

## 自治体機構とプランナー

田 村 明

自治体というのはいろんな組織を持っており、組織編成のやり方も様々です。私も自治体の中に長くおり、いろいろな組織改正をやってみました。組織というのは幾ら変えても、それにふさわしい人間がいなければ、初めに考えたようには全然機能しません。現実人間を当てはめてみると違う方向に動くこともあります。ですから、組織というのはやはりあくまでも紙に書いた組織で、動かしているのは人間だというのが実感です。

きょうは別に自治体のいろんな細かい組織を全部ここでお話しするのではなく、自治体として一番肝心なことは何かというところに焦点をしばって話をすすめたいと思います。私は自治体組織にとって重要なことは、それはプランナーという言葉であらわすことができますが、計画がきちんとできる能力を自治体組織として備えていることだと思います。これが現在抜けているのです。現在抜けていて今後とも必要だという意味で、この計画能力ということをひとつ強調しておきます。

### ●法律上の自治体組織●

ご承知のとおり、現在の自治体は現行憲法によって、明治憲法にはなかったものが初めて規定されたわけですから、つまり、憲法第92条以下4カ条を設けている。92条に、例の「地方自治の本旨」という言葉が出てきますが、ここに組織運営は法律をもって定めると書いてあります。文字どおり国の定める法律なのです。それに基づいていまの地方自治法ができています。ところが、これが地方自治の本旨に基づいているかどうかは、きわめて問題なのですが、たてまえとしてはそうなっています。

憲法は続いて、第93条で首長とか議員を選ぶと述べており、第94条では自治体は行政の権能を持っているということが書かれています。行政の権能を持っているということは、もちろん行政を執行していく権限があるということだけではなく、その権限を行使するのに必要な自治組織権といったものがあるとい

---

都市における様々な状況変化に伴って、新しい都市行政のあり方が模索されています。法政大学大学院では、この情勢をとらえて、都市政策研究セミナー（第7回）が昨年開かれました。今回の特集・都市政策のフロンティアは、同大学院のご了解とご協力を得て、この内容を速記録をもとに編集部でとりまとめたものです。前号（'82年12月号）と本号の2回にわたって掲載しました。

うことを憲法上も示しているわけです。

したがって、それから逆に解釈すると、第92条に「地方自治の本旨に基づいて組織運営は法律で定める」と書いてあるのは、これはそんなに細かく決めていくのではなく、ごく概括的な問題を決め、あとは自治組織権に任せていくというのが、この憲法の普通の読み方であろうと私は思います。しかし、残念ながら、実態はあまりそうなってはいません。

次に地方自治法ですが、この法律の第158条に自治体の組織についていろいろと書いてあります。特に都道府県の組織については非常に細かく決めている。部局の数まではっきり決めているわけです。局の数は、東京都は10と法律にはっきり書いてある。しかもその局の名前まで書いてある。北海道は部が9つということになっている。序列がついているわけで東京が10だから、北海道はちょっと下がって9というわけです。

それから、これは内務省時代からそういう言い方をしており一般用語ではないが、県は、感じとして大県、中県、小県に分けられている。たとえばいまでも土木部長は、建設省が全部人事をやっています。それはどういうルートで上がっていくかという、小県の課長をやったら、中県の課長をやって、大県の課長をやる。大県の課長をやる、今度は小県の部長をやって、中県の部長をやって、大県の部長をやってもうおしまいというわけです。そういう人事の仕方をしているから、県でも内務省的考え方で序列がついている。その序列を、また組織の数でも、部の数でも決めている。人口250万人以上の県は部が8つ、100万人以上、250万人未満は部が6つ、100万人未満は4つということも法律で決まっているのです。

しかし、あまりそんなことを言っていたのでは、實際上運営できません。地方自治法は昭和22年に新憲法ができたと同時にできた法律です。したがって、昭和22年の当時と比べてみれば、世の中の動きもずいぶん違う。たとえば公害対策部とか環境部とかがごろはずいぶんあるけれども、そういうものは全く予測していません。それから、県民部とか市民部とか、オールラウンドの部門がいまは大抵できていますが、これらも全く予測していません。総務部とか土木部とか民生部とか衛生部とか、ごく普通の典型的なものだけが書いてあるわけです。

