

B34 田村明：自治体における政策研究の実践：ローカルガバメントの展望を拓く,田村明他編著,総合労働研究所,1986.7

## 自治体政策研究の課題と展望

田村明

### 一 自治体と政策能力

自治体とは文字どおり自ら治める能力をもった主体でなければならない。自ら治める主体は市民であり、治められるのも市民である。ここでいう市民とは、特定の市に住む人というみではなく、地域に根ざして連携して地域をつくろうとする人びとの総称である。市民は、もちろん国の主権者である国民であるが、自治体は身近にその主権を行使できる場である。だから自治体を通じて民主主義の身近な実践ができる。自治体は民主主義を育てる母であるといわれる。

自ら治めるために市民は自治体をつくる。自治体は英語で言えばローカル・ガバメントである。ひとつの地域に限定されたなかで、市民のつくる小さな政府である。「自治」とは、市民の手によって民主的に政府をつくり、それが自分たちのものだ実感されることによって自ら治め、また治められることができる。一方的支配者である「お上」や、その手先である「代官」などによって統治されることはもちろん自治ではない。自治というからには、その統治組織である政府は、選挙などによって市民の手によってつくり、それが自分達のものだという実感を持ち、民主的な手続で運営されていることが第一の条件である。第一の条件は自治のスタートラインであるがそれだけでは自ら治めることにはならない。さらに市民が共同生活を営むのに必要なルールをつくり、実行し、あるいは共同生活に必要な事業やサービスを行わなければならない。それに必要な費用を確保し、費用の負担も定める。具体的に何を優先し、どのような方法で行うべきかは自治体の事情により異なり一律にはできない。それぞれの自治体が自ら考え、判断し、行動しなければならない。それが自治体という政府の政策であり実行である。自治体が自ら治めるためには、必要な政策を立案し実行する能力をもつことが第二の条件である。

自治体は、この二つの条件を具えているかどうかによりその自治性を判断することができる。逆に言えば、この二つの条件のいずれかが欠けていれば自治体としては不完全だということになる。

戦後の民主的な新しい憲法の出現によって、第一の条件は制度的に大きく変わった。それまでは自治というにはあまりに貧弱であったが、自治体の首長は住民の直接投票によるいわゆる大統領制がとられ、首長は市民の代表としての形が確立された。また、住民は議員を選び、直接請求といわれる手段によって政府の運営にコミットすることができる。さらに昭和三〇年代後半から市民参加が叫ばれ、現在では法制によらないでも、さまざまな形での市民参加が実現されている。情報公開を積極的にすすめる自治体も多くなった。これらは未だ多くの問題もあり、未熟な点も多いが、少なくとも建前上は民主的な組織として確立しており、運営上も、その実現がはかられるようになってきた。自治体が市民向けの姿勢をとるのは何といても市民の直接選挙によって主張が選ばれるため、首長は住民側に目を向けざるをえないからである。

しかし、第二の条件となると、戦後四〇年以上を経た今日でも、まだきわめて不十分な状況に

ある。それどころか、「自治体には政策などいらぬ」という音場がまともにいわれることもある。自治体の仕事は、中央でつくられた法令を正確に執行し、補助金などによる予算を中央の基準に従ってまちがいなく行えばよいという観念が根強く残っているからである。建前上の自治が確立しているにもかかわらず、機関委任事務や補助金などによって自治体の仕事の大部分が外部から拘束されている。逆に自治体の中では定型的事務を処理していれば済んでいた。政策は国がつくるもの、地方はたんなる執行機関だという考え方であった。

行政という言葉も「法の執行」であると教えられた。これは従来の定型的な地方行政にはぴったりだが、少なくとも中央官庁の行政といういみと実体はそうではない。中央政府の行政の中心課題は政策の立案である。今日何が求められているかにアンテナをはり、最も時代にあった政策化を行なう。政策を実行するための立法化、予算化を行なうことが中央の行政である。現代の法制は時代の変化のなかでは常に陳腐化していくのだから、中央では、如何に法改正をし、如何に新しい政策を立てるかが行政の中心課題なのである。それなのになぜ自治体での地方行政は法令の機械的執行とされていたのだろうか。つまり自治の重要な仕事であるはずの政策の立案という第二の条件は、これまでほとんど充たされていなかった。そのため、タテ割りの定められた中央各省の施策を画一的機械的に執行することになり、十分地域の実情に合った政策が立てられてこなかった。

