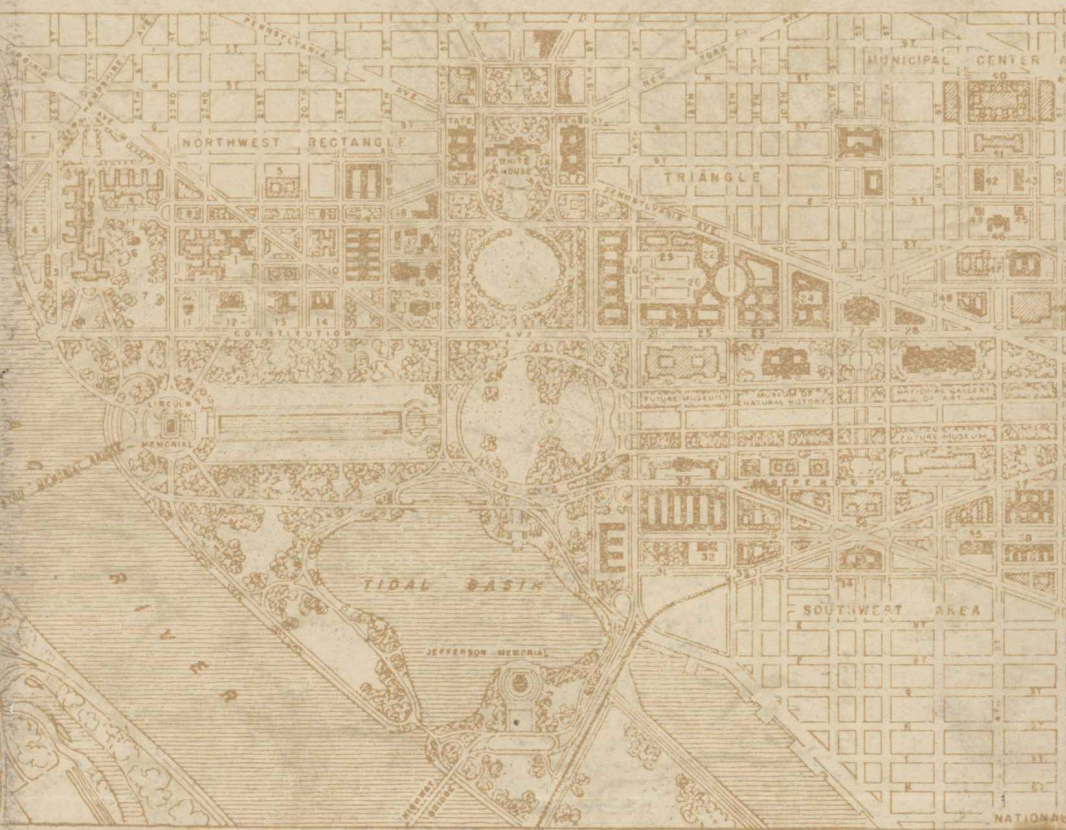




都市問題

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後，同大学研究科
（大学院）で都市社会政策専攻。同大学研究嘱託，
立命館高等商業科教授，同大学教授，繊維統制会
主事，社団法人有恒社常務理事を経て近畿大学教
授，経済学科長を務め，兼ねて龍谷大学講師。
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>

1983・3・25 発行

都 市 問 題 (The Urban Problems)

定価 1,300円

著 者	い ち	い	おさむ
発 行 者	柴	田	稜

発行所 株式会社 法 律 文 化 社

京都市北区上賀茂岩ヶ垣内町71

電 話 075-791-7131

©1983, O. Ichii Printed in Japan.

