

【別紙2】

審査の結果の要旨

氏名 喜多見 富太郎

本論文は、現代日本の自治体の経営規律について、その特徴を「地方護送船団」と捉え、それがいかなる構造を持つのか、また、その構造を成立させる関係者の利害均衡はどのように遷移するのかについて、これをモデル化し、その実証を通じて明らかにしようとするものである。あわせて、このような分析を通じて、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を目指している。

本論文は、自治体の経営問題あるいは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モデル化することにより示す。本論文の定義によれば、自治体の経営問題とは、国によって大枠が設定された制約条件のもとで、地域の利害関係者の効用を最大化するという問題である。また、経営規律とは、経営問題に対して自治体首長や地方官僚から最大限の努力水準を引き出すこと、とされる。本論文では、地方行政セクターを地方団体部門と公共団体部門に分割して捉える。前者は国の法的統制の下に置かれているが、後者に関してはそのような規律が存在しない。いわば、そのような規律付けの空白領域の存在が自治体の経営問題あるいは経営規律という行政課題を生じさせている。

そして、公共団体部門の経営規律が、自治省による出向人事を中核とする地方護送船団方式によって維持されていることを、トータルに分析する。この地方護送船団という経営規律のあり方は、固定的なものではなく、様々な要因によって移りかわることが示される。さらに、近年試みられた様々な改革の特性を具体的に検証し、既存の地方護送船団に代替する「地域によるガバナンス」の可能性を検討している。

以下、論文の要旨を述べる。

序章では、現代日本の自治体においては、経営問題と経営規律という特殊な行政課題が存在することを提起する。現代日本の自治体では政治問題ではなく経営問題が重要であるという制度環境が常態化している。この特殊性は、自治体が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ているという特殊な政治構造に由来する。経営問題とは公共団体の規律問題である。多くの国－地方関係の研究の関心は、後者の地方団体への国への法制権力的統制に向けられてきたが、公共団体に関する国による経営規律については体系的な研究がなされてこなかった。本論文では、この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とともに、その改革の可能性について論じるとする。

第1章ではモデル化を行う。組織モデルにおいて、組織を関係の束と捉える組織論に遡り、自治体をそれぞれの規律付けを有する「政府としての自治体」「企業としての自治体」「自発的結社としての自治体」として把握しうるにもかかわらず、現代日本では、「地方団体部門」と「公共団体部門」の組織均衡として集約されていることを示す。それを成り立たせているのが、関係の束を遮断する各種の地方制度秩序の界面（インターフェイス）構造の存在であり、それによって政府・企業・自発的結社としての規律が機能しないとする。

地方行財政規律のシステム構造は、地方制度秩序の界面によって区分された、地財計画システムと自治体経営システムという1つのサブシステムからなるとする。このうち、地方団体部門は、地財計画システムのなかで、直接的に国による法制権力的な統制がなされている。いわば規律付けの空白領域として残された公共団体部門は、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いる。その組織的基盤は、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(第1節)。

この地方行財政規律システムが、全体としてどのように均衡しているかを示すのが、均衡モデルである(第2節)。本論文の中心的関心は、自治体経営システムのメカニズムであり、これは経営モデル(第3節)で解明される。それは金融護送船団に類比される地方護送船団であり、関係モニターによるモニタリングを軸とする状況依存型ガバナンスである。フォーマルモデルによる論証を通じて、地方護送船団が成立することを示している。このような定式化を踏まえ、経営規律が分権化・統合化・融合化・自治化・市場化などの制度改革(パラメータの変化)によって、どのように変化するのかを明らかにするのが遷移モデル(第4節)である。既存の地方護送船団という国によるガバナンスの1形態に対する改革について、その属性を類型化するとともに、地域によるガバナンスという代替類型があり得ることを示すが改革モデル(第5節)である。

