



〈1〉 市政研究センターの調査研究活動

～これまでとこれから～

市政研究センター 上席アドバイザー 三橋 伸夫

1 はじめに

本稿では、設立20年目をむかえた「宇都宮市市政研究センター」（以下「センター」という）のこれまでの調査研究活動をふりかえるとともに、宇都宮市（以下「本市」という）をとりまく状況やかかえる課題にかんがみてセンターが今後取り組んでいくべき研究テーマについて論じることとする。

20年目の令和5年度にセンターは組織的に拡充され、その目指すべき姿を「職員が“活用する”センター」、「職員が“頼れる”センター」、「職員が“身近に感じる”センター」と自己規定した。自治体シンクタンクの核心的役割である政策形成支援の充実はこれらいずれとも関わると考えられるが、その基盤には調査研究があることからこのような内容とした。

本稿の構成は、まずこの20年間に取り組んだ調査研究（以下「研究」という）を、いくつかの観点から性格づけし分類して、その傾向を記述する。その際、20年を一括に扱うのではなく5年ずつ4期に分け動向をとらえる。設立当初から現在に至るまで、テーマ設定の観点や研究方法などで推移あるいは変異がみられるからである。

次いで、取り組んだ研究の成果を施策への反映および外部からの評価により整理する。最後に、これらのことをふまえ、センターが今後取り組むべき研究の体制やテーマを試論的に論じる。そこではこれまで取り上げられることの少なかったもの、あるいは本市が施策の根幹として掲げる

「スーパースマートシティ」の内実である「地域経済循環社会」、「地域共生社会」および「脱炭素社会」に照らして取り組むべきものを論述する。

2 これまでの研究活動

(1) 研究テーマの性格づけ

センターが設立された平成16年から令和5年までの20年間に、テーマとして115に上る研究が取り組まれた。このうち平成17年から25年にかけて10テーマは2か年継続のものであるが、これらは個々にカウントしている。したがって、内訳は単年度研究が95、2か年継続研究が10となる。センターの初期においては後で述べるように本市の行政体制のあり方に関する大きなテーマが多く、単年度では十分な成果が見込めないものと判断されたようである。

研究テーマを「研究」と「研究ノート」に分けてみると、前者が106、後者が9となる。研究ノートというのは既往研究などの検討を通じて論点を整理し本市における研究上の仮説を構築する研究の準備段階にあるものを指す。平成28年以降にみられるものである。

次いで、研究を政策形成のための基礎研究なのか具体的な政策課題に対応した研究なのかについてである。次ページ図1に結果を掲げる。ご覧のように、前期では基礎研究が多く、後期では政策課題研究が大半を占めるという好対照をなしている。前半では政策課題を見出していくための基礎研究に優先性があり、後半では課題解決のための研究がとって代わる構図が読み取れる。

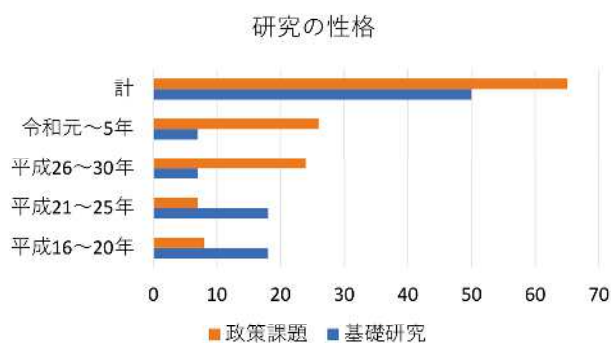


図1 研究の性格

筆者作成

共同研究の有無でみると、「あり」（主として大学）は21、「なし」は94となっている。ほぼ毎年1テーマが共同研究として取り組まれている。近年は市内大学にほぼ限定されているが、以前には県外大学との共同研究も行われていた。

(2) 研究テーマの関連部局との関係

研究テーマを施策上関連の強い部局で分類整理したものが表1である。初期の行政体制のあり方についての研究は「行政経営」、「総合政策」に分類している。研究テーマは部による偏りが大きく、通算して多いのは「総合政策」、「市民まちづくり」、「経済」など、逆に少ないのは「環境」、「行政経営」、「建設」などである。

