

分権改革の困難性と可能性

金 井 利 之

はじめに

1993年の地方分権推進の国会決議から、すでに20年を経過している。これまでの間、基本的には地方分権は、一応は「改革の時代」のなかの課題ではあり続けてきた（加藤・観音2008：218）。しかも、基本的には「合意争点」であり、国政の多くの政党は、基本的には地方分権改革を進めることには異論を持っていない。勿論、「地方分権」の看板のもとで、実態として何を目指しているのかには、大きな相違が有り得たので、課題ではあっても争点ではない、ということではない。しかし、少なくとも、表面的には合意が存在していた（辻山・上林2009）。

とするならば、研究上、解明すべき研究論題は、例えば、以下のようなものになる。第1は、表面的な合意のもとで、真の意味での争点や対立軸は何であったのかを解明することである（金井2007a：10～14）。第2は、国政諸政党が大枠で合意をしているにもかかわらず、分権改革が進まなかったとすれば、そのメカニズムは何なのか、ということである。本稿は、この第2の論題を中心に検討する。

もっとも、この問いの設定は、必ずしも「改革の20年」全体において分権改革は進展していない、という観察評価を前提にしている。この観察評価は、実は異論が有り得るものである。「分権時代」として、分権改革は一定の進展を見た、という観察評価をすることも可能である。少なくとも、2000年改革に関しては、一定の分権的な流れに基づく「到達」があったと了解されていることが多い（高木1999：262）。ただ、そのうえで、2000年までは「成果」があったが、その後の進捗が芳しくない、という評価になることが、普通の観察評価である（島田2007：268）。

ところが、分権・集権に関しては、必ずしも操作的かつ合意のある指標が存在していない（西尾1990：409）。したがって、上記のような理解も、無前提の前提とはなり得ない。つまり、分権が進んだのか進んでいないのか、という観察評価自体を確固とした基盤の前

提として、上物的な研究論題を組み立てることができないのである。むしろ、基盤と上物が一体として設定されることになるのが、この種の研究の難しいところである。観察評価が異なれば、研究論題も、それに対する検討や解明も、当然に異なっよう。

1. 2回の安倍政権と分権改革

(1) 第3次分権「改革」

都合2回にわたる安倍政権も、建前の上では、地方分権を政治課題の1つとして設定している。その意味では、2回の安倍政権も少なくとも地方分権の観点においては、合意争点の枠内にある。

第1次安倍政権においては⁽¹⁾、地方分権改革推進法が制定され、その後、地方分権改革推進委員会による「義務枠改革」と言われる改革につながっていく。筆者の用語では、地方分権改革推進委員会での検討を中心とする分権改革を、“第3次地方分権改革”と称した(金井2007a:15)。これは、地方分権推進委員会での検討を中心

(1) 政権・内閣に「第1次」「第2次」などどのように命名するかも、実は定説はない(佐藤・松崎1986:174-177)。制度的に厳密に考えると、総選挙後の国会の首班指名ごとに数えることになる。選挙による政権選択が重要であるならば、そのような数え方もあろう。実際、自治体の首長は、首長選ごとに、1期目、2期目、と数えるのが普通である。しかし、国政では、実態としては総選挙による政権選択は無意味であったので、そのような数え方は意味はない。自民政権爛熟期には、ほぼ1年に1回ある内閣改造が重要であり、首班指名を含めて内閣改造ごとに数えることも意味があった。また、戦前には、伊藤博文、大隈重信、西園寺公望、桂太郎、若月礼次郎など再登板する事例は多かったが、戦後には、吉田茂を除き、基本的には首相は再登板しなかったため、連続する1回目を「第1次内閣」と呼び、再登板以降を「第2次内閣」と呼ぶ実益はなかった(三谷2009:179)。久しぶりに安倍が首相に回帰を果たしたことで、戦前的な意味での「第1次」「第2次」という用語も復活した。一度退任した首相が復活するという人材払底状態は、「戦後レジーム」からの脱却なのである。

とする“第1次地方分権改革”との対比である⁽²⁾。もっとも、時期区分と名称について、実務上も、慣習上も、研究上も、定説はない。筆者の用語では、“第1次（1995年～2000年）”“第2次（2001年～2005年）”“第3次（2006年～2012年）”である。但し、改革があまり進捗しなかったという意味で、第3次分権「改革」と表記することとする。このなかには、道州制ビジョン懇談会による道州制の検討も含まれる（江口2007）。

第2次安倍内閣でも、安倍首相・菅官房長官（第1次政権では総務相）が、基本的には思考パターンは同じだとすれば、“第4次”として、何らかの地方分権改革は課題となる。実際、内閣府特命担当大臣（国家戦略特別区域 地方分権改革）が任命され、「推進本部」・「有識者会議」が存在している。もっとも、特段に実効的な検討をやっているようではない。また、道州制についての関心が消えたわけではないが、大きな動きは表立っていない。

（2） 安倍政権と道州制

第1次安倍内閣ではそれなりに課題設定された道州制論が、なぜ第2次安倍内閣では関心を集めないのかは、比較的簡単に理解することができる（金井2011b）。道州制とは、経済政策が基本的に手詰まりなときに、他に方策がなく、止むを得ず、仕方がないから、かといって無策というわけにもいかず、適当に政策アイデアを出さざ

(2) そもそも、市川崇喜の指摘の通り、「第1次」という表現自体が、当事者である地方分権推進委員会による自己規定であって、それをそのまま採用すべきかどうか、異論が有り得る（市川2012：224）。その意味で、「2000年分権改革」などのように、年号で呼称するという方法も有り得る。もっとも、実務上も、「2000年の分権一括法施行」という表現もあるので、この表現が、当事者や為政者の命名から自由というわけではない。また、当事者が研究者であっていけないわけでもないから、当事者や為政者による命名を、研究上、採用してはいけないという論拠もない（西尾2007）。さらに、当事者の「語り」から、概念や用語を選択的に抽出するのは、実証研究では当然のスタイルでもある、むしろ、実態的には、「2000年」＝「第1次」と呼称しながら、その後が続くと想定され得る「第2次」以降が、そもそも、存在し得るのか、あるいは、存在するとして、いつからいつまでの改革を指すのか、ということに沈黙されていることが興味深い。その意味で、「第1次」より後は、時期区分や命名すら、当事者間では分裂していることになる。分裂している実態を表現するためには、そもそも統一的な命名すらできない事態になり、把握が困難となる。その意味で、敢えて、「第2次」「第3次」という表現を、当事者の「語り」からは独立して採用している。その意味で「第1次」は逆照射されており、必ずしも当事者の「語り」を採用しているというよりは、換骨奪胎した用語・時期区分として使っているということになる。

るを得ず、その1つとして使われるものだからである。経済政策の本体で、何らかの方策が打てれば、——それが通称「アベノミクス」と呼ばれている——道州制を持ち出すまでもない（浜2013）。

