

都市行政から都市経営へー都市経営論序説ー

田村 明

一 都市問題と都市政策

昭和四〇年代は、わが国の都市問題が爆発的に噴出した時代である。公害問題に始まり、土地問題、住宅問題、交通問題、福祉問題、都市財政問題等々数多くの問題が提起された。しかし、それら個々の問題は現象面の問題であり、実際には問題はもっとより深く相互にからみあっている。都市問題とはそのような深層の問題を含む総体的な問題であり、決して個々の問題の単純な集合ではない。

都市問題は経済成長により人口の第二次、第三次産業化という産業間移動をひき起し、それに伴う人口の都市集中という地域間移動による都市化現象をもたらした結果、既成都市のハード及びソフト両面のシステムに衝撃を与え、アンバランスが生じたために発生する。ハードな面では過密によるさまざまな弊害が集積の不利益をもたらし、社会的共同消費手段の不足が生じてくるし、またソフト面では、救済を求める人々が増大する一方、コミュニティの崩壊により共同的処理がすべて社会化し、行政機関の責任が過大になるが、これに応じきれずまた画一化や個人化が過度にすすみ、精神的荒廃をもたらしてゆく。

このアンバランスは通常システムの最も弱い部分にまず発生してくる。一九世紀の資本主義興隆期に記されたエンゲルスの、イギリスに『おける労働者階級の状態』や、まだ初期資本主義の時代ではあるが、横山源之助の「日本之下層社会」に典型的に見られるとおり、都市に流れ込んだ労働者や、下層の零細民に問題がシワ寄せされ、非衛生でミゼラブルな状態が現出してきた。このように弱い部分に集中的に問題を生ずる構造は現在でも基本的に変ってはいないが、二〇世紀後半の都市問題の特徴は、問題が一部にシワ寄せ的に発生するだけでなく、至る所に噴出拡大しており、また単に弱い部分だけに生ずるのではなく、システムそのもの、都市そのものの持つ構造的矛盾に触れるものが多く、都市のあり方そのものを問う文明史的問題にまで発展している。

我が国の場合は欧米諸国に比して都市化ははるかに遅れていた。ところが昭和三〇年以降の高度経済成長政策の結果、都市化があまりにも急激に行なわれたため、欧米ではある程度解決されてきた一九世紀的都市問題と、二〇世紀後半のより困難な都市問題の両者を未解決のまま、まともに受けとめることになってしまった。このため、わが国の都市問題の複雑さ深刻さは世界の中でも例をみないところである。

昭和三〇年から僅か一五年の昭和四五年までに、三大都市圏人口は一、四八一万人増加した。これは百万都市を毎年一つずつ作ってきたことを意味する。驚異という外はないし、問題の起らない方が不思議である。また、同じ一五年間に市部人口は約二、五〇〇万人増加し、

昭和四五年には、人口の七三%が都市に住んでいる。

さらに、国勢調査を始めて行なった大正九年(一九二〇)から昭和四五年(一九七〇)の五〇年間に、この四つの島の総人口は五、五〇〇万人から四、八三〇万人増加し一億を超えた。そして、この間人口一〇万人以上の都市人口は、四、六八〇万人増加しているから、ちょうど増加人口は一〇万人以上都市で吸収してきたことになる。ところが、この五〇年間に、五万人以上の市町村でみると、六、〇五〇万人の増加であり、都市は人口の純増加分以上に農村部を解体し、都市に吸収してきた。このように大都市だけでなく人口の都市集中化傾向を否定できないとするなら、都市問題は大都市にだけ現れるのではなく、すべての都市を問題にしなければならないだろう。さらに都市問題は都市にのみ発生しているわけではない。過疎問題は裏返しの都市問題だとも言えるし、都市化した人々のレクリエーションと自然保護のぶつかりもまた都市問題のひとつの側面である。都市人口が総人口の半数をはるかに上回ってしまった今日、都市問題は総合的な問題であるばかりでなく、普遍的な問題になっており、日本国中、都市問題に多少とも関連のない人も地域もなくなっている。

このような中であって、都市問題を根本的に解決するための都市政策の確立が叫ばれているのは当然である。わが国では、欧米に比して都市化ははるかにおそく始まり、したがって都市問題も局所的にとどまり、また市民社会も自治体も十分に育っていなかったから、これまではごく一部の先覚者を除いて都市政策と言えるものは存在しなかった。都市政策は、基本的には都市問題の矛盾の中に投げこまれた市民の福祉を回復し、新しい時代の中に適応させ、さらに向上させてゆくためのものでなくてはならない。明治以来の中央政府は、このような市民福祉の観念をもたず、もっぱら富国強兵政策をとってきたから、ここでいう都市政策の生れでる余地はなかった。しかし、ようやくわが国も決定的な都市化の坩堝になげこまれた今、市民福祉は国全体の問題であり、都市政策を取上げざるをえなくなってきた。事実、昭和四三年には、各政党ともこぞって都市政策を発表した。しかし、本来都市政策を立案実行してゆくのは、中央の側ではなく、市民の側に求めなければならないだろう。そして市民の手になる自治体を新たに作りなおし、この自治体が実行機関になる必要がある。国のタテ割的下請機関を脱してようやく自治体が経営主体となる契機は生れてきている。

