

まちづくりにおける“創発”の必要性と促進条件

和田 崇*

1. はじめに

1.1 問題の所在

Hood (1986) は、コミュニティの成立に伴って、その構成員が共同で取り組むべき問題と公権力によってのみ解決しうる問題が直ちに生じるとし、その解決に向けてルール設計が必要だとした。法律や制度、計画、慣習、しきたりなどがそのルールに相当し、そのうち法律や制度、計画は公権力としての行政がその設計および執行に関わる中心的役割を果たしている。しかし、たとえば行政の計画についてみると、内容の不完全性 (Lindblom and Woodhouse, 1993)、硬直性 (恒松, 1997)、計画間の不整合 (小埜, 1979)、行政との乖離 (中山, 1978; 高寄, 1978; 日本計画行政学会東北支部, 2000)、実効性の欠如あるいは市民生活の圧迫 (河中, 1978) といった課題を内包しているのが実態である。こうした課題を解決するための手法として1990年代以降に活発化してきたのが、市民参加あるいは市民協働、パブリックインボルブメント⁽³⁾などである。これらは行政計画の実効性を高めるための手法とみることができる。

一方、1960年代からの市民活動を通じて、市民主体のソフトとハードの両面にわたる身近な環境改善の取組みとして「まちづくり」が誕生した。その後、1995年の阪神・淡路大震災を契機としたボランティア活動の活発化、1998年の特定非営利活動促進法の成立、行政活動への参加機会の拡大などを通じて、「まちづくり」に関わる活動は次第に活発化してきた。しかし、1990年代になってから、行政が市民参加や市民協働などによる行政運営や、都市計画あるいは公共事業といったハード中心の行政活動をも「まちづくり」と位置づけたため、「まちづくり」という用語が多用されるとともに、その概念や対象があいまいになってきた(延藤, 2003)。こうしたなかで近年、複雑系科学の主要概念の一つである「創発」を手がかりに、元来の「ま

* 広島経済大学興動館派遣講師

ちづくり」を捉え直し、計画あるいは行政と対比させながら、積極的に評価しようという動きがみられるようになっている（たとえば、延藤編，2003：久保，2005：和田編，2005）。

1.2 研究目的

本稿は、「計画行政」⁽⁴⁾の理念を整理した上でその運用上の課題を抽出するとともに、それと対比させる形で、「創発」の概念を手がかりとしながら、元来は市民主体の身近な環境改善の取組みとして定義された「まちづくり」の理念を再検討し、運用実態を明らかにすることを目的とする。なお、本稿の鍵概念となる「創発」については、Johnson (2001) および和田編 (2005) の定義に従うものとする。すなわち「創発」については、Johnson (2001) に従い、自律的な行為者（エージェント）のローカルな相互作用を通じてマクロな行動を引き起こす現象と定義する。また、「創発」的な「まちづくり」については、和田編 (2005) に従い、異なる価値観や能力をもつ個人や小グループが相互作用を通じて刺激しあい、新しい価値観やアイデア、相互関係を創造するとともに、具体的活動を誘発していくまちづくりと定義する。

これらの定義を踏まえ、本稿は次の3つの視点から「計画行政」および「まちづくり」に関する考察を行う。第一はトップダウンとボトムアップの関係である。元来の定義からみれば、「計画行政」はトップダウン的な手法、「まちづくり」はボトムアップ的な手法として位置づけられるが、これらがどのように対立あるいは接合するのかという点について考察する。第二は、自律的な個人あるいは小グループのふるまいをベースとする「まちづくり」と、むしろそうした個々のふるまいを拘束しようとする性質を有する「計画行政」との相互関係である。第三は、「計画行政」あるいは「まちづくり」の主体に関する考察である。前者は公権力が設計および執行することを前提とするのに対し、後者は市民が主体となって自主的な活動を展開するものであり、これらの相互関係について考察する。

1.3 研究方法

本研究は、文献調査をもとに「計画行政」および「まちづくり」の理論的検討を行うとともに、3つの事例調査を通じて、それらの運用実態を分析した。まず文献調査では、日本計画行政学会発行の学術雑誌「計画行政」に掲載された理論的研究のうち、トップダウンとボトムアップの関係、個人のふるまいと計画の関係、主体に関する論文を抽出し、それぞれの視点から「計画行政」の理念と運用上の課題を整理した。また、「創発」の概念を手がかりに「まちづくり」を捉えようとする近年

の著作を調査・分析し、「創発」的な「まちづくり」の理念と特徴を整理した。その上で、筆者が自ら関与した「計画行政」と「まちづくり」の双方に関わる3つの事例をとりあげ、3つの研究視点をもとに、運営の特色と課題を分析した。本稿でとりあげる3つの事例は、広島県北部に位置する三次市あるいは庄原市における「まちづくり」活動であり、いずれも「計画行政」と密接な関係を持っている。具体的な研究対象は、庄原市の敷信自治振興区と旧西城町、三次市の吉舎町自治振興会連合会とした。

