

都市問題第 88 巻第 9 号 1997 年 9 月号

都市政策の総合性と都市のグランドデザイン

田村明（地域政策プランナー・法政大学名誉教授）

1. 都市の本質とその普遍化

都市とは、異質で多様な人間が多数集まり、安全に生き生きと充実して住める空間と仕組の統合体である。

都市と同等に村落も人間が集まって住む空間と仕組みだが、都市が村落と異なるのは、たんに村落よりも多数の人びとが密度高く暮らすということだけではない。本質的な相違とは都市は多様な人びとに開放され、そこに集まった多数で異質の人びとが共同して生活を築いている世界であることだ。これに対して、村落は原則として閉鎖的で、特定の人びとが同質性を守って共同生活してゆくものである。

これまでの人類文明は、都市という開放システムを創造したことにより発展してきた。もし、都市が存在しないで社会がまったく閉鎖的ならば、人びとが集まり多様な物品を持ち込んで市を開くことはできないし、多くの情報や知恵を得て新たな産業や文化、生活を創造してゆくこともできなかったであろう。異質な人びとを多様に受け入れる開放性こそが、都市の存在理由であり本質である。

中世の西洋都市は封建領主に対抗して自由都市として成立してゆくが、それは互いの交流を妨げる封建領主による制約からの開放を意味している。そこに商工業も発達し新しい文化も生まれた。開放された都市には異国の人びとも多数集まり、今日のように進んだ国際社会を生み出した。国際化とは一口にいえば、異種の国々の人・モノ・情報が交流しあうことだし、都市はそれを促進する装置である。閉鎖的な殻に閉じこもるムラだけでは不可能であった。

都市が文明文化の中心がありえたのは、この異質で未知なものを受容するという本質に基づいている。都市は、都市に生き、都市をベースに解放的な仕事をする人びとが中心になってつってきた。ただ残念ながら日本では、市民自らがこのような開放性を求め自立的な活動をしたという都市はほとんどなかった。

日本が長い鎖国を止め諸外国に向けて開国したときに、まず外国と貿易する国際港を開設した。1859 年横浜、函館、長崎の 3 港を、1867 年に兵庫を開港する。港は物資輸送の中継地であるばかりか、未知な外国人が訪れ新しい知識や情報が行き交う現代的に言う情報都市であった。しかし、これらの都市は幕府の手で建設し人を集めたもので、市民が成立させたものではなかった。

その後の現代都市を更に大きく変貌させたのは、交通通信情報手段の大発展である。依然情報は得られるのは特定の都市に限られていたが、いまでは情報は全国共通に流れ、インターネットなどを通じて国際的にも開放されている。これまでの農村と言われた所も、都市と変わらない情報が流れ、都市と農村の生活スタイルの差もなくなった。

これは「異質で多様な人びとが多数交流しながら生活する現象」という都市の本質に基づく「都

市現象」が、都市・農村を通じて一般化したことを意味する。情報の交流とは、人も物も文化も交流させる。いまではどこにいても世界中の資源やエネルギーを利用し、最近の情報に接し、食料や珍味を食し、世界の文化を鑑賞することができる。資源やエネルギーの浪費は許されないが、今後とも世界中の交流が進むことは間違いない。誰がつくったにせよ、いったん造られた都市では開放性を止めることはできないし、いっそう進んでゆく。

しかし、この小論は都市現象を検討するのが目的ではない。ここで強調したいことは、都市も農村も大きく変貌しながら、都市の本質が、ますます普遍化し広汎な範囲に及ぶということだ。一部には閉鎖的な社会が存在しても、基本的に開放型の都市型社会をつかってゆかなければ、自由で豊かで民主的な未来の人間生活はありえない。

2. 都市の矛盾と都市政策の必要性

都市は人類文明にとって大きな発明であった。この発明がなければ、相変わらず閉鎖的な社会に暮らし、互いの交流を拒否し続けていたのかもしれない。

21世紀には、ほとんどの人が実際に都市にいなくても都市型の生活をするようになる。都市型社会では、都市以外の生活形態を選択する余地がなくなっている。だが、都市現象が進むほど、利点とともに都市の本質に根ざす矛盾も露呈し、そこに潜む問題も拡大してきた。

