

都市問題と都市政策

〔改訂版〕

一井 修著

法律文化社

都市問題と都市政策

〔改訂版〕

一井 修 著

法律文化社

著 者 紹 介

大阪外語，大阪商科大学（現大阪市立大学）市政科出身，京都市都市計画課勤務，同大学研究科（大学院）に戻り都市社会政策専攻。立命館大学高等商業科教授，立命館大学教授，社団法人有恒クラブ常務理事を経て近畿大学教授兼竜谷大学講師。1961～62年セント・ローレンス大学（アメリカ）留学，以後欧米，オーストラリア，ニュージーランド，ソ連などに在外研究員として2年余滞在。近畿都市学会理事，社団法人大阪経済研究会理事。

D. Com. Sc.

< 検印省略 >

1972・10・10 初版発行

1982・4・10 改訂第5版

都市問題と都市政策〔改訂版〕 (Urban Problems and Urban Policy) 定価 1,200円

著 者	いち 井	修
発 行 者	柴 田	稜

発行所 法 律 文 化 社

京都市北区上賀茂岩々垣内町71
電 話 075-791-7131

©1972, Ichii Printed in Japan.

— 進 印 刷・酒本製本

3033-203011-7729

序　　文

産業の発展と異常な人口の都市集中によって都市の環境は刻々破壊され、国中の自然も手当たり次第の開発、住宅造成によって、その美しい環境は傷だらけになろうとしている。かつては自然賛美者のセンチメンタリズムとしか考えられなかったことが、ここ10年の間に現実となってきたのである。

無責任な人気取りの開発論、改造論がたとえ一時的にしても行なわれ、やがて批判の声が出てきて考え直されるにしても、ひとたび破壊された国土は回復されない。自然のバランスを人間の手でこわして果たして人間自身の幸福が築きあげられるであろうか。

改造論にも開発論にも一片の自然愛護の言葉が見られず、アメリカのように広くもなく、自然条件も、社会に対する市民意識も異なる日本中に新幹線とハイウェイをクモの巣のように張りめぐらせ、工場を国中にばらまいて公害をはびこらして、どんな幸福が国民にもたらされるのであろうか。

都市化は急速に進んでいるのに新産業都市建設に続き、人口25万程度の都市を全国に100カ所も作って都市化を一層促進し、自然のバランスをくずして社会環境を悪化するのが国民を思う政治であろうか。

都市問題は今や全国民の問題でもあり、その内容も本質も急変しつつある。超過密と過疎の両極端にあって日本列島は急速に変様しようとしている。それに関係する諸問題の中において都市問題は解決を迫られる最たる

ものである。捨てておいてはこの小さい日本列島はどうなってしまうかわからない。かけがえのない国土を救う道はいろいろ考えられよう。

筆者は都市問題の面からこれを取り扱ってみた。ごく限られたページ数のなかで出来るだけ多くの問題に触れ、それらの解決を考えたものである。都市問題を専攻する学生たちだけでなく、都市問題に関心を抱く人びとの参考になり、少しでも問題解決のために役立つなら筆者の意図はむくわれたことになる。

1972年9月6日

一 井 修

改訂版への序

この小著が1972年刊行されてから、幸い都市・地域開発関係の一文献として、いささかの役割を果たしてきたことは、著者としてまことに喜ばしい。

余りにも实际的な都市事象を追うため、学問体系を整えたり、備えたり出来るかどうかを、つねに危ぶまれてきた都市問題ではあるが、その研究進路に一つの踏み石となって理論付けに役立つことが出来るなら、本書が世に送り出された意義も全うされるし、社会科学・自然科学に属する多くの都市学者の熱っばい願いであるところの「都市学」の成立の可能性に一步近づけ得る基ともなれば、著者は一層エクサイトされることになる。もちろん、わたくしがそんな重責を本書によって果たし得るとは毛頭思っていない。ただ後から、この道に入ってくる若い学究の人々が、必ずや、われわれのこの願いに答えてくれるだろうことを思い忖うのみである。

改訂版において、わたくしは幾らかの改訂を行なうことが出来た。とくに同学の諸氏から寄せられたサゼスションや、一般の読者諸氏からもたらされた熱意に充ちた考えは十分本書の中に取り入れ、反映することが出来て嬉しい。また本書の随所に技術的に面倒な差し換えをすることを願ったのに対し、法律文化社々長柴田穰氏他同社の方々がころよく

