

巻頭インタビュー

都市の経営——神戸市における実験

神戸市長 宮崎 辰雄氏
 インタビュアー 安田 八十五 (筑波大学 助教授)

都市経営の背景

安田 今日、全国市長会に出席されている中で貴重な時間をおさきいただき、ありがとうございます。さっそくですが、われわれ、都市問題とか、公共政策といった都市というフィールドにおいてオペレーションズ・リサーチの観点から研究を進めている者にとって“都市経営”という思想のもとに、独自の政策を展開しておられる宮崎市長には、前からそのお考えのユニークさということで、注目していたのですが、本日はその“都市経営”の理念ならびに行政面での実践、今後の展望についてお話をうかがいたいと思います。まず最初に神戸市の都市経営理念と、そのような理念をおもちになった背景についてお聞きしたいのですが。

宮崎 おそらく行政体の首長の中で“都市の経営”

ということを言いだしたのは、私が最初だと思うのですが、これは市長として行政にたずさわっているうちに、国全体の制度としての地方自治が十分に機能しないという実践的立場からの矛盾に気がつき、それでは与えられた条件のもとで、市民の福祉をどのようにすれば増大できるかという疑問から出てきた考え方なのです。

しかも現状では三割自治といわれるように、財政的基盤が弱いわけですから、最少の費用で最大の福祉を達成するためには、どのようにしてゆくべきか。これが私の実践的経験や行動から出た都市経営の基本的考えなんです。いろいろと批判はあると思いますが神戸市ではこの考えでうまくいっていると思います。

安田 自治体の中では制度の範囲内で必要なことだけをやっていればいいのではないかという考え方もあると思いますが。



特集 都市・地域経営の狙い

日本経済が高度成長から、安定成長に移行するにつれて、地域社会においても堅実な経営が期待されるようになった。総花的な都市・地域の運営ではなく、限られた資源を適正に配分する経営が求められている。そこで本特集では「都市・地域経営」に焦点をあて、最近の都市問題の特徴を浮かびあがらせ、都市問題の本質に接近するものである。

(安田八十五)

宮崎 そのように考えているところもあるようですが、高度成長期以来、われわれの目から見ても必要以上のサービスを市民が要求するようになってきたんです。しかもその空気に抗しきれないような状況だったわけです。ところが所与の財政の枠内だけに、これに応えることは困難ですから、企業経営の考えに範をとった都市経営という考え方をとり入れたわけです。

安田 高度成長期には、住民のニーズが多様化し高度化しても一方では財源が自動的にふくらみ、ある程度までは追隨的に住民のニーズに応えることも可能だったわけですが、オイル・ショックを契機として、安定成長時代に入りますと、限られた財源を、いかに効率的に配分するかというオーソドックスな考え方が必要になると思います。またそういう状況ですから都市経営という考え方が脚光をあびていると思うのです。ただ宮崎市長の場合には、このように都市経営が、脚光をあびるよりはるか以前、たしか神戸市の助役をされている頃から、都市経営という考え方をおもちになっていたと、きいているのですが、そこには、現代的な背景といったものの他に神戸のもつ地域特性といったようなものがあつたのでしょうか。

宮崎 とくに神戸だから、ということは思いません。それよりも、時代的背景のほうが大きいでしょうね。ただ神戸との関連でいいますと、前の原口市長は、非常にアイデアにすぐれている人だったのですが、出身が工業系のほうだったので、どちらかというを使うほうに目を向けられていた。そこで助役の私としては、どのようにして借金を返済してゆくか、またどのようにして財源を作り出してゆくかというように、もっぱら財政上の後始末とでも言いましょか、集めるほうに目が向いていたわけです。このように助役を勤めている間にどうすれば市長



宮崎辰雄氏

の仕事がしやすくなるかというようなところから、私の主張する都市経営という考えが生まれたのだと思います。

都市経営の実践

安田 では市長になられてからは、その助役時代の経験を生かして、都市経営を実践されてこられたのですね。

宮崎 そうです。ただ私が助役から市長となって、市政に最高責任を負うようになってからは、助役時代とは、ちょっと違ったやり方で行なってきました。

安田 それは具体的にはどういうことでしょうか。

宮崎 施策をメリットおよびデメリットの両面からトータル(総合的に)で考えるということ。収益事業を行なうこと。景気変動に対して柔軟に対処できるように財政余剰を基金として、積み立てておくということ。そして起債主義など一連の都市経営戦略をもち出してきたわけです。

