

ネットワーク分析による ローカル・ガバナンスの構造分析 —— 2 県の事例から ——

金 宗 郁

I. 問題意識

本稿の目的は、二元代表制の党派的特性とローカル・ガバナンス構造の関係を明らかにすることである。言い換えれば、首長と議会の党派的關係によって当該地域社会における利益・利害の集約構造が異なるのではないかというのが本稿の問題意識である。

まず、二元代表制の党派的特性とは、地方議会において首長を支援する政党や会派に属する議員が多数派であるかに関わる⁽¹⁾。つまり、首長と議会における党派的關係は、県政運営における対立的か協調的かを示し二元代表制の政治的特性を規定する。近年、自治体の二元代表制による地方政治を分析する実証研究が多くなっている（名取，2003；曾我・待鳥，2007；砂原，2008）。つまり、予算提出権などを含む包括例示主義に基づく首長の権限は、議会の権限を圧倒するものであるものの、議決権、再議権などの制度上の権限をもつ議会との何らかの妥協が必要となるので、議会の影響力の行使が可能である。また、議会の影響力行使の手段としては、制度上の権限だけでなく、首長選挙における支援、政策過程における行政職員

との接触などが考えられる。さらに、議会の影響力は、絶対的なものというより、首長と議会での多数派の関係から見受けられ、それらの関係によって政治的帰結（政策決定）が異なるという分析結果が得られた。こうした分析結果は、従来自治体の政策決定において弱い議会を否定し、そこから地方政治のダイナミックな様態を導き出したと評価できる。しかしながら、こうした分析結果からいえるのは、二元代表制によってもたらされる「自治体」の政治的選択（結果）であり、二元代表制によってもたらされる「地域社会」の政治過程までは描くことができない。ただし、首長と議会の政策選好によって地域社会の利益集約・収斂過程を推論することができる。つまり、首長と議会における選挙制度の特徴が彼らの政策選好を規定し、首長が地域社会全体の集合的利益を、議会が個別的利益を求めているという前提が成り立つ。その前提に立てれば、地域社会における個別的利益は、おおむね地方議会議員を通して、首長を頂点とする自治体の行政に伝えられて集約・収斂された上で、最終的な調整が行われることになる。つまり、「首長中心型利益集約・収斂構造」が成立するのである。しかしながら、こうした地域社会の利益集約・収斂構造は、果たしてどの自治体においても共通であろうか。仮に、各自治体において利益集約・収斂構造の相違が存在するならば、それは何によるものであり、何を意味するのか。この問いに対して本稿では、地域社会の利益が自治体の政治過程に集約・収斂されて最終に調節されていく過程をローカル・ガバナンスの構造とし、二元代表制の党派の特性がローカル・ガバナンスの構造に影響を与えるとみなす。

そこで、本稿におけるガバナンスとは何かについて簡単に触れておきたい。本稿におけるガバナンスとは、自治体の政策過程に関わる各アクター間の関係による統治過程を考察するという分析的表現である。1990年代以後、政治・行政学においては「ガバメントからガバナンスへ」と表現が一般に使われるようになった。しかしながら、ガバナンスの概念に対して一致した見解が存在するものではない。にもかかわらず、ガバナンスとい

う文脈は従来の政府、行政に対する否定的なイメージを払拭し、何らかの「新しい」または「改革的」なものとしてイメージされている。そうした背景には、従来の政府機能に対する二つの懐疑が存在する。第一に、政府・行政のパフォーマンスに関わる。官僚制という強力的な手段を用いて公共サービスの提供を行ったガバメントは、社会の複雑化につれて多様でありながら新しい国民のニーズに対応しきれなくなり、独占的な政府による公共サービスの提供は必ずしも効率的でないという批判に直面している。第二に、ガバメントに対する民主的統制が低下しており、行政と議会に対する国民の信頼は低い水準で停滞していることである。そこで、この二つの問題を解決するため、ガバナンスの議論では多様なアクターの参加を促すとともに、公共サービスの担い手の多様化を通して公共問題を解決していくことが論じられる。

一般にガバナンスの文脈では、各セクター(公的・私的・ボランティア)の境界を越えて、社会問題を解決していく過程が論じられ、その過程とはネットワークングとパートナーシップの過程を示す。⁽²⁾ いわゆる、ガバナンスの論点は社会問題の解決過程における各アクターまたは制度間の相互依存性に焦点を置きながらも、新しい統治(governing)過程もしくは秩序化された規則の新しい条件などが含まれているのである。⁽³⁾ したがって、社会問題の解決にあたって、意思決定過程に関与するアクターが限定的でなく、アクターの多様性が強調されており、何を行うべきかという方向性に対するアクター間の調整過程がガバナンスということについては異論がないようである。その中で、ガバナンスに関する定義や類型も様々であり、数えられないほどである。もちろん、それらを取り上げて説明した上で、日本の状況にあてはまるモデルを析出することも意義があるが、ここでは、ガバナンスを広い概念としての「統治パターン」⁽⁴⁾に重みをおきながら検討していくことにしたい。

本稿の題名であるローカル・ガバナンスからすれば、地域社会の公共問題に対して自治体、市民社会、地域経済社会が民主的な意思決定を行う相

相互作用であり、それらの組織間の関係が重要となる。⁽⁶⁾すなわち、公共問題をめぐる自治体の権力行使とともに地域住民を含む諸利害関係者の意思が投影されていく統治過程である。すると、ガバナンスの概念は新しいものでないかもしれない。ただし、地域社会の統治構造に関する内部の力学関係を考察することによって、従来のガバナンス議論において政治的な要素を強化することが可能であろう。すなわち、現在の地域政治社会のガバナンスに対する理解を深めながら、「旧ガバナンス」の変化を探求することがNPM型ガバナンスや官民協力としてのガバナンスに加えてガバナンス研究の質を高めるのに貢献できると思われる。

上記の問題意識に基づいて本稿の目的をまとめると、ローカル・ガバナンス構造に対する二元代表制の党派的特性の影響を検証することとなる。検証方法に関しては、二つの県から得られたデータを用いてネットワーク分析を試みる。具体的には、神奈川県と福井県において各県の政策過程に関わっている各アクター間の相互関係を比較した上で、「首長中心型の利益集約・収斂構造」が、二元代表制の党派的特性が異なる状況をもつ神奈川県と福井県においても看取できるかを検討することにした。

Ⅱ. 分析対象とデータの説明

本稿の分析対象となる自治体は、神奈川県と福井県である。両県の共通点は、知事が2003年知事選で当選されて現在2期目となっており、両県の知事の目指す県政運営は地域社会全体にある程度定型化されているところである。それに対して相違点としては、都市部と地方部という地域特性もあるが、本稿の関心である二元代表制の党派的特性からすれば、知事と議会の関係において大きな違いを有している。神奈川県の松沢成文知事は、2003年の知事選において政党の推薦を受けず、無党派層の支持を集めて自民、公明、保守の政権与党が推薦した候補者を破って当選された。当選後、多数野党の自民党が対決姿勢を鮮明にすることにより、県政運営

において県議会との対立もしくは緊張関係が特徴付けられる。一方、福井県の西川一誠知事は、2003年の知事選で自民、民主、公明、社民、保守新党の与野党相乗りの上に、連合福井からも推薦を受けて当選された。つまり、知事は議会の協力関係を維持しながら、安定的な県政運営を行える環境を保つといえる。

また、両県の県議会における政党・会派別の議席率をみると、現在、神奈川県（定数107人のうち、現議員数103人）では自民党が38.8%、民主党・かながわクラブが33.0%で最も高く、公明党（11.7%）、県政会（9.7%）、市民の党（1.9%）が議会議席を占めている。その他では、共産党、神奈川ネット、市民町民議員の会、ルネッサンス21、社民・未来などが一人の議員を有している。これに対して福井県の県議会の場合（定数40人のうち、現議員数38人）、自民党議員が71.1%を占め圧倒的な優位を占める。その他の政党・会派は、県民連合が（民主党）13.2%、一志会が10.5%であり、公明党（1人）、無所属（1人）が議席を有している。このように、県議会の議席からしても神奈川県と福井県はかなり異なる状況に置かれている。無党派知事に加えて自民党と公明党が多く議席をしめながら、民主党など国政政党以外にも地域政党が多く存在する神奈川県は、一体的な議会運営が難しく、知事と議会における複雑な関係を示す。それに対して、県議会において自民党が絶対多数を占める福井県は、一体的な議会運営が容易であるとともに与野党相乗り知事が加えて融和的な県政運営が可能であると考えられる。

