

I 自治体シンクタンクの在り方を考える

記念座談会

上越市創造行政研究所 10周年を迎えて

上越市創造行政研究所が設置後 10 年を迎えるに当たり、自治体シンクタンクや当研究所と関連の深い 3 名の方々からお集まりいただき、当研究所の活動実績などを振り返りながら、自治体シンクタンクの意義や今後の在り方などについてお話しいただきました。

日時 平成 22 年 2 月 19 日（金）13：00～15：30

会場 上越市役所

内容

- 1 自治体シンクタンクの意義
- 2 自治体シンクタンク設置の経緯（上越市と小田原市の事例）
- 3 これまでの取組内容と成果（上越市と小田原市の事例）
- 4 今後の自治体シンクタンクの在り方
- 5 おわりに

出席者

後藤 春彦 氏（早稲田大学創造理工学部教授、元小田原市政策総合研究所所長）
菅原 章文 氏（株式会社三菱総合研究所ビジネスイノベーションセンター
CRM・営業グループリーダー、元上越市創造行政研究所調査研究部長）
戸所 隆 氏（高崎経済大学地域政策学部教授、上越市創造行政研究所所長）

進行 上越市創造行政研究所

はじめに

戸所 本日、お二人には遠路お越しいただきありがとうございます。私は、市立の高崎経済大学で教授をしておりますが、平成 18 年度から非常勤特別職としてこちらの所長もさせていただいております。

当研究所は、今年で 10 年目を迎えました。菅原さんと一緒にお仕事をしたことはなかったのですが、所長に就く前にもアドバイザーや顧問を務めておりましたので、この研究所には 10 年のうちの

半分以上関わったことになりましたでしょうか。

今日の座談会では、研究所の過去を振り返り、現在はどうか、その上で未来に向かってどうあるべきか、この場で結論が出るとは思いませんが、研究所の未来について何かしら手がかりを見いだせれば幸いです。この研究所の発展が、上越市を発展させ、市民に良い暮らしをもたらす——このことを原点として精一杯取り組んでまいりたいと思いますので、皆さんからの率直なご意見を願います。

1 自治体シンクタンクの意義

——まず、時代の大きな流れを考えたとき、自治体の政策形成能力を高めていくことの必要性や、その中での自治体シンクタンクの意義についてどのようにお考えでしょうか。簡単な自己紹介も兼ねてお願いします。

地域の人材育成・人材集積に寄与する 自治体シンクタンク

戸所 私は、現在住まいのある群馬県前橋市で生まれましたが、高校卒業後の30年間は、京都の立命館大学で地理学を研究しておりました。地理学は、文理融合の総合科学でありまして、特に私は都市に関する総合的な見方、まちづくりの理念、都市構造の理論などを学んできました。また、学生時代から、総合計画をはじめ行政の仕事にも関わる経験がありましたし、中心市街地の問題やコンパクトシティなどについても、早い時期から取り組んでおりました。



戸所 隆氏

高崎経済大学地域政策学部教授

1948年群馬県生まれ。立命館大学大学院文学研究科修士課程を修了後、1974年立命館大学助手、助教授、教授を経て、1996年より現職。文学博士。

専門は都市地理学、都市政策学、国土構造論。国や地方自治体の各種審議会等に参画、関西や群馬を中心に多くのまちづくり・地域振興計画に携わる。

2003, 04年度に上越市創造行政研究所特別研究員、2005年度に同研究顧問を経て、2006年度より同所長。

1996年、高崎経済大学に地域政策学部が設置されることになり、故郷に貢献したいという思いもあってこちらへ戻ってまいりました。

高崎市は、高度経済成長時代に先立って市立大学を創設し、経済学部を設置しました。また、地方分権、知識情報化社会に必要な人材育成のため

に、この地域政策学部を設置しています。

これからの行政職員には、国から言われた事や前例を踏まえて着実に仕事をこなすというよりも、その地域の課題を発見する能力や、自分たちの考えをまとめながら国と丁々発止で議論し、政策を作り、問題を解決できる能力が求められます。この学部の設置目的は、そうした政策的視点を持って行政運営ができる人材を養成することにもありました。

今日までに地方分権への法的措置が執られ、地域主権が叫ばれていますが、なかなかこれを実感するまでには至っていません。その要因には大きくは財源の問題と人材の問題があると思われます。

地方都市において、地域社会あるいは行政の中に地域の実情に適した政策立案能力と問題解決能力を発揮できる組織を持つ所はなかなか存在しないと思います。特に市町村の場合は日々の事務処理に追われていますので、国から「地方で自由にやりなさい。」と言われても、結局、過去の事例や国から流れてくる情報などに頼りがちになります。

そうした中であっても、自治体の中にシンクタンクを持つ所では、何か政策的なことを考えていかなくは、という空気ができてきているように思います。こうした組織内シンクタンクは全国にはまだ少ないのですが、身近にこのような組織があると、職員や市民の意識の中に政策立案能力と問題解決能力を高めようという意識の芽生えが見られます。それだけでもこの種の組織の存在意義は大きいのではないのでしょうか。

これまでは、大都市のシンクタンクの研究員が本来地方の人々が行うべき地方の仕事をしてきましたが、地域主権の時代には地域のシンクタンクが民間レベルでも育っていくべきだと思います。しかし、今は市場もほとんどありませんし、一気

にそうした状況を創ることは難しい。

そこで、まず行政の中にシンクタンクを設置し、十分に力を蓄え、民間を育てる方法論を確立していく必要があると思います。これによって真に自立的なまちづくりを考えられる地域となり、人材の集積も可能になってくると思うのです。大学の立場から見ても、育てた優秀な人材を東京などの大都市だけでなく、様々な地域に送り出せるようになります。

これからは人が最大の地域資源です。特に、地域の過去・現在・未来を自分の言葉で語れ、地域を良くしていこうと自己実現する「町衆」のたくさんいるまちが強い。このような人々が育ち、集う環境をいかに多くの地域に創っていくかということだと思います。こうした課題を解決するきっかけづくりになる自治体シンクタンクに期待しています。

ところで、自治体シンクタンクといえば、かつては東京市政調査会や大阪の都市問題研究会のような大都市における財团的・学会的なものが中心でした。しかし、2000年前後から地方自治体における新しい形の組織内シンクタンクが出てきました。私ども上越市の研究所はその先駆けとして、様々な方面から注目されていることも聞いておりますし、私としてはせっかくの財産をうまく育てていきたいと考えております。

都市全体のシンクタンク機能を高める 橋渡し役としての自治体シンクタンク

後藤 私も、自治体シンクタンクは政策形成能力の向上という観点から今後ますますその役割が重要になっていくでしょうし、その姿は多様なものになるであろうことも間違いないと思っています。

私は都市計画を研究している者ですが、自己紹介を兼ねて、どうしてこのようなことに関わっているかということをお話します。

私は、大学院修了後、現場へ出たいと思っていたのですが、私の研究室が宮城県の中^{なかにいだ}新田町（現加美町）と関わりがあり、34歳でその町の町長になった本間俊太郎さんが「町で働かないか。」と声をかけてくれました。僕は29歳で中新田町役場の課長補佐級の職員として採用され、建設、都市計画、企画、商工・観光と、いろいろな仕事に関わる機会を得ました。その中で、幸いにも総合計画の改訂のタイミングが訪れまして、僕を中心に役場の若い職員が集められました。総合計画を作るというのは、職員の能力を高める非常にいい機会であったなと思いますし、僕もそこで自治というものの本質を学ばせていただきました。



後藤 春彦 氏

早稲田大学創造理工学部教授

1957年富山県生まれ。早稲田大学大学院理工学研究科博士課程を修了後、宮城県中新田町都市デザイン企画専門官、早稲田大学理工学部助教授などを経て現職。工学博士。

専門は都市計画、地域計画。全国各地の自治体で審議会委員やアドバイザーなどを務めるかたわら、日本上流文化圏研究所（山梨県早川町）の設置にも関与。

2000年度から07年度まで小田原市政政策総合研究所所長。

本間町長が県知事になってしまったので、僕もお役御免で大学に戻ることになりました。しかし、小さな町ですと、霞ヶ関でやっている仕事がすべてわかるという面白さがあり、総合的に自治を考える非常に良い機会だと思いました。小さいということはすべてマイナスではないのです。小さいが故に総合的であるのです。

そのような時に、山梨県の早川町、今は人口1,400人くらいの町ですけれども、その町長さんに呼ばれて総合計画を作るお手伝いをしました。町長は、私のようなよそ者を5人集めて5つのチームの隊長にし、さらにその5人が友人を4人ず

