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

Title	加藤富子君学位請求論文審査報告
Sub Title	
Author	
Publisher	慶應義塾大学法学研究会
Publication year	1988
Jtitle	法學研究 : 法律・ 政治・ 社会 (Journal of law, politics, and sociology). Vol.61, No.4 (1988. 4) ,p.166- 173
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	特別記事
Genre	Article
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00224504-19880428-0166

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.

発見して、学界注目の問題を論じた研究は、管見の及ぶ限りにおいて、近時まれであると思う。

本論文を以て、日本近代史に大なる貢献をもたらすものと評することは、決して過褒とはいえないと考える。

仍って、審査員一同は、ここに一致して、同論考を法学博士（慶應義塾大学）の学位を授けるのに適当なものと認定し、推挽する次第である。

昭和六十二年九月一日

主査　慶應義塾大学法学部教授　法学博士　利光三津夫
副査　慶應義塾大学法学部教授　法学博士　中村　勝範
副査　慶應義塾大学名誉教授　法学博士　手塚　豊

加藤富子君学位請求論文審査報告

加藤富子君から提出された学位請求論文は、『地方自治体における政策形成過程の分析「都市型自治」実現への提言』であり、その構成および内容は以下の通りである。

（一）論文の構成

第一章　序論
一　はじめに
二　市によって異なる政策形成パターン
三　実証的な政策形成過程研究の意義
四　本稿の構想
第二章　政治・行政体質改革の推進主体
一　政治・行政の近代化につまずいた市
二　市長主導による衝撃型改革路線
三　市長主導による漸進型改革路線
四　市長主導による折衷型改革路線
五　市民主導による改革路線
第三章　都市化現象と市役所職員
一　市長の職員に対する評価
二　国・県依存の農村型、市民指向の都市型

三　職員の体質改善をうながす要因
四　行政改革に反対する職員労働組合
第四章　都市化が議会（議員）におよぼす影響
一　間接民主制と直接民主政治の関係
二　調査の概要
三　都市化と議会（議員）の性格変化
四　議員の意識と行動
第五章　市長、議員からみた住民像
第六章　自治体の政策形成力学
一　政策形成のモデル
二　調査の内容
三　元データの信頼性の検証
四　市長と議会の影響力分析
五　市長、議会、住民の影響力関係
六　都市化による政策形成パターンの変化
第七章　政策形成の中枢機能
一　意志決定における本音の重要性
二　政策形成体系の分析
三　政策形成の調整基準
四　政策形成過程をめぐる問題点
第八章　都市化と政治状況の変化
——武蔵野市の四千万円の退職金事件の経緯と背景——
一　一律悪平等の給与体系
二　マスコミ活用の重要性
三　職員労働組合と住民と市長の関係
四　武蔵野方式「市民参加」の問題点
五　行政改革と住民参加
六　「全会一致」で可決の内容分析
七　市民が指摘する議会の問題点
第九章　都市化と行政体質
——武蔵野市役所の組織体質——
一　政策形成の各段階における影響力関係
二　市役所の組織体質
第一〇章　「農村型自治」から「都市型自治」への変革過程
一　旧「農村型自治」から「都市型自治」への変革過程
二　旧「農村型自治」から「都市型自治」への変革過程の問題点
第一一章　アメリカにおける市政改革の成果
一　遅れている日本の都市経営
二　都市行政の企業的経営
三　アメリカの都市経営を前進させたシティ・マネージャー制度
四　日米における政治文化の差異
第一二章　「都市型自治」実現のための改革試案
一　はじめに——地方自治関係者の危機感——

二　住民の直接参政制度の充実強化
三　行政情報の公開
四　専門議員制度の導入
五　地方自治体に対する外部監査制度の導入
六　首長の多選禁止
七　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
八　住民意識の振興対策
　——行政の受益者から自治の主体者へ——
九　まとめ

