

都市計画の能力を得るために

高井 芳

① 都市についてのおしゃべり

現在都市はさまざまな問題をかかえています。そしてその問題のいずれもが深刻な問題であり、またその問題はますますひどくなってゆきつつあります。これら問題の解決のために都市計画は大いに期待され、そして失望されています。都市計画がその期待に沿うには都市計画はいったいどうすればよいのでしょうか。

日本の諸都市は、欧米諸都市に比べて都市建設がおくれているといわれています。欧米諸都市は日本諸都市に比べて都市建設が進んでいるとはいえ、やはりさまざまな問題に直面しています。あるものについては巨額な資金を導入して解決し得なかった問題もあります。日本の諸都市はなぜ前車の轍をふんでいるのであろうか、前車の轍をふまずに通る通り方はないのであろうか、あるとしたらなぜその道を通れないか、なぜその道を通ろうとしないのか。いや実際はわざわざひどい道をさがして通っているような気がします。

困ったことに現在当面する問題を解決しようとして行なっていることが単に問題の解決を先に延ばしているのみならず、さらに問題の規模を拡大したり、他の問題をひきおこしたりすることがあるということでもあります。

都市建設は非常に長年月をかけて行なわれる都市活動の結果できてゆくものであり、いったん建設された都市は非常に長年月使われてゆきます。

都市建設について我々は同時代の人々すべてに対して責任を負うのと同時に、我々の次の世代に対しても大きな責任を負っています。その時代にできる限りの良いものを造り次の世代にひきつぐべきであると考えます。

現在の都市計画は現在の都市問題に対して解決能力をほとんどもっていません。まったく能力を欠いていると言っても言い過ぎではありません。車がふえたから道を造ろう、水が不足するから水道を敷こう、住宅が足りないから住宅を造ろう、といったことしかできず、すらできない。まして良い都市を造ろうということに対しては、その能力はまったく絶望的であります。問題を現象面からとらえてその現象に対して直接対応する対症療法で本当に問題が解決するでありましょうか。

本質的な問題解決の手段はいったい誰がみつけ、誰が実施するのだろうか、残念ながら今の日本にはそれをみつけるものはいませんし、実施するものもいません。

では本質的な問題解決の手段は誰がみつけるべきで、誰が実施するべきでしょうか、それは都市活動全体を調整する立場にあるもの、現在は行政体なかんづく地方公共団体がしなければなりません。

② 問題はいったいどうなっているか

とりとめもなくおしゃべりをしてきましたが、問題を整理してみましょう。

現在都市はさまざまな問題をもっており、それらの問題はいずれもがなおざりにできないほど重要であり、その程度は深刻な事態をひきおこすほどに重大になっています。

都市問題の多くはますます深刻化し、問題はますます増大しています。

現在の日本の社会はそれらの問題に対して対症療法的方法ですらその解決能力をほとんどもっていません。

現在の都市問題の真の解決はどうすればよいか、現在の日本にはまだその方法が見い出されていません。

良い都市とはどういうものか、良い都市を造るにはどうしたらよいか、ということに対して現実にはあまりに絶望的であります。

建設技術的にはすばらしい都市を造りうる能力がありながら、それが現実にはほとんど生かされず、都市問題の真の解決とならなくとも少なくとも現在行なわれている都市建設よりはより良い都市が造りうるのに、現実にはまさにその逆が行われています。

良い都市とはどういうものかをはっきりさせ、その地域をどのように建設してゆくかをはっきりさせ、それを造ってゆく市民の建設活動を調整できる。そういった能力をもつようになるにはどうしたらよいのでしょうか。

③ 資本主義のたてまえ

一国の繁栄の基礎は、労働の生産力の向上にあり、生産力の発展は、個人の自由な活動による。無数の個人がそれぞれの利己心にしたがって行なう自由競争は、生産力を最高度に高めるとともに、全体としては、見えざる手にみちびかれて、自然的調和の世界をきずきあげ、国民の繁栄をもたらす。国家の権力による経済への干渉は、極力排斥しなければならない。資本主義のたてまえはこういわれています。

