

# 都市経営試論

森本三男／横浜市立大学教授

都市経営論は、現段階ではまだ学問的に認知されたとはいえない。ここでは、まして実践面ではほとんど未定着の域を出ていない。ここでは

「都市自治体を一つの経営体と考え、最小の市民負担で最大の福祉効果が達成されるよう開発し、運営すること」という立場から、企業経営学の成果を援用して、都市経営論についていくつかの基本点を述べる。

## 一 都市経営論の課題と本稿の意図

近年、都市経営論の構想が急速に関心をよびつつある。その背景には、不況を契機にした都市財政のゆきづまり傾向が、今後も長期的に持続するとの見通しの中で、都市のあるべき姿を全体的に見直すため、従来の都市財政、都市問題、都市計画等を包摂・総合する新しい枠組が必要になり、それにこたえるものとして都市経営（論）が構想されるようになったという事情がある。

都市経営論は、現段階ではまだ学問的に認知されたとはいえず、まして実践面では、ほとんど未定着の域を出ていない。しかし、ここで

少くとも指摘できることは、都市財政の側面から都市全体のあり方をとらえようとする「都市経営論」は、せいぜい「都市経営経済論」にすぎず、都市への新しい統合的接近としての都市経営論とは、異質のものだということである。それでは、新しい統合的接近としての都市経営論とは、どのようなものなのか。

一瀬智司教授は、都市経営を「都市自治体を一つの経営体と考え、都市の目的を最小の市民負担で最大の福祉効果が達成されるよう開発し、運営すること」と定義され、都市経営論は、このような都市経営の定義を基盤に、「市政の経営者の観点に立って、その（森本注・都市経営の）理論、政策と実践を研究すること」

- 一 都市経営論の課題と本稿の意図
- 二 経営体としての都市
- 三 都市の経営目的と経営原理
- 四 都市の中核的組織Ⅱ自治体
- 五 都市経営の主体と「市民参加」
- 六 都市行政と支持的リーダーシップ

であるとされる。さらに、このような都市経営論は、都市の経営学とでも名づけられるべきものであるが、企業を主たる研究対象とする経営学とは異なり、あるいはそれ以上に、行政学、法律学、財政学、経済学、都市工学、社会学など、隣接諸科学の協力を必要とする、と指摘される。（一瀬智司編「都市経営論」ダイヤモンド社、一九七五、三―四ページ）

ここでは、用語の内容などに問題を残しながらも、このような一瀬教授の都市経営の定義と都市経営論の性格や課題のとらえ方を大筋としていちおう是認し、そこから展開をはかることにしよう。ただし、つぎの諸点は、明確にしておく必要がある。

(1)都市経営論は、学際的研究(interdisciplinary study)である。この点で、都市財政という経済的観点からする「都市経営経済論」とは、本質的に異なっている。

(2)学際的研究が、関連諸科学の寄せ集めに終わらないためには、それらの成果を統合する接近方法が必要である。ここでは、それをシステム的アプローチ(systems approach)に求める。この点、一瀬教授も同じである。

(3)筆者は企業を主たる研究対象とする経営学を専攻しており、都市について研究したことはない。しかし経営学の成果が、企業以外の社会的諸領域に援用可能であると信じている。したがって本稿は、筆者が都市経営論に貢献するとすればどのようなことがいえるかを、いくつかの基本点について述べることにとどまる。「試論」としたのはそのためである。

## 二——経営体としての都市

各種の都市の定義の中に必ずといってよいほど含まれている要素は、「一定の人口」と「特定の地域」の両者である。ここでは、前者を都市住民である市民すなわち個人、後者を都市の内部環境(物的、社会的、政治的、経済的、文化的)を意味するものとし、これらの性格から

