

# 自治体シンクタンクの設置傾向と今後に向けた展望

牧 瀬 稔

## 要旨

本論文は「自治体シンクタンク」を対象としている。自治体シンクタンクとは「地方自治体の政策創出において徹底的な調査・研究を行い、当該問題を解決するための提言を行うために組織された機関（団体）」と定義できる。

本論文の目的は2点ある。第1に、自治体シンクタンクの設置背景や動向を明らかにし、全国的な現状を言及する。これから自治体シンクタンクの設置を検討する当事者に貢献すると思う。これは事例紹介論文という位置づけになる。

第2に、「自治体シンクタンク」と言う場合は、基本的に執行機関に設置されるシンクタンクである。地方自治の運営は執行機関と議事機関（議会）の両輪が求められる。そうであるならば、議会にもシンクタンクがあってもよいと考える。そこで本論文において、筆者の考える議会シンクタンクを言及する。その意味では、本論文は提言論文とも言える。また、今日における自治体シンクタンクの意義についても検討する。

本論文は、全部で5つの章から成立している。第1章で本論文の問題視覚を記している。第2章では自治体シンクタンクの設置動向を扱っている。第3章は自治体シンクタンクの設置背景を検討している。第4章において、戸田市と春日部市のシンクタンクの機能を簡単に紹介している。そして第5章では、自治体シンクタンクの意義と、議会においては「議会シンクタンク」の必要性を述べて、本論文を締めくくっている。

## キーワード

自治体シンクタンク、議会シンクタンク、自治体の企画力、地方分権、地方創生、自治体学

## 1. はじめに

### 1.1 本論文の背景と目的

地方分権、あるいは地方創生の時代には、地方自治体の企画力（政策形成能力）が重要と言われている。企画力がない自治体は、都市間競争に勝ち残れないとも、しばしば指摘される<sup>1</sup>。今日、国から様々な権限が相次いで投げられている。この権限を最大限に生かすためには、自治体の企画力は必須である。自治体が企画力を確立し向上していく手段は多々ある。その中の一つが「自治体シンクタンク」

という取り組みである。本論文は自治体シンクタンクを取り扱う。

本論文の目的は2点ある。第1に、自治体シンクタンクの設置背景や動向を明らかにする。筆者が調べた範囲になるが、全国的な現状を言及する。これから自治体シンクタンクの設置を検討する当事者には、何かしら貢献すると思う。これは、ある意味、事例紹介論文という位置づけになる。

第2に、「自治体シンクタンク」と言う場合は、基本的に執行機関に設置されるシンクタンクを意味する。地方自治の運営は執行機関と議事機関（議

会)の両輪が求められる。そうであるならば、議会にもシンクタンクがあってもよいだろう。そこで筆者は「議会シンクタンク」の存在も必要と考えている。本論文において、筆者の考える議会シンクタンクを言及する。その意味では、本論文は提言論文とも言える。また、自治体シンクタンクの意義についても検討する。上記の2点を明記することが本論文の趣旨である。

本論文は、筆者が自治体シンクタンクに勤務し、あるいは自治体シンクタンクにアドバイザーとして関わった経験が大きい。その意味では、本論文は参与的観察の手法を採用したと言えるかもしれない。また、自治体シンクタンクに関わる過程で、様々な主体と意見交換をしている。それらの経験が本論文に影響している。もちろん、既存の文献なども参考として、本論文を作成している。

## 1.2 先行研究

今日、自治体シンクタンクに特化した先行研究は少ない<sup>2</sup>。少ない既存研究の中で体系的にまとめられているのが内海巖氏の「地方都市における自治体シンクタンク等の政策形成基盤構築に関する研究」がある<sup>3</sup>。同研究は、自治体シンクタンクに焦点を当て、地方分権時代の地方都市に必要な政策形成基盤の基本構造を見いだすことを目的としている。同論文は政策形成基盤の基本構造における自治体シンクタンクの意義を強調している。

また、公益財団法人日本都市センター研究室は「都市シンクタンク」という名称で独自に毎年アンケート調査を実施している。同研究室によると、2017年11月1日時点で、43都市シンクタンクを把握している<sup>4</sup>。

2013年からは「自治体シンクタンク研究交流会議」が開催されている。同会議は、全国の自治体シンクタンク関係者が集まり、自治体シンクタンクの在り方や共通課題の改善方策などについて知見を共有し、気付きと励ましのネットワークを作りあげることが目的となっている。自治体シンクタンクを設置している自治体の持ち回りによる開催となっている。2017年は春日部市の「かすかべ未来研究所」が

開催団体となり実施された(初回は上越市で開催され、2018年は宇都宮市で実施される予定である)。

自治体シンクタンクという組織に限定せず、自治体の企画部門等を対象とした先行研究は、打越綾子氏の『自治体における企画と調整』が詳しい<sup>5</sup>。同著は自治体の総合計画等に焦点をあて、企画部門等が実施する政策形成活動の構造と過程を分析している。

自治体シンクタンクは、自治体の一部には注目を集めつつあるものの、積極的に設置しようとする動きには至っていない。そのため研究においてもマイナーな分野である。本論文は、既存の研究を参考としつつ、筆者の経験や調査などにより新しい情報を取りまとめたものである。

## 1.3 本論文の概要

本章(第1章)では、本論文の背景と目的に加え、先行研究を例示している。筆者は自治体シンクタンクを「地方自治体の政策創出において徹底的な調査・研究を行い、当該問題を解決するための提言を行うために組織された機関(団体)」と定義している。過去は、財団法人や第3セクターなど様々な形態の自治体シンクタンクが存在していた。しかし、最近では自治体の一組織(課や係など)として設置される傾向が強まっている。筆者は「自治体の一組織(課や係など)として設置される」シンクタンクを「自治体内設置型シンクタンク」と称している。本論文は、基本的に自治体内設置型シンクタンクを対象としている。

第2章では自治体シンクタンクの設置動向を述べる。シンクタンクは営利型と非営利型に分けることができる。そして自治体シンクタンクは非営利である。さらに非営利型のシンクタンクは、自治体系、NPO系、学術系、金融系、政党系に大きく分けることができる。これらを簡単に紹介した後、自治体シンクタンクの設置動向について検討する。中でも自治体の一組織として設置される自治体内設置型シンクタンクの役割も考察する。

第3章は、既存の自治体シンクタンクの設置目的や創設された趣旨などから、登場した背景を考察す

る。その設置背景は大きく3点ある。それは、①地方分権の影響、②住民ニーズの多様化・多発化、③企画部門の制度疲労、である。この3点のいずれか、もしくは組み合わせにより、自治体シンクタンクを設置する直接的かつ間接的な理由になることが多い。これらの理由について検討している。

第4章は、筆者が関わった戸田市政策研究所と、かすかべ未来研究所の機能を簡単に記している。両自治体シンクタンクとも、様々な事業を実施している。戸田市は1名の専属のみで運営している。戸田市は兼務発令を活用し、研究員（職員）を確保している。他の業務を担当しつつ戸田市政策研究所で研究員を担当する職員が多い。一方で、春日部市は4名の専属で自治体シンクタンクを運営している。

