

## 横浜の都市づくりを考える

政治社会学の視点から



早瀬利雄

革新市政とよばれその業績が期待された横浜市の過去4カ年の都市づくりの軌跡が、このほど「市民生活白書」<新しい横浜の記録, 1966年>になって公表された。このような白書が公刊されるようになったこと自体、市政史上画期的なことであるといってよい。それは、今まではこうであった、これからの課題はこうだという仕訳が公示されて、市民全般の批判に4年間の市政自らをさらけ出すことになり、同時に率直に市政の民主化をはかる精神の吐露を意味するものであると理解すべきではなかろうか。

私どもは大学人であるので、各派の市議諸公とは異なり、こうした白書類に対してはなんらの利害関係観を導入することなく、遠慮なしに公正な批判の眼をもって読むことができる立場にある。だが、さりとて単に批判のための批判や重箱の底をほじくりかえすような探索を試みる必要はない。むしろ、もっとも大切なことは、市政の基本的な方向をはっきりとつかむこと、そこに貫いている太い線をたどってゆくことによって補強すべき弱い線を明らかにすることにあるだろう。

この白書は美辞麗句で埋まっているという批判を下した向きもあるようだが、私はそういう見方には賛成できない。というのは、飛鳥田市長は「基本的にいって都市は役所がつくるものではなく、市民がつくるものだ」という考え方を持っている。市民全体が参加する都市づくりならば、独占資本による「人間不在」ではない有機的な生きた都市がつくれよう。そこで、いそがしい市民になにかを考えてもらうためにひとつのタタキ台を出したのが、前の「横浜の都市づくり」という都市計画書であり今度の白書である\*。こうした配慮には「市民の夢」をもり上げてゆこうという気持がつよく働いている。空々しい美辞麗句という

のではなく、事実をばく露し脆弱点を剔抉すればするほど、美しい建設の夢を描き出そうとする気になるのは、人間性を尊重する市政の立場としてあたりまえのことである。でないと、現状の苦しさを訴えるだけで泣き言に終りやすく、どうしたらよいのかという段になっても極めて消極的な提言だけに墮してしまふ。やはり市の将来について、私どもは市長が美しい夢を抱いてほしいのである。この白書が描いている程度のヴィジョンは、夢だといって攻撃するほどのものではない。都市の計画と設計の中間ぐらいのものだ。そんなことをいって実現できるものかと批判する向きもある。だが、容易に実現できるようなことは夢ではないではないか。衆知をあつめヴィジョンの実現に向って進むという気構えが、日本のいまの大都市改造には絶対に必要なことである。むしろ、白書に対しては、もっと内在的な問題考察や問題提起が必要なのであって、外から超越的な批判めいたことを、くどくどならべてみても仕様がなからう。

市政とは市勢と市民の夢との間に橋をかける仕事である。一歩一歩と橋げたを造りあげてゆく基礎工事からそれははじまる。一足飛びに夢のかけ橋が実現できないことはいうまでもない。市民の側でやる気があっても、市長や市会にその気<夢>がないなら実現はおぼつかない。また、市長が夢をもっている市民にやる気がないなら、これも実現をみないことになる。白書はこの意味で両者の意欲を媒介し、意思の合致を導き出すための共通資料として大へんに役だつものと考えられる。

× <神奈川新聞 昭和41年11月6日号>

## 2———大都市問題という壁

私は、今日の大都市の現実の変化の速度が加速度的であるのに対して、市政の歩みがそれに対応し

てついてゆけないという矛盾をどうしたらよいか、という問題について少し考えてみたい。横浜市が、200万の人口にむかって突進しつつある現勢の下でかもし出している大都市問題のそれぞれの具体的な側面については、「白書」類や「調査季報」その他多くの資料研究によって、かなり明確に知らされ教えられてきたところである。だから、いまここで横浜市の大都市問題とは何ぞやについてよけいなことを申したてる必要はないと思う。もちろん、今日の都市問題とか大都市行政の問題というものについては、たえず市民の関心をあおり注意を喚起する必要がある。一昨年来つづけている横浜市立大学に設置の「都市問題講座」でも、現代都市問題の研究はほとんどの領域にゆきわたり、一流の専門家によって公開講義が行なわれている。聴講者は学生、公務員、民間会社、一般市民の諸層にわたって拡大する傾向を示し、今日の都市問題への関心のつよさを反映している。こうした努力はいくらやってもよいことだと思う。

