

横浜市の工業化政策と都市問題

＝その解決のための方法論＝

鳴 海 正 泰

1 はじめに

いま横浜市が直面している問題は、急激な工業化とともに市民の生活環境の整備をどのようにすすめていくのかということである。“工業発展による市の繁栄”という工業立市が、これまでの市の中心政策であったが、いまその“繁栄”の中身を問題にしなければならない段階にきている。すなわち、工業化が横浜市民及び自治体としての市に及ぼす影響はどのようなものであるか。工業化のもたらすものは、はたして繁栄ばかりであるのか。自治体と生活環境整備のバランスをいかにとっていくか。そうした問題についていま十分な検討が加えられなければならない。このような問題は横浜市ばかりのことでなく、地域開発にとりくんでいる全国の自治体が当面している問題でもある。そのどこでも、工業化と住民生活の調和のとれた発展というスローガンをかかげているが、その結果がかなり不調和になっていることは、いなめない事実であろう。

この問題を検討するために、まわり道ではあるが、日本でどのように都市問題が取り扱われてきたかを明らかにし、そして、現在提起されているいくつかの方法論について調べてみよう。

2 不毛に終わった戦前の都市行政

都市問題の今日的状況を簡単にスケッチしてみよう。

今日、都市問題についていろいろな分野から議論されているが、現代的意味での都市問題は、日本資本主義の歴史にとって初めての経験である。まして、東京のような人口1千万といふメガロポリス、人口2千5百万の首都圏という大メトロポリタン・エリアの出現という問題は、明治維新以来初めて直面した今日的体験である。

わが国に近代的意味での都市問題が発生し、それが社会的な問題として意識されてきたのは、明治末期から大正初期にかけての産業資本確立期にあたる。この産業資本確立期の都市問題とはどのようなもので、どのように意識されていたかについてみてみよう。

明治維新以後、富国強兵策による日本資本主義の強引な確立は、いろいろな形でのゆがみとなって都市に現われてきた。その具体的な現われは農村予備軍を背景にした都市プロレタリアートの成立である。そして都市細民の老犬化、都市のスラム化が進行する。こう

してわが国で最初に都市問題が意識されたのは、治安対策・社会政策としての都市問題であって、行政としての都市問題ではなかったという不幸な出発をしなければならなかった。治安対策・社会政策としての都市問題ということは、いいかえるならば、原始的蓄積を進めてきた日本資本主義にとって、都市における労働力をいかに確保し、それを保全するかということである。たとえば、横山源之助の「日本の下層社会」のような形で現われたことにその一端がある。また、大正7年の米騒動は都市の治安対策を重要視させるに十分であり、都市の警察権は強化された。さらに、都市には労働組合が組織され、無産政党が生れてくる。たとえば、明治36年には片山潜は「都市社会主義」を出版し、東京市政を分析し、「都市問題の解決方法は、思ふに都市として少数強欲なる資本家等の錢儲け場所たらしめず、真に一般市民の家庭たらしめるには、勢ひ市政に社会主義を応用せざるべからず。」とのべている。こうして、せいぜい社会政策的要求として意識された都市問題が、行政としてとりあげられるようになるには、大正の後半をまたねばならなかった。この明治末期から大正初期にかけての都市問題は、ヨーロッパでいうならば1840年代に、エンゲルスが「イギリスの労働者階級の状態」をものにした当時の問題とみあうものであろう。

