

論 説

自治体における初期政策研究の展開

—政策主体としての自治体の登場—

土 山 希美枝

はじめに

一 政策主体としての自治体の登場

- (一) 社会構造の変動と政策課題
- (二) 革新自治体の叢生と政策研究の始動

二 自治体職員の政策研究

- (一) 個別課題の手法と成果の共有としての政策研究
- (二) 研鑽、研修としての政策研究

三 自治体の政策研究体制

- (一) 自治体間連携による政策研究と研究機関
- (二) 自治体による政策研究組織
- (三) 自治体外部の政策研究センター

四 政策手法の伝播と更新

- (一) 情報公開条例の制定
- (二) 情報公開条例から情報公開法へ
- (三) 情報公開法から情報公開条例へ

五 政策研究環境の形成とそのひろがり

- (一) 労働組合系
- (二) 自治省・地方団体系
- (三) 自治体の政府化、政策主体としての機能の発現と政策研究
- (四) その後の政策研究

はじめに

地域課題にたいする政策主体としての自治体の役割は大きい。今日、ひとびとの暮らしを舞台としてうまれる無限の政策課題のうち、その社会にとって対策が必要不可欠な課題に、その社会を構成する市民の合意にもとづいて資源の信託を受けてとりくむことが政府の役割である。であれば、

市民生活に最も身近な政府である自治体の役割が重要であることは、補完性の原理にてらすまでもなく理解されよう。

その役割からみれば、自治体には政策主体としての能力向上が当然に求められる。そのなかでも、政策研究は課題解決に直結するものである。

日本において自治体が政策主体としてあらわれるのは、高度成長期を画期とする社会変動に応じたものであった。だが、近代化の歴史から戦後も国政府とは「上下・主従関係」にあり、通達など国行政のガイドラインに即した「法の執行」としての行政が展開されるなかでは、政策主体としての能力開発、政策研究は早くからその必要性に気づかれ展開されてきたわけでもない。

本稿では、政策研究の始動期を中心に、自治体での政策研究がどのようにとりくまれ、また政策研究についての認識がどのように広がってきたのか、あるいは、そのとりくみや広がりによどのような課題があるのかを論じる。

一 政策主体としての自治体の登場

(一) 社会構造の変動と政策課題

1947年、日本国憲法と地方自治法の施行により、自治体は地域自治における政治・行政機構としての位置をえた。しかし、制度上の位置づけが変われば、社会における実際の役割の変化が自動的にもたらされるわけではない。

明治維新に始まる日本の近代化は、絶対・無謬の国政府、ことに国会が翼賛機関であった大日本帝国憲法下では実際には絶対・無謬の国家官僚に集権し、国システムの構築と経済開発に注力がおかれてきた。戦前は「富国強兵」、戦後は「戦後復興」「経済成長」が国政の優先課題であり、道路・河川など産業基盤整備の重視は戦前また戦後も続き¹、市民生活の基

盤を支える政策・制度は脆弱であった。

一方、そうした政策・制度のなかでも、イエ・ムラという共同体が社会の強力な基盤構造をなしていた間には、社会保障、社会資本、社会保健は、個人の平等や公平を保障するものではなかったが、その共同体になられていた。一部の大都市中心部をのぞけば、国土の多くの地域では農業を、生活と結びついた慣習と伝統ある基盤産業としていた。だが、近代化がさらにすすみ、工業化と民主化が都市化を広範な現象としていくと、この状況は大きく変わる。それが高度成長期における社会構造の変動であった。

高度成長期における社会変動は、大規模な人口移動と産業構造の変動をともし、共同体の紐帯から個人とその日常を切り離した。移動してきたひとびとは若年層に偏り、根無し草から新住民となった。脆弱であった市民生活基盤のうえの急速な都市化による公共課題が「都市問題」²といわれ、またたくまに激化したのである。

市民生活に密着する公共課題は、地域それぞれの背景、特徴、個性をもち、政策・制度による解決が模索される。そこでは自治体はその最も近い政策主体となる。ここで、地域公共課題にとりくむ政策主体としての役割を本格的に自治体に求められる状況があらわれたのである。

(二) 革新自治体の叢生と政策研究の始動

自治体における政策開発は、したがって、地域の公共課題が、自治体による対応を求めるものとなってあらわれたこの時期に始まり、広範にひろがった。課題の解決をめざす手段としての政策の模索と、その主体としての自治体が求められることとなったのである。

しかし、たとえば公害問題の展開に象徴されるように、経済成長を至上の政策目標とすれば、直接に国富を増大させるわけではない政策対応は敬遠されるだけでなく、経済成長を阻害するものにたいする不作為さえ起こ

りうる。1968年『公害基本法』の経済調和条項は、その姿勢を端的に示している³。市民生活を社会保障、社会資本、社会保健で支えることは、ムダヅカイであり、せいぜい経済成長のご褒美であった。

このようななかで都市問題にとりくむことは、保守党といわれた政権政党である自民党の路線と相反するものであった。1963年の地方統一選を嚆矢に、地方自治や基本的人権の保障といった、地域課題にとりくみ市民生活を支える憲法上の規定を擁護し、経済成長よりも「市民生活再優先」を掲げ、都市問題の解決にとりくむことを公約とする首長が、革新政党つまり社会党また共産党の支持をえて当選しはじめた。「革新首長」を擁する「革新自治体」の叢生である⁴。