法律もそこまで全部固定的にはできないから、多少はふやしてもいい、多少は名前を変えてもいいといった弾力性は残していますが、この場合はすべて自治大臣と協議しなければいけないわけです。協議と書いてあるので、一応国と自治体は対等であるかのようにですが、事実上は自治省がうんと言わないとできないのです。

したがって、東京都は局の下に部があって、部の下に課があります。国もそうです。ところがほかの県などに行くと、不思議なことに、局は部よりも下にあることがあります。たとえば公害局とか、環境局といった局が出来ているが、これは部の数が法律で決まっています、それを増やすことが非常に困難なために、部より少々落ちる位置付けでつくられている。これだと地方自治法第158条には触れないわけです。部と局が逆転して非常にわかりにくくなっているのは、このような便法を講じている結果です。そういうことでもしないことには、ガッチリ押さえ込まれていて、実際の新しい行政需要に対応していく組織ができないわけです。

そもそも企画部というものも第158条の中には入っていません。しかし、企画部とか、企画調整部はどこでも持っています。それは所定のいまの数の外でやったり、あるいは何かを取りかえたり、外で1つふやすという形でやっている。このように、第158条は多少は弾力性がある、部を変えてもいい、多少ふやしてもいいと書いてあり、どこの県でも多少はふやしているわけです。

さらにいろいろただし書きがついていて、後の方の項目を読んでも、これがほかの県との均衡をなくしてはいかんとすることも書いてある。しかし、県というのは大体同じような仕事をしているわけです。それが小県だったら4部しかない、大県だったら8部と倍になる。仕事としては、大きいから、小さいからといって、1つずつの量は少ないでしょうが、そんなに種類は変わらないはずで、ところが、法律上は部の数が半分になってしまう。確かに人口割からすれば、250万、片一方は100万以下ですから、半分でもいいかもしれないけれども、こういうやり方が果たしていいかどうか問題です。このように均衡といっても、大体初めから法律そのものが均衡をなくしているという考え方もある。だけど、均衡をなくしてはいけない、均衡を考えろと書いてあるのです。実際は法律用語を使って権衡と書いてありますが、それは均衡と言いかえてもさほど変わりありません。

そもそもがおかしな決め方をしておいて、さらに各都道府県の横並びで権衡を考えろというものずいぶん変な話ですが、さらに困った話に地方官庁との権衡を考えろと書いてあるのです。これはどういうことかと言うと、中央官庁がいろいろあるけれども、それらをきちんと受けとめ得るような形にせよという

ことです。ですから、総務部はしょうがないとしても、民生部は厚生省社会局、衛生部は厚生省市民局を縦割りして受ける形にする。土木部は建設省、農林部・農林水産部は農林水産省というように、これらがみんな1対1で全部対応している。省に対応しているか局に対応しているかの違いはあるにしても、そのほかも大体全部対応している。この下の課もまた全部対応している。このように中央官庁との対応関係をきちんと考えろということが地方自治法の第158条の中に書いてあるわけです。考えろということは、別の見方をすれば、こういう地方官庁の縦割りを無視して、あまり勝手にやるなということでもあるわけです。

### ●「縦割り縄のれん型」の組織●

現実に都道府県は、この縦割りの問題から抜け出すことができないでいます。簡単に模式的にいうと、国というものが1つある。これは実際に動いているのは省ですが、省の下に局がある。そして、ここが県の形においてくる。これに対応した局とか課といった組織があるわけです。これが県レベルです。市町村レベルにしても、これとまた同じような形に、大体対応させておくのが一番都合がいいのです。それが実態です。この形を、私は「縦割り縄のれん型」と称している。縄のれんというのは、ばらばらと下がっており、一見全部、横もそろっているけれども実際、横同士は何の関係もない。上から引っ張れば、全部つながって引っ張られるけれど、横同士は全くつながっていない。それと同じなわけです。そうすると、いまの首長は何をやっとるんだということになる。これらを全部統合

しているのが首長であるが一応たてまえでは言うことができます。だけど、現実にはみんなこういう縦割りになっているし、地方自治法でもそういうことを予測した書き方をしている。結局、省庁支配が縦割りのに末端まできているという構造です。

