

地方自治体の政治過程に関する先行研究の検討 - JIGS 2 調査を用いた地域比較の展望 -

筑波大学人文社会系 特任研究員
柳 至

1 本報告の目的

本報告は、主に日米における地方自治体の政治過程に関する研究（地方政治研究）を検討し、その検討を通じて地域比較プロジェクトの展望を開くことを目的とする。

2 先行研究の検討

2.1 地域権力構造の解明 - 誰が統治しているのか (Who Governs?) -

F・ハンターや R・ダールによる地域権力構造（Community Power Structure）の解明（Hunter 1953=1998；Dahl 1961=1988）。

T・クラークによる大規模サンプルに基づく地域権力構造の比較調査（Clark 1971）。
→人口規模が大きいほど、また経済的に多様であるほど多元的な権力構造がみられた。
一方で、市政改革が進んでいるほど権力構造は一元的なものとなっていた。

我が国を対象とした地域権力構造研究でも、アンケート調査や事例研究を通じて、地方自治体の政治過程において誰が影響力を有しているのかを探る研究が行われてきた（秋元 1971；クロダ 1976；平岡・高橋 1987；迫田・高橋 1987；高橋・大西 1994）。

また、加藤富子は、都市化度が異なる 7 市を対象にアンケート調査を行い、都市化度が高くなるほど、都市の影響力関係が多元的なものになることを示した（加藤 1985）。

近年でも、大規模なアンケート調査が行われ、地方自治体の政治過程において誰が影響力を有しているかを調査している（小林・新川・佐々木・桑原 1987；小林・中谷・金 2008；辻中・伊藤 2010）。辻中豊らの研究では、自治体間の影響力構造の違いの要因についても分析を行っており、加藤の研究と同様に、現在の我が国においても人口規模が大きい自治体ほど影響力構造が多様化していることを示した（久保 2010）。

2.2 社会経済環境

P・ピーターソンは、地方政府は人や資本の出入といった社会経済状況をコントロールできず、こうした構造的な制約によって政策選択が制約されていることを指摘した (Peterson 1981)。

我が国では社会経済環境が自治体の政策出力に与える影響が分析された。地方自治体の社会状況に着目した飽戸弘と佐藤誠三郎は、647市の財政支出のあり方とその地域の政治的特性および社会経済的特性との関連を計量分析し、市長の党派性などの政治的特性はあまり効いておらず、都市中枢性という社会経済的特性の方が財政支出のあり方を規定していることを明らかにした (飽戸・佐藤 1986)。

また、地方政府ごとに異なる財政状況がアクターの行動を制約し、政策的帰結に影響を及ぼすとする研究も存在する。S・リードはより多くの余剰財源をもつ自治体ほど、固有の政策をより多く実施できたことを指摘した (Reed 1986=1990)。田辺国昭は、地方自治体の財政危機の認識は、財政状況の悪化などの社会経済要因からの影響を受けていることを明らかにした (田辺 2002)。

2.3 中央地方関係

J・モレンコフは、地方政府の政策出力が連邦政府の政策により規定されていたことを、都市開発を事例として明らかにした (Mollenkopf 1983)。

我が国では辻清明らによって中央地方関係の戦前からの連続性や中央官庁による多元的拘束を指摘され (辻 1969 ; 辻 1976)、中央政府によって地方自治体が強く統制されているとする考えがすでに通説となっていた。こうした通説に対して、地方自治体の自律性を主張する研究が現れた (村松 1988 ほか)。これらの研究では、中央政府による一定の統制を認めながらも、地方自治体が置かれた社会経済環境や地方自治体内のアクターの行動が政策過程に大きな影響を与えていると考えている。

2.4 地方自治体内のアクター - 政治的アクターへの注目 -

米国では1980年代に入ると、ピーターソンの研究のように社会経済環境などの外在的な構造的制約が地方政府の政策出力を規定しているとする見方が地方政治研究に大きな影響を与えた。しかし、こうしたピーターソンの議論については政治的要因を軽視しているのではないかという批判が投げかけられるようになった (Swanstrom 1988)。

