

特集論文

自治体の政策研究と政策情報誌

大 矢 野 修
(川崎市総合企画局都市政策部)

要約

自治体では、1980年代以降、政策自立を志向する自治体職員による「政策研究」活動が全国的に広がっていく。自治体発行の政策情報誌は、自治体の内部で育ちはじめたこうした職員の政策研究の成果発表の場として位置づけられる。しかし、自治体職員による「政策研究」については、その固有の課題ないし独自性について論及した文献は必ずしも多くない。また、そのことが明かにならない限り、自治体発行の政策情報誌の発行の意義も明確になってこない。

そこで、本稿では、1. 日本の自治体が政策自立を志向しはじめる 1960年代以降の時代背景を概観しながら、自治体職員が政策研究に取組みはじめた要因をさぐる。つぎに、2. 西尾勝論文「自治型の行政技術」を手がかりに、政治と行政の関係を軸に、自治体の内部改革と自治体職員の「政策研究」がどのような内的論理で結びつくかを考えながら、自治体職員の「政策研究」の固有の現場と独自性について論及することにした。その結果を踏まえて、3. 自治体発行の政策情報誌について、先駆的役割をになった4誌を取り上げ、各自治体における内部改革との関連で、政策情報誌がどのような役割を果たしてきたかを検討し、最後に、4. 自治体改革における政策情報誌の意義と今後の課題について論じることとした。

キーワード：革新自治体、政策研究、自治体改革、自治体職員、政策情報誌

はじめに

自治体の政策研究は、1980年代以降、その必要性が自治体内部から起こり、全国の自治体に波及していった。研修所においても名称については様々だが、従来の階層別研修や職務研修といった知識習得型の研修にくわえ、職員の政策形成能力の向上をめざした政策課題研修の取組みがはじまっていく。

その動向については本特集で別稿が予定されているので、ここでは詳しく触れないが、自治体における政策研究の隆盛は、1960年代後半以降、日本の自治体が国の下請け機関としての役割から、しだいに地域政治・行政の政策主体として成長していった過程での必然的な動きであったことは間違いない。こうした動きに即応するかたちで自治体発行の政策情報誌の発刊が盛んになっていくというのも、時代

の流れとしては十分納得できるはずである。

自治体で政策情報誌を発行する力量をたくわえるためには、その裾野に執筆者となる職員による政策研究活動の分厚い層が形成されることが不可欠である。個別自治体単独で政策情報誌を発行している数は、都道府県、政令指定都市をのぞけば必ずしも多くないが、全国規模で見れば専門雑誌への執筆や職員中心の叢書類、さらには単行本の出版等、発表の機会とあわせ執筆者の数は20・30年前と雲泥の差がある。原稿執筆という形で、自己の実務の世界を対象化し、理論化しようとする行為が、自治体職員の質ないし水準をはかる一つのバロメーターであるとするれば、原稿執筆する職員の増大は自治体職員の力量が確実に高まってきていることの証明になる。こうした職員層はどういう歴史的経過のなかで形成されてきたのか、1960年代以降の自治体改革の動きと重ねあわせながら概観することからはじめ

たい。

1 革新自治体の成立と自治体職員の政策形成

日本の自治体が国からの政策的自立を志向しはじめたのは、1960年代以降の革新自治体の運動が重要な契機をつくってきたと断言して差支えないと思う。

当時、革新自治体の理論形成と運動にふかくかかわった鳴海正泰氏は、1960年代から1970年代前半にかけての革新自治体の成果と課題について、つぎのように整理している（鳴海 1994：146-147）。

- 〔1〕明治以来の国 自治体 市民という官治下請型の伝統的な政治・行政に対して、市民 自治体 国という新しい「地方政府」の価値観を育てたこと。
- 〔2〕自治体の政策を、これまでの産業開発優先から市民福祉優先の政策に転換させ、福祉・環境など広く市民生活防衛のための政策のリーダーシップをとったこと。
- 〔3〕市民の政治参加のエネルギーを、対話・参加の行政として保守・革新をこえて定着させたこと。
- 〔4〕革新自治体の統治能力を国民に示しただけでなく、革新勢力に内在する古い体質や問題点を逆に浮き上がらせたこと。
- 〔5〕自治体行政に計画的かつ科学的な政策形成能力をつくりだし、従来の国中心の法令解釈に対して、自治体独自の政策を対置し、自治体の当事者能力を高めたこと。

以上の指摘からもわかるように、革新自治体の「革新」の中身には、単に、党派的「革新」ではなく、自治体のあり方そのものを同時に問う論点が内在していたといえる。つまり、保守・革新という党派図式以上に、自治体を構成する市民、職員、そして首長をはじめとした政治家・党派の体質を問う、自治体機構の内部検証をふくむ視点である。その意味で、地域民主主義の提起にはじまる自治体改革理論の主導のもとに展開された革新自治体の運動と政策は、鳴海氏も指摘するように、「ポスト工業社会ないし市場経済に対する新しい経済社会システム、画一化された社会構造ならびに文化に対する新しい価値観を対置」する地点まで射程をもっていたし、それ故に「55年体制と呼ばれる保守・革新という古い枠組みの再編と、都市型社会における新しい政治基軸を要請する政治理論の挑戦でもあった」

（鳴海 1994：147）といえる。

1960年後半から1970年代にかけて全国の革新自治体が蓄積してきた政策の実績については、『資料革新自治体（正・続）』（全国革新市長会・地方自治センター編 1990、地方自治センター資料編集委員会編 1998）に詳しくまとめられている。その政策項目の一覧をみれば、自治体計画の策定から情報公開、福祉、都市、環境、教育、法務、国際政策にいたるまで、今日の日本の自治体が課題としている政策メニューはこの時期にほぼ出揃っていることを確認することができる。日本の自治体における政策自立は、市民自治を起点に、官治型の政治・行政から自治型の政治・行政への転換という文脈のなかで、新しい政治と政策展開の模索としてはじまったのである。

1960 1970年代の革新自治体の成立は、「従前は地方行政しかなく『政治』はかつて存在したことがないという意味で『政治の新生』をもたらしたといえる」（西尾 1977：144）⁽¹⁾ほどの画期を日本の政治・行政に与えた。では、こうした政治のインパクトを自治体職員はどのように受け止めたのだろうか。当時の職員の意識と行動は、市民運動と首長が直結する中で、上からは政治家「革新」首長、下からは市民運動の挟み打ちを受け、外部からの衝撃にさらされながら自治体のあり方そのものを手さぐりで問い直しはじめたというのが実態であった。

もちろん、大都市自治体を中心に、先駆的に政策開発を牽引した自治体ないし職員は当然存在するわけだが、それはあくまで少数派であり、政治家首長のブレイク集団を中心とした上から指導体制が強く働いていたといえる。

後ほどとりあげる政策情報誌 横浜市の『調査季報』（1963年創刊）、神戸市の『都市政策』（1975年創刊）はこの時期に発刊されている。両市は、市長の性格とあわせ自治体運営の手法に大きな違いはあったものの、当時の革新自治体のトップランナーであり、政策情報誌の発行は、従来の国指導の行政の枠内で自らを律しようとする職員の行動規範を、自治・分権・参加の理論文脈のなかに位置づけ直そうとするトップサイドの期待の表れであった。

その後、1978年に、当時の長洲神奈川県知事の提唱で「地方の時代」の宣言がなされる。この「地方の時代」の提唱は、「参加論」「シビル・ミニマム論」から導かれる政治・行政イメージが、革新自治体のみが専有する理念から、日本の自治体の普遍理念として浸透していく過程であった。

革新自治体の内部事情からいえば、「革新自治体から自治体革新へ」というスローガンのもとに、「悩み多い試行錯誤」（西尾 1977:150）⁽²⁾を通じて、自治体機構内部からの改革の必要性が自覚されはじめた時期にあたる。この時期、横浜市・神戸市、および一部の大都市近郊都市を先頭とした政策開発に触発されて、革新自治体の経験をくぐった若手職員を中心に、個人の責任で執筆し始める機運が生まれてくる。

