

特 集

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

高崎経済大学名誉教授・自治体シンクタンク研究交流会議アドバイザー・ボード代表 戸所 隆

1 宇都宮市での第6回 自治体シンクタンク研究交流会議

(1) 研究交流会議の歴史

平成30年11月16～17日の2日間、宇都宮市で第6回自治体シンクタンク研究交流会議が開催された。今回はうつのみや市政研究センター創設15周年記念を期する開催でもあり、全国から24団体58名が参加し、「自治体シンクタンクの果たすべき役割とは」をテーマにした会議であった。

地方分権一括法の制定された平成12年以降、自治体は中央集権型地域政策依存から脱却し、地方分権型政策官庁をめざすようになった。それに応える動きの1つとして、地域に根差した研究を行い、地域独自の政策形成に貢献する組織として役所内に設置されたのが自治体シンクタンクである。これは全国の約50自治体に現在存在する。

自治体シンクタンクの多くは首長主導の設置で、本来の主要業務は理事者の政策形成に参考となる非定型業務である。自治体シンクタンクは、分権型地域政策を遂行するために非常に重要な役割を持つ。他方で、首長選挙の際に現職の対抗馬にとって税金の無駄遣いとして廃止公約にされやすい。地方行政に欠かせない定型業務を担う税務課や市民課などは潰せないが、自治体シンクタンクを潰してもすぐに影響は顕れない。さらに首長選挙で地域第一主義や市民ファーストを掲げた場合、すぐに結果の出る政策が優先され、主に中長期の地域政策を考える自治体シンクタンクの存在は不要となりやすい。

そのためシンクタンク設置自治体数は徐々に

増加しているものの、平成22年頃にはシンクタンクを廃止する自治体も出てきた。また、役所内に類似機関がないため身近に相談相手もなく、悩みを抱える自治体シンクタンク研究員もいた。そうした状況の中で、自治体シンクタンク研究員・職員のモチベーション向上や組織活性化方策に関する相談が、上越市創造行政研究所長（非常勤特別職）の筆者にあった。さらに平成25年初頭に、筆者が研究所立ち上げ支援をした草津未来研究所の肥塚浩顧問（立命館大学教授）、林田久充副所長（現・甲賀市議会議員）から、全国の自治体シンクタンク関係者と交流を図りたいので、最も早くシンクタンクを設置（平成12年）した上越市で交流会議を開催して欲しい旨、強い要請を受けた。

新しい組織形態で試行錯誤的業務に就く自治体シンクタンク関係者の全国的な交流は、学会同様に新たな知見を得る機会になると考えられる。また、自治体シンクタンク関係者が忌憚のない議論をすることで、組織のあるべき姿の模索や日常の悩みも共有できるであろう。そこで上越市創造行政研究所では「自治体シンクタンク研究交流会議」の上越市開催を機関決定し、宮崎英紀次長・内海巖上席研究員を中心に会議内容の検討を重ねた。その結果、次の開催目的が設定された。すなわち、①自治体シンクタンクの在り方や共通課題の改善方策等について関係者が得た知見を共有すること、②自治体シンクタンクの組織運営能力および政策形成能力の向上を図ること、③交流を通じて学習し、気付きと励ましのネットワークをつくることである。

第1回交流会議の早期開催を強く求められたため、上越・草津両市に加え、職員同士の面識があった戸田市・八王子市にも相談し、賛同を得て開催2か月前に4研究所長の名前で全国の関係機関に趣意書・招聘状を発送した。その結果、13団体25名の参加を得て、平成25年11月に上越市で2日間にわたり第1回交流会議が開催できた。

会議では筆者が開催趣旨を説明し、元上越市創造行政研究所調査研究部長で三菱総合研究所の菅原章文チーフプロジェクトマネジャーが「自治体シンクタンクへの期待と職員の心構え」を基調講演した。その後、「調査研究成果の活用促進策」と「自治体職員の政策形成能力向上への貢献策」についての自由討議、ふりかえり・講評を行っている。また、懇親会とエクスカージョンも実施した。会議は和やかかつ有意義に所期の目的を達成して終了でき、「自治体シンクタンク研究交流会議」の基本的パターンも創ることができたといえよう。さらに、参加者から継続開催希望が非常に強くあり、次年に草津市での開催が決まった。

