

都市自治の構図

(横浜市 長) 飛鳥田一雄 編著
(関東学院大学 教授) 富田富士雄

The Design of City Self-Government

都市自治の構図

(横浜市 長) 飛鳥田一雄 編著
(関東学院大学教授) 富田富士雄

The Design of City Self-Government



大成出版社

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 しゆん）	横浜市都市科学研究室
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 しょう）	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) T E L (03) 321-4131 (代)

1974 検印省略 富田富士雄

分 類	1 0 3 0	製 品	0 0 0 0	出版社	4 3 1 1
-----	---------	-----	---------	-----	---------

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歩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か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った。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った。

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

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すでに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たっ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、いまこのよう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が、広く市民各層の力の結集を図っ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た。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いました。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樂觀は許されません。

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ょう。

したがって、このさい、私どもは当面の対症療法に終始するようなことであってはならないのでありまして、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。

関東学院大学の福田富士雄教授は、生粋のハマッ子であり、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ざ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、本書を手になされました各位から忌憚のないご批正を賜われ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。

都市自治の構図

目次

はしがき

序

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	富田富士雄	22
2 地域社会の崩壊と再建	河村十寸穂	38
3 市民意識の構造	岡村駿	58
4 横浜市の自治体改革の展望	鳴海正泰	81

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	96
2 自治体計画への住民参加	田口隆	113
3 開発と規制の横浜方式	長久保美昌	128
4 日照問題と自治体	伊藤雅章	146

5	みどりの保全と創造……………	小沢 恵一……………	160
6	ごみ戦争への対応……………	亀井 勝雄……………	183
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……………	200
2	東京湾岸の広域公害対策……………	猿田 勝美……………	226
3	高速道路と生活環境……………	猿田 勝美……………	245
4	既設工業地域の公害対策……………	根本 和夫……………	272
5	水質汚濁とヘドロ問題……………	猿田 勝美……………	298
6	金沢地先埋立計画と公害問題……………	鈴木 重夫……………	317
7	横浜新貨物線紛争の問題点……………	神長 信彦……………	323
8	中小企業団地における工場排水の共同処理……………	助川 信彦……………	347
		佐藤 昌之……………	

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

[5]	横浜市日照等指導要綱……………	379
[6]	横浜市建築紛争調整委員設置要綱……………	383
[7]	横浜市日照行政統計資料……………	385
あ と が き		

緒

論

横浜市における都市自治の構図

―その公害対策の論理と実践―

飛鳥田 一雄

私が横浜市長として選出されたのは昭和三八年であった。私は横浜市磯子区に在住し、幼ないときからその前面の根岸湾の松風の音を聞き、白い波に親しんで育った。ここは、前任の市長時代に埋立てられたが、そこに誘致された大企業の工場建設が初められていたころ私は市長になった。当然、この地域の公害を心配する地元の人々が入れかわり立ちかわり私のところへやってきた。（これらの動きは、やがて地元有志の公害反対運動に育っていった。）

しかし、当時一般の関心は現在のように高まっていなかった。そこで私は市庁内の幹部や野口雄一郎氏のような学者の人々と話し合って、横浜市のように工業化や都市化が加速度的に進行するなかで、公害をどう考えたらよいか。公害対策の基本方針をどう取扱ったらよいか。このさい、私たちの態度を確立しておこうではないかと主張し、一応の方針を打ち樹てた。

まず、公害は基本的人権にかかわる問題であって、これは市政の優先課題とすべきである――とした。（当時はまだ公害は工業化や都市化に伴って必然的に起ってくるやむを得ない現象だという考えが支配的であった。）

そして、市庁内の各行政部局のうちにどこに公害行政を担当する機構を置いたら適切であるか――について考え、衛

生局のなかに「公害センター」という名で行政機構を特設し、局長クラスの所長において私の直轄に近い形で仕事にとりかからせることにした。当時、公害行政機構を特設している自治体は少くなかったが、経済部局の一係として「公害係」を置いたり、都市計画担当部局に「公害課」を置いたりしているところはあった。しかし、それでは公害を他の諸問題のなかの一要素と軽くとりあつかうことになりがちで、企業保護や産業優先となりがちである。そこで私は住民の健康を守り生活環境を確保することを重視するため「衛生局」に位置づけたのである。（この「衛生局公害センター」を、その後、昭和四六年には「公害対策局」に昇格させた。）

