

企画調整部門のあり方

横浜市での試みを振り返って

法政大学教授

田村 明

1 はじめに

自治体を自治体ならしめるカギとしての企画調整

自治体の企画部門の人々に話をする機会が多い。その度に、企画部門の位置付けとか、企画の実効性の問題とか財政との関係などの質問がでる。

私は、昭和四三年四月に横浜市が新しい総合性を目指して企画部門を設置するに当って民間から企画調整部長として入り、以降、企画調整局長として、まるまる十年、企画調整

部門の責任者として働いてきた。そこで、理論としてだけではなく、企画部門のあり方や、具体的な運営方法について、考えたり実行し続けてきた。実務に当れば当るだけ、まずは企画調整部門の重要性を痛感してきたし、また、組織として存在するだけでなく、どうしたらこの部門が実効性ある働きをするか、あるいははしなくなるかも見てきた。実践力ある生きた企画調整部門を持つことは、自治体を自治体ならしめ、自治

体が新しい問題に積極的に立ち向える重要なカギである。そうした企画部門を私は「実践的企画」と呼んできた。最近、横浜市の機構改革により、企画調整局が企画財政局と都市計画局、市民局等に分割されたが、

この機会に、横浜市のこれまでの企画調整局の実態をふまえて、自治体における企画調整部門のあり方について考えてみたい。

2 企画部門成立の三つの意味

自治体独自の立場から地域の問題に当るため

企画調整部門は第二次大戦後にまづ県に生れる。新しく生じた地域開発問題や、従来のタテ割り行政では処理しきれない新しい問題を担当することになり、昭和三〇年までは約半数以上の県に設置され、三〇年

代いっばいには、ほぼ全県に置かれるようになってくる。市町村の場合はやや遅れて設置される。昭和二〇年代は極めて少なかったが、三〇年代に入って急激に増加し、昭和四〇年には主要都市の約八〇％強に設置され、四五年にはほぼ全市におかれるようになる。

それらの業務は、(1)長期計画、総合計画の策定 (2)上記計画の進行管理 (3)各部署の調整 (4)特定開発事業 (5)広域的行政 (6)市町村合併 (7)既成部局で処理できない特殊問題 (8)統計、調査、研究 (9)首長特命事項 などである。このうち昭和四〇年前半までは、特定開発にウエイトをおいた企画開発型が比較的多かったが、後半には、総合的な計画の立

案と、その総合調整を主とする企画調整型が多くなってきた。とくに五〇年度以降この傾向は一そう顕著になっている。

企画部門のあり方としては望ましい方向であろう。昭和五十一年に横浜市都市科学研究室が行った調査では、実に六四％の自治体が「調整」という名称をもった企画組織を具え、また事務分掌に「調整」という内容が入っているものは九六・二％にも達している。

従来の自治体の各部門は、中央各省庁の各局課に対応する形で類似の名称で設置され、それぞれタテ割りバラバラな業務を行っていた。これでは、新しく生じた地域開発や都市問題に対応できない。企画といひ、調整と云い自治体としての総合的な統合性が強く求められることを背景として生れたのである。とくに、市町村は最も市民に近く、具体的に問題を解決してゆかなければならない立場にあり、たんなる法令の機械的な適用や、バラバラの補助金の運用だけではすまなくなってきた。住民の側からすれば、どこか部門が権限をもっているかの問題では

なく、具体的に総体として解決されることが必要なのである。しかも、戦後の改革で、自治体は憲法上も独立の機能と意義を認められ、たんなる中央省庁の下請機関ではなく、独自の立場から地域の問題に当る必要性が強く認識され一層この傾向をすすめることになった。

(1) 主体性の確立

このように企画調整部門が生れてきた意味は、第一には自治体の主体性の確立のためである。従来の自治体各部署のほとんどは、中央各省庁の法令や通達に支配され、補助金を受ける窓口となり、下請機関化されている。中央省庁を「本省」という自分が出先機関のような呼び方さえ行われている。そこで、企画調整部門はいわゆる「本省」をもたない唯一の部門であり、自治体が主体性を示しうる部門なのである。総務局、財政局といった管理部門でも、人事や給与問題で自治省の監督を受けたり、地方財政計画や、起債、交付税、その他の地方税財政制度によって、自治省や大蔵省の法令や制度の窓口となり、その指示や通達を受け、独

