

第二節 「地方の時代」と官庁革命—長洲県政の政策展開

1. ミニ・ホワイトハウスをつくる—大統領制の活用

- 「ミニ・ホワイトハウス」のスタート ●100名の「ブレイン団」
- トップダウンとボトムアップ

2. 理念と哲学のある県政—「地方の時代」の推進

(1) 「地方の時代」の提唱

- なぜ「地方の時代」か ●全国シンポジウム「地方の時代」を開く
- 「日本の知性」の結集 ●府県の連帯広げた「地方の時代」シンポ
- 「地方の時代」は幻か ●世界の潮流となった分権化

(2) 「民際外交」の実践

- 民際外交という言葉 ●マンسفールド大使に評価された「民際外交」
- 民際外交の第二ラウンド—交流から協力へ ●バーデンビュルテンベルグ州との予備交渉】
- 「頭脳センター構想」を輸入したい ●交流を拒否したノボシビルスク州
- 中国、韓国との交流 ●神奈川は日本の玄関
- 交流で痛感した自治権の落差 ●「内なる民際外交」と「内なる国際化」

(3) 生活者政治への転換—ライブラリー・ポリティクス

- 脱工業化、都市型社会の政治の模索 ●ライブラリー・ポリティクス

(4) 「頭脳センター構想」の展開

- 「工業県神奈川」から「研究開発県神奈川」「アジア・テクノハブ神奈川」へ
- 神奈川に集積する頭脳資源 ●戦略的プロジェクトとしてのKSP

3. 県庁を政策官庁に—政策主導型の県政

(1) 政策形成能力の向上と計画行政

- 企画部の純化と強化—「新神奈川計画」の策定
- 「問題処理能力は高いが、問題設定能力は低い」 ●自治体学会の誕生
- 各部に政策課を新設 ●県を広域的な政策官庁に
- トップのリーダーシップと職員の政策マインド

(2) 政策と予算の連動—「二年間トンネル論」

- 就任早々未曾有の財政危機 ●「二年間トンネル論」で危機克服
- 財政部門と事業部門のチェック・アンド・バランス

4. 情報なくして参加なし—参加型県政の推進

- (1) 県民討論交流集会の開催 (2) 「情報なくして参加なし」—情報公開の制度化へ
- (3) 市町村の県政参加 (4) 「法人県民」の県政参加

5. 官庁革命—行政の民主化・効率化・公開化

- (1) 県庁を市民社会の風にさらす
- (2) 「官庁革命」としての情報公開
 - 情報公開の考え方 ●国の機関委任事務と情報公開
- (3) 県と市町村との関係改革 (4) 政策的自立をめざす

1. ミニ・ホワイトハウスをつくる—大統領制の活用

●「ミニ・ホワイトハウス」のスタート

さて、前置きはこのくらいにして本論に入ります。

まず第一に「長洲県政の政策的展開」の特徴についてみておきましょう。長洲県政の政策展開はな

かなか華麗であって、さまざまな政策を次々に打ちだしてきましたが、これは、長洲さんが官僚機構に依拠するだけでなく、外部のブレイン機能を積極的に活用するなど、住民の直接選挙で選ばれる知事の大統領的性格を最大限に活用したとふかく関わっています。

知事就任にあたって、長洲さんは知事のもつ大統領的性格に着目し、これを活かすため、まず最少限の「政治的任命(political appointment)」を行ないました。民間研究所のスタッフで、長洲さんの政策づくりを手伝っていた私を秘書課主幹・調査担当に任命し、「ミニ・ホワイトハウス」づくりを命じました。直属の秘書一人も民間から登用し、二年後さらにもう一人の補佐官を民間企業からスカウトしました。つまり三人を Political Appointee (政治的被任命者) にしたのです。もちろん、アメリカの州知事の場合の数十名(ないし百名程度)にくらべると実に微々たる人数ですが、神奈川県庁では前代未聞のことだったようです。

「ミニ・ホワイトハウス」は秘書課調査班・分室という形で、各部選りすぐりのスタッフ六名を配置してもらい、私がキャップになってスタートしました。その後、私の昇格に合わせ「参事室」「理事室」と通称されましたが、スタッフは一貫して秘書課調査班に所属しました。スタッフは私の部下であると同時に、知事にも直結していて随時知事室に呼ばれ、情報、資料の収集・整理・分析など、知事の注文に即応しました。「文化のための一%システム」(高校など画一的な校舎建設ではなく、建築費に一%上乗せし、これを使って文化的、個性的な建物にする工夫を施す。壁画、時計台など)は知事とスタッフとの懇談のなかで、フランスの事例にヒントを得て生まれた施策の一つでした。

●100名の「ブレイン団」

さらに、県内や首都圏の大学・研究所から多分野(政治、経済、法律、社会、文化、教育、福祉、国際関係、科学技術、市民運動など)にわたる一〇〇名を超す学者・研究者、市民活動家を選び、「ブレイン団」の一員としての協力を依頼し、公式、非公式のミーティングを通して、たえず最新の知識・情報に接する努力を怠らないようにしました。ブレイン団のメンバーには、私から頻りに電話してさまざまな相談に乗ってもらいました。数人規模の非公式の私的な勉強会は私が司会しましたが、「知事さん」を禁句にして「長洲さん」と呼んでもらい、対等の立場で談論風発の議論を展開し、ルーチン化しやすい、さらに「殿様」化し易い知事職の座にある長洲さんを知的に刺激し続けたのです。

長洲県政が次々に先駆的政策を打ちだすことができたのは、知事を絶えず知的発酵状態にする装置があったからであり、そうした装置を不可欠とする知事だったからです。よくトップ・ダウンか、ボトム・アップかと言われますが、知事が大統領制である以上、重要な政治的、政策的判断ではトップダウンすることこそが知事の生命なのです。そして誤りなきトップダウンのために、この知的発酵装置＝ミニ・ホワイトハウスや「ブレイン団」が必要だったのです。もちろん、法令、規則に基づく事務事業については原則ボトムアップを尊重しましたが、同時に、トップの優れたリーダーシップに基づくトップダウンが優れたボトムアップを生み出すことも事実なのです。

●トップダウンとボトムアップ

「トップダウンはしない」、「トップダウンはやるべきでない」という首長がいたとしたら、大統領

制である自治体の首長には相応しくない人です。ボトムアップに頼るだけの首長は、結局は「良きに計らえ」式の「お殿様」化してしまうか、「行政あって政治なし」の自治体になってしまう。もしそうなら、首長を直接選挙で選ぶ必要もなく、行政を熟知した役人に交替でやらせればいいことになる。次々に副知事が知事になっていた田中康夫知事登場までの長野県政などはその典型の一つでしょう。

一般的にあって、役人はボトムアップ型の首長を好みます。行政実務のプロである彼らにとって、その方が理解しやすいし、操作しやすいからです。トップダウン型首長は対応し難く、操作し難いから体質的に違和感をもちます。もちろん、実質上ボトムアップの政策を、いかにもトップダウンによるもののように演出し、首長の手柄にすることもできます。この能力を活用する必要はありませんが、くり返すうちにいつの間にか役人の掌中に握られる危険が伴います。

ただし、優れたリーダーシップに基づくトップダウンが職員のポテンシャルを活性化させ、モラルと政策能力を向上させる効果をもつことも否定できません。もちろん、反対の場合は逆で、気まぐれな思いつきや独善的なトップダウンは職員のやる気をなくさせます。トップダウン型首長で先駆的業績をあげることができるのは、トップと官僚組織との間に相互信頼が生じる稀なケースに限られますが、長洲県政は十全でなかったとはいえ、基本的にこのケースだったように思います。

2. 理念と哲学のある県政－「地方の時代」の推進

ところで、長洲県政における政策形成の基礎になった考え方は、大きく分けて四つあったと思います。すなわち、①理念と哲学のある県政、②政策主導型の県政、③参加型の県政、④行政の民主化・効率化・公開化、の四つです。以下、それぞれについて具体的に紹介しましょう。

まず、長洲さんの県政に対する基本姿勢とでもいうべきものの第一は、「理念と哲学のある県政」を築いていこうということでした。県政を担当するにあたって、顔の見える、世界観をもった、発信能力の高い県政を創っていこうという目標を立てたわけです。日本は長らく世界中から「顔がみえない国」「メッセージをもたない経済大国」といわれてきました。長洲県政発足当時（三木内閣から福田内閣へ）の日本政治も、顔のみえない、メッセージのない、個性のない政治だと長洲さんはみていました。そして県政はそれではいけない、学者出身の知事として新しい県政を始めるからには「理念と哲学のある県政」にしていこうと考えたのです。

（1）「地方の時代」の提唱

●なぜ「地方の時代」か

こうした基本姿勢のなかから生まれたものの一つが、一九七七年から準備し、七八年に世に問うた「地方の時代」という考え方です。これは中央集権型社会から地方分権型社会への転換を提唱したもので、戦後、高度成長期まで続いてきた強固な中央集権システムが、高度成長の終焉とともにさまざまな形で矛盾を露呈し始めた時代状況にフィットしたため、瞬く間に全国を風靡しました。「地方の時代」という言葉はたちまち時代のキーワードになり、「現代用語辞典」に載ったり、大学の入試問題に出題されたりしました。いまから振り返ってみると、驚くほど急速に普及した、伝播力

