

研究ノート

自治体の政策統合の必要性と現実  
——佐世保市政策推進センターの制度と運用から——

檜 貢  
(長崎国際大学 特任教授)

Policy Integration of local governments in Japan

—Regarding the establishment and abolition of the Sasebo City Policy Promotion Center—

Mitsugu HIMAKI

(Specially Appointed Professor, Nagasaki International University)

**Abstract**

In a society where numerous policy ideas are proposed by central government ministries and companies in Japan, the selection and integration of policy proposals are extremely important for local governments. To that end, local governments have systematically developed a Comprehensive Plan to improve planning and coordination functions, and promote selection and concentration. It seemed that the Policy Integration System of the local government became possible. Municipalities since the latter half of the 1960s seemed to have established the Japanese local government management system by these two mechanisms.

However, the planning and coordination function aimed at policy integration across the entire agency has virtually declined, and local government plans have lost the role of policy integration as cooperation with the central government progresses. Municipal Think Tanks have emerged in medium-sized cities to replace it. It is a research Institute for Policy Creation. The Sasebo City Policy Promotion Center is one of them. It summarizes the issues related to policy integration while following the transition of 6 years from the inauguration to the abolition.

**Key words**

policy integration, decentralization, municipal think tank, top management

**要 旨**

おびただしい政策アイデアが中央省庁部局や企業等から提案されている社会にあって、その選択や政策実施のマネジメントは自治体にとって極めて重要である。そのために、自治体は企画調整機能を整備し長期的観点からの選択と集中を進める総合計画を策定してきた。それによって自治体の政策統合体制が可能になったようにみえた。1960年代以降のわが国の自治体はこの2つのしくみによって自治体経営体制が成立したように思われた。

だが、全庁的政策統合を目指す企画調整機能は事実上衰退し、中央省庁との実質的連携が進められるなかで自治体計画は政策統合の機能を失っていった。それにとって代わるように自治体シンクタンクが中規模都市において登場した。自治体にとっての政策創造のための研究機構である。佐世保市政策推進センターはその一つとして期待された。本稿では、政策推進センターの発足から廃止の6年の推移を追いつながら、自治体における政策統合に関する課題をまとめている。

**キーワード**

政策統合、地方分権、企画調整機能、自治体シンクタンク、トップマネジメント

## 1. はじめに

本論の目的は政策統合という自治体の課題と自治体シンクタンクあり方の2つのテーマに共通する文脈をとらえようとするものである。わが国における地域経営上の課題が多様化複雑化するにもかかわらず、政策統合のしくみの総合計画等による計画行政の集中化や自治体の企画調整機能の衰退が生じているという状況認識を立てることにした。その上で、自治体組織としての自治体シンクタンクはその対応方策として登場しているという仮説をおいた試論である。

そもそも自治体において市民、地域社会の要望や地域資源の有効活用等のための政策領域の統合再編の課題は地域経営上のものである。その際に、政策創造等の手法としてのシンクタンクは別次元の調査組織として扱われてきた。さらに、シンクタンクが自治体内組織の一部として扱われるようになったのは、たかだかこの20年である。それを表現する自治体シンクタンクという用語も古いものではない。

ここでは佐世保市政策推進センターを検討の対象としている。この組織は、筆者がその発足の2014年4月から廃止の2020年3月までの6年間をリーダーとして勤務した自治体シンクタンクである。そこでの活動を踏まえた分析を行うという点では、本稿は参与観察としての性質をもつ論稿であって、先行研究等による論点からの整理を行っていく。そのため、以下の議論を研究ノートとしてまとめることとした。

## 2. 自治体経営に向けての政策統合

### (1) 政策在庫の部門組織

自治体政策には地域経営上のストーリーが必要である。例えば、一定の政策は地域の安心安全を保つ防災機能や地域が豊かになるといった未来像とつながる文脈のストーリーである。そのストーリーは多くの要素の連携によって成り立つのだが、個別要素を集めるだけではできないものではない。たとえば、自治体には健康、福祉、医療、産業、雇用、環境、教育、文化、都

市基盤、防災等に分割された政策要素がある。これらは多くの政策要素のかたまりであって、ジャンルごとの研究対象とされてきた。また、中央省庁等において制度化され各地で実践されている。結果として、社会的な政策資源を導く要素として形成されるということになる。そのための関連する制度、しくみ、人材、財源もそれなりに整備されている。だが、それだけでは地域経営を進めようとする自治体にとっては単に政策在庫<sup>1)</sup>が存在することでしかない。

東京都下のある市長が政策を統合する<sup>2)</sup>ことの必要性を語った。具体的にはICTと教育システムの統合に関することだった。産業、教育、文化の地域資源を一体的な事業として進めることだった。その意図はともかく、それぞれの個別的ジャンルに既得権者等がいるために実践は容易ではないという認識も語られていた。どうやら結果として、既存ジャンルの政策は統合されにくいようだ。一見、複数の政策が統合化されているように見えても、形式的な統合にとどまり、実質的には政策内で分断化していることが少なくない。そのため、政策が表明されていても現実には実施されないことも生じている。悪いことにその責任を負う部署がわからないということさえ起きている。

### (2) 企画調整機能

かつて、自治体には全庁的都市経営のしくみとしての企画調整機能を担う組織が設けられていた<sup>3)</sup>。政府の想定とは異なる地域政策がつけられることを可能としていた。たとえば、横浜市では戦略プロジェクトの立案、高速道路の地下化、六大事業、宅地開発指導、アーバンデザイン等の独自事業が進められた<sup>4)</sup>。だが、政策統合をもたらす企画調整機能は徐々に消滅していった。横浜市は飛鳥田市長から旧自治省事務次官の細郷市長に変わった後に、人事及び行政機能の変更が進められ、徐々に企画調整機能は消滅したともいわれている。

