

## 言説としての行革と分権改革

上野 眞 也

### はじめに

地方分権 (decentralization) は、中央集権に対峙する権力の地方への分散であるが、我が国の地方分権改革は果たしてそのことを目指したものだっただのか、行革 (administrative reform) とのかかわりから分権をめぐる言説について分析を行う。そのことにより、地方分権改革として彼此二〇年近くにわたって進められてきた一連の地方制度改革が目指そうとしたものと、結果としてもたらされた現実とは何だったのかについて考察する。

## 1 「行革」と「地方分権」の混同

一九九三（平成五）年の国会衆参両院における超党派の地方分権推進決議を嚆矢として、わが国の第一次地方分権改革は始まった。それは一九八〇年代から経済界主導で進められてきた行財政改革の流れを汲むものと、一九九〇年代からの政治改革の流れを受けた地方分権改革の始まりであった。またこの改革は、自民党を下野させた非自民連立政権、そしてそれを引き継ぐことになった自社さ連立政権の政治における「改革」の目玉とされる運命にあった。

わが国の八〇年代以降の政治行政はグローバル市場経済に対応するための行政改革、社会制度の構造改革の歴史でもあったが、九〇年代になり政府の財政問題に端を発した取り組みから、行財政改革は最重要課題と位置づけられ、その実効性を挙げるために地方を巻き込む地方分権改革といった色合いが強くなってくる。戦後一貫して地方分権を求めてきた自治体、総務省などの「地方分権推進派」は、ここに意図せずして強力なパートナーとして経済界（ビジネス派）を迎えたわけである。ただ、そのパートナーとの共働体制はまさに同床異夢であったことが、その後の改革の展開から理解される。

例えばトヨタなどの国家を超えるような経営規模のグローバル企業は、自社の世界市場戦略にもとづき種々の国家改造計画案を日本経団連や経済同友会などとして提言し、また政府の委員会等の委員長や民間議員として政策形成に大きな影響を及ぼしてきた。さらに経済界は一九九三年に旧経団連が廃止した斡旋献金を、二〇〇三年には興

田日本経団連初代会長は政党的通信簿方式で政治資金の寄付を復活させ、大企業が政策を企画し、提案し、PRし、決定し、買収する力を増してきた。<sup>2)</sup>すでに多国籍企業は先進国のGDPを凌駕する経済的影響力を持ち、各国の政治経済や国際貿易通商のルール化に大きな影響力を行使している。内政への介入も、トヨタは財務省キャリア課長を渉外部長として引き抜き、六〇〇七〇人規模のスタッフが「霞が関対策機関」として政策提言を取りまとめるなど、一企業としての政策立案・提言組織まで備えるに至った。このように多国籍企業と国家や政党のかかわりは密接となる反面、国民や市民といったレベルでの政治参加は空洞化していった。<sup>3)</sup>市民社会と国家と政党が乖離し、大企業と国家と政党の関係が緊密になることが、グローバル市場社会の新しい慣行になっていった。ここでまず、行革と分権の歴史の交錯に関連し、九〇年代以降の分権改革はいったい何を目指してきたのか、経済権力の影響力の視点も包含しつつ整理しておこう。

図1は、戦後の行政改革と地方分権改革について、主要な取り組みを流れ図にしたものである。すでに述べたように、八〇年代からグローバリズムの進展とともに政府の統治機能が減退し、さまざまな市場化、自由化を基調とした制度改革が進められてきた。国際経済の進展により通貨や内政、国内経済を十分にコントロールする能力を失ってきた英米の中央政府は、自らの役割を縮小化し、争点を減少させることで、統治能力の維持を図ろうとしたが、我が国でも同様の「小さな政府」といった議論が巻き起こり、各政党は自由化、規制緩和、民営化を主導することで政治力をアピールしようとした。この時代には日本の自動車や半導体産業の世界市場席巻に対して、アメリカ合衆国から大きな注文がつけられた。その結果、貿易通商、公共事業の発注、金融保険制度、医療、各種サービス、法務など様々なビジネス分野の商慣習や制度をグローバルスタンダード化、つまりアメリカンスタンダード化する構造改革がアメリカ側の圧力のもと進められた。電機や自動車産業などでは米国工場を造るなど海外投資を行っ

