法政大学学術機関リポジトリ
HOSEI UNIVERSITY REPOSITORY

PDF issue: 2024-12-27

地方自治体の「政策ブーム」と今後の「政策研究」の課題

阿部, 孝夫 / ABE, Takao

(出版者 / Publisher)
法政大学社会学部学会
(雑誌名 / Journal or Publication Title)
社会志林 / Hosei journal of sociology and social sciences
(巻 / Volume)
47
(号 / Number)
3
(開始ページ / Start Page)
39
(終了ページ / End Page)
60
(発行年 / Year)
2001-03
(URL)
https://doi.org/10.15002/00020976

地方自治体の「政策ブーム」と今後の「政策研究」の課題

阿　部　孝　夫

1. はじめに
2. 自治行政の枠組みの中における「政策」
　2－1　行政の四つの側面
　2－2　国と自治体との関係における「政策」
3. 自治体の「政策ブーム」到来への過程
　3－1　戦後の「制度」の時代
　3－2　石油危機後の「管理」の時代
　3－3　地方分権と「政策」の時代
4. 自治体における「政策研究」の今後の課題
　4－1　「内容」の研究と「プロセス」の研究
　4－2　「内容」の研究における諸課題
　4－3　「プロセス」の研究における諸課題
5. おわりに

1. はじめに

21世紀を迎え，日本の地方自治体[1]においては「政策形成」「政策立案」「政策決定」「政策評価」といった「政策」をキーワードとした職員研修がさかんに実施されるようになり，政策の研修や研究の広がりは「政策ブーム」と称しても過言ではないような状況である[2]。

政策研究そのものの歴史はそれほど新しいものではなく，従来は「調査研究」等の名称のもとに「政策研究」が行われてきた[3]。これは中央政府省庁において特に顕著であるが，都道府県や市町村の場合にも同じような傾向が見られる。一方，「政策研究」という名称のもとに「地方自治体の政策」が研究され，論じられるようになったのは比較的新しい。1984年10月に神奈川県自治総合センターの主催により第一回の「自治体政策研究交流会議」が開催されたが，この時点では自治体職員による「政策研究」はまだ一般的ではなく（一般には「調査研究」），だからこ

そ自治体の政策的な自立を求めて「政策研究」という言葉が使われたという経緯があったようである[4]。

ちなみに，この第一回の「自治体政策研究交流会議」への参加者は，全国各地から140団体，352名であった。この数が多いか少ないかは解釈の別れるところであろうが，少なくともこの時点において「政策研究」というキーワードに関心を示す地方自治体関係者はかなりの広がりを見せていたことがよくわかる。

この「自治体政策研究交流会議」の発足より遡ること6年，1978年には神奈川県の長洲知事が「地方の時代」を提唱し，地方の自主性，自律性，個性の尊重という新しい気運を高めるのに一役買っている[5]。

また，同会議から後4年，1988年には自治省が「ふるさと創生事業」の一環として「自ら考え自ら行う地域づくり」事業（いわゆる「ふるさと創生一億円事業」）を実施し，市町村の創意工夫による地域おこしについて一大ブームを誘発している[6]。

このように見てくると，長洲知事の「地方の時代」の提唱の頃から地方自治体における政策的な自立への動きが徐々に強まり，「自治体政策研究交流会議」の頃には「政策研究」というキーワードを核とする地方自治体職員の研修や研究が徐々に具体化し，自治省の「ふるさと創生一億円事業」の頃には市町村による実際の「政策研究」および「政策形成」が実行されているという状況が浮かびあがってくる。

そして1995年，地方分権推進法が制定され，地方自治体の自主性，自律性を高める改革の動きは国家的な課題として本格化し，2000年4月にはいわゆる地方分権推進一括法[7]が施行されて，地方自治体の自主性，自律性を高める地方分権改革は実行に移された。

地方分権推進一括法のねらいは，国と地方自治体との役割分担の明確化を図り，地方自治体は地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を担い，国は，国際社会における国家としての存立にかかわる仕事，全国的に統一して定めることが望ましい仕事および全国的な規模や視点で行わなければならない仕事を担うように分化させようとするところにある。これが具体化すれば，地方自治体の自律性は高まり，その当然の帰結として，自治体が独自の政策を研究し，実施していくことは多くなる。国の関係法律が制定され，あるいは改正されれば，これまで常に地方自治体はそれへの対応に追われてきたが，地方分権推進一括法の制定の場合も全く同様であり，それに対応して自らの自立性，自律性を高めるべく「政策研究」その他の努力が地方自治体において行われている。

以上のような流れを経て地方自治体における政策の研修や研究は大きな広がりを見せ，「政策ブーム」と言ってよいような状況が出現してきたわけであるが，本稿においては，もう少し視野を広げ，地方自治の歴史の流れの中でそれがどのように評価されるか，そして地方自治体の今後の「政策研究」にはどのようなことが求められるかなどについて考えてみたい。

アプローチの仕方としては，まず第一に，地方自治の行政としての側面に着目し，「政策」が地方自治行政の枠組みの中でどのように位置づけられるかを考察し，第二に，自治行政を構成する「政策」以外の要素すなわち「制度」「組織」等との比較において「政策」がどのように扱われてきたかを，歴史的に考察してみたい。そして第三に，まとめとして，今後の地方自治体の「政策研究」にどのようなことが求められているのかを考察することとする。

2. 自治行政の枠組みの中における「政策」

2－1　行政の四つの側面

国の場合は，憲法に定める三権分立という基本的な枠組みに基づき，国会が定める法律に規律されて行政が行われる。そして，行政がその法律に違反した場合には，司法機関によって違法性が認定され，行政の差し止めや損害賠償が行われる。しかし行政は，法律に定められたことのみを行うわけではなく，公共の福祉のために必要なことを，裁量によって形成的・総合的に行う。それを行うのが内閣を中心とする行政機関である。

行政は，憲法や法律によって定められた基本的な枠組みに基づいて「組織」される。この基本的な枠組みのことを，ここでは「制度」と定義する。「制度」は，「組織」だけに限って定められるわけではなく，行政の「運営」の仕方についても定められる。

行政は，「制度」に基づいて「組織」を形成し，その「組織」を「運営」して国民に向けた仕事をする。国民に向けて行われる仕事が「政策」である。行政を語る場合に「制度」「組織」「運営」「政策」の四つの側面は不可欠であり，どのひとつでも落とすことはできない。「制度」がなければ民主的チェックもできないし，秩序も維持できない。「組織」がなければ能率的な仕事は不可能である。しかしその「組織」も，資金を使い，スタッフが働かなければ能率的な仕事には結びつかない。つまり「運営」が適切でなければ「組織」の意味はない。そして最後に，公共の福祉という「政策」を実現しなければ，「制度」も「組織」も「運営」も全てが無駄

