

再開発行政の進め方

— 総合行政体制の確立 —

田村 明

横浜市企画調整部長

一 都市再開発の必然性

化を避けるため都市革命の進行は漸進的手段である都市再開発の必然性をもちたすといつてよい。

二 都市再開発の総合性

一九七〇年代は都市再開発時代であると言われている。すでにその波は先進諸国におよんでいるが、日本においても兆候が現われつつある。都市化が決定的になり、都市人口の増加、都市域の拡大という量的変化が都市機能そのものに質的变化をもたらす、都市機能の再編成を要するといふ「都市革命」ともよばれるものの進行に従って再開発が現われてくる。したがって新開発か、再開発かという二者択一の議論の結論として、再開発がとりあげられるのではなく、むしろ新開発の結果としても再開発の必要性が生じてくる。再開発に対応する概念は新開発ではなく、都市の死滅または放棄である。しかしそのようなドラスティックな都市の生と死を行なうには、社会状態があまりにも複雑化し、安定機構が働きすぎている。したがって、このような変

都市再開発の必然性は、我が国においても不十分なが各種再開発関係立法をみており、さらには新しく都市再開発法制定の動きもある。また民間ディベロッパーに都市再開発を担当させるための施策、都市再開発を行なうための都市改造銀行などの金融措置、さらには都市再開発を行なう公団の設置などの声もきかれる。

しかし、いずれにせよ都市再開発は、都市革命時代における都市の本質的機能の変革と再編成であるから、これにはよほど基本的な都市改造へのヴィジョンと、総合的施策を前提として行なわれるのでなければ、その実効があらわれない。

従来、単なる建物の高層化・立体化として行なわれた狭い地区の「点」的改造は、かえって都市の一部を無秩序に固定化してしまふ。これらは一種の再開発スプロールともいわれるような現象であり、最も事業の行なわれやすい地区を点とひろって開発が行なわれ、一つのまとまったヴィジョンがない。住宅公団の市街地住宅や、いわゆる中高層アパートにはこの種の限界がみられる。また昭和三〇年代初頭に盛んに行なわれたいわゆる防災帯建築と称する街路に面した細長い建築物も、街路幅を不能にし、しかもその建物の背後は旧態としており、「線」的開発にとどまってしまう。

これらの再開発が結局は、点開発か線開発であり、今後は面開発によらねばならないことが反省されている。しかし、このままでゆけば面開発といわれるものも、多少物理的に面積が広がった再開発にとどまり、都市全体の再開発の中の機能的位置づけが明確でなく、しよせん個別開発に終わってしまう。もとより再

開発を事業としてみた場合に、都市全体を一挙に再開発することはありえないから、個別事業の積みあげになるだろう。しかし、さきにもみたとおり都市再開発は今後の都市の本質にかかわるものである。そのため少なくとも次のような五つの総合性が必要である。

- (一) 地区再開発から都市再開発へ 事業としては地区の再開発であっても、それは都市全体を再生させるものでなければならぬ。したがって徹視的な地区再開発計画のなかに、常に巨視的・総合的な都市全体の再開発構想と、その中における位置づけ、評価ができていなくてはならない。このいみでたとえ事業は一地区の再開発であっても、あくまでも「都市」再開発でなければならぬ。
- (二) 都市再開発から都市更新へ 都市再開発は一定地区のクリアランスと再建を行なう狭いみみの再開発 (Urban Redevelopment) から重要な施設・地区の保全 (Conservation) や修復 (Rehabilitation) を含む総合的な都市更新 (Urban

にもかかなり事業経営的感覚をとり入れる必要が生ずる。行政主体が自ら再開発事業を行なう場合の事業経営的感覚はもちろんであるが、民間を誘導する場合にも、民間の事業発想の基本になる事業経営面を充分理解しながら、そのエネルギーを全体の行政目的に有効に活用する必要があるからである。

(三) 微視的行政から巨視的行政へ 都市再開発は都市革命の時期に対応してあらわれた。都市革命はかなり大きな変動の波の中にある現象である。単に街路が広がるとか、駅前広場をつくるといった都市改造だけでは、十分ではあるまい。それらは自動車の今後に対しての答をもたないかぎり、对症下药に終わってしまふ。したがって従来の法律や規制をならみながらも、より大きなスケールでの判断を行なうてゆかないと、かえって都市を破滅に導くだろう。このためには、通常の行政にはなかつた広い文明的視野もおりこみながら、巨視的にみた行政をおこなう必要がある。現状の微視的枠の中だけで考えた事務的行政は無力であり、行政の中に、今日的だけではないものをもちこまねばならない。