「公害センター」の設置は、昭和三九年であったが、それ以前に私は昭和三八年に住民の声を市政につよく反映させるため「市民局」を設け、広聴相談部門の強化を図った。

ただ、それだけでは住民の多様なニーズに答えるうえで充分ではないと考えた。公害をなくするための闘いは、多種構造、多方式で進めなければ、戦果を収め得ない。市民局において住民の素朴な疑問や不安の表明、抗議、要請などをうけつけさせ、関係部局と協議させ、都市問題一般を住民とともに解決を図る一方、公害については、それこそ住民自身の健康や環境に即する問題だから、その英知を高め、そのエネルギーをひき出して戦力とするような努力をはらうべきなのである。

それには、「公害センター」に住民の知識を代表するに足る知力をもたせなければならない。また、公害についてこれまでは専門学科というものはなかった。各部門の複雑な学術を総合した形で知識が必要である。単に文書業務や経理業務に精通している人々だけでは対応できない。ときとして大企業の技術陣と知力をつくして対決する必要も生ずる。相手方のデータを解析し、これを是正するだけの科学的識能を要する。そこで、行政庁の代表という官僚的な立場でなしに、住民保護のための総合的な科学知識をもつ技術陣の養成にとりかかることにした。私は、市庁内

から何人かのスタッフを抜いて「公害センター」に配置し、実務を通して専門家として育てあげていくことにした。

たとえば大気汚染については市域の上空には冬季など気温の逆転層というものが生ずるが、これは気象や地形などの条件に左右されて形成される。現実にカイツーンと呼ぶ気球を揚げて観測することをくりかえしてみた。その逆転層の下で排ガスがたまる場合とそれをつきぬけて排ガスがうすめられる場合とがある。また、有害な排ガスの場合どのぐらいの濃度にどれだけの時間さらされたら人体に影響が及ぶか—という問題を追究するには、横浜の気象条件や地形などと住民の健康状態の関係を明らかにする必要がある。このような問題について豊富な知識と強い探究欲をもつ専門家は、当時は極めてその数が少なかった。こうして私たちは横浜市の住民の福祉を守るといふ見地から公害除去方策を追求するための新しい行政機構を発足させた。現在、全国各自治体に三〇有余の「公害センター」という名称をもつ機構ができている由であるが、この名称の創唱者は私である。ただ、それらの他の「公害センター」がすべて私の意図したような機能で動いているかどうかについては、私としてもつまびらかではない。

私どもの「公害センター」は住民の力をよりどころとして成立し、その信頼に答えて公害現象を説明し、その原因をとらえて公害除去を図って行くのであるから、その資料は住民に公開されなければならない。そこで私は「公害資料公開の原則」を打ち建てた。新增設される大工場と私どもが結んだ公害防止協定にしても、協定の成立以前に、横浜市から相手方に申し入れる時点で、新聞発表をすることにした。密室で協定し事が終わってから公表するというやり方では、住民の支持に耐えることはできないと考えたからである。資料や協定の内容の事前公開ということは、相当の勇気と決断を要することなのである。もちろん二五〇万市民のひとりひとりにいっぺんに見せるサービスまでするという公開ではない。少なくとも見にくる人には見せる。行けば見られる。かくされていないということが必要なのである。市庁が知的に独善にならないための保証が公開の原則なのである。私どもは、市政という実務に携わってい

るわけだから、現実から遊離するわけにはいかない。現実に即してどのようにすれば住民が守れるかを考え、できるだけ先手を打って具体的な手を打つべきなのである。私は、公害行政に関して住民サイドからものを考えるという基本姿勢をかえたことはない。そして、このことが自治体の中央依存主義を打破し、中央政府と地方自治体との関係を正しい在りかたに置き換えていくうえで意義のあることだと考えている。

