

都市政策フォーラム（第1回）

◎テーマ：自治体計画の機能◎月日：昭和52年9月13日◎会場：剛堂会館会議室（東京都千代田区紀尾井町）◎講師：田村明（横浜市企画調整局長・日本都市企画会議都市政策研究委員会委員長）◎参考図書：田村明著「都市を計画する」岩波書店刊（205～209頁）

都市政策フォーラム（自治体関係者および学識経験者による研究討論会）は、その主旨に従い、上の要領で自治体関係者、研究者約40名の参加者で行なわれた。講師によるテーマ解説のあと、非常に多面的な発言があったが、テーマに則した一部分を抄録する。

テーマ解説 田村 明 横浜市企画調整局長
自治体計画といっても、各部局のもつ特定の事業計画などさまざまあるが、今回は、それを別にして、もう少し全体的な、自治体全体としてつくる計画を自治体計画として考えていきたい。

前回この会報で、片桐事務局長が書いていたように、自治体はまず昭和30年代から40年代にかけて“計画書”そのものをつくることに苦勞した。これは今日、計画書のデザインまでも含めて相当上手になったといえる。しかし、総合計画、長期計画などの名称はともかく、その“計画書”の役割について考えてみると、立派な計画書がつくられればなしという例も少なくない等、いろいろ問題が多い。

そこで、もう少し積極的な機能はないかということを考えてゆくと、われわれは何のために計画をつくってきたか、という問題につきあたる。昭和30年代から、多くの自治体で計画を作ってきたが、その必要性は何であったか？ 隣の都市で計画があるから、というケースもあり、目的をはっきりさせないまま作った計画も多い。又実際、計画書が出来た時も、自治体のかかえている問題を網羅的に含んでいるはずの計画内容と実体がどこでどうつながっているかという問題、計画書の印刷方法が立派であり、審議会活動が活発であればあるほど、実体として動いている自治体の方は一人歩きしてしまっていて、計画書だ

けが残った、という無力感があったのはいつわざるわれわれの経験である。

そうすると、計画とは一体何んなのかという事にもどってくる。実際、社会体制自体も計画経済（社会主義）という体制をとってない以上、計画は目的のはっきりした個別的事业計画は別にして、自治体としての全体的な社会的、経済的なものを含んだ厳密な計画は出来ないのである。これは、自治体のみならず三全総等の国の計画でも同じことがいえる。日本のような社会経済体制のもとでつくる計画とは、また計画をつくる意味は何かという問題がある。また、国と自治体との関係で、今日のように自治体が主体性を持ちえていない——補助金、起債などの例をみるように——状況のもとで自治体が計画をつくれるのだろうか？ さらにまた社会経済的な変動があったり、計画事業に反対する人もいる。計画策定が1、2年かゝる間に物価変動があるなど、計画はその通りにならない宿命もっている。極論すれば、全体的、総合的な計画は、策定過程で、また前提条件からして、それが出来上がったときに必ずしも目標通りにならないという宿命がある。“計画”に100%期待をかけて、そのとおりになること自体をあらためて吟味する必要がある。

以上のように、経済体制が違う中で社会的経済的な計画というものについての觀念のちがいが、国と自治体との関係から自治体の主体

性の乏しさ、さらに、社会経済変動の中で厳密には対応しきれない計画のもつ宿命、これらを踏まえて、自治体で多くの努力を費して計画をつくることの意味（計画の機能）とは何かについて考えてみたい。これには“計画そのものもつ機能（意味）”と“計画を策定することの機能（策定プロセスの意味）”という二つの内容があるが、今日はこのうち計画そのものもつ機能に限定して話し、後者については後日とりあげることにする。

〔計画の機能〕

- (1) 現状認識機能
- (2) 行政管理機能
- (3) 長期指標的機能
- (4) 目標誘導機能
- (5) 制禦的機能
- (6) 共存配分機能
- (7) 合意調整機能
- (8) 総合調整機能
- (9) 戦略的拠点形成機能

