

都市経営システムへのアプローチ

伊 賀 隆

1. 都市におけるイタリヤ病

都市経営という言葉は、狭義にも広義にも使用することができる。狭義としてのそれは、都市自治体が関与するさまざまな事業団体についての経営ということになるし、広義としてのそれは、都市そのものの経営ということになる。しかもこれら両者は不可分の関係にあり、都市そのものの経営をうまくやるためには各種の事業団体を駆使しなければならないし、反対に各種事業団体の経営に成功するためには都市そのものの経営を考慮する必要がある。

今日の都市自治体は、本来的な行政サービスの供給ということに止まらず、さまざまな経済サービスを供給することが期待されており、教育・医療・住宅などのサービスをはじめとして、交通・港湾・再開発などのサービスに至る多種多様な公共サービスを供給している。こうしたサービスを供給するため、都市自治体は公社や財団や株式会社などの事業団体を設立し、また基金とか協議会などの管理組織を創設している。この意味で現在の都市自治体は一種の経営複合体（コングロマリット）であり、それは多数の事業部や系列会社を傘下におさめた企業集団のような状況を呈している。

このようなコングロマリット化を促進した原因

については、さまざまなものが考えられる。経済社会の発展もその原因であるし、都市規模の拡大もその原因である。しかしこうした原因の背後に、現在社会の抜き難い病理が潜伏しているように思う。たとえば都市交通の問題をとってみよう。各都市の公営交通事業は、若干の例外を除いてほとんどが赤字経営となっている。しかし民営交通事業の中には黒字経営のものもあり、それが公営交通事業を非難する根拠の1つに使われる。民営交通事業に比べて、経営努力が足りないというわけである。その点は否定できないけれども、それだけが問題のすべてではない。民営なら赤字路線を簡単に廃止することができるし、採算のとれない路線を開設することもないであろう。しかし公営の場合は公共性という名のもとに不採算路線でも開設せざるを得ないし、またいったん開設した路線はたとえ赤字が継続しても廃止できない。こうして「黒字路線は民営で、赤字路線は公営で」という考え方が定着してしまう。公営交通事業が経営意欲を失うのは当然のことである。

都市自治体のコングロマリット化を促進している真の原因はこうしたところにある。経済成長や都市膨脹は単なるきっかけに過ぎないのであって、採算のとれない事業をすべて都市自治体に押しつけるということこそが、コングロマリット化を促進しているのである。そこに現在社会の1つの病理を読みとることができる。イタリヤではIRI とか GEPI といった国家持株会社があって、

儲らない民間私企業をいくらかでも買収してくれる。中央政府は6万にもものぼる民間の財団法人に気前よく補助金をばらまき、そのために年間5兆円もの予算を計上する。都市自治体のコングロマリット化は、いわば日本型のイタリヤ病だと考えてよい。これを混合経済化の発展とか、公共経済化の進展といった視点だけから分析するのは間違いではないが、しかし重要な論点を見失うおそれがあるだろう。

2. 都市経営の類型

都市は1つの人間集団である。この集団を構成するメンバーは、住民と企業と自治体である。この3者が単独または協調して営む事業団体は、図1で示されるように7つのタイプがあり得る。しかしこの中で検討の対象となるのは、自治体・第3セクター・企業という3つのタイプである。それ以外のものは将来はともかく、現状では都市経営の中に占めるウエイトは低い。そこでこれらについては、簡単にその概略だけを見ておくことにしよう。

住民が主体となって行なう事業活動の例としては、生活協同組合があげられる。住民が出資して組合を設立し、専従職員の参加を得て物品購入やサービス利用の事業を営む。この組織の最高の意思決定機関は組合員総会であり、そこでは株主総

