

# 地方自治総合研究所の 今後のあり方を模索する

**金井利之** 地方自治総合研究所評議員／東京大学大学院法学政治学研究科教授

**嶋田暁文** 地方自治総合研究所評議員／九州大学大学院法学研究院教授

**三野 靖** 香川地方自治研究センター理事長

**沼尾波子** 地方自治総合研究所研究理事／東洋大学国際学部教授

司会進行●**北村喜宣** 地方自治総合研究所所長／上智大学法学部教授

## 1 自治総研との関わり

**北村** 公益財団法人地方自治総合研究所（以下、自治総研）が設立されたのは、1974年でした。2024年度で50周年を迎えます。

2015年には、40周年を記念して、『地方自治総合研究所40年のあゆみ』が出版されました。その中に、40年、30年、の10年を振り返っての座談会が収録されています。

本日は、中心的には40周年以降の10年間を振り返りつつも、自治総研のこれからのあり方について議論します。もっとも10年間では少々窮屈ですから、第1次分権改革以降という程度に緩めましょう。

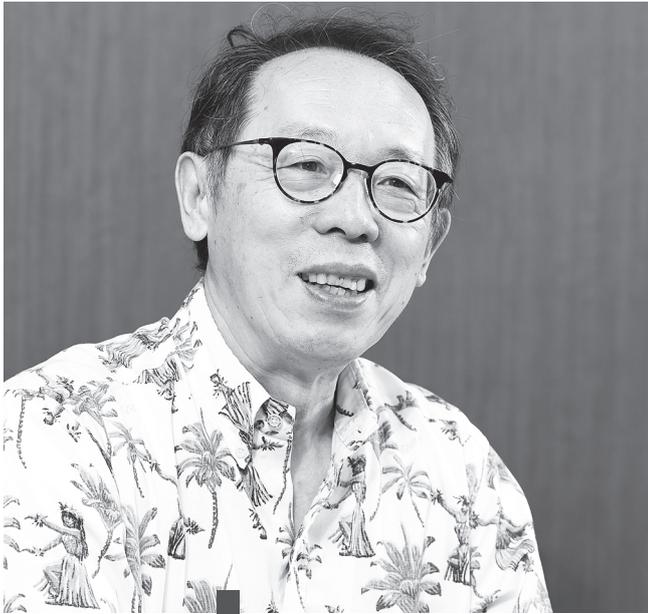
この間、研究をサポートしてくださった事務方のトップである専任事務局長は、桐井義夫、佐野幸次、密田義人、本田大祐、そして現在の永田一郎の各氏でした。重要な職責を担っていただいたことに対して、深く感謝いたします。本日の進行は現在の所長である北村が務めます。

1999年の地方分権一括法の成立から四半世紀が経過しました。日本国憲法施行からこの改革までが53年でしたから、機関委任事務時代と称していた期間のもう半分になるうとしています。時間の経過の早さ、そして改革の歩みの遅さに愕然とします。

この座談会では、この期間における地方自治の動向、自治総研が実施してきた研究についてもご意見を伺います。それでは最初に、自己紹介を含めて、それぞれにとっての自治総研との関わりをお話してください。

### ●——豊富な資料で基礎を学ぶ

**金井** 今のお話を聞くと、1999年を境にそれぞれちょうど25年ということですね。福沢諭吉に「一身にして二生を経る」という言葉がありますが、99年改革ないし2000年改革が非常に大きな改革であるとするならば、自治総研も2つの時期を経たということにな



北村喜宣

地方自治総合研究所所長  
上智大学法学部教授

るわけです。その振り返りかなという風に思います。

ただ、辻山幸宣元所長がどうおっしゃるのか。辻山理論について後で触れることはあるかもしれませんが、1999年・2000年が本当に分水嶺だったのかというのは、多分、辻山説の大きな理解に関わることかと思いますが、とりあえず、99年を大きな境にして感じたことをお話ししてみたいと思います。

私がおはじめて自治総研に関わったのは1992年夏です。私が東京大学の助手で財政調整の研究をしようと思っていた時です。行政学ではあまり財政調整の研究は行われておらず、当時の指導教官だった西尾勝先生が指示したのが、1つは地方財務協会の柴田護さんに話を聞いてこい、要するに旧自治省、いわば体制側の話を聞いてこいということでした。

それから2つ目は、地方行財政調査会というマスコミ系の資料を集めているところが、当時、市政会館にありまして、そこで資料を探ってくるということでした。

そして3つ目が自治総研です。当時、自治総研は言わばツートップ体制と言いますか、中堅の主力メンバーが澤井勝先生と辻山先生だったということで、私は結局、澤井先生のところで地方財政調整の勉強を始めました。

当時、自治総研の書庫にはなぜか元内閣官房副長官の石原信雄さんのヒアリング記録がありました。これは多分今も非公開だと思いますが、なぜ自治総研に石原信雄さんの記録があるのか、その表と裏の繋がりがよくわかりませんでした。それから『改正 地方財政詳解』という、これも現在はともかく、当時非常に入手困難だったかなり分厚い本が、これもなぜか石原信雄さんの寄贈によって、自治総研の書庫にありました。多分今もあると思います。

そういうものがあって、なんか不思議なところだなと思いながら来た記憶があります。石原信雄さんのヒアリング記録というのは非常にわかりやすい、勉強になるものでしたので、そういう意味で、自治総研は若手の研究者の卵にとって、勉強する知恵の集まったところだったのかなと思います。しかも澤井先生が宮島洋先生と旧知ということで、東京大学経済学部の宮島・神野ゼミなどにも参加して勉強したということもありました。分権改革が始まる前の、いわば戦後体制の知恵の溜まった場所だったなという風に思います。

その後、ここで基礎勉強した後、今はなき人事院ビル（旧内務省ビル）に行って、当時の財政局の若手、岡本全勝さんなどからヒアリングして勉強したという、いわば基礎的な訓練をさせていただいたというようなところがありました。

そういう意味では、やはり自治総研は若手の研究者養成に結構無償の提供をして、それ

は自治省財政局もそうだと思いますが、知恵のある先輩諸賢が、その知恵を提供して、惜しげもなく育ててくれる大変重要な場所だったなという記憶があります。

その後、助手論文を書き上げて、今はなき東京都立大学に就職した後は、自治総研ともその後の分権改革にも縁がなく、部外者として眺めていました。当時、私はオランダ研究ばかりやっていたので、端的に言うと、師匠である西尾先生は一生懸命やっているけれど、何をやっているのかよくわからないが、非常に意義深そうだし、大変だなという風に思っていたということがあります。むしろ、都立大学解体の動きの方が迷惑でした。

それで私は2002年に都立大学から東京大学に移ったのですが、2002年以降、都内に移ってからなぜか自治総研に呼ばれることが多くなりました。ですから分権改革前の自治総研とは、実は研究者としてはあまり繋がりがなかったのが、分権改革に自治総研がどう関わっていたのかについては、あまり記憶がありません。

むしろ、分権改革が終わった後の、下り坂の時代に、自治総研とずっと付き合ってきた感じです。私の人生においては、どちらかというと、上り坂でもま坂（さか）でもなく、下り坂に関わることが多い傾向があります。分権を進める上り坂の時代にはほとんど関わりがなく、下り坂で関わったという意味では、自治総研も人を見る目があるなと思います。金井は上り坂に呼ぶ人間ではない、下り坂に呼ぶ人間なんだなということを感じながらいたということになります（笑）。

まとめますと、自治研究業界におけるソーシャルキャピタルとして、若手に無償の提供を、自治労の金で、社会的投資をしていたん



金井利之

地方自治総合研究所評議員  
東京大学大学院法学政治学研究所教授

じゃないかと思います。投資の結果が私であれば、全然リターンはないのではないかと思います。投資は利回りを保証するものではありません。私の助手同期の豊永郁子さん（九州大学→早稲田大学）も、自治総研に一時、籍をおいてもらっていたこともありましたが、非常に寛大な時代だったなという風に思います。

次世代への投資は、本当はずっと続けなければいけないと思います。そういう意味では、私は非常に自治総研に感謝しています。自治労の方々も、無償でいろいろと教えてくれたわけです。それが私の自治総研への思いです。

### ●——若手育成の場として大きな意味

嶋田 私はまさに分権改革が本格化していた時、私の記憶ですと1999年6月に、非常任研究員という立場で自治総研に関わらせていただくことになりました。元々、私は中央大学の今村都南雄先生の門下で、辻山先生のゼミにもずっと参加させていただいていました。私よりちょっと年齢が上の女性の非常任



嶋田 暁文

地方自治総合研究所評議員  
九州大学大学院法学研究院教授

研究員の方が出産かなにかで辞められるということで、私は当時博士課程に入ったばかりだったのですが、自治総研にお世話になることになりました。

非常任という立場ではありましたが、ずいぶんいろいろな研究会に関わらせていただき、大変勉強になりました。先ほどの金井先生のお話にもありましたが、若手を育成する場として、私にとっても非常に大きな意味がありました。それまで行政学の勉強をしてきましたが、それが全然役立たない。いかに役立たないかということが自治総研に入って本当によくわかりました。具体的に言うと、制度の理解の仕方と言いますか、そうした見方も、ずいぶん密度が違っていて、愕然としたのを記憶しております。

2004年3月まで非常任研究員だったわけですが、私は大学に就職したいという気持ちがありませんでしたし、自治総研の常任研究員にさせていただけるという話をいただいていたので、今日お見えになっている三野さん、そして飛田さんと3人で、澤井・辻山

時代を超える自治総研の黄金期を作りたいなどと本気で考えていました。

ところが九州大学が公募を出しているということで、私は自治総研にロマンを感じておりましたので最初は断ったのですが、師匠である今村先生に随分叱られまして、応募をしたところ、たまたま任用が決まり自治総研を離れることとなりました。

ここで、ちょっと話を戻しますと、私が自治総研に関わることになった1999年は、本当に地方分権が盛り上がっている時でした。それで、これはこの後の話とも関係するんですが、私が入った頃から辞める頃ぐらまでは、自治総研の存在意義を問うなどという必要性がそもそもないような状況だったように思います。地方分権の議論が盛り上がっている中で、自治総研も、いろんなセミナーをやったり、もちろん『自治総研』という雑誌を通じてもそうですし、いろんな形で盛り上がっていた感がありましたので、存在意義を疑う必要性がなかったように感じています。

逆に今は、自治総研って何なのだろうというのが、ちょっと見えにくくなっているというふうに思っております。個々の研究員の研究テーマはあるけれども、自治総研全体として何をやっているのかが非常に見えにくいという気がしています。

そういう中で、これは後で申し上げますが、北村先生にお世話になりましたが、横須賀市の調査を行った法環研のように、研究所としてまとまったテーマを研究していく必要があるのではないかという気がしています。

また私は、2004年3月に総研を辞めて、4月から九大に行きましたが、九大に行っても、福岡県地方自治研究所の副所長をお引き受けするなど、福岡県でのいろいろな活

動に関わっています。当時、分権改革の成果を発信するために、さまざまな地域の方々にも知っていただきたいということで、各地を回って地方分権の説明をして回った記憶があるのですが、その時に私は吊るし上げられました。要するに分権で地方自治制度が変わったのはわかる。しかしそれが一体我々にとって切迫した何かをもたらすのか、それによって地域がどう救われるのかといった意見をいただきました。お前の言ってることはわけがわからんというようなことを実際、講演の最中に手を挙げられて、やられてしまったわけです。その時は大変頭に來たんですけども、後から冷静に考えて、私自身ちょっと反省をしました。というのは、先ほど申し上げた通り、自治総研という場で制度には非常に詳しくなくなったつもりになってそれを調子に乗って話していたわけです。東京近辺の意識の高い自治体職員たちと話している分には、それで全く問題なかった。しかし、やっぱり地方に行けば行くほど、制度から話を持っていっても、なかなか伝わらないということがよくわかりました。

それは、私にとって、自治総研の強みと弱みを非常によく示しているエピソードではないかと思っております。それで辻山先生にその話をさせていただいた時に「そうなんだよ。自治総研には現場がないんだ」とおっしゃっていました。だからこそ自治総研というのは、その制度の部分で価値を発揮し続ける必要性があるんだというようなニュアンスでおっしゃっていたと思いましたが、はたしてそれでよいのか。現場をもっと大事にしていく必要があるのではないか。この話は、今日の後半の自治総研に求められていることと関連しますので、また後でお話できればと思



三野 靖 香川地方自治研究センター理事長

います。

### ◎——地方自治の学び直しから、 思いがけず研究員に

**三野** 私は、今、嶋田先生がおっしゃったように、2000年を境に、自治総研との関わりが短期間で深まったという時期がありました。少し振り返りますと、香川にも自治研センターがあり、毎年いわゆる自治研集会をやっていますが、1990年代は、豊島の産業廃棄物問題が非常にクローズアップされて、北村先生にもお世話になりました。その香川県地方自治研究センターで豊島の産廃の勉強会を実施するというので、自治研集会を開催したのが1994年でした。その当時、辻山先生は中央大学に赴任されて間もない頃で、その集会に辻山先生に香川まで来ていただきました。

私は当然自治総研も、辻山先生も存じ上げていなかったのですが、その時に辻山先生が「分権というのは、自分の子どもが親から巣立って行って、いつか孫を連れて帰ってく

るようなものだ」とおっしゃったのが非常に記憶に残っています。それが1番最初の取っ掛かりです。当時私は香川県庁で働いていたのですが、香川県職員労働組合ともある程度関係がある中で、お世話になったところもあって、組合の専従をやらないかという声がかかりました。私は労働組合自体にはさほど関心がなかったのですが、地方分権改革担当ということであったらやってもいいですよと、1997年から98年までの1年間だけ分権担当という専従をやらせていただきました。その時期以前からも牛山久仁彦先生が研究員でいらっしやっった頃の自治総研との接点が生まれていました。

その後、私自身もそうした自治総研との関わりや、組合の分権担当の専従をする中で、一応形ばかりは法学部を出ておりましたが、正直言って地方自治についてきちんと勉強をした記憶があまりなかったこともあり、1999年4月に、地元の香川大学大学院で2年間勉強をいたしました。

そうして修士論文を書いている、地方自治を研究するのは現場で仕事をするより意外に面白いと思うようになっていた頃に、牛山先生から自治総研が研究員を募集しているから応募しないかと急に声がかかりました。2002年の年末だったと思います。まだ自治総研がどんなところかもあまり知らなかったのですが、とりあえず修士論文を元に応募をしたら、最終面接も合格して、当時3人の研究員が採用されまして、そのうちの1人が私で、自治体職員出身の研究員としては初めてだったのだと思います。

