

# 広域自治体の役割と経営

神奈川県政策研究・大学連携センター～シンクタンク神奈川～ 林 秀明

## ●はじめに

「今回の特集の解題をせよ」との注文が本稿に与えられている。

できるだけ多くの方に神奈川県政策研究・大学連携センターの研究成果を共有していただき、また、多くのご教示ご鞭撻をいただきたく、この『かながわ政策研究・大学連携ジャーナル』第4号を、今年度行った6本の研究の報告集としたところである。研究のテーマは、「自治体における『投資と回収』」、「長期的視野に立った事業の費用対効果」、「デフォルト（財政破綻）」、「広域自治体のコミュニティ政策」、「地域レジリエンス」、「人口減少社会の政策のあり方」と多岐にわたる。

6本の研究の解題をせよとの注文は、政策研究・大学連携センターの所長に突き付けられた。そもそも、政策研究・大学連携センターにおける研究とは何なのか、という問いでもあるからである。

この6本の研究が、「広域自治体の役割と経営」という汎テーマのもとに系統立てて行われたものであることを示さねばならない。

## ●地方の時代と自治体革新、政策研究

神奈川県が庁内に政策研究の組織を設けて36年が経つ。1977年に職員の研修機関である公務研修所に研究部が設置され、1980年には、公務研修所を母体に自治総合研究センターが創設された。

自治総合研究センターは、自治体における政策研究組織の草分けとして、全国の自治体の政策研究活動をリードし、全国自治体政策研究交流会議の開催や自治体学会の設立に大きな役割を果たした。全国の多くの自治体に政策研究を所管する組

織が誕生することになる。

当時は地方の時代でもあった。1978年7月に神奈川県主催で「第一回地方の時代シンポジウム」が横浜市で開催された。地方の時代は、委任型集権制から参加型分権制へと日本社会のトータルなシステムを切りかえるビジョンとして構想されたが、その焦点は、国と地方を通じる行財政システムへの転換であった。<sup>註1</sup>そしてその参加分権型の行財政システムを実現する前提となるのは、先駆的な政策形成を担う自治体の存在である。

自治体の先駆的な政策形成に関しては、当時すでに「公害や福祉については自治体为先駆的な取り組みを見せ、国があとを追いかけたという実績が」<sup>註2</sup>あった。伊藤修一郎の言葉を借りれば、①課題が顕在化した自治体での政策開発が始まる（＝内生条件への対応＝課題発見・政策開発）、②自治体間の相互参照の中で政策が深化する。（＝相互参照）、③全国の自治体でその政策を競って採択する。（＝横並び競争）、さらに④国の政策採用によって一気に全国に広がる。（＝政策波及）という、政策形成プロセスがいくつかの政策分野で積み重ねられていた。<sup>註3</sup>

政策研究は、自らの直面する課題に先駆的に取り組むために、この政策形成プロセスの①課題発見・政策開発と②相互参照の部分を意識的に展開しようとするものである。

自治体における政策研究の隆興（決して流行ではない）はそのような背景と要請を持っていたのである。

先駆的な政策形成のためには、いち早く課題を発見し取り組みをはじめること、そして、それを発信し他の自治体との相互参照のネットワークの核

になることがカギとなる。



例えば、自治体の外交政策がそうであった。これまで国の専管事項とされてきた外交に自治体の政策課題を発見し、政策に深化させるうえで、神奈川県は大きな役割を果たしている。

神奈川県は1975年に民衆同士、地域同士の国境を越えた交流、民際外交を提唱する。そして、1977年にはその推進組織である国際交流協会を設置して、草の根の相互理解の活動を進める。しかし、その政策が注目を浴びるのは、1983年に自治総合研究センターの研究報告書『神奈川の韓国・朝鮮人』<sup>註4</sup>という小冊子の発刊によってである。

この小冊子が朝日や読売などいくつかの新聞で紹介された。朝日新聞では、この小冊子の紹介に一橋大学の山本満教授が論壇時評の紙幅のほとんどを割いた。<sup>註5</sup>

在日韓国・朝鮮人等神奈川県に住む外国人への取組みが、「内なる国際化」という新たな政策課題として加わることで、神奈川県国際政策・民際外交は自治体の国際政策をリードするものとなった。1991年の「ともに生きる社会」を目指した「かながわ国際政策推進プラン」の策定へとつながることになる。

「神奈川の韓国・朝鮮人」が注目されたのは、

その内容だけではない。この論壇デビューによって、自治体の組織や職員による政策研究が、課題発見という面で論壇に一石を投じることができる、それも大きな波紋を描くことができるということを示し、自治体の政策研究が研究としての市民権を得ることになった。

