

第Ⅲ部 研究アドバイザーによる寄稿

大杉 寛（おおすぎ さとる） 首都大学東京大学院教授

「自治の『かたち』を实践に」・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 191

名和田 是彦（なわた よしひこ） 法政大学法学部教授

「新宿自治創造研究所の2年間を振り返って」・・・・・・・・・・ 193

森反 章夫（もりたん あきお） 東京経済大学現代法学部教授

「新宿区自治創造研究所の研究体制・運営についての雑感」・・・・・・・・ 195

牧瀬 稔（まきせみのる） (財)地域開発研究所研究部研究員

「新宿区新宿自治創造研究所の2年間を振り返って」・・・・・・・・・・ 196

「自治の『かたち』を实践に」

大杉 覚（首都大学東京 大学院 教授）

テーマ：「基礎自治体としての新宿区の今後のあり方について」研究アドバイザー

自治体のシンクタンクについて考えるとき、私にとってのモデルとなるのは、後藤新平が東京市長の時代に設置した東京市政調査会である。

東京市政調査会の設立趣意書には、「若カンヤ市民各個ヲシテ自治ノ根本義ヲ徹底的ニ会得セシメ、市政ヲシテ現代科学ノ討究ヨリ成ル合理的知識ニ準由セシメ、以テ自治政ヲシテ確乎不拔ナル科学的見地ノ基礎ノ上ニ樹立セシメンニハ、是レ市政調査機関設置ノ即今ニ於テ最も急須トスル所以ナリ」という一節がある。調査会発会式でスピーチにたった徳富蘇峰は、調査調査とまるで靴か何かのように後藤に付きまといっていると評したが、調査会の設置は科学的調査を重要視する後藤の面目躍如といえよう。

その設立趣意書には、続いて調査会の活動指針ともいうべき考え方が述べられている。おおよそ次のとおりである。

- 調査研究に当たっては科学の応用，社会政策の調査を行う公私各方面の機関と連絡を取り，必要に応じて各方面の人士と会い，互いに胸襟を披瀝して意見交換を行うことを通じて，公正で不偏，もっぱら市民の要求を達観して健全な都市政策を樹立すること
- 意見公表に当たっては，具体的事実の調査に基づいてあらかじめ当局と折衝交渉すること
- 法令の制定改廃が必要な場合には，官公庁の施設経営によるべきものは要望勧奨すること，公私各団体の協力によるべきものは趣旨の宣伝に努力して自奮自覚を促すこと
- 関係者が不審不同意とする点があれば，指摘を求め，それに対して公正な批判を与えること
- 常に精確適実な調査資料を準備し，いつでも公私各方面の諮問・依頼に応じて，適切な改善案を提供し誠意をもって当局に協力すること

東京市政調査会は、後藤の肝いりとはいえ、財団法人として当時の東京市とは別個に設立されたものである。したがって、自治体“内”シンクタンクである新宿自治創造研究所とは自ずとその位置づけを異にするのはいうまでもない。

しかしながら、ここで示された姿勢は、新宿自治創造研究所をはじめとする昨今設立された自治体シンクタンクについても、ほぼびたりと当てはまることばかりではないだろうか。こうした緊張感みなぎる姿勢を維持しなければ、ともすると自治体シンクタンクは“権限と情報を引き剥がされた企画課”、同僚の某氏の言葉を借りれば“真空タンク”ともなりかねない危うさを秘めているということでもある。

と同時に、自治体“内”シンクタンクの最大の“強み”は、当該自治体内に蓄積されて

きた情報や知識、外部とのネットワークを縦横無尽に活用できるポジションにあることを指摘しなければならないであろう。

さて、設立当初は、まさしく空っぽの“真空タンク”からスタートしたとしても、強みを活かした着実な調査研究活動の積み重ねにより、芳醇な成果物で満たすことができたかどうか。私がアドバイザーとして関与させていただいた研究課題「基礎自治体としての新宿区の今後のあり方について」に関していえば、研究所のイニシアティブで颯爽と報告書をまとめあげていただいた。深く感謝を申し上げたい。