今、この契機を生かして現実のものとする必要があるのである。

二 都市経営の思想

都市政策の主体となり、これを実践してゆくためには、都市自治体は、たんなる都市行政の執行者ではなく、都市経営のいない手にならなければならない。

なぜここで従来の「行政」に代って「経営」という用語を導入しなければならないだろうか。これまでの都市行政は、広く地方行政という枠の中に組みこまれている。地方とは当然、中央に対する言葉であり、「地方自治」は、「自治」であるよりもまず「地方」でしかなかった。したがって、まず中央政府の「行政」が存在し、その下部執行機関としての「地方行政」という位置づけがされてくる。もちろん憲法による地方自治の明文化がされ、「地方自治法」

が新しく生れ、首長は住民の直接選挙により、その他多くの自治的制度が生みだされる。しかし、その実体は自治というにはほど遠く、自治体は中央各省庁の出先下請機関的位置づけしかされていない。中でも数多くの委任事務は、自治体を中央の指導・監督の下の執行機関として位置づけたし、固有事務にしても、国の補助金等の手段により実質的に指導・監督されていることが多い。さらに人事面その他自治体とは名ばかりで中央各省庁の出先となり、手足となっていた。

このような状態の中で都市の行なう「都市行政」は、国(各省)→県→都市の系列の中にながちり組みこまれており、都市の主体性に基いて行なわれているものではない。いったい「行政」とは法に基きながらも、さらに国家目的の積極的実現を目指す国家活動というかなり広い幅を与えられているが、その機能は先ず中央政府に独占され、それから派生的に国家行政の下部機関として「地方行政」を位置づけられている。これでは都市に行政の主体はなく、国に広い幅のある行政があっても、地方としての都市は忠実に国の行政を執行するというしぼられた意味の「行政」でしかない。

もちろん地方自治法はたて前としての自治の独自行政を認めていたはずだが、長い戦前の官治行政から実質的にはぬけていない。自治体は法律はもとより、政令、省令、通達、通知、認可、承認、その他会議等あらゆる手段によって国に枠をはめられる。したがってこれまでの「都市行政」という枠をとり払い、「自ら治める」自治の組織としての都市を位置づけるための新しい皮ぶくろが必要なのである。「都市経営」とはそのような新しい観点の立脚点を与えるものであって、都市をひとつのまとまった経営主体として見る考えである。中央に対する下部の機関ではなく、また個々の省庁の指令によって動くパラバラの出先としてではなく、独立したまとまりのある自治体としての都市である。

自治体としての都市は、当然市民によって構成され、市民によって運営されている。かつて「行政」の観念が国を中心として考えられてきた結果、その効果は国家目的という極めて漠然とした内容に向けられ、それが「公共性」の名でよばれてきたため、「行政」の名の下には市民はたんなる被治者にすぎず、「行政」の行使者は「お上」であった。これに対して「都市経営」は市民も経営の主体である権利と責任を再確認することであり、都市と市民とをより直結させる思想である。「行政」というとき、自分たちには無縁であり、敵対者として現われるが、これを市民が自分たちのものとしてとらえなおし、自治体の仕事を市民のルールとして適切な位置づけと方法を与えなければ、現代の都市政策の実行は不可能であろう。

さらに、「都市行政」はもっぱら法律の解釈と運用に終始し、法律の枠の中に自らをはめこんでしまっている。まず「やること」と「やらないこと」を峻別をする。法律に書いてないことは「やること」ではなく、やるべきでもない。「やること」は出来るだけ狭く、余計なことはやらない。それ以上の枠をこえてやるなどは、行政を知らない素人だというのがこれまでの自治体の姿である。そして法令を文字どおりに墨守し、疑義があればいちいち中央にうかがいをたてて法解釈をしてもらう。まことにがんじがらめの受動行政である。しかし

当の行政官にとってはそれですべてが免責され、自分の責任でないから気楽なわけで、市民に対しては、中央から認められた権威をカサに強圧的な態度をとるようになる。このような状態では、たとえば今から十年以上前、公害が発生したり、そのおそれがあった時も、都市は何等法的規制力を持っていないのだから、何もする必要がないという立場になる。

しかし、自治体としての都市であるならば、法律の枠だけによる運営ではないはずである。現に市民の健康が害されようとしているとき、市民は黙って見ていることはできない。このような能動的行動が必要になるとき、従来の「行政」ではかえって足かせになる。そこでも「都市経営」の思想が必要になってくるのである。

また、法律運用や個別事業に終始していれば、各法律、事業はそれぞれ所管する省庁も異なっており、相互に関連をもたないから、都市行政といっても実はバラバラな道路行政、港湾行政、民生行政、等々が存在するにすぎない。国の省庁局課別のタテ割り組織では、自治体の各部局はそれぞれの法律執行や予算執行について自治体の長にではなくむしろ国の対応機関に責任を持つ行動をしている。これでは地域全体の総合性や、市民福祉の実現は図れない。国の「行政」というが、実はまとまりある国ではなく、「各省行政」でしかなかったものをもう一度都市全体の中にまとめなおすためには、より総合的な運営という観点をもつ「都市経営」の思想に立たなければならない。これまでの「各省行政」を受けての「都市の各部局行政」では個別責任しかなく、そこでの効率性は、あくまでも個別行政の中の効率性でしかなく、自治体全体のものではない。これらを要約すれば、これまでの「都市行政」から「都市経営」へと進むのは、都市行政の欠陥を是正し、もっと生きた、能動的、主体性ある自治体改革を実現して、困難な時代の都市政策実行の中心として再構築しようということである。

