

はしがき

都市自治はいま、危機にある。

急激な人口増加と工業化に巻き込まれた現代都市は、その生活環境を極度に悪化させ、地域社会は崩壊への道を辿っている。都市計画はその努力にもかかわらず、どの方向に進んでも一步ごとに障害と向いあう。

横浜市もまた、このような事態におされた都市のひとつである。しかも歴史的条件、立地条件からして、常に他の都市に先んじて新しい困難を抱えこむことが多かつた。それは、勇気ある実験的取り組みを迫られると同時に、生きものである都市への対応として失敗をゆるされないものであつた。

このような状況下で横浜市は、工業化を単に拒否するのではなく、これに積極的に対決する都市建設を進めてきた。ここから打ち出された「横浜方式」は、全市民のエネルギーを結集し、これを

関東学院大学教授

富田富士雄

拠点として生活破壊の暴力に当り、市民自らが創る市民福祉優先の都市をめざすものである。

とくに、市民の基本的人権にかかわる公害諸問題については、横浜方式が強力に進められ、その方法と効果に対しても全国的な注目が寄せられている。

本書は、こんにちの横浜市政の理念と実践の記録である。都市における自治の問題を、複雑に絡まりあう都市問題のキイ・テーマとしてとりあげ、ひとり横浜市にとどまらず、広くよみがえる都市、未来の都市への道を探ろうとする試みといえよう。

執筆に参加したのは、横浜市企画調整局、公害対策局の熟達あるいは気鋭のひとたちであり、とくに公害対策局長助川信彦氏には企画に当つても非常な協力を得た。

なお、地域社会の構造分析について、横浜市コミュニティ研究会のメンバーでもある河村十寸穂氏の執筆があつたことを感謝する。

編さんには、革新市長として知られる飛鳥田一雄氏と私が当つた。飛鳥田氏も私も横浜市に生れ、横浜の都市化のただなかで暮してきた。都市問題に関心をもつ社会学徒のひとりとして私は、いまこのよくな形で市民都市の構図を描く機会が与えられたことをよろこびとしている。

昭和四九年六月一〇日

序

横浜市長 飛鳥田一雄

私は、昭和三八年に横浜市政をおあずかりしたのであります。廣く市民各層の力の結集を図つて施策を進めることが、都市自治の確立への原動力となると信じ、微力をつくして参りました。また、一方において、全国の革新市長の方々と提携いたしまして、都市自治体の権限の拡充と財源の確保のために、強力に国に働きかけ、一定の実績を積んで現在に到りました。

ところが、昭和四八年末以来の石油危機は、はしなくも、わが国の政治経済の構造的矛盾を一挙に露呈させ、市民生活や都市自治体経営とともに破綻に近い状態に追いこんでしました。かりに、このような状態に小康が得られたといたしましても、わが国の基本的な政策が大きく転換されない限り、先き行きについての楽観は許されません。

こうした異常事態のなかにおきまして、都市自治体に対する市民の期待には、格段の高まりが感じられます。このことは、別の見方からすれば、「都市自治」の真価が現在ほど問われているとき

はないとも申せましよう。

したがつて、このさい、私どもは当面の対症療法に終始するようであつてはならないのでありますて、問題の本質を徹底的に追及し、都市問題解決の抜本策を市民とともに見出していく絶好のチャンスとして、この時機を活かすべきであると信じます。

関東学院大学の富田富士雄教授は、生糸のハマツ子であり、横浜市に対する愛着の深い方ですが、平素から市政一般につき御教示を頂いておる間柄であります。

最近、私どもの進めております都市問題解決を目指す施策に注目されまして、これを世上に紹介して下さるうという趣旨でお呼びかけがありました。そこで、二人が編者となり、市庁内外の同志の方々に執筆をお願いいたし「公害対策横浜方式」その他の「横浜方式」についてそれぞれ再検討のうえ、自由な発想のもとに実践を土台とする展望を述べて頂き、それらの論文を集めて本書をまとめました。

執筆者はいずれも繁忙のさなかにこの仕事を進めたようでありまして、その内容につきましては私としても反省させられたり、面映ゆい点もありますが、本書を手にされました各位から忌憚のないご批正を賜ることによりまして、今後の施策の完璧を図りたいと存じております。

緒論

横浜市における都市自治の構図………飛鳥田一雄

2

I 都市化の展開と横浜の構造

- | | |
|---------------------|----------|
| 1 人口構造からみた都市化の実態……… | 福田富士雄……… |
| 2 地域社会の崩壊と再建……… | 河村十寸穂……… |
| 3 市民意識の構造……… | 岡村駿……… |
| 4 横浜市の自治体改革の展望……… | 鳴海正泰……… |

II 都市づくりの新しい展開

- | | |
|--------------------|----------|
| 1 「都市づくり」の改革と実践……… | 田村明……… |
| 2 自治体計画への住民参加……… | 由口隆……… |
| 3 開発と規制の横浜方式……… | 長久保美昌……… |
| 4 日照問題と自治体……… | 伊藤雅章……… |