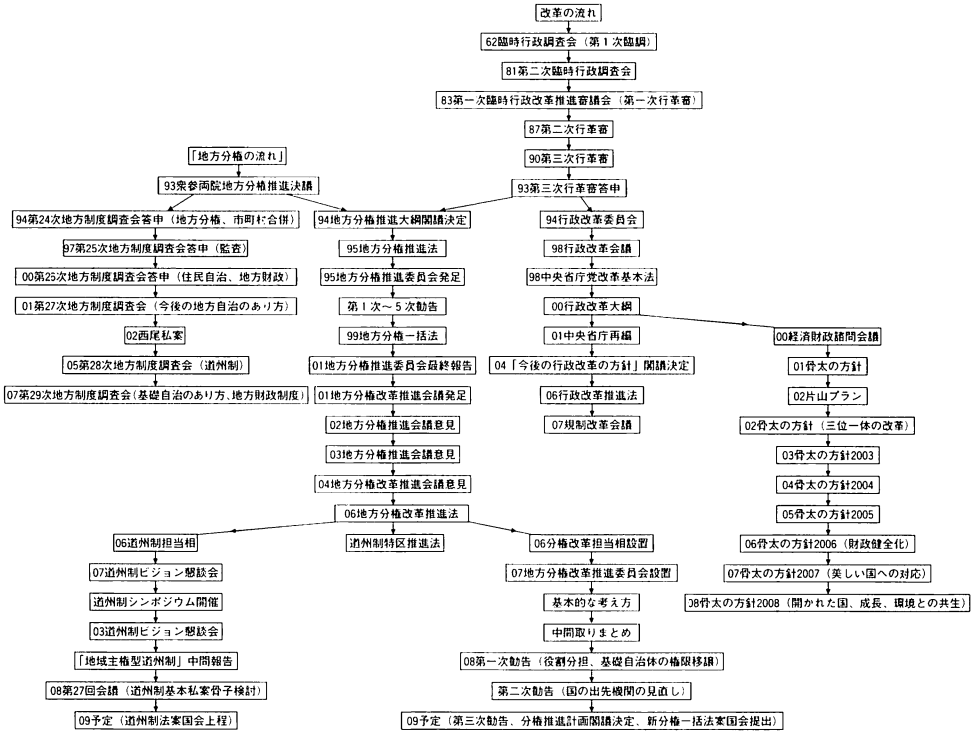


表1 地方分権と行政改革の流れ

て日本からの輸出を抑えるような戦略がとられることとなり、国内産業の空洞化が著しく進んだ反面、海外工場の展開が一気に進むこととなる。

この時代の改革の軌跡を辿ってみると、興味深いことに分権と行革の共同歩調、あるいは混同がみられる。我が国では、第三次行革審（一九九三年）の答申と軌を一にして地方分権改革も始まるわけであるが、そのテーマは、「増税なき財政再建」を堅持する財界、大蔵省の意向を強く反映し、行政の効率化や政府のスリム化、規制緩和といった行政制度の効率性に資する改革だけが取り上げられていくこととなった。

地方分権については、本来民主主義を深めていくために中央集権体制から地方分権体制への転換を目指す、権力の集権

化から分散化へという大きな目標があったはずである。ところが、小泉政権以降は新たな政策形成をリードする「経済財政諮問会議」において財政再建を至上目的化し、そのための国・地方制度の効率化に焦点が当てられたことから、「地方制度調査会」や「地方分権推進委員会」、「地方分権改革推進会議」などで主に議論されてきたテーマもそちらに引きずられていった。この間、国を挙げて市町村合併も推進中でもあり、さらに財政的にも「三位一体の改革」などの手法により自治体の再編が強制されていく。「行革」＝「地方分権」という言説空間がこのときゆるぎないものとなっていた。二〇〇四（平成一六）年の地方分権改革推進法成立以降は、分権改革担当のものと「地方分権改革推進委員会」が設置されるとともに、他方で初めて安倍内閣に道州制担当がおかれ「道州制ビジョン懇談会」が道州制の実現に向けた普及啓発を行うという、この国の形を急速に変えることを目指す政府体制となった。

市町村合併については、「昭和の大合併」以降の全国三、三〇〇余の市町村では多すぎる、さらに人口減少社会に向けた分権の受け皿として自立しうる市町村が必要といった言説が強力な政府によるキャンペーンで繰り返し広げられ、二〇一〇年二月には一、七七二にまで市町村の数の減少させる「平成の大合併」が成立した。そして次は、都道府県がすでに狭い領域となり非効率的であるとの理由から、「この国の形を変える」ために都道府県を廃止して道州制とし、それを国からの分権的受け皿とすべきという議論も活気づいてきた。戦前、戦後と浮遊してきた道州制議論であるが、従来（5）の国の地方政策の拠点化から、今回は国の分権という衣を纏った新しい道州制の提案がなされているわけである。旧来からの確信的な道州制論者であるバナソニックやトヨタの経営陣などが、財界案の提案、そして審議会の委員長としての采配などによりこの言説を正当化することで、機運情勢に大きな役割を果たしてきた。国会議員については、自らの権限を捨ててしまうような改革案にどこまでコミットするつもりなのか