本論文の基本的構成は、まず、伝統的な農村社会が次第に都市化していくのに対応して、当該地域社会が政治と行政をめぐる状況の中で、どのように変化していくのか、また、政策形成の主体である「首長、議員、住民、議員、国・県等」が政策形成における相互作用の中で、どのような影響力の構造変化をもたらしてきたのか、ということを明らかにし、その原因を追求していることである。そのための基本的な分析の視座は、政治と行政の関係を截然と切り離すことに反対し、むしろ両者不可分の結びつきがあるとみることにある。また、今日の地方自治体は、かつてのような国家行政組織における下部機関として国の作成した法令の執行機関的な性格から脱し、大きな変貌をとげていると筆者はみている。そこにおける二つの大きな機能変化は、「経営化」と「政治化」である。前者の概念は、地方政府を一つの経営体と考え、行政運営の「能率化」（効率化）を進めることが出来、これは従来からの行政学の範囲に（著者の述べる「内部管理」）に含めることができる。ところが後者は、地方政府を地域社会における統治体として捉え、公共政策の選択をめぐる複雑な利害調整や、地域社会統合過程を重視するもので、著者の述べる「外部（関係）管理」の範疇にはいるものであり、そこでの追求理念は、社会的「効果性」の実現と言うことになる。すなわち、ここでの地方行政体は、単に外部環境の変化に順応するだけの受動的な存在ではなく、外部環境に働きかけ、変化させる能動的存在でもある。すなわち、筆者の述べる「外部（関係）管理」とは、(1)環境認知、(2)政策形成、(3)環境形成の三つから成り立っているとする。すなわち、著者の従来からの行政学に対する基本的な立場は、次の指摘にはっきりと表われている。「これまでの行政学が『政策形成』を中核に据えた『外部（関係）管理』についての関心が薄かったため、わが国においては、政策形成に役立つ政策科学が未発達であり、かつ、公共性、福祉性などの行政理念についての分析、人間性や人間の資質等についての考察、行政哲学や価値論についての蓄積が乏しく、現在、行政実務家が実際に求めている行政サービスについての受益と負担との関係などについて、適切な理論や技法を提供できない状況にある」と述べている。

このような考え方に基づき本論文は執筆され、それぞれ相互

の関連は、まず第二章から五章までで、政策形成の主体の相互の認知について議論を進めている。第二章では、一一の市長に対してインタビューが行なわれ、どの政策形成主体が、農村型から都市型への変化の中で、政治・行政状況の改革の推進役になったのか、そして、どのような役割を担うようになり、その地域の政治・行政状況での問題は何であったのかをまとめている。第三章では、「都市化現象と市役所職員」を扱い、農村型から都市型への変化の中では、職員の果たした役割は、むしろ消極的であったこと、またその原因と、都市化とともに力をつけてきた職員労働組合が行政体質の改革にブレーキをかける役割を果たしてきたことを指摘している。第四章では、都市化が議会(議員)に及ぼす影響を、「都市化と議員・地域リーダーの役割行動」(地方自治研究資料センター実施)についての調査研究の成果を基に、議員の役割認知と実際の行動の差、住民構造と議会構造の構成上の格差を分析し、問題点を指摘している。第五章は、市長、議員からみた住民像であり、一一市の市長へのインタビューと二二市の全議員を対象にしたアンケート調査に基づき住民観を論じ、住民の持つ受益者意識の強さと、社会公共の主体者としての自覚の欠如している住民像を指摘している。

第六章および第七章では、政策形成の過程において誰が影響力を持ち、それは、都市化度との関連で、それぞれの主体間の影響力の差がどう表われるかを「役割行動」調査を用いて、明らかにしている。また、第七章では、政策形成上、特に、新規政策の成立過程における担当者の動機、財政当局者やトップがそれを認めた理由などをKJ法を用い、何が「政策形成体系」における実際上の判断基準かを明示的に提起している。

