

田村 明著

都市ヨコハマをつくる

実践的まちづくり手法

注) この本は、都市プランナー田村明（1926/2010）が1983年に中公新書から出版したものです。当人の原稿を英訳版出版のために、実弟の田村千尋がデジタルに書き起こしました。図版や写真類は掲載していませんが、本文をじっくりお読みいただければ、幸いです。2020年9月
NPO 法人田村明記念・まちづくり研究会 <https://www.machi-initiative.com/>

まえがき

横浜の街は荒れていた。むりもない。戦災と進駐軍による市街地まるごとの占領。やっと返還されたのちも、戦争と接収の傷あとが残ったまま放っておかれた。そのうえ、緑深い郊外部分は、東京からのスプロールに荒らされている。人びとの気力は萎えていた。

この頃、私は民間にいたが、いかにして横浜を再生し、都市づくりを行なうかの計画に携わった。のちに市に入るということは夢にも思わなかったが、この計画は私にとって関心のある仕事だった。それは、たまたまミナトヨコハマの顔である山下公園の前に移り住んでいたからである。

八階にある私の住いからは、公園の向うに、外国の真白な豪華客船の姿が眺められた。住いの前には中華街の赤い門がある。引越してきた晩に、ほの暗い店でジャスミン茶を啜った。その香りが私をヨコハマの不思議な魅力に引き込んでいった。東京に生まれ育った私だが、ヨコハマはいつしか私の街になっていた。そういえば明治も一ケタ代の頃、私の祖母は、新潟からはるばる三国峠を越えて横浜に勉学に来たのだし、その娘の伯母たちや末娘の母も、横浜に寄宿して学び、新しい外国の息吹を吸ってきた。私にも祖母たちの血が流れていたのだろう。

当時、私は日本各地の地域開発や都市づくり。大阪万博などの計画を仕事にしていたが、横浜市は本格的に都市づくりに乗りだし、私たちの出した計画を市に入って実行してくれという。都市づくりが理論だけでなく実践に耐えられるかを実行してみる機会であった。それを私が住み、私か好きになった横浜で行なう。主体性を失い、ばらばらな開発に蹂躪されていた横浜、個性を失った横浜を、新しい魅力をもった、独自性ある楽しい街にしてゆかなくてはならない。挑戦してみる値うちはある。

都市づくりは、いうのと実行するのとではたいへん差がある。新しい創造的な仕事を実行しようとするれば、かならず無数の障害が現われる。これを突破してゆくには、反対の人びとを説得し、関係する人びとのエネルギーを結集してゆくことである。激しい論争、怒ったり笑ったり、やりあった多くの人びとの力が横浜の主体的な意志を回復させていった。ヨコハマは徐々に甦っていったのである。

都市づくりとは、市民も、企業も、行政各機関、自治体各部局もすべてタテ割りではらばらに動く、タテ糸だけになっている状態のところを、ヨコ糸を通して織物にしてゆくようなものである。そこに、しだいにヨコハマという個性ある都市が浮かびあがってきた。この書物は、多くの困難と闘いながらも、ヨコハマをつくっていった実践記録である。

都市づくりは、出来上がった結果だけでなく、考え方やその進め方、システムや人づくりも重要である。実践的都市づくり手法についてのノウハウや、実践上の困難、進行のプロセスについてもできるだけ触れたつもりである。ここで述べた方法は横浜以外でも適用できるものもあろうし、参考にしていただければ幸いである。自分たちのまちに関心をもつ市民、自治体、諸官庁、企業も多くなってきた。いろいろなまちにふさわしい方法があってよい。これはその一例である。

都市づくりは、身近な問題である。自分の家のことを考えるなら、自分たちの家としてまちをつくってゆくことが必要であろう。そして、人びとが智慧をしぼり、努力が積み上がってくるならば、確実に、いまよりも一歩でも二歩でもよい都市をつくることができる。そうしたヨコハマの実践例がまた、次の実践を生みだすことを期待したい。

この書物を書くにあたっては、なによりもまず、私と一緒に苦勞し、論争し、協力したヨコハマの都市づくりにかかおったすべての人に感謝したい。名前はあげなかったが、批判的であった人びとも含め

て、その人びとから実践の場で学んだことは、私の生涯の宝であるし、すべて楽しい思い出である。

本書の写真、図面については、横浜市都市デザイン室の諸君にたいへんお世話になった。末筆ながら、本書の編集を担当して下さった中公新書編集部永倉あい子氏に深く感謝の意を表したい。

一九八三年一月

横浜・菊名にて

田村明

目 次

まえがき

序章 横浜市企画調整局の誕生

愉しくやろう 企画調整室の誕生 横浜に住む 六大事業の発案 新しいスタッフ 物を考える
部屋と地球儀 情報システム 大テーブル主義 目標会議 非定型流動型

一章 高速道路の地下化と大通公園……………

最難関の初仕事 首都高速道路横浜都心部ルート 緑の軸線

眉間の傷 タテ割り縄ノレン行政 企画調整局の役割 総合的な価値創造

雪の高速道路 難問の連続 大通公園構想 都市と彫刻 事業の完成と都市づくりの始まり

二章 戦略的都市づくり事業の推進……………

プロジェクト方式—六大事業

重病人の横浜 プロジェクト方式 六大事業の提案 六大事業の実行 六大事業のねらい

都心部強化と三菱重工の移転

関内牧場 横浜都心の再生 三菱重工の移転 市の三菱移転

戦略 三菱との移転協定

港北ニュータウン

港北ニュータウン方式 乱開発防止 住民参加方式 都市農業 その他の試みと問題点

三章 土地利川と開発のコントロール……………

土地利用の総合調整と宅地開発要綱

土地利用規制の困難性 総合土地調整課 乱開発の進行 宅地開発要綱の制定への動き

多摩田園都市開発と覚書の締結

宅地開発要綱の制定と実施

都市計画法の線引き

線引きの実情 横浜市の線引き戦略 線引きの成果

用途地域と容積制

用途地域 容積制 横浜市の指定方針 用途別容積制 高さ制限

横浜市市街地環境設計制度

山手地区景観風致保全要綱と土地行政の展開

山手地区とマンション問題 山手地区景観風致保全要綱の制定

総合的土地行政の展開

四章 都市空間創造のためのアーバンデザイン…

アーバンデザイン・チームとくすのき広場

アーバンデザイン・チームの誕生 地下鉄の原形復旧工事

くすのき広場の創出

歩行者空間と都心プロムナード

アーバンデザインと都市空間形成 ミナトへの都心プロムナード

絵タイル・サインポール プロムナードの戦略的効果

山下公園周辺とペア広場

山下公園前海岸通り 山下公園周辺地区指導方針 ペア広場

アーバンデザインの継続

五章 歴史と都市づくり……………

横浜の開港と関内 横浜開港と文明開化 歴史性を生かす都市づくり戦略

赤煉瓦倉庫 石造ドックなど 開港資料館・大佛次郎記念館 吉田橋の復原 パリ中央市場の鉄骨

六章 市民の都市づくり……………

市民参加と市民の森

市民参加と都市づくり 市民の森 市民法、都市法への道

馬車道・伊勢佐木モール

馬車道モール 伊勢佐木モール

横浜スタジアム

プロ野球場と横浜 横浜スタジアムのスタート 株式会社横浜スタジアムの成立

山積する難問の突破 横浜スタジアム方式の特色

終章 都市を創りだす人とシステム……………

さまざまな都市づくりの実践

都市を創りだす人とシステム

人づくり 市民・専門家 都市づくりシステム 協働作業・共同作品

都市づくりと財政 見えない都市づくり

序章 横浜市企画調整室の誕生

愉しくやろう

この職場は活気にあふれていた。部屋の向うから声が飛ぶ。こちらのコーナーでは議論が白熱している。向うのコーナーでは誰かが図面をひいている。特大の製図板の上では五、六人が図面を広げて激しくやりとりしている。いま模型が持ちこまれてきた。

この部屋が、横浜の都市づくりを進める推進役になる企画調整局の部屋である。ここだけは、ちょっとこれまでの市役所といった雰囲気ではない。額に皺をよせて小むずかしく構えている人はいないし、もっともらしくおさまっている人もいない。みんな若々しく生き生きとしている。

杓子定規に法令をあてはめたり、決められた書類ばかり積みあげてはいられない。すべて前例もなく、基準もない仕事が都市づくりである。いや基準はあっても、そんな古い固定的なものにこだわってはいられない。そこからどう抜けだして新しいものを創ってゆくかが議論されているから、ぼやぼやしてはいられない。

職場の地位は尊重されてはいるが、議論になれば上下には関係ない。一係員であっても堂々と自分の意見、自分の考えを述べている。だから、ときには激しい議論にもなる。「こうやればできるんじゃないですか」「とにかくやってみませんか」という意見がでる。新しいものを生みだしてゆく仕事である。「まあ、むずかしい顔をしていないで、皆で愉しくやろうや」という声がかかる。笑顔が出てもういっぺん新たな議論が沸騰する。

「どうみてもお役所の雰囲気じゃありませんね」「みんながじつに愉しそうにやっていますね」などと、外部の人からもいわれた。なかにはネクタイを外してしまったのもいるし、髪ぼさぼさのや、ひげをのびしたのもいる。真赤なワイシャツを着たのもいるが、あまり気にならない。外部の都市プランナーや、デザイナー、建築家、調査マンなどもたくさん出入りをして話をしているから、その人びとと職員がいっしょになってしまっている。

市民もくる。中にはどなり込んでくる市民もいるが、もう中年の市民が、若い市の職員と仲間のように話をしている光景もみられる。新聞記者も談笑している。

公団とか企業とかの人びともくる。この人びとは少ししかつめらしい顔や、小むずかしそうな顔をしている。それがまわりの雰囲気に同化されてくると、だんだんざっくばらんな話になってくる。いつのまにか部屋のペースにのってくる。始めにむずかしそうに見えた話がすこしずつほどけてくる。中味はずいぶん厳しい内容も多いけれど、役所とか法令とか地位が話をしているのではなく、とにかくすべて人間同士が話をしているのである。

ここで扱っている都市づくりの問題は、どれも困難なものばかりである。なにしろいままで例のないものばかりだから、これまでの役所のような前例主義からみればたいへんな冒険である。しかしものは考えようで、「前例がないからやってみよう」という気になるし、ファイトもわいてくるし、楽しいものである。

役所というと固定的で、動きのない印象があるが、やり方によってはこうした役所も生まれてくる。これからの都市づくりには、生き生きし、伸び伸びとした都市自治体を中心にならなくてはならない。

企画調整室の誕生

一九六八年（昭和四三）四月五日、横浜市に新しい組織が生まれた。都市づくりを総合的に進めてゆくための企画調整室（局と同じ。初代室長は、局長級トップの横浜市技監鈴木和夫氏が兼任。のちに企画調整局と改称。以下適宜、企画調整局と呼んでおく）である。この中心になるのが企画調整部であった。

誕生したときはまだ部屋もない。割りあてられたのが市庁舎の三階の突端にある、奇妙な細長い部屋であった。臨時に予算査定室に使われていたが、入口から入って奥行は四・五メートルしかないのに、幅は二〇メートルもある細長い部屋である。もともとは三階のバルコニーの一部で、柱だけが立っていたピロティ部分に壁をめぐらしてしまった、いわば番外の部屋であった。

この本の物語は、この細長い奇妙な部屋から始まる。「キカクチョウセイ」という舌を噛みそうな名称は、まだ一般にはなじみのないものであった。いったい何をやるのか、部外者や他の局の人びとにとってはもちろんのこと、この部屋に各局から集められた一五人ほどのスタッフにとっても、まだ皆目分ってはいなかったろう。そして、民間の地域開発や都市計画のプランナーをやっており、この日から企画調整部長として横浜市に入った私にとっても、どれだけのことができるかは、まったく未知数であった。

これまで私はコンサルタントとして、自治体の外側からいろいろな県や市町村とつきあってきた。この自治体でも昭和三〇年代の経済成長の中で、都市化や地域開発という、大きな社会変動を生じており、これにどう取り組むかを摸索していた。このような新しい課題に対応するのに、自治体の組織は、ばらばらで総合的な対応力を欠いていた。そこで長期計画や総合計画、地域開発計画などを担当する新しい組織として、企画あるいは企画調整部門と呼ばれるものが生まれてきたのである。

しかし、この頃の自治体はまだ力が不足しており、計画やヴィジョンの策定を、外部の大学研究室やコンサルタントに委託するものが多かった。これらは、従来欠けていた自治体の総合的な考え方について、新しい視点を提供したことは事実だが、現実の自治体行政とはへだたりがあつて、計画は策定されても、実態はこれと無関係に進行していった。

四〇年代の半ばになると、企画部門も徐々に力をつけて、どうやらこうした長期計画や総合計画を、自らの力でつくってゆくことも可能になってきたが、それでもタテ割りの壁は厚く、なかなか突破できず、実践的には無力感を感じているのが実情であった。

こんなことを直接に見てきた私は、横浜市に新しく生まれた企画調整部門では、他の自治体企画部門が悩んだ点を越えるため、次にあげる方向を進めてゆきたいと考えていた。

第一は、タテ割りでばらばらな自治体行政をヨコにつなぎ、総合的な観点から都市づくりを行なえるようにすることである。中央官庁や民間会社のタテ割りも実地で見えてきたが、自治体のタテ割り化はとくにひどかった。都市づくりはまず総合的な仕組みをつくることから始まる。

第二は、自主性を欠き受動的であった自治体行政を主体的で能動的、積極的なものに変えてゆくことである。中央官庁のつくる法令の固定的機械的適用や、中央の決めた補助金をマニュアルにあてはめて執行するといった受動的な行政ではなく、地域の側に立って、主体的にものを考え、事に当たってゆく積極的姿勢をもつことである。

第三には、都市づくりの理念をもつことである。マンネリ的な現状追随から抜けだし、現在の方法に疑問をもち、反省を加え、新たな方向を求め、都市のあり方を考えることである。無思想な現実主義に流されてはならない。

第四には、そうはいっても理念を観念的、抽象的なものとして終わらせてはならない。つねに現実に働きかけ、これを理念にすこしでも近づけてゆこうとする実践的なものにするのである。理念は必要だ

が、現実を蔑んだり、無視しては都市づくりはできない。ねばり強く息の長い実践的都市づくりこそが必要なのである。

第五は、あまりにも機能性や経済性だけが優先し、画一化して、個性や人間性を失いかけている都市を、潤いのある豊かな人間環境としてゆくことである。都市づくりを量の問題にとどめず、質の問題、創造の視点を加えてゆくことである。そのためには、デザインを含むキメ細かい具体的な手法が必要なのである。

第六には、いままでの、どちらかといえば中央官庁。ペースや、企業ペースで行なわれてきた都市づくりを、市民を中心にした自治体。ペースに変えることである。戦後二〇年ほどを経た頃から、ようやく自治についても実質的に考える時代に達してきた。そこで市民と、市民の手によってつくられた自治体が、主体性をもって地域の特性と実情を把握し、全市的な観点から都市づくりを行なってゆくことである。

この六つの方向のどれひとつも、いうのは易く実行するのは容易なことではない。タテ割りをヨコにつなぐという一点だけをとってみても、明治百年来、中央集権的な制度と運営の中で、自治体が主体性をもたずばらばらになってきた結果で、一朝一夕に改まるものではない。あえて行なえば、各方面からの強い抵抗と反発をうけるはずである。「君はかならず失敗するよ」とある友人は、私が横浜市に入ることを聞いてそういった。

しかし、未来はやってみなければ分らない。とにかく挑戦してみる値うちはある。まだ「都市づくり」は摸索の時代である。そこに新しい方向の曙光だけでも見いだせれば成功といってよいのではないだろうか。

横浜に住む

幸にも私には、横浜市について二つの大きな手がかりがあった。ひとつは横浜の中心に住みつき、横浜をすっかり好きになっていたことである。その住宅は、公団の賃貸アパートだが、八階の窓からは山下公園や港がよく見えた。その頃は四万トンをこえるキャンベラ号などの豪華客船がよく停泊していた。

しかも、この場所はのちに述べるように、横浜発祥の地であり、外人居留地だったところである。偶然にも、もっとも横浜らしい歴史の中心地に住むことになった。大晦日の夜はいつそう情緒がある。深い霧の中を午前零時を合図に汽笛がいっせいに鳴りだす。停泊するすべての船の汽笛は、高く低く断続的に霧の奥から聞こえる。そのとき、港と反対の中華街からは新年を祝う勇壮な爆竹が鳴りひびき、町は閃光に輝く。こんな国際色豊かな横浜に特別な愛着を覚えはじめていた。市役所までは歩いてほぼ10分。これほど市役所に近く居住する者はいなかった。私にとっては住居が先にあって、職場があとからついてきたのである。

六大事業の発案

第二は、のちにも述べるように、横浜市の戦略事業である六大事業は、私のいた地域計画の事務所（浅田孝所長）が市の委託によって、市へ提案したものだ。六大事業は、どれひとつとってみても、たいへん困難なものばかりである。市に説明にいった帰ったのち、「あいつはできもしないことばかりいう」と、市の幹部のあいだで、囁かれていた。

もちろん、その当時は、私自身が市に入ってこの事業をプロモートすることなどは考えてもいなかった。

た。だから思い切って物がいえたのだろう。ただ、私は横浜市民であり、横浜市を好きになっていたから、他の地域の仕事よりはずっと一生けんめいであったろう。六大事業の市民PR版として書いた「横浜の都市づくり—市民がつくる横浜の未来」も、市の委託を受けて私としては、思いを込めて書いたものであった。

一般にはコンサルタントが提案しても、そのごく一部が採用されればよいところである。それなのに当時の自治体にとっては困難きわまりないこの六大事業を、横浜市は全部やると発表した。そこで、総合的にこれを推進するために、企画調整室を新設することになった。責任は重大である。実践的な都市づくりが可能であることを示してゆかなくてはならない。都市づくりの戦略として六大事業を考えてきた私としては、大きな手がかりと責務をもつことになった。

新しいスタッフ

すでに述べたように市役所や県庁では、企画、企画調整、企画調査、企画開発など、名称はすこしずつ異なるが、企画部門を持つようになってきた。ただし、別に計画、都市計画といった計画部門という系列がある。この関係は一般の人びとには分りにくい、企画部門というのは通常は、ほとんど事務職で構成されている。これに対して計画部門の方は土木職を中心に若干、建築や造園職がいる技術職主体の構成である。

したがって企画部門では、会議を開いたり、各部門に依頼した計画を集めたりはするが、どうしても実態の物的計画には、かかわれないでいた。具体的な問題になると、技術屋系の計画部門や土木部門のいうとおりになってしまう。これでは本当の総合的な都市づくりはできない。また計画部門も。大体は建設省の都市局系統に系列化された部門であるから、その枠を出ることはできない。港の問題、経済の問題などは扱えないのである。けっきょく、街路、道路づくりといったものや、せいぜい区画整理や再開発といったハードな事業だけを扱い、自治体独自の考えよりも、中央からの指示により強い影響をうける。

このように、通常の自治体では、せつかく全体を総合的に考えてゆくべき企画部門は、抽象的段階にとどまって観念的であり、かといって具体的な問題を扱っている計画部門は視野が狭く、あまりにも技術の中に限定されていたのである。

そこで新しく生まれた企画調整部は、全国の自治体になかった事務と技術の両方で構成した。とくに企画部門の企画課は技術が中心だから、具体的な技術的問題にも十分入って議論をしてゆくことができる。理念と現実とのあいだを切断してしまわないのである。理念や構想が、具体的な実践的な場でどうなるかがもっとも重要で、それが関連づけられなければ、総合的な都市づくりとはいえない。さらに、いままでの市の技術の中には乏しかった、新しいプランニングや、アーバンデザインといった角度からの検討も、加えてゆくのである。そして足りない点は外部の専門家の力を借りることにした。

もともと都市づくりには、ハードもソフトも、両者がからみあいながら考えなくてはならない。事務だ技術だと、分けること自体がナンセンスである。事務系でも具体的な問題に関心をもつべきだし、技術屋だからといって自分の習い覚えた狭い枠の技術だけに安住しては、都市づくりはできない。日本の官庁組織では、事務、技術が分かれすぎなのである。私は、事務系、技術系の両方の大学を卒業しており、また経験の中でも、その両方をつなぐようなことをやってきていたことも、この両者を統合するのに役立っただろう。

問題なのは、いかにしてそれらの人びとが専門からスタートしながらも、新しい企画調整部の中で総

合的、実体的、創造的、市民的に動いてゆく、新しいタイプのスタッフになってゆくかである。そこでは、田幅の広い総合的な視野と柔軟な姿勢、(尙)やる気、根気、勇気、倒筋のとおった説得力とねばり強い行動力、匂自分の言葉を語れる市民的な姿勢などが、基本的に要求され、そうしたものがあれば、必要によって、知識や手法は身についてくる。足りない点は、組織の中の協働作業で補いあってゆくことにした。

都市づくりを行なう新しい企画調整部門のスタッフは、あるときは現在の問題ばかりでなく、空中に上って将来の問題や広域的な問題も大局的にとらえてゆく能力が必要である。ときには文明論的な考えや、文化論も必要になる。そうかと思うと、きわめて具体的に、交渉の困難を打開する方法を考え、具体的な物のおさまり、技術的なチェック、色や形という、人間の心情にうったえかけるディテールまでを考えなくてはならない。大局的次元だけにとどまって、実行段階でおかしなことになっては、実践的総合性があるとはいえないのである。

物を考える部屋と地球儀

新しく生まれた企画調整部の部屋は三階のこの奇妙な細長い部屋におかれたが、部屋の形だけでなく、内部の大道具、小道具とも、これまでの役所スタイルとは少々違っていた。新しい仕事を始めるのには、従来のマンネリ的な役所仕事ではできない。しかし、新しいスタッフは私をのぞいてすべて、従来の役所の各部門で育った人びとである。その人たちに総合性や実践性などを説教ばかりしていても仕事は動かないし、十分意図も伝わらない。それよりも目で見えるものを変えてみる。それが仕事のスタートになるはずである。

まず部屋の改造を行なった。細長い部屋の半分はアコーディオンドアで仕切った。この半分の壁を濃いセピア色のクロス張りにして、役所的雰囲気のを和らげる。壁にはすこしばかり仕掛けをして、上部には掛軸のような図面を何本もしまい込んだ。これをちょっと引っぱりだせば、横浜市の道路や土地利用状況、公園緑地の配置、上下水その他、さまざまな現況が同時に引きだされ、はね上げればただちに上部にしまい込まれる。もっともこれはかなり原始的な方法で、その後十数年たって私が市をやめるときは、地図情報をデータ。ペースによるコンピューター処理し、もっと多角的に、多様に利用できる研究を進めていたから、さしあたりその原型だといえる。

壁の一角には、床から天井まで、横浜市全体の約一万分の一の貼り合わせ航空写真をはめこんだ。一軒一軒の住宅まで判別できる。この航空写真の上部には、スクリーンが隠されていて、詳しい情報はスライドで写しだせばよい。部屋の一角にはトレース台や図面入れがあって、不足の情報を引きだすことができる。このように、部屋の半分には、横浜市の多様な情報を利用可能な状態に整理しておいた。それまでの自治体では、こんな当然と考えられる情報整理さえも、ほとんどされていなかった。ルーチンワークだけくりかえしているのでは必要なかったのだろう。しかし都市づくりの計画には、まず正確でかたよらない多様な情報をベースにしなければならない。

細長い部屋の別の一角には、八十万分の一の日本列島の立体模型と、地球儀をおいた。この地球儀は地形を立体的に示し、土地利用や海洋の状況を表している。横浜市を考えるのには、市自身のことはもちろんだが、東京湾を含めた首都圏、日本列島、そして地球次元から考える必要があると私はスタッフにいていた。それを形として示してみたのである。これもいまならさしずめ、ランドサットの人工衛星からの写真になろうが、こうしたものを調えるのには、財政局の調度課に説明しなければならない。

私がいうたびに庶務係は苦勞したようである。「日本列島の地図はまだしも、地球儀は横浜市でどうし

て必要なのか」と、やられたらしい。たしかにその当時の自治体は、横浜市のような国際都市でさえ、自分の区域以外のことはまったく考えないし、各自自分の部局からしか考えていなかった。もし世界の国々とかかおりがなかったら、横浜は誕生しなかったのだし、一〇の都市と姉妹都市、友好都市姉妹港を結び、横浜港は世界各地の港と貿易を行なっている。それなのに地球儀ひとつが問題になるのが、当時の実態であった。

ここにあげたような小道具は、実用としてはどれだけ役立つかは分らない。とにかくいままでの仕事の方法を切りかえ、これを機会に広く総合的、弾力的に物を考えようとするための実物教育になったことは、たしかである。それが人びとを育ててゆくために役立ち、その後全国から羨まれる、横浜の新しい都市づくりを実行してゆくきっかけになったのだから、わずかの経費は安いもので、市にとっても経費よりはるかに大きな効果を生んでいるはずである。

情報システム

ファイリングシステムも変えた。役所で所定の綴じこみ式のものは、いかにも役場くさくって、デザインも貧弱であり見すばらしい。古びた役所が書類の山に埋まり、頭のかたい、杓子定規な仕事をしているというイメージである。前例踏襲的な古い体質のままである。これを変えるためには、すっきりしていてカラフルで、愉しそうで明るい、通称Gファイルといっているものを採用した。情報は系統別に四色に分類する。なんとといっても、このファイルがずらっと並んでいるだけでも、従来の役所のイメージを変えて部屋を明るくし、システマティックな感じになる。これもまた財政当局からはクレームがついた。「新しいものを入れる必要はない。市で所定のもの以外の購入を認めない」というのである。企画調整部は新しい組織だからと、なんとか説得して購入してもらった。ところが一、二年たつうちに、役所の方々の部局に、いつのまにかこの新しいGファイルがおいてあるではないか。良いものは誰が見ても良い。企画調整部のを見て見習ったのだろう。定型以外はだめだといって融通がきかなかつたのも役所だが、なんとかなるのも役所なのである。要はほんとうに担当の人びとが良いと思うかどうか、にかかると多い。

また部内で「情報カード」をこしらえた。会議に出席したり、よそで聞いてきたこと、外部からいわれたことは、すべてこのカードに簡潔に、担当者が書きこむ、それを必要な数をコピーして関係者全員に配り、一部はGファイルに綴じこんでおく。必要な情報は一部の大びとの独占とすることなく、部内の大びとが共有しておかなければならない。「情報カード」とGファイルがそれを可能にするのである。

大テーブル主義

もうひとつ大切な小道具がある。特大の製図板を注文したのである。できる限り大きくと注文したら、畳二帖ほどの物が出来た。これを部屋の真中にでんとおく。むずかしい問題はこれを取り囲んで討議する。もちろん個人用の製図板は何枚もあるが、それだけでは一人の世界にとどまってしまう。しかしこの特大製図板は多数の人の協働の世界であって個人の独占する物ではない。

都市づくりで新しいものを生みだし、困難な問題を考えるのは、個人のレベルではすまない。どうしても異なる人びとの協調と協働作業によらなければならない。この大製図板の前では、誰でもそうならざるをえない。討議をするときは、この製図板に問題の図面、地図をおく、その上に大きなトレーシングペーパーの巻物を広げ、マジックインキや、サインペンを、たくさん用意しておく。討議では口でいうだけでなく、すぐこのトレーシングペーパーの上に、絵でも字でも数字でも書いてもらう。すると頭だけで考

えている以上のなにものかが、情報として加えられ、たしかなものになる。いった当人さえ、もっとよい考えが浮かんでくるし、取り囲んで討議に参加している人にとっても、彼がなにをいおうとしているかが分る。話は具体的になる。

もちろん、私もいうことや考えていることをこのトレーシングペーパーに、次から次と書いてゆく。上手下手ではない。皆の目の前で、話をしながら書いてゆくことに意味があり、意思疎通をたしかなものにできる。私のいないときに、巻物を引きだして皆で議論するのも役立つ。新しい総合的問題に取り組むのは、できるだけ皆の智慧を引きださなければならない。そうして情報や智慧を参加している人びとの共有のものとする。そこでさらに新たな智慧も湧いてくるし、道も開けてくるのである。

この特大製図板を大テーブルといい、企画調整部の仕事をシンボライズする言葉のひとつに、「大テーブル主義」ということをいった。月に一度は部の全員でこのテーブルを囲む。三年後の昭和四六年から、私が室長になり、だんだん人数が増え、このテーブルではまにあわなくなったりしたが、根本の考えは変わらない。大テーブル主義とは、第一には皆が気持の上でひとつになることであり、第二には、互いの情報を共有することである。情報を一人だけの独占にせず、部の全員がおよそのことが分かっていることが必要である。それなら、関連する仕事をしているのが誰かが分って協力することもでき、むだな重複を防ぐことができる。そして第三には、大テーブル主義とは、他から情報をうけるだけでなく、自らも参加し、智慧や情報をだしあうことである。企画調整部のように特定のルーチンの仕事はないが、総合的に仕事を進めるためには、どうしても必要なことである。企画調整部の中でも仕事は分担し、重複は避けなければならないが、それがタテ割りになり、お互いに隙間が出来てしまってはならない。分担しながら必要な協力をしあうシステムが必要なのである。新しく企画調整部に加わったスタッフには、かならず私が直接に「大テーブル主義」の話をした。

目標会議

さらに目標会議というものをもった。人数が増えるにしたがって、分けてやらざるをえなくなったが、始めのうちは全員で行なったのである。この会議では、課長以上の幹部は原則的に発言を控えて聞いておいてもらう。発言は、直接に仕事をしている係長、係員が行なう。

都市づくりは総合的な仕事であり、企画調整局はこれに取り組んでいるうちに、どんどん拡散してゆき、しまいになんのためになにをやっているのか、分らなくなるおそれもある。マニュアルや先例はないし、ルーチンの仕事もないから、目標を見失いやすい。だがそれでは困る。そこで目標会議ではまず、誰がなにを担当しているのかをはっきりさせる。そのうえで、一週間ではなにをどういう方法でやっておくのか、一ヵ月後はどういう目標か、また三ヵ月にはどういう目標かを、私と討論しながら決めてゆくのである。漠然となにかを考えているのではなく、それを具体的にどう進めてゆくか、なにをどういう観点で調べるとか、誰になんの目的で会ったり、どんな方向で交渉してみるかを決める。

もちろんこの会議以外のときでも随時、打合せ、指示などのフィードバックはするのだが、皆のいる前で、かんたんでも、問題をはっきりさせておくことに意味がある。それが大テーブル主義である。それに、若い人たちが発言をする訓練にもなるし、なによりも自分の仕事として自覚してもらい、精いっぱい力を引き出す機会になる。若い弾力性ある人びとの力を伸ばさなくては、新しい仕事はできない。上の方だけでこそそそ話をしている、ときどき情報のかけらを下に流すのでは、「やる気をだせ」と口先でいってもだめである。そんなことをいわなくても、情報をどんどん流し共有化し、発言をさせ、一緒になって

考えていけば、若い人たちは自らやる気をだしてくるものである。

指示も適切、確実にタイミングが必要である。実際に衝に当たる人びとにじかに伝えるほうがよい。ただし、大テーブル主義を実行してゆくのに、一人一人全部を相手にするのだから、長の立場はたいへんである。私が局長の頃、最終には局の人員が六〇人を超えていた。これは限界であったろう。

ルーチン化、定型化をせず、総合性を要する仕事には、こうした方法が必要である。企画調整局の内部がばらばらになってはなんにもならない。また若い人に自由に発言してもらうことは、私自身もフレッシュにもの考える刺激になる。もちろん課長、部長の管理職とは、別に管理問題、人事問題、議会問題などの打合せをする。それはそれで、目標会議の方向を実務の上で実現するために、重要な役割を果たすのである。