インフレまたはリフレという物価上昇＝実質賃金切下さらには為替円安誘導＝輸入物価上昇という金融政策が、経済政策として効果があれば、当面はその他の経済政策は不要であり、道州制も経済政策上の必要はない。仮に「第1の矢」の金融政策だけでは不足だとしても、「第2の矢」の公共事業バラマキ、「第3の矢」の労働者搾取のための労働規制破壊、で経済政策が満たされるのであれば、当面、道州制は不要である。

逆に、「アベノミクス」の効果が乏しくなれば、道州制が藁をも掴むものとして再登場する可能性はある。例えば、円安誘導政策は空洞化が進んだ日本経済には輸出拡大効果をもたらさない、むしろ、輸入物価を引上げてデフレで辛うじて食べていた低所得者・ワーキングプア層がますます貧困化する、などのメカニズムで、経済政策として失敗に終わるとき、道州制が「必要」になってくるかもしれないし、国民国家の再強化かもしれない（柴山2012）。しかし、2014年前半の現状では、幸か不幸か、「アベノミクス」のおかげによって、道州制論議は少し収まっている。

（3） 安倍政権と権力集中指向

表面的には分権改革を課題に設定している第1次・第2次安倍政権であるが、実際に行った政策・制度改革は、必ずしも分権指向とは限らない。

第1次安倍政権のときには、教育三法改正があり、集権指向的なものを打ち出している（金井2012：145－146）。しかし、当時、教育三法改正に関して、自治体関係者においては、強い反応が示されなかった。個別法制・政策や運用における集権化の動きは反応が乏しく、「地方分権」と命名された制度改革の領域のみでの問題に、関心を限定していたようである（高木1999：258）。現下に起きている自治運営に関わる個別具体的問題に対して、自治体関係者の感応度は、すでに第1次安倍政権のころから下がっているのかもしれない。

もっとも、文科省担当者に言わせれば、とりあえず、ときの政権が煩いから、「政治主導」に配慮して、法改正したように見せて、実質的にはほとんど発動できないようなものである、となろう。その意味で、表見的集権化という観察評価であれば、自治体関係者があまり深刻視しなかったことも首肯できよう。しかし、法制改正や集権

化とは、こうした徐々の変化の集積である。あるいは、高木鉦作＝市川崇喜の枠組に即して理解すれば、包括的分権化のみに自治体関係者は関心を持ち、個別行政における機能的集権化には抵抗を示さず、その両者が棲み分けするのが戦後体制となるわけであるから、教育三法の集権化などの個別事象を軽視して観察評価することは、戦後体制に即した自然な反応となる（高木1986：49、市川2012：44）。

このような、安倍政権における集権指向性をどのように理解するのかが、問題設定としては有り得る。第1に、安倍個人やその「取り巻き」あるいは安倍を推戴するような政権党自体が、思想的・選好的に、集権的な指向性を内在的に持っている、という解釈が有り得る。第2に、そもそも為政者とは、常に集権的な指向性を持っている、という一般的な解釈も有り得る。第3に、「改革の20年」の動きのなかに、もともと権力集中と権力分立の2つの方向性が混在した、という解釈も有り得る。結論的に言えば、この3つは矛盾するものではない。

（４） 「改革の20年」の権力集中指向

「改革の20年」における「国制遷移（constitutional transition）」のなかでは、各種の機関・制度間の権力分立指向が、現象として観察可能である（金井2011 a：14、牧原2013：83）。いわば自立的団体あるいは自立的機関による、複数の民意群の間の多元的な相互調整という国制の方向が有り得る。例えば、司法制度改革（佐藤・井上・竹内2002）、中央銀行制度改革（真淵1994、藤木1998、岩田2012）、規制改革（OECD1999）、大蔵省改革（＝解体）（真淵1997）、国会改革（川人2005）などは、政権党＝官僚制という為政者連合^{（スクラム）}に対して、裁判所、日本銀行、各企業、各省庁などの自律性を高めようという指向性を有している（村松2010）。分権改革は、いわばこうした国制遷移の要素として整合的であり、自立的団体としての自治体が、政権党＝官僚制スクラムから自律することを意味する。

国制遷移においては、内閣機能強化さえも、政権党（族議員）＝官僚制（大蔵省その他各省庁）の連合体の影響・支配からの、首相その他政権幹部・首相官邸の自律性を指向したものに過ぎない。要は、与党幹部や大蔵省の言い分以外も発言する首相、という程度の意味である（上川2010：308－309）。そこでの内閣機能強化とは、内閣が与党・各省を従えるのではなく、内閣が自律的主体として、別個の存在である与党・各省・参議院と衝突しつつ調節することが、国制としては重要である（清水2005、2007、竹中2006）。

しかし、「改革の20年」には、こうした権力分立指向の国制遷移に、必ずしも親和的ではない現象も多い。特に、内閣機能強化や内閣主導なる、ウェストミンスター型議院内閣制という（笠2006：225－228）、極めて権力集中指向的な、いわば「民主集中制」的な指向性を持った改革路線が存在していた（飯尾2007、山口2007、新藤2012）。首相を中心とする内閣という^{コアエグゼクティブ}中核執政部に権力を集中させ、首相・内閣が、与党、各省・官僚制、国会などを支配する国制構想である（伊藤2012）。こうした「民主集中制」は、もし実現すれば、当然ながら、非常に「独裁」的である（高安2009）。国会や野党は、「政治主導」の名のもとに、内閣に従属するわけであるから、そもそも野党の存在は重要ではない。簡単に言えば、内閣機能強化は、一党独裁制・一党支配制でもよいのである。

ただ、内閣機能強化が一党独裁制を意味すると困るということで、内閣権力集中のもとで唯一「民主的」な外見を齎すためには、権力集中を成し遂げた内閣を、政権選挙ということで国民が「選択」できるという^{リフォームさぎ}外装が必要である（山口2009）。政権の選択肢を現実的に示すためには、二大政党制が必要となり、二大政党制を促進するために小選挙区制が必要である、となるわけである（浅川2014）。もっとも、こうした二大政党制論は机上論である（吉田2009）。強力に権力集中を成し遂げた内閣＝政権党に対して、国民が選択をして内閣を覆せることは、概念矛盾である。国民意思を支配できない内閣は、権力集中を成し遂げていないからである。また、政権を担い得る強力な野党が存在している状態は、内閣が権力集中を未だ為し得ていないということであり、そのような強力な野党の存在は、強力な内閣主導に対する概念矛盾である。内閣機能強化がなされた国制では、政権は「やりたい放題」であって、国民も国会も野党も無力でなければならない二大政党制は機能しないのである（井上2012：245）。

「改革の20年」の指向性のなかでは、内閣機能強化論と権力分立・地方分権とは、非常に相性が悪い（西尾2007：165）。逆に、自治体という自律的団体の自律性を高める分権改革は、権力分立指向の国制遷移には親和的である。しかし、分権改革は、内閣という中核執政部への権力集中を目指す方向とは、ほとんど「水と油」である。第2次安倍内閣は、野党の分裂と弱体化、ねじれ国会の解消、与党内の反・非主流派の消滅、日本銀行支配（久保田2013）、内閣法制局支配（阪田2014：194）、NHK支配（クラウド2006）、秘密情報支配などにより、権力集中を進めている。かろうじて参議院で単独過半数を占めていないために、公明党と連立を組まざるを得ないとこ