第2章では、地方護送船団の構造が実証的に示される。自治省出向官僚によって自治体内に形成される「指定席」(=出向者によって継続的に確保されるポスト)と「準組織」(=出向官僚によって縦系統の決裁ルートを確保すること)からなる「埋め込まれた組織」が、地方護送船団における関係モニターとして形成され機能していることがモデル化される(出向モデル)。そして、その実証のために、もっとも包括的かつ信頼できるデータベースと吟味した『内政関係者名簿』を駆使して、過去の自治省の地方出向を網羅的にデータ化し、実証分析のための観察枠組とする(第1節)。この出向モデルと実証および遷移モデル(第1章第4節第3項「均衡遷移」)から、地方護送船団は時系列構造として、戦後3回の地方財政危機を境にして、強い外部コントロール、弱い外部コントロール、疑似予算制約という、自治省と自治体との間の介入と救済に関する均衡の3つの基本位相を循環的に転換させて、2008年現在は第3サイクルの途上であることを示す(第2節)。

また、都道府県間でも自治省との関係が、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過出向の類型と、大都府県を中心とした独立系の類型を対極として、大きく5つの類型に分けられることが明らかにされる。これを、出向交渉のモデルと出向官僚データの包括的分析を通じて示すのが、地方護送船団の横断面構造である。各類型は、上記の3つの基本位相とも関連されて、体系的に分析される(第3節)。さらに、自治省による介入と救済というモニター機能がどのように発現しているかを、周縁部の事例、それゆえに観察が可能となった事例、の研究を通じて可視化するのが、地方護送船団の機能系構造である。これにより、自治省による介入機能が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であることが示される(第4節)。

第3章では地方護送船団の改革を論じる。まず、既存のシステムにもともと実装された均衡調節機能であるシステム内改革と、地方護送船団システム自体を更新するシステム改

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」の可能性を観察する。地域によるガバナンスは、「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」からなる。前者は、地域セクターの政治部門による自治体への規律付けである。後者は、地域セクターの社会経済部門が自発的結社としての参加的規律付けを行うこと、または、企業として市場的規律付けを行うことである。地方護送船団は、自治体を地方政府あるいは地域団体とすることを遮断する界面構造によって残置される公共団体が存在することによって成立しているため、界面構造の隔離機能の改革の有無、および、界面が自治体側に反映して醸成された組織風土が、システム改革の可能性に関する重要な観察の対象となる(第1節)。

地方政治によるガバナンスの不在は、立法秩序界面により隔離され、それが自治体の法務行政の組織風土として醸成されているため、「条例による上書き権」などの自治立法改革の改革属性を最初に分析する(第2節)。また、地域社会によるガバナンスの不在は、地域団体化を遮断する諸界面(行政秩序・財政秩序・普遍性秩序)により操作的に隔離され、それが自治体の調達行政の組織風土として醸成されているため、それに向けられた地方行革や市場化テストなどの「新しい公共」改革の属性を示す(第3節)。本論文によれば、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、その内面内部で醸成された組織風土は足腰が強く、改革の衝撃を吸収するため、戦後第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経営規律改革の試みは、地方護送船団を脅かすようなシステム改革には至っていないことが示される。

最後に、終章では、本論文の観察結果を総括するとともに、「地域によるガバナンス」への転換が必要であることを提言して、本論文を閉じている。

以下、本論文の評価に入る。

本論文の第1の長所は、戦後日本の自治体の経営規律に関して、包括的な分析を提示していることである。既存の研究や改革実践が、本論文のいう諸界面によって隔離されていた外側の領域のみを扱い、界面によって残置されていた公共団体領域という「本丸」に到達していなかったことを示した上で、公共団体という領域で発生する経営問題に関して、自治省が地方護送船団として国によるガバナンスを行うという、法制権限にはよらないが、しかし、ある意味で集権的な、そして極めて隠然化した経営規律のシステムを形成していることを明確にした。そして、地方護送船団が、時系列的にどのように変化したか、あるいは、都道府県間でどのように異なっているのかを明らかにし、一般的な枠組みを示すとともに、きめ細かな違いを明らかにすることにも成功している。

