

現代都市政策の再検討

関西大学経済政治研究所編

関西大学経済・政治研究所 研究双書 第35号



現代都市政策の再検討

関西大学経済・政治研究所編

発売所

ミネルヴァ書房



《執筆者紹介》

横 田	茂	関西大学商学部助教授	財 政 学
生 田	靖	関西大学商学部助教授	農業経済学
寺 尾	晃 洋	関西大学商学部教授	公 企 業 論
海老原	治 善	関西大学文学部教授	教育政策
田 村	浩 一	関西大学法学部教授	行 政 法
広 田	司 朗	関西大学商学部教授	財 政 学
坂 井	昭 夫	関西大学商学部助教授	経 済 政 策
神 谷	国 弘	関西大学社会学部教授	都市社会学
岩 井	浩	関西大学経済学部助教授	経済統計学

現代都市政策の再検討

昭和52年4月8日第1刷発行

定 価 2,300 円

編 者 関西大学経済・政治研究所

発 行 者 関西大学経済・政治研究所
大阪府吹田市山手町

印 刷 者 西 井 二 郎

発 売 所 株式会社 ミネルヴァ書房
京都市東山区山科日ノ岡堤谷町1
075 (581) 5191代・振替京都8076

3033—41071—8028

ナニワ印刷株式会社

序

今日の都市問題はいくつかの局面をもち、その一つ一つが重要な意味をもち、しかもそれぞれが互いにからみ合っている。したがって、その分析研究は原子論的には進められてはならない。一つの総合観のもとでの研究分析でなければその成果はあがらない。ここにこそ今日の都市問題研究の困難さが底在するのである。しかし、このことこそこのような研究こそが、本研究所のごとき学際的研究を標榜する研究機関がとり上げるに好個の研究課題であるといえるのである。

その内容は必然的に政府機関によって設定され、公表された各種の基本政策の検討と批判を試み、そうすることによってよりよき基線を見いださんとする態度で貫徹されている。たとえば「三全総」、「国土利用計画法」および「生活環境審議会答申」等がこれである。

研究対象として都市問題を形成する各局面はつねに変貌し続ける。このことは本研究を極めて困難なものとした。しかし、その本質的なものは変化するはずがない。ともすると時局評論的都市問題の多いなかで、本研究はある一定の社会科学の立場よりこれに取り組んだものであることになにがしかの価値が認められるであろう。この種の問題に関心を有する人々になんらかの貢献をなすことがあれば望外の喜びである。

1977年3月

関西大学経済・政治研究所

所長 高 木 秀 玄

は し が き

関西大学経済・政治研究所において都市問題研究班が発足してからはや3年有余の歳月が経過した。この研究班は都市問題についての学際的な共同研究をめざし、全学的に10名にのぼる研究員の参加をえて構成された。本書は班として最初の研究成果である。

都市問題は現代社会の根底にめざした疾病であるといえようが、慢性化し、ますます深刻化しつつある。こうした都市問題、とくに大都市における都市問題の現実、および、政府・地方自治体による対策の特徴をあきらかにし、さらにそれがどこから生じてきたかをつかむこと、そしてそれを打開し克服する道をみつけること、こうした共通の問題意識をもってわたしたちはこの共同研究を進めてきた。しかしながら、①今日の都市問題は公害・都市災害・土地・水・住宅・交通・衛生・貧困・失業・福祉・清掃、また教育・モラル・犯罪などあまりにも複雑、多様であり、②都市問題をめぐる問題意識そのものが住民サイドにたつか、企業サイドにたつかによって、一様ではなく、③とりあげ方も経済学・社会学・法学・社会意識など学問的に多層的な接近方法を必要としているが、それだけに理論的基礎がちがい、班員相互の研究上の接点がかみにくくといった都市問題という対象の性格に加えて学際的研究につきもののにがい経験を味わいながら、まず研究員のそれぞれの専門分野において上述の問題意識を徹底して追求することから始めざるをえなかった。本書はわたしたちのこれまでの模索過程の一つの産物であるとともに、これからの探求のための一つの道標である。

