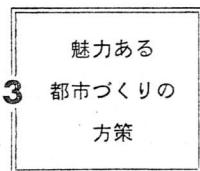


都市・自治体行政の総合化

—まちづくりの総合システムの確立—



田 村 明

(たむら・あきら=法政大学教授)

「都市の時代」と都市自治体

戦後の我国の社会変動の中で最も特徴的なのは、急激な都市化である。市部人口が過半数を超えたのは昭和三十年の国勢調査であり、DID（人口集中地区）人口が過半数になったのは昭和四五年の国調であった。この傾向はその後も続き、西暦二〇〇〇年にあたる昭和七五年には、DID人口は総人口に対して七三%ほどと予測され、市部人口に至っては、九〇%前後に達しているであろう。

更を意味する。それに対し都市に生れ、都市に育ち、都市に死ぬ人々が圧倒的多数派を占める。この人々は例外を除いてはもはや農村に帰ることはできないし、また帰ろうともしない。この人々にとつての都市は、農村に支えられ特殊例外的であった戦前型都市とは異なるものを求めなければならぬ。

都市の時代は、都市だけではなく、農村にも変動を与え、全国を席巻してゆく。交通・通信の発達は、都會の情報を一瞬にして全国隅々までゆきわたらせる。戦前でいう純農村などはほとんど無くなってしまった。今や全國總都會化といつてよいほどの生活意識・生活構造に変えた。農村もまた新しい姿を求められている。

歐米諸国の多くが、すでに戦前に都市人口が過半数をこえていたのに比べ、我国では、戦前の都市化度ははるかに低く、農村社会が圧倒的に普遍的である。都市は例外的存在にすぎなかつた。それが戦後は一変し、都市化は、歐米諸国でも例を見ないほど急速にすすんだ。これは、いうまでもなく我国の経済面における大変動である高度経済成長の結果である。経済成長も異常な急上昇であれば、都市化もまた例をみないほど急速であつたのは当然の現象であつた。もつとも都市化は高度経済成長だけによつて生ずるものではなく、人口増加と産業構造・生活構造の変化に対応して生ずる文明史的次元の変化である。世界の至るところで「都市の時代」を迎えるのは必然的な流れであるが、我が國の場合、高度成長に加速されその現象が、戦後の四半世紀ほどに端的に現れたのである。

の変化でもある。世界の至るところで「都市の時代」を迎えるのは必然的な流れであるが、我が国の場合、高度成長に加速されその現象が、戦後の四半世紀ほどに端的に現れたのである。

法としての超高層ビル、地下鉄、高速道路、集
合住宅などの手法を取り入れたにすぎない。そこ
に現れた都市はところどころ目を見張るものも
あるが、全体としては新しい都市の時代に応じ
た都市環境が創出しているとはいえない。ただ
無秩序な量的増大と新技法の導入を場あたり的
に繰返しているものが多い。G.N.P.世界第二位
といわれながら、住宅の貧しさと、都市のアン
バランスが指摘されているが、住宅、土地、都
市といった基本的な人間の環境に対する根本的
な政策が欠落してきたのである。

そのため現代都市は、大きな投資が行なわれ
たにも拘らず、質を無視した量的拡大という仮
た

設的都市になつてゐる。そこで都市環境は、全般的に画一化され、没個性的・非人間的なものになつてしまつた。我々は、おそまきながら、都市の時代に対応する新しい都市環境を真剣に考えなおし、長期的総合的な視点に基づき基礎を据え直さなければならぬ。「都市の時代」はまだ始つたばかりである。我々はまだ経験していない新しい問題に挑戦しなければならない。しかし都市は永続的なものだから、今からでも決して遅くはない。ただ、気付いた時から直ちにスタートすることが必要である。

このためには、現在の政治・行政・経済・社会・教育のあらゆる分野について、都市の時代に対応した変革が必要であるが、その全部についてふれる余裕はない。そこで、ここでは、都市環境創造の鍵を握る「まちづくり」についての都市自治体行政（町村も含めて）について考えてみたい。

戦後の変化の中で、社会面における都市化と、経済面における高度成長に加えて、政治面においては、民主化と、地域住民によるより身近な民主主義の学校としての新しい地方自治の出発があつた。これは、戦前の軍国主義・官僚主義・中央集権主義に対する大変革であつたが、反動化の時代もあり、社会面・経済面に比してその変化は著しく遅かつた。しかし、都市の時代の「まちづくり」の中心になるべき民主的地方自治体の確立こそは、都市化に応ずる政治理・行政面の受け止め手であつたはずである。都市化が本質的な都市環境の質的変革をもたらすことによつやくにして気付きはじめ、そこで