はわからないが、改革業界人として改革推進のポーズをとりつつ、自民党の道州制委員会としての検討は着々と進められてきている。ただ霞ヶ関の官庁は、この問題には一切関わりを持たないスタンスを崩していない。これらのことから、その実現可能性を勘案すると、この言説を盛り上げる真の意図がどこにあるのかよくわからないが、それはもしかすると意図せざる結果かもしれないが、分権を目指すものではなく、国の機関のブロック単位での再編・集権化が到着地点となるのではないかと疑われるような政治過程を辿っている。

安倍内閣の初仕事であった北海道での道州制特区の施行や、道州制ビジョン懇談会のフォーラム、「地域主権型道州制中間報告」などで全国的な道州制の喚起が行われる一方で、それにもかかわらず小泉首相のような強い政治的リーダーシップを用いても国からの分権はほとんど達成されなかったという現実がある。ただ地方では、経済界は盛んに国民へのアピールを行っている。たとえば中部経済連合会の「提言・中部州の実現」（二〇〇五年十二月）や、トヨタによる三河一極集中体制からの脱却を意味するトヨタ自動車九州や東北への拡散といった道州制をにらんだと思われる企業戦略が始動しはじめる。九州経済同友会は、九州は一つ委員会による「九州自治州構想」（二〇〇一年）や、九州地方戦略会議による「九州モデル答申」（二〇〇八年）というように、経済界が主導する会議体に自治体を巻き込んで検討の場が作られ、財界主導の地方制度改革の提案が続いている。しかしながら、生活者としての国民側にとって何の議論なのか、その必然性も意図も国民にはほとんど理解されない水準に止まっている。これも行革のプロである財界の議論の関心が、住民自治の充実などといった分権の根幹に関わるのではなく、公務員数の削減や財政効率化と選択と集中による投資のための制度としての関心に拘泥していただけであるからである。

二〇〇一年からの小泉首相、経済財政諮問会議主導の行革は「骨太の方針」として毎年工程表が策定され、その

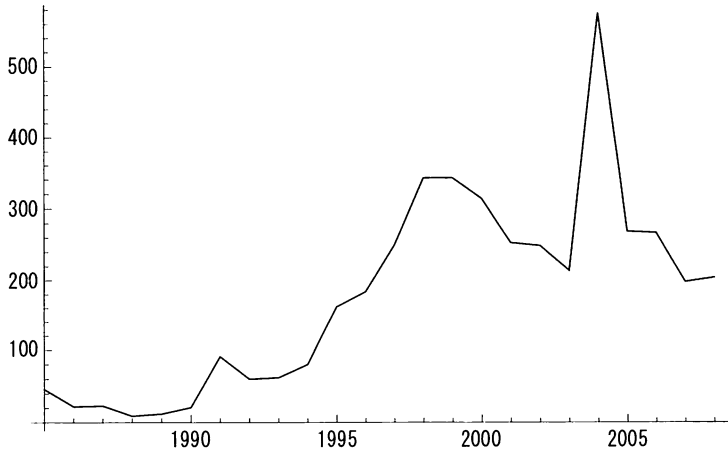


図2 朝日新聞における「自己責任」の使用頻度  
 (注) 横軸の数値は、記事の回数。

中で「三位一体の改革」など地方自治の根幹を揺さぶるような改革が進められてきた。この改革の基本理念である「自己責任」の言説は、個人の価値観から社会制度へと、労働法制や社会保障、教育、医療、地方自治、果てはアダルトサイトの利用にまで拡大されて浸透が進んでいくこととなった。この言説の示唆するところは、「グローバリズムの中で自由にやってくれ」ということへの表現であり、そのことが社会の信頼やネットワークを壊すことになるかもしれないことを厭わず、自己責任や市場原理にすべてをゆだねていくという社会づくりを仕方のないものとして受け止めていく社会認識の形成に寄与した。自己責任という言葉は、外国語にはないものであるが、あたかもグローバル社会の基本的価値観として、この言説は権力や経済力をもつ者の間に流布した。とりわけアメリカ留学経験を持つ経済学者や評論家、若手国会議員、多国籍企業の経営者などは、この言説を好む傾向が強いように思われる。地方分権の議論でも、しばしば「自治体の自己責任」といった言い回しで、自治≡自立≡自律≡自己責任といった独特の目標設定を強制し、金融機関の破たん法制と同じ発想で自治体の財政再建を迫る言説空間が拡大していった。

