

氏 名	むら 村 上 ひろし 弘
学位(専攻分野)	博 士 (法 学)
学 位 記 番 号	論 法 博 第 143 号
学位授与の日付	平 成 15 年 3 月 24 日
学位授与の要件	学 位 規 則 第 4 条 第 2 項 該 当
学位論文題目	地方自治と都市政策——日本・ドイツ・スイス

論文調査委員 (主 査) 教 授 村 松 岐 夫 教 授 真 渕 勝 教 授 秋 月 謙 吾

論 文 内 容 の 要 旨

本論文『地方自治と都市政策—日本・ドイツ・スイス』は、筆者が長年にわたって研究対象としてきた都市政策を、地方自治というマクロの枠組みを念頭において国際比較を行うことによって分析を試みたものである。

全体の構成は以下の通りである。第1部では、まず1章(総論)で日本の地方自治の発展と特徴をとらえ、従来の研究動向を詳細にレビューする。続く2, 3章では、地方自治における重要なイシューである地方議会と住民投票について、ドイツ、スイスにおける制度や実際を分析し、日本の状況を分析・評価する手がかりとしている。第2部は、まず4章(総論)で日本の都市政策全体の発展と特徴を西ヨーロッパ諸国との比較のなかでとらえる。5章はドイツの都市交通政策についてそれを可能にした政策過程を含めて検討し、最後の6章では市民参加と地方政治、専門性の関連について、京都での超高層ビル建設や景観保全の事例をもとに論じている。

第1部 地方自治の内容は以下のように要約される。

1章「日本の地方自治—変化と特徴」では、まず戦後における地方自治の変化を、中央地方関係、地方政治、行財政能力の3つの側面に分けてたどり、その発展のメカニズムを検討している。ここで筆者が注目しているのは、3つの側面それぞれの変化、それらの相互関係、および戦前からの制度と戦後導入された制度との混合による効果である。

この歴史を踏まえて地方自治の意義の検討に進むが、体系的な考察のために、地方自治制度を「多数の地方政府」と「小型の地方政府」の2つ分け、それぞれの生み出す効果・問題点を検討している。近年改めて注目を集めている市町村合併や道州制などの問題もこうした論の展開の中で触れられている。

中央地方関係については、伝統的な「集権—分権」モデルを補う4つの理論枠組みと視点を説明する。とくに、「集権・分権と政策能力」あるいは「集権・分権と中央の支援・放任」という組み合わせによって得られる視角から、行政的、政治的関係の多様なしくみを説明し、また近年の分権改革にも言及する。

地方政治については、日本に特徴的な首長への多党相乗りと党体制や地方議会における社会的代表性の偏りに注目し、国際比較を手がかりにその原因とその含意を考察する。人を選ぶ議会選挙の制度や公務員への立候補禁止が、自営業優位の、したがって保守優位の議会構成を生み出し、それと首長の直接公選制度の作用が重なって、多党相乗りが起こりやすくなるというのが、ここでの筆者の主張である。また、90年代における市民運動の活発化の背景を探ったあと、政治参加の各種の手法を「費用対効果」モデルから分析し、代表的民主主義や表面的な市民参加では決定に影響することがむずかしい日本の地方政治の状況を示し、住民投票への期待の背景を説明する。

最後に、展望として、財政的・地方分権、地域民主主義、行財政能力向上、政治的リーダーシップの4つのモデルを検討する。

2章「ドイツと日本の市町村議会—選挙制度、政党化、社会的代表性」は、ドイツの市議会が日本のそれよりも政党化、多党化し、かつ性別や職業など議員の社会的構成について多様化していることを示す。ここでは、日独いくつかの都市における市議会について作成したメンバーの職業分類データを用いている。

両国の違いを生む大きな理由は選挙制度である。ドイツの比例代表制のもとでは、無所属の力は弱まり、また政党は「共倒れ」を恐れる必要がなく、資金や時間のない市民や専門家を含む多様な候補者を立てることができる。なお政党化した地方議会へのドイツでの評価は分かれるが、おもに粕摘される問題点は公務員人事への介入である。