- | | |
|----------------|---------|
| 5 みどりの保全と創造……… | 小沢恵一……… |
| 6 ごみ戦争への対応……… | 亀井勝雄……… |
- 助川信彦 160
猿田勝美 183
根本和夫 200
猿田勝美 226
鈴木勝祥 245
神長重夫 272
助川信彦 317
助川信彦 323
佐藤昌之 347

III 公害対策としての横浜方式

- | | |
|--------------------------|--|
| 1 「横浜方式」新路線の探究……… | 助川信彦……… |
| 2 東京湾岸の広域公害対策……… | 小沢恵一……… |
| 3 高速道路と生活環境……… | 亀井勝雄……… |
| 4 既設工業地域の公害対策……… | 助川信彦 200
猿田勝美 226
根本和夫 245
猿田勝美 266
鈴木勝祥 272
神長重夫 298
助川信彦 317
助川信彦 323
佐藤昌之 347 |
| 5 水質汚濁と下水道問題……… | 助川信彦 200
猿田勝美 226
根本和夫 245
猿田勝美 266
鈴木勝祥 272
神長重夫 298
助川信彦 317
助川信彦 323
佐藤昌之 347 |
| 6 金沢地先埋立計画と公害問題……… | 助川信彦 200
猿田勝美 226
根本和夫 245
猿田勝美 266
鈴木勝祥 272
神長重夫 298
助川信彦 317
助川信彦 323
佐藤昌之 347 |
| 7 横浜新貨物線紛糾の問題点……… | 助川信彦 200
猿田勝美 226
根本和夫 245
猿田勝美 266
鈴木勝祥 272
神長重夫 298
助川信彦 317
助川信彦 323
佐藤昌之 347 |
| 8 中小企業団地における工場排水の共同処理……… | 助川信彦 200
猿田勝美 226
根本和夫 245
猿田勝美 266
鈴木勝祥 272
神長重夫 298
助川信彦 317
助川信彦 323
佐藤昌之 347 |

IV 資料編

- | | |
|--|-----|
| [1] 横浜市既設工業地域公害対策に関する一〇項目の提言……… | 365 |
| [2] 日本鋼管（株）京浜製鉄所公害防止協定書……… | 370 |
| [3] 国鉄新貨物線別線部分に係る環境整備ならびに公害防止の諸条件について七項目申入れ……… | 375 |
| [4] 国鉄新貨物線別線部分に係る環境整備ならびに公害防止の諸条件について……… | 378 |

緒

論

- [7] [6] [5]
横浜市日照等指導要綱.....
横浜市建築紛争調整委員設置要綱.....
横浜市日照行政統計資料.....
あとがき

1 「都市づくり」の改革と実践

田 村 明

96

(1) 都市の状況と認識

「都市」とはいったい人間にとつて何なのだろう。一面において「都市」は人類の栄光のシンボルであり、自由で解放された文化の場であり、人類が築きあげた最高傑作とされた。しかし、「反面」都市は人類にとつて悲惨と退廃の場であり、汚濁と不健康、抑圧と不自由、混乱と不健康という人類の汚辱を一身に背負わされている。

ある時代には、都市の栄光の面が強く打ちだされ、活気と華かさが語られた。永遠の都ローマ、花の都パリなどがそれである。また、ある時代には、悲惨なマイナス面が強調され汚染と喧騒が訴えられた。中世のペスト、産業革命時代の労働者住宅、ロンドンのスマッグ、そして現代都市の公害、若々しい健康な時代に積極的なプラス面が前面に現われ、爛熟し退廃の時代にはマイナス面がおしだされている。しかし、本来、都市のもつマイナス面も実はプラスの時代に蓄積されてきたものである。「煙の都」という言葉が、輝しい発展の印として語られていたときすでに公害は蓄積され、共存していたのである。「田園都市論」を書いたエベネーザー・ハワードも、この「都市」の中にある人をひきつけてやまない魅力と、その反面の不自由さと汚濁の両面を発見し、よき面をのばし、悪い面を押さえようとしたのである。

このように、都市のもつ利点と欠点との共存は、いわば都市の宿命にも近い現実の姿である。程度の差はある、この両者はいつも都市に共存してきた。我々は、一方の側の都市を語るとき、常にその反面にある都市の姿を考えないわけにはゆかない。そしてそれがすべてをひっくりめて、都市に現れている諸現象は、まさに人間とその社会の営みそれ自身の最も集中的に濃縮した表現なのである。

