

論 説

イギリスと日本の地方分権の比較分析

金 順 殷
佐 藤 英 善

I 序 論

II イギリスの 地方分権

- 1 ヨーロッパ連合（European Union）と補完性の原理（Subsidiarity Principle）
- 2 地方分権の主要な内容
 - 1) 政治的分権（Devolution）：地域の独自性と政治的権限の強化
 - 2) 地方政府の構造改革：地方政府の競争力強化
 - ア．ロンドン広域市（Greater London Authority）の設立
 - イ．地域開発公社の設立
 - ウ．地方政府の構造改革
 - エ．最上の価値（Best Value）実現
- 3 地方分権改革の政策実施主体：政党のイニシアチブと住民の選択

III 日本の地方分権

- 1 地方分権推進法：地方分権改革体制の制度化
- 2 地方分権一括法：行政的分権
 - 1) 政府間関係の変化
 - 2) 行政事務の改編
 - 3) 地方政府政治行政体制の強化
- 3 地方分権改革の政策実施主体：地方分権推進委員会と官僚

IV. イギリスと日本の地方分権の比較分析

- 1 地方分権の諸般の与件
- 2 地方分権の類型
- 3 地方分権改革過程と政策担当者の役割
- 4 地方分権の意識水準

V. 示唆点並びに結論

参考文献

I 序 論

21世紀を前にして、様々な国家が地方分権改革を準備してきた。地方分権改革の目的は、各国家の政治、経済、歴史、文化的状況によって異なるが、民主主義の持続的発展と経済の Globalization にしたがって国家の競

争力強化を追求するという共通点を持っている。(Department of Environment, Transport and the Regions, 1998a, 1998b; 吉田, 1995; 大和田外 7, 2000)

既に中央集権体制をめぐる機能不全はさまざまな面で確認された。民主主義の経験が浅い国家だけではなく、民主主義の体制下で福祉国家を推進した国家においても中央集権体制の機能不全が現われた。

第2次世界大戦以後、イギリスで推進された福祉国家の paradigm は、新たな中央集権を生んだ。中央政府は福祉政策の樹立と財源を独占的に支配する一方で、地方政府は中央政府の補助金に依存し、単純な執行だけを担当した。従って、地域の実情を適切に反映した政策の執行が難しいだけでなく、補助金に依存する財政の非効率が多く見られることになった。また国家の競争力が低下して地域の民主主義が停滞化する結果になった。

経済のグローバリゼーションの進行によって、中央政府に対して過去とは異なる新しい役割があたえられた。経済のグローバリゼーションが進行しながら、同時に地域経済は、国家競争力の重要な要素となることが確認された。多品種少量生産という柔軟的専門化 (Flexible specialization) が地域に基盤をく中小企業の Network を通して形成されるため、これを効果的に支援する権限ある地方政府の役割が次第に重要になり始めた。

わが国においても地方分権は非常に重要な改革事項として認識された(金乗準外 2, 1999; 草義洙, 2000; 蘇英進, 2000)。1991年地方議会の誕生で30年ぶりに地方自治が再開され、それ以後10余年の間に地方自治政府は、民主主義の発展に少なくない寄与をしたと一般的の評価される。公務員が住民に提供する行政サービスの質が向上し、公務員の住民に対する姿勢と態度が過去とは異なる。何よりも、地域住民の意思が地方政府に反映される事例が徐々に増えることで、地域の民主主義の発展が確認されている。

それにもかかわらず地域の観点からみると、地方自治関連制度に内在す

る障害要因のために、地域の民主主義と地域発展をもたらす地方政府の役割が、非常に制約を受けている。地方自治が実施されず、地方政府を単なる中央政府の執行機関として取扱われた過去の惰性と慣行が、依然として地方政府の自立性を損なっている。最近、中央政府が推進している副団体長の国家職への復帰、および団体長に対する書面警告制などは、中央集権体制に対する郷愁と慣行が依然として残っていることを示めている（金順殷，2000a）。

首都圏と非首都圏の隔差、地域感情および統一の準備など多様な懸案も地方分権と密接に関連している。1960年代以後、急速な経済成長戦略の派生物である地域不均衡を解消し、そして、地域感情を解消できる方策のひとつとして、地方分権が継続的に提示された（崔漢洙，1995；李南永，1995；草義洙，2000；蘇永鎮，2000）。

その間われわれは持続的に統一論議を行い、2000年6月を起点として統一論議はあたらしい局面を向かえた。既に具体的かつ実際的な統一論議に発展している。これと関連して、先の9月中旬に韓国地方自治学会と韓国地方行政研究院は「統一に準備する地方政府の役割」とするセミナーを開催したのは、統一を準備することによって、地方政府の役割が非常に重要であることを反証している。分権にもとづく地方政府が異質によって、理念と体制を調和させるのに、多くの寄与をすることをドイツの統一とヨーロッパ連合によって、地方政府の重要性が確認された。

上記の議論を整理すると、韓国も地方分権改革に関する国民たちの関心を更に高め、地方分権改革の成功のために更なる努力をしなければならない。地方分権改革を準備する過程で参考にすることのできる代表的な事例が、イギリスと日本の地方分権改革である。

イギリスと日本は21世紀に備えて、1990年代に地方分権改革を開始し、最近終わったのである。イギリスと日本の地方分権改革を比較分析することが本研究の目的である。これにもとづいて 今後の韓国の地方分権改革と関連されて示唆点を議論したい。

II イギリスの地方分権

イギリスは伝統的に住民自治に基づいて分権的体制を基礎に発展した。しかし、第2次世界大戦以後、福祉国家の実現のために中央集権体制が形成された。

福祉国家実現に必要な財政支出の増大と石油危機がもたらした競争力の衰退のために、1970年末IMF緊急財政支援をうけなければならない状況になった。1979年に、このような状況の中で就任したサッチャー首相は何よりもまず、経済再建の旗幟を鮮明になった。サッチャー首相は経済再建のために新自由主義の理念にしたがって公共部門への市場原理の適用と中央集権的改革を行った。

地方政府の財政支出を統制しただけではなく、財政の効率を向上させるために市場原理の適用を強化した。例えば、伝統的な地方税であったレイドを廃止し、人頭税を導入した（金順殷, 1998a）。あるいはまた、ロンドン広域市をふくめて広域都市政府を解体し、地方政府構造を単層制へ転換させた。保守党のこのような政策は地域の民主主義を毀損させたという批判を受けた（Leach and Game, 1991）。

経済再建の名目の下で推進された保守党の中央集権化の努力は、労働党の登場で地方分権へ転換された。労働党政府の地方分権改革は、労働党政府がヨーロッパ評議会（Council of Europe）の「ヨーロッパ地方自治憲章」に署名する事によって、分権への意志が明らかにされた。ヨーロッパ評議会の地方政府憲章に署名したため、イギリスの分権改革はヨーロッパ連合の枠組の中で進行しなければならなかった。

ヨーロッパ連合が闡明した「補完性の原理」に基づく（Council of Europe, 1988, 1992）労働党の地方分権改革は政治的分権、地方政府構造の改編、住民参加の拡大という特徴を持っている（Department of Environment, Transport and the Regions, 1998a, 1998b）。地域の独自性と共

同体の維持および地域発展のために政治的分権は、21世紀における地方府の競争力強化という側面で重要視された。とくに、広域的地方政府がヨーロッパ連合との関係で地域発展のために適切な役割を果たすことができるが故に、その権限が強化された。

