

市町村内シンクタンクを核とした政策創造

杉尾正則

はじめに

地方分権一括法¹の施行（2000年4月）を契機に地方分権の波は拡がりをみせている。いわゆる三位一体の改革でも、分権改革の第二段階である地方への税源委譲がその一步を踏み出そうとしている。これから進むであろう地方分権が、市町村を取り巻く数々の課題の解決に直結するのであろうか。その成否は、地方分権の担い手である市町村において、地域の課題解決に向けた「政策形成力」が育まれるか否かにかかっている。

これまでの市町村は、国の政策を忠実に執行すればよいというものが多かったが、分権時代の市町村は、山積する課題に対して、自己決定・自己責任のもとで政策を形成しなければならない。そこでは、従来までの国（政府）を起点とする政策形成体系ではなく、補完性の原理²に基づく政策形成体系への「変容」が求められることになる。

市町村に変容を迫るという過酷な側面を持つ分権時代であるが、変容に成功すれば飛躍の時代になりうる。そのためには、分権時代を理想的な地域実現に向けた好機として捉え、果敢に時代に挑む姿勢が重要である。分権時代を飛躍の好機と捉えた市町村では、政策形成力を充実させるための様々な挑戦が始まっている。その1つに、政策研究を専門に行う組織（以下、第1章では「政策研究専門組織」、第2章以降では「シンクタンク」という。）を市町村の主導、関与により組織内外に創設する動きがある。このような姿勢の差が、財政、サービスなど様々な面で市町村に差をもたらすかもしれない。まさに分権時代とは格差の時代でもある。

筆者は格差が生じることに反対する者ではないが、これが「いきすぎる」ことを懸念するものの一人である。そこで、多くの市町村が分権（格差）の時代に対応できる足腰の強い市町村へと変容していくことを期待して、政策形成に必須ともいえる「政策研究」の充実方策に関する研究を行うに至った。すなわち本稿では、まず「政策研究」の理論や現状を踏まえた上で（第1章）、2000年以降、先進的市町村において内部組織として設置されている政策研究専門組織（以下、「市町村内シンクタンク」という。詳細な定義は第2章で改めて行う。）に焦点をあて、その動向や特徴（第2章）、仕組みや可能性（第3章）、成功への糸口（第4章）を考察することで、政策形成力の向上に資する一策を提示したい。

¹ 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

² 補完性の原理とは、例えば身の回りで発生する課題は、まず個人が解決を図り、そこで解決不可能なものをコミュニティが、さらに市町村、都道府県、国という順に大きな単位が解決を図るという考え方。

1 政策研究の意義と現状

政策研究専門組織の論考に入る前に、まずは政策形成や政策研究とは何かを知る必要がある。そこで本章では、政策、政策形成、政策研究の一般論を紹介する。そして福岡県内市町村を例に、政策研究の現状や政策研究専門組織への関心について論じる。

(1) 政策研究の意義

①政策の定義と目標

まずは政策という言葉の意味を知る必要がある。政策の一般的な定義として、国や自治体（都道府県や市町村）の大きな方向づけとしての「政策（狭義）」、これを支えて実現するための柱としての「施策」、詳細具体的な「事業」という三段構成になっていると考えられている³（図1-1（A））。施策や事業といえば身近に感じるが、政策（狭義）といえば「縁がないもの」と感じる人が多いのではないだろうか。

そこで政策を「政府や自治体で採用される、問題解決のための基本方針とその方針に沿って採用される解決手段の体系」とする定義⁴によれば、施策や事業といった日々の業務も政策に含めることができる。多くの職員に政策という言葉をも身近に感じて欲しいという願いを込めて、以降本稿では、単に政策といった場合は、施策や事業も含めた「広義の政策」を指すものとする。

また政策の類型には、①保全型の政策、②補正型の政策、③更新型の政策、④創造型の政策の4つがあるという⁵。保全型の政策とは現水準を維持させるための政策、補正型の政策とは既存の政策に追加される政策、更新型の政策とは既存の政策を更新した政策である。3つの政策は全て重要なものであるが、今後は「創造型の政策」が一層重要になると考えられている。これは、新しい将来像の実現に向けた新規政策、いわば前例なき未来の政策を打ち出す場合が該当する。今後の政策のキーワードは「創造」である。

次に、政策の目標であるが、それは住民福祉の向上である。目標達成に向けて、役所（役場）内部に対する「役所（役場）おこし」と、役所（役場）外部に対する「まち（むら）おこし」という2つの政策があるという⁶（図1-1（B））。前者の例には、「行財政改革」「庁内情報化」などがあり、後者の例には、「中心市街地活性化」「地域情報化」などがある。

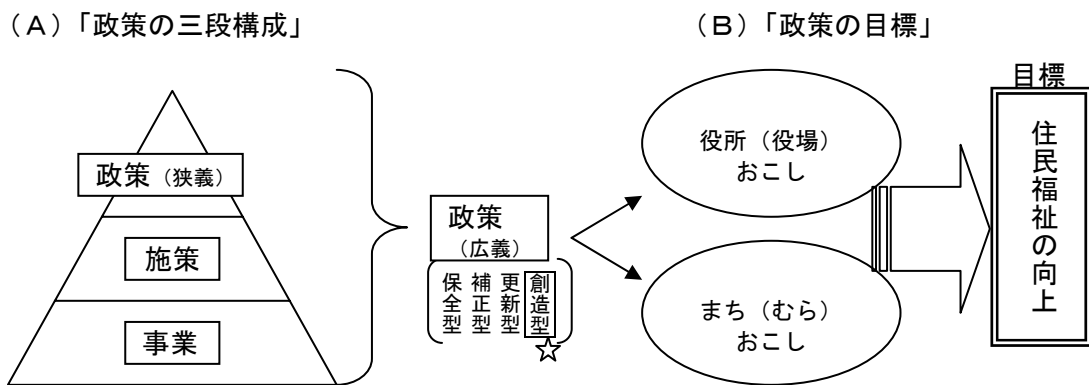
以上のことから、政策とは「事業や施策も含まれ、さらに知恵やアイデアを使った役所（役場）おこし・まち（むら）おこしである」と考えれば、政策をも身近に感じる人が増えるのではないだろうか。職員が政策という言葉をも何気なく口にする組織風土をつくることのできれば、市町村に政策形成力を育むための第一歩が踏み出されたことになる。

³ 金安（2003） pp. 4-5

⁴ 佐々木（1998） pp. 34-35

⁵ 佐々木（2004） pp. 104-107

⁶ 木村（2004） pp. 22-23



(図 1-1) 政策の三段構成と目標

(出所) 金安 (2003) p. 4 及び木村 (2004) pp. 22-23 を基に作成

②政策過程と政策研究

次に、政策が作られ、実行されるといった一連の流れについて論じる。この一連の流れは「政策過程」と呼ばれ、一般的には次の5つの区分を1サイクルとする循環をさす⁷。

「課題設定」→「政策立案」→「政策決定」→「政策執行」→「政策評価」

「政策形成」

政策過程のうち「課題設定→政策立案→政策決定」に至る部分は「政策形成」といわれている。すなわち、政策形成力とは、課題設定、政策立案、政策決定を自ら行う力のことである。

これまでの政策過程は、国が政策を形成、自治体が執行、続いて国が評価、課題へとフィードバックするものが多かった。そこで市町村に求められた力は、国の政策に対する迅速な理解力と忠実な執行力であった。

分権時代の市町村においては、従来は国に依存していた部分を含め、政策過程の全てを自ら行うことになる。そこでは政策過程を自ら循環させる力（とりわけ政策形成力と政策評価力）が必要となる。しかしながら、多くの市町村の組織は、国が決定した政策を忠実に執行するための体系（縦割り組織）であるため、政策過程の循環に適した体系になっていない。政策過程の循環を円滑化させるための方策は、組織と意識の両面からの改革が求められ、例えば、意思決定過程の透明化、組織のフラット化、政策評価制度導入など多々あるが、筆者は「政策研究の充実」も一策になると考える。

政策研究とは、「自治体の責任を持って解決すべき課題とその解決方法を調査研究すること」と定義されている⁸。ただし筆者は、政策の「調査」と「研究」の概念整理が必要と考える。政策調査とは、政策に関する情報の入手が中心となり分析結果までの即応性が重視

⁷ 阿部 (2000) pp. 45-49

⁸ 大森 (1987) p. 127

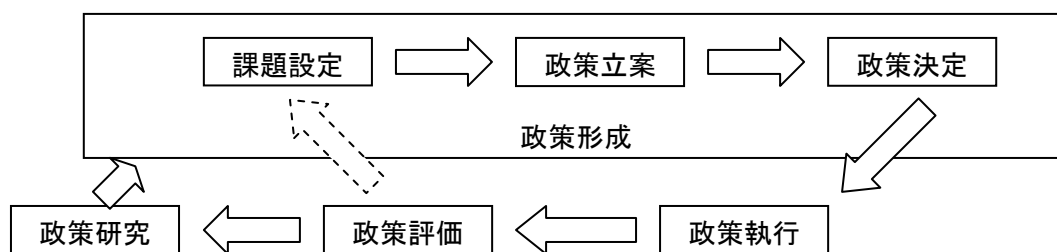
されたものである。一方、政策研究とは、政策調査を基にして、課題を深く掘り下げ、分析し、評価を加え、解決策の提案までを行う一連の過程である⁹。つまり政策研究とは、政策形成を強力に支援することで、政策の質的向上に寄与するものである。このことを踏まえて、政策過程と政策研究の関係を図示すれば、図1-2のようになる。ただし、政策研究の領域は課題設定から政策評価に至るまでの政策過程全局面に及ぶものである¹⁰ため、政策研究は政策形成を後押しする役目に限らず、政策過程の循環を促す潤滑油としての役目も期待できる。

③政策研究の反映性と自立性

政策という言葉自体に違和感があるのに加え、研究という言葉も加われば、いよいよ行政の現場とは違う世界の物事に感じるのではないだろうか。「政策研究とは学識者等が行うもので、我々には関係ない」といった具合である。実はこの考え方は間違いである。なぜならば政策研究には次の2つの視点が求められているからである。

第一は、学識者等による研究の視点である。これは、政策を理論的に見つけ、合理性や有効性を探求する視点である。第二は、現場の職員による研究の視点である。これは、業務を通じて無意識のうちに体や心に沁みこんだ経験や思いを基に、実践的に政策を探求する視点である¹¹。研究には理論と実践という双方の視点がなければ、政策過程の循環に資するものとはならない。

また、政策過程に資する研究とは、実際の政策への「反映性」を意識したものでなければならない。これに加えて、研究の「自立性」という概念も意識する必要がある。自立性とは、研究テーマ・研究手法・研究成果などの決定権が研究を行う側にあることをいう。



(図1-2) 政策過程と政策研究の関連

- (注) 1. 図中の破線矢印は、政策研究がなかった場合の政策過程を表す。
2. 政策研究は政策過程全局面に影響を与える。例えば、評価結果からの課題の探求、課題を受けた政策案の策定、政策案の実現可能性の吟味、政策の執行方法や評価方法の創案などが挙げられる。

(資料) 阿部 (2000) p. 46 を基に作成

⁹ 中村 (2004)

¹⁰ 阿部 (2000) pp. 53-54

¹¹ 政策研究を「政策科学と実務的政策研究」と区分する考え (阿部 (2000) p. 54) に基づき、本稿では「理論と実践」と言い換えて論を進めている。

ここで、理論と実践を政策過程と政策研究の距離として表現した上で、「反映性」と「自立性」の関係を考えたい（以降本節に限り、「距離」をイメージしやすくするために、「政策過程」を「行政の現場」と言い換える。）。行政の現場と近距離にあるものが実践的な研究、遠距離にあるものが理論的な研究である。行政の現場と政策研究との距離の遠近は、研究の「反映性」や「自立性」に影響する。つまり、距離の遠さは反映性を低めて自立性を高める、逆に距離の近さは反映性を高めて自立性を低めるものである。このように反映性と自立性の間には、反映性を重視すれば自立性が低下し、自立性を重視すれば反映性が低下するといった二律背反の関係がある（図1-3）。