こうした両県における二代表制の党派の特性は、果たしてそれぞれのガバナンス構造にいかなる影響を与えているだろうか。そこで、知事と議会の党派の関係によるローカル・ガバナンス構造を分析するため、本稿では自治体の政策過程に関わる各アクター間で行われる「接触」、「情報の提供・交換」に着目することにする。つまり、自治体の関係者を含めて地域社会に分散されている諸団体が自らの仕事（事務、事業、政策など）の遂行のため、どのようなアクター（団体）と接触し情報の提供・交換を行っ

て、自治体の政策過程に対して自らの選好・利益を実現しようとするかを検討することにより、当該地域社会の意思決定構造もしくは利益表出・集約過程を考察していきたい。

本稿で用いられるデータは、慶應義塾大学グローバル COE プログラム「市民社会におけるガバナンスの教育研究」が2009年1月13日から3月16日まで神奈川県と福井県を対象として行った「平成20年度全国ガバナンス市民意識調査」データである。調査対象は、知事、県議会議長、県議会議員、県庁課長以上職員（出先機関を除く）、市町村長、市町村議会議長、市町村議会各会派代表、市町村行政職員（財政課長、政策課長、福祉課長、まちづくり担当課長、環境担当課長）、NPO 団体、NPO 以外民間団体であり、全体回収率⁽⁷⁾については神奈川県が42.7%、福井県が50.8%である。

また、上記の調査についてご協力を下さった自治体の関係者と団体の関係者の方々とともに、調査データの使用についてご許可を下さった慶應義塾大学グローバル COE プログラム「市民社会におけるガバナンスの教育研究」には、ここに記して感謝の意を表したい。

Ⅲ. ネットワーク分析によるローカル・ガバナンスの構造分析

1. 政策決定過程における影響力構造

地域社会の権力構造論（CPS, Community Power Structure）では、地域社会に対して強い影響力を持つ主要なアクターは存在するか、もしも存在するならば、誰かといった地域社会における権力の所在が検討された。つまり、地域社会の意思決定に対して「誰が支配するか」という問いであって、F. ハンター（F. Hunter 1953）、R. ダール（R. Dahl 1961）などの研究を言及する必要もなくよく知られた。その中で、地域社会における支配者が存在するかというエリート主義と多元主義の論争とは別に、影響力の測

定に関わる方法論も論じられた。たとえば、ハンターの「声価法」は、地域社会の合意形成において他より大きな影響力をもつものと、そうでないものが存在するという前提で、地域社会の有力者による影響力構造の評価である。これに関しては、非調査者の主観によって取り上げられた少数の有力者が果たして実際の権力者であるか、地域社会における争点ごとに有力者が異なるなど、影響力の測定に関する主観性、抽象性が批判の対象となった。しかしながら、こうした影響力の評価は様々な問題を抱えているにもかかわらず、現在自治体の政策決定過程に関わる研究では多く利用されていることも事実である。たとえば、自治体の意思決定を考察する際、自治体の関係者（首長、議員、職員）に対するアンケート調査による自治体の政策過程に関わる諸アクターの影響力評価は、多く愛用される。（村松・伊藤，1986；小林・新川・佐々木・桑原，1987；酒井，1999；小林・中谷・金，2008）。自治体の政策決定過程に対するこれらの研究が挙げた影響力主体は、自治体の関係者だけでなく国、地域経済団体、市民団体、地域メディアなど多岐にわたっているが、調査対象のレベル（広域か基礎か）に関わらず、最も影響力を有しているのは知事、市町村長である。この結果は、実質的な影響力はともかく、制度上の大きな権限をもち最終的な決定権を行使するのが首長であろうという非調査者の認識が反映されたものである。また、こうした従来の調査結果は、本稿で用いられる調査データにおいてもみてとれる。

本調査データの対象となるアクターは、前述したように、知事、県議会議員、県議会議員、県庁課長以上職員、市町村長、市町村議会議員、市町村議会各会派代表、市町村行政職員、NPO 団体、NPO 以外民間団体のうち経済団体、労働団体などの 11 アクターである。上記のアクターに対して、「貴自治体において新しい政策を立案・決定する際、次の人・機関・団体はどの程度影響力があると思いますか」という質問項目を設けて尋ねた結果、神奈川県が 3.09、福井県が 3.06 で両県ともに知事が全体平均点として最も高い⁽⁹⁾（表 1）。

表1 神奈川県と福井県における影響力のあるアクター

神奈川県		福井県	
知事	3.09	知事	3.06
県議会議員	2.92	県議会議員	2.85
地域メディア	2.86	地域メディア	2.70
県各担当局部	2.86	県各担当局部	2.67
県政策局部	2.79	県総務局部	2.63
市町村局部	2.73	県政策局部	2.63
市町村長	2.66	県議会議長	2.54
県総務局部	2.63	市町村長	2.52
経済団体	2.51	中央省庁	2.50
中央省庁	2.50	国会議員	2.45
NPO	2.45	市町村局部	2.34
県議会議長	2.41	経済団体	2.33
国会議員	2.39	町内会	2.16
町内会	2.36	農業団体	2.08
市民運動	2.18	中央政党	2.04
中央政党	2.17	金融団体	2.03
医療団体	2.17	市民運動	1.92
労働団体	2.16	NPO	1.89
農業団体	2.16	市町村議会議員	1.81
市町村議会議員	2.09	労働団体	1.81
大企業	2.07	医療団体	1.77
金融団体	2.03	市町村議会議長	1.76
市町村議会議長	1.90	大企業	1.70
弁護士	1.85	同窓会	1.70
同窓会	1.60	弁護士	1.54

それに続いて県議会議員（神奈川：2.92，福井：2.85），地域メディア（神奈川：2.86，福井：2.70），県各担当局部（神奈川：2.86，福井：2.67）が高く評価されており，両県において共通的である。その次にランクされるのが神奈川県では県政策局部（2.79），市町村局部（2.73），市町村長（2.66），県総務局部（2.63）などであり，福井県では県総務局部（2.63），県政策局部（2.63），県議会議長（2.54），市町村長（2.52）などである。

この調査結果からすれば、影響力の順位においては多少相違が見られるものの、両県における上位の影響力主体が県関係者と県内の市町村関係者であることは変わらない。自治体関係者以外の中央省庁、NPO、民間団体などをみると、神奈川県の場合、経済団体と中央省庁、NPOが中間層を形成する一方、福井県では中央省庁、国会議員、市町村局部が位置される。さらに、その次となるアクターをみると、大きな相違がみられる。

いずれにしても、両県の政策決定過程に関わっているアクターによる評価では知事、県議会議員、県の執行部が県の政策決定を行っていることがみてとれる。また、こうした結果は、従来の研究においても見受けられたものであり、今後の調査においてもそれほど変動が見られない⁽¹⁰⁾。しかし、政策決定過程における影響力を検討する目的は、「意思決定の最終的な結果」に対する権力ないし影響力の所在にも関心をもつが、むしろ「最終決定者が下す決定に至るまでの過程」においてどのようなアクターが関わって、決定者までの主たる経路とは何かであろう。このことは、首長を頂点とするピラミッド構造の執行部と議決機関である地方議会に対してどのように地域社会の諸利益が伝達・集約されるか、また集約された利害は自治体の中でどのように調整されるか、その後政策執行段階においてより効果的な政策目標の実現のため、どのようなアクターが関わるかなどであり、まさに「ガバナンスの様態」である。