(1) 現状認識機能——計画では、地域社会のありとあらゆるもの……、これを何とか把握しなければならない。この現状とは単にモノや数だけを意味するものではなく、心の問題、市民意識などもある。さらに、現在行政が行っている多くの事業主体の諸計画の現状を認識するという事も必要である。これら個別の事業計画は、それぞれの準拠法律や、各々のやり方で行なわれているため全体を眺めることがきわめてまれである。したがって総合計画においてこれら個別の諸計画や諸事業がどういうことになっているのか、と並べてみて都市についての全体の動きを概観することが最低限でも意味があると思う。

(2) 行政管理機能——行政各部署が個別の事業計画をもち事業を行なおうとしているが、それを集め整理する（現状認識する）ことによって、各部署の目標と責任（何をどこまでやるか）がはっきりしてくる。事業の進め方は個別、自由ながら、各部署の責任において

計画的に事を運ばなければならないという自己責任（管理的意味）が明示されるのである。現状認識とこの行政管理機能は大体普通の計画においても、この機能をもたしうるし、計画をしまえばなしにしなければ現にもっているといえよう。

(3) 長期指標的機能——これは計画のもっている非常に重要な意味だと思う。いろいろの意味で総合的な計画とはこういうものではないかと考えている。

私が“都市は生物だ”というように都市は計画をつくる間にもつねに動いている、動くことが本質的であるわけで、現状、ましてや将来の事をキチッとオサえることは容易でない。しかし、オサえるモノサシをもつことは必要である。長期的指標をもつということは、何か座標軸——おそらく多次元的なもの——をもっていることになり、ひとつの目安となる。

この座標軸があれば、良い悪いの価値判断は別にして、都市の動く方向の目安がついてくる。これが非常に重要なことと思う。確かに目安をもっていても原点が狂っていることもあるだろう。しかしある期間たってみて、目安を下まわったり上まわったりしていることがわかれば、この変化の原因を探してゆく。変化がわれわれにはどうにもならない大きな社会的原因である場合もあり、小さい狭い地域の原因である場合もある。誰の責任とかいうのではなく、大きな違いがあればこれは何故なのかが解るだろう。そのためにも座標軸が必要である。

座標の設定の仕方によって、将来における計画と現実の狂いとか、違いとかの巾も変わろう。設定の仕方はむづかしいのだが、いずれにしても方向さえわからないのでは困る。この座標軸を当てて現実の動向を判断していく。計画には少なくともこの程度の機能（意味）があり、きわめて重要で、計画にこのような機能をもたせることに意義があるのだと

考える。

また、ある期間はこのものさしを動かさないことが必要である。用意したものさしと結果が違くと、きびしく批判する人があるが、指標という意味のわからない人がえてして言いがちである。計画の内容が狂ったというより、ものさしとの誤差が必然的にあったという考えが正解だろう。

(4) 目標誘導機能 — これは、前のモノサシを設定して現実に当てるということより、もう少し積極的な意味をもたせた内容をもっている。つまり目標(ビジョン)への誘導である。ここで目標というのは、あまり夢であってもならないし、現実的すぎても意味がない。ある程度、努力の成果を出せるもので、かつ目標と結果との誤差を知りうる基準と考えたい。

第二の意味として、目標(ビジョン)は自治体全体のものとして各部局を全体的総合へ近づける機能をもつことである。それから自治体の各部局の目標実現へのアプローチがはじまる。すなわち地域社会がこれからどうあるべきかの目標に向って、自治体の各部局が手段としての事業(何をどうしてゆくか)を決めるサブの目標を決定してゆける機能である。

(5) 制禦的機能 — これは、目標へ向ってゆく過程で、妨害や誤差をチェックし、軌道を修正していく機能である。都市は多数の主体によって動かされているだけに、この機能を発揮することはなかなかむづかしく、コントロール機関として有効な組織や制度を設ける必要があるだろうが、計画そのものの中にもこの制禦的機能が含まれている。

