

モノレール

日本モノレール協会

1976
7

■特集—都市の装置と経営

NO. 29



●特集●

都市の装置と経営

都市交通装置論 2

安好 匠
神戸市交通局長

都市モノレール経営 主体としての第3セ クター

遠山 嘉博
追手門学院大学教授・経済学博士

16

●対談●

北九州市モノレール小 倉線の第3セクターに よる経営

辻 誠二 (自治省財政局公営企業第一課長)
芝田 為茂 (北九州市都市計画局長)

26

●資料●

那覇都市モノレ ール計画について

当真 嗣夫
那覇市建設部都市モノレール準備室長

36

都市経営を 考える

田村 明
横浜市企画調整局長

10

MONORAIL

モノレール

1976 NO.29

目次

■会報

47

<モノレール> 第29号

発行・編集人 熊谷次郎/発行所 社団法人日本モノレール協会 東京都千代田区内神田1丁目17番9号みどりビル/電話 03 (293) 9891~2/発行日 昭和51年7月30日/印刷日 昭和51年7月30日/印刷所 宮嶋印刷(株)/定価 300円 千100円

<表紙> 自動化を採り入れた新しい都市交通機関「虹」一懸垂型・小型モノレール (9ページ参照)

都市経営を考える

横浜市企画調整局長

田村 明

本日の私のお話は自治体の実務的なことと少し次元を変えて、『都市経営』ということについて日頃私が考えてまいりましたことをご披露し、皆様のご批判をいただきたいと思ひます。限られた時間の中でのお話ですので、基本的な考え方、もの見方ということにならざるを得ませんが、結論的には、都市自治体は都市行政の単なる執行者ではなく、都市経営の担い手にならなければいけないということです。より詳しく知りたいという方は、岩波書店発行の月刊誌『世界』の1976年1月号に『都市行政から都市経営へ—都市経営論序説—』という私の論文が載っておりますのでお読みいただければと存じます。本日は、都市モノレール計画自治体協議会総会の席ではございますが(1976.5.13)、広い意味に理解し、都市自治体に関係のある方がたのお集りであることを念頭にお話を進めさせていただきます。

「都市行政」から「都市経営」へ

私は交通、輸送の問題にも非常に関心をもっておりまして、大学を卒業して最初に勤務したのが運輸省です。交通問題に目を向けた仕事が私の人生の仕事始めということになります。その後、私は、都市を全体として把握した仕事に関与することになり、現在は横浜市という自治体に勤務しているわけです。市内にも民営のモノレールはありますが、市としては、地下鉄の建設、あるいは埋め立て工事、都市の再開発等いろいろやってきて

おりますが、まず、それらを個々別々にあるものとしてではなく、その基盤において脈絡を持っているものと考えることが必要かと思ひます。その時、都市経営という新しい観点が与えられ、都市行政という従来の枠をとり払い、独立したまとまりのある自治体としての都市の姿が浮び出てくるわけです。

それでは、なぜ従来の「行政」にかわって「経営」という用語を用いたかということ、考えてみますと「都市経営」という言葉は決して新しいものではありません。このことについては後に述べます。従来、われわれの仕事は市町村行政と呼ばれるひとつの、府県行政とともに、広く地方行政という枠の中に組み込まれています。そうした場合、地方とは当然中央に対する言葉であり、したがって、まず「中央」の行政があって、その下部に「地方」行政が位置づけられ、その枠の中でわれわれが都市政策のおおのの面を担当しているわけです。しかし、よく考えてみますと「都市政策」という概念だけでは不十分ではなからうか。もう少し新しい観点が必要なのではなからうか。たしかに、憲法によって地方自治が明文化され、地方自治法がつくられたり、その他多くの自治的制度が生みだされてはいるが、実体は自治というにはほど遠く、今日では都市のおこなり「都市行政」は、国から県、県から都市という系列にがちりと組み込まれてしまっており、都市行政は、都市の主体性にもとづいて行われているものではないという状況にあるのですから。また、行政