都市問題が行政の対象として意識されてきたのは、大体、大正の後半である。具体的にいえば、大正8年にわが国に初めて都市計画法が生まれ、同年結核予防法が生まれた。そして、今の保健所の前身が各地に配置された。大正10年には工場法が成立する。都市の公共下水とか、学校とか公園など都市公共施設が公的に整備されてきたのが、大正8年以降のことである。いわば、この時期は行政として都市問題をとりあげざるをえなくなってきた時期である。そして都市行政は拡充された。また一方、大正14年選挙法の改正で一般市民が地方自治に参加する条件ができ、市議会にそれぞれの階級の代表が送りこまれた。それは地方自治体にとって基本的な条件を備えたことであり、都市問題をこの面でも行政として扱う物質的基礎ができ上がったことを示すものである。そうした都市行政に初めて科学的方法論をもちこんだのは、大正11年に当時の東京市長の後藤新平がアメリカからチャールズ・A・ピアードを招いて、都市行政の科学的調査を行なったことである。その結果、ピアードは「東京市政論」を発表したが、これが、日本における近代的都市行政学の最初の成立であるといつてよいだろう。

この方向がもし順調に成長していったならば、今日の都市問題のなかで解決済みか、解決の容易なものが多いものと考えられる。ところが、昭和初期に入って恐慌から戦争へとつづき、行政としての都市問題の解決は国防問題にすりかえられてしまった。そのため、せつかく芽生えたいろいろな都市行政が、ほとんど財政上の裏づけをされずに、不毛のまま終わってしまい、くわえて主要な都市は戦災のために都市の公共施設は、ほとんど失なわれてしまった。

3 戦後の都市問題とその方法論

戦後、地方自治法の制定によって、都市行政は新しい地方自治の精神のもとに、初めて名実ともに学問として成立できる基盤をうることができた。これが都市問題を扱う現在の主流となっている分野である。このような都市行政の戦後の特徴は、行政技術の高度化とともに行政の縦の系列化による再編成にみいだされる。すなわち、内務省の解体によって地方分権がすすんだかにみえたが、再び中央各省のもとに系列化が進行する。そこでの都市問題は、行政の能率化、あるいは巧緻化としてとらえられてくる。昭和28年の町村合併の推進による新市の誕生、また都市問題の広域行政的解決の問題もその一環である。こうした都市行政からのアプローチが、都市問題解決の主流を現在なしているといつてよい。

第二のアプローチの方法は都市社会学の分野からのものである。アメリカンサイエンスのなかでもっともアメリカ的なものが都市社会学で、プラグマティズムの成果が都市社会学のなかにもっとも顕著に現われている。こうした都市社会学の方法が、物質的基礎のない日本では、農村社会学がその方法を吸収していくことになる。日本の都市問題はある意味では農業問題ともいえるから、それはそれとじて意味があるわけだが、農村社会学は家族制度とか封建遺制の調査研究が中心となっている。そうした農村社会学のなかから、同じような方法論をもって、都市社会学が農村対都市の対比という問題意識で、都市社会の分析にとりくみはじめ、急速に流行してきた。都市社会学は都市の生態学として、都市の現象を類型化してとらえるところに特徴がある。農村と都市はどう違うかとか、都市のスラム、集団体など社会病理的な研究が中心になり、それを類型化し、抽象化して扱ってみせる。したがって、致命的な欠陥として都市における経済関係・階級関係を不明にしてしまう。このことは都市社会学の調査技術が巧妙になればなるほど、内容が形骸化せざるをえない。日本のこれまでの都市社会学は、都市の社会学であっても、都市社会の学問ではないともいえる。こうした都市社会学に内部から反省もでていたが、いま提起されている都市問題の解決にとって、有力な方法の一つではあるが、全面的に有効であるというわけにはいかない。

第三は経済学的方法論である。経済学のなかでマルクス経済学の人々がいるが、原理論を中心としており、実際の・現実的な問題については、あまり発言していない。都市問題について経済学の立場で接近しているのは、むしろ近代経済学の人々である。しかし、マルクス経済学であれ近代経済学であれ、経済学そのものとしては都市問題を解決することはできない。経済学は行政と結びついて、初めて有効な問題提起ができる。戦後の行政の一つの特徴は、行政学と経済学の結婚にみいだされる。行政学と経済学の交流から最初にするどく問題提起をしてきたのは、経済企画庁を中心とした中央の革新的な若手の官僚であった。これらの若手官僚は、朝鮮戦争後、経済学的方法論を真先きに身につけてきた。

