



近代都市の条件

和田瑞男

① 近代都市成立のプロセス

この夏約1カ月ほどの間、第3回首都圏海外視察団に参加して、欧州の10カ国、都市の数にして20都市ほどを見聞することができた。

都市というものの歴史は、いたって古い。エジプト・バビロニアなどでは、6,000年以上の昔に、すでに存在していたというし、東洋でも、夏とか殷の時代から<都>という概念が明確にできあがっていることから考えると、少なくとも4,000年以上もの昔から都市は存在していたろう。いうまでもなく、<都>は王宮の所在地を示す<みやこ>であり、<市>は市場であって、この両方の機能、すなわち、政治的文化的機能と商業的経済的機能が、単独にあるいは結合され、これに関係する人々が次第に多数集合していったものが都市であろう。この点は西欧においても同一であると考えられる。ただ異なるのは、東洋の都市が、国都・県都という、より政治的色彩の濃厚な方向に発展したのに対し、西欧の都市は、ギリシャ、ローマの都市で知られるように、政治的なもののみでなく商業的経済的なものをも総合する方向に、すなわち、都市国家的な方向に発達し、いわゆる都市的自治を確立するにいたったことであるといわれている。

ところで、都市の発展方向に、一応このように二通りあるとして、それでは近代都市というのは、東洋あるいは西洋の、今日の都市の姿をそのまま指すのかというと無論そうではない。それは、横浜はもちろんのこと、東京、大阪あるいはニューデリーとか、その他東洋の都市が、いかに現代における世界の大都市であっても、そこにそれぞれ都市の近代化を当面の目標として努力しているのをみれば、<大都市必ずしも近代都市に非ず>して、大都市自体が努力して到達すべき理想都市のことをいっていることがわかる。本市の総合企画を担当する者として、実にお恥かしいことながら、私も近代都市をそのようなものとして単に都市機能の合理化されたもの、即近代化されたものとして考え、遅れた国々の都市計画担当者が一様に目標としてそなえるべき理想的都市像を指すように考えていた。

すなわち、道路は舗装されて泥気がなく、下水が全市にゆき渡って衛生的であり、街路は整然として家並が揃い、所々に公園があって街路樹とともに緑を添え、轟音を発する市

電の代りに地下鉄が走り、歩道は完備されて、ゆっくり散歩を楽しむことができ、道幅が広くて、自動車が歩行者をジャマ物扱いするというような本末顛倒がない、といったものを近代都市と考えていたわけである。たしかに、このような都市が実現できれば、正に近代都市といってさしつかえなからう。

② 西欧都市における土地所有権と公共の福祉

しかしながら、わが国において、これを実現することは、理想の追求のようにむずかしく、一朝一夕なしうるわざではないので、ヨーロッパの先進都市が、この理想に向かっていかに努力しているか。また、いかにしてこの理想に近づきえたのかを見聞し、できればこれを安直に本市の都市づくりの参考とにしたいと考えていたわけである。そこで、私のイメージにある近代都市の基調になっているもの、すなわち、道路、下水、公園、地下鉄等の都市施設が完備されるための大前提が、西欧都市ではいかに解決され、またいかに解決されつつあるかを知る必要があると考えた。その大前提というのは、ほかならぬ土地問題である。というのは、現在本市では、公共施設整備事業費の約50%、なかには80%というものが土地取得とこれに付随する補償に使われ、真の建設費はきわめてわずかである。したがって、土地問題さえ解決すれば、事業の大半は完成されたのと同じであるからである。