自の立場を発揮しにくい。度々叫ばれている地方行財政制度の抜本的改革はもちろん必要だが、少なくとも自治体の中にひとつは中央の指令を受けない独自の立場に立つ部門を置いておくことは、自治体の主体性確立のためには絶対に必要である。

自治体の主体的立場から問題を眺めれば、その地域の実情と、住民の事情に最も適合した施策が生れ中央よりすぐれた方策がだせる。主体性なくして、創造力ある高い行政水準は期待できないし、住民の期待にも対応できない。中央省庁からの法令や補助金を直接受ける窓口であっては、実務上なかなか主体性は発揮しにくい。そこで自治体の独自部門として、これらの直接窓口でない企画調整部門をおくことによつて、組織上はじめて主体性をもちうる。企画調整部門は、いわば「自治の本旨」を具体的に実行しうる自治体の組織の中心となるのである。

(2) 地域の個性にあつた総合行政

第二に、現行のバラバラな行政各部門を統合して、大局的な観点に立った総合行政を行う必要があるから

である。タテ割り機能がタテ系だとすれば、これにヨコ系を通して、地域の個性にあつた布に織りあげてゆかなくてはならない。バラバラで個別的では、地域は無個性、画一的で味気のないものになってしまい、効率も悪い。現在の個別行政を急には変えられないとしても、大局的な観点からこれを活用して、自治体全体として機能しうるようにしてゆく部門が必要である。長期的大局的な観点と、現実的、今日的次元の問題では往々にして矛盾を生ずることも多いが、よりよき将来を求める立場を見出し、それへ向けて各部門をプロモートし、調査してゆく部門が必要なのである。総合性とは、たんに長期計画か、総合計画書を、各部署の事業をホッチキスして編集したり、作文をしたりすることではない。具体的な事業や施策について、総合的戦略的観点からその当否、方向性を検討し、さらに必要な手法を考え、他の部局の関連や、今後の有効な展開も考えてゆくことが必要である。タテ割り部局にとどまっている限り、個別事業の執行と完成で終ってしまい、せつかくの効果を有効に浸

透させえない。実際には、タテ割りでバラバラに事務事業が行われているため、市民には見えないところで、随分非効率や無駄が行われている。これらの無駄は予算書をもても分らない。そこで行政各部署は一番気楽なタテ割りに安住してしましうし、これを是正する動きには抵抗を示すだろう。しかし、市民のためには、どうしてもより効果的な総合行政が行われなければならない。それには中央各省庁から独立し、自ら直接に事務事業をもたないで、大局的総合的観点に立ちうる企画調整部門が必要なのである。

(3) 新しい価値の創造

第三には、新しい価値を創造し、広く地域にある力を引きだしてゆくことである。従来のタテ割り組織では、個別事業ごとに専門化、定型化されている。そこで都市景観とかアメニティとか文化とかの総合的な新しい観点を生みだしにくかった。これからの自治体は、時代の要請に先がける新しい価値創造が必要である。

また、地域には、自治体だけでは

なく、市民、企業、他の諸官庁、公団公社などの力も働いている。これらを総合的にプロデュースして地域のために望ましい方向へ誘導し、コントロールしてゆくことができれば、限られた行政能力や予算だけに終るのではなく、はるかに有効な地域社会の建設ができるのである。こうしたプロデューサー的な都市経営機能も、今後の自治体運営に求めらる。

新しい価値創造や、プロデューサー的機能には、自由な発想力が必要である。法令の解釈、固定的適用と、予算の消化だけに局限している官僚的な枠を取り払い、幅の広い視点と、これを実行、推進できる組織が必要なのである。予算がないから、法令がないからといっていけば、一番気楽ではあろう。しかし、地域をよくするには、必要な予算や法令も必要だが、それがなくても、創造力を発揮できる能力が必要である。それには従来の受動的、消極的、固定的な枠にとじこもっていた組織ではなかなか実行できないから、新たな組織が必要になるのである。