激化する都市問題、公害問題をはじめとする地域課題という「必要」が、政策主体としての自治体を登場させることとなった。だが、そうした「必要」に応える政策主体であることに、革新政党を母体とする首長であることは絶対条件ではない。たとえば、宅地の乱開発やまちなみの制御に効果のあった宅地開発要綱の手法を「団地等造成基準」という名で開発した1965年の川崎市⁵は、金刺不二太郎市政であり革新自治体ではなかった。

だが前述のように、当初、自治の主体として地域の政策課題にとりくむことは、激しい社会構造の変動のなかで、国の既存の政策・制度や経済成長との衝突をみることであった。1963年から年数次にわたる地方統一選挙で革新首長と革新自治体が叢生し⁶、それぞれに、また影響しあい地方自治の理念、政策手法の革新を進めたことには大きな意味があった。革新首長と革新自治体は、地域の政策課題にたいする政策主体であり政治・行政機構である自治体のすがたを、自治・分権という理念、参加・情報公開という基本方針とともに、地方自治のなかにあらわしていったといえる。その理念と基本方針は、本質的には保守政党の支持を受ける首長か革新政党の支持を受ける首長にかかわらず普遍性を持ちうるものであり、革新自治体がもたらした「革新」が、ひろく受け入れられていくにしたがい、

「革新政党の支持を受けた」首長は数としては減っていった。理念、基本方針は当然のものとなり、地域課題にたいし優れた政策・制度を開発する自治体は「先駆自治体」とよばれることとなる⁷。

今日からみれば、高度成長期の社会変動とは、「〈政策・制度のネットワーク〉を基盤として市民の生活が成り立つ」社会への変動であった。革新自治体はそのなかで、激化する地域の公共課題にとりくむ政策主体としての自治体の姿を、実際の政策開発とともに地方自治のなかに登場させた。課題解決をめざす手法の検討としての政策研究が必要となる状況があらわれたといえる。

自治体における政策研究を、地域の課題解決をめざす手法としての政策研究としてみれば、そのさすところは幅広い。ここでは、職員が（現在その課題に直面しているか否かにかかわらず、自治体職員として担当する）職務としての政策研究と、自治体という組織における政策研究体制について大別して検討したい。

二 自治体職員の政策研究

（一）個別課題の手法と成果の共有としての政策研究

革新自治体の多くは「都市問題」の解決と市民生活基盤の公共整備を掲げ、さまざまな限界はあったにせよ多様な先駆政策を展開した。この時期、先駆となった自治体で活躍した個性ある自治体職員も多い。こうした先駆政策は、特定の自治体における特定の個人の発想と努力としての固有の事例にとどまるとは限らない。開発された手法や成果を同様の悩みをもつ別の自治体の職員が、そこから学びないし模倣してその手法や成果を共有するかたちは、政策研究の原型、基本型ともいえよう。

前出の宅地開発要綱の例でも示したように、地域の課題解決を目指す手

法としての政策研究は、革新自治体でなければありえないわけではない。ただ、高度成長期の社会変動という、自治体の政策主体化を強く求められることとなる変化が、類似する政策課題を他地域に現出させたこと、「革新自治体」として政治的方向性を一定共有する自治体の集合が生まれたことで、高度成長期前後とくに1960年代は、自治体職員の政策研究にとって本格的な始動期と位置づけられる。

●担当者によるの他市事例研究

担当者として政策・制度による対応が求められる課題（ないし目標）にあたったとき、同様の課題をもち、またその課題にとりくむ他自治体があれば、その手法や成果を共有しようとすることは自然である。もっとも以前から、もっとも広範に、職務として当然におこなう政策研究のかたちであろう。

ただし、同様の手法が同様の効果をあげるとは限らず、先駆事例も実際には十分な効果をあげていないこともありえる。先駆例の手法や成果の共有には、それがみずからの自治体で有効であるための工夫や、それを応用してさらにすぐれた手法とする検討が不可欠である。

革新自治体間では、政策とその手法の伝播がはばひろく見られた。たとえば公害防止協定など、環境政策や参加や情報公開などにそれはめざましい。

また、「宅地開発要綱」は、宅地開発要綱じしんがひろく共有されていっただけでなく、当時の法制度では自治体が条例によって規制できない内容を、しかし課題解決のために行政指導によって目標に誘導する政策手法として、宅地開発規制にとどまらない「要綱行政」の展開につながった。

伊藤修一郎は、日常業務においても担当者が他市の情報収集を不断におこなっていることを指摘しつつ、とくに景観条例について政策参照として

政策の伝播をみた。そこでは、政策決定にあたって評価の高い先駆自治体や同規模の自治体の政策内容、形成過程などがさかんに検討されていることが示されている⁸。

●先駆例のない政策課題のための研究

先駆例がない政策課題や、応用の必要な部分が大きい課題では、新しい政策手法そのものの開発が必要になる。少数の担当者だけでなくグループやチームにより行われたり、外部の専門家を招いて検討を重ねたりすることも、高度成長期以降多様にみられるようになった政策研究のかたちである。たとえば東京都や神奈川県の情報公開条例の検討⁹などがあげられよう。自治体の政策をめぐる司法の場で議論がなされることもあった。先駆例がない独自政策やその手法は、国の政策・制度との関係や、財産権をはじめ私権に与える影響との関係を検討する政策研究が求められる。実際に訴訟も提起された。のちに日影規制となる日照権訴訟、また、自治体の敗訴に終わりながらも、都市計画をめぐる国法制度の問題点をあきらかにした武蔵野市水道給水停止事件¹⁰、補助ウラといわれた自治体過重負担問題をめぐる摂津訴訟¹¹などがあげられる。