本稿では、これらの調査結果について、第2章で「計画行政」の理念と運用上の課題、第3章で創発的な「まちづくり」の必要性とその特徴、運用上の課題を整理し、第4章では創発的な「まちづくり」について3つの事例分析を行う。

2. 「計画行政」の理念と運用上の課題

2.1 行政計画の必要性

Hood (1986) は、共同体における公式ルール的基本的性質として、①人間行動への作用をめざすものであること、②命令と禁止、許容およびそれらが適用される条件を伝えること、③最小限の一般性および普遍性を有すること、④設計・変更されるものであることの4点をあげている。この公式ルールは、共同体の構成員が協議し、共同で取り組むことによって達成する場合と、公権力によって計画および執行する場合があるが、一般的に共同体がより豊かで複雑な社会になれば、適切で中立的な権利配分の必要性から、公権力を行使する必要性が高まるとされている(Hood, 1986)。実際にわが国の行政運営をみても、ムラの慣習やしきたりが主体であった江戸時代までに対して、明治以降とりわけ高度経済成長期以降は社会の発展および複雑化に伴って行政の法律や制度、計画などが充実してきた。

行政計画の必要性についての指摘は、経済審議会総合部会経済計画基本問題研究委員会(1969)の報告がその嚆矢であろう。この報告では、予測と政策遂行、利害調整という3つの視点から行政計画の必要性が提起された。また、この報告を受ける形で、行政計画の役割に関する学術的研究が行われた。すなわち、行政計画について、河中(1978)は将来を見通す準備と段取りであるとし、南雲(1978)は社会状態を望ましい方向に誘導する指針、熊田(1978)は望ましくない社会状態を回避するための政策体系であるとした。これらは、行政計画の必要性および役割を明示し、それらを積極的に評価したものといえるが、今日においても変わらない有用な指摘であるといえよう。

しかし、それらの計画 (planning) はしばしば行政 (administration) と乖離する実態がみられ(中山, 1978: 高寄, 1978: 日本計画行政学会東北支部, 2000), これを解決して計画の実効性を高めるため、計画と行政の一体的運営 (「計画行政」) の必要性が指摘されるようになった。⁽⁵⁾ このことについて、恒松 (1997) は、「行政」を計画的に進めていくことによる効果として、市民の参加・協力の促進、行政の総合化、行政の継続性をあげている。

2.2 トップダウンとボトムアップ

馬場 (1978) は、行政計画には上方から下方に向かって計画の内訳を配分していくトップダウン方式の計画と、下方または最小組織単位から上位へ計画を積み上げていくボトムアップ方式の計画があるとした。わが国の行政計画は、明治維新以降とりわけ第2次世界大戦後の行政機能の強化および拡大の過程の中でトップダウン方式が中心であった(伊藤, 1997)。そこには全体に主権があり、部分は全体の従属物であるという認識があり、それが中央集権的な行政構造をつくりだしてきた。

一方、1970年代以降になって、ボトムアップ方式による行政計画の策定が必要とされるようになった (たとえば, Higgins, 1980: 川喜田, 1980)。わが国では第三次全国総合開発計画の中心課題となった定住圏構想の一環としてコミュニティづくりが推進され、その指針となるコミュニティ計画はボトムアップ方式でつくられるべきもので、従来のトップダウン方式の行政計画とは性格が異なるものであると位置づけられた (たとえば, 本城, 1979: 牛野, 1980)。

トップダウンとボトムアップの関係は1995年の地方分権推進委員会の設置を嚆矢とする地方分権改革の中でも論じられてきた。伊藤 (1997) は明治以降の行政組織は中央集権的であったとした上で、上位システムと下位システムは対立することなく、相互の価値を共有し、双方が必要としあう状態が望ましいとし、それを国と地方公共団体の関係にあてはめ、地方分権の推進を支持した。

このように、トップダウンとボトムアップの関係は行政計画の策定に係る課題の一つであり、コミュニティづくりや地方分権改革に併せて論じられてきた。しかし、トップダウン方式の計画とボトムアップ方式の計画をどのように接合させるかという課題 (本城, 1979) に対する明確な回答はみられない。

2.3 行政計画と個人のふるまい

ボトムアップ方式の行政計画を考えると、近年ヨーロッパを中心に注目されてきた補完性の原則にもみられるように、一人ひとりの市民に焦点をあてることが必

要となろう。藤井（1978）は計画の出発点が「はじめに人間あり」という認識にあるとし、ヒューマン・アドミニストレーションの展開を主張した。そこでは、個人の意識を前提とする「個人の主体的行動計画から出発して、（中略）強弱様々な組織主体が形成され、その主体的行動計画が集まってより大きい組織的意思決定と行動計画が策定され、最終的に一つの経済社会全体の運営の行動計画が決定され、実行され」とした。正村（1979）は、一人ひとりの人間は何らかの指令によって行動するだけでなく、むしろ与えられた諸条件に反応して自己の行動を選択するのであり、行政計画はそうした個人の自律的なふるまいを意識すべきだとしている。