第5章は、筆者が考える自治体シンクタンクの意義に加え、議会シンクタンクの存在の必要性を提言している。地方自治の強化は執行機関だけで成功しない。議会の強化も必要である（住民自治の観点から考えると住民の企画力の強化も必要かもしれない）。そこで議会の企画力（議会力）を高めていくための一視点として議会シンクタンクを提言し、本論文を締めくくっている。

## 2. 自治体シンクタンクの設置動向

### 2.1 非営利型シンクタンクの類型

自治体シンクタンクを検討する前に、シンクタンクを概観する。シンクタンクは大きく2類型できる。それは「営利型シンクタンク」と「非営利型シンクタンク」である。営利型は、株式会社野村総合研究所や株式会社三菱総合研究所などが該当する。

非営利型は、自治体系、NPO系、学術系、金融系、政党系に大きく分けることができる。なお金融系は営利の要素も入るが、特に信用金庫が設立したシンクタンクは、その設立趣旨を確認すると、地域貢献が入っていることが多いため非営利型にしている。また、地方銀行も地方創生という掛け声のもと、地域貢献の一環として地域志向のシンクタンクを設置する傾向が強くなりつつある。そのため、非営利型としている。

非営利型シンクタンクは、自治体系、NPO系、学術系、金融系、政党系も、さらに細分化できる。それを示したのが表1である。本論文が対象としているのは自治体系のシンクタンクである。その中でも基礎的自治体（市区町村）が主体として設置したシンクタンクである。

簡単に自治体系の4類型を言及する。まずは包括自治体型シンクタンク（都道府県）である。従前の都道府県は研修所を独自に備えていた。その研修所には、主に①職員研修機能、②政策研究機能、の2機能があった。研修所は都道府県が設置したとしても、都道府県職員だけを対象とするのではなく、同都道府県内の市区町村職員も対象にする傾向が強かった。しかし、近年ではこの2機能を持っている研修所が少なくなりつつある。特に研修所が行政改革の流れを受けて縮小・廃止される傾向が強まっている。その結果、政策研究機能は、都道府県（庁内）の一組織に集約されつつある。

次に基礎的自治体（市区町村）が主体で設置したシンクタンクがある。本論文が対象とする自治体シンクタンクであり、自治体の一つ組織（課や係など）として設置されている現状が多い。昨今では、この形態を採用する自治体シンクタンクが増えている。

続いて財団法人の形態を採用し、自治体の外に設置しているシンクタンクである。以前は公益目的が主たる財団法人のみであった。2008年の公益法人制度改革に伴い公益財団法人と一般財団法人に区別されるようになった。本論文では別に分けて議論するのではなく、まとめて財団法人としている。財団法人化の一つのメリットとしては、首長と一定の距離をおくため、調査・研究に一定の独立性を担保することができる。

そして第3セクター型がある。この第3セクター型については後述する。このように自治体シンクタンクの形態は大きく4類型することができる。地方分権や地方創生の流れを受けて、自前で設置する自治体シンクタンク（自治体内設置型）が増加しつつある。

表1 非営利型シンクタンクの類型

類型	名称	設置年	設置主体	備考
自治体シンクタンク	公益財団法人東京市町村自治調査会	1986年	東京都多摩・島しょ地域 26市5町8村	2012年4月1日、公益財団法人に移行した。
	彩の国さいたまづくり広域連合 シンクタンク神奈川	1999年	埼玉県及び 県内市町村	政策研究担当を設置している。 1977年に設置した神奈川県自治総合研究センターが改組した。
	最上地域政策研究所	2010年	神奈川県	山形県最上総合支庁と最上8市町村が抱える共通の課題について県と市町村が認識を共有し、解決策を探る「最上地域政策研究所」を設置した。
	職員キャリア開発センター	2012年	山形県及び 県内市町村	1954年に長野県自治研修所を設置する。2013年に政策研究所を自治研修所内に併設した。2015年には自治研修所を廃止して職員キャリア開発センターを設置した。
	横須賀市都市政策研究所	2015年	長野県	常設型
	新宿区新宿自治創造研究所	2002年	横須賀市	常設型
	三芳町政策研究所	2008年	新宿区	常設型
	矢板市政策研究会	2011年	三芳町	常設型
	公益財団法人ながさき地域政策研究所	2013年	矢板市	会議型
	公益財団法人荒川区自治総合研究所	2003年	長崎県	
NPO型シンクタンク	株式会社鹿児島総合研究所	2010年	荒川区	2006年解散した。
	株式会社シンクタンク宮崎	1989年	鹿児島県	2004年解散した。
	特定非営利活動法人NPOぐんま	1995年	宮崎県	
	特定非営利活動法人NPO政策研究所	1999年	-	所在地は高崎市。
	特定非営利活動法人まち研究工房	1997年	-	所在地は大阪市。
	一般社団法人構想日本	2003年	-	所在地は戸田市。
	一般社団法人政策ネットワーク	1997年	-	任意団体であったが、2015年に一般社団法人に移行となる。
	関東都市学会	2001年	-	事務局は青森県企画政策部企画課である。
	一般社団法人環境情報科学センター	1953年	-	銚子市等から調査を受託の実績がある。
	環境共生学会	1977年	-	2011年に一般社団法人へ移行した。
学術シンクタンク	法政大学地域研究センター	1998年	-	市川市等から調査を受託の実績がある。
	地域イノベーション研究センター	2003年	法政大学	
	大正大学地域構想研究所	2012年	鳥取環境大学	1995年に鳥取県が財団法人とつとり政策総合研究センターを設置した。2012年に解散し公立鳥取環境大学に地域イノベーション研究センターとして設置された。
	特定非営利活動法人静岡県西部地域しんきん経済研究所	2016年	大正大学	
	城南総合研究所	2007年	遠州信用金庫 浜松信用金庫	所在地は浜松市。遠州信用金庫と浜松信用金庫が共同で設立した地域経済研究所である。
	株式会社十六総合研究所	2012年	城南海信用金庫	所在地は品川区。
	株式会社道銀地域総合研究所	2015年	十六銀行	所在地は岐阜市。
	有限責任中間法人シンクタンク2005・日本	2012年	北海道銀行	所在地は札幌市。
	有限責任中間法人公共政策プラットフォーム	2006年	-	自由民主党系、2011年に解散した。
	政党シンクタンク	2005年	-	民主党系、2009年活動停止した。

(注) NPOシンクタンクは、NPO法人であるNPO法人型シンクタンクと、NPO法人以外の法人格のある（任意団体も含む）NPO型シンクタンクに分けている。  
(出典) 筆者作成

## 2.2 自治体シンクタンクの設置動向

1996年に発表された東京都職員研修所調査研究  
室の『東京都における政策形成と調査研究機能（シ  
ンクタンク機能）のあり方』によると、47都道府県  
と12政令指定都市を対象に調査したところ、自治  
体が主導または関与して組織内外に設置した調査機  
関（すなわち自治体シンクタンク）は全国で47組織  
あると記している。そのうち26組織が1988年から  
1991年に設置されており、1992年から1995年に16  
組織が設置されている。特に1990年前後に集中的に  
設置されたことが理解できる。なお、当時は都道府  
県が設置の主体となり、かつ財団法人型を採用する  
ことが多かった。