は、立法、司法と並び、三権分立機能の一つではありますが、立法権、司法権を除く国家活動、すなわち法に基づきながらも、さらに国家目的の積極的実現を目指すというかなり市の広い内容が含まれております。その機能はまず国にあって、しかもますます肥大になり、法の中の行政だけではなく、法を超えた行政、すなわち行政が完全に主体性をもって立法に近い機能すらも取扱うに至っております。ところが、地方行政はこのような行政の自由はなく、国の末端機関に位置づけられており、新しい問題に対応することを妨げられています。すなわち、国には巾のある行政をみとめ地方行政としての都市は国の行政を忠実に執行するという縛られた意味でしかありません。

都市行政というのは、その意味では二重に縛られているわけでありまして。一つは法律の枠に縛られている。他の一つは中央行政で行なわれる立法的行政である政令、省令、通達、通知、許可、認可等のいろいろの行政行為が実質的な法律の役割を果たしているわけです。つまり、自治体の行政は、あらゆる手段によって国に枠をはめられているという苦痛を背負っているわけです。したがって、行政を担当するといっても、実際には国と自治体では全く感覚が違います。国の行政の場合には、自ら何をつくり出してゆくか、政策をどうつくり出してゆくかということが中心となりますが、自治体の場合は行政事務をどう実行するかということがどうしても強くなる。

しかし、今日では、自治体は国の行政の忠実な執行者というだけでは新しく生じてくる諸々の事態に対応することができません。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ことが必要ではないか、すなわち、都市行政という言葉だけではどうしても不十分ではないかという感じがするわけです。都市経営とはそのような新しい観点から、都市を一つのまとまった経営主体としてみる考えである。また、国という個々の省庁の指令によって動くのではなく、独立したまとまりのある自治体としての都市であるという風に考えることが大切であろうと思うわけです。

あらためて問われる地方自治

さきほど申しあげましたように、私も国の役人をいささか経験いたしました。ある官庁でのことですが、国家公務員試験に合格し、希望省庁での試験を受ける段階で「お前さんは国家公務員になる心算なのか、我が〇〇省のために役人になる心算なのか、どっちや？」といううなことを試験委員の先生はおたずねになるわけでありまして。正解は第二の方、つまり「〇〇省の役人になる」と答えることであって国家公務員は二の次ぎだという風に答えなければ、実は合格しないという仕組みになっているわけです。こうして各省庁に採用されるわけですから、中央は省庁がタテ割りにならざるを得ません。しかも、各省の権限が非常に強いので、総合行政的なものをやる官庁ができて、各省間の権限が強いという状態からみますと中間的な存在でしかありえないというのがこれまでの実状です。結局、タテ割り中央行政の受け手として自治体が行政をしなければならなくなる。したがって、都市行政というのは、それを受けてちゃんと真面目にやっている結果は、自治体の各部署がバラバラになり、関連をもって仕事ができないということになります。これは、自治体という具体的な市民の日常生活を維持するところにとってきわめて大きな問題です。

モノレールひとつをとってみても、地域の区画整理の問題、街路事業の問題、あるいは商店街の振興計画との絡み等、いろいろの問題が関係を持ち、単にモノレールの技術だけでは問題の解決はできない。まさにそういうものであり、自治体の行政からみましても、市民の日常生活からみましても、もはや都市行政という個々の法律なり、個々の行政なり、各省の個々の施策なりを執行するだけではない新しい都市全体としての総合的な考え方が必要だということに当然なるわけです。その面からも「都市行政」という言葉ではもはや不十分であり、「都市経営」という観点が必要だと思われたい。

それから、また、都市経営というのは、単に自治体内の職員、たとえば横浜市では27,000人の職員がおりますが、それらの職員をどううまく動かして行くかという話だけではありません。その自治体の地域に住む人々の生活が、どうやったらより良くなるか、こういうことを考える。すなわちその地域の問題を考えるためにあるのであって、

