

～博士論文要旨～

なぜ基礎自治体の政策システムの機能性に差異が生じたのか

松山大学大学院社会学研究科博士後期課程 大久保 武

1999年7月の市町村合併特例法改正を機に始まった平成の大合併が終了した今日において、それぞれの基礎自治体間における行政格差の問題が着目されている。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。具体的には、行政格差は決して財政的な見地のみで語れるものではなく、たとえ基礎自治体間の人口規模や財政状況が類似するとしても、個々の基礎自治体が置かれる社会環境からの影響を受けて、基礎自治体が有する政策システムの機能性に差異が生じるというものである。

本論文では、まず第1章において、終戦直後からのわが国の地方自治制度発展の過程に関する調査を進めていった。その結果、1960年代から70年代を代表する現象として、新中間層を中心に無党派層と呼ばれる新たな層が誕生したことで、基礎自治体には自治体としての自己革新を積み上げてきた「先駆自治体」と、明治以来の国依存が続く「居眠り自治体」との間に行行政格差の拡大を生じさせ、それらは現在まで解消されていないのではないかという仮説へと辿り着いた。

第2章では、政策システムの機能性に差異を生じさせる要因を明確にするため、3つの異なる政策システムの基礎理論の考察を通じ、本論文で使用する基礎自治体の政策システムについて理論的に位置付ける作業を行った。その結果、政策システムの機能性に差異が生じる要因としてD.イーストンが示す「支持 support」に着目するに至った。その上で松下圭一の市民文化論を理論の基礎として、「支持 support」の本質については、個としての「考える市民」が成熟して市民活動を活性化させているかという点が重要であるという結論へと辿り着いた。

第3章では、政策システムの機能性と、「環境インプット」のうち「個」としての市民の民意の表れや政治運動による選好を可視化する観点とのつながりを明らかにし、基礎自治体の政策システムの機能性に差異が生じた背景には「環境インプット」の存在があることをデータの的に証明することを目的とした。まず、調査対象とする基礎自治体を東海地方、近畿地方、中国・四国・九州地方の中から選択した。その上で、調査対象とした基礎自治体の政策システムの機能性を測定する指標を設定して点数を算出した。その一方で、「環境インプット」の「個」としての市民の民意の表れや政治運動による選好を可視化する観点から職業構成比率に着目し、両者の相関関係を検証してきた。その結果、次の点について、1985年から1995年の各年代を通じて一定の傾向が見られるということを実証することが可能となった。

- ① 保守政党の支持基盤とされる「自営業層」「農林漁業者」の比率が高い基礎自治体で政策システムの機能性が低くなる傾向がある。
- ② 「生産工程・労務従事者」の比率と政策システムの機能性との関係は、比較的正の相関関係を示す傾向が見られたものの、特徴付けが難しい結果となった。

- ③ 「資本家層」「新中間層」「管理的職業従事者」「事務従事者」「専門的・技術的職業従事者」の比率が高い基礎自治体で政策システムの機能性が高くなる傾向がある。
- ④ 「組織運営規範」「透明化政策」「効率化政策」の観点別に見ると、「組織運営規範」「透明化政策」が「全体」と同じ傾向を示す結果となった。

ここまでの研究の流れでは、データを用いてわが国の基礎自治体にはそのような傾向が見られるということを示したに過ぎない。したがって、続く第4章では第3章のデータ検証を踏まえながら、「環境インプット」が基礎自治体の政策システムに対して影響を与えているということについて、事例を用いて検証していく作業を行った。

具体的には、第3章で調査対象として設定した基礎自治体のうち、東海地方から岐阜県多治見市と静岡県島田市、近畿地方から大阪府箕面市と大阪府門真市の2事例を用いることとした。これらの2事例は、第3章で実施した政策システムの機能性調査で、東海地方と近畿地方の最上位と最下位にランク付けされた点で両極端な位置付けにある。このような両極端な基礎自治体を比較検証することで、第3章のデータに基づく分析結果といかに繋ぎ合わせることができるかという点に重点を置いた。