第八章および第九章は、直接、間接に著者の居住地である武蔵野市を取り上げ、特に、四千万円退職金問題では、著者自身が住民運動のリーダーとして活動した経験から、武蔵野市における市長、議会、あるいは、労働組合、政策型知識人などの関連が論じられている。とりわけ、調査対象の中では、都市化度のもっとも高い武蔵野市で起きたこの問題は、一つのケース・スタディとしてはきわめて面白い問題を提出しているといえる。

第一〇章は、農村型自治から都市型自治へ変革過程で起きた問題を総括し、二章から九章までのまとめを行なっている。また、一一章では、アメリカにおける市政改革の成果を取り上げ、都市型市政改革へと転換の試行錯誤を日本より早く行なってきたアメリカの実態について述べている。

第一一章が、本論文の結論部分でもあるし、本論文のテーマでもある「都市型自治」を実現するための改革の提案でもある。

すなわち、本論文は、まず、現状についての認識から始まり、問題点の分析があり、最後には、改革のための提案がなされているという構成である。

(二) 研究方法

本論文の、基本構造は以上述べた通りであるが、いかなる対

象を、「分析単位」として選びだし、それについて、どのような方法を用いて分析・研究したのか、そして、その分析から導き出された発見は何であり、あるいは、通説とどのような相違があり、その妥当性はどのくらいあるか、また、最後に述べられている改革案は妥当なものかを検討してみたい。

(1) 本論文が研究上の分析対象として選びだしてきているものは、首長、議会（議員）、職員、住民、国・県、労働組合である。これらの主体の中で、いったい誰が政策形成上影響力があるかが、主たるテーマになっている。ただし、各市の農村型から、都市型への変化の程度がもう一つの重要な要素となっている。

(2) この対象について、採用された基本的な分析方法は、質問紙による面接調査、および、市長に対する直接のインタビューである。また、都市化度については、多変量解析を用いている。そのほかに、著者の行政経験から獲得された知識、実際の住民運動からの経験、文献上得られた情報、シンポジウム参加などが補強的な材料として、随所に利用されている。しかし本書全体を貫く根拠となる資料は、次の三つの調査である。

1 一一の市長に対してのインタビュー調査（昭和五六年七、八、九月実施）

2 「都市化と議員・地域リーダーの役割行動」調査（地方自治研究資料センター、著者が同センター所長時代実施、昭和五六年、七月実施）首都圏一二市の在職全議員六九四人に対する面接調査（有効回収率、七〇・二％）と住民リーダー六七七人に対する面接調査（有効回収率、七三％）

3 「自治体における政策形成の政治力学」（地方自治研究資料センター、昭和54年4月、実施）七市の課長以下の行政職員（有効サンプル1839）に対するサーヴェー調査

また本論文で使用されている都市化度とは、二二の市について人口と社会関係の特性について一九の変数について因子分析を行ない、第一因子「人口変動要因因子」と第二因子の「社会階層因子」の二つの因子を得、それに基づき、二二の市を三つのグループに区分している。第一グループを都市化度第Ⅰ郡都市（石岡市、熊谷市、本庄市、茂原市）、第二グループを都市化度第Ⅱ郡都市とし、人口のスプロール化によって急激に人口の急増した新興のベッドタウンである（狭山、松戸、与野、八千代、厚木など）。第三グループの都市化度第Ⅲ郡都市は、都市化の進んだ都市であるが（習志野、武蔵野、狛江、東久留米など）、人口変動にはばらつきがあり、東久留米市のようにまだ人口急増期にあるところと、安定期にある武蔵野市までが含まれている。

（三） 研究結果

この研究によって発見されたことは、以下のような要約されるであろう。まず、第二章での結論は、一一の市の性格をそれぞれ、1「政治・行政の近代化につまずいた市」の例として、東久留米市を取り上げ、2「市長主導による衝撃型路線」とし