非定型流動型

奇妙な部屋ではこんなふうに、部屋の様子や、ちょっとした備品、仕事の進め方、会議の方法も変わっていた。次第に古めかしい役所流は払拭されてゆく。人間は変わってゆくものである。そのうちに役所でない外部で育った人びとも市に入ってきた。従来から役所で育った人びとは、お互いにいい刺激になり、どちらも成長してくる。これまでのお役所式といわれるのは、法令とか前例とかだけで仕事をする。固く正しい形式論理の上に立っており、新しい課題が現われても法令に書いてないとか、予算がないとかいって避けてしまう。創造的な仕事には前例がないと否定する。こうした自らの思考を停止してしまう状態が一般的であったが、これでは「定型的固定型」である。

これに対して、この奇妙な部屋の合い言葉は「非定型流動型」であった。戸籍などの定型的な仕事なら固定的でよい。しかし、都市づくりは新しくつねに動いている仕事である。総合的に創り出す仕事である。こうしたものには前例もマニュアルもない。状況を十分冷静に調べたうえで、なにがポイントかをつかみ、それに対し、どういう方向をとるべきか、現在なにができるかを考え、可能性を見つけ実行してゆくことである。

実態にぶつかって、一步でも二歩でも現状を変え、動かしてゆくことが、「非定型流動型」である。「流動型」とは、物に制約されず、あらゆる可能性に挑戦する考えで、「いいかげん」とか「その場当り」ということではない。理念をもち、これにもとづいた目標を目ざしたなかで、現実に対応して新しい発想を打ち出し、創り上げてゆく仕事である。それは「非定型創造型」と呼ぶべきかもしれない。

この部屋では、つねに可能性を追っていた。壁にぶつかったときでも、それを越えようとしてゆく。マンネリ化しそうなときでも、それを破ってゆくものが必要である。新しいものを生みだし創りだしてゆくシステムが、横浜市この小さな部屋に生まれつつあった。それが他の多くの人びとや組織を巻きこみ、横浜市の新しい都市づくりを一步一步実現させていったのである。

一章 高速道路の地下化と大通公園

最難関の初仕事

発足したばかりの企画調整局は、スタッフもまだ十分そろわないままに、その日から重大な仕事が続いていた。その初仕事が最大の難関であったし、もっとも象徴的な仕事であった。

なにしろ、横浜の都心部を高架で通る首都高速道路を、地下に埋め込んでしまおうという、きわめて具体的な仕事である。口でいうだけならたやすい。しかし、この長大な構造物を地下に埋めるのは、生易しい仕事ではない。地下にはなにもないわけではなく、地下鉄の工事をはじめ、下水、電力ケーブル、水道、電話線など、さまざまなものが埋め込まれているのだし、横浜の都心部の大半は、幕末の頃まで入江や干拓の田んぼであったところで、地盤はきわめて悪い。あまり地盤が悪いために、地下鉄建設さえ、技術的にむずかしいといわれたところである。

高速道路は、地下鉄の二倍以上の幅をもっているし、排気ガスの換気という厄介な問題も抱えている。そのうえ、何キロかの長い区間のあいだには、河川の下を潜ったり、ビルの地下にぶつかったりする。ビルの脇を通るときも、土を掘りだす過程で、大きなビルでも横にずれたり、傾いたりすることもあって、ひじょうに危険である。

しかも、この問題は長い検討の結果、つい1ヵ月前に、正式の都市計画決定をしたばかりであった。都市計画決定そのものには、高架とも地下とも書いてはないが、直接の権限をもつ、建設省都市局と横浜市を担当部局である、市の道路局とのあいだでは、高架ということで了承されていた。

都市計画決定とは、都市計画法にもとづく法的な手続きで、これによって内容が確定する、重要な意味をもっている。この当時の手続きでは、神奈川県都市計画地方審議会を経て、建設大臣が決定する。その後、事業認可、さらに建設大臣から首都高速道路公団への施工命令がでて工事が始まることになる。現在でもそうだが、当時は都市計画決定については、建設省都市局が絶対的権限を握っており、最終決定権者である。建設省が首を横に振ったら、どんな計画でも決まらないし、まして建設の予算もつかない。また首都高速道路公団は、建設省の命令がなければ工事ができない。都市計画は、西ドイツでは、都市に計画権があることが確認されているが、わが国では、中央政府が定めるようになっていて、この問題も、建設省のペースで決められていた。

首都高速道路横浜都心部ルート

東京都心から羽田までの首都高速道路一号線は、横浜方面へ延長する計画が、早くから進められており、昭和三九年にはまず、羽田から横浜市東神奈川までの、一三・七キロメートルが都市計画決定された。そして、翌年に着工、四三年七月には一部完成、同年一月二八日には羽田―東神奈川間の全線が開通した。

この高速道路は、羽田―東神奈川のあいだは、川崎市、横浜市の両市にまたがる京浜工業地帯の中を通る。ここは工場、倉庫地帯であり、産業道路や運河の上を利用しているから、ルートの決定にはあまり問題はなく、順調に進んだ。それから先が難行であった。すでに東神奈川までは竣工が近く、次の工事に差し支えるので、比較的問題のない、東神奈川から横浜駅前を通り高島町までの二キロメートルを、昭和四一年に都市計画決定し、翌四二年に着工となった。ここでは駅東口の前を通るなど、多少の問題はあった

が、高速道路が出来るといことが最優先し、国道一五号線の上を通すことで、順調に計画は決定した。

困難なのはこれから先の関内方面のルートであった。横浜の本来の中心は、現在の横浜駅周辺ではなく、関内と呼ばれる地区である。ここは日本が安政六年に世界に向けての貿易港として開港した最初の港であり、近代日本を発展させる世界の窓口として、いわゆる文明開化の中心地になったところである。関内とは、外人居留地や日本人商店をおいたが、トラブルを避けるため、入口に関所が設けられたためである。この関内方面を通る高速道路ルートを、横浜都心部ルートと呼んでいた。当時の現横浜駅付近はまだ海中にあったにすぎない。

商業の中心は戦後、横浜駅付近に移ってきたが、なんといっても関内周辺は横浜発祥の地である。そこに横浜の歴史も個性も魅力もこめられている。戦災や戦後の連合軍の接收により復興は遅れ、荒れ果ててはいるか、市役所や県庁はじめ、官公庁の多くもこの地区にあるし、伊勢佐木町、馬車道、元町、中華街といった特徴ある商店街もこの地区にある。

関内を中心とする地区は、野毛や山手という二つの小さな丘の狭間にあつて、ひとつの別天地をつくっている、狭い地形である。この地区へ、巨大な構造物である高速道路を、どう入れるかによっては、町の様相は一変してしまい、問題は大きい。

そこで、事業は首都高速道路公団が行なうのだが、横浜市でも高速道路準備室を設け、さまざまなルートについての検討を行なってきた。また、高架方式だけでなく、掘割式で入れることも検討していたが、この頃の高度成長期には、もっぱら、いかに早く、安く、技術的に容易に建設できるかに、重点がおかれていたから、比較的問題の少なそうなルートを、高架で建設する方式に傾いていった。そしてついに、昭和四三年二月末には、高島町から横浜都心の中心である、現在の横浜公園ランプを通して新山下町までの、約四・ニキロメートルが都市計画決定されたのである。

緑の軸線

歴史ある横浜の都心は荒廃し、惨憺たる有様であった。横浜の個性を回復するには、関内地区をなんとか復興しなくてはならない。その基本として、人間性あふれる魅力的なものとするため、「緑の軸線」と呼ぶゾーンをつくる構想が提案されていた。これは既設の臨港部にある山下公園に始まり、日本大通り、横浜公園、市庁舎を経て、大通公園という一・五キロほどの、細長い公園を造り、さらに蒔田公園まで達するもので、緑を中心とした公園と整備、公園に面する周辺地区を個性ある整備を行ない、港と都市との結びつきを強め、防災的効果や都心の質の向上をねらったものである。この線に平行する、伊勢佐木町などの中心商店街の軸にも、間接的な刺激を与え、その発展にも役立つであろう。

なかでも緑の軸線の重要部分にあたる大通公園は、その構想のかなめの位置にある。ところが、計画決定された高速道路は、大通公園の入口に、大きなインターチェンジをおき、この細長い公園の上を、高架で走らそうというものである。丘に囲まれた横浜の三角形の都心の重心の位置に巨大なインターチェンジをおき、高架の高速道路が走りまわるのでは、緑の軸線構想は完全に破壊されてしまうことになる。その頃、東京で建設されていた高速道路や、横浜への乗入れ部分もほとんど高架構造で、それがあたりまえという風潮があった時代である。都市景観上はともかく、道路にとっては、高架が一番技術的にも容易であり、もっとも早く、そしてもっとも安価に建設することが可能だったのである。

例外的に東京の皇居の周辺だけが堀端の美観を損わないために、高い経費をかけて地下化していたが、横浜あたりで地下化をするなどということは、考えられなかった。「細長い公園があるなら、道路を通す

のにはもっとも好都合ではないか」、狭い横浜都心の景観がずたずたになっても、「道路が早く出来るほうがずっと大事じゃないか」という雰囲気、「公園など高架道路下の余った土地に、適当に芝生でも植えればいい」という声さえあった。

しかし、ここだけは困る。どうしても困るのである。横浜の都心は丘に挟まれて狭い。そこを高速道路でずたずたにしてしまっただけでは、かつて文明開化の中心、日本開国の地として栄えた横浜の旧都心は、どこにでもあるただの騒がしい雑然たる都市になってしまう。この頃の横浜の都心は荒廃していた。だから道路が通りさえすればよいではないかという、議論もありうるかもしれない。都市づくりが、現在のためだけならばそれでもよいだろうが、都市づくりは未来へ向けて行なうものである。いま、安易に、安いから容易だからといって、緑の軸線をやめてしまうことはできない。

それに、横浜の中心商店街である伊勢佐木町商店街と、関内（現在は馬車道と改称）商店街は、両商店街の入口に、巨大な高速道路構造物が覆いかぶさる形になるため、都心の中心部を分断し、町の発展にマイナスになり、美観上や安全上、都市構造上も問題があるとして、市にルート変更陳情を行っていた。

眉間の傷

都市計画決定は建設省ペースで進み、その間、関係者以外は諸状況について十分な情報が与えられていなかったため、市の内部は紛糾した。都市計画決定後の1ヵ月もたない三月二二日に、もう一度この問題を検討する首脳部会議が、市長のもとに開かれた。説明を聞くと、道路は出来ても、緑の軸線構想や、そのほか考えていた計画もだめ、ということが明らかになってきた。

「これは眉間の傷だ。横浜の都市空間がむちゃくちゃになる」と飛鳥田市長はいった。「この残った傷は消えません。将来の横浜都心のあり方を考えると、夜中に目がさめてしょうがなかった。建設省の人は作りたいものを作ろうとするだろうし、強いのは金を握っている国だろうが、市としては向う面に傷をつけられたことになる。高架方式の高速道路には踏みきれない。ぜんぶご破算にして、やり直しましょう。高速道路は地下方式で考えなおしてみましょ。皆さんも共犯になってもらえませんか。このままでは完全な負け将棋です」。この市長の発言で会議は紛糾した。

「いままでのいきさつからいってむりだ」「すべての事業が遅れる」「市会関係がまずくなる」「建設省が腹を立てる」などという反論がでたが、「事業が遅れてもよいです。なんとか高速道路の地下化か掘割方式を考えて下さい。すべての事をこの問題にふりむけて下さい。必要だったら私も毎晩でもやります。横浜沈没の岐れ目です。決死の覚悟でやって下さい」という市長の再度の声に、横浜市各局は、とにかくもう一度、この高速道路の地下化問題に取り組むことになった。この会議は、企画調整局が発足し、私が横浜市へ入る二週間前のことだったのである。

タテ割り縄ノレン行政

一般の市民から見ると、市長以下、市役所はひとつになって動いているものと考えているし、それが当然の見方であろう。組織としては当然のことだし、そうでなくては、市民の総意として市長を選んでも、横浜全体の構想ももてず行政各部門に反映してゆかないからである。

ところが、現実はそのようではない。市の各部門のほとんどは、それぞれタテ割りに国の各省庁、局課につながっている。つまり、国の各省庁、局課でつくられた法令を執行し、補助金をうけて事業を執行している。法令ばかりではない。細かい通達までだされるし、法令に疑問な点は、自治体の中で討議するよりも、

市の各局から中央の関係省に伺いがだされ、その解答をえて執行している。だから、市の内部でもヨコの関係はほとんどなくてすむし、新しい問題に市長が取り組もうとしても、法令や通達、国の指令にぶつかり、各部局はなかなか動かない。

困ったことに、こうした法令に通じている職員が、自治体では能吏といわれ、自ら主体的に問題を考えてゆく機会を失い、能力にも欠けてくる。中央政府の行政官は、時代に応じて新しい政策を考え、実行してゆく政策マンであるのとは、大きな差があった。

また、自治体の有能な職員は、中央と交渉し、自分の仕事を進める補助金を多くえてくる。やる気のある有能な職員ほど、各部局ごとに中央省庁とタテ割り強くつながり、自治体全体としての独自の考え方もつのが、むずかしくなっていた。

横浜市もこんな自治体のひとつであった。一九の局と、局に相当する四つの行政委員会があり、それぞれタテ割りのようになっていた。すなわち大まかにいえば、建設省と市の道路局・下水道局・計画局、運輸省港湾局と市の港湾局、同省の鉄道監督局とは市の交通局、厚生省とは民生局。文部省とは教育委員会、というように対応している。それぞれがタテ割りに動き、市全体としての考え方はほとんど入る余地がない。こうして三万人にも及ぶ市の職員も、それぞれのタテ系列の中で仕事をしていけばよく、市全体とか、新しい問題に取り組むには、大きな壁があった。各部局は、他の部局のことには口を出さないかわりに、他部局から干渉をうけたくない。それよりも各部局が「本省」と呼ぶ中央省庁の、それぞれ対応している局や課と、いかにうまくつきあってゆくかが、もっとも重要な課題である。

「本省」とは、各省の出先機関が中央を呼ぶいい方で、民間であれば「本社」にあたるのだが、独立の立場にあるべき自治体の各部局で、中央省庁を「本省」と呼ぶ慣習が抵抗なく用いられている実情であった。これでは自治体の各部門が、ばらばらに中央省庁局課の出先意識になっていることになる。新しい憲法で主体性をもって定められた自治体も、あいかわらず独立性を欠き、戦前型の中央統治の下請機関でしかなかった。

自治体各部局が中央省庁にタテ系だけでつなぐと、自治体は見かけ上はひとつに見えても、ヨコのつながりをまったく欠いている。それは見かけ上はひとつだが、タテだけでつながっているナワノレンに似ている。私はこうした状態を「タテ割り縄ノレン行政」と名付けた。

企画調整局の役割

高速道路の問題についていえば、結局建設省都市局の意思が、市の道路局を通じてそのまま実現してしまうことになる。都市づくりには道路も重要だが、道路以外にも重要なものはたくさんある。この高速道路問題に関するものだけでも、公園、商店街の開発、港湾、都市景観、都市の個性など、さまざまな問題がある。それらを総合的に考えたうえで、計画がたてられ実行されたければ、都市はばらばらになってしまう。ところが実態は、予算と権力をもっている道路部門の意思だけが優先してしまい、都市全体として、先にあげたさまざまな価値を加え、これと調和させてゆく観点が、なくなってしまう。

こうした状況の中で、市民の代表として、市全体の立場から問題を総合的に扱えるのは、新設された企画調整局だけであった。企画調整局にはもちろん、いわゆる本省は存在しない。自治体独自の主体性を持ち、全体の市民の立場に立って将来を考えてゆくことが可能な、唯一の部局である。

幸いにも、新しく生まれた横浜市の企画調整局は、それまでの企画部門のように、事務系だけで抽象的次元の議論にとどまっていたのとは異なり、道路、下水、計画、建築などの各種の技術職員で構成されて

いたから、こうした具体的な問題についても、各局と実質的な議論をすることができた。もしこのときまでに、このような企画調整局が生まれていなければ、いくら市長が指示をだしたところで、これを推進する部局も、専門的に調整案をまとめてゆく部局も人もいなかったろう。

これまでのいきさつに反し、流れを変えて討議しようというのは、よほど原局にやる気がなくては、うやむやになってしまう。中央省庁はじめ関係者と気まずくなるからである。そのうえ、各部局にまたがる問題を総合的に検討し、具体的な答えを見いだそうとする部局はない。結局は時間切れになり、初めの案に帰ってしまうことになる。「技術的に検討したが、できなかった」といえば、それまでである。

だが企画調整局もたいへんだった。なにしろ発足したばかりであり、各局から集められた職員も総合的に考えるとどういうことなのか、まだなにも分っていない。これまではタテ割りの中で仕事をしてきたのだし、昨日まで道路局の中でこの問題を担当してきた職員もいる。「高架やむなし」と昨日までいていたのを、いくら局が変わっても、急に違うこともいいにくい。企画調整局は発足のその日から乗組員の訓練もそこそこに、最難関の初仕事に舟出することになった。

総合的な価値創造

高速道路は、横浜市の戦略的事業として位置づけた六大事業のひとつであり、立ちおくれた横浜都心と東京をつなぐためにぜひ必要であった。しかし、同時に緑の軸線や、横浜らしい個性をもち、人間性のある都市空間も必要である。実践的な都市づくりとは、既成のなりゆきだけではない、新しい価値観や、将来的価値観をもちながら、異なる価値や事業を現実の場で調和させ、もっとも望ましい組合せを求めるものである。

昭和四三年頃には、緑とか都市景観はまだほとんど問題にする人はいなかった。だが、都市づくりは、計画した時期にもっとも強力であった価値の観点だけに立つのではなく、将来かならず必要になる価値を加えておかななくてはならない。いったん出来上がってからの都市づくりの修正は不可能に近い。都市づくりは時間がかかる。計画時と完成時は大きなへだたりがある。だから、むりに見えても、計画のときに将来のあるべき価値観を入れておかななくてはならない。その時代には理解されなくても、あとで出来上がったときに意味をもつのである。

高速道路の地下化の全過程を述べるのには、ゆうに一冊の書物になるほどであるから、ここでは省略せざるをえない。とにかく、最初から困難の連続であった。「なんでいまさら、不可能として片づけた地下化問題をもちだすのか」「新しく入った田村が市長をけしかけて、むりなことをいっている」「市の真意は、地下化をあきらめているはずだ」などという声が、建設省サイドからおきた。

つらい場面である。しかし、なんとか地下化を計る、あらゆる手段を考えなくてはならない。した手に出ながら、横浜の要請を理解してもらうように、説得するほかはない。地下にしなければならぬ理由書をなにか書いた。じんわりと、市の主張を伝えようというものである。それでも、私は市に新しく入ったところであり、もっとも強硬な地下論者だったから、建設省サイドでは「部長は信用できない。室長（局長）がきてくれ」という。私の上司である市技監の鈴木企画調整室長がこの衝にあたり、なんども建設省を訪れて苦勞された。ようやく建設省も緑の軸線の意味を認めて、地下化や半地下化を検討しはじめた。車はなにしろ排ガス問題があり、完全地下化はむずかしいから、部分的には地下、大部分は堀割にならざるをえない。地下鉄に比べて道路の断面は、倍以上になる巨大なもので、軟弱地盤の横浜都心での技術的問題についても、なんども検討された。高速道路を地下化して、緑の軸線の下に入れるとしても、

二つの大きな問題にぶつかった。第一には、全部を地下化できないために、緑の軸線の大通公園は、計画一・五キロメートルのうち、せいぜい四〇〇メートルしか出来ず、あとは掘割の高速道路の穴が開くことになる。そうなると大部分は公園とはいえず、緑の軸線ともいえなくなる。

第二の点は、高速道路を大通公園の地下に入れると、当初から決まっていた地下鉄路線は並べて入れるだけの余地がなく、ほかに路線を変更しなければならなくなった。建設省は「せっかくの横浜市の申入れをうけて、できないところを地下化を考え、譲歩してきたので、地下鉄の計画はこの際変更しろ」という。地下鉄の認可を扱う運輸省は「地下鉄のほうが先に決まっていたのだから、いまさら道路のために変更するのは、けしからん」という。両者譲らず、横浜市はその板挟みになった。

一步地下化へ前進したが、ふたたび身動きができない状態になる。高速道路が決まらなると、地下鉄も計画を決められず、着工もできなくなる。それでは市議会に責任を追及されるだろう。「夜逃げでもするほかないか」、こんな冗談とも本音ともつかない会話が、市長と交わされた。

市の内部では、いままで比較的協力的であった人びとも、自分の仕事のほうへも影響がでるのを恐れ、「もうそろそろ諦めたら」という声もかかる。「こんなむりが生じたのは、大通公園なのだが、そんなに必要なものなのか」という声もでてくる。高速道路、地下鉄の両部局が熱心に自己主張をしているのに、公園担当部は会議に出てもほとんど発言しない。それは公園の「本省」にあたるのが、建設省の同じ都市局の中であり、道路よりはずっと弱い立場におかれているからであって、主張できないのである。中央省庁のタテ割りの下にある自治体では、その価値は中央の力関係の強さによって決められる。公園ははるかに弱い立場しか与えられていない。

しかし、それは中央の力関係のことで、横浜市は違う。なんども震災、戦災にあった横浜の都心の中に、緑ゆたかな軸線を設けることは都市づくり百年の大計として意味がある。現時点の中央の力関係だけで計画が決められてはたまらない。まして「都市景観」のような価値にはまったく「本省」はない。地元自治体が主張するほかない。そこで企画調整局は、全体を調整するだけでなく、市の内部で主張する部局をもたない緑の軸線、大通公園、都市景観などの、将来の都市環境の質について主張しなければならなかった。他方において、企画調整局は、六大事業としての高速道路や地下鉄を推進する立場にあるが、それに加えて新しい価値の主張をし、なお全体を取りまとめ、計画案の具体的調整を行わなければならないのである。

会議は、毎日のように開かれ、いつも激しい論争がくりかえされた。それぞれの立場からの厳しい主張であったが、中途半端でなかっただけに、案が決まってからは、結果的にスムーズにいったと思う。たまには感情に走ることはあっても、大体は冷静に問題点を検討できた。技術屋中心の会議だっただけに、メンツよりはよいものを作りたいという気持が皆にあったからだろう。各局との会議が終わったあとは、局に帰って大テーブルで、さまざまな可能性や戦略について、夜遅くまで内部討論をやった。馴れない仕事にスタッフはよくついてきてくれた。

長い交渉の結果、ようやく高速道路を地下や半地下にするだけでなく、大通公園から路線をはずす変更案も検討されはじめた。この案には建設省の技術陣からは、あいかわらず強い抵抗が加えられている。しかし、こうすれば、大通公園もほぼ完全に公園化ができる。地下鉄路線は大通公園下は通るが、路線を若干変更して、別に国鉄に沿った部分は道路に譲ることによって、地下鉄、道路ともにすこしずつ譲歩した形になり、運輸・建設両省をおさめやすい点もある。もっともこの案は両省の顔をたてるためではなく、市が考えたもっぱら技術的な理由であり、そのほうが地下鉄路線にとっても都市計画上、かえって好

ましいという面もあったのである。

すべての案に完全無欠というものはない。都市は多くの異なる価値を、同時存在させようというのだから、かならず矛盾を伴うものである。その矛盾をいかに少なくし、好ましい価値をどれだけ実現できるかを、多くの組合せの中から選択してゆくほかはない。

ふたたび事態は難行した。新たな可能性と、それに伴う問題点がいちいち検討される。思い切った案も出されたが、腰砕けになったりする。こうした交渉の中で、多くの人びとの助力をうけながら、止ったり動いたりをくりかえした。もう考えられる案はほぼ双方ともに出つくしていた。

雪の高速道路

すでに地下化の交渉を始めて一年近くにたつた。その間、この計画が決まらないため、高速道路はもちろんのこと、地下鉄にも影響がでている。高速道路が決まるまでは工事にかかるなど、建設省からストップがかかっている。なんとか事態を打開しなければならない。三月には、市にとって一番重要な予算市会が、すでに開かれている。数日後にはこの問題について議会で取り上げられ、高速道路や地下鉄の遅延を、すべて市当局の責任として追及してくるだろう。それまでに大筋の結着をつけないといけない。もちろん、横浜市の主張を通した結着でなければならない。

この問題は、その後に展開した横浜の都市づくりの新しい出発点であり、シンボリックな意味をもっていた。ここで失敗したら、私たちの考えていたように、都市づくりについての自治体が主体性を示し、総合的に考え、新しい質的な価値を加えてゆこうという試みは、不可能になってしまう。日本の都市行政は、すでに半世紀以上も前の、関東大震災直後、後藤新平の招きで来日したピアードが指摘したとおり、まったくばらばらで、総合的な責任主体に欠けていた。その後も改まっていなかった。

本来は、市民全体の代弁者として、自治体が主体性をもつべきなのに、中央官庁からのタテ割りの指示や、企業などの個別的な主張によって動かされてきた。この高速道路にしてもそうである。中央官庁は個別に専門化しており、総合的な考えに向かない。都市づくりのように、地域に応じた具体的で総合的な問題は、自治体が主体性をもって、長期にわたる市民的利益から考えれば、中央官庁よりすぐれた計画能力を十分発揮できるのである。この問題も道路だけを考え、あるいは地下鉄だけを考える中央官庁よりも、緑の軸線や都市空間も合わせて総合的に考えられる横浜市が、しっかりしなければならない。

それでもどうやら、問題は大きめに近づいていた。ねばり強い説得が、徐々にではあるが、建設省の考えを一步一步横浜市の主張へ近づけていた。道路の地下化、半地下化には合意をえたのである。そこで、最後の詰めを、人を介して非公式ながら建設省の最高責任者である建設事務次官と行なうところまでいっていた。このときの次官は、道路技術者でもあり、技術的にも事務的にも、実質的な最高責任者であった。たまたま次官と約束した、昭和四四年の三月四日、東京、横浜地方はめずらしい大雪に見舞われた。国電をはじめ電車はすべてストップ。その中を私は横浜から東京の霞力関へと向かった。かろうじてチャーターしたタクシーは、チェーンを巻いて、ようやく二〇～三〇キロの、のろのろしたスピードしかだせない。東神奈川から開通したばかりの高速道路に乗る。高速道路といっても、いつもは二車線のところを、雪を両側へ押し分けて中央部にかろうじて一車線だけの白い走路をとっており、ふだんとはまったく違った姿である。いつもは車で溢れている高速道路には、ほとんど車の姿は見え、轍の跡だけが銀世界の向うへと続いていた。

雪の向うに東京タワーが見えてきた。霞力関は近い。近づくほどに緊張感と、責任感と、不安感とがい

りまじって、重く私の心にのしかかってくる。霞力関=中央官庁の壁は、ずっしりと重い。

「この案ではどうかね」と、次官はなおも、道路は地下にするが大通公園の中を堀割りで通し、インターチェンジをすこし簡略にする案を示した。「それでは、横浜市の構想した、緑の軸線計画による、大通公園がほとんど出来なくなります」。そのうえ、インターチェンジを変えたことによる都市計画上の難点もでてくる。私は横浜市の、一年来続けてきた主張をくりかえし説明した。この際にあいまいな態度はとってられない。いうべきことは明瞭に述べた。

ついに次官は黙った。一瞬の緊張。やがて緊張がほぐれる。長く陰しい峠はこえた。この一年間のさまざまな場面が走馬燈のように飛んでゆく。高速道路は地下および半地下、大通公園を避けるように路線は変更する。大通公園は市の構想どおりに出来ることで、基本的な合意がなされた。あとはこれにもとづいて細部をつめ、必要な手続を行なうことである。

帰り道、雪は小降りになったが、高速道路はあいかわらず雪の中の一本道である。でもこの一本道の高速道路が、横浜都心へ地下で延長されるのである。これで地下鉄も工事ができる。大通公園も出来る。車はのろのろだが、チェーンの音がコトコトと弾んでいるように聞こえた。

難問の連続

もちろんまだまだ終わったわけではなかった。次官と頭ごなしに交渉したのだから、官僚から反発がでる。それでも基本線は決まったのだから、その線へとしだいに納まっていった。

ところが、一息ついたところで、また問題が身近なところから出てくる。やっとな高速道路を排除した大通公園を、駐車場にしまえという住民要求がおきた。駐車場にするのでは、なんのためにいままでがんばってきたか分らない。大局をみないで、一時的に自分たちの利益を要求し、都市づくりをバラバラにしてしまうのは、タテ割りの官庁も、個々の住民要求も同じである。しかし、大局的な観点から、この要求も乗りこえた。

その後もどきとするような事態がおきだ。道路を地下化したため、大江橋では、下から地下鉄、高速道路、河川、一般街路の橋、国鉄という五重の立体構造になり、工事は難行した。また地下鉄が深くなったため、あらかじめ建設しておいた桜木町のゴールデンセンタービルの駅に、地下鉄の勾配がすりつかない。やむなく駅を一階下に掘り下げてつくり、すでに用意された駅はコンコースにした。こんな技術的問題はたくさんあるが、そのひとつがうまくゆかなくても、ぜんぶが振出しにもどってしまうのである。毎日のように大議論をした市の道路局も、交通局も、よくこれらを乗り切ってくれた。一番反対もし、論戦もした相手は市の道路局だが、じつは最強の仲間になってくれた。市のこうした技術陣なくしては、企画調整室だけではどうにもならない。結局、始めはばらばらであったし、立場や価値観も違った横浜市の行政の各部局が、ひとつの案にしぼられてからは、互いに協力した結果、成功をみたのである。この高速道路の都市計画が正式に変更になったのは、交渉を始めて二年半以上を経過した昭和四五年一一月のことであった。

さらに数年後になって、緊急用の排気塔が地下化した道路の上に建てる計画が、キャッチされた。この頃は、総合的に情報が入るようになっていた。これまた、せつかくの地下化道路の意味を壊してしまう。ちょうどうまく高速道路脇の読売新聞社の建替え計画が進んでいた。ふつうであれば、これは建築の問題だから、道路問題とかかわりなく進行するが、この情報もとらえた企画調整局では、読売新聞の建替えビルの中に換気塔を抱きこませた。ちょっと見たところは、まさかここに換気塔が抱きこまれている

とは分らない。道路を地下化しただけで問題を終わらせず、ずっとアフターケアしている必要がある。そして総合的な情報がいつも入るようになって

いたため、問題を処理しえたので、一般のタテ割り行政ではできないことであった。

金がかかるからできないといわれた高速道路の地下化も、いまの料金は当初の倍以上に上がっているから、問題はないだろう。安かろう悪かろうというものは、そのときだけは良くとも長期間にわたって利用してゆく都市づくりにとっては、かえって効率が悪く、むだな投資になるのである。

大通公園構想

こうして、ようやく陽の目を見ることになった、緑の軸線構想の中心である大通公園の具体的な構想、計画を進めることになった。なにしろ、幅は大きいところでも実質四四メートルだが、長さは一、ニキロメートルもある。通常の閉鎖的な公園ではなく、新しい発想をもたなくてはならない。

外部の都市計画家、建築家、造園家と行政を入れた、構想の検討委員会（横山光雄委員長）を組織した。この委員会で全体を「石の広場」「水の広場」「みどりの森」の三つのゾーンで構成することにした。公園といっても極力開いたものとして多目的な利用を考え、周辺部にも徐々に良い影響を与えてゆこうと考えている。緑の軸線構想とは公園だけでなく、周辺をも含めて緑豊かで良質な都市の顔に変えてゆこう、というものである。

石の広場は五〇〇人用と三〇〇〇人用の、二つのステージがある。広場はバザーやお祭に使えるように、四・五メートル角を基準にした、カラフルなテントをあらかじめ用意しておき、床にはアタッチメントが埋め込んである。テントを張ればただちに臨時の楽しい町が出来る。一般の公園は特殊な場合のほか、こうした利用を避けているが、ここでは装置の点でも、積極的な市民利用を意図しており、そのための運営委員会も設けた。

