総合都市研究　第13号　1981

大都市の計画と管理に関する国際会議

倉沢　進*

要　約

国連人間住居センターと名古屋市の主催により，大都市の計画と管理に関する国際会議が，1980年10月22～29日に名古屋市で開催された。30余ケ国の大都市の首長や都市計画家，研究者など多彩な参加者を集めて開かれたこの会議について，会議開催の共通の問題意識や会議編成の大要についての紹介と，一参加者からみた会議・討論についての感想，それに大都市発展の社会文化的側面についての倉沢の主報告をそえたのが，本稿である。

またこの会議の宣言および勧告について，その日本文全文を別に収載した。

1. 会議の概要

大都市の計画と管理に関する国際会議 International Conference on Planning and Management of Metropolitan Regions は，1980年10月22～29日に名古屋市でひらかれた。これは名古屋市ならびに国連人間居住センターの共催，日本国政府，愛知県，国連地域開発センターの後援によるものであった。

参加は海外33ケ国および国連代表から計 113 名，それに日本からの 288 名を加えて約 400 名に及んだ。参加国と主な参加者は次のごとくである。

オーストラリア――ビクトリア州都市計画委員長，シドニー大学都市計画研究センター所長ら7名
ブラジル――ブラジル市政研究所長，1名
カナダ――アンジュウ市長ら5名
チリ――大都市圏計画調整局研究部長ら2名
コロンビア――コロンビア計画省都市開発部長，1名
エクアドル――クイト市計画部長，1名
フランス――ＯＥＣＤ環境局次長，1名
西ドイツ――ミュンヘン市行政長官ら2名
インド――カルカッタ行政長官，ネルー大学地域開発センターら6名
インドネシア――ジャカルタ知事ら17名
イタリー――ミラノ市副市長ら3名
ヨルダン――マダバ市長ら2名
ケニア――ナイロビ副市長，自治都市開発省顧問，ナイロビ大都市計画学部長ら6名
マレーシア――都市開発局主任都市計画官，サンス・マレーシア大学比較社会学部長ら4名
メキシコ――メキシコ市　ら4名
ナイジェリア――国連主任技術顧問，1名
パキスタン――ラホール開発局主任都市計画官ら2名
パプアニューギニア――政府住宅委員会コミッショナー，1名
フィリピン――ケソン市副市長，フィリピン大学環境計画研究所長ら，10名
韓国――韓国人間居住研究所主任研究員ら6名
サウジアラビア――国連計画顧問ら2名
セネガル――東京大使館等書記官，1名
シエラレオネ――国土住宅計画官，1名
スリランカ――社会住済開発センター所長，1名
スエーデン――スエーデン計画局長，1名
タイ――アジア技術大学教授ら4名
トルコ――イスタンブール大学教授，1名
イギリス――ロンドン大学教授ら2名
アメリカ――地域計画協会会長，カリフォルニア大学建築都市計画学部長ら2名
ベトナム――国連地域開発センター研究員1名
日本――中央政府・地方自治体の行政関係者，研究者ら288名

以上のリストから知られるように，多数の国々から自治体の首長や専門スタッフ，研究者など多彩なメンバーが参集して会議はひらかれた。

会議冒頭の基調講演において，国連人間人間居住センター（Habitat）の専務理事ラマチャンンドラン氏は，次のように述べ，今世紀末へかけての世界諸国の主要な課題が大都市の計画と管理にあること，ことにそれは開

* 東京都立大学都市研究センター・人文学部

発途上国の問題であることを指摘した。

「今後20年間，全世界の大多数の国での主要な課題は大都市の計画と管理の問題となろう。国連総会の指示にもとづき国連人間居住センターは，先進国，開発途上国の双方における人間居住の領域における国連の活動に責任を負っているが，われわれの任務の性質上，主として開発途上国の問題に取組まねばならない。

1950年時点では，途上国には人口500万以上の大都市圏は2つしかなかった（上海とブエノスアイレス）。そして先進国には，ニューヨーク，ロンドン，ライン＝ルール，東京＝横浜，パリの5つをを数えた。ところが1975年においては，途上国には11（メキシコシティ，上海，サンパウロ，ブエノスアイレス，リオジャネイロ，北京，カルカッタ，ボンベイ，ソウル，カイロ，ジャカルタ）の500万以上の大都市が存在することになり，先進国では上記5大都市圏の他に5つ（ロサンゼルス，大阪＝神戸，シカゴ，モスコウ，ミラノ）が加わって10となった。2000年の状況を予測すると，途上国には約40の大都市圏があるのに対し，先進国では13（前記10に加えて，マドリード，デトロイト，フィラデルフィア）に止まるものと思われる。そしてこの途上国の40の大都市圏のうち20は，人口1000万をこえるものと予想され，なかでもメキシコシティとサンパウロはそれぞれ人口3100万，2600万に達し，ニューヨーク圏，東京＝横浜圏を抜いて世界の最大の大都市圏を形成するであろう。途上国大都市圏の人口増加率は驚くべきもので，メキシコシティとサンパウロの人口増加は各年50万に達している。」

ラマチャンドラン氏は，このようなデータにもとづき開発途上国の大都市圏問題の緊急性と重要性を指摘し，経済開発と社会開発，つまり全人口が開発過程に参加しかつ開発の全利益が公平に分配される形で，人々の福祉の向上をはかることを第一の目標として，各国の開発が進められる必要性を強調した。このためには，あらゆる物的資源，人的資源の活用，とくにこれまで社会に十分に貢献していない女性，若者，ハンディキャップをもつ人々の活用が必要である。このような目標の達成に大都市の開発が寄与しうる点として，ラマチャンドラン氏は次の点を挙げた。

第1に，社会開発・経済開発という目標を具現する，住宅，上下水道，保健，教育・リクリエーション機会などのサービスや施設の提供。この中で特定の人口グループに目標を置くことによって社会的平等を実現すること。この点は国際社会で今日特に重視される点であろう，国連総会の1980年代の国際開発戦略でも取上げられているところである。

第2に，大都市地域の開発は，工業・商業・サービス業その他の領域で，多様な雇用機会を増加させる前提である。

第3に，大都市地域での上下水道，交通通信ネットワークなどインフラストラクチュアへの投資は，活用されていない大量の労働力プールをもつ諸国では，それ自体雇用増加の働らきをもつ。

第4に，大都市地域の計画を他の都市・農村地域とのバランスを考慮しつつ進めることは，国家レベルでの費用便益バランスを最適に保つことになる。

第5に，大都市地域の効率的な計画と管理によって，エネルギーの保全をはかることができる。

また大会組織委員長の高山英華名誉教授は，この大会の役割について，おおよそ次のように述べた。

1996年名古屋でエスカフェ後援の都市地域開発国際セミナーが開催された当時は，世界の大都市の拡大は止まるところを知らぬものと考えられたが，最近は一部の大都市は拡大を停止するなどの変化が生じた。途上国の大都市が，先進国の大都市の発展と同じ道を辿るとは，必ずしもいえない状況が生じた。さらにいえば途上国の大都市を扱うに当って，先進国で行なわれた誤りをくり返してはならない。

適切な政策の選択に当っては，過去の経験と理論のみに依存するわけにはゆかない。大都市問題に取組むに当っては，したがって，国際的協力，研究者と実務家・政策決定者の協力が不可欠である。

1976年のバンクーバー会議は大都市問題を取上げたが，討論と勧告は大都市問題を人間居住問題の一部としてのみ扱った。そこでこの国際会議は，大都市地域の計画と開発に役立つような，法律や制度や行政や技術上の改善につい勧告をとりまとめるべきである。それはまた各国の経済・社会構造と大都市地域のより良い関係を営むことになろう。

このような観点から，この会議は次のように編成された。

テーマⅠ：大都市地域と国土総合開発

テーマⅡ：物的計画，エネルギーと環境

テーマⅢ：行政と財政

テーマⅠは，経済的，人口学的問題と，大都市圏の社会的・文化的側面の2つのサブテーマからなり，テーマⅡは，物的計画とエネルギーと環境の2つのサブテーマ，テーマⅢは行政と財政の2つのサブテーマで編成されたので，6つのサブテーマに対応した6つのセッションが全体会議の他にひらかれた。そしてこれら6つのセッションについては，それぞれ先進国，途上国，日本を代表する主報告者の報告とそれをめぐる討論の形で進められた。