(株) 吉川印刷工業所・池田製本

3033-103096-7729

序 文

画一性と多様性が交錯する社会構成のなかで、中枢管理機能が大都市圏に集積し、また人口構造の高齢化も進んできていることが今日著しい社会現象となっている。これらのことが都市の構築にも機能にも影響し、都市問題の様相をも変えてきたことは驚くほどである。

従来からも都市問題を考えるとき都市化の現象を疎かにすることは出来なかったが、その都市化が無限に進むと思われていたのに反して、60年代からその進行速度に停滞傾向が現われ始めるや、都市問題の研究も一つの転換期に入ったと言えるであろう。これが筆者をして本書の稿を起こさせた第1の理由である。

第2の理由は非常に重大でとても筆者の微力ではどうにもならないのであるが、それは今日到るところで乱開発が依然行われ土地から緑が喪失し、グローバルな規模で核兵器を主とする実験が繰り返えし行われ、放射能拡散で大気汚染が急速に進んでいるが、都市問題を取り扱ううえでこれらのことは見逃し得ないということである。

以上のことは同時に本書と、筆者の前著「都市問題と都市政策」とを分ける理由にもなるであろう。「都市問題と都市政策」(法律文化社刊)が出版以来10年以上の間、幸い版を数度重ね得たことを思うと一学究の徒として感謝の念に絶えないが、以上のような諸理由から旧著とは別の考えから本書を発行することになった。

本書は講義、講演、雑誌への発表などの草稿を加筆整理した個所もあるが、内容の大部分は新しく執筆したもので、世の関心を持たれる方々のご期待に多少とも沿い得ることを念願してやまない。

ただ都市学成立の可能性、都市の適正規模の測定に関する諸問題について

はごく要約して触れるにとどまったことは不本意であるが、それにもましてペンシルベニア大学の Walter Isard 教授の学恩に報いるには余りにも少なかったのではないかということで、筆者は今後本書を自ら手にするたびに恐らく心が責められるのではないかと思うと耐えられない気持ちであることを告白して序の言葉を結びたい。

1983年1月25日

著 者

目 次

序 文

第 1 章 都市問題と都市化	1
§ 1 都市化の肥大性と停滞性	1
(1) 複雑な都市化の現象	1
(2) 都市化停滞の諸原因	3
§ 2 都市化の意義の変態	9
§ 3 大都市における都市化の推移	11
(1) 東京都	11
(2) 横浜市	12
(3) 大阪市	13
(4) 京都市	14
(5) 神戸市	15
(6) 名古屋市	15
(7) カリフォルニア州ロスアンゼルス	16
§ 4 地方中核都市における都市化の推移	19
(1) 北海道釧路市	19
(2) 岐阜県岐阜市	20
(3) 高知県高知市	20
§ 5 第 1 章の結語	21
第 2 章 都市——無限の未来性とその終末	22
§ 6 都市問題の発生	22

§ 7 無限の未来性を抱くと考えられていた都市	24
§ 8 都市, 資本主義, そして産業構造, 3つの関連性	25
§ 9 未来性の終末	30
第3章 都市の概念	33
§10 都市の定義	33
(1) 社会・地理・経済学的定義	33
(2) 法律的定義	33
§11 都市化時代の都市に起こる諸現象	37
§12 都市の分類	43
§13 近代都市発展の歴史	48
(1) 第1期	48
(2) 第2期	48
(3) 第3期	48
(4) 第4期	49
第4章 都市問題の特徴	51
§14 複雑な都市構造とその問題	51
第5章 都市問題分説	56
§15 都市問題種類の多様性	56
§16 都市問題の解説と対策概要	56
(1) 都市行政問題	56
(2) 都市財政問題	57
(3) 都市経済問題	58

(4) 都市における空間利用の問題	60
(5) 都市交通問題	62
(6) 都市公害問題	72
(7) 都市環境問題	74
(8) 都市緑地問題	76
(9) 都市住宅問題	78
(10) 上水道問題	79
(11) 下水道問題	80
§17 上記諸問題の総括	81
第6章 都市政策の意義と歴史	82
§18 都市政策の意義	82
§19 日本の都市問題研究と都市政策の歴史	85
(1) 前 期	85
(2) 後 期	88
§20 都市政策 3 つの役割	93
第7章 地域開発のための諸計画	94
§21 形態的計画 3 つの種類	94
(1) 都市計画	94
(2) 地域開発計画	94
(3) 国土総合開発計画	95
§22 都市計画の目的と特徴	96
第8章 日本の都市計画	98