自治体の仕事という窓から見える世界が研究の対象となったのである。研究ということで意気込んで、大きな枠組みで大上段から論じても空回りしてしまう。ポイントは、小さな窓から全体を見ることである。

この「神奈川の韓国・朝鮮人」は、どうだろうか。この研究は職員のチームで行われたが、チームに当初与えられたテーマは「国際化に対応した地域社会のあり方」である。チーム員たちは自治体職員としての視点から、所与のテーマを問い直し「私たち自身、物の国際化に対応するだけの心の国際化はできているだろうか」「私たちの住む地域社会は、人権尊重の面からみて、開かれた地域となっているだろうか。そこにおける自治体の役割とは何なのであろうか」の二つを主題に研究をすすめた。そして、地域に入り、様々な方からの約100件もの丁寧な聞き取り調査をもとに、文化、教育、就職、職業・事業活動、生活権、婦人という組立てで様々な問題が提起される。「私たちのことをもっと知ってほしい。どんな暮らしをし、何を考えているかを…」実態調査の際、何人もの人からこう言われたという。

報告書には、「もし自慢できるものがあるとすれば、それは外国人県民から直接聴きとった生の声である」とあるが、地域の課題や問題をまず、自らの地域の中で発見し整理するという自治体の政策研究の原点がそこにある。

### ●政策支援機能としての政策人材の育成

「神奈川県では、多様化、複雑化するさまざまな県政課題に的確に対応する政策の形成を支援するため、「政策研究・大学連携センター～シンクタンク神奈川～」を設置した。」これは、2010年に

当センターができた際の紹介パンフレット

「Thinktank Kanagawa -新しい自治体シンクタンクをめざして-」の一節である。

ここには組織設置の目的が「政策の形成の支援」であることが明確に述べられている。

政策形成支援を目的としているのは、当センターだけのことではない。多くの自治体のシンクタンクは、内部組織であれ、財団等の外部機関であれ、政策を実行する各部局での政策形成を支援することを目的としている。

支援にいくつかの局面がある。この 36 年間、神奈川県が大切にしてきたのは、神奈川に即した課題発見・問題設定型の研究に重点をおくこと、人材開発機能と連動して、問題設定能力に富んだ政策人材の育成や発掘にも意をもちいること、である。

前述のとおり、研究は職員のチームで行われたが、チーム員の選考にあたっては、テーマに関連する部局から推薦された職員に加え、意欲のある職員を公募で募集する枠を設けて、広く政策人材の発掘を行った。市町村からも推薦をいただき、お互いの問題意識を確認する場となった。先に紹介した『神奈川の韓国・朝鮮人』の研究の際にも横浜市の職員が参画している。<sup>註6</sup>

2010年に自治総合研究センターは、職員キャリア開発支援センターと政策研究・大学連携センターに再編された。研修機能と研究機能それぞれの充実・強化のためとされている。

自治総合研究センターにあっては、政策形成の支援の大きな柱が政策人材の育成であった。

人材育成と政策研究の分離は、改めて、政策研究・大学連携センターの研究が、いかなる意味で政策形成支援なのかを問うことになる。

## ●課題発見の研究から始まる

これまで、公務研修所研究部、自治総合研究センター、そして政策研究・大学連携センターの 36 年間で、126 本の研究を行っている。

「自治基本条例」「生きもの豊かな神奈川をめざ

して」「かながわのビジネスの国際化に向けて」「知的財産戦略に向けて」「かながわのユニバーサルデザイン」「分権時代における政策過程のあり方について」「神奈川の地域構造と生活圏」「組織マネジメント」「望ましい自治体監査機能のあり方についての研究」「墓地に関する政策研究」…、タイトルを見ただけでも多岐にわたることが分かる。

表 1 は、草創期の研究テーマである。3 つに括弧であるが、政策課題発見のための研究から始まって、系統的に課題が設定されている。

①政策課題の発見のための研究は、県民ニーズの変化、地域の特性、あるいは産業構造の変化といったものから、政策課題を探ろうというものである。②自治のしくみに関する研究は、それら地域の課題を政策形成に反映させるためのしくみについてである。そして、③組織人事に関する研究は、課題をきちんと受け止め、政策革新・自治体革新をすすめる人材や組織に関する研究である。

表 1

### ①政策課題の発見のための研究

- ・県民ニーズの長期的・構造的変化に関する調査研究 1978
- ・地域特性と住民意識に関する調査研究 1980
- ・神奈川における第三次産業の動向に関する調査研究 1980