ろは、まだ、権力分立的な国制遷移の残像が残っているところであるが、2014年7月の集団的自衛権の閣議決定の経緯で示されたように、公明党にはもはや与党内での実効的な交渉能力は残されていない（竹中2010）。

「改革の20年」のなかでは、権力集中指向という流れは1990年代からあった。但し、現実には、それにもかかわらず、権力分立的な国制遷移が起こっていた。その意味で、分権改革も、実現するかどうかはともかく方向性としては、比較的に親和していた。しかし、潜在的には権力集中へ指向性は存在したし、2回の安倍政権もその流れのなかにある。そして、現在では、権力集中を可能とする政治権力状況（政局）が成立し、「民主集中制」的な国制への逆流が起きているのである。そのような情勢のなかで、本稿では、分権改革を振り返ることになる。

2. 戦後日本における集権体制の論理

(1) 分権改革の困難性

分権改革は極めて困難であるということを理解することが、非常に大事である（西尾2013：3－4）。困難である理由は、非常に簡単である。分権改革は、権力者である国政の為政者に、自らの権力を弱めることを決定させるという自己矛盾改革であるからである。《為政者は利己的に権力追求をする》というような、利己主義・合利的選択論的な政治学の基本的な前提仮説に立てば、分権改革は大変に説明が難しい（金井2011a）。

立憲主義や権力分立・権力制限は、基本的にそういう前提に立つ。利己主義に基づく限り、権力を制限する権力は一体誰なのか、という非常に悩ましい問題に直面する。そうなると、権力を制限する憲法を誰がつくれるのかを問えば、「外から作ってもらった」というのが一番論理的な回答となる。その意味で、憲法は常に「押し付け」

でなければならない、というのが立憲主義の本来のスタンスである⁽³⁾。

このような「超越」的あるいは「外来」的な説明をしない現世的政治学の場合には、権力追求を本源的に行うと仮説的に前提とされる当事者から、権力分立の実現を説明しなければならない。しかし、その説明は困難である⁽⁴⁾。つまり、権力追求を旨とする国政為政者が、分権改革を了解したり推薦したりする動機が存在しない。そして、国政為政者が法律を制定改廃しない限り、あるいは、予算を措置しない限り、分権改革は起こり得ない。したがって、通常の状態では分権改革は起きないこととなる。

(2) 集権体制のなかでの自治実践

戦後一貫して分権化を求める自治体の声に対して、権力者たる国政為政者が呼応しないのは当然である。したがって、自治体が分権改革を求めるのは、「百年河清を俟つ」がごとく、非現実的であり、言い訳やポーズ以外では無意味である。自治体にとって重要なことは、既存の法制や財政の体制は極めて集権的であることを前提にし

(3) 「押し付け憲法」とは同義反復である。但し、押し付け者が外国であるとは限らない。通常の主権国家を前提にすれば、憲法制定権力者＝主権者である国民が、為政者・権力者に、憲法を押し付けるのである。国民が押し付け者である。もっとも、為政者に憲法を押し付けられるくらいの強力な国民が、自ら権力を握ったら、権力集中制＝国民独裁になって、立憲主義は成り立たない。だから、国民は、憲法制定をするや否や、冬眠あるいは凍結しないことにならないこととなる。もっともそうなると、為政者を抑えられる国民は不活性化しているから、為政者は憲法解釈あるいは歪曲によって、勝手放題になる可能性が生まれる。ということで、為政者間の権力分立が不可欠である。

もっとも、戦後日本の場合には、押し付け者は国民ではなくアメリカである。押し付けたのは、憲法と講和条約＝安全保障条約との2つである。占領下の憲法制定は言うまでもなく、占領下で主権がない日本政府が締結した講和条約＝安全保障条約が、押し付けなのは当然である（前泊2013：43）。講和条約によって「主権回復」することは、論理的に不可能である。なぜならば、主権を持っていない占領下日本が、対等な「外交」交渉ができるはずがないからである。その意味で、無条件降伏した戦後日本は永続的占領体制にあり、その戦勝国・敗戦国体制の規矩を超えることは、有り得ない（白井2013）。ただ、憲法と講和条約＝安全保障条約は、時期の違いによって、押し付け国の意図が異なるため、異なった押し付け内容が「上書き」されて凍結されているのである。

(4) 通常政治過程論的な説明は、権力追求的な各当事者は、たまたま、自己の意向を他者に押し付ける権力が相互にない「力の均衡」にあると、結果的に、権力集中的な体制・制度や状態を実現できない、ということになる。例えば、スコットランドやケベックのような分離主義運動が力を持つとより分権的あるいは遠心的になると見る。要は、現実の権力関係が、体制・制度に投影されるというものである。国と自治体の「力の均衡」が、国に傾けば集権的な制度・運用になり、自治体に傾けば分権的な制度・運用になる、というわけである。但し、この場合の「力の均衡」は、非常に曖昧な内容となる。

ながら、いかにその中で、制約を掻い潜って住民のための自治運営を行うかということである。この工夫が、自治体の知恵の出どころである。

1960年代、70年代、そして80年代前半の自治体の基本的な考え方は、法制・体制は集権的であって、その中でいかにうまく立ち回るか、喧嘩をするのか、という運用論である（村松1988）。いわば立法論というのはどうでもよい。これがもともと、自治体学や政策研究、政策法務の基本的な出発点であった（森2008、田村2000）。

例えば、武蔵野市における要綱行政というのも、そういう物語である（後藤1985）。田川市における機関委任事務における朝鮮人国籍の書きかえ問題も同様である（光本2007）。機関委任事務制度を廃止するかどうかなどという立法論でなくて、機関委任事務制度であっても、どうやってそれをうまく回避するのが自治実践である。また、情報公開制度の導入に際して、機関委任事務に係る情報取扱事務を自治事務であると解釈するとか、情報公開審査会の設置に際して、執行機関法定主義の枠内で、附属機関でありながら独立・第三者性を確保する工夫なのである（中出2004）。

財政の問題も同様である。例えば、千葉方式と言われる埋立のやり方は、大蔵省・日銀が足を引っ張ったなかで、千葉県が独自の開発をしていくという物語である（井出1972：100）。

自治体から見れば、法制・財政体制が集権的に既定である。そのような法制・財政を、権力追求者である国政為政者に働きかけて変えさせるのは、大変に迂遠な道である。そうした活動をしている間は、日常の課題解決ができないことになりかねない。まともな自治体の為政者であれば、本当に地域住民のことを考えて変革を考えるならば、時間のかかる法制改正だけを求めない。既存法制・財政を前提にして、いかにその枠内で課題解決を達成するのかということも考えるはずである。いわば、分権改革という制度改革だけを先に求めるのは、住民のことを本当は考えていないということである、と言っても過言ではない（西尾2013：3）。

