



# 都市の基本構想と市政

前 葉 泰 幸

都市の基本構想の策定事務という、市職員なら誰もがやってみたい、しかし実際にやれといわれたら戸惑ってしまうに違いない、そんな仕事に携わるチャンスを京都市で与えられたのは、10年近く前のことである。このたび、基本構想を練る立場にあったあの頃どんなことを考えており、それが客観的にどのように位置づけられるものだったのかを振り返ってみる機会に恵まれた。しかもこの10年の間に、私自身が国家公務員から民間の外資系銀行員に転じたことにより、この検証に当たっては、役所の中で考えていたことを役所の外からの視点も加えてより客観的にとらえ直す作業が可能になった。

役所の内外というこうした2つの立ち位置から、都市の基本構想と市政の関係について私論を展開する。まずは、京都市基本構想のどこがユ

---

まえば やすゆき デクシア・クレディ・ローカル銀行東京支店副支店長。三重県生まれ。1985年東京大学法学部卒業、自治省入省。自治省地方債課係長、熊本県財政課長、自治省固定資産税課課長補佐などを経て、1998年京都市政策企画室参事、1999年同室長として、京都市基本構想の策定事務に携わる。2000年自治省企画室理事官、宮城県総務部長、公営企業金融公庫資金課長などを経て、2005年総務省大臣官房企画官。2006年1月デクシア・クレディ・ローカル銀行に転じ、同年12月、同行東京支店開設とともに副支店長。地方自治体向け超長期ローン貸付ビジネスに従事。共著に木幡浩・猿渡知之・前葉泰幸『災害と安全』(地方自治総合講座16) ぎょうせい(1999年)、連載論文に「地方自治の処方箋(一)～(二)－体験的自治体経営改革論」(『地方財務』2006年4月号～2007年3月号) ぎょうせい、など。

ニーグであったのかを振り返り<sup>1)</sup>、その理念と具体的な京都市政との関係を論じ、市政の展望へつなげていく。

## 1 京都市基本構想誕生秘話

### (1) 斬新とされたポイント

1999年12月に策定された京都市基本構想は、次の3点において革新的であるといわれている。第一は、福祉、環境、教育、都市基盤整備、産業経済振興などといった従来の政策体系とはかけ離れた構成としている点である。章建てが、「第1章 京都市民の生き方、第2章 市民のくらしとまちづくり、第3章 市民がつくる京都のまち」とされていることだけを見ても、そのユニークさがうかがい知れよう。第二に、政策の内容というよりもむしろその実現手法である「市民参加」が前面に押し出されていることが挙げられる。第三に、主語を基本的には「わたしたち京都市民は」としており、市の将来構想を市民の立場からその視点に立って書かれている点もユニークである。こうした3点がどのようにして生まれてきたのか、それがどのようにその後の市政に影響を与えたのかに留意しつつ筆を進めていく。

### (2) 都市観と時代背景のとらえ方

京都市基本構想の他の都市の基本構想には見られない、あるいは他の都市では真似することができない点は、都市の歴史を踏まえて書かれて

1) 前葉泰幸「市町村の基本構想（一）～（四）—京都市新基本構想の策定作業に携わって」（『自治研究』76巻9号（2000年）、77巻2号・12号（2001年）、78巻4号（2002年）） 良書普及会は、当時、策定作業を振り返って執筆したものであり、市役所サイドの考え方方が明記されている。

いることだ。1200年以上前からの都市であるがゆえに、そこに脈々と受け継がれてきたものが京都という都市を創りあげているという考え方である。そこを生活の場とする市民が培ってきた生活の工夫や知恵、市民文化、自治の伝統は、まさに都市としての魅力と活力の源泉となっており、京都というまちが内外から得てきた厚い信頼であるとする。そして、21世紀を迎える、文明の転換期における社会構造の変化のもと、社会的な制度やしくみへの信頼が揺らいでいることから、京都市民がこれまで細心の注意を払って築き上げてきたくらしとものづくりのあり方や自治の伝統を将来のまちづくりに生かすことにより、改めて信頼が基礎にある社会をめざす、と展開していく。この基本構想が目指す市の未来としての「安らぎのあるくらしと華やぎのあるまち」は、このように都市の歴史から導き出されるこれからの都市の姿、市民の暮らしのあり方として掲げられたものである。

### (3) 構想文の書かれ方

基本構想の中身は、このような流れのもと、議論が自然体で積み上がって次第に固まっていったが、構想文が技術的にどのように執筆されたかが、その性格を規定することとなった。

