的理想主義的定義と、経験的記述的制度的そして手続き的定義とを区別し、後者のタイプの定義のみが分析的正確さと経験的枠組みを提供し、この概念を有用なものにするという結論に達した（Huntington 1995: 6）。そして、ダールのポリアーキーのモデルである、政治的競争の自由と政治的参加が導入された場合、その手続き的民主主義が実現したとみることもできるとした。

次に、地方自治における民主主義を検討していきたい。近代民主国家の基盤は、国民主権と議会制民主主義と考えられてきた。それは国会や自治体議会を通じた間接民主制である。その一方、自治体の長の選挙は、議会制民主主義とは異質なものであり、これは首長選挙制における直接民主主義の性質を重視したからである。なぜ地方自治には住民自治が要素となっているのか。行政に対する直接民主主義を重視しているからである。議会解散や議員解職などの直接請求である政治的直接民主主義や住民直接参政など議会民主制を補完するものと、首長公選制など行政直接民主主義とがあるが、いずれにしても住民が直接統治することが住民自治の原理となっている（兼子、村上 1995: 94-99）。また、Wilson (1947: 12-13) によれば、地方自治には政治的意義と行政的意義があるとし、行政的意義には中央政府が地方政府の情報を把握するための機関であり、効率性の要請によるものであるが、政治的意義には、地方の代議制が住民の政治参加の機会となるという民主的要請によるものであるとした。

近代民主国家の基盤に間接民主主義があるものの、地方においては直接民主主義が重視されている

のである。これは住民自治の観点から導き出される政治的側面と言えよう。

しかし、地方自治は団体自治と住民自治の2要素を本旨としており、その2要素がないと地方自治が成立しないわけではない。実際地方自治は地方公共団体²が運営しており、住民自治が未熟であったとしても、行政面で地方自治は成立し、地方公共団体によって行政サービス自体は提供される。それは住民自治としてのインプットが不十分であったとしても、団体自治という行政的側面である要素によってのみでも地方自治は成り立つのである。現在多くの国においては、政治面においては、地方における首長選挙等における直接選挙により直接民主主義は実現されている。多くの場合問題となるのが、行政面において、能動的に住民が政策決定に関与しているかということである。日本においても上述のような住民参加等を行うのは一握りであり、一般的には無関心層の方が圧倒的に多いが、それにも関わらず様々な行政サービスが提供されており、「地域社会の住民の意思に基づいて」行われる住民自治という理念から離れ、むしろ行政への依存が近年顕著に見られる。

このように民主主義的側面である住民自治が未熟であったとしても、地方分権が進展し、団体自治を実現するということは可能なのである。ただし、住民自治という要素が不十分であるため、団体自治は成熟されたものにはならないという側面は残る。

次に、団体自治に関わる中央と地方との関係を検討したい。

5. 中央と地方

5.1 中央と地方の関係性における類型

中央と地方との関係性はイギリスを主として、アメリカへと普及していったアングロサクソン型（分権・分離型）と、フランスを主としてイタリアやスペインへ普及し、南米へと普及したラテン系、また、ドイツやオーストリアへ普及し、北欧へと普及したゲルマン系の大陸型（集権・融合型）に類型されると言われている。連邦制国家と単一制国家とでは政

府体系が異なるからであり、連邦制国家では、連邦政府、州政府などから成る政府体制となっており、相互に独立し、対等な関係にある場合が多いが、単一制国家では中央政府と地方政府による政府体制となっており、上下関係にある場合が多いことによるものである。アングロサクソン型では、国の地方下部組織が簡素であり、ここから広域的な自治体へ転嫁したこと、また、警察が自治体の所管となっていることから分権型としている。その一方、大陸型では、封建時代の地域区分が解体され、国と市町村の間である県が国の下部組織であったこと、また、警察が国家警察として機能していたことなどから、集権型としている。さらに、アングロサクソン型は分離型とされ、自治体の事務権限を定める授権法に、自治体が実施しうる事務、行使しうる権限を個別に明確に列挙した制限列挙法式を採っている。そのため、自治体は法律で明示的に授権された事務権限のみ執行することができ、その範囲を逸脱した場合は越権行為とされる。そしてその結果、自治体に明示して授権されていない事務権限は国に留保されていることになり、国の出先機関を地方へ設置し、市町村、県、国の出先機関から相互に分離された形で行政サービスが提供されることになる。また、国には内政を統括する大陸型の内務省にあたる省庁が設置されていないため、各省庁が個別分離した形で地方の統制を行うことになる（西尾 2001: 60-68）。