また、コミュニティづくりに関する研究では、コミュニティ計画の策定に併せて人間関係の創設やグループ・ダイナミクスの発生が重要だとされ、それらの活発化が新しいニーズや活動を生み出すことが指摘された（前田，1979：小埜，1979）。しかし、行政計画の多くはこうした人間関係の創設やグループ・ダイナミクスの発生を意識しなかったことに加え、行政計画の推進主体の明確化や推進主体となるべきキーパーソンの輩出を怠ってきたため、行政計画と個人のふるまいを隔離し、行政計画を実効させることができていない（高寄，1978：日本計画行政学会東北支部，2000）。そればかりか、行政計画を絶対視することによって、個人や市場経済の自由を制御あるいは阻害している場合も多くみられる（中山，1979：正村，1979：恒松，1997）。

2.4 行政計画の計画主体

行政計画の計画主体については、計画の客体となる市民や組織、環境、社会、文化に対して、たとえば行政プランナー（斎藤・熊田・坂野，1981）、技術者（伊藤，1998）というように、ほとんどの研究あるいは行政の現場において専門家としての計画者（planner）が想定されてきた。また、計画者に必要な能力として、情報の収集および編集を通じて新たなパターンを形成する能力（Deutsch，1966）や戦略的判断資質⁽⁸⁾（斎藤・熊田・坂野，1981）があげられてきた。近年は行政計画の硬直的な運用に対する自省や「まちづくり」の活発化もあって、生活への影響度の検討（正村，1979）や市民による創造性の採用（磯村，1980）、市民との会話（伊藤，1998）といった民主化のメカニズムが重視され、体系化されるようになってきた。しかし、恒松（1997）が指摘するように、行政への市民参加を促進しようとするとき、行政計画はしばしば上意下達の響きを持ち、自律的に行動しようとする市民の反発や抵抗、さらには行政への無関心を引き起こすことが懸念される。こうした傾向に対して恒松は、硬直的な響きを持つ「計画」に代わり、より柔軟な「構想」を公表し、

市民の理解を得ることが望ましいとしている。

しかし、これらの研究あるいは実践において、あくまで計画主体は行政を中心とする専門的な計画者にあるとされ、計画主体対計画客体という二元論を脱していないように思われる。行政計画を実効化し、行政への市民参加あるいは市民の主体的な活動を展開するためには、従来は計画客体と位置づけられてきた市民を新たに計画主体の一部および行動主体の一翼として位置づけた上で、市民主体あるいは行政との協働による行動を引き起こすための環境整備が必要と考えられる。

3. 創発的な「まちづくり」の必要性

3.1 「創発」と都市・地域・社会

「創発」を主要概念の一つとする複雑系科学は物理学や生物学を起源とするものであるが、「創発」の視点から都市を捉えたのは Jacobs (1961) がおそらく最初であろう。彼女は俯瞰的な立場に立つ専門家によって策定される都市計画に疑問を持ち、「都市の中で展開される生き生きとした光景は、小さな様々な要素の莫大な量にわたる集合のおかげ」で成り立つことを見抜いた。そして、都市計画は「こうあらねばならないということではなくて、現実をそのまま直視することによって現実の姿を少しずつ集積し、採用し、試すといった困難で複雑な作業」であるべきだとした。

また朝山・河村 (2005) は、建築・都市・社会は「自然の中にあって多種多様な生命を育みながら、多くの人間がそれぞれ異なる意思を持って創出するもの」であると、それらの解明およびデザインにおいて複雑系のパラダイムを外すと一切の生気を失うとみている。船津 (2006) は、社会学の立場から、社会構造や社会システムを重視してきた従来の社会学に対して人間の行為に着目することが必要であるとした上で、人間同士のシンボリックな相互作用は既存のもの修正・変更・再構成や新たなものの形成を引き起こすとみて、それを「創発的コミュニケーション」と定義した。伊藤 (2003) も、複雑な諸問題や規模的制約のかかった諸問題に対処するために、人間同士の多様な相互作用—民主的対話—が必要だとし、従来の代表民主制に代わり、多層的な市民の民主的対話を前提とする創発民主制の有用性を主張している⁽⁹⁾。

さらに Jabtsch (1980) は、社会システムに対する複雑系のパラダイムにもとづく幅広い考察を行い、社会システムは①管理的な階層構造の弱体化、②文化多元主義の浸透、③多層的な自治の強化が進みつつあり、今後もその傾向が強まるとみた。その中で、静的で防御的な構造主義を批判し、そうした考えは新しい発想やふるま

いを打ち消し、社会システムを停滞さらには死に至らしめると断じた。これを回避するため、創造的個を重視し、小さな規模で始まったゆらぎを認め、自己組織化を促し、創発をもたらすことによって、社会システムは進化をとげるとしている。

