

日本の都市政策

新版

その政治経済学的考察

柴田徳衛 著



有斐閣選書

112
G8
293

日本の都市政策

その政治経済学的考察

〔新版〕

柴田徳衛著

江苏工业学院图书馆
藏书章



有斐閣書
選書

著者紹介

1924年東京の本郷湯島に生まれる。旧東京高師付属中、旧一高文科を経て1947年東京大学経済学部卒業。東京都立大学新設とともに助手に就任、以後助教より教授へ。その間米国ニュージャージー州立大学、コロンビア大学に留学し都市問題を研究。後に米国グリネル大学客員教授をはじめ国連会合等でしばしば海外都市を訪問。1971年美濃部都知事に乞われて東京都企画調整局長に就任、都理事・公害研究所長を経て、現在東京経済大学経済学部教授

主 著

編著に『都市問題講座』（共編、有斐閣）、『住宅問題講座』（同、有斐閣）、『現代財政学体系』（同、有斐閣）。著書に『地方財政』（共著、有斐閣）、『現代都市論』（東京大学出版会）、『世界の都市をめぐって』（岩波新書）などがある。

日本の都市政策〔新版〕 <有斐閣選書>

昭和53年2月20日 初版第1刷発行

昭和56年11月20日 新版第1刷印刷

昭和56年11月30日 新版第1刷発行

定価 1,600 円



著 者 柴 田 徳 衛

発 行 者 江 草 忠 允

発 行 所 株式会社 有 斐 閣

東京都千代田区神田神保町2~17
電 話 東京(264)1311(大代表)
郵便番号[101] 振替口座東京6-370 番
本郷支店[113] 文京区東京大学正門前
京都支店[606] 左京区田中門前町44

印刷 中村印刷・製本 新日本製本
©1981, 柴田徳衛. Printed in Japan
落丁・乱丁本はお取替えいたします。

ISBN 4-641-08190-5

新版へのはしがき

「自動車が道路の左側を走っている」——平凡な表現も、米国なり欧州大陸の人がそのまま聞けば、異常な意味をもってくる。そこでは右側通行だから、これは反対方向を走る危険な事態を意味する。同じ一つの表現も、国や時代、使う人により内容がまるで違うことがある。

都市政策とは、都市問題解決のための政策となるうが、この「都市問題」なる用語も、使用する人の立場なり時代によって、その内容や意義・重点に大きな違いがありそうだ。時の為政者・当事者が、都市の当面する困難・マイナス現象をいかなる角度から「問題」として取り上げ、それに沿ってその解決のための「政策」をうちだしたかを問う必要がある。

現代経済の発展と都市の生成を、世界史の大きな流れのなかから取り上げ、これを考えると、まず産業革命を経た一九世紀に、西欧先進国（とくにイギリス）において、都市における労働力の摩滅・喪失現象が、経済体制全体としても大きな「問題」として取り上げられた。当時のイギリスを見ると、工場都市の急発展、富の形成の対極として市民（労働力）の間に貧困・劣悪な生活環境（スラム）がひろがり、ここが伝染病や各種の社会病理現象の発生源となった。多くの労働者やその家族が労働能力を失ってきた。これが為政者にとっても大きな「都市問題」となり、それを解決するための環境改善と公衆衛生を中心とする都市政策（下水道建設、住宅改良……）が一九世紀後半からつぎつぎとうちだされ

てきた。

こうした角度からの「都市問題」の警告は、すでに一七世紀のロンドンについて、統計学の祖といわれるジョン・グラントの「ロンドンの死亡表について」（一六六二年）や経済学の祖といわれるウィリアム・ペティによる「ロンドン市の発展に関する政治算術」（一六八二年）によりなされている。事実当時の人口統計をみると、自然減（出生数より悪疫・流行病による死亡数が多かった）を社会増（農村からの流入）で補い、ロンドンの発展をはかる形であった。市民の貧困にもとづく疾病・死亡数の拡大を「問題」として取り上げ、その値うちを保つ「政策」をうちだした——これが古典的（そして西欧先進諸国で今日まで続く）な都市政策の形といえよう。ここでは都市計画の基本もこの線上で考えられる。