面接の時に、武藤博己先生だったと思いますが「三野さんは高松にお住まいですね。どうやって東京に来られますか」と尋ねられ

て、私はもう迷わず「単身赴任します」と答えました。佐藤英善先生も同席しておられて「ほう」と関心されたような声もいただきました。

私はその当時まだ40歳前でしたから、比較的若いこともありましたが、かつて東京で学生生活をしてきたこともあって、さほど違和感はなかったのですが、よく考えてみると、高松に妻と3人の子どもを置いて単身赴任というのは、本当に好き勝手をやらせてもらったと今にして思っているところです。

その後、5年間、自治総研でお世話になりました。私は、大学の教員になろうとは思っていませんし、自分がなれるとも思っていませんでした。たまたま大学院でご指導いただいた村上博先生から、香川大学法学部で公募があるので応募してみないかと声がかかって、応募したところ採用され、2008年に法学部に赴任をして16年間勤めました。その間6年間、法学部長をさせていただいて、60歳を機に人心の一新も含めて寄与しようと香川大学を退職して、今、香川県地方自治研究センター理事長ということで引き続き研究に携わっています。

## ●——自治・分権の空気に触れる

**沼尾** 私が初めて自治総研を訪ねたのは、1995年頃だったと思います。当時の自治総研は自治労第二会館にありました。地方分権改革が大きな盛り上がりを見せていた時期で、活気がありました。財政学の分野では、澤井勝先生が大学に移られた後も非常勤研究員として来られていたほか、国際協力分野が御専門でしたが財政学会に足を運んでおられた内田和夫先生が研究員としておられた時期です。こんなふうには自治の現場とつながりな

がら、地方行財政制度について情報収集や発信をする研究所があるんだと思った記憶があります。

私は1991年に慶應義塾の大学院修士課程に入学するのですが、この当時、首都圏では、財政学といえば国家財政が王道という空気があり、立教大学など一部の大学を除くと、関東では地方財政の研究者はそれほど多くありませんでした。地方財政研究は関西の十八番という空気もあり、関西の大学には地方財政の研究者が多くいらっしゃいました。

地方分権の推進に関する決議が衆参両院で行われた1993年に、日本地方財政学会が創設され、その後、地方財政や政府間財政関係の研究が次第に広がりを見せていきます。1995年7月に地方分権推進委員会が立ち上がり、次第に、分権型税財政制度の議論が学会でも取り上げられるようになりました。ちょうどそのころに、神奈川大学の青木宗明先生に自治総研を紹介していただきました。青木先生は、地方分権推進委員会で分権型税財政システムの構築にご尽力されていた神野直彦先生のお手伝いをしておられました。自治総研に足を運んで、情報収集や意見交換をされていたようです。

先ほど金井先生から自治総研の資料についてお話がありましたが、私も驚いたことがあります。地方交付税制度の研究をしていると、「地方交付税制度解説」という算定根拠を示した資料は入手できるのですが、当時、各自治体の交付税算定額がいくらになったのかという実際の数値を掲載した「地方交付税関係計数資料」を入手することは困難でした。ところが自治総研にはこの資料が保管されており、とても驚いたことが記憶に残っています。

私自身が自治総研で実際に研究会に参加さ



沼尾波子

地方自治総合研究所研究理事  
東洋大学国際学部教授

せていただくようになったのは、ずっと後になります。自治総研には、1974年の創設当初から続く地方財政研究会という老舗の研究会があり、今も続いているのですが、このほかにもう一つ、税財政研究会がありました。この税財政研究会が2002年度で終わり、その後継として、次の世代につないでいくという位置づけで、新たにNEO財政研究会と銘打った研究会が2005年度に立ち上がり、そちらに2012年まで参加させていただきました。その後、研究会はふたたび税財政研究会という名称に戻り、さらなる若手に参加してもらう形で再編されていきました。2017年にお話をいただき評議員となり、2022年より研究理事として運営に関わらせていただいております。自治総研は理事や評議員を含めていまだに男性が圧倒的多数という環境の中で、いわゆる女性枠での任用と理解しています。

### ◎——地方自治の基本法ワーキンググループをきっかけとした関わり

北村 私の専攻は行政法学です。最初の赴任

校の横浜国立大学に着任したのは1989年でした。所属は経済学部で、担当する授業科目は環境・都市法の講座でした。特段地方自治に関心があったというわけではなかったのですが、同僚に成田頼明先生がいらしたということもあり、1995年ぐらいから地方自治の関連でさまざまなことが起こっているのをいろんな機会で承りました。もっとも、なるほどと思ってはいながらも、やや遠くに感じてはおりました。

ただ個人的には、以前から実証研究の対象として自治体にヒアリングを続けていたこともあり、自治の現場については、法学者の中では比較的関心を持っていただけだと思います。

私は、神戸大学大学院の出身です。関西にいたころは、関西行政学研究会に入れていただいていた。村松岐夫先生が当時の代表で、ビッグボスとして加藤一明先生がおいででした。関東に来ていろいろ探してみたのですが、同種の研究会を見つけることができずにいました。そうしたところ、行政管理研究センターに若手の研究者を集めた研究会があると知り、そこに出張っていた覚えがあります。あるいは、同僚であった天川晃先生のご紹介だったかもしれません。行管センターは、当時は池袋サンシャイン60の上の方の階にあって、そこで今村都南雄先生に初めてお目にかかりました。そのご縁で、リゾート法の調査研究をご一緒させていただきました。

自治総研とのお付き合いは、1998年に今村先生からお声がかかって、研究会を立ち上げるので来ないかというところから始まったと記憶しています。地方自治基本構想に関す

る研究プロジェクトで、篠原一先生が代表でした。基本法を作ろうじゃないかということで、具体的な文案等々を議論するワーキンググループに加えていただきました。篠原先生や松下圭一先生などの前で何かを語れと言われて、大変緊張したのを覚えています。

その後は、今村先生ご自身が主催しておられた自治・分権システム研究会がありまして、ここに参加させていただいたのが自治総研との最初の本格的な関係です。

その後、先ほど嶋田先生がおっしゃった横須賀市をめぐる法環研が、2001年にスタートします。自治総研の組織をあげた研究ということで、横須賀市側の非常に好意的な協力もありました。研究メンバーが別の部分は別の担当者任せということではなく、全ての研究プロジェクトチームに対して主査がコミットをするという形にして、3つの分野をリサーチしてまとめたものです。この研究結果は西尾勝先生の逆鱗に触れることになったようです。分権改革のキーパーソンを怒らせるぐらいの知見を提供する研究をやったという、もちろん怒らせようと思ってやったわけではありませんけれども、結果的に意義のあったことなのかなと思います。

その後いくつかの研究会の主査等をやらせていただいたあと、2020年から研究理事という形で自治総研のスタッフになり、現在は武藤先生のあとを引き継いで2022年から所長を務めております。行政法研究者としては、初めての所長です。最初で最後ではないかという気もしないわけではありません。そういう経緯で、今日は司会進行をいたします。

## ② 自治総研での研究活動

**北村** 皆様方は、分権改革の下で、自治総研という組織の場で、あるいは研究員として、それぞれに自治に関する研究を進めてこられました。ご記憶に鮮明なものを、思い出話も含めてお話してください。

### ●——分権改革以降に携わった二つの研究会

**金井** 先ほどの法環研が西尾先生の逆鱗に触れたという件です。簡単に言うと、分権改革をしても現場は大して変わっていないという結論だったのですが、変わっていないのは、分権改革した方が悪いのではなくて、自治体の方が悪いなどというのが西尾説だったということになります。

分権改革をしても実態として自治体はそんなにすぐには変わりません。そういう意味では、ちょっと時期尚早の研究だったのかもしれない。しかし、実は西尾先生が中心になってやられた東京市政調査会（現在の後藤・安田記念東京都市研究所）での構造改革特区研究（西尾勝 [監修]・東京市政調査会研究室 [編著]『検証 構造改革特区』ぎょうせい、2007年）も同じような結論です。特区という名の下にもかかわらず、自主法令解釈権を行使せず、国にお伺いを立てるという行動パターンは変わらなかった。法環研と同じ結論なんです。

これはつまり、1999年分権改革に関する辻山説をどう理解するのかに関わっているのですが、おそらく辻山先生は、1999年改革を大した改革だと思っていなかったのではないかと個人的に思っています。ただ立場上そう言えなかったのが辻山先生の一番辛いところ、まさに自治総研のポジションの辛さなの

ではないかと思っておりました。

辻山先生はもうすでに90年代に、「統制のとれた分権」という形で、政省令によって縛れるんだということをすでに実証されていました（辻山幸宣「80年代の政府間関係—『統制のとれた分権』体制の構築」『年報行政研究』28号、1993年）。それゆえ、いわゆる機関委任事務の廃止は、それ自体だけでは効果がないと、多分辻山先生自身はわかっていたのだと思います。わかっていたのですが、それを言って分権改革の熱に冷水を浴びせるのもどうかなと思われたのではないのでしょうか。それから、機関委任事務に関する鳥飼顯論文をどう取り上げるかという問題もあって、あれも自治総研ではポリティカルな意味では取り上げられなかったのでしょうか。結局、東京市政調査会の『都市問題』（1997年7月号）に掲載されます。だから、分権改革はおそらく辻山先生にとって非常に辛い日々だったのではないかと思います。

それが多分、自治総研において分権改革に関わる悩みだったのではないのでしょうか。先ほど嶋田さんは、自治総研はその存在意義が問われなかったとおっしゃっていますが、実はこの時が自治総研は存在意義が一番問われていたのではないかと。要するに、政府は分権改革はやるけれども、分権推進が足りないという方向でも、分権推進が行き過ぎだという方向でも、オルタナティブを提案するという意味でも、分権改革で内在的な批判がほとんどできなかった。それに対して法環研が本来の自治総研の立場を取り戻し、市政調査会も同じように取り戻したということだったのではないかなと思っています。

そんな意味で、自治省以外に制度改革案を作るところが、結局は存在しないというのは西尾先生の批判であり、嘆きでもあったのですが、実際、自治総研も苦勞したでしょう。それが先ほどお話のあった地方自治基本法プロジェクトは、いわば、地方自治法を薄くする、減らす、という改革案です。その後、自治基本条例プロジェクトに繋がっていくものだったとは思いますが、大した変革にならなかった分権改革のもとで、つまり、地方自治法の規律密度が下がらない中での自治基本条例は、ほとんど、住民動員条例にしかならない。改革の峠の頃の自治総研は非常にしんどい時期だったのではないかと思います。分権改革は、一見すると良さそうに見えるので、批判らしい批判もできないまま、疑問の残るままの分権改革を支持せざるを得なかった。こういう苦渋の時期だったのではないかなと思います。

そのようなことを外から見ていたので、選挙制度改革や内閣機能強化(中央省庁等改革)など、当時の世紀転換期の諸改革というのも大したことないなと思いつつ、というか、むしろ有害だなと思いつつ、その中にある分権改革な何なんだろうと、見ていたのが私でした。

それから財政問題は私の主たる研究領域だったので、財政の話は一体どうなっているのかという件はずっと残っていて、その後、三位一体改革で黒歴史として明確になっていくわけです。あの時代は黒歴史であることがはっきりしたのは、ようやく三位一体改革になってからなので、そういう意味では、1999年改革への立ち位置は、難しい話だったのだなと思っています。

このように斜に構えた人間なので、分権改

革中はお声がかかることもなく自治総研とは関わりがなかったのです。その後、2003年、辻山主査の「公共サービス研究会」と、北村主査の「合意形成研究会」、2つの研究会に入っただけなのに、とりあえず入れという話になりました。合意研と公共サービス研は、自治総研が、いわば制度改革から離れようということだったのではないかなと思います。分権改革や市町村合併など制度改革は、外野がいくら言ったって、所詮、内閣府や総務省が勝手に決める、あるいは内閣の第三者機関や地制調で決めるという話になります。地制調に自治総研にシンパシーを持った人を委員で1人か2人入れたとしても、所詮多勢に無勢ということで、大して効果もないということになれば、そのような制度研究をしてもしょうがないということになる。そういう時代だったのかなという風に思います。

個人的には公共サービス研と合意形成研のいずれも非常に勉強になって、様々な知見を得たのですが、いずれもちゃんとした研究結果がまとまっていません。先ほど下り坂の男と言いましたが、もう1つ私が関わると、議論がかき回されるだけで結論が出ない傾向があります。これもなんか悪い事例になっている気がします(笑)。

合意研の方は、その後科研費を取って、これは北村先生や嶋田先生や内海麻利先生にもご協力をいただいて、自治総研に恩返しをしようということで、こちらは本も出した(金井利之(編)『縮減社会の合意形成』第一法規、2018年)。そういう意味では自治総研が種をまいて、その後一応科研費で刈り取ったということはできたかなとは思っています。さらに、『自治総研』(2019年5月号6月号)には、座談会的な研究会の記録も載せて頂きま

した。この研究では、分権時代とか分権型社会ではなく縮減社会と謳っていますが、自治体の現場でどうやって合意形成をしていくのかということ、分権時代であろうと集権時代であろうと、結局いつも必要な話なんだと思います。

それから、公共サービス研の方は、これまた当時「新しい公共」ですとか、民間との協働とか、住民自治組織とか、いろんなぐちゃぐちゃした話がありましたけれども、これもいろんな方からお話をうかがって勉強になりました。また、今思うと非常にジェンダーバイアスにセンシティブな研究会で、堀越栄子先生をはじめ、女性が非常に多い研究会でした。サービスという観点から見ていくということで、これもいろいろな研究をして、いろいろな方を呼んできて、いろいろ面白い話を聞いた挙句に、何も結論が出ませんでした。これも一応、今年、放送大学の教科書（『行政学講説』放送大学教育振興会、2024年）で個人的には回収はしたつもりではあります。

ともあれ、自治総研は投資ばかりして、短期的には回収していないことになります。振り返ると、もう本当に申し訳ない、なんか懺悔ばかりですが、いかにただ乗りをしてきたのか。まあ、放送大学の教科書をご覧いただければ、結局、公共サービス研で私がやりたかったことは、こういうことだったということがわかるようになっているかなと思います。本当に振り返ると、投資をしていただいただけということですね。なんか申し訳ないです。

## ◎——自治体の現場から 行財政運営について考える

沼尾 2005年から約8年間、NEO 財政研究

会に、そして2015年度から老舗の地方財政研究会に参加させていただいています。自治総研の研究会は、財政制度について理論的な観点だけでなく、制度運営上の観点から議論を交わすことのできるところが面白いと思っています。地方財政について、地方財政計画や地方財政対策をはじめ、制度改正や制度運営の実情を把握することとあわせて、制度改正が自治体の財政運営にどのようなインパクトをもたらしたのかということ、具体的な現場の状況も見据えながら、丁寧に考えていく研究者が集まっています。研究会では大いに勉強させていただきました。現場に近いところにいる研究者の方々のお話からは毎回学ぶことが多いです。