多様で異質な人びとに解放され共同生活を営む都市とは、思想や信条も違い、生活時間やスタイル、思考も異なる多様な職業の人びとが、狭い空間に相接して住むということだ。それが都市的な魅力と想像力の源なのだが、摩擦や衝突が起きやすいのも当然である。また、都市の機能を維持するには道路、ゴミ処分場や下水処理場は必要だが、特定の場所に設置するのだから、必要と分かっても反対はつきものだ。都市は活発に活動し、その便利さを増すごとに、問題や摩擦も増加するという本質的な矛盾を抱えている。

さらに、都市型社会では個人の立場は最大限に尊重される。これは好ましいことだが、一方では共同生活であることが目に見えにくく、自覚されなくなる。同質で閉鎖的な村落共同体では、共同性いつも目に見え、各自に自覚されていた。その煩わしさから解放された都市型社会は、ちょうどその逆で、個人は自由を謳歌できるが、共同体の感覚は薄くなっている。しかし実際には、都市は村落以上の協働関係を持つ共同体だからこそ成り立っている。というのは、村落型社会では、ある程度ひとりで自給自足の生活ができるが、都市型社会では、個人の力では水も食料もエネルギーも自給できないし、廃棄物も処理できない。さまざまな共同的な都市装置、共同サービスによって初めて都市生活は可能になっている。

多様で異質な人びとを多数共存させながら、しかし個人を孫登して共同性を保とうとする都市において、矛盾の発生は必然的なものだが、矛盾をそのまま放置しては、共同体を崩壊しかねない。都市にしか住めない多くの人びとは、いまさら農村社会に帰る余地はなく、定住の場を失ってしまう。そこで、都市から発生する問題を最低限にするための制御を行い、共同体として成り立たせる政策が必要だ。それが「都市政策」である。

問題は単純ではない。かつては自動車を持つということは夢のまた夢だった。夢は実現し人びとは喜んだ。今の地方都市では車なしに生活はできないが、車を運転できない老人などは阻害される。自動車をスムーズに走らせる道路は必要だが、自分の土地に道路が通るのは反対だ。大気

汚染や騒音、交通事故も増加する。道路ができると大きなショッピングセンターが誕生し、既存の商店街は打撃を受ける。マイカーによって、かなり遠い土地でも定住化できることになったが、スプロールをおこし、バスは成り立たなくなる。これらを全体として道徳家を考えるのが都市政策だ。

また、都市で住民がそれぞれ仕事を行い、快適に暮らしてゆくには、必要な都市空間を整備し、都市装置と都市システムが適切に運営され、有効なサービスが提供されなくてはならない。住宅、コミュニティ、レクリエーション、防災、保健、流通、上下水道、廃棄物、公園、教育、医療、福祉、文化、産業（商業、工業、農業）、道路、河川、港湾、鉄道、通信、政策などさまざまな装置やサービスが要る。これらは互いに関連しているので、バラバラでなく全体が適切に配置され機能させるためにも都市政策が必要になる。

都市が必然のものなら、それをいかに上手につくり運営してゆくかが重要だ。都市に住む個人は自由やチャンスを求めてきたが、その内部にはルールや秩序が必要になる。都市という複雑で矛盾をかかえた存在を運営し、共同体として維持し、機能させるには、全体の立場にたつ政策が必要なのである。それが住民の生活を保障し、都市型社会を有効なものにする。

3. 都市政策の総合性

都市装置やサービスは、市町村、都道府県、国や公団などの公的機関で提供されるものが多いが、それだけではない。電力会社、NTT、電鉄会社、各種の法人（医療法人、社会福祉法人、学校法人）、会社、団体など多くの主体によって提供されている。