さて本書のⅠは、現段階の都市政策と国土開発政策のめざしている方向を、日本経済の展開のなかに位置づけて検討している。その際戦後の高度経済成長と都市問題の発生が概観されたあとで、「三全総」下の都市政策の方向が検討されており、全体としてこれらは本書の総論的な部分を構成している。Ⅱは、

二つの部分にわかれており、一つは土地利用政策の再検討であり、二つは土地価格形成の理論的検討である。前者においては住民の立場から新都市計画法と国土利用計画法の問題点が検討され、後者では地代論の地価形成理論への適用問題が取扱われている。Ⅲは、水道事業の経営の現状と問題点をみたあと、厚生省「生活環境審議会」答申における処方箋、つまり水道広域化と口径別料金を紹介、これに対し再検討を加えている。Ⅳは、高度経済成長下の都市における教育の現実を分析し、今後予想される“学校5日制”にかかわる校外教育や“生涯教育”の展開の事態をふまえ、地域における教育権保障の計画的展望を考察している。Ⅴは、都市圏現象のもとでの都市行政構造の検討のため、現代都市行政の特質と、これに対処するための広域行政について考察するとともに、大阪都市圏の実態、あわせて、都市の内部構造のあり方についても問題点を指摘している。Ⅵは、都市財政問題を、大都市および周辺都市に限定し、その危機的状況を都市財政需要と都市財源の二つの側面について考察し、具体的改革によって長期的展望の必要性をのべている。これらの諸章は現代都市の都市問題の実態と都市政策のもっている問題点の再検討にあてられている。ただ、都市交通政策については執筆を考慮していたが、やむをえない事情から割愛せざるをえなかったのは重要な問題点であるだけに遺憾であった。

つぎに、都市政策論の再検討に移り、ここでは経済学の立場と都市社会学の立場からの二つの考え方が示されている。Ⅶは、自治体革新論として登場した松下圭一氏のシビル・ミニマム論が、必ずしも住民生活や自治体行政の改善に結びつかない問題をふくんでいることを論じており、Ⅷは、わが国における都市社会学の展開を日本都市が当面した問題状況と照応させつつ、その足跡をたどり、また、今日都市政策上の中心的課題となっている「参加論」と「コミュニティ形成論」についてその問題点を検討している。

最後に、Ⅸは、現代都市および都市問題の考察のための基礎として、都市の階級構成についての分析にあてられている。資本蓄積の地域的不均等、都市と農村の対立、都市への産業と人口の集中は、都市の階級分化を促し、階級構成

の大きな変動をもたらしたが、本章は、都市と農村の対立を基本視点において、都市圏（大都市圏＝4大工業地帯，地方都市圏＝周辺工業地帯）の社会諸階級の配置と構成の変化，および全国人口10万人以上の都市（1965年，1970年）の階級構成の特徴を，いくつかの都市類型（6大都市，地方中枢，中核都市等々）について考察したものである。

以上のように本書は，日本経済の曲りかどにおいて，減速経済下の都市政策のあり方を求めて現代都市政策の再検討を意図したものである。最近都市問題に関してかず多く出版されている諸労作に伍して，本書が都市問題の解明にいささかなりとも役立つことがあるならば，これ以上の喜びはありません。この稿をおえるにあたって，編集の都合上研究員以外から執筆いただいた商学部広田司朗教授，同じく坂井昭夫助教授，および社会学部神谷国弘教授に深謝の意を表したいと思う。また本書の出版にたいしてご協力をいただいたミネルヴァ書房中西啓二氏，大変なお手数をわずらわした本研究所山下正隆事務長，遠藤順子氏，茶谷静夫氏にお礼を申し上げたい。

なお，本書の編集については田村浩一，生田靖と寺尾の3名が，編集委員としてこれを担当した。

1977年2月

都市問題研究班主幹

寺 尾 晃 洋

目 次

序

はしがき

I 国土開発と都市政策

横田 茂

- 1 はじめに…………… 1
- 2 地域開発政策の諸結果と都市問題…………… 2
(1)日本経済の高成長と地域開発 (2)
- 3 「新全総」と都市政策…………… 8
(1)住民運動の高まりと保守党の対応 (8) (2)「自民党・都市政策大綱」 (9)
(3)「新全総」と「日本列島改造計画」(10) (4)「新全総」の挫折 (13)
- 4 「三全総」の骨格と都市政策……………15
(1)国土開発政策の再検討 (15) (2)「三全総」の骨格 (16) (3)「三全総」
下の都市政策の方向 (19)