市職員のためにあるものではありません。地域というのは、従来の行政の網のかけかたとは全然違い、それなりに個別の理由をもっており、むしろそうした地域の方に重点をおいて考えた場合、地域経営という観点がどうしても必要ではなからうか、それが成功するか、失敗するかという問題ではなく、そういうことが要求として起きていることは事実です。

また、住民について考えてみますと、従来、住民は行政とはあまり関係はなく、時々、「税金を納めなさい」といって来た時などに行政を想い出すような状況の中にあっただけですが、保守革新だということに関係なく、住民自治の生活の中で発言せざるを得ない状況が生じてきております。こうした住民の要求をちゃんと受け止めて行くには、従来の行政という枠では不十分になってきます。たんなる法律の執行というだけでは済まないものがあるわけです。たとえば、都市計画法でも法律を改正し、若干の住民参加——公聴会、縦覧等——をとり入れておりますが、しかし、もっと生の声を聴くということも必要でありましょう。その他種々の問題について、市民参加の問題は保守、革新を問わず避けることのできない状況です。これ等は、従来の行政の枠の中ではとうてい考えられなかったわけです。

そこで、都市なり、自治体なりというのは如何なる存在意義があるのかということについて考えてみると、従来の行政では、「何だか知らんが、以前からこういう事務をやることになっていた」「地方自治法第〇〇条に書いてあるからやっている」というふうに、既に所与の事務、法律等の規定に基づく事務等を執行してきたということになってしまいますが、これでは本末てんとうです。自治体の存在意義はもっと本質的なものとしてあるはずで、日本国憲法においても、「地方自治」の章が設けられ、「地方自治の本旨」ということが唱われておりますが、まさに今日は、その「本旨」とは何か、地方自治法に規定された行政事務ということだけなのか、それとも別のものがあるのかということがあらためて問われる時代になってきております。つまり、自治体はその根本の目的があり、目標があるから行動する、地域住民の種々の、広い意味の福祉、広い意味の生活の利便を考えるから存在しうるのであって、何となく法

律があるから存在しているわけではありません。そこに始めから本質的な目標があるから必要なわけです。したがって、今までのように法律等によって受動的に動くのではなく、もっと能動的に、しかも、もっと総合的に、そして住民の福祉とか利便とか地域経営とかを考えた新しい目標を自ら問いなおしてみる。その中から新しいものが生まれてくる。それを「新しい都市行政」という言葉でいってもよろしいが、本質的な面から言えば、「都市経営」というのが一番妥当なのではないかと思えます。

もちろん、言葉というのはその時代時代によって随分変化し、その言葉の持つ印象が違ってくるので、別に言葉にこだわるわけではありませんが、都市行政には、何か新しいそれを超えた概念が今日においては必要だと考え、「都市経営」という言葉を用いたわけです。

都市経営論における「能率性」

ところで、「都市経営」という言葉は決して新しい言葉ではなく、非常に古くからいろいろ用いられております。とくにアメリカでは禁酒法時代などに自治体も警察も腐敗堕落しており、その中で何か別のことを考えなければならぬということで、19世紀末から20世紀初頭に市民運動が盛り上がり、労働組合も経営者団体も市民も全部一緒になって一種の市民委員会をつくり、その中で行政をもっと市民側から見直すということになるわけです。と同時に、行政の権能をチェックし、行政の中立性ということで、行政と自治体政治を切り離し、所定のことだけをやるべきだという一種の中立的な行政概念も片方では生まれ、「シティ・ビジネス」という一種の都市経営的な言葉が生まれてきます。

このことは日本においても同じであって、都市経営という考え方の書籍が50年も前に著わされておりますが、その中でも関一氏は（この方は東京高等商業学校、現在の一橋大学で教授をされ、その後、大阪市長になって大いに活躍され、大阪の御堂筋をつくったり、地下鉄の建設、経営を積極的におこない、多大の業績を残しておられる方ですが）、都市の経営について種々書き残されておられ、また、その理論をもって実践されました。た

