

文献紹介

都市行政の改革について

最近のアメリカの都市政治研究の動向へ

Louis H. Masiti Robert L. Lineberry
"The New Urban Politics" <1977> p. 5

鳴海正泰〈総務局専任主幹〉

八——改革のむずかしさ

前回は、序論を紹介しながら、一九六〇年代以降のアメリカの都市政治研究全般をみてきた。前回目次で紹介したように、本書は一〇章から構成されており、それぞれ興味のあるテーマばかりである。今回はそのなかから第六章・都市政府における改革 Innovations in Urban Government—準備段階の例(リチャード・D・ランガム Richard D. Bingham)を簡単に紹介しよう。ビングアム氏は、ウィスコンシン・ミルウォーキー大学の政治学の助教授で、都市政治と公共政策について研究をしている。彼は最近

国の科学財団のプロジェクトに参加して地方政府における改革の選択について研究をしている。なお、彼は最近「連邦と地方の関係についての分析」という論文を書いている。

最近、アメリカでは組織の改革に関する本がふえてきているが、それは現代社会が技術的複雑性を強めてきていることと比例している。しかし、その多くは自分にだけしかわからない用語を使って読者を混乱させている。改革の研究対象は経営・連邦官僚機構、州・地方政府・学校・ソーシャルクラブなどあらゆる分野に広がっており、しかも経営学・社会学・心理学など研究の方法も多様である。そ

のため、ある種の組織の改革についての結論を他の組織にあてはめたりして、混乱がおこっている。

それらのなかでも、政治的組織については、政府自らが、改革がおくれているために国民の多様なニーズに応えられないと告白しているように、常に批判の対象になってきた。地方政治は新しい改革や企画を受入れる能力がなく、むしろそれらに敵意を抱いているといわれている。その理由として、失敗した場合の政治的危険性、予算上の束縛、産業への不信、失業への不安、そして市政における価値判断能力の欠如があげられる。

しかし、反対に会いながらも、改革に制度的に成功した重要な例がいくつかある。たとえば巧妙に組織された反対にもかかわらず、連邦政府はテレビからタバコの広告をしめ出すことに成功した。またミルウォーキー市では、固型ゴミの処理について環境保護局の地下埋立処理が可能なかぎり、再生処理の技術が完成されるまで大規模な施設に委託しないようにという強い勧告にもかかわらず、模範的再生処理工場と契約した。

九——イノベーションの定義

地方政治における改革に、まず言葉の定義の問題がある。改革についての定義

は公共政策 (Public Policy) にとってもはきわめて重要にもかかわらず尊重されていない。ある人は「それがいかに古いものであっても、またいかに他の州がすでにやっているように、その州が新しくはじめるプログラムまたは政策」とある人は定義している。しかし、それでは改革とは時間を超越したものであろうか。多分そうではない。改革というのは不安定 (Instable) なものである。たとえば、ホールレイとクラークという二人の社会学者が地域社会の権力構造と都市再開発にかかる費用との関係について調べたが、両者の結果は相反するものであった。ホールレイの結果は地域における権力の高度の集中が費用を減少せしめているというし、クラークは決定権が分散した方が費用を減少させているという。クラークの説によると、あるプログラムが地域社会にとって新しいということとは、そのプログラムは不安定であり、少数派の人でもそれに反対して実行をおくらせたり中止させたりすることができる。不安定性は時間とともに失われていく。ホールレイは都市再開発を、それがまだ革新的であった一九五〇年代に研究し、クラークはそれが安定してきた一九六〇年代に研究したという時間のズレがそうさせているにちがいない。

公共政策と改革を同一現できない。改

革のもっともよい定義は「同様の目的をもったいくつかの団体のうちの一つによって、最初あるいは初期に用いられたアイデア」ということになる。改革というのは不安定でもろいものである。しかし、問題点の成熟度が増してくるとやり方も変わってくる。だから、すべての政策の採択を改革の行為とみることとはまちがっている。改革の行為をきめる同じファクターが政策採択をなさしめたり、そうでなかったりする。

一〇——改革の分類法

主要な政策の採択と消防ホースのノズルの改革を一緒に論ずるわけにいかない。地方政治における改革については、政治的改革(Political)と行政的改革(Bureaucratic)の二つに分けて考えるのがよさそう。政治的改革は公共政策であり、地方政治では執行機関と立法機関の両方からだされてくる。一方、行政的改革は政治的改革への対応または公共サービスのフィードバックへの対応という形であらわれる。たとえば、ある地方の住宅委員会が低収入世帯に対して、一戸建だけの住宅の建設または貸与という国内で最初の政策をとれば、それは政治的改革である。そして、次に関係役人がそれらの一戸建住宅群へ機動力のある管理を供給するべく管理部門を再組織する

