

員、市民の間に定着していくであろうし、地区計画をつくり推進していく担い手づくりが図られていくであろう。まちづくりへの市民参加は、計画段階からの参加ではなく、調査、解折段階からであってはじめて地に足のついたものになる。

第四に、地区カルテをつくりあげるプロセスを運動的にしていくことである。先に述べたように市役所に蓄積してある行政資料で、ミクロな地区レベルに対応するものはひじょうに少ない。例えば、二五〇〇分の一図を前にして、この地区の問題を指摘しようとしても行政レベルにある情報資料だけでは、「問題地図」なるものもきわめて希薄なものしかできないだろう。住民自らのつくるカルテ、

情報、住民の目でみた情報がなければ小学校区レベルのカルテを迫力をもってつけないのではないか。学童の社会科の勉強の一環として小学校区ごとにカルテ（問題地図）をつくってもらうなど考えられてよい。

第五は、地区カルテから地区計画への流れづくりである。この場合、すべての地区にわたって計画づくりをしようとするのは必ずしも良策ではないように思われる。試みるべきひとつは、従来から市内各地区を対象に、個別的に行われてきた「調査もの」や「計画報告書」に陽をあてて、地区カルテと比較しつつその内容を発展させてみることである。もうひとつは、今後、各地区で行われようとしている大小の計画行為をひとつの柱にし

て、それが展開されようとしている地区周辺の問題解決をあわせて面的に計画を考えてみる流れをつくることである。今必要なことは「実験する心」ではないかと思われる。

（ここで述べた見解はあくまで個人的なものであることをお断りしておきたい）

注1 都立大都市計画研究室石田頼房

助教授、高見沢邦郎助手、都市

整備計画研究所のスタッフ等。

注2 『川崎市地区計画研究報告書』

一九七五・三

注3 カルテということばをまちづくり

りの分野に公式に使ったのは神戸

市の『コミュニティカルテ』

一九七三」次いで高知市の『コミュニティカルテ一九七四』である。

注4 石田頼房「地区計画とは何か」

『川崎市地区計画研究報告書』

注5 前掲書

注6 地区の単位のとりに関して詳

しくは前掲書、および拙稿「川

崎市における地区計画策定の試

みと今後の展開」『地方行政連

絡会議』一九七五年十二月号。

また神戸市都市計画局『市街地

再開発基本計画・その1基礎

編』昭和五十年七月参照。

③地区カルテと地区計画のもつ意義

竹内礼三／宇治市企画調整室長

宇治市の現場で考える

- 一 地方自治
- 二 職員参加
- 三 市民参加
- 四 現地、総合性

一 地方自治

憲法と地方自治法が施行されてから三

十年の年月を過ぎました。十年一昔という言葉からみても三昔、さしずめ一世代を経たことになりました。中央官治型の行政

しか知らなかったわが国において、地方自治という体質的になじめない言葉の持つ意義は、未だ空調的な部分が実情認識

の中に多く、判然と説明できない状況にあります。これは「分権」「自治」のテーマと、実態としての「集権」の持つ

支配力への気兼ねというホンネを、使い分けようとしているからであります。飛鳥田市政は、単なる既成概念や理論のみでなく、「なるほど」と思わしめるもの、新しい視点、発想の転換と言わすべき優秀な政策を全国に提示し、軌道に乗せその実証例を公表してきました。全国の都市は、当初横浜市政に目を見張るばかりでしたが、その後自信を深め、各種の独自施策に手を付け、地方自治体の本分を發揮し出したのであります。特に中央と対等の立場に立ち、政策を提言できる自信を多くの自治体に持たせたことは、地方自治の歴史に大きな足跡を印したこととなります。地方自治体が政府に対して、「分権」と「自治」を叫んで来ましたが、自治体内部においても、「分権」「自治」に相当する要求は存在します。自治体が大きくなればなるほど、中央と地方の乖離、断層の出現は当然であります。

二——職員参加

全国の各自治体において、その体質改善を求め、事務・事業の見直し、行政機構の簡素化が苦悩しながら、職員参加の中ですすめられています。一方、政府の行政改革は首相の発言と裏腹に、さっぱり実現しないのも不思議なこ

