

# 都市シンクタンクの役割とあり方

上越市創造行政研究所所長（高崎経済大学名誉教授） 戸所 隆

自治体の設置する都市シンクタンクは、分権化に対応した政策力向上をめざした組織である。その業務は中長期や総合的・広域的な視点から地域のガバナンス転換に役立つ研究・情報発信と地域の問題発見・問題解決能力をもつ人材養成である。また、都市シンクタンクの設置は首長の意向によることが多い、首長ブレーンとしての役割が大きい。さらに、自治体の戦略的思考・政策形成力を高め、自治体の地域政策を中央集権型から地方分権型に転換し、新しい国のかたちつくりに貢献する組織といえる。

全国に現在少なくとも 50 ほどの都市シンクタンクがあり、多くの成果を出している。また、都市シンクタンクの交流を図る「自治体シンクタンク研究交流会議」が 2013 年に組織化され、全国会議も毎年開催される。しかし、成果を出しつつも都市シンクタンクの設置期間は必ずしも長くない。この都市シンクタンクの課題は大きく 3 つある。第 1 は職員（研究員）のモチベーションの維持である。第 2 は都市シンクタンクに対する職員意識変革の必要性である。第 3 は都市シンクタンクの存在価値を見える化することである。

## はじめに

今日見る地方分権化の動きは、工業化社会から知識情報化社会の転換期である 1990 年前後から始まった。そして 2000 年には明治以来築いてきた中央集権型地方統治システムを地方分権型に転換する地方分権一括法が施行されている。この法律は、外交・防衛・金融・社会保障など国のかたちづくりに不可欠な事項を除いた内政事務を、地方の権限と責任で行うことを基本原則する。そのためこの法律の実質化には自治体の政策形成能力向上と財源確保を図り、地方政府化することが必要となる。

こうした自治を取り巻く環境変化を背景に、自治体内部にシンクタンクが 2000 年以降に相次いで誕生してきた。その後の多様化・複雑化する自治体行政課題解決に寄与した都市シンクタンクの政策形成支援には大きなものがある。その先駆的存在といえる上越市創造行政研究所は、合併前上越市の組織内シンクタンクとして 2000 年に設置された。この研究所の調査研究成果『市町村合併に関する研究報告書—上越地域の現状と合併後の姿の推計—』（2001 年）や『コミュニティ行政に関する調査研究報告書』（2004 年）などは、2005 年の 14 市町村合併を理論面から支えている。

例えば、高田や直江津などの中心市街地を持つ合併前上越市と周辺13町村との合併後の関係は、報告書提案の都市内分権システムが採用された。

筆者は2004年から上越市創造行政研究所の研究アドバイザー・研究顧問を経て、現在まで12年間所長を務めた。また、2010年には滋賀県草津市の草津未来研究所の設立に関わり、それ以来顧問・相談役を務めている。さらに、各都市シンクタンク関係者が日々の業務を通じて得られた知見を共有し、課題克服力を向上させるために、「自治体シンクタンク研究交流会議」を2013年に上越市で開催した。この会議はその後草津市、戸田市、佐世保市、春日部市と各都市シンクタンク持ち回りで年1回開催しており、2018年の第6回はうつのみや市政研究センターで開催予定である。筆者はこの交流会議を運営するアドバイザリーボードの代表も務める。本稿はこうした経験を踏まえ、まちづくりの視点から、都市シンクタンクの担う役割や今後の課題について述べてみたい。

なお、この種のシンクタンクは「自治体シンクタンク」「組織内シンクタンク」と呼ばれることも多いが、本稿では都市自治体での設置を念頭に「都市シンクタンク」を使う。

## 1 分権社会に必要な人間力・政策形成力

### (1) 進まない分権型地域づくり

第二次世界大戦後の日本は焦土と化した貧しさから脱却し、新しい理念で日本を、地域社会を再構築しようと強い意志をもつ地方行政パワーが全国各地に存在していたよう思う。当時の日本社会・地域には物資不足を代替品の創造で切り抜ける人間力・地域力・革新力・発展力・創造力が溢れていた。自治体職員に大学卒業者など高学歴者は少なかったが、地域教育力を高め、新しい職場を創り、

治安を安定させ、相互扶助・自助努力で地域問題の解決を図る姿があった。後に日本は画一的な中央集権型地域政策で高度経済成長によって豊かな社会を構築できたが、地方の現場力・地域力なくしては不可能であった。

