

都市自治体における調査研究を担う 人材育成・専門性の確保 第4回都市調査研究交流会

複雑かつ多様化する行政課題を解決するため、都市自治体職員の調査研究能力の向上や調査研究技法の蓄積が急務となっている。そこで当センターでは、調査研究技法に関する意見交換等の場として、都市自治体における調査研究に関わる職員を対象にした、都市調査研究交流会を開催している。

第4回目となる2017年度は、「都市自治体における調査研究を担う人材育成・専門性の確保」をテーマに掲げ、2018年2月9日に開催した。本稿は、当日の基調講演及びパネルディスカッションの概要を取りまとめたものである。

1 講演概要

「自治体職員が調査研究に携わる

きっかけづくりと支援」

関東学院大学副学長／法学部教授

出石 稔

報告者は、22年間、神奈川県横須賀市役所に勤めており、自治体職員の一人であった。その後、大学では、政策法務を研究テーマとしている。政策法務は、簡単に言うと、自治体の課題解決のための、条例制定や法執行の工夫について考えるものである。本日は、自治体職員としての経験や、政策法務の研究を通して私が考える、自治体職員による調査研究の意義や課題についてお話しする。

(1) 自治体の役割

調査研究との関係で、まず整理したいのは、自治体の役割とは何か、である。

憲法92条では、「地方自治の本旨」という言葉が出てくる。地方自治の本旨は、「団体自治」と「住民自治」の二大原則から成り立つと言われる。団体自治というのは、市という基礎自治体の立場からいうならば、広域自治体である都道府県や、あるいは国から、あしろうしろと命令されない、「自立」しているという意味である。一方、住民自治は、地域のことは住民で決めましょう、ということである。これは、同じ「ジリツ」でも「自律」と書くものである。

この二大原則で自治が担われるというのが、憲法で保障されている。これを受け、憲法94条では、「行政を執行する権能」と「条例を制定する権能」、すなわち行政権と立法権があるとされている。

この行政を執行する権能、行政権はよく勘違いされている。国から与えられた法律を執行すると思われる場合が多いが、そうで

はない。法律の有無にかかわらず、団体自治、住民自治の観点から、自治体が独立して、住民代表である市長の下で決める。そして、その政策を実行していくという意味である。

条例を制定する権能というのは、まさに、団体自治、住民自治の発露である。自ら独立した自治体として、多くは住民の代表である市長が提案し、それを住民代表機関である議会が議決してつくる立法である。さらに地方自治法1条の2で、自治体は「住民の福祉の増進を図ること」を基本にしており、地域における行政を「自主的かつ総合的に実施する」と規定されている。これも、地方自治の本旨を意味している。「自主的」というのは、まさに団体自治を指しており、国や都道府県の下ではない、という意味である。一方、「総合的に」というのは、住民自治を意味する。市長が代表者として様々なセクションを束ね、そこで総合的に、縦割りではない仕事をするという意味である。おそらくこの部分と研究は、大きな関わりがあるだろう。以上のような自治体の位置づけがある。

蛇足だが、地方自治法2条の11～14項についても触れたい。11～13項というのは、2000年の地方分権改革の際に追加された。法律は国が定めるが、その法律の解釈運用は自治体に任されており、それに基づいて仕事をする。そして、14項に規定する費用対効果、すなわち最小の経費で最大の効果を上げるのが、自治体の役割・使命である。したがって、2000年以降、自治体は、独立して地域の独自性を生かした政策をつくることのできるようになったということである。このことを確認しておきたい。

(2) 自治体職員の使命

一方、自治体職員はどうであろうか。職員の使命、役割となると、地方公務員法30条

には、職務の根本基準が定められ、ここでは「公共の利益のために勤務する」となっている。先ほど、自治体の使命として、「独自」という話をした。一方で、実務を司る職員は、公共の利益のために働く。それを担保するために、職員はサービスの宣誓をしているはずである。

少し調べてみると、ほとんどの自治体の条例に基づく宣誓書の文は同じである。その中で、横浜市は特徴的な書き方をしている。「私は、地方自治の本旨を横浜市において実現していくためには、公務を民主的且つ能率的に運営しなければならないという責務を深く自覚するとともに、国民全体の奉仕者であると同時に、とりわけ、横浜市民の奉仕者であることを認識し、法令、条例、規則及び規程を遵守し、誠実且つ公正に、良心に従って職務を執行することを固く誓います。」(下線は編集)とある。全体の奉仕者の意味は、特に自治体として、という意味であろう。それから、「法令」だけではなくて「条例、規則及び規程を遵守し、」となっている。ここまで書いているのは珍しい。

なぜ横浜市の例を挙げたかという、二面性があることを示すためである。公共のために、全体の奉仕者としての仕事をしつつ、かつ、横浜市という地域のために、地域独自に、という、両側面を自治体職員は担わなければ

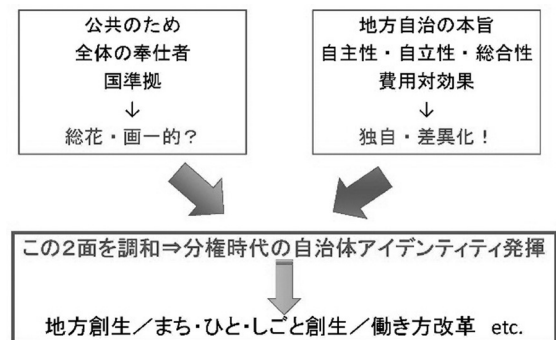


図1 自治体職員の使命の二面性

出典：報告者作成

いけない、と表されているように思える。このことを図式化したものが、図1である。

ひとつは、地方公務員法の「公共のため」「全体の奉仕者」となると、どこの自治体でも同じサービスを均一的に、画一的に、という国準拠、すなわち昔でいう通達、現在の通知や技術的助言などに従っていくとなる。すると、どうしても広く国民全体が対象となるので、総花的に、あるいは画一的になってしまう。これは、よくよく考えれば、分権以前の自治体の位置づけであるように思う。

