

「総合計画と都市シンクタンクに関する諸論点」

財団法人 日本都市センター 研究室 研究員 中西 規之

1. はじめに

都市自治体の政策形成において最も重要な位置を占めているのが、政策の基本方針となる総合計画の策定である。1969年の地方自治体改正により基本構想の議決が定められて以来、「基本構想－基本計画－実施計画」といった形式による総合計画の策定はほとんどの自治体において行われている¹。このような総合計画による自治体運営については、現在のような変化の激しい時代では計画策定の意味が小さくなっているのではないかという指摘がある一方で、変化が激しい時代だからこそ、社会経済環境を的確に認識し、行政運営の「海図」となりうる計画にしていくべきだという議論もある。そこで、本稿では、後者の観点から、都市自治体における総合計画の今日的な意義を概説し、これを踏まえて都市自治体の政策形成²における重要な主体の一つである都市シンクタンク（都市自治体を中心となって設立した政策研究機関）について、その意義や全国的な動向について紹介を行う。筆者が所属する(財)日本都市センターでは、自主調査研究として、2001～2002年度の2か年にわたり「都市自治体における新しい計画行政のあり方に関する調査研究³」を、2004年度には「都市自治体の政策研究に関する調査研究⁴」を実施するとともに、毎年「都市シンクタンク等交流会議」を開催し、都市シンクタンクに関する情報の収集を行っている。これらの調査研究活動を通して行われた実態調査の結果や調査研究の過程で提示された論点を紹介しつつ、上記の課題について、若干の考察を行うこととしたい。

2. 社会経済環境の変化と総合計画

近年、都市自治体を取り巻く情勢の変化として、予測を上回る急激な人口減少・少子高齢化とそれに対応したまちづくりの必要性、財政的に厳しい状況にある中での行財政運営、地方分権改革の進展による主体性・自立性の確立、市民による主体的な活動の高まりなどが指摘されている。ここでは、こうした時代背景について概説するとともに、そこで求められる総合計画像について述べることとする。

(1) 「右肩上がり」の時代から「右肩下がり」の時代へ

¹ 1995年度に自治省（当時）が行った調査によれば、市・特別区における基本構想、基本計画、実施計画の策定率は、それぞれ、99.6%、97.1%、88.2%であった

² 「計画」と「政策」の違いについては、森田朗によれば、「政策はより漠然とした行動の案ないしプログラムを意味することが多く、それが一定の形式で具体化されることによって、(中略)「計画」となると考えることができ」（「これからの自治体総合計画の視点」『自治体と計画行政』（日本都市センター,2003年）p.4）ることから、本稿では、総合計画の策定を、政策形成の一つと捉えている。

³ 調査研究の概要については、中間とりまとめ『自治体と総合計画』（日本都市センター,2002年）、最終報告書『自治体と計画行政』（日本都市センター,2003年）をそれぞれ参照されたい。

⁴ 調査研究の概要については、『都市自治体の政策研究』（日本都市センター,2005年）を参照されたい。

前述したように、1969年の市町村における基本構想の議決の法定化を契機に、多くの都市自治体で総合計画が策定されるようになった。当時は高度経済成長および第二次ベビーブームによる人口急増の時代であり、急増する行政需要に対して、経済成長による税収増を担保に、計画的に事業を実施することが求められており、総合計画はこうした要請に応えるものであった。しかしながら、現在はこうした「右肩上がり」とは逆に、「右肩下がり」の時代にある⁵。財政面でも国・地方を合わせると約800兆円の債務を抱えており、歳出の抑制を迫られている一方、2005年には人口減少社会が到来することとなった。このような状況においては、将来の資源に適切に配分する、「計画」本来の機能に立ち返ること、すなわち、「確実な資源を確実に配分することで、地域にとって有効な資源配分を行う⁶」ことが求められている。

また、人口減少社会による「逆都市化」時代の到来⁷は、総合計画の前提となる都市の構造そのものを大きく変えることになる。これまでの総合計画は開発中心の性格が強かったが、これからの総合計画は、都市と自然との融合を基調とし、具体的な事業としても自然環境の保全や既存ストックの有効活用が求められていくのではないかと考えられる。