この近代経済学と行政学の融合は、「経済白書」・国土総合開発法による復興開発を舞台にして拡大され、昭和32年岸内閣の新長期経済計画、あるいは地域開発と進んできたもので、ここに初めて行政のなかに経済学の方法論として「計画」概念が導入されてきたのである。これは昭和35年の所得倍増計画で最高調に達した。これまで日本の行政のなかには、政治という概念はあっても、「計画」という概念はなかった。そして経済計画という概念は中央のレベルから、地方の段階へ下りてきた。昭和37年4月末で46都道府県のうち38府県が長期経済計画をもつという事態になっている。これがさらに府県のレベルから大都市レベル、大都市から中都市レベルにおいてきて、いまや全国的ブームにさえなっている。こうして経済学は、開発計画・長期計画を舞台として、行政と結びつくことによって、地域開発、都市問題についての有効な方法論となってきた。

このような経済学的方法の大きな功績は、都市を一つの経済体、または経営体として扱うことにある。行政学では都市を行政の対象物としてみるために、都市の構造または活動を全面的に把握できず、行政のアミにひっかかっている、ごく一部のものしか扱っていなかった。そうした視野から、公共投資・民間投資をふくめ、都市を総資本の動きという広い視野から問題をとりあげなければ、地域計画は成り立たない段階にきたわけである。

しかし、この理論の大きなウイークポイントは、日本においては経済学的方法が、それ自体客観的な問題として発展させられるのではなくて、都市の経済基盤強化の政策の理論の裏づけにおちいりやすいことである。すなわち、その正当化に利用されるという不幸な歴史をもっている。そのために、そうした方法から導き出される現実の政策は、理論の複雑さにもかかわらず、自治体の財政の貧困さを解決するため工場誘致を、そして固定資産税の増収の増加を、という単純な方程式にしかっていない。

第四に、建築家からの問題提起がある。現代の建築学の傾向は、ネオ古典主義建築から近代主義建築へと移り、さらに近代主義的建築から国連ビルにみられるような機能主義的建築へとすすんできた。さらに最近の傾向は、機能主義的建築に加えて、民族主義的あるいは風土主義的建築が盛んになってきている。こうした建築家の動向は、一つの建築物の設計、あるいはデザインから、ブロック・デザインの段階まで進んできている。さらに、ブロック・デザインからアーバン・デザインの段階まで高められてきている。つまり、都市計画を問題にしない限り、建築物がその機能を果しえなくなってきたわけである。これは日本ばかりでなく世界の傾向である。行政としての都市計画に加えて、アーバン・デザインが新しく提起されていることは、建築家が都市問題に建築学の立場からアプローチしようとする意欲の現われである。そのもっともすぐれた例は、丹下健三氏によるネオ東京プランである。しかし、現代の都市問題の状況は、鉄とコンクリートによるフィジカルプランニングだけでは解決できない。

第五に、もっとも新しい視点として、一口にいて文明論的都市問題の提起がある。こ

れはまだ十分に議論されてはいないが、都市における人間回復の主張である。都市行政は都市問題を行政の技術として扱い、都市社会学では都市問題をスタティックな類型として深部の分析は行なわれず、経済学は都市を数量で現わし、建築学は鉄とコンクリートで扱っているが、都市問題とはその総合科学である。その中心には常に都市における人間の回復・伝統の回復が目標におかれなければならない、いま都市問題の議論に欠けているのは、そうした文明論的な視点ではないかというのである。こうして、日本の都市問題は、ラセン状に展開して、18世紀の近代都市の開花の時代に回帰したかのようにみえる。

