地方自治体の政策形成と社会学者の役割

玉野 和志*

本稿では地方自治体の政策形成に対して、何らかの関わりをもってきた村落、都市、地域に関する社会学研究者の経験を検討することで、政策形成に関与しようとする社会学者がふまえるべき教訓を導き出すことを目的とする。ここでは、戦後農地改革の評価を行った福武農村社会学から地域開発政策への批判に及んだ地域社会学への展開、自治省のコミュニティ施策に深く関与した都市社会学者の経験、そして近年の東日本大震災に関する日本学術会議社会学委員会の提言を取り上げる。

そこから、社会学者は政策の事後評価に関する地道な調査研究を蓄積することはもとより、市民がより納得できると同時に、政策の実施者である政府の意向をもふまえて、できるかぎりのことを模索することが求められることが教訓として引き出される。そのうえで、政策形成に社会学が独自に貢献できるのは、時間的・空間的に広がる人と人とのつながりに根ざした当事者の主観的な思いによって測られる、歴史的・文化的な要因を数値などの客観的な表現で示すことであり、その結果、人々がより納得できる実効ある政策の実現を可能にし、民主主義の実質化に貢献することであることを明らかにする。

キーワード：政策、地方自治体、社会学

本稿では、国および地方自治体の政策にたいして、これまで村落、都市、地域の社会学研究者がどのような関わり方をしてきたかをふりかえることで、地方自治体の政策形成について、今後社会学者がいかなる役割を果たしていくべきかについて論じてみたい。

1 村落・地域研究の展開と地域開発政策への批判

広い意味での社会学的な調査や研究が、国家や地方自治体の政策形成との関連で活用されたのは、日本においてもけっして新しいことではない。欧米ではブースのロンドン調査やシカゴ学派の都市研究がその嚆矢とされているが、ほぼ同じ時期に日本でも、「市制・町村制」発布前の「小作慣行調査」や内務省県治局による土地

* 首都大学東京人文科学研究科教授 tamano@k.email.ne.jp

所有状況に関する調査、横山源之助らが参加した農商務省の『職工事情』に関する調査などが行われている（安良城 1972；犬丸 1998）。また、米田庄太郎や戸田貞三の薫陶を受けた学部卒業者を中心とした大阪市社会部や東京市社会局の調査などもよく知られている（玉野 2007；中筋 1998）。

しかしながら、大学に職をもつ社会学者が直接何らかの役割をはたすようになるのは、戦中から戦後にかけてのことである。鈴木榮太郎や林恵海・福武直らによる朝鮮半島や中国の占領地村落の研究がそれである（鈴木 1973；福武 1976）。したがってここでは、このような歴史的経緯をふまえたうえで、主として戦後の村落、地域、都市研究と自治体政策との関わりについてみていくことにしたい。

戦後、社会学が大学の中でその地歩を固めるうえでも、国や自治体の政策形成との関連でも、大きな意味をもったこととして、福武を中心として農地改革の影響・評価をめぐる幾多の調査研究が組織され、一定の成果を残したことが挙げられる（福武編 1954）。戦後改革において村落の民主化は喫緊の課題であり、農地改革が実際に村落の民主化を実現したかどうかは、きわめて重要な実践的関心事であった。農地改革を断行した政府にとっても、それを明らかにすることは政策評価として重要であった。この課題に社会学者を中心とした調査研究グループが応えようとしたのである。福武グループによる研究とその批判から、村落の構造を経済構造、社会構造、政治構造の3つの側面から総合的にとらえようとする構造分析の方法が精緻化され（蓮見 1987；中筋 1996）、戦後農村社会学が確立されると同時に、やがてそれが地域社会学の総合調査へと引き継がれていく（蓮見 1983；蓮見ほか編 1990；似田貝・蓮見編 1993）。

すなわち、この時期の社会学による村落研究は、農地改革という国家政策の影響・評価に関する学術的な調査・研究の成果を明らかにするという、政策の事後評価という役割を果たすことになる。そこから福武が主張したのは、村落の民主化であり、封建遺制としての家や村の解体であった。それは農地改革をへてもなおそれら旧慣が残っているという、彼らの調査結果による家や村の根強い残存という知見にもとづくものであった。それらは、さらなる近代化を推進する政策によって克服されるべきものであり、それこそが戦後の日本社会を近代化・民主化する道であるという、当時は国もその立場にたっていた戦後民主化論を基礎づけるものであった。こうして国家も、戦前は社会主義と同一視し危険視さえした社会学を、有用な学問分野の1つとして認めていくことになる。

福武が国家の政策にたいして村落の社会構造の問題をより強調したのにたいして、蓮見彦彦や北川隆吉はむしろ国家政策がそれらを温存している側面に目を向け、国家独占資本主義の批判へと進んでいく。この方向はその後、全国総合開発計画にもとづく地域開発政策の影響・評価に関する実証研究をへて（福武編 1965）、国家政策にたいする批判という方向を強めることになる。こうして農地改革の影響に関する政策評価の研究から始まった戦後の農村社会学は、地域開発政策の影響・評価の検討を通して地域社会学へと展開することで、より批判理論としての性格を強める

ことになる。同じ時期に、革新自治体の台頭にともなって「シビル・ミニマム」の議論など、オータナティブな政策形成に関与していく行政学や財政学などの動きもみられたが、社会学分野ではむしろその基盤となった公害問題への批判と住民運動をめぐる社会過程に注目することで、代替案としての政策形成よりも、資本主義や国家政策へのラディカルな批判が中心になっていった（松原・似田貝編 1976）。

以上のように、国家や自治体政策の事後評価への貢献という点で一定の地歩を獲得した村落研究は、その後、地域開発政策や都市政策に関する実証的な検討という姿勢を堅持しながら地域社会学へと展開していくが、政策形成への関与という点では、より批判理論としての性格を強め、オータナティブな政策の形成という点では、自らを閉ざしていくことになったといわざるをえないだろう。

2 コミュニティ政策の展開と社会学者の関与

村落研究や地域社会学がマルクス主義の影響を強めることで、政策形成の場からは遠ざかっていったのにたいして、都市社会学の領域からは、むしろ政策形成により強く関与する動きが生まれていった。1960年代後半から始まる旧自治省によるコミュニティ施策への関与がそれである。現在「コミュニティ政策」という言葉で総称される政策体系には、複数の起源と系譜が存在すると考えるべきであるが、都市社会学者が重要な役割をはたしたものとして、自治省のコミュニティ施策を取り上げたい（園田 1978）。