一方、憲法及び地方自治法は、1947年5月3日施行から70年以上経過している。通底する地方自治の本旨とは、自主性・自立性・総合性、そして、少ない経費でいかにこれを満たそうかという費用対効果は、どちらも職員のあり方につながる。つまり、独自性や差異化、差別化が出てくる。

(3) 自治体職員が調査研究することの意義

この二面性を調和し、分権時代の自治体のアイデンティティを発揮していくために、地方分権と言われて久しい。現在使われる言葉は「地方創生」「まち・ひと・しごと創生」「女性の活躍」「働き方改革」と様々だが、これらは全部国が言っていることである。

少し話がそれるかもしれないが、こういったことがあるので、まち・ひと・しごと創生総合戦略や人口ビジョンなどを、私はやはり否定的に見ざるを得ないのである。2011年に、地方自治法が改正され、市町村の基本構想策定義務が廃止された。つくるもつくらないも自由、つくったって、議決しなくたっていいのである。神奈川県内の例で挙げるならば、藤沢市は総合計画策定をやめている。小田原市は策定しているが、基本構想自体を議会の議決から外している。そのような取り組みが進んでいった。その取り組み方への評価につ

いては置いておくとして、一方の、まち・ひと・しごと創生や人口ビジョンというのは、国からの強制である。もっとも、国は強制ではないと言うだろうが、やらなければ交付金をくれないのだから、事実上の強制であろう。

言いたいのは、結局、独自・差異化が大切だということである。これをやらなければ、日本は潰れてしまう。896の自治体が消滅するという話もあれば、人口が40年後には8,000万人を切り、100年後には4,000万人になるという話もある。だから、国の取組みは、是としていいと思う。しかし、これに自治体が実際に取り組むのは、国に言われているからだけではないはずであろう。自治体が、前述した、独自・差異化の部分として取り組んでいくことである。それがもともと憲法で認められていたのである。どのように自治体のアイデンティティを発揮していくかと考えるとき、従来でいう政策の検討や実践という以前に、研究というレベルが出てきてもいいのではないだろうか。

(4) 自治体職員の研究志向を摘む元凶

自治体シンクタンクの話をしきらせてもらう。研究所、自治体シンクタンクは、1990年代ぐらいからつくられ始める。社会に閉塞感が漂い始め、自治体も何とかしなければいけないという動きである。それから、おそらく、地方の時代などと言われたころから、福祉自治体と言われたり、高度経済成長期、1990年代を迎えるに当たって、自治体職員の自主研究という取組みがどんどん進んでいった。

私が気になっているのは、その自治体の自主研究が、徐々に衰退、頭打ちになってきている点である。研究所も自治体シンクタンクも、廃止されたり、活動をやめたりしているところが少なくない。なぜなのだろうか。私

が感覚的に感じた理由を挙げてみよう。感覚的だから批判的な意見があっても構わない。

自治体職員の研究志向を摘む元凶の一つは、研究する職員に対する周りのイメージである。「仕事をしないで研究ばかりしている。研究をやっている、仕事をやっていないではないか。研究と実務は違う。」といった考え方である。また、分権前かもしれないが、「前例やマニュアルに沿って仕事をしていて何が悪いのだ。研究というあら探しをされて迷惑だ。さらには、単に研究している人のことが疎ましい、面倒くさいな。」という感覚があるのではないだろうか。

あるいは、組織・人事上の扱いである。出る杭は打たれるという悪いイメージで人事当局に目をつけられ、出世ができない。結果的にそうなるので、研究は実践につながらない。研究のための研究に、職員自身がなっていく。このような感じがある。

私が横須賀市にいたとき、研究でたまたま大学の先生などとお付き合いすることが出てきたら、このようなレッテルを貼られないように気を付けた。自分が出したテーマは、必ず上司に報告し、組織として上げていく、ということを心がけていた。いかに職員が研究していることを成果につなげて、それが本人のプラスになるか、ということだと思う。

職員にも課題があるのだが、まずこうした風土をなくさない限り、研究する職員は育たないし、研究所や自治体シンクタンクが潰れていったりするのではないのだろうか、と思わざるを得ないところがある。

これを、ただ否定的に捉えるのではなくて、何とかしていかなければいけない。その一つはやはり、自治体シンクタンクや研究所だと思う。私が職員だった当時、例えば自主研究を推奨するのは人事課、あるいは当時の職員厚生課だった。かたや違う風土がある。それ

はなぜなのだろうかというところが問題なのかなという気がしている。

(5) きっかけづくりと支援

では、どうしたら職員が研究するきっかけができるか。そして、そのきっかけができたとして、それに対してどのように支援できるのか、考えてみたい。

以下では、いくつか例を挙げよう。当たり前のことかもしれないが、なかなか現実できていない部分があると思う。

まず、自主研究グループの活性化である。いろいろな自治体で自主研究グループが形成されている。オフィシャルに認知されるような場合もあれば、全くそうではないものもあるが、これが正しく認知され、役所において自主研究をする人に対するイメージが変わる、あるいは、そういう人たちがグループ化して、一緒になって研究をしていけるように位置づけられないだろうか。個々に研究をしている、一人だけで頑張るのではなくて、同士を集めて進めていけば、組織の風土を更に変えられるかもしれない。まず活性化していくことである。

それが一歩進むと、他流試合になる。例を挙げると、私自身は現職のときから、かながわ政策法務研究会という研究会に入っている。これは、神奈川県内のいくつかの個々の自治体の自主研究グループが合流して一緒に研究するものである。こういうものがどんどん紹介されていけば、自主研究がまた成果を出せたり、いろいろな人から刺激をもらえたりするのではないか。