4 現代の都市問題とはなにか

ここで、現代の都市問題とは何かということに簡単にふれて見る必要がある。現代の「都市問題」というものの、議論が盛んなほどには実は概念がはっきりしていない。現代のということは、国家独占資本主義段階における都市問題ともいうことができるが、わが国において現代的な意味での都市問題が現象として意識されてきたのは、常識的にみて昭和30年頃からはないだろうか。昭和31年に日本経済は神武景気を迎えた。それより以前昭和28年には日本経済は戦前の水準を抜き、テクノロジー、コミュニケーションの急激な発達ともない、都市という入れ物が追いつかなくなった。現象的には人口の集中、社会資本の不足、環境整備のたちおくれという形であらわれてきているが、都市問題の一切の噴出の背景には、日本経済が局地的市場から国内市場としての統一されたことであり、そのことから都市の広域化や、府県の統廃合という一連の問題が生じてきているのである。

昭和30年以降の日本の都市問題は、大きな視野でみれば先進国なみに成長してきた日本経済と、一方では後進国なみの生活環境との両方をかかえ、いうなれば、19世紀の産業革命期の問題と20世紀後半にふさわしい生活環境の問題とを一抛に解決することを迫られているともいえる。このことは、横浜にもあてはまることである。これらのことは、アメリカの都市問題としては1930年代にすでに問題になり、解決ずみのことである。日本の大都市は、1930年代のアメリカの都市問題の歴史をいま追いかけているばかりでなく、さらにその失敗のしかたまで似ているような気がする。

それでは日本の都市問題は、ますます激化するだろうか、それとも解決の方向へいくだろうか。この回答は容易ではないが、都市問題の嵐は激くなることがあっても、当分おさまらないのではないかと、という見通しをもたざるを得ない。なぜなら、都市への人口集中についてみると、イギリスの現在の農業人口は4%だが、日本では最近ようやく農業就業者と2次、3次就業者の比が逆転し、農業人口が全国民の47%となった。イギリスでもアメリカでも、農業は合理化されつくし、最小限の人口となり、これ以上都市人口化する余地がない。これに反し日本では第1次産業の人口が第2次、第3次人口をようやく下まわり、これからも農業人口の都市の第2次、第3次産業への急激ななだれ現象は続いていく

とみるのが妥当であろう。現在、日本の都市人口は、新市までも含めて大体65%でありそのうち6大都市とその周辺地で、全都市人口の半分を占めている。都市化ということは日本経済発展のための必然的要求であり、特に政治的、経済的中心地としての首都圏すなわちメトロポリタン・エリアへの人口集中は、他方で産業と人口等の分散が計画されるとしても、より激しくなるとみられる。そしてまた、こうした大消費市場を背景とした太平洋沿岸ベルト地帯の工業化は、社会資本の後続性を常に再生産してくるに違いない。

5 工業化政策の功罪と自治体問題

これまで、都市問題の本質とその方法論についてふれてきたが、つぎに工業化政策と自治体問題についてのべてみよう。

自治体による工場誘置ということでは、昭和23年～24年頃に行なわれた軍需産業から平和産業への転換期に一つの口火がきられている。しかし、工場誘置が自治体の政策問題となった時期は、工場誘置条例が昭和27年から31年までに、約30の都道府県で制定されている事実からあきらかである。横浜はもっとも遅れて昭和35年に制定している。工場誘置問題は昭和25年頃から始まっているが、その背景には昭和25年のシャープ税制改革と、その結果として表面化した地方自治体の赤字解消の問題があった。昭和25年以来、地方自治体は税制改革、事務事業の増加にともない、その赤字は年々累積し、昭和28年には自治体の赤字は最高調に達する。昭和30年には地方財政再建整備特別措置法が制定された。ここで自治体財政の窮迫を、工場誘置して固定資産税の増収をとという方程式が赤字克服のための最大の妙薬として定式化された。昭和31年の神武景気は、そのあおり役であった。それが次第に個々の工場誘置だけでなく、前にのべたように、政府の新長期経済計画にならい工場誘置に伴う経済政策として自治体が地域の経済計画をもたざるをえなくなってきた。この自治体での長期計画の策定は、昭和35年で一応ブームを終り、第一ラウンドは終わったとみることができる。そして昭和36年の景気悪化より第二ラウンドの修正、または再構成の段階に入っているところが多い。