現在は工業化社会から知識情報化社会に移行し、高度経済成長期とは異なる安定成長・低経済成長に対応した行財政運営・政策形成への転換が必要である。また、中央政府の地方牽引力は低下し、それぞれの地域の力で個性豊かな分権型地域づくりが求められている。これを支える自治体職員も高学歴化し、中央政府に劣らない人的構成になった。しかし、現実の自治体現場では、目先の行政需要対応に終始し、能力を十分に発揮していない職員が多い。また、分権化社会といわれながら、例えば中央政府の地方創生政策やその補助金に依存するなど中央政府依存型自治体運営が続いている。その結果、将来を見据えた骨太の地域独自政策に基づく地域づくりを実現する自治体は少なく、中央依存体質を強め、眞の分権型地域づくりは思うように進んでいない。

### (2) 必要な戦略的思考による政策形成力

第二次大戦後しばらくの間は、交通・建物・ライフライン等の社会基盤が全国どの地域においても圧倒的に不備な時代であり、ハード中心・技術中心の都市開発・地域づくりが要請された。こうした時代では将来を見据えた専門的知識と巨額の財源を必要とする社会基盤整備には、各自治体がバラバラに実施するより国による画一的整備が効率的であった。しかし、基盤整備が整い豊かさを増すにつれ、中央集権型地域政策ではそれぞれの地域に適した市民満足度の高い整備ができなくなり、無駄な開発を防ぐ上からも地域の論理・弱者の論理に基づく地方分権型地域政策が不可欠

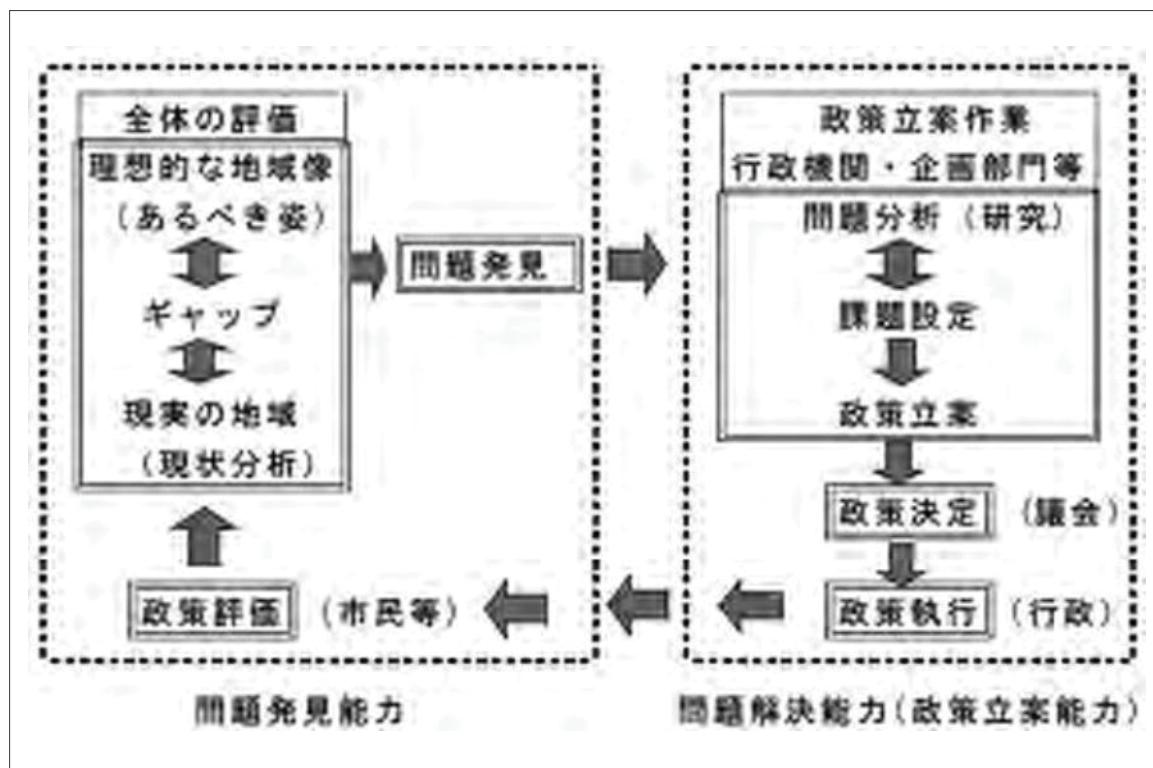


図1 地域政策策定の基本的なパターン

出典：筆者作成

になっている。他方で、社会経済における国際化・ボーダレス化の中で自国第一主義強化の進む国際政治環境では、国は国際競争を生き抜くために資本の論理・強者の論理で政策遂行をせざるを得なく、国と地方の役割分担が重要になってきた。こうした政治経済行政環境、モデルのない先行き不透明な社会・時代を切り開くためには戦術的思考から戦略的思考に転換した政策形成が必要となる。