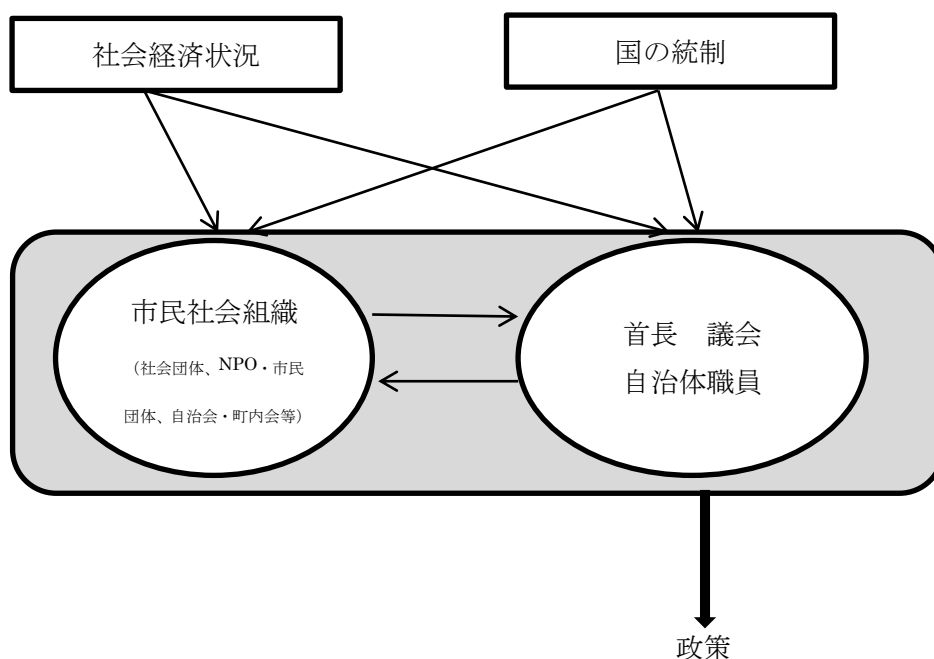
その後の米国における地方政治研究ではピーターソンの研究が政治を軽視していると

て、これに対抗して政治の重要性を主張している (Harding 1999: 676 ; Reichl 2005: 151)。

しかし、近年の米国では地方政治研究が衰退しているという指摘がある。J・トルンスタインはその理由として、①都市研究者が自らの問いと発見を政治学と関連付けることをしなくなった、②政治学の主流が量的な研究手法を用いるようになっていたにもかかわらず、地方政治研究は質的もしくは単一の事例分析を用いるにとどまった、③都市における政策決定は連邦政府などにより行われる政策決定と比べて重要ではないと人々に考えられるようになったという3つの理由を挙げる (Trownstine 2009 : 611) ¹。

一方で、我が国においては地方政治に関する研究が増加している。これらの研究は外部環境からの影響を考慮しつつも、地方自治体内のアクターの行動に着目し、アクターの行動が政策的帰結に及ぼす影響を分析するものが多い。地方自治体内のアクターに着目した研究では、特に政治的アクターである首長と議会に注目する。近年では、地方自治体の政策過程は首長・議会関係の相互作用により規定されるとする研究が盛んに行われている (曾我・待鳥 2007 ; 砂原 2011 など)。

図1 地方政治研究の枠組み



3 残された課題

3.1 我が国の地方政治研究

「全体として見て、研究の乏しいのは地方政治過程の研究である。三宅一郎、村松岐夫

¹ もっともトルンスタイン自身は地方政治を研究することの重要性を強調する。

編『京都市政治の動態』以降、都市政治の構造を明らかにする努力は少ない」（村松・北山 2010: 11）。

・『京都市政治の動態』の構成

第 1 部：京都市の制度的な環境と政治史を概説した。

第 2 部：京都市の様々なアクター（市民、町内会等の地域団体、経済団体、労働組合、政党）の態様とこれらのアクターが政治過程にいかに参加しているかを明らかにした。

第 3 部：より市政に密接にかかわっているアクター（市議会議員、市長、行政職員、職員組合）に着目し、これらのアクターの態様を明らかにした。

第 4 部：京都市政の政策出力に着目し、京都市における交通政策と福祉政策がいかに関与されたかを示した。

→これまで検討してきた地方政治研究においてあまり注目されてこなかった社会団体等の市民社会組織までを分析の射程にとらえて、包括的に地方政治過程を明らかにした。

・市民社会組織の政治参加の分析に関する『京都市政治の動態』の課題。

- 1 点目：1970 年代を分析対象としており日本の市民社会組織の「レイトカマー（新規参入者）」（坂本・辻中 2012: 40）である NPO・市民団体を分析の対象としていない。
- 2 点目：京都市という一事例を対象としたものであるため、全国においても同様の傾向があるかはわからない。
- 3 点目：2 点目の課題とも関係するが、京都市という 1 つの大都市の事例をみているために、図 1 で示すところの社会経済状況や国の統制といった外部環境の違いがアクターにどのような影響を及ぼすかは明らかとなっていない。