つ呼びました。この25人のよそ者が町に入って資源調査から始め、まちのあるべき姿のコンセプトを作っていました。

その成果の一つとして、「日本上流文化圏研究所」の開設があります。一番の支援者だったのが下河辺淳さん（元国土庁事務次官）なのですが、その方のご助言を頂いて、研究所という一枚看板を役場に掲げることになりました。はじめは、私の研究室の若い学生の何人かが役場の机を貸していただいて、卒論や修論を書いたりしていましたが、少しずつ研究所の体裁が整ってきて、今ではNPOとして役場から自立しまして、山梨県内のいくつかの町のまちづくりをお手伝いするローカルなシンクタンクへと成長しています。

その後、熊本県の宮原町（現 氷川町）でも総合計画策定のお手伝いをしました。そこでは、住民を巻き込む仕掛けを作ろうと思い、まず役場の前にあった大正時代の銀行建築を計画づくりの拠点とし、そこに「まちづくり情報銀行」という名前をつけました。町民からまちづくり情報を「預金」いただくと、3年後には計画という「利子」をつけてお返しするというコンセプトです。

そこに役場の企画部門から職員が4人移動ってきて、アフター5に町民と一緒に議論しながら計画づくりをしていきました。計画づくりの過程はすべて模造紙に書いて壁に貼り出し、それを見に町民がやってくるという感じで進めながら、一つの盛り場のようなものが形成されていきました。当時は、パチンコ屋のお客さんが「まちづくり情報銀行」に取られて減ったという話もあったくらいです。

そういうことで3年をかけ、非常に良い総合計画ができたと思います。その過程で、「町の中心に銀行があるのだったら、支店も欲しい。」という話が町民から出て、各集落に勝手連的にシンクタン

クの子どもみたいなものが生まれていきました。そこに300万円位の少ない予算ですが、各支店で考えて自由に使えるお金を渡したところ、どうしたら自分たちのまちを良くしていけるのか、皆さんが本当に一生懸命考えてくれまして、非常にいい形で展開していったなと思います。

この後お話していくことは、このような僕の体験が原点になっているのですが、いずれにせよ、総合計画策定のタイミングというのは大変重要であり、その時に何かしら拠点をもちながら、若い職員であったり、住民であったり、学生であったり、そういう人を巻き込むようなうまい仕組みを作るのは、非常に有効なやり方だと思っています。

それから、先ほど東京市政調査会のお話もありましたが、例えばソウルにはソウル市政開発研究院という大変立派な研究所があります。そこはトータルで300人くらいの専門家が在籍してソウルの計画立案を一手に担う組織でして、これはものすごいなあと思う反面、結局民間が育っていないのでそういう組織を作らざるをえないのだという印象もあります。

東京にはそういう組織はないけれども、民間もきちんとした計画を作ることができます。ですから、しっかりとしたパワフルな組織が行政の中にあり続けることだけがベストではなくて、うまく民間を育てていきながら、自治体シンクタンクも形態を自在に変化させていくような時期に来ているように感じます。

その一方で、地方都市の民間シンクタンクの力はまだまだ脆弱だと感じておりまして、そこをうまく橋渡しをするような形で、行政であろうと民間であろうと都市全体のシンクタンク機能を高めていくことが必要でしょうね。近年の自治体シンクタンクの動きはその一つのきっかけづくりとしても注目しております。

より高いレベルの政策形成能力獲得の必要性

菅原 私は民間のシンクタンクに在籍しておりますので、その視点からお話ししたいと思います。

まず、自治体の政策形成能力の成長を示す一つの事例です。後藤先生から総合計画についてのお話がありましたが、長期にわたる地域の発展を展望する総合計画は、地方自治体にとって政策形成の大きな象徴だと思います。1980年代、民間シンクタンクは公共分野の事業を伸ばしていきましたが、その柱の一つが、地方自治体の総合計画を作ることでした。私の会社でも年間20件、30件を受託する専門部署ができるくらいでした。

1990年代半ばくらいまでは、全国の多くの自治体がこのような計画づくりを外注していたと思われます。先ほどの後藤先生の話によれば、「いやいや、地方自治体も昔からきちんやりやっていますよ。」ということかもしれませんが、全国を押し並べて見ると、やはり外の力に頼っていた部分が多いと思います。



菅原 章文 氏

株式会社三菱総合研究所
ビジネスイノベーションセンター
CRM・営業グループリーダー

1952年大分県生まれ。京都大学大学院工学研究科修士課程を修了後、1979年三菱総合研究所に入社。社会基盤システム部研究部長などを経て現職。

地域振興や自治体経営に関するコンサルティング業務に携わる中で、大分県庁、とっとり地域政策研究センターなどへの出向経験もあり。

2000、01年度に上越市創造行政研究所調査研究部長、2002年度に同特別研究員。

ところが2000年代は、総合計画を作る仕事を私どもの会社で受託することはほとんどなくなりました。他の会社もそうではないかと思います。自治体の政策形成能力が成長して、だんだん自らの

力で作れるようになってきた。これは、自治体シンクタンクがあるなしに関わらず、そういうことだと思います。

もう一つ、別の側面からお話しますと、高度成長時代以来、公共分野の代表的な事業はまず国でモデルを決め、それを全国に展開するという手法が取られました。典型的な例としては、全国総合開発計画で掲げられた新産業都市や、テクノポリス、リゾート構想などが挙げられます。国が骨格を作って地方に広めていく、そのときに民間シンクタンクがお世話をすることが結構ありました。地方自治体だけでは具体策が考えにくいということで、国があれこれと提案しながら法律を作り、財政的な支援の枠組みを作って、さらには民間のシンクタンクがサポーターとして実施計画づくりを支援してきたといえます。ある意味では効率的だったのですが、非常に押しつけの面もあったのではないかと、そのように思えることもありました。

ところが最近、大きな環境変化の中で、国が画一的に何かを実施するということが現実的でなくなってきました。90年代後半から目立ったのが、私どもがいろんな地域へ行って仕事をして、地域の様々な情報を得ていることもあって、国の関係者から「地方で何か面白い話はないか。」と聞かれることでした。国で大方針を決めて制度を作り、資金も準備して全国一斉に推進するということができなくなって、次をどうするかは地方自治体自らが考える時代になったということです。2000年の地方分権一括法ができる頃は、制度的に後追いであったかどうかは別にして、それまでのやり方を一度整理しようということだったと思います。

このような大きな流れの中で、地方自治体の職員が政策を作るときに、物事を正確に理解し、方向性を考え、ある種の形を作るという能力は身に

付きつつあるといえます。

しかし、これからの地方分権、地域主権の流れの中では、「どのように実施するか」だけでなく、「何を行うか」も含めて自分たちで考えないといけない、そんな時期に来ていると思います。恐らく、今までの政策形成能力の獲得をさらに加速させるような力、さらに一段高いレベルの能力が必要とされるはずです。

ただ、それが自治体シンクタンクという組織の必要性にストレートに結びつくかと考えると、今そこまでは言い切れないなというのが正直なところではあります。

戸所 先ほど、総合計画を大手シンクタンクで受託しなくなったという話がありましたが、その理由は地方自治体の政策形成能力が高まったことだけではなく、地方自治体にお金がなくなってきたということもありますよね。自治体からの委託費が低くなると、大手シンクタンクでは必要経費の面から「これ以下の金額ではとても受けられない。」ということになる。その結果、東京や大阪の小規模なコンサルタントなどが受託した時期もありました。そして今日では、自前で作る自治体が増えてきたわけですね。

ただ、自前で計画を作るにしても、その中身がうまくできている所とそうでない所がありますよね。理念がなかったり、全然『総合』計画になっていない総合計画もあります。もっとも、「作ったら棚に入れて終わり」という感覚で計画を使おうとしない自治体にとっては、そのことを何の問題とも感じないでしょうが。

やはり自分達の方で、しっかりした理念や将来像を持ちながら計画を作り、それを使いこなす能力をどう開発するのかが、地域によって大きな違いが出てきます。その力量を高める上で、自治体シンクタンクの役割は大きいと思います。

2 自治体シンクタンク設置の経緯

——次に、実際の自治体シンクタンク設置事例として、上越市の経緯を菅原さんから、小田原市の経緯を後藤先生からお願いします。

(1) 上越市の事例

菅原 創造行政研究所の立ち上げに関わった者として、設置の経緯をお話しますが、一言で申し上げれば、当時の宮越市長の思いからできたと言いつても良いと思います。

宮越市長が当初イメージされていたのは、国の各省庁が持っている組織内シンクタンクです。市長の出身である旧大蔵省にも財政金融研究所（現財務省財務総合政策研究所）という組織内シンクタンクがありました。上越市という行政組織を動かす上でも、そのような研究所が欲しいという思いがあったようです。