3.2 創発的な「まちづくり」の特徴

創発の視点からの都市・地域・社会の分析に加え、近年、創発の視点から「まちづくり」を分析したり、創発を意図した「まちづくり」を実践したりする例がみられるようになってきた。

和田編（2005）は、都市は行政や専門家がトップダウンで計画しても造りきれものではないとし、市民の想いや行動実態にもっと目を向け、その想いが形になり、行動が活発になるような「まちづくり」を考えていく必要があるとした。林（2003）は「まちづくり」へのアプローチは従来の都市計画制度とは全く異なるもので、制度の枠に縛られた行政計画先行ではなく、同時多発の市民主体の試みを、幅広い知恵のネットワークを活かして発展させ、「まちづくり」に活かす過程が重要であるとしている。また久保（2005）は、市民主体のまちづくり協議会を例にとり、複雑系科学の概念を使えば「まちづくり」とは自己組織化や創発、進化を促す過程であるという解釈が可能になることを示している。

創発に着目したこれらの研究や実践の中にみられる「まちづくり」の特徴として、次の4点をあげることができる。第一はトップダウンでなくボトムアップを重視していることである。トップダウン方式の行政計画の限界を認め、個人や小グループの活動現場に立脚した計画づくりや個々の活動展開を重視している。そのためか、これらの著作でとりあげられた創発的な「まちづくり」の事例は、いずれも市民主体であることが共通している⁽¹⁴⁾。

第二は創発や自己組織化を生む相互作用の場が仕掛けられ、運営されていることである。和田編（2005）が指摘するように、創発や自己組織化を引き起こすためには個人や小グループによる相互作用の場をつくることが不可欠であり、場が与えられることによって、個人や小グループは潜在的な価値観や能力を顕在化させ、相互作用を通じて創造的活動を生み出す可能性を得る。ただし、その場は漫然と与えられるのではなく、何らかの意図や工夫が加えられる必要がある。同書の中では大学教官やコンサルタント、メディア、行政職員による様々な工夫の事例が紹介されている。

第三は同時多発の試みを活かす工夫が用意されていることである。林（2003）が指摘するように、個人や小グループによる同時多発の試みを幅広いネットワークを

通じて発展させることにより、個々の試みをより成熟した活動として発展させたり、それらを組み合わせることで新たな活動を生み出したり、それらの活動を通じて地域全体の活動レベルが向上する点に特徴がある⁽¹⁵⁾。

第四は計画の主体と客体の一元化とそれに伴う専門家の役割の変化である。従来の行政計画では計画の主体と客体は明確に分かれ、専門家は計画者 (planner) としての役割を担った。しかし、創発的な「まちづくり」においては、市民自らが計画を立案し、実行しており、主体と客体は一元化している。それに伴って専門家の役割は計画者から市民の自主性やアイデア、行動力を引き出すコーディネーター (coordinator) あるいはファシリテーター (facilitator) へと変化している。

3.3 創発的な「まちづくり」の促進条件と運用上の課題

創発的な「まちづくり」は、従来からのトップダウン方式による「計画行政」が抱える課題を克服し、「まちづくり」活動を具体化し、活発化させる概念および手法として注目されつつある。しかし、それを促進するための条件や運用上の課題があるのも確かである。それらは具体的な活動を誘発させるための前提となる条件 (前提条件) と、具体的な活動が誘発された後にそれを継続および定着させていくための条件 (促進条件) の二つに大別できる。

前提条件として次の3点をあげることができる。第一は個人や小グループ自身が決定権や決定能力を持ち、自律的に行動できる環境が整っていることである。たとえば、個人や小グループの「まちづくり」に対する意欲が低く、主体的に行動を起こす機運が醸成されていない場合は、構成員相互の相互作用を通じた新たなアイデアや具体的な行動が誘発されることが期待できない。また、上位下達が重視される組織体系では、裁量権がほとんど与えられていない下部組織や個々の構成員は新たなアイデアや具体的な行動を生み出すことが予め制限されている。こうした状況に対して、個人や小グループの「まちづくり」に対する意識を高めるための啓発活動を継続的に実施したり、下部組織や構成員の意欲や能力を活かす組織風土を構築したりしていくことが求められる。第二は、個人や小グループの意欲やアイデア、行動を引き出し、相互作用を仕掛けることによって、新たなアイデアや行動を誘発させる人材を確保することである。具体的に、コーディネーターあるいはファシリテーターの適切な技術支援が必要であり⁽¹⁶⁾、それがなければ個人や小グループは“ただ”存在するだけで有効な相互作用や創発を生み出すことが期待できない。第三は、構成員間の共通の目標・関心事を見いだすことである。そのためには共通の目標・関心事を設定しやすい規模の共同体であることが望ましい。そもそも共通の目標・関