### ②自治のしくみに関する研究

- ・県レベルにおける住民参加のすすめ方に関する調査研究 1978
- ・地方自治の理論と実態に関する調査研究 1979
- ・県政への市町村参加の理論と実態に関する調査研究 1980
- ・施策評価システムに関する調査研究 1980

### ③組織人事に関する研究

- ・自治を支える人材育成プログラムの開発に関する調査研究 1978
- ・組織活性化に関する調査研究 1979
- ・職員構成の変化に対応した人事システムに関する調査研究 1985

表 2

① 政策課題の発見ための研究

- ・今後の人口減少社会における政策のあり方
- ・地域レジリエンスと事前復興

② 自治のしくみに関する研究

- ・広域自治体のコミュニティ政策
- ・自治体における「投資と回収」
- ・長期的視野に立った事業の費用対効果に関する研究
- ・デフォルト（財政破綻）に関する研究

③ 組織人事に関する研究

- ・自治体における「投資と回収」
- ・長期的視野に立った事業の費用対効果に関する研究

今回、報告する6つの研究も、表2に見るように、この3つの括りで整理することができる。

＜政策課題の発見のための研究＞には、「今後の人口減少社会における政策のあり方」や「地域レジリエンスと事前復興」が位置付けられる。

「地域レジリエンスと事前復興」については、レジリエンスという概念を導入することで、どのような課題が見えてくるのか、概念の有効性に関する研究に止まるが、課題発見のための研究の新しい形を示している。

「広域自治体のコミュニティ政策」は、コミュニティ政策が広域自治体の政策領域であることを主張する研究で課題発見のための研究でもあるが、むしろ＜自治のしくみに関する研究＞に位置付けたい。補完性の原理のもとに、地域での人々や団体の活動との接点を失った広域自治体に対して、むしろきちんと接点を持つべきだ、ということを主張する自治のしくみに関わる研究だからである。

＜自治のしくみに関する研究＞には、ほかに、「自治体における『投資と回収』」、「長期的視野に立った事業の費用対効果に関する研究」「デフォルト（財政破綻）に関する研究」が位置付けられる。

投資と回収という行動原理について、自治体の政策遂行に有効・有用なものなのか、有効・有用にするためにはどのようなしくみが必要かを示そ

うとするものである。

その研究はまた、投資と回収という行動原理を体現する＜組織人事に関する研究＞でもある。

今回の6つの研究について、以上のような位置付けを与えたうえで、以下、個々に研究相互の関連やこの冊子での編綴も含めて、解題していくことにしたい。

●広域自治体の役割と経営

1 長期的な視野に立った行財政運営

「自治体における『投資と回収』」、「長期的視野に立った事業の費用対効果に関する研究」、「デフォルト（財政破綻）に関する研究」、長期的視野に立った行財政運営に関する、これら三つのテーマは、神奈川県最高経営層から提示されたものである。

なぜ、今、長期的視野に立った行財政運営が問われるのか。

神奈川県はこれまで、一貫して長期的視野に立った行財政運営を行ってきた。1954年には「総合開発計画」を策定し、京浜臨海部の埋め立てや総合水源開発、勤労者住宅の整備等を進め、高度成長の礎を築いた。また、環境制約が顕在化する中で、環境に負荷をかけない新しい成長を模索し、「頭脳センター構想」による産業構造転換を進めた。さらに、人口減少社会、ゼロ成長社会が展望される中で、成熟した市民社会の中での行政の役割を問い直し、「身の丈に合った県政」の実現を目指した。世界のものづくり分業体制の再構築が進む中、確固とした役割を担い続けるための「インベスト神奈川」を進めている。

ここで、改めて、長期的視野を問う理由、それは、3.11で顕在化した喫緊かつ長期的な課題、大震災への備えや原発に依存しないエネルギーの確保といった課題に、厳しい財政制約の中でどう立ち向かうか、「積極的な攻めの行政」の原理が求められているからである。

## 自治体における「投資と回収」

「自治体における『投資と回収』」は長期的視野に立った行財政運営の原理を述べた部分である。

投資と回収という考え方で、地方公共団体の事業の枠組みを再整理したらどうなるか。

長期的視野に立つとき、投資と回収という行動原理は営利非営利を問わずあらゆる組織・団体の行動に通底する。

地方公共団体と民間企業とで異なるのは、回収のルートや局面である。民間企業と比較することで、回収のさまざまなルートを検証し、具体的事業手法に即しての有効性・妥当性を検証・整理することができる。その上で、行政へのニーズや産業構造の変化を展望して、重点的に投資すべき分野や投資の手法（事業手法）等を整理する段階がある。