「地方の時代」が提唱され、中央の側からも第一次地方制度調査会に見られるような地方分権、また三全総における定住圈構想、大平内閣の田園都市構想などが現れた。これらはいろいろな思想をもち背景をもつており、ニュアンスの差はあるが、一般的にいえることは、それぞれの地域における自主的・総合的な地域環境づくりの必要性を説いている。そこでは、先ず地方自治体行政の変革が求められる。それぞれの地域の実情にあつた個性的で人間的環境の創造には、最も地域に密着しうる都市自治体のか、とりあえず期待できないからである。

現代都市は、多様な目的を持つ多数の住民・企業・団体・公共企業体・政府によって形成されてゆく。そこには企業と住民という対立矛盾はもちろん、住民と住民、住民と政府という関係においても常に矛盾撞着をはらんでいる。しかし、矛盾対立を放置したり、これから逃避するだけでは、「まちづくり」は成り立たないし、結局において、住民も企業も、その生活の基盤を失うことになる。「まちづくり」の多くは長期的に将来のために行なわれる。短期的・利己的行動だけでは、町の将来をばらばらで醜い、不便で、危険なものにしてしまうだろう。

現代都市は一人として自分で自立自足できない。互いに依存しあい、また自給できないものを共同環境として作り經營することで成り立つてゐる。道路も、水道も、下水も、学校も、鉄道も、都市住民が共同で作りだしたものである。そうした共同環境を作り、複雑にからみあう矛盾を減らすための共同のルールをつく

るには、民主的共同体として自治体が必要になる。それを都市の時代に対応できるように調べることが目下の急務である。

二 都市自治体の問題点

ところが現実の自治体の多くは、まだまだ十分本来の役割を果してゐるとはいえない。せつかく戦後の憲法に地方自治がうたわれ、中央政府と対等の形での地方住民自治政府が生れたはずであったが、周知のように、シャウプ勧告による市町村の優先原則や、地方財政の基盤づくりは極めて不十分なものに終り、また昭和二〇年代末からは、むしろ反動化がすすみ、地方自治は形骸化してゆく。そこに戦前からの中中央政府の下部機関としての自治体の位置付けが再び強められた。機関委任事務の拡大、各種補助金、起債許可制度、幹部クラスの天下り人事などを利用して、中央各省庁による自治体支配がすすめられる。そこでは、自治は名目のものとなり、自治体が市民自治により都市環境創造に立ち向つてゆくという機会が潰されてしまった。

このような状況は戦前の弱い自治の時代とあまり変わなくなってしまった。一方において市民の要求の拡大や、社会的要請から、住民に近い自治体行政の各種サービスや事務はますます拡大し、また、先にものべた都市化に対応する総合的な環境形成の必要性が高まつていったのもかかわらず、地方自治を伸ばすどころか、むしろ押えてゆく方向が続いた。

それでも昭和三〇年代半ばごろからは、新し

シユリスト 総合特集

い地域開発の問題が生じ、中央省庁は工業化の尖兵として地域の総合的体制をとる必要が生じ、各府県をパートナーとしていった。しかし、工業開発は大規模な工業団地や港湾開発だけでは終らず、そこに人々が居住し生活し、既存の都市と有機的関連をもつて初めて都市を形成し、開発といえる。この意味ではより住民に身近で総合的視点から都市環境創造を行なうべき都市自治体、町村自治体がその主体にならなければならぬはずであったが、その多くは、ますます受動的な立場においてこまれていった。

地域開発のように本来総合性を最も必要とするものでもこの有様であるから、まして一般的行政の中では、中央各省庁のタテ割り行政が、そのままタテ系列で自治体行政に結びつき、各セクションごとに直接中央行政に結びつき、市民共同の立場からする自治体の主体的総合性が得られていない。

このような自治体行政の現状の欠陥を整理してみれば次の四つの欠点が指摘される。

(一) タテ割り個別化——総合性の喪失

中央各省庁各局各課のいわば中央分権から下りてくる個別ばらばらの法令や通達、補助金等によって細かく規制され、補助金や派遣人事等によって、自治体の主体性を失わせ、中央各省庁の出先機関化している。

(二) 従属化

法律ばかりでなく、政令・省令・告示・通達等によって細かく規制され、補助金や派遣人事等によって、自治体の主体性を失わせ、中央各省庁の出先機関化している。

(三) 受動化——能動的創造力の喪失

(四) や(三)の結果、自治体は受動的に与えられた

い地域開発の問題が生じ、中央省庁は工業化の尖兵として地域の総合的体制をとる必要が生じ、各府県をパートナーとしていった。しかし、工業開発は大規模な工業団地や港湾開発だけでは終らず、そこに人々が居住し生活し、既存の都市と有機的関連をもつて初めて都市を形成し、開発といえる。この意味ではより住民に身近で総合的視点から都市環境創造を行なうべき都市自治体、町村自治体がその主体にならなければならぬはずであったが、その多くは、ますます受動的な立場においてこまれていった。