(2) 地方分権改革と市民参画の進展

2000年施行の地方分権一括法により機関委任事務が廃止されるとともに、一部の事務については市町村への権限移譲もなされたことから、都市自治体が独自の政策を決定できる部分が大きく拡充された。また、2002年に創設された構造改革特区制度は、特定の地域において規制の緩和を図ることにより地域独自の取組を行うことが可能になるとともに、現行制度にとらわれずに、自治体が主体的に独自の政策を検討する大きなきっかけとなった。かつては、総合計画で地域の将来像を描いても、当該地域の自治体がそのための主体的な政策手段をもたないことが論点になった⁸が、1990年代からの一連の地方分権改革の進展により、市町村の総合計画の重要性はこれまで以上に高くなっている。また、2005年11月に国から地方への大規模な税源移譲について政府・与党合意が図られたところであるが、今後も、自治体の自主財源の比率を高める方向での改革が進展していくと考えられる。このような財政面での制度改革も、総合計画の重要性を高めることとなっていくであろう。

地方分権一括法は「団体自治」の拡充を図る制度改革であったが、地方自治のもう一つの柱である「住民自治」も高まりをみせている。総合計画における市民参画では、三鷹市において公募市民により組織された「みたか市民プラン21」が基本構想・基本計画の素案を策定した事例が知られているが、近年ではいわゆる「百人委員会」などやパブリック・コメントなど、さまざまな

⁵ 「右肩下がり」の時代における総合計画の考え方については、森田朗「財政危機下における自治体行財政運営の新たな視点」『財政危機下の自治体改革』（日本都市センター,2003年）を併せて参照されたい。

⁶ 松井望「総合計画制度の原型・変容・課題」『都市問題』第94巻第10号（東京市政調査会,2003年）

⁷ 人口減少社会を見据えた地方都市の都市構造とそのあり方については、大西隆「逆都市化時代の宇都宮」『新しい宇都宮の都市構造に関する研究会 報告書』（日本都市センター・うつのみや市政研究センター,2005年）が参考になる。

⁸ 柴田啓二「わが国の自治体（総合）計画の歴史」『自治体と計画行政』（日本都市センター,2003年）p.22

手法が採用されており⁹、今後、総合計画の策定においては、さらなる市民参画が求められることとなろう。

3. 「部門別計画」と「地域別計画」

総合計画は市町村における最上位の計画として位置づけられており、総合計画の策定を通して、都市自治体における諸政策の「総合調整」が図られている。近年、個別の行政分野において、部門別計画の策定が進むとともに、市よりも狭域の地域を単位とした「自治」に注目が集まっている。ここでは、こうした潮流が総合計画の「調整機能」にどのような影響を与えているかについて、論点を提示することとしたい。

(1) 部門別計画の叢生と「総合性」の今日的意義

近年、市町村では、都市計画マスタープラン、環境基本計画、男女共同参画計画、住宅マスタープランなど、法定・非法定に関わらず、多くの政策分野において、部門別計画の策定がなされている。かつては、こうした計画を通じて、各省庁の「縦割り」構造が都市自治体の内部に持ち込まれていることが批判されることもあったが、近年では、各自治体が自ら地域独自の政策課題を検討し、当該政策分野の「基本計画」としての計画を策定している¹⁰。総合計画の策定にあたっては、各事業部門のこうした動向を踏まえた上で策定することが求められる。しかしながら、近年の行政課題は複雑化しており、道路事業一つでも、住民参加・協働の要素や、経済政策的な要素を取り入れる必要があり、そのためには、土木部門、経済部門、市民との対応部門との連携が必要になっている¹¹。総合計画の策定においては、こうした今日的な意味での「総合化」も求められているのである。

(2) 地域別計画と都市内分権

総合計画においても、多くの都市自治体で、地域別計画の策定を行っている(16.8%が策定)¹²。特に、高知市においては、総合計画を補完するものとして、概ね小学校区を単位として、市民組織(コミュニティ計画策定市民会議)と市職員の協働により、「コミュニティ計画」の策定を行っている¹³。また、都市自治体の面積などの地理的条件にも応じて、政令指定都市であれば行政区、一般の市であれば支所等を単位として、地域に身近な事務を委譲することで、よりキメの細かい行政サービスを行う取組が多くの都市自治体でみられている。市町村合併が進展し、都市自治体が広域化することにより、総合計画の策定においても、こうした取組の延長線上での計画づくりが重要となっていくであろう。

⁹ 前出『自治体と総合計画』p.133 参照。

¹⁰ 詳細は、打越綾子『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』(日本評論社,2004年)を参照。

¹¹ 南学「都市自治体とシンクタンク 大学との連携の可能性」『第7回都市シンクタンク等交流会議 実施報告書』(日本都市センター,2005年)