水の広場は、湧き、落ち、流れ、たまり、渦となるという水の一生、水の動きをデザインしている。伊勢佐木長者町の地下鉄の駅から上ってくると、まずサンタンガーデンがあり、両側から滝が流れおちる。それを上ると水の広場にでるのである。ここでは、水をただの景色としてだけでなく、いかに子供たちや市民に親しめる身近なものにするかが、議論の焦点になった。公園管理の立場からすると、水は景観だけにとどめたいという。たとえ一〇センチの水でも溺死するかもしれない。公園の管理的責任を問われても困るというのである。しかし、水があっても、頑丈な柵をめぐらしている姿は楽しいものではない。そこで水中の見えないところに柵をおくなどの工夫を加えて、できるだけ親しみやすいものにした。オーバーフローした水は水溜りをつくる。夏になると、子供たちが一番喜んで遊んでいる。それは計画と管理との妥協の産物であった。

みどりの森は、全体の三分の二を占めるもっとも広い地域で、樹林、小広場、土のある小道、芝生など、散策と休息を楽しむ場である。ここにある樹木はすべて、この計画によって植えられたもので、横浜都心に、かなりの緑を持ちこむことになった。ここには細いが土の散歩道もある。

都市と彫刻

また、大通公園をさらに市民に身近で、しかも格調の高いものにするために、彫刻の設置を考えた。昭和四四、五年のころ、自治体が彫刻をおくといっても、贅沢だと考えられていた。そこで機会をとらえてよい寄付者を見つけた。これを資金にして彫刻をおく、税金を用いないで設置するのだから、異論はない

だろう。それでいて寄付者の名はどこにも付していない。

いよいよ設置するとなると、どの彫刻にするかに悩んだ。周辺の状況はまだまだお粗末である。状況彫刻的なものがよいのかもしれない。しかし、大通公園の品格と将来性を考えると、もっとなにか考えるべきだ。そこで、一流の美術評論家、彫刻家を入れた彫刻設置委員会を設けた。ここで検討の末採用されたのは、ロダンのメディテイション、ヘンリームーアの三つの部分からなるオブジェ、そして最後にオシップ・ザッキンの働く女の三点である。いずれも近代および現代の超一流の彫刻であり、しかも台座の設計は委員である佐藤忠良さんをお願いするという豪華なものであった。大通公園の風格をつくってゆくのに成功したと思う。当時はまだ、彫刻を野外においてよいのかという議論があった。「もし、不幸にならなければならぬならば、それは残念ながら横浜市民の水準を示していることになる。これは、彫刻を市民に見えない奥深くにしまいこんでしまうか、市民の社会的関心の水準をあげて良い彫刻をおいてゆく、と考えるかの選択である。それは横浜市の文化的水準を物語ることになる」といった説明を行なった。いま三つの彫刻はその後何事もなくおかれ、現在は日本の各地で、自治体が税金を使っても屋外に彫刻を設置する動きが盛んになっている。

事業の完成と都市づくりの始まり

あの高速道路の地下化について取り組んだ日からちょうど一〇年、昭和五三年三月末に地下および半地下の高速道路は横浜公園ランプまで開通した。ここを通る人は、その上に河川があることも気がつかない。見る人は始めから地下にあるものだと見ている。それでなんの不思議もない。さらに半年おくらせて五三年の九月には、大通公園がオープンし、ロダンやヘンリームーアの彫刻も序幕された。しかし、市長はすでに交替していた。大通公園を歩く人にとって、ここの上を巨大な高架の高速道路が走るはずだったなどと考えもしないだろう。なぜならそれは現にないし、道路は地下を通っているのだから。都市づくりは大きなドラマである。だが、過ぎさってしまえば、それが日常性の中にとけこんでしまう。都市づくりの大河ドラマとは、そうしたものである。

大通公園オープンの日、事情を知っている新聞記者が私を見つけていった。「田村さんとうとう出来ましたね」と。しかし、私はこういった。「いや、今日は始まりですよ。都市づくりからいえば、大通公園という一つの事業の完成にすぎないのだし、この大通公園をテコにして、その周辺へ、また他の地区へと良い刺激を与え、これからさまざまな都市づくりが始まるのですよ」と。

都市づくりには終わりはない。一つの事業の完成は始まりでなければならない。そして、これに刺激されて、さまざまな新しい質を求めて、横浜の都市づくりは展開してきた。

もし、あのとき、高速道路の地下化ができなかったら、やはり自治体は下請機関的無力感におちいっただろう。総合性などと夢みたいなことをいうなという、バラバラ主義が主流になっただろう。人間性や景観などという価値はずっと後位におかれたろう。

そしてあの巨大な構造物が、町をずたずたに引きさいてしまい、横浜の関内はどこにでもある、ありふれたごたごたした町になってしまっただろう。その構造物にひき裂かれた馬車道も、伊勢佐木町も、今日のようなモール化というエネルギーは発揮できなかったはずである。

最初の一つがどちらに動くかによって、都市づくりはまったく変わる。一つの新しいことが具体的に可能なら、百でも万でも、新しいことを実現してゆくことが可能になるのである。

二章 戦略的都市づくり事業の推進

プロジェクト方式－六大事業

重病人の横浜

昭和二〇年代には、戦災と敗戦によって、ほとんどすべての都市が重病であった。その疲弊した姿も、昭和三〇年代になるとかなり回復し、いちおうの復興も終わり、経済成長期を迎えてそれなりに整備されてきた。一面この時代には、昭和二〇年代とは異なる過密や、環境悪化、地価高騰など、さまざまな都市問題が新たに発生してきた。

横浜の場合は、昭和三〇年代になっても、まだ悪質の重病人であった。昭和二〇年代の復興問題がまだ手につかないうちに、他方では急激な都市化や人口増による都市問題も発生し、二〇年代と三〇年代の問題を同時に、激しく蒙ることになった。

その主要な点をあげると、次のようになるだろう。

(1) 戦災により市街地の大半が焼失、壊滅状態にあった。関東大震災から二〇年余り、やっと復興してきたものが再度壊滅してしまった。とくに横浜発祥の地であり、居留地を含めた開港場の関内と、これを取りまく周辺を含む広い意味の関内地区は。わが国の近代化と、文明開化の中心であったが、その大部分が壊滅してしまった。

(2) この関内地区は、敗戦による進駐軍の接収によって、関内地区の大部分を接収されてしまった。接収とは、日本の国の中であっても日本ではなくなり、横浜の中であって横浜でない、外国支配の下におかれることである。もともと戦前から軍事施設や、人の住んでいない原野ならまだしも、横浜は平和な商業港を中心とした港町で、軍事施設はない。ただ東京に近いことと、港湾施設があるため、復興しようという人びとを追いだして市街地全体を進駐軍の軍事施設にしてしまった。いまの伊勢佐木町商店街の裏には、軽飛行場までつくられ、小型機が発着していた。

接収はいつ返すという、あてない無期限のものであったから、多くの人びとは復興の見とおしの立たない、横浜都心の関内地区から逃避し、ここを見捨ててしまった。横浜の都心機能は復興の機会を失い、横浜は心臓部を失った個性のない都市になっていた。その後情勢が変わり、一〇年近くでようやく接収解除が行なわれたが、関内は茫漠とした草むらに変わり、「関内牧場」と呼ばれるほど荒涼としていた。

(3) 昭和30年代に入り、東京への急激な人口集中は、東京からあふれでて、東京に近い横浜の丘陵部を虫食いの的に開発した。人口増加率は指定都市でもっとも高く、他律的に無秩序な宅地開発が行なわれ、崖くずれ、河川の溢水、道路の不足、下水の未整備、学校、保育園の不足その他、全般に都市施設の不足、未整備と、これらの施設を賄うための財政支出増によって、深刻な財政難をまねいた。

(4) 旧来の市街地は、港や臨海地帯に限られていたが、郊外の田園地帯が急激に開発され、新しい住宅地と旧来の都市は無関係に存在し、都市構造には大きなヒズミを生じた。また、東京との関係でも、東京就業者のネグラの的存在になり、独自性を失う、アンバランスな存在になってきた。

このほかに、公害問題、水源問題、廃棄物問題、交通問題、地価高騰、緑地減少、住宅不足、コミュニティの崩壊、個性の喪失など、一般の都市に生じている問題もおきているし、港湾のコンテナーゼイションによる輸送方式の変更、航空路の発達による港湾機能の変化など、横浜に特有の問題もおきている。

(1)から(4)までの問題は、比喩的にいえば、横浜は内臓と骨格が弱ったうえ、見かけだけ肥っている超肥満の症状といえるだろう。都市の心臓である中心部は、息もたえだえに弱められ、骨格はばらばらにな

って、外側だけに贅肉が異常なほどついて、自立的には動けないといった状況である。こんな病人をどうしたらよいのだろう。

診断はかんたんである。贅肉をおとし、体重を抑制し、弱った心臓や内臓を強め、骨格を強化すればよい。しかし、都市の場合、いったいどうしたらそうなるのか。横浜市をこんな病人にした状況の多くはそのまま続いており、横浜だけでこれをはねかえし、治してゆくことはきわめてむずかしい。

こんなときに、就任間もない飛鳥田市長から、この横浜の都市づくりをいったいどうしたらよいのかという委託を、私のいた環境開発センター（所長浅田孝氏）という地域開発計画の事務所でうけることになった。たまたま、横浜の中心、山下公園に面し、港を一望にでき、中華街を前にひかえた住所に住みついていて私にとって、これは関心のある課題であった。

これまでの常套的な手法としては、都市の長期計画、総合計画をつくることになる。すでに横浜市も昭和三二年に「横浜国際港都建設総合基幹計画」を策定しており、さらにこの改訂作業を進めていた。まだ、こうした長期総合計画をもっていない都市もたくさんあるのだから、事業計画を羅列するだけでも、いちおうの進歩とはいえるし、形もいちおうつく。

しかし、すでにこうした総合計画手法の欠陥や限界も見えていた。第一に、世の中の変動があまりに激しいために、すぐ実情に合わなくなってしまう。横浜のような都市では、とくにひどかった。第二には、結局、各部局からだされた事業計画を羅列する、いわば各局の計画をホッチキスで閉じこんだ計画であって、あいかわらずのタテ割りをそのままにして、形式的に寄せ集めたのにすぎない。全体を通した総合性に欠けている。第三には、都市を動かしてゆく実効的なエネルギーをもたず、現実を変えてゆけるパワーに欠けている。第四には、未来を現状の延長としてみており、新しい目的や価値を織りこんでいない。第五には、逆に、将来のビジョンをもちこんだものは、ビジョンだけにとどまって、そこへ到達する方法が示されていない。

また、第六には、自治体の予算を用いて行なう事務事業に限定され、地域経営主体として、地域内で行なわれる、他の主体との関連が示されていない。このほかにも、建設計画に偏重しているとか、財政的裏付がないとか、進行管理が行なわれていないとか、さまざまな欠点が指摘されている。

現在のところ長期総合計画の中で、これらの欠点のすべてを是正してゆくことは、できそうもない。国との関係でも、自治体の主体性を認めた制度にたっていないし、また社会経済の変動を的確につかむことも、困難だからである。このような長期総合計画は、せいぜい自治体行政の座標軸や物指していどの意味しかもちえないだろう。つまり動的なエネルギーをもつ計画ではなく、静的な尺度的な意味のほうが強い。こうしたものが無用とはいわないが、当時の横浜市のような、重症患者には効果が少ないのである。

プロジェクト方式

そこで、このような長期総合計画を少しばかりいじくるといふ姑息な手段をやめ、ぜんぜん別な観点から、横浜の現在の問題に立ち向かう方法を考えた。それがプロジェクト方式と呼ばれるものである。

これは横浜の将来を見越して、戦略的な視点に立ち、特定の基幹的事業を選びだし、重点的に推行することによって、横浜市の内臓や骨格をととのえ、焦点をしぼりながら、しだいに他の行政全体にも活力を与え、横浜の都市づくりを行なってゆこうというものである。

この当時の自治体行政は、無力感とマンネリズムが先立ち、タテ割りの型にはまった行政では、少々が

んばってみてもなかなかこれを変えることはできないでいた。そこで、戦略的にはまちがいないという大局をおさえながら、あえて従来行政の枠をこえる困難な大プロジェクトをおこし、かなり荒っぽく活力を呼びおこして問題にぶつかろうという戦略である。

自治体は「いかにあるべきか」「なにをすべきか」という「べき論」も必要だが、それだけでは評論に終わってしまい、現実の中の力にはなりにくい。かといって、「現状はこれしかできないのだから」「予算も権限もない」という現実論にとどまっているままでは、なにひとつ問題は解決しないし。解決に向かって動きださない。

総合計画的なものは、たいてい総論は「べき論」だが、事業計画に「現実論」にとどまっている。理念に到達する手段をもたないので「べき論」、「理念論」は、残念ながら、たんなる抽象的文章で終わってしまうことが多い。

これに対して「プロジェクト方式」は、きわめて具体的であり、誰にとってもきわめて明白であり分りやすい。そこでは、「やる」か「やらない」かの、実務的な問題になる。またどうやるかという具体的な方法の是非が問題になり、抽象的観念的な議論にとどまることはできない。当事者をいやでも具体的な土俵の上に立たせてしまうのである。

プロジェクト方式による戦略的プロジェクトは、多ければよいというものではない。むしろ少なく、やや偏りがあるくらいの方が、かえってエネルギーが湧く。あまり数が多く網羅的になれば、けっきょく焦点は拡散してしまい、総合計画のような羅列的なものと変わらなくなり、迫力を失うだろう。数少ないということは、あれも抜けている、これも入っていないということになる。口頭だけでそれらの要求をいれることは、いともかんたんであるが、それでは議会答弁的なものに終わってしまうであろう。少ないということは、選択の問題である。選択し決心することは、それだけでも実践の力に転化する。また、少数のものが先行し、偏りが生ずるがゆえに、これに追従する他の仕事にも、かえって実践の力が加わるのである。

六大事業の提案

われわれはまず、横浜市の歴史的な成立から、港湾都市（文明開化の先端をになった）、工業都市（戦前の先端産業としての重化学工業をになう京浜工業地帯の中核であった）、住宅都市（東京近郊の優良住宅地）という、先導的な役割を再評価した。戦後になると、これらの性格は変おってきている。港湾は重量貨物が走りまわるだけで、文化的、貿易的機能は減少し、工業も公害をもたらしている。住宅には乱開発による問題をひきおこしている。しかし、この歴史的にすぐれた点をもっていた性格は、いまでも根づよく続いているのだから、そこから問題を除去し、次の時代へのよきものを引きだし、相互矛盾を減らし、さらに、国際性のある文化的で、中心的な役割を果たす都市を目標としてゆくことを目標とした。

この目標を達成するために、次の六つの戦略プロジェクトを提案し、これを六大事業と称した。

- (1) 都心部強化事業
- (2) 金沢地先埋立事業
- (3) 港北ニュータウン建設事業
- (4) 高速道路網建設事業
- (5) 高速鉄道（地下鉄）建設事業
- (6) ベイブリッジ建設事業

(1)、(2)、(3)は、いわば内臓整備にあたるものだし、(4)、(5)、(6)の三つは骨格にあたるものである。さらに(1)と(6)とは、横浜市民の心情にもふれる、都市の個性化の問題である。

いずれも具体的で、ハードな建設事業であって、誰の目にも内容は明快である。しかも、のちに述べるように、たんなる建設事業だけではなく、それぞれは理念をもっているし、一見個々独立した事業のようで、じつは互いに深くからまっている。かんたんに内容にふれると、

都心部強化とは、戦災と接収によって弱体化した横浜の心臓部を、もう一度再生させるとともに、横浜らしい個性や、新しい魅力のある都市を創ってゆこうとするものである。

金沢埋立は、横浜に残された唯一の自然海岸だが、すでに横浜市をこえて、横須賀市側まで埋立が行なわれており、この場所にも民間からの埋立計画が進行していた。この当時は、東京湾内でもまだ、工場誘致が全盛の時代であったが、この残された海岸線を、工業誘致ではなく、横浜の都市構造全体の改造のために用いることとした。そこで、都市再開発用地として、マルク債を借り入れ、独自資金をもって市が埋立造成し、またこの地区に未整備な下水処理場、塵芥処理工場をこの機会に整備し、あわせて住宅や、島と自然の海浜を含めた、海の公園もつくりだす。

港北ニュータウンは、できるかぎり多くの住宅を作ろうというだけの他のニュータウンとは異なり、乱開発防止を目的とするものであり、また、当初から市民参加方式に徹した方法をとった。

高速道路網は、戦後、ほとんど整備ができなかった道路網を、一般の街路計画で行なってゆくのでは時間がかかりすぎるため、自動車専用的高速道路という形で、建設省、日本道路公団、首都高速道路公団などの力を借りて、ひとつの骨格的道路網として整備しよう、というものである。郊外部にまで広がった横浜の都市構造に応え、新しいモータリゼーションにも対応させる。また、横浜は東海道の大幹線の流れにあり、通過交通が多いが、これを適度に抑制しながら、横浜に見あった形にととのえてゆく。

高速鉄道は、経営不能になった市電の代替であるばかりでなく、急速に郊外まで伸びた市街地地域を横浜都心と直結させるもので、他の国鉄や私鉄と補いながら、横浜の都心やミナトと市民とをむすびつけるものである。

ベイブリッジは、機能的には、臨海部の港湾や工業地帯の貨物を、横浜の市街地を通過することなく、海のバイパスとして流そうというものであり、東京湾岸道路の一部にもなる。そればかりでなく、横浜港のシンボルとして、市民と港とを心情的にむすびつける役割も考えられている。

都心部強化事業にとって障害になっていた工場は、金沢の埋立によって移転できるし、都心の通過交通はベイブリッジによってバイパスでき、都市ヨコハマのシンボルにもなる。高速道路や地下鉄が利便度を上げるといったぐあいに、ぜんぶの事業はそれぞれ独立しながら関連をもち、互いに助けあい補いあっているのである。

これらの事業がスムーズに進めば、混乱した横浜の都市構造に、大きな骨格をつくり、秩序を回復し、そして他律的な宅地開発や埋立をおさえながら、市全体の体質を変更してゆくことができ、失われた横浜らしさを回復し、横浜の中心をつくりなおすことができるはずである。

六大事業の実行

六大事業は横浜市にとって、どれひとつとってみても大事業である。これを「やる」か、「やらない」かは、市議会でも議論されるばかりでなく、市民のあいだでも議論すべきであろう。

この計画は、これまでのような行政計画、事業計画といったものではなく、市民全体で考えるべきもの

である。六大事業は昭和四〇年一月に、市長から市民への提案という形で示された。

広報には、市の広報紙や新聞を利用するだけでなく、市民にとって分かりやすい形で、従来のかた苦しいお役所式をうちやぶった小冊子をつかった。全ページ、絵を中心に説明するという方式である。その後、役所もずいぶん変わった。いまはいろいろなデザインの刊行物が、数多く出されるようになったが、昭和四〇年当時は、この「横浜の都市づくり」という、六大事業を市民に提案した冊子は、栗津潔氏のデザインで、なかなかあかぬけしたものであった。

市民参加といい、行政の体質を変えるといっても、口だけではなく、こうした小冊子ひとつにも、お役所的な殻をうちやぶってより市民的で、新鮮なものとしてゆく必要があったのである。

しかし、市議会ではたいへんだった。当時の横浜市的能力からして、どれひとつをとってみても大事業で、そんなことをやれるかどうか、夢物語だという批難も多かったが、その壮大さに、いささか度肝をぬかれたこともある。もちろん、できれば市にとってそれに越したことはない。「できるのか」という疑問から、「早くやれ」という要請に変わり、ついに、二、三年のうちには「まだできないのか」という声にまで進んでいった。まさか、そんなにすぐできるわけがない。ひとつの事業が最低でも十数年はかかるし。なかには何十年かかるものもある。しかし、とかく消極的、退嬰的な市のムード全体を、積極的、前進的なものに変えてしまった。

総合計画、長期計画ではいろいろたくさん書いてあるが、印象が不鮮明だし、どれができたのかできないのかもあいまいである。したがって、計画のときに多少の議論があるだけで、あとは忘れてしまうだろう。これに対して、プロジェクト方式では、内容が具体的であり、忘れることはできないから、人びとを巻きこむことができる。そのかわり、すぐその実現を求められることを覚悟しなければならぬ。

六大事業のねらい

すでに見たように、プロジェクト方式である六大事業は、都市づくりを抽象的な議論ではなく、具体的な実践の問題へ転換させ、市民も議会も行政もたんなる傍観者や評論家ではいられなくさせ、巻きこんでゆく。具体的なものであるだけに、誰でもイメージしやすいし、ものも見えるし、目にも見える。都市づくりを専門家や一部の人のものでなく、目に見える形にしてみせた。建設事業というハードな形をとっているからこそ、当時の激変期には、市民的に理解しやすいし、新しい力を生み出すことにもなる。

その反面、「六大事業といたって、大型の事業を並べた、ただの建設事業ではないか」といった見方もあった。六大事業によるプロジェクト方式は、すでに述べたように、単発的な事業の羅列ではない、それぞれがからみあいながら、横浜の骨格を整え、内臓や体質を強める総合的な意味があるが、じつはそれ以上の目には見えないいろいろな戦略、戦術を含んでいるものなのである。その六大事業のねらいとしたミソを少し紹介しておきたい。

(1) 資金的には税金等の一般財源はほとんど用いず、他の資金を利用し、市の財政に大きな負担をかけずに行なわれること。

事業を行なうときにまず問題になるのが、資金である。六大事業は、現在の価格で見ると、どれも数千億円から一兆円をこえるものもあり、限られた市の税金を中心とする一般会計では、できるはずがない。そこで、市の税金は呼び水や、補給的にわずかに用いるだけで、税金以外の他の資金を用いている。金沢埋立のように、マルク債もあれば、都心部強化学業のうち大部分は、民間の資金であり、港北ニュータウ

ンは、主として住宅公団（当時）の資金である。

大きな骨格や内臓を税金以外で整備してしまうのだから、税金を中心とする一般会計は、どうしても市がやらなければならない他の重要事業にふりむけられるわけである。市としてもっと力を入れていたのは、学校、保育園の建設、下水や水路、道路の建設、整備、清掃工場の建設、消防施設の整備等々であり、国の補助金等をえながら、市の一般会計を用いてゆく。これらも市にとっては大事業であったが、それらは当然やらなければならないことであり、大々的な宣伝こそしないが、着実に行なっていた。六大事業という骨格事業を他の資金で賄えるからこそ、一般会計の金を、市の必要な事業に安心してふりむけていけた。このように、税収以上の仕事を行なうことにより、いわゆる三割自治の脱皮を計っているのである。

(2) 市内で行なわれている大きな事業について、事業主体は異なっても市が総合的な見地から計画をたて、これを遂行し、市の計画主体性の確立を計ったこと。

ある人にいわれた。「六大事業と云って、ほとんどは横浜市じゃなくて、他人がやっている事業じゃありませんか」と。そうなのである。金沢の埋立と地下鉄をのぞいては、他は公団、民間、第三セクターの力だし、金沢にしても、そこの上に建設されるものは民間企業や公団によっている。だからこそ地域全体の計画主体としての市が、これらの大事業を企画し、相互につなげ、横浜市全体としての効果をあげるようにすることが必要になる。そうした総合的な計画主体は、地元自治体としての、市以外には存在しないのである。個々の事業主体だけの目的で計画されては、横浜全体のためにならない。

都市づくりとは、多くの主体が協働して行なうもので、市は、そのプロデューサー、コーディネーターとして、働かなくてはならない。市の自ら行なっている事業は、都市づくりの一部にすぎない。もしも総合的視点や、横浜の未来についてのビジョンをもたず、それぞれの事業主体のご都合だけでやられてしまつては、それがたとい中央官庁自体や、公団、公社だとしても、その都市にとっては困ったことになる。それらを市全体の立場に立ち、将来を考えていったうえで、上手に全体とバランスをとるように、誘導してゆかなくてはならない。

ただ道路が出来ればよいのではなく、横浜市の体系にふさわしい、他の計画と調和したものでなければならない。住宅公団の都合だけで団地をつくるのではなく、横浜市の都市づくりの中に組みこまなくてはならない。埋立も、企業の自由に行なうのではなく、市全体の中での意味をもたせなくてはならない。

都市づくりの事業主体は、個々の市民をはじめ、そうした数多くの主体である。ただそれを公平で総合的に調整する立場は、都市自治体においてないだろう。都市づくりのためには、そこに働く力を有効に活用する必要がある。横浜市に同じ資金が投下されても、市にとってはマイナスに働く場合もあるし、逆にこれを有効に活用すれば、なにも税金を用いなくても、すぐれた都市づくりを行なうことができる。重要なのは、その全体を考えてゆく立場である。

これまでの総合計画では、市の行なう事務事業しかのっていなかったし、他の事業主体に注文はつけにくかった。これでは、全体としての都市づくりではなく、個別の事業計画書を羅列したものである。六大事業は、ほっておいても他の事業主体が行なうかもしれない事業を、市の立場から、市全体の目的にてらして方向性や考え方を示し、これを誘導することによって、大きな事業の力を都市づくりに、有効に活用することになる。それは都市という地域の総合経営という考え方に立っている。そしてなによりも、横浜市内で行なわれる事業については、事業はそれぞれが行なうとしても、市が計画の主体となる姿勢

を、事実をもって示したもののなのである。

(3) この事業を遂行するために、自治体行政のセクト主義の枠を破り、他の部局との協調を行ない、総合性を求めるような仕組みに改革していったこと。

行政のタテ割り化は、中央省庁、局課からの流れによる法令や補助金によるのだから、急には変わらない。そこでは、言葉だけの総合化をうったえても、通常次元の業務は各局タテ割りの中ですし、またすませてしまうので、空振りに終わるだろう。プロジェクトチームやヨコ割りの調整会議や、企画部門の新設などによって、全体的、総合的なヨコ割りシステムをつくろうとしても、うまくゆかないことが多い。

しかし、六大事業は、どれひとつをみても、さまざまの他の事業とからみあい、ひとつの部局だけでは満足に遂行できないのは、さきほどの高速道路建設にも見るとおりである。そこで、この六大事業を行政の中に放りこむことによって、百の説法よりも、具体的に総合化を必要とさせ、各部局間の協調、協力体制が生まれざるをえないことになる。港北ニュータウンや金沢地先埋立でも、行政各部のほとんど全部の協力なくしては、成立できない。いままで事業には関係ない立場にいた区役所までも、引きこんでいった。

(4) 新しい創造性を喚起し、行政執行の方法を変えさせること。

これまで、法令を執行し、中央で決めたマニュアルを実行していればよかった自治体行政は、方法を自ら創り出し変えなくてはならなくなる。六大事業には、マニュアルにもなく、法令にもよらず、自ら考えださなければならないようなテーマが数多くでてくる。そうした具体的な問題にぶつかりながら、自らものを考える機会が多くなり、人びとの体質は大きく変わってくる。それが徐々にではあるが、六大事業以外の行政の各部門や職員の中にも浸透してくる。

(5) マンネリ化していた職員の体質を変え、やる気のある人びとを発見し、育て、積極的な問題への取組みを求める人びとを集めること。

マンネリ化した体質の中では、人は育たないし、意欲や能力のある人びとも埋没してしまう。しかし、積極的な問題の提起は、やる気のある人びとを引きだし、その人びとの能力を最大に伸ばしてゆく。こうした雰囲気があると、しだいに他へ波及してゆくと、それを見て意欲ある職員も採用を希望してくる。それらの相乗作用によって、いっそう人材を集め、育ててゆくことになる。

(6) 背水の陣をしることによって、前向きエネルギーを生み出すこと。

官僚的な安全主義では、新しい問題に取り組む意欲が欠ける。成功しそうなものだけに取り組み、困難は避けて通るが、これでは前向きエネルギーは得られない。六大事業はもっとも困難といわれる大仕事を提示してしまうことで、後へは引けなくなった。背水の陣を敷くことによって、人びとの隠されている能力やエネルギーを引きだし発揮させた。六大事業によって見いだされ、新しい困難な仕事の遂行によって成長した市の幹部、職員はきわめて多いのである。

このように、さまざまな戦略的な意味をもっている六大事業は、たんなる建設事業ではないのだが、人びとにいちいちこうした意味を解説しておかなければならないものではない。これにまじめに取り組んでいるうちに、いつのまにか、ここで述べたような方向へ進まざるをえなくなってくる。具体的な事業計画だから、始めのうちは従来の仕事の延長に立って、それを伸ばしてゆくことができる。百八十度転換をせまられるのではなく、行動しやすいが、さらに進行してくると仕事の方法も、システムも、職員の意識も、大きく変わらざるをえなくなる。それが自治体の体質を徐々に変えてゆくことになる。

ただ一方において、事業のもつ制約もある。いつも誰かがこうした戦略的意味を忘れないで、その段階ごとに新しいエネルギーをもち、内容をいっそう充実させ、問題を提起することによって、自治体を改革してゆくプロモートをしていかないと、いつのまにか、事業だけが優先して、そこにあったさまざまな意味が失われるおそれもある。企画調整局は、たんに事業をプロモートし進めてゆくだけではなく、六大事業の質的な意味を具体的な事業を通じて、実現させてゆく役割を果たしたのである。

都心部強化と三菱重工の移転

関内牧場

さきにも述べたように、横浜の都心、関内地区は、ようやく接収は解除されたが、昭和三〇年代半ばになっても、一面に雑草が生い茂るだけで、草ひばりが鳴く牧場のような風景であった。誰がつけたのか「関内牧場」と、やや自嘲的に呼ばれた。のどかな風景戦災後の横浜市中心部といえればそれまでだが、歩道は崩れ、縁石は欠け、焼けただれた跡さえ残る。歩道の平板ブロックはがたびしして、そのすき間からはペンペン草がのびてくる。ほうぼうにある空地には、不細工な鉄条網がまわしてある。

昭和三〇年、一般にはもはや戦後ではないといわれた年に、仕事で横浜を訪れたとき、ここはいったいどういう都市だろうと思った。まるで火事場の跡のように雑然としていた。戦後でないどころか、まさに戦争直後の姿がまだそこにあった。

横浜のイメージは、その後もよくなかった。黒沢明監督の「天国と地獄」は、横浜を舞台にしているが、犯罪、暴力、麻薬、売春、といったイメージで、横浜を描いている。そして、三〇年代も終わりの頃、横浜の都心にあった雑然とした活力も消えて、手あたりしだいに散らかされた跡の、気の抜けたような状態であった。

そのうえ、昭和三〇年代は都市構造を大きく変えていった。関内という旧都心を捨てて、商業中心は新しく横浜駅を中心に移ってゆく。郊外部に人が増加し、鉄道が発達し、東京でも新宿、渋谷、池袋のようなターミナルが商業中心になっていた。横浜も、最大のターミナルである横浜駅へ中心が移るのも、必然のながれであった。関内は、横浜の発祥の地であり、こここそが、当初の横浜として外人居留地がおかれ、港がつくられ、貿易が行なわれ、文明開化の中心地であった。その時代の初代横浜駅は、関内地区のすぐ隣りにあった桜木町で、現在の横浜駅は三代目、明治の始めにはまだ海の中の場所である。馬車道、伊勢佐木町、野毛、中華街、元町などの主要な商店街も、この関内方面にある。ここを全く見捨てるわけにはゆかない。

横浜都心の再生

そこで、六大事業のひとつである都心部強化事業という、多少いかめしい名の事業の第一の目的は、この古い横浜である関内およびその周辺地区を再生させることであった。この地区には横浜の歴史、近代日本の歴史がある。どこにでもある画一的な都市づくりではなく、もっとも横浜らしい、個性ある都市としなければならないし、港を生かし、ロマンと人間性ある都市としなければならない。

都心部強化事業の第二の目的は、戦後になって発展した横浜駅周辺と従来からの関内地区との新たなつながりを求めることである。かつては関内地区の外縁部にあった三菱ドック、国鉄ヤード、高島埠頭、新港埠頭などの工業地区、港湾流通地区は、いまや二つの都心の真中に位置することになってしまった。そこで、都心にふさわしくないこれらの機能を他へ移転させて跡地の臨港部を新たな横浜らしい都心と