都市は文明の象徴であり、文明そのものだと言われる。もし文明という言葉が、人類の築きあげた生産手段に基礎をおくプラス面のみを示しているとするなら、若干この言葉には疑問があろう。先にものべたように、プラス面とマイナス面が共存しているのが都市である。最近はとりわけマイナス面が強調されることの方が多いが、しかし、それだけを見ることもまた誤りである。文明は、人間社会のつくりだした産物であり、人間社会には、政治体制、経済政策、行政機能、経済活動、社会集団等の集積によるものである。また、人間の意識や価値観等の行動様式もまた重大なかかわりあいをもつ。その中では、たんにプラス面だけではなく、さまざまの矛盾を持つことは当然であり、そのような矛盾を内包したすべてをひっくりめるものが文明であり、その象徴が都市ということができるだろう。

産業革命以後、人間は禁断の果をもぎとり、人間自身や牛馬の力をこえたエネルギーを自らコントロールすることが可能になった。その当否をここで論ずるいとまはないが、その結果、第一次産業を基準とした人類の生産構造と社会生活は激変し、都市化の波が急速におしよせる。産業革命の父といわれるイギリスではすでに一八五〇年に都市化率は五〇%に達し、アメリカは一九二〇年代に、日本はおくれて一九六〇年代に都市化率五〇%に達した。このような都市化現象は社会主義国や、開発途上国でも緩急の差はあれ同様である。最近はやりの大都市分散論といえども、都市化 자체を否定したものではない。分散論もむしろ都市をより数多く育てることにより、都市全体の容量を増加させ工業都市化を促進させる役割も持っている。たとえ分散して行つた先でも、そこはやはり都市をつくるわけで

あり、都市そのものを否定するわけにはゆかない。都市と農村の中間的存在をねらったハワードの田園都市も、けっきょくは都市形態の模索のひとつにとどまり、都市の存在は、いまや既定の事実であり、したがって、分散論とか、集中のスピードの制御とかは必要であるが、いざれにせよ、現代都市に生じている諸矛盾を、現実の都市の中で解決しえない以上、都市問題はなくならないだろう。

二十世紀後半の人類は、好むと好まざるとにかかわらず、「都市」という場に身をおいて、住み、働き、たのしいところでは、日本全土の可住地が都市と考えても大して差はない。したがって、「都市」の問題は、決して大都市地域などの局部の問題ではなく、これから我々の生活と活動のすべてにかかわる問題なのである。

「都市」づくりの改革とは、「都市」の新しい形態を追い求めるだけではなく、また「都市」の欠陥をあばきたるだけでもない。我々は冷静に都市のもつ良さも悪さも知ったうえで、この古く永いつきあい、その中にまた今後の人の間生活をゆだねなくてはならない「都市」を本当に人間社会にとって好ましきものにするため探索し、追求し、努力し、仕上げてゆくことである。その中で、従来の「都市」づくりの方式も改められてゆかなければならぬし、「都市形態」も変らざるをえないだろう。

しかし、都市の歴史は永い。体制の政策の変化よりも、もっと息の永い存在である。その中の改革は、決定的な変化を望むまえに、まず地道に、ひとつひとつ新しき方式を積上げてゆかなくてはならないのである。

(2) 都市問題解決と自治体の姿勢

このような現代都市の矛盾としての都市問題に自治体としてはどのような姿勢でのぞむべきであろうか。

その前に現状を論ずるに当つての事実認識として三つの状況を確認しておく必要がある。第一は、自治体のおかれている状況は、あまりにも制約条件が多いことである。日本の自治体は、もともと国の下請機関として位置づけられ、主体性が弱く、行財政制度も弱体化されており、一方自治体を支える市民意識もまだ稀薄である。このような自治体の姿は、よく三割自治などと言われているとおり、これまでの自治体は都市問題解決の主体としては極めて弱い力しか持つていなかつた。おまけに経済、社会の変動の波は容しやすくおしよせてくる。これに対応するにも自治体は、限られた制約の下に行なわなければならないのである。

第二に確認しておかなければならないのは、それにもかかわらず、現実の都市問題によつて生ずるさまざまの矛盾は、現実に市民生活を苦しめており、その解決に対しても、緊急に対処することが必要である点である。しかも、それらの問題は、日常生活の中で生じており、国政レベルでの問題にする前に、まず市民にとって最も身近い自治体の問題として現われてくることが多い。当然の自治体業務であるゴミ処理や学校建設はもちろん、本来自治体行政としても、その範囲をこえていくと思われる物価問題までも、自治体にもちこまれ、要望されてくる。それらは、国政レベルでなければ本質的に解決することはできないにしても、まずできるところでの行動をおこさざるをえない。まして、現在十分権限はないが、しかし、一地域の中でも相当の解決ができる公害問題、環境問題については、権限をのりこえた自治体行政がのぞまれるわけである。