安田 今、宮崎市長の都市経営理論の具体的内容として4項目をあげていただいたわけですが、各項目についてももう少し詳しくご説明願えま

せんか。

宮崎 施策をトータルで考えるということは、たとえば、山を削って海を埋め立てるといった事業を考えた場合、従来は土地が増大するというメリットだけを考慮して、環境破壊といったデメリットの側面は考えなかった。確かにメリットだけしか見ないということは事業を遂行するうえでエネルギーとなっていたのですが、しかし、メリットと同時にデメリットを考えた時、デメリットがメリットを上回ってれば何にもならない。結局、メリットとデメリットとの比較検討のうえでトータルでプラスになっていないなければならないということです。

つぎに財政の面では、役所というものは中央、地方を通じて収益事業をやるべきではないという考え方が支配的だったわけです。したがって宅地造成事業の場合にも原価主義方式がとられているのです。私は、この考えは少しおかしいのではないかと思ったのです。

といいますのは役所には総合力があるため、1つの事業を行なうにしても、考えようによっては非常に安くできるのです。たとえば宅地造成の場合ですと、民間、私鉄が行なっているように足だけを引っぱってくるだけでなく、学校や病院といった公共施設や道路を造ることができるんですね。そうすると付加価値が生じるのです。ところが原価主義ですと、土地を購入した者にその付加価値が移転して、土地購入者は何もしないのにその付加価値を得ることができるということになりますね。

たとえ制度で移転等を規制しても裏取りきによって利権が生じるのです。これはおかしいのではないかと私は前々から思っていたのです。役所が利益を得るのは、もっとも悪いことではなく、その利益を還元してやればいいのではないかと考えたのです。

安田 開発者利益を吸収してその利益を市民に再配分するということですね。

宮崎 そうです。そのためには、原価主義をやめて時価主義に変える必要がある。収益事業をやるということと、時価主義をとるとというのが私の考えなのです。またこれに関連して、行政内部では、原価計算をもっとしっかりとするようにしております。学校建設を例にとると、市の土地に学校を建てる場合土地のコストは従来は考慮に入れず、実際予算で金を支払ったものだけを経費と考えていたのです。ところが、土地をもっていなかったとしたら、土地を購入しなければならなかったはずで、土地も経費に含める必要がある。

このようにして計算された、建設費に教材費とか給与を加えて生徒数で割ってはじめて正確な1人当りの教育費が出るんです。ただし、このような原価計算を行なうのは市民の負担を増加させるためではなく、その計算の過程で無用な経費がかかっているかのチェックをするためなのです。

安田 ではつぎに景気変動に対する対策ですが、これは予算編成が単年度主義ということや、予算編成プロセスにおける増加主義と密接な関係があると思いますが。

宮崎 おっしゃるとおりで、昭和35年の池田内閣の所得倍増計画以来、高度経済成長が続いていた時には、当然歳入も増大し続けていたのですが、景気変動に応じて、歳入の総額にも山と谷があったのです。ところが当時はゼロベース予算などという考え方もありませんでしたし、入ってきたものはすべて使うという考え方が一般的で、しかも増分主義による予算編成ですから、景気が落ちこんだ時には、赤字をまぬがれなかったんですね。

そこで私は景気変動に対する対応策として、

常に平均成長率を念頭において、この平均成長率にもとづく予算編成を行なったのです。そうすると景気のいい時には当然余剰が出てきますから、これを基金として積み立てておき、景気が落ちこんだ時にこの基金をとりくずしてゆくということで、安定的な都市経営を行なってきたのです。最近になって自治省では、起債が増大したため、減債基金の積み立てを奨励しているわけですが、神戸では、このような事情で、助役時代から財政調整基金とか、開発基金といった名目で基金の積み立てを行なっているのです。

安田 神戸市では基金積み立ての他に、積極的に土地を購入されていたと聞いているのですが。

宮崎 自治体は、収益事業をやるべきだという議論にも関連するのですが、収益がない場合にもやらなければならない事業があるのです。神戸の場合には、港湾都市であると同時に住宅需要も多いですから、港湾の埋め立て事業や、宅地造成事業はやらなければならない。その時にどうしても土地を手に入れる必要があるのです。ここで工業生産できるものは、いくらでも増産できるのですが、土地は生産できませんから、平常から手当てしておかねばならないわけです。そういう理由で、土地は購入していたので、田中内閣の列島改造論が出てきた時には、もうすでに買うべき所は買っていたという状況でした。

安田 先見の明がおありになったわけですね。そうすると公営住宅建設や、公共施設の建設には土地がネックとなってなかなか進まないのですが、神戸ではそのようなことはなかったわけですね。