自治体が、名実ともに自治体になるためには、自ら政策を研究、立案、実行できる能力をそなえることが強く望まれている。

## 二 自治体政策の流れ

もちろんこれまでも自治体独自の施策がなかったわけではない。最も中央集権の強い戦前明治の時代にも、自治体独自の施策は高く評価されている。明治四〇年、四一年ごろ内務省地方局によって「地方諸般の経営」という題で自主的な町村の施策がまとめられ、「地方自治経営」という名では、写真による市町村自治体施策を紹介する本も出版されている。府県はともかく市町村は、それぞれ独自の智慧と工夫と努力によって経営されることがこの時代にのぞまれていたのである。内容的には納税とか軍需品の提供といった他動的なものもあるが、本来の自治的内容のものもきわめて多い。公園、植林、水源、排水、砂防、開墾、埋立、殖産、学校図書館、塵芥焼却場などの施策が、住民や篤志家、組合、村長などの協力によって行なわれていたというものである。当初、市町村の自治を否定した明治政府は、政策を転換し、これらの自発性を伸長させて中央政府に協力させようとした。限定つきながらもこの時代は自前自立の精神のある自治が期待されたといえる。

そうした限定された自治さえも否定されてしまうのは、昭和になってからのいわゆる非常時態勢、戦時態勢の時代である。中央政府—府県—市町村—町内会—隣組という系統で末端に至るまでの中央政府の統制の下におき、自前性、自立性を認めず上からの押しつけが行なわれた。

第二次大戦後は建前上は自立的自治へ大転換したはずであったが、当時の配給制や、食うや食わずの状況で独自の施策は不可能であった。やむなく画一的な中央からの施策が続くうちに時代は転換し、戦後の施策が見直され、ふたたび中央集権的なシステムに転換する。ただし今度は、強力な内務省が解体したため、各省庁が独自にばらばらに自治体に施策を下ろしてゆくタテワリ

ナワノレン行政になってしまった。自治体は分裂し自立性を失ってしまう。

しかし、戦後の混乱時期を経て、高度成長期に入ると、各地域は大きな変動に見まわれる。大規模な工業開発、都市開発、道路・橋架の建設などを通じて地域社会は大きく変貌した。マンネリ的に定まったことを実行していればよいといった時代はすぎた。新しい問題に対応しなければならない。それに昭和三〇年代末ごろから市民の自覚も高まり、市民の選挙した首長や自治体にその解決を求める動きがあらわれた。

その端緒となったのは、タレ流し的な工業開発による公害発生と、乱開発する宅地造成の問題であった。当時の法制では公害防止も宅地開発も、中央政府の施策がほとんど無い分野であった。これらは市民にとって環境の汚染、公害病の発生、崖くずれや交通難、学校・公園の不足などの深刻な問題に至るものであった。

問題の発生した自治体ではもはや中央の施策を待つてはおれない。そこで条例・開発指導要綱の制定、公害防止協定の締結など自治体の先駆的な政策研究と、その実行によって環境の悪化を最少にとどめた。

ずっと時代が下って昭和五〇年代半ばごろから急激に各省庁でとりあげられたさまざまなモデル事業も、自治体の中で事実上行なわれてきていたものも多い。

このように自治体による政策の立案、実行は、動きの遅い中央政府に対しては、先駆的な役割を果たした。それは中央の施策が間にあわないために、その隙間を埋めるための緊急避難的な考え方のもも多かった。事実、中央では全国的な立場に立つため、地域に発生する具体的な問題に対処できず、緊急の問題に対しては立ちおくらせていた。公害行政などはその最たるもので、中央もあとになると環境庁まで設置し、体系的に施策を行なうことになるが、当初のころは、市民からの強い要請を受けた自治体が、緊急避難的に施策を立案し実行したものである。しかし、たんに市民の要望を受けるだけでなく、科学的な調査と研究を行ない、また当時としては最もすぐれた実験や現場調査を行なって、企業側を科学的論理的に説得した結果、先駆的な施策が実行できた。それが市民や世論にも強い支持を得たのである。