当時、筆者が編集に携わっていた『地方自治通信』は、こうした若手職員に執筆の場を提供することになる⁽³⁾。さらに、職員に発表の場を与えた商業雑誌も経営ベースにのるほどの読者層をもつようになってくる。加えて、日本の自治体の豊かな可能性を知った若者たち、特に大学卒の若者が大量に自治体に就職し始めることにより、政策形成の担い手が自治体内部に育ち始めることにも留意しておく必要がある⁽⁴⁾。

そして、「地方の時代」提唱から11年後の1987年に、自治体職員を中心に市民、研究者を会員とした自治体学会が創設される。この創設には、これまで述べてきたように、革新自治体の成立を契機として、日本の自治体がたどってきた軌跡と職員自身の政策自立にむけた多様な取組みの蓄積に支えられていたことはもちろんである。

2 自治型の行政技術と自治体の内部改革

では、自治体学会設立当時の職員の政策研究の課題状況はどうであったか。それを知るために、ここでは、自治体学会創設を機に発刊された『年報自治体学』⁽⁵⁾創刊号に掲載された西尾勝論文（西尾 1988）を手がかりにして考えてみたい。なお、西尾氏は、同学会の代表委員をつとめ、当時、自治体職員の政策研究の舞台としての同学会への期待と課題が何であったかを知ることができる。

西尾論文は、「1960年代以来説かれてきた『自治体改革』という課題を着実に実践に移していくためには、自治体の職員機構による『内側からの改革』に期待するところが大きく、地域民主主義論からはじまって市民参加論へと発展してきた自治体改革論はすでにその啓蒙の時代をはたしおえた」（西尾 1988:2-3）との時代認識のもとに、内側からの改革を現実化するための新しい視座確立の一つの試みとして「自治型の行政技術」というテーマを設定している。

なぜ「自治型の行政技術」の開発が自治体を内側から変

えるうえで不可欠なのか、氏の論文の結論を先どりすれば次のようになる。「自治の究極の課題は、公開の討論によって利益の調整・統合をはかることを理想として、市民的合意の成立する領域を少しでも拡大していくことである。行政職員の行政技術がこれに寄与するためには、それは『家伝の秘技』であってはならない」（西尾 1988:11）からである。

自治体の行政技術は、あくまで市民・政治家の政治的調整と統合に寄与する技術であり、この技術が官僚の秘技に終わるかぎり、公共利益をめぐる市民合意にゆがみが生じ、ひいては行政技術の普遍的意味も失われるという指摘である。さらにいえば、公開の場における政治討議を通して形成される市民合意をより合理的に行うための技術開発にこそ、自治体職員の固有の行政責任があるはずであり、自治体職員の政策研究活動は、この政治・行政の場における確かな判断に寄与する情報の整理・公開の一環として位置づけられるという認識である。

自治体職員を中心とした「自治体学会」は、こうした考えが広く日本の自治体職員に受入れられる環境が育ちつつある状況のなかで設立されたのである。自治体職員の政策研究の原イメージを構成するために、西尾論文をとりあげる理由もここにある。

2.1 自治型行政技術の要件

西尾氏の論稿の主要論点は、自治型の行政技術を構成する要件の確定と、それをにう自治体職員の責務と独自性にある。

まず、自治型の行政技術を構成する要件としては、一つには、調整・統合の技術としての市民参加の確立が前提となる。とくに、建議型の市民運動からの政策提言に対応するには参加制度の拡充がもとめられること。二つには、「地域の個性」を磨く技術であること。三つには、中央依存から脱却した「自前の技術」。四つには、それぞれの自治体の発展段階、地域特性の諸条件に適合した「適正技術」であること（西尾 1988:3-6）。これがメルクマールとなる。

この四つの要件をより確かなものにしていくために、まず、現に地域が保有している資源の潜在的な可能性を引き出す必要があること。次に、国の法令・通達・補助要綱の基準を画一的に適用することを排して、地域を総合する視点からの技術開発がもとめられること。最後に、市民的コンセンサスに立脚しないかぎり技術の安定は確保せず、市

民参加の拡充が不可欠となり、ここに、国の行政技術との違いがでてくると指摘する（西尾 1988：6-8）

ここで特に留意しておくべきことは、都市型社会を迎えた1980年代という時代状況が、市民参加の拡充にはじまる自治型行政技術を要請する要因としてつよく働いていることであろう。日本の自治体は、1980年代にはいり行財政水準の地域間格差は大幅に縮小する状況をむかえ、これまでのナショナル・ミニマムの達成とシビル・ミニマムの量充足を目標とした行政技術から、自治の質を向上させる技術が求められる時代を迎えたということであり、また、1980年代後半期の日本の自治体は、そのことを中枢課題とする水準に達してきたことを意味している。

1960年代後半以降、革新自治体運動からはじまった自治体改革の動きは、約20年の蓄積を踏まえて、自治体機構を内側から改革する視点として、上記の自治型行政技術の構築を課題設定する地点まできたのである。そして、こうした課題への取組みが、今日の分権改革の動きと深く連動していることは異論のないところでもある。

2.2 自治体職員の責務と政策研究の現場

では、こうした「自治型の」行政技術をになう自治体職員の責務と独自性とは何であるかがつぎに問われてくる。

西尾氏は、行政職員の責務とは「政治機関の政治責任と市民の公共責任との相対的な関係においてとらえなければならぬ」（西尾 1988：8）ことを指摘する。では、政治機関（長と議会）の政治責任と市民みずからが担う公共責任と峻別される、行政職員固有の職責とはなんだろうか。氏は四つの指標を提示する。

一つは、政治機関の指示・統制に違背しない「合法性」。つまり、政策の最終決定はあくまで制度主体としての長・議会であり、自治体職員はその補佐機能をになう役割であること。二つは、行政機関がとる行動が市民から見てある程度予測できること、さらに同一の事象にたいしては同一の処理がなされるという意味で法を介した「予測可能性」。三つは、利益と負担の公平な配分、また、対立し、競合する利益間の公平な調整・統合をおこなう「公平性」。四つには、目的に対する最適手段の選択をめぐる「合理性」である（西尾 1988：10-11）。

「予測可能性」は今日的課題でいえば政策法務や予算改革であり、有限の政策資源を「公平性」をもった基準で配分するには、施策のコスト計算や計画行政のあり方が問わ

れてくる。さらに、直営か委託か、さもなくば市民の自治活動にまかすべきか、その選択は「合理性」にふくまれてくる。

自治体職員の行政技術は、職員を拘束するこの四つの規範の内部で、いかに「家伝の秘技」をこえて、市民・政治家の政治的調整と統合の技術として制度化できるか、ここに自治体職員の固有の課題が見えてくる。

つまり、自治体の行政技術は、政治と行政の緊張関係のなかで、「行政職員が開発する行政技術が政治家・市民にとっての行政統制技術としても有用なものとなり、政治家・市民が駆使する行政統制技術が行政職員にとっても合理的な行政技術の向上をうながすような状態の創出」（西尾 1988：11）として、行政技術の質的飛躍とそれをになう自治体職員の独自課題を発見していくことになる。

このような政治と行政の循環構造のなかで、西尾氏も強調しているように「情報開示請求制度と平行して、〔1〕要綱類、執務マニュアル類の公表、〔2〕会議類の公開、〔3〕財政コスト指標の作成と公表といった情報公開義務制度」（西尾 1988：8）が、自治体を内側から改革するための手段として、現実性をもって浮かびあがってくる。

自治体職員の行政技術がこの政治との緊張にたえきれず、合法性に過剰に反応すれば、長や議会の人気取りのために、中長期の資源配分計画が崩れたり、受益者負担の原則にバランスを欠くことは往々にしてありうる。また、職務に関連する個別法を絶対視すれば、地域課題を総合化してとらえる視点が見失われ、行政需要を過大に予測する危険も生まれる。さらに、公平であろうとすれば、杓子定規の対応で市民からひんしゆくを買う場合もあるし、市民要求に抗しきれず、市民施設の過剰配置も起こりかねない。また、合理的な手段の選択を誤れば、行政機構は無限に拡大していくし、無限大の行政は無限度の市民負担をもたらしていく。