(6) 共存配分機能 — 都市は総体的に絶対矛盾的な存在だろうと思う。多勢の人が何かをしようとするとき、共同的にやろうということ、個別的にやろうとすることが全部一致することはまずない。ゴミ問題がその典型だろう。市民参加、住民参加なども、全部が同

じ方向に行くことはまずない。いろいろの目的をもった人がいる実社会の中では、価値観も分かれるわけで、まったくこれの一つにするなどはもともとむりな話である。しかし、全然バラバラではとても成りたらず、適宜ある目的なり方向なりに個別的なものを束ねていく必要がある。多少はぶつかっても、束ねた同士でもぶつかりあう、しかしその中で接点を求めてゆく。

たとえば土地利用。いろいろの機能があまりばらばらでも困るからある程度それぞれがまとまるところで、接点でも矛盾は生じるが、まあこのあたりという妥協的なものとなって土地利用計画ができる。今西錦司流の住みわけ理論を少し拝借するならば、人間社会、都市社会というのは一定の住みわけではないだろうか。お互いに配分が示されることで、お互いに理解し、共存することが出来ると思われる。これが計画のもつ共存配分機能である。

(7) 合意調整機能 — これは異なる考えや主体の合意を得ていく過程のことで、すなわち計画とは、いろんなものが入ってきて多少微調整されながら一つにまとまってゆく。そういう手段として非常に役立つものではなからうか。全く不安定なもやもやとした事態からだんだん凝集して、ある形になってくる。そういう役割を果すだろう。ただし計画というものは一つの作用であるから、力学的に言えば、必ず反作用がある。そういう作用・反作用を吸収し調整できる機能がなくてはならない。このためオルタナティブプランということが最近よくいわれるが、これは書けば簡単だが、やるとなるとなかなかうまくいかないところがある。

(8) 総合調整機能 — 計画には計画内容の調整と計画による調整という両方の意味があり、ここでいう総合調整機能とは計画による調整のことである。いろいろなものを一つの計画にしていくというのは戦略だと思う。だから総合調整機能とは別な言葉でいえば、戦略的

機能だといえる。そのためには、非定型あり流動型ありで総合調整機能は型にはめきれない。鋳型にはめることが“調整”と考えられているフシが一般にはあるがそうではない。さまざまな事象に対してどう対処できるかという流動性(弾力性)、慣習などにとらわれない戦略的目標性が非常に大切だと思う。

(9) 戦略的拠点形成機能——計画をつくることが戦略だと思っているが……、しかし、戦略だけがあっても仕方なく、まずどうするという戦略事業をおこすことが必要である。たとえば、山に登ろうという戦略目標をきめたら、ふもとでは上り道が数多くある。その中で、ここから登ろうということを決める必要がある。すなわち、全体的な戦略の見通しの中で現実のスタートを将来へつなげる拠点をきめてゆく機能である。私の計画論は、どこかで実践的なものにつなげていけるという糸口を見つけたいと考えるところにある。その実践的なところへつなげるためには、何か橋頭堡がいるわけで、現実が何歩か動いていくために、どこからどういう手をつけてゆくかということである。それで一つ前進したところが、また拠点になって展開してゆく。このようなことが必要だと考える。前の総合調整機能とは、全体をみているわけだが、もう少し、地面に足をつけて、何を一歩踏み出すのかということがなければならぬ。計画書が出来たときには、すでにそれがどこかで動き出している、という機能を計画はもっていないなければならないだろう。

以上、計画そのもののもつ9つの機能についてみてきたが、自治体計画が全部の機能をもつということにはなかなかならない。それぞれの自治体の立場やその時の状況により、どのへんまでの機能にウェイトをつけていくか考えればよいだろう。