プログラムの大要と主報告者を次の如くである。

第1日　開会行事

基調報告　ラマチャンドラン（UNCHS　専務理事）

高山英華（大会組織委員長）

第2日　一般報告

テーマⅠ　ミスラ（UNCRD）

テーマⅡ　佐々波秀彦（筑波大学）

テーマⅢ　パーロフ（カリフォルニア大）

第3日　分科会報告

サブテーマ1　経済・人口学的側面

報告者　マニサリ（イスタンブール大）

ケイス（地域計画協会NY）

飯田経夫（名古屋大）

サブテーマ3　物的計画

報告者　ルスラン（インドネシア政府）

ミュラーラミッシュ（フランクフルト）

長峯晴夫（UNCRD）

サブテーマ5　行政

デ・メロ（ブラジル行政研究所）

セルフ（ロンドン大学）

柴田徳衛（東京経済大）

第4日　分科会報告

サブテーマ2　社会・文化的側面

リガーレ（ケニヤ政府）

シメミ（OECD）

倉沢　進（都立大学）

サブテーマ4　エネルギーと環境

デ・カルモナ（メキシコ政府）

ベイリー（オーストラリア，ビクトリア州）

田畑貞寿（千葉大学）

サブテーマ6　財政

ラモス（FROPA）

牛島　　（名古屋市立大）

広岡治哉（法政大学）

第6日　宣言と勧告

2. 参加者としての感想

筆者は，この一週間に及ぶ会議の全日程に加わったわけではないし，またセッションは3テーマが同時進行の形で進められたから，他のセッションについての情報をもたない。別掲の宣言および行動計画や配布された資料等からその内容を推測しうるのみである。以下には筆者の参加した討議などの個人的感想である。

ラマチャンドラン氏の基調報告が示しているように，会議の問題意識は途上国の大都市地域をいかに扱うかに全体として向けられていた。そしてこの問題の理解に，西欧先進国の経験やそこから導かれた理論や政策が必ずしも役に立つわけではないという高山組織委員長発言にみられるように，既成の判断基準をこえた洞察が要求されたのであった。それぞれの国のおかれた状況や，各国がもつ社会構造・経済構造とのかかわりで問題が考察されねばならないというのが，会議の基本認識であった。それと同時に，途上国大都市問題を，国際的ないし比較的視野において位置づけねばならないこともまた，自明の要請であった。

セッションのユニークな編成法は，このような認識と要請を反映したものといえよう。すなわち各サブテーマごとに，途上国，先進国，そして日本からの主報告者をたて，この3つのタイプの国々の大都市問題をめぐってサブテーマごとに論議することから，上と述べた会議の問題意識への解を見出そうとする方法がとられたことになる。この場合，日本の占める位置は，会議開催国というよりはるかに大きな戦略的意義と有することはいうまでもない。

西欧先進国群と異なり，アジアの一角を占め，そして先進国と同じく産業化を伴なった都市化を達成した唯一の国であり，途上国が多元的都市化の道程を進むに当って多くの教訓を得る可能性のある例を提示するからである。

冒頭の全体会議の中で，名古屋からの参加者が東京の過大化を指摘し，名古屋への国際機関の誘致を提唱したのに対し，OECDの参加者が直ちに疑問を提起し，東京のコミュニケーション・システムの効率性を評価し東京から名古屋への機能分数の可能性と適切性に疑問を呈するという一幕もあった。東京からの参加者として司会者に指名された筆者は，基本的にはこのヨーロッパからの参加者の洞察に賛意を表せざるをえなかった。

この例が示すように，日本の大都市の状況についての正確な認識をもつ人々も多かった反面，理解の程度には多くの落差がみられた。したがって討論はややもするとすれちがいに終り，共通の認識が深められたとは残念ながらいえなかったように思われる。

しかしながら，多数の参加国とその都市化状況の多様性，そして参加者の多様な構成からみて，上のような点は本年期待されるべきでなく，各国の多様な状況への認識が多少とも深まり，落差が多少とも縮少するならば，この種の会議は成果をあげたというべきなのかもしれない。

以下に筆者のペーパー（サブテーマ2の第3報告）を付してこのつたない紹介をおえることにしたい。なお別項に会議の宣言と行動計画を掲げた。

3. 日本における大都市発展の社会文化的側面

私はまず日本の都市化の特質，そしてこれを生んだ前産業型の都市の特徴を述べ，そしてこれがいかに今日の

日本の大都市の社会文化的状況に反映しているかについて述べたいと思います。次に日本の大都市の社会文化的領域における問題点を述べ，そしてこれに対して日本の大都市がいかに立ち向かおうとしているか，現在東京で進めようとしておりますアプローチを例に述べたいと思います。

私が日本の都市化について提起したい第1のポイントは，次のような点であります。日本は東アジアの一角にある国であり，そして西欧的な近代産業化ということについては後発国であります。それにもかかわらず日本は，西欧諸国と同じくインダストリアル・アーバナイゼイションというものをこれまでに達成したアジア・アフリカ世界ではおそらく唯一の国ではないかという点であります。アジア・アフリカの諸国では，産業化を伴なわないで都市に，人口が大量に流入して，結果として非常に深刻な大都市の問題をはみ出しているわけであります。これに対して日本はやや例外的な位置を占めているように思われます。

このことは，しばしば1868年の明治維新以来1世紀の間に日本が達成したことであるというふうに理解されております。しかしもしそれを日本が1868年まで，民俗文化の中で眠っていて，そして1868年突然目を覚して走り出したというふうに理解するなら，非常に大きなまちがいであると思うわけであります。これが私の指摘したい第2の点であります。日本はその前産業的ないし封建的な社会において，すなわち江戸時代後期にすでにかなり成熟したプレインダストリアルな都市というものを持っていたのであります。将軍の城下町でありました江戸，今日の東京は，すでに100万以上の人口を有しておりました。名古屋はおそらく20万程度の人口があったかと思います。一層重要なことは，これらの成熟した前産業型諸都市は，西欧近代文明との出合いの初めの時期にすでに産業社会の中流階層・労働者階層を形成するにたる知的でかつ勤勉な社会階層をすでに用意していたということであります。1つの例を上げたいと思います。

1873年，明治維新から5年のちでありますが，新政府は，公共義務教育の基本的な原則であります学制を発布いたしました。それは日本中のいかなる集落にも子供が学校に行かない家があってはならない。いかなる家にも学校へ行かない人間がいてはならない，ということを宣言したものでありました。しかしこの時新政府は，この目標を宣言したのでありますけれども，しかしそれを実現するにいたる財源をまったく持たなかったわけであります。では誰がこれまでゼロに等しかった小学校を一挙に数千全国に作り上げたのでありましょうか。それは各地域の住民にほかならなかったのであります。東京都の公文書館に保存されている文書はそれを物語っております。東京の各街区の住民リーダーは次のような文書をたくさん提出しております。1つの内容を紹介すればこのように書かれております。今度すべての地域に学校を作るべきであるという政府の宣言が出された。これは非常に喜ばしいことである。我々も我々の地区に学校を作ろうと考えて準備を始めた。第1の問題は校舎の問題である。色々な努力の結果，あるお寺の本堂を借りることにした。第2は教員の問題である。色々な人間関係をたどって，かくかくしかじかの人間を見つけることができた。この人を教員として採用したい，第3の問題は言うまでもなく財政である。授業料は金持ちの子弟が何円，貧乏人の子弟が何円というふうにしたい。この安い方の授業料も払えない家の子弟もあるであろう。それについては我々この近隣の者が金を出し合って学校の収入不足をきたさないようにする用意がある。このように学校がきちんと成立する校舎と人事と財政の見通しが立つことであるからこの学校を認可してもらいたい。こういうことであります。このような文書は別に東京に限らず全国に広く残されております。近代化へのテイクオフの最初の時点において，すでにかなり高い知的なアスピレイションを持った社会階層が広く存在していたということ，それからコミュニティが地域の共同問題を自律的に処理する能力を持っていたということを示すものだと考えられるのであります。

この会議の期間中のレイディズプログラムの中に明治村への訪問プログラムがあるようであります。そこには明治時代の建築がいくつか集められておりますが，その中に次のようなものがいくつかあります。伝統的な職人としての技術をもった日本人の大工が西欧風の建築の完成図を見せられ，それを見ただけで自らの技術と工法によってまったく同じ，すなわちファサードは西欧風で構造は日本在来の工法によるところの建物を作り上げたそのようないくつかのものが，明治村には今日残されております。これは一例でありますが，日本の前産業都市の職人が，西欧のテクノロジィを自己流に消化する能力を持っていたことを示しているわけであります。このような前産業型の封建段階における日本社会の成熟というものが，明治以来100年間のアチーブメントというものを支えた，これが私の第3のポイントであります。これらの内容をフォーマルな表現で述べたものが，私の短かいペイパーの第2項にあります5つの条件であります。すなわちプリインダストリアルな都市がすでに広汎に建設されていたということ，それから伝統的なテクノロジィが非常に発達していたということ，それから高い道徳水準と合理的な官僚制的な制度を有していたということ，国民の教育水準がかなり高かったということ，そしてまた日本がかなりの程度において政治的・社会的に統合されていたということであります。