第1回会議は突然の開催であったため、出張旅費を計上できず参加を見送った自治体も多かった。そこで、次年度予算計上するために、遅くとも前年度11月には次期開催地を全国の自治体シンクタンクに告知することとなった。また、自治体シンクタンク研究交流会議の事務局を常設することはできないため、会議開催都市が全面的に責任を持ち、運営することにした。それだけに会議開催が加重負担にならないよう、シンクタンクの職員が悩みを出し合え、意見交換ができる場が設定されれば良いということになっている。

しかし、運営は会議開催都市に委ねられても継続的に開催都市を決定する組織が必要となる。そこで開催地の決定と会議運営の相談に対応する組織として、アドバイザーボードを開設した。このメンバーには草津未来研究所の肥塚浩顧問・林田久充副所長、泉勝とよなか都市創造研究所長、梶山

浩戸田政策研究所副所長、檜楨貢佐世保市政策推進センター長と筆者の6名が就き、代表を筆者が務めている。これらは平成26年の第2回交流会議で正式承認された。なお、このメンバーはボランティア業務であり、継続性が求められる。そのため、メンバーは人事異動でシンクタンクから外れても、可能な限り継続することになっている。

会議は上越市の後、草津市、戸田市、佐世保市、春日部市、宇都宮市と毎年開催され、6回を数える。そして平成31年11月8～9日には豊中市、翌年は東京都港区での開催が予定されている。

(2) 宇都宮会議の成果・印象

宇都宮会議は自治体シンクタンク研究交流会議の主旨を十分にふまえた内容であった。そのため、参会者それぞれが新たな知見など大きな成果を得て、各シンクタンクへ帰参したと感じている。

元うつのみや市政研究センター所長の古池弘隆、宇都宮大学名誉教授から宇都宮ブランド戦略「住めば愉快だ宇都宮」の基調講演で、開催都市の特色や地域性が理解でき、その後の意見交換の基盤がつくれた。パネルディスカッション「自治体シンクタンクの役割と位置づけ」やグループディスカッションの「政策研究における調査研究手法」「持続可能なまちづくり」は、テーマ的には目新しいものでない。しかし、この会議ではそれが重要で、開催目的は交流を通じて普段抱える悩みを解消し、気付きと励ましのネットワークで政策形成能力の向上を図ることにある。経験の多寡を問わず、研究員は共通テーマについて、それぞれの実体験を基に自由に意見交換することで、大きな収穫が得られる。今回もその実践であった。

自治体シンクタンク職員の多くは、研究専門職員からなる民間シンクタンクと異なり、シンクタンクに求められる調査研究経験を持たない一般行政職員が2～3年間配属される。これらの職員は役所内で優秀と評価されており、配属期間内での成果達成

を期待される。特に最終的に公表される長文の調査研究報告書作成は、精神的にも肉体的にも相当な負担で、周囲の期待との狭間に悩む職員が多い。それだけに、類似の環境にいる者が一堂に会して、実体験に基づき自由に意見交換できる場づくりが重要となる。他方で、50年間地域調査研究に係わった筆者も、こうした場の議論から多くの気づきが得られ、関係者に感謝している。

2 自治体独自政策で 豊かな分権型・人口減少社会の構築

日本は国民の弛まぬ努力によって第二次世界大戦による廃墟から立ちなおし、国土の都市化・近代化を達成した。また、人口も2倍近く増加し、1980年代までにGDP世界第2位の豊かな工業化社会を実現した。しかし、その後の情報革命による分権型の知識情報社会への転換は、工業社会に適した中央集権型の国民意識や国土構造・社会システムにより十分に構造転換できていない。

こうした中で日本の人口は21世紀になると減少を始め、少子高齢社会への危惧が論じられる。平成の大合併は財政力・人材力強化を図り、自立・自律発展型自治体形成による分権型社会の構築をめざしたものである。そのため自治体は合併の有無を問わず、多様な地域性を活かして都市内分権社会や自力更生型地域づくりのできる政策官庁への転換が求められる。しかし、国から人口減少対策の地方創生政策が出ると、自治体は補助金獲得政策を優先し、実現不可能な経済成長や人口増加を目指した地方創生政策を出すことになる。