都市の特質を考えてみることにしよう。

現代経営学に支配的な人間仮説によれば、個人は一定の個人目的(たとえば幸福な生活)を達成しようとする意思をもち、しかもそうした目的を可及的合理的に追求しようと行動する。しかし、個人をとりまく全体情況は、個人目的の達成の前に必ず制約をもたらす。この制約は、個人の生物学的(肉体的、認知的、意思決定的)能力と、環境の物理的条件の両者から成る。これらの制約を克服して個人目的を達成する有力な方法は、協働システム(cooperative system)を結成し、あるいは既存のそれに参入することによって、迂回的に個人目的を達成することである。

個人の限りある能力は、都市に発達した社会的分業を基盤にした協働システムの中でその機能の一端を担うことにより、かえって活用される。そのことにより個人は協働の成果を配分され、都市の便益を享受することが可能になる。

このようにして都市においては、生物学的能力の限界が個人目的達成への制約とならなくなる可能性が大きい。産業革命による都市での機械制生産企業という協働システムの発達と、農民離村(rural exodus)の現象による都市発展加速は、このような意味をもっている。それどころか都市の発展にともなう情報、教育、医療、

保健、スポーツ等の機能分化とそれらに関連した協働システムの発達は、個人の生物学的能力そのものを伸長させる環境を提供する。それらは時として、個人目的の達成そのものにもなりうる可能性をもつ。もともと都市は農山漁村に比べて、環境の物理的条件の良いところに発達する上に、このような文化的環境が充実にすれば、都市環境は個人目的にとって制約となるどころか、好ましい促進的条件に転化することも可能になる。

ただし、現実の都市は、常に個人目的にとって魅力ある環境のみを提供しているわけではない。たしかに、これまでの都市の成立および現代の都市化は、上述のような個人の制約克服行動から理解しうるものであるが、都市が過密、公害、失業等によって個人の制約克服の可能性を与えないようになれば、いわゆるUターン現象のように、都市からの離脱が生じることを忘れてはならない。

このようにみてくれば、都市は、流入したり流出したりするとともに、その中で、一方で個人目的追求のため固有の行動を営みつつ、他方で補完的、競争的、寄生的などさまざまな相互作用を営んでいる個人の集合である。しかし、都市は、たんなる個人の集団ではなく、個人が制約克服のためにかかわり合う多数の協働シス

テム(官庁、公・私企業、学校、病院、文化施設、地域団体、等々)を介した個人の集合である。後者の側面を強調すれば、都市は、多数の協働システムをサブシステムとして複合した社会的システム(a complex social system)であり、しかも複合しながら各種の都市機能を分担している多数の協働システム間を調整(例・都市計画)する必要をもった、それ自体が一個の巨大な協働システムとみなされる。意識的な調整を必要とする協働システムを経営体とよぶならば、都市もまた一個の経営体ということになる。

なお、都市に存在する各種・多数の経営体(協働システム)は、一方で市民たる個人を構成員としながら都市のサブシステムになると同時に、他方でその多くは「法人」としてそれ自体も市民となっている。広義の市民概念は、これら両者を含むことになる。この点を重視すれば、都市は個人と各種経営体の連合体(coalition)であるともみることが出来る。

### 三——都市の経営目的と経営原理

都市のサブシステムである各種経営体(官庁、公・私企業、学校、病院等)であれ、あるいは経営体としての都市自体であれ、すべての

経営体には、経営目的(協働目的)がある。経営目的は、参加者の個人目的とは異なるのが普通であり、またそれは、参加者の個人目的の単純な総和でもない。いま、都市の経営目的を、本稿の出発点にした一瀬教授の見解に従って表現すれば、それは福祉(welfare)である。

一般に、経営体の目的(purpose, objective)は、理念(philosophy, belief, ideal, creed)と目標(goal)を含んでいる。前者は、目的の価値的・思想信条的側面であり、後者は目的の事実的側面である。「都市の経営目的は福祉である」という表現は、都市経営の究極的到達点を示しているが、都市経営のオペレーショナルなベクトルを示すものではない。都市経営の具体的推進のためには、福祉という目的を達成するための具体性ある下位目標群を設定しなければならない。このような目標の展開は、逐次反復的におこなわれ、目的・手段のシステム(means-end system)つまり上位・下位目標群の体系に至らなければならない。逆にいえば、都市において具体的に達成すべき目標は、思いつくままに列挙しても多数あるのが一般であり、それらを目的たる福祉との関連で体系的に把握することが、都市経営の必要な前提となるのである。