四 総合的行政体制の誕生と問題点

このように再開発行政には総合的行政体制を中心に、従来とは異なる諸要素を盛りこんだ新しい行政、新しい都市自治体の再編成が必要である。

しかしすでに再開発時代をむかえる前に、新しい時代の要求から、都市の総合的行政体制の整備が必要とされ、そのような組織づくりが行なわれてきた。このことは各都市において現在ほとんどすべてに企画と名のつく部門を有していることからうかがえる。この傾向は大体昭和三〇年ごろから現われたが、高度経済成長を背景に都市社会の急激な変化がみられ、新しい行政需要の増加してきた時代である。すなわち、昭和三年には全国の市のうちすでに三八・六%が企画部門をもっており、三八年になると七〇%に達している。現在は殆どの都市に企画部門がおかれている。

これらは都市により諸種の事業によって生まれており、その事務内容も必ずしも同一ではない。しかしその多くのものが総合的行政体制の必要性を感じて企画部門を設置している。

事務内容をみると、第一に総合計画・長期計画・基幹計画などよばれる総合

的計画の立案が必要になってきたことである。第二は地域開発の促進のための新産業・工特など種々の立法、これに応じての工場誘致、その他開発行政の必要性があげられる。この二つに統計・調査部門が加わって企画部門を構成していることが多い。これらの機能は、従来の枠にはまりきらない新しい行政であり、しかも一部門においては総合的・包括的であって、適当ではない。さりとて人事・予算・文書・組織などを扱ってきた総務部門におくことは、これらの定型化した管理機能とは質的に異なること、それらの総務機能さえむしろ複雑化して分化・専門化の傾向にあることなどからいって、総務部門におくことも妥当ではなく、新しい傾向を必要としたのである。

そのほか町村合併促進法による全国的な町村合併にもとずき、昭和三〇年以降とくに、これら合併自治体においてその総合性を確保するために企画部門を設置したのも多い。

ところがその後、広域圏行政(首都圏・近畿圏・中部圏)などの対応部門、国鉄とか公団とか広域事業主体への窓口、さらには、交通安全対策・公害対策・各種の協議会の事務局などの新しい機能が企画部門に附加され、本来総合化を計るべき企画部門が、かえってその他の事務の雑多な寄り合い所帯になってしまふケースもでてきた。

一方においてせっかく策定された総合計画が、単なるペーパープランに終わってしまい、実際には無力であったケースも多くなり、さらに具体的日常行政の上での調整能力に欠けているといったものもでてきている。総合行政体制としての企画部門もここで新たな反省の時期にさしかかったといえよう。

しかし、すでに再開発行政についてみて、他の行政のあらゆる部門に総合的行政体制の成立がのぞまれている。従来の企画部門に多少の問題があったことは、このような総合行政体制の否定になるどころか、ますます強固な総合体制の必要性がのぞまれているのである。

実際、都市機能はいよいよ複雑化し、専門化してゆく。機構もそれにしたがって分割拡大してゆく傾向にある。しかし、専門分野が多くなり、機構が大きくなればなるほど、一方において総合部門・調整部門の必要性は拡大する。都市化のすすむ以前は個別の部門で行政を行なっても、相互部門間の矛盾はあまり大きくなくすんでいた。しかし、都市における投資の巨大化と、都市機能の複雑化が総合体制を必要にした。限られた都市域の中で新しい都市機能を合理的に配置してゆくには、総合的な機能なくしては不可能である。さらに都市行政には新しい時代に即応したリーダーシップが必要になってくる。時流に流されているだ

けではもはや行政は行なえない。新しくウィジョンの設定と行政全体をリードしてゆくために総合部門が必要になるのである。

ところでこのような総合的行政を行なう機能が企画部門成立までは全くなかったかという点、そうではない。従来の都市行政の中では通常助役がその役をおっていた。リーダーシップの普遍化、各部門の総合化と相互調整実行段階における進行管理は助役の重要な役割であった。

その機能を二つに分けて政策助役と事務助役といった二人制もありうる。しかし、都市が巨大化するにしがた、二人あるいは三人の助役をおいても、複雑化する膨大な機構の中でこれらのことを行なうのは実際的には不可能に近くなっている。結局、市長を補助するためライン部門を分担統制するのが助役の主要な役割になってしまった。したがってこのような本来助役の行なうべき機能を再び強化するためにも、既存のライン部門でもまた総務部門でもなく、新しく市長助役に直結した部門が必要になるのである。