たとえば建設省は珍しく技術屋がいる官庁です。ほかは大体事務屋が押さえている。そして都道府県の土木部長人事というのは、いまだに全部建設省がローテーションでやっています。主要課長も土木関係のだけは全部やっています。それも建設省の中だけならともかく、地方建設局などの出先のポストや国鉄、大学までやっています。いかに官僚的といっても、土木屋というのはすごい。だから、土木屋の中には道路公団から大学の先生になったり、大学の先生から国鉄に行ったり、省へ行ったりという人も結構いる。日本の社会では職業が変わるのは大変だけど、土木屋は違う。大体全部そういう指令で変わるわけです。

それぐらい土木屋というのは特別すごいのですが、これもやはり局が違おうと、おかしなものでまた違うのです。たとえば建設省の中に都市局と道路局というのがある。道路局は国道を全部やっている。そして都市局には街路課というのがある。この道路と街路とどこが違うのか、これは法律的には変わらない。どちらも道路法における道路です。ただ予算が違う。街路は都市の街路事業の予算を持っている。ところが、道路の方は主に国道です。しかし、国道も都市の中を走っているのです。つまりここでは道路法の問題ではなくて、予算上の扱いが問題になるわけです。

ですから、課長の数だけ日本国政府があると言われていて。中央官庁の課長は、それだ

けの権限を持っています。必ず何かの法律を所管しているし、それに絡んだ予算を持っている。それについてだけは、局長や次官がどう言おうと課長が強い。

要するに、それぐらい縦割り縄のれんというのは強烈で、それに対応するように県の組織を地方自治法上も決めているということです。では、市町村はどうなのか。これは地方自治法上でそんなに細かくは決めていません。だから、条例で一応は自由に決めることはできる。しかし、そこまで県がなっていれば、これはやはりどうしても事の成り行き上、県ほどひどくはないけど、この縦割り縄のれんの中に組み込まざるを得ないような状況の中にある。

こういう状況ですから、本当に自治というものがあるかということが非常に疑問だと思います。自治体行政が法令によって規制されてしまっているわけです。法律をつくれれば、今度は政令を出す。その上に省令や通達とかしょっちゅういろんなことを言うてくる。そして、仕事の上でときどきわからないことがあると国にお伺いをたてる。そういう関係でここでもつながっている。通達という形で一方的に流される場合もあるけれども、個別的な問題については、このようにお伺いをたてて、お見込みのとおりという。これが例規集として積み上がってくるわけです。

私もいま法学部の教師ですが、法学部でやっているのは一般的な法律だけで、あれでは実務上は何の役にもたたない。あそこを書いていない法律がむしろ生きているし、法律だけでは全然できなくて、いわゆる例規集というものが実務上は重要になる。このような通達、例規によって実際の行政が行われているのが残念ながら自治体行政の実態なのです。

### ●補助金制度と人事●

次に、自治体行政は予算とか制度によっても規制を受けています。予算による規制では補助金が一番問題です。こういう補助金制度があると、自治体に一生懸命申請させてやっているわけですが、これまた相当大変なことです。困ったことには、わりあい有能で熱心な人ほど中央に日参する。これも一概には言えないけど、補助金制度のある仕事には単独費がつかない。だから、仕事熱心だとしてももらってこざるを得ないわけです。結局、お金の問題では、熱心で有能な人ほど、この縦割り縄のれん系列に深く組み込まれてしまうという非常に困ったしくみなのです。

それから次に、人事の問題があります。縄のれんより人事はもう少し広く、省単位ぐらいでやるけれども、しかるべきポストへどんどん人間を送り込んでくるわけです。そして要所をだんだん押さえてしまう。県の部長はほとんど全部天下りで押さえられており、最近では課長も物すごく押さえている。ある部の部長は中央人事で、さらに6つある課の5つが中央人事という例もある。

しかし、だんだん人間がふえてくるとポストの開拓をしなければいけない。どこの省でもこのことは非常に熱心です。県だけでは足りないから、公団が新しくできるとすぐポスト争いをする。都道府県にもだんだんそういう網が広がってきってしまった。わが省の傘下を広げたいと思うのは、これはしょうがないんですね。自己増殖機能というのはだれもが持っているものですから、この枠の中に入っている限りやらざるを得ない。ですから人事という問題は非常に重要な問題です。

