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

Title	金宗郁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	2008
Jtitle	法學研究 : 法律・ 政治・ 社会 (Journal of law, politics, and sociology). Vol.81, No.10 (2008. 10) ,p.127- 135
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=AN00224504-20081028-0127

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.

特別記事

金宗郁君学位請求論文審査報告

1　本論文の構成

金宗郁君から提出された学位請求論文「自治体における政策バリエーションと官僚の組織行動」の構成は、左記の通りである。

序　章　地方分権時代の現状と課題
　第1節　中央・地方の財政悪化
　第2節　第一次分権改革：地方分権一括法の施行
　第3節　第二次分権改革：三位一体改革
第1章　研究の目的と構成
　第1節　研究の目的
　第2節　本論文の構成
　第3節　本論文で用いられるデータの説明
第2章　理論的背景と分析枠組み
　第1節　政策決定論からのアプローチ
　第2節　社会学的新制度論からのアプローチ
　第3節　本論文の分析枠組み
第3章　自治体における職員意識と組織規範の析出
　第1節　はじめに
　第2節　職員意識の現状
　第3節　自治体における組織規範の抽出
　第4節　まとめ
第4章　官僚の民主的統制としての組織規範
　第1節　はじめに
　第2節　公共選択論における官僚行動
　第3節　行政統制における内部統制としての組織規範
　第4節　組織文化と組織規範
　第5節　組織成果と組織規範
　第6節　まとめ
第5章　第一次分権改革以降の自治体の変化――条例制定とアクターの評価、組織規範
　第1節　はじめに
　第2節　第一次分権改革以降の自治体の現状
　第3節　アクターの評価と条例制定
　第4節　職員の評価と条例制定に関する実証分析
　第5節　都道府県の政策バリエーションと組織規範――条例制定の規定要因
　第6節　職員の主観的評価と組織規範、責任行動

第7節　まとめ
補論　自治体の政策パフォーマンスの規定要因（市レベルの分析）
第6章　組織規範の形成・促進要因に対する試論的分析――ＨＬＭ（Hierarchical Liner Model）モデルによる分析
第1節　はじめに
第2節　組織規範の形成・促進要因
第3節　組織規範の形成・促進要因に対する実証分析
第4節　まとめ
終　章　総括と展望
第1節　分析結果の要約
第2節　本論文のインプリケーション
第3節　本論文の限界と課題

2　本論文の概要

こうした構成から成る本論文における金君の目的は、自治体の政策バリエーションに対して職員の組織行動がいかなる影響を与えるかについて、実証的に解明することである。このため、本論文では、地方分権の現状を説明した序章「地方分権時代の現状と課題」と研究目的を明示した第1章「研究の目的と構成」に続く第2章「理論的背景と分析枠組み」において、金君は自治体の政策過程における官僚の個人行動と組織行動を媒介するものとして三つの組織規範――「管理主義志向の政策執行規範」、「脱官僚制志向の組織運営規範」、「住民参加志向の公共参加規範」――を設定した。そして、本論文における組織規範を「制度的環境に対する自治体の認知・解釈的フレームとして、官僚の個人行動をコントロールしながら組織行動に変換させる組織の価値・信念体系」と定義した。つまり、金君の論文における組織規範とは、自治体の政策過程において規範的機能を果たし、その共有程度によって各自治体の組織的特性を顕著にさせるものとなる。

このような定義を踏まえて、第2章では、組織規範の内容が自治体を取り巻くマクロ・レベルの制度的環境によって規定されることに関する理論的展開と分析枠組みを明らかにする。まず金君によれば、制度的環境に対する自治体の認知・解釈的フレームとしての組織規範は、自治体が置かれている制度的環境の変化に対する価値判断に関わっていることになる。

そこで、金君は自治体が要求される価値的要素の側面から一九八〇年代以降のＮＰＭによる行政パラダイムの変化を検討し、ＮＰＭが「民主と効率における伝統的行政ディレンマを市場原理とともにマネジェリアリズムによって解