地方政府構造改革は、地域の民主主義を再生させるためのものでり、地域内のリーダーシップを強化させるために機関分離型の地方政府形態が地方自治史上はじめて導入された。その他にも地方政府の民主性と効率性を高めるために、改革の過程で住民参加を強化して行政サービスの提供における民間部門とのパートナーシップが強化された。

1 ユーロッパ連合（European Union）と補完性の原理（Subsidiarity Principle）

ヨーロッパ連合の誕生によって、中央政府の役割が新たに転換され、国民に対する地方政府の役割が高められた。従って、地方自治を国際的に保護・保障するために制定されたものが、「ヨーロッパ地方政府憲章（European Charter of Local Self-government）」であった（Council of Europe, 1988；金順殷, 2000c）。ヨーロッパ地方自治憲章には、中央政府の政治・行政過程への地方政府の参加、地方政府の権限とこれにふさわしい財源保障、中央政府と地方政府間の紛争に対する司法的救済の原則などが含まれている。

特にヨーロッパ評議会は、ヨーロッパ地方自治憲章の中で地方政府の補完性原理（Subsidiarity principle）を明らかにした。補完性の原理とは、個々の公共政策は政策が必要とされる適正な政府レベルで決定されることが妥当であることを意味する。住民の生活に密接な政策は、基礎的な地方政府で決定されるべきであり、政策の効果が広域的な広がりをもつ場合、広域的地方政府が担当する事が望ましいという原理である（憲章 第4条 3項）。

補完性の原理は、ヨーロッパ内部で長い間議論された分権の基礎的原理

であり、それはヨーロッパ連合、中央政府、州政府、地域および地方政府間の相互関係を決定するのに大変重要な役割を果たした。その結果、ヨーロッパ連合結成後、その構成国における地方政府の役割が様々な点で強化された。特定国の中央政府によって従来自国民を対象として実行された様々な政策が、構成国すべての国民に差別なく適用されるべきであるとされ、そして又、ヨーロッパ憲章の基本理念と地方政府に賦与される補完性の原理に従って、地方政府の政策上の地位が強化された。ヨーロッパ議会の地方自治憲章はこのような地方政府の地位を承認する文書である。

従って、議会主権 (Parliamentary Sovereignty) と越権禁止の原則 (Ultra Vires) に基づいて中央集権体制を追求しながら地方政府の保護に消極的であった保守党政府は、ヨーロッパ地方自治憲章の署名に消極的な姿勢をとり続けてきた。しかし、地方分権を支持した労働党政府がその代わりに誕生したため、1997年、イギリスはヨーロッパ議会の地方自治憲章に署名した。イギリスの地方政府はイギリス国内においてはもちろんの事、ヨーロッパ連合内部に適切な地位が認められた。

そのうえヨーロッパ連合内で各国の広域地方政府は、同一の資格に基づいて、ヨーロッパ議会に補助金を申請することが可能になった。地域開発および経済開発を目的とするヨーロッパ地域開発基金、ヨーロッパ社会基金、ヨーロッパ農業指導保障基金の配分は、行政区域の狭い基礎的の地方政府より広域地方政府に優先的に選択された。

ヨーロッパ連合は、外交的に手続が複雑できめ細かい中央政府より広域地方政府と直接に接触している。このような状況変化が、地方分権を通しての広域地方政府の権限と政策能力を高める方向の改革が行われた背景になった (Department of Environment, Transport and the Regions, 2000a)。

2 地方分権の主要な内容

1) 政治的分権 (Devolution) : 地域の独自性と政治的権限の強化

ヨーロッパ連合内部において、地方自治が国際的に保護される状況以外

に、イギリスでは独自の歴史と文化をもったスコットランドやウエールズ地域と中央政府との関係は、長い関係争点であった。サッチャー保守党政府の中央政府の部局の中にウエールズ庁とスコットランド庁が設置され、その地域の懸案を独自に処理した。これに対してウエールズ地域とスコットランド地域は、独自の自律権を継続して要求した（Jordan and M. McVicar, 1995）。

1987年の総選挙の後、スコットランド地域ではスコットランド憲法会議（Scottish Constitution Convention）が創設された。スコットランド地域の政党、地方政府、教会、各種市民団体およびNPOが参加した。スコットランド憲法会議はスコットランド地域の自治のために持続的な作業を行なった。1995年に発表された「スコットランド議会、スコットランドの権利（Scotland's Parliament, Scotland's Right）」という報告書は、具体的な内容を持ち、後に成立したスコットランド法の根幹部分を形成した（Scottish Parliament, 2000a）。

分権を支持する労働党政府は、ウエールズ地域とスコットランド地域の自律権を強化させるという公約にしたがって、1999年7月、ウエールズ議会（the National Assembly for Wales）とスコットランド議会（the Scottish Parliament）を設立した（Department of Environment, Transport and the Regions, 1998c, 1998d）。

ウエールズ議会の場合、1997年7月「A Voice for Wales」という政治権限の委譲を主要な議題とした白書がはじめて発表された。その後「A Voice for Wales」は、1997年9月の住民投票を経て、1998年、議会の議決に従ってウエールズ政府法となった。

ウエールズ政府法に基づいて、従来から存在する中央部局の一つであるウエールズ庁の事務が、ウエールズ議会に委譲された。選挙によって構成される議会は、委譲された政治的権限に基づいて地域の優先順位にしたがって関連する政策を樹立する。

スコットランド地域の分権改革も同じ段階を経て完了した。1997年7月

に「スコットランド議会」という白書が発表された後、1997年9月の住民投票を経て、1997年12月スコットランド法が議会に提出され、スコットランド地域に分権改革が1998年11月に完成された。

ウェールズ議会とスコットランド議会は、国防、外交、国家安保、移民、社会保障など中央政府に留保される権限を除く包括的な政治的権限を委譲された。スコットランド議会は課税徴収権をもっているために、外交、国防を除く独立国家に近い権限を持つ事になった。特にヨーロッパ連合内で、広域地方政府がブリュッセルで事務室を開設し、ヨーロッパ連合との国際交流を推進しているため、部分的にしる外交権限を行使しているということができる (Scottish Parliament, 2000b)。

要約すれば、中央政府とスコットランドおよびウェールズ議会との関係は、従来とは異り変化している。今後中央政府と各地域の議会との間に形成される作業関係 (Working Relationship) は相互間の合意に基づき、これはあたらしい連帯機構 (Liaison Machinery) の重要な特徴になっている (Scottish Parliament, 2000b)。

労働党政府のイングランド地域における地方政策は、1998年の白書「現代の地方政府：国民と連携して (Modern Local Government: In Touch with the People)」と1999年の白書「地域のリーダーシップと地域の選択 (Local Leadership, Local Choice)」によくあらわれている。その白書ではイングランド地域における地域の経済、社会、環境的福祉を増進するために、地方政府の権限を向上強化することが地方政府改革の目的である事を明らかにした (Department of Environment, Transport and the Regions, 2000a)。

2) 地方政府の構造改革：地方政府の競争力強化

地方政府の政治的権限が改善された後の課題は、改善された政治的権限にもとづいて地域民主主義を活性化させ、与えられた政治的権限を処理できる行政体制を整備する作業である。日本の地方分権議論が道州制、連邦制など行政体制の整備と平行して進行した事とおなじ脈絡である (新藤, 1999; 佐々木, 1999; 西尾, 1999)。