NEO 財政研究会は、同世代の財政研究者が集まって実務的なことを含めて議論できる研究会で、楽しみでした。忘れられないのは、長野県での現地調査です。長野県地方自治研究センターの和田藏次さんにご協力いただき、北端の栄村から南端エリアの泰阜村、さらに王滝村と長野県を縦断して、役場でお話を伺いました。

現場ということであると、ブックレット「自治に人あり」シリーズにも関わらせていただきました。一つは安芸高田市長だった児玉更太郎氏、もう一つは釧路市の生活保護自立支援事業に取り組んでこられた櫛部武俊氏、さらに高知市元副市長の吉岡章氏へのインタビューに参加させていただきました。いずれも最初は東京で打ち合わせを行うのですが、何回か現地に足を運んで、現場の空気に触れながらお話を伺います。国の制度改革が地域の現場にどのようなインパクトを与えたのか。現場ではそこに関わる方々が、状況に対峙しながら、地域のビジョンやゴールに向け

て、どのように工夫を重ねて取り組んでこられたのか。それぞれの方のお人柄に触れ、行財政制度とその運営の後ろで動いておられる方々の思いや行動について触れることのできた貴重な機会となっています。

### ◎——「法環研」をはじめとした 印象深い研究会の数々

**嶋田** まず、私から申し上げておきたいのは、私が入った時期、私のすぐ後に島田恵司さんが入って、その後、内海麻利さんが入ってこられた本当に楽しい時期でした。

皆さんがどのように感じていたかはわかりませんが、私には本当に青春のような感じで、辻山先生が面白がってくれるかどうかをお互いに競い合いながら、それぞれの専門分野は違いますが切磋琢磨しながらやっていた感じがありました。これは私が提案した記憶がありますが、自治動向研というのが月に1回あって、みんなで新聞を持ち寄ったりしながら、この動向を押さえることが今大事なんじゃないかといったことをみんなで語り合っていて、それに対して辻山先生がコメントをしてくれたりして、その後一緒に飲みに行ったりして、すごく楽しかったというのがまず1点です。

それから研究会としては、私は本当にいろんなところに関わらせていただきました。最初に私が関わらせていただいたのが「自治分権システム研究会」で、この場で北村先生に初めてお会いできて大変感激したことを覚えております。それから私自身非常に勉強になったと思うのが「判例研究会」。これは耳学問として参加させていただいたのですが、法的感覚というか素養が身につくいいきっかけになりました。それから自治労から

の話でスタートした「男女共同参画研究会」は大沢真理先生が主査で、私は事務局をやらせていただきました。

自分自身がその事務局としてメンバー選から関わったということと言うと、大津浩先生に主査をやっていただいた「憲法と地方自治に関する研究会」、あとは例えば内海さんと一緒にやった「合意形成研究会」、そして島田恵司さんと「法環境研究会」、これらは私が事務局で、人選も含めて一緒にやらせていただきました。あと「まちづくり検証研究会」は金井先生と、その後の科研に繋がっていく研究会ですけれども、これもやらせていただきました。あと忘れてはいけないのが佐藤竺先生を中心とした「顧問研究会」です。佐藤竺先生のレクチャーを受けたりしながら、最後はオーラルヒストリーという形で佐藤竺先生のお話を聞くということをやらせていただきました。

「自治に人あり」シリーズの立ち上げにも関係しております。金井先生は忘れておられるかもしれませんが、檜原村に調査でご一緒させていただいた時に、今後自治総研に求められることはなんですかとお伺いしたところ、自治体職員のオーラルヒストリーが重要なのではないかというお話をされました。要するに、官僚のオーラルヒストリーはあるし、研究者もあるけれども、自治体職員のオーラルヒストリーがないんだと。それがきっかけで「自治に人あり」シリーズを始めたのです。ただ、自治体職員の方ってなかなか喋ってくれないので、結構、政治家の方のものが多くなってしまっています。それはともかく、そういった形で、いくつかのプロジェクトに関わりました。

個人的に非常に記憶に残っているのが

2001年～2006年に宮崎伸光先生が事務局をつとめられた「自治体人事行政研究会」です。これは本当に自治体学会の初期のメンバーのような、全国の自治体職員とのネットワークをお持ちで、カリスマ的な職員の方々が集まった研究会でした。この場で、自治体職員のすごさや迫力のようなものを本当に感じさせていただいて、いろんなネットワークにつながる事ができたのは本当にありがたかったと思っています。

あと、繰り返しになりますが、やはり法環研での調査は、これはもう本当に自治総研時代の研究の面では一番記憶に残っています。アンケート調査を実施して、実際に現場に行き、順番に担当者に来ていただいて一問一答でやっていったというのは、本当に共同研究の難しさと面白さを非常によく体験させていただいたなと思っている次第です。

### ◎——「動向研」、分権改革のさなかの地制調、そして民営化というテーマへの出会い

**三野** 今、嶋田さんが自治総研の頃は青春時代だったとおっしゃっておいりました。嶋田さんは若いので青春だったのだと思うのですが、私はこちらに来た時はもう40歳前でしたので、なかなかそうは言えないのですが、嶋田さんがおっしゃる通り、自治総研の研究会の中で1番面白かった、楽しかったのは何かと言うと、やはり「動向研」でした。各自が勝手に、一応分野はそれなりに自然に分かれていましたが、新聞記事などを持ってきて、それに関して関心があることについては少し深掘りして報告するという研究会でした。参加していた当事者が言うのも変ですが、1カ月の間に自分がどういうものに関心があって、限られた時間の中でそれについて調べ

て、その場で即興で発表すると、研究員の素養とかモノの見方といったものがはっきりと出てしまうわけです。そうすると、本当に血みどろの戦いになるようなこともあったりして(笑)。その後の懇親会でも、それが引き続きエスカレートして、大変ヒートアップしたような記憶があります。ですから、自治総研のオフィシャルな研究会としては、私はやはりあれが1番でした。実は香川に戻ってからも、大学のゼミでそれをずっとやっていたし、今、香川の自治研センターでも毎年1回か2回はそういうことをやっています。

要は動向研は制度ありきではなくて、自治体に起きている現象を、どのように制度的に読み解いていくかという、そのような素養が養われたのではないかなと思います。だから研究員の感性がもろに出る、そういう研究会だったという気がします。

ここからは時系列の話になりますが、私がこの自治総研に来てすぐの2003年4月から、今村都南雄先生のカバン持ちをなさいと言われました。当時、今村先生は自治総研の所長で、地方制度調査会の委員でもありましたので、そこに随行なさいということでした。当時私は、正直言って、地方制度調査会ってなんだろうというぐらいの知識しかありませんでした。

半蔵門のホテルか都市センターで開催されていたのですが、まず衝撃を受けたのは、そこには著名な西尾勝先生、松本英昭先生をはじめ、地方自治の研究者の方々がずらりと並んでいて、そこで地方自治法の改正を議論しているわけです。香川の片田舎で一職員をやっていた私は本当に驚きましたし、東京のど真ん中のホテルの一室で、地方自治の制度が決まっているというのは正直、衝撃でした。

現場の声はほんとうに届いているだろうか、というのが最初に抱いた疑問でした。

その後、2008年に自治総研を辞めるまでずっと、今村先生のカバン持ちをさせていただきました。先ほど金井先生から、自治総研の関係者が地制調に出るのはどうなのかという話もありましたが、私が1つだけ記憶に残っているのが、地方自治法96条2項（議会の議決事件の追加）、分権改革当時、法定受託事務を除くという記述が残ってしまったんです。すべての事務を対象にできず、分権改革の課題が残ってしまいました。これに関して今村先生が「三野君、どう思う」とおっしゃるので、「これやっぱり、のつけた方がいいんじゃないですか」と私はずっと言っていて、それを今村先生が地制調の場で発言されて、それは何度か挫折はしたんですけど、最終的には制度改正に至りました。ですから、細かいところですけども、自治総研が今村所長を先頭に、地制調に出ていくということは、意味があったのかなという気がしているので、それは私も陰ながら微力を尽くすことができ、非常にいい勉強だったと思います。

それから2つ目、自治総研は当時、2000年の分権改革前までの旧地方自治法の逐条解説は作っておりましたが、2000年以降の地方分権改革以降の逐条解説は作れていませんでした。作業がなかなか進まない状況になっていたので、辞める前の2008年になって辻山先生から頼まれて、ほぼ1年間それにかかりきりになって、当時いた河上暁弘さんと2人で分業して、その後、田口一博さんなどに引き継いでいただいて刊行されました。新地方自治法の逐条解説に関われたということも非常に私としては思い出深いです。

それから、個人的には、市公安条例の研究

ということで、これは米子市が合併するときに、新警察法になって、旧警察法による市町村公安条例は廃止されるべきだったのですが、それが暫定施行でずっと残っているということがわかって、辻山先生からこれは研究に値するということで、人見剛先生や田村達久先生も交えて研究会をやりました。私も全然知らなかったのですが、全国で35自治体に未だに市公安条例が残っているということは一体どういうことなのだろうといろいろと調べて1つの研究プロジェクトをやることができたのは、非常に面白かったと思います。つまり、そういう現場で起きている問題を歴史的に紐解いていくというのも、自治総研の役割だなという気がいたします。

最後も個人的にですが、私は未だに指定管理者制度、いわゆる行政の民営化に関していろいろと研究テーマを与えていただいています。実は自分からこの研究テーマに飛びついたわけではなくて、たまたま2003年にこの制度改正があった時に、当時、東京都の自治労だったと思いますが、勉強会をするということで急遽呼びがかりました。そのために、にわか勉強でやったものが、たまたまその後、自分の研究テーマになりまして、年によっては年間30～40回、研修会などに呼ばれることもありました。そういう意味では、私の場合は、研究テーマというより、自治総研から与えられた地方自治に関する制度改正の正面からの問題と、現場の自治研センターや自治労の単組から与えられた行政の民営化のテーマの2つを愚直にやってきたと自治総研の研究活動を整理できると思います。

## ◎——義務付け枠付け研、法環研など 分権改革の成果をめぐる研究

**北村** 行政法研究者にとっては、判例をいじくる作業は個人でできますが、何事かを検証するというのはなかなか一人ではできません。2013年から始まった「義務付け枠付けの見直し検証研究」には嶋田先生にも入っていただき、いろいろな事象を見ることができました。

行政法研究者としてこの分権改革に接して愕然とするのは、分権改革によっても行政法テキストの記述は全く変わっていないことです。「憲法は変われど行政法は変わらず」と言われましたが、本当に「分権はされても行政法は変わらず」という感じが、おそらく現在も続いている状況にある。憲法のテキストも分権改革からは超然としています。これは一体なんなんだろうと、一行政法研究者として問うていかななくてはならない問題だと思っています。

金井先生も先ほどおっしゃいましたが、2000年のビフォア・アフターで実定法はほ

とんど変わっていません。ただ、都道府県知事が大臣の手下から事務の責任者になっただけで構造は変わっていない。魂は入れ替わったのですが、骨格が変わっていないものですから、以前からの条文を所与とした運用を前提とした「慣性の法則」が働きます。横須賀市の法環境研調査をやった時から、もう20年経ちますが、おそらく基本的な部分はあまり変わっていない。私が研修などで意見交換する職員の方をみても、同じように感じます。

さらに、これから「分権改革を知らない職員たち」がメジャーになってきます。先日、自治大学校で70人ぐらいの職員に目をつぶっていただいて、「未完の分権改革」という言葉を聞いたことのない人に挙手を求めたところ、9割以上が手を挙げます。当然「西尾勝って誰？」という世代の方々が全員を占める時代になっていくことを考えると、分権改革の成果は何だったか、限界は何だったかをどう伝えるべきか。自治総研の1つのミッションとして考えなくてはいけないと感じています。

## ③ 分権改革などで自治総研が果たした役割

**北村** それでは次に、分権改革などで自治総研が果たした役割と、そしてご自身の地方自治の現状についてのご認識をお聞かせください。

### ◎——分権改革の理論的な支柱を与える

**嶋田** まず、分権改革などで自治総研が果たした役割についてお話しする前に、先ほど金井先生から辻山先生の議論をどう受け止めるかという問題提起がありました。辻山先生と

しては、大した改革だとは思っていなかったのではないかと、というようなお話がございましたが、私の見方はやや違っております。一昨年に金井先生と一緒に辻山先生の著作を網羅的に読ませていただきましたが、その時の整理からいくと、辻山先生の機関委任事務論というのは大きく分けて2つの期があって、最初の80年代半ばぐらいまでの議論では、機関委任事務というのは共同幻想なのだという主張をされていました。すなわち、実際に

条文等の根拠を問うていくと、何がどこまで機関委任事務にあたるのかはよくわからないのに、みんながその呪縛に囚われてしまっている。これが「機関委任事務体制」と呼ばれるものですが、そこから解放されるべきという議論を主張されていました。

一方、80年代後半に入ってくると、「統制のとれた分権」という話をされています。これは確かに、その後の分権改革の限界を予言していたようにも見えますし、団体事務化に伴って、そのコントロールは緩めずに、国の財政的な負担だけを軽減していくという点で言えば、三位一体改革についても、ある種の予言をしていた部分もありますし、義務付け枠付けの議論にも関係していると思います。

このように、辻山先生の議論には2面性があると私は思っています。99年から2000年代前半くらいまでの辻山先生は、80年代半ばまでの初期の機関委任事務論の立場に立ち、機関委任事務体制の幻想をどう乗り越えるかを考えておられた。機関委任事務の廃止という象徴的な意味を実質化していくべきだということで、この改革を積極的に捉えてらっしゃったのではないかと思います。限界はあるにせよ、そこにある可能性をできる限り引き出していくことが大事で、そこを応援していくということで議論を展開されていたように私は認識をしています。

そのうえで、自治総研の分権改革への貢献という意味でいうと、まず第一義的には、分権推進委員会のとった手法というのは、辻山先生の機関委任事務論もかなり参考にされていたと思いますし、もっと言えば、分権推進委員会以降の一連の不十分であった分権改革も、実は「統制のとれた分権」論の延長線上にあったという意味で言えば、やはり、かな

り理論的な支柱を辻山先生が与えていたし、それに対する批判的な視点もすでに辻山先生によって用意されていたというふうには言えるのではないかと思います。その意味では、自治総研は辻山先生を通じて、分権改革に対し多様な形で貢献していたと言えるのではないのでしょうか。

そのこと以外に、私の記憶ですと1999年から2000年頃、国会でのさまざまなやり取りをするときに、ずいぶん自治労筋から相談があって、国会でこういった質問をするのかについて作戦を練っておられたという記憶があります。ですので、国会での質疑等を通じて、辻山先生を中心として貢献があったのではないかということがもう1点です。