とです。国と地方の機能分担についても昨年三月、国と地方の機能分担研究会が報告書をまとめたが、地方六団体やこの委員会の提言もほとんど採り上げられていません。国、地方ともに組織内部で協議をしており、市民（国民）不在の形態で改訂作業が進められています。現在のように、各省ごとに強い中央支配が確立された結果、各省は、その専門領域からだけの狭い視野で地方をみており、府県においても国同様の行政施策で、みなくてはならない状況になり、末端の市町村にまで多大の支障を及ぼしています。局あって省なし、省あって国なし、といった構造は、府県をはじめ、市町村にまでその弊害をもたらしているのです。一番迷惑に感じているのは、市民（国民）であります。中小市町村におけるタテ割り行政の被害は極めて大きく、市町村固有業務を特に阻害しています。大都市では組織が整然と成立され、課名をみただけで、大体所掌業務を判断できます。しかし、専門化が進み、横のつながりがとりにくい、つまり、セクシヨナリズムがまかり通るようになっていきます。ちょっと判りにくい職務分担部署を職員に尋ねても、的確に答えられる職員は少なくなってしまう。行政情報（政策資料、諸統計）も、このセクシヨナリズムに毒され、基礎情報（主として統計資

料）すら相互に関連を求め合わず、各セクシヨンで作成されるため、数値の間に往々にして違いを生じます。特に人口、面積数値については、その採用数値、年月日が異なっているため、他所から指摘を受け、その改訂、説明に困る場合があります。市域が大きくなり、人口移動が激しいところほど、こういった例は多く、小地域（区）統計についても、その境域の採用方法が、セクシヨンごとに異なっていたりすると、それぞれの相関々係を見出せなくなってしまう。

市、区の行政区域の一本の情報では対処し得ない多種多様な都市問題に関して、市民の要望、質問に応じてゆくため、あるいは、行政が諸計画を策定するためにも、大きな障害になり、事務事業をしなければ停滞せしめることとなります。政令指定都市においては、統計調整規則が制定され、各局、部の所有する行政情報のうち、統計関係については、その有効な活用を図るよう配慮されています。

しかし、小地区に関する情報については、その地区の特性、課題の分析、総合的判断は、未だ経験主義により行っている状態にあります。特に大きな施設計画の策定や建設にあたっては、こうした行政の欠陥は、たちまち露呈してしまいます。市街地の中心部や人口変動の少ない地区においては、さして大きな問題は生じ

ませんが、周辺部のスプロール地区、乱開発の危険が想定される地区については、行政情報量は極めて多量に発生し、逆に真に必要な情報は欠けてしまう場合が多いようです。職員も、こういった地区に対しては、限られた狭い視野で対処せざるを得なくなり、市民からは、不満不平が投げつけられます。また、市のセクト間においても、必要とする情報の提供、交換が行われないために、セクト間に不信の空気が出現し、責任回避行為となり、議会や市民から批判されています。しかも、事務、事業の見直し作業の中において、当面余分なもの判断されてしまう当該セクシヨンの情報作成業務は、第一に切り捨てられます。この種事務点検の実施にあたり、調整という重要な意義を放棄して、単に事務量の減少を意図した場合、将来、時系列比較が不可能となる例が生じることは明らかであります。

政策情報、行政情報のミニ版ともいわれる地区カルテは、地区計画の一端をになうものですが、情報の収集、整理、調整、分析、公開という一連の事務を必要とするため、職員がセクトをこえて協調し合わなければ作成は不可能です。そしてこのカルテがなくては、地区行政は推進できないと言っても過言ではありません。各種政策、計画の策定にあたり各セ

クシヨンの担当職員は必要を感じながらも、得られぬ情報にイラダチを感じ、そのため、せっかくの創意、工夫も、新規提案に結びつかず、申断している場合が案外多く見受けられます。反対に、少し手を加えるだけで、他のセクシヨンで大変役に立つ情報もあります。また、自己の所有している情報が政策、計画策定に大変重要なことを知らない職員も多いようです。これ等の情報の整理、調整、統合、配分、交換を軌道に乗せるためには、市(区)の全域、小地区の政策、計画の策定に参加せしめることが、絶対欠かせぬ要件であり、職員の持つ従来の感覚を打破し、公務員冥利(自覚した公務労働者の使命)を体得せしめる機会になるでしょう。

