

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

【別紙2】

審査の結果の要旨

氏名 箕輪 允智

本論文は、戦後日本の自治体の政策指向性がいかなる多様性を持ち、また、それが経時的にどのように展開してきたかを、新潟県中越地方の4市の丹念な近接比較研究に基づいて解明した労作である。

従来の戦後日本の自治体の研究では、国による集権的な圧力に着眼するしないにかかわらず、自治体側からの開発指向性が存在することが、仮に外来誘致型ではなく内発的発展型であるとしても、主張されてきた。このような自治体の開発偏重の政策指向性という通説に対して、新潟県中越地方すなわち中選挙区制時代の旧新潟三区に位置する4つの市を対象に、開発指向の実現のための特権的な回路としての田中角栄を有する地域でありながらも、必ずしも単純な開発指向性が自治体を覆っていたわけではないことを、各市の戦後長期の市政運営を過程追跡(process tracing)することで明らかにした。

本論文では、戦後日本の自治体は、社会経済の発展に適合させた標準的地域整備を目指す「メンテナンス」指向を基本として有し、それが長期に維持される場合と、「発展・開発」指向、「経営管理」指向、「福祉」指向という政策指向性に分岐していく場合があることが示された。そして、そのような政策指向性は、自治体のガバナンスのあり方に一定程度は規定されつつも、空間的開放性、建設業への依存、利益集団の凝集性など、自治体の諸相に影響されながら、経時的に展開することを描いたものである。

以下、内容の要旨を説明する。

序章では問題の所在と本論文における分析枠組が示される。本論文は、中央政府との相互関係を重視する先行研究では捉えられない点として、戦後日本の自治体が、自らがどのように治まろうとしてきたのか、その多様な「舵取り」のルールを解明しようとする。そのために、内外の地方政治分析をレビューした上で、都市ガバナンス類型論を発展させた自治体ガバナンスの枠組を提示する。その枠組は、空間・産業・市民社会という「自治体の諸相」を重要な環境要因とし、これと「自治体ガバナンス」が相互に影響しながら自治が形成されるとする。そして、自治体ガバナンスは「政策指向性」と「統治構造」からなるとする。「政策指向性」は、既に述べたような4つの類型に分けることができる。また、「統治構造」も、協調、多元競争、恩顧主義、非決定形成の4類型が提示される。

このような分析枠組に基づいて、第1章以下4つの章でそれぞれ、4市の実証研究が展開される。

第1章では三条市が取り上げられる。空間が開放的で、製造業を主要産業として建設業依存性を低く保った、産業凝集性の低い自治体の諸相を持つ三条市は、一定の産業界の実力により市政に頼らない経済生活が可能であった。多元競争的な統治構造が長く続き、市長の任期は一般的に短く、議会での政争も激しいなど、政治経済アクターの協調体制を形成することがほとんどなく、こうした統治構造のもとで、「メンテナンス」という政策指向性が長く続けられた。1980年代から90年代初頭に掛けて、一時的に協調体制が形成され、

五大事業などが推進された。これは一見すると「発展・開発」指向に転化する萌芽には見えたものの、実際には、大胆な産業構造転換を目指すような「発展・開発」指向を採ることなく「メンテナンス」の枠内に留まった。

こうした協調体制は 1990 年代には再び崩れて多元競争に戻った。直前の協調体制の五大事業は財政負担を残し、むしろ、それ以降に開発指向に対する反動を促し、同時期の全国的な行政改革指向(「経営管理指向圧力」)のなかで、「経営管理」指向に転化することに繋がった。総じて言えば、多元競争型の統治構造を有してきた三条市は、全国的な動向の圧力を受ける傾向が強く、戦後の長期にわたっては「総合メンテナンス指向圧力」を受けて「メンテナンス」指向を長く続けていたが、1990 年代には「経営管理」指向に転化した類型となったといえる。