事業手法については、他県や海外の事例等も調査し、本県での成立条件を検討することも大切である。

投資と回収が地方公共団体の行動原理として有効であることを主張するには、以上のような要請に答えることが求められる。

改めて、研究報告書を見てみよう。自らの取組みについて、投資と回収という観点からの検証は十分だろうか。

神奈川県では、これまで長期的視野に立ち、公営企業会計や一般会計の建設部局による総合的な水源開発、公営企業会計による臨海部の埋め立てや工業団地の開発、建設部局による再開発や都市基盤整備、公共住宅・住宅供給公社による住宅開発等、インベスト神奈川などの企業誘致・投資促進政策、さらに数次にわたる病院の再編整備事業、PFI(的)手法による施設整備などを進めてきた。

特に神奈川県の公営会計部門、企業庁は投資と回収という行動原理で公共目的を実現する組織である。

企業庁は、これまでの上述のように神奈川県の県土形成に多大な実績がある。企業における実績とは成功の体験だけではない、失敗も実績、財産

になる。神奈川県企業庁は多々ある失敗をきちんと財産にしている。

今回の研究にあたって企業庁職員の参画を得た。企業庁の可能性、一般会計の事業分野での企業庁との共同の取組み等、新たな事業手法の検討を行うためであった。

残念ながら、企業庁などの本県のさまざまな取組みについての検証、それにもとづき、県庁内の資源（組織や人材、ノウハウの蓄積）を生かした事業手法の検討ははなはだ不十分である。

先ほど、政策形成プロセスとして、①内生条件への対応による課題発見と政策開発、②相互参照による政策の深化をあげたが、研究にあたって①の内生条件への対応の欠落は②の相互参照に当たっても、政策の深化を伴わないものとなる。

他県の事例等のヒアリングをおこない、専門家の助言もいただいたが、自らの政策の深化につながることなく、事例集・政策集に止まっている。

ただ、原理論に要求されるのが、概念操作でよいとすれば、地方公共団体の回収の局面の三区分（料金として事業の中で回収する局面、税込等も含めて地方公共団体として回収する局面、地域の活性化や住民の福祉の向上など地域の中で回収する局面の三区分別）、その民間企業の回収の局面との類似性の「発見」は原理として示唆に富む。

研究ではこの原理からいくつかの提起を行っている。

まず、自治体が主体的に投資と回収という行動原理で事業の再構築を進めるべきであることを提起している。料金や税込という面での回収を可能とする事業への再構築である。

さらに、公営企業と一般会計とのより広い連携を提起している。連携にあたって、税等による回収部分の公営企業事業への再投資などに根拠を与えるものになる。

民間企業との連携・協働についても、行動原理を同じくするもの同士のリスクのシェアの観点で、プロジェクトファイナンスの活用などを提起している。

地方公共団体と民間企業とが協働に際して、異なる行動原理が相補い公共性と効率性を実現するというような空疎な論理は通じなくなるという意味においても、原理論としての有効性はあるのではないか。

### 長期的視野に立った事業の費用対効果に関する研究

「長期的視野に立った事業の費用対効果に関する研究」（以下、「費用対効果に関する研究」）は、投資にあたって、具体的に回収の可能性をどう評価するか、回収の可能性と連動して、どのように財源調達をおこなうか、その仕組みを検討しようとするものである。

インベスト神奈川は神奈川県への企業誘致や企業の機能の高度化、雇用の拡大等に関連する投資に対して、地域内の産業の活性化、雇用の拡大等に伴う税収の増加というルートを通じて、回収されることを想定して、補助金や税の減免をおこなう仕組みである。

インベスト神奈川のインベストは二重の意味を持つ。企業による神奈川への投資、そして、神奈川県による企業立地への投資という意味である。

この投資の仕組みの導入に際して、どのように回収の可能性を評価したのか、どのような「費用対効果分析」が行われたのか、三重県の亀山工場誘致を参照しながら検討した。

そもそもインベスト神奈川は、三重県の企業誘致施策を参照する中で、神奈川に即して深化させた施策である。

その深化は、複眼的な視点であった。選択と集中ではなく、多角化と分散が神奈川のインベストの特徴である。

回収の可能性の評価、費用対効果の分析にあたって、複眼的視点での指標設定の可能性や必要性を論じようとするものである。

まちづくりとヒトづくりは、長期的な視野で取り組むべき事業である。この研究では、まちづくりとヒトづくりが重なる分野として、産業政策（インベスト神奈川）を取り上げ、さらにまちづくり