このベースの上で日本のインダストリアルアーバナイ

ゼイションというものが進められました。そしてその中から日本的な資本主義の精神というものが生まれたわけであります。日本語ではそれは立身出世主義と呼ばれるイデオロギーであります。このイデオロギーを持ち，かつ能力と気力とを持った若い人々が大都市に集まり，これがインダストリアルアーバナイゼイションをささえたのであります。立身出世というのは高い地位と有名さを目ざすということを指しているわけでありまして，アメリカンドリームとかサクセスゴールとかあるいは，先ほどのシュメニ教授の報告の表現を借りれば，アドベンチャ主義のイデオロギィということになると思います。これが微妙に違っているということは社会学者の大変細かい議論の問題であります。少なくともこのようなイデオロギーが，先に述べましたような知的な勤勉さの風土の中で生まれた。そしてこれを持った人々が，大都市が必要とする中流階層を形成したということが言えると思います。シュメニ教授が引用されました。マックスウェーバーの古典的なテーゼに従いますと，近代資本主義の精神というものは，西欧の都市の社会的な土壌の上においてのみ，そしてプロテスタンティズムの倫理の上においてのみ生ずるはずであります。しかし今日，あくなき利潤の追求，それをささえる勤勉な生活態度，職業への献身などの諸要素はむしろヨーロッパの社会においてよりもウサギ小屋に住み仕事にはげむ日本人の間にむしろ強く見られるようになっております。

ここでマックスウエーバーの壮大な学問体系に挑戦しようという用意はありません。しかしインダストリアルアーバナイゼイションというものがウエーバー的，西欧的な土壌をはなれて可能であったということ，そしてそれは日本的なコミュニティのあり方をめぐって探求されるべき課題であるということを指摘したいと思います。この論点は最近では日本経済の高いアチーブメントに対する評価から労使関係の中に原因が求められておりますが，しかしコミュニティの文脈の中で考えることが，私は一層重要であると考えるわけであります。

1945年，１人の若い社会学者がイギリスから日本へやってきました，そして東京の焼け残った地区に住みそこで日本人の都市生活を観察しました。そして「都市の日本人」という本を書きました。このイギリス人ドーアは，イギリスの産業革命と都市化を比較しつつ日本の都市について次のような指摘をしました。

イギリスでは産業革命にともなって農村から大量の若者が大都市に流入しました。そして深刻な都市問題を経験しました。衛生問題・災害問題・スラム問題・犯罪・非行・売春・家族の解体・アルコール中毒等々いわゆる社会病理的な現象がそれであります。それは，基本的には農村出身の若者達が都市的な生活様式に不適応をおこした結果であるというのがドーアの理解であります。日本ではイギリスよりも時期的に遅れたけれども同様に産業革命を経験し，同様に大量の人々が都市に流入したわけであります。しかしイギリスと異なって，深刻な都市問題・社会病理的な現象というのは発生しなかったわけであります。日本で都市問題が深刻に叫ばれるようになったのは第２次大戦後のことでありました。それは日本の農村青年達が大都市に流入した時，そこで経験したのは，自分達が生まれそして育った農村的な生活様式ときわめて同質的なコミュニティレベルでの社会関係であったからであります。彼らは従って都市的な生活様式に対するストレスとか不適応というものを経験しないで生活することができたわけであります。地域社会の中で，相互扶助的な社会関係が非常に強く存在した。そして新たに大都市に流入した若者達が近隣関係の中で暖かく迎えられたということ，このゆえに，新しい大都市流入者は社会的文化的に都市的な生活様式に比較的容易に適応したのであります。

村落的な相互扶助的な社会関係が大都市の中にも存在するということは，日本の大都市の非常に大きな特色であります。このことが日本において都市問題をそれほど深刻に最近までしなかった非常に大きな理由であったと考えることができます。

もう１つの，日本で大都市への新規流入者があまり不適応やストレスを経験しないで済む他の理由は，彼らが出身地の農村地域との社会的な結合を強く保っているということがあげられると思います。東京か名古屋の駅で，夏休みあるいは冬休みの前に駅頭に立たれるとそのことがわかるのですが，大量の帰省客が大都市のおみやげを手にして集ってまいります。国鉄はたくさんの列車を増発してもさばききれない状態が発生いたします。そして休暇が終わりますと大勢の人々が農村の手作りの農産物を手にして大都市へともどってくるわけであります。

このことは，日本の都市が出かせぎ型の労働者の都市であるという議論と結びついております。そしてそれは日本の大都市居住者が，そのようにして村落から大都市へ収入をあげるためにのみでてくる，このために大都市を高いアメニティを持ったコミュニティとして作り上げようとする努力をしない，西欧流の市民というものが育たない理由であるといわれてまいりました。

日本の大都市における人口構成の特徴がそのことを物語っております。西欧の大都市は女性の比率も高い都市であります。これに対して日本の大都市は，常に男性の比率が女性を上回る都市であります。また年令構成の上でも20代，30才代の青壮年人口の比率が著しく高い，このことは一般に成長する都市の共通の特色でありますが，特に著しいものであります。それは東京や名古屋が炭坑街や建設現場にできる飯場の集合体の町であり，若

い男性が出かせぎに来，能力を発揮しサクセスゴールを実現するために集まる町であったことを物語っているわけであります。しかしながらこのような事態は最近大きく変化しはじめました，女性の比率がしだいに増大し，たぶんあと10年か20年のうちにバランスを回復するであろうということが予測されます。また日本は非常に急激な高令化社会への突入をしているわけであります。かっては農村地帯に老人がいたのでありますが最近では都市の高令化のテンポのほうが早くなってきております。これは日本の都市が次第に出かせぎの場所から生活する場所へと変わりはじめたということ，あるいは変わらなければならない状況になってきたということ，従って都市のアメニティを高めなければいけないという要請が非常に高まっている事を示しているわけであります。

さて，私はこれまで，都市的生活様式という言葉に定義を与えないで使ってまいりました。ここでそれをしたいと思います。私の定義はワースのそれとは違うのであります。村落的生活様式の第1の特徴は私の理解によれば，生活上の緒問題を自分の世帯の中で解決できる範囲が大きいということで，都市的な生活様式ではこれが非常に困難であるということであります。第2に村落的生活様式とは，自分の世帯で処理できない問題を，相互扶助的に解決するということであります。例えば日本の農村地帯ではごく当り前のことでありますが，たくさんの皿や小ばちを地域社会ベースで共有しております。そして結婚式や葬式がある時にはどの家でもこれを利用するというシステムを持っております。住民はこのように生活上の知恵・時間・労力・技術・道具こういったものを出しあって，あらゆる問題を自分達だけで処理してきたわけであります。都市的生活様式とは，これらの共同問題の処理を専門機関による専門処理にゆだねるわけであります。諸個人は，自ら特定の専門機関の一員としてサービスを提供して金銭的な報酬をうけとる，この金銭でそれぞれの専門機関から必要なものやサービスを買い入れて自分の生活をしていく，シュメニ教授が引用されたジンメルの表現に従えば，社会的な分化あるいは貨幣哲学というものがこれに相当すると思います。

定義の問題はさておくとしまして，この村落的な生活様式が大都市の中にも残っていたということは第2次大戦前の日本の社会構造の非常に大きな特徴であり，そしてそれが今日いくつかの問題を生み出しております。例えば日本の大都市では，皆さん御覧になった通り一戸建ての庭付きの住宅が，大都市の都心部でもごく当り前のことになっております。そして緑の空間は，それぞれの家の中に庭として，家庭の庭としてもたれてまいりました。こうような生活が許されなくなった今日日本は1人当り公園面積の世界でもっとも少ない都市を持つようになったわけであります。これは言わばそれぞれの自分の家庭内で問題を処理していた村落的生活様式が日本の大都市の中に存続し，そして今日に至って新しい問題を生み出した例として考えなければなりません。

