

# 県の政策研究機能強化のための 外部機関との連携についての研究

## 1 研究の目的

神奈川県は、平成22年4月に、地域課題とそれに対応する政策についての調査研究機能を担う部署として政策研究・大学連携センター（以下「当センター」という。）を新たに設置した。その機能の強化が期待される一方で、内部の能力・人的資源などには限りがあることから、外部の有識者・研究者や外部機関との連携・協働による調査研究の推進が要請されている。しかしながら、現状では、外部機関や有識者・研究者の関心の把握、継続的な関係の蓄積、ノウハウの構築はなされていない。

そこで、地方自治体（以下「自治体」という。）の政策研究担当組織の状況について先行研究や全国の現況を調査し、また、外部機関について、連携の事例や可能性を調査した上で、県と外部機関が相互の組織、システム、関心、強みなどについて把握し、連携・協働して研究や取組みを行うための情報の共有化、連携システムなどを検討することとした。それらを通じて、本県の政策研究機能を強化するための方策を提起する。

## 2 研究報告書の構成

報告の構成は、次のとおりである。

- 序章 研究の目的
- 第1章 自治体の政策研究と政策研究機関
- 第2章 都道府県における政策研究の取組み状況
- 第3章 自治体の政策研究機能と外部機関の連携・協働  
～有識者ヒアリングから～
- 第4章 外部機関との連携・協働に向けての検討

## 3 内 容

### 第1章 自治体の政策研究と政策研究機関

#### 1 自治体の政策研究と政策研究機関についての概観

自治体において、各地域にあった独自の政策開発が求められるようになるとともに、自治体における政策研究が求められるようになった。その背景には、高度経済成長期に環境・公害問題、住宅問題など住民に身近な課題が数多く生じ、身近な自治体にニーズや苦情として寄せられるようになったが、それらの課題について自治体に対応を迫られたこと、そして、地方分権によって自治体の守備範囲や裁量が広がったことなどがある。

1970年代後半から80年代にかけて、政策企画課や自治研究センターなどといった名称で政策研究の組織や部署がつけられたが、それは高度経済成長に伴う生活課題の増大と、革新自治体の活動がもたらした国からの政策自立の動きなどと呼応していると考えられる。

1980年代から90年代にかけても、都道府県や政令指定都市レベルで自治体シンクタンクの設立の動きが相次ぐなど政策研究の充実が図られたが、2000年代に入ると都道府県や大都市での政策研究は一頃よりも活気を失ったように見受けられ、かつて殆どの都道府県で設置されていた自治体シンクタンクやその担当部署も改組されて縮小される動きが目立つようになってきた。その一方で、新しい政令指定都市や中小都市、東京都の特別区などで自治体シンクタンクを設置して、政策研究に取り組む動きが目立ってきた。それらの動きは、2000年の第一次地方分権改革を契機とした分権意識の高まりと、都道府県・市町村関係の変化などが背景にあると思われる。

## 2 政策研究機関の類型

鈴木崇弘<sup>1</sup>は大きく内部部門型と外部型の2つに分け、更に、内部部門型を企画部門型と職員研究所型に、外部型を外部連携組織型と完全外部組織型に分類した。

また、神奈川県自治総合研究センター『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』<sup>2</sup>では、自治体シンクタンク組織について、9つの要素から特徴づけられるとした。

## 3 自治体における政策研究機関と外部機関との連携

自治体が自らの組織において、行政職員が携わる形で政策研究を行うことの意義は、職員の現場力、経験知とでもいうべき利点、継続性、フォローアップという面からの利点、行政組織の政策形成能力の底上げがされるという利点の3つの点において大きい。

しかしながら、そうした内部組織で職員が携わる形で政策研究を行うメリットがあるにもかかわらず、やはり専門知識を欠くといった側面は無視できず、内部の目からだけでは、課題を大局的・客観的な見地から抽出し、画期的な問題解決策となる政策を生み出すといったブレークスルーは起こりにくくなる。そのために外部の専門家や専門機関の力を的確に借りること、あるいは協力して政策研究に取り組むことが必要となる。

# 第2章 都道府県における政策研究の取組み状況

## 1 調査の概要

平成24年1月から2月を調査期間とし、都道府県において政策研究を担当する組織を対象に調査票調査を実施した。

## 2 調査結果及び分析

### (1) 回収率と政策研究担当組織の有無について

46都道府県のうち、32県から回答を得た（回収率70%）。32県のうち、政策研究担当組織ないし部署を有しているという回答は17県（18組織）であった。回答が寄せられた中の半数近く（15県）が政策研究担当の組織を有していなかった。政策研究担当組織・部署を有しているところについて内容の分析を行った。

