

特集2

都市経営の過去・現在・未来

基調講演「日本近現代経営史～東京・大阪・京都・神戸」

高 寄 昇 三（甲南大学名誉教授）

ご紹介していただきました、甲南大学の高寄でございます。京都大学出身ですけれども、法学部です。よく考えたら50年前、私が卒業したのは半世紀前ですね。

日本の学問をどうこう言う資格はないんですけれども、だいたい皆さん、制度論から入って、それから運営論へ行くわけですね。現在、日本の地方財政はどうなっているのか。税・補助金は、だいたい簡単に理解できますが、交付税というのが一番厄介ですね。そういう制度論をベースにして運用を勉強するわけです。問題は実践論で、それが経営論なんですね。最近は人口が減ってきていますので、人口をどうやって増やすかということです。都市はずっとこれまでは人口が増えて経済が成長することを前提としてきましたから、いまは地方団体の運用もどういったらいいんだと思っていると思うんです。都市財政の視点から、都市経営の運用をどうするかということです。

都市経営は、フリーハンドではないわけです。幾つか障害があるわけです。ことに日本の場合は、戦前は非常に障害が多かったですね。そういう意味では障害が多い中で、戦前の市長さんがいろいろ頑張ったということです。どういう障害があるのかということです。たとえば、経済のメカニズムですね。経済のメカニズムでは、民間経済が、公共経済

よりは優越している。だから工場をつくっても、道路とか下水道はなかなか追いつかない。それからもう1つは、政治のメカニズム。これがまた日本は大変なんです。戦前の日本の場合、何が大変かといったら、市長の権限とか地位が非常に脆弱で、市会の権力が非常に強いんです。市長は議会の解散権を持っていません。しかも市長を選出するのは市会ですから、そういう中で行政をしていかないといけません。それから行政のメカニズムもまた厄介なんです。あらゆることを中央団体に認可してもらわなければなりません。税金を上げる、使用料をつくる、起債をする。極端な場合は市庁舎の位置とか、職員の罷免とかも全部引っ掛かってくるわけです。それからあと1つは、財政メカニズムです。結局、人口が増えるとか、経済が成長すると、それにふさわしいだけの税金が入ってこないで、税金はほとんど、政府・府県が引き上げます。市町村にはあまり残っていないんですね。

そういうことで結局、経済、政治、行政、財政、全部ハンディが大きい中で、ものすごい勢いで経済成長したわけですね。戦前は、これをどうするかということは、こんにちの市長さんより、はるかに難しかったわけです。

それから市政というのはどういうことでしょうか。結局、人口が増えて会社が集積します。物価が上がる、土地の値段が上がる、そ

れから貧民が多くなる、下水をつくらなければいけない、災害が起こる、要するに都市問題が起こるんですね。

都市問題をどう解決したらいいかというのは、これも比較的はっきりしているのです。これは政策を決めればいい話ですね。問題は政策をつくっても、どう実行するかです。財源がなく、権限がありません。そういう問題を、都市経営で解決してこうかとしたのです。

私は神戸市役所におりましたけど、結局都市経営というのは、あまり評判がいいことではないのです。市役所が不動産を持って勝手に儲けているとか、そういうことばかりしているかと批判されます。ところが解決手段は権限・財源がなければ、この方法しかないのです。

都市経営というのはどういうものかということになってくるわけです。戦前の市長さんがしんどかったのは、経営能力があっても、障害が多すぎたことです。税金の配分が少ないとか、政府とか政党が介入するとかということですね。政治、行政、財政のメカニズムは要するに非常に厳しい。そういう中で経営するということは、非常に困難ですが、経営しか選択肢なんてないわけです。

経営する場合、才能が必要ですが、経営感覚が相当しっかりしていないと経営に失敗することになります。市民福祉を、早く言えば最小のコストで最大の効果を上げることは、簡単なようですけど、なかなかそう簡単にはいかないんですね。それでも地方団体は、一般の市民から健康とか、財産とか、環境とかサービスとか、全部信託を受けているわけです。いうなれば信託銀行が一般の市民から金銭の信託を受けているのと同じで、自治体は