工場誘置は自治体の赤字解消、または財政力強化という自治体側からの要求ということもあるが、それよりも政府の経済政策のしん透ということを重視しないわけにはいかない。昭和25年には国土総合開発法が制定され、始めて全国的な開発計画ができた。しかしこの国土総合開発法は、河川とか多目的ダムの開発、農業生産の向上とかの後進地域の開発を中心としたものであった。ところが、昭和25年の朝鮮戦争により日本経済が急テンポで発達していき、工業生産は昭和28年に戦前水準を突破し、昭和30年頃から重化学工業の時代と移っていくことになる。これを踏まえて新長期経済計画が登場してくる。この重化学工業は、各地のコンビナートのように、間接費の安い地方へ土地を求めて分散していく傾向と同時に、既成工業地帯への一層の集中をもたらす。八幡とか室蘭のように、消費地

より原料部門に近いところに工場立地を求めている旧い工場とは逆に、消費地に近いところに工場を建設するという立地条件に変わってきた。というのは、大企業は生産部門だけでなく、流通部門へ進出を求めて、首都圏の2千5百万人の消費地の周辺へ工場を求めて集ってきているからである。くわえて、所得倍増計画が、既成工業地帯としての大平洋沿岸の四つの地域への重点的な公共投資を目指してから、東京港臨海工業地帯への工場の集中がますます拍車をかけられることになった。したがって、最近、新産都市の指定が行なわれたが、社会資本の不十分な地方へ、そう簡単に企業が分散政策に賛同して、立地を求めていくとは考えられない現実である。

つぎに自治体の工業化ということが、どういう効果を自治体にもたらしているか考えてみたい。自治体の工業誘置、または工業化政策、そして税の増収という方程式が、はたして現実そのまま通用しているだろうか。全国的にみると、横浜は一テンポ遅れて工場誘置=工業化という方程式を採用している。工業化をすすめているどこの自治体でも、工業化政策と環境整備あるいは住民生活とのバランスのとれた市政をうたってはいるが、バランスのとれたとはいうべくしてむずかしいことである。むしろアンバランスになっている例の方が多い。そこで工業化と住民生活とのバランスのとれた市政という、そのバランスの内容をはつきりさせる必要がある。その場合、自治体における工業化の効果をどのように測定したらよいのか、具体的に考えてみよう。

工業化にともない、市にとつての直接的プラスとしては、なんとといっても固定資産税と法人市民税の増収があるということである。しかし、その裏には固定資産税の減免というオミヤゲがついている。たとえば、千葉市では、誘致した川崎製鉄所について昭和27年から昭和37年までの10年間に減免した固定資産税は、15億3千万円となり、その外、法人税、府県税である事業税、不動産取得税を入れると20億円を超えるということである。横浜市では、大黒町埋立地について昭和35年、36年の2年間に2千6百万円の固定資産税が免除となっている。それから工場誘致条例による措置費（これは必ずしもマイナスに計算することはできないが。）が概算7千2百万円になっている。このほか大黒町埋立の2期、根岸湾の1期、2期、富岡、本牧の埋立にともなう3年間の固定資産税の免除額の概算は、今後年間5～10億円になるものとみられる。一方、市の税収は、これらの埋立地が完成すると固定資産税、法人市民税は、昭和46年度に52億円が入ることになる。しかし、これは直接的な市税収入のことであって、正確にはあらゆる要素を考慮に入れて、波及効果のプラス、マイナスを計算しなければならない。すなわち、工業化にともなう労働者の雇用力の増強、第3次産業へのはね返りはもちろん、その他あらゆるところへのプラスとしてはねかえり、都市経済力の強化などがある。横浜市の工業生産額も上昇し、1人当り市民所得も上るだろう。市民所得は昭和36年と比較して昭和50年には2倍になると予想される。国民経済の立場からみれば、1人当りの国民所得の高さが、福祉国家としての水準を規定