これらの主体は市民が広く用いるものを提供するが、それぞれ個々の行動原理をもち、法令の枠もありタテワリ的な動きになる。とくに高度成長期にはひたすら経済成長を至上目的にしたために、効率性が強調された。従って公害という深刻な問題へ対応することができず、従来は政策主体でなかった住民の運動や先進自治体の手で解決され、国の政策は後追いのであった。歴史や伝統、環境や自然、美しさや生活の質に考慮して、トータルに都市生活を感じている政策も中央官庁ではなく、自治体の側から実行されていった。

都市を質の高い市民の活動の場にするには、公的機関であれ民間団体であれ事業者にバラバラに任せて都市を形成し運営させるのではなく、その都市に合わせて全体的に考える必要である。都市政策とは、個々の事務事業や対策を並べ上げ、一時しのぎの対策を行うことではない。トータルな価値観と長期的視点に立ち、今はよくても、将来問題が生じそうなことを予見し、全体をより好ましい状態にしてゆくためにあらかじめ手を打ってゆくのが、その役割である。

都市政策には消極的な問題の処理だけでなく、積極的に都市空間や生活の質を高めてゆくという面もある。それぞれの都市は、それぞれ固有の風土や歴史を持ち、個性を具え、異なっている。それを住む人々の営みや文化によって、美しい都市、個性的な都市にしてゆくことは、来街者にとって魅力的なばかりでなく、住む人々に愛着や誇りを呼び覚まし、人々のまとまりをつくるものになる。

さらに都市を超えた広域の問題がある。現代のように活動範囲が広がると、ひとつの都市では自己解決的処理ができない。かといって、関係ある地域を次々に合併すればよいわけではない。あまりにも巨大になると、個性を失い、総合性も確保しにくくなる。明治 26 年に、当時の東京府

の水源が神奈川県だという理由で、三多摩地区を強引に東京に合併した。この論理で行くと、現在なら東京の水源である群馬県も、電源のある福島県や新潟県も東京に合併しろということになるが、それでは都市としてまとまりを保てない。合併によらなくても広域的に連携する広域的総合性が求められる。

4. 都市政策主体としての自治体

都市政策はいったい誰が主体になって立案し実行してゆくのだろうか。西欧的な都市の発生から見ると、都市とは、もともとこれを必要とする市民によって形成された。そういう人々が互いに集まってルールを定め共同体をつくり、そこに発生する矛盾を克服しながら、都市の機能と生活と文化を発展させている。それらは自由都市や都市国家を形成した。新世界に都市をつくったアメリカの場合も同様であり、自治体は文字どおりに **LOCAL GOVERNMENT**（地方政府）であった。こうした都市政府が総合的な都市政策をたて実行してきた。

残念ながら、日本の都市はこのように市民が都市政府をつくってきたという歴史に欠ける。都市は幕府や大名、明治からは中央政府の画一的指導の下にあり、市民の自主性は乏しい。それが都市政策が育たない大きな理由である。

ところが、現代の複雑な都市の時代になって、どうしてもその都市に見合った都市政策が必要になってきた。これを策定し実行する可能性ある主体としては、やはり市町村自治体しかない。戦後の憲法では、市町村という基礎自治体は、市民に最も近くはまっているし、市民によって最初に作られた政府のはずである。限られた地域であるだけに、諸々の政策がバラバラにならないように抑えることが科の王であり、それを行う立場にある。

実際の市町村自治体は、「事務事業」と呼ばれるものを行い、問題が起きるとここにごみ対策、公害対策、交通安全対策、婦人対策などと言う「対策行政」を行う程度に止まっていた。これまでの自治体は中央省庁のタテワリ制度のなかに深く組み込まれ、その施策を受けることに甘んじ、総合的な立場で自ら政策をつくることを放棄し、地域の問題に責任をもとうとしなかった。機関委任事務はその代表的なもので、ここでは「政策」は中央省庁に独占され、自治体には主体性がなく、政策が何ことを怪しむ者もいなかった。自治体が「政策」という言葉を使うようになったのはごく最近のことである。

