

第 1 号
1996 November no.1

政策情報

Review of public policy, KAWASAKI CITY

かわさき

特集 なぜいま政策情報誌か

分権改革と政策・制度開発

松下圭一

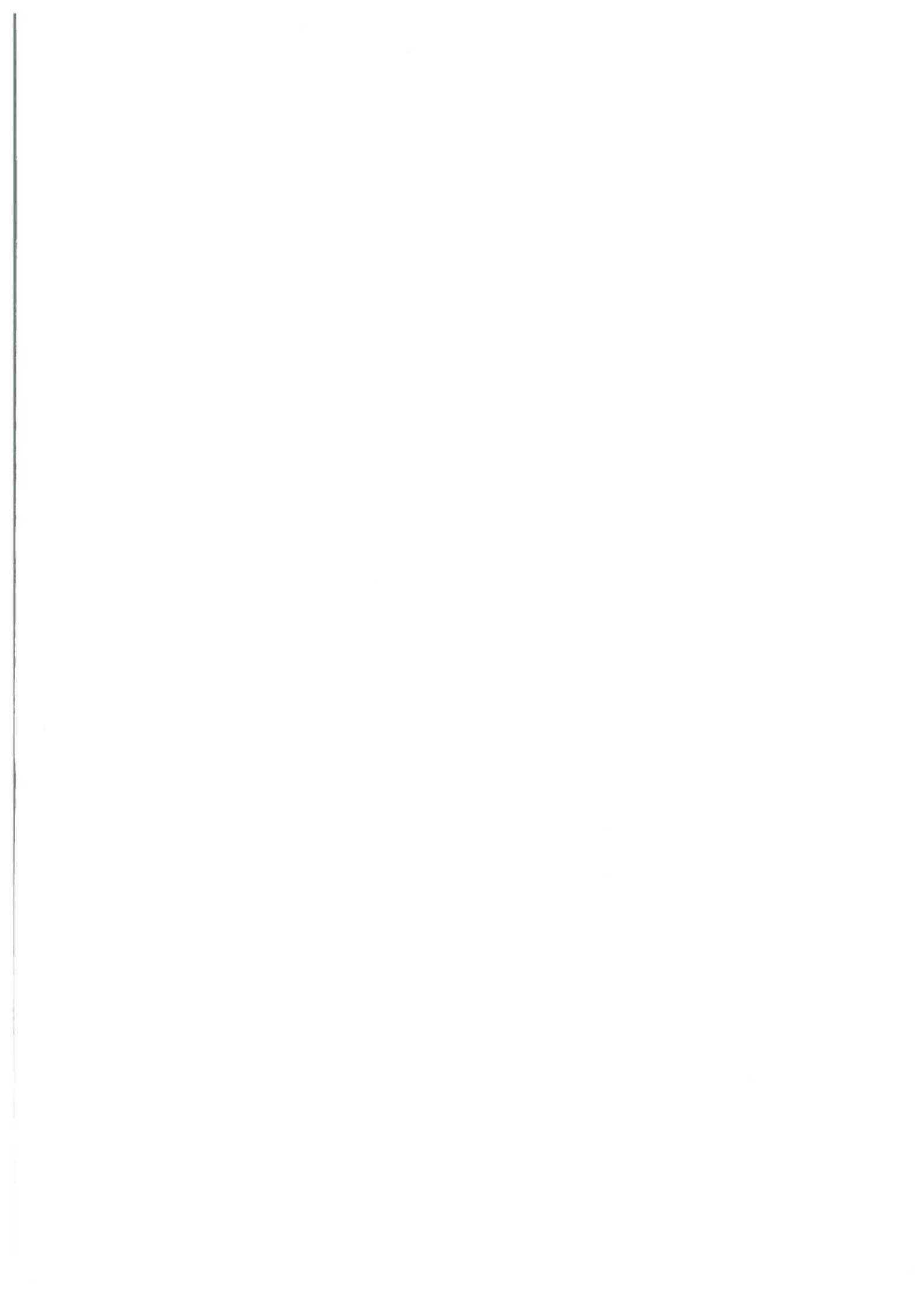
市民と職員のひろば・座談会

政策情報誌の必要性と意義

～先行自治体から

政策形成能力の向上をめざして

～本市の試み



創刊にあたつて

川崎市長 高橋 清

いま日本は、成熟社会にいたり、政治・経済・文化、そして環境、福祉、まちづくりなど、さまざまな領域で、おおきな転換の時期＝海図なき時代をむかえています。

現在、地域住民、自治体の「自己決定権」をキー・ワードに分権改革が推進されていますが、この改革は、こうした海図なき時代を乗り切るための「わが国の政治・行政の基本構造を大本から変革する、明治維新、戦後改革につぐ大事業」と言えます。

分権改革が具体化してくれば、自治体の政策力量が厳しく問われてきます。また、自治体職員の意識や職場も、今まで以上に、市民との“開かれた関係”構築が求められてくると思います。

こうした時期にあたり、職員の政策形成能力のもう一段の飛躍をめざして、『政策情報かわさき』の発刊をこころみました。

私は、自治体職員の役割とは、何よりも地域社会を豊かな人間社会にするために、新しい価値を生みだす「水先案内人」であると考えます。また、自

治体職員は、そこにこそ誇りをもつべきでしよう。

しかし、価値変動のはげしい今日の海図なき転換の時代には、既存の知識やシステムが将来にわたって有効であるかどうかは、必ずしも保証されではいません。

学問の世界に「学際」という言葉があります。私流に解釈すれば、これは、専門・細分化すぎた専門的知への危機意識から発せられたものであり、学問相互の「共通の言葉」をさぐりながら、あらためて人間的知とはなにかを考え、それぞれの専門領域の存在意義を確かめようとする動きであるように思われます。

学問の世界と行政の仕事を同一視するわけにはいきませんが、自治体職員はつねに、新しい人間的価値の創造の最前線に立っているとすれば、この学問の世界の危機感は、私たちの危機感でもなければなりません。

海図なき分権時代の政策力量とは、このように同じ目線でものを見、考える、自由で創意にみちたネットワークが、職員相互に、また市民と職員の間で生き生きと息づくなかから生まれてくるものと確信します。

この雑誌が、そうした人々を結びつける場となり、新しい人間的価値の創造にチャレンジする“ひろば”になることをおおいに期待したいと思います。

然です。しかし、そこで現場性とは、役所の内部にだけ通用する、細分化、専門化された現場性であつてはならぬでしよう。つねに、地域を生きる市民の目から見た仕事のあり方や行政の存在意義や評価を含んだ「現場性」でなければなりません。

創刊にあたって ①

川崎市長 高橋 清

特集 なぜいま政策情報誌か

論説

分権改革と政策・制度開発

—政策情報誌の役割はなにか ⑥

法政大学教授 松下圭一

□

座談会 市民とのパートナーシップを築くために

—本誌に何を期待するか ⑪

〈出席者〉 飯田和子(川崎・ごみを考える市民連絡会代表) 折井 徹(川崎都市景観協議会幹事長)
千葉昭治(かわさき市民フロンティア副会長) 三沢昌子(宮前区づくりプラン策定委員会
報告・曾禰純一郎(企画財政局企画室副主幹) 司会・峰岸是雄(企画財政局都市政策研究室長)

市民と職員のひろば

『政策情報かわさき』の役割について —座談会を聞いて ⑫

企画財政局企画室長 君嶋武胤



政策情報誌の必要性と意義 —先行自治体から

「都市政策」の刊行の意図について —神戸市職員の政策能力向上との関係 ⑬

—都市政策 ⑭ 編集者・甲南大学経済学部教授 高寄昇三

東京都職員研修所における政策能力向上のための試みについて

—政策情報誌の位置づけを中心として ⑯ 東京都職員研修所調査研究室長 小山利夫

「地方主権」と政策情報誌の役割 ⑰

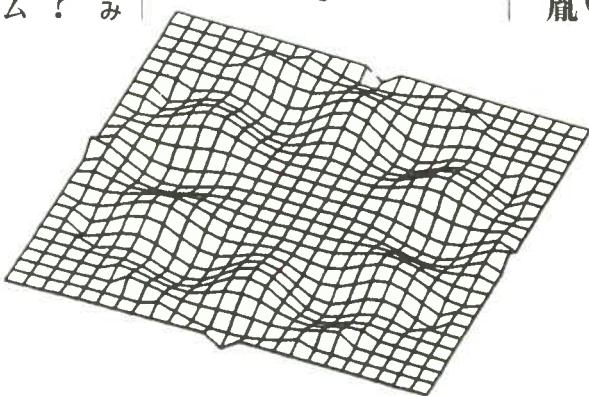
横浜市企画局政策部調査課長 南 学

政策形成能力の向上をめざして —本市の試み

分権化されて自治体の仕事の中身はどう変わる? ⑲

平成八年度政策課題研究のねらい ⑳

政策課題研究 Aチーム



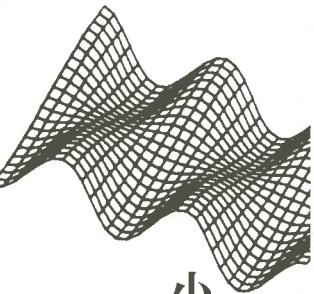
小さなまちづくりの手法開発～成功・失敗事例を手がかりに

平成八年度政策課題研究のねらい ③

政策課題研究Bチーム

自治体の政策研修の動向と本市の取り組み状況 ④

監修研究所副主幹 杉島洋子



行政課題報告

「川崎市ものづくり機能空洞化対策研究会報告書」から ③

企画財政局企画室主任 伊藤和良

第2次中期計画の策定と計画進行管理・評価システムについて ④

企画財政局企画室 岡田 実

行政システム転換の取り組みと今後の課題 ④

総務局行政システム推進室 五十嵐 薫

ジャーナリストの目

「民意」について ①

読売新聞社川崎支局 前田恭二

研究者の目

『政策情報かわさき』に望むこと ②

企画財政局企画室専門調査員、早稲田大学大学院 饗庭 伸

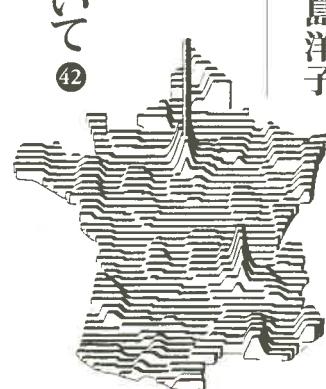
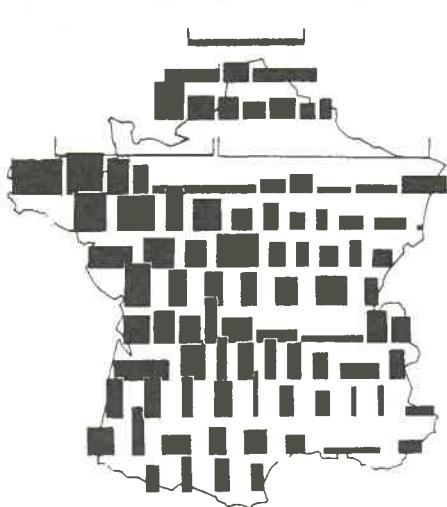
冊の本

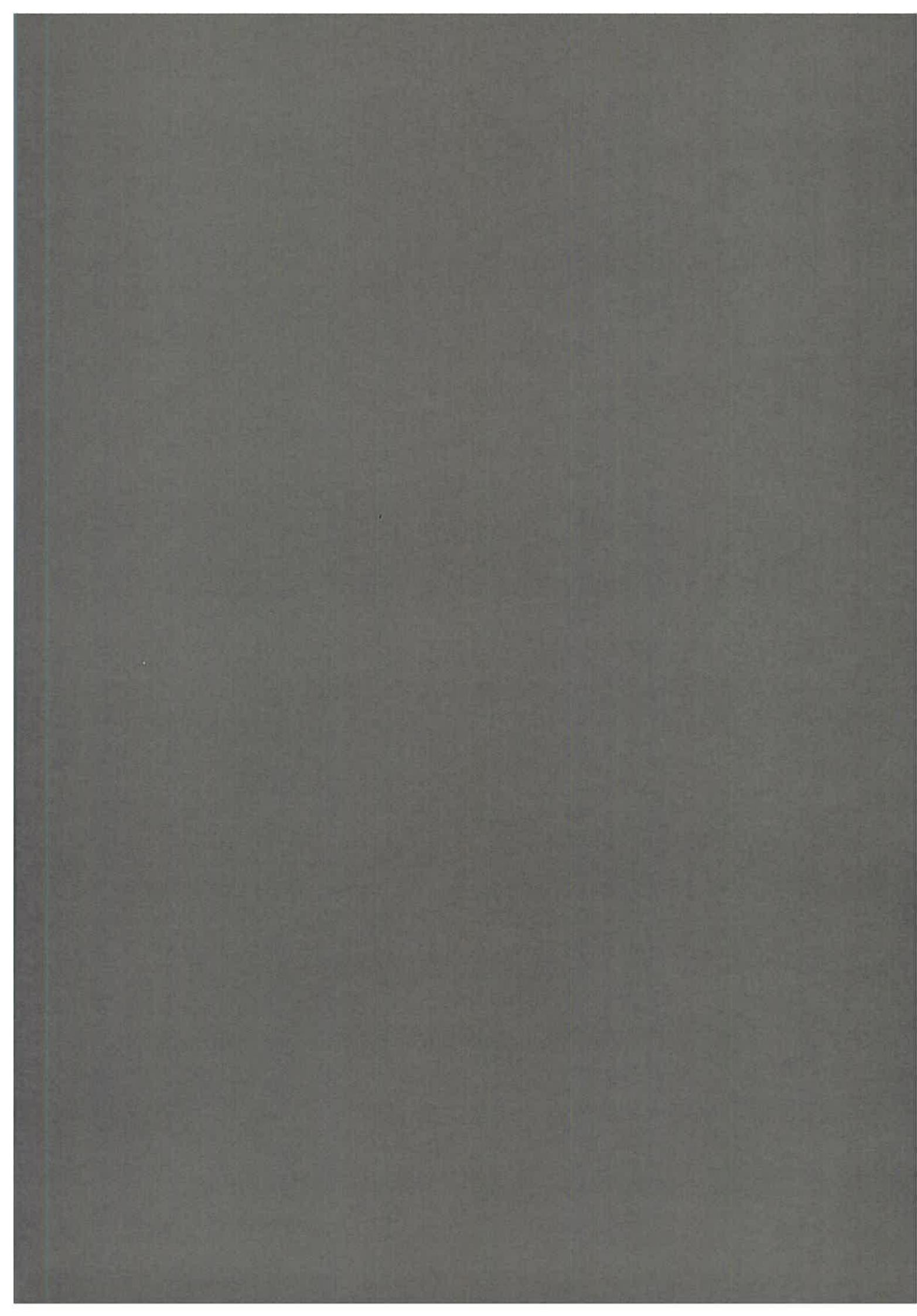
新藤宗幸著『福祉行政と官僚制』を読む ⑤

民生局保健福祉推進課 井野久明

川崎市政日誌（第1回九六年四月～六月） ④

編集後記 ⑤





なぜいま 政策情報誌か

特
issue
集



分権改革と政策・制度開発

政策情報誌の役割はなにか

法政大学教授
松下圭一

本誌を創刊するにあたって、「なぜ政策情報なのか」、その意味を問うことからスタートしたい。現在、明治以来一〇〇年以上続いた地方制度が分権に向けて大きく変わろうとしています。今後、分権改革が具体化し、自治体の「自己決定権」が拡大していくれば、

自治体・職員は国の指導に従いタテ割省庁が設定した制度枠組みを保守するパターンから脱し、より開放的かつ自立的に行動することが求められます。

こうした時代にあって、自治体の新しい課題発見にチャレンジする
”考える職員“の成立と発表の場づくりが重要になってしまいます。

六〇年代にはじまる日本の自治体改革理論を一貫してリードされてきた松下圭一氏に、

自治体の政策情報誌の意義、役割について寄稿いただきました。

〔1〕一九九〇年代の自治体改革

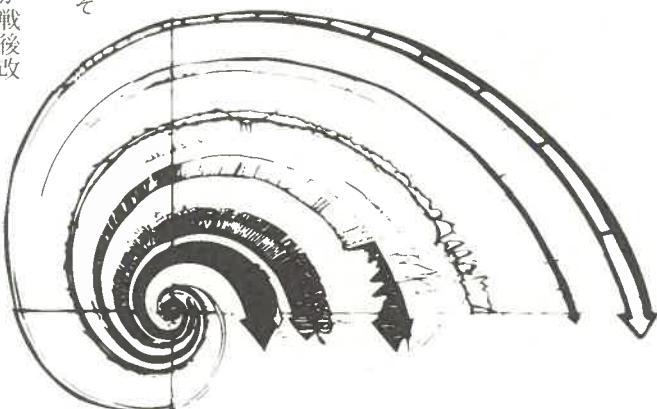
川崎市は一九六〇年代からの公害へのとりくみはもちろん、今日の分権化・国際化をめぐるオンブズマンの設置、外国人の市民参加などをふくめて、ひろく日本の先駆自治体とみなされています。これらは、先駆自治体間の相互連携を背景とした、川崎市の政策・制度開発の成果として評価されています。

このような先駆自治体の「政府」としての自立があつてはじめて、分権改革をめざす一九九五年の『地方分権推進法』ができたわけです。官治・集権政治をおしすすめた明治国家の解体・再編による自治・分権政治の造出が、ようやく国レベルの政治課題となってきたといつてよいでしょう。拙著『日本の自治・分権』（一九九六年・岩波新書）

にまとめておきましたが、この自治体の政府としての自立には、日本なりの近代化の成熟つまり都市型社会の成立がその背景にあります。

五〇年前の敗戦時、『新憲法』の制定が戦後改革の中軸となっていました。だが、当時、私たち日本の市民は、『民主政治』とは「清き一票」を投げる選挙だとしか理解できず、基本の『自治』とは何かがわかつていませんでした。都市型社会への移行がはじまる一九六〇年代にはいって、市民運動の激発、また革新自治体の登場とともに、ようやく自治の模索がはじまつたのでした。

まず、この一九六〇年代から市民参加・職員参加の制度模索、福



祉・都市・環境をめぐるシビル・ミニマムの政策開発がはじまります。八〇年代にはいりますと、あらたに文化行政、国際政策が自治体課題となるとともに、自治体のオカミ体质を克服する情報公開、行政手続きも日程にのぼってきます。ここから、いわゆるカラ出張、行政問接待までがおもてにでるとともに、行政内部の要綱、マニュアルなど行政基準の公開も不可避となり、すでにその編集・公刊をはじめる自治体もあります。ついで、九〇年代では、自治体でのオンブズマン、住民投票の制度導入もめざされます。

このように、日本の市民、また自治体がおおきく変わってきた結果、前述したように国レベルでの『地方分権推進法』の制定となり、権限では機関委任事務、財源では三割自治のカラクリなしトリックを手法とした官治・集権型『地方自治法』の全面改正が必要となつてきました。

そのうえ、日本の自治体課題は、一九九〇年代ともなればシビル・ミニマムの量充足から質整備へ、ついで明治以来の学校など子どもを中心行政から高齢者中心行政への転換という、新しい段階をむかえています。この新しい自治体課題をめぐつては、地域個性をいかした各自治体独自の政策・制度開発が不可欠となります。

行政とは国法の執行であるという国先導の後発国段階がようやく終わり、市町村レベル、県レベルそれぞれに、各自治体が国基準をのりこえて政策・制度開発にとりくみ、国基準を官治・集権型から自治・分権型に変えていく時代となつてきました。

すでに市レベルでは横浜市『調査季報』、神戸市『都市政策』、町村レベルでは北海道町村会の『フロンティア180』、また県レベルでは神奈川県の『自治体学研究』が自治体の政策情報誌をリードしていますが、川崎市があらためて刊行をめざしている『政策情報かわさき』に、おおきな期待をもちたいと思います。

[2] 国の行政劣化と自治体間格差

御承知のように、日本で都市型社会が成熟する一九八〇年代以降、『分権化・国際化』が日本の政治課題になつていています。これは、明治に成立し、新憲法による戦後改革によつてもくずせなかつた、『國家』の名による閉鎖性をもつた官治・集権政治が破綻してきたためです。

社・都市・環境をめぐるシビル・ミニマムの政策開発がはじまります。八〇年代にはいりますと、あらたに文化行政、国際政策が自治体課題となるとともに、自治体のオカミ体质を克服する情報公開、行政手続きも日程にのぼってきます。ここから、いわゆるカラ出張、行政問接待までがおもてにでるとともに、行政内部の要綱、マニュアルなど行政基準の公開も不可避となり、すでにその編集・公刊をはじめる自治体もあります。ついで、九〇年代では、自治体でのオンブズマン、住民投票の制度導入もめざされます。

このように、日本の市民、また自治体がおおきく変わってきた結果、前述したように国レベルでの『地方分権推進法』の制定となり、権限では機関委任事務、財源では三割自治のカラクリなしトリックを手法とした官治・集権型『地方自治法』の全面改正が必要となつてきました。

そのうえ、日本の自治体課題は、一九九〇年代ともなればシビル・ミニマムの量充足から質整備へ、ついで明治以来の学校など子どもを中心行政から高齢者中心行政への転換という、新しい段階をむかえています。この新しい自治体課題をめぐつては、地域個性をいかした各自治体独自の政策・制度開発が不可欠となります。

行政とは国法の執行であるという国先導の後発国段階がようやく終わり、市町村レベル、県レベルそれぞれに、各自治体が国基準をのりこえて政策・制度開発にとりくみ、国基準を官治・集権型から自治・分権型に変えていく時代となつてきました。

すでに市レベルでは横浜市『調査季報』、神戸市『都市政策』、町村レベルでは北海道町村会の『フロンティア180』、また県レベルでは神奈川県の『自治体学研究』が自治体の政策情報誌をリードしていますが、川崎市があらためて刊行をめざしている『政策情報かわさき』に、おおきな期待をもちたいと思います。

この国の省庁の行政劣化について、大蔵、厚生から農水、文部まで、すべての省庁をめぐつて、日本の市民からだけでなく、国際間でもひろく批判をうけています。農村型社会の明治にはじまり、日本の近代化の機関車となつてきた国の省庁行政が、一九六〇年代からはじまり、一九八〇年代に成熟をむかえた都市型社会の課題に対応できないからこそ、その劣化がきわだつてきたのです。

この国の省庁の行政劣化にたいして、都市型社会の市民課題に対応しうる政策・制度の開発をおしすすめてきたのは、一九六〇年代以降の革新自治体ついで一九八〇年代からの先駆自治体でした。この意味では、革新自治体は今日の先駆自治体のはしりだつたのです。

中進国には経済成長指向の保守永続政権がほぼ一般にみられるのですが、この中進国型の永続政権としての自民党政権段階では、国会における野党は、個別の政策・制度開発ではスローガンどまりで実際の開発の経験ないし熟度を蓄積できませんでした。連立政権に参加した社会党の現実がこれをしめしています。

都市型社会で不可欠の分権化・国際化の政策・制度開発をおしすすめたのは、かつての革新自治体、ついで最近の先駆自治体だつたのです。これらの自治体は、市民の文化水準の変化、団体・企業の政策水準の上昇を背景に、政策・制度開発を実現していく、いわば本来の野党だつたのです。省庁の行政劣化をのりこえ、国の政策・制度を変えといったのは、これらの自治体でした。

だが、三〇〇〇余の市町村、四七の県のすべてがこの政策・制度開発をおしすすめたわけではありません。そこには、自治体間における行政水準の不均等発展といいますか、政策格差がめだつてきました。国の画一基準にもかかわらず、日本の自治体間に、戦後五〇年を見て、先駆自治体と居眠り自治体との分化がひろがつています。なかには、汚職もみられ、あるいは行政間接待からカラ伝票のはびこついる自治体すらあります。私は、活力ある自治体はどしどし行政水準をたかめるという意味で、この自治体行政水準の格差拡大こそが、さしあたり必要と考えています。

これまでつづいてきた政治・行政における国の官治・集権は、産業・企業にたいする国の官治・集権とおなじく、いわば護送船團方式だったのです。もちろん、ナショナル・ミニマムの設定を必要とする施策領域では国基準が不可欠ですが、今日の緊急課題となつている自治・分権政治の造出とは、この護送船團方式としての官治・集権政治

を解体して、各自治体が地域レベルの「政府」として地域個性、独自責任をもつ政策・制度を開発することを意味しています。

自治・分権政治では、ナショナル・ミニマム、さらにインターナショナル・ミニマムをふまえながらも、それをのりこえて、それぞれの自治体が地域特性をふまえたシビル・ミニマムによる自治体基本条例・自治体総合計画を策定し、これにもとづく政策・制度開発をおすすめ。これまで以上に市民にたいする政治責任をもつことになります。ここから、明治以来の官治・集権政治にならされてきた居眠り自治体も市民から批判されて先駆自治体に変わっていき、日本の自治・分権政治の成熟がうながされます。

〔3〕大都市行政の先駆性と問題点

この自治体間の行政格差は、市間、町村間、また県間ですでに大きくなっていますが、大都市としての政令市間にもきびしくみられます。

政令市は一二あります、たとえば、職員数でみると、職員一人あたり市民四〇人台、六〇人台から一〇〇人台まで、実に二倍、あるいは三倍にちかいひらきがみられます。個々の自治体の条件、歴史がそれぞれちがうといわれますが、ほぼ同一の権限・財源基準のもとで、これだけの行政格差があるという認識が不可欠です。そのうえ、清掃や消防、地域福祉、都市基盤あるいは環境ないし公害へのとりくみの技術格差、ついで緑化や都市デザインによる文化格差もおおきくひろがっています。

また一〇〇万人単位の政令市では、本庁と行政区との間の制度システムのつくりかたがそれぞれ異なり、行政の透明性・実効性でもそれぞれ独自の工夫が求められています。府内の職員年齢構成の高齢化、退職金危機、さらに高学歴化にともなうボストレス、また下水道終了にみられるような個別施策の飽和、あるいは少子化・高齢化にともなう施策・施設のスクランプ・アンド・ビルトによる職務転換など、緊急課題もそれぞれの自治体でそれぞれ独自性をもつて山積しています。