地域開発のように本来総合性を最も必要とするものでもこの有様であるから、まして一般的行政の中では、中央各省庁のタテ割り行政が、そのままタテ系列で自治体行政に結びつき、各セクションごとに直接中央行政に結びつき、市民共同の立場からする自治体の主体的総合性が得られていない。

このようないわば中央分権から下りてくる個別ばらばらの法令や通達、補助金等によって細かく規制され、補助金や派遣人事等によって、自治体の主体性を失わせ、中央各省庁の出先機関化している。

問題を与えた法律やマニュアルにより無難に処理していくばよく、困難な都市環境創造へ能動的創造的に立ちむかう意欲を喪失している。

四、官僚化——市民性の喪失

これらの結果、行政機構は結局、中央だけを向いていればよく、本来の市民自治による本質を忘れ、市民に対しては独善的な役所主義、硬直主義、形式主義、我家主義、権威主義など官僚化する。

このようないわば中央分権から下りてくる個別ばらばらの法令や通達、補助金等によって細かく規制され、補助金や派遣人事等によって、自治体の主体性を失わせ、中央各省庁の出先機関化している。

このようないわば中央分権から下りてくる個別ばらばらの法令や通達、補助金等によって細かく規制され、補助金や派遣人事等によって、自治体の主体性を失わせ、中央各省庁の出先機関化している。

い要求には、全く個別のタテ割り的に対処し、従属的受動的である。これは一見市民の言うことを聞いており市民的に見えるが、そうともいえない。つまり、自治体行政が市民自治の原則の上に立つなら、その権限行使や組織・人員・税金などのさまざまの資源は、全体の市民のために預けられたもので、特定住民の言いなりになることではない。特定住民やこれを支持する政治とだけ自治体行政が結びつけば、他の一般市民の目を覆うために秘密主義化・官僚化の傾向を強めるだろう。これでは一部省庁の言いなりになるのと構造的には似ている。

といつても、全市民に薄くバラまけばよいといふものではない。せっかく集めた資源は、一人一人の住民では出来ないために、より大局的観点に立って用いられるためのものである。長期的な「まちづくり」はいきなり資源を全体にばらまいてはできない。そのため戦略的目標を示し、プログラムを示し、市民に開かれた形で、現実にはひとつひとつ進めてゆくことが必要になろう。

要するに、中央各省庁はそれぞれのタテ割り権限の中で自治体を分断しセクト的に行動させ、また、各種の政治的要求に基づく住民要求も、自治体行政の各分野ごとに個別的に処理され、中央各省庁は、いわば各省の中央分権であり、個々の政治的 requirement も個別的である。それで済むほどのどかな時代であれば問題も少ないが、現代の都市の時代は、そのような個別ばらばらな要求を鵜のみにしては済まない。そこで、本当に将来の市民のこともふくめた「ま

ちづくり』を考えることが必要になるが、その役割を果しうるのは、中央政府でも個々の市民でもないことは明らかになろう。まだまだ力も弱いが、長期的戦略をもつて本当に未来の市民のことを考えた『まちづくり』を行なうには、総合行政の可能性があり、また最も住民に近く、官僚化による弊害をチェックしうる都市自治体に期待せざるえない。そこで都市自治体行政を、主体性ある総合的なもので、市民に開かれた創造力ある政府として変革しなければならない。

三 総合行政の意味と位相

これまで総合行政という言葉を多く用いてきたが、『まちづくり』における自治体行政の総合化とはかなり広い意味であり、単純に総合計画書をつくるという意味にはほどまらない。また自治体の従来型行政を単に羅列的に並べるものでもない。私はこうした段階の行政を「記述的総合性」と呼んでいる。『まちづくり』は自治体だけでなく、多くの主体が実際に行なっているのであり、基本的には市民の協同作業によって作りあげてゆくべきものである。これら市民のエネルギーを本当の意味で長期的にあるべき方向を求め、これに向わせることが必要なのである。それはドラマにたとえれば、プロデューサーや演出の役割であり、脚本家や大道具、小道具といった裏方の仕事である。そうした市民的、実践的総合行政はまだこれまでの自治体に存在しなかつたが、都市の時代における自治