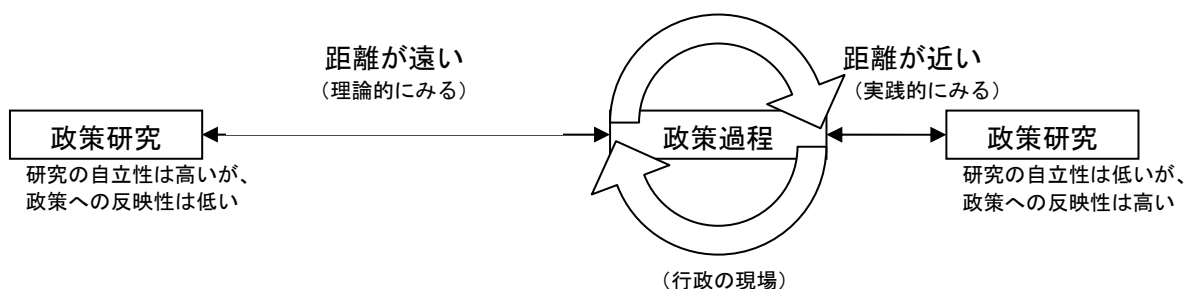
以上を踏まえて、反映性を意識した政策研究を行うためには、行政の現場から少し離れた一定の距離に位置する（実践を主軸として理論を加えた視点を持つ）ことが重要である。だが、この調整は難しく、適切な距離の構築という課題が政策研究には常に存在する。

(2) 市町村での政策研究の現状 ー福岡県内市町村アンケートを参考に

それでは、市町村における政策研究の現状や政策研究専門組織への関心はどのようなになっているのだろうか。本節では、福岡県市町村研究所が福岡県内96市町村を対象に実施した「政策研究に関するアンケート（以下、「アンケート」という。）」を基に、その答えに迫りたい¹²。

①政策研究の実施状況 ～政策研究の内部実施と外部委託～

アンケートに回答があった90市町村（回答率93.75%）のうち、53市町村が何らかの政策研究を実施しており（58.9%）、37市町村が実施していない（41.1%）ことがわかった。さらに市と町村別に政策研究の実施状況をみると、市での実施率は82.6%と高いが、町村での実施率は50.7%と低い。すなわち福岡県内「町村」の約半数が政策研究を未実施という現実があった。



(図1-3) 政策研究の反映性と自立性の関連 (イメージ)

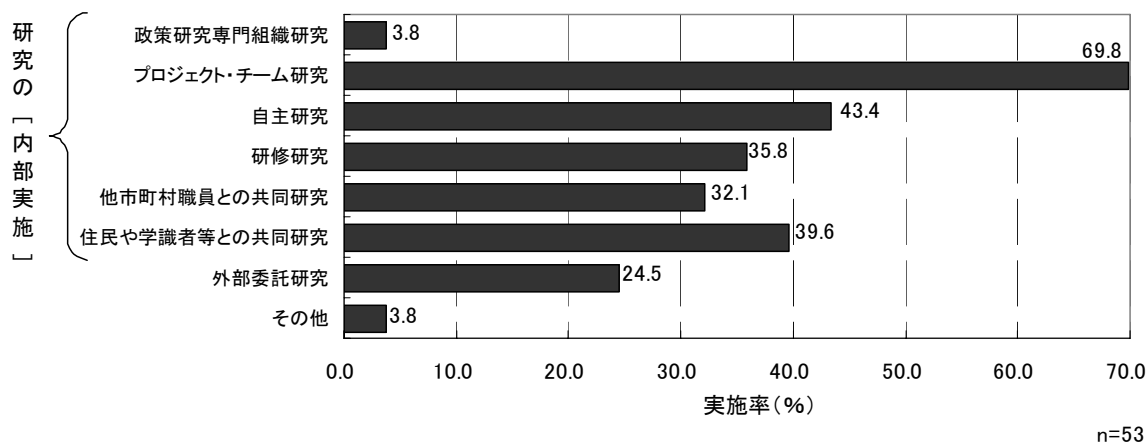
¹² 調査対象は、福岡県内96市町村の政策形成（政策研究）担当部門（主として企画担当部門）である。実施期間は、平成16年10月25日～平成16年11月10日であり、90市町村からの回答を得た（回答率93.75%）。なお、政策研究の定義は、「政策形成に向けて様々な行政課題について、現状の把握・分析から、問題点の抽出、対応策の検討・決定までを行うこと」とした。

政策研究を実施している53市町村の実施方法をみると「プロジェクト・チーム研究」が最も多く（69.8%）、「自主研究」（43.4%）「住民や学識者等との共同研究」（39.6%）と続く（図1-4）。政策研究の主流であるプロジェクト・チーム研究とは、総合的な政策課題の解決を目指して、複数の関連部門からの職員で構成されるチームによる研究である。組織横断性の観点が導入されたプロジェクト・チーム研究は、縦割り組織の弊害を克服する可能性が秘められているゆえに、多くの市町村で重視されているのだろう。

ここでプロジェクト・チーム研究に限らず、政策研究専門組織研究、自主研究、研修研究、各種共同研究という主に職員が参画する研究を「内部実施」として「外部委託」と区別して図1-4をみた場合、多くの市町村では内部実施を中心に研究が進められていることが読み取れる。

その上で、今後の政策研究の実施に当たって内部実施と外部委託のどちらを重視するかを尋ねたところ、「内部実施で極力進めるべき」（6.7%）と「外部委託も必要だが、内部実施をもっと促進すべき」（38.9%）を合わせた内部実施を重視する割合（45.6%）は、「外部委託を極力進めるべき」（1.1%）と「内部実施も必要だが、外部委託をもっと促進すべき」（16.7%）を合わせた外部委託を重視する割合（17.8%）よりも高い状況であった（図1-5）。

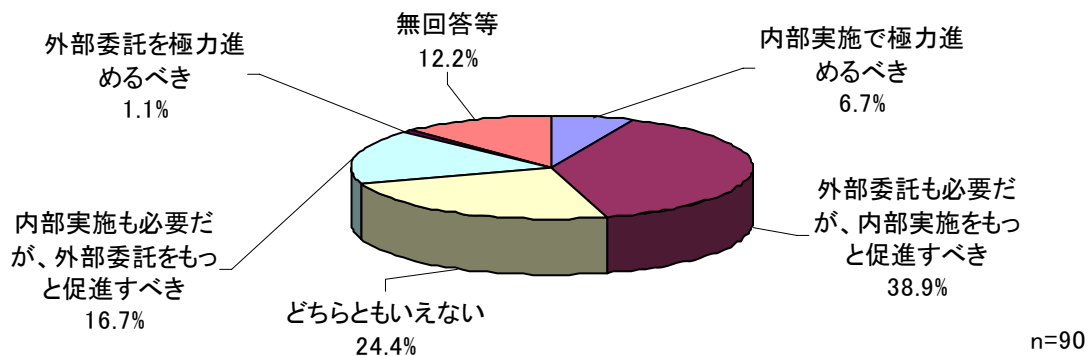
政策研究の内部実施には、外部委託では実現されにくい「地域ニーズに即した政策形成」や「職員の政策形成力向上」という効果が期待できる。これらの効果が発揮できれば、市町村自身の政策形成力の充実にもつながりうるため、政策研究の内部実施への意向が強くなっているのだろう。



（図1-4）政策研究の実施方法

（注）政策研究専門組織研究とは、市町村が主導、関与して組織内外に設置した政策研究専門組織で行う研究。プロジェクト・チーム研究とは、関連部門職員によるプロジェクト・チームによる研究。自主研究とは、自発的に職員が研究グループを作って行う研究（実際の政策につながる工夫があるもの）。研修研究とは、研修の一環として実施される政策研究（実際の政策につながる工夫があるもの）。他市町村職員との共同研究とは、他市町村の職員と共同で行う研究。住民や学識者等との共同研究とは、住民・学識者等と市町村職員が共同で行う研究。外部委託研究とは、大学・民間シンクタンク等への委託研究。

（資料）アンケートにより作成



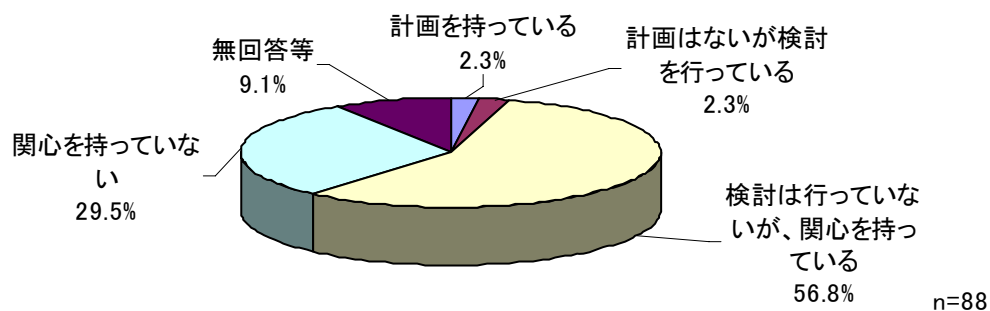
(図 1-5) 政策研究の内部実施と外部委託に関する今後の意向

(資料) 図 1-4 に同じ

②政策研究専門組織への期待

政策研究の内部実施の充実方策には、プロジェクト・チーム研究の強化など多々ある¹³が、筆者が考える究極的な充実方策は「政策研究専門組織での研究」である。

そこで、福岡県内市町村に政策研究専門組織の有無について尋ねたところ、2市が設立しているのみであった¹⁴。次に、政策研究専門組織を設立していない88市町村に対して、設立の計画や検討、関心の有無を尋ねたところ、2市が「計画を持っている」(2.3%)、2市が「計画はないが検討を行っている」(2.3%)とわずかながらも設立への動きが確認され、また50市町村(56.8%)が「検討は行っていないが、関心を持っている」状況であった(図1-6)。



(図 1-6) 政策研究専門組織の設立に関する計画、検討、関心の現状

(資料) 図 1-4 に同じ

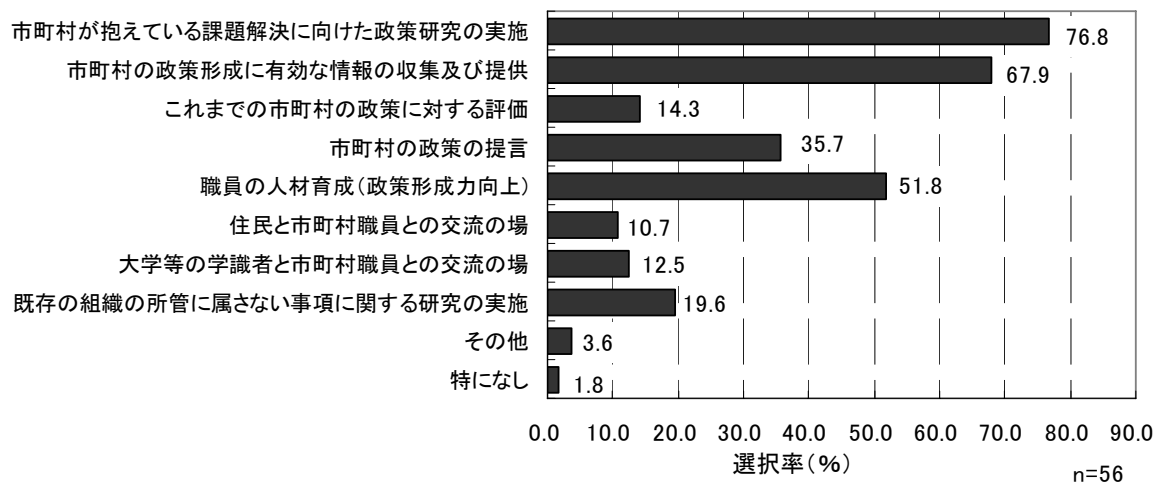
¹³ その他、企画担当部門の人員や予算の充実、政策研究担当職員の任命、民間シンクタンクからの任期付職員採用などの方策が考えられる。

