

都市政策の 思想と現実

宮本憲一 [著]

POLICY
立命館大学
叢書 政策科学
I
SCIENCE

有斐閣



都市政策の思想と現実

宮本憲一 [著]

POLICY
立命館大学
叢書 政策科学
SCIENCE

有斐閣

著者紹介

宮本憲一（みやもと けんいち）

前立命館大学教授

1930年2月19日、台湾台北市に生まれる。

名古屋大学経済学部を卒業し、金沢大学法文学部助教授、

大阪市立大学商学部教授を経て、

立命館大学政策科学部教授、経済学博士。

主要著作より

『恐るべき公害』岩波新書、1964年（庄司光と）。

『社会資本論』有斐閣、1967年。

『都市経済論』筑摩書房、1980年。

『経済大国』小学館、1984年。

『環境経済学』岩波書店、1989年。

『環境と開発』岩波書店、1992年。

『環境と自治』岩波書店、1996年。

『公共政策のすすめ』有斐閣、1998年。

立命館大学 叢書・政策科学 1

都市政策の思想と現実

1999年11月30日 初版第1刷発行

2001年5月30日 初版第3刷発行

著 者 宮 本 憲 一

発 行 者 江 草 忠 敬

東京都千代田区神田神保町2-17

発 行 所 株 式 有 斐 閣
会 社

電話 (03)3264-1315〔編集〕

(03)3265-6811〔営業〕

郵便番号 101-0051

<http://www.yuhikaku.co.jp/>

印刷 精文堂印刷株式会社 製本 株式会社アトラス製本

製作 株式会社 有斐閣アカデミア

©1999, 宮本憲一. Printed in Japan

乱丁・落丁本はお取替えいたします。

★定価はカバーに表示してあります。

ISBN 4-641-19943-4

㊞本書の全部または一部を無断で複写複製(コピー)することは、著作権法上での例外を除き、禁じられています。本書からの複写を希望される場合は、日本複写権センター(03-3401-2382)にご連絡ください。

目 次

序 章 政策科学としての都市政策 1

第1章 都市の政治経済学——都市政策の基底理論 13

第1節 都市の政治経済学的規定 15

A. 従来¹⁾の学説の検討 15

1. 定義の多様性 15
2. マックス・ウェーバーの定義 16
3. 奥井復太郎の定義 17
4. 倉辻平治の定義 17

B. 都市の素材的・体制的規定 18

1. 集中と集積 19
2. 社会的分業 22
3. 市場 25
4. 交通 26
5. 都市的生活様式——集住・商品消費・社会的共同消費 28
6. 経済的管理と社会的権力＝自治体による政治・行政 30

C. 都市化と集積利益 31

1. 集積利益 31
2. 外部集積利益 32
3. 集積利益の独占 33

第2節 都市問題とはなにか 34

A. 従来²⁾の学説の評価 34

1. 近代経済学の定義 35
2. 柴田徳衛の定義 35
3. 2つの都市問題批判 37

B. 都市問題の政治経済学的規定 39

1. 都市問題とはなにか 39

2. 資本主義固有の都市問題	42
C. 現代的貧困としての都市問題	45
1. 貧困論の視角	45
2. 社会的損失	46
3. 両体制にまたがる現代的課題	47
4. 住民運動の必然性	48
第3節 都市政策とはなにか	48
A. 戦後日本の都市政策の公準	48
B. 現代都市政策の課題	51
第2章 近代の都市・住宅問題の思想と政策	67
第1節 古典派経済学と都市・住宅思想	69
1. ペティ＝グラントの都市論	69
2. スミスの都市思想	74
第2節 産業革命期の都市問題と革新官僚の都市政策	77
1. 機械制大工場制度の成立と都市化	77
2. 自由放任とチャドウィックの都市政策	80
第3節 初期社会主義と都市政策	84
1. オーエンの『新社会観』と工場村	84
2. 平行四辺形の「田園工場都市」	86
第4節 マルクス主義と都市問題	90
1. 資本主義と都市問題	90
2. 資本主義的都市政策批判	98
第3章 現代思想と都市政策	109
第1節 現代都市の衰退	111
第2節 ゴットマンのメガロポリス論——巨大主義とその破産	117

第3節	マンフォードの都市論——官僚制批判とエコロジー	125
第4節	田園都市論とその展開	133

第4章 大正デモクラシー期の都市政策の理論と現実 ——関一の都市政策論を中心に—— 145

第1節	第1次都市化(1915～40年)時代——都市化・都市問題・都市政策	147
-----	-----------------------------------	-----