体は、そこまで体位を変えなくてはならない。都市自治体行政の総合性の意味は極めて多様な位相に分れる。これを多少体系的に示せば次のようにになるだろう。

(一) 主体間の総合性

- ①自治体内各部局
- ②都道府県
- ③公団公社
- ④中央各省庁
- ⑤民間企業
- ⑥各種団体
- ⑦一般市民

都市の中で行なわれる各種の事業体はそれぞれ固有の行動原理をもっており、都市全体のことをほどんど配慮していない。そこで、これら全体をひとつ筋書きのもとに一定の方向へ誘導してゆくことが必要である。もっとも、すでにべたように最も簡単なはずの①の自治体内部だけでも総合化は極めて困難であるが、それはまず第一歩にすぎない。中央省庁や市民を動かしてゆくのは、権限の問題ではなく、基本的に総合化によって得られるよりすぐれた価値について認識をしてもらうこととその説得により実現される。

(二) 価値観の総合性

- ①安全性
- ②保健性
- ③生活便利性
- ④業務利便性
- ⑤交通・通信利便性
- ⑥収益性・効率性
- ⑦耐久性・省資源性
- ⑧アメニティ
- ⑨個性
- ⑩美

これまでの『まちづくり』の各事業は事業そのものだけが目的であり価値であったが、他の価値観とも調和を図る必要がある。民間各企業は収益性を重んずるのは当然だろうが、都市全体の総合的価値と調和させなくてはならない。そのため公害防止や地域社会への社会還元も必要になり、総合的な価値として認められる。アメニティ、個性、美しさなども他の価値観と共生して求められるべきものである。

(三) 時間的総合性

- ①歴史的遺産（遺跡、歴史的建造物、史跡等）
- ②現在の都市生活・都市活動
- ③将来の予測的都市需要
- ④未来の都市VISION

都市は基本的には空間的な広がりと時間軸の交点に存在している。歴史的遺産をもたない都市は記憶のない人間だといわれる。都市を時間的連続性の上に考えることが、また未来のあり方へつながる。今日的実用価値だけでなく、未來の市民の立場も代弁し、これと今日、過去との総合的調和を図らなければならぬ。

(四) 手段的総合性

- ①社会的需要調査
- ②財政措置
- ③設計
- ④建設
- ⑤管理運営
- ⑥イベント
- ⑦コミュニティ
- ⑧電話ボックス、彫刻、ポスト、標識等
- ⑨姿・形・色・材質・照明

自然・地形・緑等とも共同的に都市空間を形成するのであり、都市空間全体からみた総合性が必要である。

シユリスト総合特集

ティづくり ⑧ルール設定 ⑨制限 ⑩許認
可 ⑪誘致 ⑫買収 ⑬借上 ⑭協定

“まちづくり”はただ物を作る、建設するというだけではない。それは内容の一部にすぎずその運用はもちろん、建設以外のさまざまな手段を総合的に用いることが必要である。すべてが既存の法令と予算と技術の枠の中だけに限定することなく、ここに上げたにとどまらず、より多くの手段を総合的に活用しなければならない。

(六) 手法的総合性

①狭義のプランニング ②プログラム ③プロモート ④プロデュース ⑤PR ⑥オルガナイズ ⑦コーディネイト ⑧調査・分析 総合化を行なうための手法はさまざまあるが、これらの手法も独立に用いたのでは効果が薄く、これを統合して状況に応じて用いてゆくことが必要である。とくに全体の手法を総合的に活用できる④のプロデューサーとしての自治体行政の立場と能力向上が必要である。

(七) 實践的総合性

①意思決定システム ②承認・決定システム ③審議システム ④内容策定システム ⑤助言・チェックシステム ⑥市民参加システム ⑦事業者間調整システム ⑧説得システム ⑨効果波及システム ⑩地区別システム ⑪フレードバックシステム まちづくりを実践してゆくためには、多くのサブシステムが総合的にフレードバックされ、互いの関連をもつて動いてゆかなくてはならない。これらの中で中心は④の内容策定システムであるが、それでも決して固定的硬直的なも

のではない。一つの方向を目指しながら、他のシステムとのフィードバックにより、より適切な内容へと変換対応してゆく非定型流動性が必要である。ただそれは原則のない変動ではなく、目的に対してもうる可能性として、迂回路を求めたり、同じ効果をあげうる他の手法を考えるという意味である。

このように一口に総合性といつても、その意味は極めて広い。これらはこれまでの自治体行政の中では個別にしか存在しなかつたか、全く存在しなかつた業務もある。これらを統合して用いる総合化は、いわば動態的な統合であって、静態的に固定化された統合であつてはならない。都市の時代の都市自治体行政には、そのような動態的行政が要求される。これは、もはや従来の法令執行という意味の行政とは異なる。むしろ、経営とか政策といった創造性を求めるものに近いものになるであろう。