¹⁴ アンケートでは、5市町村が政策研究専門組織を持つとの回答があったが、うち3つは「政策研究と政策調整」の両機能を併せ持つ組織(政策研究を主たる業務としていない組織)あるいは時限的な委員会等であったため、これらを除いた残りの2つを政策研究専門組織とした。

比較的高い関心とは裏腹に設立している市町村が少ないという結果は、政策研究専門組織を「あれば好ましいが、無くとも困らないもの」と考える市町村が多いことを意味するかもしれない。事実、政策形成局面での研究成果の活用という点において、過去に設立されてきた政策研究専門組織がその機能を十分に発揮してきたかどうかは疑わしい。そのため一定の費用がかかる政策研究専門組織を実際に設立するに至らなかったものと考えられる。だが、分権時代の到来によって事態は一転するだろう。それは、国の政策が絶対であるという幻想が崩れ、政策を自ら形成する機会が増える市町村において、政策形成力の強化が求められ、さらに政策研究、政策研究専門組織への期待が高まるということである。そのことが、図1-6で見られる政策研究専門組織への関心を持つ市町村の多さにつながっていると考えたい。

最後に政策研究専門組織へ期待する内容について、政策研究専門組織の設立市及び設立への計画・検討・関心を持つ市町村を合わせた56市町村に尋ねたところ、「市町村が抱えている課題解決に向けた政策研究の実施」が最も多く(76.8%)、「市町村の政策形成に有効な情報の収集及び提供」(67.9%)、「職員の人材育成(政策形成力向上)」(51.8%)と続く(図1-7)。ここで示された期待とは、裏を返せば既存の組織では達成されずにいる「政策研究」「政策情報の収集提供」「人材育成」という機能を切望する市町村の声にも聞こえないだろうか。

今、全国では、これらの3機能を備えた政策研究専門組織を設立する動きが高まっている。次章では、その潮流を紹介する。



(図1-7) 政策研究専門組織への期待

(資料) 図1-4に同じ

2 新潮流としての市町村内シンクタンク

全国に視野を広げると、政策研究を政策形成力向上の一手段として捉えた市町村が政策研究専門組織を設立する動きがある。これはシンクタンクを自前で設立する動きともいえる。

一般にシンクタンクは、「頭脳集団として知識や調査能力を資本とし、国・自治体の政策や企業の経営戦略の研究、あるいは技術・システムの開発などを行う機関」と定義され¹⁵、政策や経営戦略の調査研究、政策やノウハウの提供、政策提言などの様々な活動を行っている。この定義の中には政策研究専門組織も含まれるため、以降本稿では、政策研究専門組織を「シンクタンク」と言い換える。

そこで本章では、民間を含むシンクタンクの最近の動向を論じた後、市町村内シンクタンクという新たな潮流について考察する。

(1) シンクタンクの最近の動向

①シンクタンクの「冬」と「多様化」の時代

まず、民間を含むシンクタンク設立の歴史を振り返りたい。図 2-1 は、シンクタンク設立の推移を組織形態別に示したものである。図によると、シンクタンクの設立数は、1970～74年と1985～89年にピーク期を迎え、1990年以降は徐々に減少していくことがわかる。

第一のピークは1970年前後の高度経済成長期、第二のピークは1980年代後半のバブル経済最盛期にあり、いわば日本が経済繁栄を謳歌する時代こそがシンクタンク設立の最盛期であった。また1960年中盤以降、市町村では計画行政（長期計画づくり）が推進されたこともあり、営利法人型シンクタンクを中心に計画づくりの外部委託需要がもたらされた¹⁶。飛躍的な経済成長と旺盛な研究需要に乗じて、民間企業、国・都道府県・政令市がそれぞれ営利法人型、財団法人型シンクタンクを競って設立したことが、2つのピークの原因であった。

1990年以降のシンクタンク設立数の減少は、営利法人型、財団法人型シンクタンクの設立数減少によるものである。いわゆる平成大不況による経済環境の悪化とそれに伴うシンクタンク間競争の激化といった理由から、営利法人型、財団法人型による新規参入が難しくなっていくと考えられる。シンクタンクを取り巻く経営環境の厳しさから、現在はシンクタンクの「冬の時代」と例えることができる¹⁷。

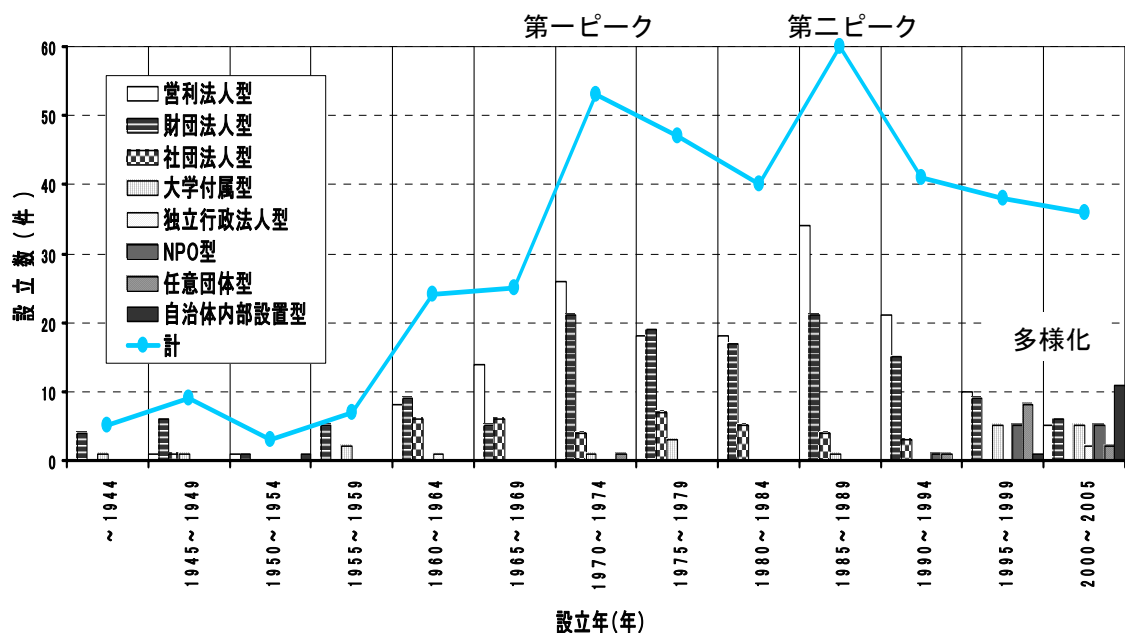
一方、冬の時代に芽吹くシンクタンクもある。それは、「NPO型¹⁸」「大学付属型¹⁹」「任

¹⁵ 佐々木（1998）p. 171。ただし様々な業務を行うシンクタンクの正確な定義は難しいともいう。

¹⁶ 佐々木（1998）p. 17

¹⁷ ある営利法人型シンクタンクは熾烈な競争環境に置かれていた。現在は中央と地方、営利と非営利などの様々なシンクタンクが入り乱れた市場獲得合戦が繰り広げられている（筆者インタビューに基づく）。

¹⁸ NPO型とは、特定非営利活動促進法（通称、NPO法）の施行（1998年12月）により設立が可能になったものである。非営利の視点から政策を考えるコミュニティー・シンクタンクなどに代表される。



(図 2-1) 組織形態別によるシンクタンク設立推移

(出所) 総合研究開発機構 (2003) を基礎として、地方シンクタンク協議会 (<http://www.think-t.gr.jp/>) と日本都市研究センター (2004) に登録されたシンクタンクを加えたものから、筆者調査による補正を行って作成

意団体型²⁰」「自治体内部設置型²¹」といった多様な形態のシンクタンクである。時代は、シンクタンクの「多様化の時代」に突入している。

②市町村内シンクタンクの誕生

シンクタンクの中には、市町村の主導、関与により設立されたものがある。「市町村自前のシンクタンクづくり」ともいえるこの動きは、1985年頃から徐々に増え始め、2000年以降は急増している(図 2-2 (A))。設立推移を形態別にみると、1985年から1994年までは財団法人型が中心であったが、1995年から1999年には任意団体型が伸びている。2000年以降は、任意団体型が勢いを弱め、代わって市町村の内部設置型が急増している。

ところで、市町村自前のシンクタンクづくりとは大規模な市に限ったことなのか、という疑問が生じる。そこで設立市の人口規模と設立推移を併せて調べたところ、市町村自前のシンクタンクづくりは、人口 100 万人超の政令市から始まり、時代の変遷に伴い、次第に中規模な市に広がったことがわかる(図 2-2 (B))。この結果から、市町村自前のシン

¹⁹ 少子化の進行や国立大学の独立行政法人化の影響により、近年の大学は生き残りをかけて様々な方策を打ち出している。その1つに、政策研究を核とするシンクタンクを大学内に設立する動きがある。

²⁰ 任意団体型とは、法律上の公益法人と実際は同じ目的を持ちながら、自ら申請しない、資格に不備があるなどの理由で法律の保護を受けられないシンクタンクである。

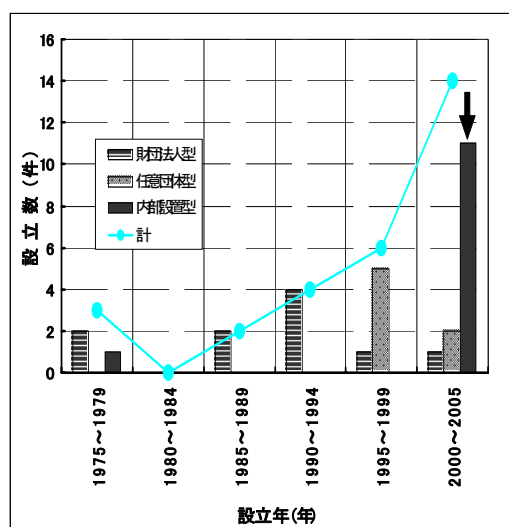
²¹ 自治体が主導、関与して内部組織として設置したシンクタンクである。自治体には、「都道府県」と「市町村」という2つの意味があるため、正確には「都道府県内部設置型」と「市町村内部設置型」に区分される。

クタンクづくりは、大規模な都市で生まれた政策が次第に規模の小さな都市へ拡散していくという「都市規模階層的拡散の原則²²」に当てはめて考えることができる。今後、政策研究を重視する機運が一層高まるとするならば、規模の小さな市町村でも自前（特に内部設置型）のシンクタンクづくりが始まる可能性は十分に考えられる。

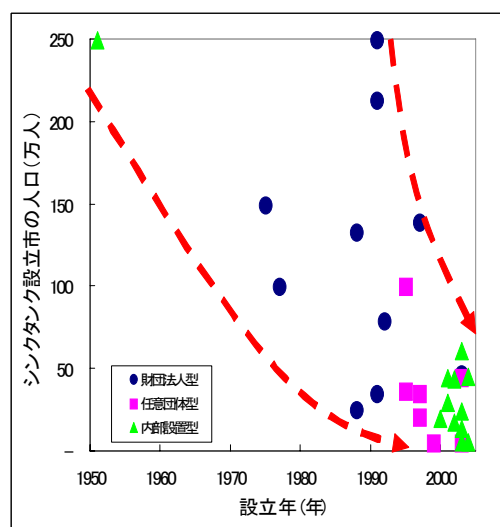
そこで本稿では、分権時代の幕開けである 2000 年以降、市町村が主導・関与して内部組織として設置したシンクタンクを「市町村内シンクタンク」と定義し（図 2-2（A）の downward arrow が指す内部設置型シンクタンク）、以降の論議の中心を市町村内シンクタンクに移す。

まず、市町村内シンクタンクの設置状況を地理的にみると、関東（特に神奈川県）の市に多く、中国、四国、九州ではみられない（図 2-3）。市町村内シンクタンク設置は、町村にはなく、そのほとんどは人口 10 万人以上の市である。ただし人口 5 万人程度の市（京都府向日市、神奈川県三浦市）で設置されていることは、過去にない新たな動きとして見逃せない。現在、設置計画を持つ市が国内にはいくつかあることから²³、今後も市町村内シンクタンクが増加していく可能性は否めない。まさに市町村内シンクタンクは黎明期を迎えようとしている。