また、前半と後半に分けてみると、「市民ま

表1 部局との関連

	平成16 ～20年	平成21 ～25年	平成26 ～30年	令和元～ 5年	計
行政経営	2	0	0	1	3
総合政策	10	7	3	5	25
市民まちづくり	6	6	9	2	23
保健福祉	1	0	5	3	9
子ども	4	1	1	1	7
環境	0	0	0	1	1
経済	1	3	8	9	21
建設	0	3	0	0	3
都市整備	2	1	4	5	12
教育	0	3	1	6	10
その他	0	1	0	0	1
計	26	25	31	33	115

筆者作成

ちづくり」のように一貫して取り組まれているものはあるが、「総合政策」、「建設」は数を減らし、逆に、「保健福祉」、「経済」、「都市整備」、「教育」は数を増やしている。これは後半期に『まち・ひと・しごと創生総合戦略』にもとづく対応に迫られ、また、『立地適正化計画』、『空き家等対策計画』などの策定、および全般的な人口減少、少子高齢化の進展に係る調査研究テーマの設定が増えたことが一因と考えられる。

(3) 研究の方法

研究がどのような方法にもとづいておこなわれているかについてみる。研究の方法として、「既往文献」、「既存データ分析」、「独自配表調査」、「ききとり調査」、「その他」に区分した。センター以外で行った配表調査結果を活用する場合は「既存データ分析」としている。1つの研究テーマについて複数の方法が組み合わされる場合が多く、平均1テーマあたり2.0であり、近年わずかに増える傾向にある（図2）。

まず分布の量的な傾向をみると、前期は既往文献に依拠する傾向が認められるが、後期になり既存データ分析が増えている。GISソフト、統計解析ソフトがより容易に使用できるようになったためと推測される。独自配表調査およびききとり調査は期により多少変動している。

初期に「その他」が多いのは、センター外の

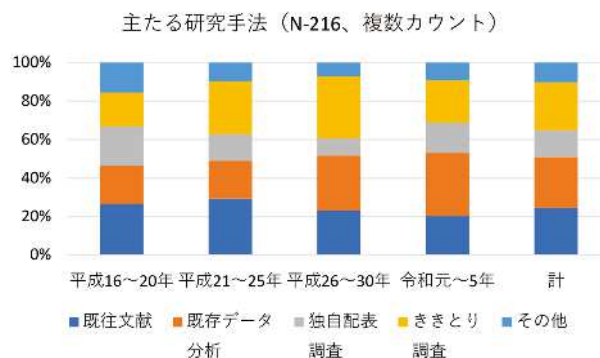


図2 研究の方法

筆者作成

庁内職員、場合によっては庁外研究者も加わった研究グループ・ワーキンググループが組織されて議論する、市民を交えたワークショップが行われる、庁内職員参加のパネルディスカッションが開催されるなどのため、センター外部に開かれた多彩で実践的な研究の進め方が注目される。

(4) 小結

以上のように、20年間でセンターの研究活動は、その性格として基礎研究から政策課題研究にシフトしてきているといえるが、他方、初期にみられたセンター外部に開かれた研究組織体制が姿を消し個人または少人数グループによる研究へと推移してきていることが見て取れる。

3 これまでの研究の成果

(1) 施策への反映・関連性

次にセンターで行われた研究活動と実際の施策展開との関連性についてみる。研究と施策との関係は因果関係として単純に結び付けられるものではなく、むしろ担当部局での施策化へ向けた動きに呼応して行われるといった、関連性としてみるのが妥当だと思われるが、ここでは関連性を反映とみなし、センター内部の判断として「反映」、「一部反映」、「関連なし」の三区分とする。

