

都市シンクタンク論序説 - 現状と課題 -

中西規之（研究員）

1. はじめに

都市における行政課題の多様化・複雑化、1990年代以降の一連の地方分権改革、市民参画の広がり等、都市自治体をめぐる状況は大きく変化している。このような潮流の中、都市自治体自らが都市政策に関する調査研究を行う組織・機関等（以下、「都市シンクタンク」）を設立する動きがみられる。このような動向を踏まえて、(財)日本都市センターでは、都市自治体・都市シンクタンクの共通する政策課題・都市シンクタンクの運営面での課題に関する情報交換、および都市シンクタンク相互の連携・交流・発展の「場」として、1998年より「都市シンクタンク等交流会議」を開催している¹。本稿では、2002年11月11日に行った第5回会議の資料として、当センターが都市シンクタンク28団体²に対して行ったアンケート調査および同会議での報告・意見交換から、都市シンクタンクの現状を分析するとともに、若干の考察を行うこととしたい。

2. 都市シンクタンク概念・意義

調査結果の分析の前に、都市シンクタンク概念および意義について、改めて整理を行

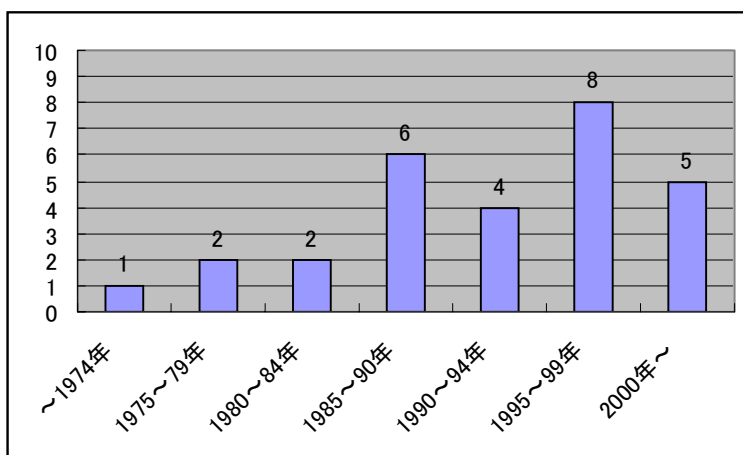
¹ 都市シンクタンク等交流会議の概要については、日本都市センター(2003)等を参照。

² アンケート調査にご協力いただいた団体：市立名寄短期大学道北地域研究所、青森市雪国学研究中心、青森公立大学地域研究センター、仙台都市総合研究機構、いわき未来づくりセンター、三鷹市まちづくり研究所、(財)東京市町村自治調査会、横須賀市都市政策研究所、小田原市政策総合研究所、上越市創造行政研究所、(財)名古屋都市センター、四日市大学地域政策研究所、(財)豊田都市交通研究所、(財)京都市景観・まちづくりセンター、(財)大阪市都市工学情報センター、大阪市政研究所、(財)堺都市政策研究所、きしわだ都市政策研究所、豊中市政研究所、東大阪市都市問題研究会、おおさか市町村職員研修研究センター、(財)神戸都市問題研究所、(財)あまがさき未来協会、宝塚まちづくり研究所、(財)下関21世紀協会、(財)北九州都市協会、(財)福岡都市科学研究所、(財)福岡県市町村研究所（28団体、名称等は2002年11月現在）。公務ご多忙の折、ご協力いただいた各団体には、記して感謝したい。

っておきたい³。都市シンクタンクは、前節の表現をそのまま用いて、「都市自治体自らが設立した都市政策に関する調査研究を行う組織・機関」と定義することができる。これは、佐々木(1996)が論じている「自治体シンクタンク」のうち、都市自治体が設立したものともいえる。

さて、この都市シンクタンクであるが、近年、新たに設立する自治体が増えており、2000年以降に創設された団体だけでも5団体あり、1995年以降に創設された団体を含めると、13団体が1995年以降に創設されたことになる⁴(図1)。また、地方自治関連の雑誌においても、自治体の政策研究に関する特集等がここ1年、散見されるようになっており、注目度の高さがうかがえる⁵。