(A) 形態別



(B) 人口規模別



(図 2—2) 市町村自前のシンクタンクづくりの推移

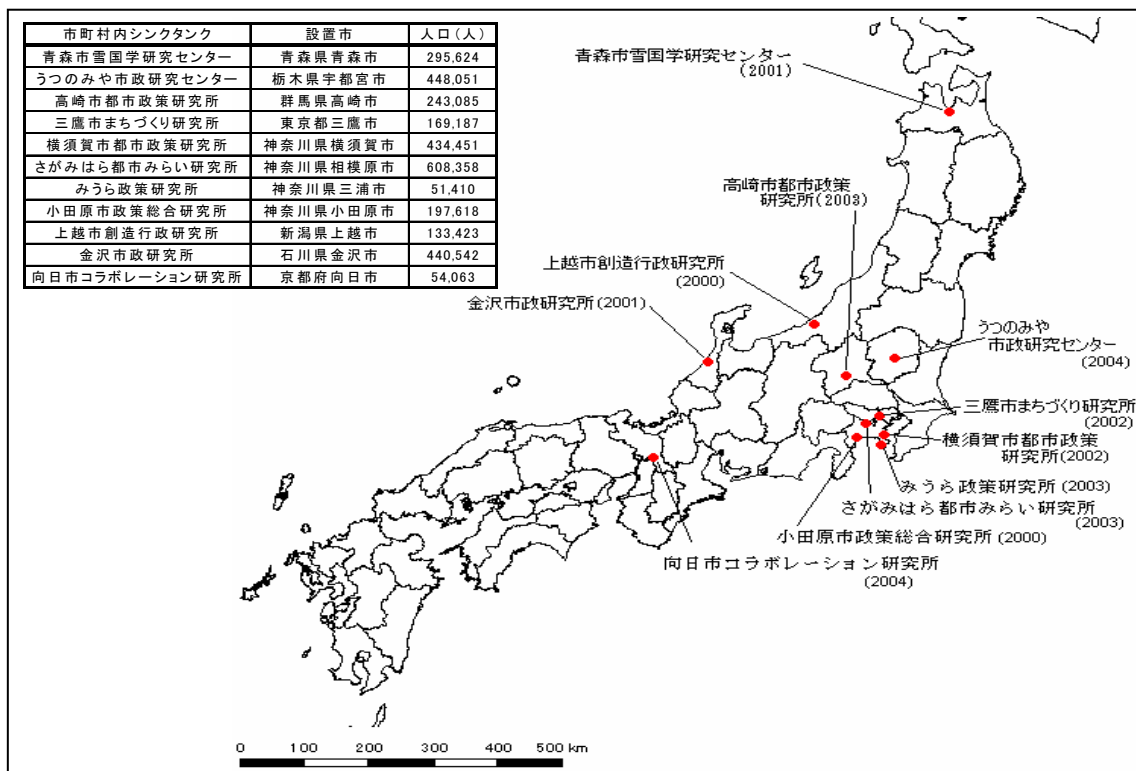
(注) 図A中「↓」は、市町村内シンクタンクを指す。

(出所) 1. 図 2-1 のシンクタンクのうち、市町村が主導、関与して設立したものを抜粋して作成

2. 図Bの人口は、市町村自治研究会編（2004）『平成 16 年度版全国市町村要覧』により作成

²² 坂本ほか編（1985） pp. 119-122

²³ アンケートでは福岡県内の 2 市が、牧瀬稔氏（法政大学地域研究センター）の調査では静岡県浜松市などが、市町村内シンクタンク設置予定を持つことがわかった。



(図 2-3) 市町村内シンクタンクの地理的分布

(注) 1. ●は市町村内シンクタンクを示す。
2. 括弧内の数字は設置年を表す。

(出所) 1. 市町村内シンクタンクは図 2-2 に同じ

2. 人口は市町村自治研究会編 (2004) 『平成 16 年度版全国市町村要覧』により作成

(2) 市町村内シンクタンクの概要とその背景

①市町村内シンクタンクの概要

まずは市町村内シンクタンクをイメージしてもらうためにも、その組織モデルを中心に概観したい (表 2-1)。

市町村内シンクタンクは、市町村内部 (企画担当部門²⁴の直属) に組織上の位置づけを持つ。またその設置形態は、組織体型と会議体型の 2 つに大別できる。

まずは、組織体型である。これは課や係といった通常の行政組織のことである。この形態には、設置場所が庁舎内²⁵、主に職員が研究員、設置や運営の経費が (財団法人型や任意団体型に比べ) 比較的低額といった特徴がある。

例えば、うつのみや市政研究センター (栃木県宇都宮市) は総合政策部政策審議室の直下に置かれ、政策審議室あるいは事業担当部門に対して中長期政策課題に関する研究報告や提言を行う組織体型の市町村内シンクタンクである (2004 年 4 月設置)。設置場所は庁舎

²⁴ 具体的には、企画調整課、政策審議室、まちづくりデザイン課、総合政策課、雪総合対策課、政策協働課などである。

²⁵ 一部、庁舎外に設置されたものもあるが、その場所は市町村関連施設にある。

表 2-1 市町村内シンクタンクの組織モデル

組織上の場所	行政機関の内部組織（主に企画担当部門の直属）	
構成員	基本的には、経営者等（所長や副所長）、研究員、事務員で構成	
設置形態	組織体型	会議体型
物理的な場所	あり（基本的には庁舎内）	なし
運営主体	自ら（構成員）で運営	企画担当部門が事務局として運営
常勤の研究員	存在（基本的には職員）	不在（非常勤の研究員のみ）
運営経費	比較的低額（参考：約 2,000 万円／年）	低額（参考：約 500 万円／年）
具体例	<ul style="list-style-type: none"> ・横須賀市都市政策研究所 ・うつのみや市政研究センター ・上越市創造行政研究所 など 	<ul style="list-style-type: none"> ・みうら政策研究所 ・向日市コラボレーション研究所 ・高崎市都市政策研究所
研究分野	1つに特化されておらず、幅広い分野が対象	
機能	政策研究機能、人材育成機能、情報収集発信機能、ネットワーク形成機能、政策形成促進機能など	

(注)経費は、参考までに筆者が調査した市町村内シンクタンクの予算（平成 15 年度）を基に作成した。構成員である職員の人件費を除く。「低額」と表記したのは、市町村が設立した某任意団体型シンクタンクの予算（約 5,500 万円／年）、某財団法人型シンクタンクの予算（約 2 億円／年）と比較した場合による。

内の一室にある。また人事異動で常勤の研究員 2 名が配属され、調査研究活動に従事している。

次に、会議体型である。これは、形式的には市町村内部組織として設置されているが、実質は会議体として運営されているものである。つまり、研究テーマごとに研究会議が形成され、これらの集合体をもってシンクタンクとなすのである。そのため、研究室という物理的な場所や常勤の研究員は存在しない。必然的に設置や運営の経費は低額となる。

例えば、みうら政策研究所（神奈川県三浦市）は行政管理部企画情報課に事務局を置き²⁶、政策経営室²⁷に対して研究報告や政策提言を行う会議体型の市町村内シンクタンクである（2002 年 4 月設置）。会議体として運営されるため、物理的な場所や常勤の研究員はいない。

設置形態は違えども、全ての市町村内シンクタンクで政策研究を主軸に据えた事業が行われている。なお、研究は 1 つの分野に特化されておらず、幅広い行政分野が対象である。当然、市町村内シンクタンクの核となる機能は「政策研究機能」となるが、これに加えて「人材育成機能」「情報収集発信機能」「ネットワーク形成機能」「政策形成促進機能」などがある²⁸。

²⁶ 会議招集、メンバー募集、諸経費管理などの実務は企画情報課が担当。

²⁷ 経営政策室とは三浦市の経営力強化にむけて設置された組織である。人事、財政、企画という組織を掌握する組織であり、いわば行政機関の司令塔的な存在といえる。さらに、室長を民間企業から（期限付き）任用することで、民間的経営手法の市への積極的な導入を目指している。

²⁸ 「人材育成機能」とは職員の政策形成（研究）力を高める機能であり、例えば、研修会やシンポジウムなどの主催、職員への政策研究機会の提供などがある。「情報収集提供機能」は、情報の収集機能と発信機能に区分でき、前者は政策研究に必要な政策情報などを収集する機能、後者は研究成果などを市町村内外に発信する機能（研究報告書の配布、研究報告会での発表など）である。「ネットワーク形成機能」とは、

②市町村内シンクタンクの背景

ここで一度、市町村内シンクタンク誕生の背景を考えたい。背景には「分権時代の到来」と「企画担当部門の機能的限界」の2つを考えることができる。前者は本稿冒頭で論じたとおりなので、以下では後者に説明を加えたい。

市町村に例外なく存在する企画担当部門には、政策の形成や研究という機能が期待されているが、実際は、部門横断的な課題や所管不明な課題への対応に時間や人員が割かれる現状があるという。例えば、部門横断的な課題が生じた場合、企画担当部門は関連部門との事業調整に駆け回ることになるが、各部門においても事業受入余力の不足などの理由から、その調整は難航することが多い。また、所管不明の課題が生じた場合、課題の特殊性・新規性ゆえに担当すべき部門が見つからず、時に企画担当部門自らが事業担当部門となることもある。このように企画担当部門は、縦割り組織の弊害を緩和させるために悪戦苦闘しているのである。

住民ニーズの多様化・複雑化が進む昨今、縦割り組織では対応できない課題が増加している。近年では、地域情報化、SOHO²⁹などへの対応がその例である。このような課題の増加は、企画担当部門の調整業務等のさらなる増加をもたらし、ひいては政策（とりわけ中長期的な行政課題に対する政策）の形成や研究という業務にあてる時間や人員の配分を益々困難にする。

その一方で、分権時代の到来にあたり、企画担当部門に対する政策形成への期待は高まりをみせている。企画担当部門はその期待に応えるためにも政策研究の重要性の再認識を迫られることになった。

このような背景を踏まえ、企画担当部門で注力されにくかった「政策研究機能」を分離・独立させ、市町村内シンクタンクが設置されることになった。ただし、その設置形態は、経費がかさむ財団法人型等としてではなく、経費を抑えた内部設置型である市町村内シンクタンクという方式が選択された。

このようにして誕生した市町村内シンクタンクは、政策研究を充実させるという使命を持つ。その使命は、単に政策研究を行うことだけではなく、市町村の政策形成力を促進させる、すなわち政策に反映される研究成果を生み出すという厳しいものである。ここで節を改め、市町村内シンクタンクにみられる政策への反映性を高める工夫について紹介する。

(3) 反映性を高める工夫

厳しい財政状況下、人員や予算を割いてまで設置された市町村内シンクタンクには、研究成果の政策への反映という投資効果が求められている。そのため、いくつかの市町村内

住民、大学、民間企業、他シンクタンクなどとのつながりを深める機能である。「政策形成促進機能」とは、専門家を事業担当部門に紹介することで、その部門での政策形成を促進させる機能である。

²⁹ Small Office Home Office（スモールオフィス・ホームオフィス）の略で、ITを活用して事業活動を行っている従業員10名以下程度の規模の事業所のこと。

シンクタンクでは、設置場所、研究員、研究成果の取扱いにおいて反映性を高めるための工夫、すなわち政策過程（行政の現場）との距離を接近させる工夫が施されている。そこで本節では、距離の接近という観点から市町村内シンクタンクを考察する。

①設置場所

設置場所には「組織上の場所」と「物理的な場所」という2つの意味がある。

まずは、組織上の場所である。企画担当部門の政策研究機能を受け継いだ市町村内シンクタンクは、基本的に「企画担当部門の直属」に置かれている。このことは企画担当部門による政策形成の一連の流れに組み込まれることを意味する。つまり市町村内シンクタンクでの政策研究は政策過程と極めて近い距離に位置している。