「都市経営」は第一には都市自治体の主体性に基づくものであり、第二には市民を被支配者から責任ある経営主体とする。第三には、固定的な法運用から、時代に対応する動的な行動を可能にさせ、第四には、総合的で効果的な運用を中心とし、第五にはその目標をはっきり市民福祉に向けようとするものである。「都市経営」の思想に立つとき、都市は、これまでの他によって治められていた「他治体」ではなく、自ら治める「自治体」となるのである。

三 従来の都市経営論

「都市経営」とは今日全く新しく生れた概念ではない。すでに明治の終りから大正にかけて、池田宏、岡実など「都市経営論」に関するいくつかの論文が見られる。これらは都市行政に対して、より「効率」の観念を強く導入しようという考えで、とくに市営企業を中心に、事業面で論じられているが、これらを包含した大きな経営体として都市自治体を見るようになってきている。この時期は、たまたま第一次大戦を契機に都市の急激な膨張があり、小規模ながら都市問題の発生しかけた時期で、都市をたんなる行政とみるより、より運営の効率性が期待された頃であり、今日の状況と若干類似している。

もともと市営企業の中でも交通事業などは民間にも全く同一形態のものがあり、民間企

業が事業経営上の経営効率をあげようとしている以上、市営もまた能率的運営を考え、取支バランスを有利にすることは当然である。関一のように、もっと積極的に公営企業による収益をあげるべきだという説もある。民間で利益をあげられるなら、公営もまた効率的経営によって収益をあげ、他の公共的投資にまわすのは都市行政全般の効率的運営といえよう。しかし、このような「都市経営論」は、戦前の下請的官治主義の中では育ちにくい。ごくきまりきった行政の中では非能率一役所一権威主義といったパターンが大部分であったから、この中での「都市経営論」は極めて先進的な意味を持っていた。現在においても市民のための市政として、与えられた金と力を十分有効に利用して市民福祉に役立てようとすることは、自治体運営の基本原則である。

戦後は憲法による地方自治の規定も生れ、自治体行政は新しい段階に入る。この時期に戦後昭和三〇年代になって「都市経営論」が再び復活してくる。これは内容的には戦前の考えをさらに当時流行の経営学的方向に発展させたものであり、戦前の経営論に比べて、さらに経営管理の技術論に傾斜している。すでに自治体によっては、昭和二〇年代の後半から能率部という組織を置いたり、IBM 計算機の導入が始められる。これらはシャブ勧告による能率化原理と自治体の自主性意識の両面からの経営化であったろう。しかし、その後に行なわれた自治省指導型の市町村の大合併に引続く地方行政の近代化、合理化、能率化を指導原理として、自治省から「市町村経営」という言葉が積極的に用いられた。

昭和三六年に、自治省は「市町村の経営改善の指導にあたって留意すべき事項」を通達した。ここでは都市行政全般と企業経営の共通性に着目し、企業経営をモデルとして、行政の能率化を図り行政水準を上げようとするものである。「市町村経営論とは、市町村がその与えられた資源を最も有効に活用して、住民に対する最大のサービスを生み出す方法論である。」(遠藤文夫「市町村の経営」)と定義されている。このため当時流行した企業経営学で行なわれたさまざまな手法が自治体に導入され、事務管理の機械化、能率化、コンピューターの導入、市町村長期総合計画の策定、MIS(経営情報方式)やPPB(企画・計画・予算方式)の導入検討などさまざまな方法がとられている。能率の悪いいわゆる「お役所仕事」の払拭はもちろん市民サービスにとっても望ましいものである。この間、庁舎の新築もさかんに行なわれ、市町村は今までの薄暗い役場の雰囲気から、明るい銀行を思わせるような近代的設計が行なわれ、機能的なおおいをただよわせる。

もとより市民の税金を基盤に運用される自治体に能率性が必要なことは当然である。民間企業と比しても全く同じ業務内容のある交通企業や病院などは比較しやすいが、一般の行政事務でも分解してみれば民間企業と変らない。帳票の記入、資料の整理、出納事務、客の応対、電算機操作、実態調査、設計、現場監督等、基本的な行為は民間企業でも同じことで、自治体ではただだらと不能率に行なわれるならば納税者である市民への不信行為であり許されるべきではない。また、これらを円滑に行なうための事務管理体制、賃金体系、等々現在の自治体でも改善すべき点は多い。しかし、だからと言って不当に安い賃金を自治体職員に押しついたり、国より高すぎるといった人件費攻撃は不当であり、かえって自治体職員

の意欲を阻害し、能率的運営をさまたげるものである。現に中央官庁から天下りの職員は、生えぬきの自治体職員より地位も給与も上に坐る。個人的能力よりも、大学卒業の時に始めて勤務した採用場所により、国家公務員が自治体職員に差をつけるようでは、自治体職員の能率的な意欲を失わさせてしまう。これまでのように自治体を下請機関ではなく、市民のために働く能率的、主体的な組織とするためには、自治体を魅力ある職場としなければならないが、そのためには仕事の魅力だけでなく相当な給与で優秀な人材を登用しなければならない。都市に関しては自治体の方が中央政府よりもより直接的、総合的にかかわっている。ここに一流の人材が育たなくては、いつまでも不能率で、市民にとって役立たないものになってしまうであろう。