の観点から都市基盤整備、ヒトづくりの観点から、健康政策（ワクチン接種）を取り上げている。

分析に濃淡があり、都市基盤整備やワクチン接種については、基本的な考え方の整理に止まっている。事柄に応じて、どこまで詳細に費用対効果の分析を行うか、まさに、分析の費用対効果を考えるという主張にも見える。

しかし、特に、ワクチンの接種については、個人のベネフィットと社会的なベネフィット、あるいは福祉的な効果と医療費等の削減効果について、どのように考えるべきか、もう少し、具体的な示唆があってもいい。

また、研究では、料金として回収すべき部分と社会的なコストの削減の中で回収される部分、あるいは、住民の福祉の向上として享受されるべき部分についての考え方の整理をしている。

回収までの財源手当てを考えるためには、複数年度にわたる事業計画に係るコスト及びストック情報を正確・タイムリーに認識測定する必要がある。発生主義・複式簿記会計の可能性や必要性についても言及している。

政策評価は、時のアセスや公共事業見直しの中でその有効性が議論され、行政改革の道具とされた不幸な歴史を持っている。この研究は、行政改革のための評価から政策創造のための評価への脱却を主張している。中間アセスにあたって、より効果的な施策展開を目指す観点で再評価が必要である。

### デフォルト（財政破綻）に関する研究

長期的視野というのは長さの概念ではない。構造変化を視野に入れたという意味である。成長、成熟、衰退というプロセスが必然であるならば、長期的視野に立った行財政運営において、破綻への対応を念頭に置くのは当然である。

県債残高の累積の中で、本県財政は金利変動等の感応度が高く、経済環境の変化に脆弱な構造を持っている。財政破綻の回避策だけでなく、財政破綻からの再生策を検討するのが、「デフォルト

(財政破綻)に関する研究」である。

「自治体における『投資と回収』において、回収の局面として「住民の福祉増進につながる効果により回収が可能な局面」が重要であることを見出している。

また、「費用対効果に関する研究」において、地域の産業構造に厚みを増すための、多角化と分散の政策の有効性を明らかにした。

「デフォルト(財政破綻)に関する研究」で、アイルランドとギリシャを比較する中で明らかになったのは、デフォルトからの再生の鍵は「財政支出に依存しない、地域の活力」であるということである。

地域に根ざした中核産業(外から必要とされる産業、外と戦える産業)群を重層的に地域に育てておくことの重要性をこの論文は改めて主張している。

自治体経営とは、法人としての自治体の経営ではなく、地域としての自治体の経営である、という至極当然のことが三本の研究の結論である。

### 公会計制度改革の可能性～三つの研究から～

長期的視野に立った行財政運営の三本の研究の中で、再三出てくるのが、発生主義・複式簿記会計の導入の有効性・必要性への言及である。

特に、投資と回収という行動原理を体現する人材の育成への有効性が指摘されている。

この点に関し、残念ながら、民間企業と十分に對比されているとは言いがたい。例えば、国や地方政府に特有の資産として、歴史的遺産がある。「その文化的、環境的、歴史的関係から将来の世代に保存されていくことが意図されている資産」である。美術館や図書館、博物館などである。これらの資産は、その文化的、環境的、教育的、歴史的価値が市場価格を基礎とする財務価値に全て反映されないという特質を持つ。<sup>註8</sup>

このような資産の処理も含めて、発生主義・複式簿記の導入は、日々の業務の中で公的部門の特殊性を認識させることになる。

今、求められているのは長期的な視点に立って、公的部門がなすべきことを考え、行動する人材である。

公会計制度改革によって、公的部門の特殊性が行動原理との関連で認識され、行動力ある人材の育成につながるのではないだろうか。

## 2 広域自治体のコミュニティ政策

本格的な高齢社会の到来の中で、社会保障の再構築、新しい公共の実現等、様々な場面で、コミュニティへの期待が高まっている。

コミュニティが大切ならば、市町村を尊重し、強化せねばならない。補完性の原理と相俟って、住民に直接かかわる分野から撤退することが都道府県の先進政策であるかの様相である。

基礎自治体と広域自治体、市町村と都道府県は「基礎」と「広域」と対比される。しかし、基礎と広域は対比になっているだろうか。

基礎とは根っこ、根柢、市町村は地域や住民に根っこを持っている自治体、でも、都道府県には根っこがない、それで自治体と言えるのか。自治体である以上、その基礎を地域や住民に求めなければならないのではないか。