### (2) 政策研究担当の組織体制について

#### ア 政策研究を担当する組織について

政策研究担当組織・部署がある17県のうち、「本庁の所属組織」が9、「出先機関」が1、「財団などの独立の機関」が6、「その他」が2であった。うち、本庁の所属組織と独立機関の両方という県が1であっ

<sup>1</sup> 鈴木崇弘(1997)「地方自治体とシンクタンク～政策立案能力向上のためのシンクタンク活用術」『都市問題』1997年1月号

<sup>2</sup> 平成19/20年度研究報告書、2008年

た。「本庁の所属組織」とした回答の部署は「企画調整課」や「総合企画課」などであった。

本庁内の所属として、シンクタンクを設置しているという回答は見られず、本庁内の所属では政策の調整・立案などと併行して政策研究が行われているところが多いことがうかがえる。

#### イ 研究担当職員などの研究体制について

「組織内部における政策研究体制」＝本庁の所属機関＋本庁内の兼務プロジェクト（「内部」と略する）と「独立的な政策研究体制」＝独立機関＋出先機関＋広域連合（「外部」と略する）との2つに分け、研究体制の内容について分析した。

常勤の有識者、非常勤の有識者、有識者のアドバイザーや顧問、民間シンクタンクや大学院などで研究を経験した職員の数を見てみると、「内部」はいずれもかなり少ない。一方、「外部」は有識者等が多い傾向にあり、常勤の有識者が少ないところは非常勤の有識者、アドバイザーや研究経験職員などで補う形で配置するようにしていた。しかしながら、専門性の高い充実したスタッフを有している組織は限られていた。

#### (3) 外部機関との連携について

「必要がない」としたところは1つもなく、「地域内外にこだわりなく必要に応じて連携する」としたところが17組織、「地域内を優先して連携する」としたところが1組織であった。

外部機関との連携・協力の内容については、「指導・助言など調査研究における協力」8組織、「情報提供など調査研究における協力」が同じく8組織あった。また、「共同研究の実施」が5組織であった一方で、「研究の受託・委託」が10組織あった。

実際に連携・協力を行う相手先の外部機関としては、「大学」10組織、「民間シンクタンク」10組織、「自治体シンクタンク」3組織、「その他」3組織で、専門的な知見や専門性の高い人材を求めての連携・協力先といえる。

#### (4) 政策研究組織の役割～テーマ選定や成果の活用など～

調査研究以外の役割としては、「部局の政策形成に対する支援機能」を挙げたところが14組織と多く、次いで「発信機能」、「人材育成機能」、「ネットワーク機能」が挙げられている。

研究テーマの提起については、当該機関の中からも最も多く(14組織)、各部局や知事等からの提案に応える形で研究を行うところもそれぞれ9組織あった。市町村・企業からの提起の他(5組織)、多くはないが、大学・民間シンクタンクから提起されたテーマで研究を行っているところもある(3組織)。

調査研究をどのように政策形成に結びつけているかについては、「関連部局に報告し、同部局が直ちにその結果に基づき政策形成を行う」としたところが6組織、「研究報告書等を作成・配布し、適宜関係部局が活用する」としたところが12組織あった。

本研究が目的としている「政策研究機能の強化を目指す外部機関との連携・協働」については、当該機関がどのような政策研究を行い、どのような機能を果たしていくかによって、その方策が変わってこよう。大学は高度の専門性を持った人材を豊富に有していることから、大学内に政策研究組織を置くという新しい流れ(宮城県、徳島県、静岡県)がみえるが、そのような対象となり得る県立大学等のないところにあっては、違った方法で大学との連携を模索する必要がある。

## 第3章 自治体の政策研究機能と外部機関の連携・協働

平成24年1月から2月にかけて、地域政策の研究に豊富な経験がある民間シンクタンクのうち、全国規模の民間シンクタンク、及び、地域性がある地元の民間シンクタンクのそれぞれの有識者、自治体の政策研究機能に知見を有する専門家、そして、実際に、地域政策を対象とした教育・研究を行っている大学の研究センターの有識者の計6名の方々に、自治体の政策研究機能を見据えた上で、政策研究機能を強化するために必要な視

点、外部機関と連携する上で期待される機能、外部機関との連携事例などについて、ヒアリングを行った。また、当センターのアドバイザー会議等においていただいた委員の意見の中からも取り上げさせていただいた。

## 1 政策研究機能について

自治体が抱える固有の課題については、外部からは見えにくく、外部では課題として抽出されないことから、自らの課題解決のためには、課題に近いところにいる自治体が自ら取り組まなければならない、そのプロセス、アウトプットにおいても、常に「現場」が意識されるところに特徴がある。そのフィールドには、一般化されていない特有の組織文化、慣習があり、外部研究機関が政策研究を行うことでは対応できないことがあるため、そういった専門性を確保することを認識しておく必要がある。