のつよい理念だったと思います。

「地方の時代」の提唱が生まれ出た経緯ですが、当時の首都圏は、千葉県知事を除いて東京都、埼玉県、神奈川県各知事と横浜市、川崎市の二つの政令市の市長をいずれも革新系が占めていました。そこで長洲さんは知事就任の翌月、「首都圏自治体連合」結成を呼びかけましたが、千葉県が不参加を表明したため実現しませんでした。しかし、長洲さんの提唱で制度化された「県・横浜・川崎三首長懇談会」（第一回 七五年一〇月）の席で、飛鳥田横浜市長の提案により美濃部、畑、長洲の各知事、それに伊藤川崎市長の五首長で「首都圏革新首長懇談会」を開くことになりました。七七年一二月に開かれたこの懇談会で、首都圏の当面する課題について率直な意見交換をしたあと、これからの地方自治の展望を切り拓くため、地方自治法施行三〇周年を記念して、何か有意義なイベントができないだろうかということになりました。長洲さんが知事就任二年目にあたり、地方自治法施行三〇周年を記念してこの年四月の庁内放送（月例談話）で職員に呼びかけた「地方の時代」という考え方を説明したところ、これをテーマに全国シンポジウムを企画しようということになりました。そのため五自治体で「首都圏地方自治研究会」をつくり、ここを事務局に準備にとりかかること、神奈川県がこの事務局を担当することが決まったのです。こうした一連の動きが七九年の「首都圏六都県市首脳会議（首都圏サミット）」結成の下地にもなっていました。

●全国シンポジウム「地方の時代」を開く

翌七八年二月、協力を依頼した数十名の学者、専門家を交えた企画会議（座長・篠原一東大教授）が開かれ、七月に全国自治体に呼びかけて「シンポジウム〈地方の時代〉」を開催すること、それまでに「市民参加」、「地域社会・文化」、「地域経済」、「首都圏への構想」、「自治権の可能性」、「都市と文明」の六つの分科会をつくって論点を詰めること、さらに議長団や分科会メンバーの人選などを行いました。

議長団にお願いした磯村英一（東洋大学長）、大河内一男（東大学長）、辻清明（国際基督教大）、増田四郎（東京経済大）の諸先生と知事との懇談の席で「地方」という言葉のイメージについて若干のやりとりがありました。「地域」と言う言葉を推す意見に対して、確か大河内さんが「これまでマイナスイメージだった〈地方〉を、これを機会にプラスイメージに変えていくことに大きな意味があると思う」との発言があり、「地方の時代」でいくことになったという経緯がありました。

また、この席でイギリスの経済学者シュマッハー教授が『人間復興の経済』（訳者長洲さん）のなかで、地域主義を新しい社会経済システムの第一の柱として位置づけていること、アメリカの著名な生物学者ルネ・デュボス教授が「五〇年後の人間と社会」のなかで「これから高い価値をもつものは経済の量的成長ではなく生活の質的充実であり、画一化や平均化ではなく、多様化や個性化である。従って今後最も注目され、かつ重要な意味をもつのは地域や地方の個性的な充実と発展であろう」と述べていることなどが話題になり、こうした地域尊重、地方分権への動きが先進国共通の新しい政治的・文化的潮流になっていることが注目され、「人間の時代」、「福祉の時代」は「地方の時代」でなければならないことが確認されました。さらに、日本の学界の動きで、従来は地方自治や地域の問題は一部専門家の領域でしたが、最近では政治学、経済学、社会学、歴史学、地理学、都市工学、建築学、生態学など広く学際的な関心の焦点の一つになっていることも話題になりました。

●「日本の知性」の結集

分科会には鶴見和子（上智大）、篠原一（東大）、淡路剛久（立教大）、中島通子（弁護士）、川添登（建築家）、川上秀光（東大）、松下圭一（法政大）、西尾勝（東大）、中村秀一郎（専修大）、清成忠男（法政大）、正村公宏（専修大）、力石定一（法政大）、樺山紘一（東大）、石川久雄（国民経済研）さんなど、当時、第一線で活躍中の学者・専門家が大量参加してくれました。シンポジウムに討論参加者として出席してくれた学者・研究者も七〇名（名簿は別紙）を数え、自治体からの参加者を合わせて三〇〇名を超す盛会となりました。地方自治につよい関心と期待を寄せる「日本の知性」が一堂に会したような充実したシンポジウムになりました。このシンポジウムで主催者を代表して基調講演を行ったのが長洲さんで、そのタイトルが「地方の時代を求めて」（『世界』78年10月号に掲載）だったわけです。

●府県の連帯広げた「地方の時代」シンポ

神奈川県ではこのシンポジウムの成功を受け、多くの自治体の要望もあり、これ以降毎年、自治体を取りくむべき新たな政策課題をテーマにシンポジウムを開催することになり、長洲さんが退任するまで一七回も続けました。テーマは「県と市町村の新しい関係」、「地域経済の確立」、「自治体の国際交流」、「ハイテク時代の産業と地域」、「高度情報化社会と地域」、「人生八〇年時代と地域社会」、「男女共同参画社会」、「文明と環境」、「芸術と自治体」など、地方自治の新しい可能性を拓くため、都道府県を中心とする自治体職員と学者・専門家、さらに関係省庁の職員との間で熱心な討論と経験交流を続けました。共催に名を連ねてくれる府県の数も年々増えていきました。

●「地方の時代」は幻か

この「地方の時代シンポ」は、自治体職員の自主研活動の全国化、これを基盤とする「自治体学会」の創設（八六年五月）とともに、自治体職員の政策型思考や政策能力を高めるうえで大きな貢献を果たしたのではないかと思います。なお第一回シンポの共催県は東京、埼玉だけでしたが、年々拡大し、一七回目には全都道府県が共催に加わっています。シンポを通じて府県レベルの連帯と課題意識の共有化が広がったと思います。

それから四半世紀あまり経ったわけですが、この間何度も「地方の時代は死んだ」とか、「幻だった」とかいわれてきました。しかし、九五年の国会で「地方分権推進法」が成立し、九九年に地方自治法始め四七五の法律改正をふくむ「地方分権一括法」という画期的な法律が成立し、二〇〇〇年四月に施行されたことはご承知の通りです。二二年前の長洲知事による「地方の時代」の提唱と実践がこうした分権型システムへの転換の流れをつくる大きな契機の一つになったことは否定できません。そして、長洲さんは知事引退後亡くなる前まで、この法律で設置された「地方分権推進委員会」の委員として、新しい立場で「地方の時代」の前進のため活躍されたのです。

●世界の潮流となった分権化

国と地方の関係や行財政の分野だけでなく、企業経営を始めさまざまな組織で分権型システムを導入するとか、地球環境問題に関連して「地球的に考え、地域的に行動する（Think globally, Act

locally)」ことの重要性が強調されるなど、地域に根ざした活動が大事だといった考え方は、色々な分野で、多様な形で受けつがれ、発展しているのではないのでしょうか。

さらに、世界をみると分権化への潮流は、欧州連合（EU）における「地方自治憲章」の制定（八五年）、それに先立つ集権国家フランスの地方分権法の制定（八二年）をはじめ、韓国における地方自治制度の確立（九五年）、中国における地方（郷鎮＝町村）選挙の試行開始（二〇〇〇年頃から）など、グローバルなスケールで進んでいます。

「地方の時代」という問題提起は分権型社会に向けて大きな歴史的役割を果たしましたが、さらに分権改革の次の展望を明らかにすると同時に、グローバルな「地方の時代」に向けた、国境をこえた地域間連携—たとえば「東アジア自治体連合」の形成—など新たな理論と戦略構築が必要になっているのではないかと思います。

（２）「民際外交」の実践

●民際外交という言葉

もう一つ、「民際外交（People to People Diplomacy、Inter People Diplomacy）」という理念も大きなインパクトがありました。長洲さんは早くも七四年一〇月に、立候補宣言である「新神奈川宣言」のなかで「外交は国がやるものとだけ決めるのも、すでに古くさい考えです。国がやる『国際』外交の基礎には、国民同士がつながる『民際』外交があるはずです。この神奈川が日本の民際外交の先頭に立ちたいものです」と述べ、米欧との交流だけでなくアジアとの交流を重視する考えを提起していました。

長洲さんは、国家の論理を超えて Local to Local, People to People の交流、協力関係を、国境を越えた地域同士で進めて行くことによって、人類の平和と繁栄にとって望ましい状況や秩序を、国家主導に任せるのではなく、地方主導、市民主導で創っていかうという理念をもっていました。そして、具体的にはアメリカ・メリーランド州（八一年四月姉妹提携）、中国・遼寧省（八三年五月友好提携）、ドイツ・バーデンビュルテンベルグ州（八九年十一月友好提携）、ソ連（当時）・ウクライナ共和国オデッサ州（八六年一〇月共同声明）、スウェーデン・イエテボリブーフス県、韓国・京畿道（九〇年四月友好提携）、マレーシア・ペナン州などと友好交流や友好提携関係を結んできました。私自身、このほとんどすべてにコミットしてきました。

