

# 利益集団政治と地方政府財政の課題

## — 地方政府・自治会間関係と「行政委嘱員制度」に 焦点を当てて

森 裕 亮\*

(北九州市立大学法学部准教授)

### 1. 利益集団政治と地方政府

#### 1.1. 行政コストと利益集団との関係

地方財政の逼迫が言われて久しい。地方政府の財政状況が好転しない中で、地方政府の経営は深刻なレベルにあると言える。これから多くの地方政府は厳しい財政逼迫に直面しながら、行政事務、サービスを実施していかなくてはならない。こうした財政逼迫を踏まえれば、必然的に地方政府としては財政規律を強化し、支出管理に着手しなければならなくなる。

そのための手段として、一般的には事務の集中管理化、そして事務の外部化が検討されうる。事務外部化手段には、一つは地方政府間の広域事務処理、もう一つは民間団体等外部組織への執行委任がある。本稿は後者に関心を持つが、すでに民間委託等は地方政府の日常風景となっていると言ってもよい。

民間部門への事務外部化は、財政規律上の効果を期待して実施される訳であるが、考えてみると外部化を担う民間団体が存在するからこそ、外部化が実現しうる、つまり、地方政府としては外部化を民間団体に「依存」する構図がどうしても拭いきれないのである。民間団体に依存せねばならないということは、翻って民間団体側が強みを持つ、すなわち地方政府に影響力を行使する余地を生み出す可能性を指摘せざるを得ない。この点は、過去からずっと政治学等で論及されてきたことでもある。古くは、「捕虜理論」を始めとして、行政機関の目的達成のためには外部団体に依存することで、外部団体が行政機関の決定に影響力を行使するという構図の指摘がある (Rourke 1969 ; Stigler 1971 ; Lowi 1979)。より直接的に、事務委託の決定過程で特定団体が発言力を持ちうることも論じられてきた (DeHoog 1990) し、最近の研究でも、事務委任に関与する団体は、政府の決定過程に対して影響力を発揮する経路を獲得するという論及も見受

---

\* 1976年生まれ。同志社大学大学院総合政策科学研究科修了。博士(政策科学)。北九州市立大学法学部講師を経て、2007年より現職。所属学会は、日本行政学会、日本政治学会等。主な論文は、「パートナーシップの現実—地方政府・地縁組織間関係と行政協力制度の課題」『年報行政研究』43。

けられる (Kelleher and Yackee 2008)。こうした諸議論を参考にすると、事務委任を通じて利益集団政治の側面が活性化することが指摘されざるを得ないし、そもそも利益集団政治は、歳出拡大と財政赤字の原因を作り出す傾向があることにも注意しなければならない (Mueller and Murrell 1986; 近藤 2006; 別所 2010)。結果的に、コスト削減や効率化のための事務外部化が支出拡大につながるリスクを孕んでいることを否定できないのである。その意味で、地方政府として財政規律をしっかりと持って、確実なコスト吸収の仕組みを作っておかなければならない。

もともと事務外部化の手段として設計されている制度は、どれ程の行政コスト吸収を可能にするのか、言い換えれば、行政管理上の関心に立てば、事務の委任に伴う利益集団政治を通じた民間団体の影響力を統御し得る状態にあるか、ということの本稿は検討していきたい。勿論、利益集団政治そのものを否定する訳ではない。利益集団の政策過程参加は、民主主義の一つのあり方である。ただ、利益集団には様々な団体があるが、公共政策による受益を求める団体は数多い。そうであれば、利益集団政治が大きなウェートを占め続ければ、政府部門の財政規律はいつまでたっても十分ではなくなってしまうだろう。こうした意味で、政府財政の拡大が見込めない以上、地方政府にとっては今後は利益集団政治の局面をいづらか統御する必要があるし、少なくとも地方政府が民間団体に対して影響力を行使する余裕を持つ状態を作らざるを得ないのである。

今回は、事務委任論ではあまり取り扱われてこなかったが、ほとんどの地方政府 (市町村) が実施している自治会 (地縁団体) に対する事務委任がどのような行政上の効果につながりうるかという点に着眼することにしたい。自治会は、全国津々浦々で行政事務執行に携わっている。その歴史は明治期の市制町村制にさかのぼる (高木 2005)。かなりの長期にわたって自治会は行政コスト吸収に従事してきたのである。それと同時に自治会は様々な要望陳情を地方政府に提出する活動を行っている (辻中・ペッカネン・山本 2009)。自治会のこうした活動は利益集団としての活動だが、政府のモニタリングのような活動とは異なり、道路とか河川改修等に関する陳情が主流であり、通常財政支出を伴うリクエストがほとんどである。

## 1.2. 行政委嘱員制度への着目

本稿は、地方政府が広く活用してきた「行政委嘱員制度」に焦点を当てる。行政委嘱員制度とは、政府が民間人を任命して様々な行政事務の執行を委ねる仕組みである (西尾 2000)。委嘱員の中でもよく知られているのが、民生委員や保護司、体育指導員等である。

地方政府・自治会間の事務委任においても、委嘱員制度が用いられてきた。この委嘱員は、各地では「行政区長」と呼ばれることが多いが、首長が地域代表者を「区長」等として委嘱し、諸業務の執行に従事するよう求めるのである。概ね、自治会長を委嘱員に任命し、広報誌の配付とか連絡伝達、各種委員の推薦等の業務を委ねることが多い。委嘱員に関しては、設置のための条例や規則等が制定され、委嘱の手續や委嘱員の責務がルール化されることも特色である。条例等では、その目的として「円滑な行政」の実現がうたわれることが多い。

自治会が地方政府の業務を分担する仕組みが全国規模で採用されているが、実は後述の通り、いくつかの仕組みの種類のうち、委嘱員制度は一つの方法でしかない。ただし、委嘱員制度は、法的ルールを通じて民間人に公務上の職責を与えるという点で、他の仕組みにはないユニークな特色を有する仕組みである。

この委嘱員制度に関しては、各地で実践例が見られるとはいえ、理論的にも実践的にもこれまでほとんど考察の対象とされてこなかった。委嘱員制度がどんな機能を果たし、いかなる行政上の効果につながりうるのか、またどんな課題を抱えているかを本稿で確認することにしたい。

