

# 都市経営における理論と実際

石 川 公 弘

## 一、都市経営論の今日的意義

都市や地方自治体を、政治や行政の底辺や末端に位置づけるのは、大きな誤りである。社会全体を樹に例えるなら、国は根や幹であり、都や県は大枝であり、市町村は小枝や梢に当る。小枝には、緑の葉が茂り、花が咲き、実になる。もし、樹に葉も茂らず花も咲かず、実も結ばないなら、樹木のかたちをなさないと言える。それと同様に、都市や地方自治の尊重されない社会は、民主社会のかたちをなさないと言えるであろう。

しかし、これほど重要な意味をもつ都市について、今日の政治理論、社会理論、行政理論、それに経営理論も、そのとらえ方や運営方法などについて、確固とした理論を提供していないのである。私は自分自身の二十余年にわたる地方議員としての経験から、都市経営理論の必要性を痛感してきた。その理由を、まず述べたい。

① 都市が、現代社会を企業とともに支える、二大支柱であるため。企業は今日、経済社会において殆どどの生産活動を担っており、とくにわが国企業は、世界的にもその生産性を高く評価されている。一方、都市は総人口の殆んど八割をかかえ、大半の人は、都市で生れ、都市で活動し、都市で死んでいく。都市はまた、一方の柱である企業に生産人口を供給し、生産の場を与え、生産したものを消費し、生産活動から引退した人を吸収する役割を担っている。都市は、企業活動を支える存在でもある。

② 都市が市民生活に、ゆりかごから墓場まで関係しているため。人の一生に、都市ほど関りをもつ組織はない。出産、保育、教育、医療、福祉など。かつて英国の福祉政策は、「ゆりかごから墓場まで」とその範囲を表現したが、実際にそれを担うのは、九十%、都市である。

③ 迫り来る高齢化社会が、都市に重大な課題をもたらすため。二十一世紀の到来とともに、私たちはかつて経験したことない高齢化社会を迎える。それは生産人口に比し、扶養すべき高齢者人口が、相対的に大きな社会である。都市は多くの高齢者をかかえ、必然的に、医療や福祉のため多くの予算を必要とする。しかし予算には限りがあり、そこで要請されるのが、ムダのない効率的な都市経営である。ドラッカーも、「公的機関こそ、マネジメントを将来、最も必要としている部門<sup>(1)</sup>」と述べているのである。

④ 都市経営力の差が、都市の格差を生じさせるため。地域的条件が全く異なるところならいざ知らず、同一地域に所在する都市の間の格差は、多くの場合、都市経営力の差と考えられる。もちろん経営力なるものは、相当長期にわたって積み重ねられてから、開花するものもある。その日ぐらしの無計画な都市経営は、あらゆる面に混乱を生み、洞察力と実行力の集積は、まちがいなく、ゆたかな都市生活を創造している。あらゆる都市が、これまで積み重ねられてきた経営能力のショーウィンドーといえる。

⑤ 都市は、政治の場であり、対立抗争の場になり易いため。労使間の対立など存在することもあるが、企業活動の場合は目的が一致しやすい。しかし都市経営は政治と密接な関連をもつ。政治には、多くの価値観があり、対立する意見があり、みにくい足のひっぱり合いもある。無益な論争、ムダな運動など、過剰なまでの対立抗争が都市に住む市民の利益を損うケースは非常に多い。かみ合わないムダな議論を避けるためにも、共通の言葉が必要である。

⑥ 今日の都市経営が、実践理論を必要としているため。碁や将棋に定石があるように、都市経営も実践のための定石を求めている。思いつきで、なり行きで行う都市経営は、必ず行きづまる。都市経営を担う者は、都市経営を

実践するにあたって自分自身が納得できる指針や基準、相手を説得できる理論を持たなくてはならない。それは、都市経営や都市経営者のあり方といった哲学的レベルから、具体的な計画のたて方など技術的手法に至るまで、その範囲は広い。

⑦ 市民に都市経営を評価する基準を提供するため。市民は、自ら住む都市の経営に参加することが求められている。しかし、参加するには、都市経営について考える何らかの基準が必要である。また市民には、都市経営の責任者として市長などを選出する義務と責任がある。その時、「福祉」の名によるバラマキなどに幻惑されて、適切な人選を誤るならば、その責任を果すことはできない。今日、市民の多くがあまりにも都市経営に対し無関心である、と指摘されている。

参議院議長だった故河野謙三氏が、「行政、市民、議会は、ジャンケンポンの関係にある」と言われたことがある。「行政は市民に強く、市民は議員に強く、議員は行政に強い。この三者の相互けん制がバランスよく保たれるのが肝要だ」とのことであった。その意味からも、市民が都市経営を正しく評価する基準として、適切な都市経営論が確立されなくてはならない。