取り上げるテーマについては、テーマ自体の「ライフステージ」を見極めることと、外部研究機関と同じテーマを追いかけることには留意するべきである。既に、外部研究機関において多くの報告があるものはそれらを活用し、自ら取り組まなければならない課題や、市場の流行にはならないが社会的に重要な課題などに取り組むべきである。

政策研究機能以外に自治体の政策研究機関には、外部、内部に対する「ハブ機能」が期待される。ハブ機能を果たすためには、有効な情報を蓄積し、有効な情報を発信できること、また、組織、文化が異なる者や組織を、期待される接点において、間をうまくつなぐことなど自らの機能を高める必要がある。情報とは、人材の情報、学術的なシーズの情報、県の行政課題、学内外からの要望などである。政策研究機能を有する機関であるという特性を活かして、それらの情報を核として、明示的、暗示的な要望に応じていくことが期待される。

研究成果を通じた交流の「場」を用意することも、外部機関との連携・協働に資するものとして有効な方策であろう。

## 2 自治体の政策研究機関と外部機関の連携・協働事例について

既存研究等において、連携・協働の具体的な事例を把握することが困難であった民間シンクタンクと自治体の政策研究機関との連携・協働事例（自治体シンクタンク設立に民間シンクタンクが支援した事例と自治体シンクタンクと民間シンクタンクの共同研究事例）について、ヒアリングを行った。その結果から次のことが導き出された。

自治体の政策研究機関において、外部機関との連携・協働により、政策研究機能の強化が図られるためには、互いの強み、特徴を理解した上で、連携・協働することが重要となる。委託受託の関係による場合においても、相手の組織の方針、実態などを認識することは重要であり、個々の事情に応じた有機的な関係性の構築が必要であると考えられる。関係構築のための機会には、相互の理解と利益が必要であり、これまであまり見られなかった研究発表の「場」での交流などが考えられる。

# 第4章 外部機関との連携・協働に向けての検討

## 1 県と大学の連携・協働に向けての検討

### ～横浜国立大学地域実践教育研究センターとの検討～

平成24年1月26日、2月16日に、横浜国立大学地域実践教育研究センター（以下「地域実践教育研究センター」という。）と互いの強み（特徴）や具体的な活動を理解した上で、県と大学研究センターとの連携・協働の可能性と課題について、研究、コミュニケーション（研究発信）、教育、その他の機能に分けて、具体的な検討を行った。その他の機能としては、当センターには政策研究機能を核とした庁内外へのつなぎとなる「ハブ」機能が求められるとされた。地域実践教育研究センターにおいても、学内においてハブ機能が期待さ

れていた。それぞれのセンターが、内部のハブ機能を持ち、また、両センターが、県と大学がよりつながることが可能になるための「ハブ」となることを考えると、地域という視点と政策を意識した研究の実施という視点が両センターに共通しており、両者の特徴を活かし、情報を共有するなど、より連携の強化が期待できる。

県が「ハブ機能」として、政策研究につながる研究者、あるいは、研究テーマの「データベース」システムを構築することについては、自ら関係を築いた実績を手がかりに情報を蓄積することや、有効なデータベースを把握し、それを活用するノウハウを蓄積することが実効的ではないかとされた。

## 2 外部機関との連携・協働のプラットフォームづくりに向けての提案

外部機関との連携・協働について、前述の地域実践教育研究センターとの連携・協働の検討と第3章において得た知見を踏まえ、大学とそれ以外の機関に分け、モデルの構築、具体化するための提案を行い、推進に向けての課題を整理した。

### (1) 大学との連携・協働のための具体化モデル

大学の研究センターを念頭に置いた連携について具体的な方策を提起した。

#### ○ 大学の既存制度の活用

大学のハード、ソフトの両環境下で、政策研究が可能となる各大学の研究員等の既存制度の活用が一つである。本研究で協力して検討を行った地域実践教育研究センターには、外部の者が、同センターの講義を聴講し、フィールドワークに参加するなどして、その評価を行う「外部評価モニター」制度などがある。そういった制度の活用も有用であろう。また、講義の一部やサロンなどの場で、県の取組み、画期的な政策などについてゲストスピーカー的に情報提供する場を大学で設けてもらうことも考えられる。

#### ○ クロスオーバー・ディスカッション

例えば、大学の研究センターが行う「災害などからの回復力に富んだしなやかな社会づくり」といった行政も共有できるテーマについて、様々な専門性を持った研究者が、それぞれの知見から研究成果を紹介し、県の関係部署の職員などがディスカッションに加わるような研究と現場がクロスオーバーできるディスカッションの場を設ける。

#### ○ 機関誌やホームページなどを活用した情報の共有化

当センターの機関誌の中で、地域政策の研究を行っている大学の活動があれば、大学の取組みとして積極的にとりあげる。また、当センターのホームページを活用し、センター内外の地域課題の政策研究の紹介なども検討する。