同報告書では財団法人の形態をとる自治体シンク  
タンクが議論の中心になっていた。しかし、財団法人  
型のシンクタンクは趨勢的に減少してきた。例え  
ば、埼玉県の財団法人埼玉総合研究機構や財団法人  
三重社会経済研究センター（三重県）、財団法人高  
知県政策総合研究所（高知県）、財団法人福岡県市  
町村研究所（福岡県及び市町村等）の財団法人型を  
採用していた自治体シンクタンクは、財政負担の問  
題や行政改革によって活動に終止符が打たれてい  
る。財団法人型の自治体シンクタンクが整理・縮小  
される事例は多い。

財団法人型ではなく、第3セクターの形態をとる  
自治体シンクタンクも、以前は存在していた。それ  
は宮崎県と鹿児島県にあった。しかし両機関とも既  
に解散している。株式会社シンクタンク宮崎は1988  
年に株式会社ユー・ディー・アイとして設立された。  
1995年に公益的立場から行政や産業界に幅広い提  
言や情報提供を行うことを目的に、宮崎県と県内全  
市町村、地元報道機関、金融機関などの出資によっ  
て、株式会社シンクタンク宮崎に再編された。しか  
し同シンクタンクは2004年に解散している。

株式会社鹿児島総合研究所は1989年に南日本放  
送の出資により、MBC総合研究所として発足した。  
1992年に南日本新聞社が資本参加し、南日本総合  
研究所に改めた。1994年には、鹿児島県が資本参  
加し、資本金1億2,000万円の第3セクターとなり、  
鹿児島総合研究所となった。同研究所も、2006年に

解散している。

## 2.3 自治体内設置型シンクタンクの動向

財団法人型や第3セクター型が縮小していく中  
で、市区町村が設置主体となって設置する自治体シ  
ンクタンク—特に自治体内設置型のシンクタンク—  
は増加しつつある。2000年前後から相次いで誕生  
している。表2は市区町村が設置主体となっている  
自治体シンクタンクである。

神奈川県に限定して、自治体シンクタンクの設置  
状況を見ると、2000年に小田原市が「小田原市政策  
総合研究所」を設置し、その後2002年に横須賀市  
が「横須賀市都市政策研究所」を発足させている。  
2003年に相模原市が「さがみはら都市みらい研究  
所」を創設し、また三浦市が「みうら政策研究所」  
を設置している。小田原市や横須賀市、相模原市が  
常設形態であるのに対し、三浦市は会議形態（プロ  
ジェクトチーム方式<sup>6</sup>）である。そして2005年には  
藤沢市「藤沢市政策研究室」が誕生している。その  
後、伊勢原市、鎌倉市においても設置されている。  
これらはすべて自治体の一組織として設置される  
「自治体内設置型」を採用している。一見すると自  
治体シンクタンクが増加しているように思える。

しかし、廃止や活動停止した自治体シンクタンク  
も多い。例えば、伊丹都市政策研究所（兵庫県伊丹  
市）、元気なお仕事塾（石川県七尾市）、コラボ  
レーション研究所（京都府向日市）、仙台都市総合  
研究機構（宮城県仙台市）、宝塚まちづくり研究所  
（兵庫県宝塚市）、十日町まちづくりシンクタンク  
（新潟県十日町市）などがある。

近年は、自治体シンクタンクは廃止以上に誕生す  
るシンクタンクが上回っているため、全体的には増  
加しつつある。

特に設置傾向は、自治体内設置型シンクタンクが  
中心となりつつある。例えば、「戸田市政策研究所」  
（埼玉県）や「かすかべ未来研究所」（埼玉県）、「新  
宿区新宿自治創造研究所」（東京都）などがある。  
戸田市政策研究所は政策秘書室内に設置された一係  
である。かすかべ未来研究所は総合政策部の中に課  
として設置されている。また新宿区自治創造研究所

表2 市区町村が設置主体となっている自治体シンクタンク

自治体シンクタンク	設置主体	設置年	備考
大阪市政研究所	大阪市	1951年	2012年3月廃止
公益財団法人神戸都市問題研究所	神戸市	1975年	2012年4月に公益財団法人移行
公益財団法人尼崎地域産業活性化機構	兵庫県尼崎市	1986年	2012年4月に公益財団法人移行
公益財団法人福岡アジア都市研究所	福岡市	1988年	2012年4月に公益財団法人移行
一般財団法人下関21世紀協会	山口県下関市	1988年	
名古屋都市センター	名古屋市	1991年	2010年に(勲名古屋都市整備公社と合併し、名古屋まちづくり公社に編入
公益財団法人堺都市政策研究所	堺市	1992年	2012年5月に公益財団法人移行
いわき未来づくりセンター	福島県いわき市	1995年	任意団体、2012年2月活動終息
宝塚まちづくり研究所	兵庫県宝塚市	1995年	2006年3月活動休止
仙台都市総合研究機構	宮城県仙台市	1995年	2007年3月廃止
きしわだ都市政策研究所	大阪府岸和田市	1997年	2009年3月解散
竹田研究所	大分県竹田市	1998年	竹田総合政策研究所へ発展
十日町まちづくりシンクタンク	新潟県十日町市	1999年	2002年3月活動休止
小田原市政総合研究所	神奈川県小田原市	2000年	2009年3月活動休止
上越市創造行政研究所	新潟県上越市	2000年	
四日市地域研究機構	三重県四日市市	2001年	四日市市の四日市地域政策研究所が四日市大学に移管。その後、四日市看護医療大学の附置機関「地域研究機構」となる。
青森市雪国学研究センター	青森県青森市	2001年	2015年に雪国学研究センターは都市整備部都市政策課に移管し、名称が「雪国研究センターに変更
三鷹市まちづくり研究所	東京都三鷹市	2002年	2002年に外郭団体から三鷹市の直接運営に体制を変更。2009年に「三鷹市まちづくり研究所」を廃止し、「三鷹まちづくり総合研究所」をNPO法人三鷹ネットワーク大学推進機構と共同設置
横須賀市都市政策研究所	神奈川県横須賀市	2002年	
やお未来創造会議	大阪府八尾市	2002年	会議形態
さがみはら都市みらい研究所	相模原市	2003年	
なは未来室	沖縄県那覇市	2003年	
みうら政策研究所	神奈川県三浦市	2003年	会議形態・2011年6月活動休止
コミュニティシンクタンク富士	静岡県富士市	2003年	NPO法人・2009年5月解散
金沢まちづくりで市民研究機構	石川県金沢市	2003年	1996年に金沢市に設置された金沢市政政策研究所と共同関係にあった。2012年に活動終了
浜田市共創のまちづくり研究所	島根県浜田市	2003年	
元気なお仕事塾	石川県七尾市	2003年	2006年3月活動休止
うつのみや市政研究センター	栃木県宇都宮市	2004年	
コラボレーション研究所	京都府向日市	2004年	2006年3月活動休止
京都・まいづる立命館地域創造機構	京都府舞鶴市	2004年	2008年10月終結
藤沢市政策研究室	神奈川県藤沢市	2005年	2009年3月解散
宗像市人づくり・まちづくり研究所	福岡県宗像市	2005年	会議形態
くりはら研究所	宮城県栗原市	2006年	産業経済部田園観光課内に設置
丹波ささやま研究所	兵庫県篠山市	2006年	会議形態
とよなか都市創造研究所	大阪府豊中市	2007年	任意団体の豊中市政研究所(1997年設置)が前身
新潟市都市政策研究所	新潟市	2007年	2014年3月31日廃止
中野区政策研究機構	東京都中野区	2007年	2010年3月解散
せたがや自治政策研究所	東京都世田谷区	2007年	
戸田市政策研究所	埼玉県戸田市	2008年	
新宿区新宿自治創造研究所	東京都新宿区	2008年	
盛岡市まちづくり研究所	岩手県盛岡市	2008年	岩手県立大学地域政策研究センター内に設置
吹田市まちづくり創造政策研究所	大阪府吹田市	2008年	2011年9月解散
唐津地域経済研究所	佐賀県唐津市	2009年	
草津未来研究所	滋賀県草津市	2010年	立命館大学と共同関係
公益財団法人荒川区自治総合研究所	東京都荒川区	2010年	2009年10月に一般財団法人として設立し、2011年8月に東京都より公益認定を受け公益財団法人に改称
八王子市都市政策研究所	東京都八王子市	2010年	会議形態の八王子市都市政策研究会(2003年設置)が前身。2016年に廃止。
げんたか研究所	茨城県高萩市	2010年	
松戸市政策推進研究室	千葉県松戸市	2010年	