しかし、「都市経営」は、民間企業経営と共通な点はあるものの同一ではない。何よりもその目的とするところが、民間企業はあくまでも利潤の追求であり、都市では、市民全体のための福祉向上であり、地域のための総合的環境の向上である。したがって「最少限費用による極大サーピス」という民間企業的効率化、能率化は部分的には自治体に適用できても、自治体全体をそれだけの原理ですますことはできない。民間企業では経費は必ず次の収入を期待して投下される。秀れた経営者は短期的収支だけではなく、長期間かけて回収するもの、変動を避け安定的収入を得るためのもの、企業の信用を増大し間接的に利益を受けるものなどにも経費を投ずる。しかし、それらはいつかは必ず収入として回収することを目的としており、そのため経費と収入との関係の効率として短期あるいは長期に測定できるのである。

都市経営をこの点だけで考えるならば、一番いい方法は先にも述べた法令の枠に閉じこめることである。その中でいわゆるお役所的にサービスを最少限にしてしまえば収支バランスがよく最も無愛想で働かないことが、最も効率的だという奇妙な結果になる。しかし、これでは自治体を官治時代の地方下請機関に局限してしまい、深刻な都市問題になやむ市民生活をほっておくことになり、自治体としてのそもそもの存在意義も本来の職務も放棄することになってしまう。法令はもともとある経過の中で存在しているにすぎず、激動する都市化の中での市民生活を守り向上させるには、さまざまな手段が必要である。とくにシビルミニマムとして必要最低限のサービスも実現していない現在、自治体を支出最低限の中だけにとどめておくことはできない。しかし、さまざまな市民サービスに対して、収入は期待できないのだから、都市経営は積極的にやればやるほど収支のアンバランスを生ずるという矛盾した立場にあり、民間経営のなじまない要素を持っている。自治体福祉政策への国からの攻撃などは、自治体を下請機関に押しとどめようとするところになり、自治体の本来的機能の否定になる。いわゆる効率化は、主体性ある自治体経営の中で生れたのではなく、国の自治体指導という形で行なわれていて、自治体を主体性のないままにしておいては何にもならない。効率化を言うなら、まず財政自主権としての基本的安定財源の再配分を行い、地方債の起債権限を与えてゆかなくてはならない。それらを与えず、手足をしばった準禁治産者の状況にとどめ、積極的な福祉向上意欲は余計なことだ、やりすぎだと言っている中で能

率化では、経営主体性ある「都市経営」を行なわせようというのではなく、国の下請機関、出先機関に対する事務統制と変らない一九世紀末のアメリカでは、市民による市政改革運動が、都市運営の効率化を要求した。これは一部ボスによる市政の支配による腐敗墮落を改革するための市民的運動を背景にして行なわれたもので、市政をボス達から解放し、市民全体のため効率的に運営してゆくために行なわれた。それは市民による市政の回復を目指した政治改革、行政改革であって、たんなる効率性や、能率化運動とは異なっていたのである。ところが、市民社会の育っていない、したがって自主的自治体の成立していないわが国の場合、効率化は上からの改革であり、効率化がかえって自治体としての最も必要なものを見失なわせてしまうことになるおそれさえある。

好むと好まざるとにかかわらず、現実の自治体運営の中では、単年度の収支が最も重視されている。そのため、内部効率化はもちろん、収支改善には各自治体とも相当に力を入れてきたのである。それにはまず支出を減らすことであるが、まさか先ほど述べたように市民サービスをおとすこともできない。そこで、道路や河川を国道とか一級河川とかに格上げさせ、自治体の管理権を放棄することによって自己負担をまぬかれようとする。このような動きは各地で行なわれている。たしかに自治体の支出は減るかもしれないが、総合的に地域運営を行なうはずの自治体にとっては逆行現象であり、遂には自治体の存在意義にも矛盾することになる。そこで次には財政収入を増大させる手段である。昭和三〇年代はいわゆる企業誘致が行なわれた。財政収入を増すのには最も手っとり早い方法であったわけである。ところが現実には収入増加の前に産業基盤整備の財政負担を生じたり、新たに公害や災害対策など従来にない支出を要し、また地価や物価上昇は経費を増大させ、地域社会を解体し、自治の基礎を危くすることまでおきている。

さらにギャンブル収入の増加を図るとか公共事業を増加させるといった方法によることになる。前者は自治体によってはその財政を左右するほどであるが、その位置づけも公正とはいえないし、社会的にも問題が大きく不適切であろうし、また後者は、中央サイドからみた事業であるから、結局中央支配を強め、たしかに事業総枠は大きくなるが、場合によってはそれが本当に市民の利益になるかは分らないものもある。その外、起債や新税ということになるが、これは中央の規制が厳しく、なかなか効果があげられない。結局最少費用と最大収入というだけの効率経営原則ではなく、市民福祉という効果を目指しなければ自治体はその存在理由を失なう。この点、自治省指導型の効率性と、単年度収支としての効率測定だけでは「都市経営」は経営としての意味を持たないのである。

四 二つの都市経営論

そこでこのような収支・バランスや事務能率論やコンピューター導入などを第一の都市経営論とすれば、さらに第二の意味の「都市経営」が必要になってくる。この第二の意味の「都市経営」は、都市経営の思想で述べたとおりであるが、基本的には都市を本来の自治体としての主体性を持たせ、都市を能動的な経営主体とすることによって、困難な都市問題を克服

し、都市政策を実行させようということにある。現代の「都市経営」はこの第二の意味を主体にして生れたものであって、自治省的効率運営論に矮小化させてはならないのである。

