

都市政策の反省と提案



坂本二郎

I ———— これまでになされた都市政策の 提案

都市の今日のような激しい発展に対し、経済政策の分野からどのような手が打てるかについてのべてみたいと思う。いま大都会がかかえている問題として地震、高潮、地価、車をあげるができる。もし関東大震災クラスの地震がきたとすると、死傷者は数十万を越えることになるし、しかもその可能性は70年に1度の割合だともいわれている。また伊勢湾台風が東京を襲ったら、下町の3分の1は浸水するだろう。東京駅、赤羽あたりまでが含まれるのである。さらに地価の不当な高騰は、ガケくずれ・洪水の危険、誇大広告の被害をもたらしている。車が生み出す災害については、すでに鶴見事故、三河島事件その他、車1台当り死傷者数が世界一という交通事故に示されるように極限に達している。これらの危険に対する我々の防衛策は非常に幼稚なものにすぎないのである。まさに今日の都会生活は、大火山の上で安眠をむさぼっている状態だといわねばならない。これに対して、これまで三つの提案がなされている。第1は法律を整備または強化することによって解決する方法である。たとえば建築基準法などの強化による建ぺい率の規制であり、土地収用法による緑地、空地の確保がそれである。この辺は危険だから法律で建築、居住を禁止していこうというやり方である。

第2は都市施設を増強していく方法である。たとえば、空地・公園、下水施設、高層アパートの大量建設、さらには海面を埋立てて、人工土地を造って解決するという方法である。第3は市民の自治意識を高めていくという考え方である。つまり、市民を啓蒙、組織化して国や政治への関心と要求を高め、陳情などの運動に結集していくというやり方である。

以上の三つの方法が重要なことを私は否定はしないが、これだけで有効な成果をあげ得るかという疑問である。このほかに何かもう一つをつけ加え、全部を総合してある有効な程度まで力を上げていかななくてはならない。つまりいくつかの条件の組合せと、その組合せから生まれる総合的な力がでてこなければならないのである。

法律による規制

先の三つの条件について説明してみよう。第1の法律強化による解決を検討した場合、反対の利益を有する人々との間の力関係をどうするかという問題が残る。たとえば、土地について人々の私有財産権を制限し、土地は公共的な性格をもつものという方向をすすめていけば、土地収用法の拡大ないし強化の考えが出てくる。この法律は重要な幹線道路や鉄道敷設のときは採用されているが、市街地全体の再開発をするためにその網を広げて全部にかぶせるということは現在できない。これを可能ならしめるような法律の拡大は、現在土地を有し、その利益をもっている者の反対にあうことは確実である。大地主は数からいうとごく少い。しかし、全国世帯の6割が持家をもっているという事実を考えなければならない。土地について有効な提案を行なって、もし地価が下がることになる、これらの人は自分のもっている財産を大幅に奪われることになるので拒否するだろうし、この土地を担保にしている銀行も猛烈に反対することになる。

いま切実に土地を欲しがっている人は、全人口の20%前後で、月給でいえば4万から10万円までのサラリーマンである。これらの人々は批判精神は旺盛だが、政治力は弱い。自分の金を投入して政治家を養うとか、現に自ら活動して運動を盛り上げようとはしない人だから、土地改革を支える母胎とはならない。一方、反対する側は、母胎も意

欲も十分もっているし、先にのべた国民の6割もこれに同調するであろう。こういう力関係のなかで、一体いま何ができ何ができないかという政治力学的な検討が必要なのである。

別の例をあげてみよう。東京の江東地区のような危険地域への居住を法律で禁止するということができる。しかし、このような地区は危険であるがゆえに家賃も食糧も安く、混んでいても外部経済からみて利益になるのである。貧しいがゆえに動けないのであり、法律の強化だけでは解決できないのである。

さらにこれらの法律を実施・管理する側からみると、たいてい法律はあっても制裁がないのが普通である。役人はこれらに対し、一般的に必要悪という態度で臨んでいるが、これもやはり規制をバックアップする全体的な力が弱いことに起因するといわねばなるまい。規制する手段がむずかしいのでは決してない。たとえば本気でやる気なら、危険地区の住居には電気を送らないという方法も考えられる。もし送電したら、公序良俗に反する行為だとして電力会社を罰することにすればよいのである。またグリーンベルトの例をとると、法律は要領のよい人のためにのみ利用されている有様で、先に法を破った方が得をすることになりかねない。本当に規制しようとするのなら、グリーンベルトに建築した者には10倍の固定資産税をかけるなど禁止的税率を応用する方法をとるべきである。このような他の政策との組合せがない法律は無意味だといわねばなるまい。