次に、物理的な場所（事務室や会議スペース）である。組織体型の市町村内シンクタンクは、行政の現場である「庁舎内」に置かれることが多い。一方、会議体型の市町村内シンクタンクは物理的な場所を持たないが、その事務局を企画担当部門に持つことや庁舎内の会議室を常用していることから、設置場所は庁舎内とみなすことができる。

庁舎内設置の主要な意図は、設置や運営にかかる経費の縮減にある。また庁舎内設置は、鮮度・精度の高い行政情報の入手を容易にするため、市町村内シンクタンクの情報収集機能の強化にもつながる。これに加えて庁舎内設置は、職員と市町村内シンクタンクとの接触機会の増加をもたらすため、両者間の心的距離を接近させる効果もある。このように物理的な場所が行政の現場に近いだけでなく、職員との心的距離が近いという意味においても、市町村内シンクタンクでの政策研究は政策過程と近距離にあるといえる。

以上のことから、市町村内シンクタンクでの政策研究は、組織的、物理的、心的に政策過程と近距離にあるため、政策への反映性が高められることになる。

②研究員

市町村内シンクタンクの構成員には、経営者等、事務員、研究員という基本的な区分がある（表 2-1 参照）。経営者等とは、経営の意思決定に関わる所長や副所長などである。事務員とは経理や庶務に、研究員とは政策研究に従事する者のことである。ここでは、市町村内シンクタンクの研究力の源ともいえる研究員に論点を絞る。

研究員は、内部研究員と外部研究員に区分できる。「内部」とは職員、「外部」とは職員以外の者を指す。内部・外部、さらに任用期間の長短（あるいは常勤、非常勤）という分類で研究員をみると、表 2-2 のとおりになる。

表 2 - 2 研究員の分類

	内部研究員		外部研究員		
	職員	住民	営利法人型シンクタンク等の研究員	大学	
				学識者等	大学院生等
短期（非常勤） （1、2年程度）	兼任研究員	市民研究員	アドバイザー	アドバイザー	学生研究員
中長期（常勤） （3年以上）	専任研究員	—	—	—	—

（注）会議体型の市町村内シンクタンクには、専任研究員はいない。

短期の内部研究員は、通常の行政実務をこなしながら、研究会議ごとに市町村内シンクタンクでの研究に参画する職員のことである（以下、「兼任研究員」という。）。一方、中長期の内部研究員は、人事異動で配属、あるいは専門職員として採用された上で、研究活動に常時従事する職員のことである（以下、「専任研究員」という。）。専任研究員は、市町村内シンクタンクへ配属される前に、他シンクタンクや大学院などへの派遣・出向を通して政策研究を経験している者が多い。そこで組織体型の市町村内シンクタンクでは、専任研究員が中心となって研究事業が進められている。

専任研究員は政策研究の経験者ではあるが専門家ではないため、市町村内シンクタンクの研究力を補充するために外部研究員が任用されることになる。外部研究員とは、大学の教授・助教授・助手といった学識者等や営利法人型シンクタンク等の研究員を非常勤として短期的に任用したものである（以下、「アドバイザー」という。）³⁰。アドバイザーの役目は、研究活動を主導・補助するだけでなく、専任・兼任研究員を訓練することにもある。

最近では、大学院生を学生研究員として、あるいは公募により住民を市民研究員として任用する市町村内シンクタンクが増えている（市民研究員については後述）。

以上のことから、専任研究員による実践的な視点を主とする市町村内シンクタンク（組織体型）での政策研究は、基本的には政策過程と近距離にあるといえる。しかし、アドバイザーによる理論的な視点を政策研究に加えることで、あえて政策過程から距離を離す試みもなされている。

③研究テーマの決定と成果の取扱い

市町村が重要と考える政策課題が市町村内シンクタンクの研究テーマになるという「政策課題と研究テーマの一致性」が高いほど、研究成果の政策への反映性が高まる³¹。市町村内シンクタンクの研究テーマは、上位組織である企画担当部門から提案されたものを両方で協議して決定されることが多い。その他、首長の指示や事業担当部門の希望を受けて研究テーマとすることもある³²。つまり、市町村内シンクタンクでは政策課題と研究テーマの一致性が高い状態にあり、それが政策への反映性の高さへとつながる要因となる。

政策課題と一致したテーマで進められた研究の成果は、最終的に報告書やレポートにまとめられる。研究成果はイントラネットやホームページなどを通じて、職員や住民に広く配布されている。ただし、単に成果を公表しただけでは、政策への反映性を高めることはできない。そこで市町村内シンクタンクは、研究成果の取扱いを工夫することで、反映性を高めようとしている。その工夫とは、研究成果を政策過程に接近させるものであり、具体的には首長直接提案方式、上位組織（企画担当部門）提案方式、事業担当部門提案方式という3つがある。これらをイメージ化したものが図2-5であり、以下、図の順（A～C）に従って説明する。

³⁰ アドバイザーには、研究テーマに応じて臨時的に任用されるものもある。

³¹ 政策課題の緊急性の高低、国や都道府県の補助金との連動性の有無なども反映性に影響する要素である。

³² 個人で行う研究の場合は、研究員の発案がそのまま研究テーマになることもある。

(a) 首長直接提案方式 (図 2-5 (A))

研究成果を首長に直接提案する方式である。これは、政策意思決定の最高責任者に研究成果を直接示すものであるため、首長に認められたものはトップダウン的に政策に反映される可能性がある。むしろ反映性の高低は、成果の良否はもちろんのこと、研究された政策課題自体に対する首長の認識にも左右される。この方式は、さがみはら都市みらい研究所などで採用されている。

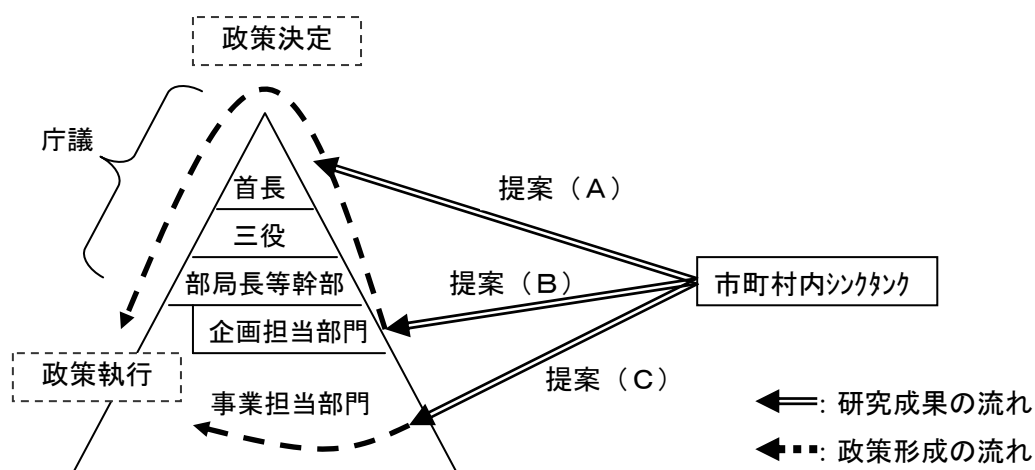
これに類する他の方式として、政策意思決定権が強い庁議や幹部職員会議などに直接提案するものもある。

(b) 上位組織 (企画担当部門) 提案方式 (図 2-5 (B))

研究成果を上位組織である企画担当部門に提案する方式である。市町村内シンクタンクの研究成果である政策案を受けた企画担当部門は、その反映性を吟味した上で、良好なものについては庁議等による政策意思決定の流れに乗せ、政策決定・執行へと移されることになる。時に企画担当部門自らが追加研究を行ったり³³、時に市町村内シンクタンクへ研究延長を要請することもある。この方式は、研究成果が精練されつつ政策形成に活用されるものであり、政策への反映性が比較的高い状況にあるといえる。だが、その高低は企画担当部門の市町村内シンクタンクへの期待の強弱にも左右されよう。この方式は最も一般的であり、多くの市町村内シンクタンクで採用されている。

(c) 事業担当部門提案方式 (図 2-5 (C))

事業担当部門から要望された研究に対する成果を返す (提案する) 方式である。要望内容は、特定分野や短期的政策課題などの研究である。研究成果としての政策案は、事業担当部門に直接戻され、反映性が吟味された後に (当然内容にもよるが) 執行に移されることになる。この方式は、市町村内シンクタンクによるコンサルティング業務ともいえ、上越市創造行政研究所などで採用されている。



(図 2-5) 研究成果の取扱い

³³ 例えば、中長期的な政策課題を対象とした市町村内シンクタンクの研究成果を受けて、これに関連する短期的な政策課題について企画担当部門が中心となって行う研究が該当する。

④自立性への配慮

政策過程と近距離にある市町村内シンクタンクでの研究は、政策への反映性が高い反面、研究の自立性が損なわれる危険性がある。そこで研究の自立性に配慮して、政策過程と一定の距離を保つための工夫を持つ市町村内シンクタンクがある。既に述べた外部研究員の任用も自立性への配慮の1つであるが、その他として次の2つを紹介する。

第一は、「所長」の任用である。所長には主に研究統括という役目が期待されている。そこで、シンクタンクとしての研究力や風格を高めるため、著名な大学教授を（非常勤として）所長に迎える市町村内シンクタンクがある。その場合は、所長を補佐する役目として、副所長に管理職職員を配属する傾向がある。

学識者等を所長とすることで政策過程との距離を遠ざけて研究の自立性を高め、職員を副所長とすることで政策過程との距離を近づけて政策への反映性を高めるといった、距離のバランスが図られている。

第二は、「第三者機関」の設置である。第三者機関とは、市町村内シンクタンクの運営・研究方針の決定や研究事業の評価などを行う機関であり、いわば市町村内シンクタンクの意味決定機関ともいえる存在である。第三者機関は、学識者等を中心とする運営委員で構成されることが多いため、設置市の意向が及びにくくなっているという特徴がある。つまり、第三者機関を設置することにより、政策過程との距離を遠ざけて研究の自立性を高めるといった効果が期待できる³⁴。

本章では、市町村内シンクタンクの設置動向をはじめ、その形態、機能、特徴（高い反映性）を中心に論じた。次章では、市町村内シンクタンクに秘められた力に迫りたい。

³⁴ 学識者等を運営委員とする第三者機関を持つ市町村内シンクタンクには、横須賀市都市政策研究所、みうら政策研究所、上越市創造行政研究所がある。

3 市町村内シンクタンクの政策創造への仕組み

如何に政策への反映性が高い状況にあっても、求められる研究成果を生み出せなければ、市町村内シンクタンクの存在意義は希薄化する。つまり市町村内シンクタンクは、市町村が分権時代を乗り切るための切り札である「創造型の政策」形成につながっていく研究成果を生み出さなければならないのである。そこで地域ビジョン、地域課題、政策案を効果的・連続的に「創造」するための仕組みが、市町村内シンクタンクに装備されつつある。

本章では、創造の源である「知識」を切り口として市町村内シンクタンクでの研究を整理した上で、政策創造への仕組みを考察する。そのうえで市町村内シンクタンクに秘められた力の全容に迫りたい。

(1) 研究の知識デザイン

市町村内シンクタンクでの研究指向は、「職員の政策研究力を強化する指向（以下、「職員研究強化指向」という。）」「政策研究への住民参加を推進する指向（以下、「住民参画推進指向」という。）」「学識者等と研究面での連携を図る指向（以下、「学術連携強化指向」という。）」の3つが考えられる。

研究指向ごとに、研究（特に共同研究）への参画主体が異なることが筆者の調査で明らかとなった。参画主体とは職員、住民、学識者等のことであり、彼らが持つ知識こそが研究の源である。すなわち、参画主体の相違とは、研究指向ごとに研究で重視される知識が違ふ、すなわち「研究の知識デザイン」が行われるために生じるものである。そこで本節では、研究指向ごとに行われる研究の知識デザインについて論じる。

