

經濟論叢

第 156 卷 第 2・3 号

カンパニー制と持株会社解禁論……………	下 谷 政 弘	1
アパッティの有効需要論 (2) ……………	小 島 專 孝	27
欧州における航空自由化と航空政策の自律性…	戸 崎 肇	66
中国直接投資 (FDI) 導入における傾斜政策……………	洪 詩 鴻	86
神戸市都市経営の一考察 (2) ……………	池 田 清	102
アメリカ年金会計にみる 完全未履行契約の認識……………	佐 野 哲 哉	115

平成 7 年 8・9 月

京都大學經濟學會

神戸市都市経営の一考察（2）

——港湾開発と都市間競争——

池 田 清

III 神戸市と大阪市の築港計画と起債政策

神戸市都市経営の基本的システムは、次のように要約できる。第1に民間デベロッパーのように無政府的で短期的利益を求めるのではなく、公共デベロッパーによる「山を削り海を埋立てる」一石二鳥方式の「計画的」な都市づくりと開発利益の公的還元システムを特徴とする。第2に民間企業が、金融機関から借金して設備投資を行うように、起債を積極的に活用し単年度予算主義と補助金行政による非効率性を克服しようとしている。第3に民間企業のコングロマリッド的運営を導入し、外郭団体を活用し複合的経営を行う。第4に企業の内部留保のように、基金を設置し景気変動などのリスクに対応する。

神戸市の都市経営の基本的メカニズムは、次のようになっている。

資金調達→土地取得→土地造成，海面埋立て→社会資本投入→土地の付加価値の増加，施設の建設，経営→土地売却

起債によって資金調達し，土地取得は機動性，柔軟性のある外郭団体によって行い，交通，道路などの社会資本投入により，土地の付加価値を高める。ビルなどの施設経営も，市の関連企業や外郭団体などを機動的に居させることで運営管理する。つまり神戸市の複合経営体としての総合力を発揮して，土地売却などの開発利益と公共用地の確保，都市機能の再配置，公共公益的施設の整備を「計画的総合的」に行うのである。

この複合経営を行う主体は，神戸市の官僚テクノクラートである。つまり神

神戸市都市経営の特徴は、「自治体官僚主導性」に求められる。そして「自治体官僚主導性」の源流は、戦前の港湾開発競争における神戸市の取り組みのなかに見いだされ、その性格を明らかにするには、第1に築港技術を含む築港計画、第2に築港財源の調達を誰がどのようにしたかの分析が必要となる。なぜなら大規模な港湾事業では膨大な先行投資のための資金が必要であり、事業の成否はその資金調達をいかに円滑に行うかどうかが決め手となるからである。この二つの問題は、港湾における開発技術と経営手法ともいえるが、両者は相互に関係している。すなわち、財源調達が円滑に行われないと、開発計画はスムーズに進まないし、開発計画が資本の投資戦略に適合し「総合的」でないと、銀行資本の信用も得られず資金調達も進まないからである。以下これらの点を神戸と大阪の港湾開発を比較しながら分析したいと思う。

1 築港計画

開国とともに明治政府は西欧の文化、技術を吸収しようと努力した。築港についても、オランダ、イギリスの専門の土木技術者を多数招き、大阪港、横浜港などの修築計画をたてている。しかし、神戸港については、外国人技師による計画はたてられていない。神戸港は、第1期の海陸運輸連絡工事、さらに防波堤築造工事に至るまで、工事は一貫して政府の手によって計画され実施されてきた。しかし神戸市は何もせず、手をこまねいていたわけではなく、積極的に調査・研究し政府に対し独自の働きかけも行った。1897年、神戸市は、市会の承認をえて市長、助役、市会議員、地元有力者などから構成される築港委員会を設置し、独自調査を行うべく内務省から神野技師をまねき、2年の歳月と5万円余りをかけている。さらに1905年、神戸税関長を勤めた水上が神戸市長に就任したことが、神戸港修築工事に弾みをつけた。水上は、神戸市の技師であった吉本に港湾設計を一任し、自ら指揮監督するかたわら、『神戸港の現状及び改良策』と題する小冊子を作成し、神戸築港の重要性を認めさせるべく努力した。この水上市長の小冊子が導火線となり、計画実現にこぎつける。