かつて横浜市長として飛鳥田さんがやられた仕事の中で、市長として偉かったと思うのは、国から来ていた人事を断わったことです。いったんもらうとなかなか断われないものです。それを昭和40年ぐらいでしたか、当時はまだ非常に自治体の力の弱い時代で、指定都市の横浜市ぐらいだと、局長クラスにまで国からきていた。これをもう次の人はいいですと断わったわけです。そうすると大変で、そのポストを押さえていた省が、そんなことを言うと補助金をやらないという話もちだしてきたりしましたが、それでも断わったわけです。これを見習って、ほかの指定都市もだんだんそうなった。断わっても別にそれでつぶれもしないわけです。

このように国の人事を断ち切ることはやればできなくはないわけです。しかしそれこそこの縦割りの中だけでやっても無理なのです。縄のれんの中で反逆しろと言っても、毎日毎日、国とつき合っているわけですから、仕事上のつき合いの中で縦割りの一家ができてしまうのです。しかもこれは一つの県だけではなく、47の県があって、もっとたくさんの市町村がある。つまり国を頂点とするピラミッド的縦割り縄のれんなわけです。

### ●自治組織権と自治能力●

こういう縦割り縄のれんでは、どうしても自治の本旨に基づく自治体組織だとは言えない。自治体が自分で物を考えることはできないのです。せいぜい考えられるのは、この枠の中でこういう予算なり補助金があるから、それをもらってきこうという事業をしようという計画ぐらいのもので。しかし、それはあくまで個々の事業計画であって、自分たち

の地域をよりよくしていこうという総合的なものではない。全体の自治の中には、衛生の問題もあるし、福祉の問題、土木の問題、建築の問題等、いろいろある。その全部を統合して考えなければ、これは本当に組織とは言えないわけです。

もちろん組織にいろんな部局があることはあたりまえで、ある程度の縦割りを持って責任体系が分かれています。みんな一緒にやろうといってもこれは無理な話です。民間の会社でももちろん分けます。しかし、民間では分かれた後で、それをどう統合するかということをやっている。ところが、自治体は全く勝手にやっていることで済んでいる。一方ではこんな補助金を持ってきましたといって、それをやればいいし、こちらの方はこんな補助金をもらったといって、鬼の首でも取ったように喜んでやっている。さらに、こういう法令があるから、このとおりただ適用しているだけだということに済んでいるわけです。そこでは、その地域にとってそういう法令を運用することがいかなる意味があるのか、またその補助金がいかなる意味があるのか、そんなことは関係ない。限られた部分の中だけの価値基準で、予算が何割ふえたというように、いつでも去年と比べて何割増と、そんなことだけです。全体としての議論がないわけです。

この縄割りのれん制は、以前よりもはるかに強力になっています。戦前はもちろんそれなりに強かった。これをもう少しせばねて内務省が持っていた。それがいまは解体して縄のれんになっている。一遍崩れて、違う形で再編成されているという感じです。こういう中で自治体組織をどう考えるのかということがまさに問題だと思えます。最近の臨調で

は、地方の問題をいろいろ言っている中で、こんなことが言われています。つまり、都道府県の組織は158条で細かく決めてあるが、市町村もこれにならって、検討したらどうだと言っている。したがって、ますますこれが強化されているのが、残念ながら現実です。こんな状況では、とても自治の組織権があるとは言えない。自治組織権がないということは、結局、自治計画権もないということになってしまうし、計画権どころか計画能力もないということになってしまうのです。

ただむやみに肥大化していく組織は確かにあります。組織改正などをやると、議員もいろいろ権益の関係もあるので減らせということは、大体保守も革新も言わない。革新と称する人たちは必ず増やせと言うし、保守の方も増やせと言う。そして、何か問題が起きたときに、たとえばその担当者が3人とか4人しかいないと、だから問題が起こるのだということになる。だから組織を作れと。このように保守も革新も両方含めて増やしていくという構造を持っているわけです。

市民の代表として市民に代わってチェックすべき議員が自分の関係だけ増やせと言って増やしていくわけですから、自治組織権については、自ら治めているかどうか怪しいのです。このように国の構造だけではなくて、実は自治体自体もまだ自治能力があるかどうかわからない。自治能力がないなら、法律でこのとおりやれとワクを作れば誤りもないという言い方もあるわけです。また、これに根拠を与えるような現状がなきにしもあらずです。したがって、自治体には一定のコントロール機能がないと、だんだんむやみに肥大してしまい、非常に能率の悪い形ができてしまうことになります。

