

松 山 大 学 論 集
第 24 卷 第 2 号 抜 刷
2 0 1 2 年 6 月 発 行

基礎自治体の政策システムと機能性の差異

大 久 保 武

基礎自治体の政策システムと機能性の差異

大久保 武

1 問題の所在

筆者は行政格差について、「同一の人口規模のもとで比較した場合に見られる、長い歴史の中で形成された個々の基礎自治体が置かれる社会環境の影響によって生じる政策システムの機能性の差異」と定義している。筆者の考えは、地方自治制度発展の過程から基礎自治体を見た場合、基礎自治体間には行政格差が存在するというものである。革新自治体の時代には、それまでの自民党一党支配による中央集権体制を打ち破り、自治体の政策形成力を向上させようとする先進的な自治体が誕生した。逆に、1960年代以前の守りの体質を受け継いだ自治体は、これまでの自治体の特徴であった国の下請け機関としての性格を受け継いだ「居眠り自治体」として残り続けた。このようにして、革新自治体の時代以降に誕生した行政格差は、革新自治体の時代が終焉した今日も存在し続けることとなった。

本論文では、筆者が機能性に差異が生じていると仮定する政策システムに着目している。前半部では、基礎自治体の政策システムの位置付けを明確にすることを通じ、政策システムの特徴を考察する。後半部では、政策システムの機能性の差異とは何かを定義し、政策システムの機能性に差異が生じる要因を考察する。

2 基礎自治体の公共政策の枠組み

革新自治体退潮の背景を研究する地方自治学者の大矢野修は、革新自治体の

時代がわが国の地方自治制度発展の過程にもたらした最も大きな成果として、個々の自治体がそれぞれの自治体の置かれる社会環境に応じた独自の政策を立案するようになったため、自治体の政策形成力が向上したことを掲げている(大矢野 2007)¹⁾。また、地方自治学者の佐々木信夫は、これからの基礎自治体は、地方政府と呼べるような自治体像を構築していくことが課題で、「政策体」という側面が加わらなければならないとしている(佐々木 1999)²⁾。

大矢野や佐々木に共通する考え方は、革新自治体が誕生した1960年代を機に、わが国には地方自治「政策化」の時代が到来したということである。1960年代以降、大都市やその周辺都市では急速な都市化に伴う生活環境の悪化や福祉サービス不足などの都市問題が発生し、新中間層を中心とする新たな住民運動が出現した。その住民運動に下支えされて誕生したのが革新自治体である。革新自治体は、個々の自治体が有する固有の課題に対する解決策の検討行為を通じ、政策課題への対応能力を身につけてきた。革新自治体の時代を機に、それまでの中央集権体制下では重要視されることが少なかった個々の自治体の政策形成力が、一部の自治体を中心として求められるようになったのである。個々の自治体の政策形成力が問われるという流れは、革新自治体の時代から50年を経過した現代にも確実に引き継がれている。

その一方で、1980年代以降に入り、多くの西欧諸国の保守勢力を中心に、行政に民の力を導入することで公共セクターを贅肉の無いものに転換させ、更には公共サービスの提供や選択の多様性、情報公開等によって市民ニーズを向上させる動きが見られるようになった。これが、民の力を行政に取り入れることで新しい公共管理を行おうとするニューパブリック・マネジメント(以下「NPM」と称す)である。1980年代に西欧諸国で誕生した「NPM」は、中曾根康弘による行財政改革以後、1990年代を中心にわが国でもその動きが見ら

1) 大矢野修(2007)「革新自治体時代の終焉 分権改革の礎の時代を振り返る」『都市問題 第98巻・第6号』東京市政調査会, pp. 100-102

2) 佐々木信夫(1999)『地方分権と地方自治』勁草書房, p. 43

れるようになり、近年では基礎自治体でもその動きが見られるようになった。1999年には、「民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律（PFI法）」が制定され、公共施設の建設、維持管理、運営等を民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用して行うPFI制度が導入された。また、2003年には地方自治法が改正され、体育施設、文化施設、社会福祉施設などの公共施設の管理を自治体が外部に委ねる場合には、市議会の議決を経て指定された幅広い団体に委ねることができる指定管理者制度が導入された。まさに「NPM」は、わが国の基礎自治体の代表的な公共政策へと位置付けられるようになったのである。

筆者は、現代の基礎自治体の公共政策の枠組みについて、公共経営の国際的潮流について研究するトニー・ボヴァール（Tony Bovaird）とエルク・ラフラー（Elke Löffler）の研究を参照した上で、「古い行政執行管理」「NPM」「公共的ガバナンス」の3つの要素が入り交じっていると考えている。ボヴァールとラフラーは、公共政策の枠組みは1980年代以降の20年間でめざましく変化し、それまで公共政策の枠組みを形成してきた「古い行政執行管理」を部分的に淘汰することで「NPM」を登場させ、それらは更に「公共的ガバナンス」運動の登場によって部分的に置き換えられたとしている。また、これらの公共政策の枠組みが推移する結果、近年の多くの国々が、「古い行政執行管理」「NPM」「公共的ガバナンス」の3つの要素を有することとなったとしている（Tony Bovaird, Elke Löffler 2008）³⁾。これらのボヴァールとラフラーによる公共政策の枠組みの研究は国政レベルを示しているが、1960年代以降、基礎自治体の中にも中央政府と同様に「古い行政執行体制」から脱却し、新しい公共政策の枠組みを目指す自治体が誕生してきたことから、筆者はボヴァールとラフラーが示す公共政策の枠組みについては、基礎自治体に対しても当てはめると考えている。

3) Tony Bovaird, Elke Löffler, みえガバナンス研究会訳（2008）「変化する公共政策の背景」『公共経営入門～公共領域のマネジメントとガバナンス～』公人の友社, pp. 17-33

ポベールとラフラーによる公共政策の枠組みの3つの要素のうち、「NPM」は先ほど説明したが、ここで「古い行政執行管理」と「公共的ガバナンス」について説明する。「古い行政執行管理」とは、現代の基礎自治体の公共政策の枠組みの中心となっている「NPM」や「公共的ガバナンス」が登場するまでに主流となっていた行政執行体制のあり方を示している。1970年代のわが国の基礎自治体は、固有の課題に対する解決策の検討行為を通じ、政策課題への対応能力を身につけてきた基礎自治体と、1970年代以前の守りの体制を受け継いできた古い体質の基礎自治体へと大きく二分することが可能である。この2つの基礎自治体には、住民運動の活発化などの影響を受け、自ら都市問題の解決に取り組もうとした体質と、国依存の体質が依然として残り続ける古い体質との間に相違点が存在する。しかし、この2つの自治体は、ともに「大きな政府」を基本とする行政執行体制であるという共通点を有しており、現代の基礎自治体の主流となっている「小さな政府」とは異なっている。したがって、1980年代以降の「NPM」や「公共的ガバナンス」が登場するまでの公共政策のあり方について、一括りに「古い行政執行管理」とするのが望ましい。