### 三 自治体政策の必然性

これまでみてきたように、ようやくにして自治体が政策を立て、これが順次普遍化してついに中央政府によって立法化などを含む政策がなされた。自治体が先駆的、実験的、緊急避難的な政策を行なってきたことはそれなりに評価されたが、それでもまた政策は本来中央で行なうべきものであるとの観念はなかなか抜けなかった。だから自治体の政策を中央省庁で吸い上げて政策化したことによって自治体の役割がある程度終った形になり、元のタテ割り型に戻ってしまう場合もある。それでも自治体による政策形成の可能性を実証したことは、大きな前進であり、自治体に自信をつけさせた。政策は中央だけで作るという神話が崩れたことと、実際に政策研究や政策形成にたずさわった自治体職員が自信をもち、経験をつんだことによる。

そこでさらに進むと、政策には本来、中央でなければできない政策もあるが、逆に、自治体側でなければできないが、あるいはその方が有効な政策分野のあることが明らかになってきた。政策形成は中央省庁の独占ではなく、中央省庁と自治体にはそれぞれに向く政策分野と、政策課題あるいは政策の方法がある。とくに中央では省庁別の縦割り型政策を改めることは不可能であり、

総合的な政策は自治体でこそ可能なはずである。地域の環境を守りととのえてゆく都市づくり、村づくりも、当然に自治体を中心になるべき政策である。

中央省庁では困難だが、自治体でこそ政策が可能だという重要な点をあげれば、次の四つの点になろう。

### 1 現場性

自治体のもつ最大の強みは現場性である。現場の問題は具体的であり直接的であり、実に多くの問題がからんでいる。中央省庁は現場から遠い位置にあり、全国的であるから、異なる地域からの情報を抽象化することにより政策化するが、自治体の場合は現場の具体的な問題にぶつかることによって常に生きた現実を課題にできる。

今日のように変動を続ける地域社会にあって、現場を離れた上からの抽象的思考だけでは状況についてゆけない。常に現場に直面する自治体こそが、新しい課題を生々しく受け止め、政策化へつなげることが可能なはずである。

ただし、現場性のもつ問題である。自治体は現場につきすぎているために、かえってその現場性にとらわれすぎ、客観性を欠くこともある。現場ではその困難さも見えすぎるため避けたい気持ちもおきる。そこでその場限りの安易な解決や妥協をはかったり、責任をのがれようとすることもある。しかし、現場の事実にもとづきながら、勇気をもって客観的科学的な分析を加えてゆくなら、生きた効果ある政策をたてることが可能である。

### 2 地域性

中央の政策の利点は全国的な普遍性を持つことである。それはナショナルミニマム的な最低水準の確保や、全国的ネットワークを要するシステムには有効だが、今日のように地域における固有の施策がのぞまれる時代には、逆に画一的で地域の実情にあわないことが欠点になる。具体的な都市づくり、地域づくりには、それぞれの地域の風土や歴史を踏まえ、地域の実情を十分に把握したうえで政策がたてられなければならない。それには、地域に密着した自治体でなければ十分効果的な政策をつくることは不可能である。

### 3 市民性

自治の第一の基本的条件は、市民自治が実質的に行われているかどうかである。自治体の政策もまた、当然に市民自治の下で行なわれなければならない。市民自治の政策とは、市民の基本的合意を形成し、政策にも市民参加、市民討議などを通じて市民とのフィードバックが行なわれて形成されてゆくべきものである。

中央省庁では、直接市民との関係で政策のフィードバックを行なうことは不可能である。市民性、市民自治を求めるならば、必然的に自治体により政策形成が行なわれなければならない。画一的に中央から受動的に与えられた政策では、市民の意見は通らないから交流もなく、政策に親近感や信頼感をもちにくい。市民が地域への愛情と誇りをもつためにも、自治体を中心になって政策をたて実行してゆかなくてはならない。

