

Title	佐々木信夫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	1989
Jtitle	法學研究：法律・政治・社会 (Journal of law, politics, and sociology). Vol.62, No.8 (1989. 8) ,p.130- 136
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	特別記事
Genre	Journal Article
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00224504-19890828-0130

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.

佐々木信夫君学位請求論文審査報告

佐々木信夫君から提出された学位請求論文は、「現代都市行政の政策科学的研究」であり、その構成および内容は以下の通りである。

論文の構成

第一章 序論

- 一 はじめに
- 二 都市行政の政策科学的研究の意義
- 三 本研究の基本的な考え方
- 四 本稿の構想

第二章 社会変動と行政の理論研究

- 一 伝統的行政学の枠組み
 - 二 行政環境の変動と対応
 - 三 都市研究の諸潮流
 - 四 都市行政研究の軌跡と類型
 - 五 都市行政の政策科学
- #### 第三章 現代都市行政の課題とその接近
- 一 都市の発展過程とその政策課題

二 政策課題群へのアプローチ

三 現代都市行政の条件

四 都市行政の政策フロンティア

五 都市行政の新しい課題

第四章 都市行政の数量分析

一 都市行政分析の視点

二 都市の機能的分析

三 都市の需要的分析

四 大都市機能と大都市需要

第五章 都市機能のマクロ分析

一 都市機能の分析枠組み

二 大都市機能集積の理論

三 中枢機能の本質と動態

四 大都市機能と税収分析

第六章 都市需要の実証分析

一 都市需要の分析枠組み

二 大都市需要と財政分析

三 都市経営のコスト分析

四 都心行政のミクロ分析

第七章 広域行政と政府間関係

一 大都市圏行政の構造的特質

二 広域行政論の理論体系

三 大都市圏行政と政府間関係

- 四 アメリカ大都市圏の広域行政
 - 五 広域行政の新たな展開
- 第八章 都市の政策過程と情報政策
- 一 行政理論と「情報」概念
 - 二 行政組織原理の変容
 - 三 情報政策の枠組み
 - 四 都市政策と情報政策
 - 五 情報都市計画の理論
- 第九章 国際中核都市の都市政策
- 一 国際ネットワーク社会
 - 二 東京の中核機能の変動
 - 三 東京一極集中の構図
 - 四 国際金融センター
 - 五 都市政策と首都機能の位置
 - 六 東京の都市政策の課題
 - 七 国際中核都市への条件
- 第十章 新しい行政学への接近
- 一 本研究における論点の総括
 - 二 農村型から都市型行政への展開
 - 三 自治体の政策官庁への転換
 - 四 都市行政学成立の可能性
 - 五 管理行政から政策行政学へ

本論文は第一章において、都市型行政が台頭してくる背景と、「政策科学的研究」の必要性を示す基本的な視角が提示されている。その基本的視点から導き出される観点として、①都市化の発展とともに起こる「中核管理性」が集中のメカニズムを生み、「直接型行政サービス」から「間接型行政サービス」に重点を移行させる。②制度・管理論から機能・政策論に議論の中心を变えることが必要となり、また「都市行政」として問題をとらえると、「都市機能」「都市需要」の概念を用いることが重要になる。③従来、行政と財政を明確に分けて考えてきたが、「行財政学」の立場から税と財政を同時に扱う必要がでてきた。④現実の都市は行政区画とは無関係に拡大し、都市の行政を複雑にしている。この点を、政府間関係と「広域行政」の再定義から問題を捉える。⑤農村型行政と都市行政を根本的に違うものとして考え、「都市間競争」の台頭の中で、「政策開発」はいかにあるべきかを考え、また「垂直的行政統制モデル」の中の「事業官庁」から、「水平的政治競争モデル」の枠組みの中の「政策官庁」への転換を考えることを目指すべきであるという考え方が基本におかれている。

第二章においては、今日の都市に与える社会変動の影響を探りながら、従来の行政を閉鎖型の中で考えようとする「制度論」「管理論」から、開放型の中で考える「機能論」「政策論」中心の「都市行政論」が必要である理由を、今までの行政学研究の評価の上で主張する。

