

タイトル	「政策研究の用語」の由来：自治体の政策自立
著者	森，啓；MORI，Kei
引用	開発論集(99)：75-94
発行日	2017-03-17

# 「政策研究の用語」の由来

## —自治体の政策自立—

森 啓\*

### 目 次

- 序
- 一 自治体活力
- 二 自治体職員の政策研究
- 三 政策研究の概念
- 四 どのような研究が為されたか
- 五 政策研究と自治体学

## 序

北海道自治体学土曜講座（2016—第五回）が2016年10月22日、「自治体活力を取り戻す」をテーマに北海学園大学で開催された。

開催趣旨は、

機関委任事務は廃止されたが地方分権改革は進展したであろうか。

首長と議員と職員のまちづくり能力は高まっているか、

職員は「自治体職員」から「地方公務員」に戻りたのではあるまいか、

議会は何をやっているのか分からないから「議会不信」が広がり「議会不要論」

の声さえも生じている。自治体活力は後退しているのではあるまいか。

現状打開の道筋を見出すため首長と議員と職員と研究者が討論した。

討論者の氏名は（注1）

討論の柱は二つであった。

一つは、自治体活力を高めるには何が必要か

二つは、議会不信を解消する方策は何か

（二つ目の論点は、時事通信社「地方行政」2017年2月2日号に記述した）

---

\*（もり けい）北海学園大学開発研究所特別研究員

## 一 自治体活力

### 1 自治体職員の政策能力

仕事をするのは職員である。

自治体活力を高めるには職員の政策能力が不可欠である。

政策能力とは担当する職務で「何が問題か」を考える能力である。考えて「どう改めるか」を思案し実行する能力である。その政策能力は如何にすれば身に附くか。

職員を先進地域に派遣して交流体験をさせて政策能力を高めている首長もいる。先進地域との交流体験は重要である。だが、派遣され交流しても、自分自身の内部に問題意識が無ければ「触発のヒラメキ」は生じない。事例を「知っている」だけである。「知っている」と「分かった」との間には大きな距離がある。

そして、地域課題を解決するだけでは政策能力は身に付かない。それは職務練達になるだけである。実践を理論化しなければ政策能力は身に付かない。実践を理論化するとは「実践体験の知見」を「普遍認識」に高めることである。普遍認識に高めるとは（歴史の一回性である）実践体験の知見を文章にすることである。文章にすると「知見を概念で再構成する」ことである。すなわち「言語の普遍性で再構成する」ことが「普遍認識力」を高めて「政策能力を高める」のである。

1990年代には自治体に熱気があった。1995年に開始した北海道自治土曜講座の二年目には872人の職員・議員・市民が「政策能力の向上」を旨として受講した。その経緯を『北海道土曜講座の16年（公人の友社）』25頁に詳述した（注2）。

自治体活力が低下したのは、小泉構造改革が兵糧攻めで合併促進を強要したからである。そして職員は「自治体職員」から「地方公務員」に後戻りして意見を述べなくなった。

しかしながら、職員の政策発言が低下したのは自治体だけではない。NHKを筆頭に新聞もテレビも政権批判を自己抑制して社会全体が保守的・保身的になっているのである。

### 2 首長の役割

職員の改革意見を阻むのは管理職である。改革とは「今までのやり方」を「変える」である。自治体で課長になるのは50代後半である。50代後半になると「退職まであと何年」を考えるようになる。自分の責任にならないよう細心の注意をする。「責任はとるからやってみろ」と言う管理職はいない。いても例外的少数である。自治体改革の「かべ」は管理職である。そして「耳障り」の良いことだけを報告する管理職を（凡庸な）首長は評価する。管理職を「かべ」にさせない才覚が首長の役割である。

職員の積極発言を促すには「管理職による職員評価」だけでなく「職員による管理職評価制度」を導入するのがよい。最先端の業績を挙げている企業は実施しているのである。

### 3 市長会・町村会・議長の責務

北海道自治労本部の調査では、採用5年前後の二十代公務員の離職者が増えている。職務内容に充実感がもてないから離職するのである。

交付税削減で財政が緊縮し職員数が減って事務量が増えて勤務時間内で処理できないからである。無意味な仕事の一つが省庁からの調査依頼である。タテワリ省庁の殆ど同内容の調査依頼である。無料の（ただ働きの）調査依頼である。

首長はこの事態を打開しなくてはならぬ。「そんなことはできない」ではなく「如何にすれば開けるか」を考えるのが首長の政策能力である。

市長会、町村会、議長会は、『省庁の調査依頼をそのまま市町村に伝達せず』あるいは『省庁に差し戻す』を道府県に申入れるべきである。

以下、自治体活力を展望するため、1980年代の政策研究の広がりを検証する。

## 二 自治体職員の政策研究

### 1 政策研究の波

1980年代に職員の政策研究が波となって自治体に広がった。その波は自治体が地方政府への転換を目指す胎動であった（注3）。

戦後40年、ようやくにして自治体に省庁が定めた政策の「末端執行機関」の位置から、自前政策を策定し推進する「地方政府」への転換が始まった。そのような「志」をもち自らの能力を高める自治体職員が全国各地で胎動を始めた。

自主的研究グループが全国各地に叢生した。グループの数は全国で2,000とも3,000とも言われた。研究グループは連絡をとり合い1984年5月、「全国交流集会」を東京中野サンプラザで開催した。