第 2 章は柏崎市を取り上げる。空間がやや閉鎖的で、戦前以来の製造業を中心として産業凝集性が高く、戦後市政運営のなかで徐々に建設業依存性を高めていった自治体の諸相を持つ柏崎市は、戦後当初から、戦前以来の政治経済アクター間で、不完全ではあるが協調体制が形成されていた。特に、戦前は石油業で繁栄したという郷愁を持ち、また、それとの比較で戦後には産業が苦境に立ったと認識する市政関係者は、国策である原子力発電所の立地問題が登場するなかで、「発展・開発」指向に転化していくこととなった。

これを支えたのが、小林治助市長を中心とする市政の協調体制、さらには、理研・田中角栄などの全国的アクターを含めた非決定形成の統治構造であり、柏崎市では原子力発電所の是非自体が有意味な争点にならない状態となった。また、戦後に産業が弱体化していたことが、既存産業の保護という「メンテナンス」を求める市政構造内での抵抗を生み出さず、新たな原子力発電関連産業を前提とする「発展・開発」指向を可能とした。実態においては、建設業依存性を自治体の諸相として高めるといふ産業構造を転換していくことで、累積的に「発展・開発」の政策指向を促進させた。その後も協調体制の統治構造のもとで、「発展・開発」指向が長期にわたって持続した。

第 3 章は加茂市を扱っている。空間がやや開放的で、木工・機械・金属業を主要産業として建設業依存性を低く保った、産業凝集性もやや低い自治体の諸相を持つ加茂市では、経済界だけではなく、工業化に伴う労働者層も統治構造の一部に加わるような協調体制が戦後直後から形成されていた。加茂市の産業界は、複合的で不況に強い構造を持っており、それなりの市民生活を可能にしたため市民は市政に「発展・開発」を大きく期待する必要はなく、「メンテナンス」指向が長期に持続した。

しかし、このような長期持続する協調体制と「メンテナンス」指向は、戦後には経営者・労働者層であった政治経済アクターの同時代的な加齢によって、1990 年代半ばには、小池清彦市長の登場とともに大胆に転化する。統治構造は市長を中心とする恩顧主義となり、政策指向性は「福祉」指向となる。これは、戦後体制を支えたアクターが、政治経済の第一線から退場するとともに、その人々が福祉プログラムの受給適齢層に転化していくなかで生じたものであった。そして、柏崎市と異なり、以前の経済繁栄期への郷愁がないことや、長期的な河川改修工事等が行われたものの短期集中の建設事業で建設業従事者を増やすという事態にはならず、自治体の諸相として建設業依存性が低く抑えられていたことから、可能になった。

第 4 章は栃尾市を分析する。山に囲まれて空間的に閉鎖的で、当初は織物業を主要産業として産業の凝集性の高さを誇った自治体の諸相を持つ栃尾市では、栃尾織物同業組合を中心とする政治経済アクターのもとで恩顧主義の統治構造が形成され、1960 年代までは織物業の経済力を背景として「発展・開発」を指向することなく「メンテナンス」指向が続

けられた。

しかし、戦後の高度経済成長は繊維業の衰退の歴史であり、栃尾市の織物業界は苦境に立たされることになる。このようななかで、1960年代の元織物組合長・千野勝司市長のころから、既存産業である織物業を保護しつつ、徐々に公共事業の誘致による地域経済が模索され、建設業依存性を高めていくこととなった。このときに地域産業構造を「発展・開発」させる指向性は採られず、むしろ、衰退産業を建設業で補完・代替する「メンテナンス」が図られ、それに恩顧主義の統治構造を適応させて、自治体諸相の変化にもかかわらず、統治構造と政策指向性が継続することとなった。しかし、こうした建設事業(=道路)は栃尾市の空間的閉鎖性を失わせ、最終的には栃尾市である理由を失うことで、長岡市への吸収合併へと向かったのである。