だが、横浜市が直面している問題については、この白書以上に具体的な諸部面に通じた大都市問題概説を展開することは、専門家ならぬ一般市民にとっては今の段階では不必要だといってよいだろう。よく読んでみれば、白書においてさらけ出された諸問題のその解決の課題の一つ二つだけでも、いざ実行という段取りになると大変な仕事であることがわかる。実際上の問題は、何よりも市政の歩調が現実の変化率に対応しかねるという矛盾にあり、市民はこの問題を真剣にとり上げて、「市政の道路拡張」に協力をおしんではならないのではあるまいか。都市問題に関心をもち研究に参加するだけでなく、明日の都市づくりの主体として実践的に活動することが今日の急務だと考える。

それでは、何が市政の歩みを阻止しているのかと

いう問題にたちかえって考えてみよう。客観的には、大都市の現実の変化率が早すぎるということが一般的条件となっている。これは誰が市長になろうと今日の市政にとっては所与である。つまり与えられた条件であってどうすることもできないのである。というのは、それは横浜という一つの大都市内部の要因からでなく、他都市との関係、もっと大きな広域化した社会的経済的諸要因がもたらしている現象だからである。いわば首都圏性をもつとでもいうべき首都圏現象の横浜市における発現形態であり、外部からのインパクトがいや応なく内在化してしまった結果なのである。到底一つの大都市の政治経済力では食いとめることのできない圧力をなしている。したがって、国の政治の段階で大都市行政<例、首都圏行政>の広域化と総合化という問題の根本的な解決策が立てられない以上、このような現実の圧迫には容易に対応してゆけないことになる。これは横浜市が東京都に隣接しているためにかかえている大きな苦悩である。ある意味では関連大都市相互間の協議方式だけではこと足りない国家的課題であるともいえよう。これはまことに大きなカベである。だが、なんとしても突破しなければならないカベである。

つぎに問題になる他のカベは、市政上の意思決定機関である市会のあり方である。市長の市政抱負はいくら良いものであっても、市会がカベとなったときは通されない。市政の歩みをのろくするのも早くするのも、行政組織の改革もさることながら、市会のあり方が大きな作用因となる。市議会が党派的集合体であることは市民もよく知っているが、市政の歩みに対して市長と共同責任の場にある市会が、どのように促進と阻止の契機となっているか、どのように本来の機能を果たしているかの実情について日常的にはあまりよく知らない。党派的対立というものは、良きにつけ悪し

きにつけ、都市行政となって具体化される市政方向に反映する。市長の足をひっぱる党派的勢力が強ければ、いうまでもなく市長の抱負は容易には実現できないことになる。たといその抱負が市民多数の夢と合致するものであってもだ。そこで大切なことだが、党派性行動の妥当性はそれが市民大衆の利益に合致し、市長の独裁政治化とか行き過ぎをチェックする効果があるときにはじめて認められるということを忘れてはならない。市会の党派的行動に関係なく大都市の現実はどんどん変化してゆく。市会は、大いに市長の尻をたたいてこれに対応すべきエネルギーを補給し強化しなければならないものである。そしてそのエネルギーは各行政組織の部面に配分され市民へのサービスとなる。市長の足をひっぱってばかりいると、動かぬ市長を育成することとなり、動く市長を要望する市民の意思と市会との間に大きなギャップが生まれることになる。市民は主権者なのである。市議及び市会も、市民の声、市民の夢をもち上げる権利と義務がある。市長だけが市民の声を聞くというのであってはならない。市会こそ進んで市民集会を開催し市民の声を聞くべきである。選挙のときだけ市民の声くそれも部分的な地域のみ声くを聞くというのでは、今日の大都市の数カ年の間に起るはげしい変化には即応してゆけないであろう。選挙によって委任されたからそれでよいというのでなく、市民の声はこれをつねに聞く姿勢こそが、市政民主化の第一歩である。それも個人の勝手な意見でなく、集会討議の場で練られ鍛えられた妥当な、そして生な市民の声を聞いてほしいのである。国会のマネをしたような市会の党派化でなくて市会の民主化ということが、最初に私が提起した今日の市政的矛盾を解決するための不可欠の前提となる。党派的勢力争いでぐずぐずしている間に、大都市の現実には容易に手の下しやうもないところに走ってしまう。先行投資的な方

