慶應義塾大学学術情報リポジトリ
Keio Associated Repository of Academic resouces

Title	加藤富子著『都市型自治への転換』
Sub Title	Tomiko Kato, "Conversion to an urban style of autonomy"
Author	荒木, 義修(Araki, Yoshinobu)
Publisher	慶應義塾大学法学研究会
Publication year	1985
Jtitle	法學研究 : 法律・政治・社会 (Journal of law, politics, and sociology). Vol.58, No.11 (1985. 11) ,p.135- 142
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	紹介と批評
Genre	Journal Article
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00224504-19851128-0135

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the KeiO Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

紹介と批評

『都市型自治への転換』

加藤富子 著

一 はじめに

本書は、ある意味で、これまでの日本の行政学に対する批判の書といってもよい。著者の批判の最大の論点は、日本の行政学が欧米の行政学の理論紹介に偏重していて、観念的で難解な議論が多く、実証的な研究がなされていないという点にある。欧米にあって日本にないものがあればこれを導入することが近代化であると説き、欧米になくて日本にあるものがあればこれを前近代的遺物だとする議論などへの批判でもある。このような点はなにも行政学、政治学にかぎらず日本の社会科学全般について言えることではあるが、行政の実務について豊かな経験をもつ著者の批判であるだけに、この批判は極めて説得力に富んでいる。

本書は、自治行政関係者としての実務経験と行政学者としての豊かな学識に支えられ、仮説の設定や分析枠組みなどは極めて洗練されてかつスマートなものであり、同時に斬新な統計的手法を適用して豊富な実証的データを処理しており、仮にこのまま欧米に翻訳されても、十分通用する示唆に富む書物である。

地方自治体の政策決定過程ないし都市政治の研究についての実証的なデータが集められるようになったのは、比較的ごく最近のことである。

なぜ日本において地域政治研究が発展してこなかったのかと言えば、村松岐夫氏がこれまでの通説的な準拠枠に対して疑問を投げかけているごとく、「自治の範囲は小さいという前提のうえで諸研究課題を選んできたからで」(『京都市政治の動態』二頁)ある。

わが国におけるこの分野の先駆的研究としては、F・ハンター (Floyd Hunter) の『地域権力構造』(Community Power Structure) をモデルとした秋元律郎『現代都市の権力構造』をあげることができる。さらに、F・ハンターのいわゆるエリーティスト・モデルに対する批判がR・ダール (Robert Dahl) のプリュラリスト・モデルによってなされるに及び、論争が巻き起こされたことは周知のことであるが、両者の折衷的な方法を日本の都市研究に適用したものとしてY・クロダ『地方都市の権力構造』をあげることができよう。

その後、革新自治体が生まれたり、「住民参加」「市民自治」などの言葉が登場するにともない、地域政治への関心が高まる

ようになったが、わが国の地方自治体における政策形成過程を対象とした最初の体系的な研究としては、野口悠紀雄らの「地方財政における意思決定の分析」（『経済分析』第七一号、昭和五一年三月所収）をあげることができる。予算編成過程に焦点をあてた政策形成過程のマクロ分析であるといってよいが、これに対して地方自治体の政策形成過程のミクロ分析を目指すものとして、最近、村松岐夫氏と三宅一郎氏らのグループがなした『京都市政治の動態』がある。また、池田市、川西市、宝塚市の市会議員を中心としたインタビュー調査にもとずく若田恭二『現代日本の政治と風土』も見落とせない。しかし、村松岐夫氏、若田恭二氏らの実態調査が京都市などのごく限られた市を対象としているのに対して、本書は、むしろ、二二にも及ぶ複数都市を対象としたミクロ的な「比較分析」を目指すものであり、同時に時系列的な視角をも含むものである。

二　内容と批評

本書は、その理論構成として、「従来の行政学が主として指向していた行政管理理論を組織体内部に保有する資源（人、金、物）に対するマネージメントとして『内部管理』と位置づけ、他方、行政体を取りまく外部環境の変化に対応するための管理者の活動を『外部管理』として、『内部管理』と『外部管理』の双方を統合した『行政経営管理』を行政学として把握する必要がある」（本書、はしがき）という立場をとっている。ここで「外部管理」とは、外部環境の変化を把握する「環境認知」、行政対策の原案を作成する「政策形成」、世論形成などの「環境形成」の三つの活動のことを意味するが、わが国においては、この「外部管理」に対する関心が薄かったため、「政策形成に役立つ政策科学が未発達であ」ると指摘する。しかし、このような著者の視角は、何も本書において初めて述べられたものではなく、旧著『行政広報管理』（昭和四六年七月）の中においてすでに展開されていたものである。