調査研究手法のうち、特に意義深いと考えたのは、担当職員の方々からのヒアリングである。特に報告書にも事例検討として言及した児童相談所関係について言えば、関係する区職員の方々にはかなりの時間を割いていただいた。お礼を申し上げるとともに、こうした職員対象のヒアリング調査は、今後もぜひ積み重ねていただきたい調査手法である。今回は着手に及ばなかったが、個別政策に関する職員や住民を対象とした“オーラル・ヒストリー”をも調査活動の一環にぜひ加えていただければと思う。

“地域主権”改革が政府方針として大きく掲げられた。今回の報告書では、「自治創造型大都市ガバナンス」なる概念を採用していただいたが、まさしくこれからの自治体は自治創造型ガバナンスのあり方、いわば自治の「かたち」＝constitution が問われてくる。

現在鋭意検討中の新宿区自治基本条例が制定されれば、日本国憲法―地方自治法―新宿区自治基本条例と体系だてられた新宿区“憲法典”をもって、新宿区の自治の「かたち」＝constitution をしっかりと提示することになる。さらに、大都市としての新宿という地域社会の資源はもちろん、新宿区役所内の多様な資源を活用し、自治の「かたち」を実践に結び付けていかなければならない。これは、今後のあるべき基礎自治体として新宿区が考究すべき中核的な課題といえる。この2年間の研究活動は、的を見据えるところにあった。これからは、その的をめがけて弓を引く段階に移ることになるだろう。新宿自治創造研究所がますますその強みを活かして、区政のステップ・アップの先導役になることを心から祈るばかりである。

最後に、研究所の皆さんやプロジェクト・チームにご参加いただいた職員の皆さん、そしてご協力いただいた職員の皆さんに、あらためてお礼申し上げます。

「新宿自治創造研究所の2年間を振り返って」

名和田 是彦（法政大学法学部教授）

テーマ：「新宿区における新たな住民自治のあり方について」研究アドバイザー

2007年に新宿区役所から、外部評価委員会委員の仕事をいただいた。

行政評価という仕事に特に自信があるわけでもなかったし、東京の自治体とはあまりおつきあいがなかったので、戸惑いがあったが、何といても、地区協議会という仕組みに大いに関心があったので、お引き受けした。

ほどなくして、まんまとというべきか、地区協議会のあり方を検討する研究を行うから自治創造研究所に協力してほしいとのご依頼があったのである。これはもう一も二もなくお引き受けした。

これがきっかけで、その後、地域センターの指定管理者の指定に関する仕事をお引き受けしたり、いくつかの地区協議会を訪問したり、そこで講演したりといった、新宿区の地域社会との関わりが展開していった。そこで出会った地域の方々やそこで見学した地域の活動などから得た知見と印象は、私にとって大変貴重なものであった。

この数年は、それまでずっと主要な研究対象としてきた横浜市のコミュニティから広がって、全国の様々な地域社会を知る機会に恵まれ、それぞれの地域の特性からそれぞれ特徴ある地域社会の仕組みができていく様子を知るようになり、世界が広がった気がしていた。新宿区の自治創造研究所での関わりは、それにさらに大きな広がりをもたらすものであった。

その中身については報告書をご覧くださいれば十分なので、ここには一つだけ大いに印象深かったことを書いておこう。

地区協議会のような仕組みのことを一般に「自治体内分権」というが、これについて私はもう20年くらいにわたって研究してきており、近年は自分で「都市内分権研究会」なる共同研究組織を主催して、大規模かつ国際比較的に研究を進めてきた。だから、いろいろな問題点についていっぱしのことが言えるはずだと思ってきた。

しかし、このところ、日本全国で、特に「協働」の仕組みづくりという文脈で、日本独自の自治体内分権制度が様々な設計され実施されるようになって、その初動期の諸問題について、実践的にもかかわる機会が増えてきたところ、それに対して自分がたいした見識もないしたいした方策も持ち合わせないことに気づいて愕然とした。やはり勉強して知っていることと、実際に現実に実行することとは違うのである。