その一方、大陸型は融合型とされ、市町村の事務権限を法律上定める際、概括授権方式または概括例示方式を採っており、国と自治体の事務権限を区別分離していないため、重複や競合をすることがある。また、自治体においては、効率性の観点から国との中間である県を通じて市町村に国の事務権限の執行を委任という形で執行されるということが多用されている。委任事務に関しては、国の統制が強く、その国の下部組織としての委任事務と、自治体としての自治体事務を二重で負う傾向にある。また、国には内務省が設置されることにより、一元的に調整され、それが県を通じて市町村へ一つのルートで統制されてきた。よって、分権・分離型においては、市町村の自主的権限により所管事務範囲は狭

いが質が高くなり、集権・融合型においては、所管事務範囲は広いが質が低いという可能性がある。しかし、それは可能性であり、面積や人口などその市町村規模や個別要因が影響してくるものである（西尾 2001: 55-6）。その結果として、集権・融合型は中央と地方が相互協力関係を持つ傾向にあり、一方分権・分離型は中央と地方は分離されており、中央と地方とは協力関係を多くは持たない。

しかし、近年では、その差異が縮小傾向にある。そこには福祉国家としての進展があり、自治体での行政サービスが急速に増加していることにある。対象集団が大きくなるにつれ、国では対応できなくなり、自治体へ授権や委任する形となり、また、合理性や効率性の観点からもその傾向は強まった。さらに、基本的に分権か集権かということは、地方自治体の長が選挙で選出されているかどうかということであり、選挙により選出されている場合は、共に分権的であるとも言える（村松 1994: 165）。

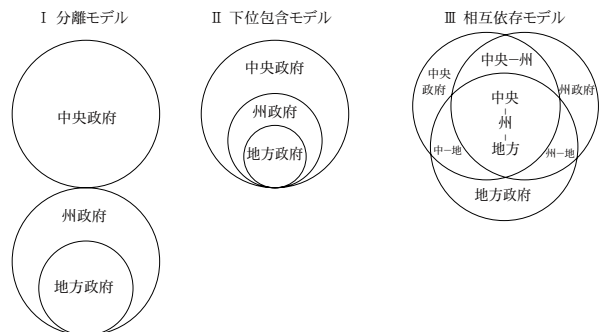
分権化が近年の傾向に思われるが、国は自治体の所管する行政サービスに対して法令を定め、その実施基準においては通達を発出し、その遵守を要請している。また、予算に関しても、各方式により国から自治体へ配分されている側面を鑑みると新たな集権化という形となっている。Lakis (1937: 411-419)によると、地方自治が住民に地方行政に対して強い関心を持ち得るとしながらも、その一方で文化的社会的な問題に対して中央統制が必要であると主張している。中央統制とは、教育、衛生、住宅などの行政水準を確保すること、社会変化に応じた地方自治体の権限と地域変更、郵便、鉄道などの全国的機能、報告と検閲であるとした。その後、J. Sミル（Mill）によって知識的集権と権力的分権の区別として、権力は分化するが、知識は集権化されなければならないと主張され、集権と分権の程度による調和の必要性が重要と考えられるようになった。Smith (1980: 142-144)によれば、分権化は地理的な意味や統治構造的な意味を含むものであり、社会情勢や政治的社会的目的と関連があり、分権化は目的への手段であり、かつ本質的に変化する過程であるとする。ま

た、分権は委任や出先機関の分散とは異なり、権限委譲を意味するものであるとする。ここにおいても、集権と分権は程度の問題であり、相対的なものであるとしている。日本においても、集権は求心力、分権は遠心力であり、同一の共同で働く思考である（長濱 1953: 8）、また、集権や分権それ自体は価値を有するものではなく、傾向を示すものであるとする指摘もある（吉富 1963: 76-77）。

5.2 政府間関係モデル

ここでは分権化を定式化したデイル・ライト（Deil Wright）の政府間関係モデル（図1）を挙げる。分離モデル、下位包含モデル、相互依存モデルと呼ばれるもので、分離モデルは連邦政府、州政府、地方政府の三者が相互に独立的に行動すること、下位包含モデルは連邦が州を包含すること、相互依存モデルは三者が相互に依存し合う重複または相互依存することをいう。

図1 政府間関係モデル



出典：Deil Wright, 1978, *Understanding Intergovernmental Relations*, Duxbury Press, pp20.