要は、政策目的と手段とのバランスの問題だろうが、自治体職員の行政技術は、つねに、最終的に対市民への結果責任をとる技術であるということである。であれば、職員の責務は、見えざる結果責任を引き受けるために、望むべき将来を<予測>し、その予測の可能性をたかめるために、既存の技術を総動員して、これを<調整>して達成可能な方法をさぐりながら、市民・政治家の行政統制技術と均衡する地点を模索することになる。つまり、自治体職

員の行政技術は、市民・政治家の発意に依拠しながら、しかし、その発意を先の四つの規範の内側で制御・調整し、市民合意の可能性をたかめる技術の改良・改革へとむかう契機を見出だしていくということである。

冒頭、西尾氏の基本モチーフは、行政技術を「家伝の秘技」から、いかに市民的合意の領域を拡大する技術に転換させるかであった。そして、その基本モチーフを基礎に、これまで氏の論稿をたどってきたのは、自治体を内側から変える行政技術とその可能性をさぐる政策研究の固有の現場を確定するためであった。ここにきてそれは、政策目的と手段の緊張関係を「予測と調整」⁽⁶⁾という実践的思考をつうじて、市民の行政統制の可能性をたかめるための理論仮説ないし政策試案の提示と規定する地点まできたことになる。

自治体職員の思考の特性と政策研究の固有の現場を、以上のように確定したうえで、では、その成果の発表の場としての政策情報誌が、どのような歴史的経過のなかで成立し、展開されてきたかを次節でさぐることにする。

3 自治体の政策情報誌の動向

3.1 政策情報誌の類型化

自治体発行の政策情報誌の発行は、横浜市の『調査季報』と神戸市の『都市政策』が先駆けとなる。『調査季報』の創刊が1963年であり、『都市政策』が1975年である。横浜市は、1963年の統一地方選挙で飛鳥田革新市政が誕生し、これを機に、同年11月に創刊されている。『都市政策』は1969年に宮崎市政が成立したのち、2期目の時期に創刊されている。両誌の創刊時期はややずれるが、その発刊の意図は、先に述べたように、自治体機構・職員を市民自治の理論文脈のなかに位置づけ、国主導の政策からの自立を試みるトップの発意によることは同じである。

ただ、両誌は、発行の組織形態にちがいがあ。『調査季報』は創刊以来、一貫して企画部門主導で編集・発行されているが、『都市政策』は企画部門との連携はあるが、財団法人神戸都市問題研究所が編集発行の主体であり外部発行となる。最近、自治体系のシンクタンク機構が財団方式で設立される動きが政令指定都市や府県レベルで多くなっているが、神戸市はその先駆となっている。編集発行の類型としては、この企画部門型、財団型にくわえ、研修所

改革の一環で発行されるタイプがある。神奈川県『自治体学研究』がその先駆けとなる。『自治体学研究』の発行は1977年だが、これも当時の長洲知事の強力なリーダーシップのもとに生まれたことに変わりはない。もう一つの類型は、自治体間の連合組織による編集発行がある。この事例では、北海道町村会が発行している『フロンティア180』がある。これは、1992年創刊だから、今日分権改革の一つのきっかけとした新しい動きといえよう。

この節では、横浜市の『調査季報』、神戸市の『都市政策』、神奈川県『自治体学研究』、北海道町村会の『フロンティア180』を事例に、自治体の政策研究と政策情報誌の関連について論究していくことにしたい。あえてこの4誌に限定したのは、自治体発行の政策情報誌として、異なったタイプであることにもよるが、自治体を内側から変える視点をもった雑誌として、それぞれ先駆的役割をになってきた理由による。なお、川崎市でも、横浜市同様の企画部門型の『政策情報かわさき』（1996年創刊）を発行している。筆者もその編集・発行に関わっており、そのこともあわせ取り上げることにはしたい。

3.2 横浜市『調査季報』

『調査季報』の創刊は1963年11月であり、編集発行は、その年に創設された総務局調査室である。1963年は、飛鳥田革新市政が誕生した年であり、調査室の新設そのものが、飛鳥田市長の発意により設置されたことは容易に察しがつく。外部から市長ブレーンとして登用された鳴海正泰氏もここに配属されている。『季報』というタイトルからもわかるように、当初より年4回の定期刊行であったが、それは今日まで一貫して守られている。

第18号（1968年）からは、その年新設された企画調整室に編集発行の事務が移管される。この企画調整室の部長は、コンサルタント会社から新たにくわった田村明氏である。その後、第30号から、企画調整室が局に昇格するにともない、同局内に新設された都市科学研究室に移管されていく。室長は、これまた外部登用として、朝日新聞社論説委員をつとめた松本得三氏が就任している。

『調査季報』の歴史については、都市科学研究室長を歴任された高井芳氏による紹介記事がある（神奈川自治総合研究センター編 1985冬）。以下、その紹介記事を参考にしながら歴史を追ってみたい。

創刊号で、発刊の趣旨について概略がつぎのように記さ

れている。「本市の人口が160万人に達する時期が目前にせまっている。そのため市の行政は膨大化し複雑多岐にわたってきており、その質においても、当然高度なものが要求されてきている。そのためには、〔1〕将来の市政への正しい見通しと、その上にたった近代的、科学的行政の確立。〔2〕市政の基礎的な問題について、総合的な面から取り上げ、これに科学的な調査研究とその成果を報告していくため『調査季報』を発刊。〔3〕本誌は職員の行政知識の向上をはかりながら、市政の近代化への指標を打ち立てる役割を担うこと」。

当時の飛鳥田市政の状況について、鳴海氏の発言をひけば「60年代の革新自治を象徴的に表現したのは、『対話』『福祉』『直接民主主義』などの言葉であった。革新首長の第一にとった政策は、まず疎外されてきた市民のニーズを吸い上げるための『対話』ないし、『親切』な行政を徹底させていくという初歩的なことであった。」と記している(鳴海 1994:144)。なお、この『調査季報』の創刊とあわせ同調査部からは、市民対話のための『市民生活白書』(1964年)が発刊されている。この『白書』の発刊もふくめ、自治体の民主化は、まず広聴・広報や行政情報の公開といった行政手法の革新への取組みを通じて開始されたことに留意しておく必要がある。

第7号の「あとがき」には『調査季報』の性格について「あくまで個人の主体と責任において、市政に関するすぐれた研究・調査・意見の自由かつ創造的な発表の場」とであると記されている。

先の『市民生活白書』が市政の民主的改革をめぐって、市民との新しい関係構築をめざす情報公開の模索であったとすれば、この『調査季報』は、閉鎖的な職員機構を内側からひらき、職員の政策研究の意欲をうながすための装置であった。まさに、自治体職員に自由な発言を許容しながら、職員の政策研究をたかめる戦略拠点として、この『調査季報』は先駆的役割をになうことになる。

第18号からは、企画調査室の新設にともない、編集・発行の事務が移管される。企画調査室は、先に述べたように、外部から田村明氏を迎えたことをきっかけに新設されている。

田村明氏は、同誌が10周年を迎えた第33号(1972年3月)の巻頭に、つぎのような原稿を寄せている。

「創刊の時点にも増して、現在の都市問題は、土地、水、

交通、住宅、公害、ゴミ等々、一層深刻の度を加えつつある。本誌は研究誌であり、単なる行政報告書とは異なる。本誌論文には、まだ正式決定されていない、一人の研究者としての意見が数多く含まれている。現下の困難な都市問題を解くためには、このような自由な研究発表の場が存在することが重要である。

本誌は、現場の中に苦闘している人々の論文を数多く掲載しており、専門家と現場の研究者が交わるところに特色がある。そのような現実足をつけた研究の中に、明日をひらく力があると確信しており、本誌は、横浜市はもちろん、全国の都市問題になやむ人々へ共通の問題を語りかけ、ひとつの提案を行いうるという自負もある」と結んでいる。

企画調整室、その後企画調整局時代の横浜市のまちづくりについては、田村氏(1983)にくわしく紹介されている。この時期の『調査季報』は、建設省への「抵抗」や所管タテ割りの庁内組織を束ねて、横浜の都市空間の核となる大通り公園づくり、また、横浜の都市構造の戦略的骨格づくりを狙った6大プロジェクト事業の立ち上げ、土地利用と開発のコントロール手法としての宅地開発指導要綱や都市計画法の線引き戦略、地域特性に対応した用途別容積制度の採用、創造的都市空間のためのアーバンデザインの導入、さらには、大企業との公害防止協定にはじまる公害・環境部門での取組み等々、「コントロール」「プロジェクト」「アーバンデザイン」といった、実践的まちづくりの手法開発のダイナミックな動きを映し出していく。