3.2 これまでの JIGS2 調査分析

これら 3 つの課題にこたえる調査として JIGS（Japan Interest Group Study）2 調査が存在する。調査の内容をまとめたものが表 1 である。JIGS2 調査では全国の自治会・町内会、社会団体、NPO・市民団体及び市区町村に対してこれらの市民社会組織の態様や政治参加について調査を行い、分析をしている。JIGS2 調査では「レイトカマー」である NPO についても調査対象としており、『京都市政治の動態』以降の市民社会組織の状況について明らかにしている。また、これらの調査は日本全国を対象としたものであり、『京都市政治の動態』ではわからなかった全国の市民社会組織の状況を明らかにしている。

こうして、残された課題にこたえた JIGS2 調査であるが、3 点目の課題である社会経済状況や国の統制の違いといった外部環境の差異が市民社会組織にもたらす影響に関してはこれまで刊行された 4 本の研究書では十分に組み込まれていない。これはこれまでの研究

書では全国の傾向をみせることを主な目的としていたためである。ただし、研究書の中には地域別の差異についても分析を行った箇所があるので、4本の研究書(辻中・ペッカネン・山本 2009；辻中・森編 2010；辻中・伊藤編 2010；辻中・坂本・山本編 2012)を参照して、これまでの JIGS2 調査の分析ではどのような外部環境の違いに着目しており、外部環境の違いにより市民社会組織の態様や政治参加にいかなる差異がみられたかを概観する。

表 1 JIGS2 プロジェクトにおける日本の市民社会組織関連調査の概要

区分	社会団体調査	自治会調査	NPO調査	市区町村調査
	(JIGS2)	(JIGS2-NHA)	(JIGS2-NPO)	(JIGS2-LG)
調査期間	2006.12～2007.3	2006.8～2007.2	2006.12～2007.3	2007.8～2007.12
母集団 (a)	91,101 ⁱ⁾	296,770 ⁱⁱ⁾	23,403 ⁱⁱⁱ⁾	1,827 ^{iv)}
調査対象地域	日本全国	日本全国	日本全国	日本全国
調査方法 (配布・回収)	郵便	郵便	郵便	郵便
調査票配布数 (b)	91,101	33,438	23,403	7,308 ^{v)}
回収数 (c)	15,791	18,404	5,127	4,550 ^{vi)}
回収率 (c/b)	17.3%	55.0%	21.9%	62.2%
抽出率 (c/a)		6.2%		
調査内容	団体の概要、活動内容、行政・政党との関係、他団体との関係、組織の課題・意見、行政の政策評価、リーダーの特徴など			市区町村の概要、住民自治制度、行政サービス、各種団体との関係、政策形成過程、自治体運営への意見など

注: i) NTT 番号情報 (株) i タウンページ、<http://itp.ne.jp/servlet/jp.ne.itp.sear.SCMSVTop>、2005 年 12 月時点。

ii) 総務省自治行政局行政課「地録による団体の認可事務の状況等に関する調査結果」2003 年 7 月。

iii) 内閣府および各都道府県のホームページから NPO 法人数をカウントした (2006 年 1 月～5 月)。

iv) 2007 年 3 月現在。 v) 1,827 自治体の 4 部署に配布。 vi) 4 部署の総回収数。

出所: 坂本・辻中 (2012) 36 頁。

3.3 JIGS2 調査による地域比較と残された課題

地域比較に関するこれまでの JIGS2 調査分析の結果をまとめたものが表 2 である。これまでの分析では、外部環境のうち特に人口規模や都市化の違いに着目して、市民社会組織の態様や政治参加について分析を行っていた。