「公共的ガバナンス」とは、政策課題に対して行政機関の力だけで解決を図ろうとするのではなく、多様な関係主体がネットワークを形成することで市民と行政との協働を図り、「新しい公共」の力をもって課題解決を図ろうとするものである。「NPM」と「公共的ガバナンス」は、ともに現代の基礎自治体の主流となっている「小さな政府」を目指す公共政策である。現代の基礎自治体は、行政に民間企業の効率化の観点を取り入れた「NPM」に加え、関係主体が多様化した「公共的ガバナンス」の領域が拡大して「小さな政府」を実現することで、複雑かつ多様化した政策課題へ効果的かつ効率的に対応することが可能である。以上から、現代の基礎自治体の公共政策の枠組みに係る筆者の考え方は、1970年代以前の「大きな政府」から抜け切れていない基礎自治体は「古い行政執行管理」の枠組みが大きい状況にあり、1980年代以降に積極的な改革路線を敷いた基礎自治体では、「古い行政執行管理」の志向が低下しつつ、

「NPM」を志向する公共政策の枠組みにあり、1960年代から1970年代にかけて積極的に行われた住民運動の流れを引き継いだ基礎自治体では、「古い行政執行管理」の志向が低下しつつ、「公共的ガバナンス」を志向する枠組みにあるというものである。つまり、1980年代以降の基礎自治体における公共政策の志向は、それぞれの基礎自治体によって異なる。また、公共政策の枠組みは急激に変化させることが難しいことから、公共政策の志向の違いが基礎自治体の間に行政格差をもたらしたと考えることができる。1980年代前後に生じた基礎自治体を取り巻く変化は、それぞれの基礎自治体が志向する公共政策の枠組みの違いとして今も残り続け、それらが基礎自治体の政策のあり方に対して影響を与えているのである。

なお、筆者は行政格差について、「同一の人口規模のもとで比較した場合に見られる、長い歴史の中で形成された個々の基礎自治体が置かれる社会環境の影響によって生じる政策システムの機能性の差異」としていた。長い歴史の中で形成された個々の基礎自治体が置かれる社会環境からの影響は、まさに基礎自治体の公共政策の枠組みの違いに現れている。つまり、それらと基礎自治体の政策システムの機能性との関連性を証明することが求められるのである。

3 基礎自治体のパフォーマンス測定に関する考察

本論文で筆者がはじめに参照したのが、イタリア州政府の公共政策におけるパフォーマンスを比較分析し、共同体主義（communitarianism）の伝統がない地域では政治の改革は深まらなないと指摘したロバート・D・パットナム（Robert D. Putnam）の研究である。イタリアとわが国の基礎自治体では性格が異なるため、イタリア州政府を比較したパットナムの研究をそのまま引用することは難しい。しかし、パットナムは実際に12の指標を設定した上で、イタリア州政府のパフォーマンスを測定している。その手法は、筆者の研究の方向性と類似していることから、パットナムの研究は筆者の研究における道標になると考えている。なお、パットナムがパフォーマンスを測定するために設定した指

標は、①内閣の安定性、②予算の迅速さ、③統計情報サービス、④改革立法、⑤立法でのイノベーション、⑥保育所、⑦家庭医制度、⑧産業政策の手段、⑨農業支出の規模、⑩USL（地域保健機構）の支出、⑪住宅・都市開発、⑫官僚の応答性の12指標である。筆者が設定しようとする指標のイメージと比較すると、パットナムが設定した指標の内容は、特定分野のアウトプットそのものへ偏りすぎている感が否めない。筆者が指標を設定する際には、パットナムの研究や設定した指標を参照しながらも、異なった視点から作業を進めることが必要である。

パットナムはイタリア州政府を調査対象とした研究を行ったが、わが国でも指標を設定して地方自治体のパフォーマンス測定を行った研究が存在する。地方自治学者の金宗郁は、「政策パフォーマンス」について「政策目標に対する成果あるいは政策を含めた一連の自治体の活動」として政策システムからのアウトプットとして定義し、自治体の「政策パフォーマンス」に影響を与える要因を研究している。また、近年のわが国の自治体は、行政における効率性と民主制を高めようとする政策を目指すため行政改革を推進しているとし、自治体の「政策パフォーマンス」に影響を与える主要因として、近年の自治体で行っている改革政策について分析している（金2006）⁴⁾

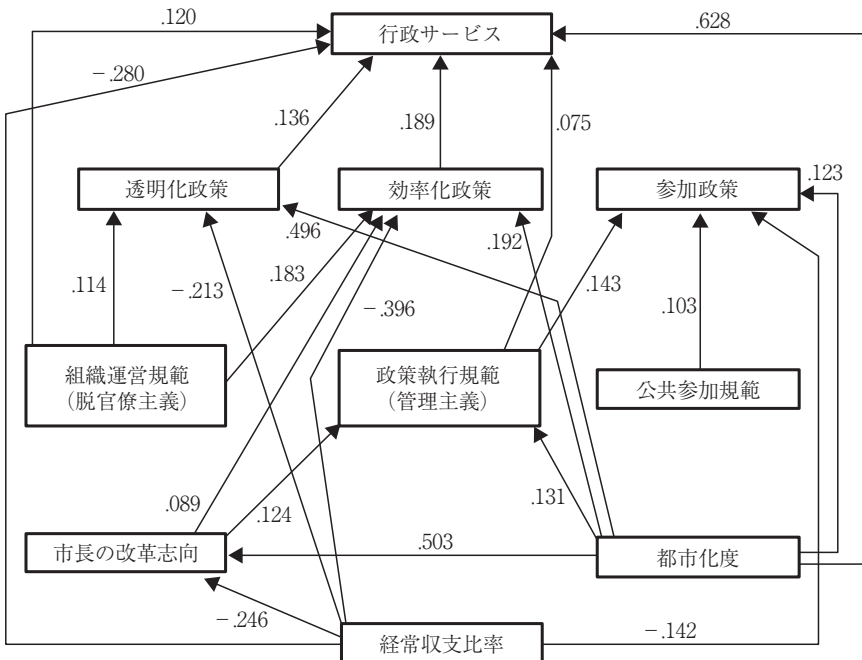
金の研究は、パットナムの研究と手法が類似しているが、パットナムの研究は、設定した指標そのものが特定分野のアウトプットに近いのに対し、金の研究は、指標を改革政策の観点を中心に設定している点で違いが見られる。また、自治体のパフォーマンス調査について金は、公共サービスの受給者である市民の主観的な評価によるパフォーマンスも存在するとしながらも、公共サービスに対する市民の主観的評価（満足度）によるアプローチは、客観的指標（サービス水準）との関係について経験的な実証が不足しているとして、客観的な評価を行うことを重視している。その上で、政府活動のパフォーマンスは、民

