

戦後日本の自治体の経時的展開：自治体の政策指向性はなぜ、どのように異なってくるのか

著者	箕輪 允智
学位授与年月日	2013-07-11
URL	http://doi.org/10.15083/00006276

論文内容の要旨

論文題目 戦後日本の自治体の経時的展開 -自治体の政策指向性はなぜ、どのように異なってくるのか-

氏名 箕輪允智

誰がどのように政策を決めているのか、という問いは政治過程、政策過程研究の最も根源的な問いであり、国、自治体のいずれのレベルでも、統治を行う (**governing**) のプロセスのあり方を問うものとして政治行政を巡る主要な問題の一つと言える。

本論文の目的は戦後日本の自治体がどのように統治 (**govern**) され、形成してきたのか。いずれも新潟県中越地方に位置する三条市、柏崎市、加茂市、栃尾市 (現長岡市の一部) を手掛かりとして、終戦直後の混乱から、朝鮮特需、高度経済成長、列島改造・低成長時代、バブル景気とその崩壊に至るまで、日本の自治体にとっての主要課題であったとされる地域の維持整備や成長志向的な地域開発等を巡る自治体の発展メカニズムを、比較を通して捉え直すことにある。

なお、本論文においては、自治体の在り方の発展は、「自治体の諸相」、「自治体ガバナンス」の相互作用によって形成されていくものとして捉える。なお、自治体の諸相としては、空間、産業、市民社会から主に形成されるものとして捉える。その中でも比較の視点として空間的開放性、産業については産業構造や建設業への依存性、また、市民社会としては一部産業関連団体と重なるが利益集団に表出されるものと考え、その凝集性という観点に特に着目する。自治体ガバナンスについては統治構造とその論理、政策指向性が相互に影響して形成されるものとして捉える。そして、これら自治体の諸相と自治体ガバナンスがその時々状況とその変化によって相互に影響し合いながら自治体の有様が形成されていくのである。

自治体の経時的展開メカニズムの推論のために上記に挙げた各種要点の差異の特定と共に、それらがどのように相互に作用してきたのかを探ることが必要な作業となる。そのために行う方法として用いているのが過程追跡(**process tracing**)である。過程追跡は、事例の過程に着目し、推論すべき目的変数、つまり、ここではどのように自治体のガバナンスにおける政策指向性が発展してきたのかについて、その因果メカニズムの経路をたどってそれを明確にしようとするアプローチである。この方法では、観察対象が少ない (=small N) 研究であったとしても、一連の出来事の中から多くの観察を得ることができ、その中から複雑に絡み合った因果メカニズムの作動を推論することに適しており、仮説の発見に対して有効な手法とされている。

自治体の諸相と自治体のガバナンスの発展過程をスナップショットではなく、ムービーとして捉えることで、それぞれの自治体の歩んできた道を観察し、それぞれの歩みの経路

や分岐、それらの要因となる各種の相互作用を検討する。なお、この自治体の諸相と自治体のガバナンスは相互に関連していくものと考えられる。例えば、地域経済の状況が悪化した場合などは自治体ガバナンスの側から政策的に特定業界への支援策が打ち出されて結果、地域の産業構造に変化が生じる場合は考え得る。また、当然ある程度地元経済界からの要望の結果の一つとも言えるであろうが、自治体ガバナンスの側で道路整備、国道・県道への昇格運動や公共事業の誘導を積極的に行い、実現した結果、市街地が新たな主要幹線道路近くに異動する等、自治体の空間が変化するということもある。そのためこの両者の関係は不可分で常に相互に作用しながら自治が形成されていくものと言えるのである。

本研究ではその事例として、先に挙げた新潟県中越地方の四自治体のガバナンスの経時的展開を分析した。これらはいずれも中選挙区時代は新潟三区、即ち田中角栄を輩出していた選挙区の自治体である。しかし、四自治体の有様は雑駁に比較しただけでも大きく異なるものとなり、一定の地域的連続性等による共通点を持ちながらも相違点も抽出することができる事例である。さらに、この四自治体はそれぞれ異なる政策指向性の転化、不転化の道を辿った事例でもある。その異なる道を辿る過程を、それぞれの地域のローカル新聞、業界団体資料、行政資料、政治関係者の回想、回顧録などを用いて 1945 年前後～2000 年前後という長期間の追跡を行い、各自自治体の経時的展開メカニズムを推論し、さらに比較によって経路分岐の要因を推論した。