ちなみに、かながわ政策法務研究会は、さらに年1回、全国単位で開かれる自治体法務合同研究会に参加している。そこで全国から集った人たちと交流して発表し、また意識が高まっていくのだと思う。この研究会に行く

と、私のように自治体職員から大学に移った人もいれば、議員になった人、部長や局長になっている人もいます。しっかりと出世街道を歩んでいる人もいます。そういう人たちや、自治体の長も一緒に交流することによって、意識も前向きに変わっていくのではないかと。

そして、他流試合の更に外延部分、すなわち職員以外の大学・研究者、あるいは異業種で活躍する人たちなどとの触れ合いを広げていく。そうすると、また違う視野に立つので、視点が変わる。ここまでくると、いかに役所がバランスをとるかが問題になる。私が所属する関東学院大学で取り組まれているように、大学が設置する研究所に、自治体職員と一緒に入って、研究するという方法もある。また、地元の商工会議所などでよくある異業種サミットみたいなものに参加していく方法もあるだろう。

それから、条例をつくらなければならないが、地方公務員法の修学部分休業あるいは自己啓発等休業といった制度を使ったり、地元に大学院などがあれば、夜間でも行けるところもあるので、更に学びを深めていく。学んで研究していくというのは、確かに研究であるが、生涯学習、働き方改革、あるいは学び直しとつながり、新しい生活のスタイルにもなっていく。これからどんどん広がっていく分野だと、私は思っている。

市役所の派遣制度を使っても使わなくても、大学院に行くと、役所をやめて、研究者になるという人も少なからずいる。役所にとっては、例えば公費で大学院派遣というのがあるが、それで役所をやめてしまったら、元も子もない。だから、このような制度をやめようという、本末転倒の流れもある。

いずれにしても、こうしたきっかけの支援策が、やはり必要なのである。一番昔から使われているのは、そういった自主研究に対す

るお金による支援、あるいは職務専念義務の免除などによる時間的な支援である。そして、研究をして、成果を上げていった職員を評価するという処遇的な支援。それから、人的交流機会を増やすという点が挙げられる。自治体がシンクタンクをつくっているところは、シンクタンク同士の連携もあるだろう。様々なかたちの支援があると思う。日本都市センターが主催している CR-1 グランプリも、支援の一環であろう。

もう一つ、とても大切なのは、研究、自主研究などで出てきた成果は、研究で終わってはいけないという議論である。それが成果として結びつくための一つの方法は、自治体によっては政策提案制度や自主研究成果の表彰みたいなものがあるが、そこで認められた政策提案、政策研究について実践する、実現を担保するという支援である。それが、現実にとするとすれば、組織、風土を変えていくことになるだろう。

ただ、これはこれで裏腹のところがある。提案や提言が、上司に潰される。一方で、上司を飛び越して、政策提案を市長から認められ、採用されるケースが実際にある。これをどう考えるか。組織のヒエラルキーを崩してしまうのではないかという論もありうる。

しかし、そういった仕組みを構築し、政策研究が認められる組織になれば、自治体職員の皆さんは頑張るだろう。両面があり、ここでは結論が出せない問題である。

総務部局的に言うと、それはできないよ、という考え方になるのかもしれない。私も、昔は行政管理課という総務部局のセクションにいたので、そちらの考えもわかる。いずれにしても、先ほど言った成果が認められる、実践されるというような支援をすることである。提案したことが実現する。実現できる政策があれば提案した側に対しては、それが顕

在化する、認知されるという、名誉という大変だが、やりがいになるのではないか。

(6) 自治体シンクタンクのススメ

時間的に踏み込んでお話をできないところがあるが、私が申し上げているのは、杞憂なのかもしれない。しかし、分権時代、あるいは地方創生時代、人口減少時代に、自治体発で、様々なアイデンティティを生かした政策づくりが進められていくためには、職員のそういう研究の土壌をしっかりと確保していくとともに、その前提となるのが、自治体シンクタンクのススメということで、最後の話に移りたい。

自治体シンクタンクとは、「一つの自治体と密接に関係を持つ政策研究機関（シンクタンク）」である。牧瀬稔先生は、『政策形成の戦略と展開』において、「地方自治体の政策創出において徹底的な調査・研究を行い、当該問題を解決するために組織された機関（団体）」と定義する。この牧瀬先生は、もともと横須賀市の都市政策研究所でシティプロモーションの研究员となり、その後いろいろな研究所を経た上で、去年の4月から私どもの関東学院大学の教員になった方である。こういう成長もあるのだと思うが、何にしても、この方は今、全国各地の自治体シンクタンクを支援している。

自治体シンクタンクというのは、いろいろな形態がある。「自治体の政策創出において徹底的な調査・研究を行い、当該問題を解決するために組織された機関」が、目的どおりの確に機能すれば、この効果は間違いなく高い。しかし、冒頭の「自治体職員の研究の研究志向を摘む元凶」として指摘したマイナスイメージと同様のイメージが、なきにしもあらずなのかな、というところがある。

自治体シンクタンクがつくられた経緯の多

くは、企画調整部門、企画部門である。鎌倉市のように課として置かれるケースもある。機関でなくて、事実上は課や組織である。そこに、「研究所」という名前を付けたり、課長が「所長」であったり、形は研究所に見えるのだけれども、実際には企画部門の組織であるという認識である。この認識は仕方がないが、これが植えつけられると、原課との対立になる。

総合計画の策定などを、もしこのシンクタンクでやるとすれば、それは結局、企画調整部門だろう。それが、名前だけ格好いいところが担っていて、原課との関係が対立構造になる。そういうところもなきにしもあらずで、活動が休止されてしまったり、元のセクションに戻ってみたりとか、企画調整課になってみたりというところがある気がする。

ある首長が、「手段を選ばず、政策実現を目指す」と言っている。こういう時代、とにかく手段を選ばず、政策実現を目指す。これは、為政者としてすばらしい言葉だと思う。でも、手段を選ばないでやっていいのだろうか。