して再開発しようというものである。

横浜は、小さな丘陵に挟まれた谷間に、都市がつくられている。関内地区も、大岡川という川のデルタで、山手、野毛という二つの丘のあいだにある三角形の地形である。横浜駅のほうも、いまの中心は狭いが、帷子川のデルタで丘のあいだにある三角形の地形である。横浜の二つの都心は海から陸に、二つのクサビを打ちこんだような姿である。この二つのクサビをつなぐのが三菱重工の地区になる。二つのクサビに柄をつければ、建築で二つの部材をつなぐカスガイの形になろう。クサビからカスガイへというのを、都心部強化のテーマとした。カスガイの柄にあたる部分は、横浜のイメージである港と、市民との結びつきをはかるための工夫がなされなければならないし、陸に向かって打ちこんだクサビ形の中には、まえにも述べたように、緑の軸線が通されて、内陸部にも、うるおいのある人間的な、ゆとりある空間をつくろうとするものである。

もともと、カスガイとして二つの都心をつなぐといっても、すべての地区を同じようにするというわけではない。もともと横浜駅周辺と関内地区では、性格が異なる中心街だし、それをつなぐ部分も、横浜に新しい性格をつくってゆくためのものでなければならない。べたべたと同じような都心がつながるだけでは意味がないし、それでは互いに特徴やエネルギーを消しあってしまう。とくにこの地区のテーマは港であり、国際性であるだろう。

都心部強化事業はその他にも、いろいろな地区を対象にしていた。横浜駅西口中心の商店街は、活力にはあふれるが、過密であり無秩序であったものを、どう整備するかとか、その背後の内陸工業地帯の再開発とか、横浜駅東口および西口地区の開発整備、その他、接続されていた本牧地区の解除に伴う開発とか、問題は各所にあった。

それらは相互に関連しているし、また、他の六大事業ともからみあっている。地下鉄や道路は、この都心に便益を与える重要な幹線になり、ベイブリッジは、ミナトに新しいシンボルをつくろうとするものだが、それだけでなく、都心部の車のバイパスとして、重量車両の都心部通過を防ぐ。さらに金沢埋立地は、都心再生のため、再開発や公害防止のため、工場などを移転させる。すべては戦略的に関連づけられているのである。

ここでその全部を述べるわけにはゆかないが、第一の目的である古い横浜を、個性ある都市として再生させることは、のちに都市デザインなどの項で述べることにする。そこで、ここでは第二の目的である、クサビ型からカスガイ型に変えてゆく最大の焦点である、三菱重工の移転問題にしぼって述べておきたい。

三菱重工の移転

三菱重工は、古くは横浜ドックの名で呼ばれ、明治二四年にこの地に誕生した。関内のすぐ外縁部の位置にあり、港の一郭を構成し、造船や、修理には格好の位置であった。それが都市化の進展により、横浜駅中心の開発が進み、関内と横浜駅のあいだの一番の都心に位置することになった。これをなんとかしようという声は、すでに戦前にも話としてはあったというが、その当時はどうてい不可能な問題であった。しかし、横浜の都市構造の変化に対応するために、あえてこの問題に挑戦したのである。

六大事業の提案された昭和四〇年一月といえば高度成長期の真っ盛りであり、東京湾の中でも、工業誘致による埋立計画が目白おしであった。横浜の対岸である千葉県側は、巨大な鉄鋼、石油化学コンビナート計画で埋まっており、また神奈川県側でも、横浜南部の工業地帯が形成され、横浜を越えた横須賀地

区でも、造船や自動車など機械工業の埋立が進められていた。こうした工業誘致が行なわれている時代に、工業地区の再開発を行なって、特定の三菱重工にねらいをつけて移転させてしまおうなどというのは、当時としては思い切った試みであった。民間会社のほうが自発的に動いていった跡地ならともかく、経済発展の担い手として中央からの強いバックアップをうけている大企業にとっては、地元の自治体などは弱い、無視している存在であった。

しかし、横浜はすこし違っていた。すでに昭和三八年に全国に先がけて、「公害防止協定」という、法規以外の手段で大企業の公害防止に成功していた。この頃はまだ、公害関係の法規はないにひとしかったし、企業によけいな公害防止費用を強いることには、企業の国際競争力を弱めるという理由で、中央官庁の強い反対があった。それを、地元住民の陳情をきっかけに、市が独自にこの問題に取り組み、法律によらず、協定によって公害防止を企業に約束させた。これに力を得て、全国各地の自治体で、同様の「公害防止協定」が相いついで生まれることになり、ついに全国的な動きとなり、中央でも昭和四五年に、公害国会を開き、一四の公害関係法が成立し、環境庁も生まれることになる。

このような公害対策は、いままで自治体や地域にとって超越的な存在であった大企業に対して、地域からの必要があり、市民的支持があれば、自治体はその権限の有無にかかわらず、これに働きかけ、必要な手段を取りうることを示したのである。

問題は違うが、このような横浜の実績が、三菱移転についても暗黙のうちに働いていたことは、大きな基盤になっている。かといって、移転問題などは下手に持ちかければ、私権を盾にとって、他人の土地に勝手な計画をたてることはけしからんと反撃されるだろうし、かりに移転するといえば、こんどは、膨大な移転補償金をとられてしまうだろう。それでは意味がない。移転の道筋をつけ、自然に誘導してゆくのがもっとも好ましいのである。

もともとこの移転は、横浜の人口増加、都市地域の拡大、都心構造の変化、工場用地の規模拡大、東京湾内の工業地帯のもつ限界など、横浜や東京湾、日本列島、そして工場のあり方の変化に伴って、地域的にも、企業サイドから見ても移転は必然性をもっていた。だからうまく誘導すれば、自然に動いてくる性質のものである。ただ、それを当事者のまだ気のつかない時代から先導的に問題を提起してゆこうというものであって、道路計画などのような強制的な立退き移転とは、性質が異なるものなのである。

事実、昭和四〇年代後半になると、このような地帯にある工場は、自発的に移転してゆくものも多くなったし、既成工業地帯を抑制して、日本列島中に工場をばら撒こうという、列島改造計画も登場した。工業が巨大化し、増強するに従って、既成工業地帯では、もはや工業立地にとって十分な土地や企業環境を得ることができなくなったため、新たに全国に工業基地を開発しようというものである。「工場再配置促進法」（昭和四七年）など、いくつかの法律も生まれて、移転促進を計る動きが活発化してきた。また、横浜にヒントをえて、他都市でも市内工場の再開発のための埋立も、計画されるようになってきた。

こうした動きは、浮動する景気変動の影響をうけるが、横浜市計画は、大局をおさえ、長期的に目標を示して、三菱側を動かしてゆこうというものである。また、三菱に関係する関連企業や関係する人びとも多いから、単純な立退きは問題がある。造船や船舶の修繕という、港湾と関連する機能も必要である。そこで横浜市の中でしかるべく移転させて、港湾機能や地域経済のバランスを計ろうという配慮もされなければならない。

そのうえ、この跡地は再開発して新しい横浜の中枢性を高め、魅力をくわえようというものであり、民間中心の利用になる。また公的なものだけでは、都市的活力や愉しさが生まれにくい。それには公的コント

ロールのなかで、民間会社にかかなりの責任を負わせて、事業を行なうのがよい。もちろん市民と港をつなげ、市民に開かれたものにするために、市は埋立てについての権限などを上手に用いて、市民的なものになるように、誘導できるはずなのである。

市の三菱移転と戦略

こうした意味をもつ三菱の移転は、一般の公共事業による立退きや移転とはまったく性質が異なる。公共事業では、補償金を出して動かせばよい。しかし、ここでは、動くことはもちろんだが、市の出費をおさえ、魅力的な開発を誘導してゆくための、総合的な戦略性をそなえた施策が必要なのである。単純に、ひとつの事業ができればいいというお役所的な事業ではない。そこで次のような、さまざまな施策をとっていった。

- (1) クサビ型からカスガイ型へ、市民への水際線の解放、国際都市としてのミナトの再生の意義をはっきりうたい、三菱を含む水際線の再開発を広く内外にアピールしておく。
- (2) 市の立場と方針を明確にする。問題を浮き彫りにすることによって、市の姿勢をはっきりさせ、そこにエネルギーをつくり出す。
- (3) 港湾機能や地域経済の維持発展のため、市域内移転を可能にする金沢埋立地計画の推進を計り、移転しやすいような状況をつくる。
- (4) 現状のままでは客観的にみても、長期的に工場を継続することが不利であるが、企業側は目先だけのことを考えがちであるので、日本の工業配置、横浜市の都市構造からみて、そのままでは企業活動が継続しにくいことを、機会をとらえて示してゆく。
- (5) 企業側が、自発的に動かざるをえないような状況をつくりつつ、タイミングをみながら、軌道に乗せるように誘導する。市側としても、柔軟な姿勢をとりながら、方向としては断乎たる考えをもって臨んでいることを、折をみて具体的に示しておく。

このような方法をとってゆくが、まず六大事業のひとつとして、市民的に発表することによって、(1)、(2)の状況をつくる。また中央にも働きかけ、昭和四五年から、学識者、建設省、運輸省、通産省、経企庁、国鉄、川崎市、横浜市により、「京浜地区都市開発調査委員会」（高山英華委員長）を発足させ、三菱重工の移転後は、首都圏地域での重要な核としての開発予定地であることを認識し位置づけてもらった。後に、国の首都圏基本計画のなかにも生かされていった。同じ六大事業の金沢埋立地の計画を、マルク債という企業のひもつきでない市の自前の資金をもって推進し、(3)の状況をつくっていった。そして、日本全体の工業立地の動きの中で、(4)の状況はしだいに表面にも現われてくるが、それにあわせて行動していくのである。

そうした周辺の諸条件をととのえながら、三菱との交渉を行っていった。具体的交渉の開始は昭和四二年の暮、飛鳥田市長が当時の三菱重工の河野社長への申入れから始まった。それはお願いではなく、三菱側の自発性を引き出す意味である。「あんなに手狭で、周辺が市街化された港の奥で、いったいいつまで仕事をするんですか。あのままでは、長期的には企業としてとうていやってゆけないのではないですか。お宅の移転先としては、金沢地区の埋立を用意してあります」。こうした話に、決定には慎重な三菱ではあるが、とにかく「横浜市に協力するのはやぶさかでない」という答えを引きだした。あとは具体的なつめである。

経済は生きものである。当時の日本経済は、全体としての高度成長の基調はあるものの、目まぐるしく

変動していた。そのうえ、三菱は個人的な決断ではなく、組織的な決定を尊ぶ慎重な体質である。それからの交渉は長かった。

交渉開始の少しまえに、三菱は修繕用ドックの用地として、横浜の本牧地区に新しく購入したばかりであった。このとき、もっと広く購入してはという市のすすめを断ったばかりなのに、いまになると、断った本牧地区がほしいという。「あれは三菱さんが断ったため、中小企業用に売りました」といっても、しばらくは本牧地域にこだわっていた。金沢地区は本牧より遠く、埋立て事業もこれからでまだ形がないからである。本牧を諦めてもらうまでには、かなりの時間が必要であった。そこでやっと新しく埋立てる金沢地区についての交渉に入ったが、三菱側のトップが代わったりして、なかなか進行をみない。

そこで途中に、市の姿勢をはっきり示しておくことも必要になった。三菱が現工場内にわずかな埋立てを行ない、作業所を建てたいという。従来のタテ割り型行政では、担当の市港湾局によってかんたんに許可されていたろう。しかし、すでに移転の話が進められているのであるから、そうかんたんに認めるわけにはゆかない。そこで、埋立は市が行なって、移転までは三菱に貸しておく、という方法をとった。こうしておくことは、三菱側の作業には当面支障はないし、市がばらばらでなく、一体としてこの問題に当たっており、いままででない主体性をもっていることを示すことになる。埋立部分跡地開発後に、小さいながら市の種子地となるだろう。従来のように、市の港湾局が安易な許可をしなかったため、案の定、三菱側にショックを与えたようである。三菱側からみれば、これまで港湾局だけなら、なんとでも扱えると思っていたようだ。三菱は中央官庁だって動かせる力もある。ところが、これからはそうはゆかない市の総合的な態勢と覚悟を具体的に示すことになった。三菱のショックや反発はおろこみずみである。むしろ、それを利用してこのままずるずると工場を続けてゆくことのむずかしいことを悟らせ、市を軽く見させないようにする効果はあった。これで企画調整局が悪者になったが、事態は動くのである。

三菱側の態度がはっきりしないうちに、市側は、移転先に考えている金沢埋立地全体の土地利用を決めるタイムリミットに迫られ、やむなく一七万坪ほどを三菱用にあてこんでおいた。するとその直後になってから、未曾有の造船ブームに乗って、長崎の香焼島に一〇〇万トンドックの大造船所を建造していた。横浜にもこれに匹敵する三〇～五〇万坪くらいの敷地がほしいというのである。一七万坪の倍以上に当たる。もう金沢の土地利用計画は、いまさら変えられない。そのままではむりだが、将来的には三菱の希望に近い線で実現できるように、いろいろと手を打っていたところ、四八年のオイルショック、その後の造船不況で、こんどは都心工場の移転はするが、金沢の土地はほとんどいらぬという。三菱の行動は、大きくゆれ動くが、それは日本経済の実態そのものであった。

こうなれば焦ることはない。三菱側の要求の変化や変動に対応するのは、それなりに困難が伴うが、組織の三菱がここまで踏みこんだ以上、移転問題についての後もどりはない。そのうえ、さきにもふれたように、国の政策や社会全体が、都心部にある工場の転換移転を強く求めるようになってきたし、自発的に移転してゆく工場も多くなってきた。造船業の再編成も進んできた。すでにひとつの流れが出来た以上、もうもとへは戻らない。あとは確実に進めることである。焦って市が大きな負担を背負いこんでは、市民に負担を負わすことになる。それに内容も、横浜臨海部にふさわしい魅力あるものにするために、十分時間をかけて検討し、三菱を、その路線に誘導してゆく必要がある。もちろん、こうした交渉は一方的ではなく、相手のことも考えなくてはならないが、都市づくりは目先のことだけを考えてはいけぬ。当事者は案外目先の利益だけしか考えられず、長期的に失敗することがある。たんなる不動産開発ではなく、魅力的な都市づくりにすることによって、市民全体の利益になり、それによって三菱側にも適正な利益は

あがるのである。

三菱との移転協定

議会では毎回のように、三菱との交渉を早くやれと責められた。大きな流れは動いている。タイミングよく動く必要はあるが、もう熟れた果実が自然に落ちるのを待つようなものである。首都圏工業等制限法の強化や、工業再配置法、工業立地法などの工業三法が、昭和四〇年代後半に生まれ、三菱側のほうは動いてゆかざるをえない。市議会は事が動きだすとますます見えるものを求める。それは交渉方法として、市民にとって有利とはいえない。だが、役所というものは、どこかで、ひとつのけじめをつけることも必要であろう。三菱も役所のようなものでもある。そこで昭和五〇年からいままでの合意の積上げを、具体的な協定書とするために交渉を始めた。これまでは三菱の希望に変動がありすぎたが、もうその波も過ぎたこともあるし、金沢埋立完成も間近になってきた。細かい交渉はいろいろあったが、昭和五一年三月に、二つの協定書として調印された。

第一のものは基本的な協定で、三菱重工が現在地を移転し、都心の再開発としてこの土地をあてるというものである。これまで交渉してきた最重点だが、この問題がすでに十分熟したことの確認である。この基本協定だけでも都心部強化事業としてのカスガイ計画の役割は果たせる。

第二のものは、金沢埋立地の売却に関する契約である。すでにオイルショック後であり、十万坪に減らして、二年後に売却することにした。保障金、予託金として三〇%近くを始めに入れてもらう。実質的には内金であるから本契約に近い効果をもっているが、経済の変動などをにらんで、二年後に正式契約をして残金を払ってもらうことにした、二年後にまだ経済的に不安定なら、さらに延ばすことも可能としておいた。

さきほどの熟柿の理屈である。基本的に移転が決まっていれば、詰め寄りながらもあわてすぎないほうがよいし、先方の事情もある。金は売却と同じように入っているのだから、市側の資金ぐりは困らない。もはやかりに埋立地を三菱に売らなくても、問題の都心部の移転そのものは決まっているのだから、当初の目的は果たしている。あとはじっくり経済情勢も読み、三菱側の事情にも弾力的に応じながら、市の主導権を確保しておけばよい。

結果として、二年後の五三年三月に、もう二年延長し、五五年三月に金沢埋立地の正式売却と移転の期限が、六〇年に決まる。そのとき市長は飛鳥田市長から細郷市長へと変わっていた。

昭和四〇年に六大事業を発表してから、移転協定まで約一〇年、そしてその期限が確定するまでには、一五年かかっている。これは都市づくりの次元で見れば、けっして長い期間ではない。さらに跡地の開発までは二〇年と考えられているが、本格的に機能するまでには、もっとかかるだろう。こうした、たったひとつの事業でも、半世紀以上かかる。それでも都市づくりとしてはまだ終わらない。長い期間内には、たくさんの人びとが関係して進められる。その間、時代は変わるが、事業そのものを進めるだけでなく、質の高い横浜らしい都市をつくってゆく基本的な考え方と、つねによりよきものを求めてゆく精神と手法はうけつがれ、継承されなくてはならないだろう。

港北ニュータウン

港北ニュータウン方式

横浜の都心からは一〇キロほど北にいったところで、いま、ニュータウンの建設が進められている。昭

和六〇年代には、最終的には二〇万をこえる都市になっているだろう。それが六大事業のひとつ、「港北ニュータウン」である。このニュータウンは、日本の他のニュータウンと、見かけ上はあまり変わらない。法的には日本住宅公団の区画整理によっているのが大部分で、手法的にも変わらなく見える。しかし、原理において手法において、じつは他のニュータウンとはまったく相異した「港北ニュータウン方式」とでもいうべき、横浜市の特異性が入っている。

六大事業を考えていたとき、一番頭が痛いのは、郊外地をどうするかであった。いままで手のついていなかった手ごろな丘陵地が、東京から押し込まれた人口をいれる格好な宅地となり、丘陵地は緑をはがし、無秩序に虫食い状の宅地開発に食いあらされていた。東京方面からの鉄道や道路が整備されると、横浜市内の事情とはまったく関係なく、開発はいつそう進んだ。昭和三〇年代はもちろん、昭和四〇年代の半ばまで、このような宅地化を食いとめる法的手段は存在していなかった。土地の所有ばかりでなく、利用も各所有者の勝手だという考え方である。そこで、民間ディベロッパーはもちろん、公的開発主体である公団でさえ、せいぜい団地内の整備をするだけである。流出する河川や、幹線道路の不備、学校や保育園などの不足は、地元自治体に押しつけられる。首都圏近郊の市町村にとって都市施設の整備と財政難は共通の悩みであった。

「団地おことわり」などという勇ましい声明が自治体から出されたのもこのころだが、これとても、当時の土地所有権絶対の思想からいえば、せいぜい悲鳴をあげただけで、とうてい開発を押さえられるものではなく、現実はずんずん進行していた。もちろん一番よいのは、土地利用規制がはっきりしていて、都市施設の未整備な地域の開発を抑制するのがよいが、昭和三〇年代には望むべくもなかった。

とくに、横浜の中でも東京にもっとも近く、川崎に接している港北ニュータウンの地域は、かろうじてまだ手が及んでいないものの、一瞬にして開発されてしまう地域である。東側は東横線沿線の開発が進み、南側は横浜線ぞいに開発が進行している。北西側はこれまでは人里離れた僻地であったが、ここを東急が買い占め、新たに田園都市線を通して東京都心へ直結する計画が進み、東京とむすぶ国道二四六号線も改良され、横浜の中でももっとも東京都心に近い地域に一変してしまった。北側の川崎市側は、すでに開発が進んでいる。こんな中に取り残された港北ニュータウンの地区は、放っておけば、二、三年で各種ディベロッパーが買いあさり、乱開発をしてしまっただろう。すでにその開発の手が伸びていたところであった。

そうなれば、河川は未整備、幹線道路も未整備、学校や公園も不足などのつけをまわされた横浜市は打つべき手が無くなってしまふ。事実、これよりのちに、もっと東京から遠い戸塚区内では、数年にして開発が進み、団地内はともかく、一歩外に出た地域の道路や河川の整備は、まったく手がつけられないままになっている。港北ニュータウン地域は、放置しておけば、いまごろは、きわめて質の悪い状態で、乱開発が進行してしまふところであった。

乱開発防止

口だけで開発抑制を唱えても、事実はずるずると乱開発されてゆく状態を逆転させなくてはならない。そこで、新しいニュータウンを提示することによって秩序化を計る方法を考えた。いわば毒には毒をもって制するしかない。そのかわり、新しいニュータウンは、地域内外を含めてきちんと都市整備を行ない、乱開発による後始末的な整備をしなくてもすむようにし、始めからととのった生活環境にする。開発圧力をとめられないなら、その力を無秩序なものでなく、秩序のあるととのったものにコントロールし

ようという方法である。

ふつうのニュータウンは、住宅適地を探してそこに殴りこみをかけ、いかに多くの住宅を建てるかを目的にしているが、港北ニュータウン方式ではまず、乱開発防止、都市施設の先行整備が目的であって、宅地が生まれ、住宅が建てられるのは、その結果なのである。

「ここは住宅開発をしないで、緑のままにしておいたら」という声もあった。たしかに多摩丘陵の先端の気持のよい台地であるが、当時は緑を保障する制度も予算もなく、また地主である住民も合意しなかったろう。ニュータウン計画がなければ、地主は、ばらばらにディベロッパーに土地を売却し、けっきょく小・中規模の開発が乱立して、現在とはとくにびっしり住宅地で埋まり、緑はおろか、道路も水路も未整備のままの、混乱した不良地区になっていたろう。そうなるから手を加えようとしても、もう打つべき手がない。

港北ニュータウンは、昭和三〇年末で、まだ開発の手の及んでいなかった、二、二五五〇ヘクタールの地域を対象にした。一般のニュータウンとは異なり、この地域を全部宅地開発をしようというのではない。いったいどうするかを、地域の住民に考えてもらう範囲である。

住民の中には、すでに農業も形ばかりで、土地を売却したい人びと、あるいはすぐ売らないでも宅地化したい人びとも多い。しかし、なかには、少数ながら農業を続けてゆきたい人もある。また、既成の集落や、あるていどミニ開発の始まったところなど、手のつけにくいところもある。こうしたいろいろの人びとの意向をくみとりながら、住民参加によって、土地利用計画を策定していった。

宅地化する地区は、住宅公団に土地の一部を買収してもらって、残りの地主とともに区画整理を行なう。これまでは自治体の意欲にかかわりなく、いきなり住宅公団が買収に入り、あとから自治体とのあいだでトラブルになることが多かった。公団はただ建設戸数を増やし、ノルマを消化するため、地元の意向とはかかわりなく入ってくるからである。しかし、港北ニュータウン方式では、地元である横浜市の戦略にもとづき、そして地元住民の意向の上に立って、公団はその技術力を生かした役割を担ってもらおうというものである。自治体が地域の計画に主導性をもち、公団の技術力を活用するという、公団と自治体との関係の、ひとつのモデルにたる試みであった。

一方、農業を続けてゆきたい人びとのためには、のちに述べるように、都市農業という方式を生みだした。その後、都市計画法が改正され、市街化区域、市街化調整区域の制度が生まれたので、港北ニュータウンは、住民の意向をうけながら、ちょうど、十と一に電極分解をするように、市街化すべき部分と、そうでない部分にまとめていったのである。

住民参加方式

港北ニュータウンは始めから、住民参加方式を徹底的に試みた、めずらしい実例である。すでに経過の説明の段階で、港北ニュータウン開発対策協議会（のちに開発推進連絡協議会）をつくり、地元地権者、横浜市、公団の三者代表による話合いの場をつくった。

この対策協議会では、ニュータウンの区域、土地利用の区分、事業内容、負担区分、建設スケジュール、用地買収価格、遺跡の取扱い、センター地区開発、生活再建まで討議され、ここで最終決定をみる。

住民参加については、始めは議論もあったが、現在ほどこの自治体でも、この原理を否定する者はいなくなった。しかし、その方法はあいかわらず形式的、一時的なものが多い。港北ニュータウンでは、最初からしまいまで、一貫して定常的な住民参加システムをもち、すでに十数年にわたって、ここでの話合い

を中心に問題を解決してきている。これだけ継続的な例は他に見ないところであろう。

もっとも、港北ニュータウンで行なわれてきた方法が、すべて最善というわけではない。横浜市側にとっては、港北ニュータウンについて、住民代表による特別な議会が出来るようになり、行政側は一般の議会対策と似たような関係になり、住民側も、自らが主体的に考えるより、役所に注文をつける場として、一方通行的な関係になりがちである。また、ここに入っていない新住民との関係など、さまざまな問題があった。しかし、まだ住民参加について多分に疑問視され、住民と行政といえ、もっぱら反対運動しかなかった時代に、組織的、建設的な議論を中心に都市づくりを行なってきた実績は、地味ながら評価されてよいのではなかろうか。いまや自主的に考えてゆく面も生まれている。住民参加による都市づくりとは、一朝一夕にゆくものでもないし、そう格好のよいものでもないが、さまざまな試行錯誤の中で定着してゆきつつある。

都市農業

現在でこそ、都市農業という用語が各方面で用いられるようになってきたが、横浜市がこの言葉を用いた昭和四三年には、誰にも相手にされない用語であり、概念であった。

というのは、都市と農業とは、もともと対立的な関係にとらえられており、その接点は、せいぜい都市近郊地帯の近郊農業という言葉であった。ところが東京周辺のように、急速に都市化していったところでは、まず食いつぶされるのが、この近郊農業地帯で、しだいに外に押しだされてくる。そこで都市農業は、都市縁辺部分にある近郊農業とは異なり、都市化した真中でも農業があつてよいではないか、周囲すべて都市化されているところにも、農業を成立させていいではないかという考えである。都市化と農業との関係を消極的に考え、農業は都市化によって食いつぶされてゆく存在だというのではなく、この関係を積極的にとらえなおし、都市と農業との共存を計ろうという考えである。

この考えは、都市計画を行なう側からみると、都市化していない未熟な農地を、都市内に取りこむことへの反発があり、また農業サイドからみれば、都市の中に共存するちっぽけな農業に興味はなかったであろう。しかし、横浜市農政局（のちに緑政局）は、この新しい仕事に意欲をもった。都市農業研究会を組織し、農業や緑地、都市計画の学者と行政がいっしょになって議論しながら、都市農業についての概念の整理、都市農業の問題点、具体的手法開発等について研究を重ね、多くの報告書が作成されていった。

わが国のような、急激な都市化が行なわれ、土地利用規制が十分でないところでは、都市農業は無制限な市街化を抑制し、一定のオープンスペースを確保し、都市民と自然や農業との連繫を計り、意欲ある農民の生活を確保する、などの意義があった。

具体的には、一定の地域に意欲のある農民をまとめ、中央の制度にかかわりなく、横浜市独自の制度として、農業専用地域として指定し、農業の基盤整備、共同化の事業などを援助している。

その後、都市計画法のなかでさえ、農業を位置づけるための「生産緑地地区」の制度が出来たことも、このような都市農業の考え方を、中央官庁でも取り入れていったためであろう。また、「都市農業」という用語も広く用いられるようになってきた。時代の変化といえ、それまでだが、世の中はひとつの実例、実績からも変わってくるのである。さらに最近、クライガルテン（市民菜園）という考えが、ドイツをはじめヨーロッパの都市で広く行なわれている。都市生活を営む市民の健康や憩いのために、都市内の空地に、市民が相当な広さの菜園を耕すものである。農業ではないが、やはり都市の内部にある都市農地である。都市農業の問題はまだまだ厳しいが、こうした類似のものとともに、都市内の農地についてさら

に真剣に考えてゆくべきであろう。

その他の試みと問題点

港北ニュータウンの中で、まだ語るべき点も多い。中心地区のアーバンデザインを行ない、ここで選択換地制と呼ばれる、住民の意向をくみとりながら、中心地区の計画を実現してゆく方式も考案してみた。グリーンネットワークとして、自然地を生かしながら、緑の帯を全地域に周らしている点も、すでに一部は実現しつつある。そのうえ、小、中学校もユニークなデザインを行なったり、遺跡の保存調査も大きな労力をかけてきた。取付道路について行なった緑の多い道路もユニークなものである。

しかし、これ以上詳しくふれるゆとりがない。それよりも残念に思うのは、港北ニュータウンはたしかに事業でもあるが、たんに事業ではなく、ひとつの方式であった点が、他の地区に普遍化しえなかったことである。横浜市郊外部の他の未開発地区には、この港北ニュータウン方式を採用するか、そうでなければ開発を行なわせないという方法をとることができればよい、と考えた。港北ニュータウンはもともと東京に近く、早く開発されやすい地区で、この方式をとって乱開発を最小限に食い止め、その実績をもって、この方式を別の地区に順次用いればよいと考えた。しかし、昭和四〇年代初めの、横浜への開発圧力はあまりにも強く、また、これを押さえる法的手段もないまま、なだれこみ的に他の地区は、港北ニュータウンよりかえって早く不十分な開発が進んでしまった。宅地開発については、プロジェクト方式だけでは、止めることはできなかつたのである。

三章 土地利用と開発のコントロール

土地利用の総合調整と宅地開発要綱

土地利用規制の困難性

港北ニュータウンのように、計画的な開発をすることによって乱開発を防止する方法も、開発圧力が緩やかであればもっと有効であったろう。制度的には、昭和四〇年代の半ばすぎまでは、宅地開発について、野放しと行ってよい状態であった。土地の所有権を過度に尊重したため、土地の利用を個人や企業などの自由にさせすぎていたのである。もっとも、土地利用に関する法規が、まったくなかったわけではない。さまざまな法規はあり、土地利用に関する規定はあったが、きわめて力が弱かった。欧米の先進諸国では、土地の所有権を保護しても、土地利用についての制限は厳しい。農地や山林を利用し宅地化をほかれば、周辺地区や都市全体に大きな影響をあたえる。土地は地域社会の基礎になる「環境財」であり、その利用には都市全体の観点から、土地利用を考えコントロールするのがふつうである。所有権には義務が伴う。わが国のように、土地利用コントロールの法制化がおくっていたことは、経済的には先進国になったとはいえ、都市政策については、まだ未熟な段階にとどまっていたことを物語っている。

すでに異常な地価高騰や、土地利用の混乱、公共用地不足などは早くから指摘され、土地に関する社会的ルールの設定や、地価抑制は大問題とされていた。私も機会あるたびに中央官庁の人びとに、抜本的な土地政策の確立を要請したが、いつも返ってくる答えは「お説のとおり、土地政策はまことに重要だが、これは関係各省が多岐にわたる事項で、わが省だけでは、この問題は解決できないから、時機を待つほかにない」というものであった。こんなことを各省がそれぞれいっているうちに、土地問題は手がつけられない状況になってしまった。

土地利用のコントロールが、都市づくりの基礎であることは誰でも認めている。それなのになぜ手がつかないのだろう。その理由には次のような点があげられる。

(1) かなりの努力を行なったとしても、建設事業のように華やかな成果が見えない。そして大きな努力の結果も、放置した場合には、無秩序で最悪の状況になるところを、それよりはましな状態にとどめているにすぎず、見るべき効果はえにくい。

(2) 業界、地主等の利害関係者はきわめて強いし、それらは政治的圧力を行使する。これを押しとどめれば、この人びとの利益を抑制することになり、恨みが蓄積して、政治的反撃をうけやすい。

(3) 都市全体を秩序あるものにすることは、土地利用の適正なコントロールを行なうことによって達成され、長期的には個々の利益も守られる。しかし、都市全体の利益の代弁者は存在せず、目先の個別の利害によって行動する者はきわめて多いから、都市総体の利益を守るためには、つねに多くの反対者に対することになる。端的には、総市民的利益のために。個別の多くの市民と企業に攻撃されることになる。