港区政策創造研究所	東京都港区	2011年	
かすかべ未来研究所	埼玉県春日部市	2011年	
三芳町政策研究所	埼玉県三芳町	2011年	
伊勢原市政策研究所	神奈川県伊勢原市	2011年	
鎌倉市政策創造担当	神奈川県鎌倉市	2011年	部相当の組織。部長級職員や専任スタッフ、専門委員で構成。2015年からは政策創造課に変更
熊本市都市政策研究所	熊本県熊本市	2012年	
最上地域政策研究所	山形県最上地域	2012年	山形県最上地域8市町村の連携シンクタンク
町田市未来づくり研究所	東京都町田市	2013年	
矢板市政策研究会議（矢板版シンクタンク）	栃木県矢板市	2013年	会議形態
佐世保市政策推進センター	長崎県佐世保市	2014年	
アシタのたかはま研究所	愛知県高浜市	2014年	
ひろさき未来戦略研究センター	青森県弘前市	2014年	
青森市成長戦略センター	青森県青森市	2014年	
鹿角市政策研究所	秋田県鹿角市	2014年	
安城市みらい創造研究所	愛知県安城市	2014年	2017年3月31日をもって廃止
大田区未来創造研究室	東京都大田区	2016年	
駒ヶ根市政策研究所	長野県駒ヶ根市	2016年	
中野市政策研究所	長野県中野市	2017年	
甲斐市政策研究所	山梨県甲斐市	2017年	
一般財団法人飛騨高山大学連携センター	岐阜県高山市	2017年	高山市が全額出資して設立された法人
西条市自治政策研究所	愛媛県西条市	2017年	
北上市近未来政策研究所	岩手県北上市	2018年	

(注) 2018年1月10日時点であり、筆者がホームページで調べた結果である。「シンクタンク」と名乗っている自治体を抽出している。ホームページのみでの抽出であるため、事実誤認があるかもしれない。その際は筆者までご連絡いただくと幸いです(makise@kanto-gakuin.ac.jp)。

(出典) 筆者作成

は部という位置づけである。これら以外にも、上越市（新潟県）や草津市（滋賀県）などにおいても設置されている。

2016年4月以降には、大田区（東京都）が「未来創造研究室」を設置している。また、2017年には、中野市（長野県）において「中野市政策研究所」が登場し、西条市（愛媛県）には「西条市自治政策研究所」が設置された。2018年1月には北上市（岩手県）に「北上市近未来政策研究所」が創設された。北上市近未来政策研究所設置要綱を見ると「市政に関する中長期を展望した精度の高い政策を創出し、住民福祉の増進に寄与する」ことが目的となっている（第1条）。

また研究所という名称ではないが、鎌倉市（神奈川県）の政策創造課はシンクタンクという位置づけである。鎌倉市の政策創造課の前身は部相当の政策創造担当からスタートしている。同担当は首長の特命事項に特化した組織であった。

自治体シンクタンクを設置しているのは規模の大きな自治体だけではない。4万人弱の三芳町（埼玉県）においても三芳町政策研究所が設置されてい

る。一方で、近隣市町村が連携して設置した自治体シンクタンクもある。それは「最上地域政策研究所」である。同研究所は山形県最上地域の8市町村（新庄市、金山町、最上町、舟形町、真室川町、大蔵村、鮭川村、戸沢村）が共同で設置した。表2から、近年は都市圏よりも地方圏の自治体に設置される傾向が強まっていることが理解できる。

実は、戸田市や春日部市など自治体の一組織として設置される研究所は、「シンクタンク（Think Tank）」ではなく「ポリシーユニット」（Policy Unit）と称したほうが正しいのかもしれない。ポリシーユニットとは「主に民間から登用された経済・財務・教育などの専門家で構成され、長の直属の組織として政策の立案に携わる機関」と定義される。

ポリシーユニットは民間から登用された専門家により組織が形成される特徴を持つ。一方で戸田市や春日部市などの自治体シンクタンクは、原則として、地方公務員として採用された職員が人事異動で配属される。その意味では「専門家」ではない。もちろん、既存の自治体シンクタンクの多くが外部か

ら専門家をアドバイザーとして委嘱したり、非常勤職員として博士課程修了者程度の人材を雇うことで専門家の知見を得ようとしている。しかし、専門家が常住するポリシーユニットとは異なる。

現在、筆者に数団体から自治体シンクタンクの設置に向けた相談がきている。今後も強い動きとはならないものの、市区町村を中心に自治体シンクタンクが増えていく可能性はあるだろう。

### 3 自治体シンクタンクの設置背景<sup>7</sup>

#### 3.1 地方分権の影響

2000年前後の数年間に多くの自治体シンクタンクが誕生している。それぞれの自治体シンクタンクから設置理由を抽出すると、「[地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律]（通称「地方分権一括法」）により、市区町村が国や都道府県と同じだけの企画力を持たなくてはいけなくなったから」という一言に集約される<sup>8</sup>。

そして2007年からも、再度、自治体シンクタンクの設置が活発化する気配をみせている。その理由は、同年4月に施行された「地方分権改革推進法」の影響があると考えられる。また、近年、改めて活発化しつつあるのは、地方創生が背景にあると推察される。

現在、国は地方分権の流れを強めている。地方創生の取り組みも、ますます地方分権を加速化させている。地方分権や地方創生により、多くの権限が国から自治体においてくる。この権限を受け止め、適切かつ積極的に得られた権限を活用していくためには、自治体の企画力の確立と向上は必須である。

今後、地方分権が本格化する中で、自治体における企画力の一層の向上が求められている。この企画力を実現するための方法は多々ある。その中の一つの手段が「自治体シンクタンク」という形であらわれているのが、相次ぐ設置につながっていると考えられる。

