

◎自治体における政策研究

山口道昭

1 はじめに

本稿執筆に際して『調査季報』の前号(150号)をいただいた。この号は、節目の発行でもあり、巻末には101150号の総目次が掲載されている。折々の特集テーマは、ときに注目を集めた自治体政策を映す鏡であろう。

そこで、本稿のテーマに関連する特集が過去にあったかどうかをみていくと、102号(1989年6月)、111号(1991年12月)および130号(1997年6月)で、職員の自主研究が特集されている。職員の自主研究ということでは、「自治体政策研究交流会議」の第1回開催が1984年のことであり、この活動は1986年の自治体学会設立につながっていった。こうしてみると、『調査季報』の特集もこうした流れのなかに位置づけることが可能であろう。すなわち、1980年代から90年代半ばまでにおける「自治体における政策研究」の主たるスタイルは、自主研究にあったといえる。少なくとも

も、マスコミ的に紙面を踊らせる派手な活動の主体は、職員による自主研究にあったといえよう。

ところが、20世紀末に近づくにつれ、職員による自主研究は派手さを失っていった。この原因は、職員による自主研究が日常化するにつれ、マスコミ的なニュース・バリューを失ったからであろうか。それとも、通常業務の枠をはずし、独創的なアイデアに満ちた自主研究の成果を現実のものとするだけの財政的余力が、自治体になくなっていったからであろうか。ともあれ、このような分析は本稿の目的から離れるためこれ以上は控えるが、時代は、職員による自主研究から自治体における組織研究へと移っていったように感じられる。研究成果に卓抜なアイデアを求めるよりも、実務にスムーズに浸透することを優先させる状況が形成され、研究心に燃える熱心な職員の側もこのような状況を受け入れていった、というのが20世紀末から現在にかけての状態だと思われる。

ところで、筆者は、本稿に先だち「自治体

による政策研究―政策研究セクションの組織内の位置づけと成果の政策反映」といった小論(以下、「第1論文」という。)を発表している(注1)。この第1論文では、政策研究セクションが首長から一定の方向を示され、応用研究を行う場合についての課題を検討した。

これに対し、本稿では、主として政策研究セクションが、首長から一定の方向を示されることなく自発的に研究を行う場合に関して検討を行うことにする。研究の主体は、政策研究セクションであり第1論文と同様であるが、研究開始の契機が異なるものである。

2 ボトム・アップ型政策研究と研究のタイプ

政策研究の 카테고리とその性質に関しては、第1論文で述べたところである(表)。

表のとおり、首長から一定の方向を示されることなく自発的に研究を行うボトム・アップ型政策研究は、基礎、応用、臨床のいずれ

表一政策研究のカテゴリとその性質

	研究の動機	首長との距離	研究の視界	事業主管課との距離	組織内の位置づけ(例)
基礎研究	ボトム・アップ	遠い	長期	遠い	政策研究セクション 自主研究
応用研究	トップ・ダウン or ボトム・アップ	近いor遠い	短期or中期	やや遠い	企画部局 政策研究セクション 自主研究
臨床研究	ボトム・アップ	遠い	短期	近い(そのもの)	事業主管課

- 1―はじめに
- 2―ボトム・アップ型政策研究と研究のタイプ
- 3―政策研究セクションが行う政策研究
- 4―政策反映への方策
- 5―政策研究セクションの位置づけと研究テーマ
- 6―政策研究と政策法務

(注1)『地方自治職員研修』35巻9号(2002年)18頁以下。

の研究タイプにも適合的である。そして、これを行う主体もまた、事業主管課、自主研究、政策研究セクションと多彩である。

しかし、第一に、事業主管課で行う政策研究のタイプは臨床研究であり、日常業務のなかで生起する問題点の解決をめざすことを目的としている。したがって、研究テーマの設定に關しての自由度は、著しく低いものといわなければならぬ。こういった点で、政策研究セクションの行う政策研究とは異なる性格を有する。

第二に、自主研究で行う政策研究のタイプは、基礎研究であれ応用研究であれ、研究に至る動機が多様である。研究成果の政策反映という点に關しても、これをねらうものもあれば、ねらわないものもある。もちろん研究テーマの設定に關しても完全に自由である。自主研究のタイプをさらに分類整理するなかで、政策研究セクションの行う政策研究と類似の性格を持つものも現れようが、これはあくまで結果にすぎないといえる。「自主」研究である以上、これらの内容がバラエティに富むことは当然である。