4) 金宗郁（2006）「地方自治体の政策パフォーマンスと組織規範」『選挙研究21号』日本選挙学会，pp. 158-168

間企業とは異なり売り上げなどの明確な指標を設定することが難しいため、自治体のパフォーマンスを測定するため、自治体の改革に関わる政策全般を考慮した「政策パフォーマンス」の定義を用いている（金 2009）⁵⁾

金が設定したパフォーマンス指標の項目は、「都市化度」「経常収支比率」「組織運営規範」「透明化政策」「効率化政策」の5項目である。図1は、金が基礎自治体の行政サービスをアウトプットと位置付けた上で、基礎自治体の行政サービスを従属変数に、基礎自治体の政策と個々の要因を投入して共分散構造分

図1 基礎自治体の政策パフォーマンスに対するパス分析結果



出典：金宗郁「地方自治体の政策パフォーマンスと組織規範」『選挙研究 21 号』日本選挙学会，2006 年，p. 163

5) 金宗郁（2009）『地方分権時代の自治体官僚』木鐸社，pp. 160-161

析を行ったものである。図1によると、金が説明変数として用いたものとして、「透明化政策」「効率化政策」「参加政策」「組織運営規範」「政策執行規範」「公共参加規範」「市長の改革志向」「都市化度」「経常収支比率」の9項目があげられるが、そのうち行政サービスに対して直接プラスの影響を与えている要因は、「都市化度」「経常収支比率」「組織運営規範」「透明化政策」「効率化政策」の5項目である。金は、これらの5項目をパフォーマンス指標として設定しているが、参加政策については、行政サービスに対して直接的にプラスの影響を与えていないとしている。

なお、金は自治体のパフォーマンスの分析を行う上で、2001年に行われた「日米韓 FAUI プロジェクト」調査データと、2002年に日本経済新聞社と日経産業消費研究所による「全国市区の行政比較調査」⁶⁾のデータを用いているが、それぞれの項目を規定するための要因は以下のとおりである。

- ①都市化度……………持ち家率
- ②経常収支比率……………経常収支比率
- ③組織運営規範……………全国市区の行政比較調査の「組織運営規範」に関する調査
- ④透明化政策……………全国市区の行政比較調査の「透明化政策」に関する調査
- ⑤効率化政策……………全国市区の行政比較調査の「効率化政策」に関する調査

地方自治学者の横山麻季子は、金と同様にアウトプットをパフォーマンスとして位置付け、基礎自治体のパフォーマンス測定を行っている（横山2010）⁷⁾

6) 日本経済新聞社と日本産業地域研究所が1998年から隔年で実施する調査。行政革新度調査は、透明度、効率化・活性化度、市民参加度、利便度の4つの側面から比較

7) 横山麻季子（2010）「市区町村におけるパフォーマンスの測定」『ローカル・ガバナンス～地方政府と市民社会～』木鐸社、pp.189-204

横山は、金の研究を参照しているため、金と研究の方向性が類似している。金の研究と異なるのは、金がパフォーマンス指標の項目を「都市化度」「経常収支比率」「組織運営規範」「透明化政策」「効率化政策」の5項目としているのに対し、横山は「制度的革新度」「サービス充実度」「業務委託度」「透明度」の4項目として、指標設定の視点が異なっている点である。パフォーマンスを測定する指標を設定することは非常に難しく、たとえ金と横山のように研究手法が類似する研究者同士であったとしても、視点の置き方によって角度が異なってくる。

横山も金と同様に、日本経済新聞社と日経産業消費研究所による「全国市区の行政比較調査」を参照している。金と異なるのは、横山は「全国市区の行政比較調査」を指標設定に直接用いず、指標設定のための参照としている点である。なお、横山の研究において、それぞれの項目を規定するための要因は以下のとおりである。

- ①制度的革新度……………先進的・革新的な制度の整備状況の調査を実施
- ②サービス充実度……………7分野に渡ってサービス提供の調査を実施
- ③業務委託度……………委託業務と委託先をチェックして単純加算
- ④透明度……………情報公開制度の整備状況の調査を実施

なお、指標を設定して地方自治体のパフォーマンス測定を行った研究としては、金や横山以外にも、坂本治也によるソーシャル・キャピタルが地方政府へ与える影響を調査研究した事例（坂本2005）⁸⁾などが存在する。これらの研究の共通点は、パットナムによるイタリア州政府の研究を参照していることや、指標設定に際して、日本経済新聞社と日経産業消費研究所による「全国市区の行政比較調査」のデータを参照している点があげられる。これらの共通点は、

8) 坂本治也（2005）「地方政府を機能させるもの？～ソーシャル・キャピタルからシビック・パワーへ～」『公共政策研究 No. 5』日本公共政策学会，pp. 141-153

本論文の方向性とも共通しているが、前述したとおり、パフォーマンスを測定する指標を設定することは非常に難しく、研究者の視点によって角度が異なるのが現状である。これらの中で、あえて筆者の方向性と近い研究をあげるとするならば、金による「政策パフォーマンス」の研究である。

しかし、筆者が定義する政策システムの機能性は、金や横山が定義する「政策パフォーマンス」と視点が異なることに注意しなければならない。それは、金や横山の研究では、基礎自治体の豊かさの違いなどによって異なるアウトプットそのもの（総量）、つまり自治体活動の結果を「政策パフォーマンス」として定義しているのに対し、筆者は、同じ量のインプットに対する政策システムの応答能力の違いに着目している。現代の基礎自治体では、限定された地域資源をいかに有効活用するかによって明暗が分かれる場面が増えてきており、改革政策のような財政上の数値とは関連の薄いところで、基礎自治体の実力が問われる場面が増えてきている。

本論文では、アウトプット総量とは関係なく、限られた地域資源をもとに有効な政策へ転換しようとする基礎自治体の政策システムの機能性を比較し、そこに生じている差異を検証しようとしている。言い換えれば、アウトプットの量とは関係なく、政策システムを通じていかに質の高いアウトプットが生み出されたのかを比較するのである。

4 代表的な政策システムの基礎理論

政策システムは、政治過程や政策過程とも表現される。これまで多くの政治学者や行政学者の間で議論されてきたが、その理論的な位置付けは研究者の視点によって異なるため、筆者としても本論文で用いる政策システムの考えを定義する必要性に迫られることとなる。ここからは、筆者が本論文で用いる基礎自治体の政策システムの定義を理論的に位置付けるとともに、基礎自治体間で政策システムの機能性に差異が生じる要因を検証していく。