図1 設立年別都市シンクタンクの団体数



こうした流れの背景には、1990年代以降の地方分権改革と、市民参画の高まりを指摘することができる。地方分権改革により、自治体の政策形成機能の重要性がこれまで以上に高まっていることは、多くの論者によって指摘されている。また、近年創設された都市シンクタンクの多くも、創設の理由として、「地方分権社会における政策立案機能の重要性」

³ 小林(2002)は、シンクタンクの定義を、広義には「政策に関する調査研究を行う団体」、狭義には「非営利の、民間の、独立した政策研究団体で、政策形成に影響力を持つもの」としている。本稿で「シンクタンク」という場合には、広義のシンクタンクを意味する。

⁴ なお、わが国において、最初に創設された都市シンクタンクは、1922年に、当時の東京市長である後藤新平によって、ニューヨーク市政調査会を範として創設された(財)東京市政調査会である。設立の経緯等については、東京市政調査会(2002)を参照。

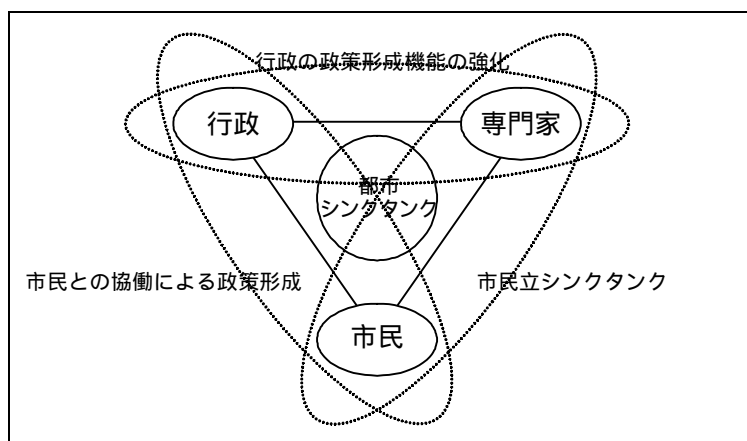
⁵ 『調査季報』151号「特集・自治体における政策研究」(2002年12月,横浜市企画局政策部調査課)、『地方自治職員研修』第35巻No.9「特集 自治体頭脳の可能性」(2002年9月,公職研)、『季刊TOMORROW』第16巻第2号「まちに『知』ははたらくか - 都市・自治シンクタンクを求めて - 」(2002年3月,あまがさき未来協会)など。

を挙げている⁶。その重要性は、今後ますます高まっていくものと考えられている。

また、多くの自治体において、総合計画や都市計画マスタープランを行政と市民との協働で策定したり、パブリック・コメントを実施するといった形で、政策立案過程における市民参画が進められている。多くの都市シンクタンクにおいても、「市民研究員制度⁷」等の取組みにより、調査研究における市民との協働が行われている。他方、近年では、コミュニティ・レベルにおいて行政に対して政策の代替案を提示することを目的とした、「市民立シンクタンク」を創設する動きもみられている⁸。

このような中、都市シンクタンクは、行政／専門家／市民の3者の中間に位置して、各セクターと協働して調査研究を行う位置づけにあると考えられる（図2）。しかし、その位置づけや、力点の置き所については、多様な形態が存在している。これについては、4において具体的な事例をもとに論ずることとしたい。

図2 都市シンクタンクの位置づけ



3. アンケート調査にみる都市シンクタンクの現状と課題

ここからは、都市シンクタンクの現状に関するアンケート調査から、都市シンクタンクの現状を明らかにする。調査の概要については、以下の通りである。なお、1999年にも、第2回都市シンクタンク交流会議の資料として、都市シンクタンクの活動状況に関するア

⁶ たとえば、竹内(2002)。

⁷ 公募市民を市民研究員として委嘱し、特定の調査研究プロジェクトについて協働して取り組む制度。2001年に当センターが行ったアンケート調査では、都市シンクタンク25団体中、7団体が実施、2団体が検討中（日本都市センター,2002）。仙台都市総合研究機構が1995年より行っているのが、先駆的な事例となっている。仙台都市総合研究機構の取組みについては、竹村(2001)を参照。