社会文化的に一層大事な問題は，町内会と呼ばれる日本独特の地域集団の問題であります。町内会というのは普通，3つとか5つとかの通りから成る都市内の一街区そこにある全世帯が構成する集団であります。この集団は日常的な相互扶助，祭りなどの親ぼく，統合の機能そして葬式や災害などの危機を各世帯が切りぬけるための相互扶助の機能を満たす自治的な集団であります。戦時中あるいは戦争直後の食糧不足の時期に配給の任務をはたしたのもこの集団でありました。最初に述べました日本で最初期の小学校を，政府の力によらず建設・運営したのも，正確には町内会とその連合体でありました。またドーアが指摘したような農村から流入した若者を暖かく包みこみ，都市的生活様式への不適応を防止したのも町内会とそこを場としたインフォーマルなつき合い関係であったわけであります。

しかしこの町内会の存在が，一方においては西欧的な意味でのボランタリイアソシエイションというものの発達を妨げるという別の問題を生み出すことになりました。また第2次大戦以後，この町内会の社会的な意義がすこぶる低下してまいりました。今日でも東京や名古屋のような大都市においても，90%の組織率を町内会は保持しております。しかしメンバーシップは名目化し，参加は弱体化し，問題処理能力を失ない，コミュニティ活動を組織する力を失なってしまいました。

大都市に共通のアノミイと呼ばれる社会状況が，日本の大都市にも浸透しはじめたのであります。おそらく現象的に西欧の大都市のアノミイと違うところは，午前の部会で指摘のあった犯罪率の低さ，日本では大都市化が犯罪の高さを生まなかったということであろうかと思います。むしろアノミイ状況の問題点は，地域社会，コミュニティに対する無関心・無気力・無責任そういったような気風が広がったということであると思われます。

次第に専門機関による専門処理システムに依存するようになり，コミュニティレベルでの相互扶助的な活動が非常に低下をしたわけであります。しかし同時に専門処理システムの限界もそれが浸透し確立してゆく過程で明らかになりました。福祉の領域においてはこれまで，老人ホームのような収容施設を作りセグリゲイションを行なうという努力が成されてまいりました。しかしそれでは老人や障害者が社会的役割をはたす機会が与えられない，非常に冷たいしくみであるという理由で，専門処理システムの限界が知られるようになりました。コミュニティケアとかノーマライゼンションとかいうような主張が多くのオピニオンリーダー達の支持を得るようになってまいりました。

また町作りの領域においても住民の参加という要請が高まってまいりました。このような事態に対して日本の大都市はコミュニティ形成，特に近隣レベルでの人間関係へ保全と強化，地域社会の問題処理能力向上のための施策を進めようとしているわけであります。それは名古屋においてもそうであります。また私が住む東京においてもそうであります。昨年登場いたしました東京都の鈴木知事は，東京をマイタウンと住民が呼ぶような都市にするということを選挙の公約といたしました。それは安心して暮せる町，生き生きとして暮らせる町，故郷と呼べる町に東京を再生しようという試みであります。都市と住民の関係が，デパートと客のような関係，単に金を払ってサービスを買う関係であってはならないというのがその基本哲学であります。これについて詳しく述べる余裕はありませんが，このために福祉・健康・教育・中小企業の振興・文化・スポーツ・町作り，あらゆる領域にわたって，住民の相互扶助的な活動をエンカレッジするというような方向での施策を進めるべきだというのが今日の基本的な方針であります。その方向での具体的な提言は，私の短いペイパーの１番最後の第37項にいくつかの提言として述べてございます。私のコンステクストに最後にもどりたいと思います。大都市はトータルなシステムとしては，都市生活様式のもつ専門処理システムの効率性を一層追求するということが今後も必要であります。同時にサブシステムとして，村落的な生活様式が持っていた相互扶助と人間的触れ合いのシステムを適切に位置づけること，これが新しい生活様式としてこれからの大都市の目標となると私は考えるわけであります。

附　宣言および行動計画

大都市の計画と管理に関する国際会議
昭和55年10月22日—29日，名古屋

大都市圏の計画と管理に関する名古屋宣言 1980年

1980年10月22日から29日まで，日本の名古屋で開催された，大都市圏の計画と管理に関する国際会議は，

1976年５月31日から６月11日まで，カナダのバンクーバーにおいて開催された人間居住に関する国連会議（ハビタット）の勧告を想起しつつ，

大都市圏は，人間居住の一形態として，ますますその重要性を高めていることを認識し，

全世界において，多くの人々が大都市圏に居住し，また将来居住するようになることに留意し，

西暦2000年までには，500万人以上の人口を擁する40の大都市圏をかかえることになる開発途上国は，現在においても貧困と悲惨と人間居住環境の悪化に脅やかされていることを憂慮し，

すべての市民の社会的福祉を確保するため，大都市圏を適切かつ快適な生活環境へとつくりあげていくことは，今世紀最後の20年間において，人類が試みる最大の挑戦の一つであると信じ，

大都市圏の計画と管理が，とりわけ地域社会のすべての構成員に対する資源の公平な分配と，機会・サービスの公正な提供を実現することを信じ，

また分散そのものによって，もし結果として恵まれない人々が不十分な資源とともに過度に大都市に集中することになった場合，深刻な問題をもたらし得るということに留意し，

下記の諸点：

(a) 大都市圏の開発は，国土開発の重要な一環として実施されなければならないこと，

(b) 住居・都市基盤・サービスの確保，雇用機会の創出，地元の資源・技術の活用，社会的・文化的伝統の尊重が，各国家とその国民の基本的な財産として，強調されなければならないこと，

(c) 総合計画は，全国的な規模での人間居住システムにおける自然生態系及び文化的伝統の維持と向上を重視し，推進するものでなければならないこと，

(d) 大都市圏の計画と管理のすべての面において，エネルギーと資源の制約に対して，最大限の考慮を払わなければならないこと，

(e) 大都市圏における問題に対応するには，主要な機能の計画・調整・実施を総合し，歳入の増大をはかり，多数の都市貧困層の生活状態を改善するための制度の整備が必要であること，

(f) 大都市圏の計画・管理のあらゆる段階において，住民参加を基本的要素とすべきこと，

(g) 大都市圏の計画と管理のさまざまな局面は，互に補完的であり，各部門の課題は，都市システム全体の観点から考慮しなければならないこと，

を理解し，

大都市の発展過程において現れてくる情況はさまざまであり，大都市圏問題はいちじるしく多様であり，また

異った国情の中にあってそれらの問題を解決するための方策は多種多様であることを考慮しつつ，

既開発国であると発展途上国であるとを問わず，一律に適用できる既成の普遍的解決策は存在しないこと，また工業化，都市化及び近代化が異なった社会的発展のモデルと形成をもたらし，そこでは伝統的な価値観が，社会的結合を強化するために重要な役割を果し続けるであろうことを確信し，

1. 政府，国民および国際機関の確固たる決意のもとに大都市圏問題に対する斬新な方策を追求し，これを強力に推進すべきであることを主張し，
2. また大都市圏の計画と管理に関する経験・情報の組織的な交流のためのプログラムを促進強化すべきことを主張し，
3. そのような交流を促進するために，すべての国際機関，中央，地方政府および民間部門が緊密に協力することを要請し，
4. 大都市圏の計画と管理に関する分野において，技術援助，研究，教育，訓練，情報交流および住民参加を促進するために，既存の人間居住に関する諸機関を強化し，新たな諸制度を創設すべきであると

勧告する。

1980年10月29日
名古屋

行動計画

前　文

多くの国における，国家開発政策においては，経済・社会開発の目標がまず第一に強調されている。それは，開発活動への全面的な関与及び開発利益の公正な分配を通じての，国民全体の福利の改善を意味すると解されてきた。そして，その実現のためには，物的資源及び，現在多くの場合，社会に対し最大限の貢献をなす機会を阻まれている，女性，弱年者及び社会的弱者層を含む人的資源の全面的な動員が要求される。

大都市圏の計画と管理は，今後20年以上にわたって，全世界の多くの国にふりかかる致命的な諸問題のひとつとなろう。大都市圏の劇的な成長及び急激な社会・経済的及び環境的変化をもたらしてきた，都市化の基礎にあたる原因については，当然正確な理解がなされており，洗練さの程度こそ違え，多様な論述がなされてきた。しかしながら，多様な雇用構造を支え，国家的な経済成長及び社会的公平を産み出す能力を有する大都市圏の成長システムを開発するプロセスについては，わずかな理解しかされていない。資源の非効率的利用及び望ましからざる流出現象を回避するため，このプロセスを制御する適切な方法が見い出されなければならない。この制御の欠如によってもたらされている最も重大な結果には，失業，スラム及び不法占拠居住の急速な増大，エネルギーの消耗，大気・水質の汚染，公共サービスの低下，コミュニティ施設の不備及び分配の不公平が含まれている。大都市圏開発のための適切な計画は，経済発展及び社会的公平に関する国家目標の達成に直接寄与する。これらのことから，国家開発戦略における大都市圏の役割に対しては，綿密な注意が向けられる必要がある。考慮されるべき点には，以下のものが含まれている。