今や日本の都市は、無数の個人がそれぞれの利己心にしたがって行なっている経済活動の結果として、建設が行なわれています。結果は今日我々の目にするところです。

現在の日本の経済それ自身が前述のような純粋な資本主義体制をとっているのではないことは申すまでもありません。しかしその経済活動の結果というべき都市建設の方は、まったくの無政府状態で、勝手気ままが許されています。はたしてこれで良いのでしょうか。

個人は生れながらにして社会的存在であるといわれています。個々の住宅もまた社会的存在なのです。まして工場、商店等の建物は、社会的存在そのものでなくてなんでありましょう。

憲法にはこう記されています。

第十二条この憲法が国民に保障する自由及び権利は、国民の不斷の努力によって、これを保持しなければならない。又、国民は、これを濫用してはならないのであって、常に公共の福祉のためにこれを利用する責任を負ふ。第十三条すべて国民は、個人として尊重される。生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利については、公共の福祉に反しない限り、立法その他国政の上で、最大の尊重を必要とする。

第二十九条①財産権は、これを侵してはならない。

②財産権の内容は、公共の福祉に適合するやうに、法律でこれを定める。

③私有財産は、正常な補償の下に、これを公共のために用ひることが出来る。

公共の福祉というのが政府の御都合であったり、都道府県、市町村等行政体の御都合という意味であれば、これは問題ですが、あらためて公共の福祉の内容をよく考えてみる必要があると思います。

資本主義のたてまえからいえば、自由競争のもとに、無数の個人がそれぞれの利己心にしたがって行なう経済活動の分野をできるだけ広く維持しようとするのが当然です。しかし現実の生産活動の分野では、粹純の自由競争は存在しません。生産規模がおそろしく巨大になってしまったので、新たな自由な生産活動への参加もほとんど不可能になっています。そして、いかなる形式をとるにせよ、それが民主的であろうと、資本の立場から行なわれようと、なんらかの生産活動に対する調整が行なわれています。その調整が真に国民のものとなっているか否かは別問題として、現実には調整が必要となっているのです。

資本主義のたてまえからいえば、個人の財産権、私有権はできるだけ保護しようとするのが当然です。しかし現実の都市の内には、建物及び諸施設はその存在意義が社会的になっています。またその存在は社会に依存しています。そしてそれらの建設が無計画に進められるにつれて、都市に対する弊害が多く大きくなってきています。都市の建設活動について強力な調整が必要であると考えられて良いのではないかと思います。

④ 個々についても問題があり、全体についても問題があります。

憲法第二十五条すべて国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する。

②国は、すべての生活部面について、社会福祉、社会保障及び公衆衛生の向上及び増進に努めなければならない。

現在建てられている住宅は、健康で文化的な最低限度の生活を営めるのでしょうか。もちろんそういう住宅はあるにはありますが、そういう住宅を建てられる人は、めぐまれた条件の人々であって、一般的ではありません。親とか親類に財産がある、親の家に住んでいる、

親の敷地に別棟を建てた。これらは住宅需要をまかなう一般的方法とはいえません。住宅は本来その世帯主の収入の中で十分建設可能でなければならないはずですが、現実には標準世帯が標準的な住宅を建設することは不可能なのです。健全な住宅ということでは貸家業もなりたちません。ほとんどの人々が支払い能力がないからです。

問題を解決するには三つの方法があります。

個人の可処分所得の国民総所得に対する比率をふやすこと。

住宅を社会的に建設する量をふやこすこと。

住宅投資に対する低利公共資金の供給をふやすこと。

住宅不足を解消すること、水準並の住宅が建設されるには、これらの条件がととのわなければなりません。水準並、水準以上の住宅が建ったとしてもその集まり全体としては良くなる保障はありません。現在問題は個々の質にもあると同時にその集合全体に対してもあるのです。他の建設についても同様のことがいえます。