このように、現在の自治体は、一方において極めて限定された制約条件の中にありながら、他方では、ほとんど無

制限ともいうべき市民要求に何等かの解答をだしてゆかなくてはならないという矛盾した状況の下におかれているのである。

さらに三番目に確認しておかなければならないのは、都市は日常的活動の中でたえず動き、休むことがないのである。当然のことながら、今日と明日とでは変化を生じている。そのような休むことない動きはよく「都市」を「生物」にたとえることがある。この生物のような都市は、すべての活動を止めてやりなおすということはできない。いわば日々変化している「生ま身」のままに必要な施策を加えてゆかなくてはならない。したがって、生理や病理を研究するだけではなくまず具体的な実践力をもつた、いわば臨床的な手法が必要なのである。自治体は、この休むことのない都市活動を維持しながら、また実践的臨床医であり、そして、さらに問題のおこらないように事前に手を打つてゆく予防医にならねばならないのである。このため、自治体は、前者の二つの矛盾を、ただ矛盾として放置しておくわけにはゆかないのである。

この状況を確認した上で、自治体の行動は三つほどのタイプに分類されるであろう。

第一の態度は、このような矛盾を解決しようという意思を放棄して、自治体行政を現行の法律、財政などの制約条件の枠の中に限定してしまい、きまつっていること以外にやらないという姿勢である。これは従来の自治体がとってきた最も普通の姿である。制約条件の中に住み、その範囲でしか問題を解決しようとはしない消極的保守的姿勢である。このような余計なことに手をださない姿勢は、いわばもとも安全確実である。たしかにこの姿勢の中では敢えて積極的な態度をとった者がいても、失敗すれば、それみたことかと嘲笑され批難され、その中で、二度と困難な問題の解決に乗りだす勇気を失わせるのである。消極的姿勢を選択させる理由が自治体の中に内蔵されているのである。

第二の態度は、もっぱら制約条件の排除が先決であるとして、国その他への働きかけや対決を中心におく態度である。

る。たしかに、自治体の財政制度や、必要な諸種の権限を改正して自治体が中心になって動ける条件をつくりあげるには、国レベルでの法律制度を変更しなければならないし、また、地価対策、物価政策、経済政策は、国中心に動かなくては効果がない。したがって、国への働きかけはどうしても必要であるし、最終的には、この段階での改革をかちとらねばならない。

しかし、このような姿勢だけで終始したのでは、現実の諸問題は一向に改善されない。この姿勢はいわば評論家の姿勢ともいいうべきで、抽象的な体制論や、観念的制度論、評論的政策論におちいるおそれがある。

これらの議論や運動が必要ないのではない。自治体側も大いに議論を提起することは必要であるが、それはあくまでも現実をふまえた、事実の上に立った議論や運動であるべきで、最終的には、国政の議会の場で行なわれるものであろう。

現実に火のついた現実問題を、すべて国の問題にすりかえてしまうのは、現実対応力に欠け具体的な政策能力がないと言われてもやむをえないことになる。

そこで第三の態度は、国等への姿勢は、第一の場合の評論家的段階に止まらず息の長いものとするとともに、現実の諸々の要求をすくいあげ、これにあらゆる努力を重ねつつ最大限に応えてゆこうとする姿勢である。これは現実の中に飛込みながら問題を解決しようとするものである。もし、極めて安定した問題の少ない都市であるか、あるいは市民社会のルールが確立され、節度ある中での諸要求が市民討議の中で整理され、自治体の行財政能力も比較的認められているのであれば極めて効果的な姿勢というべきであろう。

しかし、実際にその段階まで達していない未熟な自治体である場合には、充たしえない、しかも矛盾する市民要求を数多くかえこみ、遂には、それらの要求に応えられなくなってくる。これはいわば御用聞き、注文とり行政であ

つて、あまりにも現実要求に近接すぎたために、それ自体の矛盾を克服できずに、かえって現実の処理能力を失なつてしまふのである。そしてせっかくの市民要求も、それが国をはじめ数多い自治体を外からしめつける制約条件をとりのぞくに至らずに、内部の摩擦エネルギーとして消費されてしまうおそれもある。

第一の姿勢は論外としても、第二、第三の姿勢は、いずれも自治体改革のひとつの方針を目指しながら、けつきょくは、あまりにも抽象的に過ぎるか、あるいは、あまりにも現実に流れすぎて、いずれも現在の自治体の状況を十分に認識したうえでの解決にはならないのである。

そこで、第四の姿勢が必要になってくる。これは、問題の処理をあくまでも現実の諸要求や、現実の認識の上に立ち、市民の現実からくる諸要求を一方において個別に具体的に処理しながら、個別問題に流されるのではなく、それらをより根本的に解決するための現実的政策を立ててゆく。この政策は、ただ要求だけにありまわされているのではなく、より将来のために望ましい解決を計ろうというもので、相互矛盾の克服の上に立てられなければならないものである。これは「生き物」として現実に動いている都市の姿を十分に認識した上に立つものである。