人事の問題でもそうです。やはりだれだって組織に入った以上、出世はしたい。そうするとポストが必要だということで何とか理由をつけてポストをつくる。これもまた自然に出てくる原理なのです。民間の会社はたくさんやっています。しかし、そんなことをやっていると、どうしても増えていく。ところが、それをチェックする機能がない。自治というのは、増える機能とたがを締める機能とがうまくバランスがとれているのがあるべき姿なのです。

ですから、いまの臨調で言っている方向とか、地方自治法158条で運営されている組織の実態は非常にけしからん話で、自治の本旨を無視している。結論的に言えばそういうことですが、それを言うためには、自治体が本当に自ら治めていかなければいけない。また、市民もそういう面にもう少し関心を払って、自分の目でそれをチェックする必要がある。いまの制度だけでそれができないのなら、それをほかのいろんな制度で補ってでも、やはりチェックすることが必要です。ただ国だけがいかんというのではなく、それと同時に、自治体自身のことも忘れてはならないと思うのです。

### ●総合性と主体性●

これが実情ですが、そうするとどうしても私は、地域とか都市とかいうものを、だれかが総合的につくっていくことが必要だと思うのです。総合性という言葉は、これは言葉は簡単ですが非常に意味が広い。事業1つにしても、事業がバラバラでは困るわけで、やはり一つの目的に従ってみんなが動いてこななければいけない。いずれにしてもこんな状態で

は、とても総合性は確保されているとは言えません。といて、この状態を急にくつ返すことはできない。いまの日本の法律とか制度とか運用の仕方は、自治にとってけしからんと言うことはできても、言ったから変わるなんてことはありません。

ではどうするか。この縦割り縄のれんの制度を解体すべきだと評論的には言えるけど、私は実務屋だから、そういう言い方はあまりしたくはない。外に対しては言うけど、この自治体の中にいるときにはそう言ってすまされるものではない。そこで、とにかくバラバラではあるけど、何かこれを横につないでいくようなシステムができないかと考えるわけです。縦は縦として、これは急には変わらない。しかし、これを横につないで一つの目的のように機能することができれば、当面縦割りでも別にそう困らないのではないか。だから、けしからん、けしからんと言っているばかりが能じゃない。中ではむしろ横割りの統合をどのようにするかということの方が、ずっと具体的な問題なわけです。

町づくりなり地域経営というのは織物のようなものであって、縦糸である縦割り縄のれんに横糸を通さなければいけない。これが織物を織るのにバラバラだからいけないのです。道路は道路という一つの同じ基準を持って全国的にある。これはいい。車は同じものが全国どこでも走るのだから、レーンの幅が狭くて、一定幅以上のものは入らなくなったら、これはやはり困る。だから、そういう縦割りのものはあってもいい。あるいは、福祉関係の年金も地域ごとにより違っては困る。そういう縦割りの事務は、どうやってもある程度まではあるわけです。だから国の縦割り指令だけでやっているのは問題だけど、

縦割りそのものを頭から否定してしまうことはできない。

問題は、縦割りの1つの要素がうまく全体として機能できているかどうかです。それと同時に、その地域に合っているかどうかです。織物にたとえれば、縦糸は仮に全部同じ縦糸を使っても、横糸でどうやってその地域の織物を織るかということが問題なのです。横糸にその地域に合ったものを入れていけば、それでいろんな模様が織り出せて、その地域に最もふさわしいものができるわけです。だから、縦糸は配給品を使ってもいい、そのかわり横糸は自前のものを使って織る。それをやればいいのですが、いまは縦糸しかない。これでは全国画一化してしまうのはあたりまえです。といて、その横糸も全部配給品でやれいうのも、これはまた無理な話なわけです。だから、いまは横糸がないままなのです。それに対して、自前の横糸をちゃんとつくり、その横糸で模様が出てくる、そういう織物を織れるような組織が必要だと私は考えているわけです。

そうすると、総合性の問題というのは、ただ単に縦割りはやめてしまえということではなく、そういう実態をきちんと見きわめつつ、それを各地の自治体の中で生かしていく組織というものが必要になる。それが私の言うところの計画組織というものです。計画とは全体的に長期的に物を考えながら、それを現実の中に生かしていくことだと私は思っています。そういうものが必要なわけです。