3. 戦後日本の集権指向性への内在的制限

とはいえ、国政為政者の権力追求に際限がないかということ、必ずしもそうではない。権力指向にも、色々な内在的な制約が作用し、無限の集権化が追求されるわけではない。全体として傾向的には権力集中指向的であっても、一定の留保条件が考えられる。

(1) 国政為政者の自治体への転職願望

第1に、国政為政者は、全員が永久に国政に留まるつもりの場合には、集権指向になるが、国政為政者の全員が国政滞留指向ではない。国政では立身出世できない人が、国政為政者では多数である。つまり、首相や有力大臣や与党幹部になれるとは限らないので、うまくいけば、知事や市区町村長に轉身できないか、などと思惑を持つ人間がいる⁽⁵⁾。そういうふうにと考えると、多少は分権化しておいたほうが、自分の未来のためには合利的である。国政為政者の全員が首相になれるのであれば、全員が集権指向を持つのが合利的である。しかし、幸か不幸か、皆は首相になれない。それどころか、多数の国政為政者は伴食・陣笠で終わる。

国政で権力追求のできない国政為政者は、「第2の道」を目指すことがある。例えば、参議院議長をやっても、その先は国政では出世できないから、知事に轉身していく、というキャリアパスである⁽⁶⁾。最近では首相をやってから、さらに知事になろうと思っていた人もいたくらいである⁽⁷⁾。国政為政者の多くがそのように考えると、集権指向には一定の制約がかかり、さらには、分権指向を持つ場合も有り得なくはない。政治的キャリア形成に保険をかける意味では、集権化は必ずしも与党政治家にとってもプラスではない。

これは官僚も国政政治家秘書も同様である。官僚の全員が事務次官になれるのであれば、集権指向には合利性はある。しかし、事務次官になれるのは、キャリア官僚であつても同期に1人いるかないかという程度である。勿論、事務次官にならなくとも、局長・審議官・課長になれるのであれば、国の権力が大きいほうが官僚の権力指向には合致する。しかし、しばしば、退官後に首長に転出を目指すこともある⁽⁸⁾。特に、事務次官まで勤め上げて国会議員になっても伴食に留まるが、知事・市長など

(5) 東京都知事を例にとれば、政治家で出世できなかった例としては、石原慎太郎、舛添要一などが挙げられる。但し、安井誠一郎や美濃部亮吉のように、東京都知事を経験してから国会議員に轉身する例もあるので、この場合には、自治体為政者であっても、集権指向を許容するという可能性もあることになる。但し、知事から国政に轉身しても、有力国政為政者にはなれないので、集権指向に合利性は乏しいとも言える。

(6) 例えば、参議院議長を経験した土屋義彦は、埼玉県知事になった。

(7) 例えば、2014年2月の東京都知事選挙に、首相経験者である細川護熙が出馬した。

(8) 例えば、安井誠一郎は内務官僚から東京都長官を経て都知事になったが、内務省本省での経歴は乏しいものの、厚生次官を経ている。鈴木俊一は自治事務次官、内閣官房副長官、東京都副知事を経て、東京都知事になった。石原信雄も自治事務次官、官房副長官を経て東京都知事を目指したが、落選した。

の場合には、十分に権力を獲得できる。その場合には、集権化はあまり進行していないほうが望ましい。したがって、論理的には、国政為政者の全てが集権的になるとは限らない。

(2) 国・自治体を通じる為政者集団の集団利益

第2に、国政為政者の集団は国政だけに存在しているわけではない。自由民主党という全国政党は、国・自治体の両方を通じて為政者である（建林2013）。したがって、自由民主党という集団利益を考えた場合には、過度の集権化は、国政自民党や自民党本部にとっては合利的であっても、各自自治体の自民党の仲間あるいは自民党都道府県連にとっては、合利的ではない。したがって、政権党内で過度の集権化には一定のブレーキがかかることがある。包括政党は、国でも与党であるが、同時に多くの自治体でも与党であるからである（上神2013）。

同様のことは、省庁官僚においても成り立つ。国の本省あるいは出先機関に勤める官僚からすれば、集権化は権力追求の点で合利的である。しかし、省によつての差異はあるが、官僚はしばしば自治体に出向し、国・自治体間の往復運動をしている。自治体に出向する官僚も含めた官僚集団の利益を考慮した場合、集権指向には一定の制約がかかるのである。勿論、出向官僚は自治体において国の支配の手先として行動するのであれば、当該官僚個人としては集権指向を持つかもしれない。しかし、国の支配の手先として功績を上げるには、そもそも、前提として、過度の集権化が進捗しているとは、力量の発揮のしようがない。むしろ、自治体が自律的に行動できる余地があるときに、それを抑え込むときに、出向官僚の権力追求の利益が果たされる面もある（喜多見2010：117）。そして、多くの出向官僚は、単に国の支配の代官役として自治体に赴任するのではなく、むしろ、自治体現場において自治体の利益を追求する任務を果たすことが求められる。その点から言っても、過度の集権性は出向官僚にとってもマイナスでしかない（稲継2000）。

(3) 国政為政者の責任回避

第3に、国政為政者は、権力追求者ではあるが、同時に、責任・非難回避者でもある（新川2004）。権力追求のあまりに、何でも国政課題として引き受けると、課題解決ができなかったときに非難され、責任を追及される。権力追求とは、比喩的に言えば、獲得権力から責任追及の差引をした純計に関わるものである。したがって、解決

が困難な課題に関しては、あるいは、解決には負担が大きい割には賞賛が少ないような課題に関しては、自治体に授権、権限移譲、委任などを行うことで、責任転嫁する。いわば、責任の分散である（手塚2010：288）。このような場合、集権指向には一定の内在的制約がかかる。

もともと、自治体への責任転嫁は集権化の一種と理解することも可能である。この点は、実質的に集権なのか分権なのかは、客観的には判別しがたい状態が発生する。例えば、国政為政者にとっても自治体為政者にとっても、解決困難な課題を国から自治体に移譲するのは、責任転嫁である集権指向に見える。その課題解決の失敗に対する批判が自治体に向かうからである。国政為政者にとっても自治体為政者にとっても、解決可能で賞賛される課題を国から自治体に移譲するのは、分権指向に見える。その課題解決に成功した評価が自治体に向かうからである。いわゆる、「国でも自治体でもできるならば自治体に任せよ」という「補完性の原理」が分権指向と言われるのは、こうした側面を捉えているのであろう（矢部2012、関谷2007）。

では、国が解決できないが、自治体が解決できる課題を、自治体に移譲することは、どのような意味を持つであろうか。国政為政者が責任追及から免れるという意味では、集権指向ではある。しかし、自治体為政者にとっては、課題解決による賞賛を得るという権力追求に貢献するわけであり、むしろ、分権指向でもある。そして、そもそも、課題解決ができない当事者から、課題解決のできる当事者に権限・責任・事務を再配分することは、技術的な意味での事務権限配分の適正化であり、政治的な意味では、国にとっても自治体にとっても利益になる^{ウィンウィン} 双勝 状況である。