この計画は、斬新なもので、ロッテルダム港で施行されたコンクリート・ケーソン工法を日本で最初に取り入れ、なかでもケーソン製造栈橋の築造はスペインのバルセロナ港の例を参考としている。当時、港の建設といえば松杭と石材を使っていたことと比べれば画期的なことであったり。

このような欧米の港湾開発技術を導入するうえで重要な役割をはたした人物に、森垣亀一郎博士がいる。内務省の技師であった森垣は、1906年に、大阪市築港事務所を退職して、神戸港の建設の責任者となって以来18年間（この間神戸市長は5人とめまぐるしく変わっている）、神戸市のテクノクラートとして活躍する。森垣は港湾建設、都市計画を学ぶため欧州に派遣され、その成果を神戸で結実させたのである。1923年森垣は、神戸市技師として内務省の部下を率いて港湾部長兼都市計画部長になる。森垣は、欧米のまちづくりを参考に市街道路の拡幅、市電の付設などに努力し、内国貿易の港湾施設として芦藻島の築造もてがけるのである。このように戦前の神戸港と都市計画の骨格は森垣によるところが大きかったといえる²⁾。

このように官主導のもと税関施設の拡充と、料金収入の期待できる「公共埠頭」などの市営施設の整備が重点課題として位置づけられる。また港湾内の民間専用埠頭は、三井、三菱の綿花専用埠頭に限られるのである。これに対し、大阪港の場合は、地元財界を中心に民間の「築港研究会」などがもたれ、技師デ・レーケによる計画案をもとに築港が開始される。しかも大阪港では市営事

1) 神戸市「神戸開港百年史—建設編」1970年、落合重信『神戸の歴史』後藤書店、1989年。

2) 大蔵大臣の阪谷芳郎は、神戸築港に携わった森垣亀一郎の技術の高さを評価し、次のように述べている。「如何なる工事で、ことに政府の経営されたものは予算の不足を告げるのが常であるが、この神戸の築港ばかりはその例を踏まず、1700万円の予算は200万円の剰余出て、それが防波堤に向けられる結果になった。まことにこの点については技師に感謝しなければなりません。それは、予算を立てたときには、旧式の築港の方法であったのが……最新式の鉄筋コンクリート函の方法を大胆に採用された。……その結果、非常に工費がやすくなり、欧州大戦の結果、諸物価騰貴にもかかわらず、かえって予算以内でこのような大工事ができたわけであります」（烏居幸雄「森垣亀一郎伝」天理時報社、1967年、74ページ）

神戸市の港湾部長兼都市計画部長の森垣亀一郎は、当時、内貿施設が乏しく瀬戸内の機帆船寄港の場所が少なかったが、内貿の港湾施設として、かるも島の築造（埋立地21986坪、貸地13624坪、1928年～1931年）や新湊川埋立（埋立地3503坪、貸地3094坪、1929年～1931年）を完成させ、開発利益を神戸市に還元する。

業であっても、その内実は、港湾倉庫や専用埠頭の建設を通して住友を中核とする独占的「私営」事業としての性格が濃厚であった。そのため港内において料金収入を期待できる「公共」埠頭など市営施設は小規模にならざるをえなかったといえる³⁾。

2 起債政策

わが国における地方債制度は、1888年の市町村制と同時期に生まれ、その運用は大蔵省、内務省の強力な許認可統制下におかれていた。特に、日清、日露戦争時は地方債抑制方針が貫かれるが、日露戦後になると凍結されていた都市施設整備計画が解除され、その財源充当のため地方債が積極的に発行されることとなる。港湾を有する大阪や神戸が起債に成功した背景には、第1に従来の市長は地方名望家出身が多かったが、このころには財界や官僚の出身者として内務省や大蔵省と深い関係を有していたことがある。さらにそういう関係をもちつつ、市営事業などを経営する感覚と能力をもっていたことも注意する必要がある。第2に、政府にとっても「都市自治体」が産業基盤たる港湾の財源を地方債に求めるかぎり、政府に財源を集中していた構造に何の影響もなかったからである。しかし起債に際しての発行条件などは、海外市場の拡大を目指して港湾開発に関心を高める総合財閥や銀行財閥の進出如何に大きく左右され、各都市の港湾政策の成否をも決定づけるのである。