## 2. 分析の視角—資源依存モデルによる分析

### 2.1. 資源依存モデル

#### 2.1.1. 資源依存モデルの骨子

先行研究を参考にすると、事務委託等を通じて行政コストを削減しようとしても、政治過程を媒介して、団体による様々な支出拡大要求に結実する可能性が指摘できる。このことは、いわば「他組織への依存が他組織の影響力を生み出す」ことを意味する。そうなれば、依存を統御したり自己影響力を確保したりして、地方政府として何らかの工夫を実施する必要がある。そこで本稿は、地方政府の自治会への依存が、どの程度の自治会の影響力につながっているのか、行政委嘱員制度が実際資源獲得、依存統御と自治会影響力の統御に関係しているのかを分析していくこととするが、このために視角として、組織間関係論、主として資源依存モデルを用いたい。

資源依存モデルは、組織の他組織への影響力の状態を「依存」という変数で説明しようとする組織間関係のモデルである。あらゆる組織はその生存のために資源を必要とするものの、それをすべて自己充足することはできないので他組織に提供を依存しなければならない。これが資源依存モデルの出発点である。このモデルが強調するのは、組織の均衡関係というより、依存を通じた組織間の非対称関係である（山倉 1993）。対等な関係のもとで資源を交換し合うというより、相手先により多くの資源を依存しなければならない状態（相手先の自組織への影響力行使が可能な状態）を想定する理論である。

資源依存モデルは、エマーソンの権力依存理論（Emerson 1962）に依拠して、一方の組織の影響力は他方の組織の依存を意味し、そのまた逆も同じであることを理論的前提とする（Pfeffer and Salancik 1978; Aldrich 1979; 山倉 1993）。言い換えれば、AのBに対する影響力（ $P (= power) ab$ ）は、BのAに対する依存（ $D (= dependence) ba$ ）によって決定されることになる。つまり、組織間の影響力均衡（ $Pab = Pba$ ）は、 $Db_a = Dab$ が成立していることを意味するのであり、影響力不均衡は、 $Db_a > Dab$  ないし  $Db_a < Dab$ の状態に生じることになる。こうした相手先への資源依存と、その結果である相手先の影響力拡大は、フェファーとサランシク等によれば、相手先資源の自組織にとっての重要性、資源入手の代替先の程度、資源提供への圧力可能性（Pfeffer and Salancik 1978; Provan, Beyer and Kruytbosch 1980; Saidel 1991）といった要因が決定することになる。

資源依存モデルでは、各組織は自身の生存における不確実性を処理するため、取り巻く外部環境（組織）と相互作用し、自身にとって有利な状況を作り出すように環境を操作することができるととらえられている。従って、組織は生存のために、他組織への依存があればそれをきちんと解消したりコントロールしたりしなければならない。アルドリッチ（1979）は、そうした他組織への依存回避（自律）の戦略リストを提示する。それは、前出の依存決定要素の裏返しだが、①自組織の戦略的資源を統御すること、②依存先を別組織に取り替えること、③強制力を行使すること、④目的等を変更して依存状態から退出することである。このモデルでは、組織間でこうした戦略が構築されることを通じて依存関係が変更可能なものとして描かれるのである。

## 2.1.2. 組織間関係とそのベース

資源依存モデルでは、依存と影響力をめぐって組織間関係がダイナミックに変動する可能性が導出されるが、現実には資源依存関係を考えるとき、組織間関係が実際生起する文脈（ベース）について明らかにすることが重要である。ホールはこのベースによって関係の特性や得られる効果に差異が生じうることを論じている（Hall 1982, 2002）。ホールはベースを四つに類型化する。

第1は、アドホックなベースである。これはワンショット型の行動が前提であり、組織間関係のベースとしては意味をなさない。第2は、交換ベースである。組織同士が、自発的に資源の交換関係に入るパターンであり、ここでは各々の組織によって他の組織からの資源獲得に有利になるように交渉が行われる。交換と言っても、組織間が対等な関係の場合のみならず、もともと影響力が不均衡な組織の間でも成立しうる関係である。ホールによれば、このベースでは組織は、制約はあるものの資源最大化を念頭に置いた合理的アクターとして行動する余地が存在するという。

第3は、形式的協定（formalized agreements）ベースである。交換ベースを形式化したパターンであり、例として契約を通じた関係が当てはまる。形式的協定は、一応原則は交換関係に依拠するが、一回協定が作動しさえすれば、相互依存はパターンとして継続されることになる。協定を通じて、相互作用の頻度や重要性が高まったりすることが明らかだという。

第4は、指示（mandatedness）ベースである。法律とか様々な行政上の規制によって組織間関係が統御されるタイプである。指示は、組織間の相互作用を開始させる効果を持つが、矛盾する立場の組織同士が関係を取り結ぶことも起こりうる。それは組織間のコンフリクトを発生させる可能性があることを意味しよう。もともと目的等に合意がない場合でも関係形成を組織に強要しうるからである。ところが、指示といっても強制メカニズムを伴うものでなければ無視できてしまう部分もあり、その場合何らかの資源移転やモニタリングがあるからこそ作動する。ホールの言う指示とは、組織間関係外部に位置するものだが、指示を直接出すアクターが組織間関係に直接関与する状況も十分想定可能である。いずれにせよ指示の強制力が働けば、組織にとって関係形成が不可避な選択肢となるベースである。

このホールの組織間関係のベース論から指摘しうるのは、以下の点である。第1は、現実にある組織間関係は、依存と影響力の交換が自由に行われる完全競争状態によるもののみではないということである。言い換えれば、特に形式的協定と指示は、資源獲得とそれに付随する依存をコントロールするために関係を調整し、構造化（組織間構造）するという意味をもつ（Whetten 1981; 山倉 1993）。このベース論は資源依存モデルの視点を広げる可能性を有する。他組織に対して依存しなければならない事情があるなら、関係そのものを構造化して、依存を減らしつつ他組織からの資源獲得を確実にする必要がある。しかし、構造化は場合によっては依存吸収につながる局面がありうる（山倉 1993; 李 2002）。となると、構造化を試みるアクターは依存吸収の失敗（相手先の影響拡大）に直面する。ただ、仮に依存解消に失敗しても、そもそもベースの枠組みを設定し、他組織を動員できるアクターは相対的に影響力を有していると言えないだろうか。ホールは、政府が中心に関与する組織間の権力関係は予め決まっていると言う（Hall 1982）が、とすれば、例えば政府組織が中心となって関係構造化を設定しうるなら、依存吸収に失敗してもその影響力は保持されうる可能性が推察される。資源依存モデルは、依存によって影響力を捉えるが、ベースの設定また政府組織という要素の媒介によってそうした依存と影響力の関係に別の議論を追加しうる。

第2に、ベースによっては組織は合理的アクターとしての動機を変質させるかもしれないということである。資源依存モデルは主意主義論モデルとも呼ばれ、組織間関係は組織の合理的行動（＝資源の最大化）によって形成されるという前提がある。その意味で、組織が合理的アクターか否かによって、組織間関係