§23	日本の都市計画発展の経過	98
(1)	明治・大正期から昭和43年まで	98
(2)	昭和43年以降	98
§24	日本の都市計画の概要	99
(1)	都市計画区域	99
(2)	市街化区域および市街化調整区域	100
(3)	地域地区	100
(4)	都市計画の決定および施行者	101
第9章	結 語	106
§25	今後の都市政策の在り方	106

第1章 都市問題と都市化

§1 都市化の肥大性と停滞性

絶対の絶対はない。やはりこの言葉は正しかった。都市化は絶対に進行を止めないと考えられていたのに、これにも異変が認められるようになって来た。一時期、「地方の時代」という語が盛んにもてはやされたがこれもどうなったのか。⁽ⁱ⁾都市化の弊を押さえる意味で地方(とくに都市)を混乱から秩序へと建て直すことは重要である。それには都市化を分析しなければならないであろう。なぜなら都市化は進行の度を保ちながらも傾向(推移)のなかに肥大性(膨張性)と停滞性(拡散性)を伴って、巨大な姿を都市の内外に現わし続けているからである。かくて都市を分析し都市問題を解明するには都市化という現象を見直さなければならない。

(1) 複雑な都市化の現象

それでは都市化(urbanization)とはなにか。それは一国人口の非常に多くのもの(70~95%)が国土面積のわずか10%未満の狭い都市(地域)に集中する現象であり、その集中の度合いの増減によって肥大化し、あるいは停滞化し、時には減退化する傾向を示すものである。いままでは都市化の「現象」だけを取り上げて、「傾向」は指摘されること少なかったが、今日むしろ「傾向」が重要な意味をもってきている。

都市化の現象と傾向(推移)を実証するため次の諸表を見よう。表1-1の右端の欄(B/A)によれば初めて国勢調査が行われた大正9年には全国人口に対する都市人口の割合はわずか18%だったのが、調査ごとに比率が高くなり(都市の数が増え、都市地域が広がったこともあるが)都市化が目立つのは昭和30年調査時であるから、都市化とその肥大性は昭和26年以降すでに始まって

いたことになる。第2次大戦後都市化が進んだのは戦争が終わって海外からの引揚げ者を含めて、おびただしい数の人々が都市へ職を求め入って来たからである。それに昭和27～28年頃に始まるころの昭和30年代の高度経済成長が最大の要因となって都市人口は爆発的に増大するようになった。まさに都市への人口と産業の集中 (swarms by hundreds and thousands of people and the concentration of all kinds of industry to the urban districts and areas) という現象である。

しかし登りつめたその肥大性は昭和25年から転じて停滞性を示し始めたのである。この停滞化傾向こそはより一層重要であって、都市問題を過去のそれから現今のそれへ異質的に変えることになったのである。

都市化が肥大化し今度は次第に停滞化する兆しが見えてきたということは、表1-1の第4欄を見ると昭和40年は前の35年よりは3%, 45年は40年より4%, 50年は45年より3%, そして55年は50年より1%だけの増加率を示しているに過ぎない。35年が30年より実に9%も増加していたのに比較すると都市化も大きく沈静して来たといえるからである。表には出ていないが、筆者の試算によって小数点以下を出すと、昭和45年(72.2%), 50年(75.9%), 55年(76.15%)であるから、45年と50年の増加率の差(3.7%)より50年と55年の増加率の差(0.2%)が急速に落ち込んでいることが分かる。これはあくまで非大都市圏を含めた全国平均値であって、大都市圏(東京、大阪、名古屋を中心にした3大都市圏)だけの都市化を示すと次の通りである(表1-2)。

(表 1-1) わが国総人口と都市人口の比率
(単位 1000人)