しかし、詳述は避けたが、先に述べた総合行政についての分類をしただけでは総合化が可能になるわけではない。ここでは従来行政の枠の中だけで考えていたのでは、自治体の“まちづくり”行政は全くその役割を果さないことを指摘しておきたい。これらの問題を実践の中で総合化してゆくのはスペーマンではなく、新しいシステムが必要である。

総合化を計つてゆくための新しい科学が可能であるかは困難な課題である。これは生きた都市行政を対象にするもので、科学としても実践科学ともいべき領域であろう。計画モデルによつて地域政策を定量的に解く方法も開発されているが、これは前提を十分認識し、制約や意味を理解した上で、部分的に検証や予測の一手段として用いるのは有効であるが、総合化を計算化に頼ることは不可能である。先の総合化的諸相についてのべたように計量不可能なものとの関係がむしろ重要なだからである。それでも科学的基礎をおく努力を放棄して、現実政治に流されることではない。都市自治体行政は直接に時の流れに振りまわされるのではなく、現実政治の流れをその方向に乗せてゆく客観的な筋道としての総合化が行なわなければならない。

ここで詳論はできないが、科学的総合化について五つの原則をあげておきたい。

- (1) 固定的な既存の概念、方法などの枠にとらわれないこと。
- (2) 常により広い立場や深い理念や、他の立場からの照射によって客観的にとらえる努力をすること。
- (3) 諸位相や、位相内の価値が相互にトレードオフの関係にあることを認識すること。
- (4) 現実の都市の歴史、風土、社会との間で政策のフィードバックを行なうこと。
- (5) 文明史的な流れの中での大局的な觀点と理念を求めるとともに、常に生ま身の人間的な感覺を失わないこと。

する実践科学として検討してゆかざるをえない
のであり、今後の課題である。

四 総合行政化への動向と組織化

都市自治体は、ばらばらの市民では不可能な問題に共同して当るために首長を選んでいるが、これは建前としては市民の総合的意思の代表者であるべきであり、総合的な判断と施策を期待している。もちろん選挙によって選ばれる首長は、個別要求や特定の要求にふりまわされることにもなりかねない。それはひとつの宿命でもある。しかし、行政の長としての首長は、より総合的に、現在の選挙ではない将来の都市のことを考えてゆくべきで、市民もまた、場当たり的目先のサービスと、本質的な首長としての総合性ある政策との差をはつきり岐別できなければならない。

ドイツの各都市に見られるシャツトバウラート（都市づくりの総括監）のような職は、市长から半ば独立し、議会の承認により一期六年、八年あるいは一二年という長期間、総合的専門家としての地位が保障されている。中には二六年もこの職にとどまっていた例もある。この職は議会承認事項ではあるが、まちづくりの専門家の地位であり、それ以外の者が政治任命されることはないし、市长や議会との関係でも期間中は政治的に保障されている。市民の代表として専門的に総合的長期的な考え方を実行できるのである。このような職の下にまちづくりスタッフとしてプランナー、デザイナー、コーディ

ネーターなどがおかれている。
我国でただちにこのような制度は導入できないにしても、将来の課題であろう。それまでは、これに準ずる専門的・独立の総合化組織とシステムを都市自治体の中に作り、狭い意味の選挙目当てでなく、より長期的・総合的・専門的・科学的・市民的にまちづくりを行なう必要がある。そのための組織や新しいシステムとそのためのスタッフが求められなければならない。

自治体にも総合行政の必要が感ぜられるようになつたのは、地域開発や町村合併など、従来の定型事務以外の業務がさかんになつた昭和三〇年代以降である。これらには単純な法令の執行や予算の消化ではなく、総合的・長期的な自治体独自の視点や施策が必要になつてきた。

さらに、このころから各自治体において総合計画・長期計画が策定されることになり、昭和四〇年代になると、地方自治法の改正により市町村の基本構想が策定され、また、より主体性ある取組みとして川崎市では都市憲章制定が上げられた。

たしかにこのような総合計画・長期計画・長期構想の策定は、何もなかつた個別行政だけの時代に比べると格段の進歩である。自治体行政の全般について客観的にとらえ、それに長期的方向性を与えることは、自治体の主体的総合性の基礎だといえる。初めのころは自治体内でこれを策定する能力を欠いていたところも多かつたが、現在では殆どの自治体内部で策定され、実務能力も向上した。