である[8]。

行政は，「制度」「組織」「運営」「政策」という四つの側面を持つということができるが，これらの「制度」「組織」「運営」「政策」は，民主主義の基本理念に基づいて適切に「管理」される必要がある。その理念は，具体的には「制度」の中に明記され，あるいは「制度」の解釈によって導き出される。「制度」を管理するのが「制度管理」であり，「組織」を管理するのが「組織管理」，「運営」を管理するのが「運営管理」（一般的には「事務管理」）であり，「政策」を管理するのが「政策管理」である。これらの行政に関する諸管理を総称して「行政管理」という言葉がよく使われる。

2－2　国と自治体との関係における「政策」

国の行政の場合と同様に，自治行政の場合も「制度」「組織」「運営」「政策」の四つの側面は必要不可欠である。しかし，日本の地方自治制度の枠内で論じれば，自治行政における「制度」「組織」「運営」「政策」はいずれも国のそれによって大きな制約を受けている。自治体管理の基本となる枠組みそのものが地方自治法その他の組織法によって定められており，自治体の自立のための基礎である地方税制度も細かく地方税法によって定められている。そのため自治体は，地方税法の規定をほぼそのまま自治体ごとの税条例に定め直して「住民自治」の体裁を整え，住民代表がそれを定めたことにして住民に対する課税を行っている。

自治体管理の基本的な部分は，国家全体の統治あるいは管理システムの一環であるから，国の法律で定めるのはむしろ当然であり，日本国憲法第92条[9]もそのことを明示している。しかし，その法律のあり方については「地方自治の本旨に基づいて」と条件をつけている。したがって，法律による自治体管理に関する規定は住民自治と団体自治とを保障する「地方自治の本旨」に基づくものでなければならないはずであるが，実態は，地方自治体の「組織」「運営」「政策」のどれをも大きく拘束するものであった[10]。

自治体の「政策」に限って言えば，国の政策の現場における実施機関（いわゆる末端機関）として自治体が位置づけられたり，自治体独自の政策であっても補助金や指導によって実質的に拘束されるという事態が少なくなかった。しかし反面，現場における政策の実施機関という立場から国の政策に影響を与え，それを動かすということも不可能ではなかった。それは，日本企業における現場からの提案が企業の方針や大きな事業の方向を変える原動力になるという事例ともよく似ている。つ

まり日本の地方自治は，「政策」の「執行者」という地位と，限られた範囲内ではあるが「政策」の「提案者」という地位を持っていたわけである[11]。

国と同様に地方自治体は，住民に向けて「政策」を実施するという目的のために存在する。「政策」を通じた両者の関係は，(1)全く別々に分担する「政策」，(2)決定過程と執行過程とを分離して分担する「政策」，(3)国の影響を受けて自治体が決定し執行する「政策」の三種類に区分することが可能である。これを地方自治体側から見れば，自治体の「政策」は，(1)国とは直接関係なく独自に企画・立案・執行できる「政策」，(2)国が企画・立案したのを，国の統制を受けながら自治体で執行する「政策」，(3)国の統制を受けながら自治体で企画・立案・執行する「政策」の三種類に分類することができるということになる。

しからば地方自治体における「政策」の企画・立案・執行に関する国の統制とはいかなるものであろうか。まず第一に考えられるのは「政策」そのものへの統制であり，それは上記の(2)および(3)に相当するものである。第二に考えられるのは，国の「制度」に基づく地方自治体の「組織」および「運営」への統制が自治体の「政策」の企画・立案・実施に及ぼす影響であり，これには行政指導，国庫補助金，出向人事による人的影響などが該当する。第三は「制度」そのものによる直接的な規制であり，細かく規定された地方自治制度，地方公務員制度，地方税財政制度などがこれに該当する。これは，「政策」を企画・立案・実施するヒト，モノ，カネ，権限等のあり方を根本的に統制するものである。

地方自治体の自立性，自律性を考え，そのもとにおける「政策研究」を考える場合，(1)「政策」そのものの内容がどれだけ自立的，自律的であるか，(2)「政策」の企画・立案・執行のプロセス（運用およびその組織）が実質的にいかに自立的，自律的であるか，(3)そのプロセスの自立性，自律性がいかに「制度」的に保障されているか，という三つの点に留意する必要がある。

神奈川県の長洲知事が唱えた「地方の時代」は，自治体職員向けに上記の(1)，(2)を訴え，同時に全国に対して(3)の「制度」改正の必要性を訴えたものであると解釈することができる。一方，1984年の「自治体政策研究交流会議」は，やや遠慮しながらも自治体職員自らが(1)，(2)を主張したものと言えよう。1988年の「ふるさと創生一億円事業」は，国から自治体職員向けに(1)と(2)の重要性を訴え，そのための財源手当を行ったものであろう。そして2000年の地方分権推進一括法の施行は，(3)の「制度」的保障を一歩前進させたものだと言ってよかろう。

3. 自治体の「政策ブーム」到来への過程

3−1 戦後の「制度」の時代

日本の現在の地方自治制度の原形となった地方制度は，明治政府による近代的統治構造の形成過程において形成された。地方制度は国家システムの重要な要素であり，国際関係において国家システムが構築される際に，その一部として整合性を持つように構築される。明治政府は，周辺諸国が植民地化されるという国際的脅威の中で独立を全うすべく，「富国強兵」，そのための「殖産興業」，そしてそのための「文明開化」による西洋型の近代化を国づくりの方針とし，それを効率的に行うべく強力な中央集権体制を確立した。地方団体[12]は，その中央集権体制のピラミッド型構造における中間段階（府県）と末端組織（市町村）として位置づけられた[13]。

この中央集権体制のもとに「富国強兵」は実現されていったが，このままで第二次世界大戦を乗り越えることはできず，敗戦により国家システムそのものが大きく変えられることになり，その一環として地方自治制度も大きく改革されることになった。その基本には民主主義がすえられ，民主主義の原則に基づく新しい地方自治制度が日本国憲法（第８章）にも規定され，それを具体化するために地方自治の基本法である地方自治法が制定された。地方自治の「組織」「運営」に関するその他の法律も次々に制定され[14]，アメリカ合衆国の地方制度の影響を大きく受けた新しい「制度」が確立されるに到った。

この時期から1973年の石油危機の頃までの期間は，戦後の経済復興，奇跡的な経済成長の時代であると同時に，地方自治の面では，新しい地方自治「制度」が定着していった時代でもある。経済復興やその後の経済成長も国家主導で進められたが，地方自治「制度」の定着もまた中央政府主導で進められたのがこの時代の特徴である。新しい「制度」は国がつくったわけであるから，国の公務員の指導・助言のもとに自治体職員が自らの「組織」をつくり，自らの「運営」を行ったのは，むしろ当然のことであった。