大阪港開発は、神戸港を意識して市営事業港として神戸港修築に先駆けて1897年に開始された。しかし、その時期は日清戦争後の恐慌の影響で金融が逼迫し、公債人気は急落の一途をたどっていた。それゆえ発行価格や引き受け手数料などで、大阪市は多額の負担を強いられることになる。さらに大阪港開発は財源不足を理由に大幅に遅れ、1916年には中断を余儀なくされる。これは、銀行などの信用を得られなかったためであるが、その要因に大阪港開発計画があったと思われる。開発は大型船の入港に不便な遠浅の港内整備などに重点を

3) 近藤博夫『大阪市の港湾事業』都市問題、第14巻第1号

表1 1909～1926年 神戸市市債（築港関係）（単位：千円）

起債時期	起債名称	起債額	利率(分)	引受銀行など
1909	築港公債	2,500	6	神戸市直接募集
1910	水道公債	2,709	5	横浜正金, 第一ほか4行
1913	築港公債	600	6	三菱銀行
1913				
1917	水道拡張公債	26,607	6	三井銀行
1923	水道拡張公債	289	6	三十八銀行
1926	築港公債	10,229	6	三菱銀行
1926	築港公債	245	6	安田銀行

野村証券「公社債年鑑」昭和3年版より作成

おき、主要取り扱い品の輸入綿花、輸出用綿糸布に不可欠な倉庫、上屋、鉄道など陸上施設をまったく備えなかつたのである。その結果、「公私共同」とはいえ、実質的に住友倉庫など独占資本に開発主体の道を譲り渡し、大阪港の経営収支は悪化の一途をたどるのである。

他方、神戸市はいずれの都市でも成功を見なかった市による築港公債の直接募集をおこなう。この直接募集により、政府に対する分担金の一部繰り上げ負担を解決するのである。1909年以降、起債環境の好転を利用しての直接募集は、「名古屋、大阪などの市債に比すれば利率高くして其売価割安」⁴⁾と好評をえ、東京、大阪の二大都市から高値の大口買いをもとめる投資家が殺到する。市にとっては発行価格を有利にする好条件で資金調達に成功するのである。この資金調達で経営手腕を発揮した市長が鹿島房次郎であった。彼は「公債政策は得意とするところで大阪その他の大都市が6分利公債を抱き居るに、4分利公債に借り換えて鼻を蠢めかした」⁵⁾といわれるほどであった。この調達は表1のように三井、三菱など東京本店の総合財閥系都市銀行に求めた。

神戸市が、資金調達できた理由としては、鹿島の経営手腕もさることながら、

4) 神戸市役所『築港公債募集始末』1909年

5) 伊藤貞二郎『神戸市長物語』神戸市政研究社、1926年、117ページ

次のことも考えられる。第1に三井銀行社長の中上川彦次郎は鐘淵紡績の大株主として創業資金の調達に寄与しており、両者の利害が一致したことである。それゆえ、三井銀行は綿花の輸入、綿輸出を円滑、効率的におこなうための港湾開発を重視したと思われる⁶⁾。第2に三菱財閥のメンバーである三菱倉庫も神戸港に進出していた。港湾倉庫業は、貨物の保管よりも海上運送と陸上運送との接点にあって、その連絡を効率的に行うことを目的としている。したがって陸側には鉄道引き込み線や、本船接岸のための岸壁、さん橋、海側には係船などを要した。

これらの銀行は、大阪紡績産業への紡績金融によって大阪、神戸金融市場に支配的地位を築いた大銀行であるが、市が借り入れてきたのは神戸港における綿花輸入貿易に利害を有したこれらの銀行の高い信用に支えられたことに起因するといえる。三井、三菱の両行は、神戸市に多額の貸出を行ったが、特に三井は紡績会社への産業金融のみでなく、神戸支店を設けて綿花輸入にともなう貿易金融を、支店貸し出し業務の中核に据えていた。そのため神戸港開発による海陸連絡機能の飛躍的向上は銀行の資金運用を活発にし、資本蓄積を促す要因となったのである⁷⁾。