特に、地区カルテの作成に従事する場合、施設誘致距離の問題から、適正配置への基準作成、複合化の立案と各種の問題に気が付くとともに、多様な市民要求を集約するなかで、優先順位決定の手法や市民との協議等の提案もでてくるはずであります。さらにここで行政理念、施策に深くかかわり、仕事に対する愛着も感じるのはずであります。

マクロな計画やカルテとは異なったものが、ミクロな計画やカルテの作業にはあります。それは、具体性と実現性を確かめられ、職員や市民にとって、身近な

問題であるからです。その短い距離の中に責任と自覚も感じるのでしょう。ハードなものの中にソフトなもの、愛情に近いものを感じるはずであります。現業部門をも含めて、提案を求め、全組織、職員に、日頃考えていること、気がついていること、セクトを超えたものを結集するとき、セクト主義は、その影をひそめると思います。あとで申し上げますが、地区計画の策定や、カルテの作成は、その結果に期待すると同時に、作成の経過における多種、多様な作業の中に理論を超えた研修要素、変革の基礎がなくてはならないと思います。

三——市民参加

市民が行政当事者と交渉や懇談会を持ったとき、行政に対して、いろいろと不信感を表明します。その不信の原因は、大体次の諸点に集約されると思います。

- ① 従来の折衝の経過を無視されたとき
- ② 行政の対応が煮えきらないとき
- ③ 「できない」という根拠が全く非科学的であるとき、研究意欲もないとき
- ④ 法令、例規を持ちだし、その禁止規定を根拠とし、その具体的な例示、根拠について説明されないとき
- ⑤ 他の許認可権、管理権者へ責任を転嫁し、市民の立場に立った解決方法を

説明できないとき

- ⑥ 行政機関内のセクト主義に基づき、総合性に欠けた視点に立っているとき
- ⑦ 市民の意向を無視し、行政サイドで事業を強行するとき
- ⑧ 「金がない」という答しか出せないとき
- ⑨ 細小な行政行為についても、従来の経過と現状認識と将来展望を欠いているとき
- ⑩ 地域の状況を把握し、能率的に、効率的に事業を遂行できないとき
- ⑪ 事業終了後、集約、反省を市民ともにできず、市民、行政の共同作業者であるという自覚に欠けているとき

つまり、市民は、行政機関に対して、

- ① 民主性、② 公開性、③ 能(効)率性、④ 組織性、⑤ 創造性、⑥ 総合性、を求めているのです。

行政が市民(個人、団体)と対面するとき、双方ともが、共通する認識情況に立っている場合は、おそらく皆無だと思われまます。従って情報資料による協議のベースを持つという努力、誠意に欠けている場合も多いこととなります。つまり、行政情報の公開、公示の方法に反省すべき点があるというのを申し上げたいのであります。

行政区全体(市、区、町、村)に立ったマクロ的な認識もさることながら、

小地域に関する、ミクロな行政情報の整備と認識は、まことに粗末の一語に尽きるのであります。市民が知りたいのは、何よりもまず、行政が当該地域に関して所有する計画、政策なのです。口頭による説明で対応している例が多いのですが、これを統計(数値)、地図、および、具体的な資料(情報)を用いて説明開示すると、市民の目は輝き、身体を乗り出し、その態様は一変します。この情景がない対話は、空虚な部分が存在した、つまり満足でき、展望論に発展し得ない対話で終わってしまうのではないでしょう。

市民との対話をするに、行政の当該地域政策は形式的なものになっていないでしょうか。地域の市民の中には、古老、生字引といわれる人も、学者も、あらゆる職場で、専門職として活躍している方もあります。行政側の地域政策が底の浅い将来性もないものであれば、地域の市民は直ちに見破ってしまうでしょう。学歴のない農民と侮っている人はいないでしょうか。土壌、地質、地下水、植生、局地気象、風俗、慣習といった行政のもたない情報を、彼等は経験の中で体得、知得している知識経験者であります。市民が、ある程度の行政資料と交流、学習の機会を持てば、行政に対して、政策の提示をすることは可能なわけ

