

歴史に学ぶ都市経営と自治

名古屋市立大学経済学部特任教授 吉井信雄

1 問題提起

「都市の時代」と言われて久しい。今や国民の大半が都市に住み、都市的生活を享受している。その割には「都市」について議論される機会はそれほど多くはない。

大学においても「市政学」を名乗る学科、学部は皆無である。なぜ日本の大学には「農学部」はあるのに「都市学部」はないのだろうか。また、なぜ中央政府には「農林水産省」はあるのに「都市省」はなく、国土交通省の一局なのであろうか。どうもわが国では農村に比べて都市の影が薄いように思える。

そういった中で、これまでも市政に関する問題を市民に知ってもらうことの重要性を強く認識していた者もいた。

例えば、現在の大阪市の礎をつくった関一市長は、大正年間に大阪商科大学を設立し、そこに初めて「市政科」を設けた（その後廃止）。また、同じ頃、東京市長後藤新平は「市政研究は市民教育のためにも緊急の要請であり、「市民をして都市自治体が自らの利害に密接に結びついていることを認識させることが必要」として東京市政調査会を設立している（現在も存続）。

東京市の診断のため後藤新平の要請によって来日し、不朽の名著「東京市政論」（1923年）を書いたピアード博士は、「都市問題に関する限り日本において最も急務とするところは市政問題に関する一般人の興味を普及し、その意義を徹底することにある」と述べ、市政の意義について、全国各地で演説、講演を行った。講演の参加者は、1万人（延べ人数）にのぼったと言われる。

こういった人達の努力にも関わらず、まだまだ一般の市政（都市問題）に対する関心は高くないのが現状である。

2 問題の深層にある自治意識

多くの先人の努力にも関わらず、依然として都市に関する関心が今ひとつなのは、日本人のメンタリテイの根底に「村落共同体に対する郷愁と憧憬」が無意識的に存在し、それが制度設計や政策形成等広範囲に渡り大きな影響を与えているからではないか。

戦後、GHQの指示により憲法に初めて地方自治に関する一章が設けられ、それを受け、地方自治法が制定され「地方自治の本旨」が謳われた。しかし、その間の議論を見る限り、当時の日本の中枢にいる人達が、地方自治の意味を真に理解していたとは思われない。

「隣保協働の精神」が地方自治という言葉に置き換えられたにすぎないのではないかと疑いたくなる。

自治を命がけて勝ち取り「市民の社会」を作ってきた西欧諸国や米国と異なり、血と汗を流して自治を勝ち取った経験のない日本において、これまで、まがりなりにも自治を前進させてきたのは「住民の運動」であった。

「自由民権運動」なくしてアジア初の自治制度は誕生しなかった。また、革新自治体の大きなうねりなくして「地方分権推進法の成立」はなかった。

革新自治体が衰退していったのは、首長だけが革新に変わっても地方政治が依然として旧来の保守勢力に支配されていたこと、が大きな要因の一つであろう（宮本憲一氏は「草の根保守主義」と呼んでいる）。

「住民の運動」は地域の実態から発生している。中央の政策が地域の実態と大きく異なる時、住民は立ち上がる。地域なくして国家の存在はない。西欧社会では都市は国家より先にあった。地域は可視的であり、国家は巨大過ぎるがゆえに認識しにくい。

「省あって国家なし。局あって省なし」といわれるように、中央政府のセクショナリズムは強靱で解消し難い。それゆえ、地方においてこそ「総合行政」（総合的に行政を運営すること）が可能である。

しかも、地方は現場を持っている。現場を持つことが現実の問題を認識し、解決策を提示できる唯一のことである。これこそが「補完性の原則」（市町村優先の原則：市町村→都道府県→国）と言われる自治原則の原点である。

また、真の自治とは「団体自治」ではなく「住民自治」である。住民の意識こそが自治の本質で、意識の成熟のない単なる権限移譲が自治の本質ではない。

したがって、「地域が変わらなければ国は変わらない。地域が変われば国が変わる。」そのことを歴史は教えている。

関一や後藤新平、ピアード博士の懸念はその後解消されたのだろうか。まだまだ不十分である。いかに地域住民（市民）に地域に関心を持ってもらうか。このことを真剣に考えることが必要であろう。なぜなら、市民（自覚した個人）が主体だから。

そもそも都市・自治・民主主義は歴史的に勝ち取ったもので、与えられたものではない。勝ち取るとは強いもの（体制・権力）に抵抗して勝つこと。そのためには抵抗の主体である個人が問題を認識し（気づき）、それを克服する能力を確保し、実践に移すことが最も重要（エンパワーメント）である。