宮崎 ええ、公営住宅の場合、神戸では目標建設戸数は100%達成されています。

安田 では起債主義についてですが、一般に自治

体が借金をして後で返済するということは、将来の負担を増加させるから、不健全であると考えるところが多いのですが、宮崎市長はその点についてはどのようなお考えをおもちでしょうか。

宮崎 一般にそのように言われていますが、私はそうだとは思いません。下水道事業を例にとりますと、私が市長に就任した時には、下水道普及率は26%だったんです。この低い普及率を少なくとも市街地では100%にしようと思いましたが、国の補助金を受けて下水道事業を進めると、計算では25年かかると出たんです。しかもその費用は原価計算で約3000億円、その6割が神戸市の負担になるんです。ところが国の補助を受けなくて5年計画でやるとすれば約200億でできるんです。どちらが安くなるかというともうこれは明らかですね。それに下水道が利用可能になる時期も当然早くなります。国の補助金をもらわないと損、市民の負担増につながるという議論がありましたが、実際に計算してみるとそうではないんです。下水道事業だけでなく他にもそういうことが多いんです。ですから私としては補助金がいただけるものはいただくけれども、起債主義のほうが費用が小さくなる場合には起債でまかなうようにと言っているんです。

安田 最近では公債比率の高くなっている市町村が多いようですが。

宮崎 起債主義でやるには、それ相応の起債能力が必要ですし、また債務を全財政の中で消化できるかといったことにより、どこでもできるというものではないと思います。神戸市では1つの“ものさし”として公債比率は10%までは認めるということでやっています。自治省の基準が20%ですからその半分です。また簡単なことですが公債比率というのは分母が財政規模で

分子が公債費ですから、財政規模が拡大している時には、ある程度公債費の絶対額が増大しても大丈夫なんです。

安田 では神戸市の場合今後はどうなると思われますか。

宮崎 多少公債比率は増大すると思います。石油ショック以来、景気が落ちこんでいるので、建設公債ではなく、いわゆる財政対策のための起債、すなわち赤字公債ですが、これが増大してきているために、公債比率が12~13%ぐらいまで増大すると思われます。この増大した公債比率を私どもの目標である10%に抑えるには、財政構造の改革が必要となるでしょう。そのためには、現在よく言われている行政改革、人員の削減にも関連してくるわけですが、しかしこれをまともに行なうと行政サービスの水準の低下ということになりかねません。福祉の見直し等ということが口にされますが、住民の行政に対する甘えというものはあるにせよ、現在のサービス水準は、老人医療にせよ、何にせよこれ以上低下させるべきではないと思います。

安田 そうすると施策の選択ということが必要となりますね。

宮崎 そうです。民間企業の場合ですと、苦しくなると、利潤をあげるために減量経営をします。ところが役所が減量経営をやるとなると、福祉の切り捨てということになってしまう。これでは意味がないわけです。しかし経費の節減は計らなければなりません。それで私は外郭団体を活用し、そこで独自の財源をひねり出して独立採算でサービス水準を低下させずに公共サービスを提供する一方で、本体としての市役所は減量経営をやってゆくことはできないかと考えたのです。ですから私の主張する都市経営論では、外郭団体の活用ということを行っているわけです。

安田 そこでは、会計のほうの考慮もされているようですが。

宮崎 ええ。外郭団体は、別会計で独立採算制をとるようにしており、一般会計と連結した会計を作成しトータルで経営判断ができる方式をとっています。

安田 外郭団体とともに特別会計の経営方針も、いろいろと問題が出てくると思いますが、そこはどうしておられるのでしょうか。

宮崎 たとえば下水道の場合ですと、建設費までは一般会計で、そこから先の running cost は使用料でまかないなさいと言っているのです。このような方式をとるとすれば企業会計方式でないとうまく機能しません。いわゆるドンブリ勘定の予算方式ではだめなんです。もちろん中には赤字のものもありますが、決算を連結させていって全体として黒字ならいいわけです。自治体の中には、一般会計が黒字であっても特別会計が赤字という所がありますが、それでは意味がないんですね。ただ、今のところ精細な連結会計はできませんが、大体のところ満足のゆく形となっています。またこのような状況を進めてさらに外郭団体をふやし、一般会計に負担をかけることなく市民サービスを向上できるように図っています。現在、外郭団体は40ほどあり、ほとんどが黒字です。

安田 それはすばらしいですね。ただ現在、外郭団体は、いわゆる職員の天下り先になっているという批判がありますが、この点についてはどのような配慮をなされているのでしょうか。

宮崎 基本的には仕事の内容で使い分けています。OBも入れるし、現職の職員も出向させます。OBがやれるところはOBにやらせ、重要なポストには現職を出向させ、企業の経営法の勉強の場とすると同時に、その経営管理能力を問うわけです。行政というものは、とくに財政

.....