会とちがって1人1票のルールにしたがって議決が行なわれる。神戸を中心とする阪神地区には難神戸生協があり、これは世界でも有数のマンモス組合であって、組合員は47万人にのぼる。1世帯の平均家族数を3.2人とすると、実に150万人に達する住民が参加していることになるわけで、ここまでくればデパートやスーパーなどと十分に競争していけるのである。将来は住民主導型の事業活動が期待されるようになると思うが、その意味で生協はもっと注目されてもよいのではないか。たとえば都市交通事業を生協方式によって経営すれば、公営交通事業が抱えている難問の多くが解決されると思う。通勤者や通学者は原則として組合に加入して、出資する義務を引受ける。自治体は出資証券の流通市場を整備するという形で、生協を支援する。そうすれば転勤や転学によって組合を脱退する人々も、容易に出資金を取りもどすことができるはずである。生協は日本の社会的風土になじまないのか、その発展は遅々としている。しかし水道・病院・学校など、住民生活に直結するニーズの充足については、出資を通じての参加という形がもっと追求されてもよいのではないか。

住民と自治体とが協調して事業を営む第4セクター方式もまた、将来その拡大が期待されるタイプであって、現在のところでは小金井市社会福祉協議会を支えている小金井社会奉仕団体連絡協議会などに、その萌芽が見られるだけである。その活動は(i)社協の事業に協力する、(ii)社協の支援を得て活動する、(iii)統一事業を行なう、(iv)しかし各加盟団体の自主性・自発性を尊重する、という原則に立って行なわれている。行政活動というものはルーティン業務においてこそメリットを発揮するものであり、したがって多くの創意工夫を必要とする福祉・文化・教育などの事業にはむしろ不適であると考えられる。したがって住民と自治体とが協調して、互いにその長短を補い合う第4セクター方式は、今後次第に拡大していく

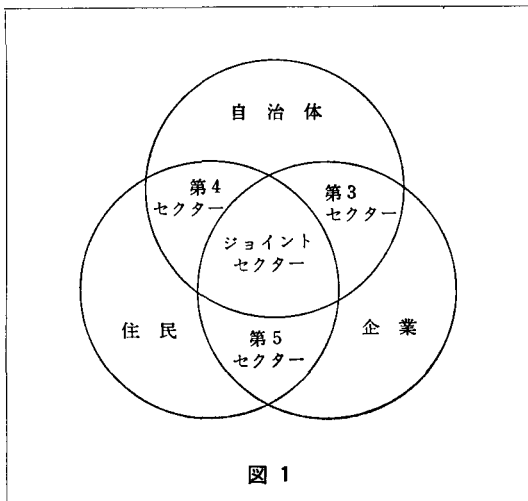


図 1

のではないかと予想される。なお第5セクター方式やジョイント・セクター方式については、論理的に可能だというだけで具体的な形は今のところ予想しがたいので説明を控えておく。

本題にかえて、自治体・第3セクター・企業について考えてみる。伝統的な行政理論や財政理論の立場に立てば、公的需要は自治体によって、私的需要は民間企業によってそれぞれ充足する、というのがたてまえとなっている。しかし現実の状況はそういうたてまえが貫かれているとは言えないのであって、たとえば住宅をとってみると、これは自治体の供給する公営住宅や、第3セクターの供給する公社住宅、そして民間企業の供給する民営住宅が併存している。道路についても同じであって、自治体の建設する一般道路もあれば、公社の建設する有料道路もあり、民間企業の建設する有料道路もある。このことは公的需要と私的需要という区別が実状を反映しない観念的なものであることを物語っており、住宅需要について言えば、単なる個人の住居として見た時は私的需要であるけれども、一定の都市計画に適合した住居として考えた時には公的需要となるのである。つまり需要そのものが公的か私的かと問うことは無意味であって、むしろその需要の充足のしかたが公的か私的かと問わなければならない。ついでに述べておけば、財を公共財と私的財とに分類することもまた、同じような理由によって無意味である。安全とか治安というものはもっぱら公共財と見なされており、警察活動によって公共的に供給すべきものと考えられているが、これについても地域の防犯活動とか民間警備会社などによって私的に供給することができる。もっと私的な供給形態を探せば、防犯ベルや護身術なども浮かびあがってくるのである。だから治安というものの1つをとっても、その需要を充足するのに公的な形態もあれば私的な形態もあり、需要者の側でそれらを