長洲さんが「民際外交」という考え方を初めて県政の場で表明したのは、就任後最初の議会（七五年六月）での所信表明演説でした。この演説で「この神奈川が近代百年の日本の歴史のなかで果たしてきた国際友好と平和の玄関としての役割を、新しい歴史的次元のなかで再び果たしていくために、県のレベルで可能な民際外交にも力を注ぐべきだと考えるものであります」と述べたのですが、これに対して、議会および庁内外から激しい批判がまき起こりました。県議会での論戦では、保守系を中心に「外交は国の専権事項だ」「自治体に外交権はない」「民際とは何だ」「外交やるひまがあったら道路を作れ」「中国、ソ連と仲良くしたいんだろう」「役人の官費旅行を増やすだけだ」といった批判が噴出しました。県の担当者が外務省に呼ばれて注意されるということも起こりました。

●マンスフィールド大使に評価された「民際外交」

しかし、長洲さんが日米関係民間人会議（下田会議 七七年九月）に招かれ、就任いらい推進してきた「神奈川の民際外交」のスピーチをしたところ、当時の駐日米国大使のマンスフィールドさんがこれを高く評価され、英字新聞に「日本にニューリーダーが現れた」と紹介してくれたことが、大きな励ましになりました。この下田会議で長洲さんは冒頭「かつて第一次世界大戦が終わったとき、あるフランスの政治家（クレマンソー）が＜今や戦争は將軍たちにまかせておくには重大すぎる＞といいましたが、今日では＜今や外交は政府と専門外交官だけに任しておくには重大すぎる＞というべきでありましょう」と指摘したあと、要旨次のように述べています。

民際外交が重要になった理由を三つあげたい。第一に、資源小国の日本は世界なしには生きていけない。＜世界を必要とする日本＞は＜世界が必要とする日本＞にならなければならない。第二に、人、物、情報の国際交流の進展で世界は一つになりつつあるが、それによって生活様式と文化は地域によって多様であり、地球は広く深いこともはっきりしてきた。地域や地方が個性的な文化を発展させ、その地域が国境を超えて連帯を深めることが世界を、人類を豊かにするうえで大きな意義をもっている。第三に、民際外交は民衆の心を伝える仕事である。民衆同士が異なる文化をもちながら、同時に熱い心と痛苦を共にする＜共感（Compassion）＞をもち合うようにしていきたい。

その後、民際外交は徐々に実績をあげてきたこともあって批判も和らぎ、一〇年経った頃にはどうやら市民権を得て定着してきました。外務省も自治体の国際活動を前向きに受け止め、応援してくれるようになりました。

●民際外交の第二ラウンドー交流から協力へ

三期から四期にかけて、民際外交を第二ラウンドへ発展させようということで、さまざまな努力を重ねました。「ニーハオ、乾杯！」の初歩的、表面的交流から一歩進めるために、「交流から協力へ、親善から合作へ」を目標に、大連に「神奈川県経済貿易事務所」（九〇年四月）を開設するなど経済・技術交流に力を入れたのを始め、環境対策、職業訓練、地域福祉などの専門家を派遣したり、研修生を受け入れたりして、中身のある、互いに実益のある交流・協力に変える努力を続けました。その他、NGO（非政府組織）との協力によってローカル版 ODA（政府開発援助）ともいべき「かながわ民際協力基金」（開発途上地域の抱える課題の解決のため、県民、NGO、自治体が協力し合い、神奈川の人材、技術、資金を活用していく仕組み、基金六億二三〇〇万円＝県五億円、他は民間 当時）をスタートさせたり、二地域間交流から多地域間交流・協力のネットワークづくり（神奈川県、遼寧省、京畿道の首脳会議など三者交流、NIES、ASEAN 諸国に呼びかけた「東アジア地域経済人会議」の各国もち回り開催など）へと民際外交の重層化、ネットワーク化の方向へ前進させました。私は民際外交推進のため、知事の名代でいくつかの海外自治体を訪問しましたが、八三年一〇、先方から提携の申し入れがあった西ドイツ（当時）のバーデンビュルテンベルグ州政府（シュツットガルト市）を初めて訪問し、友好提携のための予備交渉を行った際の記録が手許に残っていたので、こういう場合どんな話し合いをしたのか、参考までに冒頭挨拶の主な部分を紹介してみます（通訳はボン在住の政治学者仲井斌さん、現専修大教授）。

【バーデンビュルテンベルグ州との予備交渉】

<久保理事>

私は長洲知事の名代として貴州との友好提携の予備交渉をするためやってきた。横浜からシュツットガルトへはすでに一本の道が通っていた。今年五月、ロードヴィッヒさん一行の経済使節団が神奈川を訪問されたときできた道だ。快適な道を作ってくれたことに感謝する。

バーデンビュルテンベルグ州は日本人にとって大変発音が難しく、なじみの薄い州だが、ヘーゲル、アインシュタイン、ベンツ、ツェッペリンと言った人たちは日本でもよく知られており、彼らが貴州の出身者であること、ハイデルベルグも貴州にあることを知ればなじみふかい州であることがわかると思う。また、神奈川と貴州には類似点が多く、大変親しみがもてる。共通していない唯一の点は貴州には海がないことだ。しかしいかに友情がふかくても海を運んでくることはできない。

さて、本県との類似点で重要なことは、双方とも産業構造の転換にどう対応するかという課題を抱えている点だ。産業構造の変化に対応できた場合とできない場合とでは、地域経済の競争力に大きな差異が生じる。互いに経験を交流しあって構造転換に成功したい。私たちの最も重要な共通点は、双方とも天然資源はないが、人間という資源、無限の可能性をもつ人材という財産を持っている点だ。この人材を活用すれば、どんな困難も解決することができる。

神奈川県は、面積が日本全体の僅か〇・六%だが、人口は全国の六・五%、工業生産高では一〇%近くを占める工業県であり、貿易も盛んで生産性の高い県である。同時に、最先進工業県であるがゆえに、多くの新しい問題を抱えており、衰退する重厚長大産業に代替する産業をどう創造していくかが、大きな課題である。このため工業地帯のリフレッシュを考えているが、長洲知事は神奈川を日本とアジアの頭脳センターにする構想を立て、科学技術と研究開発を振興し、知識・技術集約型産業を興していく遠大なプランを立てている。

そこで、県はさまざまな政策手段を考えているが、それは総合的な政策でなければならないという原則を立てている。科学者・技術者が住みたくなる居住環境をつくり、教育、文化の水準、交通、情報アクセスの向上など都市計画も含めて地域政策全体を総合的に転換していかなければならない。その意味でも、今後交流を続けていくには経済交流が基礎であるが、教育、文化、青少年、スポーツなどさまざまな分野での交流を進めることが大切だ。

最後に、日本の雑誌に最近掲載された記事を紹介したい。西ドイツ経済を天気図で表したものだが、従来は北方（北ドイツ）に高気圧が張りだしていたのが、最近は南方（南ドイツ）に高気圧が張りだしてきているということだ。つまり西ドイツの経済的気圧配置は「北高南低」から「南高北低」に変わってきている。貴州の経済的繁栄がこうした経済天気図を変えるうえで大きな力になっていることがわかる。貴州の成功を心から祝福する。

「頭脳センター構想」を輸入したい

<ヴァイデンバッハ経済省副大臣>

首相は今外国に出ているので、首相、経済大臣にかわって皆さんを心から歓迎する。

今、久保さんのいわれた交流にあたっての類似点の指摘に共鳴するものである。およそ一五〇年前、私たちの州は大変貧しい地域であり、住民が自給自足できる状態ではなく、多くの住民がアメリカ、

カナダ、オーストラリアなどに移民していった。それにくらべて北ドイツは非常に豊かで石炭、鉄鋼、小麦など豊富に産出されていた。南北間の格差が大きかったが、今日、南と北はバランスがとれてきた。それは私たちがインテリジェンスを生産すること、中小企業を育てることに力を入れてきたので、バランスがとれてきたのである。貧しさを克服するため、企業家精神をふるい起こし、付加価値の高い産業への転換を進めたことによって、南北問題、南北格差が解消されたと思う。久保さんのいわれたことにまことに同感であり、頭脳、サイエンス、研究開発などを総動員してこれからやっていかなければならないと思う。まさに頭脳の集積がカギである。そこで神奈川と本州の頭脳を交流することにしたらどうだろうか。後で紹介するが、本州には「シュタインバイス財団」という研究開発と技術移転の専門機関があるので、これの活用が考えられる。