（４） 自治体という支持者

第4に、国政為政者にとって、自治体が自身の支持勢力である場合もある（斎藤2010：107-109）。いわば、圧力団体・利益集団としての自治体である。その場合、支持者である自治体の利益に配慮して、あまり集権化を進めないこともある。これは、支持者である自治体がいかなる利益を認識するのにかによっても左右される。

政治家や官僚という国政為政者にとって、通常は、関係業界は利益団体として、それが支持勢力となっている場合がある。そのときには、為政者は業界利益の保護を目指す。しかし、それが、業界に対する規制を強化する方向に左右するか、規制を自由化・緩和する方向に左右するかには、業界利益の状況次第である。逆に、業界が支持勢力ではないときには、業界に敵対的な規制強化をする場合も有り得るし、業界に敵

対的な規制緩和をする場合もある。また、個別業界に対する助成・保護や租税特別措置を拡大する方向が利益と判断されるのか、一般的な減税が評価されるのかも、業界利益の状況次第である。

利益集団としての自治体も同様である。自治体は地元利益の代弁者である。戦後体制の基本は地方利益誘導であり、自治体が国に陳情を求めて、国は自治体に利益を配分する（高島2013）。国政為政者が、一旦国に集約した財を自治体に再配分するわけであるから、その限りでは、制度的、財政的、法制的には非常に集権的な外観を採る。一旦は国に集権しなければ、地方に再分配できないからである。しかし、地方利益誘導という意味では、支持勢力である自治体の利益に配慮はする。単に国が収奪するだけの集権ではない。むしろ、自治体という支持勢力の陳情・要望を拒否できないという意味で、非常に非力な国政為政者の姿が立ち現われてくる。こうなると、外見的な集権体制は、実は、極めて自治体の圧力に弱い分権的なメカニズムに支えられていることになる（小沢1993）。

勿論、地方利益誘導を決定する国政為政者が、自治体の要望に全てに公平に応じているという保証はない（小林1997）。むしろ、国政為政者の選好による政策選択がなされているという意味では、自治体間・地方利益間での差別を行っている。したがって、国政為政者の選好に合致する地方利益のみを優遇しているのであって、国政による集権的な差配が成り立っているとも言える。つまり、地方利益誘導の決定の際に、国政為政者の選択が国政当事者の自由裁量なのか、支持者である自治体側の要望に押されて、国政為政者の選好に合致しない配分まで承認せざるを得なかったのかは、子細に見ていかないと鑑別はつかない。

支持者である自治体が、地方利益誘導という財の再配分ではなく、法制的な事務権限の自由度を求める場合にも、国政為政者の支持勢力として圧力をかける場合には、国政為政者は多少の配慮をすることも有り得る。但し、自治体のほうが常に分権指向になるとは全く言えない。自治体側から、国としてきちんと法律を制定せよ、政省令や通達・準則・マニュアル・行政実例を提示せよ、照会にきちんと回答せよ、などと圧力をかけることもある。責任回避をしたい自治体為政者側の欲求があれば、集権的仕組みを求めることも合理的である。

4. 分権改革のための国政的諸条件

(1) 理念・利益・制度

3.のように、一定の留保条件はつくが、基本的には、自ら権力を拡大したいと思っている国政為政者、すなわち政権・与党政治家あるいは省庁官僚は、理念的・思想的には何を持ってしようと、最後の段階では集権指向になる、と一応は一般的に想定することができる。理念（idea）の政治で納得していても、利益（interest）の政治では納得しないということになる。

勿論、このことは、アイデア、理念、思想、イデオロギーなどが、重要ではないという意味ではない（木寺2012：185、内山2007）。理念は必要条件ではあるが充分条件ではない。理念と利益の双方の合致が必要だという意味である（秋月2001：22—25）。そして、国政為政者から見れば、分権改革とは、自らの権力追求という利益に相反する傾向が強く、それゆえに困難性が大きいということである。逆に、利益政治面でほとんど可能性のない分権改革が起きる必要条件を考えることが、重要になってくる。

なお、ここで前提となっているのは、分権改革には国レベルでの法律・予算などの決定が必要であるという、政治的意思決定の制度（institution）である。仮に、既存制度を無視してよいのであれば、国政為政者がどのような利益や理念を持つかは重要ではない。制度外の「革命」的手法によって分権改革を押し付けられるのであれば、当該「革命」主体の実力と理念・利益を検討すればよいからである。また、自治体為政者の自治実行によって、分権改革が実現するのであれば、国政為政者の動向を検討することは不要である。

2.(2)で上述したように、集権制度を前提にしながらも、自治体は自治実践によって、相当の運営の自律性は達成可能である。この場合には、国政為政者の理念や利益は無視し得る。また、自治体の条例制定や条例自主解釈で、実質的に法令を破ることができるのであれば、あるいは、そのような国制であるならば、国政為政者の理念・利益はどうでもよい。しかし、そのような国制は、そもそも始めから極度に分権的であり、それができないからこそ、分権改革が課題となる。とするならば、分権改革を要請するような制度を前提に論じることが必要であり、すなわち、国政為政者の決定を要する制度が、議論の前提となっているのである。したがって、国政為政者の利益

と理念を中心に検討することになる。

以下の諸条件のうち、第一条件から第四条件が利益に関わる条件であり、政局的要件である（西尾2007：270）。第五条件は、理念に関わる条件であり、選好的要件である。但し、後述するように、第二条件は、表面的には政局的要件なのであるが、実質的には理念によって支えられているので、選好的要件の一種と言える⁽⁹⁾。

（2） 政権与党の将来悲観～第一条件～

① 自暴自棄分権

まず、ある時点での政権与党が将来を悲観して、「自分たちはいずれ野党に転落する」と将来展望が悲観的になっていることが必要である（北村1998）。あるいは、「我が党は消滅する」という悲観でもよい。その場合には、国政の権力を弱めることに利益を見出す。反対党・敵対党が政権を奪取したときに、新政権が権力を揮える余地を小さくしておくことは、現与党にとって望ましくない政策が、新政権によって遂行しにくくなるわけであるから、好都合である。あるいは、そこまで行かなくとも、国政権力を弱めることに不利益を見出すことは少なくなる。現与党の将来悲観が分権を可能にするという意味では、自暴自棄分権と言ってもよい。

② 政権再交代

現与党が、単に野党に転落すると予想する、というだけでは、必ずしも分権改革に利益は生まれるとは限らない。一回は野党に転落しても、近い将来には政権に戻れるという、権力執着がある為政者の場合には、必ずしも、分権改革に利益を見出し、あるいは、分権改革に不利益も見出さない、となるとは限らない。