高度経済成長期には社会全体のめざす方向が一致していたため、諸問題に対して従前の成功事例に基づく対策で成果が得られた。しかし、先行き不透明な今日の多様化した地域づくりにあっては、他地域における成功体験の応用など戦術論的地域政策では役に立たない。この場合、地域独自の将来像・あるべき

姿を仮説として明示し、将来像実現の阻害要因を見出し、それを解決しつつ将来像実現を図る必要がある。このように変革期には戦略的シナリオに基づく分権型地域政策形成が重要となる<sup>1</sup>。

## 2 都市シンクタンクに求められる役割

### (1) 不可欠な問題発見能力・問題解決能力

従来の戦術的政策形成手法が通用しない変革期の分権型地域政策形成には、現実の地域を十分に調査・分析・認知して理想的な地域像を描き、地域の将来像・あるべき姿を仮説として提示し、それを実現する政策を戦略的に見出す必要がある。そのためには先ず、現実と理想とのギャップから地域の抱える問題点を発見・摘出しなければならない。その上

1 戸所隆『地域政策学入門』古今書院、2000年

で、理想的な将来像実現の阻害要因となる多くの問題を調査分析し、問題解決に波及効果の大きな阻害要因を除去する政策立案が求められる。こうして立案された政策の可否は議会などの意思決定機関で審議され、可決され予算が付けば執行となる。政策執行された結果や効果は新たな現実となり、市民をはじめ多くの人々に評価され、新たな地域問題発見へと繋がる。

以上のように地域政策の立案過程は、問題発見－問題分析－課題設定－政策立案－政策決定－政策執行－政策評価－問題発見という循環システムにある（図1）<sup>2</sup>。また政策立案を的確に行うには、地域の歴史を熟知し、様々な調査研究により現状把握を行い、そうした基礎調査を基盤に楽しみながら将来のあるべき姿を構想する人間力・革新力・発展力・創造力が必要となる。こうした人材養成は通常の市民対応定型自治体業務では難しいが、都市シンクタンク業務の定石を踏まえた遂行で得られる。

## （2）中長期・広域問題を中心に調査研究

地方自治体はこれまで多面的な業務に取り組んできたが、その多くは自市域における近未来の日常生活に関するものである。他方で中長期や広域的施策の多くは、中央政府立案政策の実行部隊的存在になっていた。そのため自治体職員の多くは、窓口業務や目先の問題解決に追われ、戦略的思考による政策形成に不得手である。また、近未来の問題解決や狭い地域における目先の対策的業務には慣れていても、中長期や総合的・広域的問題解決や将来都市像の創造やそれに基づく独自政策策定業務の経験が足りない。地方分権の実現には自治体職員のこうした状況を打破し、問

題発見・問題解決能力を身につけ、地方分権型地域政策に基づく都市経営を実現しなければならない。その第一歩として都市シンクタンクが設置されたといえよう。

上越市では前述のように2000年に都市シンクタンクを創設した。その主要業務は総合的（分野横断的）・中長期的・広域的な視点からの調査研究である。調査研究テーマは市政における重要課題の解決や将来像・理想像の構築、政策形成能力向上につながるものを選定してきた。また、調査研究成果を活用し、府内各課との連携を通じて実効性の高い政策提案や実施事業への支援をしている。さらに、市職員、市民、研究機関、有識者との共同研究や意見交換を通じて多様な研究ネットワーク構築を図る研究交流と調査研究報告書やニュースレター、ホームページ、セミナーなどによる情報発信が業務となる。

上越市のみならず、草津市その他多くの都市シンクタンクも都市問題を総合的・中長期的・広域的視点で政策形成を図る調査研究機能（シンクタンク機能）を中心に、関係課等への事業支援機能（コンサルタント機能）、研究交流機能、情報発信機能（データバンク機能）を設置目的とする。このように都市シンクタンクは地方分権型地域政策を行うためのパイロット的存在になっているといえよう。

## 3 都市シンクタンクの特異性・存在価値

### （1）業務の中心は非定型型

都市シンクタンクには独立法人と官庁組織の設置形態があり、官庁組織でも首長直轄、部・課相当などその位置づけは自治体によって様々である。しかし、いずれにせよ都市シンクタンク職員（研究員）の業務は、5～10年先を見通した中長期で行政域にとらわれない