改革の目的については次節で詳しく検討するが、ここでこの基本的理念であった「自己責任」という言説がどれほど社会に流布していたのか確認しておこう。「自己責任」の使用頻度を一九八五年から二〇〇八年まで朝日新聞の記事で検索したものが図2である。一九九八年くらいから急増し、小泉改革の最中にピークに達していることがわかる。自己責任とともに、「自立」「競争」「民営化」「効率性」などが一連の改革劇のキーワードとされ、分権改革の中にその言説が深く埋め込まれてきたことは、先の行革と分権改革の歴史の交差からも確認される。

## 2 分権改革で目指したもの

さて次に、小泉改革以降の分権改革議論の目指したものの、行革思考がもたらした分権への歪みについて言説分析の視点から考えてみたい。<sup>6)</sup> 小泉総理のもと、構造改革の起点と政府が位置づけるいわゆる『骨太の方針』(今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針)が二〇〇一(平成一三)年に閣議決定されたが、この骨太の方針という手法はそれ以降の国の方針決定方式に大きな変更をおこした。従来の党での議論を迂回して、官邸主導の民間人委員等による経済財政諮問会議が出す方針が閣議決定され優先されるようになり、財政再建や金融、地方制度、社会保障制度改革などの彼らが重要と考えるテーマを構造改革のターゲットとした。

この『骨太の方針』の副題は〈新世紀維新が目指すもの——日本経済の再生シナリオ〉と銘打たれており、経済再建をおこなうための構造改革の基本方針と位置づけられている。その第一歩として不良債権の解決、そのための処方箋として民営化・規制改革プログラム、地方自立・活性化プログラム、財政改革プログラムなどが規定された。



そこでは「効果と効率の追求」にもとづき、社会資本整備や社会保障制度、地方制度の改革を实行するとされた。とりわけ地方については、「個性ある地方の競争」を求め、自立と自律を基礎とする自治体と国との関係性を構築するとした。

この構造改革の理念の提示は、地方分権改革をめぐる言説について大きな影響を及ぼした。現在においても、地方分権改革推進委員会は地方分権の理念と現状について、「第一次地方分権改革は、国主導の中央集権型の行政システムが、時代にそぐわなくなっているとの時代認識にもとづいて、各種の提案をしてきた。国と地方との関係を上下主従の関係から対等・協力へと転換することに力を注ぎ、その象徴的な仕組みであった機関委任事務の制度をすべて廃止した。その後の情勢変化の激しさが、地方分権改革の成果を一気に飲み込もうとしているかに見える。この状況を打開するためには、地方分権改革を断行することによって、分権型の新たな未来社会を築くしか道は残されていない」(二〇〇七(平成一九)年一月「中間的な取りまとめ」と評価し、さらなる行革的分権改革の必要性を強く訴え続けている<sup>7)</sup>。

この報告では、現在多くの地方自治体が提供している行政サービスについて国の関与や基準を法令で規定するなど実質的な決定権の多くが国に留保されていることや、財源を大きく国に依存せざるを得ないことを転換し、実質的決定権や必要な財源を地方自治体に移譲すること、そして地方が自ら考え、実行できる完全自治体体制をめざすとしている。また、自治体を国が決めた政策・制度の単なる執行主体から、地域における政策・制度を自ら企画立案する主体へと転換すること、そのために地方自治体の「自由度を拡大する」仕組みの構築が必要であるとした。

「地方が主役の国づくり」の基本的な考え方となる「目指すべき方向性」について、次の5項目が掲げられている。

- ①分権社会への転換、
- ②地方の活力を高め、強い地方を創出、
- ③地方の税財政基盤の確立、
- ④簡素で効率的な筋肉

質の行財政システム、⑤自己決定、自己責任、受益と負担の明確化により地方を主役に。

また、地方分権改革推進のための基本原則としては、①基礎自治体優先、②明瞭、簡素、効率、③自由と責任、自立と連帯、④受益と負担の明確化、⑤透明性の向上と住民本位、を挙げる。自己決定、自己責任、受益と負担の明確化により「地方が主役に」を確立するという。このためには地方自治体レベルの総合行政の展開が不可欠であり、総合的に担える地方レベルの政府を確立するためにニアイズベターの観点から「基礎自治体優先の原則」にもとづき市町村合併を推進して組織を大きくし「完全自治体」を実現することや、国と重複する行政を廃止する役割分担と簡素で効率的な筋肉質の行財政システムを構築することが必要であるとする。そしてこのことが、将来の道州制へ道筋をつけるものであると位置づけている。

