

平成19・20年度 自治総合研究センター独自研究
「地方自治体における政策研究のあゆみと今後の展望
～神奈川における自治体シンクタンクを事例として～」

担当者 長田 亮一、西出 祐子（自治総合研究センター）

1 研究の目的・対象

2000（平成12）年の地方分権一括法の施行により、機関委任事務の廃止等、国と地方自治体、都道府県と市町村の関係が対等・協力の関係となるなど、地方分権改革が進む中で、地方自治体には一層、地方政府としての自主・自立が求められている。

さらに、地方自治体をめぐる動きは行政内部の変革にとどまらず、地方政治の舞台における「ローカル・マニフェスト」の出現や、政策法務の発想による、自治基本条例をはじめとする条例による地方自治施策の遂行等、自治体の政策形成をめぐる環境も大きく変化しており、自治体においても、政策を軸としたマネジメントをしっかりと確立することが重要であり、その基盤となるべき政策研究の充実が求められている。

このような状況の中、独自の政策開発のため、政策研究機関を設置する動きが、市町村レベルで活発になっている。中でも神奈川県内の市町村では、2000（平成12）年4月に創設された小田原市政策総合研究所を皮切りに、2002（平成14）年4月に横須賀市都市政策研究所、2003（平成15）年4月にみうら政策研究所、さがみはら都市みらい研究所、2005（平成17）年4月に藤沢市政策研究室が設置されており、全国の自治体をリードする形で、政策研究機関が誕生している。

他方、都道府県における政策研究の動きは、独立した研究組織が廃止されるなど、むしろ後退している状況にある。都道府県レベルの専管的政策研究の先駆けとなった神奈川県自治総合研究センター（以下「自総研」という。）における政策研究についても、1977（昭和52）年に、当時の神奈川県公務研修所に研究部が設置されてから、既に30年が経過しており、当初は、「地方自治の根幹に関わる制度的な研究」、「大都市圏に位置する神奈川に先鋭的に現れる問題の研究」を進め、基礎的、中長期的な課題を中心に、「地方の時代」の先端を走る研究成果を残してきたが、近年においては、政策形成との関わりが重視される中で、研究内容も短期的に解決を要する課題を扱う傾向が目立っている。

そこで、本研究では、地方自治体における政策研究、特に自治体が設置した政策研究機関（シンクタンク）のあゆみと今後の展望について、神奈川県内の政策研究機関の実際の運用状況をケーススタディとして取り上げ、今後、自治体がこのような政策研究機関を運営するに当たって留意すべき事項について検討した。

2 研究報告書の構成

第1章 神奈川県内市町村の政策研究機関

第1節 横須賀市都市政策研究所

第2節 みうら政策研究所

第3節 さがみはら都市みらい研究所

第4節 藤沢市政策研究室

第2章 神奈川県自治総合研究センターにおける政策研究のあゆみ

第1節 研究事業全体の変遷

第2節 個別の活動の状況

第3章 自治体における政策研究機関の運営に当たって留意すべき事項

資料編 座談会「自治体における政策研究の成果と今後の課題」

3 内容

(1) 神奈川県内市町村の政策研究機関

神奈川県内の市町村が設置した政策研究機関のうち、現在も活動を行っている四つの政策研究機関、横須賀市都市政策研究所、みうら政策研究所、さがみはら都市みらい研究所、藤沢市政策研究室について、それぞれ設置の経緯、組織体制、活動状況等について整理した。

横須賀市都市政策研究所

政策の企画立案機能を強化したいという市長の考えと総合計画の策定を契機とした職員による研究所設置への動きが結び付き、2002（平成14）年4月に創設された。

同研究所は、第1ステージ（2002（平成14）年度～2005（平成17）年度）から第2ステージ（2007（平成19）～2010（平成22）年度）へと意識的に役割を模索し、調査研究・政策提言中心の活動から、基礎的な調査研究、総合計画の策定や行政評価を中心とした活動に方向転換している。

みうら政策研究所

横須賀市都市政策研究所と同様に、総合計画の策定がきっかけとなり、2003（平成15）年4月に創設された。

みうら政策研究所は、常勤の研究者がいない会議体という組織形態である。また、研究所の事務局である政策経営部政策経営課が、市役所の司令塔となっており、庁議等、政策決定過程との距離も近いと、市の具体的課題に対応した実践的な研究テーマの設定が可能となっている。さらに、多くの若手職員が研究に参加するという研究方法により、着実に人材育成も行われている。

さがみはら都市みらい研究所

到来が予想される地方分権改革に向けて主体的に準備を進めていく動きの一つとして、2003（平成15）年4月、中核市への移行と合わせて創設された。

所長である黒川和美氏（法政大学教授）の「たくさんの方が議論してもらえる場にしたい、そのため研究所は中立で、客観的なデータを提供する」という考えが研究所の在り方に強く影響している。一つは、「データセンター」としての研究所であり、人口推計や産業連関表を活用した経済波及効果の算出、GIS（地理情報システム）を活用したデータ分析等を活動の中心としている。もう一つは、多様な主体に「開かれた研究所」であり、市民、学識経験者、市職員等の多様な主体による研究を実践している。特に、「市民研究員」を制度として持っている点に特徴がある。

藤沢市政策研究室

企画課に置かれた市政調査担当について、2003（平成15）年度から、徐々に政策秘書的な機能からシンクタンクの機能への方向転換が行われ、2005（平成17）年4月に、組織の性格を明らかにするため市政調査担当から政策研究室に名称を変更している。