政策研究の波は職員の自主研究だけではなかつた。政策研究の「組織と制度」を設置する自治体が増えた。

例えば、政策研究室（愛媛）、政策研究班（福井）、職員研修所を拡充して研究部の設置（神奈川）、地域独自の政策課題を調査し解決策を探求するシンクタンクの設立（静岡、埼玉）も増えた。大学や市民団体と連携して地域課題を研究するうごきも始まった（兵庫、東京三多摩）。さらには「政策情報の交流」と「研究成果の発表」のための「研究誌」を発刊する自治体が増加した（神奈川、兵庫、徳島、埼玉）。

「制度」は新設しないが、組織を見直すうごきが始まった。

1984年7月、（社）行財政制度調査会が実施した「政策研究の動向調査」によれば、全都道府県を含む175の調査対象自治体のうち、155の自治体（89%）がなんらかの形態で政策研究を始めていた。

①自治体が直面している課題の解決策を見出すためのプロジェクト研究は128団体

(73%), ②職員による研究チーム制度を設けた自治体は 23 (22%), ③政策研究のための専任組織を設置したもの 19 (11%), ④外部のシンクタンクとの提携をはかるもの 75 (43%), ⑤職員の自主研究グループを奨励し支援しているもの 67 (38%), ⑥その他の形態で政策研究をすすめているもの 64 (37%) となっていた。(重複回答)。

調査票に付記された意見には、自治体をとりにく環境条件の変化に対応するために「自治体独自の政策研究の必要性が高まっている」「従来の外部委託のあり方を見直す必要がある」と指摘していた。

## 2 政策研究の時代背景

政策研究への関心のたかまりは何を意味していたか。

第一は、施設づくりや道路建設などの量的な基盤整備が一定の水準に達し、個性的で総合的な地域づくり政策を志向し始めたからである。

即ち自治体の政策自立が始まったのである。タテワリ省庁では、地域の魅力を創出するまちづくり政策は立案できない。省庁が「まちづくり」と称して盛んに打上げた「モデル事業」「パイロット事業」は、どれも自治体が試みて成功させた事業であった。

第二は、自治体に職を求めた職員が時代の転換に気づき始めたからである。自治体職員が「自治体の責務」と「しごとの意味」を考えるようになった。それは住民運動が陳情要求型から自治参画型の市民運動に変化し始めたことと軌を同じくしていた。

これら政策思考型の職員は、グループを結成して勉強し調査しシンポジウムを開いた。研究成果を報告書にまとめて出版し雑誌に投稿した。自治体職員が書いた本が出版され書店で売られるようになった。さらには市民と連携して地域づくりの実践行動を始める職員も増えた。

それは、無難に大過なくの(地方公務員)から政策自立を目指す(自治体職員)への自己革新であった。(これらの職員が後日に自治体学会設立の原動力になった)

第三は、地域を軸にした政策への関心が多角的に高まったからである。

このころ、企業も地域への関心を深めて「企業市民」という言葉が流行した。地域に密着した文化戦略をもたない企業は生き残れないと言われるようになっていた。青年会議所もフォーラムやセミナーを開いて地域の公共課題に活動の照準を合わせるようになった。

ジャーナリズムも論壇も「中央のうごき」だけではなく「地域の小さなうごきの大きな意味」を照射するようになった。このころのシンクタンクの研究テーマ一覧表を概観すればこの変化は歴然である。

自治体は「学校や住宅」「橋や道路」などの基盤整備事業が一定の水準に達して「美しいまち」「魅力ある地域文化」「潤いのある生活環境」を目指し始めたのである。

### 三 政策研究の概念

#### 1 政策研究

政策研究とはどのようなことであろうか。

一見ありふれた言葉であるが、自治体に「政策研究」という言葉の用法はなかった。「政策」の言葉も使われていなかった。使われなかったのは「政策を自ら策定する」の観念が乏しかったからである。「政策」は中央省庁が策定するもの、地方公共団体は中央から下降してくる政策を執行する、の考え方に馴らされていたからである。

しかしながら、政策とは「課題」と「方策」をセットにした「政府の指針」である。「政策を策定する」の言葉には「政策課題」と「実現方策」を主体的に選択する「政府の思想」が含意されているのである。「政策策定の観念」が希薄であるというのは「政策の主体」つまり「政府の思想」が欠落していたということである。だから「政策」と言わずに「施策」とか「事務事業」と言っていたのである。

だが80年代の後半になると、都市政策室、産業政策課、政策推進室など、室・課の名前に政策のことはを使う自治体がふえた。それは「他治体」から「自治体」への転換がはじまったことを意味していた。だが「政策研究」の用語はなかった。

省庁では「政策」は日常用語である。政策づくりが省庁官僚のしごとである。だが彼等もまた「政策研究」とは言わない。「研究」は実力のない者がやることであって「俺たちは政策そのものをやっているのだ」である。「政策の研究」は現実の問題処理に直接関係のない人がやることだと思っていたであろう。

しからは、自治体に波となって高まった政策研究をどう定義すればよいのか。

#### 2 行政学の「政策研究」

行政学に「Policy Study」つまり「特定政策の実証研究」の用語がある。

だが、その定義では「自治体の政策研究」は「特定政策を対象にした事後的な実証的分析的な研究」の意味になる。事実として、行政学者は研修所などで自治体の政策研究とは「政策の調査研究のことである」と意味不明な説明をしていた。そして内心では（地方公務員がなぜ政策研究をするのだろうか）と思っていた。

1987年6月、徳島で第一回自治体学会を開催したときのことである（注4）。帰途、徳島空港の待合室で人事院の研修担当官に声をかけられた。「私は府県の研修所から（自治体職員の政策研究のテーマ）で講師を依頼されているのですが、地方公務員に（政策研究の研修）がなぜ必要なのか理解できないで困っているのです。なぜですか」と尋ねられた。