II 土地問題

生田 靖

- 1 土地利用政策の再検討……………24
(1)はじめに (24) (2)新都市計画法について (25) (3)国土利用計画法につ
いて (31)
- 2 地価形成理論の再検討……………33
(1)はじめに (33) (2)地価形成理論に地代論を適用する問題 (35) (3)不動産
資本の介在とその運動法則の問題について (42)

III 水道政策

寺尾 晃洋

- 1 日本経済の高度成長と水道事業における産業用需要の増大……………55

2	1970年代の大都市水道財政の危機……………57
	(1)急増する建設投資 (57) (2)独立採算制と利子負担 (58) (3)1970年代の大都市水道事業の問題点 (61)
3	「生活環境審議会」答申 (1973年10月) の方向……………64
	(1)水道広域化について (65) (2)料金問題について (68) (3)水道法改正の動き (69)
4	広域水道論の再検討……………70
	(1)水道広域化の歩み——現実からの反論—— (70) (2)“広域行政と広域水道を区別すべきか”——全水道の見解をめぐって—— (74)
5	口径別料金論の再検討……………82
	(1)問題点の所在 (82) (2)料金問題と住民の立場——結びに代えて—— (86)

IV 教育政策

海老原治善

1	高度成長下の都市教育の現実と問題点……………90
	(1)国民教育の基礎的条件の崩壊 (90) (2)能力主義教育の拠点への都市教育の変貌 (94)
2	「在学青少年の社会教育」振興と学校外教育の課題……………97
	(1)学校外教育の現状と問題点 (97) (2)「在学青少年の社会教育」と「学校外教育」 (102)
3	地域教育計画運動の展開…………… 104
	(1)成長と発達のための施設配置の必要基準の設定 (104) (2)地域教育計画運動の展開と発展 (108)

V 都市行政構造

田村 浩一

1	現代都市行政の特質…………… 115
	(1)問題の所在 (115) (2)都市行政の特質と問題点 (116)
2	広域行政の理論と方法…………… 119
	(1)広域行政の概念 (119) (2)広域行政の事務 (121) (3)広域行政の方法 (123)

3	大阪都市圏における広域行政……………	127
	(1)大阪都市圏の範域 (127) (2)大阪都市圏の行政構造の構想——従来提唱された諸方式—— (128) (3)地方制度調査会の考え方 (130) (4)大阪を中心とした広域行政の方法 (132)	
4	都市の内部構造……………	133
	(1)都市における分権化の要求 (133) (2)特別区 (134) (3)行政区 (135) (4)支所 (136)	

VI 都市財政

広田 司朗

1	はじめに……………	138
2	都市財政需要の増大……………	138
3	都市財源……………	145
4	おわりに……………	151

VII シビル・ミニマム論の再検討

坂井 昭夫

1	本章の課題……………	153
2	シビル・ミニマム論の主内容……………	154
3	シビル・ミニマム論の理論的脆弱性……………	160
	(1)都市問題の基本的視点 (160) (2)シビル・ミニマムの意味するもの (165) (3)シビル・ミニマム論の思想的系譜 (168) (4)まとめにかえて (171)	

VIII 都市政策への社会学的アプローチ

神谷 国弘

1	はじめに……………	176
2	日本における都市問題の展開と都市社会学……………	177
	(1)第1期 萌芽期——先進理論の受容と古典的都市問題へのアプローチ—— (177) (2)第2期 展開期——都市化の進展と都市研究の深化—— (178) (3)第3期 再編期——都市化社会への移行と地域問題の噴出—— (180)	
3	現代都市政策の社会学的再検討……………	184