心事にもとづいて組織されたサークルやNPOなどの機縁組織⁽¹⁸⁾は基本的にこの条件を備えていると言えるが、一定の地理的範囲を伴うことを条件とする地縁組織では、地域的範囲が広がれば広がるほど、すべての構成員に共通する目標・関心事を見出すことが困難になり、その運営は「計画行政」に頼らざるをえない。そのため、共同体の構成員が共同で取り組むことができる地理的範囲であることが望ましく、現実的には市町村単位あるいはそれ以下の集落等の単位とするのが妥当であると考えられる。

次に、促進条件として次の2点をあげることができる。第一は、新たに生み出されたアイデアを具体化したり、活動を継続および定着させたりしていくための実行主体を確保することである。とくにファシリテーションによって引き出されたアイデアについて、責任を持ってそのアイデアを具体化する人材を確保できなければ、アイデアは具体化されないままとなる。ただし、ここで必要な人材（役割）はファシリテーターやコーディネーターではなく、活動の管理や執行を担当するマネージャーあるいはプロデューサーであると考えられる。第二は、創発的に生まれたアイデアや活動を受け入れる地域的な意識や体制が確立していることがあげられる。共同体の他の構成員や公権力を有する行政機関に新しいアイデアや活動を受け入れようとする意識や体制があれば、アイデアの具体化や活動の継続および定着は達成されないだろう。たとえば、アイデアの具体化に関して、提案主体だけで具体化することが困難で、他の構成員や行政機関との協働を必要とする場合などは、他の構成員や行政機関もそのアイデアの必要性や効果を共同で検討し、必要だと判断されれば、関係機関が協力して具体化に向けた調整を行うことも必要である。

4. 創発的な「まちづくり」の事例

4.1 敷信自治振興区

敷信自治振興区は広島県庄原市の南部に位置する敷信地区の市民自治組織である。2005年3月の庄原市と周辺6町の合併に併せて、市民自治を強化するという庄原市の施政方針に基づき、11の町内会が合同で設立した。中国縦貫自動車道庄原インターチェンジが立地する交通の要衝にあり、インターチェンジを中心とする商業・住宅地域を中心に約2,400人が生活している。

敷信自治振興区は2005年度、庄原市からの補助金を得て、設立後10年間を見通した振興計画「敷信戦略プラン」を策定することとなった。「敷信戦略プラン」は次の5つのイベントを通じて策定された。それらは、①地区の歴史や文化を知るための

学習会の開催、②先進地視察、③市民を対象としたアンケート調査、④地域資源を再発見・再評価するための現地調査、⑤振興方針や重点事業を立案するワークショップの開催である。これらの一連の策定作業は敷信自治振興区の役員を中心に、さまざまな学習・検討機会の提供を通じて、市民の意識や意欲を引き出し、それらを結びつけることを意図して展開された。とくにアンケート調査は敷信地区の小学校3年生以上の全員を対象としたことに加え、市民が得意なこと（協力可能な内容）や自ら取り組んでみたいことを回答してもらうように調査票を設計し、市民主体の自主的な「まちづくり」活動が誘発されるように仕掛けた。またワークショップでは、参加者が自ら取り組める企画を立案し、アンケート調査で把握した市民の意識および意欲、能力を踏まえつつ、具体的に実施する4つの戦略プロジェクトが決定された。⁽²⁰⁾戦略プロジェクトは、各プロジェクトの提案者とプロジェクトに賛同する市民有志によって構成されるプロジェクトチームと敷信自治振興区の専門部会が協力して取り組むこととなり、2006年5月から特産品開発、同年6月から情報誌の発行、同年10月から花壇整備が行われるなど、各プロジェクトが次々と具体化されている。

敷信自治振興区の実践は「計画行政」と創発的な「まちづくり」双方の特徴を持ち合わせたものとみなせる。すなわち、「敷信戦略プラン」を計画し、それを具体化していくプロセスは「計画行政」であるといえる。また、計画策定に当たり、多様な市民参加機会を提供するとともに、相互の交流を通じて市民一人ひとりの意欲や具体的な行動を誘発させるという「創発」の特徴を示しており、市民主体の「まちづくり」として位置づけられる。つまり、「計画行政」のプロセスに、創発的な「まちづくり」の手法を組み込むことによって、「計画行政」を実効化させることに成功したといえる。なお、こうした敷信自治振興区の実践に対して、庄原市役所は補助金を支出したり、先行事例として市内外へ情報を発信したりするなどの支援や協力を行っている。

4.2 吉舎町自治振興会連合会

吉舎町自治振興会連合会は広島県三次市の南東部に位置する人口約5,400人の吉舎地区の市民自治組織である。2004年4月の三次市と周辺7町村の合併に伴い、市民自治を強化しようとする三次市の施政方針に基づき、6つの自治振興会の連合組織として設立された。⁽²¹⁾

吉舎町自治振興会連合会は2005年度、三次市からの補助金を得て、設立後10年間を見通した振興計画「吉舎町まちづくりビジョン」を策定することとなった。⁽²²⁾「吉舎