1953年に新設された自治体幹部養成のための政府の研修機関である自治大学校には，地方自治制度や地方公務員制度，地方税財政制度などの「制度」を学ぶために，全国の都道府県や市町村から自治体のエリートたちが多数集った。それから約50年経た現在では，自治体に就職して間もない20代の初任者たちが学ぶ諸「制度」を，当時は中堅以上の幹部候補生たちが全国から集って学んだところにこの時代の特徴がある。

「政策」の企画・立案・執行の面では，国が企画・立案し，執行だけを自治体が行うパターンのものが多く，自治体職員は，国の「制度」をよく勉強し，国の補助制度や通達の線に沿って，いかに忠実に手堅く「事業」を実施していくかが問われる時代であった。そしてその「政策」の内容については，普及率何パーセントという横並びの比較による全国画一的な行政サービス水準の向上策が中心であった。地域の独自性よりも画一化，規格の統一によるコスト削減，普及率の向上が重要な時代であった。

しかし，この時代の末期すなわち石油危機の少し前には，公害問題が大きな国家問題となり，全国に革新自治体が誕生した。上記の国の「制度」に忠実な模範的自治体が多い中において，革新自治体では国の「政策」とは異なる独自の「政策」を企画・立案・執行する例が次々と出現した。自治体独自の「政策」であるから，「調査研究」という名目はともかく，そこでは実質的な「政策研究」が行われていたことは想像に難くない。公害問題という国の産業政策の副作用が極めて「地域社会」に密着して出現したため，関係する自治体は，国に頼らず，あるいは国に対抗して独自の「政策」でそれを解決しなければならなかった。

しかし，革新自治体による独自の「政策」は，当時の経済発展に伴う自治体財政の豊かさと表裏一体の関係にあり，当時の極めて限られた特殊な環境条件の産物でもあった。そのため，石油危機を契機に経済が低成長の時代に突入すると，革新首長の多くは，放漫財政の責任を問われて退陣していった。それに代って，厳しい財政状況のもとで新たに登場してきたのが，官僚出身の手堅い首長や企業出身の経営手腕のある首長たちであった[15]。

3－2　石油危機後の「管理」の時代

石油危機は，日本の企業経営について大きな転機となっているばかりでなく，自治体管理についても大きな転機となっている。低成長経済時代に移行し，自治体財政の伸びがあまり期待できなくなったため，行政体あるいは経営体としての自治体の効率的な管理が重要になってきた。革新首長が消えて官僚出身や企業出身の首長が多く誕生した背景がそこにある。

石油危機を転機とする変化の第一は，地方自治体の効率的な「管理」が重視されるようになったことである。そして第二は，高度経済成長時代への反省から「心の豊かさ」が追求されるようになり，自治体の「政策」内容に変化が生じたことである。第三は，日本が本格的なハイテク化の時代に突入し，円の価値が急上昇して国

際関係が大きく変化し，地方自治体といえども地球規模の諸問題に対応し，大きな方向転換の中で「政策」を考えていかなければならなくなったことである。一方では「地方の時代」（ローカル化）が唱えられ，他方ではグローバル化に対応していかなければならなくなった。そしてこの状況変化は，地方分権等の国家システムの転換，そしてそれへの地方自治体の新たな対応という次の時代へとつながっている。

石油危機後の「管理」の時代は，1990年代前半のバブル経済の崩壊の頃までの期間だと考えるのが適当であろう。しかし一面では，バブル経済崩壊後も自治体財政は苦しく，「管理」の重要性は依然として続いている。とはいえ，バブル経済崩壊後の日本においては，それまでとは異なる大きな転換，大きな構造改革が待ち構えている。したがって，ここではバブル崩壊の時点を一応の分岐点とすることとする。

1973年の石油危機に直面し，日本経済は一挙に失速してしまい，地方自治体は，国と同様に財政危機に直面した。エネルギー源および人件費のコスト高に対応するために，民間企業は血のにじむような合理化の努力を払った。おまけにこの時期は為替レートの自由化により円高が進んだ時期でもあったから，輸出依存度の高い稼ぎ頭の日本企業は，ハイテク化によるコスト削減と新製品の開発にその命運をかけることとなった。

財政難をかかえた国と地方の行政もまたそれを他人ごとと見過ごすわけにはいかなかった。第一に当面の財政難を現実に乗り越えなければならず，第二に民間と比較してその非効率を指摘する国民，住民の批判に応えていかなければならなかった。そのため国においては財政再建，行政改革に本格的に取り組むようになり，地方公務員の給与が国家公務員より高いとの批判を受けた地方自治体は，国以上の合理化に取り組まざるをえなかった。これが職員給与の削減や昇給延伸，効率的な民間への業務委託といった諸改革に結びついていった。

この頃には，自治体職員の多くは「制度」には精通するようになっており，もはや国の「制度」の学習に力を入れて忠実に業務をこなすというだけでは不十分となっていた。基本的には「制度」の枠内ではあっても，上手に「組織」を形成し，上手に「運営」を行うことが要請されるようになったわけである。つまり，「制度」そのものよりも，実際にそれを動かす「管理」が自治行政の中心になってきたのである。この時代を代表するキーワードは「自治体経営」であり，これをキーワードとする著作や講演，研究会などが全国各地で広く見られるようになった。

一方「政策」面では，財政難を背景に事務事業の見直しが進み，「政策」の取捨

選択が進んだ。例えば「心の豊かさ」を求める傾向が強くなり，宮城県中新田町の「バッハホール」に代表されるような文化行政[16]がさかんになり，また，石油危機のにがい経験から国際交流の重要性が認識され，姉妹都市などの国際交流が急増した[17]。さらには，1977年にOECDから出されたレポート『日本の経験――環境政策は成功したか』において「日本の状態は，病気の主な原因が除去されたにもかかわらず，病気が治らないようなものである。」と指摘され，公害対策における成功の反面，アメニティ（環境の快適性＝快適環境）の不足がクローズアップされて以後，アメニティを重視した地域づくり，都市計画などが徐々に広がりを見せていった[18]。福岡県柳川市の堀を活用した「まちづくり」や北海道小樽市の運河を保存した「まちづくり」などの例も，こうした一連の「政策」転換の流れを構成している。地域特性，個性を活用した地域独自の「政策」づくりが徐々に芽生えてきたわけであり，大分県の「一村一品運動」（1979年）もこの流れを促進した事例である。1984年の第一回「自治体政策研究交流会議」は，このような地方自治体が独自の「政策」づくりをはじめた大きな流れを受けたものであり，その意味では，全国各地から140団体（全団体数は約3,300），352名が参加したというのは当然のことでもあったわけである。