以上、都市経営論確立の今日的意義について述べてきたが、こうした考え方に、現実の場ではまだまだ多くの抵抗が予想される。議会などには、まだ、「経営」という言葉だけで拒否反応を示す人がいる。しかし、一つのイデオロギーの立場から「経営」という言葉にすら拒否反応を示しているようでは、今日の都市がかかえる問題の解決など、手がかかりすらかめないのではないだろうか。これまでのわが国のように、社会全体の生産性が極めて高く、都市行政面での非能率を許容する余地があったときはまだよかったが、これからは、それが許されなくなっている。多様な価値観を前提としながら、より多くの市民が、都市づくりを理解し、評価し、それに参加するために、共通の言葉としての、思想としての、技術としての、都市経営論の確立が要請されているのである。

## 二、都市経営の主体と理念

### (1) 都市経営の定義

これまで述べてきたように、都市経営は今日、それを実践する立場から研究する立場からも大いに注目されているところであるが、私は、「都市経営とは、都市を一つの経営体と考え、その都市に居住する市民に対する最大の福祉と、その都市に属する地域の最善の整備を、最小の費用負担で効率的に行うこと」と定義しておきたい。

### (2) 都市経営の領域

都市経営の領域は、企業経営のそれと比べて、著しく異っている。企業経営という場合は、その企業体そのものの経営や管理を意味するのであるが、都市経営は二重の構造をもっている。その(一)は、地域経営とも外部経営ともいえるもので、その都市に属する地域を、経済的に、環境的に、社会的に開発整備することである。その(二)は、内部経営といえるもので、経営主体としての地方公共団体の経営管理である。そして、この外部経営と内部経営とは、きわめて密接な関係をもっており、両者が機能して、はじめて都市経営といえるのである。また外部経営を都市経営における目的と考え、内部経営をその手段と考えることもできる。そしてこの目的と手段とが、バランスよく行われて、はじめて良好な都市経営といえるのである。

### (3) 都市経営の主体

都市経営における主体はだれかを考えるとき、その都市の地方公共団体が、その中心的存在であることは、だれも認めるところである。とくに地方公共団体のトップ・マネジメントである市長はじめ理事者がその中核である。市長は、文字どおり都市経営における最高責任者である。市長には、企業経営における社長と同様、経営者としての能力が問われている。ただ企業経営者の場合は、当該企業の内部経営が健全ならば、その責任の大半は果たしたことになるが、市長の場合はそれでは認められない。地域経営こそが能力発揮の場だからである。

都市経営の主体は、単に「行政機関」とその長に限定されない。議会も都市経営に大きな責任をもっている。議決

機関としての議会の権限は、本来、行政の監査、けん制の機能として発生したものと考えられているが、今日の議会には、その役割だけに安住することはできない。代表制民主主義の発現の場として、市民の意向をどんどん都市経営に反映させなければならぬ。

時代の動きを洞察し、新しい流れを都市経営に導くのも、議会の重要な役割である。行政はとかく過去にこだわって現状維持に走りやすい。身軽さを利して議会はどんどんアイディアを出し提案を行うべきであり、市長も議会をある意味のブレーンとして活用すべきだと思う。このように、ときには市長はじめ行政の暴走を抑えるけん制役として、ある時は、都市経営を刷新するけん引車として、議会も都市経営の一翼を担っている。

市民も都市経営の大切な主体である。市民こそ、最高の主体であるという言い方が正しいかも知れない。今日の都市経営では、この主体者である市民の、経営への参加が強く要請されている。その他、都市内に存在する法人市民である企業、国、県の出先機関も、都市経営の一端を担うものである。

このように今日の都市経営においては、とうてい「行政」だけで都市づくりなど行うことはできない。議会、市民、企業その他の機関の主体的協力があつて、はじめて市づくりは進展するのである。

**(4) 都市経営の理念** 都市経営の理念は、論者によつていろいろの視点から論じられている。私は都市経営における「理念」を、「都市経営体が行う場合に、時代をこえ、地域差をこえて持つべき、組織としてのあり方」と規定している。それは後述する「都市像や経営目標」とは異なるものである。自由社会のなかに存在する都市が、普遍的にもつべき組織理念であり、優れた都市経営が実践の中から得たものを、原理すなわちあり方としたものである。以下それについて述べてみたい。

① 自主性の原理 都市は国に対して自主性をもたなくてはならないというのが、都市経営における第一の原理である。これは、都市経営を従来の「行政」と区別する極めて重要な点である。わが国の都市には、中央集権国家の

下部構造として生まれたという歴史的経過のためか、国に対する、「お上意識」や依存体質が抜きがたい。地方行政は相変らず国の出先機関、国の委託を受けて仕事をする存在という考え方である。

財政的に十分な権限を認められていないという限界はあるにしても、都市経営は、その都市自体の主体性、自主性のなかで運営されなくてはならない。国の下請けのような、上下の関係でなく、対等・自主の関係こそ、あるべき姿である。都市こそ、今日の民主社会の礎である。その意味から、この自主性の原理は、都市経営において最も大切な原理なのである。

② 市民本位の原理 企業経営にマーケティングという考え方がある。商品の開発やその販売にあたって、消費者のニーズや意向を十二分に反映するという、消費者本位の考え方である。都市経営にも、こうした考え方が必要である。市民の求めてもいないものを、一方的に押しつけてはならないし、市民の求めているものこそ、提供していかねばならない。しかし、市民のニーズが真に何であるかをみつけるのは、マーケティングにおいて、消費者の潜在的ニーズを見つけると同じように難しいことである。