筆者が基礎自治体の政策システムを定義するため用いた基礎理論が、政治学

の視点から「政治システム（政治体系）political system」⁹⁾のあり方を研究した政治学者のデービッド・イーストン（D. Easton）の政治システム論である（D. Easton 2002）¹⁰⁾ イーストンは政治学者であるため、その視点は主に政治体系への「インプット input」と「アウトプット output」へ注がれ、行政体系に対する注目度が低いのが特徴である。しかし、イーストンの政治システム論は、政治体系と行政体系の両面を考慮した政策システムを描く行政学者の村松岐夫¹¹⁾が自らの理論の基礎とするなど、多くの研究者が重要な基礎理論として参照している。筆者も村松と同様に、政治体系と行政体系の両方の役割を考慮することが重要であると考えていることから、イーストンの基礎理論をベースに基礎自治体の政策システムを定義することとし、そこへ行政体系に関する理論を付け加えることとした。

イーストンは、これまでの政治学は何か特別な生成物を産出するシステムとして把握した例はほとんど無かったとした上で、政治体系は「支持 support」と「要求 demand」との特殊な結合をアウトプットに変換する手段だと定義している（D. Easton 2002）。イーストンによると、「要求 demand」とは、特定の問題に関連した価値配分が行われるべきである、あるいは行われるべきではないとする意見の表明で、苦情や不平が表明される場合のように、極めて限定的、具体的で内容的にも単純であることが少なくないとしている。その一方で、「支持 support」とは、大量の環境的な諸変化が形成する統一的な環境的影響で、諸組織の形成や暴動、革命など具体的な方法による市民自らの意思表示から市民による心的態度の表明まで、非常に多くの活動が考えられるとしている。

なお、イーストンは、自らの著書の中で政治システムについて次のとおり表現している。

9) 従来は「政治体系」という訳語が当てられていたが、ここでは「政治システム」として表現を統一したい

10) D. Easton, 片岡寛光訳（2002）『政治生活の体系分析（上）』早稲田大学出版部

11) 村松岐夫（1999）『行政学教科書～現代行政の政治分析～』有斐閣, p. 21 参照

政治システム（政治体系）は、総括的な意味での欲求という形の原材料を取り込み、それに処理をほどこして諸要求という名の第一次産品に変換する巨大で複雑な工場に見立てることができる。さらに諸要求のごく一部が幾多の中間的作業を経て一層の処理を加えられ、やがては拘束的決定とその実施行為と呼ばれる完成品ないしはアウトプットに変換される。この完成品は、システムを離れて社会全体に作用を及ぼし、このことがまたシステムへの進入を目指す新たな諸要求を発生させ、かくしてシステムのアウトプットから生じた影響がシステム自体にはねかえる。

引用：D. Easton, 片岡寛光訳『政治生活の体系分析（上）』早稲田大学出版部，2002年，p. 103

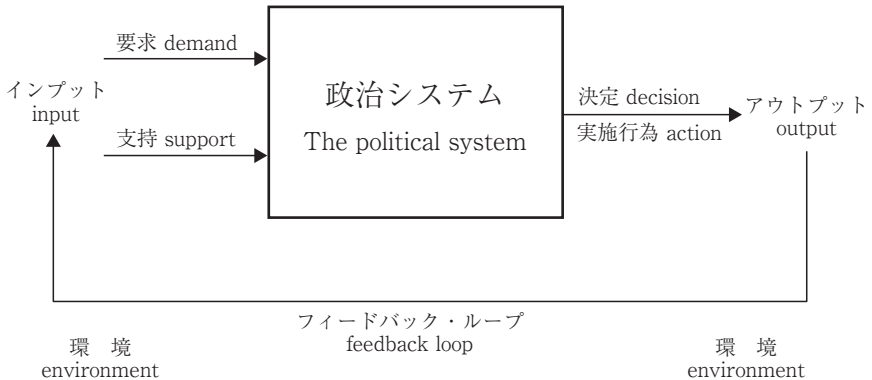
図2は、イーストンによる政治システムの単純化モデルである。イーストンは、国政レベルの政治システムを示している。しかし、現代の基礎自治体は、直面する政策課題に対して基礎自治体自らが独自に対応する必要が生じるなど、自らの意志を持った地方政府としての要素を有していることから、筆者はイーストンの政治システムの単純化モデルは、基礎自治体に対してあてはめることが可能だと考えている。

イーストンによる政治システムは、その内容から、①政策システムへの2つのインプット（要求インプットと支持インプット）、②政策への変換とアウトプット、③政策システムからのフィードバック・ループの3段階に分類することができる。

一段階目は、政策システムへの2つのインプットである。この段階は、政策システムへ「要求 demand」と「支持 support」の二種類のインプットが存在し、それらが中心部に位置する政治システムへ入力されることを示している。

二段階目は、政策への変換とアウトプットである。この段階は、政治システムへ入力された「要求 demand」が政策へと変換され、実施行為として出力さ

図2 イーストンが示す政治システムの単純化モデル



出典：D. Easton, 片岡寛光訳『政治生活の体系分析（上）』早稲田大学出版部，2002年，p. 46

れることを示している。

三段階目は、政策システムからのフィードバック・ループである。ここで言うフィードバック・ループとは、フィードバック情報が流れ結びついている回路のことであり、入力された「要求 demand」と「支持 support」への対応を通じて得た情報を再びインプットへとフィードバックする役割を示している。

イーストンの政治システムからは、筆者が政策システムを理論的に位置付ける上で多くのヒントを得ることができるが、前述したとおり、イーストンは行政体系の役割に深く触れられておらず、行政体系が役割を果たす政策変換に関する内容に乏しい。したがって、イーストンの政治システムに加えて行政体系の役割を取り入れた別の政策システムを参照し、内容を補完することが必要となってくる。そこで筆者が着目したのが、イーストンの政治システムを参照し、行政体系の役割を取り入れて位置付けた村松岐夫や村山皓の政策システムである。

ここからは、イーストンによる政治システムを理論の基礎とした、村松と村山の政策過程を検討することで、筆者の考え方を論じていきたい。

村松岐夫は、イーストンやI・シャーカンスキー (I. Sharkansky) を理論の基礎とし、自らの行政学の視点に政治的要素を取り入れて政策システムを示した行政学者である。村松もイーストンと同じく国政レベルの政策過程を示しているが、この点についてはイーストンによる政治システムを説明した際と同様に、現代の基礎自治体では、直面する政策課題に対して基礎自治体自らが独自に対応する必要があるなど、自らの意志を持った地方政府としての要素を有していることから、基礎自治体に対してもあてはめると整理しておきたい。