辻山先生としては、分権改革によって団体自治の部分が改善されたとしても、やはり最終的には住民の中から、ボトムアップで湧き上がってこなければいけないということで、そのシステム作りが必要だと自治基本条例作りに熱心に取り組んでいかれたのだと思います。これは分権論と連続的に捉えてもいいのかどうかはあるかもしれませんが、私は辻山先生の中では、そこはかなり連続していたのではないかと感じておりました。私を含めた自治総研関係者は、そういった流れを推進したという部分があるのかなと思っています。

## ●——理論と現場の

### コラボレーションの役割を果たした

**三野** 私は自治総研の研究活動の中で、行政の民営化というテーマを自治労などから与えられて自分のテーマとして今に至っていると話ししました。やはり分権改革当時からも賛否両論がありましたけれども、市町村合併の議論がいつのまにか分権改革の中にさらっ

と入ってきたという流れがあります。それからいわゆる行政改革です。公務員の削減、それから規制緩和、民営化、例えば市場化テストだとか、そういうものが入ってきたんですけど、1つはこの分権改革と同時並行というか、ある意味では、むしろ本流は市町村合併とか、行政改革などの推進の方が本来の狙いだったのではないかという気がします。

それに対して自治総研は果たしてどのようなスタンスを取ったのかということは、1度どこかできちっと評価をし直しておく必要があるのではないかと思います。我々は分権改革を言っていればそれで免責されるわけではなくて、やはりそれと同時並行で進んだいわゆる自治体のミニマム化というような部分も、やはりもう1度、後からの評価にはなりますけれども、自治総研としてどのようなスタンスを取ったのかということは、研究者としても問われるのではないのでしょうか。結局、昨今の流れを見ていますと、もう地方分権という言葉自体が政府から聞かなくなりました。地方創生という言葉はありますが、もっぱら出てくるのは規制緩和とか民営化とか、そういう流ればかりです。やはり分権改革がどうやって、その間と言われる市町村合併や規制緩和などに関して評価されたのかということは、1度どこかで集約しておく必要があるのかなという気がしております。

もう1点、先ほど今村先生が地制調の委員になって、私がカバン持ちをしていたという話をしましたが、当時から思っていたのが、自治総研はなんだかんだ言っても自治労100パーセント出資の研究機関だということです。そうすると、傍から見れば自治労なのです。しかしそれが地制調の委員になっていたり、自治労の研究会や地財セミナーなどで、

総務省の職員が来て講演をいただくなど、非常に接点があったわけです。そういう一種の総務省の別働隊的な役割を、これは意識的に担っていたのか、それとも結果としてそのような役割を誰かが担わなければいけなかったのかということ、やはり総括しておく必要があると思います。そうしないと、今後も自治総研が、どのようなスタンスで総務省と対峙していくのかというところが、やはりまだ曖昧なのかなという気がしております。

とは言え、やはり総務省のいわゆる公権解釈と言いましょか、そういうものを知ったうえで自治総研の研究者として、また自治労の研究組織として何らかの知見を発信していくということは、私の経験からすると、自治体当局も無視はしていなかったと思います。単なる一研究者の知見であれば、それは単にあなたがそうおっしゃるんですねということで終わってしまいますが、やはり総務省との接点も一定程度あるというバックボーンがある中で、研究員がそれぞれ研究提案をして、自治体の現場の中でさまざまな役割を果たしていくということは、1つ大きな役割があったのだらうと思います。

そういう意味では現場と理論のコラボレーションというような役割を、結果としては果たし得たのではないのでしょうか。ただ現在これはどうなのか、可能なのかというのは、自治総研の今後のあり方、体制の問題も含めて後の話に回したいと思います。

## ●——予算編成や財政運営についての 「相談窓口」

**沼尾** 分権改革において自治総研がどのような役割を果たしたのかということについては評価が難しいですが、ただ国や自治体との関

係を考えると、自治総研は地方財政制度のあり方を検討するにあたり、課題認識や情報共有の面で一定の役割を果たしてきたんじゃないかと思います。一つは先ほど金井先生からお話がありましたけれども、国がどのように地方財政計画や地方財政対策を立てているのかということについて、自治労経由で総務省に依頼をしてヒアリングを実施しています。その情報を地財研レポートでまとめたり、自治研センターなどを通じて自治体に発信してきました。今でこそ、地方財政対策や財政課長内かんなど、自治体が次年度当初予算を編成する際に必要な情報はウェブサイト等から速やかに入手できるようになりましたが、以前は情報がなかなか市町村に来なかった。そうした中で自治総研が、自治労との関係もあり、速やかに情報を入手して、地方財政計画や地方財政対策の考え方について、総務省とは異なる立場から自治体の財政担当者に伝えていくという役割を担っていたところもあるように思います。

自治総研の常任研究員のうち財政研究者は常時複数名おられますが、地方財政対策について、かつては澤井勝さん、内田和夫さん、高木健二さん、菅原敏夫さん、今日では、飛田博史さん、其田茂樹さんが各地を回ってレクチャーしておられる。国の財政運営と地方財政対策を解説したうえで、自治体としてどのように対策を打っていくのか、相談できる環境を作ってこられたのだと思います。市町村によって、総務省との人事交流があり、そのルートで情報をとる場合もあれば、都道府県に相談するケース、あるいは相談できる財政研究者とのつながりをお持ちの自治体もあると思います。こうしたルートの1つとして、自治総研があるわけです。これは、自治総研

の財政担当の研究員の方々が担っておられる重要な任務の一つというふうに思っています。そして、総務省とは異なる立場から、地方財政計画や交付税算定などを分析した成果を叢書や地財研レポートなどで形にしてきたことの意義は大きいです。地方財政研究会や税財政研究会での議論や研究成果を含め、分権型財政システムについて考えるうえで、一定の役割を果たしてきたと思います。

### ●——機関委任事務体制の呪縛を解く

#### 「お化け退治」は意味があったのか

**金井** 分権改革に果たした自治総研ないし辻山＝澤井体制の役割ということでは、多分さきほど嶋田さんがおっしゃったことが非常に当たっていると思いました。やはり機関委任事務制度をターゲットに据えたというアジェンダ設定は、明らかに辻山先生が一つ寄与していたでしょう。もちろん、赤木須留喜先生、それから赤木先生を「戦前戦後連続論」と揶揄した村松岐夫先生の認識がその背景にあったと思います。それから辻山先生の研究の背景にあったのは川崎市からの問題提起です（加藤芳太郎・辻山幸宣「自治体事務の分類方法に関する試論—川崎市事務事業の事例を通じて」『自治研究』54巻2号、1978年）。川崎市の主張は、機関委任事務的なるものと財政負担の問題を連動しながらアジェンダにしたいので、その調査を行いたいという思惑でした。言わば横須賀市の法環研の前の川崎市事務研究というのは非常に重要な役割を果たしていたので、分権改革のアジェンダ設定には、明らかに大きな意味を持っていたと思います。

ただ辻山先生自身が、その研究をしていく中で、辻山先生は事務の発意者を意識するよ

うになります。自治体からの発意なき自治体での事務執行を、機関委任事務制度というよりは、体制あるいは体質という風に言い替えていました。だから、呪縛と言ってもいいし、幻想と言ってもいいのです。機関委任事務制度が、機関委任事務体質を生み出したとは限らないようです。しかし、分権改革は、機関委任事務制度というお化けを対象にして、お化け退治をするということになっていった。おそらく辻山先生はある段階で、それはお化けに過ぎないと、だからお化け（機関委任事務）を消しても本物（発意なき事務執行）はなくなるというのにはわかっていたんだけど、みんながお化け退治をやろうと奮戦している時に、それは効果がないからやめた方がいいとは言えなかった。そもそもお化け退治自体は悪いことではない。そこで、国会質疑答弁でもなるべくそのお化け退治をきっかけに、機関委任事務体質という呪縛から解放される方向に話を持っていきたくった、という思いはあったのではないかと思います。

ただ、やはり国庫負担率削減から団体事務化、それから「政令の定める範囲」方式という、1985年から92年くらいまでの一連の動きが、2000年改革以降の流れを言わば先取りしていた。多分辻山先生にとっては、それはわかっていたことで、お化け退治には意味があると、ただそれは呪縛を解く限りにおいてであると。しかし、呪縛も解けなければ、古いお化けはいなくなったといくら言っても、心の中でずっとお化けは残るし、次々に新しいお化けは化けて出てくる。それが法環研で明らかになったということだし、西尾先生の特区研究で明らかになったことです。古いお化けを退治したって、心の中で新しいお化けを生み出す体質は消えなかったということかな

と思います。

だから、その意味では自治総研的に言えば、やはり財政と法制度を分離して改革されてしまったというのは、当初のアジェンダ設定からみれば残念なことでした。地方分権推進委員会も当初、機関委任事務と国庫負担の連動を考えていたものの、結局大蔵省を敵に回さず、抵抗を少なくして改革の実を上げるためには、大蔵省または与党族議員を避けて、1番ディフェンスの弱いところに進んだということなのだと思います。ただ、それはディフェンスが弱いから、お化け退治をしたかのように見えるけれども、実はあまり効果がないということは、多分辻山先生はわかっていたのではないのでしょうか。そして、第3次勧告が典型ですが、警察や安全保障のような、集権型国家のディフェンスの強いところにも、手が出せませんでした。だからこそ、公安条例研究を自治総研がしたのでしょう。

## ●——法学の観点から見た

### 分権一括法と自治総研の役割

**北村** 行政法学、公法学の視点からこの自治総研が分権改革に対してどういう議論を提供してきたかということについてです。組織をあげてという形では、それほど理論的にまとまってはやってこなかったという認識です。その一方で、金井先生がおっしゃったように、地道ではあるものの、きちんとした実証研究を固めていて、こうなっているのだと、こうなり続けているのだということを出していくという、すごく意味のある研究もしてきました。それを社会がどう受け止めたのか、中央省庁がどう受け止めて何事かに影響を与えたのかというのはまた別の話だとしても、そういうことを積み重ねてきているのはやはり成

果です。

法学の観点からの関心事としては、分権改革一括法の内閣提出法案を前提にした時に、内閣法制局がこの法案審議において、憲法の第8章第92条をどれくらい真面目に念頭において審査に当たったのかということがあります。法制局と案を出す省庁とのやり取りは一般的にオープンにされませんが、情報公開すれば取ることが可能です。空家法の2023年改正法に関して、私も最近になって入手したのですが、結構、法制局が、「憲法29条との関係ではやりすぎだ」ということを指摘していました。その点、第8章のように1章を地方自治に向けている部分については憲法の体系の中で重要と考えますが、何も言ってないと思うような内容でした。このあたりの感度を持った研究は、自分としてはやってこれていなかったなと反省しています。

地方自治法の改正の場合には、地制調に上がる時にはほぼ内閣で法案調整が進んでいます。地制調の場でちゃぶ台返しが起こるということはない。法案審議の際に議員修正でもない限りまず修正はされません。

とすれば、法案を作るプロセスがどのようになっているのかを実証的に確認していくという作業が重要です。地道で難しいことでは

ありますが、それが 필요합니다。このあたりもまだ十分してこなかったと感じるところです。

また、法律に「市町村」と書いてあれば、すべての市町村に事務が義務づけられます。ところが、兼務体制が通例である市町村の行政現場では、こんなものを受け止められるかという話になってくるのです。この辺りの実証的な調査もしてきませんでした。

中央政府の職員に「条文を起案するときに『市町村』と書くとき、その向こうにある現場実態を念頭に置いているか」と聞くと、「いや」と普通に言いますね。市町村は市町村としか書けないから市町村と書くというだけであって、全ての市町村となっているのが立法の作法です。法制局はかなり憲法14条の平等原則に大きくコミットしているようですので、ここは良くてあそこはダメだということのようなことは言えません。都道府県の権限を指定都市とか政令市に任せることはあり得ても、基礎自治体の最初のところから差別をするというのは基本的にはない発想らしいのです。そのようにできている法律が自治の現場でどのように受け止められているのかという点も、重要なテーマです。これから取り組みたい研究です。

## 4 地方自治の現状をどう見るか

### ●——自治体現場の疲弊が 暗い現状を招いている

嶋田 地方自治の現状をどう見るかということですが、まず、先ほど法環研の調査が時期尚早だったのではないかという議論がありました。振り返ってみると時期尚早でもな

かったと言えるのではないのでしょうか。その後、分権改革の効果、分権改革を活かした自治体の実践が次々に生み出されていったというわけでもないからです。

確かに分権改革の効果はかなり限定的であった。これもいろんな説明の仕方があると思います。1つは、組織法的な、地方自治法

上のコントロールが緩まったとしても、個別法の作用法レベルでの変化がなかった以上、結局そちらのコントロールが効いてしまうのであまり効果はなかった。あるいは財政的なコントロールが継続しているので変わらなかった。あるいは、市町村合併で忙殺されたとか、そもそも財政的に非常に絞られてしまって、余力がなくなって何もできなかった、などいろんな説明があると思いますが、やはり自治体現場の疲弊と言いますか、本当に考える余裕がなくなっているという部分が一番大きいのではないかと思います。

地方分権論というのは、70年代、80年代を通じて、自治体現場の中で、国の中央集権に伴う弊害を強く感じていて、これをどうにかして打破して自分たちのまちづくりをしていきたいという自治体関係者のエネルギーを淵源としていました。しかしながら、今現在、分権も一応形だけは続いておりますけれども、こういうふうなまちづくりをしたい、そのためには中央集権ではダメなんだというような強い思い自体が、自治体現場からなかなか見えてこないなという感じを持っています。

そういう意味で言えば、分権改革自体が自己目的化して意味がなくなってきてしまっている、西尾先生がおっしゃっていたように、まず一旦、分権改革を止めて、自治体現場の再構築と言いますか、人員拡充も含めてやっていかないと、どうしようもないような状況に陥っているのかなという気がしています。

さらに最近の自治法改正の動き、補充的指示権の導入の動きを見ても、地方自治の現状が非常に暗い状況にあるというのが私の全般的な理解です。

## ●——多様な主体との 連携・協働のあり方が課題

**沼尾** 地方自治の現状をどう見るかですが、分権改革を通じて多くの事務事業が地方に移管されたものの、財政難と人材難の中でこれらの事務を担わなくてはならないので、自治体は疲弊していると感じます。とりわけ、社会保障や教育をはじめ様々な課題への対応が求められています、もう行政だけで地域づくりを行う時代ではなくなっているというふうにも思います。多様な暮らし方や働き方ということも言われていて、公務員の副業兼業も次第に広がり始めています。それから民間経済主体が持っている能力や経験を生かして、行政と民間が連携をして様々な地域づくりに関わっていくことも求められています。国との関係では増大する行政需要を賄う財源確保が課題ですが、他方で、地域の担い手がどのように連携して、課題に取り組むかというところで自治のあり方が問われていると感じます。