そしてまた、そのころ自治体問題の第一人者であると自負していた東京大学の大森教授は、有斐閣の法律実務セミナーに、アメリカには「Policy Studies」という学会もある。「吾々学者には政策研究は珍しい言葉ではない。地方公務員が政策研究を始めたから話題になっているの

である」と解説していた。

お二人には、地域に起きている「時代変革の意味」すなわち「自治体の政策自立への胎動」が理解できなかったのである。

しかしながら、自治体に始まった「自主研究活動」や「政策課題研究」は、その内容に即して表現すれば、「政策研究」の語よりも「政策開発」あるいは「政策提案活動」の言葉の方が適切であった。

それがなぜ「政策研究」という用語になったのか。

(この経緯を説明するため私的叙述になることを了とされたい)

### 3 「政策研究」の言葉

#### 1) 「政策研究」を自治体に広げる

筆者は1983年5月1日、人事異動で神奈川県自治総合研究センター研究部長に赴任した。職務は「職員の研究活動」を盛んにすることであった。

研究活動を盛んにするには「政策研究とは何か」を明晰にしておくはならない。だが自治体に「政策」の用語は無かった。「政策」は省庁の言葉だと思っていたからである。使われていたのは「事務事業」であった。「政策研究」ではなくて「調査研究」であった。そこで、まず「政策研究」の用語を自治体内に広げることを考えた。

そのころ自治体を対象に刊行されていた複数の月刊誌編集長に電話をした。

「自治体に政策研究の波が起きています」「特集されては如何ですか」「誌面企画に協力します」と提案した。

月刊『晨』（1984年9月号）の「特集・政策研究へのプロローグ」が日本で最初の「自治体の政策研究特集」であった。

- ・巻頭対談「政策研究の意味と可能性」松下圭一・田村明
- ・自治体の政策研究の現状と課題 森 啓
- ・動き出した政策研究への大きな流れ 五十嵐富秀

続いて、『月刊・職員研修』も「自治体職員の政策研究」を特集した。

こうして「政策研究」が「旬の言葉」になり、自治省の自治大学校から「自治体の政策研究」の講演を依頼された。府県の研修所長が集まっていた。次のような話をした。

神奈川県では「公務研修所」を「自治総合研究センター」に改組して「研究部」を新設しました。「職員の政策能力」を高めるには「政策研究」が必要であると考えたからです。政策研究が研修所の重要な役割になっていると思います、と話した。

そして自治大学校の教務担当に、「政策研究の全国動向を調査されては如何ですか」と提案した。自治大学校から「政策研究の実態調査用紙」が届けば、回答を求められた自治体は「政策

研究」が時代の潮流になっていると思うであろう。政策研究の言葉を全国に広めるためである。

## 2) 自治体政策研究交流会議

政策研究への関心が高まって、全国各地から筆者の研究部に視察が来るようになった。この関心の高まりを「自治体の潮流」にするため、「政策研究全国交流会議」の開催を考えた。

所長も賛成して準備が進んでいたころ、所長室に呼ばれた。

名称を「研究交流会議」にしてはどうかと言われた。「なぜですか」と訊くと、「地方公共団体が政策を言うのはどうだろうか」「神奈川県が偉そうなことを言っていることにもなるから」と言う。

所長と研究部長の関係である。「ここで結論を出さないことにしなくては」と思った。「言われている意味は分かりますが、削ってしまうのもどうかと思います。考えてみます……」と言って所長室を出てきた。

そして、研究部の人たちに「森研究部長は名称を変えようと言っていたか」と、所長に訊かれたら、『知事に政策研究交流会議の名称が良いねと言われた』と言っていました、と答えるように頼んでおいた。

もとより知事と話をした訳ではないが、そのようなときには、知事の名前をよく使ったものである（自治体職員が何か意味あることをしたいと思ったときには「首長の意向である」と言うのがよい。選挙で出てきた首長は概ね現状変革を求めるものである。役所内で改革を遮るのは現状維持の管理職である。そして部課長は首長に「本当にそう言ったのですか」と尋ねないのである）。

「政策研究の言葉」を広めるための交流会議である。「政策」の言葉を削ることはできない。さりとて所長の意向を無視することもできない。

そこで、懇意にしていた横浜市企画財政局都市科学研究室、川崎市企画調査部、埼玉県民部自治文化振興課に赴いて「政策研究交流会議」の共同開催を提案した。「経費負担は不要、当日主催者の席に座していただく」ことで賛同を得た。共同開催であるから所長の一存で名称変更はできないことになった。

こうして、全国への案内文書も、当日のパンフレットにも「自治体政策研究交流会議」と印刷した。「第一回自治体政策研究交流会議」と書いた看板も出した。そして、会場入口に次の「メッセージ」を張り出した。

自治体に政策研究の波が高まっている。

この波は、自治体が自立的な政策主体になった

ことを示すものである。

戦後四十年、いまや「政策の質」が問われ、  
自治体では総合的な観点からの政策研究が必然に  
なっている。

自治体は現代社会の難問に挑み問題解決をはかる  
現場であり、仕事を通して議論をたたかわせる論壇  
である。

自治体を舞台に「自治体学」の研究がすすみ、  
新しい理論が確立されることを  
「時代」と「地域社会」が求めている。

参加者は立ち止まってこの「メッセージ」を読んでいた。  
カメラに写す人もいた。

1984年10月18日、横浜港を眼下に眺望する神奈川県民ホール六階会議室で「第一回・自治体政策研究交流会議」を開催した。北海道から九州までの全国から、一四〇団体・三五二人の自治体職員と市民と研究者が参集した。この「政策研究交流会議」から「自治体学会」が誕生したのである。