図一 1 車椅子利用者が作った問題箇所表示

施設名	視点	マーク
歩道(車道乗降)	段差全くなく段差必要箇所	凸
	段差ありただし介護人必要箇所 (勾配強し)	⊕
	左右見通し不能箇所	×
歩道	車幅に比し幅員狭く通行不能箇所	⊗
	電柱・電信柱あり通行不能箇所	⊙(
	その他の障害物で通行不能箇所)⊙
	横断勾配強く通行不能箇所	△
	縦断勾配強く通行不能箇所	⊘
カーブ・ミラー	水平面で車椅子から見えない箇所	⊖
	垂直面で車椅子から見えない箇所	⊙
横断歩道	縦断勾配強く通行不能箇所	△
	横断勾配強く通行不能箇所	⊘
その他	小さな溝、凸凹等による通行不能箇所	⊖
車椅子使用者	居住地	●
	日常の行動圏域	⊙
	利用公共・公益施設	⊙

所図を提示しています。これも一種の「問題の地図」、つまり市民の手による地区カルテであり、市民が地区間を巡回し、交通安全、防犯の対策を構じるために役立っています。

日赤青少年奉仕団も、市内の児童公園の器具、ベンキ塗り活動をしながら公園の利用状況を調査され一大反響を呼びました。市の発刊する「地域診断書」(地区カルテ)に登載しなかったのですが、マーク方式・チェックポイントの不整合、地区集計が出来ていなかったため実現出来ず残念でした。次回刊行時にはぜひ実現したいと思っています。

昨夏、車椅子利用者(背椎損傷者)が社協ボランティア・サークル等と一緒に「車椅子で歩ける街づくり懇談会(調査委員会)」を結成され、この半年間、市内の主要市、府道を、車椅子利用者ボランティアが、地域を分担して調査をしています。問題の箇所は、別図に示すマークで表示し、三月中に調査を終了し、レポートが作成されます。こういった地区の診断等は、当然行政が実施すべき範囲に入るべきものでしょう。しかし、市民の手により作成された意義と行政が作成した意義の間には、大きな格差があると思います。行政の下請け、行政の怠慢と指摘する向きもあります。しかし、車椅子に乗った人と市民有志が共に歩き、

共に語り、地図を作り、資料にまとめて行く、行政とも交換をする、この一連のアクセスの中において障害者と健常者の間に互に見えない相互理解と交流が生まれ、その連帯の輪が広がって行きます。

行政の手によって如何に立派な地区カルテができて、「職員参加」があったとしても、市民参加の「スキーム」もない状況では、大変評価は低くなるでしょう。要するに、地区カルテの作成に、地区計画の策定のプロセスにどういった市民参加があったか、そのアクティブがどのように派生し、息づいているか、こういった点に意義と価値がなくてはならないと思います。

地方自治に関する各種の講座があります。行政・財政・政治を学校の授業と同じような形態で、開催される施策も必要なのは、地区における、一事例の調査・研究から、現在の制度、政治を知得が可能な導入方法も大切だと思います。

地区カルテについても、①行政機関が作る。②市民参加を求めて作る。このような形態から、③市民が提出した資料をカルテに挿入することを要求する。④市民が、市民の手により、行政から資料の配布を受け、加工して作成する。へ、と発展して行くことを望まなくてはならない

であります。

行政機関職員が行政プロだと自惚れていたら大変なことになるのです。市民参加の形態を避けようとする職員は案外多いようですが、急増する市民の中には、あらゆる階層や、職種の有識者が含まれており、行政機関職員以上の学者、研究者、コンサルタントがいるというのを忘れてはなりません。市民参加は、職員参加と共に民主行政を推進する重要な規定であり、地域へ入れば入るほど、先に述べた六原則の重要性和、「市民に学ぶ」

ということ、「市民と共に考える」重要性が判然とするのであります。

地区カルテ、地区計画の策定と公開は、行政機関がその組織を持ってすれば、直ちに出来ることは間違いありません。各市の既存資料、手法、基本論も目立つ今日ですが、市民の手により作成することの重要さを、認めなければなりません。ここに作成中の一例をご紹介しますと思います。