これまで、民営化というと市場経済化を指し、競争原理の中でコストを削減していく文脈で語られてきました。市場か政府かという二項対立で議論が行われてきたところもありました。ですが、最近の状況をみていると、NPO法人やコミュニティ、地域運営組織など、多様な主体が出てきていると感じます。こうした民間経済主体は、必ずしも利益だけを追求するのではなく、社会貢献と使命を掲げて、地域で様々な役割を担うといった活動を行う動きも出てきています。実際に、持続可能な地域づくりを模索しようとする、経済性、つまり地域で稼げる仕組みを作ることがとても大切な要素でもあり、稼げることや



地域経済循環の構築を考えることが言われるようになってきました。

そう考えたときに、地方自治というとき、地域を構成する多様な主体が連携して、プラットフォームを考えていくことが模索されると思います。その中での自治の形というのを考えていくという視点が求められるように思います。自治総研は自治労と関係が深いこともあり、行政体制としての自治体や自治制度について研究を重ねてきた経緯があります。そうした中で、民間との連携や協働という視点をどう考えるのかということが問われるように思います。

自治体が疲弊する中で、行政体制について、現場の状況を踏まえた研究を行うところも大切であり、自治総研の強みになる領域だと思います。例えば、生活保護行政において、各福祉事務所ではケースワーカーやスーパーバイザーがどのように配置され、どのように役割分担し、運営しながら業務をこなしているのかというところはアウトプット、アウトカムを考えるうえで重要なことなのですが、こうした現場の状況については、なかなか研究

者が立ち入れないところもあります。現場感覚という点では大学の研究者には難しいところがあり、自治体の現場、ないし現場に近いところにいる研究者の方々の役割は大きいと思います。こうした点で、現場に近いところにいる自治総研の役割は大きいと思っています。

### ●——地方制度調査会への危惧と 若手に向けた発信の必要性

**三野** 地方自治の現状に関連したことといたしましては、はじめにお話しいたしましたように、自治総研入所当初から2008年に大学に移るまでずっと今村先生のお付きをして地方制度調査会に出ていたわけですが、その後民主党政権になって一旦地方制度調査会は凍結されて地方行財政検討会議というわけのわからない会議になりました。地方制度調査会もいつの間にか、制度改革をするための調査会だと思っていたのが、国と地方の格差とか、地方間の人口減少といった問題を扱うようになってきました。本来は地方自治法を改正するための審議会だったと思うのですが、それ

がなんでもありの地方制度調査会になってしまったということは、これは総務省の松本英昭さん以降の官僚も入っていないということもあるのですが、非常に危惧しております。

それから途中から些末な地方自治法の改正が繰り返されました。例えば専決処分です。阿久根市での専決処分のような事例があって、しかしそれを地制調が扱うのはどうなのでしょう。あんなものは自治の現場に任せればいい話です。地方制度調査会という一般的には知られていない組織が知られるようになった部分では良かったのかもしれませんが、本来の制度改正の腰を据えた議論ができなくなっていることを、今後の地方自治・財政の現状としていかなものかと思えます。

また、ここ数年いろんな学会に参加して思ったのが、今の若手の研究者の皆さんからすると、2000年前後の分権改革というのはすでに歴史だということです。研究報告の前段で、どういう改正があったとか、どういう審議会が行われたといった歴史として出てくるわけです。私たちは、ここにいらっしゃる先生方も含めて、まさにその当時、前後は多少ありますけれども、その渦中にいた人間からすると隔世の感があります。歴史にしてしまっていないほど、分権改革の評価はまだ定まっていないということが抜け落ちてしまいます。今の若い先生方からすると、仕方がないのかもしれませんが、資料を読み込んで、それを歴史として発表するということに違和感を覚えます。分権改革はある意味歴史にしてはいけない、まだまだ課題は残っているという点を、我々の世代は発信していかなければいけないと思えます。

## ◎——分権改革以降の自治総研の研究： 制度から個別自治体研究へ

**金井** 地方自治の現状ということですが、私はそれよりも分権改革以前・以降の連続の中で考えてみたいと思います。実は機関委任事務制度のもとでも結構いろんなことができるということは、分権改革の前からずっと言われてきました。それは西尾先生も、武蔵野市の水止め条例を始めとすることでみんなやってきたわけです。自治体がやりたいと発意することがあれば、相当なことは機関委任事務制度があっても実はできた。磯崎初仁先生もそうおっしゃっています。多分それを分権改革後もずっと実践しているのが北村先生だと思うんです。だから、実際の制度はともかくとして、やろうと思えば実はできてしまう。熊本市で内密出産にかかる戸籍取扱を認めましたけれども、あれも現行は法定受託事務です。やろうと思えば結構できちゃうという意味では、呪縛を怖がらなければ大丈夫。けれども、お化けはいなくなったと言われながら、心の中でお化けを抱え、結局お化けに呪縛されて、ほとんど新しいことができないというのが、多分2000年以降なのだろうと思っています。

そういう意味で、自治総研はなかなか難しい立場にあります。結局、2000年以降は、自治総研のシンクタンクとしての役割は、おもに、国が変な法制度を作った時に対する、シャドウ自治省としてのセカンドオピニオンを提示するということになっていたのではないのでしょうか。それはいわば、三野先生が担っていた指定管理者制度であり、上林陽治さんの非常勤職員・官製ワーキングプア研究などです。国が作ってしまった制度に対して、セ

カンド実証というか、影の実証として、違う意見を言うという非常に大きな役割があったはずで、極めて集権的な制度を前提にして、それに対して、違った使い方はあり得るのではないかという自治体からのニーズに応えるという意味で、三野＝上林体制というのは、2000年以降の実践的な自治総研の役割だったのではないのでしょうか。

もう1つは、国の集権的なものをどう解釈し直すかという話とは別に、個別の自治体で何ができるのかということです。辻山先生は住民自治とか自治基本条例の方に狙いを定めていきましたし、北村先生は政策法務を探っていくということになったのではないかなと思います。

そういう意味で、分権改革をしたから自治体はこうなるという発想自体が、因果関係の流れは集権的行動です。こうした機関委任事務体質を前提にすると、国の法制度がこう変わったから自治体はこう変わらなければいけない、という言説になります。もっと言えば、2000年改革は、法制度が変わったから条例を制定しなければならないという義務付けを自治体に押しつけた、と理解されます。おそらくほとんどの自治体は、機関委任事務体質の延長で、分権時代になったから、2000年改革がされたから、こうしなければならないと考えました。その発想自体をやめたかったのに、結局、嶋田さんが現場で体感したように、みんなが分権改革の成果を、上から宣伝すればするほど、国が法を変えたから自治体はこう変わらなければならないという、集権的な効果を伝播することになってしまいました。自治総研も、いわば非常に自己破壊的に行動することになってしまった。

その中で、国の法制度とは無関係に自治体

現場はどうありうるのかというのを探ることが、自治総研の中でも、問われていたんだろうなと思います。そういう意味で、私は自治総研に期待していたのは、個別自治体の研究です。それは、自治基本条例運動、政策法務運動、公共サービス研究、合意形成研究に加えて、先ほど嶋田さんが言った「まちづくり検証研」です。個々の法制度がどうなっているかというのはほとんど無視した形で、個々の自治体は何をしようとしていたのかということです。私なりに2000年改革を説明変数としない形で、個々の自治体は何をしているのかというのを明らかにするということが大事だったかなという風に思います。

その中では、夕張市の破綻研究などもやることになりました。夕張市も、法制度の枠内でできる限りの可能性を探りました。そして最後は法制度のもとでいじめられている。さらに地方財政健全化法への改正にも繋がってしまうという、非常に難しい問題だったと思います。個別の自治体に何ができたのかということの研究をして、それなりにやろうと思えばできる、やっていた自治体はたくさんある、しかし、やらない方がよいこともある、ということですね。

「自治に人あり」シリーズも結局その流れで、要は機関委任事務かどうかは、前面には出ていません。とにかく美観地区を守るといような人が、倉敷市役所にはいたといような話から始まって、赤池町の財政再建団体問題というのはまさに夕張の研究の裏側であります。安芸高田市がその後こんな有名になるとは思いませんでしたが、安芸高田市に合併した高宮町の話などは、あれも考えてみると不思議です。ああいう強固な地域住民協議会体制を作っていたのが、あっという間に崩

壊したのはすごいことで、あれももう1回検証してみたいと思います。

そういう個々の自治体の動きを検証するという研究会をしていました。ある種の長いスパンの動向研をやっていたのかなという気がします。やはり個々の自治体は何をしたいのか、どんなことができるのか、なにをしなかったのか、ということですね。ただ、しばしば、志木市じゃないですけど、結局は指定管理に繋がるようなアイデアしか出てこないといったのが、2000年代の自治の実態でした。何をやりたいかというよりも、どうやるかという、行革手法を競うような話になっていたのが2000年頃です。それはそういう時代だったのかもしれないなと思いつつも、色々やっていた自治体の話を追いかけていました。

あまりオープンになっていませんが、おおい町の本は、自治総研の「自治に人あり」シリーズの番外編です。原発推進の助役にお話を伺いました。以前に自治労本部から福井県本部に派遣され、現地情報を熟知している上林陽治さんから、色々、覆審的な批判的コメントもいただきました。そういう個別自治体研究を、私は自治総研でだいぶやらせていただいたかなと思います。

これは実は西尾勝先生の自治論とも関わっています。西尾先生の自治論は、基本的には自治制度論と個別自治体論です。自治の全体動向という発想があまりありません。アメリカ市政学の伝統からすれば、そもそも動向ということ自体が幻想なのかもしれない。個別の自治体は何をしたいのか。それを枠付ける制度は何なのか。この2つを念頭に、制度を説明変数にしない形での個別自治体のあり方というものを研究していくということです。自治総研は、自治の全体動向を大局的に捉えるという発想だけでなく、個別自治体が色々できるという個別自治体論と、複眼的だったのでしょう。

院生だった箕輪允智君（現東洋大学）の論文（「非開発志向の自治（上）（下）」『自治総研』2009年10月号、12月号）を『自治総研』に載せていただいたのは、そういう経緯もあったのかなと思います。個々の自治体が開発ができる、ではなく、開発をしないことができる、という成長を目指さない運営を、どのようにするのかというテーマです。それは機関委任事務かどうかと全く無関係に話が進んでいた。そういう研究をしていたかなという気はしております。

## 5 自治総研が今後果たすべき役割について

**北村** それでは、今後、自治総研が社会においてどういう役割を果たしていくべきなのかというテーマに移ります。

### ◎——バランスのとれた研究体制づくりが必要

**三野** 私は、最初申し上げた通り、当初から研究者として来たわけではなくて、一自治体

の職員として自治総研と接触する中で今の私があるわけです。振り返ってみますと、自治総研の当初はいわゆる若手のオーバードクターと言われるような人たちが一定程度自治総研で勉強することによって大学へ出ていくという、よく言えば登竜門、悪く言えば腰掛けというような側面があったのは事実だろう

と思います。中にはそもそも最初からそういうことを目的として自治総研の研究者になった人もいなかったわけではないと思います。ただ、自治総研も、与えられるテーマと自治総研がやるべきテーマというのは本来違うのですけれど、自治総研がやるテーマの守備範囲というのは当然限られるわけですね。ベースには地方行政制度と地方財政というのがありますが、個別テーマに関しては研究会で扱わない限りはなかなか扱う人がいなかったのだと思います。そういう意味では、少し厳しい言い方かもしれませんが、若手の研究者が登竜門として自治総研に1~2年いて、大学に出ていくという、そういう自治総研の社会的役割と言っていいのでしょうか、そういうものはもう限界が来ているし、若手の研究者の方たちに過度にそこを期待されても、それに応えられるだけのレスポンスができないんじゃないかなという気がします。

今、北村先生からもお話があった通り、特に基礎自治体である市町村というのは、もうあらゆる行政課題について総務省をはじめとした各省から、ああしろこうしろと与えられるわけです。それは基礎自治体だからやるのが当たり前みたいな感じで、分権関係を逆手に取られているような感じがあるわけですが、そういうテーマに、自治総研のプロパーの研究者が応えられるかという和多分それは難しい。

やはり従来からの地方行政制度、それから地方財政をベースに、制度的な部分と、ある程度現場を加味したところの研究はできたとしても、個別のテーマに対して自治総研の研究者が何かサゼスションできるような役割を担うというのは多分できないと思います。よほどその個別テーマに関心がある研究者がい

ない限りは難しい。それだけの資源も多分ないわけです。

もう1つは、スポンサーである自治労本部、それから各県本部、各単組の財政的、体制的サポートも正直、限界が来ていると思います。私も香川県地方自治研究センターを今担っておりますが、結構厳しいことを言われます。そういう中に自治研センターも置かれているわけですが、これは自治労の各県本部と表裏一体ではありますけど、そうは言っても、それらのセンターとして機能しているところがいくつかあるわけです。嶋田さんの福岡などもそうでしょうけど、やはりそうしたところとの連携をもう1度見直さなければいけないと思います。ただし、今まではどちらかというところとそれぞれ独立してやっていた研究センターが、自力があるところはそこに自治総研などがサポートするという形でできたとしても、今まで力のあった自治研センターさえも最近は結構厳しくなっています。そうすると、やはりそこは双方向で支え合うというようなことをしなければいけないのかなと思います。

例えば、事務局体制までを自治総研が担うのは多分難しいでしょうから、事務局体制は現場の自治研センターが担って、研究の部分は自治総研プラス、例えば地元の大学の先生を入れるとか、そういう双方向でそれぞれが寄り添うような研究を自治総研としてやっていかないと、個別のテーマを自治総研だけでやっていくというのはやはり私は限界があると思います。

もう1つは、これは北村先生が最初におっしゃったように、法律を専門とする研究所長が初めてだということですが、法律といわゆる行政学的な制度や実態研究という部分の接

点というのは自治総研が1番の担い手ではあるものの、やはり自治総研のいろんな資源、文献とか、最近ですとそのネットの環境などを見ても、行政法や地方自治法の法律関連の研究のバッファーが十分ではなく、データベースなども含めて整備しておかないと、なかなか法律関係の研究者を自治総研で養成して、ある程度腰を据えていてもらうというのは難しいと思います。それは財政的な問題がありますから、そこをどう充足していくかということは、やはりバランスの取れた研究体制を考えると大変ですが、そういう法律的研究ができる体制や環境を整備していかないと難しいのかなと思います。

そうは言っても研究者の世界自体もかなり絞り込まれていますし、大学もどこも厳しい状況です。そこで、自治総研出身とまで限定しなくてもいいかもしれませんが、何らかの関わりのある研究者を一度集めて、どういう人たちがこの自治総研の周りにいるのか、いたのかということをもう1回俯瞰してみて、何ができるのか、逆に言うとなんをさせていただけるのかを、1度洗い出してみる必要があるのではないのでしょうか。そして、今後の自治総研の役割についての展望が少しでも開けるような方向に持っていければと思います。