これを別の意味から見れば、第一の都市経営は自治体という組織の中の運営効率論であり、目標が与えられた場合、その枠内に限定した効率論である。これに対して第二の意味の都市経営は、広く自治体を構成する市民が自治体という自分たちの組織を通じて、その地域と、市民を如何によりよく生かしてゆくかという地域経営論である。そのためには、狭い効率論ではなく、地域と市民にとっての「効果」が問われなければならない。

もとより第二の意味の「都市経営」は都市が市民による自治体として確立することであり、またその方向を目指すものである。そのような主体的自治体にとって、余計な経費や余分な人員をかかえる親方日の丸的経営や無駄な投資をすることは厳に避けなければならない。いや、自主性があり、本当の経営主体性が確立されるなら、なお一そう有効に資源を活用してゆくのは、ひとつの組織体として、そして市民に信託された組織体としては当然のことである。

このように第二の意味の「都市経営」が行なわれれば、第一の意味の効率性、能率性は一そうきびしくなり、たんなる金銭収支だけではなく、市民福祉にとっての実質的な効果が問題にされることになる。効率性は上から監督的に押しつけられるのではなく、自治の中から生れ出なければならない。そこで始めて第一の「都市経営」と第二の「都市経営」とはともに意義あるものになるのである。

中央政府には、自治体にはまかせられない、という観念が強く働いている。それは効率が悪く、第一の意味の経営能力が不足し不当な決定がされやすいからだと言う。しかし、やってみさせようともせず手足を縛っておいて、能力が無いといっても始まらない。まず都市が本来の自治体としての経営主体権を確立し、その基礎条件をおくことが先決である。確かにこれまで自治体の中で不正や疑獄も発生した。これは悲しむべきことではあるが、それは中央、地方をとわず、行政という権力につきまとう病理である。これを監視する種々の手段はあるにしても、結局は市民自身で行なわなければ自治とは言えない。都市自治体は最も市民に身近な所にある。これに関心をもち、不正や不能率をチェックできなければ、とても遠くにある国政レベルの問題をチェックできないし、そうなれば民主主義そのものが形骸化してしまう。経営主体としての都市は都市市民により支えられ、チェックされるのである。一九世紀のアメリカ市政の腐敗をゆるしたのも市民であれば、これを改革したのもまた市民なのである。タマニーホールはアメリカでも日本でも、中央でも都市でもどこでも存在する条件はある。しかし、それを許すのも許さないのも市民である。それが自治であり市民社会なのである。

また、効率的運用という立場から、現在の都市自治体に能力がないとはもはや言えないだろう。教育の普遍化は、相当な人材を自治体にも配するようになったし、後は実行のチャンスを待つことである。さらに言えば、最近の複雑化した都市問題に対応し、総合的な都市政策を実行するには、地域に常時密着していることと、さらにタテ割りでない弾力的な全体判

断が必要である。一省一局の中にたてこもり、中央のデスクに坐っているだけでは、一つのことには長じても、このような都市経営を行なう能力は無い。それを期待するのは都市自治体にしかない。

五 低成長経済下の都市経営

四八年末のオイルショックを契機に、さしもの高度成長を続けた日本経済も厳しい不況、減速経済を強いられ、遂に四九年度の国民所得は、戦後始めて実質ダウンを示すに至った。そのあおりは直ちに自治体にもおよび、昭和五〇年度は、地方交付税一兆一千億円、地方税一兆一千億円の減、合計二兆二千億円の収入減と推定されている。その影響はとくに府県に著しい。府県税が主として企業の収益に対するものが多いため、好況と高成長期には著しく伸長したが、不況期には急落するからである。しかし、市町村財政も変動が相対的に少ないというだけで、同じく取入減であり、しかも、高度成長による人口の都市化に対応して、まず第一次的に直接サービスを負担するから一そう深刻である。義務教育施設、道路、水路、下水、ゴミ収集、保育園等々市民福祉のために、膨大な経費を負担せざるをえなかったのに、昭和三〇年を一〇〇とした税収は昭和四八年度は府県税が約一九六倍になったのに対して、市町村はその半分ほどの一〇・五倍にすぎない。府県財政が高度成長とゼロ成長とのギャップの急性症状を受けたのに対し、市町村は高度成長時代からの慢性症状をていしている。それら両者は、結局これまでの経済政策の帰結と日本経済の状況そのもののはねかえりであり、これに応じられない地方税財政制度の根本的欠陥による。同じ原因で国もまた五〇年度三兆五千億円ほどにのぼる歳入減を見込んでいる。

ここで明らかにされたことは、第一には、今年度のような自治体の収支アンバランスは全く全国的なもので、個々の自治体の経営上の失敗ではなく、国の経済政策と経済環境に振りまわされる自治体財政の脆弱な構造を示したものである。前年度の金は使い切ってしまうなければならない。しかし翌年度は前年並の支出を強いられるから経済悪化によって歳入減があればそれで終りである。これには抜本的な制度改正が必要である。

第二には、効率的能率的都市経営だけではこの問題の解決にならないことを明らかにした。経済政策の失敗は都市市民の弱い部分に集中的に歪みをおこすが、それを救済するための収入は減少する。自治体はこのような時にこそ弱者救済と歪みの是正を都市経営の主体として行なわなければならない。それが単に収支面だけの効率性で議論されており、効率面で経営論をしているだけでは、自治体の持っている本来の目的が忘れられてしまう。