3 企画調整機能の若干のコメント

主体性、総合性、市民性を発揮させるために

このような三つの機能は互に関連している。主体性のないところに総合性も創造性も生れないし、また実質がともなわない観念的主体性論は意味がない。中央官庁はどうしてもタテ割り型から抜けてれないが、自治体は地域に関しては総合行政が可能で、中央官庁では発揮しえない能力を発揮できる場である。こうした統合的な役割りを伝統的管理部門である総務、財政といった部門に求めることができないことはすでに述べた。また都市計画部門もまた建設省都市局の窓口機能には適切ではない市民局といった新しい分野は住民自治に立つ、中央直結でない組織であるが、市民サービスやその意見の吸上げという市民に対する窓口分野で忙殺され、主体的、総合的にこれをまとめてゆくにはいささか荷が重い。

企画と市民部門は住民自治のうらはらの関係にある。十分連けいして市民自治体を確立してゆく関係にある。横浜市の場合、たまたま四三年に企画調整、市民の両局が同時に生れたのも理由がないことではない。それではといて、自治体を統合する組織として企画、財政、人事、都市計画などを集めた経営局という考え方が東京都で提案されたことがあるが賛成できない。結局、局長は、尨大な局内の調整役になり、ルーチン的な財政や総務的な業務に追いまわされ、企画的な仕事は二次的な位置にしかおかれぬ。また、余計なものを抱きこんで中央省庁の窓口的機関になると、主体性、総合性、市民性はなくなつてゆく。これらの機能は責任分担しつつ協力しあうシステムの方がすぐれている。

また、そうした機能は首長または助役の役だとする主張もあるが、よほど小さな町村は別として賛成できない。首長は選挙を受ける立場にあることから制約がある。首長としても、選挙という小さな政治とは別々の大きな政治を行うための機能が必要である。政治的ブレンやスタッ

フは別な形でもつべきであろう。また、企画部門としての総合的専門性が必要であり、首長個人がそのすべてを行うわけにはゆかない。また、首長、助役のように上からの権威的統合ではなく、まず客観的、説得的な統合条件が必要である。そうでない首長、助役には、イエスマンの情報しか入らず、実態と遊離する。

企画調整部門は、もちろん首長のリーダーシップによって作られるが、専門性をそなえた組織で、首長の選挙マシンとは一線を画したものでなければ、長い目での成果は期待できないであろう。その意味で、首長の個別的意図にも反対を主張することさえも必要であり、それだけのものをもってはならない。

4 横浜市における 実践的企画調整

抽象的なお題目でなく具
体的内容に立入るために

このような企画調整部門の役割と必要性は、はっきりとは意識されな

くても、次第に認識されつつある。

自治体が自治体として機能し、地域の現実問題に当りながらよりよい方法を生みだそうと努力をすれば当然のことである。企画部門が各自自治体の中で充実されつつあるのはその証拠である。しかし、その一方まだ企画調整機能として不十分だとか、他の組織との関連がうまくゆかないという指摘もある。そうした悩みをもつ自治体も見てきたので、私が横浜市の企画調整部で仕事を始めるに当たっては、何とか実践的で総合的な企画部門を作ってゆくことを心がけた。そこで、業務分掌上はともかく、重点としては次の三つの仕事を柱にしてゆくことにした。

(一) 戦略的プロジェクトの企業と推進

(二) 宅地開発や建築行為についての総合的コントロール

(三) 人間の空間秩序の創造と調整としてのアーバンデザイン

もちろん、そのほかに通常の企画部門で行っている基本構想、長期総合計画、中期計画などの立案、進行政管理や、各種プロジェクトチームの編成、調整会議の主催、そのほか都

市問題や都市政策についての専門的な調査研究なども行ってきたし、これらもまた上の三つの柱を各方面からサポートする役割を果たすようになってきた。

企画調整局はもちろん先にのべたように、自治体の主体性、総合性、創造性、経営性を実践できるものではなくてはならない。そのためには抽象的、観念的なお題目に終ることは極力避けなければならぬ。方針要領だけでなく、具体的な内容にも立入らなくてはならない。そのため先の三つの手法が有効に働くのである。当時の大学の研究室などで作られたレポートや計画書が、せっかくの労作にもかかわらず現実には埃をかぶっている姿を私は、いやというほど見てきた。総合計画はしょせん各局の事業計画をホットキスして作文でくるんでデザインされた表紙をつけたものになりがちである。こうした抽象的な、あるいは記述的よせあつめ計画ではなく、現実の動きに自治体が主体的にかかわってゆく、切口が必要なのである。

