

自治体の政策研究と 大学連携

1 自治体の政策研究機能

自治体シンクタンクの転換点とも言われる現在、各地の自治体シンクタンクでも様々な模索が続いている。シンクタンク神奈川の政策研究アドバイザーの3氏に自治体の政策研究のあり方について論じていただく。

2 シンクタンク神奈川・平成22年度研究報告

子どもの安心のための政策研究

事業所における男女共同参画の推進状況に関する研究

地域における科学技術政策のあり方に関する研究

高齢社会における住環境研究

ローカル・デモクラシーに関する共同研究

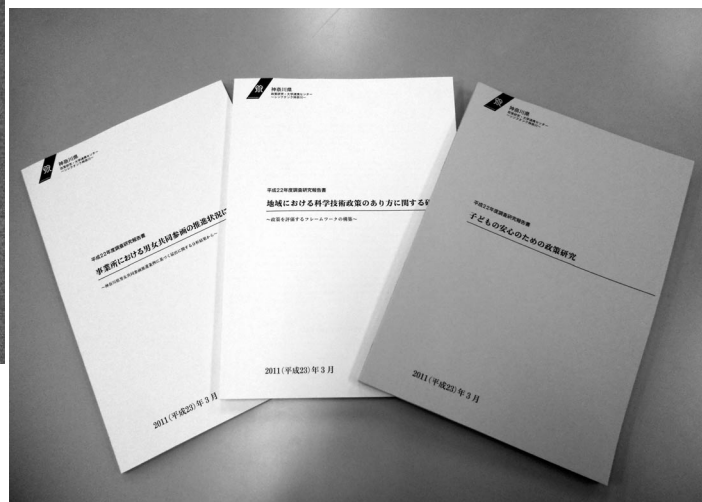
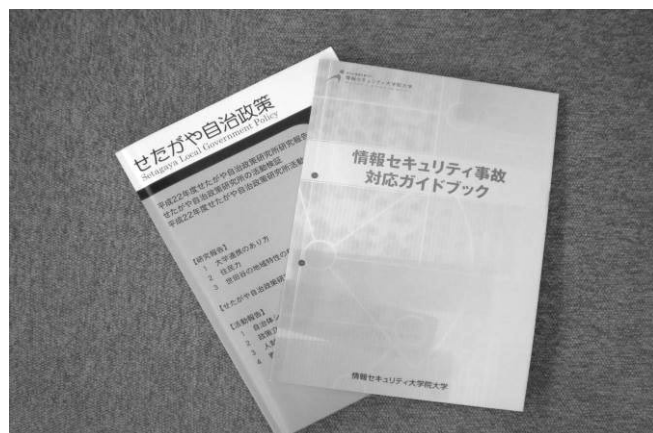
望ましい自治体監査機能のあり方についての研究

3 自治体と大学の連携

大学連携のあり方に関する研究＝せたがや自治政策研究所

情報セキュリティ事故対応ガイドブックの作成～大学発・政策提案制度を通じた県との連携による成果と課題

＝情報セキュリティ大学院大学



1 自治体の政策研究機能

自治体政策研究の意義と「シンクタンク神奈川」

牛山 久仁彦

明治大学政治経済学部教授

神奈川県政策研究・大学連携センター 政策研究アドバイザー



1. 地方分権と政策形成能力

地方分権改革は、住民に身近な行政は住民に身近な自治体が担うことを基本とし、自治地域における行政を自治体が自主的・総合的に広く担うことを求めることとなった。このことによって、自治体行政自らが地方政府としての役割を果たし、地域の公共サービスに責任をもってあたるのが不可欠となったといえる。同時に、このことは、自治体に対して、厳しい自己責任を問うこととなり、深刻な財政危機ともあいまって、計画的で目標管理の徹底された、効率的な行政経営が求められることになる。