**北村** 多くのアジェンダを出していただきました。実は自治総研には4つの基本的なポリシーがありまして、若手研究者の養成は、その4番目に入っています。おそらくこれは当時、若かりし澤井先生と辻山先生がいらしたこともあって、自治総研が彼らをどう育てるかという、かなり属人的なところから始まったという認識を持っています。過去の座談会を見ても、「澤井さんと辻山くんの問題をど

うするか」というように、個別に名指しし、研究者を育てるのが眼目であったようです。「研究者を育てる」というのが、「澤井と辻山を育てる」とほぼ同義だった時代です。三野さんがおっしゃる通り、今現在とではずいぶんと時代的な背景にギャップがあると思うのですが、他のみなさんはどうでしょうか。自治総研が若手の研究者を抱え込んで育てるのか、距離感を持って育てるのか、色んな育て方がありそうです。

### ●——常任研究員だけで

#### すべてを回していくのは限界が来ている

**嶋田** 私は常任研究員として、ドクター上がりくらいの人を採用していくという発想をまず変えた方がいいのかなと実は思っています。特に行政法系の研究者は、今は大学でもなかなか来てくれません。とりわけ行政法については、いい人が仮に見つかったとしても、すぐに大学に移ってしまう蓋然性が高いと思うので、そこは1つ考えたほうがいいのかと思っています。もちろん実務家出身の方でいい方がいらっしゃればいいんですけど。私自身が博士課程に進学と同時に世話になり始めたということもあり、なかなか即戦力にならない部分があるんですけど、初めからそこは割り切って早めに手を付けていく。足りない部分については、OB・OGも含めて、外との連携で補っていく。常任研究員で研究所の仕事を全部回していくという発想をちょっと変えていかないと、うまくまわっていかないのではないか、という気がしています。

### ●——情報プラットフォームとしての役割

**沼尾** 嶋田先生からもお話がありましたけれども、やはり今の研究所の使命や役割を考え

ると、確かに若手の研究者を常任研究員として入れるスタイルがいいのかというところは判断が難しいですね。むしろ、それぞれの学会で情報のハブとしての役割を担うことのできるような方に研究員として入っていただき、むしろ研究会の中で、若手の育成を図っていくという考え方はあるかもしれません。自治体では本当に限られた人員で数多くの事務事業を回していかなければいけない状況です。目の前の仕事に追われてしまうと、それぞれが担う業務の意義や役割について立ち止まって考えてみることや、どんなふうに事業を行っていくことが必要なのかということ、国の考え方をどう受け止めるかといったことなどを丁寧に考えることができなくなっているところもあると思います。

こうしたことを考える機会を意識的に作って行くことが大切だと思います。行政課題の解決に向けて、情報共有や、意見交換の場というのはとても貴重です。自治総研がそういった情報のハブとしての役割を担うことが必要でしょう。自治総研に行けば、いろいろな人との繋がりもできるし、情報共有もできるというような場を、自治総研の特徴を生かしながら創造していくことが大切だと思います。

### ●——実務家出身の研究者養成も 自治総研の重要な役割

**金井** 三野さんもおっしゃっているように、サポート体制と言いますか、先立つものがないと、結局はできないということはあります。可能かどうかはともかくとして、若手の育成に自治総研がプレゼンスを発揮できたらいいなという風には思っています。それは院生とか、オーバードクターもそうだし、あるいは

就職した若手の研究者が集う1つのフォーラムになればいいのではないかなとは思っています。ただどうしても自治労系ということで若干色がつくという感覚はあるので、それを乗り越えながら、政治的・政策的には中立的であり、よって、国（政権与党）に対してはカウンターではあるけど、別に自治労や特定政党の言いなりではないというような、研究者が養成できるという組織があるというのは非常にいいことです。東京市政調査会や日本都市センターなど、まあそれぞれに何らかの系列がありますけれども、それぞれが、ある程度の中立性を保ちながら、一定の役割を果たすというのはとても大事なことです。

ただ、それができる財政基盤があるかどうかという問題はありますが、それが望ましいとは思っています。それから同時に、これは松下圭一先生が元々考えていたことですが、自治の研究者というのは、アカデミックに養成すること自体そもそも難しいのではないかと思います。むしろ実務家から研究者を養成するルートになるということも非常に重要で、自治体学会もある意味そういう側面を持っていました。逆に言うと、自治体法務もそうですけど、実務家が研究にあまり関心を持ちすぎて、今度は実務家がみんな辞めるためのルートになっているという、別の問題があると言えはありますが（笑）。それはさておいて、三野さんもそうですし、例えば田口一博さんとか岩崎忠さんとか、実務出身の研究者を養成するプロセスがあるというのは非常に重要なことです。多分アカデミックだけでこの領域は研究者を養成できないでしょう。

ただ、行政学、地方自治研究ではまだ実務出身者はそれなりのプレゼンスがあります

が、どうも公法学の世界では、アカデミックじゃないのは二流だといった発想が一部にあるみたいです。あるアカデミック出身の研究者と話していて、私は非常に強く感じたことがあるんですけども、それをやはり打破していくことは非常に重要だと思います。

財政学・経済学では、実務出身の人や、アカデミック出身でも実務家だか研究者だかわからないような大学教授もいるので、そういう意味では非常に近いと思います。実務家から自治の研究者を養成するというルートはやはり必要で、都市センターもそのように機能していますから、それは自治総研でも非常に重要なルートだと思っています。

辻山さんは、アカデミックな研究も本格的にはやってないし、実務もやっていない、活動から入った人で、研究者として大成された。これまた本来、自治研究とは、そうかもしれません。為政者側の職員ではなくて、市民運動の方から、自治研究者が出なければいけない。そういう人が、もっと研究員になれたらいいなという風に思っています。

そういう意味では、自治総研の重要な役割は研究者養成で、具体的な研究アウトプットだけではなく、人的基盤を形成するのは意味があるのかなと思っています。北村主査で始めた地域法政研は、ある意味そういう若手の研究者のフォーラムを作ろうという努力でした。これといったアウトプットもないまま終わってしまったという気もしないわけではありませんが、自治総研に関わるのがプラスなんだと思われるような社会であってほしいです。自治総研はネットで論文を見られるという仕組みなども含めて、一定のプレゼンスを持つというのは非常に大事なことだと私は思っています。大学だけでやはりできないし、

さっき三野さんがおっしゃったように、歴史だけとか机上のデータだけの研究になってしまうと、一見実証的にもっともらしく見えているけれども、全くとんちんかんということがあり得ますので、そういう意味ではやはり必要なプラットフォームだと思います。

ただ、それを支える財源がないというのが困ったことですね。クラウドファンディングでもやるしかない（笑）。

**北村** 財源は、もちろん潤沢にあるわけではないのですが、借金してないだけかもしれません（笑）。それはそれとして、若手をどうするか。大学院でも、おそらく行政法はなかなか若手が来ないことは確かですし、研究者志望にならずに、シンクタンクに行きたいからマスターに入りますという動機の人も非常に増えてきたのは事実です。また、ドクターに上がった人たちに対して、他流試合の場として学校以外のところで研究することを指導教員がよしとしてくれるかどうかという大問題もあります。もっとも、そういう関係は、行政法であるなら、私の方で個人的なネットワークを用いて何とかできるかもしれません。これは行政学、行政法だけではないかもしれませんが、若手研究者のリクルートの方法として、何かのプロジェクトを考えるべきだという思いを強くしています。

自治体職員出身の研究者に対する一種の差別的な認識というのは、どこに起因するのかよくわかりません。1つあるとしたら、オレたちが苦勞して学んだ外国語をやっていないという優越意識でしょうか。別に外国語なんかやらなくても全く問題はないし、私もやりましたけれども、今使っているかと言われたら、別に使ってもいい。ただ、オレたちは

やったぞと考える。境界線を引くならば、そういうことではないでしょうか。

私は、若手研究者の育成を自治総研でできるかというのは、1つ大きな将来のあり方かなという気がしています。問題提起をありがとうございました。

### ◎——自治労と自治総研の関係について

**嶋田** 若手の育成については、いろいろなパターンがありうると思います。研究会を通じた育成としては原島良成君が典型で、彼は北村先生について来る形で研究会に参加して、徐々に育っていったという印象があって、あのようなケースもありだなと思っています。もう1点、ぜひ言及しておきたいのが、自治労出身の研究員の存在です。高木健二さんから始まって、島田恵司さん、上林陽治さん、やはりそういうルートが、自治労書記との個人的なネットワークとの接続という意味でも、また現場に根差した研究姿勢が自治総研に持ち込まれたという意味でも、意義を持っていたと思います。しかし、現在、自治労との関係という非常に大きな論点とも結びついてくるわけですが、やはり自治労本体から政策課題や自治の問題に対する関心がちょっと失われてきているのかなという気がします。そこを外部から変えていくのは難しいのですが、自治動向研究会も一時期は自治労の政治政策局の方々が一緒にやってらっしゃったと聞いておりますし、そういった形で、自治労のいろんなセンスのある方を引っ張ってくるようなあり方も、もう1度考えてみていいのかなと思っています。

**北村** かつては総研の方が要請したということではなく、自治労の方から勉強させるため

に人を派遣するという明確な方針があったのです。もちろん期限付き派遣ですから、また自治労に戻って活躍されるということを前提にしていました。逆に言えば、自治労の方でそういう方針を持たなくなったということなのかもしれません。人が少ないので派遣は難しいのかもしれませんが、この点について、自治労との意見交換をするのはありかなと私も認識しております。

自治総研と自治労との関係では、私も所長になってから懇談の場が2、3回はありました。具体的にこういうことに悩んでいるから研究していただきたいとか、昔のように共同研究をしたいとか、そういう踏み込んだ形での接触は受けた経験はありません。常任研究員でいらした三野さんと嶋田さんはどのようにお感じになっていらっしゃいますか。

**三野** 当時は、例えば指定管理者の関係で言えば、自治労と自治総研、そして自治研センターと、三つ巴の研究プロジェクトというのもできたんですね。そうすると、やはりそれぞれの視点も違いますし、持ってる情報も違いますから、単独でやるより全然広がりがありました。問題は、自治労も労働組合と言いながら組織ですから、当然人事異動もありますし、人の問題もあるでしょう。なかなか人を回していくのが大変だということであれば、例えばひとつの研究テーマだけに職員を派遣するのは無理だとしても、研究テーマがある間はその職員は異動を少し緩やかにしてもらおうとか、研究に半分ぐらいは足を突っ込めるようなサポートというのはできないのかなと思います。そうしないと異動で変わってしまうとまた始めからということになりますし、継続性もなくなってしまいます。やは

りその辺りの配慮、総研の研究員職員と自治労本部の書記との関係を模索していくということも必要なのかなと思います。

それから、テーマとして総研の研究員が研究したいとテーマと、自治研センターの現場が研究したいテーマが必ずしも合わない場合があります。でも、それは別に最初から整理する必要はありません。なぜ合わないかということを一つの場で議論していく中で、その違いが研究テーマになることもあるかもしれません。最初からすり合わせをして形を作ってしまうと敷居が高くなりますから、そういう敷居を高くしないやり方がいいのかなと思います。

**北村** それは1つのアイデアですね。自治総研には、客員研究員、特別研究員、委嘱研究員などいろいろなタイプの非常勤の研究員制度があります。そのどれかを併任していただいてプロジェクトごとに関わっていただくというような形もある。そういう形での派遣ニーズがないとそもそも始まりませんが、自治総研としては基本的にウェルカムですよという形での自治労への働きかけは具体的にできそうですね。

**嶋田** 自治総研と自治労の接点としてもっと重視した方がいいと思っているのが、自治研全国集会です。以前はもう少し自治総研も関わっていたと思うのですが、最近は関わりが少なくなっているようです。企画立案などの面に関わることで、もう少し接点ができるのではないのでしょうか。

あと、過去の自治労との関係でいくと、ちょっと前になりますが、今村先生たちがやっていた自治体職員意識アンケート調査と

いう結構大規模な調査がありました。この系統のものは、やはり自治労の協力を得るといえる調査ができますから、研究者側にとってもすごくメリットがありますし、逆に自治労側にとってみても、アンケート項目の作り方をはじめとして助けになる部分はあると思うので、そういった共同調査をもう少しやっていくことが大事だと思っています。

もう1点、これは最近すごく感じるのですが、以前は各県の自治労本部にとって自治総研の研究者は自分たちの仲間であって、言い方は悪いですが、組合からすれば「使える」という感覚があったんだと思うんです。一方、今の組合の現場では、研究者を呼んで根本からしっかり勉強しようというような雰囲気は著しく弱まっているように思います。その結果、組合員の視野も狭くなっている気がします。そうした状況を打破していくためにも、「もっと気軽に声掛けしていただいて大丈夫ですよ」というのを自治総研側からPRしていく必要があるのではないのでしょうか。まずは各県の地方自治研センターとのネットワークを強め、その延長線上で各県本部とのつながりを回復していくとよいのではないかと思います。

**北村** 香川や福岡の自治研センターは、立派な活動をされていますが、全国的な状況となると、そうではないセンターが多くなってきている、あるいはセンターそれ自体がなくなっているところがあります。そうした中で、協力体制をどうつくっていけばいいのかということについて、10年前に澤井先生は「研究所の方からセンターに出向いて一緒に酒を飲む」、「現地での調査交流を楽しむことがあっても良いのではないか」とおっ

しゃっています。それぞれの身の丈にあった継続的な付き合い方を模索していく必要がありますね。

自治総研では、所内で開催する普通のプロジェクトの研究会も、可能なものはオンラインにして、各自治研センターに事前に URL をお送りして申し込んでいただければ、自由に参加可能とする試みを 2023 年 10 月ごろから始めています。飛田博史副所長が事務方を務める研究会では既に何回かの参加が現にあって、議論にも参加してくださっています。少しずつですが、そうした試みが広まっていけばいいですね。今度のしまね自治研集會でも、各県の自治研センターとの交流を深めていきたいと思っています。

### ◎——自治労はセカンドオピニオンを維持する 自治総研を支えるべき

**金井** 自治労も多分 1990 年代までは分権という、国になんか物を申そうという、一種の政治的なスタンスがありましたが、2000 年以降、自治労自体が政策的には何を考えているのかよくわからないので、自治総研に対するニーズもちょっと下がっているのではないかなと思います。ただ、指定管理者制度とか、非常勤関係はちょっと自治労本部のスタンスと違うところはあったかもしれないし、合併も結局は現役職員を守ることになってしまったので、やや自治労自体が政策的に守勢に入ったということが自治総研のニーズを下げたのかもしれない。