この場合は、現与党為政者が、与党と野党のどちらのリスクを大きく評価するかという判断によって、分権指向と集権指向が分かれる。例えば、イギリス型二大政党制において、例えば現与党が次期総選挙で野党に転落すると悲観したとしても、そのうち与党として政権復帰できると思うとする（金井1991）。1つには、将来に政権に復帰したときに自己の政策を強力に実現することに利益を見出すのであれば、分権改革をしない。2つには、逆に、近いうちに与党に戻れるとは予期していても、次期政権がとんでもない政策をすること自体が気に入らないという場合には、分権改革をしておいたほうがよくなる。

（9） 以下は、金井（2011 a）と基本的には同じであるが、若干の修正がある。

また、3つには、仮に現政権で分権改革をしても、政権交代後の次期政権は、自らの政策を実現したければ、再集権改革をして実行するだけであり、分権改革をしても次期政権の政策を阻止できないと考えるならば、そもそも分権改革をしても無意味である。制度も常に政権為政者の利益と理念によって変えられるのであれば、制度改革によって野党転落のリスクヘッジをすることはできないのである。

(3) 制度改革後の制度安定性～第二条件～

① 制度改革の不可逆性

こう考えると、現政権与党が、政権転落後の近い将来には政権復帰が有り得ないと、相当に悲観的になっている第一条件だけでは、不十分である。現政権の「自暴自棄分権」という制度改革が、次期政権以降を、それなりに制度的に拘束することが予期されることも、同じくらいに必要である。

制度改革は国政為政者による意思決定を必要とする、という国制的な制度が存在することが前提である。しかし、そのような国制的な制度を前提にすれば、現政権が「置き土産」的に分権改革を成就しても、次期政権は、ただちに再集権改革をすれば、現政権の利益は実現しない。つまり、自暴自棄分権は意味がない。分権改革は、全ての政権が選択できるような単なる政策変更と同じでは国政的条件を満たさない。

そこで、第二条件は、

- 1) 制度改革と政策変更は異なるという、国政為政者の間での暗黙の合意
- 2) 制度改革を硬性憲法の改正による国制変革として成就
- 3) 第五条件（後述）としての理念の長期的持続

のいずれかによって、満たすことはできる。戦後日本の場合、1) 2) は必ずしも存在しないようであるから、結局、3) すなわち、後述の第五条件に吸収されることになる。以下②では、それぞれについて説明を加えたい。

② 制度と政策の区分・硬性国制改革・理念の長期的持続

1つには、分権改革のような制度改革が、次期以降の政権を拘束する第二条件には、制度改革と政策変更で、意思決定に差異があればよい（土井2007）。すなわち、政策変更は、各政権がときの民意に応じて行えるが、制度改革なるものは、各政権がときの民意の反映というだけで行えるものではなく、政権交代・移行を通じて長期的に拘束するという国制的慣行があることである。実際にも、制度改革が集中す

る時期と、制度改革が起きずに制度運用に留まる時期とが観察される。前者を「憲法政治」、後者を「通常政治」と呼ぶこともできよう（長谷部2006）。しかし、ときの政府・国会の意思決定によってなされる制度改革が、通常の方策変更とどのように異なるのか、必ずしも判然としない。

2つには、論理的には、このような制度改革は、憲法改正・国制変革という形式で行えれば、次期政権以降を拘束することは可能である。分権改革を、硬性憲法の改正の形式で行えればよいのである。しかし、自暴自棄となっている現政権が、自らの政局的意向によって国制変革できる事態は、極めて考えにくい。簡単に言えば、後続する第四条件が、国会両院の過半数ではなく、憲法改正の可能な特別多数、となる。しかし、両院で特別多数を握っている政権党が、将来を悲観するとは、ほとんど考えにくいのである。

3つには、理念の力も有り得る。第二条件は、現政権が分権改革をすることは容易であるが、次期政権が再集権改革は困難であるという、跛行的・不可逆的な条件である。このためには、後述する第五条件の継続、より正確には、継続への現在の政権与党の期待が存在することでも可能である。

政権与党は、政治選好として分権改革を指向していたとしても、自らの政局的な利害を考慮すると分権改革を実現することは難しい。制度改革は選好と政局の両条件の重複が必要である。逆に言えば、将来の政権は、仮に政局的利害としては集権改革を指向していたとしても、それが、政治選好として採用困難であれば、制度改革すなわち再集権改革は困難である。つまり、将来においても第五条件が継続するという見込みがあるときには、この第二条件を満たすことが期待できるのである。

(4) 官僚に対する政権与党の政治指導～第三条件～

① 必要条件と充分条件の違い

自暴自棄分権に乗り出す現政権与党は、官僚制を統制できなければならない（村松1981）。政権与党が官僚に対して政治指導を発揮できなければ、政府は実質的に、法案・予算作成という作業を行うことはできない。しばしば、「官僚の抵抗」によって分権改革が実現しないという観察が表明されることがあるが、これが第三条件である（全国知事会2009）。政権与党が、自暴自棄的に、分権改革をいくら指向しても、官僚制が協力しなければ、具体的な制度改革は成就しないのである（金井2007b、木寺2012：11）。

但し、注意しなければならないのは、この第三条件も充分条件ではないことである。つまり、政権与党が官僚に対する指導力を発揮できたとしても、かつ、政権与党が理想的には分権を選好していたとしても、当の政権与党が分権改革を理解する利益状況がなければ、分権方向に政治指導は為されない。それどころか、政権与党は、自己利益によって分権改革をしないことの責任を官僚制に押し付け、非難回避を行うことになる。官僚制に対する政治指導を持っているという強い政権与党は、責任を押し付ける政治力を持っているのである。弱い政権与党は、そもそも、責任を官僚制に押し付けることすらできない（中野（雅）2013）。

② 政治任用と中立性

第一条件と第三条件は、基本的に相性が悪い。将来を悲観した現政権与党の指示に、官僚制が従うことはあまり考えられない。官僚制は「永久政府」であって、そもそも、第一条件を満たす可能性はないから、利益の観点からは分権改革に否定的である（中野（晃）2013：x）。そして、現政権与党と将来悲観を共有するならば、官僚制は、ますます、次期政権与党に対して備えるべく、現政権与党に対しては「洞ヶ峠」を決め込むことになる。永久政府である官僚制が、将来を悲観する元政権与党に広い意味で「忠誠」を尽くす条件は、以下のようなものが考えられる。

第1に、現在の幹部官僚は、多かれ少なかれ、現政権与党とともに命運を共にするという政治任用の原理に基づいていることである（清水2013）。その場合には、次期政権下で自らの権力を拡大できるどころか、次期政権では冷遇されることが予見される。政治任用職であれば典型であるが、そこまで明確ではなくとも、「花形・出世コースから外れる」などでも充分である。官僚制は全体としては「永久政府」であるとしても、個々の担い手である官僚個人は、永続官職を持つわけではない。むしろ、現政権で冷遇され、次期政権で厚遇されることが予測される他の官僚は、現在の官僚にとってみればライバルでしかないのである。