それなら、国が都市政策を行なってきたらどうか。確か意に、「都市にかかわる政策」としては、道路、河川、港湾、鉄道、通信、上下水道、公園、教育、医療、福祉、産業（商業、工業、農業）、住宅、廃棄物、コミュニティ政策などが、幅広く各省各局各課ごとに行われた。これらは都市に重要な関わりも持つ政策だが、トータルに見た都市対策ではなく、タテワリの部分政策である。全国的な立場からの公平性や統一性を確保する必要がある土地対策、全国的な交通体系、全国水準を維持する福祉政策などを、国が行うことが必要だろう。だがそれは必然的に全国画一であり、市民とともに考えることもできないから、国の機関は、その都市に適合した都市政策を総合的に行う立場には立てない。

これに対して市町村自治体は、上下水道、道路、公園、小中学校、保育園など、都市生活に必要な身近な都市装置をつくり、運営し、サービスを提供するという実行部隊として働いてきた。だが装置づくりやサービスの提供は、自治体以外も行っている。民営の鉄道、医療機関、福祉施

設などはもちろん、デパート、ホテル、劇場なども立派な都市装置だ。これらがなければ都市生活を豊かに送ることはできない。都市装置やサービスの提供という意味では、自治体も民営を含む他の主体も並立的である。サービスの実効性からみると、今後はもっと民間サイドに近いところから担当する部門も多くなるだろう。公的なサービスも能率が悪ければ民間委託や民間移管になる。

市民のつくる政府としての自治体に期待されるのは、装置づくりやサービスの実行部隊の役割に止まらず、他では出来ない役割を担うことである。それが都市政策の立案と実効だ。地域の特性に基づき特定の利益に流されずに異なる立場の市民とも公平に話ができて、地域全体を総合的な視点で考え、長期継続的な立場から多くの矛盾対立を克服し、ルールを定め、必要な手段を講ずる都市政策を立て、遂行してゆくうえで、都市政府は最も相応しい立場にある。

市町村自治体の場合、首長は市民の直接選挙だし、多くの意見をとり入れる議会という装置もあり、また直接の市民参加も可能だから、矛盾を最低限におさえ、新たな創造を可能にする市民に身近な機関でもある。都市政策の主体としては最も適切な立場にある。

企業の場合にはその活動が優先し、地域全体を公平に扱う立場に立てない。例外的に鉱山都市のように、企業が都市全体の運営から市民のサービスまでを考えるものもあったが、これは都市というより均一的目的のために人を集めた集団で、原理的には村落に近いものである。

このように都市自治体にこそ、総合的な都市政策を行うべきものであった。戦前においても、都市自治体が実際に都市政策についての理論をもち主体性を持って実践してきた例もある。すぐれた先駆的なリーダーのいた自治体では、制度はともかく、自治体による都市政策が可能であり実行されてきた。

自治体が都市政策を行える強みは、限定された地域であることだが、それが逆に弱みになることも多い。交通手段の発達で地域の壁を低めたからである。だからこそ地域を超える自治体の広域的連携が必要になる。アメリカのニューヨークを中心とした地域には METROPREX という市民の有識者によってつくられた団体が、時に応じてこの大都市圏の計画を発表してきた。ニューヨーク州、ニュージャージー州、コネチカット州にまたがるこの地域は実体的には一体的な大都市圏として活動しながら、州の力は強く行政的には複雑である。そこで民間の識者たちが自由な立場で計画を提案している。この団体は一流の専門家によって構成されているから、自治体もその考えを尊重する。今後はこうした民間の NPO が、自治体ではやりにくい分野の総合化にも一役買うことが期待されるだろう。

5. 都市の総合的計画とその都市政策としての有効性

都市政策という言葉が登場する以前から、都市計画法の都市計画は物的なインフラにかたよって、範囲が狭すぎるし、都市の運営も毎年の単年度の予算だけでは不十分だということは分かってきた。そこで総合的で長期的な計画が必要だということが1960年あたりから意識されている。当時の高度経済成長は地域環境の激変をもたらし、それに対して総合的な将来の展望が必要になった。都道府県はもちろん、ほとんどの市町村自治体は長期総合計画を策定した。初めはハードの建設計画が中心だったが、次第にソフトな福祉、文化計画などを加え、いっそう総合性を増すようになってゆく。