自治省のコミュニティ施策とは、国民生活審議会コミュニティ問題小委員会報告『コミュニティ——生活の場における人間性の回復』という著名な報告書にもとづき、旧自治省が1970年に出した「コミュニティ（近隣社会）に関する対策要綱」によって、翌71年から全国で指定された83カ所の地区で取り組まれた「モデル・コミュニティ事業」をきっかけに、その後多くの自治体に広がっていったタイプのコミュニティ政策を意味する。さまざまなバリエーションがあるが、コミュニティ・センターとよばれる集会施設を中心に、その管理・運営を新たに組織した住民協議会などのコミュニティ組織に委ねることで、都市化によって弛緩した地域住民の間のつながりや連帯感を醸成しようとする地域政策である。同じ時期に、武蔵野市や三鷹市においても独自に取り組まれていた政策である。

最初の国民生活審議会の報告書をまとめた実質的な中心人物は、行政学者の佐藤竺であったが、小委員会には安田三郎、奥田道大、倉沢進という3人の社会学者ないし都市社会学者が専門委員として名を連ねていた。また、モデル・コミュニティ事業においては、自治省がモデル地区の事後評価と指導を行うために、「コミュニティ研究会」を組織して、継続的な視察や調査を行っているが、この研究会にも佐藤、奥田、倉沢が参加している（自治省コミュニティ研究会 1973, 1977）。同時に、倉沢や奥田だけではなく、多くの都市社会学者たちが、この時期コミュニティ政策の実施を検討する全国の自治体で、講演や普及活動を行っていた。おそらく、これ

ほどまでに都市社会学者が特定の政策の実施にからんで、自治体行政に関与した例は希有なことであっただろう。現在でも都市や地域の社会学研究者が、自治会・町内会や市民活動団体、防犯・防災・福祉をめぐる地域の活動をめぐる諸政策に関して有識者として検討委員会に参加したり、首長の諮問を受けた検討に加わるなどの機会を得ているのも、このときの実績をふまえてのことといえる。

以上のように、地方自治体におけるコミュニティ政策の展開には、とりわけ都市社会学者が非常に大きな影響を与えてきたといってよい。それでは、その影響はどのようなものであり、どの程度のものであったと評価できるのだろうか。次にこの点を詳しくみていくことにする。

まず、国民生活審議会の報告書ならびに自治省のモデル・コミュニティ施策の手法に関する都市社会学者たちの貢献から考えてみよう。細かな考証と分析を提示する余裕はないので¹⁾、結論だけを述べるならば、報告書の基本的な構成と政策目標の設定、および基本的な政策手法にたいする都市社会学者の影響は、少なくとも正当化の枠組みを準備したという点で、きわめて大きなものであったと評価できる。報告書の基本的な構成をなす、都市化によって地域の伝統的な社会関係や集団が解体し、いまだ新しい自発的で民主的な関係が形成されていないという認識は、都市社会学における当時の教科書的な都市化に関する理論的命題であった。また、めざすべきコミュニティはこれまでの伝統的なものではなく、自立した市民による自発的で民主的な連帯にもとづくものでなければならないという政策目標の設置も、当時の近代化論や市民社会論の認識にもとづくものであった²⁾。さらに、モデル・コミュニティ施策の骨格をなす、コミュニティ・センターの建設とその管理・運営を共通・共同の課題として住民に提起することを通して、新しい市民的連帯とコミュニティの形成を醸成しようとするという手法も、すでに先進的な自治体での例があったとはいえ、都市社会学者がとりわけ積極的に提起した点である³⁾。

このように、コミュニティ施策への都市社会学者の関与は、現状認識、政策目標の設定、政策手法の提案にまでいたるものであり、実質的に政策全般を設計したといってもよいものである。この点でも、まことに希有な出来事であったというべきであろう。しかしながら、その後のコミュニティ政策の展開は、都市社会学者が当初望んでいたものとはいささか異なったものになっていく。ここでも、詳しい議論や論拠の提示は困難であるので⁴⁾、本稿の目的と関連するかぎり、2つの点についてだけ述べておきたい。1つは、都市社会学者がこだわった伝統的な町内会などにもとづくものではなく、新しいコミュニティを醸成するという政策目標に関すること、もう1つはその後展開したコミュニティ・カルテづくりやワークショップなどの手法に関することである。

コミュニティ研究会によるモデル・コミュニティ地区の視察・指導においても、つねに課題とされていたのが、自治会・町内会を中心とした旧来からの地域住民組織とは異なる、地域リーダーの発掘と台頭を期待するという政策目標であった（自治省コミュニティ研究会 1973）。それゆえ、新しく組織する住民協議会などにおい

ては、当然自治会・町内会は含まれるとしても、あくまで1つの団体として参加するだけであって、けっしてその中心になることが当然の前提とされてはならないという点が、つねに留意されていた。コミュニティ政策全般においても、少なくとも初期はこの点が尊重されていたように思う。ところが、その後全国の自治体においてコミュニティ政策が施行されていくにつれて、徐々にこの原則は後景に退いていくことになる。自治体によっては、試行錯誤の結果、あらためて自治会・町内会をコミュニティ組織の中核に位置づけるという方針が確認されていくところもある(玉野 1998)。つまり、都市社会学者たちが提起した新しいコミュニティの形成という政策目標は、その当初において政策を正当化する理念としては尊重されたが、ある程度住民同士のつながりが醸成され、行政課題に対応できるだけの体裁が整ってくると、それが新しいコミュニティであろうと、旧来からの地域住民組織であろうとかまわないという判断が、政策実施者としての行政の内部では定着していくのである。コミュニティ政策の目的が、自発的で民主的な地域社会の形成にあったのではなく、行政課題に対応できるだけの住民同士のつながりを確保することにあったことが、図らずも明らかになったというべきであろう(玉野 2005)。都市社会学者はそれを見とおすことができなかった。