先程、神奈川の人口と面積について紹介されたが、本州は十一州のうち三番目の人口もっており、面積は全国の一六%を占めている。大変緑が多く、ヨーロッパの真ん中にある。最近、シュバルツバルト(黒い森)が酸性雨によって大きなダメージを受けており、環境問題が深刻だ。外国とはスイス、フランスと国境を接し、バイエルン州と隣り合っている。人口では三番目だが経済ではトップの水準にある。本州の生んだ大企業のベンツ、ボッシュは有名だが、中小企業の多くもまた州経済の重要な位置を占めている。雇用では中小企業が半分以上の六〇%を占めている。経済交流については機械、電機、自動車が中枢を占めている本州は、神奈川県と同様の産業構造であり、同じような問題を抱えている。久保さんのお話のように、科学技術の振興による研究開発と新産業創出が重要だと考えている。貴県の知事がいわれている「頭脳センター構想」は、これからわが州でもしばしば引用されることになるだろう。内容についてもっと具体的に教えてもらいたい。できればこの場で「頭脳センター構想」をわが州に「輸入」したい。

初日の経済省との会談は五時間、二日目は首相府に移り、官房長官らと三時間の会談がありました。この結果、友好提携協定に向けて努力すること、神奈川が主催する輸入見本市(インポートフェア)に参加すること、横浜の産業貿易センターに常設展示コーナーをつくることなどで合意しました。その後交流を重ね、シュペート首相の来県を受けて八九年十一月、長洲さんがシュツットガルトを訪れ、正式調印に漕ぎつけました。

●交流を拒否したノボシビルスク州

しかし、民際外交の旅はいつも成功とは限りません。長洲さんからソ連(当時)の自治体との交流も考えたいので予備調査をするよう指示され、八四年一〇月、モスクワ、ノボシビルスク、タシケント、オデッサ、レニングラードを回ったことがあります。長洲さんも私も本命は筑波研究学園都市のモデルとなったアカデムゴロドク(ソ連科学アカデミー・シベリア支部が統括するロシア最大の学術都市)のあるノボシビルスク州で、ここと提携して科学技術の交流を盛んにし、県の「頭脳センター構想」を補強したいと考えていたのですが、米ソ冷戦時代だったためか、時期尚早だったようです。

神奈川県を詳しく紹介した後、友好提携の検討を申し入れたのに対し、州副知事は「内政上の課題が多く、これで手一杯で海外と交流している余裕はない。アカデムゴロドクとの交流は科学アカデミー・シベリア支部とやってほしい。仲介はできない」とニベもない反応でした(これには後日且

譚がある。○四年六月、来日中のトルコンスキー・ノボシビルスク州知事と面談する機会があったので、この話をしたら「大変申し訳なかった。今なら即座に OK です。当時は外国人立ち入り禁止区域が多く、海外との交流どころではなかったのです」と釈明し、私が名誉会長をしているアジアサイエンスパーク協会の年次大会をぜひ誘致したいと明言してくれた。

これに反し、ウズベック共和国のタシケント州、ウクライナ共和国のオデッサ州は空港での熱烈的な出迎えに始まり、諸行事で私たちを心から歓迎し、友好提携への強い熱意を示してくれました。オデッサ市の革命広場で開かれた一〇月革命記念の集会で、外国人代表として挨拶させられましたが、片言のロシア語を交えたせいか広場を埋めた三万人の参加者から地鳴りのような拍手を受けたのが、今も忘れられない思い出です。オデッサ港を見学した際、日本鋼管のシームレスパイプが山積みになっていたこと、博物館の若い女子職員が白いセーターを「横浜で買った」といっていたことも好印象になり、結局、横浜港と姉妹関係を結んでいるオデッサ港のあるオデッサ州政府の熱意にほだされ、帰国後オデッサ州との友好提携を知事に進言しました。

●中国、韓国との交流

ここで触れておきたいのは、遼寧省との友好提携に当たって知事の発案で「対中交流三原則」を立てたことです。第一は、漢字、仏教を始め二〇〇〇年来の文化的恩恵に対する「尊敬と感謝」。第二は、にもかかわらず一五年に及ぶ侵略戦争により、多大の犠牲と損害を強いたことへの「謝罪と反省」。第三は、未来に向けて日中の平和と友好なしにアジアと世界の平和と繁栄はないとの「希望と確信」—この三つですが、この三原則によって遼寧省との友情と信頼関係が一举にふかまり、協定書に前例のない「不戦条項」（両県省人民は二度と再び戦わないことを誓う）を入れることができました。この「不戦条項」について遼寧省政府は始め「これは地方政府レベルの問題ではない」といって同意しなかったのですが、神奈川県熱心な主張を受け、北京の「不戦の意志を地方からつみ上げるのは意味がある」との了解を取りつけてから調印に漕ぎつけたのです。このときの副省長でのち省長になった李長春さんは、その後河南省、広東省の省長や党書記などを経て、現在は共産党政治局常務委員になっています。

韓国京畿道には友好提携の予備交渉に始まり、何度か訪問していますが、ここにも忘れ難いことがいくつかあります。「リベラルで、国際マインドが高い」（道庁幹部）長洲県政を高く評価し、ソウル一極集中に苦しむ立場から「地方の時代」の考え方に共鳴し、「頭脳センター構想」や「かながわサイエンスパーク」を自らのモデルとして受けとめてくれたこと、県の「地域に根ざし、世界に開く」というスローガンから「世界化と地域化」を道政のキーワードに採用してくれたことなどです。

また、ユン・セダル副知事（後に道知事）は空港まで見送りにきてくれたとき「私たちは北をきびしく批判しますが、日本人が北を口汚く非難するのを聞くと胸が痛みます。神奈川には私たちの同胞がたくさん住んでいますが、同胞には北も南もありません。彼らのこと、どうかよろしくお願ひします」と私の手を固く握られたこと、後に大統領候補になった李仁済（イ・インジェ）知事から「あなたの言われた東アジア自治体連合構想に大賛成だが、進め方に注意が必要だ。過去の歴史もあるので、日本が前面にでると摩擦が起きやすい。呼びかけは日本でなく韓国がした方がスムーズにいくと思う」といわれたことなどです。

●神奈川は日本の玄関

横浜開港いらい日本の玄関になってきたので、神奈川県はとくに多いのかも知れませんが、海外からのお客さんが大変多かったのも民際外交への意欲を高めさせていたかも知れません。私の記録によると、長洲さんは知事就任後半年間で日本人一二〇〇人、外国人九〇人の来客を応接しています。ここに、私が副知事時代に應對した外国人のデータがありますが、八七年から九〇年までの三年五ヶ月で三六カ国から来訪された七二六人（一ヶ月平均一八人、年間二一六人）のお客さんを応接しています。多い順であげると中国（一三九人）、アメリカ（一〇五人）、ソ連（一〇三人）、ドイツ（八〇人）、韓国（六七人）、国際機関（五九人）、オーストラリア（三六人）、マレーシア（三五人）などが主なところですが、このなかには知事の会見に陪席したものも含まれていますが、知事は恐らくこれよりはるかに多くの外国人を応接していたと思います。

私が応接した賓客のなかにはデクエヤル国連事務総長、アマコスト駐日アメリカ大使、李源京駐日韓国大使、シュペート・独バーデンビュルテンベルグ州首相、ヒューズ・米国メリーランド州知事、李在昌韓国京畿道知事、ポポフ・モスクワ市長、朱家瓶中国遼寧省副省長、ファジェエフ・ソ連邦鉄道大臣、豪州タスマニア州知事、トマティス WHO 国際がん研究庁事務総長、ザグラージン・ソ連邦大統領補佐官、ウルマン米国防省顧問などがふくまれているほか、タイ、中国、ソ連からの経済調査団なども迎えています。

●交流で痛感した自治権の落差

こうした民際交流を通じてつよく感じたことの一つは、日本と欧米との自治権のレベルの違いです。アメリカやドイツの州政府は大きな権限と政策手段をもっており、文字通り連邦政府と対等な「州（邦＝くに）政府」といえますが、日本の県はその権限や財源（ドイツでは地方が課税権をもち、税金を州が国に配分するのに対し、日本はその逆）、国との政府間関係などから見て、とても「政府」とは名乗れない気がしました。例えばドイツの場合、州内企業の日本進出を決める際、立地選定から金融まで州政府が積極的に関与しますが、県はそこまではできません。多くの政策手段をもつ彼らと、国に手足を縛られてほとんど政策手段をもたない私たちとの間に大きなギャップがありました。交流が片側通行になって彼らにしばしば歯がゆい思いをさせることが起こりました。

ODA（政府開発援助）などでもドイツでは州と連邦が対等に役割を分担しており、連邦の行う空港、港湾、道路などのインフラ整備への支援に対し、州は人材育成、福祉、環境などのソフト面の支援を担当しています。神奈川の「かながわ民際協力基金」の発想は、独バーデンビュルテンベルグ州との交流のなかで触発された面もありますが、海外とくに欧米の自治体と交流すればするほど、日本の自治権の弱さを痛感させられました。またドイツの場合、州政府も議員内閣制をとっているため州知事を州首相、県でいう部長を大臣と呼び、議員が大臣になっているので、トップとの懇談の場ではしばしば政治的課題や世界認識、歴史認識が話題になることも日本との大きな違いでした。県の部長はじめ幹部職員が政治的課題を避けたがるのと対照的でした。