表 1

事業	直接経営	公社経営	混合経営	民間経営
都市開発	特別会計	都市開発公社	第3セクター	民間デベロッパー
都市交通	公営企業	公社・営団	第3セクター	民営交通
廃棄物処理	清掃局	環境衛生公社	第3セクター	民間処理業者

ミックスして最適な組合せを選択しているというのが実状である。

表1は各種の事業がさまざまな形で経営されていることを示すもので、自治体が直接に経営するもの、間接に経営するもの(公社経営・混合経営)、そして民間経営に委ねられるもの等々、あらゆる形態の経営が出そろっている。歴史的な経過を追うならば直接経営から間接経営へという傾向が見られるし、直接経営に限って考えても一般会計—特別会計—公営企業という展開が見られる。すでに述べたように、道路とか清掃とかの事業は不採算事業であるために公共性の名を冠して都市自治体に押しつけられ、自治体の行政機構の中に埋没させられていたのである。それが経済の発展と都市の膨脹という事態に直面して事業を急速に拡大しなければならなくなり、ついに行政機構の中に封じこめておくことができなくなり、分離独立させざるを得なくなったのである。

こうした事業が行政機構から分離されていくのは、つぎのような理由によるものである。行政機構にはさまざまな制度的束縛があり、たとえば民間資金を導入しようとしても地方債制度が障害になるし、弾力的機動的運営をしようとしても議会の承認や会計制度、そして公務員制度などが障害となる。そのため行政機構とは独立した事業団体を設立せざるを得なくなったのである。しかしいったん掲げた公共性のスローガンを捨て去ることは困難であり、いっきょに民営にまで走れないため、中間形態として第3セクターのようなものに赴かざるを得ないのである。

3. 公共性を見直し

ドラッカーはその著「マネジメント」の中で、つぎのように述べている。自治体は「業績や成果という点から見ると、企業とは異なった性格をもつ。しかし管理運営という点から見ると、企業とまったく同じ問題を抱えている。」同じ問題というのは、

- (i) 不確実性のもとで集団的意思決定をしなければならないということ、
- (ii) 組織を維持するためにたえず管理の効率を向上させなければならないということ、

の2つである。

しかし同じ問題であっても、その対処のしかたは自治体と企業とでちがってくる。それは自治体と企業とで、組織の性格がちがうからである。自治体の運営に必要な経費は、都市を構成するメンバーである住民や企業から徴収される。この点で自治体はクラブと似た性格をもつ組織である。企業や家庭などの組織は、たとえメンバーの稼得した収入であっても、いったんそれを組織全体に帰属させ、そこから運営に必要な経費が支払われたうえで、その残りがメンバーに配分される。もう1つのちがいは、自治体というものが住民なり企業なりにとって、自発的に選択できる組織ではないということである。この点で自治体は家族と似ており、住民も企業もたまたまある都市に居住し立地したというだけの理由で、選択の余地なくその都市の自治体押しつけられてしまう。企業やクラブの場合は、自発的意思によって選択した結果としてメンバーになるのであり、この点はまったく正反対の性格をもっている。

自治体というものが会費徴収型の組織であり、

表 2

	選 択 可 能	選 択 不 可 能
成果配分型	企 業	家 族
会費徴収型	ク ラ ブ	自 治 体

かつメンバーにとって選択不可能な組織であるということ、そこから公共性ということが導き出される。公共性の基礎は共通性である。人々に共通する欲求が公共性の基盤である。しかし共通性だけで公共性が成立するわけではない。ハーバマスが述べているように、公共性というのは「公衆・公開・公表などと関連した意味をもち、公共性の主体は公論の担い手としての公衆である。」公共 public と公表 publish とは、語源的にも同じ言葉である。したがって公開され公表された共通の欲求のみが、公共性の名に値するものと考えなければならない。