決する試み」であったと捉える。特に、彼が注目したのは、行政における市場志向とともに新しい官僚制的パラダイム（post-bureaucratic paradigm）への転換である。また、金君は二〇〇〇年の地方分権一括法の施行とともに二〇〇四年三位一体改革が機関委任の廃止と補助金の削減・税源移譲という成果を残す中で、自治体は更なる財政圧迫と厳しい競争の環境に置かれるようになったことも指摘し、中央―地方関係に対する自治体の対応、すなわち自治体の政策能力が自治体間の格差を生み出す原因となると述べている。このように、本論文では、自治体の政策過程に関わる諸アクターにとって、マクロ・レベルの制度的環境は考慮せざるをえない環境要因として重要な分析対象となる。また、それらは政策形成・執行において自治体がどのように対応すべきであるかという認知・解釈フレームを提供するものとして捉えられている。

こうした第2章に基づいて、第3章から第6章および補論で、金君は市レベルと都道府県レベルに対する実証分析を行った。まず第3章「自治体における職員意識と組織規範の析出」では、二〇〇五年に行った都道府県の職員に対する調査データに基づいて、近年の地方分権改革以降、自治体の職員意識がどのように変化しているのかを検討している。具体的には、金君は「説明責任の対象」、「責任行動」、「政策過程における影響力評価」、「職務満足」などを取り上げ、「政策横断」的か「地域横断」的かという視点に基づいて都道府県の職員意識を分析し、「地域横断」の特性が強いことを示している。こうした特徴は、日本の自治体における職員行動が政策レベルよりも自治体の組織の特性に影響を受けることを意味し、地方分権時代における自治体の自律性を間接的に物語るものである。また、自治体において職員の組織行動が現れる組織単位が、自治体単位か部局単位かによって組織規範の意義がかなり異なってくるために、こうした職員意識の偏在は自治体における組織規範の特定化作業に対しても重要な意味をもつことになる。

さらに、金君は第2章で提示したマクロ・レベルの制度的環境、とりわけＮＰＭを含む新しい行政価値に対する都道府県の職員意識を検討した上で、個人レベルと組織レベルの双方における組織規範の抽出を試みた。その結果、行政のあり方に対する信念、例えば行政改革において強調される管理主義や脱官僚主義、住民参加の志向が自治体における同意となりつつあることを指摘する。したがって、金君によれば、これらに対する職員の認知・共有程度が自治体における組織規範を構成する内容となり、マクロ・レベ

ルの制度的環境に対する自治体の認知・解釈フレームとして政策パフォーマンスに対する奨励的機能を果たしていることになる。

そして、金君は前述の調査データを用いて、自治体職員の組織規範として、市場原理、経済的効率性などを強調する「管理主義志向の政策執行規範」と責任所在の明確化、裁量権移譲、行政業務における実名性、給与業績主義などの「脱官僚制志向の組織運営規範」、行政における住民参加の拡大などの「住民参加志向の公共参加規範」の軸を抽出することに成功した。そして、自治体職員の意識が「政策横断」であるか「地域横断」であるかを比較することで、「管理主義志向の政策執行規範」を除く「脱官僚制志向の組織運営規範」と「住民参加志向の公共参加規範」において自治体間の相違が生じていることを明らかにした。つまり、金君の分析により、これら二つの組織規範においては、政策レベルよりも地域レベルにおいてバリエーションが存在することが明らかにされたことになる。