まさに、田村氏が「全国の都市問題になやむ人々に共通の問題と提案を提示する研究誌」と自負するにふさわしく、1970年代における日本の自治体の政策自立の水準と豊かな可能性を示唆する自治体発行の政策情報誌としての内実を整えたことになる。

第30号(1971年)からは、企画調整局内に新設された都市科学研究室に編集が移る。室長は朝日新聞社論説委員の経歴をもつ松本得三氏である。この号の「あとがき」は、従来の編集方針をひきづくことを確認した後、「広く関心のある人たちと研究会、談話会のようなものを重ねながら、『季報』を共同制作していきたい。特に、テーマごとにインター・セクションの“局際的”な研究グループが群生し、それらの人たちに支えられていくことを期待したい」と記している。

松本氏は市長ブレーンを中心に展開される自治体改革の

政策や理念が、必ずしも第一線の若い職員や市民にとどかない状況に一貫して目線をすえ、官僚機構の病理を鋭く批判した人であり、そこに若手職員を引きつける発想があったようである（松本得三 1980）⁽⁷⁾。確かにここには、実務の現場を通して、市民と共有できる新しい職業倫理を問う新鮮な目があると同時に、第一線の現場レベルから施策や市民参加のあり方を模索する論点が示されていた。第30号以降の『調査季報』は、この松本氏の強い個性のもとに、1980年代になって本格化する職員の自主研究の先駆けとなる「局際的な研究グループ」の組織化をはかりながら、その成果を生かしつつ、政策情報誌としての一つの典型を確立していく。

『調査季報』第100号（1988年）には、この間、本誌に執筆や編集委員として携わった職員による意見が集められている。それを読めば、『季報』が横浜市の職員にどのように受け入れられてきたかがよく理解できる。その中から代表的な意見をとりあげ、一定の編集スタイルを確立した時期の同誌の特徴をみてみよう。

- ・職員が一定の常識のなかで、あまり枠にとらわれず、問題を提起したり、反省したり、議論をたたかわすことに意味がある。そこに100号まで続いた基がある。
- ・行政研究欄に投稿、初稿はつきかえされた。『単なる一般論や批判にとどまってはこまる。現在の施策を踏まえ、その上で実現可能性をさぐるものであってほしい』と指摘を受ける。
- ・感銘を受けたことは、市政の現場の声を取り上げたこと。315万人対1人。声なき声や潜在化している市政課題を丹念に掘り起こしている。
- ・当時、この種の雑誌がなく、都市問題に関心のある人々に与えた影響は大きかった。全庁的に若手職員に刺激を与え、さまざまな研究グループが発足し、その成果が紙面を賑わしていた。都市科学研究室は若手の集まりで活気に満ち、大変魅力のあるサロンであった。
- ・編集方針は、市政と市民の中間に位置する立場で、都市問題、市政全般の問題をとりあげることにあつた。ときには、行政への批判も飛び出す。この編集方針は変わっていない。

以上の発言からもわかるように、1970年代以降の『調査

季報』は、専門的視点から市政や施策の提言の場としての役割にくわえ、行政の現場から、政策立案の芽を掘り起こす職員の研究誌、さらに、市民の立場から、行政運営や施策の見直しや市民ニーズを先取りする調査機能をあわせもつ雑誌として、機構内部に受け入れられていく。

ところで、当然のことだが、雑誌は執筆者だけでは成り立たない。企画のコンセプトづくりのための庁内の行政情報の収集にはじまり、特集企画の立案から全体構成、執筆者の選定と編集意図をめぐる執筆者との意見交換、また、個々の論文の個性の見極めと全体とのバランス、最後には、編集意図の読者への有効な伝達のためのさまざまな工夫等々、企画の準備段階から完成まで、文字通り「予測と調整」のなかで、一連の作業がすすめられていく。そういう意味では、編集実務にかかわる職員も、すぐれて政策研究の「思考型」と「現場」を共有しているといえる。また、第60号（1978年）以降、所管の職員にくわえて、編集委員をひろく区役所職員をふくめて全庁的に選任しながら編集部を構成していく。職員の執筆陣とあわせ、この編集委員として携わった職員群もまた、横浜における政策研究の一翼をになう人材として育っていく。

ここで、『調査季報』が幅ひろい職員の執筆で編集されている実態を知るために、ある号を取り出して紹介してみたい。

『調査季報』は現在、企画局政策部調査担当に引き継がれている。創刊以来、すでに36年の歴史を刻み、市長も三代にわたっている。この間、さまざまな政治的思惑や葛藤も十分予想できるが、36年にわたって職員の自由な発言の場を一貫して保持してきた実績と器量は、横浜市の総合的な行政水準を計るうえで、確かな指標となることは間違いない。

特集「自主研究レポート '97」 (横浜市 1997.6、第130号)

- | | |
|--------------------------------------|-------------------------|
| 1. 市長インタビュー 職員の自主的研究と政策論議の場づくり | |
| 2. 大組織における政策研究、議論、事業実施 | 南 学 (企画局政策部調査課長) |
| 3. よこはまの“農”と地ビール | 安藤正和 (緑政局農地整備課計画係) |
| 4. 保健所での仕事を通して家族を問い直す | 浜田房子 (中区保護課ケースワーカー) |
| 5. MBO (目標管理) の目指すところ キリンビールでの体験を通して | 富士田学 (旭区納税課収納係長) |
| 6. 米国・英国のボランティア活動事情 | 橋田徹 (都築区市政推進課長) |
| 7. 国際協力による自治体とNGOとのパートナーシップの創造に向けて | 神部浩 (総務局総務課担当係長・神奈川県出向) |
| 8. 高度情報通信社会における地方自治体のサービス | 佐倉博之 (下水道局経営企画課担当係長) |
| 9. 補助金と不合理施設 | 地方分権自主研究 Aグループ |
| 10. 大都市への望ましい権限移譲のあり方 | ” Bグループ |
| 11. 市民自治の視点からみた地方分権 | ” Cグループ |

3.3 神戸市『都市政策』

『都市政策』は、1975年11月に創刊第1号を発行している。同誌を語るには、この年3月に創設された財団法人神戸都市問題研究所の存在を抜きにはできない。それは、『都市政策』が同研究所の機関誌であるということも一つだが、その設立そのものが、神戸市の市政運営の基本戦略である「都市経営」の理論センターとして明確に位置づけられているからである。都市問題研究所は、神戸市の都市経営の政策発信基地のみならず、全国の自治体に対して都市経営を普及させる機能をもって設立され、『都市政策』はそのための媒体であった。しかも、当時現役であった宮崎辰雄市長の私財によって設立されており、宮崎市長の個人思想と神戸市「都市経営論」が不可分のものであったことがうかがえる。

では、宮崎市政「都市経営論」とはなにか。市長の言葉を引けばつぎのようになる。「都市経営は、市場メカニズムの活力を生かしながら、統制・調整・計画のメカニズムを注入するところに政策手腕を発揮する余地」があり、「広い意味での都市経営は、都市全体の空間システム、経済システム、社会システムをいかに最適なシステムに組み合わせ、効率的に福祉の総量を拡大させるかという総合科学であり、この三つのシステムの交差・循環過程のなかで市民福祉を目標とし、戦略的には都市自治体を中核にすえ、『最小の市民負担で最大の市民福祉』を実現する」(宮崎1979:171-177)のが神戸市の都市経営ということになる。

神戸市「都市経営」にかんする理論分析は、高寄(1992)で詳しくなされている。同書で氏は「企業的都市経営」というと、開発プロジェクトとか巨大イベントが注目をあびるが、宮崎『都市経営』が心ひそかにめざしたものは、内部経営の科学化であり、民主化であった。」(高寄1992:はしがき)と評価している。この言を先の宮崎市長の論旨と重ねれば、神戸市の「内部経営」は、高度成長期から安定成長期にむかいはじめた1970年代中・後期における、都市自治体の自立理論として独自の存在価値をもっていたことは確かだといえる。神戸市の「内部経営」の特徴として、つぎの二つをあげることができよう。