以上のように大阪港の経営収支の悪化は次のような原因が考えられる。第1に大阪港は水深が浅いという地理的条件、第2に政府直轄港に認定されなかったこと(国庫補助金が低く抑えられた)、第3に港湾開発計画が資本の要請にマッチしなかったこと、第4に住友など一部独占資本の「私営事業」としての性格をもち、料金収入を期待できる「公共埠頭」が小規模にならざるをえなかったことである。これに対し、神戸港の方は、水深が深く政府の直轄港として資本の投資戦略に適合するよう、官主導のもと港湾計画がたてられ、料金収入が期待できる「公共埠頭」の整備が進んだのである。港湾のような社会資本

6) 明治時代には、三井棧橋会社、三井系の東神倉庫が神戸港に進出し、1918年には、貿易海運会社の三井物産が、神戸港改良の陳情書を市会に提出するなど、三井財閥の利害に神戸港が深くかかわっていたものと思われる。

7) 『三井銀行八十年史』三井銀行八十年史編纂委員会 1957年 412、413ページ

は、その懐妊期間と償還期間が長く、建設を始めてから1～2年でその結果を産み出すことはなく、長期にわたらないと利益を産み出さない。このような港湾の性格を考慮しても、両港とも収益事業として港湾の独立採算が成り立たず市から多額のもちだしをせざるをえなかったのは、私経済原則（ギブアンドテイク）が貫かれず、港湾を利用する資本の応分の負担がなかったからであるといえる⁸⁾。

特に、ここで注目すべきは、大阪港開発のような公共的事業における住友などの民間企業のかかわりである。(1)のIでみたように、神戸の湊川改修工事ですら、大阪財界の藤田、鴻池などが主導権をとって行っていたのである。つまり、この時期、神戸では、大規模な公共的事業を担当する有力な企業が存在しなかったのである。それは、神戸市会の西川市議の発言からも明らかである。「大阪港を通覧いたしますならば、大体民間の資本というものがたいへん入っているのであります。そのために大阪の築港は隆々としてすすんでいるのであります。神戸のごとき港湾におきましては、まだ民間の資本の注入というものはないのであります。どうしてもこの埋立てをするとか、あるいは海陸の連絡を取るというような場合におきましては……相当に民間の資本を入れたい……」⁹⁾。

このように神戸の港湾開発は、大阪と比べ民間企業の開発力が弱く、都市間競争に優位にたつため、官主導でおこなわざるをえなかったのではないか。そのため神戸市会は、港湾修築を全額国費で行うことを国に要求するのである。しかし、以下の事情により地元負担を余儀なくされる。日露戦後の「満韓」領有という情勢のなかで、阪谷芳郎大蔵大臣は、列強との「商工戦争」に打ち勝

8) 神戸市の港湾料金が、非常に少ない理由を黒瀬弘志市長は次のように述べている。「港湾を利用するに就ては、其の収入を多くするということが、緊要なことと私は考えるのでありますが、神戸市の得る処は甚だ僅かであります。大体に於いて税関の外国貿易地帯利用に就いては、只今40万円足らずの収入を得て居る訳であります。港湾の利用収入が低いのは、神戸市に港湾管理権がないからで、市に管理権がないと十分な繁栄を講ぜられない」（『神戸市会史』第3巻、昭和編、725～726ページ）