はじめに話したように、“計画そのもののもつ機能”にしぼって解説してみたが、“計画策定の過程”に重要な機能をもっており、

それを少し付加しておく。

計画は自治体の企画部門の人が作文して出来上がるというものでなく、審議会やら、いろいろの人がかかわって出来てくる。そういう計画をつくるプロセスが非常に重要だと思う。計画そのものが何かの意味をもつというのは、計画書が出来たとき、計画を実行する体制がおおむね組織されているというところにある。また、行政という組織の中で、計画の実行にかかわる人間が醸成されてくることが計画の策定に最も必要な機能ではないかと思われる。

片桐 達夫 日本都市企画会議事務局長

討論に先立って、話題提供のためにまとめてみる。

計画のもつ9つの機能を充分発揮できるのは、横浜市のような先進自治体だから可能なのかという問題がある。各自治体の実状、その中で企画の置かれている状況はいろいろな段階がある。計画はその中で考えられるので、企画担当者がそれらを充分認識していないと計画の機能も明確にならないし、発揮できないのではないか。

一般に、現状認識機能から、行政管理機能、長期指標的機能、そして目標誘導機能の前半位までは、企画担当者の努力いかんによって発揮できる範囲だ。次に、目標誘導機能を充分発揮していくには、トップのリーダーシップというような計画を実現していく政治的力量が必要になってくる。

合意調整機能、総合調整機能、戦略的拠点形成機能というような高次の機能を発揮するには、企画担当者の資質や、トップのリーダーシップのみならず、自治体と地域社会(住民)との相互理解といったものが形成されていなければならない。

計画のもつ9つの機能を全て発揮できることは理想的なことだが、現実には自治体の状況・企画の位置付け等に、各自治体に大きな巾があり計画の機能を充分発揮できる状況に

はなかなかならないのではないか。

竹内 礼三 宇治市企画調整室長

計画のもつりつの機能を発揮できるのは、企画とか財政部門がこのような事をやるだけの力を持つ都市でないといふがむずかしい。調整機能といっても中小都市では、計画の調整機能としてではなく、内部組織（調整会議とか部長会議とか）として処理しているのが現実ではないか。宇治市の場合、現状認識機能さえ、マスコミ、住民との対話、職員組合の発言等を計画の現状認識機能として受けとめられているわけではない。

現実の問題として、各都市とも現状を（計画として）分析するマニュアルをもち合わせていないのではないか。まずこれが必要だ。

富谷 輝夫 習志野市企画調整室主幹

現状認識機能さえ完全に発揮できれば、行政管理機能以降の機能も発揮できる可能性が出てくるのではないか。

現状認識の中で、並列的（羅列的）なことは把握できるが、それ以降の進め方としては、住居のニーズとか、トップの政策とかをどう受けとめていくか、この受けとめ方が重要な点で、ここにトップとスタッフの関係という意味で担当職員の体質（人材）の問題が重要になってくる。

現状を把握（認識）したとしても、これを長期指標的機能とか、合意調整、総合調整機能にまで展開していく（高めていく）においては、担当者の質に左右される所が大きい。住民のニーズやこれにこたえるトップの行政目標などを充分受け入れられる職員が、その場所に（担当者として）必要になってこよう。

平松 弘 前橋市企画財政課長

従来、いわゆる財政リード型の仕事をやってきた。たとえば、毎年度予算編成ができた後で、各々の予算（事業）が長期計画の中で、どのような位置付けにあるかを考え、説明づけ（外部に説明して）ていくようなやり方である。

確かに、計画書づくりは上手になっているが、計画書の内容を実行しているかという（計画内容に沿ってやっているかという）とうてい、そうとはいえない。計画書がほこりをかぶっている状態である。計画を作る必然性も法律があるからという感じが強い。

計画の9つの機能は理解できるが、それが発揮できるかという、現実には都市格差があり、実行（実現）にあたって、具体的にどうしてよいかわからず、そこに各自治体の悩みがある。