政策研究交流会議から自治体学会が誕生するに至る経緯は『新自治体学入門』（時事通信社）第10章「自治体学会設立の経緯」に詳述した。第一回政策研究交流会議の詳細は時事通信社の「地方行政（84年11月10日号）」と「地方自治通信（85年2月号）」に掲載されている。

### 3) 曖昧さと誤解

「政策研究」の言葉には曖昧さと誤解が伴う。だがその曖昧さが大事であると考えた。その意味は次のとおりである。

科学技術が発達して都市的生活様式が全般化して「前例のない公共課題」が地域に噴出した。自治体はこれらを「政策課題と設定して解決方策を考案」しなければならない。

ところが、当時の部課長は省庁政策への従属が習性になっていたから「自治体の政策自立」が展望できない。前例なき公共課題を解決実現する政策を構想することができない。しかしそれでは、省庁政策の下請団体の位置から脱することはできない。

「地方公共団体」が「自治体（地方政府）」に成熟するには「政策形成システム」を自治体内に構築しなければならない。そのシステムとは「政策立案」の前段階に様々な主体による「課題発見」と「方策開発」の営為を位置づけて「政策の質を高める」仕組みである。

そして、「その仕組み」を部課長に容認させなければならない。

ところが、所管の業務に外から政策提案される（言われる）ことを極度に嫌がるのが部課長

である。部課長が容認せざるを得ない状況にするには、様々な主体による「課題発見」と「方策開発」の研究成果を多様に積み上げることである。

だが、「政策開発」や「政策提案」と言えば部課長は一斉に嫌悪反発するから、当分の間は「政策研究」なる「曖昧なことば」を使いながら、「課題発見」と「方策開発」の成果物を自治体内に蓄積し慣行化することである。

そしてそれが、やがては「政策研究」の言葉を「明晰な概念」にして「輝くイメージ」を有するに至るであろう、と考えた。

かくして現在、「政策研究」の言葉は行政内文書の用語になり、政策研究交流会議が毎年開催され、論文や著作も多数刊行されて「政策研究の概念」が熟成し定着した。

すなわち、

行政学の政策研究は「特定政策の事後的な実証的分析的研究」である。

自治体の政策研究は「未来を目指して現在に課題を設定し解決方策を考案する創造的研究」である。

「政策研究」なる用語の選択は正解であったと思う。

#### 4 「政策研究」の形態

当時の新聞や雑誌は、「自治体の政策研究」とは職員の自主研究活動ことであると報じていた。しかし職員の研究活動だけが自治体の政策研究ではない。

政策研究はさまざまな形態で行われたのである（注5）。

##### ①自主研究

職員による自主的なグループ研究

##### ②チーム研究

企画課や研修所が研究テーマを定めて職員を募集するチーム研究

##### ③専任組織による研究

政策研究を目的として設置した組織による研究

##### ④プロジェクト研究

部・局・室・課などに設置されたプロジェクト研究

##### ⑤外部のシンクタンクとの共同研究や委託研究

##### ⑥地域の研究所、大学、市民団体との共同研究

##### ⑦自治体が事務局を担当する市民会議方式の研究

政策研究は政策立案に直ちに結びつくものばかりではない。後述するが、基礎的「理論研究」もあれば、現状認識の「調査分析」もある。自治体が政策主体（地方政府）になるには多様な研究が必要であった。

「地方行政団体」が「地方政府」になるには「政策決定システム」を装備しなければならない。行政技術も改革しなければならない。職員が「地方政府の論理」を習得しなければならない。政策決定はトレードオフの判断であるから「課題」も「手だて」も複数提案しなければならない。そのような研究と体験の蓄積が必要であった。

すなわち、自治体の政策研究は「自治体が政策主体になる」ための「思想」「枠組み」「技術」「システム」「課題」「解決方策」の探求活動である。

## 四 どのような研究が為されたか

### 1 政策研究のテーマ

研究テーマによって当時の問題意識を探ることができる。

(以下、神奈川県の実例を基に分析する)

初期のころの研究テーマには三つの傾向があった。

第一は、地域のニーズを探る研究。

- 県民ニーズの長期的、構造的変化に関する研究（七七年）
- 県民ニーズの把握に関する研究（七八年）
- 地域特性と住民意識に関する研究（七九年）

ここには「自治体とは何か」「自治体本来の役割は何であるのか」を探ろうとする問題意識があったと言える。すなわち、自治体は中央が定めた政策を末端で執行するだけではなくて、地域住民のニーズを探りこれに応じた政策を行うとの基本認識を見ることができる。

第二の研究テーマは「参加」であった。

参加は七〇年代の世界的潮流であった。世界各地で既存の制度やシステムが問い直され「参加」が問題になっていた。

- 広域自治体としての県レベルにおける住民参加のすすめ方（七七年）
- 県民参加システムの研究（七八年）
- 県政への市町村参加の理論と実態に関する研究（七九年）
- 国、県、市町村の役割分担に関する調査研究（八〇年）

そして、七八年の「県民参加システムの研究（県民部プロジェクトチーム）」の報告書で「県民に参加を求めるのであるならば、その前提条件として、行政情報を公開すべきである」として「情報公開の制度化」が提言された。この提言が引き金となって神奈川県で情報公開条例が制定されるに至った。

当時においては「行政情報の公開」は遠い外国のはなしであった。

プロジェクトチームの報告書を受けとった県民部長は具体的な制度提案の報告書に困惑した。議会の理解を得るのが困難と考えたのであろう、報告書は「内部文書扱い」になり「部外秘」になった。(その顛末は『自治体学とはどのような学か』公人の友社の67頁に詳記した)