ところで、土地の所有権というのが、ご承知のように日本では昔ながらの不可侵の権利と観念され、折角、憲法に公共福祉優先を規定しても、地主にとって満足できる対価が期待されなければ、相手方が国家であろうと公共団体であろうと、その土地を売るも売らぬも全く自由、従って、道路、公園、学校等の都市施設の整備計画は、あたかも、地主のために与えられた絶好の投機的チャンスとなり、このチャンスを最大限に利用することに専念することになる。一方、国や公共団体の側においては、これら地主の不当な投機的動機を抑制する必要は、これを痛感しながらも、内閣法制局長官ですら、その抑制手段として地価増加税とか空閑地税等を創設することを、財産権の侵害になるかも知れぬ憲法問題であると、まじめに考えるといった状態である。これでは、いかに経済力を培い、公共投資の増大に馬力をかけようとも、堂々巡りで、都市近代化のための歩み寄りを余り期待することはできない。

このようなわけで、わが国と同一趣旨の憲法をもっている国々、ことに地価増加税等を徴収している西欧の国々において、財産権は公共目的のために制限されるとする憲法の規定<西独憲法§14; イタリアー憲法§41; 42; フランス憲法§34;>が、現実にとどのように考えられ、守られているかを、まず知る必要があると思ったので、出発に先立ち訪問する予定の都市の市長に宛てて、横浜市長名をもって、あらかじめ、次のような質問状を発送し、その回答を順次回収してくることとした。つぎの表は、その質問項目とこれに対する解答を一覧にまとめたものである。

質問状

■ 質問事項

スホ トル ッ クム ハン ブ ル グ ロ ン ド ン ロ ー マ 横 浜

1 貴国（貴市）の土地所有権は、一市一般民から

- (1) 土地を完全に支配し、処分し、または処分しない自由を完全に有する権利として考えられている。 ○
- (2) 公共目的が優先する、ある程度制限され土地支配権であると考えられている。 ○ ○ ○ ○

2 貴市においては、土地の性質（農地、山林、原野、宅地等）を他の性質の土地に変更することは

- (1) 所有者の自由である。 ○
- (2) 市長の許可（認可）を必要とする。 ○ ○ ○ ○
- (3) 市長以外の公的機関の許可（認可）を必要とする。 ○ ○

3 公共用地の取得について貴市の市民は

- (1) 一般的に協力する。 ○ ○
- (2) 協力する者は珍しい。 ○ ○

4 公共用地の取得価格について

- (1) 普通の場合、公的評価額で取得できる。 ○ ○ ○ ○
- (2) 公的評価額で取得することは難しい。 ○ ○ ○ ○
- (3) 公的評価額は取得価額の標準とはならない。 ○

5 市と土地所有者の間で売買価額が一致しないときは

- (1) 土地所有者の希望価額を標準として決める。 ○
- (2) 市の希望価額を基準にして決める。 ○ ○
- (3) 裁判機関（裁判所または準司法的機関）の決定に従って決める。 ○ ○ ○ ○
- (4) 裁判機関は余り利用せず、多くの場合、土地の取得を断念する。 ○