9) 『神戸市会史』第3巻、昭和編、725ページ

ち「国力の培養」を図ることを主張する。他方、海陸軍は軍備拡張を主張し、次第に軍拡路線が優勢を占め、中央財政負担を地方財政に転嫁する状況を生みだし、神戸、大阪の築港も地元負担が増大していくのである。しかし、神戸市が、一部負担して港湾開発を行うに際し、市自らが起債政策や開発技術に習熟し、港湾機能の強化のための都市計画を「総合的」におこなうなど、今日の都市経営に発展して行く素地をつくっていったと思われる。確かに大阪市は、1903年に市電を創設し、ここからあがる収益を有力な財源として、道路やその他の大工事を進め、港湾開発も市営事業でおこなうなど都市経営力を有していた。しかし、市営事業でノウハウをもっているはずの大阪市が、何故戦後その優位性を十分にいかせなかったのか。反対に、戦前は、大阪市に比べ市営事業の経験に乏しい神戸市が、何故、都市経営で名を馳せるようになったのかという大問題がある。この問題は次の点を考慮すべきと思われる。第1に、いままでの分析からも明らかなように戦前においても、神戸市は大阪市などとの「都市間競争」を媒介にして、着実に都市経営力をつけていったことである。第2に、神戸は大阪に比べ民間資本の力が相対的に弱く、その分、都市間競争に優位にたち、資本の活力を維持するため、神戸市が都市経営に積極的にのりださざるをえない必要性があったのではないか。第3に、神戸市は戦後広大な農村地帯を編入合併し多くの土地を買収している。この地域の開発で「山を削り海を埋立てる」一石二鳥方式が生み出されたと言ってよい。つまり戦後都市経営の格差の一因は、市域内に開発地域をどれだけ多くもっていたかによっていると思われる。

IV 都市経営と都市間競争

いままでの分析で神戸市都市経営の源流は港湾開発にあることをみてきた。この背景には大阪市などとの「都市間競争」があると仮定してきた。ここでは「都市間競争」の概念を批判的に検討し、都市経営との関連について分析したいとおもう。

都市経営という言葉が日本で最初に使ったのは片山潜だといわれている。彼は1903年に『都市社会主義』を出版し、その序文で「都市問題は一時に勃興しちにして市民の注意を惹起するに至り、都市経営の如何に一般市民利害得失に關係あるやは、最近数年の間各都市市民の経験する所となり……皆な自治市民の深思熟慮を要すべき大問題にして是等は、実に市民が自分から進んで解決の任に当たらざるべからず須用のものなりとす」として、都市経営という言葉を使っている。

ここでは都市問題は市民自らが解決しなければならないものであり、都市経営のありようが一般市民の利害得失にいかに密接につながっているかを述べている。さらに「我市民は自治制度の経験を有すること日尚浅く往往利己的政治家と貪欲あくなき資本家等のために市民公共の利益を犠牲に供せられるとするの觀あるいは、畢竟するに市民が都市問題の何たるかを充分に知 せざるに起因せずんばらず、即ち、自治市民たるの本文を解せざるに依るなり。……都市をして少数強欲なる資本家等の錢儲け場所たらしめず、真に一般市民の家庭たらしむるには、市政に社会主義を応用せざるべからず」として、市民が都市問題を知り、それを自治という制度により解決しなければならず、その手段は社会主義でなければならないとしている。

もとよりここでの社会主義は、旧ソ連のような社会主義でなく、イギリスの都市社会主義であり、水道、交通、電気などの市の直営とか、教育、衛生、住宅などの社会改良を地方自治体が行うことをさしている。

片山潜の都市経営思想に影響を与えたと思われるシドニー、ウエップなどのイギリス都市社会主義者は次のような方策を提起していた。第1にイギリスでは地方自治体の行政はしばしば無報酬の名誉職制と結びついて行政の私物化、利権化をすすめてきた。このような「崇高な無報酬」から行政を解放して有給で公務に専念できる議員や専門職の公務員をおくこと、第2に都市行政に寄生し大ブルジョワジーによる水道、ガス、路面軌道、ドッグ経営を公営化し、その収入を住民のための財政活動にあてること、などであった¹⁶⁰。

我が国においても、明治後期には都市経営的センスをもった有給専務職の市長が現れ、路面軌道や水道などを市営化することで資本の暴利を抑えようとした。

確かに、持田信樹氏が指摘するように都市経営の背景には「都市間競争」がある。

しかし、持田氏の「都市間競争」論は、次のような問題点をもっていると思われる。第1に、それは、資本主義の発展と官僚機構の関係を扱っていないこと、第2に、「都市間競争」の基底に資本間競争があることを、看過していることである。以下、順に検討したい。

島恭彦氏は、日本経済の地域構造を「地域的集積と外延的膨張という資本の運動に規定せられ、したがってその内部に著しい地域的不均等をはらむ」ものとしてとらえた。特に戦前のそれを「少数の大陸進出および貿易の拠点、金融、工業の中心地への経済力の集中とその他の広大な後進地帯とによって特徴づけられた」¹⁰⁾とする。