の特質は大きな影響を受けることになる。ホールの指摘によれば、交換ベースでの組織行動は合理的行動選択と関係するが、とりわけ指示ベースにおいては、合理的行動選択を行わない部分が大きくなる可能性が示唆されるのである。

## 2.2. 研究仮説

### 2.2.1. 地方政府・自治会間関係の特質と類型

以上の分析の視角に基づいて、本研究の仮説を提示したい。その前に仮説設計のために、地方政府・自治会間関係研究で明らかにされてきた知見をまとめてみよう。

地方政府・自治会間関係を最も特色付けるのは、地方政府が自治会に行政事務執行を委任するという要素である。こうした関係があることから、総じて自治会が行政下請化し、問題解決にせよ行政投資にせよ、多方面で地方政府に依存する傾向が強いことが論じられてきた(西尾 2000; 倉沢・小林 2004; 伊藤 2007)。それと同時に、そうした自治会のエネルギーを吸収しようとする地方政府は、自治会に対して事務執行を依存しつつ相対的に影響力を持つということも指摘されてきたところである(土岐 1980; 東海自治体問題研究所 1996; 日高 2007)。つまり、先行研究では「自治会の地方政府依存」と「地方政府の自治会依存と影響力優位」の局面が言及されてきたのである。勿論、ほとんどの研究で依存と影響力との関係が自覚されていたわけではない。どのような条件で影響力優位と依存の関係が決定されるかということに関心は払われてこなかったと言ってよい。

他方、先行研究では、地方政府と自治会は資源依存の関係にあることも明らかにされてきた。上田(1989)や Pekkanen (2006) を参考にすると、地方政府は自治会に事務執行を頼るという点で自治会の「組織資源」(人員)、「金銭資源」(自治会財源)、「情報資源」(地域情報)を当てにし、自治会は地方政府に対して「金銭資源」(補助金)、「情報資源」(行政情報)、「正統性資源」(会長の公的地位、要望陳情のルート)を求める傾向があるようである。いつ、どの資源がどれ位重視されるかは状況依存的に決まるであろうが、平素からお互いに相互関係を構築していると言える。

この資源依存関係は、詳しく見るとホールのベースと類似する三つの関係ベースに基づいていることがわかる。森(2009)によれば、地方政府が自治会への事務委任の際に用いる手段は、行政委嘱員設置の他に、委託契約の締結、そして非公式の依頼の三つにほぼ集約される。以下では、それぞれ委嘱型、契約型、依頼型と呼ぶことにする。委嘱型はすでに前に触れた通り、市町村の条例等で関係が規定されるタイプである。その意味では、自治会のコンセンサスが仮になくても関係を形成しうる手段である。契約型は、地方政府と自治会とが委託契約(ほとんどが随意契約)を締結して事務委任を行うタイプである。こうした契約は原則、主体と主体のコンセンサスによって締結されるものである。これらは、ホールの言う関係構造化のための制度的工夫と言える。対して、依頼型は事務委任が非公式な依頼によって行われるタイプである。従って、地方政府と自治会との間で何らかの協定が取り交わされることはなく、一種の慣習として関係が成立しているパターンである。全国的動向を見ると、委嘱型と依頼型が主流であり、契約型はまだ一部の市町村で用いられているにとどまる(同上)。

### 2.2.2. 仮説の提示

さて、これまでの議論を踏まえて仮説を提示する。先行研究の知見によると地方政府・自治会間関係は、「地方政府の自治会依存と影響力優位」、「自治会の地方政府依存」の性質を帯びることになる。この知見

を参考にしつつ、組織間関係論の知見を合わせて各々の仮説を組み立てる。ちなみに、仮説検討の前に言及しなければならないのが、特に以下で言う「依存」は、あくまで主観的依存を意味するということである。あくまで主観的認知による依存であることから、人や物といった客観的量的な依存状況よりむしろ「依存必要性の認知」が主観的判断に大きく影響する可能性がある。加えて、地方政府は自治会に資源依存しつつ影響力を行使できることが分かっている。このことは、前節の通り、ベースの設定に介在された依存、加えて影響力を意味するのではないだろうか。こうした関係特性に鑑み、分析目的上依存度と別途、影響力の度合い（認知影響力）についても明らかにすることにした。

さて、委嘱型と契約型については、関係の構造化手段が用いられる類型である。委嘱員も委託契約もどちらも地方政府が構想し準備するものであることから、これらの類型においては、地方政府が自治会を重視しかけがえのない存在だと考えている可能性がある。また、各々、報酬や委託料等の金銭資源のフローは見受けられるのだが、委嘱型では法的強制力はあるもののモニタリングや何らかのサンクションはあまり想定されておらず、契約でも締結拒否の余地は否定し得ない。つまり、委嘱型と契約型では、各々の関係形成の実質的な強制力が十分伴わないことも相俟って、地方政府の自治会依存度が自治会の地方政府依存度を上回って評価されると想定し得よう。対して、依頼型は、特段の関係構造化が図られていない点で、地方政府はそこまで自治会を重要だとかかけがえがないとは考えていないと予測される。そうであれば、地方政府の自治会依存度は、自治会の地方政府依存度に比べて低く評価されることが想定されうる。一方、委嘱型は法的ルール of 強制力が十全でないとしても、条例等の法的ルールで枠組みを設定するのは地方政府側であり、かつ首長が自治会長を委嘱員に任命するという指揮監督型のスキームを持つので、地方政府の影響力が自治会に対して優位に評価される可能性があると予測される。他方、契約過程はスムーズに実施されており、その意味ではベース設定には成功している。とはいえ、サイデル（1991）が委託契約を通じて政府と団体の関係は均衡となり団体側の影響力動員の余地があるとしたこと、契約は主体と主体の合意を前提とすることに鑑みると、契約型では地方政府と自治会は影響力均衡と評価されると予測されよう。以上二つは、ベース形成を通じて資源依存モデルの知見と異なる結果が生じることを念頭においている。対して依頼型は、純粋交換ベースに基づくと考えられる。そこで、 $g$  = 地方政府 (government),  $n$  = 自治会 (neighborhood associations) とし、[仮説 1-1]「委嘱型では、 $D_{gn} > D_{ng}$  かつ  $P_{gn} > P_{ng}$  の関係がある」、[仮説 1-2]「契約型では、 $D_{gn} > D_{ng}$  かつ  $P_{gn} = P_{ng}$  の関係がある」、[仮説 1-3]「依頼型では、 $D_{gn} < D_{ng}$  かつ  $P_{gn} > P_{ng}$  の関係がある」とすることができる。