それはさておき、自治体職員の研究報告書が日本の自治体に「情報公開制度」を結実させたことは銘記されるべきであろう。

第三の研究テーマは、自治体内システムの研究である。

- 自治を支える人材育成プログラムの開発（七七年）
- 組織活性化に関する研究（七八年）
- 行政の文化化に関する研究（七八年）

自治体が他治体から「政策主体」へと転換するには、自治体内部の問い直しが不可欠であった。

以上の「研究テーマ」の分析から言えることは、

- 第一は地域住民のニーズを探り政策課題を発見する姿勢が見られたこと、
- 第二は集権統治型から分権参加型に転換しようとする問題意識があったこと、
- 第三は人材プログラムや組織活性化の方策を探求したことである。

## 2 政策研究の類型

八〇年代に入ると個別の政策課題に関する研究が多くなって来る。

- 大都市における緑化政策（八〇年）
- 都市社会の総合防災対策（八一年）
- 自治体の「国政参加」の実現方策に関する研究（八一年）
- 都市美，都市景観の創造に関する研究（八一年）
- 京浜工業地帯の工業の現状分析の研究（八二年）
- 都市計画制度の再検討に関する研究（八二年）
- 神奈川における韓国・朝鮮人（八二年）
- 神奈川の交通体系（八二年）
- 神奈川の水—その循環と保全（八三年）
- 自治体の情報政策（八三年）
- 自治体学に関する調査研究（八四年）
- 自治体の行政手続きに関する研究（八五年）

これらは四つの類型に分類することができる。

- ①現状分析型の研究
- ②課題発見型の研究
- ③方策探求型の研究
- ④基礎理論型の研究

この類型を基にして政策研究の概念を構成すれば、「政策研究」とは

- (1)地域独自の政策課題を発見し、
- (2)その課題を実現するための手段を探ることであり、『課題』と『方策』を見出すため

(3)実証性のある現状分析を行なうこと、(1)(2)(3)を可能にする

(4)基礎概念と理論フレームを構成することである。

すなわち、政策研究は「与えられた課題」を解決するための「手だての探求」だけでなく、「課題の設定（発見）」「基礎理論の研究」「現状の調査分析」を含むのである。すなわち「自治体は地域の政府である」との基本視座が定まっていなければ（そのような基礎概念を構成していなければ）、「政策は中央から降りてくる」と考える「思考習慣」から脱出できないのである（注6）。

### 3 研究成果

政策研究から新しい「事業」がはじまり「制度」がうまれた。

例えば、

- ①東京都特別区職員の自主研究から「太陽熱利用の福祉施設」が全国各地に建設され、お絞りの「厚生省基準が改正」され、大相撲国技館に「雨水利用システムが導入」された。
- ②神奈川の自主研究「文化行政への奨言」から文化行政が自治体の潮流となり、「自治体職員の全国交流のシクミ」が誕生し、県民部のプロジェクト研究から「情報公開制度」が全国に広がった。
- ③埼玉の「ナショナルトラスト」の研究から「緑基金制度」が全国自治体の潮流になった。
- ④21世紀ひょうご創造協会の研究は「緑の回廊計画」の理念を創出し「全県土公園化構想」という県にふさわしい政策構想を発展させた。
- ⑤そして、全国各地で「都市最観」「都市緑化」「河川湖沼の水質保全」「民際交流」「地域の福祉システム」「地域情報政策」「公立文化ホールのあり方」の政策が現実化し「既存事業の間直し」「制度の組直し」「システムの提案」がなされた。

### 4 研究成果の活用

#### 1) 政策決定システム

先進自治体ではさまざまな工夫が模索された。

- ①トップへの研究成果の報告
- ②部局長会議での説明
- ③研究テーマに関連のある室課の企画担当職員による合同検討会
- ④市民に参加を求める政策フォーラムの開催

だが、いかにすぐれた政策研究であっても、立案権限をもつ事業部が研究報告書を積極的に施策につなぐことはきわめて少ない。「まず無い」と言ってもよいであろう。なぜであろうか。最大の理由は自治体内に政策決定システムが構築されていないからである。

首長が研究報告書を読んで立案を指示した場合には、研究成果はそれなりに関連部局で施策化されるが、首長がすべて判断し指示するのは不可能である。

研究成果を活用するには「立案権限を持つ部局の長」が「前例なき課題」の解決に能動的でなくてはならない。だが、省庁官僚は「縄張り拡大」に積極的であるが、地方行政は「逆縄張り」であった。

## 2) 媒介システム

研究成果をラインにつなぐ仕組み（媒介システム）が必要である。本来は企画部の役割であるのだが、当時の企画部は既に何らかの仕事を持つタテワリの事業になっていた。部局長会議も課題発見の場ではない。首長直結のブレーンを配置する自治体も機能しているところは少ない。首長の政策決定権を補佐する（研究成果を政策立案につなぐ）シクミが必要である。時代認識にすぐれたスタッフ（イメージは政策室）が「研究成果をラインにつなぐ仕組み」が必要である。

# 五 政策研究と自治体学

## 1 真相を見抜く論理

自治体の政策研究は「真相を見抜く論理」を獲得する営為である。

例えば、2016年12月、日本とロシアの首脳が山口県長門市で会談した。（政権監視を抑制する）メディアは「北方領土問題前進か」と報道した。日本人々は「安部首相への評価」を少なからず高めた。だが、領土問題は何も変わらなかった。安部首相が目論んだ衆議院解散は潰えた。露国首脳（プーチン）の方が桁違いの強かさであった。歴史の教訓は「権力者は常に民衆を欺き騙す」である。