という対応をするならば、それは行政的改革が行われたということになる。このように、政治的改革は新しい政策を生みだし、一方行政的改革は、プロセスとか組織構造に変革をおよぼす。

第二の分類法は、作戦的(Operating)な改革であるのか、そうでないのかという分類である。改革が効果を發揮するのは、公共組織のなかに誘因となるシステムがある場合である。それらは必要性、快適性によって採用され、政府間の影響、特別助成金などもその誘因となる。作戦的でない改革とは、新しい発明や組織の運営目標にはずれるものである。それらは合理的な理由で採用されるのではなくある環境や組織のなかで偶然におこるものである。こうした第二の分類法は主として行政的改革に適用され、それらが効果的であるかどうかは、組織に示される誘因(たとえば助成金など)によってきまる。また、その誘因は将来を予測した作戦的なものでなければならぬ。地方政府に関する第三の分類法は、政策とプロセスの政治的改革と行政的改革の両方にあてはめられた方法である。それは、オムバー・ウィリアムズとチャールズ・エイドリアンによって調査され提言されたことだが、彼らは生活の快適さと必要性を狙った政策と、快適さだけに偏った政策を区別するために、アメニテ

ィー(Amenity)という言葉を用いた。アメニティー(快適な環境性)の提供を意図した市の政策は、労働環境よりも住環境を重視する傾向がある。アメニティーを指す都市の目標は安全であり、美であり、安らぎであり、通行人と子供が商業的要求より優先する街である。一方必要性に重点をおいた改革は、標準以下の仕事の質を高めたり、経費の節減を目的にしたものが多い。しかし、アメニティーと必要性の分類は、はっきり二分できるものではなく、多くの場合に両方が混りあっている。たとえば、公共図書館の運営にコンピュータを使う場合などは、両方の理由を満足させている。

以上のように、地方政治における改革を問題にするには、一つは政治的か行為的か、二つは作戦的か偶発的か、三つはアメニティーによるのか必要性によるのかの三種類をあげることができる。しかしこの方法は、改革の分類には役立つが、改革がどのようにしてある地方政府から他に普及し広がっていくのかを理解することにほならない。

一一——改革の普及

普及に関する研究は社会学ではたくさんあるが、政治学とくに都市政策の分野ではほとんどない。また同様にローカルレベルの行政的改革についての比較研究

は全くない。政治学の分野ではジャック・ウォーカーとバージニア・グレイの二人が州における改革の普及に関する研究をしている。ウォーカーによると国内にいくつものパイオニア的又は改革の進んでいる州が存在し、他の州はそれらを取り入れるという形で行われている。ウォーカーは「普及のプロセスは著しく地理的なパターンを形づくっており、地図の上にインクのしみが広がっていくように、まずどこかの州が新政策を採用し、それがお手本となり情報が交換されると他の視野も狭く熱意も低い州がその後を追う」とかいている。こうしたウォーカーの改革の広がりを重視するのに対してグレイは主として改革の採用の時間的経過と、その累積的分布に関心をもった。彼女によると、政策採択の時間的経過と改革の頻度はS字形の累積的增加の正常なカーブをとっている。

このように、改革の普及を調べる方法は、地理的の広がりや時間を基にした分析と二つある。そして正確にいうと地方政府組織による技術的改革の採用はおそらくS字形になるだろう。ウォーカーの普及についての「インクのしみ」パターンを立証する証拠もある。行政改革の研究対象になったものほとんどについて、地域的採用のパターンをたくさんみるこ

ンは、ある改革が次の改革へと一貫して展開していない。さらに各都市で採用された八つの別々の改革を調べてみると、そんなに通じた要因を発見できなかった。ウォーカーは革新的州を確認することはできたが、行政的改革に関する限り革新的市が存在するという証拠はない。

公共組織における改革は、一般にS字カーブに従って比較的早いスピードで普及している。また、行政的改革の地理的分布については、お互いに近所の市にみならう傾向がみられる。しかし、改革の採用のパターンは政策や技術によって変化し、ある分野で革新的な市が他の分野でも革新的であるとは必ずしもいえない。同じ結論はいろいろな地方公共組織についてもあてはめられる。いずれにしても地方政府のすべての分野について革新的であるというとはありえない。