審議会において議論が進められる場合の審議会委員と事務局である行政との一般的な役割分担は、行政が原案を書き、審議会委員からのコメントを踏まえて修正する、つまり行政側が常に書き手となって最終文案を作り上げていくというものである。ところが京都市基本構想等審議会は、このような「審議会の常識」とは異なる行動をとった。審議会委員が自ら構想文を執筆したのである。

この審議会の起草委員会に、構想文案へのコメントを出す立場にとど

まらず実際に執筆する作業を委ねようという発想は、高木壽一・京都市企画監（当時、後に京都市副市長）によるものである。「行政の常識」に囚われていた私は、当初この考え方を非現実的だと受け止めたことを正直に告白しなければならない。しかしながら、高木企画監はこの手法は「役所の作文」を避けるためにどうしても必要であると主張し、鷲田清一・大阪大学大学院教授（当時、現在大阪大学総長）に起草委員長を想定して白羽の矢を立てた。鷲田教授ご自身も、このような方針がどこまで徹底されるのか、半信半疑で構想文案の執筆作業に着手されたのではないかと想像する。

ところが、不思議なことに議論の流れに加えて文案の書き方も、審議会委員が直接書くことが、自然な、あるいは当然のことと次第に受け止められるようになる。もし、うわべだけ起草委員長が執筆しているかのように見せかけて実は行政が代筆していたならば、各委員の意見の取り込みについて委員間での対立が起こったとき（実際にそういう場面が何度もあった）、批判の矛先は、委員意見を「軽視」する行政へと向かい、不満が残ったことであろう。「本当に起草委員が自ら執筆している」ことが確認された時点で、この構想文は、審議会委員自らの手で書き上げたと誇りを持って言明できるものとなるという期待が委員の間に生まれた。ここに、審議会委員の手による、換言すれば市民自らが書いた構想が出来上がったのである<sup>2)</sup>。

こうした手法については、行政の責任逃れ、怠慢ではないかという批判も漏れ聞こえてきた。しかしこの点に関しては明快な反論が可能であ

---

2) 鷲田清一教授は、後に「自分の文章があれほどずたずたにされたのは、初めての経験でした。鍛えられました。」と述べている（京都新聞1999年12月18日付15面）。文章を書くことを業とするプロが、哲学という専門分野とは異なるフィールドでその使命を果たした満足感を苦笑いとともに語ったものであろう。

った。審議会委員が自由に執筆したアウトプットを都市の基本構想とするということは、その都市の行政としてはそこに書いてあることに関する政策実行の責任を無定量に負うこととなる。むしろ行政としては大きなリスクをとったこととなるからである。

#### (4) 行政計画としての仕上げ方

こうして審議会委員の手によって書かれた文案を行政として意思決定するには、若干の手続きが必要であった。こうした経緯が仕上がった基本構想の受け止められ方に影響を与えることとなったからである。

従来と異なる手法をとる場合には何らかの抵抗がつきものであるが、この基本構想においても、これまで述べてきたような積み上げがなされる過程で、当時の市役所幹部の一部から反論が出された。「無難」でないという感覚論、議案として出していった場合市会を乗り切れるかという政治的観点、市民から批判されることはいかないかという安全確認面からの心配など、対案というよりも懸念といった方がふさわしいものであったように思う。組織における意思決定のプロセスの常として、このような「上」の不安には、「下」が責任を持って「大丈夫です。」と言い切ることにより乗り越えられる。この場合においても、高木企画監がそのリスクをとることによって、市役所幹部の説得に成功した。

むろん、高木企画監の言葉は持ち前の度胸だけから発せられたものではない。状況分析に基づく勝算があつてのことであった。

その第一は、構想の特殊性は審議会での議論の帰着点として生み出されたものであり、真剣に検討した結果当然の帰結であったという論理的な裏打ちがあったことである。このような真摯な論議は常に改革の動きを先取りし変革の舞台となってきた京都にこそふさわしい。第二は、そ

のような議論の主体としての審議会委員の熱意である。鷺田教授は最近『京都の平熱』<sup>3)</sup>という本を出版されたが、この時の委員の体温は平熱よりも相当上がっているように感じていた。委員の熱意を感じれば感じるほど、行政がそれを支えとすることができます、またそうした思いを裏切ってはならないという使命感が高まった。

市としての意思決定を経た後の次の課題は、市会に賛同を得ることであった。京都市会は会派間での意見の相違点が比較的はっきりしており、対立軸が明瞭になることが多い。市会議員が市民の代表としてこうした対立軸において意見を述べ合うことは、議会のあるべき姿である。

この基本構想議案においても、議会から都市構造論、市民参加と市会との関係、区政のあり方、財政見通し、市長の姿勢等の論点が示された。しかしながら、これらは政党間の対立軸となるまでには至らなかつたこともあり、全会一致で議決を得ることができた。市会議員が政治家として決定的に困る要素が含まれていなかつたからだともいえよう。また、こうした要素がないように行政として目配りしたのも事実である。