同じく12月、ハワイ真珠湾で日本の首相とアメリカの大統領が揃って慰霊の献花をした。だが両人のスピーチは方向が真逆であった。

安倍首相はアジアでの過去の侵攻には言及せず未来の不戦を誓った。オバマ大統領は過去の惨禍を慰霊し歴史認識の重要性を説いた。

米紙ウォール・ストリート・ジャーナルは、安倍晋三首相に同行した稲田朋美防衛相が真珠湾での慰霊から帰国した翌日、「近隣諸国から軍国主義の過去を美化すると見なされている靖国神社」を訪問したと批判的に報じた。

民主社会を維持するには「真相を見抜く論理構想力」が不可欠である。

明治憲法は天皇主権（国家主権）であった。現在の憲法は国民主権である。180度の変革であった。ところが、「国民を統治するのは国家である」の「国家理論」は何も変わらなかった。なぜであろうか。

東京帝国大学の12人の学者が『註解日本国憲法（各条解説）』を分担執筆して国家理論を継続流布したからである。

戦争中は「国家理論」に疑念を抱くことも厳しく禁圧された。その国家理論の監視役は東京帝国大学であったのだ。であるから、その東京帝国大学の学者が明治憲法の国家統治理論から自由になることはできる筈もなかったのである。

問題は、現在も国家理論が続いていることである。憲法学会も公法学会も政府も「国家が国民を統治する」である。しかしながら「国家」の言葉は権力者の（隠れ蓑言葉）である。

その国家理論が続いているから「沖縄・辺野古の埋立て再開」を合憲とする裁判所判決が罷り通るのである。沖縄も（本土も）民主主義は「そっちのけ」である。

自治体の政策研究は「国家に従属する論理」を克服して「自治体自立の道筋」を見定めたのである。それが、1986年5月の自治体学会設立である。

自治体学会は「自治体学の創造と研鑽」を会則（二条）に定めて設立された。

## 2 自治体学

1. 自治体学とは、国家学の「国家統治の観念」に「市民自治の理念」を対置して、「国家理論」を克服する学である（注7）。

国家学の「国家」は二重概念である。国家を「国民・領土・統治権」と説明する「国家三要素説」は、性質の異なる（団体概念）と（機構概念）をないまぜにした曖昧説明である。

国家理論は「国民主権」と「国家主権」を意図的に混同する理論である。

しかしながら、「国民主権」と「国家主権」は両立しない。

自治体学は「国家」を「市民と政府」に分解して「市民と政府の理論」を構成する。すなわち、市民が政府を構成し制御し交代させるのである。民主主義の政治理論は「市民と政府の理論」「政府制御の理論」「政府交代の理論」「政府信託の理論」でなくてはならない。

市民（Citizen・People）は国家に統治される被治者ではない。民主主義は「国家の統治」ではない。「市民の自治・共和」である。

国家学は「国家」を統治主体と擬制する。

自治体学は「市民」を自治主体と考える。

市民とは「規範人間型」である。「市民」という規範人間型の自覚を持つ普通の人が市民である。「普通の人」とは「特権・身分を持つ特別な人ではない」という意味である。

2. 自治体学は「国家統治を市民自治に」「中央集権を地方分権に」「行政支配を市民参加に」組み替える実践の学である。すなわち、歴史の一回性である実践を理論化し、理論が実践体験を普遍認識に至らせるのである。実践を理論化するには規範概念が重要になる。

「規範概念」は事後的静息的な解説概念ではない。未来を目的に設定し現在を手段とする「動態的実践概念」である。

だが現状変革の意識が微弱であれば規範概念の理解は困難である。例えば、八〇年代に流布した「行政の文化化」は規範概念である。すなわち行政の現状に対する変革意識が薄弱

であれば行政の文化化は意味不明な言葉になる。

「自治体」とは「行政機構」のことではない（注8）。自治体の主体は市民である。市民が政府（首長と議会）を選出して政府を制御し政府を交代させるのである。これが「市民自治の政府信託理論」である。信託は白紙委任ではない。4年期限の信頼委託契約である。重大な背信行為には信託契約解除権の発動となる。

行政機構は市民自治の事務局であるから、政策策定と政策実行を行政機構が独占してはならない。これが自治体学理論である。

### 3. 理論には「説明理論」と「実践理論」の二つがある。

「説明理論」は事象を事後的に客観的・実証的・分析的に考察して説明する。

「実践理論」は未来に向かって現在に課題を設定して解決方策を考案する。

「何が課題で何が解決策であるか」を考えるのは「経験的直観の言語化」である。経験的直観の言語化は困難を覚悟して一步前に出た実践によって可能となる。大勢順応の自己保身者には経験的直観の言語化はできない。人は体験しないことは分からないのである。

実践理論は歴史の一回性である実践を言語によって普遍認識に至らしめる。「知っている」と「分かっている」は同じでない。その違いは覚悟して前に出た実践の違いである。

未来を構想し現在条件を操作するのは「規範概念による思考」である。

「行政の文化化」も「市民自治」も規範概念である。「規範概念」を了解し納得するには「実践による自己革新」が不可欠である。利いた風な言葉を操るだけの現状容認思考では規範概念の認識は曖昧漠然である。実践と認識は相関するのである。何事も主体の変革なくして事態を改革し創造することはできない。

## 3 自治体学会

### 1) 自治体学会の現状

1986年5月23日、「自治体学会」が横浜で誕生した（注9）。

近代日本の夜明けを象徴する横浜開港記念会館で「発起人会議」と「設立総会」を開いた。発起人会議には135人、設立総会には620人が出席した。

出席者の顔触れは、自治体職員、市民、学者、シンクタンク職員、コンサルタント、ジャーナリスト、文化団体役員、自治体首長など、およそ学会の設立総会とは思えないほどに多彩な顔触れであった。発起人会議の提案で「自治体学の創造と研鑽」を会則第2条に定めた。