とにかく言いたいのは、政策を実現することだろう。そのためには、どんな方法を使ってもやるのだという強い意志である。政治家はそれでいい。でも自治体シンクタンクは、政策を実現させるためだけにあるのではなく、手段を選ぶ、あるいは手段を「創る」のではないか。そして、これで政策実現を進めるための原動力となるのが、自治体シンクタンクの位置づけだと、私は思っている。自治体シンクタンクは、これまでいろいろな形でつくられてきた。しかし、ここに立ち返らないと、普通のセクションの一つにしか届かなくなってしまう。だからこそ、この点をすごく重要視する。これは最後に申し上げておきたい。

かなり乱暴な言い方もいくつかあったの

で、ちょっとどうかな、と思う方もいらっしゃるかもしれないが、自治体シンクタンクがうまく成長、推進しているところと、逆のところ、2つに分かれているような気がする。本日会場にいらっしゃるみなさんは成功事例であり、成功をどんどん、自治体の中で進めてもらう。それを更に伝播してもらい、これが憲法や地方自治法にも保障されている地方自治の本旨、地方自治を進めていくための中心となってもらいたい、このように思うところである。

(7) 質疑応答

質問者 研究志向を掲む元凶ということで、いろいろなイメージを挙げていただいたが、逆に、研究に対して前向きな風土づくりというのは、職員からの発信によって変えられるところが大きいのか。それとも、例えば市長の理解というものが大きかったりするのか。あるいは、このような研修の場で、他の自治体から与えられる影響が大きいのか。

出石教授 大変難しい質問で、それぞれの環境による。ただ、市長の方針はすごく大きいと思う。市長の理解があれば、研究する職員は安心して取り組める。総務部局や部長は、市長がそういう考え方なのだから、という立場に立つので、首長やナンバー2も大事なのだと思う。牧瀬先生がどこかで書いていたが、地方自治法が過去に改正されて、副知事、副市町村長の役割に、企画及び政策をつかさどるという言葉が入った。まさにここであり、副市長がそういう意識を持っているのが重要なのである。

流山市は、市長が代わっているのだが、副市長が2代の市長の下に仕えている。非常にすばらしい方で、この人の発意によって、いろいろな研究も含めて進んでいる。首長、あるいは副市長や部長たちが力強く発信をすれ

ば、状況は変わっていくのではないかなと思う。ただ、それだけではないとも思っている。

2 パネルディスカッション

【コーディネーター】

関東学院大学副学長／法学部教授

出石 稔

【パネリスト】

盛岡市まちづくり研究所所長

岩手県立大学総合政策学部教授

倉原 宗孝

鎌倉市経営企画部政策創造課

中山 秀樹

熊本市都市政策研究所副所長

植木 英貴

出石教授 ここからのパネルディスカッションでは、自治体シンクタンクでの取組み、その中でも職員の成長、スキルアップというところに着目したい。一方で、研究所に携わられている方はご承知と思うが、自治体シンクタンクには、市民が入っているケースもある。あるいは、盛岡市まちづくり研究所のような、大学附置の研究所に、自治体職員が入っているというケースもある。そこで、職員あるいは市民の視点も含めながら、自治体シンクタンクで政策を進めていくに当たって、研究員の成長に着目して議論をしてみたい。

○各コメンテーターの研究所について

倉原教授 出石先生の講演を聞いて、自分自身も、あるいは皆さんも感じているのではないかなと思うが、風土そのものを変えないと、その自治体だけではなくて日本全体がまずいというのは事実だと思う。トップや職員があと1年我慢すれば代わるので、そうすると雰囲気も変わるだろうからと、ある程度時間を待っていいような時代なのか。それとも、いずれ変わるからと待っているようではだめだ

という自覚を持つべきか。いろいろな若い人たちが成長してきている中で、どうだろうなとも思った。

私自身が思うのは、行政も、ある意味で失敗が許されるような、そういう関係構築が大事ではないか。このご時世、絶対失敗しない安全なことだけをやっていても、限界がある。もちろん、政策、施策で失敗は許されない。しかし、絶対失敗しないことばかりやっていても、前には進めない。時には失敗するかもしれないけれども、そのときに、ごめんなさいという関係が、大事ではないか。

私は、組織はカルマをつくる部分があると考えている。どうしても組織の中にいると、その組織の中に馴染まざるを得ないような、ある意味でカルマ的な部分があると思う。そうしたところから一歩離れ、何らかの刺激を受けたり、自分の冒険ができるような場としての研究もあるのではないだろうか。

私がいる岩手県立大学で、学内に盛岡市まちづくり研究所がある。設置されてから10年ほどになる。設立は、市長の公約によるものであった。当初から研究員が2人いて、1人の研究員が2年間かけて研究している。研究のテーマは、市からいくつか候補が出され、それを所長である私も一緒に検討し、決めている。

岩手県立大学というのは、どちらかというと郊外にあり、少し不便な立地であるが、非常に優秀な方に来ていただいている。自分自身も刺激になっている。

出石教授 この研究所の研究員を務める大学の教員は何人ぐらいいるのか。

倉原教授 今のところ、私1人である。

出石教授 例えば市から派遣された職員が、テーマを持って取り組んでいるときに、関係があれば、他の教員が関わる場合があるのか。

倉原教授 大学内の人材やテーマをうまく

コーディネートするのが所長ではないかと思う。私は、建築都市計画分野の出身で、広くまちづくりについて、実践と研究と同じようなスタンスでやっている。求められるテーマと近い部分があるので、アドバイスできるところは、アドバイスしている。一方で、全くこれはわからない、というような場合は、学内のいろいろな人たちを結び合わせている。