#### ○ 研究者情報のポータルサイトの運営

研究者情報を集積した大学の研究者データベースとリンクしたポータルサイトの運営が、現実的な方法である。現在、既に、当センターにはそのようなポータルサイトが整備されており、県内大学の研究者紹介ページにリンクできるようになっているが、研究者情報はすべての大学が同じフォーマットで作成している訳ではないため、検索の効き方にも差異が生じる。このことから、外部からアクセスする利用者の視点から、より実効的なフォーマット案の提供などを県が大学に積極的に発信していくことを検討する。

#### ○ 情報交換連絡会などの実施

例えば、「地域」を研究の対象とする大学の研究センターやプログラムと、相互にテーマや内容を検討するための機会として、互いの活動について、情報交換、意見交換を行う場を設ける。

#### ○ 研究協力についての包括協定の締結

今後、実質的な交流や協力の実績を重ねながら、当センターと大学の政策研究の窓口となるセンターなどにおいて、互いの政策研究における環境を整えるため、包括協定の締結を模索する。

### (2) 大学以外の外部機関との連携・協働のための具体化モデル

当センターと連携・協働の可能性のある大学以外の外部機関との連携の方策についても検討した。

#### ○ 政策研究ネットワークの構築

大学、自治体の政策研究機関等、民間シンクタンク等の研究者が研究成果を発表する合同政策研究発表会を設けることは、顔の見える緩やかなネットワークを形成するきっかけとなる。会への参加各組織の幹事や研究者・研究員の有志らが、メーリングリストを形成し、ないしはSNS（ソーシャル・ネットワーク・サービス）などを通じて、日常的に研究テーマについての話題提供や研究チーム参加者の募集や専門家情報の交換など、活発な情報交換を行うようになるならば、政策研究のレベルアップのためのインキュベーター的な役割を果たすことが期待できる。

### (3) 外部機関との連携・協働のために自らにおいて必要な取組み

当センターが外部機関との連携・協働（外向きのハブ機能）を強化するため、県の内部機能（内向きのハブ機能）を高める方策として、下記のような取組みも提起した。

#### ○ 政策研究経験者ネットワークの構築

県内部の政策研究に知見のある人材のデータベースを構築し、ネットワーク化する。大学院派遣研修経験者、民間シンクタンク派遣研修経験者などから、当センターが政策研究を推進するにあたり、サポートが受けられるようにデータベースに基づきネットワークを構築する。

## 3 結語

自治体が国の示すメニューに基づいて政策を実施するのではなく、地域のニーズに基づいて必要な政策を実施しようとするならば、自ら集めた情報により、調査、分析、研究を行い、企画立案し、政策を形成していく必要がある。そのためには、自治体の政策研究機能は必要不可欠と言える。その機能を強化するためには、外部機関との連携・協働は欠かせないものであるという認識の下、本研究における提案を踏まえて、更に議論を重ねながら、県の政策形成に貢献する質の高い研究成果を輩出できるよう、取組みを進めていきたい。

本研究では、県の政策研究機能の強化のためには、その機能を担っている組織が、外部機関にどのような認識を持ち、どのような連携・協働に取り組みばよいのかを検討してきた。その背景には、政策研究において取り組むべき対象である現代の地域課題、地域政策は、単一の専門性から向き合うことでは困難な、多様性を持つ複合的なものであるという認識がある。その認識は、本研究においてヒアリング、意見交換を行った有識者に共有されており、地域課題、地域政策について研究を行っている外部機関では、課題の多様性・複合的側面に対応する仕組みによって進めている。

現代の地域課題、地域政策について政策研究に対峙するにあたり、どのような範囲の「クロス・ファンクショナル」を想像し、その体制を内外の資源により構築できるかが、当センターにおいて常に問われる研究の質の鍵となるであろう。このことを踏まえて、本研究において導き出した外部機関との具体的な連携・協働策を推進し、県の政策研究機能の更なる強化を図っていきたい。

本研究は、稲継裕昭先生（早稲田大学政治経済学術院教授）、佐藤裕弥先生（横浜銀総合研究所地域戦略研究部地域経営研究室長）、原田昌彦先生（三菱UFJリサーチ&コンサルティング(株)政策研究事業本部公共経営・地域政策部長）、横浜国立大学地域実践教育研究センター高見沢実先生、志村真紀先生、伊集守直先生より、多くの御示唆をいただきました。また、調査につきましては各都道府県の政策企画担当部署の皆様にも御協力いただきました。記して感謝申し上げます。

報告書執筆者：中畠いづみ（政策研究・大学連携センター）  
岡野内俊子（政策研究・大学連携センター）