コミュニティにかかわる政策は市町村の政策であると考えられている。本当にそれでいいのだろうか。

この研究は、コミュニティ政策という市町村の仕事の典型のように考えられ、都道府県による補完も必要ないとされているような分野について、都道府県がきちんと地域や住民に根を下ろし、主体性をもって、取り組むべき領域や課題があることを明らかにしている。

「広域にわたる観点での、多様な集団と行政との相互作用を通じて、県政機能の発揮をはかること」、都道府県のコミュニティ政策をこのように捉えなおすと、広域自治体という言葉の積極的な意味もまた、明らかになる。研究では、広域自治体の政策でコミュニティがどのように位置づけられているか、全国の自治体の条例や総合計画にあた

って丹念に調べ、補完ではないコミュニティ政策の萌芽を見つけようと試みた。

また、神奈川県の方針について、コミュニティ政策的な観点から、捕らえ直すことかできないか、検討を加えている。県民意識調査の中で、さまざまなコミュニティでの活動への関心を尋ね、広域的な課題への関心の高さを確認し、神奈川県のコミュニティ政策の可能性と必要性を明らかにしている。

この研究もまた、事業所管部局での政策形成への支援を企図したものである。具体的な提案はコミュニティ政策としての展開の可能性のある政策課題の例示に止めた。

蛇足の誹りを覚悟の上で、付言すれば、県民局（Community Affairs Bureau）は、まさにコミュニティ政策的展開を目指して、女性政策や青少年政策、文化政策やさらには県民活動支援政策を包括的に所管し、「多様な集団と行政との相互作用を通じて、県政機能の発揮」を図ってきた歴史がある。いじめなど青少年を巡る問題の深刻化、高まる女性の社会参画への期待・・・これらの政策分野での県の新たな役割が求められている。

その他の政策分野でも、たとえば、産業政策などの分野でも、改めて異業種交流などのコミュニティ政策的な展開の再構築が求められているのではないだろうか。

### 3 地域レジリエンスと事前復興

日ごろの備えが大切である。普段やっていないことが、災害時にできるはずがない。災害からの復興もそうである。「現在のまちづくりの延長にしか、復興まちづくりはない」のである。

まちづくりについて、ビジョンを明確にし、合意を得る仕組み、実施する体制をつくって、着実に推進する。このことが、復興まちづくりにもつながるのである。

普段の取組みを復興の取組みにつなげる概念として、研究ではレジリエンス（回復力・復元力）に着目した。

概念の整理を行ったうえで、専門家によるシンポジウム、取組みの進んだ地域への聞き取り調査、更には全国の自治体へのアンケート調査により、事前復興やレジリエンスの有効性や自治体への浸透の課題を明らかにした

レジリエンスは基礎自治体の取組みで語られることが多い。地域での人々の目に見える結びつき、コミュニティの形成がレジリエンスにとって重要だからである。

この研究でも広域自治体におけるレジリエンスについて、積極的な言及はない。基礎自治体への補完的な役割に止まっている。コミュニティ政策における広域自治体の主体的な役割、あるいは都市基盤整備や地域経済政策における広域自治体の固有の役割を考えると、もう少し、踏み込んだ問題提起があってもよいのではないか、と思われるかもしれない。

この研究は、次年度以降の横浜国立大学地域実践教育研究センターと県の安全防災局との協働の取組みに引き継がれる。「県民総力戦で創る事前復興計画」である。そこでは、庁内横断的な総合的、主体的な取組みが求められることを研究において指摘している。

### 4 人口減少社会における政策のあり方

「人口減少社会における政策のあり方」、難しいテーマである。あり方という言葉が難しい。本来のあるべき姿といった規範的な意味がある。

現在のかたち、ありさまを示す場合もあると辞書には書いてあるが、それも多分に概念化された姿である。ありのままにということではない。

この研究は、聞き取り調査をまとめたものである。慶応義塾大学の大江守之研究室や神奈川県総合計画の担当者とともに県内の人口減少や高齢化が進行・顕在化している地域に入り、対応を進めている住民や NPO、行政担当者の方々に聞き取り調査を行った。

聞き取りのまえに、文献サーベイを行い、人口減少社会における政策のあり方について、仮説を



立て、本県の特徴に対応した施策のあり方（＝あるべき姿）を示そうと試みた。

しかし、聞き取り調査を重ねる中で、安直に仮説にそって、発言を取捨していくことにためらいを覚えた。むしろ、聞き取り調査の中から、本論に関連する事項を拾い出し整理する。整理の仕方も、見えてきた課題、感じた課題にそって、ということにした。