現行の公害対策基本法は、私どもが横浜で本格的に公害対策にとりくんでから四年後に制定されたものであるが、その第五条に「地方自治体は国の施策に準じて施策する」と記されているが、私はこうした規定の仕方には疑問をもつものである。少なくとも公害除去の第一次的責任は地方自治体にあり、それが地方自治の本旨であり、それであってはじめて住民自治が成り立つのだと考え、当初から市庁の方針としてその姿勢に立つことを確認したのであった。その確認に立ってはじめて陳情対応型の行政から先取り行政へ進み得ることになる。日本の企業は資本主義的な生産様式をとっているため、利潤のためには住民の生活をじゅうりんする傾きがある。現在の地方自治体の権限というのは甚だ中途半端なものではあるが、それでもこれは一種の公権力であるにはちがいない。この公権力の発動は中央政府との結びつきで発動されるという形ではなく、住民の意思を結集しその支持を得て発動されるとき有効に働く。この点について私どもはその後の幾多の実績からその正しさを確かめることができたのである。当時、公害に対する予見をもたずに企業誘致をして公害に悩まされた四日市の先例があり、また三島・沼津のように住民が一体となって石油コンビナート拒否の闘争をして企業に進出を断念させたという事例が生じていた。関東学院大学の清水嘉治教授は、この四日市型を企業先行型、この三島・沼津型を住民運動先行型と分類し、私どもの執った措置を自治体先行型と呼んでいる。

私どもは横浜市の公害対策の実施にさいして、科学性の原則をたて、かなりの予算を傾けて観測と調査と実験を試

み、その結果から予測データを出し、当時、新たに造成されつつあった根岸、本牧工業地域の公害除去に関して、たびたび公表し、住民に呼びかけ、逆転層の観測や排煙の高さの測定を住民参加で実施した。一例をあげると、根岸埋立地の上空一五〇メートルのところまで気球をあげ、ハガキをつけた風船を放出して、それを拾った方々に拾った状況を書きこんで返信して頂いたこともある。そうした成績の集計というものは、公害観測としては副次的な資料ではあるが、市民の関心を引き起すうえでは、ひとつの役割を果たしたと信じている。また、当時は遠く三菱重工の長崎研究所まで行かなければ、風洞実験の設備がなかったので、工場ごとに工場側の設計に従って煙突や建屋の模型の縮尺を風洞内にすえつけておいて風を各方位に流し、地上や上空の気流の乱れを調べ、また、排ガスを放出して地上濃度を調べるということをくりかえし行なった。その実験には市の担当者に立合わせ、煙突や建屋の高さや配置を代えてみてさらに実験を行わせ、排ガスの複合状況を調べさせ、地上濃度の高いところの面積を最小範囲にとどめることを検討させた。そうした実験に住民代表や高校教師、気象台の技官などを参加させたこともあった。もとより排ガス拡散の風洞実験というものは、大気汚染に関してひとつの傾向を探る手段に過ぎないわけであり、現地における実測値にもとずいて実験値に対し必要な補正を行なうべきであることも私どもは学んだのである。

ひとつの大工場に煙突が五本あれば五本、三〇本あれば三〇本、それぞれに最大着地濃度地点というものがあるが、風向によってはそのいくつかが重なり合う。亜硫酸ガスの複合最大着地濃度を工場周辺の地域において〇・〇一 P P m にとどめる——という「公害対策横浜方式」は、このような検討を重ねながら、やがて定着して行った。このようなきびしい条件では、電力や石油精製などの大容量燃焼施設の場合、重油を用いたのではとても合格しない。そこで、東京電力 K K と東京ガス K K では、アラスカから年間九六万トンの液化天然ガスを導入して、横浜の根岸において日本ではじめて天然ガスによる発電と都市ガス製造を行なったのである。液化天然ガスは全く硫黄分を