このような総合性を要する行政は、従来のタ

テ割り行政の中では処理しきれないので、新たに企画部が新設された。企画、企画調整、企画開発など名称はさまざまであるが、一般的には都市の時代の「まちづくり」に対応して生れたものである。これは、(1)総務部門の中の一部局として存在する未成熟なもの、(2)独立の部局になっているもの、(3)財政と一体化した企画財政部になっているもの、などさまざまであり、また、開発はもちろん、公害・環境・生活・福祉・文化・市民参加・交通安全・国際性などの新しい分野を取りこんだり、統計・社会指標・シビルミニマム等に取組むものもある。いずれにしても、これまでの行政の枠をこえた新しい課題や、従来の分野をこえた総合的行政の必要性から生まれたものである。

日本都市センターの「新しい市役所事務機構」によれば、企画部門を、(1)企画調整型、(2)企画財政型、(3)開発振興型に分類している。しかし、これは、単純に組織名称からみた分類であり、最も多いといわれる企画調整型にしても、果して実際の総合行政化がどれ位進んでいるかは、まちまちであり、実態を示した分類とはいえない。また、ここでは企画財政型が提唱されている。この型が名称上増加していることは事実であるが、先に述べた総合行政を進めてゆく上では好しい型とはいえない。財政部門はどうしても従来行政の枠にはまり、また今日の問題に追われ、けつぎよく財政部門への比重が高まり、本来の総合行政は予算査定と財務執行にすりかえられてしまうからである。

また、特定の新しい業務を他の部局との関係

なく持つことも危険である。いつの間にかそれはタテ割りのひとつの部門となり、「その他企画」と称するものになって本来の総合行政ではなくなる。行政の中でひとつの事務事業を切りはなしして持つことは、組織の中では極めて行動しやすいから、こうした傾向になりやすいが、その方法では、どんなに新しい問題をかかえても、従来のタテ割り個別的な仕事から脱することはできない。総合行政は極めて困難であるが、こうした安易なタテ割りを行なわないとからスタートしなければならない。

そこで、本来の総合行政を行なう組織としては、単に総合計画書を策定するとか、財政部門が一緒になっているとか、新しい問題をやっているとか、首長に近いとかではなく、次のような特色を求める。

(一) 特定の中央省庁とダイレクトに結びつかない自治体の主体的・自主的組織であること。

自治体の殆どの組織は、中央官庁の法令や補助金の枠に閉じこめられている。財政部門にしても法令の枠に厳密にしばられているのが現状である。それらを現在急に変えることはできないから、自治体の中に首長以外にもひとつは主体的・自主的な組織をもつていることがどうして必要である。そうした中央省庁からの自由が、主体的に創造的な総合的政策を可能にする。

(二) 都市全体としての総合的視点をもつことにより、他のタテ割り組織に対しては常に全体の立場からヨコ割り的にかかわり、総合化を計ること。

自治体行政全体としての観点で考えるべき組

織は、従来でいえば、総務・人事・財務といった管理部門である。これらの管理部門はもちろん今後とも必要だが、それはいわば消極的総合性で、行政組織をととのえるための必要条件にすぎない。充分条件としては、より積極的に自治体行政全体のるべき姿を求め、それによって従来の法令や前例による行政を改革してゆく手法が探求されなければならない。その上で従来の管理部門との間で調整されるべきである。

また、先にものべたように、従来の枠内の自治体行政にとどまらず、他の諸官庁・企業・市民をふくめた地域総合性を考えてゆくには、従来の管理部門的消極性では不可能である。

ヨコ割りとは、タテ系に対するヨコ系で、タテ系型行政をヨコ系で織つて布を仕上げてゆくようなものである。それは組織間の命令服従関係ではなく、討議・検討・協力・補完の関係である。これまで欠けていた行政に、新たな方法を導入することになる。企画・調整の調整とは足して二で割ることでなく、このようなヨコ糸をとおす過程での新たな価値創造でなければならぬ。当然のことながら先に述べたような「その他企画」にはおちいらないよう留意すべきである。その他のタテ系になってしまっては布は織れない。

(三) 首長の選挙マシンとは厳密に一線を画し、政策の科学性、客觀性、継続性を保持すること。

西ドイツのような制度でない以上、総合行政

民の統合の期待が与えられているからである。首長は、一方においては選挙という狭義の政治活動をしなければならない。選挙されることを期待した活動を行なうことも政治家である以上必要な手段であるが、それと「まちづくり」政策を直接的にからませ利用してはならない。選挙マシンは別途にもつべきである。企画部門は被選挙者としての首長ではなく、市民統合の象徴としての首長の信頼に応えるべきである。