しかし他方，この時点においてはまだ，最近よく言われる「政策評価」ということはまだ言われていなかった。それどころか，落ち込んだ景気をなんとか浮揚させようと，国債，地方債の巨額発行による公共事業や各種の建設事業が国，地方を通じて大々的に進められている。「政策評価」をキーワードに取り入れた「政策ブーム」の到来は，結局，バブル経済の崩壊まで待たなければならなかった。

さてそこで，第三番目のバブル経済の発生とその崩壊，その後の大きな転換にまで到る道程の準備期間としてのこの時期の問題である。石油危機を乗り切るために傾注した企業の努力，ハイテク化への構造転換は，徐々に効果を発揮した。その結果，石油危機以前と比べて円の為替レートは高かったにもかかわらず貿易黒字は順調に伸び，1982年に181億ドル，83年に315億ドル，84年に443億ドル，85年に560億ドル，そしてやがて1千億ドルを超えるに到った。そして円高の中で生き抜くために海外に進出する企業が急増した。また，円高で労働単価が高くなった日本で稼ごうとする外国人も急増し，日本は世界の経済大国としての地位を確実なものにした。ここにおいて日本は，かつて経験したことのない「先進国」「経済大国」としての新しい「国際化」の時代を迎えるに到った[19]。

地方自治体は，ハイテク化して海岸近くを嫌い内陸化していく企業，国際競争の

ために海外立地を進める企業を相手に苦しい誘致活動を進め，円高で国際競争力を失い輸入圧力を強く受ける農業の振興にむなしい努力を重ねるようになってきた。一方国レベルにおいては，貿易黒字とそれに伴う円高をくいとめるべく輸入拡大策を進め，低金利による内需拡大策に力を入れるようになった。そしてこれがその後のバブル経済につながり，バブル崩壊による経済危機の発生，大規模な構造転換の必要性へと発展していったわけである。

バブル経済を誘発した内需拡大策も構造転換への第一歩であったと筆者は考えるが，この頃から次の時代への助走は始まっていた。その代表的なものが第三次臨時行政改革推進審議会（いわゆる第三次行革審）の討議であり，その報告書であったと考えられる[20]。

ところで，バブル経済の時期は，地方自治体にとっては「政策」の時期でもあった。というのは，石油危機後の「心の豊かさ」を求める風潮は，大都市住民にとっては「文化志向」のほかに「自然志向」「田舎志向」をも意味し，地方において都会人の喜ぶ「リゾート」を整備し，都会人がそこに行って金を落とすという都市・農山漁村交流による双方の満足が実現しそうに見えたからである。1987 年に制定された総合保養地域整備法（いわゆるリゾート法）は，まさにそのような風潮に乗って地域振興を図ろうとしたものであり，地方の自治体にとっては「政策」の腕の見せどころでもあった。そしてそれを極端なまでに促進したのがバブル経済であった。それにもうひとつ，「ふるさと創生一億円事業」（1988 年）もまた，バブル経済がもたらした国の税収増の一部を充当することによって行われた自治体「政策」の推奨事業であったのである[21]。これらの一連の流れが地方自治体の政策的発想を促進することにつながったことは容易に想像できることである。

3－3　地方分権と「政策」の時代

第三次行革審は 1990 年 10 月，バブル経済の最中に発足し，「国は豊かだが国民は豊かでない」と内外から批判されるような日本の問題状況を改革し，経済大国にふさわしい新しいシステムを確立すべく討議を重ねた。93 年の最終答申までの間には，湾岸戦争の解決のために日本が巨額の資金を提供することになったり，国内ではバブル経済によりごく普通の住宅の取得が困難になるなど，国際的にも国内的にも大きな問題が次々と出現した。

そのような状況の中で出した答申のベースとなった「国際化対応」と「国民生活重視」の行政改革は，一見当り前のように見えるが，実は非常に大きな日本の構造

転換を求めたものであった。というのは，明治以来欧米を模倣して近代化を進め，一方的な受益主義で進めてきた受け入れ型の国際化から，方向が全く逆の「貢献型」「協力型」の国際化への転換を求めており，またこれまで，国民個人の豊かさや幸せに焦点を合わせた経済発展ではなく，国富（国民全体の所得）の向上，産業全体の発展に焦点を合わせた国づくりを進めてきた政府が，その目標はすでに達成されたとし，今度は国民生活を重視した国づくりへと大きく転換することを求めているからである。これらは，従来の国家の基本的な「政策」の枠組みを大きく方向転換するものであった。明治以来の「富国強兵」，そのための「殖産興業」，そのための「文明開化」という国づくりの基本的な政策体系から脱却し，今度は国民生活を重視し，「国民の幸せ」，そのための「規制緩和と地方分権」，そしてそのための「行政改革」という基本的な政策体系を確立しようという大きな方向転換の流れが第三次行革審の答申から読みとることができる。簡単に言えば，明治以来の「国家主義」のシステムをやめて，方向の違う「国民主義」のシステムを確立しようというのである。

このような大きな方向転換が徐々にではあるが実現の方向に動いているということは，宮沢内閣が「生活大国五か年計画」を唱え，その後の細川内閣が「規制緩和と地方分権」，そして橋本内閣が「行政改革」を唱えてきたことを思い出せば納得できるはずである。これらの内閣はいずれも基盤政党の組合せを異にしており，だからこそ筆者は，現象として目前に現われる政治よりもそれを支持する国民の賢明さ，一貫した国づくりの方向への思いをそこに感じるのである。国民が「国民主義」に目覚め，実際に行動している事例はすでに出現しており，それを示すものが最近増えている住民投票による直接的な意思表示や市民オンブズマン活動への支持といったものであると考えられる。

第三次行革審が「地方分権」を大きな柱に掲げたことの意義は大きい。というのは，戦後ずっと，「地方分権」を主張してきたのは地方自治の直接的な関係者たちに限られており[22]，「地方分権」が国全体の大きな課題として取りあげられることはなかったからである。それが今度は，国全体の課題に昇格したわけである。「地方分権」は国家システムそのものの改革であるから，国全体の大きな課題にならない限り実現しない。

第三次行革審の答申をベースとして，「地方分権」は実現の方向に動き出した。1993年6月に衆参両院における「地方分権の推進に関する決議」，94年12月に閣議による「地方分権の推進に関する大綱方針」の決定，95年7月に「地方分権

推進法」の施行および「地方分権推進委員会」の発足，96年3月に同委員会の中間報告と続いたわけである。96年3月の地方分権推進委員会の中間報告は，地方分権推進の背景・理由を次のようにまとめている（以下，その要約）。