その後、私どもの会社で、研究所設置のための基本方針づくりを受託して、一年間検討を行いました。その経緯から私に指名があり、研究所の立ち上げに関わり、開設後は調査研究部長として勤務することになりました。

国の組織内シンクタンクのイメージがあったとはいえ、当時13万人の人口規模の上越市になぜシンクタンクが必要かという議論は当然ありました。それに対して市長は、上越市で新しい政策にトライし、それを全国発信していこうというねらいがあって、その舞台、手法としてこの研究所を使おうとしていたと思います。研究所を設置する直前にも、全国の市で最も早くISO14001の認証を取得したり、全国に先駆けて副市長制度を導入するなど、行政改革で一躍有名になっていました。研究所がスタートした最初の年には、環境税や電子市役所などの調査研究を行いました。全国を相手に「地方都市からも国を変えることができる」ということを示そうとしていたのだと思います。

組織体制を見ても、所長は東京大学の名誉教授でしたし、部長（私）は東京の大手シンクタンクから毎週1泊2日で派遣勤務、研究員は5名のうち2名を全国から募集して採用しました。そういう意味でも、当時の考え方は少しスケールが大きかったなと思います。

(2) 小田原市の事例

後藤 小田原市政策総合研究所も、偶然か時代の流れかわかりませんが、創造行政研究所と同じ2000年に産声を上げました。恐らく、その年に地方分権一括法が施行されるなど、政策形成能力を高めていくことについての議論があったのでしょう。こちらも当時の小沢市長の「シンクタンクを創りたい」という熱い思いからスタートしました。

その数年前に、小田原市では総合計画を作っているのですが、その時ほどこの民間シンクタンクにも頼まず市の職員だけで作り、「100人委員会」という形での市民参画も行われていました。

その計画案を当時の市長を見た時に、「よくまとまってはいるが、頭にかぶせる理念がない。」ということを言われたそうで、私にお呼びがかかったのですが、私は「理念は後から取って付けるものではないですよ。」と申し上げました。市長は、その時のやりとりをずっと覚えてくださっていて、研究所を創る際にも私がアドバイスをすることになりました。また、先ほどお話しした山梨県早川町の上流文化圏研究所に対し、小沢市長が大変興味



を持たれていたということも理由の一つだったように記憶しています。

市長が当初イメージしていた自治体シンクタンクは、市長の「知恵袋」、「懐刀」ということのようにでした。僕は所長になるつもりはありませんでしたが、始めに4つのアドバイスをいたしました。

1 つ目は、市長の知恵袋というよりも、今後のあるべきガバナンスの形を示す大きな「実験場」にしてはどうかということです。とすれば、絶対に市民と一緒に進めていくべきであるから、市民と行政の橋渡し役となる中間セクターにするべきとの提案をしました。最初の市長のイメージとは少し違ったのですが、そのうち小田原市では「自治体シンクタンク」という言い方をしなくなり、「コミュニティシンクタンク」、さらには「ドゥタンク」と呼ぶようになりました。また、ガバナンスの形を示すためには、独立した財源と専門のスタッフ、拠点が必要であるという話をしました。ただ、実際には独立した財源とまではいきませんでした。

2 つ目は、ある程度の試行錯誤が許されるべきだということでした。それまでの行政の仕事は誤りがあってはいけないということだったけれども、その頃ちょうど社会実験という言葉が出てきたように、この研究所でやることには失敗もあるということを確認いただきたいと伝えました。

3 つ目は、職員や市民だけの活動では限界があって疲弊してしまうので、なるべく学生も関わってもらいましょうと申し上げました。

4 つ目は、ワークショップや研究の成果などを発表する拠点としての空間を、疲弊しつつある中心市街地に置きたいと提案しました。

市長は、このような提案を概ね聞き入れてくださった上で、所長をやるように言われましたので、お引き受けすることにしたという次第です。

3 これまでの取組内容と成果

(1) 小田原市の事例

——続けて、小田原市政策総合研究所の取組と成果についてお話してください。

後藤 小田原市の研究所の場合、研究スタッフとしては、市民研究員と職員研究員がほぼ10人ずつ、加えて企画部門から職員が3、4人加わりました。職員研究員の10名は3年で交代しますが、本業を持ちながら自分で手を挙げた職員ですし、中には本業と調査研究の内容が全く関係ない人もいました。活動時間は週に数時間から1日程度ということになります。

さらに、所長の私、研究顧問の東京大学北沢先生(故人)、他にも上席研究員として数名の先生に参加をお願いし、先生方には学生をいっぱい連れてきていただきました。その意味では、きちんと行政組織の中に位置付けられてはいますが、むしろ外部の力を応援団として借りながら、まちづくりを実践的に進めていく形を整えていったということがいえます。

期間はPlan-Do-Seeを意識して、「3年1期でやらせてください。」ということをして市長にお話ししました。これを2期やって、3期目は市長の任期に合わせて2年、合計8年間運営しました。

テーマは、主に市長と私が相談して決めました。第1期の3年間は、市の個性を際立たせるまちづくりとして、歴史的な環境をいかそうということで、旧東海道や点在している文人の別邸など、目に見える地域資源を手がかりに進めました。

また、それらとリンクする^{なりわい}生業文化についても調査しました。このまちはどうやって飯を食べてきたのか、このまちを牽引してきた産業文化は何だったのか、それはどのような環境の中でどんなつながりを持ちながら形成されてきたのか——市

民と行政職員がチームを作り、そこに学生も参加しながら、一つ一つ丁寧に読み取っていきました。

その中で、町の中心部に大正時代の網問屋の建物が残っていたのですが、それを保存・再生して「なりわい交流館」という名前をつけ、研究活動の拠点としました。研究所の業務は市役所の中で行っていましたが、市民研究員を中心としてワークショップや市民発表会などを開催する時には、その建物を利用し、成果を市民に見えるような形で提供していくことを心がけました。

最初にテーマを選ぶ時は、「教育、福祉もやりたい。」など様々な候補が挙がったのですが、やはり目に見えるわかりやすいものから手がけていこうということで、それを選んだのは結果的に良かったと思っています。

3年間行ったところで、外部評価をきちんと受けようという話になりまして、行政法の専門家で東京大学教授の大森彌先生とアメリカのシンクタンク勤務の経験をお持ちの上野真城子さん(現大阪大学教授)の2人をお願いしました。

現場を見て市民にインタビューもしていただいて、「概ね良し」という評価を頂きました。しかし、上野先生からは「アウトプットが出ていても、アウトカムが後々計測できるような記録をきちんと取っておかなければならない。」と指摘されました。それは本当にそうだなと思い、反省材料として挙げたところです。

結局、こうした研究所の評価は、単年度で出されるアウトプットの評価以上に、中長期的に評価されるべきことがたくさんあるのではないかと思います。ですから、上越市の研究所も10年という一つの節目ですから、そろそろアウトカムの評価ができる時期に来ているのではないかと、とも思います。

2期目は、「住民自治」をテーマに、法政大学教授の名和田是彦先生を研究顧問としてお招きしま

した。言葉が適切かどうかはわかりませんが、いかに自治の仕事を行政から市民にお返ししようかということで、3年かけて勉強をしました。

その中では、市民が漠然と抱えている不安や不満を顕在化するための仕掛けとして、「4人のあなたの物語」という小さな短編小説のようなものを作りました。その朗読会を市民が自発的にやってくれるようになりまして、その中でこれからの老後の暮らし方とか、子育ての問題とか、1期目できなかつた福祉や教育等のテーマについて提案する機会にもなりました。これは、爆発的なヒットというよりも、今頃になってじわじわと効果が出てきているかなと思います。

3期目は、城下町としての小田原に着目しました。小田原市民は、小田原が城下町であることを非常に誇りに思っているのですが、果たして21世紀の城下町像とは何なのだろうということを研究するべく、2年間の時間をかけました。その中では、内側という暮らしの中からにじみ出てくる景観、我々は「生活景」と呼んでいますけれども、それを大切にしていけばいいのではないかということで、最終的な成果をまとめました。

実は、今の市長は、かつて研究所の市民研究員として学ばれた方なのです。まだ40代ですが、研究所でまちづくりに大変興味を持たれて、2度のチャレンジを経て市長に当選しました。ですから、「研究所は政策を作らずに市長を作った。」と冗談交じりにおっしゃる方もおられます（笑）。

いずれにせよ、毎回、社会実験をやっていたようなものでした。そして、市民研究員はその後、市長になり、NPOの理事になり、大学の研究者になり、それぞれの立場でまちづくりを進めています。こうしたアウトカムズが小田原市の研究所ならではの成果かもしれません。