「市政学」「各種研究会」や街づくり、地域づくりは「面白い」「楽しい」。そういってもらおう仕掛け作りが大切である。そのために、面白くて楽しい企画を提示し、住民・市民との間を繋ぐNPOやボランティア、都市センターや大学などの役割が今後一層大きくなる。（「あなたはどれくらい自分の住んでいる地域を知っていますか？」）（参考：それぞれの「郷土の偉人」に光をあて、その生き様に学ぶ地域間ネットワーク・「囁鳴フォーラム」の試みを評価したい）

3 都市経営のまとめ

都市経営の定義は定かでない。おそらく実践の学であるからであろう。定義よりもそこから導き出され

る基本理念とそれを実現する政策に意義がある。

また、経営の主体が問題になるが、自治体を考えた場合、経営の主人公は市民であるが、市民の信託を受けた「市」という団体が経営主体となる。最終的には議会の議決により団体意思が決定されるが、実際の政策の執行権は長にあることを考えると、実際には自治体の長が都市経営者と考えるのが合理的であろう。

そこで、都市経営の基本的な考え方を引き出すために、過去の具体的な都市経営を概括し、そこから何が見えてくるか考えてみる。

明治時代の都市経営は、安部磯雄、片山潜などの都市社会主義者と呼ばれる人達によって代表される。その基本的考え方は、民間企業の独占的利益を吸収し、それを住民の福祉に還元するというものである。大正期に入ると第一次世界大戦後の好景気の中で都市問題が社会問題化し、実践的都市経営論が主流を占めた。現在の大阪の礎をつくった関一大阪市長、関東大震災からの復興に尽力した後藤新平とその配下の池田宏、ブレーンの岡実などが活躍する。特筆すべきは後藤新平が招聘したビヤード博士が書いた『東京市政論』で行政を「サービス業」として位置づけたことは我が国では新鮮であった。戦後では革新自治体の代表として美濃部東京都知事が自治権を政策レベルで掲げシビル・ミニマムを提唱し、同時期、神戸の宮崎市長は前任者の原口忠次郎市長の公共デベロッパーをさらに進化させ、市場メカニズムをみごとに利用した企業経営的都市経営を展開した。

これまでの都市経営思想を歴史的に振り返る中で見えてきたことは、

①都市経営は、理念と哲学に裏打ちされた具体的な政策の実現（都市経営は人が行う以上、その人の人生哲学が色濃く反映する）である。しかも具体的な問題解決が求められるため時代環境によって内容が異なる

②あえて共通点を言えば、「市民福祉の実現」。ベンサムの「最大多数の最大幸福」を実現するために「最少の経費で最大の効果」を上げること。（3E：経済性、効率性、効果性）。「入るを量りて、出を制す」（「礼記・王制」。上杉鷹山、二宮尊徳ほか多くの改革者が信奉）（宮崎辰雄氏の「最少の経費で最大の福祉」は最も的確に都市経営の本質をついていると思う。）

③都市経営は政策によって実現される。自治体としての政策の集大成が「長期総合計画」である。長の意思と議会の意思のコンセンサスで政策が決定される以上、合理性の追求のみならず強い政治性を帯びる。（政治的要素>経営的要素：民間企業経営論と大いに異なる点）さらに、権限・財源ともに中央政府の制度上の制約があり経営の自由度が低い。したがって、制度のありかたを常に念頭に置いて、政策を立案する必要がある

④市場メカニズムの活用と規制のバランスをとりながら対立する利害を総合的に調整し、最適解を求めるのが都市経営。（市場により多く任せるか、規制を強化するかは時代環境によって異なる。一般的に財政状況が厳しくなると市場に任せるようになりやすい）

⑤同時に、自治体の主役である市民の意見を常に反映することを忘れてはいけない。コスト主義に徹底し、市場メカニズムを余りにも見事に利用し、民間の企業経営に勝るとも劣らない成果を謳歌した宮崎市政が晩年陥った落とし穴は、「市民の声」と「時代のニーズ」への対応であった。

「新しい公共」の登場により都市経営の主体に変化

最近、これまで混在していたセクター概念が本来の意味を取り戻しつつあるように思われる。本来の三つのセクターは①私（市場）②公（行政）③共（地域）。しかし、Public=公共=行政の図式が長きに渡り定着。（公共サービスとは行政が行うサービスと考えられてきた）これは歴史的に行政が肥大化し「共」を飲み込んだ結果であろう。しかし、最近サードセクターと言われる「共」のウエイトがこれまで以上に増してきた。（ソーシャルビジネスの登場など）。公共サービスは行政のみが提供するものではなくNPO、営利企業、ボランティアなど多様な主体が提供する時代へ変化しつつある。（「新しい公共」）

