

ダイヤモンド全書

都市経営論

一瀬智司編著

ダイヤモンド社

都市経営論

一瀬智司 編著

ダイヤモンド全書

著者略歴(執筆順)

いちのせ ともし 一瀬 智司 東京大学法学部政治学科卒。埼玉大学助教授を経て、現在、国際基督教大学教養学部社会科学科教授。主要著書——『現代公企業論』『公企業財務管理』『首都圏の水資源開発』(編著)

まつゆき やすお 松行 康夫 国際基督教大学大学院行政学研究科修了。現在、東京農工大学工学部助教授。主要著書——『経営数学』(共著)『計量行政学』(共訳)

ねもと かずやす 根本 和泰 国際基督教大学大学院行政学研究科修了。現在、電力中央研究所経済研究所勤務。主要著書——『産業組織』(共著)、『現代産業論』第2巻)『公益事業政策論』(共著)、『現代公益事業講座』第7巻)

やじま まさゆき 矢島 正之 国際基督教大学大学院行政学研究科修了。現在、電力中央研究所経済研究所勤務。主要著書——『電力原価の変動要因分析と将来動向』(論文)『わが国における公益事業政策の生成過程における公益事業統制方式の特質と問題』(論文)

なお え しげひこ 直江 重彦 国際基督教大学大学院行政学研究科修了。現在、電気通信総合研究所経済研究部勤務。主要著書——『首都圏の水資源開発』(共著)『現代財政教室』(共著)

はらだ ゆきお 原田 行男 早稲田大学大学院商学研究科、国際基督教大学大学院行政学研究科その他を修了。現在、日本大学経済学部助教授。主要著書——『簿記学通論』『資金管理論』(共著)

都市経営論

昭和50年6月26日 初版発行

編著者 一 瀬 智 司

© 1975 Tomoji Ichinose

発行所 ダイヤモンド社

郵便番号 100
東京都千代田区霞が関 1-4-2
編集 電話 東京 (504) 6403
販売 電話 東京 (504) 6517
振替口座 東京 25976

編集担当/吉田俊一

落丁・乱丁本はお取替えいたします

文弘社印刷・誠光社製本

3333-040030-4405

はしがき

今回はからずも政府と企業および市民の関係を都市を中心にしてまとめることになった。題して都市経営論と名づけた。ただ都市経営の概念については第一章でもふれているように、まだ学問的にも実際のにも熟した用い方ではない。

しかし、都市地域において商店、工場、銀行などの企業や中央官庁等の官公署、電気、ガス、水道、学校、公園等公益事業や都市施設を総合的、計画的に立地開発し、快適な環境と地域住民、市民の福祉を推進する都市づくりの主体は、都市自治体であって、しかも単なる受身の行政や国や都府県の下請行政から、積極的に計画行政を推進するいわゆる都市経営的思考が要請されているように思われる。都市のアドミニストレーションとマネジメントの接近がそれである。

ここでアドミニストレーションやマネジメントについて論議するつもりはないが、国その他の地方公共団体においても企業経営の場合と同様、アドミニストレーションやマネジメントの重要性が指摘され、とくに政策や計画の総合ないし統合の方法としてのアドミニストレーションの役割はいよいよ増大すると見られるので、都市地域についてわれわれ編著者らの共通の接近方法として用いようとしたものである。

また本書でけっして十分解決の方向を示してはいないが、問題意識として計画行政に対する市民パワーの関係をとくに重視し、事例の中などで都市経営への市民参加をいかに実現するかに着目し

た。しかし、この問題はなお今後の課題というべきであろう。

また都市経営は総合的なものであり、学問分野からいっても関連する分野が多いので、できるだけ体系的な編集と共通の視点に立つことに努めながら共同執筆をしていた。共同執筆者とその担当箇所は次のとおりである。