1999年12月、京都市基本構想策定。京都ならではの味わいのある構想がユニークな過程を経て誕生したのである。

---

3) 鷺田清一『京都の平熱—哲学者の京都案内』講談社（2007年）には、「京都人のきわもの好き、新しもん好き」、「舞妓さんの衣装は足し算の極み、修行僧の格好は引き算の極み」、「自治都市のおける共同生活のエチケット」など、構想策定当時にも議論させていただいたコンセプトに関連する記述が随所に見られる。また、6つの京都の得意わざ（めきき、たくみ、きわめ、こころみ、もてなし、しまつ）にふれる形で、この京都市基本構想が紹介されている（244-246頁）。

## 2 京都市基本構想の理念と京都市政

### (1) 構想の市政への受け止め

基本構想の策定を受け、京都市は基本計画と各行政区別計画（以下、「区計画」という。）の策定に取りかかる。2000年4月、政策企画室長の職を後任者に引き継ぐに当たっては、このユニークな基本構想の理念を計画づくりにどのように取り込むかが重大な課題となっていた。構想を市政がうまく受け止めることができるのか、主に次の3点において問われていたのである。

- ① 基本構想の構成のユニークさが基本計画・区計画と適合するのか。
- ② 理念が強調された市民参加に関し、具体的な姿が基本計画・区計画で描けるのか。
- ③ 市民を主語とする構想と、市の施策を述べる基本計画・区計画との整合性が図れるのか。

### (2) 基本計画と区計画への落とし込み

まず、基本構想のユニークな構成が、基本計画策定に様々な制約を与えるのではないかという心配があった。

行政の総合計画は往々にして総花的となる。行政の各部局や各種団体などは自分たちに関係の深い分野だけが外される、すなわち「独り負け」することを恐れる。その帰結として、「あれもこれも」という盛り込み作業が行われるからである。このような作業を行おうとする際、基本構想の構成が従来の施策体系と異なるものであることから、基本計画に盛り込む根拠を見出しえないのでないのではないか、という不安が抱かれていたようだ。

しかしながら、これは杞憂に過ぎなかつた。もとより、政策の体系化は行政職員の得意技であり、取つかかりを構想の中に見事に見つけ出した。従来の政策体系を柔軟に組み替え、この基本構想の体系にリンクさせる形で広範囲の施策を基本計画に盛り込んだ。ここに、遺漏なき精緻な点が賛美され、同時に総花的すぎるとも批判される「行政計画らしい基本計画」が陽の目を見ることとなつた。

区計画についても、そもそも自治権のない区にそのようなものが作れるのかという批判からのスタートであった。もちろん、本庁各部局との調整は不可欠である。しかしながら、政策執行権限がないからといって区民の望むところを描くことまで否定される筋合いはない。

幸いなことに各区において「区別広報」という先行体験があつた。区が独自の情報発信のための「市民しんぶん」の発行の際、本庁各部局との調整を経て仕上げていく実務をこなしていた。初めて「区で自由に書いてよい」といわれた区計画であったが、それぞれ特色のあるものが仕上がつた。

こうして、基本計画と区計画はそれぞれ、行政が得意とするところを生かした策定過程を経て完成する。その中身としては、基本構想の考え方を踏まえたうえで、京都市の未来に関わる施策がしっかりと盛り込まれた。この計画策定は、構想の考え方との齟齬がないことを検証しつつ、行政として今やっていること、これからやろうとすることが市の未来とどのようにつながっていくのかを確認していく作業であったといえよう。

### (3) 市民参加の具体的な姿

次に、基本構想において市民参加が強調されている点をどのように受け止めるかという問題である。

市民参加は、時として警戒の対象となる。制度や仕組みについて十分な知識を持ち、現下の状況について必要な情報を入手し、的確に、時として執拗に行政に迫る一部の市民の存在は、応対する市職員に恐怖感を与えることがある。同時に、こうした市民が市政に直接物申す機会が増すことにより、代表民主制の仕組みに基盤を置き市民の代表としての立場を有する市議会議員も、その存在価値を脅かされることとなる。

しかしながら、こうしたことは市民が納税者、有権者である以上、必然だといえる。市職員の給与の原資は市民の納税であり、市議会議員の依って立つところは有権者の支持である。市職員が行政サービスを供給するに当たり、また、市議会議員が市民要望の伝達実現に向けての活動を行うに当たり、それぞれ市民との意思疎通を経るべき立場にあることは言をまたない。したがって、市民に対して市政情報ができる限り公開され、それに基づく意見が提出されるなど、対話が行われ、パートナーシップが築き上げられていくこと自体は当然のことでありその可否が論じられるべきレベルの問題ではない。