要するに、法律を社会的な方向にもっていこうとする側に、敵を知り己れを知り、さらにタイミングをとらえた実践的知恵が必要になっているのである。そうでなければ種々の批判や法改正の議論は、犬の遠吠え程度にしか一般に浸透していかないだろう。5人の反対の方が95人の賛成勢力よりもずっと強力なのである。つまり、被害をうけな

い95人のエネルギーで、どうやったらこの5人の勢力を抑えられるかという配慮が、われわれの側に制度上、また技術上なければならない。この欠除が都市政策の失敗の歴史をつづってきたともいえるのである。

都市施設による解決

つぎに都市施設を増強すればよいという案についてのべよう。この案のもつ弱点は二つ考えられる。たとえば、江東地区に耐火耐震の高層ビルを建設するにしても、それは一きよにできるというわけにはいかず、すぐに住民全部の役に立つということはむずかしい。一つの施設が完成してもそれはモデルとしての意味しかもたないということである。第2に、仮に施設ができたとしても、それが完成した段階には、別の困難が生まれてくるということである。戦前恐れられた結核がこわくなくなったとき、成人病が生まれてきたように、また道路を整備するほど車がふえるというように、社会資本というものは供給が需要をつくるという効果を常にもっている。公共施設というものは自由価格より安く解放するから需要を増大させることになる。完成された施設が新たにつくり出す悩みについて考慮しなければならない。

自治意識の変容

第3に市民の自治意識を強化していくという方法について検討してみよう。それは自治意識の基盤となっている地域をどう考えるかということにはかならない。農村の場合、家庭と職場と地域との間は密接である。多くの場合、家のまわりで生産活動に従事するので、その地域には共同の排水溝、農道などの社会基盤があった方がよい。そのためには自ら労力をも提供するのである。そのような社会では親は子にとって四つの存在になる。すなわち、自分を生み、糧を与え、職業の訓練をし、

やがて生産手段を譲ってくれる人間なのである。商人の場合も同様であろう。一方サラリーマンの場合、職場と家庭は切離されており、地域とは男性にとって通勤の際通過するだけの所である。しかもいつ移転するようになるかもわからないのである。子供にとって親は職業訓練を与えるものではないから、学校・職場で職業の訓練をうけることになる。親は子に財産を譲るものでもなく、毎月の給料から教育という無形の財産を与えるのみである。子供もやがて成長して地域を離れていくことになる。こうして、サラリーマンにとって地域はただ通過し、あるいは眠る所であり、そこへ自ら何もかを投入してその利益をはねかえさせるというものではない。もはや地縁と血縁との間には非常に大きな断層ができていのである。われわれが知っている自治意識の議論は、零細企業中心の人口3万くらいで移動がなく、職業も固定しているような町について考えられたものなのである。ところが東京では、人々は都会議員の顔を見たこともなく、保守系議員は地縁社会に頼って活動し、革新系は職縁社会に依存している。サラリーマンの場合、多層忠誠をもっていて、家庭、会社とくにその人的組織、労働組合、階級、いくつかのグループなどに関係を有し、それぞれに対し限定的責任を負っている。このような高い知識と複雑な指向性を有する層に対して、まだまだ適切な利益誘導の方法を知らないのである。潜在需要にこたえるものがないから、これらの層は無関心を示す結果となる。政治的に疎外されているもう一つの層は、農村からできて小さな商店や工場に集団就職したような人々である。彼らは昔の商店などの家族的な連帯感もなく、友だちもいない。そして何らかの意味の忠誠をもちたいと願い、新しい宗教のようなバックをもった組織に入っていくことになる。このような二つの層に対して社会党も自民党も訴

えるものをもっていなかった。今日、これらホワイトカラーの政治的な力をどう組立てるかが問題になってきているのである。いくら運動を盛り上げようとしても、実際は労働組合が代弁するか、または保守党の側が用意した新しい組織がその上に乗っかっていくかのどちらかしか今まではなかったのである。

地域というものは限定された目的について非常に有効な組織をもっているが、これまでの“自治意識”がいつているような、人々のエネルギー投入によって育てられたり、たえず人々の関心が注がれているといったものではない。以上のべてきたように、古い経験では把握できない新しい様相をいっぱいもっている都市について、われわれの側の勉強が非常に遅れていることを反省しなければならないだろう。