さて今世紀に入り、とくに第二次大戦後経済の高度成長、急激な都市化を遂げてきた日本ではどうか。その経済発展は高い教育水準を均一化された若い労働力の地方農村部からの大量流入を背景に行された。その結果、狭小過密な居住地区が都市（とくに大都市）内外にひろがったが、幸い先へのべたような人口の自然減（流行病による労働力の大量喪失）はどこにもみられず、「問題」にならなかった。経済の急成長の過程で体制そのものに大きく出てきた都市部での「問題」は、その拡大する経済活動にたいする都市施設の立後れである。コンビナートの建設、自動車交通の急増等に伴う道路、港湾、工業用水……いわゆる産業基盤の立ちおくれが「都市問題」となり、そうした隘路を鉄とコンクリートで打開する「都市政策」が各種うち出された。市民生活にとって問題な住宅・通勤難や公園・緑の不足、声としては大きかったが、都市政策としては大きく立ちおくれしている。右が日本経済の高度

成長期における「都市問題」「都市政策」の特色といえよう。

第三は、いま成熟した欧米先進大都市に出ている「都市問題」である。ニューヨークやデトロイト、オハイオ州デイトン……といった米国東北部大都市や、ロンドン、リバプール、グラスゴーといった英国大都市に濃淡の差はあれ現われている。

第二次大戦後の経済発展過程で、後進地や旧植民地の労働力（人種・宗教・言語・風習を異にした）が、大量に前記のような先進大都市へ流入した。しかしその後の技術革新の過程で、新しい経済力の中心（工場や本社機能）が、郊外や他の地へ移り、大都市に雇用場が減ってきた。先の米国オハイオ州デイトン市の例をとると、同市内にあった世界的大企業本社が突然スイスに移り、市人口が二五万から一九万へと急減した。周辺郊外を合わせた大都市圏人口も七〇年の八五万が七八年に八三万と減る。こうした事態は市経済全体にとっても大打撃であるが、とくに職を失った非熟練労働者が大量にそこにとり残され、スラムを拡大させ、都市暴動や各種の社会病理現象の源をなす。これは現象面ではかつてフリードリッヒ・エンゲルスが『イギリスにおける労働者階級の状態』（一八四五年）で鋭く古典的都市問題について画いたのと類似している。しかし、ごく図式的にいえば、古典的なそれが経済生産活動の上昇とそれに対して出てきた都市貧困の増大——人口の自然減的傾向の「問題」として現われてきたのにたいし、現在の成熟大都市のそれは、経済水準の相対的停滞・衰退過程とそれに伴う人口の社会減（中・上流階層の流出）として現われる。

こうした経済力の低下、貧困や社会的摩擦の増大は、前者による市税収入の低下（とくに不動産価格

の低落)と、後者の対策としての財政需要の増大をもたらす。ここから一九七五年に表面化したニューヨーク市の財政破綻、クリーブラント市の同事態……と続く。

こうした新しい形の「都市問題」にたいし、一般補助金を国から増額させるとか、失業対策事業を行うといった当面の政策は出しているが(それもレーガン大統領やサッチャー首相の政策でむしろ削減されがちである)、まだ基本的都市政策を出しかねている形となっている。

第四は、発展途上国における「都市問題」である。メキシコの首都メキシコ・シティやインドのカルカタ、ナイジェリアのラゴス、タイのバンコックといった大都市は、とくに第二次大戦後農村からの大量の人口が流入し、数十万を前提としてつくられた都市計画の枠に数百万の人口があふれ(メキシコ・シティのごときは今世紀末の人口が二千万から三千万人と予測される)、活気に溢れるにせよ、同時に貧困も大きくふくれ上っているし、施設建設も追いつかない。これまでのべた各種の「都市問題」がここでは大きく重なった形となっている。そして有効な都市政策をまだ出しかねている形といえよう。