策こそ真の市政の奥の手である。こう考えてくると、市長——市会——市民集会在が三角形のごとく統一的な関係に立ってこそ、これによって都市づくりの推進的原動力が強力に形成されるといえるのではないであろうか。

さらに、市政の歩みが大都市の現実的変化の速度に対応できないという矛盾の裏に、大きな都市財政の問題がよこたわっている。「金がない」ということが、市行政サービスの需要に対する供給の不足を弁解する常用語となっている。金の世の中に金がないということは、自治体といえども難儀なことだ。親の心子知らずで、予算のないときに市民は無理をいう。財政というものは配分原理で動き、財源はおよそ一定している。とすれば節約するか借金する以外に手はない。私はいまこのような都市財政の問題をここで解こうというのではない。この問題はおそらく本号で他の研究者が取扱ってくれるであろう。

私がいいたいことは、市政が本当に地域民主主義と一体になることができるならばこれは市政側からみても地域側からみてもだ、財政負担の軽減<少くとも負担増加率の低下>の道がしだいにひらかれてゆくのではなかろうかということである。今日の都市計画、都市再開発をおくらせ、財政負担増大を導く大きな要因の中には、地価の騰貴<物価騰貴の大断面>が作用している。自治体の住民<例・地主>が、自治体の事業を奇貨として地価の釣上げを行い、独占利益を獲得できるという体制の下では、いくら予算があっても足りないということは自明の理である。自主的な地域民主主義の意識が昂揚され、釣上げやゴネ得の存在を不可能にする地域住民の共同体的自覚と自発的協力と世論的圧力がものをいうようになれば、自治体の開発財政上の負担はよほど軽減されてくることになるであろう。まだまだ地域民主主義の実

態はこのような境地からはほど遠いが、これなくしては嵐のような大都市問題の解決はいつまでたってもお役所の仕事でしかなく、市民が自己の都市づくりの主体となるという期待はとうていもないのである。革新市政の本義が、地域民主主義の基礎の上に求められるゆえんは、このようにして明々白々なことである。

### 3———都心部の点と線

第3にもうすこし具体的な話に入ろう。白書の内容に関連して2、3の問題をとり上げてみたい。この事は市民の市政に対する関心をたかめ、市民の盛り上りのタネをつくることに目的があったと理解されることは前にのべた。表現も美しくわかりやすいし、神奈川県総合計画とも総体的に矛盾していないと思う。

だが、都市づくりの重点はどちらかという、大都市横浜の内部的<都心部の方向へ>の再開発におかれていることは否定できない。ところが、大都市発展の将来的動向をどう観測するかによって、重点のおきどころというもののはちがってくる。私は、都心部はほうっておけというのではないが、今日の大都市問題には一都市でなんとか打開策を講じてゆこうとすると、内部<都心部>から外部<周辺部>への方向と、その逆流とが衝突して混雑した地点をやたらにつくり出していることに気がつくであろう。そこで都心づくりを一心理型でなく、多心理型でいくほかないという事態に直面する。東京都の多副都心はそれである。横浜市の場合は点があって線がない都心構造をなしている。全体としてこの都市は地形的には帯状沿岸都心から生成発展をとげたが、都心部は「点」的要因の集合であって「線」化していない。伊勢佐木町、元町、関内は未だ点的存在である。有機的つ