従前の日本はここでいうIIにあたると思われるが、これが従来の垂直的行政統制モデルである。主要な決定は中央によって決定され、中央は府県を通じて市町村へ下ろし実施し、地方は上部の中央に対しては逆らうことはせず、中央からの財政的技術的援助がなければ地方は行政サービスを行うことができない形態である。地方は常に従属的立場であり、議会より官僚が優位的であり、縦割り行政へとつながるものである。その後、福祉国家への対応の必要性から、相互依存モデルへと変化していく。それは

従来の垂直的行政統制モデルを内包したもので、かつ水平的競争モデルの要素が存在する。水平的競争モデルでは、地方間での競争により、そこで発生する圧力や競争が中央と地方との関係性に影響を与えるものである。このモデルにおいては、地方に相当の自主性があり、その地方が持つ政治的資源により中央が左右させられるものである（村松 2012: 47-76）。次に、相互の依存度を軸に、パターン（表2）を提示する。

地方の中央への一方的依存では、従来の垂直的行政統制モデルであり、中央の地方への一方的依存では水平的政治競争モデルであり、中央の施策を地方へ依存するものである。相互依存モデルでは地方の中央依存、中央の地方依存とも高く、中央、地方がともに関与する形をとり、世界的にも広がっている形態である。

5.3 分権の類型化

分権化を類型化するにあたり、いくつかの観点から捉えることができる。ここでは、法制度と財政と行政学の3つの側面から見ていく。まず、一つ目として法制度の側面から3つの類型（表3）を挙げる。

しかし、この3分類で分権の類型を明確に区別することは困難である。集権・融合型においても、政治的分権に極めて近い形を採ることは十分あり得るし、どの要素もそれぞれの類型が持ち合わせる現象も当然あるからである。しかし、政治体制の変化の過渡期において、どの類型をその国家が念頭に置いているのかということにおいては、法制度の側面からその方向性を見出すことは可能である。実質的に

は、地方の自治事務について国が法令で事務の実施やその方法を縛っている義務付け・枠付けや地方における条例制定権である程度確認することができる。

二つ目として、財政の側面から言えば、財政の集権化は①国家的公共活動、すなわち軍事・防衛、社会保障等の中央政府の課題の増大②均一の公共サービスの要求、すなわち地域により公共サービスの質に相違があることに対する住民ないし企業の反対③公平な負担配分の要求、すなわち地域により租税負担や受益者負担（使用料・手数料等）の規模には大きな差がある場合、企業の競争条件が乱されるほか、国民の負担格差はそのものとして好ましくないという理由④効率性の根拠から、小規模団体で重複して行うよりも「規模の経済」を利用して大規模かつ統一的に公共サービスを行うべきであるとするもの⑤収入性弾力性のある税が中央政府に集中される結果、中央集権化が促進されるとされる。その一方、財政の分権化は、①地域住民の選好を繁栄する小規模団体の方が、住民の需要に応じた適切な行政を実施しうる②事業の効率的・合理的運営のためには、便益に対する費用の測定が容易な小規模団体の方が好ましい③分権化された自治体間の競争により、新しい行政分野の開拓が可能となり、行政上の実験や確信が刺激される④地方自治は民主主義の学校であり、民主主義の基盤をつくるため分権的行政運営が必要等ということによる（佐藤、関口 2012: 264-265）。

三つ目として、行政学の側面から言えば、中央集権は、行政の統一性、弾力性および能率性を保障す

表2 中央地方関係のパターン

地方の中央依存度	高い 低い	中央の地方依存度	
		高い	低い
		相互依存	一方的依存
		一方的依存	相互独立

出典：Hanf, K. and Scharpf, F. 1980, *Interorganizational Policy Making*, Sage Publications, pp356.

表3 分権の3類型

	政治的分権 political decentralization	行政的分権 administrative decentralization	行政権委譲 deconcentration
定義	中央当局と、中央当局と優劣関係にない地方政体の間での権限分割	中央当局と、中央当局と優劣関係にある地方政体の間での権限分割	中央当局に従属した機関に中央当局のもつ権限の一部を委譲
地方政体の権限の司法的基礎	憲法	中央当局	中央当局
地方政体と中央当局との関係	対等	地方政体は、ときとして中央当局に従属	地方機関は、中央当局に完全に従属
地方政体の財政的裏づけ	自主財政※	部分的自主財政	中央政府へ財政依存
地方政体の地位	中央当局に対して独立した政体	ある程度の自治をもつ中央政府の創造物	中央政府の出先機関
地方政治の担当者の選択の方法	選挙	選挙または任命	任命

注：※アンドレ・ラジョワ (Andree Lajoie) は自主財政 (auto-financement) を、管轄権行使に必要な費用支弁のための収入を確保できる能力と定義している。なお、英語における「分権」を意味する単語は、アンドレ・ラジョワが政治的分権を political decentralization とし、行政的分権を administrative decentralization とし、行政権委譲を deconcentration とした。

出典：注も含めて、岩崎美紀子 (1985) 『カナダ連邦制の政治分析－連邦補助金をめぐる諸問題』御茶の水書房、28頁。

る点に長所があり、地方分権には地方自治の発達を促す点に長所がある。

また、連邦制国家のように、立法権の分割を含めるかどうかで政治的分権と行政的分権を区別し、また異なる行政主体の間での権限分割か、同一の行政内での権限移譲かという点で、行政的分権と行政権委譲を区別することで、連邦制国家と単一制国家における分権の違いを明確にするという捉え方もある (石見 2004: 17)。