たとえば鉄道、水道、ガス等は自治体自らが経営して——これはいわば自治体の独占的な企業ですから——その儲けた金で下水道を整備するなど、今日、赤字をどう埋めるかということばかり言っているのとはだいぶ違います。

このほかにも種々の経営論が展開されていたのですが、戦争に入ると非常時だということで息をひそめてしまった。しかし、戦後になり、昭和30年代になると新たに経営論が主張されるようになりましたが、自治省からも別の角度での都市経営論が主張されはじめたわけです。自治省の都市経営論の特色は、アメリカ型の能率経営の強調ということで、これはこれで必要なことであり否定するわけではありませんが、いささか問題があるわけです。私が都市経営という言葉をもって都市行政に対置させているのは、自治省のいう能率経営ということだけではなく、自治体は積極的に都市経営をやってゆく。その中で自治体が主体性をもち、市民性をもち、地域経営性をもち、目標をもって経営をおこなう。そういう目標がはっきりあれば、それを合理的・能率的にやることは当然必要なことであり、単に能率的にとか、収支あい償なうということだけでは、都市経営は従の意味しかもっていない。主の意味の都市経営をも考えなければならぬのです。

自治体というのは入る金が一定であるわけですから、収支あい償なうということは、端的には、仕事をしないことが一番良い経営になるということになる。しかし、これは間違いであって、使わねばならないところには積極的に使う。あるいは赤字が出ることもありましようが、そういうところがなければ本当の経営ということにはなりません。また、ただ、いろいろの仕事をバラバラにやるだけでは、たとえ収支あい償なうということがあるとしても経営とはいえません。

さきほど、主の都市経営と従の都市経営があると言いましたが、今申しあげたように自治省から提起された経営論は、自治体の主体性をあまり考慮されずに、ただ下部の執行機関としての能率的経営が強調されたにすぎず、そのウエイトはおのずと相違するものと考えております。それ故に都市経営論は、主体性、総合性があることを踏まえて能率性が議論されなければなりません。

ところで、経営学は、戦後非常に盛んになり、

いろいろな意味の「経営」が用いられるようになりました。民間では、ドラッカーという大将が出てきて経営学というものを流行らせ、また、経営学全集なんていうものすごいものが出ております。経営という意味はいろいろあり、一つは収支あい償なうということ、とくに企業経営などに関与しますと、このことが主となるでしょう。モノレール事業もバス事業も水道事業もそうであろうと思います。これらの企業は収支あい償なうことにはずい分熱心であり、収支あい償なうためには人員をおさえ、できるだけ合理的な経営をしようとしています。最後の手段として料金値上げというところに重点がいくのは、公営企業ないし公益企業の経営の問題点であります。しかし、とにかく収支あい償なうという努力がされていることは、とくに企業体であれば当然のことです。

自治体経営における組織と地域

それから、一般会計の場合、普通は収支あい償なうことは当然なんです、しかし、そういうことだけではなしに、もう少し今日性をもって、そして資源配分をする。この場合には予算で行なわれることになります。収入、すなわち税収がある程度決まっているとすれば、それをどういうふうにするか、もちろん他のお金と組み合わせることは可能ですけれども、そういう中でどういうことをやってゆくか、そういう合理的な資源配分、こういうことを考えるのが経営ということで、これもまた当然で、現在でもおこなわれていたはずで、それがいろいろの事情によって、そこまでいっていかどうかわかりませんが、とにかく、予算査定、予算編成などはこのような考え方に立っている作業だろうと思います。しかしそうした収支あい償なうとか合理的な資源配分ということだけでなしに、もっと積極的な、そういう意味の経営を考えてゆくということが現在は必要であり、したがって、従来のような能率主義的経営は何のために能率的にするのか、そういう目的をはっきりさせることが必要であろうと思っ