応じて下さったことにも，わたくしは感謝の意を表したい。

1977年2月22日

著 者

目 次

序文・改訂版への序

第1章 序 説	1
§1. イントロダクション	1
§2. 都市化の時代	4
§3. 都市問題の発生	11
第2章 都市の概念	14
§4. 都市の定義	15
(1) 社会・地理・経済学的定義	15
(2) 法的定義	16
§5. 都市の分類	28
§6. 近代都市発展の歴史	37
(1) 第1期	37
(2) 第2期	37
(3) 第3期	37
(4) 第4期	38
第3章 都市問題の特徴とその学問上の地位	39
§7. 近代都市の生成とその変様	39
§8. 都市問題と農村問題の違い	40
§9. 都市問題の特徴	41
§10. 都市問題の学問上の地位	46
第4章 都市問題の種類	52

§ 11. 都市問題種類の多様性と若干のアドバイス	52
§ 12. 都市問題の種類と対策概要	54
(1) 都市行政問題	54
(2) 都市財政問題	55
(3) 都市経済問題	56
(4) 都市における空間利用の問題	58
(5) 都市交通問題	59
(6) 都市災害問題	63
(7) 都市公害問題	64
(8) 都市住宅問題	65
(9) 都市緑地問題	66
(10) 都市環境問題	67
(11) 都市保健衛生問題	68
(12) 都市犯罪問題	68
(13) 都市における教育上の諸問題	69
(14) 上水道問題	69
(15) 下水道問題	70
(16) 失業問題	71
(17) スラム問題	72
(18) 被差別部落問題	72
(19) 都市における少数民族問題	73
(20) 都市における文化財保護の問題	74
§ 13. 上記諸問題の総括	75
第5章, 都市政策の意義, 必要性, 歴史, および分類	77
§ 14. 都市政策の意義	77
§ 15. 都市政策の必要性	80
§ 16. 都市政策の歴史	82

(1) 前 期	82
(2) 後 期	85
§17. 都市政策の分類	88
第 6 章 地域開発のための諸計画	91
§18. 内部的・外部的政策と社会計画	91
§19. 地域開発のための 3 つの計画	94
(1) 都 市 計 画	94
(2) 地域開発計画	95
(3) 国土総合開発計画	95
第 7 章 都市政策と都市計画	98
§20. 都市政策 3 つの役割	98
§21. 都市の形態的計画	99
第 8 章 都市計画の概要	103
§22. 都市計画の意義	103
§23. 都市計画区域	104
§24. 市街化区域および市街化調整区域	105
§25. 地域地区および都市施設	106
(1) 地 域 地 区	106
(2) 都 市 施 設	110
(3) 市街地開発事業	111
§26. 都市計画の決定および施行者	112
(1) 都市計画の決定	112
(2) 施 行 者	113

§27. 都市計画の基礎調査	114
第9章 都市政策の在り方	117
§28. 都市建設2つの形式	117
§29. 結 語	118

第1章 序 説

§1. イントロダクション

現代は都市化の時代 (Age of urbanization) といわれる。今日ほど都市の諸問題がやかましく論ぜられる時代はない。日々の新聞を開いても2つや3つ都市についての記事が出ていないことはないし、雑誌にも、まるで都市の研究になんの縁もないような人、都市がなんであるか一向に基礎知識のあると思えないような人、単に評論家と自称するの故だけでペンをとっているような人までも、都市の問題を堂々と論じたてている。その当非は別とするも都市の問題は取り組み易く、論じ易いことは事実である。なにしろ日常身近に発生する多くの問題を都市と結び付けて語れば、もうそれは都市研究家にその人を祭りあげてしまうのであるから⁽¹⁾。

一歩家から外に出れば身は車の疾走の危険にさらされるし、ラッシュ・アワーの国電でからだをクタクタにしてオフィスのイスにドカッと座らねばならないし、食事に出れば地下街の雑踏で食欲も減退するし、帰れば格一的な団地の建て物の階段を登って暗いルームに入らねばならない。せめてものの家の食べ物もきまりきった規格品だし、マドを開ければなんともいえない臭気が鼻をついてくる。これでは誰れだって都市とはなにか、なんのための都市生活かといいたくなるであろう⁽²⁾。

20世紀は都市の時代あるいは都市文化の時代ともいわれる。さきの都市化の時代という語が形態的に都市の現象を見たものとすれば、これは都市を機能的に評したものである。

人口の多くは都市に集まり、そこには種々様々な職業と階層の人々が働き動き、高い文化、香る芸術、豊かな生活、あらゆる種類のレジャー、完備した交通機関と高層ビルディング、発達した産業施設が並びそびえている。なにひとつ不足したものがない満ち足りた、これこそ人類最高の知識の賜物が備わっている所、これぞ都市である。そこになにの不平が起きる余地があろうか。