(4) 開発側と保全側の対立があった場合には、両者を満足させる解答はなく、もっとも合理的な解答でも、つねに両者に不満を残すことになる。

総合土地調整課

このような状況の中では、土地利用や開発について既成の法令を個々に機械的に適用して、仕事を最低限に押さえ、それ以上の問題にふれないというのが、これまでの自治体の姿勢だった。中央官庁も手をつ

けないのだから止むをえない。

それなのに、あえて土地に挑戦することを企画調整局の仕事の大きな柱にしたのだから、容易なことではない。「そんなことをするとやけどをするよ」とよくいわれた。事実、なんどもやけどをしたし、大やけどをしたこともある。それでも死んではしまわなかった。いやなんども手痛い目にあっただけに、かえって全国にも例をみない土地利用や開発についての、総合的で具体的なコントロール機構をつくれたのだと思う。土地は都市づくりの基礎であり、ばらばらの法規の適用ではなく、あるべき方向を見定めて、総合的な視点から法規を生かして使い、運用してゆき、法規が不備なときには、用いなくてもよいし、問題に合わせて拡張して使ってもよい。既存法規だけでまにあわないときには、新しいルールをつくってゆくこともある。具体的に大きな開発問題や建築許可などの問題についての、総合調整も行なう。それに市や開発公社の土地購入や所有地の利用についても、総合調整してゆく。

この仕事は、始めは問題を担当するグループをつくり、のちにこのグループを総合土地調整課という名称にした。人数は課長以下たった六人しかいないが、市域内の土地利用、開発、市の用地の取得、処分の基本方針等の全部について行なうのだからたいへんな仕事である。もちろん、土地利用や用地を扱って個別の法規を適用したり、購入をしたりしているたくさんの部局と、多くの人びとがいる。その一例として次のページに横浜市宅地開発関係部局の表をあげておく。これは、総合土地調整課が土地開発を検討するために集めた部局の名称であり、これだけ多くの部局が関係しているのである。建築許可でも用地購入でも問題は大きい。個別の事情だけで総合的視点を欠いてはならない。各部局の仕事はそのままおいてあるから、総合土地調整課の仕事の内容は広く大きく姿は小さい組織でよいのである。

乱開発の進行

すでに述べたように、横浜は東京から至近距離の便利な位置にあり文化度も高い。昭和三〇年代の急激な都市化、人口集中はとくに東京圏にいちじるしかった。東京に収容しきれない人口はまず、横浜方面に溢れでてきたのである。横浜の地形は標高四〇～八〇メートルくらいの丘陵が多い。戦前はあまり手がついていなかったが、土木機械の発達によって開発にはきわめて容易で手ごろな対象となった。

始めにはまず、かんたんに丘を削って崖をひな段式にして斜面に開発が進む。ところが十分に崖を押さえる擁壁もないから、集中豪雨によって崩壊し崖下の人びとを襲う。そればかりではない。開発によって緑もなくなり、雨水はすぐに流れだすから、豪雨は下流に溢れる。静かな水絡や、草むらの茂った自然河川は、上流の各所から流れでた雨水を支えきれず、開発に関係ない下流部に溢水し、大きな被害をひきおこした。無秩序な開発は、自分自身が被害をうけるのならまだしも、他の多くの人びとにまで災害をもたらす。それなのに開発事業者の所有権を侵すといつて、多くの人びとの命や権利を侵す無秩序な開発を放置してきたことは、国の怠慢であった。

すでに人命被害まででは、法律はなくても、地元自治体としては放置できない。崖地開発や斜面開発の悩みの大きい神戸市、横浜市、鹿児島市、姫路市などでは、いち早く昭和三五、六年ごろに、「傾斜地における土木工事の規制に関する条例」を制定した。内容は傾斜地の土木工事に対して、着工前に市長に届出をさせるという力は弱いものである。それでも技術基準を定め、これに合うよう指導し、いちおうの抑制効果はあった。その自治体の実績をみて、国は昭和三六年一一月にやっと、「宅地造成等規制法」を制定して、翌三七年二月から施行することになった。

しかし、この法律では、せいぜい崖地の開発について擁壁をつくり、水を流すという技術面だけで、通

称「がけ法」といわれる範囲の狭いものである。宅地開発に伴って生ずる問題は、崖はもちろん重要だが、もっと多くの問題がある。宅地開発によって人口が定着し、人が住むことになり、その人びとが支障なく定住してゆくためには、さまざまな都市的サービスの提供をうけなければならない。ただ土地を平坦にして、建築物を建てられる宅地だけでは、都市生活に必要な条件をととのえたことにはならない。

たとえば、道路や水路は、当然それに接続する幹線道路や幹線水路、河川の整備が必要だし、学校、保育園、公園もいる。商店や集会所、文化施設もいるだろう。病院や銀行、郵便局なども必要になる。上水と、そのための水源や、下水と、その処理場もいるし、ゴミ焼却場も必要になる。バスや鉄道のサービスもいる。まだまだたくさんのもが必要だが、こうした都市施設の整備とそのサービスによって、初めて都市生活が可能になる。

横浜の郊外地は、いままでの丘陵や郊外農村だったところ、突然に大規模住宅地が生まれたのだから、これらの整備がされているわけではない。宅地は出来ても、必要な都市施設はみな新設しなくてはならない。本来は、きちんと土地利用計画があって、開発すべきところにあらかじめ都市施設を整備し、あるいは、開発の中で必要な施設を確保できる土地だけを開発すべきであろう。また将来のための緑地の確保や、農村との調和も考えて開発しなければならない。

昭和三〇年度後半から四〇年にかけての宅地開発は、手あたりしだいに土地を買いあさり、従来の都市とは関係のないところに、乱開発による宅地造成を行ない、都市としては未成熟な宅地をつくってしまった。これは民間開発だけでなく、住宅公団のような公的開発でも同じである。住宅建設の戸数というノルマ消化を最重点目標にするため、かなり不便な場所までも大規模開発した。不便な場所のほうが土地が安く、大量に確保しやすいからである。ところが開発によって周辺の地価はいっきよに急上昇する。その後になって学校用地を確保し、公園をつくり、周辺にきちんとした幹線道路を整備することは、至難なことになってしまった。

また、これらの施設やサービスの多くは、立て前上は地元市町村の責任ということになっているが、現行の地方税制や財政は固定的で、このように急激に整備しなければならない財政需要にはどうい財源がまにあわないのである。かといって、地方税を引き上げて賄うことも許されていない。つまり東京の人口急増を受け入れることによって、地元自治体の財政は破綻し、十分な施設やサービスが提供できず、せいぜい一時的なまにあわせをするだけで、道路の未整備など居住した住民の不満はつもの。開発業者はそれにおかまいなく、利益を上げては他へ転じてゆくという状況になってしまった。始めの頃、住宅公団を誘致しようという自治体さえあったが、結果は地元自治体の財政負担になることが分り、「団地おことわり」という声も上がってきた。

宅地開発要綱の制定への動き

このような宅地開発に伴う都市施設の未整備や、地元自治体の財政難、地価の上昇などについては、けつきよくほとんど手をつけられないままに、異常な宅地開発だけが進行したのである。宅地開発でも、たんなる自分の土地の利用開発にとどまらず、他へ大きな影響をあたえ、負担を招いているのだから、所有者や開発者に相当な負担をしてもらうことは当然だが、私権の抑制には消極的だったのである。

こうしたなかで、大規模開発に悩まされていた川西市(兵庫県)では、ひとつの団地の舗装だけで、市全体の一年間の舗装費が食われてしまうという状況であり、緊急を要する学校用地を確保したり、道路舗装は始めから開発事業者で整備してもらうため、昭和四二年五月に「宅地開発指導要綱」をつくった。

これにより法令とは別に、都市環境の整備については開発事業者にも協力を求めることとした。また、これより早く昭和四〇年八月には川崎市でも、「団地造成事業施行基準」を定めて、大規模団地について、学校用地の提供のほか、道路、水道、清掃、消防などの整備につき開発事業者の協力を求めている。

当時の大都市の中では、横浜市は人口の増加率においても増加数においても、最高であったから、こうした問題に対する対応策の必要性は早くから叫ばれていた。川西市が要綱の検討を始めるより早く、昭和四一年九月には[宅地開発対策協議会]を設けて、内部で検討していたが、なかなか結論がでなかった。横浜は大都市（政令指定都市という）としての県並みの特別な権限を有していたが、それがかえって制約になり、他の都市の「要綱」のように、法体系とは別に、新たな制度をもつことを躊躇させてしまった。二年近くかかって検討した内部の協議会でも、新しい制度を設けることには消極的であった。さきほども述べたとおり、各部局は所管している法令のとおりに行なっていれば、それでよいというのである。都市全体では問題があっても、法令を担当する各局はそれですんでしまうのである。

一番困っているのは、教育委員会であった。他の施設と異なり、四月には学童、生徒という生きた子供たちを迎えるためには、待たなしである。しかも、学校用地は規模も大きく、地価も上がっているのに、国庫補助は用地にはつかない。用地確保に終日走りまわったが、人口急増地帯の学校用地の取得は、まったくお手上げだったのである。そこでやむなく学校の校庭にプレハブ校舎を建てて一時しのぎをしていた。一方、国へ補助率のアップの要求をするために、横浜市が中心になって「首都圏社会増市町村教育長協議会」を組織し、後に「社会増対策全国教育長会議」という全国組織に広げ、国の制度改善を迫るのに大きな力となった。しかし制度改善は時間もかかり限界もある。教育委員会としては新しい要綱によって、学校用地が確保されるなら、もちろん大賛成であった。一方、宅地開発の許可や、区画整理の認可を担当している建築局や計画局は、たとい学校用地が開発によって必要になることは分かっていても、それは法に書いてないのだから、自分たちとしては法の範囲で正しい行政を行なっているのであり、教育委員会の犠牲になって、新しい制度を作れば、その矢面に立つことになり、強く反対していた。学校用地確保は教育委員会かなんとかすればよいことで、タテ割りの中では、建築局や計画局に確保の責任はないという主張であった。

多摩田園都市開発と覚書の締結

こうした時期に大きな問題になったのが、東急電鉄による多摩田園都市開発であった。これは田園都市線という新線をひいて、川崎、横浜、町田三市にまたがり四〇万人もの都市を張りつけるというものである。そのうち横浜市分が約半分を占めている。この地域は横浜の都心からはもっとも遠く、交通不便で、いわば過疎の地帯であった。それが、新しい鉄道線の新設によって、いきよに東京都心へ直結されることになったのである。

区画整理とは、現行制度のなかではかなり合理的に都市整備を行なう仕組みである。ただ、それは土地の交換分合を行なって区画を整理し、街路を整備するというまでであって、問題になる学校の整備とか、消防署、ゴミ焼却場、下水処理場などの整備は保障されていない。しかも、この地帯は横浜都心からはあまりにも遠く、ほとんどが東京向けの住宅地である。ここで都市施設を整備するためには、関係のない従来の横浜市民の税金を、この地区に全部投入しなければならない。それでは従来の横浜市民へのサービスはゼロになってしまう。

そこで、新たに、この地区を開発した開発事業者が、基礎的な学校用地等については、開発地の中から

市に提供し、市はこれに上物を建て、経営を行なうというのが合理的であろう。つまり公害問題に準じて、原因者負担の原則である。もちろん、この地区に住む新住民からの税金も入るが、それは現行制度上では、とうていこれらを賄うものにならない。そこで税金は、学校など上物の建設や運営経費にあて、原因者である事業者には、もっとも困難な学校などの用地を負担してもらおう、ということである。

当初この話は難行した。現行法規からすれば、学校は自治体の負担であり、東急側で学校用地を負担する理由はないというわけである。それなら市は、四大新聞紙を買いとって「この多摩田園都市にお住いになる方には、市の財政上から公共の学校は当分建設できませんから、私立学校へおいで下さい」と全ページ広告する、と申し入れた。これではせっかくの開発した土地も売れなくなる。東急側も折れて、市とのあいだに協議会をもち、小中学校をはじめ、必要な都市施設の一部については、開発事業者側で負担する覚書が締結されたのである。さきに公害防止協定という、法令に先行する方式を生みだした横浜市は、ここでも法令の谷間を埋める覚書による手段に成功したのである。

企画調整部の仕事は、さらに細部の協定を進めることであったが、一方において、これをどう普遍化するかであった。覚書に協力した東急は、当時としてはずいぶん市の実情に理解を示し、この協定に至ったのである。それよりも酷い乱開発はたくさんある。東急はその中では、もっとも優れているものであり、他の開発を放置しては不公平である。

宅地開発要綱の制定と実施

ところが、さきにも述べたように、新しい制度をつくるため市の中に設けられた「横浜市宅地開発対策協議会」は、あいかわらずきわめて消極的であった。新しく生まれたばかりの企画調整部は関係各局を集めて会議をもった。「学校用地が取得できないという現実を、市の各局がばらばらではなく、みんなの力を合わせて、なんとか解決しなければならないではないか」という趣旨を強調した。「東急の多摩田園都市で実現したことを、他の開発事業者にも同程度の負担をさせないのは片手落ちである」という実践を踏まえた説得も効果は上がった。「法令に違反するのではないか。要綱とはいったい法律なのか条例なのか」という反論もあった。「要綱は要綱であって、もちろん法律でも条例でもない。市財政の緊急避難状況に対する宅地開発事業者へのお願いである」という、かなり苦しい答弁もした。

条例ならよいという意見もあった。条例とは市議会に諮って決めるものだが、宅地開発のように総合的な問題は、条例ではなかなか扱いにくいのである。というのは、条例は法律と抵触できないとされている。法律は国の各省各局ごとにタテ割りの的であるのに、いわばヨコ割りの的にならない宅地開発問題にとって、法律は制約になるのである。

企画調整局は、とにかく「宅地開発要綱」の原案を作成した。内部の大激論の末に、昭和四三年七月に制定、九月一日から実施に踏み切ったのである。

要綱は、性格としては市行政内部の宅地開発にあたっての取扱い基準である。この要綱が守れないような場所は開発すべきでないし、また開発するには、この内容に従ってくれというものである。ただし、あらかじめ外部にも公表しておくから、結果においては、市の内部の取扱いを拘束すると同時に、宅地開発事業者に対しても基本的なルールになる。

いろいろな法令に分れている道路、下水、河川、公園、学校、などの都市施設の整備を総合的に扱い、その基準を定め、これらが整備できない地域の開発は抑制し、開発するにしても、それだけの施設整備の用地などを坪当り三〇〇〇円で開発事業者に提供してもらおうというものである。負担のていどは、締

結したばかりの、東急の多摩田園都市の覚書内容を基準にした。

大都市である横浜市が、要綱制定に踏み切ったことの影響は大きかった。当時の政令指定都市（大都市）ではまだ、どの都市も要綱をつくっていなかったからである。川西などの小都市は、宅地開発についての法的権限をもっていないから、たんなるお願いであり、法に関係がない。ところが、県と同様の権限をもっている政令指定都市が要綱を制定すると、法令との関係について問題が多いのである。

さっそくに、建設省から呼びだしがかかった。実情を聞きたいというのである。部屋に入るが早いか、「いつから横浜市は独立国になったのかね」といわれた。要綱は国の法令の枠外だといいたかったのだろう。二時間ほど激しいやりとりがあった。「こんなことをやったって、土地対策にたりやしない」という建設省。「それは分っている。しかし、土地対策をきちんとやるのは、お宅の役目でしょう。もっと適切な手がうてないのですか」「土地問題は各省にまたがってなかなかできない。「いや、それならしかたがないじゃないですか。そうしたものが出来るまで、自治体としては、これでやらしてもらわなければならないのだから」。もっと激烈な議論もあったが、こんな調子で、要綱は自治体が勝手にやっている業者に対するお願いで、法と直接の関係にはないということで、納まりになった。

実施にあたっては、たいへんだった。制定に反対した各局に、窓口になってもらわなくてはならない。一生けんめいやってくれたところもあるが、なかには、「あれは企画調整局が作ったんで、自分たちのやったことじゃない」という局もある。「こんなことをなんで俺たちに押しつけるのか」と企画調整局の担当課長は、窓口局にずいぶんと文句をいわれたり、いや味をいわれた。とくに非難は外部から入った新参者である私に集中してくる。もちろんそれはありがたいことではないが、誰かが悪者にならなければ、市民全体の利益も守れないし、新しいことは実行できない。また、誰かが悪者をひきうけることで、抵抗していた担当局も動きだし、要綱も実効あるものになっていったのである。その後、昭和五二年一二月一日、現在の調査では、全国で八八五の市町村が宅地開発に関する要綱を持っている。現在はさらに多いだろう。いまや宅地開発要綱は、自治体の緊急避難というだけでなく、市の宅地開発についての基本的ルールとなり、一般化した。宅地開発のように、タテ割り行政では解決しえない総合的問題には、さしあたり、公選によって選ばれた市民の代表である市長の責任でつくる、要綱という手法しか対応できないことが明らかになった。

要綱は法律ではない。それは、市民に対する直接責任をもつ首長が、その智慧をしぼり、実行力を発揮してつくった事実上の都市法である。とくに横浜市の場合、東急との協定という具体的な成果をひとつのよりどころにして、これを普遍化するという方法をとった。抽象的に、いきなりルールをつくるのではなく、まず、困難な問題で具体的な実例を苦勞してつくりあげてゆくのがよかった。ひとつができれば、次に普遍化してゆける。

宅地開発要綱の制定は、高速道路の地下化とともに、企画調整局の生まれた最初の年に行なった二つの大きな仕事だった。これが市の強い姿勢のもとに、とにかく動き出す。その後の一二年間のあいだに、これによって市のうけた財政的利益だけでも、計算方法にもよるが、三〇〇〇億円を超えるだろう。もし、こうした制度がなく、法令どおりでやっていけば、市は完全に破産したか、すべての事業をストップせざるをえなかったところであった。

都市計画法の線引き

線引きの実情

総合土地調整のチームにとって、次の大問題は、昭和四四年から施行された新しい都市計画法による「線引き」であった。「線引き」とは、昭和四四年から施行された都市計画法により、市街化を促進すべき「市街化区域」と、市街化を抑制すべき「市街化調整区域」の二つに区分しようという制度である。「線引き」は、我が国の土地利用法制史上、初めて実効ある手法を持ち込んだ点で、問題点はあるものの評価すべき制度である。私権さえあれば、どこでも開発できるという野放しの土地利用に、歯止めをかけようというものであった。

こうした法律は、いつもそのあとで制定される政令、省令、そして主務官庁である建設省からだされる通達によって運用され、せつかくの制度も有効活用ができず、地域に応じた戦略論や政策論のない機械的な適用になってしまう。他のほとんどの自治体では、そうした形で線引きが進行していた。というのは、所管する部局は、建設省の都市局系列にあり、自治体内ではタテ割りの一部局にすぎないから、都市全体としての戦略論、政策論をもちえないし、また他部局からも口がだせない。とって市の上層部も、主務官庁の通達にもとづいて行たっていれば、もっとも無難であり、これまた政策論をもたず、タテ割り部局の案に、若干の政治的妥協を加えるだけで、政策としての議論がされないままになってしまう。むしろ中央官庁の基準が、見とおしのない無秩序の政治的な圧力を、最低水準ながら防いでいるともいえよう。

横浜市の線引き戦略

このとき、もし横浜市がなんの政策ももたないで、建設省通達で線引きをすると、市内のごく一部をのぞいて九〇%以上は市街化区域になってしまったらう。すでに横浜市は東京方面からの鉄道、道路が何本も入っているし、まとまった大きな山地もない低い丘陵で、物理的にはどこでも開発可能だったからである。

しかし、すでに述べたが、横浜市は、大手の開発会社のほとんどすべてが開発計画をもったり、現に進行中である住宅公団も、各所で開発を行なっている。それによって都市の基幹施設の整備は遅れ、学校や公園は不足し、緑は喪失し、市財政は破綻している。そこでかろうじて、宅地開発要綱を制定して凌いでいるところである。そこに線引きの制度が出来たなら、これを最大限に利用しない手はない。横浜市の基本戦略としては、これまで他律的に行なわれていた開発に、とにかく歯止めをかけることである。それによって乱開発による混乱を救い、財政負担を和らげ、そのあいだに都市の整備を行ない、また緑を確保する戦略をたててゆけることになる。まず混乱を押さえることにより、ゆとりをもって横浜の土地利用を考える条件をつくりだすことである。そのためには、なんとしても市街化調整区域を多くとらねばならない。

もっとも極端に言えば、現在の既成の市街地と、現に開発中の既得権のものをのぞき、残りのすべてを一応調整区域にしておくことが望ましい。こうしておいて、ほんとうに必要な部分だけを、適切な環境の整備状況を見て、徐々に開発許可という制度に乗せるのが適当である。つまり、全体から見て適当な場所であり、計画的できちんと都市施設整備が保障される所だけを、順次市街化したらよいのである。こうした考え方をとると、横浜市内の市街化区域は半分強の五五%ていどで、残りは調整区域がよい。こうした素案をまず発表したのである。

この素案は当時の開発圧力からみれば、相当思い切ったものだが、そのまま基本都市計画審議会にか

けられた。審議会は、都市計画の基本的な重要事項について審議するもので、企画調整局の所管として制定されたばかりである。学識経験者、行政、議会の三者構成だが、この「線引き」については、とくに議会側から、臨時委員を加えることを要求された。各政党から一、二名を加えよというのである。けっきょく審議会の半数以上は市会議員となった。しかし、これもよいのである。「線引き」自体は議会にかけられる議案ではないが、議会と無関係に行なうことは事実上できない。そこでこの審議会で、いっきよに議会の意見を集約し、調整することができる。

会議は各議員の個別要望で、市街化区域への編入を求める声でつまれた。それは予党とか野党とかいう区別ではなく、まさに個別利益の代弁となって現われる。これに対して、都市全体利益を、企画調整局が示してゆかなくてはならない。議会からはほとんど期待できないからである。

この審議会以上に激烈なのは、じつは役所内部の会議である。建設省通達とはまったく異なるこの原案に対して、計画局、建築局などの開発についての許可関係を行なっているところが、強く市街化区域の拡大を求めるのである。本来ならこうした部局が、長年乱開発に悩まされてきたのだから、このさい新たな法律の制定を利用して、開発をコントロールする方向に向かいそうだが、事実は逆になる。開発の窓口部局は、議会や開発事業者からの圧力も直接うけやすいし、全体のことを考えるよりも、自分のところにかかる圧力を減らそうとして行動する。そして、けっきょく駆け込み的に、開発事業に許可を与えてしまう。事実、開発事業者も線引きにそなえて、既成事実をつくることに汲々としていた。新しい制度が生まれた場合に、その時点以前に出来上がった事実は、承認せざるをえない。この時点での開発事業の進行している区域は、膨大なものであった。その結果、調整区域は、市域全体の二五％に縮められた。

乱暴ともいえる素案に比べれば、たしかに大幅な調整区域の減少ではあるが、市街化区域編入の条件は、既成事実の確定したもののみを押さえてある。もし独自の素案がなかったら、当時の県の考えや開発圧力からみて、九〇％は市街化区域になったであろう。それからみれば成功といえる。もちろん見た目には素案から大きく下っている。しかし、それは建設省通達にかかわらず、調整区域を多くするという戦略を自主的に立て自らにも負担を課した目標であって、始めから目標を下げておけば、どういうことはない。つまり、通常の行政は思想をもたないから、できそうもないことは、始めから目標にしない。だから始めから現実に近いものを原案にしておく。これでは現実には進歩しない。しかし、企画調整部の方法は、思想と戦略をもち、困難でも高い目標をかかげておく。それによって現実をすこしでも変えてゆくことができるのである。

なんでもそうだが、始めから二〇点を満点にしておけば、さしたる努力なしに達成できるだろう。しかし、目標を一〇〇点にしておけば、五〇点、六〇点をとるのもむずかしいかもしれない。「できなかったじゃないか」と責められることが多い。しかし二〇点よりはずっとよいはずである。いつもできる範囲の目標をかかげて、無難にやる役所流よりも、困難にもあえて挑戦し、目標を高くかかげる施策を行なってゆくべきであろう。

線引きの成果

横浜市の線引きは、市の主体性にもとづく理念と戦略をもち、これに従って手段を積みあげ、あらかじめ反対を予測して、あるていどこれを吸収できる方法をとってきたため、一般の都市よりはるかに都市づくりにとって意味のある結果が得られ、のちのちへの貴重な財産になっている。市街化区域を多くしてしまえば、その後市が政策的にとりうる余地はわずかしがなく、あの勝手に乱開発が行なわれた、昭

和三〇年代と変わりなくなってしまうからである。

そのかわり、横浜市の線引きは非常に複雑である。あっさり二つに分けるのではたく、可能なところは極力調整区域にとってあるからである。市街化区域内に穴あけして、調整区域にするのも当時は二〇ヘクタール以上なければならないと、通達ではいっていたが、横浜では、約八ヘクタールの穴あけをして優良農地を保全することも行なっている。

また、開発事業の進行を予定して、市街化区域に入れたのだから、五年後の見直しにあたって、事業化がまったく進行していなかった地区については、いわゆる逆線引きという、市街化区域から調整区域への編入替えも実施した。

線引きは制度上の限界から、かなり問題は多いし、その後せつかくの制度をあいまいなものにしているのは、国の側の責任も大きい。それに線引きは建設省、税制は自治省、農地は農林省などと分かれていて、国では総合的戦略性が発揮できず、政治的になしくずしになっていっている。

横浜のものも十分とはいえないが、線引きの時点では、かなりの遺産を将来に残しえたのは、

(1) 総合的戦略としての考え方を早くからうちだし、これを実行してゆく企画調整局と、他局の連繋というシステムをもっていたこと。

(2) 具体的な厳しい素案を早くからうちだし、条件を明示することにより、反対意見の集約化を計れたこと。

(3) 農業、緑地についても都市農業の視点を早くからかため、農政局（のちの緑政局）との積極的な協力関係がえられたこと。

(4) 線引きを補強する、風致地区指定や、近郊緑地保全地域の指定を行なったこと。

こうした遺産が、個別の利害関係者のためではなく、全市民的視点からどう生かしてゆけるかは、今後の課題であろう。

用途地域と容積制

用途地域

四〇年代の半ばは、いままで欠けていた土地利用に関する法制が、次々と生まれてきた。横浜市では前述の「線引き」が、四五年六月に正式決定になった。これと相前後して、四五年には、建築基準法が改正された。その内容は、

(1) 用途地域を細分化し、基本的には八種類の用途地域となったこと。

(2) もっとも良好な、一戸建住宅を予定している第一種住居専用地区では、北側の日照を遮ぎらないために、北側斜線制限が新設されたこと。

(3) 全般的に容積制（敷地に対する建築物の延面積の割合を定めて制限する制度）を採用したこと。

(4) 容積制に伴って、第一種住居専用地域（一戸建住宅を主体にする良好な住居地域）以外の建築物の高さ制限を撤廃したこと。（従来は、商業地域では高さ三メートル、住居地域では高さ二〇メートルというように、絶対高さが押さえられていた。）

「線引き」が、市街地と、市街化をしない地域の大きな区分けであるのに対して、市街化区域の中を細かく用途を定め、容積の上限を定めようというものである。

用途地域は、住宅地の中に工場や大規模な商店などが建って、住居環境を害さないようにしたり、大規模商店街や工場はひとまとめにして、他へはみださないようにするために設けられる。

容積制

また容積制は、従来からあった建蔽率（敷地の面積と、建物一階部分の面積との比率）制の不備を補うものである。戦後の建築技術の進歩によって、何階にも伸ばすことができ、延面積ではかなりのものになる。商業地域では、条件により建蔽率は九割、一〇割も建つので、ここに九階、一〇階と建てることになれば、容積としては九〇〇%、一〇〇〇%にも及ぶ。街路などがよほど十分にとってある丸ノ内のような地区は別として、すべての地域でこのような高密な建て方をすれば、街路は交通を捌けず、下水や水道にも負担がかかる。災害時にも危険である。容積という考え方は、人口や都市活動全体を示すもので、この密度が上がりすぎると、活動に応じた都市施設の整備が不足し、パンク状態になってしまうのである。延面積が大きくほしいなら、上に伸ばすだけではなく、それにふさわしい道路、駐車場、公園など、広い土地をもっておいてもらわなくてはならない。

横浜市の指定方針

この用途地域と容積率は、各地区ごとに細かく色塗りしなければならぬ。ここでも、まず横浜市としての政策目標をかかげた。機械的に法律をあてはめるのではなく、市としてこの二つの制度をどう活用するかが、問題である。

そこで、これまでとってきた一連の考え方を進めるため、次の四つを基本方針として定めた。

(1)人口増加の抑制 (2)環境の保全 (3)公害、火災からの防衛 (4)商業、業務機能の適正な発展。

横浜を東京と同じような、過密都市にしては困る。こうした四つの理念は、理念としてだけでなく、実際の色ぬりに活用できるものでなくてはならない。そこで、(1)の人口増加の抑制手法としては、一番住環境として好ましいものであり、密度ももっとも少ない第一種住居専用地域を、できるだけ広くとるという方針をたてた。その結果、用途地域を定めたうちの半分近くの、四五・三%が、第一種住居専用地域になった。第二種住居専用地域の、一二・四%と合わせると五七・七%と、六割近くが住居専用地域で、容積をおさえ、よい住環境を確保することができる。

全国平均の地域指定をみると、第一種住居専用地域が二〇・五%、第二種住居専用地域が一八・四%だから、横浜市がいかに住居専用地域、とりわけもっとも住宅としては暮らしやすい第一種住居専用地域を多くとっているかが、分るだろう。

また、容積率は現行法律で定めている率は、よい住居環境を保全するには、あまりにも大きすぎる。たとえば、第二種住居専用地域や住居地域では、二〇〇、三〇〇、四〇〇%という三つが法で定められているが、すべては最低の二〇〇%のみを採用することとした。二〇〇%といえば、敷地の二倍だから少ないようにみえる。しかし、横浜市区域の中をかりに道路をのぞいて、すべてびっしり二〇〇%で、住宅を建ててみると、おどろくべきことに、三〇〇〇万人を収容することができる。工場や商店、公共施設などをのぞいても、二〇〇〇万人以上がいられる。これでは超過密になってしまう。第一種住居専用地域は、五〇、六〇、八〇、一〇〇、二〇〇%となっているから、できるだけ第一種を多くすることで、過密も防ぎ、住環境も維持できる。

一般の都市よりも抑制した方針で、横浜市が採用した容積制でも、目いっぱい限度まで建てると、じつに一、一五〇万人が入るという数字になった。これでは、都市全体としては困った状態である。横浜市のように、一般の都市より第一種住居専用地域も多く、住居容積も全般に法律の下限をとっていてもこ

うなるのだから、もともと法定の数字が甘すぎるのである。数年後になって、建設省もやっとそのことに気がつき、第二種住居専用地域では、二〇〇%が最低であったものを、一〇〇%、一五〇%も可能なように引き下げたが、これはいかにも手おくれである。実際の適用の時点で示していないと、適用しにくいし、信用を失う。もともと容積制を採用することだけ定め、上限をおさえて、下限は、各自治体の智恵で自由にやらせるべきなのである。

横浜市のこの用途地域や、容積率の採用は、住環境を守るため、かなり厳しいものであった。しかし、比較的スナリ通ったのは、前回の線引きの実績や、この案でもなおかつ、一〇〇〇万人以上の人口をいれられるという点である。開発に熱心な議員からさえ、その後なんともいわれた。「市に1000万人以上の人をいれようなんて、とんでもない計画だ」と。もちろんこれは計画ではなく、目いっぱい利用した場合の、上限の推定なのである。それを数字ではっきりだしておいたため、これ以上にしてくれという圧力は回避できたのである。もし放置すれば、第一種住居専用地域を二種にしてくれとか、容積の率を上げてくれという、圧力は強かったろう。その結果は市民にとっていまよりもひどい状態になったであろう。誰でも自分だけは容積が高いほうがよいが、それは自分の首をしめることになる。だが総市民の意見を代弁する人びとがいなかったため、こうした数字を示しておくことが有効だったのである。