自治体が選択不可能な組織であって、しかも会費を徴収できるとすれば、このような意味における公共性を立証しなければならない。メンバーが自発的意思によって参加したのではない組織が、強制的な力によって会費を徴収できるとしたら、その根拠はこのような意味における公共性に求めなければならない。その会費がメンバーに共通する欲求を処理するために必要であるということ、メンバーに公表してその同意を得なければならない。それが公共性の立証ということである。具体的には住民を代表する議会が予算案を可決するという形で、同意が与えられる。このような観点から考えるならば、第3セクターによって営まれる事業というものは、議会の承認を得ていないという意味において、すでに公共性を喪失していると言わなければならない。

もちろん公共性の喪失が悪いというわけではなく、共通性を欠き公開性を必要としない事業は、できるだけ自治体の経営から離脱させたほうがよい。神戸市の公営住宅を例にとれば、1978年の赤字は約30億円に達している。したがって市民1人当たり約2400円を拠出して、公営住宅入居者を援助したことになる。この援助によって非入居者にも何らかの利益がもたらされる場合には、公営住宅の公共性が立証されたことになるであろう。たとえば公営住宅を建設することによって、都市の美

観が増加したり不燃化が促進されたり、あるいは土地の利用効率が高まるならば、この建設は公共性をもつと見なしてよい。その場合には1人当たり2400円の援助も、結局はまわりまわって非入居者の利益を増加することになるからである。しかしこれまでのところ、このような意味における公営住宅の公共性を立証した例を聞いたことがない。したがって神戸市民の負担する2400円は、単なる所得移転、すなわち贈与以外の何ものでもない。

自治体はこれまで、公共性というものをやや安易に考えてきた。特定少数の住民にだけしか利益をもたらさない事業まで公共性をもつものと見なしたため、多くの事業にのめりこんでゆかなければならなくなった。その事業が直接的間接的に全住民の利益を増進するものであることをまず立証すること、そしてそれを公表して全市民に周知徹底させること、そうすれば公営事業の大半は民営に移管されるはずである。もちろん民営移管を短時日で実行することは不測の事態を招く可能性もあるから、第3セクターをクッションに利用するのが実際的であるかも知れない。第3セクターのほんとうの効用はそこにあると思う。

4. 排除原理の中和

公共性を立証できない事業を民営に移管するということは、その事業を市場メカニズムに委ね、市場によって事業の効率を判定させるということである。この市場メカニズムの特徴は、弱者排除・弱者淘汰という点にある。いまつぎのような例を考えてみる。需要者はA・Bの2人で、供給者はC・Dの2人である。それぞれの需要量および供給量は、簡単化のため1単位であると仮定する。需要者のうちAは高所得者であり、Bは低所得者であり、そのことがそれぞれの最高需要価

表 3

	最 高 需 要 価 格		最 低 供 給 価 格
A	50	C	20
B	30	D	40

表 4

価 格	需 要 者	供 給 者
25	A・B	C
35	A	C
45	A	C・D

格に反映している。また供給者のうちCは大規模生産者であり、Dは小規模生産者であり、そのことがそれぞれの最低供給価格に反映している。

このような状況のもとで、需給が一致するという意味での均衡価格はと30と40との間で決まる。かりにそれを35としておこう。表4で示されているように、25の価格ではAとBとが買手としてあらわれるが、売手はCだけであるから超過需要が発生する。45の価格では買手がAだけであるのに、CとDが売手としてあらわれるから、超過供給が発生する。結局35の価格で需給一致が成立するわけで、この価格ではAだけが買手となり、Cだけが売手となる。表4は以上のことをまとめたものである。

この例によってもわかるように、均衡価格は買手Bと売手Dとを排除する価格である。Bは低所得者であり、Dは小規模生産者であり、この両者は通念にしたがえば弱者である。したがって、均衡価格は弱者排除価格である。市場メカニズムを嫌悪する人々の潜在意識には、たえずこのことがこびりついているのであろう。彼らが市場メカニズムに代わって公共メカニズムをもち出す心理は、理解できないわけでもない。しかし有限な生産物を配分する以上は、どのようなメカニズムであれ、何らかの排除原理を内蔵しなければならない。かりに公共メカニズムを採用したとしても、そこでは行列とか割当とか抽選といった方法で、無限の需要を排除しなければならない。行列は体力的に劣る弱者や、時間的に余裕のない弱者を排除する方法である。割当ては実績や縁故をもたない弱者を排除する方法である。弱者排除原理を含まないのは抽選だけであるが、人々はこの方法によって公共メカニズムを運営することに賛成しな