●「内なる民際外交」と「内なる国際化」

府県で国際交流課を創ったのは神奈川が最初（七六年七月、就任後最初の組織改革で「地方課」を

「市町村課」に改称するとともに、「国際交流課」と「基地対策課」を新設した)ですが、今ではほとんどの府県にあります。また、国際化の進展に伴う外国籍県民の急増、海外の自治体との交流の拡大などに対応するため、九一年に「かながわ国際政策推進プラン」を策定しましたが、これも自治体の体系的な国際政策としては全国初ということになります。また、民際外交の中にはいうまでもなく在日韓国・朝鮮人や外国人労働者など「内なる国際化」の問題や平和と人権の問題も含まれています。

在日韓国・朝鮮人を始め、急増しつつあった外国籍県民への施策研究のため「外国人問題検討会」(八一年)をスタートさせ、外国人の生活実態調査を実施したり、指紋押捺にからむ外国人登録法の改正を県内市町村と共同で国に申し入れたりました。八七年には「外国人県民施策推進会議」を設置し、県職員への外国人採用枠を大幅に拡大(七職種から六一職種)するとともに、「国際人権問題懇話会」を発足させ、教育や福祉などにおける外国籍県民への差別撤廃にとり組みました。

(3) 生活者政治への転換ーライブリー・ポリティクス

三つ目に、「生活者政治」というコンセプトを打ち出したことも、長洲県政の大きな特徴といえます。太平洋戦争の敗戦後間もない一九五〇年代の労働運動、民主化運動の高揚期から「六〇年安保闘争」の頃までの政治は、ハイ・ポリティクスといわれるように天下国家型の、非常にイデオロギー色のつよい、そして対決型の政治だったと思います。それが高度成長期に入ると、いわゆる圧力団体政治、インタレスト・ポリティクス(利益政治)の時代になり、医師会、農協、労働組合など、あらゆる社会グループが組織化され、圧力団体化し、より大きなパイの分け前を求め、政治献金と票の提供で政治に圧力を加えて利益を得る、いわゆる圧力団体政治の全盛期になります。

●脱工業化、都市型社会の政治の模索

「昔陸軍、今総評(日本労働組合総評議会)」といわれた強大な労働運動、これに立ちはだかる「闘う日経連(日本経営者連盟)」と経団連、政治につよい影響力を築いた医師会、農協、建設業協会など、圧力団体政治の主役たちが勢ぞろいしていました。しかし、その陰で、公害や激化する都市問題で苦しむ市民、過疎で苦しむ農民たちは労働運動からも政党から見放されますが、彼らも切羽詰った要求をかかげ、各地で市民運動を激発し、革新自治体の群生をもたらします。これは、日本社会が高度成長期を経て、農村型社会から都市型社会に決定的に移行したこととも深く関連しています。しかし、高度経済成長の終焉でパイの拡大が止まると、圧力団体政治も壁にブチあたってきます。そこで新しい政治のあり方が模索され始めていたのですが、それを長洲さんは「生活者政治」に求めたのです。

これも初めは「生活者とは何か、労働者、農民とか勤労市民といった使い慣れた言葉があるではないか、どこが違うのか」といった議論とか、生活者とは階級性のない曖昧な言葉だといった批判がありました。しかし、八〇年代初め、篠原一(東大教授)さんから政治学者の間から、ポスト工業社会における政治のありかたとしてライブリー・ポリティクス(lively politics)という考え方が提起され、長洲さん始め私たちは非常に勇気づけられたのです。つまり、私たちも同じことを考えていたのだ、間違っていないのだと自信をもったのです。

●ライブラリー・ポリティクス

従来のハイ・ポリティクスやインタレスト・ポリティクス、つまりイデオロギー政治や圧力団体政治にかわって、環境やエコロジー、福祉、女性、高齢者、障害者の問題、あるいは自治、分権、参加、政治や行政の透明化といった高度成長期に立ち遅れてきたソフトな、生活密着型の、あまり陽のあたらなかつた課題や、参加する民主主義への要求が政治の大きな争点になってくる時代の政治—それを「生活者政治」と考えたのですが、政治学の世界でも「ライブラリー・ポリティクス」といういい方で新しいスタイルの政治の登場が議論されていました。私たちの問題意識と非常に噛みあっていたわけです。

今では「生活者」という言葉は、政党はもとより政府の公式文書にも使われるようになっていますが、長洲さんは知事立候補を決めた一九七四年秋に発表した「新神奈川宣言」のなかで「生活者の心が生きる県政」の樹立を訴え、選挙用のメーンスローガンの一つに「生活者の心がしみとおる脈打つ県政」というコピーを使っていたわけで、「生活者」という言葉を初めて政治用語にしたのは長洲さんだったのではないかと思います。

(4)「頭脳センター構想」の展開

それから、産業政策や科学技術政策の基礎となった「頭脳センター構想」（七八年提唱）も長洲県政の特徴的な理念の一つだったと思います。どういうことかいうと、「脱工業化社会、知識・情報社会への移行に対応するため、神奈川の産業構造を知識・技術集約型に切りかえていく必要がある。そのため研究開発機能を集積し、神奈川を日本とアジアの科学技術のセンター（アジア・テクノ・ハブ）にしていかなければならない」ということだったのです。そして、この構想に基づいて、全国の自治体に先がけて神奈川独自の産業政策を策定した（八二年、総合産業政策）のですが、当時はまだ「産業政策は国がつくるもので自治体はその下請け（対策）をやればいい」とされていた時代でしたので、庁内からも通産省（当時）からも抵抗や横やりが入ったりしました。「政策は国がつくるもの」という考え方は、残念ながら—当時より弱まってはいますが—国、地方を通じていまもまだ続いているのではないのでしょうか。

●「工業県神奈川」から「研究開発県神奈川」「アジア・テクノハブ神奈川」へ

長洲さんの提唱を好意的に受けとめてくれた人たちも、当初は「頭脳センター」という大きなビルを建てて、そこに研究所を入居させることか、というように理解されていましたが、議論を重ねるうちに、そうではなくて、神奈川の産業構造や京浜工業地帯の歴史的な構造転換期における戦略的課題の提起であり、一〇年、二〇年先を展望した、大きな政策目標なのだということがだんだんと理解されてきました。そこで、長洲さんは乏しい政策手段のなかから土地利用に関する知事の権限を活用し、市街化調整区域に対する規制緩和によって、七九年から逐次、大學、研究所（八一年から）、研究開発型企业（八四年から）の集積に努めました。当時、企業を対象に実施したアンケート調査によれば、「最も望ましい研究所立地場所」のベスト・スリーは、①神奈川（三一社）、②筑波（一八社）、③東京（一三社）の順でした（日本地域経済研究所、八六年）。

その結果、大學、研究所の集積が急速に進み、一〇年余りで四年制大學が一二校増えて三八校（大學本部所在校は二五校）となり、短期大學を含めると六九校になりました。また、現在、神奈川県には約一〇〇二（二〇〇〇年）の研究所—民間企業八六五、国公立五五、理工系大學八二の科学技術関係研究機関が集積していますが、これは東京に次いで全国二位となっています。七〇年代の研究所の数は四〇〇くらいでしたから、倍以上に増えたわけです。研究者・技術者の数も三四万三〇〇〇人（二〇〇〇年国勢調査）で、全国の一・八％を占めていますが、とりわけ高度な科学研究に携わる研究者が二万五〇〇〇人おりまして、これも全国の一・〇％の高いシェアを占め、いずれも全国のトップになっています。就業人口中に占める研究者・技術者の比率は三・八％を占め、東京、大阪をしのぎ、全国平均（一・六九）の二倍以上になっています。

研究費は一兆二〇〇〇億円で、全国の八％を占めています（九八年）が、リストラで研究費が削減される以前のピーク時（九二年）における県内の研究投資額は約二兆一千億円（当時のレートで二一〇億ドル）で、全国の一七％を占めていました。参考までに、これを当時の数字で国際比較してみるとドイツの三分の一、フランスの二分の一、スウェーデンの三倍で、先進国一國分に匹敵する規模になっていました（『神奈川県科学技術白書』九三年版）。いずれにしても神奈川が日本最大の重化学工業県から、研究開発とハイテク産業のセンターに大きく変貌してきたことは間違いありません。

●神奈川に集積する頭脳資源

神奈川に集積している研究機関の特徴をみてみますと、総数一〇〇二のうち、八六五（八六・三％）が民間企業のもので、大部分が国立研究機関で占められている筑波とは対照的な集積になっていることです。また、五二一（五一・九％）が横浜・川崎に集中していますが、他は全県に分布しています。このように、神奈川の特徴は横浜・川崎を中心としつつも県土全体に頭脳集団が広く展開していること、研究所数、研究費のいずれも民間部門のウエイトが圧倒的に高いこと、したがって、研究内容も基礎科学よりも事業化へ向けた開発研究型のものが多く、といったことだろうと思います。こうした神奈川の変貌は、県が産業政策として「頭脳センター構想」をかかげてきたためというより、神奈川のもっている地理的、自然的な条件、さらに社会的、文化的な環境から生活インフラをふくめた地域資源が最大の要因になっていると思います。同時に長洲さんが打ちだした「頭脳センター構想」が、神奈川に研究開発拠点が集積する一つの誘因になってきたことも否定できません。長洲さんは「革新知事」と呼ばれていましたが、一般に革新系は福祉と環境に強く、経済と科学技術に弱いとみられてきましたが、長洲さんは産業、経済にも科学技術にも強いことを立証したのでした。