したがって、本稿では上記の影響力構造の下で、各アクター間の関係に注目した上で、知事と議会に対する他のアクターの行動（「接触」と「情報の提供・交換」）を考察することにする。表1の集計結果からすれば、知事の影響力が最も高く評価されているので、行政職員を含む地域社会の諸アクターからの接触・情報は、知事に最も集中されると予想されるが、果たしてこうした首長中心型の利益集約・収斂構造は両県において同様であろうか。また、個別利益の政策選好をもつ地方議員と個別利益を抱えているそれぞれアクター間における利害合致は、双方間の接触・情報交換をより活発にさせるだろう。この行動パターンは、果たして両県においても

同様であろうか。

そこで、本稿の分析では各アクター間で行われる接触と情報の提供・交換を包括的に検討するために、ネットワーク分析⁽¹¹⁾を用いることにする。ネットワーク分析は、アクター間もしくは組織間の関係に重点を置きながら、その構造やネットワークの特徴を観察する実証的な分析ツールである。そこで、「関係」への重点⁽¹²⁾というのは、各アクターの身分、地位などの属性による分析（属性主義⁽¹²⁾）でなく、各アクター間の紐帯（絆）を定量化して、全体の構造を観察することを指す。したがって、ネットワーク分析においてよく用いられる概念が中心性（centrality）である。ネットワーク分析では、あるネットワークにおいて他者との関わりあい⁽¹³⁾が比較的に活発なアクターをネットワークの中心的なものとし、他者に大きな影響力を与え⁽¹³⁾とする。すなわち、多くの紐帯をもつアクターは、ネットワークの中で中心的なものでありながら、影響力を行使しやすいのである。以下では、ネットワーク分析に関わる主な概念を簡単に紹介した上で、神奈川県と福井県に対するネットワーク分析を行うことにしたい。

2. ネットワーク分析の主な概念

ネットワーク分析のメリットは、あるネットワークにおけるアクター間の関係を統合的に考察することができること以外にも、各アクター間の紐帯をグラフ化することにより、アクター間の関係について視覚化が実現できる点である。そこで、ネットワークのグラフにおける点（アクター）はノード（node）と呼ばれ、各ノードに接続している線の数を次数（degree）という。また、ネットワーク内におけるアクターの中心性は、行為者の法的・制度的に規定される名義的な雇用関係や権力関係でなく、単純に行為者間に存在する関係パターンのみによって測られ、中心性の程度は行為者間における紐帯の数、強さ、方向、連結の型によって規定される。中心性を測る指標⁽¹⁴⁾としては、次数（degree）、近接性（closeness）、媒介性（betweenness）⁽¹⁵⁾などがある。

まず、ネットワークの中心性分析において最も単純な中心性の指標が「次数」である。次数はアクターと他のアクターとの連結数（アクターの活動量）を示すので、次数が多いほど、中心的であると解釈できる。また、関係において方向性がある場合（有向グラフ）、出次数（out-degree）と入次数（in-degree）によって、各アクターが他のアクターとの関係において「発信源」もしくは「受け手」となるかを検討する。

それに対してアクター間の「距離」に基づく中心性の指標が「近接性」であり、ネットワーク内のすべての行為者が互いに到達するために必要な最短距離の合計との相対比率によって決定される。つまり、近接性の指標においては、ネットワークの中に存在するどの人にも、最短経路でメッセージを伝達しうる人が最も中心的な人である。

また、行為者がどの程度、ネットワーク内で人々の関係を媒介しているのかを示す指標が「媒介性」である。ネットワークの中で、誰か一人がいなければ情報が伝わらないといった「核」となる行為者がいる場合、その人が最も中心的であるという考え方である。つまり、媒介性はアクター間の関係維持において必須的なアクターの位置特性を示すものであり、潜在的な情報統制力や関係の切断力を有しているアクターは誰かに関係する。

以上のように、ネットワークにおける中心性は多様な視点から把握でき、それぞれの特性を用いてネットワークにおける中心的なアクターを見出せる。

3. ネットワーク分析によるローカル・ガバナンスの構造

上述したように、本稿の目的は、自治体の政策過程に関わる各アクター間で行われる「接触程度」と「情報の提供・交換」に着目し、ネットワーク分析を行うことにより、二元代表制の党派的特性とローカル・ガバナンス構造の関係を解明することである。そこで、ネットワーク分析の結果を検討する前に、ネットワーク分析に用いられた本稿のデータについて説明したい。

調査データは、自治体関係者として県関係者（知事，県議会議長，県議会議員，県政策局職員，県総務局職員，県各担当局職員）と市町村関係者（市町村長，市町村議会議長，市町村議会議員，市町村各担当局（課）職員）以外に，NPO 団体，経済団体，労働団体から回収されたものである。また調査票に取り上げられたのは，表 1 のように上記の調査対象者以外，中央省庁，国会議員，政党，大企業などの 26 アクターである。したがって，相互評価の行列データは，26 アクターの相互評価のデータではなく，非対称的なものである。すなわち，26 アクターに対する評価データは調査対象者から回収されたものであるので，調査対象者でないアクターや未回収のアクターによる相手の評価データは欠損値となる。さらに，議会議員，行政職員，NPO 団体，経済団体，労働団体のデータは複数の回答者から得られたもので，分析上ではそれぞれの平均値が用いられる⁽¹⁶⁾。

以下では，次数，近接性，媒介性による中心性分析に基づきながら，神奈川県と福井県に対するネットワーク分析を進めていきたい。

① 「接触程度」と「情報提供・交換」に対する各アクターの平均値

そこで，各アクター間における相互評価の平均値を検討すれば，まず，「自身から他アクターへの接触程度と情報提供・交換程度」（表 2）では，神奈川県と福井県の知事が最も平均値が高い。すなわち，各アクターに対して知事は，他のアクターよりも活発に接触，情報提供・交換を行っている。

神奈川県の知事の場合，自分を除くすべてのアクターに対する接触程度が 3.38 であり，情報提供・交換程度が 3.50 である。さらに，福井県の知事も，神奈川県の知事に比べて値が小さいものの，他アクターに対する接触程度が 3.08 であり，情報提供・交換程度が 3.21 となり，福井県内の他アクターより最も高い。その次に高い平均値を示すのは，市町村長である。接触程度と情報提供・交換に対して神奈川県の市町村長は，それぞれ

表2 「自身から他アクターへの接触程度と情報提供・交換程度」の平均

	神奈川県		福井県	
	接触程度	情報提供・交換	接触程度	情報提供・交換
知事	3.38	3.50	3.08	3.21
県議会議長	—	—	3.00	3.09
県議会議員	2.55	2.38	2.23	2.24
県総務局部	1.90	1.94	1.87	1.86
県政策局部	1.90	1.94	2.12	2.01
県各担当局部	1.90	1.94	1.91	1.88
市町村長	2.62	2.60	2.78	2.43
市町村議会議長	2.37	2.28	2.02	1.67
市町村議会議員	2.14	2.03	1.95	1.88
市町村局部	1.75	1.66	1.86	1.86
中央省庁	—	—	—	—
国会議員	—	—	—	—
中央政党	—	—	—	—
労働団体	2.28	2.15	1.91	1.77
農業団体	—	—	—	—
経済団体	2.16	1.95	2.04	1.96
大企業	—	—	—	—
地域メディア	—	—	—	—
NPO	1.66	1.58	2.04	1.90
市民運動	—	—	—	—
弁護士	—	—	—	—
医療団体	—	—	—	—
金融団体	—	—	—	—
町内会	—	—	—	—
同窓会	—	—	—	—
全体平均	2.22	2.16	2.22	2.14

2.62, 2.60であり、福井県の市町村長は2.78, 2.43である。これに対して、県議会議員の場合、両県ともに、2.2から2.6の平均値を示し上記の首長（知事と市町村長）に比べて他アクターへの接触ないし情報提供・交換程度が小さいことが明らかになった。ただし、福井県の県議会議長が知

事に続いて他アクターへの接触と情報提供・交換を行っている⁽¹⁷⁾。

また、行政職員の場合、県と市町村を問わず、他のアクターに対する接触と情報提供・交換がそれほど活発でない。県職員は1.8-2.1の平均値を示し、市町村職員も1.6-1.8の平均値を示した。