また、自治体には総合性がないだけでなく、主体性もありません。新しい法律が出てくると、大抵議会では、その適用について聞かれます。しかし、この場合には、まだ政令ができていないから、政令が出てから検討し

ますと答える。その次に政令ができると、まだ省令が出ていない、細則が出ていないからと言う。それらができても、まだ省からの通達をいただいていませんなどと答えるわけです。こんな具合に答えば楽だしそれで済むのです。およそ考えてみても主体性のない話です。この法律はこのようにやりたいとか、できたものに対してこう対応したいという自分の考えを不思議に言わない。意見が全然ないから言わないというのものもあるけど、あっても言わない。あっても言うと言損するという感覚なのです。通達があるからやっていると答えると全部人の責任になってしまう。そうすると、当事者がそこにいないから、あと聞きようがないわけです。確かにエネルギーを一番少なく使うのにはこれが一番いい。大体議会でも委員会でも質問がなかったと言って一番それを喜ぶのですから。

この調子では自治体にはおよそ主体性がないといわれても仕方がない。しかし、これは少なくとも自治の本旨とか、市民が自分たちの首長を選んでいることから考えると本当は許せません。このことは地方自治法が、よくも悪くも大統領制をとったことが影響しています。大統領制というのは、議員から間接的に首長を選ぶ議院内閣制とちがいで、直接に住民が知事とか市長とか特別区の区長とかを選ぶ。これはどうしても行政優位になります。議院内閣制でも一般的に行政優位と言われているので、大統領制では制度上もそうなります。首長が直接責任を持つ。全体的な執行権が形式的にはあるわけです。しかも総合性もあるし、主体性もある。ところが、その下の組織の方がそうではないというジレンマがある。富士山の上にパラシュートでおりたなんていうけど、いまの首長の構造は構造



的にはそうなっています。片一方は市民に直接選ばれてきているのに、構造の方は法令なり何なりで全部別にでき上がっている。

ですから、安穩として長く首長をやる気だったら、まず何もせぬことです。完全にこの構造を理解した上で、構造の上に乗った後、この構造に触れないで、よさそうなことを言っていれば一番安心というわけです。この構造にメスを入れようと思うといろいろな抵抗がある。直接の自分の部下だって抵抗するし、それ以外にいろいろなものが抵抗するから大変です。だから、組織改変もできない。そして、よさそうにやるんだけど、いざ具体的に問題が出てくるとやはりそうもいかないわけです。

たとえば横浜市は、どんどん人口が増えていくので、その辺のところを崩してくると、学校が現実にないか、がけ崩れして下の方が危なくなるとか、道路は渋滞してしまうとか、様々な問題がでてくる。そうすると、やはり問題は顕在化してきて全部首長のところに来るわけです。バスは運輸省の権限だとか、そんなこと言っていられなくなる。公害の問題にしてもそうです。いま公害なんてあたりまえみたいになったけれど、これはやはり横浜市が中心になって公害防止協定なるものを、法律がなかった時代に自主的につくったわけです。公害というのはかなり総合的な問題です。しかも法律もない。行政機構はそれに全く対応できない。でも、首長はじかに市民に選ばれて、これは一体どうしてくれるんだと言われている。そこで、法律があらうとなかろうと、枠、構造がないところで公害防止協定というものを考えて事実の方を合わせていっている。最後には、昭和45年に公害国会というのが開かれて、公害関係14法

案が通ってしまったわけです。そして環境庁がその翌年に生まれ、それを受けて公害なんていうものがあるようになった。全く別な、構造外でやっていたのが、いつの間にか国の中に組み込まれてしまっているわけです。

このように、既存の枠ではとらえられない具体的な問題に対応するのは、とりあえず直接選ばれた首長しかいない。そしてそれに立ち向かうため、この枠ではないところでいろいろやった。本当はそこを一番評価すべきであって、革新という政党が支持したとかしないとかいうのはあまり重要ではない。やはり本来の自治、本来の必要な主体性とか総合性というのを、きちんと問題に応じて発揮できたということを評価すべきなのです。しかし、いつの間にかそれが法令化されて、こういう構造の中にいまや入ってきてしまっている。そこが若干問題です。それならそれで、取り込まれてもいいから、さらに次の問題、もっと本来の自治の問題を問えばいいのだけれど、その辺が少し怪しげなのです。市民の目が肥えてくれば肥えてくるほど、総合性、主体性がないということは、いかにかこうをつけようとも明らかになってしまう。そうすると、首長は少なくとも直接自分達を選んでいるのだから、きちんとおれたちに合うようなことをやってくれと言うのは当然です。