（1） 中央集権型行政システムの制度疲労

明治期以来の中央集権型行政システムは，後発国であったわが国の急速な近代化と経済発展に寄与し，短期間のうちに先進諸国の水準に追いつくことに大きく貢献したが，国民国家の統一のために地域社会の自治を制約し，国民経済の発展のために地域経済の存立基盤を掘り崩し，過度の中央集中をもたらし，地域的な多様性を軽視し，個性ある生活文化を衰微させてきた。それは今や時代遅れとなった。

（2） 変動する国際社会への対応

国が担うべき国際調整課題があらゆる行政分野にわたって激増している。だから地域のことは地方自治体にまかせる地方分権を推進し，国は身軽になってそれへの対応能力を高めるべきである。

（3） 東京一極集中の是正

東京圏における超過密の弊害は住民の生活環境のあらゆる側面に及んでいるとともに，東京圏は地震等に脆弱になっており，他方，地方圏は過疎化が進み，地域社会の活力が低下している。地方分権によってこれに歯止めをかけ，地域社会の活力を取り戻させる必要がある。

（4） 個性豊かな地域社会の形成

全国画一の統一性と公平性が過度に重視され，地域社会の多様性が軽視されてきたが，もはやナショナル・ミニマムが達成されたことによってそれは時代遅れとなってしまった。地方分権によって固有の自然・歴史・文化をもつ地域社会をつくり，安らぎと豊かさを日々実感できる真に成熟した社会に発展させる必要がある。

（5） 高齢社会・少子化社会への対応

急速に進む高齢化に対応していくためには，地域の公益法人，NPO，ボランティアと地方自治体の協力が不可欠であり，身近な自治体である市町村の創意工夫に待つところが大きいので，この視点に立って地方分権を進める必要がある。

その後，第五次にわたって地方分権推進委員会の勧告が行われ，それを受けて政府は「地方分権推進計画」を作成した（1998年5月）。その一連の流れとして2000年4月にはいわゆる地方分権推進一括法が施行された。

今回の地方分権の内容が具体的にどのようなものであるかはここでは省略することとし，以下，地方分権との関係における地方自治体の「政策」あるいは「政策研

究」について考えることとする。

地方分権は，地方自治体の自立性，自律性を高める改革である。地方分権の進展によって地方自治体は，その「政策」および「政策プロセス」の自立性，自律性を高めることになる。地方分権は，それを「制度」面から保障するものである。

まず，地方分権により，これまでの「集権・融合型」の特色とされた国と地方自治体の上下・主従関係が廃止され，地方自治体の仕事に対する国の「関与等」[23]が減少し，自治体は「政策プロセス」の自由度を大きく高めた。このことは，これまで「政策プロセス」を通じて「政策」の内容にまで影響を与えてきた中央の統制が減少したことを意味し，その分だけ自治体は「政策」内容の自律性を高めたということである。結論的に言えば，地方自治体が自らの権限と責任で企画・立案・実施する「自治事務」[24]が増加し，それへの国の「関与等」が減少することによって，自治体の「政策」内容および「政策プロセス」双方の自立性，自律性を高めることになるわけである。

さて次に，地方自治体がその自立性，自律性を高めるとどうなるのか。自治体は自らの責任で地域の問題を解決すべく「政策」の企画・立案・実施を行わなければならなくなる。国が企画・立案した「政策」を自治体が実施するという分野は減少する。そこで自治体は，自らの「政策」の妥当性を，主権者である住民との関係で立証することが必要になる。国の方針に妥当性の根拠を求めるのではなく，地域社会の中から妥当な問題発見を行い，地域社会との関係で妥当な「政策」案を立案し，それを妥当に執行して，それへの評価を地域住民に求めなければならなくなる。このような認識は，地方分権改革の進展とともに地方自治体の関係者の間に広がっており，それに伴い，自治体における「政策研究」のニーズは一段と高まりを見せている。

地方分権が自治体の「政策研究」のニーズを高めている状況は以上の通りであるが，自治体の「政策ブーム」をもたらしている要因はほかにもある。前に述べた「心の豊かさ」を求めた石油危機後の独自の地域づくりの動きや「一村一品運動」「ふるさと創生一億円事業」などの地域おこしの動きもそうである。そしてさらに，バブル崩壊後の景気の低迷，財政難の中での自治体経営のあり方，あるいは少子・高齢化に伴う将来人口の減少や人口構造の変化に対応する地域づくりのあり方を考察する中からは，これまでになかった新しい「政策」的対応へのニーズが生まれてきている。

国も地方自治体も，かつてのような予算の伸びが当然という時代は望むべくもな

い。予算を伸ばせば借金が増え，後世代の負担が増えるだけの状況に直面している。予算が順調に伸びていた時代には，事業を拡大して予算を消化することに重点が置かれ，事業の効率性や施策の成果にはあまり重点が置かれなかった。しかし，最近のように財政難になり，将来への不安が高まってくると，行政のムダ使いが厳しく批判され，その費用対効果が問われ，顧客ともいうべき住民の満足度（それへの成果）が評価されるようになるのは当然のことである。総務庁の行政監察において事業実施後数年あとになってからの成果面の評価が加えられたのを皮切りに，北海道の「時のアセスメント」，建設省のダム建設等の公共事業の見直し，三重県や静岡県の「政策」見直しといった具合に，全国各地で新しい動きが進んでいる。ここにおけるキーワードは「政策評価」である。

これらの「政策」見直しの動きの背景には，いわゆる団塊の世代とともに発展してきた日本の経済社会が，彼らの高齢化とともに終りをつげ，全体が縮小ぎみに推移しているという実態がある。例えば中心市街地の衰退がそれである。かつての拡大期には，地価が上昇した市街地を避けて郊外に集客性の高い公営あるいは民営の施設が設置され，郊外の自動車交通の発達が見られた。しかし，モータリゼーションを前提として商業が郊外化した現在になって，「拡大」は「縮小」に転じてしまった。地域社会は，これまでとは逆の発想によって問題を解決していかなければならなくなった。これは，地域における「政策」的対応としては決して小さなものではない。自治体による「政策研究」のニーズはいたるところにあるわけである。

こういった諸々の問題を解決すべく，新しい手法の研究も行われている。一般にニュー・パブリック・マネジメント（NPM）とよばれているが，公共施設を民営で整備して徐々に行政が買い取っていくPFI（Private Finance Iniciative）やパブリック・コメントを求めて「政策」を形成していくパブリック・インボルブメント（PI）といったものがそれである。こういった研究や「政策科学」の発展もまた，自治体の「政策ブーム」を後押ししている。

4. 自治体における「政策研究」の今後の課題

4－1 「内容」の研究と「プロセス」の研究

地方自治体が国の下部機関として国の方針に忠実に国から仕組まれた「事業」を画一的に実施し，全国画一的に行政サービスの水準を引き上げてきた時代から，徐々に「自ら考え自ら実行する」という形での「政策」的な自立，自律の方向に進んできた様子は，すでに述べた通りである。そして，地方分権改革の実現により，地方