・これまで評価されてきた都市経営は高い理念と哲学、能力を持った首長が主役として自治体をリードし、市場メカニズムをうまく取り込みながら、サービスを提供してきた。しかし、革新自治体が初めて提唱した「市民参加」が「官民パートナーシップ」をへて「協働」の時代へと変わってきた今日、多様な主体の多様なニーズをどのように把握し、実現していくか。これまで主に公（行政）と私（市場）との二項で考えられてきた構図が、サードセクターの比重が増してきたことにより、三項で考えることが必要になってきた。都市経営を考える上で今後は「公」と「共」の切り結び方が今後大きな課題となろう。

・これまでは公（行政）の代表である市長が主体となってサービスを提供してきたが共のウエイトが高まり新たなサービス提供者になることにより、より複雑な利害調整が重要になってくる。（何を、誰が、どのように）

プレイヤーが多元化し調整が困難になるほど市民意識の醸成（底上げ。市民としての自覚）が重要になってくる。→民主主義・自治・市民意識（地域）が問われる。都市経営論的にいえば、美濃部都知事の高い自治理念を忘れず、宮崎神戸市長の企業的都市経営手法がとれるかが鍵であろう。

4 展望

・西欧社会が経験した「市民社会」を歴史的に経験していない日本において、真の民主主義が定着するには「自立した個人の存在」が不可欠である。今後「共」の役割が増大していくことは、市民意識の醸成に追い風になることが期待される。

・日本は今や国も地方も未曾有の財政難。しかし、ピンチの時ほど人は自分の問題として真剣に考える。自分の問題として考えない限り自治はない。「ピンチこそ最大のチャンス」例えば、地域防災。これまでの防災はどちらかと言えば土木インフラへの信頼と行政活動（消防、ハザードマップ等）に依存してきた。もはやそれが十分機能しないことが明らかになりつつある。これからは自分の身は自分で守らねばならない。自助が自治の原点

・今後重要な政策課題となる地域防災・エネルギー問題を通じて自治を考える好機が到来したと前向きに考えたい。自治の精神とは“自分の身は自分で守る”自助の精神である。

以上はどの都市でも普遍的に当てはまることである。それでは、名古屋についてはどうか。名古屋の都

市経営は一言で言えば地味で目立たないが市民生活の質の向上を目指し、堅実に都市が運営されてきたといえよう。それは基本的に豊かであったことから形成されてきた市民性にもよると思われる。(具体的には紙面の都合で省略)

「都市経営」は「政策」によって実現される。その政策の集大成が長期総合計画である。名古屋市に最初の計画が誕生して55年。現在の「中期戦略ヴィジョン」は今年度で計画期間が終了する。名古屋市は今年度政策課題の基礎調査費として2000万円の予算を計上した。今後の政策の方向は今後幅広い意見を集約し、様々な議論を経て明らかにされるであろう。(長期総合計画の策定は関係者の意識改革、能力向上のための一大総合研修であることを認識すべき)

・策定にあたっては、“時代の主要な潮流を(メガトレンド)を頭に置き、長い目で、多面的に、根本的に考えること”が肝要であろう。具体的には、

- ① 比較的予測しやすい人口の動きを最重要として、経済については細部にとらわれず大きな流れを読む(資料1参照)
 - ② 取り組みは学際的に。特に協働できる団体との連携(資料2参照)
 - ③ 市民意識は政治意識まで含めた地方政治のあり方を見据える(資料3参照)
 - ④ 特に名古屋の時間的、空間的ポジショニングを十分把握し、その強み、弱みを十分分析する。特に重要なのは、一過性の目立つ政策にとらわれず、名古屋の歴史的・地理的特性を踏まえ、名古屋の持つ様々な資源を十二分に活かすこと。(資料略)
- (参考として名古屋の歴史的・地理的特性を踏まえた都市政策のための基礎フローチャート図を掲げておく)(資料4参照)