第三に、政策研究セクションで行う政策研究のタイプは、基礎研究であれ応用研究であれ、一定の枠組のなかにあるといえる。ポトム・アップであるからといって、職務上行われる研究である以上、自主研究のように完全に自由にテーマを設定できるものではない。研究成果の政策反映といったことも当然に求められる。ただし、反映のスパンに關しては短期的である必要はなく、中長期的な視角を持つことも許されよう。むしろ、企画部局の

行う研究との相違点を強調するならば、中長期的な視角を持つことこそが求められているとさえいえる。こういった視点は、基礎研究のみならず、応用研究を行うに際しても同様に必要なものである。

そこで、次には、政策研究セクションが行う政策研究に的をしばり、その視角、留意点、成果反映の方策等について検討を進めていくことにする。

3 政策研究セクションが行う政策研究

① テーマの設定

政策研究にあたっては、そのテーマの設定が重要である。

では、政策研究セクションで行う政策研究に適したテーマとはどのようなものだろうか。ここでは、前述した基礎研究、応用研究という研究のタイプではなく、テーマの対象といった観点から検討してみよう。

テーマの対象という点に關しては、行政学による分類が参考になる。すなわち、行政学には、制度学、政策学および管理学の3つの視点があるとされている(注2)。政策研究の対象もまた、これらに対応したものととしてとらえることが可能である。

また、これら3つの視点と研究成果の反映方法との関係も検討すべき課題である。研究成果をすべて市民に公表し、そのことで政策が実現に向かうのであればベストである。しかしながら、このようなベストな状態に至ることなく、むしろベストな状態をめざすことで、逆に「お蔵入り」されてしまう研究の

対象分野もあるものと考えられる。こういったことが事前に予想されるのであれば、ベストなルートを迂回し、ベターなルートをあえて歩むといった選択も許されてよいのではないかと思われる。そこで、次に、研究テーマの対象分野を先に述べた行政学の3つの視点に關連づけながら、ベストなルートもしくはベターなルートを頭に描きながら検討することにしよう。

② 閉じたルート

政策研究の成果を行政内にとどめ置き、もしくは、少なくとも外部への発表を目的にしない研究の方法を、以下「閉じたルート」と呼ぶことにする。

行政学の3つの視点との關連では、第一に、制度学的政策研究(以下、「制度研究」という)は、国や自分たちの自治体の制度を研究するものであり、制度の運用に言及することもあるにせよ、基本的には公表されている制度そのものを研究するのであるから閉じたルートにとどまる必要はない。

第二に、政策学的政策研究(以下、「狭義の政策研究」という)は、新たな政策を創り出すことが主な使命であるから、市民・関係団体・事業者などからの多くの意見を耳を傾ける必要がある。そして、これらの過程のなかで政策研究は洗練されていくものと考えられる。したがって、狭義の政策研究もまた、閉じたルートにとどまる必要はない。

これに對して、第三の管理学的政策研究(以下、「管理研究」という)は、行政の内部管理事項を対象にした研究であるため、場

(注2) 西尾勝「行政学」新版(有斐閣、2001年)はしがき参照。

合によっては市民への公表を控えるなど閉じたルートにとどまるケースがある。こういった事項を対象にする研究は、政策研究セクション以外ではしにくいのではないかと思われる。

その理由として、まず、自主研究では、関係者がメンバーにいない限り現状の把握がむずかしいことがあげられる。行政の内部管理は、労働組合との取引・合意調達などを経て形成・運営されている。歳出予算のような原資を一定とした単純なモデルを考へるとき、労働組合に配慮した予算配分は市民サービスに対する原資の縮小をもたらしやすい。労働組合員への優先的な資源配分は、当局職員への資源配分を犠牲にして行われるのではなく、当局職員への利益をもたらしものになる。そこで、行政当局としては、労働組合への配慮に関する事細かな資料を市民に公表しにくいと考えがちである。そこで、研究サイドで、このような資料が十分に入手できないときは、関心はあっても、研究に値するものを行うことに困難がつきまとう。また、よしんば研究に値するレベルのものができたとしても、その発表に際しては、研究協力者との間の信義を損なうものとして非難されるおそれをなしとしない。また、もし、自主研究が成果反映をねらおうとした場合、そのためのルートの確保には細心の注意が必要になる。成果反映の方策については、後にまとめて検討しよう。