ここでは、(1)都市の目標とウィジョンの設定、(2)総合計画の策定、新しい企画の立案、(3)各部門の調整と企画の具体的実現化のための各部門コントロール、(4)実現化における諸問題の解決と、当初目的とのズレの測定、(5)全般的情報の整理、などが行なわれることになる。

五 再開発のための総合的行政体制の確立の必要性

再開発を行なう前提として、都市行政の総合的行政体制が確立していることが必要なのは先にのべたとおりであるが、再開発それ自体も従来の行政とはかなり異なる側面をもちかつ総合的な行政体制によらなければ不可能である。

点的開発か線の開発の時代には、一個の建築事業と変わりはなかった。このような総合的行政の必要はあまりなかった。しかし都市の全面的更新としての再開発行政には、殆ど全市にわたる問題を含んでいる。たとえば横浜市においては現在、大規模な埋立工事を行ない、これによって都心部にある工場等を移転し、その跡地を再開発しようというプロジェクトをすすめている。このような場合に、市の殆んど全局にまたがる問題を有する。すなわち、埋立は埋立事業局によって行なわれるが、港湾区域であるため港湾局との関連が重要である。工事の資金は外債によるため財政局が当たり、また漁業補償あるいは漁民の転業対策は農政局の問題である。埋立地内の道路は道路局、工業用水は水道局、下水は下水道局の所管である。関連隣接部の基地移転は総務局渉外部が当たる。一方工

場を移転すべき部心のほうは、工場移転指導は経済局、都心部の強化対策としての地下鉄は交通局、高速道路は道路局、これらの都市計画決定や具体的再開発事業・公園整備は計画局、建築指導は建築局の所管である。さらに工場跡地の取得には財政局も関係してくるし、その利用如何によっては、民生局や教育委員会も関係がある。また最近とくにやかましい都心の公害問題は衛生局、都市防災については消防局も関係が深い。

このような関係が二重三重に加わる上に、市以外の国・県・国鉄・住宅公団・首都高速道路公団、その他民間ディベロッパー・地主・居住者の全部にまたがる問題である。これらを矛盾なく、進行にあわせながら計画的に解いてゆくことは、これまでの各局別タテ割り行政が全く無力であることがうかがえよう。

しかし、だからといってこれら各局が随時に集まって意見交換を行なうというだけでは、責任ある総合体制を確立することにならない。タテ割り行政になれて各局構成では、このような複雑に関連した問題にとりくむのは消極的になるおそれがある。また全局会議の形は情報交換と暗黙の了解には役立つとも、積極的に再開発を推進してゆく形はなかなか出にくい。総合的行政とは、個々のものが集まるというだけではなしに、そこに新しく生まれたいものが生れてこなくて

は総合とはいえないのである。

道路や舗道埋立計画は人間にたとえれば手足の部分手術であろう。しかし再開発は、もし都心部であれば、心臓手術にも当たるし、都心でなくても他の臓器手術に当たる重要かつ困難な作業であつて、医師の場合でも、病院をあげての総合的な協力のもとに行なわれなければ成功はしない。

このような再開発行政をすすめるに当たっては少なくとも次の三段階にわたつての総合性の確保が必要である。

(一) 都市全体としての総合行政体制
都市再開発は都市全体に重要な影響をあたえるが、まずその大前提として、都市の総合行政体制を確立しておく。タテ割りセクト主義を排除して、あらゆる行政についての総合体制がなければ、再開発のみにわかに総合体制がとられる可能性は少ないからである。このためには企画部門の強化確立が必要であるが、それにはこれまでとくおちいりやすい雑務企画・調査企画また理想主義的非現実的企画といったものではなく、現実的に重要問題にとりくんでゆける機能をもたなければならぬ。

また組織は結局人であるから、このような企画組織は、全組織の人との中に、狭い限られた視野でなく、常に全体をみわたせる人々の意識を育てるための実践的教育や人事が行なわれなければならない

いだらう。

(二) 再開発行政における総合行政 都市全体の体制が確立したうえで、再開発行を行なうための総合行政体制が必要である。再開発行には、少なくとも計画面・事業面・政策面の三面を考慮する必要があるが、一つのヴィジョンのもとにバランスをとりながら目的に向って推進し、常に新しい情報をキャッチして場合によつては新たな作戦をたててゆくという戦略本部としての行政体制が必要である。