これまでの「行政」は、ときにこの原理を忘れて、本来、尊重されるべき市民の意見や要求に気づかず、行政の一方的考えで施策が行われることもあった。いわゆる「役人風」が吹かされることもあった。そうしたことは、厳につしまねばならない。しかし、市民本位ということが、市民の過度の甘えを認めることでないのも自明のことである。

③ 経営責任の原理 都市経営の担当者は、その都市の現在と将来に対して、重い責任をになっている。そのことについての自覚を求めるのが、この原理である。立地条件が大きく違う場合は致し方ないが、同一地域における都市の格差は、多くの場合、都市経営力の格差と考えられる。またそう考えなければならぬ。都市は今日、激しい競争のなかにある。競争に敗れば、その都市の衰退は避けられない。都市経営の責任をいかに自覚しているか。その自覚の上に、如何なる戦略を展開することができるか。都市経営を担うトップ・マネジメントの責任は大きい。しか

し、経営責任は単に市長はじめ少数のトップだけにあるのではない。それぞれの職位に、職位に応じた責任があることは言うまでもないことである。

④ 効率性の原理 「お役所仕事」とは、効率の悪い仕事の代名詞である。しかし、都市経営のなかでは認められないことである。より少い費用で、より大きな福祉や建設が、市民のためにおこなわれなければならない。「親方・日の丸」「決してつぶれない」という考え方では、ムダが累積していく。公共性というタテマエのもとでの甘え、その結果としての原価意識の欠如が、許されてはならない。市民の税金を最大限、効率的に活用する意識の定着が求められている。

予算額で仕事の大きさを測るやり方も、仕事の効率という視点からは適切でない。測られ、評価されなくてはならないのは、使った予算額でなく、その効果である。地域経営のケースでも、自治体はむしろ地域のプロジュサーに徹すべきで、民間の知恵や活力をどんどん活用しなければならない。少い予算で大きな結果を出す方式への転換のため、都市経営が工夫をこらす余地はまだ大きいのである。

⑤ 公平・平等の原理 都市経営にあたって、とくに留意しなければならないものに、公平・平等の原理がある。都市経営の最高責任者である市長は、選挙で選ばれる。その反対給付として、強力に支持したグループに利益を与えたりする施策は、厳に慎まねばならない。また発言力の大きいもの、声の大きなもの、うるさく言ってくる者の声はよく取りあげられ、沈黙している者の声はくみあげられないことがある。

正直者が馬鹿を見ない都市経営、真に必要な人のところへ手がさしのべられる施策が、行われなければならない。また世代をこえた公平さについても配慮されねばならない。現在の市民の負担を軽くして過剰なサービスを行い、そのツケを次の世代にまわすやり方は、当面の選挙対策としては有効であっても、決して公平とは言えないものである。

### 三、都市経営と「基本構想」の役割

(1) 都市経営のビジョン      ドラッカーは、公的機関が経営に成功する条件として、①事業を明確に定義すること、

②その定義に従って、目的と目標を明確にすること、③目標における優先順位を決定すること、④評価尺度をもうけること、⑤その評価尺度を用いてフィードバックを行うこと、⑥目標と成果を組織的に監査すること、などを挙げている。<sup>(2)</sup> 都市経営にも必要なことであり、都市のビジョンづくりなどは、これに当てはまるものであろう。

都市経営には、その都市を将来どのような町にするかという、ビジョンが必要である。都市づくりの全体目標といえるビジョンは、航海でいえば希望に満ちた目的地である。いつまでに、どこへ行くのか、そこはどんなところか、どんな夢があるのか、どういうプロセスを経て行くのか、そのために何をする必要があるのか、などが、はっきり示されなければならない。多様な価値観から構成される市民社会という集団に、一つの方向性と活力をもたせるのは、こうしたビジョンであり、夢である。夢も単なる夢でなく、達成可能な夢である。

そのため、都市のビジョンは、多くの市民に理解されなければならない。共通の言葉として、共通のイメージとして、いはば共有されなければならない。それは都市経営の主体者としての自治意識を高めるためにも必要であり、都市経営にいろいろの面で理解協力してもらうためにも必要なことである。目標は共有され、役割は分担されることが必要なのである。

都市ビジョンは都市理念と異り、都市によってそれぞれ違いがある。それは、その土地の特殊性を反映するから、地域によって異なるものである。時代を反映するから、時代によって異なるのが当然である。都市の発展段階を反映するから、その都市の発展段階によって異なるべきである。またビジョンには経営者の思想が反映するから、都市経営者の経営思想によって異なるはずである。



都市ビジョンは、ある意味でその都市をとりまく環境への、都市の適応である。すなわち、自然環境、時代環境、経済環境、社会環境への都市の適応といえる。しかしそれは、適応という言葉のもつ、受け身的な対応ばかりでなく、積極的に環境を変え、創造していくという創造的な対応という性格を、より多くもっているのである。