2 ———— 三つの前提

まず提案をするための三つの材料を提起したいと思う。第1はエネルギーの問題である。経済学は、ある段階を越えればそれで経済問題が解消するという立場をとらない。たとえば月給が2倍の10万円になったとしても、苦しみの内容が変化するだけで、何か足りないとか苦しいということには変りないということである。つまりエネルギーがあるからこそ我々は新しい悩みをつくりだしていくのだといえる。エネルギーというものは両刃の剣であり、その方向が適切でないためにいろいろな問題が起っているのである。少しく数字をあげて説明してみよう。昭和30年から40年までに東京都に対して行なった投資は、政府が約2兆円、製造業が2兆円、非製造業4兆円、個人住宅が1兆円、合計9兆円の投資がなされた。またここ1年間で東京都内につくられた建物は実に戦前の40

年分に相当する。さらに昭和40年から60年までの投資を予想すれば、それぞれ20兆円、10兆円、30兆円、6兆円と合計66兆円になる。しかしここで言いたいのは20年後の東京がバラ色だということではない。このような大きな資金のエネルギーをうまく使う工夫を、今までわれわれは全々もっていなかったのである。だからもし、従来われわれが考えもつかなかったアイデアと工夫と制度をもたなければ、大混乱を来たすだろうということなのである。そういう意味でわれわれのもつ知恵がかなり貧困であり、壮大なビジョンと、現状を大胆に変えていく勇氣、組織をもたなければならない。このほかに人間の問題がある。大学を出てから15年たった中堅人材を日本はいま350万もっているが、同じような人材候補生をここ20年にさらに370万ほどもつことになる。しかもそのほとんどが東京及びその周辺に集ってくる。彼らはトップクラスのもつ生活様式、考え方を全国に伝達する中間項としての役割を果たすものである。日本は外国に比べそれらが全国的に画一化していくエネルギーが非常に強いといえよう。それは地方における教育費の増大を招き、しかも教育すればするほど、人材は老人支配の地方からリーダー交替の可能性の多い東京に集まってくる。購買力も農協の資金も東京に流れてくることになる。つまり、これまでの問題は金がないとか人手がないということであったが、これからは、金もある、人材もある、そういう中でこのエネルギーをどう使うかが問題になってきたのである。

第2には配分の問題を考える必要がある。すなわち、現在はエネルギーの全体の量が少いから困るのではなく、民間セクターに比べ公共セクターが少いということなのである。民間と公共のバランスを自動的に調和させるようなメカニズムもないし、計画的にチェックする制度ももっていない。問題はここにあるのであって、金がないからでき

ないという議論は用をなさないのである。

第3にこのようなエネルギーの配分を変えるために、市民の意見をどういう方法で、制度的に汲み上げていくかということである。つまり民衆との対話が非常に重要になってきているのであるが、それは民衆のご要望を聴くとか、一体どうしましょうかと問いかけるのではなんにもならないのである。

そこで私が提案したいことは、直接民主主義の原則の復活である。現在の民主主義への技術がうまくいかない時には民主主義の原則に立ちかえてみるべきであろう。すなわち、①自由にだれでも立候補できること、②選ぶ側も自由な一票をもって選挙できること、この二つが生かされる制度がデモクラシーであり、そのために今日いろいろな技術があるにすぎない。

現在、立候補は法的には自由であるけれども、実際には政党が支持しなければむずかしい。しかし、都市政策を行なう場合、政党人である必要はないと考えられ、実際革新系首長はだんだん非政党化の傾向を示しているようである。だから、立候補にはもっと専門科学技術の採用による、自由な道が開かれねばならないと思う。たとえばケネディがやったように、それぞれブレーンをひき連れて都市にのり込んでくることになる。立候補者はあらかじめビジョンを発表しておいて、さらに自分はこのようなブレーンをもって政策を行なうと表明する。そして費用を含んだ提案の競争をする体制をつくることによって、現在の立候補制度を補完していくということなのである。

つぎに投票制度を検討してみよう。前の東京都の参議院議員補欠選挙では、投票率が50%を割っているが、全有権者の過半数が棄権するような選挙はその名に値しない。普通なら定足数に達しない訳だから無効な筈だが、現在の選挙制度はこのような事態を予想していなかったのである。地縁に

つながる農民とか商人は組織と共通の利害があるから選挙を利用するけれども、大都会のサラリーマンは自分の投票すべき相手がいないために棄権をしている。これをぜひとも救わなければならないのである。