ニーズが下がれば出資のやる気もなくなる、研究に派遣することもなくなるという意味で言えば、スポンサー自体のスタンスがやや弱くなっているんだらうなという気はします。それは我々が言っても仕方がないのです

が。

ただ、やはり広い意味では、セカンドオピニオンを維持するということの重要性は、大きいのではないのでしょうか。結局、総務省が制度を握っているとすれば、総務省に陳情して改正しなかったら動かないわけですが、制度の解釈・運用などのプロセスにおいて必要なのは、やはり異論です。だから長野・松本逐条に対する異論を作ってきたというのは、やはり自治総研の大きな成果です。逐条解説などをいくらやっても意味がないじゃないか、内務省・自治省の作ってきた考え方に呪縛されるだけで、もっと制度改革論を出すべきじゃないかという考え方もあります。しかし、制度改革案はインフレ化していきます。やはり、地に足を付けて、現場で制度を自主解釈するというのは非常に重要です。国が示す公定解釈以外の解釈がありうることを示すという、非常に重要な役割を果たしていました。セカンドオピニオンを維持するということの社会的な意義がそこにある。

ただ、自治総研のセカンドオピニオンが、自治労の意見と一致する保証が全然ないので、自治労は自分の意見とは違うけれども、総務省と違う意見を言うということに投資するということをせざるを得ない。非常に長い目で見ると、自分たちにプラスになる時もあるかもしれない、ということに投資しているということです。そうしないと結局、最終的には総務省など国や政府与党に陳情するしかないわけですね。三議長会が典型ですが、ほとんど圧力団体になっています。もちろん自治労は、職員労働組合だから、当局側に圧力をかけるというのはもちろん必要です。けれども、それとは違う公益的な第 3 の意見を作れるのが自治総研でしょう。だから自治労の色が

いた研究所であってはいけない。しかし、それをなぜ自治労がサポートしなければいけないのか。やはりそれは長期的には必要で、それがなければ結局、総務省に陳情として、おねだりというか、ください、ちょうだいと言うしかないわけです。

自治体法務合同研究会は、スポンサーなきセカンドオピニオン活動をずっとやってるわけです。それも地方自治法に限らず、個別法全部にわたって、です。それは現場のニーズからということで、本当はそういうのをサポートできたらいいなという気はします。自治研集會も、本当はそういう役割を持っているわけです。日教組は、教研集會をすごく大事にしています（右翼団体や産経新聞もです）。こうしてみると、自治労は自治研集會からあがってくる個別のニーズを、助言者として自治総研関係者なども参画する中で、セカンドオピニオンにしていくことが大事だという気はしますよね。

**北村** セカンドオピニオンは、確かに社会における貴重な位置付けですね。でもそれやろうと思ったら、ファーストオピニオンを作っている人が使っている情報にいかにも早くアクセスして、それを的確に分析して出していく必要があります。セカンドオピニオンの内容がよくても、やはり即時性がないといけない。このあたりの情報の入手はかなり近くにいないとできない。しかし、嫌なこと言うヤツに情報を出すわけがありません。その辺りは、地制調との関係もあるでしょう。

### ●——公共民間部門にコミットしていく必要性

**三野** 実は私も市町村合併の時の地制調である総務官僚が色々と活躍された頃ですけれ

ど、彼が地方で講演した講演録が開催自治体のネットに載っていたんですね。それを引用したところ、後からクレームがついたということがありました。総務省の方も結構気にしているんだなという気がしました。

そういう意味では、その自治労が総務省と近いというのは強みでもあるんだけど、逆に縛られる可能性があるので、その距離感をどこまで取るかというのは結構難しいなと思いました。セカンドオピニオンのお話をうかがって、思いついたことですが、いま行政の民営化がどんどん進んでいます。また、行政の守備範囲が広がって、民間の人たちが行政を担うようなことになってきたら、結局その人たちは、我々のようなシンクタンクを必ずしも持ってないところもあるわけです。そうすると、そこに我々がコミットしていくことによって広がりを持つていくこともできます。

ですから、自治総研も自治体とか自治労だけを相手にするのではなくて、組合的に言えば公共民間の部分にも我々はコミットしていくことによって広がりを持つていくというのも今後のあり方ではないでしょうか。

**嶋田** 今の三野さんのお話は非常に賛同するところです。福岡では、福岡県地方自治研究所が労働組合と市民社会を繋いでいく場として機能しようとしています。各自治研センターが現場で頑張り、それを自治総研がサポートする形で、下支えしていただけるような関係性ができてくるとよいと思います。それによって自治総研のプレゼンスが高まる部分もあるのかなという気がしています。

### ●——自治総研のシンクタンク機能について

**北村** 三野さんと嶋田さんが自治総研にいら

した頃、いわゆる外部から具体的にどんな要請があったか覚えてらっしゃいますか。

**三野** 私は、もっぱら民営化関連で、多い時は年間に30～40件、講演を頼まれたりしたと申しあげましたが、ほとんどが自治労の組合などですけど、中には民間企業とかもありました。だから、その時に彼らはそういうシンクタンクを持ってないんだなと思いました。

**北村** なるほど。それ以外に、例えば自治労のサポートを受けて当選された国会議員とか、あるいは地方議会の議員の方が、質問を書いてくれとか、あるいは、附帯決議にどういふ風なことを盛り込めばいいのだろうかといった具体的な相談などはありませんでしたか。

**三野** 多くはありませんでしたが、質問するんだけど、ちょっと原稿見てくれないかといった個別の相談はありました。ただ、そこまでコミットするのがいいのかどうかという気は若干していましたが、頼まれたらやらざるを得ません。たくさん依頼が来たら、もうちょっと勘弁してくれということになるんでしょうけど、少しなら、まあ、いいかという感じでした。

それと、その時に学んだのが、いわゆる市民派と言われる議員グループとの付き合いの難しさです。一般的に言うと自治労の組織は意外とそのあたりとあんまり仲が良くありません。かといって、シンパシーとしては市民派議員たちのことはわかるので、そうしたグループと自治労の出資している自治総研がどう付き合っていけばいいのか、テリトリーを

広げていくことの難しさは感じました。

**嶋田** 私は、まだその当時、そこまで個別に答えられるような力がありませんでした。関連して申しあげると、昔から澤井先生と辻山先生がいろんな自治体からの問い合わせに対して全部カードを作って、それを整理して揃えていたという話を以前から聞いていて、それは自治総研の財産なのではないかなという気がしています。

つまり、総研が始まった当初は、もっと組合との関係性も近くて、現場からの相談をしょっちゅう受けておられた。それが、辻山先生たちが現場をよく知るきっかけにもなっていた。その経験があるから、制度研究をしても現場感覚を失わなかったように思うのです。しかし、私が入った時は、個別にこれをどう考えたらいいんだとかという相談は、そんなに多くなかったかなという気がしています。逆に言うと、そういう現場性をあらためて作り直していかないといけない時期なのかもしれません。

#### ●——自治総研のこれまでのネットワークをどう活かすか

**北村** 自治総研出身の研究者、あるいは研究プロジェクトの主査として、あるいはメンバーとして入ってくださった方々などは私どもの財産となるネットワークなのですが、必ずしも組織化されているわけではありません。かつて1回、全員集合みたいな形で集めたことがありました。その時は確か70～80人が集まったようです。おそらく財政的にも大変だったと思いますが、この辺りの必要性は嶋田さんはどのようにお考えでしょうか。

**嶋田** これは今の各県センターの現状との関係で、やはり極めて重要な点だと思っています。今、九州では、事務局長の高齢化、人員不足等の理由で活動が厳しくなっている自治研センターが少なくありません。おそらく全国的にも、同様の状況にあると思います。そういう中で、福岡県地方自治研究所では、九州全体をカバーできるようなバックアップ機能も持っていこうということを数年前から意識的にやっています。定例研究会などもオープンにはしていますが、なかなか他県からは来てもらえないという問題があります。やはりざっくばらんに相談していただけるような関係性をまず構築することが必要だと思っています。そこで、交流プロジェクトというのを立ち上げ、各県センターの方々に入ってもらい、ご関心のあるテーマを扱っていくという取り組みをはじめました。

加えてそういう場を通じて、研究者と各県センターの方を繋げていきたいと思っています。一旦研究機能を失ってしまうと、大学の先生方との接点自体がなくなってしまって、相談しようにも相談できなくなってしまうた

めです。実際、そういう自治研センターが今、少なくないのです。

なお、今、福岡県の研究プロジェクトには、坂本誠さんに入ってもらっています。今はオンラインで遠方からでも参加してもらえるので、東北の研究者に入ってもらうこともしています。オンラインを活用することで、いろいろな方に関わってもらいやすい状況になっています。

自治総研でもぜひ、研究者を各地の自治研センターに繋ぐということもしていただければと思っています。繋いでいく時の有力な候補は、総研の研究者はもとより、元総研の研究者であったり、研究会に関わってくださった先生方だと思います。自治総研には、ご協力いただける先生方をリストアップしていただき、繋いでいただけると、とてもありがたいと思います。

**北村** どういう方が、いつ、どういう形でプロジェクトに参加されて、協力していただけるか否かも含めた名簿があります。これも財産ですね。

## ⑥ 自治総研全体で取り組むべき研究とは

**北村** それでは次に、自治総研としての情報発信、情報提供という形で、ご発言をお願いします。分権改革から四半世紀が経って、次の四半世紀に向かおうとしています。現在、個々の研究員が個々の研究プロジェクトを自分たちで動かしています。そこで、皆さんから、組織としての自治総研が何をすべきなのか、自治総研全体で取り組むような研究としては、どういうものが意義あるものになるのかについて、お考えをお聞かせください。

### ●——再び高まる集権的実態の調査を

**金井** あえて言えば、分権改革はすでに失われています。むしろ、いかに集権的な実態があるのかをもう1回洗い直す作業、つまり1970年代、80年代的な作業がまた必要なのではないかと思います。しかし、国に言われて不快感を覚えた、憤慨した、という自治体側からの声がないと、これはなかなか難しいのです。残念ながら、多くの自治体では、今

も1970年代と同じく、国に認められようという、おこぼれ頂戴的なスタンスが、非常に強くなってしまっています。あるいは、認められようとして国を忖度します。多くの現場では分権を忘れています。国からの圧力に違和感を感じるセンサーが働かないと、集権的な実態すら意識にのぼりません。他方で、日本は分権化した、分権は行き過ぎた、などという集権型国家像に由来する分権幻想批判（責任転嫁）もあります。そのような呪縛を破って、もう1回、2000年代になってから、いかに集権的な圧力が強まったのかというのを、意識ある自治体現場とともに再確認する必要があります。例えば、今井照先生などは計画策定の集権的義務づけの話などをやっています。その論点は、国の有識者会議に取り上げられたりして、一応アジェンダ設定の契機にもなっています。そういう意味では、今回の補充的指示権もそうですけども、いかに集権的なもので迷惑が起きているのかというのを、もう1回ちゃんとリセットして考えることが必要だという気がします。

直近の大きな話題となったのは、新型コロナ対策禍やデジタル化問題です。ちょっと前の東日本大震災復興や、依然として続く一極集中問題も非常に大きなテーマだとは思いますが。そういうテーマに引きずられながらも、先ほども申し上げたように制度に関しても、セカンドオピニオンというのもできたらいいなと思います。

あと、辻山＝澤井体制時代のように、セカンドオピニオンとして、照会回答業務が自治総研にも来るということだったら、それはやはりプレゼンスがあるということです。逆に言うと、自治総研に聞いて、国と違う意見を言われてもしょろがないと、自治体に思われ

たらそれきりなんですね。例えば今回の大村市の住民票続柄記載方法事件なども、長崎県を通じて総務省に照会が行って、回答が帰ってきたら大村市側は、「総務省は何を言っているのかわからない」と言って抵抗していますが、別の解釈はあり得ないかと、自治総研にその照会が来るわけではないようです。違う解釈もありうるということ、自治総研が提示できたら面白いとは思いますが。そういう意味では、質問してもらえて、理由を答えられるという体制を作る。そのためにもコアになる人材が必要です。財政関係の飛田さんや、人口集中問題・地方圏振興問題の坂本さんのような顧問的な役割を担える人が、自治総研には必須です。やはりそういう体制があった方がいいと思います。

もう1つ、プロジェクトは、最後に人的ネットワークを広げられれば、テーマはある意味どうでもいいというところがあります。都市センターでも毎年どんなプロジェクトやろうかとみんな頭を抱えています。テーマとしては、やはり集権的な問題と、国がサボっていることについてどう問いただすのか、というような話についてできたら面白いでしょうね。

### ●——分権改革後の現場職員の意識調査を

**三野** 難しいテーマですが、私も実はコロナ前から公共施設の統廃合が進められているということで研究会を立ち上げました。間にコロナもあって、大変な苦勞をしたのですが、結局やってみて思ったのは、例えば公共施設の統廃合というと、総論賛成、各論反対なんです。そうすると、もうそれ以上進めないんです。つまり、あまり具体的なテーマを抱えてしまうと、そういう隘路に陥ってしま

うなということを思いました。研究者であるし、研究機関である限り、ある程度抽象的なテーマにとどめておいて、あまりオブレーションを目的としない方がいいのかなと思います。何か出版するためにやるというのも本末転倒ですし、それを最終目標にしていくこと自体はいいとは思いますが、あまりそこに目的がおかれすぎると、参加する研究者はちょっと萎縮してしまうかなと思います。

じゃあどんなテーマがいいのかというと、これはなかなか難しいですけども、私が今現場で思っているのは、もう市町村が大変だということですかね。特に個別の市・町・村。全体としての抽象的な市町村じゃなくて。例えば自治事務も義務付けになってしまって、コロナ禍でもう事実上通達主義は復活しています。そういう中で職員は疲弊しているということになると、本当に分権改革後、現場の職員の人たちは、分権改革の趣旨をちゃんと知ったうえで職務に当たっているのかというような意識調査を含めたものやってみる価値はあるのかなと思います。

今は国もそうですが、自治体でも人材不足です。就職してもすぐ辞めてしまう人もいます。私も学生を教えていましたのでよくわかりますが、早期に辞める人も普通にいます。だから、今の公務員採用は、辞めることを前提で採用しなければいけないという難しさがあります。そういう中で、市町村の仕事とは何なのかということをおある程度ピックアップしながら1つ1つ吟味していくような研究をやって、現場の意見を吸い上げていかなければいけないと思います。そういう分権改革後の市町村の職員の意識がどうなっているのかということをお、ちょっと個別テーマをいくつかピックアップして調べていくということは

結構面白いのではないのでしょうか。労力は必要ですし、当然各自治研センターや組合の協力はいると思いますが、逆に言うと、そういうテーマの方が、今後の自治研センターとの関係を考えた時にも発展的なテーマになるように思います。