また、金君は第4章「官僚の民主的統制としての組織規範」で組織規範の機能として取り上げた「職員行動に対する統制的機能」について、官僚統制における情報公開制度のような外部統制とともに内部統制の重要性を論じながら、内部統制としての組織規範を検討している。さらに、金君は官僚行動に対する組織規範の内部統制的機能を検証するために、職員の責任行動に対する組織規範の影響を実証的に分析するとともに、内部統制としての機能をもつ組織文化に対する組織規範の影響についても実証的に分析している。その結果、職員の責任行動に関しては、組織文化と組織規範の影響を確認することができる一方で、組織の成果に関しては、組織規範（組織運営規範）のみが一貫した関連をみせ、組織文化は限定的な関連にとどまっていることを明らかにした。つまり、金君によれば、従来、職員の責任行動を規定する要因と想定されてきた組織文化よりも本論文で設定した組織規範の方が大きな規定力をもつことが明らかにされたわけである。

さらに、第5章「第一次分権改革以降の自治体の変化―条例制定とアクターの評価、組織規範」では、金君は自治体を取り巻くマクロ・レベルの制度的環境の中で、第一次分権改革といわれる二〇〇〇年地方分権一括法施行後の自治体における変化について解明する。まず自治体の変化については、自治体の政策過程に関わるアクター（首長、議員、職員、住民など）の評価とともに都道府県における条例制定を取り上げ、都道府県の職員の評価（主観的評価）

と条例制定数（客観的評価）の関係について比較・検討を行っている。また、金君は都道府県の政策パフォーマンスとしての条例制定に対する規定要因を考察するとともに、職員の主観的評価に対して「組織規範」と「責任行動」がいかなる関係をもつかについて実証分析を行った。その結果、第一次分権改革以降、都道府県の運営における変化について、知事と議員、職員の三者共に厳しい評価を下していることがわかった。その一方で、政策立案活動における「職員レベルでの意識変化」と「議員レベルでの意識変化」については、知事が「効率的な行政運営」に比べて評価しているが、その程度は一定の範囲に留まっている。また、議員と職員の場合、自らの意識変化については評価しているものの、双方、互いの評価については否定的であることが明らかになった。

そして、金君は都道府県の条例制定数に注目し、地方分権一括法が施行された平成一二年の前年から急増していることを明らかにする。そして、都道府県と政策分野によって職員の主観的評価に都道府県の条例制定数がどのように影響しているかを分析した。その結果、「職員レベルでの意識変化」と「議員レベルでの意識変化」に対する職員の評価では都道府県によって差があり、しかもそれらの評価は都道府県の条例制定数と所属部局の条例制定数によって異なることが実証的に明らかになった。こうした分析結果は、議員の評価においても同様な結果が得られている。つまり金君によれば、条例制定の機会が多いほど、第一次分権改革以降における「職員レベルでの意識変化」と「議員レベルでの意識変化」に対する職員と議員の自分に対する評価とともに、お互いの評価も肯定的であることがわかった。また、本論文において環境要因と知事だけでなく職員の責任行動と組織規範も都道府県の条例制定に対して影響を与えていることが明らかになった。なお、職員の主観的評価に対する分析の結果においても、条例制定数とともに職員の責任行動と組織規範が影響を与えていることが明らかにされている。

こうした都道府県を対象とする分析を行ったこれまでの章に続く補論「自治体の政策パフォーマンスの規定要因（市レベルの分析）」では、金君は自治体の政策バリエーションとして自治体の政策パフォーマンスに着目した上で、市レベルにおける政策パフォーマンスを説明するために従来の政策決定研究によって検証された環境・政治要因とともに、組織規範を取り上げて実証分析を行っている。ここで注目すべきことは、金君が従来の「環境—政府（政策過

程）―政策」という設定を「環境―個人の選択行動―組織行動・特性―政策」という一連の連鎖として分解し、個人の選択行動と組織行動による政策産出を連結する媒介変数として組織規範を定義して分析モデルに投入していることである。分析の結果、各市の改革政策のパフォーマンスについて、先行研究で検証されてきた要因（財政的要因、地域社会要因、議会要因、市長要因）とともに、組織規範要因の影響力が存在することが明らかにされた。つまり、金君の研究によって、組織規範が自治体の政策パフォーマンスに対してフィードバックをもたらす機能を果たしていることが明らかになったわけである。さらに、組織規範によって各自治体の特性を浮き彫りするためには、特定の組織規範に対する職員の同調・支持の程度だけでなく自治体の職員間における共有程度が検討される必要があることも浮き彫りにされたことになる。