自治体が少子高齢化・人口減少に正面から向き合い、経済至上主義でない独自の豊かさ実現政策を内発的に創らない限り、地方創生は実現できない。アマゾンなどの電子商取引増大は、地域の購買力や企業利益を本社のある地域外や外国へ流出

させ、地域商業の衰退と税収減を招く。他方で、知恵を駆使した徳島県上勝町の「葉っぱビジネス」は、地元資源活用で地域外から利益をもたらす域外市場産業を創出し、その利益で域内市場産業を維持・活性化させ、生活利便性を向上している。

人口減少期では域外市場産業と域内市場産業の育成・バランスを図り、自力更生型地域づくりで地域社会を維持発展する必要がある。それには自治体職員が、地域の行政課題に関する基本的な知識と技法を修得し、庁内業務全般を見渡し、地方自治を展望し、地域社会を俯瞰的に眺めてあるべき姿を見出す能力、また現場から物事の本質をつかむ力量を持たねばならない。しかし、現実には自らの頭で考えずに上からの命令に従うだけの職員が多い。これを打破し、政策立案能力を高めてイノベーションを惹起させることが自治体シンクタンクには求められる。

3 自治体シンクタンクに求められる 独自の病理診断と処方箋

自律的に政策立案できる職員が増加しない限り、自治体のイノベーションは惹起しない。政策立案のできる職員は、自然現象と人文現象が複雑に絡み合って惹起する地域現象を的確に捉える文理融合的視点・能力を持つ。地域特性を的確に捉え、系統的に分析できる能力である。

都市は人間同様に多くの機能から成る構造物であり、異なる性格を持つ。都市問題は人間で言えば病気であり、病気を治すには心臓や胃の働きや人体の構造を理解する必要がある。同様に都市問題の解決には、都市の個性を理解し、都市を解剖して機能や構造を解明する知識が必要となる。すなわち自治体シンクタンク職員が獲得すべき基本的な知識と技法には、(A)地域の概念および特性に関する知識と(B)地域調査に関する技法がある。

前者（A）基礎知識は、①地域の概念・原理（場所、空間、環境、景観等）に関する知識、②地域の自然的特性・人文的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からなる。また後者（B）地域調査技法には、①フィールドでの観察・観測・聞き取り・アンケート・計測に関わる技法と役所や企業での資料収集手法、②地域統計分析や統計処理に関する手法、③地図や測量、地理情報システム（GIS）等地図関連分析技術などがある。

自治体シンクタンクの業務は病気を治す臨床医学であり、職員は臨床医にあたる。すなわち、シンクタンク職員にはこれらの知識や技法を活用し、誰もが住みたい働きたいまちづくりを阻害する病気（都市問題）の治療が求められる。それには現地調査・研究に基づく病理診断（問題発見）と処方箋（問題解決法）が不可欠となる。

たとえば地方都市の都心商業地の多くは、自家用車の普及や大規模ショッピングセンターの郊外進出などで衰退した。都心商業地衰退の放置は都市全体の魅力喪失となり、郊外の工場・店舗まで撤退し、治安の悪化・人口減少などを発症し、その都市は死に至る。それを避ける都心再生には、電車・バスなど公共交通の再生を図り、コンパクトなまちづくりで郊外開発を抑え、仕事・買い物・観光などで広域から集客可能な魅力ある街への処方箋が不可欠となる。こうした都市診断に基づく地域独自の政策立案（処方箋）が自治体シンクタンクには求められる。

4 自治体シンクタンクのあるべき姿

自治体シンクタンクの設置形態・組織形態は自治体によってさまざまであるが、20年近く関係した筆者の経験から考える自治体シンクタンクの「あるべき姿」は、次のようになる。

地方行政の多くは定型業務である。すなわち、

税務課には市税の賦課に関すること、観光課なら観光及び物産、温泉の維持・管理、観光施設に関することなどと所掌範囲が明確で、業務もパターン化している。それに対して、自治体シンクタンク業務は首長など理事者をはじめ各部局を支える政策及び施策の調査研究、政策及び施策立案の支援であり、守備範囲無限の非定型業務となる。それだけに、シンクタンク職員には行政組織全般の知識と組織間相互の関係を理解し俯瞰的視点から課題を探求する能力が求められる。