¹² 前出『自治体と総合計画』p.86 参照。

¹³ 高知市のコミュニティ計画策定の取組については、木村重来「高知市におけるコミュニティ計画の策定と市民と行政のパートナーシップのまちづくり条例(仮)の検討」『近隣政府への途—地域における自治システムの創造』(日本都市センター,2003年)を参照。

4. 総合計画と都市シンクタンクの意義

ここまで、総合計画をめぐるさまざまな潮流をみてきた。前述のように、社会経済状況の変化により未来を見通して「計画」を策定することが難しくなる一方、総合計画の内部構造も大きく変化しつつある。こうした課題に答えを見出すために、都市自治体においても、政策形成のための研究を専門とする組織、すなわち都市シンクタンクの必要性が生じているといえよう。

また、総合計画を策定する際には、社会経済状況に関する統計や市民意識調査をはじめとする各種データを収集し、プロジェクト・チームや人事異動により、全庁的に各分野の政策立案に携わったスタッフを結集させ、場合によっては学識経験者やシンクタンクの知恵を借りて行われる。しかし、これらの情報やノウハウは総合計画策定後には散逸してしまいがちである。後述する横須賀市都市政策研究所でも、総合計画の策定後も継続してこれらの情報・ノウハウの蓄積を図るために「政策研究ワーキング」を設置したのが研究所設置の契機になっている¹⁴。総合計画の策定は、都市シンクタンクに庁内の政策立案に関する情報やノウハウを結集させる、大きな機会になるのである。また、都市シンクタンクを設置することにより、庁内の政策研究の継続性を担保し、都市シンクタンク経験者の他部門への人事異動や庁内のプロジェクト・チームへの参画、各種研修などを通して人材育成を図ることも、重要な役割である。

外部との関係においても、都市シンクタンクの意義は大きい。都市シンクタンクが専門の窓口となることで、学識者などの外部の人材を登用したり、連携を図ることがスムーズになる部分も大きい。また、市民参画を促進することも、都市シンクタンクの重要な機能である。実際に、多くの都市シンクタンクにおいて、いわゆる「市民研究員制度」（まちづくりにおいて「市民的発想」を取り入れることを目的に、市民の中から「都市づくり」に熱心な人を登録し、研究テーマごとにそれに相応しい人物を選定し、特定期間、調査研究に従事してもらう制度）が実施されている¹⁵。

5. 都市シンクタンクの全国的な動向

ここで、全国の都市シンクタンクの動向を確認するとともに、特徴的な都市シンクタンクの事例を簡単に紹介することしたい。

平成 17 年度現在、37 の都市シンクタンクが設置されているが（表 1 参照）、その特徴として、近年設置する都市自治体が急増していること、①行政組織内部に設置されているもの、②行政内部に事務局を持つ会議体として設置されているもの、③任意団体として設置されているもの、④単一の市ないしは都府県内市町村の共同により財団法人として設置されているもの、⑤大学内に研究所として附置されているもの、⑥市民が主体となった政策研究を中心としているものなど、多様な設置形態を持っていることの 2 つを挙げることができる。

¹⁴ 竹内英樹「横須賀市都市政策研究所設立の意義と調査研究体制」『日本都市センター関係都市企画担当課長会議および都市シンクタンク等交流会議合同会議 実施報告書』（日本都市センター、2003 年）

¹⁵ 日本都市センターが 2004 年に全国の都市シンクタンク 34 団体に実施したアンケート調査によれば、9 団体が実施している。詳しくは、中西規之「アンケート調査にみる都市シンクタンクおよび政令指定都市・中核市の政策研究の動向」『都市自治体の政策研究』（日本都市センター、2005 年）p.73 参照。

(表1)

前記の5種類の設置形態のうち、①②を「内部組織」、③～⑤を「外部組織」とし、それぞれを設置年別に見たものが図1である。地方分権が進められた1990年代後半以降に設置された都市シンクタンクが多くを占め、特に、地方分権一括法が施行された2000年以降には急増している。また、2000年以降については、都市自治体の内部組織として設置する動きが目立っている。その一方で、財団法人として設置した都市シンクタンクについては、自治体の財政難や、低金利によって運用益が得られないことなどにより、統合の対象となったり、運営の見直しを検討している団体もある。

(図1)

前項で都市シンクタンクの主な意義として、庁内における政策研究機能の向上、学識者など外部人材の活用、市民参画の促進を挙げたが、その代表的な事例として、それぞれ、横須賀市都市政策研究所、四日市大学地域政策研究所、小田原市政策総合研究所の事例を紹介することとした。