その時期以降において、地方分権改革が進め

られている。そこでは、国と地方の権限関係を中心とするもので、個々の自治体の都市経営システムについての本格的改革はなかったといってよい。経営システムの考え方にPDCAサイクルがあるが、そのうちのP（計画機能）を先にふれた政策在庫の部門組織に事実上明け渡し、計画と事業に対するC（評価機能）の組織になっていった。本来の企画調整機能は全庁的なPDCAサイクルを担って、部門化しがちな政策形成を統合していくことだったが、それができなくなっている。

その頃には、企画課、企画調整課という組織名称は残っていても企画調整機能は全国各地の自治体から消えていったように思われる。企画も調整もできない経営システムにおいて企画調整機能というのはふさわしくない。企画調整機能の所在についてはここではとりあえず止めておく。

### (3) 集権逆<sup>バックフラッシュ</sup>流<sup>5)</sup>

企画調整機能を失った自治体はどうなったのか。実際には、全庁的な計画が増えている。政策統合において企画調整機能を重視しなくなった自治体であっても総合計画やテーマ別計画は策定されている。総合計画は地方自治法の基本構想の義務付け規定が廃止されてもなお継続されている。同時に、国の法令や通達、要綱等によってテーマ別計画の策定が増えていることが指摘されている<sup>6)</sup>。

その理由に2000年分権改革が挙げられた。国と自治体は対等・協力の関係であって、機関委任事務も廃止された。それゆえにこそ、建前としては自治体の自治を「計画」に表現し、本音としては中央省庁部局の政策に従うという方式がとられたという。東京大学大学院法学研究科の金井利之教授は国と地方（自治体）の関係が従来のままであって、このような中での総合計画というしくみを使った国の政策方針の忖度だという<sup>7)</sup>。金井教授のいう集権逆流という用語はそれを言い表している。まさに、集権へのバ

ックフラッシュすることで、縦割り化による中央政府依存による政策統合を進めようとしているのである。

### (4) 政策統合化の課題

適切な課題対応のために自治体は複数政策を統合化する。ここでの統合化とは何か。政策在庫としての部門組織にある政策とそれぞれの課題を創り出しているニーズが確認され、それにつながっている市民、ボランティア、地域団体、企業等を動員していく。統合化とはそこにある複数の部門をいったん解体し新たなテーマのためにとりまとめ、地域の力にしていくことだといってよい。実際の政策上の使われ方でいえば、地域の国際化や多文化共生を進める社会統合<sup>8)</sup>や狭義の環境対応を軸にしながら環境保全自治体を構築していく環境政策統合<sup>9)</sup>がある。本稿では自治体の地域に対応する政策統合のすべてを表現するものとして、政策統合化を用いることとする。

自治体組織のしくみとしての企画調整機能が失われ（機能しなくなって）、自治体の総合計画やテーマ別計画が中央政府への集権化を進める手段に使われるようになると、自治体における政策統合化はどのようにすれば可能なのか。その検討は大きく分けて、行政的決定と政治的決定の2つがありうる。前者はすでに冒頭でふれた政策在庫の利活用である。政策在庫は部門別に閉じた存在であって、権限、人事、財源において縦割りのなものである。それゆえにその政策の社会的機能も強い。行政的決定はその部門の力を活用して政策の統合化を目指すことになる。具体的な地域の特性に応じて、複数部門の連携<sup>10)</sup>が図られる。だが、部門間連携は当面の対応は可能であっても、継続しにくいものである。その理由は連携している部門にあって、部門ごとに課題に対応する手法と熱量が違うことがあげられる。

後者の政治的決定は首長、議員、地域社会の有力者によるリーダーシップへの依存によるも

のが想定される。地域社会における新しい課題や都市間競争に勝ち抜く必要性が認識されるなかで、政治的決定依存は高まっているように思われる。ただ、地域の権力関係や行政内部においてはその決定は有効であろうが、行政と市民の関係やその両者に係る領域に実践につながりにくいというのも現実である。

#### (5) 統合化のための新たなしくみの模索

本来、政策在庫にある政策を個別部局の文脈をこえ、地域資源や市民性によるまちづくりの新たな文脈創造こそが政策統合をもたらすものであって、その役割を全庁的な企画調整機能や総合計画が担うものとされてきた。それらが1960年代につくり上げられ、現代では失われている。皮肉にも分権改革の過程において現代はそれに代わるものが模索されている段階にあると認識している。例えば、マニフェストや市長方針等にそれを見ることができる。これらのしくみはいずれも政治と行政のはざまにおいて設けられ、政策在庫としての部門組織が動き出す以前の方針である。また、自治体の政策決定過程においてインフォーマルなものとして、市長指示等が実施されることで政策の統合化が進められる。本稿の主題は自治体シンクタンクの機能である。自治体シンクタンクは行政的統合化というよりも政策的統合化のしくみとしてデザインされ実行されたと認識したい。以下ではその動向を検討する。

### 3. 自治体シンクタンクという新しい機能

#### (1) 政策研究への期待

シンクタンクの考え方としくみは1950年代にわが国に導入された。多くはアメリカにおける政策科学 (Policy Science) を基礎に政策を科学的に研究しようとする風潮に従うものだった。わが国では官庁行政の縦割りの旧慣を打ち破るものとして登場した。それまでの先進国に学ぶ政策では先細りになるという時代認識に裏付けられるものだった。