そのためには無差別標本抽出制の採用を提案したいと思う。これは総選挙の前の当選予想に新聞社がつかっている調査方法で、かなり正確な結果が期待できる。この方法でたえず民衆の意見を聴いていくことになるのである。その質問方法は、現在内閣の調査室が行なっているような「あなたは今なにに困っていますか」ではなくて、市電値上げを例にとると、「値上げはこんな利益もあるが、こんな不利益もあります」というような案をならべる。新聞はこれらの案のもつプラスとマイナスを1カ月にわたって説明し、各政党はA案を支持するがその理由はこうであると表明する。そしてこれを無差別標本抽出法によって問い、もしその結果、市長が民衆の考えは間違っていると思う時は、「市民全体にとって長期的にはマイナスである」と反論することもできるのである。このような対話を何回かくりかえすことによって、首長が民衆を啓蒙することも可能となる、とにかくこのような民主主義の技術が大都会の政治に必要になってきていると思われる。

3———水道料金の考え方

それではつぎに内容的な提案として、まず水道料金の問題についてのべてみよう。水道には一般飲料用水と雑用水<一般家庭用・工業用>がある。飲み水は、所得が上っても増加することなく1人1日50ℓあればよいが、雑用水の方は所得弾性値が高く、水不足は雑用水の使用量増加によるのである。この料金体系の改正案として、つぎの二つ

が考えられる。

第1案は、飲み水は原価を割ってもよいが、雑用水は自由価格に近づけるという方法である。これは口径ごとに一人一家族あたり何れまでは社会政策的料金に抑え、それ以後は累進的にふえていくという形をとる。夏のある時期になると雑用水の料金を高くするというのもよいであろう。このようなやり方は月々家計から支出されるものだから人々は敏感に反応することになる。

第2の案は、水はすべて原価を割って売ることにするのである。国が水道をまるがかえでやっていくことになるので公務員の一般事業と同様にその経済的効果はあまり問わないことになる。いまの国や地方公共企業体がわれわれの金を非常に有効に使えるということは期待できないから、実質的には公債発行か増税に連なる問題なのである。このどちらもとらないなら、金は支払わないが不便はがまんするという以外にはないだろう。

4——— 鉄道開発へのアイデア

一般性と公共性を兼ね備えたような鉄道についてもいろいろな考え方があると思う。鉄道がもし民間だけで運営されている私企業とした場合を考えてみよう。需要構造は一定時に固まる<ラッシュ>が、供給構造は一定のものを維持していかなければならない。そこで客が混めばプレミアムを発行するだろうし、逆に空いている時間は安くするであろうが、交通費の家計に占める割合は現在の2%前後から、欧米並に10%前後に上昇するとみてよい。また逆の考え方として、すべての鉄道が全額国家予算でまかなわれるとすれば、これも税金の問題になってこよう。

もしわれわれの力が非常に強ければつぎの案が最も適当ではないだろうか。それは国が一般会計か

ら大都市の基本部分である鉄道に資金を投下してどんどん建設するのである。その後鉄道を一元化した組織にまとめて民間会社に経営をまかせ、正当な利潤を与えることにする。東急も京浜急行も合併し、すべて国が買上げるのである。私鉄と公営鉄道が共存することなく、すべての鉄道の所有は国で、経営は民間のセンスを生かすことになる。

これができるためには、第1に民間会社が同意すること、つまり鉄道経営がそこまで追いつめられているかどうかにかかっているのである。第2に国はこのために強い権力と資金が用意できるかという点である。残念ながら現在両方とも実現の可能性はうすい。私鉄経営も困難ではあるが、やめるほどではなく、新規に拡充さえしなければ、デパート・宅地開発を含めた経営でやっていける状態にあるといえよう。

国の意欲はどうであろうか。東京都民は全人口の11%を占めているけれども、衆議院の代議士はただの6%しかいない。しかもいわゆる大物といわれる人は少いようである。だから保守、革新をも含めて国から金をもってくる能力において、農村出身の代議士より弱いのである。都市の支持基盤であるサラリーマンはおとなしく権力とつながらないから、代議士にも依頼にいかない。その結果、都市の代議士は大物になれないのかもしれない。全国の国税収入のうち東京は約30%を納め、そのうち公共事業費その他で15%だけが還元される。つまり、大都市は搾取され、その金のために地方の代議士ががんばっているのである。国から金をひきだすことが力関係で決まるとすれば、大都市の代議士も都議会の議員も、陳情の回数やその熱意において、地方の山奥の議員さんになわれないと思われる。20年もすれば国会の勢力分野も変わるだろうが、現在、鉄道建設のため国に財源配分を要求するのは、他人の財布をあてにすること