2 戸所隆『地域主権への市町村合併』古今書院、2004年、90－93頁

広域の研究である。また、地方行政の職務の多くが明確な定型型業務であるのに対して、都市シンクタンク職員の業務は非定型型業務となる。また首長などの理事者を理論面・政策面から支える業務内容が多く、国でいえば内閣官房的位置づけになろう。

非定型型業務は必ずしも明確な形で仕事内容が示されない。市の発展や市民福祉に資するといった基本的な達成目標はあるが、具体的な研究テーマや研究方法などは示されず、自ら考えて行動しなければならないことが多い。研究テーマを設定するにしても少人数の都市シンクタンクでいくつものテーマを研究できない。一人あたり1~2テーマ担当となる。そのため、テーマ設定には概ね2つの傾向がある。一つは当該都市における重要課題であるが、中長期の広域的・総合的視点から幅広く研究する必要があるため、既存の部課が敬遠するテーマである。他の一つは、当該都市の過去・現在・未来を俯瞰し、現状とあるべき姿を対比させつつ組織横断的な視点から当面はどこも関心を示さないが、将来的に問題となる課題を先取りしたテーマとなる。

以上の視点でテーマを選定し、広汎な研究をすることで、結果として首長など理事者の意思決定に役立つ研究ができる。また、何らかの形で、関係部課への知的貢献が可能となる<sup>3</sup>。

## (2) 重要な総合計画策定支援業務

都市自治体にとって総合計画の策定は、以上の2つのテーマ設定を満たす重要なテーマである。それだけに、都市シンクタンクにとって、総合計画策定は避けて通れない業務となる。しかし、多くの都市での総合計画策定は企画調整課など企画部門を主担当に、総力

を挙げて集中的に2~3年で作る。都市シンクタンクの総合計画への関わり方は企画部門への支援業務となる。

総合計画は形式的には当該都市が審議会を設置して策定することになっている。しかし、多くは大都市にある民間シンクタンクの支援を受けて短時間で策定し、策定後は次期策定時まで策定業務は停止することになる。そのため、金太郎飴的総合計画の策定や、時代の変化に対応できない状況が見られた。

しかし、都市シンクタンクでは中長期・総合的・広域的な幅広い視点からの長い検討時間を必要とする都市像や理想像に関する議論を日常研究で行っており、必要に応じてその結果をまとめて総合計画審議会へ資料提供できる。また、都市シンクタンクの様々な研究成果を次期総合計画の重要政策課題と連動させることもできる。そのため、都市シンクタンクと総合計画担当課が連携すれば、地域に生活する政策担当者が日常的に将来像や課題検討を幅広く行い、その蓄積してきた成果を総合計画に活用可能となる。また、現行総合計画を隨時検証しつつ次期総合計画への橋渡し的課題を常に検討しつつ、時間を掛けてより良い総合計画を策定することもできる。

こうした流れを作るには、都市シンクタンクだけの努力では無理であり、首長のリーダーシップと首長と都市シンクタンクとの日常的な意見交換が必要と考える。

## (3) 水平ネットワーク型議論・交流

都市シンクタンク職員（研究員）には中長期・総合的・広域的視点からの幅広い政策立案のアイディアや基礎資料の提供が求められる。これに応えるには日常的に幅広い読書や資料収集、学会活動や地域や施設・組織の視

3 戸所隆「自治体シンクタンクと『まちづくり人財』の養成」ガバナンス195号（2015年）27~29頁

察や調査も必要となる。また、多様な人々との交流で知的好奇心高揚を図る必要がある。

研究や政策立案など非定型型業務の遂行では、職位や立場の異なる人々との交流や議論において自由・平等の原理で意見交換し、是々非々で結論を得ることが重要である。例えば、研究の場合、組織運営と異なり、上位役職者の研究力や政策立案力が上位とは限らない。研究においては水平ネットワーク型交流・議論が不可欠である。上下関係なく自由に議論ができ、楽しく仲の良い職場づくりが研究成果にも現れる。

#### (4) 政策官庁転換に必要な都市シンクタンク

都市シンクタンクの特異性・存在価値は、中央集権型地域政策から脱却して地方分権一括法を具現化する先導的組織の性格といえる。国の中官庁（霞ヶ閣）は巨大なシンクタンクといわれるが、地方自治体も役所全体が国を頼らずに独自政策を策定・執行する政策官庁化すれば、都市シンクタンクは不要となる。したがって、既に分権化・政策官庁化を達成した自治体では都市シンクタンクは不要である。

