

都市経営論と自治

田村 明／横浜市企画調整局長

都市自治体が主体性をもつ「自治」として都市行政を行おうとするとき、「都市行政」を「都市経営」という概念でとらえることが大きな意味をもつようになってきた。自治体が地域経営の主体となるとはどういうことか、その背景と意義は何か。国の法の実行としての「行政」を自治体にとりもどし、市民が主体となる都市経営論を提起する。

一 限界にきた国の法律

従来の「都市行政」を「都市経営」という概念でとらえることが大きな意味をもつようになってきた。これまでの都市行政は法の機械的な実施であり、国の法を下請的に実施することに終始しがちであったが、それにとどまることなく、都市自治体が主体性をもつ「自治」として行われなければならない。ということになれば当然内容も、機械的下請行政ではなく、別の言葉で表すことが必要であろう。このため「都市経営」という視点が取上げられるのである。これまでの都市行政は限界を生じ、今日の都市問題、環境問題には対応できなくなってきた

いる。とくに国の側からみれば、次の四つの限界があげられよう。

第一に法律は新しい問題に対応する弾力性をもつことが困難である。一つの大きな法律は成立するまでにだいたい十年かかる。十年前に考えたことが十年後に実現した頃には現実に合わなくなっていることが少なくない。今のよう新しい問題が次々に起きてくる時代には、国の法律だけでは都市行政ができなくなっている。第二に国の法律は各地の実情をとらえることが困難である。全国各地は地理的にも、風土的にも、伝統的にも、歴史的にも条件が異なり、ひとつの問題でもその現れ方はさまざまである。中央においてそのすべてを知ることが難しく、国の法律

一 限界にきた国の法律

二 自治体か地域経営の主体に

三 自治を成り立たせるのは市民

は実情からずれてきている。第三に、それにもかかわらず、国は全国画的にやりたがる。北海道から沖縄まで同じ法律でやることが原則になっているが、それでは地域によって実情の違う今の都市問題、地域問題は解けない。生活環境的なものについて全国一律的な意味をもつ法律は、ひとつの「めやす」の役割であろう。第四は各省庁の縄張り争いである。各省は縄張り争いを生きがいのようにして一事務官一法律という形で法律をつくるのに全力をかたむけるが、それは地域では全くバラバラに行なわれることになり効果的な地域経営はできない。一方自治体の側にも問題が出てきている。その第一は都市問題の複雑化につれて、ただ国の

法律を忠実に実施する「役場」におさまっておれなくなったことだ。かつては都市問題といっても単発的なもので、個別的に処理できた。今や国が実情も知らずに作った時期後の法律では解決できない問題に、自治体は直面している。第二にはそういう法律の硬直性、画一性をつき崩していくような市民要求が出てきた。それは良くも悪くも現実の問題として受け止めなくてはならない。それに対して「法律に書いてないからできません」ということでは、もはやすまされなくなっている。第三には「自治」ということがもういちど見直されてきた。自らつくり上げた自治ではなかったにしても、新憲法が施行されて約三十年、その中で教育を受けた人々も社会の中堅を担うようになってきており、「自治」というものを自分の目で見直そうという気運が生れてきたのである。

このように、これまで国家だけに独占されていた法というものに対する考え方が変わってこざるを得なくなっており、内外ともに本当の自治体が生まれてこなければならぬ条件が熟している。このようなときに、あいかわらず国の法律、政令、省令、通達にしばられて、自主性のない旧式な事務を行ない、他方これらの権限をすべて国に求め、住民には「お上」の下請機関として高圧的ののぞみ、関係のないことは拒否

してゆくという体質は許されなくなっている。

当然、自治体としての改革で、自治の革新が必要なのである。このようなとき、従来の官制自治ではなく、市民自治を標ぼうして革新自治体が生れてきた。しかも、それはたんに政治的革新を掲げるだけでは真の自治体改革にならない。声を張りあげるだけではなく、日常の実現性においても、自主性の下に創意と工夫をこらした実践が必要である。こうして、新しい自治体改革の観点から「都市経営」（自治体経営といってもよい）という概念が必要なのである。

二——自治体が地域経営の主体に

経営論は戦後の能率主義を反映してアメリカから輸入され、一定の経営学ブームの時代があった。これを受けて官庁でもコンピュータを導入、組織機構改革、近代的な事務処理、組織管理が採用されてきた。国でも、昭和三十年代には「市町村経営の改善」という言葉で、経営という概念を導入する。

戦後、事務量も膨大になり、新しいこれまでになかった各種行政も必要になってきた自治体にとって、もとより非能率な役場的行政がゆるされるはずはなく、能率化、近代化は当然に必要なところである。しかし、これらは法令や通