⁸ 1999年6月に特定非営利法人として設立されたNPOぐんまが、日本最初の市民立シンクタンクである。NPOぐんまの活動状況については、ホームページ（<http://www.npogunma.or.jp>）を参照。

ンケート調査(「都市シンクタンクの活動状況等に関するアンケート調査」)⁹を行っており、一部の設問については、経年比較を行っている。

調査名：「平成14年度都市シンクタンクの活動状況等に関するアンケート調査」

調査対象：都市シンクタンク28団体(注1参照)

調査期間：2002年9月2日～16日

調査方法：郵便発送、郵便回収

回収状況：回収数28団体、回収率100%

(1) 設置形態

まずは、都市シンクタンクの設置形態についてみてみよう(図3)。都市シンクタンクの設置形態については、行政組織内部に設置されているもの、独立した団体として位置付けられているもの、大学内に研究所として附置されているものなど、自治体の課題に応じて多様な形態が存在している¹⁰。本調査では、都市シンクタンクを、「自治体の内部組織」「自治体内に事務局をもつ任意団体」「自治体とは独立の任意団体」「公益法人(財団法人・社団法人)」「大学の附置機関」の5つに分類し¹¹、どれに該当するかを尋ねた。

最も多かったのは、「公益法人」で、13団体がこれに該当する。これらはすべて、財団法人であり、このうち3団体は、都道府県内市町村の共同団体的な性格のものである。また、都市工学、まちづくりといった、特定の行政分野に特化した団体が多くみられるのも、この類型の特徴である。

次いで多かったのが、「自治体の内部組織」で、6団体がこれに該当する。この類型の特徴として、近年新しく設置された団体が多いことがあげられる¹²。自治体の政策立案機能の強化という問題意識が強いことに加え、財政状況の影響もあるのではないが。

⁹ 調査結果については、日本都市センター(2000)を参照。

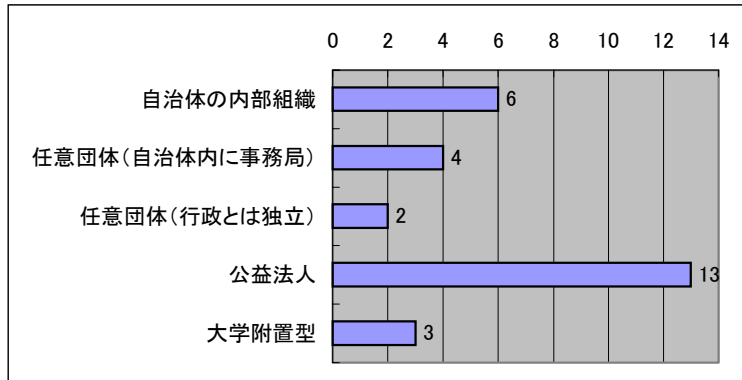
¹⁰ 「都市シンクタンク」という形式をとらず、職員と学識研究者等による研究会や、企画部局内の調査担当セクションによる調査研究体制をとっている自治体もある。後者については、特に政令指定都市で多く見られる体制である。政令指定都市の調査研究体制については、横浜市企画局政策部調査課(2002)を参照。

¹¹ 佐々木(1996)は、自治体シンクタンクを、財団型、企画部型、研修所型、フォーラム(任意団体)型、大学付置型の5つに分類している。都市シンクタンクにおいても、この分類は概ねあてはまるが、都市シンクタンクにおいては、都市自治体単独の研修所型の都市シンクタンクはなく、その代わりに、都道府県内市町村の共同団体内に設置されたものがある。また、フォーラム(任意団体)型については、行政の外部に常設の事務局をもつものから、研究会的なものを行政内部に事務局を設置して行うものまであり、その性格は多様であることから、本調査では事務局を自治体内部においているかどうかで、2つに分けた。