さらに、地方政府と自治会は各々合理的アクターであるのかどうかを確認しておこう。組織間関係の特質は、アクターが合理的な選択を行うかどうかによって左右されるからである。地方政府側は、委任を行う以上自治会からの資源獲得に関心を持つとするのが妥当である。つまり、[仮説 2]「地方政府は、類型の別を問わず、自治会からの資源獲得志向を持つ」となる。他方、自治会側については、先行研究では多くの自治会が行政下請化していると特徴付けたことを踏まえても、実際は多くの自治会が事務執行に協力的である。その意味で、自治会は地方政府との関係形成にコンセンサスを持っている。そこで、[仮説 3-1]「自治会は、類型の別を問わず、地方政府の事務執行に協力的である」としておく。一方、委嘱型では、少なくとも法的ルールがあればこそ、自治会は協力応諾は当然のことと考え、資源獲得の合理的行動選択を行っていないのではないだろうか。従って、[仮説 3-2]「委嘱型の自治会は、契約型や依頼型に比べて資源獲得志向が弱く地方政府に協力するのは当然だという規範を形成している」としよう。

### 3. 行政委嘱員制度と地方政府・自治会間の資源依存関係

#### 3.1. 調査のデザインと方法

本節では、筆者が実施した調査データを活用して前節の仮説の検証を行う。今回本稿が利用するデータは、2010年3月から5月にかけて実施したA県の自治会長および行政職員を対象にした質問紙調査である。特に今回はA県内の「準都市的」な町を対象とした<sup>1)</sup>。A県を対象としたのは、全都道府県の中でも委嘱型を採用している市町村の割合が高いからである。県内では非常にユニークなタイプの委嘱型の仕組みが採用されており、その意味では対象の選定に事欠かないと考えた。そして、ほとんど市町村合併が進んでいない県であるということも理由として大きい。というのも、合併市町村では旧市町村で用いられていた委任類型が旧市町村ごとにそのまま継続されることが多く、合併市町村が多くなると調査設計が複雑になってしまうと判断した。そして、具体的に調査対象を準都市的町部に限定した理由は、町の規模がコンパクトであり、かつ自治会の加入率も比較的まだ高いので地方政府と自治会との影響力関係が観察しやすいこと、加えて準都市という都市化と社会の流動化の影響を受ける地域での依存関係の粘着性を確認できると思われたことである。

今回の分析対象は11町である。ちなみに、委嘱型については対象候補が多く、社会経済変数を統制する意味で、人口2万から5万人の町に限定することとした。なお、次節のH町は都市的地域だが、契約型のケース数が極めて少ない（全国的にも少ない）ため、人口が2万から5万人規模の町の中からケースとして選ぶこととした。

調査は、各町の自治会長（全数）および行政職員（係長級以上（原則一般行政職。技術職・保育士等を含む場合あり）。AとE町は全数調査を行っているので、係長級未満・職位不明のケースは除外した。）に対して自記式アンケート票を配布・回収する方法で行った。回答者数は、それぞれ以下の通りである。全体では、自治会長で466名中314名（有効回答307, 65.9%）、行政職員で730名中493名（有効回答475, 65.1%）であった。

#### 3.2. 各町の特徴

それぞれの町の内訳は、委嘱型（A, B, C, D, E, F, G）、契約型（H, I）、依頼型（J, K）である。現行類型は、調査時でC町の1旧町（4年余）を除き、導入から5年以上時間が経過している。C, E, Gは合併町だが、全町で委嘱型である。I町は、区長と事務委託に関する規則を有しているながら契約を導入するタイプであるが、町長の委嘱手続がないので実質的なベースは契約であると見なした。なお、K町は、2008年から自治会長を非常勤公務員に委嘱する仕組みに改めている。しかし、新制度導入から調査時点でまだ時間が経過しておらず、非公式依頼の体制の影響がまだ大きく残っていると判断し、依頼型に当てはめることとした。

表1を見ると、H町はかなり都市化している（第1次産業人口比率が低い）とかD町財政の余裕度の高さ（財政力指数等）という突出した箇所もあるが、往々にして、ロードサイドショップが建ち並んだりして都市化しつつも、昔ながらの農村風景が未だ残るような地域である。従って、自治会加入率は比較的高

<sup>1)</sup> 準都市については特に明確な基準はない。そこで農林水産省『共に生きる都市と農村』（2008年）における基準と指標を参考にした。国勢調査（2005年）に基づき、第1次産業就業人口比率が低い上位5都道府県を「都市」、高い上位5都道府県を「農村」としている。そこで示された「都市」1.2%、「農村」13.0%の比率を参考にして、今回調査では、都市を1.2%以下、準都市を1.3%～12.9%、農村を13.0%以上と分類することにした。なお、他町（全部で15町）にも調査しているが、都市型（3町）と農村型（1町）に該当する町は、行政職員調査を実施できなかった町もあるが、今回は対象外とした。

水準を保持している。ただし、決して高加入率は安泰とは言えない。社会的流動性の高まりによって、早晚にも加入率が下がらないとも限らない状況にあることは間違いない。人口減、人口増のいずれも自治会の活動に影響を与えることは多くの社会学者が明らかにしてきた（菊池・江上 1998）。勿論、流動化の影響だけではなく、高齢化の影響も計り知れないだろう。B、D と F 町は企業や住宅立地が多く、労働力人口の割合が高いので高齢化率が低い、その他の町では 20%後半に突入しようとしているところが多い。

表 1 調査対象町のプロフィール

	A 町	B 町	C 町	D 町	E 町	F 町	G 町	H 町	I 町	J 町	K 町
財政力指数 (2007 年)	0.26	0.91	0.28	1.68	0.35	0.81	0.52	0.54	0.58	0.42	0.33
経常収支比率 (2007 年)	100.8	95.7	104.0	85.7	102.6	92.1	92.8	96.5	89.8	103.5	97.1
人口 (2005 年)	20,115	23,447	25,543	34,387	20,837	37,685	29,353	30,679	31,332	16,247	9,253
第 1 次産業人口比率 (2005 年)	2.9	4.0	3.4	2.6	10.8	1.5	9.6	0.8	4.8	3.6	3.1
高齢化率 (2005 年)	25.7	13.8	25.2	18.9	27.1	13.4	21.4	21.6	24.7	20.7	28.0
一般行政職員数 (2008 年)	136	112	179	212	166	114	145	114	119	114	79
自治会加入率 (2007 年)	75.1	99.6	62.2	74.5	83.4	—	95.0	78.8	90.6	63.4	75.2