出石教授 関東学院大学も似たような制度がある。近年、大学内の研究所は増えてきており、その最先端を行かれたのが、盛岡市のまちづくり研究所ということであろう。

中山氏 私は今の政策創造課に配属されて、2年目であり、その前は子ども関係の部署にいた。人事異動で政策創造課への配属を知った時には、生まれて初めてひざから崩れ落ちるくらい驚いた。政策創造課が、庁内でなにをやっているのかがわからない課のナンバー1だったからである。イメージとしては、すごく難しいことをやっている課で、行ったら一番しんどいと思っていた。

この政策創造課は、市長が公約に掲げて、2011年にできた庁内のシンクタンクである。もともと庁内には研究機関のようなものではなく、企画系のセクションが行っている場合が多かった。しかし、企画系のセクションは、総合計画の作成や、様々な新しい業務に忙殺され、落ち着いて研究できないという課題があった。このような状況の自治体は多いのではないかと思う。そこで、企画系セクションから研究を切り出して特化するための特命担当ということで、市長の肝いりでできたのであった。

仕事の内容は、多種多様である。こんな新しいスキームはどうかと提案があったものについて、事例を調べたり、どのように実現するか考えたりしている。庁内での認知度も上がってきており、相談を受けることが多い。

最近は、研究機関というよりは、何でも屋かつ庁内コンサルをやるようなイメージである。

課内はフリーアドレスで、自由に座れるようになっていて、いろいろな課の人がふらっと来て座って、会話していったりする。副市長もよく訪ねてこられるが、そのときに言われるのが、「おまえらは、自由に遊べ」である。市役所の中で、唯一チャレンジできる場所だから、それで何か少しでも還元してくれればよい、という形では言われているので、トップ2人のバックアップは得られている。この点、少しやりやすいように感じている。

出石教授 政策創造課は、大学や市民等との外部的な関係はないのか。

中山氏 鎌倉市内には大きな総合大学がないので、大学との関係をどうつくっていいかという問題はあった。外部の有識者の先生を委員として招き、その方が所属している大学を通じて、ネットワークをつくり、共同研究のようなことをやっている。大学との関係は密である。

出石教授 私も委員を務めている。関東学院大学に設立する地域創生実践研究所に職員を派遣してもらえよう、鎌倉市に声もかけている。ところが、大学に派遣するとなると優秀な人材になってしまうため、職場にとっても重要であり、なかなか出してもらえないようである。

中山氏 今年9月に、関東学院大学と包括連携協定を締結し、お互いに人材交流をやっているという話があるが、具体的に動いているのはこれからだろう。

植木氏 まず熊本市の都市政策研究所の概要について、お話しする。熊本市は局制を使っているが、我々の研究所は、どこの局にも属さない。市長直属で、所長と我々がいる組織

である。このような研究所にしたのは、全庁横断的に多様な議論ができるようにするためであり、設置当初からの位置付けであった。

研究所の設置のきっかけとなったのは、2012年4月の政令指定都市への移行である。政令市になったからには、これまで以上に、自らの責任の中で行政サービスを行うため、中長期的なまちづくりに資する研究を行うとともに、職員の政策立案能力を高めるという目的で設立に至った。

東京農業大学名誉教授 蓑茂壽太郎先生を所長に招き、所長以下8名の職員という体制である。職員は、私のほかに3名の研究員と、博士号を持っている全国公募の任期付き研究員が3名いる。2012年10月に研究所を設立したので、設立からちょうど5年が過ぎたところである。

研究の取組みとしては、まず、スタート研究という位置づけを行った。本研究所のスタート研究は、熊本の将来を考えるため、まずは、熊本がどのような特色のある都市だったのか、どのような歴史を持っているのかという地域認識、歴史認識をはっきり捉えておこうということからはじめた。

熊本市は1889年に市制施行された。人口4万人の都市から始まり、当時軍都として発展し、同時に商業も発展していった歴史をたどりながら、熊本市という地域がどのように拡大していったかを調査した。

熊本地震については、実際に地震がくるまで、熊本にはもう地震はこないだろうという甘い認識があった。しかし、歴史を紐解くと、1889年の熊本市の市制が始まったときに、大地震があったことがわかった。新聞社の創始者、水島貫之が当時の記録『熊本明治震災日記』を残している。しかし、漢文調で、句読点もなく、現代人には読みにくいので、市民から忘れ去られていた記録だった。こう

いったものを掘り出し、現代語訳を行い、現代によみがえらせ、未来につなごうという研究もやっている。

研究分野としては、博士号をもつ研究員の専門性を生かし、当初から都市の本質、産業、生活という研究フレームをつくった。例えば、人口の問題やコミュニティの問題、交通の問題、都市経済、環境、文化行政などについて、個人研究という位置づけでやっている。そういった研究成果は現在論文として30本近くあるが、すべて『熊本都市政策』という冊子に収録しており、4号まで発行している。

人材育成という観点からは、様々な著名な方の講演会を、今までに21回開催しているが、職員のほか、市民の方、企業の方にも参加いただけるようにしている。特徴的な取り組みとして、この講演会をとにかく学び尽くすということを目的にして、講演会を軸に職員対象の事前研修会、事後研修会を行い、理解を深めるようにしている。

こうした活動の中で、先ほどの『熊本都市政策』や『IPRK』というニューズレターなど、様々な形で情報発信をしている。

出石教授 設立から5年で、講演会21回、年報とニューズレターというのは、大変なのではないか。実感としてすごく忙しいのでは。

植木氏 例えば先ほど紹介した『熊本明治震災日記』は、2016年4月に地震が起き、6月から取りかかって、その年の12月に完成させた。研究員総力を挙げて取り組んだものである。

講演については、講演録をすべて自前でテープ起こしし、『熊本都市政策』に掲載している。確かに作業は大変ではあるが、その大変さを乗り越えるところが、人材育成にもつながるのではないかと考えている。