資本主義の利潤極大化法則の下では、地域不均等発展は必然的に生ずるが、この不均等は官僚的中央集権制によっても助長される。さらに不均等は、港湾、道路などの社会資本整備や資源、労働力の調達、原料などの地域立地条件によっても拡大される。したがって都市を統治し経営する「都市自治体」は、都市間競争に優位にたつため、資本の投資戦略に適合的な地域整備（港湾開発）をおこなったのである。

しかし、都市が、地域不均等発展法則に規定されて生き残りをかけて競争すればする程、官僚的支配が容易になるのである。いいかえれば戦前の絶対主義的天皇制は地域間競争を組織化することで地域を分断し支配しえたのである¹²⁾。

10) ウエップ『大英社会主義の構成』同人社 1925年

11) 島 恭彦『地域の政治と経済』自治体研究社、14ページ

12) 池上氏は、官治的中央集権が地域的不均等発展を助長し、地域間競争を組織し地域支配を容易にすることを、次のような意味で述べている。地域の不均等発展は、少数の金融集団の発展力の増大と官僚的中央集権の発展に伴う都市と農村の不均等な発展であり、さらに管財兼着の構造が、官僚的中央集権を生み出し、地域経済相互間の格差を拡大させ、地方財政力の格差も増大させ

確かに持田氏の「都市間競争論」は競争の原動力を経済関係だけでみるのではなく「文明の分配要求」という新たな概念を提起したが、先に述べたように官僚機構の問題を取り扱っていない弱点をもっている。

第2に、港湾開発において大阪港や神戸港で、住友、三菱、三井などの資本が激しい競争をくりひろげる。例えば三菱銀行頭取は三菱会社が造船その他の事業を大阪でなく神戸でおこすことを決めた理由を次のように述べている。外国貿易は「メール」と「バンク」とが結合してはじめて行いうるが、1897年以来進められてきた大阪港開発が今後どれだけ進展しようと、そのなかで綿貿易に必要な不可欠な陸上施設が早急に整備されることは不可能であることから、大阪港開発には期待を寄せず、協力せず、不十分ながら陸上施設の完備した神戸港の拡充整備に期待を寄せる旨を表明した。同様の趣旨の発言を三井銀行神戸支店、横浜正金銀行神戸支店、大阪銀行集会所もおこなっている¹³⁾。これらの声明は大阪を基盤にした住友を意識したものと思われる。他方、三井と三菱も綿花取引参入をめぐり神戸港進出で激しい競争を繰り広げている。1906年の三菱系の東京倉庫と三井系の東神倉庫の進出がそれである。そして、このような資本間の競争を組織するうえで官僚的中央集権制度が大きな役割を果たすのである。Iでみたように政府の港湾政策は港湾開発における補助金など大阪港と神戸港で格差をつけ、港湾間競争を組織する。

資本間の競争は、各資本の利害のある「都市自治体」の港湾開発や経営能力を高め、都市官僚制を形成する役割も果たす。例えば1918年、三井物産や日本郵船など海運貿易の独占資本は、第1次大戦の増大する貿易に対応する港湾施設の改良を、神戸市会に訴えている。「神戸市の生命は、実に港湾に存するを以て港湾の成否は神戸市の死活問題にこれ有。若し今日の窮状苦境に放置し置かば、神戸港の繁栄は或いは近く港湾の改善に汲々たる大阪に奪われ、或いは

ゝる。その根拠は、多くの地域開発が管財密着の構造のもとで、地方に進出したからであるとする。つまり、官僚的中央集権の発展が、地域的不均等を助長し、その結果、地域間競争をあり地域を分支配することが容易になるのである。『地方財政論』同文館、1979年、27～37ページ

13) 『東京経済雑誌』1906年6月9日、第1140号、956～958ページ

遠く一葦帯水の支那諸港に制御せらるるは火をみるより明らかに御座候」¹⁴⁾つまり、このような資本の要請を受け都市自治体は、開発技術や経営能力を高めるのであるが、逆に都市官僚制が都市間競争をあおり、資本間競争をより激化させる側面も有している。

つまり港湾間競争などを軸とする都市間競争の基底に資本間競争をみなければならぬが、資本間競争と都市間競争の関係は都市官僚制を媒介せずして理解できないのではないかと、と思われる。

