

書 評

牧田義輝『機能する地方自治体』 (勁草書房、2001年)

寺 岡 寛

1. 本書の構成

わたしたちにとってもっとも近い政府は地方自治体である。とはいえ、初等教育、中等教育、さらには高等教育においても地方自治体の役割と機能については、学ぶ機会はまことに少ない。こうしたなかにあって、ここに紹介する本書は小著ながら、地方自治体、その機能、問題点、改善点を簡潔にまとめ、その解決方向を提案している。地方分権が声高に叫ばれつつも、ややもすればそれは地方経済や地域社会が抱える問題への万能薬のような期待を醸成している。果たしてそうなのだろうか。本書はおそらくテキストとして構想されたであろうが、こうしたことを考える上でも多くの重要な論点を提供してくれている。また、著者は米国の行政制度について多くの業績を積み上げてこられているだけに、地方自治における日米比較は興味ある内容となっている。本書の構成はつぎのようになっている。

- 第1章 機能主義的地方自治論の方法
- 第2章 地方自治の機能・構造モデルと思想モデル
- 第3章 中央集権時代における地方自治
- 第4章 分権化時代の地方自治の枠組み
- 第5章 自治体合併と広域行政
- 第6章 住民と行政

以下では、本書の中核部門を簡潔に紹介するとともに、政策立案主体としての地方自治体、政策監督者、政策実施者としての地方自治体のかかえる課題を探ってみたい。

2. 地方自治論と専門領域

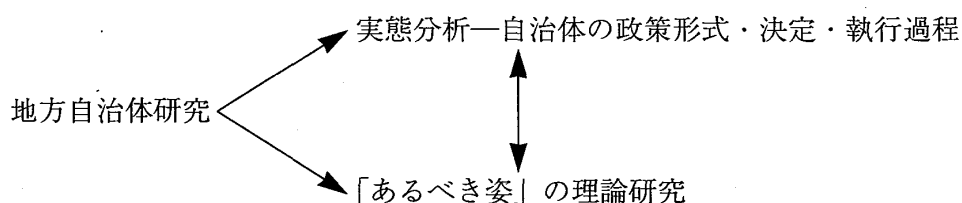
現在、地方自治に関する学会には「地方自治経営学会」「地方自治研究学会」「自治体学会」「日本地方自治学会」などがあり、大学ではつぎの科目構成で地方自治に関する講義が行われている。つまり、原論系では「地方自治論」「自治原論」「地域政府論」「地方政府論」、政治系では「地域

政治論」「自治体政治過程論」、政策系では「政策科学」「政策過程論」「都市政策」、行政系では「地方行政」「自治体経営論」「地方財政」「人事行政」、法律系では「地方自治法」「条例論」などである。

こうした現状について、牧田は「この種の研究は、多くが地方自治『論』とするのが普通であった。それは、政治学、行政学などの主流学問に対する傍系学問、またはその中での部分学問として位置づけられていた。しかし、今や地方自治研究は、傍系学問、部分学問ではなく、地方レベルを対象として社会科学系学問として分離独立し、多義にわたる研究領域を構築しようとしている」と問題提起している。この背景には、地方自治という対象領域が現実において拡大してきたことに加え、高齢化社会などの今日的な問題がある。では、従来のがわが国において地方自治研究というのはどのような歴史的経緯を辿ってきたのか。牧田の整理はつぎのようなものだ。