(A 縣市町村要覧 (平成 22 年度), A 県資料をもとに筆者作成。C 町の自治会加入率は旧町地区ごとの率の平均値)

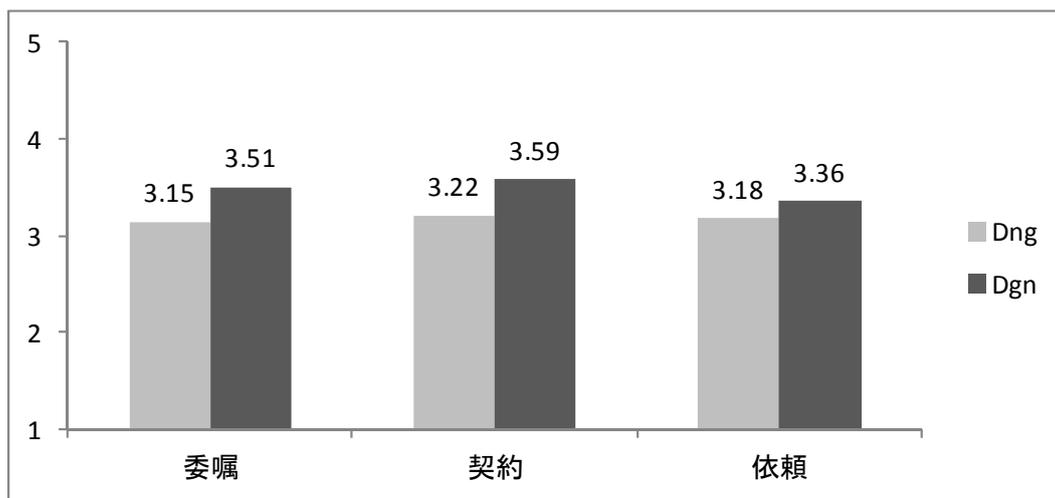
### 3.3. 地方政府と自治会の資源依存関係

それでは、調査結果の分析に入ろう。本調査は、同じ関心を持つサイデル (1991) の研究に多くを依存している。サイデルは、政府機関と非営利組織との契約を通じた資源依存関係を解明しているが、そこで資源依存を計測可能にするために、①資源の重要性、②資源の代替可能性、③資源提供の強要力を指標とし、各指標から質問文を起こして、6 段階尺度で依存度の計測を行っている。本調査は、サイデルの質問文を参考にして、地方政府の自治会依存度 (Dgn) と自治会の地方政府依存度 (Dng) に関する質問文を次のように設定した。

資源重要性の項目は、①「自治会・区はしばしば、自身の活動・事業を立案や実施するときに町行政を頼りにする」(Dng)、②「町行政はしばしば、自身の政策・事業を立案や実施するときに自治会・区を頼りにする」(Dgn) とした。代替可能性の項目は、③「町行政は、自治会・区の方針とか利益を支持する組織として、他にかえがたい存在である」(Dng)、④「自治会・区は、町行政の方針とか利益を支持する組織として、他にかえがたい存在である」(Dgn) とした。強要力の項目は、⑤「自治会・区は、町行政に対して資金助成等の支援を行うように圧力をかける立場にない」(Dng)、⑥「町行政は、自治会・区を指導、監督する立場にない」(Dgn) とした。筆者の質問様式は、サイデルと同じく評価尺度法によっているが、5 段階を採用した (そう思う、まあまあ思う、ある程度思う、あまり思わない、思わない)。それぞれの段階ごとにそう思う (5 点) から思わない (1 点) の点数を付与して、自治会長調査の①③⑤と行政職員調査の②④⑥の合算平均値を算出し、各々を Dng, Dgn の数値とした。この平均値が高くなれば相手方に依存している度合い (の認知) が高いということになる。

結果を見ると (図 1)、概ね地方政府も自治会も、お互いに依存する関係があることがわかった。ただし、依存度の値に大差はないと言えようが、いずれも地方政府の自治会依存度が自治会の地方政府依存度よりも相対的に高いという評価が得られた (Dgn>Dng)。データからは、依存の状況は 3 類型ともに大きな違いがないとすべきであろう。

図1 相互依存度評価

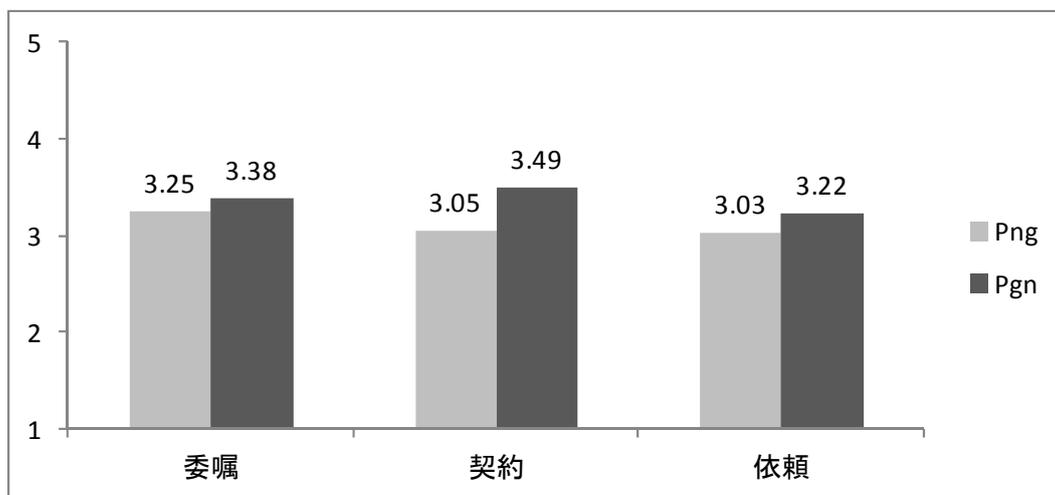


(筆者作成)

実際の相互の影響力評価はどうか。影響力は影響を受ける相手方の主観によって評価される部分がある(大嶽 1990)が、依存度が自己評価であることから、自己評価に基づく影響力を見る。使用する質問項目は、自治会長調査の「自治会・区は、町行政の政策形成とか事業立案一般にどのくらい影響力を持っているとお考えですか」(Png)、行政職員調査の「町行政は、自治会・区の運営・活動一般にどのくらい影響力を持っているとお考えですか」(Pgn)である。影響力評価は、かなりある、まあまあある、ある程度ある、あまりない、ない(各々5点から1点を付与)まで5段階尺度による。