1960年代後半以降には財閥系のシンクタンクが現れ、問題解決型の政策研究が進められるようになった。1974年には国内シンクタンクを束ねる総合研究開発機構が発足した。この頃、わが国の横断的テーマを扱う政策研究が広がった。この研究の成果はテーマの発見には貢献したが、官庁による縦割り行政を解体しそれに代わることはなかった。その結果、国家レベルの政策研究の成果は政策の統合化につながるものはあまりなかったように思われる。シンクタンクへの期待は政策の統合化とブレークスルーを進める政策提言であったが、実態の多くは課題の整理と現状分析にとどまっていた。

#### (2) シンクタンクの地域化

1970年代後半になって地域問題への関心が強まり、多くの道府県においてシンクタンクが発足している。当時の地方の時代の掛け声に乗って、地域の課題研究を地域で行うという動きが広がっていた。1985年には地方シンクタンク協議会が大阪を中心に発足し1990年代までに東京都を除く道府県にシンクタンクが発足していた。この動きにあって地方金融機関の役割は大きかった。

2000年前後から自治体シンクタンクを標ぼうする地方シンクタンクが登場している。具体的にあげてみると、1998年大分県竹田市に「竹田研究所」(現在は「竹田市観光ツーリズム協会」)、2000年に新潟県上越市に「上越市創造行政研究所」、2002年に横須賀市に「横須賀市都市政策研究所」、大阪府豊中市の「とよなか都市創造研究所」、2008年に埼玉県戸田市の「戸田市政策研究所」等がある。これらのシンクタンクはそれぞれの地域情報の分析と広報、地域の政策研究を独自に企画しその成果をとりまとめている。いわゆる日本的シンクタンクの焼き直しの活動であった。政策研究の外注によって得られるという発想をもって各地の地域社会の動きから自治体が紡ぎ出すという思考への転換のように思えた。

なお、上越市、草津市、戸田市の3つの自治

体シンクタンクが音頭をとって、2013年11月から自治体シンクタンク交流会が始まっている。対応の地域化を基礎に自治体職員を中心とするシンクタンクが相互に経験を交流するというしくみである。現在まで大阪府豊中市で7回の交流会が開催されている。表に示しているように、佐世保市での開催は2016年11月であった。

なお、自治体内の狭域コミュニティ等を単位とする NPO 活動や関係する政策研究のしくみもつくられている。自治体のレベルでは活動総花化しかねないこともあり、特定課題を追い続けるしくみが研究所やシンクタンクという看板を掲げていることも少なくない。それは一般にはコミュニティシンクタンクと言われている。

### (3) 庁外から庁内へ

国のレベルでも道府県のレベルでもシンクタンクは行政の外側にあった。調査研究機関として、政策機構とは別個のものとして存在した。

行動特性からいっても行政のしくみよりも大学に近いものとみなされていた。教育システムを持たない大学と同じようなものと認識されていた。実際に、学術的研究者がシンクタンク研究者になることが多かった。

さて、2000年代以降の自治体シンクタンクは行政の内側への設置が多い。すでに例示した自治体シンクタンクはすべて庁内の組織である。その点からは設置が庁外から庁内へというのは最近の自治体シンクタンクの特徴ということになる。その背景には、従来のシンクタンクが行政のことをよく知らないで課題分析を行い、政策提言をおこなっていたという状況もあった。委託研究に出しているのに、その内容の整理分析のほとんどは行政の担当者がとりまとめるという実態もみられた。

庁内での自治体シンクタンク設置の意義としては、政策上の問題点や課題が発見されやすいし、担当者や関係者のことがわかっているので、

表1 自治体シンクタンク研究交流会の開催地・期日・テーマ

	開催地域	期 日	テ マ
第1回	新潟県上越市	2013年11月 22日・23日	○自治体シンクタンクへの期待と職員の心構え ☆1 調査研究成果の活用促進策について ☆2 自治体職員の政策形成能力の向上への貢献策について
第2回	滋賀県草津市	2014年11月 7日・8日	○これからの地方自治と自治体シンクタンクの役割 ☆1 自治体シンクタンクにおける調査研究プロセスについて ☆2 研究推進のための工夫
第3回	埼玉県戸田市	2015年11月 6日・7日	○過去が気になるとき、一枚の古文書が語るもの ☆1 地方創生に向けた自治体シンクタンクの役割 ☆2 自治体シンクタンクの人材育成・活用課題
第4回	長崎県佐世保市	2016年11月 4日・5日	○官民連携と広域連携における庁内シンクタンク ☆1 政策形成における自治体シンクタンクスタイル ☆2 シンクタンク運営に係る人材・組織・予算
第5回	埼玉県春日部市	2017年11月 17日・18日	○データから読み取る気象情報 ☆1 統計データの有効な活用・管理方法について ☆2 シンクタンクの意義について
第6回	栃木県宇都宮市	2018年11月 16日・17日	○住めば愉快な宇都宮～100年先も誇れるまち～ ☆1 自治体シンクタンクの役割と位置づけ ☆2 政策研究における調査研究手法
第7回	大阪府豊中市	2019年11月 8日・9日	○SDGs から読み解く～これからの自治体シンクタンクに求められる政策形成能力とは ☆1 豊中版 SDGs ワークショップ ☆2 グループディスカッション「自治体シンクタンクの存在感や認知度向上に向けた取り組みについて」