第一章、第五章第二節および第七章 一瀬智司（国際基督教大学教授）

第二章第一節および第四章 松行康夫（東京農工大学助教授）

第二章第二節 矢島正之（電力中央研究所研究員）

第三章第一節 根本和泰（電力中央研究所研究員）

第三章第二節、第五章第一節および第六章第三例 直江重彦（電気通信総合研究所研究員）

第六章第一例および第二例 原田行男（日本大学経済学部助教授）

なお本書の執筆にあたっては、文献資料の点で国土庁、自治省、東京都、三鷹市をはじめ多くの関係機関のお世話になり、また出版についてはダイヤモンド社の方々、とくに吉田俊一氏のお世話になった。記して厚くお礼申し上げる次第である。

昭和五十年五月一日

編著者 一瀬 智 司

目次

はしがき

第一章 都市経営・行政序説

第一節 都市経営・行政の定義とその接近方法	3
-----------------------	---

第二節 都市経営研究の沿革	6
---------------	---

第三節 都市の開発と経営（計画行政）	15
--------------------	----

日本の地方自治——15 地域福祉開発——これからの地域開発
——21

第四節 都市地域の計画システム	28
-----------------	----

都市地域の長期総合計画——28 都市地域の土地利用とインフラ
ストラクチャ・プランニング——30

第五節 都市地域の総合計画における地方自治体、国、企業お	
------------------------------	--

よび市民の役割………32

地方公共団体（市町村と都道府県）——33 国——34 公企業、公
共企業体——36 公益事業——44 一般企業（大企業、中小企業）
および経済団体——46 地域住民および市民——46

第二章 都市経営における企業

第一節 都市経営と工業立地

.....48

都市と立地誘導——48 臨海工業地帯の形成——50 臨海型企業集
中の影響——53 内陸工業地帯の形成とその影響——55

第二節 地方自治体と公益事業

.....57

序——57 地方自治体による公益事業経営の形態——58 西ドイツ
における地方自治体による公益事業経営の形態——62 エネルギ
供給事業における料金政策——73 地方自治体と電気事業——77

第三章 都市環境と開発

第一節 開発に対する環境行政

.....87

開発行政の構成と運営——空間計画と社会計画——87 開発に対す
る環境アセスメントの行政過程——94 費用・便益比較による環境
アセスメントの問題点——111

第二節 都市行政における公企業 124

- 都市環境整備と企業活動——124 わが国における公企業の現状——
- 128 公企業の歴史的変遷——131 地方公営企業に見た経営原則——
- 134 公企業経営と料金——138 都市行政における公企業——141

第四章 都市経営・行政の計画技術

第一節 計量経済モデルによる計画技術 143

- モデルの規定化——144 モデルの識別——147 モデルの推定——149
- モデルの内挿テストと予測——154

第二節 コンピュータ・マッピングによる計画技術 157

- コンピュータ・マッピング技術の沿革——157 SYMAPプログラム——158 SYMVUプログラム——163 GRIDプログラム——166

第三節 システム・ダイナミックスによる計画技術 173

- システム・ダイナミックスの概念——173 情報フィードバック・システムの特性——175 システム・ダイナミックスの構造——176 モデルを記述する方程式と計算法——182 遅れ(delay)——188 DYN-AMO——191