(二) 研鑽、研修としての政策研究

●政策研究の機会としての集会

担当者としての自分自身や、みずからの自治体のなかでの研究にとどまらず、政策研究の機会としての集会や集団、ネットワークも高度成長期にひろがってきた。

・労働組合系の集会…自治労自治研集会、自治体学校

自治体職員としての研鑽の機会は、本稿のさす政策研究に限らず、比較的早くから存在していた。もっとも初期には、自治体職員の社会党系労働組合の全国組織である自治労（全日本自治団体労働組合）による「自治研

集会」が一九五七年から始まっている。ただし、個人が任意で参加する政策研究の機会というよりも、組合組織を基礎にした研究集会としての側面を強く持っていた¹²。また、のちに自治労から分離し日本自治体労働組合総連合となる共産党系グループも、1963年に自治体問題研究所、1964年から自治体学校を開催している。

・政策研究交流会議と自治体学会の創設

1984年に横浜市で開催された第一回政策研究交流会議は、その意味で、自治体職員が個人として任意で参加する政策研究の全国的な機会となった。この集会はまもなく自治体学会の発足につながり、1986年には横浜市で設立総会が開催された。「市民的視野に立ち地域に根ざした実践的な研究及び会員相互の交流をとoshi、地域ごとの研究活動を促進し、自治体の自律的政策形成を促し、もって自治体学の創造と地域自治の発展に寄与することを」¹³規約に掲げ、政策研究そのものを目的として組織された初めての全国規模の研究団体といえる。

自治体職員を中心に、市民、研究者、議員などによって構成され、会員数は近年減少傾向にあるものの1990年代には2千人をこえた。年1回、開催地自治体との連携のもと政策研究交流会議と自治体学会があわせて開催されるかたちをとっている（2011年のみ震災のため別）。

●研修における政策研究

・政策研修はだれのものか

これまで、政策研究機会を、自治体職員と職務とのかかわりで示してきた。担当者としての研究や職員としての自発的研鑽の機会がみられる一方、組織的人材育成である研修における政策研究は、当初、一般的には、重要視されていなかった。

日本における公務員研修の展開は、敗戦後の制度改革構想のなかにすでにあったといわれ¹⁴、国家公務員法をうけた人事院規則10-3では、「職員の（龍法 '13）45 - 4, 262（1292）

教育訓練給付」という表現で研修にふれており、一九六五年にはこの表現がすでに一般化していた「研修」という用語におきかわっている。

1981年に大幅改訂された人事院規則10-3では、「研修は、職員が現在就いている官職又は将来就くことが予想される官職の職務と責任の遂行に必要な知識・技能等を修得させるものでなくてはならない」から、「…官職の職務と責任の遂行に必要な知識・技能等を修得させ、その他その遂行に必要な職員の能力・資質等を向上させることを目的とする」ものとされた。

だが、その内容は必ずしも「政策」が対象となるものではなく、「職務遂行に必要な知識・技能等」を職階研修などで教える公務研修が主流であった。高度成長期の終わりごろになっても、政策をめぐる能力は、せいぜい管理職に求められるようになった程度であった。1982年、第五次「地方公務員研修の基本問題に関する研究結果の報告」では、「管理者層についてだけ職務遂行能力よりも政策形成能力、管理者研修については政策課題研修を拡げろ、と言われた」¹⁵とされる。また、森啓は、従来の研修が「「公務」なる観念を前提にして、いかに効率よく「事務」をすすめるか、そのために「組織」と「人事」をいかに管理するかというもの」であったこと、「政策」をめぐる能力が自治体職員のものと位置づけられてこなかったことを示している¹⁶。

だが、自治体研修における政策研究は、自治体の政策主体としての重要性が認識されるにともない、ひろがりを見せる。自主研究グループや、都道府県レベルの研修所における自治体職員むけ政策研究研修などが、1980年前後からしだいに行われるようになった。

・自主研究グループ

自治体職員の職場内、また近隣の自治体と連携しての自主研究グループの形成は、1970年代後半から「急速に結成され、根づき始めた」¹⁷といわ

れる。

前述の1981年改訂人事院規則10-3では、「各省各庁の長は、研修の計画を立て、実施するにあたっては、研修の効果を高めるために、職員の自己啓発の意欲を発揮させるように配慮しなければならない」とし、その運用についての通知で「各省各庁の長は…のほか、職員の勤務時間以外の時間に職員の自主的参加を得る方法により、通信による研修その他の研修（職員の自己啓発の活動への援助で、各省各庁の長が研修として取り扱うことが適当と認めるものを含む。）を行うことができる」つまり、自主研究グループ活動を研修の一環として認めることを可能とした。

こうした自主研究グループは職員研修の一環として位置づけられたこともあってひろがり、研修担当と自主研究グループに属する職員を中心に構成された自治体活性化研究会が1983年に組織されている。同団体の調査によれば、当時、約600グループが活動していたという¹⁸。