○は基調講演、☆はセッションのテーマ

注：佐世保市政策推進センター（2019）22頁から転載したものに第7回分は筆者が加筆。

政策案がまとめやすいということである。それで進められるのであれば、庁内設置は誠に望ましいということになる。その一方で庁内設置の問題点としては、シンクタンクが意思決定に係わらないということから、結果として据え置かれてしまうという現実がある。庁内設置の自治体シンクタンクは企画セクションに置かれるとしても、調査研究の専門部署として位置づけられ、政策決定の意思決定に係わらないことが少なくない。結果して、自治体シンクタンクは調査研究機能を担うものの、職員研究の枠組みとして進められるということが多い。

#### 4. 政策推進センターの6年

##### (1) 佐世保市の庁内シンクタンク

佐世保市は2014年4月1日に佐世保市政策推進センター（以下、政策センターと略説する）を発足させた。佐世保市における政策研究を行う組織が初めて設けられた。その制度化のねら

いは必ずしもはっきりしていない。規定上ではこれからの市民意識の把握、総合計画策定、全市的経営戦略、広域的政策推進等であった。これらは市政全般の政策推進を想定したものであった。設置の動きや表3に示している事務分掌からみても、政策センターはまさに庁内シンクタンクであった。

組織機構上の政策センターは企画部政策経営課内に置かれた。また、体制はセンター長、主任研究員、研究員の各1名の3名であった。予算規模も組織の維持とアンケート調査費に限られる小規模なものだった。この規模は標準的なものだった。

組織名称は行政組織の一部のような表記であった<sup>1)</sup>が、佐世保市に自治体シンクタンクが誕生したという高揚感があった。発足後10カ月前後にまとめた筆者の全国誌への投稿では、政策センターを発足させた佐世保市を政策自治体と表現し、具体化しようとする自治体シンクタンク

表2 自治体シンクタンクの類型と特性

類 型	特 性	備 考
市民・コミュニティシンクタンク	住民生活に係る課題・分野を対象にするもので、市民の視点を重視した住民主体を標ぼうしていることが多い。	研究の手法であると同時に、運動の手法でもある。
自治体シンクタンク(庁外設置)	行政を中心とした活動や政策の支援を行う。民間シンクタンクとして経営的自立を目指している。	民間シンクタンクの自治体版。
自治体シンクタンク(庁内設置)	庁内に設置されたシンクタンクであって、秘書機能に近いもの、企画機能に近いもの、研修機能に近いものの3つに分けられる。	庁内での立ち位置が多様なものになっている。
広域シンクタンク	組合設置等のシンクタンクで、庁外設置の自治体シンクタンクや研修機能を兼務しているものもある。	県単位=埼玉県 県内地方単位=岩手県等の区分

注：佐世保市政策推進センター（2019）46頁から転載

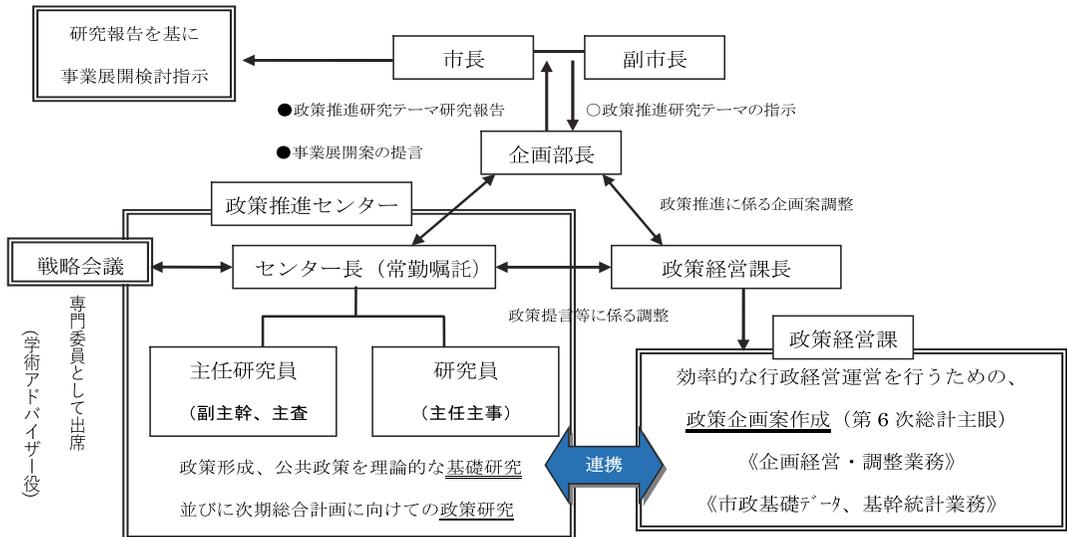
表3 政策推進センターの事務分掌（2014年4月1日現在）

組織及び氏名	事務分掌
(政策推進センター) センター長 主任研究員 研究員	<ul style="list-style-type: none"> <li>○政策研究・推進に関すること</li> <li>・自治法改正に伴う総合計画のあり方検討</li> <li>・市民意識アンケートに関すること</li> <li>・経営戦略会議に関すること</li> <li>・総合特区、経済活性化検討に関すること</li> <li>・大学等の支援・検討に関すること</li> <li>・JRA 交付金、ふるさと融資に関すること</li> <li>○広域行政の検討・推進に関すること</li> <li>・定住自立圏研究、道州制情報収集、西九州北部開発促進協議会、合併の検証など</li> </ul>