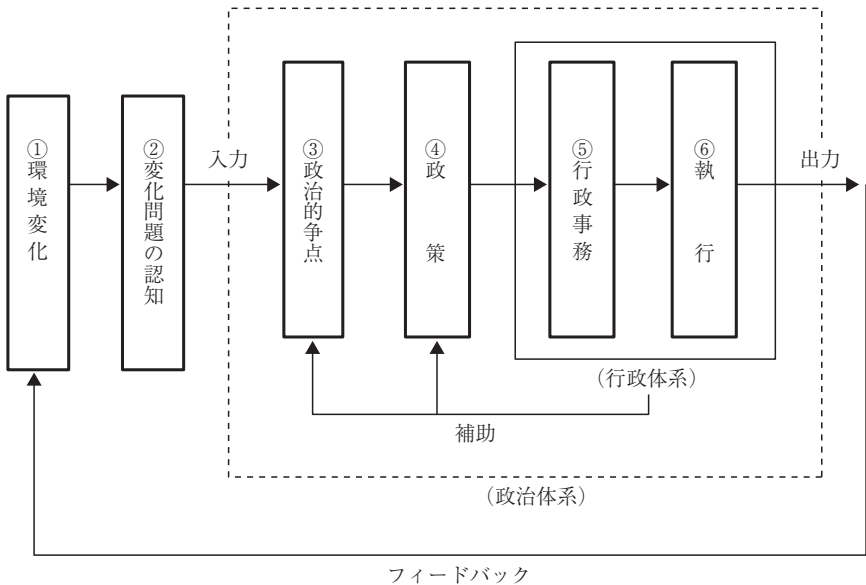
イーストンによる政治システムでは、「要求 demand」や「支持 support」といった政治体系への入力や、政策供給といった政治体系からの出力が重点的に論じられていた。その一方で、村松の政策過程の特徴は、行政学者特有の視点から行政体系の役割を位置付けることで、入力と出力との間に存在する政策への変換過程を明示していることである。村松は、政策過程の流れの区切り方やスケジュールの説明の仕方は各人各様であるとしながらも、自らの政策過程を環境変化、変化問題の認知、政治的争点、政策、行政事務、執行の6段階に区切っている(村松1999)¹²⁾ 村松の政策過程は図3のとおりであるが、以下詳しく説明する。

一段階目は、環境変化である。この段階では、人口数の変化、経済状況の変化、国政の動向変化など、基礎自治体を取り巻く外的環境変化が発生することで、基礎自治体の政策過程に対して新たな課題を与えることを示している。

二段階目は、変化問題の認知である。この段階では、どのような課題が取り上げられ、入力されるかがポイントである。「要求 demand」が政策課題として入力されるためには、市民集団・市民が環境変化をいかに認知するかが重要である。また、市民自身の政策力の強弱が、政治体系への入力内容と入力方法に影響を与える段階でもある。

12) 同上書, pp. 20-22

図3 村松岐夫が示す政策過程



出典：村松岐夫『行政学教科書～現代行政の政治分析～』有斐閣，1999年，p. 21

三段階目は、政治的争点である。この段階では、政治や行政体系に期待する多様な「要求 demand」の中から政治的決定権者がこれを取り上げ、かつ討論の場に引き出すことを示している。また、この段階では行政担当者の活動は活発である。

四段階目は、政策である。この段階では、政治的争点に優先順位が定められ、数多くあった政治的争点が政治過程の中で少なくなり、単に問題や争点であったものが具体的に政策に転換されることを示している。また、この段階では行政担当者は三段階目よりも大きな働きをする。

五段階目は、四段階目に具体的となった政策を受けて行政が実施する行政事務であり、六段階目は、政策を社会に向かって実行していく執行である。五段階目と六段階目の特徴は、ともに行政体系がその役割の中心を担うことであ

る。また、六段階目と一段階目の間には、出力から得られた情報を再度入力へと戻すフィードバックが存在する。

村山皓は、村松と同じくイーストンを理論の基礎とし、自らの行政学の視点に政治的要素を取り入れて政策システムを示した行政学者である。村山が村松と異なるのは、村松がイーストンと同じく国政レベルの政策過程を示しているのに対して、村山は自らの公共政策システムについて、個々の異なる基礎自治体に当てはめることが可能だとしている点である。

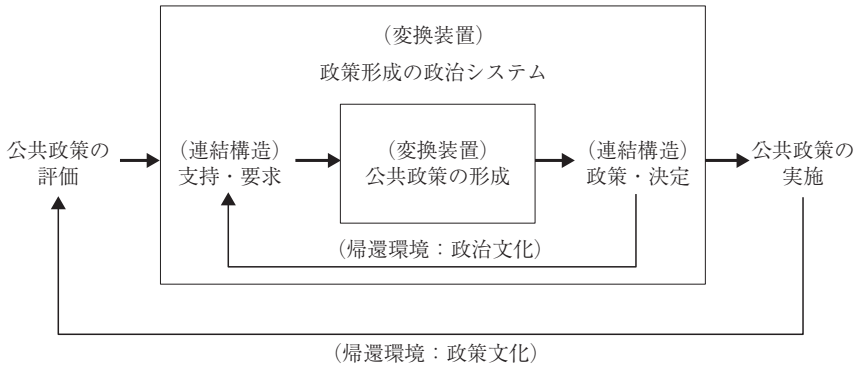
村山の公共政策システムの特徴は、政治文化と政策文化から成る帰還環境を背景に、それらがフィードバックとして出力から入力へと帰還している点である。ここで言う政治文化は、民主的な市民の考え方、感じ方、行動の仕方など「民主的な市民」が念頭にあり、公的領域に関わる市民の民主性が、フィードバックのあり方に影響を与えている。また、政策文化は、「その他大勢」の考え方、感じ方、行動の仕方などを念頭に置いており、さほど積極的に公的領域に関わる人がいない人々の公共性が、フィードバックのあり方に影響を与えている（村山2009）¹³⁾村山は、政策形成の具体的アクターを「民主的な市民」、実施される政策に直接の利害を持たない人々を「その他大勢」として、公共政策の公共性は「その他大勢」がどれだけ了解できる政策であるかによって左右されるとしている。

村山の公共政策システムを説明すると、図4のとおりとなる。

2つのフィードバックの存在については、イーストンも同じく、「要求demand」に対して具体的にアウトプットされた行為に対するフィードバック過程に加え、政治体系そのものに対するフィードバック過程が存在するとして、2つの異なるフィードバックの存在が重要だと指摘している。その一方で、村松の政策過程では、出力から得られた情報を再度入力へと戻すフィードバックが存在するだけで、異なる2つのフィードバックを見ることができない。村松