6 裁判機関は、市が地主に対して公共用地原得の意思表示をしたときの地価に基いて決定するか

- (1) する。 ○
- (2) しない。 A B
- A 裁判機関が受理したときの地価
- B 裁決時の地価

7 裁判手続は

- (1) 長時日かかる。 ○ ○ ○ ○
- (2) 短時日ですむ。 ○ ○ ○ ○

8 貴市の市長は、都市計画の実行について

- (1) 必要な責任と権限をもっている。 ○ ○ ○ ○
- (2) 責任は有するが、これに対応する権限はもっていない。 ○

9 貴市の市長は、土地の使用目的を規制できるか

- (1) できる。 ○ ○ ○ ○
- (2) できない。 ○
- (3) 少しできる。 ○

10 貴市の土地価格は騰貴しているか

- (1) 非常にしている。 ○
- (2) かなりしている。 ○ ○
- (3) 余りしていない。 ○ ○ ○ ○
- (4) 統制されている。 ○

注： 各都市の該当欄の該当事項が重複しているところのあるのは、それぞれの事情が混在していることを示すものである。

質問状による調査でわかるように、西欧都市に共通することは、

- 1 土地所有権というものが、無制限な財産支配権ではなく、公共目的の下には制限されるべき財産権であるということを市民一般が理解している。
- 2 土地の性質の変更（いわゆる地目変更）には、市長またはこれに代る公的機関（例えば、都市計画委員会……Special member of city planning<伊>、Bebaungsbureau<独>）の許認可を必要とする。
- 3 公共用地の取得価額は、通常、公的な評価額であり、裁判機関の裁決もこれを基準としてなされるので、いわゆるゴネ得はありえず、市の買収に応じないことがあるのは市の買収価格が公的評価を経ていない場合に多い。
- 4 市長は都市計画上必要な責任と権限を有し、国家機関の介入をほとんど許さず、都市計画上の土地使用目的に反する建築を規制する権限を有しているなどである。

このように、同じく近代憲法の下で、同様な精神の規定をもちながら、西欧と日本とは、かくも現実において相違を来しているのはなぜか。

④ 近代都市とその市民

上の問に対しては、いろいろな角度からの答え方があると思う。いわく、日本は山国であって、利用できる土地の面積が乏しく、土地は至って貴重なものであるために、国民一般の土地に対する執着心がきわめて強いからだとか、最近の急速な経済興隆にともない土地の需給に急激なアンバランスが生じたためであるとか、明治初頭の地租改正が近代的土地制度の創設を急ぎ過ぎたために残した、土地所有の未熟さと不徹底とに由来するとかということである。

またこういった事情が、西欧的な土地観念の成立を妨げているのだというような自己弁護的常識論のほか、もっと学問的な難かしい答え方もあろうと思うが、いずれにしても土地の広狭だとか、需要供給の関係だとかの物理的、経済的な答え方では説明しきれない、もっと重要な何物かがあるように感じられてならない。その重要な何物かとは自信をもって断言できる段階ではないが、市民意識—市民であることの意識の存否の問題ではないかと考えている。ここに市民とはいうまでもなく、近代国家の市民、すなわちその住む都市の自治権に参与するために、市民権を獲得した市民とその子孫のことである。日本の都市の市民は、このような西欧都市の市民とは違うのではなからうか。このことについて少し説明を加えてみよう。

私は今回<都市づくりにおける土地問題とこれに対する市長の権限>といったものを重点的に視察してきたが、今回の視察団のように、農村議員あり、東京の区長あり、村長さんありという一般職、特別職の混成部隊では、はたして可能かどうか心配されたので、視察、見聞の観点として、かねて都市を一つの生き物として捉え、都市施設<建物だけでなく、道路や下水も含め>を器管とし、市民はその血液、血球として観察してみたらおもし

ろいではないかと考えていたので、この際この見方を実行に移すことにした。

もちろんこのようなことを考えたのは、総合企画という職掌がらかも知れないが、まず都市全体の印象をつかみ、歩いている市民、公園のベンチの市民、デパートや店にいる市民、レストランやカフェの市民、劇場に入っている市民を眺め、これを持ちあわせの知識のおよぶ限り、その都市の歴史と結び合わせて考え、その都市の現状を理解しようとする狙いで、できれば健康診断的に、近代都市という理想像を浮き彫りにできないものかという期待を含ませていた。

さて、このような考え方で諸都市をみて回った結果は、当初ロンドン、パリー等それぞれの都市の特徴とあわせて近代都市としての共通性というようなものを知ることができるだろうと考えていたのであるが、それぞれの都市自体の特徴よりも、むしろ、近代都市の共通性というか、近代都市であるための必須の条件というものはこれなのだということを強烈に印象づけられることになった。近代都市の要素的なものを目の当りにみせつけられて、ほん然と目覚めさせられると同時に、理由は後に譲るが、現在担当している都市計画という仕事について、いささか自信を失なうという格好になってしまった。