注：佐世保市資料

をその制度設計だと書いている<sup>12)</sup>。そのポイントは政策サポートにおいて政策の提案力よりも「決定力」を重視する観点だった。

その理由は先にふれた政策の統合化に向けた決定力こそ政策自治体の今日的テーマだと認識していたことによる。また、政策センターがセ



注：佐世保市資料

図1 政策推進センターの庁内における位置づけ

表4 佐世保市政策推進センターの動き（2013年8月～2019年3月）

区分と期間	年 月	主 な 活 動	担 当 者
準 備 (8ヶ月)	2013年(平成25年)8月～ 2014年(平成26年)3月	横須賀・戸田調査 議会シンクタンク質疑 庁内シンクタンク設置に関する弘前提案 上越会議(第1回自治体シンクタンク研究 交流会議)	シンクタンク構想 担 当：辻 一臣 (政策経営課副主幹)
立ち上げ (12ヶ月)	2014年(平成26年)4月～ 2015年(平成27年)3月	課題発見ヒヤリング 国交省申請・国土政策フォーラム 地方創生準備作業	4月1日に発足 主任研究員：辻 一臣 研 究 員：牟田耕平
官民連携 (8ヶ月)	2015年(平成27年)4月～ 2015年(平成27年)11月	地方創生総合戦略策定 PPP/PFI導入(2019年3月にPPPハンド ブック作成)	主任研究員：中野賢一 研 究 員：牟田耕平 係 長：塩見浩子
広域連携 (16ヶ月)	2015年(平成27年)12月～ 2017年(平成29年)3月	連携中枢都市研究 執務室移動 週報作成開始(16年7月) 第4回自治体シンクタンク研究交流会議 (主催) 2016年度は発足3年目の見直し	主任研究員：中野賢一 (2016年4月1日まで) 主任研究員：吉田哲博 研 究 員：牟田耕平
政策連携 (12ヶ月)	2017年(平成29年)4月～ 2018年(平成30年)3月	基本構想作業 庁内コンサルティング試行	主任研究員：牟田耕平 研 究 員：奥 理恵
調査研究 (12ヶ月)	2018年(平成30年)4月～ 2019年(平成31年)3月	行政AI・観光研究 大学連携 公共政策研究講座 センター白書	主任研究員：佐保雄一 研 究 員：奥 理恵 (中島万幸)

注：佐世保市政策推進センター(2019)6頁から転載したものに一部付記。

ンター長の私を含めて3名という体制も政策上の提案力を求められているとは思えないものだった。図1は発足当初に示された政策センターの機能を表現する図式である。発足5年目から実施されたが、市長からの検討指示をもらう成果を出し切れていなかった。それまでの対応の中で、政策センターの活動メニューも変わっていたことにもよる。

政策センターは2014年4月に発足したが、関係資料によれば1年前に準備段階に入っていた。表4は2013年8月からの動きを示しているが、実際にはもう少し早い時期での動きがあったのではないかと思われる。政策センターは2020年3月末で廃止された。ちょうど6年間の活動であった。表には2019年3月までの5年間を記載しているが、活動状況はそれでおおむね表現できている。表に記載していない1年は2018年度とほぼ同じであって、関係住民との坂道居住に関するインフォーマルな調査活動を行っており、調査研究という活動区分に含めてよいものである。

6年の活動をもう少し大括りにすると、準備期から1年目の立ち上がりの時期、2年目から

4年目までの官民等の主体間の連携を求めた時期、そして調査研究機能中心の時期の3つに区分できる。このうち立ち上がりの時期には新しい機能形成を担うという一種の高揚した気分もあった。国交省に申請し実施した「国土政策フォーラム」があった。そのタイトルは「九州サブゲートウェイの拡張可能性～日本最西端地域におけるフード観光の可能性～」であり、国際クルーズ船のターミナルの完成記念イベントとしてターミナル施設において開催した<sup>13)</sup>。

(2) 官民連携（地方創生ビジョン策定）

国土政策フォーラムの準備の段階において、人口減少社会対策の地方創生に向けての事業が始まっていた。東京都を除く道府県と市町村を対象に政府による大型の地域政策が始まった。2014年度の政府補正予算をもって地方創生のための総合戦略を次年度に策定することとされ、否応なく市役所の全庁的政策展開が進められた。政策センターはその事務局として動いた<sup>14)</sup>。

地方創生総合戦略は民間主導の地域政策の創出だと認識していた。人口の社会減を抑え社会増の地域に転換する。人口の自然減の環境を改

表5 佐世保市の地方創生プロジェクト

プロジェクトの系	プロジェクト名	ねらい
観光系	① 世界遺産で「させぼ西海国立公園九十九島」振興 ② 海から稼ぐ観光客誘客 ③ ハウステンボスとの連携で稼ぐ ④ アメリカタウン（まちづくり）	◎市内の二大観光資源を中心に米軍基地社会や国際クルーズ船受け入れによる観光を構築する。
産業づくり・育成系	⑤ 防衛資源を活かす ⑥ 企業誘致推進 ⑦ イノベーション促進 ⑧ 創業支援 ⑨ 次世代へつなぐ	◎地域の産業と雇用を形成し持続的定住基盤をつくる。
移住・定住促進系	⑩ UJIターン促進 ⑪ 若者活躍促進 ⑫ 若者まちなか活躍	◎若者をそれまでの流出構造から人口流入を形成維持する構造に転換させる。
豊かな生活環境系	⑬ 地域を支える健康長寿延伸 ⑭ 子ども・子育て支援モデル都市化 ⑮ Positive life「実践・拡散」	◎自前の地域での豊かな生活環境文化を創生する。
市域・広域への拡散系	⑯ オール佐世保で総合戦略を動かす ⑰ ふるさと「させぼ」知名度向上	◎地方創生文化を共有・拡散する。