そして、第6章「組織規範の形成・促進要因に対する試論的分析――HLM（Hierarchical Liner Model）モデルによる分析」では、金君は自治体職員における組織規範の共有・内在化がどのように形成・促進されるかという課題を実証的に解明した。具体的には、「財政・組織規模要因」、「地域社会要因」、「議会要因」、「知事要因」を自治体職員に影響を与えながら組織規範を形成・促進させる要因として設定した上で、階層線形モデル（HLM、Hierarchical Liner Model）を用いて実証分析を行った。その結果、分析対象となった「脱官僚制志向の組織運営規範」と「住民参加志向の公共参加規範」に対して自治体レベルの要因が有意な結果を示したのは「脱官僚制志向の組織運営規範」だけであることがわかった。つまり金君によれば、NPMなどによる行政価値の変化――責任所在の明確化、自律的管理（裁量権）、行政活動における実名性、業績評価によるインセンティヴなど――に対する職員の価値体系として、組織規模（職員数）が小さく都道府県議会との緊張関係が保っている都道府県の職員ほど「脱官僚制志向の組織運営規範」がみられることが明らかになったわけである。さらに、無党派知事下の職員ほど、また地域社会における住民の積極性が強い都道府県の職員ほど、こうした組織規範をもっていることも明らかになった。

これまでにまとめてきたように、金君は本論文で、制度的環境に対して個人レベルの官僚行動がどのように組織レベルの組織行動へと転換され、自治体の政策に影響を与えることになるのかに注目した上で、その媒介変数として「組織規範」を設定して実証的な分析を行い、これまでの

先行研究にはみられない多くの知見を得ることに成功している。

3　本論文の評価

本論文が従来の政治学に与える貢献およびオリジナリティについて、左記の点を評価することができる。

第一に、従来の地方自治論における政策決定研究では、社会経済的要因あるいは首長・議会の影響力などの政治的要因という独立変数によって自治体の歳出バリエーションという従属変数を説明しようとしてきた。しかし、現実における自治体の政策決定では、同様の社会経済的環境に置かれている自治体であっても、その歳出は大きく異なっていることがある。また、自治体の政策決定のアクターとしては、首長や議会だけでなく自治体内部の官僚組織も関わっている。そこで、金君は都道府県の首長、地方議会議員、職員の三者に対する調査に基づく分析を行うことで、これまでブラック・ボックスとされていた領域を解明した点にオリジナリティがあるとともに、これまでの地方自治論に大きな貢献を付け加える研究と考えることができる。

第二に、これまでの行政学における定説となっていた集権融合・分散論に対して、本論文は大胆な批判を行い、それを実証的な分析によって証明している。具体的には、従来、機関委任事務があるために集権融合型地方制度と集権的分散システムが結びついていたと捉え、機関委任事務を廃止することで多くの問題が解決するものと考えられてきた。しかし、現実には第一次地方分権一括法により機関委任事務が廃止されて、その多くが自治事務と法定受託事務に移行したのにもかかわらず、それ以前に指摘されていた少なからぬ課題がそのまま残されている。また、法制度上の集権融合や行政事務上の集権分散が過度に強調されるあまり、法令解釈権を自治体に付与することで、既存の中央地方関係に大きな変化が生じるものと期待されていた。しかし、これも法定受託事務に関して国の意向に反する条例を定める自治体はほとんどみられない。こうした現状に対して、本論文では自治体の財政力や組織力も分権的特性を強化する要因であることが主張され、その効果を実証的に証明している。つまり、本論文は既存の定説を組織要因の観点から批判している点において、行政学的に意義があるものと考えることができる。