戸所 小田原市では、その後研究所をたたまれたとのことですが、研究所に関わってきた方が市長になりながら、なぜ継続しなかったのでしょうか。

後藤 前の市長が自分の責任で創った研究所だから、お辞めになった時にたたまれたということですね。それは誰が市長になったとしてもそういうお約束にしております、3期目の期間を2年間にして市長の任期にあわせたのもそういうことでした。それを復活させるかどうかは次の市長の判断に委ねましょう、ということでした。

現時点では復活の動きはありませんが、なぜかと言うと、それは研究所の当初の目的に関わる話でもあります。

実は、市民研究員のOBが、まちづくり組織の傘となるような「NPO小田原まちづくり応援団」という組織を設立しました。特に1期目・2期目の市民研究員の方々は、市役所の枠組みから出て自立していくことを希望し、かなり議論していました。現在の市長は2期目の市民研究員ですから、研究所がたたまれても、NPOとして新しい組織が立ち上がったということが発展的な方向だという認識をお持ちだと思います。

(2) 上越市の事例

——続いて菅原さんから、上越市創造行政研究所の初期の取組と成果についてお話しください。

菅原 最初にこの組織について具体的なイメージを持っていたのは、市長と私だけだったのかも知れません。私自身は本職でもありますし、その5年前に鳥取県が支援した財団法人とっとり政策総合研究センター（現 とっとり地域連携・総合研究センター）の立ち上げに関わった経験もありましたので。

前年度にどのような組織にするのかという検討

はしていましたが、具体的な取組は設置後に決まったものがあります。まずは、市長の考えにあった市町村合併や環境税などといったテーマを調査研究するところからスタートしました。

ここで私が考えたのは、まず研究員（市の職員）に政策というものをしっかり勉強してもらい、一人ひとりを鍛えることでした。そして、思考をきちんと形に残すものとして報告書を作ることを徹底しました。

例えば市町村合併については、全部が新しい発想というわけではありませんでしたが、当時すでに議論されていたことも含め論点をまとめました。当時の宮越市長は、周辺の新井市や糸魚川市を含めた上越地方 22 市町村で大合併できないかという考えをお持ちだったようですが、それに対して、地域のありようを素直に見たときの行政の在り方は、最大でも 17 市町村のまとまりではないかという報告を研究所として出しました。結果的には 14 市町村で合併したのですけれども。

そのようなことを含め、最初の 3、4 年で、その後の上越市の行政やまちづくりの枠組みを作るような課題を結構こなしたと思います。例えば、今の地域自治区につながるテーマは、平成 13 年度くらいから議論を始めて、平成 15 年度に報告書としてとりまとめています。

最初は市長のアイディア、発想から始まるのですが、情報を集め、議論をし、整理し、その上で



「体系化するようになりますよ。」ということを示していったのです。その過程において、市長の当初イメージしていたものと異なる内容になることも当然ありました。

それらが全部採用されたとは思いませんが、今の新しい上越市政の骨格形成にある種のヒントを与えたというのは間違いないと思います。

他には、小田原市のお話にもありましたような歴史的建造物について、市民研究員や学生の皆さんにも参加していただいて調査研究を進めました。現在では、市民による様々なまちづくり活動が盛んに行われているようすし、町家を改造した交流拠点なども整備されています。

また、平成 13 年度に行った「2010 年の上越のあり方に関する調査研究」では、いわゆる職員の人材育成を重視しました。ここでは、10 年後の上越市あるいは上越市役所はどうあるべきかというテーマを 20 人くらいの若手職員に集まってもらって研究しました。小田原市の研究所で言うところの職員研究員に相当するでしょうか。

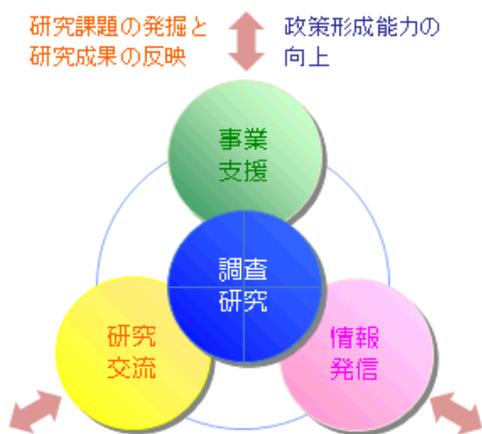
翌年度には、「地域の未来を担う人材育成事業」という前年度に上越市で行った研究の拡大版ともいえる取組を実施しました。実施主体は上越地方振興促進協議会という自治体の連携組織ですが、上越市を含めた周辺 22 市町村から若い職員を集めました。

13 年度の研究では、私が全体のアドバイザーになり、研究所の職員が 3 つのチームの主査を務め、内容的に引っ張ってもらいましたが、14 年度の研究では、22 市町村の職員を 4 つのチームに分けた上で、研究所の職員はアドバイザーという形で各チームについてもらいました。参加した各自治体の職員は本業を抱えながら、電子メールなどを駆使し夜間・休日を問わず相当意欲的にやっていたようすし、今から思うと結構大胆にやれた時期

であったと思います。日常業務だけではなく、政策志向で行政の仕事をやっているという職員を発掘し、育てていったということでは、非常に大きな意味があったと思います。

その他にも数多くの取組がありますが、客観的に示すことのできる成果は、創造行政研究所の事業概要に書かれているとおりです（本報告書 p. 44-47 参照）。

全体としては、同じく事業概要の図（下図）にあるように、調査研究を中心に据えて政策検討を行い、それを踏まえて事業支援、研究交流、情報発信を行うことで成果の反映に努めてきたといえます。1年目は、中心にある調査研究事業でいくつか核になるものに取り組み、2年目以降にその周囲にあるような取組を行っていったということで、その後のお話は研究所の方や戸所所長の方がお詳しいと思います。



【創造行政研究所の基本機能】

研究所 2年目の後半に市長が交代したため、研究所自体の存続についての議論もなされました。結果的に存続はしましたが、組織体制は市の職員だけとなり、業務の性質も変わりました。

具体的に言うと、研究テーマは市長からの指示というよりも研究所自らが設定して行い、その成

果をもって市内の部署が抱える課題解決や計画策定を支援していくといった、ボトムアップ型の政策形成へとシフトしたのです。

その間、組織体制も徐々に入れ替わりが進んでいく中で、戸所所長から段階的にご協力いただくことになりました。

戸所 創造行政研究所との関わりは、平成15年に高崎経済大学で日本地域政策学会を開催した時に、当時の上越市合併推進課長に紹介され、研究所の方と名刺交換したことから始まりました。その後、研究所の方が何度か大学へ情報収集に来られ、話をしていました。その過程で私が長年主張してきたコンパクトなまちづくり、公共交通や中心市街地活性化、それぞれの地域を合併して1か所に集中させるのではなくて、地域ごとの個性を大事にしていく「大都市化・分都市化」の考え方などが、研究所で取り組まれている内容や考え方と合うということになりました。そこで、アドバイザーとして関わってほしいと依頼され、次に研究顧問となり、そして平成18年度から所長を務めることになりました。

総合計画策定業務への参画

私が学生から教授まで30年間生活した立命館大学は、京都大学との差別化を図る意味からも伝統的に実学を意識していました。その影響もあり、日本都市学会などを通じて多くの自治体の人達とお付き合いをしてきました。また、京都市や草津市をはじめ、多くの自治体で総合計画や地域計画の策定に関わってきました。そうした経験の中から、総合計画は市政運営において大変重要な鍵を握るものであると思っています。

かつてある自治体から、総合計画のお手伝いを依頼された時、「総合計画は市の憲法として全職員が暗記して業務に当たるものにしなければならな

い。そこまでやる気はありますか？」というお話をしました。それから地域の実情を熟知している職員や市民の皆さんと一緒に作ろう、「金太郎飴」型の総合計画にしないためにも民間シンクタンクは使わないことにしようということも申し上げました。ただ、現実には市役所の職員だけでも大学だけでも難しく、地域密着型のシンクタンクが必要だなという実感は持っていました。

私が所長になった平成18年度は、偶然にも上越市が合併後の新しい総合計画を作る年でした。そこで「研究所は、地域密着型シンクタンクとして総合計画にきちっと関わらしましょう。」ということ強く申し上げました。なぜなら、この研究所の立ち位置は何かということ考えたときに、総合的・広域的・中長期的な視点から市政の重要課題を考える研究機関であり、しかもそれが市の組織内にあるのですから、総合計画がぴったりの課題となるのです。その意識は企画部局の方とも一致していましたので、一緒に連携しながら取り組んでいきました。

この過程の中で、特に計画の骨格となる部分には、研究所の研究成果が直接的・間接的にもかなり反映されたと思います。

また、真の意味で総合計画を使いこなしながらしっかりしたまちづくりを行っていくためには、総合計画という冊子だけを成果として残すのではなく、その根底にある理念や論理、前後の経緯などを蓄積していく必要があると思います。その意味からも、この研究所のような取組が必要だと思っています。