注：本表のねらいは筆者の見方からのものであり、例示としてみていただきたい。佐世保市政推進センター（2019）18頁から転載

善し自然増の地域に転換する。これが地方総合戦略の基軸だが、その担い手は市民、地域社会、企業等の民間だと認識していた。佐世保市の産学金労言民福の各層からなる社会増部会と自然増部会をつくって、繰り返し協議を重ね、5系17プロジェクト264事業案を作った。

庁内シンクタンクとしての政策センターの役割はここで終了し、それ以降には全庁的調整機能を担う政策経営課が中心となり、関係課係が担当することとなった。この役割交代が結果的にはオール佐世保の社会増、自然増対策を弱くしていったと思われる<sup>15)</sup>。

地方創生をどう進めるのかという課題は政策センターに残っていると認識していた。官の機能を民に移行させることがやはり必要だと認識していた。そんな中で政策センター研究員は地元金融機関との関係を下に福岡市や九州大学との関係をつないでPPP、PFIの研究を始めていた。自治体の政府機能を民間に移譲し官と民の適切な関係形成が必要だと認識していた。地方創生事業はその辺りのメリハリが十分ではなかったという状況からの出発でもあった<sup>16)</sup>。

### (3) 広域連携

地方創生総合戦略を検討している過程において、行政区域における合併後の広域化によるサービス格差課題を抱えていた佐世保市は、周辺地域との広域行政には積極的になれないと感じていた。それでも佐世保市は2015年度に策定した地方創生総合戦略文書には連携中枢都市圏設置計画を記していた。

政策センターは有識者と市職員による広域行政研究会を組織し、成果に基づいてその在り方を提言。その後は担当研究員が庁内部署を対象に事務の広域化調査を行うと同時に、周辺自治体との連携業務を進めた。連携中枢都市圏の形成は、2017年度には政策経営課を中心としての調査研究段階から周辺自治体との実践段階に入った。ここで佐世保市を中心都市とした西九州させば広域都市圏の形成は、政策センターの手を

離れ、全庁的な実務段階に入った<sup>17)</sup>。

遠隔型連携についてもふれておきたい。佐世保市は旧軍港都市の横須賀市、呉市、舞鶴市において戦前戦後を通じて社会的行政的な交流があった。この4市は海軍、米軍基地、海上自衛隊、海上保安庁等を抱える都市ということもあって、明治時代以降今日まで同じような社会的課題を抱えてきた。とりわけ、戦後以降の旧軍港市転換においての4市連携は行財政上の連携が進められていた。2016年4月には広域連携を前提とした二つの都市圏の1つとしてこの4市連携が日本遺産として指定された。それを契機に遠隔型連携の研究を実施した<sup>18)</sup>。

### (4) 官官連携（基本構想）

政策センターの発足に当たって、活動イメージとして代表的なことは総合計画の策定であった<sup>19)</sup>。だが、その前に地方創生総合戦略、連携中枢都市圏計画の策定があったこと、地域の軸になる総合計画は市長及び市議の選挙後に行われるべきだということで、その策定期間が2年間遅らされた。その結果、第7次総合計画はその策定を2019年度までとし、2020年度を初年度とする計画となった。

政策センターの役割は総合計画の基本構想案の作成とされ、基本計画については政策経営課（全庁的政策）と担当部局による策定とされた。この2つの計画のバックアップとして外部シンクタンクが活用された。基本構想案は政策センターと政策経営課の計画班との議論が続けられ、徐々に調査レベルから実務レベルに切り替えられた。その間、従来の未来研究としての過去の趨勢や統計から将来動向を明らかにする方法（フォアキャスト）なのか未来想定から将来動向を明らかにする方法（バックキャスト）なのかの方法論選択の論争があったが、計画班による前者の方法で進められた。

また、基本計画案については担当部局の専門性が認識され全庁案ではなく個々の部局案が重視され、政策センターによる調査研究の対象と

はされなかった。その是非については企画部内での議論はほとんどなかった。その点では、自治体行政内における組織間の調整は行政機構を超えて行われず、市民意向を踏まえ具体的な案件の運用上において進める課題だと位置づけられたといつてよい。