もちろん市民性とは、単に市民の御用聞きを行ない、個々の市民の声の大きいものの言いなりになるということではない。市民の要求や希望も相互に矛盾するものも多い。また市民要望をかなえるためには、市民に負担増や義務の増加を課すことも多い。たんに市民に迎合するだけでは、限られた資源のなかで有効な政策をたてることはできない。そこで市民全体のルールをつくり、

矛盾のばら撒きではなく、政策をトレードオフの関係で十分に研究し、市民とともにその組合せや選択を求めることである。

#### 4 総合性

地域にとって政策的な不合理や矛盾をひきおこすのは、政策相互に関連性がなく、ばらばらの単発的な政策に終るためである。地域の課題はもともと多くの問題がからみあっている。それを長期的、総合的な戦略性から解かないと有効な政策にはならない。

ところが、中央は、各省庁、局課別のタテ割りのなかで政策がたてられ、個別に地方においてくる。それが自治体内のセクト化を促し、各部署の弾力性を失わせ、総合性を欠いた個別行政しかできない原因となった。

中央政府の各省庁はもともと専門分化によって成立しており、全国レベルである反面、タテ割りをかをするのは止むを得ないところである。これに対して自治体は、現場性や市民性からみても、ひとつの問題だけに限定して対応することでは本来の施策にはならない。かならず多くの問題がからみあっている。地域的にも限られているからの総合的施策を考えることが可能である。

これまでは常に総合性の必然性が叫ばれながらなかなか実現しなかった。タテ割りの強い中央主導型であれば当然タテ割りにならざるをえない。自治体が市民自治に立脚して主体性を回復することによって初めて総合性が回復できる。自治体は個別機関の集合体ではなく、総合的な政策をつくりうるところに、大きな存在意義がある。あまりに巨大化した自治体では総合性はスケール・デメリットとして確保しにくい。そのため、自治体には過大化しない適正規模が必要だし、過大化した場合には、東京都の特別区のように、細分化し適正規模化することが必要になって来る。

#### 四 政策研究の役割

このように地域の政策は中央政府の政策をまっしてそれを執行するというのではなく、自治体が独自に主体性を持って政策を行う必要性が生じてきたし、また、自治体でなければできない政策がのぞまれたのである。もはや自治体の政策は、たんに中央の先駆的、実験的な位置付け、緊急避難的なものではなく、より高度の本格的な政策が必要になってきた。そうでなければ、地域の实情にあった、市民的な総合政策はできない。

自治体が政策形成を行なうべく責任はますます重くなってくるだろう。だが、これまで政策主体としての自覚や経験が少ないために政策形成能力が十分にそなわっていないとはいえない。そのために、地域にとって何が問題か、その原因はどこにあるのか、解決にはいかなる手法が考えられるが、その手法有効性と副作用などについて十分な検討が必要である。そこで政策を形成する前提として、まず政策研究が行なわれなければならない。

政策は現在の顕在化されたものを対象にするだけではない。潜在的な課題も検討しておかなければならない。将来問題になりそうなことは今からうっておく必要がある。また、将来へ向けて積極的に政策を行なうことも必要であろう。それぞれの地域は常に変化している。変化してゆく力や傾向を見きわめ、将来に向けてのよりよい地域の形成を求めてゆく必要もある。こうした将来性を考えるためにも政策研究が必要になる。

こうした冷静で客観的な政策研究がないままに行なわれる施策は、たとえ一時は有効であって

も「対策」というところにとどまる。いや対策であっても、一定の政策研究は必要であろう。とりあえずの応急処置というところであるかもしれない。応急処置や対策は、往々にしてタテ割りの個別部局の中だけにとどまる。部局のカベをこえた総合政策には多くの障害があるが、まず、政策研究を行なうことによりこのカベを崩していくこともできる。実行と異なって研究という段階では、比較的ヨコ割り型のチーム編成も可能だからである。それが可能ならば、次に実践へと移る可能性も高い。

自治体の強みであるはずの現場性は、往々にして政策研究を妨げることもあった。それにあまりにも現場に精通し、また現在の法令や実状を知りすぎると、新しい解決方法について硬直的になり、現状から抜け出しにくい。そこで現場性に強い人々は、研究など不要だということになる。しかしそれは現場に対してあまりにも近視眼的である。

