

# 博士学位論文審査要旨

2010年7月24日

論文題目： 地方政府と自治会間のパートナーシップ形成における課題  
—「行政委嘱員制度」がもたらす影響—

学位申請者： 森 裕亮

審査委員：

主査： 総合政策科学研究科 教授 真山 達志

副査： 総合政策科学研究科 教授 今川 晃

副査： 総合政策科学研究科 教授 山谷 清志

要 旨：

自治会はわが国の伝統的地域組織である。近年、地域社会においてパートナーシップの形成が求められる中で、その担い手としてコミュニティ組織の構築が喫緊の課題となってきたが、自治会もパートナーシップの構成員たりうるか、コミュニティ自治を支える主体となりうるかが問われ始めている。本論文は、地方政府（市区町村）と自治会との間に形成されている「行政委嘱員制度」に着目し、地方政府・自治会間関係にいかなる課題があるのかを考察することを目的としている。具体的には、第1章では、自治会の組織特性を分析する。第2章では、組織間関係論に依拠しつつ理論枠組みを整理する。第3章と第4章は、行政委嘱員制度や地方政府・自治会間関係の実態分析である。そして終章では、まとめと今後の地方政府・自治会間パートナーシップ形成に向けての提言、研究全体の残された課題の整理を行っている。本論文は、以上の検討を通じて、次のような指摘を行っている。

1点目は、自治会は非営利組織ではあるが、NPO やボランティア団体とは異なり「ストラドラー組織」（異なる領域に跨がる性格を持つ組織：B. L. Read and R. Pekkanen）としての性格を持つことである。2点目は、全国的にも、地方政府・自治会間関係は安定的であり、相互に資源を交換する関係があること、これまでの関係が将来的にも継続される傾向が強いことである。3点目は、地方政府・自治会間関係にはインターフェイスの形態(①委嘱型、②依頼型、③契約型)によって両者のパワー関係に差異が生じることである。4点目は、地方政府・自治会間関係は慣性を有していること、そして慣性をもたらすメカニズムがインターフェイスによって異なることである。5点目は、委嘱型では「委嘱」によって自治会長が相応の義務感と責任感をもつようになる「規範化」が起こっていることである。そして6点目は、パワー関係の内実を読み取ることに成功していることから、組織間関係論、とりわけ資源依存アプローチが有用な分析道具となりうることを明らかにしていることである。

以上のことから、本論文には以下のような4つの意義を見いだすことができるだろう。すなわち、1つ目は、理論的アプローチとして、地方政府・自治会間関係の分析に組織間関係論のパースペクティブを用いるという新しい研究手法を提起していることである。2つ目は、これまでの自治会研究において不足していた行政委嘱員制度の実証的研究を行ったことである。3つ目は、地方政府・自治会間関係は、両者のインターフェイスの形態によって差異が生じるという、これまで指摘されてこなかった視点を提供していることである。これらの諸点は、政治学、社会学等における自治会研究の先行研究に対して、新たな研究アプローチと知見を提供している点で、学術的に意義は大きいと言える。そして4つ目は、パートナーシップ形成に向けての課題を抽出している点での政策論的な意義である。

もちろん、実態調査のサンプルをもっと増やして分析を一層、緻密にすることが望まれるし、自治会のあり方等に対する今後の見通しや展望についての論議が若干、不十分であることなど、今後に残した課題が散見されるが、それらも本論文の学術的、社会的意義を否定するものではない。

よって、本論文は、博士（政策科学）（同志社大学）の学位論文として十分な価値を有するものと認められる。

## 総合試験結果の要旨

2010年7月24日

論文題目： 地方政府と自治会間のパートナーシップ形成における課題  
—「行政委嘱員制度」がもたらす影響—

学位申請者： 森 裕亮

審査委員：

主 査： 総合政策科学研究科 教授 真山 達志

副 査： 総合政策科学研究科 教授 今川 晃

副 査： 総合政策科学研究科 教授 山谷 清志

要 旨：

森氏の学位申請論文について、2010年7月24日9時30分から10時30分まで、公聴会方式により口頭試問を実施した。まず、森氏自身から約30分にわたって論文の概要についてのプレゼンテーションを行ってもらい、その後約30分間、森氏と審査委員との間で質疑応答を行った。

審査委員からは、まず、論文中に使用されている用語、概念についての理解について確認があったが、森氏はいずれに対しても明確かつ正確に説明をしていた。また、内容面での弱点や疑問点についての質問に対しても、今後の研究課題を示した上で審査委員を納得させる回答をしていた。