としますと、そこには、政策・制度開発ないし行政技術、行政手法をめぐつて、政令市間の行政水準の格差もひろがっていることになります。もう、この行政水準の格差の責任を国に転化して、各政令市そ

れぞれの政治責任をのがれることはできません。この政策・制度の開発をめぐる各自治体の政治責任を、長・議会また職員があらためて市民から問われるわけです。

もちろん、一〇〇万人単位で、県なみの権限・財源をあわせもつ政令市は、これまで政策・制度の開発にあたつて、一般の市、町村あるいは県、国をおおきくリードしてきました。だが、前述しましたように、シビル・ミニマムの量充足から質整備へ、さらに子供中心から高齢者中心へ、という課題転換の新段階をむかえて、旧政策のスクランプ、新政策のビルトの推進が不可欠となっています。政策・制度開発の力をもつ職員を蓄積して府内組織をたえず再編しうる政令市と、旧来のタテ割職務保守という惰性におちいつている政令市との間の行政格差は、今後ますます拡大していくでしょう。

とくに、一般的市町村は職員規模が小さいため方向転換しやすいのですが、職員規模がおおきく、部課が細分化されている政令市は、この方向転換をしにくいという点も留意しておく必要があります。これまで先駆性を發揮した政令市では、大規模性から不可避となるのが従来の墮性もおおきいため、この方向転換ができず、たちおくれてしまうという危機をはらんでいます。

〔4〕行政水準と政策・制度研究

それぞれの自治体の行政水準は、長・議会のリーダーシップのあり方が基本ですが、実質は、職員層による政策・制度の開発水準さらに組織改革の弾力性にかかりています。長・議会のリーダーシップは、職員の高い行政水準と組織効率があつてはじめて發揮されます。名物市町村長や知事がワンマン行政をおしすすめるという時代はとっくに終わっています。

都市型社会が成熟して、市民の文化水準、また団体・企業の政策水準も変容して高くなつてきました。国の課題領域と異なる独自の課題領域をもつ自治体は、政府として、市民が個別に解決できない公共課題をシビル・ミニマムを公準としてその解決をめざします。そのとき、市民、団体・企業も都市型社会では「公共政策」を策定・執行します。公共政策をめぐつては、国はもちろん自治体もそれぞれ独自のかぎられた領域を「政府政策」として担当するにすぎません。このかぎられた自治体、国の政府政策もまた、市民、団体・企業

によって分担されます。自治体職員が行政を独占できるというのはもはや時代錯誤の独善にすぎず、阪神大震災にみられたように、市民あるいは団体・企業とのネットワークをつくらざるをえません。

この過程で、参加によって政治・行政経験をたかめてきた市民、団体・企業から、それぞれの自治体の組織効果をふくめた行政水準ないし政策・制度開発の水準がきびしく問われます。介護からリサイクル、緑化のシステムづくり、また市民施設の管理・運営、道路フェンスのデザインのあり方、また人件費をふくめた行政経営、財務管理の方式が、情報公開・行政手続などとあいまって、日々、批判をうけることになります。

そのうえ、今日では、各自治体それぞれが歴史・風土にみあつた地域個性を發揮するためには、全国画一の国法基準をこえる政策・制度開発の能力を不可欠としています。行政とは法つまり国法の執行だから、国の法ないし施策が悪いというかたちで、國のみに責任を転化することはできません。今後、権限・財源の分権化がすめばすすむほど、国基準つまり国法をこえる各自治体独自の政治責任が、総合計画の策定、個別の政策・制度開発、さらに緊急性をもつ政策法務ないし自治立法・自治解釈をめぐつて問われることになります。とくに政策法務は法務室の設置とともに自治体の新課題領域となるでしょう。独自の地域個性をもつ政策・制度を開発するとき、自治体は自治立法のみならず、自治解釈をともなう国法の運用が不可欠だからです。

このため、当然のことながら、戦後、職員の型ハメをめざしてきた職員研修の改革も自程にのぼっています。これまで、職員の積極性、自発性が問われたとしても、国法のワク組内での積極性、自発性でした。今日は、市民の文化水準の変化、団体・企業の政策水準の上昇がすすむため、行政とは「法の執行」であるという後発国型の考え方ではまにあわず、全国画一の最低基準にとどまる国法をこえるという先発国型となり、自治体の政策・制度開発さらには行政スタイルの転換こそが、職員の課題となります。でなければ、自治体職員も文化水準のたかい市民、政策水準のたかくなつた団体・企業から、国とおなじく『行政の劣化』をきびしく批判されることになり、すでにこの批判がはじまっています。これまで自治体職員も國の威をかるオカミだったではありませんか。

一九九〇年代ともなれば、人事院があみだした従来型の型ハメ職員研修の終焉となります。先駆自治体は、すでに研修所を研究所に名称

を変えていました。「つつがなく」ポストをこなすのではなく、行政革新をめざした政策・制度の開発・研究こそが、あらゆる職種をとおして職員一人ひとりの課題となってきたからです。

たとえば、ハコモノについていえば、その数の拡大の段階はほぼ終わっています。そこでは、その適正配置からデザイン、市民管理・市民運営をふくむその管理・運営の革新、それに人件費、ランニング・コストをふくめた原価計算、事業採算の公開までが急務となっていました。のみならず、少子化・高齢化のためもあって、あまつて保育園、幼稚園、学校をふくめた市民施設全体の目的・用途の転換も、専門資格職の問い合わせをふくめて、緊急となつてきました。それに音楽ホールなどの専門施設や面開発では府内設計をはじめコスト積算すらもできないというのが、国をふくめて行政の現実です。

としますと、長期・総合計画の策定手法の改革はもちろん、法務・財務あるいは技術・デザインをふくめた政策・制度開発のため、旧来からのタテ割「職務保守主義」をたえず打破する新しい考え方が必要となります。

すでに先駆自治体では、この政策・制度研究の流れはおおきくなっています。新施策づくりや旧施策転換には、府内プロジェクト・チーム方式がもちろん主流となつてきました。タテ割職務保守主義を打破するためにも当然です。研修プログラムの改革も現実課題に即した討論型の政策・制度開発中心にかかり、自治省の自治大学校、市町村アカデミーもカリキュラム再編においてこまれています。また自治体職員による職域、地域をこえた「自主研究グループ」の群生から自治体職員中心の「自治体学会」の発足、あるいは自治体職員の論文・著作発表、大学講師・教授就任にまでおよんでいます。神奈川県の「地方の時代」シンポジウムがその先鞭をつけましたが、川崎市の「地方新時代」市町村シンポジウムなどもこの政策・制度開発の試行の一環に加えるべきでしょう。このように、すでに自治体の政策・制度の開発・研究の基盤はひろがつています。

政策・制度の開発・研究が国に独占され、その国の政策が「法の執行」として、国から県、市町村に流れてくるという後進国型の官治・集権の時代は終わり、市町村、県の政策・制度の研究・開発が国の政策・制度を変えるという先進国型の自治・分権の時代となつてきたのです。

〔5〕政策情報誌の役割はなにか

このようにみてきますと、あたらしかたちで刊行が予定されている「政策情報かわさき」の課題と意義がさだまつてきます。

自治体の政策情報誌の基本は、自治体職員みずからによる政策・制度の研究・開発の成果を結集することにあります。同時に、市民や団体・企業あるいは各自治体間での政策・制度をめぐって開発・研究のヒロバをつくっていくこともめざします。これまで、ともすれば、府内誌はいわゆる学者ないし専門家の御高説の紹介になりがちでしたが、そのような「啓蒙」の段階は一九六〇年代に終わっています。

評論家は問題提起、学者は問題解釈をおこないますが、行政職員は市民ないし長・議員とともに「問題解決」にあたっています。職員の研究の課題は、現実の「問題解決」つまり政策・制度開発のための研究であり、評論家、学者とは課題が異なっています。だが、その成果は評論家、学者とおなじく、ひろく公開されるべきです。つまり、職員による研究・開発の市民への公開、さらに日本の自治体全体での共有こそが、府内の政策情報誌に求められている意義です。

職員による政策・制度開発のための研究は、タテ割「職務保守主義」の打開をめざして、市民にたいする責任をともなう「実学」です。一方での抽象的な一般論、他方の個別事例誇示をのりこえた、実効性のある政策・制度開発の経験・手法・理論の公開をめざしたいと思います。このような政策情報誌が自治体間にひろくひろがるとき、市民をはじめ評論家、学者の考え方も政策・制度開発型に変えていき、日本で時代の要請からはだしきたちおくれているマスコミや理論も政策・制度開発型に成熟していくでしょう。

そのとき、今日の自治体にまだみられるような政策・制度開発の外部委託も終わっていきます。外部委託ではムダどころか、いつまでも職員が育たず、また市民参加の手続も無視されます。税金からでいるのですが、この外部委託の高額の財源は、職員みずから政策・制度開発にとりくむプロジェクト・チームの研究費、視察費、あるいはひろく市民参画をふくめて政策・制度開発費の増額にまわすべきです。この点、外部委託について議会の批判、監視のズサンさも問題です。行政とは国法の執行のみという段階の終わった今日、職員の高い政策・制度の開発水準が、行政水準の高い自治体をつくりだすのです。この政策情報誌による行政職員の政策・制度の開発・研究の公開は、また、情報公開つまり行政の透明化にもつながっています。市民、団体・企業も職員の研究情報を共有すことによって、行政独自のしくみ、課題、実態を知ることができるため、市民、団体・企業も従来のモノトリーないし行政依存から脱却してゆくとともに、改革の批判・提案を加速するというかたちで、自治体への信頼も高めることができます。

そのうえ、この政策情報誌は、各自治体間の研究情報の交流によつて、自治体間の政策・制度開発を相互に誘発するだけでなく、つねに自治体からたちおくれがちの国の省庁の政策づくりないし行政再編、あるいは自治体行政をめぐる情報・技術の国際交流にも寄与しうることになります。

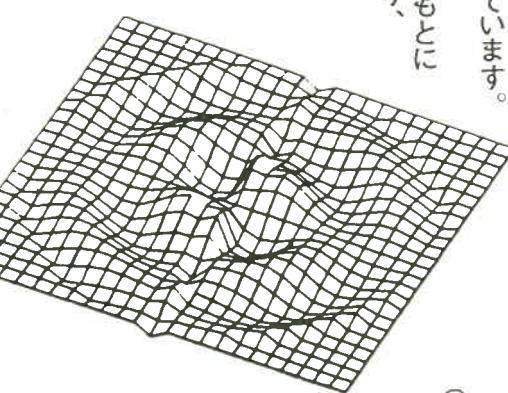
最後に政策情報誌は長くづけることに意義があることを強調したいと思います。政策・制度の開発・研究の歴史をこの政策情報誌がうつしだすことによって、川崎市の誇りをきくことができるでしょう。
*
すでに時代は「保守対革新」から「官治対自治」という対立軸に変わっています。そのうえ、これから自治体職員は、あらゆる職種をとおして、書記型ないし労務型の職務は減つていい、むしろ「ランナーアイ型ないしプロデューサー型へと変わつてきます。としますと、各自治体機構は、それぞれの地域の「政府」であるのみならず、「シンクタンク」になります。国の省庁も政策省庁への脱皮といつて、もこの変化の反映です。川崎市の「政策情報かわさき」が政策・制度の開発・研究についての川崎市方式をぜひつくりだしていただきたいと期待しています。

座談会 市民とのパートナーシップを築くために

本誌に何を期待するか

いま日本の地域は、成熟社会の中で大きく変貌し、環境、福祉、人権、まちづくりなど、解決すべき数多くの公共課題を抱えています。問題が多様化し複雑化すれば、その解決手続きは、中央政府の画一的指導に限界があるのと同じく、対市民への指導・監督のもとに自治体が独占的に地域の公共課題の解決主体となることは不可能であり、また分権型社会における執行スタイルとはいえない。

川崎市では自発的な市民活動が多様なかたちで広がっています。そこで、市民活動に携わる四人の方にお集まりいただき、市民と自治体が対等・平等の開かれた関係をつくるうえで、どこに問題があり、何が必要か、市民の目を通した川崎市の政策課題と本誌の役割について自由に語っていただきました。



飯田和子 （出席者）
（川崎・こみを考える市民連絡会代表）

折井徹

（川崎都市景観協議会幹事長）

千葉昭治 （かわさき市民フロンティア副会長）
（宮前区「づくりプラン策定委員会）

三沢昌子 （企画財政局企画室副主幹）
（企画財政局企画室副主幹）

曾禰純一郎 （企画財政局企画室副主幹）
（企画財政局企画室副主幹）

峰岸是雄 （企画財政局企画室副主幹）
（企画財政局企画室副主幹）

司会 本日はご多忙のなか座談会にご出席いただきありがとうございます。

川崎市では職員を対象にした「政策情報誌」を発行することになりました。発行の目的を

らには、地域を生きる市民の眼から行政を見つめ直す、そんな作風を確立し、市職員の質的向上・政策の向上をはかることを目的にしています。

政策の現況として「第2次中期計画」について説明をさせていただきます。

その創刊にあたり、これまでの市職員の政策形成能力や市民サービスの現場での立ち居振舞い、いわゆる現状について市民活動をされている皆さんから率直なご意見をいただき、叱られ、励まされながら市民とともに歩む雑誌にしてゆきたいと思います。

それでは、座談会を始める前に、川崎市のマネージメント能力などの質的向上が極めて大事になってきています。そのためには、職員の政策研究の発表や批判の場を提供することでより、縦割り、タコツボ型の意識を超えて、総合的な視点から行政の意味を考え、さ

1 川崎新時代2010プラン 第2次中期計画（一九九六—二〇〇〇）について

企画室 川崎市が平成五年三月に作成しました2010年までの長期的な計画、これを「川崎新時代2010プラン」と呼んでおりま

して、これから報告します第2次中期計画

は、このプランに基づき、九六年度から二〇〇〇年までの五年間でどんな施策を進めていくかについて、まとめたものです。

2010プランの作成に当たっては、川崎の都市づくりの基本的な目標を五つの柱に分けています。まず、一番目の柱として、生涯福祉都市づくりということで、高齢者の方、障害者の方、子供たちの福祉の問題ですとか、地域で支える福祉システムのあり方や市民の皆さんの中心のたかい健康づくりの問題、生涯学習、スポーツ・レクリエーションの問題等をあつかっております。

二番目の柱は、快適環境都市づくりで、

これは地球環境問題に配慮した循環型・リサイクル型のまちづくりということで、川崎の場合には他の都市に先駆けて、環境基本条例を制定し、それに基づき環境基本計画を策定しておりますが、そういった環境の問題ですが、ごみリサイクルの問題、さらには阪神大震災以降、大きな課題となっています都市の安全機能の強化、こういったものを主な内容としております。

三番目の柱として、地域自立都市づくりをかかげております。川崎の場合は、地形が縦に細長い特徴をいかして、川崎駅と新川崎周辺地区を都心、小田急線の新百合ヶ丘周辺を新都心、また小杉駅周辺を第三都心と位置づけ、この三つの大きな核となる都心と、その副都心的なものとして、現在再開発整備が進んでおります溝ノ口と登戸を含めいくつかの都市拠点を整備して、各拠点をネットワーク型で結んでいく、多核ネットワーク型の都市づくりをかかげております。

また、こうした都市の骨格を形成していくくうえで交通体系が、東西横線にしても、小田急線にしても、田園都市線にしても、また道路

系にしましても、市域を横に分断する形になつております。これは都市を構成しているつておりまして、縦方向に結ぶのはJR南武線しかございませんので、この多核ネットワーク型の拠点を縦に結ぶ総合的な交通体系の整備が中心課題になります。

もう一つは最近大きな変化が生じております。臨海部の問題。急速な産業構造の転換のなかで、企業の再編整備もすすみ、新たな京浜臨海部の再生に向けてどのような構想を組み立てるべきか、浮島には廃棄物処分を終えた第一期埋め立て地も完成しておりますので、それを含めて考えていくのが地域自立都市づくりです。

四番目の柱は、創造発信都市づくりです。今は今まで日本の中幹産業を担ってきたわけですから、それがどうしたものづくりの伝統を生かしながら、しかし一方、新たな経済環境に対応するため、高度研究開発への展開が重要になってきます。

創造発信のもう一つの柱は、文化の問題でして、経済のソフト化が進んできますと、文化的な創造も大切になつてくるし、市民のニーズも非常に高まつてくるということで、市民文化の創造発信、それから世界に開かれた地域社会づくりの関係では、外国人市民施策の一環として、最近いろいろと話題になつております外国人市民代表者会議の年内スタートや、職員採用の国籍条項撤廃問題などもあると思います。

五番目の大好きな柱は、市民自治都市づくりということで、いってみればこの四つの柱を貫く課題になると思ひますけれども、こうした都市づくりは行政だけではなく、市民の方との共同作業として進めていくべきだということで、市民共同のまちづくりという計画を

もつております。これは都市を構成しているさまざまな人々、つまりは市民、企業、行政が協働してまちづくりを進めていきたいという趣旨でして、当然、男女共同参画社会もそうした課題の一環として位置づけております。

この2010プランを作成したのは平成五年ですが、これに基づいて最初の五年間を区切りとした第1次中期計画を定めたわけです。が、この間、社会経済状況が大きく変わった部分があつて、それに合わせて今回第二期の見直しをさせていただいたということです。そのなかで、やはり大きな変化の一つは、これまでの右肩上がりの経済成長の時代から低成長時代への移行にともない財政構造も変わってきたことがあります。

それから、川崎市は指定都市の中ではまだ二、三番目に若い都市とされておりますが、やはり急速に高齢化がすすんでいます。あわせて少子化の進展が著しいということもあります。

さらに、先ほども少し触ましたが、これまで川崎を支えてきたもののづくり機能に空洞化の懸念が生じてきております。それに対する新しい産業戦略を組み立てなければいけないだろう。それから、阪神・淡路大震災を教訓として、特に臨海部にエネルギー産業の集積をかかえておりますし、密集住宅地街地もかなりあるという中で、市民の安全を守るためにどうしたらいいのかという問題も出てきています。また、ご承知のように、地方分権が具体化してくるとか、市民自らが公共的な課題を積極的に担おうとする、自発的な市民活動も活発になつてきているという状況も生まれてきています。

そこで、今回の中期計画の策定に当たつて

の基本的な視点として、既存資源をなるべく最大限に活用したいと。これは行政側がもつてている資源だけではなく、市民の、あるいは企業がもつている資源を含めて最大限に活用するということと、市民の皆さんとのパートナーシップを緊密に保ちながら、地域課題の解決の方策を進めていきたいということを基本に据えております。

第2次中期計画は九六年度から二〇〇〇年までの五年間を予定しております。細かい計画内容については、のちほど御覧いただければと思いますけれども、財政的にも厳しい中で、今回この計画策定にあたって、重視した政策の一つは、市民生活に直結した事業については、やはり着実にやっていかなければいけないということで、保健・福祉・医療の充実はもとより、分別収集の拡充を含めました環境リサイクル問題の取組みも真剣にやらなければならぬと位置づけております。

また、市民の方が気軽に利用できる市民利用施設ですか、コミュニティー施設のあり方についても着実な整備をしたい。ただそれについては、たとえば学校の空き教室ですか、老人いこいの家とか、こども文化センターとか、既存の施設がございますが、そいつた施設につきましても、コミュニティー施設として活用する方策について検討しながら、有効活用を図りつつ整備をする手法を考えております。

もう一つの柱として、都市基盤整備ということで、かなり立ち遅れている部分もございまして、川崎の駅前なんか御覧になると特に北口でかなり老朽化したビルもございますが、北口周辺の再開発や溝ノ口周辺等々の整備が大きな課題になっております。

加えて、少子高齢化への対応の問題、産業

構造の問題でものづくり機能の空洞化の懸念へどう対応するか、それから、災害に強い安全なまちづくりなどが大きな柱になつていま

すし、それを進める上で行政だけがすべてを担いきれるものではないという認識もございまので、パートナーシップ型で事業展開できなかいかということがひとつと、もうひとつは既存施設・資産などをできるだけ有効に活用していくいかないか、という視点を中心に据えながらすすめようとしています。

そこで、今日の議論と関係のふかい市民自治都市づくりについてですが、市民共同でとりくんでいく事業としましては、市民活動支援体制の確立となっていますが、市民の方がボランティア活動にとりくまれているとき、もしも事故が起きたときカバーできるような保険制度の創設ですか、グランドワークの推進ということで環境を守るために市民・企業・行政が共同で進めていく方法はできないのか、あるいは緑のボランティアの育成ですか、昨年から始めて多くの方に参加しているただいてるホームヘルパー大作戦という、介護のための講座を開きましたが、そこに参加していただいた方をどう生かしていくのか、ということも大きな課題となつています。

それから、こうした施策を進めていく上で、特に各地域のとりくみというのが大事になりますが、その中心となつてている区役所の機能をどう拡充していくのか、また区役所に寄せられる市民の意見をどのように予算や施策に反映していくのか。それと合わせ区づくり白書の策定ということで今、各区で三年かかりでとりくんでいただけてますけれども、それぞの区の将来像をどのように構築していくのかということを市民共同で考えながら、分権型社会にみあつたシステムを構想していく

必要があるうかと思います。

最後に、計画の推進に当たつての課題を若干整理してございまして、一つはやはり膨大な事業費がかかるということとして、第一次中期に比べるとかなり事業費が抑制された形にはなつておりますが、やはり五年間で九、一〇〇億を超える事業費が必要とされますので、財政収支見通しをにらみながら事業展開していく必要があります。そういう意味では、やはり行政のシステム改革を車の両輪としながら推進していかなければならぬと考えております。簡単ではございますけれども以上で報告を終ります。

2 座談会——市民共同の まちづくりを求めて

司会 それでは、これから座談会に入らせていただきます。今日のテーマは、市民セクターと自治体職員との共同の可能性ということでお話をしていただきたいと思います。少し説明いたしますと、先日の大震災の教訓として、我々の目から見ますと、神戸の街のつくり方の問題もあつたかと思ひますけれども、区にもつと権限が与えられていたら、区長が自主的な判断でいろいろな対応ができたのかなと思います。

これは川崎市も同じような状況で、いわゆる本庁に権限が集中しておりますが、突發的な災害が発生した場合、大きな組織になれば小回りがきかず、結果として対応に遅れるという問題がある。

それからもう一つは、都市が成熟してきましたが、公共的な課題についてすべて市町村や県なり、国が独占して事に当たるというのは、

もう限界がきてるのではないかという問題。自治体とか官庁でやることが必要なもの、むしろ民間の人があつたほうがいい分野、その中間に存在するもの、いろいろあると思います。

皆さん方はそれぞれ川崎を舞台にして自発的な市民活動をなさっている方々ばかりですので、まず、それぞれの活動について紹介していただき、あわせ皆さん方の活動を通じて、当然、川崎市の施策の考え方とか職員との出会いを経験なさっておりますので、その際の印象といったことから始めたいと思います。

3 飯田さんの話——じみ問題
と市民共同

飯田 私は「川崎ごみを考える市民連絡会」（一九九二年結成）、通称“ごみ連”と申しておりまして、全市を網羅した比較的大きな団体に所属しています。メンバーは、消費者団体、ごみ問題に関心をもつ人たちのほか、生活協同組合や清掃支部の労働組合など一二三団体と個人で構成しております。

活動の主な柱を二つ立てています。第一は、資源循環型社会にむけてごみ処理のあり方を行政に提案していく。第二に、地球環境時代における消費行動やごみのだし方、分別の仕方などについて、市民と一緒に考えるとのこと。第三に、企業に対しても、大型店舗を中心の一〇店舗にごみ減量リサイクルチエックを実施し、環境に配慮した企業活動のあり方を提案させていただいております。

とくに今回、使用済ペットボトルについては、分別収集や再資源化にコストが非常にかかり、おおきな社会問題になつておりますけれども、販売店・事業者に自己回収を実施し

江戸時代から現在まで、資源回収業やちり紙交換の仕事は、業として存在したのですが、行政が全部分別収集をやつた場合、そういう人達の仕事がなくなってしまう。個人的には、経済活動から出てきたものは経済活動に戻すのが本筋であって、新法は一步進んだとは思いますが、まだまだ不十分です。

これまで、ごみ処理・リサイクルは市の税金でおこなわれ、その結果、大量生産・大量消費・大量廃棄の傾向が助長されてきました

ことになりました。こういう中でごみ処理の責任分担のあり方も大きく変わっていくだろうと考えられます。

この法律によりますと、市町村がごみをすべて処理するということではなくなったんですね。というのは分別収集に関しては市町村が責任を負うといつていますが、再商品化（リサイクル）に関してはメーカーが責任を負うことになります。つまり、容器包装の資源物をどうするかということが問題になつております。資源物というのはごみではないのですね、有価物になりうるんです。

「イクル法」という新しい法律ができまして、國民には分別排出、また、市町村には分別収集計画の、事業者には分別収集したものをリサイクルするという新しい責務が課せられるようになりました。こういう中で、ごみ処理の責任分担のあり方も大きく変わっていくだらうと考えられます。

てほしいとメーカー・販売店を中心してい
出で、協力をねがっているところです。
これまで、ごみ処理は市町村の固有事務と
なつておりますが、それぞれ自治体でやり方に個性
がありますが、川崎市の場合は、出されたご
みを素早く衛生的に処理するという意味で、
優れた行政サービスを提供していたのです。

た。資源循環型社会においては、製品の便益を受けたもの、つまり作った人、売った人買つた人が負担する仕組み、つまり、価格にリサイクル費用もふくまれるような仕組みが望されます。それが事業者責任であり、デジット制などによる事業者の自己回収です。そうしないと、ごみは減らないのです。

ごみ問題解決は最終処分場の逼迫や環境汚染、資源問題という観点からも市民にとつて大変緊急性をもつてているんですが、大胆な政策の変換へ進めないのは何故でしょうか。

私は、行政からきつちりと論点を市民に出すべきだと思います。2010プランを読んでおりますと、とても綺麗に書いているのですが、しかし、問題点はどこなのかということについてはわからないのです。私はその点がむしろ問題なんです。「市民の皆さんここでどうしたらいいんですか」という問い合わせを是非してほしいと思うんです。