第三に、官僚行動研究という視点から本論文を評価するならば、これまで中央省庁レベルを対象とする村松岐夫氏らの実証研究がみられても、自治体レベルにおける実証的

な分析はほとんど行われてこなかった。このため金君の分析により、自治体レベルにおいても官僚行動が政策パフォーマンスに影響を与えていることが明らかにされるとともに、それが制度的環境に対する官僚の価値・信念体系としての組織規範によって影響を受けていることも明らかにされた。つまり、金君の研究においては、単に官僚行動が政策にもたらす影響を解明するだけでなく、官僚行動の原因となる要因についても解明されている点で、本論文は従来の官僚行動研究に新たな知見を加えるものと考えることができる。

第四に、現在のわが国では、政策決定者が良い政策や制度を打ち出しても現場で市民に対応する官僚の行動によって異なる結果が生み出されることがある。これに対して金君が本論文で着目した組織規範は、官僚における特定の価値・信念の内面化を図ることで彼らの行動に対する内部統制機能を果たすことを期待することができる。したがって、本論文は住民意思を自治体の施策により反映させるための効果的な官僚統制を明らかにした点で、本論文はこれまでの民主主義論に貢献するものである。

これまで述べたように、本論文は従来の研究に対して大きな貢献を与えるものであるが、それでも課題が全くないわけではない。第一に、本論文では財政・組織規模要因、地域社会要因、議会要因、知事要因を用いて、組織規範の形成と促進の分析が行われ、それら要因が「脱官僚制志向の組織運営規範」の形成・促進に寄与することが明らかにされた。しかし、「住民参加志向の公共参加規範」の形成と促進に関しては、それらの要因だけでは十分ではなく、本論文で想定されていない他の要因についても検討することが望まれる。

第二に、本論文で想定した複数の組織規範間の関連について、相互にどのような関連をもつのかについても検討する必要がある。例えば、自治体組織規範と政策・部局組織規範の間の相違や相互の関連性についても、今後、マクロな計量分析だけでなく、個別的な事例研究を通じて解明することが望まれる。

第三に、本論文では組織規範の変化については解明が行われ、マクロ・レベルの制度的環境の変化に伴って生じることが明らかにされている。これに対して、同じ組織規範の程度もしくはあり方の変化がどのような要因によって生じるのかについても検討する必要があり、将来、本論文で用いた二〇〇五年の調査後、数年を経過した時点で追跡調査を行うことが望まれる。

しかしながら、これらはいずれも大規模な全国レベルでの調査や膨大なデータ分析によって解決できることであり、金君が今後の研究者人生をかけて取り組むべき課題であり、本論文がもつ価値を損なうものではない。本論文の審査員一同は、一致して本論文が博士（法学）（慶應義塾大学）にふさわしいものと判断する。

平成二〇年九月一〇日

主査　慶應義塾大学法学部教授　法学研究科委員法学博士　小林　良彰

副査　慶應義塾大学法学部教授　法学研究科委員博士（法学）　大山　耕輔

副査　慶應義塾大学法学部教授　法学研究科委員　片山　善博

山腰修三君学位請求論文審査報告

1　本論文の構成

山腰修三君より提出された学位請求論文「政治コミュニケーション研究の批判的アプローチ――カルチュラル・スタディーズ以降の理論的再構成とメディア言説の分析――」の構成は以下の通りである。

序章

第1部　批判的コミュニケーション論の理論的考察

第1章　カルチュラル・スタディーズにおけるオーディエンス研究の「政治性」

第2章　政治コミュニケーション研究の批判的アプローチの再構成――スチュアート・ホールの視座転換を手がかりにして――

第3章　言説分析の展開と政治コミュニケーション研究への応用可能性

第2部　日本の政策過程とメディア言説に関する事例研究

第4章　戦後日本の「テレビ・オーディエンス」の言説的