

Title	梁起豪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	1994
Jtitle	法學研究：法律・政治・社会 (Journal of law, politics, and sociology). Vol.67, No.10 (1994. 10) ,p.167- 172
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	特別記事
Genre	Journal Article
URL	<a href="https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00224504-19941028-0167">https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00224504-19941028-0167</a>

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.

## 梁起豪君学位請求論文審査報告

梁起豪君が提出した論文（『地方政府の政策過程の研究——三県の政策過程の比較分析を中心にして——』）の構成は次の通りである。

- 第1章 地方政府の政策過程分析の理論的枠組
- 第2章 研究の目的と方法論
- 第3章 神奈川県の産業政策の政策過程分析
- 第4章 千葉県政策の政策過程分析
- 第5章 新潟県の産業政策の政策過程分析
- 第6章 神奈川県国際交流政策の形成過程
- 第7章 千葉県国際交流政策の形成過程
- 第8章 新潟県国際交流政策の形成過程
- 第9章 神奈川県住宅政策の策定過程
- 第10章 千葉県住宅政策の策定過程
- 第11章 新潟県住宅政策の策定過程
- 終章 結論——自治体の政策過程

わが国の地方自治体、いわゆる地方政府にみられる政策決定

過程についてはこれまで数多くの研究成果が報告されてきたが、その分析枠組や分析結果から引き出された諸仮説は極めて多様であり、著しい対立がみられる。梁君は本論文においてこれら研究成果を批判的に検討した上で、アメリカ政治学における政治過程論を批判して登場したいわゆる新制度論の立場に立って経験的分析を行い、その検証を試みている。

周知のようにわが国の地方自治については、戦後の諸改革にもかかわらず、依然として中央政府とその官僚によって統制されているとする辻清明に代表される中央官僚統制論と、近年村松岐夫によって提起された地方政府のもつ相対的な自律性に着目し、わが国の中央地方関係は行政的な支配従属関係というよりも、政治に媒介された相互依存関係にいきつくとする地方政治論の二つの流れに分けることができる。もちろんこれ以外にも、高度経済成長期において地域開発がもたらした自治体への政治的経済的インパクトに伴う地方政治の変化に、ミルズやハントアの権力構造理論を適用した大原光憲や横山桂二の研究、多元主義の立場に立って地方政府の政策過程における市民参加を重視する、実証分析というよりも規範分析の性格の強い松下圭一や篠原一の研究などがある。

梁君はこれら諸学説を官僚の影響力の強弱と影響力の集中と分散という二つの軸によってまず分類する。新制度論には国家の主体的意志を強調する立場や政治を規定する制度的枠組を重視する立場がある。梁君は地方政治に影響を与える地方政府の

梓組に着目して公共政策の分析を進めるP・ピーターソン(Paul E. Peterson, *City Limits*, 1981.)の業績に示唆されながら、わが国における自治体の政策についての実証的比較研究を行なったものである。同君は具体的には神奈川県、千葉県、新潟県の三県を取り上げ、各県の産業政策、国際交流政策、住宅政策の三つの政策領域を対象に中央省庁、首長、県議会議員、地方政府官僚、住民、企業、職員組合などの諸集団の役割を明らかにしながら、政策過程の比較分析を試みている。

梁君は政策過程を政策課題の設定→設定作成→設定決定→設定実施→政策評価というサイクルとして捉え、三県の三つの政策ごとに主として県庁の担当職員を対象として県のトップ層や県議員も含めて各々一〇人から二〇人にのぼる対象者についてヒアリングを行い、そのデータをもとに比較分析を行った。神奈川、千葉、新潟という三県を選んだ理由は、首都圏という特殊な政策環境の下で一般的に政策先進県と目されてきた神奈川県と、新しい政策展開という点で積極的な県政運営の転換が最も遅れていたとされる千葉県を対比し、さらに新潟県の社会経済的諸変数が地方各県の平均的数値に近い上、日本海沿海地域の中心県であるという特性に着目したためである。