●戦略的プロジェクトとしてのKSP

九〇年代以降、産業の「空洞化」が大きな問題になっており、京浜工業地帯も深刻な課題を抱えています。これを打開していく方向はやはり研究開発によって新しい製品、新しい企業、産業を創っていくしかないわけで、「頭脳センター構想」はこのことを視野に入れた、先見性の高い政策理念だったと思います。あるアメリカの学者は「七八年段階で、神奈川をアジア・テクノ・ハブにしようとする政策を打ちだしたことは素晴らしいアイデアだ。これは日本国にこそ必要な戦略だったの

ではないか」と評価してくれました（ジョージ・メイスン大学ロバート・キャッシュ教授）。神奈川県と友好提携していた韓国・京畿道やドイツのバーデン・ビュルテンベルグ州も高く評価し、自らの産業政策に反映してくれたことも付言しておきます。

第三章第二節で詳しく触れますが、この構想を具体化した象徴的なプロジェクトが、神奈川県と川崎市が中心になって建設・運営している日本におけるサイエンスパーク第一号の「かながわサイエンスパーク＝K S P」です。八五年から構想を固め、八七年着工、八九年オープンしたK S Pは五、五 ha の敷地（川崎市高津区溝口）に一五 ha の建物が建ち、四三〇〇名の研究者・技術者が働く日本一のサイエンスパーク、かつ日本初のインキュベーター（企業孵化施設）で、これまでのところ日本で唯一の成功事例に数えられてきました。K S Pは九〇年代を通じて、全国的にも、アジア諸国に対しても先進事例になり、アジアにおけるサイエンスパーク運動の発展に貢献しました。

3. 県庁を政策官庁に—政策主導型の県政

二番目の目標は、「政策主導型の県政」を創っていききたいということでした。単に法令で定められた事務事業をこなしていくという行政庁の機能だけでなく、地域課題に対して生き生きした問題意識をもった、政策能力の高い「地方政府」を創っていききたい、理念、哲学に裏づけられたレベルの高い、的確な政策をもった県政にしたいと考えたわけです。

（1）政策形成能力の向上と計画行政

●企画部の純化と強化—「新神奈川計画」の策定

そこで、最初に取りくんだ行政改革（七七年五月）で、まずは企画部を従来の雑居型の部から県政全体の頭脳となる企画部門として純化し、強化することをやりました。また、参加型県政推進のために県民部を、公害対策から環境行政全般を強化するため環境部を、それぞれ新設しました。

そして、リニューアルした企画部を中心に、前知事時代に創られた高度成長期型の総合計画にかわる低成長時代の長期総合計画として、新しく「新神奈川計画」の策定に取りくみました。長洲知事はこれを「社会計画」として、つまり単なる行政計画ではなく、市町村はじめ県民各層の役割分担も議論しながら主体的に参画してもらおう計画にしようと思いました。「新神奈川計画」は基本構想、基本計画、実施計画という三層構造になっていますが、基本構想、基本計画は県民参加を経て「社会計画」—県民各界、各層の役割分担を明らかにするという新しい性格の計画とし、実施計画は行政が責任を負う五年間の行政計画として策定しました。これを三年ごとにローリング（見直し）しながら推進してきたわけですが、このなかで県政の長、中、短期の見通しをたえずもつという行政スタイルを確立したわけです。

●「問題処理能力は高いが、問題設定能力は低い」

長洲県政の二〇年間、少なくとも私が知事とともに仕事をした一六年間についていえば、県政の政策能力—政策マインドや政策的思考能力はかなり高くなっていたと思います。長洲さんはよく「役人は問題処理能力は高いが、問題設定能力は低い」と言っていたのですが、職員の問題発見能力、

問題設定能力を高めようといろいろ努力しました。

たとえば、総合計画づくりの際も基本構想策定に当たってシステム・ダイナミックス (SD) という、当時としては新しい長期予測手法を使って、将来のあるべき神奈川像を、人口の与件をいろいろ変えたりしながら多角的に議論し、政策課題の発見に努力しました。また、この作業を外部委託しないで、専門家（東工大・熊田教授）の指導のもとに職員の自力で進めさせ、政策能力の向上に資するようにしました。さらに、松下圭一さんのアドバイスを頂いて、従来の公務研修所を「神奈川県地方自治総合研究センター」に衣替え（八〇年）して、研修部と並んで研究部を新設し、専任スタッフにおいて政策研究に当たらせることもしました。

●自治体学会の誕生

この研究部は、職員が政策研究をボランティアで行う「自主研究グループ」の窓口にもなり、自主研活動奨励のため研究テーマの公募、選定、助成、発表大会の開催など自主研支援センターの役割も果たしました。自主研グループは最盛時で百グループにもなりました。発表大会には知事もできるだけ参加するようにしたことも、自主研活動への大きな励ましになりました。なお、八〇年代には自治体職員の自主研活動が全国的広がりを見せ始め、八四年には神奈川県で「第一回全国自治体政策交流会議」が開かれるまでになります。こうした動きを背景に、八六年には自治体職員を中心に学者・専門家も交えた画期的な学会—「自治体学会」が横浜で旗揚げしますが、長洲さんが生みの親の一人でした。当然のごとく学会事務局は神奈川自治総研に置かれました（現在は各県もち回り）。

●各部に政策課を新設

長洲さんは、ある部局から複数の年度にわたる事業計画が出てくると、コンセプトを明確にして「政策化」してくるよう求めました。「この事業で予算をとりたいたなら、政策論で私を説得しなさい」というのが長洲さんの口ぐせになっていました。そのため各部局は総合計画だけでなく、個別の分野でも政策に基づく計画的行政の推進に心がけるようになりました。福祉・医療政策、環境政策、女性政策、産業政策、科学技術政策、都市政策、交通政策などの各分野でそれぞれ個別のプランが策定されました。たとえば福祉施設整備の「やまゆり計画」、医療施設整備の「かもめ計画」、職業訓練施設整備の「いちよう計画」などがあります。ネーミングはいずれも県の花、鳥、木からとったものです。この過程で、科学技術、産業、都市、福祉、環境、女性などにそれぞれ政策課が設けられ、政策主導の県政がめざされました。

●県を広域的な政策官庁に

私たちはこの過程で重要な議論をしました。県とは何か、何をするとところか、最も重要な県の役割は何か、といったことです。そしてたどりついた結論の一つが「県を広域的な政策官庁として純化していくこと。そのため全庁的に政策能力を高め、市町村に対するシンクタンク機能をつよめていくこと」というものでした。この結論は今も正しいと思っています。まして分権一括法いらい政令市の他に中核市、特例市が続出してくると、事業官庁としての県のレゾンデートルはますます希薄になっていく可能性があるのです。

この問題は、人口の過半数が県並みの権限をもつ横浜、川崎の二つの政令市に住む神奈川県で、最も切実な課題だと思います。つまり、神奈川は人口三八〇万の神奈川県、人口三五〇万の横浜県、人口一三〇万の川崎県という、三つの県（総人口八六〇万人）が並存しているような特別な県なのです。その意味で、首都圏連合や道州制にどう対応するかも、神奈川ではとくに大きな問題なのです。

●トップのリーダーシップと職員の政策マインド

当時、「プランばかりできて、県政がプランプランしている」という批判が議会やマスコミからでしたが、いずれにしても、政策を創り、それを計画に組み立て、プログラムに具体化し、それに基づいて県政をすすめるというスタイルが定着したことは大きな前進だったと思います。ただし、一部には外部のシンクタンクを使った安易なプランづくりが行われ、プランができてそのままお蔵入りというケースがあったことも事実です。政策研究をシンクタンクに丸投げする自治体が後を絶ちませんが、これでは職員の政策能力は向上しません。アンケートや実態調査を委託したり、専門的な提言や助言を受けるなど、協力してもらうのはいいと思いますが、研究主体はあくまで自治体職員であることを忘れてはなりません。

また、トップのリーダーシップによってたえず問題意識を刺激しないと、職員の政策思考能力はすぐに低下することも事実であり、職員の政策マインドや政策的思考を高める上で、トップのリーダーシップ如何が大きな役割を占めることも実感しました。その意味で、政策官庁への県庁の脱皮を進める上で各部に設けられた政策課の役割が重要だったのですが、残念ながら後任の知事によって廃止されてしまいました。

（２）政策と予算の連動－「二年間トンネル論」

もう一つ力を入れたのは政策と予算の連動ということです。この点で、長洲さんは二つの体験をしました。一つは、知事就任時に直面した未曾有の財政危機を克服する過程で、当面の緊急対策と中・長期の構造対策を結合して進めざるを得なかったこと、もう一つは、政策重視の県政を進めるには予算編成に政策的メリハリをつけ、予算に表情をもたせる必要があったことです。