新宿区の地区協議会についても同様であった。

私は、研究所のメンバーの方々の意見に耳を傾け、また自分なりにその場で考えたことをぶつけてみて議論をした。メンバーの方々も、始まったばかりのことでもあり、真の意味で参照できるお手本は存在しない状況のもとで、手探りで真剣に考え抜かれたと思う。

この報告書は、そんな真剣な議論の産物であり、多少不十分なところはあっても、アドバイザーも含めた研究所の等身大のものである。

その意味で、この報告書が、新宿区、さらにはこれを読んで参考にされる全国の自治体、コミュニティ関係者の皆さんのお役に立てればと思う。

私はアドバイザーの仕事を終えるが、研究所は存続し、新たな研究テーマによって、引き続き新宿区のために研究活動を継続する。

継続するというのはきわめて大切なことである。

この種の庁内シンクタンクは、首長の方針にも左右されるしまた財政状況にも左右されるので、長続きしないことがままある。しかし長続きしたところでは、その自治体の大きな宝となっているように思う。みんなが政策形成にあたって頼りにし、またそこに意見をぶつけて議論をして自分の考えを点検して自信を得ていく、そんな政策形成のセンターないし相談所になっていくし、またそうした政策形成のアドバイスができる人材も増える。

研究というと、自治体のような実践的な組織では、なんとなく現場での苦労をしない書斎派のように見えるが、やはり固有の意義があるのである。

今後も様々な浮き沈みがありながらも、自治創造研究所が存続し、東京の他の市区町村がうらやむようになることを願っている。

「新宿区自治創造研究所の研究体制・運営についての雑感」

森反 章夫（東京経済大学現代法学部教授）

テーマ：「マンション住民の居住実態調査を通じた新宿区の将来像についての考察」研究アドバイザー

自治創造にむけた自治体研究所の趣旨は挑戦的であり、そのテーマ設定も的確にして斬新なものであるとおもわれる。それゆえ、私が担当したマンションプロジェクトが十分な成果をあげていないことに責任を痛感する。この間、内心さまざまな反省が去来する。それを以下に記して、本研究所の今後の「経験科学的な研究」の向上に資したい

- 1) [PTの活用] マンションPTのメンバーはそれぞれの関連部署の担当者が出席している。しかし、議論への積極性に濃淡がある。アドバイザーとしては、PTメンバーにどこまで資料・意見などの文書提出をもとめてよいのかわからない。PTメンバーの職務を考えると躊躇せざるをえない。すなわち、アドバイザーの権限・範囲が不明のままである。実際、研究所という立場を優先させれば、各部署で、「マンションPTの研究テーマと課題・問題の十分な掘り下げ」をおこなうためにも、「関連するとおもわれる業務とその実態」について、ひとりひとりに「報告」していただくことは、まさに自治創造に欠かせないのではないか。
- 2) [研究遂行管理] 研究遂行は、研究員の任務である。しかし、その「研究遂行管理」は、日常的にどのようにおこなっているのか、あるいは、いたのか。アドバイザーが確認できるのは、PT会議ごと研究員の報告にすぎない。その都度、「PTでの貴重な意見」をくみあげて問題設定をする。その問題設定にたいして、研究員はつぎのPT会議までに、応答することがのぞまれる。PT会議からの課題・問題を設定しなおし、その研究を遂行し、それまでの研究との位置づけを論理的に整理する。そうすれば、それまでみえていない課題・問題も見出すことができるはずである。無論、応答するための検討素材がないこと、「部外秘」ということで集めることができないのかもしれない。しかし、「行政内部の研究所という位置の研究上の優位性」は、大学研究者からみると圧倒的なものがある。これをどう研究遂行に活かすのかが問われている。
- 3) [自治創造と研究] 政策立案にむけた研究は、まさに、政策の方向性、その妥当性を問われる。したがって、そのための研究には、調査の対象・方向性・妥当性がもとめられる。このディレクションは、アドバイザーの任務をこえるのではないか。そのため、ファカリティ会議で、定期的に研究遂行の検討が大所から行われることが望ましい。願わくば、そこでは、新宿区という類例無き自治体が、現在どのような固有の課題を抱え、どのような自治体を目指そうとしているのか、その壁はなにかなど、諸問題が、各プロジェクトの検討をとおして、議論されるべきではないだろうか。そうすれば、各プロジェクトの位置付けもおのずと明らかになるように思われる。