ここから理解できる分権改革の方向性には、その根底に行財政改革のための地方分権改革であり「小さな政府」を目指すのだという明確な意思、そして個人も地域も自己責任で運営されるべきという先にみた一九九〇年以降世界を覆った新保守主義的なイデオロギーに裏打ちされた言説の存在を明瞭に読み取ることができる。ここで十分に論じることができないが、理念として分権を追求する中で、国と地方の役割分担の議論は避けて通れないものであるものの、我が国のこの二〇年間の改革は分権ではなく国から見て効率的な行政執行体制に向けた地方制度の再編になってしまっているのではないかと考えられる。とりわけ民主主義を豊かなものにする分権改革という理念が全く打ち捨てられ、分権の言説が構成要素となりにえないところに、我が国の地方分権改革の異質性がみられる。

ここで二〇〇一（平成一三）年の「骨太の方針」<sup>9)</sup>が何を強調していたのか、それを受けた地方分権改革委員会の「地方分権改革推進に当たっての基本的な考え方」（二〇〇七（平成一九）年五月）ではどのような改革を目指そうとしたのか、そして検討の結果、地方分権改革委員会の「中間とりまとめ」（二〇〇七（平成一九）年一月）で

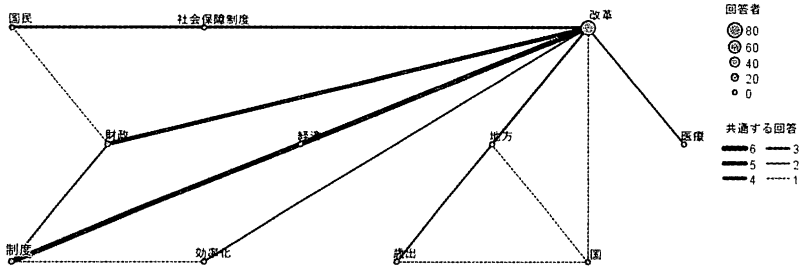


図3 「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針」に頻出するキーワードと語の相関関係

はどのように変化してきたのかについて、それらの文書中で用いられた言説をもとに探ってみたい。もちろん文章はコンテキストで意味を規定され、その文意の解釈は文脈に沿った内容分析によるべきものであるが、その種のオーソドックスな研究はこれまでも分権に関する論文で沢山なされてきている。本稿では、文中で多用されるフレーズや用語、およびその語の係り受けの関連性を調べることで、文書が暗示している言説を数量的に論じてみたいと考える。<sup>11)</sup>

まず構造改革の基点となった二〇〇一年の「骨太の方針」であるが、日本経済再生のシナリオとして不良債権問題の抜本的解決がアジェンダ設定された。このため構造改革を進める手法として、効率の追求、構造改革による経済的成果、社会保障制度の改革、競争による自立した地方制度の確立、プライマリーバランスの達成などが項目として挙げられる。「民間でできることは、できるだけ民間に委ねる」、「市場」と「競争」を通じて経済成長を目指す。市場の障害物や成長を抑制するものは取り除くとした。

この文書の中で多用される言葉をテキスト分析の手法で拾い出し、使用頻度の高い順にキーワードとして選別し、それらの単語が相互にセンチンス内でのような単語と関連しているのかを示したものが図3である。規制改革や構造改革を含む「改革」というキーワードに関わる語彙の関係性を表している。各ノードの大きさは、用語の頻度を示しており、例えば「改革」では七五件の使用があった。

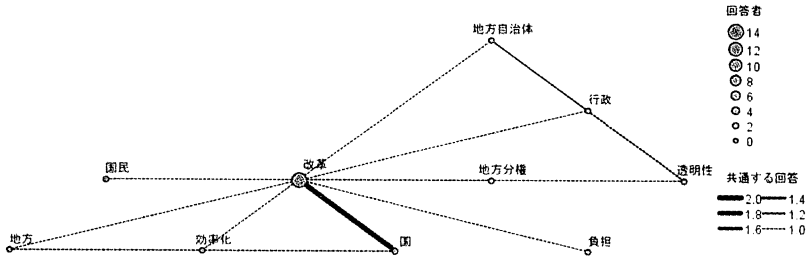


図 4 地方分権改革委員会報告「地方分権改革推進にあたっての基本的な考え方」に頻出するキーワードと語の相関関係

線の太さは相互に共通するセンテンス内で共に使用されているものを示したもので、たとえば「改革」と「経済」、「制度」はサイズが六の強い関係性が認められる。「改革」と「財政」についてはサイズが五の関係性であったように強い関連性がみられる。この図やキーワードの関連から「骨太の方針」文書の言説構造を再構成すると、この「構造改革」で目指したものは「経済」成長を目指すための「制度」改革と「財政」改革であった。そのため「効率化」を「制度」改革の基本とし「財政」を改善していくこととした。とりわけ「医療」や「社会保障」制度の歳出抑制改革を「国民」に理解を求めていくこと、さらに「国」と「地方」の役割分担等を行い、地方をコントロールすることで「歳出」を抑制するという言説を読み取ることができる。