- ① 近代的地方自治制度は明治期に整備されたものの、研究はほとんどなされず、なされても法制度中心であり、住民的自治発想（「市民精神」や「市民」という思想の欠如）の下では行われていなかった。つまり、「中央に政策決定の『政治』があり、地方にはそれを執行する『行政』がある」という図式の結果である。わが国の場合、地方自治体をイギリスやアメリカなどのように『地方政府』（local government）とは表現されず、公式には『地方公共団体』といわれているのは、中央政府の行政執行体として位置づけられているからにほかならない」。
- ② 「自治体研究の学問・研究が不毛の観念論の展開であったという問題がある。研究者たちの責任として住民のニーズを把握し、それがどのようにしたら政策に反映し、効率よく執行できるか、この観点からの研究が少なかった」。
- ③ ②にも関連するが、「地方自治の重要性を、外国の地方自治制度を事例として述べる傾向があった。外国をモデルにする場合、そこに理想郷を見るので、わが国の自治体を下に評価することになる。わが国独自の自治理論発展の可能性を絶つことになる」。
- ④ 「かつてのわが国官私学の法学部、政治経済学部にな置かれていた政治学科の主流講座は、国家段階の政治学原論、政治史、思想史、行政学などであった。当時、エリートであった学生達の関心は、実用性を考えることが少なく天下国家を論じることに志向していた。このことが、現実的で实际的である地方自治体関連の学問が発達しなかった理由でもある」。

では、わが国で地方自治体研究においてどのような研究領域を構築していくのかということになる。牧田の考え方を構図にすればつぎのようになるであろう。



この実態分析と理論研究は双方向性をもつべきであり、この研究成果は政治・行政過程の透明性、住民ニーズへの対応、国家政策の下での自治体の位置づけを明確にすることになる。また、理論研究における手法開発は、モデルの重視、計量化の促進、学際的研究の推進、政策形成・決定・執行過程の効率性・効果性の追及、観念論・イデオロギーへの偏重から脱却を図る上でも重要である。さらに、牧田は自治体政策過程論の重要性を強調する。具体的には、住民の意思の把握、国際・国レベルの社会現象の把握、自治体コミュニティの社会現象の把握を踏まえて、政策評価や行政評価が行うことが提唱される。

3. 地方自治のモデル構築

実際のモデル構築にあたっては、「コミュニティにおいては、一定の価値、規範が相対的多数によって共有されており、その内部では役割の構造化した『組織』と主体＝他主体の相互作用の規則的・恒常的關係がよりいっそう強く、永い継続性を維持して価値的・規範的にも安定した『制度』が機能している。したがって、『組織』は特定価値実現のために合目的的に作られるのに対し、『制度』は一般的に価値を内包し、文化を体現している」ことを認識することが重要であり、いくつかの副次的概念の導入が必要であることが強調される。具体的には公的なものと私的なものを峻別した上での、公的概念の明示である。つまり、「教育、上・下水道、衛生施設などのように今日公的需要と考えられているものは、昔は主に家庭や地域のなかで処理される機能であった。……このように（都市化などに―引用者注）して『公的領域』が形成され、それは、質的に大量で、多様な需要の発生を前提とし、その処理機構は全体としての社会システムにおいて認められる『規範』において作動する」ことから、傾向的には政治は公的機能を拡大させることとなってきた。これは地方においては、地方自治組織における処理の拡大を促してきた。こうしたなかであらためて自治体組織の機能のあり様が問われている。牧田は自治体組織の機能をつぎのように類型化している。

第一次的機能：財・サービスの生産・供給

第二次的機能：支配機能―権力的制御機能、参加機能―参加（選挙、直接請求、圧力活動）に対しては、支持（納税、法的規制への服従、恭順）、交渉機能―補助金獲得、情報伝達など。

他方、自治体組織の上述の第一次機能と第二次機能を遂行できる能力はどうであろうか。牧田は自治体組織の能力との関係で重要な要素としての「文化」あるいは「文化的要因」（＝住民の支持・参加の質と程度など）を重視している。また、自治体組織の「機能・構造モデル」の具体性に関しては、支配機能は「多元的システムによって国全体としてのバランスを期待できるし、また中央政府が権力を乱用する場合、これを抑止することもできる。現代国家においては、……並列的に三権分立制が確立し、また地方自治・分権によって垂直的に権力の分離の

原則が機能している」点が大事であるし、参加機能は「政治的教育の場であり、・・・政界で活躍する人びと、つまり政治家（政治的リーダー）の周知と訓練の場としてであり、二つは、それを支える人びと（住民）の教育の場である」ことに着目される。交渉機能は「自らの税収でまかなうことは全く不可能で、国からの交付金、補助金によって維持されている」わけであり、自治体間の広域行政も含め重要なモデルである。