広域的・中長期的な視点に立った調査研究

この他にも、広域的な視点が要求される調査研究を行い、その情報発信に努めてきました。

例えば、上越市では大規模な市町村合併が行われ、新幹線や高速道路の整備が進んで高速交通体



系が大きく変わろうとする中で、上越市の産業構造をどのように変えていくのか、それに対してどのような都市構造、交通体系が必要なのか——広い視野に立って大きな方針を出す必要があるだろうと思っています。

しかし、新幹線の開業一つをとっても、単に喜んでいたり、逆に冷めている市民が多いのも実感としてありました。この状態で新幹線が来てしまったら、ストロー現象や東京からのバキューム効果で上越市は空洞化してしまうのではないかと、新幹線を上手に使うことで逆に人が集まるシステムを作らないといけない、と感じました。

市内にある直江津港に対しても、あまり将来への期待が持てないような雰囲気を感じました。しかし、これからの環日本海経済圏の発展を視野に入れつつ、一方で北関東自動車道や茨城港の整備などを見据えたときに、ハブ港湾にはなれないかも知れないけれども、この港湾を中心とした十字軸をイメージし、さらには東京だけではなく北関東という地域にも注目するなど、従来と異なる見方をしていくことが大切であろうと思います。そのような視点があって、初めて港湾をいかして市外からも人を集められる新しい産業形態を創ろうとする考えも出てくるのです。

まだまだ小さい取組かもしれませんが、そのような広域的・中長期的な視点の重要性を市民や職員に発信し続けることを、誰かがやらねばならな

いという思いでやってきました。

市役所の職員は優れた能力を持っているのですが、自分のまちだけ見て外を見る経験が少ないと思います。しかし、少なくとも研究所の職員がそれでは困ります。研究所では予算の確保も一苦勞ですので、日本学術振興会の科学研究費による研究協力者になってもらい、市外に視野を広げた研究も行ってきました。

これからの地方自治体にはこのように意識的に視野を広げていく取組や、そのような視点を伝播させていく仕組みが必要であり、その面において研究所の果たす役割も大きいと思います。

菅原 今のお話には同感です。私は 1990 年に大分県庁に 10 か月出向した経験がありますが、その時、今の所長のお話と全く同じような体験をしました。

当時、大分県は高速道路を持たない県でしたが、高速道路が延伸し大分市内まで到達することが決まった頃でした。高速道路によって県内の道路事情が改善され、「やっと県庁から県全域に 60 分以内で到達できるようになる。非常にめでたい。」という認識が先にありました。

しかし、大昔ならともかく、現在、人や車は行政の境界に関係なくどンドン動いているわけです。当時から九州の大拠点福岡で、大動脈はそこから熊本、鹿児島にかけてのラインになっていました。ただ喜んでいるだけですと、高速道路は間違いなく大分から福岡に人やものを吸い上げる大動脈になります。

行政の職員にとっては、当然のことではあります。自分たちの守備範囲である行政区域内が重要であり、反面、その先（区域外）への関心は非常に薄い。いわば行政の境界に大きな峡谷が横たわっているような意識になりがちで、ここは大きな弱点になります。これを何とか克服したいと考

え、「とにかく最低限、九州全体から大分を見てください。」という話から始めました。

その次に議論したのが、結局福岡に取られるとしたら、逆に向こうから違うものを取ってくるしかない、そのための磁場をいかに創るかということでした。こうした検討の中で、立命館アジア太平洋大学の誘致やドームサッカー場の建設という動きが加速され、実現しました。

いずれにせよ、これまでの努力で行政の政策形成能力が高まっているとしても、視野を広げるといことは、日常の業務ではなかなか培えないし決定的に足りないので、意識的に広げなければなりません。このため、行政の中にあつて常に外に向いている目、広い視野を持つ機能は不可欠だと思います。この機能がないと、これからの時代はやっていけないと思います。

政策討論のできる交流空間づくり

戸所 ここで少し、研究所の課題と感じていることをお話しします。

広域的・中長期的な視点からの調査研究を通じて、職員の能力を高めていくわけですから、研究所の職員には他の部局と違った形の行動も必要となります。例えば、研究業務として執務時間中に新聞を読む必要もありますし、市政の根幹に関わる話や喧々諤々の議論けんけんがくがくをすることもあります。こちらは真剣でも、職員や市民が見たら違和感があるかもしれません。そのため、研究所の執務室はオープンな構造でない空間的配慮も必要だと思います。

また、常々思うのですが、研究所の成果はもっと自由に公表しても良いのではないのでしょうか。先ほどの後藤先生の話にもありましたように、役所は失敗が許されないという雰囲気がありますよね。「これは研究所の考えであつて、市の公式見解



ではありません。」という感じで、市民に「こういう考えもあります。」とまったく気楽に情報発信したらと思うのですが。もちろん、この職員だけがそう思っても、周りがそう思ってくれないとできません。

研究所から少し変わった意見が出て、職員や市民にはこれからの市政や政策立案をするための材料提供だと認識いただけるよう願っているのですが。

議論を喚起することが目的であれば、多少踏みこんだ内容でなくてはなりません。反応を恐れて、関連部局との調整をし、結局差し障りのない内容にして公表するのでは変革はできず、基本的に何も変わっていかない——その点についてどう工夫したら良いのかなと思います。

菅原 それは必ずしも行政組織固有の問題ではなく、民間企業でもありますよね。例えば、私の身近な所でも、政策提言を使命とするシンクタンクの研究員が書籍など出版する際、様々な意見のある問題について踏み込んで書こうと思うと、「これは研究所（会社）の見解ではありません。」と一言付けることになります。

研究所の見解として出すには議論が収束しない問題について、個人が発表することに対するある種のリスク管理ともいえます。ヨーロッパ・アメリカ型の発想だと、個人が責任を負う比重が相対的に高いと思いますが、個人に対する評価と責任はセットになっているという側面もあります。

戸所 もう1つ、研究の世界はフラットな関係性が取れないとうまくできません。研究所の職員に

も「議論する時は、年齢や役職に関係なく対等に」ということをいつも話します。大学の世界は比較的フラットですね。特に最近若者の態度がそう（笑）。ところが行政というのは上位下達の意識が強いです。国の方は学会などに出ると結構自分の意見を述べますが、地方公務員は個人的に思うことがあってもなかなか言わない人が多い。

研究所が、職員や市民による政策討論のできる交流空間として、いろんな人が来てフラットに議論できるようになれば良いと思うんですよ。現実には他部局との仕事の中で上下関係が出てきますから、政策立案を目指して自由に議論するためには、上の方の理解が必要ですけども。

菅原 自由度を増すためには、市役所の外部に出て財団法人などの形を作れば良い、という議論も出てくると思います。しかし、外部の人間が何かを提言しても誰も聞いてくれないという事態も起こるわけです。

一方、組織内シンクタンクですと、研究所の見解を出すまでには確かにいろいろな障壁があるでしょうが、そこを通過できれば、組織そのものの中にいるわけですから実効性が出てきます。要するに、最大の長所が最大の弱点でもあり、どこで頑張りどころが来るかということではないかと思っています。

4 今後の自治体シンクタンクの在り方

(1) 小田原市と上越市の比較

戸所 小田原市の研究所はテーマ型、プロジェクト型の研究の進め方で市民社会へ直接アプローチしていく、上越市の研究所は総合的な研究の進め方で行政組織内にアプローチしていく、そういった面で違いがあると感じました。

小田原市と上越市では、恐らく市民のタイプが違うのではないかと思います。ですから、先ほどの小田原市のやり方をここで真似ようとしても通用しないのではないかと、という気がします。

例えば、京都の人達に話せばすぐわかることでも、わが故郷では全くわかってもらえないということもあります。それは、歴史的な風土や都市の規模、生活環境、教育環境の状況など、市民がそれまでに培ってきたバックグラウンドによって違ってきます。したがって、政策立案の在り方、シンクタンクの在り方も地域によって違うのではないかと思います。

そういったことをお互いに認識しながら、例えば、「小田原市では民間に転移していけるレベルかもしれないが、このまちではどうか。」というようなことを議論しつつ、それぞれの地域のシンクタンクの在り方を考えていくことも意味があることだと感じました。

「鳥の目・虫の目」による相互補完

後藤 私も、違いがわかってきて良かったなと思います。

先ほどお話しした早川町の上流文化圏研究所では、「鳥の目・虫の目」というタイトルの研究年報を発行しているのですが、やはりこの2つの目が必要だと思います。小田原市の研究所は、テーマ型、プロジェクト型とおっしゃっていただきましたが、「虫の目」に軸足をおいてやってきました。ちなみに、当時の小田原市長は一級建築士の資格