一つは、「好況期の自然増をそのままフローとして消費してしまわず、土地・基金などのストックとしてプールしておき、不況期での抵抗力を財政の長期的視点から養い、景気変動に対応できる体制を確立」(宮崎1979:158-170)することである。このストック重視の企業会計方式に導入は、港湾会計の企業会計方式の採用にはじまり、外郭団体を含めた損益連結決算表、基金制度の企業的活用、財政指標・中期計画による財政診断・運営方式など、都市行政の科学化において先駆的な成果を示すことになる。財政を市民コントロール下におき、最適の政策選択にむかうために、この連結決算方式による会計方式の採用は重要である。

二つには、外郭団体など多様なサービス供給形態を創出しながら、サービスの質・水準、コスト、公共性の度合いを選択基準として採用し、この組み合わせのなかから、最

適供給のあり方を考える発想である。消費者としての市民のニーズを起点に、「企業化」を手段にして、サービスの質、供給体制、費用負担の類型化をはかりながら、効率的な「福祉化」を実現しようとする戦略である。

高寄氏は同書で、宮崎市政の自治体を主体とした「経営」ための行政技術の開発にたかい評価をあたえる一方、「市民参加」については市民の行政協力がどまりで、みるべき成果はあまりなかったと記述している(高寄 1992:94-99)。たしかに、最近の神戸沖空港建設計画をめぐる神戸市民の建設反対の住民投票条例直接請求の動きなどをみれば、神戸市の「都市経営」がすぐれて役所主導の行政管理技術に傾斜した特徴をもっていることは否定できないだろう。ただ、住民参加による公害防止協定、消費者保護での市民・企業・自治体の三者協力方式、神戸市債の市民引受けや有償ボランティアの取組み、市民拠出金による公益団体の可能性の検討など、市民活力をいかした施策展開がなかったわけではなく、神戸市「都市経営」と「市民参加」については、あらためて検討が必要だと思われる。

いずれにしろ、上記のような「内部経営」への積極的な取組みは、宮崎市長自身の「都市問題への研究心と都市政策への情熱」(宮崎 1975)とあわせ、企業家精神旺盛な宮崎市長の強力なリーダーシップによって、戦後日本の自治体史に独自の地位を築くことになる。

なお、神戸市の行財政改革の基本戦略は、1974年から5年間にわたる「神戸市行財政制度調査会」報告に集約されている(高寄 1992:275-303)。75年に神戸市都市問題研究所が創設されているわけだから、同研究所がこの理論形成の中心であり、ここを起点に、神戸市職員への宮崎イズムの注入と、行財政システムの改革戦略が練られたことになる。宮崎市政が2期目にはいった時期である。

財団法人神戸都市問題研究所の最大の特徴は、独立採算性の原則のもと、徹底した自立志向をめざしていることにある(高寄 1992:315-318)。類似の自治体系シンクタンクは、自治体からの委託と関連団体と共同研究が中心だが、同研究所は神戸市からの補助金、基金の援助も受けず、神戸市から相対的に自立したスタンスを保持しつつ、自主研究事業をおこなっている。ここに、研究メンバーとして、地元大学の研究者にまじって企画局を中心に神戸市職員も加わっている。また、季刊『都市政策』と年度研究誌『理論と実践』シリーズも出版社の委託販売として市販されて

おり、設立当初1000万円の基金も現在は4億5000万だというから、文字通り、株式会社神戸の優等生である。なお、宮崎辰雄氏は、市長職を辞した今なお、理事長にとどまり、同研究所の精神的支柱となっている。

『都市政策』の編集方針はつぎの通りである(高寄 1996:22-24)。(1)大都市問題を一般化・抽象化して扱うのではなくて、神戸市が抱える行財政課題を対象とすること。(2)執筆者は、地元大学を中心とした学者、市民・マスコミ、行政実務者。(3)行政データの掲載に極力努力し、神戸市の主要審議会・調査報告書をもとに、そのテーマにそった特集を組む。この編集方針にもとづき、『都市政策』は、まさに「ローカルに分析し、グローバルに提案することに徹し」(高寄 1996)ながら、実務的経営論の理論と政策の発表の場として、独自の地位を占めることになる。

なお、神戸市では、係長昇級試験の資格要件として、外郭団体での実務経験が重視されている。この一例からもうかがえるように、神戸市の人材養成は、上からは政策シンクタンク「都市問題研究所」の調査研究を通じて、いっぽう現場からは外郭団体への職員派遣を通じて、実務的経営論の理論と実践を支える職員層を形成していこうとする意図を読みとることができる。

周知のように、1995年の阪神大震災は、「都市経営」戦略を根底から崩壊させるほどの衝撃を神戸市にあたえた。この間、宮崎市政によって蓄積されてきたストック重視の行財政運営が、神戸市の復興に貴重な遺産として寄与したことは十分に理解できるとして、現下の構造不況とかさなり、ダブルパンチとして神戸市の力量をこえる難題をつきつけていることはまちがいない。現在、『都市政策』は、さまざまな角度から、阪神大震災がもたらした都市課題について、集中的に特集企画を組んでいるが⁽⁸⁾、神戸市がこの未曾有の難題にどのように立ち向かっていくか、その検証と課題設定は神戸市のみならず、日本の大都市に共通する課題であり、本誌を通してその成果に注目していく必要がある。

3.4 神奈川県『自治体学研究』

季刊『自治体学研究』の創刊は、1979年春号であるが、同誌の発刊は、それにつづく神奈川県における一連の研究所改革の動きとふかく連動している。その経過については、神奈川県自治総合研究センター(1991a)にくわしく収録さ

れているが、同書によれば、長洲知事は就任翌年の1976年に、庁内組織の活性化と研究機能の強化をねらって研修所改革を指示している。また、翌77年「地方の時代」シンポジウムにおいて、「集権・画一・巨大・管理にたいする分権・多様・適正・自立」という時代の価値転換をもとめた「地方の時代」の提唱と、総合的で、学際的な新しい学問体系の創造をめざす「自治体学」の構想を提案する（長洲 1979）。

神奈川県では、この長洲知事の提唱をうけて、その可能性をさぐるために、30年の歴史をもった公務研修所の改革に乗り出し、職員研修・研究の具体的方法・運営をめくって検討がはじまっていく。『自治体学研究』は、こうした一連の流れのなかで、公務研修所のなかに新設された研究部を編集・発行主体として、「自治体学」構築のための理論誌として創刊される。

神奈川県から発信されたこの研修所改革の動きは、その後、全国規模で各自治体に大きな刺激をあたえていき、名称はさまざまだが「政策研修」を冠したカリキュラムの導入がはじまっていく。また、職員の自主研究グループも各自治体で簇生するなど、自治体職員を主体とした「政策研究」の機運が全国的にひろがっていく。そして、その集大成として、自治体職員を中心とした「自治体学会」が1987年に創設されたことは、先述のとおりである（神奈川県自治総合研究センター 1991a：104-110）。なお、自治体学会の設立にともない、この自治総合研究センターが事務局をになうこともつけ加えておく。

では、神奈川県の研修所改革の内容はどのようなものであったか、先の神奈川県自治総合研究センター（1991a、b）をもとに、その概要に触れてみたい。

まず、1979年に公務研修所内研究部に職員を中心としたプロジェクト・チームによって改革の具体的プランづくりがはじまる。その後、内部討議をへて、1980年に「公務の研修」から「自治の研究」という新たな理念のもとに「自治総合研究センター」と名称変更され、公務研修所の組織改編が実行に移されていく。ここに、横浜市の企画局中心、神戸市の企画局と連携した外郭団体方式とはちがった、研修所改革型の「政策研究」の拠点が誕生することになる。研修所改革の主要ポイントはつぎのとおりである（神奈川県自治総合研究センター 1991b）。

基本方針として、〔1〕地域社会神奈川の直面する課題を

<神奈川問題>と位置づけ、研修・研究の中心主題にすえる。〔2〕長期的スパンの中で人材育成をはかり、30歳代の職員の育成と活用を最重点におく。〔3〕市町村職員・県民と行政課題の共通認識をたかめるため、市町村職員、県内有識者の参加による学習・調査研究を推進する。