そこで近代都市の要素的なものとは何かというと別に事新しいことではないが、百聞は一見にしかずということを改めて知らされたのである。

結局、近代都市というのは、近代国家の母体となっている都市であって、

- (1) ギリシャ、ローマ文明の主知主義と合理性を基底として<下水、道路、公園、住宅、都市美等における基調として>
- (2) キリスト教という、地上的なものを天上的なものに高めようとする、非常に社会性の豊かな宗教を中心として
- (3) ゲルマン民族<アングロ・サクソンやラテン語系民族を含めて>の共同社会の原理を実生活になお残しているところの都市をいうのに他ならない、ということである。

すなわち、(1)については、西紀前3Cの町づくりであるといわれるポンペイが、キリスト教の影響前、ギリシャ、ローマの影響の下に、すでに完備した上下水道、道路、公園、運動場、劇場をもち、整然とした地域制<住宅街、商店街、歓楽街等の>を備え、その道路建設下水様式等における手法が、そのまま現在の西欧都市に原型のまま活用されていること<例えば、道路の洗滌方式とか、完全に舗装されて歩車道の区別を厳然と区分してある道路とか、街角ごとの道路標識とか、シンメトリカルな市街設計等>

- (2) については、市街地の要所要所の景観的にあるべき場所には中世、近世の教会が聳えて街全体に絶妙な締めきりを与えている一方、現在もなお、日常の市民生活の重要な役割を担っているらしく、新たな住宅団地でも必ず教会はその団地の中心的位置を占めている。
- (3) については、ロンドン、パリー、ローマ、ハイデルベルク、ヴォルムス等の都市が、城壁と城門を有することから、如実に観取できる場所であるが、共同体としてのかつて

の都市的遺産が今なお現存して使われており、市庁舎、広場、公園、劇場、音楽堂、および大学等が代表的なものであるが、就中、ローマの民庁舎は紀元前2Cのもので一部13Cに改築したものが使われているし、フランクフルトの市庁舎も13C頃のものということである。さらにメイン・スリートは、必ず市庁舎前の広場に突き当るようになっていて、City hallあるいはRat hausというものが、いかに市民の集会所として重要な役割をはたしていたかを明白に物語っていることなどによって、これら三つの要素が近代都市の基底に厳然と横たわっていることを、痛感させられたわけである。

そこで当然に頭に浮んでくるのは、このような形態の都市を造ったのは誰かということである。これは、いうまでもなく、その市民に他ならない。人種、言語、風習が異っているにも拘らず、同じような形態の都市ができ上るということは、結局、その民族のもつ文化の共通性に由来するという以外に説明のしようがない。都市の形態や構造はいかなる文化をもつ市民がそこに住み、現在また住んでいるかにかかっているということを、しみじみ考えてしまわないわけにはいかなかった。蟹が甲羅に似せて穴を掘るごとく、都市もまた市民の生活様式と生活態度に応じて作られるものなのである。

④ わが横浜をふりかえつて

ひるがえって、日本の都市というより、わが横浜市について考えてみる場合も、同様に市民の姿をそのまま忠実に反映した街づくりをするのが最も自然の理にかなうわけであるが、現在われわれがもっている都市計画構想は、市民の生活実態をそのまま反映したものよりは、かなり調子の高いものである。調子が高いというのは、結局より近代都市的なものということであるが、日本人社会の方はまだそれほど近代化されていないといつてよからう。

というのは、日常われわれ自身で自覚している通り、ヘレニズム・ロマニズムにそれほどなじんでいないということよりも、むしろ多分にわれわれの物の考え方や、倫理規範は儒教的東洋的であり、また日常生活一般からは、仏教社会に固有の非人格的、非感情的、非社会的な生活態度は相当消失し始めてはいるものの、しかしいまだこれに代るものを求めえず、かといって、カトリシズムはもちろんのことプロテスタンティズムに近寄る気配はさらになく、隣人愛とか自己犠牲<親子兄弟のためではなく社会全体のため>というものの上に成り立っている西欧の近代社会の根源的なものとは、依然相当な距りがあり、さらに共同社会という連帯観念は、やっと観念的には理解されはじめてきたものの、現実の問題となると、やはり、対人的連帯観念が支配的であって、近代都市形成の三要素は、具備されてはいない。したがって、まだ今日のところ日本では、公園を美しく花で飾り、芝生を植えても、花は持ち去られ、芝生は当分踏み荒らされることを覚悟しなければならないし、同様に、土地問題についても、当分ゴネ得とか、地価の釣り上げはなくなるならぬものと見なければなるまい。