近年における傾向として、福祉国家の進展から集権化と分権化が共存する形態が多く見られる。このような近年の分権化と集権化が共存している中央と地方の関係性について、ロウズ (R. A. W. Rhodes) は、分権・分離型であるイギリスを念頭に置き、国と自治体が保有している行政資源やそれによる権力関係に着目し、国は立法権限と財源面においては優位だが、行政サービスに必要とされる組織や情報に関する面においては劣位であると、そこに相互依存の関係が成り立つこととなった

とした。また、アシュフォード (D. E. Ashford) は、集権・融合型であるフランスを念頭に置き、国と自治体間の情報伝達と影響力行使の双方向性において、両者の相互依存ルートの多元性を重視している。分権化の様々な類型に当てはめることは困難であり、集権化と分権化は複合的になっている場合が多い。しかし、このような類型は様々な側面から見ることにより、中央と地方の関係性において傾向を捉えることは可能である。そして中央と地方の依存度を測るに当たっての指標ともなり得るであろう。

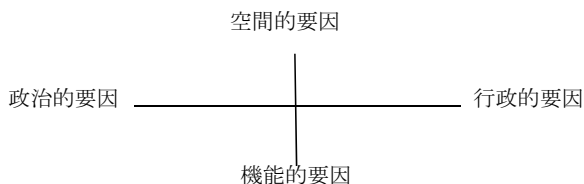
6. 地方分権進展への影響

分権化には類型やそれに対する視点により、様々な形態があることになるが、分権化の形態によって、地方分権化の進展にはどのような影響があるのだろうか。まず、B.C. スミス (Smith) が研究した分権化が進展するか否かの要因と分析枠組み (図2) を提示する。スミスは、「分権化が進展しな

い場合の要因」と「進展する場合の要因」に分けて整理した。「進展しない場合の要因」としては、①政治体制内の対立が大きい場合（官僚制が支配階級内の利益を媒介する場合）、②権威的体制、③分権化の地域と出先機関の地域が同じ場合、④中央の職員の能力が高い場合、⑤全国政党のイデオロギーや組織が集権的な場合、⑥社会的同質性が高い場合、⑦経済に対する中央政府の役割が大きい場合の7点を挙げた。一方、「分権化が進展する場合の要因」として、①政治的イデオロギーが多様化している場合、②行政の機能分化が進み、集権・融合型の地方制度では対応できない場合、③政治的安定性が低い場合、④自治体の能力が高い場合、⑤領土が拡大し、人口が増加する場合、⑥地域に歴史的伝統がある場合の6点を挙げた（Smith 1980: 142-144）。この分権化の要因や背景は、政治的要因か行政的要因かという軸と、空間的要因か機能的要因かという軸によって整理される。「分権化が進展しない場合の要因」をA、「分権化が進展する場合の要因」をBとして、二つの軸に位置付けると、

- (1) 政治的要因：A①, A②, A⑤, B①, B③
 - (2) 行政的要因：A③, A④, B②, B④
 - (3) 空間的要因：A③, B⑤, B⑥
 - (4) 機能的要因：A④, A⑤, B②, B④
- となる。

図2 分権化の要因の枠組み



出典：石見豊（2004）『戦後日本の地方分権—その議論を中心に—』北樹出版、22頁。

地方分権化が進展するか否かは、限られた要因によるものではなく、スミスによるところの政治的要因、行政的要因、空間的要因、機能的要因が複合的要因となって影響を与えるものである。しかし、このような複合的要因によるということと、近年集権

化と分権化が共存する傾向にあるため、さらに分権化の要因は複雑化している。ウガンダにおいては長期政権により政治的安定性が高くとも分権化が進展している。また、ドナーからの外的要因により分権化が進展する場合もあるであろう。これらの分析枠組みで対応しきれなくなった理由として、地方分権化の目的が多様化したことが原因の一つとして考えられる。従来の地方分権化は究極的には「分離モデル」もしくは「政治的分権」を目的として、自主自立という観点から進展させてきたため、このような要因によって分析することができた。しかし、逆に「下位包含モデル」もしくは「行政的分権」「行政権委譲」とする目的のために地方分権化政策が行われることがあるのではないかと。地方分権化によって、地方公共団体が増加し、各地方に国から職員を配置し、全土的に国の管理下に置くために採られる手法としても使うこともできる。このような目的で地方分権化が行われた場合、行政的要因と政治的要因は全く反対の要因が作用することとなる。統治者による地方分権化の目的により、別の分析枠組みが必要となるだろう。