この方針にもとづき、研修部は、〔1〕細分化された階層別研修を統合し、重点を新採用、主任・係長級、課長補佐・代理級職員におく。〔2〕課題研修は、神奈川問題の多様な課題に対応し、各界・各層の専門家、実務家、市民活動家等をくわえる。〔3〕派遣研修は海外・大学院および先進自治体に派遣する。また研修方法として、〔4〕座学方式以外に討議・演習方式の拡充をはかる。〔5〕職員の学習意欲を引き出すために、職場研修とあわせ自主研修の助成をはかる。〔6〕研修誌「総研ジャーナル」を発行。など精力的な改革がすすめられていく。

ここに、これまで定型的な事務管理のための訓練の場であった研修所は、多角的視点からの<神奈川問題>を主題に、政策自立をうながす職員の思考訓練の場へと組み替えられていく。おそらく、こうした研修所改革にかんする理念、プログラム編成、研修方法は、いまなお日本の自治体における研修所改革の主要課題であることは変わらないし、この間、各自治体で取り組まれてきた「政策研修」のモデルの提示となっている。

神奈川県の研修所改革のもう一つの重要項目は、現場の視角から実践的な自治理論をさぐる調査・研究機関の設置である。ポイントは四点に集約できる。

まず、〔1〕庁内調査研究の中核として、研究業務に専念する研究部職員を配置。ここで、部独自の調査研究、外部研究者や所管職員との共同研究など、多様な方式による政策研究がはじまっていく。〔2〕公募職員による研究チームを編成し、ここに、県下の市町村職員をくわえ共同研究を行う（期間は1年、毎年3チーム）。研究成果は報告書にまとめた後、知事出席の報告会で発表。〔3〕職員の自主研究を支援し、年1回の発表大会を開催。〔4〕職員の調査研究の成果を基礎に季刊『自治体学研究』を発刊し、執筆者に現場職員を積極的に登用し、人材の発掘をおこなう。

この研究部、研修部の二部制を柱に、「地方の時代」をになう先見性と企画力をもつ人材と、行政の質向上をねらった研修・研究体制が整備されていく。またその実績も、先の『10年のあゆみ』の資料編からその一端をうかがうこ

とができるが、『自治体学研究』での文化行政、情報公開、頭脳センター構想、府県・市町村関係等々、先駆政策の特集企画とあわせ、高レベルの「政策研究」の成果を蓄積していくことになる(神奈川自治総合研究センター 1991b)。

ところで、神奈川県自治体改革を語るうえで、強調しておかなければならないことは、一連の改革が府県レベルからの改革提案であったということである。第1節で触れたように、1960-1970年代の革新自治体の成立によって、明治期以来の国自治体市民という伝統的な官治型の政治・行政体制から、市民自治体国の上昇型に政治・行政を組み替える糸口が開かれたが、しかしこの動きは、府県を素通りして、市町村から国を動かし、国から府県に下りてくるというのが実態であった。戦後憲法によって完全自治体としての体裁は整ったとはいえ、30年が経過した1970年代後半まで、府県の自治・分権にむけた制度改革と府県職員の意識は遅れていたというのが現実であった。そうした状況のなかで「地方の時代」が提唱され、先の研修所改革をはじめとした制度改革の端緒が開かれたということは、この時期をもって、自治体改革が新たな段階に踏み込んだことを意味しているし、今日分権改革を準備する動きであったことに、あらためて留意しておく必要がある。

3.5 北海道町村会『フロンティア180』

これまで、自治体発行の政策情報誌として、タイプはちがうが先駆的役割をになった3誌を紹介してきた。3誌の成り立ちを論及しながら確認できたことは、雑誌が継続していくためには、それを支える庁内の組織改革や人材養成が不可欠だということであった。その意味で、3誌の先駆性とは、雑誌の存在自体がそうだという以上に、庁内組織や職員の意識変容をうながす内部改革の<戦略性>に意味があると理解すべきだと思う。北海道町村会の季刊『フロンティア180』(1992年創刊)の発刊の意図もまさにそこにあり、町村会という制度の内部改革を起点に、国道(市)町村のヒエラルキーのなかで萎縮していた町村職員に、政策自立の主体としての誇りと自負を呼び込める戦略のもとに発刊されている。その意味で、『フロンティア180』は、先行する3誌とならび、自治体改革の新しい可能性をひらく先駆性の資格をもった雑誌だということができる。全国の町村会の動向についてはほとんど情報をもちあわせていないが、おそらく、北海道町村会の活動は全国の

他の町村会に例のない特筆すべき内容をもっているはずである。

北海道町村会の改革は、ここでも川村喜芳氏という優れたプロデューサーの存在をめぐっては語れない。氏が常務理事に就任した1991年から、改革は矢継ぎ早にはじまっていく。その経過については、氏の著書(川村 1998)にくわしく紹介されており、以下、同書を参考に町村会改革の動きを追うことにする。

川村氏の改革の主眼は、北海道町村会を町村自治体の連合組織として自立した機関に仕立てあげることにあった。まず手がけたことは、調査広報室(現在は企画調査室)を新設し、同室を拠点に自前の調査研究機能と情報提供機能の充実・強化にとりくんでいく。ここに、季刊『フロンティア180』が創刊されるわけだが、ついで、助役・企画課長との地区別政策懇談会の開催。また、大学研究者の支援をうけての職員との共同研究による「政策研究フォーラム」の設置や、自主研究グループへの助成。さらに、北海道大学と連携した月1回の「土曜講座」(正式名称は「地方自治土曜講座」)の開催や職員の大学院派遣等々、これまで各町村長の連絡調整・親睦団体として、霞ヶ関や道庁にだけ目をむけていた町村会を、町村の現場に軸足を置き、職員の政策研究の意欲を引き出しながら、国や道と対等にわたりあえる町村会へと見事に変貌させていく。川村氏のいう「政策に強い町村会」(川村 1998:37)を目標とした組織改革である。なお、『フロンティア180』の180とは北海道の町村の数が178であることに由来している。

北海道町村会のとりくみで、注目しておくべきことが二つある。一つは、町村会という小規模自治体のハンディを逆手にとり、小規模自治体単独ではできない仕事を共同の力で補いながら、自治体連合の新たな可能性を創出しようとしていることである。

前述のいくつかの政策研究の試みも、こうした戦略の一環として位置づくと思うが、たとえば、複数の町村職員による共同研究は、町村間の相互比較の目が養う契機となり、共通の課題とわが町の特長が識別されてくる。また、わが町を相対化する目を通して、町村間の政策連携の機運もでき、従来の国道市町村の下降型の制度イメージを突き崩し、水平型の自治体間連携の可能性もひろがっていく。そして、何よりも町村の政策自立を志向する職員が出会うことで、町村の<現場性>にめざめ、国・道庁職員といっ

たいわゆる「上級職員」にたいする町村職員の優位性すら自覚されはじめてくる。また、研究フォーラムのテーマをみれば、町村の現場から、省間のタテ割行政の矛盾を鋭くついた「下水道普及方策と制度の改善策」をはじめ、「過疎地の医療確保」「小規模自治体の分権」「町村の政策法務」等々、北海道の固有課題に根を下ろした調査研究活動が着実に展開されていく。

もう一つ注目しておくべきことは、北海道大学を中心とした地元大学が果たす役割である。「土曜講座」や「政策研究フォーラム」「自主研究」が北海道の町村職員に積極的に受け入れられていくのには、北海道大学法学部を中心とした研究者たちの支援が下支えになっている。とはいえ、大学側からのこうしたシカケに呼応するためには、町村側にそれなりの条件があることが必要となる。必ずしも学歴で政策形成能力をはかれるわけではないが、一つの指標として、北海道の町村採用試験では応募数のうち35%が大学卒だということから、町村が容容する下地はいまや十分整っていることになる(川村 1998: 96)。

「土曜講座」は北海道大学の全面協力で1994年からスタートしている。1994年は地方分権推進法が成立し、同推進委員会が設置された年であり、この分権改革の動きも追い風となって、土曜講座はいまも盛況のなかで毎年開催されている。講座は1日に3コマ、年6-7回の開催だから、聴講生も大変なエネルギーを費やすことになる。