また、「競争」という単語のかかわりも、非常に興味深い。全文中に「競争」は一〇回用いられている。「競争」の多くは「国」よりも「地方」とのかかわりとして記述され、「選択」と「国」がそれに関係しているという構造になっている。具体的なコンテキストでは、「個性ある地方の競争―自立した国・地方関係の確立」や「自立した地方が、それぞれの多様な個性と創造性を十分に発揮し、互いに競争していく」とか「個性ある地域の発展」「知恵と工夫の競争による活性化」へ」などというものから、「資源の移動は、「市場」と「競争」を通じて進んでいく」や「規制緩和が進む公益事業分野において、自由かつ公正な競争が確

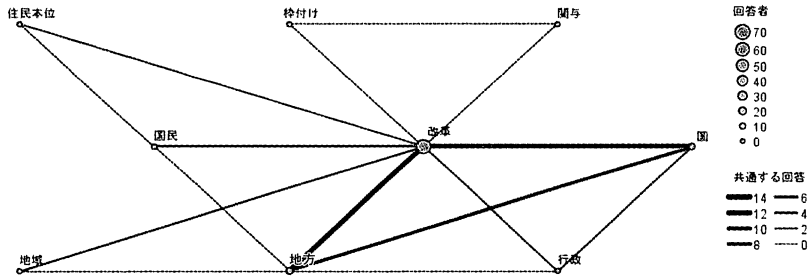


図5 地方分権改革委員会報告「中間的なとりまとめ」に頻出するキーワードと語の相関関係（「改革」をベースに）

保されるよう」、「患者の選択による医療機関相互の競争の促進を進める」、「大学教育に対する公的支援については、機関補助に世界最高水準の大学を作るための競争」というように、あらゆる場面への競争原理の導入という言説が強く打ち出された。

それでは、次に平成一九年五月に地方分権改革委員会が示した「地方分権推進にあたっての基本的な考え方—地方が主役の国づくり」について分析を行ってみよう。図4に示されるように、地方分権改革では分権の議論の中で「国の在り方」について論じつつも、「地方」の「効率化」が相互にリンクしている。また、この改革によって起きる変化には「国民」の理解が期待されている。「地方分権」は「地方自治体」や「行政」の在り方の「改革」であり、「透明性」を高めること、受益者負担などの「負担」を求めていくことが基本的な考え方として語られる。そこでは地方制度「改革」による「国」のスリム化との関連が強く認められる。

さらに一連の地方分権改革の審議を経て平成一九年一月に出された「中間的なとりまとめ」ではどうなったのであろうか。図5に見られるように「改革」は、「地方」の「行政」をどうするかという視点と、「国」の「行政」をどうするかという視点が強く結ばれている。「地域」の問題は「住民本位」、「国民本位」のものであるべきという視点、さらに「改革」での「国」の地方行政への