①職員研究強化指向

職員研究強化指向は、さらに「プロジェクト・チーム研究を強化するもの」と「専任研究員の研究力を強化するもの」がある。以下、それぞれについて論じる。

(a) プロジェクト・チーム研究の強化

プロジェクト・チーム研究は、組織横断性の観点から有効な研究手法とされている（第1章図 1-4 参照）。だが、研究会の日時・場所調整、所属部門の意見への固執、選出メンバーの固定化、学識者等との連携などの課題も多い³⁵。これらの課題が包括的に解決できれば、市町村における政策研究力がおのずと高まることになる。そのため、プロジェクト・チーム研究の強化を目指す研究指向がある。

具体的には、市町村内シンクタンクがプロジェクト・チーム研究の開催権限を持つことから始まり、職員の兼任研究員への任命、研究環境の整備、アドバイザーのプロジェクト・

³⁵ プロジェクト・チーム研究を実施している福岡県内 37 市町村に対して、その課題について尋ねたところ、「会議の日程や場所の調整が困難」（35.1%）が最も多く、「メンバーが所属部門の意見に固執する傾向」（32.4%）、「選出されるメンバーが固定化」（32.4%）、「研究を通じて獲得された知識・ノウハウの組織への蓄積が困難」（27.0%）、「研究にアドバイスを行う（大学等の）学識者との連携が未実施」（27.0%）へと続く（アンケートより）。

チーム参画などに取り組んでいる。このようなプロジェクト・チーム研究の強化は、兼任研究員である職員の研究力強化につながるものでもある。この研究指向は、政策研究や人材育成の観点から重要であることから、組織体型や会議体型を問わず、多くの市町村内シンクタンクにみられる（うつのみや市政研究センター、みうら政策研究所など）。

(b) 専任研究員の研究力強化

一部の職員を専任研究員として、個人あるいは複数で政策研究に着手させることにより、成果の質的向上を目指す研究指向がある。ここでは、専任研究員が政策研究に集中できる体制や、アドバイザーの指導・助言を受けやすい研究環境が整備されている。さらにトレーニング環境（OJT、大学院への派遣、学会での発表など）を整備して、専任研究員の研究力の強化に努めている。この指向は組織体型の市町村内シンクタンク（横須賀市都市政策研究所など）にみられる。

職員研究強化指向に基づいた研究の知識デザインは、基本的には専任・兼任研究員という職員の知識を重視した構成となる。これに学識者等の知識を加えることで、職員の知識のさらなる強化を図り、優れた研究成果を生み出そうとしている（図3-1（A））。

②住民参画推進指向

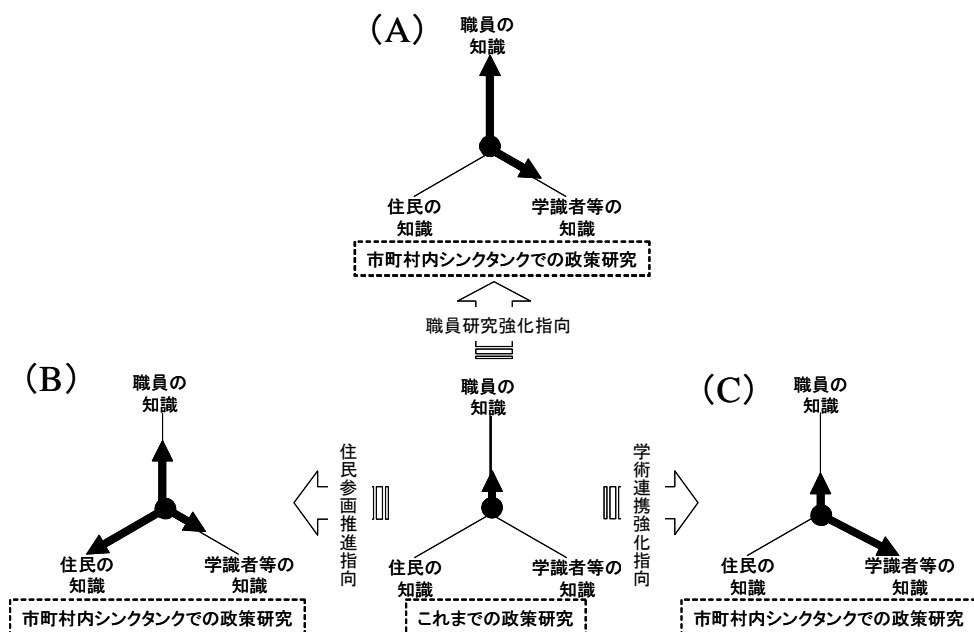
昨今の住民と行政のパートナーシップの高まりを受けて、政策研究への住民参画を進める研究指向がある。その代表的な取り組みが市民研究員制度である。住民を市民研究員に認定した上で、個人あるいは複数で市町村内シンクタンクでの政策研究に従事してもらう制度である。これはまさに住民の「知恵による行政参加」を支える制度ともいえる。

住民参画推進指向の主眼は住民による政策研究にあるが、これに兼任研究員が加わって共同研究が行われることがある。すなわち、住民と職員が同じ研究員という立場で地域に資する政策を共に考えていこうとするユニークな協働スタイルである。またこれは、行政サービスの供給者である職員と、行政サービスの需要者である住民という双方の知識を融合させることで、（いずれか一方の視点からの研究では成しえなかった）新たな研究成果を創出させようとする試みとも考えられる。ただし研究の円滑な推進のために、コーディネーター役として学識者等のアドバイザーが研究に加わることがある。

住民参画推進指向に基づく研究の知識デザインは、住民の知識を主軸に置き、職員の知識、学識者等の知識を加えた構成となる（図3-1（B））。これを採用する市町村内シンクタンクは、向日市コラボレーション研究所や小田原市政策総合研究所などがある。

③学術連携強化指向

個人あるいは複数の学識者等による政策研究を職員とともに行う研究指向がある。いわゆる審議会や有識者会議を強化させるものであり、そこでの職員の基本的な関わりは、事務局実務が中心となる。このように学識者等の知識を主軸としたものが学術連携強化指向に基づく研究の知識デザインである（図3-1（C））。これを単独で採用する市町村内シンクタンクは少なく（高崎市都市政策研究所）、その採用は職員研究強化指向あるいは住民参画推進指向に基づく研究の知識デザインの中にも含まれた形になっている。

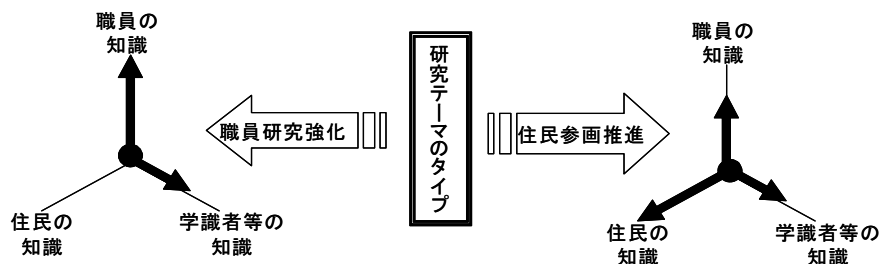


(図 3-1) 研究指向ごとの研究の知識デザイン

(注) 1. 図中の矢印の長さは、その知識を重視する度合いを示す。
 2. 「これまでの政策研究」の知識デザインは、一例として職員のみによる政策研究を挙げている。

市町村内シンクタンクには、これまで紹介した 3 つの研究指向のうち、ひとつだけを持つものと、複数持つものがある。後者について説明を加えると、研究テーマのタイプに応じて、職員研究強化指向あるいは住民参画推進指向に基づく研究の知識デザインを行なうものである³⁶。例えば、住民からの視点が必要となる研究には住民参画推進指向、職員からの視点が必要となる研究には職員研究強化指向に基づく研究の知識デザインをするという具合である(図 3-2)。複数の指向を持つ市町村内シンクタンクは、さがみはら都市みらい研究所、上越市創造行政研究所などがある。

以上のように各市町村内シンクタンクは、研究の知識デザインを行うことにより、研究指向ひいては設置目的の達成につらなる研究成果の効果的な創出を目指している。



(図 3-2) 複数の研究指向を持つ市町村内シンクタンクでの知識デザイン

³⁶ その他の例として、同一市内に、異なる研究指向(「職員研究強化指向」と「住民参画推進指向」)を持つシンクタンクをそれぞれ設立するものがある。例えば金沢市では、職員研究強化指向である金沢市政策研究所と(任意団体型であるが)住民参画推進指向である金沢まちづくり市民研究機構がある。

(2) 創造の場としての仕組み

前例なき未来の政策につながる研究を目指す市町村内シンクタンクには、(前節で論じた知識デザインに加えて) 政策創造への仕組みが装備されつつある。その仕組みは、知識創造の仕組みともいえ、各主体(職員、住民、学識者等)の知識に着眼したものである。

知識には、頭や心の中に存在して眼に見えない知識(以下、「暗黙知」という。)と、言葉や文字として表現された知識(以下、「形式知」という。)という2つの形態がある。様々な主体が持つ、異なる形態の知識(暗黙知、形式知)が出会い、共有、活用され、創造へとつながっていく。実際に、職員研究強化指向に基づく研究では職員と学識者等の知識が、住民参画推進指向に基づく研究では職員と住民と学識者等の知識が、市町村内シンクタンクで出会い、共有、活用され、創造へ結びつけられようとしている。

このような知識の共有、活用、創造を行うための基盤となる物理的・仮想的な空間や機会は「場」と呼ばれる³⁷。市町村内シンクタンクづくりとは、まさに場づくりであることを強調したい。しかしながら市町村内シンクタンクの場としての機能充実はこれからであるため、本節ではその意義や条件について論じる。

①各主体にとっての場の意義

各主体が自発的に集まって場が形成されれば、効果的な知識の共有、活用、創造につながる。だが、場が各主体にとって有益な存在でなければ、自発性は触発されない。そこでまず、各主体にとっての市町村内シンクタンクという場の意義を考えたい。

(a) 職員にとっての場

能の世界に「守・破・離(しゅ・は・り)」という言葉がある。「守」とは基本の型を守り規範のとおり行うこと、「破」とは基本から抜け出し自分らしさを発見していく段階、そして「離」とは基本から脱して試行錯誤して全く新しい型を創造することである³⁸。

守・破・離の教えを基に、行政の現場で働く職員を考えてみる。政策執行を主としてきた職員の多くは、前例(以下、「既存の知識」と同義とする。)を踏襲しておけば順調に業務が回った経緯もあり、基本的に「守」に徹してきたといえる。しかしながら、守の過度な徹底は、既存の知識の獲得だけを職員に強要させ、個人が持つ好奇心に蓋をかぶせることになる。好奇心を塞がれ、既存の知識に振り回される状態が長引けば、自らの存在までも軽く感じさせてしまいかねない。

この原初の状況を脱するには、好奇心を呼び起こし、既存の知識を「破」り、より新しくより高い次元の思考へと「離」れ、新たな知識の創造を試みることが必要である。すなわち破・離の実践である。自発的に破・離を実践できる職員も存在しようが、おそらく大半は違う。そこで、市町村内シンクタンクの出番となる。

そもそも創造の場を目指して設置された市町村内シンクタンクには、既存の知識を破る

³⁷ 具体的には、会議室や職場、水飲み場などを指すこともあれば、グループウェアを始めとする電子的に作られた仮想的な空間を指すこともある。野中・紺野(1999) pp.161-162

³⁸ 野中・紺野(2003) p.74。なお守・破・離とは、室町時代の能役者である世阿弥の言葉とされている。

ことを厭わない自由な空気がある。自由な空気に触れた職員は、自らの経験を基にしつつ、職場とは別の環境で知識創造を行う。創造物が市町村内シンクタンクの高い反映性により実際の政策へとつながれば、それが新たな「守」となる。

以上のように考えると、市町村内シンクタンクでの研究に職員が参画するメリットは、自由な空気に触れ、好奇心の蓋をあげ、新たな政策を創造する喜びを知る、すなわち守からの脱却と破・離の実践が可能なことである。

(b) 住民にとっての場

知識社会にある今日、全ての人は、程度の差こそあれ何かしらの専門的知識を備えている。このような人々を総じて、木場（2003）は「プチ専門家」と呼んでいる。この考えに基づけば、市町村内シンクタンクに集まる人々は全てプチ専門家である。