¹² 横須賀市都市政策研究所(2002年創設)、青森市雪国学術センター(2001年創設)、上越市創造行政研究所(2000年創設)、小田原市政策総合研究所(1999年創設)など。また、三鷹市まちづくり研究所は、2002年に外郭団体から、市の直接運営に体制を変更した。体制変更の経緯等については、大朝(2002)を参照。これらに加えて、2003年には相模原市が、庁内に「さがみはら都市みらい研究所」を設置した。

また、任意団体も 6 団体あり、そのうち、「自治体内に事務局をもつ任意団体」が 4 団体、「自治体とは独立の任意団体」が 2 団体であった。そして、「大学の附置機関」が 3 団体であった。

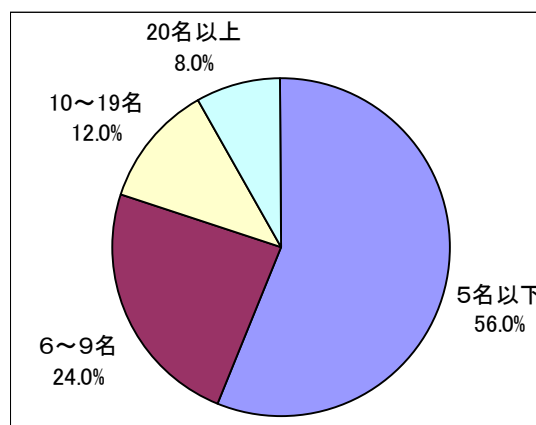
図 3 都市シンクタンクの設置形態



(2) 研究員の構成

次に、研究員の数とその構成についてみてみよう(図4)。研究員の人数は、5名以下が14団体(56.0%)、6~9名が6団体(24.0%)であり、大部分の団体が研究員10名未満の小規模な研究体制をとっているようである。なお、回答の中には、大学教員等を「研究委員」として委嘱しているものを含んだ回答もあり、研究員の人数の多い団体には、そうした性格のものも含まれていると考えられる。

図 4 研究員の人数



プロパー研究員(専任・直接雇用の研究員)については、いないところが18団体(72.0%)と大多数であり、プロパー研究員のいる団体でも、すべて5名以内となっている。また、

プロパー研究員以外の研究員の構成については、設置市からの派遣が 12 団体、大学教員等が 10 団体であり、この 2 つが中心となっているようである。都市シンクタンクでは、プロパー研究員ではなく設置市からの派遣職員と、大学教員等により研究スタッフが構成されているのが一般的な姿のようである。なお、自治体の内部組織において、研究所を担当の一つとしないで、研究所勤務という形でプロパー研究員として位置づけている形態が新しい動きとしてみられる¹³。

(3) 調査研究活動

2002 年度における都市シンクタンクの調査研究の本数は、1 団体平均 5.04 本(合計 141 本)であった。これを、調査研究の種類別に見ると、自主調査研究が 61.0%、受託調査研究が 24.1%、共同研究が 7.1%、各種イベントが 4.3%であった(図 5)。したがって、平均的な都市シンクタンクでは、1 年に調査研究を 5 本行い、うち 3 本が自主研究、1 本が受託研究、1 本が共同研究や各種イベント(シンポジウム等)といった、「交流」を重視した研究事業というイメージのようである。

調査研究テーマの分野をみると、最も多いのが「まちづくり」で 25.5%、次いで、「経済・地域振興」が 18.4%、「行政管理」が 13.5%であり(図 6)、この 3 分野が過半数を占めている。「まちづくり」に関する調査研究が最も多いのは、都市シンクタンクの中には、まちづくり分野に特化したものもあることを反映してのものである。また、「地域振興」分野が次いで多いのは、地域経済が厳しい状況にある中、都市シンクタンクに「産官学の連携」の機能も求められていることを、そして、それに次いで「行政管理」が多いのは、現在の厳しい財政状況における企画部門の問題関心を反映してのものである。

図 5 調査研究の内訳(種類)