結果(評価点の平均値)は図2の通りである。すべての類型で、地方政府も自治会もお互いに影響力を有していると評価しているようであり、較差そのものは実はあまり大きくはない。とはいえ、地方政府の影響力優位(Pgn > Png)という結果が得られた。これはあくまで認知影響力評価であるが、自治会も影響力を持っているが、地方政府はさらに増して影響力を行使しうる状態にあるのだろう。

図2 相互影響力評価



(筆者作成)

### 3.4. 資源依存関係の本質—アクターの合理的行動選択志向

さて、次にアクターの資源最大化に対する志向を確認しておこう。

まずは、地方政府側である。今回の調査では、各町の自治会担当課に対して別途調査を実施した<sup>2)</sup>。行政業務の実施上自治会の協力が必要かを訊ねたところ、担当課から見た場合、自治会の協力はすべての町で不可欠だとされている。その理由を訊ねると、類型ごとに特色は見出せず、費用低減化、きめ細かな行政、自治会との資源交換という直接的な資源獲得、加えて自治会役員と住民との関係、自治会加入のメリットも多く担当課が該当するとしている(表2)。概ね、地方政府としては自治会への事務委任は、資源獲得を目的にするものと結論付けられる。

表2 地方政府の行政事務委任の理由

	A町	B町	C町	D町	E町	F町	G町	H町	I町	J町	K町
行政費用の低減化			○	○	○		○	○	—	○	○
きめ細かな行政の実現	○	○	○	○	○	○	○	○	—	○	
自治会への資源支援との交換	○	○			○			○	—	○	○
自治会からの要望受理との交換	○			○	○	○			—	○	○
自治会役員と住民との関係を密にする	○	○			○	○	○	○	—	○	○
自治会加入のメリットになる	○	○			○		○	○	—	○	○
自治会長のステータスが高まる									—		
自治会長の責務として当然						○			—	○	
公的に委嘱している		○	○			○	○		—		○
歴史的に続けられてきたこと						○			—		

(筆者作成、その他を除く)

さて、自治会、そのとりまとめ役の会長の立場はどうだろうか。11町の自治会長にも担当課と同様の質問を訊ねている<sup>3)</sup>。まずは、事務委任に協力すべき(どちらかというとは協力すべきを含)かどうかの結果を見ておこう。いずれの類型も、比較的地方政府の要求に応える自治会長ばかりである(委嘱95.7%、契約90.5%、依頼91.9%)。ただ、「協力すべき」に限定した場合、類型ごとに違いが出ているようである。依頼型や契約型に比べて、委嘱型では協力志向が高いことが明らかとなった(委嘱77.3%、契約66.7%、依頼70.3%)。この意味では、委嘱型で行政協力に対する自治会長のコンセンサスが広く得られていることが明らかである。他方、契約型で最も協力志向が低いことも分かった。

ほとんどの自治会長は地方政府に協力すべきだと回答しているのだが、その理由はどこにあるのかを見ておきたい(表3)。非常に興味深い結果となった。というのは、委嘱型の特徴が浮かび上がっているの

<sup>2)</sup> 質問は、「広報誌・文書配布等の行政業務の実施、あるいは行政事業に付随する地域合意の調達をはじめとして、さまざまな行政上の場面で、自治会・区の協力は必要でしょうか」であり、選択肢は「必要だと思う、どちらかというとは必要だと思う、どちらかというとは必要だと思わない、必要だと思わない、わからない」とした。その理由として、「1. 行政上の費用を低減化できるから、2. きめ細かな行政が達成できるから、3. 町行政から自治会・区に資金や情報等の支援を行うから、4. 自治会・区からの要望を受理するから、5. 自治会・区役員と住民との関係が密になるから、6. 住民が自治会・区に加入するメリットになるから、7. 自治会長・区長のステータスが高まるから、8. 自治会長・区長の責務として当然だから、9. 公的に委嘱しているから、10. 歴史的に続けられてきた伝統だから、11. その他」の11項目を訊ねた。担当課調査は、係長級と課長級に依頼した町、係長級等担当者に依頼した町がある。前者で係長級ないし担当者からのみ回答を得た町もあった。課長級からも回答が得られた町は「町の見解」として係長級等の回答と合わせた。I町は担当課調査を実施することができなかった。

<sup>3)</sup> 自治会長調査では、「町行政からの業務の委託・依頼(広報配布、文書回覧、募金、各種委員の推薦など)に協力すべきとお考えですか」と訊ね、選択肢は「協力すべき、どちらかというとは協力すべき、どちらかというとは協力すべきでない、協力すべきでない、わからない」とした。理由は、「1. 町行政から資金や情報等の支援が得られるから、2. 地域要望やお願いが町行政に受理してもらいやすくなるから、3. 自治会・区役員と住民との関係が密になるから、4. 住民が自治会・区に加入するメリットになるから、5. 自治会長・区長のステータスが高まるから、6. 自治会長・区長としての責務として当然だから、7. 公的に委嘱されているから、8. その他」とした。前出の担当課の質問項目のうち、1, 2, 10を除いて、自治会用にアレンジした項目を用いている。従って、質問項目が若干異なるために、純粋な比較ができなかった。その点では、例えば自治会が行政費用低減等をどのように考えているかが不明なままである。

ある。第1に、委嘱型では、資源獲得を協力の理由にあげる割合は他類型に比べて低いことである。例えば、行政からの支援獲得については委嘱44.2%、契約52.6%、依頼50.0%であり、また要望受理は委嘱41.1%、契約59.6%、依頼44.1%である。役員と住民の関係親密化については、委嘱型が低い結果である(委嘱49.5%、契約57.9%、依頼64.7%)。第2に、委嘱型の自治会長で最も顕著な回答が示されたのが、「会長の責務として当然」(71.7%)という理由であった。会長として地方政府に協力するのは当然の責務だという意見は他の類型でも決して低くはなく、おしなべて日本の自治会長は協力を当然のこととして合意している。勿論会長が「当然」なら会全体もその影響を受けうるだろう。ただ、委嘱型ではそうした規範のポイントが高い反面、資源獲得のポイントが低いという特質があることを指摘しておこう。なお、「公的に委嘱されている」項目は比較的割合が少ないのだが、委嘱型では委嘱という行為自体は直接的な協力動機となる部分が一定にあるようである。なお、会長の地位獲得についてはほとんどの会長が認知していないことがわかった。

表3 協力の理由(自治会長, 単位%)