宇治市連合PTAは、毎年教委や交通安全対策協議会へ、指定通学路の問題箇

と思います。

四 現地、総合性

小林昭三氏は、「政治制度の思想」の中で、広場に市民を集めるための条件は、「政治に費しうる時間的余裕と政治に対する関心と知識を市民がもっていること」であると述べています。この中の「政治」を「政治・行政」に、「市民」を「市民・職員」に置きかえてみてもよいでしょう。最近、政府は自治体の先覚的政策に刺激をうけ、コミュニティ論やナショナルミニマムを発表しています。が、政府と地方自治体の間で、こういった具体的な政策・基準・計画について真面目に意見が交換され、財政を含めた諸問題が一つ一つ解決されなければならぬと思います。政府は、画一性のワクから離れるのを回避しますが、地方自治体は、現地主義・総合主義の原則で対すべきであります。中央集中主義に対する地方主義の理論を具体化するためには、個性のある地域を連合し、個性のある、つまり多くの顔のある都市であることが大切です。

市(区)町村は、国と異なり市民(国民)と常に身近に接触しています。政府にない「厳しさ」があります。各地方で上位計画なる幾つかのプロジェクトが地方主義の壁の前に挫折しています。地域の存在は無視できない情勢になったのです。全市町村が地区カルテを基礎にして、地区計画の策定にとり組み、市民、理事者・議会・職員が共同して現状を分析し、未来のまちづくりを考えなくては、憲法に規定された地方自治の本旨は空文化していくでしょう。

●編集部注・宇治市の「地区カルテ」の概要

宇治市は京都市の南部に隣接する歴史のある都市で、近年は京都市からの流入で人口が増え続け、いま一四万人となっている。急激な都市化により各地区は変貌、地域間各差が生じ、今後も拡大していくと予想されている。同市のカルテはこのような都市状況の中で、同市長期計画(六〇年目標)の実施計画の基礎資料として昭和五十二年三月に作成された。

全市域六七平方キロが、自然的、地理的条件、歴史的背景、駅勢、買物圏等の

日常生活圏、小・中学校等を考慮して、五六の基礎的生活圏、一二の第一次生活圏、五の第二次生活圏、全域全域の第三次生活圏に区分されている。これらの地域区分は、「全学的な計画から地域的な計画へと展開してゆくための行政側における条件整備を主目的として設定されたもので、固定的なものではなく、コミュニティ形成の広がりや阻害するものではない」としてとらえられている。

収録された項目は、基本指標が大項目が人口等三、小項目が九。施策体系別診断が市民参加、福祉、産業等の大項目六、小項目が五八項目である。小項目ごとに、表等の資料だけ、全市域の地図に図示、一二の第一次生活圏に図示などの方法で表示されている。第一次生活圏のスケールで図示されたものは八項目である。作業は五十一年六月から約半年間かけて、各課におかれている係長クラスの「企画主任」約五〇人でチームを編成してすすめられた。

でき上った「診断書」は、貸出し、公民館への備えつけ、地区の懇談会へ持って行って見てもらう等の方法で、広く市民に公開されている。これを契機に、市

民が自分たちで地区の生活環境を点検し、コミュニティ計画を策定する資料として活用され、このような活動の中から市民自身の手によるコミュニティづくりと発展することが期待されている。

人口増加は鈍ってきているが、市内移動率は年間二〇%を越えている。

旧市街は人口減少等で活気に乏しく、新興住宅地は益踊り等の活動は活発で市への要求も強いが、「自分たちで」という姿勢が不足しており、新旧住民が混ったところから協力してまちづくりをやりたい、こうという気運が生まれそうだという。

行政内部よりも市民の間で反応があり、もっとわかりやすいもの、地区別のものを望む声が出ている。

ともかく第一回の「診断書」をつくったことでなんとかできるメドが付き、次の改定にとりかかっている。初回はほとんどが「全市」の図化だったのを、次は地区別の分冊とし、項目も増やして表示もよりわかりやすくしたいと考えている。そして地区のシビルミニマム、全市のシビルミニマムを設定する方向へすすみたいという。