## (2) 都市ビジョンとしての「基本構想」

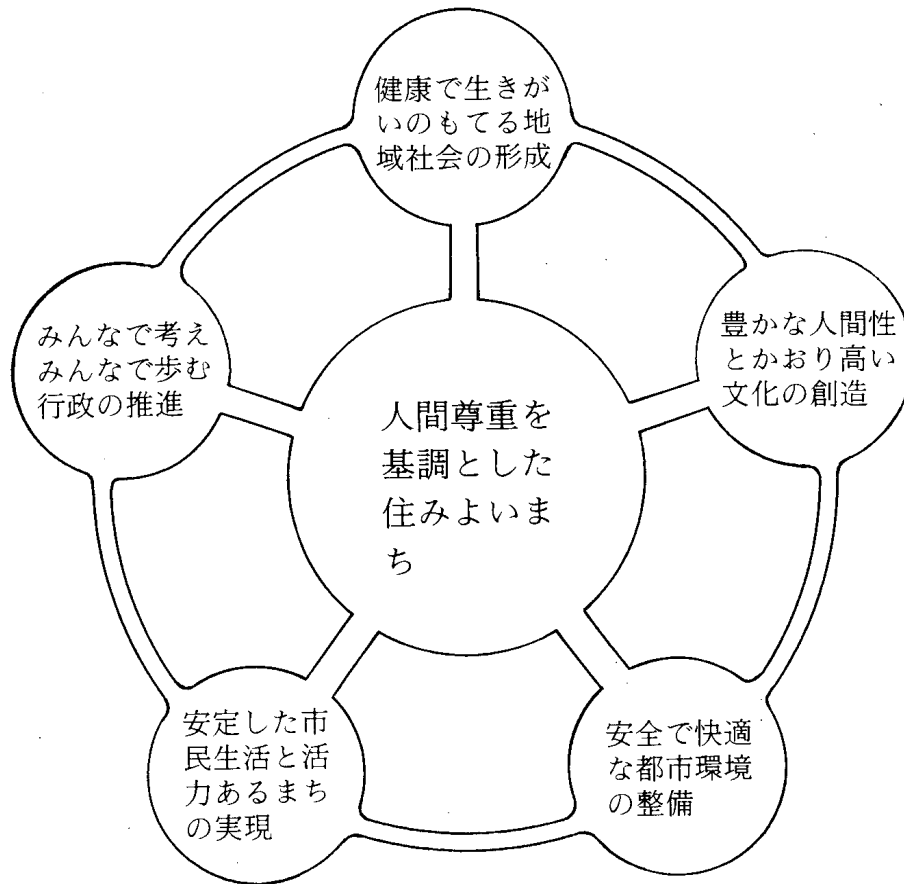
昭和四十四年に改定された地方自治法は、その第二条第五項において、「市町村は、その事務処理にあたって、議会の議決をえて基本構想を定めること」とした。ここでの基本構想は、都市における町づくりの将来目標と、その実現のための施策の基本方針を明らかにしたものである。さらに具体的にすると、基本構想には、ある一定の時期、例えば西暦二千年における都市像と、その都市像をつくりあげるために達成しなければならぬ主要な経営目標、その経営目標に到達するために必要な諸施策の大綱、ならびに達成すべき目標水準が含まれている。

そしてこの基本構想の役割は、①『行政』としては都市経営の指針となる。②市民としては、市民活動の指針となり、また『行政』と市民の協力にとつて欠かせないものとなる。③国・県にとつては、それぞれの事業を遂行するに当って、尊重すべき指針となるものである。

今日、この基本構想を策定している市町村は、全国三、二五二市町村のうち九十五％に近く、また六四一団体ある市においては、ほとんど百％であるといわれる。そして、その都市像を調べてみると、以下の五つのタイプに大別できるとのことである。<sup>(3)</sup>①連帯意識や市民性を重視した市民自治都市、②歴史的文化遺産などを活用した地域文化都市、③自然や生活との調和した地域産業都市、④人情や相互扶助を重視した人間福祉都市、⑤自然環境や生活環境の整備した人間環境都市である。都市の将来像は、これら五つの要素をすべて含んでおり、一つだけで足りるものではない。それぞれの都市がもつ地域性に応じ、それぞれの比重が相対的に強調されるだけである。

またこれらの基本構想における都市像は、時代を反映して、市民や人間を中心にすえたものが多いという。<sup>(4)</sup>ゆとり、

第 1 図 大和市における都市像と 5 つの基本目標



ふれ合い、にぎわい、個性などという言葉がたくさん使われている。これまでの経済優先の原理への反省とも考えられるし、一面では、都市の発展段階が、ハード面からソフト面へと移行する段階だからともいえるであろう。「人間の豊かさと安らぎ、そして生きがいのある都市」、「緑と文化の映える生涯教育都市」などがその具体例である。

また、それを達成するための主要経営目標には、より具体的な目標が五つか六つ掲げられているのが普通である。例えばある市では都市像を達成する主要経営目標として、次の五つをあげている。①市民も企業も、自治体自身もゆたかな経済水準に到達するまち、②交通機関、道路など、安全で利便なまち、③公園、下水道など、生活環境の整備されたまち、④特色のある文化、教育など市民の能力水準の高いまち、⑤医療、福祉、生きがいなどふれ合いのある心あたたかいまち、である。