梁君は産業政策の政策過程を比較検討する事例としては神奈川県についてはサイエンスパークの設立、千葉県については上総アカデミアパークの設立、新潟県については信濃川テクノポリス開発を取り上げている。神奈川サイエンスパークは先端科

学技術センターの設置を目的としたものであるが、首長、長洲知事の方向提示のリーダーシップは強力で、県担当課の政策の具体設計機能も大きかったが、反面議会の政策形成への介入は制限されており、政策過程、政治過程とともに地方議会の占める比重は低かったとされる。

長洲知事は県民参加、市町村参加、職員参加を高める参加型政治をキャッチフレーズとして掲げていたが、住民参加はほとんど行われなかった。また職員組合も初期のイデオロギー型政策提言以外には政策過程からはほぼ排除されていた。神奈川県の産業政策の政策過程には首長と民間の連携が強くみられ政策推進の原動力となっていたが、県官僚についてはミドル層よりもボトム職員の政策実務への寄与が高かった。

千葉県の産業政策は新産業三角構想として先端技術産業を千葉県の内陸部に導入し、産業構造の高度化と均衡のとれた地域発展を目標に策定された。

神奈川県の場合初期政策過程に外部からの課題設定があったのに対し、千葉県の産業政策は内部職員の独自の構想によって生まれたものであった。審議会など千葉県トップ層の政策ブレインの役割はほとんど目立たなかった。また神奈川県が頻繁に中小企業団体との連携を図っていたのに対し、千葉県では企業集団の介入があまりみられず、政策推進は県行政組織に頼って進められていた。神奈川県と比較して千葉県は閉鎖的な県行政職員による政策推進が行われていた。

新潟県の先端技術産業の育成を目標としたテクノポリス構想は当初、長岡市の自治体独自の事業として提起されたものの、通産省のテクノポリス構想の発表により、通産省——県（商工部関係）——市町村という垂直的システムの力で強力に展開されることになった。地方議会や住民の参加はほとんどみられず、中央地方を結ぶ巨大な官僚組織により推進されたことが特色である。テクノポリス法の制定を通じて果たした通産省の役割は過小評価すべきではないが、それにもかかわらず自治体の政策形成能力は高く、具体的な政策プログラムの作成において中央省庁の介入できない分野が少なくない。長岡テクノポリス開発の過程は、自治体独自の政策樹立が中央省庁に影響を与えることを証明している。

国際交流政策については神奈川県では「友好交流」内なる民際外交「基地対策」の三つの政策領域を事例として取り上げ、その政策形成過程を考察している。神奈川県は国際交流政策は知事の政策概念提示、トップ層の基本設計と政治的決定が政策過程を支配するトップダウン型であった。しかし、近年ボトム職員の政策過程への参画が活発になっており、それは県職員の政策能力の向上とも解釈できる。「内なる民際外交」とは神奈川県内に在住する韓国・朝鮮人の抱える多くの問題、例えば通名使用、教育、就職、事業活動、住宅や生活福祉などいろいろな側面において在日韓国・朝鮮人が被る差別や被害の現実を明らかにし、その実態の正確な理解を通して市民意識の啓発や指導

を進めようとするものである。この「内なる民際外交」は国際交流課職員を中心とする内部啓発型職員により提起された新しい施策であった。これは中央省庁や県庁内部の他部署ミドル層反対を乗り越えて推進されていったボトムアップ型政策サイクルと言える。「基地対策問題」については長洲知事は就任後間もなく基地対策課を新設して基地問題に取り組み、平和・非核問題について中央政府に改善を求めていった。基地周辺の被害住民側の訴訟提起に対して、長洲知事の政策概念の提示、担当職員の主導によるトップ層とボトム職員の強いつながりが、主要な組織態勢となって基地対策が推進されていった。

千葉県の国際交流の政策過程は自治省の主導と県ボトム層職員の主導によるもので、三つの政策過程の中で国際交流政策過程が最も不活発である。千葉県の国際交流政策にははっきりとした政策転換はなく、一貫して担当職員の対応により漸進的に変革が進められていった。県議会議員をはじめ、学職経験者の政策過程への介入はほとんどみられなかった。民間交流は小規模に留まっており、千葉県国際交流協会を中心とした市町村レベルの行政指導により政策が展開されていった。千葉県の国際交流政策は国際化という政策環境の変化と中央省庁の指導により、担当課の新設と国際交流協会の設立を通じて徐々に進められていった。