第2に、上記の自治体経営システムに関する地方護送船団の構造が、多様な手法と、網羅的なデータの収集と分析を通じて、立体的に描かれていることである。状況依存ガバナンスや出向交渉をフォーマルモデルで組み立て、これを基軸として記述を進めることによって、論文全体の軸がぶれることなく一貫した議論を展開している。出向官僚のデータ分析では、的確な図表による整理と可視化を行うとともに、統計分析による量的手法によって全体の構造を明らかにしている。それと同時に、文書資料および参与観察資料に基づく事例研究という質的手法を適宜採用することで、奥行き深い周到な実証がなされている。特に、包括的な自治官僚の出向の分析は、先行研究に比しても、出色の出来である。

第3に、地方護送船団の成立条件の特定やシステムの変化の可能性を、これを取り巻く制度変化の提示や界面構造の性質の具体的な分析記述を通じて明らかにすることで、アドホックな例証や印象論、あるいは、構造の不変性を過大に評価してしまうような決定論を回避することに成功している。本論文のひとつの目的は、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ったが、その目的は基本的には達成されている。今までの改革の試みは、結論的にはシステム内改革に留まっていると位置づけられるが、それがシステム内改革に留まっている要因について分析が示されることにより、実践的にも寄与するものが多いと思われる。

しかし、本論文にも短所がないわけではない。

第1に、地方護送船団という必ずしも学術的な用語とはいえない概念を用いた分析は、金融護送船団との類比であり、また後者の分析に用いられた状況依存ガバナンスの応用でもあって、いわば一国における民間部門と行政部門の補完性あるいは相似性を想定している。とするならば、自治体の経営規律についても、諸外国との比較のなかで、現代日本の特徴を明らかにする必要があるだろう。また、金融業界より、より護送船団としての性格を帯びているのかどうかという比較も必要である。さらに、地方護送船団という命名をするならば、「護送船団」として「後進自治体」に合わせた経営システムを導入したという意味で「先進自治体」の発現を抑制したのかどうか、仮にそうならば、どのようなメカニズムが働いたのか、について答える必要があるだろう。

第2に、自治体を様々な領域に分ける界面構造の指摘は秀逸かつ説得的であり、特に、公共団体と地方団体の区分をした点は本論文の重要な知見であるが、現実の自治体の観察において、公共団体と地方団体が具体的にどのように隔離されているのかは、必ずしも明確には提示されていない。本論文の地方団体領域とは、いわば国の法令で義務づけられた事務事業の領域であるが、財政健全化計画の策定の実務でも明らかなように、意外にその領域は一義的ではない。また、いくつかの界面で隔離された諸領域が、全体として自治体という組織に統合されうるメカニズムも必ずしも明らかではない。さらには、国によるガバナンスから切り離された改革モデルが存在しうるように論述するのも、些か筆が走りすぎていよう。

第3に、地方護送船団として国によるガバナンスの実像を包括的に提示しているが、そのメカニズムとしては、自治省官僚の地方出向によるモニターが中心となっている。国による自治体統制の先行研究では、地方団体領域への統制メカニズムと思われる法令による義務付け枠付け、国庫負担金、地方事務官・必置規制などを措くとしても、公共団体領域への非権力的統制メカニズムとして、出向官僚(人事交流)以外にも、奨励的補助金や通達・指導助言・マニュアル・関係課長会議などが指摘されてきた。地方護送船団を成立させる要因として、これらの他の要素がどのように機能しているのかの分析が求められるであろう。

しかし、以上のような短所が、本論文の価値を損なうものとはいえない。いずれの点も、すでに十分に包括的である本論文に、さらなる全体性を求めるものであり、いわば本論文の包括性に触発された追加要求ともいえるし、あるいは、本研究のさらなる発展の可能性

を示唆するものに過ぎない。このように、包括的なモデル化と立体的な実証の両面において本論文は、その筆者が自立した研究者としての高度な研究能力を有することを示すものであることはもとより、学界の発展に大きく貢献する特に優秀な論文であり、本論文は博士（法学）の学位を授与するにふさわしいと判定する。