講師陣は町村長、自治体職員による先駆的政策の紹介から地元や全国の研究者など多彩である。この講師陣から発信される最新の自治・分権の熱いメッセージは、農水産業の低迷、若者の流出と過疎化、急速に進む少子・高齢社会など、厳しい環境のもとで地域の再生を模索する北海道の町村職員にとって、新たな学習意欲と実践の情熱をかきたてる動機となっていることは十分推測できる。

季刊『フロンティア 180』は、こうした人材の裾野をひろげながら、地域から発想した自治制度と政策を考える政策情報誌として、今日まで着実に実績を重ねている。

内容は、論文、講演記録、座談会による特集企画、町村長の随筆、ルポ、道の自治体情報、職員による各町村の施策紹介、投稿欄等々と盛り沢山の企画が組まれている。だが、総じていえば、研究者の論文、講演のしめる比率もたかく、職員の寄稿は必ずしも多くない。町村会改革がはじまって日も浅く、いまは理論注入の時期かも知れない。し

かし、町村職員の熱気と意欲を思えば、そう遠くない時期に、職員による理論構築や政策提案が誌面の多くをしめる日がくるはずである。

いずれにしる、北海道町村会を中心としたの自前の政策調査活動と情報発信のとrikくみは、他の3誌が県・政令指定都市なのにくらべ、小自治体の連合方式という新しいタイプの創造として、分権時代の自治体改革に新たな可能性を加えたことは確かであり、そこに最大の意義を見出さすべきだと思う。

4 政策情報誌の特性と今後

4.1 自治体の内部改革と政策情報誌

第1節で、日本の自治体が政策自立を志向しはじめた1960年代以降の歴史的流れを概観しながら、どのような時代背景のもとに、自治体職員が政策研究に取組みはじめたかの要因をさぐってきた。また第2節で、西尾勝論文「自治型の行政技術」を手がかりにして政治と行政の緊張関係を基本に、自治体職員の〈思考型〉と政策研究の〈現場〉の独自性を確定する作業をおこなってきた。さらに、第3節で、先駆的な政策情報誌の成立の経過を追いながら、自治体の内部改革と政策情報誌の関係をさぐってきた。

これまでの論述を通して、個人の発意であれ、庁内のプロジェクトであれ、自治体職員による政策研究ないし政策開発の営みは、可能性としての未来を現実を引き寄せる〈予測と調整〉の思考回路を通して、行政技術の質的飛躍を市民の行政統制との均衡のなかで見い出そうとする試みとして、その具体的像と意義を理解することができた。

しかし、自治体の現場を見た場合、この思考型はあくまで、抽象レベルでの範型であることに変わりはない。おそらく、自治体職員の意識と行動は、この範型の内部で、対市民への責任をどのように果たすべきか、逡巡や苦悩の濃淡を描いていくはずである。旧来の手法に止まろうとする職場同僚や組織全体の気風、ここには職員労働組合の保守的体質もふくまれようが、さらにはトップ層や議会の集票を意識した考え方や行動は、自治型技術の開発にむかう職員の意欲を躊躇させる大きな壁となりうることは十分予想できる。

しかしながら、1980年代以降、日本の自治体はナショナル・ミニマム達成後の、自治体政策全体の見直しが求められる時代にあって、トップサイドからの理念注入ですむ時

代は終り、総合的な行政水準如何が厳しく問われはじめてくる。職員研修所における政策課題研修の隆盛は、こうした行政全体の質転換の時代に対応した職員の思考訓練の試みとして理解することができるし、また、そうした試みが本格化するような、研修所自体の組織再編も緊急の課題として浮上してきている。

同時に、現に執行されている具体的施策が「家伝の秘技」として、自治体内部に円環していくのか、それとも市民の行政統制をよりたかめるための要件を備えているかどうか、日々の実務の現場でつねに結果責任が問われるかぎり、人材養成とあわせ、そうした人材を生かす組織改革・再編も重要課題になってくる。とくに、分権改革による機関委任事務の廃止にともない、自治体の自己決定の領域が大きく増大してくれば、タテ割所管組織のあの方や執行スタイル自体の転換も避けられず、職場や組織の改革・再編が現実的課題にならざるをえない。その意味で、自治体の「内側からの改革」にとって、人材養成と組織改革・再編は表裏一体の関係にあるといえる。

ところで、自治体の「政策研究」は課題環境に即しつつ、より合理的な市民合意に寄与する理論仮説ないし政策試案であるとすれば、それは、個別施策を所管するタテ割職場で自己完結せず、つねに所管課をこえた開放型のネットワークのなかで、庁内組織全体で共有される必要がある。同時に、自治体機構内部で収斂してしまう閉鎖型ではなく、市民に対しても開放型の政策研究であることが望まれる。この自治体機構内部において、また、市民に対して開放された政策研究であってはじめて、それは単なる思いつきやアイデアをこえて、実効性や説得力をもった理論仮説や政策試案の提示となり、行政水準の向上に寄与する情報として自治体内部に蓄積されていく。

しかし、こうした作業が開始されれば、日々の日常業務の見直しや対案の提示となり、必然的に従来からの執行スタイルや組織体制への批判をふくまざるをえない。その際、上記のような職員の意識形態や組織風土の圧力が職員個人の意欲をそぐ要因になることは大いにありうる。こうした内部の圧力を相対化し、自治体現場での課題設定とその解決手法をめぐって、職員の自由な発言や提案の幅を広げる戦略拠点として、政策情報誌をつくる意義が見えてくる。

組織的に公認された政策情報誌をもち、職員個人ないしプロジェクト・グループの責任において発表の場を設ける

効果は、単に思考訓練の域をこえて、具体的政策の展開の場において、複数の案がありうることを職員間、庁内組織に公認する道をひらくはずだし、タテ割部課の内にこもった職員の施策展開に刺激をあたえ、ひいては庁内における政策開発の競争を誘発する機会をつくりだしていく。前節で紹介した4誌は、こうした戦略的意図を意識して発刊されたゆえに、先駆的役割をになう位置をしめることになる。

4.2 政策情報誌の今後

全国の自治体では現在、分権改革を大きな契機として、研修所改革とあわせ自治体内外に調査研究組織（シンクタンク組織）を設置する動きが盛んになってきている。1995年の東京都の調査（東京都職員研修所調査研究室 1995）によれば、都道府県、政令指定都市に限ってのことだが、調査研究機関は全国で47組織あり、その類型は、本稿での紹介同様、財団型（地方シンクタンク型）、企画部門型、研修所型の3タイプに分かれている。組織が設置されれば、事業活動の一環として、調査研究の実状を内外に知らせる情報誌の発行は当然でてくる。自治体発行でなくても、たとえば自治労の『月刊自治研』、市政調査会の『都市問題』をはじめ、自治体関連の各機関発行の定期刊行誌も数多く存在する。本稿では、これらの動向と内容について、一切触れなかった。

その理由は、自治体職員の「政策研究」の固有の現場がどのような論理構成のもとに成り立つのか、また、その成果発表の場としての政策情報誌が、自治体の内部改革とどのような形で連結していくものなのか、明らかにならないかぎり、その意義も確定できないと考えたからである。

現在、全国の自治体で発行されている政策情報誌の多くは、外部研修者による啓蒙、職員執筆の場合は綺麗事にとどまっており、その評価はここに紹介した4誌にみられるように、その発行意図と自治体内部にあたえるインパクトの度合いを一つの基準として各誌の水準は定まってくるはずである。

筆者が在籍する川崎市においても、1963年から、年2回の定期刊行として、『政策情報かわさき』を創刊している⁽⁹⁾。正確にいえば、川崎市では1973年から1987年まで、『企画情報』の名で年1回発刊してきた経過があり、この『政策情報かわさき』は、復刊ととらえることもできる。発行主体は、横浜市と同じ企画部門型である（『企画情報』は企画調整局(部)、『政策情報かわさき』は総合企画局）。