町まちづくりビジョン」は各自治振興会や各種団体から推薦された委員と公募委員などによって構成される策定委員会と6つの各自治振興会の7組織で検討され、吉舎地区全体の振興方針を定めた「吉舎町まちづくりビジョン」と各自治振興会の振興方針を定めた6つの「地域づくりビジョン」によって編成されている。策定に当たり、当初は6つの「地域づくりビジョン」とそれを要約する吉舎町全体の基本目標のみを明記した「吉舎町まちづくりビジョン」を策定することとし、各自治振興会において、敷信自治振興区と同じようにアンケート調査やワークショップなどの学習・検討の機会を通じて、執行責任者が明確で、具体的に実行可能な事業を「地域づくりビジョン」に位置づける予定であった。しかし、策定作業の途中で、三次市役所がこのビジョンを市民自治構想であるとともに行政計画として活用するように方針を変更し、吉舎町における今後の市事業はこのビジョンに明記されていることが必要となった。市民主体の「まちづくり」プランと行政が実施する事業を定めた行政計画の特徴を併せ持つことが要請されたのである。そのため策定委員会は、基本目標だけでなく、吉舎町において行政事業として実施することが期待される事業案を列挙した「吉舎町まちづくりビジョン」を策定することとし、「人・教育」と「交流」、「定住・環境」を柱とする事業案を立案した。

4.3 西城町（現、庄原市西城町）

西城町は広島県北東部に位置する人口約5,000人の町であったが、2005年3月に隣接する庄原市および周辺5町と合併し、庄原市の一地区となった。西城町は2001年7月から2002年12月にかけて「西城町長期総合計画」（以下、長期計画）を策定した。⁽²³⁾ 地方自治法の規定を踏まえ、この長期計画は基本構想と基本計画によって構成されているが、基本構想において基本理念や重点施策、施策の大綱に加え、自治振興区別の振興方針を定めていることに特色がある。

西城町は、敷信自治振興区や吉舎町自治振興会連合会より早く、2001年から18の自治振興区を設立し、町民が主体となった「まちづくり」を推進してきた。長期計画の策定を開始した同年7月は各自治振興区とも組織を立ち上げたばかりで、どのような「まちづくり」を推進するかが明確でなかった。そこで西城町は、長期計画の策定に併せて、各自治振興区の振興方針を定め、それを長期計画にも位置づけることにした。具体的に、各種団体の長などで構成する審議会や西城町役場の課長などで構成する策定本部、同じく係長で構成する専門委員会に加え、18の自治振興区から推薦された33名の委員で構成する「まちづくり委員会」を設置した。「まちづくり委員会」では、各自治振興区からの推薦委員に、町民の意欲やアイデアを引き出

し、それらを取りまとめていく手法であるワークショップの実施方法を学んでもらった。各委員は自治振興区にその手法を持ち帰り、それをを用いることによって、町民自身で振興方針を策定した。西城町は各自治振興区が自主的に策定した振興方針を長期計画に位置づけ、同計画に計画的な行財政運営の指針とともに町民等の「まちづくり」の指針としての役割を与えた。

西城町の長期計画は、「計画行政」と創発的な「まちづくり」の双方に関わる構想及び計画を策定した点で「吉舎町まちづくりビジョン」と形式的には同じである。しかし、吉舎町では「計画行政」も創発的な「まちづくり」も市民主体の自治組織が策定したのに対し、西城町では「計画行政」については町役場、創発的な「まちづくり」については町民主体の自治組織が策定した点に違いがあり、両者の区別および接合が意識的かつ効果的に行われている。

5. おわりに

本稿は、トップダウンとボトムアップの関係、個人のふるまいと計画の関係、主体という3つの視点から「計画行政」の理念と運用上の課題を明らかにするとともに、創発の概念を手がかりとして「まちづくり」の理念を再検討した上で、その促進条件や運用上の課題について検討した。その結果、「計画行政」と「まちづくり」の理念についての位置づけと相互関係を明示することができたと考える。また、従来から指摘されてきた「計画行政」の課題は、創発的な「まちづくり」の視点や手法を組み入れることによって、解決できる可能性があることを示した。しかし本稿は、創発的な「まちづくり」の初歩的な理念と手法、展開可能性を提示したにすぎず、研究の発展に向けては、実証的なアプローチや支援技術に関する研究が不可欠であり、これらについては今後の研究課題としたい。

本稿作成にあたり、『創発まちづくりー動く・繋がる・生まれる』の共同執筆者である川名和美、牛来千鶴、氏原睦子、吉原俊朗、増田泉子、重徳和彦、松波龍一各氏とのディスカッションから多くの示唆を得た。また、広島経済大学興動館科目「まちづくりコーディネーター養成講座」の講師経験は、自らの実践経験を整理する貴重な機会となった。記して感謝いたします。また、本研究の骨子は日本計画行政学会第21回中国支部大会（2006年6月、於.広島大学）で発表した。