7. 民主主義への影響

そこで、民主主義と地方自治はどのような関係性があるのだろうか。それについては、否定する考えがある。これは、固有説と伝來說という自治観の違いに起因するもので、1952年に、オランダのハーグで開かれた世界政治学会で、フランス人のラングロット（Georges Langrod）とイギリス人のパンターブリック（K.Panther-Brick）という二人の学者の間で起きたもので、ラングロットは地方自治が、求心的な絶対主義に対する反官僚主義的傾向を生み、民主的な風土を育ててきた意義を認めながらも、他方、民主主義は全体に対する平等の原理を目指すため、分権と独立を基盤とする地方自治の原則は、民主主義の否定物に転化する。したがって、民主主義が完成した時には、地方自治は死滅する運命にあるとした。その根拠として、3つの要素を挙げている。第一に、初期の歴史的な進化の分析にとら

われ過ぎている点を挙げている。第二の点としては、民主的なクライメートを形作ってゆく上に必要なファクターの一つを民主政治の存在と混同しているという点である。第三の問題点としては、無意識的に地方自治の内部運営に伴うところの可能な民主的な要素を高次の国家全体の要請に置き換えていることである。民主主義を単に静態的もしくは歴史的ではなくして、能動的に把握する場合には、いわゆる民主主義と地方自治という二つの概念の間に根本的な矛盾が存在するとしている。民主主義とは平等、多数、かつ一元の体制であると規定されるのであるが、それはあらゆるところ、またあらゆる機会において画一的であり、水準化され、法則に従った社会を創成しようというところに民主主義の本質がある。よって民主主義は統治団体の分化あるいは原子化、あるいは全と個との間の中間的な存在を否定して、民主主義は、こうして直接的かつ個別的に個をして全体と直面せしめるものである。しかし、地方自治は、民主主義が平等、多数、一元の性格を持つものに対して、分化、個別化、分離の現象である。それは相対的独立性を享有し、ときとして自律的な、社会集団の存在を主張するものであると両者を対比している。民主主義は不可避的にまた本質的に集権化の傾向で動くものであるから、地方自治は民主主義の否定となるという結論を導きだしている。よって与えられた国家が完全に民主化された制度に接近すればするほど、地方自治は発展のチャンスをも有しないとしている（東京市政調査会 1954: 1890）。

これに対し、パンターブリックは、民主主義の実現過程で果たす地方自治の効用という観点から反論し、民主主義は、国民の代表によって、全体の利益を決定するだけでは十分でない、国民が、その内容と決定過程を知ることの重要性が存する。その点で地方自治は、民主的な決定を行う世論の形成という寄与を行っている。民主主義は、画一的な平等の原理を適用する以前に、まず各人や各地域の意見や利害を相互に批判し、その内容を確定することを求めている。また、地方自治は、過度の中央集権主義に陥る危険に対して、防波堤の役をつとめている。民主主義の実現のためには、それを志向する過程と方

法が必要であり、地方自治は、その意味で、依然として民主主義の訓練の場として有用であるとしている（東京市政調査会 1954: 2017-2034）。

ラングロッドの言うように民主主義は集権化を要請するという前提があり、民主主義国家における中央集権化において地方自治の存在意義を問題視している。長濱は、従来は官僚主義的国家か民主主義的国家が問題とされていたが、国家と社会とが融合した自同化の段階における現代の地方自治の問題は、民主主義を前提としたより中央集権的かより地方分権的かという量的選択であるとしている（長濱 1952: 127）。また、宮沢も、現代における集権による福祉国家化において、国家が民主的性格を有するため、中央集権が必ずしも無条件に非民主的であるというわけではないとしている（宮沢 1978: 760）。

トクヴィルは、中央権力は影響力拡大や保証のため平等を進展させていき、それが民主主義に相容れるものになるとしている（Tocqueville 1945: 295）。しかし、集権化した中央政府と地方政府が相互作用した時、民主主義的国民は行政的集権下に置かれることとなる。そこで、過度の中央集権体制に対し、その歯止めとして別の力が必要であると考へ、それが地方自治を作り出すことであるとした。

ここで、民主主義の本質が問題となってくる。ここでは、民主主義の概念と目的について述べる。第一に民主主義の概念は、狭義の意味においては、ある国家形態を表すが、同時に社会的実践の原理でもある。社会的実践原理としての民主主義は、人格性の原理を基礎として政治に対する意思の自律性、行為の自己決定性及び行為結果に対する自己責任性の要求をもつ（田村、澤田1995: 4）。社会的実践原理としての民主主義というのは、時間と空間という二つの要素で構成されており、よって歴史的概念であり、普遍的概念であるという特質を有している。歴史的概念であるから、その概念には非論理的なものが存在する可能性があり、理論的な整合性を有するとは限らないということである。この性質が民主主義を弾力的にする要素となっている。かつ、普遍的概念であるから、特定の政治形態や国家形態を要求するものではなく、このような個別的な特殊性を内