年 次	総人口(A)	市 部(B)	B/A
大正 9	55,391	10,020	18%
14	59,179	12,822	22
昭和 5	63,872	15,364	24
10	68,662	22,582	33
15	72,540	27,494	38
20	71,998	20,022	28
25	83,200	31,203	38
30	89,276	50,288	56
35	93,419	60,405	65
40	98,275	66,919	68
45	103,720	74,850	72
50	111,930	84,960	75
55	117,057	89,139	76

(資料) 国勢調査結果および筆者の計算から作成。

この表によればどの大
都市圏でも中心から10km
圏では人口が減少、それ
以上の圏でも減少に転じ
ようとしている。これは
活目すべきことで、無限
に地方から人口を吸収し
膨張し続けると考えられ
恐れられていた3大都市
圏の中核地域の人口減少
は十分指摘するに足りる
であろう。^(a)

アメリカの調べでも都
市化は早く1920年の人口
調査 (census) で51%を
記録している。さらにこ

(表 1-2) 3大都市圏の人口増加率の推移 (単位: %)

区分	期間	35~40年	40~45年	45~50年	50~55年
東京50km圏					
0~10km圏		△ 1.4	△ 6.5	△ 6.5	△ 6.3
10~20 "		25.3	11.9	6.2	2.1
20~30 "		40.4	31.6	22.5	9.2
30~40 "		37.0	43.6	29.7	14.2
40~50 "		14.9	19.6	22.1	16.1
大阪50km圏					
0~10km圏		12.3	2.2	△ 3.4	△ 3.4
10~20 "		41.3	32.5	19.5	7.2
20~30 "		20.7	25.0	22.3	8.4
30~40 "		12.9	15.5	13.2	8.6
40~50 "		4.5	5.2	6.7	3.1
名古屋50km圏					
0~10km圏		13.8	6.3	2.5	△ 0.3
10~20 "		24.3	23.4	19.6	9.3
20~30 "		14.0	19.0	15.7	11.1
30~40 "		8.7	6.5	7.5	4.7
40~50 "		1.0	3.3	6.7	4.6

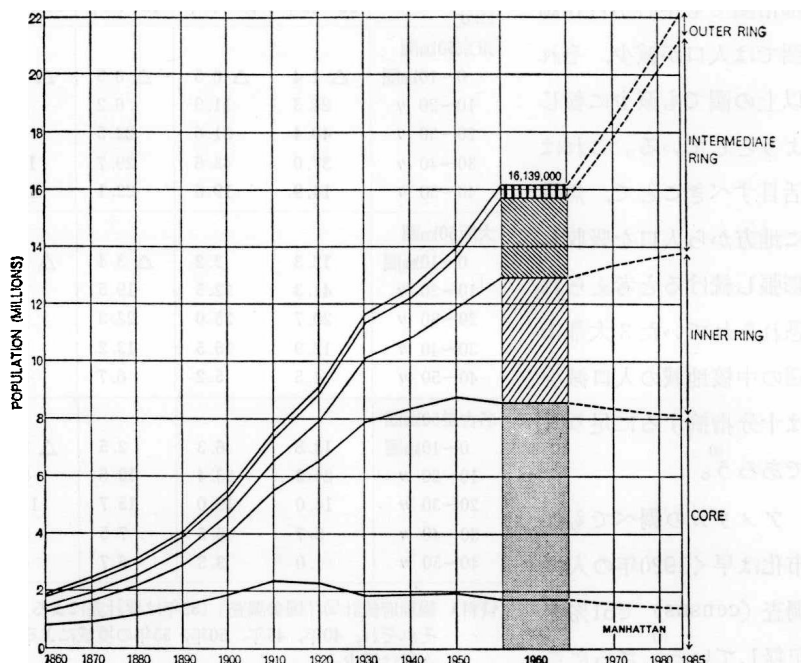
(資料) 総理府統計局「国勢調査」(55年は要計表による人口)
それぞれ、40年、45年、50年、55年の境域による。
△印は減少。