もお持ちだったと思いますが、最終的な成果を何か物理的に表現するというご意図を御理解いただいていたので、そこに集中して取り組むことができた気がしております。

上越市の研究所は、少し引いて高い視点から多角的、広域的に「鳥の目」で眺めていく。その意味で、対照的なアプローチだなと思います。

どっちが良くて、どっちが悪いということではなくて、自分の立ち位置を自覚しながら、そこで欠けていることに対して何かそれらを相互補完するような関係性を持っていくことも、大事なことだと思いました。

市民と研究所の関係性

戸所 地域全体の政策形成能力を高めていこうというときに、研究所と市民の関係性をどう考えていくのか——1つは、小田原市の研究所のように市民との直接的な関係性の中で市民生活を良くしていくアプローチがあり、もう1つは、上越市の研究所のように行政職員の力量を上げ、その職員を通じて間接的に市民との関係性を創っていくアプローチ。これも状況によって違いがあるので、二者択一ということではないのですが、その重点の置き方によって研究の進め方も変わってくると思います。後藤先生はどのようにお考えでしょうか。

後藤 どちらのアプローチにしても、やはりインタープリターといいますか、翻訳、媒体になるような第3の存在が非常に重要だと思います。僕の経験から言うと、まずそれを担えるのは学生ですね。学生は、地域に入っていくといろいろな情報を吸い上げてくれるし、こちらの意図することを地域に広めていく役割も果たしてくれます。ネクタイを締めた人が行くと住民は身構えてしまうのですが、学生というのは非常にニュートラルな存

在で、スーッと砂に水がしみ込むように入っていきます。学生は住民にいろんなことを質問し、住民は「東京の学校に通っていて、そんなことも知らんのか。」などと軽口をたたきながら、孫や子どもを可愛がるような、そんな関係が築かれていきます。

小田原市の場合は、市民研究員が当初学生の果たしたインタープリターの役割を担うようになりました。先ほどお話した「まちづくり応援団」という組織を作り、今は実際にプロジェクトをやっている市民集団を支援する形で展開しています。

市の職員がそれを担えるかということ、どんなに政策形成能力が高まったとしても、公務員の肩書がある以上、どうしても越えることのできない壁があってそこは宿命的だと思うので、その役割をお願いするのは酷かなとも思います。

また、他の職員へのアプローチも重要ですね。小田原市で感じたのは、「研究所は何をやっているのか分からない。」という職員の雰囲気です。職員研究員を除けば、職員全体に対しては1年に1回しか成果をアピールできる場がなかった。特に、市民の方に開いていけばいくほど、後ろから市役所の目線を感じて、ある意味孤立していったのかなということも感じます。そのあたりをもう少しうまい形で展開していければ良かったかなという反省はありますね。



(2) 目指すガバナンス像と自治体シンクタンク

——アプローチの仕方は違っても、目標とする地域の将来像、ガバナンス像は同じではないかと思えます。そのあたりの考えをお示しいただき、そこから再度、その目標達成に貢献できる自治体シンクタンク像についてお話いただけるとありがたいのですが。

「新幹線型」から「七福神型」のシステムへ

後藤 私は、市民にお話するとき、まず富士山の前を走りぬけていく新幹線の写真のスライドを見せて、「これは20世紀型の社会システムです。」ということをお話します。つまり、はっきりしたゴールがあって、そこに向けてなるべく効率良く線路を引いて、大量に一気にお客さんを動かすシステムです。

そして、次のスライドでは、七福神の乗った海に浮かぶ小舟の絵を見せて、「これは21世紀型のシステムです。」とお話します。つまり、はっきりした海図もなければ明確な航路もない中で、潮の流れをよみながら少しずつ船を進めていく。でも、そこに乗り合わせている7人は何かの能力に非常に長けた人達であって、皆が意見を出し合い、それぞれの持っている能力を引き出しあいながら進んでいく。新幹線の写真では、誰が乗っているかさえ分からない状態で大量に人が流れているだけですが。

七福神の船では、コミュニケーションが非常に重要になります。時には、右に行ったり左に行ったり、試行錯誤で揺らぐんですけども、そういう中でコミュニケーションを取り、合意形成を得ながら少しずつ方向性を定めて進んでいく——21世紀に生きる我々はそんな乗り物に乗っているんだということをお話します。

行政の仕事の仕方は、まだまだ新幹線型、ガバメント型であり、何かきちんとした目的に向けて

効率性を追求する乗り物に乗っているような所もあります。けれども、もうそんな時代ではない。

きっと、総合計画の作り方も変わっていくのではないかと思います。今は、最後に予算書へつながる綺麗な流れになっているものが多いのですが、そのような計画を作っても、まちづくりを進める指針にはならないような気がします。評価の仕方も含めて、やはり変わってきているというのを実感するんですね。

職員は、従来型の政策形成能力のみならず、コミュニケーション能力が非常に問われることになると思います。ヨーロッパのスペシャル・プランニングの教育カリキュラムを見ますと、最近はやたらとコミュニケーションの授業があります。職員同士のコミュニケーションもあれば、議員や市民とのコミュニケーションもありますが、そういう能力がこれまで以上に問われていくのではないかと思います。

変わる総合計画と研究所の役割

後藤 もう一点、ヨーロッパのスペシャル・プランニングの研究者と議論した際に、「総合計画」はもう不要だということを強調していました。総合ではなく、戦略的な「個別計画」の突破力とそれらをまとめる「統合計画」が必要だということです。そして統合のキーワードが「空間」です。すべての計画を「物理的空間」と「社会的空間」に落とし込むことにより、個別の計画が統合されるとの考えです。

改めて振り返ってみますと、小田原市政策総合研究所では、第1期目で歴史的町並みなどの物理的空間を対象に、第2期目で市民自治などの社会的空間を対象に、そして、第3期目で両者を統合した「生活景」という新しい景観概念を目指したともいえます。そう考えるならば、小田原市での取組も、総合計画からスペシャル・プランニング

への展開の中で位置付けられるのかもしれませんが。

戸所 後藤先生の言われたことにも一部つながりますが、研究所で総合計画の策定に関わった時は、事業計画的なものまでは作りませんでした。かつての計画は5年、10年ものをつかちり作って進むのが一般的でしたが、今は社会の流れも速くて不透明ですから、しっかりとした理念を持ちつつも、柔軟に、フレキシビリティをもって進める必要があるのではないかと思います。

そこで、研究所のような組織は総合計画を継続的にウォッチしていくことが大切だと思います。新しく総合計画を作った後は、それを検証・評価しながら、同時に次の5年後、10年後を見据えた研究成果を蓄積していく。そして次の総合計画を作る時には、即その成果を反映できるようにする。そのような視点に立ち、それを実現できる体制を維持しながら、その時々的情勢を踏まえながら研究所として取り組むテーマを考えていく、ということだと思います。

後藤 そういう意味での研究所は、ある種の理想形ですね。別の言い方をすれば、総合計画に代表される各種行政計画の進行管理を、研究所で一元化するというのでしょうか。

戸所 理念や方向性をゆるやかにマネジメントするというだけではそうですね。

進行管理というと、事業計画レベルのものをつかちりやろうとする行政のイメージがありますが、それは企画部局の定型的な業務といえますし、そもそも後藤先生の言われるように計画を作ってまでやることではないかもしれない。研究所の役割は、それよりももう少し大局的な立場から眺めて提言していくということかなと思います。

後藤 そこに、重点化とか戦略的なこととかが加わるわけですね。

シンクタンクとは

菅原 そうなると、そもそも自治体シンクタンクとは何なのか、という話につながってきますよね。ただ、シンクタンクというのは実は明確な定義がありません。私自身それを生業なりわいとしてはいますが、その実態は多様ですので簡単には申し上げられない。

シンクタンクというのはもともと軍事用語で、しやへい遮蔽され、砲弾が飛んでこない安全が確保された場所を指すとされています。それこそ戦車 (tank) の中で議論 (think) するということが語源なんです。だから先ほどの所長の話にありました「オープンだとまずい。」というのはまさにその通りで、うまく言い当てられておられるなど (笑)。

次に出てくるのは、その場所で議論した結果を誰に報告して誰が使うかということです。検討結果は指揮官に伝えられ、指揮官がそれを実行することになります。シンクタンクは参謀であって、指揮官にはなれません。最近話題の「坂の上の雲」にも参謀がよく出てきますが、参謀と指揮官は明確に区別されています。いろいろと調査研究して、一つの結果を示すのか複数案を示すのかというのはあるけれども、それを最終的にどうするのかは指揮官が決めるのです。