包するものである。

第二に民主主義の目的は、意思の自由、自己決定、自己責任という過程により、人格的存在者の完成を目指している。意思の自由に関しては、基本的人権の確保、自己決定に関しては、参政権や地方自治の要求、自己責任に関しては、国家賠償、行政裁判制度が挙げられる。これは個人自由主義ともいうことができる。そこで消極的自由から積極的自由への過程において、平等の原理、ひいては社会的原理となり、そこに歴史的概念の特性がある。民主主義は個人の自由と社会的平等が基礎となり、地方自治においては、地方における特殊性を内包しつつ、統一性を実現するものであって、民主主義に対する要求は、中央、地方を問わないものである。

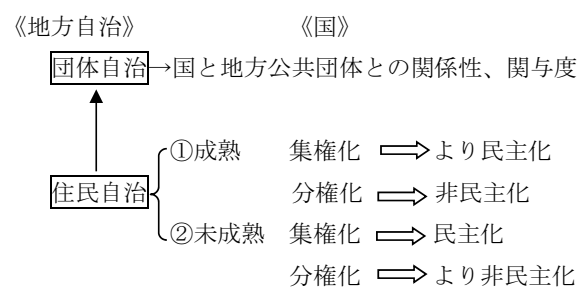
ジェイムス・ブライス (James Bryce) やトクヴィル (D. Tocqueville) の言葉で「地方自治は、民主主義の最良の学校であり、その成功の保証人である」とあるが、地方自治は民主主義の基礎的実践の場であり、その発展があつてこそ民主主義が達成され、それが地方自治は民主主義の試金石と言われる所以である。

しかし、地方自治においては、民主的要素として住民自治が求められるのはその本旨から言っても明らかであるが、それは必要不可欠ではない。多くの国において民主的要素が未成熟であったとしても、地方分権は推進され、地方公共団体も行政サービスの提供者として機能しているのである。近年においては、集権と分権が複合的になっている場合が多い。国が集権的である場合、地方自治に民主的要素である住民自治が不十分であったとしても、地方公共団体は機能するが、その反面、分権的である場合においては、機能しない危険性がある。福祉国家は、拡大した行政サービスの供給体制を全国ネットワーク化し、効率を高めるという要請から集権傾向を生んだ (村松, 水口 2001: 11)。

国が成熟し、福祉国家となっていくにあたり、中央集権化が進むことにより、全国的に平等であり、かつ公平なサービスを受けることができるようになる。そこには地方公共団体として、「中央政府等から独立して」行政サービスを提供するよりも、国、

地方双方に効率的である。逆に「中央政府等から独立して」行政サービスを行った場合、地方によっては財源不足に陥ることもあろうし、単独では解決できないことも生じることが予想され、民主主義で求められる平等で画一的にはならないのである。逆説的に言えば、国が福祉国家として成熟していく過程において、分権化が推進されるということは非民主的であると言える。その一方、住民自治が成熟しているのであれば、集権化された国はより民主化へ、分権化された国は未成熟な場合よりは非民主化の度合いは低くなるのではないだろうか。

また、地方自治が国の過度の集権化に対する歯止めになるとは言えない。集権の程度によって「下位包含モデル」や「相互依存モデル」である場合、完全に独立することはできないのである。その場合、直接もしくは間接選挙によって国政に関与できることが制度的に確立されているのかということであり、地方自治の問題ではない。



出典：筆者作成

8. 民主主義と地方自治との関係性

ここで、民主主義の定義を提示したい。R. A. ダール (Dahl) によれば、民主主義改めポリアーキーもしくは民主的ポリアーキーと呼び、その政治システムは以下を要件としている。①政府の政策決定についての決定権は、憲法上、選出された公職者に与えられる、②選出された公職者は、ひんぱんに行われる公正で自由な選挙によって任命され、また平和的に排除される。その過程で、強制はまったくないか、もしくは非常に限定されている、③実質的にすべての成人は、選挙での投票権をもつ、④ほぼすべての成人はまた、選挙で公職に立候補する権利をもつ、⑤市民は、表現の自由の権利をもつ。それは現

職の指導者や政権党への批判や異議申立てをふくみ、司法・行政官僚によって実質的に擁護されていなければならない、⑥市民は、情報へのアクセス権をもつ。情報は、政府その他の単一組織によって独占されてはならず、またそれへのアクセスは、実質的に擁護されていなければならない、⑦市民は、政党や利益集団をはじめとする政治集団を設立し、またそれに加入する権利をもつ。またこの権利は、現実的に擁護されていなければならない（Dahl 2012: 151-153）。これに対して非ポリアーキーは権威主義的体制、強権体制、全体主義体制、独裁体制などと呼んでいる。