注

- (1) 西尾 (1972) は、計画とは「未来の複数または継起的な人間行動について、一定の関連性のある行動系列を提案する活動」と定義している。また、政府が策定する計画には法律制定の前提となる「立法構想」と法律に基づいて事業を執行する基礎となる「行政計画」があるとしている。本稿は西尾 (1972) のいう「行政計画」を対象とする。
- (2) 行政と市民が相互に協力し合って、互いに足りない点を補いながら、持てる力を発揮するような手法による諸活動。
- (3) 事業主体あるいは行政が、市民や関係者の真のニーズを的確に把握し、それを計画に反映させるための積極的な働きかけ。
- (4) 日本計画行政学会は「計画行政」創刊号 (1978) において、「計画 (プランニング) は行政 (アドミニストレーション) によって実現される。(中略) 計画の源泉には思想と科学があり、行政の基盤には組織と技術があって、それらが相互にからみ合っている」と定義し、「計画」と「行政」の一体的な推進、すなわち「計画行政」が必要であるとしている。
- (5) 1977年に設立された日本計画行政学会は設立以来一貫してこの問題に取り組んでいる。
- (6) 従来行政計画はその策定手順もトップダウンで、現状認識に続き、抽象的あるいは定性的な目的の設定、具体的定量的な中位の目標設定、個別事業を通じた諸資源の配分という流れが一般的であった (馬場 1979)。
- (7) 西尾 (1972) は「行政計画」について人間行動を一定方向に誘導する「誘導計画」と行政機関が執行する「事業計画」に区分している。ここでは「誘導計画」が相当する。
- (8) 自部門の役割表現、問題の重要度の判断、意思決定段階における適切な判断をいう。
- (9) 伊藤 (2003) は創発民主制がインターネットに代表される情報技術によって支えられるとみている。また、創発民主制における指導者の役割は、権力者として進路を決めたり、追従者を統率したりすることではなく、政治過程の世話役として統合性を維持し、追従者の意思を代表するとともに、他の指導者とコミュニケーションすることにあるとしている。
- (10) Jantsch (1980) は創造的個を生み出す源泉は自省の心にあるとしている。
- (11) 古い構造を打ち破り、革新をもたらそうとする胎動。
- (12) 「ランダムになろうとする力に、秩序化しようとする力が打ち勝つこと」をいう。(都甲・江崎・林 1999)
- (13) Jantsch (1980) はこうした進化がもたらす新しい構造やシステムは予め定まっているものでなく、予言することはできないとしている。
- (14) 「計画行政」の過程においても創発の動きは散見される。たとえば、松井 (1997) は産業政策の展開過程における企業間の情報交換、和田 (2006) は広域行政の展開過程における自治体職員間の情報交換に創発の特徴を見いだしている。ここでは企業あるいは自治体職員が水平的な結合関係にあり、垂直的な行政組織とは異なる環境において創発が生じている。
- (15) 同時多発の試みを活かす工夫は行動レベルだけでなく、計画レベルでもみられる。たとえば、報告事例の中で多用されているワークショップは参加者から多くのアイデアを引き出し、それらが複雑にからみあい、新しいアイデアが生まれるという点で創発的で

あるといえる。

- (16) 和田編 (2005) は、創発的な「まちづくり」を推進する9原則の一つとして、適切な技術による支援をあげている。
- (17) 池田 (1997) はコミュニティの成立要件として、①構成員相互の交流、②共通の目標・関心事等の絆の存在、③一定の地理的領域を伴うことをあげている。
- (18) 特定の目的や関心に基づいてつくられた組織。
- (19) 筆者は、コンサルタントとして、この振興計画の策定作業に携わった。
- (20) 「しのう発信・PR事業」と「花の回廊づくり事業」、「特産品開発・販売事業」、「ふるさと村整備事業」の4プロジェクト。いずれも企画の提案者が執行責任者として主体的に事業を展開していくことを合意したものである。
- (21) 敷信自治振興区が一つの自治振興組織であるのに対し、吉舎町自治振興会連合会は吉舎と安田、中四字、敷地、八幡、徳市の6つの自治振興組織の連合組織である。両者を比較すれば、吉舎町自治振興会連合会は敷信自治振興区より上位の組織として位置づけられる。
- (22) 筆者は、コンサルタントとして、このビジョンの策定作業に携わった。
- (23) 筆者は、コンサルタントとして、この長期計画の策定作業に携わった。