●就任早々未曾有の財政危機

知事就任にあたって、長洲さんは未曾有の危機に陥っていた県財政を引きつぐことになりました。七五年当時の一般会計の規模は三〇〇〇億円弱ぐらい（現在は一兆六〇〇〇億円程度）でしたが、五〇〇億円の財源不足に直面したのです。前知事が骨格予算を組み、新知事のため三〇〇億円の財源をリザーブしておいてくれたのですが、日増しに悪化する税収減のためこれがゼロになったばかりか、さらに二〇〇億円の減収となり、初めての予算編成にあたって大穴があいてしまったわけです。

長洲さんは県民向けのたとえ話で「期待していたボーナスがゼロになった上、月給も減った。育ち盛りの子どもと年老いた両親を抱え、貯金を取り崩してきたがそれも底をつき、やむなく借金を始めたような状況だ」といった趣旨の話をしていました。そして「骨格予算の骨を削る」過酷な予算

編成を余儀なくされたのです。「長洲は知事を辞めるんじゃないか」「素人知事に務まる状況じゃない」といった声が内外から起こってきたのも無理からぬ状況でした。

しかし、長洲さんはひるみませんでした。経済学者としての冷静な判断から、今回の財政危機は単なる循環的なものでなく構造的なものだから、当面の緊急対策と中・長期を見据えた構造対策が必要だと考え、「財政非常事態宣言」を発し、「県財政の危機について県民の皆さんへ」と題する緊急アピールを発表、併せて自らを本部長とする「財政緊急対策本部」を設置（いずれも七五年七月）、①予算の削減・抑制（約一四〇億円）、②事務事業の効率化（一八一件）、③補助金の整理（八〇億円）④使用料・手数料の改定（一三五項目）、⑤法人県民税の超過課税、⑤職場総点検運動などを矢継ぎばやに実施し、目前に迫っていた「財政再建団体への転落」の危険を回避しつつ、二年間で再建を果たしました。

●「二年間トンネル論」で危機克服

このとき、長洲さんが唱えたのがいわゆる「二年間トンネル論」です。今後二年間、県財政は長く、暗く、冷たいトンネルに入るが、二年後は必ずトンネルからでられる。しかし、そのためには行財政改革について血のにじむ努力をしなければならない、トンネルを抜けたら県庁は様変わりになってしまうというようにしたい、というものでした。職員向け庁内放送でも次ぎのように訴えました。「これ（財政危機との闘い）をきっかけに、今までやろうとしてもできなかった行政における発想の転換や、システムの再編成に大胆に取りくんでいくよいチャンスだともいえます。災いを福に転じましょう。そのためには、つらいこと、困難なことを先に延ばして一時の気休めをするのではなく、つらいこと、困難なことに真っ先に取りくむ勇気が必要だと思います」。

●財政部門と事業部門のチェック・アンド・バランス

さて、政策と予算の連動のことですが、庁内では財政と人事を握る総務部の力がどうしても強くなります。「財政ファッショ」などといわれることもあります。そこで、長洲さんは財政部門と政策・事業部門とのチェック・アンド・バランスを考えたのです。そのため毎年秋に知事の「重点政策ヒアリング」というのをやりましたが、ここは企画部が主導して財政当局は傍聴という形をとりました。この政策ヒアリングで次年度はどういう政策をかかげて県政を進めていくかという政策論議をやることにしました。この場面では財政当局は一切口を出さないという原則です。

ここで、どのようなことをやるのかといえば、各部が提案してきた重点施策の質的評価をする場だということです。年一回ですが全部局の幹部職員が知事とひざを交えて政策論議をやるわけで、職員の政策マインドを高めるうえで非常に貴重な場だったと思います。一期、二期にくらべると、四期目あたりではかなりマンネリ化して、当初の熱気あふれる政策論争という程ではなくなってきましたが、それでも政策決定プロセスとして不可欠のものになりました。ある政策のクオリティが討議の対象になり、ここである程度セレクトされた政策が一月の当初予算の知事査定にあがってくるという仕組みです。

したがって、一月の予算査定は、財政当局の査定も知事査定もすでに質的評価を受けてセレクトされた政策について、どの程度の予算をつけるのか、いつ実施するのかという、量的な評価と実施のタイミングを選ぶ場になる。いうまでもなく、ここは財政主導で進められ、企画部は立ち会うだけ

です。こうして政策の質的な評価と量的な評価を連動させながら、政策の集大成である予算編成を進めてきました。全庁的に政策マインドを一層高めたいということで、各部（企画部、県民部、都市部、環境部、福祉部など）に政策課を設置したことも、「政策に基づく行政」というスタイルを定着させる上で有効だったと思います。

4. 情報なくして参加なし－参加型県政の推進

三番目の目標として、「参加型県政」を推進しようと考えました。その場合、「県民」の概念を三分け、個人県民、市町村、法人県民の三段階で参加システムを構築しました。

（1）県民討論交流集会の開催

まず個人県民の県政参加のための県民討論集会を、教育とか福祉とかその時々々の県政のホットなテーマを選んで県内各地で実施しました（七五年秋から）。同時に、八〇〇万県民の神奈川県ですから、個人県民の県政参加といっても量的に限界があるのです。そこで県民参加の精神をどうやって生かしていくか工夫を重ねました。初めはいくつかの地域に分けて、参加者をそのつど募って実施しましたが、その後は少しやりかたを変えて、県民主体の実行委員会方式による「〇〇地区県民討論交流集会」といったものにしました。

（2）「情報なくして参加なし」－情報公開の制度化へ

また、神奈川県は全国に先駆けて情報公開を制度化（八二年）しましたが、これも県民参加システムの検討のなかから生まれてきたものです。県民参加にあたって「情報なくして参加なし」という考え方で積極的に情報提供に努めたのもこのためです。七七年六月、県民部に設置された「県民参加システム研究プロジェクトチーム」は、翌年三月「県政を県民との共同作品にするために」と題する報告者を発表、このなかで県政への県民参加を進めるには情報（公文書）の公開を通じて「開かれた県政」にすることが不可欠だと提言していました。この報告書に対する庁内の反応は冷ややかなものでしたが、長洲さんはこの提言を真剣に受けとめ、具体化を決意しました。

長洲さんはこの提言を受けて八〇年八月、県民部に「情報公開準備室」を開設し、全庁組織「神奈川県情報公開準備委員会」を発足させましたが、直前の庁内放送（七月二八日の月例談話）で情報公開についての基本認識として「それは必要であり、不可避であり、かつ可能である。しかし、またそれは大事業である。過剰な期待も過剰な不安も慎みたい。これは新しい時代に即応するための一種の<官庁革命>である」と、情報公開への不退転の決意を表明しています。

八一年九月、この準備委員会報告書を踏まえて外部の学識者による「情報公開推進懇話会」（座長・堀部政男一橋大学教授）を設置し、条例化の検討を進め、八二年二月、同懇話会が発表した「神奈川県の情報公開制度に関する提言」を受けて条例化作業を進め、この年一〇月「神奈川県の情報公開に関する条例」が議会での激しい論戦をへて可決、成立しました（施行は八三年四月）。

(3) 市町村の県政参加

県政への参加システムのなかで、知事がとくに重視したのは市町村の県政参加です。長洲さんは知事就任当初から県と市町村は本来上下関係ではなく、対等の関係であり、県は市町村連合の事務局の役割を果たすべきだ、という考えをもっていました。そこでまず、市町村の意向を県政に反映させるため、市町村長とのサミットを実施したのです。まず、二つの政令市との間で「県、横浜、川崎三首長懇談会」（七五年から）を年一回開催する一方、県内をいくつかのブロックに分けて、「地域別首長懇談会」を定例化しました（七五年から年一回）。さらに課題別の地域サミット（湘南なぎさサミット、相模川サミット、やまなみ五湖サミット、など）も随時開催しました。

これも発足時は非常なインパクトがありました。知事が自ら出向いて行って、地域の六～八名の首長さんと膝つき合わせる感じで懇談し、意見を交換したからです。県からは知事のほか副知事、関係部長がそろって同席しました。責任者が出ているわけですから、即決できる問題はその場で即決するということで評判もよく、このサミットはかなり有効に機能しました。もともと、ともすれば陳情の場になりやすく、政策論議ができるようになったのはかなり回を重ねてからでした。

(4) 「法人県民」の県政参加

もう一つは、法人県民の県政参加です。これは、経済団体、労働団体、さまざまな市民運動の団体—自然を守る会とか消費者団体、文化団体、女性や障害者、高齢者の団体、基地反対運動の団体などで、非常に数が多いので三つのグループ—労働団体、経済団体、市民団体に分けて「法人県民」の県政参加を進めました。

神奈川県には非常に有力な民間団体がたくさんあります。世界的な大企業やレベルの高い中小企業も数多く、数は少ないが生産性の高い農漁業関係、さらに、活動的な NGO や NPO もふくめて各種の団体が県内でさまざまな活動を展開し、県民の生活、福祉、文化とふかくかかわっています。県政との関係も非常にふかいものがありましたので、これを「団体県民」、「法人県民」と考えて県政参加の場を創ろうということで始めたのです。こうした県民参加の場でも出された多くの意見が県政に反映されていきました。