ここでは、団体自治の観点から②、住民自治の観点から⑤⑥に注目したい。②については、地方政府において、行政の首長のみならず、議会や委員会での構成員がどのような過程で選出されているのか、すなわち公選もしくは任命制その他により選出されたのかということで、国と地方の関係性を見ることができ、国の地方への関与度をある程度測ることができる。ここで注視すべきは組織推薦であろう。表面的には公的な選出とも思われるが、組織の性質によっては国の任命と実質的には同様であることもあると思われる。さらに特別職としてどのような役職があり、その選出方法についても検討する必要があるだろう。他の公職者よりその権限が強い場合、地方政府に与える影響力が変わってくる可能性がある。また、⑤⑥に関しては制度的にアクセス権を持つことにより、知る権利が確保され、それに基づき制度的に異議申立てへとつながるものである。場合によっては、⑦の政党や利益集団の設立へとつながる場合もあるだろう。このような住民の権利に対し、地方政府がどのような義務を負っており、義務不履行の場合その救済措置などにより、法的に保障されているのかということが制度の担保として必要となってくる。⑥のアクセス権については、その権利の保障のみならず、地方政府がそれに応えることができる環境になっていなければならない。これらは住民参加が実質的になしうる状態にあるかどうかということを制度面から見るができる。

このように地方自治における団体自治と住民自治

の実現度を測るとともに、それによって国の民主化、非民主化への影響を検討するにあたり、これらを指標（表4）としていきたい。

9. おわりに

従前より主にドナーにより考えられていた、地方分権により民主主義国家が形成されうるということが必ずしもそうではないということを近年のアフリカ諸国は教えてくれている。地方分権化が行われても、公正な選挙が実現せずに長期独裁政権を維持している国家も変わらずに多く存在している。地方分権が進展するか否かは、画一的ではなく、複合的な要因によるものではあるが、集権化と分権化が共存し、国と地方が相互依存関係となる傾向の現在、統治者が地方分権化政策によって何を達成するのかという目的によって左右され、またその目的を達成するための手段として利用されるのである。

J. S. ミルは、地方が「彼らの同国人達の全体とは共有しない、なんらかの利害を共通にもつ」という事実を住民自治の根拠とした（Mill 1886: 113）。これは地方自治の存立根拠の一つに数え、このような地方の独自性や個性が純粋に地方的な業務を発生させると考えた（水口 2000: 307）。しかし、そもそも国政が民主的であれば、地方自治体において、民主的要素である住民参加等が行われる必要性がなく、福祉国家における中央集権化が進む中で、むしろ地方における住民参加等はその流れに逆行しているとも言える。近年、地方自治の要素である団体自治は、行政運営を効率化という経営的側面によるところであり、また、住民自治は、住民の利害関係も多様化している中で、特定政党のみが指示をされているわけではなく、政党以外の圧力団体やその地域特有の団体との利害関係により政党化の現象が生じる。

また、限られた予算や資源の中で、多様な行政サービスの提供が求められ、そこに優先順位を付けた配分が必要となっている。そこで行政の公平性の観点から住民の利害関係の調整が必要となり、地方公共団体の政治的機能が重視されることになる。従来国の行政的な必要性により地方公共団体が置か

表4 指標一覧

	要素	項目	民主化度
団体自治	②	①首長の選出方法 ②議員の選出方法 ③委員会の選出方法 ④その他特別職の選出方法 ①各公職者の権限	公選＞団体推薦＞任命
住民自治	⑤	①重要な政策決定にあたり、住民の意見を反映されるための機関として審議会等が規定されているか ②重要な政策決定にあたり、パブリックコメントとして聴取する制度があるか ③包括的ではなく、個別の行政処分に対して、異議申立てが規定されているか ④個人的な陳情ではなく、住民の提案制度が確立されているか	
	⑥	①情報開示請求が法的制度的に確立されているか ②決定に不服がある場合、審査請求ができるか ③住民が実質的に請求のできるものになっているか ④ファイリングシステムが確立されているか ⑤全庁的に管理する部署があるか ⑥財政、政策、入札や契約などに関する情報を公表するシステムが確立されているか	

出典：筆者作成

れ、地方自治における政治化ということは想定されていなかった。しかし、地方自治の本来の意義においても、住民が主権者として政策決定に関わることは必要であり、住民のために行われる行政は住民の参加により質の向上へとつながるものである。よって、団体自治は経営的側面から行政サービスの効率化という、住民側から見れば、アウトプットされたものであり、それは住民自治という政治的側面から、その行政サービスの質的向上に向けた政策決定過程がインプットとなり、相互が密接な関係性をもって地方自治の要素となっていることは否めない。