では、企画部局や事業主管課（行政改革担当課）が、こういった事項に関してボトム・アップで研究することはあるだろうか。トッ

プ・ダウンにより、事業（行政改革）として実施する前提で調査を行うことは一般的であるものの、中長期的な視角で地道な研究を行っている例はないように思われる。閉じたルートゆえに外部には情報が伝わらないということも考えられるが、おそらくは、研究そのものがなされていないというように筆者には感じられる。

このように考えると、政策研究セクションで行う政策研究の対象として、管理研究が適しているといえる。制度研究ないしは狭義の政策研究には、企画部局、自主研究、事業主管課といった研究上のライバルが存在しうるのである。管理研究にはライバルが現れにくいのである。それにもかかわらず、こういった研究が必要とされているのは、行政（自治体）と市民との間に対等・協力のパートナーシップ関係が築かれる前提として焦眉の課題である。したがって、政策研究セクションには、行政内部の立場から、恐れずに挑戦してほしいと願わずにはいられない。そして、できる範囲になろうが、閉じたルートをたどりつつもベターな選択として、その成果を市民に公表していくことを期待したい。いずれにしても、管理研究とは、自治体の政策研究として政策研究セクションの独自性を発揮することができるテーマであることに、違いはない。

③ 開かれたルート

政策研究の成果を行政内にとどめ置くことなく、外部への発表を目的にした研究の方法を、以下、「開かれたルート」と呼ぶことにする。

制度研究および狭義の政策研究が開かれたルートに適合的であるのに対し、管理研究は、開かれたルートに乗りにくい面があることはすでに述べた。ここでは、その理由について、国等他の政策主体との関係を考慮することで、さらに検討を進める。

政策研究とは、現状の政策を分析することによって不備な点を指摘し、さらにはその不備な点を補完することを目的にした活動である。このとき、不備な点を指摘することで、不備な政策を実施しているとされる政策主体に痛みを与えることになる。自治体政策に関していえば、もちろん自治体自体が政策主体であるわけであるが、国の法令の制約のなかで自治体政策が展開されてきたという経緯・制度によって、場合によっては、政策の不備の指摘が当該自治体の痛みにつながることもありうる。そして、この「場合」とは、制度研究および狭義の政策研究による場合なのである。国の制度の不備、国の政策の不備を指摘することによって、当該自治体に痛みは生じない。

これに対し、管理研究は、当該自治体の行政管理が対象である以上、その痛みも自治体自身に生じることになる。自治体の行政管理に関する政策の不備は、国の制度に帰因するものももちろんあるが、自治体の運用に問題があるものが多いものと思われる（注3）。

しかし、ここで、政策研究を行いながらも自治体に痛みを強く感じさせない方法がある。それは、研究成果を閉じたルートに押し込めることである。外部への公表を控えるこ

（注3）たとえば、自治体の能力・実績に基づく人事制度の確立に関して、「国レベルの公務員制度改革」よりも「各自治体における運用のあり方」が重要だとするものに、辻塚也「変貌する」日本の雇用慣行と地方公務員人事制度改革」都市問題93巻12号（2002年）15頁がある。

とで、痛みを最小限に抑えることができる。もつとも、このような措置は、病人に麻酔注射を打つようなものである。麻酔が強すぎれば正常な感覚が麻痺してしまい、病気を治そうという意欲さえもなくさせてしまう。すなわち、病気の処方箋である研究成果の存在そのものをなかつたものとしてしまいかねない。強すぎる麻酔注射（閉じたルートへの過度の依存）は、政策研究そのものの持つ意義と自治体の健全な体質自体を損なわせてしまうことに注意が必要である。

なお、付言すれば、管理研究を開かれたルートで行うタイミングとしては、首長の政権交代時が最適であろう。不備とされた政策の実施主体は過去の首長であるため、現在の首長は痛みを感じることなく、研究成果のみを享受することが可能だからである。