自治体の「政策」的な自立，自律の方向は，「制度」的にも保障される方向に進んできた。これがまさに自治体の「政策ブーム」の背景であり，自治体はまさにその環境条件に適応し，「制度」の期待に対応して「政策」的に自立性，自律性を一層高めていくことが課題として求められている。

このような視点に立って今後の自治体の「政策研究」のあり方を考えると，まず第一に，自治体は「政策」の内容を自立的，自律的に研究する必要があるし，第二に，「政策」のプロセスを自立的，自律的に研究し，そのプロセスを段階的に区分して，それぞれの段階ごとのあり方を研究し，第三に，それを現場において実践していくことが求められ，「政策研究」という点では，実践的な理論や手法の研究が必要になる。

自治体の「政策」は，地域における公共的な問題の解決あるいは公共的な理想の実現のために設定した「目的（または目標）」を実現するのに必要な行為や活動の指針を体系的に組み合わせたもので，「目的（または目標）」と手段が有機的に結合しているものだと定義するとすれば[25]，自治体の「政策」のあり方については，まず最初に，設定した「目的（または目標）」が適切なものであるかどうか，次にその「目的（または目標）」と「手段」との組み合わせ方が適切であるかどうか，そして，その「手段」は適時適切に決定され，実施されるのかどうか，そして最後に，「手段」の実施によって実際に問題は解決され，理想は実現されるのかどうか，といったことが問われることになる。「政策」案や決定された「政策」は，問題解決や理想実現のビジョンやシナリオを示すものであり，そのビジョンやシナリオが適切なものでなければ，自治体が公費を使って策定することの意味はない。これが「政策」の「内容」の適切性の問題であり，これを研究するのが「内容」の研究である。一方，ビジョンやシナリオそのものは適切であったとしても，それが現実に実行され，あるいは実行のための準備段階（関係者の研修用あるいは代替案検討のためのストックとして）において役に立つのでなければ，これまた自治体が公費を使うことの意味はない。これを研究するのが「プロセス」の研究である。

4－2 「内容」の研究における諸課題

地方自治体において「政策ブーム」とよべるような状況が出現してきた背景についてはすでにのべた通りであるが，このブームをもう少し区分してみると，バブル崩壊前とその後とでは若干の違いがあることがわかる。公害問題時代の革新自治体等による独自の「政策」，石油危機後の地域おこし「政策」，「ふるさと創生一億円

事業」で全国に広がった市町村の「政策」といったバブル崩壊前の「政策」の場合には，「政策形成ブーム」ともいうべき現象が見られ，問題発見から政策課題の設定，政策立案，政策決定までの過程[26]がとくに重視されている。言い換えれば，その「政策」がどのような成果をもたらしたかや，そのためのコストは割安だったかなどについては，あまり重視されていなかった。たとえば，革新自治体の独自政策は，後に放漫財政の原因だと批判されるようになり，地域おこしやふるさと創生事業の場合は，日本一を競ったりユニークさを求めて奇をてらったり，どう見ても費用対効果の面で適切でないものが多く出現し，マスコミから面白おかしく紹介されることがしばしばであった。

これに対してバブル崩壊後は，新潟県巻町の原発をめぐる住民投票（1996年），沖縄県の米軍基地をめぐる住民投票（1996年），岐阜県御嵩町の産業廃棄物処理場をめぐる住民投票（1997年），沖縄県名護市の米軍ヘリポートをめぐる住民投票（1997年），あるいはその後の徳島県徳島市の吉野川の公共事業をめぐる住民投票といった有名な例に見られるように，地域住民が「政策」に対して直接的に意見表示をする事例が多くなっている[27]。また，「全国市民オンブズマン連絡会議」が自治体の役人による中央省庁の役人に対する税金を使った「官々接待」について情報公開を求め，公費のムダ使いとしてその返還運動を展開して有名になった[28]のもバブル崩壊後である（1995年）。住民投票と市民オンブズマンの活動は，いずれも住民（国民）の行政や「政策」に対する監視の目が一段と厳しくなってきたことを示すものであり，これはバブル崩壊後の大きな特徴である。

このような住民（国民）の監視の目は，国や地方自治体の「政策」そのものにムダがないかどうかについての多くの関係者たちの関心を高める効果があったものと思われる。その後，国や自治体における「政策評価」の動きは一段と活発になってきた。三重県の「さわやか運動」（1995年），静岡県の「業務棚卸表」（1997年），北海道の「時のアセスメント」（1997年）といった例がそれであり，その後全国各地において，事務事業の見直しという形で「政策評価」が試みられている[29]。この大きな流れは，バブル崩壊前の「政策形成ブーム」と対比して「政策評価ブーム」と言ってよかろう。

地方自治体の「政策形成ブーム」は，それまで国の独占状態に近かった「政策」の企画・立案に自治体が積極的に参加し，「政策」の自立性，自律性を高める努力であったのに対し，「政策評価ブーム」は，地域の主権者であり納税者である住民との関係において，本当の「政策」の意味を問い直す努力であると言うことができ

る。自治体の「政策」の内容を研究するに際し，「政策形成ブーム」および「政策評価ブーム」の持つ意味は決して小さくない。というのは，前者は，自治体の「政策」に，地域社会独特の環境条件への適合性を強く求めたものであり，後者は，成果（住民満足）を重視した「手段」の最適性を強く求めたものだからである。

地方自治体の「政策」は，まず第一に，地域社会の独特の環境条件にきちんと適合するような形で「問題発見」「課題設定」が行われ，適切な将来像を示すものである必要がある。したがってその研究は，環境条件の明確化，その評価と特徴づけ，それとの関係における問題の明確化およびその分析といったことを重視するものでなければならない。また，「政策手段」については，他の自治体の事例を集積して活用することも考えられる。さらに，環境条件については，地域の条件に大きく影響する日本全体あるいは国際的な環境条件を視野に入れることも必要になってくる。それは，日本的あるいは国際的な環境条件であると同時に，極めて地域的な環境条件でもあるからである[30]。いずれにしても，自治体自らによる調査分析が必要になるということである。

第二に必要になるのは，「政策」の「実現性」，「政策効果」，その「効率性」といったものである。最小の経費で最大の効果といわれる「政策」本来のあり方をよく研究し，それに適合するような内容の政策を生み出すことが必要である。要するに住民重視の「政策評価」に適合するような内容の「政策」を研究することが重要になるということである。

そこで第三に，最終的に地域の公共的問題を解決し，理想を実現するということになると，単に個別の単位政策の実現や効率性だけでは足りず，「政策体系」がきちんと問題解決型あるいは理想実現型になっていなければならない。すなわち，羊頭狗肉の「政策」や必要条件しか満たさない「政策」では不十分であり，十分に「目的」が達成される体系的な「政策」である必要がある。