出石教授 外部からの研究員は、任期が決まっているのか。

植木氏 制度上は熊本市の非常勤職員の制度と同じである。現在は4年間で、更新も可能である。

○研究員の採用について

出石教授 研究員の採用、あるいは研究所、課への職員の異動について伺いたい。

中山氏 本当に単純な人事異動で動くので、自分でもなぜ配属になったのかがわからない。過去7年間で、人の入れ替わりは激しいが、何か脈絡があって来ているような感じはない。ただ、出ていく段階では、研究した内容を動かしている課に異動する、要は実際に実装していきやすいような形の人の動きは、少し見られるようになっている。

自分が異動してきて感じたのは、私はプロパーの職員で現場を良く知っているので、庁内横断的な調整がしやすい点である。また、ここで学んだスキルを、原課で生かしやすい、組織に還元しやすいと思う。一方、統計や報告書執筆の訓練を全く受けていないので、研究員の質をどう担保するかは、難しいと感じる。

出石教授 今の話は、先ほどの“庁内コンサル”という言葉とぴったり合っていると感じた。頻繁に異動があると、腰を落ちつけて調査研究ができないのではないかという疑問があるが、その点はどうか。

中山氏 それはまさに課題である。2年ぐらいで異動してしまうので、長期的な研究は、難しい。どこかで引き継ぎはしていくが、研究のスタート時点から参加していないと、空気感やそのときの苦労という体験がない。地域に入っていくときも、信頼関係をつくることから始めなければならない。成果を出す上での障壁となる。

植木氏 研究員となる職員が、研究に関心やモチベーションを持っていないと難しい。そ

ここで、職員研究員は、通常の人事異動ではなく、庁内公募という形をとっている。職員の中から希望者を募って、動機や研究したい内容を書いてもらい、所長と私と人事課長が面接をする。そして配属職員を決めていくというスタイルをとっている。

通常の人事異動だと、研究に触れた経験のない職員が配属される可能性がある。能力はあっても論文を見たことがない、読んだこともないとか、なにをリサーチして、どうまとめていくかわからないといった場合がある。配属される職員には、そういったものがある程度最初からあって、なにを研究したいか定まっていないと進まない。あくまでも人事異動になるので、5年も10年もいることができるわけではなく、研究のために時間を有効に使うためにも、モチベーションを持った職員であることが必要と考えている。

出石教授 応募者は何人くらいいるのか。

植木氏 2013年4月1日から専任職員をおいたが、このときは2名を庁内公募で募集し、5名前後の応募があった。その後も、1～2名の枠に、4名前後の応募があるという状況である。

出石教授 講演の中でも言及したが、研究する職員が否定的にとられるケースもある。このような形で公募して、優秀な方をとるというのは、モチベーションになるし、いいステップアップだと思うが、一方で異動したいがため、今の部署にいたくないがために、これに手を上げるという可能性はないだろうか。

植木氏 そういう応募者もいるかもしれない。しかし、どのような研究をしたいのか、どの程度研究に関心を持っているのか、面接を行い、突き詰めていく。実際に面接に来る職員は、強く研究したいと考えているものが多い。

また、3人の職員研究員のほか、職員併任

研究員制度も設けている。これも応募制だが、専任ではなく、自分の職務に所属しながら、所属に関係する分野の課題を併任で研究するという制度を並行して行っている。併任研究員については、地震の復興事務の関係で、今年と去年は採用できなかったが、こういった制度を取り入れながら、職員の研究の芽を伸ばしているという状況である。

倉原教授 盛岡市からの職員の派遣は、主任から課長補佐級まで、30歳前後以上を対象とした公募制になっている。選定は、庁内で面接が行われる。ただ応募人数や面接の基準は、あやふやなところがあるようだ。実感としては、岩手県庁は、優秀な人は外に出せないというところがあるのかもしれない。一方、盛岡市の場合は逆に、優秀な人が選考されているように思う。要は、市としてより具体的なテーマに絞られて、それを実現するためにということで、研究所員が選ばれているのではないだろうか。

私はモチベーションのある方にはどの部署からも応募してほしい。しかし、おそらく行政は、具体的なテーマで、より優秀な人を出したいと考えている。すると、公募という枠組みの中ではどうしても分野上、外れてしまうところがあるのではないかと懸念している。

出石教授 手が挙がっても、その職場で離したくないと、「おまえ手を挙げるなよ」というケースがありそうだが、人気があるのか。

倉原教授 内部事情はわからないが、こんな難しいテーマで応募してくれる人が、一人でもいるのかな、と思うときもある。

○研究員の育成について

出石教授 それでは、単なる職員ではなくて、研究員として育成するにあたり、どのような取り組みをしているか、あるいは育成の課題な

どがあれば伺いたい。

倉原教授 私自身の経験では、職員の皆さんは優秀だと思う。とりわけ、情報収集能力、行動力、分析力が優れている。それゆえ、自分の分野ではありがたがられるが、それ以上に、他の分野との調整が必要だと感じる。研究所員が自由に振る舞えるような環境、状況をつくるのが大事ではないだろうか。

さらに言えば、研究というのは、2年間では無理である。本当の研究というのは、それを具現化するところが大事ではないかと思う。研究期間としては2年だけれども、研究のフィールドあるいは具現化の場として実務の場がうまく結びつくような、そんな形を仕組むべきではないか。

出石教授 研究活動に触発され、2年の派遣後に役所をやめて研究者になった職員や、役所に戻った後の成果が見えた事例などはあるか。

倉原教授 様々な方がいるようである。「いやあ、俺、こんなことをやっていると飛ばされちゃうよな」と言う人や、本当はこの道で行きたいのだということを聞いたりもするが、資料を見る限りでは、割とすんなりおさまっている、ちゃんと人事されていると改めて感じた。

出石教授 これは先生には聞きにくいですが、逆に、そういう自治体職員が研究員として来て、一緒に研究する中で触発されたとか、勉強させられた、といったところはあるか。

倉原教授 たくさんある。知識や技術の点で、「ためになるな」というのがある。例えばフィールドとしても、市内のことはいろいろご存じだし、行政内部で、部署間の調整もできる。研究対象あるいは研究分野として、照会などもスムーズにでき、個人としては非常にありがたい。