その結果、2つの事例検証を通じて重要なポイントが3つ確認された。1点目は、わが国の基礎自治体には、政策システムの機能性に差異が存在するという点である。多治見市と島田市の比較検証では、かつては同じ保守層が強いという共通点を有していた。しかし、大都市圏のベッドタウン化が進み、新中間層を中心とする新しい市民が加わることで、市民参加の政策決定プロセスを重視する周辺環境が築かれた多治見市では、政策システムの機能性が高くなる結果が見られた。逆に、依然として農林漁業者を中心とする保守層の力が強い島田市では、かつて一時的に全国的に注目される政策を展開してきた時期が見られたものの、現在では政策システムの機能性が低くなる結果が見られた。箕面市と門真市の比較検証では、共に農林漁業従事者が極めて少ないという共通点を有していた。しかし、大都市のベッドタウン化が進むことで市民活動が活性化し、市民参加のまちづくりを推進することで、市民の力を自治体経営へと反映させていこうとした箕面市の政策システムの機能性が高くなる結果が見られた。逆に、かつては革新自治体が成立していたものの、革新勢力と旧来からの市民との考え方の亀裂が埋まらず、結果的に保守政権へと逆戻りしてしまった門真市で、政策システムの機能性が低くなる結果が見られた。このことは、新中間層が多い基礎自治体で市民活動の活性化など周辺環境の変化が見られて、基礎自治体の政策システムへプラスの影響を与える「環境インプット」が機能していることを意味している。したがって、データ検証や事例検証の双方の結果から、現代の基礎自治体には、政策システムの機能性に差異が存在することが証明されたのである。

2点目は、トップダウン方式による自治体政策には限界があるという点である。多治見市では、1995年の市長選挙で安定政権を築いてきた保守系市長が退陣し、代わって市民派市長が政権を握ることとなった。新たに市長へと就任した西寺雅也は、依然として保守勢力が多数を占める議会との関係でも大きな混乱を招くことなく市政を運営し、結果的に自ら主張してきた市政改革の実現へと至っている。その一方で、島田市では1950年代から70年代にかけて地方名望家であった森昌也が長期政権を築き、国際交流の推進など一定の

成果をあげてきた。その後も島田市では保守政権が続いてきたが、かつての成果の一部は引き継がれているものの、政策システムの機能性は低位へ沈んでいる。箕面市では、1993年の市長選挙を機に、それまで安定政権を築いてきた中井武兵衛から市民活動の推進へ重きを置く橋本卓へバトンが渡され、同じ保守政権ではあったものの、市民との距離は確実に縮まっていった。しかし、2000年に橋本卓が病気を理由に退陣した後は、政権が4年に一度交代する異常事態が続いてきた。そのような状況の中でも、箕面市では橋本卓が築き上げた全国に先駆けた市民参加を推進する政策の方向性は流れを変えることなく、前進を続けているのである。その一方で、革新自治体が成立していた門真市では、旧来からの門真市民が革新勢力中心の市政に困惑していた実態が存在した。革新首長であった中田三三郎は、具体的な成果を創出することなく1985年に退陣している。現在の門真市は、政策システムの機能性が低位へと沈んでいる。これらの事例からも、基礎自治体の政権の政治的安定度が保たれることが、必ずしも政策システムの機能性が高くなるための必要条件になっていないということが証明されたのである。

3点目は、政策システムの機能性を高めるためには、市民活動活性化による公共的ガバナンスの成熟が重要だという点である。東海地方と近畿地方で政策システムの機能性が最も高くなった多治見市と箕面市には共通点が存在する。それは、共に1970年代から80年代にかけて大都市のベッドタウン化が進むことで多くの新中間層の流入し、旧来からの市民の勢力をしのぐほど住民構成の変化が生じていたことである。多治見市では、個々の市民の意思そのものの高まりが、政策システムへ影響を与えることとなった。1994年の廃棄物最終処分場の拡大問題に代表されるように、市民の政策決定プロセスそのものに対する興味関心の高まりが、全国的にも注目される多治見市の計画行政のあり方を生み出していた。また、箕面市では、市民活動が活発である箕面市民の特性が、政策システムへ影響を与えることとなった。これらの活発な市民活動を市政へ反映させていくための条例整備が行われた結果、全国的にも注目される市民参加のまちづくりのあり方が生み出されたのである。特に箕面市では、これらの市民力の存在が公共的ガバナンスを成熟させ、「環境インプット」として政策システムの機能性に対してプラスの影響を与えることで、政策システムの機能性が高くなる結果へと至ったのである。

本論文は、わが国の地方自治が分権の道を歩む中で、基礎自治体の根幹となる政策システムの機能性に差異が生じていることを証明することで、政府主導による地方分権の流れに対して一石を投じることへ繋がったものと確信している。本論文は、これまでマクロ視点から分析される機会少なかった基礎自治体の実情について、あえてデータの的に検証する役割を果たすものであったと認識している。本論文の結論をもとに、今後も引き続いて事例検証を進めていくことで、研究内容により一層の深みが生じるものとして理解している。今後の事例検証については、稿を改めて論じることとしたい。