自治体の強みは、現場という微視的な事実に立ちながら、それにとらわれず、一度、鳥瞰的な視点に立ってみることである。それが政策研究に当る。現場という事実を知りながら鳥瞰的大局的な立場に立つということは、現場性のないところで、抽象的観念的に鳥瞰的な立場にいるのとは全然異なるはずである。現場性が重要だからといってそこに固定せずに、他との関係性や大局観をもつためには、政策研究の場が必要なのである。そのうえでさらに具体性をもって現場の目に立ちかえてみたとき、硬直的な現場性とは異なる新しい目が開ける。そのうえで現場に近いミクロな政策研究も必要になってくる。

鳥瞰的なマクロな政策研究と、現場に近い具体的なミクロな政策研究との両者を刺激させあいながら行なう研究は、中央省庁でも、また学者でもできなかった新しい研究手法である。自治体における生きた政策がのぞまれる。

自治体の政策と首長の選挙公約とはかならずしもイコールにはならない。特定の課題について選挙を通じて争ったような場合はともかく、一般的には公約の場合は選挙スローガンの総花性をもっている。また、抽象的なものも多い。さらに具体的な裏付けも少ない。将来は、政策でもって争うようになるべきであろうが、今日の公約の多くは首長個人の考え方、発想という立場にとどまっている。したがって、これを政策化してゆくことになれば、公約をそのまま政策に変えることは難しい。まず政策研究を行ない、その可能性や方法、問題点、他の政策との関連などを十分検討しなくてはならない。

## 五 政策研究の方法

自治体の政策研究はいろいろな形で行なわれた。一九八四年十月、神奈川県提唱によって横浜で開かれた「自治体政策交流集会」は自治体政策研究を行なうことへの関心の高まりを示すものであり、また、それは当然こととされつつある。

政策研究は政策にむすびつくものであるが、そこまでいかないからといって不必要とはいえない。政策には直接役にたたなくても、前提として研究しておくべき基礎資料の整備、実態分析、具体的蒐集、それらの方法論の研究などもあるし、政策の成功例、失敗例も参考になる。

また、急に目的に合わせて研究しようとしても、そのような人材が養成されていなければ、不十分な研究しかできない。常時政策研究を行なうことにより、実践の場でも有用性をもつことになろう。人材の底辺を広げ、そのような環境と雰囲気をととのえておくことも必要なのである。

このような政策研究子を行なう方法としては、次のようなものがある。

- (1) 実践組織研究・プロジェクトチーム研究
- (2) 研究組織研究
- (3) 委託研究
- (4) 自治体共同研究
- (5) 研修研究
- (6) 自主研究

(1) は政策を行なうために実践組織の中に、チームがつくられて行なわれるもので、最も実践にむすびつけようとするものである。(2) は、自治体の内部あるいは外部に研究を専門にする組織をつくり、一般の実戦部隊とはやや異なる観点からの客観性を持つ研究である。

(3) は大学、民間シンクタンクなどへの委託研究である。最近この種のシンクタンク、コンサルタントが増加しており、大きな役割を担っている。委託を行うについても自治体側に目的にあわせて十分研究をコントロールできる研究マネージャーやコーディネイターが必要である。(4) はいくつかの自治体が集まり共同の問題について研究するものである。

(5) 葉研修の一環として行うものだが、最近はあるていど実際の政策としても可能なものになげられるようなものが行なわれる。あるいは政策形成のできる人材を形成しようという目的をもつものである。

自主研究は最も幅の広いベーシックなものである。自主研究が広く行われるのは、自治体職員の資質と、関心の高さを示すものであろう。自主研究にも若干研修のからんだものや、純然たる自主研究などいろいろあるが、職員だけではなく、他の研究者や他の自治体職員・市民との共同で行なわれているものもある。自主研究は直接政策形成を目的としたものではないが、具体的素材は随所に存在するのだから、最も自由な立場で議論し、批判も行なうことにより、かえって組織研究以上の本質的な問題にふれることもできる。また、このような自主性の強い人びとこそ、実際の政策形成につながる研究のなかでも中心になるべき人びとであろう。そのような人びとの自主性を引き出すことになる自主研究は最も重要なものである。個人に自主性がなければ、どんな状況が与えられてもよい政策研究はできないし、政策につながらない。