信託に応えなければいけません。そのためには、政策とか施策の選択の最適化を図っていかなければいけないんですね。

どうして、こういうきちんとした都市経営が必要かと言いますと、明治から大正、昭和、日本の戦前、戦後も含めまして、政府・民間会社、一般市民・市議員も、ほとんどの人が経済開発優勢なんですね。その中で、市長だけが開発反対と言ったって、行政も動けないわけです。それには都市経営で、成長しながら、成果を市民還元するメリットを理解してもらえないのです。

ちょっと戦後に入りますけど、戦後の革新自治体は、明治から100年ほどたって初めて成長より生活だと姿勢を示したのです。それまでは明治、大正、昭和の戦前、戦後の高度成長期、安定成長期も経済優先です。これも革新市長が頑張って、生活環境行政を遂行しましたが、革新市長が低迷しますと、テクノポリスとかリゾート開発とか、最近見かけますのは、ふるさと納税という政策を国が奨励しているが、開発優先です。5万人ぐらいの市に40億円ぐらい、ふるさと納税が入るんですね。それが1位から10位ぐらいのところに集中しているわけです。それから原発ですね。原発も地方財政からいったら途方もない財源が入ってくるわけですね。新聞じゃないですけど、日本の政府の政策能力というのは、どう見ても優秀とは思えないですね。原発とか、ふるさと納税とか、補助金、特別措置で財源を交付し、地方自治体の経営意欲をスポイルをさせています。国の施策に洗脳されず、自治体は独自の経営を遂行する姿勢が求められます。

それで次に、大都市行政と経営化の問題で

すね、戦前の六大都市をみてみます。明治22年に市制が実施されたのですが、このときの財政規模は六大都市全部で98.8万円です。ところが明治42年は1億円、だいたい20年で100倍ぐらい大きくなったんですね。これは、おそらく日本の明治政府は想定していなかったと思うんですね。東京市や大阪市をはじめ、自分もこんなすごいことになるとは信じられませんでした。そうするとどういうことが起こってきたかというと、収入の6,7割は市債でまかなっていました。結局、人口は増えても、税金はあまり増えないんです。築港とか水道・交通とか非常な勢いで膨張していきました。普通の管理行政では追いつけないわけです。相当規模も大きいです。結局、優秀な市長が地方団体の経営方針がしっかりして、企業的運営をするということが非常に重要になってきたわけですね。

日本の戦前の中央財政は、政府が法律をつくって、許認可でかちっと締め付けたわけです。ところが実際は六大都市というのは、それにはまらなかったわけですね。だいたい戦前の中央政府のやり方に、府県経由で市町村を監督しているということです。だから府県は、いうならば親藩みたいなものです。身内ということです。六大都市とか、市は外様です。政治的に冷遇されたが、ずうたいが大きくなると、発言力も非常に大きくなってきました。地方財政とか戦前の中央行政の国家管理のシステムが空洞化してきた1つの現象なんです。この規模は全府県の財政規模より大きいんです。明治44年でみると、六大都市の規模(1.5億円)だけで全府県の規模(1億円)より大きいのです。

六大都市財政が大規模となれたのは、市債

発行ですが、政府はどうして起債を認めたかということなんです。これは政府にアキレス腱があったわけですね。日露戦争で政府は外債を発行しましたが、政府担保でも外債を発行することは不可能なときがあるんです。外国が信用しないというわけですね。「おまえのところはどんどん外債ばかり発行して何するんだ」ということになるわけです。そのため、民間会社と地方団体に外債発行をうながしたのです。ことに地方団体は信用があったわけですね。一般の府県とか市町村はいけないわけです。何を担保にするかということと交通とか水道ですね。政府としては外貨が欲しいが自分は発行できないので、六大都市に発行してもらおうかとなってくるわけです。日露戦争による外貨の不足が、大都市の膨大な外債発行を可能にしたのです。公営企業というものが発達し、それから築港も政府としては進めたいのですが税金がないですから、起債に頼るのは仕方ないわけです。そういうかたちで、政府の地方債抑制方針も崩れていったわけです。

それから今度は巨額の起債をした東京、大阪、京都など、戦前の六大都市がどうなったかということです。この外債で積極的都市経営を実施したのです。都市経営の政策形成で一番優秀だったのは京都市なんですね。それから市長として一番優秀だったのは大阪市です。それから中央政府から補助金を獲得する、更に政府との交渉で成果をあげたのは、横浜市なんです。東京は何で駄目なのかということです。東京は面白おかしく言ったら、政党が東京に介入するわけです。利権の対象としたからです。