イギリス労働党政府が公約した地方分権を土台とした地方政府の行政体制を強化する改革は、地方政府の広域化と地方政府の構造改革に集約することができる。前者は、1986年に解体されたロンドン広域市（Greater London Authority）を設立し、イングランド地域を8個のブロックに分割し、地域開発公社（Regional Development Agency）を設置した事である。後者は、地方政府の構造改革のために、イギリスの歴史上はじめて機関分離型を選択することができる地方自治法の改正を行った事である。機関分離型の地方政府は、地域のリーダーシップを強化することを目的とする（Department of Environment, Transport and the Regions, 1999a）。更に、地方政府が提供する行政サービスの効率を高めるため、最高の価値（Best Value）制度が導入された。

ア ロンドン広域市（Greater London Authority）の設立

1986年、サッチャー首相はロンドン地域の予算の浪費を予防し、行政の効率を向上させるためにロンドン広域市（Greater London Council）を解体した（金順殷, 1997）。その後、ロンドン広域市解体に関する議論と評価が継続している（Leach and Davis, 1990 ; Leach and Game, 1991）。ロンドン広域市の解体によるロンドンの戦略的リーダーシップの不在とロンドンの政治行政的責任の不在が、ロンドンの主要な問題点として指摘されていた。従って、労働党はロンドン広域市の設立を公約した。

労働党は、1997年の政権獲得後、公約に従ってロンドン広域市の設立についての措置に着手した。1997年に「ロンドンの新しいリーダーシップ（New Leadership for London）」という諮問文書（Consultation Paper）を発表して各界・各層の意見を収斂した。これに基づいて1998年に「ロンドン地域の市長と議会（A Mayor and Assembly for London）」という白書を発表した（Department of Environment, Transport and the Regions, 1998a）。1998年5月にロンドン広域市（Greater London Authority）設立に関するロンドン市民による住民投票によって、ロンドン広域市の設立が決定された。2000年5月のロンドン広域市選挙の後に、ロンドン広域市が正式に出

発した。

労働党政府は21世紀に備えて、地方政府の競争力を強化する必要を感じていた。強力な戦略的リーダーシップと責任の回復に力点を置いて、地方政府の政治・行政体制が整備された。このような観点から、ロンドン広域市が設立された事は、上記の白書から明らかである。

強力な戦略的リーダーシップと責任の回復のために、イギリスの地方自治史上はじめて機関分離型への地方政府構造が実施された。ロンドン広域市に過去とは異なる選出職市長制を導入することで、広域政府のリーダーシップを強化した事が、目立った特色である。これは次の節で議論する地方政府のリーダーシップの強化と同様の文脈である。

地域民主主義の活性化も地方政府改革の重要な目標であった。過去に特定政党が特定地域を治めたために活力が失われた地域民主主義を活性化させるために、地方選挙に比例代表制が導入された。25名の広域議員の内、11名が比例代表選出議員である。

ロンドン広域市のもう一つの特徴は小さい政府の実現であった。労働党政府がロンドン地域における広域地方政府の設立を計画した時に、ロンドン広域市の設立基準として、戦略性、民主性、効率性とともにより小さい政府が採用されていた。

選出職市長を牽制する市議会の規模が、1986年以前の100余名の水準から25名に縮小された。執行部の規模も本庁の場合400余名と定められ、東京都庁の19万名、ソウル市庁の5万1千名、釜山市庁の1万5千名と比較すると大変少ない数である。

新しく誕生したロンドン広域市は、小規模の市議会と執行部を持ち、交通政策、ロンドン地域の都市計画および環境基本計画の策定、経済発展戦略、文化および観光政策の樹立を担当する。それは、具体的な執行業務より区政府との調整業務や総合計画の樹立を遂行する広域地方政府としての役割を何よりも期待されている。

地方議会の小議会制度と広域地方政府の誕生は、ヨーロッパ評議会が勧

告する内容にふさわしく、新たな時代に適した政策であるとして住民投票によって評価された。住民投票の結果、投票者の72%がロンドン広域市を設立する政策を支持した（Department of Environment, Transport and the Regions, 1998e）。

イ 地域開発公社の設立

広域的需要に対応するために労働党政府はロンドン地域でロンドン広域市（Greater London Authority）を設立したのに対して、ロンドン以外のイングランド地域では、地域開発公社（Regional Development Agency）が設立された。

保守党政府は、1994年にイングランドの分散されていた環境・交通・雇用・通商産業省の地方行政機関を10の地方事務所に統合し、それらは統合・再編された環境・交通・地域省（Department of Environment, Transport and the Regions）の傘下に設置された。そのあと労働党政府はこれを発展させてイングランド地域を8のブロックにわけて地域開発公社を設立した。

1997年に繁栄のためのパートナーシップ形成（Building Partnership for Prosperity）という白書と各界の意見を土台に、1998年、地域開発公社法（Regional Development Act of 1998）を制定した。地域開発公社法に従って、1999年に設立された地域開発公社は地域の開発戦略を作成するセンターとして登場し、民間企業によって主導される特徴を有している。地域開発公社は、地域開発のために経済団体は当然に関わり、地方政府と協議をし地域住民の意思にもとづく実行可能な開発戦略を樹立する（East Midlands Development Agency, 2000）。地域開発公社は、イギリス政府にかわってヨーロッパ議会の開発基金に申請する資格をもつ。

とくに保守党の非営利団体（Quango）とは異なり、地域開発公社の対住民責任を増す措置が整えられた。地域開発公社は、地方政府や地域の経済団体および市民団体の代表が構成する広域会議（Regional Chamber）によって統制され、地域開発公社の理事13名のうちの4名は地方政府の代表者

として広域会議とともに、地域開発公社を監視する役割を遂行する。

ウ 地方政府の構造改革

地方政府による競争力強化の努力は、1998年“現代地方政府：市民ともに (Modern Local Government : In Touch with the People)”という白書の発表を経てすすめられた。その後、公聴会を経て地方政府の構造組織を決める新しい地方政府法が採択された (Department of Environment, Transport and the Regions, 1998a, 1998b, 1999a, 1999b, 2000a)。

新たな地方政府法は、以前の委員会制度に代えて三つの代替案を提示した。代替案の選択は地域の選択に依拠する、と定める規定は際立った特徴を有している。各地域は選出職市長と内閣制型、リーダーと内閣制型、選出職市長とマネージャー型の中から地域に適合する制度を選択できる。住民投票により提案された選択肢の中から選ぶ事が出来る、と公示した (Department of Environment, Transport and the Regions, 2000a)。

選出職市長・内閣制型において、市長は住民の選挙にもとづいて選出され、選出された市長は議会議員の中から内閣を構成する制度である。リーダーと内閣制型は既存の形態と類似する制度であり、議会によってリーダーが選出される。そして議会またはリーダーによって選出された一部の議員で内閣を構成する形態を意味する。

選出職市長・マネージャー型について、前者の市長は住民の選挙によって選出され、選出職市長はマネージャーを任命し、戦略的な政策決定と日常的な行政はマネージャーに委任される形態である。上記の三つの形態の共通点は地域内のリーダーシップを強化していることである。

エ 最上の価値 (Best Value) の実現

イギリスの場合、地方財政の浪費を減らし財政効率を高めるための努力が、様々な形で展開されてきた。サッチャー首相の保守党政府が地方政府レベルで適用した制度のひとつが強制入札制度 (Compulsory Competitive Tendering) である (金順殷, 1998b)。

従来からイギリスの地方政府は、行政サービスの提供者としての主要な

役割を果たしてきた。保守党政府は、財政の価値（Value for Money）を向上するために、地方政府を行政サービスの提供者としてよりも条件整備型団体（Enabling Authorities）に転換させ、より経済的・効率的な行政サービスの提供を目標として導入された制度が強制入札制度である（Ridley, 1988）。