達、解釈権はすべて中央で留保し、その下部末端の実務者として自治体を位置つけて近代化を計ろうとする色あいが強い。目標や方法、内容の大部分を中央が決め、あとはそれを効率的に実践するというのでは、先にのべた市民自治の自治体改革にはならない。

自治体を経営主体として位置づけるには、初めから「効率」を追うのではなく、経営の「目標」を自分たちできめ、「他治体」ではなく「自治体」にならねばならない。中央の末端機関ではなく、市民に主体をおく真の自治体にならねばならない。そしてそのような真の意味の自治体が成立したときに、初めて第二の意味でその目的を最も効率的に運営してゆくための、民間なり中央官庁で言う意味の経営が、必要になってくるのである。主体性のない魂のない形骸だけの経営だけであってはならない。

自治体をつくるのは自覚ある市民である。日常生活を守り維持し、よりよき地域社会の発展をねがう市民によって自治体は生れる。そしてこの市民こそが経営の主体でなくてはならない。経営主体である市民は、もちろん強い要求をもつことは当然だが、それら多くの異なる要求をどのようによく調整しながら、もっともよい方法でこれを実現してゆくことが必要である。したがって市民は要求主体であると同時に

に、これを調整し、実施してゆく責任主体でなければならぬ。

このような市民によって経営されているならば、自治体という組織は、中央の指令のままに「お上」として市民にのぞむものであるはずがない。また市民が自治体を中央の出先視して一方的に拒否したり、あるいは何でもよりかかっていけばよいという無限要求対象でもない。自らが主体として、自らが運営する。経営という考えでは、一方的ではなく、多方面からの価値観を考え、種々の制約条件を考慮し、総合的に判断し、また場合によっては市民全体の問題として制約条件を変えてゆく行動も必要である。

自治体がかかえる日常さまざまな問題の中には相互に矛盾対立する問題も多い。一方では清掃業務の問題化に対応しなければならず、焼却場建設に一般論では賛成だが、設置場所の住民が反対するなどは、そのよい例である。都市とは濃密居住形態であり、それ自体の利点と同時に多くの矛盾をもつ。それらの矛盾を解決してゆくのも都市経営の大きな課題であろう。

さらに「都市経営」というのは、一面からみれば自治体というひとつの組織の経営であり、民間的な経営概念と似ている。しかし、ここでいう都市は組織ではなく、一定の土地と市民を

かかえたひとつの地域を意味する。この地域と住民とをいかにによりよく運営してゆくかという地域経営の観点に立たねばならず、たんにせまい意味の組織的経営に矮小化してはならない。そしてこの地域経営を実現するための組織として自治体組織を考えなければならない。

都市経営とは、都市地域経営であり、また都市自治体組織経営であり、またこの両者をつなぐための経営でもあるのである。

三 自治を成り立たせるのは市民

これまでのべてきたように、「都市経営」とは従来国に独占されていた法とその実行としての「行政」を自治体の手にとりもどし、本当に市民がその主体になることに意味がある。それをすすめてゆく意義は次のように考えられる。

第一は総合性である。各省庁別、各法律別、各事業別にバラバラに降りてくる国の行政を、自治体レベルで総合化しなければならない。横浜なら横浜をどうしてゆくかということは、各省庁別の法律行政のワク内では対処できない。第二は自主性である。自治体は国の下請でない経営主体性をもたなければならない。「行政」の枠組からは、下請的なものしか出てこない。「経営」と把える中から経営主体性という意味

で自主性を追求したい。それは市民福祉をすすめるうえからも必要である。第三は目的性である。それぞれの法律にも目的は書いてあるが、それは互いに無関係にできている。我々が自治体である一つの施策をするときには、法律があるからというのではなく、自らの目的を確認して、仕事をしなければならぬ。第四の意義は新しいニードへの対応である。新しい時代の中で新しいいろいろなニードが出てくるが、法律だけでそれに即応できない。われわれ自らが、さまざまな創意、工夫をこらして対応しなければならない。第五の意義は市民性である。「行政」という中では、どうしても国の中央集権のもとで民衆を支配するという「お上思想」が中心になる。行政は市民に上から押しつけるもの、市民は反対するものという感じを払拭する意味でも、市民自らが経営主体性をもつ自治体経営論が必要である。

都市経営が本当の総合的なもの、自主的なもの、目的性のあるもの、新しい時代に対応できるもの、市民性のあるものになった場合には、極めて合理的、ある意味では能率的なものになるだろう。自治とは言葉のとおり、「自ら治める」ことである。そのような自ら治める自治を成立させるのも、これをよりよく運営してゆくのも、市民自体なのである。