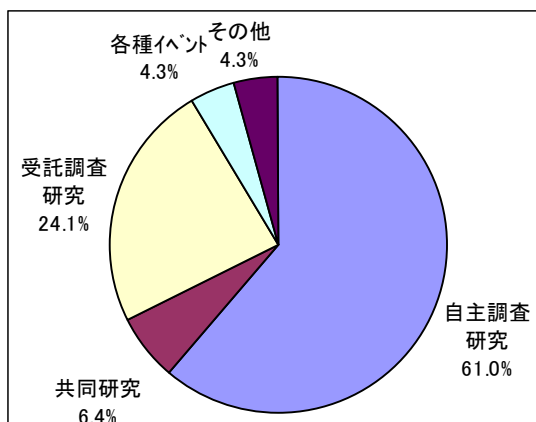
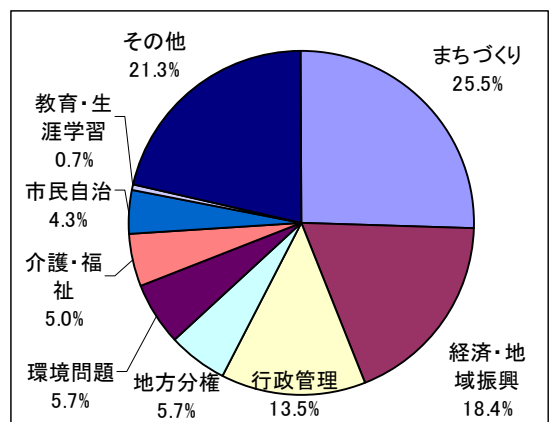


図 6 調査研究の内訳(テーマ)



¹³ 特に、上越市創造行政研究所では 2000 年の創設時に、公募による研究員の採用を行った。

調査研究の進め方については、最も多かったのが、「研究員のみで進める」と「研究員が中心となり、外部の学識経験者等の指導・助言を受けながら進める」の16団体(57.1%)で、次いで、「外部の学識経験者等からなる委員会を設置するなど、学識経験者と研究員が共同で進める」の10団体(35.7%)であった(表1)。1999年度の調査では、「学識経験者と研究員が共同で進める」が最も多かったのに対して、研究員中心の調査研究体制を採用する団体が増加しているのが、特徴的である。

表1 調査研究の進め方

	2002年調査		1999年調査
研究員のみで進める	28.6%	57.1%	28.6%
研究員が中心となり、外部の学識経験者等の指導・助言を受けながら進める	32.1%	57.1%	42.9%
外部の学識経験者等からなる委員会を設置するなど、学識経験者等と研究員が共同で進める	7.1%	35.7%	61.9%
外部の学識経験者等が中心となって進める	0.0%	3.6%	4.8%
その他	10.7%	21.4%	19.0%

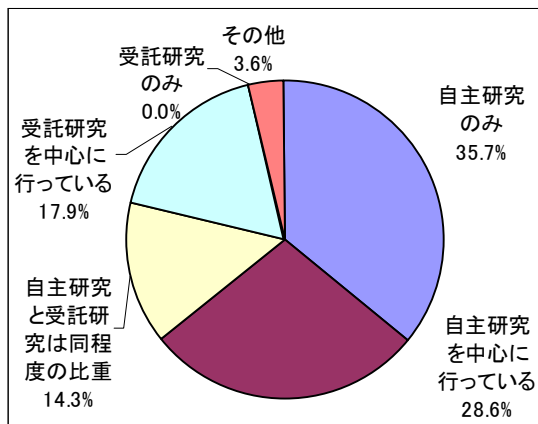
注：2002年調査では、あてはまるもの全てに を、そのうち最も主要なもの1つに を記入する形式をとっている。

(4) 自主調査研究のテーマ設定

自主調査研究のテーマをどのような視点で設定しているかについては、政策分野、課題の時間的目標(短期/中期/長期)、問題関心の主体(都市自治体(企画部門、事業部門)/市民/地元企業)等の要素が考えられる。そこで、自主調査研究のテーマ設定の方法と、テーマ設定の視点について尋ねた。