経営者が組織の全体像をとらえ、その重要要素を引き出して組織目標とし、その組織目標を達成しながら、全体像を形成していくことは、すでに述べた。この主要な組織目標が経営方針ともいえるものであろう。優れた企業経営には、

必ず優れた経営方針がある。船が目的地に到着するには、その間に目標や針路、航路が必要である。都市経営が素晴らしい未来を迎えるには、いかなる目標、いかなる方針をもって前進して行けばよいのか、都市経営者の識見が問われるところである。

この経営目標なり、経営方針が、その都市に住み、働き、憩う人たちの行動指針になり、よりどころとなる。市民は、『わがまち』の具体的方向性が理解できれば、自分の仕事、生活と関連づけられる。市民の欲求や希望が、都市の経営方針にくみ入れられ、また都市の経営方針が、逆に市民の生活や行動の中に根をおろすようになると、市づくりのビジョンや基本構想は真に機能してくるといえるのである。

(3) 神奈川県大和市の基本構想　ここで、私の住む大和市における基本構想について、若干述べてみたい。神奈川県のほぼ中央部に位置し、平坦な台地と交通立地の好条件に恵まれて、近年目ざましく発展している本市は、昭和五十九年に、来るべき二十一世紀を展望して、市の基本構想を定めた。この基本構想には、「市民一人ひとりが、そこに住むことに誇りと愛着をもち、お互いの友情と信頼による住みよい地域社会をめざすため、将来都市像を『人間尊重を基調とした住みよいまち』とします」としており、「この都市像を達成するため、五つの基本目標を設定し、相互に連けいさせながら、積極的に施策の推進をはかります」と定めている。<sup>(5)</sup>そして、都市像と五つの基本目標との関係(5)を、第一図のように示しているのである。

大和市の基本構想においては、これら五つの基本目標はさらに二、三の項目に具体化され、それについての説明が加えられている。例えば、次のようにである。

#### 五つの基本目標

●健康で生きがいのもてる地域社会の形成のために、

市民の健康を守る保健・医療をめざして  
あたたかい心につつまれた社会福祉をめざして

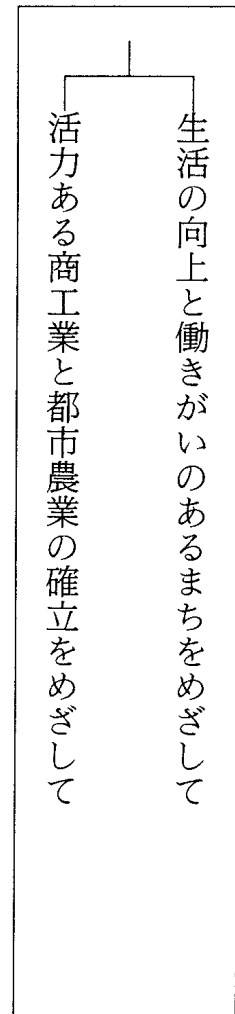
●豊かな人間性とかおり高い文化の創造のために

あすの世代をはぐくむ教育の充実をめざして  
生活にうるおいのある市民文化をめざして  
みんなが楽しむスポーツ・レクリエーションをめざして

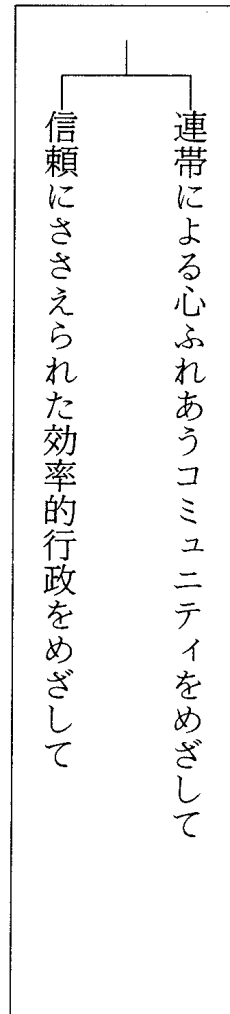
●安全で快適な都市環境の整備のために

災害から暮らしを守る安全なまちをめざして  
やすらぎのある緑と自然環境の保全をめざして  
快適で住みよい生活環境基盤の整備をめざして

● 安定した市民生活と活力あるまちの実現のために



● みんなで考え、みんなで歩む行政の推進のために。



紙幅に余裕がないので、個々の説明は省略するが、これが大和市における基本構想の骨格といえるもので、大和市ではこの基本構想のもとに、昭和六十一年から六十七年までの七年間の基本計画、昭和六十一年から六十三年までの三年間の実施計画を策定したのである。なお、基本構想の目標年次である西暦二千年の想定人口は二十万人であった。以上、都市経営における都市ビジョンのあり方、わが国の都市に共通してみられる都市ビジョンとしての「基本構想」の一般的傾向、さらに具体例として大和市における基本構想を概観してみたが、ここでいささか反省も含めて、今日のわが国都市経営における「基本構想」のもつ問題点と、その解決策とを論じてみたい。