その後、国も地方自治法を改正し、市町村に議会の議決を経た「基本構想」の策定を義務づけた。その後、各省庁ごとさまざまな計画の策定を求めることになる。国土利用計画法にという市町村計画、緑のマスタープラン、市街地整備基本計画（都市再開発の方針）、住宅及び住宅地供給計画（住宅マスタープラン）、環境管理計画、老人保健福祉計画などの策定が市町村を中心に行われてきた。1992年の都市計画法の改正では、いわゆる都市マスタープランの策定が義務付けられそれが現在各都市の課題になっている。

このように実に多様な「総合的？」計画が策定され、存在してきた。しかし、それらが果たして本当の都市政策であったか、それだけ有効なものであったかは疑問だ。次のようなさまざまな問題があるからである。

第一には、さまざまな計画の相互関係や位置づけがはっきりしないままに、重層的に次々とつくられることである。何らかの意味で長期的な政策の必要性を求める点は分かるが、ひとつの都市には総合的な都市政策はひとつあればよい。あとはその部分計画としてはっきり位置づけるべきだ。現状は、それぞれの立場を主張する国の各省庁各局別になっていて、本当の地域に基づく総合性が実現されていない。

第二には、国のつくった制度のもとに指導され、都市の主体性がないことだ。今回の都市マスタープランの場合も都市の自主性や市民参加を建前にしながら、相変わらず上からの指導を強めている。本来総合的な都市政策とは、都市の主体性で行われるものだ。そうでなければ、都市の本質的な矛盾を和らげ、将来に向けて市民の気持ちをひとつの方向にまとめることはできない。1960年代の「長期総合計画」には不備もあるが、特定の法律によらずに策定したものが多い。その後の中央各省庁、各局各課ごとに求められるさまざまな計画では、都市としてはかえってタテワリの混乱を強め、主体性と総合性を失わせる結果となっている。

第三には、それぞれの都市の都市政策は、それぞれの都市の個性と特徴に基づくものでなければならないことだ。それは、都市自治体が国の機関委任事務の執行や、補助金やマニュアルに縛られ画一的な行政を行ってはいくできない。都市には、それぞれ違った歴史や風土があり、人びとの営みがある。それらを尊重し、市民と地域の立場にたち、個性的な政策をつくる必要がある。

第四には、もともと都市の主人公であり、また義務と責任を負わなければならない市民が、せいぜい策定過程に形式的に参加するに止まってきたことである。都市の矛盾を解くにも、都市のルールをつくるのも、市民の主体なかわりがなければ難しい。これまでの自治体は国の出先機関的であったから、市民の声は「聞きおく」という程度に終わってしまった。

第五は、計画が現実に対する実効性を欠いていたことである。自治体が政策を実行できる意思と能力とシステムがないままに作文的な計画をつくっても現実是不変である。個々の事業計画は政策の手段である。都市政策の実効性とは、事業の十個追うだけに振り回されなくて、長期的な経済社会の変動を超えて、全体としての理念を実現する実践的な知恵をもつことだ。

いわゆる都市マスタープランなども、マスタープランというので混乱するが、法律上は「市町村の建設に関する基本構想並びに市街化区域及び市街化調整区域の整備、開発又は保全の方針に即し、市町村の都市計画の基本的な方針」であり、総合的な都市政策の基本ではなく、その部分としての主として物的整備を指している。マスタープランという言葉が先走っているが、限定された位置づけである。

都市政策とは都市の共同生活を将来にわたって、トータルに見て好ましい質の高いものにしてゆくことだ。ここで挙げたような五つの点がクリアされなければ、本当に総合的都市政策とはいえない。他からいわれたのではなく、都市が主体性を持ち、実践的な総合性のある市民が納得し、責任を分担しよう陶実現可能な都市政策の確立が必要である。

6. 都市政策の実践性とランドデザイン

複雑な都市をよりよいものにしてゆく都市政策は、さまざまな要望に個別にこたえて、事業を羅列すれば済むわけではない。全体と将来のことを考えながら、都市の矛盾を解き、質を高め不安を減少させるものでなければならない。トータルな「都市政策」がないままに個々の「計画」や「事業」が先行すると、事業自体の実現ばかりに目がいて、都市全体の未来にとって本当の役割がわからなくなる。それでは事業は実現しても、都市の矛盾を拡大することにもなりかねない。