つぎに牧田は地方自治を政治思想モデルという側面からとらえる。これには歴史性という文化、地方自治に関わるイデオロギーという両面がある。必然、国と地方との政府間関係、とりわけ、権限配分という問題もこれらに関連する。つまり、『『小さな政府』というスローガンが、・・・近代における『小さな政府』とは本質的に異なるものである。近代の『小さな政府』は、行政需要が小さな中での小さい政府であるのに対し、現代の小さな政府は、大きな行政需要に対して行政機構を、効率化するか、地方などの別のレベルに移すかしての小さな政府なのである。・・・公的需要の処理についてどのようにして分担するかの権力分割の規範的基準、つまり『自治』の問題である。現代民主主義国家においては、権力をできうるかぎり分散し、規範的基準として『自治』、『平等』、『福祉』、『効率』を可能な限り達成するためにそれらの均衡を保ちつつ機能的に最適な政治行政システムを求めるのである」。もちろん、こうした流れもそれぞれの国家における歴史的なものである。牧田は大陸系とアングロサクソン系をつぎのように整理する。

大陸系―「地方の封建領主の抵抗が激しく、その結果として封建領主を中央に集めて宮廷貴族とし、彼らの領土を直轄領とし、代官を派遣して治めさせた。この方法は、いわゆる官治であり、中央集権、中央・地方の融合の伝統を作ることになった。このような歴史の過程で団体自治の原理が確立して行った・・・団体自治は、国家目的のための手段的性格を有し、それゆえに地方自治体を人為的に位置づける理論なのである」。

アングロサクソン系―「王権と領主がそれほど厳しくなかったイギリス・・・国王は国の行政単位であるカウンティに治安判事を置き、治安維持などの限られた任務にあたらせた。治安判事は、地方の名望家が任命される・・・19世紀になると議会の設置が認められるようになった。この結果として、住民自治を基礎とし、地方分権、地方・中央の分離の伝統を作ることになった。イギリス政府は、基本的に地方を強権をもって支配しない伝統をもっている。・・・アメリカ植民地は本国の実質的支配のおよばないところの現地主義をもとに、独自の政治思想とシステムを発達させたのである。このように住民自治の原理とは、一定地域の行政をそこに住む住民の責任と義務において遂行する」。

では、日本はどうであろうか。牧田は「私的領域（住民）と公的領域（自治体）は、それぞれの領域内において自ら調整し、発展する文化をもち、両者は無関係である。コミュニティーにおいて個人は相対『我』として位置づけられ、調整を旨として、自助が強く機能する」。相対「我」

の自治思想においては、「自律・自助の思想は、日本の政治文化の根底をなすもの…… 対『我』の人間像は、他人とか一般的流れとか権威に弱く、主体行動に乏しい。しかし、常に『他』を意識することは、『恥の文化』にもつながり、自助努力を行うことになる。日本人の精神構造にある『調和』の思想は、家庭、職場、グループ、また村落などの私的領域内で問題解決を行う傾向にある。日本の精神構造では、原初的には公的領域を必要とせず自ら問題解決の能力をもっており、これは『調和』の思想の結果である…… 日本政治文化では基本的には公的領域と私的領域は分離しており、それぞれが関連なく機能している」と指摘する。

明治以降の地方自治制度については、当初の試行錯誤をへて、明治11年の「郡町村編成法」「府県会規則」「地方税規則」、太政官達「郡区町村編成府県会地方税規則施行順序」などの法令によって整備され始める。こうした法整備はあくまでも中央集権制度の維持が前提であり、当初はフランス制度に学びつつも、「明治14、15年頃から中央集権的制度をもつドイツ（プロイセン）に倣わんとする意見が強まってきた」なかで、山県有朋あたりの主導によって憲法制定まえに近代的な地方自治制度の確立が主張されるにいたる。山県の考えはドイツ人顧問のモッセの意見を参考しつつ、「ともに国家体制を維持し、強化するために地方自治の必要性を説いたのである。したがって作られた地方自治制度は、当然に団体自治の形態をそなえ、住民自治の原則のかなり弱い名望家支配を中心とした官治的色彩の濃いものであった」。この前提には、日本人の地方自治に関する政治意識の未成熟という山県等の認識があった。