ゴミの問題、開発規制の問題、緑の問題など多くの都市の中の問題は、このような姿勢に立った施策がたてられないことはならない。そのような望ましい現実の解決の方向に立って、なお、自治体をとりまく、国をはじめ多くの制約条件に対しても、たんに抽象的段階の議論にとどまらず、自ら問題を具体的に解決し、すすめてゆくという実績の上に立ちながら、国に方向の転換、制度の改正等を要求してゆくという姿勢である。これら具体的都市問題解決については、国は能力の不足を是認せざるをえないところまできている。それだけに自治体による具体的解決の実績は、国の側を変更させてゆく現実的なテコになりうるのである。

そのような姿勢こそが、現在おかれている制約条件と、数多い日常要求の間に立ちながら、これを解決してゆく改

革の方向である。とくに「都市づくり」にあつては、いつそう長期的かつ現実的な解決の歩みをすすめなくてはならない。一時的な便宜主義や、抽象的世界への逃避はゆるされないのである。

横浜の都市づくりはこのようない意味で、当面する現実の問題には、国の制度の枠をこえても、一步前進の具体的施策を出し、これによって、市民相互の矛盾も克服しつつ、ことに国や、企業社会状況の制約条件をうちやぶつてゆく原動力にしようというものなのである。

(3) 横浜の状況とその克服

このような姿勢をとるとしても、横浜はおそらく各都市自治体中最も難しい状況の中におかれているといつてもよいであろう。もちろん現在の自治体のおかれている行財政制度は他の自治体と共通であり、インフレや土地問題などの共通のなやみは多いがとくに横浜市は社会的状況や自然的状況は極めて困難な問題が発生し、都市問題のデパートといつてもよいほどである。それら横浜市にとって顕著な問題をとりだしてみよう。

(i) 急激な人口増加

横浜は年間約一〇万人の増加、一〇〇万人の人口増加に僅か一年しかかっていない。五年前の昭和三三年は現在のちょうど半分の一・二五万人にすぎなかつたのが、現在は二五〇万に達している。このままでゆけば、三年後の昭和五年には、大阪市の人口さえもおいこしてしまう。都市人口の増加は、局部的には、道路、学校、公園等の都市施設需要をひきおこし、また、たんに一団地や、一地区だけの問題ではおさまらず、より広い地域での駅前広場幹線街路、高速鉄道、水源、下水処理場、ゴミ焼却場、等々を必要とすることになる。しかし、この僅かな間での人口

増加に対しても、それらを整備することはとうてい間にあわないし、かといって現行法律での無制限な私的土地位所有権を前提にすると土地所有者は、これらの公的負担や責務を殆ど負うことなく開発を行ない人口を呼入れ、土地開発の利益を受けとれるようになっていた。

このような中にあって、抽象的に人口増加抑制を言い、あるいは計算上の数字を出してもそれだけでは無意味である。もともと人口増加は横浜市の政策によるものでなく、過度の都市化と、東京への人口集中をまねいた国の経済政策と、政治行政制度に起因するものであるから、根本には、国の高度経済成長政策をとどめ、政治と経済の癒着した中央集権的機構を改め、自治体の大幅な自主権限を承認するという政治、経済、社会政策の根本的変革が必要なのである。このような根本的反省を国その他各方面に求めることは必要である。しかし、現実に生じた人口増加には、憲法で居住の自由は保障されているし、また私的所有権を強く認めた制度によっている。したがって土地を宅地化し、人口移動することに現行法制では、ほとんど手がつけられない状態である。

しかし、これら的事実を認めながらも、現行法制だけを墨守する態度は、先に述べた第一の保守的姿勢である。横浜市は現行法律制度を、横浜の現実の中で効果があがるように、せいいっぱいの活用を計るとともに、これらを補ない、あるいはあるべき姿に一步前進させるためのさまざまな手段をとってきた。

たとえば、新都市計画法の「線引き」については、開発抑制の点を明確にうちだし、調整区域を極力拡大した。また、建築基準法改正による新用途地域には、第一種住専の拡大を計るとともに、商業地域等による住居の施設制限に関する建築基準条例の改正など、さまざまな手を打っているし、また法規制をこえて、宅地開発要綱、学校収容困難学区のマンション規制等を行なっている。

また、この急激な人口増加に対処するための都市施設整備には根幹的都市施設の整備のほか宅地開発要綱によるさ

まざまの事業者負担の制度を設け、また各種の開発行為、建築行為には、環境形成のための多くの規制・指導を行なっている。また近来の日照問題には、日照等指導要綱を設けて、日照の確保を計っているし、とくに厳しい北側斜線の制度を設けてその指定を行なっている。また、ゴミ、公害、交通、水、土地などの諸問題に対して五大戦争として、その根本的解決を計ることを目指しているのである。そして、それらの具体的な施策を背景に、国に政策の変更と大都市への根本施策を要求していっている。