3章「スイスの住民投票—直接民主制と間接民主制との共鳴モデル」は、制度の概観のあと、1996年6月の各地の住民投票、とくにジュネーブでのレマン湖横断橋計画に関する投票をケーススタディする。州や市は議案について賛否両論を含む詳細な広報をおこなっている。投票率は一般に低い。また、各議案に関する政党の賛否と投票で示された住民の賛否の割合を比べている。政党と住民の意見分布のズレは小さく、スイスの多元化した議会のもとでは、間接民主制と直接民主制とが「共鳴」しているという分析を行っている。

最後に、住民投票をめぐる日本での議論を、「正統性」と「合理性」によって整理し、さらにスイスの状況を参考にして、住民投票がこれら2つの面で持つ問題点、弱点を改善するための制度設計について詳細に検討している。

第2部 都市政策の内容は以下の通りである。

4章「日本の都市政策—目的、手法、成果」では、日本の都市政策の11分野にわたって目的、手法、成果をバランスよく評価したうえで、それらの全体を通じて政策目的と政策手法の選択の特徴を分析している。そして、こうした政策内容（目的、手法）や成果から、それを生み出す政策過程へと考察を遡ろうとしている。

西ヨーロッパ主要国と比較すると、日本の都市政策のうち道路整備、大都市圏での鉄道整備、民間による住宅建設、都市再開発、下水道などは戦後発展し、かなりの成果を収めているが、歩道や歩行者空間、地方都市の公共交通、都市計画の詳細化とそれによる地価抑制、公園緑地と自然保護、都市景観、中心市街地の活性化、アメニティについては、近年改善が見られるものの、西ヨーロッパ諸国の水準と比較するとまだ見劣りがする。

そうした政策水準の高低を説明する要因として、筆者は3つを指摘する。

第1は、日本の都市化の規模と速度の大きさである。都市化という現象は世界共通の面もあるが、その地理的、人口的、歴史的な諸要因によって違いがあることを指摘している。第2は、中央政府レベルにおける制度的要因である。政策目的の設定が、主要分野では道路、住宅、交通安全、公園といった順に5か年計画の導入等により進んできたが、省庁の境界領域にある交通需要マネジメント、中心市街地活性化、アメニティでは遅れるが生じることがある。第3は、中央地方にわたる規制権限の弱さである。政策手法の選択において、公共・民間による投資的手法は活発である反面、公的規制は、例外的に少しずつ強められてきた分野もあるものの、全体としては弱い。こうした試みが一部の「先進的」自治体をこえて確立・普及するためには国の法的支援（根拠の提供）が重要であり、この支援が充分でない分野も多いとしている。

5章「ドイツの歩行者エリアと都市公共交通—規制と公共投資の政策過程」は、日本と対照的にドイツでよく発達している2つの政策事例を取り上げる。

都心部での大規模な歩行者エリアの整備は、中心市街地の活性化に貢献しているが、それを可能にした政策過程的要因は、以下の2つである。すなわち、中央政府が都市自治体に交通規制権限を、要件を明示したうえで授權していること、および自治体内部での政党間競争や市長のリーダーシップである。また、多くの都市は、路面電車を高速化・一部地下化した「都市電車」により、安い建設費で公共交通のネットワークを整備している。これを可能にしたおもな理由は、地下鉄から路面電車の改良まで幅広い用途にあてうる州や連邦からの統合補助金と、やはり自治体内での政党間競争である。そして、2つの事例からは、中央の地方に対する「統制なき支援」という共通のパターンを析出している。