「まちづくり」は息の永い仕事で、総合性がぼつぼつと途切れたのでは何もない。そのため科学的・客觀性を名実ともに努力が続けられなければならない。それは首長の特定の要求や指示にも、場合によつては拒否するだけの客觀性と自信が必要なのである。すぐれた首長なら、大きく長い目で、その実績を大きい政治の中で生かしてゆくべきであろう。

このような意味が総合化のための組織だとすれば、当然に実践的かつ客觀的に全体の市民、未来の市民に応えなくてはならない。これと似て非なるものには、(1)記述的・形式的な企画(2)抽象的・概念的企画(3)権力的・非科学的企画(4)個別的・事業的企画などがある。これらを詳述するよりはないが、強いタテ割り行政の中での総合行政が逃げこみやすい陥穴であるが、それでは「まちづくり」に対して無力であるか、ゆがめてしまうことになる。

五 総合行政の実践

都市の時代の「まちづくり」は各地域の歴史

や風土を生かし、美しく、個性的で魅力のあるものにしなければならない。それは市民の個別要求と全体的必要性、今日的 requirement と将来的必要性との矛盾を克服し、市民の協同作品として生まれる。首長は多数で多様な市民を統合化し、実行力を持たせる政治的機関であり、これを実務的に実践的に生かすのが企画部門である。市民の共同作品を生みだし、市民主体のまちをつくりだすのにも、もちろん市民の主体的参画がなければ生れないが、まちづくりを総合的に進めるシステムをもたなくては、市民の力も十分に発揮されないだろう。共同作品には、共同作業をするための仕組みが必要なのである。そのためには、まず次の三つの条件が必要である。

- (一) 首長のリーダーシップ
- (二) 柔軟でかつ強硬な実践的総合性をもつ企画部門
- (三) 企画部門を運営できるリーダーと新しいスタッフ

首長のリーダーシップとは細かい問題を指示することではなく、総合行政の必要を認め、こうした組織に承認を与えることであり、障害にあつたときに支持することである。

企画部門の総合性についてはすでに詳述した。これは組織図を画いただけで運営できるわけではなく、適切なリーダーと、新しい総合行政に必要なスタッフが必要である。これまでの行政では、タテ割りと個別事業の枠に閉じこもつて、このような新しいスタッフを採用もしない育成もしてこなかつたが、今後は内部でも新しい訓練をするとともに、外部からも導入し

て互いに刺激しあうことも必要にならう。もちろん、ただちにこのようなスタッフが多数存在はしないかもしれない。しかし、素質のある多くの人材が、「まちづくり」や「自治体行政」を目指して入つてきている。それらの人々をただ従来のタテ割り個別行政の中だけに閉じこめてしまふのは、人材の浪費である。必要な素質は、まず自治体行政の位置を認識し、新しい価値を求め、自分の枠だけに閉じこもらず常に他の関連を求めてゆく姿勢である。このような人々は、新たな総合行政の専門家として育ちうる。そうした人々は広義の都市プランナーであり、アーバンデザイナーである。それに従来の事務・技術といった枠にはまるものではなくなつてくる。

このような実践的総合行政を「まちづくり」の中でも可能にするには、従来のような運営ではできない。組織自体が硬直化したり、創造性の気力を失つたり、組織の中でタテ割り個別化するようでは、他に対して総合行政を行なう資格も能力もなくなつてしまふ。

そこで、現状において可能な組織づくりとシステムの運営についてふれておこう。

(一) 各種分野にわたる総合的スタッフの養成

事務・技術にこだわらず、また行政の各分野の出身にわたつてることが望ましい。さらに新しい感覚を身につけたプランナーやデザイナーを含めた異種交配による相互刺激がのぞましい。

(二) スタッフはできるかぎり少数で、必ず他の部局と共同作業を行なうこと

他の部局と共同するとは、企画部門は自らタテ割り事業をもたないことである。それによつてまた可能な限り少人数におさえうる。総合性は優秀なるが故に達成されるよりも、少數なるがゆえに一人一人がすぐれた能力を發揮し、総合性が保たれることが多い。

(三) 市民性・文化性・社会性をもつこと

自治体組織は狭く閉じこもりがちであり、自然に閉鎖的・非市民的・非文化的になり、一般社会と遊離しやすい。それで済ますことも可能だからである。しかし、狭い殻に閉じこもつては、行政の内部はもちろん、市民の共同作品づくりのスタッフにはなれない。あらゆる機会に社会に開く努力が続けられなくてはならない。

(四) 情報の共有

特定の人間だけが情報を独占しては、総合行政は不可能である。まず客観的情報を公開・共有することにより、連帯感をもちながら自由で創造的な発想が可能になってくるし、スタッフの意欲もわいてくる。特にリーダー側からの情報の共有化が必要である。それが企画内スタッフが一体化し、その能力を引きだすもつとも簡単で基本的な方法である。