それに対して、労働団体、経済団体、NPO団体をみると、神奈川県における労働団体と経済団体は、福井県のそれぞれの団体に比べて他アクターへの接触と情報提供・交換を行っていることが明らかになった。一方、福井県のNPO団体は他アクターへの接触程度が2.04、情報提供・交換が1.90であり、神奈川県の前より高い平均値を示す。

「自身から他アクターへの接触程度と情報提供・交換程度」は、他アクターに対するアプローチ量であり、いわゆる自らの評価に基づく活動量を示すものである。しかしながら、データ上では、調査対象となっていないアクターが多く、アクター間の比較範囲が限られる。そこで、逆のベクトルとして「他アクターから自身への接触程度と情報提供・交換」を集計してみると、表3のとおりである。

「他アクターから自身への接触程度と情報提供・交換」の平均では表2の「自身から他アクターへの接触程度と情報提供・交換程度」の結果と違って、「接触程度」においては、神奈川県では県各担当部局が2.80、県議会議員が2.79で最も高い値を示し、福井県では県議会議員が2.80、県各担当部局が2.73で最も高い。すなわち、両県において県各担当部局と県議会議員が他のアクターによる接触が多いのである。また、「情報提供・交換」においては、神奈川県において県各担当部局（2.72）、県議会議員（2.69）、地域メディア（2.69）などが、福井県において県各担当部局（2.75）、県議会議員（2.69）、県政策部局（2.64）などが高い平均値を示し、他のアクターからの多くの情報を受けながら、他のアクターとの情報交換を行っていることがみてとれる。

そこで、本稿では、「他アクターから自身への接触程度と情報提供・交換」の値を用いてネットワーク分析を行うことにしたい。さらに、アクター

表3 「他アクターから自身への接触程度と情報提供・交換」の平均

	神奈川県		福井県	
	接触程度	情報提供・交換	接触程度	情報提供・交換
知事	2.27	2.46	2.47	2.60
県議会議長	1.80	1.87	2.16	2.20
県議会議員	2.79	2.69	2.80	2.69
県総務局部	2.30	2.35	2.56	2.62
県政策局部	2.52	2.54	2.55	2.64
県各担当局部	2.80	2.72	2.73	2.75
市町村長	2.37	2.34	2.49	2.51
市町村議会議長	1.71	1.69	1.92	1.69
市町村議会議員	2.06	1.96	2.07	1.86
市町村局部	2.59	2.68	2.54	2.45
中央省庁	2.21	2.09	2.32	2.13
国会議員	2.21	2.08	2.46	2.16
中央政党	1.97	1.87	1.97	1.90
労働団体	2.14	2.08	1.74	1.65
農業団体	2.03	1.97	1.82	1.91
経済団体	2.51	2.38	2.54	2.29
大企業	2.00	1.85	1.73	1.51
地域メディア	2.65	2.69	2.64	2.58
NPO	2.51	2.34	2.16	1.81
市民運動	2.10	1.99	1.99	1.89
弁護士	1.73	1.60	1.43	1.48
医療団体	2.02	1.95	1.77	1.81
金融団体	2.07	1.92	1.95	2.03
町内会	2.37	2.31	2.46	2.28
同窓会	1.60	1.53	1.96	1.75
全体平均	2.21	2.16	2.21	2.13

間における接触と情報提供・交換の程度に対しては強度を制限して紐帯をデータ化することにする。各アクターに対する「接触程度と情報提供・交換」のデータは、4点尺度として測られたので、2点以下の値は接触と情報提供・交換をあまり行っていないことになる。⁽¹⁸⁾したがって、表3にお

各アクターの平均値の中で最も高い値を基準とし、基準値を上回っている場合は「1」、そうでない場合は「0」にして紐帯の有無を判定する。具体的に、「接触程度」では、両県において「県各担当局部」と「県議会議員」の2.80であるので、基準値とする。また、「情報提供・交換」に対しては、両県の「県各担当局部」がそれぞれ2.72と2.75であるので、2.70を基準値とする。

② 中心性によるネットワーク分析

まず、回数による中心性分析からすれば、どのアクターが最も紐帯をもっているだろうか。上述したように、本稿では「他アクターから自身への接触程度と情報提供・交換」のデータを用いて、入次数（in-degree）を中心として分析を進めていく。

入次数による中心性分析を行った結果（表4）、影響力による集計結果と違って神奈川県と福井県の相違がみられた。まず、「接触程度」から検討していくと、神奈川県では「県議会議員」が他アクターから最も接触されていることが明らかになった。その次には、「県各担当局部」（0.292）、「町内会」（0.250）、「県政策局部」（0.208）、「市町村議会議員」・「市町村局部」・「国会議員」（0.167）などが多く接触されている。それに対して福井県の場合、「県各担当局部」が最も接触されており、「県議会議員」・「県政策局部」・「町内会」（0.208）、「知事」・「県総務局部」・「中央省庁」・「国会議員」・「地域メディア」（0.167）などが続いている。すなわち、県担当局部と県議会議員は、いずれの県においても高い中心性を示し、他アクターから多く接触されている。その一方、注意を引くのが両県における知事の中心性である。神奈川県における知事の中心性は低く（0.042）、県議会議員に比べて劣る。これに対して福井県における知事の中心性は、県議会議員に比べて低いものの、上位にランクされる。

これらの結果は、単なる接触よりも接触の質が含まれる「情報提供・交換」においてより明らかになる。神奈川県では「県議会議員」（0.333）が

表4 入次数による中心性分析の結果（入次数割合）⁽¹⁹⁾

接触程度				情報提供・交換			
神奈川県		福井県		神奈川県		福井県	
県議会議員	0.333	県各担当局部	0.250	県議会議員	0.333	知事	0.250
県各担当局部	0.292	県議会議員	0.208	県各担当局部	0.250	県政策局部	0.250
町内会	0.250	県政策局部	0.208	県政策局部	0.208	県各担当局部	0.250
県政策局部	0.208	町内会	0.208	市町村局部	0.208	県総務局部	0.208
市町村議会議員	0.167	知事	0.167	町内会	0.208	地域メディア	0.208
市町村局部	0.167	県総務局部	0.167	知事	0.167	町内会	0.208
国会議員	0.167	中央省庁	0.167	県総務局部	0.167	県議会議員	0.167
県総務局部	0.125	国会議員	0.167	市町村議会議員	0.167	市町村局部	0.167
地域メディア	0.125	地域メディア	0.167	国会議員	0.167	県議会議長	0.125
市町村長	0.083	市町村局部	0.125	地域メディア	0.167	国会議員	0.125
中央政党	0.083	経済団体	0.125	市町村長	0.083	農業団体	0.125
経済団体	0.083	県議会議長	0.083	農業団体	0.083	経済団体	0.125
大企業	0.083	市町村長	0.083	経済団体	0.083	市民運動	0.125
NPO	0.083	市町村議会議長	0.083	大企業	0.083	市町村長	0.083
医療団体	0.083	市町村議会議員	0.083	医療団体	0.083	中央省庁	0.083
金融団体	0.083	中央政党	0.083	県議会議長	0.042	中央政党	0.083
知事	0.042	農業団体	0.083	市町村議会議長	0.042	医療団体	0.083
県議会議長	0.042	NPO	0.083	中央省庁	0.042	金融団体	0.083
市町村議会議長	0.042	市民運動	0.083	中央政党	0.042	市町村議会議長	0.042
中央省庁	0.042	同窓会	0.083	労働団体	0.042	市町村議会議員	0.042
労働団体	0.042	労働団体	0.042	NPO	0.042	労働団体	0.042
農業団体	0.042	大企業	0.042	市民運動	0.042	大企業	0.042
市民運動	0.042	医療団体	0.042	弁護士	0.042	NPO	0.042
弁護士	0.042	弁護士	0.000	金融団体	0.042	弁護士	0.042
同窓会	0.000	金融団体	0.000	同窓会	0.000	同窓会	0.042

他アクターから多くの情報提供を受けているが、知事の中心性は0.167で高くない。それに対して福井県では、情報提供・交換において「知事」(0.250)が中心的なアクターであり、県議会議員の中心性は0.167で高くなく、神奈川県と対比される。一方、両県の「県各担当局部」と「県政策局部」は、「接触程度」における中心性と同様に、「情報提供・交換」にお