しかし、それは地方自治のあるべき姿であり、理想化されたものである。実際住民が主権者として政策決定にどの程度関与しているかという、決して高いものではないことも多い。住民参加がない地方分権というのは地方自治の要素を欠くことになるが、地方自治が成立しないのかというとそうではない。確かに団体自治と住民自治は密接な関係があり、行政サービスの質的向上には欠かせないものであるが、絶対的要素ではなく、それがなくても地方自治としては成立する。だからといって、民主主義的側面が全くないということにはならない。なぜな

ら、国の存在があるからである。現代の潮流として、福祉国家が国内で行政サービスの平準化を図るため中央集権的傾向となり、その国が民主主義国家として成立しているのであれば、地方においても民主主義の影響を受けているのである。多くの国において、国、地方では普通選挙が行われているところであり、制度として保障されている。民主的側面が不十分な地方自治であっても、国が福祉国家として成熟していく過程において、集権的に平等な画一化された行政サービスを提供するというは、民主主義の目的とも合致している。逆に分権化した場合、それらを提供することは困難となり、民主主義とは逆行することになる。

また、分権化において国と地方との関係性というのは、そのような意味においても重要となっている。現在、多くの国において、国と地方との関係は相互依存関係にあるといえる。集権か分権で単純に二分化できない状況となっているのである。地方分権に関し、どのような分権なのか、要するに平等な画一化された行政サービスを提供することが可能なのかということ、この相互依存関係において、双方の関与の仕方がどのようなものなのかということ

になる。また、その関与の仕方によって、民主主義に及ぼす影響も異なってくるのである。

注

- 1 東アフリカに位置し、1990年代から地方分権化政策が急速に推進されている。
- 2 地方自治法においては、①普通地方公共団体として、都道府県および市町村、②特別地方公共団体として、特別区、地方公共団体の組合、財産区および地方開発事業団をあげている（1条の2）が、ここでは統治機構として①の意味とする。

参考文献

- 石見豊（2004）『戦後日本の地方分権—その議論を中心に—』北樹出版。
- 井出嘉憲（1972）『地方自治の政治学』東京大学出版会。
- 兼子仁・村上順（1995）『地方分権』弘文堂。
- 神戸市都市制度調査会報告書（1978）『都市行政における責任と協力』。
- 佐藤進・関口浩（2012）『財政学入門（改訂版）』同文館。
- 高田敏（2004）『ファンダメンタル地方自治法』法律文化社。
- 田村浩一・澤田嘉貞（1995）『地方自治概説』晃洋書房。
- 辻清明（1985）『日本の地方自治 第13版』岩波新書。
- 東京市政調査会（1954）『都市問題』「近代政治原理としての地方自治」岩波書店。
- 東京市政調査会（1954）『都市問題』「地方自治と民主主義をめぐる論争」岩波書店。
- 戸波江二（1996）『憲法』ぎょうせい。
- 長濱政寿（1952）『地方自治』岩波書店。
- 長濱政寿（1953）『中央集権と地方分権』日本評論社。
- 鳴海正泰（1994）『地方分権の思想—自治体改革の軌跡と展望』学陽書房。
- 西尾勝（1986）『自治行政要論』第一法規。
- 西尾勝（1990）『行政学の基礎概念』東京大学出版会。
- 西尾勝（2001）『行政学・新版』有斐閣。
- 野中俊彦、中村睦男、高橋和之、高見勝利（2006）『憲法Ⅱ第4版』有斐閣。
- 水口憲人（2000）『政策科学7巻3号』「地方自治と民主主義」立命館大学。
- 宮沢俊義（1955）『日本国憲法』日本評論新社。
- 村松岐夫（1994）『日本の行政』中公新書。
- 松村岐夫、水口憲人（2001）『分権』敬文堂。
- 松村岐夫（2012）『地方自治』東京大学出版会。
- 吉富重夫（1963）『地方自治の理念と構造』有斐閣。
- Joseph A. Schumpeter, 1950, Capitalism, Socialism, and Democracy, London: G. Allen & Unwin.
- S.P. Huntington, 坪郷實・中道寿一・藪野祐三訳（1995）『第三の波—二十世紀広範の民主化』三嶺書房。
- Dahl, R. A., 高島通敏訳（2012）『現代政治分析』岩波書店。
- Lakis, H.J, 1937, A Grammar of Politics, G. Allen &

Unwin.

Mill, John S, 1886, Considerations on Representative Government, People's edition, Longhams Green and co.

Smith, B.C., 1980, Meaning Decentralization, Gower.

Tocqueville, A., 1945, Democracy in America, reprinted, Alfred A. Knopf.

Wilson, Charles, 1947, Essay on Local Government, Blackwell.