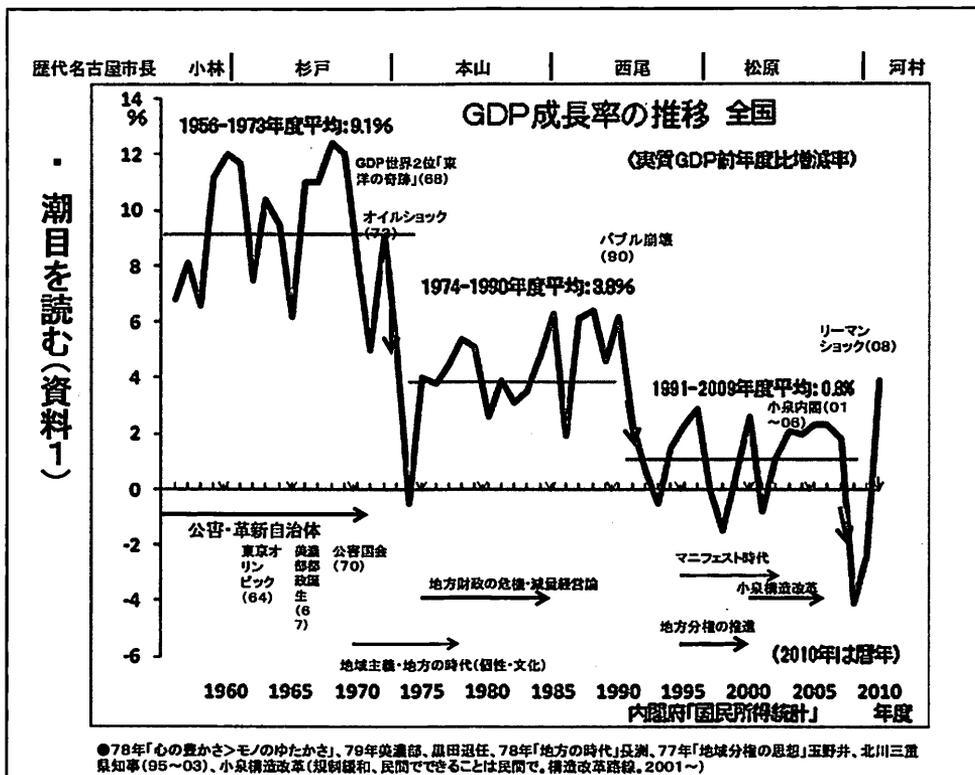
5 おわりに～メッセージ

・大事なことは決して難しいことではない。真理はシンプル。「自治の心とは自分の足元をまず知ろうとする心」(「青い鳥」はどこにいたか?)

・地域を知らないところに自治はなく、自治のないところに国の繁栄はない。だから「自治はまさに民主主義の学校」といわれる。自分の地域を知ればこれまで意識してこなかった魅力を必ず見つけることができる。そして自分の住んでいるところが好きになり、愛着が湧き、誇りに思い、多くの人に自慢したくなり、永く住み続けたいと思うようになる。そうした時、その都市は真に「輝ける都市」(コルビジェ的ではなく、ドイツ的な滋味溢れる都市)となるであろう。都市経営・都市政策の最終的な目標はそういった都市を市民全員でつくっていくことなのではないのだろうか。その出発点が「自分の住んでいる地域を知ること」なのだ。行政と市民、住民と地域を繋ぐ都市センターなどのシンクタンク、大学などの役割は今後ますます大きくなることが期待される。また、「団塊の世代」がリタイアしたばかりの今日、しばらくは体力・気力を保持したままその経験・能力を持って余し気味の

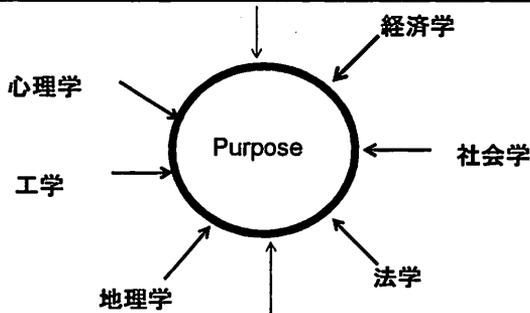
膨大な「人財」が溢れている。この人達に活躍の場を与えることは社会全体にとっても有意義なことではないだろうか。(団塊の世代を街づくりに引きずり出す)

(2013年1月16日受理)