#### 四、「基本構想」の問題点について

(1) 個性に欠ける 多くの費用と労力をかけてつくられる各市の基本構想であるが、その実態は多くの問題点がかかえている。「総花的、没个性的で、市の名を取ればどこにでも使える」という痛烈な指摘もある。事実、ある都市の基本構想の一部が、一字一句違わずに他の市に使用されていたこともある。これは委託を受けた研究機関の手抜きと考えられるが、流用できるほど个性的でなかった何よりの証拠であろう。

この問題の背景をさぐってみるとたしかに基本構想そのものが個性に乏しいということもあるが、都市そのものに個性がないからともいえるであろう、個性のない人間を、个性的であるかのように表現しようとしても無理である。経済の高度成長期に、わが国は工業化し同時に都市化した。例えば東海道メガロポリスと言われるほど広域化した都市が出現した。その中で地域の特異性や都市の個性は著しく失われたし、市民の共同体意識も希薄になっている。都市も個性を回復し、個性を創造しなければならない。

しかし、そればかりでなく、基本構想の策定自体にも問題があるはずである。基本構想を読んだ市民が、わがまちを意識しうるような具体的な施策と表現が、工夫されなければならない。今日の多くの「基本構想」は、この二つの面で個性に乏しいといえるのである。

(2) 困難な課題からの逃避が目立つ。次に指摘されるのは、各都市の基本構想がその都市のかかえている難問題から逃げ腰であるということである。解決可能な問題、目鼻のつく課題なら真正面から取組むが、そうでないものは、さらつとした表現で逃げてしまう。あまり深刻な問題を正面から取りあげて、基本構想そのものを夢のない灰色のものにしたいからであろう。

わが大和市の基本構想なども、その例にもれない。人口密度が、横浜、川崎に次いで神奈川県第三位という過密状

態の中に、日米安保体制にとって極めて重要な位置を占めるといわれる米海軍厚木基地をかかえるのが、わが大和市である。ここにおける航空機の騒音公害たるや、すさまじいものである。この基地公害の解決は市政における最大の課題であるが、市の基本構想においては殆んどふれられていない。二十一世紀までを見通す市の基本構想のなかに、返還を求める市や市民の立場を、堂々と主張すべきではないのか。

基本構想なるものは、本来それを策定した都市が指針とすべきものではあるが、同時に国もこれを尊重しなければならぬ性格のものである。過密都市のなかの基地の存在は、しよせん無理なのだから、この道理を基本構想にきちつと位置づけるべきと考えている。

### (3) 自治体自身を豊かにする姿勢がない。

企業経営において収益の増加を求めることは当然のことであるが、都市経営においても、その施策を裏づけるものは財政であるのだから、税收の確保とその増加に智力をしぼるのは当然のことである。とくに到来する高齢化社会を無事乗り切るには、何においても財政の豊かさが必要である。収入を従来の延長線でのみ考えるのではなく、なんとか税收を飛躍させる手段を考えなければならない。そうした思考と行動があつて、はじめて都市経営者は経営らしさをもちうるのではないだろうか。基本構想には多くの場合、そのような視点が欠けているようである。

また税收を増やすばかりでなく、都市経営の視点から必要とされるのは、あらゆる面での合理化である。無駄を極力排除する。より効率の良い方式をとる。民間に委託できるものはどんどんしていく。市民の汗の結晶である大切な税金を、どんなに効率的に使うかを考えるのに、考え過ぎということはない。そのための提案制度などは、どんどん活用していくべきである。しかしこうした視点も一般に欠けているといえる。

### (4) 他都市との協力関係が明確でない。

都市には、その都市だけでは解決できない問題、他市と協力して解決した方が良い問題が必ずある。こうした広域行政がらみの課題について、一般に各都市の基本構想はあまりふれていな

い。ふれたにしても形だけのものが多い。例えば高速道の出入口における車の渋滞解消策は、アメリカのようにインターからインターの中間地点に、出口専門のインターをつくることで相当実効があるといわれるが、こうした問題についての協力関係はないようである。

その他、高齢化社会へ向けての公立病院の役割、救急医療や高度医療、リハビリ施設の問題なども、広域で解決した方がよいものであろう。こうした広域行政に関する話題は、各市の基本構想を策定する前に、十分論議を盡くしておかなければならないのである。

(5) **貧困な土地政策について国の責任が不明確である。** せっかく基本構想を作成しても、それが砂上の楼閣のように崩れ去るのをただぼうぜんと眺めているのが、今日の我々の姿ではないだろうか。それは、都市計画の基礎中の基礎といえる土地の暴騰によつてもたらされている。どんなに立派な基本構想をえがいてみても、十五年後の郷土に夢をたくしていても、一朝にして駅前土地や幹線道路の周辺の地価が、二倍、三倍とはね上がるようでは、計画など立てようがない。

国の土地政策の無策の結果が、多くの市民の積み上げてきた市づくりの長期構想を、突きくずしてしまうのだから、このことに対する責任を中央政府は十分に痛感しなければならないと思う。国の指導で、自治法にまで定めて各都市に基本構想なるものを策定させて置きながら、自らの無策の故にそれを水泡に帰してしまつても、責任をとる者がないとは、不思議なことである。