また、地方行政の多くは行政域限定の目先にある短期業務処理で、直接市民に接する部局や現業部門にその傾向が強い。他方でシンクタンク職員には、少なくとも3～10年以上先を見通した中・長期で、行政域にとらわれない調査研究業務が求められる。さらに調査研究内容に応じて過去から現在、そして未来を俯瞰した考察など、時空間スケールを自由自在に変える必要がある。

こうした中長期・広域的視点の政策研究を行う自治体シンクタンクでは、職位や年齢にとらわれない自由な議論が必要となる。筆者は研究に関する大学の議論を、教授・准教授・学生などと平等の立場で行ってきた。新しい研究開発や創造は、水平ネットワークでなければ不可能との恩師の教えであり、筆者の育った地理学教室の伝統であった。役所でも研究には自由な発想と真摯な議論が必要であり、相手の意見を尊重しつつ、立場を越えた真摯な議論が求められる。そのため、自治体シンクタンクは一般行政職に多い上意下達の下向き社会でなく、上司とも自由に意見交換できる互惠平等の横型社会が適する。筆者は自治体シンクタンクの調査研究に際しても、所長・部長・研究員など職位にかかわらず内容勝負の議論をすることを常に求めた。それは研究所内ではうまくいくが、他部局との議論では難しさを感じ、自治体の政策官庁化の難しさも感じてきた。

自治体シンクタンクの研究は大学で行う基礎研究と異なる応用研究・開発研究，とりわけ開発研究が中心となる。既存の基礎研究や応用研究の成果を活用して都市の持続的発展を図りつつ，誰もが住みたい働きたいまちを創る研究が中心となる。けっして重箱の隅をつつく大学での基礎研究でない。また，中長期の行政域にとられない研究とはいえ，各部局の現場行政との整合性は求められる。そのため，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。しかし，研究所の規模・人間的にもその性格からも各部局のコンサルタントに成ることは不可能である。

自治体シンクタンクで研究すべきテーマには2つの性格があると考え。1つは中長期・広域的・総合的視点を必要とする研究で，既存部局が敬遠するテーマである。他の1つは，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組織横断的視点から将来の重要課題を抽出し，政策化するテーマである。すなわち，現実の地域を十分に調査・認知し，理想的な地域像や地域の将来像・あるべき姿を仮説として提示して，その実現政策を戦略的に見出す研究が必要となる。

5 人口減少期に明るい未来へ導く総合計画策定と自治体シンクタンク

総合計画策定支援は，自治体シンクタンクの研究テーマとして最重要研究と考える。総合計画は企画部門を主担当に，ほぼ10年ごとに2年ほどの集中審議で策定している。自治体シンクタンクはその際に総合計画担当部局・審議会を支援する役割を担うべきである。

総合計画は東京など大都市の民間シンクタンクに委託して，短時間で策定する自治体も多い。その結果，地域の実態を十分に反映しない金太

郎飴的総合計画が策定されやすい。総合計画策定には外部の視点を必要とするが，それは審議会等が担えば良い。分権社会を構築するには，地域で生活する多様な政策担当者が日常的に将来像や行政課題を幅広く検討し，その集大成を総合計画原案にまとめる必要がある。

特に人口減少期の地方自治体では，暗い未来のイメージに覆われ，金太郎飴的総合計画で明るい未来像を示しても，魂がなければ官民協働による創造都市建設とならない。先行き不透明で不安感ただよう人口減少期・経済停滞期にこそ，地域を熟知した自治体シンクタンク研究員が時空間的にも人文・自然両面からも地域資源を活かしたまちづくり政策を策定し，総合計画に活かす時である。第二次世界大戦直後の廃墟から立ち上がり，今日の豊かさを実現した日本人の姿を見てきた者にとって，たとえ経済停滞の人口減少期にあっても，進むべき明るい共通目標をもち，その実現に努力し続ければ，新しい豊かな社会の構築は可能と確信する。ただし時代に対応したイノベーションが必要であり，その模索が求められる。