この研究の肝は、現地での聞き取り調査の部分である。まとめの部分は、聞き取り調査の結果、得られた通説あるいは思い込みへの反省である。

一点目は、人口減少社会って、もしかしたら、いいんじゃない、ということである。時間もまだある。じっくり考えようよ。

二点目は、均一に人口が減少するわけじゃないよね。元気な地域、静かな地域、増える地域、減る地域、多様な社会になるよね。

三点目は、神奈川の人口減少社会は農山村の限界集落とは違うよね。結構、地域ごとにいろんな可能性があるんじゃない。

この研究は、今後、政策局の総合計画担当部署に引き継がれることになる。

## ●大学連携のもとでの政策研究

自治総合研究センターを政策研究・大学連携センターに再編する中で、政策研究の力点も当然変わることになる。

大学の知恵、地域の知的資源との連携が重視される。大学との応答関係の中で、自らの課題を発見・認識するところになる。

しかし、大学からの問題提起を受け止めるには、自ら内生条件への対応＝課題発見・政策開発がなされていることが前提になる。

神奈川県は、大学発・政策提案制度は、県内に所在する大学から、県政に関わる政策を提案してもらい、選ばれた提案について、大学と県が協働で事業を実施する制度である。

平成 21 年度であるが、震災の前に、事前復興計画の策定について、専修大学の矢根淳教授か

ら提案を受けた。残念なことに提案を受け止めることができず、最終審査にすら残らなかった。

今回の地域レジリエンスの研究は、その教訓を生かし、大学との応答関係の中で進めたものである。

3.11 のあと、横浜国立大学地域実践教育研究センターではプロジェクトを立ち上げ、専門的知見に市民や行政の意見を取り込み、「災害を乗り越える地域づくり」という報告書をまとめた。<sup>註9)</sup>

この報告書の中でレジリエンスという概念も有効性が指摘されている。

地域レジリエンスの研究は、その指摘を踏まえての研究である。研究の過程で、大矢根教授や横浜国立大学の佐土原聡教授らをパネリストにシンポジウムを開催した。その記録は今回の研究報告にあわせて、本誌（4号②）に収録してある。

また、横浜国立大学地域実践教育研究センターから「県民総力戦で創る事前復興計画」と題する政策が提案され、平成 25 年度から実施する事になっている。

「今後の人口減少社会における政策のあり方」については、本県の政策局総合政策部総合政策課が慶応義塾大学の大江守之研究室と継続的に行ってきた神奈川県人口推計に関する研究に政策研究・大学連携センターの職員が参加する中で、現地調査の部分をまとめたものである。

論点については、大江守之教授や研究室の方々に負うところが大きい。

政策研究・大学連携センターでは、様々な機会に大学の研究機能だけではなく、教育機能との連携することで、連携の強化を図りたいと訴えてきたが、政策研究にあたっては、少しずつ、教育機能との組織的な連携が実現しつつある。

## ●外発的な動機の内発的な動機への深化

政策研究・大学連携センターでは、小池治横浜国立大学大学院教授、牛山久仁彦明治大学教授、金安岩男慶応義塾大学名誉教授の3人の方々に研究についてのアドバイザーを委嘱している。

研究テーマを練り上げる過程や研究の中間報告の際にアドバイスをいただいている。

毎回指摘されるのは、外発的な動機の内発的な動機への深化の必要性である。

研究テーマは、庁内の部局や最高経営層から、提起される。部局として、最高経営層として、研究に期待するものがある。

その期待や問いかけに対して、もう一度、自ら問い直し、自らの問いにしていけるプロセスが必要なのである。<sup>註 10</sup> この問いかけをしないのであれば、(=依頼どおりの報告をただまとめ上げるだけならば) 外部に発注すればいい。

内発的な動機への深化のためには、確固とした意思、執念が必要である。執念は内部の機関だからこそ持つことができる。

今回の長期的視野に立った行財政運営の研究にあたって、かなりの時間を内発的な動機への深化に割いている。

「広域自治体のコミュニティ政策」の研究は、部局から自殺対策や高齢者標準社会の実現といった課題が提起されたことが端緒だった。2年越しの研究だが、1年は内発的な動機への深化に費やしている。

6つの研究が全体として、「広域自治体の役割と経営」という課題に応えるものになっているのは、小池治教授、牛山久仁彦教授、金安岩男名誉教授のご指導によるものである。

執念という意味では、(公財)後藤・安田記念東京都市研究所の中寫いづみ企画調査室主幹に言及しないわけにはいかない。

中寫主幹には、政策研究・大学連携センターの非常勤顧問を委嘱し、設立当初から指導をいただいている。顧問としてのアドバイスだけでなく、研究論文の執筆や機関誌の編集など八面六臂で活躍いただいた。当初の2年の約束も過ぎていた。研究の区切りもつき、機関誌の形も固まってきたということで、今回、職を辞されることになった。