そこで第四に，「政策」によって達成すべき「目標水準」をどのように設定するかという問題がある。問題を完璧に解決する理論的な「目標水準」があり得る反面，実現を重視すれば，現実に予算化され，自治体職員の能力によって執行されるものであることを考えざるをえず，これらを考慮した首長や議会の「政策決定」をクリアし，住民の間にはとくに不満が生じない程度の「目標水準」で足りるという考えもあり得る。「政策科学」が目ざすものは最適な「目標水準」であり，自治体の「政策研究」も，関係者が満足する程度の「目標水準」をいかに最適水準に近づけるかという視点で行われる必要がある。

4－3 「プロセス」の研究における諸課題

筆者は，「政策」の「プロセス」を，(1)問題発見，(2)課題設定，(3)問題分析，(4)政策立案，(5)政策決定，(6)政策執行，(7)政策評価の７段階に区分している[31]。その理由はここでは述べないが，これを前提として以下を進めたい。

地方自治体における「政策」の「プロセス」の研究でまず第一に重要になるのは，地方分権改革の流れのところで見てきたように，いかにしてその「自立性」「自律性」を確立するかということである。「プロセス」を自ら，あるいは集団で研究する職員が必要であるし，その成果を，あるいは一般的な「プロセス」論を研修によって習得する職員の層が厚くなることも必要である。また，これは職員に限ったことではなく，「政策決定」に参画する議員についても言えることである。「プロセス」をよく研究し，自立的，自律的に「政策」を形成し，決定できる議員が必要である。

第二に必要になるのは，「問題発見」「課題設定」「問題分析」の過程における関係者の参画と必要な情報の確保・整理である。「政策」問題は多様性に満ちており，世の中の諸現象がすべて関係してくる。問題に関する情報は，住民の苦情，陳情等の形で入ってきたり，マスコミによる批判であったり，来訪者の感想であったり，職員の読書からのヒントであったり，実に多様である。また，調査し，将来を予測してみないとわからない場合もある。自治体の「政策」の「プロセス」は，関係者の参画と情報から始まることを重視する必要がある。

第三に必要になるのは，「政策決定」の「プロセス」に関する研究である。最近，議会の決定が住民投票によって否定される例が出てきて問題となっている[32]。また選挙では，政党相乗りの候補が無所属の候補に敗れる例が出てきて[33]，住民の意向と議会の決定との間にズレが生じていることが明らかになっている。このような現実の中でより適切な「政策決定」を行おうとすれば，まず問題認識の段階から住民との間で情報の共有化を図ることが重要となり，決定過程への住民参加を進めることが必要になる。住民と議会，行政との間の関係を「政策決定」の「プロセス」という視点から見直していくことが求められている。

第四に必要になるのは，「政策」の執行過程における「政策」的発想である。「政策」の執行は，細部における「政策決定」であり，それは「政策体系」と連動している。しかし，これまで長い間「政策体系」から分離された現場の執行に慣れてきた自治体職員は，自分たちの仕事を体系的に考え，その企画・立案にまで遡って思いをめぐらすという習慣を持たなかった。今後，政策目的の実現を重視することになれば，執行における「政策」的発想はとくに重要になる。

第五に必要になるのは，多くの自治体において現に研究が進められている「政策評価」である。住民満足を評価の最終指標とし，もしそれが明確にならなければ，それを推定できる代替指標を用いて評価するのが「成果主義」の「政策評価」である。最近ベンチマーク[34]の研究が進められているが，このような目標値を定めて，後にその達成度を評価するというのもその一例である。

「成果主義」においては目標達成度を重視するが，その過程における経済性や効率性も重要である。目標達成を前提としてその費用対効果を分析することも「政策評価」の大きな要素であり，地方自治体が今後どこまでそれを追求するかが大きな課題となっている。いずれにしても「政策評価」は，これからの自治体の「政策研究」においては中心課題のひとつである。

5. おわりに

地方自治体においては「政策ブーム」と言ってよい状況が出現しており，本稿では，これをどのように評価するか，また自治行政における「政策」をどのように位置づけるか，これらのことについて歴史的に考察し，まとめとして今後の自治体の「政策研究」にどのようなことが求められるかを明らかにするよう努めてきた。その結果をここにまとめてみると，おおよそ次のような結論になる。

まず第一に，行政には「制度」「組織」「運営」および「政策」の四つの側面があり，地方自治体の場合も基本的には同じであるが，しかし自治体のそれは「制度」面で国の制約を強く受けており，それとの関係で「組織」「運営」の管理面でも制約を受け，「政策」については直接的に，あるいは他の制約からの影響によりかなりの制約を受けてきた。

第二に，戦後自治体は，「制度」に重点を置いた自治行政の執行から始まり，その後徐々にその比重を他に移し，石油危機後は「管理」に重点を置いた「自治体経営」を行うようになり，バブル経済の頃には「政策」に重点を移すようになってきた。バブル経済の頃から地方分権改革の動きが活発化し，その進展に伴って自治体の「政策」あるいは「政策研究」の自立性，自律性は「制度」的にも保障されるようになってきた。こうした一連の流れの中で自治体の「政策研究」は発展し，それにバブル崩壊後の「政策評価」重視の新たな動きも加わり，「政策ブーム」ともよぶべき新しい時代を迎えることになった。

第三に，地方自治体の「政策研究」における今後の課題については，「政策」の「内容」の研究と「プロセス」の研究とに区分して考えることができ，前者につい

ては，(1)「政策」の前提となる環境条件に関する調査研究を重視し，それへの「政策」の適合性をよく考察すること，(2)住民重視の「政策評価」に適合するような内容の「政策」の研究に重点を置くこと，(3)「政策体系」と「目的の実現」を重視すること，(4)できるだけ最適水準の「目的」を設定し，その実現について研究すること，といったことが今後の課題である。後者の「プロセス」の研究については，(1)「プロセス」の「自立性」「自律性」を確立するように努力すること，(2)「政策形成」の初期段階における関係者の参画と必要な情報の確保・整理を重視すること，(3)住民と議会，行政との間の関係を「政策決定」の「プロセス」という視点から見直していくこと，(4)執行過程を「政策体系」の中にきちんと位置づけし，「政策」的発想を執行に持ち込むこと，(5)「成果主義」の「政策評価」を行い，目標の達成度や経済性，効率性を重視すること，といったことが今後の課題である。

注

1) 法律用語としては地方公共団体という言葉が使われているが，憲法で言う「地方自治の本旨」(住民自治と団体自治) を担う団体という意味で「地方自治体」と表現した。以下同じである。