だが、自らの専門的知識を地域貢献へ結びつける方法を知らない人もいると考えられる。そこで市町村内シンクタンクは、住民の好奇心を呼び起こす研究テーマを設定し、さらに住民に研究の場を提供することによって、住民の持つ専門的知識を研究成果（ひいては地域貢献）に結びつけることができる。その場合、研究に参画した住民は、自らの専門的知識を一層高めるための学習機会を得る、さらには自らの専門的知識で地域に貢献できたという満足感や達成感を得ることになる³⁹。

(c) 学識者等にとっての場

誰であれ専門分野を究めて高みに達することは難しい。高みを目指す者は、その難しさゆえ専門分野に打ち込むあまり、視野が狭くなることがある。科学の進歩が社会にもたらすものが良いものばかりではない⁴⁰のは、学識者等の視野狭窄に所以すると言われることがある。そこで木場（2003）は、公共政策の形成における専門分野研究の必要性を認識しつつも、それが真に公共に資するものとなるためには、専門的知識に住民の知識が加わる必要性を提唱している⁴¹。

学識者等の多くは視野狭窄に陥ってないと筆者は信じている。しかしながら、学識者等が専門家として進める研究の地域貢献性を問う機会は少なくとも必要である。そこで学識者等が市町村内シンクタンクで職員や住民と共に研究することは、自らの専門的研究の政策反映性や地域貢献性を見つめ直す絶好の機会になる。すなわち市町村内シンクタンクで学界以外の風を受けること自体が、学識者等にとっての有益な経験となるはずである。

②場を充実させる条件

市町村内シンクタンクが場のさらなる充実を目指すならば、各主体にとって有益な場を形成すると同時に、次の条件を整備することが理想であろう。

第一は、ケアである。ケアとは「人が学ぶのを助けることであり、重要な出来事や結果

³⁹ 研究参画へのインセンティブを高める仕組みも必要である。例えば、有用な知識を提供、創造した人に対して名誉や称号を与える、あるいは表彰を行うといった心的報酬制度の充実も望まれよう。

⁴⁰ 例えば、大量破壊兵器などの社会に脅威を与えるものが作られること、あるいは未知の領域である遺伝子の分野にメスが入れられていることを不安に思う人は多いのではないだろうか。

⁴¹ 木場（2003）pp. 126-128

に気づくように支援することであり、互いの洞察を共有すると同時に個人的知識を培うこと」⁴²である。場にケアが満たされると、お互いの知識を共有、活用する雰囲気になる。

第二は、知識ビジョンである。創造すべきものを明確にするための指針は「知識ビジョン」と呼ばれている。首長が持つ地域の将来像や地域経営の理念が知識ビジョンにつながるが多いため、政策ビジョンともいえよう。政策（知識）ビジョンを場に浸透させることで、共有・活用すべき知識が明確になり、効果的な創造へ結びつくことになる。

最後に、知識マネージャである。場に人が集められただけでは、知識の共有、活用、創造が促進されない。これらを導く知識マネージャと呼ばれる人材が必要となる。知識マネージャとは、高いケアを場に満たし、知識ビジョンを場に浸透させ、人から知識を引き出して共有や活用を図り、さらには知識創造へと導く役目を持つ人材である。市町村内シンクタンクでは、知識マネージャの役目を専任研究員やアドバイザーが担うことになるろう。

(3) 貯蔵組織としての仕組み

市町村内シンクタンクという場が知識やノウハウ、ネットワークの貯蔵組織として充実し、さらに各主体がその貯蔵物へ迅速にアクセスできる環境を備えれば、創造の場としての足場が固まる。しかしながら、設置されて間もない市町村内シンクタンクの多くは、貯蔵組織として未確立である。そこで貯蔵組織としての仕組みをつくることは、市町村内シンクタンクが中長期的な発展を遂げるために避けて通ることができない課題となっている。

①知識やノウハウの蓄積

市町村内シンクタンクの政策研究では、研究成果としての政策案だけでなく、研究に役立つ知識やノウハウも創り出されている。これらを蓄積することは、後に続く研究にとって有利な条件となる。そこで、多くの市町村内シンクタンクでは成果である報告書やレポートといった形式知の蓄積が進められている。ただし形式知は、人が持つ知識の一部であり、知識の全てではない。暗黙知、すなわち成果を創り出すまでのコツやポイントなどの蓄積が必要であるが、その取り組みは希少である。暗黙知は関与した全研究員（特に専任研究員）の中に蓄積されているため、これを組織に蓄積させることは難しい。なぜならば、専任研究員には人事異動、兼任研究員やアドバイザーには任用期間という制約条件があり、いつまでも市町村内シンクタンクに勤務できないためである。

対策例としては、可能な限り暗黙知を形式知に変えて蓄積させていく方策（コード化戦略）が挙げられるが、筆者は暗黙知をそのまま蓄積させていく方策（個人化戦略）も有効と考える。幸いにも市町村内シンクタンクの場合、人事異動があるとはいえ、同じ職場内に前任の専任研究員が存在するため、長期に渡って彼らの知識にアクセスできる体制を整える（暗黙知をそのまま蓄積させる）ことができれば、暗黙知が組織的に蓄積されたことと同義になる。その他の暗黙知蓄積方策として、ベテラン研究員と新人研究員をペア

⁴² ゲオルク・フォン・クローほか（1996）pp. 81—82

として研究に従事させることで暗黙知の継承を図ることも考えられる。

②研究ネットワークの蓄積

ネットワークは信頼や共同経験などを通じて人と人の間に形成されるため、組織間ネットワークといえども人が結節点となっている。市町村内シンクタンクでは、研究員である職員、住民、学識者等を結節点とした政策研究に資する様々なネットワーク（以下、「研究ネットワーク」という。）が相互間で形成されている。特に、中長期的な研究従事者である専任研究員を結節点とする研究ネットワークは重要なものである。

研究ネットワークとは、知識主体である個人（暗黙知）や知識自体（形式知）が市町村内シンクタンクに集められる通路、すなわち知識のパイプラインともいえる。知識のパイプラインを形成、拡大していくことは、市町村内シンクタンクに集められる知識の質・量的な充実につながり、ひいては組織としての研究力向上に資するものになる。これは同時に、研究員個人としての研究力の向上にも貢献するであろう。

しかし研究ネットワークは、結節点である研究員（特に専任研究員）の退任に伴う喪失の危険性に常にさらされている。研究ネットワークの喪失は、結果として市町村内シンクタンクの研究力低下をもたらすため、これを組織内に如何に蓄積させるかが重要な課題となっている。対策例としては、研究ネットワークの結節点を特定の研究員に集中させないことや、研究員の退任に備えて研究ネットワークのシステム化（例えばKnow How Data Base⁴³の構築）を試みるなどが考えられる。

(4) 市町村内シンクタンクの力

筆者が考える市町村内シンクタンクに秘められた力とは、市町村を創造型自治体へと変容させるための核となる力である。図3-3は、市町村内シンクタンクを核として政策創造（研究）が拡大していくことで、市町村が創造型自治体へと変容していく模様を示したものである。以下、図の説明を行いつつ、市町村内シンクタンクの力について論じたい。

職員研究強化指向、住民参加推進指向、学術連携強化指向に基づく研究を行うことにより（①）、市町村内シンクタンクという場において、研究成果としての政策案が創造される（②）。政策案は、市町村内シンクタンクの高い反映性により、実際の政策へと結びつくこともある（③）。このようにして形成された政策は、地域の実情やニーズに即したものであり、まさに分権時代の市町村に求められる創造型の政策となろう。創造された政策案や研究に必要な知識・ノウハウは、後に続く研究のための素材として市町村内シンクタンクに蓄積される（④）。蓄積物は、政策研究を進めるに当たり、必要に応じて活用される（⑤）。

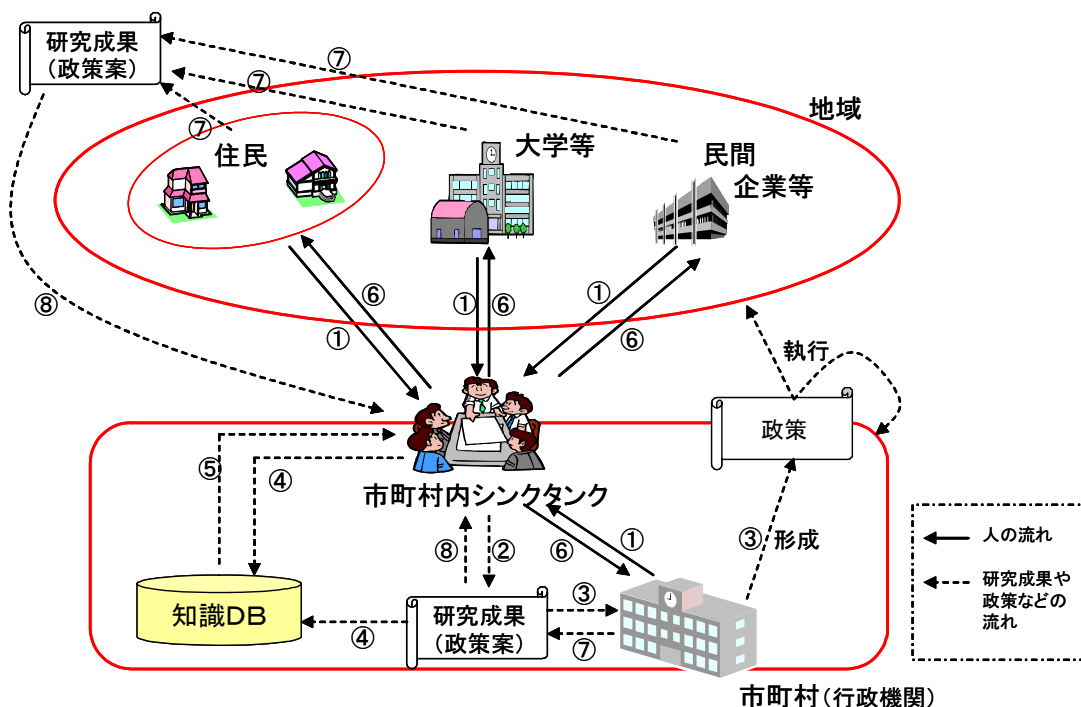
市町村内シンクタンクでの政策研究を経験した職員、住民、学識者等は、政策創造（研究）のための知識・ノウハウを体得し、研究終了後はそれらを地域や職場に持ち帰る（⑥）。

⁴³ Know How Data Baseとは、職員のみならず住民や他組織（大学、企業、NPOなど）が持っている知識の所在を明らかにするデータベースであり、さらには必要とする知識を持つ人にたどり着くまでの問い合わせ経路などを図示したものである。

そこで各人が「場」をつくり、政策研究を進めることができれば、地域や職場から政策案が創造される可能性が高まる⁴⁴ (⑦)。各地で創造された政策案を収集し、市町村内シンクタンクでの次なる政策研究に活用できれば、ニーズの変化に即した政策創造へとつながることになる(⑧)。このように市町村内シンクタンクには、地域ビジョン、地域課題、政策案を効果的・連続的に創造する力に加えて、職場、コミュニティー、家庭など地域全体に政策創造(研究)を拡大させていく力が秘められている。

この力を発揮・継続させるには、実際の政策に反映された研究成果を創り、望ましい地域実現に貢献したという「実績」を一つひとつ積み上げていくことが大切である。さらに積み上げられた実績を広く周知できれば、研究への参画者数の増加と参画意識の高揚がもたらされ、ひいては政策創造(研究)の拡大が磐石なものとなる。

広報は、場合によってはマスコミを活用して市町村の地域を超え、あるいは行政分野だけに留まらず学界や経済界などにも行う必要がある。その意図は市町村内シンクタンクの名声を高めることにある。名声の高まりは、地域を越えた広範な研究ネットワーク形成を容易にする。これにより、さらに多様な知識を政策創造(研究)に組み入れる道が開かれることになる。このような名・実の高まりは、政策創造(研究)のさらなる拡大や継続につながることになる。