第四節	システム分析による計画技術	194
-----	---------------	-----

評価基準の概念	194
費用便益分析における評価基準	198

第五章 都市政策とその課題

第一節	都市政策	203
-----	------	-----

都市経営における都市政策の役割	203
都市問題と都市政策	207

わが国における都市政策の展開	207
都市政策の諸制度とその問題点	211

第二節	都市政策とその課題	218
-----	-----------	-----

都市への人口集中	218
人口抑制施策	220
都市政策・計画への市民参加と市民運動	231

第六章 都市経営事例

第一例	首都圏における水需要実態	234
-----	--------------	-----

マクロ的分析	236
ミクロ的分析	250

第二例	三鷹市基本構想策定の状況	266
-----	--------------	-----

コミュニティづくり	272
環境の整備	279
基本構想実現のための方策	286

第三例 有線都市構想 293

アメリカにおけるCATV産業——294 双方向CATV——297

シントンにおける有線都市構想——301 有線都市構想の財務分析

——306 有線都市構想と都市経営——312

第七章 補論——国際化時代における都市経営

国際比較研究の重要性——314 アジアにおける都市人口政策比較研

究——マニラ、ソウル、東京首都圏を中心にして——315 都市経営

研究と国際協力——318

参考文献——320

都市經營論

第一章 都市経営・行政序説

第一節 都市経営・行政の定義とその接近方法

都市問題、公害、環境問題がやかましくいわれるようになるにつれて、都市行政、都市財政、また都市計画などの言葉とともに、都市の経営という方が用いられるようになってきた。ただ、都市経営はまだ学問的に確立された概念ではなく、また実際的にもそれほど熟した用法ではない。

しかしながら、都市行政が一面において法律や条例に基づく権力的作用の要素があるにもかかわらず、市民の利益と福祉を目的として地域社会のために非権力的作用としての行政機能がよいよ増大しているので、「市民の最小負担と犠牲で、市民の最大福祉をめざす」というフィロソフィに根ざす「都市経営的思考」が登場しつつあることはゆえなしとしない。

そこで都市経営の定義として、「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市民福祉効果が達成されるように開発し、運営すること」と規定し、また「市政の経営者の観点に立ってその理論、政策と実践を研究すること」と一応考えておくとすれば、都市経営研

究は都市の経営学とでも名づけらるべきものであらう。ただし、企業を主として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ものであるといふ。

神戸市長宮崎辰男氏は、「自治体は公共サービスを提供する会社」であると規定し、「今日の都市は巨大であり複雑である。都市を経営することはこの逞しい怪物、リヴァイヤサンを飼育し、手なずけるしかない」といい、そのサービスとして教育、交通、上下水道、住宅、病院、保険など市民生活に密着する一方、宅地造成、海面埋立、港湾整備、ビル建設、有料道路など多彩をきわめるその経営を指摘し、「もはや自治体は、古い管理行政の殻の中で安住することを許されなくなっている」と述べている。以上の指摘からもうかがわれるように、自治体が従来のような受身的行政、国や都府県の下請行政から、積極的かつ市民の要望を実現する計画行政へと転換を迫られつつあることに対応して、都市行政から都市経営への姿勢転換が主張されているものと思われ⁽¹⁾。

ここで都市経営の定義に関連して補足的に説明しておく、まず第一に都市を規定して、一定以上の昼間人口密度の見られるスペースが一定以上の広がりをもっている集落をいうものとすれば、都市地域とはそのような集落地域をいうものであり、かかる都市地域 (urban area, city area) を行政区域 (administrative district) とする自治体 (地方公共団体) を都市地域の経営体とみなして、都市地域の市民を対象に都市の経営を行なうという見方である⁽²⁾。

第二に都市自治体の目的は、今日の日本のごとき民主主義的福祉国家の下においては、最も基礎的な自治体として市民福祉の最大限の確保を求めるところにあると考えられる。しかしながら、現

実には、三割自治ないしは一割自治といって国の中央集権的な統制が強くなっていることはもちろん、都道府県に対しても、それらの下部機関のごとき制度および意識のもとにおかれているのが実情で、都市自治体の真の自立性と正しい意味の地方分権化が定着することが望まれるのである。

第三に都市経営のフィロソフィは、このような市民福祉目的をできる限り市民の最小負担で達成しようとするところに存在する。そこに最小犠牲による最大効果達成のアプローチが求められるゆえんとなる。ところで一般にこのアプローチは、初め社会科学の中では、経済学や経営学において用いられてきたものであるが、最近ではシステムズ・アナリシスやオペレーションズ・リサーチの方法論として対象領域も政治、軍事や行政、社会福祉などの分野にも試みられるようになってきているので、都市経営にこの発想法が見られるようになっていゝのも理由あることと思われる。本書としても都市経営におけるアドミニストレーション⁽³⁾の観点から、システムのアップローチを指向させたいと考える。