明治以降の日本の地方自治制度の特徴は①「国と地方の関係は、ピラミッド構造」、②「地方の政治は、名誉職議員によって行われた」、③「市会、町村議員の選任は、等級選挙で行われた」、④「郡は単なる地理上の区域ではなしに団体となった」、⑤「府県会議員、郡会議員の選出は復選制で行われた」、⑥「府県郡市の行政は参事会制で行われた」に大別整理される。つまり、「明治憲法下における地方制度は、内務大臣を頂点とするピラミッド構造になっていた。…… 理由は、伝統的な日本の制度を超えて新しく国家体制を作る場合には中央政府は主導権を握る団体自治的手法しか方法がなかった」とされる。むろん、こうした制度は第二次大戦後の米国占領のもとで変革を迫られた。牧田はこの変革について、「いくつかの重要な制度的変革はあったが、実態的には…… 地方分権体制にはほど遠いものであった」と結論付ける。ただし、重要な変更点もあった。すなわち、①首長公選制、②警察権の移管、③町内会・部落会の廃止、④内務省の解体、などである。その後の進展は、高度成長期において重要な局面を迎える。牧田はそれを「新たな中央集権化体制の確立への道」と位置付ける。経済的側面における特徴は、「政府の産業地方分散施策は、大企業の要望と地元産業の振興を願う地方の要望によって精力的に行われた」ことに集約できる。

また、政治的側面は「国の地方への国庫補助金の増大」であり、「農村優位の選挙区制に支えられた政治色の濃い補助金による農村票を基盤とした自民党の政権維持…… 日本株式会社の企

業活動によって得た資金は補助金として農村に分配され、財界からの政治資金もまた農村に持っていき自民党政権が継続してきたという図式である。こうした図式の中で自民党政権は、補助金、交付金、また全国一律の公共料金体制を維持し、効果性の少ない公共事業を行ってきたのである。……この政治システムは、わが国特有の地方優位の選挙制度に基づく『地元』へ利益を運ぶ国会議員、農協、建設業などの業界団体の圧力団体などが中央集権体制のもとで機能してきたのである」と指摘される。さらに、社会的・文化的側面は「東京化され、『均質社会』が出現した。……東京文化への同質化過程は、権威志向性を強めることでもあった」とされる。

4. 地方自治の日米比較

牧田は世界の潮流としての分権化の流れをとらえた上で、日米比較の観点から地方自治のあり方を分析する。米国の場合、政府関係の一方の極である連邦政府の権限についてみれば、「連邦政府と地方政府は、制度（連邦憲法）上直接的に連結していない。連邦政府は、連邦政府によって委任された権限のみを有する」という構造であり、地方政府の権限は「州内の統治、行政サービスは、州政府の責任である。州政府は、そのために州域内をくまなく区分し、カウンティー政府を作って、地域の問題に対処し、行政サービスを行うのである。……つまり、自治体は、自分たちのためのサービス会社と考えれば近いであろう。……この点、わが国の地方自治体は、住民の意思に関係なく最初から存在し、運営も国のコントロールを受けると自分達に対するサービスのために作られるアメリカの場合とは根本的に異なる」と指摘される。