13) 村山皓（2009）『政策システムの公共性と政策文化～公民関係における民主性パラダイムから公共性パラダイムへの転換～』有斐閣，pp. 14-18

図4 村山皓が示す公共政策システム



出典：村山皓『政策システムの公共性と政策文化～公民関係における民主性パラダイムから公共性パラダイムへの転換～』有斐閣，2009年，p. 15

と村山は、共にイーストンの政治システムを理論の基礎としているが、この点では大きく異なっている。

5 政策システムの理論的位置付け

ここまで異なる3つの政策システムを考察してきたが、村松と村山の政策システムは、共にイーストンの政治システムを理論の基礎としていることから、3つの政策システムには多くの共通点を見出すことができる。その一方で、村松と村山はイーストンの政治システムへ行政学の視点を付け加えて独自の政策システムを描いており、イーストンとは異なる特徴を見出すことができる。これらの3つの政策システムを比較検証することで共通点や異なる特徴を整理することが可能となり、より実態に即した基礎自治体の政策システムについて、理論的に整理することが可能となる。

ここからは、政策システムを①政策システムへの2つのインプット（「要求 demand」と「支持 support」）、②政策への変換とアウトプット、③政策システムからのフィードバック・ループの3段階に分割した上で、これまで見てきた

3つの政策システムから得られる共通点や特徴を整理し、基礎自治体の政策システムを理論的に整理していきたい。

(1) 政策システムへの2つのインプット

政策システムは外的環境から様々な影響を受けているが、これらを全て網羅することは困難である。しかし、これらの外的環境からの影響を大きく整理すると、極めて重要な影響を示す「要求 demand」と「支持 support」の2種類のインプットへ大別することができる。この2種類のインプットは、イーストンの政治システムで「要求 demand」と「支持 support」の両者を見ることができるほか、村山皓の公共政策システムでも、変換装置への入力前に、「要求 demand」と「支持 support」の両者を見ることができる。その一方で、村松の政策過程で示されているインプットは主に「要求 demand」であると考えられ、村松の政策過程から「支持 support」を見ることはできない。これは、村松がイーストンの政治システムを理論の基礎としていることに違いはないが、政策過程による「要求 demand」の処理に重点を置いたためだと考えられる。

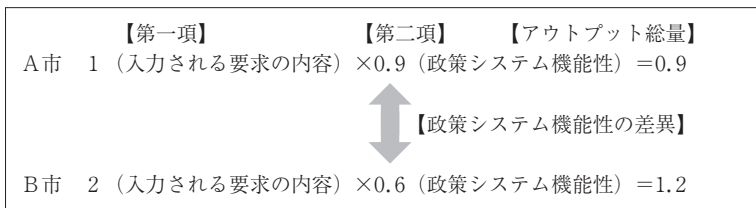
以下、「要求 demand」と「支持 support」の2種類のインプットを詳しく見ていきたい。一点目のインプットは、「要求 demand」である。前述したが、「要求 demand」についてイーストンは、特定の問題に関連した価値配分が行われるべきである、あるいは行われるべきではないとする意見の表明で、苦情や不平が表明される場合のように、極めて限定的、具体的で内容的にも単純であることが少なくないとしている。また、「要求 demand」は言葉による直接的な表現に加え、候補者への投票や組織への加入など、しばしば何らかの行動を通じて間接的に表現されるものだとしている (D. Easton 2002)。

この「要求 demand」が政策システムへ入力されて出力されるまでの過程を観察することで、政策システムが「要求 demand」に対してどの程度対応することができたかという政策システムの機能性を検証することができる。

図5は、「要求 demand」が政策システムに入力されて出力されるまでの過程

について、政策システムの機能性を関数で示したものである。第一項の入力される「要求 demand」の内容と、第二項の政策システム機能性の両項ともに、その状況はそれぞれの基礎自治体で異なっている。アウトプット総量の差異が大きいと、その差が基礎自治体間の政策システムの機能性の差異を示すものとして見えるかもしれない。しかし、入力される「要求 demand」の量が統一されていないならば、政策システムの機能性の差異を発見することは難しい。図5では、A市の方が政策システムの機能性が高いにも関わらず、入力される「要求 demand」の量が同一ではないため、B市の方がアウトプット総量の数値が大きくなる。実際に政策システムの機能性の差異を表すのは、第二項同士の差ということになる。

図5 政策システム一連の過程と機能性の差異



二点目のインプットは、「支持 support」である。イーストンは、大量の環境的な諸変化が形成する統一的な環境的影響によるインプットは、「要求 demand」ではなく「支持 support」として捉えられるとしている。イーストンは、「支持 support」が政策システムへ与える影響として、①行政システムに対して「支持 support」が調達されることで、「要求 demand」からアウトプットへの変換が可能となる、②「支持 support」が調達されると、「要求 demand」からアウトプットへの変換に用いられる諸規則や構造（政策システムの体制）の安定性が保証される、③「支持 support」が調達されると、成員間の最低限度の凝集力（政治的共同体）が維持される、の3点を掲げている（D. Easton 2002）。つまり、「支持 support」は「要求 demand」が政策システムに入力されて出力

されるまでの過程に対して影響を与えるとともに、政策システムのあり方そのものに対しても影響を与えていることが特徴である。

政策システムの機能性の差異を比較検証する場合、「支持 support」の存在が重要な位置付けとなる。「支持 support」の本質は、組織の成員数や民意が表明される頻度、政治運動による選好表明など、実際に明瞭な形で表すことができる多くの環境や活動を観点にして捉えることができる。当然ながら、これらの「支持 support」の本質となる環境や活動はそれぞれの基礎自治体によって異なっている。したがって、「支持 support」が政策システムへ与える影響は、それぞれの基礎自治体によって異なり、それぞれの基礎自治体によって、政策システムのあり方や機能性が異なるのである。

なお、その量や内容を数値で表しにくいのも「支持 support」の特徴である。基礎自治体の「支持 support」を比較検証する場合には、その量や内容を測定可能な状態とすることが重要となる。

(2) 政策への変換とアウトプット

ここでは、主に行政体系が中心的な役割を果たす政策変換とアウトプットについて考察する。イーストンは、この段階をアウトプットの一部として位置付けている。イーストンの政治システムでは政策変換について明確に位置付けられていないが、イーストンも行政体系が重要な役割を果たすことについては認識している。その一方で、行政学者である村松と村山は、イーストンの政治システムの理論へ行政体系の役割を取り入れ、行政体系の役割を明確に位置付けている。筆者も村松と村山と同様に、わが国の基礎自治体では行政体系が重要な役割を果たすと考えている。

イーストンは、行政体系が産出するアウトプットの種類として、拘束的で受容せざるを得ないような権威的アウトプットと、権威的なアウトプットと何らかの結びつきを持ち、その結びつきによって効果を生み出す関連アウトプットが存在するとしている。また、権威的アウトプットしか存在しない場合には、

要求を満足させて支持を獲得することは不可能であるとし、その一方で関連アウトプットについても、権威的なアウトプットと何らかの結びつきを持たなければ効果をもたらすことはできないとしている（D. Easton 1980）。それらを具体的に示したものが、表1である。