さらに共同体意識の点について、立入って考えてみると、近代都市の三要素の総合されたものは、都市の自治権確立の歴史そのものに連なっており、さらにいえば近代国家自体が、もと都市連合であるということである。このように近代都市と自治権とは楯の表裏のようなものであるにかかわらず、先の一覧表でもわかるように、わが国の市長の権限はきわめて弱く、西欧都市の市長なみの権能は有していない。すなわち、ここでも、わが国の都市は強大な中央集権の力の下に、相変らず、自治権の確立を妨げられ、市民自らが好む都市づくりをその都市に期待することを不可能にしている。

このようにみえてくると、日本の現状は、市民も政府も、近代的都市づくりにはきわめて不都合な状況にあるといえる。先にいささか自信を失なうに至ったとのべたのは、実はこの理由からである。＜都市財政の面においてもまた然りで、ハンブルグ市では、市民の負担する税金の8割が市の財源に入っており、連邦には市から2割分だけ供出するに過ぎずまたストックホルムにしても、ローマ市にしても、市の事業のためにする起債はほとんど国の干渉を受けることなく、自由に市中から借り入れることができ、しかもその利子は、3～4%に過ぎないということも、わが横浜市では、市民の負担する税額のうち市税および市に還元される額は全体の約15%程度に過ぎず、起債の金利も7%以上というのと対比していただきたい。＞

それでは、わが横浜市は近代的都市づくりを諦めざるをえないか。一応はその通りであると思う。なぜならば、平凡きわまる話だが、市民は日本人であり、日本文化の担い手であって、決して西欧文化を身につけているものではないし、また、日本人としての生活様式とて、これが完全に西欧化、あるいは西欧と同一の性質のものに変質することは、まずありえないであろうから。しかし、いくらかでも近代都市らしくしていくこと、例えば、市民の日常生活の場ではない、主として仕事の場所であり、また娯楽、教養の場所であるような都心部だけを西欧化することは、日本人独自の基本的な生活態様に衝突しない限り可能であるし、これは、今後、ますます西欧的水準における国際競争に耐えていくためには、不可欠の要請であろう。

これに関連して、市民生活そのものも、このような都心部における職業生活その他活動様式の変化に応じて、徐々に変化し、西欧化していくであろうから、この変化の先を見込んでの都市計画、都市構想は、是非とも樹立して置かねばならない。

しかし、それにもかかわらず、私は次のように考える。日本人が日本人である限りは、完全な近代都市は作りえないし、また作っても無駄であろう。それは、あたかも、温泉旅館が日本人の泊るところである限り、いにか名前をホテルと呼び代え、玄関、風呂場、洗面所を洋式化しても、所詮、玄関の靴ぬぎと、畳の部屋とドテラをなくしてしまうことはできないのと同じように。

また、都市計画は、それがたとえ雄大なものでなくても、これを実行することには、多

大な勇気と忍耐が必要とされる。計画である以上、自然の流れに逆らい、あるいは、これを追い越すという要素が必ずあるので、そこにどうしても摩擦や軋轢が生ずる。しかし、この摩擦や軋轢こそ、その計画が将来のために排除しようとする意図そのものなのであるから、これを恐れたり、避けたりしては、計画は実行されない。この点について、ハンブルグ市の建設局長<Senatsdirektor Baubehörde>Dr. W. Reuschの語った言葉が非常に印象的であったので、次に記して、この稿を終えることにする。

<都市計画担当者は、精神的貴族でなければならない。>

—Stadtplaner muß geistiger Adel sein—

<計画局総務部総合企画課長>