1. 経済及び人口に関する問題
2. 社会及び文化に関する問題
3. 住宅，交通及びその他の物的計画
4. 生態系及び環境に関する問題
5. 制度の確立及び開発行政
6. 公共財政

また，大都市圏の開発が社会・経済開発に対していくつかの局面において大いに寄与することが望まれる。

第1に，社会・経済開発の目標の最終的な具体的あらわれとしての住居，都市基盤 (infrastructure) およびサービスの供給においてである。大都市圏の計画は，特定階層の人々に利益を与えることを目標にし得，そのことによって社会的公平の増進を図り得る。

第2に，大都市圏の開発は，工業，商業，サービス業及び他の殆どの経済部門における多様な雇用機会の増大にとって必要条件である。

第3に，大都市圏における都市基盤に対する資本投下は，それ自体でも，しばしば大都市圏と結びつけて考えられる大規模な未利用労働力源を有する国々においては，直接に雇用を増大させ得る。

第4に，大都市圏の計画は，国内の他の都市地域及び農村地域における居住との調和が保たれていれば，国レベルでの最高の費用効果を実現するのに役立つ。

第5に，大都市圏の効率的な計画と管理は，多くの局面において，とりわけ，再生不能な燃料資源の使用の節約によってエネルギー保存に役立つ。

会議における考え方は，適用可能かつ実効性を有する活動に限って提案をし，勧告の数を最少限におさえるということであった。これらの勧告は，1976年に開催された「人間居住に関する国連国際会議(ハビタット)」の勧告において具現された総合的な政策的関心と，一体的に考えられるべき一部分として意図されている。

主題Ⅰ：国土総合開発における大都市圏の役割

副議題1：経済的・人口学的側面

勧告1　人口への挑戦

(a) 人口増加が，大都市圏開発に投げかける意味は大きい。大都市圏で著しい人口学的変化がはっきりと

形をとりつつあることは，それに対する多大なる努力と，そのための明確な取り組みが必要であることを示している。

(b) 大都市圏の開発政策は，地方に関する人口学的，経済，社会的要請に適応した全国的な定住政策の構策の中で，系統立てて遂行されるべきである。

(c) これは大きく分けて2つの方針により達成される。

(i) 全国人口政策は次の諸事項を含む。

a．新しい状況に対応出来るよう人口変化，特に急激な人口変化の，より注意深い，適切な監視

b．政府の計画の枢要な部分として考えられる，人口に関する研究・教育・情報

(ii) 全国定住政策は以下の諸事項を含む。

a．全国政策と地域政策との調和をはかること
そして，国家発展と都市化の進行との間にある本質的な結び付きに基づいた地域計画政策を含むこと

b．人口密住の傾向が見られる場合，過集中を抑制すること

c．社会生活力や社会構造の衰退が見られた場合，人口を引き止め，また呼び戻す施策を講ずること

d．経済活動の適切な立地をすすめるための誘導策と抑制策を講ずること

e．農村地域の状況改善をはかること

勧告2　大都市圏における経済の役割

(a) 大都市圏は，その経済により影響を受け，又，経済は国家，そして国際経済に大きな役割を果している。

(b) 政府の政策は，国体の利益のために，大都市の経済を国家および国際経済と統合するよう努めるべきである。

(c) この目的を達成するために，

(i) 政府は，大都市開発に影響を持つ社会経済政策を再検討すべきである。

a．開発途上国においては，大都市圏の吸引力を相殺するために，そして又，地方全体への経済活動の有効な配分をはかるために，農村地域およびより小さな居住区に対して，配慮がなされるべきである。

b．先進国および発展途上国においては，都市地域に対して有害な政策は避けられるべきである。

(ii) 新しい移住者や短期就業者に対するニーズと許容量が配慮されるべきである。経済的に成り立つ自営業務を奨励し，都市経済における非公式部門（informal sector）の生産性を高めるための特別な措置（制度・財政・教育上の）が必要であろう。特に都市経済の培養機能には注意を向けられるべきである。

(iii) 各大都市圏が果たす役割が特定されるべきであり，また経済活動の適切な組合せが促進奨励されるべきである。

a．経済の拡大に基づき，国家的発展を支える工業は，大都市圏に適正配置され得る。ところが，そうした地域での経済活動の見境のない集中は，地域開発に悪影響を与えるであろう。

b．先進国においては，地域の最も重要な活動を周辺地域へ誘導することは都市中心部の崩壊を招くであろう。

(iv) 大都市とそれ以外の地域の活動や制度は，十分計画的に関連づけられるべきである。
それによって，とりわけ先進国においては，農村地域や小都市が有機的に機能することを助長し，先進国においては，都市の中心部を再び活気づけるであろう。

(v) 大都市圏の革新的能力，研究開発能力および情報基盤は工業の活性化，農業の近代化，保健衛生水準の向上などのために活用されるべきである。

(vi) 大都市開発は，最適な人的・天然資源の活用を図るべきである。省エネルギー技術がこれに有効であり，又，労働力が豊富な国々では，労働集約活動を考慮すべきである。しかし，それは適切な資本集約型の活動の代りとなるものではない。

副議題2：大都市圏の社会的，文化的側面

勧告3　社会的・文化的開発の促進

(a) 大都市圏が発展の状態であろうと停滞の状態であろうと，社会条件と，地域の開発によってもたらされる不平等についての一般的な関心がある。異った既開発国及び発展途上国の大都市に関する経験は，都市化と近代化が多様な社会開発の形態を生じさせうるということを示している。最も理想的な形態というのは，伝統的価値観が，社会的一体性を高め，かつ文化性に特化した開発形態をつくり出す場合に，その役割を果し続けられるようなものである。

(b) 市民の社会福祉は，国家及び大都市圏の計画と管理の基本的目標である。それは人口の安定と経済の繁栄の結果としてのみでなくそれに対する，必須条件と考えられるべきである。

(c) 社会福祉に関するこの目標は，以下により達成されるべきである。

(i) 広範かつ可能な限り一般的な論議と参加を促進すること

(ii) 現存の地域社会の保全に関し，それを維持しまた強化することに助力すること
(iii) 国土開発及び大都市圏開発の政策と計画においては，社会経済的均衡を強調すること
(iv) 都市開発や再開発を行うにあたって，貧しい人々が居住条件の改善を求めて自発的に行動を起す機会を考慮することなく，彼等を不本意のまま，又強制的に移転させるようなことをしないこと
(v) 国の様々な文化的遺産について，政府が行うあらゆる活動を通じて，破壊的な改変を防ぐよう開発を規制誘導することにより，保護すること
(vi) 地方特有のデザイン，芸術，文化を助長し，それらに対する人々の関心を高めること。
(vii) 大都市圏の人々の人種的，経済的差別を少なくする方法を講じること
(viii) 大都市圏における社会的サービスの供給に関し，貧しい人々も含めてすべての人々のニーズと能力を反映させるとともに，適切なサービスの計画にあたってそれらの人々の参加を促進すること
(ix) 特定な人々——貧困層・女性・高令者・若年層達——は特に不利な立場にあること，そして計画はそれらの人々の特別な要求に合うようにたてられ，また目標とされるべきであるということを認識すること。
(x) 大都市圏へ新たに入ってくる人々は，自国人，外国人を問わず，積極的に役立てるよう，彼等の大都市社会への同化を促進すること
(xi) 大都市圏と他の居住地域間の社会的，文化的結合を強化すること