都市経営の目的を福祉という高い次元でとらえれば、一瀬教授のように「最小の市民負担で最大の福祉効果が達成されるよう開発し、運営する」という表現が妥当する。最小のインプットによる最大のアウトプットという極大化原理(maximization principle)は、このような抽象的・究極的次元の都市経営原理になりうる。しかし、下位諸目標の具体的・現実的次元においては、極大化原理は、そのままの形では貫徹できない。なぜなら、都市のインプットは有限であるのに対し、達成すべき諸目標は、福祉という究極的価値をめざすものである限り、無限の広がりをもつからである。

このような目標達成上の制約を打開するためには、つぎのような接近が必要になる。

- (1) 目標の体系を明確にし、各個別目標間に優先順位をつけること。これは、都市経営における戦略的目標の選択という問題になる。
- (2) 各個別目標について、達成すべき目標水準(aspiration level)を設定すること。この点を具体化したものが、いわゆるシビル・ミニマム(civil minimum)である。

ただし、これら二点は、相互関連的におこなわれること、都市内外の環境変化につれて、選択される戦略的目標の内容と各目標の目標水準は、変化するものであること、に注意しなければ

ばならない。ある戦略的目標(例・道路網の整備)は、特定の状況では戦略的目標になるが、状況の変化(例・大気汚染の深刻化)によって非戦略的目標になり、別の目標(例・公害防除)が新しい戦略的目標になりうる。また、一般に特定の目標水準(例・環境基準)は、当初設定された水準が達成されてしまうと、さらに高次の水準に更新されていくことになる。

このような戦略的目標の選択と目標水準の設定とが、基本的に自治体の構成員たる市民の意思決定によるものであることはいまでもない。このようにして決定された目標を追求することが都市経営活動になる。かくて都市経営活動は、抽象的・究極的・長期的には市民福祉の極大化をめざすことになるが、具体的・現実的・短期的には目標水準を達成する満足化原理(satisficing principle)によって営まれることになる。

#### 四——都市の中核的組織Ⅱ自治体

第二節の場合と視点を変えてみると、経営体としての都市は、つぎのような三つのサブシステムをもっている。

(1)物的システム 都市に関連する物的諸要素のシステムをいう。建築物、道路網、港湾施設、

鉄道網、通信網、上・下水道のような人工的要素と、地形、河川、気候、気象のような自然的要素から成る。

(2)社会的システム 都市における社会的諸要素のシステムをいう。市民相互間の公的および個人的な関係、あるいは市民間の補完的・競争的・寄生的などの相互作用はもとより、それら諸関係に内在し、あるいはそれらを規律する慣習、風俗、法律、条例などの各種規範が含まれる。

(3)個人的システム 都市における個人的要素のシステムをいう。都市における個人は、市民として都市経営に貢献する側面(市民人格)と、都市経営から効用を受けとって個人目的を充足する側面(個人人格)をもつ。このような個人の貢献と効用配分の総体が、個人的システムになる。

これら三つのサブシステムは概念的区分であり、現実には重複していることが多い。たとえば個人所有の建築物が、法律・条例・都市計画によって規制されるなどである。都市経営は、これら三者を都市目的達成のために意識的に調整することであるといつてよい。しかし意識的な調整のためには、これら三つの都市サブシステムにかかわり合いをもちながら、しかもそれとは異なる別のサブシステムが必要である。そ

れが自治体(organization of self-government)である。それはそれ自体、経営体としての都市のサブシステムではあるが、上記三つのサブシステムを統合し、調整する都市の中核的システムである。その関係は図1のように示される。自治体は、都市の経営目的たる福祉を実現するための、市民による自主的経営組織である。その特質は、以下の諸点である。