第三章は、現代の都市が直面する課題について、社会変動の軸①情報化、②国際化、③高齢化、④ソフト化、⑤テクノロジの衝撃と、機能構造の軸①首都性、②巨大性、③中枢性、④流動性、⑤多元性の各次元を用いて、東京集中のメカニズムを二つのモデルA（高次中枢管理機能の一点集中）、モデルB（情報化の二つのメカニズム）で示している。そこからひきだされる情報行政、国際行政、高齢行政、再開発行政、規制緩和行政を例として、政策モデルが展開されている。

以上の三章が基本的な分析の視角と、対象の範囲と分析の単位の決定であり、研究方法を明らかにした本書全体の基本的な前提部分である。この点を整理すると次のようになるであろう。問題意識、あるいは本研究の背景としては、実際の実務経験の上からでもてくる従来の行政学に対する不満がその出発点にあるといえる。それゆえ、本書全体が「都市行政学」を旨指すことにあり、基本的な視角が、「政策科学」ないし「政策研究」の方法の採用にある。言うまでもなく対象は東京であり、今日様々に議論される東京問題を明らかにし、その解決を計ることが次の目標になるが、あくまでも通説に対しては、一定の距離をおき、事実の裏づけを基礎とする。そして、問題点の所在を計量的な分析の上に明らかにすることが、本書の骨格をなす。ここで引き出される基本的な仮説とは、四章以下において検証される都市行政についての新しい見方である。

第四章の「都市行政の数量分析」では、都市の二面性を「都

市機能」と「都市需要」という概念を用い、都市の類型化を試みる。ここで議論される「都市機能」とは、中枢管理機能、生産業務機能、国際的機能、生活消費機能に分けて考えられるが、とりわけ重要な機能としての中枢管理機能に注目して、それを経済的中枢管理機能、政治行政的中枢管理機能、文化的中枢管理機能の三者を想定する。そして、この機能における高低を考え、大都市に高次中枢管理機能が集中することが、都市行政の中心であると結論づける。

同時に、都市機能を地域税収の観点からながめることにより、大都市圏の構造を、「昼間型税収」（居住者＋非居住者）、夜間型税収という分析枠組みを設定する。

次に、「都市需要」という概念を用い、従来の行政需要では扱えない範囲のものまでを対象として分析する。ここでは、夜間人口の消費や生活によって起こる「夜間型需要」と、昼間人口の活動や企業の生産活動によって起きる「昼間型需要」に分け、さらに、この二つをミクロ（「個別サービス」毎の昼夜間の分析）とマクロ（「公的経費」の昼夜間毎の分析）の分析を行なう。前者は、人口一万人の増加にしたがって、公的サービスの増加をどれだけ増やすべきかという問題につながり、後者は昼間型経費のうち、いったいどれだけが「非居住者分」に帰属するかを考えることで、従来の「広域行政」とは異なる視点を提起する。

第五章で、都市機能の実態調査を行ない、中枢的意思決定の

動態をつかみ、四章の仮説に基づき、「昼間型税收」と「夜間型税收」の分離と、昼間型税收の居住者と非居住者のそれぞれの寄与分を数量的に明らかにしている。

第六章では、「都市需要の実証分析」が行なわれ、大都市需要の発現形態としての「地域財政」を見ることにより、「昼間型経費」と「夜間型経費」を分離し、昼間型経費の中を居住者寄与分と非居住者寄与分の数量関係を明らかにして、その時系列的変化が、都市の行財政にどのような変化をもたらしたかを明らかにしている。

もう一方で、大都市需要の発現形態として、「公的サービス」を取り上げ、昼間型需要と夜間型需要の数量関係を明確にし、具体的に、昼間人口が一〇万人増加する場合や夜間人口が一〇万人増加した場合、行政に求められるサービスの増加量はどれだけか分析している。この両者の格差のもっとも大きい例として、千代田区を取り上げ、「都心行政」のもつ問題点の指摘をはかっている。

第七章では、分権型「地方自治」モデルと、水平的観点から自治体相互間のあり方を考える「広域行政」の面を考えている。その際、「広域分析概念」の定立のために、一定の権限をもつ多元的な政策主体を想定するアメリカ型「広域協議会」が必要であることを説く。

第八章の「都市の政策過程と情報政策」として、①情報化が伝統的な官僚原理の「文書主義」「票議制」「意思決定」「情報

管理」「定形組織」「広報・公聴」「計画・調整」に関するあり方を根本から変容させる側面を検証し、②「情報政策」の観点から都市自治体をもつべき、ナショナル・ミニマムのなもの、社会調整的なもの、都市政策的なもの、三層構造が必要であることを示している。また、③情報を定形情報(X)と非定形情報(Y)に分け、それぞれの性質を考え、「情報都市計画」を都市計画の新たな観点として導入する。

