

## 第1章

# 総合計画の策定に関わる 自治体による政策研究 ～うつのみや市政研究センターの 活動を通じて～

宇都宮市 総合政策部政策審議室 市政研究センター 副所長 田代 丞

## 1. うつのみや市政研究センターについて

### (1) 設置経緯

2004年（平成16年）4月、宇都宮市は、行政課題について調査研究し、新たな時代に対応した政策提言を行う自治体シンクタンクとして「うつのみや市政研究センター<sup>1</sup>（以下、「市政研究センター」）」を設置した。

市政研究センター設置の構想は意外と古く、1997年（平成9年）に策定された第4次総合計画に遡る。その前年に第1次指定として受けた中核市移行が強く意識されており、地方分権の進展による自治体としての自主性、自立性を高めるための政策形成機能の強化への対応策として計画に計上された。

計画に計上されて以降は、大学や民間シンクタンクとの意見交換などを行いながら、庁内での議論、検討を進めていたが、更なる地方分権の進展や国による市町村合併の促進など、自治体を取り巻く状況が変わろうとする動きが加速化し、自治体独自の政策の必要性や自立的な行財政運営への責任が強く求められるようになってきた。

また、市政運営上の問題点として、庁内各部署では目の前で発生している問題に着目し、日々の実務をその対応に追われてしまっており、数年後に顕在化することが予想される課題などに対する政策形成が不足しているという危機感を感じていた。

こうしたことから、将来を見据えた政策立案をする「先見性」の向上、困難な課題への対応能力を向上する「専門性」の確保、政策立案に必要な情報を収集分析し、トップの意向の政策化の「迅速性」の確保を図るため、政策研究機能を専門分化した組織として市政研究センターは誕生した。

<sup>1</sup> 正式な組織名称は「宇都宮市総合政策部政策審議室市政研究センター」。当センターでは通称として「うつのみや市政研究センター」を使用している。

## (2) 組織体制

市政研究センターは、行政内組織であり、企画部門である総合政策部政策審議室に属した係相当の組織である。

政策審議室は、政策を実現するために庁内各部局が実施する施策事業の調整や進行管理、また、庁内各部局と連携して差し迫った問題や課題に対する施策立案が役割であるのに対し、市政研究センターは、政策審議室に属していながらも、目線を少し先に置き、基礎的・専門的な調査研究を行い、数年後に顕在化することが予想される課題を解決するための対応策などを提言していくことを役割としている。

自治体によっては、自治体シンクタンクの名称を冠した組織を設置し、企画部門の職員がシンクタンクの職員を兼ね、庁内の政策調整などを行いながら調査研究を手掛ける体制をとっている場合もあるが、宇都宮市では正規職員3名を専任で配置するほか、博士号等を有する2名の専門研究嘱託員を採用し、非常勤の所長には地元大学の教授が就任している。

## (3) 市政研究センターの機能

市政研究センターは、「調査研究機能」「人材育成機能」「情報収集・発信機能」の3つの機能を担っている。【図 4-1-1】

### ① 調査研究機能

各職員が研究テーマを定めて、基礎的・専門的な調査研究を実施する。研究過程では統計調査やアンケートなどによるデータ収集、分析により、社会環境や市内の状況を把握し、今後取り組むべき政策の提言など、2018年度（平成30年度）までに72件の調査研究を行っている。【表 4-1-1】

② 人材育成機能

部局からの要請に基づく専門家（政策形成アドバイザー）の派遣や職員が政策論議に参加できる場（3229 勉強会）の提供により、庁内各部局・職員の政策形成能力の向上を支援する。

③ 情報収集・発信機能

市内大学との定期的な打ち合わせや学術団体等を通して情報を収集し、コラム（みや研通信）などで庁内に周知する。庁外向けには、市内大学において市政情報に関する講義を実施している。



図 4-1-1 うつのみや市政研究センターの機能

表 4-1-1 うつのみや市政研究センターの調査研究一覧 (1/3)