第2に、現在の幹部官僚は、国士型・調整型・吏員型ともに、全ての政権に同じように対応するという「中立性」の原理に基づいていることである（真淵2009：496）。このような原理を次期政権与党も了解する場合、政権交代後も左遷や報復人事は起り得ず、官僚は常に時の政権与党の下で仕事をするのが可能になる。このような予見を与えることは、次期政権を窺う現野党にとっては短期的にはマイナスであるが、政権掌握後は官僚全員の協力を取り付けることが可能になるのであって、中期的にはマイナスではない。そのような場合、現政権の自暴自棄的な分

権改革に、官僚制が協力することを、現野党は大目に見ることになる。

(5) 国会の掌握～第四条件～

① 現政権与党の両院掌握

将来を悲観する政権与党が、何とか官僚を指導して法案・予算を作ったとしても、制度的には国会を通過させる必要がある。予算の場合には、衆議院の過半数だけでよく、議院内閣制の場合には、現在政権与党であるということは、何らかの意味で衆議院の信任を得ているということであるから、予算は何とかなる。あるいは、予算が衆議院で否決される時には、実質的に内閣不信任であり、政権は崩壊する。

そこで、より重要になってくるのは、参議院の過半数を含めた与党による国会の掌握である（竹中2010）。分権改革は法律制定改廃を必要とするのであり、それには、戦後日本の場合には衆参両院での可決が必要である。そこで、第四条件は、現在の政府・与党が国会両院の過半数を掌握していることである。政府の自暴自棄の意向は、与党の力だけでは「ねじれ国会」を通らないということである。「ねじれ国会」は野党の抵抗により、分権改革を阻害する傾向があると言える。

「ねじれ国会」では、野党が参議院の過半数を押さえている（川人2008）。したがって、野党、つまり参議院の多数党は、正しいか間違っているかはともかくとして、あと一歩で政権交代だと期待を持つだろう。そこで、せつかく、近い将来に政権に手がかりそうなときに、わざわざ自らの権力を削減する分権改革に納得する可能性は低いのである（読売新聞2008、2011）。仮に野党が、理念的に分権改革を選好していたとしても、利益的には了解しにくい。勿論、その言い訳は厄介であるが、「現政府与党の分権改革案はまやかしである、自分たちが政権を取ったら真の分権改革をする」などと、口実を作ればよい。

この第四条件と第一条件も相性が悪いとも言える。参議院で多数派を押さえている現政府与党は、仮に政権から転落したとしても、依然として参議院での多数派を掌握し続けることは不可能ではない。その場合には、参議院における「ねじれ国会」の力を活用して、次期政権を牽制することも可能であるし、中期的な政権復帰を目指すことも可能であろう。そもそも、「ねじれ国会」による権力分立によって、次期政権の権力を制約することができるならば、分権改革を進める利害は切実ではなくなるからである。

とはいえ、第一条件が成立することは、中期的に現政府与党が復権する見込みが

ないということであるから、参議院で短期的には多数派を押さえていたとしても、中期的には少数派転落が予見されるだろう。この意味で言えば、必ずしも第四条件と第一条件は相性が悪いわけではない。特に、両院での選挙制度が類似しており、多かれ少なかれ多数派が類似してくるのであれば、政権交代直後の「ねじれ国会」は、近いうちに解消されると予見することも十分に有り得るのである。

② 「ねじれ国会」における悲観派各院掌握

政権与党が必ず国会両院を掌握しなければ、第四条件が満たされないというわけではない。野党が参議院の過半数を押さえていたとしても、「自分たちに政権担当能力はまだない」と理解していれば、分権改革に利害関係から納得することはある。この場合、与党と野党の予期が乖離していることになる。与党は政権維持を悲観し、野党は政権奪取を悲観する、という悲観派が各院の多数派を掌握している状態である（大下2007）。両院で党派は異なるが、いずれも、悲観派が国会を掌握していることでも、第四条件は満たされる。

(6) 分権という理念～第五条件～

以上が利益政治あるいは権力政治に関わる国政的条件である。しかし、政治的決定は、単に為政者の利害得失と損得計算だけでは決まらない。制度や政策に係る理念やアイデアが世論に支持されなければならない（木寺2012：24）。分権改革も同様であり、一般世論だけではなく、政界、経済界、言論界、学界、労働界など、いろいろな領域での漠然とした了解は必要である（辻山1994、西尾1999：2－3）。中身についての詳細な理解や合意がある必要はない。大まかに「分権推進は望ましい」程度の合意があればよいのである。

勿論、第五条件だけでは分権改革は進まないのもあって、必要条件ではあるが充分条件ではない。具体的に分権改革の中身が設計されてくると、国政当事者はその設計案に応じて、利害得失を計算するようになる。多くの場合、国政為政者の権力を削減する分権改革には利益を見出さないのが、第一条件が満たされる可能性は低い（森田・田口・金井2008）。しかし、それらの条件が揃えば、国政的に分権改革がなされる可能性が開かれる。

逆に、分権改革という理念に支持がなければ、仮に次期政権の権力を制限したいという利害を現政権が持ったとしても、それを自治体への分権改革で行う必要はない。第一条件および第二条件から第四条件は、コアエグゼクティブ中核執政部を弱める改革の全てに成り立つ

論理である。司法権の独立の強化、中央銀行の独立性の拡大、人事行政に関する第三者機関の設置・強化、さらには、公務員制度の政治的中立性の強化、民間事業者への規制緩和、などにも成り立つ論理である（金井2011 a）。しかし、分権改革の成否に関する第五条件ではこれらは同じではない。

おわりに

以上のように検討してみると、分権改革は、不可能ではないが、非常に困難であることが明らかになる。2000年改革を「成功」と見るならば、その「成功」は非常な幸運に支えられたものであることがわかる。「小さな早期の成功 (small early success)」(竹中平蔵) 体験として、次の改革の「ベースキャンプ」(地方分権推進委員会)になる、とも言えるが、むしろ、「できる限りの到達点」であり「やれるだけのことはやりきった」と言うこともできよう(西尾2007: 113、高木1999)。

あるいは、2000年改革を「挫折」と見るならば、そもそも、「成功」の可能性は初めから低かったのであって、当然の帰結であったということになる。むしろ、そのような困難な状況のなかで、「永遠に未完の分権改革」や「編成替え」だったと言えるし、また、それは必然である。自治体の為すべきことは、勿論、制度改革を要望することも重要であるが、同時に、集権体制のなかの自治実践であるとも言えるのである(金井2007 b: 54、市川2012: 225)。

もっとも、分権改革を理念として求めることは無意味かということ、事態は全く逆である。本稿は分権改革の国政的諸条件を5つ列挙したわけであるが、逆に言えば、集権改革の国政的諸条件もほぼ同様である。そして、むしろ、多くの政局では、第一条件から第四条件は、満たされやすい。そのときには、第五条件において、集権改革が世論の支持を集めることが集権改革を成就させ、逆に、集権改革が世論の支持を得られないことが集権改革を挫折させる。その意味では、分権化への理念は、分権改革を成就させる条件とはならないが、集権改革を阻止する条件としては極めて重要であり、以前よりもさらに鍵的な位置を占めるのである。