しかるに今日最初にあげたように都市には多くの問題が起き人々の関心を大きく引きだしている。考えねばならないのはこのことである。

ではなにゆえ都市問題が人々の関心を引き政治・社会問題にまで発展してきたのであろうか。それを解明するのが本書の使命であるが、ここに要約して記してみるならばこうであろう。都市が現代人の文化性(すなわち知識欲、社交性、華美、娯楽、実利などを追求する性格)を十分満たしてくれること、資本主義の発展(ただしそれが人間を果たして真に幸福にしてくれたかどうかの問題を別にして)が都市を基盤にしてのみ可能であったことから人々は都市を目指して殺倒し、産業は争って都市に活動の場を求め立地した。

都市の発展は資本主義の発展とともに進んだ⁽⁴⁾。この意味においては都市は人類生活の発達に大きい貢献をしたことになる。このことがちょうど20世紀に入って著しくなってきたので人びとは今世紀を都市の時代と呼ぶのである。しかしそれも20世紀の大体前半、年代的に言えば1940年代で終ってしまっ、第2次世界大戦の終るとともに人びとの社会生活の正常化と第2次産業革命と呼ばれる大量生産、大量消費(すなわち大衆資本主義)と情報化社会の完成による産業社会の成立を機とするところの都市産業主義⁽⁴⁾が起ころに及んで、事情は一変して、政治・社会不安が地上に拡がってきた。すなわち交通難、住宅難、など相当古くからあった問題に加えて、環境、災害、公害、都心部の空洞化と都市郊外部の超過密化、広範な都市

化現象がアツというまに、水枯れたアメリカ西部の山林地帯の大火災のように一国のなかに拡がってしまったのである。人びとが豪華な高層ビルのかげで日照りの悪い不健康な狭い家屋に住むことを余儀なくされている一事を取り上げてみてもこのことは立証されるであろう。

かくて都市とそこでもし出される諸問題は直ちに自分の身にも影響し、身にふりかかる災害を避けるためにはなんらかの実行性ある方法を考えざるを得なくなり、異常に人々の関心を引きたてることになったのである。

注 (1) 都市がいったい、どんなものであるか、その実態と機能を少しでも知ってから論じてもらうならよいが、一向今まで興味すらもっていなかったかと思えないような人が、時の勢いで都市問題にペンをつける。これがとんでもない方向に都市問題をもってゆく。心すべきことである。都市問題解決の解毒剤でなく問題混乱の源ともなりかねない。

(2) 都市問題は18世紀、19世紀にもすでに起こっていた。London ではもう18世紀に社会問題化していた。アメリカ合衆国における都市化は、しばしば考えられているほど近年になって起こった現象ではない。事実、合衆国草創の時代以来、都市は重要な役割を演じてきたのである。Carl Brindenbaugh は、その「原野の中の都市」(Cities in the Wilderness), 「反抗する都市」(Cities in Revolt) という2つの著作において、植民地社会の都市的側面を捉え、港を擁する都市が17世紀から18世紀にかけていかに大きい影響力を持っていたかを描き出している。それらの都市は、いなかの生活とは全く対照的な生活を生み出したのみならず、その戦略的な地の利のゆえに、革命のワークショップとなった。一方、しばしば「最初のアメリカ人」と呼ばれるベンジャミン・フランクリンが、農民でもなく開拓者でもなく、中流の都市生活者であって、その生活は世界の大都市と密接につながっていたということは多くのことを示唆するものである。フランクリンはボストンで成長し、長じてフィラデルフィアに住み、さらにその生涯の多くの歳月をロンドンやパリで過ごしたのである。(JAPAN-AMERICA FORUM, Vol. 14, No. 7 所載, Richard C. Wade 筆, 政田惇訳から引用。)

(3) 都市の発展と資本主義の発展に因果関係があることは明らかに認めら

れる。では社会主義制度下の国々ではそれはないか、いないどころか、たとえばソヴィエト連邦のモスクワなど交通、住宅などの諸問題でやはり悩んでいる。ただ資本主義都市のように無統制な苦しみがないことは事実で、大人口を抱えれば諸問題は相乗的に起ってくる。この問題は別に考えねばならない。

- (4) 都市産業主義 (urban industrialism) あるいは産業都市主義 (industrial urbanism) の語は前掲 Wade の論文に出てくる。

§ 2. 都市化の時代

筆者は前項において都市化の時代という言葉を初めにあげた。たしかに今日は都市化の時代であり、しかもその傾向は今後ますます促進されるであろうことは明らかである。

都市化 (urbanization) とは一國人口の50%から以上のものが限定された地域に集中する現象をいう。現実には、も早50%は少ない方で70%~80%と進む一方である。