二二 改革のモデル

改革の普及について一般的なパターンがなく、しかもシカゴやサンフランシスコ、ボストンが革新的な都市と考えられないならば、地方政府における改革を論ずることは可能だろうか。答えはもちろんイエスで、政治的改革にも行政的改革にも、採用のパターンに一定の規則をみる事ができる。これらのパターンはア

合も同様である。

図はそのモデルであるが、政治的改革への要求は、もろもろの諸条件のなかから生れ、政治システムによって政策化される。そして、この新しい政策は次に官僚組織での変革をもとめ、行政的改革の結果がパブリック・サービスとなってあらわれる。その新しいパブリック・サービスは、次に社会的環境に変化をあたえるとともに、市民の態度にも影響をあたえることによって、他の改革的政策を導くことになる。またパブリック・サービスが要求自身が、官僚組織の変化にインパクトを与え、行政的改革が内部から生れることもある。ある場合には、助成金とか政府間同志の協力資金が入ったりとすると政策の変化なしに行政的改革の機会が生れることもありうる。

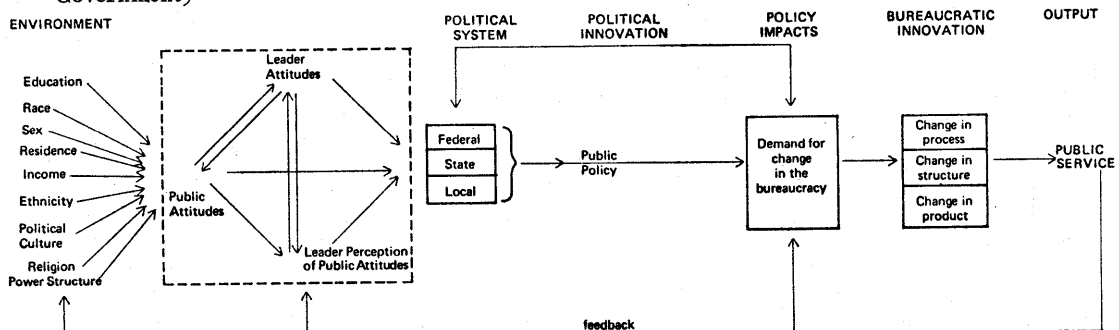
そのコミニティのもっている特徴が公共政策の展開にとってまた改革の基礎として重要である。社会経済的变化は政策採用の内容にかかわりなく、公共政策のよい予言者である。さらに社会経済的要素だけでなく、コミニティの権力構造とか、地方の政治的土壌も、政治的改革に直接の影響をあたえる。そして社会的状況は政治リーダーの態度と行動によって操作される。リーダーたちは、立法・司法関係者など、あらゆるレベルの政府における政治システム関係者に働き

かけて、都市政策の果実を生みだす。多くの場合、地方政府が政治的改革を行うためには、連邦政府・州政府・地方政府と三つのレベルの承認を必要とした。

刷新された公共政策は、次に官僚組織の構造や組織のプロセスに変化をおこさせ、その次に行政的改革が行われ、公共サービスやそのやり方や費用について改革されていく。しかし、政治的改革だけが官僚組織における改革をひきだす要素ではない。そのほか制度の改革や連邦の資金などもその要素である。制度の変化によってひきおこされる変化は一般的である。たとえば、コンピュータ技術の発展によって、それを採用した都市は他の都市にもおよぼそうとしている。また連邦政府・州政府から入る資金は、継続的なものであれ一時的なものであれ、公共住宅、警察、公共学校における行政改革と直接関係がある。

行政的な改革に対する要求は、官僚組織のアウトプット——フィードバックの環を通じて刺戟を受ける。アメリカの主な都市での公立学校制度の改革を評価する基準として、高等学校生徒の退学率と大学進学率をとってみるとそれは明らかである。アウトプット——フィードバックが行政的改革をすすめるための第三の独立した要素であることがわかる。政治的改革と行政的改革の採用に対す

図-1 地方政府によるイノベーション採用のためのモデル (A Model for the Adoption of Innovation by Local Government)



る地域社会の状態の影響については、はっきり区別されねばならない。とくに公共政策の政治的改革は、コミュニティの状態と大きな関係がある。しかし行政的改革とコミュニティのそれとはあまり関係がない。行政的改革の独立的要因は、公共サービスからの直接的フィードバックの対応、公共政策における変化として政治制度によってもたらされる新しい資金に限られている。