理由		割合	度数
行政から資源の支援獲得	委嘱	44.2	(87)
	契約	52.6	(30)
	依頼	50.0	(17)
地域要望等の受理	委嘱	41.1	(81)
	契約	59.6	(34)
	依頼	44.1	(15)
役員と住民との関係を密にする	委嘱	49.5	(98)
	契約	57.9	(33)
	依頼	64.7	(22)
加入のメリットになる	委嘱	21.2	(42)
	契約	21.1	(12)
	依頼	20.6	(7)
会長のステータスが高まる	委嘱	7.1	(14)
	契約	8.8	(5)
	依頼	5.9	(2)
会長の責務として当然	委嘱	71.7	(142)
	契約	68.4	(39)
	依頼	67.6	(23)
公的に委嘱されている	委嘱	42.9	(85)
	契約	31.6	(18)
	依頼	8.8	(3)

(筆者作成, その他を除く)

### 3.5. 小括

行政委嘱員制度と利益集団政治の関係という観点から、本調査の結果をまとめると次のようになる。第1に、委嘱型では、地方政府は自治会により依存しながらも、影響力優位の関係にあると評価されていることである。委嘱型は法的ルールに基づくタイプといえども、強制力の要素が小さく、地方政府は自治会にかなり依存していることが言えそうである。にもかかわらず、地方政府の影響力評価は自治会の影響力評価を上回った。データからはアクターが相互に依存し、相互に影響力を有していることが窺えるが、 $Dgn > Dng$  かつ  $Pgn > Png$  の現象が確認できた。実に他の類型でも結果は同じであった。従って、〔仮説 1-1〕は成立、〔仮説 1-2〕と〔仮説 1-3〕は不成立としなければならない。

第2に、依存と影響力の関係は、その中身を見ると委嘱型はかなりユニークである。委嘱型の自治会は純然たる合理的アクターと言えないのである。すべての地方政府は、自治会に依存し資源最大化を目指しているようであり、〔仮説2〕は成立する。コスト削減とかきめ細かなサービスの実現への期待がある。一方、自治会側はどの類型でも行政協力の意思は高かった。従って、〔仮説3-1〕も成立し得よう。しかし、自治会が協力する理由を見ると、契約型や依頼型では、行政の支援とか要望陳情といった何らかの利益獲得を求める傾向が強いが、委嘱型では協力は「当然の仕事」であり、資源を積極的に追い求めないようなのである。この結果からは、〔仮説3-2〕は成立ということになる。

この結果をどう捉えるべきであろうか。委嘱型のポイントは、とりまとめ役の自治会長が行政に内部化されて様々な事務執行に従事するという部分にある。しかも、自治会長は協力を当然と考え資源最大化を狙っていない訳であるから、委嘱員制度は行政コスト吸収を行うためのツールとして有効に機能していると考えられるのである。その意味では、委嘱員制度は自治会による利益集団政治の側面を一定にコントロールすることにつながりうると結論付けることができよう。すべての類型で、地方政府は自治会に依存しつつも自治会に対して影響力優位の状態にあると評価されており、確かに一見して3類型ともに同様の組織間関係が形成されている。ただ、パワーは抑えられつつも、契約型でも依頼型でも、自治会長はまずもって資源獲得に積極的になっている、言い換えれば、自治会は利益集団のように振舞おうとしていると言える。つまり、両類型では自治会による何らかの「パワーポリティクス」の余地があるとしえよう。その点、委嘱型では、地方政府への自治会協力は当然の所業とされつつ、政府に利益供与もさほど求めない。こうして見ると、実は3類型はその中身が大きく異なると言わざるを得ない。

気になることは、委嘱型も他の類型と同じく、自治会の影響力が表出していることである。ここで指摘したいのが、委嘱員制度は自治会長への特権付与を伴うことが多いことである。例えば、茨城県龍ケ崎市の区長制度（すでに廃止）では、地域要望の伝達はすべて区長に一元化されていた（大塚 2006）。また、京都市の市政協力委員のように委嘱員が行政懇談会とか市長懇談会の場で要求を行うことを保障することもある（上田 1989）。このように委嘱員は、公的に用意された経路を通じて労せずして政策過程に関与することができる。こうした「特別扱い」は、首長にとって選挙協力・集票機構としての期待も背景となっている（宮崎 2002）。委嘱員らの声に傾聴し、互いに顔を合わせることで親密な政治的関係を構築していくのである。従って、委嘱員制度は、行政コスト吸収という純粋行政管理上の目的が第一義的に与えられているものの、同時に政治的目的も付随した制度と言い当てることができよう。場合によっては、政治的目的のウェイトが大きくなれば、行政管理上の目的は十分達成されなくなる可能性を孕んでいるということになる。この委嘱員制度の様態は、委嘱員の属人性で左右される部分が大きい。なぜなら自治「会」というより委嘱「員」が前面に出ざるを得ないし、特に行政区長と呼ばれるケースでは、区長は地域の「顔役」となることが多いからである。その意味で、委嘱員の担い手によって、政治的要素が大きくなったり小さくなったりする面を否定できないのである。

## 4. 結論

本稿は、地方政府が自治会に事務執行を委ねる「行政委嘱員制度」に焦点を当てて、それがいかに財政上の効果をもたらしうるのか、つまり委嘱員制度は行政コスト上の貢献をしているのか、財政支出拡大の原因となりうる利益集団政治の面を統御しうるかという点を考察してきた。そこで、実際地方政府と自治

会との関係の実態、地方政府・自治会の影響力の状況等を明らかにするために質問紙調査による経験的研究を行った。

委嘱員制度は、本来法的ルールを根拠とする仕組みであり、十全ではないにしても、組織が他組織に関係形成を行うこと（他組織による資源提供が行われること）を強要できる手段となることが期待される。理論上は、委嘱員制度は政府の権限をフルに用いた制度であるが故に、行政コスト吸収を最も効果的に行う手段だと位置付けることができよう。現実的にも地方政府が依存しつつも自治会からの資源獲得に成功し、かつ地方政府が自治会に対して影響力優位にあるという評価が見受けられた。また、自治会長は行政協力を当然と認知しつつ、特段の資源獲得を目指さない傾向を持つ（パワーポリティクスの潜在性が低い）ことから、委嘱員制度は行政コスト吸収を可能にする側面が大きいと推察しうる。