(1) 庁内の政策形成機能に特化した都市シンクタンクの事例：横須賀市都市政策研究所¹⁶

横須賀市都市政策研究所は2002年4月に行政組織内部に設置された都市シンクタンクであり、「実践」と「学術研究」の効果的な連携を基本方針とした調査研究活動を行っている。横須賀市都市政策研究所の特徴は、庁内の政策形成機能の強化への特化と、そのための外部人材の積極的な登用にある。具体的には、所長を外部から招聘し（金安岩男氏：慶應義塾大学総合政策学部教授）、週1回の勤務において調査研究の総括を行うとともに、大学院生を非常勤研究員として採用し、論文指導等による調査研究ノウハウの導入している。また、市職員の研究員について、全員学会に所属し、1年に1論文、1学会発表をノルマとして設定したり、学会においてワークショップを開催するなど、学会における研究成果の発信について積極的に行うとともに、大学院への職員の派遣を行うことにより、職員の能力向上を図っている。

(2) 大学の附置機関として都市シンクタンクを設置している事例：四日市大学地域政策研究所¹⁷

四日市大学地域政策研究所では、1989年に四日市市の内部組織として「四日市地域経済研究所」を設置し、四日市市と学校法人暁学園との公私協力方式として前年に開学した四日市大学の教員を研究員として委嘱して調査研究活動を行ってきたが、2001年に四日市大学に総合政策学部開設にあたって大学に移管した。四日市大学地域政策研究所が特徴的な点は、大学に移管する際に、専任講師クラス3名を初めから研究所勤務として採用し、公務員と同様の勤務形態にしているこ

¹⁶ 横須賀市都市政策研究所の取組についての詳細は、竹内前掲論文ほか、竹内英樹「自治体シンクタンクの可能性—横須賀市都市政策研究所における政策研究の実践—」『都市自治体の政策研究』（日本都市センター,2005年）を参照。

¹⁷ 四日市大学地域政策研究所の取組についての詳細は、丸山康人「四日市大学地域政策研究所における政策研究の取組」『都市自治体の政策研究』（日本都市センター,2005年）を参照。

とである。一般的には、地域の大学はシンクタンクとして期待こそ大きいものの、実際の活動は教員個人のパーソナリティに依存しているのが現状である。四日市大学地域政策研究所では若手で地域政策に業績を持つ研究者を当初から研究員としての条件で採用することにより、自主研究や共同研究のみならず、数多くの受託研究や講演活動を行うことを可能にしている。

(3) 市民との協働によるまちづくりに特化した都市シンクタンクの事例：小田原市政策総合研究所¹⁸

小田原市政策総合研究所は、2000年4月に行政組織内部に設置された都市シンクタンクであり、設立以来、市職員、学識者、市民の3者の協働による調査研究活動を行っている。中でも特徴的といえるのが、一貫して市民を巻き込んだ活動を行っていることである。第一期（2000年～2002年度）においては、「個性を際立たせるまちづくり」を目標として掲げ、市民研究員とともに地域の歴史的な資源を発見し、活用方策について調査研究を行うのみならず、調査研究の成果をもとにして、市民研究員OBが立ち上げた中間支援組織を中心に市民自らがまちづくり活動を起こすまでに至っている。

6. まとめに代えて

これまでみてきたように、都市シンクタンクはその役割・設置形態ともに極めて多様であるが、本稿で紹介した事例に共通しているのは、どこに力点をおき、何を求めるかを明確にした上で、当該都市自治体の現状を踏まえた取組を行っていることである。総合計画の策定のみならず、自治体における政策形成全体に対して、各都市シンクタンクが設置以来培ってきた政策研究や市民参画のノウハウを活かして、これまで以上に重要な役割を担っていくことを期待したい。

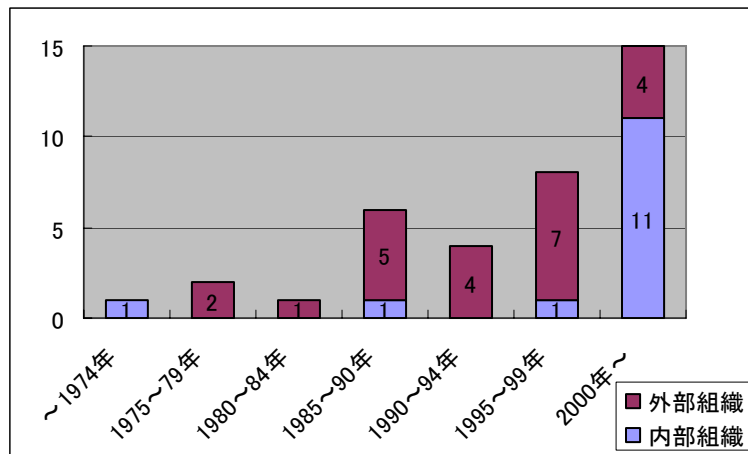
¹⁸ 小田原市政策総合研究所の取組についての詳細は、秋澤憲彦「小田原市政策総合研究所の取り組みについて」『第7回都市シンクタンク等交流会議 実施報告書』（日本都市センター、2005年）を参照。