ところで、

- ・自治体学会は設立時の理念を保持しているであろうか。
- ・自治体学の研鑽を継続しているであろうか。
- ・会員数は増えているか。魅力を失ってはいないか。

- ・会費は自治体職員中心の学会として妥当な額であろうか。
- ・全国大会の参会者は充実感に満ちて帰途についているであろうか。
- ・同窓会的な状況になってはいないか。

## 2) 運営委員会

自治体学会の運営委員会は、会員の理論水準を高める「研究討論会」「政策シンポジウム」を適格に企画し開催しているであろうか。

例えば、

1. 北国のある自治体学会の運営委員会で、「原発問題を次回政策シンポのテーマに」と運営委員が提案した。そのとき代表委員が「それは政治問題だから」「重たい問題であるから」と消極意見を表明した。他の運営委員は沈黙した。「原発問題は政策シンポのテーマ」にならなかった。

なぜ他の運営委員は沈黙したのか。代表委員が消極意見を述べたからか。それとも代表委員と同じ考えであったからなのか。自由闊達の雰囲気は運営委員会に消失しているのではあるまいか。

原発問題は現在日本の最大の問題である。「原発は国のエネルギー政策の問題であって自治体の問題ではない」との見解表明がよくなされるが、それは（原子力村の人たちの）意図的言説である。現に何万人という人が自宅に帰れない深刻な地域問題であるのだ。自治体の政策問題ではないか。

自治体学会は研究団体である。運動団体ではない。運動団体ではないが自治体学会は会員それぞれが「自身の思考の座標軸」をより確かなものにする場である。

「沖縄問題」と「原発問題」は、現在日本の最大の政策問題である。最大の政策問題について会員が自由率直な政策意見を陳述し交流しないなら自治体学会ではない。

運営委員会の役割はその研究討論の場を設営することである。

「政治問題だから」の理由でテーマにするのを避けるのは自治体学会ではない。

避けるのは（もしかして）代表委員が「行政当局によく思われたいから」の私心が働いたからかもしれない。とすれば自治体学会の代表委員としてはまことにふさわしくない。とにかくに任期を重ねた長期在任の代表委員にはその傾向がありがちである。その傾向とは「自治体学会の在り方」よりも「自分に対する行政当局の評価」を優先する傾向である。

因みにこの自治体学会は、会員相互の情報共有に必要な「メーリング」を中断しており、再開を求める会員の声も封じているとのことである。運営委員会のメーリングを会員は見ることができない。運営を「会員に知られたくない」ということである。そのためか、「会費未納会員」が増えているとのことである。

全国の自治体学会にも（運営委員会と代表委員に）同様の問題が生じているのではあるまいか。

2. 2013年、東京小平市で市内の樹林が東京都の道路計画で伐採されることになり市民運動が展開された。市民は市長に道路計画の見直しを東京都に申し入れることを求め、市民意思を表明するため投票条例制定の署名運動を行った。2013年5月26日、市民投票が行われた。5万1千10人が投票した。投票率は35・17%であった。小林正則市長は投票率が住民投票条例に定めた50%に満たないとして「開票しない」と言明した。なぜ開票しないのか。代表民主制度の重要論点ではないか。

このとき、自治体学会が「公開研究討論会」を開催し、会員相互の自由な見解交流を行うべきではなかったか。公開討論を行ったならば自治体学会の魅力は高まったであろう。

3. 交付税削減の兵糧攻めで市町村合併が促進されたとき、「長と議会の合併決定」に対して「住民の意思を聴いてからにせよ」と住民投票条例制定を求める署名運動が全国各地に起きた。この署名運動を「代表民主制度への提案」と見るか、「代表民主制度への介入」と考えるか、代表民主制度の重要論点である。(注10)。

学会会員の多くは「合併促進の側の委員」に就任して「私は合併には中立です」と言明した。「特例債と兵糧攻め」で3200の市町村が1700に減少したのである。

このとき自治体学会が「公開研究討論会」を開催したならば、あるいは「合併は何であったのか」の検証討論会を開催するならば、自治体学会の存在意味は高まるであろう。

4. 自治基本条例の制定が全国に広がった。地方分権の潮が現実化し始めた証左である。

だが「制定手続き」をめぐる見解が分かれている。(首長と議会の決議でよい)との見解と(基本条例は代表権限の行使に枠を定める最高規範であるから住民の合意決裁が必要である)との見解に分かれている。

この基本条例制定手続の「見解の違い」をテーマにした「公開研究討論会」を開催するならば、自治体学会への求心力は高まるであろう。

5. ジョン・ロックの著「市民政府論」の新訳(岩波文庫)が刊行された。

ロックの市民政府論は「市民政治の古典」であり「市民自治の自治体学」の古典である。刊行は喜ばしい。ところが、(こともあろうに)書名は「統治二論」である。

訳者(加藤節・成蹊大学教授(当時))は、まえがきで、本書は1部2部の全訳であるので2部の訳書である鶴飼信成「市民政府論」との違いを示すために「統治二論」にしたと説明している。しかし違いを示すなら「政府二論」であろう。なぜ市民政治理論の古典を「統治二論」にしたのか。

戦前・戦中に(戦後も)、東京帝国大学に「国家学会」なる組織があり「国家統治の国家学」を唱導した。憲法学、政治学、行政法学の大勢は今も「国家統治の国家学」であり「国家法人理論」である。芦部信喜「憲法」(岩波書店)の第一頁第一行も「国家統治」であり「国家