第一章は、著者がなぜ実態調査を志すようになったのかが述べられている。総合研究開発機構・地方自治研究資料センター編『公共サービスの内容と負担——都市化時代の行政哲学』の中に収録されている実態調査がきっかけで、それ以降、「専ら地方自治関係の実態調査に情熱を燃やし続け」（本書、はしがき）、昭和五四年には地方自治研究資料センター編『自治体における政策形成の政治行政力学』を著したという。

さらに、先述の野口悠紀雄氏らのようなマクロ分析の結果でてくるものは、「単なる現状分析でしかない」として、「我々により必要なのは、政策形成に参画する首長、議員、住民、圧力団体、企業、マスコミ等々のさまざまな関係主体の性格、能力、思惑、また、それら関係主体をとりまく地域の風土、当該地方行政体の組織体質等々の複雑なからみ合いというナマの政策形成過程のメカニズムを明らかにするミクロ分析の結果である。それによってこそ、はじめて地方自治体の政治・行政の実態が

具体性を持って明らかとなり、そこに横たわる問題の本質が明確となって、今後、我々が採るべき対策について具体的に論議することが可能となるのである。」(本書、六頁)と主張し、政策形成過程のミクロ分析の必要性を訴えている。

第二章「高度経済成長以前の市町村の状況」では、都市化について述べる前段階として明治二〇年代から昭和三〇年代までの農村型社会がいかなるものであったかが説明されている。つまり、『むら』連合的要素の強い市町村、地域社会の主導権を握る地域ボス的有力者の集団指導体制による市町村支配、国や県の指導に全く依存的であった、かつての町村役場的雰囲気を多分に残存する市町村職員」(本書、二四頁)がその特色として指摘されている。

第三章「政治・行政体質改革の推進主体」では、高度経済成長によって地域社会が農村型社会から都市型社会に移行する際、「当該市町村の議会や市役所がどのように変化してきたか」「誰がその地方自治体の政治・行政体質の都市化改革を進める原動力になったか」などが分析されている。昭和五六年に調査対象一一市(石岡、熊谷、狭山、与野、松戸、習志野、八千代、厚木、武蔵野、狛江、東久留米)の市長にインタビュー調査を実施し、市長のリーダーシップのとりかたから、政治・行政改革状況を五つのパターンに分類した。すなわち、「政治・行政の近代化につまずいた市」として東久留米市があげられ、それ以外の市は「市長主導による衝撃型改革路線」「市長主導による漸進型改革路線」「市長主導による折衷型改革路線」の三つのパターンのいずれかであり、さらに、「市民——それも学者等の一部の有識者市民——主導によって市政体質の都市化・近代化路線を歩んだ」武蔵野市が例外的なパターンとしてあげられている。いずれにせよ、市の政治・行政体質の改革にあたって、わが国では市長が最も大きな力を持っている点が指摘されている。

第四章「都市化現象と市役所職員」では、農村型から都市型へ移行していくなかで、市長以外のアクターである地方自治体職員が取り上げられ、その消極的役割が、簡潔に指摘されている。

第五章「都市化が議会(議員)におよぼす影響」は、地方自治研究資料センター編『都市化と議員・地域リーダーの役割行動』における実態調査の要約が収録されている。著者が責任者であることはいうまでもないが、研究委員に秋元律郎、飽戸弘、佐藤誠三郎、中島正郎、渡辺保男の各氏が名を連ねている。

調査方法としては、関東一都六県と山梨県の中から横浜・川崎の二政令都市を除く一五六市のうち「大都市圏」に属する一〇六市を母集団とし、この一〇六都市を人口規模、人口増加率、市外への通勤・通学者比率を基準にして、九グループに層化し、各層から五分の一抽出で二二市が選定されている。さらに、この二二市について、人口および社会関係の特性化に関連のある一九の指標について因子分析をおこない、寄与率の高い二つの因子である第一因子「人口変動因子」(社会増加率、年少人口比率、

労働力人口比率、老年人口比率、人口増減率、核家族比率）と第二因子「社会階層因子」（大卒者比率、所得額、事業所数、第三次産業比率）を摘出し、これらの因子得点から二二市を下記の三つのグループに分類している。