第一に、自治体の自主性の大きさは、都市の歴史の沿革、都市とその外部環境との関係、および市民の意識によってきまる。これらのうち都市経営の観点から最も重要なものは、外部環境を構成している各種環境主体とくに国との関係である。国は一面では、自治体を下位システムとして包摂する上位システムであるとともに、他面では自治体と対等な相互作用を営む外部システムであるという両面をもつ。いずれの面からしても、自治体の自主性が相対的なものであることに変わりはない。しかし自治体の発展とは、上位システムとしての国の支配を離脱し、国との間に社会的機能を分担しつつ、補完的に相互作用する方向へ進むことをいう。原理的にいえば、自治体はいわゆる内政とよばれる対内的環境適応を、国は外交・国防のような対外的環境適応と自治体間の調整にあたることになる。この点で、現在の「三割自治」は、きわめ

図1 都市と自治体

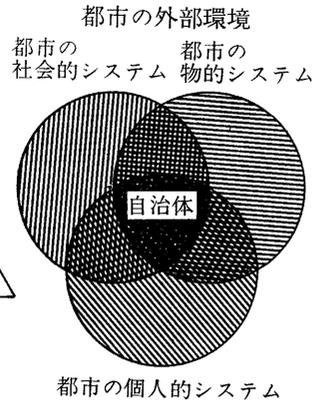


図2 自治体の機能構造(1)

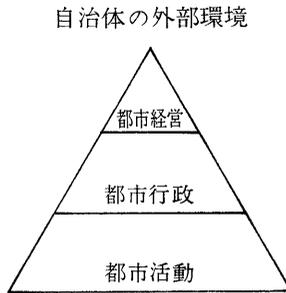
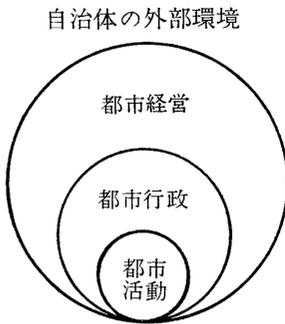


図3 自治体の機能構造(2)



から成っている。

(1) **組成的意思決定** 自治体の設立・合併・解散などの組織基盤、主要人事、経営目的の定式化に関し、意思決定をおこなう。主要人事は、たとえば首長と議員の選任である。目的については、すでに述べた。

(2) **戦略的意思決定** 経営理念の明確化、経営目標の定式化、戦略的目標の選択、目標水準の設定、都市の経営構造（人口構成、道路・上下水道システム、開発計画など）の策定、都市の経営構造を稼働させる期間的活動予定（予算）などに関する意思決定である。

(3) **経営監査** 戦略的意思決定は、都市行政を経由して都市活動として実践される。その成果を評価・分析し、組成的・戦略的意思決定にフィードバックすることが、監査である。

都市行政は、都市経営層における意思決定、とくに戦略的意思決定の内容を都市活動の中で最高能率的に実践するための、中間管理ないし執行のリーダーシップ機能である。より具体的には、実施計画を策定し、機構的・手続的な実行組織を作り、関係者を動機づけ、調整し、活動効果を評価・分析して、実施計画ないしは都市経営層にフィードバックする。

都市行政に指導された都市目的の直接的実現行為の総体が、都市活動になる。

以上のような三層機能構造は、しばしば図2のようにピラミッド状に示される。しかし、このような表示は、量的関係と上下の支配服従関係ととられやすく、適当でない。ここでは、①都市経営は、内外環境の変化を総合しなければならぬこと、②都市経営が都市行政と都市活動を一次的に制約すること（反対の制約もあるが二次的）、③いわゆる「市民参加」の原理からすれば、もっぱら都市行政および都市活動に関与する市民も、都市経営に無関係ではないこと、などの理由から、三層機能は、図3のような包括的構造をなすものとみる。なお、③については、さらに後述する。