ながりとしての線的構造をなさない。横浜の中央商店街区域は短かくて深さが無い。西口にしても点的存在である。センターの意味はもつにしても連結性は弱いのである。今後の開発計画は横浜内部を連結型都市構造に直してゆく必要がある。また、問屋、総合市場、倉庫、運輸業、町工場などは、内外から周辺部の高速道路沿いに疎開集結して流通センター化し、市内の交通混雑の軽減をはかってゆく、オープン・スペースをとって共同広場や小公園、駐車場をかこんだ市街地部分をつくる。それには再開発によって高層化すればよい。これは今後の横浜の大きな課題である。いまの横浜にとって都心部はそう大した混雑を呈していない。かなりのんびりしている。むしろ欠如している交通の大動脈の建設と、周辺部の地域開発計画に早く手をつける必要があるとみられる。それは東京のベッド・タウンとしての生活環境の整備という意味よりも、前にのべた内部の連結型都市構造づくりとして、点的に存在する諸要素を線化し地帯化するための疎開の前提ともなり、同時に真にカントリー・ライフとかコミュニティ生活を味わうような住宅都市をつくるためでもある。点的存在という特徴は線化を切断する異質分子の混在を実証するものであって、横浜市のとなく田舎町くさい雰囲気の原因をなしている。私は横浜の商店街づくりにしても、商店の構えと営業種目が国際的多様性を専門化していくという方向をとることが、国際都市横浜にふさわしい行き方だと考える。たとえば、元町はもっと国際化された商店街で外国品ばかり扱うくアメリカ屋、フランス屋、ドイツ屋、イタリ屋等>独自のショッピング・タウンとなり、中華街は遠慮なくもっと純粹に中国化してエキゾチックな独自の雰囲気をうんとかもし出し、決して日本化する必要など考えないことである。さらに、いわゆる姉妹市との交流をはかるため、サン・ディエゴ通りとかフ

ランスのリヨン通りを設営し、交流センターや国際文化会館をつくるのも一案である。一部の関係者はともかく、市民全般に姉妹市観念とか姉妹市との文化交流の意欲が欠けていることについて、もっと問題にしてもよいのではなからうか。都心づくりにももっと国際港都性を実質的に活かすプランが考えられる必要がある。「国際文化管理都市」といっても、その独自の実質づくりが欠けていては言葉だけのものになってしまう。

私は、工業都市、港湾都市、住宅都市の三つの顔は、むしろ工業港湾都市、住宅・教育都市、国際文化都市とあるべきものであろうと考えている。公立大学の国際化などももっと振興策を考えてよいのではないか。現状に甘んじてはあまりにも地方的すぎるように思う。前のサン・ディエゴ市長は、かつて私に、市がキャリフォルニア大学のキャンパスに広大な土地を提供し、ニュータウン建設計画の魂を大学建設に求めたと話されたことがある。その節、都市設計としても大学に都市のセンターを求めたすばらしいデザイン集を贈られたが、発展都市の大いなる文化精神の発露として感銘を覚えたしだいである。

#### 4. ———— 首都圏構想と自治体の姿勢

最後に、横浜市において革新市政体制をかため都市づくりの進展をはかるうとするにあたって、政治社会学的に考えておかなければならぬ問題点の一つについてのべ結びとしたい。それは首都圏構想下の横浜市の問題である。

横浜市は政治経済はもちろん文化、教育、商業、娯楽など、私どもの生活が東京都のそれと無関係には成り立たないことはいうまでもない。東京都との関連なしに横浜の将来を考えたり語ったりすることは無意味である。だが、首都圏のなかの横

浜というのはどういうあり方をいうのであるか問題である

「首都圏構想」とか何とかいっても、国の政治の段階で10カ年もの間格別にこれという具体的な対策もうち出されていないし、すでに実在的に広域化している巨大都市の行政組織についても少しも前向きの改革を遂行しようとしな。そして関連自治体に対して、本来的責任以上の事務と財政的負担をなすりつけている。国の政治は、国民の生活福祉を二次的にしか考えておらず、もっぱら独占資本の利益に奉仕し今日の大都市化を助長してきたのである。大都市としての自治体の行財政需要の増大の根因は、こうした国家独占資本主義体制の強化策に自治体行政を従属せしめる国の方針に求められる。都市化・産業化の本質はこのような体制的見地から再検討さるべきである。