なお「自治体の企画力を高めるために自治体シンクタンクを設置する」という安易な考えは危険である。まずは既存の企画部門の再活性化が求められ

る。そして様々な事情から企画部門が再活性化できないと判断した時に、はじめて自治体シンクタンクの設置が選択肢として登場する。自治体シンクタンクは企画力を向上させる一手段にすぎない（自治体シンクタンクは絶対的な手段ではないと考える）。

もし自治体シンクタンクを設置する方向で動き出したのならば、「自治体シンクタンクを設置したから企画力が向上する」という発想ではなく、「企画力が向上するような自治体シンクタンクを設置する」という考え方が大切である。既に多くの自治体シンクタンクが存在している。その中の「いいとこどり」をして、企画力が向上していく自治体シンクタンクを創設すべきである。

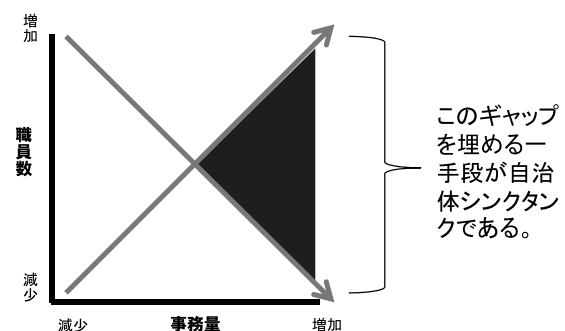
#### 3.2 住民ニーズの多様化・多発化

今日、住民ニーズが多様化し多発化している。成熟社会は住民のニーズを多様化させ多発化させてきたことは、他国の事例を出すまでもなく歴史が示すとおりである。

自治体シンクタンクの設置背景は図1から説明できる。図1の縦軸は自治体の職員数の増減を示している。そして横軸は住民ニーズが多様化・多発化による事務量の度合いを示している。そして時代の流れが左から右に進むことになる。

自治体職員数は、時代の経過とともに減少していく傾向にある。一方で住民ニーズは時代が進につれて多様化し多発化する。その結果、自治体の事務量が拡大していく。職員数が減少し、事務量が増加していくと、右側にある「網掛け」の三角形の部分

図1 職員数の減少と事務量の増加



(出典) 筆者作成



ギャップとして生じてしまう。このギャップを埋める一手段が「企画力」である。そして企画力を確立し向上する一つの方法が自治体シンクタンクと考えられる。

なお余談になるが、ギャップを埋める理由は多々ある。まずは職員数を増加することが考えられる（職員は非正規職員も入る）。または職員の能力開発を進めるのも一案である。「1人・1事務対応」から能力開発を進めることにより「1人・2事務対応」に高めていく。あるいは、そもそも論として優秀な職員を採用することも重要だろう。さらに、国や都道府県からの権限移譲や住民ニーズの多様化にともなう増加する事務を断ること考えられる。最後に、権限移譲や住民ニーズの多様化にともなう発生する事務を外部主体に担ってもらうことも一案である。つまり業務委託や協働等になる。

図1のように、事務量が増加する一方で、様々な理由から自治体職員の削減を余儀なくされている。その結果、自治体は今まで以上に企画力を高め、様々な問題に対応するための政策の生産性と効率性、そして的確な実効性を上昇させなくてはならない。その一つの具体的な動きとして自治体シンクタンクの相次ぐ設置があると推察される。

視点を変えると、自治体職員一人ひとりの企画能力の向上も必須である。図1の「住民ニーズ」の多様化・多発化に加え、「地方分権に伴う国や都道府県からの権限移譲」による事務量の増大も同時に進行してくる。事務量の拡大に伴い自治体職員数も増加していけばよいが、実態は減少傾向にある。その結果、自治体職員一人あたりの事務量は多くなっていく。これに対する処方箋は、自治体職員一人ひとりの企画能力の向上である。そして、それは自治体全体の企画力の拡充につながっていく。

### 3.3 企画部門の制度疲労

「会社の寿命は30年」という説がある。これは「統計学上、起業され30年後に会社を営んでいる企業は実に5%にすぎない」というものである<sup>9</sup>。この説は1896年から1982年までの約100年間を10年間単位で10回、その時代のトップ企業100社を選び、そ

の変遷を調査した結果から導き出された結論である。これと同じようなことが、自治体の企画部門にも指摘できる。

今日、多くの自治体に設置されている企画部門は、1960年代後半に誕生した歴史がある。田村明氏は「1960年代後半まで、自治体の組織はばらばらであり、総合的な対応力を欠いていた。そこで長期計画や総合計画などを担当する新しい組織として企画部門が誕生してきた」と指摘している<sup>10</sup>。

特に、その先駆的な例として1968年に横浜市に設置された企画調整室があげられるとしている。横浜市企画調整室を契機として、全国の自治体に企画部門の設置が広がっていったと主張している。なお、1969年には地方自治法が改正され、第2条第4項に「市町村は、その事務を処理するに当たっては、議会の議決を経てその地域における総合的かつ計画的な行政の運営を図るための基本構想を定め、これに即して行うようにしなければならない」と定められた。つまり市町村に「基本構想」の策定が義務付けられた。そのため企画部門に注力する自治体が増加した事実もある<sup>11</sup>。

上記した①組織の機能の寿命は30年、②企画部門が誕生したのは1960年代後半、という2点だけを手がかりに結論づけるのは危険である。しかし議論の飛躍を覚悟で言うと、企画部門が1960年代後半に設置され、30年が経過した今日では多くの自治体の企画部門は寿命を迎え「死に体」の状態であると指摘できる。そこで従来の企画部門に変わる新しい組織が求められていると考えられる。その一手段が自治体シンクタンクと判断される。

### 3.4 その他の設置背景

筆者が様々な自治体シンクタンクにヒアリングを進める過程で、「企画部門は行司役になってしまっている」や「企画部門は調整に終始し企画機能が果たせていない」という発言が多くある。これは「企画部門の制度疲労」と大いに関係ある。今日、少なくない自治体の企画部門が本来の機能を果たせていない。その理由は、今日では各部門をまたぐ横断的な業務が増加してきているからである。例えば、安

全・安心のまちづくりやユニバーサルデザイン、シティプロモーションなどがあげられる。庁内組織横断的な事務が増加した結果、企画部門が「行司役」や「調整役」に終始している現状がある。そこで、本来の企画に特化した組織として自治体シンクタンクを設置するという事実も考えられる。

本論文では、自治体シンクタンクの設置背景を①地方分権の影響、②住民ニーズの多様化・多発化による事務量の増加、③企画部門の制度疲労、の3点に絞りを言及した。そのほかの要因として考えられることは、首長のマニフェストに「自治体シンクタンクの設置」を掲げ、当選した首長が自治体シンクタンクを設けたり、議会からの質問などもある。西条市は首長マニフェストに記載されたことが契機となっている。春日部市は議会からの質問がシンクタンク設置の一つのきっかけである。

また、自治体財政が厳しいため、コンサル会社などの外部団体への委託費を賄えないため、調査研究を内製化することも考えられる。すなわち、自治体シンクタンクに調査研究をしてもらうことにより、調査研究の委託費を圧縮するという考えである。