⑤ 誰が支払い人で、誰が受けとり人か

(1) 交通についての要求は個々別々に存在するわけですが、その交通需要をまかなうのは社会がその手段を提供しなければなりません。

鉄道にしる軌道にしる道路にしる、社会がそれを造らなければなりません。電車にしる自動車にしるやはり社会がそれを造らなければなりません。

現在既存の交通体系では、十分にその交通需要をまかなうことができず、さらに交通需要は増大しています。

増大する交通需要と既存の交通体系と新たにそれにつけ加える交通手段との調和をはかる必要が生じます。そのやり方には、はたしてそれで良いか否か検討しなければならない問題が含まれています。

例について考えてみたいと思います。

自動車交通が増大し既存の道路ではさばききれなくなってきました。そこで少しでもそれを緩和する為に路面電車を廃止して自動車を少しでも多くさばこうということになりました。しかし路面電車はラッシュ時においてほとんどその能力ぎりぎりの運行密度で運行されていましたので、それをバスに代替すると、とても路面電車を廃止した道路分を自動車に解放しても足りないということになりました。そこで、それでは地下鉄を建設し地下鉄ができれば路面電車を廃止しようということになり、すでにいくつかの路線が廃止され、今まで路面電車を利用していた人々は地下鉄を利用することになりました。そして受益者負担のたてまえからその交通費用はその利用者が負担することになりました。

しかしここで考えてみなければならないことがあります。はたして受益者は地下鉄を直接利用する人々だけでしょうか。今まで15円で行かれたのに40円ださなければ目的地にゆけない。路面電車と地下鉄を利用者が選択できるのなら良いのですが、路面電車はすでにな

く選択はゆるぎされないのです。

自動車の利用者はいままで路面電車がいったところを全面的に利用できるようになり、たしかに利益を享受しています。15円で行かれた人々が40円出さなければならない不合理をなくすには、自動車の利用者も地下鉄の建設費を負担すべきであると考えられるわけです。

鉄道、軌道については利用者負担、道路については公共負担というのでは、支払人と受け取り人が別になってしまうおそれがあります。

それを極端に押し進めたのがアメリカでありヨーロッパです。鉄道はすでに斜陽化し、複線が単線になり、数ある路線が廃止されてしまいました。これを合理化といっています。同じ量の交通需要をまかなう費用も社会全体からみれば、鉄道、軌道の方がはるかに少なくてすむことは明らかです。もちろん交通に対するサービスの質は異なるので、産業に対する影響を考えてみなければなりません、負担が公平でないといえるのではないかと思われます。

公がなにかをする場合、受益者負担という考え方をします。しかし、誰が支払人で誰が受け取り人か、誰かよけいに支払っている人はいないか、誰かよけいに受けとっている人はいないか考えてみる必要があると思われます。

(2) 現在税金でまかなってできることは非常にわずかです。ある一定の地域からあがる税金では、たとえば下水道がその地域の10分の1しか建設できないとします。全地域に着手して10年目にすべてができ上がるよりも10分の1ずつでも完成していった10年目にはその地域全域に下水道が完成できるとします。初年度に10分の1の地域が完成しました。その地域では下水道のサービスが十分に受けられますが、他の10分の9の地域ではサービスを受けられません。この場合既にサービスを受けられるようになった地域と、受けられない地域では当然その負担額が異なってきて良いはずですが、サービスを受けられるようになった地域で余分に負担すれば建設が10年かからないかもしれません。

現在税金はわりと等しく掛けられています、サービスは等しく行なわれてはおりません。もしも税負担の平等、ほんとうの受益者負担というたてまえならば、もっときまかくサービスすべきものはする、負担していただくものはしていただく、それを正しく評価して負担していただく方向に向うべきではないかと思えます。

(3) 現在税金を使って道路を盛んに建設しています。たとえば、坪当たり1万円の地価の場所があったとします。幅22mの道路を建設したために、その道路の周辺の地価が、道路より1kmまでは平均して坪当たり2万円、1kmより2kmまでは平均して1万5千円に値上がりしたとします。道路1kmの建設費は土地買収費をその上がった地価、坪当たり2万円で購入したとし、施工費に坪当たり2万円かかったとします。すると道路1kmの建設費は約2億6千4百万円です。地価の値あがり分は約90億円です。さてこの約2億6千4百