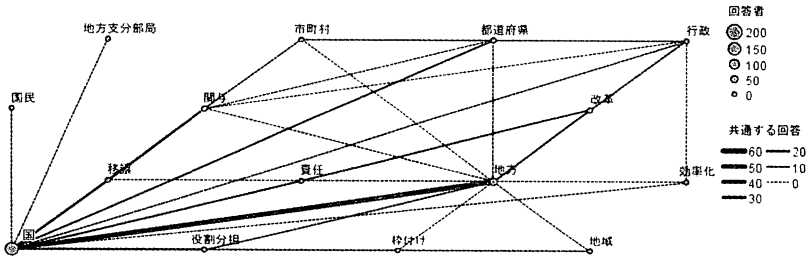


図6 地方分権改革委員会報告「中間とりまとめ」に頻出するキーワードと語の相関関係（「国」をベースに）

「関与」と「枠付け」をどう排除するかが課題であるとされる。

同文書内で一六三回と高い頻度で使われている「国」を基準に語彙の関係性を見てみると、図6に示されたように「国」と「地方」の関係性に関わる問題として再構成することができよう。そして、権限や財源の国からの「移譲」、国の「責任」や「関与」を減少させ、国と地方の「役割分担」、「枠づけ」が重要な論点であり、それらの「改革」には行政の「効率化」が不可欠である。その対象として「都道府県」と「市町村」の在り方が課題とされる。また国の「地方支分部局等」についても国のあり方とのかかわりで論じられている。しかし注意すべきは、この言説からは見えないが、現実には国の改革でありながら地方制度をいじることに終始している姿勢は変わらず、また国の地方支分部局等を数合わせで巨大な地域振興局や地方公務局に再編し、国家公務員を削減することで分権は進んだといったレベルに分権改革を矮小化するという面が、地方分権改革委員会の落としどころ探しの中で強く表れはじめていることである。

このテキスト分析で抽出された改革のキーワードは、一貫して財政改革、効率性改革であり、国の負担を如何に軽減し簡素で効率的な政府にするかという視点を中心にあった。他方で、市民主権、国民主権の復権としての分権改革として、地方政府の強化をめざす視点が全く欠落していることを如実に示してい

る。<sup>12)</sup>それをメガコンペティションの下で「創造的破壊」と称し、大胆で急激な改革を市場化の中で行おうとした。地方制度改革のみならず、労働法制度でも「派遣、有期雇用、裁量労働、フレックス就業などの多様な就労形態を選択することができるような制度改革」を進め、金融や税制も「貯蓄優遇から投資優遇への金融のあり方の切り替え」をすすめてきた。どのような社会を実現するかについて、本来、市民の手に地方政治を取り戻すという分権改革の理念を追及すれば、国から地方への権限委譲や行政の効率化とともに、住民が地方政治を民主的にコントロールする地方政治改革の視点が中心にあるべきであるが、わが国の分権改革の議論の中にはその視点は入っていないかった。これは、効率性改革をめざしたビジネス派が、地方政治自体を非効率と見て市町村合併を進めてきたことからすれば当然の成り行きであるが、地方自治派にとっても首長部局の権限の拡大、経営者としての行政効率性の追求にしか感心がなかった首長たちといった日本特有の問題がそこには潜んでいると考える。とりわけ第二次分権改革が国家公務員数の削減といった成果ばかりを追い、地方議会は特に期待されないその役割に安住し、また地方も財政の中央依存から地方支分部局等とのかかわりと決別できずにいることは、分権改革は改めて社会の理念を定めなおすという仕切り直しを必要としていることを物語っているのではなからうか。

### 3 分権改革は何を達成し、何に失敗したのか

二〇〇八（平成二〇）年末、世界経済はカジノ経済の破綻から大混乱に陥り、二〇世紀末からの過剰な資本主義経済による経済成長を目指す政府や社会のあり方に対して、立ち止まり考え直すべきとする意見が強くなってきた。

これまでの種々の新自由主義的「改革」は世界を安心安全で住みよいものにしてきたのかという観点から評価すれば、再度政治・経済のガバナンスのあり方を見直す必要性が問われている。とりわけ住民生活に密接な地方自治体の役割は重要性を増さざるを得ないと考えられる。

九〇年代以降、彼此二〇年間行ってきた地方分権改革は、独特の効率性追求という理念先行型の言説に導かれてきたが、結果は地方分権派には意図せざるどころに辿り着いてしまったという感が拭えない。もちろんこの間の議論は、地方分権改革では国と地方の役割を再整理することの必要性を明らかにし、機関委任事務のような国の下請けの地方自治体から脱却し、地方政治の主体としての地方政府であるべきといった理解の浸透には一定程度の貢献があった。また、権限、財源の委譲についても、成果は挙がらないものの正当な主張といった認知がなされてきたと思われる。

他方で、地方分権改革は総合行政の主体であるべき市町村組織の規模拡大と量的削減を急速に進めることを行ってきた。その結果、全国で起きた地方自治の状況は、一つひとつの自治体の行政効率性や専門性は高まったかもしれないが、もはや「分権」ではなく住民から遠い自治体へと地方レベルの「集権」化をすすめたという皮肉な結果をもたらした。分権といいつつ、身近なところで方針決定を行う自治ではなく、効率よく行政サービスを提供するための組織編成の議論に終始しすぎてきたということが、この二〇年間の総括であるといえよう。さらに、プロック単位の行政レベルについて、国と都道府県を混ぜ合わせた巨大な政府機関を作ろうという言説が、次の道州制の構想の柱となっていることについて注視していく必要がある。