中山氏 まず、取組みとして実際やっている

のは、研修やセミナーなど、ひたすら外部に出て、とにかく学んでくる、ということである。担当課にいと、業務に忙殺されていて時間が取れないが、シンクタンクではその時間を確保できる。

2点目は、課単位の組織としてどのように育成していくかという話である。私たちは、とにかく課内のメンバーでひたすらディスカッションする時間が多い。何か課題があるたびにみんなで話すと、どんどんアイデアが高まり、結果として個人もスキルアップしていく。研究の質も上がる。

3点目は、先ほど庁内コンサルの話をしたが、私たちにも庁内の業務は把握できていない。その中で、相談が来てしまう。いろいろな課と一緒に仕事をする中で、総合力が何となく上がっていき、質が担保されているとか、育成されていると感じている。

出石教授 総合力がアップしていくということで、人事異動で原課に戻ってからは力が発揮できるのか。

中山氏 現実には、現場に戻ってがしがし進めようとしている職員がいるが、原課はケースとか知識量に大きな差があるので、スピード感が異なる。ただ、この点については、10年ぐらいのスパンで見て、そういう人間を将来増やしていくしかないのではないかと話している。

出石教授 それが市長の狙いなのかもしれない。短期間で職員を動かすことで、どんどんそういうスキルが少しずつ上がった人が増えていく。

植木氏 当初から、職員研究員が3名、任期付きの博士号を持った研究員が3名という形でやっていた。私たち行政職員は、経験豊富で、どこに課題があるか見つけ出す能力は非常に高い。しかし、どこが問題点でそれを掘り下げて、解決策をどう見つけるかとなると、

やはり体系的、学術的に勉強してきた博士研究員のほうが得意としている。別の強みを持つ職員、任期付きの博士研究員のいわゆるコラボを目指して、そういう配置を試みている。

こうした前提の中で、研究方法などについては、かなり博士研究員のお世話になっている。逆に、博士研究員も行政現場のことはわからなくて、現場の実情を知るなど、いろいろなことができる。

研究所では皆で相当議論しながら、それぞれの違う観点から意見を出し合い、業務をやっている。そうすることで、お互いに知らなかったことを、お互いの気づきの中で深めていけるのではないかと私は見ている。例えば研究の技術的なことは、博士研究員が詳しい。様々な分析方法も知っているし、アンケートの取り方、まとめ方、統計学的な処理の仕方に非常に詳しい。そういった部分を職員は学ばせてもらっている。逆に職員が詳しい部分もある。そういう中で研究の質をレベルアップさせていけるのではないかなと思う。

○研究所と市民の関わりについて

出石教授 自治体シンクタンクには、市民研究員が入っていたり、市民とのコラボするようなどころもあると聞いている。みなさんの研究所、課における市民との関わりや、市民との接触について伺いたい。

倉原教授 市大学との共同研究として、演習や実習を職員や研究員の方に自分の研究としてやっていただくと、非常に助かる部分がある。しかも、いい実習、授業になる。学生にとっても、見慣れた教員ばかりではなく、外部の方と接するのは、刺激になると感じている。研究員にとっても、若い人の声を聞きたいという場合、学生との接点が多々ある。また、一緒にフィールドに出て研究するので、物理的に市民との接点ができる。

さらに言えば、そうした研究機関や研究を通じて、市民との関係を形成していく、市民との関係を育てるきっかけに、有効ではないかなと思う。研究という具体のテーマはもちろんだが、機関や研究を通じて、多様な人たちと関わってきた。とりわけ市民との関わりというのは、研究を具体化する上で非常に有効なはずであり、そういう関係づくりの機関とすべきだなと思っている。

加えて、そういう関係が庁舎内部でうまくできればと思う。市民との関係よりも庁舎内部での縦割りの関係に、どうしても壁があるように思う。

出石教授 大学生がいるというのは大学のメリットなので、研究、研究所についても学生が関わるというのはすごく良いと思う。

中山氏 市民研究員制度という話があったが、当初は採用していた。3人委嘱したが、1年でやめてしまった。市民の方たちも、自分でやりたいテーマがあって研究するが、その結果をどう活かしていくかというのが難しい。

市民との関わりで言えば、鎌倉市は、行政職員だけではなく、市民が主体的になって自分たちのまちづくりをしていく、オープンガバナンスの考え方で、まちをつくっていかねばいけないと考えている。そんな中で市民の方々には、想いがあってもノウハウがない。地域で一緒に研究していく中で、こんな課題があるのだけれども、どうしたらいいかなという相談を受けたときに、こんな補助金があるよとか、こういう形でやればNPOをつくれるよ、と後方支援をするような関わり方で研究している。

植木氏 一つは、先ほど紹介した『熊本明治震災日記』である。これは研究所で総力を挙げて取り組んだが、熊本市民の方からも、古文や漢文の解釈についてアドバイスを受け

た。協力者として記載しているが、市民協働のような形をとったものである。

当研究所には、市民研究員のような制度はない。先ほど21回の講演会を開催したと話したが、これは職員だけではなく、事業所の方、市民の方等々にも、お声がけをしている。そこで、何十人という方々に来ていただいている。昨日も講演があったのだが、市の職員100人のほかに、市民や企業の方々100人程が参加されていた。

また、講演会の最後の部分に15分間だけ時間をいただいて、研究員の研究の中間報告もしている。さらに、講演会の後には必ず講演者を囲んだ意見交換会を行っている。この意見交換会の場で、今日の講演はこうだったとか、研究員による研究の中間報告はよかったとか、ここが物足りなかったとか、そういった意見をお聞きしている。また、この場を利用して様々なネットワークを築くこともできるため、研究所としては、ここが一番市民の方々との関わりが大きいと思う。