地方政府が、民間部門と同じ資格で行政サービスの提供をし、当該行政サービスを行うには、関連する公開入札に参加することが義務付けられ、公開入札で失敗した地方政府の当該部局は廃止される。このような場合、地方政府は、民間部門が当該行政サービスを提供するために必要な条件を整備する役割のみを割り当てられた。この行政部局の廃止という結果をもたらした強制入札制度は労働党政府によって廃止された。

労働党政府も地方財政の効率性の向上に対する関心は、保守党政府と同様に高かった。強制入札制度を廃止するかわりに導入された制度が、最上の価値（Best Value）制度である（Department of Environment, Transport and the Regions, 1999c）。

最上の価値は、行政サービスの優秀性を担保するために、目標を設定し、財政の効率を強調する点で、強制入札制度と共通する。しかしそれは、強制入札制度とは異なり、民間部門と同じ資格で公開入札に参加する事に代えて、地方政府が民間企業およびNPOとのパートナーシップを通しての協力関係が強調されている。

最上の価値を実現するために労働党政府は、四つの考慮事項を提示した。4Cと呼ばれる考慮事項とは、挑戦（Challenge）、比較（Compare）、諮問（Consult）、競争（Compete）である。すべての地方政府が、挑戦的な意志と競争、相互比較および諮問を通して、財政の最上の価値を実現させることが勧告されている。

最上の価値を実現するための具体的な案として、中央政府は、地方政府に会計基準の強制、成果測定、公平な雇用制度などを提示している。更に中央政府は、地方政府間の競争を促し、最上の価値の実現を怠る地方政府

に対して行政サービスの提供の民間部門への移管を命令することができる。

労働党政府が実施している最上の価値制度も、中央政府の強制力保持や行政サービスの質と財政効率の向上ために行政の透明性を要求していることについては、保守党政府の改革努力と一致している (Department of Environment, Transport and the Regions, 2000b)。

3 地方分権改革の政策実施主体：政党の イニシアチブと住民の選択

上記で労働党政府によって遂行された地方分権改革を分析した結果、比較的に政治と行政の区分のあきらかなイギリスにおける政治・行政改革のイニシアチブは、国民の代表である政治家と政党が保持している。

議会の優越性 (Supremacy of Parliament) が認められるイギリスでは、議会の多数党内において合意が形成されれば、どのような改革も実施する事ができる。保守党政府による1986年のロンドン広域市の解体、イギリス式強制入札制度、人頭税の導入、地方政府の単層制への改革などは、他の国において実施困難な改革であると評価された (宋本外1, 2000)。

1997年以後の地方分権改革も、労働党のイニシアチブのもとでおこなわれた。上記で分析したウェールズおよびスコットランド議会の創設および政治的分権、広域機構の設置、地方政府の構造改革および運営原理の改革などは、労働党の政治綱領政策にしたがって体系的に遂行された。

イギリス地方分権改革のもう一つの特徴は、改革の過程における住民参加と住民の選択が重視されていることである。スコットランド議会の創設過程でスコットランド憲法会議が重要な役割を果たしたことは、前節で議論した。特に、スコットランド憲法会議の報告書は、新たに誕生したスコットランド議会の機能を決定する際に、大変な寄与をした。

地方政府の構造改革過程においても、多くの代替案の中からの最終的な選択は地域住民の選択に委ねられた。ロンドン広域市 (Greater London

Authority) の設立の可否についても、ロンドン住民の投票のによって決定され、現在、ロンドン広域市は活動している。地方政府構造改革も住民の投票によって決定されている。

Ⅲ 日本の地方分権

日本の場合は、1990年代に入り地方分権改革が本格的に推進され、1999年の地方分権一括法に結実した。「未完成の改革」（西尾，1999）、「第3の改革（佐々木，1999）」など相互に異って評価されている日本の地方分権は歴史的背景と時代的背景を同時にかかえている（金順殷，2000b）。歴史的には1877年の福沢の地方分権論をはじめ、様々な地方分権論議が継続しておこなわれた。第2次世界大戦後の1949年のシャウブ勧告や神戸勧告などは、地方分権に関する鋭い分析をおこなっている。そのような議論にもかかわらず日本の地方分権論議は「解決の留保された戦後改革の遺産」という評価にみられるように地方分権の実現は達成されなかった。

1990年にはいり日本の直面する新たな内外の時代状況は、地方分権改革を促進させることに寄与した（新藤1999；佐々木，1999；西尾1999）。対外的にはグローバル化と冷戦体制の崩壊がもたらした中央政府の役割変化，そして対内的には政治・行政改革の要求，福祉国家パラダイムの変化，高齢化と情報化社会に対応するなど多くの前提条件の変化のために地方分権論議が具体化する事ができた（自治省，2000）。

1990年代の日本の地方分権改革は、1995年地方分権推進法の制定とこれに基づく地方分権推進委員会の活動を中心に展開された。その結果、1999年地方分権一括法という形態をとり、地方分権改革が終了した。これを詳論すれば次のようになる。

1 地方分権推進法：地方分権改革体制の制度化

日本は1980年末から地方分権改革に関する専門的議論がさかんになっ

た。1988年に第2次、1993年に第3次行政改革推進審議会の活動、1994年9月、地方6団体の地方分権に関する意見提出、1994年11月、第24次地方制度調査会の活動などが代表的な事例である。このような活動にもとづいて1994年、地方6団体の意見、1994年内閣行政改革本部分権部会議見解、1995年、新進黨案と政府案との間の妥協の産物が⁸1995年地方分権推進法である。

プログラムの性格の地方分権推進法では（石外3，1995），地方分権推進法の基本理念，地方分権推進に関する基本方針，地方分権推進計画，地方分権推進委員会の設置などが規定されている。中央政府と地方政府相互間の役割の明確化，地方の自主性向上，地域の活性化が基本理念として規定されている。

この基本理念を実現するために中央政府と地方政府の役割をあきらかにし，地方分権推進に関する基本施策が規定された。日本の地方分権の方向を示唆する基本施策は中央政府権限の地方委譲，必置規制の整理・合理化，機関委任事務の整理合理化および廃止などであった。このような施策は，1949年地方分権改革の要求に対して機関委任事務，必置規制，地方事務官制度の導入を通して巧妙に行政的集権体制を維持した歴史的事実に基因している（金順殷，2000b）。地方分権推進法では地方分権改革が成果をもたらすように，中央政府が推進計画を作成し国会に報告するよう規定されている。具体的な日程は明示されず，5年の時限法としてつくられた地方分権推進法の制定過程では，迅速な推進計画の実現の担保手段が議論された。

地方分権推進法のもっと重要な意義は，地方分権改革の推進体制を制度化したことである（石外3，1995）。まず地方分権の効果的推進のために地方分権推進委員会を設置し，国会，行政部と地方分権推進委員会間の役割および作業関係（Working relationship）が明らかにされた。

総理府に設置された地方分権推進委員会は地方分権の研究・審議機関として地方分権の勧告案を国会と政府に報告し，政府の地方分権推進過程を

監視する役割を与えられた。それはまた、1999年地方分権一括法が制定されるまでに1回の中間報告と5回の勧告案を提出した。

地方分権推進委員会が勧告案を提出すると、行政部は勧告案を尊重しなければならず、これにもとづいて具体的な分権推進計画を作成し、国会に報告する義務が課された。長い間、論難されていた機関委任事務、中央政府と地方政府の関係、必置規制および補助金制度については、政府が作成しなければならない分権推進計画の主要な内容であった。