A. 第1次都市化とその日本的特性	147
1. 都市化・工業化の急進性と後進性	147
2. 古典的都市問題の発生	150
3. 日本型都市政策	156
B. 都市政策の思想	159
1. 片山潜と都市社会主義	159
2. 岡実と都市経営の革新	161
3. 都市経営論と土地政策論	164
4. 大正デモクラシーの地方自治の成果と挫折	166

第2節	関一の都市政策	169
-----	---------	-----

A. 関一の都市政策の理論と実績	169
1. 関一の「住み心地よき(amenity)都市」の思想	169
2. 市政の実績	177
3. 関一の今日的評価をめぐって	184
B. 補論——都市と大学	194
1. 関一の建学の理念と大学制度——問題の所在	194
2. 大正デモクラシーの地方自治と大阪商科大学設立	198
3. 関一の建学への努力と理念	203
4. 大阪商科大学の創設とその後——地域における大学とは	208

第5章 戦後日本の都市経済・都市問題と都市政策 215

第1節	戦後の都市の現実と変貌	217
-----	-------------	-----

A. 都市経済	217
---------	-----

1. 都市化の二重性	217
2. 経済力の二重の集積	223
B. 都市問題	228
1. 日本の現代都市問題の特徴	228
2. 環境・資源問題	231
3. 土地・住宅問題	235
4. 交通問題	239
5. 廃棄物問題	244
C. 都市政策の現実	250
1. 戦後日本の都市政策の特徴	250
2. 都市政策の動態	259
第2節 戦後都市政策の思想	270
A. 松下圭一のシビル・ミニマム論	270
1. シビル・ミニマム論の根拠と内容	270
2. 松下理論の再検討	275
B. 宮崎辰雄と神戸市都市経営論	279
1. 公共デベロッパー論の検討	279
2. 人間環境都市づくりを検討する	286
3. 神戸式都市経営の限界	288
第3節 阪神・淡路大震災の教訓——都市経営から都市政策へ	292
1. 被害の特徴とその社会的要因	292
2. 復興政策とその問題点	295
3. 復興政策の評価	302
4. 都市政策への教訓	305
第6章 経済と環境問題のグローバリゼーションと都市政策	317
第1節 グローバリゼーションと2つの都市ネットワーク	319
第2節 世界都市論と都市政策	324
1. 世界都市仮説をめぐって——フリードマンとサッセンを中心に	324
2. ニューヨーク市政の現実と課題	330
3. 日本の「世界都市」化政策の問題点	345

第3節 維持可能な内発的发展と都市政策354

1. 維持可能な社会 (sustainable society) と内発的发展 354
2. 欧米のサステイナブル・シティの実験 364
3. 日本における「維持可能な都市」をめぐる模索 372

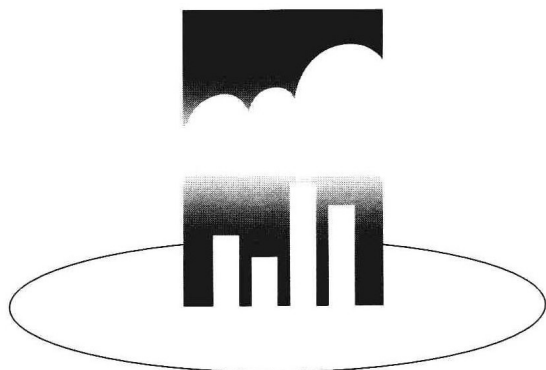
終章 環境再生と農村との共存——『環境の世紀』へむかって 393

1. 環境の再生 395
2. 都市と農村の交流と再生 397

あ と が き403

人 名 索 引409

事 項 索 引411



序 章

政策科学としての都市政策

▶ 科学としての政策論をもとめる

いま日本は歴史的な転換期に直面している。これまでのパラダイムとは異なる新しい枠組みによる制度をつくらねばならない。このために、いまほど科学的な政策が要求される時代はないであろう。

戦後日本の公共政策は経済の高度成長をすすめるために、社会資本充実政策を国是として、工業化、都市化をすすめてきた。その結果、東京一極集中と農村の極限の過疎化を生んだ。「土建国家」といわれるような政官財癒着の構造から生まれた巨大な公共事業は、いまや経済的・社会的効果のない浪費と環境破壊を生みだし、史上空前の財政危機をまねいている。この構造的な欠陥を是正する政策がいま干天の慈雨を待つように国民からもとめられている。