三要素説」であり「国家法人理論」である。

現在日本には「国家」と「統治」の論調が勢いを盛り返し、明治憲法への郷愁すらも蠢いているのである。訳者加藤氏の心底にもこれら論調への賛同が存するのではあるまいか。すなわち「市民政治」「市民政府」「市民自治」の語彙を避けたい心情が存するのではあるまいか。

2014年1月、同じ岩波から「ロック『市民政府論』を読む」(岩波現代文庫)が刊行された。著者の松下圭一氏は、あとがきで、ロックは「統治」から「政府」へというかたちで「ガヴァメント」という言葉の用法の革命をおこない、ついに市民政治理論の《古典的形成者》という位置をもった、と記している。

代表民主制度が形骸化して政治不信・議会不信が増大している昨今であるのだから、「ロック『市民政府論』を読む」をテキストにしたセミナーを自治体学会が開催すれば会員の理論水準は上昇するであろう。

自治体学会の活力源泉は自由闊達な論議にある。

自治体学会の活力低下は運営委員会の問題意識に因があるのであるまいか。

## 注

### (注1) 討論者

高橋正夫（本別町長） 谷 一之（下川町長）  
池田達雄（北斗市議長） 田村英樹（京極町議長）  
三浦和枝（自治労北海道本部書記長）  
神原 勝（北海道大名誉教授）  
〈司会者〉 森 啓（NPO 法人自治体政策研究所理事長）

### (注2)

『北海道土曜講座の16年』公人の友社（2015年）  
1995年から2011年まで16年間、「自治体の政策自立」を目指して自治体職員、市民、自治体首長、議員、新聞記者が「自治体理論」を習得した。

### (注3) 「自治体の政策研究の内容」

神奈川県自治総合研究センターの「ホームページ」を開けば当時から今日に至るまでが一覧できる。「ダウンロード」もできる。

<http://www.pref.kanagawa.jp/uploaded/attachment/373117.doc>

当初のころの（政策研究の論点）は「自治体の政策研究」（公人の友社）1992年8月に当事者の「連続討論（五回）」が収録されている。

### (注4)

「政策研究と政策立案の関係」は『地域の自立をめざして』第一回自治体学会報告集（公人社）田村明・三木俊治編著69頁「自治体の政策形成における政策研究の位置」  
政策研究の動向は『自治体の政策形成力』時事通信社（2003年）の第二章に記した。

### (注5)

『自治体政策研究の実践』総合労働研究所（1983年）

### (注6)

『自治体学とはどのような学か』公人の友社（2014年）

自治体学会は1986年5月23日、横浜で設立された。

発起人会議には135人、設立総会には620人が出席した。出席者の顔触れは、自治体職員、市民、学者、シンクタンク職員、コンサルタント、ジャーナリスト、団体役員、自治体首長など、およそ学会の設立総会とは思えないほどに多彩な顔触れであった。発起人会議の提案で「自治体学の創造と研鑽」を会則第2条に定めた。

北海学園大学法学部は2006年4月「自治体学」（専門科目・四単位）の講義を開講した。日本の大学で最初であった。ところが、2017年度の講義担当者の「講義計画（シラバス）」には「自治体学の概念・定義」が存在しない。その講義計画は（自治体学会設立以前の）「地方自治論」である。「自治体学」を履修した学生は、（自治体学は聞きなれない言葉であるから）講義の冒頭で「自治体学とは何か」「どのような学であるか」の説明が聴けると思うであろう。

「自治体学の概念」を説明しない「自治体学の講義」とは、一体何であるのか。諺に羊頭狗肉の言葉もある。面妖なことである。もしかすると担当教員は「自治体学の概念」が分からないのではあるまいか。

### (注7) 自治体とは「行政機構」のことではない。『文化の見えるまち（まえがき）』公人の友社（2009年）。「自治体の概念」は「新自治体学入門」時事通信社（2008年）19頁に叙述した。

### (注8) 自治体学会の設立

『新自治体学入門』時事通信社（2008年）第10章「自治体学会設立の経緯」

『いま草の根の現場から自治体学の構築を』経済評論（1986年9月号）が自治体学会設立を特集（対

談・鼎談・討論・設立経緯・関連文献)

(注9) 住民投票条例制定運動

『自治体学の二十年』 公人の友社 (2006年)

第1章3節「代表民主制と住民投票」

### 参考論稿

「自治体の政策研究—自治体の政策自立」に関連する筆者の参考論稿を列記する  
北海学園大学「法学研究」

自治体の政策能力と自治体学会 (1999年11月)

自治体の人事政策 (2001年7月)

自治基本条例の最高規範性 (2004年9月)

自治体の文化戦略 (2006年4月)

自治体の文化戦略—沿革 (2006年7月)

北海学園大学開発研究所「開発論集」

開発論集78号「21世紀の文化戦略」 (2006年8月)

開発論集79号「地域文化の甦り」 (2007年3月)

開発論集80号「自治体の政策開発」 (2007年9月)

開発論集81号「自治体の文化戦略と企業の文化戦略」 (2008年3月)

開発論集83号「自治体の文化戦略—沿革」 (2009年3月)

開発論集84号「文化の見えるまち」 (2009年9月)

開発論集87号「自治体の議会改革と自治基本条例」 (2011年3月)

開発論集88号「市民政治の可能性」 (2011年9月)

開発論集90号「市民行政の可能性」 (2012年9月)

開発論集93号「自治体学とはどのような学か」 (2014年3月)

開発論集97号「市民政府信託理論—代表民主制の理論」 (2016年3月)

開発論集99号「自治体の政策研究—自治体の政策自立」 (2017年3月)

開発特別講義「地方分権と道州制改革」 (2009年12月)