ほんとうの問題点について、行政が抱えていて背負っている。たまたま私がたずさわっている清掃行政に関しても強くそれを感じます。そうではなくて、これからは市民も一緒に考えてくださいと問いかけをしていただきたい。その際には、情報公開がそれこそ必要なんだろうと思うんです。

4
千葉さんの話——川崎市民
フロンティアがめざす仕事

千葉 川崎市民フロンティアの千葉です。川崎市では、一九九三年一〇月から「市民アカデミー」という名で市民に開かれた生涯学習の場がつくれられました。実は、この市民アカデミーの基本的な考え方には、アカデミーを修了した後、社会的還元いわゆる社会への奉仕



千葉昭治さん



飯田和子さん

というのがはつきり語られており、私どもは

第一期生として九五年九月に卒業しましたが、たちに有志が集まりまして社会奉仕、

社会還元をどう考えるかということで約半年間案を練りまして、今年の三月に「川崎市民

フロンティア」という集まりができました。

ここに集まっているメンバーは全員川崎の

市民ですが、実にユニークな集まりであります。

ありますし、なによりも驚いたのが男女がびつたり半分の「五名ずつ。男性でいいますと、

ほとんど年金生活者ですが、皆さん別々の企

業で育つて経験を積み仕事をやってこられた

方々ということです。利害関係が全くない。一

つの企業の中で働いていると競争とかいろいろございますが、そういうことはフロンティ

アの中には全くない。ですから肩の力を抜いて仕事ができること、またお互いに胸のうちをさらけ出して話し合うことができる。そん

なところがなんとも心地よい集まりです。女

性の方々は年金生活というわけではないが、子育ては終わって、社会のために自分の持つ

ている力を奉仕したいという方々が中心で

す。

フロンティアがめざす仕事というのは行政

でとりくむには難しく、また、とりくみにく

い仕事があるのではないか。それから企業は利益追求というのが基本ですから、利益を追

うということではなく、しかし、ぎりぎりの

線の経費はいただこうという意味でノンプロ

フィット、いわゆる営利ではない非営利的な民間の組織（NPO）という形で、市民生活に不可欠の仕事がきつとあるはずということ

でスタートを切ったわけです。

私たちは年金生活者ですから、そうひもじい思いをしているわけでもなく、むしろかっこいい言い方をすれば、年金は社会からいた

だしている給料だと思えば、それに適した仕事を通じて社会に貢献していくという考え方

も一つあるんじゃないかな。年金は今まで自分たちが何十年と企業・役所に勤め、そこで貯

めたお金であって、これは自分たちのお

金だからもらうのが当然だという言い方もありますが、これはそれぞれの考え方だと思います。

年金は高齢者の給与であると考えれば、その給与に値する仕事を社会で展開していく。

よく言われますが自己実現ということで、自分が生きている、自分が地域のために役立つ

てているというその自觉が人を老いさせない、

これは一つの方法ですが、そういう考え方をもって生きていくのがいいんじゃないかと、

フロンティアの仲間と話しているんです。

私は、企業に勤めている間に地域社会に飛び込みまして、いまも町内会副会長をしてい

ます。町内会の仕事をやって疑問に思うこと

がいくつかございますが、一つには、地域社会をひっぱつっていくには若い人の力が必要だと思いますが、企業社会に吸いとられて地域の仕事に入つてこれない状況がいぜんとして

あるということです。

それから、まだまだ旧い人たちにとつては、行政は「お上」であつて、お上のいうことに反対したり、意見を述べるなんてとんでもない

いと思っていらっしゃる人達が多い。せつかく2010プランで市民とのパートナーシップと語られていても、それに応えようとする

四番目として、毎月、定期的にニュースレターを出していること。

この四点が宮前区の区づくりの一環として、

区レベルでの白書策定がありますが、宮前区だけ「白書」ではなく、「区づくりプラン」の策定といっています。

宮前区の区づくりプランの特徴を申しますと、第一に、区づくりは単なる意見開陳ではなく、市民の意見が反映するような形で区づくりプランと呼んでいこう。

二番目として、従来ですと、いろんな団体の長の参加が多いんですが、公募の委員を多くして、本当にやる気のある方たちでやつていこうということ。

三番目として、誰でも参加して意見を言う場所を作る、まちづくり広場と名づけている

んですけど、そういう場所を作つていて、

いこうということ。

四番目として、毎月、定期的にニュースレターを出していること。

方向にもつていきたいんだという思いを一二〇万市民に浸透させることは難しいと思います。

三沢 市民参加のまちづくりの一環として、区レベルでの白書策定がありますが、宮前区だけ「白書」ではなく、「区づくりプラン」の策定といっています。

宮前区の区づくりプランの特徴を申しますと、第一に、区づくりは単なる意見開陳ではなく、市民の意見が反映するような形で区づくりプランと呼んでいこう。

二番目として、従来ですと、いろんな団体の長の参加が多いんですが、公募の委員を多くして、本当にやる気のある方たちでやつていこうということ。

三番目として、誰でも参加して意見を言う場所を作る、まちづくり広場と名づけている

んですけど、そういう場所を作つていて、

いこうということ。

四番目として、毎月、定期的にニュースレターを出していること。

この四点が宮前区の区づくりの特徴なんですが、こういう形で二年が経過しています。

行政の職員の方との関わりから申しますと、千葉さんの話ではありませんが、スター

トした当初は、行政に対して反行政でなければならぬと決め込んでいる方と、イエスマ

ンでなきゃいけない市民層の方がいらっしゃいましたが、一年たつてやつと少しずつその

思い込みから外れまして、市民と行政とのパートナーシップができつつある段階まできた

というか、市民と職員がパートナーシップを作るのは時間がかかることだとつくづく思つ



三沢昌子さん

ています。

それで実際に、スポーツセンターのことでは教育委員会の方々と、道筋に関しては土木出張所の方々と、市民参加ということで計画段階からいろいろと話合いができておりまして、非常にいい状況だと思っているんですけども、いま心配していることは、今年の秋にだいたいプランができますが、「これは企画室の仕事であつて川崎市全体の仕事じゃないんで、もうこれは終りだよ」と無視されるんではないかと恐れているんですね。せつかくいい形でパートナーシップを築きつつあるのに、プランができるたとんに、これでもう区づくりプラン策定は終わりましたよと、事業がちよんぎられるんではないかということ。

今日は政策情報誌がテーマですが、こうした行政と市民との間のコミュニケーションの疎通というか、行政組織の裏の本音の部分を乗り越えていくうえでは、政策情報誌の発行はすごく力をもてるのではないかと思います。

それから、川崎市にかぎつたことではないでしようが、行政は、いま一人ひとりの生き方が阪神大震災や社会の大きな流れのなかで、少し変わってきてることを、まだ正確にとらえてないんではないかと思います。いまの時代は、市民が地域で活動したがっていると思うんです。若者のボランティア活動をする人の中でも、男性が一桁から二桁のパーセントにのってきています。サラリーマン男性の姿も見られるようになつてしまつた。いま、このチャンスを逃してほしくないんです。受け皿の整備をぜひ行政にお願いしたい。

6 折井さんの話——民間企業の立場から

折井 今までのお三方は、個人単位で活動されている印象ですが、私どもは名刺の裏に一社の企業名を刷り込んでいますように、企業単位の参加ということで、そこに大きな違

いがある。私たちの会は今年で三年目ですが、作つきかけというのは、日本の都市づくりの中でアーバンデザインというのが見直されてきた。そこで、川崎市内に立地する企業とえば、福祉施設であれば、単機能の閉じた福祉施設ではなくて、地域活動をしたい人たちに開かれた活動メニューを提供できる場所であつて欲しいわけですし、いろんな活動メニューを作ろうとするときにも、行政の人たちがむしろ足を引つ張る存在になるのではないかと危惧しています。めんどくさいし、お金で済めば楽ですから、非常勤職員を雇つたほうがいいんじゃいかという発想に流されては困るんですね。

ですから、職員が楽な方向にながされていく傾向をくいとめ、そうじゃないんだと、やはり行政内部の組織論理を優先させるのではなく、社会の論理を優先するような方向が大切なんだということを、政策情報誌がバックアップすることが重要ではないでしょうか。行政と市民のパートナーシップが大切だといわれても、ある程度手法みたいなところがないと不安でしようから、理念ばかりではなく、具体的な手法開発みたいなところも情報提供して、どんな職員も市民にきちんとプレゼンテーションして、コミュニケーションでき、パートナーシップが結べるような能力開発に役立つような政策情報誌であつてほしいと思います。



折井 敦さん

川崎臨海部は、工業制限三法の関係で土地利用について制限があると聞いておりますが、私は、臨海部に大学がほしいですね。行政の方々や臨海部の将来構想にたずさわっている方にその話をしたら、工業制限三法に縛られて大学の立地はできない、ただ大学院なら可能ですということでしたが、そういう通り一遍の答えではおもしろくない。昔つくられた法律をどうすれば立地可能になるかとか、もつとアクティブラ的な話を聞きたいのです。

大学を作るのがいいかは別問題ですが、臨海部の企業には技術屋集団がたくさんいるんですね。先ほどのボランティアではないですけれど、そういう知識をもつた方の知識や情報を使うまく活用しない手はないし、もつた

ない感じがします。こうした情報や知識を生かす機関ができれば、若い人も学びにくるでしょうし、周辺の住居に住み、川崎の企業に就職する機会もでき、川崎市の活性化にもつながるのではないかでしようか。なにも四年生のユニバーシティでなくともいい。日本の物づくりになつてきた工都川崎の特徴をもつた工業とか産業に関係したカレッジでもよいのではないかと思います。

最後に、アーバンデザイン関係で言いたい

ことは、景観行政は土木や建築をはじめいろいろな部署との関わりがあるんですが、必ず縦割りなんですね。道路一本にしましても街路や公園の問題とかいろいろ横の部署に絡んできます。その辺りの調整を担当者とやるんですけれども、非常にエネルギーを使うし、時間を使う。やはり横断的に調整できる組織、これは行政全般に言えることかもしれませんが、「これは俺の範囲じゃないから知らない」と冷たくあしらわれる時もありますし、それでまた違う部署で話しますと、「そんな出過ぎたことやらなくていいよ」とか、立ち往生したことがありました。

それから民間企業というのは当然、利益追求なんですねけれども、自分の仕事はいくらの対価に相当するとか、コスト意識が求められてきますし、一人一役や三役の仕事をさせられる場合もあります。行政の方々も、自分の仕事がいくらのサービスをしているのか、一定の評価基準を設定することで、もつと効率的な運営ができるのではないかと思つています。

7 政策づくりへの市民参加

司会 ありがとうございました。一通りお話を

をいただいて、半分感想、半分質問になるんですけど、一般的にいつて、役所組織というの

は本来そうであつてはならないのですが、外部（市民）からの提案というか、刺激がないと率先して改革するというのは難しい。逆にいえば、市民の自立的な活動が増えれば増えるほど役所は変わつていかざるを得ないし、また改革する契機を見出すともいえるのではなかかと思います。そうしますと、皆さん方のような活動は川崎市政に重要なインパクトを与えてもらつてはいるということになるわけですが、まずそのことを再確認しておきたいと思います。

従いまして、政策情報誌の発行の意義は、そうした多様な市民の考え方や行動をうまくキャッチしながら、その問題意識を役所内部に投げ返して、政策転換や内部改革がいかに必要かを考える一つのきっかけづくりにあるともいえます。

そこで飯田さんの方から、政策課題について、きれいにまとめ上げるのではなくて、むしろ、政策を推進するうえで問題点がどこにあるのか、あるいはどの壁をこえなければ、目的とする政策は実現しないのだという、論点整理を役所の側から積極的に試みるべきだという指摘がございました。

この問題は千葉さんのほうからも、おつし

やつている文脈はちがつてはいましたが、同様のご指摘があつたのではないかと思いますので、そのことについて、少し付け足していただければと思います。

それから三沢さんの場合は、区づくりプランの策定が終わつたあと、この扱いをどうするのか、というより正確にはどうすべきなのか、ということだと思いますが、プランづくりに関わられた立場から、ご意見をいただけ

ればと思います。

折井さんからは、縦割りをこえた柔軟な組織運営やコスト意識について、ご指摘の通りなのですが、企業での経験をもとにもう少し

ヒントをいただけたらと思います。

飯田 大変むつかしいことは思いますが、やはり政策が作られる過程に市民が参加することが大事になるのではないか。川崎市の政策づくりに必要なのは、市民参加と職員参加です。そして、市民参加と職員参加が制度化されることです。

市民参加の基本に選挙がありますが、投票率は四〇%に満たない。無関心層あるいは川崎市民という言葉で表されるような住民意識の希薄化現象をどう考えるかということよりもむしろ、政治争点の提示の仕方に問題があると思います。

いま市政では、保革の対立はないのですが、争点がなくなつたわけではありません。争点は環境の質、生活の質に変わり、今後もこの傾向は深まりましよう。社会が高齢化し、さらにはごみ処理・リサイクル、開発や緑などさまざま地域の問題が起つてきます。地球規模では温暖化・酸性雨、森林の減少などきわめて緊急な課題を地域でどうやって取り組むかなど、たいへんな時代になつてていると思います。

そこで、これらの課題への情報公開や行政手続などの市民対応のあり方も新しい争点になつてゐる。そのため、その争点の提示と、それに関するわかりやすい情報整理が重要です。

また、職員は行政の専門家ですが、現実には縦割行政のなかで自分の職務についての専門家になつてしまつて、市の課題は何かなど全体像が見えにくい状況にあります。職員

に全体像が見えなければ、必然的にいま市民が求めて いる環境の質や生活の質への関心と職員の意識のあいだに、距離が広がっていくのではないか。」

したがつて、本誌にたいする期待はおおきなものがありますが、私は、市の政策づくりにあたつての情報の整理および公開を特に期待します。それがおこなわると、市民も職員も同じ情報をもとに考え話しあうことができります。私のささやかな経験からこのことが必要不可欠といえます。

それから、最近私は、はじめて知ったのですが、市はさまざまな政策をシンクタンクに

委託しています。シンクタンクは専門家集団ですから、委託することにより市の政策の向上がはかられると思いますが、私は、こうした傾向を喜んでいいのかどうか、疑問に思っています。基礎調査の委託はもちろん必要でしょうが、本来、政策づくりは職員の能力を培っていくという意味からも、その過程を市民に公開しながら、職員をふくめた市内部でおこなわれるべきで、シンクタンクはあくまでも参考意見にとどめるべきだと思います。

千葉　さきほど三沢さんの区づくりプランの話がございましたが、いわゆる地域と行政との間にいろんな会があり過ぎる。たとえば、町内会の中から選ばれた広報委員が区や支所単位でいらっしゃいますね。また区づくり白書の委員会もあれば区民懇談会もあるということで、市民は全くお手上げですよね。それらがどういうように行政への協力として期待されているのか、そのところが分からぬ。

8
自治体経営と
自治体内での分権

からといって教育の質を落とさないためにこういう工夫をしますとか、そういう柔軟に対応できるシステムを行政は備えていただきたい。

行政経営というか自治体経営・地域経営は行政の仕事であって、やはり自治体も経営なんだということをしつかり踏まえていただきたい。

思っています。馬鹿がありはしないかということですね。企業はいま必死になつてリストラをやつてるわけですから、行政も当然リストラをやるべきですね。ただ税収入が少なくなつた、財政が苦しいというんではなく、民間と同じ苦しみに耐えていくことが一つ大事なことだとおもわれるのか。このあたりにも行政の無駄があつたのではないかということですね。

くり情報センターにまで発展させ、宮前区の
まちづくりの拠点にしたいと考えています。
といいますのは、市民活動といいましても、
市民活動自体が縦割りなんですよ。福祉は福
祉、教育は教育というふうに縦割りになつて
ますから、ボランティアの相談をしたり、情
報発信をやつたり、まちづくりの相談にのつ

9
まちづくりの観点としての
情報センター

三沢 いま宮前区では、区づくりプランが終わったあと、どうするかということを話し合

つて協議会をつくり、区づくりプランの扱いと今後の市民参加のまちづくりを見守つて、こうと考えています。そして、この協議会を行政への正式な交渉相手として認めてほしい

ということを提案したいと話し合っています。そしてゆくゆくは、この協議会をまちづくり情報センターにまで発展させ、宮前区のまちづくりの拠点にしたいと考えています。

私は幸区の日吉に住んでいますが、ここの人団がは五、六万人。自治の単位としては、これでも少し多いんじゃないかなと思うんです。南加瀬町内会でだいたい二万人ぐらいでしょ

うか、そのくらいが適正な規模だと思います。

川崎市は市民参加をうたい文句としていますが、市民参加というのは、市民が参加するけれど、市民参加

したという満足感を感じなければほんとうで

はない。自分が参加して、実際に奉仕したその成果というのを自分の尺度で図るというこ

とが一番大事だと思います。それが二〇万

分の一、五万分の一、二万分の一と分母が小さくなればなるほど市民の参加意欲が促され

ていくわけですから、市の内部でも分権して

いくことが大事ではないかということを、最後に申し上げた、と思ひます。

卷之三

9
まちのくらの豊かさと
情報センター

でしょうか

住民（市民ではなく）は、ただひたすらエゴを押し通し、反対のための反対を重ね、そして行政は、まともな説得力を養なわず、がむしゃらに右手に「法規」、左手に「予算」を振りかざし、住民と戦ってきた歴史ではなかつたでしょうか。つまり「公・共・私」の「私」だけを主張し、「公共」はすべて行政との責任をなすりつけてきた住民と、それにまともな対応（市民教育）を怠ってきた行政との不幸な関係だったのです。

「公共」とは市民自らのことであつて、個人の、また個人間の力では解決できない領域の事業（仕事）について、行政の手を借りることを考えることによって、市民と行政の関係が極めて深いものとして認識され、行政と市民の「公共」における役割分担がよく理解されるのではないでしようか。

時代は変わり、世界が、日本が、そして地

若手の職員は古手の職員と異なり、率直で勤勉で思いやりがあります。彼らの「市民と行政のあり方」に熱心にとりくむ姿には敬意を表します。願わくば、その姿勢にブレーキをかける人が、市民にも行政にも一人もいなされることを祈るばかりです。

13

三沢 チエルノブイリ事故の後、ペレストロ

「いかで情報公開がおこなわれ、多くの官僚が実名で糾弾され、事故の隠蔽責任を追及されました。罪をおかさなかつた自治体職員の家族や知り合いが住んでるんだもの……」
という言葉が印象的でした。この言葉が地方自治の良さを表していると思います。
私は、基本的に地方自治を支持する立場でいます。でも、けつしてバラ色のイメージだけをもつていてはなりません。
フリーライターという職業柄、いろいろな方に会ってきました。その経験から言いますと、川崎市に限りませんが、自治体の職員の方には情報量が少ないですね。他の自治体が何をしているか、聞かれることが多いです。情報に入るルートが少ないように見受けられました。
情報で血の通つた行政ができるわけではありません。しかし、地方自治は自治体間格差を広げるような結果も危惧されます。
職員の方には、まず政策をつくる能力、それは自分たちだけで作ろうなんて思わなくていい、市民の力を導入しつつ作る柔軟性、そんな力を期待しています。
と同時に、求められるのは、政策を実現していく実行力でしょうか。情報公開が時の流れとしてすすみ、職員が組織の一部ではなく、職員個々人が実名で評価される時代がやがてくるでしょう。いつも市民のための仕事をしていくいただくことを願っています。
飯田 最後になりましたが、かつて出雲市の市長であった岩国さんは、市職員に対しても、「市役所を、市民に役に立つ所と読みなさい」と言つたと聞きました。私はここにすべて首長の姿勢があると感じ、深く心に残っています。また市民の方も、市と市民に役に立ちたないと願っています。職員と市民の共同の場を

たくさんつくつて、いくことがのぞれます。
共に川崎の未来を語り合える仲になりたいで
すね。

数年後には、本誌が市民のみなさんの期待に応えきれる内容をもつた雑誌として発刊されれているかどうか、その検証もかねながら、もう一度このような座談会を開催し、お話をできることを念じております。本日はまことにありがとうございました。

私は、基本的に地方自治を支持する立場でいます。でも、けつしてバラ色のイメージだけをもっているわけではありません。

フリーライターという職業柄、いろいろな方に会ってきました。その経験から言いますと、川崎市に限りませんが、自治体の職員の方には情報量が少ないですね。他の自治体が何をしているか、聞かれることが多かつた。情報の入るルートが少ないよう見受けられました。

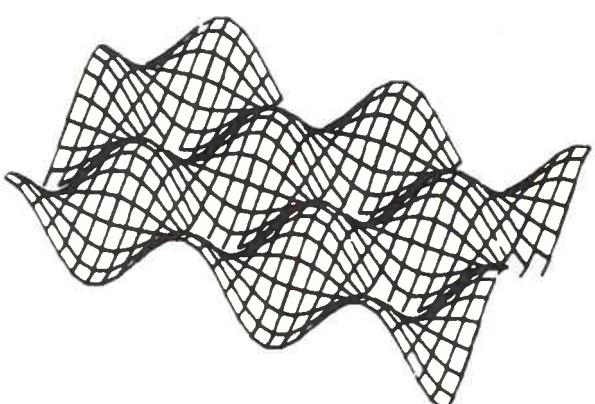
情報で血の通った行政ができるわけではありません。しかし、地方自治は自治体間格差を広げるような結果も危惧されます。

情報で血の通った行政ができるわけではありません。しかし、地方自治は自治体間格差を広げるような結果も危惧されます。

職員の方には、まず政策をつくる能力、それは自分たちだけで作ろうなんて思わなくていい、市民の力を導入しつつ作る柔軟性、そんな力を期待しています。

と同時に、求められるのは、政策を実現していく実行力でしょうか。情報公開が時の流れとしてすすみ、職員が組織の一部ではなく、職員個々人が実名で評価される時代がやつてくるでしょう。いつも市民のための仕事をしていただきことを願つております。

飯田 最後になりましたが、かつて出雲市の市長であつた岩国さんは、市職員に対しても、「市役所を、市民に役に立つ所と読みなさい」と言つたと聞きました。私はここにすべて首長の姿勢があると感じ、深く心に残っています。また市民の方も、市と市民に役に立ちたないと願っています。職員と市民の共同の場を



なぜいま政策情報誌か 市民と職員の広場

座談会を聞いて『政策情報誌かわさき』の役割について

企画財政局企画室長

君嶋武胤

はじめに

座談会のなかで、日頃の市民活動を通じて、市行政や市の職員と身近に接している方々から、「政策情報かわさき」への、さまざまな期待と要望が寄せられている。それらの声に触れながら、「政策情報かわさき」の役割について考えてみたい。

1 市の政策形成過程の説明

座談会では、「2010プランは、きれいに書いてあるが、問題がどこにあるのか書いていない」、市民と行政が協働する上では、問題意識の共有が不可欠なのに、行政はそれをしていない、という指摘がなされている。総合計画「川崎新時代2010プラン」では、それぞれの分野ごとに課題の整理はしてあるが、なぜその課題が市民にとって重要なのか、取り上げるべき課題が欠落してはいなかかるい、課題を達成する上で、どこに問題があるのか、その説明が欲しい、という指摘であろう。

総合計画の策定の過程では、川崎市の将来にとつて何が課題であるか分野別、地区別に議論を重ねているが、最後に計画書にまとめ時に、「きれいに」整理し過ぎて、「川崎新時代2010プラン」からはドロドロした問題の深刻さが薄れて見えるのかもしれない。

総合計画の策定過程では、計画にはまとめきれなかったが、大事な議論がいくつもあつた。

た。そのような議論を続けていく場が少なかつたので、大勢の市民や専門家、市の職員の計画づくりへ向けて結集したエネルギーがうまく現在までつながっていないともいえる。

計画書そのものより、なぜそのような内容になったのか、どのような施策を取り上げ、また採り上げなかつたのか、を説明したもののが、次の計画や政策を考える職員や市民にとって役に立つことが多い。しかし、川崎市においては、このような政策形成過程を明らかにする媒体が乏しい状態なので、政策情報誌に期待するところが大きい。

政策そのものを伝える機会や媒体は、広報紙誌や計画書など他に多いのだから、政策情報誌は、現状の問題分析から出発して、政策形成の過程を説明する場という役目を担えば、その存在意義がはつきりしていく。

2 職員の情報発信と市民の情報発信の機会

市としての政策立案能力の向上は、市の職員の能力向上に依存するところが大きい。職員個々人が政策立案能力を高めるには、問題を自分の頭で考え、その考え方をまとめ文章にして発表するような方法が有効である。しかし、市の職員が、自分の属する組織の見解とは別に、市政にかかる問題や政策についての考え方を外部に語る機会は少ない。そうした中で、政策情報誌は、職員の意見発表の貴重な機会になるだろう。

職員の自主研活動は盛んだが、そこの真摯な議論が一般に伝わることはまれである。外部に対する媒体が乏しいからである。その媒体として政策情報誌を活用することができるはずである。

市民からは行政に対して、市の抱える問題点や施策について、要望書や手紙の形で意見を伝えることはできる。しかし、その意見が、他の市民や関係部署以外の目に触れることは少ない。市民からの情報の流れは、いわばタテ割の中で吸収され、なかなか広がっていない。現在各区で進行中の区づくり白書や、区づくりプランはこれをヨコ割にする可能性をもっているが、政策情報誌にも、これらの経験が反映され、市民からの情報発信の機会が増えることが期待される。

私たちが思っている以上に、川崎の問題を考え、政策提言をしたいという外部の専門家は多い。都市問題に関する学者、研究者にとって、川崎市は、ある意味では、「問題の宝庫」であり、研究対象としても貴重な都市と考えられている。外部の専門家から川崎市に関して発信される情報もしっかりと受け止められる情報誌でありたい。