1．「都市化度第Ⅰ群都市」……人口が停滞的で農村的色彩の濃い都市（農村型）。石岡市、熊谷市、本庄市、茂原市。

2．「都市化度第Ⅱ群都市」……人口が爆発的に増加し、急激に近効住宅都市化しつつある都市（中間型）。狭山市、上尾市、与野市、鳩ケ谷市、志木市、北本市、松戸市、八千代市、鎌ケ谷市、福生市、相模原市、厚木市。

3．「都市化度第Ⅲ群都市」……人口が安定化に向い近効住宅都市として成熟段階にある都市（成熟型）。習志野市、武蔵野市、府中市、国分寺市、狛江市、東久留米市。

このように、都市化の度合いによって議員の意識の違いを浮彫りにできるように設計されている。

この調査の中には、二二市の在職全議員六九四人（昭和五六年七月）に対する面接訪問調査（有効回収票数四八七、七〇・一%）が含まれており、とくに、都市化の進展に伴って、名望家型議員の減少とそれにとってかわる専業型議員の増加が指摘されている。

さらに、議員の役割意識の構造について、議員のタテマエとホンネの間にどのような相違があるかが明らかにされている。すなわち、下記のような内容の三つの質問項目が含まれている。

1．議員自身が「議員の役割として何が重要と考えているか」という価値意識（タテマエ）〔重視する役割〕

2．議員の支持者の期待についての認知態度〔期待される役割〕

3．議員が現実に行っている役割（ホンネ）〔現実の役割〕

また、回答の選択肢は、下記のような七項目であり、すべての質問に共通のものとなっている。

1．政策を立案する
2．政策を審議し決定する
3．行政執行を監視・批判する
4．住民のための世話役・相談役になる
5．住民の要望を把握し、市政に反映させる
6．市政の重要な問題を住民に示し啓蒙する
7．住民の市政に関する情報を伝える

その結果、それぞれ七項目ごとに「重視する役割」「期待される役割」「現実の役割」の比較が可能となり、またさまざまなクロスをとることにより議員の行動をうながす要因などが探られている。また、「都市化度第Ⅰ群都市」「都市化度第Ⅱ群都市」「都市化度第Ⅲ群都市」という三つの次元で議員の「現実の役割」が比較され、都市化とともに議員活動が変化していることが指摘されている。さらに、この一〇年間に以前と比較して活発になった役割行動があるかどうかについての質問では、第Ⅰ群都市、第Ⅱ群都市、第Ⅲ群都市でも「5. 住民の要望を把握し、市政に反映させる」をあげている割合が高く、さらに、所属政党別の役割構造認識の違いも摘出されている。

第六章「市長、議員からみた住民像」では、住民の受益者意識は強いが、「地域社会（パブリック）の主体者としての自覚に乏しく、行政に対して、きわめて依存的であり、議会の動きに対しても無関心であ」ることが指摘されている。

第七章「自治体の政策形成力学」は、前掲『自治体における政策形成の政治行政力学』の一部要約が収められている。「環境要因」（国・県の動向、他市の動向、市の実情、一般社会の実情など）、「行政外部主体要因」（議会、各種団体、住民運動、世論、企業など）、「行政内部主体要因」（市長、管理監督者、一般職員、職員労働組合など）の三つの要因があげられ、「すべての地方自治体は、政策形成にあたっての影響力構造の観点からみると、前記三要因のからみ合いによって、それぞれ独自の政策形成パターンを持っている。」（本書、一二五頁）という分析枠組みが紹介されている。分析の基本的データは、東久留米市、厚木市、習志野市、武蔵野市、府中市、相模原市、神戸市を対象とした昭和五四年の実態調査がもとになっているが、七市の課長以下の行政職員（有効回収票数一、八三九）を対象にしたアンケート調査である。

しかし、本章ではむしろ、二年後に実施された前章で紹介した前掲『都市化と議員・地域リーダーの役割行動』をとりあげ、調査対象を「職員」から「議員と地域リーダー」に変えても極めて近似した調査結果が出ている点が紹介されている。