### ●市民性と目的性●

さらに、総合性、主体性がないだけではなく、いままでの縦割り縄のれんだと、市民性がない。自治体行政というのは、もちろん市民の信託を受けて、その自治に関する必要な行政をやることです。ところが、市民性がな

いということは、市民の方を向かずに、法令、予算、人事など国の方だけを向いていればいいわけです。ほかを向いても仕事にならない。だから、これはどうしても役所的にならざるを得ない。市民が聞いても、これはおれが決めたのではない。お上が決めたんだと答えるわけです。そうなると、市民の方も取りつくしませんがない。

しかし、これも革新自治体が出てきてずいぶんこの役所的体質を変えました。窓口をとにかく市民の方に向けると。首長というのは選挙で選ばれているのだから、少なくとも窓口がそっちに向いていないとおかしい。やることはともかくとして、姿勢として、市民の方を向けというのは、首長の行動様式と合うのです。役所から見れば、2つの構造があるわけです。つまり市民はお上の下にいる人民だけど、首長から見れば自分を選挙してくれる選挙民でもある。そうするとやはり窓口ぐらいよくしろとか市長への手紙というのをやれとか、こういうことがやはり合うのです。

いまでは考えられないことですが、昭和38年に直接民主主義とか市民参加という言葉を使ったときには、革新市長の方が市民参加、保守市長の方はそうではないという図式だったのです。昭和42年の地方選挙では「市民参加か中央直結か」という言葉をたしか使っていました。そのときに、いわゆる革新といわれる方が勝った。それから後はもう中央直結ということをも市民参加と対比的になんか絶対出さない。どこへ行っても市民参加の声ばかりです。今では保守、革新を問わずにどこでもまず市民参加というのは無条件で言います。市民参加に反対なんかしたら、自治体の職員をやっていられないという具合です。し

たがって、市民参加を言うからには、最低窓口事務ぐらいのものは、市民的にせざるを得ない。しかし、そうしたからといって事態が著しく変わったかということそうではない。私は基本的にこの構造を変えない限り、ただちょっと親切になったぐらいの効果しかないと思います。

私も横浜市で何年も総合計画的なことをやり、昭和48年につくりました。昭和47年のころ、ほかの自治体の総合計画を取り寄せてみると、まずみんな市民と書いてあるのです。市民自治とか市民参加とか市民何とかとか、表現はいろいろだけど、要するに市民参加ということが書いてある。だから、少々こそばゆくなったことを覚えています。そのくらい言葉だけは驚くべく速い。だから、形の上ではこの点が一番私は変わったと思います。しかし実態においては変わらない。そして、いまでも形式的にも実態的にもないのが主体性、総合性です。

それから、全体の自治体運営に目的性というものが無い。これは主体性、総合性と裏腹でもある。行政というものはやはりその地域の目的があってやっているわけです。その目的が、抽象的には何か言っているみたいだけど、それをきちんとつかまえることがほとんどできていない。この構造ではそんな目的はなくても済むわけです。しかし、こういうことがやはり求められなければいけないと思います。

#### ●本省を持たない組織●

結局、総合性、主体性、市民性、目的性ということが自治体組織の中にしっかり盛り込まれて、しかもなおかつそれを言うだけでは

なくて、実際に行われる実践性のようなものが必要なわけです。それから、いままで地域の中で決まった、縦割りの小さな価値基準だけではなく、もっと総体から見た、これは目的性と同じに考えてもいいのですが、1つの新しい価値というものを持ち込めるような組織でなければいけないと思います。

これにはいろいろな方法があると思います。私がやったのは、具体的には企画調整局というのをつくったわけです。そういう組織は東京都にもあり、昭和38年につくられているが、これは東京都が自主的につくったのではなくて、悲しむべきことに自治省の指摘でつくられたのです。東京都はその後も、自治省がつくったからか、組織が大き過ぎるせいかよくわからないが、主体性も総合性も発揮する機能はしていないように私は拝見しています。