においては責任の明確化が架空化しているんです。歳入と歳出のバランスをとってみるようなことは、なかなか徹底できないのです。ところが外郭団体では収入と支出のバランスを常に考えなければならないわけです。

安田 そうしますと、よく外郭団体は、お荷物になっていると言われますが、神戸市ではそのようなことはないわけですね。

宮崎 お荷物どころか財政に大いに寄与しています。

都市経営の思想

安田 ここまで宮崎市長の主張されている都市経営というものを、実践の場での具体例をひきながら、くわしくうかがったわけですが、このへんで視点を変えまして、都市経営の思想というものをそれと似ていて異なるものである企業経営の思想との対比においてお話ししたいのですが。

宮崎 基本的には、手法は同じであるけれども、理念が異なるということです。企業経営の場合ですと、利潤追求ですが、行政の考える経営というものは、前にも述べましたように最少の費用で最大の福祉を達成するんだということですから、目ざすところが違うんじゃないでしょうか。ただし、最少費用を達成するために原価計算など、企業経営の手法を使えと言っているわけですね。

安田 しかし、行政組織が拡大、肥大化してきますと、市長の主張される、またお持ちになっている経営的センスを組織の末端まで浸透させることは大変なのではないでしょうか。この点に関しては、どのような工夫をなされているのでしょうか。また職員の教育や、組織の柔軟性を保つために配慮されていることがあれば、それもあわせてお聞きしたいのですが。

宮崎 市の職員に対しては、都市経営ということには常に言っております。また施策を行なう場合には、一番最初にたとえば“これからの福祉”とか“消費者行政について”といったタイトルで講演を行なうのですが、この講演をパンフレットにする制度があるんです。このパンフレットは、職員全体へまた当該局へ回り、結局私の考えが末端まで伝わることとなります。私が基本の方針を示して、後は各部局が勉強して肉づけをして実施してくれるわけです。消費者保護条例も、そういったプロセスを経て作られたんです。それから職員の教育についてですが、勉強させる、また勉強するという環境を作ることが大切だと思います。具体的には、研修所もっていますので、そこで新卒者研修だけでなく、局長研修や、課長研修などもやっています。また留学制度もありますね。組織の柔軟性ということでは、係長試験が大きな役割を果たしていると思います。公開試験で入ってきてさらに上に進むためには係長試験を受けなければならない。これで学閥は解消されて、実力だけが評価されることになるわけですから。

都市経営の風土

安田 今のお話の中で、消費者保護条例が出てきましたが、その他神戸では、環境条例など時代を先取りしたさまざまな政策をとられていますね。この背後には、生協発祥の地であるとか、市民の関心が高いといった、神戸の精神的風土といったものが関係しているのではないのでしょうか。

宮崎 消費者保護条例にせよ、何にせよ、そういったものを受け入れる風土があるということは確かですね。こういった風土は神戸が、開港都市であるということにも関係していると思います。その他に神戸では、起債に関連してコミュ

ニティ・ボンドという制度がありますが、これも神戸だからできたのであって、他の都市ではできなかっただろうと思います。自治省では結構なことだから大いにやれと言っておるようですが、現実には他の都市ではまだやっていませんね。神戸では地域のセンターを造るのに、住民が自分達で金を出す。しかもその金はもどってくるのですから大いにやろうという住民の協力があったんです。これがさらに進んで市民の起債引き受け運動になり、現在では完全に密着しています。金額ではそれほど大きくありませんが、自ら市の債券を買うという気持、意識が市民参加という面では大きな意味をもっていると思うのです。また起債に関連して神戸では外国債を発行しているのですが、これも何も新しいことではなく、明治年間にも行なわれていたんです。ですから神戸には広い視野とでもいいでしょうか、そういうものもあったんですね。

都市経営への市民参加

安田 今、市民参加という言葉が出ましたが、従来、日本では市民参加という言葉だけが、先行しており、また参加するといってもただ参加するだけであって、負担の伴わない参加だったと思うのです。

宮崎 ええ。私は市民のやろうという意識が大事だと思います。ですからこの“やろう”という意識を尊重しているのです。市民債にしても、他の都市から調査にこられたのだが、結局できなかったようです。これは市民の側に引き受けてやろうという意識といいますか、風土それと組織が育っていなかったように思われます。神戸の場合には婦人団体や老人クラブが積極的に活動してくれたんです。