以上のことから、森氏の十分な研究能力を確認することができた。

また、外国語能力については、組織間関係論、政治学、あるいは社会学における先行研究の検討において、多数の英語文献・資料を参照、引用しており、その理解や引用においても誤りがないうことを確認した。したがって、研究に必要な外国語(英語)能力は十分であると判断した。

よって、総合試験の結果は合格であると認める。

# 博士学位論文要旨

論文題目： 地方政府と自治会間のパートナーシップ形成における課題－「行政委嘱員制度」がもたらす影響－

氏名： 森 裕亮

## 要 旨：

地域社会の統治様式が変化していることが様々に言われて久しいが、そこに通底するのは「パートナーシップ」への期待である。このパートナーシップへの期待は地方レベルでより顕著に生起してきており、全国の地方政府に目を向けるとパートナーシップが日常風景ともなりつつある。その中で自治会に注目が集まりつつあり、自治会がパートナーシップの担い手として期待され始めている状況が生じている。しかしながら、自治会が地方政府との間に伝統的構造を基礎とするパターナリスティックな関係を形成し、行政下請けの機能を担う組織として当然視されてきたことが問題として議論されることはあまりない。こうした伝統的関係構造はパートナーシップの制約要因になる可能性があるにも拘らず、理論的にも実践的にも検討される機会は少なかったといえる。

本研究は、転換期にある地方政府（市区町村）と自治会との関係がいかに変化しているのか、地方政府・自治会間のパートナーシップ形成においていかなる制約・課題があるのかという点に主たる問題関心をおく。そのために研究としては、とりわけ「行政委嘱員制度」に焦点を当てて、それが地方政府・自治会間関係にいかなる影響をもたらしているのかを考察することを目的とする。行政委嘱員制度は、政府が民間人（個人）を委嘱員（概ね公務員）に任命し、政府の行政活動の執行に民間人が携わる仕組みであり、中央地方を通じて多分野にわたって形成されている。本研究が、行政委嘱員制度に焦点を当てるのは、この制度が地方政府・自治会間関係の様態に大きな影響を与えており、パートナーシップを形成していく上で、少なからず課題を抱えていると考えられるからである。

本研究の意義は、次のように提示される。第1に、理論的アプローチとして地方政府・自治会間関係分析に、組織研究の中心的パースペクティブである資源依存アプローチ、そして新制度アプローチの援用を試みる点である。資源依存アプローチや新制度アプローチは、これまで地方政府・自治会間関係分析に用いられることはなかった。本研究は、これらの諸理論を通じて地方政府・自治会間関係に関する新たな知見を得ようとするものである。第2に、これまでの政治学や社会学の諸議論において、「行政委嘱員制度」にほとんど関心が示されることはなく、その不足を埋めるということである。特に、行政委嘱員制度が地方政府・自治会間関係にどのような影響をもたらすのかといった視点からの研究はこれまでには見受けられない。第3に、行政委嘱員制度を媒介とした地方政府・自治会間関係に焦点を当てることで、これまでの自治会研究の諸仮説に新しい知見を提示することである。従来の研究では、地方政府・自治会間関係は地域特性と連動するかどうかの議論がなされてきた。本研究は、地域特性というより、地方政府・自治会間関係を生成する「インターフェイス」に焦点を当てて、インターフェイスの特色が地方政府・自治会間関係に影響を与えるという前提に立つことで、これまでになかった研究知見を得ようとするものである。

本研究は、上述のような問題関心と研究目的に基づいて、実証研究を行う。実証のための仮説を後述の分析視角によって導出し、検証を行っている。実証方法は、主として量的調査によっているが、質的調査も一部分に取り入れている。

本研究は、全体で6章から構成されている。各章の内容は以下の通りである。

序章は、研究の背景と意義を明らかにする部分である。地方レベルにおいて顕著化するパートナーシップへの動き、そこでの自治会への注目という背景を解説するとともに、本研究のリサーチクエスト、研究の意義を論じた。

第1章は、研究対象となる自治会の組織特性と地方政府と自治会の関係特性を論じる。先行研究に基づき、自治会の特殊性として、社会一般を活動対象とするNPO等と異なり、会員奉仕型非営利組織であること、同時にリードとベッカネンがいう「ストラドラー組織」性を持つこと、すなわち政府部門によって組織化が図られ、政府部門から様々な資源を受け取る一方で、行政上の実務実施機能を担うことが期待されている組織であることを明らかにした。そうした組織特性を持つことから、地方政府との間に他の団体には見られない、「地域統制ブロック」と呼ばれるような固有の資源交換関係を形成していることもわかった。