そこで第一に戦略的プロジェクトを提案しプロモートした。これは事

業そのものという具体性があるため、抽象的段階では終らず計画的、技術的、デザイン的な次元までも含まれる。また極めて戦略的な大事業であり、他の事業主体も巻きこむものであるから、とても一部門では出来ない。各部門はこれを実行するために、従来の閉鎖性の枠をやぶりに互に協力しなければならぬし、固定的な行政の枠をとり外し新しい視点からの創造性も必要になる。そこで若い有能な職員もやる気をおこし成長してくるというプラスもある。

もちろん事業そのものとしても将来のために役立つ基本的な戦略性をそなえていなくてはならないのは当然だが、それ以上に、こうした自治体の主体的総合性を要する仕事を具体的に進めることによって、自治体の行政システムを根本から変えてゆくのに役立つたのである。また、こうした今までにない新しいタイプの大事業は、全市的立場に立つプロモート役、調整役が必要になり、企画調整部門はその重要な役割を荷うことになる。事実、このようにして、臨海部再開発や埋立、ベイブリッジなど六大事業という戦略事業すべて

が推進され、今軌道に乗っている。また、ただ事業を行えばよいというのではなく、高速度路を地下化して都心に大通公園をつくり、それが後の都心整備の質を高めるのに決定的な役割を果たした。このような具体的な計画内容に立入るには、事務系を中心とした企画部門では足らず技術職員を中心としたし、外部専門家の応援も得た。

第二の土地開発や建築行為をコントロールするのも、権限のない自治体で抽象的に言っていたのでは始まらない。学校用地の不足という具体的な問題にぶつかり、大手開発業者との実務的な話合いの中で公共公益施設の設置ルールを見つけたし、こうした協定をもとにして、これを普遍化するため宅地開発の要綱をつくった。他と不公平にならないためである。さらに都市環境を整備する主体的で総合的な立場から、折から生れた線引き、開発許可制度、用途地域、容積制などの制度を最大に活用し、場合によっては制度を現状の問題に合うよう運用し、足りない点は独立の制度を創造していった。いずれも、まず具体的事実を先行すること

から、各部局と協力して、さまざま

な制度を活用していったのである。アーバンデザインもこれまでの自治体行政にはなかった分野であるが、都市空間を個性的に美しくするため、プロジェクトやコントロールの手法とを生かしながら、市民の協力を求め、まず、具体的な実例をつくっていった。機械的な官僚的方法でなく、各部局が協力して行うことにより「くすの木広場」という広場をほとんど費用を要せず生みだし、市民との協働作業により「伊勢佐木町」「馬車道」のモールも実現してゆく。こうした具体例なくして現実は無動かない。ひとつの実例が成功すれば、次にしだいに多くの可能性をつくりだす。逆にどんなに美辞麗句を並べても実行に取り組まなければ、ただの作文に終ってしまふ。

5 企画調整部門の運営

組織に生命を吹き込み
動きを与えるために

作

こうした三つの手法を生かしてゆくのには、ただ事務分掌に書いておればよいのではない。横浜市の場合は、その手法自体が実践の中から生みだされたのである。

もともと、戦略的プロジェクトの立案は、私がコンサルタント時代に横浜市の委託で行ったものである。外部から操業するのと実際にやるのはエネルギーは何万倍とちがう。しかし、最初により方向性が与えられなければエネルギーは生かされない。私の場合、始めにコンサルタントとして方向性や手法を客観的に考え、たまたまそれを自治体内部に入って実践するという機会にめぐまれた。その実践過程の中で、新しい手法も加わえ有効性を増していったのである。