4 政策反映への方策

① モデレートな方策

たとえ閉じたルートを経由するにせよ、政策研究成果を現実の政策に反映させようとする以上、範囲の広狭の違いはあっても公表は不可欠である。この公表を、さりげない形式で行うことを、ここでは「モデレートな（穏健な）方策」と呼ぶことにする。ランダムではあるが、具体的な提案をしてみよう。

第一は、これまでの研究実績に対してアクセス可能にすることである。雑誌でいえばバック・ナンバーをそろえ、そのリストをPRRしておくことと同様である。これを進めると、政策研究セクションなどが事業主管課の新規

政策立案情報を積極的に収集し、そこへ関連研究実績を提供することなどが考えられる。

第二は、研究に携わった「人」に対して注目する方策である。たとえ対象は異なつたとしても、すぐれた研究実績を残した人物は、実際の政策立案に関してもよい実績をあげる可能性が高い。研究と実際の政策立案とは別物ともいえるが、関連性は強いのではないだろうか。少なくとも、実際の政策立案にあたる人物を探す第一歩は入り込みのための情報として活用が期待される。したがって、第一で述べた研究実績リストには、研究に携わった人物のリストが同時に掲載されていることが必要になる。

第二の方策が「選ぶ側」からの要請によるものであったのに対し、第三は、「選ばれる側」からの要請による方策である。すなわち、事業主管課の新規政策の立案に関し、過去の同様のテーマを研究した者等の公募を認める方法である。事業主管課が本気で、よりよい政策を立案しようと考えるのであれば、従来の事業の延長線上にない発想を得ようとするのではないだろうか。

第四は、第三の方策をさらに進めるものである。公募の対象を当該自治体の職員に限定するのではなく、一般市民にまで拡大することも考えられる。中途採用、期限付き任用といった開放型任用システムへの移行といったものを視野に入れた提案であるが、ここまで行くと、研究成果の活用といった課題からは離れすぎかもしれない。この提案には、政策研究の研究員に市民をも含む、といった前提が必要であろうか。

② ラディカルな方策

一方、政策研究が開かれたルートをとって展開される場合、成果物の外部への発表が、自治体内部の関係者への周知と同時期になつてしまうこともある。さらに、場合によっては、自治体内部の関係者がマスコミをとおして成果物の内容を初めて知るといったことも起こりえよう。このように、自治体内部と外部を画然と区切ることなく成果の発表が行われる事態を「ラディカルな（過激な）方策」と呼ぼう。このような方策が成功するためには、首長や幹部職員、さらには自治体文化が政策研究そのものとその内容に関して寛容であることが求められる。

さて、このようなラディカルな方策は、マスコミを強く意識している。そして、マスコミにしてみれば、研究成果がニュースに値するものなのかどうかという点が重要である。そこで、この点が研究サイドにフィードバックし、研究成果はマスコミ受けするものをめざすことになる。

しかし、考えてみれば、マスコミ受けというのは研究成果の「提言」部分にかかわるものではないだろうか。提言に至るまでの分析がいかに詳細で精緻であつても、こういった部分の評価はマスコミによってはなされにくい。したがって、ラディカルな方策をとりつつも自治体政策への成果反映を意図する以上、提言に至るまでの分析が自治体内部の関係者にとつて説得的でなければならぬ。逆にいえば、研究サイドとして、自治体内部の関係者に対して、こういった提言に至るまでの分析に目をやってもらう手段としてマス

コミを利用する、ともいえるのである。ラディカルな方策がとられたとしても、研究内容における堅実な部分を見逃してはならないであろう。

ところで、ラディカルな方策に基づく提案は、事業主管課の政策に対するオルタナティブな挑戦といえる。そして、従来の政策とその改善提案のどちらが好ましいのかを判断するのは、市民を含む研究成果の読者である。もちろん、市民の判断と自治体内部の関係者の判断とが常に一致するとは限らない。こういった食い違いは研究成果の「取扱い」の段階で問題になりうるが、成果反映の「ねらい」の段階で、自治体関係者の対応を完全に予測することは不可能である。研究にはこのような割り切りが求められる。

5 政策研究セクションの位置づけと研究テーマ

① 政策研究セクションの存在意義

これらの研究を政策研究セクションが行うとき、閉じたルートもしくは開かれたルートのどちらをとって、また、成果発表に際してもモデレートな方策をとるのかラディカルな方策をとるのかは自由に選択できる。制度・政策・管理といった政策研究の対象や、首長や自治体文化の寛容性の度合いをかんがみて最適だと思われる方法をとればよいものと思われる。