第2-1表 わが国市部郡部別人口とその比率 (単位1000人)

年 次	総人口(A)	郡 部(B)	市 部(C)	C/A	C/B
1920 (大正9)	55,391	45,371	10,020	18%	0.22%
25	59,179	46,358	12,822	22	0.28
30 (昭和5)	63,872	48,509	15,364	24	0.32
35	68,662	46,080	22,582	33	0.49
40	72,540	45,054	27,494	38	0.61
45	71,998	51,976	20,022	28	0.39
50	83,200	51,996	31,203	38	0.60
55	89,276	38,988	50,288	56	1.28
60	93,419	33,014	60,405	65	1.83
65	98,275	31,356	66,919	68	2.13
70	103,720	28,870	74,850	72	2.62
75	111,930	26,970	84,960	75	3.15

(資料) 国勢調査結果、自治省発表統計などから筆者作成

アメリカでは1790年、初めて人口調査がおこなわれたとき、総人口のわずか5%が都市に住んでいたに過ぎなかった。それが1960年には70%に増え、しかも農村人口の5%が年々都市に流入している。こうして都市周辺に集まった人口は幾つかの大都市圏 (metropolitan area) を出現させ、その多くはここ僅々5カ年間に50%もの人口増加を記録している⁽¹⁾。

アメリカ全体としての人口密度は1平方マイルにわずか66人であるのに、New York 市では1平方マイル当たり実に25,000人である。アメリカ国民の75%は大小の都市に居住し、20世紀の終わりまでには90~95%が都市に住み、そのとき、アメリカ総人口は現在の2億から3億に達しているであろうと見積られる。21世紀の都市人口はものすごいほどの数字を示すことになる。これだけの人間を収容するには、今から紀元2000年までの間に、人類が有史以来建ててきたと同じ量の建て物を都市に建設する必要が生じるであろう⁽²⁾。

20世紀の最後の3分の1に、アメリカで、あるいは世界のどこかで何が起ころうとも、アメリカ人の生活がいちじるしく変わることは間違いない。アメリカの人口は7,500万~1億2,500万の増加を示し、しかも増加分は都市地域に集中する。そのため人口50万の新しい都市を150~250ほど作る——というのが、僅か30年をちょっと越えた期間に達成しなければならない物理的、社会的な最小限の拡大目安である⁽³⁾。

今後100年間に300億の人間が、地球全体を一丸とする「全世界都市」(エキュメノポリス, ecumenopolis) に住むようになる——これが国際的に有名な都市計画の権威が語る未来図である。しかし人間は、それを賢明に建設するだろうか⁽⁴⁾。

以上筆者が引用したこれらの文章あるいは概要はいかに現在全世界で都市化が進行し、それが進行速度を止めず、しかも人類の生存に大きい影響

を及ばすかをよくえがいていると思われる。も早都市化は避けられないどころか、人類の、そして地球の運命をすら変えようとする方向に進んでいるのである。

都市化現象がいかなる原因から発生したか、これを究明することは原因が非常に複雑な要素からなっているため、簡単に説明することは困難であるが、ここでは概要をつかむにとどめたいと思う。

理論経済学および経済史の研究によれば、産業構造は時代とともに必然的に高度化するものである。すなわち一国の産業構造は第1次産業（原始産業、主に農業）から第2次産業（工業、すなわち製造業と建設業）、第2次産業から第3次産業（商業その他の流通産業）へと進んでゆく。第1次から第2次、第3次へと産業が進むに従って収益も大きくなってゆく。これが高度化である⁽¹⁾。先進国は第3

次産業が最も大きいパーセンテージを占め、後進国は多く第1次産業にとどまっている。国際労働機構年鑑（1970年）によれば、イギリスでは第1次産業人口が3.1%、第2次産業44.9%、第3次産業52.0%であり、アメリカでは第1次産業4.7%、第2次産業34.3%、第3次産業61.0%であるのに対し、インドでは第1次産業72.9%、第2次産業11.1%、第3次産業16.0%である。つまり先進国ほど第2

第2・2表 人口階級別都市産業構造(%)

人口階級	産業		
	第1次	第2次	第3次
7大都市	4.0	43.0	53.0
20万以上	14.0	40.2	45.8
10万 "	17.7	41.0	41.3
5万 "	23.4	39.2	37.3
4万 "	30.1	36.9	32.9
3万 "	31.4	36.1	32.5
全 国	22.2	33.5	44.3
農 村	65.2	15.4	19.4

(資料) 日本都市年鑑、1952年版および筆者の計算による。

(1)農村の産業構造比率は1950年の数字より作成(2)7大都市は1960年、全国は1968年、他は1947年。