引用文献

- 朝山秀一・河村 廣 (2005) 「複雑系とは」『複雑系と建築・都市・社会』技報堂出版。
- 馬場孝一 (1978) 「計画化の構造」『計画行政』1, pp.11-19.
- Deutsch, K, W (1966) *The Nerves of Government: Models of Political Communication and Control*, The Free Press, New York (伊藤重行・佐藤敬三・高山巖・谷藤悦史・藪野祐三訳 (2002) 『サイバネティクスの政治理論 [新装版]』早稲田大学出版部)
- 延藤安弘編 (2003) 『対話による建築・まち育てー参加と意味のデザイン』学芸出版社。
- 藤井 隆 (1978) 「計画行政の主体的条件についてーヒューマン・アドミニストレーションの計画思想」『計画行政』1, pp.57-64.
- 船津 衛 (2006) 『コミュニケーションと社会心理 シリーズ・情報環境と社会心理 8』北樹出版。
- 林 泰義 (2003) コミュニティが生む「新しい公共」, 延藤安弘編『対話による建築・まち育てー参加と意味のデザイン』学芸出版社。
- Higgins, B (1980) 「地域の計画におけるローカルガバメントの役割」『計画行政』4, pp.87-92
- 本城和彦 (1979) 「計画行政における中央と地方の趣旨説明」『計画行政』3, pp.1-4.
- Hood, C (1986) *Administrative Analysis: An Introduction to Rules, Enforcement and Organizations*, Harvester Wheatsheaf, Hemel Hempstead (森田朗訳 (2000) 『行政活動の理論』岩波書店, 14p)
- 池田謙一編 (1997) 『ネットワーク・コミュニティ』東京大学出版会。

- 磯村英一 (1980) 「計画行政理論の日本的課題」『計画行政』4, pp.63-66.
- 伊藤穰一 (2003) 「創発民主制 (Emergent Democracy)」『GLOCOM review』75-2, pp.41-63.
- 伊藤 滋 (1998) 「これからの都市計画—その現代的目標について—」『計画行政』54, pp.9-13.
- 伊藤重行 (1997) 「サイバネティックスの地方分権論—ホーリズムの立場から」『計画行政』53, pp.7-12.
- Jacobs, J. (1961) *The Death and Life of Great American Cities*, Random House, New York (黒川紀章訳 (1977) 『アメリカ大都市の死と生』鹿島出版会)
- Jantsch, E (1980) *The Self-Organizing Universe: Scientific and Human Implications of the Emerging Paradigm of Evolution*, Westview Press, Boulder (芹沢高志・内田美恵訳 (1986) 『自己組織化する宇宙』工作舎)
- Jonson, S. (2001) *Emergence—The Connected Lives of Ants, Brains, Cities, and Software*, Scribner, New York (山形浩生訳 (2004) 『創発—蟻・脳・都市・ソフトウェアの自己組織化ネットワーク』ソフトバンクパブリッシング)
- 川喜田二郎 (1980) 「地方の意識と中央の意識」『計画行政』4, pp.93-103.
- 河中二講 (1978) 「計画の行政理論の課題」『計画行政』1, pp.6-11.
経済審議会総合部会経済計画基本問題研究委員会 (1969) 『日本の経済計画』.
- 小堀 潤 (1979) 「地域ダイナミズム振興の可能性」『計画行政』3, pp.15-22.
- 久保光弘 (2005) 『まちづくり協議会とまちづくり提案』学芸出版社.
- 熊田禎宣 (1978) 「計画科学の理念と課題」『計画行政』1, pp.25-27
- 黒川和美 (1997) 「計画行政とアカウントビリティ」『計画行政』51, pp.3-8
Lindblom, C. E. and Woodhouse, E. J. (1993) *The Policy-Making Process*, 3rd ed., Prentice-Hall, New Jersey (藪野祐三・案浦明子訳 (2004) 『政策形成の過程』東京大学出版会)
- 正村公宏 (1979) 「社会計画の方法について」『計画行政』3, pp.7-14.
- 松井隆幸 (1997) 『戦後日本産業政策の政策過程』九州大学出版会, pp.127-128.
- 南雲仁一 (1978) 「行政のシステム論と心理的要因」『計画行政』1, pp.52-57.
- 中山伊知郎 (1978) 「日本の計画とアメリカの計画」『計画行政』1, pp.1-5.
- 日本計画行政学会東北支部 (2000) 『21世紀における地方の持続的発展可能性と計画行政の役割—東北地方活性化の基礎的研究—』.
- 西尾 勝 (1972) 「行政と計画—その問題状況の素描—」『行政計画の理論と実際』頸草書房.
- 斎藤参郎・熊田禎宣・坂野達郎 (1981) 「行政プランナーに必要とされる資質の抽出に関する研究—基本プランナー資質とロバストプランナー資質—」『計画行政』5, pp.68-83.
- 高寄昇三 (1978) 「自治体における計画行政の限界と課題」『計画行政』1, pp.83-88.
- 都甲潔・江崎秀・林健司 (1999) 『自己組織化とは何か—生物の形やリズムが生まれる原理を探る』講談社.
- 恒松制治 (1997) 「計画と行政」『計画行政』53, p.1.
- 牛野 正 (1980) 「市民主体による地域づくり計画—神戸市垂水地区神出町の事例—」『計画行政』4, pp.76-80.

- 和田 崇編 (2005) 『創発まちづくり—動く・繋がる・生まれる』学芸出版社.
- 和田 崇 (2006) 中国山地の県境地域における協働の過程とその特色『計画行政』
86, pp.95-103.