万円は誰が支払人で、約90億円は誰が受け取り人でしょうか、ここに受益者負担について考えてみなければならない問題があります。

⑥ いままでの計画の反省

いままでのべてきたことの多くは、所得の配分の問題であるとか、所得に対する税負担の問題、どうゆう税金で、どうゆうサービスを行なうか、事業主体と徴税主体の税金および事業の分担、公共負担事業選択の問題、そのやり方の問題等につながっていて、一地方公共団体の問題というよりは、国の政策の問題といえるものが多く、一地方公共団体のみで解決できるとはかぎりません。しかしながら、都市問題解決のために地方公共団体ができることには改善の余地があると思われます。

横浜市で行なわれた計画および事業を例に考えてみたいと思います。

(1) 数年前までは海水浴に潮干狩りと市民に親しまれた磯子湾が埋立てられて、一大臨海工業地帯となりました。この辺には以前から若干の工業がありましたが、神奈川、鶴見の臨海工業地帯と密接に結びついて発展してきたその背後の工業の工業熟度に対しては、とても対抗できません。磯子湾の臨海工業はその質からいっても、規模からいっても当然それと関連する高い工業熟度の工業が必要です。磯子の背後地にはそれがありません。するとこの磯子と鶴見方面との間に当然新たな交通需要が発生します。それが大変まずいことにそのほとんどが横浜既成市街地内を通ります。さらにまずいことに悪名高い高島町交差点を通るようになります。磯子方面に臨海工業が必要とする工業が立地したとしても、いやでできればおそらくますます、他工業地区との交通需要は増加するでしょう。磯子の埋立地の工業も、年月を経るにしたがってその背後地にある程度の工業を吸引し、立地させてゆくことと思います。しかし磯子臨海工業の背後地は住宅に埋っているか丘陵地帯です。放っておけば、おそらく住宅地が荒され、混合地区を形成するようになると思われます。

これら他工業地区との交通需要の問題、関連工業立地の問題は、できることなら磯子湾の埋立のときに埋立と関連する形で事業が計画され、実施されれば非常によかったのではないかと思います。しかし幸なことに事態はまだそれほどには悪化していません。今からでもできるのです。

現在、横浜市はベイブリッジの建設、金沢地先の埋立をもくろんでいます。もしもこれが生かされないと前述した事態は確実に起ると申せましよう。

これら経験を通じていえ、そしてのぞましいのは、少なくとも市が行なう事業については、もっと総合的に計画が行なわれ、事業が実施されるようにしていったらよいのではないかと思います。まず市が行なう事業について調整する能力を得る、次に市が関係する事業を、次いで民間の事業を調整する能力を得るようにしていったらよいのではないかと思います。

(2) 現在本牧の埋立が実施されています。この埋立の背後地に三溪園があります。これは

個人の所有になっておりますが一般市民に公開されています。横浜市は税金を使っても保護すべきだと考えられるほど重要な文化財が数多くある公園ともいべき所です。市としてはぜひともこれを援助すべきだと考えられます。誠に残念なことにこの三溪園地先埋立地に石油タンクが立ち並ぶことになっていきます。本来横浜市が保護すべき景観を、この場合、横浜市が加害者となってぶちこわしてしまうことになってしまいました。100万坪以上の埋立地の中に公共的空地公園がないことも気がかりです。磯子湾埋立地には15,000人の人が働くことになる計画です。その人々のためにも、災害時のためにも本来なら当然公園を考えていいと思われるところです。それらをはじめから計画し、文化財保護、景観保護をかねた事業実施ができたらいっそう効果が上がったであろうと申せましょう。