終章ではこれらの4市の分析を比較するとともに総合して、結論を導いている。第1に、自治体の政策指向性は、「メンテナンス」指向から、それが維持された栃尾市、「発展・開発」指向に転化した柏崎市、「福祉」指向に転化した加茂市、「経営管理」指向に転化した三条市と、多様な分岐を遂げていることを明らかにした。第2に、こうした政策指向性の分岐に影響する要因として、各市の過程追跡からは安易な一般化はできないものの、地場産業の体質などいくつかの諸点を仮説構築的に提示した。第3に、統治構造と政策指向性の関係性に関しても、先行研究の都市ガバナンス論に見られるような一義的な対応関係というよりは、恩顧主義と「経営管理」指向が接合しにくいなどの相性の悪さという不対応関係を明らかにした。

本論文の長所としては、以下の点をあげることができる。

第1に、自治体は開発指向が一般的であるという既存研究に対して、戦後日本の自治体は必ずしも「発展・開発」指向ではないことを、しかも、旧新潟三区内の4市という最も「発展・開発」指向性が生じやすいと推測される地域で実証したことは、これまでの通説に対する新たな反証的な知見を提供するものである。従来の議論は、開発指向を前提に、中央主導型開発と内発的發展を対比させるものが多かったが、全く異なる視角を打ち出すことに成功している。さらに、政策指向性の多様性として、「発展・開発」指向のほか「メンテナンス」指向、「福祉」指向、「経営管理」指向を析出し、4つの政策指向性を4市に明確に対応させて、鮮やかに描き出している

第2に、そのなかで、従来の研究では「メンテナンス」指向性を持つ自治体が、表面的には建設事業を推進することもあるため「発展・開発」指向と混同されがちであるところを、丁寧に腑分けすることに成功している。既存の産業構造や政治経済アクターとの関係をも見ることで、一見、開発的に見える指向性が、実は極めて現状維持的な、時代の流れに付き合うという意味での「メンテナンス」政策指向性を有することを明らかにするとともに、そうした政策指向性が、戦後日本の自治体のいわばデフォルト値となっていたことを、明確に打ち出すことができた。

第3に、都市ガバナンスの先行研究を踏まえつつ、自治体ガバナンスという枠組で比較自治体研究を日本のコンテキストのなかで丁寧に行っている。統治構造によって政策指向性を説明する傾向が強い都市ガバナンスの諸研究に比べて、両者の一定の連関は認めつつも、一義的な連関という結論を性急に導くことを丹念な実証研究で否定しつつ、過程追跡で仮説的に説明する懐の深い研究となっている。また、個別自治体に関する歴史的説明に終始することなく、自治体の諸相のなかの重要な要因を析出することで、将来的な研究発展に向けての仮説の構築へと繋げている。

しかし、本論文にも欠点がないわけではない。

第1に、副題にある、「政策指向性はなぜ、どのように異なってくるか」という課題のうち、「なぜ」の問いに関しては、必ずしも十分な説明がなされているわけではない。本論文では、多様性の存在ということや、それが「どのように」形成・分岐してきたかという過程追跡はなされているものの、多様性の因果関係に関しては、いくつかの要因を仮説的に指摘するに留まり、ややもすればアドホックな着眼点の提示になっている面も否めない。

第2に、本論文は、4市を取り上げ、終戦直後から1990年代ないしは2000年代までを、対象によっては戦前にまで時間的視座を広げ、4つの統治構造類型と4つの政策指向性類型を包括的に分析しているものではあるが、その結果、1自治体の限られた時期の集中的な厚い記述による実証分析とも、多数の事例を前提とした一般性の高い実証分析とも異なり、やや中途半端な分析となっている点も感じられないではない。もっとも、このような「中範囲性」は、同時の本研究の長所と見ることもできよう。

第3に、文章表現には、改善の余地がある点も、見受けられた。

しかし、このような短所があるものの、これらは本論文の価値を損なうものではなく、これらは今後のさらなる研究の展開可能性を示しているものであると思われる。

以上から、本論文は、その筆者が自立した研究者としての高度な研究能力を有することを示すものであることはもとより、学界の発展に大きく貢献する特に優秀な論文であり、本論文は博士（法学）の学位を授与するにふさわしいと判定する。

以上