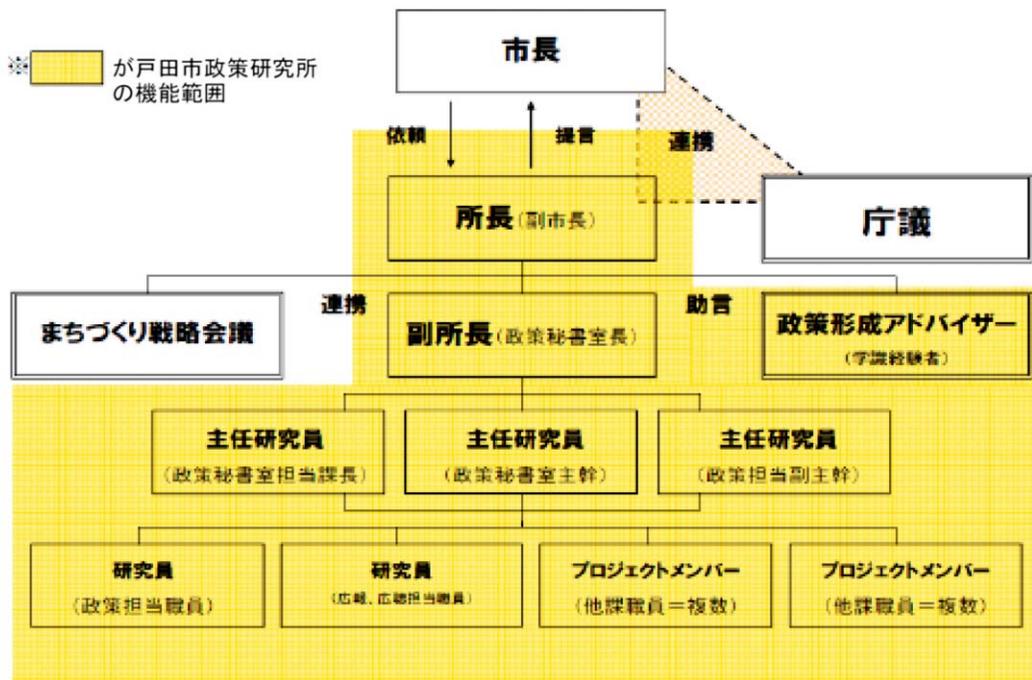
(5) 政策統合へのアプローチへ

政策センターの設置から廃止までの6年を私はそのリーダーとしてかかわった。自治体シンクタンクというしくみの役割をどう認識すればいいのか。シンクタンクという組織の形状とわが国の行政においての実践をみても多義的であつて、その役割認識は人や立場によって異なるものである。自治体シンクタンクは政策コーディネーターの組織だという認識、人材育成のしくみという見方、市政に関するデータセンター機能の集積所、調査研究に徹する組織などがあつた。そのいずれであつても、自治体シンクタン

クは自治体の政策統合過程での活動として位置付けられることで、その存在が認められる。

政策センターでの活動で感じていたことは理想と現実の乖離であつた。一般論としても官僚主義を基調とした自治体行政にあつては、統合よりも分散への力が働く。政策在庫に置かれている政策やそれを支える財源、場合によっては人材まで、縦割りのであり、タコソボ的である。統合よりも分散の力が強いものである。自治体での政策統合は地域の個性や魅力を結集させようとするものであつて、トップマネジメント等の強力な機能を要する。統合化はそんな難しい条件下において行わるものである。つまり、統合は政策へのこだわりを裏付けられた実践的突破力を備えることが必要である。先にふれた企画調整機能や総合計画はすぐれてトップマネジメント強化の手段である。ここで検討した政策センターもまた政策統合のためのしくみだつた。

このような問題意識において予め対処してい



注：佐世保市政策推進センター（2019）48頁から転載

図2 埼玉県戸市のトップマネジメントと政策研究所（自治体シンクタンク）の位置

る自治体シンクタンクが戸田市の政究所である。図2に示しているように、発足に当って秘書課と企画課を融合させて政策秘書室を設けている。新たな機能に「自治体シンクタンク」の戸田市政策研究所を重ね合わせるように設置された。この動きは組織機構としては一般的なものではないが、トップマネジメントの強化と庁内シンクタンクのメリット活用の両者を志向した対応である。政策研究所長は副市長を充て、市長との依頼と提言関係、庁議と研究所活動の連携を進めることとしている<sup>20)</sup>。

## 5. おわりに

自治体にある政策統合は、政策の専門性を重視すれば、縦割り化調整等を行う必要性が高まるものである。政策センターという自治体シンクタンクを運用するなかで、そのことを強く感じていた。キーワードは政策連携であって、市民と行政の連携（官民連携）としての地方創生総合戦略、周辺自治体との連携（広域連携）としての連携中枢都市の形成、行政内部の政策間連携（官官連携）としての基本構想の策定を進めた。そこでの活動の基本はトップマネジメントによる全庁的政策推進であった。

それにしても、自治体シンクタンクとしての期待と役割をどこまで担えたのか誠に心許ない。最後に、本稿を終えるに当たって、政策センターの設置から継続的に運用を支えていただいた朝長則男佐世保市長、弘前大学から佐世保市への異動を進めていただいた西本眞也教育長、政策センターの発足からセンター長就任、退職まで公私ともに支えていただいた中島勝利企画部長には心より謝意を申し上げる。

### 注記

1) 政策在庫とは通常は部課別組織として装置化されていることを指す筆者の造語である。地域経営上のストーリー以前に地域社会における機能分類に従っている。その点では、自治体機能として収納されている政策という点で政策在庫と表現してみた。政策在庫はそこまで地域社会に生じる課