それを実現していくことは所与の前提として、どのような仕組みを作るのかが問題である。構想策定後、京都市が市民参加の仕組みを市政に必要不可欠なインフラであるととらえ基本計画・区計画に位置づけ、さらに「市民参加推進条例」を策定したことは、的確でかつ時宜に適った展開であったといえよう。

#### (4) 市民と市政

第三に、「わたしたち京都市民は」という主語の受け止めがある。市民が主語で書かれている事柄の具体化に際し、市政を主体とするにはどのように関係づければよいのか、という課題である。

この点に関しても、もとより市政は市民のためのものであるという原理原則に立ち返って考えれば答えは自ずと導き出される。「わたしたち京都市民はこうしたい、こういう方向に進みたい」と書かれた希望に対して、市政で何ができるのかを真摯に考えれば、できることは必ずある。基本計画・区計画には市民の希望をかなえるための施策がしっかりと盛り込まれた。市政はどこかで市民とつながっているがゆえに、市民主体の市政が実現されるのである。

### 3 京都市政展望

#### (1) 市政における実践への評価

京都市基本構想の理念が、基本計画と区計画で具現化していく過程について述べてきた。これらの計画がまもなく10年の計画期間を終えることから、その点検と評価がなされるようだ。

私の手元に2007年6月に発行された「京都市政報告書」がある。これを紐解くと、基本構想の骨格に従い、基本計画や区計画に掲げられた事柄が着実に実行に移されてきたことがわかる。桝本市政が重点的に推進してきた福祉・環境・教育という3分野において、地域福祉の推進、地球環境対策、ごみ袋有料化、少人数学級の推進、高等学校における改革などの成果が見られるほか、観光客5千万人に向けての振興策も進められており、こうした実践結果への市民の評価が問われる場面が選挙である。

#### (2) 政治論争と市政

そこで最後に、市政と政治との関係について述べてみよう。

京都市政を執行する京都市において、選挙で選ばれるポストは、市長

ただ一つである。市長選挙はその意味で、市政に対する市民の意思表示の場として重要な意味を持つ。一方、市政に対する審議権、議決権を有する京都市会の構成員である議員も選挙により選ばれる。京都市会は、選挙区割りが行政区別の中選挙区制となっていることもあり、政党間の議席数争いがその後の議会運営に大きな影響を与えることとなる。

これらの選挙においては、マニフェストあるいは公約により実現を目指す事柄が候補者によって掲げられる。そこでよく話題になるのがこれらマニフェストの中の個別の「市民との約束」や公約（以下、この意味合いで「マニフェスト等」という。）と行政計画に掲げられた事項との関係についてである。ある論者は、選挙においていわば人気取りのために掲げられるマニフェスト等よりも、行政の継続性に重きを置き時空を超えてその実現を図るべく、行政計画をより重視すべきだと主張する。これに対して、選挙こそ民意の反映であることから、マニフェスト等の方が優先されるべきと論ずる向きもある。

もとより、マニフェスト等は「選挙民との約束」であることから、これを軽視することは許されない。ところが、現実的な問題としてこうしたマニフェスト等が網羅的なものとなるかというと、そういうマニフェスト等にはめったにお目にかかるない。新人候補者の場合特に顕著に現れることであるが、選挙を戦う前に得られる情報は必ずしも十分ではなく、また、得られた情報をどのように分析しそこからどのような施策を展開するかを漏れなくマニフェスト等に書き切ることは至難の業である。加えて、選挙期間中に争点となる事柄は、選挙を取り巻く情勢次第ではあるが、一般的にはかなり限られており、すべての論点において論戦が繰り広げられるわけではない。

したがって、マニフェスト等と行政計画は両立しうるものというのが

私の考え方である。マニフェスト等においては「シングルイシュー」とは言わないまでも、かなり絞り込んだ事項について主張が展開され、それを参考にして投票結果が出る。当選者は市政のすべての分野に関わるわけであるが、言うまでもなく、マニフェスト等に掲げた事項以外の事柄においても責任を持ってその執行あるいは審議に当たらなければならない。その際、行政の継続性を踏まえ、行政計画の掲載、推進状況に配意しなければならないことは当然のことである。

こうして、ポイントをついた積極的な政治論争が展開される中、市民が期待する市政が堅実に展開されるために、基本構想の持つ役割は大きい。京都市基本構想は、21世紀の第一四半期を展望して書かれた。願わくは、あと15年余、そこを突き抜ける軸がぶれることなく、時の京都市政に明確な鳥瞰図を示し続ける任務を果たし続けていってほしい。