・残された課題

- ① 財政状況等も含めた社会経済状況と市民社会組織の関係。
- ② 国の統制と市民社会組織の関係。
- ③ 政治状況と市民社会組織の関係。

→この 3 つの要素と市民社会組織の関係は地方政治の過程を包括的にみるうえで欠かせない視点であり、これらの外部環境や政治状況が市民社会組織の政治参加に与える影響を分析することにより、これまで明らかになっていなかった地方政治の過程を明らかにすることができる。

表 2 地域比較に関するこれまでの JIGS2 調査分析のまとめ

区分	社会団体調査 (JIGS2)	自治会調査 (JIGS2-NHA)	NPO調査 (JIGS2-NPO)	市区町村調査 (JIGS2-LG)
着目する外部環境	人口規模	都市化度	人口規模・都市化度	人口規模・財政状況
外部環境による市民社会組織の態様の違い	大規模:教育、専門家、学術・文化に関する団体が多い。多くの会員を有している。	都市部:少数の会員により運営、他団体との連携や社会サービス活動がより行われている。	都市部:NPOが多い。	
	小規模:農林水産業団体が多い。市民団体が少ない。	非都市部:多くの会員が運営に参加、加入率が高い、住民の活動への参加が盛ん。	非都市部:近年にできたNPOは非都市部にも拡散している。	
外部環境による市民社会組織の政治参加の違い	小規模自治体で活動する団体ほど他団体や行政と協調関係を築いている。	社会サービス活動の連携や協力、市区町村から支援策に対する評価、要望伝達については違いなし。	小規模自治体で活動するNPOほど市町村の幹部や課長、議員と接触している。	大規模自治体ほど、NPO、環境団体、福祉団体、経済・商工団体、農林水産業団体が政策過程に参加する。また、NPO、環境団体、経済・商工団体、外郭団体、企業と行政職員との接触が多い。NPOと経済・商工団体とは双方向での接触が行われていた。一方で、小規模自治体ほど自治会が政策過程に参加する。また、福祉団体や農林水産団体と行政職員との接触が多い。財政状況に関していうと、人口が同規模であれば財政状況が悪い自治体ほどNPOや各種団体が行政への支援を行い、審議会に参加する。

4 地域比較プロジェクトの展望

RQ1 社会経済状況の違いにより市民社会組織の政治参加にいかなる違いがみられるか。

RQ2 国の統制の違いにより市民社会組織の政治参加にいかなる違いがみられるか。

RQ3 政治状況の違いにより市民社会組織の政治参加にいかなる違いがみられるか。

分析においては、社会経済状況、国の統制、政治状況の異なる地域を選択し、地域間比較を行うことで RQ を解いていく。また、その際には市民社会組織を対象としたアンケート調査である自治会調査、社会団体調査、NPO 調査だけではなく、市区町村の行政職員を対象としたアンケート調査である市区町村調査も参照して分析を行う。これにより、「同じ自治体と団体の関係について、別々の角度からどう考えているかを、双方向の調査によっ

て確認することができる」(辻中 2010: 14-15) のである²。地域比較プロジェクトでは、これらの問いを解くことにより、これまでの我が国の地方政治研究では注目されてこなかった地域別の市民社会組織の政治参加について明らかにすることを計画している。