研究の施策への反映有無

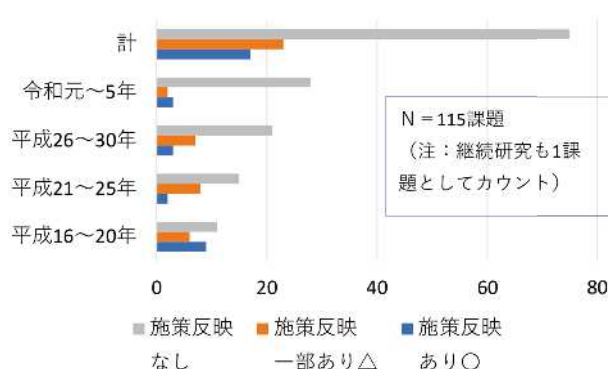


図3 研究の施策の反映有無

筆者作成

115 テーマはそれぞれ、17, 23, 75 と区分され、前二者をあわせた反映率は 34.8% と 1/3 強となる。図3にみるように、初期には 57.7% (15/26) と高かったものが次第に低下してきているのを見て取れる。初期では研究活動が施策展開と一体的に取り組まれる状況にあったようにみえる。センターが庁内に認知されるための判断だったとも推察される。先にみたように研究の性格は、前期と後期に分けた場合、前期では基礎研究が多く後期では政策課題研究が多かったことを勘案すると、研究テーマ設定と実際の施策との一体性が弛緩してきているようである。これを将来的に生起するであろう行政課題の先取りとみるか、それとも政策形成からの遊離とみるかは判断が難しいところだが、センターが目指すべき姿である「職員が“活用する”」、「職員が“頼れる”」という観点からは、テーマ設定と施策展開との関連性は常に念頭に置かねばならない視点に違いないであろう。

(2) センター研究活動の外部評価

研究活動の内部（自己）評価と同時に、外部評価も重要な観点である。この客観的データとしてここでは公益財団法人日本都市センター（以下「都市センター」という）が毎年開催している「CR-1 グランプリ」での表彰実績でみる。都市センターはセンターが設立された初年度に共同研究を実施した団体でもあり、都市に関する多くの調査研究事業を実施している。

センターでは平成27年度の第6回から応募を始めており、それ以降の受賞実績は表2のようである。ここにみるようにセンターで行われた研究は数多く受賞しており、センターの研究レベルは決して低くはないことが示される。

担当した研究員が所属する学協会へ学術論文として投稿し採用された事例は平成28年度以降3件を数え、さらに都市センターが組織した研究会においてセンター職員がセンターの政策研究に

表2 日本都市センター CR-1グランプリ
受賞実績

年度	受賞名	受賞者
平成27	優秀賞(自治体実施調査研究部門)	センター
平成29	優秀賞(職員自主調査研究部門)	個人
令和元	奨励賞(政策応用部門)	個人
	優秀賞(政策応用部門)	個人
令和2	奨励賞(政策応用部門)	個人
令和3	優秀賞(政策基礎部門)	個人
令和4	最優秀賞	個人
	奨励賞(政策基礎部門)	個人

(注)平成29年度受賞者はセンター外職員

筆者作成

ついて講演し報告書に寄稿した例、彩の国さいたまづくり広域連合の成果発表会にセンター職員が招待され研究発表した例などもあげることができる。

なお、センターの研究活動は運営協議会委員(旧企画運営アドバイザー)5名(いずれも大学教員)による年2回のレビューを受けており、毎回研究の視点、方法あるいは分析方法などについての確かなコメントを受ける機会となっている。

(3) 自治体シンクタンク交流会議など

自治体シンクタンクは全国に数多くあるが、毎年そうした自治体を開催地として交流会議が催されている。それぞれのシンクタンクの活動の実態や抱えている課題について情報交換を行い、研究のみならずシンクタンク活動全般についてそのあり方を議論する場であり、貴重なふりかえりの機会となる。本市は平成30年に開催都市となり全国から関係者が集まった。

このような交流を通じてセンターの研究活動が相対的にみて活発に行われていること、携わる人材にも恵まれていることが自覚されている。しかし、令和4年度に行った庁内職員対象のアンケート(2,024名回答)では、センター研究誌について、「知っていて読んだことがある」は35%にとどまり、GIS支援(地図・資料作

成等の支援)の認知も36%であった。「職員が“身近に感じる”センター」としては道半ばといえるようである。

(4) 小結

以上のように、これまで20年間に行った研究活動はその多くが施策に反映されてきたのみならず、対外的にも評価されていることが明らかである。他方、センターのあるべき姿に照らして、今後とも常に本市の施策に反映され政策形成支援に資する研究のあり方には細心の注意を払う必要があること、さらには庁内職員の方々にとって身近な存在となるべきことは論を俟たない。

4 これからの研究の課題(試論)