ては、八千代市、習志野市、与野市のそれぞれの市長が取り上げられている。また、3番目のタイプとして、「市長主導による漸進型改革路線」をあげ、その例としては、狭山、松戸、狛江の三市を取り上げている。4つ目のタイプには「市長主導による折衷型改革路線」があげられ、厚木と、熊谷がその例となっている。第5の例が、武蔵野市の、「市民主導による改革路線」であり、一、市長が、都市経営のアマチュアであり、改革意欲はあっても、その具体的方策についてははっきりしたビジョンや戦略がなく、二、職員の中にも市長の改革意欲を具体化してゆくだけの政策立案能力が欠け、三、市政改革に意欲を燃やした政治学者・行政学者が武蔵野市民であった、ことによっている。この武蔵野の事例については、八、九章で詳細に論じられているが、高度成長期に定着した賃金慣行が、議会、市民、マスコミの目に触れずに四千万円退職金問題が起きるまで、ほとんど問題とされてこなかったことが、革新自治体における政策型知識人の参加を積極化してきた実験例であったがゆえに、皮肉にも数多くの問題点を提供したのである。

第二章において、石岡市は、改革途上として、分析から除かれているが、このような個別事例の持つ問題は、言うまでもなくそれぞれの地域のもつ歴史的個別性をどう扱うかということである。しかしながら、この問題は、第六章において、洗練された形で克服されている。すなわち、ここでは、「議員の役割行動」のデータに基づき、政策形成過程における、影響力の構造の分析によって、市長と議会の関係を明らかにしている。いわばこの研究方法は、legislative-executive relations の考えを、応用したものとみてもよいであろう。さらには、この両者の関係に加えて、住民の役割を加えたものが、モデルとして提示されている。それは、市長一元型(狭山、与野、八千代など)、市長＋議会型(熊谷、厚木、狛江など)、市長＋住民型(習志野、国分寺など)、議会＋住民型(本庄、福生、東久留米など)、その他として、市民一元型とも言うべき武蔵野の事例がある。これら政策形成パターンが、すでに触れておいた都市化度と密接な関係をもつと言うのが、著者の分析の狙いでもあり、その関係は、次のようなものになろう。一般的に、都市化度第Ⅰ群においては、町内会などの地域住民組織の影響力はまだあり、議会の影響力が市長のそれを凌ぐが、それらの現象は都市化とともに変化し、都市化度第Ⅱ郡になると、市長の役割はきわめて大きくなり、逆に議会の役割は大きく後退する。住民構造(いわゆる旧住民は一五・六%)と、議員(旧住民の割合は、六八・九%)の出身構造の乖離が発生するのがこの地域の特徴でもある。また、都市化度第Ⅲ群になると、国・県などの役割が大きく後退し、対照的に、市民・世論の地位が上昇しているのである。このことは、この地域になると、労働組合、宗教団体、文化グループなどの新たな利害の組替えがおこなわれ、政策形成のパターンに大きな影響を及ぼす。

また政策形成上の重要な争点は、一体誰が中心的位置を占め

るかについてであるが、「市職員」が当該市における行政体質改革に積極的な役割を果たしてこなかったと結論づけることはよいが、議会については、本論文の中にも議会の役割が大きい市についての記述も見られているのであるから、同列に扱うことについては、学会内部でも異論があるところであろう。いずれにしても、著者の立場は、「現在のわが国においては、市の政治・行政体質の改革に当たって、最も大きな影響力を持っているのは、『市長』だということである」という認識が基本にある。本論文の基本的視点が、「農村型自治」から「都市型自治」への転換点に今日があり、その変化過程における各種の問題点の理解は、そのまま分析上の考え方にも反映すべきであるというのがこの論文の立場である。そのことは、第一〇章において述べられている、旧「農村型自治」から「都市型自治」への変革過程の問題点についての指摘は、第一二章の「都市型自治」実現のための改革試案において生かされている。そこでの提言は、(一)条例の制定改廃請求制度の改革、(二)住民投票制度の充実強化、(三)税率、起債の自主決定権の承認、(四)審議会等の活用等の住民の直接参政権の強化への方向と、(1)行政情報の公開、(2)専門議員制度の導入、(3)外部監査制度の導入、(4)首長の多選禁止、(5)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、(6)住民意識の振興対策等から成り立っている。とりわけ、条例の制定改廃請求制度の改革、および、税率の自主決定権については、今日の税制の問題と考え合わせるときわめて興味ある提案である。