家族制度とコミュニティの崩壊の中で、先進国の共通の人口現象として、日本も急速に高齢社会にはいった。高度成長期の公共政策は若年の健常者社会を対象にしたものであった。高齢社会は、年金・医療・福祉（とくに老人介護）という社会保障の改革だけでなく、あらゆる公共施設やサービスの改革を要求している。このことは阪神・淡路大震災の被害が、低所得の高齢者の犠牲に集中したことに端的にあらわれている。一体、高齢者社会の公共政策はどうあるべきなのか。

経済と情報のグローバリゼーションは、旧ソ連を中心とする社会主義体制を崩壊させたが、同時に中央集権型福祉国家も危機におとし入れた。新しいグローバルな資本主義体制はまだ成立せず、アメリカを頂点とする20世紀型経済主義の体制が支配している。この中で日本は情報化におくれたこともあって、金融制度の危機を中心に長期の不況におちいった。それはかつて世界をリードした「日本的経営」のあり方にまで影響をおよぼしている。企業の政策転換はどうあるべきなのかが問われている。

経済のグローバリゼーションというメダルの裏面がグローバルな環境の危機である。これは、人類全体の命運をかけたものであるが、多国籍企業の支配する経済秩序とボックス・アメリカナの政治・軍事体制の下では、問題の深刻さにくらべて、解決のための国際的な公共政策は遅々としてすすまない。日本の環境政策も旧態依然といってよい。一体どのような国際公共政策をとらねば

ならないのか。

このように、いまほど国際的・国内的に問題解決のための政策がもとめられている時はないであろう。国民は転換期にふさわしい科学的な政策をもとめている。しかし現実の政策は中央政府の官僚・与党の政治家と大企業のテクノクラートの独占物となっていて、方向転換ができていない。このこともあって、日本では政策は既得権をもった支配層の妥協の産物で、科学とは無縁であるかのようにみえる。

しかし、戦後の歴史をふりかえってみると、政策が常にテクノクラートの独占物であったのではない。1960年代から70年代にかけて、後にのべるように都市政策をめぐる、都市に関する科学は前進し、その成果を政策に具現化する努力がすすめられた。その歴史的経験からいえば、いま国民が新しい政策の創造をもとめる世論や運動をおこすならば、科学としての政策論の形成が加速されるのではなかろうか。

▶ 政策科学の領域

政策科学について、現代日本でもっともまとまった著作を次々と発表している宮川公男は、政策科学について「現在ではまだ政策レベルの意思決定へ科学を導入しようとする一つの運動の形成を大きくは出ていない。¹⁾」としている。今日の多くの公共政策論は、新古典派の理論を政治過程に利用しているものが多い。しかし、それでは市場制度の欠陥を是正する公共政策の原理は不明確である。同時に、古典的なマルクス主義では、「政府の欠陥」を分析し、それを是正する論理は欠如している。政策科学という場合には、市場の欠陥（今日では現代資本主義の欠陥）と政府の欠陥をのりこえる論理が必要である。それは、たしかにまだ体系化されていないし、またいまむりに体系化しない方がよく、個別の政策論の試行錯誤をつづける方がよいかもしれない。とはいえ、政策科学の領域（わかりやすく土俵あるいはルール）をきめなければ、科学としての成熟はないであろう。

政策科学は思想の歴史科学でもある。近代思想史上、政策科学の創始者といえるのは、おそらく、W. ペティ (W. Petty) であろう。W. ペティについては

第2章でも紹介するが、彼の代表的な著作『政治算術』こそ政策科学の出発点といえるものである。²⁾

ペティはフランスとオランダを比較して、その経済力の統計的な分析から、イギリスの未来は新興国オランダ型の「商業国」をめざすべきだとして、イギリスの貴族は商人になれという激烈な改革論をしめしているのである。これは当時、フランス絶対主義に傾斜しつつあったイギリス王朝批判となり、発禁となった。しかし、その予言はみごとに当り、イギリスは名誉革命以後、近代史の先端を走るのである。

このペティの政策論で重要なことは3点である。

第1は政策目標をしめすために、比較分析をおこなっていることである。その場合の方法は、当時の封建大国であるフランスと市民革命をおえて新興の商工業国であるオランダという対照的な典型をえらんだということである。つまり、極端というか対照的な典型を抽出して比較することによって、政策目標を明確にできることをしめしている。

第2は政治算術と称した統計学をつかい、客観的な判断ができるように社会現象を数量化したということである。政策科学は統計学という方法によって成立し発展するといってもよい。