れを New York 大都市圏 (Metropolitan NY) で見ると (図1-1)、全域では
急速に肥大化するのに都心部のマンハッタン (Manhattan) では実に早くも
1910年に増加がピークに達し約 250 万人余で以後停滞化そして減退化が著し
くなる。New York 中核部 (core) →内環状 (inner ring) →中環状 (inter-
mediate ring) →外環状 (outer ring) へと向かうに従い人口増加率は大で
ある。^(a)

都市化の現状は以上の通りで、その現象自体も異常であり、一国の政治、
経済、文化本来の使命・機能を発揮し得なくなるだけでなく、都市化の恐ろ
しいのは従来から難問題だった都市問題を異質なものに変容させてゆくこと
で、われわれはこのことを重視したいのである。

(2) 都市化停滞の諸原因

(図 1-1) ニューヨーク市マンハッタン的人口増加



INCREASE OF REGION'S POPULATION since 1860 and as projected by the Regional Plan Association to 1985 is broken down into curves for Manhattan, the core and the three surrounding rings. The population of Manhattan and the core is actually decreasing.

(資料) Cities, Alfred A Knopf, Inc., 1965, Benjamin Chinitz, New York, pp. 108-109.

数字のうえで大都市圏(the metropolitan areas)と非大都市圏(the non-metropolitan areas)を含めた全国的な都市化は進みながら、中核をなす都市(とくに大都市)で都市化の停滞が著しいのはなぜか。今その原因を挙げてみよう。

1. 第1の原因 今まで都市へ人口を引きつけてきたのは産業(とくに工業)が都市に立地するには労働力が必要であり、かくて人口と産業は都市

へ集中した。ところが都市へ産業（工業）が集中するスピードにブレーキをかけるような事情が出てきた。それは工場建設敷地の確保難，資金調達難，法的規制の強化，立地条件の性格的变化，技術革新の急速な伸長，製造工業用代替資材の開発とその普及などで，これらが都市化の進行を押える結果になったのである。

2. 第2の原因 都市化の鈍った原因の第2は世界的な不況（構造不況——stagflation^(s)）の影響である。すなわち1973年（昭和48年）秋11月突如勃発したオイル・ショックは西側自由諸国ことに工業先進国（EC，アメリカ，日本）をたちまちパニック状態に落とし入れ，それが経済・社会諸事情を誘発して，不景気と失業の渦巻く中で物価高という矛盾に満ちた不況は加速され，とくに都市の発展に主役を演じて来た重化学工業の蒙った打撃が大きいだけ，都市化は影響を大きく受けた。

3. 第3の原因 第3には人的な面からの原因を挙げ得る。都市の第2次および第3次産業の必要とする労働力は地方農村から供給されていた。ところが（1）不況の長期化で大都市に住んでも満足な仕事を得られないこと，（2）情報伝達手段（mass media）の普及とくにテレビに代表される映像文化の全農家への浸透が地方農村住民の知的レベルの向上を促し，わざわざ都市へ出る気を起こさせなくなったこと，（3）地方都市はもとより，国道沿いの農村にも小綺麗なレストラン，モーター，ミュージック・ホールも建つようになったし，（4）モータリゼーションの普及も農村をリファインするのに役立ったことなどから大都市への人口流出を押さえることになった。アメリカで以上のことに加えて各州政府，地方都市と農村の当局者が地方文化の興隆に力を入れ出したことや，従来から盛んだった通信販売（mail order sale）が方法を改善することによって地方住民に一層安心感を与えることになった。最大規模を持つ SEARS がこの好例である。

4. 第4の原因 第4はこれも人的・社会的原因であって，高等教育を受けるためには若者たちは都市に出たのが高等教育機関の地方開設が進んで，

地方で教育を受け易くなったこともある。といっても大学そのものが3大都市圏に依然集中していることはなかなか⁽⁶⁾変わらないが。

そのほかにも原因を挙げ得るが、これらの原因が都市化の進行を停止すると断言する材料になるかといえ、なるとも言えるし、ならないとも言え断言することは難しい。なぜなら以上の諸原因は(1) 経済、国民所得、生活環境、人口などの社会的要因の変動によって、(2) 大きい戦争でも勃発すればそれも要因となり、これらが社会的・政治的変動を誘発し、上記の諸原因が別な変化を起こすことになるからである。自由諸国、共産圏諸国いずれの体制においても、このことは決定的である。