川崎市に関する問題が、いろいろな立場から自由に論議され、論議のなかで問題を解決する政策が生まれる契機になれば、政策情報誌の役目は果たせることになる。さまざまな論考の掲載されたこの政策情報誌は、川崎市の都市問題や都市政策に関する研究会や勉強会のテキストに活用することもできるだろう。政策情報誌を通じて、研究会活動が活発化し、活発化した研究会活動が、政策情報誌に反映して、情報誌の質を高める。そのような良い循環ができるければ素晴らしい。

一九九三年一〇月から始まつた「かわさき市民アカデミー」で、「川崎学」という講座が続いている。この川崎学の学会をつくり、政策情報誌が、その機関誌的役割を果たすことも面白い。

また、コンピュータ・ネットワークの世界では、「フォーラム」という議論の場が続々とできている。市政に関するフォーラムをつくれば、意見を持つ大勢の市民、職員、専門家がそこに参加して議論を開くことになるだろう。広くアップールすべきテーマや意見については、政策情報誌で紹介したり、情報誌の場で議論を展開されることになるだろう。紙面や時間の関係で議論尽くせないことは、コンピュータのフォーラムの中に戻つて議論を継続していくという役割分担も考えられる。

政策情報誌が媒体となつて、「川崎市の政策を考える人と情報のネットワーク」ができるといふことをこそが、政策情報誌の究極の狙いといえよう。

3 人と情報のネットワークの媒体

21

特集 なぜいま政策情報誌か 政策情報誌の必要性と意義～先行自治体から

自治体職員の政策形成能力の重要性がいわれるなか、各自治体では研修所のカリキュラム再編やシンクタンク機能の強化に向けた新しい動きがはじまっています。そこで、時代に先がけ、いちはやく政策情報誌を発刊してきた横浜市と神戸市、そして研修所改革を通してシンクタンク機能の強化をはかつている東京都の事例を紹介しながら、各自治体で政策情報誌がどのように位置づけられているかをたずね、本誌のあり方を考えてみたい。

【都市政策】の刊行の意図について

神戸市職員の政策能力向上との関係

甲南大学経済学部教授
「都市政策」編集者
高寄昇三

自治体と政策研究機関誌

神戸市が(財)神戸都市問題研究所を設立したのは、昭和五〇年三月である。革新市長会が華やかに開催された時であり、自治体の先進的施策も実践されていた。

このような自治体の先導的政策をより強力に展開するため、政策研究機関の設立が迫られた。問題は市庁内部の組織とするか、市庁外の法人とするかであった。

市庁内で設置すると、行政改善などで常に見直しの対象となること、また市内であれば各部門の専門機能と同一となるので、市

外研究機関となつた。また、市外研究機関であれば、市政とある程度の一線も引き、自由な研究が可能となる。

このように独立した研究機関を設立した以上、機関誌は不可欠の出版物となつた。

第一に、研究機関としての存在価値を実証する最も確実な手段である。

第二に、研究機関の活動状況・研究実績をPRする手段である。

第三に、研究機関または神戸市政がめざす政策課題につき、広く研究者・市民から専門的見解を求める手段である。

第四に、研究機関として自主研究、助成研究、委託研究を含めて、共同研究する場合、発表手段が存在することは、促進剤、刺激剤として有効な効用を發揮する。

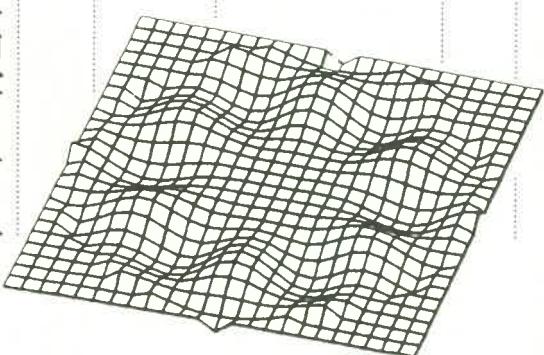
このように政策研究機関は意思伝達・政策表明手段をもつ存在であり、そのことによつて関係自治体の政策形成に刺激を与え、誘導し、時によつてはイメージアップ効果とか行政の総合性への地ならしをする効用もある。

しかし、いずれにしてもそのような効果、効用を發揮するためには、神戸市の委託研究

よりも、外部助成・委託研究によって行政に拘束されない、しかもよりハイレベルの政策研究・提言をしていく必要がある。

もし、このような研究機関自身の自己努力がなければ、機関誌による自治体職員の政策能力向上にあつても寄与することができないであろう。なぜなら、市からの委託研究のみであるならば、同じ発想しかできず、しかも便利屋的に利用されかねないからである。

この点、(財)神戸都市問題研究所は当時、創設された総合研究開発機構(NIRA)から継続して助成研究を獲得した。「都市経営システムの開発に関する研究」(昭和五二年度)、「公共投資の効果に関する実証的研究」(昭和五三、五四年度)、「インナーシティ再生のための政策ビジョン」(昭和五五年度)、「神戸・コンベンション都市への政策ビジョン」(昭和五六、五七年度)、「地方自治体へ



のOAシステム導入（昭和五八年度）、『活事業経営システムの実証的分析』（昭和六一年度）などである。

このような研究には行政実務家として神戸市職員の参加は不可欠で、学者・実務者の共同研究によるこれらの作業によって、神戸市職員の政策能力は向上し、かつ機関誌もより内容のあるものとなつた。

なおNIRAの助成研究は第一類（助成金一、〇〇〇万円）が三件含まれているが、これらは全国民間シンクタンクとの競争的出願で、三菱総研、野村総研と競合しても落ちることはなかつた。地方自治体体系のシンクタンクの研究調査機能の高さを示すものとして自負してよいであろう。

政策機関誌と自治体政策能力

このような政策機関誌の存在が自治体及ぼす自治体職員の政策能力を高めるかどうかであるが、第一に、機関誌への執筆は審議会のまどめと違つて、対外的情報誌に原則として個人名で執筆するので、それなりに責任のある研究を踏まえての執筆となり、政策能力の向上に寄与する。

もつとも、単なる行政の実状紹介の域を離れて、対外的情報誌に原則として個人名で執筆するので、それなりに責任のある研究を踏まえての執筆となり、政策能力の向上に寄与する。

『都市政策』の編集方針

このように自治体外の市民の執筆は、参加することに自治体の市民の執筆は、参加することによって、自治体の政策はより多く批判を受けて育つていくことになる。

自己満足的な政策ではなく、一般的評価にさることによって、自治体の政策はより多く批判を受けて育つていくことになる。

第三に、政策専門誌の存在によつて、自らの政策を多角的に研究し、かつ批判してもらう場を提供し、機会をつくることである。



具体的に対象とする以上、神戸市政の関係者となり、主として関西となる。

機関誌のステイタスやPR効果からみると、関東の有名な学者、評論者に執筆してもらうことは、きわめて有効な編集といえるが、実際の神戸市政に關係のない執筆者が、抽象的に論評してもらうことはやはり編集方針に反するので断念している。

執筆者の構成は学者等三分の一、行政実務者三分の一、市民・マスコミ三分の一の方針を基本として採用している。もつともテーマによっては学者が大半を占めるとか、行政実務者が過半数を占めることがあるが、それはテーマの性質によるものである。

第三に、行政データの掲載に極力努力することにした。逆に神戸市政の主要審議会・調査会報告書の存在を前提として、そのテーマを

対外情報誌の存在はその編集権を利用し

て、それぞれの自治体の施策を市民に紹介し、かつ研究者にもデータを提供することによって、その反射的効果として自治体・自治体職員によりすぐれた政策形成をしていくことをするインセンティブとなる。

第三に、政策専門誌の存在によつて、自らの政策を多角的に研究し、かつ批判してもらう場を提供し、機会をつくることである。

自己満足的な政策ではなく、一般的評価にさることによって、自治体の政策はより多く批判を受けて育つていくことになる。



に沿って編集をすすめるケースが多い。参加された委員の方々にとつて個人差はあるが、報告書に必ずしも個人的見解が反映されないとか、十分に報告書に盛り込まれないとかの不満がないこともない。

【都市政策】への執筆はいわば顔のない委員が、個別に個人名で執筆するのであり、報告書の背景、趣旨、内容よりも分かりやすいものになっていく。

【都市政策】は勁草書房の好意によつて、一般市販誌として販売が可能となつた。その

ため機関誌としてのPR効果や執筆依頼も容易となつた。そして神戸市政の独自性をより早く伝え、政策的な先導性のライセンスも獲得できることになった。

今日、自治体の政策能力が呼ばれているが、多くの場合、何らのファーリドワークもなしに抽象的に政策形成を叫んでいる。それでは評論家と同じで一世代前のPPBSの理論の域をでていらない。

理論の分野で純粹培養された政策論、また、政治・行政力学のメカニズムに対する抵抗力

のない提言は、およそ自治体の現場の政策能力には寄与しないであろう。

卓越した政策センスと逞しい政策追求心をもつた行政実務家の政策形成のみが、実行力をともなつた政策となりうるのであつて、学者はその目標設定・情報提供の補佐役としての役割しか担いえないものである。「ローカルに分析しグローバルな提案をしていく」ことに徹すべきである。その意味で政令指定都市という都市問題の最前線にある自治体職員の奮起がのぞまれるのである。

特集 なぜいま政策情報誌か 政策情報誌の必要性と意義／先行自治体から

東京都職員研修所における政策能力向上のための試みについて

政策情報誌の位置づけを中心として

1 東京都における政策形成

かつて、これほどまでに、地方自治体の政策形成能力について語られたことがあつただろくな。

地方分権の進展のなかで、真に、地方の住民に責任を負い、自らの力で政策を形成し、執行していく行政の力が、いま求められてい

る。そのためにも、自治体の政策形成能力、職員の政策立案能力の向上が、つよく求められている。

東京都においては、昨年一月、「都民と共に拓く都政—21世紀への行政改革」（21世紀を展望する新たな都の行財政のあり方を考える懇談会答申）が出された。

ここでは、これからの方として、

東京都職員研修所調査研究室長 小山利夫

地方分権の推進を踏まえての、都民との協働、広域自治体としての都の役割の重要性、行政のこぎ手から舵取りへ、コードイネーターとしての都行政、といったことが強調され、自治体としての東京都とその職員の政策立案能力強化の必要性が強調された。

その後、本年三月にだされた「東京都行政改革大綱」では、21世紀懇談会の問題意識



をうけ、東京都が広域自治体としての役割を果たし、政策自治体として、今後ますます政策立案能力をたかめていくためには、企画審議会（現政策報道室）の政策立案機能と職員研修所調査研究室のもつ調査研究機能との連携を強化すべきである、と述べている。また、今後の職員研修が、政策形成能力の向上にむけて強化されるべきことをつよく求めてい

る。

2—政策形成能力向上にむけて

これらの指摘をうけ、現在、東京都では、職員研究所を中心に、自治体としての、また、職員の政策形成能力の向上策にとりくんでいる。

東京都職員研修所では、調査研究室の自主研究（独自研究）として「東京都における政策形成能力（シンクタンク機能）のあり方——分権の時代に、政策自治体への脱皮をめざして——」（最終報告）をとりまとめた（平成八年三月）。

このなかで、「これまで、中央政府が基本的な政策を決定し、地方は主としてそれを執行する役割を担っていた。これからは、地域の政策は地域の政府である自治体が立案、決定、執行し、現実に課題を解決していくなければならない。自治体は、その名にふさわしい十分な行財政機能を保持すると同時に、地域の主権者である住民に対し一貫した責任を負うことになる」と述べている。

そのうえで、東京都の調査研究の問題点として、①調査研究情報の蓄積と活用が不十分、研究組織の役割分担が不明確で、相互の連携が不足、④外部委託化にともなう問題点の発生、

⑤各局の調査研究を支援する機能が未整備、⑥政策形成への寄与が不十分の六点を指摘した。

そして、これらの問題点にたいする改善の基本的な方向として、①政策形成過程に結びつく調査研究への転換、②調査研究の内部化の促進と外部委託調査の適正な管理、③調査研究のしくみの整備を提言した。

具体的には、企画審議会（現政策報道室）調査部を、トップマネジメントの補佐機能としての調査研究機能および全府の調査研究のコーディネイト機能を担うべき機関として位置づけ、全府レベルでの調査研究の評価調整、

全府的な調査研究関連情報の発信をおこなう。とくに、東京都全体の方向を模索するようなマクロな課題に関する調査研究を充実するとした。

一方、職員研修所調査研究室については、行政組織内のシンクタンクとして、全府の調査研究を総合的に支援する機能、調査研究情報システムの整備、調査研究に関する相談や職員にたいする啓発等をおこなう。また、全府における調査研究の内部化支援のための拠点となるとしており、従来の受託調査研究にくわえ、全府的な調整のなかで必要とされた中・長期的な研究、政策開発的な研究等を各局との連携のもとに実施していくとしている。

3—政策形成能力向上と政策形成情報誌

さて、政策形成能力の向上を考えるとき、もつとも重要なことは、いかに一般職員を政策形成を考える場に引きだし、議論に参加してもらうかということであろう。

政策形成、政策立案など、非常に高度な業務であり、政策○○室とか企画調査部とかいった、特殊な世界に属する人間がおこない、そこで定められた方針にもとづいてつくられた施策を実行していくのが一般職員の役割であると考えられている傾向が強いようだ。

たしかに、国が政策の基準をもち、自治体は、その実行部隊と考えられていた時代にはそうかもしれない。しかし、これからは自治体みずからが基準をつくり、政策を考えていかなくてはならない時代である。そのためには、現場を充分に知った職員の政策立案への参加が不可欠なのである。そうした職員が現場の知識にくわえ、政策形成能力を身につけてこそ、本当に住民に役に立つ政策をつくることができるるのである。

設立された。このこと自体、調査研究実務を通しての人材育成として、職員研修との共通性に着目してなされたものと考えられるが、現在、この共通性への着目は実感をもつて受けとめざるをえない。調査研究機能と職員研修機能の有機的連携なしに政策形成能力の向上は困難といつても過言ではない。東京都職員研修所ではこのような観点から、現在、研修・調査研究それぞれのあり方とその連携のあり方について、全力をあげて研究中である。

職員研修に調査研究での蓄積をいかし、研修生に必要なノウハウを伝達していくことが重要であることはもちろんあるが、さらに重要なことは、ひろく職員に政策形成能力の向上に有用な情報を、適時適切に提供していくことであろう。そのため政策提供情報誌のはたす役割は重要である。

そのような観点から、政策情報誌について考えるとき、政策情報誌の作成、提供にあたって、とくにつぎの事項に配慮する必要があると考える。

- ①読みやすいこと
- ②適時性をもつたテーマの選択とその情報の提供
- ③高度・抽象的な情報よりも具体的・平易な情報の提供
- ④双方向性への配慮
- ⑤市民性をもつよう心がけること

4 東京都における政策形成情報誌

さて、東京都職員研修所調査研究室では、¹⁾のようないわゆる「TTMG (Thin Bank of the Tokyo Metropolitan Government 調査研究室報)」を発行している。

TTMGは、文字通りシンクタンクをめざす調査研究室が、政策研究情報を広く一般職員に提供し、政策形成への参加をよびかけるものである。不定期ではあるが年間約八〇〇号のハイペースで発行し、適時適切なテーマ選択のもとにヴィヴィッドな情報の提供をおこなつてきている。各号八ページほどのパンフレットにちかい「読みやすい——負担にならない」ほどの量にしている。これまでに二八号出しており、各号四〇〇部の発行であるが、最近では、これでは足りず、コピーでお送りし失礼させていただいている向きもある。印刷は外部発注しているものの、記事の収集・寄稿の依頼・編集・デザイン・版下づくりまですべて職員の手づくりである。PTを組んで対応しているが、担当している職員の苦労は並大抵のものではない。しかし、一般職員からのしつかりした手ごたえを感じたときの担当職員の喜びは大きい。毎回の編集はこのPTで検討したのち、調査研究室全員のミーティングに提起され決定される。編集長は立候補制であるが、これまでのところ上司からの勧奨の必要もなく、改選されている。それだけ魅力のある仕事になつていて、内容にかかる編集方針は、3の①以下に記載のとおりである。むずかしくなく、しかし、

けつして程度をおとすことなく、市民、学識経験者、職員等から適時の政策課題についての意見、論文の寄稿（ちなみに執筆者がどなたに限らず、原稿料は無料でお願いしている）をもとめ、調査研究室としてもみずから研究結果を発表していく。けつして容易な作業ではない。しかし、このTTMGが都政での政策形成能力向上になんらかの貢献をしていると感じるとき、何ともいわれぬ力が沸いてくるのである。

5 政策形成情報交換を通じての政策形成全国ネットを

政策形成における情報のもつ意味はおおきい。政策形成に科学性をあたえ、選択の幅をひろげるとともに、その的確性をたかめる。また、情報の交換を通じて、多くの人々が政策形成に参加できる。その意味から政策情報誌は重要である。しかし、今後においては、政策情報誌のみでなく、パソコン通信、インターネット等を通じての情報収集、情報交換も重要な意味をもつてくるだろう。自治体の調査研究機関同士がこれらの情報ネットで結ばれ、政策形成全国ネットのようなものがつくられ、互いに切磋琢磨することができればすばらしいことだと思う。

「地方主権」と政策情報誌の役割

横浜市企画局政策部調査課長 南 学

川崎市で政策情報誌を創刊されることにおいに期待しています。それは、これから行政、とくに地方自治体にとって、このような政策情報誌を発行することが地方自治体が政策主体としての役割を果たすために、ことのほか大きな意味をもつてくると思うからです。

現在、地方分権が大きな課題となつていますが、これは中央政府の権限を「分けてもらおう」のではなく、市町村という基礎自治体の「地方主権」を基本として、中間（あるいは広域）自治体の都道府県、さらには中央政府との役割分担をどのように考えるかが基本的視点になるべきです。しかし、現実には中央政府がにぎっている権限をまず都道府県、そしてつぎに市町村というような中央集権の考え方を基本とした「分権」議論が中心となつているようです。市町村の立場からの積極的な「主権」議論が展開されていないのは残念なことです。

まだまだ政策議論を本格的にすすめる必要性にたいする認識が低いのではないでしょか。その意味で、川崎市でも政策情報誌を発行することに期待しているのです。

▽ 政策主体としての自覚をもつ

横浜市の人口は現在約三三〇万人となつており、「市」としては日本最大となつています。そして、この人口規模は国家レベルで考えるとニュージーランド一国に匹敵しています。かなり以前から一部の職員の間では、ひとつの大規模の人口をもつのだから、政策の質もそれなりの水準をもたなければならぬという議論がされていました。とくに、最近ではニュージーランド政府の、従来の行政改革の常識を打ち破るような「リエンジニアリング」が紹介されるようになり、その思いがつよくなっているようです。

また、数年前に「シム・シティ」というコンピュータのシミュレーションゲームがヒットしました。アメリカで考案された都市開発に関するゲームプログラムですので、日本の文化や風土になじまない部分もありますが、もつとも基本的な違いは、財源となる税金の徴収税率を市長の判断でかえられることでした。ためしに、計画なしの大型開発をすすめる一方で税率を思いきって引き上げたところ、あまりの無軌道ぶりに市民が市役所に押しかけ、市長に退陣をせまるという結果となりました。このゲームでは、土地利用のバタ

ーンも、都市施設や行政サービスの種類も限られており、単純な方程式の組み合わせによるものと思われます。それでもゴールとして理想的な都市の姿がきまついているわけでもなく、時々刻々と周辺環境が変化するこのゲームに、都市経営のむずかしさを実感したことをおぼえています。

成長型の社会にあつては、国家目標にむかつて、中央集権のもとで「国民一丸」という行政スタイルでも、一定の成果をあげることができ、一方で個々の地域や人々のかかえる問題をある程度顕在化させることはできたようですが、しかしながら、成熟型社会にあつては、個々の地域や人々の課題を基本にした「地方主権」と分権型の行政スタイルが求められています。このような時代には、地方自治体の首長の鋭い政治感覚と職員の質の高い政策形成能力が求められます。この「成長型」から「成熟型」への転換は、一九七〇年代以降のキーワードになつてきました。しかし、バブル経済の崩壊までは自治体、とくに大都市では予算や機構の成長が続いていたために、深刻な社会構造の転換としてはとらえられなかつたように思われます。このような

「大転換」の時代にあつては、自治体職員一人ひとりがゲームではない現実の行政に政策

主体である自覚をもつてのぞむことが求められていますので、政策情報誌、あるいは行政研究誌の存在が大きなものになると思われます。

▽ 三三・年間続いてきた「調査季報」

横浜市の行政研究誌である「調査季報」は昭和三八年一一月に、当時新設された総務局調査室による編集発行の形態をとつて創刊されました。今年の一月で三三・年間の発行を続けてきたことになります。

創刊号（第1号）の「まえがき」や「あとがき」によると、現在の人口の約半分である一六〇万人に達することを目前にひかえて、「市の行政は膨大化し複雑多岐にわたつてきており、その質においても当然高度なものが必要要求されてきている」とし、「将来の市政への正しい見通しと、そのうえに立つた近代的、科学的行政の確立がなければならない」ので、「本市行政の基礎的な問題について、これを社会、経済、労働、文化等、総合的な面からとり上げ、これに科学的な調査研究をくわえたい」との趣旨が述べられています。そして、

「単に職員の教養を摂取するための場であつてはならず、すんで職員の行政知識の向上をはかりながら、市政の近代化への指標をうち立てていく役割をはたす」ことを目標に、「市職員と市民とで討議交流しあう場所」としています。

この間、基本的な編集方針に変化はありませんし、現在ではきわめて「常識的」なことが述べられていますが、三三・年前の自治体行政の水準を考えると先見的な考え方ともいえます。おそらくは、当時「革新市政誕生」と

して全国の注目をあびたことから、必死に地方行政の変革を考えた結果であろうと推測されます。当時のこの考え方は、「革新的」なものでしたが、現在では、ほとんどの地方自治体、あるいは国政までも含めて、行政の一般的な認識となっているといつても過言ではないでしょう。

九〇年代後半にはいつてからの地方自治体の政策運営は、これまでの流れの延長では対処できないところまで追い込まれてきています。従来型の政策運営、つまり「ビルド＆ビルド」型の予算や機構の拡大ではなく、縦割り行政の思いきった改革や予算のシーリングにとどまらない「サンセット方式」や「ゼロベース方式」の導入を本格的に考えざるをえないところまで追い込まれてきたのではないでしようか。いっぽうで、「カラ出張」や「官官接待」の追及など、公務員のモラルや公費にたいする感覚の鈍さが市民から指摘されてもいます。

▽ 活字メディアとしての有効性

大きな効果を産みだす方法の一つです。

政策研究をおこなつたり、議論をしたりするときには各種の文献や資料を駆使することで、大変な勉強になります。さらにその政策について、内容や背景、手法や効果などについて執筆すると、論文を書くための大変な作業（苦労）を余儀なくされますが、自分の考えをまとめる意味でも、他の人にわかりやすく説明する意味で効果があります。活字にすることによって客觀性を意識し、責任を明確にした主張ができるという点でもおおきなメリットがあるのです。

つまり、「書く」という作業を通じて、研究への真剣な姿勢、客觀的なデータの収集と表現、さまざまな角度からの政策の検討というような大きな政策能力向上のための努力が



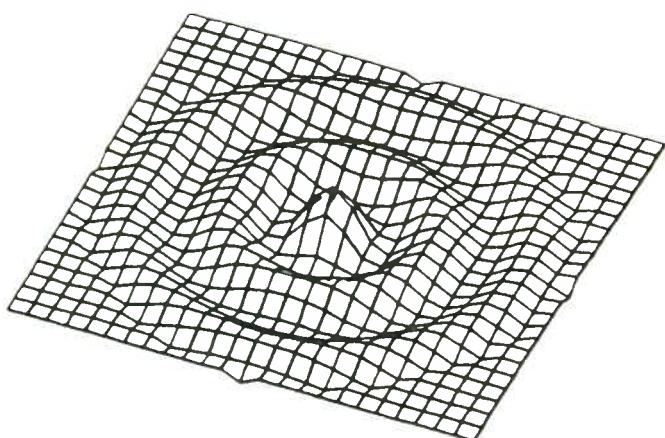
はらわれることになります。さらには、自治体の職員だけでなく、市民や学者、専門家の執筆も同時に掲載することで相互の違いや共通項も明らかになります。

横浜市の「調査季報」は府内の行政研究誌として発行されていますので、特集の選び方や執筆者の選定で、外部の機関で発行するよりも行政内部の問題関心が反映される傾向があり、内部の職員の執筆が多いのが特徴です。研究方法や分析手法、表現が稚拙な面はありますが、整理された学識経験者の講義を聞いたり、論文を読んだりするのとはひと味ちがつた政策議論への積極性が現れているのではないかと思います。

しかし、このような行政研究誌を発行していくことは簡単なことではありません。行政内部の機構で発行するための専門の編集者を確保しているわけではなく、横浜市の場合は「季刊」を維持するためにおおきな労力をかけています。また、企画から原稿依頼、印刷まで最低半年かかりますので、少し気を許せばすぐに年間の発行計画はずれてしまいます。また、当初考えていた企画が話をすすめるうちに変更を余儀なくされることもあり、依頼していた原稿が間に合わないこともあります。さらに、テーマの選定も時代の課題にこたえるために、内部での十分な議論や編集委員会を組織して検討することも必要です。

▽ 自由な発言の保障が 真剣な議論の土壤

そして、なによりも重要なのが自由な発言の場としての保障です。論文を執筆する職員は通常、政策立案や実施の中心となっている係長や課長という中堅職員ですので、現実の政策について問題点を述べたり、あたらしい



方向性を提起することには相当の研究と大変な勇気が必要です。府内の研究誌ということにはなっていますが、一般に公開していますので、上司や同僚はもちろん、市民や議会の目にも当然ふれることになります。したがつて、「調査季報」に書かれたことをもって、市の公式的な姿勢として解釈されることもあるかもしれません。部分をとらえて追及することがあつては、論文を執筆するメリットは失われてしまします。書く職員も真剣なら、読むほうも真剣に政策議論を展開するという保障が必要となります。このような自由で真剣な議論の場の提供という目的をもたなければ政策情報誌、あるいは行政情報誌は単なる行政の自己満足的な広報誌のひとつとなってしまうでしょう。つねに目的意識と緊張感をもつて編集にのぞみたいと考えています。