同様のことは、コミュニティ政策の手法をめぐるでも現れてくる。当初はコミュニティ組織によるコミセンの管理・運営のあり方が適切であるかどうかという点において、社会学者がその評価や検討の委員会に関与することが多くみられた。ところが、やがてそのような意味での社会学者の関与が徐々に少なくなっていく。それと入れ替わるように目立つようになるのが、建築家やまちづくり関係のコンサルタントが「まち歩き」や「まち点検」、ワークショップなどの手法を用いて、コミュニティ・カルテの作成やまちづくりの課題発見、計画づくりなどに関与する事例である。当初のコミュニティ組織づくりの段階から、コミュニティ組織で何をやるかが課題となる段階へと移行するにつれて、コミュニティ政策の現場で求められる専門的な力量が異なってきたとみることもできるが、できあがった組織が適切に運営されているかどうかということよりも、その組織を維持するためにも、具体的にどのようなコミュニティ活動を行っていけばよいかという点がより重視されていったということである。この段階で、現場での具体的な活動に関するノウハウをもたない社会学者は、徐々に遠ざけられることになっていった。ここでも社会学者が構想した新しいコミュニティの形成が実現しているかどうかよりも、ある程度のコミュニティ活動が継続的に維持されることのほうが重視されたのである。

このようなかたちで1980年代の中頃あたりから、コミュニティ政策の現場に社会学者が関わることは少なくなっていく。同時に、コミュニティ政策そのものもかつてほどの注目を浴びるものではなくなっていく。ところが、90年代の中頃以降になると、地方分権改革やそれともなう「平成の大合併」が進行する中で、ふたたびコミュニティ政策が注目を集めるようになる。ちょうど95年に起こった阪神・淡路大震災に加えて、近年の東日本大震災の経験は、あらためてコミュニテ

ィにおける人と人とのつながりが重要であることを認識させ、高齢化にともなう財政的な制約もあって、行政と市民の協働やパートナーシップなどの考え方が、もはやコミュニティ担当部局だけの課題ではなく、行政全体の課題と考えられるようになっていく。

このような流れの中で、ふたたび社会学者ないし一部の都市社会学者がコミュニティ政策の再検討を行うための委員会や講演会によばれる機会がふえている⁵⁾。その背景としては、あらためて自治会・町内会などの既存の組織が高齢化や担い手不足に悩まされていることや、NPOなどの市民活動団体の台頭はみられるものの、既存組織との十分な連携が図れないなどの悩みを抱えていることが挙げられる。再度、地域社会における人と人とのつながりや既存の組織・集団の弱体化が起こったときに、社会学者の貢献が求められているということであろうか。

以上のことからわかるように、1970年代のコミュニティ政策において、確かに社会学者は現状の認識、政策目標の設定、政策実施の手法にわたる具体的な政策立案に関して希有な影響力を示すことができた。しかし、その後の経緯は社会学者が望んでいたことが、そのまま政策担当者の意図と同じではなかったことを示している。どちらかという、政策全体の正当性を担保するために、より高次の理念を提供したといったほうが正確な役割であった。90年代以降ふたたび社会学者の貢献が求められている現状も、やはりそういう意味での新しい理念や考え方が、求められているということであろう。このような要請に応えることの是非は別として、これからの社会学者の政策形成への関わりを考えるうえで、コミュニティ政策の教訓は正当に受け継がれる必要があるだろう。

3 都市社会学者がぶつかった2つの壁

次に、社会学者が自治体政策の形成に関わるに際して、どのような問題に直面し、どのような認識が必要であるかを考えるうえで、非常に示唆に富んだ事例を2つ紹介することにしたい。倉沢進と奥田道大という、国民生活審議会の報告書にも関わった2人の都市社会学者の事例である。

3.1 目黒区のコミュニティ政策と倉沢進

倉沢が自治省のコミュニティ施策に関わった時期、その所属機関であった東京都立大学が目黒区に所在していた関係もあってか、目黒区では倉沢の構想にもっとも忠実なコミュニティ施策が試みられることになる。目黒区では、自治省のコミュニティ構想とは独立に、長期計画策定の中でコミュニティに関する検討がなされてきた経緯がある。この長期計画審議会の会長が、やはり都立大学に籍を置いていた磯村英一で、都庁時代にその薫陶を受けた塚本俊雄が助役をへて1975年に区長に就任している（広原2011: 411, 445）。このような背景もあって、「目黒区の住区住民会議方式は、大都市におけるコミュニティ形成の方策として、新しい試みというよ

り1つの実験として注目を浴びてきた」(広原 2011: 417)とされる。

目黒区のコミュニティ施策が、都市社会学者が構想したものにもっとも忠実であったことは、以下の点からもよく理解できる。住区センターの建設にあたっては、前もって住区住民会議が結成されていなければならないこと。前もって組織された住区住民会議が住区センターの設計だけでなく、建設後の施設の管理・運営にも関わること。住区センターにすべての出張所機能を移すこと。したがって正規の時間内は職員が常駐するが、夜間は住区住民会議のメンバーが管理を引き継ぐことで、夜10時までの利用を実現すること。つまり、コミュニティ・センターという新しい地域の集合施設の建設とその自主管理という課題を提示することで、住区住民会議というコミュニティ組織を新しく生み出し、かつそこに行政事務機能も集中し、文字どおりコミュニティの中心とするという構想である。とりわけ、この住区が既存の町内会の区域をあえて無視して設定されていた点が特徴的である⁶⁾。そこには、磯村や倉沢のコミュニティ組織を新しく結成することで、既存の町内会とは異なる担い手が台頭することを期待する、コミュニティ構想にもっとも忠実な理念が反映されていた。

こうして、目黒区は典型的なコミュニティ政策が試みられた自治体として知られることになる。住区住民会議の結成と住区センターの整備は、1974年のモデル地区指定に始まり、85年までに全22住区において完了することになる(広原 2011: 417)。

最初のモデル地区指定から25年をへて、まがりなりにも住区センターと住区住民会議の活動が定着した1990年に、長きにわたって区長を勤めていた塚本が急逝し、河原勇が区長に就任した。河原区長はすぐにそれまでの目黒区のコミュニティ行政の成果を検証すべく、「住区住民会議の活動の方向性とその実現方策および行政の役割の明確化」に関する諮問を行うことになる。この諮問事項の審議のために設けられたのが、「目黒区コミュニティ懇話会」である。倉沢が座長をつとめ、区民一般を対象にした調査(「目黒区民のコミュニティ活動に関する調査」)とコミュニティ団体に対する調査(「コミュニティ活動団体の実態に関する調査」)という2つの大がかりな実態調査をへて、最終報告書『目黒区におけるコミュニティ形成のあり方について(答申)』がまとめられることになる。ところが、この報告書にもとづく政策変更案が、住民の強い反発を招くことになる(広原 2011: 435-44)。