・自治体外部の研修機関

旧自治省が設置した自治大学校は、自治体の外部にある最も古い研修機関である。1950年に制定された『地方公務員法』39条では「職員には、その勤務能率の発揮及び増進のために、研修を受ける機会が与えられなければならない」とされ、これに応じて1953年『自治大学校設置法』が制定され、「地方公務員の資質を向上し、勤務能率の発揮及び増進を図り、もって地方公共団体の行政の民主的且つ能率的な運営を期するため、地方公務員に対する高度の研修を行う機関」として自治大学校がおかれた。

だが、その研修体系で、政策研究や政策形成研修が展開されるのは、後になってからであった。1980年代に入っても、公共政策系の科目があるのは県の課長補佐や係長級（第一部）で、市町村の係長以上級（第二部）にはそうした科目が含まれておらず、また、「課題研究」という科目が出てくるのは県の課長、市町村の助役、収入役、部長級（第三部）の体系だっ

たという¹⁹。こうした体系は、言い換えれば自治体職員にどのような能力が求められると考えているかであり、政策主体としての自治体にたいする認識がどのようなものであったかを示しているといえる。

1987年には、全国市長会などが中心になって、全国市町村職員中央研修所（通称「市町村アカデミー」、略称「JAMP」）が設置されるが、そのカリキュラム試案においても、市町村の部課長、収入役、助役研修対象の研修では「政策課題研修」がおかれるが、市町村の係長、課長補佐、課長を対象にした研修では「行政課題研修」となるなど、「政策」が「職階の高い」層になって必要とされとの認識だったことが指摘されている²⁰。

三 自治体の政策研究体制

これまで、職員の職務遂行という実務の必要としての政策研究は、自治体のなかでは研修として、自治体の外では自己研鑽として、その機会をひろげていく展開をみてきた。一方、自治体も、組織として政策研究とその機関を整備する動きがあった。個別の自治体の研究機関だけでなく、横断的に自治体の政策研究を支える機関も生まれてくることになる。

（一）自治体間連携による政策研究と研究機関

自治体間の協力による政策研究も、革新自治体の叢生期より展開された。都市問題や市民生活の公共整備を課題として当選したということだけでなく、多くの革新首長が、とくにその初期には自治体議会の保守系議員と緊張ないし対立関係にあるなか、革新首長どうしのつながりは政治的にも政策開発という意味でも重要であった。革新自治体間の政策研究は、全国革新市長会に代表される革新自治体組織のひろがりもあって、個別課題から自治制度のありかたの提言まで多様にみられる²¹。

また、たとえば環境政策では、横浜市、川崎市は都市化が急速に進みな

がら、その諸症状に悩んできた自治体であった。ことに、大気汚染については、京浜工業地帯を構成する自治体として、課題状況を共有するところが多かった。1973年には両市と県で東京湾汚染総合調査をおこない、1975年には東京湾岸自治体公害対策会議、多摩川流域環境保全対策連絡会議を開き、1976年には公害保健センターの共同建設に合意している。実施にはいたらなかったが、1976年の首都圏革新首長懇談会では環境アセスメント制度の共同研究を確認し、実現にはいたらなかったが、当時の川崎市長である伊藤三郎は環境アセスメント条例の共同提案を模索していたという²²。

・地方自治センター

地方自治センターは、1965年に、東日本革新市長会議の発意により開設された。先んじて1964年に革新市長会が、その前年には広報連絡会議が立ち上がるなど、革新自治体間の連携を模索する動きが続いていたが、革新自治体間の研究センターとして設置されたのがこのセンターである。「地方自治に関する総合的な調査、研究を通して、民主主義の基礎である地方自治を守り、発展させることに寄与する」ことを目的に、自治体間の連帯をはかる組織とされ、自治体の先駆政策や動向などをひろく扱った機関誌『地方自治通信』が1980年代末まで発行された²³。

(二) 自治体による政策研究組織

●神奈川県自治総合研究センター

都道府県や政令指定都市などでは、1980年代に入り、内部に、政策研究組織を置く例もみられはじめた。

こうした組織は研修部局を拡充しておかれることが多かったが、その先駆例が革新自治体であった神奈川県がおいた神奈川県自治総合研究センターである。

センターの成立は、1975年に神奈川県知事に当選した長洲一二の主導に
(龍法 '13) 45 - 4, 266 (1296)

よる。長洲は革新首長であり、「地方の時代」を掲げ、革新自治体の潮流の後半で主導的な役割を果たした首長であった。長洲は当時、県職員研修を実施していた公務研修所の従来からの役割である「職員づくり」に、「政策形成の基盤づくり」を加え、1977年「研究部」を設置した²⁴。1979年の「公務研修所改善検討結果報告書」を受けて、1980年4月に公務研修所を自治総合研究センターと改編したのである。当時の運営基本要綱には、「県民と県政の課題を共有し、個性豊かな神奈川の未来を創造しうる人材の育成を図るとともに、地域社会神奈川が直面している諸問題について広く調査研究を行うことにより地域政策の形成に寄与し、もって地方自治の確立をめざす」ことを目的とするとある²⁵。

神奈川県自治総合研究センターはのちに自治体シンクタンクの先駆ともされ、大きな影響を与えた。センター自身は、研修機能と研究機能それぞれの充実・強化を図り、2010年に前者を職員キャリア開発支援センターとして、後者を政策研究・大学連携センター（シンクタンク神奈川）に機能を分割して再編されている。