第3は政策主体を明確にしたということである。ここでは従来の支配層である貴族ではなく、商人（商工業者）つまり市民という新興階級を明示したことである。

このようなペティの原理は今日でも政策科学の出発点となるであろう。もちろん、現代の政策科学はペティの段階とは異なる新しい政策目標、政策手段、政策主体を提示せねばならぬ。近代科学・技術の発展、とくに統計学や情報処理の技術は飛躍的に発達した。これによって、多数の情報を分析し、シミュレーションで未来予測をすることが可能になっている。科学は細分化・専門化され、分析力は飛躍的に向上している。しかし同時にこれらの科学・技術の進歩は政策科学の形成にとってプラスだけでなく、マイナスの要因も生んでいる。

それは情報過多のために、情報処理におわれて、それを統合して、理論あるいは思想がなかなかつくれないうことである。諸科学の個別成果では政策

はつくりえない。政策科学は総合科学といわれるように、学際的・総合的な研究と習練が必要になる。

近代科学は経済学をふくめて、物理学の方法をとってきたといつてよい。物理学の手法は、物質を細胞や原子にまで還元して、その個別の性格の分析をつみあげて全体にいたる。この方法がいま専門化して全体がみえなくなった科学を再建するための現状批判の原因でもある。これに対置される生態学（エコロジー）が科学の新しい方法論として浮上してきている。アメリカの社会学者マンフォードは『機械の神話』や『権力のペンタゴン』という科学・技術の歴史を書いた著書において、物理学＝機械論にもとづく近代科学の発展が今日の権力複合体と結合して、戦争や大量消費のテクノロジーを生みだしていることを鮮やかに叙述し、批判している。そして、これにかわる方法として生態学を提示している。

生態学の方法は、個から全体をみるのではなく、全体から個をみるのである。固体分析ではなく、個と個の連関、個の歴史を重視するのである。近代科学のように新しい理論が真理だと即断するのでなく、歴史の刻印を重視するのである。後述のようにマンフォードの『都市の文化』は、中世都市を再評価して、そこから都市論を出発させているが、それは都市を生物のように考えているからである。³⁾

物理学の方法に限界があり、総合科学としての政策科学にエコロジーの方法をとりいれねばならぬが、私は物理学による近代科学の方法を全面否定するの⁴⁾もまちがいだと考える。両者を総合するというのは、客観と主観の総合のように困難があるが、社会現象を個別分析するにとどまらず生物のように総体としてとらえ、生態系のように相互連関と歴史を重視するという方法はとりいれねばならないであろう。

政策科学はテクノクラートの独占物ではない。宮川公男がのべているように参加型民主主義の産物でなければならない。⁴⁾計画は必要なのだが、それは少数の賢人や一党独裁から生まれるのではなく、多元的な組織や個人の参加と討論の中から生まれるものでなければならない。このため政策科学は政策決定過程あるいは政策形成の制度と方法を重視する。

いうまでもなく政策の発意はすべての人民にある。政策立案で行政職員や政治家がプロであるとしても、行政職員や政治家は住民のニーズのコーディネーターである。そして、かりにこのプロが独自に策定した政策があるとすれば、それは必ず情報公開をし、意志決定への住民参加がなければならない。政策の前提になる社会的事前影響評価や政策形成過程については拙著『公共政策のすすめ⁵⁾』にゆずる。政策の策定には専門家が必要だが、その場合に、つねにその責任が明確でなければならないだろう。

▶ 都市政策の登場

日本において研究者だけでなく一般の市民にとって政策科学の必要性が意識されたのは、都市政策からだと考えている。それは近代化の歴史が都市化であり、農村社会の変貌の中で、都市問題が噴出をし、否応なしに都市政策が要求されたからである。これは他の欧米の場合も同様である。そのいみで、本書は政策科学としての都市政策の歴史をあつかいたいのである。ここで明らかにするように、日本の都市政策の思想は明治期の産業革命以後に登場し、大正デモクラシー期に現実の政策として開花をする。しかし、それは戦争によって十分に展開できぬまま戦後をむかえた。

都市政策の科学が華々しく登場し、そしてそれが不十分ながらも、政策として実現したのは、革新自治体の時期であろう。

第5章でのべるように、1950年代後半から、わずか20年たらずのうちに、日本の産業構造は農業から工業・サービス業へと一変し、「民族大移動」によって、農村社会から都市社会へと国土構造も変貌した。これは、都市の社会資本、とくに住宅・上下水道・エネルギー・交通・教育・福祉施設などを大量に必要とした。家族やコミュニティは大きく変貌し、生産＝生活の社会化がすすんだ。自治体の任務は急増した。しかし、日本の政府には都市政策がなかったといつてよい。このため、公害をはじめ深刻な都市問題が発生した。公害に反対し福祉という生活権の確立を要求し、政治参加という自治権をもとめる住民運動が、労働運動などの既成の社会運動に支えられて、「革新自治体」を生みだしたのである。