これまでのように、中央政府が示す法令解釈に基づいて施策を実施し、参照型・照会型行政と揶揄されるような省庁への政策依存は、地域住民のニーズに十分応えられないばかりか、全国一律の政策実施による非効率な行政運営が、結果的に財政危機をもたらしてきた。それゆえに、分権改革は、地域住民のニーズに応える自治体政策の実施と、効率的で効果的な行政運営を可能にすることを自治体に求めることとなる。

こうした中、機関委任事務の廃止や三位一体改革が進められ、国と地方の関与のあり方などが法

定化された結果、自治体の自己決定権が拡大されたが、同時に、それを効率的・効果的に活用し、住民ニーズにみあった政策運営を行うためには、自治体のあり方そのものが問われることとなり、地方分権の「受け皿」整備が求められたのである。

したがって、分権改革によってもたらされた成果を基に、地域公共サービスの質を高める自治体行政の改革と自治体職員による、政策形成能力の拡大と、それに見合った政策指向の行政が求められる。それゆえ、自治体現場の課題としては、「自治を担うことへの責任」や「自治体に地方分権を引き受ける覚悟があるのか」という点が注目され、それらを視野に入れた政策の企画・立案や実施を行っていかねなければならないのである。そのためには、集権システムから脱却し、自治・分権型の機能的な組織運営を確立することができるかどうか問われており、あわせて、どれだけ住民本位の政策を企画・立案できるのかが重要な課題となっている。

そうした中、自治体間の能力格差は広がっており、力量のある自治体は、政策革新を進め、政策形成能力を向上させてきていると思われるが、一方、取り組みが遅れている自治体は、高度化し、多様化する住民のニーズに対応できなくなっているのではなから

うか。これからの自治体に必要なことは、みずからの責任において住民のニーズに応え、住民のための政策を企画・立案していくことであろう。

2. 政策法務の意味と自治体行政

こうした中、今日の自治体において「政策法務」の重要性が増してきているという。では、政策法務とはいかなるものであろうか。「政策法務」は、東京都の武蔵野市など、高度成長期の大都市部で、たくさんのマンションやビルが建ちならび、多くの住民が、日照権や環境破壊、コミュニティの変化に異議を申し立て、それらが大きな社会問題になる中で生まれてきたといわれている。これらは、都市問題と呼ばれたが、横浜市や川崎市といった大都市を抱える神奈川県にとっても人ごとではないどころか、まさに自らの問題として取り組まねばならない課題であった。建築基準法や都市計画法は守られているかもしれないが、現実には住民生活を圧迫するようなマンションの建設が、日照権の問題などを生じさせた。さらに、コミュニティの崩壊や変化という課題も表面化し、それに対して行政として何ができるかを考え、自治体は、いわゆる要綱行政により、これを規制していくこととなった。こうした自治体の自主的な試みが、多くの都市問題解決に向けた自治体政策刷新に影響を与えたのである。

こうした自治体現場の実践の中で、まさに政策法務という言葉が生まれたのであり、政策の企画立案・実施に至る過程の中で、政策を考え、実行するという発想が開花することとなった。そして、自治体職員が、国の法令解釈に追従するのではなく、自ら法令を解釈し、積極的に政策を実現していく、政策法務が重要性を増すこととなった。

政策法務の核心は、本当に意味のある政策を企画・立案するのであれば、住民の役に立つ、住民の側に立

った政策立案をしなければならない点であろう。高度成長のひずみが最大の被害をもたらしたものが公害問題であり、行政の対応の遅れ、あるいは対応がされないことによる被害の拡大について、これが行政の不作為として、司法によって指弾された点は、今日の行政のあり方にも大きく影響している。この行政の不作為が、近年、さらに厳しく指弾されることになり、埼玉県内自治体における女児プール死亡事件や、耐震偽装事件における、行政責任につながっていく。