とすれば都市化は今後どこへ行くか。この問題は現在の都市問題の根源とも考えられ、社会・人文科学系、自然科学系の多くの研究者によって問題の解明が進められているのは事実である。筆者自身の考えはどうかと求められるなら、やはり都市問題の根源は人口と産業の異常な都市集中にあり、それが都市化という現象となって現われた。そこで都市問題の解決のためには先ず都市化を止める方法を考えることにある、ということになる。問題の本質は変わっていない。たしかに産業構造も変わったし、立地条件選択の事情も変わった。都市の人口(市民)の構成も急変しつつある。都心部が空洞化するなど誰が予想したであろうか。このように都市問題を起こす都市の構成分子をつぶさに分析してみると、都市がいかに妖しい魅力を持った存在であるか、思い知らされる。都市問題はやはり古くて新しい問題である。

注(1) 果して「地方の時代」は来たのであろうか。第2次大戦後アメリカ占領軍政府の民主化政策に基いて憲法に第8章地方自治の諸条文が挿入され、戦前徹底的に抑圧されていた地方自治がようやく本格的に民主化されて新生したと思いきや、日本が国権を回復すると間もなく歴代の日本政府は事あるごとに地方に与えられていた自治権を取り上げてゆくことになった。所詮わが国では自治は育たないらしい。“The people do not know how to govern themselves”(この国民は自治のやりかたを知らない)という語があるが日本でこれが当てはまるのではないだろうか。地方の時代については第5章、§16、(1)都市行政問題参照。

- (2) わが国の人口調査結果が総理府統計局から発表されたのを見ると(昭和57年5月2日)昭和56年10月1日現在でその増加率は前年に比べて0.70%で戦後最低である。構成比では14歳以下(23.4%), 15~64歳の生産年齢層(67.2%), 65歳以上(9.3%)で、前年に比べて前二者がそれぞれ0.1%減, 0.2%減であるのに、老年人口は逆に0.2%増である。同統計局の他の発表によると生産年齢層のなかで女子の数も減少し、結婚年齢も高まっている。20歳代前半の女子未婚者割合が10年前には71.6%だったのに、昭和55年調査では77.9%に増加している(昭和56年3月31日総理府統計局発表)。厚生省人口問題研究所によると65歳以上の老年人口の割合は昭和55年(9.0%)だったのが、75年(15.6%), 85年(18.8%), 95年(21.8%)との予想である(日本医師会発行, 昭和56年12月5日付, 日医ニュース, 第487号)。また新しいところでは昭和57年3月31日現在の全国総人口(117,776,771人)、このうち市部人口(89,504,024人)は76%を占める。昭和55年の国勢調査の市部人口より増加しているが比率は停滞している(昭和57年7月31日, 自治省, 住民基本台帳に基づく人口動態調査)。これらの統計から都市化の停滞性を立証出来るが、わが国の総人口に対する3大都市圏の人口割合は依然高率であることに変わらない。すなわち昭和55年10月1日行われた国勢調査によるわが国の総人口は1億1,700万人で、3大都市圏での人口合計は4,958万2,000人であったから、全国比で42.38%を占めることになり非常に高い。わが国の国土面積37万km²のうち、わずかその2%のなかに総人口約1億1,400万人のなんと57%が集中しているとのことだし(昭和52年6月26日, 国土庁発表), アメリカの国土面積936万km²の2%のうえに総人口2億2,058万人の約70%が住んでいるとも報告されている。(Arthur F. Schreiber, Paul K. Gatons, & Richard B. Clemmer, *Economics of Urban Problems*, Houghton Mifflin Co., Boston, 1976, 1. Introduction, p.3.)
- (3) T. Lynn Smith and C.A. McMahan, *The Sociology of Urban Life*, Part II, Chap. 5, p. 169, Table III. テキサス大学のギデオン・ショーバーク教授(Gideon Sjoberg)は5,000年前から人類は都市を作って住んだから都市化はその時から始まるとまで言っている。(Cities, Alfred A. Knopf, Inc., 1965., Gideon Sjoberg, *The Origin and Evolution of Cities*, p. 25.
- (4) Ibid. Cities; Benjamin Chinitz の論文, New York: A Metropolitan Region, pp. 108-109.
- (5) 構造不況(stagflation)という語はstagnation(停滞, 不景気)とinflation(インフレ)とをからませて作った新造語で、1970年代からの物価高騰を伴った世界的不況のこと。このことで思い出されるのは1929年(昭和4年)10月24日(木),