第九章の「国際中枢都市の都市政策」では、国際中枢都市に変貌しつつある東京を捉え、国際ネットワーク社会における国際都市間競争の中での、国際金融センターとしての東京が国際中枢都市に変貌していくメカニズムを明らかにしている。そのことは、東京をローカル(マイタウン東京)、ナショナル(国内中枢都市)、インターナショナル(国際中枢都市)の三つの角度からの東京の行政計画は必要であることを説く。特に、三番目の機能として、「国際中枢」「土地政策」「都市政策」の三軸の政策論が必要となり、都心機能と国際機能を考える大胆な制度論の展開がなされている。

第十章では、本研究の総括として、「新しい行政学の接近」が提起され、わが国行政学の「管理行政学」から「政策行政学」への転換が求められ、その一つの分野として「都市行政学」の可能性について論じられている。さらに、都市行政の観察を通じ、また、最近の「地方政府論」の観点をも踏まえて、自治体の「事業官庁」的政策から「政策官庁」への脱皮の提言

を行なっている。

以上見てきたように、本研究は目的、対象ともに明確な意識に裏付けられた、貴重な研究であるといえることができる。今日、世界の中でも例を見ないほど発達した東京を対象とすることは、従来の「農村型行政」から「都市型行政」の転換が急務であるだけではなく、理論自体が変貌する現実に対応するだけの発展を遂げる必要があることを意味する。その点では、従来の行政学に不満を感じた本研究が、外国の事例を参考にするというもの、東京の独自の発達を考えれば、自らの頭で考えださなければならぬことは多く、それは、都市行政について、新たな視点と分析方法を開発する必要性を示唆している。

そこで、本論文は基本的認識として、第二臨調が捉えた「東京は財政的に余裕があり、その行政水準もかなり高度で、成熟都市として大規模公共投資の必要性は少ない。だから、超過財源分は他都市へ移譲分配すべきである」という立場にも疑問を呈する。東京都は年々増加する昼間流入人口（昭和六〇年国勢調査では二二八万）や、首都行政にともなう首都型需要の増加などについての一種の危機感が背景にある。このことは、単に東京それのみだけ切り離して論ずることが不十分であることを前提とする。そこで、都市機能と都市需要という二つの概念を使い、夜間型人口に起因するものと、昼間人口に起因するものを対比し、特に、後者の中を居住者と非居住者に分ける。この

ように分離した概念を使うことにより、それぞれの項目について、ミクロ、マクロの計量的な計算を行なう。この具体的な分析手法は、プーリングデータによる分析では東京圏一都三県（東京、神奈川、埼玉、千葉）の昭和四〇年、四五年、五〇年、五五年の各年度のデータを、クロスセクションデータでは昭和四五年度と昭和五五年度のデータを、東京、神奈川、千葉、埼玉、岐阜、愛知、三重、滋賀、京都、大阪、兵庫、奈良、福岡の二三都道府県を対象として、個々の税目毎に夜間人口基本モデルと昼間人口基本モデルを用いて、四〇—一〇〇本の関数モデルを想定して、この都道府県データを用いた重回帰分析を行なっている。そうすることにより、昼間型税収でも非居住者分の比率の高い税目が、料理飲食等消費税（三八・四％）、不動産取得税（二〇・二％）、たばこ消費税（一八・二％）、法人事業税（一一・一％）、法人住民税（二〇・二％）などであることが分かる。

これと同様のことが、需要をまかなう経費の分析において昭和五五年度では、東京の夜間型経費の総額は、二兆八、七四二億円（純計歳出の六九・九％）、昼間型経費の総額は一兆二、三八八億円（三〇・一％）、その中で、居住者の分は一兆五二〇億円（二五・六％）で、非居住者の部分は、一、八六八億円（四・五％）となることが明らかに。

この点をさらに進めると、夜間人口一人当りの行政経費は二四・七万円、昼間型経費を居住者分で見ると一五・六万円、

流入非居住者分が九・九万円になる。例えば、この昼間型需要は、具体的には、昼間人口が一人増えると、年間では、上水が四〇〇トン、下水受水量は五〇〇トン、都市ガスは三〇〇立方メートル、ゴミは三・五トン増加する勘定となる。このような、「昼間型需要に都市財政に及ぼす影響について、科学的な分析を行なわないうべきなのが今日までの実体である」という本論の指摘は正しいといえる。