その内実は以下のとおりである。報告書は住区住民会議によるこれまでの活動の蓄積をそれなりに評価し、その存続は認めつつも、抜本的な組織の再編成と意識の改革が必要であると結論する。なぜなら多くの区民は地域に愛着をもち、定着性が高いにもかかわらず、町内会にも、住民会議にも参加していない。住民会議と町内会への参加者は重複しており、新しい活動層を取り込むことに成功していない。それゆえ住民会議の性格をまちづくりの包括的な組織から諸活動の支援組織へと切り替え、補助金も住民会議の専門部会から関連団体の課題別組織へと移し、住区センターの管理方法も見直して住民が自由に利用できるようにする。さらに住民会議の

運営主体として新たに運営委員会を設け、運営委員には公募制を導入し、新しい区民を登用するなどの方策を提案している。この懇話会の評価と提言が、それまで20年以上の間、コミュニティ政策を現場で支え、これに参加してきた住民たちから、自分たちの活動を不当に低く評価するものだという反発を招き、それならば今後いっさい行政のコミュニティ政策には協力できないというかたちで、総スカンをくらうことになったのである。このため、その後しばらくの間、目黒区行政はコミュニティ政策を凍結せざるをえなくなる（広原 2011: 442-6）。

委員会の評価に表れた倉沢の判断は、ある意味では当初から一貫したものである。既存の自治会・町内会とは異なる地域リーダーの台頭によって、自発的で開放的な新しい地域社会のあり方を求めるというコミュニティ構想の理念は、確かに十分には達成できていないと評価されるのだろう。しかしながら、その評価がなにゆえ住民の反発を招いたかという点、事情は次のとおりである。目黒区においても、当初は既存組織に属さない新しいタイプの住民が住区住民組織に関わるのがなかったわけではない。彼ら彼女らはボランタリーな市民活動団体で活動をしていて、新しくできる住区センターの会議室は、自分たちの活動にとってもそれなりに必要なものであった。しかしながら、いったんセンターができてしまうと、そのような人々は会議室の利用という点ではセンターを訪れたとしても、センターの管理・運営に関わる負担までも積極的に引き受けたかという点、そうではなかった。夜10時まで会議室が使用されていれば、後片づけと確認をしてセンターの戸締まりをする人は、どうしても11時近くまで拘束されてしまう。そのような負担を何の見返りもなく引き受けるのは、やはりこれまで町内会などの既存の組織で活動してきた人々だけであった。センターを中心としたコミュニティの行事を支えてきたのも、そのような人々である。そのような負担を引き受けてきた人々からすれば、自分たちの努力については何の評価もせず、好きなことだけを自由にやっている人々にもっと活躍の場を与えるべきだという委員会の提案は、とうてい納得できるものではなかったのである。

ここからは都市社会学者たちの思い描いたコミュニティの理念が、たんに行政によって徹底されなかったというだけでなく、住民や市民によっても受け入れられることがなかったという現実がうかがわれる。たとえ理念が正しかったとしても、それを実現するだけの素地が社会の側にないかぎり、政策としては十分なものではない。政策形成にたずさわる社会学者には、それをも見とおす役割が求められるのである。

3.2 千代田区の学校統廃合と奥田道大

倉沢とともに、その当初からコミュニティ政策に関わった奥田も、後年別のかたちで自治体の政策形成にたずさわることになる。千代田区の学校統廃合について検討する懇談会への関わりがそれである。千代田区はバブル期の人口減少を背景として小学校の統廃合の問題に取り組むために、1990年に「公共施設適正配置検討懇

談会」を設置する。その座長を奥田が委嘱されるのである。都市計画家でまちづくりプランナーの林泰義と行政学者の大森彌が副座長をつとめた。当時の千代田区の歯止めのない人口減少を受けて、公共施設のスクラップ・アンド・ビルドを諮問する内容であったが、その実、小中学校の統廃合問題に決着をつけるのが主たる目的であった（奥田 1993: 231）。

この懇談会の中で、奥田は企画小委員会を中心にできるだけ実態調査データの提出を通じて、問題点を洗い出す方針をとった。林がニューヨークのマンハッタンで行った作業にならって、小学校を中心とした生活道路沿いに点在する個人商店、生活関連施設、公園、歴史的建造物等を白地図にドットしていく。そうすることで、ビル街の隙間に広がる小学校を中心とした生活圏域が浮かび上がってくる（奥田 2000: 88-9）。このような作業を通じて、奥田は小学校がコミュニティ統合の核として機能してきた歴史や、入学児童の激減によって惨状を呈しているとはいえ、空き教室を使った多様な学習プログラムの試みや地域社会に開かれた小学校のコミュニティ・センター化などの工夫がなされていること、一見否定的に思える越境入学者も区外転出者や祖父母などとのつてをたどって、区内の居住空間をいわば区外から日常的に支える存在であることなどを明らかにしていく（奥田 1993: 231-2, 2000: 90-2）。

ところが、最終答申の日程が迫ってくる頃になると、教育行政関係者や区議会議員などからの「“激高”した発言が飛び交い」、懇談会は大ゆれにゆれていく。「行政内部や議会ですでに織り込みずみの小中学校統廃合案に一向にゴーサインしない審議過程に、業を煮やしたというか、むしろ行政内部の“結論”とは違った方向にいくのではとの危惧感が」そうさせたのだという（奥田 2000: 93）。それでも、「最終的には、居住人口とコミュニティの復位を骨子とした、しかも『統廃合』の文字を一度も使わないかたちでの結論に、辛うじてたどりつ」くことになる（奥田 1993: 232）。

懇談会のこの結論はただちに区長に答申されるが、その後2年間の行政内部での検討をへて出された結論は、14校ある小学校を約半数の8校に減らすという適正配置を実施するというものであった。懇談会の答申趣旨とはあまりにもかけ離れた内容に、座長・副座長3名の連名で、区長宛に異議申立書が提出されることになる（奥田 2000: 94）。その後、千代田区の「公共施設適正配置構想」をめぐっては区民の反対による区長のリコール運動や反対派住民の区議会への進出などをへて（玉野 1995）、さすがに当初の予定にあったような旧校名をすべて抹消するようなことはなかったが、現在予定どおり8つの小学校に集約されている。

その後の都心回帰による千代田区の人口増を考えるならば、このときの奥田の主張に耳を傾け、少々無理をしてでも地域の小学校を維持しておけば、むしろ魅力的な都心のコミュニティを維持できたのでは、と考えることもできよう。ある意味で奥田の晴眼はそれを見とおしていたのであり、奥田が精一杯試みた、実態調査データの提供にもとづく問題点の洗い出しという社会学的実践も、社会学者が果たすべ