他方、日本の場合、戦前は国と地方との関係は「集権的・融合的」であり、この関係は戦後も「人事の天下りや派遣制度、また機関委任事務の拡大などによって依然として中央集権システムは残存していた」ために継承された。このうち、機関事務に関わる問題は①「国と地方自治体とを上下・主従の関係においている」、②「知事・市町村長が地方自治体の代表者としての役割に徹しきれない」、③「行政責任の所在を不明確なものとさせ、地域の行政に住民の意向を十分に反映させることができない」、④「地方自治体による地域の実情・行政需要の変化への対応と創造性の発揮を困難なものとし、国との間で多大な時間とコストの浪費を強いられている」、⑤「地域における総合行政のさまたげとなっている」に整理される。必然、「自治体職員の企画立案能力、および問題処理能力は、従来のようなジェネラリスト型では要求に応えることができなくなり、スペシャリスト型の職員を養成する必要が求められるようになってきている」。その後、機関委任事務は廃止され、地方自治体の事務は「自治事務」と「法定受託事務」のうち、法定受託事務は機関委任事務に取って代わった。これには個別法律・政令によるもの、第一号法定受託事務と第二号法定受託事務がある。

こうした相違をもつ両国の地方自治体はどのような統治形態をもっているのだろうか。米国の

場合、カウnty政府（5万人以下の人口）、自治体政府（市、ボロー、町、村など）、タウンシップ政府（北東州と中央北州の20州に限定）、特別区政府という種類がある。日本の場合、都道府県と市町村となっている。大都市については政令指定都市、中核市、特例市、特別地方公共団体（特別区、財産区、地方開発事業団）、地方公共団体がある。統治機構は米国では、カウntyの場合、理事会が行政、立法、準司法の3つの主要権限をもつ。自治体政府では弱市長制、市支配人制、強市長制、委員会制がある。他方、日本では統治機構の原則は自治体大統領制である。これは「世界の多くの地方自治制度、また戦前のわが国地方制度が、いわゆる内閣制を採用している中で、戦後わが国がこの制度を採用した理由は、GHQが日本の民主化を達成するために有効であると考え、彼らによって作成された憲法草案に盛り込まれたからである」。これは直接選挙の首長を直接選挙の議員がチェックするシステムではあるが、牧田は議会のチェック機能は低下しているとみる。理由は①「問題の多様化と専門化は、素人集団である議会では対応が困難である」、②「地方議員のサラリーが結構よい収入であることが、地位維持のために行政に傾斜する傾向を強める原因となっている」、③「地方議会の政策立案能力を強める原因となっている」が指摘される。

いずれにせよ、日本においては本来の自治機能が作用していない。また、職員もまたジェネラリストで多様化、複雑化する問題に対応が困難である。では、どのように人材を育成するのかという点になると、大学での公共政策などを教えることの出来る事務養成型の教育機関が不十分であると指摘される。また、住民参加を促すような情報公開、住民参加の伝統が弱いという政治文化も挙げられる。では、日本の今後の地方自治はどうあるべきで、どうすべきなのかということになるが、ここでは問題点の並列となっている。

5. 自治体の合併と広域行政

わが国では長期不況の下での、地方財政の破綻などから自治体合併や広域行政が取り上げられるようになったが、本来的には行政効率などの視点から常に問われるべき課題である。牧田は、現在の広域行政の必要性の背景として①膨大な財政赤字、②交通や通信の発達による商圈、通勤圏などの拡大、③効率よりゆとり優先、④行政改革の必要性を指摘する。広域行政システムモデルに関しては、日本の事例として整理されるのは①一層方式自治体—対等合併・吸収合併、事務の委託、②二層方式自治体—連合、一部事務組合、地方開発事業団、委員会共同設置、③協力方式—広域協議会である。

では、どのようにして広域行政を実現していくのか。第一段階は「複数の自治体が、第1次機能『財・サービスの生産・供給』を限定的・一時的に行っている段階で、このために第2次機能『交渉機能』が発動している（「紳士協定」「事実上の協議会」—引用者注）」、第二段階は「複数の