特集 なぜいま政策情報誌か

政策形成能力の向上をめざして、本市の試み

本市でも、職員研修所と都市政策研究室において、政策研修、研究の取り組みがはじまっています。都市政策研究室では、昨年度より政策課題研究制度の名のもとに、公募職員を中心に約九か月をかけ研究チームを編成し、政策研究がスタートしました。ここでは、今年度の二チームの研究のねらいを紹介します。

また、各自治体での政策研修の動向をさぐりながら、本市における政策研修の実状について報告します。

分権化されて自治体の仕事の中身はどう変わる？

平成八年度政策課題研究のねらい

政策課題研究Aチーム

熊谷行広（衛生局環境食生活課）

高橋哲也（港湾局庶務課）

高畠正晶（教育委員会経理課）

筒井康仁（企画財政局工事契約課）

福芝康祐（民生局保健福祉推進課）

牧葉子（都市整備局新川崎地区整備室）

山口道昭（総務局職員研修所）

1 どういった視点から研究するのか

(1) 地方分権推進委員会の審議動向は

私たち、Aチームに与えられた課題は、「分権化されて自治体の仕事の中身がどう変わる？」というものである。

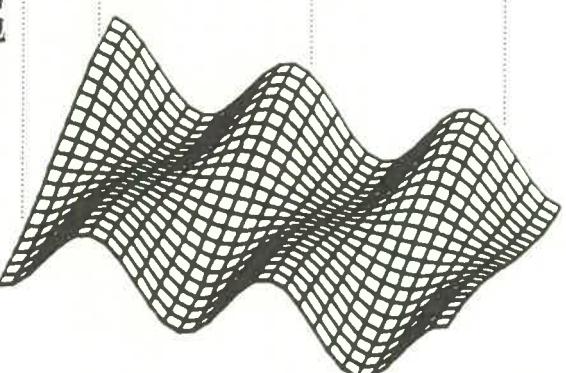
周知のように、地方分権推進法に基づく地方分権推進委員会（以下、「推進委員会」という。）は、平成八年三月一九日に中間報告を発表した。そのもとも注目される内容は、機関委任事務の廃止に向けた決意表明にある。そして、現在、この決意をどう具体的に

展開していくかが議論されている。

(2) ターゲットは分権へ、分権後？

このことへの第一の方向は、推進委員会に務に代わる新たな事務分類としての「自治事務」、「法定受託事務」への事務の振り分け作業が終了しているだろうし、また、Aチームの報告書を発表する平成九年三月には、推進委員会でも、国と自治体の関係調整ルールや

税財源・補助金などのあり方を含んだ指針勧告がなされることが予定されている。したがって、こういった推進委員会の審議動向に対して、私たちの研究はどのような態度で臨むか、が問題になる。



あり、私たちの考えるささやかな知恵が審議の状況に大きく影響する余地が大きいのである。

第二の方向は、むしろ分権後をにらんで、本市の事業等の執行スタイルに対する警鐘をならそうというものである。

機関委任事務にもとづく通達や補助事業に関する要綱が国から来なくなつたときに、本市はどういった基準で事業の優先順位をつけ、施策を執行していくのか、こういった点に関しての考え方を確立しなくてはならない。また、法律では基本的な事項だけが定められ、細部にわたつては条例で、しかも上乗せ・横だしが認められる形で決定しなければならないとしたときの条例の作り方は、現状よりも格段に議会や市民のチェックが厳しいものになろう。なにより、法律改正に対応して、本市でも数百の単位で、条例の見直しをしなくてはならない。これらに対応した法務行政のあり方も検討の俎上にのぼろう。

さて、結局私たちは、上の二つの方向を意識し、研究を進めることにした。かなり欲張った試みである。これを可能にするには研究事例の選定が重要である。推進委員会ですでに取り組んでいる事例では、彼らの審議ペースのほうが早すぎて後追いにしかならない。そこで、将来推進委員会の課題になりそうなもので、いまだ手についていないもの、そして、なおかつ本市の行政課題として今後取り組むことになると予想されることを取り上げることにした。

2 何を研究するのか

(1) キーワードは自己決定権とアカウンタビリティ

推進委員会の中間報告を貰くキーワード

に、「自己決定権」と「アカウンタビリティ」がある。

自己決定権とは、地域のことはその地域に住む住民自らが決定することを意味する。地方分権とは、このための前提条件としての国から自治体への権限委譲である。つまり、自治体の側からこのことを見ると、自治体の決定は、住民にじゅうぶん説明することが求められることになる。これがアカウンタビリティ、すなわち説明責任の考え方である。

これまで、自治体の政策は、ともすると機関委任事務や補助金行政の仕組みから、アカウンタビリティを国に對して負つてきた。しかし、自治体に自己決定権が備わるとき、アカウンタビリティは住民に對するものに転換する。こういった事態に備えて、自治型の行政執行スタイルとはどういったもので、いま何ができるかを研究する。

さて、具体的な研究対象として考えているものは、次の三点である。

- (1) 住民個人の自己決定権を高めるための自治体政策
- (2) 国と自治体の関係調整ルールの適用範囲。より具体的には危機管理時の関係調整ルール
- (3) 自治基本法の見直しによって生じる自治体政策の可能性とその行政執行スタイル

ここで取り上げる例は、高齢者や子どもの自決権である。

従来ともすれば、高齢者や子どもは保護育成の対象でしかなかつた。しかし、少子高齢化社会の進展の中、多くの時間を地域で過ごす高齢者や子どもは、まさしく地域の自治の担い手である。対象から主役への変化を、成

年後見法制定への動きや子どもの権利条約批准などの関係から問い合わせし、先駆的自治体政策実施に向けての可能性を探る。

(3) 危機管理時の関係調整ルールのあり方は

阪神大震災やO157事件は、危機管理状況での国と自治体の協力のあり方に問題を投げかけた。

地方分権は、国と自治体の関係を上下主従から対等協力に転換するものである。しかし、一部省庁の主張によれば、行政が一体として機能せず、その結果国民の利益が損なわれるという。そして、この主張の論拠に、上のようないくつかの危機管理状況における国・自治体の協力体制のあり方に關するものがある。たしかに危機管理時では平常時とは異なる関係が考えられることから、このことについて研究を行ふ。

(4) 自治体政策の可能性は

本市は、他自治体に先駆けて、情報公開条例、個人情報保護条例、市民オンブズマン条例などを制定し、市民の自治・参加機会を拡大してきた。一方、これらの制度は、地方自治法の制約から、各審査会やオンラインマニフェスト、市長の附属機関に位置づけざるを得なかつた、という限界も有する。

今後こういう地方自治に関する基本法の制約が緩和されたとき、住民へのアカウンタビリティをはたすために、本市がとりうる独自政策の可能性についても、研究を進める。

3 地方分権は無限の研究対象を提供する

推進委員会は、鋭意個別行政分野の分権可

能事例を取り上げ、自治事務化への検討を行っている。また、地方六団体や各自治体でも、推進委員会に対しても事例の提出を試みている。しかし、これらのほかにも制度的課題について言及すれば、自治体の発意を阻害する制度が随所に存在している。

こういった制約が取り扱われた場合、次のことことが可能になる。

思いつくまま、事例をあげれば、

- ①市税条例への直接請求を可能にする
- ②外国人に参政権を付与する
- ③拘束的住民投票制度を採用する
- ④公職選挙法の自治体への一律適用を排除する
- ⑤他自治体議員と職員の兼職を可とする
- ⑥パートタイム公務員制度を採用する
- ⑦自治体財務を複式簿記で経理する
- ⑧単年度予算主義を柔軟な制度とする
- ⑨独自の計画策定手続条例を制定する

など枚挙にいとまがない。こういった事態に對しても研究が必要である。

国・自治体関係は、いま激動期にあり、一人ひとりの自治体職員の提案が世の中を動かす可能性がひじょうに高い。まさにやりがいのある時期である。こういった時期に与えられた機会を、私たちはぜひひとも有効に活かしていきたいと考える。

小さなまちづくりの手法開発

～成功・失敗事例を手がかりに～

平成八年度政策課題研究のねらい

1 なぜ、今 「小さなまちづくり」なのか？

なぜ、今「小さなまちづくり」が行政の政策課題研究のテーマとして上がってくるのでしょうか。戦後の高度成長期以後の行政の課題は、シビルミニマム論から始まって、バブル経済期の華やかな都市間競争の時代を経

て、今は一時の熱に浮かされたようなパワーはないものの、冷静に地方の時代をとらえる作業に力点が移っていくように思われます。

こういった状況の中で、「小さなまちづくり」が取り上げられたのは、多分、大きくは二つの理由によると思われます。

まず、第一には地方分権の実現が、その具体的姿は見えないものの確実に訪れるという

政策課題研究Bチーム

相澤太（衛生局管理部原務課）

磯部由喜子（環境保全局管理部調査課）

木村純一（都市整備局開発部再開発課）

古島正（多摩区役所区民生活部資産税課）

箕輪秀生（土木局川崎市事務所）

森部隆（総務局職員研修所）

和田忠也（建築局市街地整備部街なみデザイン課）

ことです。地域の特色を生かしたまちづくりを展開していくことが、地方分権における重要な命題だとすると、今までのような国の省庁からの縦割りの行政だけでは対応することできません。地域のニーズにきめ細かく対応できる、横をつなぐような行政の対応が必要となります。組織のあり方の問題も含めた、行政の質的転換が「小さなまちづくり」とい

う言葉の中で求められています。それは、バルセロナの都市間競争により実現した大規模開発の対極として求められている価値観でしょう。

二つ目は、市民の成熟と行政に対する市民参加のニーズの高まりです。地域の問題を市民自らが考え、解決していくという市民自治に至る萌芽が現れています。市民のニーズの多様化は、多様化したまま質を問う領域に入っています。地方分権の実現によってますます強まるこの流れは、「小さなまちづくり」の中で情報公開、政策決定過程への参加の枠組みづくり等を、市民共同のまちづくりとして行政に求めていると思います。

もう一つは、行財政改革の推進の必要性です。二一世紀を目前に控えて、高齢社会の到来、高度情報化社会の実現、産業構造の転換等の社会の価値観を大きく変える事象が立ち現れています。本市においてもこれらの課題は最優先事項です。しかし、これらによる新たな行政需要は現在の行財政の枠組みでは対処できないほど大きなものでしよう。行政が、ゆりかごから墓場までのすべてのサービスをカバーするのではなく、行政、市民、企業市民のバランスのとれた役割分担が求められています。「小さなまちづくり」は、行財政改革の向かうべき方向の先駆的事例として、その定着が求められています。

それでは、このような背景の中で求められている「小さなまちづくり」とは果して何なのでしょうか。それは、地域の大きさによって規定されるのでしょうか。それともそれに

かかる費用の額でしょうか。市民に身近な問題ということでしょうか。どうもそれだけではないようです。私たちの研究チームでは、「小さなまちづくり」を以下のように定義し、捉えることにしました。

「まちづくり」に関する考え方には、どうも上から見た視点と下から見た視点があります。これまで培われてきたまちづくりに対する行政側のアプローチは、一般的には「上から見下ろす視点」に基づいてきたのではないかということでした。すなわち、国の各省庁を中心として分野別に分けられた政策が、各省庁からそれぞれのルートを通して、縦割りの体系で各自治体に下りてきます。その結果、個々の分野に注目すれば、それぞれが一定の論理のもとに進められており、全国のどの自治体でもある一定の行政水準は満たされるものの、生活の中のあらゆる要素が実現される「地域」を見た場合には、各分野の計画がばらばらに行われるため必ずしも最良の方策になつていないうといふ問題がおきることになります。また、すべての地域に共通して対応できる一般的な考え方をとる必要があるとともに、例外については認めないとした定型的な手法になります。これが「大きなまちづくり」です。

これに対しても、現実の地域について「下から見上げる視点」で考へると、その地域固有の問題は、それぞれいくつもの複合的な要因から生じている場合が多く、このような場合、各分野ごとに定型化された既存の手法を使うよりも、それぞれの事例に応じた自由で複合的な手法を使うことが、合理的な場合が多い

視点」の両方が必要で、どちらがより有効かということではなくバランスの問題ということができます。今回の研究では、「上から見下ろす視点」による施策を「大きなまちづくり」、「下から見上げる視点」による施策を「小さなまちづくり」として捉えて議論を進めます。

大きなまちづくり(上から見下ろす視点)	小さなまちづくり(下から見上げる視点)
<ul style="list-style-type: none"> ●広域的な視点 ●総論としての問題意識 ●普遍的な発想と一般的な解答(一般解) ●各分野に特化された単独手法の積み上げ ●各分野ごとに独立した組織 	<ul style="list-style-type: none"> ●広域的な視点 ●各論としての問題意識 ●個別的な発想と例外的な解答(特殊解) ●総合的な捉え方による複合手法からの取り組み ●複合的な問題を総括する組織

めることにしました。

3 今回の研究がめざすもの

ようやく季節も秋らしくなり、政策課題研究もそろそろ佳境に入りつつあります。「小さなまちづくり」を研究していくと、これかの地方自治が目指すべき方向性のある一面を、非常によく表現しているようにおもえます。今はちょうど、幅広く事例を研究しているところですが、それぞれの事例は魅力的で示唆に富んでいます。それらは、成功例・失敗例という表層的な批評を拒否し、正当な評価とその評価にもとづいた行政側の新しいシステムの確立を求めているようにおもえま

す。私たちの研究は「小さなまちづくり」の理想像を追いながらも、その手法については今からでも実施可能なものを提案しようという共通認識からスタートしています。行政組織、資金、情報公開、市民参加、人材育成、NPO、交流、広報・広聴、市民自治、いま私たちの前には、まちづくりのいろいろなツールが並んでいます。非常に広い範囲に広がっています。これらをどのように組み立てて実施可能な形にするかは、今後の作業です。

先の見えない不安を抱えながらも、それぞれのまちづくり事例との出会いから心地よいプレシャーを感じています。来年の春にどんな報告ができるのか、私たち自身も楽しみにしています。

企画・政策熱っぽく

まだ書生論も多いようですが…

いか」との感覚をおされ
いた。この点、先輩貴重な経験を交
換してもらいたい。
研究開拓企画を企画した市都
市政策研究会は、田政の運
営組織を多く分離する方針
を取った。この方針は、先輩貴重な経験を交
換してもらいたい。

若手市職員 研究成果を発表



岡を使しながら報告する未来の「企画マン」=川崎市川崎区のいさご会館で

平成7年度政策課題研究発表会から

自治体の政策研修の動向と 本市の取り組み状況

特集 なぜいま政策情報誌か 政策形成能力の向上をめざして~本市の試み

職員研修所副主幹
杉島洋子

1...はじめに

府としての政策マン型人材育成にあります。その大きな柱となる職員の政策形成能力向上に向けてどのような取り組みがなされているか自治省の外郭団体である(財)自治研修協会、地方自治研究資料センターが平成七年三月に「地方公共団体の政策形成能力の向上方策に関する調査研究」にまとめていました。

これによれば、平成六年七月一日現在で、都道府県の九七・九%、指定都市の八三・三%、市・区でも七二・九%、町村では三

月に「地方公共団体の政策形成能力の向上方策に関する調査研究」にまとめています。

これによれば、平成六年七月一日現在で、

都道府県の九七・九%、指定都市の八三・

三%、市・区でも七二・九%、町村では三

八・三%がすでに政策研修を実施しており、実施していない団体でも導入を検討しているところがその六割に達している（表-1）。特に、この一、二年の各自治体の動きは目ざましく、分権化に対応した人材育成策としての研修体系を新たに構築したところも多い。それをみても、小規模な市町村は別として、多くの自治体が政策形成能力向上を重点目標においている。近い将来、熾烈な自治体間（政策）競争の時代が到来するとの認識のもとに、職員の政策思考力の開発にしのぎを削っているのである。

しかし、一方において、政策研修の方法論が確立しているわけではなく、教材や指導者不足等も手伝って、研修担当者は試行錯誤の連続であり、そもそも政策研修とはなにをいうのか、という悩みをかかえながら研修を実施しているのが現状である。

このような状況下で、実際に政策研修へのとりくみがどのようになされているのか、本市においてはどうなのかを明らかにしながら、政策研修がかかえる課題と今後の方向性を探ることとは意義ぶかいものといえる。

2...自治体のとりくみ状況

政策形成能力の向上をはかると一口にいつても、どのような内容の知識・技術が求められているかについては、表-2によれば、各項目の有意差は少ないものの、すべての指定都市では事例研究をもとにした応用力をあげている。

では、実際に、どのような研修内容が実施されているかを表-3みると、指定都市では「政策課題研究」（一〇〇%）、「論理的思考能力の養成」（七〇・〇%）が多い。

3...本市のとりくみ状況

政策形成能力の向上をはかると一口にいつても、どのような内容の知識・技術が求められているかについては、表-2によれば、各項目の有意差は少ないものの、すべての指定都市では事例研究をもとにした応用力をあげている。

本市においては、遅ればせながら、平成四年度から階層別研修（新任課長研修）に政策課題型研修を導入し、五年度には新任係長研

対象者については、ほとんどの自治体が「階層、職種、部門を問わず原則として必要」と答えておりが、実態をみると係長級までのいわば若手職員の育成に重点をおいている自治体が多い。たとえば、平成四年度に政策研修体系を構築し、計画的な政策能力開発を実施して注目をあびている富士市（職員数約二、五〇〇人。研修事業費約二、六〇〇万円）では、採用から二年次まで四年間隔で政策研修（階層別研修）を実施している。今では、四〇歳以下の職員全員がすでに何回かは受講しており、政策用語が日常的に使用される状況が生まれているという。

底上げのための階層別研修と質的向上をはかるための特別研修とともに実施している自治体が七五%を占めており、どこも量と質の充実を図っているものの、どちらに力点をおくかはそれぞれの自治体の考え方による。

政策形成能力育成研修の実施状況（表-1）

実施状況	都道府県	指定都市	市・区	町・村	合計
①実施している	46 (97.9)	10 (83.3)	70 (72.9)	36 (38.3)	162 (65.1)
②実施していない	1 (2.1)	2 (16.7)	26 (27.1)	58 (61.7)	87 (34.9)
合計	47 (100.0)	12 (100.0)	96 (100.0)	94 (100.0)	249 (100.0)

求められる知識、技術の内容（表-2）

必要な範囲	都道府県	指定都市	市・区	町・村	合計
①事例研究を基にした応用力	41 (87.2)	12 (100.0)	75 (78.1)	63 (67.0)	191 (76.7)
②創造力を向上させる技術	37 (78.7)	9 (75.0)	73 (76.0)	66 (70.2)	185 (74.3)
③政策科学の知識	30 (63.8)	7 (58.3)	71 (74.0)	62 (66.0)	170 (68.3)
④論理的思考能力を向上させる技術	29 (61.7)	7 (58.3)	68 (70.8)	52 (55.3)	156 (62.7)
⑤統計学的知識	29 (61.7)	7 (58.3)	60 (62.5)	46 (48.9)	142 (57.0)
⑥特に必要でない	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)
⑦その他	1 (2.1)	1 (8.3)	3 (3.1)	0 (0.0)	5 (2.0)
団体数	47	12	96	93	248

（注-1）事務、技術職の新規採用職員を対象とした研修

だし、その基本方針にそつて、今年度から表-4のとおり、新規採用職員研修A（注-1）から新任課長研修まで、段階的な政策形成能力修にもとりいれている。七年度には研修体系を抜本的に見なおし、新しく策定した研修計画では、政策研修の強化の方向を鮮明に打ち

育成のカリキュラムを実施している。質的充実をはかる特別研修においては、七年度、課長クラスの職員と企業人の同数を対象に、経営戦略的発想を修得することを目的とした企業合同研修を皮切りに、本年度は、地域の課題を市民とともに考える政策形成まちづくり研修と政策法務研修を新設した。地域特性をもとに法令を解釈したり、条例・要綱等の立法技術の熟練を通して、地域課題解決の手法開発能力の養成を目的とした政策法務研修は、政策評価研修（新任課長研修に本年度から導入）とともに、必要性が説かれながらもとりくみが遅れている領域であるため、その方法論の確立をめざしている。

また、まちづくり研修は、市民とともにあらる特定の地域のフィールドワークを徹底的におこない、共同学習と討議を通して、地域の課題を発見するというものである。「現場からの視点」（地域からの視点）の重要性を体得し、鋭意な「現場」感覚を身につけるとともに、市民との合意形成手法の修得をねらいとしている。

また、来年度にむけて、メガトレンドを的確に把握し、総合計画等との整合性、地域性、住民選好を勘案しつつ、総合的視点から具体的な解決方策を考究するという新しいプログラム（政策課題研修）の導入を検討しており、政策研修への多角的なとりくみを開始したところである。

4 …今後の課題と方向性

都道府県、指定都市では、かなりの職員が政策研修を受講し、すそ野は確実に広がりをみせているが、では、はたして、多くの政策思考力をもつた人材が輩出し、従来の組織が

政策志向型組織へと改変され、行政水準の向上をうながす職員文化が醸成されたといえるのであろうか。

さきに紹介した北九州市、富士市をふくめ

た七団体（注2）が「地方の時代」を支える自治体職員の政策能力の開発をテーマに、平成七年一月に第2回「人材育成自治体交流会

議」を開催し、研究テーマの決めかた、研究成果の活用方策、組織内における研究風土等の七項目について話しあっているが、とりわけ、第一に、政策研究を実際職場でどれだけ生かすことができるのか、第二に、研修所において実施される政策研修は、政策立案のシミュレーション体験の場としてのみ機能するのか、それとも研修全体が研究の性質をもち、その一端になれるかという点に論議が集中したという。

第一の問題は、政策研修の効果が職場にいかに反映されているのか、その評価に関わる問題でもあるが、本市についていえば、今年度末には、職員の五・五人に一人が政策研修受講者という状況（表-4）になるわけであるが、企画部門に従事する職員は別として、啓発された政策能力が職場のなかで活かされているかということである。

まつたく研修を受講することによって動機づけられたとしても、その受皿がなければ、燃え上がった意欲は消滅するか欲求不満が残るだけであろう。市民の自己決定権のもとに、市民ニーズを把握し、地域特性を考え、個性豊かな施策づくりをすることこそが分権の基本思想であるならば、本来市民とじかに接する第一線級の職場こそ具体的な政策立案政策変革を導出できる絶好のポジションにある。国と自治体との関係が対等な関係であるとともに、自治体内部での本庁一出先機関の

関係も同様であると認識され、それらの職員が政策形成能力を期待され、必要とされてこそ研修成果もいかされるというものである。

現在、区役所機能強化の方向で組織再編が進

められようとしているが、大いに期待したい側面もある。

同時に、市民参加

システムについての

論議が盛んに行われているが、政策立案

権をもたない職員の

自由な発想、提言を

反映できるシステム

を構築し、よろこん

で部外者の提言を受

けられる組織風土を

つくっていくことが

急務である。そのための職員の意識改革

を研修を通してシカ

ケていくとともに、研修、研究の質をた

かめ、政策立案者の

触覚にふれ、触手を動かしたくなるよう

な新しい理論フレームの提供や現実的な具体策を提言していくことがより重要なとなると考えられる。

また、研修から個人研究あるいは自主研究グループ活動へと発展させていくためのシカケをすることも必要となろう。

政策形成能力育成研修の内容（表-3）

（複数回答可）（ ）内は%

団体区分内容	都道府県	指定都市	市・区	町・村	合計
①政策科学の理論	団体数（%）	20 (43.5)	2 (20.0)	17 (24.3)	44 (27.2)
	コース（%）	37 (23.0)	13 (28.9)	25 (13.8)	83 (18.7)
②論理的思考力能力の養成	団体数（%）	18 (39.1)	7 (70.0)	24 (34.3)	58 (35.8)
	コース（%）	31 (19.3)	12 (26.7)	44 (24.3)	99 (22.3)
③創造力を高める内容	団体数（%）	16 (34.8)	3 (30.0)	32 (45.7)	60 (37.0)
	コース（%）	29 (18.0)	7 (15.6)	54 (29.8)	103 (23.2)
④政策課題研究	団体数（%）	42 (91.3)	10 (100.0)	48 (68.6)	123 (75.9)
	コース（%）	81 (50.3)	20 (44.4)	79 (43.6)	208 (46.8)
⑤その他	団体数（%）	11 (23.9)	1 (10.0)	15 (21.4)	34 (21.0)
	コース（%）	20 (12.4)	1 (2.2)	21 (11.6)	50 (11.3)
団体数	46	10	70	36	162
延コース数	161	45	181	57	444

（注2）北海道町村会、静岡県富士市、大阪府堺市、兵庫県、島根県、北九州市、兵庫県尼崎市

研修所において自主研究グループへの活動助成を行つてしたり、この政策情報誌の発刊により、成果物の発表の場も確保されることになるが、情熱、意欲を継続させていくためのさまざまなシカケ－情報の提供、人事施策との連携、キーパーソンの発掘等－をさらに積極的に展開していかなければならぬ。

第二の問題についていえば、政策研修はつなに人材育成＝能力開発と政策研究の両面を併せもつており、質をたかめれば研究にならざるをえなくなり、逆に政策研究のストックが研修に活用されていくという相互関係がある。政策研修が政策研究として政策立案権をもつ事業部局に真摯に受け止められ、施策に反映されるシステムをもつことによって、とりくみへの熱意が惹起され、人材育成としての効果がたかくなる。研修と研究を切り離して考えるのではなく、両者を融合してとらえ、政策環境の整備をはかつていくことが大事であると考えている。

こうした試みの一環として、現在、都市政策研究室において、昨年度から公募職員を中心約一年の研究期間で、研究チームが編成され、政策研究がスタートしたが、その成果をおおいに期待したい。

研修所においても、研修ニーズの多様化のなかで、「あれもこれも」から「あれがこれか」の時代にはいつているとの認識のもとに、「研修の分節化」を進めている。つまり「自分をつくるのは自分である」ということ（自己啓発）を基本認識に、自治体職員として当然身につけるべき基礎的知識や技術については、職場での職員相互間によるフラットでオープンなスタイルで実施する職場集合研修の強化をはかり、研修所研修の役割や機能を純化させることである。