主題Ⅱ：物的計画の分野における新たな展開

副議題3：物的計画

勧告4 望ましい人間居住パターン

(a) 各国政府の努力にもかかわらず，より望ましい人口配置を達成するための努力の成果は，極めて限定されたものにとどまっている。大都市開発の戦略は，全国的な居住開発政策の不可欠な一環として考えなければならない。
(b) 大都市圏の開発のパターンを改善するため，現実的で効果的な戦略が追求される必要がある。
(c) この目的のためにとられるべき対策には，次のものが含まれる。
(i) 全国的な人間居住システムの望ましいパターンを決定するに際して，社会的，経済的，空間的，制度的特性を十分に考慮しつつ，大都市圏開発の戦略の策定のための重要な手段として，全国的な人間居住開発戦略を策定すること。
(ii) 大都市周辺部および中規模都市における都市開発を誘導するために，基幹的な都市基盤への投資，とりわけ交通網に関するものを意図的に活用すること
(iii) 個々の状況および集団に固有な要求や選好に照して，飲料水，下水道，保健，教育などの施設および主要なサービスについて適切な基準を導入すること
(iv) 一般市民が開発過程に有意義に参加し，かつサービスを容易に享受できるように大都市圏の中に既に形成されている地区コミュニティのニーズを十分に認識したうえで，都市整備事業を導入すること
(v) 上記コミュニティの破壊につながるいかなる公共介入も極力避けること
(vi) 居住機能および非居住機能を適切に混合させ，そして，大都市全体としての効率を高めるのに役立つ効率的かつ快適な都心を作り出すために，市街地の中心部によく整備された住居地区を計画し，実現すること
(vii) 大都市全体における公共の福祉を増進する重要な手段として，上記の目的のためにより多くの公共投資を行なうこと
(viii) 計画において，より広い視野と革新的なデザイン思想を導入，例えば，都市の人口規模を都市計画の唯一の指標とみなすような単純な考え方を排除すること
(ix) 行政機構の管理能力を強化し，財政基盤を強化し，特に，電信電話及び交通の分野における新たな技術の利用可能性を増大することの必要性を認識すること

勧告5 実効性のある土地政策

(a) 土地政策は，開発を制御するための不可欠な手段であり，これは，ほとんどの土地が公有化されている国々ですらそうである。合理的な土地政策を実施する有効な手段の欠如は，往々にして大都市圏の開発政策の実施を阻害する。
(b) 土地に関する政策・計画・管理のための能力は大幅に強化されなければならない。
(c) この目的を達成するためには：
(i) 大都市圏計画は，現在の行政機構の欠陥，たとえば不適切な法的制度，時代おくれの規制手法や基礎的な記録の欠如などによって挫折しうることを認識すべきである。
(ii) 国，地域ならびに地方自治体相互間の責任と権限の分担は，明確に定義されなければならない。
(iii) 大都市圏における急激な土地利用の変化を監視する有効システムを導入する必要がある。

(iv) 土地問題に関する社会的関心の高揚を図るため，関連する話題を教育カリキュラムに入れ，社会的公正を促進するための運動を組織化することなどの必要がある。

(v) このような方法による意識の高揚は，開発過程において社会的な弱者グループの有効な参加を高めるためにも適用されるべきである。

勧告6　物的計画分野の新しい展開

(a) 拡大しつづける人間活動の受け皿として，自然のもつ容量と主要な自然資源には，明らかに限界があり，その多くは再生できないものである。

(b) 人間は，それゆえ，環境を形成するための責任をもつべきであり，より基本的でかつ，緊急な人間のニーズを無視することなく，可能な限り常に自然のシステムと文化的伝統をもとに維持し，そして強化する責任があることを認識すべきである。

(c) この目的を達成するために：

各国政府は，有効な計画と技術進歩の応用のための最適な物的フレームワークを提供するために，地域及び地方レベルにおける空間構成とデザインについて最善，利用可能でかつ斬新な技術の使用を追求すべきである。

勧告7　プランナーの役割

(a) プランナーの職責面における範囲は，一般的に非常に限定されている。

(b) プランナーの役割は，通常よりもはるかに広い文脈で考えられなければならず，開発過程における経済的，社会的制度および政治的な次元が含まれるべきである。

(c) この目的を達成するために：

(i) プランナーをより有効な社会変革の担い手として活動させるためには，プランナーの職能範囲を大幅に拡大する必要がある。

(ii) 国内および国際的な訓練・教育機関は，必要な技術と，志向性を備えたプランナーを養成するために斬新な方策を取るべきである。同時に，効果的教材の開発のために努力が払われるべきである。

(iii) 大都市圏の開発において，プランナーの果しうる重要な役割に対する認識がとくに意志決定者及び市民代表たちの中で，高められる必要がある。

副議題4：エネルギーと環境

エネルギー

勧告8　土地利用と都市形態

(a) 都市のエネルギー消費は増加の一途をたどり，稀少資源のストックを脅かし，環境を汚染する。

(b) 土地利用と都市形態は，利用可能なエネルギー資源を最大限活用するよう計画されねばならない。

(c) これを達成するために，下記の事項を提唱する。

(i) 通勤距離を短縮するために，住宅地域，工業地域，商業地域において，相互に矛盾のない土地利用の形成に努めること

(ii) エアコンの利用を最少限にとどめるために，居住密度および設計を気候や生態学的条件に適合させること

(iii) 基本的なサービスに要するエネルギー需要が最少となるよう，都市開発事業地域を設定すること

勧告9　都市基盤と輸送

(a) 大都市圏の交通と輸送は，エネルギー消費を増加し続けており，環境汚染を一層深刻化させている。

(b) 都市基盤 (infrastructure) と輸送は，エネルギーの最適利用を促進することを目途に計画し，また管理されねばならない。

(c) そのために，以下の各項を提唱する。

(i) 各国の社会的，経済的諸条件に基づき，伝統的な手法を活用した大量輸送手段の促進

(ii) 土地利用と輸送手段に関する，より総合的な計画に基づいた，不必要な自動車交通の抑制，大量輸送手段およびミニバス，自転車等交通手段の整備促進

(iii) コミュニケィション・ネットフーク(情報網)の広範な利用の推進

(iv) 商品・工業製品のための輸送と都市交通との分離

勧告10　建築物の設計と建設

(a) 建築物の設計や建設は，先進諸国で使用されている形態や規準に基づいていることが多い。しかし，しばしば，開発途上国の生態学的諸条件に適さないことがある。

(b) 建築設計と建設技術は，エネルギー節約を促進するよう適用されねばならない。

(c) そのために下記の各項を提唱する。

(i) 各国の各条件に適合した基準，規制策を確立すること

(ii) 各地域の建築資材・建設技術を活用するため，気象条件を充分に考慮すること

(iii) エネルギー消費を最少にし，廃棄物を最大限に再活用するために，都市地域の建築物設計を改善すること

勧告11 新規および再生資源

(a) 新規および再生エネルギー資源は，各国の諸条件を有効に活用して，さらに開発されよう。

(b) 大都市圏におけるエネルギー需要は，新規および再生エネルギー資源に見合うものでなければならない。

(c) そのために，下記の各項を提唱する。

(i) 都市居住者のために，太陽エネルギー，風力そしてバイオマス・エネルギーを活用するための新技術を開発すること

(ii) 主に，都市郊外居住者や農村生活者に対し，エネルギーの自給体制を促進すること

(iii) 従来のエネルギー資源，特に再生の不可能なエネルギー資源のより効率的な利用のために，新たな技術を開発すること

環　境

勧告12 地域計画における生態学的側面

(a) 生態学的側面を考慮した地域計画策定のためには次の点を明確に認識しなければならない。基礎的かつ緊急な生活ニーズを無視することなく，人類は自らの手で環境を形成する責務があること，および自然体系と文化的伝統の双方を，最大限に考慮し，維持し，強めていく責務がある。

(b) 大都市圏計画は，地域の生態系に基づいた，生態学的な計画手法を導入しなくてはならない。

(c) そのために下記の各項を提唱する。

(i) 都市地域の新陳代謝過程を把握し，エネルギー資源の投入量，中間消費量，排出量の分析，およびエネルギーと資材の再利用分析を行うこと

(ii) 自然，都市および社会経済のサブシステムの結びつきを，相互関係を明確にしながら強めること

(iii) より総合的な土地利用計画を確立するために，社会的，文化的，経済的，制度的諸側面を考慮し，土地の開発許容限界に適切な配慮を払うこと

(iv) 環境保全，資源の最適利用と開発，および地球全体の環境のためのプログラムを開発すること

勧告13 都市計画における生態学的側面

(a) 大都市圏の成長は，森林・農地・景観の破壊，利用可能な資源の枯渇などの形で，しばしば地域や各国の生態系の均衡を脅かす。

(b) 大都市圏計画は，都市内部及びその周辺にある自然的・文化的遺産の保存と開発に十分な考慮を払うべきである。

(c) そのために，下記の各項を提唱する。

(i) 自然地域および文化遺産のある地域では，厳格な法的規制力を持つ保全地域を設けること

(ii) 大都市およびその近隣地域での，自然的・人工的諸要素の悪化を防止すること

(iii) 緑地地域，植林および個人菜園などを含めた新しいタイプの小規模都市農業の拡張と開発のための計画を推進すること

勧告14 汚染の規制

(a) 大都市圏の成長と活発な都市的活動が，水，大気土壌の汚染のおもな原因となっている。

(b) 大都市圏では，資源・廃棄物の有効利用を積極的にはかり，また，廃棄物の再利用による汚染防止をすすめるべきである。

(c) そのために，下記の各項を提唱する。

(i) 地域の水資源を保存・管理し，廃水の再利用をはかること

(ii) エネルギー節約型の都市形態および住宅計画を追求すること

(iii) 大気汚染を固定発生源において防止し，自動車の排気ガスを制御すること

(iv) 環境影響評価プロセスを改善し，それによって資源配分にかかわる意思決定の質を高めること

主題Ⅲ：行政および財政

副議題5：行　政

勧告15 地方行政体の設立

(a) 先進国並びに発展途上国の大都市圏問題は，現行制度下では，多くの場合不適当な生活環境下にあえいでいる数多くの都市貧困層の生活と環境の水準を引き上げるよう特別な努力を払い，より適切な財源を生み，主要な機能の計画と活動を総合するような行政体のより効率的な形態が必要とされる程に重大な問題となっている。