●自治研究センター

また、県や大規模自治体など各自治体単位で自治労の組織に研究機能を持たせた、自治研究センターの設置が続いた。

（三）自治体外部の政策研究センター

自治体に政策課題への対応が求められ、政策主体としての自治体があらわれてくるにともない、直接その課題に面する職員や自治体による政策研究が行われてきたことをみた。しかしいわば当事者である個別の自治体、あるいは広域や自治体連携によるものではなく、自治体の外部に政策研究機関が作られる例、また、既存の自治体関係機構が政策研究機能を付加していく例も生まれた。

●都市センター

1959年には全国市長会および全国市有物件災害共済会によって日本都市センターが発足した。共同建設した日本都市センター会館の運営とともに、その収益による調査研究活動を設置目的とした同センターの研究活動を見ると、革新自治体が登場しはじめ、政策課題への自治体独自のとりくみが着目されるようになった1970年前後から活発になったとされ、自主調査研究や全国市長会との共同研究に加え、自治体からの委託研究もさかんになる²⁶。

●地方自治総合研究所（自治総研）

これまで自治労自治研また各自治体の自治研センターについてふれたが、1974年には、自治労により地方自治総合研究所（略称自治総研）が設立された²⁷。「地方自治に関する本格的な資料センターとなること」「地方自治に関する実証的、理論的研究の発展に寄与すること」「各専門領域の研究者の地方自治研究を通じた交流を促進すること」「本格的な地方自治研究者の養成機関となること」を目的として掲げる同センターは、地方自治分野の研究専門機関として運営されている。

●自治体問題研究所

1963年には、自治体労働組合の共産党系の研究機関として自治体問題研究所が設置された。東京にある全国研では「全国的な立場から、地域自治体問題の調査、研究、啓蒙活動」を、現在34カ所ある地域研究所は「主として、その地域における地域・自治体問題の調査、研究活動を」²⁸行うこととしている。

四 政策手法の伝播と更新

先駆政策には、自治体間の伝播にとどまらず、条例から国法へ伝播し、国法の整備をうけて未整備の自治体の条例制定や改正がひろがるものがある。その典型といえる情報公開条例について、その伝播と更新をみてみる。

(一) 情報公開条例の制定

自治体における政策研究、政策展開の成果が、自治体間という水平の移転にとどまらず、国の制度に及んだものとして、情報公開条例・情報公開法をあげることができる。

1970年代をつうじて、行政情報の公開にたいする要求が高まってきた。国政ではロッキード事件などの汚職事件もあって、情報の公開や透明化の必要がひろく語られ始めた。自治体においては、情報公開は市民参加とともに革新自治体が積極的にとりくんだ領域であった。都市問題や地域課題の激化に直面する市民の強い要請圧力のなか、状況の共有、決断の根拠、資源配分の理解を得るためにも、参加と情報公開は必須であった。当初は広報・広聴といわれたが、それは次第に、広範な情報を自治体側の任意公開ではなく、市民の「知る権利」とアカウンタビリティを保障する情報公開制度の制定につながっていった。

1982年に山形県金山町、1983年に神奈川県、埼玉県が情報公開条例を制定して以来、1998年4月1日で580団体が情報公開条例を制定するに至っていた。その水準に高低はあるが、当初は慎重であった「知る権利」の記載の有無、情報公開の請求権者や対象の範囲など、条例制定がひろがるなかで後続の自治体により拡充されていったことが指摘できる²⁹。1990年ごろから情報公開市民オンブズマンの活動やマスコミにこうした制度が活用され、自治体の支出や運営へのチェックとして機能していった。

(二) 情報公開条例から情報公開法へ

国政にたいしては、情報公開制度にたいする要求や提言は頻繁であったものの、動きは鈍かった。奥津茂樹によれば、参議院で与野党が逆転した1989年選挙において、情報公開法の制定を掲げた当時の連合参議院が議席を獲得、同年11月には公明党が情報公開法案を、自治体の情報公開条例を基礎に策定し、これは「自治体における一定の実績をふまえ国でも十分に実現可能な内容の法案」であったという³⁰。野党の共同提案が動いても、政府また総務省は消極的であったが、1992年、主要政策に情報公開法の制定をかかげた日本新党の参議院選挙での躍進もあり、1993年、当時の社会党、公明党、民社党、社民連、民革連、日本新党の六野党で行政情報法案が提出、のち細川護熙政権において現実化が見えることとなった。与党、また官僚機構のなかには消極的な勢力もあったが、さらに数年をかけて、1999年、初の情報公開条例制定から17年あと、国の情報公開法が成立したのである。

(三) 情報公開法から情報公開条例へ

本稿の対象時期をこえるが、自治体を後追う情報公開法の制定は、未制定の自治体と制定済み自治体の条例制定・改訂を誘発することになった。松下圭一が指摘した自治体→国→自治体という循環である³¹。

情報公開法制定時に約600あった自治体の情報公開条例の水準は幅広く、国の情報公開法の水準は、公開機関の公開についての任意性、組織共用文書の公開、公開文書の対象となる範囲とくにそのころ新しく注目されていた電磁的記録などについては、一般的な情報公開条例より高かったといわれる。他方、先駆自治体においては、法令では見送られた「知る権利」を明記する、公開範囲を保有するすべての文書とする、職員個人のメモも行政文書とする、行政情報だけでなく議会の情報を対象とする、出資団体や事務組合の文書も対象とする、会議公開制度をおくなど、高い水準の情報