自主研究のテーマ設定の方法をみる前に、自主調査研究と受託調査研究の比率についてみておこう(図7)。最も多いのは、「自主調査研究のみを行っている」の10団体(35.7%)で、次いで多いのが、「自主調査研究を中心に行っている」の8団体(28.6%)であることから、都市シンクタンクは、基本的には自主研

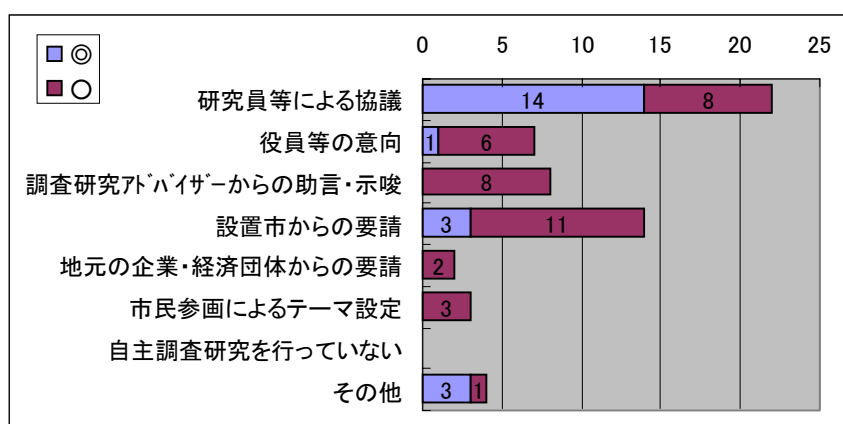
図7 自主調査研究と受託調査研究の比率



究を主要な活動としているようである。

さて、テーマ設定の方法については、「研究員による協議」とした団体が 22 団体(78.5%)であり、そのうち、14 団体(50.0%)は、最も主要な決定方法としている。また、テーマ設定の方法に、「設置市からの要請」を挙げた団体は 14 団体(50.0%)あり、そのうち 3 団体(10.7%)は、最も主要な決定方法としている(図 8)。具体的には、「庁内から公募した調査研究テーマ案について提言を受け、当団体で検討した上理事会にて決定」「市長、所長を含む運営会議で協議・決定」「市の関係部局と事前に情報交換する」といったように、設置市と連携しつつ決定しているようである。

図 8 自主研究テーマの決定方法



注： , については、表 1 に同じ。

また、テーマ設定の視点については、政策分野については、「まちづくり」(71.4%)および「地域振興」(57.1%)が、時間的目標については、「中期(3~10年)」(71.4%)が、視点としては、「企画部局の課題」(76.1%)が、それぞれ最も多かった。また、別の設問であるが、「担当課が取組みにくい分野横断的、かつ中期的な市政の重要な政策課題を踏まえて検討している」という具体的な回答もあった。

(5) 設置市・他団体との連携状況

設置市および他団体との連携状況について、共同研究の実施状況、学会や交流会等への参加状況等からみてみよう。

共同研究については、2002 年度には 4 団体で、9 本の調査研究が実施されている。その多くは設置市との共同研究であるが、中には、商工会議所、都道府県および隣接地域とのものもみられる。

協議会・学会等との研究交流については、「地方シンクタンク協議会」が 5 団体と最も

多く、他では、「日本計画行政学会」「日本都市計画学会」「自治体学会」「日本行政学会」「東北都市学会」「指定都市外郭団体連絡会議」が各2団体となっている。

(6) 課題

現在、都市シンクタンクが抱えている課題等について、自由回答形式で尋ねた。最も多くの団体からあがったのは、財政難であり、現在、最も深刻な問題となっていることがうかがえる。特に、財団法人の団体では、低金利による運用収入の減少、受託研究による収入の減少により、運営資金の確保が困難になっており、活動の見直しを迫られている団体もあるようである。また、「研究内容の市政への反映」についても、多くの団体からあがっている。