第2章は、理論的部分として分析視角の提示と仮説の提示を行う。資源依存アプローチは、組織はオープンシステムだからこそ、生存のために他組織と資源交換を行わざるをえなくなること、資源の性質によって他組織との依存関係が生じてしまうこと、その依存関係が他組織のパワー発生につながることで、一方、組織は依存関係によるパワー不均衡を戦略的に変更しようとする主体性を持つこと、という理論枠組みを提示していることを確認した。加えて、関係の慣性という論点を提示し、資源依存アプローチにおける議論とともに、新制度アプローチの議論も援用しつつ、理論を整理した。こうした分析視角に基づいて本研究の仮説を導出した。分析にあたっては、地方政府・自治会間関係を、インターフェイスごとに類型化して類型間比較を行うこととした。その類型として、行政委嘱員型（委嘱型）、非公式な依頼型（依頼型）、委託契約型（契約型）の3つを導出した。特に、委嘱型については、法規制が関係のインターフェイスとなり、地方政府が自治会に法規制を通じて資源提供を強要することができ、自治会への依存なくして、地方政府は自治会に影響力を行使することが可能となるという関係を予測した。

第3章は、行政委嘱員制度が歴史的にどのように展開してきたのか、そして現在において行政委嘱員制度がどの程度全国的に浸透しているのかを明らかにする実証部分である。前半では、行政委嘱員制度の内容と歴史的展開を検討し、後半では、地方政府に対する全国調査を用いて、地方政府・自治会間の行政実務分有とそれを媒介とした資源交換がどのように行われているかを実証する。ここでの知見は、第1に、委嘱型、依頼型が最も浸透している類型であること、また類型に拘らず、地方政府と自治会とは相互に資源を交換していることである。また、委嘱型においても、自治会に対する資源提供が行われていたことである。第2に、類型を問わず、今後も現在の関係が継続されていく（既存のインターフェイスが維持されていく）傾向があることである。ただ、依頼型で自治会の協力が得られにくくなっていること、さらには委嘱型の地方政府では委嘱関係の見直し論が多くなっていることが発見された。

第4章は、第3章を受けて、地方政府・自治会間にいかなる資源交換とパワー関係が形成されているかを明らかにする実証部分である。ここでは、F県下の8町における自治会長と行政職員に対するサーベイデータを用いた。なお、本章では先の類型に加えて、F県に存在する複合型（委嘱+契約の複合）も比較対象として取り上げている。ここでの知見は、次のようにまとめられる。第1は、類型によって地方政府・自治会間のパワー関係には差異が生じることであり、特に委嘱型では、地方政府のほうが自治会に依存している度合いが高いにも拘らず、地方政府が自治会にパワーを行使しうることがわかった。第2に、地方政府・自治会間関係に慣性をもたらすメカニズムも類型によって異なることである。とりわけ委嘱型では、地方政府としては資源獲得に基づいて関係保持を追求しようとしている一方、自治会長にとっては、関係保持は資源獲得よりも「当然」の選択と認知されていることがわかった。依頼型や契約型では、地方政府も自治会長も、資源獲得を追求する傾向にあり、委嘱型の特異性を発見することができた。そして第3に、なぜ委

嘱型で自治会長がそういった地方政府との関係を当然とする規範を形成してしまっているのかを事例から解明したところ、「委嘱」という事実、「委嘱状」という媒体が規範化を深化させることがわかった。そして規範化の進展によって、自治会長としてパワー不均衡の回避という戦略を構築するインセンティブが弱くなってしまふことを指摘できた。このような実証を通じて、地方政府・自治会間関係における資源交換とパワー関係の内実を読み取ることに成功したということができよう。それによって、行政委嘱員制度が地方政府・自治会間関係にもたらす影響をクリアにすることができた。

終章は、研究のまとめの部分である。ここでは本研究を通じて得られた知見をまとめ、研究上の不足や課題を示しつつ、パートナーシップ形成に向けての提言を行った。行政委嘱員制度が抱える課題として、地方政府と自治会間の不均衡の関係が形成されているという課題とともに、地方政府が資源獲得を模索しているのに、自治会長は資源獲得よりも委嘱員としての責務を全うしようとしているという、一種の食い違いが存在することを指摘し、それをもとに改革方向の提示を行った。