かつては市町村合併も少なからず影響していたようだ。市町村合併により、一時的に人員に余裕ができた。そこで優秀な人材を企画に特化させるため、自治体シンクタンクを設置する事例も少なくなかった。さらには人口減少に伴う人口の獲得を目的とした都市間競争という背景もある。自治体は企画力を向上していかなくは、自治体間競争に負けてしまう可能性もある。そのほか様々な背景により、自治体シンクタンクの存在が求められつつある。

## 4 自治体シンクタンクの取り組み

### 4.1 戸田市政策研究所の機能

戸田市政策研究所は、市全体の政策形成力の向上を目指し、2008年4月に設置された埼玉県内初の自治体シンクタンクである。同研究所には調査研究と政策支援の2つの機能があり、市政に関する徹底した調査研究はもちろんのこと、職員一人ひとりの政策形成能力の向上を推進することで、最終的には

住民の福祉の増進を目指している。「戸田市政策研究所設置要綱」を根拠規程として、市政に関する総合的な調査研究を行っている。

戸田市政策研究所の機能は、大きく「調査研究機能」と「政策支援機能」の2つに分かれている(図2)。調査研究機能の中の「研究事業」では、研究員がそれぞれ研究テーマを持ち、短期間で結果を出す「政策企画」と、中・長期的に成果を出す「政策研究」を実施している。政策企画とは「施策化・事業化を前提とした研究事業で、原則として1年間で結論を導出するもの」としている。一方で政策研究は「必ずしも施策化・事業化を前提としない研究事業で、数年間で結論を導出するもの」と定義している。

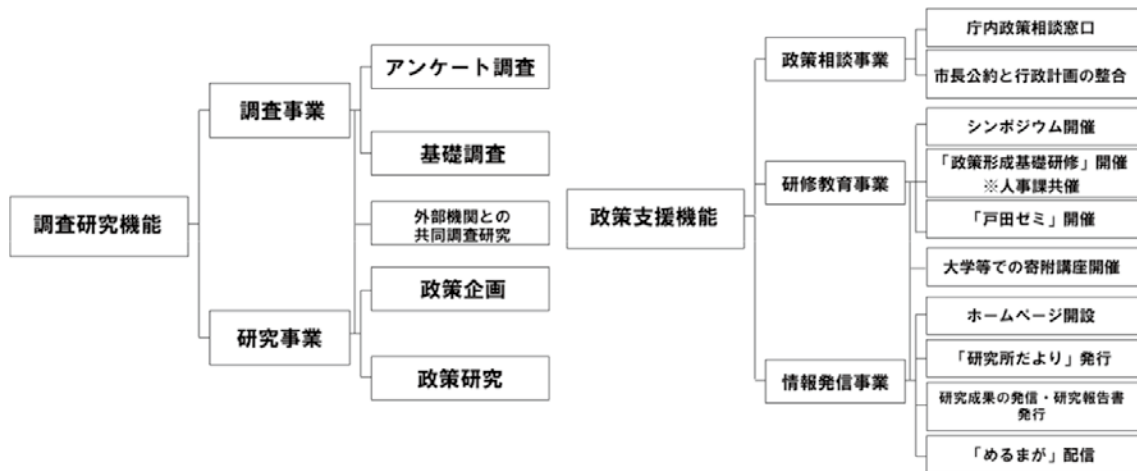
2012年からは「外部機関との共同調査研究」として、大学との共同研究を実施している。これは大学との事業協力に関する協定締結を踏まえて実施しており、より学術的な研究成果や調査の円滑化・省力化が図られるといった効果がある。共同研究を実施することで、同研究所において不足していた専門性を補完するとともに、研究手法や解析方法を大学から学ぶことで、研究員の能力向上にもつなげている。

同研究所は、市政の政策研究全般を対象としている。特に、①政策の差別化、②分野横断的な研究から施策化・事業化、③情報発信、の3つが主な取り組みである。戸田市が「選ばれる自治体」になるために、同研究所の役割は政策形成力を向上させる組織になることである。そこで「政策づくり」は重要であり、かつ選ばれるために政策研究所からの「情報発信」も多方面に取り組んでいる。

### 4.2 かすかべ未来研究所の機能

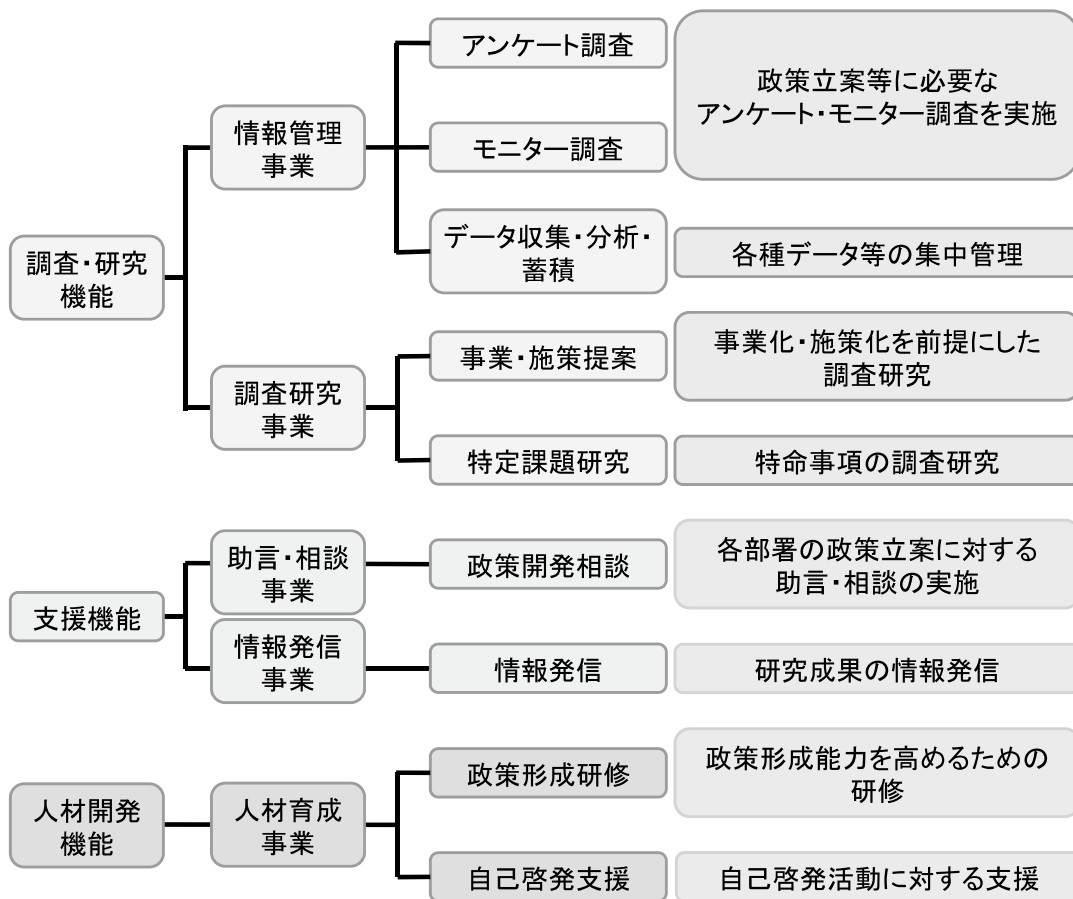
かすかべ未来研究所は「かすかべ未来研究所設置規則」に基づき運営している。なお戸田市政策研究所は要綱設置となっている。同規則には「本市の未来を創造するための政策を創出し、これらの実現を図ることにより、市民福祉の向上に寄与するため、かすかべ未来研究所を総合政策部政策課に置く」と明記されている(第1条)。