国会は地方分権改革と関連する各種報告をうける。多様な意見を収斂して地方分権改革と関連する法律を制定または改正する最後の作業が国会に固有な権限であった。

2 地方分権一括法：行政的分権

前節で議論したように日本の地方分権論議は、中央政府と地方政府の関係と機関委任事務の改革が主要議題であった（西尾，1999）。更に、地方分権が実施されたばあいに、向上する政治行政権限を効果的に処理できる地方政府の政治行政体制の整備が地方分権と密接に関連していた。

このような歴史的背景にしたがって1990年代日本地方分権改革の主要な内容も中央政府・地方政府間の関係、行政事務の改編と地方政府行政体制の整備に関連していた。中央政府と地方政府の政府間関係は、戦後に確立された機関委任事務、必置規制、地方事務官制度にもとづく中央政府の関与に特徴づけられる（金順殷，2000b）。中央政府は機関委任事務、必置規制、地方事務官制度を通して地方政府を統制してきた。したがって、1990年地方分権改革の焦点はこのような制度を改善することであった（新藤，1999；佐々木，1999；西尾，1999）。日本の地方分権は行政的分権と評価された（松本，2000）。

地方政府の政治行政体制に関連して連邦制，道州制，府県合併論，市町村合併論など多様な議論があった。1990年代の地方分権改革においては既存の都道府県制を根幹として大都市の特別区が強化され，そしてまた特例

市が新設された。

1) 政府間関係の変化

従来、中央政府と地方政府との関係は上下服従関係であった。しかしそれは、今回の改革によって、相互対等の協力関係に改善された。中央政府が地方政府の業務に関与する場合には法定主義の原則、一般法主義の原則、公正・透明の原則をまもるよう義務化された。

機関委任事務については、中央政府に包括的な指揮監督権が認められたけれども、機関委任事務の廃止にしたがって自治事務に対しては助言又は勧告、資料の提出要求、協議などの関与が認められるに留められた。新設された法定受託事務に関しては助言又は勧告、資料提出の要求、協議、同意、許可、認可または承認、指示などの関与ができる。地方政府が法定受託事務を処理する際に、業務処理を懈怠しまたは法令に違反する場合、中央政府は一定の要件と手続にしたがって代執行権限を行使することができる。

中央政府が関与する場合の基本手続も明示された。是正要求や指示などの権力的関与は必ず書面で理由を明示させた。手続の公正性と透明性の確保のために審査基準が設定・公表され、事務処理の迅速性の確保のために標準処理期間が設定された。

中央政府の関与に関連して、中央政府と地方政府との間で紛争が発生する場合に、国地方係争処理委員会に訴えを提起できるように規定すること、今回の改正の主たる特徴のひとつである。国地方係争処理委員会の5名の委員は総理大臣が国会の同意をえて任命するように規定されている。委員の任期は3年であり、3名以上の委員がおなじ政党に所属することを禁止する事によって、委員会の独立性が確保されている。

あたらしい分権改革によって必置規制が緩和され、地方事務官制度が廃止された。必置規制と地方事務官制度は地方政府の人事組織権を部分的に制約する制度であった。

2) 行政事務の改編

機関委任事務にもとづいて中央政府が地方政府を監督、統制してきたことは前節で言及した。機関委任事務の廃止により、一部は中央政府の直轄事務へ、一部は全面廃止、一部は地方政府の事務に編入するように規定された。

機関委任事務のなかから中央政府の直轄事務に改編された事務比率は6%であり、信用協同組合の監督、社会保険関係事務などが代表的事例であった。農地の買受者などに対する交付金の支給、交通事業再建計画の変更承認など、廃止された機関委任事務は2%であった。

公益法人の設立認可、飲食店の営業許可、農業振興地域の指定、都市計画区域指定など機関委任事務の55%が自治事務に改編された。他方で戸籍事務、旅券交付、生活保護決定、国政選挙など機関委任事務の37%が法定受託事務に改編された（松本，2000）。

3) 地方政府の政治・行政体制の強化

日本で分権論議が提起されたときに議論されたのは、地方政府の政治・行政体制の整備であった。その間に代替案として提示された連邦制、道州制、府県合併論、市町村合併論等の相互間に横わたる溝が非常に大きいため合意に至らなかった。むしろこのような議論が地方分権を妨害する結果につながった。

1990年代の地方分権議論においては、既存の都道府県制を基礎として分権論議がすすめられたので、可視的な成果をあげることができた（成田，1995；西尾，1999）。1990年代の改革は、都道府県から大都市地域への分権を促進するために特例市制度が新設された。1994年の地方自治法改正によって導入された中核市制度や広域連合制度は、1995年の市町村合併の特例に関する法律にもとづく市町村合併とともに地方政府の行政体制を強化するのにおおきく寄与するものと考えられている。これだけではなく、東京都23区の特別区を一般地方政府の地位に改善したことも地方分権に関連する事例として注目されている。

日本の場合、地方政府の政治行政体制を整備するための努力は1994年の広域連合制度を導入することで始められた。また、“市町村合併の特例に関する法律”の制定を通して市町村合併を誘導している。

大都市地域の分権を促進するため1994年に、中核市制度が導入され、1999年の地方自治法改正でその要件が緩和された。新たに特例市制度が導入され、大都市の政治行政の自律性が向上した。

この間これ以外にも、地方政府の適正な政治・行政体制の代替案として提示された道州制、連邦制、府県合併論などの争点がたびたび議論された。これに関連する問題として、東京圏への1極集中を解消するために首都の移転問題が現在も進行中である。

3 地方分権改革の政策実施主体：地方分権 推進委員会と官僚

一般的に日本の政策決定過程が議論される場合、政策関与者は与野党の国会議員、政党および日本特有の族議員、首相をふくめた政治家、行政官僚、圧力団体および地方政府である（堀，1996）。政策実施主体たちの相互間の影響力は政策類型、政治状況、政策段階によって多少異なる（中山，1996；龍円，1999）。

なかでも“統治構造における特権性”と特徴づけられる行政官僚は政策決定過程において、優越的な地位を有しているため、政策決定に関する研究で行政官僚はいつも関心の対象になっていた（1969；城山外2，1999）。政策類型、政治状況、政策段階に応じて、政策実施主体の役割が多少異なるにもかかわらず行政官僚が政策のイニシアチブをもち、行政官僚の意図に従って政策決定が行われることは日本の政策過程の一般的特性である。しかし、政策の種類のなかでも国家安全保障および改革などの非ルーチン型政策においては首相と内閣の役割が非常に大きい（中山，1996；龍円，1999）。

地方分権改革過程も上記のような日本の一般的な政策過程からおおきく

はずれなかった。日本の地方分権推進過程で地方分権推進委員会におおきな役割が与えられた事が、前節で議論された。地方分権推進委員会は首相の政治的リーダーシップの下で専門的な観点から地方分権に関連する問題を審議検討し、1度の中間報告および5度の勧告案を提出した。地方分権推進委員会が政治的影響力を持つことができたのは、村山首相と橋本首相の政治的リーダーシップに拠るところが大きかった（高木、1999）。もしも地方分権推進委員会が提出した勧告案がそのまま修正されずに地方自治関連制度が改編されれば、日本の地方分権は歴史上類例のないものになっただろう（新藤、1999；佐々木、1999；西尾、1999）。

地方分権推進委員会が勧告案を作成した過程ではもちろんのこと、政府が関連制度を整備した過程でも、中央官僚の反対は激しかった。中央官僚の反対のために機関委任事務の37%が法定受託事務という形態で残存したことから、1999年の地方分権は“未完の改革”と評価された（西尾、1999）。