区画整理事業でさえも公共減歩率がかけられるのです。埋立事業ではなおさらのこと、公共的用地を確保しようと思えば必ずできたことと思います。

いわゆる虫くい状態に開発されている郊外部について、現在では市はどうすることもできません。しかしこのままの形で開発が進めば、市に財政負担を大きくするばかりでなく、そうしてでき上がってゆく都市の中に住む市民にとっても犠牲は大きくまた負担も大きくなることは明らかです。

今の日本は資本主義体制をとっています。事業がすべて公共団体がするものではありません。いや資本主義のたてまえからすれば民間こそ建設の主体とならなければならないのです。しかし現状はそれら建設の総合調整が必要なことが明らかにされています。

⑦ 計画主体の確立の必要性

地方公共団体が直接行っている事業、地方公共団体が関係している事業、民間の事業についてそれぞれ総合調整が必要なことをのべて参りましたが、この総合調整のことを一般的に総合計画と呼ばれる計画にまとめています。ではこの総合計画はどういう意味合いをもっているのでしょうか。

計画には理<ことわり>があって、その理<ことわり>を明らかにしてゆく仕事があります。一般にそれは大学なり研究所で行なわれていて、一部の直接事業にたずさわっている人々公共団体の人々の中にもそれを行なっている人がいます。この理<ことわり>が明らかになればなるほど、理<ことわり>が明らかになった事柄が多くなればなるほど、計画の決定がしやすくなります。実際の計画については、具体的な問題について、その理<ことわり>による整理が行なわれることが必要です。これらは計画の技術的な問題といえましょう。

具体的な問題について、いくつかの計画が考えられ、それぞれに理由づけがあるとします。しかし計画はいずれかに決定しなければならないといった場合があるとします。これらは計画の選択の問題といえましょう。

計画を決定したり、事業を決定したりするときに、それらすべてが理由づけられるとはか

ぎりません。理由づけなしに方向を定めなくてはならない場合があります。他のいかなる理由にもかかわらず、それらの理由によらない計画に決定しなければならない場合もあるでしょう。これらは意志の決定の問題といえましょう。

こう考えると計画は三つの面をもっていると考えられます。

技術的な検討

意志の決定

市民のチェック

技術的に検討する立場は、今までの行政上の部局からはなれて、すべての部局の立場、計画を公平に取り扱えなくてはなりません。しかも技術的に検討してまとめ上げる計画は、たんに寄せ集めるのではなくして、総合するものでなければなりません。技術的に検討するという内には、選択の問題に対して、その条件の整理を行なって、決定すべき事柄の判断のよりどころとなる、いわば正確なデーターといったものを準備することも含まれるでしょう。

選択および決定については、どのようなルールで、どのような組織でこれを行なうかが問題となります。

過去の計画は、総合されないで、寄せ集めの計画が多かったのではないのでしょうか。それがどうしてできなかったかといえば、これを行なう機関に欠けていたのではないのでしょうか。現在の計画は、各部局の計画を集めてまとめたものを都市計画審議会なり議会にかけています。この部局の計画を、都市計画審議会なり議会に出す前に、それらを総合する機関、計画委員会 <planning committee, planning commission, planning board> といったものがぜひとも必要と思われれます。

現在都市建設は、主として民間の建設により行なわれています。公共団体はそれらをつなぐもの、およびそれらにサービスするものを建設するにすぎません。したがってぜひとも民間の建設をなんらかの方法で調整<control> する必要があると考えられます。現在の法律体系のもとでは、強力な調整はなかなかむづかしいといえますが、世の中の進展に対してつねに前向きで体制をととのえてゆかなければならないと思います。

市は市自身の計画および事業のみならず、市が関係している計画及び事業、民間の計画及び事業を総合調整することができる体制をととのえる必要があると考えられます。

それには、現在ある部局と独立した立場で現在ある部局と密接な連絡をとりながら、計画および事業を検討できる機関をもうけることが必要と考えられます。

計画及び事業を決定するのは最終的には、市長の責任ですが、それを十分におぎない、かつ公平な決定ができる機関をもうける必要があると考えられます。

市民が計画および事業を前向きの形でチェックする方法を、議会制度の中に確立する必要があると考えられます。

<総務局調査室>