表1 都市シンクタンク一覧（平成17年度現在）

| 都市名 | 都市シンクタンク名 | 類型 | 創設年 |
|------------|--------------------|----------------|-------|
| 名寄市 | 市立名寄短期大学道北地域研究所 | 大学附置 | 1982年 |
| 青森市 | 青森市雪国学研究中心 | 内部組織 | 2001年 |
| 青森地域広域事務組合 | 青森公立大学地域研究中心 | 大学附置 | 1998年 |
| 仙台市 | 仙台都市総合研究機構 | 任意団体 | 1995年 |
| いわき市 | いわき未来づくりセンター | 任意団体 | 1995年 |
| 宇都宮市 | うつのみや市政研究センター | 内部組織 | 2004年 |
| 高崎市 | 高崎市都市政策研究所 | 内部組織 (会議体型) | 2003年 |
| 三鷹市 | 三鷹市まちづくり研究所 | 内部組織 | 1988年 |
| 東京都40市町村 | (財)東京市町村自治調査会 | 財団法人 (共同団体) | 1986年 |
| 横須賀市 | 横須賀市都市政策研究所 | 内部組織 | 2002年 |
| 相模原市 | さがみはら都市みらい研究所 | 内部組織 | 2003年 |
| 三浦市 | みうら政策研究所 | 内部組織 (会議体型) | 2003年 |
| 小田原市 | 小田原市政策総合研究所 | 内部組織 | 2000年 |
| 上越市 | 上越市創造行政研究所 | 内部組織 | 2000年 |
| 金沢市 | 金沢市政策研究所 | 内部組織 | 1995年 |
| 金沢市 | 金沢まちづくり市民研究機構 | 市民研究型 | 2003年 |
| 名古屋市 | (財)名古屋都市センター | 財団法人 | 1991年 |
| 四日市市 | 四日市大学地域政策研究所 | 大学附置 | 1989年 |
| 豊田市 | (財)豊田都市交通研究所 | 財団法人 | 1991年 |
| 京都市 | (財)京都市景観・まちづくりセンター | 財団法人 | 1997年 |
| 舞鶴市 | 京都・まいづる立命館地域創造機構 | 任意団体 | 2004年 |
| 向日市 | コラボレーション研究所 | 内部組織 (会議体型) | 2004年 |
| 大阪市 | (財)大阪市都市工学情報センター | 財団法人 | 1991年 |
| 大阪市 | 大阪市政研究所 | 内部組織 | 1951年 |
| 堺市 | (財)堺都市政策研究所 | 財団法人 | 1992年 |
| 岸和田市 | きしわだ都市政策研究所 | 任意団体 | 1997年 |
| 豊中市 | 豊中市政研究所 | 任意団体 | 1997年 |
| 八尾市 | 八尾市民自治研究所 | 市民研究型 | 2001年 |
| 大阪府市町村振興協会 | おおさか市町村職員研修研究センター | 財団法人 (共同団体) | 1995年 |
| 神戸市 | (財)神戸都市問題研究所 | 財団法人 | 1975年 |
| 尼崎市 | (財)尼崎地域・産業活性化機構 | 財団法人 | 1987年 |
| 下関市 | (財)下関21世紀協会 | 財団法人 | 1988年 |
| 北九州市 | (財)北九州都市協会 | 財団法人 | 1977年 |
| 福岡市 | (財)福岡アジア都市研究所 | 財団法人 | 1988年 |
| 宗像市 | 宗像市人づくり・まちづくり研究所 | 内部組織 (会議体型) | 2005年 |
| 福岡県市町村 | (財)福岡県市町村振興協会 | 財団法人 (共同団体) | 2000年 |
| 那覇市 | なは未来室 | 内部組織 | 2003年 |

出典：日本都市センター資料より筆者作成

図1 設立年別都市シンクタンク数（平成17年度現在）



出所：筆者作成