(図3-3) 市町村内シンクタンクを核とした政策創造(研究)の拡大

- (注) 1. 図中の矢印(①~⑧)は、本文中で説明している。
 2. 知識DBとは、研究成果(政策案)、知識、ノウハウなどを蓄積したデータベースである。
 3. 図示していないが、地域内にNPO型、大学附属型シンクタンクが存在する場合は、市町村内シンクタンクとの共同研究や人的交流を進めることで、研究の質的向上を図ることもできる。

⁴⁴ 各主体(職員、住民、学識者等)が行う政策創造(研究)の活動を支援する制度も必要であろう。

4 市町村内シンクタンク成功への糸口

政策研究や政策形成を充実させるためには市町村内シンクタンクが必要であると筆者は考えている。その設置、運営に成功した市町村は、政策研究の充実に拍車がかかり、さらには創造型の政策を形成することも可能となるためである。市町村内シンクタンクが職場や地域全体に政策創造（研究）を拡大させることができれば、創造型自治体への市町村の変容も視野に入ってくるだろう。

ここで一度、（市町村内シンクタンクを含めた）市町村自前のシンクタンク⁴⁵づくりを少し冷静にみてみたい。それは、設立が相次ぐ裏で、いくつかの市町村自前のシンクタンクは終焉を迎えているためである⁴⁶。本章では、終焉の要因について論じた後に、市町村内シンクタンク成功への糸口を示したい。

(1) 自前のシンクタンクづくりの難しさ

筆者の調査に基づけば、市町村自前のシンクタンクの終焉は、人、財政、さらには存在意義の希薄化が要因となっていることがわかった。

第一は、人的要因である。市町村自前のシンクタンクでは、首長、幹部職員、企画担当部門職員、所長などといったキーパーソンの存在が重要な位置を占めていることがある。この場合、首長の交代や所長の退任などキーパーソンの欠如は、シンクタンク存続に負の作用を及ぼすことになる。また、研究員が育成あるいは確保できず、組織としての研究力が磐石とならない場合も同様である。

第二は、財政的要因である。市町村の長期に渡る財政難の影響により、シンクタンク運営に必要な財源が確保できず、その存続が困難となることがある。とりわけ、中長期的な政策課題を研究するシンクタンクは、成果が実際の政策に反映されたとしても効果が当面見えないことが多い。そのため、厳しい財政状況にある市町村では、予算削減の対象になりやすいだけでなく、時には組織改革の対象にもなりうる。

第三は、市町村に期待される研究成果が創出されない状態、あるいは研究成果が政策に反映できない状態が長期化し、シンクタンクの存在意義が希薄化することである。また、事業の調整業務や庶務等の間接業務という研究以外の業務比重が肥大して政策研究に特化できない状態になれば、既存の企画担当部門と機能的な区別がなくなり、結果としてシンクタンクの存在意義が希薄化することになる。

市町村自前のシンクタンクづくりの難しさとは、これらの 3 要因の存在を視野に入れつつ、設立や運営を進めなければならないことにある。ここで、経費節減を前提として設置・運営されている市町村内シンクタンクについていえば、財政的要因よりもむしろ人的要因、

⁴⁵ 市町村自前のシンクタンクとは、設立に市町村が主導、関与したシンクタンクのことである（第 2 章第 1 節参照）。現在は、財団法人型、任意団体型、内部設置型（市町村内）シンクタンクの 3 形態がある。

⁴⁶ 筆者の調査では、（あえて名前は挙げないが）いくつかの市町村自前のシンクタンクが終焉を迎えている。終焉には、シンクタンクを解散し、企画担当部門等へ政策研究機能が移されることが多い。

あるいは存在意義の希薄化への対処が難関となる。

(2) 市町村内シンクタンク成功への糸口

市町村がある政策を導入する場合、「後発性の利益⁴⁷」を狙って先進地を模倣するケースが多い。しかし、市町村内シンクタンク設置を考える場合、単純に後発性の利益を狙うことは危険を伴うことを提唱したい。市町村内シンクタンクでの研究技術や組織体制を真似ることは有用な場合もあるが、市町村内シンクタンクの真の成否は、前節で論じた人的・財政的・意義的な要因に対処することは当然ながら、政策形成や政策研究を重視する職員（政策マインドを持つ職員）を増やせるか否かにかかっている。政策マインドとは、政策課題に関心を持ち、政策形成を進め、日常業務に政策的観点から取り組んでいくような職員の「態度や意識」を総称するものである⁴⁸。政策マインドを持つ職員が少ない状況では、市町村内シンクタンクの成功⁴⁹は厳しい。政策研究に無関心な職員が多い職場に、突如、市町村内シンクタンクが出来たことを想像していただきたい。まさに「砂上の楼閣」にでも見えないだろうか。

逆に、職員の政策マインド醸成に成功すれば、市町村内シンクタンクは、支援者・利用者を増やし、活躍機会を飛躍的に拡大させ、成功への道を突き進むことになる。よって市町村内シンクタンクの多くは、政策研究の技術導入と政策マインドを持つ職員育成を並行して行っている。これこそが、市町村内シンクタンクが持つ「政策研究機能」と「人材育成機能」の真意である。

例えば首長のリーダーシップの影響により、職員の政策マインドへの開眼が始まった市町村は幸運である。しかし、まだ深い眠りにある市町村は多い。今後、そのような状況下で市町村内シンクタンクが設置されることが多々あろう。そこでの成功の糸口とは、市町村内シンクタンク自身が政策マインドを持つ職員をどれだけ育てることができるか、そして彼らを味方にできるかにある。

⁴⁷ 経済の世界において、後発国は、先発国の開発した技術を導入しながら工業化に着手できるため、工業化の過程が短縮化され、経済成長率が飛躍的に伸びるといった考えである。

⁴⁸ 佐々木 (1998) p. 155

⁴⁹ ここでの「成功」とは、第3章第4節で示した市町村内シンクタンクの力が発揮されている状態をいう。

おわりに ー市町村が羽ばたくために

時間・知識・ノウハウの不足などの理由⁵⁰から、全ての市町村で政策研究が充実しているわけではない。しかし分権時代の本格的な到来が、全ての市町村において政策研究の必要性を高めるであろう。そこで本稿では、市町村内シンクタンクという政策研究（ひいては政策形成）の充実を促進させる一策を提案した。

しかしながら第4章で論じたとおり、市町村自前のシンクタンクづくりに立ちはだかる障壁の存在が、その成功への道を険しいものとしている。では、政策研究を充実させる方策には他にどのようなものがあるのだろうか。例えば、「シンクタンクの広域的な設置⁵¹」「特定分野の研究を行うシンクタンクづくり⁵²」「大学等との研究連携⁵³」「職員研修への研究機能の付加⁵⁴」「仮想空間でのシンクタンクづくり⁵⁵」などの方策が試みられているが、これらもまた一筋縄ではない。困難を知りつつも、市町村は、先駆的取り組みを参考に（自前のシンクタンクづくりを含めた）実施可能な方策に挑み続け、分権時代に求められる変容を成し遂げなければならない。

その険しき変容を生物の進化過程における「鳥類への進化」に例えて考えてみたい。この進化は、一世代で複数の変化が同時に起きるといふ跳躍的進化ではなく、各世代の小さな変化が積み重なって大きな変化が起きるといふ漸進的進化であったと考えられている。今後の市町村には、自らの力で羽ばたくための進化に向け、小さな変化を連続的に起し、これを積み上げていくという漸進的進化が必要といえる。市町村の進化に資する方策は多々あろうが、小さな変化を誘発するための刺激を出し続ける使命を「政策研究」に期待したい。ここでいう刺激とは、市町村を取り巻く社会・経済環境の変動に呼応して、創出される研究成果のことである。

自前のシンクタンクづくりを始め、市町村における政策研究の充実に向けた取り組みには、多くの難しさを伴う。そのような中、全国に視野を広げると、政策研究を重視して自前のシンクタンクづくりに挑戦する市町村が徐々に増えつつあることもまた事実である。

⁵⁰ 政策研究を実施していない福岡県内37市町村に対して、その理由について尋ねたところ「政策研究のための時間的余裕が不足」(81.1%)が最も多く、「政策研究に必要な知識・ノウハウが不足」(70.3%)、「政策研究の担当部門が不在」(67.6%)に続く(アンケートより)。

⁵¹ 複数の市町村が共同でシンクタンクを設立するものである。例えば、(財)福岡県市町村研究所や(財)東京都市町村自治調査会などが該当する。そのメリットは規模の経済が作用することである。ただし、政策過程(現場)との距離の遠さを原因とする政策反映性の低さが問題になる。

⁵² 研究領域を市町村の重点政策分野や得意分野に特化したものである。すなわち政策研究における選択と集中を行うことである。他に歴史資料館や博物館などにシンクタンク機能を付加することも可能であろう。

⁵³ 大学内に知的財産戦略本部やシンクタンクを設立する動きがある。大学の知的財産を学外に提供することで、地域貢献を進めると同時に大学ブランドを形成することがその目的である。市町村が、これらと連携できれば効果的な政策研究を進めることができるだろう。

⁵⁴ 研修題材を解決が求められる政策課題に設定すれば、効果的な政策案が誕生する可能性がある。その際、参画する職員が研修ではなく研究の意識で臨むことができれば、その成果は反映性が高いものになるだろう。

⁵⁵ ITを活用して、仮想空間上に政策研究の場を作ることである。「政策研究機能」「人材育成機能」「情報収集発信機能」を仮想空間上に構築できれば、そこはシンクタンクに類する場となるだろう。

これは、近年の環境の変動に臨んで、従来の市町村の形体では危機感を憶え、進化ともいえる変容の必要を感じる市町村（あるいは職員）が増えていることの証だと確信したい。今後、多くの市町村において、政策研究力（ひいては政策形成力）という翼を獲得する進化が起り、自らの力で羽ばたくことができれば、うれしい限りである。

[謝辞]

アンケート・ヒアリング調査にご協力をいただきました市町村職員の皆様、自治体シンクタンクに関する論文や情報をいただきました榎本好二氏（財団法人相模原市都市整備公社）、牧瀬稔氏（法政大学地域研究センター）、論文作成に際しアドバイスをいただきました浅見良露教授（久留米大学）、石森久広教授（西南学院大学）、金子林太郎氏（九州大学大学院）に厚くお礼申し上げます。

参考文献

- [1] 阿部孝夫（2000）『政策形成と地域経営』学陽書房
- [2] 大森彌（1987）『自治体行政学入門』良書普及会
- [3] 金安岩男（2003）「都市政策と経営の発想」横須賀市都市政策研究所編『自治体の政策形成とその実践－横須賀市の挑戦』ぎょうせい pp. 1－17
- [4] 木村乃（2004）「行政経営の司令塔「政策経営室」の役割」『政策研究よこはま』横須賀市都市政策研究所 pp. 21－23
- [5] 木場隆夫（2003）『知識社会のゆくえ』日本経済評論社
- [6] ゲオルク・フォン・クロー、一条和夫、野中郁次郎（1996）『ナレッジ・イネープリング』東洋経済新報社
- [7] 坂本英夫・浜谷正人編著（1985）『最近の地理学』大明堂
- [8] 佐々木信夫（1998）『政策開発－調査・立案・調整の能力』ぎょうせい
- [9] 佐々木信夫（2004）『地方は変わるか』ちくま新書
- [10] 総合研究開発機構（2003）『シンクタンク年報 2004』
- [11] 日本都市センター（2004）平成 16 年度都市シンクタンクの活動状況等に関するアンケート調査結果概要「第 7 回都市シンクタンク等交流会議配布資料」
- [12] 中村円（2004）「政策の調査と研究」『政策空間』Vol. 13 (<http://www.policyspace.com>、2004 年 11 月閲覧)
- [13] 野中郁次郎・紺野登（1999）『知識経営のすすめ』ちくま新書
- [14] 野中郁次郎・紺野登（2003）『知識創造の方法論』東洋経済新報社