初めから組織の中で管理されすぎている人びとは新しい自主性をもちにくい。また、自主性のない法令・通達を詳細、固定的に記憶している人が行政のベテランといわれてきた。そうした現実を知るとはもとより重要だが、それを自主的に知ることによって次の政策へ展開する道具にしなければならない。ところが、逆に、法令・通達の方に人間の自主能力が押えられ、自主性を失った人びとがベテランとして尊重されてしまった。

自治体の政策研究は最終的には実践性ある自治体の政策につながる組織研究が重要なのだが、従来型行政のベテランは、新しい自主的自治体の政策研究には最も不向きなのである。色々な機会の政策研究に参画して、内容と同時に自主能力をそなえた人びとこそが、自治体の組織研究に択割を果すだろう。つまり組織研究は組織のもつ固定的、硬直的なところに疑問を感じ、そこからの自由度を持つ人びとこそが新たな市民自治に基づく実行力のある政策研究と、政策の実行を可能にするはずである。

## 六 自治体政策研究の展望と条件

すでにのべたように自治体が政策の主体となることは、憲法や法律の解釈論や建前論からではない。多様な地域のそれぞれに、自らの地域を真剣に考え自らの地域をよりよくするために共同して当ろうとする人びとがいることが、個性と魅力ある地域を作り出すことになる。そうした地域が数多く生まれることは、中央からの指令でなければ動かないような受動的な自治体しか存在しないより、日本全体として考えても、はるかに好ましいだろう。過度の中央集権派、自治体のやる気をなくし、地域のもてる力を発揮させない。過失な投資を国から引き出そうとするばかりで自主性のない投資は、有効に生きないし、国家財政も窮乏させる。しかも多様化した国際関係の中でも、自立した地域の市民外交は、国際社会の中に日本を位置付ける重要な役割を果たすだろう。

このように自治体が政策主体となるためには、カケ声だけでなく地道な政策研究が必要になる。この政策研究を可能にし、実りあるものにしていくためには次の六つの条件が必要である。

第一には自治体の基本的な姿勢にある。すでにのべたように市民自治に基づき、地域に対して責任をもつ主体性をそなえた自治体全体として示されていないといけない。マンネリ的な中央集権的タテ割りのシステムに甘んじていてはならない。そのためには、首長、議員、職員の自治への自覚が必要だが、とくに首長の姿勢が重要である。市民も口先の公約や、見かけ上の事業にまどわされず、まず自治として主体性のある姿勢をとるかどうかによって主張を選ぶべきであろう。

第二には、自治体の政策能力を高め、政策研究を可能にするシステムである。とくに総合性を発揮することによって地域性、市民性そして創造性を生かした政策が可能になる。現在のところ、縦割り組織が中央省庁の個別施策に対応してつくられているのは止むをえないとしても、それがヨコ割りに機能しうる総合調整のシステムが確立しなければならない。企画調整部門は、タテ割りを脱し自治体の主体性によってつくられる組織として、新しいシステムをつくる中心にならなければならない。

第三には地域への誇りと愛情である。どんなところでも、それぞれの地域にはそこにしかない独自性があり、それに対して誇りをもち、愛情をもつことである。

第四は、地域に閉じこもらず、広く開いた姿勢でほかの多くの地域を見聞し、視野を広め大局観をもつことである。他を知り刺激を受けることによって、はじめて自分のいる位置をもはっきり分ってくる。自らの地域の欠点を知るとともにいい点を分ってくる。閉鎖的な地域性では政策は生まれない。

第五には、人びとの気がまえである。ヤル気といってもよい。潜在能力のある人びとが自治体に入りながら、マンネリ化の中で沈没してしまう例も見る。生き生きとした活力が自治体の中にみなぎっていないなければならない。