4. 設置形態ごとにみた課題と新しい取組み

都市シンクタンクの意義としては、自治体の政策策定機能(いわゆるシンクタンク機能)の向上、行政の外部から見た地域の方向性の提示、政策策定過程における市民との協働・市民の目からの政策立案、大学等の専門家が地域の政策策定に参画する等がある。前述したように、こうした意義は今後ますます大きくなることは間違いないが、これらの目標を達成するためには、行政、専門家、市民の3者の連携・協働が不可欠である。しかし、これらの中でどの機能を重視するかについては、地域によって異なっており、都市シンクタンクの形態そのものも、地域の実情を反映したものであるといえる。そこで、都市シンクタンクの設置形態を、「行政内部型」「外部団体型」「大学附置型」の3つに大別し¹⁴、それぞれの類型に関するメリットと課題を整理した上で、各類型の課題を克服する取組みをみることにしたい。なお、ここでは、行政内部型の事例として横須賀市都市政策研究所を、外部団体型の事例として豊中市政研究所を、大学附置型の事例として四日市大学地域政策研究所を取り上げる¹⁵。

(1) 行政内部型

「行政内部型」は、設置市との連携がとりやすいため、設置市の政策への反映もしやすいという点がメリットである。ただし、設置市の政策への反映については、行政内部型に

¹⁴ ここでは、「行政内部型」を、「自治体の内部組織」と「自治体内に事務局をもつ任意団体」のもの、「行政外部型」を、「自治体とは独立の任意団体」と「公益法人(財団法人・社団法人)」とする。

¹⁵ 取組み等の事例については、「都市シンクタンク等交流会議」(第4回、第5回)でのご報告および意見交換をもとにしている。ご報告いただいた各団体には、記して感謝したい。なお、同会議でのご報告および意見交換の内容については、竹内(2003)、太原(2002)、丸山(2003)を参照のこと。

おいても、アンケート調査で「研究内容が必ずしも市政に反映されておらず、今後については研究内容の市政への反映について検討していきたい」と回答するところもあり、行政の内部にあってもなお難しい部分もあるようである。横須賀市都市政策研究所¹⁶では、設置市との連携の取組みとして、特定の研究テーマについて、職員参画による「政策研究プロジェクトチーム」を設置するとともに、職員の論文公募や論文指導といった取組みを行っている。また、研究内容の市政への反映については、調査研究を担当した職員が、実際に事業を行う部局に自ら策定したプランを持って異動することで、実効性の担保を図っている。

一方、行政内部型では、「行政からの独立性」、すなわち、行政とは多少違った立場からの提言がどこまでできるかが課題となる。この点については、横須賀市都市政策研究所では、大学教授を所長として招聘し、週1回の勤務において研究所の統括を行っていただくとともに、研究所の設置規程にも、研究所の統括は所長が行うことを明記することで、独立性の担保を図っている。

(2) 外部団体型

「外部団体型」では、研究所の独立性が担保されるというメリットがある反面、設置市の政策への反映が難しいため、これが大きな課題となる。そこで、豊中市政研究所では、市の政策検討委員会（各部局の次長級で構成）にて研究成果を報告することで、研究成果を市政に反映させる仕組みをとっている。たとえば、1997～98年度に行われた「豊中市における地域コミュニティ組織に関する基礎調査」の場合には、1999年3月に報告書を発行し、2000年7月に政策検討委員会において報告を行った。そして、報告書で提案したもののうち、いくつかが実際に市の政策として反映されている。しかし、テーマ設定の際には、市と事前の調整等は特に行ってはいなかった。また、NPO支援については、市では政策課題として認識しておらず、その後、NPO法が施行された1999年になって、市の政策課題に上り、調査研究の成果が、市の政策に反映されるとともに、市政研究所の調査が、市で行った調査の基礎資料となった。都市シンクタンクが、将来の事業のシーズとなるようなテーマを的確に発見した事例といえよう。