第三には、自治体の目標が何にあったのかを、はっきりさせなければならなくなったことだろう。高度成長時代は需要に迫われ、考えるひまもなく個別に事業を行なってゆくだけでも結構形がとれていた。したがって極端に言えば将来のことを本当に総合的に考えるゆとりもなく予算消化だけを目的として追いまわされてゆく姿でもあった。予算は本当に将来にわたって効果があるかないかよりも、執行消化に全精力をかけてしまうのである。これでは予算額が大きくとも、個々の事業に追いまわされた受動行政でしかない。

しかし、いまや、自主的経営主体として、はっきりした目標を持ち、主体的な行動選択をすることをせまられる。「効率」よりも「効果」を、そして「フロー」よりも「ストック」を必要とすることになる。自治体各部署が適当に国の各省の指導に乗って仕事をしてゆくのでは、自治体としての運営は不能になるだろう。

財政収支バランスの維持に、担当者の涙ぐましい努力が続けられている。しかしその原因が構造的、制度的なものにある以上、個々の努力のほかに原因共通の問題として抜本的改革へのエネルギーに転化することが必要である。そして低成長経済下には矮小化された効率論と取支バランスの経営に自信を失なうことがあれば全く反対である。この時こそ本質的な矛盾を明かにするとともに、目標を問いなおした都市経営論が必要なのである。

六 都市経営の手段

都市が市民自治の中心として主体的に都市経営を行なっていくための条件は、これまで述べてきたとおりまだまだ不十分である。

その第一には、都市、府県、国間で根本的事務配分と、これに伴う地方税財政制度改革と、市民福祉の観点から行なわれなければならない。これにより、法律にがんじがらめになった自治体に自主的活動を可能にさせ、また自治体の安定財源と、財政自主権を確保し、また単年度会計主義による景気変動による波を緩和させなければならない。

第二には、自治体が、国の下請機関から脱した、文字どおり自主的団体として市民福祉のために総合的活動ができるため、自治体職員としての意識改革を行ない、セクショナリズムを排したトータルな行政を可能にし、あたたかい心と冷静な頭脳と、そして人間性ゆたかな創造力を持たなければならない。

さらに第三に、何よりも重要なことは、都市市民は、たまたまそこに居住したというだけではなく、自治体を自らの権利と責任で構成してゆく市民意識に基き、その自覚をもって参加してゆくことである。市民のいない都市は形骸としての都市である。

ところでこのような状態が生れなければ、都市経営は不可能なのであろうか。もしそうなら、不十分な状態にあるわが国の都市ではいつまでも都市経営はできないことになる。ここにのべた三つの点は都市経営を可能にする条件であると同時に、また都市経営を行なっていく目標でもある。目標は十分に達成していないからこそ目標で、都市経営は条件が不十分だからといって放棄されるべきものではない。

すでに種々の困難な状況にあるのかかわらず、各自治体の中で、効率化以上の意味で都市経営は行なわれているのである。そして古い固定的な都市行政の中に閉じこもっては、現実の都市問題に対応できないのが実情である。とくに公選制の首長は、法にからまれた枠の中の行政ではなく、現実の問題に応える経営を行なう立場にいる。複雑化した都市問題は何等法令の対応のないところにおきてくるし、法規だけで対処できるものではない。したがって、従来法令墨守型の都市行政では、その中でいかに効率化を図っても現実問題を処理することはできない。

まず問題を見極め、経営目的にてらして可能な限りの手段を行使してゆくことになる。そのためには、第一に首長のリーダーシップが必要であり、進むべき目標と路線を設定することにより、新しい意欲と行動が生れる。さらにバラバラな組織が一体となって問題に当ることができるとの企画調整部門が必要で、タスクフォースか、プロジェクトチームも積極的に活用し非定型流動的運営がなされるべきである。その中で、自治体の総合的経営が行なわれてゆくわけだが、現状の枠をこえて主体的運営を行なうためのいくつかの手段に触れてみよう。

第一は、都市経営の目標によって法令制度を見なおし、これを活用することである。これまでの法令墨守では現代の問題に対応できないことは当然だが、その中には部分的にせよ使えるものもある。これらは最大限に活用すべきである。法律、政令、通達にまでがんじがらめになっている従来のお役所流は、法令に使われ、法令にしばられているだけで、本当に法令を生かして使うことにはならない。法は生きています。法を外側から与えられたものとしてではなく、我々にとって何であり何の役に立つのかという観点で見るとすべきである。

たとえば数年前新都市計画法が生れ、市街化区域、調整区域のいわゆる線引きが行なわれた。この法律には客観的に見れば種々の批判はあるものの、現実の問題を解く手段になるかどうかから評価すべきであろう。たまたま人口急増と宅地乱開発になやむ横浜市にとっては、人口抑制の経営目標をもち、これを防止する手段として利用できると判断した。したがって建設省の法令解釈や通達という一般論ではなく、市独自の線引きの方針をたて、かなりキメの細かい線引きをした。国の基準では一区域 20 ヘクタール以上なければならないというところにも、ある地区では優良な農地を調整区域とするため 8 ヘクタールの穴あけを行なった。このように自治体独自の基準によって運用させてゆけば、市街化区域内農地の宅地なみ課税のような問題はおきない。総合的な土地利用上の責任を自治体に与えないで、建設省という枠からだけ生れた法令や指導は、農地問題、課税問題などに矛盾を生じさせたわけで、中央の各省は「行政」はできても「地域経営」を行なうのは困難であることが証明された。主体的経営をするなら建築基準法改正による用途地域をそれぞれの経営目的から利用したり、法人二税の不均一超過課税により、財源確保と現行の法の矛盾に同時に応える方法を生み出すことも必要である。