安田 そうしますと市民の“やろう”という意識、市民意識とでも言いましょうか。これが大

切だということですが、この意識を育て、高めるためには、どうすればよいのでしょうか。また、神戸ではどのようなことを実行されているのでしょうか。

宮崎 大事なことは、市民の意見を積極的に聞く機会をできる限り多く作ってゆくこと、それと市の施設に関しては地元住民に管理、運営してもらうといったように、いろいろなことを数多く試みるということではないでしょうか。1つのことで市民意識を高めるということは無理でしょう。特効薬はないということですね。神戸では市民参加の機会を提供するということで根底にあるのは全世帯アンケート調査なんです。相当ボリュームのあるアンケートを各世帯にお渡しして、家族全員で答えていただくようにしているんですか。

安田 その回収率ほどの位なんでしょうか。

宮崎 約30%ですね。

安田 相当高い数字ですね。

宮崎 ええ。全世帯にアンケートを配りますから、とにかくそれを見るだけでも市政への関心は高まる。回答していただければ、市政への関心はさらに高まるということです。その他、意見を聞くということでは、アンケート調査の他に、市長に手紙を出す週間とか、市長と語る日というものを設けています。対象となる市民は少数ですが、この波及効果というのも相当大きいと思います。その他例をあげれば、婦人市政懇談会、問題別懇談会、年令別懇談会等で、これの参加者が年間10万人位なんです。

安田 単純に計算すると、10人に1人は参加しているということになりますね。

宮崎 ええ。また区民会議というものも行なっています。これは準備は役所のほうですけれどもあとは区民の皆さんで自由に話し合ってもらおうというものです。これらの積み重ねで市政へ

の関心が高まってくると思います。それから行政の一部を市民になっていただくということもやっております。神戸では現在、グリーン作戦では経費は役所が出すけれども、木の草花の世話は地元の方にみていただく。また児童公園愛護会や友愛制度を通じて行政への直接参加もしていただいています。モニター制度も活用しておりますし、できる限り集会所も作るようにしています。勤労市民センターとか、地域体育館、それから各小学校区に2つずつある老人いこいの家、各中学校区にある児童館といったようにですね。でこれらの集会所に集まるということは老人が集まるとか、子供が集まるといった違いはありますが、市民サービスを受けるということと同時に、市政への参加にもなるんです。ですから何か1つのことをやって市政への関心が高くなり市民参加にも結びつくというのではなく、今言ったようなことの積み重ねで参加意識が高まってゆくと思うんです。

地方の時代の都市経営

安田 市民意識の高揚をただ待っているのではなく、行政のほうからも積極的に働きかけてゆくということが大切なわけですね。では最後に、現在総選挙中でもあるので、地方の時代という言葉がよく口にされていますが、今後の地方自治の方向性といったものについての市長のお考えをうかがいたいのですが。

宮崎 地方の時代というのは、従来の地方行政制度、組織が中央に隷属するものだという意識に対して、いやそうではなく、中央と並列の関係にあり、互いに協力し合ってゆくものだという考えから出てきているのだと思います。また中

央としても、そうしなければ事務は複雑化するばかりで効率が悪くなってきます。

ですから具体的には、事務権限の委譲とか、財源の委譲とかということになってくるのではないのでしょうか。とくに財源の場合、現在税収のうち、国が65%位をとるわけです。神戸の場合には関税と酒税がありますから、国が70%位をとっているんです。もっともそのうち32%は、地方公付税で還ってきますが、とにかく国がとるわけです。残りの32%を県と市が分け合っているんです。これはシャープ勧告にも反しているわけです。公付税や補助金でもどってくることはもどってくるのですが、国が70%をとって、逆に市の仕事は70%だというのはまったくおかしな話なんですよ。したがって、制度を変えることが必要でしょう。元来富裕団体であるはずの大都市が、地方公付税をもらうというのはおかしいのであって私は国と地方の税収の比率を、フィフティ・フィフティにしると主張しているわけです。

また補助金もイギリスのように総括補助金にすべきでしょうし、起債の1件審査もやめて枠認可に変えるということも必要でしょう。また事務権限の委譲にしても、たとえばバスの停留所を利用者に便利ように変更するにも運輸大臣の許可が必要になるといったようにおかしな話がたくさんあるわけです。ですから、このような矛盾、無駄の見直しが必要なのではないでしょうか。

安田 今日は、都市の経営ということについて、実践の場から、具体的事例をまじえてお話しいただき、どうもありがとうございました。

(1979年10月2日神戸市東京事務所にて)