まとめとして著者は次のように強調している。政治的改革と公共政策を区別することは大切である。政治的改革はすなわち公共政策に他ならないし、それは全く特別の種類、つまり同じ目標をもった多くの地方政府のなかの一つが新たに採用した政策を意味している。政治的改革には本来危険性があり、先駆者のあとにつづく限りあまり危険はないものだ。いままでの研究の多くは、政治的改革の採用について、公共政策の研究から入っていて、真の政策改革(Policy Innovation)にふれていない。それは公共政策と政治的改革を同一視しているからである。政治的改革と行政的改革の二つとも地方政府に特有のものであるが、両者を一緒に論ずることはできない。政治的改革は公共政策のひとつの形であるが、行政的改革は、地方政府の公共サービスを現

実のアウトプットへと導くプロセスや組織における改革である。この改革も一群の地方政府のなかで最初に採用されたものでなければならぬ。

改革の採用は、少くとも誘因が決定権者に示される限り、予測しうることである。政治的改革は直接コミュニティの影響をうけるが、行政的改革はそうではない。行政的改革は公共政策、政府内の関係などの複雑な相関によって決定されコミュニティからの影響は間接的である。地方政治における改革の研究は明らかに初期の段階にある。ここに示された分類やモデルが刺激となって、研究がさらにすすむことを期待したい。

一三 ケインズ理論の後退と日本の場合

以上がビンガム氏の論文の大綱である。彼は改革の具体的な事例を分析するよりは、改革の分類ないし概念規定により多くの努力をさいている。彼は政治的改革(Political innovation)を政治的改革と訳していたが、政治というのは日本での概念とちがって、むしろ政策的目標をもった刷新策といった方が近いかもしれない)と行政的改革(Bureaucratic innovation)これも官僚的改革というのが直訳になるが、行政組織内部の改革という意味に近い)と二つに分類し、またそれを

公共政策(Public Policy)の大きな範囲内としながらも、区別している。この三つの概念規定について、アメリカにおけるそれと、わが国におけるそれとどう異なるのか同じなのか、私の不勉強のせいでよく理解できない。

しかし、日本の自治体にあてはめてみるとこんな風になるだろうか。公害対策や宅地開発規制について、都市自治体が中央政府の政策に先んじて、要綱行政によって政策の先取りをした。そうした先取り政策は横浜市が他に先んじて行ったものであり、ビンガムがいう政治的改革であろう。また、その普及の仕方も彼のいうとおりである。その政治的改革にもとづいて、要綱の細目とそれに対応する行政行為の改革が当然でてくる。これがビンガムがいう行政的改革にあたるといえるだろう。しかも、二つとも大きな意味で公共政策の範囲のなかである。しかし、ビンガムがいう行政的改革はもっと行政技術的なことを意味しているかもしれない。また、改革の時間的経過によるちがいや、地理的分布の着眼もおもしろい。

いづれにしても、アメリカでも行政改革に対する国民の強い要求がでている。膨大化した行政機関管理に対する反発である。減税の住民投票がいくつかの州で通過し、いまアメリカ国内で新しい運動

になりつつあるのも、そうした巨大化したガバメントに対する反撥の感情である。一九三〇年代の大不況時代に典型的に示されているように、つねに不況はニューディール政策、つまり政府主導の国営事業の拡大で、なんとか乗り切ってきた。しかし石油ショック以後の長期不況の政治・経済構造は、ケインズ政策ではどうにもならない段階にきている。

「三〇年代のニューディール政策を生んだ産婆役は当時の大不況であった。こんどの税金反乱のそれはインフレだった」とのべ、さらにニューディール以来のアメリカ政治の根本的変革につながるかもしれないという見方をしている。いま、アメリカでは政府が手を出す範囲をもっとせよと、個人にまかせせる部分をもっと大きくせよという声が強まっているが、そうしたスモール・ガバメント、デセントラリゼーションを主張しているのは、かつてのリベラル派ではなく、新保守主義的傾向の市民・学者たちであることは興味深い。大きな政府は税金が高くなるという「フリードマン」経済学がドル低落、不況のなかの国民の心をとらえているのである。こうした背景をもつてみると、行政改革というのは、アメリカ都市政治にとって、いま非常に大きな課題になっているといえよう。