市会の権力は、市長の権力より法律上優越

していますから、そこへ政党が入ってきて引っかけ回すわけです。東京市のガバナンスは六大都市で最低なんです。毎年汚職を起こすわけです。戦前の東京市の歴史は汚職と疑獄事件の歴史です。市民が浄化運動で、市議員でいけないやつは追放するわけです。追放して代わりが来たって、またそれがいけないんです。これは強い市会という制度を改正しないと解決しないが、内務省はむしろ中央介入のための地方行政の混乱を意図的に放置していたのではないのでしょうか。

どうしても強い市長に制度を変えないといけないんですね。感情的に浄化運動をやったって駄目です。日本人は政治感覚というのは非常に低いと思うんですよ。

東京都の特色は大物市長です。大物といったって中途半端じゃないですよ。大蔵大臣や日本銀行総裁、官僚としてこれ以上はない高級官僚ですね。ところが大物官僚も実力はありませんでした。昭和の初期に東京市の財政が非常に苦しくなりました。内務省とか大蔵省に行って交渉しました。たかだか500万円とか1000万円の震災復興債の利子補給ができない。東京市は昭和元年、市債残高3.5億円と震災復興でふくらんでいたもので、わずかの支援です。

前大蔵大臣・日銀総裁の市来市長が頭を下げてきたって付度しない。内務大臣だった後藤新平さんも、非常に有能だといけれど、法定外普通税一つつくっていません。内務官僚を恫喝したらいいんです。内務官僚3人を、助役として引っ張ってきたんですよ。同じ発想の人を3人置くというのは失敗なんですよ。タイプの違う人を置かないといけないんです。民間出身、裁判官出身、官僚出身。そ

ういう人選の失敗もあると思うんですね。いづれにしても東京市は、うまくいかなかったわけです。

なお東京の開港が軌道に乗ったのは昭和16年ですね。大阪は明治元年にしましたからね。神戸も明治元年ですか。横浜はそれより8年前です。東京では貿易は、横浜へいったん陸揚げして東京へ輸送しているわけですね。年間50万円としたって、開港が73年遅れたら3650万円損しているわけです。東京都の経済界は3500万円負担して築港したらいいじゃないかと思うけど、ところが東京はしないのです。大阪はするんですよ。それは負担してでもメリットが大きいという実利主義です。そこらが東京のブルジョア人の利己主義なんですよ。

大阪も明治の初めから現在まで公共投資優先型です。最近、私も調べてみたら、大阪が築港したのは明治30年なんですよ。ところが大阪経済が明治10年代にだいたい回復基調に入ったわけです。明治20年には非常に産業が集積してきたんです。そういうことは産業基盤の整備と経済の成長と、あまり密接な関連がないんですね。むしろ国土構造の集積メカニズムの吸収が大きい。

産業基盤を整備したから産業が進捗すると思っていますけど、まったくないとまではいいませんが、大阪とか神戸とか横浜とか、ある程度産業基盤があれば集積のメカニズムが大きいですからね。極端に言ったら産業基盤をしなくても集まってくるわけです。

ところが公共投資先導型で行って、なぜ大阪が破綻しなかったかという2代目鶴原市長と、4代目植村市長は日銀出身なんですが、企業的経営をやりました。大阪が破産しなか

った1つの要因として、鶴原さんが、築港の財政を見たら年間100万円、200万円規模でやっているんです。収入が上がるのは、はるかあとですからね。こんなことをしていたら大阪市が破産してしまうと。そこから、築港の規模を半分以下にしたんですね。その代わり公営交通を創設したのです。六大都市の中で大阪市だけが民間ではなく公営交通を自分のところで初めてやったのです。民営は全部シャットアウトしました。それが計算しますと、明治36年から大正11年の公営企業のメリットは20年間で約1600万円です。

どうしてこういうことが発生したかということ、民間は自分の設備投資の2割ぐらいしか道路拡張投資を負担しないんですね。公共の場合は6割ぐらい負担するんです。設備投資における道路費の負担の差ですね。儲たというよりは、道路整備費を全部交通局に出させたわけです。さらに、民間買収となると、資産・資本金の1.5倍となるデメリットがある。