しかし、ここで付け加えるならば、自治体になぜ政策研究セクションが存在するのか、といった視点からの検討が重要なことであ

る。政策研究セクションの存在意義を内外に認めさせようとするときには、事業主管課に対してオルタナティブな政策提案をすることが求められよう。そして、その評価も多くの者に求めることが好ましいと考えられる。したがって、筆者としては、できるだけ開かれたルートをとりつつラディカルな方策をとってほしいと思う。「ラディカル」というのは、自治体内部にとつての過激性にすぎず、市民にとつては普遍性を意味するものだからである。そして、このように市民を巻き込んだ取組が、市民文化の向上と自治体文化の市民化に資するものになる。このような基盤があつて初めて、自治体と市民は真に協働することができよう。

② 研究成果のシーズ性・フラワー性

また、研究成果の活用といった場合の「成果」を現実の政策化へのシーズ（種）としてみるか、それともフラワー（花Ⅱ完成物）としてみるかによって、活用の方策は異なるものと考えられる。フラワーとしてみるのならば、これは当該自治体における適用可能性といった観点からの評価が中心になるが、シーズとしてみるならば、全国自治体における政策のたたき台といった観点からの評価もありえよう。市民社会にとつての普遍性は、オー・ジャパンの観点から判断されるべきである。

たとえば、20世紀末の地方分権推進の運動のなかで、東京都、神奈川県、群馬県等は、政府の地方分権推進委員会に対して具体的な提案を行った（注4）。そして、今般の分権

改革の最も大きな成果は機関委任事務制度の廃止にあつたが、廃止の決断にあたっては、機関委任事務廃止後の事務区分をどのように再構築するのが重要なポイントであつた。結果は、周知のとおり、自治事務と法定受託事務との2区分に再構築されたのであるが、この新事務区分の基になつたのは、東京都地方分権検討委員会答申（1995年3月16日）の内容であつた（「必要事務」↓「法律に定めのある自治事務」、「特定事務」↓「法定受託事務」）。このように、東京都という一自治体が行つた研究は、地方分権の推進という全自治体共通の目標に沿って活用されたのである。

東京都の研究は制度研究の一例であるが、かつて自治体は、狭義の政策研究の分野でも、情報公開、個人情報保護、市民オンブズマン制度など多くの先駆的な研究を行つてきた。これらの研究に政策研究セクションの果たした役割は決して小さくない。現在、情報公開制度などは、都道府県・市等の大・中規模自治体にあつてはもはや標準装備になつており、自治体内部においてその運用を煙たがる向きはないといえよう。しかしながら、その導入初期である1980年代には、内部的な抵抗もなかつたとはいえない。したがって、このような政策を推進しようとする研究は、自治体内部からの抵抗もあつたのではないだろうか（注5）。このような自治体内部の抵抗と摩擦を起こしながらも、研究成果は全国に伝播していった。

すなわち、このような例にみるとおり、自治体政策研究セクションは、一自治体の政策

（注4） 佐藤英善編著「新地方自治の思想」（敬文堂、2002年）363～364頁
「高木健一執筆」参照。

（注5） もっとも、情報公開制度の導入に際しては、首長による政治的な後押しが強力であつたものと思われる。

研究セクションであるとともに、全国自治体全体の政策研究セクションとしてとらえることも可能である。したがって、そこにおいて行われる研究は、当該自治体のフラワーとなるほか、他の自治体のシーズにもなりうる。このような可能性にも思いをはせながら、各自治体の政策研究セクションは、研究に取り組んでいかれることを期待したい。

今日的な政策テーマとして、中小規模の市町村では市町村合併の問題を避けておれないであろうし、都道府県との関係における市町村のあり方の検討は、都道府県・市町村間の対等・協力の関係を築く上で重要かつ喫緊の課題である。また、基礎自治体のなかで全国一の人口規模を誇る横浜市では、政令指定都市の役割に特化した道府県・市関係論を今日の時代状況を踏まえて研究することも考えられる。ただし、制度研究として国に制度改正を働きかけるだけではなく、管理研究として市内部の行政区の問題についても研究を深めるとともに、さらに狭義の政策研究としてコミュニティ・ガバナンスのあり方についても併せて研究されることを期待したい。