こうして、地域住民の自治体に対する行政的要求は住宅とか道路とか下水道の問題のようにきわめて具体的であるのに対して、国の政治的次元における要望は抽象的で具体性を欠いている。このことは自治体選挙と国会議員の選挙とをくらべてみればわかる。市会議員の選挙公約は比較的に具体的であって、やる気があれば現実的可能性が認められそうなものが多いが、可能性の少ない公約はほとんど抽象的な言表になっている。それはつきつめると国の政治に対する自治体闘争の形をとらざるをえない問題が多いからである。国会議員の場合は、公約として具体的に打出している項目は、かえってたいへん実行もされないものが多く、都市問題に関連した事柄にいたっては、へたをいうと自治体行政の次元で言質をとられるおそれがあるからきわめて警戒的である。選挙後の街頭放送風景にみられる政党に対する国民の希望や感想などを聞いてみても、国の政治<多数党の政策>に対してなにをいっているのかというと、少しも具体性のない抽象的なことしかのべていな

い。否、のべられないようにこれまでの実際政治のあり方によって仕込まれてしまったのである<例・正しい政治に努力してほしいの類>。私は事実上今日の政治は自治体議員の仕事の方が責任も重大だし、市民生活の日常性と直接に結びついた具体的現実性をもっていると考えている。国の政治の段階では失望することのみ多く、あまり期待ももてないのである。それは、横浜市民として国の政治という次元での抽象性に対して、自治体行政の次元での具体性という政治的感覚からくるちがいだけではない。国の政治を担当する政府のまちがった独占資本主義政策の帰結までを、自治体の次元で大都市がひっかぶらなければならぬという現実的矛盾、すなわち今日の都市問題の本質に対する社会科学的認識から生じてくる失望である。しかし、都市問題への対決をめざし、また新しい都市づくりを実現するために、なんとしても国の政治の段階で解決してもらわねばならぬ条件獲得に向って、私どもの自治体闘争はもっと強力に推進せしめられなければならぬと思う。

私ども大都市地域の住民は、国会めあての選挙と市議会めあての選挙とを通じて、政治意識の統一をはからなければならないのである。多くの現実の問題が、広域的性格＝首都圏性を帯びていて、一市会に訴えるだけでは到底解決のつかないものとなっているのだという、その本質の認識を誤ってはならないと思う。それは自治体の問題をなんでも国の政治におかぶせるという意識からではない。カイザーのものは一応カイザーに返上せよというのである。「横浜市における首都圏問題」というものは、人口流入から住宅問題、道路・下水、保育所、学校施設、交通対策にいたるまで、東京のベッドタウンとしての「首都圏性」をもった問題部面をさすのである。首都圏の行財政需要という要因を媒介として、中央をつき上げてゆく強力的自治体闘争こそ、横浜の都市問題に対処す

べき重大な条件の一つであることを軽視するならば、横浜の都市づくりは現実の進展する広域都市化に対応できないものになってしまうであろう。今や市長・市会・市民の総力結集が国の中央政治つき上げ運動の主体的動因とならなければならぬ時限に到達している。それは自治体相互の横の連結においても動力化されなければならないのである。

一説にいうところの、革新市長は保守党の中央政権に覚えはめでたくないという党派の見解は、私はこれを支持できない。あるいはそれは厳然たる事実<民主主義的にいうと不正な事実>であるかもしれない。もしそうだとすると、それは地域住民としての市民を愚弄するもはなはだしいものである。地域民主主義の精神からいっても、そのような党派の見解が成立するいわれはない。国の政治は多数党の政権下にあるからとて、国民のための政治であって党派のための政治でなく、市民の権利を党派政治の翻弄にゆだねてよい理由はない。たとい事実上そのような傾向が存在しても、それを是認する見解を表明する者は民主主義をはきちがえているのであって、政治家たるの資格は認めがたい、ときばってみるものの、実際上は政治の党派の偏向性は根づよい。つまり、都市づくりは総合的な諸力の結集だが、技術や財政だけでなく党派政治的背景をせおっているからには、政治闘争を通しての建設という意味をもつ。最近、独占資本は「都市開発産業」に進出し、そのための法制化をはかりつつあるという。そうになると、自治体の都市づくりは政府や独占資本の下請事業になりかねない危険制がますます大きくなる。このような危険との戦いを通しての都市づくりに参加すること、これが今日の自治体住民に課された課題なのである。

<横浜市大商学部教授>