(6) **多くの市民が無関心である。** 基本構想の策定過程に市民の参加はおろか、市役所の職員すら一部の者を除いて、参加していないというのは、よくある指摘である。「市の総合計画や基本構想なるものは、しよせん官製計画であり、ときには委託機関の計画にすぎない」とか、「一部の人の理念にすぎない」とか、「我々市民の生活に直接、結びつかない」との指摘もある。その存在すら知らない人が多いのは、やはりその策定方法や参画の方法に問題があるの



であろう。

また市民が審議に加わっても、「書かれていることが抽象的でわかりにくい。自分と直接かわりのない問題について、何の情報もなく、市の将来像などと言われてもとまどってしまう」という意見もある。たしかに市政情報を常に与えられていない一般市民にとっては、十五年後の市のあり方など、『山の彼方』のことかも知れない。多くの市民に自らのまちの将来に関心をもってもらうには、いかなる方途が考えられるであろうか。

(7) **市民の役割分担が明確でない。** 市民の共同体意識が希薄になったことは、一般によく言われるところであるが、高度経済成長の過程で、我々はどうも他人依存、社会依存の考えを拡大させてきたことも、また事実である。しかし、自らの人生は自らが責任をもち、自らの家庭は自ら守り、自らの居住する地域は、自らの責任と役割分担によって創造していく姿勢は、これからも持ちつづけなければならないであろう。

各都市の都市ビジョンにみられるものは、こうした市民の自主的な社会参加を促す点について、いまひとつ明確な主張に欠けるようである。市民こそ都市経営の主体である。この認識とそれにふさわしい役割分担がなされなければ、コミュニティづくりなど、笛ふいておどらずの状況から脱することはできないのである。

## 五、地についた「都市ビジョン」への模索

(1) **まず「地区ビジョン」策定に参加してもらう。** 都市経営への市民の参加が強く要請されるのは、主に三つの理由からである。①市民に、自治の真の担い手となってもらうため、②多様化した市民の行政需要を正確に把握するため、③各種施策について理解と協力をうるため、である。だが市民参加とは、口で言うほど簡単ではない。市民集合は、特定の政治的意図をもつグループだけの参加に終わってしまったら、審議会形式では、どの会合もだいたい同じような顔ぶれの「オピニオンリーダー」集会になってしまいがちである。そこで考えられるのが、全市域を小学校学

区くらいのコミュニティに分割し、その「地区ビジョン」を策定すること、その策定や審議を、その地区に居住する市民にゆだねることである。

自分の住んでいる地区のことは、具体的にわかりやすいし、日常、生活しているから、だれも意見をもっている。基本構想には、地区毎に部会を作つて反映させるのである。この方法は、ある面で議会制民主主義と衝突するところであるが、うまく調整していくべきであろう。市民にまずわかる範囲で参加してもらう。参加することによって、更に広く関心や興味をもってもらふ。そうすることによって、一段と素晴らしい都市づくりへの意見や行動が生れてくるのである。

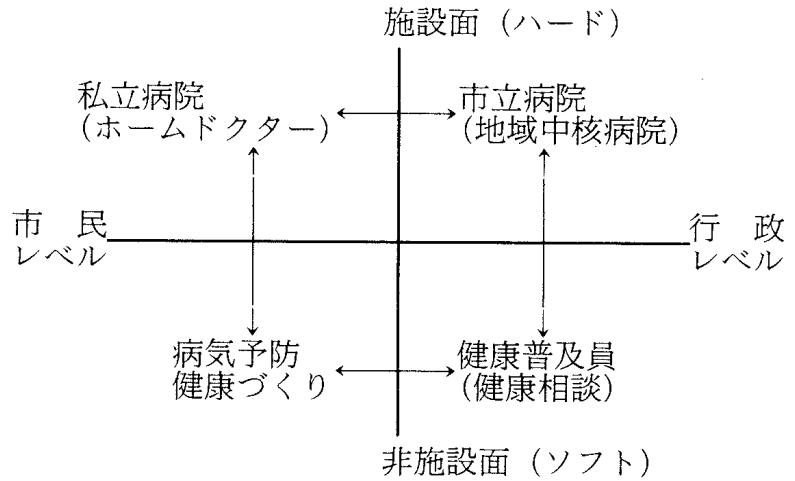
(2) **市民の役割分担を明確に位置づける。** 基本構想のなかで、各々の市民や企業に、何ができ、何が期待されているのかを、明確に位置づけ理解してもらうことが必要である。例えば、行政の分野では何ができ、民間や個人のレベルでは何が期待されているのか。それを施設面（ハード）と非施設面（ソフト）に分けるとどうなるかなど、簡単な図式で示すのも良い方法ではないだろうか。（第二図参照）