以上きわめて概括した図式のような形で、各種の段階・内容をもって当事者にそれぞれ取り上げられてきた「都市問題」と、それになりたいする「都市政策」を要約してみた(このほかいわゆる社会主義圏の都市についても考えねばなるまいが)。

これらを一応の背景としながら、本書では、日本における明治以後、そして特に戦後における「都

市問題」の登場、それをめぐる「都市思想」と「都市政策」（あるいは「都市無政策」）のあり方を、筆者の東京都庁における実務の経験などとあわせ整理してみよう。また日本の都市・都市政策の特色を明らかにする意味で、これを海外諸都市（とくに米国の都市）の近況と対比させ考えてみよう。そうした意味でこの新版にはごく最近の海外事情などを新しく書かせて頂いた。

毎日忙しい日本の都市生活に没頭している方々が、一步退いて日本の大きな歴史のなかから、あるいは世界の大きな流れのなかから、いま一度この日本の都市、都市政策のあり方を新鮮な眼で見直すよすがと本書がなれば幸いである。

一九八一年秋

柴田徳衛

〈付記〉

本書は、筆者が過去諸種の雑誌、単行書などに発表してきた諸論文を中心に、未発表のものや、さらに新しく書きおろしたものを加えて構成されている。しかし、過去の時点のものについては現時点にたつて都市問題を考える立場より、また一冊の著書としての体裁を整えるため、大幅の加筆・修正を加えたことをおことわりしたい。用いた論文名、掲載機関、発表年次等は以下の通りである。

序章 「日本の大都市像」『エコノミスト』一九八一年二月一〇日号

第1章1〜4 「日本の都市問題」東京都立大学都市研究会編『都市構造と都市計画』東京大学出版会、一

九六八年

5 「古くて新しい東京論」『都市問題』第六三巻五号、一九七二年五月

6 「先覚者後藤新平」『泉』第八号、一九七五年三月

7 「ピアード博士の財政思想とその系譜」『都市問題』第四九巻九号、一九五八年九月

8 「四〇年前の東京の都市計画」『図書』一六七号、一九六三年七月

第3章1 東京都『ゴミ戦争週報』各号より

2 「廃棄物処理行政の現状と課題」『土木学会誌』一九七四年八月号

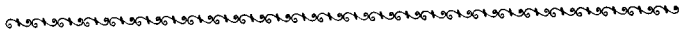
3 「ゴミ問題の展開」『都市問題研究』第二八巻一二号、一九七六年一二月

第4章1 「自動車排出ガス規制問題について」『公害研究』第五巻四号、一九七六年四月

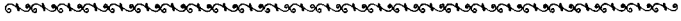
2 「七大都市調査団活動の経過」『公害研究』第四巻四号、一九七五年四月

第6章 「低すぎる大企業の税負担」『セミナー 経済学教室、7、現代財政論』日本評論社、一九七六年

終章 「転換迫られる都市政策」『エコノミスト』一九八一年二月一七日号



序章	日本の大都市像	1
1	ユニークな姿	2
1	経済発展と大都市	2
2	巨大都市の特異性	3
2	巨大都市形成の要因	7
1	若年労働力の単身離村	7
2	年功序列と終身雇用制	13
3	産業体制と財政金融制度	16
4	管理機能の集中	19
第I部 都市思想		
第1章	日本の都市思想	25