題解決の準備ができていることを指しているだけで、どのように進めるのかが明らかではない。

- 2) 政策統合という用語は学術的には一般的ではない。ただ、使われているジャンルとしては地域の国際化や多文化共生に関する社会的統合や狭義の環境政策を軸にその周辺的政策や事業をルール化する環境政策統合がある。
- 3) 典型的なものは1968年に発足した横浜市企画調整室であり、政策的総合性（ここでいう政策統合）のある事務事業が展開されていた。その動向については、田村明（1987年）を参照。
- 4) 田村明（2006）は横浜市における企画調整機能を活用して進めた19の事務事業を提示している。いずれも行政の担当部局を超え、行政と市民の関係、専門性の障壁も超えたものであった。
- 5) 金井利之（2020）は最近の自治体総合計画は国（中央省庁部局）の要請を受ける機能を持つようとしていることを指摘している。分権改革の過程が進んでいるという現代の状況認識からすれば、これらの計画機能の変質は計画の増加は集権への動きではないのかということである。ここでの「集権逆流<sup>バックフラッシュ</sup>」とは計画を使つての集権へのバックフラッシュだということである。
- 6) 今井照（2018）53頁～58頁
- 7) 金井利之（2020）16頁～18頁
- 8) 吉田渉（2018）「自治体における社会統合政策の現状と課題—自治体に対するアンケート調査をもとに—」社会学研論集 Vol.31 13頁～27頁
- 9) 森晶寿（2011）「環境保全への政策統合（EPI）による経済発展方式の転換」環境研究 No161 103頁～110頁、大野智彦（2018）「環境政策統合の政策過程分析—1997年河川法改正を事例として」環境経済・政策研究 1頁～15頁
- 10) 典型的なものは、自治体内での組織横断的なプロジェクトの結成がある。
- 11) 本シンクタンクの準備段階において、企画部との間で組織名称をどうするかという意見を組織の長を予定されていた私に提案を求められた。その際に大きく分けて2つの案を考えていた。1つは新しい組織ニュアンスを示すことであり、もう1つは既存組織に類似する名称だった。前者であれば、「未来」や「研究」という用語を使うべきであるし、後者であれば企画調整的機能を表現するのがいいと思った。結果として後者による案を提案した。自治体シンクタンクとしての役割は政策現場からの改革だと考えていたことによる。

- 12) 筆者はこの組織を自治体シンクタンクだと認識し、その報告を日本地域開発センターの機関誌「地域開発」に寄稿している。発足後10か月前後の執筆であって、自治体シンクタンクを設置する自治体を政策自治体だと認識しその立ち位置を検討している。檜 槇 貢 (2015) 参照。
- 13) 佐世保市政策推進センター (2016) 16頁、17頁にはその概要が示されている。
- 14) 檜 槇 貢 (2017 a) には地方創生へのアプローチの実態を記述している。その前年に政策センターが発足しており、庁内シンクタンクとしての役割が問われていると感じていた。センター長としての私は、行政サイド活動能力を見誤っていたのかもしれない。その結果、調査研究の枠組みを超えたものとなった。
- 15) 檜 槇 (2017 a) 44頁～46頁には自治体シンクタンクの事業推進の難しさをまとめている。
- 16) 佐世保市政策推進センター (2019) 19頁、20頁参照。
- 17) 調査研究段階から実践段階への移行に当たっては、それまでの担当研究員 (主任研究員) を政策経営課内異動によって行っている。庁内シンクタンクなればこそその動きであった。
- 18) 檜 槇 貢 (2016) 「政策提言 遠隔型連携による都市力形成の可能性：地理的近接性に頼らぬ、もう一つの広域連携」地方行政 (時事通信社) 2016年7月28日、檜 槇 貢 (2017b) 130頁～148頁。
- 19) シンクタンクという用語は、わが国の自治体ではこれまで総合計画の原案を作成する団体やしきみを指してきたこともあって、総合計画の策定は理解されやすいものだった。
- 20) 戸田市では2019年の市長選によって市長が交代している。これによって戸田市政策研究所の組織は変わっていないが、副所長 (政策室長) 異動の人事が行われている。

## 参考文献

- 田村明 (1989) 「自治体における企画調整機能のあり方」田村明編『自治体の政策形成』学陽書房147頁～165頁。
- 田村明 (2006) 『プランナー田村明の闘い：横浜〈市民の政府〉を目指して』学芸出版社。
- 檜 槇 貢 (2015) 「〈報告〉市役所に入った自治体シンクタンク～政策自治体の制度設計～」地域開発「特集東京オリンピックまで5年、何ができるか?」2015年1月54頁～58頁。
- 檜 槇 貢 (2016) 「政策提言 遠隔型連携による都市力形成の可能性：地理的近接性に頼らぬ、もう一つの広域連携」地方行政 (時事通信社) 2016年7月28日。
- 檜 槇 貢 (2017 a) 「自治体シンクタンク～民間主導の地方創生総合戦略へのアプローチから～」地域開発『地域シンクタンクの時代～地域人材が進める地方創生～』2017年10月11日43頁～47頁。
- 檜 槇 貢 (2017 b) 「旧軍港4市の遠隔型連携」『自治体の遠隔型連携の課題と展望—新たな広域連携の可能性—』日本都市センター130頁～148頁。
- 金井利之 (2020) 「自治体総合計画の沿革」『ネクストステージの総合計画に向けて—縮小都市の健康と空間—』日本都市センター4頁～18頁。
- 今井照 (2018) 「「計画」による国—自治体間関係の変化～地方版総合戦略と森林経営管理法体制を事例に～」自治総研通巻477号 地方次総合研究所53頁～75頁。
- 佐世保市政策推進センター (2019) 『佐世保市政策推進センター白書』佐世保市 <https://www.city.sasebo.lg.jp/kikaku/seisak/documents/30houkokusyo03.pdf> (2020年11月6日閲覧)
- 戸田市政策研究所 (2012) 「戸田市政策研究所の歩み～活動検証, 4年間の取り組みと今後の検証」『2011年度戸田市政策研究所調査報告書』戸田市 <https://www.city.toda.saitama.jp/uploaded/attachment/6010.pdf> (2020年11月6日閲覧)