都市政策には、まずその都市のあるべき理念が必要だ。戦前の大阪市長関一は「住みごちよき都市」を理念にした。目に見える都市施設をつくることだけに終っていた事業主義批判であった。しかし、関が事業をしなかったわけではない。それどころか御堂筋をつくり、立派な地下鉄を建設し、市街地の交通を市営に統一した。港湾を整備し、東京でもほとんど整備されていなかった時代に下水道を敷いた。基本になる事業を次々と実現させたが、けっして事業を優先させる事業主義ではない。街路を建設するよりも、土地利用をどう決めるかが先決だと説いた。すべては、住み心地よき都市をつくるための都市政策の一環として行われた。理念を理念段階でとめず、ランドデザインとして示した。ランドデザインとは、抽象的な理念を、市民にも理解できる実践性をもって示したものである。

東京市長だった後藤新平は、大風呂敷といわれた壮大なランドデザインを市民に向けて描いてみせた。しかし、すべてを公的な資金に頼る手法であったために、財政的に行き詰まり早々に破綻した。直後の関東大震災で、その一部が実現しただけである。それでも、後藤の描いてみせたランドデザインは、長く市民の記憶に止まり、その後の東京を考える原点になった。

戦後の1964年に、私は横浜市から委託を受け、民間側の自由な発想に立って、衰退していた横浜を再生させる総合的なランドデザインとして戦略的な六つの基幹事業を提案した。それが市の施策として受け入れられ、空論だと言われたランドデザインを現実化させるために、私は新しく作られた企画調整局に入って実践に当たり、提案したみなとみらい21、ベイブリッジなどすべての事業は、現実のものになり、いまでも継続している。さらに乱開発を抑制するために、今日でいう成長管理政策を行い、人間らしい質の高い都市空間を多くの主体の協働で実現するアーバンデザインを始めた。そうしたランドデザインが、実践的に横浜を変えていった。

1993年に「まちづくり条例」をつくった神奈川県真鶴町では、「美の基準」など一種のランドデザインをつくった。今回は「まちづくり計画」を立てているが、これは、いわゆる都市マスタープランでもあり、それを超えるトータルな都市政策である。そのビジョンは「真鶴の町の海に『夜光虫』をよみがえらせ街に美しく豊かな眺めを創造する」というものである。市民にとって一目で共感できる理念を定め、以下「人口約1万人の小さな町として自立した発達を促す」という八つの目標によりランドデザインを細かい美の基準として展開している。

ランドデザインは、従来の羅列型の長期総合計画とは違い、総合的な都市政策をわかりやす

く提案するものである。ただ夢を描くのではない。基本的なフィロソフィーをもち、市民にも全体像がつかめ、実行できる道筋も示されていないと、本当のランドデザインではなく幻想に終わってしまうだろう。

7. 総合的な都市政策とランドデザインの実践にあたって

現状に制約されて、そこから一步も出られなければ、とてもランドデザインは描けない。現状の延長ならばランドデザインは必要ない。ランドデザインは、将来への不安や問題があるとき、これを取り除き、よりよい都市をつくる方向性を求めるものである。多くの都市は、いま変動の時代を迎えている。現状を変革する必要があるときに、その姿を描いてみせるランドデザインが必要になる。

ランドデザインは、現状を変えようとするものだし、さまざまな矛盾を抱える都市という存在を制御しようというのだから、その実現に困難を伴うことは当然である。そこで、この困難を超えてゆく仕組みと力が必要になる。

それには、第一には都市自治体こそが、地域に根ざして市民の側に立つ政府として働き、都市政策の形成能力とその実行能力を具えることが必要だ。中央省庁は都市政策に関する材料は提供できても、現場で加工し料理し盛りつけることはできない。したがってこれに頼るわけにはゆかない。自治体には事前で都市政策を立案し、これを実行する能力が求められている。いま議論されている「地方分権」は、中央の権限をどう分けるかではなく、都市自治体を市民の政府として苦悩するように、根本的に変革することだ。市民の政府という立場に立つと、自治体はこれまでにない力を発揮することができる。