いても上位にランクされた。その他、神奈川県では、「市町村局部」・「町内会」（0.208）, 「県総務局部」・「市町村議会議員」・「国會議員」・「地域メディア」（0.167）が上位部を占めている。また、福井県では「地域メディア」・「町内会」（0.208）, 「市町村局部」（0.167）, 「県議会議長」・「国會議員」（0.125）などが続く。

続いて、上記の入次数による中心性分析の結果をグラフ化してみると、図1から図4（本稿83-86頁）のようになる。図1から図4までのグラフでは、上段に位置するのがネットワークにおける各アクター間の関係を示すものであり、下段の円グラフは、ネットワーク内の中心性によるアクターの位置を示したものである。

まず、「接触程度」において神奈川県の場合、「県議会議員」が最も中心的なアクターとして、「知事」, 「県各担当局部」, 「県政策局部」, 「県総務局部」などの県の行政部から接触を受けながらも、「市町村長」, 「市町村議会議長」, 「労働団体」などからも接触を受けていることがみてとれる。それに対して神奈川県の知事は、他アクターへの接触活動（出次数）が活発であるが、逆の方向では「県各担当局部」や「県政策局部」などの行政職員による接触が多い。また、「県各担当局部」は「知事」, 「県議会議員」, 「県総務局部」, 「市町村局部」, 「経済団体」などから接触を受けている。こうした結果を下段の円グラフ化すると、「県議会議員」が最も中心的な位置を占め、その周りに「県各担当局部」, 「町内会」などが位置するのである。

一方、福井県では、「各担当局部」が最も中心的なアクターとして「知事」, 「県議会議長」, 「県議会議員」, 「市町村長」, 「経済団体」から接触を受けている。また、「県議会議員」は、「知事」, 「県議会議長」, 「県政策局部」, 「市町村長」から受けており、「知事」は「県総務局部」や「県政策局部」だけでなく、「県議会議長」からも接触されている。したがって、円グラフにおいても、「県担当局部」, 「県議会議員」, 「県政策局部」などが中心部に位置するようになる。次に、「情報提供・交換」についてみる

と、「県議会議員」が、「接触程度」と同様に「知事」、「県各担当局部」、「県政策局部」、「県総務局部」、「労働団体」などから多くの情報を受けており、他アクターより中心的な位置を占めている。これに対して福井県の場合、「接触程度」の結果と違って、「知事」が情報の中心を占める。

また、こうした知事と県議会議員に対する両県の相違は、その他「近接

表5 近接性による中心性分析の結果

接触程度				情報提供・交換			
神奈川県		福井県		神奈川県		福井県	
県議会議員	0.336	県各担当局部	0.242	県議会議員	0.333	地域メディア	0.278
県各担当局部	0.336	町内会	0.242	県各担当局部	0.250	町内会	0.260
町内会	0.316	県政策局部	0.214	県政策局部	0.208	知事	0.255
県政策局部	0.280	県議会議員	0.214	市町村局部	0.208	県政策局部	0.255
国会議員	0.250	市町村局部	0.208	町内会	0.208	県各担当局部	0.255
市町村局部	0.240	地域メディア	0.205	知事	0.167	市町村局部	0.241
市町村議会議員	0.229	中央省庁	0.186	県総務局部	0.167	県総務局部	0.227
NPO	0.229	国会議員	0.178	市町村議会議員	0.167	国会議員	0.211
県総務局部	0.219	知事	0.167	国会議員	0.167	市民運動	0.205
地域メディア	0.133	県総務局部	0.167	地域メディア	0.167	県議会議員	0.204
中央政党	0.095	経済団体	0.146	市町村長	0.083	農業団体	0.190
大企業	0.095	同窓会	0.140	農業団体	0.083	県議会議長	0.186
金融団体	0.095	県議会議長	0.136	経済団体	0.083	中央省庁	0.178
経済団体	0.094	市町村議会議長	0.136	大企業	0.083	中央政党	0.178
医療団体	0.094	中央政党	0.136	医療団体	0.083	医療団体	0.178
市町村長	0.083	農業団体	0.136	県議会議長	0.042	金融団体	0.178
県議会議長	0.063	市民運動	0.136	市町村議会議長	0.042	経済団体	0.170
中央省庁	0.063	市町村議会議員	0.136	中央省庁	0.042	市町村議会議長	0.167
労働団体	0.063	NPO	0.136	中央政党	0.042	市町村議会議員	0.167
農業団体	0.063	労働団体	0.128	労働団体	0.042	労働団体	0.167
市民運動	0.063	大企業	0.128	NPO	0.042	大企業	0.167
弁護士	0.063	市町村長	0.115	市民運動	0.042	NPO	0.167
知事	0.056	医療団体	0.113	弁護士	0.042	弁護士	0.167
市町村議会議長	0.056	金融団体	0.000	金融団体	0.042	市町村長	0.157
同窓会	0.000	弁護士	0.000	同窓会	0.000	同窓会	0.140

表6 媒介性による中心性分析の結果

接触程度				情報提供・交換			
神奈川県		福井県		神奈川県		福井県	
県議会議員	0.073	知事	0.091	知事	0.229	知事	0.170
県各担当局部	0.037	県政策局部	0.079	県議会議員	0.091	県政策局部	0.047
知事	0.033	県議会議長	0.041	県各担当局部	0.066	県議会議長	0.031
市町村長	0.028	県議会議員	0.039	県政策局部	0.032	県各担当局部	0.005
市町村局部	0.016	県各担当局部	0.007	県総務局部	0.030	市町村局部	0.002
経済団体	0.004	市町村議会議員	0.002	市町村長	0.029	県議会議員	0.002
県総務局部	0.003	市町村長	0.001	経済団体	0.003	市町村長	0.001
県政策局部	0.003	経済団体	0.001	市町村議会議員	0.001	県総務局部	0.000
NPO	0.002	NPO	0.001	県議会議長	0.000	市町村議会議長	0.000
市町村議会議員	0.001	県総務局部	0.000	市町村議会議長	0.000	市町村議会議員	0.000
県議会議長	0.000	市町村議会議長	0.000	市町村局部	0.000	中央省庁	0.000
市町村議会議長	0.000	市町村局部	0.000	中央省庁	0.000	国会議員	0.000
中央省庁	0.000	中央省庁	0.000	国会議員	0.000	中央政党	0.000
国会議員	0.000	国会議員	0.000	中央政党	0.000	労働団体	0.000
中央政党	0.000	中央政党	0.000	労働団体	0.000	農業団体	0.000
労働団体	0.000	労働団体	0.000	農業団体	0.000	経済団体	0.000
農業団体	0.000	農業団体	0.000	大企業	0.000	大企業	0.000
大企業	0.000	大企業	0.000	地域メディア	0.000	地域メディア	0.000
地域メディア	0.000	地域メディア	0.000	NPO	0.000	NPO	0.000
市民運動	0.000	市民運動	0.000	市民運動	0.000	市民運動	0.000
弁護士	0.000	弁護士	0.000	弁護士	0.000	弁護士	0.000
医療団体	0.000	医療団体	0.000	医療団体	0.000	医療団体	0.000
金融団体	0.000	金融団体	0.000	金融団体	0.000	金融団体	0.000
町内会	0.000	町内会	0.000	町内会	0.000	町内会	0.000
同窓会	0.000	同窓会	0.000	同窓会	0.000	同窓会	0.000

性」と「媒介性」による中心性分析の結果においてもそれほど変わらない。神奈川県に対する「近接性」による中心性分析では、「接触程度」と「情報提供・交換」において「県議会議員」の中心性が最も高い（0.336と0.333）。つまり、他のアクターを経由せずに、多くのアクターと県議会の議員の間に接触・情報提供（交換）が行われている。一方、福井県では「接

触程度」において「県担当局部」(0.242)が、「情報提供・交換」において「地域メディア」(0.278)が他アクターより中心性が高い。また、「情報提供・交換」に対する知事の中心性をみると、神奈川県の記事に比べて福井県の記事の方が他のアクターを媒介せずに情報の提供・交換を受けていることが明らかになった。