こうした視点のもと、本市においては、政策形成能力の基礎力と応用力の向上にむけ、政策研修への多角的なとりくみを開始したところであるが、今後は、ひとつひとつのカリキュラムの内容の充実強化をはかるとともに、職場をふくめた政策環境整備をはかつて

いきたい。そして、今まで以上に川崎市から多くの先駆的施策が全国発信できるよう、その貴重な資源となる「人材」育成に、熱き思いをもつて研修所職員が一丸となつてとりくんでいきたい。

本市における政策研修・研究(表-4)

	実施主体	研修区分	研修名	研修内容	開始時期	研修期間	講師・指導者	修了者数 (8年度修了 予定者を含む)
政策研修	職員研修所	階層別研修	新規採用職員研修A	ワークショップ	平成8年度	4日	内部指導者	約180人
			吏員研修1A	問題解決型研修	平成8年度	2日	外部講師	約300人
			吏員研修2A	現状分析型政策形成研修	平成8年度	2日	外部講師・内部指導者	約200人
			新任係長研修	解決策案出型政策形成研修	平成5年度	2日 (自主研究日あり)	内部指導者	約1200人
			ワークショップ	平成8年度	1日	外部講師	約400人	
			新任課長研修	政策形成研修	平成4年度～7年度	3日 (自主研究日あり)	外部講師	約600人
		特別研修	政策評価研修	平成8年度	2日	外部講師	約130人	
			政策法務研修		平成8年度	8日	外部講師(3日)	16人
			政策形成まちづくり研修	課題発見型研修	平成8年度	8日	外部講師(3日)	15人
			政策課題研修	方策開発型研修	平成9年度予定	8日	外部講師(3日)	
政策研究	都市政策研究室	政策課題研究			平成7年度	1日	外部講師	14人
総数								約3055人

時代の急速な変化にともない、本市の政策環境も大きく変容し、新たな課題が山積しています。いま本市が抱える行政課題について、各セクションにおいてどのように取り組まれているか、その動向を今後とも継続的に追っていきます。

今回は、産業空洞化、中期計画策定後の課題、行政システム転換について報告をお願いしました。

『川崎市ものづくり機能空洞化対策研究会報告書』から

企画財政局企画室主査
伊藤和良

はじめに

量産型から研究開発型への転換やリサーチパーク構想など、各種の施策が声高に語られる。だが、どれほどりっぱな箱物を用意し支援を行つたとしても、新産業の創出にはなかなか結びつかない。どうしてだろうか。

各地域ごと、長い時間をかけて育まれてきた産業の基盤があり特色がある。地域の条件を知らず借り物の知識をふりまいて、当の中小企業の経営者や技術者にとつては他人事としか映らないからではないだろうか。(注)

平成九年度通産省の重点施策として、「地域産業集積の活性化」があげられ、基盤技術の集積がわが国産業の競争力の源泉であることが明確にされた。新全総により組み立てられた工業地方移転政策の大きな変更であり、

国土政策における大きなターニングポイントと考えられる。

地域の現状、歴史を知り尽くした地方自治体（地方政府）が、地域社会という立脚点をふまえ総合的な観点から産業政策を打ち出す時代が到来した。産業政策は地域性とともに総合性がもとめられる。モノをつくる大しさを伝えていく学校教育や社会教育の充実、モノをつくる操業環境を整備するための土地政策、住工調和を実現するための住宅政策など、産業政策と一体となつた総合性が是非とも求められる。

私たち、新しい産業を創出するために、中小企業群の基盤技術の集積に着目する。

鋳鑄造、板金プレス、切削、研磨、熱処理、塗装、表面処理、金型など、モノづくりの基盤技術は新製品開発に不可欠なものである。どのように、モノづくりの基盤技術を二一世紀にむけて承継していくのか、私たちの創造性が問われている。

だが、注意しなければならないことがある。川崎市臨海部や大田区を中心とする京浜工業地帯において、膨大な数の中小企業が、幅広く奥行きの深い基盤技術の形成を図つたのは、互いに切磋琢磨し技術革新を行うという

厳しい市場競争があつたからである。

市場競争のないところに技術の進歩はない。行政は操業環境を整えることが仕事であり、それ以上でも以下でもない。殿堂にしまいかんてしまえば、たちどころに基盤技術は衰えていくのである。

私たち、新しい産業を創出するためには、中小企業群の基盤技術の集積に着目する。

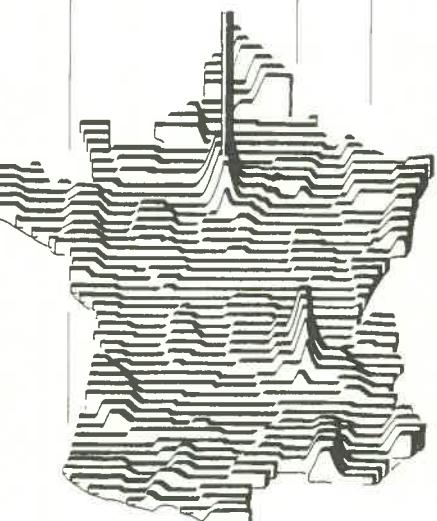
鋳鑄造、板金プレス、切削、研磨、熱処理、塗装、表面処理、金型など、モノづくりの基盤技術は新製品開発に不可欠なものである。

どのように、モノづくりの基盤技術を二一世紀にむけて承継していくのか、私たちの創造性が問われている。

経済局、企画室を中心として構成される「川崎市ものづくり機能空洞化対策研究会」

注1

研究開発型への転換やベンチャーサポートなどの施策 자체を否定しているのではない。地域社会の実情にあわない施策の無意味さを述べたものである。



は、川崎市内の企業二三〇社の調査をふまえ、平成八年三月末、同報告書を発表した。(注2)

本稿では、ものづくり機能空洞化対策研究会コアグループ注3が訪れた中国・華南経済圏調査を中心として空洞化の意味を説明するとともに、モノづくり機能空洞化に対する総合的な施策展開の必要性を述べていくこととする。

1 「穴洞化」との共生

(1) 川崎市ものづくり機能空洞化対策

研究会・コアグループ早朝会議

毎週一回、午前七時から始業時間までの間、「ものづくり機能空洞化対策研究会コアグループ早朝会議」が開催される。

昨年一月、この時期の早朝会議は、華南経済圏の社会・産業の集積状況を中心に活発な議論がかわされていた。この議論のながら、実際に中国へ行き空洞化の向こう側を調査するという方針が確認された。

今回の調査実施の契機となつたのは、私たちがお会いした経営者の姿である。東莞といふ異国の地へ、川崎の中小企業が三社も進出するということを聞き、私たちの中にある熱い思いがこの行動に駆りたてたのである。現場に行ってみたい、川崎の中小企業の方々が工場建設にあたり、どんな努力をされているのか。中国で操業を続けていくとはどういうことなのか、その苦しみや喜びの一端にふれてみたい。そんな思いが私たちの心を揺り動かした。

旅行会社への手配、中国大使館とのやりとり、訪問先企業との意見交換など、いくつかの作業の後、企業調査を主体とした五日間

(九五年一二月九日～十三日) の計画書が作成された。

*今回の調査は各人の費用負担による私的な旅行ではあるが、「ものづくり機能空洞化対策研究会コアグループ」として、東莞に進出した中小企業を訪問したものである。(注5)

(2) 出るも地獄、残るも地獄

出れば系列外からの仕事の可能性も

Y社のT社長は、「好きで川崎を出ていくのではない。大手企業が地方や海外に拠点を移すならば、取引のある中小も続かざるをえない。経営体質を強化し、取引先との関係を維持できなければ、既存の仕事を失う。」「出るも地獄、残るも地獄」と述べた後、「だが、出れば系列外から仕事を取る可能性もある。プラスに考えるならば、企業体質の強化に繋がる面もある。」と述べられた。

川崎の企業が海外へ展開する。八〇年代の組立基地としての海外展開から、中国市場をにらんだ形での展開が増えはじめている。組立加工を行う親企業の都合により、部品を供給する中小企業、京浜工業地帯の工業集積を特徴づけるプレス・メッキ・鋳物といった基盤技術の海外展開がすすんでいる。

(3) 東アジアとの共生と空洞化の向こう側

東莞の街角、自分一人で地べたに腰をおろし、行き来するバスやオートバイの青年たち、買い物を楽しむ人たちを眺める。

無性にアジアという何物かを感じはじめる。そしてまた、この地で出会った経営者の苦労を重ねあわせる。異国でのモノづくりの変遷が待ちうけている。その大変さ、そして、その楽しさ。

漆黒の闇が待ちうけている。その中で、こど

もたちが三輪車に乗つて遊んでいる。工場からお父さんが戻ってきた。三輪車をかたづけ、家路をたどる。

ここにも生活がある。普通の人々の普通の生き方がある。私たちは、日本という枠組み、川崎という枠組みのなかでものを考えすぎてきたのではないだろうか。

中小企業の海外展開、日本側からすれば空洞化だが、中国人の人々からすれば新たな雇用の場の創出であつた。こんな簡単なことすら、自分の中で明確になつていなかつたことに気がつく。

日本経済の高度化が進めばすむほど、日本の枠組みのなかで非効率になつた企業が海外へ展開していくのは当然の事である。これとは逆に、日本の枠組みのなかでこそ、事業展開が可能な外資系企業の誘致が求められる。市場ニーズに近い首都圏でのみ効率的に事業展開が可能な産業が生まれてくる。私たちが食べて行くために、新たな産業を創出すること、企業を積極的に誘致することが求められていく。

東アジア全体の発展の中での京浜工業地帯の意味を考え、どのような技術をどの程度残すか、その上にどのような産業展開を図つていくべきか、私たちの構想力が求められる。川崎の培つてきた技術集積の上に、新たな産業の創出を図ることが求められている。

東アジアの一員であることを深く認識することが、第一歩のように思える。水平分業とは、「共生」という言葉に他ならない。

2 グローバル・ネットワークの確立に向けて

(1) 東アジアと急激な変化の認識

注2

同報告書の特徴は、現場主義と自主協働作業という言葉にまとめられる。

川崎市に立地する企業を尋ね歩き現場を重視しながら施設形成に努めるとともに、職員一人ひとりが自ら課題を探し、原田誠司長岡短期大学教授(産業振興課)、石川久雄富山国際大学教授(産業振興課)、原田・石川両教授を座長・副座長とし、企画財政局企画室、経済局産業政策課、産業振興課・中小企業指導センター、川崎市産業振興財團、川崎商工会議所によつて構成されている。

*以前、作家の江波戸氏が取材に来られた「空洞産業」という小説のなかで、私たちの研究会の名前が出てくる。(江波戸哲夫「空洞産業」徳間書店、一九九六年九月)

ものづくり機能空洞化対策研究会・コアグループは、経済局、企画室の若手職員によつて構成されており、毎週一回、朝七時から始業時間まで活動をなしている。伊藤和良「ものづくり機能空洞化対策研究会報告書、中小企業の海外進出」(東莞N塑膠製品有限公司)のS董事(N工業製作所茨城工場代表取締役)は、「経営者会議」(九六年二月号で、「昨九五年に一番感激したことは、年末近くに川崎市役所の若手の方たちが自費で中国の工場を見学に来てくれたこと」と書いている。

田中直毅「アジアの時代」(東洋経済新報社、九六年四月参照)規制が多く非効率な日本モデルが通用しなくなり、日本は孤立していくのか。

注3

注4

注5

注6

中国から帰ってきて、しばらくの間は熱に浮かされていたように思える。中国の人々の凌まじいばかりの熱気にである。「華南経済圏」では、改革と開放のもと、すさまじい勢いで工業集積が続いている。工業の集積が次の集積を招く。日本ではなかなか味わうことのできない、一人ひとりの夢、欲望、熱気である。

華南経済圏に進出したいくつかの日本企業を見てきた。

「安く豊富な労働力」を求めて進出した組立加工メーカーR工業发展有限公司(深圳市福田区)は、追随して進出してきた部品メーカーとの取引関係をうまく利用し、部品供給基地として日本工場への部品提供を行つていた。

S.A ELECTRONICS では、メックプラントを設立することにより、他社にない基盤技術を保持することにより優位にたつた。今後、精密金型やその他の高度な基盤技術の集積が予見される。

また、華南経済圏では私たちが訪問した「S金属製品有限公司」をはじめとした二つのコイルセンターが集積し、準フルセット型の産業構造が完成されつつあった。

地方自治体は、東アジアの急激な変化を認識したうえで、首都圏における産業の方向性、東アジアとの連携をもとにした産業政策をきちんと提示する必要がある。

(2) 基盤技術集積の意味

私たちは、空洞化を産業構造のグローバルな変化の過程と位置づけしており、空洞化それ自体を否定しているものではない。問題は、空洞化を契機として経済の再活性化につながられるかという点である。特に、モノづくり機能の空洞化に着目したのは、広範な技術力

がなければ新たな発展はないからである。また、日本経済の国際競争力が低下して「円安」となり、海外に展開した企業が復活する条件ができたときには、それを支える基盤技術が存在しなければ、再生が不可能となるということである。(注7)

基盤技術集積を必要と考えるのは、経済のサービス化が進んだとしても、川崎市の産業を支えるベースが製造業であり、モノづくり機能であるという認識からである。

この点については、石川久雄富山国際大学教授(産業振興財團副理事長)がすでに述べられているところであり(注8)、教授の文章を抜粋することで論述にかえていこうと思う。教授はアメリカの空洞化の経験に学び、川崎市の工業集積の意味を述べられている。

「八〇年代のアメリカにおいて、製造業の国際競争力が劣化し海外への工場移転が増えた時に、脱工業社会論や情報社会論が盛んとなつた。だが、設計、エンジニアリング、給与計算、在庫管理と原価計算、財務と保険、輸送、設備機器の修繕と保全、検査など、サービス業の中でも高付加価値といわれている業種は、製造業の生産がなくなれば、これらのが業種も喪失するという関係にある。このきわめて常識的な理解がアメリカ議会でも認識され、産業関連サービスの量的拡大、質的高精度化を促すエンジンは、製造業の生産に伴うニーズに他ならないことが明らかとなつた。」

日本の製造業の特色として、「第一に、製品開発と最適生産技術開発のために国内に研究所と工場を確保しようとしている点、第二に、社会的分業のなかで技術と経営の専門化、独立化がすすみ、研究開発型中小企業の層が厚くなっている点」であり、「これらの層は市場に密着して生産しつつ、次の開発ニーズ



注7 吉田和男「超円高時代の経済学」中公新書、九六年一月参照。

注8 石川久雄「21世紀の産業を支えるキー・ワード～空洞化を防ぐ産業創造都市、地域～」『経済研究』第12号、川崎市経局、九三年三月抜粋。

注9 関満博「フルセット型産業構造を越えて」中公新書、九三年一〇月参照。

注10 鈴木直次「アメリカ産業社会の盛衰」岩波新書、九五年五月参照。

注11 田中直毅「新しい産業社会の構想」日経新聞社、九六年二月参照。

(3) 企業誘致と海外展開への支援

～明確な意識

今後の産業政策の展開にあたっては、東アジアにおける工業集積・基盤技術集積の状況を把握したうえで、川崎の産業構造との関連で好ましい企業群の集積を図るとともに、海外への展開を検討している企業群との情報連携のもとに、川崎にどのような機能を残し、東アジアとの関連をどのように組み立てるか、真摯な協議の場が必要である。

必要なことは、「誘致」と「海外展開支援」に明確な意識をもつことである。

「外資系企業」及び「首都圏優位産業」の誘致にあたっては、その企業が来ることでどの程度雇用が確保され、川崎の産業構造・工業集積にどの程度のメリットがあるか、川崎の中小企業にどの程度の発注がうまれるか、また、将来性はどうかなど、いくつかの判断べきである。

「海外展開への支援」については、空洞化を招く施策としてマイナスのイメージが強いが、「安い所でモノを作り、高い所でモノを売る」という市場の論理からすれば（市場の論理でなく、共生の視点から労働の価値などに適正な価格を提示する動き注12を否定するつもりはないが）、川崎市がNOといつてもいつかは海外への展開を図らざるをえない。川崎市で操業を続いている中小企業経営者は、自らの資金と情報を頼りに異国の方へ出ていった。私たちは一人ひとりの経営者の汗や涙にもっと近い存在でありたい。

企業が海外展開するうえでの情報提供、投資形態やパートナー選択の支援、合弁交渉への支援など、資本力の小さな企業に難しいことを行政として肩がわりするようなくみも必要となる。大事なのは、海外進出後も情報連携を図ることだと思う。現地での生の情報

は誰でもが求めている。その上にたった新た企業誘致の戦略もうまれてくる。

3-1 総合的な施策の展開

「モノづくり機能・基盤技術集積・発展のための総合的な施策の展開」が、「モノづくり機能空洞化対策研究会」の提言内容である。高度モノづくり都市という基本的なコンセプトのもとに、横断的な施策体系を準備することである。

(1) 基盤技術の創造的発展・学校教育との連携、新たな工科系短期大学

私が長い付き合いをしているスウェーデン（注13）の保育園には大人用のノコギリ等が置かれ、こどもたちはこれらの工具を使って木工細工を行う。また、基礎学校には、溶接用の機械やボルボ自動車のモーターが置かれている。こどもたちに人気のある授業だ。モノをつくることの大切さは、学校教育と密接に繋がる。社会のなかでモノをつくる現場にたずさわる人々をどう評価しているか。日本の教育制度そのものにも関係していく。学校教育の現場で、モノづくりの大切さを教えることや中小企業の技術者が直接に子どもたちに授業をすることはできないだろうか。モノづくりの大切さを教えるための副読本を作成してみたらどうだろうか。（注14）

また、川崎市内にはたくさんの研究機関があり、県立の職業訓練校や溶接学校なども多いため、市内の大学は一〇を数え、また、都心の大学とも一時間あれば訪問が可能だ。これら条件を活かし、情報連携による新たな工科系短期大学の設立が可能だと考えた。

である。私たちは、情報の連携や市民ニーズにもとづく新産業創出など、操業環境を整えるためにいくつかの施策提示を試みた。TBSブロードキャスターで放映された「かわさきロボット競技大会」をご覧になつただろうか。単なるオモチャといって軽視してほしくない。ロボットは、動力を伝達するメカ技術、制御対象を把握するセンシング技術、これらを動かすための情報処理技術などさまざまなものもある。

成は、コンデンサー、抵抗、マイクロプロセッサーなどの電子部品、モーター等の機械部品から組み立てられており、これを製造するには自動車に匹敵する業種のかかわりあいが必要であり、すそ野がきわめて広い産業である。このロボット競技大会を契機とした異業種交流グループなどのネットワークのなかから新産業が育つ可能性がある。

デザインの機能は、環境保全、都市景観形成、福祉・文化向上などの時代の要請に即応する手段として注目されており、この手段を有効かつ発展的に活用していくことに新産業創出の糸口がある。現在、デザインブリッジング事業により、新しい製品開発もすすめられており、デザインの機能を最大限に活用する拠点も必要となる。

「工場まちの探検ガイド」大田区立郷土博物館 九四年七月などが参考になろ。

注14

昭和五八年に「川崎市海外派遣制度」一人でないひとり旅の第一期生」として、スウェーデンを訪問してから、個人的な交流を続けている。スウェーデンの保育園は、ダグヘム（屋間の家庭）といい、両親が働きに行っている子どもたちにとっての文字どおりの家庭である。私の訪問した保育園では木工細工を専門としていた。基礎学校でも、モノを作ることを重視している。

注15

内橋克人「共生の大地」岩波新書、九五年三月など。
多元的経済社会、利潤動機にかかる
「もう一つの行動原理とシステム」が
なければ、社会的有用労働は満たされ
ることはなく、それを必要とする側も
提供する側とともにむなしく切り捨
てられるおそれがある。利潤原理にそぐ
わず、公的サービスにもなじまない社
会的有用財・サービスの新たな供給主
体の台頭を促す、という時代要請にこ
たえ、企業一元社会を超克できるのか否
か、二一世紀に問われている重要な
課題だ。

（2）新産業の創造・様々な展開
主役は企業であり評価は市場が決めるもの

である。私たちは、情報の連携や市民ニーズにもとづく新産業創出など、操業環境を整えるためにいくつかの施策提示を試みた。TBSブロードキャスターで放映された「かわさ

きロボット競技大会」をご覧になつただろうか。単なるオモチャといって軽視してほしくない。ロボットは、動力を伝達するメカ技術、制御対象を把握するセンシング技術、これらを動かすための情報処理技術などさまざまなものもある。

成は、コンデンサー、抵抗、マイクロプロセ

注13

昭和五八年に「川崎市海外派遣制度」一人でないひとり旅の第一期生」として、スウェーデンを訪問してから、個人的な交流を続けている。スウェーデンの保育園は、ダグヘム（屋間の家庭）といい、両親が働きに行っている子どもたちにとっての文字どおりの家庭である。私の訪問した保育園では木工細工を専門としていた。基礎学校でも、モノを作ることを重視している。

注14

内橋克人「共生の大地」岩波新書、九五年三月など。
多元的経済社会、利潤動機にかかる
「もう一つの行動原理とシステム」が
なければ、社会的有用労働は満たされ
ることはなく、それを必要とする側も
提供する側とともにむなしく切り捨
てられるおそれがある。利潤原理にそぐ
わず、公的サービスにもなじまない社
会的有用財・サービスの新たな供給主
体の台頭を促す、という時代要請にこ
たえ、企業一元社会を超克できるのか否
か、二一世紀に問われている重要な
課題だ。

（3）産業のまちづくり
内陸部の準工業地帯であり、中小企業の多く立地する久地・宇奈根、下野毛地区などは、工場跡地にマンションが建つことによる操業

環境悪化のおそれがあり、この地域の整備は大きな課題である。住民の合意づくりなど段階的な支援方策を検討し、地区計画、建築協定などの法定計画につなげていく必要がある。

このためには、各局横断的なプロジェクトにより、準工業地帯の具体的な整備指針をさだめ、産業政策と都市基盤整備施策との連携を図る必要がある。特優賃制度の活用による貸工場の創設や貸工場の情報提供など、各種の施策を用意する必要がある。

また、京浜工業地帯の産業集積を高めていくために、大田区・品川区などの首都圏における自治体間のネットワークを確立するとともに、各企業の受発注の関連に基づき、岩手県北上市など国内の産業集積地域との連携を深める必要がある。^(注15)

以上、「モノづくり」に関する基本的な認識のうえにたった総合的な施策展開の一例として、各自の論文から一部を抜粋させていた

おわりに
だいた。

ものづくり機能空洞化対策研究会は二年間の研究を終え幕を閉じたが、コアグループを中心とした早朝研究会は現在も続けられる。どこまで続けられるか定かではないが、

私たちに常にメールを送つてくれる専修大学商学部助教授の関満博氏をはじめ、神奈川県地区行政センター企画部長の増田氏など、多くの方々との連携をふまえ、できるかぎりの努力を続けていきたい。

通産省も地域産業基盤の活性化を重視する方向に進みはじめており、京浜工業地帯の基盤技術集積の意味が見直される状況にある。国土政策の大きなターニングポイントを見のがさず、立地の優位性を活かした「高度モノづくり都市の創造」を確かなものとしたい。

*ものづくり機能空洞化対策研究会の目的は、「二世紀に向けたものづくり機能の長期ビジョンを策定すること」であり、具体的な施策として有効か否か、現場の試練を経ていい甘さもある。ただ、私たちのモノづくり機能に対する意識や考え方だけは間違っていないのではないだろうか。

本稿に対する意見を是非寄せていただきたい。また、本誌の誌面を借りてお互いの認識を深めることができれば、さらにありがたい。

はじめに
本稿では、自治体における計画行政のある

べき姿を考えるために、第2次中期計画策定のプロセスを検証し、より望ましい計画進行

注15 現在、大田区・品川区と共に、「産業のまちネットワーク」の確立にむけて検討を行っている。

管理・評価の仕組みを構築するためにはどう

第2次中期計画の策定と 計画進行管理・評価システムについて

行政課題報告②

企画財政局企画室
岡田 実

したら良いのかについて、個人的な問題意識を述べてみたい。

—1—自治体計画とは何か

(1) 自治体計画の種類

自治体計画にはさまざまな種類がある。自治体計画の中心をなすのは「総合計画」といわれるもので、地方自治法に定められた「基本構想」に基づく「基本計画」「実施計画」という体系を持つており、「総合計画」の名のとおり、他の計画に對して最上位に位置し、総合性を持つているものである。

この「総合計画」以外にも、「分野別計画」というものがあり、「都市計画マスター・プラン」や「高齢者保健・福祉計画」、「緑の基本計画」など、各事業局ごとに計画を持つております。さらに、各課レベルにおいても「計画」という名称のものが策定されている。この中には、法律によって策定が義務づけられる「法定計画」や、各自治体の裁量で策定される「任意計画」が存在する。

(2) 自治体計画の持つ意味

自治体計画には、さまざまな役割が期待されている。進行管理に着目すれば、その名のとおり「計画的に」事業を実施するための指針となる行政の自己管理の役割が期待されている。さらに計画の策定や評価といった側面から見れば、市民の持つ多様な価値観の調整と合意の形成という役割や、市民による自治体行政のコントロールといった行政を外部から管理する役割をなっている。

行政責任の領域の拡大と市民の価値観の多様化といったことから、後者の役割が重視されるようになってきた。これまで、家族や地域によつてになれてきた育児や介護といった労働が行政サービスとして実施されようになってきた。さらに、市場のメカニズ

ムに委ねられている企業の活動に対しても、さまざまな規制・誘導の役割を行行政がなうことが期待され、行政責任の領域が拡大している。

さらに、市民の価値観の多様化も行政の守備範囲を拡大させている。都市化の進展は、これまで無数に存在した農地や山林、空き地などの遊休地などの減少を招き、緑地保全が自治体の重要な施策として浮かび上がり、これらの中のオーブンスペースの公有地化が期待されるようになつた。その一方で、開発への期待も高まり、開発か保全かといった土地利用政策における価値選択的重要性が高まつている。