2) 地方自治体が作成する「研修計画」のほとんどに「政策研修」の科目が設定されており，地方自治体職員を読者として想定した政策関係の図書が多く出版され，また，最近増加している大学の政策系学部の多くが地方自治体職員（またはその予備群）をターゲットにしている。

3) 戦後政府各省庁から多くの「調査研究報告書」が出されている。

4) 森啓（1992）『自治体の政策研究』公人の友社の「政策研究という用語について―まえがきに代えて―」を参照。

5) 自治大学校編（1988）『自治用語辞典』(三訂版) ぎょうせい pp. 566-567

6) 自治省編（1999）『地方自治の動向』第一法規 pp. 57-58

7) 正式名称は「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」であり，この法律の制定により 475 本の関係法律が同時に改正された。文書にしたその分量は一般に広辞苑 3 冊分と言われている。

8) 阿部孝夫（1999）『実践的行政管理論』成文堂 pp. 57-74

9) 日本国憲法は，その第 8 章として「地方自治」を定め，第 92 条で「地方公共団体の組織及び運営に関する事項は，地方自治の本旨に基づいて，法律でこれを定める。」と規定している。

10) 西尾勝編（1993）『自治の原点と制度』(21 世紀の地方自治戦略 1 巻) ぎょうせい

pp.3-17は，地方自治の類型に「分権型」と「集権型」，「分離型」と「融合型」があるとし（いずれも国と自治体との関係），英米のケースが「分権・分離型」，ヨーロッパ大陸および日本のケースが「集権・融合型」だとしている。「集権・融合型」の国と地方の関係については，国の強い統制のもとに地方自治体が現場的な仕事を幅広く分担するという特徴がある。

11) 村松岐夫（1988）『地方自治』（現代政治学叢書15）東京大学出版会　pp.69-76は，行政面では中央統制の強い「垂直的行政統制モデル」が当てはまるとしても，政治面では中央と地方とは「水平的政治競争モデル」あるいは「相互共存モデル」の関係にあるとしている。

12) 現在の「地方自治体」の原形であるが，憲法に言う「地方自治の本旨」があまり実現されていなかったため，「自治」の語を用いないで，単に「地方団体」と言う。

13) 前掲10）西尾勝編（1993）が言う「集権・融合型」の構造がこれである。

14) 1947年に地方自治法，48年に地方財政法，50年に地方税法，地方公務員法が制定された。

15) 阿部孝夫（1998）『政策形成と地域経営』学陽書房　pp.215-224

16) 中新田町は「歴史と音楽で生涯学習」の方針のもとに，その活動拠点として1977年から79年にかけて検討し，9億円をかけて「日本一の音響」と言われる音楽ホールつきの文化会館を後年に完成させ，「バッハホール」と名づけて有名になった（人口約1万5千人）。そのほか，山梨県においては，企業局の余剰資金をもってミレーの絵を1億円で購入し美術館に展示して有名になった。同様の例は多数ある。

17) 国際親善都市連盟の『日本の国際姉妹都市一覧』によると，市町村の姉妹都市提携件数（累計）は，1973年に208件となり，以後75年に244件，80年に351件，85年に516件，90年に743件と急激に増加している。

18) 阿部孝夫（1983）『地域環境管理計画策定の理論と手法』ぎょうせい　pp.1-10

19) 阿部孝夫（1993）「国際化における行政の対応」北陸法学（北陸大学紀要）第1巻第1・2合併号　pp.1-26

20) 第三次行革審は1990年10月に発足し，91年7月に第一次答申，同12月に第二次答申，92年6月に第三次答申，93年10月に最終答申を出しており，国際化対応・国民生活重視の行政改革を提唱し，「規制緩和」と「地方分権」の理論的基礎を提示した。その過程で宮沢内閣は「生活大国五か年計画」を基本政策とし，続く非自民連立の細川内閣は「規制緩和と地方分権」を基本政策とした。

21) 1988年度の国の税収が予想以上に増加し，地方交付税の額が自動的に約3,300億円増えたため，約3,300あった市町村に均等に1億円ずつ配分することによって市町村の創意工夫による地域振興を図ろうとしたものである。当時は竹下内閣，梶山自治大臣であった。

22) 都道府県や市町村を代表する者たちを中心に，その連合体である「全国知事会」「全国都道府県議会議長会」「全国市長会」「全国市議会議長会」「全国町村会」「全国町村議会議長会」のいわゆる地方六団体は常に地方分権を強く主張してきており，さらに総理の諮問機関である地方制度調査会は何次にもわたって地方分権を唱えてきた。自治省も他省庁との関係において地方分権を主張してきた。

23) 地方分権推進一括法による地方分権改革の大きな柱は，(1)国がこれまで知事や市町村長等を自らの下部機関と扱ってきた「機関委任事務」制度の廃止，(2)国の関与等の見直し（許可，承認，指示，同意等の廃止や縮小），(3)権限委譲の推進，(4)必置規制の見直し（機関の必置，職員の必置，機関や職員の名称規制，職員の資格規制等の廃止や縮小）などとなっている。

24) 「機関委任事務」制度が廃止され，法律によって国から委託される「法定受託事務」と自治体独自の権限と責任による「自治事務」とに区分されるようになった。その際，従来の「機関委任事務」は，(1)廃止，(2)「自治事務」への転換，(3)「法定受託事務」への転換といった区分が行われた。

25) 前掲 15) 阿部孝夫（1998） pp. 25-26

26) 前掲 15) 阿部孝夫（1998）は，政策過程を「問題発見」「課題設定」「問題分析」「政策立案」「政策決定」「政策執行」「政策評価」の７段階に区分しており，「問題発見」から「政策決定」までを「政策形成」としている。pp. 43-47

27) 今井一編著（1997）『住民投票』日経大阪 PR pp. 210-219

28) 田島義介（1996）『地方分権事始め』岩波新書 pp. 179-181

29) 島田晴雄（1999）『行政評価』東洋経済新報社 pp. 5-8

30) 地域的で国際的な環境条件の例としては「地球環境問題」などがある。

31) 前掲 15) 阿部孝夫（1998） pp. 164-166

32) 徳島県徳島市において，吉野川の可動堰建設をめぐって住民投票を求める直接請求が出されたが，議会はこれを否決した。しかし次の選挙で住民投票賛成派が勝利し，住民投票条例が成立し，住民投票が行われた結果，建設反対が多数を占めた（1999 年）。

33) 長野県知事選で，多党相乗りの元副知事が無所属無党派の作家田中康夫氏に敗れ，栃木県知事選で，同じく多党相乗りの現職知事が無所属無党派の元今市市長福田昭夫氏に敗れた（2000 年）。

34) 前掲 29) 島田晴雄（1999） pp. 217-219