第二の例は法の不備を都市経営の立場から積極的に補強してゆく方法である。法律はどうしても現実の問題に対して先行することができないし、法の持っている画一性が地域の実情に合わないこともある。また個別には強いが総合的な施策にはならないことがある。そこで、条例、規則の制定はもとより、最近では積極的に要綱の制定、協定の締結、その他行政指導等が活用されて、これらの不備を埋め、現実に即応することが多く行なわれている。市民福祉に切実な問題を生じていることによって生れた一種の生きた智恵であり、緊急の状況に応ずるための各種の要綱などは、自治体の持つ機能を最大限に生かしたものであるが、さらに積極的な経営手段ともなっている。それは切実なものであり市民福祉に役立つものであれば、たんなる防衛手段にとどまらず、より生きた力ともなりうるのである。

たとえば、宅地開発要綱等は、名称は自治体によって若干異なるが、開発行為をコントロールして一定のルールにはめ、開発に伴う学校負担等を開発者に負わせるものである。人口急増地帯では、義務教育建設がまにあわず、とくに地価上昇により土地が事実上、財政的取得難におちいつていた。この状態を救済するため、開発者に義務教育施設用地を安価または無料で提供させることに大きなねらいがあった。当初、一種の緊急避難として行なわれた要綱は、自治体財政を破滅させずに、住民へのサービスを適切に行なうことを目的とした。現在でも、緊急避難状態は変わってはならず、要綱はすでに開発に伴う当然のルールとして認識され、少なくとも宅地に関するものは完全に社会的に定着したとみてよいだろう。宅地を開発するとは、宅地に都市の中での市民権を持たせることであるが、これに対して法令では宅造技術上の規制や、部分的な開発条件に限定されていた。法律という形は、生きた総合的領域ルールとなりにくいのである。

このほか、緑地保全、土地取引、ゴルフ場造成、土砂崩れ防止、歩道整備、日照指導等各種の要綱が生れている。これらは、法律を背景にした自治体の運用基準であったり、ルールの補完であったり、要請事項であったり、性格はさまざまであるが、いずれも市民的社会的支持があれば自治体経営上有効に働いている。

また公害防止協定に見られるような都市と企業との民事契約という方法も、今や完全に全国的なものとなっている。これらは公害法規がととのわないう昭和三〇年代にそれを補うものとして生れた。その後、昭和四五年のいわゆる公害国会で、一四の公害関係法が成立したわけである。それでも協定のもつ意味は失なわれていない。現代都市における環境問題はまだまだ複雑であり、法規にもられていないものや、また法令以上の水準を求めることも必要であり、排出濃度を法令で定めても、排出総量の規定がなかったりするからである。法令は、汚染そのものを止めるのではなく、基準を示して、さらに違反したものに罰を与えるという性質であるが、市民福祉にとっては、当事者が罰せられるかどうかよりも、現実に汚染されないことの方がはるかに重要である。法令に基いた手続だけを行政としてふんでゆくのではなく、計画段階から汚染を防止するために企業に介入し、指導することが必要であり、それが都市経営としての立場である。協定は、このような事前チェックに意味がある。低成長時代に入って企業経営が苦しくなり、協定といったものは実行されないのではないかという議論もある。しかし、かつて公害防止協定の締結に最も強く反対した理由は、高度成長をさせるためには国際競争力が必要で、そのために、公害防止の社会的費用を負担しにくいということであった。高度成長論から安定成長論へと切りかわった今、その理由はなくなったわけで、必要な社会的費用を負担することは国際競争の公平権も確保し、かえって国際社会に安定した地位を占めさせることになるだろう。

第三には価値の転換、創造を図ってゆく方法である。従来あったものも価値を失なったり、現実と合わなくなったりすることがあるし、また都市経営の中には新たな価値をつくることも必要である。

たとえば横浜市では、衰退してゆく農業を新たに都市化の中の緑の行政として位置づけ直

し、農民と都市との間に新たな意義ある関係を回復する手段を講じ、都市農業という考えを創造した。農業はたとえ量は減少しても、それを継続してゆく農民の意欲は生かすべきだし、また都市にとっても一種のオープンスペースとなり、さらに潤いた都市に緑や食料を供給する根拠地となる。農地は残さずすべてを都市化でぬりつぶすという従来の計画論に対し、都市の農業に積極的な位置づけを与えたのは、従来行政の価値転換である。

また旭川市の買物公園は道路に対する挑戦であり、各地の歩行者天国などとあわせて従来の道路行政の車優先に対して、都市経営の中で道路の価値転換を行ったのである。このように、都市経営は、様々な手段、方法を取り、これらが、計画や事業につながりながら、多数の利害関係のうずまく中で市民全体の福祉のためにこれを誘導してゆくこととなるのである。

七 今後の都市経営

都市の主体性が確立してくれば、ますます都市経営の手段は多方面にわたり、また実践的なものになってゆくだろうし、より総合的大局的なもの、キメの細かいものとの両者とも可能になってゆくであろう。現在はまだやっとスタートしたところであるが、種々の困難をのりこえて、自治体は、本当の自治の組織になってゆかなければならない。ここでは多くの問題の中で出会わざるを得ない重要な二つの点についてふれておきたい。