する。大きくいって国民所得水準を高めることが、福祉国家へ引ばって行く原動力になることは事実である。しかし国全体としてはそうだが、特に一つの地域社会をとった場合はたしてそうなるかは大きな疑問である。所得の大きさとともにその中身を考えなければならないからである。

つぎに自治体にとっての支出をマイナス面と考えると、数量化できないものが非常に多いが、工業化にともない道路、港湾、工業用水への投資、従業員の子弟に対する学校の増設、保健衛生、民生行政などあらゆる問題が行政需要として自治体財政の支出を強要してくる。さらに加えて大都市のガンともいべき地価上昇を刺激する。もっと直接的な公害問題がある。このほか青少年の非行化などをあげたら地域住民にあらわれるマイナスは、数かぎりないものがある。とくに、本牧、根岸の埋立地にくる大企業が、公害を起さないという保証はどこにもない。こうした都市問題へのマイナス面の波及を考えるならば、自治体による工業化のプラスとマイナスについて厳密な検討が加えられなければならないだろう。もちろん、こうした検討は、短期的にみるか、長期的にみるかという期間のとり方もあるが、いますすめられている各地の地域開発では、そんなにプラスに傾斜しているということは聞かない。たとえば、労働市場が拡大されるとしても、石油化学の例をとると大体10億の投資につき従業員1～2人、それも高級技術者に限られてしまい、地元の労働力をほとんど必要としない。税収の問題についても事業税は本社と事業所との分割となり、本社の所在地である東京へ流れて、全部が地域経済へ返ってくるわけではない。また第3次産業へのはね返りについても、大企業は、企業内に購買施設をもっており、地域の商店街をうるおすことはそんなに期待できない。とくに横浜では東京に吸収される率が高い。四日市では、新しい企業の労働者の消費生活が、企業内でほとんどまかなわれており、地元商人を失望させている。

こうしてみると工業化による地域社会へのプラス面は、予想したほどにはないのではないか、という気がする。しかし自治体の工業化によるプラスとマイナスは、現在模索の段階であり、まだそのバランスシートを作ったものはない。一部分をとりあげて速断することなく、できる限り科学的な方法により研究されなければならない。

6 都市問題への新しいアプローチ

工業化の社会的影響を考える場合、「社会的費用」という考え方と、さらに「外部経済・外部不経済」という考え方がある。

社会的費用という考え方は、今にはじまったことではなく、古典経済学の時代から社会的ロスという考え方はあった。企業家の費用と報酬が全費用と全利益に一致するとみなす古典経済学に対して、それは一致するのではなく、むしろ全費用と全利益は費用と報酬をオーバーしているのではないか、ということである。こういう考え方を経済学の体系のな

かにとり入れていったのがピグー、シュンペーターといった近代経済学の人たちで、それを理論と同時に実態分析に応用した人としてK・W・カップがあげられる。

「社会的費用」について、カップはつぎのように規定している。「第三者または大衆が私的経済活動の結果、こうむるあらゆる直接間接の損失である。そしてそれらの社会的損失には、人間の健康の損傷、財産価値の破壊とその低下、自然の富の早期固濁など有形的ではない価値の損傷としてあらわれるあらゆるものが含まれる。」と規定している。そういう問題として、生産の人口損傷から生ずるロス、空気の汚染から生ずるロス、動物資源の減少から生ずるロス、エネルギー資源の損傷から生ずるロス、輸送の社会的費用、あるいはもっと問題を大きくして経済の独占による社会的費用などについて、くわしいデータをあげている。

