

都市づくりにおける戦略・戦術

特集

1

飛鳥田一雄

1. はじめに

この4年間の市政をふりかえってみると、小はゴミや道路の舗装など市民生活に身近かな細かい問題から、大は都市づくりの将来のあり方をきめていくような事業決定など、毎日山のような仕事をこなしてきました。十分とはいえませんが、私なりに、最大の努力をしてきたつもりです。市の仕事を大別すると2つの性格にわけられます。

その1つは、きょう、明日、という日常の市民生活の環境を整えていくという仕事、すなわち、道路を舗装し、小学校を建設し、保育所を作るといった仕事であり、これをなおざりにすることはできません。

しかし、同時にこうした、きょう、明日のしごとだけではなしに、20年、30年の将来を考えながら、都市づくりの構想をたて実施に移していくという仕事を忘れるわけにはいきません。これが、もう1つの重要な仕事であります。そうした、将来を見通した仕事が、きょう、明日の役にたたなくても、いかに重要であるかを、横浜の交通という問題に照らしながら、都市づくりの問題点をみていくことにしましょう。横浜市交通局は、41年度で再建債で解消するまえは68億円の赤字を累積していました。その原因について、一部の人は、おかしな話ですが、労働者の賃金が高いからだということです。労働者の賃金が高いということだけで、68億円もの赤字がでるはずはありません。

私は基本的には、これは30年、40年の都市交通に対する無定見というものがもたらしたものだと思います。たとえば、現在の市電網は昭和5、6年ごろまでに完成したもので、60万人~70万人くらいの人口と横浜市を中心が関内、伊勢佐木町を中心とする自己完結的な時代の交通機関であります。ところが、戦後の激しい変化が、その基盤を全く変えてしまったのです。私が市長になった38年からだけをとって、新しい人口が40万人も加わり、港北や戸塚などの郊外地にどんどん住宅が建てられていくというありさまです。また、市民のうち毎日30万人が東京へ通い、東京から帰ってくるという人口の流動は市域を越えて広域化してきました。かつての市電という交通機関が予想した人の流れと、現在の人の流れとは全く違っています。たとえてみれば、3つの時に着せていたチャンチャンコを、20才になっても、まだ着せているという状況であります。こうした実態から赤字がでるのは、

いわば当然であります。

つまり港湾都市と商業都市として、栄えてきた横浜、さらには、それに工業都市として強烈な性格をもってきた横浜、それにベッドタウンとしての様相をいまつけ加えられようとしている横浜と、はげしい変貌をこの百年の間にくり返してきました。そして、こうした都市の変貌に対して先を見通した対策が講じられなかった欠陥が、横浜市における交通の68億円に達する赤字となって象徴的に現われてきたのです。

そこで、わたしたちは赤字を解消するというだけでなく、将来を予測した計画をたてる責任があると思います。昭和60年の横浜の人口の推計は約356万人に達し、港北区1つだけで93万人、戸塚区1つだけで62万人、保土ケ谷区49万人という計算になります。いったいこうした増大してゆく人口に対して、どのような大衆輸送機関と輸送体系を与えるべきでしょうか。過密化してどうにもならないときになってからでは遅いのです。そのためには20年、40年という期間をおいて計画をたてなければいけません。そういう意味で、きょう、明日の仕事と、20年先、30年先の横浜の建設という2つの仕事が併行して進められなければならないのです。

2——— 税収の問題

このへんのところまではだれでも考えることです。ところが、仕事を進める資金をどのようにして調達するかということについては、非常にむずかしい問題があります。たとえば現実には、横浜市民の納める全税金のうちわずかに12%しか市税として市にはいってこない。すなわち、国が73%県が15%、市には12%という税源の配分であります。なるほど、補助金とか国庫負担金というかたちで、いくらかは市にもどってきますが、それをあわせてみても市でつかえるのはわずかに16%にしかすぎない。この16%の収入をもってしては、どんどん増大する市民の需要どころか、きょう、明日のさし迫った仕事すら十分にやれるはずはない。このような不合理な税源配分に加えて、今日、大きな問題になっている本来国が負担すべきものを自治体が負担する超過負担の問題があります。この超過負担だけでも、横浜の場合、1年間で36億円にもなっています。日本全国を合わせると2千億円をこえるでしょう。この2千億円の超過負担をなくすれば、全国の自治体の赤字は、一応消えてしまうはずですが。