自治体が、第1次機能『財・サービスの生産・供給』を相対的に持続的・広範に行っている段階で、第2次機能も相対的に一部機能している」、第三段階は「複数の自治体が統合して新なる自治体が形成される段階で、自治体合併が行われていることを示す」。ただし、こうした広域行政の成立に対しては阻止要因が働く。それらは、一つには伝統的コミュニティへの帰属意識、二つめには生活様式・程度の地域的偏差、三つめに公共資源配分の不均衡への予想される不満などである。したがって、自治体合併は「合併によって形成される新自治体によって上記阻止要因を（「逆機能を『順機能化』できるかどうか」であることはいうまでもない。

このためには、牧田は内的要因と外的要因の双方を解決する必要があると指摘する。内的要因は広域コミュニティへの帰属意識を高めることができるかどうか、また、広域的政治リーダーが存在しているかどうかにかかわる。外的要因については、牧田は日本において過去二回（明治期と戦後の1953年）行われた合併はいずれも政府の政策によるものであることからその実現性を明確には示してはいない。なお、広域行政の方式に関しては、協議会、委員会などの共同設置、事務の委託、事務組合、広域連合組織、地域開発事業団などに解説が加えられている。先に、牧田はわが国での自治体合併など広域行政の成立に対して明確な方向を示していないといったが、これはつぎのような問題がわが国において未解決なままであるからでもある。

- 1) 行政（事務担当）主導型—①行政が事務处理的であるため、「新たな問題を掘り起こし、長期的視野に立って問題を解決しようという積極性に欠ける」、②「行政官によって問題提起が意図的に回避され、真の問題解決が図れない」、③「各自治体の各部各課ごとの広域連合会議が、多種多様に発達」したことの弊害。
- 2) 広域行政団体の多くが、休止状態である場合が多い。
- 3) 広域行政団体の多くが、国への要望団体として設置され、機能している—「問題は、課題処理型が少数で、多くが要望団体である点にある」。
- 4) 広域行政団体に住民の参加の場があたえられていない。
- 5) 広域行政団体の連絡調整が行われていない。
- 6) 広域行政団体の構成メンバーは首長が多く、参加不可能な場合がある。
- 7) 指定都市制度は大都市問題解決の弊害となる場合がある—「わが国大都市制度の問題点の一つは、周辺自治体との行政の総合的・一体処理が困難なことである。・・・周辺の市町村と指定都市がきちんと手を組めるような行政システムのもとで社会資本を機能的に整備し、豊かな大都市圏コミュニティを実現して、広域問題への対応を図る必要がある」。

6. 住民と行政をめぐる問題

地方自治は統治でなく、住民と行政の「パートナーシップ」「協同」「協治」（governance）で表

現される概念に関係する。この関係の具体性が住民参加であり、これには自治体機構外直接参加（直接請求権など）と自治体機構内直接参加（公聴会型、対話型、審議型、住民討議型など）がある。協治は「もし住民参加が、創造的であり、政策形成型の方向に進め、そして住民が主体であるとするならば執行過程にも参加し、その分担という考えが起こってくるのは必然のこと」であり、牧田によれば、英米で1980年代頃から、とりわけ、90年代に入って顕著になってきた傾向であるとされる。最近、注目されているPFI（Private Finance Initiative）事業、NPO（非営利組織）もまたこうした流れにあるといえよう。

牧田はこうした住民参加の背景・形態と問題点をつぎのように整理する。背景は①代議制民主制の機能障害、②地方議会の機能障害のわが国の特殊理由—地方議会の「権威志向性、大勢順応性を特徴とするわが国政治文化とサラリーマン化した議員の地位保全のための行政への傾斜、……議会は総与党化」、③行政システムの閉鎖性などである。住民参加の形態は公聴制度、オンブズマン制度、情報公開制度がある。すでに英米系の国で住民参加の進展が顕著であるといったが、牧田は米国を事例としてその住民投票制度を紹介する。憲法の修正、法律、条例の制定を一定の法定数の有権者によって請願するイニシアティブ、法律や条例を発効までに阻止するレファレンダム（義務的レファレンダム、諮問的レファレンダム、抗議的レファレンダム）について紹介する。