なお、政策指向性の類型としては、「メンテナンス」指向、「発展・開発」指向、「経営・管理」指向「福祉」指向の四つの指向性類型を提示した。「メンテナンス」指向はそれぞれの時代に則した標準的な社会基盤や行政サービス供給の水準が中央政府を中心に定められ、それに順応しようとする保守管理、維持管理を重視するもの、「発展・開発」指向は民間企業による投資の誘導や中央への陳情を通じた国策的な投資を誘導し、既存の経済構造は維持しようとする「メンテナンス」指向に対し、それを変えてでもさらに強く地域の経済発展を目指そうとするもの、「経営・管理」指向は効率的で簡素な行政を求めるものとして、事業の縮小や廃止、施設の統廃合、施設や業務の管理運営方法の外部化、契約方法の改革等を行うもの、「福祉」指向は社会保障や雇用対策、社会サービス等を通じた再分配を強く求め、時には制度を利用して自らの自治体により多くの配分がなされるような試みがなされる、あるいは自らの負担を増やして保障やサービスの拡充を行うということもあるものである。

四自治体の過程分析の結果、政策指向性の動態としては、終戦直後の段階では概ね全ての自治体が「メンテナンス」指向であったものが、柏崎市は 1960 年代の低開発地域工業開発促進法の低開発地域への指定、その後の原子力発電所誘致の動きの中で、より経済的発展、成長を志す「開発・発展」指向に転化する。三条市は 1990 年代に効率的で簡素な行政を求める「経営・管理」指向に転化する。加茂市は「日本一の福祉のまち」を掲げた小池市長の登場によってそれまでの「メンテナンス」指向から「福祉」指向への転化がなされる。栃尾市では「メンテナンス」指向を継続させ続け、平成の合併を機に、自らの転化に

よるものでなく、合併を選択し、「メンテナンス」の継続を図り自治体としては消滅することとなった。

そして本研究から発見できた政策指向性の分岐をもたらす要因としては次の五つが挙げられる。空間的状況、地域の産業資源、地場産業の体質、公共事業と建設業従業者増大のフィードバックの効き方、人口属性の変化である。空間的状況としては交通網の変化等が生じた場合、既存の統治構造が危機感を持つこと等によって政策指向性に影響を与えるというものである。地域の産業資源とは産業資源の有無によって、それを活用しようとする主体から強い影響力の行使が地域の政治行政にかかることとなり、政策指向性に変化が生じるということである。地場産業の体質としては地場産業がどの程度、どの時期まで好況であり、どのような衰退の仕方をしたか、また、業界団体の凝集性がどのようになっているかの状態が影響するというものである。公共事業と建設業従業者増大のフィードバック効果の効き方は公共事業を主たる要因とした建設業従業者について漸進的な伸びではあまりフィードバック効果が無く、公共事業への依存、郷愁というものがあまり感じられそうにないものの、急速に増大したような場合は公共事業への依存体質、かなり強い郷愁が発生すると思われるというものである。人口属性の変化は市内の人口構造において、循環が無く、一定層の人口が厚いまま、それが高齢者やそれに近い層に突入すると福祉サービス受給等をより多く求めようとする指向での恩顧主義的構造などこれまで長期間既存構造が変化しなかった状態でも変化にきっかけ、或いは受容するものとなってしまいうことである。

また、統治構造による政策指向性の変化、及び相互関係については、統治構造が非常に強く影響してくるようなものもあれば、そうでないものもあるということが発見できた。本研究では統治構造の有り方として、協調、多元競争、非決定形成、恩顧主義の四つを提示し、四つの事例の動態の中から、いずれかに近いものとして分類し、その過程を観察してきた。この中でも、「非決定形成」は柏崎市で観察されたものであるが、これは「非決定」の決定者にとって好ましくないものをアジェンダに上げさせないことを目的とした構造のため、政策指向性への影響が非常に強いものと考えられる。協調や多元競争の統治構造はどのような指向性においても統治構造として存在し得るものと考えられる一方で、自治体に対して中央から一般的にかけられる圧力が受け入れられ易い傾向があると考えられる。特に多元競争や、協調体制が不完全な状態である場合は自律的な決定が行いにくい状態となってしまう。その結果、外部からの一般的な圧力があつたとすれば、その圧力に影響を受けてしまう場合が多い。また、恩顧主義においては、参加者間の互恵関係と利益の交換が基本的な関係と決定作法となる。そのため、行政の効率化を求め、手段として事業の縮小、廃止、外部化が行われていくような「経営・管理」指向とは相容れないものと考えられる。

このように、本論文は自治体がどのように統治され、どのような方向に向かっていくよう舵を切られていくのか、四市の事例分析をもとにそのあり方の仮説を検討したものである。