IV イギリスと日本の地方分権の比較分析

イギリスと日本が21世紀に備えて地方分権改革を断行したことは前の章で分析した。地方分権改革を通して地方政府の競争力を強化したことは、イギリスと日本とに共通する。しかし地方分権の諸般の与件、地方分権の類型、地方分権過程、地方分権に対する意識の水準などの点で、おおきな違いがある。

1 地方分権の諸般の与件

イギリスと日本は、政治制度、歴史、福祉などさまざまな分野で異なる与件を土台として地方分権を推進した。政治制度的な側面からみるとイギリスの場合、ヨーロッパ連合と議会の優越性（Supremacy of Parliament）という特徴をもっている。

ヨーロッパ連合という超国家的政府の出現に対応して地方政府の役割が増大したことは前に議論した。広域的地方政府はヨーロッパ議会に地域開発資金を申請できる資格を有しているため、ヨーロッパ連合の存在は広域的地方政府の出現を容易にする遠因となった。そればかりでなく、ヨーロッパ議会のヨーロッパ地方政府憲章には地方政府の政策能力の向上に関する規定があるため、地方政府憲章に署名したイギリスの労働党政府は地方政府の政策能力を向上する地方分権に積極的な姿勢を示した。国際化と地方分権化が実質的な関係をもつ典型的な例となっている。

イギリスの地方分権改革を容易にしたもうひとつの制度的理由は、議会の優越性に求められる (Byrne, 1994)。地方自治の保護に関して憲法規定をもたないイギリスは、議会の多数党が政策上の合意を形成すれば、どのような政治行政改革でも断行でき、そしてまた断行した先例があった。サッチャー政府による1986年ロンドン広域市の解体とブレア政府によるスコットランド議会とウェールズ議会の設立がその代表的な例である。

それに対して日本はヨーロッパ連合と同様の超国家的組織の下にいないため、国際化と地方分権化が実質的にどのような関連を持っているかについて具体的な事例を発見しにくい。日本の場合、成文憲法で地方自治の保護に関する規定があるにもかかわらず日本の地方自治は常に三割自治と評価された。

歴史的な観点から、イギリス (United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland) はウェールズ、スコットランドを統合した後も、様々な側面で分権的な体制を維持した。ウェールズの言語が尊重され、スコットランドに独立の貨幣が承認されるなど地域の自立性が維持された。しかし日本の場合、近代国家の設立のために推進された中央集権体制は、明治維新から現代まで100年以上にわたって維持される一方で、地域の自立性は制約されてきた。現在日本の政治行政体制が後進国体制と評価される理由もここにある (松本, 2000)。

社会福祉の実現とそれに関連する制度についてイギリスと日本とでは大

きな差異がある。第2次世界大戦以後、イギリスは福祉国家の実現を達成するためにある程度の集権体制を構築した。そのような中央集権的福祉政策が財政の浪費につながったために分権的な体制へ福祉国家のパラダイムを転換した。

日本の場合その間、地域の自立性の向上とナショナル・ミニマムの達成という二つの価値の間で後者を選択しながら集権的体制を維持した。日本は2000年4月介護保険制度の開始で福祉国家に入るところである。介護保険制度の導入は、ある程度の中央集権的体制へのよう要求という相反する要求を組み合わせなければならなかった。イギリスの場合、50年以上かかって進行された事例が日本の場合、10余年にかかって発生する結果となった。このような状況のために日本の地方分権はイギリスと比較して福祉国家の実現と地方分権の達成という二重の負担をかかえることになった。

2 地方分権の類型

地方分権の類型はおおきく分権—分離型と集権—融合形に分類できる（佐々木，1999）。前者は地方政府が地方政府の責任と権限の下で政治・行政を遂行する類型である。地方政府の権限の範囲内にある事案に関して、中央政府は、監督や統制などの関与をしなければならなかった。地方政府に委譲される事務は、通常、制限列举型のかたちで規定されている。それは政治的分権と呼ぶことができる。イギリスは分権—分離型の範疇に含まれる。イギリスの地方政府は、議会の定める法律によって具体的に決定された政治・行政の範囲内で政策を遂行する。これに違反する行為は無効である（Ultra Vires）。他方で地方政府は、委譲された権限の範囲内で政策決定はもちろん人事組織面で全面的に自律的な権限をもっている。これがイギリス地方政府の長所となっている（Wilson and Game, 1994）。

ウェールズとスコットランド議会の設立、イングランド地域の分権は政治的分権の代表的事例である。スコットランドでは政治的分権（Devolution）という言葉よりも、自治立法権（Home rule）の確立という

言葉が使用される理由は、中央政府からの独立性を強調したいためである。

集権—融合型の地方分権は、事務処理における中央政府と地方政府の共同責任を意味する形態である。中央政府は権限および財源を持ち、地方政府は執行を担当する。中央政府は権限と財源に基いて地方政府を監視統制する。機関委任事務と団体委任事務がその代表例である。日本と韓国がこのような類型に該当する。日本で新設された法定受託事務もこのような類型に属するといえることができる。一般的に地方政府の事務が制限禁止型で規定されているにもかかわらず地方政府の自立性はおおしく損われている。日本の場合は行政的分権の代表的事例である。

3 地方分権改革過程と政策担当者の役割

地方分権改革過程で明らかになる政策担当者（Policyactor）の役割も、イギリスと日本では大きな差異がある。イギリスの場合、政治と行政の役割分担が比較的明確である。地方分権改革を含めた各種改革のイニシアチブは政治家と政党に握られている。従って、政権が代わる度に、改革の方向性が新たに与党となった政党の政治綱領の政策に基いて変化する。1979年以後の保守党の改革が、労働党の政権獲得によって変化したことを前章で分析した。行政官僚は政権を獲得した政党の政策にしたがって執行する役割を果たす。行政官僚が改革のイニシアチブをもつ例はほとんど見当たらない。

他方で、地域は地域の意見を反映させることに非常に積極的な姿勢を示す。地方政府は、地方分権改革過程で公聴会などを通して地域の意見を積極的に吸収する。1986年のロンドン広域市が保守党の中央政府の政策と対立した結果、解体された例にみるように中央政府の改革方向に正面から対峙した例もある。スコットランドの場合、政党、教会、労働組合、地方政府、市民団体などが連帯して憲法会議を構成した。憲法会議を通して地域の意見を形成し、中央の改革政策に反映させる例も地域の意見が積極的に

表現させることをよく示す事例である。

日本の場合、政策過程では伝統的に官僚が優越的地位にある（1969；城山外2，1999）。各種の改革に関連する政策過程において、官僚の影響力は非常に重要である。他方で政治家や政党に改革政策のリーダーシップは期待しにくい（松本，2000）。日本の地方分権が、地方分権推進委員会という組織を通して分権政策を推進したのも、このような現実が原因となっている。地方分権推進委員会が提示する各種改革の代替案が、対応する中央部局の反対のために変質させられたり、あるいは実現されずに至った事が官僚の優位性をよく示している（西尾，1999）。

地方分権改革過程で日本の地方政府は、二律背反的な態度を示していた。地方6団体を通じた集団的意見を提示した際、地方政府は地方分権に対して非常に積極的かつ改革的な意見を提示した。他方で個々の地方政府は、地方分権に消極的という評価もある。中央政府が地方交付金と補助金制度を通して地域間に平等にもたらし、地方政府の財源を確保するかぎり、既存の体制が維持されてもよいと個々の地方政府は考えているのかもしれない。