他方、日本では、日本の伝統的文化として『調和』を基本概念とし、コミュニティーにおいても私的領域のなかで問題解決する調整能力（自助能力）をもつ。その結果として、基本的に公的領域を必要としないことが日本の政治文化といえる。……本人の住民意識は、自治体公的領域を自らの便益のための手段として位置づけるのではなく、そのものに自ら同化し、特にそのなかに埋没し、それゆえに行動は権威志向的となり、また、大勢志向的となる」こと、また、私的領域と公的領域が連動（個人主義的政治文化）しており、「（戦後の民主主義理念は—引用者注）意識の覚醒には効果があったとはいえ、義務感の熟成面では根づくことはなかった」こと、また、私的領域と公的領域がアパシーな状況（都市化的状況）であることも問題視される。

7. 地方自治体をめぐる研究課題

バブル経済以降の税収の落ち込みと住民サービス需要の拡大は、行政の効率性と広域性を同時に充たす必要性を高めてきた。米国においてはレーガン時代の「強い米国」の再生と新連邦主義のスローガンの下で、州や地方自治体の役割があらためて問われていたことを実はやや忘れがちである。いま、日本はこの問題に対岸の問題でなく、自らの問題として真剣かつ早急に取り組むべき課題として直面している。いうまでもなく、地方の問題と課題は地方がもっともよく知りうる。この意味では、地方自治体のあり方が問われるのは当然である。

反面、それは単に地方自治体の制度的欠陥を問う作業に止まらず、その背景にある日本の住民参加をめぐる政治文化そのものを問うことになる。高度成長期でこそ多くの地方自治体が存立することは可能であった。そこでの組織運営原理は地縁・血縁的な私的領域を拡大させつつ、公的領域での問題の解決を行う側面を多分にもっていた。だが、こうした組織運営原理は都市化のなかで機能不全に陥り、他方で異なる小規模単位である自治体間の調整コストは莫大なものとなり、広域行政の成立を促してきている。都市化は牧田の「基本的には多くの住民の生活基盤が、自治体を超えて広がり、住民は流動化し、コミュニティー意識が希薄化することによって参加が確保できず、自治体政治システムが機能不全になっている」とする指摘どおりである。

他方、住民参加は多くの調整過程を必要とすることはいうまでもない。一方においては、幅広い住民の参加のインセンティブを高めつつ、それを行政の改善に結びつけ、住民サービスの配分効果を高め、他方において「住民のエゴ」や「多弁の少数派」を排除しつつ、「議会民主主義の否定」にまで突き進まないようにする必要がある。この方向もまた、最後に牧田が述べているように、「『住民』は、実態のない存在である。『住民参加』は、観念的・規範的・イデオロギー的に考えないで、機能的・実態的に分析し、把握しなければならない。しかし、実態のない流動的な『住民』を把握するためには、『器』（制度、システム、また手法）が必要である。つまり、実態のない『住民』の意思を集約して行政システムの中でどのように反映させるか、その工夫を検討しなければならない」という点に集約できよう。

ややもすれば、私の研究分野である中小企業政策においても、もっぱら研究の対象となってきたのは政策そのものであって、その実行面あるいはその前提となる立案にいたるまでの過程については、実態分析がきちんと為されてきたわけではない。経済のグローバル化のなかで地域雇用の問題が大きな政策課題となり、雇用創出力を落とした大企業に代わって中小企業への期待が高まってきた。では、地方における中小企業振興はどうあるべきであるのか。こうしたことは地方自治体の立案能力、実行能力とは無関係なものでは決してない。また、このことは政策主体であり、政策パートナーであるべき、「実態のない」住民との関係でどのように構築されるべきなのか。政策は常に中央で決定され、その予算配分とその事務を取り扱うのが地方自治体の実質的役割であった従来の形態とは異なる、地方自治体の機能と役割を問う必要がある。これらの諸点を考える上での入門書としての役割を本書は果たしうる。もちろん、詳しい現状分析を必要とするのは言うまでもないが、ページ数にして170頁余りの本書にそれを要求するのは無理がある。論点の詰まった好著である。