ところで、税務・戸籍などの内務や教育など時代を問わず必要不可欠な部門と異なり、都市シンクタンクの法的設置義務はなく、首長の政策判断による。それだけに首長への対応不足や首長の意向に沿わない研究結果の増加、財政事情悪化などで、都市シンクタンクは行政改革対象になりやすい。

設置基準上は不安定な都市シンクタンクであるが、その存在意義や波及効果には大きなものがある。それだけに市民・理事者・職員に支持される成果を出し続け、地方自治体の政策官庁への転換に寄与できるか否かが問われている。

## 4 都市シンクタンク職員に求められる資質

### (1) 必要な基本的な知識と技法

都市シンクタンク職員に求められる基本的な知識は、①地域の概念と場所、空間、環境、景観等に関する原理、②地域の自然的特性・人文的特性に関する一般的知識、③日本をはじめ世界各地の地域特性に関する知識である。

また、必要な研究技法として、①フィールドワーク手法、②地域統計分析・統計処理に関する手法、③地図学や測量学、地理情報システム（GIS）等から得られる地図に関する手法の修得が求められる。

これらの知識と技法は政策官庁化する自治体職員全体に求められるものであるが、特に都市シンクタンク職員には必要である。人事考課の際、職員の学問的バックグラウンドや経歴、関係資格取得状況を参考にする必要性がこれまで以上に高くなっている。なお、公益社団法人日本地理学会の地域調査士認定など一定の要件の下で誰もが取得可能性のある資格制度が、学会・各種団体に整備されており、それらの活用は一つの方法であろう。

### (2) 必要な意識・経験とその活用・工夫

都市シンクタンク職員には第1に、多様な庁内業務全般の経験と地方自治の展望について考える意識と力量が求められる。行政経験のない新人職員では研究力があっても現場行政が理解できず、十分に能力を発揮できない。行政経験があれば、当該都市の将来像・自治のあり方を経験に基づく考察で問題発見でき、戦略的に問題解決に取り組める。

第2に、好奇心・研究心旺盛で現場主義で地域社会を俯瞰的に眺め、実態から物事の本質を見いだす力量が必要となる。シンクタンクの研究遂行には地域社会を俯瞰的に眺め、そこからテーマを見いだし、そのテーマを解決するための仮説を設定し、それに適した調

査研究手法を考え、現地調査・アンケート等の独自研究を実施、その結果をまとめ、結果を分析して結論を導き出す能力が必要となる。この能力は大学研究者には不可欠であるが、政策行政職員にも求められ、少なくともその努力ができる人でなければならない。

第3に、地方行政課題は地域問題であり、地域研究への取組みとそれへの関心の高まりが求められる。地域には自然現象と人文現象があり、それらが複雑に絡み合って様々な地域現象・地域問題を惹起している。例えば自然災害は断層なり軟弱地盤なり何らかの問題のある自然環境のところで人間活動を展開することで発生する。その現れ方は他の様々な自然・人文的要素が絡み合うため地域によって異なる。それを理解するには、地域特性を把握する能力と地形・気象・地質などの自然科学や歴史・社会・法律・人文地理などの人文科学を活用して、系統的に把握する能力が必要となる。2面性を持つ地域研究を2つの能力で理解・解明する資質が必要で、少なくともそれへの関心と努力が求められる。

第4に、新たな考え方や政策を生み出すために必要な資質として、水平思考と無から有を生み出す不断の努力が求められる。研究は上司が優れ、部下が劣るということはない。だから上司や部下とも自由に、平等の立場で意見交換・議論することで新しい考えを生み出すことが重要となる。また、正式会議のみならず、雑談の中に研究のヒントや真理はある。さらに、都市シンクタンク業務は研究によって内実化したものも「かたち」にしない限り自己満足に終わり、評価されない。議論の積み重ねを報告書にまとめ、研究会・シンポジウムの開催など政策立案過程を第三者に見える形にする必要がある。都市シンクタンク職員の働き方には裁量労働的側面がどうしても出るため、自律的行動に慣れ、研究その

ものを楽しめる人々が適しているといえよう。

## 5 都市シンクタンク発展への課題

私の経験からもたらされる都市シンクタンクの課題は、大きく3つになる。第1は職員(研究員)のモチベーションである。第2は都市シンクタンクに対する職員意識の変革の必要である。第3は都市シンクタンクの存在意義・効果をどう発揮するかである。