とくに、市民の新しい需要がその激しさを加えているのは郊外地です。横浜は、周辺に人口が増えていって、いわゆるドーナツ現象を呈しはじめています。一夜にして山をけずり、谷を埋めて住宅をたて、郊外地に人口がなだれこんできます。このような地域での行政需要、たとえば、道路をつけるとか、学校を建設するとかの需要はものすごいものです。そうした地域にはいつてくる市民に対して、その市民がおそらく今後納めるであろう20年分くらいの税金を、いま一ぺんに投入して公共施設の整備をしないかぎり、いわゆる

最低の文化生活を保障することはできません。たとえば、港北区に例をとりますと、39年度には11億5千万円の市税収入がありました。その11億5千万円の収入に対して、区の吏員の人件費まで含めて、約55億円のお金を投入しています。港北区の既成市街地の部分を除いた郊外の新開地だけをとってみると、おそらく、少くともそこからあがる税金の10倍近くのお金が投入されているでしょう。それでもなお砂地にじょうろで水をまいているような状態なのです。

こうした人口急増都市、しかもドーナツ型の発展をとげる都市においては、とくにその財政需要がぼう大でありますから、わずかに12%という税源をもってしては、これを将来計画の仕事に投入することはできません。税収を将来に向けての事業に先行投資することは理論的には少しもおかしくはない。しかし、現実の生活があまりミゼラブルだから、これを補正していくためだけで精一杯で、一部でも先行投資にまわしていくことがなかなかできない現実なのです。先行投資する財政的余裕ができないならば、都市の将来に向けての施策はなにもできないというジレンマにも陥ります。だからといって、お金がないからといって、手をこまねいてみているわけにはまいりません。

そこで、私はこう考えています。その年にあがってくる税金は、みんな市民のきょう、明日、あさっての生活環境の整備のために投入する。そして将来の都市計画に向けての先行投資は、別の資金ルートを考えるということではなければなりません。もちろん戦略的に、都市財政を豊富にしていくための努力や闘いが前提になることはいうまでもないことです。

3———資金はいかにするか

お金がないからといって、横浜の将来計画を先にのばすことができないのはまえにのべたとおりです。それはこういう意味です。つまり、具体的に政治を決定していく場合に、きょう決めたことが、10年先に生き、きのう決めたことが5年先に生きるのであって、今われわれが決定しなければ、将来計画というものはでてこないということです。しかもそれは、今日のきびしい現実のなかで、決めていかなければなりません。

横浜の都市づくり、なかでも6つの重点事業をみる場合には、こうしたことを配慮していく必要があります。横浜の都市計画は、教科書が教えてくれるように、レンガを積み重ねていくように理論を積み重ねた形ではとらえることができない。それだけ、いま東京を中心とした首都圏の経済的・社会的な変化があらゆる予測をこえて激しく動いているからです。

理論的にきちんとした都市計画の構想の実現が困難だとすれば、そのどこかの部分をとらえて、それ自体として、いまの資本主義経済のなかで成り立ちうる資金ルートを考え、一つ一つそれを実現する。そしてそのことが、全体の変化発展のなかで都市の新しい形成を