第四に都市地域には、地域住民としての市民を中心として生活が展開されているほか、生産面としての企業（工場やオフィス、商店を含む）活動や中央官庁とその出先機関その他国レベルの行政機関や自治体など各種の組織機関が立地し、相互に複雑に入り組んで全体として一つの社会システムを形成している。しかもそれらが自然環境のごとき自然システムとのアンバランスを生じているところに、環境問題など多くの問題を生じていることを指摘できる。

第五に都市における各種の問題解決を含む都市経営の特色として政策決定、計画決定といういわゆる計画行政が重要になってきているが、本書においても計画行政を中心にして都市経営を考察す

ることが必要と思われる。

第六に本書において最も重点をおきたいと考えていることは、都市の計画行政と市民パワールの関係である。市民パワールの問題は本来的には政治学、行政学の課題であるが、都市の計画行政、すなわち、基本構想や長期計画の策定またその実施計画の実施などにあたってみられる市民の反対運動、市民参加の要請など、さまざまな市民パワーによって計画行政に影響を与えられ、都市経営にとって無視できないばかりか、市民、地域住民も都市システムの主体としてその計画行政の中にどのよう⁽⁴⁾に位置づけられるかが重要課題となってきたからである。

注1

本章で都市経営・行政といっているのは必ずしも学問的に厳密な使用方法ではなく、都市経営に重点をおいた行政というほどの意味で、その中心をなすものは計画行政を考えているものである。

2 柴田徳衛・石原舜介編『都市の経営』参照。

3 行政にシステム分析を適用した事例を含めた研究として、宮川公男編『システム分析』（有斐閣）がすぐれている。

4 東京都杉並区のゴミ焼却場建設に関し、地元住民と東京都では八年越し意見が対立していたが、ようやく昭和四十九年十一月二十五日東京地裁民事部の手で和解あっせんがなされ、双方和解調書に調印するにいたった。この事例は多くの点で、今後の行政と市民関係に影響をあたえるものと思われる。

第二節 都市経営研究の沿革

ここにいういわゆる都市経営研究の背景ともいうべき都市問題に関する各種学問分野からの研究、

すなわち、社会学、経済学、法律学、政治学、行政学、財政学、また建築学、都市工学、生態学などの研究は、第二次大戦以後、とくに一九六〇年代の高度成長期を経て著しいものがあるといえるが、その前身となるべきものは第二次大戦以前の大正年間、当時の東京市長であった後藤新平の時代においてであったとされている。

すなわち、日本における行政学、そして都市行政学（市政学）の始祖の一人ともいふべき蠟山政道先生によれば、一九二二年九月後藤市長の招きに応じて来日し、設立されて間もなかった東京市政調査会を事務局として、東京市政とその事業を調査し、その改善案を作成する仕事に従事されたのがチャールズ・A・ビアードであった。⁽⁵⁾ビアードはその成果を『東京市政論』(The Administration and Politics of Tokyo, 1923)として公刊したが、たまたま一九二三年九月一日、関東大震災が起り、今度は内務大臣兼復興院総裁となった後藤新平の招電に接し、急ぎ焼野原の東京に立ち戻り、早々に「東京復興に関する意見」を作成し、さきの『東京市政論』において明らかにした基準に基づいて、一一項目にわたる具体的な再建計画を開陳されたのであった。

しかし、このようにして提起された市政改善計画は、現実にはあまり省みられず、その根本原因として日本の近代化の遅れ、とくに都市化に対する政治と行政の遅れが指摘されるが、先進諸国の近代化過程に対応する社会科学的調査方法に基づく都市行政論が学問的にわが国で不毛の領域とされていたことも、先覚者の労苦されたところと思われる。

右のビアードの『東京市政論』のほか、それと相前後して書かれた著書、論文の中にたとえば、井上友一の『都市行政及法制上・下』（明治四十四年）、田川大吉郎の『都市政策汎論』（大正十四年）、