研究所の活動としては、職員研究員制度及び政策提案制度等、市職員の人材育成を目的としたものが中心となっている。

(2) 神奈川県自治総合研究センターの政策研究のあゆみ

都道府県レベルの政策研究機関の事例として、自総研における政策研究のあゆみについて、設立に至る経緯やねらいも含めた研究事業全体の変遷及び個別の活動の状況を整理した。

研究事業全体の変遷

研究部の誕生

従来から神奈川県職員の研修を実施していた公務研修所の「職員づくり」にもう一つの柱を加えて「政策形成の基盤づくり」とし、研修と研究を車の両輪として進める形で、1977（昭和52）年5月に「研究部」が誕生した。

公務研修所改革

公務研修所の在り方を主題として、1979（昭和54）年7月に所内に、プロジェクトチームが編成され、改革に向けて検討が行われた。その後、県の全体部長会議等での審議を経て、同年12月に「公務研修所改善検討結果報告書」がまとめられた。

報告書では、戦後30年を迎えた本県研修事業の実績を踏まえ、公務員に必要とされる基礎的な研修等を「横系」として継承し、県政をめぐる行政環境の変化に対応した以下の基本方針を「縦系」として改革の主軸としている。

- ・ 「地域社会神奈川」の抱える様々な現実的課題とその解決を妨げる諸制約要因（神奈川問題）を主題に置く。
- ・ 職員の長期的な人材育成の視点に立ち、行政実務に相当の経験を積み、判断力・新たな知識・技能の吸収並びに自己革新の可能性に満ちた30歳代の職員の育成と活用を重点に置く。
- ・ 市町村職員及び県民との行政課題に対する共同認識を高めるため、市町村職員及び県内有識者等の参加による学習、調査研究方式を導入する。

この改革に基づき、1980（昭和55）年4月に「公務研修所」から「自治総合研究センター」へ改称され、現在に至っている。

政策研究交流と自治体学会

自総研の設置は、都道府県の専管研究組織としては先駆的なものであり、その後の他自治体での政策研究組織設置の動きに影響を与えた。また、全国の政策研究に関わる人々との情報交換を設けることが企図され、1984（昭和59）年10月18日、神奈川県民ホール（横浜市中区）で、全国の自治体140団体・350名の自治体職員やその関係者が集まり、「自治体政策研究交流会議」が開催された。

この「自治体政策研究交流会議」の中で、「このような年1回の“自治体政策研究交流会議”の他に、恒常的に研究情報が交流できる仕組みとしての学会を作ろうではないか」との提案がなされ、自総研が中心となって学会設立の準備を進めた結果、1986（昭和61）年5月に、自治体職員だけでなく、市民・学者・研究者さらには自治体の首長も参加する中で、会員相互の政策研究と情報交流を行い、自治体政策を行政の現場から市民的視点で実証しつつ、総合科学としての「自治体学の創造を目指す正式な学会として「自治体学会」が発足した。

政策研究推進指針の策定

全国的にも自治体独自の政策研究という流れが定着し、数々の研究成果が蓄積される中で、政策研究過程と政策形成過程との遊離や、研究課題へのアプローチのマンネリ化など政策研究を行う上での課題がいくつか指摘され始めた。また、本県でも、県の重要施策として「人材育成と組織革新」を掲げ、全庁的な政策形成過程における政策研究の位置付けを明確化する必要が生じてきた。

こうした一連の流れの中で、自総研では、1991(平成3)年度に研究事業の見直しを行い、1997(平成9)年度の施設移転に向けて、新しいハードにふさわしい、ソフトの充実の検討を行い、1992(平成4)年11月に都道府県としては全国で初めて、「政策研究推進指針」を策定した。

開かれた政策形成支援の拠点へ

1997(平成9)年、全庁的な「施策・事業の見直し」、「組織・執行体制の見直し」の中で、政策研究業務の在り方を含めた検討を行い改善に取り組むこととした。

改革の実施に当たり、「行政計画を支える人材の育成と政策の研究」という自総研の役割を再確認し、「政策形成力のさらなる強化」、「多様化する研修・研究ニーズへの対応」及び「情報発信力育成」の要請に応えることを目標に「組織内シンクタンク」として環境を整備し、部局の政策研究・開発を支援することを「研究事業」改革のポイントに「神奈川県自治総合研究センター運営方針」(1997(平成9)年4月1日施行)が策定され、1998(平成10)年1月に横浜市中区山下町から横浜市栄区小菅ヶ谷の新しい施設に移転し、新自総研としての業務を開始した。

近年における研究事業の見直し

近年においても、行政システム改革、試験研究機関・出先機関の見直し等、全庁的な業務や組織の見直しが進められる中で、自総研研究事業の在り方についても、様々な視点から検討され、改善の取組が進められている。

個別の活動の状況

自総研の個別の活動のうち、(a)研究活動、(b)自主研究活動の支援、(c)『自治体学研究』の編集・発行、(d)情報発信について整理した。

(3) 自治体における政策研究機関の運営に当たって留意すべき事項

神奈川県内の市町村が設置した政策研究機関及び自総研のケーススタディを基に、自治体が政策研究機関(シンクタンク)を運営するに当たって留意すべき事項について、シンクタンク設置の経緯、その役割と組織体制、外部の人材の活用、研究活動、研究以外の活動、外部とのネットワークの形成、という観点から検討した。

このうち、「研究活動」の中で、シンクタンクが研究を進めるに当たっては、他の部局の協力が重要であるとし、こうした協力を得るためには、シンクタンクを何のために設置するのか、どのように活用するのかについての庁内の意識の共有を図ることが大切であり、職員に向けた日々の情報発信といった地道な活動が欠かせないと整理した。