公開がなされていた³²。

情報公開法の制定は、情報公開条例が未整備な自治体、国水準以下の情報公開条例を持つ自治体の改訂を促し、また、整備済みの自治体にも情報公開制度の拡充がひろがった。1999年にはすでにすべての都道府県で制定がすんでいたが、2000年には全国の自治体の43.2パーセント、2010年には市町村1750団体のうち2町1村を除いた1747団体、99.8%が制定済みであり、その1735団体が議会も対象としている。

五 政策研究環境の形成とそのひろがり

自治体における政策研究は、1960年代から1980年代にかけて、職員がその職務の一貫として実務で、また研修や自己研鑽としてとりくむことを基本型に、自治体内や自治体間での組織化、自治体から自立した研究機関の設立、研修機関の政策研究系研修の採用と機関の拡充など、政策研究環境がひろがってきた。

一方、そうしたひろがりには、いくつかの系統を確認することができる。その系統から前述の内容をいったん再編し、自治体における政策研究の系譜を検討したい。

(一) 労働組合系

ひとつには、労働組合、特に自治労系の労働組合のつながりがある。実務の成果や課題共有する機会として最も初期に始まった自治労自治研集会、労働組合を基礎に研究機能を付加して組織化された各自治体の自治研センター、自治労が政策研究機関としておいた自治総研などは労働組合系の政策研究環境といえる。また、自治体問題研究所や自治体学校も労働組合系といえる。革新自治体と革新政党、労働組合との関係は必ずしも蜜月が続くようなものではなかったが³³、社会構造の変動と政策主体としての

自治体の機能の発現にあたって、政策研究の広がり的一端を担っていたといえよう。

ただ、研究機関として自立性をもってきた自治総研（現在は公益財団法人）は別としても、労働組合活動としての側面が政策研究としての側面の前に押しだされ、その関係の課題を指摘する声もあった。たとえば、自主研究グループを支援する地方自治体活性化研究会からは、第五回自治研集会以来「地方自治を住民の手に」との目標を掲げ、「より強固な住民との提携、住民との共闘が求められている一方、自治体労働者としての要求と、自治体、その権利主体としての住民との考え方が対抗する関係となっている」ことを指摘し、「幅広い住民共闘に積極的にとりくむ行動の展開が求められているにも拘わらず、自治研活動が、組合運動の片手間になされ、活動家層も薄く、職場での活動も定着しえていない」との批判があったことが着目される³⁴。

（二）自治省・地方団体系

地方公務員の研修体系が早くから整備されたことはすでにふれたとおりである。旧自治省設置の自治大学校は1950年代から動き、全国市長会が中心になって作った都市センター、また市町村中央研修所、全国市町村国際文化研究所といった研修機関など、自治省・地方団体系の系統をみることができる。

ただ、本稿でも指摘したように、高度成長期にいたるまでその内容は公務研修や事務処理にかかわるものが中心であり、1970年代から都市センターにたいする政策研究の需要が高まったのちも、自治体職員の政策能力への必要性の理解、ひいては「政策主体としての自治体」への理解は1980年代でもここでは深くはなかったといえる。

(三) 自治体の政府化、政策主体としての機能の発現と政策研究

こうした政策研究の系統をみると、やはり、政策研究の「必要」を現出させた高度成長期の社会変動、地域課題の政策主体として登場した革新自治体のインパクトは大きかった。もちろん、革新自治体であることと地域課題の解決を模索する政策研究にとりくむこととは不可分ではない。だが、都市問題の激化への対応という地域の政策課題にとりくむ政策主体としての自治体の姿を、またそれを政治的にも大きな動きとして可視化させ、実際に先駆政策を進めたことが、その後の自治体による政策研究の道をひろげることになった。その意義は大きい。

革新自治体の「革新性」は、革新政党にかかるものではなく、自治体が、自治・分権という理念、参加・情報公開の基盤のもとに、市民生活をめぐる地域公共課題に政策によってとりくむ主体であること、いわば「自治体の政府化」を方向づけるものであった。そしてその方向性は1980年代には、その水準や権限の範囲に限界はあってもはばひろく受け入れられ、先駆となるとりくみが重ねられていく。そこではすでに、地域公共課題に政策によってとりくむことは、保守政党系の首長であっても、革新政党系の首長であってもなしえることであった。先駆政策を生み出す自治体は先駆自治体とよばれるようになるが、その先駆性はそれぞれの政策、施策・事業として評価される。個性ある首長がいるわけでもなく、政策自身が評価され、注目され、伝播がみられるのは、政策研究の実質的なひろがりの象徴ともいえる。

こうした変化のひとつの結実として、労働組合の系統でも、自治省・地方団体の系統でもない、個人の任意の参加による政策研究の機会が生まれ始める。全国自治体情報交流会議をへて一九八六年、自治体学会が生まれることになるが、そのメンバーは、自治体職員を核としつつ、政策研究を目的とする多様な主体によって構成されていたのである。