No.	年度	研究テーマ
1	2004 (H16)	高齢化時代における産業基盤の変化(製造業事業者ヒアリング調査)
2		宇都宮市における高齢者の就業・起業に関する意識・実態調査
3		子ども青少年の行政のあり方に関する調査研究
4	2005 (H17)	新しい宇都宮の都市構造に関する調査研究
5		宇都宮市の将来都市構造に関する研究
6		ニートの実態に関する研究
7		宇都宮市における地区間の親密度に関する研究
8		公共交通不便地域の抽出に関する研究
9		大都市制度に関する調査研究(～18)
10		青少年のまちづくり参加に関する調査研究(～18)
11	都市ブランドとシティセールスに関する研究(～18)	
12	2006 (H18)	宇都宮市中心市街地における駐車場の変化に関する研究
13		都市内分権・地域内分権の制度と運用実態に関する研究(～19)
14	2007 (H19)	自治体・大学・地域の連携に関する調査研究
15		大谷石を活かした宇都宮の生活景の創造に関する研究
16		北関東地方における地域間連携と宇都宮都市圏の地位に関する調査研究(～20)
17	市民自治の包括的な支援と政策づくりに関する研究(～20)	
18	2008 (H20)	公共事業の経済効果に関する調査研究
19		市町村合併後の行政体制の再編実態に関する調査
20	宇都宮市の人口動態に関する調査研究(～21)	
21	2009 (H21)	宇都宮の市民性に関する研究
22		埋もれた歴史資源を活用した宇都宮の生活景創造に向けた研究
23		市町村合併後の広域行政制度の利活用に関する研究
24	地域社会における学校の果たす役割に関する調査研究(～22)	
25	2010 (H22)	自治体 GIS 利活用の動向と可能性、定着化に関する基礎調査
26		コンパクトシティの実現に向けた中心市街地の居住機能のあり方に関する調査研究
27		分権時代における広域行政のあり方に関する研究
28		宇都宮市文化会館の費用便益分析
29	2011 (H23)	産業連関表を活用した経済効果に関する調査研究
30		着地型観光の可能性に関する調査研究(～24)
31		宇都宮市の郊外居住者の求める居住機能に関する調査研究
32		コミュニティ・ビジネスの可能性に関する調査研究
33		宇都宮市内路線バスの便益評価

表 4-1-1 続き (2/3)

No.	年度	研究テーマ
34	2012 (H24)	プロスポーツチームの活用と支援のあり方に関する調査研究
35		コンパクトで持続可能なまちづくりの推進に向けた調査研究(～25)
36		超少子高齢社会に向けた地域コミュニティ形成・維持のあり方
37		住宅地開発の動向と住宅市場の方向性に関する研究
38	2013 (H25)	若年層の自立支援に関する調査研究
39		地域の資源を活用したまちづくり
40		少子・超高齢社会に向けた地域コミュニティの形成・維持のあり方
41		空き家の利活用促進に向けた課題の整理
42	2014 (H26)	政策形成における社会調査の活用に関する調査研究—調査票調査を中心に—
43		歴史的建造物の保存・活用とその方策に関する調査研究—大谷石建造物を事例に—
44		東京五輪を契機とした宇都宮市の取り組みに関する調査研究
45		地域の居場所とは何か—ソーシャル・キャピタル醸成に向けた事例研究—
46		産業集積の観点からみた宇都宮市製造業の将来的課題に関する調査研究
47	2015 (H27)	住宅地における空閑地の発生要因とその利活用に関する研究
48		宇都宮市における大学生の社会活動促進に向けた調査研究—大学生の意識に着目して—
49		女性の活躍に関する調査研究—環境整備・起業・社会活動の支援について—
50		地域コミュニティにおける多文化共生の現状と課題
51		宇都宮市における中小企業振興策の新たな潮流—企業と地域社会の共生—
52		地域経済分析システム (RESAS) の活用と政策形成
53	2016 (H28)	宇都宮市における住宅地の更新とマネジメントに関する考察—空き家・空き地に着目して—
54		宇都宮市内の専修学校と学生の動向に関する調査研究
55		市民の健康維持と都市環境づくりに関する調査研究—スマートウェルネスシティの視点から—
56		宇都宮市の農村地域における新規就農者の受け入れ体制からみた集落コミュニティの活性化
57		宇都宮市におけるクリエイティブ産業と創造都市の可能性
58		宇都宮市における子育て・子育て支援に関する調査研究(研究ノート)

表 4-1-1 続き (3/3)