はじめに……………26

1 明治期と都市問題……………27

2 時代の先駆者―森 鷗外……………33

3 進歩的都市研究者―片山 潜……………38

4 安部磯雄における都市独占……………47

5 時代に先駆ける田口卯吉……………53

6 先進的都市づくりを志した後藤新平……………60

7 ビード博士の財政思想……………66

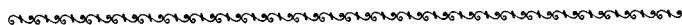
8 関東大震災と学者たち―東京商科大学『復興叢書』……………77

第Ⅰ部 都市問題と都市政策

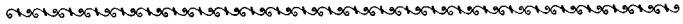
第2章 都市における土地問題……………87

1 日本的都市問題と土地……………88

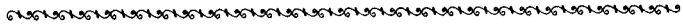
1 都市問題は土地問題化……………88



2	経済的財貨としての特殊性	94
3	経済学と土地	97
4	日本の市街地価格の特性	102
2	高地価の形成要因とその意義	109
	はじめに	109
1	法人の設備投資と土地取得	110
2	公共事業の地価引上げ	113
3	農地の制約	115
4	宅地需要とミニ開発	118
5	税制	120
3	今後の政策の方向	123
第3章	ゴミ戦争宣言	128
1	ゴミ戦争をめぐって	129
	はじめに	129
1	恐るべき「使い捨て時代」	130
	——ひろがるか デイスポーザブル・マーケット——	130



	2	「紙」この不思議なもの——文明と非文明の担い手——	131
	3	清掃大学・清掃図書館・清掃博物館の夢	133
	4	ロンドンの清掃事業	135
2		廃棄物処理行政の現状と課題	138
	1	廃棄物問題とは	138
	2	廃棄物の現状	140
	3	廃棄物処理をめぐる諸問題	147
	4	今後の課題と対策	151
	結	び	156
3		ゴミ戦争宣言	159
	1	ゴミ問題の歴史	159
	2	ゴミ戦争宣言	163
	3	当面の問題点はなにか	165
	4	リサイクルリング——今後の方向	170
第4章		都市問題と自動車排出ガス	174
1		日本の自動車産業と排出ガス規制	175



	はじめに	175
1	自動車産業の発展	175
2	自動車による環境破壊	177
3	昭和五一年度規制に関する経緯	179
4	昭和五一年度規制問題の意味するものと「マスキー法」の意味	184
2	七大都市調査団活動	187
1	自動車排出ガス規制問題の本質	187
2	七大都市調査団の発足	193
	——自動車メーカーによる緩和運動の激化と国の後退——	
3	調査団報告書の作成	198
4	中央公害対策審議会との会見	220
5	中央公害対策審議会の答申	228
3	自動車排出ガス五三年規制に続く次の展開を	231
1	自動車排出ガス五三年規制の実現	231
2	アメリカ版「自動車排出ガス規制をめぐる政治攻防戦」	234
3	残された問題	236

第Ⅰ部 都市財政

第5章 地方税について(柴田メモ)

本章をよむまえに

1 はしがき

2 当面せる地方財政と税源配分問題

3 地方歳入構成

4 住民税

5 固定資産税

6 事業税

7 電気ガス税

8 その他の地方税

9 メモの要約

第6章 軽すぎる大企業の税負担

1 大企業の実効税率

2 問題は特別償却にある

..... 243

244

244

246

250

255

258

261

263

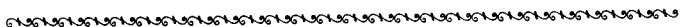
264

264

267

268

272



3	問題の多い各種引当金	274
4	実態から遊離した法人擬制説	276
5	逆行する政府の態度	277

第Ⅳ部 米国の都市・都市政策——日本から訪れて——

第7章	ワシントン・ボルチモア・ニューヨーク	283
1	ワシントンからボルチモアへ	284
1	日本経済の大きな進出	284
2	二分されるボルチモア	286
2	ニューヨーク革新市政の命運	290
1	リンゼイ市長が悪かったのか	290
2	時代の背景と困難の登場	292
3	都市財政をめぐって	294
第8章	米国の都市政策・都市問題	297
1	都市政策の流れ	298

	2	根底をゆるがす問題……………	301
終章		転換迫られる都市政策……………	311
1		都市問題把握の視点……………	312
1		市民重視のロンドン……………	313
2		産業優先の東京……………	316
3		能率第一主義……………	318
2		新たな困難の発生……………	323
1		日本経済のお家芸……………	323
2		次の世代は……………	324
3		高齢化社会への対応……………	327
4		社会的不安の増大・病理現象……………	329
3		明日をめざして……………	332
1		都市政策の目標・重点……………	332
2		政策を実現させるために……………	338
4		文化・芸術の花咲く美しい都市へ……………	342