また自己責任を強め、政府の機能を信用せずに政府を縮小化し、できるだけ多くのことを市場に委ねようとした言説の流布がもたらした結果について、いま国民の大きな悲鳴が聞こえるが、はたして我々ほどのような社会の構



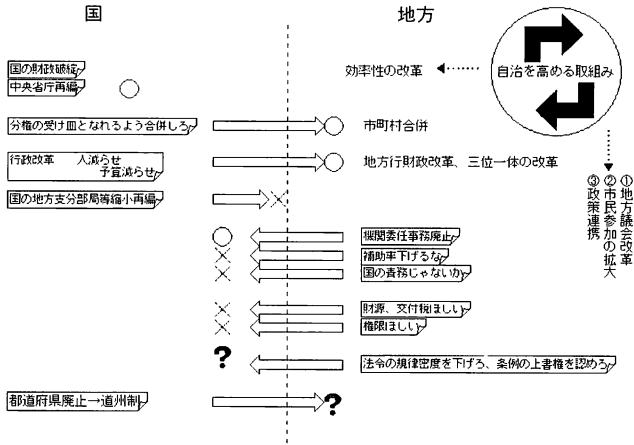


図7 分権改革の成果

想を持ってこの言説の伝播に臨んできたのであろうか。劇場型小泉改革に喝采を送り、いまま根強い人気のある元首相のイデオロギーの意味するところについて十分に理解し、そのような社会改革を支持してきたつもりなのだろうか。あるいは、単に「改革」という言説に閉塞感を破る変化や目新しさを求めただけで、その言説が具体化され政策化された時のインパクトや影響力の広がりについて国民は考える能力を持っていないという、民主主義を担う国民の力量不足の問題なのだろうか。劇場型の政治を歓呼で迎えた大衆民主主義は、未だ市民社会の行く末を考える力量を十分に備えていないように思える。

最後に分権改革の成果といえるものが何だったのかについて荒い整理を試みると、図7の国と地方のバランスシートから明らかである。つまり、効率性の改革は、その意図どおり成功した。しかし、地方政府の自由度は増していない。さらなる自治の基盤の広域化、集権化が進められ、市民参加という観点からは後退していると評価できよう。

また、繰り返しになるが地方議会の制度や運営、市民参加の制度の拡充をはじめとする地方政治の機能を高める分権改革の必要

性については、未だほとんど言説が生み出されていない。分権の議論が行政の効率化だけの話であれば国民の関心を得ることは難しく、国民にとつて国・地方の行政機関や専門家同士の権力闘争という冷めた見方もされよう。「自治」を進展させる議論のためには、わが国の地方分権の議論の論点を行政の効率性改革から、住民に身近な地方政治への改革に変更させる言説を創出する必要があるのではないかと考える。

- (1) 西尾勝『地方分権改革』東京大学出版会、二〇〇七年。
- (2) 鈴木文薫『道州制が見えてきた』本の泉社、二〇〇八年、二六一―三二頁。
- (3) 小川有美『政治社会論』河野勝・岩崎正洋編『アクセス比較政治学』日本経済評論社、二〇〇二年、六五―六七ページ。カッツとメイアの共同論文で描かれた「カルテル政党モデル」に近くなっている。政党はもはや国会の一部とみなしてよいほど国家に依存している。「古い政党」は市民社会から自らを切り離すことで生き残る。
- (4) 統治能力を維持するために争点の縮小化を行うことについては、藪野祐三『先進社会Ⅱ日本の政治Ⅲ』法律文化社、一九九三年、四一―六頁の説明を参照。
- (5) 金井利之『行政学叢書③ 自治制度』東京大学出版会、二〇〇七年、一一八―一二〇頁。
- (6) 佐藤俊樹・友枝敏雄編『言説分析の可能性』東信堂、二〇〇六年。
- (7) 地方分権改革委員会「中間的な取りまとめ」二〇〇七年一月。
- (8) 経済財政諮問会議「骨太の方針」二〇〇一年。
- (9) 地方分権改革委員会「地方分権改革推進に当たつての基本的な考え方」二〇〇七年五月。
- (10) たとえば日本行政学会編の年報行政研究四二「行政改革と政官関係」や年報行政研究四三「分権改革の新展開」などに

においても、小泉内閣との関係に関する分析論文がたくさん掲載されている。

(11) テキスト分析のソフトは、SPSS Text Analysis for Surveysを使用。

(12) Norbert Kersting, Angelika Vetter eds., *Reforming Local Government in Europe: Closing the Gap between Democracy and Efficiency*, Leske + Budrich, Opladen, 2003.