	(1)参加論とその問題点 (186) (2)コミュニティ形成論とその問題点 (191)	
4	むすび	196
IX	補論＝現代日本の都市の階級構成	岩井 浩
1	都市・都市問題と階級構成	200
2	都市圏の階級構成と対抗状況——都市と農村の対立， 階級分化の深まり——	206
	(1)社会諸階級の地域別（経済地帯別）配置と対抗状況（208）（2）都市圏（大 都市圏，地方都市圏）の階級構成（211）	
3	類型別都市の階級構成	215
	(1)全国都市（人口10万人以上）の階級分化、階級構成の総括的特徴（216） (2)7大都市とその周辺都市の階級構成（218）（3）地方中枢都市と地方中核都 市（県庁所在都市）の階級構成（223）	
	むすび	226

I 国土開発と都市政策

1 はじめに

戦後、1950年代なかばからほぼ20年にわたってつづいた高度経済成長が挫折し、戦後最大の経済不況を経過した日本経済は、今なお混迷の状態をぬけだしていない。不況とインフレーションが並存するいわゆるスタグフレーションが国民生活のうえに重圧をくわえ、また資源や輸出市場をめぐる国際的なまさつの深刻化が、日本経済の前途をいっそう不安定なものとしている。そしてこうした状況のなかで、1976年5月には、「昭和50年代前期経済計画」が決定され、また現在、「第三次全国総合開発計画」の策定が最終の段階に入っているなど、「安定成長」なる新たな資本蓄積軌道の確立をもとめる政府や財界の懸命の努力がつづけられている。日本経済は、今日あきらかに一つのおおきな転換点にあるといつてよい。この転機にあたって、高度経済成長のなかでわが国の勤労者がえた共通の体験を、あらためてさまざまな角度から総点検し、その成果に立って始動しつつある今日の経済政策のあり方を批判し、よりよき国民生活の形成にむかってすすみでることが、緊急にもとめられているといえよう。この小論は、このような問題意識のもとに、最近の経済政策、とりわけ国土開発政策の位置と方向について、検討をくわえようとするものである。

高度経済成長のなかでわが国の経済と社会はおおきな変貌をとげたが、急激な都市化の進行はその典型の一つであった。周知のとおり、経済力の三大都市圏への集中にともなって生じた人口の都市集中、市街地の拡大は、都市問題と

総称される住民の生活困難——住宅難，保育所・学校・公園などの不足，交通地獄・事故，スラムの拡大，大気や河川の汚染など——をはげしくした。都市問題は，農村問題，公害問題，インフレ・物価高などとならび国民の生活をおびやかす深刻な社会問題となった。そして高成長期の末期には，都市問題の解決をめぐる，都市政策のあり方が重大な政治的・政策的争点となった。

以下では，まず高度経済成長下の経済的・社会的矛盾の成熟するなかで提起されてくる政府の都市政策をとりあげ，ついで今日策定されつつある「第三次全国総合開発計画」における都市政策の方向を検討する。ここで地域開発や国土開発政策の歴史的展開に一定のスペースがさかれているのは，わが国の都市政策が地域開発政策や国土政策の枠組のなかにおかれてきたという事情からである。

2 地域開発政策の諸結果と都市問題

(1) 日本経済の高成長と地域開発

よく知られているように，戦後の日本経済はアメリカを中心とする国際分業体系に組み入れられる形で復興をとげた。1951年の講和を機に，IMF体制に編入され，アメリカを中心とする国際分業体系に本格的に組み入れられた日本経済にとっては，IMFによる国際収支管理のもとで，原料・資源の供給を国際的独占体に依存しながら海外市場を拡大するためには，外国からの導入技術とわが国の低賃金労働力とを結びつけ，徹底した産業合理化を図り，製品コストをひくめ安価な工業製品をつくりだすことが死活の課題となった。こうして1950年代なかばから重化学工業化を柱とした産業合理化のために国家財政や金融を集中的に動員する高成長政策が開始されるが，地域開発政策はこの高成長政策を産業立地政策として具体化したものであった。産業立地政策としての地域開発政策には，三つの特徴がある。第1は，産業構造の重化学工業化である。

(2)