でしかないのである。

私はそこで、別の方法を考えてみた、それは自己資金の運用である。

いま都民は中位数でみて約30万円の貯蓄をしている。世帯平均貯蓄額となると70万円を越えるであろう。これらを銀行・郵便局から引き抜いて、“東京鉄道株式会社”とか“東京開発銀行”に預けかえるとすれば、資金は十分あることになるのだ。もし政府がこれに対し、一般金融機関には与えない特別措置を与えたとする。たとえば、鉄道開発につかった金は全部無税にするとか、開発資金を100万円ためれば10万円補助するとか、またこの会社には50年間固定資産税を免除し、さらに土地収用権を与えるなどの優遇措置を講ずるとすれば様子は大きく変わるだろう。これは農業などの他産業に対してすでに国がやっていることで、鉄道開発に応用することも基本的には考えてよいと思われる。

しかし国はなかなか資金を出さないから、その他の方法を考えださねばならない。たとえばつぎのようなことも考えられるのではなかろうか。

それは生命保険、簡易保険、健康保険などの社会的性格をもった長期資金を、都市再開発の基本である鉄道の方へ優遇措置をもって誘導することである。こういうことは決してできないことなく、現に一部の生命保険会社を実施しているところであり、それを国がコントロールしてやればよいのである。また、サラリーマンはだいたい生涯所得がわかっているからそれを担保にして、つまり退職金を会社から前借するように、将来の貯蓄を利用することもできよう。そして月賦制を工夫して最初から月給の10~15%を差引き、何年か後に鉄道付土地を入手することになる。このように現在ある資金からどういう工夫をするかが第1に要求されているのである。第2にはその資金を利用して土地をどう取得するかということである。

鉄道が敷かれたことによって値上りするという土地の開発利益を、鉄道会社、地主、公共施設を建設する機関の間でどう配分するかという方法について工夫が必要であろう。この利益按分方法についても、先にのべた無差別標本抽出法の利用が検討されるべきであると思う。サンフランシスコでは高速鉄道導入を住民の間で長い間討論し、最後に住民投票により採用を決定したという例もあるのである。

また以前にイギリスで考案されたことであるが、懸賞金付土地債券の発行がある。まず鉄道開発の最大問題は資金の利子だといわれる。しかし日銀の調査によれば、一般の人は貯蓄をする場合利子よりも安全性を考えているという。そこで一般の人に無利子の鉄道開発債券を買ってもらい、イギリスの場合だと三カ月に一ぺん位懸賞金を与えるということなのである。いわゆる懸賞金付無利子定期預金という性格のもので、今日電話債券に利用されている。そして債券をもたない人には通勤定期券を売らないのである。懸賞がおかしければ公債でもよく、鉄道が敷かれる所に土地をもつ会社または個人に公債を買わせ、それ以外の人には定期券を発行しないことにする。会社は現在自分で社員の持家政策をすすめているのだから、それをここに投下すればもっとよいものが入手できることになる。

5———都市政策の基本的方向

さて鉄道建設がこのようなアイデアによって現実的に可能となってくれば、都市問題は高速鉄道の開発によって解決の方向がえられると考えられる。われわれは時速150キロの新幹線の高速鉄道建設技術をもちながら、一方時速15キロの市電にこだわっているが、時速100キロということは、

100キロメートルの範囲を1時間で行けるとい
ことなのである。100キロ圏内なら、坪3,000円、
5,000円という土地は十分にあり、公共投資がな
されれば住宅用地は無限に生産できよう。あと20
年もすれば、千葉や埼玉、神奈川には農業用地は
ほとんどなくなり、100キロ圏内の土地はすべて
住宅可能用地であるということになる。農業を営
むのは反社会的なこととなれば、土地は国に売る
か、土地会社に譲るか、国の基本的方向に従って
自分で組合をつくり住宅用地として開発してもよ
いだろう。食糧供給基地は鉄道の高速度化にともな
って外縁へと展開していくし、住宅用地は日本国
土の3%あれば十分なのである。

以上のべてきたように、現在は資金も人材も技術
も知恵も揃っており、実行はけっして不可能では
ない。このエネルギーを大都会でうまく使える方
法はたくさんあるだろうと思う。それらの案の競
争を通してどれだけ民衆を啓蒙し説得できるが解
決のカギになるのである。われわれはその案のも
つプラス・マイナスを考慮して選択しなければならない。何ものも失なわなければ、何ものをも得
られないのである。すなわち鉄道についての提案
をすべて拒絶するなら、土地を買うためにした貯
蓄の値下りには目をつぶらなければならない。い
まの大都市問題の解決の方向は周辺における高速
鉄道の開発にあると考えるが、そのための新しい
機関ができるような雰囲気をつくりあげていくこ
とが重要なのではなからうか。

<一橋大学助教授>