第二には、市民が自らのランドデザインを描けるほどの関心と能力をもつことである。自分たちの“まち”の将来への思いを描けなければ、現状に流されるほかはない。もちろん一人一人の市民の考えることは異なるが、そうした相違を乗り越え協調して全体的な政策に高めてゆくことが必要である。どんなランドデザインでも大多数の市民のものとならなければ、単なる作文に終わってしまう。関心を持ち知識を持ち、参画し、場合によっては自らの力をつくってゆこうという意欲ある市民が存在し、それが実際に活動していることが必要だ。市民が都市政策づくりに参画することはもちろん、市民自らが組織化し、都市政策のデザインをも行うようになってきた。

都市政策やランドデザインを現実のものとしてゆくためには、強力な仕組みがいるだろう。市民の事務局であり、市民の政府である自治体がつくるランドデザインは、都市の多様な主体も納得させ、その力を結集できるものだ。市民の側に立って都市の矛盾を解決できる専門的で実践的な仕組みが必要だ。

そういう仕組みの中心組織としては、自治体には企画調整部門が必要である。これはどこの中央省庁とも直接結びつかない、市民と地域の側にたった組織でなければならない。それが実質的に機能すれば、首長の着想や思い付きだけでなく、自治体は初めて地に足の着いた地域に根ざす政策主体としての総合性を、実務的にもつことができるようになる。

もちろん、組織をつくっただけで、直ちに総合的な都市政策やランドデザインが可能になるのではないのだが、まず、こうした組織を表立ってつくることは、その都市が総合的な都市政策を指向していることを表明することになる。逆に、企画調整部門を作らなかつたり、企画財政な

どという曖昧な位置づけにする例もあるが、これは都市の主体的な総合性を自ら否定するか、軽視している証拠である。1997年3月に発表された日本都市センターの「都市における新しい行政のあり方等に関する調査」によると、企画部門の性格としては、一時流行った企画財政型は減少し11.1%で、企画調整型が65.4%と圧倒的多数で、他の同様なものを加えると実質的には80%近くが企画調整型だ。都市自治体の中で総合的な都市政策の必要性和重要性についての認識が高まったとみてよいだろう。

組織をつくった場合の最も大きな問題は、その人物の資質をとった行動にある。現在の自治体には潜在的にかなり有能な人びとが入っている。こうした人々が、企画調整部門だけでなく、各部門のなかで主体的な指向をもって動けるようにすることだ、また市民の主体的な関わりが可能な開いたシステムにしてゆくためにも、ふさわしい人物が必要だ。

総合的な都市政策であれ、ランドデザインであれ、作ることに汲々として、総合的な実践力がなければ絵に書いた餅になる。その政策の実行は、自治体だけで行うのではなく、むしろ外部の力を動員し、調整し、協調させ、全体としての目的を果たしてゆくことが必要だ。それにはプロデューサー的な能力が必要になる。中央政府にたいしても受動的に従うのではなく陳情するのでもなく、対等な立場で都市の側から上手に活用してゆくことだ。民間企業との関係でも同様で、その力を地域の立場から生かすのである。もちろん市民の協力により地域づくりをすることも重要だ。ここでは、従来の法令解釈と適用という行政に要請された能力とは全く異なる能力が求められる。自治体の体質を官僚型から市民型に改善することが必要である。

おわりに、自治体が現状を変革して市民的で総合的なものとなってゆくのは容易なことではないが、それが実現しても問題がないわけではない。どんな組織でも長い間には硬直化する。そこで組織のシステムも行動も、可能なかぎりいつも市民に対してガラス張りの透明性を確保しておくことが必要だ。都市の本質は開放性だ。その政府もまた開いたものでなければならない。それが、本来の姿から逸脱することを防止し、いつまでも市民の政府として活動させることになるだろう。

民主主義とは、必要な時だけ情報を公開するのではなく、権力の行使が、いつも開かれた場で行われているということである。