これら肥大化し、多様化する潜在的行政需要に対し、行政の守備範囲を確定し、社会の多様な価値を統合し、行政施策の方向性を明らかにする役割が計画に期待されるようになつてきた。

市民が行政をコントロールする道具としての役割はより重要になり、計画行政の意味を再度問い合わせると考える。この点から、計画策定、進行管理、評価の仕組みはどうあるべきなのかについてさらに検証を加えてみたい。

—2—三層の構造を持つ総合計画

(1) 三層の構造を持つ総合計画

総合計画は、川崎市の場合は「川崎新時代2010プラン」(以下、「2010プラン」として、一九九三年に策定された。2010プランは、一九九二年二月に議決された「川崎市基本構想」を受けて、「将来の都市づくりの目標を実現するため、必要な施策の基本的方向を明確にするもの」と位置づけられ

れており、「この計画を具体的に実施していくために、社会経済環境等の変化の動向を踏まえ、五年程度の期間を単位として、諸施策の具体的なプログラムを提示する中期計画を策定する」とされている。

このように、基本構想—基本計画—実施計画の三層の構造をもつて、自治体計画の基本的な体系が形づくられている。

(2) 基本構想の課題

川崎市基本構想は、「都市づくりの基本理念」「都市像」「都市像を実現するための施策の基本方向」について表している。

この基本構想は、地方自治法第2条第5項「市町村は、その事務を処理するにあたつては、議会の議決を経てその地域における総合的かつ計画的な行政の運営を図るための基本構想を定め、これに即して行うようにしなければならない」に従つて定められたものであり、議会の議決を要するものであるが、都市の理念の表明であり、その内容も極めて抽象度が高いものである。その内容については、各自治体の裁量に委ねられており、どこまで詳細に記述していくかは各自治体の判断に委ねられている。

(3) 基本計画の課題

さらに、基本構想に掲げられた将来の都市づくりの目標の実現のために必要な「施策の基本方向」を明らかにするのが基本計画である。「2010プラン」では、「課題の動向」といった現状の分析と将来予測を踏まえ、「基本目標」を掲げ（本稿では、基本計画に掲げられた目標を「政策目標」、実施計画に掲げられた目標を「事業目標」という用語で整理する）、さらにその目標を実現するため

の「施策の方向」を明示している。さらに、これらは、施策体系図としてツリー状の概念図により整理がなされている。

ここで課題となるのが、政策目標の具体化と施策相互の優先順位の問題である。

まず、政策目標の具体化についてだが、この段階では、目標値の定量化が十分なされないことに問題がある。その原因として、第一に、二〇一〇年といった長期的な目標を立てるにあたって、社会経済動向の十分な予測が不可能であり、定量化のための作業が膨大であること。第二に、財政的な裏付けを担保しなければ、定量的目標数値を導きだせないこと。さらに、計画の内容が必ずしも量的の充足ではなく、質的充足や改善といった要素をもつことなどが考えられる。これら、政策目標の定量化にあたっては、五年間の事業目標を明示する実施計画や、さらには、各事業局で策定される「分野別計画」などに委ねられる傾向がある。しかし、政策目標の定量化は、市民間の多様な価値の調整や合意の形成の役割を重視し、市民にとってわかりやすい計画であるためにも重要なことである。

さらに、施策相互の優先順位も大きな課題である。川崎市の場合は、「生涯福祉都市」「快適環境都市」「地域自立都市」「創造発信都市」「市民自治都市」と五つの基本方向を掲げている。この方向には政策的重要性の軽重はなく、並列的な体系となっている。さらには、個別の施策レベルにおいても、基本計画の中ではその軽重はうたっていない。しかし、これら計画を具現化するためには、限られた政策資源（ヒト、モノ、カネ）を配分しなければならず、その政策資源の配分をめぐつては、多様な価値の対立がはじまることがある。計画書の段階では、各個別の計画は静的な存

在であるが、計画の実施といった段階で、まさに価値づけが行われるわけである。このことは、計画策定時における合意形成が重要であると同時に、基本計画を実施計画レベル、さらには単年度ごとの事務事業レベルにブレイクダウンしていく段階ごとに、多様な価値の調整が行われる必要があることを意味する。このことからも、多段階の調整と合意形成の仕組みづくりが要請される必要があることがわかる。

（4）実施計画の課題

「2010プラン」では、五年程度の期間を単位として、諸施策の具体的なプログラムを提示する中期計画を策定することとしており、三年ごとに見直しが行われ、現在は、一九九六年五月に策定された「第2次中期計画」に基づいて事業が実施されている。

この実施計画では、基本計画に掲げられた政策目標を実現するべく、施策の体系にしたがって、事務事業が明示されることになる。この段階にいたって、五年間の計画目標が具体化し「事業目標」として、定量的な目標数値が明示され、年度ごとの事業量が明示されることになる。これらの過程では、五年間の財政のフレームが検討されると同時に、事務事業に要する事業費の概数が積算されることになる。

実施計画の策定のプロセスは、大きく二つの段階に分けられる。第一は、政策目標を実現するまでの事業手法や内容、規模、実施時期の選択のプロセスである。第二は、既存の事務事業の評価のプロセスである。これらの選択と評価の関係は、極めて有機的なものであり、評価の方法が定まつていなければ、正しい選択は行われない。



を充実すべきなのか、どちらの事業が政策目標を達成するために最も有効な事業手法であるのかの選択が必要になるのである。ここでは、限りのある行政資源をいかに配分し、政策目標を達成するのかという思考プロセスが必要になる。それと同時に、事業実施のための政策資源の確保のためには、これまでの事務事業に当てられたものを振り分ける必要がでてくるわけで、既存事業の評価と比較が必要になってくる。

—3 第2次中期計画の策定での取り組み

(1) 第2次中期計画の策定のプロセス

第2次中期計画は、その策定の趣旨として、
①低成長時代の到来と財政構造の変化、②少
子化・高齢化の進行、③ものづくり空洞化の
懸念、④安全なまちづくりへの対応、⑤地方
分権実現の機運、ボランティア・企業市民・
NPOなどの活動の広がりなどの社会経済環
境の変化を踏まえることとしており、どの施
策に重点を置くべきかといった価値の選択と
あわせ、情勢の変化をどう計画に反映させて
いくかを明示している。

さらに、「既存資源の最大限の活用と公・
民の新たな関係の創造」といったローリング
の基本的な視点をかかげ、1. 事業の見直し
と再構築、2. 今日的な課題への積極的な対
応、3. 新たな手法への転換等既存施策の見
直し、つまり、事業の有効性の検証を大きな
柱に据えたものとなっている。

その策定のプロセスは、一九九五年五月から約一年がかりで行われており、次のような段階を踏んでいる。

第一段階は、第1次中期計画の進捗状況の

把握である。各局から計画事業の進捗状況の帳票を提出してもらい、これまでの三年間の事業量と予算措置状況、あわせて、計画と実績の差異と問題点について企画主管（各局の企画調整担当課長）レベルのヒアリングを行ない、進捗把握することを行つた。

第二段階は、第2次中期計画素案の作成と評価である。これについても、各局から帳票を提出してもらい、ヒアリングを実施した。特に、事業のプライオリティ（必要性、有効性、採算性、緊急性）と財政改革のための創意工夫や事業手法の転換といった、政策目標に対する有効性の視点からヒアリングを実施した。さらに、このヒアリングに基づいて、企画室の担当者が事業の有効性を計るために、各事業ごとに「プライオリティ表」を作成した。

第三段階は意思決定の作業である。企画室から提示した中期計画素案に対して、各局長、さらには市長のヒアリングを行い、最終決定に至るプロセスである。

(2) 中期計画のローリングで試みられた事例

上記のプロセスに従つて、第1次中期計画の評価と第2次中期計画の策定が行われたわけだが、これまでの方針に加えて実験的な試みとして次のような検討を行つた。

ア 事業の優先度（プライオリティ）表の作成

基本計画に照らし合わせて、実施計画における事務事業を選択する際に重要なことは、第一に、「なぜ事業を行うのか？」といった必要性を明確にすること、第二に、「どのような効果があるのか？」といった有効性を

明確にすること、第三に、「どの程度のコストがかかるのか？」といった採算性を考慮すること、第四に、「今すぐやらなければならぬのか？」といった緊急性の判断をすることがある。これらの検討作業は、日常的に無意識のうちにに行つていていることであるが、あえて各事業ごとに帳票を作成し、点数化することである。これらは、各事業の課題を浮かび上がらせる目的で行つた。

それぞれの判断項目は、別表のとおりだが、

これら項目の設定や係数の設定については、各項目相互には

矛盾するものも含まれている。たとえば、広域計画上の位置づけはあるものの、近隣住民からの反対がある事業などは、相互に相殺しあう結果となつていて、この評価は、総合得点による評価というよりは、ヒストグラムのようなグラフ図でその事業の特徴を把握する相対的な評価ができる程度のものである。

さらに、判断をする者の主観が介入する可能性が十分あり、客観的評価にはならない。また、ハード系事業とソフト系事業の相互の比較にもなじまないものである。

このような問題点はあるものの、行政における評価が、良い点のみが強調されて採択されることが多々あることからも、事業の全体的な特徴、問題点を把握する試みとしては有効である。さらに、今後の事業の検討にあたって、つねにこれら判断基準が意識されることにより、事業を構想する段階で問題点の把握が容易になるという点では、効果があると思われる。今後、優先度を判定する項目をさらに精査していく必要がある。

イ 地域視点からの調整

事務事業は、常に広域—領域—地域の三つの視点から検証される必要があるが、事業局を中心として事業が実施されるため、地域の視点からの事業の評価、選択のプロセスがなされがちにされる傾向がある。

今回の第2次中期計画の策定の作業では、各局から提出された第1次中期計画進捗状況や第2次中期計画事業の帳票について、関係する区に送付すると同時に、各区からも、中期計画事業の要望を提出してもらい、関係局との調整のプロセスを経ることで、領域—地域間の調整を行つた。

特に、基本計画にかかげられた目標を達成するための事業の評価、選択のプロセスに対する市民参加を考えた場合、市民のニーズを把握している区役所の計画策定過程への参加は極めて重要なことである。今回の策定においては、市民の直接的な参加のプロセスを経ることはできなかつたため、この試みは重要な位置を占めることとなつた。

— 4 — **進行管理・評価システムの構築の必要性**

(1) 計画の実効性とは

これら一連の中長期計画のローリングのプロセスで重要なことは、これまで見えてきたように「計画の実効性」をいかに高めるかということである。「計画の実効性」とは、「実際に計画の実行の結果から生み出された効力（効果）」である。（斎藤達三『総合計画の管理と評価—新しい自治体計画の実効性』勁草書房一九九四年）と定義されている。さらに、「実現性と有効性という二つの側面があり、

それらを区分することが大事である。実現性とは、文字どおり設定された計画がいかに実現可能になるのかを現すもので、計画により規定された内容の具体的執行が問題になる。これに対し有効性とは、計画の実施によつて、計画が最終的な目標としていた内容がどこまで実現し達成されたかを意味する。」（前掲書）と定義されている。

(2) 川崎市の現状

ア 実現性の把握

これら計画の実効性をいかに評価するかといつた点で、第2次中期計画の策定の過程では、「実現性」の把握のためにには、第1次中期計画で設定された事業量に対する進捗率、

さらに、当初設定された予算額に対する予算措置状況、予算執行状況という形で把握をしている。さらには、そこから問題点を抽出する形になるが、これについては、あくまで当初設定された事業量を100%執行することが目的となり、基本計画で設定された政策目標に対する有効であつたかということを検証することには直接つながらない。第1次中期計画の進捗状況の把握の後、それらを評価し、これまでの実施計画を見直し、次の実施計画を策定するというプロセスが必要になるわけである。その際には、「実効性」の把握の作業が必要になる。

ウ 指標開発のための調査

企画室では、現在、計画進行管理・評価システム構築のための調査に着手した。企画財政局企画室を中心に、財政課、都市政策研究室、さらに、総務局統計課等を中心とした研究会を発足させ、進行管理のための既存の仕組みやデータの検証、有効度指標の開発などの調査をはじめた。これら進行管理・評価のための全般的な仕組みを作ることで、さらに、効率的な行政運営が可能になるであろう。さらに、市民による計画のコントロールといった側面からも、行政と市民が評価指標を中心にして、その事業が計画目標に対して有効であるか否かという政策論争が可能になる。

— 5 — **おわりに**

企画調整機能をめぐつて

イ 有効性の把握

今回の第2次中期計画の策定においては、「既存事業の見直しと新たな手法への転換」つまり、有効性の検証を目標にしていたが、その作業が十分行えたわけではない。第2次中期計画では、市民活動の支援事業など、今後の公・民のパートナーシップを形づくるた

イ 地域視点からの調整

めの新たな事業が創設され、計画全体においては、新たな手法への転換が図られたといえども、既存の個別事業ごとに見直しが十分行われたかについては、若干疑問が残る。

その原因には、事業の有効性を把握するための評価基準や評価指標が存在していないことに一因がある。基本計画の体系の個別施策ごとに、政策目標を明らかにし、それを定量的に把握するため評価指標の設定が急がれるが、そのためには、いわゆる社会指標を準用する試みや、定量化的指標が設定できない場合は、市民の意識調査等を活用し、市民満足度によって定量化する作業が必要になる。

調整が迫られる。

たとえば、「広域幹線道路の建設」という計画は、広域的視点からみれば、広域交通網の整備といった点で必要なものであり、地域的視点から見れば、地域社会に対する影響といつた点で課題が生じるものである。さらに、事業の視点からみれば、物流の効率化といった点で有効なものであり、環境の視点からみれば、環境の悪化といった点で問題が発生する。有効性の検証も、これら広域—地域、さら

事業の優先度(プライオリティー)を判断する項目表	
●必要性(なぜ事業を行うのか)	
市民要望(請願、陳情等)	
市民合意(地元説明、反対の有無等)	
府内合意(計画上の位置づけ)	
事業の熟度(調査や計画の内容等)	
上位計画や広域計画との整合性	
他都市の行政水準との比較	
事業主体としての適性	
法での義務づけ	
●有効性(どのような効果があるのか)	
受益者数(施設利用者等)	
地域バランス(区分別バランス等)	
イメージアップ(先駆性、独創性等)	
中長期的效果(基盤整備等)	
行財政改革(人員、組織、財政等)	
税源培養効果	
環境改善効果	
●採算性(どの程度コストがかかるのか)	
事業規模の適切性	
補助金導入の可能性	
起債の可能性	
適性負担(使用料等の受益者負担等)	
将来の財政負担(運営コスト)	
●緊急性(今すぐやらなければならないのか)	
事業の切迫度	
事業の継続性	
他の事業との関連性	
代替方策	

に領域相互の調整といったプロセスが極めて重要になる。これら調整のプロセスは、基本計画—実施計画—事務事業の実施といったそれぞれの過程で発生することになる。計画策定段階で十分調整できなかつたことは、事業実施の段階で、価値対立が発生することがしばしばある。そのためには、計画進行管理・評価の仕組みを確立し、透明性の高い仕組みを形づくりの努力と同時に、その有効性指標に基づく客観的判断の限界性から、市民のセンサスにつねに立ち戻るという多段階での

柔軟な調整の仕組みが重要であり、議会による計画コントロールや市民の直接参加によるコントロールといったプロセスを柔軟に組み合わせていく必要がある。
広域—領域—地域の多様な視点からの調整の仕組みづくりは、企画調整セクションのあり方を含めて、今後とも極めて重要な課題であると考える。

行政システム転換の取り組みと 今後の課題

総務局行政システム推進室

五十嵐 薫

①なぜ、いま行財政システム改革が進められているのか

（川崎市が直面する課題）

二世紀の幕開けを目前にひかえ、川崎市や他の自治体をとりまく環境はいま、大きな転換期にさしかかっています。経済情勢はブル崩壊により低成長の時代へと移行し、産業の空洞化や国・地方を通じた財政悪化など、わが国の活力が危惧されるような状況がありますし、少子・高齢社会の進行、リサイクル型社会への転換、市民意識の変化と活動のたかまりなど社会環境の変化が大きな潮流となつて課題化しており、すでにその緊急な対応が迫られる時機がきています。また、昨年七月に施行された地方分権推進法にもとづき、数年後には明治維新・戦後改革に次ぐ第三の改革というべき地方分権型システムへの変革が検討されており、自治体の自己決定と地域住民の自主的な選択による新たな地域づくりとくらしづくりが可能となる行政の受け皿づくりを早急に進めていくことが求められています。

さらに、本市にとって特に課題となるものに、今後ともつづく厳しい財政状況の問題があります。平成七年度決算ベースで、市税収入は前年度比で四六%の增收となりましたが、本市の歳入状況の問題は、景気が回復してもただちには解消しない産業の空洞化の進行、産業構造の変化など収入構造の変化、地方交付税の不交付団体であるため国からの財源措置が二重に調整されることなど構造的な要因によるものであり、また、平成九年度から予定される地方消費税導入による影響で、本市の税収が差引で七五億円の減収となることが見込まれるなど、今後も財政の厳しい状況は継続するものと考えられます。

②行財政システム改革推進の進め方

このように新たな市民ニーズに対応するという命題と、それは厳しい財政状況の下で実現していかなければならないという二つの高いハーダルをのりこえ、市民が豊かさを実感できる「かわさき・そのさき」をつくり上げていくために、川崎市の行財政システム改革が進められているのです。

一方、歳出は人件費、扶助費、公債費の義務的経費が四六%増、構成比で四二・七%、普通建設事業費は七・六%減、投資的経費の構成比が二四六%となり、経常收支比率が八三・一%、前年比〇・六%増と財政の硬直化がすすみ、新たな行政需要に対応できる力が弱くなっています。（平成八年度予算では、投資的経費の構成比が一七・五%とさらに低くなっています。）

つづいて、この基本方針にもとづいて、各局行財政改革推進本部と連携した全庁的な取

り組みにより、行財政運営全般にわたるシステム転換について今後三年間の具体的取り組み内容を明らかにする「実施計画」を今年四月に策定し、現在はその実施計画の一〇二〇あたりの課題実現にむけた取り組みを推進本部を中心として全局の関係部課で精力的に行っている状況です。

この実施計画の推進にあたっては、従来の縦割りの壁をこえた関係所管セクションの緊密な連携と職員の創意を活かすため、組織を横断する二〇の課題別検討プロジェクトを積極的に活用することにより、各所管部課との協調による効果的で実効性のあるとりくみを図っています。

なお、行財政システム改革の推進においては、「パワーアップ川崎ニュース」の発行などにより情報および意識の共有化を図りながら、全職員参加型の運動づくりを進めております。

③ 行財政システム改革の基本的方向／現在の取り組み状況

本市の行財政システム改革は、次の三つの基本方向のもとに、これから解決していくなければならない行政課題にとりくみ、行財政運営全般にわたるシステム転換を図っていくものです。以下、その概要について、課題別検討プロジェクトの検討など現在のとりくみを中心に、今後の行財政運営のトレンドについて示唆を与えてくれると思われる懇談会の意見をまじえながら紹介します。

○市民ニーズの多様化と変化への積極的対応

第一は、厳しい財政状況のもとで少子・高齢社会の進展やリサイクル型社会への対応な

ど、ますます多様化し増大する市民ニーズに的確に応えるため、地域社会を構成する市民・事業者・行政のパートナーシップにもとづく多様で柔軟な市民サービス提供システムを構築することです。具体的にはプロジェクトで次のような課題の検討を行っています。

- ・市民・事業者・行政の連携強化による新たな地域保健・医療・福祉サービス提供システムの構築。
- ・計画進行管理・評価システムの導入による市民ニーズの的確な把握と緊急度・必要度等による施策の重点化の的確な推進。
- ・公共施設を地域の貴重な資源と位置づけ、生涯学習、地域防災等の地域コミュニティの拠点づくりにむけた余裕教室、校庭、体育馆等学校施設の活用・地域開放の推進や既設施設の利用状況、市民要望、施設の多目的活用、民間施設とのネットワーク等をふまえたコミュニティ施設の配置基準の策定など公共施設の有効活用。

◇懇談会の意見

「これからは、公共サービスを行政だけが担うことは無理なのだから、市民や事業者が自主的に役割分担できる仕組みづくりがいつそう重要。」

「さまざまな公共的サービスの供給主体を考える必要があり、新たな公共の担い手としてボランティアなどの自立的市民活動と企業の社会的貢献に期待し、いわゆる公と私の中間的なしきみを探っていくことが重要。」

「新しい市民ニーズにすべて対応していくための社会的貢献に期待し、いわゆる公と私の中間的なしきみを探っていくことが重要。」

の選択にあたっては、市民にできるだけ情

報を提供して、市民の意見を反映して行う必要がある。」

「設備投資については、市民にとつて何が最優先され、必要なものが何かとの観点から検討が必要で、総花的に多額の費用がかかる事業を展開することが、市民のニーズとマッチングしているとはいえない。」

○効率的な行財政運営の推進

第二は、これまでの拡大基調の財政収支構造を前提として進められてきた行財政運営のあり方を見直し、低成長化における厳しい行政環境へ対応するスリムで効率的な運営を図っていくことです。新たな行政サービスに対応する財政構造の弾力を確保するため、経常経費の抑制などに努めています。

- ・組織機構について、総合的な施策展開を図るための従来の機構・権限の枠をこえた連携体制の整備、社会環境の変化・多様な市民ニーズと今日的課題に的確に対処する柔軟な組織機構への再編、スクラップ・アンド・ビルドによる簡素で効率的な組織機構の実現の三つの基本的考え方にもとづいて、局・部課等の統合再編、企画調整機能の強化、保健・医療・福祉の連携強化、地域における施策の総合化に向けた区役所機能の強化、都市基盤整備の総合的推進体制の強化、産業構造の転換に応じた推進体制など再編整備をしていきます。
- ・職員配置の適正化について、市民ニーズの変化に対応した事務事業の見直し、情報化推進による事務執行の効率化、民間活力導入の一層の推進など五つの基本的な考え方に基づき、実施計画に示した職員配置の具体的な取り組み項目などについて、市民サービスの低下を招かないよう留意しながら見直しを

行い、簡素で効率的な執行体制を構築しています。

◇懇談会の意見

「川崎の行政は、『何でもあります、ちょっとずつ』と言っているが、これを転換していかなければならない。市民も我慢するものは我慢し、行政でできないものは市民でやろうというようになっていくことが時代の流れだ。そうしないと歳入と歳出のギャップは埋まらない。」

○自治と分権に基づく市民サービス展開

第三は、地方分権にふさわしい行政の受け皿をつくっていくため、市民生活の視点にたった分権型行政を推進していくことです。

- ・区役所が市民生活に密着したサービス拠点及び個性あふれるまちづくり拠点となるように、市民に身近で区民要望を的確に反映できる地域総合行政機関としての機能拡充によりくんでいます。現在、第3次区役所機能等調査検討委員会を設置し、区の自主執行予算拡充方策、区情報提供・収集システムの構築、高齢者ケア実施強化のための地域における保健、医療部門と福祉部門のより一層の連携強化をはじめとする区役所機能の強化に向けた組織再編整備を検討しています。
- ・従来のお知らせ、意見聴取といった形との市民参加から、パートナーシップという

際には川崎市に残されている体力と時間はありませんのかも知れません。

ため、市民の自主的なボランティア活動を支援するボランティア施策の総合的な推進や区民意見施策反映システムの構築を検討しています。

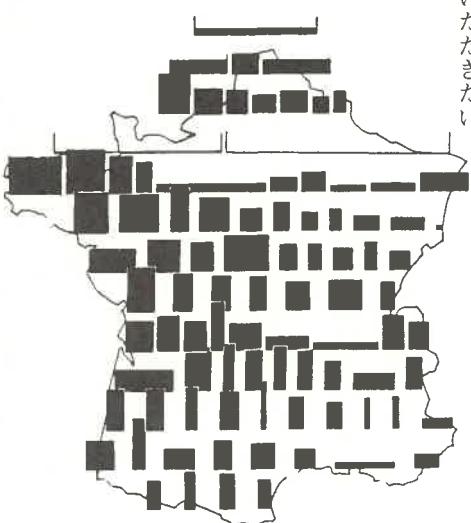
◇懇談会の意見

「現在の区役所のサービス機能はマルチメディアの発展によって将来は区役所から家庭へ移行し、区役所機能はコミュニケーションを含む地域のまちづくり機能へシフトする。権限、財源についても区役所を中心としたまちづくりの自治を進めていく方向で検討すべきだ。(なお、郵政省が来年度から住民票の申請や公共施設の利用予約を郵便局などに設置されたパソコンができるようにする実用実験を札幌市で行うという動きもあるようです)」

一方では、今後、地方分権の推進など、地方自治体の責任の範囲は飛躍的に拡大し、私たち職員も国の省庁の指示を待つことはもはや許されず、その事務執行における主体的な判断が要求されるようになります。従前の行政運営のシステムに慣れ、これを支えてきた私たち職員の意識が根底から変わらないと、今後の市民の期待と需要には応えていくべくなる時代が現実にやってきています。

「基本方針」に対しても、埼玉大学のある助教授に「パワーアップ川崎の名が示す通り、厳しい財政状況と言ひながら、まだ余裕あります?」との御意見をいただいたことがあります。公的介護保険制度の導入や政府の地方分権推進計画の推進など、その具体的な実施段階では今後の行政運営に多大な影響が想定される新たな課題の大きさを考えると、実

④ 行財政システム改革の今後の動向



ジャーナリストの目

「民意」について

読売新聞社川崎支局

前田恭二

「実態としての民意」があること

さる五月、川崎市と沖縄県那覇市の友好都市協定が締結された際、市の那覇訪問團に同行取材した。米兵の少女暴行事件に端を発した基地問題で国、県の対立が深刻化し、県民投票もすでに政治日程に上つていた時期だ。

「制度」を体現する国と自治体のズレ

だろう。四月三〇日、市長が撤廃の方針を表明する数時間前、同じく外国人施策である市立看護短大の受験資格問題で、七万三千人余の署名が提起された。市長はそこに、あるいは「実態としての民意」を確かめたのでは、という気もする。

