

氏 名 (本籍)	柳 ^{やなぎ}	至 ^{いたる} (千葉県)
学 位 の 種 類	博 士 (政 治 学)	
学 位 記 番 号	博 甲 第 5987 号	
学位授与年月日	平成 24 年 3 月 23 日	
学位授与の要件	学位規則第 4 条第 1 項該当	
審 査 研 究 科	人文社会科学研究科	
学 位 論 文 題 目	地方自治体における政策・組織廃止の実証研究 －二重の制度下のアクター間関係に注目して－	
主	査	筑波大学教授
副	査	筑波大学教授
副	査	筑波大学准教授
副	査	筑波大学教授
		博士 (政策・メディア)
		法学博士
		博士 (法学)
		博士 (法学)
		伊 藤 修一郎
		竹 中 佳 彦
		近 藤 康 史
		辻 中 豊

論 文 の 内 容 の 要 旨

本論文は、地方自治体における政策及び組織の廃止がいかなるメカニズムで起こるのかについて探究するものである。政策の廃止案は誰がどのようにして検討を開始し議題にあげるのか、廃止を推進しようとするアクターは、廃止に反対するアクターの抵抗をいかにして乗り越えるのかと問い、利益と公式の制度によって説明する従来の理論に反する事象も統一的・整合的に説明できる「二重の制度制約モデル」を提示する。このモデルを検証するため、複数県における政策及び組織の廃止に関する事例研究を行い、廃止の提案から実現に至る過程を詳細に追跡し、アクター間の相互作用を描き出し、地方の政治アクターが二代表制のもとで自己利益を追求するだけでは到達しえない帰結に至るメカニズムを明らかにしている。本論文の構成と具体的内容は以下に要約するとおりである。

第1章は、政策廃止に関する先行研究を検討し、これまでの研究ではアクター間関係の分析が不足していることを指摘する。この課題を解決するために、政策過程研究及び新制度論の詳細な吟味を行う。これによって、一口に廃止と言っても政策の廃止と組織の廃止では、そのメカニズムに違いがあること、また政策過程における検討段階と決定段階を分けて分析する必要があることを指摘する。

この検討を踏まえて第2章は、政策廃止を説明する理論モデルを提示する。このモデルでは、まず、有権者の態度変容、社会経済状況の変化及び国・他自治体の撤退という外部環境の変動を受けて政策過程が作動する。次に、根本では自己利益に従って行動する政治アクターが、二代表制を中心とした「参加の制度」と、政治アクターは公益のために行動するべきだという規範に由来する「非公式の制度」に制約される。上記の環境変化を踏まえて廃止が自己の利益に合致し、政策遺産、すなわち政策を廃止した時の負の影響が小さいと判断した政治アクターは、政策廃止を主張する。他方で、廃止によって不利益を受ける集団から支持される政治アクターは、廃止に反対を唱えようとする。これが自己利益に動機づけられ、参加の制度に拘束された合理的行動のメカニズムである。しかし、現実の政策過程においては、推進・反対両者とも、自らの主張が公益に適うことを示さなければならない。この際の拠り所となるのは、理論的知識と経験的知識からなる「政策知識」である。公益性の主張が必要なのは、自己利益や支持集団の意向のみに従い「公益」から外れ

た行動をとれば、有権者の支持を失い、政治家は落選の憂き目にあい、行政組織は政治家の介入を受けて組織の利益を損なうからである。これが非公式の制度が生み出す制約である。二重の制度制約モデルは、これらの「二重の制度」のもとで、アクターが相互作用を織りなすことによって、私利の追求が制約され、アクターが望むものとは異なる政策帰結が生ずることを説明するモデルである。

続く第3章、第4章、第5章は、それぞれダム事業、自治体病院事業、土地開発公社の廃止を対象とした詳細な事例研究を行い、第2章で提示された理論モデルの検証を行う。第3章のダム事業をめぐるのは、4県20事例を扱う。事例の過程追跡では、有権者がダム事業の見直しを求めていることを受けて、主に首長が廃止を推進し、建設業者からの支持を受けた議員が反対に回る傾向があるが、公益性の根拠が示せないときには賛成・反対の主張を貫けないことが確認される。行政の事業所管部署は組織の利益を守ろうと動機づけられつつも、政策知識の範囲内で、有権者の支持が高い政治アクターの主張に従って行動し、時には対立するアクターを説得することが示される。