(四) その後の政策研究

本稿では1980年代までの自治体における政策研究を、その成立条件、研究の機会と機構からとらえ、系統を整理した。

1990年以降も自治体の政策研究は、地域課題解決のための政策主体としての自治体が求められるにしたがい増えていった。一方、そこには課題もある。本稿で検討した時期の研究組織・団体の多くは若手の新規メンバーの獲得を課題としている。自治体の職員研修ではなお政策研修の実施が課題とされている³⁵。職員研修における政策研究の位置づけは高まったものの、定数削減で受講が難しくなっていたり、財政難で研修自体が縮小したりしている。一方で、自治体の枠をこえた研究・実践グループの形成や、自治体シンクタンクの設置などの動きもある。

こうした動向が、研修の機会と組織・団体の時代ごとの更新であるのか、あるいはそこから別の動向を読むことができるか。そして、2000年分権改革から十数年、自治体における政策研究はどのように位置づけられ、展開されていくのか、今後あらためて整理したい。

本稿は、2011年度～2013年度科学研究費助成基盤研究（B）「わが国における政策分析と制作過程についての比較分析学的研究」（足立幸男関西大学教授代表）の成果の一部である。

- 1 1884年11月、東京都府知事芳川顕正が政府への「市区改正意見草案」上申でふれた「道路橋梁及び河川ハ本ナリ、水道家屋下水ハ下ナリ」の一節は、生活基盤整備にくらべ道路などの整備を公共事業で優先する「本末論」として指摘される。本間は、その解釈をめぐり方針としての優劣か技術上の前後かについて議論はあるものの、その後の事実として道路などに重点をおいた公共事業費の拡大があり、本末論は「政・官・財界の構造的癒着」の起源であると指摘する。本間義人『土木国家の思想』日本経済評論社、1996年、36頁、51頁～85頁。
- 2 「都市問題」が一般的な用語となってきたのは、1960年代半ばといえる。1965年には雑誌『エコノミスト』（毎日新聞社）5月～12月に連載をおこない、大きな反響をえた。なお、先んじて1962年には東京大学で都市問題の公開講座

- が行われ、『朝日新聞』の見出しでは1962年から1965年までは年1、2件であった用語が、1965年には同紙が特集を組んだこともあり29件に急増している（『朝日新聞データベース聞蔵』、見出し検索キー「都市問題」、2013年1月10日検索）。
- 3 1967年に制定された公害対策基本法では、「国民の健康を保護するとともに、生活環境を保全することを目的」とした第1条第1項に続き、「前項に規定する生活環境の保全については、経済の健全な発展との調和が図られるようにするものとする」第2項があった。環境政策によって経済成長が阻害されることへの警戒感と、環境政策にたいする一定の制約が示されたこの一文は「経済調和条項」と言われ、公害問題がさらに激しい争点となった1970年の公害対策基本法の全面改訂とともに削除された。
 - 4 土山希美枝「革新自治体と都市政策の展開」『高度成長期「都市政策」の政治過程』第5章、日本評論社、2007年、149-194頁。
 - 5 土山「川崎「先駆自治体」の歴史位置」打越綾子・内海麻利編『川崎市政の研究』敬文堂、2006年。53-57頁。なお、「宅地開発要綱」の名称を初めて用いたのは、1967年の兵庫県川西市である。
 - 6 革新自治体のうち革新市長数は、地方自治センターの調べによれば、1963年84→1967年92→1971年114→1975年122→1979年103と推移している。1965年4月の全国の市の数は560、1975年4月は643。全国の市の約2割が革新自治体だったことになる。全国革新市長会・地方自治センター編『資料・革新自治体』549-558頁、日本評論社、1990年。
 - 7 前掲、土山『高度成長期「都市政策」の政治過程』、179-83頁。
 - 8 伊藤修一郎「相互参照の実態：どこがどこを参照するのか」『自治体発の政策革新』第7章、木鐸社、2006年、173-193頁。
 - 9 「情報公開制度に関する調査研究報告書」地方自治センター資料編集委員会『資料・革新自治体（続）』日本評論社、1998年、269-275頁所収。日本で初めて情報公開
 - 10 代表的な資料として、武蔵野百年史編さん室『要綱行政が生んだ日照権一宅地開発等に関する指導要綱の記録』ぎょうせい、1997年。
 - 11 高裁判決について、井上一成『摂津訴訟と地方自治の復権—超過負担の解消で地方自治を住民の手に』、1975年。「特集 摂津訴訟」『ジュリスト』、ぎょうせい、1977年3月1日号（No.632）。
 - 12 自治労自治研のありかたについては、たとえば、労働組合活動としての自治労自治研集会のありかたについて、超過負担訴訟などでの一定の成果を認めながらも、自治をめぐる住民との連携より労働組合活動としての立ち位置を重視していること、自治研全国集会でも分科会が巨大化し、分科会としての機能を十分に果たしていないことが指摘されている。地方自治体活性化研究会『自主研究実践ハンドブック』総合労働研究所、1985年、368-369頁。
 - 13 自治体学会規約第2条。
 - 14 西尾勝・松下圭一「対談 公務研修から自治の研究へ 「研修」神話の解体