先ほどお話しした、とっとり政策総合研究センターの初代理事長は、林真二さんという鳥取大学の学長を経験された方ですが、林先生とは「シンクタンクは誰に対して責任を持つのか。」という議論をしたことがあります。林先生曰く「それはここでははっきりしている。」ということでした。研究所の設置を決めた当時の県知事と理事長の意思疎通がよく取られており、理事長のレベルでは、研究成果は知事に報告し、知事の政策判断に使っ

てもらおうという認識でした。

最初はどこの自治体シンクタンクも、つまるところ首長のために役割を果たすということから始まるのだと思います。上越市や小田原市の研究所も含め、そこから発展してきたのが実態だと思います。

最初にそういう形でスタートしても、組織が継続していく中で、いずれ首長は変わっていきます。設立当初と比べ、置かれた環境が変化する中でも地域に貢献し続けることのできる組織形態を創っていけるかどうか、問われていると思います。



5 おわりに

——時間も少なくなってきましたので、最後に一言ずつお願いします。

後藤 今回参加させていただき、私自身も勉強になりましたし、創造行政研究所の次の10年間の取組に期待しております。何と言いますか、組織を維持することにこだわるよりも、この組織をうまく使っているいろんなチャレンジをしていただきたいと思います。

菅原 私の手元に全国の自治体シンクタンクの一覧表がありますが、これだけあるとは正直知りませんでした。ただ、都内の某区では財政的に厳しいということで今度休止するようです。このあたりの動向も気になるころではあります。

いずれにせよ、自治体の組織内シンクタンクがどんどんできている中で、上越市創造行政研究所がいわばその先駆けとなったという点では、非常に意味のある活動をやってきたという思いがいたします。

今後については、国全体の動きがどうなるかということにも関係するでしょう。例えば、民主党のマニフェストを読む限りでは、行政における原則的な権限は基礎自治体にあることを強調しています。仮に道州のような広域的な自治体ができてもそれは補完的で、国と基礎自治体の2段階のイメージで捉えられている。そうすると、いよいよ地域主権、すなわち地域主体でまちづくりを行うこととなります。そのためには政策を考えるエンジンとしての機能を担い、総合的・広域的・中長期的視点で政策課題に取り組むことを基本的な役割にする組織が自治体には必要だと思います。

戸所 私は今、ここの所長を務めさせていただく中で、当初の設立の理念がしっかりし、大切にさ

れてきたからこそ今日があるのだと感じています。そのことを踏まえながら、これからの新しい時代にあった組織づくりや業務の方向を考えていく必要があると思っています。

そのときの方向性として間違いなくあるのは、やはり職員の政策形成能力を高めていくことでしょう。職員の政策形成能力が向上し、さらにそれぞれの地域社会にいろんな民間シンクタンクができてくるようになれば、この創造行政研究所は必要なくなる可能性もあります。

むしろ、基礎自治体を中心とした政策形成は、地域社会にそういったものがないとできないのではないのでしょうか。創造行政研究所はそれまでのつなぎかもしれませんが、それだけに、新たな展開を促すこの研究所のような組織を持つ地域と持たない地域では、今後大きな差が出てくるように思います。

滋賀県草津市では、この4月に草津未来研究所という組織内シンクタンクを立ち上げますが、実は上越市の研究所がモデルになっています。そういう意味でもこの研究所の影響力はありますよね。草津市の研究所は市長直属で、非常勤の所長の下に常勤の部長が入ることで組織的には強力な形になります。また、立命館大学との関わりが強いまちなので、そちらとの連携もかなり出てくるようです。このように、組織をそれぞれの地域にあった形で運営していくことが必要だと思います。地域によって様々なレベルがありますから、組織内シンクタンクといっても千差万別で、それこそまさに地域主権といえます。

菅原 地域のレベルというよりはむしろ地域の資源ということかもしれませんね。例えば、小田原市は立地条件が良くて、例えば周辺に協働できる大学がいっぱいあるとか。上越市にも大学はありますけれども、政策形成、まちづくりを研究テー

マに取り上げるタイプの大学はありませんし、そういった状況を前提にした違いは出てくるでしょうね。

戸所 上越市の最大の課題は、有能な人材をいかに持続的に吸引できるかにあると思います。例えば、私の前の職場である京都の大学には、上越市の高田高校出身の優秀な先生が何人もいらっしゃいました。上越市は優秀な人材を輩出しており、それはそれで結構な話ですが、人材を県外へ輩出するだけでなく、このまちで育てた子どもたちが帰ってこられる職場づくりが重要です。そのためには、上越市の地域資源をいかし育て、上越市に全国・世界から人材が集まってくるような、時代に対応したシステムを新たに構築していく必要があると思います。

最後に、お二人の先生にはご多忙のところこの座談会にご出席いただき、貴重なご意見を賜りましたこと、所長として厚く感謝申し上げます。

上越市創造行政研究所も設立 10 年の節目を迎えましたが、皆様のご意見をいかして、研究所の職員一同、地域社会の発展、市民福祉に資する研究所としてこれからも努力して参りたいと存じます。また、上越市が地域主権の確立と地方分権社会の実現を主導できるように尽力したいと思います。

今後ともご指導ご鞭撻のほど、どうぞよろしくお願い申し上げます。

——まだまだ続けたいところではありますが、時間となりましたのでこれにて終了とさせていただきます。本日は大変ありがとうございました。



寄稿 I

「施設等機関」としての政策研究所に

勤務して想うこと



文部科学省科学技術政策研究所 上席研究官 三橋 浩志

国立研究所改革と政策研究所の誕生

2001年の省庁再編を伴う行政改革によって、我が国の国立研究所は「独立行政法人」という新しい組織形態に移行し、一部の国立研究所のみが「政策研究所」に衣替えして各府省に「施設等機関」として設置された（文部科学省科学技術政策研究所は、既に1988年に科学技術庁資源調査所から科学技術庁科学技術政策研究所への転換をすませた）。過去、国立研究所は「基礎的研究と実用的研究」、「学術指向と政策指向」のバランスに苦慮していたが、21世紀を迎え、大学数が増加し多数の大学教員による基礎的研究が充実しつつある状況を鑑み、国立研究所は基礎的研究の比重を低下させ、行政現場に直結した実用的な政策研究に特化することが選択されたと考えられる。

一方、近年は政策の企画・立案・実施に際して、政策の必要性を訴求する理論、精密な実証的データの裏付け（エビデンス）が強く求められている。行政現場から一步離れて冷静かつ客観的に調査研究に専念しつつ、時に応じて助言等も可能な力量をもつ独立した機関がその任に適しており、まさに衣替えした国立の政策研究所がふさわしいと思われる。その際、受け身的に行政の委託調査を遂行するだけでは「民間シンクタンクに外注すれば

十分」という批判が生じかねない。そのため、政策研究所は行政現場のニーズに応えるだけではなく、絶えず高い専門性を維持し、自ら先進的な研究テーマを企画立案し、積極的に政策提言可能な研究機関として存在感を維持することが重要である。「行政現場に直結する政策研究所」としての高い専門性と提言力が求められているといえる。

政策研究所を支えるスタッフの処遇

他方、各府省の政策研究所は、スタッフをどのように処遇するかを模索している。高い専門性を有した高度専門家（博士の学位保有者等）でないと、上記のようなミッションを果たすことはできない。

しかし、高度専門家を終身雇用すると、専門家であるが故に、時代によって変化する政策課題に対して柔軟に対応した研究組織の再編成等が困難になる。一方、研究テーマの変化に応じて組織等の流動性を高めることが可能なように、専門家を任期付きの処遇で雇用すると、研究者は任期終了後の就職を考えて個人業績（査読付き論文の発表など）を優先することとなり、アカデミーが評価する基礎研究が増えることになる。

また、行政部門の統計部署との連携を図りつつ

基礎的な統計データや各種データベースを整備することも政策研究所には重要な役割であるが、このような基盤業務は、研究業績に直結しないために任期付きの研究者が嫌う業務である。そこで、専門知識が不足する一般行政職がデータベースの設計等を担当すると、政策研究に不具合なデータ構成となり、結果として使えないデータベースとなったケースも散見される。

政策研究所を支えるのは人財であるが、終身雇用身分と任期付き処遇の研究者、それに一般行政職を組み合わせた政策研究所の人事マネジメントが模索されている。

大学の政策研究科と行政機関の政策研究所の違い

昨今、様々な大学に「公共政策研究」等を標榜する学科等の設置が増えている。大学の政策研究科などが充実する中、「大学の専門家に政策研究は任せれば良い。行政の政策研究所は不要。」という論調が見受けられる。しかし、大学研究者は「真理の追究」、「新しい知見や手法の解明」を求めて研究しており、「政策担当者のニーズに合致したエビデンス」という視点は極めて弱い。政策現場で用いられるエビデンスは、「万人が納得する知見や手法（使い古された手法）」で作成することが重要であり、大学研究者のモチベーションとは随分異なる。したがって、大学研究者が発表する新しい知見や手法に対して政策現場で実用性、有効性を評価し、大学研究者の研究成果を「翻訳」して政策担当者に伝えることなどの役割が、行政機関の政策研究所に求められる新しいミッションと考えられる。