○意見交換

質問者 私の研究所では、人数がかなり少なく、研究員で実際に研究を行っているのは一人である。実際には、ほかの業務があり、研究をする時間がなかなか取れないというジレンマがある。

皆様の研究所でも、当然研究以外の業務があると思うが、どのように研究の時間をつくっているのか教えていただきたい。

植木氏 職員は、庶務的な業務もやらざるを得ず、やはり大変である。研究所は残業がないと思われがちだが、残業しながら、少しでも時間をせり出して、庶務的な業務もし、研究の時間も生み出しているのが現状である。特に現在は、熊本市は震災復興に重点的に職員を充てているので、非常に厳しい状況であ

る。

中山氏 私どもも同じ状況で、課内でどうしようかと話している。2つ考えていて、1つが、出社すると、どうしてもいろいろな仕事が増えてしまうので、交代制で、家で仕事ができないか、つまりテレワークを導入するという案である。

2つ目が現実的だと思うのだが、新しい仕事が入ってきたときに、上司に状況を説明し、既存の仕事か新しい仕事か、マンパワー的にどちらか一方しかできないのであれば、どちらかを選択していくしかない。

出石教授 2つ目の案は、一つ間違うと、研究所が潰れる可能性もあるから難しいところである。

植木氏 私たちのところでは、博士研究員もいるので、事務は職員が担当している。勤務時間も職員が長いので、お互い補いながら、個人研究もやれているという状況である。

倉原教授 どちらかという、庁舎から離れて自由にやっているような気がする。ただ、実際はいろいろあるのだらうなと思う。本来の庁舎の仕事を研究の中に、具体的に埋め込むように、という圧力とは言わないが、そのような葛藤が。真面目に受けとめる方は、研究そのものが仕事のまとめになって苦しんでいるかもしれない。

出石教授 大学も実は、事務はある。しかし、研究しかできない先生、学内の仕事をやらせたら、穴をあけるばかりでやらせられない先生もたくさんいる。両立できる先生が、やはりしっかりとした先生なのである。

自治体のシンクタンクで職員がその研究をする以上、研究だけに没頭するというのは許されないと私は思う。仮に大学に派遣されていたとしても、そこを両立できる人が、初めて研究をやっていると言えるのではないだろうか。

○まとめ

植木氏 人材育成という観点がテーマだったと思う。熊本市は職員公募で行うが、職員は3,4年ぐらいいは研究所にいるという気持ちでやらないと研究成果も上がってこないと思う。

ただ、せっかくここでキャリアを積んでも、その後に異動した先が研究テーマと関係ない部署に行く場合がある。そこの仕組みづくりをきちんとしないと、職員のモチベーションも上がらないのではないだろうか。

特に事務系職員の場合は、自分の関心のあるテーマで一生懸命研究したとしても、全然それと関連しない部署に異動したりするので、身に着けた知識等が全く使えなくなる。その点、技術系職員は、異動先も大体その専門に限定される。そのようなことを思うと、研究員の異動は、技術系職員のほうがいい場合もある。

やはり、人事異動に関する部分は、考えていく必要があると思っている。

中山氏 自治体シンクタンクの職員の専門性の話があった。私たちの課は事務分掌上、自分たちだけではなくて、全庁的な職員の政策形成能力を底上げしていく役割も求められている。結局、数名の職員のスキルが上がっていても、なかなか難しいところもあり、どのように取り組んでいくか試行錯誤している状況である。

ただ、自分たちが得たものをどのように組織に還元して、組織の中で蓄えていくかという視点は、引き続き考えていかなければいけないとも思う。このようにシンクタンクの皆さんが一堂に会する機会は限られているので、今後も情報交換や、事例の共有ができたらいいな、と個人的に感じている。

倉原教授 職員の方が、現場に戻りたがるという話があった。僕自身感じるのが、職員の

皆さんは最後に優秀な研究報告を作成する。これはもったいないと内部で話しており、例えば学位授与とか、職員のメリットもないとよくないと思う。ただ、私が接している人は、学位よりも、むしろ自分は職務を全うしたいのだという情熱が高い、志が高いなと感じる。逆に、情熱の高さを刺激されながらも、あまり無理がないように、あるいは時々遊んだほうがいいのではないかとと思うところである。

先ほど熊本市の成果物を見せていただいたが、私たちも研究成果として報告書を出している。しかし、おそらく市民の方々はあまり見ないような研究成果になっていると感じた。熊本市にご提示いただいた研究成果は、市民に本当にわかりやすい、開かれたものだった。研究成果は市民に開かれるべきだし、これが市民との関係づくりを育んでくれるのかなとも思った。

いろいろな分野、いろいろな地域で縁をつないでいくということは、知識も、自分の研究ややる気も触発してくれると思う。こういう場もそういう縁を育む仕組みの一つであろう。研究、あるいは研究所というところも、研究だけでなく、様々な縁を育むような場になることが大事ななのかもしれない。

出石教授 最後に私からも申し上げたい。自治体シンクタンクの位置づけ、意義をぜひ皆さんに発揮していただきたい。一つは、単なる企画調整部局ではなく、大学で行う研究ともまた違うということである。実践につながる研究を、行政の中から少しだけ独立した立場で取り組んでいく。それで成果を上げるというのが、自治体シンクタンクの使命ではないかと思う。その中ですばらしい成果をどんどんと各自治体シンクタンクが上げていくことで、更に認知されていくのではないだろうか。

それから、岩手県立大学の盛岡市まちづくり研究所や関東学院大学の地域創生実践研究所のようなところと連携するのもいいのではないだろうか。大学の知見を使うというのは、単に大学の研究所に派遣する、あるいは研究者が自治体シンクタンクに入るだけでなく、

コラボしていくということがあっていいのだと思う。それによってお互い切磋琢磨していくということがまたできるので、そんなことを考えてみてもいいのではないか。