

論文の内容の要旨

論文題目 「自治体事業部局における政策形成活動の構造と過程
——川崎市の政策領域別基本計画を素材にして——」

氏名 打越 綾子

積年の課題であった分権改革の本格化に際して、地方自治体の行政能力が問われている。様々な権限委譲が行われて自律的な政策形成や意思決定が可能になると、地域内の政治的・経済的・社会的対立を、法制度的限界や国の政策の不備を理由にして傍観することが許されなくなる。加速度的に自治体内の行政課題が深化し、行政機構内外の事前・事後の調整手続が一層複雑化することが予想される。

従来、自治体行政機構における調整を論ずる場合には、中央各省庁と従属関係あるいは相互依存関係にある事業部局の分立と、地域の総合行政を目指す頂上スタッフ機構による統合という構図が前提とされていた。しかし、分権改革が進行した場合には、中央集権的な制度に起因する外在的な割拠性が弱まるのと反比例して、地域内の利害対立に起因する割拠性や、あるいは組織規模の拡大に必然的に付随する割拠性など、自治体に内在的な分立要因が顕在化する可能性が高い。地方分権改革は、自治体行政機構の割拠性に関する限り、それを解決するのではなく、原因を変化させるのである。ここで問われるのは、新たなシステムの中で自治体の行政活動の整合性を確保するためには、具体的には如何なる仕組みが有効であるのかということである。

本稿は、以上のような問題意識を受けて、自治体行政機構の割拠性が自治体にとって内在的なものに変化しつつあることを記述し、従来分立要因として批判されてきたアクター自身による政策調整の可能性を求め、そのために政策領域ごとの企画調整能力の向上が有効であると指摘するものである。

本稿における作業は、以下の二点に集約される。第一に、具体的実証作業として、地方自治体内部のダイナミズムを、構造と過程の両面から描写する。その際に、全国の自治体全般を調査の対象とするのではなく、敢えて一つの政令指定都市（川崎市）の内部観察を徹底する方針をとった。

第二に、理論的分析作業として、行政活動の整合性を確保するために、頂上部分と個別下位部分との中間地点の機能を拡充する重要性を考察する。筆者は、拡大していく自治体行政活動を頂上スタッフ機構が全体的に調整することの限界とコストを考慮した場合、政策領域ごとの企画調整能力の向上が、新たな処方箋として十分な有用性を備えていると考える。ただし、中間部分的な最適化の積み重ねが、全体的な最適化と矛盾する可能性もある。従来分立要因とされてきた諸活動の重複と間隙、そこから来る浪費と矛盾を如何にして克服するかという問題を避けて通ることはできないのであって、

政策領域ごとの企画調整能力の向上が、単なる組織的分断性に堕する可能性にも配慮せねばならなくなる。これを解決する試みとして有用であるのが、各政策領域において長期的・体系的な視野から課題や施策を検討し、その解決に向けて手段を整理し、事前の調整を図るシステムとしての「政策領域別基本計画」である。これは組織の分断化・遠心化を惹起するよりも、関係組織間の求心的機能を果たすものである。本稿は、この「政策領域別基本計画」の策定の構造と過程の理論的検討を目的とするものである。

本稿の構成は、第一章＝分析枠組みの提示、第二章＝川崎市の概要説明、第三章～第八章＝川崎市における具体的事例研究という構成になっている。

第一章では、本稿の分析枠組みを説明している。中心となる構想と概念を説明するのは第三節であり、第一節と第二節はその準備作業である。

第一節では、「政策領域別基本計画」を「計画」として位置づけることを目的とする。従来の計画論は、規範的にも記述的にも、詳細で合理的な計画を前提として理論を発展させてきた。しかし、本稿が検討しようとする政策領域別基本計画は、行政職員が如何に努力しても具体性を完全に確保するのが困難であり、また詳細な内容に拘泥するよりも基本的な方向性を示す方が望ましい文書である。この「政策領域別基本計画」という一見曖昧な実体を、計画論一般の中に位置づけるのが第一節の役割である。ちなみに、この節は、本稿全体から見れば若干迂回的な位置づけにあるが、「基本計画」なるものを精緻に検討することが第三節の議論の前提となるために、敢えて一節を割くこととした。

第二節では、第一節の議論を現実状況と照合させ、第三節に備えるために、自治体の計画行政の歴史を振り返り、全国的な傾向や現状を説明する。まず、自治体総合計画の歴史と現状を把握する。次に、自治体の総合調整を阻害する要因として批判されてきた、部門別の事業計画（例えば、各種の通達や補助金に基づく公共事業五箇年計画など）を把握する。第三に、「政策領域別基本計画」の登場・発展の様相を追跡する。先進的な自治体の自主的な努力によって、縦割り構造を助長させるのではなく、むしろ関係する政策領域を束ねようとする体系的な行政計画が登場し始めている。ここでは、自治体が中央省庁に先行して取り組んできた「環境基本計画」「男女共同参画プラン」「住宅マスタープラン」「生涯学習推進基本計画」の四計画を例にとり、都道府県と政令指定都市の動向を整理している。

本稿の分析枠組みの中心となるのは第一章第三節である。ここでは、自治体事業部局によって政策領域別基本計画が策定されることの意味を、構造的特性と過程的特性とを反芻・結合させながら分析することを目的とする。

まず、「政策領域別基本計画」の策定目的や役割を整理する。「政策領域別基本計画」は、利害対立が先鋭化しがちな具体的な意思決定を行う前に、政策のディスコースや思考回路を整えていく初期段

階にあたる。従って、長期的な政策対応の準備を可能にするとともに、策定担当部局の影響力や重要性をアピールする機能をも果たすことになる。

次に、策定構造に関する分析枠組みを提示するために、「自治体の事業部局」という位置づけと、「事業部局の中の横断的セクション」という位置づけを解明する。基本計画の策定担当部局がタテ割り部局とヨコ割り部局の中間的立場にあることが、計画策定過程の良い意味での複雑化をもたらしていることを検討する。

最後に、策定作業に必要となる政策形成能力について検討する。本稿における政策形成能力とは、企画能力・実務能力・調整能力の三つの能力から構成される能力を意味している。これは、計画策定を成功裏に進めるための必要不可欠な条件であるとともに、策定経験を通じてさらに醸成されていくものであり、自治体行政の改革にとって重要な意味を持つと考えられる。

第二章では、本稿の分析対象である川崎市について、市政の沿革、行政機構の編成、庁内の行政計画の概観を説明する。第三章以降の事例研究に進む前に、川崎市に関する最低限の紹介をすることが目的である。

第三章以降は、第一章の分析枠組みや概念を積極的に利用しながら、参加するアクターの範囲に応じて三つの段階を設定し、二つずつ対照的な事例に関して、基本計画の策定構造と過程を比較検討する。第三章と第四章では行政機構内部が中心的アリーナであった二つの事例（「環境基本計画」と「住宅基本計画」）を、第五章と第六章では自治体行政機構と不即不離の関係にある議会と職員組合が関与してくる二つの事例（「一般廃棄物処理基本計画」と「地域防災計画」）を、第七章と第八章ではさらに市民参加の成否が鍵となる二つの事例（「生涯学習推進基本計画」と「高齢者保健福祉計画」）を扱っている。

最後に、結語にて、第一章の分析枠組みと第三章以降の事例研究の齟齬を再確認することで、本稿が実務の改革に向けて如何なる意味を持ちうるのかを検討する。