行政機関の政策研究所に関する議論の必要性

国民は様々な事象が複雑に絡み合っている政策問題の深刻化に対して、実効性のある政策的解決を切望している。その期待に応えるためには、行政機関の政策研究所が大学研究者、行政現場の橋渡しをしながら、「翻訳家」、「知恵袋」、「エビデンスのデータベース」などの多様な役割を果たすことが必要と思われる。各府省の政策研究所では、研究所の中期計画（5年程度）を立案し、外部有識者等による機関評価を実施している。そして、政策研究所としての役割や位置付け、マネジメントの在り方等を絶えず検証し、改良を重ねながら政策研究に取り組んでいる。

地方分権・地域主権の進展により、地方公共団体においても、各地域における政策研究の位置付けに関して、国と同様の議論が進むことが想定される。国と同様に、地域の課題に対応可能な政策研究所の位置付けや役割分担、大学や行政現場との連携、マネジメントの在り方等についての一層の議論を深めることが必要と思われる。

※ 本稿の内容は執筆者個人の見解の基づくものであり、機関の公式見解を示すものではない。また、記載内容および肩書などは平成22年3月現在のものである。

寄稿 II

地方政府にふさわしい自治体シンクタンクの 必要性



草津未来研究所副所長（草津市総合政策部理事） 林田 久充

滋賀県草津市の概要

私たちのまち草津市は、かつて東海道と中山道の分岐・合流の宿場町として栄えてきた。近年では、京阪神のベッドタウンとして、また内陸工業都市の中核として、京阪神からの地の利に恵まれ琵琶湖の恵みを楽しみながらまちづくりを進めている。財政面や人口動態的にも、他都市に比べると恵まれ、滋賀県では最も「活力」があるまちといわれてきた。しかしその反面、まちの風格や文化、伝統的行事などの文化成熟度もいべき「魅力」づくりが課題ともいわれている。

人口約 12 万人、面積約 68 km²と本当にコンパクトなまちであるが、この 20 年間に於いて、JR 草津駅周辺の再開発事業等の展開や事業コンペによるホテルや百貨店の誘致、さらには JR 南草津駅の整備を中心とした南部副都心構想の推進など、「自立」するための都市基盤整備は 20 万～30 万都市の規模ともいわれてきた。その一つに、1994 年の立命館大学理工学部の誘致がある。開設時には学生数約 5 千人であったが、現在は 7 学部、学生数約 1 万 8 千人の一大キャンパスになっている。この知的資源の活用も課題の一つである。

草津未来研究所の設置

ところで、地方分権一括法の施行から 10 年が経つが、地方分権改革推進委員会の勧告などにある「地方政府」という考え方をより意識しかけたところである。「地方政府」として、市役所も議会も「政策研究」機能等をより充実させ、共に市民参加の中で政策力や実践力を高めていく必要がある。このため、立命館大学等の知の集積もいかした自治体内のシンクタンク「草津未来研究所」をこの 4 月に設置した。人員構成は、研究指導スタッフ 4 名、部長級理事 1 名、研究員 3 名である。

研究所設置に当たっては、平成 21 年度に立命館大学と草津市の関係者において制度設計を進めてきた。その結果、調査研究活動としてデータバンク（指標・分析）とシンクタンク（政策研究）、そしてコンサルティング（事業化支援）という機能を持ちつつ、人材育成活動として大学と連携したトレーニング機能や教学連携をより進めるためのプラットフォーム機能を持たせることとした。

指導いただくスタッフは立命館大学を中心に、客員研究員は研究テーマによって県内外の研究者や NPO 関係者等をお願いしていく予定である。

上越市創造行政研究所をモデルに

この設立に当たってモデルとさせていただいたのが、上越市創造行政研究所である。その理由は、①シンクタンク関係者の間での評価が高かったこと、②専門性を持った人が育っていること、③熱心で実績のある研究者に指導を受けていることなどが挙げられる。また、市長部局内の組織でありながら、市長や各部局からの独立性についてほどよい距離感を持っているように感じられたこと、さらには、専門性を発揮し、「市町村合併に関する調査研究」や「自治基本条例の制定に向けた調査研究」、「上越市総合計画」の策定支援等、研究所としての役割がうまく機能していると感じたからである。

実際には、多くの課題を抱えつつ運営にご苦労されていることと思うが、柔軟にその時々を乗り越え、10年間続けて活動されているこの姿が、地方分権時代における研究所のあるべき姿であり、私たち草津市の方向性だと確信している。

今後、草津未来研究所は、このような先進事例に学びつつ、政策についての調査・研究をもとに、議会と市役所がより「議論する組織」となっていくための一翼を担いたいと考えている。そして、政策研究等に基づく実践から、市民主権の「地方政府」を目指したい。

寄稿 III

行政シンクタンクから地域経営シンクタンクへ



株式会社ノーザンクロス代表取締役

山重 明

はじめに

株式会社ノーザンクロスは、1987年に設立した民間のまちづくり会社である。北海道をメインフィールドに、都市・地域のまちづくり政策・計画・事業・活動に関する調査研究、プランニング、プロジェクトマネジメントを^{なりわい}生業としている。また、それらの諸活動を通じて得た情報やネットワークをいかし、北海道の素晴らしい文化を発掘・発信するためのホッカイドウマガジン「カイ」を出版している。したがって、いわゆるシンクタンクとは少々異なった業態であるが、①都市・地域の現場に根ざした活動、②多様な主体のパートナーシップ、③ソーシャルビジネスのアプローチを行動原則とし、創立以来23年間、非営利目的の株式会社として「まちづくり」に取り組んでいる。

地域経営戦略を競い合う時代

地方都市や農山村地域のまちづくりは新たな局面を迎えている。地方分権あるいは地域主権の政策潮流の中で、今後は地方自治体のイニシアティブや政策形成能力が問われることになる。

例えば徳島県上勝町の「葉っぱビジネス」に象徴されるように、すでに全国的にはわが町・わが村の生き残りをかけて創造的な施策や事業を積極

的に展開している自治体が多く見られるようになっており、都市・地域のまちづくりは独自の地域経営戦略を競い合う時代に入ったと言ふべきであろう。北海道でも、全国の伝統的な景観を有する自治体に呼びかけて「日本で最も美しい村連合」を設立し、美しい景観資産を徹底的にいかした地域経営戦略を展開する美瑛町の取組などに見られるように、小さな自治体であっても独自の政策や戦略を創造し、全国に向けて発信・展開する取組が活発になってきている。言い換えれば、国や都道府県に依存せず、独自の政策や戦略をデザインし、具体的に展開する能力を自ら持たなければ、わが町・わが村は生き残れないという自治体の危機感の表れである。

新しい政策創造の仕組みづくり

中山間地域や農山村地域の小さな自治体では、地域の生き残りをかけて、独自の地域経営戦略を展開する取組が多く見られる一方、人口10万人～30万人規模の地方都市では、財政面の制約等から新たなまちづくりや地域経営の取組が停滞している状況も見受けられる。それらの地方都市の多くは、平成の大合併により周辺町村を含めた新しい自治体が形成されて間もないことから、まちづく

り施策や事業を戦略的に重点化することが難しい面もあると思われる。しかし、新たなまちづくり政策や戦略の展開が立ち遅れば、地域経営を競い合う時代の中で取り残されてしまうおそれがある。このような状況を打開していく上で、既存の行政システムとは異なるメカニズムを有する新たな政策創造・戦略展開のための仕組みづくりが求められよう。

自治体シンクタンクに期待される役割

新しい政策創造の仕組みとしては、例えば上越市創造行政研究所のような自治体シンクタンク機能が考えられるが、従来の自治体シンクタンクは行政内部の政策課題研究や首長の政策企画機能にとどまっている場合が多い。

今後の自治体シンクタンクに期待されるのは、既存の行政システムの枠組みを越えて産学官民が連携・協同し、創造的なまちづくり政策や地域経営戦略を起案するとともに、それらを実現化するために多様な主体のコンセンサスとパートナーシップを形成することである。行政の内部機構ではなくカウンターパートとして、新たな政策創造や戦略展開のダイナミズムを発揮することのできる地域経営シンクタンクへと上越市創造行政研究所が進化していくことを期待したい。