中寫顧問の執念の指導に感謝しなければならない。

註 1)長洲一二「80年代の課題は“地方の時代—行財政改革は地方主導で—」季刊自治体学研究 vol.4 1980年

註 2)長洲一二前掲 p.4, 伊藤修一郎「実は、社会が求める新たな政策課題への対応は、自治体によって開始された例が多い。思いつく順に例を拾い上げるだけでも、高度成長期の公害対策や福祉政策を初めてとして、近年の公共事業見直しや行政評価、まちづくりやディーゼル公害規制など、枚挙に暇がない。』『自治体政策過程の動態』慶応大学出版会 2002年 p.1

註 3)伊藤修一郎前掲 pp.18-32

註 4)神奈川県自治総合研究センター「国際化に対応した地域のあり方」検討チーム(田辺純夫、加藤勝彦、川上栄司、樋口雄一、三宅裕子、山崎崇、浅沼知行)『神奈川の韓国・朝鮮人』1983年 公人社 1984年

註 5)山本満「論壇時評 自治体現場からの提言—地域社会の国際化 消費社会の断片を輸出」『朝日新聞』1984年1月30日 論壇時評では、実務の現場からの発言として、『神奈川の韓国・朝鮮人』と小泉光雅「私たち自身の内在的批判を」『アジアの開発と民衆』日本 YMCA 同盟出版 1983 が紹介されている。

註 6)林秀明「政策人材の育成と職員研修所の役割」『NEWSLETTER 自治体学会』2004.11 No.110 当時は仕事を着実にこなす「公務員」よりも、問題を創り出す「問題児」の育成こそが課題であったとしている。そのことは、神奈川県公務員研修所『公務員研修所改善検討結果報告書』1979 に見ることができる。以下、報告書を抄録する。

「80年代は変化の時代であるといわれ、県政を取り巻く環境は大きく揺れ動いている。このことは、行政運営において現在の県行政諸事業をいかに処理するか(問題処理)と同時に、今後何をなすべきか(問題設定)が重要なテーマとなっている。」

「「地方の時代」を実現する過程においては、次の二つの要因が重要である。

ア 自治体職員の質 (略) 先見性と企画力に富んだ質の高い政策展開をなしうる人材が今後ますます重要となる。そのような人材を育成するための職員研修の充実が必要である。

---

イ 自治体行政の質 自治体行政の質は、地域の現実的な実態の認識と地域自律の理論に裏打ちされた政策形成によって確保される。そのためには多角度からの現状分析、政策形成のための調査研究がさらに重視され、蓄積されねばならない。」(『公務研修所改善検討結果報告書』)

1980年に公務研修所は自治総合研究センターに改組され、研究活動に一層の重点をおくことになるが、同時に研修体系も、組織運営を主眼とした階層別研修の体系から、「神奈川問題」への取組みをテーマにした課題研修の体系へと転換することになる。

註7) 横浜市職員研修所の藤田譲治は、『調査季報』81号横浜市都市科学研究室1984.3の「新書紹介」欄で「神奈川の建国・朝鮮人」を取り上げ、「研究チームのメンバーには本市職員も参加している。研修という観点から考えても、職員の主体的な研究が結果として政策形成に寄与することになれば、行政とこれを享受する市民にとって何よりの収穫ではなかろうか。」と述べている。

註8) 石田晴美『地方自治体会計改革論』森山書店2006 第2章 固定資産会計 で、歴史的資産に関する会計規定について、諸外国の例を検討している。自治体に特異なこの資産について、貸借対照表に計上しない国や地方政府の会計規定もあるが、石田は計上すべきであること、計上したうえで必要な注記を行うことを主張している。

注記という作業は、公的部門の特殊性を認識するうえで大切な有効な作業である。

註9) 志村真紀「「災害を乗り越える地域づくり」に向けて」『政策研究・大学連携ジャーナル』第3号2012.9 政策研究・大学連携センター

註10) 伊藤修一郎「政策研究をどう進めるか『県の政策研究機能強化のための外部機関との連携についての研究』講評」『政策研究・大学連携ジャーナル』第3号2012.9 政策研究・大学連携センター 伊藤は、研究の手順として問いをたてることに、特に「なぜ」の問いをたてることの重要性を指摘している。

外発的な動機を内発的な動機に深化させる際にも「なぜ」は重要な問いかけとなる。