第1の職員(研究員)のモチベーションに関して、都市シンクタンク職員は誰でも良いとはならない。上意下達に慣れ、能動的行動のできない人は適さない。頭脳明晰・弁舌爽やかな職員でも、能動的に問題発見・問題解決にいそしみ、考察結果を文章化できない職員には都市シンクタンクへの異動は地獄と化す。現に多くの都市シンクタンクで心理面での職員問題が起こっている。他方で、「都市シンクタンク職員に求められる資質」を有し、自力更生型生き方を好む職員は、大きく成長できる職場となる。そうした視点で都市シンクタンク職員人事は行って欲しい。

分権型政策立案を行うには求められる資質で述べたように、地域のあるべき姿を創造する力と問題発見能力・政策立案能力などと共に、研究結果を文章化して第三者に伝えることが必須となる。起承転結からなる長文の調査・研究報告書の作成は、一定の訓練と経験が必要である。大学卒業者であっても長文の卒業論文作成経験を持たない職員にとって、現地調査結果を多数の図表や長文の報告書にまとめ、大勢の前で報告することはかなり困難のようである。しかし、こうした地道な調査研究から地域の核心的問題を見出し、その解決策を政策として文章化できる人材が少ないといため、地方分権化が進まないといえる。中央官庁の官僚組織は巨大なシンクタンクであり、その政策立案能力と財政力によって中央

集権体制を構築している。この視点で見た時、都市シンクタンクを人材養成の場として拡充することが課題となる。

第2の都市シンクタンクに対する職員意識の変革に関して次のことがある。都市シンクタンクの研究内容は大学や国の研究機関などで行う基礎研究とは異なり、応用研究・開発研究、とりわけ開発研究が中心となる。すなわち、研究の主体は、大学の研究に見られるいわゆる重箱の隅をつく研究ではない。基礎研究や応用研究で得られた結果を地域に適用する研究が中心であり、それを踏まえた関係機関との連携が課題となる。

また、中長期で行政域にとらわれない広域の研究・業務の遂行にしても、常に関係部局の現場行政との整合性が求められる。その際、自治体組織の一部である都市シンクタンクの研究成果は当該都市の公式見解と認識され、どこからも批判の出ない研究内容が多くの職員から求められる。都市シンクタンクの研究成果は自治体の公式見解ではなく、政策立案するための基礎資料であると職員・市民に浸透させない限り成果の公表が難しい。

さらに、都市シンクタンクは役所内の利便性の高い「よろず相談所」と認識されやすい。都市シンクタンクの性格からも人数的にも各部局のコンサルタントにはなれない。

第3の都市シンクタンクの存在効果の発揮方向であるが、行政組織における都市シンクタンクの位置づけが課題と考える。現状では都市シンクタンクの多くは、企画部門に所属する課的存在にある。私は個人的には市長直轄の独立組織で広い視野から市長の政策ブレーンとしての役割を強化する必要があると考える。それにより研究の途中であっても成果は

市長を通じて市政に活かせる。ただしこの場合、市長とは々非々での水平ネットワーク型議論を可能とすることが前提となる。

また、都市シンクタンクの長は、常勤・非常勤を問わず、副市長格にすべきと考える。大学は基本的に水平ネットワークの横型社会であるため、たとえ学生の発案であっても良き考えは受け入れる素地がある。しかし、縦型社会の行政機関は上位組織からの情報発信には耳を傾けやすく、都市シンクタンクの存在効果を發揮しやすく、研究成果を浸透できると考える。

## おわりに

現在、自治体に誕生しつつある都市シンクタンクは長い歴史を持つ大都市の旧来型シンクタンクとは異質な地方分権を推進する組織といえる。自都市の文化と価値を熟知し、他地域のそれを理解・比較し、異質性を尊重しつつ共生可能な環境構築に努めている。またそれを支える職員の資質を高め、人材養成面の効果をもたらしてきた。

各都市は新しい国のかたちを創るために、地域特性を活かし、自立経済圏の構築と観光まちづくり・多面的地域間交流を活発化させ、分権型国土構造創出の一翼を担う必要がある。都市シンクタンクはそのためのガバナンス転換に役立つ組織である。

年1回開催されている「自治体シンクタンク研究交流会議」は都市シンクタンク相互の連携を深め、時代の変化に対応した都市シンクタンクのあるべき姿を模索している。こうした交流がますます活発化し、都市シンクタンクが市民自治に優れた新しい日本のかたちづくりに貢献できることを期待している。