参考文献

- 秋元律郎 (1971) 『現代都市の権力構造』 青木書店。
- 飽戸弘・佐藤誠三郎 (1986) 「政治指標と財政支出—647 市の計量分析」 大森彌・佐藤誠三郎編『日本の地方政府』 東京大学出版会, 141-179 頁。
- 加藤富子 (1985) 『都市型自治への転換—政策形成と住民参加の新方向』 ぎょうせい。
- 久保慶明 (2010) 「影響力構造の多元化と市民社会組織・審議会」 辻中豊・伊藤修一郎編『ローカル・ガバナンス—地方政府と市民社会』 木鐸社, 59-76 頁。
- クロダ・ヤスマサ (1976) 『地方都市の権力構造』 (秋元律郎・小林宏一訳) 勁草書房。
- 小林良彰・中谷美穂・金宗郁 (2008) 『地方分権時代の市民社会』 慶應義塾大学出版会。
- 小林良彰・新川達郎・佐々木信夫・桑原英明 (1987) 『アンケートに見る地方政府の現実—政策決定の主役たち』 学陽書房。
- 坂本治也・辻中豊 (2012) 「NPO 政治の分析視角」 辻中豊・坂本治也・山本英弘編 (2012) 『現代日本の NPO 政治—市民社会の新局面』 木鐸社, 23-48 頁。
- 迫田耕作・高橋和宏 (1987) 「声価法による権力分布の比較分析—静岡県 S 市と千葉県 Y 町の比較」 『総合都市研究』 31 号, 71-83 頁。
- 砂原庸介 (2011) 『地方政府の民主主義—財政資源の制約と地方政府の政策選択』 有斐閣。
- 曾我謙悟・待鳥聡史 (2007) 『日本の地方政治—二元代表制政府の政策選択』 名古屋大学出版会。
- 高橋和宏・大西康雄編 (1994) 『自己組織化過程のネット分析—地域権力構造の比較研究』 八千代出版。
- 田辺国昭 (2002) 「地方財政の危機と改革」 『年報行政研究』 37 号, 23-59 頁。
- 辻清明 (1969) 『新版日本官僚制の研究』 東京大学出版会。
- 辻清明 (1976) 『日本の地方自治』 岩波書店。
- 辻中豊 (2010) 「序章」 辻中豊・伊藤修一郎編 (2010) 『ローカル・ガバナンス—地方政府と市民社会』 木鐸社, 9-17 頁。
- 辻中豊・伊藤修一郎編 (2010) 『ローカル・ガバナンス—地方政府と市民社会』 木鐸社。

² 例えば、NPO 調査では小規模自治体で活動する NPO ほど市区町村幹部や課長、議員と接触することが明らかになったが、市区町村調査では大規模自治体ほど NPO が政策過程に参加していることが明らかとなった。アンケート調査対象者や質問項目も異なるため一概に矛盾しているとは言えないが、両調査の結果を突き合わせて考えてみる必要がある。

- 辻中豊・坂本治也・山本英弘編（2012）『現代日本のNPO政治——市民社会の新局面』木鐸社.
- 辻中豊・森裕城編（2010）『現代社会集団の政治機能——利益団体と市民社会』木鐸社.
- 辻中豊・ロバート・ペッカネン・山本英弘（2009）『現代日本の自治会・町内会——第1回全国調査にみる自治力・ネットワーク・ガバナンス』木鐸社.
- 平岡義和・高橋和宏（1987）「地域経済類型と地域権力構造」『総合都市研究』31号, 55-70頁.
- 村松岐夫（1988）『地方自治』東京大学出版会.
- 村松岐夫・北山俊哉（2010）「現代国家における地方自治」村松岐夫編『テキストブック地方自治第2版』東洋経済新報社, 1-11頁.
- Clark, Terry N. (1971) “Community Structure and Decision-Making, Budget Expenditures, and Urban Renewal in 51 American Communities” in Charles M. Bonjean, Terry Clark, and Robert Lineberry (ed.), *Community Politics: A Behavioral Approach*, New York: Free Press, pp.293-313.
- Dahl, Robert (1961) *Who Governs?: Democracy and Power in an American City*, New Heaven: Yale University Press (=1988, 河村望・高橋和宏監訳『統治するのはだれか——アメリカの一都市における民主主義と権力』行人社) .
- Harding, Alan (1999) “North American Urban Political Economy, Urban Theory and British Research” *British Journal of Political Science*, Vol.29, No.4, pp.673-698.
- Hunter, Floyd (1953) *Community Power Structure: A Study of Decision Makers*, Chapel Hill: The University of North Carolina Press (=1998, 鈴木広監訳『コミュニティの権力構造』恒星社厚生閣) .
- Mollenkopf, John H. (1983) *The Contested City*, Princeton: Princeton University Press.
- Peterson, Paul E. (1981) *City Limits*, Chicago: The University of Chicago Press.
- Reed, Stephen R (1986) *Japanese Prefectures and Policymaking*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press (=1990, 森田朗・新川達郎・西尾隆・小池治訳『日本の政府間関係』木鐸社) .
- Reichl, Alexander J. (2005) “Rescaling Urban Politics: Structure and Agency in the Global Era” *Polity*, Vol.37, No.1, pp.149-166.
- Swanstrom, Todd (1988) “Semisovereign Cities: The Politics of Urban Development” *Polity*, Vol.21, No.1, pp.83-110.
- Trounstine, Jessica (2009) “All Politics is Local: The Reemergence of the Study of City Politics” *Perspectives on Politics*, Vol.7, No.3, pp.611-618.