(五) 目標の設定

総合性とは、現実の業務の中では漠然としたまま實際にスタッフは抽象的論議におちいったり、拡散しやすい。そこで、総合性といつても実践的なテーマをつかみだし、これに具体的な目標を適切に設定してゆくことが必要である。目標はその中で、スタッフが自主的に考え、行動する余地がなければならない。

(4) 実践とのファイードバック

総合行政により「まちづくり」は観念では進まない。何らかの実践と、働きかけによって初めて動きだす。そこに障害が生じたり、新たな可能性が発見できたりもする。目標を定めながらも、たえずファイードバックしてゆくシステムが必要である。

自治体行政で総合的「まちづくり」を行なうのは、問題を特定し限定した方がよい。それは、これまでのべた総合化と一見矛盾するよう見える。しかし、道のりは長い。何でもすることは結局何もしないことになる。まずどこかに今よりも好ましい町、美しい町、たのしい町、あたたかい町、風格のある町、うきうきする町等々が生まれなくてはならない。それが町の他の部分も変えてゆく力になる。

対象を特定化し、限定するためには、全体が分らなくてはできない。全体を総合的にとらえることによって、戦略的なポイントが発見されてくる。場当たり的な特定化や限定は意味がない。全体をとらえた総合化によって初めて意味のある、効果のある特定ができるのである。

実践的総合的行政とは「めりはり」のあるもので抽象的拡散化ではない。限定した問題を発見することこそ総合行政の結果なのである。具体的な総合性はかえって「部分」から始るが、それが戦略ポイントに立つていれば、やがて必ず他の全体へ広がってゆくのである。

六 個性的「まちづくり」へ向けて

個性ある魅力的な都市をつくりだすのは、けげばらしいお化粧や、場当たり的施策できるものではない。都市の市民の力がまとまった力として主体的に動くことが必要であり、これまでのべてきたように、都市自治体が主体的総合行政を実践的に行なうことができれば、その必然として徐々にではあるが、実現されてゆくものである。それは、中央政府の施策として生れてくるものではなく、自覚した市民が、適切な首長や議員選出を行ない、参加と活動を通じて、主導的の都市政府をつくつてゆくのである。また市民だけでなく、現在の都市自治体の職員の中からもこれを変えてゆくエネルギーが必要だろう。現代の都市では市民と行政、市民と自治体の距離が遠くなっている。そこでフルタイムで都市行政にかかわっている行政内部の職員の自覚もまた大きくなっている。

都市行政にかかる行政内部の職員の自覚もまた大きな役割を果すことになる。しかし過往の時代の都市は、単に機能だけですることはできない。都市への愛情をもてる事、都市と語りあえること、都市を身近に感じられることが必要であり、そういう都市に造りあげてゆくことが「まちづくり」の大きな目的である。またそのような「まちづくり」を行なうのは、名は知られなくても都市を愛する市民であり、自治体に働く多くの隠れた人々の協力した働きによるのである。

<参考文献>

- (1) 日本都市センター「新しい事務機関——第二次市役所事務機関研究委員会報告書」(昭和五三・九)
- (2) 東京市政調査会「都市問題」第七二卷第一号特集・市政の企画・調整・所収各論文(昭和五六・一一)
- (3) 松下圭一『都市政策を考える』岩波書店(昭和四六・六)
- (4) 辻清明『日本の地方自治』岩波書店(昭和五一・一二)
- (5) 岩崎駿介『個性ある都市』鹿島出版会(昭和五五・五)
- (6) 田村明『都市を計画する』岩波書店(昭和五二・四)

待できない。

総合行政のないこれまでの、ばらばらのタテ割り行政ではずい分と無駄をしてきていた。個々の事業が主体で、量と予算を消化するのに重点がおかれていたが、総合行政の中では、場当たりではなく、長期的にみた総合的な質が重視され、資金も総合的効果的に生かし、市民の力も結集して魅力がつくられてゆく。

「まちづくり」は人間のために行なわれる。そして「まちづくり」を行なうのも人間である。人間はもともと個性的で創造的であり、総合化の能力をそなえている。それを人間を機械的に機能の枠の中に押しこめて仕事をさせるため、個性も創造力も失われてしまつたのである。

都市の時代の都市は、単に機能だけですることはできない。都市への愛情をもてる事、都市と語りあえること、都市を身近に感じられることが必要であり、そういう都市に造りあげてゆくことが「まちづくり」の大きな目的である。またそのような「まちづくり」を行なうのは、名は知られなくても都市を愛する市民であり、自治体に働く多くの隠れた人々の協力した働きによるのである。