用途別容積制

さらに、ここで新しく考えた独自の手法が三つある。その第一は、商業地域内における住居容積を制限しようというものである。商業地域とは本来、商店、デパート、業務用のビルなどを建てることを予定して定める地域である。したがって容積率も高く、最低でも四〇〇%、最高は1000%ということになっている。一般には駅に近い便利なところを商業地域に指定しているが、横浜のように東京に近く便利なところでは、本来横浜市にとって必要な業務ビルや商業施設は建たず、そのかわりに東京向けのマンションが立地することが多い。

こうしたマンションが四〇〇%とか、六〇〇%とかの密度で建つと、じつにたいへんなことになる。住宅相互の日照が確保されないのはどうぜんだが、子供たちの遊び場もとれない。かりに五〇〇%の住居が建つということは、大体それと同じ面積ぐらいの小、中学校が必要ということになり、マンションと学校とが交互に建っていなければならなくなるだろう。それにしては、商業用地のようなところでは、学校のようにまとまった大きな土地はえにくいし、また地価も高く、とうてい取得は困難である。

現に、磯子駅前に、容積制の出来る以前に、住宅公団が高層住宅を建てたが、これがひじょうに高容積になるために、地区の学校では収容しきれない。そこで一階に予定していた商業施設をやめてもらい、安く市に譲ってもらって一階部分を一〜三年までの低学年用教室にあててみた。いろいろ問題はあるが、高容積とはそうした学校の必要性を意味することを、示しておきたかった。高容積にはしたい、学校はゆっくりとるといふわけにはゆかないのである。ヨーロッパの都市では、このような住宅と併用の学校も多い。

また、同じく磯子で高層マンションが複数同時に建つ計画があり、容積制以前ではあったが、なんども交渉の結果、協定をむすび、容積を制限してもらい、小さいながらもこの住宅群に見合う小学校用地を、無償提供してもらった。こうした交渉は長く時間とエネルギーを要する。そうした時期に容積制が生まれたのである。これを活用しない手はない。ところが磯子駅前のようなところは、駅前の広い埋立地であって、用途地域上は商業施設や業務施設があってもよく、商業地域に指定される。そうすると容積は一番

低くても、四〇〇%になる。

不動産業者としては、目いっぱい、マンションを建てるだろうが、これでは同じような問題がおきる。それにマンションを建てたい人びとは、四〇〇よりは五〇〇、五〇〇よりは六〇〇%を希望して、圧力をかけてくるであろう。

こうした情勢を踏まえて考案したのが、用途別容積制である。もともと商業地域の容積は、商業、業務施設を予定して、高く定めてある。これが住宅となるなら、そんなに高い容積である必要がない。住居環境としてはぎりぎりの環境である二〇〇%を上限にしてよい。現に横浜の住居地域では、二〇〇%を上限としている。また、商業地域で容積率が高いとは、それだけより高度の商業、業務地域を予定している。こうした地域に住居のオシメやフトンが干されていてもこまるし、この地域では地価はひじょうに高くなる。八〇〇%以上もあるような、高容積の商業地域では、学校用地など取得できないから、本来住居容積はゼロでもよいところである。こうして結果は図のように、八〇〇%の商業地域では住宅を建てるなら逆にもっとも少ない五〇%、四〇〇%のところでは半分の二〇〇%と決めた。このほか、住居をおくのふさわしくない工業系地域にも、工業活動による公害と住宅を調和させるため、住居の容積限度を定めている。たとえば二〇〇%の工業専用地域では、住居の面積はゼロにおさえた。住居との混在を防ぐためである。

この用途別容積制は、用途と容積を合理的に組み合わせる手段で、都市計画の制度のなかでとうぜん認められていてよいはずだが、現行法ではできない。そこで横浜市では、建築基準法にもとづいてつくられている建築基準条令に組み入れ、市議会の議決を経て定めたのである。建築基準法では、こうした内容の条例まで予定していないと、建設省で暴論があったが押し切った。法令をあまりにかたく解釈すれば、そうかもしれないが、情勢にあわせて新しいものを生みだそうとする自治体の自主的に定めるべき条例に、そう文句をつけることもあるまい。

また、マンションによる学校用地確保対策に頭を悩ましていた教育委員会では、「マンション等集合住宅建設にかかる指導要領」を作成し、二種類の収容不可能学区域を定め、マンションを諦めさせたり、戸数制限の規制を行なってきた。これこそひじょうの緊急避難措置であるが、私としては、こうしたかなり行政の任意的な判断が入りやすいものよりは、せつかく生まれた容積制をキメ細かく定めて、ルールとして地域の住居容積を適正におさえ、また、この筐囲ではなんとしても、市が学校についての責任をとるべきだと考えた。これまでの建築や開発の法規は甘すぎたのだから、実状をふまえて、建築側の範囲と、行政の責任分担の区分けをしたかったのである。

さらに、逆進的な住居容積制、つまり商業地域では、高容積のところほど逆に住居部分容積を低くしたのは、容積制を定めるときの社会圧力の中和を計ったのである。つまり、一般には誰でも高い容積の指定を望む。いますぐ建てるか、周辺の整備がどうかにかかわりなく、土地所有者としてはそう思い、圧力をかけてくる。しかし、この制度では、容積を高くしようとするれば、一番建てやすいマンションなどの容積率は逆に減る。したがって、一方的に容積率を上げようという圧力にはならないで、適度に中和されて容積率は収まる場所に収まりやすいのである。

高さ制限

法の改正に進歩の点もあったが、大きな問題は、建築物の高さ制限を撤廃したことである。容積制でそれに代えるというのである。しかし、これはまったく異なる次元として扱うべきものである。

現にこの当時、各地で厳しい社会問題化していた日照問題は、高さによって生ずる。容積制が出来たから、高さ制限を無条件に撤廃するとは、筋が違っている。ますます問題を多くするだけである。

また、都市のスカイラインは、主として建築物の高さによって定まるし。これによって眺望や景観も変える。建築物の高さは容積などによっておきかえうるものではない。土地に対する権利があるからといっても、都市全体のスカイラインに重要な影響を及ぼす高さは、市民全体の共有物である。かつて、イタリアのサンジミニャーノの町は、貴族たちが自分たちの権勢を示すために、競って高い塔を建てあつた。この塔は展望ぐらいの外は直接の用途のないものであるが、現在の都市で、住宅がこのような姿になったら住む人びとはたまつたものではない。

これについても建設省はクレームをつけた。せっかく建築物の高さ制限を撤廃したばかりだという。しかし、うまい手段がある。現行の法制度の中の高度地区を定めれば、要綱などではなく、きっちり法の枠で指定できるのである。そこで商業地域三メートル、住居地域二〇メートルは前と同じだが、もっとキメ細かく定めてある。そのうえ、日照問題についても、要綱などを作り、相談室を設けてはいたが、できるだけ公式のルールとして解決したいので、北側斜線の制限をつけた。各地域別に異なるが、要するに、北側については隣地の日照の障害にならないように、あるていど斜めの線以内に建築物の高さを制限しようというものである。

横浜市市街地環境設計制度

高さはひとまず制限したが、すでに建築物の高さはまちまちであり、ヨーロッパのように、きれいに軒先をそろえるということはむずかしい。それに高さや容積を強制的に制限するには、一方においてこれを解除する条件を示しておいたほうがよい。法律の上では市長の許可でできるのだが、行政は安易に思想もなく、政治的な圧力だけで個々に許可を与えることが多かった。

これではせっかく高さ制限をした意味がない。そこで、「横浜市市街地環境設計制度」を定めた。これは、公開空地等を、広く市民のために供出した場合は、ほかに問題がなければ、高さ制限を緩和したり、容積のボーナスを提供したりしようというものである。なんでもだめだという規制ばかりでなく、よいものはよいとし、とぼしい公的スペースを生みださせて、そのかわりに厳しい制限の一部を解除する。

規制ばかりでない、よい方向への誘導措置なのである。公開空地は、公開のていどや種類によって差を設け、係数を決めて、これのトータルとして公開の貢献度を計る仕組みになっている。

これと似た制度で国では、「総合設計制度」があるが、これはかなりの大面積の中心地だけに適用される。横浜市の場合は、そうした大建築へのサービスという意味ではなく、まず、厳しい制限を前提として、これと連動しながら、とぼしい公的なスペースを、各地区にすこしでもとって、市民にゆとりと憩いを与えようというものである。

山手地区景観風致保全要綱と土地行政の展開

山手地区とマンション問題

横浜の関内地区に接した丘が、山手の丘である。ここは狭くなった関内の居留地に加えて、文久元年（一八六〇）から、新たに外人居留地として追加していったところである。この山手の丘は、細い尾根つきで、きわめて立体的な眺望が愉しめる。市街地をへだてた港の景色もよい。外人たちは好んでここに住み、多くのミッションスクールや教会、劇場を建て、外人墓地を置き、散歩道を設けた。横浜の中でも、

もっとも異国情緒のある一角であった。

ところが戦後は、この周辺に中高層のマンションが建ちだした。とくに斜面にある外人墓地のすぐ下に、高層のマンションが建つ計画が進められた。丘の高さは三〇メートルあまりしかないから、この頃許されていた三メートルいっばいに建つと、マンション側からは、山手の丘が外人墓地もろとも自分たちの庭園となる。

また、それと逆に、丘の上から外人墓地と、それを越えて関内の市街地や港の景観を愉しんでいた人びとは、マンションの壁や窓ばかりを見ることになるだろう。同じような条件にある「港の見える丘公園」は、名前は「港の見える」でも、「マンションの見える、港の見えない丘公園」になりかねない。山手地区の住民からも、なんとかならないかという声があがった。

外人墓地下のマンションは、すでに市の関係部局が個々に許可を与えていた。それを変えようというのだから、容易ではない。この話は難行し、市会本会議の質問にまで取り上げられた。なんとか関係者を説得しなければならない。問題は、マンションひとつのことではなく、これからの山手全体の問題なのである。だから、まずひとつのマンションをなんとかして、実例をつくってゆかなければならないが、疲れる仕事である。私も相手を説得にいったのち、ぐったりして、連れていった二人のスタッフと飲んだ苦いビールの味が忘れられない。しかし、結果はねばりが効を奏して、将来の山手像という点からの、企画調整局の案にほぼ近いところでまとまった。

山手地区景観風致保全要綱の制定

そこですぐ、例によってこれを普遍化することを考えた。いままで不備だったのは、建築局や公園部などが、それぞれ個別に自分たちのところの法令だけを機械的に適用して、認めていってしまうことにある。ここで関係局全部が集まって、一体となって、山手がどうあるべきかを考えなくてはならない。この時期はまだ、企画も発足以来日も浅く、関係局の協力はなかなかえられなかった。そうはいっても、宅地開発要綱がいちおう働き、実績をあげているのは大きい。そこで、こうした総合的な問題を扱うのには、要綱によることとした。「山手地区景観風致保全要綱」がそれである。マンション問題をかたずけてから、半年以上も経過したが、昭和四七年一月に制定されたのである。

この要綱の特色は、なんといっても、当時はまだあまり問題になっていなかった景観とか、眺望とかを価値として取り入れたことである。とくに、市民共有の景観を見る権利としての眺望を取り上げ、特定の点からの景観基準点として設定し、ここからの眺望を確保できるように、建築物の高さ等を規制する。景観という観点は、その後各都市でも問題にされるようにたったが、当時はまだまったく問題にされていなかった。この要綱は、その後の景観規制のはしりとなったのである。

要綱行政というのは、単純に紙に書いた要綱をつくれればよいというのではない。そんな要綱は、現実の力関係の中では、効力をもたないし、だいいち、制定することができないだろう。

この場合でも、現実の二つのマンションとの長い交渉、苦闘があったうえで、さらに普遍化するため生まれたものであったのは、他の要綱と同様である。また、要綱はそれだけで放置しておくものではない。機会があれば他の制度で補強してゆくのである。この要綱制定後、用途地域の指定があったので、この要綱内容を踏まえて指定を行ない、あわせて風致地区内の開発規制の条例や、取扱い基準をつくったり、細かく定めていった。また、この地区については、屋外広告物法や条例による許可の基準や禁止を定めたり、食品衛生法によって喫茶店、食堂などの営業可能な区域を限定している。これらさまざまな法令は機

械的に各局でバラバラに運用されていたのを、この要綱の線に従って、指定をしたり、適用や運用をすれば、法規の上でもかなりの効果を発揮することができる。この場合の要綱は、各種の法規を運用してゆくための、総合的な基準としての役割を果たしているのである。

自治体がかかえている法規は多様なものがある。それらに地域の問題によってひとつの方向を与え、関係する各局の力を結集できれば、かなりの効果をあげてゆくことができる。方向性をだす仕事が企画であり、その方向に各局を結集してゆくの調整であり、企画と調整は別なものではなく同時に働いて効果を示すのである。

総合的土地行政の展開

こうした要綱行政などをきっかけに、総合土地調整課は、市の土地利用の、あらゆる問題にかかおることになったし、また、これと合わせて、市の所有する団地も効果的に考えるため、用地問題も扱うようになってきた。土地に関する行政はきわめて多いのだが、実際にはそれを全体的に把握して、総合的視点から判断を下している自治体は、まずない。横浜市の総合土地調整課は、それを実行してみた貴重な一例であつたろう。

その仕事はすでに述べたように、多方面にわたっている。

(1) 地域地区制の指定（とくに、すでに述べた市街化区域、市街化調整区域を定める線引きや、用途地域、容積地域その他の地域・地区の指定）

(2) 宅地開発要綱の制定や運用。重要な宅地開発の許可や区画整理の認可方針。

(3) 建築基準法による特例許可についての扱い。

(4) 国土利用計画法、公有地拡大推進法の運用方針。

(5) 市や土地開発公社の土地買収、市有土地の利用等についての方針、調整。

(6) 宅地開発要綱で取得した、土地の管理、処分取扱基準の策定。

(7) 法人土地の放出など、市の用地取得と利川政策。

(8) 日照や景観などについての、要綱策定と運用。

これらを、いちいちここで詳細に論じられないが、およそ土地と、これを利用することの、ほとんど全般にかかわる。

これを行なってゆくためには、第一には、現行法令を、自主的に生かして運用することである。法令もその適用、運用によってまったく効果が違うのは線引き、用途地域で述べたとおりである。法令は使われるものでなく、生かして使うものである。第二に、法律で不足するルールを条例要綱などによって、補強してゆくことである。現行制度はまだ不十分で、そのあいだをつなぎ補ってゆかねばならない。第三には、用地の確保、利用についてで、とぼしい財政資金の有効活用である。さらに第四には、これらを生かす連絡調整システムが必要であろう。

土地利用がコントロールされるのは、個人や事業者にとっては迷惑なことであろうが、もし野放しであれば、けっきょく都市環境全体が破壊されてしまい、災害が生じたり、生活の質が落ち、安全で便利でゆとりある都市生活はできなくなるのである。これまで述べてきたように、最近は不十分ながらも手法はある。横浜市で行なったこれらのシステムをまとめてみれば次。ページのチャートのようになる。

ふつう土地利用法規を扱うのは、建築や都市計画部門であり、用地確保は財政や、各事業部門で所管が異なる。そのうち土地開発公社が独立に、土地を乱買し、問題をおこした自治体もある。ここではその両

者の関係も連動させて、有効な用地確保や活用を行なってゆくのである。

始めにも述べたとおり、土地利用問題は都市づくりの基本でありながら、もっとも困難の多い仕事である。私も多くのむずかしい仕事をしてきたが、精神的にもっとも多くの負担になったのは、この問題である。コントロールを強化すれば多くの関係者の恨みを買うだろう。だから行政としてはコントロールを緩めるのはもっとも容易なことで、直接利害関係をもつ多くの人びとに歓迎されるかもしれない。しかし、それでは、かつて土地利用や開発を押さえる手段がなにもなかった時代の混乱に帰ることで、全市民の利益は守れない。せつかくその混乱と失敗の中でようやく生まれてきた土地利用や開発コントロールのさまざまな手法を、全市民的な立場で進める必要があるだろう。

四章 都市空間創造のためのアーバンデザイン

アーバンデザイン・チームとくすのき広場

アーバンデザイン・チームの誕生

横浜市は「だれでも住みたくなる都市」を目標に掲げていた。そのためには安全で生活環境も便利な基礎的な都市づくりも必要であるが、さらに、美しく、愉しく、うるおいのある都市にしてゆくことも重要である。最近はやうやく、都市景観や都市美といった点にも、目がむけられてきたが、心もち、感性をもっている生まれの人間が住む以上、当然のことである。

そこで、これまで述べてきた戦略的事業や、土地利用のコントロールも基礎的条件をつくるために、きわめて重要だが、これだけでは都市の骨格や形態を粗けずりにつくってゆくことにとどまる。これらのなかにも、人間的視点が基盤にならなければならないが、さらにキメ細かく、都市空間を美しく、個性的で魅力的なものにしてゆく必要がある。それによって都市に住む人びとは親しみや安らぎを覚え、都市に愛着を感じ、誇りに思い、これからも住みつづけたいと考えるだろう。そうした都市空間をつくってゆく仕事が、アーバンデザインである。

アーバン(urban)とは都市的、都会的という意味で、都市デザインともいう。しかし、他のデザインのように、一人が都市をデザインし、あるいは設計してしまう意味ではない。都市は多数の主体が多様な目的をもって、長い年月をかけてつくってゆくものである。都市づくりに完成はない。都市が生きてそこにある以上、永遠に続く作業である。都市をつくる多数の主体が、バラバラに秩序なく行動すれば、都市空間は混乱してしまう。そこで市民をはじめ各主体が、自立性をもちながら、都市全体としての秩序や調和されたデザインが必要である。それは誰かが画一的に都市を設計してしまうのではなく、都市全体としての大きな方向や原則をつくりながら、個々の事業者に互いに協調してもらい、都市全体としての統一感やリズム、人間的な空間を創りだそうというものである。その大要は一四三ページのチャートのとおりであるが、都市デザインとは、このような考え方に立って、全体の原則を創ったり、原則と個々の主体のデザインのあいだを調整したり、あるいは誘導したり、場合によっては、そのうちの一部をデザインして、全体のデザインをリードしたり、補足したりするものである。

都市デザインは昭和三〇年代末に、一部建築ジャーナリズムを賑わしたが、それは、多数の主体によって構成されるべき都市のデザインという、社会学関係を見捨てたものだった。四〇年代に入ると、いつのまにかすたれてしまっていた。しかし、私が横浜市に入るにあたって考えたことのひとつは、都市デザインを、実践の場で可能にしてみることであった。

始めは内部に人もいないし、外部の人びとにお願いし、協力してもらおう以外はない。浅田孝氏、大高正人氏、榎文彦氏、柳宗理氏、栄久庵憲司氏、栗津潔氏、進来廉氏、その他たくさんの方々に協力をしていただいた。しかし、多数主体の中にあつて、市民にとって望ましい原理を見つけ、異なる価値観を調整しながら、これを実現してゆくには、外部専門家だけでは不十分だし、まだ外部に十分なアーバンデザイナーも生まれていない。市の内部にアーバンデザイン・チームをおくことができれば、よりいっそう、外部の各専門デザイナーの能力を引き出すことができるはずである。

たまたま、ハーバード大学でアーバンデザインを勉強してきた岩崎駿介君が、ひょっこりやってきた。以前から知っていたが、さっそく市に入ってもらう。すると、従来の役所にははじめなかったようなデザイン指向の人も横浜市はおもしろそうだと思って来るし、役所の中でも、そうしたことに興味をもつ若

い人びとが生まれてくる。小さいながらも、全国の自治体でも初めての、アーバンデザイン・チームが岩崎君を中心に誕生したのである。

地下鉄の原形復旧工事

アーバンデザインは、理念や観念の世界にとどめておくものではなく、具体的な実践によって、もっともよく理解もされるし、市民的合意もえられるはずである。

チームが最初に取り組んだのは、のちに「くすのき広場」と命名された、市役所前の小広場であった。ここは、国鉄の関内駅や市役所の前だが、関内駅のいわば裏口的であり、市役所も裏口という扱いの所で、あまり気持のよい空間ではなかった。おまけにその脇の派大岡川という汚れた川が海に直結しているため、満潮時になると、駅前や市役所の裏口一帯に、水が溢れでた。軟弱な地盤を埋め立てたこのあたりは、すっかり地盤沈下してゼロメートル地帯になっていた。

まえにも述べた、緑の軸線計画でいうと、ここは大通公園とのつなぎになる、重要な場所である。それに駅や市役所があるのだから、まえまえから、このあたりをなんとかしなくてはという声はあったが、そのまま放置されてしまっていた。この地点が地下鉄工事で全面的に開削され、長いあいだ使用できない状態になっていたからである。

ところが、昭和四八年の末、長かった工事も終わり、土を埋め戻して、地上部分をもとどおりにする原形復旧が行なわれようとしている情報をキャッチした。三万人ほどの職員をかかえる龐大な組織である横浜市役所では、このような、原形に戻すという工事は軽微な問題で、ほとんどはそのまま行なわれてしまう。とくにこの工事は、原因者である地下鉄工事を担当している、交通局の問題であり、交通局の予算で行なわれる。交通局は公営企業会計といって、税金で賄われる一般会計とは異なり、大きな点だけをチェックされるだけで、ほとんど交通局が自由に執行できるのである。

こうした状態のなかでも、情報をキャッチできるようになるのは、総合的行政を行なう第一歩であるが、とにかくそこまでは達していた。原形のままに復旧しても、あまり意味がない。そこで原形復旧費を元手にして、もっと歩行者を中心にした、憩いの場になる案をだそうということになった。このためには、単純な原型復旧に比べて、とうぜん若干の時間を要することになる。「三月には予算市会が始まるから、工事が終わったのになぜ原形復旧をしないのかと責められると困る」というのが、交通局のいい分であった。なにしろここは市議会の真ん前の場所である。

このための会議が招集される。このていどのものでも、交通局はもちろん、道路管理を行なう道路局、緑を植える緑政局、庁舎の前なので庁舎管理を行なっている総務局、その反対側は防災街区造成事業を行なっているから、その担当の都市整備局、地下埋設物に関する下水道局、それに招集者の企画調整局という、六局になる。実際にはこのほか、議員の駐車場に関する市会事務局や、水道局、それに、市以外で県警察、東京電力、電電公社などが、すべてからんでくることになる。

一週間のスピードでつくりあげた、アーバンデザイン・チームの素案が示された。これが五年前なら、議会にいいわけがたたないということで、ずいぶん紛糾したことだろう。しかし、企画調整局の、五年に近い実績がものをいった。なかでもあの高速道路地下化を、強力に実行した印象が強かったろう。そこで二、三ヵ月遅れるていどならということで、実施案をつくってみることになった。

いままでは、自分の局だけの責任を果たしていれば、それですんだ。怖いのは市議会であるが、これも各常任委員会は、局別にタテ割り化しているから、自分の局だけが治まればいいのである。だから、でき

るだけ他部局に問題を広げないように原形復旧でいいじゃないかということになる。企画調整局のような立場からいわないと、総合的な視点からの案は出てこないのである。

くすのき広場の創出

アーバンデザイン・チームの案は、車道をつけ替えて、市役所前は、植樹を豊かにして、両側にベンチを配した歩行者中心の広場にする。どうしても必要な駐車場は、砂漠的な姿にしないように、一段レベルを下げて緑で囲っているのだから、広場を歩く人からはほとんど気がつかない。広場と市庁舎との連繫を強めるため、レンガタイルを敷き、自然に市庁舎の建物の一部になるような形にデザインしてある。市のシンボルマークをアレンジした、新しいデザインの照明塔もつけられた。

これらは原形復旧費をもとに、せいぜい二割でいどの追加投資をただけで、見違えるような広場が生まれた。いまでは市庁舎の表玄関のような感じになり、村野藤吾設計の多少くすんで見えていた市庁舎も、改めてひきたってくる。もし原形復旧をしてしまってから、もう一度やりなおしてということになれば、時間は何倍もかかるし、費用も数倍を要することになっただろう。

つまり、総合的にものを考えないで、一局ごとに行なってしまうと、じつは市民にとっては大きな無駄をしていることになる。同じ金でも、総合的な観点から、タイミングよく活用すればたいへんな効果を発揮する。これまでは、バラバラな事業を行なっており、見えないところで大きな損失をしてきた。町を美しくしたり、歩行者のための人間的空間を創り出すことは、金の問題ではなく、やる気さえあれば可能なのである。

そればかりではない。こうしたわずかな事業でも、市庁舎前が見違えるように美しくなり、これに刺激されて、のちに述べるように、馬車道商店街が、新しい商店街づくりに乗りだすきっかけになった。さらに刺激をうけた伊勢佐木町が、フルモールの商店街に改造してゆく。ひとつのよい実例が示されれば、よい刺激になって、商店街の人びとさえ動かしてゆくのだから、地下鉄の原形復旧費は、思いもよらないようなところでまで、その波及効果を及ぼしているのである。

この広場は、くすの木を多く植えているところから、親しみやすい柔らかな名称ということで「くすのき広場」とした。名称はどこにも表示はしていないが、誰からも、「くすのき広場」の名で愛されている。

広場建設や道路、駐車場の付けかえ、植樹などは、ひとつの事業である。しかしアーバンデザインは、ひとつの事業で終わるものではない。その後、くすのき広場に面した市庁舎の増築工事がおきてきた。これも既設の建築や広場と調和するように、デザインを指導した。また、反対側の空地に民間ビルが建設されたが、これもまたアーバンデザイン・チームの要請により、前面の後退と歩道の拡張、建築デザインの周辺との統一性を実現し、広告物まで、当初の案を数分の一に縮めて、小規模なものに変更してもらっている。

また、広場に建てられた市庁舎の案内板も、アーバンデザイン・チームのデザインになるものであり、この広場に面した関内駅も、近く、これらを考慮した改修が行なわれるはずである。

このように、アーバンデザインとは、ひとつの広場についても、道路の付け替えなどを含めて、土地を有効に再編利用して歩行者広場を生みだしたり、むだに使われそうな資金の活用を計ったりすることをも含む。さらに、この場合は、広場の設計もアーバンデザイン・チームが行なったが、それだけに終わることなく、くすのき広場を取り巻く建築主体は、市、国鉄、民間などと異なっているけれども、この広場を中心に統一したイメージと、まとまりを創ってゆく努力を継続的に行なっていくことを含むのである。それ

は一片の法令などで片がつくものではなく、一貫した思想を持ち、必要な時期に、相手の事情も考慮しながら、ねばり強く相手を巻きこんでゆく、実践的な総合力が必要なのである。

歩行者空間と都心プロムナード

アーバンデザインと都市空間形成

アーバンデザインで誤解されてはならないのは、表面的な都市のお化粧術といったものに局限されるものではないことである。ちょっと小奇麗な建築物を建てたり、広場をつくることだけで単発的に終わってしまうのでは、鼻の先だけに白粉を塗るようなものである。さきに述べたように、都市空間全体の形態、材質、色彩空間について、事業主体は異なっても、全体としての統一性やリズム感、個性の表現などを行なってゆくものである。さらに、それにとどまらず、都市を構成してゆくための基本的な考え方を確立し、具体的な手法をつうじて実現してゆく。たとえでいうなら、それは、部分的な白粉塗りではなく、ファウンデーションから行うきちんとした化粧でなければならないし、衣服や、アクセサリもそれに見あって考えてゆくことであり、そのベースとしての健康な体をつくり、さらに理智的な教養や、個性的な魅力を具えてゆくようなものである。他人の真似をした白粉や口紅塗りだけで終わっては、かえってみっともないことになってしまう。

基礎的な価値のうち、現代都市に不足しており、今後望まれるものは、都市の個性や魅力であり、人間的な生活の場の創出である。そして、住んでいる市民にとって愛情を覚え、親しみある嬉しいものであり、自分たちの町に誇りを感じ、生活に潤いとリズムをあたえ、これからも住みつづけたいと、願えるものでなくてはならない。

このような価値を具体的に実現してゆくには、(1)都市空間の形態的秩序とリズムの創出 (2)地形、風土の尊重、(3)水、緑、自然の都市内部への導入 (4)歴史性の尊重 (5)歩行者空間の回復とその連続性の確保 (6)市民の接触の場の確保 (7)個性的な都市イベントの演出 (8)手ざわり感覚の回復、ヒューマンスケールの導入 (9)社会的弱者への配慮 (10)ストリートファニチャーの整備 (11)都市づくりへの市民の具体的参画 (12)創造の喜びと芸術性の高揚。

以上のようにさまざまなものがある。これらのテーマは横浜の都市づくりの中では、それぞれ具体的に心がけてきたし、少しずつ実現してきたものばかりである。いまここに、そのすべてを詳述するゆとりはない。ここでは、歩行者空間の確保について述べておきたい。

最初、高速道路の問題にぶつかったことは、現代のクルマ社会と都市と人間とのアンバランスを、強く感ずることになった。車をさばいてゆくための方策も、市の権限をこえた総合的な交通政策として発表し、市内部でできることはもちろん、各方面に働きかけていった。クルマ社会を否定することはできないが、それに対して人間を位置づけるために、歩行者空間の確保と、歩くということに対する価値を、再認識しようと考えた。現代のクルマ社会でも、歩行者は車に押しつけられるのではなく、自らその主張をしていいはずである。

歩行は人類にとって、もっとも基本的な条件であるが、昔は、歩行には苦しさや辛さがつきまっていた。それを、車などが楽にしてくれたのだから、現代の歩行は、もっと愉しくリズムのあるものであってよい。それに、都市を人間の目から眺め、人間的なものにしてゆくスペースである。

そこで広い意味の歩行者空間の確保や創出は、アーバンデザインにとっての重要な課題であり、さまざまな手法をとることになった。その主なものは、(1) 高速道路の地下化による公園化(例一大通公園)。

- (2) 車両交通規制、歩車道段差解消によるフルモール化（例－伊勢佐木町商店街）。
- (3) 歩行者専用道による緑道等（例－港北ニュータウン緑道）。
- (4) 歩道の新設（例－中華街南門通り、北門通りなど）。
- (5) 車道の廃止による広場化（例－馬車道広場）。
- (6) 車道の縮小、歩道の車道側への拡幅（例－馬車道商店街）。
- (7) 壁面線後退による宅地側への歩道の拡幅（例－元町商店街、馬車道商店街、南門通り）。
- (8) 角地における建築物後退と広場造成（例－馬車道商店街）。
- (9) 市街地環境設計制度、建築指導によるもの（例－通信ビル、桜木町社会福祉総合センター、山下公園周辺地区）。
- (10) 鉄道高架下利用（関内駅下）。
- (11) サイン、植樹、電話ボックスなどによる歩行者の快適性の増進（都心プロムナード、馬車道など）。
- (12) 歩道面のデザイン（都心プロムード、伊勢佐木町）。
- (13) 地下広場（横浜駅東口地下街）。

これらの手法は、いろいろに組み合わせられる。税金だけを用いるのではなく、歩道の拡幅と壁面線後退の併用がよく用いられたが、これは市民と行政の一致協力によるものである。

ミナトへの都心プロムナード

横浜の象徴はなんといってもミナトである。そのもっともミナトらしい場所といえば、大栈橋と山下公園であろう。休みの日には、山下公園を訪れる人が多い。ところが明治五年に、初めて汽車を走らせた初代横浜駅である現在の桜木町は、今日でもいわば、ミナトの玄関口にあたるが、ここから山下公園にゆく道はあまり明快ではない。また横浜都心には、元町、伊勢佐木町、馬車道などの著名な商店街がありながら、案外ミナトを感じさせないし、ミナトとの関係も分りにくくなっていて、各商店街がばらばらに存在していた。

こんな状態だから、休日にミナトを訪れた人びとは、桜木町を降りてから、途中の店で、「山下公園はどこですか」「ミナトはどう行ったらいいのですか」という道案内ばかり聞く。これでは商売にならないという。私の知っているあるお店の主人が、「なんとか、良い道案内を作ってもらえませんか」と話していた。これがひとつのヒントになったのである。