**北村** 自治総研と各地方の自治研センターの関係は、上下ではなく役割分担だと位置づけられています。1つのプロジェクトを分離して担当するというのも、たしかにありうるやり方ですね。

### ◎——多分野の研究者による研究や、地域発全国展開の可能性も考えたい

**嶋田** 先ほど分権があまり効果を出さなかった大きな要因として、市町村合併による影響も含めて、その組織体制の検討があまりにもおざなりだったのではないかと、そこを再度検証する必要があるというお話がありました。私もまさにそう思っています。小規模自治体は特に厳しい状態ですし、そうした実態を明らかにしていくには組織体制、業務体制をしっかりと見ていく調査をぜひしていただきたいのが1つ。

2つ目が「合意形成研究会」が非常に意義があったと思っているのは、今から振り返ると、本当にメンバーの方々が今やみんな各学会の会長経験者ばかりなんですね。当時ももう輝いていましたけど、そういう各分野で輝いている人たちを、出会わせて一緒に研究したら何が生み出されるんだろうというワクワク感の中で研究会を立ち上げた経緯があります。辻山先生と飲んだ時に「むかし自治総研はサロンってのをやってたんだよ」という話を聞いたことがあって、合意形成研究会を

やったわけですが、私は自治総研にはそういう出会いの場を演出するという役割もあると思っています。超一流の研究者たちを集めて、とにかく喋ってもらおう。仲良くなってもらおう。そういうところから何かが生み出されることを期待してやってみる。ぜひそういった発想での研究会をやっていただきたいなと思います。なお、いろんな分野の研究者が混じり合っていく1つの大きなテーマとしては「人口減少」なんかが良いように思っています。

3つ目が、自治動向研をもう少し発展させられないかということです。本当にあの場は各研究員の腕の見せどころであり、各個性がぶつかり合いながら成長し合える場だった。なので、何度も申し上げますが、これをぜひもう一度活性化していただきたい。そのうえで、1つのテーマでやっていくというのも大事ですが、動向研のような場で上がってきたものを随時、総研セミナーあるいはオンライン勉強会の開催などを通じて取り上げていくということも重要でしょう。また、動向研は内部の研究会という感じでしたが、もう少し対外化していくというあり方もあっていいのではないのでしょうか。

4点目は、地方発の研究を全国版でやっていくというあり方もあり得るのではないかという気がしています。実は最近、福岡県自治研究所で、ブルシットジョブの研究会を立ち上げました。なかなかブルシットジョブの測定は難しいのですが、レッドテープの研究などを参考にしながらアンケート項目を作ってみようとか、あるいはちょっと実験的な手法を用いてみようかなどと話し合っているのですが、まずは試しにとりあえずやってみようと思っています。そこで一定の成果が上がってきたようなものについて、例えば自治

総研でバージョンアップして、全国調査につなげていくといったプロジェクトの進め方もありなのではないでしょうか。

逆に言うと、これからもっと自治研センターとの繋がりができてくると、いきなり全国では大変だけど、まず福岡県でやってみよう、福井県でやってみようということも可能になってくると思うので、そういう各県センターの研究会と連動する形の研究会をぜひ考えていただければと思っています。

## ●——グローバルに

### 地方自治を考える機会をもつ

**沼尾** 少し異なる角度から考えてみたいと思います。自治総研は、1976年には国際地方自治体連合（IULA）に正式加盟するなど、海外との交流についても目配りされてきたのだと思います。また、辻山先生や研究員の方々の個人的なつながりをベースに、韓国や中国など各国の研究者と交流を図っておられます。ただ、研究活動として、諸外国の地方自治制度や地方自治の国際比較というところについては、できる場所で対応するという形だったのだと思います。

諸外国の地方自治制度については、自治体国際化協会（CLAIR）が制度紹介などを行っているところですが、制度の紹介に留まらず、自治体の現場でどのような課題が生じているのかということを含めて、諸外国の自治体や研究者の方々と意見交換や交流を行っていくことがあっても良いと思います。日本国内でも、人口減少の中で外国人住民も増えてきていますし、海外からの企業誘致に取り組む自治体の事例も出てきました。また、農産物の輸出拡大の議論もある中で、自治体として、海外の動向を把握したり、海外との経済的な

連携や交流を図っていく動きも活発になって  
いるところもあります。さらにつけ加えるな  
らば、インバウンドは増加、全国各地に海外  
から人が来られるようになりました。観光を  
めぐる都市間競争とともに、情報収集の必要  
性も生じています。こうした中で、海外の自  
治制度や地域振興について、関係機関等と連  
携や交流をしながら、積極的に研究すること  
も考えてよいかもしれません。

## 7 自治総研の常任研究員に期待すること

**北村** 終盤に近付いてきました。今の常任研  
究員に対する期待には、どのようなものがあ  
るでしょうか。

### ●——チームとしてのつながりが見える研究を

**嶋田** もっとワクワク感みたいなものが醸し  
出されるようにしてほしいと思っています。  
最初にお話したように私がいた頃のように、  
研究員同士で一月の間に絶対みんながおもし  
ろいと言ってくれるようなテーマを探そうと  
一生懸命勉強して高め合っていた楽しい感じ  
が、正直、最近の自治総研には見られない気  
がします。

外から見ているからわからないだけかもし  
れませんが、それぞれの研究員がそれぞれの  
研究はしているし、各プロジェクトも回して  
はいるけれども、相互の繋がりというか、切  
磋琢磨的な感じがやや見えないということ  
です。それが、チームとして何かやっていこう  
という感じが見えないということとも繋がっ  
ているので、そこはぜひ改善していただき  
たいなと思っています。

あと、やはり自治総研という場がいろんな  
研究者の出会いの場だと考えていくなれば、

個々の研究員レベルでのつながりを通じ  
て、自治制度の比較研究などを行うことも大  
切ですし、他方で、デジタル化の中での参加  
型民主主義（Decidim）の動向や、宿泊税の  
導入状況など、日本の制度を考えるうえで  
知っておきたい海外の動向についてアプロ  
ーチするような研究も出てくると思います。こ  
うした情報を共有できるような仕組みを考え  
てもよいと思いました。

研究者を発掘すると言うのでしょうか、若手  
でこの分野にこんな研究者がいて、こんな面  
白い研究してますよ、この人と一緒に〇〇を  
テーマに研究会を立ち上げてみませんかみた  
いな提言ができるくらいしっかり各分野の勉  
強をしていただくということが大事だと思い  
ます。一部のプロジェクトでは新しい方が入  
られていますが、一方で昔ながらのメンバー  
が固定化している部分もややあるので。多分  
新しい方を発掘していただく機能が高まって  
いくと、そこが変わってくるように思います。

### ●——まだまだ未知の部分がある 若手の採用を

**三野** 私も辞めた人間なのであまり言う立場  
にはないのですが、今度の地方自治学会では、  
ほぼ自治総研関係者が報告者やコメンテ  
ーターなどで登壇します。ということは、結局  
自治総研の研究員とか元研究員でまだ活躍さ  
れてる方はある意味で出来上がっているわけ  
です。多分、嶋田さんが先ほどおっしゃった、  
楽しかったというのは、大変失礼な言い方だ  
けど、出来上がってない人間ばかりが集まっ  
ていたので、議論が非常にホットだし、幼稚

だったのかもしれないけれども、その幼稚さが結局研究をやっていくモチベーションになっていたんだと思います。ですから、今の若手の自治総研の常任研究員の方を見ても、非常に優秀で、ある意味出来上がってるから、いつでも大学に行けますよという人たちになってしまっているように思います。

それはもちろん個人的には素晴らしいことなのですが、総体として研究所のモチベーションになるかという点、それはならないのではないかなという気がするのです。もう少し、お互いの未知の部分を発掘し合っていくような、嶋田さんが言ったような研究体制というものをもう一度考えてほしいし、今後、自治総研が新しい人を採るのであれば、完成した人ではなく、まだまだ未知の部分がある人を採っていくというのも、自治総研を活性化させるのではないのでしょうか。

### ●——一つの分野を代表するような 個の力が求められる

**金井** 常任研究員に求められるのは、やはり実力でしょうか。学界や実務界で一目置かれる人になっていないと、やはり研究所というのは持たないというところがあるので、それは非常に重要だと思います。地方財政の分野についてだったら飛田さん、というような話が大事なんです。それは辻山＝澤井体制もそうだったと思いますし、高木さんとか、三野さん、今井さんもそうだと思います。やはり個の力です。実務に対しても現場に対しても学術に対しても、1人の名前だけでいけるだけの存在感というのは必要で、やはりこれは個の力を高めるしかない。

ただ、2つ目には、そういう人が同時に若手のタニマチというかな、若手を発掘して育

てられるということも必要です。個の力が出来上がりすぎると、今度は若手を育てるのは逆に難しくなってしまいます。

3つ目は、飲み会である必要はありませんが、そういうネットワークを作れるという非常に矛盾する役割を持たなければいけない。1人の超有名人としてプレゼンスがありつつ社交的で、いろんな人に新しくネットワークを広げられる。そんな人間がいるのかと言われると困るのですが、多分それが求められるんだろうなということです。そんな面倒なことをするくらいだったら、大学に転出した方が楽だという気になるのもわからないでもないんです。けれども、多分それくらい重い組織だと思うのです。そういう意味では、その個の力に非常に依存するということですね。

ただ嶋田さんが言っているように、個の力を高めるためには、多分1人でやっていると行き詰まっちゃうと思うので、内部の和気藹々さが無いといけない。そのあたりがなかなか難しいところです。やはりそれを支えるのは財力だったのかもしれない。だんだん世知辛くなって、なかなか難しいかもしれないので、そういう意味で、ちょっと大変ですよ。でもやはり最後は個の力だと思います。

### ●——研究員にとって 魅力的な研究環境の構築も課題

**沼尾** 常任研究員の方には、それぞれの専門分野において、自治総研という組織の強みを活かしながら、研究会の企画をしたり、学会の中での1つのハブの役割を担うような存在であってほしいと思っています。地方自治の研究機関というプラットフォームの中でコーディネーターとしての役割を担っていただくことを期待しています。

そういう意味で、こうした力量のある研究員の方が居続けることのできる研究環境を整えるということもとても大切だと思っています。残念ながら、いまの自治総研は科学研究費の応募資格を有する指定機関ではありません

## 8 自治総研からの情報発信のあり方について

**北村** それでは最後の話題となります。自治総研としての情報発信をどうしたらいいのかということです。過去の資料を読んでいると、とにかく自治総研は資料センターになりたいと言っているのです。当時はデジタル時代ではなかったのですが、政府の資料を集めたり、ヨーロッパに行く先生がいれば、どんと本を送ってきてもらうといったことがあったようです。

今はちょっと資料があり過ぎて、どうしようかという時代です。金井先生がおっしゃったように、『自治総研』は毎号PDFでも発行しながら、過去にさかのぼってPDFにする範囲を広げています。そうすれば検索のヒット率も高くなって、『自治総研』に掲載されることの意味を投稿者が感じてくれれば、より良い論文が集まるということになります。かつては隔月刊でいいのではないかという議論もあったのですが、歯を食いしばってというのは少し大袈裟ですが、毎月出しているのは素晴らしいことです。

今のデジタル時代において、それ以外の情報発信というのはどういうものがあり得るのか、アイデアがあればお聞かせください。

**金井** 自治総研といえば『全国首長名簿』がありますよね。党派を入れたデータは、政府系外郭団体や総務省では作れません。だから

ん。研究所の財政を考えても、また魅力ある研究環境の構築という点でも、指定機関への申請を含め、様々な工夫が求められると思っています。

結構、選挙研究者からはアプローチがありました。やはりデータセンターになることが、みんなからの問い合わせを呼び寄せ、それがまた情報収集に繋がるという作戦だったと思うんです。その意味では、論文や資料のデジタル化は大事です。ただ、資料を本当にデジタル化するというのは、かなり大きな力が必要ですし、これは国会図書館もやっているのですが、なかなかライバルは多いでしょう。

**北村** 首長名簿は昔、共同通信社から、うちから出したいというオファーがあったけど断ったという経緯がありました。だからこそ今、財産として残っているのですが、確かに貴重な情報源です。

**金井** ただ、今の首長はほとんど無所属で、党派性がよくわからないので、あまり意味がない情報になっちゃったので、なかなか難しいんですけども。

**北村** その他の情報発信ということでは、ウェブサイトを新しくしました。そこにどういふものをアップロードして無償で提供していくかです。自治総研でも、エディター兼ライブラリアン的な方を雇用して情報の整理をしていきたいと思っています。

**金井** 地方自治研究機構では、条例などを結構ネットで調べていますよね。

**北村** そうですね。あれも、井上源三さんという元総務省審議官が個人的な趣味でやっておられます。自治総研にそうした方がいらっしやれば、違った形での情報発信ができそうですね。

**嶋田** どういう情報発信をするのかというのは、ちょっと思いつきませんが、『自治総研』のタイトルを変更するとか、内容面での新規性を出すことなどを通じて、雑誌のイメージを変えることによって、50周年という節目の象徴にしていくというのもあるかなという気がしています。

自治の実践があつての制度論だったはずが、今、自治の実践の蓄積がなかなか見えにくくなってきています。自治の現場性を重視するような論文や非制度的なまちづくりに関する論文を載せてみるとか、自治のいろいろな可能性を感じさせるような、ある種勇気を与えてくれるような事例を紹介するといったように、これまでの『自治総研』とは違うイメージを打ち出していくのもいいのではないのでしょうか。

**北村** タイトルについては、いろいろな議論をした結果、しばらくはこのままにします。変化としてはマイナーなのですが、『自治総研』は、2025年1月号から、B5判1段組から、

A4判2段組になります。

**沼尾** 先ほども申しましたが、自治総研には、地方自治や自治体行財政に関する情報や研究のプラットフォームとしての役割を期待しています。プラットフォームは、さまざまな人やモノ、情報が出入りするところですが、総研として情報の収集、そしてそこからの発信をしていく環境をどのように整えていくのかということが問われていると思います。いま、総研のウェブサイトの中で交流プラットフォームを立ち上げる準備が進められています。研究会への参加や交流の機会を少し幅広に設けていくことも大切だと思います。先ほど北村所長のお話にもありましたが、地方財政研究会は、全国の自治研センターの方々がオンラインでオブザーバー参加できるようになりました。各地の自治研センターの方が参加されて、質問やコメントをして下さり、研究者だけでやるのとは違った角度からのご発言があつて現場の空気感を感じます。こうした情報共有の機会を作っていくことも大切になっていくと思います。

**北村** たくさんの興味深いお話をうかがうことができました。それでは、本日はこれで終了させていただきます。ご参加くださりありがとうございました。

日時：2024年8月10日（土）

於：地方自治総合研究所会議室