日本の現実の問題として考えてみると、交通事故では東京で年間に大体1千人の死亡者がある。その人的な損傷をどう計算するかには問題はあるが、そういうロスが社会的費用にふくまれる。横浜でいうと山下公園、三溪園が工業化の犠牲になろうとしているが、その自然的観光資源の損傷も社会的費用として考えられる。輸送の社会的費用では、東京都内を走るトラックは昭和32年頃平均時速28kmであったものが、昭和37年で時速20kmに低下している。その差が社会的にという費用になってあらわれているか、数量的化することは困難だが、当然に考えられてよいものである。アメリカではそうした考え方が普及していて、たとえばニューヨーク市内の交通マヒのためにニューヨークは年間数千万ドルの損害を受けていることになるという計算をしている。また、ピッツバーグの煤煙による市民の被害は、1人当たり20ドルになると計算して、市民に公害対策をアピールしている。(表参照)

また、丸の内に新しく1万人を収容するビルができたとする。これら1万の人は、いろいろな交通機関によつて東京駅まで通勤しなければならない。もしその1万人が国鉄によって通勤するとするならば、1万人を運搬するには3千人収容の電車を、もう3編成増やさなければならない。ところがダイヤは一杯だから、新ホームを建設したり、複々線にしなければならないという問題がおこる。さらに、ビルがビルとして機能するためには、電気、ガス、水道、下水ゴミの処理などあらゆるものに費用が波及していく。またビルに自動車が集集中きて、都心部におけるラッシュ激化の大きな要因になる。これらに要する費用のうち、ビルをたてた企業家が負担する部分はほんのわずかで、大部分は外部(政府、

ピッツバーグにおける空気汚染による年失費の一部推定(1931年)

		(単位:ドル)
個人が失なう失費		
洗濯料	金	1,500,000
ドライクリーニング		,750,000
家計が失なう失費		
外部塗工	装	330,000
板金の工	場	1,008,000
壁の清掃と更新		550,000
レースカーテンの洗濯と更新		360,000
人口照明		84,000
卸売及び小売店が負う失費		
商標の注	品	1,650,000
特別の注	意	450,000
清口照	掃	750,000
人口照	明	650,000
百貨店	店	175,000
準公共建築物の負う失費		
事務所建	物	90,000
ホテル	院	22,000
病院	院	55,000
煤煙放出者が負う失費		
不完全燃	焼	1,520,740
合	計	9,944,740

註 K.W.カップ著「私的企業と社会的費用」P309

自治体の費用もふくめて)のものが負担することになる。こうしたビルの新築による効果は、マイナスの費用をひきおすだけではなくて、ビル内や周辺の喫茶店は繁盛するだろうし、バスが混んで交通会社がもうけるだろうし、ビルが建つことによるプラスの波及効果も数え切れないものがある。そして、どれがプラスで、どれがマイナスなのかケジメをつけにくいものがある。

こうした社会的費用という考え方から、都市問題にアプローチするのも有力な方法である。しかし、この考え方からは、社会的費用が、どういう過程で、だれがどう負担しているのか、さらにだれが負担しなければならないかは、明確にでてこない。都市問題の具体的な解決の力とするためには、社会的費用の負担の道徳性が、経済的に明らかにされねばならない。

この社会的費用の考え方をさらに進めたものとして、経済学の立場から、外部経済、外部不経済という概念を都市問題に適用していく方法である。この考え方は、社会的費用の負担の責任を明らかにしていくところに、この方法のメリットがある。

この「外部」というのは私企業の外ということだが、外部経済とは簡単にいうと、「特定の企業の努力の結果とはみなしえないにもかかわらず、その企業の利純が上ったもの」ということができよう。卓近な例をひくと、あるタバコ売店の近くに地下鉄の駅ができた。タバコ屋は地価が上がるばかりでなく、営業が繁盛する。そのタバコ屋を企業にたとえるなら、その企業の努力の結果でないものから利純があがったことになる。現実的な例では、下田鉄道の場合、東急は伊豆半島の東海岸の土地を買い占めておいて鉄道をひく。当然、地価の上昇により鉄道を引く努力以上に利潤が上ってくる。こうしたことを、外部経済を企業が内部化したというわけである。