##### 五 都市経営の主体と「市民参加」

都市住民は、自治体に参加し、福祉目的に貢献するとともに、自治体から福祉の効用を配分されて個人目的を充足する。したがって、自治体の一面は市民の貢献システムであり他面は、市民への配分のシステムである。

まず、市民の貢献システムとして自治体をとらえてみる。自治体は、都市の経営目的たる福祉を実現するための、市民による自主的な経営組織であった。この場合、市民の自治体への貢献内容には、目的実現にプラスに作用する積極

て不十分な姿であるといわざるをえない。

第二に、自治体は、都市経営、都市行政、都市活動という包摂的三層機能構造をもつ。これらのうち、まず都市経営は、つぎのような内容

貢献と、マイナスに作用をする消極貢献とがありうる。また、積極貢献についても、たんに税負担を行なうような受動的積極貢献から、福祉目標達成行為への直接的関与のような能動的積極貢献まで、さまざまな程度の貢献がありうる。

自治体を構成する市民のすべてが能動的積極貢献をおこなうことは、古代都市のような近似的例を除けば、現実には成立しない。それは自治体の規模の拡大にともなう組織技術上の制約と、市民が主たる直接的関与を自治体以外の都市サブシステムに向けておこなう(例・会社員)などの理由による。そのことは、前述した自治体の三層機能が、少くとも直接的には特定の限定された市民に担われることを意味する。

近代民主主義原理にもとづく自治体の三層機能分担システムは、つぎのような姿をとるのが一般である。まず都市経営は、選挙(リコール)、代議制という間接民主制と、レフェレンダム、イニシアティブのような直接民主制を組み合わせた方式により、市長や議員等の特定市民に委ねる。この場合、市長や議員は狭義の都市経営者であり、または専門経営者とみなしうる。また都市行政についても、市役所のような専門化した定常的組織を設け、それに委ねる。こうして特定人と特定組織とが、自治体のマネジメント組織を形成することになる。

このような近代民主主義原理に立つ自治体組織も、場合によって一方的支配のシステムに転化する危険性をもっている。それは、①上述のような機能分担方式が定着して付託されたパワーを行使しているうちに、それがあたかも本来の分担方式であるかのような錯覚が普遍化したとき、②国のような外部環境主体の圧力によって、都市経営の主体ないし意思決定が左右されたとき、③官僚制の病理によって都市行政組織が独走と硬直化をみせたときに発生する。これらの不当性は、通常、民主化原理によって規範的に主張されるが、ここでは組織理論の側から、そのような一方的支配のシステムが都市の経営目的達成には有効でないことを述べてみたい。

ここで援用している人間仮説によれば、都市住民は、市民として福祉の実現に貢献し、その福祉の成果を配分されて個人目的を充足する存在である。この仮説からすれば、組織としての自治体が存続する条件は、つぎのようになる。

- (1)自治体という組織は、都市住民が市民として相互作用(積極・消極の貢献)する社会的行動のシステムである。
- (2)市民は、自治体に貢献し、その反対給付として自治体から効用を受けとる。
- (3)市民は、受けとる効用が求められる貢献に等しいか、またはそれより大である、と信じる。

この場合、市民への効用は、貢献をひき出す原動力という意味で誘因(inducement)といいかえられる。また、貢献に種々相のある点は前述したが、誘因もまた多様で、金銭給付、良質の水、清潔な大気、完備した病院のような物的要因はもとより、施設利用の機会、情報の伝達、「住みたくなる雰囲気」など非物的要因でもよい。

特定の要因が誘因として作用するのは、その要因が市民の個人目的充足に寄与するときである。逆にいえば、客観的にみて効用をもつはずの特定要因でも、市民にとって主観的効用をもたないものは、誘因とはなりえない。このような主観的効用を左右するものは、個人目的であるが、その内容は、多元的であるのみならず流動的で、しかも個人差の大きい。