第4章の自治体病院事業については、2県10事例を追跡する。財政難から審議会や行政職員が廃止の提案を行うが、有権者や労働組合の反対を受けて、首長と議員が反対に回る構図が生じがちである。しかし、病院事業継続の困難度や民間病院による代替可能性によっては、政治アクターが反対を貫けない事態が生じ、そこでは審議会等の外部のリソースが廃止の主張を裏付ける政策知識を提供していることが示される。

第5章の土地開発公社については、6県6事例を扱う。有権者が行政改革を支持していることを受けて、首長と議員は廃止に肯定的であるが、公社と公社所管部署が廃止に反対する。このとき、まず重要なのは政策遺産が小さいことであり、そのうえで、廃止反対アクターが公社の存在意義を主張する場が与えられる場合には、推進アクターを説得して廃止を免れる可能性が生じるが、首長のトップダウンにより意思決定がなされ、抵抗勢力に主張の場が与えられないときは、廃止を回避する余地がないことが示される。

終章は、事例研究の結果を比較検討し、二重の制度制約モデルの説明力を吟味し、先行研究で有力視されてきた「二代表制モデル」では説明できない事象についても、統一的に説明できることを主張する。ここで強調されるのは、先行研究が予想する政治アクターの利益に沿った政策的帰結が必ず生じているわけではないという観察結果であり、そうした結果をもたらす要因として、政策決定者が公益のために行動すべきだという規範の存在と、自らが有する政策知識を盾に政策・組織の廃止や存続を訴える行政の所管部署の行動があることを指摘する。これらの要因と先行研究が扱う利益と公式の制度とを組み合わせることによって、初めて、政策廃止の仕組みが明らかにされるのだと結論されている。最後に、本研究の含意として、政治アクターが有権者から支持を取り付け、審議会等から政策知識を調達することによって、袋小路に陥りがちな首長・議会間対立や行政のセクショナリズムを打開する可能性が示唆されている。

審 査 の 結 果 の 要 旨

財政の持続可能性に疑いの目が向けられる近年の行政運営にあって、非効率で不要不急の政策・事業をいかにすれば廃止できるかは、政治学・行政学において重要な課題となっている。また、地方自治研究において、首長が議会との対立を乗り越えて、いかに改革を実現するかを解き明かすことに関心が向けられている。本論文はこれらの重要な課題に正面から取り組んだ本格的な実証研究である。

本論文の特長として特筆されるべきは、精密な事例研究による実証性である。前述した3つの政策・組織のそれぞれについて、6ないし20の事例を選択し、行政資料、議会会議録や新聞報道等の記録類を網羅し、かつ首長、議員、政策担当者等のキーマンに聞き取りを行って、過程追跡の手法を忠実に実行した事例研究を組み立てている。この手法的特徴と、政策廃止という政治アクターの利害がむき出しになるイシューを取り上げたことが相俟って、一定の制度制約のもとでのアクター間の相互作用を通じて政策廃止という改革が

実現し、または阻害されるダイナミズムを描き出すことに成功している。

本論文はまた、二代表制という制度制約のもとでの合理的アクターによる利益追求という理論構成ですべてが説明できると主張する通説的立場に対する反証を挙げ、既存理論の限界を指摘したうえで、規範（非公式の制度）や政策知識といった新たな分析概念を導入して、理論モデルの精緻化を図り、既存理論の限界を乗り越えようとしている。この野心的な試みは、政策廃止研究や地方自治研究にとどまらず、政治学における政策過程研究や新制度論などの理論研究への貢献にもつながるものと期待される。

本論文で提示された理論モデルの着眼点は独創的であるといえるが、他方で、政策廃止をめぐる複雑な政策過程とその帰結を包括的・体系的に説明しようと試みて、新たな分析概念を加えた結果、理論モデルが複雑化したきらいがある。また、公益性の規範や政策遺産といった分析概念について、概念構成や操作定義に若干の曖昧さを残しており、これに伴い過程追跡の記述にも理論との対応関係が明確でない個所が散見される。しかし、全体としてみれば、膨大な質的・量的データを的確に処理した検証作業によって、理論モデルの説明力の高さが確認されており、本論文の実証性・体系性は他に類例のないものと評価できる。

平成 24 年 1 月 17 日、人文社会科学研究科学位論文審査委員会において、審査委員全員出席のもと、本論文について著者に説明を求めた後、関連事項について質疑応答を行った。審議の結果、審査委員全員一致で合格と判定された。

上記の論文審査ならびに最終試験の結果に基づき、著者は博士（政治学）の学位を受けるに十分な資格を有するものと認める。