研究テーマは、地域と自治体の置かれている状況によって多様であり、その状況に基づいて研究がなされたとしても、研究成果は必ずしも当該自治体の政策に反映されるとは限らない。しかし、そうであったとしても過度に落胆せず、いわば敗者復活戦として他自治体へのシーズとして活用される道について検討されることを是非お勧めしたいと思う。

6 政策研究と政策法務

最後に政策研究の手法について若干触れてみたい。テーマの対象は管理研究とする。

最近の地方分権の進展を受け「政策法務」が盛んに語られるようになった(注6)。政策法務とは何かをここで詳述する余裕はないが(注7)、法(法律、条例等)を政策実現の手段としてとらえるということに関しては、論者の間に共通の認識があるものと思つ

しかし、ここでの「政策」は、狭義の政策研究と同義のように思われる。少なくとも、現在の政策法務論の中心は狭義の政策研究であるといつてよい。そこで、自治体の政策研究および自治体の政策法務論の発展のためには、制度研究や管理研究についても政策法務的なアプローチがなされていく必要がある。では、どのような分野が管理研究の対象になるだろうか。

管理研究の主要な分野は、組織管理、事務管理、人事管理、財務管理等である。このうち、人事管理に関しては、すでに筆者は考えの一端を述べたので(注8)、ここでは財務管理を例に検討してみたい。長期継続契約を取り上げる。

長期継続契約とは、「普通地方公共団体は、第214条の規定にかかわらず、翌年度以降にわたり、電気、ガス若しくは水の供給若しくは電気通信役務の提供を受ける契約又は不動産を借りる契約を締結することができる。」(地方自治法243条の3)という規定に基づく契約である。条文中の「電気、ガス……又は不動産」は、対象契約を限定列挙したものと解されている(注9)。

一方、今日では、自治体は「電子自治体」

をめざすなどし、IT機器は自治体職場のそここにあふれている。しかしながら、これは長期継続契約の対象ではないと解されているため、各年度ごとに契約を締結しているのが実態である。そもそも「リース契約」とは、「レンタル契約」に対比し長期間の契約を意味するものであるが、このような用語の一般的理解に立って自治体の契約実務はなされていまいといえる。ほとんどの自治体では、年度の初日である4月1日付けでリース期限を1年間とした契約書を作成している。さらにいえば、こういった契約書類の起案日である4月1日を装い、単年度契約の体裁を整えている自治体も多いのではないだろうか。

このような実務慣行が支配している原因は、前述した地方自治法の規定とその解釈にある。そして、政策研究がこの原因を突き止めるにとどまるのであれば、これは制度研究といえる。このような制度と実務の乖離についてはすでに指摘されていたところであるが(注10)、これが制度改正に結びついていかなかったのは、自治体における、問題点を表沙汰にしない悪しき運用にも一因があったものと考えられる。たとえば、4月1日起案問題を取り上げれば、こういった措置がはたして妥当かどうかはともかくも、3月中の起案は、議会における予算審議権を侵すのではないかとといった危惧があるためであった。このような自治体慣行の妥当性を問い直し、改善に向けて検討を進めることが管理研究に求められる課題である。

△立正大学法学部教授▽

(注6) たとえば、ここ1~2年の間に発行された雑誌で政策法務を特集したものとして、「都市問題」(東京市政調査会、91巻7号(2000年7月))、「月刊自治フォーラム」(第一法規、509号(2000年2月))、「都市問題研究」(都市問題研究会、54巻11号(2002年11月))がある。

(注7) 注6であげた雑誌中の諸論文等を参照したい。また、山口道昭「政策法務入門」(信山社、2002年)や同書18~19頁であげた参考文献も参照。

(注8) 山口道昭「地方公務員制度改革と自治体政策法務」都市問題研究54巻11号(2002年)56頁以下。

(注9) 宮元義雄「地方財務事務(第二次改訂版)」(学陽書房、2002年)95頁参照。なお、松本英昭「新版逐条地方自治法(第一次改訂版)」(学陽書房、2002年)800~801頁では、具体的な記述はない。

(注10) 鏡論「コンピュータの契約実務をめぐる諸問題」自治体学会編「自治のなかの女たち」年報自治体学5号(良書普及会、1992年)136~137頁参照。