き役割として特筆すべきものであった。しかしながら、当時の千代田区行政はすでに学校統廃合を進めることを既定の方針としていたのであり、奥田に求められた役割は、それとは異なるものであった。

ここからは政策形成に関わる者が、あらかじめみきわめておかなければならない自らの立ち位置を理解することの重要性がうかがわれる。行政はつねに、有識者がある役割の範囲の中で任命するものである。ある役割を引き受けた瞬間に、自らに許されている範囲が自ずと決まってくるのである。その範囲を超えた影響力を政策形成にたいして行使しようとするならば、別の立ち位置を自ら切り開くしかない。さもなければ、かつての村落研究や地域社会学が選び取ったような批判理論の立場にたつしかない。奥田が選び取った道は、既述のような経緯を控えめに自らの著作に残すことだけであった。

4 阪神・淡路大震災から東日本大震災へ

これまで、戦後の村落研究から地域社会学への展開、さらには都市社会学者によるコミュニティ政策への関与を題材に、地方自治体の政策形成と社会学者の役割について考察してきた。最後に、近年の展開として阪神・淡路大震災から東日本大震災以降の都市、地域研究者の政策形成への関わりについて、紹介してみたい。

1995年に阪神・淡路大震災が起こったとき、地域社会学会や日本都市社会学会に集う都市、地域の社会学研究者たちは、何らかの貢献をすべきだという強い意識に駆られることになった。しかし、当時は災害研究にたずさわる都市、地域研究者は、比較的継続的な系譜が存在していたとはいえ⁷⁾、ごくわずかであったし、一般的な関心もけっして高いものではなかった。多くの都市、地域研究者は自らの無力を憂うと同時に、これまで学会としてそのような関心が低かったことを恥じたのである。しかしながら、東日本大震災の後の対応はこれとはまったく違ったものであった。阪神・淡路大震災からの15年の月日が、社会学研究者に未曾有の災害が発生したときに、社会学者としてどうふるまうべきかの経験とノウハウ、人材と資源の蓄積をもたらしていた。この点はまさに目を見張るものであり、きわめて多くの社会学研究者が、かなり早い時期から現地におもむき、地道な調査研究に着手すると同時に、相互の情報交換を含めた研究のネットワークを構築していった⁸⁾。と同時に、各自治体の復興計画や地元住民のさまざまな試みに関わるだけでなく、学術会議などの場を通じて、震災復興をめぐる政策形成にも、ある程度の影響力を行使しようとしている。ここではとくに学術会議における提言というかたちでの社会学者の提案についてみてみよう。

日本学術会議は、いうまでもなく国民生活に科学を反映、浸透させることを目的に、内閣総理大臣の所轄のもと、政府から独立して職務を行う「特別の機関」として設立されたものである。日本のあらゆる分野の科学者を内外に代表すると同時に、政府にたいする政策提言、国際的活動、科学者ネットワークの構築、科学の役割に

関する世論啓発などを目的とした活動を行っている。学術会議のもとには、あらゆる分野や分野を横断するかたちで数多くの分科会が設置され、さまざまなテーマについて議論が行われている。東日本大震災を契機に、多くの震災関係の分科会が設置されたが、社会学の分野でも船橋晴俊を座長とした「東日本大震災の被害構造と日本社会の再建の道を探る分科会」という分科会が2度にわたって提言をまとめている。

最初の提言では「原発災害からの回復と復興のために必要な課題と取り組み態勢についての提言」というかたちで、取り組むべき課題として①健康問題、②生活再建、③コミュニティの再建の3つを指摘し、それぞれに対応した3つの一般的提言と5つの具体的政策提言を行っている（日本学術会議社会学委員会 2013）。一般的提言としては、①心身の健康問題を適切に扱う取り組み体制の構築として、長期的な放射線量、被曝量の測定と被災地住民にたいする健康追跡調査を行い、科学的信頼回復を図るべきことが、②生活再建については、避難者それぞれの立場にたった支援を実施する取り組み体制を確立すべきであるとし、「原地復帰による生活再建」と「移住地における生活再建」という複数の道を用意すべきことが、③コミュニティの再建については、「地域再生」を目標とし、「避難自治体」の自治体としての存続を保障することを大前提として、帰還問題および長期的な避難期間への対処問題にたいして、住民と行政の対話と協力関係を構築すべきであるとしている。そのうえで具体的な政策提言としては、(1) 低線量被曝の長期的影響に関する科学的検討の場の確立、(2) 健康手帳の機能も有する被災者手帳の交付、(3) 継続的訪問調査の実施体制整備、(4) 長期避難者の生活拠点形成と避難元自治体住民としての地位の保障、(5) 被災住民間のネットワークの維持の5つを挙げている。とりわけ(4)との関連で、「二重住民登録」を認めるべき点を強調した点が注目される。

次の提言では「東日本大震災からの復興政策の改善についての提言」として、震災復興に関する現状について、原発震災であれ、津波被災であれ、それが復興政策に「のる」か、「のらない」かという二者択一を住民に迫るものになっていることの問題点を指摘し、そのどちらでもない「第三の道」を用意すべきであることが提言されている（日本学術会議社会学委員会 2014）。すなわち、原発災害被災地域の再建の場合は、除染などの政策に沿った「早期帰還」という第一の道と、自力による移住という第二の道の二者択一を強制するだけでなく、「(超)長期待避・将来帰還」という第三の道を政策として支援すべきこと。津波被災地域の再建の場合は、巨大防潮堤による防災という第一の道と、自力による移住という第二の道の二者択一を強いるのではなく、「各地域の個性に即して、減災と防災の方法を工夫しながら、元に暮らしていた場所で暮らすという第三の道が可能にようにする」ことが、それぞれ提言されている。

これらの提言をまとめるに当たって、分科会メンバーはさまざまな困難にぶつかることになる。まず、提言を発表するには、学術会議全体の承認を得なければなら

ない、他分野の研究者からはしばしば「エビデンス」の提示を求められたという。その過程で社会学者の考える実証の水準が他分野の求める水準とは異なることに気づかされることになる。たとえば、都市や地域の社会学的な研究においては容易に認められる事例の提示やインタビューデータにもとづく当時者の主観的な意識に関する知見は、そのままでは認められるものではなく、何らかの客観化された指標として量化ないし尺度化されていないと、科学的な知見として理解してもらえないことなどである⁹⁾。