No.	年度	研究テーマ
59	2016 (H28)	「生涯活躍のまち構想」の検討を通じた宇都宮市のまちづくりに関する調査研究(研究ノート)
60	2017 (H29)	宇都宮市における将来人口推計とネットワーク型コンパクトシティ形成に向けた地域の課題に関する調査研究
61		人口減少時代における地域コミュニティへの移住者誘導に関する調査研究
62		近隣環境の評価と健康指標の活用に関する調査研究—スマートウェルネスシティの視点から—
63		宇都宮市における閉じこもり高齢者を対象とした見守り体制の展開可能性
64		宇都宮市における食農体験による新たな観光の展開可能性
65		多様な外国人人材の活躍の場に関する研究ノート
66		若者の社会活動がもたらす効果に関する研究ノート
67		宇都宮市民の医療・介護レセプトデータに関する定量的解析—在宅ケアに着目して—
68	2018 (H30)	滞在型の関係人口化手法における空き家活用の可能性に関する調査研究
69		宇都宮市における単身世帯を支えるまちづくりに向けた調査研究
70		宇都宮市における食料品アクセス問題の現状と課題に関する調査研究
71		宇都宮市北西部における地域資源の観光活用方策に関する調査研究
72		宇都宮市の人口移動メカニズムに関する調査研究—転出者に着目して—

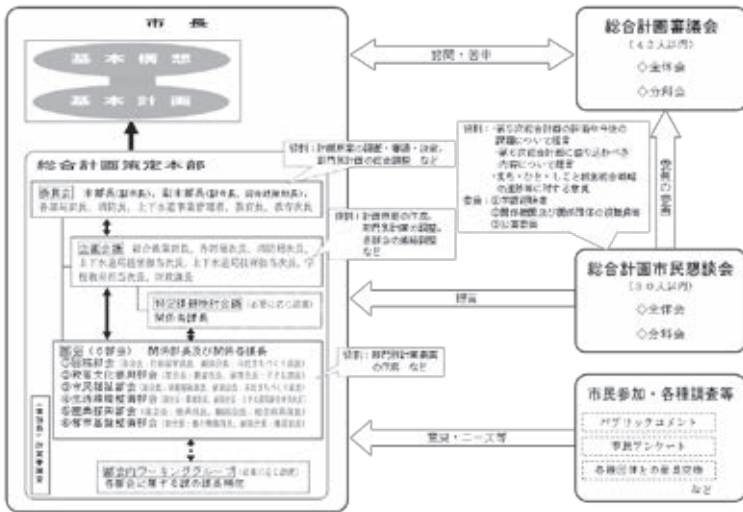
## 2. 総合計画の策定と政策の推進

### (1) 宇都宮市における総合計画策定体制

宇都宮市では、2018年(平成30年)3月に第6次の総合計画を策定した。

総合計画を策定するにあたっての組織及び運営に関する事項は、「宇都宮市総合計画策定に関する規程(昭和45年訓令13号)」によって定められており、庁内の会議体制や所掌事務などが規定されている。

また、附属機関である「宇都宮市総合計画策定審議会」への諮問・答申や市民懇談会、市議会が独自で設置した特別委員会からの提言、市民アンケートによるニーズ把握などによって市民の声を反映することとしており、こうした仕組みは他の多くの自治体でも取り入れられていると思われる。【図 4-1-2】



- ※※ 第 6 次宇都宮市総合計画の特徴 ※※
- ◆ 人口減少、少子・超高齢社会を見据えた 2050 年を目標とする超長期の将来都市像の設定
  - ◆ まちづくりの基本方向を示す 6 つの「未来都市」の設定と政策効果の高い戦略事業の選定
  - ◆ まちづくりの好循環を創出するための 3 つの分野横断的なプロジェクトの導出・推進
  - ◆ 毎年行政評価を行う「施策」に成果指標と産出指標を設定、5 年ごとに評価を行う「基本施策」に定量的な成果指標を設定



## (2) 調査研究事案の政策への反映

市政研究センターは、計画策定体制に組み込まれておらず、総合計画の策定においては直接的ではなく、間接的な関わりである。

政策研究は、学術的な研究を目的として行われるものと、実際の政策過程において政策形成に活用する目的で行われるものの2つに大別されると言われているが、市政研究センターにおける調査研究は後者に分類されるものであり、実際の現場が抱えている若しくは抱えると予想される問題や課題などを研究対象としている。総合計画策定にあたり、庁内各部局は、将来的に取り組むべき施策や事業について検討を行い、計画に盛り込んでいくが、そうした過程で市政研究センターが過去の調査研究で提言した取り組みや研究過程で分析したデータなどを参考にするケースもある。

そうした事例の中から、本研究会がテーマとしている土地利用政策と健康政策の総合計画への反映について紹介する。

### ① ネットワーク型コンパクトシティ

宇都宮市では2008年（平成20年）に策定した第5次総合計画に、将来的に目指す都市構造として「ネットワーク型コンパクトシティ<sup>3</sup>（以下、「NCC」）」を掲げ、まちづくりを進めていくこととしており、市政研究センターでは2013年（平成25年）にNCCをテーマにした「コンパクトで持続可能なまちづくりの推進に向けた調査研究」において、NCCによる都市構造変化とそれがもたらす効果を定量的に捉える指標の選定及びNCC実現に向けた施策構成の考え方について整理した。