一方新潟県の国際交流政策は「環日本海国際交流構想」を軸とした自治体独自の政策として展開されていった。新潟県の場合

合も神奈川県と同様、当時の金子清知事の政策課題設定が大きな変革要因となっていた。県議会をはじめ各議員の政策過程への介入はほとんどみられず、環日本海シンクタンク設立に対しても議会からの反対はなく、事業結果の地元還元を求める注文があるのみであった。環日本海シンクタンク設立検討委員会には、企業や学者などの参画もみられ、千葉県に比べ民間交流団体の活動も活発であった。

神奈川県は「かながわ住宅基本計画」の策定過程、「神奈川県住宅・住宅地供給計画」の策定過程、神奈川県第六期住宅建設五カ年計画の三つの政策策定過程が取り上げられている。自治体の住宅政策の策定過程は法律、財源、計画の面で中央政府に拘束されている。しかし、注目すべき点は、自治体が中央省庁の設定した法律上の細かな手順にもかかわらず、例えば建設省との戸数調整に成功したように、県内の住宅政策についてはかなりの政策裁量をもっていることである。八〇年代に入ると神奈川県内部から独自の住宅整備計画が策定され、住宅基本計画などの長期ビジョンが決定された。

千葉県の住宅政策においても中央省庁の影響力には限界がある。例えば住宅計画の策定において、自治体の意見が初期のヒアリング過程を通じてかなり反映され、建設省の要求する戸数が見直されることもしばしばあった。千葉県庁の担当部署で蓄積された技術と情報は建設省の初期計画を修正させるに十分なものであった。

中央省庁が誘導した計画そのものも拘束力は案外低い、住宅計画の策定は住宅課または宅地課が建設省の担当課、千葉県庁内部の関係課との頻繁な調整を通して行われた。また県の担当者は各市町村各課との会議を頻繁に重ね、各市町村との連携を重視していた。一方県議会は公明党の賃貸住宅建設促進などの要求を除いては、政策形成は行政に任じていた。

新潟県の住宅政策にみられる影響力の順位を示すと、建設省、県の土木部、県の財政課、住宅供給公社の順となる。議会、市町村、地元企業の役割は限定的である。地方議会の審議・調整の役割に伴う議会と行政との間の対立関係は住宅政策についてはみられなかった。県における住宅政策の担当部署である建築住宅課の最大の関心は、財政当局が予算をつけるか否かという点にあった。したがって建築住宅課は県議会や審議会よりも、建設省との調整を重ねながら、中央政府の財政当局からの予算獲得を重視し、予算が計上されれば事実上しばしば政策決定を意味すると見なされていた。

要するに三県についての事例研究の分析結果によるならば、自治体の政策過程は政策類型による例外はあるものの、おもに首長と地方政府の官僚により政策形成がなされていた。確かに自治体の政策能力の向上、政策環境の変化により、従来の官僚統制論の主張によって説明できる領域は縮小しつつある。また自治体独自の政策展開が活発な政策類型も多く、官僚統制論は法律や権限が、中央省庁に握られている被拘束型政策のみに妥

当する仮説となりつつある。一方今回の研究により相互依存論や多元主義論によって提起されてきた議会や住民団体の役割は以外に小さかった。議会の影響力は予算審議に重点が置かれていたが、ほとんどの予算審議は形式的な手順にすぎず、自治体の政策を変更する大きな変数とはなっていない。本会議で県政府への牽制勢力としての役割以外に、地方議会の政策過程への介入は小さかった。審議会は政策担当者の政策設計に刺激を与える役割は果たしているものの、形式的場となっていることも多い。住民の政策過程への参加も最終段階においてのみかわりを持つ場合が多かった。自治体の政策過程において県レベルの自治体は中央省庁の統制に対してかなりの自律性を持っているといえる。しかし各集団の役割はあまり活発でなく、庁内職員主導による閉鎖的な政策形成が日常化されている。