さらに、提言の内容が他分野のいわば業界的な利害に直接抵触するときには、その提言そのものが認められない場合もある。分科会メンバーはさまざまなつてをたどって合意を調達しなければならなかった。同じことは政府の方針との間でも生じうるものである。学術会議は政府から独立した「特別な機関」とはいえ、事務機能と最低限の予算は国庫によってあがなわれている。この点で政府の政策に配慮した文言の調整が必要なことはいうまでもない。

逆に、政府に公認された機関であるからといって、提言がすべて政策的に実現するという保証もない。学術会議の提言は、どちらかといえば学術的な認識や理解を世の中に普及・啓蒙するという意味合いが強く、具体的な政策に直結するものではない。したがって、たんに提言を出すだけではなく、直接の担当部局や政策担当者のところまで乗り込んで行って、政策立案の現場へと働きかけることが求められる。

5 社会学者がなすべきこと

以上、村落、地域、都市の社会学研究における政策形成との関連について、これまでの経緯と経験を検討してきた。そこからわれわれはどのような教訓を引き出すべきだろうか。その前に、まず政策形成に関わるうえでの社会学の独自性について、少し述べておきたい。

5.1 社会学の視点

一般に学問や学術が政策形成に寄与する場合、それぞれの学問分野の有する知識や技術が独自の貢献を可能にすると考えられる。社会学の場合は、いかなる知識や技術が独自の貢献として考えられるのだろうか。社会学の場合、法学や工学のような実学ではないので、社会学的な知識や技術がそのまま活用できるわけではない。社会調査の技法が一部そのような実学的な技術といえなくもないが、そのような意味での社会調査の技法を修得できるのは必ずしも社会学の分野においてだけではない。むしろ他の分野のほうが技術的な意味での修得にはふさわしいところがある。社会学の特徴は社会調査の技法を用いて、当時者の主観的な意識を含めた社会的諸関係の総体を明らかにすることにある¹⁰⁾。いいかえれば、社会学に独自の視点から把握された事実の解明こそが、その独特の貢献を可能にするのである。したがって、その貢献の仕方は哲学や文学などの人文的な教養や理念が、人々に新しい視

点を与えることで考え方の転換をもたらすあり方に近い部分がある。社会学者の議論がともすれば政策全般の正当化にとどまりがちなのところがあるのは、そういうことである。しかしながら、社会学の貢献はたんに見方を変えるという点にあるわけではない。当時者の思いを含めた社会関係のあり方に注目することで、法技術的な適合性や工学的な合理性とは異なる視点が提示できるのである。とりわけこの当事者の意識を含めた社会関係の総体とは、人々が今いる人もいない人も含めた時間的・空間的な広がりの中で保持している社会的な諸関係を意味する。人々はそのような社会的なつながりの中で物事を判断し、意味づけ、納得して、生きている¹¹⁾。つまりそれらはさしあたって主観的な意識として測定されるが、家族への思いやジェンダーに関する観念、伝統や文化、エスニシティやナショナリティなどの客観的・集合的な背景をともなって人々を方向づけ、導くものである。このような視点から政策に関わるということは、とりもおさず政策の対象となった当事者としての市民や住民が、それぞれの社会的諸関係にもとづき、どのように判断し、これに対応するかを把握し、予測する可能性を与えてくれる。それゆえ学術会議における社会学者たちの提言は、「二重住民登録」を認めることで、人々のつちかってきた社会関係が災害によって引き裂かれることの被害をより少なくすることを主張し¹²⁾、人々の土地を媒介にして維持されている死んでしまった人や生きている人との関係¹³⁾を無視して、過大な市街地再開発計画や巨大な防潮堤の建設を優先し、性急に二者択一を迫るやり方が、結局は誰も人が戻らない市街地や誰も人が住まない住宅地を生み出すことを懸念しているのである。当事者がその政策をどのように受け止め、どのように対応するかを、人々がこれまで保持してきた、そしてこれから築いていく社会的諸関係における文脈にもとづいてみきわめるという社会学の視点は、このような意味で政策に貢献する独自性をもっている。

つまり、特定の政策が、当事者である人々にどのように受け止められ、どのように理解され、いかなる対応をもたらすかについての予測や検証、評価を可能にするのが、社会学の独自の貢献といえよう。

5.2 くみ取るべき教訓

この意味で、最初に扱った戦後の農村社会学における調査・研究にもとづく政策の事後評価というかたちでの貢献は、現在においても社会学者にとってもっとも基本的なものである。この部分における地道な調査研究の蓄積がないかぎり、何も始まらないことをわれわれは確認すべきである。そのことは阪神・淡路大震災以降の社会学者たちの努力が、東日本大震災直後の迅速な対応となって結実したことによく表れている。少なくとも現場にそくした地道な実証研究の蓄積という点で、社会学者の貢献が他分野におとることは少しもないだろう。

しかし、問題はそこでの社会学的な調査研究のもつ、他分野と比較した場合の立場性である。社会学が当時者たちの主観的な意識を含んで織りなされる具体的な社会関係に着目するがゆえに、それは自ずと法的な整合性にこだわる法学や自然力に

たいする技術的な備えを強調する土木工学などとは異なるものになる。戦後の農村社会学から地域社会学への展開は、このような社会学の学としての立場性が政策批判への方向を強めた結果とみることができる。しかし、そのため政策形成へと関わる道が閉ざされることになったのである。この教訓をいかに受け取るかが今あらためて問われている¹⁴⁾。

要するに、社会学が政策に関わるあり方は基本的に3つである。政策の事後評価と、それにもとづく政策批判、ならびに代替的な政策形成への貢献である。政策評価が政策批判や政策形成に結びつくこともあればないこともあるように、政策への批判も政策形成に結びつく場合とそうでない場合がある。かつての地域社会学のあり方は後者であり、いわゆる批判理論としての学問的なあり方であった。かつては政権交代可能な政治体制ではなかったので、それ以外に選択肢がなかったこともあるが、現在では政策批判は政権交代を準備する代替的な政策形成の努力に結びついてしかるべきだろう。それでは、社会学者が政策形成に関わるに当たって、これまでの経験はいかなる教訓を示しているのだろうか。