(3) 大学附置型

「大学附置型」では、大学にシンクタンクを設置して、大学教員の専門性を活かすという点で大きなメリットがある一方、「教官にいかにして地域研究に入ってもらおうか」とい

¹⁶ 横須賀市都市政策研究所および横須賀市の取組みについては、金安岩男・横須賀市都市政策研究所(2003)についても、あわせて参照されたい。

うのが、難しい課題となるようである。四日市大学地域政策研究所では、四日市市の内部組織であった研究所を四日市大学に移管する際に、専任講師クラス3名を初めから研究所勤務として採用した。そして、研究員として採用した教官に公務員と同様の勤務形態で勤務していただくことで、自主研究や共同研究のみならず、数多くの受託研究や講演活動を行っている。また、研究所の研究員以外の学内の教官を特別研究員として位置づけ、プロジェクトによっては共同で調査研究を行っている。しかし、学内での協力や理解を得ることについては、まだ難しい部分もあるようである。

5. まとめ

これまで述べてきたように、都市シンクタンクは、小さい規模ながら、設置形態、取組み等、多様な形態を持っている。この多様性は、地域における現状や課題に応じたものであることから、都市シンクタンクのあり方についても、多様なあり方が考えられる。しかし、今後、地域の政策形成機能がこれまで以上に重要になっており、都市シンクタンクも、行政、専門家、市民の3者の連携のもと、調査研究の水準をよりいっそう高めることが必要であることは間違いない。そして、そのためには、地域間での連携に加えて、都市シンクタンク同士の連携・交流も必要になってくるのではないかと。そして、当センターで実施している「都市シンクタンク等交流会議」が、そうした連携・交流の「きっかけ」の一つになることを、切に願っている。

参考文献

- 大朝摂子「三鷹市が模索する「進化する」まちづくり研究所」『地方自治職員研修』第35巻 No.9, 公職研, pp.38-40, 2003年.
- 金安岩男・横須賀市都市政策研究所編『自治体の政策形成 横須賀市の挑戦』ぎょうせい, 2003年.
- 日本都市センター編『日本都市センター関係都市企画担当課長会議および都市シンクタンク等交流会議合同会議(平成14年度実施報告書)』日本都市センター, 2003年.
- 日本都市センター編『日本都市センター関係都市企画担当課長会議および都市シンクタンク等交流会議合同会議(平成13年度実施報告書)』日本都市センター, 2002年.
- 日本都市センター編『日本都市センター関係都市企画担当課長会議および都市シンクタンク等交流会議合同会議(平成11年度実施報告書)』日本都市センター, 2000年.
- 小林陽太郎「代替的政策形成機関としてのシンクタンクの役割」NIRA政策研究情報センター編『シンクタンク年報2003』総合研究開発機構, pp.7-12, 2002年.
- 佐々木信夫『自治体政策学入門』ぎょうせい, 1996年.
- 竹内英樹「新しい自治体シンクタンクの形成 横須賀市都市政策研究所の試み」『調査季報』151号, 横浜市企画局政策部調査課, pp.23-27, 2002年.
- 竹内英樹「横須賀市都市政策研究所設立の経緯と調査研究体制」日本都市センター編『日本都市セ

- ンター関係都市企画担当課長会議および都市シンクタンク等交流会議合同会議(平成14年度実施報告書)』日本都市センター,pp.96-106,2003年.
- 太原敏「豊中市政研究所におけるコミュニティ調査とその豊中市政への反映」日本都市センター編『日本都市センター関係都市企画担当課長会議および都市シンクタンク等交流会議合同会議(平成13年度実施報告書)』日本都市センター,pp.86-94,2002年.
- 竹村弘子「市民研究員制度について」『日本都市センター関係都市企画担当課長会議および都市シンクタンク等交流会議合同会議(平成12年度実施報告書)』日本都市センター,pp.85-91,2001年.
- 東京市政調査会編『財団法人東京市政調査会八十年史』東京市政調査会,2002年.
- 丸山康人「四日市大学地域政策研究所の調査研究体制とシンクタンク機能」日本都市センター編『日本都市センター関係都市企画担当課長会議および都市シンクタンク等交流会議合同会議(平成14年度実施報告書)』日本都市センター,pp.110-115,2003年.
- 横浜市企画局政策部調査課「政令指定都市における調査研究機能」『調査季報』第151号,横浜市企画局政策部調査課, pp.19-22,2002年.