刺激し、醸成していくという方法をとらざるをえないのではないかと考えるのです。そこで、6つの事業のいくつかをとりあげ、その構想と資金の問題について、触れてみたい。

ベイブリッジ計画

このベイブリッジは、人間が歩いて渡る歩道橋ではありません。市内を混乱させながら通過している自動車を、市内ではなく海上にまわしてしまおうという、いってみれば、バイパスです。自動車を街の中から専用道路にのせ、自動車という走る凶器から市民を守り、市民が自分たちの平面道路を悠々と歩こうというために、ハイウェイは必要です。がしかし、これは有料道路でなければなりません。

ベイブリッジ計画は、いま地質調査を終え、概略設計にとりかかっていますが、ハイウェイとしての採算が十分になりたちます。それで、横浜の銀行団にお願いしたところ「250億円から300億円くらいならお貸ししましょう、そして20年間でペイできるならば結構です」といっています。こういうかたちで、つまり市税を1銭も使わないでベイブリッジをつくっていくという資金ルートで問題を解決しようと考えているのです。

関内地区再開発

それでは、ベイブリッジの建設が横浜の将来にどのようなプラスを与え、どのような効果をもたらすでしょうか。おそらく、その効果は、中心市街地の再開発というかたちではねかえってくるだろうと思います。

なぜなら、都市としての機能の統一あるいは調和がはからなければならないからです。しかし、その再開発利益が開発する利益をつぐなうことができるかどうかまだ疑問があります。とするならば、ベイブリッジの建設によって、新しく展開し、はねかえってくる効果を、それぞれの段階でとらえながら、その状況に適合した資金ルートを柔軟に考えていくべきだと思っております。

地下鉄建設

地下鉄建設についても資金的な問題があります。そもそも地下鉄は、世界のどこの都市をみましても、黒字経営をしている例は少ないのであります。それだけ地下鉄建設費が高いのです。しかし赤字をおそれて、もしその建設をやらないとすれば、350万人になんなんとする将来の横浜の市民は、なにをもって大衆輸送機関とするのか。現在の市電や、バスだけで運びきれものではない。市のなかの現在の赤字をおそれたばかりに、その結果として将来の市民の生活がなりたたないのではたいへんです。だから、ある程度は思いきってやらなければ、事業というのはできないものです。そして建設資金には政府資金をあてていきます。しかしそれでも採算の問題は残ります。できるだけ黒字にしなければなりません。

そこで、私は国会に10年間もいた経験を利用して、国会議員や政府に強く働きかけました。その結果ようやく、運輸省は建設期間5年間だけ利子補給をすることになったし、自治省も建設資金の3分の1だけを補給しようということに動いています。こうして、政府は金を貸すだけでなく、なんらかのかたちで政府資金を地下鉄建設に投入すべきだという明確な方向としてでてきています。

と同時に、横浜にはもう一つの利点があります。それは、東京などに比べて建設費が割安につくということでもあります。東京の場合は、1キロ建設するのに80億円くらい、安いところでも60億円くらいの建設資金がかかります。ところが、横浜は幸いに、わたくしたちの先輩が残していった運河の下を使いますから、土地代がそれほどかかりませんし、補償費もいりません。専門家の計算では、だいたい1キロについて35億円から40億円くらいの建設資金でできるということです。これは東京の半分の経費です。

このように、横浜の立地条件と政府資金の投入によって、世界でもめずらしく黒字の地下鉄ができるのではないかという期待をもっています。しかも、市税や市電・市バスの料金は1銭も使わずに、外部資金によって、地下鉄ができあがるのです。

市街地再開発と富岡地先の埋立計画

横浜の市街地は、100年の歴史のなかで自然発生的にふくれあがり、住宅と工場が混在しているために、非常に住みにくく、都市の機能はマヒ寸前に陥っています。この住・工混在を整理して、住宅地域と工業地域を明確に区分し、都市に新しい生命をふきこむことは不可欠のことで、これはどうしてもしなければなりません。