6章「京都の景観政策と新京都駅ビル—市民参加、専門性、政治」は、まずアメニティ（快適環境）が投資的手法と規制的手法によって推進されうえることを述べる。つぎに、京都市の景観行政の展開をたどり、景観保全・創造の主体や過程のパターンを分類する。1990年代、従来の高さ規制を超える新京都駅ビルの建設が、大きな政治問題となった。開発のイニシアティブを取ったのは事業主体であるJR西日本、京都経済界と京都市役所であり、これに景観保全等の観点から市民団体や野党が反対した。最終的にビルの高さが60mに抑えられたのは、議会与党による行政への批判と、コンペにおける専門家の判断のゆえであった。筆者は、市民参加とともに専門性の重要性、さらに市民参加が政策過程を多元化したり、政策過程への専門家の関与を呼び起こしたりする作用に注目する必要性を指摘して論を閉じている。

論文審査の結果の要旨

「地方自治と都市政策」の比較分析を行う本論文は、以下の点において日本における行政学に貢献したといえる。

まず、本論文は地方自治と中央地方関係の分野において、首長、議会、中央政府のダイナミックな関係について、「集権と分権」と「放任と（中央からの）支援」という構造と手続きの持つ効果が、投資・給付的政策のケースと規制政策のケースで異なることを具体的に明らかにして、中央地方関係に新たな視点を提供したことが評価される。結論的には都市政策にはやや規制の強化が必要であることを主張するのであるが、この主張はヨーロッパ諸国との比較が行われることによって説得的である。

都市政策の政治過程についても、比較分析によって、日本の地方議会における「多党相乗りと党体制」や地方議員構成における「社会的代表性の偏り」に関する特質を見事に明らかにしている。日本では、「人を選ぶ」選挙であることや公務員への立候補禁止が、自営業優位の、したがって保守優位の議会構成を生み出し、それと首長の直接公選制度の作用が重なって、多党相乗りが起こりやすくなるというのが、筆者の主張である。さらに、その前提に選挙制度の違いがあることが指摘される。ドイツの比例代表制のもとでは、無所属では当選しにくいこと、また政党が「共倒れ」を恐れる必要がないことで、資金や時間のない市民や専門家を含む多様な候補者を立てることができることを、実証的根拠を持って説明をしている。

都市政策は、いうまでもなく、建築学、都市計画、環境工学などの工学領域、交通経済学、財政学、開発経済学などの多数の学問分野において活発な研究が行われている分野である。しかし、従来、法的手続きや政治過程と都市政策との関係を分析する研究はまれであった。その意味で、本論文は、都市における交通、景観などの基盤の整備がどのような法制度と政治過程を経て形成されるかを明らかにすることによって都市政策形成過程について新しい知見を得ている。これは行政学と都市政策学における貴重な貢献である。また都市政策過程における市民運動の活発化に鑑み、政治参加の各種の手法を「費用対効果」モデルで分析しているが、これはまだ未完成の方法であるというべきであるものの、新しい試みである。

最後に、現代ドイツとスイスの地方自治に関する日本人による優れた研究はこれまで少なく、特にスイス連邦の地方制度の研究はまれである。本論文は、スイス地方制度の全面的な分析ではないが、日本、ドイツとならんで筆者が重要な比較の対象としており、この部分の分析は日本の比較地方制度論に大きな寄与をしている。とくに3章「スイスの住民投票—直接民主制と間接民主制との共鳴モデル」において同国を単なる理想国家とする議論とは違い、住民投票の投票率の低さなどを指摘しながら、なお間接民主制と直接民主制の「共鳴」という積極的評価を導いているのは興味深い。

もちろん本論文に対する問題がないわけではない。それは本論文の論点のいくつかにおいて筆者の主張が時に徹底を欠くことがあることである。例えば5章「ドイツの歩行者エリアと都市公共交通—規制と公共投資の政策過程」において、中央の地方に対する「統制なき支援」の重要性を指摘しているが、なぜ「統制なき」支援であり、他のありうる方法ではいけないなどの説明はやや不十分で、主張に曖昧さがある。

しかしながら、こうした問題点は全体の主張の中では大きな欠点とは言えず本論文の貢献そのものの価値を減じさせるものではない。

以上の理由により、本論文は博士（法学）の学位を授与するに相応しいものと認める。なお、平成15年2月3日に調査委員3名が論文内容とそれに関連した試問を行った結果、合格と認めた。