図2 戸田市政策研究所の機能



(出典) 戸田市政策研究所

図3 かすかべ未来研究所の機能



(出典) かすかべ未来研究所

同規則に基づき、大きく3つの機能がある。それは①調査研究機能、②支援機能、③人材開発機能である(図3)。これらの機能について簡単に言及する。

第1に調査研究機能である。この調査研究機能は、様々な行政課題を解決するために、各種データ等の収集や分析、行政課題の解決に向けた調査研究等を行うことを意図している。第2に支援機能がある。この支援機能は、各担当部署が行う計画策定や政策立案に対する助言・相談、研究成果の情報発信等を行う。第3に人材開発機能がある。この人材開発機能は、職員の政策形成能力を高めるための実践的な研修の実施等、人材育成を行う内容である。

これら3つの機能は、あくまでも手段である。3つの機能を活用することにより、最終的に各担当課において「政策実現」につながることを目的である。また、3つの機能の中でも、特に調査研究機能は、庁内全体を通じての「研究成果や統計データの蓄積」という重要な役割を担っている。政策実現の根拠および庁内外に向けた情報発信の際の情報源につながることを目指している。

同研究所は様々な調査研究を実施してきた。例えば「地方版総合戦略」策定に伴う具体的な事業提案と効果測定の研究」という長き研究がある(2015年度)。春日部市の現状や課題を整理したうえで、具体的かつ実効性のある11の事業を提案した。その中で金融機関との連携事業や異業種交流支援事業などが、2015年度に策定された「春日部市まち・ひと・しごと創生総合戦略」の個別事業として反映されている。

地方創生は、自治体だけでは成功の軌道に乗ることはできない。地域を構成する様々な主体と連携する必要がある。そこで同市は、2016年12月に株式会社埼玉りそな銀行、株式会社武蔵野銀行、埼玉縣信用金庫の3つの金融機関と包括的連携協定を締結し、様々な分野において積極的に連携・協力し事業を推進している。こうした取り組みの一環として、2017年5月に株式会社武蔵野銀行グループの民間シンクタンク「株式会社ぶぎん地域経済研究所」と共同研究に関する覚書を締結し、かすかべ未来研究

所と共同研究を行っている。この取り組みは全国初である。

## 5 おわりに

### 5.1 イノベーションの基盤としての自治体シンクタンク

自治体シンクタンクには、様々な意義がある。その意義は自治体により異なり、また時代により変化もしてくる。その中で筆者が考える一つの意義は、自治体シンクタンクの存在は自治体の政策創出と組織にイノベーションを起こす可能性が高いという事実がある。特に自治体シンクタンクの存在は、当該自治体内の他の組織と比較すると、多くのイノベーションを起こしている。イノベーションを起こす組織としての役割が期待されるだろう。

本論文で使用しているイノベーションとは、新結合や新軸軸という意味であり、簡単に言うと新しいアイデアや新しい価値観という意味である。自治体シンクタンクの過去の調査研究を観察すると、実にユニークな政策が創出している。

自治体シンクタンクから創出される成果は、実際の地方自治の現場に活用できなければ意味がない。過去、廃止になった自治体シンクタンクに多少共通することは、学術に特化しすぎたという事実がある。自治体シンクタンクの成果は、現実的に使えなくては意味がないだろう。

田村明氏は「自治体学」を提唱している。自治体学は「都市計画・教育・安全・福祉・医療等の公共政策に関する問題を幅広く包括し、これらを総合的に自治として考えようとする。そして特に『理論』と『実践』の融合を図り、実践を伴う『術』と『学』の両方に意味がある点が自治体学の特徴」と述べている<sup>12</sup>。

そして自治体学の立場として、次の3点を挙げている。①現実に立ちながら常に現状への批判精神を持つ。②広い視野を持ち、国際的未来的な展望のもとに現実を考える。③ビジョンを提示して、同時に現実問題処理の具体的な政策・手法を構築する、である。自治体シンクタンクを考えるうえで、自治体

学という学問視座が重要となる。自治体シンクタンクが自治体に設置されたシンクタンクであるならば、田村氏が指摘した自治体学の視点は、決して忘れてはいけない思想だろう。

自治体シンクタンクの中には、理論と実践の融合を図り、政策反映性を伴った成果を導出しつつある。その結果、一部の成功している自治体シンクタンクの姿が一人歩きをしまい、自治体シンクタンクを新たに設置すれば、自ずと自治体の政策形成能力が向上すると捉えている自治体がないわけではない。この考えは非常に危険である。重要なのは、自治体シンクタンクをみる冷静な視点である。そして、成功している自治体シンクタンクをベスト・プラクティスとして、自らの自治体に合致した自治体シンクタンクを創出していくことだと考える。

## 5.2 議会シンクタンク登場の期待

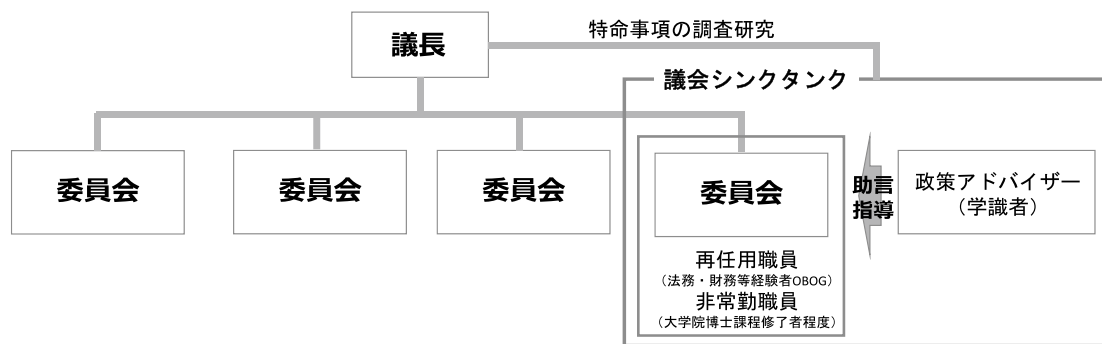
議会シンクタンクの存在も触れておきたい。首長の権限は議会よりも大きい。それに対応していくためには議会の政策力の底上げは必須である（議会と

は「議会議員＋事務局職員」である）。また、議会事務局の職員を首長部局からの職員の出向に頼っていると、議会独自の政策が実現されない可能性がある（出向者であると議会事務局に所属していても、首長の顔色を伺う可能性がある）。そこで、議会シンクタンクが必要と考えている。

議会シンクタンクは「執行機関への監視機能と議会の政策創出を強化するために、徹底的な調査・研究を行い、執行機関に対して提言を行うために組織された機関（団体）」と定義できる。