『都市化と議員・地域リーダーの役割行動』の調査方法は、ハンター流の「声価法」に基づくものであるが、「一二市のそれぞれにおいて、議員とほぼ同数の『市政に影響力を持つ有力者』という基準で、『地域社会の中で主要な地位をもつ人』（商工会議所、青年会議所、連合商店会、農業協同組合、労働組合地区連合組織、小中学校PTA連合会、医師会、連合婦人会等の代表者）、市の審議会等の委員を務めている人の中から一定の手続きで選定し」（本書、一二九頁）、議員六九四人、地域リーダー六七七人に対して訪問面接聴取法と配付留置回収法を併用して調査（有効回収率はそれぞれ七〇・二%、七〇・三%）を行った。「市の一般政策の立案に関して次のタイプがあるとしますと、あなたの市は、どのタイプに近いと思われますか。」という質問がなされ、その回答方法は、下記の九つの回答肢から三つまで選ぶというものである。

1. 市長のリーダーシップが強い
2. 市行政職員の働きかけが大きい
3. 議会（議員）のリーダーシップが強い
4. 各種団体の力が大きい
5. 市民運動や一般市民の世論が大きい
6. 国や県の影響力が大きい
7. 企業の影響力が大きい
8. 職員組合の影響力が大きい
9. その他（具体的に）

調査結果では、平均選択数（得票率）は地域リーダーのほうが少ないので、過大・過少評価を防ぐ数量的な工夫が施され、両者の評価が合成された得票率が表示されているが、「議員集団と地域住民リーダー集団の評価は必ずしも一致しているとはいえない。」（本書、一二九頁）という。さらに、八つのアクター（市長、職員、議会、各種団体、市民・世論、国・県、企業、職員組合）の得票率を二二市ごとにみてみると、「きわめて多様」であり、「政策形成パターンについての類似点や共通性を見出すことは難しい」（本書、一三五頁）という。

しかし、市長と議会の平均値を一応の基準にすると、「強議会―弱市長型」「強市長―弱議会型」「市長―議会均衡型」の三つのグループに分類でき、「都市化度」と「市長の在任期間」という要因が関連していることが指摘されている。さらに、市長と議会だけでなく住民を加えた三者間の影響力構造（得票率）をみてみると、「市長一元型」「市長＋議会型」「市長＋住民型」「議会＋住民型」の四つのパターンが見い出されるという。このパターンに都市化度を加えてみると、「都市化度第Ⅰ群都市においては、議会、市長の二元的構造であり、第Ⅱ群都市においては、市長が断然強い一元的構造となり、第Ⅲ群都市になると、市長、議会、住民の三元的構造になる」（本書、一四八頁）ことが指摘されている。

第八章「都市化と政治状況の変化」では、武蔵野市の四千万円退職金事件の経緯と背景が述べられている。著者は武蔵野市の住民であり、この事件摘発のリーダーの一人であった。この事件を契機に同市の給料体系があかるみにされ、市役所職員の給与、退職金等の是正のため、統一地方選挙を契機に、日本婦人有権者同盟武蔵野支部が適正化運動にたちあがったことが紹介されている。同時に、社会的コミュニケーション・システムの不備からくるマスコミ活用の重要性が説かれている。その後、市の行政改革を推進しようという団体、個人が集まって「市政を考える会」が生まれ、同会が、本来監視の役割を果たすべき「議会」に関する問題点、その背景（理由）、その対策案をまとめているが、一目に値しよう。また、当時の武蔵野市は「学者グループ」の参加をキャッチ・フレーズにしていたが、学者がこのような「内部管理」の問題に気がつかなかった点にも著者は批判の目を向けている。

第九章「都市化と行政体質」では武蔵野市役所の行政体質に

ついて述べられているが、前掲『自治体における政策形成の政治行政力学』の調査対象七市のうち人口や都市化度で同質的な武蔵野市、府中市、厚木市、習志野市の四市の比較がなされている。さらに、政策形成過程が「最初の問題提起」「問題の形成」「代替案の作成検討」「代替案の効果予測」「評価・選択」の五つの段階に分けられ、それぞれの段階において参加主体すなわちアクターが、五〇の事業全体に与えた影響の大小がわかるように調査が設計されている。アクターとは、先述の「行政外部主体要因」、「行政内部主体要因」のことである。四市を比較すると、最初の「問題の形成」すなわちアジェンダ・セッティング（agenda setting）の段階で大きな特色が見られ、それ以外の段階では格差が少なくなっているという。つまり、「『関係団体』の影響力がきわめて強大であり、かつ、『市長』の影響力が低」（本書、一七五頁）く、職員の政策能力の低いことが指摘されている。