New York 株式取引所の株式の大暴落に端を発した第1次世界恐慌の大波を受け日本ではデパートには客は入らず、巷には流行歌「島の娘」の曲がうつろに響き、なにかしめっぽいイメージがあった。それに対して第2次世界恐慌といわれる現在の不況ではカラフルな服装であらゆるレジャーを享楽する若者と、3S (Speed, Spirits, & Sex) が氾濫するのに世は物価高と失業にあえぐ大不況だという矛盾に満ちた時代である。

- (6) 筆者の計算によれば東京大都市圏—大学(140)、短大(126)、高専(6)、名古屋大都市圏—大学(38)、短大(50)、高専(5)、京阪神大都市圏—大学(88)、短大(92)、高専(5)、合計(550校)。これに対し全国では大学(443)、短大(518)、高専(62)、合計(1,023校)。全国に占める3大都市圏の大学などの校数比率は53.76%でまさに半数以上である(校数は昭和54年5月1日現在、3大都市圏の範囲は首都圏(東京、埼玉、千葉、神奈川)、中部圏(愛知、岐阜、三重)、近畿圏(京都、大阪、兵庫、奈良)の11都府県に限定。3大圏全域を含めれば比率は著しく高くなるであろう)。今もって少々待遇は良くなってもいいから、東京か京阪神の大学の講壇に立ちたい、なぜなら研究も仕易いし、他流試合(他の学者との論争)の機会も多い、海外から訪れる文化人や学者の講演会もひんばんに開かれ、常に学問的な刺激も受け易いとかなんとか、もっともらしい理屈を付ける大学人が少なくない。それも皮肉なことに、日頃から都市悪を説き都市問題を論じている教授が、である。Lafcadio Hearn (小泉八雲)を見習いたいと思う。

都市賛美主義者(the urbanists)は古代ローマの人くらいかと思っていたら、われわれの身近なところにも案外多いのに驚く。このアーバニストに対して、ねっからの都市愛好家(urbiphile or urbiphil)というのがある。あれだけの大きい都市で問題も多いのに、パリ人たちのパリを愛する郷愁はnostalgiaよりnostomaniaと表現する方がよいであろう。ある時筆者はノートル・ダム寺院の上から娘さんに付き添われた盲目の老人が眼下に展開するセーヌ川の香りと街々のかすかなどよめきをひっそり楽しんでいるのを横で見て感激したことがある。それにしても寺院の長いラセン階段を登って来るのはどんなに苦しかったことだろう。古びたカフェーのなかの、これまた古びたテーブルとイスについて外の人通りをいつまでもじっと眺めてコーヒーをすすめるおばさん。テュイルリー庭園(Jardin Des Tuileries)の鉄製のイスには掛けないで(料金を取られるから)、ガタガタの木のイスに腰をおろして新聞を読むハンティング帽をかぶった男。「セーヌの岸の古本屋、さがせど本は見あたらず……」西条八十にそんな詩の一節があったことを筆者は記憶している。レンガの欠けた壁、色褪せて木目の現われた窓のわく。皆パリが好きで好きでたまらない。大阪の大川も通天閣界限もそ