他方で、委嘱員に手当される地方政府からの利益提供は大きい。報酬の面だけではなく、行政懇談会等への臨席が許されるなど、政策過程へのアクセスが許容されているのである。そうであれば、委嘱員制度は、担い手によっては自治会による利益集団政治の面を抑えるところか逆に活性化させてしまう可能性を持つと言わざるを得ないだろう。勿論、依頼型も契約型も自治会からの影響力行使を許容しているのであり、その意味ではすべての類型で利益集団政治的な側面が認められる。ただし、委嘱員制度という法的ルールをもって行政コスト吸収を行うという仕組み自体が、政治的局面を同時に存在させるものとなっているという事実には刮目しておきたい。

言うまでもないが、今回の発見はあくまでA県におけるものであり、この結果をもって直ちに全国的動向すべてを言い当てることはできない。また、本稿は行政コスト吸収の程度を財政データ等によって直接的に証明していないこともあり、完璧な結論を導くにはまださらなる研究が必要である。

とはいえ、地方政府の財政規律を検討していく上で、この委嘱員制度の見直しは避けて通れない道であることは、研究から導出される含意である。伝統的に継続されてきた委嘱員制度は、まだ自治会長の合意を得られる状況にあり、「円滑な行政」が達成されているものと思われる。とはいえ、地方分権の観点からは、自治会は住民の団体であり、行政事務実施を強要するということが許されるべきかが問われているし（日高 2007）、目下地域自治改革が各地で取り組まれている。現在、A県下では委嘱員制度の廃止が相次いでおり、全国的にも契約制が広がっているところである。委嘱員制度を採り続けるにせよ契約制に切り替えるにせよ、いずれにしても適切な住民自治を実現しつつ、かつ財政規律ももたらしうるような制度設計の議論を本格化していく必要があるようである。

#### 【謝辞】

本稿は、A県下各町の行政職員の皆様、自治会長の皆様の多大なるご協力を得ている。とりわけ各町の自治会・区担当の方々には、筆者の幾度にもわたる依頼や質問に大変懇切丁寧にご対応いただいた。この場を借りて深くお礼申し上げたい。

## 参考文献

- 別所俊一郎 (2010) 「財政規律とコミットメント」, 『会計検査研究』, 42。
- 日高昭夫 (2007) 「市町村と地域自治会との「協働」関係の諸類型についての一考察—ローカル・ガバナンス制御の視点から」, 『山梨学院大学法学論集』, 58。
- 伊藤修一郎 (2007) 「自治会・町内会と住民自治」, 筑波大学人文社会科学部現代文化・公共政策専攻編『論叢 現代文化・公共政策』, 5。
- 菊池美代志・江上渉 (1998) 『コミュニティの組織と施設』, 多賀出版。
- 近藤春生 (2006) 「地方財政支出に関する政治経済分析」, 『PRI Discussion Paper Series』, 財務総合政策研究所, 06A-16。
- 倉沢進・小林良二 (2004) 『地方自治政策 (2) 自治体・住民・地域社会』, 放送大学教育振興会。
- 李在鎬 (2002) 「組織間関係における依存と保証」, 『経済論叢』, 京都大学経済学会, 170 (1)。
- 宮崎伸光 (2002) 「行政委嘱員・関係団体再考」, 松下圭一・西尾勝・新藤宗幸編『自治体の構想〈5〉自治』, 岩波書店。
- 森裕亮 (2009) 「地縁組織と「公的地位」—行政区長制度に焦点を当てて」, 『北九州市立大学法政論集』, 37 (1)。
- 西尾勝 (2000) 『行政の活動』, 有斐閣。
- 大嶽秀夫 (1990) 『政策過程』, 東京大学出版会。
- 大塚祐保 (2004) 「住民自治と区長制度—竜ヶ崎市における住民自治の回復を求めて」, 『都市政策試論』, 公人社。
- 高木鉦作 (2005) 『町内会廃止と「新生活協同体の結成」』, 東京大学出版会。
- 土岐寛 (1980) 「自治体と行政補助組織」, 『ジュリスト総合特集』, 19。
- 東海自治体問題研究所編 (1996) 『町内会・自治会の新展開』, 自治体研究社。
- 辻中豊・ロバート・ペッカネン・山本英弘 (2009) 『現代日本の自治会・町内会: 第1回全国調査にみる自治力・ネットワーク・ガバナンス』, 木鐸社。
- 上田惟一 (1989) 「行政, 政治, 宗教と町内会」, 岩崎信彦ほか編『町内会の研究』, 御茶の水書房。
- 山倉健嗣 (1993) 『組織間関係—企業間ネットワークの変革に向けて』, 有斐閣。
- Aldrich, H.E. (1979) *Organizations and Environments*, Prentice Hall.
- DeHoog, R.H. (1990) 'Competition, Negotiation, or Cooperation: Three Models for Service Contracting', *Administration and Society*, 22(3).
- Emerson, R. M. (1962) 'Power-Dependence Relations', *American Sociological Review*, Vol.27, No.1.
- Hall, R.H. (1982) *Organizations: Structure and Process*, Prentice Hall.
- Hall, R.H. (2002) *Organizations: Structures, Processes, and Outcomes*, Prentice Hall.
- Kelleher, C. A. and S. W. Yackee (2008) 'A Political Consequence of Contracting: Organized Interests and State Agency Decision Making', *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(3).
- Lowi, T. J. (1979) *The End of Liberalism: The Second Republic of the United States*, W.W. Norton and Company (村松岐夫監訳 (2004) 『自由主義の終焉—現代政府の問題性』, 木鐸社)。
- Mueller, D.C. and P. Murrell (1986) 'Interest Groups and the Size of Government', *Public Choice*, 48(2).
- Pekkanen, R. (2006) *Japan's Dual Civil Society: Members Without Advocates*, Stanford University Press (佐々田博

教訳 (2008) 『日本における市民社会の二重構造—政策提言なきメンバー達』, 木鐸社) .

Pfeffer, J. and G. R. Salancik (1978) *The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective*, Harper & Row.

Provan, K. G., J. M. Beyer and C. Kruytbosch (1980) 'Environmental Linkages and Power in Resource-Dependence Relations between Organizations', *Administrative Science Quarterly*, Vol.25, No.2.

Rourke, F. E. (1969) *Bureaucracy, Politics, and Public Policy*, Little, Brown and Company (今村都南雄訳 (1975) 『官僚制の権力と政策過程』, 中央大学出版部) .

Saidel, J. R. (1991) 'Resource Interdependence: The Relationship Between State Agencies and Nonprofit Organizations', *Public Administration Review*, 51(6).

Stigler, G. J. (1971) 'The Theory of Economic Regulation', *The Bell Journal of Economics and Management Science*, Vol.2, No.1.

Whetten, D. A. (1981) 'Interorganizational Relations: A Review of the Field', *The Journal of Higher Education*, 52(1).