こうした外部経済を都市に適用してみると、大都市には政治、経済、人口、その他あらゆるものが集中し、道路、通信網、上・下水道が完備した一大消費市場であり、金融の中心であり、企業の活動にとってあらゆる便利が揃っている。そうした便利はさらに相互促進の関係で、都市への集中を激しくする。たとえば、都市に企業が集中することによって人口が集中し、そのため優秀な労働力の確保が容易になり、だからまた企業が集中するという具合である。

一方、外部不経済について考えなければならない。外部不経済の典型的な例は、都市公害、交通地獄とか、社会衛生環境など多くの問題があげられる。今日、都市問題といわれるものは、こうした外部不経済の質量ともに増加したことにより、外部経済が圧殺されてきたものということができよう。そして、問題は外部経済、外部不経済と分けて分析することではなくて、“外部経済を内部化しながら、内部不経済を外部化する”ことによっておこされる矛盾である。たとえば、浄化装置なしに汚水を流している企業は、内部不経済を外部化しているのであり、もし企業の負担によって装置がされるならば、外部不経済が

内部化されたということになる。ところが、資本主義社会における企業は、自からひきおこしている外部不経済を内部化することに、強く抵抗することはいうまでもない。

そこで、外部経済をどれだけ内部化し、内部不経済をどれだけ外部化しているかを、都市について具体的に追求していく必要がある。こうした社会会計学的方法の都市問題への適用は、まだ十分検討されなければならないが、新しい問題提起として研究に価するものであろう。

こう考えてくると、国民総生産がふえ、一人当りの市民所得がふえるものは、何でもプラスであると考えられるわけにはいかない。たとえば、交通地獄がはげしくなって、交通警察が1万人増加したとして、1人当り年間50万円の給与を支払うと、年額50億円となる。この場合、国民所得は50億円増加したことになるが、ふえたとしても喜ぶわけにはいかない。問題は単純ではないが、この50億円をプラスとみるより、むしろ、マイナスのものとみることができる。こうした国民所得の額ではなくて、その質を問題にしなければ、山高きゆえに尊からずで、現代の繁栄のなかに蓄積されつつある貧困を正しくつかむことはできない。このことは、これまでの横浜市の工業化政策についてもいえないだろうか。

外部不経済について数量化できるものはいいどして、数量化できない地域開発による文化遺産の破壊、心理的影響など金で買えないもののマイナスについての配慮は非常に大切である。たとえば、横浜市でおこっている山下公園の縮小による社会の心理的マイナス、公害にさらされようとしている三溪園の問題などである。工業化によって文化遺産が破壊され、自然観光資源がなくなり、文化の衰退をきたすということは、いま全国的に反省の声があがっている問題である。こうしたことは、単に懐古的、保守的な主張ではなく、前にのべた文明論的都市問題の提起として、現代の大きな課題である。

このように考えると、都市の工業化がイコール横浜の経済力基盤強化であり、それが市財政力として市民生活の向上という一次方程式で、今日の都市問題がとけるかどうか。その方程式に、何かもう一つの媒介項ないしは変数を必要とするのではないかという気がするわけである。問題は工業化は不必要というのではなく、日本経済全体としてもそうだが、とくに自治体としてはいま新しい方程式が考えられなければならない段階にきているということである。

(本稿は9月30日に企画部と調査室の合同研究会においてのべたものをまとめたものである。)

(調査室副主幹)

※参考書

「経済と現代」都留重人 日本評論新社

「私的企業と社会的費用」K・W・カップ 篠原泰三訳 岩波書店