・ 政策は“Interdisciplinary(学際的)” 資料2

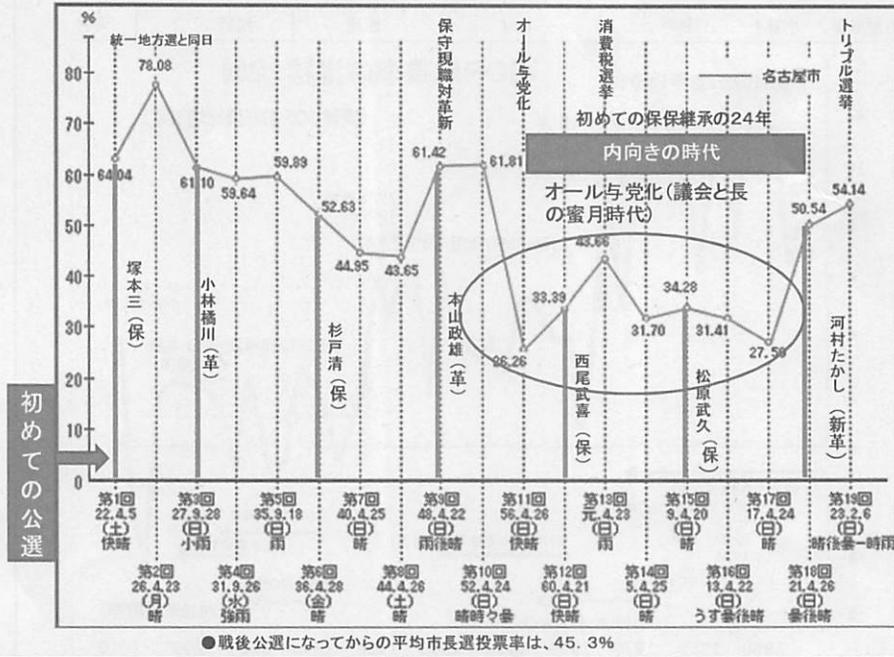
●専門性という名の狭い範囲の発想のみでは現実の複雑な問題は解決できないことを認識し、各分野の専門家が協力して同じ問題の解決に向かうこと。
 ●そのためには、それぞれの分野の専門性は特別に深くなくてもどのようにアプローチすれば問題解決が図れるか全体の方向性を認識し、いかにうまく調整を図るかといった研究全体をまとめるResearch CoordinatorなりProject Leaderが必要になる



Research Coordinator, Project Leader

●リサーチ・コーディネーターは、タコつぼ型知識ではなく幅広い知識を持ち、問題解決に向けた戦略を組み立て、実現のためのシナリオを描き、必要な資源(情報、資金、人材、物資)を調達し、調整する能力と忍耐力が必要である。我が国にはそういった人材が育つ土壌がない。→産、官、学の人材交流が不可欠。それ以前にセクショナリズムを打破し、官、学それぞれの内部で交流・共同研究が必要(特に公共政策は学際的)→つなぎ機能として大学、都市センターに期待

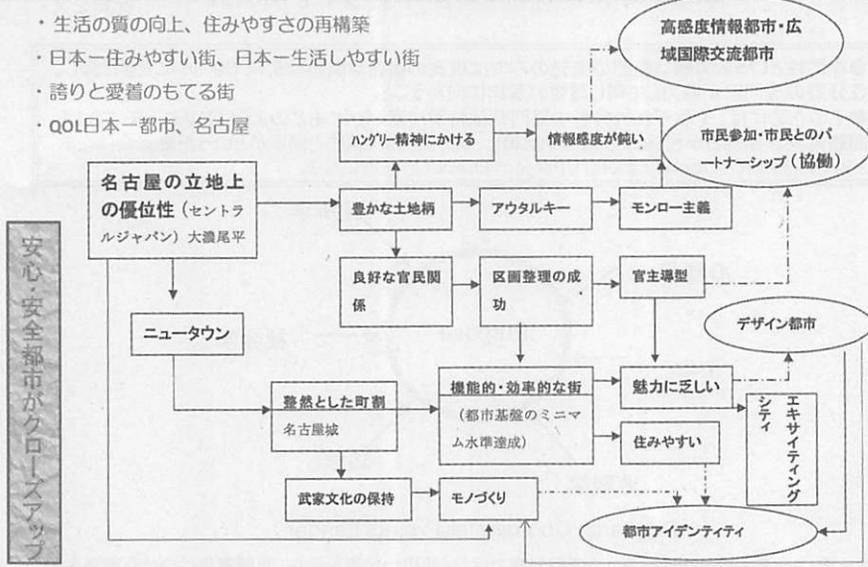
・ 地方政治に対する市民の意識～(例)名古屋市長選投票率の推移



資料3

(参考)名古屋の特性を踏まえた都市政策のための基礎フローチャート図(吉井私案)

- ・ 生活の質の向上、住みやすさの再構築
- ・ 日本一住みやすい街、日本一生活しやすい街
- ・ 誇りと愛着のもてる街
- ・ QOL日本一都市、名古屋



(注) ——— 因果関係
----- 今後の展開

ワクワク・ドキドキ EXCITING CITY
狼狽さ・意外性・ラバリンズ 機枠装置

資料4