神奈川、千葉、新潟という三県の自治体の政策過程の比較分析から引き出される一つの結論は、都道府県自治体の政策過程を「閉鎖された官僚主導」として捉えることができる点である。ここで官僚という言葉は自治体の首長及び自治体官僚の主導的役割、中央省庁官僚の補助的役割を含んでいる。閉鎖された政策過程システムとは自治体の政策過程が県議会、審議会、住民、地元企業の活発な参加による多元主義的政策過程ではなく、ルーティーンとして自治体官僚主導の政策過程が常態化されていることを意味している。

最近、個別の地方政府の財政や行政、社会に関わる統計的デ

ータや研究目的に応じて試みられた社会調査のデータを駆使した経験的研究が漸次発表されるようになった。しかし、地方政府の政策過程を包括的な分析枠組にもとづいて、三県にわたりしかも産業政策、住宅政策、国際交流政策といった重要政策に関し、広範綿密なインタビューによる社会調査を実施し如何なるアクターによって政策形成がなされているかを解明した研究は梁君の研究を以て最初とする。明確な分析枠組の適用と大掛かりな社会調査の結果に基づく論証を進めているという点で望ましい経験的研究の手法に則っているものとして高く評価できる。

さらに研究の内容についてみるならば、梁君の研究はいわゆる新制度論の立場に立って、神奈川、千葉、新潟三県の政策過程を分析し、いわゆる多元主義もまた伝統的な中央官僚統制論も必ずしも有効な政策形成過程の分析枠組となり得ないことを論証し、首長と地方政府の官僚による梁君のいう「閉鎖された官僚主導型」と名付けるものが最も適切であることを明らかにしている。望ましい政策過程についての制度改革についての明示的提言は控えられているが、結論は妥当なものといえよう。梁君の研究は優れたモノグラフであるが、しかし問題がないわけではない。この研究は三つの県の三つの政策領域に関する事例を取り上げ、その政策形成過程にかかわったとみられるアクター、トップからボトムに至る県の官僚や県議会の議員などに対するヒアリングに基づいて専ら考察を展開している。しか

しこのようなヒアリングに頼る分析手法を取るならば、例えば各種審議会の委員や関連する中央省庁の担当官僚、各県選出の国会議員、住民運動や県財界、労働界等々の指導者に対しても必要に応じてヒアリングの対象を拡大する必要があろう。さらにインタビュアーについては声価分析 (reputational analysis) と決定分析 (decisional analysis) の手法がある。こゝでは後者によつたものと思われるが、この手法上の整理は必ずしも明確化されていない。

同君の置かれた研究条件が、このようなヒアリング対象の拡大に対する制約となつてゐることはいうまでもないが、ヒアリング対象の限定が結果として梁君の「閉鎖的官僚主導」の結論を引き出したものではないことを明らかにするためにも、ヒアリング対象の選定にはいまま少し配慮が必要ではなかつたかと惜しまれる。また分析手法の当然の帰結として分析は専ら定性的記述によつて進められている。例えばこれら政策の決定や実施を保証する財政的な側面にも関心を向けるならば、定量的比較検討を可能にし、せつかくの研究にさらに一段の客観性と説得力を付け加えることができたかもしれない。

しかしいづれにしてもさまざまな研究環境の制約の下で、単なる事実の記述に終わることなく、わが国の地方政府の政策形成過程をめぐる polemical な理論仮説の比較検討を踏まえて、明確な分析枠組を構築し、それに基づいて展開されたこの研究の意義は極めて大きい。わが国の政治学における中央地方関係

或は行政学の研究に対する先駆的研究としてその貢献は極めて大きいといわなければならない。

よつて審査員一同一致して同君の提出した本論文に対して博士(法学)の学位を授与することを相当と認めるものである。

一九九四年三月七日

主査	慶應義塾大学法学部教授	堀江	湛
副査	法学研究科委員		
副査	慶應義塾大学総合政策	曾根	泰教
	学部教授法学研究科委員		
副査	慶應義塾大学法学部教授	小林	良彰
	法学研究科委員法学博士		