この点では都市社会学者が関与したコミュニティ政策の経験が多くのことを教えてくれる。まず、社会学者の提示する政策的な理念は、特定の政策の実現を全体として正当化するうえで利用されやすいことをよくわきまえておく必要がある。自治省コミュニティ施策の顛末がそれをよく示している。とりわけ社会学者がその本分であるところの当時者の織りなす社会関係と意識の実証を怠ったとき、理念は一人歩きしてしまう。目黒区コミュニティ施策の評価をめぐる住民たちの反発はそれをよく示している。「目黒区コミュニティ懇話会」においても、かなり大規模な調査が参考とされているが、その知見を実際にコミュニティを支えてきた住民たち自身がどう評価するかについては、あまり関心が払われていなかったように思う。実際にコミュニティに関わってきた住民をも含めた検証作業が行われていたならば、結果は違ったものになっていたかもしれない。すなわち、社会学者が代替的な政策形成に関わろうとするならば、社会学的な調査研究にもとづき、当時者たる住民ないし市民の支持を得ることが何より重要である。それは政権交代を準備する野党の政策形成を支援するという意味でも重要である。

この意味では、企画小委員会のメンバー自身による地道な作業をへて浮かび上がった社会学的な知見にもとづき、小学校の統廃合に抵抗しようとした奥田道大の試みは、なぜ成功しなかったのだろうか。この点については、奥田が検討を依頼された時点で、すでに行政側の方針が固まっていたことが大きいように思われる。奥田の社会学者としての試みはきわめて正当なものであったし、かりにそれが政策的な意思決定の検討段階であったならば、それなりの影響力ももちえただろう。しかしながら、政策全体の正当化を図ることを期待された委員会において、政策そのものの変更はかなわず、奥田は自らの調査結果にもとづく行政批判に終始せざるをえなかった。それでは、奥田はいや社会学者はどうすればよかったのか。

ここから導き出せる教訓は、次のとおりである。まず、行政から政策の検討を依

頼されたとき、社会学者はせめてそれが政策全体の正当性を確保するためのものか、それとも具体的な政策の内容や方向性を検討するためのものかぐらいは、あらかじめきわめておく必要がある。自らのできることの範囲を前もって確認しておくべきである。そうでなければ、後でこんなはずではなかったという失望を味わうことになる。そのうえで、そのような意味での政策形成に関与する決断をしたのならば、政策立案者であり実施者でもある行政や政府の基本的な方針や論理を、最低限尊重する覚悟をもたなければならない。そうでなければ、なにひとつ実現することのない批判に終わることになり、それならば最初から批判理論としての学問的な立場にとどまるほうがよい。

以上のように、社会学者が政策形成に関与するためには、当時者である市民・住民の理解を得ると同時に、政策立案者であるところの行政が実施可能な範囲に留意する必要がある。その範囲で、その制約を覚悟のうえで、できることを模索すべきなのである。でなければ、政策の事後評価とそれにもとづく政策批判に自らを限定したかつての地域社会学の道を歩むしかない。東日本大震災以降の学術会議等の場を利用した社会学者たちの努力は、社会学が政策形成にも何らかのかたちで関与する道を選ぼうとしていることを示している。そこで、最後に最近の学術会議への関与からみてきた課題について考えてみたい。

5.3 政策策定過程の刷新を求めて

学術会議が政府の政策に何らかの影響を与えることのできる、1つの有力な公式のルートであることはいうまでもない。しかし、政府に連なる機関であるかぎり、国民や市民の支持がありさえすれば、提言が受け入れられるというものではない。まず、学術会議の提言であるという点で、他分野も含めた学術の水準に適合させる必要がある。しばしば「エビデンス」が求められたというのがそれである。この点で社会学には独特の困難がともなう。なぜなら、社会学は当時者が社会的に構築する間主観的な世界に注目するからである。他分野を納得させるにはこの世界を何らかのかたちで数値化し、客観的に示す必要がある。社会学の内部だけなら、そこまでしなくてもと思うことも、他分野を納得させるためには不可欠な手続きなのである。したがって、まず第一に量的な測定や尺度化の工夫が求められる（玉野2003a, 2003b）。

次に、ここでも政府の方針や行政的な制約に配慮することが求められる。と同時に、学術会議の提言はあくまで提言なので、具体的な政策の立案にいかにかかわるかが問題である。この点では提言にもとづく政策担当者などとの具体的な交渉や折衝にまで進むことが求められる。たとえば、「二重住民登録」などの提言は、どうしてもそのままのかたちでの実現はむずかしいであろうから、提言の主旨を生かした実現可能な制度形態を、直接行政との間で模索する努力が求められる。政策形成にまで関わろうとするならば、たとえ社会学者であったとしてもそこまで踏みこまなければならないのである。

同様に、社会学者だけでなく、多くの研究者がそこまで関わる努力と経験を重ねることによって、これまで長い間、政策の立案を独占してきた日本の行政官僚機構の牢固な体制に風穴が開けられる。このようにして行政の政策形成過程が徐々に開放され、外部化されることをとおして、当時者の時間的・空間的に広がる人と人とのつながりに根ざした歴史的・文化的な思いを大切にする社会学の視点が生かされ、政策がより多くの当事者たる人々にとって納得のできるものになる。それこそが社会学者が政策形成に関わることの何よりの意義であり、それはすなわち民主主義の実現や実質化を意味するのである。

【注】

- 1) そのような試みとして、玉野（1998）、広原（2011）、山崎編（2014）などがある。
- 2) そのような認識を典型的に示したものとして、奥田（1971）のコミュニティ論がある。
- 3) 倉沢（1977）の都市的生活様式論は、そのような考え方を定式化したものである。
- 4) 詳しくは、玉野（1998）を参照のこと。
- 5) たとえば、筆者が参加したものだけでも、以下のようなものがある。2003～06年「武蔵野市コミュニティ評価委員会」、05年～「神戸市地域活動推進委員会」、05～07年「町田市新たなコミュニティの創成に関する調査研究委員会」、11年「立川市地域コミュニティ活性化検討調査」委託、11～12年「練馬区地域コミュニティ活性化プログラム検討懇談会」、2013～14年「武蔵野市これからの地域コミュニティ検討委員会」。いずれもコミュニティの再編が課題になっている点が興味深い。
- 6) この点については、広原（2011: 411-24）が詳しく検討しているように、その経緯については単純ではないが、結果として自治会・町内会の区域が分断されたことは事実である。
- 7) 早稲田大学と慶應義塾大学にそのような系譜が存在し、その後多くの災害研究者を輩出することになる。
- 8) 日本社会学会研究活動委員会における「震災問題情報連絡会」がそれである。
- 9) この点については、玉野（2003a, 2003b）を参照のこと。
- 10) いうまでもなく、ヴェーバーの理解社会学や現象学的社会学の視点がその典型である。
- 11) 玉野（2005）はそのような人々の営みを描いた社会学的研究の一例である。
- 12) このような社会的な側面を含めて公害や災害における被害をとらえるべきことを明らかにしたのが、飯島伸子の「被害構造論」の達成であった（飯島 1993）。
- 13) たとえば、金菱編（2012）などがそれを雄弁に語っている。
- 14) 近年の東日本大震災からの復興をめぐる原発被災地への帰還政策や過大な盛り土・防潮堤の建設にたいする社会学者の批判は、ともすればそのような方向へと進む可能性を孕んでいる。