ところで、ここでもまた、横浜にはよその都市ではできない利点があります。それは海です。すなわち富岡地先を埋立て、そこへ市街地の工場に移ってもらうのです。いままでの根岸とか本牧の埋立は、いわゆる青田売りでして、海のうちに大企業に売り払い、その代金で埋めて渡すというかたちでした。したがって、自己資金なしでやれました。しかし、富岡地先の埋立は青田売りはできません。市街地のなかの小さな工場に引越してもらおうというのですから、中小工場の場合ですと、引越してしまってから、5年月賦とか7年月賦で土地代を払ってもらうというシステムをとらなければむりだろうと思います。

いずれにせよ、この引越しはかなりの利点をもっています。たとえば、市街地の土地は20万円から30万円はします。新しい土地は坪3万円とすれば、1坪について17万円ずつもうかるという計算になります。こうして浮いた金を、中小工場の設備更新につかってもらう。さらに、そこには工場が集中しますから、共同の宿舍がもてる、食堂がもてる、さらにリクリエーションの施設ももてるようになる。こうして、中小企業の設備の老朽化という問題についてひととおりがつけられ、しかも労働力を得るという点についても、ある程度の利点をもつことができるのです。こうしたやり方で、他方では市街地の整理、再開発にも手がつけられるという方向をとりたいと思います。

ところで、こうした大規模な事業には長期の資金が必要です。しかもその資金の利息はあまり高くはいけない。こういう点から考えると、この事業の資金には外債という方法があると考えています。幸いにして、西ドイツのドイッチェバンクの副総裁も、「よろしい1億ドルくらいなら貸してあげましょう」といっているし、アメリカのクンロップ・リーベルマンという証券会社もやってきて、横浜市の外債をアメリカで発行させてくれといっている事実もあります。しかし、いずれもまだ時期ではないので正式の話にはなっておりません。ドイツは金融事情が悪く金利高のため、アメリカは平衡税の関係で、借りるなら金利が割安なとき、有利な条件でやるべきであると考えています。

こういうふうに、将来計画にもとづく長期の事業には、市税は1銭も使わないで、その資金は政府をはじめとする外部に求めていくというやり方は、非常に“つなわたり”のようなやり方です。“つなわたり”といってもあぶなっかしいという意味ではなく、あぶなっかしい市政を前向きに進めていくという意味で一種の“つなわたり”であろうということです。

資本主義社会のなかにあって、敵の武器をとつてわが武器となし、ギブアンドテイクで、向うにもある程度の利益をもたらしつつ、しかもこちらにとって将来都市の構想というプラスをとっていく。どっちのプラスが多いかという、こういう判断を始終していかなければなりません。そういう意味で非常に高度なテクニシャンである必要があります。わたくしは、政治があまりテクニシャンであるということをお好みません。がいずれにしろ、その技術という意味で、“つなわたり”だと表現したわけです。残念ですが、われわれはそういう現実のなかに立たされているのであります。つまり、これから先の将来設計をどうしていくのか、そしてその資金をどこに求めていくのか、こういうことについて、今決めなければなりません。たとえば、地下鉄などは今決めなければ、その建設は3年、5年と遅れていきます。といって、そして今決めるとすれば、その資金源を何に求めるか。いってみれば“つなわたり”のようなかたちにならざるをえません。最高のテクニックを必要とするのであります。

こういう問題が、いまの事実としてあるのですが、これをどういうふうに理論づけていくかということに問題があるのではないか。これを構造改革というべきか、今、改良を積み重ねつつ将来の戦略のなかに大きく発展するというべきか。あるいは技術主義としてさげすむべきか。しかし、理論をどう規定づけようとも、市民の将来のことを考えると、いま判断し、いまやらざるをえないという問題です。

こうした視点から、私の提案し、進めている6つの事業をみていただきたいと思います。そして、それは一つ一つが互に関連し、作用し、刺激しあいながらやがては一つの体系として総合されていくことになるはずです。〈これは41年12月9日に行なわれた市内大学人の「横浜市政について討論する会」での講演を収録したものである〉

<横浜市長>