I 国土開発と都市政策

それは石炭から石油へのエネルギー転換を土台として、素材供給型の重化学工業部門の比重を急速にたかめた。第2は、開発拠点地域への官民一体となった集中的な資本投下である。50年代なかばには、まず歴史的に蓄積された一定の社会資本ストックをもつ既存の四大工業地帯がもっとも有利で効率的な立地点として選定され、隘路打開方式で公共投資が集中され、工業用地や工業用水が造成され、ここに巨大な装置をもつ民間企業が立地した。第3は、これらの開発拠点を結ぶ、交通・通信のネット・ワークの形成であって、道路を筆頭として港湾、高速鉄道など産業基盤関連の社会資本の比重が急速にたかまった。

要するに、地域開発政策とは、アメリカを中心とする国際分業体系のなかで、わが国の戦略産業として選定された重化学工業を国土の開発拠点に配置しこれらを交通・通信・道路などのネット・ワークで結び、効率的な地域的分業を達成し、資本の投資効率を最高度にたかめようとする産業立地政策であった¹⁾。こうした地域開発政策の諸特徴は、今日まで一貫して維持されているといえ

表 I-1 公共投資の構造変化

(単位：%)

年次	1960	1965	1968
総投資	100.0	100.0	100.0
道路・港湾・国鉄・電々	56.9	61.6	61.1
国土保全	11.9	8.3	8.0
農林漁業	8.8	7.4	7.8
住宅・環境施設	9.8	11.3	12.1
厚生福祉	3.0	2.9	3.0
文教	10.0	8.5	8.1
総投資に対する用地費の比率	7.9	11.4	14.2

(備考) 経済審議会，社会資本研究委員会資料より。(出所) 島恭彦「公共投資と財政危機」，(「財政危機の国際的展開」有斐閣，1974年) 295ページ。

表 I-2 主要資本主義諸国の実質経済成長率

	1950—60年 年率	1960—65年 年率	1965—68年 年率
日本	8.8	10.0	12.4
アメリカ	2.9	4.8	4.7
イギリス	2.7	3.2	2.4
西ドイツ	7.9	5.3	3.2
フランス	3.5	5.8	4.9
イタリア	5.5	5.2	6.0
ベルギー	2.8	5.9	3.8
オランダ	4.6	5.0	6.5
カナダ	3.9	5.6	4.7
オーストラリア	4.0	4.7	5.9

る。

ところで、先にのべたように、地域開発政策は50年代なかばから、一定の社会資本ストックをもつ四大工業地帯を効率的な産業立地拠点とした。さらに60年代初めの「所得倍增計画」では、四大工業地帯をむすぶ太平洋ベルト地帯に開発拠点をおしひろげた。この結果、太平洋岸の大都市周辺に世界有数の規模をもつコンビナートが出現し、それを中心に急激な大都市化がすすんだ。1962年に策定された「全国総合開発計画（旧全総）」は、こうした状況に対応して「過密化の防止と地域格差の是正」を政策目標とし、開発拠点を太平洋ベルト地帯から全国におしひろげ、15カ所の新産業都市と6カ所の工業整備特別地域を設定したことはよく知られている。

60年代の地域開発政策は、このような拠点開発を柱として展開されたのであるが、このなかでは、社会資本整備のための公共投資が、地域開発のフレームワークをつくりだす戦略手段としてもちいらされた。表Ⅰ－1によると、高度成長政策下の公共投資は、道路を筆頭とする通信・交通ネットワークの比重がきわめてたかく、しかもその比重がますますたかくなるのに対して、住宅、環境、農林漁業、厚生福祉、文教施設などの比重が傾向的に低下した。こうした公共投資を戦略手段として、公権力と民間資本による地域社会と地域経済の改造が急激かつ大規模にすすめられた。それは日本経済になにを生み落したであろうか。