【文献】

- 安良城盛昭, 1972, 「日本地主制の体制的成立とその展開（上・中の一・中の一・下）」『思想』574, 582, 584, 585: 23-36, 97-122, 102-19, 93-104.
- 福武直, 1976, 『福武直著作集 9 中国農村社会の構造』東京大学出版会.
- 編, 1954, 『日本農村社会の構造分析——村落の社会構造と農政滲透』東京大学出版会.
- 編, 1965, 『地域開発の構想と現実（1・2・3）』東京大学出版会.
- 蓮見音彦, 1983, 『地方自治体と市民生活』東京大学出版会.

- , 1987, 「戦後農村社会学の射程」『社会学評論』38(2): 39-52.
- ・似田貝香門・矢澤澄子編, 1990, 『都市政策と地域形成——神戸市を対象に』東京大学出版会.
- 広原盛明, 2011, 『日本型コミュニティ政策——東京・横浜・武蔵野の経験』晃洋書房.
- 飯島伸子, 1993, 「環境問題と被害のメカニズム」飯島伸子編『環境社会学』有斐閣, 81-100.
- 犬丸義一 校訂, 1998, 『職工事情 (上・中・下)』岩波書店.
- 自治省コミュニティ研究会, 1973, 『コミュニティ研究会中間報告——昭和46年度モデル・コミュニティ地区を中心として』自治省.
- , 1977, 『コミュニティ研究会報告』自治省.
- 金菱清編, 2012, 『3.11 慟哭の記録——71人が体感した大津波・原発・巨大地震』新曜社.
- 倉沢進, 1977, 「都市的生活様式論序説」磯村英一編『現代都市の社会学』鹿島出版会.
- 松原治郎・似田貝香門編, 1976, 『住民運動の論理——運動の展開過程・課題と展望』学陽書房.
- 中筋直哉, 1996, 「地域社会学における都市社会研究の方法と課題——『自治体行財政の社会過程分析』の成立・展開・課題」地域社会学会編『地域社会学会年報 8 地域社会学の回顧と展望』時潮社.
- , 1998, 「磯村都市社会学の揺籃——東京帝大セツルメントと戸田社会学」『日本都市社会学会年報 16』29-47.
- 日本学術会議社会学委員会, 2013, 「東日本大震災の被害構造と日本社会の再建の道を探る分科会」『原発災害からの回復と復興のために必要な課題と取り組み態勢についての提言』日本学術会議.
- , 2014, 『東日本大震災からの復興政策の改善についての提言』日本学術会議.
- 似田貝香門・蓮見音彦編, 1993, 『都市政策と市民生活——福山市を対象に』東京大学出版会.
- 奥田道大, 1971, 「コミュニティ形成の論理と住民意識」『都市コミュニティの理論』東京大学出版会, 24-67. (再録: 1983.)
- , 1993, 『都市と地域の文脈を求めて——21世紀システムとしての都市社会学』有信堂高文社.
- , 2000, 『都市社会学の眼』ハーベスト社.
- 園田恭一, 1978, 『現代コミュニティ論』東京大学出版会.
- 鈴木榮太郎, 1973, 『鈴木榮太郎著作集 5 朝鮮農村社会の研究』未來社.
- 玉野和志, 1995, 「政治構造の変動と議会主義のゆくえ——都市コーポラティズムとの関連で」『現代都市の社会階層と集団・団体』平成4年度科学研究費補助金 (一般研究 A) 研究成果報告書 (研究代表者 似田貝香門) 211-28.
- , 1998, 「コミュニティ行政と住民自治」『都市問題』89(6): 41-52.
- , 2003a, 「サーベイ調査の困難と社会学の課題」『社会学評論』53(4): 537-51.
- , 2003b, 「日本におけるサーベイ調査の導入とデータ管理の現状」『社会情報』12(1): 145-50.
- , 2005, 『東京のローカル・コミュニティ——ある町の物語 1900-80』東京大学出版会.
- , 2007, 「日本における社会調査の歴史」森岡清志編著『ガイドブック社会調査 (第2版)』日本評論社, 323-39.
- 山崎仁朗編, 2014, 『日本コミュニティ政策の検証——自治体内分権と地域自治へ向けて』東信堂.

Local Government Policy and the Contribution of Sociologists

TAMANO, Kazushi

Tokyo Metropolitan University

tamano@k.email.ne.jp

This paper explores the difficulties and possibilities of Sociologists who try to contribute to local government policy-making through the examination of past experiences of researchers who were engaged in rural or urban community studies. We take up three cases as follows: The first is a critique of the Regional Development Policy created by Sociologists engaged in Regional and Community Studies developed from Rural Sociology which studies the effects of the Farmland Reform after World War II. The second documents the experience of Urban Sociologists strongly engaged in Community Policy proposed by the past Ministry of Home Affairs. The third is a more recent report of the Sociology Committee within the Science Council of Japan.

Through the analysis of these cases it becomes clear that Sociologists have to contribute to building policy while considering the following three conditions: The first and most important role of Sociologists is investigating the results of a policy after it has come into effect. Secondly, according to the results of this research, policy presented by Sociologists must be based on the preferences of ordinary people. Thirdly, Sociologists engaged in policymaking need to understand the conditions of the government trying to execute the policy. Under these conditions, Sociologists try to discover the best way of realizing what they want. Sociology's contribution to governmental policy is to clarify historical and path-dependent cultural conditions based on an understanding of people's subjective meanings embedded in the social relations of the past and present. Local government policy will not be approved by many residents without considering these sociological elements. This is the contribution of sociology to the policymaker. It makes policy more effective and helps the local government be more democratic.

Key words: policy making, local government, Sociology