田村 明（横浜市）

横浜市だから9つの機能が考えられ、かつ実行しているという意味ではない。あくまで計画とは、計画の機能とはかくあるべしという事である。したがって、自治体の格差があるからできる、できないという、計画の機能がここまで、という問題ではない。たとえば調整機能など、むしろ大規模な自治体ほど、有能な能力が生かせない（組織がじゃましよう）などの困難な問題をかかえており、この点、小さな自治体の方が確実に発揮できる可能性をもっているのではないか。確かに、計画書だけで計画の機能はでてこない。他の組織的な力と一体となって発揮できると思う。

石井 富士夫 大和市総合計画担当

現在、長期指標的機能・目標誘導機能の発揮に重点をおいて、総合計画の見直しをやっているが、すべての機能を出していくのは理想ではあるが、現状ではむずかしい。

又、計画より計画策定プロセスが重要であると思う。このプロセスに時間をかけて、その中で自治体のかかえている課題なり、解決の方向を各部局（全職員）に理解してもらおうとやっているが、実際のところむずかしい。しかし、これができれば9つの機能が発揮できる条件が醸成される。そこで、プログラムストラクチャーを企画のみならず、全員がわかるように作成している。

策定プロセスに時間をかけて出来た計画は、

説得力があるのであり、それが、また計画の機能が発揮できる条件であろう。

中村 卓 草加市企画調整課

現在、長期計画をつくり、審議会にかけている段階である。計画の機能については、企画スタッフの段階では、そのような問題意識をもっている。したがって計画書の体裁（内容）としては表現されていると思う。問題はそれを実践していく段階で、その中身（内容）が問われているのであって、そこでは企画だけの問題ではなく、組織全体の問題にかかわってくる。このようなことに各都市が現在、悩みをかかえているところではないか。

今後の自治体の基本的役割は、単に物をつくるというのではなく、人的サービスを提供していくということ、しかも組織全体として、それを進めていくことが重要であろう。それは、組織全体の資質向上によって始めてできるのであって、その中から住民と自治体、また自治体と国の信頼関係も出てくると思う。

だから、ライン・スタッフという関係でのスタッフのみの問題ではなく、組織全体の資質向上、これについて何をしなければならぬかが問題になってくる。昔の台帳いじりのイメージの延長線上での管理者では、まことに不十分で、人材の不足、組織全体の向上が課題になっている。

竹内 礼三（宇治市）

人材については、やる気のある職員は、たえず住民と接触している若い職員に多いように思う。住民の中に積極的に飛び込んでいく意欲のある職員、又、住民のニードを自信をもってふり分けている職員、この中から計画行政を担い得る職員が生まれてくるのではな

いか。

田村 明（横浜市）

いろいろのものを含む具体的な地域社会の問題を考えていけるところは、国ではなく、市町村（自治体）である。しかし、現実には、タテ割の限界や、弊害があり、総合的・統一的なものごとを推進していくところが自治体の中に必要である。これが、すなわち企画部門である。自治体を自治体ならしめる組織が企画部門であり、自治体を自治体ならしめる手段として計画が、使われるのではないかと考える。

河中 二講 成蹊大学教授

“計画”という言葉が、プラン、プランニング、スケジューリングなどあいまいなところがある。今日のテーマ（解説）では、プランニング、すなわち無秩序なものを整理整頓するという意味とみたい。

計画という言葉を考えてみると二つの意味がある。一つは“目標をたてる（方針をたてる、こうありたい）”という意味と、もう一つは“実現する手法”すなわち事業を念頭において手法を考えるという意味である。

普通、計画は手順の意味につかわれ、目標がわからなくなり、また目標だけではフロッキを払げるだけで実現の手段を考えないことになりかねない。

市民が地域の計画を考える場合には、“目標”を知りたい（たとえば、どうなるのか、といったこと）で、一方行政側で計画を考える場合には手法を示す（たとえば、どこに何をつくるなど）ものだと思われる。

（文責 事務局）

日本都市企画会議会報 №18

発行者 日本都市企画会議 会長 近見敏之（久留米市長） 事務局長 片桐達夫
東京都千代田区隼町2-18 半蔵門浅井ビル 03(264)5501

編集印刷 有限会社 三晃社 東京都文京区本郷3-16-5