第1は、生産力の巨大化、産業構造の激変および資本の急速な集積である。表Ⅰ－2のとおり、わが国は世界最高のスピードで経済成長を達成したが、とくに重化学工業の拡大は著しく、鉄鋼、石油、合成ゴム、セメント、アルミニウムなど主要工業製品の生産高は、西欧諸国を追いこしてアメリカにつぐ地位をえ、造船や主要電機製品では第1位を占めるにいたった。しかし反面、農業やエネルギー産業（石炭業や薪炭業など）の衰退も急激であって、第一次産業人口の比重は1960年の32.5%から68年には、19.8%にまで低下した。これは同時期の先進資本主義国のなかで最高のスピードであった。こうした産業構造の

表 I-3 食用農産物の自給率の推移

(単位：%)

		1960年度	65	70	71	72	73(概算)
総合自給率		90	81	76	72	73	71
主要農産物の自給率	穀物	83	61	48	42	42	41
	うち主食用穀物	90	80	79	68	71	70
	米	102	95	106	92	100	101
	小麦	39	28	9	8	5	4
	大・裸麦	107	73	34	29	18	10
	豆類	44	25	13	11	12	11
	うち大豆	28	11	4	4	4	3
	野菜	100	100	99	99	99	98
	果実	100	90	84	81	81	83
	鶏卵	101	100	97	98	98	98
	牛乳・乳製品	89	86	89	88	86	83
	肉類(鯨肉を除く)	91	89	88	83	81	78
	うち牛肉	96	95	89	82	79	60
	・	96	100	98	96	90	87
	砂糖	18	30	23	20	20	20
参考	濃厚飼料	67	44	33	40	36	31
	食料総合自給率 (水産物を含む)	93	85	81	77	78	76

(出所)『人と国土』第1巻5号, 国土計画協会, 1976.1, 143ページ。

重化学工業化と生産力の巨大化すなわち生産の集積は、資本の異常な集中過程であったことはいうまでもない。

第2は、日本経済の国際的地位の著しい変化である。すでに述べたように、地域開発政策は、アメリカを中心とする国際分業計画のなかで、海外の格安の原料、エネルギー、食糧などを輸入し、重化学工業製品を輸出するという産業

政策に從属した工場立地政策であった。その結果、わが国の重化学工業製品の国際競争力は、急速に強化され、60年代後半に入ると經常収支が黒字に転じ外貨保有が急増し、わが国の經濟政策を制約していた「国際収支の壁」が緩和され、海外投資が急速に拡大をはじめめる。しかし、その反面、食糧とエネルギーという基本的な資源の海外依存が極端におおきくなり、基礎資源の面からわが国の經濟的安定の基礎をおびやかしはじめた（表I-3参照）。

第3に、地域開發政策は、地域經濟の不均衡を著しく拡大し、都市問題、農村問題などの地域問題を全国にひろげ、公害や災害を深刻化した。「旧全総」は、拠点開發によって、大規模産業拠点を全国に配置し、資本と人口とを分散させることにより、都市地域の過密を除去し、同時に新しい開發地域を中心とする經濟力の向上を図り、地域格差を是正すると説いた。しかし、現実はいずれもこれをまったく裏切ってしまった。

まず、産業構造の重化学工業化と、食糧・エネルギー資源の自給率の急激な低下は、農業や石炭業・薪炭業、林業などの地方産業の没落の過程であった。地方産業の没落は、高成長政策の柱の一つであった労働力流動化政策の主要な供給源として位置づけられたが、それは、地域の自然条件と分かちがたく結びついて営まれていた地域社会とその基礎単位としての家族の解体をもたらした²⁾。

一方、60年代には、50年代に制定された「首都圏整備法」につづき、「近畿圏整備法」「中部圏整備法」が成立し、過密都市の再編成がはかられたが、三大都市圏の過密化は異常なまでに進行した。この地域の人口は60年から70年までの間に1,000万人以上増加し、70年には全国人口の43.9%を占めた。この過密化の原動力となったのは、大都市の集積の利益を求める資本とくに大資本の急激な集積・集中であった。資本の投資効率を最高度に高める産業立地政策としての地域開發政策が、この傾向を促進したといつてよい。いま大阪都市圏を例に、資本の集積・集中の状況を概観するとつぎのとおりである。(1)工業出荷額は、1956年から70年までに約7倍化した。とくに重化学工業の進出が著し