基礎自治体が産出する主な権威的アウトプットとしては、条例や規則などの自治体法務によって社会的価値のあるものの配分を調整したり維持したりする活動があげられる。また、基礎自治体が産出する主な関連アウトプットとしては、首長が作成するマニフェストの表明や、自治体政策を実現するための長期計画の策定と公表などの言明や実施行為があげられる。わが国の基礎自治体のアウトプット産出には、権威的アウトプットと関連アウトプットの両面が存在し、そこには行政体系の役割が大きく関与しているのである。しかし、アウトプットは決して行政体系が単独で産出できるものではなく、政治体系と行政体系が互いに連動し合うことで成り立っていることを忘れてはならない。これらのアウトプットは、政治体系と連動することで機能を高めることが可能となるのであり、その主体は政治体系である。したがって、村松の政策過程では、行政体系は政治体系の補助的役割として位置付けられているのである。

以上の内容を踏まえ、「政策への変換とアウトプット」の段階を検証する場合に留意しなければならない点は、政策システムで政治体系と行政体系が互いに連動し合っていることを念頭に置いた上で、主に重要役割を果たすこととな

表1 イーストンのアウトプット分類

質	形 式	
	言 明	実 施 行 為
権威的アウトプット	拘束的決定 法，布告，規則，命令 司法的決定	拘束的行為
関連アウトプット	政策，理論的説明 公約	恩典，愛顧

参考：D. Easton, 片岡寛光訳『政治生活の体系分析（下）』早稲田大学出版部，1980年，p. 495

る行政体系の働きへ着目することである。

(3) 政策システムからのフィードバック・ループ

アウトプットという言葉からは、政策システムの終着点をイメージするかもしれない。アウトプットの最も直接的な意味は、入力された「要求 demand」を充足させる政策を出力することである。しかし、アウトプットは単に「要求 demand」を充足させる役割を果たすことに止まらず、結果として得られた情報を、再び政策システムへフィードバックする重要な役割を担っている。フィードバック・ループとは、フィードバック情報が流れ結びついている回路のことで、入力された「要求 demand」と「支持 support」への対応を通じて得た情報を再びフィードバックする役割を示している。

フィードバック・ループは、入力された「要求 demand」に対する政策の出力行為に係るフィードバックと、政策システムのあり方そのものに対するフィードバックの2つに分類することができる。一点目は、入力された「要求 demand」に対する政策の出力行為に係るフィードバックである。村松の政策過程では、図中に描かれたフィードバックそのものが該当し、村山の公共政策システムでは、政治文化を帰還環境とするフィードバックが該当する。このフィードバックは、出力された政策が「要求 demand」を充足させることができたかどうかという点をチェックすることが重要な役割であり、「要求 demand」を十分充足させることができていない場合には、フィードバックされた情報をもとに、充足させることができる異なる政策が出力される。

二点目は、政策システムのあり方そのものに対するフィードバックである。このフィードバックは、村松の政策過程では明確に示されていないが、村山の公共政策システムでは、政策文化を帰還環境とするフィードバックが該当する。このフィードバックは、政治が「支持 support」を拡大しようとする場合などに重要となる情報が多く含まれ、広く市民の意思や政治的態度に対して、政策システムが機能的な役割を果たしているかどうかという点をチェックする

ことが重要な役割となる。そのため、フィードバックされた情報によって政策システムの機能性が不十分だと判断される場合には、政策システムのあり方そのものを変化させることが求められる。

以上の内容を踏まえ、「政策システムからのフィードバック・ループ」の段階を検証する場合に留意しなければならない点は、フィードバックは異なる2つのフィードバックに分類することができ、これらのフィードバックが果たす重要な役割をきっちりと認識した上で、客観的視点から検証を行うことである。

6 結 論

ここまで、3つの異なる政策システムの基礎理論を検証することを通じ、基礎自治体の政策システムの特徴を整理してきた。また、政策システムの機能性の差異とは何かを定義することを通じ、政策システムの機能性に差異が生じる要因を考察してきた。

ここで、改めて筆者の考え方を整理しておく。本論文において、筆者は、政治学者であるイーストンの政治システムに加え、イーストンの理論を基礎とした行政学者の村松と村山の合計3つの政策システムを検証してきた。これらの政策システムは、共にイーストンの理論を基礎としている共通点が存在する反面、それぞれの研究者の視点の置き方によって相違点が生じていた。イーストンの政治システムは、主に政治体系の機能に重点を置いていたが、村松と村山の政策システムは、イーストンの政治システムの特徴に加え、行政機構の機能についても重点を置いていた。また、村松の政策過程は、「要求 demand」を処理過程に視点を置いていたが、村山の公共政策システムは、「要求 demand」の処理過程に加え、「支持 support」が政策システムに与える影響についても視点を置いていた。これらの点からも理解できるように、イーストンの基礎理論を参照した行政学者の村松と村山の間においても、視点の置き方の違いによって、それぞれの研究者が描く政策システムに相違点が生じるのである。

しかし、政策システムは研究者の視点の置き方によって相違点が生じるとは

いえ、基礎自治体の政策システムの特徴を整理する上で重要となる共通点も見受けられる。これらの共通点について、本論文では、①政策システムへの2つのインプット（「要求 demand」と「支持 support」）、②政策への変換とアウトプット、③政策システムからのフィードバック・ループの3段階に分けて説明してきた。筆者は、これらの3段階の中で最も着目すべき段階を「政策システムへの2つのインプット」だと認識している。この段階は、他の段階が政策システムの中で「要求 demand」の処理過程の一部としての機能を果たしているのに対し、政策システムに影響を与える「支持 support」の影響を外的環境から直接的に受けていることが特徴である。「支持 support」は、基礎自治体の政策システムのあり方そのものに対して影響を与えることが特徴である。つまり、「政策システムへの2つのインプット」の段階では、「要求 demand」の入力に加え、「支持 support」の入力によって政策システムが影響を受け、政策システムの機能性に差異が生じることへ繋がっているのである。この点を政策システムの機能性に差異が生じる要因として、本論文の結論と位置付けたい。

本論文により、基礎自治体の政策システムの特徴を整理し、基礎自治体の政策システムに差異を生じさせる要因に関する考察が完了した。引き続き、実際に政策システムの機能性の差異を検証する作業へと入ることが可能となるが、政策システムの機能性の差異をいかに測定していくのか、「支持 support」による政策システムへの影響をいかに測定していくのかなど、実際に政策システムの機能性の差異を検証していくためには、整理しなければならない課題がいくつか存在する。これらの点に関しては、稿を改めて論じたい。

参 考 文 献

- ・朝日新聞社世論調査室（1976）『～朝日新聞世論調査の30年～日本人の政治意識』
- ・伊藤祐一郎（2002）『～新時代の地方自治～住民主体の地方行政システム』ぎょうせい
- ・岩崎美紀子（2000）『市町村の規模と能力』ぎょうせい
- ・大矢野修（2007）「革新自治体時代の終焉 分権改革の礎の時代を振り返る」『都市問題第98巻・第6号』東京市政調査会, pp. 100-102