おそらく、この夜間人口と、昼間人口の格差が最も大きいのは千代田区であろう。夜間人口が五万人を割ったのに対して、昼間人口は六〇年には、一〇〇万九千人となり、この種の矛盾の最も大きなものを露呈し、「都心行政」の困難さが指摘される。すなわち、この問題は政治的意思決定にも大きな影響を与え、従来の選挙区が、基本的には夜間人口を基礎に出来上がっていることに対する問題が千代田区では顕著に現われることになる。この点について、佐々木君は夜間人口を基礎とする地域型「第一院」と、昼間人口を代表する職能型「第二院」を設定することを考える。第二院の基礎には、法人の納める税金をその根拠におく。

いずれにしても、今日の都市の問題が、単に過密ということだけではなく、人口移動の日常性にあり、それに対応する行政の組織、あるいは分析の枠組みができていないことにあるという著者の指摘は妥当なものであるし、「広域化」はこの文脈で考えるべきであらう。

このような、詳細な分析の他に、東京のもつ中枢機能、国際的な機能、情報の与える行政へのインパクトなどの分析を通じ、いったい何が問題であるか、それを解決するためには、どの様な分析方法があり、その解決策は何かを明らかにしている。その点では、まさしく著者の述べる「都市行政学」が新たに成立する根拠は十分にある。

本書全体を通じて、十分な行政学や政治学の文献の渉猟を行なっていること、今までの行政学の成果について十分な理解と検討がなされていること、そして、本研究が行政学および政治学的发展に十分貢献していることが評価できる。

もちろん、細部にわたっては、いささか冗長な表現があったり、同じ指摘の繰り返しがあったりするが、全体の成果を損なうものではない。ただし、「夜間人口」「昼間人口」の区別も統計的には正しいが、「夜間需要」「昼間需要」といった表現をいきなり聞くと、あたかも夜間に発生する需要のこと（例えば、電力の夜間需要）を指しているという誤解が生ずる恐れがある。本書の中では、正しく「夜間人口の消費や生活に起因する公的需要」と定義されているが、表現上の工夫がほしい点である。

また、都市機能を都市税収から推計した点について、確かに計算上は機能の分析の具体化は難しいことは分かるが、その税収をもって機能と等価とおくことができるかという問題は考えておく方がいいであらう。都市機能をまかなう資源としては、税収が最も確実な基礎であるが、本書であげられている①中枢

②巨大、③多様性、④高次性、⑤広域性、⑥重層性という機能と、税収の対応関係を明確にしてから、都市機能の数量分析を行なった方が説得性が増すであろう。

都市経費につき都市へ流入する非居住者（周辺県民）の「フリーライダー」の問題の提起は六章にあるが、解決策の提示はなされていない（また、非居住者の寄与する税収と、非居住者に起因する経費を比較した上で、東京はどうか、また、都市機能が都市需要を上回る発展途上の都市に東京は入るのではないかという疑問がわいてくる）。この問題は、きわめて政治的に論議を呼ぶであろうと思われるので、発言が難しいが、これこそ「広域行政」が解決すべき問題ではなからうか。そこでは、「フリーライダー」とは定義上、言われなくなる可能性があるものである。

また、本書はクラッセン・モデルを参考にして都市の分類と発展の参考になっているが、実際四章における分析では、都市機能と都市需要からなる説得的な都市発展論が展開されているので、むしろクラッセン・モデルの修正なり、新たなモデル提示があったほうがよかったのではないかと思う。このような疑問は、さらに研究を進展させるための希望事項であり、本研究の成果を損なうものではない。今後の議論の発展に期待したい。

以上見てきたように、この研究は、本格的に東京という都市を対象として都市行政学の可能性を探る意欲的なものであり、多くの試みは成功し、行政学、政治学に資するところ多々あり、

佐々木君の今後の活躍を期待させる点も大であるということをつけ加えたい。

よって、佐々木信夫君に法学博士（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。

成平元年二月二十七日

主査 慶應義塾大学法学部教授

副査 慶應義塾大学法学部教授 曾根 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