最後に「職員参加」の問題があります。知事は職員との対話集会を役職別、部局別、地域別にかなり精力的にやり、現場からの問題提起に熱心に耳を傾けました。また、職員からアイデアや提案を募る「職員提案制度」も比較的成果のあった制度だったと思います。職員参加は労働組合の問題もあり、いろいろ試行しましたが、十分適切な答えが出なかった気がします。

5. 官庁革命—行政の民主化・効率化・公開化

(1) 県庁を市民社会の風にさらす

四番目は、行政の民主化、効率化、公開化を進めようということでした。行財政システムの改革を通じて単に行財政の効率化だけでなく、民主化、公開化によって県庁の体質や風土の改革をどう進

めるかという問題です。この目標を立てるにあたってとくに考えたことは、県庁を市民社会の風に曝（さら）したい、県庁のなかに市民社会の風を通したいということでした。「政治や行政に太陽の光をあて、変なカビが生えないようにするとともに、民主主義に人間的なぬくもりを取り戻そうというわけです」（「月例談話」八〇年七月二八日）。

こんなことがありました。初登庁の日、知事室の前の廊下に秘書課職員が整列し、最敬礼して知事を迎えました。これが明治いらいの毎朝の慣例だと聞いた長洲さんは「前時代的ですね。止めましょう」といって直ちに廃止しました。

市民社会の風を通すことによって堅苦しいお役所風の庁風、作風、文風を、できるだけ市民社会の価値観に合うものに変えていきたいと思ったわけです。最初に手をつけたのがいわゆる「殿様論争」に発展しました。県の公文書の宛名にはすべて「殿」が使われていましたが、これは相手を一段下に見た官僚的でない方ではないか、ということで、すべて「様」に変えることにしたのですが、「殿こそ尊称ではないか」「何十年続いたものをなぜ変える」ということで、庁内だけでなく議会もまき込んだ大論争になりました。お役所風を変えるという意味では象徴的なテーマでしたが、こんなに大騒ぎになるとは驚きでした。いまではどこの官庁でもすっかり「様」が定着しています。

（２）「官庁革命」としての情報公開

●情報公開の考え方

役所の体質を変えるという点でとくに力を入れたのは、県政への「県民参加」のところでも触れましたが、情報公開です。県庁に入ってみて分かったのですが県庁には膨大な情報が集積し、厳重に管理されている。しかし、「これまでは、情報は行政の財産としてだけ考えられてきました。行政側の利用目的だけを基準に、内部規定で収集、作成、配布、保管、廃棄ができたのです。住民から要求があっても、〈見せてはならない〉という規定もないかわりに、〈見せなければならぬ〉という規定もないということで、担当者の自由裁量で、いわば恩恵的に見せていけば済む時代が、長く続いてきました。

ところが、〈情報公開〉の考え方によれば、行政情報は主権者である住民の共有財産であり、住民はそれを知り、入手し、利用する権利をもつことになります。また、行政の意思決定過程がかなりの程度ガラス張りになりますから、行政の仕事の手続きの公正さが一層厳しく求められる結果になります。いずれにしても、政治、行政の側には、構造、体質の面で自己革新が求められることになるのです」（「月例談話」八〇年七月二八日）。

権力のヒエラルキーは、結局、情報の質と量のヒエラルキーによって成り立っているのです。中央集権体制も、民に対する官の優位も、結局は情報の中央や官による独占に根源がある。官僚機構を民主化するにはここにメスを入れなければダメだと考え、情報の公開と提供を車の両輪として行政の民主化、透明化を図ろうとしたのです。これに対して、当初、庁内抵抗勢力はもとより、議会の保守派も含め「これは官庁革命だ。許せない」といって猛烈な抵抗が起きました。

●国の機関委任事務と情報公開

とくに国の機関委任事務にからむ文書の扱いが大きな焦点になりました。県の事務の七割が機関委

任事務に関わるものといわれていましたから、これが条例の対象から除外されると骨抜きになってしまうからです。その意味で、八二年四月一三日の衆議院内閣委員会の質疑は最大の山場でした。私たちは固唾をのんで見守りました。県内選出の岩垂寿喜男議員（社会党）が神奈川県はじめ府県の立場から質問してくれたのですが、これに対し、自治省（当時）の担当者が機関委任事務の文書の扱いについて「大変難しい問題だが、文書の管理自体は自治体の固有の事務と判断されるので、条例の対象にしても差し支えない」という趣旨の答弁をしたのです。私は直ちに知事にメモを入れ、岩垂さんにお礼の電話をしました。こうしていくつもの内外の壁を乗り越え、東京、大阪、埼玉などと組んで全国的な流れを創りながら制度化を実現した（八二年一〇月「神奈川県の機関の公文書の公開に関する条例」成立）のです。

八三年四月、都道府県では最初に施行されたこの条例は、県の公文書は「原則公開」とし、非公開は必要最小限にとどめること、個人の秘密、プライバシーは最大限保護されるよう配慮することを「基本的な考え方」とし、県の職員が職務上作成し、または取得した公文書、および磁気テープや録音テープに記録されている情報を文書化したものを「対象範囲」としてスタートしました。スタートから一〇年の実績を見ると利用者数で年間約一万人、利用件数で約一万三〇〇〇件となっていました。

なお、情報公開については神奈川、大阪、東京、埼玉、滋賀、広島などが先行しましたが、八一年中には全都道府県、八二年には全政令市で準備組織ができるなど、地方が国に大きく先行しましたが、地方では都道府県先行、そして首長主導が特徴でした。ただし、全国一番乗りは山形県金山町でした（八二年三月）。

（３）県と市町村との関係改革

県の行政改革や県政の民主化にとって、また、自ら提唱した「地方の時代」の理念を率先して実践していくために、県と市町村との関係をどう改革するかが大きな課題でした。具体的には市町村への権限移譲や事務手続きの改善、職員の相互交流など、県と市町村の行財政システムの改革をどう進めるかが緊急の課題の一つだったのです。このため、早くも七九年五月、知事を委員長とする全庁組織「神奈川県地方行財政システム検討委員会」を発足させましたが、このプロジェクトの目標は基礎自治体である市町村の自治機能を高めるとともに、県行政内部の分権化をどう進めるかということでした。

つまり、このプロジェクトは①県の事務事業のうち、市町村が処理するのが適当なものはできるだけ市町村に移譲する ②県と市町村間の行政手続きなどをできるだけ簡素化する ③県行政内部の分権化を進め、出先機関に本庁権限の一部を移譲する ④その上で、国に対して分権改革への問題提起をしていく、などを目標に市町村の参加を得ながら作業を進めました。その結果、改革への第一歩として、八〇年一月、神奈川県知事と市長会長、町村会長との間で「地方行財政システム改革に関する覚書」が調印されました。

「覚書」の内容ですが、「権限移譲」では四六項目、二九〇事務（建築確認、開発行為の許可など）を九〇年までに逐次移譲す組織改革で明治らしいの伝統をもつ「地方課」を改称）の課長ポストなどを国に渡すことはしませんでした。必要があって受け入れる場合も破格の扱いはしないことにし

ていました。

あるとき、自治省の人事担当者から電話があり、人事問題で話し合いたいとのことでした。「自治省と各県との人事交流はうまくいっているが、長洲知事になってから神奈川との関係は切れてしまった。何とか元に戻したいので、ぜひ何人か課長ポストで採用して欲しい」ということでした。そこで、「国との人事交流を否定するものではないが、副知事や管理部門の部長を採る気はない。また、若い人でも自治省採用だからといって、同学歴、同年配、同能力の県職員をはるかにとび越える破格の処遇で課長にすることはできない。主要課いがいに課長代理級できてもらい、実績をみたくて課長に登用するということができればOKだ」との知事の考えを伝え、課長代理級で受入れ、二年後に課長に昇進させるケースを開いたことがあります。今もこれがルール化されているようです。

(4) 政策的自立をめざす

次に政策面ですが、明治国家の成立いらい、政策づくりは「国家官僚の秘技」(松下圭一)で、帝国大学を出た国家エリートの専権事項であって、地方官僚の手出しできるものではない、地方官僚は単なる実施機関に過ぎないというのが長い間の伝統であり、事実、制度も権限もそうやってきたことは否定できません。何よりも帝国大学出身者で固めた国家官僚と、旧制中学や高等小学卒が大半を占めていた地方官僚との学歴差、知識・情報格差は決定的で、とても国家官僚の足元にも及びませんでした。

しかし、戦後の民主改革のなかで進学率の驚異的向上があり、国家官僚と地方官僚の間の学歴差は急速に縮小し、同じ大学、同じ学歴のものが国家官僚になったり、地方官僚になったりするようになりました。両者の質的隔絶は基本的になくなりました。しかし、長い間の習性で「地方官僚に政策などできるはずがない」と思い込まされ、刷り込まれて「政策は国」という神話に甘んじて寄りかかってきたことも事実です。この神話が先駆自治体の先駆的試みによってしだいに崩れてきているのが現状です。

その先陣の役割を果たした県の一つが長洲知事時代の神奈川県でした。結局、国家官僚の政策能力と同等か、もしくは凌ぐくらいの知的ヘゲモニーを地方がもてるかどうか、分権改革を実体化できるかどうかの大きな試金石の一つになると思います。