そうしたダイナミズムの中で、新たなエネルギーが生れる。組織上で最低限のオーソライズは当然に必要だが、組織あれども機能しない実例も多い。紙に書いた組織に生命を吹きこみこれに動きを与えるのは、何ととっても「人」と、人を生かす「システム」とそれらを可能にする「リーダーシップ」の三つである。

(1) 「人」について

企画調整部門がうまくゆくかゆかないかの最大の問題は、それを支える「人」である。スタッフは具体的に問題を解くため、むしろ各分野の技術系を中心にスタッフを組み、これと事務系の人々を組み合わせ、出身部局もさまざまである。問題は、事務—技術という区分ではなく、自治体が市民自治体としての主体性、総合性、創造性をもつために新しい価値創造を行い、その実践に当らうとする、(一)やる気、根気、勇氣、(二)柔軟で広い視野、(三)ねばり強い行動力、を持った人々である。そうした人々は必要な都市、自治、計画、等についての知識技能は身につけてくるはずである。

私が横浜市での一〇年間で手がけた新しい手法の創造や困難な問題の解決は三百以上になろう。しかし、企画調整の最初の第一年度の仕事は、高速度路の地下化と、宅地開発要綱の策定という二つしかしていない。当初各局から集ったスタッフは、まだ企画調整の意義や手法を理解してはいない。そこで口でいうだ

けではなく、私自身がスタッフと一緒に体当りでこれらの問題を解決してゆくしかない。それが実践的な都市づくりでもあり教育であった。三〇四年たつとスタッフも育っていく。そこにアーバンデザインやプランニングなどこれまでの自治体になかった教育を受けた人々も入った。

異種交配は、互に良い刺激になり、新しい人々もこれまでのスタッフも一層成長する。そうならば、システムも働きます。五〇六年もたつと一年間にかかりの数の問題を遂行できるようになる。その人々が短い間に多くの仕事を可能にさせたのである。始めはスタッフを集めるのに苦労した。それも実績が物を云いだしからは案になってきた。さらに対外的にも横浜市は新しい都市づくりをやっているということになれば、これまで自治体を志望しなかった人々も集ってくる。実践により人の層も厚くなる。人は仕事によって生れ、仕事によって育つのである。

(2) 内部システムについて

人がいなければ、どんなに立派なシステムを作っても動かない。

しかし、人がいても、これを生かして活用するシステムがなければ、その力は数分の一にしか働かないし、次の人々を育てることにならない。

システムとは、もちろん紙に書いた組織機構だけではない。事務分掌上の紙の上だけの議論にあげられたり、その中に固定化しては何もならない。企画調整部門は、何よりもまず、生きて動いているシステムでなければならぬ。いつも生き生きと活力をそなえていなければならぬ。物にこだわらずに新しい価値を主体的につくってゆけるものでなければならぬ。そこで「非定型流動型」という考え方を基本にした。もちろん基本的方向をしっかり押えた上で固定化を排除して新しい考え方を実行してゆくという考えである。

また、目標会議、全体会議を定期的にもった。企画調整の仕事は時によると拡散したり、堂々めぐりになったり、抽象化する。いつも具体的な実践に当ってもらうためには、定期的な、戦略目標と手段を確認しておく必要がある。この会議は、実際の担当者である係長や係員クラスが中心に発言する。問題を直接に把握

できるし、方向付けにも間違いが少ない。フィードバックが迅速にできる。局長にとっては全員を相手にする形で大変だが、企画調整部門は通常のラインとは異なる。仕事をする人々は、方向性を同じくするために、末端の人々も仕事の中心に入れてゆく必要があるし、その方が責任とやる気も促進される、また、トップの秘密情報にしても、幹部はもちろん、その仕事にかかわる人々の末端までも伝えて情報を共有しておく。それによってスタッフは一その自信と責任をもてる。

企画部門の人員はできるだけほっておくことがのぞましい。それでもある程度はやむをえない。そこで「大テール主義」と称し、全体会議や目標会議を通じて、お互の情報を交換しあい、矛盾や重複の生じないように、かかわっている問題は別としても一体として仕事をしている心と目を持ってもらうのである。