図示することにより、相互の関係や、何が必要で何が欠けているかなどを、よく理解することができる。

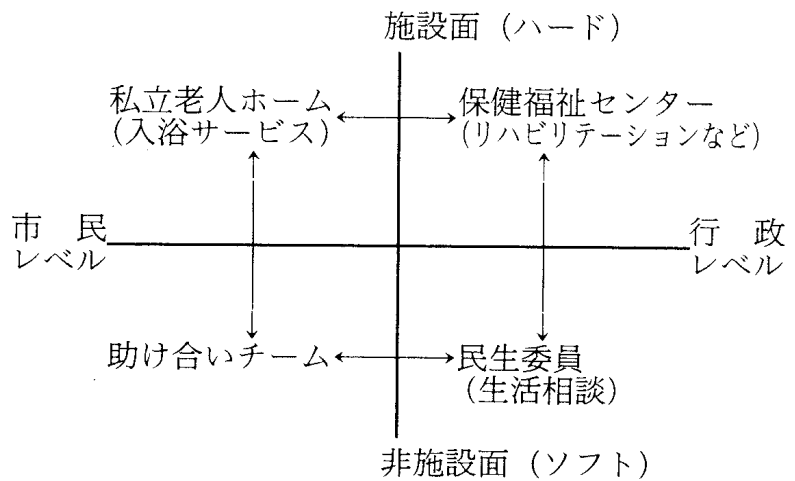
(3) **その都市に個性と誇りの核をつくる。** 市民に自分の住むまちに誇りや愛着を感じさせるには、まず愛するあるいは誇りにする対象をつくらねばならない。素晴らしい歴史があればその歴史を大事にする。なければ新しい歴史をつくればよい。その気になればきつとできる。川の両側に、桜を千本植えてもよい。韓国の慶州は素晴らしい歴史のまちだが、その道路の両側に在日韓国人が戦後贈った桜の木が十数キロ植えられ、春の景観はまことに見事である。それは新しい歴史の開花である。これといった特色のないわが大和市でも、いま核づくりの動きが始まっている。相鉄線地下化で生ずる地上の空間を、日本一の彫刻公園通りにしようというのである。大和市出身の山下恒雄東京芸大教授を中心に、日本と世界を代表する彫刻二十点ばかりを集め、四季おりおりの樹木の移り変りの中へそれらを配置した

## 第 2 図 行政と市民の役割分担関係

### 医療と健康の役割分担



### 福祉についての役割分担



らという構想である。そこに市民の誇りが生じ、その誇りが新たな起爆剤となって都市づくりのための良い循環が生まれるのが期待されている。

(4) **民間企業のチエと活力を導入する。** どうしたら市財政を豊かにすることができるか。このことを市職員が意識するかしないかの差はまことに大きい。それまで市内のスーパーが、東京で仕入れていた煙草を、地元で仕入れてもらい税収を大幅にあげたケースなどは、ちょっとした目のつけどころがいかに必要なことを教えてくれる。

どうしたらムダを省き、少いコストで最大の効果をあげるかという工夫も必要である。駅前再開発事業や区画整

理事業に、住宅都市整備公団や民間企業の力を借りるのも一計であろう。わずかの市予算で、大規模な工業団地を民間活力を上手に利用して造成した御殿場市のケースなどは、模範となるであろう。

(5) **困難な課題に粘りづよく挑戦する。** 難問は、強烈な解決の意思と、粘りづよい行動によってのみ解決される。今日、多くの都市は、それぞれに難問をかかえて苦斗している。わが大和市のケースでは、なんといっても基地公害である。一家団らの時間に、頭上をかすめるジェット機の轟音は、大和市の都市像である「人間尊重を基調とした住みよいまち」という願いを、一瞬のうちに吹きとばしてしまう。「百の説教、屁一つ」である。

国際情勢のからむ難しい問題であるが、この難問に背を向けたり逃避したりすれば、半永久的に解決は不可能である。国際的なひろがりをもつ運動の展開も必要だし、場合によっては、超法規的活動で国に対抗することも必要である。もちろんそれは、国が相変らずこの問題に無策無能である場合に限られるのは、言うまでもない。

## 注

- (1) P・F・ドラッカー著 上田惇生訳 『抄訳マネジメント』 p 5 ダイヤモンド社 昭和五〇年
- (2) 前掲書 p 84
- (3) (財)地方自治協会 『基本構想の課題と展望』 p 10 ぎょうせい 昭和五十一年
- (4) 都市白書研究委員会 『新しい都市自治の創造』 ぎょうせい p 41
- (5) 『大和市総合計画』 p 8 昭和五九年

## 参考文献

- 都市白書研究委員会 新しい都市自治の創造 ぎょうせい 昭和五十七年
- 一瀬智司編 都市経営論序説 ぎょうせい 昭和五十八年
- (財)地方自治協会 『基本構想の課題と展望』 昭和五十一年
- 丸山元淑著 『都市が動く産業が変わる』 TBSブリタニカ 昭和六十三年

山城 章編著 『ノンビジネス経営の構築』 ビジネス教育出版社 昭和五十五年  
松下圭一他編著 文化行政 学陽書房 昭和五十六年  
総合研究開発機構 地域問題事典 学陽書房 昭和五十五年  
一瀬智司監修 都市経営論序説 ぎょうせい 昭和五十八年