(1) 研究の組織体制・方法について

令和5年度の組織再編により研究スタッフはより充実してきているが、研究体制が個人ベースで行われることが基本となり複数人で担当する場合でもセンター内で閉じる傾向にある。初期には比較的盛んであったセンター外の庁内職員を含めて組織したワーキンググループによる研究の遂行、あるいは庁内職員や市民を交えたワークショップの開催など、外に開かれた研究体制づくりが考慮されるべきではないかと考える。

もちろんそれは研究のテーマと密接にかかわることであるからすべての研究においてというわけではない。個人を単位とする研究が依然として基本であることに変わりはないといえる。しかし、一般に指摘されるように、社会の構造が複雑化、高度化し市民の意識やニーズが多様化するなかで、政策課題も複数の部局にわたるものが増えつつあるようにみえる現状では、センター外に開かれた研究組織体制、そして施策担当部局との伴走支援的な研究が求められるようになってきているように思われる。

(2) 研究テーマについて

これまでの研究テーマは、初期には平成期の市町村合併に伴う都市制度（政令指定都市など）、広域行政制度、地域自治制度など行政体制に関わるものがみられた。また、後期には、まち・ひと・しごと創生総合戦略に伴う人口転出入と移住・定住、観光振興、地域経済などに関わるテーマがみられた。このように研究テーマの設定は本市をとりまく行政環境、社会経済状況に大きく左右される側面がある。

戸所隆氏によれば、自治体シンクタンクが研究すべきテーマは、①中長期的・広域的・総合的視点を必要とする研究、②都市の過去・現在・未来を俯瞰し組織横断的な視点から将来の重要課題を政策化する研究、をあげている¹。これに向けてはセンターをあげて議論すべきと思われるので、ここでは個人的意見として述べるにとどめる。

すでにみたように、研究テーマは当面する政策課題に焦点が当てられやすく、前述した研究テーマの関連部局に大きな偏りがあったように、顕在化されにくい研究分野やテーマがあることを示唆している。それをあえて示すとすれば、「環境」と「防災」ではないかと思う。

まず環境についてである。地球温暖化対策として喫緊の課題であり基礎自治体としての対応が求められる。環境とはわれわれの身のまわりのあらゆるものを指すから行政施策として課題設定が難しいものであるが、わけても中心市街地の緑の少なさを解消していくことが必要と感じる。

中心市街地の緑については、後述する緑の基本計画でも述べられているように、緑被率は15.2%（全市では67.0%）ではあるものの緑視率とあわせてみるとかなり低く感じる。本市第3次緑の基本計画（令和5年2月）では、重点プロジェクトのひとつとして「みどりによる中心市街

地の魅力向上」が掲げられて、緑化推進が計画されているが、やや踏み込みが足りないのではと感じる。このプロジェクトはイベントやまちづくり活動を通じて主としてオープンスペースの緑化がめざされているが、中心市街地の大きな割合を占める建築物の緑化にまで手をつけるべきではないかと考える。例えば、横浜市が実施している『屋上・壁面・地面等の緑化助成』にあるように、「多くの人が訪れる公開性のある民有地において、地面や屋上、壁面などに法令等で定める基準以上の緑化を行う市民・事業者に対し、整備費用の一部を助成」する制度がある。

中心市街地における一定規模の緑化推進は快適な環境づくりには欠かせないが、万が一の火災発生に対する延焼防止の働きが期待され、次に述べる防災の取組とも連動するものである。中心市街地における民間の建物まわりの緑化を進める方策について研究が必要だと思われる。

次いで「防災」に関してである。市民意識として災害に対する危機感是一般にそれほど強いようには思われない。地震についていえば近世以降に大きな被害をもたらしたものは日光、今市を震源とするものくらいである。であるから市民に防災に対する関心が低いことを一概に責めることはできない。とはいえ忘れた頃にやってくるのが災害であるから、日頃からの防災活動、意識啓発は欠かせないところである。こうした面から防災に対する市民の意識や実際の防災活動について、さらには本市職員の地域防災計画への関心や理解についてなど、調査研究は必要ではないだろうか。

さらにいえば、首都直下型地震や相模湾での海溝型の大地震の発生が危惧されるなかで、万が一発災した際に予測される膨大な数の広域避難者への対応は首都圏外縁における中核都市の矜持として、あらかじめ備えておくべきことのように思われる。栃木県との連携のもとに速やかな対応がとれるよう体制の検討が望まれる。

1 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