全国の市長の3分の1、大都市圏の大部分の首長が革新自治体となると、これらの自治体はこの住民運動の要求に応じて政府に依存せず、自ら都市政策を打出さなければならなかった。革新自治体は社会主義政権ではない。憲法にもとづいて基本的人権と民主主義を実現しようとするものである。つまり、戦後の憲法を都市において政策化しようというものであった。

都市は農村とちがいで、せまい空間に資本と人口が集積し、その活動を支えるために緻密で複雑な社会資本と公共サービスが供給されている「有機体」である。したがって、住民の要求を個別的に場当り的な政策としてつくっては、都市の生命力を失わせてしまう。総合的な都市政策が必要とされたのである。

これは革新自治体を支えた社共両党にとっては衝撃的なことである。なぜなら従来の伝統的マルクス主義では、公害や都市問題は資本主義体制の弊害であり、体制を変革すればよいと断定をしていたのである。つまり体制変革がなければいかなる都市政策も彌縫的で無意味だと考えていたのである。しかし、体制の変革という果しないゴールを待っていては、住民は公害や都市問題で苦しみ、多くの人が死んでゆくのである。経済学的に言えば、不可逆的な絶対的損失が生まれるのである。また一体、この複雑な有機体となった大都市圏において、かつてのロシアや中国で考えた革命を構想することはナンセンスである。このことは六全協（1955年）以前の共産党の農山村闘争や学生を中心にしておこった新左翼の「武装闘争」のみじめな結末が明確に答を出している。マルクス原理主義といってもよいような当時の多くの理論家は、社会問題を「国家独占資本主義」の矛盾に一元的に基底還元するだけで、その具体的な解決のための政策をしめすことはできなかった。具体的な代案をしめすと、彼らは「改良主義」とか「修正主義」というレッテルをはって、単純に否定してきたのである。

しかし具体的な都市政策をしめさぬかぎり、政府や大企業の政策を批判するだけでは、住民の支持も得られず革新自治体も存続できない。改めて市民社会の民主主義あるいは日本国憲法体制下の地方自治制の意義を理解することが革新政党にもとめられたのである。

この社会的要求は学界にも大きな影響をあたえた。当時の日本の社会科学に

大きな影響力をもっていたのはマルクス主義の理論である。このため、その学問的な領域は理論や歴史分析が主体で、かりに実証分析をしても、それは中央政府や企業の政策批判であって、それに代置する政策提案をする研究者は少なかった。マルクス主義者でなくとも、ウェーバー流の科学の中立性から政策提言をするのは邪道と考えられてきた。たしかに政策研究には危険な側面があり、うっかりすると産官学協同で政府の御用学問になったり、労学共同で、左翼政党の綱領解釈学になっては客観性を失ってしまう。

政策科学というのは臨床医学が、病気を治療し、患者の苦痛を^わ和らげなければ意義がないように、対象とする社会問題を解決しなければならない。そのためには臨床医学が病理学や薬理学の成果の上に立つだけでなく、患者という人間全体の生活や健康を診る経験が重要なように、政策論も経験の蓄積＝試行錯誤がもとめられる。

おそらく、日本では1971年から刊行された『岩波講座・現代都市政策』が政策科学としての都市政策を試行した最初の⁶⁾総合的成果であろう。私は『社会資本論』や『日本の都市問題』などを通じて、都市論、都市的生活様式論や都市問題論を構成していた。しかし、都市政策を科学として構成しなければならぬことを明確に意識したのは、この講座を伊東光晴・篠原一・松下圭一と一諸に編集したことによっている。この時以後の理論の集大成が『都市経済論』⁷⁾である。ここでは明確に都市政策を科学の対象として位置づけた。本書はそれにつづくものである。

▶ 本書の構成

『都市経済論』は都市科学を都市経済・都市問題・都市政策という連続する三局面によって構成し、これが資本主義の発展によって、どのようにそれぞれ展開し、変貌するか、典型的な国と都市そして、それとの対比において日本の都市の明治以降の発達史を書いたものである。

それから20年の月日が流れ、その間に現代政治・経済・社会は大きく変貌し、都市科学も現実の都市政策も発展した。したがって前著は修正増補が必要になっている。本書は、『都市経済論』の方法を継承し、その内容の一部も使って