(ii) 人口流動化

人口の急速な増加の当然の帰結ともいえるが、人口の流動化が極めて高い。この五年間の人口増加のうち社会増は約三〇万人であるが、その内容をみると、約一〇〇万人の人が転入し、七〇万人が転出している。また自然増は二〇万人弱であるが、出生者約二四万人、死亡者四万人である。すると、転入者と出生者を合計すると一二五万人ほどになり、総人口二五〇万人の丁度半分は、五年前には横浜市にいなかつたわけである。大げさにいえば二五〇万という人口は五年で半分入れかわっているということなのである。

このような流動性の極めて高い地域は、当然に永年に培われた郷土性とか、市民意識も薄く、土地への愛情も育ちにくい。したがって、コミュニティ形成も極めて未熟な状況であるし、また、新旧住民の対立も生じやすい。しかも、新住民の多くは、東京依存型のベッドタウン的住民が多いから、問題の提起や、問題意識も、自ずと異なるものがある。現に横浜市内の新聞でも相当数の東京都内版が読まれている。

しかし、いくら流動性が高いといつても、けつきよく、都市をつくり、育て、守るのは市民である。そこに新旧市民の差はない。市民が一体となって、自分たちの町に強い関心を払い、その全体状況も見極めながら積極的に市政に

参加し、お互の意見を出しあいながら、よりよき解決を見出してゆくことが必要である。

この流動性の高い社会で、そのようなことは極めて困難ではあるが、しかしながら、流動性が高く、市民意識が崩壊しかけているだけに、そのような方向が必要なのである。むしろ、横浜の問題提起が、新たな市民意識の再建の必要性を全国的にもよびさましたといつてもよい。

さのうに、自治体政治や、行政への市民参加問題を、昭和三八年新たに選ばれた飛鳥田市長は、「直接民主主義」、「一万人市民集会」という形で問題を提起し、その後の市民参加、市民運動に大きな意味をもたらした。それは決して横浜市がとくに高い市民意識の育つよい温床の条件があつたからではなく、むしろ、極めて困難な事情が山積し、これに直面せざるをえないだけに、市民参加はより強く語られたといってよい。

もちろん現段階は、市民意識をよびおこし、ほりおこしたというところである。そこでさまざまな意見が提起されているが、たんに市民の意見を鵜のみにするということが市民参加の本旨ではない。都市づくりや、都市行政は、限りある条件の中で、最大限の効果をあげようとするものである。もちろん最初の試みであり、まだ望ましい討議の形にはほど遠いが、今後とりくむべき課題である。また、地区のコミュニティづくりの検討や、地区センター建設等を通じてのその具体化をすすめている。

本年、横浜市は、一九八五年を目標とする総合計画の策定にあたって、これを各区ごとに、市民討議という方法を試みてみた。これは、行政側の説明、市民の質問、行政の答弁という形ではなく、問題の本質に対して、矛盾し、対立するならそれを、市民相互に意見を出しあって討議をしようというものである。もちろん最初の試みであり、まだ望ましい討議の形にはほど遠いが、今後とりくむべき課題である。また、地区のコミュニティづくりの検討や、地区センター建設等を通じてのその具体化をすすめている。

(iii) 東京依存型

戦前はもちろん、昭和三〇年ころまでは、東京、横浜は独自の都市を形成しながら、互に相い補ない合う関係にあつた。しかし、昭和三〇年代以降は、東京を中心とした東京圏が急速にその傘をひろげ、横浜はスッポリその中にとりこまれてしまつた。先にのべた、人口急増も、人口流動もそのために生じたものである。

その結果、通常、都市は昼間人口が夜間人口を上回るはずなのに、逆に夜間人口が多く、昼間人口率では、昭和四〇年には、九三%、昭和四五年は、九二%となつてゐる。このように、大都市で昼間人口率が一〇〇%を切つてゐるのは横浜、川崎だけであり、しかもこの傾向はますますひどくなつてゆく状況にある。昭和四五年の就業者八九万五〇〇〇人のうち、市外への通勤流出者は三三万四〇〇〇人であり、三四%に当る。つまり三人に一人は横浜市外で働いていることになる。

東京の僕は就業面だけではない。通学の面でも、かなり東京へ依存しているし、また、買物、娯楽、文化施設においても、また東京に依存している。

このように東京依存度が高いことは、施設的には、交通機関に大きな負担をかけるし、また財政的には、東京からのシワよせを受け、さらに、市民意識としては、十分育成しない半市民的市民を生むことになる。

元来、ひとつの中心圏だけで、一〇〇〇万以上もの人口をかかえるのはどうしても無理を生ずる。いわゆる東京圏としてひらくらでいる東京、神奈川、埼玉、千葉は、もう一度再編成をしなおして、いくつかの核を持たすことが必要であろう。横浜もそのひとつの核としての再編成や、再開発が必要になつてくる。