『政策情報かわさき』の創刊にあたり、編集方針として重視したことはつぎの点であった。〔1〕外部研究者の執筆は最小限にとどめ、職員中心とすること（一部市民にも執筆依頼）。〔2〕職員個人の自由で創造的意見・提案を最大限尊重すること。〔3〕単なる事業紹介ではなく、課題分析・提案をめざすこと。〔4〕市販にたえる内容・体裁にすること（『都市政策』『自治体学研究』同様、全国ルートで販売委託している）。

本稿で取り上げた政策情報誌と問題意識は共通しているが、とくに『調査季報』をモデルに、職員中心の方針を堅持しようとしているところに特徴があろう。執筆を職員中心にするメリットとしては、先の4.1で述べたことにくわえ、〔1〕職場の同僚や上司をはじめ庁内の職員や市民に対していかに説得性のある論理を組み立てるか、とくに執筆し、公表するという行為は職員に緊張をしいるはずであり、そこに「考える職員」の契機がでてくること。〔2〕職員の執筆により「わが市の課題とは何か」が庁内のみならず市民とも共有でき、情報提供の一環となること。〔3〕長期スパンで考えれば、政策情報誌の継続は、結果として、わが市の政策史を記録することでもあること。の3点に集約されると思う。

本誌はまだ7号の実績しかなく、その質を問えるまでにはいたっていないが、今後、本誌の発行を通して、自治体機構を内側から変えることのできる人材と場をどれだけつくりだすことができるか、そこに評価がきまってくることは、他の政策情報誌と同様である。本誌をふくめ、先行の4誌も企画主導であることは否めず、今後ますます施策全体の見直しが問われるなかで、市民と向きあう第一線の現場からの施策・組織の再編試案をどれだけ誌面に生かせるかが、今後、リアリティをもった雑誌として持続していくポイントになってくるはずである。

最後に、「編集」のもつ意味について記しておく必要がある。先の4誌の紹介からもわかるように、雑誌の定期刊行の裏には、つねに優れたプロデューサーが存在している。先見性にとむプロデューサーの構想力のもとに人があつまり、その構想力を手がかりにして各自が立つ「現場」と潜在能力が引き出され、未完の構想（企画）を「可能性をもった現実」につなぐ理論仮説や政策提案をうむ契機がつけられていく。そういう場を創出していくのがプロデューサーの役割とすれば、雑誌という舞台でその役割をにな

うのが編集者である。編集者がこの連鎖の緊張をどこまで持続させることができるかに、それぞれの雑誌の生命力と存在感はかかっている。

雑誌が持続していくためには、つねにこうした思考と編集技術を意識する人が必要であり、先の4誌には単数が複数かは別にして、現に存在しているということである。このときの編集者の思考とは、「予測と調整」を基本に、政策研究にむかう自治体職員と同型の思考回路をとる。そのことを考えれば、自治体における政策情報誌の発刊は、意欲さえあればどこでも成立する可能性をもっており、今後とも、多様なスタイルをもった政策情報誌が各地で創刊されていくことに期待したい。

注

- (1)西尾氏は、革新自治体の成果について、機関委任事務等の事務に関する中央政府の締め付けへの「抵抗」、公害規制、福祉の充実等の「先導」、自治体計画の手法開発などの「革新」に加えて、企業との公害防止協定、日照侵害への住民同意など、「権限なき行政」を通じた、新しい公共的準則を定立する手続開発に高い評価を与えている（西尾 1977）。
- (2)西尾（1977：150）では、「都民参加の都政」を事例に、「参加」を胎動期、進展期、混迷期に分け、多元化した参加集団を統合する難しさを指摘している。併せ、この事態は、理念の提起者が逆にその人の行動をも拘束する先進的自治体共通の現実であるとも指摘。
- (3)全国革新市長会の機関誌。1966年に創刊、1988年3月号で廃刊。この間220号を重ねる。なお、本誌収録記事から、主要論文、座談等をまとめ、『自治体革新の政策と構想（上・下）』が刊行されている（地方自治センター編 1989）。
- (4)ちなみに、川崎市における職員総数にたいする大学卒の比率は、1975年で32.3%、99年現在で42.8%。
- (5)自治体学会誌として、1988年3月に創刊（1987年度版）、会員の自治体職員、研究者で構成する編集部会で編集。
- (6)「予測と調整」については、松下（1991）から示唆をうけた。とくに、第9章「政策型思考の論理」参照。「政策型思考」は、政治を可能性の技術ととらえる松下政治

学理論の中核概念。また、氏は、松下（1998）のなかで政策型思考と科学型思考を峻別し、現実社会の変更・組み替えの実践的思考として、政策型思考の独自性に論及している。同書第5章「公共政策づくりにとくむ」参照。

(7)本書は、横浜市職員有志の自費出版である。

(8)79号（1995年4月）より最新号（97号，1999年10月現在）まで、つぎのような特集企画が組まれている。79号「（阪神大震災と）神戸市復興への提言」（（ ）は筆者、以下、（ ）内の「阪神大震災と」は省略）、80号「応急体制」、81号「経済復興」、82号「地域の活動」、83号「被災状況と復興活動」、84号「震災後の新地域防災計画」、85号「神戸港の復旧・復興」、86号「生活再建」、87号「神戸の産業復興」、88号「民間住宅再建」、89号「広域応援体制」、90号「神戸の安全・安心のまちづくり」、91号「復興状況」、92号「復興と市民活動・ボランティア」、93号「廃棄物・リサイクル」、94号「神戸市行財政」、95号「復興都市計画」、96号「こころのケア」、97号「住宅復興計画」。

(9)川崎市でも、神奈川県にならい公募職員による政策課題研究チームを設置。職員研修所での政策課題研修とあわせ、本誌と連携をはかっている。

文献

- ・松下圭一 1991 『政策型思考と政治』東京大学出版会。
- ・松下圭一 1998 『政治・行政の考え方』岩波新書。
- ・宮崎辰雄 1979 『都市の経営』日経新書。
- ・宮崎辰雄 1975 「都市政策の発刊にあたって」『都市政策』創刊号。
- ・長洲一二 1979 「地方の時代と自治体学の創造」『自治体学研究』1979年春号。
- ・鳴海正泰 1994 『地方分権の思想 自治体改革の軌跡と展望』
- ・西尾勝 1977 「過疎と過密の政治行政」『年報政治学 1977・55年体制の形成と崩壊』。
- ・西尾勝 1988 「自治型の行政技術」『年報自治体学・自治型の行政技術』学陽書房。
- ・高寄昇三 1992 『宮崎神戸市政の研究（第1巻 企業的都市経営論）』神戸都市問題研究所。
- ・高寄昇三 1996 「都市政策の刊行の意図について」『政策情報かわさき』創刊号。
- ・田村明 1983 『都市ヨコハマをつくる』中公新書。
- ・地方自治センター 1966- 『地方自治通信』。
- ・地方自治センター資料編集委員会編 1998 『資料革新自治体（続）』日本評論社。
- ・東京市政調査会 1925- 『都市問題』。
- ・東京都職員研修所調査研究室 1995 『政策形成と調査研究機能に関する全国自治体調査』。
- ・横浜市 1963- 『調査季報』。同誌の発行団体は、横浜市総務局調査室 横浜市企画調整局都市科学研究室 横浜市都市科学研究室 横浜市企画財政局都市科学研究室と変遷しているが、表記の煩雑さをさけるため、文献引用としては単に横浜市としてとりあつかう。
- ・横浜市総務局調査室 1994 『市民生活白書』。
- ・全国革新市長会・地方自治センター編 1990 『資料革新自治体』日本評論社。
- ・自治研中央推進委員会 1959- 『月刊自治研』。
- ・北海道町村会 1992- 『フロンティア 180』。
- ・神奈川自治総合研究センター 1977- 『自治体学研究』。
- ・神奈川県自治総合研究センター 1991a 『10年のあゆみ』。
- ・神奈川県自治総合研究センター 1991b 『10年のあゆみ』資料編。
- ・川村喜芳 1998 『自治の現場から』北海道自治体学会。
- ・川崎市総合企画局都市政策部1996- 『政策情報かわさき』。
- ・神戸市都市問題研究所 1975- 『都市政策』。
- ・松本得三 1980 『言葉と自治体』松本得三小論集編集グループ。