ているわけです。自治体経営という場合に、とくに問題になるのはその自治体という組織の中における経営なのか、あるいは地域というもっと広い意味をもった

経営なのかということです。私は、この両方の意味があると思います。今まで経営といえば、いわば組織内合理主義であり、人間が少ない方がよい、金を節約した方がよいというようなことになりますけれども、自治体外の経営ということがもう一つ考えられます。さきほどお話ししましたとおり、自治体の行政がかつて都市行政といわれていた時は、それはそれでよかった。その中でうまくやっていたら、あとはあまり市民とは関係はない。法律に規定されていることはやるけれども、規定されていないことはやらない。市民の要求があっても、それは法律に書いてないから私のやることではありませんということになってしまうのですが、しかし、自治体というのは、法律があるから自治体ができたといいより、むしろ地方自治の本旨にしたがって、ということとは本来的にまず住民が集まり、それを本源的なものとして組織があるのであって、法律があるからできたわけではないはずで。そうすると、これは法律に書いてないからできませんというようなものではなく、その地域全体の問題、その地域と市民を含めた地域経営ということがまさに自治体の仕事であり、そのために組織があるわけです。

ところが、この組織経営ばかり考えて地域経営を考えなければ何のために組織をもっているのか意味がない。お役人も全部いらないのではないかということになる。むしろこの地域経営こそが必要なのです。地域経営というのは、もちろん市民をも含めた、いろいろな歴史的、地勢的特性をもっている一定の限られた地域を、一体、どういうふうに経営してゆくのかというのが自治体の主要な経営目標で、そのために自治体の組織があるわけです。今まではどうも逆で、自治体内の組織をどうやるかということですが、それは従の問題です。その地域全体をわれわれは、一体、どう考えてゆくのか、その市民生活をどう考えてゆくのか、そこに自治体の存在意義がある。そこに自治体の目標があるはずで。そうした自治体の役割というのは、本来、その地域の経営、その地域が都市であれば都市経営ということになるわけで、その意味での都市経営が必要です。ですから、都市経営というのは、この二通りの意味があるものと思われま。自治体は地域経営のためにある組織であり、そのために組織は経営されます。

要するに、都市経営という場合、二つの意味がある。一つは地域経営という意味と、他の一つは自治体組織の経営ということです。今まではどちらかという自治体組織を経営するという方だけが経営みただったのですが、実はそうではなくて、地域性とか市民性とかが必要になってきたという背景があるわけです。地域、都市経営というのは、両者が、その地域経営をやる主体が自治体になってゆく、そういう関係がピッタリついてゆくことです。地域経営は誰か他の人が適当にやると、自治体は俺たちだけがうまくやっていると困るわけです。自治体の方では税金が上がったから適当に分けて使っちゃったということでは仕方ありません。これは本来地域経営のために使うものなのです。そこで、この二つの関係がいかうまく処理されているかというのが第三の意味の都市の経営であろうと思います。

都市経営として考える「交通」

交通という施策ひとつにあてはめてみましても、今まで法律の枠とかバラバラ行政とか言われていることは、今まで行政だけあって本当の意味の都市経営になっていなかった、交通についてはとくにそのようにいえるのではないかと思います。しかし、われわれのことを申しますと、たしかに自動車の経営、電車の経営、地下鉄の経営等をしておりますから、交通企業は経営しているはずなのですけれども、横浜市の地域経営という意味で交通というものを本当に考えたことがあるかということ、なかなかそうなっておられません。市役所の中でさえ多くの主体がわかれております。交通局は、いま電車はなくなりましたけれども、バスを動かし、地下鉄を経営しております。道路局というのは、一所懸命に道路を建設し、市民局という所は、交通安全対策室などを設けて、この頃は市民の側から交通安全の問題をあつかい、いろいろな標識を建てたり、学校へ児童がうまく行かれるようにとり組んでおり、または計画局は、都市計画決定をしたり街路決定をしているわけですけれどもそれらの相互にはあまり関係がない。とくに道路関係と鉄道関係は関係がないですね。これは、さきに申しあげましたとおり国の方は伝統的にパチッと違うものですから、運輸省と建設