次に、「媒介性」による中心性分析の結果をみると、「接触程度」では他の中心性パターンに近い。これに対して、「情報提供・交換」においては両県共に、知事の中心性が高い。この結果は、県行政職員を媒介して情報の提供・交換が行われている知事の位置が反映されているだろう。しかし、「県議会議員」の中心性からすれば、神奈川県の記事議会議員が知事に続いて高い値を示している一方、福井県の記事議会議員の中心性は低い。

以上の中心性分析によるネットワーク分析を受けて知事と県議会議員の関係を中心としてまとめてみると、「接触程度」に対する神奈川県と福井県のネットワーク構造は、「県議会議員」と「各担当局部」を中心とする模様を示し、明確な相違がみられない。ただ、「知事」の中心性からすれば、神奈川県に比べて福井県の記事の方が上記の2アクターとともに中心部に位置しており、こうした結果は「情報提供・交換」に対するネットワーク構造において大きな違いをみせる。神奈川県では、「県議会議員」が情報の中心となり、それとともに「県各担当局部」が地域社会の情報をまとめている模様である。それに対して福井県では、「知事」と「県担当局部」に地域社会の情報が集約される。

IV. 分析結果から得られた知見

上記のネットワーク分析の結果は、地方レベルでいわれてきた「首長中心型の利益集約・収斂構造」が必ずしもすべての自治体に当てはまるとは限らないことを示す。そこで、これまでの分析結果を踏まえながら、注目すべき点について、以下の二点を指摘したい。

第一に、「首長中心型の利益集約・収斂構造」における地方議会議員の活動である。日本の地方制度は、日本の地方自治は二元代表制の法定画一主義とともに、首長に大きな権限を与える首長主義を採用している。すなわち、自治体の首長と地方議会議員の双方が、住民の直接選挙によって選出されるという仕組みが全国の自治体に適用される。さらに、首長の権限は包括例示主義に基づいて政策・予算の提出権を含む自治体の全般に対する権限をもっているのに対して、地方議会の議決事項が制限列举主義で規定されていること、予算提出権をもたないことなどが機関対立構造にも関わらず、「強首長一弱議会」という不均衡を生み出したといわれている。

こうした制度の仕組みは、首長を頂点とする地域利益の集約・収斂構造⁽²⁰⁾をもたらしてきたといわれた。たとえば、佐藤は、戦後日本の政治においてとりわけ、革新自治体期において「大衆包括的クライエントリズム」が確立されたと指摘した。すなわち、当時公害・都市問題への対応が余儀なくされた革新自治体期においては、「個別的・パトロネージ型便益」に対する地方議員の志向にも関わらず、「集散的・ポークバレル型便益」が求められるようになり、その実現はほとんど首長・行政部の政策案や予算案に盛り込むことによって可能であった。また、一般住民の場合、「自治会・町内会」、「役所」という二つの経路を通して身近な地域問題の不満や要求を伝えており、前者は議会との密着性が高いことから地方議員を、後者は「自治体行政への直結」という行政職員を経由して首長へ収斂する構造が出来上がったという。そこで、地方議会議員の活動は、制度的な制約の下で自らの利益を最大化する方法として地域社会の「お世話役・相談役」とどめられた。

しかしながら、本稿の分析結果によれば、従来の「首長中心型の利益集約・収斂構造」は、地方議会の活動によって相違がみられており、その背景には二元代表制の党派性がある。神奈川県では諸アクターからの「接触程度」と「情報提供・交換」の中心は県議会議員であることが明らかになった。無党派知事を抱えている神奈川県では、県民直結型の知事のバ

パフォーマンスが県議会に刺激を与えて県議会議員の行動に何らかの影響を及ぼしたと思われる。それに対して福井県では、相乗り知事の下で、行政を中心とする利益集約構造をみせる。その中で県議会議員は、知事を頂点とする行政の周辺にとどまっているのである。この両県における県議会議員の相違は、他アクターからの「接触程度」と「情報提供・交換」（入次数）だけでなく、他アクターに対する活動量においても違いが看取できる。

表7は、「自身から他アクターへの接触程度と情報提供・交換」（出次数）による中心性の分析結果である。地域社会に対して最も精力的な活動量を示しているのは、知事と市町村長であり、両県における相違はない。これに対して県議会議員は、福井県に比べて神奈川県の方が多い活動量を示しており、神奈川県の中で知事と市町村長の次となる。すなわち、地域社会に対する「発信源」として議員活動の側面からすれば、神奈川県の方が多いのは単なる偶然ではないだろう。

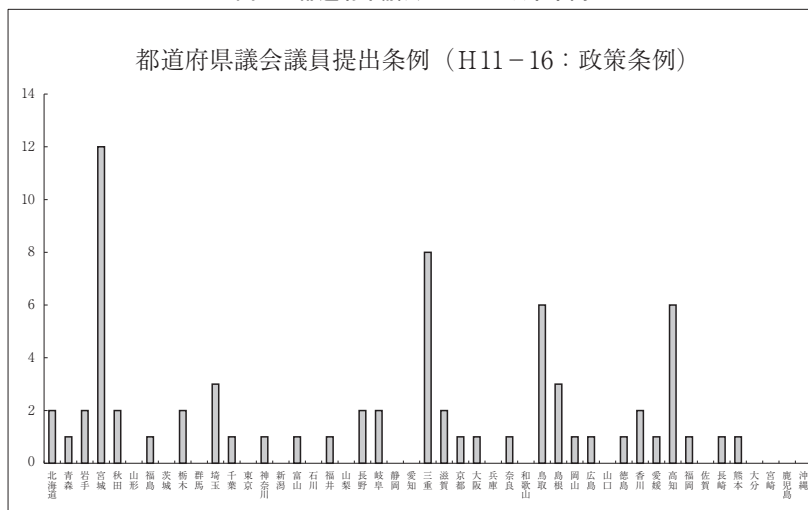
第二には、二元代表制における行政職員の役割である。神奈川県と福井県に対するネットワーク分析の結果における共通点は、地域社会に対する行政職員の高い中心性である。とりわけ、「県担当局部」は、知事、総務・政策局部、県議会議員、市町村、経済団体などの幅広い他アクターからの接触・情報提供(交換)を受けていることが明らかになった。このことは、知事とともに自治体の政策過程において議会との調整活動、市町村を含む地域との調整活動を行っている県職員の現状を示す。ただ、地域の多様なアクターから接触・情報を受けたとしても、行政外部に対する県職員の対応(議会との関係、地域社会との関係など)は別の次元である。すなわち、様々な経路によって集約・収斂された地域社会の問題に対して行政職員が

表7 出次数による中心性分析の結果（出次数割合）

	神奈川県		福井県	
	接触程度	情報提供・交換	接触程度	情報提供・交換
知事	0.917	0.958	0.833	0.958
県議会議長	0.000	0.000	0.750	0.667
県議会議員	0.292	0.250	0.083	0.083
県総務局部	0.167	0.167	0.125	0.125
県政策局部	0.125	0.167	0.292	0.292
県各担当局部	0.125	0.167	0.042	0.125
市町村長	0.417	0.375	0.417	0.375
市町村議会議長	0.167	0.125	0.042	0.000
市町村議会議員	0.083	0.083	0.125	0.042
市町村局部	0.083	0.000	0.000	0.000
中央省庁	0.000	0.000	0.000	0.000
国会議員	0.000	0.000	0.000	0.000
中央政党	0.000	0.000	0.000	0.000
労働団体	0.167	0.042	0.000	0.000
農業団体	0.000	0.000	0.000	0.000
経済団体	0.167	0.042	0.083	0.083
大企業	0.000	0.000	0.000	0.000
地域メディア	0.000	0.000	0.000	0.000
NPO	0.042	0.000	0.042	0.042
市民運動	0.000	0.000	0.000	0.000
弁護士	0.000	0.000	0.000	0.000
医療団体	0.000	0.000	0.000	0.000
金融団体	0.000	0.000	0.000	0.000
町内会	0.000	0.000	0.000	0.000
同窓会	0.000	0.000	0.000	0.000