この研究では、コンパクトシティ政策について、コンパクトとい

---

2「都市自治体の政策研究」2005年3月 日本都市センター

3 中心市街地やそれぞれの地域拠点、産業・観光拠点にまちの機能を集約（コンパクト化）し、それらを利便性の高い公共交通などで連携（ネットワーク化）した都市（「第6次宇都宮市総合計画」2018年3月）

う単語のイメージから、都市をコンパクトにすることが目的と誤解されている印象があること、本来の目的は都市の持続可能性の向上であることを指摘し、Newman and Kenworthy<sup>4</sup>が企業経営における持続可能性評価の考えを取り入れた「都市の持続可能な開発（発展）」については、環境・経済・社会の3つの構成要素（TBL：Triple Bottom Line）から成り立っている」とする考えから、コンパクトシティ政策においても社会・経済・環境の観点から都市を評価していく必要があることを論じた。

2015年（平成27年）には、NCCの実現に向けて、将来イメージや都市形成の方針を明らかにし、今後の具体的な推進方策を市民や事業者などへ分かりやすく示した「ネットワーク型コンパクトシティ形成ビジョン（以下、「NCC形成ビジョン」）」を策定したが、その中で、将来の都市空間形成に求められる機能として、社会・経済・環境の要素を取り入れた「住まう」「働く・学ぶ」「憩う」と、それらを補完し、連携させる「交通」の4つを抽出し、NCC形成に向けた施策を体系的に整理した。

NCC形成ビジョンで整理した施策等は、第6次総合計画に盛り込まれるとともに、NCCの具現化を進める、2017年（平成29年）策定の「立地適正化計画」へと繋がっている。

## ② うつのみや健康ポイント・地域別健康度分析

市政研究センターでは、2016年（平成28年）から2年間、高齢化の進行による医療費の増大などを契機に健康寿命の延伸に向けた施策に先進的に取り組んでいる自治体の事例などを参考にして、市内の行政区域ごとの市民健康度や都市環境づくりに関する研究を行った。

---

4 P. Newman and J. Kenworthy: Sustainability and cities : Overcoming Automobile Dependence, Island Press, p4, 1999年

この研究では、新潟県見附市などのスマートウェルネスシティ首長研究会の会員自治体の取組を参考にしながら、区域ごとの交通手段の違いとメタボリックシンドローム該当者数の関係、歩道整備率や公園近接性と運動習慣との関係などを分析したうえで、2018年（平成30年）から始まる「うつのみや健康ポイント<sup>5</sup>」において蓄積できる行動データなどを本市独自の健康プログラムの開発やコミュニティごとの特色を生かした健康づくり活動のほか、歩道整備や街なかの休憩所、コミュニティの交流空間の配置など都市空間の形成にも活用していくことについて提言している。

現在、健康福祉部局において、行政区域よりも狭く、市民に身近なエリアであるコミュニティ単位のエリアにおける健康度等を把握するため、収集すべきデータの種類や分析方法、結果の活用について検討が進められている。都市空間形成への活用については、市民の健康度やウォークアブルな視点を施策に活用していく明確な動きは見られないが、近い将来こうした考えが取り入れられることを期待したい。

### 3. 市政研究センターの課題と今後の展開

#### (1) 研究テーマ

市政研究センターでは、前述のとおり各職員が毎年テーマを決めて調査研究を行っており、どの分野を研究していくかは、世の中のトレンドなどを考慮しているが、最終的には職員それぞれが興味のあるテーマを選択することとしている。

下の表はこれまでの調査研究を庁内部局ごとに分類したものであ

5「歩く」「自転車に乗る」等の運動、「体重の記録」「健診の受診」の自己管理、成果である「体重の適正化（BMIの改善または基準値の維持）」にポイントを付与し、商品等に交換する事業

る。コミュニティ等を所管する市民まちづくり部、中心市街地活性化や交通政策を所管する総合政策部、農商工、観光を所管する経済部の順に多く、教育、建設、子どもに関する研究は少ない。

表 4-1-3 調査研究テーマの部局別件数

行政 経営部	総合 政策部	市民まち づくり部	保健 福祉部	子ども 部	経済部	建設部	都市 整備部	教育 委員会	その他
1件	16件	19件	6件	5件	11件	3件	7件	3件	1件