(四) 全体の評価

本研究は、近年多くの学者の注目を集めているわが国における地方自治体についての分析を体系的にまとめたものである。基本的な立場は、農村型から都市型へ、また、各市町村における首長の役割重視にその立論の特徴があるといえる。その点においては、必ずしも学会の中での多数説にあるとはいいがたいが、数多くの説得的な議論を展開している。とりわけ、方法的には、以上述べてきた明示的な分析方法に加え、長年にわたる自治省の勤務を通じ、公開・未公開の情報を豊富に持ち、通常の研究者の域を出ているということが第一にあげられよう。また、第二には、ここで取り上げられた何種類かの大規模調査は、加藤君のみで行なわれたものではないにしても、そこから出てきた膨大な調査結果および分析は、この分野の研究者に対して、資するところ極めて大であるといえるし、今後の地方自治の行方にも影響を与えるものである。

この研究に対する、若干の注文としては、次のような諸点をあげることができよう。

(1) まず、農村型から都市型への移行については、本論の指摘の通りであるが、ここで用いられた「都市」とは、大部分が大都市周辺の事例が多く、自立した地方の政治経済の中心都市や中小の工業都市などの、本論が扱ってこなかった都市をどう

類型化するかが今後の問題として残るであろう。

(2) 昭和二三年の地方自治法制定当初は、条例の制定改廃の対象が限定されていなかったために、地方税の減税等を企図する改廃請求が多発しかつ悪用されたため現行法の状態になった。著者は、現在このような弊害は克服されるまでに政治的「成熟」が一般化したとみているのか、あるいは、このような弊害があったとしてもなお、制限撤廃の改正が必要とされるとみているのであろうか。いずれにしても、もし著者のいう「都市間競争」を論理的にもっと進めるならば、当然、都市による税率の差(高負担・高サービス対低負担・低サービス等)の問題は避けて通ることはできないであろう。そのためにも、この問題の理論的位置づけは、きわめて重要である。

(3) 地方議会における、一般議員と専門議員を分けるアイディアは、一つの考え方としては興味ある提言であるが、被選挙権を限定することは違憲にはならないか、という問題がある。もし仮に憲法改正を要する提言であるとするならば、現実性が乏しいといわざるをえない。また、行政的専門知識を有する議員とは、言葉を変えれば、元公務員といえはしないか、そうであるとするなら、官僚的な色彩の強い議会を招来することが懸念される。それを避けるには、専門調査員にとどめておくことが妥当な提言ではなかろうか。

このような論点は、本論分が、現実上の問題に対してきわめて積極的に提言していることから発生するいわば副産物であるといえる。しかしながら、全体として、この論文を評価するとすれば、まず、地方自治の現状を著者の経験と大規模な調査で明らかにした点であり、この研究は、他の研究者の追随を許さぬだけの説得力を持っている。また、学問的にみて、その分析は、十分評価すべき客観性を持った調査方法を積極的に採用して、今後の研究に与える影響もきわめて大きいといえる。それは、単に行政学にとどまらず、政治学、政策形成論への貢献も十分意味あるものと認められるのである。

よって、加藤富子君に法学博士(慶應義塾大学)の学位を授与することが適当であると考える。

昭和六十二年九月十四日

主査　慶應義塾大学法学部教授　法学研究科委員　曽根　泰教

副査　慶應義塾大学法学部教授　法学研究科委員　金子　芳雄

副査　慶應義塾大学法学部教授　法学研究科委員　堀江　湛