どのように対処していくかは行政職員，自らの役割認知に関わるものである。これについて，神奈川県と福井県における県職員の行動を比較してみると，違いが存在する。表7の出次数による中心性分析の結果では，神奈川県の「県担当局部」の出次数割合が0.125（接触程度），0.167（情報提供・交換）であり，福井県の「県担当局部」が0.042，0.152である。す

図5 都道府県議会における政策条例

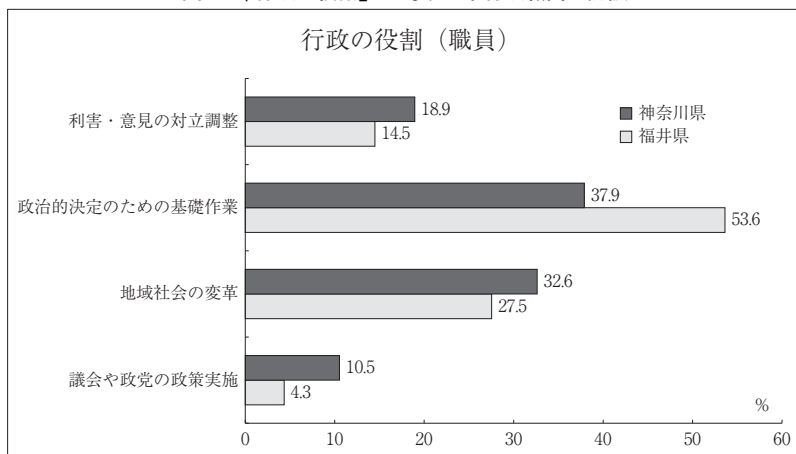


出典：第28次地方制度調査会第19回専門小委員会「都道府県議会における議会改革に関する取組状況」（2005年4月15日）より作成

なわち、両県の行政職員は多くの他アクターからの接触・情報を受けているものの、自らの接触・情報提供（交換）では神奈川県行政職員の活動量が相対的に多いのである。また、図1-4において「県各担当局部」と「県議会議員」の関係をみると、福井県では、両者における紐帯を持たず「県議会議員」から「県政策局部」への一方の紐帯のみ示されている。これに対して神奈川県では両者の関係が双方向的紐帯となっており、「県総務局部」と「県政策局部」においても同様である。さらに、地域社会の他アクターに対する両県の行政職員の行動は、当然自らの役割に対する意識とも関連する。

行政の役割構造について村松は、中央省庁の官僚を対象として行政の役割が包括的か個別的吗、行政主導（主体的）か政治主導（補助的）かにより、「社会変革」、「基礎作業」、「利害調整」、「政策実施」といった四つのカテゴリーを析出した。このカテゴリーは中央省庁の官僚に対する分析枠

図6 「行政の役割」に対する県行政職員の認識



組みとするものであるが、政治・社会に対する行政官僚の役割を把握するという視点は地方レベルにも適用可能である。そこで、村松のカテゴリーを援用して「行政の役割」に関して回答された結果をみると、最も多い割合を示したのは「政治的決定のための基礎作業」であり、その次には「地域社会の変革」，「利害・意見の対立調整」，「議会や政党の政策実施」が続いていることが明らかになっており、割合の順からすれば、両県の違いがみられない。しかし、具体的な割合の数値からすると、各カテゴリーにおける割合が両県において異なることがわかる。福井県では「政治的決定のための基礎作業」が53.6%である一方、神奈川県では37.9%にとどまっており、「地域社会の変革」(32.6%)と「利害・意見の対立調整」(18.9%)などが多い。つまり、神奈川県は行政職員は政治に対して積極的な行政の役割を求めているといえる。ただ、「政治と行政」の関係に対して自治体では、国政レベルのように「国会（政党）と行政」もしくは「大臣と行政」という「行政主導」Vs.「政治主導」という視点と異なるだろう。さらに、自治体レベルでは、中央省庁のエリート官僚に対する民主的統制を論じなければならない状況がそれほどみられない。むしろ、分権時代における自

治体職員の積極的な役割が強調される。したがって、ここでいう行政の積極的な役割とは、議会に対する優位性というより地域社会に対する積極性を示しているかもしれない。また、「政治的決定のための基礎作業」においても議会を念頭においた行政活動というより、行政組織のトップである知事の政策補佐として認識している行政職員が多いことを示しているだろう。これについては、「議会や政党の政策実施」に対して最も少ない割合を示していることから裏付けられる。

以上のように、「行政の役割」に対する両県の行政職員の認識では相違がみられており、その相違は、地域的な特性や知事のリーダーシップ、行政組織の特性などによるものと考えられるが、それに加えて議会との関係も考えられる。たとえば、知事と議会の間に対立もしくは緊張関係が存在する場合、行政職員は知事と議会の調整役割を担当しつつ、政策・予算の議決を図るだろう。一方、知事と議会においてオール与党体制が形成された場合、行政職員の活動は知事の下での「政治的決定のための基礎作業」にとどまり、あえて議会との調整活動に対して積極的となろうとしない。したがって、神奈川県と福井県の間、行政職員の行動と意識の違いは二元代表制の党派の特性と関係ないといえないだろう。

V. 結びに代えて

本稿では、二元代表制の党派の特性によって当該地域社会における利益・利害の集約構造が異なるのではないかという問題意識の下で、神奈川県と福井県に対するネットワーク分析を行った。その結果、従来いわれてきた「首長中心型の利益集約・収斂構造」が必ずしも一概にみられないことが明らかになった。また、その背景には二元代表制の党派の特性が位置する。

一方、本稿の分析結果は、多くの解釈の余地があると思われる。たとえば、神奈川県の県議会議員が地域社会において中心性が高いという結果が

得られたとしても、それが従来の「個別利益」志向に対する議員の活動が多いだけかもしれない。また、自民党議員が多数の議席を占める福井県に比べて神奈川県においては、自民党、民主党などの国政政党以外にも地域政党も多く存在し、有効政党数が多い。このことは、それぞれ異なる利益を反映する議会構造を示しており、それに伴って地域社会との接点も幅広くなるので、中心性が高い結果となったかもしれない。すると、両県における相違は二元代表制の党派的特性によるものでなく、議会構成による結果となる。さらに、無党派知事と与野党相乗り知事以外の類型、たとえば、非自民系知事と自民党多数の議会、民主系知事と民主党多数の議会などのケースにおいても、本稿の分析結果がいえるだろうか。なお、市町村レベルにおいてはどうなるかなど数多くの課題が残されたといわざるをえない。

ただし、ガバナンスの文脈、すなわち、多様なアクターによる調整・意思決定からすれば、単一の窓口によるガバナンス構造よりも、多元化された窓口を通じた利害・利益収斂構造が日本のローカル・ガバナンスに対してその新しさを吹き込むことができるのではないか。

日本の地方自治における行政主導型の自治体運営からすれば、まだ、ローカル・ガバナンスの主体は地方自治体である。無論、近年、自治体の行政改革が進み、住民参加型の行政運営やNPM型の行政運営、官民パートナーシップなどが活発に展開されてきた。しかし、その趣旨は別として、中心的な役割を果たしているのは首長を中心とする行政（執行部）であることが実情である。つまり、現状では地域社会のリーダーとして位置づけられた自治体が、地域社会と協力しながら地域公共の問題を解決していくガバナンスの構築が要求されるのである。さらに、こうした統治（協治）パターンの頂点には、当然、首長だけでなく地方議会や行政職員が位置づけられている。ただ、従来の行政主導型と異なる協治のガバナンスでは、上記の自治体関係者の役割の変化が求められる。自治体の政策過程における形成・決定・執行・評価の段階が地域社会に開放されることによ

り、自治体の意思決定は多様かつ複雑化され、自治体の調整役割が強調される。つまり、地域社会において散在している利害・利益を自治体の意思決定の場に吸い上げ、調整・決定する舵取り（steering）の役割を自治体が果たさなければならないのである。これに関して、「ガバナンス」の文脈を市民社会の成熟へ的手段としてとらえる中邨（2001）の指摘は注目に値する。もし、この指摘を受け止めれば、ガバナンスの新しさにおける政府の役割は小さくない。さらに、ローカル・ガバナンスがその表現に相应しく有効的に機能するためには、諸利益団体、NPOや地縁組織などの「ネットワーク」化をどのように図るかが重要となる。そこで、地域社会のネットワークにおいて舵取りの役割を担うものとして首長のみならず議員と行政職員が期待されるだろう。⁽²²⁾