どの地域にも明るい未来は必ずある。自治体シンクタンクは中長期・総合的・広域的視点で長い検討時間を必要とする都市像・理想像関係の議論・研究を日常的に行い，その結果を総合計画担当部局・審議会へ提供する役割を担うべきである。そうした関係を日常的に持つことで，他の研究成果も次期総合計画の重要政策に反映できる。また，自治体シンクタンクと総合計画担当部局が連携することで，現行総合計画の随時検証・評価もでき，日常的に次期総合計画策定資料を蓄積することになる。その蓄積資料を総合計画策定時に集中的に活用すれば，より良い計画策定が可能となる。そのためには自治体シンクタンクの努力に加え，首長のリーダーシップおよび首長とシンクタンク職員との日常的意見交換が不可欠と考える。

6 自治体にイノベーションを惹起させる自治体シンクタンクの課題

人口減少期・経済停滞期にも地域社会を維持発展するには、従前と異なる地域に適した都市創造・都市経営手法を見出し、自治体にイノベーションを惹起する必要がある。そのためには自治体職員の意識改革が不可欠であり、自治体シンクタンク職員はその先頭に立たねばならない。

自治体職員の多くは、地域の実態を的確に把握する現地調査手法も基礎資料となる統計や地図に関する基本的知識や作成法も身につけていない。自分の専攻・担当分野や興味以外に関心を持たない職員も多くなってきた。また、目先の業務に追われ、中長期的・広域的視点や思考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に欠ける職員が多い。さらに大衆迎合的世相を反映し、地域第一主義や市民ファーストの目先優先政策重視から、中長期的思考重視の自治体シンクタンクを無駄と考える職員もいる。高学歴で優秀にもかかわらず、かかる職員が増加している。

それは、地域のあるべき姿、理想的な地域像を見出し、理想と現実のギャップから地域の問題を発見し、問題分析―課題設定―政策立案―政策決定―政策執行―政策評価―新たな問題発見という地域政策形成過程の理解も必要性も認識できない職員の増加を意味する。その結果、政策立案能力に欠けるだけでなく、地方分権社会構築に必要な基礎的学力・知識が欠如し、問題発見・問題解決をまとめた起承転結のある長文の政策提言書を作成できない職員の増加となる。

自治体にイノベーションを惹起させるには、次の能力の修得が自治体職員に求められる。①地域情報を収集・加工・整理・分析し、適切な形で発信する能力、②地表空間に生起する諸事象を客観的・批判的に分析し、環境との共存精

神で地域社会と互惠平等に関わる能力、③地域社会における問題の発見と解決に資するテーマ設定、視点、仮説、研究方法、分析手法、結果と結論を見出し、報告書作成・政策を実現する能力、である。

こうした能力は一朝一夕に修得できるものでない。豊かで充実した人生を送るためにも楽しく日々の努力を継続的に積み重ねる必要がある。それは強制されて行うものではない。夢と希望を持ち、自発的に挑戦する必要がある、自治体シンクタンク職員はその先頭に立つ必要がある。

筆者は研究資料を得るために、これまで役所には非常にお世話になった。複写機が高価で未整備であった昭和40～50年代には、必要資料を役所の片隅で何日も筆写するのが常であった。その際、活力ある都市でしばしば目にした光景がある。職員5～6名が終業後に集まり1～2時間、業務で取り組んでいるテーマなどについて自主研究してきた結果を発表し、真摯に議論する姿である。その際、筆者に意見を求められたこともあり、その後今日まで親交を結ぶようになった人々もいる。

以上の経験から、互惠平等の真摯な研鑽・議論・人的ネットワークが、地域も組織も、そして自分自身をも豊かにしてきたと認識する。自治体シンクタンクが分権化・知識情報社会を先導する組織として新たな自治体職員像の提示やイノベーションを惹起させ、成長発展することを念じている。

参考文献

- 上越市創造行政研究所, 2014, 『平成25年度(第1回)自治体シンクタンク研究交流会議 記録集』1-48
- 戸所隆, 2000, 『地域政策学入門』古今書院
- 戸所隆, 2015, 「自治体シンクタンクと『まちづくり人材』の養成」『ガバナンス』195, 27-29
- 戸所隆, 2018, 「都市シンクタンクの役割とあり方」『都市とガバナンス』29, 112-119
- 日本学術会議地域研究委員会・地球惑星科学委員会 合同地理教育分科会・大学地理教育小委員会, 2014, 『報告 大学教育の分野別質保証のための 教育課程編成上の参照基準 地理学分野』1-16