ほかの六大都市が大阪市と一緒に創業をしていたら、約1億円の損失を回避できたのです。都市経営の成果をみると、補助金なんかいいや、自分たちで金を稼ぐとしてみたら、結構稼げるんです。

しかし、それにはかなり優秀な市長が来て、市会が協力してということが条件になってくるわけです。大阪の関一市長も優秀ですけど、鶴原・植村市長の2人が優秀だったわけです。公営企業は絶対に民間にさせたらいけないというきちんとした経営路線を引いたわけです。

あとは都市振興政策を遂行していった京都市ですね。京都市は、文化産業都市という、これは府知事の2代目植村正直が、福祉、福

祉と言ってやっても、人口が減って経済が廃れてしまったら仕方がないじゃないか、京都には伝統文化もあるし、文化で食っていくということですよ。しかも文化とか、研究開発とか、教育とかをしていけば京都は再生するという信念です。

すごいのは、明治政府は東京へ行ったのに、1万5000円しか救済費を京都市に貸し付けただけでした。その代わり1万5000円は返さなくていいということにしました。そんなばかな話はあるかと、首都が向こうへ行って、1万5000円かということですね。いうなれば、ふんどりけったりということですね。

植村知事は豪腕ぶりを発揮し、産業基金10万円、勸業貸付金15万円の計で25万円を獲得します。大阪は産業基金が3000円ですからね。だから京都は政治力を発揮したわけです。もっとすごいのは京都疎水事業の財源の3分の1は産業基金が中心です。預かった上・下京区は10万円を20年間で40万円にしているんですよ。これは府が管理しないで町民に管理させたからです。20年間で4倍ですよ。京都大学の経済学部の先生、できますか。このお金で結局、市民の負担を軽減して、疎水を実現させたわけです。これは府がまだ京都市を管理していたときです。

最後が三大事業です。これが西郷隆盛の最初の息子の西郷菊次郎市長です。この人が明治39年に三大事業をやったんです。全額外債で1726万円。税金が73万円で、当時の税金の23倍と言われています。この資金で疎水事業の再編成で電力・水道・交通企業を創設し、その財源で道路整備をする複合経営を実践したのです。

戦前で大阪も、京都も税金は市制実施当時

10万円とか20万円とか、すごく少なかったが、起債を活用しました。それは据え置き期間があり、実際の償還というのは最初の10年は少ないのです。10年のうちには人口がそうとう増えるだろうということですね。そういうことで踏み切っているんですね。

横浜は政治能力があるといわれていますが、どういうことかということ、明治20年に第1期築港をしています。これは全額国庫負担です。アメリカは例の下関事件で賠償金を取ったのですが、124万円を返還してきたのです。

明治21年、大隈重信外務大臣が神戸より横浜の方が良い、外国人も多いし、政府に近く、米国もそっちの方が納得するという理由で全額横浜築港に充当してしまいました。神戸は情報音痴だから失敗してしまうんですね。この当時、神戸の財政規模は2万円ですよ。60倍です。半分としても30倍ですね。当時でも情報収集とか、非常に重要でした。

それから横浜のもう1つの政府交渉力として1つに関東大震災の外債処理があります。3900万円の米貨復興債を発行したんです。大正15年ですね。ちょうど昭和の不況でいわゆる円安になってしまいました。昭和16

年までに6000万円元利償還したが、円安で2280万円も残っていました。この円安レートでは、残金支払いに5000万円以上の支出となるが、財政破綻をします。政府が求める東京開港を認める代わりに政府に約7500万円を補填させています。これまでの為替差額を含めた損失額です。16年市税1200万円の5.5年分でした。

日本の政治経済の上において、いったん横浜へ貿易の品物を置いて東京へ行くというのは不経済です。経済規模も大きくなっているけれども、東京都も開港しないといけません。これは政府の方針です。この政府の弱みにつけ入り、政府から引き出しています。政治力というよりかラッキーということが起きます。

行政事例で話は面白いですが、雑多で申し訳ありませんが、これで終わります。

結局、都市自治体は制度・構造は都市の政治力で変革できません。さりとて、都市問題を放置できないとなると、実現可能な都市経営と、起債主義となったのです。そして、その効果は“見えざる効果”として、大きなメリットを都市自治体、そして企業・市民にもたらしたのです。