(IV) 台地状の自然地形

横浜市の自然地形は、三〇メートルから七〇メートル位の丘陵台地と、その間に複雑に入り込んだ沖積層の谷間から成立っている。広い平地は殆どないから、大街路や、碁盤の目のような整然とした町はつくりにくい。かつては、これらの丘が自然の景観をつくっていた。しかし、大規模土木機械の発達は、この程度の高さに丁度手ごろな開発道になってしまい、台地には急激な宅造がすすむことになる。

名古屋や、大阪のように広い平地を有していれば、整然とした市街地形成を行えたであろうし、また、京都や、神戸のように、一〇〇〇メートルに近い比叡山、六甲山などの山並みを有していれば、それらの山々は保全されて緑の壁をつくりだしてくれたであろう。横浜の場合は、そのいずれでもない低い台地であり、横浜らしい特徴ではあるが、その大部分が無秩序に乱開発されてしまっている。

これを計画的に開発するための計画や、規制の手段も必要であるが、この中で、残された僅かの斜面緑地や自然山林、神社仏閣の緑地などを市民と協力しながら保存しようという市民の森、自然山林、斜面緑地などの制度を新設してわざかでもこのような中で残された緑を生かすように努めている。

(V) 僅少な公的所有地

横浜は、県庁所在都市には珍らしく、旧城下町ではない。旧城下町では、封建時代の遺産が、城跡や、旧藩主の財産などが、今は何等かの形で市民の用に供するよう、公園やら文化施設などになっている。また、とくに明治政府が国家の威信によって作った札幌のような町では、城こそないが、大通公園はじめ各種の遺産を残している。札幌の

市域の六割は国有林でそれが、市の水源林でもあり、憩いの場であり、緑の壁になっている。

東京でも、いわゆる公園のほかに、皇居をはじめ、徳川時代の遺産や、明治以来の政府の遺産が数多く残され、それが、緑の環境を形成しているもののがけつこう多い。

これに対して横浜は、旧城下町でもなく、全くの市民の手による町である。それは横浜の誇りであり、特色ではあるが、けつきよく、旧時代からの遺産として受けついだ公園から、緑の環境が全くといってよいほどないし、公有財産も皆無に近い。そのうえ、国有林や、県有林もないという状態である。そのような中で、現在のような地価上昇は、せつかく残っていた私有山林をはきだせることになる。しかし、私有財産の認められている中で、これを押えこんでしまうことも不可能である。

このように、他都市に比べて横浜の中で、緑を確保し、公園をつくり、その他の公共施設を作るのは全く困難な条件の下にあるわけである。これを改めるには、土地制度を根本的に変えるか、あるいは、自治体への新たな土地資源配分を行なうかであるが、いずれも早急には困難であろう。

その中にあっても、何とか緑を確保するためには、利用できるあらゆる手段を動員する必要がある。調整区域はもちろん、国政地区等の土地利用規制を用いつつ、他方には、開発許可の際に強い条件として公園、緑地をとらせるとか、公共施設を確保させるとかの手段が必要である。ただ、緑を保全したらしいといつても、ほんの一ヘクタールでも、億にのぼる私的財産であり、個人の財産権を緑のかけ声だけで保全させることもできないし、かといって自治体が大幅な財政力を持つとか、私的所有権を否定するに近い規制は現在のところのぞめない。とするなら、かけ声だけで、けつきよく徐々に土地の虫食いを生ずるなら、あらゆる機会を通じて、公的土地位所有を増加させる方式をとらなくてはならない。

極めて限定された中で、高い地価上昇のあおりを受け、しかも公的所有地をまったくといつてよいほど持つていな
い横浜市としては、一方において規制を強化するため、あらゆる手段を駆使し、他方、土地所有者との契約による自
然山林の保存を行なっている。それはけつきよく、横浜市全市民の利益へとつながるものなのである。

(4) 都市づくりの改革

このように、あらゆる面での困難に直面してはいるが、それにもかかわらず、この中で出来ることを切りひらき、
一步ずつでも、具体的な成果や方法を作つてゆこうとしているのが、横浜の都市づくりの方法である。

それらは、もちろん客観的に見た場合、欠点も多いし、より望ましい方法も考えられるであろう。しかし、都市政
策は、現実の生き、動いている町を相手にしている。一時も休むことのない都市の中には、現実に手を下さずに
抽象的議論で事の当否を論じていたのでは、市民は救われない。もつとも、根本的矛盾をどうにもならないところまで
吐きださせるのには、下手な手段を講じない方がよいという説がある。それも一理はあるが、必要以上の混乱を生
じさせるのは現実の行政の上ではゆるされないことであろう。

我々は、現実の中で考え、出来ることを探し出し、それをとにかく全力をあげてせつてゆこうという姿勢であり、
始めから最高最善の手段を求めてはいない。我々がまず動き出すことによって、他の都市とも連携いをとることがで
きるようになるし、全体の動きは、また国レベルでの問題を徐々にではあるが変更させていくのである。