(b) 国及び地方政府は，大都市圏における地域行政体の便益を図る法律を制定するべきである。

この法律は，大都市圏内の地方政府の強化を実現し，また広域行政体と単位行政体との間の効果的協力関係の樹立に寄与するものでなくてはならない。

(c) この考え方は，下記の項目に対処するためのものである。

(i) 個々の地方行政区画を越える計画・調整及び開発問題を現状より効率的に取扱う。

(ii) 市街地における都市基盤の立ち遅れを克服する。

(iii) 行政サービスの質的向上を図る。

(iv) 規模拡大によってサービス提供の費用効率を向上させる。

(v) 地域全体のサービス提供の均等化を図るか，または，地域住民全員に最低限のサービスを確保す

る。
(vi) 税負担の均等化を一段と推進する。
(vii) 行政の効率向上のため，地方政府間の業務調整を実施する。
(viii) 大都市圏内における社会階層の分化を回避するため，社会的，経済的な弱者のニーズに特別な注意を払う。

勧告16　行政区域の設定
(a) 地域全域にかかわる問題は，大都市圏の行政区域が適切に規定された時に初めて効果的に解決される。
(b) 適当な時期に必要に応じて境界修正を，検討，照査することにより，既成市街地のみならず，開発の見込まれる地域も掌握するため，地域行政体の管理区域を設定する法律を判定しなければならない。
(c) この考え方は，下記の項目に対処するためのものである。
(i) 天然資源，特にエネルギー，水，空気及び土地の諸資源の保全と開発を包含した地域内の都市と農村双方の環境問題
(ii) 地域指向型の社会・経済開発の計画と実施，特に都市貧困層に関するもの
(iii) 居住地と就業地の顕在的・潜在的関係に注目した，交通ネットワークの整備と管理
(iv) 効率，保全及び均等に注目した主要供給施設(utilities)の整備と管理

勧告17　広域機関の適切な形態
(a) 広域機関の理想的形態を一義的に定めることは出来ない。選択されるべき形態は，社会・経済条件並びにその国の政治的伝統などの要因によって決まる。重要な要件は，地方自治体を補充強化しながら，上記目標を達成するため，地方自治体間の効果的な協力関係を樹立し，保持することである。
(b) 各国は，広域機関の適切な形態を選択しなければならない。
(c) 2つの基本選択肢が，考えられる。
(i) 諸機能を3つの段階に適切に分割し，大都市圏を包括する民主的行政体を通常の地方自治体の上に附加した2層大都市圏形式が採用可能である。
(ii) 自治体が既に十分強力となり，また，上述の方式が適用しにくい場合には，大都市圏行政体，地方政府及び県(州)政府の協力関係を通じて，地域レベルの計画と調整のための強力な機関が設立されなければならない。
(iii) いずれの場合においても，大都市圏行政体は，課せられた責務に対応可能な法的資格を得て，自らの地域内の資源を開発し，活用することが望ましい。

勧告18　機能と責任の適切な分担
(a) 大都市圏内で活動する諸機能を，総合的計画と調整とを配慮しつつ，合理的かつ効果的に関係機関・自治体相互間で配分されなければならない。
(b) 大都市圏における機能と責任の適切な分担は，技術的効率(「規模の経済」)，行政効率(管理能力および計画内容，政治的責任および財政の衡正によって決定されなければならない。
(c) 下記の諸点が考慮されなければならない。
(i) 「規模の経済」に支配される大都市圏関連機能は，広域行政体によって，行なわれなければならない。また共通の規準(例えば，公害規制)又は，統一的社会政策(例えば，差別の排除)なども重要である。一方，教育，医療及び福祉の多くの局面など複雑な社会的サービスは，財源の衡正化を前提として，地方自治体の手で提供されなければならない。
(ii) 機能分担の方式のいかんにかかわらず，計画と調整とは広域レベルでなされなければならない。このために，通常の物的計画，或は，自治体計画(corporate planning)とは異った「戦略計画」が必要となる。社会，経済および環境面の目標は，その戦略計画の基礎として，大都市圏全体の福祉を増進させ，また歳出計画，土地利用計画，公共投資の配分調整計画および社会的弱者層に対する援助計画に具体化されなければならない。
(iii) 計画機関の権限は，地方の主体性を損ったり計画の遅延をもたらしてはならない。そして下記の諸項を十分可能ならしめなければならない。
a．地域内の全ての公共機関によってなされる主要な投資・開発の決定と，地域におよぼす影響に関して審査し，承認する。
b．直接自治体の物的計画を審査し，承認する。
c．直接自治体，任意団体または組合に適宜，財政的・技術的援助を与える。
d．公的な土地取得の計画を制御又は管理などにより，効果的かつ公正な大都市圏開発のための状況を作り出す。
e．これらの目的に沿い，また大都市圏内の不均衡を軽減させるための資源を集積・配分する。

勧告19　政府の活動と住民参加
(a) 大都市圏においては，適切な市民参加と大都市の機能に関する情報公開を実現するため，特別の努力が払われなければならない。

(b) 政府の活動における高度の責任と公正とを達成し，住民参加の機会を整備するため，法律及び規則が制定されなければならない。

(c) そのような対策の目的は，次のとおり。

(i) 地方並びに広域政府代表への直接選挙

(ii) 重大な公的決定に先だつ公聴会の開催

(iii) 政府情報と議会へのアクセスの保証

(iv) 法律上の市民の権利に関する通達手段の提供

(v) 市民の苦情の効済

(vi) コミュニティ活動機関の設立

(vii) 可能なかぎり既存コミュニティ組織にのっとった近隣レベルでの各種住民機構の創設

(viii) 公共サービスを補完するための市民のボランタリー組織の設立

(ix) 国，地方政府等からデータを引き出し，それを総合的に活用するための情報システムの開発

(x) 変化する要請に応え，情報収集の費用を軽減するための系統的な特別研究，並びに小標本調査の導入

(xi) 大都市圏機関の職員の継続的な資質向上のため，内部研修，地元の教育・研修機関，国内国外の教育等の教育等の実施

副議題6：公共財政

勧告20 財政責任の分担

(a) 財政計画は，大都市圏の計画にとって，必要条件である。国，県，市の全レベルにわたってなされる財政上の適切な責任分担をふまえた上で，大都市圏内の大都市圏全域を対象とする機関及び地方行政体に対する適切な財源について，決定を下す必要がある。

(b) 各国は，中央政府と，大都市圏行政体・地方政府との間での責任分担に関する一連の原則を採択すべきである。

(c) このため以下の要点が考慮されるべきである。

(i) 公共サービスについて国の定めた最低水準と，大都市圏行政体・地方政府のこれらサービスを供給するための財政能力との間に乖離が認められる際には，計画実施の責任を，大都市圏行政体・地方政府の手に残したまま，中央政府が財政的援助を与えるべきである。

(ii) 地方自治を守るために，大都市圏行政体・地方政府は有能な経常能力を有することを自ら示すことにより，最大限可能な財政的自立の達成をめざすべきである。

(iii) 所得再分配と財政的衡平に関しては，直接的な金銭再分配効果をもつような施策（例えば，生活保護支給，失業補償，「負の所得税」等）が確立され，その経費が中央政府によりまかなわれるべきである。