(かない としゆき 東京大学大学院法学政治学研究科・
公共政策大学院・法学部教授)

キーワード：分権改革／国政為政者／国制遷移／集権指向／
国政的諸条件／利益（政局的要件）／
理念（選好的要件）／自治実践

【参考文献】

- 秋月謙吾2001『行政・地方自治』東京大学出版会
浅川博信2014『小選挙区制は日本を滅ぼす』講談社
飯尾潤2007『日本の統治構造』中央公論新社
市川喜崇2012『日本の中央－地方関係』法律文化社
井出嘉憲1972『地方自治の政治学』東京大学出版会
伊藤正次2012「統治機構」森田朗・金井利之（編）『政策変容と制度設計』ミネルヴァ書房
稲継裕昭2000『人事・給与と地方自治』東洋経済新報社
井上寿一2012『政友会と民政党』中央公論新社
岩田規久男2012『日本銀行 デフレの番人』日本経済新聞社
上神貴佳2013『政党政治と不均一な選挙制度』東京大学出版会
内山融2007『小泉政権』中央公論新社
江口克彦2007『地域主権型道州制』PHP
OECD（編）1999『成長か衰退か 日本の規制改革』日本経済評論社
大下英治2007『福田 vs. 小沢大連立の乱！』徳間書店
小沢一郎1993『日本改造計画』講談社
加藤淳子・観音悠人2008「日本の政党の競争空間の変化」城山英明・大串和雄（編）『政策革新の理論』東京大学出版会
金井利之1991『福祉国家の中央地方関係』東京大学都市行政研究会研究叢書1
金井利之2007 a 「第3次分権改革の展望と地方分権改革推進法」『地方自治』2007年3月号
金井利之2007 b 『自治制度』東京大学出版会
金井利之2011 a 「現代日本の国制遷移と分権改革」『法学新報』第118巻第3・4号
金井利之2011 b 「『大阪都構想』とは何なのか」『世界』2011年12月号
金井利之2012「教育行政への『改革』のインパクト」日本教育行政学会研究推進委員会（編）『地方政治教育行財政改革』福村出版
上川龍之進2010『小泉改革の政治学』東洋経済新報社
川人貞史2005『日本の国会制度と政党政治』東京大学出版会
川人貞史2008「衆参ねじれ国会における立法的帰結」『法学』第72巻第4号
喜多見富太郎2010『地方自治護送船団』慈学社
北村亘1998「合理的選択制度論と行政制度の設計」『甲南法学』第38巻第3・4号
木寺元2012『地方分権改革の政治学』有斐閣
久保田博幸2013『日銀の独立性がなくなる日』Kindle版
クラウド、エリス2006『NHK vs 日本政治』東洋経済新報社
後藤喜八郎1985『まちづくり要綱裁判』日本評論社

- 小林良彰1997『現代日本の政治過程』東京大学出版会
斎藤淳2010『自民党長期政権の政治経済学』勁草書房
阪田雅裕2014『「法の番人」内閣法制局の矜持』大月書店
佐藤幸治・井上正仁・竹内守夫2002『司法制度改革』有斐閣
佐藤誠三郎・松崎哲久1986『自民党政権』中央公論社
柴山桂太2012『静かなる大恐慌』集英社
島田恵司2007『分権改革の地平』コモンズ
清水正人2005『官邸主導』日本経済新聞社
清水正人2007『経済財政戦記』日本経済新聞社
清水唯一朗2013『近代日本の官僚』中央公論新社
白井聡2013『永続敗戦論』太田出版
新川敏光2004『年金改革の比較政治学』ミネルヴァ書房
新藤宗幸2012『政治主導』筑摩書房
関谷昇2007「補完性原理と地方自治についての一考察」『千葉大学公共研究』第4巻第1号
全国知事会2009「自民党・公明党連立政権実績評価～地方分権改革は、いかほど進んだか」
高木健二1999『分権改革の到達点』敬文堂
高木鉦作1986「戦後体制の形成」佐藤誠三郎・大森禰（編）『日本の地方政府』東京大学出版会
高島通敏2013『地方の王国』講談社学術文庫（原書1986年）
高安健将2009『首相の権力——日英比較からみる政権党とのダイナミズム』創文社
竹中治堅2006『首相支配』中央公論新社
竹中治堅2010『参議院とは何か』中央公論新社
建林正彦（編）2013『政党組織の政治学』東洋経済新報社
田村明2000『自治体学入門』岩波書店
辻山幸宣1994『地方分権と自治体連合』敬文堂
辻山幸宣・上林陽治（編）2009『分権改革のいまをどう見るか』公人社
手塚洋輔2010『戦後行政の構造とディレンマ』藤原書店
土井真一2007『変容する統治システム（岩波講座憲法4）』岩波書店
中出征夫2004『情報公開立法史』公人社
中野晃一2013『戦後日本の国家保守主義』岩波書店
中野雅至2013『官僚バッシングの研究』明石書店
西尾勝1990『行政学の基礎概念』東京大学出版会
西尾勝1999『未完の分権改革』岩波書店
西尾勝2007『地方分権改革』東京大学出版会
西尾勝2013『自治・分権再考』ぎょうせい
長谷部恭男2006『憲法とは何か』岩波書店
浜矩子2013『「アベノミクス」の真相』中経出版
藤木裕1998『金融市場と中央銀行』東洋経済新報社
前泊博盛2013『本当は憲法より大切な「日米地位協定入門」』創元社
牧原出2013『権力移行』NHK出版
真淵勝1994『大蔵省統制の政治経済学』中央公論社

- 真淵勝1997『大蔵省はなぜ追いつめられたのか』中央公論社
真淵勝2009『行政学』有斐閣
三谷太一郎2009『ウォール・ストリートと極東』東京大学出版会
光本伸江2007『自治と依存』敬文堂
村松岐夫1981『戦後日本の官僚制』東洋経済新報社
村松岐夫1988『地方自治』東京大学出版会
村松岐夫2010『政官スクラム型リーダーシップの崩壊』東洋経済新報社
森啓2008『新自治体学入門』時事通信出版局
森田朗・田口一博・金井利之（編）2008『分権改革の動態』東京大学出版会
山口二郎2007『内閣制度』東京大学出版会
山口二郎2009『政権交代論』岩波書店
矢部明宏2012「地方分権の指導理念としての「補完性の原理」」『レファレンス』2012年9月号
吉田徹2009『二大政党制批判論』光文社
読売新聞2008『真空国会』新潮社
読売新聞2011『背信政権』中央公論新社
笠京子2006「日本官僚制——日本型からウェストミンスター型へ」村松岐夫・久米郁男（編）『日本政治変動の30年——政治家・閣僚・団体調査に見る構造変容』東洋経済新報社