- と再編』『地方自治通信』1987年1月号（地方自治センター編『自治体革新の政策と構想「地方自治通信」総集編』下巻、公人社、1989年所収、270-272頁。西尾は敗戦直後の制度改革構想の中で「研修制度」が「考課表制度」と一緒に新しい人事管理の制度改革構想として提言され、論じられるようになったことを指摘している。
- 15 同前、279-280頁。
- 16 森啓『自治体の政策研究』公人の友社、1992年、53頁。森啓『自治体学の20年・自治体学会設立の経緯』公人の友社、2006年、56頁。同書では、森は自身が関わった政策研究交流会議の企画において「地方公共団体が政策とい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ということにもなるし」と言われたことを回想している。同前、60頁。
- 17 地方自治体活性化研究会『自主研究実践ハンドブック』総合労働研究所、1985年、322頁。ただし原文は「昭和50年代末から昭和50年にかけて」と表記している。
- 18 同前、第6章「自主研グループ総覧590」。地方自治体活性化研究会が把握する590グループが紹介されている。
- 19 前掲、西尾・松下『自治体革新の政策と構想「地方自治通信」総集編』下巻所収、279-280頁
- 20 同前、280頁。
- 21 たとえば日本の革新自治体の自治体改革と欧州のそれを比較、調査、課題研究を目的とした「ヨーロッパ革新自治体調査」（革新市長会議、1968年）、保育所費用など超過負担金問題についての調査（1973年）、大都市圏革新自治体による自動車排出ガス規制問題調査（1974年）、行財政制度にかんする提言（「地方自治確立のための地方行財政改革への提言」全国革新市長会、1978年など）など。前掲、『資料・革新自治体』168-186頁所収。
- 22 伊藤三郎『ノミとカナヅチ 人間都市づくりの10年』第一法規、1982年、151頁。
- 23 「地方自治センター設立趣意書」および「地方自治センター規約」、前掲『資料・革新自治体』70-71頁所収。『地方自治通信』については、前掲、地方自治センター編『自治体革新の政策と構想「地方自治通信」総集編』。
- 24 神奈川県自治総合研究センター『地方自治体における政策研究のあゆみと今後の展望～神奈川における自治体シンクタンクを事例として～』平成19・20年度独自研究報告書、58頁。
- 25 「自治総合研究センター運営基本要綱」1980年8月1日施行。引用は同前、50頁。
- 26 日本都市センター編『日本都市センター その15年の歩み』1976年。
- 27 「自治総研とは」地方自治総合研究所ホームページ、<http://www1.ubc.ne.jp/~jichisoken/about/about1.htm>、2013年1月10日 採集確認。同団体は、1995年12月に社団法人、2010年3月公益財団法人となっている。

- 28 全国の自治体問題研究所ネットワーク『自治体問題研究所ホームページ』
<http://www.jichiken.jp/about/network>、2013年1月10日最終確認。
- 29 情報公開の請求権者を最初に「何人も」としたのは、「知る権利」をその前文に明記した川崎市（1984年10月施行）であり、それまでは居住者、通勤通学者など域内で活動する個人や法人に対象を限ったものが多かった。また、対象となる文書も、磁気テープなど電磁的記録を含んだり「一切の記録」としたり（大分県旧緒方町、旧3重町）する自治体があった。山本順1「情報公開請求権者と対象情報」堤口康博編『地方自治体における情報公開の原状と課題 全国・条例実施20自治体の意識調査に基づいて』早稲田大学現代政治経済研究所研究叢書4、早稲田大学政治経済研究所、1989年。また、20自治体を調査した1989年の調査では、対象機関に議会を入れているのは9団体に限られていたが、2002年のサンプル調査では50市町村中の39市町、78%にのぼっている。同調査ではまた、「知る権利」が50市町村中の23団体46%で規定されていることも指摘している。松尾直『市町村における情報公開条例の比較研究』徳山大学総合経済研究所モノグラフ5、徳山総合経済研究所、2002年、24-25頁、28-29頁。
- 30 奥津茂樹『情報公開条例の論点』ぎょうせい、1999年、15頁。
- 31 松下圭一『都市型社会の自治』1987年、日本評論社、26頁。
- 32 たとえば前掲の川崎市では、1984年の施行時に「知る権利」の明記、請求権者を「何人も」とするほかにも、公営企業や人事委員会の文書も対象にしていた。1983年施行の大分県旧緒方町、旧3重町（現豊後大野市）では、公開対象の文書を、「磁気テープ」（電磁的記録）にとどまらず「一切の文書」としていた。前掲、山本『地方自治体における情報公開の原状と課題 全国・条例実施20自治体の意識調査に基づいて』、70頁、80頁。
- 33 革新首長が、地域課題に対応する政策主体として、「自治体の政府化」に対応する「地方自治の革新」をすすめるなかで、革新政党が地方自治における革新首長のこうした意義を十分理解していないことや、「革新政党の首長」であることを求めることなどが、当時からも問題となっていた。前掲、土山『高度成長期「都市政策」の政治過程』149-194頁。
- 34 前掲、地方自治活性化研究会、368-369頁。
- 35 龍谷大学地域人材・公共人材政策開発オープンリサーチセンター（現 地域公共人材・政策開発リサーチセンター）の2004年の調査によれば、研修所において「今後専門性ある職員に必要とされる能力」について、政策法務や新しい知識・理論の吸収など、政策研究にかかわる能力があげられている一方で、現在提供している研修はそうした能力をあまり対象にしていないことが示されている。土山『地域人材を育てる自治体研修改革』公人の友社、2005年、13-21頁。