- ・ 大山耕輔 (2010) 「自治体の信頼性を高める政策パフォーマンス要因」『地方自治職員研修 2010.9』公職研
- ・ 賀来健輔・丸山仁 (2005) 『政治変容のパースペクティブ～ニュー・ポリティクスの政治学Ⅱ～』ミネルヴァ書房
- ・ 賀来健輔・丸山仁 (2000) 『ニュー・ポリティクスの政治学』ミネルヴァ書房
- ・ 金宗郁 (2006) 「地方自治体の政策パフォーマンスと組織規範」『選挙研究 21 号』日本選挙学会, pp. 158-168
- ・ 金宗郁 (2009) 『地方分権時代の自治体官僚』木鐸社
- ・ 木佐茂男・逢坂誠二 (2003) 『わたしたちのまちの憲法』日本経済評論社
- ・ 坂本治也 (2005) 「地方政府を機能させるもの?～ソーシャル・キャピタルからシビック・パワーへ～」『公共政策研究 No. 5』日本公共政策学会, pp. 141-153
- ・ 草野厚 (1997) 『政策過程分析入門』東京大学出版会
- ・ 久保田茂・樋口直人・矢部拓也・高木竜輔 (2008) 『再帰的近代の政治社会学～吉野川可動堰問題と民主主義の実験～』ミネルヴァ書房
- ・ 財団法人社会経済生産性本部 (1996) 『労働関係白書 30 年史～白書にみるわが国労使関係の軌跡～』
- ・ 佐々木信夫 (1999) 『地方分権と地方自治』勁草書房
- ・ 総理府統計局 (1982) 『昭和 55 年国勢調査報告 基本集計結果(1)都道府県・市区町村編』
- ・ 田村政志・椎川忍 (2001) 『自治体経営と財政運営システム』ぎょうせい
- ・ 地方行財政調査会 (1991) 『全国知事・市町村長名簿』
- ・ D. Easton, 片岡寛光訳 (2002) 『政治生活の体系分析 (上)』早稲田大学出版部
- ・ D. Easton, 片岡寛光訳 (1980) 『政治生活の体系分析 (下)』早稲田大学出版部
- ・ David Easton (1965) *A systems analysis of political life*, Princeton, New York: John Wiley
- ・ Tony Bovaird, Elke Löffler, みえガバナンス研究会訳 (2008) 「変化する公共政策の背景」『公共経営入門～公共領域のマネジメントとガバナンス～』公人の友社, pp. 17-33
- ・ 鳴海正泰 (1975) 『戦後自治体改革史』日本評論社
- ・ 日本経済新聞社・日経産業地域研究所 (2005) 『全国優良都市ランキング～サービス度・革新度で測る自治体の経営力～』日本経済新聞社
- ・ 日本経済新聞社・日経産業地域研究所 (2006) 『2006 年 (第 5 回) 全国市区の行政比較調査データ集～行政革新度・行政サービス度～』日本経済新聞社
- ・ 日本経済新聞社・日経産業地域研究所 (2009) 『2008 年 (第 6 回) 全国市区の行政比較調査データ集～行政革新度・行政サービス度～』日本経済新聞社
- ・ 日本経済新聞社・日経産業地域研究所 (2006) 「779 市・23 区の行政比較調査① 全国市区の行政革新度 (上)」『日経グローバル』No. 62, 日本経済新聞社・日経産業地域研究所, pp. 6-42
- ・ 日本経済新聞社・日経産業地域研究所 (2006) 「779 市・23 区の行政比較調査③ 全国市

- 区の行政革新度(下)』『日経グローバル』No. 63, 日本経済新聞社・日経産業地域研究所, pp. 44-57
- ・日本経済新聞社・日経産業地域研究所(2008)「全国市区の行政サービス調査 行政革新度(上)」『日経グローバル』No. 113, 日本経済新聞社・日経産業地域研究所, pp. 8-49
 - ・日本経済新聞社・日経産業地域研究所(2008)「全国市区の行政サービス調査 行政革新度(下)」『日経グローバル』No. 114, 日本経済新聞社・日経産業地域研究所, pp. 38-49
 - ・日本都市センター(2008)『自治体における財政格差の諸相』日本都市センター
 - ・橋本健二(1999)『現代日本の階級構造～理論・方法・計量分析～』東信堂
 - ・濱西隆男(2010)「政策過程論序説～ポスト行政過程論として」『季刊行政管理研究 No. 129』行政管理研究センター, pp. 30-39
 - ・林正義(2002)「地方自治体の最小効率規模～地方公共サービス供給における規模の経済と混雑効果～」『フィナンシャル・レビュー No. 61』財務省財務総合政策研究所, pp. 59-89
 - ・平野浩(2007)「変容する日本の社会と投票行動」木鐸社
 - ・松下圭一(1996)『日本の自治・分権』岩波書店
 - ・丸山仁(2000)「静かなる革命の彼方に」『ニュー・ポリティクスの政治学』ミネルヴァ書房, pp. 2-6
 - ・丸山仁(2005)「現代社会の変容と「新しい政治」の挑戦」『政治変容のパーспекティブ～ニュー・ポリティクスの政治学Ⅱ～』ミネルヴァ書房, pp. 7-8
 - ・宮野勝(2000)「階層と政治」『日本の階層とシステム6階層社会から新しい市民社会へ』東京大学出版会, pp. 53-71
 - ・宮本憲一(2005)『日本の地方自治その歴史と未来』自治体研究社
 - ・村松岐夫(1999)『行政学教科書～現代行政の政治分析～』有斐閣
 - ・村松岐夫(2006)『テキストブック地方自治』東洋経済新報社
 - ・村山皓(2009)『政策システムの公共性と政策文化～公民関係における民主性パラダイムから公共性パラダイムへの転換～』有斐閣
 - ・横山桂次(1990)『地域政治と自治体革新』公人社
 - ・横山麻季子(2006)「評価による行政サービスの向上」『日本評価研究』, pp. 59-71
 - ・歴代知事編纂会(1979)『日本の歴代市長 第二巻』
 - ・歴代知事編纂会(1980)『日本の歴代市長 第三巻』
 - ・辻中豊・伊藤修一郎(2010)『ローカル・ガバナンス～地方政府と市民社会～』木鐸社
 - ・Inglehart, Ronald, 三宅一郎・金丸輝男・富沢克訳(1978)『静かなる革命』東洋経済新報社
 - ・Robert D. Putnam, 河田潤一訳(2001)『哲学する民主主義～伝統と改革の市民的構造』NTT出版社
 - ・Robert D. Putnam with Robert Leonardi and Raffaella Y. Nanetti(1993) *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*, Princeton, N. J.: Princeton University Press, pp. 177-181