いであろう。抽選のもつ偶然性・投機性を人々は嫌うからである。

市場メカニズムは弱者排除の残酷な原理の上に立脚しているけれども、だからと言ってそれを公共メカニズムに代替したところで、残酷さそのものを除去することはできない。だから市場メカニズムを公共メカニズムによって完全に代替することを考えるのではなく、一方の残酷さを他方の残酷さによって中和するという発想が必要である。強酸性物質と強アルカリ性物質とを混和して、両者の劇薬性を除去する以外に方法はない。ポルディングも述べているように、人間関係には3つのタイプがあり、脅迫関係・交換関係・統合関係がそれである。そして1つの集団がまとまった秩序をもつ統一体として存続するためには、どうしても統合関係をあらゆる人間関係の基礎に据えなければならぬ。公共メカニズムは移転のメカニズムであり、贈与のメカニズムである。一方のグループから取り上げて他方のグループに贈るという無償の移転こそが、公共メカニズムの本質である。だからこそそれは、共通性と公開性を基本的な原理として運営されなければならないのである。

これまでの都市経営は、贈与すべきところに贈与せず、贈与すべきでないところに贈与するという間違いをつみ重ねてきた。都市財政の破綻がそのことを物語っている。その点に関して最後につけ加えておきたいことがある。公共経済学の教えるところによれば、非排除的で非競争的なものが公共財であるとする。しかし完全に非排除的で、完全に非競争的なものは、現実にはほとんど存在しない。つまり純粋の公共財などは、ほとんど例外的にしか存在しないのである。たとえば廃棄物をとってみよう。不法投棄を監視する効果的な方法がない以上、廃棄物には排除性が存在しないという。たしかに直接的な形での排除性は存在しないであろう。しかし迂回的な形で廃棄物に排除性をもたせることはできる。それはすべての生産物

に対して標準的使用方法を認定し、そこから出てくる廃棄物の量と質とを推定し、その量と質とに応じて処理費を賦課すればよい。そういう形で処理費を前払いさせておき、それを実際に処理費として使ってもよいし、また廃棄物を分別回収した者に報奨金として還元してもよい。空きビンや空きカンの類は、還元によって激減するはずである。環境というものも同じような方法で排除性を附与することができる。人口1000人ぐらいを標準にして地区を設定し、道路やゴミ処理場のような迷惑施設を引受けた地区およびその周辺地区には、その迷惑度に応じて環境キップを交付する。そして病院や保育所のような歓迎施設を要求した地区には、これまたその歓迎度に応じて環境キップを徴収する。こういうシステムにしておけば、ゴミ処理場は下町へ、病院は山の手へといったアンバランスが是正されるにちがいない。排除性がないから公共財であり、公共財であるから公営でという3段論法は、上述のような方法によって駆逐することができる。それを駆逐しないで公営事業の範囲を拡大することは、事態をいっそう悪化させるだけであり、ついには都市の滅亡にたどりつくだけであろう。こうした点もふまえて、都市経営システムを根本から改造しなければならないと思う。

次号予告

特集 管理会計と数理計画

総論 渡辺 浩

座談会「管理会計と数理計画」

モデルの切り口 御船 泰

多階層計画システムと計画調整 青沼 龍雄

管理会計情報の意思決定モデル適合性

佐藤 宗弥

予算編成過程と目標計画法 門田 安弘

事例研究

大都市圏住宅政策評価のための

シミュレーションモデル(その2) 小栗 幸夫

連載講座

ORワーカーのための企業会計基礎講座(その3)

伏見多美雄