いま、マズロー(A. H. Maslow)の欲求五段階説を下敷きにして個人目的の一般的多元構造を画いてみると、①生存(生活できること)、②安全(危険・脅威のないこと)、③所属と愛情(連帯と愛情の人間関係)、④承認(自己の伸長に対する他人の評価の獲得)、⑤自己実現(潜在的にもつものを実現し、人間がより、自身であろうとする)ことになる。これらは、番号順に発現し、一定程度に達成されると、次の番号のものが上乗せされ、多元化していく。

また、多元化した個人目的の中では、高次元のもの、少くとも外見的には強調されることになる。なお、これらを満足させる前提条件として、マズローは、認知、理解、審美の三者をあげている。前二者は伝達(communication)に、審美は価値観に深くかかわり合うと解される。

現代の先進経済・高学歴化社会においては、個人目的として上記のすべてが希求されていると実証されている。とすれば、上述のことから、最高次目的たる自己実現と、すべての前提となる認知と理解とが、とくに重要な意義をもつことになる。このことを、自治体組織が市民に与える誘因という角度から表現し直すと、決定参加と情報参加になる。かくて、市民の都市経営参加は、間接民主主義の欠陥を補うという組織技術的な問題であるばかりでなく、自治体という組織の存続そのものにかかわる根元的な組織原理であるといわなければならない。このようにみてくれば、都市経営における経営者は、広義には市民全員であり、いわゆる「全員経営者論」が適切であるとみなされる。

現実の市民参加はまだ模索の域にあり混乱も多いが、つぎの諸点は指摘すべきであろう。

(1)都市経営への参加と都市行政への参加との峻別。ここでは、前者を念頭においた。したがって、その内容は、戦略的目標の選択と目標

水準の設定が主内容になる。

- (2)既存の都市経営担当組織(議会等)は、実質的に参加を実現するよう努力すること。
- (3)専門家を活用し、尊重する気風。都市経営にも、ゼネラル・スタッフが必要である。

#### 六——都市行政と支持的リーダーシップ

最後に、都市行政のあり方について、簡単にふれておく。本稿では、都市行政を、都市経営層による決定を最高能率的に遂行するための中間管理ないし執行的リーダーシップ機能とした。この都市機能は、これも既述のように、都市活動の規模が拡大し内容の複雑化した現代の自治体にあつては、専門化した定常的組織によって遂行されている。

このような都市行政組織は、その機能を公正・着実に実施するため、規則を多用して非人格化を推進し、また能率を高めるため、専門化と階層化を促進する。規則、非人格化、専門化、階層化などは、ウェーバー(M. Weber)がいう合理的組織としての官僚制を形成する要因であるが、それらは、たとえば規則が規則を生むなどの多くの逆機能(意図せざる作用)をもたらし、やがてそれら自身が自己目的化して、いわゆる官僚制の病理にとりつかれることも少くない。

しかし、定常的組織の組織特性は、官僚制だけに限られない。たとえば、リカート(R. Likert)は、①利己的・権威的、②温情的・権威的、③協議的、④参加的に四分している。官僚制は、基本的に権威の合理的配分システムであるから、①と最も深く、②にも相当程度に関係する。これらが問題をもつとすれば、残る③と④が検討されなければならない。その場合、注意すべきことは、リカート自身もいうように、④は現状においては理念であり、発展の方向を示すものとして役立つということである。その方向性の内容は、権威的リーダーシップから支持的リーダーシップへの移行ということである。紙数が尽きたので、都市行政における支持的リーダーの特性を列挙して、本稿を終りたい。

(1)支持的関係の形成 都市活動の中で個人の価値や自尊心を増大させると感じさせる行動。

(2)相互作用の促進 市民間に対人関係の網の目を作り出し、それを維持する行動。

(3)目標の強調 市民に都市の目標を作り出し、進んで受け容れさせるような行動。

(4)活動の指導 都市目標を達成させるための有効な活動方法、技術などを指導する行動。

いずれの場合にも、案、例示、教訓、説得、挑戦など、さまざまな形の情報が活用されることを忘れてはならない。