企画調整部門の人々には、管理し押えつけるのではなく、その能力とやる気を引きだし互に協力してゆける方法をとることが必要である。ただし、その場合にいつもしっかりし

た方向性を与えてゆくリーダーシップを欠かすことはできない。

(3) 他部門との関連について

企画調整部門は、決して自ら事業を所管しないことにした。自ら事業を行い予算を持てば、役所的には他に制約されず自由に振舞えるが、これでは別に企画というタテ割り部門を作ることになる。総合とは、一部局で完結することではなく、他の部局や外部の事業や市民まで巻きこんでゆくことである。その場合企画は自己中心的でなく、他部局の仕事として花をもたせることも必要である。「人」の層を厚くしてゆくことも必要である。

企画は金を使う側、財政は押える側と対立するように云われるが、横浜では互に協動的な関係が生れた。財政部門は現行制度をもとに通常ベイスを作る仕事であり、企画は、これに自治体の主体的政策からのアクセントをつける仕事である。企画調整部門は金を使うどころか、体をはって、要綱行政やその他の手段で財政部門ではできない大きな財政的利

現代史の資料
個人の生活史

年報'81年

'81年の主要ニュース

を完全収録!!

定価二七〇〇円(〒300円)

B5判386頁

去年はどんな年でしたか。何か記念すべきことがありましたか。ちょっとした記念品として「年報」をおすすめします。何年か過ぎてみて、当時のことを思い出しながら頁をめくってみるのも楽しいことだと思います。

もちろん、現代史の資料としても充分使えます。内容は、政治、社会、国際、経済、労働、資料の項に分類して掲載してあります。また、毎日の出来事を記録した重要日誌ものせてあります。

'76年～'80年あります

新聞月報 毎月10日発行
6月の主要ニュースを収録
特別定価660円(〒60円)

新聞論潮 毎月20日発行
6月の主要社説を掲載
定価400円(〒200円)

新聞月報社 文京区関口1-18-6
〒112 03-267-1006

益を得たし、財政部門では分らない不必要や重複する予算をカットすることもある。決して一方的に金を使うわけではない。現行制度での財政部門は法令や中央の制約も強く、事務も煩雑で忙殺される。こうした財政部門の最善がつくされている前提で、別次元の立場から財政を考えることで両者の役割りが生きてくる。それが一緒になった都市センターの報告にもある企画財政型は、ここでいうところの主體的自治体としての企画部門を十分理解していないからである。

統合化を計るための各部局間の調整も重要な仕事だが、これはただ複数部門間の争いの仲裁ではない。ひ

6 おわりに

困難な場面を乗り越えてこそ、新たな実践的能力を増せる

とつ目標を設定し、これに向って各部門が動いているかどうか、軌道の修正を必要とするか、不足する点があるか等について必要な手段を打ってゆくのが調整である。積極的動的調整が企画調整部門の調整で、消極的次元の調整は当然に部局間で話あいの上解決してゆくべきである。

逆には自治体は主体性のないタテ割りバラバラで、市民に対しての責任を果さないままで終る。それでも一見収まっているように見えるが、実は何等難しいものが生れず、非効率である。これでは良い「人」も育たないし集らないだろう。

逆に、企画調整がその機能を発揮すれば、自治体の各部局の固定的、閉鎖的、消極的な仕事の方法を変更させるのだから、安眠を覚まされた各部門からさまざまな抵抗がある。しかし、そこをおそれていては企画調整部門の仕事は始まらない。もちろん権力的な方法ではなく、説得的人間的、合理的な方法をとってゆく心

掛けが大切だが、それでも「にくまれ役」を買うことになる。首長のリーダーシップが必要なのはこうした時であり、大局的見地から政治的にサポートすることであって、細い指示や個人的意志で意のままに用いることではない。

このような困難な場面を乗り越えれば、企画調整部門は新たな実践的能力を増すことになり、自治体の置かれた厳しい立場にも拘らず、次々と適切な政策を打出し、これを自治体全体の力として遂行することができる。それは市民にも長期的に見て継続的利益をもたらすことになり、より高度の市民自治政治の前進につながるのである。