横浜市に入るまえに、私のいた事務所は道路公団の委託で、高速道路標識のデザインを行っていた。このデザインが初めて名神高速道路におかれ、のちに、ほぼこの原形が全国におかれることになった。あのグリーンの標識である。ここでは高速道路時代に対応して、いかに字も大きく分りやすく、一瞬にして明快に識別できるかなどが、基本的な考え方になっている。

このように、新しい時代に対応する自動車用の標識はそれなりに検討されてきていたが、それに対して、いつのまにか肝心の歩行者のための標識のほうはなおざりになっていた。もう一度、歩行者のための標識を復権しなくてはならない。関西に長く住んでいた私は、立派な石の柱に、「右なら八里」などと書かれた江戸時代の標識をよく見ていた。この標識を見て、旅人はどんなに心づよく安心させられたり、はげまされたり、さまざまの思いをいだきながら、ここを通過していったことであろう。この標識はいま見ても立派なものだし、書体も大きく明快で分りやすいし、高さはずっと低く、人間的である。

この明治時代になってから、いったい歩行者のためのこれに匹敵する標識があったろうか。まして、モ

一タリゼーションが激しくなって以来、歩行者のための標識はますます軽視されてしまった。そこで、関内地区にある三つの国鉄駅、桜木町（初代横浜）、関内、石川町からミナトの象徴山下公園にまで導く、新しい歩行者専用の標識をおき、この道を整備して、都心プロムナードと呼ぶことにした。大通公園は、高速道路の地下化をして、あれほどの苦勞をしたが、七、八年たってもまだ工事中で、市民の目には見えない。プロムナードは既存の道路の整備だから、短期間に結果がでて市民の目に見える。基礎的な車と都市空間のあり方を考え実行してゆくことは、きわめて重要だが、このあたりですこし分りやすい手法も必要だ、と思ったのである。

絵タイル・サインポール

このプロムナードの標識は、自動車のものとは全然発想をかえなければならない。歩行者はゆっくりと歩いて見るのだし、立ちどまってもよい。それに、ただの案内だけではなく、見ていると愉しくなって、歩くことに喜びが感ぜられるものならなおよい。そこで基本的には、道路にいろいろな図柄の絵タイルをおいて、これをたどってゆくと、自然に愉しくミナトへゆけるという方法を考えた。たまたま私の友人に、瀬戸の出身で名古屋工業大学のセラミックの教授をしている加藤悦朗君がいた。彼はよく、「もっと陶器を建築に使えないか」といっていた、そこで私の案を彼にぶつけたのである。

「絵タイルというものは、磨り減ってしまう床面におくのではなく、壁のような摩耗の少ないところにおくものだ」という答えであった。たしかに美しい絵タイルは、地のタイルの上に絵を書いているから、絵具の部分の厚さは〇.一ミリもないものである。すこし摩耗してしまえば、絵などは剥げ落ちてしまう。

「そこをなんとかやるのが、専門家としての君の仕事じゃないか」と、私はねばった。一方では、鉄鋳物を使うことなども考えたが、どうもしっくりこない。

試行錯誤の上、絵の部分を書いたものではなく、地のタイルに埋め込んだ象嵌形式のものが考案された。一名「金太郎飴方式」ともいう。つまり磨り減っても絵自体が埋め込まれているから、金太郎飴のように同じ絵がでてくるというわけである。それだけになかなか手数がかかる仕事である。

都心プロムナードの最初のルートはまず、由緒ある桜木町からとした。絵タイルはだいたい五メートル間隔で道路に埋め込まれている。一枚の場合もあれば、四枚、九枚、二四枚とたくさんの絵タイルが埋め込まれている場所もある。たくさんあるところは、なにか特別な建物があるとか、景色がいいとか、注目をひきたいところである。

都心プロムナードでは、路面マークという、絵タイルの埋め込みのほか、ミナトまでの距離や付近の建物等を示すサインポール、案内地図板、植樹歩道の整備、点字ブロックの埋め込みなどの、ハンディキャップのための整備など、一連の市業全体を指している。当時、こうした名称の中に抱きこんでおかないと、荒れはてた都心地区の歩道整備は、放置されたままになっていた。

絵タイルの最初のルートは、栗津潔氏のデザインによる。黒船、洋館、かもめ、気球、汽車、赤い靴、下駄など、古い横浜や愉しい歩行に関係のあるものである。「次はなにかな」などと、探しものをしてゆくような気持で進んでゆくと、いつのまにかミナトにきてしまうのである。

二番目の関内ルートは、市民に呼びかけてみた。「あなたも町づくりに参加してみませんか」というものである。自分の絵が市の道路に残る。子供のころ、道路の上に白墨などで落書きをした覚えがあるが、それが絵タイルとして、町の一部に埋め込まれる。応募は一〇二八点にも達した。審査の結果、三二点を採用することになった。当時小学校二年の坊やから、六八歳のお年寄までが入選している。ろう学校の生

徒のも二点入った。大学、高校、中学生よりも。小学生のほうが力強くおもしろいものが多かった。市の保健所職員の燈台が、最優秀となった。

プロムナードの戦略的効果

この事業は、歩行の愉しさを感じてもらい、歩行者の復権をねらったものであり、ミナトと市民とを結びつけようというものである。しかし、ねらった効果はそれだけではない。私は、永続的な都市づくりの中で、ひとつの事業はかならず次への波及的効果や、複合的な効果をねらってゆくべきであると考えている。

そのひとつは、自分の宅地内だけでなく、前面の道路にも、市民の関心を払ってもらおうと思ったことである。区長を中心にプロムナード周辺の人びとに集まってもらい、せっかくできるプロムナードを、皆で大事にしていってくれないかという組織をつくった。プロムナードの絵タイルもサインポールも、そして植樹も、町の人びとが大事に育ててゆくことで、いつも清潔に、愉しく歩行者を迎えることだろう。

こうした呼びかけに一番協力してくれたのは、商売をしている民間のお店である。次は、一般の民間の会社、事務所、そして一番協力してくれないのは、残念ながら役所になる。役所としては敷地の外のことなど知らないという。いつも自分たちがもっともよく利用しているはずなのに、狭い自分たちの責任の枠だけにとじこもってしまうのは、どこの役所も同じである。そして、役所でも民間でも、大きな組織になると、誰が担当するとかしないとかで、なおざりにされてしまう。しかし、こうしたプロムナード事業をつうじて、自分たちの敷地外の都市について、それぞれがなんらかの関心を払ってもらうことには、成功したと思う。プロムナードをつくるだけでなく、その周辺のビルや商店の人びとに、自分たちも都市づくりの一角を担っていることを、理解してもらいたいのである。

都市づくりは、市民が、都市という観点から、自分たちの建物の姿形やその使い方、そして順次敷地外へも関心を高めてゆくことによって、始められる。

絵タイルをはじめとするプロムナードの小道具も、いろいろな使い方がある。私は、ばらばらになっている関内地区の各商店街や公団主要施設などの、ネットワークをつくることにも役立てようとした。一口にネットワークをつくるというだけならやさしい。が、具体的に進めてゆくことはまったく別である。すでに私かコンサルタントとして、外部にいた時代から、横浜の都心部の伊勢佐木町、馬車道、山下公園、日本大通り、中華街、元町などがばらばらになっており、これをつなげていく提案を行なってあった。市の中でも、三P作戦といって、パーク（公園）、プラザ（広場）、プロムナード（遊歩道）などの設置がうたわれたこともあるが、提案はそのままに埋もれてしまった。一時のかけ声的な施策はすぐ消えてしまう。

私はコンサルタント時代から一〇年近く考えてきた、都心のつながりを、このプロムナード事業で実行しようと考えたのである。プロムナードのルートを通れば愉しく都心を回遊できるし、またそれに接続している商店街に周ってみてもよい。

とくに元町と中華街は、一方はモダンなファッションの町、もう一方は国際色豊かな飲食街で、競合はしないし、歩けば三分といった距離にある。それにもかかわらず、両者はまったく別々に存在していた。この町をつなぐ南門通りは、商店街というのにはあまりにも見すばらしく、ほとんどつながりの役を果たしていなかった。だから、元町にいて「中華街はどこか」と聞いてもよく分らない。中華街で「元町はどこか」と聞いても、とんでもない方向を教えてくれたりする。

そこで、第三番目の石川町ルートのプロムナードは、この中華街と元町をつなぐ南門通りを通すことにした。道路幅員は一〇メートルほどしかないから、歩道をつけることだけでもたいへんだったが、それまでは歩行者はガードレールと電柱に挟まれながらしか、歩けなかった道である。

そこに狭いながらも歩道がつけられた。ヒメリンゴの木が植えられた。春はやさしいピンク色の花が咲き、秋には小さな実をつける。サインポールも大きなものはむりだから、かわいらしいミニポールをおいた。狭い歩道は地元の力でレンガタイルを敷きつめた。南門通りはまったく生まれ変わった町になったのである。

都市づくりは、ただ公共事業をやればよいというのではない。プロムナード事業に地元が乗って、南門通りは商店街としての整備をしたが、また壁面線の指定もした。壁面線指定とは、新しく建物を建てたり、建替えをするときには、敷地と道路の境界線から一定の後退をして建物を建てるということである。この場合は、二メートル後退している。一時は出っこみ引っこみになるが、長い時間のうちには、歩道と一体となって、相当幅の歩行者道路が確保できる仕組みである。

壁面線後退は、自分の敷地を歩行者のため削られたような感じで、一見損に思う人もいる。これは、むりにいますぐ広げようというのではない。建替えなどの機会をみて広げてゆくのであって、順次、幅の広い歩行者空間が生まれ、町の風格もあがり、お客さんたちも愉しく町を歩ける。それは商店街にとっても、長い目で見れば大きなプラスになるのである。

ファッションの町として有名な元町商店街は、昭和三〇年代にこの壁面線指定をし、後退をして歩行者空間を確保した。もし、これを行なっていなかったら。その後のクルマ社会に、商店街としてはまったく対応できなかっただろう。みんなで小さな負担をして、大きな意味で商店街全体を豊かにすれば、利益はいつか個々の店にも返ってくるのである。まず協力しあって共同のよい環境をつくる。それによってみんなもメリットをうける。そうした流れにうまく導いてゆくのが、都市づくりにおける行政の仕事である。

山下公園周辺とペア広場

山下公園前海岸通り

もっともヨコハマらしい場所といえば、山下公園とこれに面する海岸通りはその代表である。このあたりは開港時には、外人居留地だったところで、すぐ近くには、初めての和英辞典である「和英語林集成」を編集し、ヘボン式ローマ字を発明した、ヘボン博士の旧宅跡がある。海岸通りは居留地の外国人たちから「日本でもっとも美しい街路」として賞讃された散歩路にであった。居留地には地番がついていた。一番館はイギリス人の「ジャーディン・マジソン商会」に始まり、番館と呼ばれる外国人商館が建ち並び、古いグランドホテルもあった。日曜日のボートレースは、横浜の名物行事であった。

関東大震災はこれらを一朝にして壊滅させたが、震災の瓦礫を埋め、わが国で最初の臨港公園である山下公園をつくった。海岸通りには銀杏並木が植えられ、初夏の新緑、秋の黄葉はとくに美しい。歴史は生きている。山下公園前の海岸通りはふたたび横浜の顔になっていた。

ところが、第二次大戦の戦災と戦後の接収は、ふたたびこの地区を壊滅してしまった。山下公園にはフェンスが張りめぐらされ、日本人は使用できず、米軍のプレハブ兵舎が建ち並ぶという、淋しい状況であった。戦後接収解除ののちも、山下公園ぞいの道路には、不法占拠の露店がずらりと並んで、せっかくの臨港公園も道路からの眺望を塞いでいる。そのうえ新しい埋立地に臨港鉄道を引く計画が進められ、山

下公園の上を高架で建設されてしまった。残ったビルも荒れ果てた姿が多く、企画調整局の生まれた頃は、とても「横浜の顔」といえるような姿ではなかった。

私はコンサルタント事務所にいたときから、この地区をかなりスタディしており、横浜市らしい都心をつくってゆくための重要な戦略拠点として、地区の再整備の提案も行なっていた。その案は、市の内部では放置されたままであったが、市に入ってから、たんとかヨコハマの顔として再生させたいと考えていた。

こうした戦略を実現してゆくには、急に一つや二つの事業をやったからといって、できるものではない。いろいろな問題にあたって、すこしずつ条件を整えてゆくことである。幸いに、永年交渉にあっていた露店の撤去が、市の公園部の努力で実った。妥協案ではあるが、あるていど既得権を認めながら、はるかに縮小し、見た目も小ざっぱりした形で収め、山下公園前の海岸通りからやっと港が見えるようになった。

次に、のちにこの地区のアーバンデザイン指導の、いわば種子地になった土地を取得した。この土地は山下町三、四番地、合わせて一ブロックになっているが、合計で一〇、九四四平方メートルある。そのうち市の取得したのは三番地の一部一、六三〇平方メートルだから、全体から見れば街区の一五%くらいにしかあたらない。この土地は米軍に接収されていて、解除になったものである。市は確定した目的をもたない土地を取得しておくことは、きわめてむずかしい。また、これだけの小さい土地で十分なことができるかどうかはわからないが、とにかく、すこしでも土地を確保しておくことは大きな意味がある。

近くに出来たマンションについても、建築完成に近い時点であったが、とくに要請してバルコニーの洗濯物干をやめ、屋上に物干場を設置してもらった。このマンションは、山下公園に向かうもっともメインの道に南面しているため、洗濯物やフトンの満艦飾はあまりにも目立つ位置にあるからである。

また、山下公園に面して計画されたホテルについても、土地取得に問題があり、いろいろと接衝していた。ホテル側の土地取得がやむをえないものとしても、この機会にこの地区の意義を強調し、ホテル側に協力してもらうように注文をつけておいた。さらに、ホテルとしてはやや狭いので、隣地も買収してはと提案していた。広い土地なら市も注文がつけやすい。しかし、ホテル側でも内部に多くの問題があったり、価格が高すぎたりして、隣地買収はまとまらなかった。

その後昭和四九年に、国土利用計画法が成立し、一定以上の規模の土地取引については届出を行なうことが義務づけられた。市では、土地調整委員会を設けて、総合的にこの届出を検討することにしていたが、たまたま、このホテルの隣地が、ある宗教法人の会館建設用として届出された。そこで、これにも山下公園地区全体としてふさわしいものとして、市の指導に従い建設するように、また、この土地に建っている関東大震災前から、ただ一つ残っていた番館である七番館の保全について極力配慮するよう、とくに要請した。

山下公園周辺地区指導方針

ほかに、この地区で生じたさまざまな問題に注文をだしたり、誘導をしたりしている。それらは全部が成功したとはいえないが、緑の軸線地区のスタート点の一環として、また横浜の顔として整備してゆくための地ならしを、機会あるたびに総合的に行なってきたのである。単発的な事務処理を行なう旧来の役所ではとてもできなかつたろう。

その頃、アーバンデザイン・チームは、この山下公園前の海岸通り地区で行なわれる、さまざまな開発

行為や建築行為について、どのような方針でのぞむかの骨子をまとめた。考え方は現実性もあり、明快なものでなければならない。そこで、(1)港の眺望がすばらしいこの地区を、特定個人の独占を避けて、できるだけ不特定の者でも出入りできる公共的な性格をもったものにする。個人に占有されるマンションはやめる。(2)海岸通りの歩道も狭いので、これに面する建築物は、前面敷地から三メートルを後退させ、歩道と同一仕上げにして、歩道幅員を確保すること。(3)歩行者と車の動線を極力分離し、山下公園側の歩道は車の出入りによって分断されないように、駐車場や車の乗りつけは、裏側や側面で行なう。(4)歩行者道に添って、できるだけ広場を確保させ、この広場を、他の建物の広場とも互いに呼応させる。このような原則を立てた。指導内容は、ゾーンごとに異なるが、表のような項目である。さきほど述べてきたような、この地区についてのさまざまな手段は、原則をたてる以前から行なってきたが、ここへきて、もうすこし具体的な方針を明確にうちだした。

ペア広場

神奈川県が、この地区に三〇〇〇人近い大ホールを含む県民ホールを建設したいという申入れがあったからである。たしかにここは整備さえすれば横浜らしさ、ミナトらしさからみて第一等地であった。それは、さきほどの市の所有地と同じブロックで、その大部分は県有地である。そこで市の土地も買収し、一ブロックまとめて建設をしたいという申入れであった。市としても、独自の単独利用案を考えてはいたが、この山下公園地区の整備のために、県に協力することにした。

県知事から市長への申入れがあったさい、「土地売却には協力するが、この地区を全体として横浜らしい個性ある地域として整備したいので、市のデザインなどの指導方針に従ってほしい」という申入れを行なった。そこでさきほどのような原則を、県側に提示した。

同じ頃、県民ホールの隣りのブロックに、商工会議所が中心になって、横浜産業貿易センタービルを建設する計画が進められていた。このビルにも同じ申入れを行ない、さらに、ほぼ同時に建つこの二つのビルの、それぞれ向きあった角地に、広場をとることを提案した。土一升金一升の高価な土地で、前面を三メートルも歩道敷として削られたうえに、なお前面に合わせて三、〇〇〇平方メートルの広い広場をとることなどは、できないことだとの抵抗もあった。これも環境設計制度という、まえから手を打っていた施策がきいたことと、ねばり強い説得とで解決していった。

いまは県民ホールと産業貿易センターと向きあったところに、ペア広場と呼ばれる一对の広場が、レンガタイルを中心に統一したデザインで出来上がっている。別々なビルで主体も違うが、協力すれば建築空間を超えた都市空間をつくることができるのである。それを演出し説得してゆくのか都市デザインチームの仕事であった。

それに三メートル拡幅された歩道は、既設の平板ブロックと同じ仕上げであるから、敷地と道路の境界線がどこかはちょっと分らない。一体となったひろびろとした歩道が、海岸通りの銀杏にも豊かで、のびのびと枝を張らせている。広がった歩道には真ん中に例の絵タイルが嵌め込まれている。よく見ると、ところどころ境界石が埋め込まれているが、一般の人には気がつかないほどである。絵タイルはビルの敷地側にも入っているのである。もし、境界ぎりぎりに建物が建てられたら、この道路の銀杏の植樹帯を除いた有効な歩道は二・五メートルぐらいの幅員で、大きな銀杏は枝を切りおとさざるをえず、ずいぶんみっともないものになっていたろう。それがいまは純歩道幅五・五メートル、植樹帯を入れると八メートル、ところによってはそれ以上の、のびのびした歩道になった。

始め広場の高さが歩道より一・五メートルも高かった。これでは一般の人びとにとって目線を遮り、広場をとった意味が薄れる。そこで一・二メートルないし九〇センチとし、目線を遮らないようにした。平面の図面だけを見ているとよさそうでも、こうした細かい点までチェックしないと、始めの考えが実現しないのである。

こうした建築指導は、法規によるものではない。法規で決めてしまえば、機械的適用になり、それ以上よくしようという意図も働かないし、どういう目的の建築物が建つか分らないのに、固定的に決めてしまうと、かえってよい結果がえられない。また、反対が強く法規では定められなかったろう。しかし法規にもとづかない方法も強い反発をうける。そこで個々の建築物が自己主張し、勝手にやるよりも、協働して都市空間を創りだすほうが結果において良くなることをくりかえし説得するよりほかない。それには、総合的な空間を創ることについての、デザイン的手法とその確信がなければ説得できない。ここで実力あるアーバンデザイン・チームが必要になるのである。

誰でも、高価な土地を一分でも損したくないという行動をとる。しかし、この地区の指導も、さきほども述べたように、いわば「損して得とれ」で、個々の建築物だけからすれば、土地を削られて一見損したように見えるが、じつはそれによって周辺環境を向上させ、そうした環境に立地する建築物として自分をも引き立たせる。つまり、損したように見えて、地区全体が向上すれば、けっきょくは大きな得をえたことになる。アーバンデザインは、このように、個々の建築主体が目先の利益ばかりに走るのを、地区全体の利益に目を向け変えさせる、デザイン的手法でもあるのである。

いま、海岸通りの銀杏は、ゆったりと広い歩道の上に枝を張っている。銀杏はビルの北側になるから、広い二つの広場が日照を豊かにし、風通しをあけて、銀杏の色づきを豊かにさせている。そして、あの広場をつくることに抵抗した産貿センタービル前の広場は、「みなと祭」の審査会場になったり、テンポラリーにワゴンなどがでて、ちょっとした賑わいの場になったりしている。関東大震災後、山下公園を創るのは大きな仕事だったろう。それから半世紀あまりを経て、やっと公園の裏側にも、市民の憩いの場や、ゆったりとした歩行者の空間がつけ加わったのである。出来てしまえば、この二つのビルとも、現在の状況に満足している。もし小さな自己満足に固執して、機械的に法規どおりの仕事をしていたら、こうした結果は生まれなかったろう。

アーバンデザインの継続

県民ホールのもうひとつの隣りは、まえから計画があったホテルだし、その隣りはある宗教法人の会館であった。これらも、さきほどの原則に立ち、それぞれの用途を考慮しながら、具体的に設計の段階で協議してゆくのである。法規ではないから、非定型流動的に、弾力的な姿勢をもつことができる。もちろん個々の言いなりになるのではなく、将来の地区のあり方を踏まえた、自信ある提案を行なう。それを継続的に行なってゆくことによって、この地区全体のデザイン方針が実現し、意味をもってくる。

宗教法人の会館では、さきほども述べた、古い煉瓦造の七番館を、道路に面した部分だけ残して、博物館的な記念館として運用する協力をえた。したがってこの部分だけは、従来の歩道幅しかないが、これも一律の法規ではない利点で、かえってこの地区にリズムと個性を与えている。この会館とホテルは隣接はしているが、目的が異なるので、人間動線上は区分しているが、ホテル側の前面の広場は、残された七番館と空間的には一体となる調和のとれたデザインにしている。

ここに述べた四つのビルを調整するだけでも、どのくらいの打合せ、折衝が重ねられたかは分らない

ほどである。各ビルの設計者は比較的協力的だが、ビルの施主となると、そうはゆかない。そこで設計者、施主を含めた、アーバンデザイン・チームとの会議が持たれた。

なかには、自分のビルはよいとしても、別なビルがけしからんというものもある。行政上の取扱いが不統一だと、市長のところへ怒鳴りこんでくる有力者もある。事業上の都合から、なかなか答えをださない者もある。それでも、山下公園前の海岸通りは、なんとかこの原則が貫かれて整備されつつある。ひとつの目標をもって互いに協働してゆけば、都市づくりには新しい価値が生みだされるのである。

この例でも分るとおり、ここで市としては特別な出費をしたわけではない。歩道を広げたり、広場をつくったり、古い建物を保全したのは、すべてそれぞれの事業者が行なっている。もし市の事業に換算すれば、たいへんな出費を市民に負担させたことになる。しかも金さえかければできるというものではなく、抵抗が多くて計画はなかなか決められず、もたもたしているうちに、計画は部分的になし崩しの事実が先行してしまうだろう。それに、かりに計画が出来たとしても、杓子定規になってしまい、現在よりよい結果がえられるかどうか分からないし、ペア広場のような広大なものは、むりであろう。

つまり金も、法規も重要ではあるが、それよりまえに、やる気と、智恵と、それらを総合的に生かすシステムがあって初めて、金や法規も生きるのである。しかも思いつきでなく、ひとつのアーバンデザインの方針を継続的に貫きながら、具体的事業の実情にあわせていったことにより、山下公園周辺はいま、見ちがえるようになりつつある。

五章 歴史と都市づくり

横浜の開港と関内

どこの都市にも歴史がある。横浜もわずか一二〇年という、都市としては短いながら、近代日本の中に果たした重要な歴史がある。

この歴史を生かし、風土を生かしながら都市づくりを行なうことが、都市を個性的に、また魅力的にしてゆくもっとも確実な手法である。どこをとっても平板で、時代や歴史を感じさせないような都市は、どんなに整備されていても厚みがなく、薄っぺらで味気ない。それは記憶のない人間のようにであり、心情のない画一的な機械人間と同じになってしまう。

横浜の中心である関内地区は、幕末の頃、戸数わずか一〇二戸という半農半漁の寒村であった。名前のとおり、横に伸びた砂嘴状の浜があり、ここが武蔵国久良岐郡横浜村であった。細長い砂州は「州乾の湊」とも呼ばれ、先端には弁天社があった。砂州に抱かれて釣鐘状の入江があり、これを江戸時代からしだいに干拓して、新田として開発していった。現在の横浜の三角形の中心市街地は、この砂州と釣鐘状の入江を埋め立てたもので形成されている。

東海道の、主要な宿駅として栄えていた神奈川からみると、横浜は海をへだてた島状の不便なところにある。ここには街道のひびきもほとんど伝わってこなかった。それが、突然に歴史の表舞台に登場することになったのは、嘉永六年（一八五三）に黒船四隻をひきいたペリー提督が江戸湾に現われたことに始まる。このときは、ようやく久里浜で、形式的に大統領の親書をうけとつたが、翌安政元年（一八五四）、約束より早くふたたびペリーが来航した。こんどは、久里浜のような波の荒いところでなく、もっと江戸に近い静かな場所で交渉させろと要求された。そこで選ばれたのが横浜村であった。江戸に近く、街道にも近いが、海で隔てられているからである。そして同年三月、日米和親条約がこの横浜村で調印され、日本はついに重い鎖国の扉をひらくことになった。

横浜開港と文明開化

和親条約により、領事がおかれることになり、ハリスが来訪する。ハリスは江戸から遠い下田におかれていたが、江戸城に乗り込み、幕府と談判の末、神奈川沖に停泊する米艦ポーハタン号に坐りこみ、この艦上で、安政五年（一八五八）、日米修好通商条約が締結された。ここで鎖国は完全にうちくだされた。この条約の勅許問題をめぐって、討幕体制が生まれて維新へと移ってゆくのは、よく知られるとおりである。

修好通商条約はその後。オランダ、ロシア、イギリス、フランスともあいついで締結された。条約により、開港場がおかれることになるが、その筆頭とでもいべきものが、江戸に近い要衝の地にあたる横浜であった。もっとも条約では東海道の宿駅でもあり、港でもあった神奈川と記されていたが、幕府は街道筋では、外人と攘夷派との衝突がおきるのをおそれて、急遽街道から離れた横浜を開港することにした。神奈川と横浜は海を隔てており、本来はまったく別々であったが、横浜村も、強引に神奈川の一部ということにしたのである。

昼夜兼行で工事が行なわれ、条約締結の翌年、安政六年（一八五九）六月に、横浜が開港された。町は砂州を多少埋め立てたもので、中央に運上所などの役所をおき、その東側には外人居留地、西側には日本人町をおいた。日本人の町は急遽貿易に携わる商人を公募や強制によって集め、つくり上げたものであ

る。この町は島状になっていて、陸路では橋を通じてしか入れない。メインの入口である吉田橋の袂に関所を設けた。さきにも述べたように、それでこの内側を関内と呼ぶことになったのである。その後、町は、狭い意味の関内である島をはみだして発展するが、この地区が維新前後の文明開化の中心地であり、外国や文明への窓口の中心になった。

都市づくりの点でも、鉄道、電信の開設、近代的洋式上下水道の設置、近代港湾の建設、ガス燈の設置、洋式公園、鉄橋、洋式劇場、洋式競馬場、防災遮断帯としての日本大通り、遊歩道など、すべてわが国で最初に設置された。そのほか、横浜はいわゆるハイカラな町、異国情緒のある町として、東京とはひと味違う個性を具えていた。

しかし、残念なことながら、たび重なる大震災、戦災、接収によって、その大部分が失われてしまったのである。神戸のような異人館も、早くから消失してしまっていた。

歴史性を生かす都市づくり戦略

このようななかで、横浜の歴史性を都市づくりのなかで生かしてゆくのは容易ではない。そこでここでも単発ではなく、総合戦略のなかで、さまざまな手段をもちいてできるところから、横浜の歴史を生かし、横浜らしさを実現してゆくことを考えた。その主な手段としては、次のようなものである。

- (1) 現存で残っている歴史的遺産を、極力保全すること。
- (2) 歴史的遺産を一部変更を加えても保全し、活用を計ること。
- (3) 歴史的遺産の復旧、復原を計ること。
- (4) 歴史的遺産を導入し、あるいは遺産となるべきものを積極的に創り出すこと。
- (5) 歴史的遺産を調査し保全し、PRを計るシステムをつくること。
- (6) 歴史的な場所を尊重し、その周辺についても雰囲気保持につとめること。
- (7) 歴史をつくった横浜的な地形を生かすこと。

歴史的遺産は、ただ保全一点ばかりだけでは都市づくりのうえで働かない。このようなさまざまな手法は、すでに述べた戦略的事業、土地利用コントロール、アーバンデザインの手法のなかで、十分意識的に活用してゆくことが必要である。歴史的遺産も、生きた都市づくりのなかの一環なのである。

赤煉瓦倉庫

このなかでむずかしいのは、(1)の保全の仕事である。私が横浜市で行なった数多い仕事のなかで、もっとも困難であったもののひとつとして思い出ぶかいのは、港にある赤煉瓦倉庫の保全であった。それは地味で目立たない、したがって支援も少ない仕事だからである。

新港埠頭という古い埠頭がある。新港というが、じつは本格的港湾施設としてはもっとも古いものである。それまでは延長七三〇メートルの鉄棧橋（大棧橋）だけであったが、明治三二年に着工された新港埠頭は、わが国初めての係船岸壁工事であった。つまり大型の船舶が棧橋ではなく、岸壁に直接接岸できるものである。ここには陸上施設として、上屋、倉庫、起重機、道路、鉄道が設置されたわが国最初の近代埠頭なのである。

ここに通称赤煉瓦倉庫と呼ばれる壮大な煉瓦造の倉庫が二棟建てられた。幅は約二ニメートル、長さ約一四八メートル三階建である。二棟のうち一棟は、関東大震災によって半壊したが、完全に残っている二号倉庫は明治四〇年一一起工、同四四年五月に竣工している。大蔵省の臨時建築部（部長妻木頼

黄) の設計によるものであった。

この倉庫は、港湾地区内の保税地区内にあつて一般の目にはふれにくいだが、一五〇メートルもある長大なスケールは、鉄骨で補強し、当時としての最新技術を駆使したもので、日本近代技術のひとつのシンボルといつてもよいし、ミナトのシンボルである。ひいては、文明開化の横浜の時代を物語るものともいえる。明治の横浜には、煉瓦建の名建築が少なからず存在していた。横浜地方裁判所、横浜郵便電信局、横浜税関監視部、横浜山手教会、二代目横浜市役所、二代目横浜駅等々である。それらはすでに関東大震災で消滅しており、この煉瓦倉庫は、わずかにその時代を物語っている。貴重な建築物である。

ところが昭和三〇年代末から急激な港湾革命が生じ、コンテナを利用するコンテナリゼーションが始まる。ここでは接岸岸壁の背後に巨大なガントリークレーンをおき、その背後にはコンテナを一時積んでおくための、広大なコンテナヤードという広場が必要になり、古くさい天井の狭い倉庫などは、無用の長物になってきた。新港埠頭もすでにもっとも古い埠頭となつており、これを埋め出して面積を広げ、コンテナ埠頭にし、もちろん煉瓦倉庫などは、取り毀してコンテナヤード化する註画が早くから進められていた。

新港埠頭は、六大事業という都心再開発のカスガイ計画では重要な拠点になる。従来からの町である伊勢佐木町、馬車道などの都市軸がちょうどまっすぐに伸びて港に突き出す点になり、臨港部との接点にあたるからである。臨港部を再開発するにしても、ここに赤煉瓦倉庫がでんと坐っているのといないのでは、風格が違ってくる。こうしたものがなければ、どこにでもある新興の埋立地と変わらなくなるが、赤煉瓦倉庫があれば、新しく出来る都市全体のイメージをつくることになるだろう。