さらに、前掲七市における職員のモラール、職場の活性度と市長の組織経営者としてのリーダーシップとの関連性が指摘されている。とくに、武蔵野市の課長の消極性やリーダーシップの低さなどが取り上げられ、部長、課長、一般職員の職位間におけるリーダーシップの在り方の分類がなされている。すなわち、「集中型」「部長型」「課長型」「分散型」の四つが提示され、七市ではどの型のリーダーシップが「主」で「従」であるかがまとめられており、たとえば、武蔵野市は、「部長型」が主で、「分散型」が従であるとされる。

第十章『「農村型自治」から『都市型自治』への変革過程」は、第一章から第九章までの総括が述べられている章である。とくに、「農村型自治」と「都市型自治」の相違点が浮彫りにされている。すなわち、「農村型自治」と「都市型自治」を、階層社会—平等社会、静態的社会—動態的社会、同質的社会—多元的社会、無限責任型—有限責任型（リーダーシップ）、社会的地位・ポスト—個人の実力（権威の源泉）、依存型住民—参加型住民、受益者意識—納税者意識として対比している。

いずれにせよ、わが国のおける「地方自治」の実態は、「農村型自治」から「都市型自治」へと変革しつつある過渡期にあることが指摘され、変革過程の問題点が指摘されている。すなわち、議会の問題点として、①議員構造と住民構造の格差、②議員になるためのコストの増大、③議員報酬増大がもたらす弊害、④議会の多党化傾向、⑤組織指向の革新系議員、⑥審議能力・監視批判能力の低下、⑦行政執行や人事への議員の介入、⑧住民の投票基準と議会の閉鎖性がとりあげられている。さらに、市長の問題点として、その大きな権限とチェック機能、強大化する多選市長が、住民の問題点として、物とりデモクラシーの蔓延、社会の主体者意識の未成熟性が、職員の問題点として、低い経営・管理能力、市民の利益と対立する職員労働組合などが指摘されている。

第十一章と第十二章では、アメリカのシティ・マネージャー

制度、イギリス、西ドイツでの市政改革などが紹介されているが、第十三章の終章は「都市型自治」実現のためのさまざまな提言がなされている章である。

わが国では「企業は二一世紀、行政は一九世紀、政治は一八世紀」であるといわれ、日本の地方自治は「未だに新しい都市型社会を前提とした『地方自治』の指導理念が確立しておらず、現在における『地方自治』の制度や運営も多分に古い農村型社会を前提としたものから脱皮するにはいたっていない。したがって、『地方自治』に関する諸制度を、早急に『農村型制度』から『都市型制度』へと転換し、『地方自治』の分野における社会状況と政治・行政状況の間のギャップを埋めることが、……緊急の課題」（本書、二六〇〜二六一頁）であることが提起されている。そして、前章で紹介されているアメリカ、イギリス、西ドイツの例を参考にしながら、以下のような点について改革試案が提言されている。

まず、住民の直接参政制度の充実強化として(1)条例の制定改廃請求制度の改革、(2)住民投票制度の充実強化、(3)税率、起債の自主決定権の承認、(4)審議会等の活用があげられている。そのほか、行政情報の公開、専門議員制度の導入、地方自治体に対する外部監査制度の導入、首長の多選禁止、中小都市におけるプロフェッショナル・マネージャーの導入、住民意識の振興対策として行政の受益者から自治の主体者への自覚などが提言されている。

三　おわりに

行政活動は、その時代の社会的ニーズに対応したものがあり、時代の変化に対応して、その量と質を変えていくものである。そのような行政と社会との関係を明確にとらえようとするものが本書である。そして、その一貫した仮説は都市化によって地方自治体の政策形成過程が大きく変化してきているのではないかというものであった。すなわち、農村型社会から都市型社会に移行するにつれて、当該地域の政策形成に影響を与えるアクターがどのように変化していくのかというのが本書の主要なテーマとなっている。さらに、これからの都市型社会に対応していくにはいかなる改革が必要であるかについての問題点が探られている。

本書を全体としてみるならば、その分析スタイルが徹底した実証主義にある。さらに、実態調査をしないとオリジナルな研究は生まれてこないという著者の信念ともいうべき立場が本書では強く貫かれている。

（ぎょうせい・一九八五年刊・A5判二九二頁・二、〇〇〇円）

荒木義修