これまでのべた横浜での方法を大別すれば次のようになる。

(a) 国や企業に対してもうかることを探し出し、それをとにかく全力をあげてせつてゆくこと。

(b) 現行制度を新たな視点から見なおして効果ある点を最大限にひきだすような活用を行なうこと。
(c) 現行制度の不足を補うための条例制定や、あるいは要綱等の行政手段を生かして、現実的に現在の要求に応え
てゆくこと。

(d) 市民の協力、参加を最大に生かす場をもうけ、都市づくりを市民のものにし、その協力の中から新たな方法を
つくりだすこと。

(a)については、およそ「都市」というものを相手にして、これをよりよいものにしてゆくためには、基本的な制度
は国の法律で決めるにしても、自治体が計画の実体にならなければならないことは当然である。それに、国指導型、
タテ割り型都市づくりを排除してゆくことと、自治体が自主性と、それにふさわしい能力を持つことである。これ
は、都市問題を解決し、都市づくりを行なう基本である。

その結果(a)、(b)、(c)の方法については、國の方針や方法とのぶつかりあいを生じ、また(c)については、これによつ
て規制される企業などから、法規制を逸脱しているとの非難が生れる。いわゆる横浜方式といわれる公害規制など、
国と、企業の両面からの抵抗に会つたが、それらとひとつひとつ具体的問題とぶつかりあいながら、これに具体的実
践的解決を出すことによって、全体的状況を、よい方向にすすめてゆく橋頭堡とができるのである。

このような方法は、まことに道遠い方法であるが、同時に確実に現在の枠と、制約を変更させてゆく力になる。都
市づくりの改革とは、すでにのべたように、都市問題の分析や批判、あるいは、勇ましいかけ声、都市矛盾に目をつ
ぶつた抽象的バラ色幻想、形のよいプランではない。それらはある時には、改革の手段として用いることはあるが、
地味で具体的な問題の解決と、方法の確立を重ねて、都市づくりを、都市市民全体のものとしてとりもどそうとする
ことなのである。それに、「都市づくり」の改革だけではなく、当然に「都市」の改革であらねばならない。

なお、「都市づくり」については、いくつかの重要な点があるが、そのうち二つだけを指摘しておこう。前に述べたように、都市を取巻く国レベルの制約を押しのけ、自主性を持ち、企業行動を規制する方向は正しいが、それだけでは問題はまだ解決しないのである。都市はもともと、狭い地域に、多くの人々が数多くの性質の異なる要求を持つて住む矛盾的性格のものである。それには、多くの市民要求をうけとめながら、ただ言いなりに流されるのではなく、よりよい市民全体が利益を受けるようなものに高めてゆくことである。全部が賛成の計画はありえないだろう。しかし、都市づくりは、市民全部のものでなければならない。この宿命には、著名な経済学者ものべたような「暖い心と、冷静な判断」が必要なのである。

さらに、「都市づくり」は人間のために始り、人間のために終る。そのためには、ただ機能性一点ばかりではなく、暖い人間的な配慮が必要である。持続性と人間性の接点を求めるのが、都市のデザインであり、都市を不当に人間のものとするための今日の実践であり、永久の課題である。

執筆者紹介

飛鳥田一雄 (あすかた いちお) 横浜市長
富田富士雄 (とみた ふじお) 関東学院大学教授
河村十寸穂 (かわむら ますお) 横浜国立大学教授
岡村 駿 (おかむら しゅん) 横浜市都市科学研究所
鳴海 正泰 (なるみ まさやす) 横浜市企画調整局主幹
田村 明 (たむら あきら) 横浜市企画調整局長
田口 隆 (たぐち たかし) 横浜市企画調整局プロジェクト室副主幹
長久保美昌 (ながくぼ よしまさ) 横浜市建築局宅地第二課長
伊藤 雅章 (いとう まさあき) 横浜市市民局日照相談室長
小沢 恵一 (おざわ けいいち) 横浜市企画調整局企画課長
亀井 勝雄 (かめい かつお) 横浜市環境事業局業務部業務第一課計画
第二係長
助川 信彦 (すけがわ のぶひこ) 横浜市公害対策局長
猿田 勝美 (さるた かつみ) 横浜市公害対策局次長
根本 和夫 (ねもと かずお) 横浜市公害対策局指導課長
鈴木 祥 (すずき しよう) 横浜市公害対策局主査
神長 重夫 (かみなが しげお) 横浜市公害対策局水質課長
佐藤 昌之 (さとう まさゆき) 横浜市下水道局長

都市自治の構図

定価 2000円

1974年8月1日 第1版第1刷発行◎

編著者 飛鳥田一雄
富田富士雄
発行者 箕浦正良
発行所 大成出版社
東京都世田谷区羽根木1-7-11
(〒156) TEL (03)321-4131(代)

1974 検印省略 富田富士雄

分類	1030	製品	0000	出版社	4311
----	------	----	------	-----	------