

## 論文の内容の要旨

論文題目 「地方護送船団」の構造と改革  
— 自治体の経営規律はどのように遷移するのか —  
氏名 喜多見富太郎

本研究は、現代日本の自治体の経営規律（ガバナンス）について考察するものである。主題に『地方護送船団』の構造と改革と付したように、本研究では、現代日本の地方制度秩序における経営規律の特色を「地方護送船団」ととらえ、それがいかなる構造をもつのか、その構造を成り立たせる関係者の利害均衡は自治体改革によってどのように遷移するのかをモデルと実証を通じて可視化することを試みる。

本研究の目的は、自治体の改革に携わる市民、実務家、研究者へのフィールドマップを提供することにある。そのためにモデル化と行政観察という手法を用い、自治体の経営規律という行政領域の全体像と改革ルートを可視化することを試みる。

まず、本研究では、自治体における経営問題、経営規律という行政課題が発生するメカニズムを、地方行財政制度全体をシステムとしてモデル化することによって明らかにする。ここでは、地方行政セクターにおける公共団体部門と地方団体部門という異なる行政部門を区別し、公共団体が地方護送船団という規律システムによって維持されていることをモデルによって定式化する。これにより、自治体の経営規律をトータルに可視化する枠組みを提供する。

次に、地方護送船団の構造を時系列構造、横断面構造、機能系構造としてモデルと実証を通じて可視化する。ここでは、自治体の制度上の組織に自治省による出向人事を通じて形成される「埋め込まれた組織」という組織基盤が存在し、それが地方護送船団において中心的な役割をになっていることを、内政関係者名簿データを使用して実証的に分析する。これにより、従来、断片的、定性的に論じられてきた地方護送船団の構造を、定量データに基づき明らかにする。

第三に、本研究では、地方護送船団の改革に関し、世紀転換期の自治体の経営規律に関する改革の属性を具体的に検証し、地方護送船団に代替する新しいガバナンスモデルとして「地域によるガバナンス」の可能性を検証する。これを通じて、自治体の改革論についての新たな観点を導入する。

本稿の構成は次のようになっている。

まず、序章では、現代日本の地方制度には、自治体の経営問題と経営規律という特殊

な行政領域が存在するという問題を提起する。すなわち、現代日本の自治体には、政治問題でなく経営問題が重要であるという、ある意味で特殊な制度環境が常態化している。このような特殊性は、戦前の地方制度を祖形とする、公共団体と地方団体という非制度的な組織領域に分断される自治体の特殊な組織構造に由来する。自治体の経営問題とは、公共団体の規律問題である。戦後の国—地方関係の研究の関心は、地方団体への国による法制権力的統制に向けられてきたが、公共団体に対する国による経営規律については、体系的な研究はなされていなかった。本研究では、公共団体に関する経営規律の問題を包括的に可視化するモデルを提示し、その改革について論じる。

第1章では、このような公共団体の経営規律について、組織論に遡って地方行財政規律のシステム構造を地方制度秩序の界面によって区画された地財計画システムと自治体経営システムという2つのサブシステムとしてモデル化する。公共団体の経営規律は、端的に要約すると、自治体経営システムにおける自治省によって規律付けられた地方護送船団というガバナンス・システムによって維持されており、そのシステムの組織的基盤は自治省からの出向人事によって自治体内に形成される、自治省によるモニタリングとコントロールの組織基盤となる「埋め込まれた組織」である。ここでは、地方護送船団の均衡調整メカニズムの構造とその改革を可視化する枠組みを、組織モデル、均衡モデル、経営モデル、遷移モデル、改革モデルという5つのモデルとして提示する。この章では、地方護送船団を状態依存型ガバナンス・メカニズムとして定式化し、その経営規律の戦略均衡が分権化、統合化、融合化、自治化、市場化といった自治体の制度改革によってどのように遷移するのかをモデル化し、地方政治と地域社会によるガバナンスを強化する改革が自治体の経営規律を高める上でもっとも有効な改革であることを示す。

第2章では、地方護送船団の時系列的、横断面的、機能系的な構造を実証的に明らかにする。ここでは、地方護送船団が、戦後3回の地方財政危機を境にして構造変型を行いつつ、自治省と自治体との間で介入と救済に関する均衡の基本位相を循環的に転換させていること、横断面的には、戦後革新自治体誕生期の過剰な自治省の対応を受け継ぐグループと大都府県を中心にした独立系のグループを対極として、大きく5つの都道府県グループに分化していることを、自治省と自治体間の出向交渉のモデル化と内政関係者名簿データの包括的分析を通じて実証的に観察する。また、自治省の自治体への介入機能は隠然化されたものであり、また救済機能は遷延化されたものになることを観察する。

第3章では、地方護送船団に対する改革のうち、そのシステムにもともと実装された均衡調整機能であるシステム内改革と、地方護送船団のシステム自体を更新する改革(システム改革)を区別し、後者によって代替される新たな経営規律システムである「地域によるガバナンス」、すなわち地方政治によるガバナンスと地域社会によるガバナンスの構造を可視化し、その実現の可能性を観察する。ここでは、地方政治によるガバナンス

について、立法秩序界面と自治体の法務行政の組織風土を観察し、それに向けた改革として自治立法改革の改革属性を観察する。また、地域社会によるガバナンスについて、地域団体化隔離界面と自治体の調達行政の組織風土を観察し、それに向けた改革として「新しい公共」改革の改革属性を観察する。結論を述べると、地方護送船団を生成し、防護している界面構造は堅牢な制度基盤に定礎されており、その界面内部で醸成された自治体の組織風土は足腰が強く、システム改革の衝撃を吸収する。そのため、戦後3回目の財政危機を契機に叢生した世紀転換期の自治体の経営規律改革は、今後進化の可能性をもつものの、未だ地方護送船団を脅かすまでには至っていない。

最後に、上記の観察を総括し、今後の自治体の経営規律のすすむべき方向について提言を行なう。

以上