わたしとしては、研究者としては、得難い機会を与えていただいていると感謝している。微力ながら、それにすこしでもお応えしたいとおもうばかりである。

「新宿区新宿自治創造研究所の2年間を振り返って」

牧瀬 稔 (財)地域開発研究所研究部研究員

新宿自治創造研究所 政策形成アドバイザー

新宿区新宿自治創造研究所（以下「研究所」とする）の2年間が終わろうとしている。この2年間は摸索の日々だったように感じている。この「摸索」とは、自治体シンクタンクにおける「新宿モデル」を構築するために、突き進んだ日々とも換言できる。

研究所が次のステップに進む前に、評価をしておくといけない。その時に顧みるのが新宿区新宿自治創造研究所設置規則（平成20年1月28日・規則第5号）である。同規則には「新宿区における重要課題について専門的な見地から調査研究を行うことにより、区の政策形成能力の向上を図り、もって豊かな自治の創造を目指す区政運営に資するため、新宿区新宿自治創造研究所を設置する」（第1条）とある。

前半の「新宿区における重要課題について専門的な見地から調査研究を行う」は、概ね実施できたと思われる。一方で後半に明記されている「区の政策形成能力の向上を図り」は実現できたのであろうか。また新宿区の政策形成能力の向上により、「豊かな自治の創造を目指す区政運営に資する」ことも達成できたのであろうか。この点をよくよく考え結論を導出しなくては、研究所の次の発展は臨めない。

私も含めて、研究所に関係者は、反省すべき点は反省し、次の飛躍の糧としなくてはならない。また、よかった点はより伸ばしていく必要がある。そうすることが、研究所を強くさせ、新宿区をより選ばれる自治体に変貌させ、さらに新宿区で生活する住民の福祉が増進していくことになる。

----- ★☆☆ -----

（話は変わって）幕末志士の坂本龍馬は、「いったん志を抱けば、この志にむかって事が進捗するような手段のみをとり、いやしくも弱気を発してはいけない。たとえその目的が成就できなくても、その目的への道中で死ぬべきだ」という言葉を発したといわれている。新宿区が住民福祉の増進を実現していくために理想を抱いたのならば、その実現に向かって、まずはよりよい政策を開発することに全力を注ぎ込んでいくことが大事である。そのよりよい政策の基礎を開発することが研究所には求められている。

ちなみに上記の坂本龍馬の言葉の中には、政策が不成立に終わった場合は道中で死ぬべきとあるが、その必要はないと思う（当たり前である？）。しかし、死ぬくらいの思いで取り組む心構え（決意）は持つべきであろう。それは研究所に集う者の責務である（すなわち「プロの自治体職員」であり、「プロの研究員」の条件である）。

最後に、次の点も指摘しておきたい。昨今では、新宿区を襲う問題が高度化や複雑化してきている傾向がある。その結果、政策開発も細かいものとなりつつある。このことは、一つの問題に対し一つの解決を志向するため、一見よいことのように感じる。しかし実はあまりよくない。現状は極めて細分化しすぎており、「木を見て森を見ず」という状況に陥っている場合が少なくない。すなわち大局的に思考がないため、「政策」というよりは「対

策」に終始している現実がある。

この現状の中で研究所は「大局的」な視点を持つことが求められている。それが「政策」づくりにつながっていくことを忘れてはいけないだろう（研究所の皆さん、2年間お疲れ様でした）。