第一は、自治体の枠の中で主体性を持った自治体が生れ、都市経営が行われてゆくことが現在の急務であるが、それは、同時に交通、水源、公害等広域的なさまざまな問題や、国の地域開発政策や諸種の事業との関係を生ぜざるをえない。しかし、広域問題はこれまで繰り返してきたような市町村合併では片付かない。まず市民が親近感を感じられる範囲が都市であり、それでこそ都市経営も可能である。狭い範囲だからこそ国に出来ない地域総合性の観点をとり、市民との連帯感を確保できるからである。広域問題については問題ごとに自治体の集合体で処理されるべきであろう。ここではたとえば広域水道事業のように目的が限定されており、効率運営という第一の意味の経営が強調される。だからこそ、地域総合経営主体としての自治体の自主性も他方において確保しておかなくてはならない。

また、すでに国の側からのさまざまな国土開発、地域開発政策がたてられ、昭和五一年度には新全総に代る三全総がたてられると言われている。従来までの地域開発政策は、地域のためではなく、国のためにあるのだとの論理が強調され、その場合には国イコール工業経営といった短絡現象がみられた。本当に国全体がよりよくなるためには、まず各地域、各都市がよくならなければならない。そのためにも新しい意味の都市経営主体が生れなければ国土のよりよき開発はありえないのである。

第二の問題は、都市経営が如何にして市民と結びついた市民経営となるかである。都市のない市民はありえても、市民のない都市は存在しない。そして個人として市民だけでは出来ない共同消費手段の確保や、相互ルールの確立と実行のために自分たちの自治体を作った。自治体とは何となく国から権力分与されて出来たものではなく、市民が作りあげたものは

すである。歴史的にも理想的にも実践的にもこのような過程を経なかった我が国では、一度官制自治体を解体して改めて作りなおすことが必要だったろう。自治体は始めからあるものでなく、自ら治める人々が作ったものなのだから。しかし、解体して作りなおすことは実際には不可能であろう。それなら現実にある自治体が、本当の自治体になってゆく改革を不断にくりかえしてゆくことである。

体の福祉のためにこれを誘導してゆくことになるのである。そして同時にそれは自ら治める市民を生み出す過程と相互に関連しあって実現されてゆく。直接公選の首長が定着し、そのリーダーシップによって、どうやらその端緒についてきた。低成長経済の厳しい情勢は、かえって夾雑物を除き、これらの問題を鮮明に写し出すことになるろう。

中央から与えられた枠にしばられた中で効率性を求める自治体では市民とのつながりのない「お上」にすぎない。また自ら治めない市民が、自分の責任は回避して行政の責任だけを追求するのも「お上」の行政であった時代とその関係は変わらない。市民と自治体は無縁の、対立分離した存在である。「都市経営論」は都市を外から来た権威で動かすのではなく、都市を構成する市民の必然的な需要によって、市民が運営するという市民と自治体の内在的関係を求めるものである。

市民は自治体の経営主体である。しかし、それと同時に、自治体の経営客体でもある。このような関係からみて、市民にとって自治体は、もちろん「お上」でもないし、株式会社ともちがう。いわば出入自由のクラブ組織のようなものに似ている。しかし出入自由でも、会員が作ったクラブであれば、規律も必要だし、会員個人のなすべき役割もある。

自治体論などなかった戦前でも、一種の近隣共同体といった中で、自分の家の前、向う三軒両隣の前の道路をめいめいが掃除したものである。ドイツでは法で家の前の歩道の管理責任を負わせたり、外に面する窓の清掃を命ずるものさえある。

我々はふだん、あまり気がつかないが、家を一步でれば道路が必要だし、上水、下水、学校、ゴミ処理等さまざまな共同手段に支えられて始めて生活している。しかし、それらは決して始めから与えられたものではない、また他人のものでもない。市民自身の税金により、市民の選んだ人々の決定に従って作られており他人ごとではない。それらは他人のものではなく、また、自分だけのものでもない。市民の共同のもの、われわれのものなのである。自治体の理念的な姿はボランティアによる運営だろう。その理念に立つなら、自治体の運営を他人まかせにしたり、自分と無縁なものにしておけるはずがない。

公園の草花をむしりとる、道路にゴミをちらかすのを自治体の監視員が取締るのでは役人の数ばかりふえて市民にとってよい経営とはいえない。また役人側は責任回避のため沢山の禁止規定をおき、つまらない公園を作るだろう。自主的で自治的な市民が育ち、市政を動かし、まさに都市経営の主体となり、各市民もまた役割を分担するとき、自治体は市民のものとなる。有名なシエナのカンポの広場はすでに一四世紀に都市条令で広場周辺の建物の高さをきめ、さらにファサードを市庁舎のデザインに揃えさせている。それは市民の共同の意志として自らを規制し、しかも、そこに画一的でない変化を与えている。ある建築物がこ

の広場に、たった四五センチはみだした時、市民全体の憤激を背景にして市評議会は壁の撤去を命じたという。それは国から来た権力ではなく、市民自らの力で自分たちの都市をよりよくしようという行為であり、だからこそ強い。都市の経営とは、市民と自治体のこのような本来の関係を前提とするとともに、少しでも本来の关系到近づけようとする努力なのである。

(たむら・あきら 横浜市企画調整局長)