最後にこの論文を簡潔にまとめると次のようになる。

第1に、「開発利益の公的還元」システムの源流は、湊川付替え事業で公共デベロッパーを主張した市民の発想に求められる。彼らの主張は、外来資本を拒絶し、少数の民間デベロッパーによる独占利益を抑え、開発利益を公的還元しようとしたところに意義があった。彼らの主張は、その後、森垣亀一郎氏らによる湊川の埋立による土地売却、土地貸与（1932年に収益が市へ繰り入れされる）に活かされてくる。

第2に、神戸市都市経営の「自治体官僚主導性」の源流は、戦前の港湾開発における官主導性にあった。しかし戦前は官治的制度のもとで地方自治が認められておらず、官主導と言っても政府の港湾政策のもとでいかに地元の利益を反映させていくかというところに「都市自治体」の独自性、自主性があったに過ぎない。したがって、「都市自治体」の港湾開発は資本の投資戦略に適合的に計画するよう求められたのであった。

確かに港湾計画の主導権は、政府にあったが、実際の起債運営を担ったのは、神戸市長鹿島房次郎（元内務省官僚）などであり、港湾開発に携わったのも市

14) 『神戸市会史』第2巻、大正編、289ページ

15) 港湾開発と都市の経営マインドの関係は、次のことから考えられる。つまり、港湾施設の建設は長期間を要するため、施設の利用方法について経済情勢の変化に柔軟に対処したり、先見性が必要となるからである。例えば、戦後、兵庫第3突堤は石炭専用埠頭として計画されたが、エネルギー革命で石炭の必要性が減少し、それに代わって青果物専用埠頭に転用している。また摩耶埠頭も、当初は輸出専用埠頭として建設していたが、コンテナ時代の到来によって急速コンテナ埠頭に変えている。

職員森垣亀一郎（元内務省技師）であった。つまり、彼らによって培われた経営マインドが、神戸市の中に根ざっていくのである¹⁵⁾。しかし、これらの都市経営能力は、資本間競争と中央集権的官僚制度に制約され、自らも都市官僚機構を形成するのである。したがって神戸市政の問題点として、宮本憲一氏が指摘する(1)テクノクラートによる官僚的市政(2)開発につぐ開発による環境破壊の基底には、資本間競争と中央集権的官僚制度があるといえる。それらが都市自治体を都市間競争に巻き込んでいるのである。そのため片山潜らの主張する「都市社会主義」の思想は、神戸市の都市経営に十分活かされなかったと思われる¹⁶⁾。

第3に、都市経営は、第一次都市化つまり、日本における最初の大都市化時代のときに始まり、その代表的人物が大阪の関一市長であったと言われている。しかし1889年の市政施行から日清戦争後、神戸ではすでに港湾開発などを通じ民間デベロッパーによる無政府的利権を抑え、公共デベロッパーによって開発利益を公的還元する思想がみいだされ、社会的運動もおこしている。したがってこの時期のより深い分析が、今後の都市経営研究にとって必要なのではなからうか。

第4に、この論文では、都市間競争の具体的分析で、神戸港と大阪港を扱ったが、神戸港と激しく競争をおこなった横浜港も重要な位置を占めるものと思われる。横浜港の分析は、今後の課題としたい。

16) 一般に都市経営は、フエビアン協会の「ガスと水道の社会主義」といわれる都市社会主義に歴史の源をもっている。ハワードの「田園都市」構想も都市社会主義の中に位置づけられるが、レッチワースで創設されたこの都市も都市間競争によって失敗に終わっている。ハワードの計画によれば、田園都市の近郊農業は新都市の住民に生鮮野菜を供給するうえで、市場と接近しているため運賃コストが軽減され、都市廃棄物を上壤の肥料に利用できるなど有利な立地条件にあるとされた。しかし、他の農業地帯との競争関係から、農業地の大部分は果樹園や牧場とされ、肝心の野菜はほとんど栽培されなかった。このことは、農業地帯は田園都市の範疇を越えていること、田園都市といえども孤立封鎖的な経済圏でないことを示している。（渡辺善次郎『都市と農村の間』創論社、1983年、23～24ページ）