政策という言葉は、例えば、広辞苑をひもとくと、「政治の方策」「政府・政党などの方策ないし施政の方針」と簡単に記され、その意味が薄釈されているが、分権・自治型の政策とは、住民のためにすべきこと、しなくてはいけないことの中身であり、自治体は、そういう意味での政策を企画・立案し、執行していかなくてはならないだろう。したがって、自治体政策を立案していく第一歩としては、まずもって住民のために何をなすべきかということを考えなくてはならないのである。しかし、その政策は、違法であったり、訴訟に敗れてしまうようなものであってはならず、また、国に対して、しっかりと法的正統性を主張し、論争に耐えうるものとして立案されなければならないのである。こうした点に留意することなく、政策法務は成り立たない。

3. 自治体における政策研究の課題

このように、自治体自らが政策を自主的に立案し、総合的に展開する必要を迫ったのが地方分権改革なのである。政策の不在が、イコール不作為ではないとしても、それによって住民の生活に不都合が生じたり、まして財産や生命の危険が生じるようなことになれば、自治体が負わねばならない責任は大きくなる。

しかし、単に「政策をつくらねばならない」といったところで、どのような政策が求められてお

り、それが、どのようなスキームで進められ、どのような成果を生み出していけるのかを簡単に知ることはできないであろう。政策分野は、福祉、教育、都市計画、環境など、きわめて多岐にわたっており、さらにはそれらが複合的に展開される場合もある。それらの政策分野に加え、政策を実現するための手段の有効性やそれを裏付ける財政や法制度などについての理解も不可欠であろう。

政策は総合化され、従来の縦割り行政や集権的なシステムでは、これに十分に対応することはできない。複雑化し、多くの課題を内包する現代社会のもとでは、より専門的で、多面的な政策課題への対応が求められているのであり、それに取り組むだけの体制の構築が求められているのである。

自治体職員には、そうした政策の立案と執行を担うことが求められ、現実には多くの政策立案に多くの役割を果たしている。もちろん、条例を議決し、政策の根拠を確定する役割は議会にあるが、行政ほどの組織や資源を保有してはおらず、実質的には自治体職員に政策立案の多くが依存している現状であろう。議会がこうした状況を変えていく必要があることはいうまでもないが、ここでは、現状で自治体職員が有している政策的対応への責任や課題についてのみ強調しておきたい。

しかし、現実には、職務に追われる職員が政策研究に没頭し、政策刷新に貢献する余地は少なくなってきたように思える。「街角の官僚制」といわれるように、現場職員の経験や対応が、政策を産み出し、創造する重要性が高まっているにもかかわらずである。こうした状況は、地方分権の下での政策をめぐる環境変化が生じているにもかかわらず、その自治体が、しっかりと政策に取り組むことを困難にさせているのである。

4. 「シンクタンク神奈川」の意義

そうした中、神奈川県に設置された「シンクタンク神奈川」（「神奈川県政策研究・大学連携センター」）は、本格的な政策研究とその実践に向けた取組みをサポートする機関として期待されている。このセンターを結節点として、職員が政策研究に取り組み、その中から実践的な政策立案とその実施に向き合うことは、これまでも先進自治体の名を欲しいままにしてきた神奈川県の面目躍如たるものがある。

しかし、一方で、こうした研究機関に課題があるのも事実であろう。今日、県内をはじめ、東京都内のいくつかの区でこうした研究センターが作られ、研究への取組みが始まっている。ただ、その多くで、速やかに課題への解決策が出せず、庁内から批判の目で見られるものも少なくない。また、研究センターで得た知見を活かした人事異動・配置がなされず、人材の育成・登用の面での課題をもつ自治体もみられる。ここで、これらを詳述する紙幅はないが、今後、解決すべき点も多い。

それにもかかわらず、こうした研究センターの意義を否定しても、その先に展望はない。分権時代には、自治体職員がそこで研究を深め、それをサポートし、共に研究に向き合う研究者が集う場が不可欠なのである。そして、そこでは、批判に応えるための時代状況に即応した、スピード感をもった政策研究も必要になろう。シンクタンク神奈川には、そうした期待が集まり、神奈川県の次のステージを創造する役割がある。