地方分権の結果、地方政府が課税権を行使する場合を仮定すると、上記の判断には説得力がある。地方政府の財政を確保するためにあたらしい財源を開発するかあるいは税率を引上ると地域の納税者との葛藤は必然的である。現在、東京都が一定規模以上の銀行を対象に外型標準課税を推進する過程で、課税対象となる銀行は当然として、中央政府との葛藤はその事を示す良い例である。しかしこれまでの様に、中央政府が税金を徴収すればそのような直接的な葛藤はさけることができると判断しているようだ。

このような地方政府の態度は、長い間、地域の民主主義にもとづく地方政府としてよりも中央政府の地方行政機関としての機能を遂行してきたことに慣れ親んだためと思われる。日本の分権改革は、このような習慣を打破し、地方政府が地域の民主主義を向上させることに目的があるといっても過言ではない。

地域の意見を反映することに消極的な姿勢を示すのは、地域に基盤をおく市民団体も同様である。地域の市民団体たちは地域の問題には非常に積極的でも国家的な問題では消極的である。他方で各種の利益団体は官僚集団、議会の族議員と連帯して彼らの利益をまもる。代表的事例として、1990年代の地方分権改革過程で各種医療団体が厚生省と連帯し、保健所長の医師免許所持に対する必置規制の撤廃に反対した事が挙げられる。

4 地方分権の意識水準

イギリスの場合、地方分権の必要性並びに重要性に対する地域の合意が形成されており、これに基いて分権改革が進行した。スコットランドとウェールズについての地域主義 (Regionalism) を基礎にした地方分権はもちろんの事、イングランド地域の分権改革も当該地域の合意にもとづいて進行した。地方政府の構造改革と関連する代替案の選択についても、地域の選択に基いている。イギリスの地方分権は、地方分権の必要性を長い地方自治の歴史を通して経験的に獲得した結果である、と言う事ができる。

日本の場合、地方分権の必要性への意識は、単なる理論的水準にとどまっているというのが一般的評価である (松本, 2000)。経験的に地方分権の必要性を獲得するよりも、日本の地方分権に対する理解は教科書的な水準にとどまっている。過去の高度経済成長をもたらした集権体制に対する思い出とともに、高度経済成長が持続されるかぎり集権体制を良しとする意識もある (西尾, 1999)。ナショナル・ミニマムの達成のために地域の自立性が犠牲にされたことは、そのような意識を示している。

V 示唆点並びに結論

イギリスと日本は21世紀を前にして、国家の競争力強化のために政治・行政改革を断行した。地方分権改革は新しい時代にふさわしい国家の統治体制を整備する方策のひとつであった。イギリスと日本で地方分権という

ことばを同じように使用しているにもかかわらず、イギリスと日本の地方分権改革は歴史的文脈、地方分権の類型、地方分権過程などで大きな差異が存在した事が上記で分析された。

イギリスが19世紀初めに選出職地方政府を構成したとき、日本は国家の存立に対する脅威にさらされていた。イギリスが地方政府組織を整備しながら地域の民主主義を伸張させた19世紀末に、日本は近代国家への発展のために官僚制に基く強力な中央集権体制を築いていた。

イギリスの場合、第2次世界大戦以後、福祉国家の実現のために多少の集権的要素が加味されて、サッチャー首相による政権獲得後、経済再建のために中央集権的体制が強化された。しかし、ブレア首相の労働党による政権獲得とヨーロッパ議会が定めた地方政府憲章に加入したために、地方分権は着実に進行してきた。

日本は第2次世界大戦以後、地方分権と民主主義伸張のためのシャープ勧告と神戸勧告などの努力があったものの、1951年の講和・独立後、“戦後政策の再検討”という“リッジウェイの声明”で中央集権体制が継続された。当時、中央政府は機関委任事務、必置規制、地方事務官制度などの巧みな方法で中央集権体制を維持していた（金順殷，2000b）。日本の中央集権体制は高度経済成長をもたらす一方で、地方分権議論が提起されると、地方不信論やナショナル・ミニマムを打ち立てて地方分権の熱気を冷ますことに成功した。1990年代には政治改革と行政改革の巨視的な枠組みのなかで、地方分権改革というある程度の可視的な成果がもたらされた（西尾，1999）。

イギリスの地方分権改革は政治家と政党のイニシアチブのもとで一貫性をもって推進された。他方で日本の地方分権改革が可視的な成果をもたらしたのは地方分権推進委員会の地方分権に対する強烈な意志とこれを支持した首相のリーダーシップにあった。マスコミの分権過程に対する監視も少なくない影響力を及ぼした（西尾，1999）。

中央部局の官吏達は、様々な理由と名分を主張することで地方分権改革

に消極的な姿勢を示した。地方政府の政策能力への疑問・不信がしばしば援用された。また、時には中央官庁部局の官吏、議会の族議員と利益団体が連帯して政治的な方法を用いて巧妙に分権を遅延させ、または反対した(龍円, 1999)。

地方分権の内容に関して、イギリスは分権—分離型のモデルの下に、法律で許容された範囲内で地方政府の自立性が徹底的に保障されている。日本の場合、地方分権改革以後も新設された法定受託事務はもちろん、自治事務についても中央政府の関与が制度的に承認されている。従来の機関委任事務の37%が法定受託事務として残存することになったため、第2の地方分権改革が必要であるという指摘が既に提起されている(松本, 2000)。1999年の改革以降も、集権—融合型が日本の分権類型とみなすことができる。上記の分析から韓国に対する示唆点を議論すると次の様になる。

地方分権改革に関連する韓国の諸般の与件は、日本の場合に非常に似ている。朝鮮時代以後の強力な中央集権体制は、現在に至るまで大きな変化もなく維持されている。中央集権体制の政治・政策過程における官僚の地位は、日本の官僚と同様に強力である。1960年代以後の経済発展が、官僚によって作成された計画の下でもたらされたために、官僚の政策イニシアチブは更に強化された。これに対して各種の改革過程で政治家や政党がイニシアチブをもった例はごく僅かであった。地方分権改革が、ある程度の中央集権的要素を要求する福祉の実現や、グローバリゼーションなどの問題への対応と同時に進行しなければならないために、分権の問題が複雑になり、地方政府の財政的負担が増加する状況も日本の場合と共通している(金順殷, 1999)。

中央政府が、機関委任事務と各種財源を通じて地方政府を統制していることも日本に類似している。地方政府の政策的な失敗が発生する時に、地方政府の政策能力を向上させることよりも中央集権的要素の導入を議論したり、それ以外にも、地方自治や地方分権の無用論が提起されることも共通している。国民の大部分が経験的に地方自治や地方分権の必要性を認識

していないことも日本の場合と同様である。

現在、韓国では‘中央行政権限の地方委譲促進等に関する法律’に基づいて地方委譲推進委員会が活動しているが、日本の地方分権推進委員会ほどに地方分権に対する強烈な意志をもって地方分権を推進していない。委員の出身地を全国的に按配し、非専門家もかなり参加しているために委員会の活動が非效果的という批判も提起されている。更に、韓国の政治指導者たちが日本の首相と同様に、地方分権について強力な政治的リーダーシップを発揮する可能性も少ないように思われる。

今後、地方分権議論が活発に進行すれば、地方分権改革過程の進行も日本の例に似通うことが予想される。多くの国会議員たちが地方分権に消極的な態度を示すことも予想される。中央政府の官僚は地方分権改革に対して、かなりの抵抗を見せるかもしれない。これに多くの利益団体があわせて地方分権改革過程に消極的に参加するかもしれない。