(iv) 特定の都市圏内の地方政府間で財政能力に大きな差異が存在する場合は，その大都市圏を対象とする行政体が，国及び県（または州）政府の援助の下に，大都市圏内平衡化を通じて，このような格差を減少させるよう努めるべきである。

勧告21 財政基盤の強化

(a) 大都市圏での税負担は最小に抑えられるべきであり，かつそれは基本サービスの供給と圏内資源のさらなる開発及び保全に見合うものでなければならない。

(b) 新規の税制に対する考慮を表明する前に，圏域における責任に見合う，それ以外の実行可能な方法が考えられるべきである。

(c) このため以下の要因が考慮されるべきである。

(i) 財政運営及び管理は，特に開発途上国において，重大な分野となっている。大都市政府及び地方政府では，十分に訓練を受けた資産評価のための人材が存在しないため，大都市圏の自治体の歳入を大幅に低下させる結果となっている。訓練された公務員の登用，より効果的な租税関連情報の普及，および最新の評価手法の利用によって固定資産税を効率的に徴収することができれば，地方財政収入は増加させることができる。とりわけ，国家的な規模の問題がみられる地域にあっては，財政責任及び一定機能は上位のレベルの政府に再委譲されるべきである。

(ii) 課税による歳入源の創造に関しては，

a．固定資産税の欠陥，例えば低所得弾力性及び課税の逆進性等は，頻繁な資産再評価の実施，低所得世帯に対する固定資産税減免，公共投資及び公共の活動によって，その地域の資産価値が増大する際の受益者負担金，評価実施区域の拡大もしくは財源富裕区域から財源不足区域への財源移転，固定資産税を基礎としない利用者料金等の方策によって克服される。

b．地方売り上げ税の欠陥，例えば課税の逆進性及び徴税の困難性は，課税対象のうち一定の品目，とりわけ低所得世帯の家計の大きな部分を占める食料品に関し免税措置を講ずること，統一された根拠で州政府（もしくは他の中間段階の政府）により徴収し，必要に応じ市町村間に配分すること等の方策により克服される。

c．既存の地方税の税率を引き上げるよりむしろ，例えば地方給与税もしくは多様な形態の通勤者税，地方所得税，もしくは事業所税等を導

入することによって，地方税の種類を増加させるべき場合がしばしばみられる。しかしながら，再分配効果は常に考慮されるべきである。

d．水道や電気等ある種の政府サービス及び施設の財源として，低所得者に対する影響について十分考慮しつつ，利用者料金が採用されるべきである。

e．企業及び個人の低税率地域への移動及び地方公共団体間での税率低減競争を防止するために，大都市圏内に一律の課税政策がとられなければならない。

(iii) 借り入れに関しては

a．(物的及び経済開発のための)公共投資は，経常政府支出とは区分されるべきである。また，それらは借り入れによってなされるよう法律で定めることが可能である。

b．地方及び大都市政府は，債券の発行に関し現在よりも，大きな自由度を与えられるべきである。

c．国もしくは州政府により地方及び大都市政府の借り入れに対する債務保障は，とりわけ開発途上国において，借り入れ資金コストの低減に役立つ場合に採用されるべきである。

d．公共資産のより正確な評価が政府借り入れの基盤の拡充及びコストの低減に資する。

e．政府職員の年金基金のような，公的な賛助の下に設定された様々な信託基金は借り入れの基盤として利用し得る。これらの借り入れや資産が乱用されないよう，特別の安全装置が設けられるべきである。

勧告22　効率の改善

(a) 税は，また大都市圏行政体・地方政府の活動における効率性を改善することによって，減少させ，あるいは許容水準に保つことが出来る。

(b) 大都市圏行政体・地方政府は，それらの活動における効率性を改善するように最善の努力をするべきである。

(c) 以下の点に対して努力が払われるべきである。

(i) 実質的な「規模の経済」を実現するために，効率的サービスが生産，管理され得る地域の明確化を行なうこと

(ii) 以下の方法を含めて，近代的な管理技術をより一層活用すること：とりわけ

a．政治過程の一部としての目標及び目的の限定に，より大きな注意を払うこと

b．複数案を作ってその中から選ぶこと：最も高い費用―効果をもたらす方法を選択すること（原価計算，プログラム予算，システム分析，インパクト・アナリシス，その他類似の方法を利用する）

c．実施の際には，組織化，専門化，監督，情報交通に関する試験済みの原則を適用すること，そして一般的には，より高い労働意欲及び労使関係を目的として管理を強化し，さらに技術的な可能性を慎重に評価すること

d．結果の測定及び評価法を改善すること

勧告23　土地政策と財政

(a) 多くの大都市圏域における土地価格は，非常に高く，公共投資，住居，都市基盤およびサービスの費用を高めている。しかしながら，もし大都市行政体が，自分自身で高めている土地価格から利益を得ることができならば，都市基盤投資の財政・計画は，多くの恩恵を得るであろう。土地問題の解決なしには，住居，都市基盤及びサービスの供給における立ちおくれを克服することは，不可能である。

(b) 大都市政府による土地価格増加分に対する課税は，大都市行政体の目標を遂行するために必要とされる。

(c) 考慮されるべき選択の方向には以下のものが含まれる。

(i) 最も適切な立地に開発を指導するための計画及び土地利用計画に従って，未実現の土地価格に課税すること

(ii) 開発に先立って，より効率的な開発の計画及び低所得者のための住宅のより一層の供給を可能にし，保存を促進し，レクリエーションの必要に見合うために，土地を広範に取得する権限を大都市圏行政体に与えること

(iii) 公共事業による土地所有者に対する影響にもとづいて，受益者負担金の徴収及び補償金支払いのための回転基金を確立すること

勧告24　財政計画

(a) 開発途上国の大都市圏は，国家の経済活動において中心的役割を果している。大都市圏が予算を通じて財源を配分する場合の効率水準は，国家の経済，社会的活動に多大な影響を及ぼす。

(b) 大都市圏内の政府の，計画・財政・管理のための手段は，計画の作成，実施に対して，より総合的な取り組みがなされるよう統合される必要がある。

(c) 以下の要因が考慮されなければならない。

(i) 予算は管理の有効な手段であるから，財政分析，財源予測の技術が開発される必要がある。

(ii) 政府の財政勘定は，単なる記録保持機能だけで

なく，政府の実績をモニターし，評価する目的で行なわれるべきである。

(iii) 大都市圏開発計画上の必要および時機に見合った財政計画を立案するためには，給与や賃金の上昇および資材や設備の価格の高騰のような変化を予測し，可能であればそれに影響をあたえるための真剣な努力がなされる必要がある。従って，年度予算および長期財政計画は，大都市財政の基盤を健全にするために必要である。

THE INTERNATIONAL CONFERENCE ON PLANNING AND MANAGEMENT OF METROPOLITAN REGIONS, 1980

Susumu Kurasawa*

Center for Urban Studies, Tokyo Metropolitan University

Comprehensnsive Urban Studies, No. 13, 1981, pp.

The International Conference on Planning and Management of Metropolitan Regions was held in Nagoya, from 22 to 29 October 1980 under the sponsorship of the United Nations Centre for Human Settlements (Habitat) and the City of Nagoya. It was attended by:

a) officials of metropolitan governments (governors, mayors, commissioners, ete.) and senior policy-makers and planners from: Australia, Brazil, Canada, Chile, Columbia, Ecuador, France, Germany, India, Indonesia, Italy, Japan, Kenya, Malaysia, Mexico, Nigeria, Pakistan, Papua New Guinea, Philippines, Republic of Korea, Saudi Arabia, Senegal, Sierra Leone, Sri Lanka, Sweden, Thailand, Turkey, United Kingdom, United States of America and Viet Nam;

b) representatives of the following international organizations: United Nations Centre for Human Settlements (Habitat); United Nations Centre for Research and Development; Economic and Social Commission for Asia and the Pacific;

c) repesentaives of professional associations, universities and research institutions concerned with metropolitan development.

The Conference discussed the following themes and sub-themes:

I The role of metropolitan regions in national development
- (1) Economic and demographic aspects
- (2) Social and Cultural aspects

II Physical planning, energy and environment
- (3) Physical planning
- (4) Energy and enviroment

III Administration and finance
- (5) Administration
- (6) Finance

Each topic was disoussed by a speaker from a developed country, a developing country and Japan. This paper is a report of the Conference by the writer who piayed the role of the Japanese speaker on sub-theme 2, Social and cultural aspects. The paper presented (at the Conference) and the Declaration and Plan of Action of the Conference follows a brief introduction of the Conference.