省と違うものですから、もとをたどれば鉄道省と内務省というふうに歴史的に違うものですからあまり関係はない。鉄道は鉄道、道路は道路という性格がどうしても強い。この点都市モノレールなどは相当に歩み寄っていると思えますけれども、しかし、鉄道と道路の対立には宿命的なものをもってあります。そのうえ、道路をつくる方とこれを監督管理する方とは、これまたいろいろと違う。道路交通法は警察でやり、ガスの許認可、運送業の許認可は運輸省がやる。あるいは車自体のことについては通産省がでてまいります。しかしながら、自動車をも含め交通というのは都市の中の大きな要素であるのですが、今までは、何かそこに問題があるから、そこに交通をやればよいのだという格好で進められてきています。

交通機関というのは、実に都市に対して決定的な影響をもってあります。私はいつも国鉄の方がたに話をするんです。国鉄というのは、実は都市経営あるいは都市計画について決定的影響をもっているだけけれども、どうもその力というものを認識になっていない、と。自分たちは二本のレールの中を走っていけばいいんだということですが、それが実は地域経営としての都市経営の中で猛烈な力をもっているわけです。部分的にでも認識した所は、駅ビルとかいったものをやることになりすけれども、それもあくまでも部分的なものであって、本当に都市というものから考えられていない。しかし、そうは申せ徐々にいろいろな所から変わりつつあると思えます。交通は本当に都市にとって重要な意味をもちながら、従来はバラバラにおこなわれていた。これは土地利用との関係を例にとってもそうなのです。土地利用計画と交通計画とは本当に二者一致すべきもので、総合的なものなのですが、それぞれ専門化して土地利用の方は土地利用、交通施設の方は交通施設の専門家というふうに分かれがちです。それぞれの専門家がいることはもちろん結構なことです、しかし交通というものはもっと総合的に考えられていいのではないかと、むしろ都市経営的なセンスから考えられるべきではないかと思えます。私どものところも、べつに成功しているわけではありませんけれども、数年前に横浜市の総合交通施策というふうなものをうち出してあります。その中には市がみずからやるというものもありますし、

あるいは「警察さんこういうことをしよう」とかあるいは「こういう考え方はどうですか」ということもあります。警察はそれでもすこし変わってきました。これは、われわれ自治体の行政ということだけで解決できるものではないけれども、行政の中でも交通問題を扱っている交通局、計画局、道路局、市民局がお互いに交通というものをまず認識して自治体の中で総合性をもつことが必要です。さらにわれわれだけがいくらやっても交通問題はだめです。警察、建設省、運輸省等に対しわれわれから総合的な考え方を一つ出す。それに対して意見が違えば違うで話し合いをする。従来は中央から言ってきたからはじめて考えるというものを、逆にわれわれの方からどしどし提案してゆく。とにかく、自治体が総合的な一つの政策として考えを出し、必要なところにはぶつかって話をし、むこうの言うことがやむを得ないものであれば妥協をすればよろしいわけで、杓子定規に考える必要はない。

それと同時に市民の問題もあります。交通問題でも、一体、市民がどう考えているかということとはなかなか答は出ません。世界のどこの都市でも市民の足の問題として交通は公害問題も絡み非常に大きな問題です。もちろん明解な答は出ません。しかし、自治体の側からもこれが良いのではないかと、あるいは市民もこういうふうに考えてゆかなければだめではないかといったような、個々には申しあげませんけれども、市民に訴えかけてゆく政策が必要です。と同時に、それは政策ですから、そこに固定したものではございません。内容について異議があれば十分に討議をするということで、いずれにせよ、受動的に受けとめるだけではない、自ら総合的な何かを出してゆくということが必要でしょう。そうしたことが自治体の内部、あるいは外部のいろいろな関係について、官庁その他について、あるいは市民自身に対しても必要だと考えます。都市経営的に交通問題をどう考えてゆくかということが今後大いに必要であろうと思えます。モノレールをはじめ新しい交通機関にしても総合的な交通対策の中の一つとして都市経営の中で考えられてゆく、そういう性質のものであろうと思えます。

(1976年5月13日、都市モノレール計画自治体協議会総会での講演から)