このような分析を前提にすると、今後、韓国の地方分権改革は楽観視する事はできない。政治家や政党のイニシアチブによって地方分権改革が実現することは、非常に困難であろう。他の政策のように中央政府の官僚に地方分権改革のイニシアチブを期待することは無理と思われる。地方分権改革のイニシアチブを誰が握るべきか、を考えると地域の役割が重要である。

地方分権の当事者である地域が、主体的に地方分権のイニシアチブをもたなければならない。韓国の場合、地方分権改革の過程で地域の役割が特に強調されるのもこの様な背景から説明される。こうした状況を考え合わせてみると、最近、釜山市を中心にした嶺南都市道知事（慶尚都・全羅都）協議会が地方分権を強く要求したことは非常に適切であったと評価すべきである。

私は、韓国の地方分権の改革過程イニシアチブを地域が握ること期待している。「地域」の構成員である地方政府、市民団体、地域マスコミ、市民などが地方分権の政治性、行政の専門性をかんがえ、自身たちの役割を

十分に果たすことによって、ある程度の成果が得られるのではないかと期待している。

参考文献

- 金秉準, 金順殷, 蘇順昌 (1999) [イギリスと日本の地方議会運営事例分析] ソウル: 韓国地方行政研究院
- 金順殷 (1994) 美国民選市長の役割と活動類型 都市発展研究所主催「都市発展と民選市長の役割」ゼミ発表論文
- 金順殷 (1997) イギリス都市広域政府の廃止の論理と現実 韓国行政学会夏季学術発表大会発表論文
- 金順殷 (1998a) イギリス地方税制の改革に関する研究: サッチャーとメジャー首相の地方財政改革を中心に [地方政府研究], 2 (2): 1-28
- 金順殷 (1998b) IMFと地方政府改革: サッチャー首相の地方政府改革を中心に[地方議会研究], 8: 5-28
- 金順殷 (1998c) 釜山広域市の政治勸力構造。[政治批評], 4: 59-70
- 金順殷 (1999) ニュミルレニウム時代の地方自治パラダイム: 分権化とカバナンス (Governance)。釜山慶南地方自治学会発表論文
- 金順殷 (2000a) 地域の民主主義と地方議会 東義大学校 地方自治研究所とプリドリヒノウマン共同主催ゼミ発表論文
- 金順殷 (2000b) 1990年代日本の地方分権改革。市政研究, 12: 1-29
- 金順殷 (2000c) 地方政府の対外交流: 競争と相互協力の学習 慶尚北道議会主催ゼミ発表論文
- 金永來 (1995) 公明選挙定着と選挙文化発展における政党の役割 中央選挙管理委員会編, [政党発展のための討論会発表論文集] ソウル: 中央選挙管理委員会
- 李南永 (1995) 公明選挙定着と選挙文化発展における政党の役割 中央選挙管理委員会編, [政党発展のための討論会発表論文集] ソウル: 中央選挙管理委員会
- 草義洙 (2000) 首都圏集中にもとづく地域隔差問題と解消方案 [地方政府研究], 4 (1): 185-216
- 崔漢洙 (1995) 6.27地方選挙の評価: 政党支持および地域主義実態 韓国政治学会報29 (3): 141-161
- Byrne, T. (1994). Local Government in Britain. London: Penguin Books.
- Council of Europe. (1988). European Charter of Local-self Governments. Strasbourg: Council of Europe, Publishing and Documentation Service.
- Council of Europe. (1992). Status and Working Conditions of Local and Regional Elected Representatives. Strasbourg: Council of Europe, Publishing and Documentation Service.
- Department of Environment, Transport and the Regions. (1997). Building

- Partnership for Prosperity. London: HMSO.
- Department of Environment, Transport and the Regions. (1998a). A Mayor and Assembly for London: The Government's proposals for modernizing the governance of London. London: HMSO.
- Department of Environment, Transport and the Regions. (1998b). Modern Local Government: In Touch with People. London: HMSO.
- Department of Environment, Transport and the Regions. (1998c). Scotland Act 1998. London: HMSO.
- Department of Environment, Transport and the Regions. (1998d). Government of Wales Act 1998. London: HMSO.
- Department of Environment, Transport and the Regions. (1998e). London Referendum Site. <http://www.london-decides.detr.gov.uk>
- Department of Environment, Transport and the Regions. (1999a). Local Leadership, Local Choice. London: HMSO.
- Department of Environment, Transport and the Regions. (1999b). Local Government Bill. London: HMSO.
- Department of Environment, Transport and the Regions. (1999c). Implementing Best Value. London: HMSO.
- Department of Environment, Transport and the Regions. (2000a). Local Government Act 2000. London: HMSO.
- Department of Environment, Transport and the Regions. (2000b). Best Value. London: HMSO.
- East Midlands Development Agency. (2000). Regional Development Agencies. <http://www.emda.org.uk>
- Jordan, J., G. Boyne and M. McVicar. (1995). Consultation, Commissions, and Local Government Reform in Scotland and Wales: Is the Issue the Process or the Product? Local Government Studies, 21: 568-590. Leach, S. and H. Davis, eds, (1990). Impact of the Abolition of the Metropolitan County Councils. Birmingham: Institute of Local Government Studies, University of Birmingham.
- Leach, S. and C. Game. (1991). English Metropolitan Government Since Abolition: An Evaluation of the Abolition of the English Metropolitan County Councils. Public Administration, 69: 142-170. Ridely, N. (1988). The Local Right: Enabling not Providing. London: Center for Policy Studies.
- Scottish Parliament. (2000a). Welcoming You. <http://www.scottish.parliament.uk>.
- Scottish Parliament. (2000b). Quick Guide to Scottish Devolution. <http://www.scottish.parliament.uk>.
- Wilson, D. and C. Game. (1994). Local Government in the United Kingdom. London: Macmillan.
- 石弘光, 磯部力, 成田頼明, 西尾勝 (1995) 地方分権と分権推進法

[ジュリスト], 1074: 8-27

大和田建太郎外7 (2000) [イギリスの地方分権改革] 東京: 日本評論社

佐々木信夫 (1999) [地方分権と地方自治] 東京: 勁草書房

自治省 (2000) 地方分権 <http://www.mhago.jp>

新藤宗幸 (1999) [地方分権] 東京: 岩波書店

城山英明, 鈴木寛, 細野助博 (1999) [中央省庁の政策形成過程: 日本官僚制の解剖]

東京: 中央大学出版部

高木健二 (1999) [分権改革の到達点] 東京: 敬文堂

辻清明 (1969) [日本官僚制] の研究 東京: 弘文堂

成田頼明 (1995) 地方分権と地方分権推進法 [ジュリスト] 8-27

中村昭雄 (1996) [日本政治の政策過程] 東京: 芦書房

西尾勝 (1999) [未完の分権改革] 東京: 岩波書店

堀 要 (1996) [日本政治の実証分析] 東京: 東海大学出版会.

毛桂榮 (1997) [日本の行政改革: 制度改革の政治と行政] 東京: 青木書店

松本克夫 (2000) イギリスの分権, 日本の分権, 大和田建太郎外7 編

[イギリスの地方分権改革] 東京: 日本評論社

松本克夫, 加藤嘉明 (2000) 復活した大ロンドン 大和田建太郎外7 編 [イギリスの
地方分権改革] 東京: 日本評論社

吉田民雄 (1995) 大都市制度改革の行方 [都市問題] 86 (2): 43-61

龍円恵喜二 (1999) [日本政治過程論: 役割 役者連関モデル] 東京: 北樹出版