こうした偏りは市政研究センターの体制が原因の一つである。市政研究センターの職員は、人事異動により2～3年程度の異動サイクルで配属されるが、ほとんどの職員は調査研究などの経験がなく、研究に関してプロフェッショナルである大学や民間シンクタンクと比べれば「素人」と言っても過言ではないことから、研究スキルを習得した段階で異動してしまうという流れになっている。こうしたことから、テーマ選択は配属経験のある部局の案件になることが多く、また、これまでに土木職などの技術系職の配置もないことから事務系職員の配属が多い部局に偏りやすくなる。

## (2) 研究成果

市政研究センターの機能の一つに庁内各部局の政策形成支援がある。アンケート調査を実施するにあたっての相談やGIS関連の相談など年間300件以上あるが、中でも市政研究センター所有のGISによる地図データ作成にはかなりの時間を費やしている。自治体シンクタンクは利便性の高い身近なコンサルタント・よろず相談所と認識されやすいこと<sup>6</sup>から、このような相談や作業は増加傾向にある。こうした相談対応のほか、庁内向けコラムの作成、庁内勉強会の企画・交渉・準備、大学講義の準備などを行いながら自身の調査

<sup>6</sup> 戸所隆、2019「人口減少社会の地域政策形成を先導する自治体シンクタンク」市政研究うつつのみや 第15号

研究を進めている状況にあり、分析手法や筋道を立てた理論展開などのスキルが未熟な場合は、調査研究報告書を書き上げることを優先してしまい、研究成果が実際の現場に役立つ、効果的な提言に至らないことが懸念される。

### (3) 市政研究センターのこれから

近年、自治体シンクタンクは全体的には増加しつつある<sup>7</sup>。それは、純粋に新たな設置が増えているということではなく、設置数が廃止数を上回っていることで少しずつ増加している状態である。政策形成を重要視する首長が当選すると新たな自治体シンクタンクが誕生する一方で、自治体シンクタンクは、すぐに取り組みで結果の出る政策ではなく、中長期的視点で取り組むべき政策を提言しており、その成果が見えづらいことから、首長が変わると廃止されてしまうという状況が繰り返されている。

市政研究センターの72件の調査研究のうち、事業化されたものや統計、分析結果などが事業の参考にされた件数は25件であり、研究全体の3割強である。野球であれば好打者の数字だが、現場で活用するための研究を行う自治体シンクタンクの成果としては少々物足りない。目の前の差し迫った問題への対応に日々追われている庁内の多くの職員からすれば、市政研究センターは「あると助かるけど、なくても困らない部署」、「スピード感がなく、浮世離れたことを研究している、毒にも薬にもならない部署」という評価と思われるが、庁内には市政研究センターから巣立った職員を中心に、中長期的、かつ広い視野で物事の本質的な課題に着目し、先んじた施策を打っていくことの重要性や必要性を感じている者は存在する。

自治体シンクタンクには、先行き不透明で不安感漂う人口減少期・

<sup>7</sup> 牧瀬稔、2018「自治体シンクタンクの設置傾向と今後に向けた展望」

経済停滞期こそ地域を熟知した研究員が時空間的にも人文・自然両面からも地域資源を生かしたまちづくり政策を策定し、総合計画に生かすことが期待されている。効率性の向上、成果主義、人員の削減などが求められる中、市政研究センターが将来にわたって存在するかどうかは予想できないが、引き続き研鑽を積みながら現場に役立つ研究、政策提言に努め、市政研究センターでの経験を通して高い意識と政策形成スキルを持った職員を送り出すという役割も持つ、「なくてはならない部署」と言われることを目指したい。

### 【参考文献】

- ・ 高井徹、2005「うつのみや市政研究センターの設置趣旨と今後の展望」宇都宮共和大学都市経済研究年報 2005 第 5 号
- ・ 清地良太、2013「コンパクトで持続可能なまちづくりの推進に向けた調査研究」市政研究うつのみや第 9 号
- ・ 西田真実、2017「市民の健康維持と都市環境づくりに関する調査研究 —スマートウェルネスシティの視点から—」市政研究うつのみや第 13 号
- ・ 牧瀬稔、2018「自治体シンクタンクの設置傾向と今後に向けた展望」
- ・ 戸所隆、2019「人口減少社会の地域政策形成を先導する自治体シンクタンク」市政研究うつのみや 第 15 号

---

8 戸所隆、2019「人口減少社会の地域政策形成を先導する自治体シンクタンク」市政研究うつのみや 第 15 号