議会シンクタンクの形態は、いくつか考えられる。①議員が費用を出し合い（同一議会、違う議会などは問わない）、NPO法人や一般財団法人、一般社団法人等を設立する形態がある。②議会を共同設置することによる議会のシンクタンク化も想定できる。同組織の法的根拠は、地方自治法第252条の7～第252条の13となる。③議会と大学が包括協定を結ぶことにより、大学を議会のシンクタンクという位置づけとする（大学に限らず議会外の主体と包括協定を結ぶ）。④各都道府県に存在する市議会議長

図4 議会シンクタンクのイメージ図



- 法務や財務等を経験した定年退職者を再任用として雇用する。執行機関に戻ることがないため、議会独自の政策づくりに集中できる。
- 大学院博士課程修了者程度を研究員（非常勤職員）として採用する。週3～4日程度の勤務を想定する。
- 議長からの特命事項（テーマ）を設定し、委員会を立ち上げ、そこに議員、職員、政策アドバイザー等と共同で調査・研究を行う。
- 政策アドバイザーは2人～3人程度とする。政策や法務にたけている学識者を想定する。
- 名称は「議会改革××委員会」とし、通称として「××市議会政策研究所」などとする。通称名は要綱や規程などに書き込む。
- 議員や職員は「研究員」という発令をする。所長を議長とするか別とするか（大学教員等の学識者）は検討する。

（出典）筆者作成

会や町村議会議長会などをシンクタンク化することも一案である。

①から④は、いずれも議会外に置かれる。筆者は、⑤議会内設置型シンクタンクを提案したい。議会に設置されている附属機関も拡大解釈をすれば、議会シンクタンクと捉えることができるだろう。議会全体をシンクタンク化するのではなく、一つの委員会をシンクタンク化する点がポイントである(図4)。そのほうが全体としてまとまりやすいと考える。

例えば、議会基本条例の一つの見出しに「議会シンクタンクの設置」とする。条文は「第●条 議会の機能を強化し、住民の福祉の増進に寄与するため、〇〇市議会政策研究所を議会に置く」と明記する。そうすることで法的根拠として議会シンクタンクを担保する。第2項は「議会シンクタンクを設置するときは、事前に市長と協議する」や「市長は、議会シンクタンクについて財政上の措置を講じなければならない」と書き込む。これにより予算が確保される(執行機関の予算措置権を間接的に担保できる)。第3項は「議会シンクタンクに関し必要な事項は、別に定める」と記し、対象事務や組織体制などの詳細は要綱や規程等に委任すればよいと考える。筆者は、自治体シンクタンクに加え、今後は議会シンクタンクの重要性も増してくると思っている。今後、自治体シンクタンク同様に、議会シンクタンクの設置(と運営)に向けて、積極的に動いていくつもりである。

本論文は、自治体シンクタンクをマクロの観点から検討してきた。個別具体的な事例の紹介や、それらの事例から成功要因等を抽出する研究は、別の機会に論じたいと思う。

#### [注]

1 都市間競争は自治体間競争とも称される。それらの意味は「地方自治体がそれぞれの地域性や空間的特徴などの個性(特色)をいかす生かすことで、創意工夫を凝らした政策を開発し、他地域から住民等を獲得すること」と定義できる。この定義は、やや言い過ぎた感があるものの、既にこのような取り組みは起きつつある。

2 筆者は次の図書をまとめている。

牧瀬稔(2009)『政策形成の戦略と展開～自治体シンクタンク序説』東京法令出版

同著は、自治体シンクタンクを設置し、持続的に組織を発展させていくための知見を提示している。また、自治体シンクタンクがよりよい政策を開発するための事例を紹介している。

3 内海巖(2014)「地方都市における自治体シンクタンク等の政策形成基盤構築に関する研究」高崎経済大学博士論文

4 詳細は次のURLを参照されたい。

<http://www.toshi.or.jp/?cat=53> (2018年1月10日アクセス)

本論文の自治体シンクタンクと(公財)日本都市センター研究室の都市シンクタンクは同様な概念と考えている。あえて違う点を指摘するならば、自治体シンクタンクは都道府県、市区町村を対象としているのに対し、都市シンクタンクは市区に限定される傾向が強い。

5 打越綾子(2004)『自治体における企画と調整—事業部局と政策分野別基本計画』日本経済評論社

6 プロジェクトチーム(PT)とは「自らが所属している組織の枠を飛び越え、横のつながりを基調とし、当該問題を解決するために必要な事項を、調査・分析・考察等の過程を通して、その後、政策立案と場合によっては政策実施を行う時限的な組織」と定義できる。

PTに加えワーキングチーム(WT)もある。戸田市政策研究所は「プロジェクトメンバーは、プロジェクトチームを構成し、研究目的に対する調査、分析、結論付けまでの一連を主体的に実施し、テーマに対する研究成果を導出する。ワーキングメンバーは、ワーキングチームを構成し、研究目的に対する基礎的、作業的な調査研究を実施し、決定機関へ結果を提出する」と役割分担を明確にしている。

7 次の論文を参照し、その論文の中から一部を取り出し加筆している。

牧瀬稔(2017)「自治体シンクタンク(都市シンクタンク)の過去、現在、未来」日本都市センター『都市とガバナンスvol.27』, 92-104頁

8 筆者は2004年に、全国の人口5万人以上の430市に対し、自治体シンクタンクの設置状況や必要性等についてのアンケート調査を行った(回答数306)。同アンケート調査の結果には、自治体シンクタンクを設置する理由に企画力の必要性を訴える回答が多かった。なお、同アンケート調査は「地方自治体の政策形成能力の向上に関する研究—自治体内設置型シンクタンクの類型化」というテーマのもと実施された。そして同研究は公益財団法人サントリー文化財団から研究助成を得た。

9 日経ビジネス(1984)『会社の寿命』日本経済新聞社

10 田村明(1983)『都市ヨコハマをつくる』中公新書同著は、横浜市における企画部門の経緯が詳しく明記されている。自治体の企画部門の生成と発展を知るにはとてもよい。

11 2011年5月に地方自治法が改正され、第2条第4項が削除され、自治体の基本構想の策定義務がなくなった。

12 田村明 (2000年)『自治体学入門』岩波書店, 6～12  
頁

**[参考文献]**

- 内海巖 (2014)「地方都市における自治体シンクタンク等の政策形成基盤構築に関する研究」高崎経済大学博士論文
- 打越綾子 (2004)『自治体における企画と調整—事業部局と政策分野別基本計画』日本経済評論社
- 田村明 (1983)『都市ヨコハマをつくる』中公新書
- 田村明 (2000)『自治体学入門』岩波書店
- 東京都職員研修所調査研究室 (1996)『東京都における政策形成と調査研究機能(シンクタンク機能)のあり方』
- 日経ビジネス (1984)『会社の寿命』日本経済新聞社
- 牧瀬稔 (2009)『政策形成の戦略と展開～自治体シンクタンク序説』東京法令出版
- 牧瀬稔 (2017)「自治体シンクタンク(都市シンクタンク)の過去, 現在, 未来」公益財団法人日本都市センター『都市とガバナンスvol.27』
- 日本都市センター研究室ホームページ  
<http://www.toshi.or.jp/?cat=53> (2018年1月10日アクセス)