私は横浜市に企画調整局ができる前にも多くの自治体にいろんな企画部門があることはある程度知っていました。しかしこれらには大体金と力はなかった。総合計画なども一応つくれるといっても、つくれるのは文書、総合計画書なり長期計画書なりであって、それでおしまいという状態だった。主体性、市民性、目的性、実践性というものを備えている意味の総合性というものではないわけです。大部分の企画が総合性を目標にはしているのですがどうもだめなわけです。

指定都市の企画担当の主管者会議にも行ったことがあります。あんなつまらない会議はない。事実企画局というのをはっきり持っている市も少ないし、たいてい局の下の部ぐらい。出席者も下手すると課長か係長、代理の代理の、また代理ぐらいしか出てこなかったりする。係長でもいきいきやっていたら

いけど、おつき合いで出ているというぐらいの集まりだったわけです。しかし私はここには一つの特色があると思った。というのは、いろんな会議があるけれど、いずれも自分たちのお金を出して必ず中央官庁を呼んでいる。しかし、この企画の会議だけは呼ぶ省がないから呼んでいない。だからこれは唯一の本当の自治体の組織なのです。そこを生きかさない手はない。自治体が主体性を持つていくのには、ほかの縦割りはしょうがないけど、まず少なくとも主体的に物が考えられる局が1つでもあることは非常にりっぱなことであると思ったわけです。

その後、指定都市の数もふえたりして活発になり、17市で共同して、大都市白書も私達だけで作ったりしました。だから、やればできるのです。やはり本省がないものが1つはきちんとした部局としてほしい。それがきちんと機能することによって計画は動いてくるし、自治体の組織づくりという点においても、横糸として少しは通ってくる。この縦割形式をいまにわかに変えられないとすれば、どうしてもその本省を持たない組織を最低1つ持っていることは絶対必要だと思います。

総務局とか財政局があるではないかと言うけど、これは最初に言ったように地方自治法第158条的なもので、永久にあると思っただけでいけません。総務局とか財政局では、新しい時代に、本当に自治体全体の主体性、総合性、目的性、市民性、実践性というものを生かすことにはならない。消極的管理、消極的統合です。組織だから必要なお金がなければ困るとか、庁舎をきちんと管理しなければいけないとか、時間になったら電気を消すとか、人事の問題とか、そういう消極的な管理

ではなくて、やはり積極的な目的を持って動いていくことが必要です。消極的な方ももちろん要る。でも、それは組織である以上の必要最低限の方であって、最高限の方ではありません。だから、そういうものと別に、自らの自治体であるという組織が必要なのです。

ところで、首長は一応よくも悪くも大統領制だから、これは主体性、総合性、市民性を持っているたてまえになっているわけです。でも、首長というものはあくまで選挙で選ばれるという立場にある。だからといって、選挙の問題だけで総合性を考えられたのでは非常に困る。選挙のためのマシーン、むしろ自治体の外にきちんと置くべきです。そして地域というのは、たとえ首長がかわろうと、いろんな施策は継続的に行われるのだから、それを保障するようなシステムとしての組織が必要です。それはやはりいわゆる本省というものを持たない形です。

ドイツにシュタットパーラードという制度があります。これは町づくりの総括責任者というべきもので、これに当たるものはいまの日本の自治体制度の中にはありません。これは議会の承認人事で、日本で言えば教育長みたいなものです。任期が6年とか8年とかで、首長がかわろうとその地位は保障されている。そして自分たちのスタッフを持っており、これを計画局長というように訳している。日本の計画局長は全く違いますが、そういう立場の人がいるわけです。私の会ったハノーバー市のシュタットパーラードはまだ40幾つでした。その前任者は何と26年間やったそうです。私はその人に会いましたが、26年間も最高責任者ですから、ある意味で市長以上に権力があります。彼は、自分はこの都市の中のある都心の問題、交通の問題を重点に

やりましたと言うのです。彼らは保障された地位で、本当に市民的な利益は長期的に何かということを経営的にやっているわけです。

別にドイツと同じにしろという意味ではないが、日本でも自治体が本当の自治体としての組織を持つためには、広い意味の市民的視点にたち、本当にこの地域はよくなると確信のもてる、そういう意味の統合的な本省を持たない組織が必要だと私は思っています。

---

(法政大学教授)