- (1) 辻（2002 b）は、首長と議会の関係においてイデオロギー的対立関係からなる勢力関係として、議会に対する首長の「党派的権力」と指摘した。108-109頁。
- (2) Stoker（2000）, pp. 93.
- (3) Stoker（1998）, pp. 34-35.
- (4) Rhodes（1997）, pp. 1-2.
- (5) Bevir（2007）, pp. xxi.
- (6) 岩満（2007）, 90頁。
- (7) 回収率の詳細は以下のとおりである。

*** 神奈川県**

	知事	県議会議長	県議	県庁課長以上職員	市町村長	市町村議会議長	市町村議会各派代表	市町村課長	NPO以外民間団体	NPO
発送数	1	1	103	236	33	33	153	160	87	60
回収数	1	0	31	102	19	23	60	86	29	19
%	100.0	0.0	30.1	43.2	57.6	69.7	39.2	53.8	33.3	31.7

*** 福井県**

	知事	県議会議長	県議	県庁課長以上職員	市町村長	市議会議長	市議会各派代表	市町村課長	NPO以外民間団体	NPO
発送数	1	1	37	114	9	9	45	44	87	60
回収数	1	1	13	71	5	4	14	29	32	26
%	100.0	100.0	35.1	62.3	55.6	44.4	31.1	65.9	36.8	43.3

- (8) NPO 以外の民間団体に対しては、地元商工団体、労働組合、農業団体、医療団体、地元メディア、地元弁護士、金融団体などを選定し調査票を送付したが、回収された団体は地元商工団体を含む経済団体と労働団体が多かったので、本稿では経済団体と労働団体の回答を用いることにした。
- (9) 4点尺度の評価で、回答者全体（知事本人も含む）の平均である。
- (10) ただ、地方議会議員の影響力に関しては注目していく余地がある。従来地方議員の研究においても調査時点や調査対象によって地方議員の評価が多少異なる結果を示した。この結果をもって地方議員の影響力は小さくないという解釈を行っているが、地方分権改革による自治体の政策決定構造の変化を検討するためにも、横断的かつ長期的な視点で検討する必要がある。
- (11) 近年ネットワーク分析が注目されるようになり、様々なツールが開発された。一般に用いられるものとしては UCINET, STRUCTURE, NetMiner などがあるが、本稿では NetMiner を利用する。
- (12) 安田 (2006 [1997]), 5 頁。
- (13) 安田 (2001), 76 頁。
- (14) 安田 (2001), 76-77 頁。
- (15) 中心性に関わる指標については、安田 (2001) 78-95 頁を参照。
- (16) たとえば「接触」の程度に関するデータであれば、以下のとおりである。中央省庁と国会議員の場合、当事者からのデータが存在しないので、知事、県議会議員、各担当局部に対する接触のデータが欠損となる。さらに、各担当局部の職員データでは、他部局に対する接触度を示すので、知事と県議会議員と違って「各担当局部」のセルに平均値のデータが入る。

	知事	県議会議員	各担当局部	中央省庁	国会議員
知事	—	3	4	3	3
県議会議員	3	—	2	2	3
各担当局部	3.5	2.7	3.4	2.8	2.1
中央省庁	—	—	—	—	—
国会議員	—	—	—	—	—

- (17) 神奈川県県議会議員のデータは回収されなかった。
- (18) 標準偏差値では多少違いが存在するものの、ほとんどのアクターが 1.0 程度を示す。
- (19) 大きさの異なるグラフのアクター中心性を比較する際、次数割合が用いられる。本稿のデータでは神奈川県県議会議員から回答されず、両県の回答アクター数が同数でないので、次数割合を用いることが望ましいと判断される。用意次数割合の計算は、ネットワーク内の各アクターがもちうる最大次数に対する各アクターの次

数の比である。つまり、以下のとおりである。

$$Cd^*(n_i) \div (g-1)$$

$d(n_i)$: アクターの次数

$(g-1)$: アクターがもちうる最大次数

- (20) 佐藤 (1997), 299-314 頁。
(21) 村松 (1981), 103-106 頁。
(22) 新川 (2004) は、行政に対する依存性、民主的統制手段の不明、参加組織の既得権益化・官僚制化などの問題からパートナーシップ型のガバナンスにおける構造的な問題を指摘した。そこで、メタガバナンスの担い手としての地方議会の役割が注目されると指摘した。

参 考 文 献

- 酒井克彦 (1999) 「市町村議員の自治体政策過程での役割に関する一考察—石川県内の市町村を対象として」日本公共政策学会編『公共政策』。
- 岩満賢次 (2007) 「英国地域再生の政府間関係がローカルガバナンスに与えた影響に関する研究」『立命館産業社会論集』第 43 巻第 2 号, 87-102 頁。
- 小林良彰・新川達郎・佐々木信夫・桑原英明 (1987) 『アンケート調査にみる地方政府の現実—政策決定の主役たち』学陽書房。
- 小林良彰・中谷美穂・金宗郁 (2008) 『地方分権時代の市民社会』慶應義塾大学出版会。
- 佐藤俊一 (1997) 『戦後日本の地域政治—終焉から新たな始まりへ』敬文堂。
- 砂原庸介 (2008) 「事業廃止の政治学—都道府県のダム事業を対象に—」日本政治学会編『年報政治学 2008—II 政府間ガバナンスの変容』, 237-257 頁。
- 辻陽 (2002 a) 「日本の地方制度における首長と議会との関係についての一考察 (一)」『法学論叢』第 151 巻 6 号, 99-119 頁。
- 辻陽 (2002 b) 「日本の地方制度における首長と議会との関係についての一考察 (二)」『法学論叢』第 152 巻 2 号, 107-135 頁。
- 中邨章 (2001) 「行政学の新潮流—「ガバナンス」概念の台頭と「市民社会」」『季刊行政学管理研究』No. 96, pp 3-14。
- 中邨章 (2003) 『自治体主権のシナリオ—ガバナンス・NPM・市民社会—』芦書房。
- 名取良太 (2003) 「二元代表制の政治過程—政策選好・影響力・政策アウトプット」『都市問題』第 94 巻第 11 号, 79-102 頁。
- 新川達郎 (2004) 「パートナーシップの失敗—ガバナンス論の展開可能性」日本行政学会編『年報行政研究 39 ガバナンス論と行政学』, 26-48 頁。
- 村松岐夫 (1981) 『戦後日本の官僚制』東洋経済新報社。
- 村松岐夫・伊藤光利 (1986) 『地方議員の研究』日本経済新聞社。

- 安田雪（2001）『実践ネットワーク分析－関係を解く理論と技法』新曜社。
- 安田雪（2006 [1997]）『ネットワーク分析－何が行為を決定するか』新曜社。
- 山本隆・村上真・森裕亮（2004）「ローカルガバナンスと新たな公共性（上）」同志社
大学人文科学研究所編『社会科学』73号，59-79頁。
- Bevir, M. (2007). "What is Governance?" in M. Bevir(eds.). *Public Governance, Vol. 1: Theories of Governance*. London : Sage.
- Dahl, R. (1961). *Who Governs?: Democracy and Power in an American City*. Yale University Press. (河村望・高橋和宏（監訳）(1988)『統治するのはだれか』行人社)
- Hunter, F. (1953). *Community Power Structure: A Study of Decision Makers*. The University of North Carolina Press. (鈴木広（監訳）(1998)『コミュニティの権力構造』恒星社厚生閣)
- Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham : Open University Press.
- Stoker, G. (1998). "Public-Private Partnerships and Urban Governance." in J. Pierre. (eds.). *Partnerships in Urban Governance*. London : MacMillan Press.
- Stoker, Gerry (2000). "Urban Political Science and the Challenge of Urban Governance." in John Pierre (eds.). *Debating Governance*. Oxford University Press.

図4 入次数による中心性（情報提供・交換一福井県）