第六には、ゆたかな感情をそなえた人びとである。自治体政策は乾いたものではなく、豊かな感受性をもった人びとの手によってつくられなければならない。人に対する柔い愛情、自然に対する感嘆、美しいものに対する感嘆などを忘れた人びとによっては、どんなにすぐれているようにみえる政策でも、人びとの心を動かし、また、地域を本当に豊かにすることはできないだろう。



著者紹介（執筆順）  
田村明（法政大学教授）  
森啓（神奈川県庁職員）  
新藤宗幸（専修大学助教授）  
村瀬誠（東京・墨田区役所職員）  
人見達雄（東京都庁職員）  
広松伝（柳川市役所職員）  
五味収（フリーライター）  
辻川作男（長浜市役所職員）  
白井法（埼玉県庁職員）  
吉武和臣（鹿児島市役所職員）  
井原三千雄（沼津市役所職員）  
杉浦敏次（東大阪市役所職員）  
新井通子（神奈川県庁職員）  
西尾勝（東京大学教授）  
寄本勝美（早稲田大学教授）  
塩見譲（評論家）

自治体における政策研究の実践—ローカル・ガバメントの展望を拓く—  
定価 1500 円

1986 年 7 月 25 日 初版発行  
編著者 田村明・森啓・村瀬誠  
発行者 本郷富士子  
印刷所 ミクニ印刷（検印省略）  
発行所 総合労働研究所  
東京渋谷区代々木 1-38-2  
電話 03 (379) 2281-6  
振替口座 東京 6-58631

©A.Tamura, K.Mori, M.Murase 1986 Printed in Japan  
ISBN4-7941-0315-8 C0030 ¥1500E

まえがき

自治体にはこれまで「政策研究」ということばの用法はなかった。「政策」ということばもあまり一般的ではなかった。政策は中央の省庁が決定するものであって「地方団体」は中央でつくられる政策を末端で執行するものである、と長い間考えてきたからである。このため「政策を自前でつくる」という考え方、つまり自治体が地域の政策主体であるとの思想が希薄であった。

ところが、自治体を取りまく環境が大きく変化した。環境の変化に伴い、自治体のあり方が問

われはじめた。すなわち「地域の個性」「らしさのある美しいまちづくり」が唱えられ、求められるようになり、自治体の仕事の内容が、量的な整備事業から質的なまちづくりへと移行してきた。こうして「時代」と「地域社会」が自治体に対して、中央省庁の定めた政策の「下請団体」の位置から、住んで誇りに思える魅力あるまちをつくる「政策の主体」へと転換することを求めるようになってきた。

政策には本来、中央でなければできない政策もあるが、逆に自治体でなければできない、あるいは自治体の方が有効な政策分野もある。つまり、政策形成は中央省庁の独占ではなくて、中央省庁と自治体に、それぞれ向く政策分野と政策課題と政策の方法がある。たとえば、地域の環境を守りとのえる総合的な「都市づくり」や「村づくり」の政策は、自治体を中心になってすすめるべき分野がある。

すでに全国各地では、地域の独自性を求めた自前の政策づくりが行われ、個性のあるまちづくりがすすめられてきた。そして、それらの体験をもとにして、さまざまな形態での政策研究が波となって自治体にひろがりはじめた。この波は、自治体が「政策の主体」であることに、ようやくして気づきはじめてのものであると言えよう。しかしながら、これまで政策主体としての自覚や経験が少いために、さまざまな形態で進められる政策研究の成果が、政策立案に活用し得ないという問題が出てきている。また、すぐれた政策実践も理論化できないために他の分野に拡がらないという問題もある。

本書は、このような実態の進行を前提にして、改めて「政策研究とは何か」を問い直し、自治体における政策研究の実践のための論点を提起することによって、自治体が政策の主体になろうとする波をたかめることをめざした。すなわち、全国各地における政策づくりの実践をふまえて（Ⅱ）、自治体における政策研究の位置づけと課題を明らかにし、政策研究と政策形成の関連を探り（Ⅰ）、さらに地域と市民の視座から政策研究を照射した（Ⅲ）。

最後に末筆ながら、執筆者諸氏に厚く御礼を申し上げたい。また総合労働研究所の土井康晴、菊野暎子両氏の種々のご配慮についても感謝の意を表したい。

一九八六年七月 編者