このような機能は再開発行を都市全体の行政とむすびつけるために、前の総合企画部門が担当するのが妥当であろう。

(三) 再開発行政における三側面における総合体制 再開発行をすすめるには次の三側面が考えられるが、その各側面ごとに、これまでの個別行政をこえた総合的問題をかかえており、総合体制が必要である。

(イ) 計画面——再開発行の全体的構想を都市更新の角度からたてること。さらに各地区に関連する道路・交通体系、その他関連施設の計画等の総合的計画が必要である。また個々の再開発行計画も道路・建築・公園などの個別計画のよせあつめではなく、一つの地区計画としての総合性ある計画を作成せねばならない。

(ロ) 事業面——再開発行事業を行なうには、自治体自ら行なう場合、開発公社・公団等の場合、民間の場合などいろいろ考えられる。自ら行なう場合は、たとえ

ば市街地改造法では住民への説明・了承・計画の確定、都市計画及び事業決定、取毀・建築・管理処分計画・割当・保留床処分・清算などの手順が必要である。

これらの事業は、かなり複雑な手順を要する。単なる建設工事ではなく、保留床の処分という一種の経営的部分まで含む総合的事業であるし、また工事だけみても、広場の造成、街路築造、建築工事など、土木・建築・造園などの混合した総合工事である。民間開発の場合にも規制行政と誘導行政・補助行政の総合化が必要である。

(ハ) 政策面——都市再開発行は地域社会の利害に重大な関連がある。その用途が変更し、あるいは利用頻度に変化し、または居住者や周辺の居住者の意を十分にくみつくす必要がある。場合によってはなんらかの補助手段として助成または指導が必要かもしれない。

また地区内部での利害関係の対立をみることもあるし、反対給付的な助成策を考慮しつつ行なう場合もある。いずれにせよ総合的な政策面に立って都市全体への影響をにらみながら、計画と事業をかみあわしていく必要がある。

以上三つのうち少なくとも(イ)の事業面には独立の事業部局をおき、ここで事業面の総合的実施を行なわせる必要がある。(ハ)の計画面は、事業部局におく場

合、企画部門におく場合、独立のプランニングボードをおく場合が考えられる。

基本的全体構想は企画部門に、他の計画はプランニングボードか、やむなければ事業部門におくのが妥当であろう。また、(ロ)の政策面は、全体的には企画部門、事業に付帯するものは事業部局、その他問題により各部局により分担する。

いずれも、都市行政の全体的総合企画部門と、再開発行部門との分担関係におけるから、再開発行をすすめるためには、全市の総合行政体制と再開発行の総合行政体制の二本建てでの総合体制を確立

する必要がある。このため、都市再開発行が再開発行部門の体制だけでなく、都市全体の総合体制を確立する新しい契機になる場合もある。再開発行時代は、都市の蘇生のため、都市機構の更新を行ない、バラバラなタテ割り行政に終止符をうたな

ければならない時代なのである。しかし、一挙にこのような総合体制をくむには、単に都市行政だけではなく、中央各省のタテ割り行政がその根本にあるから、時代が総合体制をのぞみ、再開発行時代がとくにその必要性を要請しながら実際に種々の困難がともなう。ここにの

べた企画部門および再開発行部門、さらにプランニングボードをそれぞれ発足させながら、これを既成の行政組織の中に滲透させてゆくに、プロジェクト・ワーク方式を活用すべきであらう。

それともこのような総合行政体制は、ラインワークに対する反省の上に立っているから、特定の目的について、各ライン部門からフリーな型で専門家を動員してプロジェクト・チームを編成し、企画部門あるいは開発部門に属するプロジェクト・マネージャーが、全体構想か、再開発行計画をまとめいくという方式がのぞましい。このような形式がすすむことにより、ラインワークの壁がとりはられ、都市行政の新たな再編成を行なう基盤となる必要がある。

都市再開発行はすでにのべたように、これを行なうための総合行政体制が必要であるが、このことが一つの都市更新なのである。行政体の改革があつて、始めて物理的再開発行が可能になる。

しかし、さらに強調したいことは、総合的行政体制とは結局都市行政本来の目的である住民福祉のために、どれだけ行政全体の姿勢をふりむけるかということにある。住民から遊離した住民不在の行政は、真の総合的行政体制とはいえないだらう。また再開発行のように複雑な事業は、民間の自由な発想と、住民の積極的参加なくしては不可能なのである。

このため再開発行は住民参加という都市自治本来の姿の実現のための一つのテスト・ケースであり、総合行政体制は、それを如何に実現してゆくかの手段となるべきである。