卒業生でなければ、外国籍でも看護三職に就職できるが、東京都では管理職になれず苦しんでいる方がある、といった国籍条項がらみの複雑さもある。

川崎市は、このグレーブーンをもはや「制度」の側が整理できなくなっていることを見極め、「実態としての民意」を武器に正面突破を図った、というのが僕の考え方だ。

世間に對する敬意、モラル

ここから先は独り言だ。

民意を口にする場合の担保はどこに

があつたようだ。「実態として民意がある。だから沖縄は強い」という言葉が印象に残つた。

その時、市長の念頭にあつたのは、直前に決着をみた職員採用時の国籍条項撤廃をめぐる国と市の対立かもしれない。

自治省の強い反発を押し切つて、川崎市がなぜ撤廃できたのか、さまざま要素が考えられるが、一つは地域事情にもとづく、一定の「民意」の存在といえる

は「確信犯」だ。そこがなおさら面白い。而白いとは不謹慎なようだが、そこには、「制度」を体現する国と、それだけでは片づかない問題に苦慮する地方自治体という構図がある。戦後社会の制度疲労、市民ニーズの多様化を考えると、ここには今日的な、興味深い問題があるのかかもしれない。

最近の市立看護短大問題は、とりわけ「制度」と「実態」のズレを感じさせた。学校教育法、国家試験という明確な制度が存在する一方、全国で二〇〇〇の大学が外国人学校卒業生の受験を認めていると

いう実態がある。付随して、外国人学校に就職できるが、東京都では管理職になれず苦しんでいる方がある、といった国籍条項がらみの複雑さもある。

川崎市は、このグレーブーンをもはや「制度」の側が整理できなくなっていることを見極め、「実態としての民意」を武器に正面突破を図った、というのが僕の考え方だ。

しばしば柳田國男『明治大正史 世相篇』を思い出す。世相というか人々の暮らし、その移り行きを、柳田は新聞社に籍を置いた時期に書いた。

（全体に物遠い法則を仮定してかかり、もしくは込み入った調査を計画するものは、大衆にも向かず、またいつも次から次への変化には間に合わぬような懸念がある）と柳田は説き、ある（実験法）を提案する。しかし、それは方法というよりも心構えに近い。一冊の成功は世間にに対する敬意、モラルといったものによるのだろうと僕は思っている。

国籍条項撤廃、市立看護短大問題、そういうえば、内申書の一斉開示もあった。いわゆる不祥事でそんなセリフを聞くことはよくあることだが、川崎市の場合は効なケースはかなり限定されるのではな

いか、という声がある。また、設問の恣意性を回避しつつ、多様な問題を次から次へとイエス、ノーに切り分けていくことは現実的に不可能だし、おそらくは何とも不気味な社会をつくり出すだけなのではないか。

しかし、座して「民意」と口にする場合、担保はどこにあるのか、という風に考

えることもできる。嫌なことを言うようだが、国籍条項問題、その他の市の施策について、民意が圧倒的に支持をしているかどうか。もつとも、そういう僕個人だって、本当にそうなのか、そうでないのか、確信はない。

『政策情報かわさき』に 望むこと

企画財政局企画室専門調査員
早稲田大学大学院

伸 館庭

仲

専門調査員の経験から

「専門調査員」とは、いつたい何をやる仕事なのだろう、という疑問を抱きながら、大学院から「出向」してきて、学生と公務員の二足の草鞋を履き出してからちょうど二年が過ぎました。

二年前は、区づくり白書の策定がとりくまれはじめた時期であり、私に与えられた課題は、「区づくり白書をとりかこむ市民共同のまちづくりの状況について、川崎市の現状を調査する」というものでした。大学院で、都市計画における市民参加について研究しながら、「市民参加のまちづくりを考えているときには、それを仕掛けっていく行政のシステムを考えなくてはいけない」ということと同時に、市民の側にもそれらに総合的に対処していく、『市民のまちづくりシステム』が必要なのではないか」ということを漠然と

情報の出し手と 受け手が近いこと

まず、情報発信者と情報受信者の距離

が近い、という政策情報誌の「産地直送性」に期待したいと思います。これは個人の経験ですが、一年ほど前に、神奈川県下で活動しているNPOの発行しているニュースレターに、川崎市と横浜市で進行中の市民主体のまちづくりの仕組みづくりについての私のレポートを載せていただき、区づくり白書等にたずさわっている市民の方や、行政担当者の方からいろいろと反応をいただいたことがありました。はからずも、政策情報誌的なくりみを行つたわけですが、この時の経験から考えられる一つのアイデアは、

読者（川崎市民と川崎行政マン）が限定されている場合は、読者の必要としている情報は限られたものであり、限られたどを起源とする川崎市の市民のまちづくり運動の蓄積と、区づくり白書を一つの契機として作られてきた市民のネットワーク、に対する行政の区づくり白書にはじまり、行財政システム改革にまで至るようなどりくみなど、とても興味深い調査研究をさせていただいています。

眠っている情報の掘りおこし

このように、専門調査員という又的な立場で調査を行つてゐるわけですが、ときに市民的な、ときに行政職員的な、ときに研究者の立場から調査・研究をさせていただいた私の視点から、これら三つの立場をつなぐものとしての『政策情報かわさき』への期待について述べてみたいと思います。



つたような、興味深い政策アイデアが多く詰まつた報告書がたくさん埋もれています。オーソライズされなかつた政策を公開すること自体、行政としてのためらいがあるのでないだろか、とも考えられます。政策のオルタナティブを提示する、というスタンスでこれら情報を発掘し、公開するという役目を期待したいと思います。

学会と現場をつなぐもの

最後になりますが、私個人の立場からは、政策情報誌が、学会と現場をつなぐものであつて欲しいという期待があります。

私の所属する大学でも、卒業論文・修士論文と称して、毎年膨大な数の調査研究が行われています。しかし、これらが現場へ返されているかというと、必ずしもそうではなく、逆に研究に対する現場からの批判も少なくなつてゐるような状況があります。二年程度ですが、研究と現場があります。二年程度ですが、研究と現場といふ二足の草鞋を履いてきた影響は大きく、今後『政策情報かわさき』が、さまざまな人々の研究と現場の議論の「ひろば」になれば、と期待します。

つづきに、政策情報誌の「情報発掘性」

に期待したいと思います。川崎市の人々のセクションを調査していく何度も感じたことですが、行政内部には山のような「埋もれた」情報があります。その情報の多くは、「調査報告書」というもので（無駄な調査も多くあります）、たとえば、ごく数人の行政職員やコンサルタントが実験的な精神で構想し、全体としてはオーライズされずに終わってしま

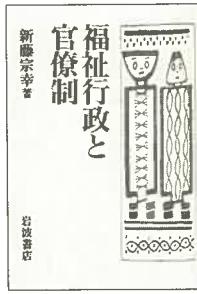
新藤宗幸著

『福祉行政と官僚制』を読む

民生局保健福祉推進課

井野久明

福祉改革の基本方向は、市民の政府で
ある自治体によって策定され実施され
なくてはならない。



現在のように誰もが長生きし、職業生
活終了後もなお、第三のステージが用意
されて、長い高齢期を送ることが半ば常
態となつてきているこの時代、少なくと
老後の有り様を「生き方」の重要な部分
として考えはじめている、と言える。

まさに、このような状況を背景として
「福祉的社會」はどう準備されるのか、に
ついて書かれたものが本書である。

筆者は、その目的とするところを次の
四点にまとめている。

①八〇年代に台頭した「福祉國家」批判に、
日本の官僚制はどう対応したか。

②戦後日本の福祉行政は、行政処分としての「措置」概念を中心とするが、生存権保障を強調するのみの福祉理論では時代の適応力もインパクトも持っていない。

③公的介護保険構想ははたしてバラ色か、クライアントの権利性を保障できるか。

④自治体を核とする市民福祉理論の構築の必要性とそのための視点を提示する。

一見題名は固いが、読み物としては「今までの福祉と現在をとおしてこれから
の福祉を考える」でもいっこうに差し支
えない。

以下、各章ごとに内容を概括してみる。
1章では、揺らいでいく「福祉國家」
が論じられる。

かつての自由放任市場経済がもたらし
た社会病理現象を解決する政策として、
市場経済に秩序ある運営を確保するととも
に、国民生活の安定を図るための労働
立法や社会保障各法を制度化し、政府による
経済・財政・金融面での計画的参入
を是とする「福祉國家」にいたる流れと、
一九七〇年代以降、アメリカやイギリス
にはじまる新保守主義・競争と自助努力
を基調とした強い国家への回帰――を標榜
する政権の誕生により、「福祉國家」が揺
らぎだす様が描かれる。

2章では、戦後日本の福祉行政につい
て、制度や日本的な福祉のありさま、そ
して現行の福祉改革まで論じられる。

「機会の平等」と「結果の平等」の追
求は「福祉國家」の重要な柱であり、福
祉行政はその具体的な現れである。とし
た上で、筆者は、日本の福祉行政は一見
すると制度とサービス供給対象を拡大し

発展してきたかのように見えるが、福祉
行政を市民の共有財産・権利としてとら
え、機会と結果の平等を追求する論理を
内包していなかつた、と言う。

八〇年代、財界を中心として「日本型
福祉社会」が提唱され、官僚主導による
福祉行政展開への批判と福祉経費の削減
が強く求められたとき、厚生官僚が模索
したそれへの同調と対抗の論理と実行を、

①新たな専門職の創設や②措置権限の大
幅な自治体委譲などをとおして明らかに
した、としている。

3章では、八〇年代以降、厚生省主導
のもと、次々と行われた「福祉改革」に
ついて、戦後福祉行政の中核に位置して
きた「措置制度」にそつて論を進めてい
る。

「措置制度」にかかる一連の改革に
ついては、推進論者からは「福祉サービ
ス水準が一定の段階に達し、ニーズの多
様化が顕在化している今日、救貧制度と
結びついた選別主義的社會福祉、すなわ
ち対象を貧困層や特定のハンディキャッ
プに限定した福祉行政を脱して、普遍主
義的社會福祉、すなわち対象を限定せず
必要とするすべての人々にあまねくサー
ビスを供給する福祉行政を指向するもの」
と評価される。

いっぽう、「これら一連の改革は、普遍
主義を名目としたナショナルミニマムの
否定と福祉有料化の追求にほかならない
のであって、國家責任の放棄である」と
の批判も引き起こしている。

4章では、あたらしい高齢者の介護シ
ステムとして論じられている介護保険に
ついてである。

昨年七月に老人保健福祉審議会から、
あらたな高齢者介護システムの確立につ
いての中間報告がだされた。それによれば
保険導入のメリットとして、①権利性
の確保②選択の自由性③サービス水準の
促進等があげられている。が筆者は、そ
の財源は山積みしており、はじめに導入
ありきではないはずだ、としている。

5章では、筆者の福祉論が展開されて
いる。

それは、「時代が必要としている福祉改
革の基本的方向は、実施体制や費用負担
の改革にあるのではない。市民の生活権
の確立を指向した政策・プログラムは國
家によって目標と手段が定められるので
はなく、市民の政府である自治体によつ
て策定され実施されなくてはならない」
とする立場である。

たしかに、地方分権の大合唱を借景と
して、福祉八法の改正や措置権の地方へ
の委譲など舞台まわしとシカケは國主導
で行われているとはいえ、平成五年度に
各自治体に義務づけられた高齢者の保健
福祉計画の策定は、福祉分野におけるは
じめての行政計画であるという内容もさ
ることながら、計画の目標設定から策定、
進行管理、着地にいたる全過程を市民各
層との緊張関係を維持しつつ遂行されて
いくものであり、すでに筆者の言わんと
考へている。

とまれ、このよなときに戦後社會福
祉の性格、役割、変容と方向性を論じた
本書が上梓されたことは、大変タイミング
一であると言える。

(岩波書店 定価一九〇〇円)

川崎市政日誌

(第二回 九六年四月～六月)

川崎市の長期計画「2010プラン」の具体的実施計画たる「第2次中期計画」が発表される。同時に「行財政システム改革の推進に向けた実施計画」(九六一九八年)も発表される。

四月二日

外国人市民代表者会議の実施を検討する「調査研究委員会」が答申を市長に提出。

四月三日

九五年・川崎港貿易概況発表(川崎税関支署)。輸出額は四年連続して減少しているが、食料品中心の輸入が伸び、総額では四年ぶりに前年比増となる。

四月四日

「てくのかわさき」(高津区溝口)内に開設された「日本地名研究所」および「市地名資料室」の一般利用開始される。

四月一三日

市個人情報保護条例に基づき実施される内申書開覧期間(四月一日から二ヶ月間)を利用して市民グループが、市公文書館に集合する「内申書を見に行こうツアーワーク」を実施。

四月一五日

市長の私的諮問機関「市男女平等推進協議会」が性差別苦情対処機関「男女平等オフィス」の設置を含む提言を市長に提出。

四月二二日

市が建設していた二つの福祉施設、知的障害者デイケアセンター「ライブリー渡田」(川崎区渡田)と重度身体障害者療養施設「れいんぼう川崎」(宮前区東有馬)が完成。両施設とも五月に開所を予定し、前者はこの日、後者は一七日に内覧会を実施。

川崎市の長期計画「2010プラン」の具体的実施計画たる「第2次中期計画」が発表される。同時に「行財政システム改革の推進に向けた実施計画」(九六一九八年)も発表される。

市若手職員を対象とする「政策課題研究制度」の第一期生(二七名)の研究発表会開催。

四月二八日

市若手職員を対象とする「政策課題研究制度」の第一期生(二七名)の研究発表会開催。

四月二九日

遊休農地を地域住民の農作業の場として一定期間有料で貸し出す「市民農園」は、現在市運営農園が八ヵ所農協斡旋分が一九ヵ所あるが、この日、新しく「片平楽農俱楽部」(麻生区片平)がオープンした。

四月三〇日

高橋市長が「市職員採用試験受験資格(消防職を除く)から『国籍条項』の撤廃の方針を表明す。

四月三一〇日

市は災害時の情報収集・通信確保のための新通信システム(通信衛星・ヘリ電送利用)を導入し、「川崎地球局」を設置する。

四月三一一日

川崎市環境政策審議会が初の答申を市長に提出する。

五月一〇日

神奈川県・横浜市・川崎市は、産業構造の転換に対応し京浜・臨海部の再生をめざし「京浜臨海部再編整備協議会」を設置し、この日、初会合を開催。年内に基本方針策定の予定。

五月一三日

川崎市が市職員全職種(消防職を除く)の採用試験受験資格から「国籍条項」を撤廃する方針を打ち出したことについて、前者はこの日、後者は一七日に内覧会を実施。

五月一四日

川崎市人事委員会がこれを了承し、本年度実施の来年度職員採用試験の応募要綱をこの方針のもとに決定す。この国籍条

項撤廃は、都道府県・政令指定都市では全国で初めての事例をなす(五月二六日、東京都の管理職試験の国籍条項をめぐって都職員・鄭香均さんがおこした訴訟で東京地裁は合憲の判決を下す)。

第三五回七都県市首脳会議が「かながわサイエンスパーク」(KSP)で開催。地方分権推進、首都機能の移転、環境問題などが協議された。

五月一五日

第三五回七都県市首脳会議が「かながわサイエンスパーク」(KSP)で開催。地方分権推進、首都機能の移転、環境問題などが協議された。

五月二〇日

川崎市と那覇市の友好都市提携調印式が那覇市で開催される。

五月二二日

米国シリコンバレー・スマートバレー公社と川崎市ならびに産業振興財團との交流協定書が同公社で調印される。

五月二七日

川崎市農業協同組合協議会は、地震等の災害時の一時的避難場所として農地の活用を市に提案す。

五月二九日

川崎市は多摩区の生田緑地に建設予定の「岡本太郎美術館」の実施計画とそれに伴う環境影響評価報告を発表し、三〇日に住民説明会を実施。

五月三〇日

「京浜臨海部再編整備連絡会(東京都・横浜市・川崎市の商工会議所で構成)はJR東海道貨物支線の旅客併用化をめざして臨時列車試乗会を主催す。

六月一日

病原性大腸菌「O157」による食中毒が全国に広がるなか、川崎市でも患者が発生す。

六月二五日

「川崎市会議公開制度研究委員会」が制定临时列車試乗会を主催す。

六月二一日

病原性大腸菌「O157」による食中毒が全国に広がるなか、川崎市でも患者が発生す。

六月二二日

「川崎市会議公開制度研究委員会」が制度の骨子をまとめた「市会議公開中間マニュアル」を提出。

六月二三日

市は区役所機能の諸問題を検討する「第三次区役所機能等調査検討委員会」を設置。

六月一〇日

市は「情報化推進懇談会」を設置し、今年度内に「情報化基本計画」の策定をめざす。

六月一七日

市は区役所機能の諸問題を検討する「第三次区役所機能等調査検討委員会」を設置。

六月二二日

病原性大腸菌「O157」による食中毒が全国に広がるなか、川崎市でも患者が発生す。

六月二二日

「川崎市会議公開制度研究委員会」が制度の骨子をまとめた「市会議公開中間マニュアル」を提出。

六月二二日

地域での外国人市民との共生の道を考えるフォーラム「アジアの中の日本、日本の中の川崎」(市民ひろばかわさき・主催)が中原市民館で開催される。

六月二二日

第一八回「多摩川美化活動」(川崎市主催)に約一万四千人が参加し、川崎市域の河川敷・堤防の清掃をおこない、約一〇ト

(日誌作成メモ)

本欄は川崎市において日々展開される行政および市民の活動の主要動きを記したものである。本誌の刊行間隔が半年であることから、本号では九六年四月から六月までを記録し、次号以降、各号で六ヵ月ずつ記録してゆくものとする。記録に当たっては、各日刊紙を参照した。関係各位に謝意を表する次第である。

(川崎地方自治研究センター)

ンのごみを収集。

六月三日

川崎市は七三年一月に停止していた自衛官募集事業を二三年ぶりにこの日から再開する予定であつたが、市労働組合連合会との交渉が決裂し再開が見送りとなる(市は一五日から窓口業務を管理職対応で再開す)。

六月四日

環境庁選定の「日本の音風景百選」の一つに「川崎大師の参道」がはいる。

六月六日

地方分権の流れに対応し、県と市町村の分権問題を検討する「県市町村間行財政システム改革推進協議会(県・川崎など七市・箱根など五町で構成)」の初会合開催。

六月一〇日

市は「情報化推進懇談会」を設置する。

六月一七日

市は区役所機能の諸問題を検討する「第三次区役所機能等調査検討委員会」を設置。

六月二二日

病原性大腸菌「O157」による食中毒が全国に広がるなか、川崎市でも患者が発生す。

六月二二日

「川崎市会議公開制度研究委員会」が制度の骨子をまとめた「市会議公開中間マニュアル」を提出。

六月二二日

地域での外国人市民との共生の道を考えるフォーラム「アジアの中の日本、日本の中の川崎」(市民ひろばかわさき・主催)が中原市民館で開催される。

六月二二日

第一八回「多摩川美化活動」(川崎市主催)に約一万四千人が参加し、川崎市域の河川敷・堤防の清掃をおこない、約一〇ト

編集後記

○政策情報誌のあらたな発刊に、大変期待をしている。政令指定都市の行政運営に日々直接かかわる職員にたいして、オフィシャルで新鮮な、かつ体系づけられた「情報」の提供は欠くことのできないことであり、安定的に継続していきたいものである。知りたいことと知つていなければならないこととのおおきなちがいもあり、選択はぜひとも必要であるが、「情報」の入手と活用といった姿勢の積極性が、あらゆる職員にいま求められている。この情報誌もその一助としておおいに活用していただきたい。

（川崎市職員労働組合財政部長 青山正彦）

○以前、「くるとうる」という雑誌の編集をやっていたアフターファイブの完全なボランティア作業のために、六回をもつて休刊となってしまった。今回は、仕事の一環としてかかわるのが大変にうれしい。（心より感謝）職員一人ひとりの政策研究・発表の場として、「政策情報誌かわさき」が大きく花開くように、「政策を科学する心」の苗床を育てていきたい。

（企画財政局企画室主査 伊藤和良）

○区の管理職は職務以外にいろいろな行事を経験できる。国政調査や選挙事務、防災

訓練、区民祭りなどである。不謹慎な言ひ方をすれば一種の「おまつり行事」なのかも知れない。政策情報誌の編集委員は「政策→政治→まつりごと」の情報を広報することが役割である。いずれも「まつり」に関連しているが、「おまつり行事」は「体力」で勝負できる。編集委員はそうはいかなかつた。執筆者に推薦された皆様の活躍に期待いたします。

（麻生区役所区民生活部建築課長 大木二三三）

○専門分化した組織内では、能率的な行政執行ができる反面、ともすれば固定観念にとらわれがち。激変する社会情況のなか、現状のままのやり方で良いのか、常に意識している。「まわりを見よう、先を見つめよう」。『政策情報かわさき』は、生の行政情報が行き交う場所であり、政策形成の發表の場、そして情報を共有できる場、そんな情報誌になれば良いと考えています。

（総務局健康保険組合事務局人事部主幹 新沢隆夫）

○私達の職場からも若手女性職員が八年度の政策課題研究チームに参加している。日常業務に対し、新しい角度からの取り組みが見られ、より積極かつ責任感も強くなっています。早くもその成果が現れている。一人ひとりの職員がこうした機会に恵まればと思う。我々にとつて、本誌が「学ぶ場、向上心を刺激される場、そしてもっと元気になる場」になることを願う。実力ある職員になるために。

（環境保全局管理部企画調査課長 菅原久雄）

にも大いなる変革が求められているこの時に、本誌が発刊されることに大変大きな意義を感じます。職員が個人としてどの程度まで発言できるのかという問題はあります。が、考えすぎないで、本誌を自由に政策論争ができる場として考えて、自由な提言をお寄せいただきたいと思います。編集委員が困りきるほどのたくさんの投稿―特に女性から―が寄せられることを願っています。

（総務局職員研修所 杉島洋子）

○地方分権の流れのなかで、市民のまちづくりへの参加意識の高まりには眼をみはるものがあります。昨今、「水辺の役割」についての見直しが呼ばれ、川をめぐるグランドワーク運動が盛んになっていて、とくに、鶴見川については九月二二日に環境庁を動かし、高橋市長も参加した「鶴見川流域における生物多様性保全を考えるサミット」を開催させるまでの実力をつけています。地球サミットから四年が経ちましたが、草の根のこうした運動に協力したいと思います。

（企画財政局都市政策研究室長 峰岸是雄）

本誌は職員の皆さんのが自由に意見を発表し、討論するひろばです。日頃の自主研究の発表の場として、投稿をお待ちしています（執筆は個人・グループのいずれでも構いません）。

応募される方は、事前に研究の概要をA4判紙二枚以内にまとめて企画財政局都市政策研究室までお送りください。

一 投稿をお待ちしています

政策情報かわさき

創刊号

一九九六年二月発行

編集・発行

川崎市企画財政局 都市政策研究室

〒210 川崎市川崎区宮本町1番地

TEL. 044-200-21168
FAX. 044-211-8354

編集委員会

青山正彦 伊藤和良
大木二三三 新沢隆夫
菅原久雄 杉島洋子
峰岸是雄

第10回「地方新時代」市町村シンポジウム／PART2

「地方政府」政策シンポジウム

『第3の改革と新たな自治体像』

昭和62年に川崎市から全国の市町村に呼びかけ、地域の自立と共生を基調テーマとして「地方新時代」市町村シンポジウムを開催してから、はや10年が経過しました。

今回は、近代日本史上、第三の改革といわれる分権改革をより実質化するため、自治の主体である市民とともに、新しい地方自治の展望を「国からのもの」ではなく「地方からのもの」として構想し、自己責任の原則をふまえた、生き生きとした、個性あふれる地域社会の実現にふさわしい自治体像とシステムのあり方を探ることとします。

[第1日 2月7日(金)] 会場／ホテル ザ・エルシイ

◇全体会 (10:00～11:50)

- (1) 主催者挨拶
(2) 基調講演 篠原 一(東京大学名誉教授)
『地方自治の新展開—新しい自治体像を探る』
(3) 特別講演 諸井 康(地方分権推進委員会委員長)
『地方分権をめぐる諸問題』

◇分科会 (13:15～17:30)

- ①第1分科会 成熟社会の市民と行政
—「自治体の自己決定と自己責任」
パネリスト 木佐 茂男(北海道大学法学部教授)
竹下 譲(神奈川大学法学部教授)
横田 清(千葉大学講師)
コーディネーター 小田 敏三(新潟日報報道部部長代理)
辻山 幸宣(中央大学法学部教授)
西田 裕子(東京都職員研修所調査研究室)

②第2分科会

- パネリスト 安田養次郎(三鷹市長)
木村 陽子(奈良女子大学生活環境学部助教授)
石川 治江(ケアセンター「やわらぎ」事務局長)
コーディネーター 石井 曜禱(川崎幸病院理事長)
池田 升三(地方自治総合研究所事務局長)
衛藤 幹子(法政大学法学部助教授)

③第3分科会

- パネリスト 荒井 敬八(川崎市生涯学習懇話会委員)
渡辺 達夫(川崎区文化協会常任理事)
森 清和(よこはま川を考える会／横浜市職員)
コーディネーター 飯村 富子(川崎市宮前区長)
鳴海 正泰(関東学院大学経済学部教授)
三沢 昌子(フリーライター)

◇懇親会 (17:45～19:15)

[第2日 2月8日(土)] 会場／川崎市国際交流センター

◇ワークショップ (10:00～16:00)

- 『地方政府の憲法をつくろう
～分権社会における自治憲章(基本条例)の可能性』

◇特別分科会 (13:00～16:00)

- 『地域から子どもの人権を考える
～子どもの権利条例の制定にむけて』

問合せ先

川崎市企画財政局都市政策研究室 電話044-200-3708 FAX.044-211-8354

第 1 号
1996 November no.1

政策情報

Review of public policy, KAWASAKI CITY

かわさき

川崎市企画財政局都市政策研究室