赤煉瓦倉庫の保全是、保全だけではない。都市づくりを空間としてだけでなく、時間軸としてとらえると、歴史的遺産の保全是、将来、都心部強化の重点事業として再開発される臨港地区の、新しい都市づくりを進めるキイとして展開する可能性をもつものである。

高速道路地下化の大仕事をすまし、宅地開発要綱もほぼ軌道に乗り、日本鋼管の扇島埋立に対する公害規制を行なうなどの大仕事を片づけたころ、気がついてみると、赤煉瓦倉庫はコンテナリゼーションの波に、風前の灯の状態にあつた。市長でさえ、「君は本当にあれを残す気かい」という。港湾はとくに横浜市の中でも半独立的で、運輸省港湾局の強い影響下にある。すでに運輸省では、この倉庫を取り毀し、新港埠頭を拡張する青写真を持っているという状態であつた。煉瓦倉庫の取り毀しなどは気のつかないうちにあっさりすんでしまうだろう。とくに危険なのは、取り毀しのための補助金が運輸省からついてしまうことである。補助金がついた以上、いまさら返せないと、取り毀しは強行されてしまう。取り毀しの予算など、いくらでもないから、付けようと思えばすぐにでも付いてしまうだろう。

そこで、私は赤煉瓦倉庫に狙いはあるが、これだけを問題にせず、新港埠頭の拡張計画を含む、再開発計画そのものを俎上に乗せておく方法を考えた。これまでの港湾計画は、運輸省の港湾局と市の港湾局の関係だけで決められていた。一般の都市でも、港湾局は臨港地域だけを、他から干渉されないようにして、市の他部局も口をだせないでいた。港湾法という法律がある。ここでは各港湾に管理者が決められているが、横浜市の場合は管理者は横浜市長である。ところが、港湾管理者としての横浜市長と、一般の横浜市長とは、法的にはまったく別々の立場にある。だから、市民には分りにくく、信じられないことだが、役所の中では、一般の横浜市長から、港湾管理者としての横浜市長あての正式の公文書がだされるのである。このくらい独立している港湾局だから、とくにタテ割り制の強いのはとうぜんであつた。

ところが、ミナト町横浜の都市づくりで、港湾の地域だけ別だなどというのでは話にならない。これも

とうぜん総合行政の中に取りこまなくてはならない。それがないうために、港湾のコンテナリゼーションだけが先行し、対応する道路の整備が遅れ、大型のコンテナ車が一般道路に溢れて困り果てていたのである。

港湾の側からだけの、拡張計画やコンテナ化は困る。とくに、新港埠頭は中心市街地と隣接しており、市街地への影響も大きいし、六大事業の都心部強化事業との関連も、考えなくてはならない。こうした申入れが、企画調整局から港湾局にだされた。そして、いままでは港湾局だけで進められていた港湾計画を、関係局の合同会議の場に引き出したのである。

これには、これまでのコンテナ化の結末としての、道路整備などだけを押つけられていた市の道路局や計画局も賛成であった。かつて高速道路地下化問題で論争をしたこの二つの局と企画調整局は、こんどは、港湾局を市の総合行政の場で議論するため協同歩調をとることになる。こうした会議にのせておけば、コンテナ埠頭化そのものをチェックでき、赤煉瓦倉庫は計画が定まらない以上、結果として残るのである。

もっとも、こうした会議をもつ以前がたいへんであった。港湾局だけの判断で、煉瓦倉庫を取り毀してしまう可能性もあるからである。そこで会議をもつ以前は、企画調整局側から港湾局に、つねに問題を持ちかけていった。企画調整局の企画課長が就任するたびに私は、こういった。「この新港埠頭の赤煉瓦倉庫がどうなるかは、横浜の都心部開発の天王山だから、他のことはどうでもよい。これだけは常時港湾局と接触して、港湾局だけで独走しないようにするのが、企画課長の最大の任務である」。これには企画課長は驚いたかもしれない。たかが古い倉庫などそれほどの問題とは誰も思わなかったろう。それに企画課では、他に格好のよい仕事はいくらでもあるのに、と思ったことであろう。

しかし、この町の中心がコンテナ埠頭化しては、横浜の都市構造を破壊してしまう。赤煉瓦倉庫問題はじつは、歴史的遺産問題であるばかりでなく、都市構造問題であり、都市部強化事業問題であり、道路構造問題であるという、さまざまな側面を、同時にもっているのである。だからこそきわめて戦略的な場所なのである。戦略拠点は一カ所が破れば全部が破綻したにひとしい。そこでなんとか守りとおさなくてはならない。

こうして頑張っているうちに、数年で流れが変わった。新港埠頭をコンテナ基地化することのむりが分ってきたこと、都心部再開発が徐々に動き始めたこと。そして、歴史的遺産に対する社会的評価が高まってきたからである。

つい昨年まで、赤煉瓦倉庫は現実に使用されていたし、いまも以前と変わらない姿で建っている。もう大丈夫、新しい都心臨海部の再開発計画のなかでも、保全活用されることになっている。いま、この倉庫を見ても現存しているのだから、一般の人にとっては、特別の感慨はないかもしれない。しかし、私にとっては違う。「よく残っていたな」というのが、当時の力関係から見た実感である。もし取り壊されていれば、永久に消えて、もはや復原することは不可能である。都市づくりには、こうした、そのままに保全しておくということにも、ものをつくる以上のエネルギーと智慧と汗がこめられていて、初めてできるものなのである。

石造ドックなど

臨海部の再開発の中心は三菱重工であるが、この計画を進めるうちに、重工内に一号ドック、二号ドックという、すばらしい石造ドックがあることが発見された。赤煉瓦倉庫よりすこしまえのやはり明治近

代技術のひとつの頂点である。わが国に石造建造物で、これだけ迫力のある現存物はない。工場の内部にあり、また水を張ったときは分らないから、少数の者にしか目にとまらなかったが、わが国近代建設技術史上の、貴重な実物遺産であるし、横浜の昔を物語るのにふさわしい。

水を抜いた跡の、石造の壁は壮烈とでもいいたくなる。周りの壁はやや階段状になっていて、古代の競技場のように見える。古代マヤか、インカの建造物さえ感じさせる。そして現代まで使用されつづけてきたところに、いっそうの迫真力がある。

これも、臨海部再開発の計画のなかで保全することとした。煉瓦倉庫が凸とすれば、ドックは凹である。かたや煉瓦造、かたや石造、いずれも明治日本近代技術の粋である。本物である。本物の技術は精魂こめてつくりあげた一品生産で、技術を超えて芸術といってもよいほどである。この二つが存在し、これらを上手に活用し、それに合わせて周辺部を考えてゆけば、この地区の再開発は、歴史の中の横浜を演出し、個性的で魅力ある都市づくりを可能にするはずなのである。

まえに述べた歴史性を生かす七つの手法は、すべていろいろな場合をとらえて実行してみたことである。(2)の遺産の活用は、煉瓦倉庫やドックにとっても、今後の重要な課題になる。

これと比べればはるかに小さいし、大きく現状を変更したが、山下公園まえにあった七番館を行政指導の中で一部残してもらったことはすでに述べた。海岸通りに横浜らしい雰囲気をとどめる重要なアクセントになっており、小さいながらも意味があった。

そのほかにも旧園田邸の一角が山手十番館に移築され、十番館経営者故本多正道氏の努力によって、民間の手になる山手資料館として、貴重な資料とともに市民にも公開されている。

開港資料館・大仏次郎記念館

さらに、昭和五六年六月に開設された市の「開港資料館」も、比較的新しい昭和四年の建築ながら、いまとなっては貴重な旧イギリス領事館を保全し、これに新規に別棟を増築したものである。保全、増設、活用を組み合わせた典型だともいえる。

時代の波が動き、昭和四〇年代に、まずフランス領事館が撤収した。山手にあるフランス領事館の跡のフランス山は、フランス政府との折衝で、なんとか市が手に入れ一般市民に公園として開放されている。同じフランス山に続くイギリス領事の公邸は、イギリス領事館の撤収によって、危くマンション業者の手に落ちかけたところを市が買収し、外観は変えないで、内部を多少改造して、小会合や小音楽会などに市民が使えるものとして「イギリス館」という名で公開した。これも保全と活用を組み合わせたもので、隣の「港の見える丘公園」と合わせて、横浜らしさを創りだす一角を形成している。

問題は日本大通りにあるイギリス領事館のほうであった。県庁本館の向かい側にあり、山下公園へつながる海岸通りと日本大通りの角、大棧橋の入口という要衝にある。ここは、ペリーが上陸し、日米和親条約を結んだ日本の近代史上の記念すべき場所であり、それにふさわしいイギリス領事館を残してゆきたい。そこで市長から県知事への協力を依頼した。市が中心になって、イギリスからこの建物を取得し、県にも応分の負担をしてくれというものである。イギリスとの交渉が始まった。この土地は国有地、建物はイギリス。それでは借地権をどう評価するかが問題だし、イギリスと、国有財産を管理する大蔵省との交渉という、二面を片づけなければならない。

大蔵省のほうは市の持出しを少なくするため、かねて市有地で国へ貸している土地との交換により、市は実質的な持出しはなくてすむようにした。イギリスのほうはいちいち本国の訓令を待つので、交渉

は長びいた。話の始めは昭和四五、六年ころだから、開港資料館の開設までには、一〇年近くを費やしたことになる。都市づくりの事業は、かんたんに金をかければよいのではない。たったひとつの事業でも全体としてのあり方を考え、市民のためにもむだな金を使わず、有利になるように交渉をすれば、こんな小さなものでも一〇年近くはかかるのである。

その頃、たまたま作家として著名な大佛次郎さんが亡くなり、その蔵書等を横浜市へ寄付してくれることになった。昭和四八年五月のことである。市長の発案でこれの受入れの場所として、懸案になっていたイギリス領事館があてられた。イギリス領事館を取得し保全する方針は決まっていたも、その利用方法は未定であったから、たしかに妙案ではあった。そこで、イギリスとの交渉を継続しながら、このイギリス領事館跡を大佛次郎記念館として改修する計画を、倉敷のアイビー・スクエアなど、古い建築物の活用で著名な浦辺鎮太郎氏にお願いすることにした。

そのうちに、問題点がでてきた。大佛さんは「鞍馬天狗」などの大衆小説だけでなく、「パリ燃ゆ」などで、パリ・コミューンを扱い、フランスに通じた粹人である。ところがイギリス領事館は、イギリス的で堅すぎて、あまり大佛さんには似つかわしくない。そのうえ、ここはペリーと日米和親条約を結び、近代日本の夜明けになった日本での、唯一の記念すべき場所である。いかに大文豪とはいえ、個人記念館とするにはかならずしも適切ではない。

この計画は総務局の文書課が担当しており、すでに市議会に説明してあった。しかし、問題点はなかなか重要であって、安易に既定の路線で押しきるべきでない。とくに和親条約締結の地ということはきわめて重大である。そこで、私はこれを変更することを考えた。ちょうど山手の「港の見える丘公園」の、サンクンガーデンまえに、かねてから市が買収しておいた土地がある。これもなにに利用しようかと考えながら、この数年未定のままであった。この隣地には、さきほどのイギリス館も開かれている。それなら、フランス的な大佛次郎記念館を建てることで、この一帯の地区を国際色の濃い味わい深いものにできるし、横浜的特色もだせるだろう。そのまえにあるサンクンガーデンとの空間的な釣合も、ぐあいがよい。

そう考えたが、役所というところはいったん決めたことの変更には、きわめて強い抵抗がある。この問題を直接担当している総務局では、すでに市議会に説明したからという理由で、変更したくないという。いったん説明をしようと、よりベターな案に変えることは、出来上がってから悔むより、千倍も万倍もすぐれている。要は市民にとってどっちがよいかである。

いやがる総務局を説得した。それでも、困るの一点ばかりだったが、次のように説得方法を総務局に教えこむのである。「イギリスとの交渉が難行して埒があかない。大佛さんから寄付をうけて三年以上にもなるのに、このままの成行きにまかせているわけにはゆかない。そこで、別途以前から問題になっていた山手の土地に、大佛次郎記念館の計画を移す。また、イギリス領事館跡は日米和親条約締結の地でもあり、本市にとっての重要な地点である。イギリスとの交渉は今後とも継続し、これが取得できた暁には、開国か開港にちなむ資料館にしたい」という説明をしてもらった。きちんとした説明を自信をもって行なえば説得できるのである。

市議会でもこれを了承して、新たな大佛次郎記念館は前からこの件を扱ってきた浦辺鎮太郎氏の設計で、山手の丘の「港の見える丘公園」の一角に建てられた。瀟洒なフランス・プロヴィンスふうといった建物である。猫好きな大佛さんにふさわしく入口にはペルシャ猫の像がある。大佛さんの集めたパリ・コミューン関係資料をさらに補強して、この面では日本でもっともすぐれた資料を持つことになった。また、

大佛次郎記念館の一隅には、しゃれた喫茶店「霧笛」もある。先年亡くなられたが、大佛未亡人の経営であった。横浜らしいコーヒーの味をたのしませてくれる。いつも若い人びとで満員である。

「大佛次郎記念館は、『昔大佛さんがここで鞍馬天狗や、パリ燃ゆ、天皇の世紀などを書いていた』という伝説をつくっていいじゃないか」という雰囲気をもっている。浦辺鎮太郎さんの提案であった。イギリス領事館改修のときから、浦辺さんは大佛さんの好んだホテル、ニューグランドの同じ部屋に泊まり、同じ食事をし、同じコニャックを飲み、その大著を読みこなしながら考えてくれた。これなどは横浜に新たな歴史的遺産を創りだそうというものである。いま、ずっと以前から建っていたかのように、この記念館は、ハマを訪れる人びとに親しまれている。

さらにこの近くの山手の丘には、西洋演劇の創りともいうべき、ゲーテ座あとに、民間が服装博物館を建てた。市からも、ゲーテ座の感じを残しながら新しい遺産をつくってゆくための注文をつけ、長い交渉の結果生みだされたものである。

一方において、その後イギリスとの交渉で取得した、旧イギリス領事館は、ペリーと和親条約を締結した目印であるゆかりの、たまくすの木を中心に、新しい増築部分と古い領事館とに囲まれて、ちょうど方形のペリースクエアをつくった。ここには、散逸寸前であった開国や、横浜開港の貴重な資料が精力的に集められた。そればかりでなく、専門の調査員をおき、横浜の歴史的な遺産についての調査、研究、資料の刊行、講演会なども行なわれている。さらにこの隣接地は、開港広場として整備されるが、その地下からは文明開化時代の、卵形の煉瓦を巻いた下水管やマンホールも発見され、保全の手がうたれた。

吉田橋の復原

横浜のように遺産が失われたところでは、場合により復旧、復原も必要である。「関内」という名称のいわれは、関所がおかれたためであることは、すでに述べた。この関所のあった場所から、関内に渡る橋は吉田橋といい、始めは木橋であったが、明治二年（一八六九）にわが国で初めての鉄橋として架けられた。当時、部材いっさい、イギリスで生産して運んできたものである。これを有料にしたところから、「鉄の橋」と書いて「かねのはし」と呼んだという。当時の錦絵にはその華やかな橋の姿が描かれている。この橋は明治末年に架け替えられ、関東大震災、戦後と、なんども架け替えられた。

この由緒ある橋も、一番始めに述べた、高速道路が上を高架で通ることになり、完全に埋め立てられ、高架道路の下になるところであった。しかし、高架の高速道路は掘割式に、半地下になって、川のように下を通っている。やっぱり吉田橋は、橋として残った。ただ、かつて港の貨物が、はしけに乗って下を通って運ばれていたのが、いまは貨物自動車が、港の貨物を運んでいる時代の相異があるだけで、高速道路の上でも橋は橋である。道路原標のあるお江戸日本橋が、高架の高速道路の下になったのとは違う。

このときから、私は、横浜錦絵で見た印象的な鉄の橋の復原を考えていた。橋は地下一階の滝のある広場を具え、地表と地下の二階建構造になっている。この橋の地表の高欄を「鉄の橋」スタイルにするのである。明治の錦絵や写真から寸法を割りだし、橋の延長は違うが、高欄の高さや形態など、ほとんど明治のものとは変わらない、重厚な鋳物の鉄の橋が復原した。

最近の橋の高欄は、なんとなく軽っぽくて個性がない。この橋は真黒なトラス橋で、一目で印象的である。また、横浜の名物がひとつ帰ってきたのである。

この橋は伊勢佐木町と馬車道の両商店街のちょうど入口にあたる。橋は、高架道路の地下化の記念碑のような意味もあるが、両商店街の入口の、シンボルとしての意味にもなるので、この費用の相当部分を

両商店街に引きうけてもらった。快く負担をしてくれた。都市づくりはなんでも税金をかければよいのではなく、行政と住民側の努力によって行なってゆくことが必要なのである。

パリ 中央市場の鉄骨

昭和五五年一二月、いまは市が買収して、自然の公園になっている元フランス領事館のあったフランス山の平地の一角に、奇妙なものが建った。水色に塗られた鑄鉄造りの鉄骨が骨組みだけ建っている。六角形の橋と対角線に交差した梁という組み合わせが、八組ある。もちろん骨組みだけだから、屋根もないし雨にもぬれる。どういう用途かといわれても、一種のオブジェとしかいいようがないだろう。

じつはこの鑄鉄の骨組みは、パリの中心にあった有名なレーアル（中央市場）の地下部分の鉄骨実物そのものである。パリの中央市場は町の真中にあり、市民に親しまれてきた。保全か移転かで長いあいだ論争があり、いまはパリ郊外の南の広大な土地に移った。その古い市場の鉄骨を横浜市が貰ってきたのである。フランスに長く住んでいた進来廉氏の提案によるものであった。昭和四六、七年のころ、市長の正式依頼状を進来氏に托した。鉄骨は無償で譲られたが、横浜市が運賃を負担し、運ばれてきたのは昭和四七、八年のころであったと思う。その後どこに設置するか、耐久性はどうかを試験したりしていて、最終的な設置までには、やはり一〇年近くを要した。

この鉄骨はちょうど一九世紀の半ばすぎ、横浜の開港と同じ頃につくられた当時の最新技術を示すもので、横浜開港時代の世界を知る一環になるだろう。現在の鋼鉄製とは違い重厚で、梁の曲線も機械的でなく人間的で実に美しい。

すでに赤煉瓦倉庫という煉瓦造や三菱ドックの石造の歴史的遺産をもつ横浜に、そのもっともふさわしいフランス山に、フランスの鑄鉄技術の粋の一部を加えることになった。煉瓦と石と鉄である。それはなによりも、あの開港の時代、文明開化という時代の先端をいったヨコハマらしさを象徴している。また、なにもなくなって山だけになったフランス山を、文字どおり、フランス山と呼ぶのにふさわしいものになっているのである。

ヨコハマらしさは、機械的、物理的な都市づくりだけで出来てゆくものではない。キメ細かな歴史を生かし未来の歴史をつくってゆく精神と手法が必要なのである。

第六章 市民の都市づくり

市民参加と市民の森

市民参加と都市づくり

都市づくりを行なう主体は、基本的には多数の市民である。しかし、一人ずつの市民のばらばらな行動は混乱を招くばかりである。そこで市民が協力して地域自治体をつくり、協同のルールをつくってこれを実行して、個人ではできない共同事業やサービスを、自治体行政で処理させてゆくのである。

現行の憲法はとくに一章を地方自治にあて、自治体を戦前のような中央政府の出先ではなく、市民を基礎にした共同体として位置づけたものである。残念ながら、実態はそこまでいっていなかったが、ようやく昭和三〇年代末から、市民参加や自治体の自主性が主張されはじめた。その先頭を切ったのが、昭和三八年に生まれた飛鳥田横浜市長の主張であった。直接民主主義、一万人市民集会の主張は、大きな波紋を呼んだ。さらに、住民集会、市長への手紙、市民相談室、区民会議などの、新しい市民参加方式が次々うちだされた。その後二〇年経過した今日、これらの手法はどこの自治体でも用いられるほど一般化し、もはや「市民参加」は、とうぜんのこととして、承認されている。

この段階での、理念としての市民参加論や、市民参加方式は、それなりの意義はあったが、具体的な市民参加についてはいまだしの感がある。理念の段階にとどまっているのではなく、現実一步一步進めるのは、都市づくりの場面で実行されなければならないであろう。

都市づくりという具体的な問題に入ってくると、なんでも市民の注文を聞くという、御用聞き型市民参加とか、市民から行政へ注文をつける、陳情要求型市民参加ではすまなくなってくる。市民と自治体行政を結びつけ、市民が行政への信頼感をもつことが基本的に重要だが、市民要求のままに、全部を充足することはとてもできないし、また市民要求も互いに矛盾対立する面がでてくるからである。それにとにかく短期的、目先のになりがちな市民要望だけではなく、長期的な視野もたえず考える必要がある。このような要求の選択、矛盾対立の克服調整、ルールの設定、長期的な大局観の導入は、都市づくりという具体的課題ではどうしても避けて通れない。そこで都市づくりにおける市民参加は、これまでの市民参加を理念的、抽象的なものから、具体的、実践的なものへと転換させてゆくことになる。

具体的、実践的な段階になると、理念型市民参加のようにきれいに割りきれないし、バラ色の夢にはならない。しかし、市民が現実の矛盾や厳しさを見つめながら、そこを乗り越え、新しい理念へ向けて近づけてゆくことが、市民自治の現実性を築くことになる。

市民参加の都市づくりには、私は次の九段階を考えている。(1)関心 (2)熟知 (3)意見提出 (4)意見交換 (5)市民審議 (6)市民討議 (7)市民立案 (8)市民決定 (9)市民実行・管理 である。ここで詳しく述べることはしないが、市民参加はまず単純なものに始まり、段階的に進むもので、ついには市民が主体性をもち、実行主体になることも含んでいる。もちろん、すべての自治体行政がそうなるというのではなく、対象と場合によるが、方向としては、市民の主体性がますます強く求められてゆくであろう。それはまた市民に責任を求めることでもある。すでに港北ニュータウンでは、十数年にわたってきわめて組織的な市民参加方式が行なわれてきた。長期的、組織的に行なわれてきたことでは、他に例をみない。ここでは市民と自治体行政が協力しあいながら、市民も主体性をもって実行してきた事例について、述べてみたい。

市民の森

都市づくりのなかで緑をどう確保するかは、重大な問題である。人間は鉄とコンクリートだけでは生きてゆけない。豊かな緑と、広大なオープンスペースは、都市で人間らしい生活をさせる要件である。

欧米では、ニューヨークのセントラルパーク、ロンドンのハイドパーク、パリのブローニュの森などのように、広大な公園や森を都市の中に確保してきた。ドイツの都市は周辺に広大なシュタットヴァルト（都市森）をもち、休日には一日中散歩している市民がいる。一人あたりの公園面積でも、ストックホルムの、八〇平方メートルは別としても、三〇平方メートルほどはざらにある。ところがわが国の都市では、一人あたり三、四平方メートルにすぎず、ちょうど一桁違っている。東京や横浜では、人口の増加が急激すぎたため、一人あたりの公園面積は、二平方メートルていどにすぎない。

これは、わが国の都市では、地価が異常に高いこと、国の補助金による以外に事業ができない自治体財源の貧しさ、自主性のなさ、そして国の公団緑地への補助金は、道路などに比べてあまりにも小さいこと、などがその理由としてあげられる。

横浜市では、定型的な公園建設だけでなく、広い意味の緑やオープンスペースの確保につとめてきた。大通公園の設置、緑の軸線、線引きによる調整区域確保、風致地区の拡大指定、宅地開発要綱による公園の義務化、都市農業による農業専用地区の設定、市街地環境設計制度、山手景観風致保全要綱など、さまざまである。さらに、「緑の環境をつくり育てる条例」を制定し、工場緑化や、公共施設の緑化などにつとめ、それなりの効果をあげてきた。

緑の確保問題は、なんといっても土地問題である。もちろん国の抜本的土地政策が必要だが、それまで待ってられない。しかし緑を買収する財政的余裕もない。そこで横浜市は、発想を転換し、市民の協力をえながら、市民との協同によって緑地や森林の確保をはかったのである。それは地主が土地を保有したままで、あるていどまとまった山林を複数の地主と市が協定を結び、市民に解放する。散歩道やベンチなどをつけて、市民が静かな山林の中を散策できる。地主には、固定資産税等、相当額を奨励金として交付している。管理運営も地元主体で、地主や地元市民によって運営委員会を組織し、市からは管理委託料を交付している。

この制度は、市行政側かひとつの筋道をつくったのであるが、市民の協力と、市民団体の手による自主的管理によって成り立っているものであり、市民主体で造り育てた森ということができよう。昭和五五年現在で、三五二ヘクタールあり、これは同じ時期の都市公園五三一ヘクタールの七割近い面積を有し、とぼしい横浜市の都市公園の不足を賄っている。

このような発想はこれまでのような建設省の指令のもとで、定められた小さな補助金をうけながら公園を設置し、管理していた市の公園部の発想のなかにはなかった。それは法令と予算のなかに閉じこめられていたからである。ところが横浜市は、昭和四六年に、全国でも初めての緑政局を発足させ、緑政局の手で新しい発想が次々に展開したのである。

緑政局とは、縮小改変を迫られていた農政局に、新たな役割と意義をあたえ、計画局にあった公園部を移して合体させ、改組したものである。農地、緑地、山林、公園等、緑に関することをすべて包含し、広い意味から都市内に不足する緑や、オープンスペースを確保してゆこうという新しい発想から生まれた。この局では従来型の公園も含んではいるか、それだけでは都市の緑の行政として限界があることが明らかであり、それを超える政策を生みだす局であった。予算がなければなにもしないし、考えなくてもよいという古い行政ではなく、金はそうかけなくても、智恵と努力で市民の側に立って新しい施策を生みだ

そうというものである。

まえに述べた、都市農業も緑政局の手で推進されていた。このような政策は、総合的な土地利用計画などとの関連を十分はかりながら、推進されたのである。そしてなによりも市民の森は、地主と行政の信頼関係、協力関係なくしては成立しなかったことに、注目すべきである。自治体の行政とは、死んだ固定的な法令だけによるのではなく、生きた人間関係によらなくてはならない。

市民の森は一〇年の協定によっているが、更新期を迎えて一部に問題もでたが、大半はスムーズに更新された。ただし、国の緑政策の無力、無策に対して、自治体と市民の智恵で生み出した手法ではあるが、こうした手法についても、国は税制面では無理解のままである。智恵と努力によって支えているあいだに、より確固とした緑地政策が実現されることが望まれる。また、利用者側の市民の一部もマナーが悪く、善意の地主を嘆かせているのも残念である。

市民の森は、緑地保存地区指定事業、名木古木保全事業、子供の農園設置事業、ことぶき花壇設置事業、市民菜園設置事業、緑の普及事業、市街地オープンスペース緑化対策事業、苗木増殖事業など、一連の施策とともに進められたが、これらの事業の多くが、民有地を利用して緑化や菜園、花壇化をはかるもので、いままでの行政の方法から方向を転換したものであった。それは、すでに昭和三八年当時横浜市が始め、その後全国に普及した「ちびっ子広場事業」に類似する。これも民間の小空地进行を借用して、子供たちに提供したものである。

それらの試みのなかで、かならずしも全部が成功したとはいえないが、新しい自治体行政姿勢の転換と、市民の協力が、「市民の森」に結実したのである。

市民法 都市法への道

市民の力を結集して、都市づくりを行なう方法としては、建築基準法で定められた建築協定という手法がある。敷地についての最小宅地や分割の禁止、二次造成の禁止、敷地境界からの建築物の後退、高さ、建蔽率、塀の制限、建物意匠や屋外広告物まで、協定によって定められる。ただし全員同意を要するため、実務上はなかなかむずかしい。

横浜市では、新しい宅地開発の場合、始めから開発事業者と協定をつくらせる、いわゆる一人協定を指導し、多くの住宅地での建築協定を実現させた。一人協定は市民参加とはいえないものだが、その後に市民が身近な環境を自ら考えてゆく、ひとつのベースを提供したもので、更新時期に、市民の主体性が都市づくりにどう反映するかを機会を提供することになるだろう。

都市づくりの協定は法定の建築基準法だけによることはない。狭い一定の地域では、そこだけに通用するさまざまな形の協定やルールを、地区の市民のあいだで生みだしてゆくことが可能であろう。それこそが「市民の法」であり、「都市の法」なのである。中世ヨーロッパ都市の都市法も、始めは市民同士の協約のような形であった。現代においても自主的に、既成の体系に拘束されない地域の特性に合ったものが定められてよいであろう。

馬車道・伊勢佐木モール

馬車道モール

馬車道商店街の整備は、いわば市民主体の市民法による都市づくりのモデルである。衰退していたこの商店街の一角に、新しい息吹を吹きこむため、地下鉄関内駅が、昭和五一年に開通する予定をひかえて、

市は昭和四八年にモデル商店街に指定した。モデル商店街は若干の調査費がだされるだけで、それほど大きなものではないが、これをきっかけにして商店街に火がついた。とくに会長の六川英一氏が精力的に地元をまとめたのが大きい。

馬車道は、慶応二年の大火ののちに、関内へ入る吉田橋（鉄の橋）からまっすぐに港へゆけるように新しくつけた交通の要衝であった。異人を乗せた二頭立ての馬車は、町の人びとにずいぶんともものめずらしくうつったことだろう。この通りには、日本の国際金融の中心であった、横浜正金銀行本店もおかれた。ルネッサンススタイルの堂々たる石壁とドームは、戦災ののち、復旧されて現在は神奈川県立博物館になっている。

いままで沈滞していた馬車道は、モデル商店街指定で、新しい動きが生まれる。モデル商店街指定期間は三年だが、商店街は自主性をもって街の改造に乗りだした。街を暗くしているアーケードを取り去り、歩道を一メートル車道側に広げて、ここに植樹を行ない、ベンチやフラワーボックス、電話ボックスをおく。歩道はレンガタイルで敷く。さらに、民地側にも将来改造の場合には、二・五メートルの後退をする、壁面線後退を行なった。これが完成すれば、歩道は車道側に一メートル、民地側に二・五メートル、計三・五メートル。現在よりも広がるうえに、重苦しいアーケードが取り去られるやら、ずいぶんひろびろとのびやかになった。さらに角地の部分に、改修を予定していた四つのビルについては、もっとゆったりとした角地の広場をとってもらおうという計画がまとまってきた。銀行や証券会社というむずかしい相手ではあったが、建築法規よりも地元の協定が優先するという地元と市の強い態度により、銀行は二階を含めて八メートルの後退が実現した。

こうした考えは、いきなり計画案を押しつけたのではなく、まず馬車道商店街の人びとが街の復興のムードをつくり、そのために「街づくり憲章」としての協定書をつくり、互いの意思統一をるところから始まった。協定は昭和五〇年の四月にまとまったが、基本方向の第一には、「馬車道は開港横浜の歴史の重みを擁する伝統ある所である」「文化色豊かな街づくりとして、保全、修復する」とし、「人間優先の街路とし、緑と太陽のあふれる歩行者空間創造の街とする」としている。

こうした協定を生かすため、具体的な案としてまとめたデザインによって、さきほどのアーケードを撤去したり街路樹や品のよい街路灯の設置などにつながるのである。自主的な相互意思の確認が第一で、物的デザインはそれを具体化する手段として、その後についていったのである。そうでなければ、この当時、アーケードを新しくつけてゆく商店街も多かったのに、撤去するという思い切った案が実現できるわけではない。

協定の内容としては、建築物の壁面線後退、公用空地、高さ、共同化、建物の色、看板の形態、大きさ、取付位置などから、歩道の幅、仕上り、車両交通の規制、車種制限、商品等の搬入時間、搬入場所、ストリートファニチャー、さらに低俗品やスポンサー名の大きなものの排除、防災、清掃、遣水、イベントや祭などと、法定の建築協定ではとうてい不可能な広汎な内容をもっている。なかには、市の行政や、警察の行政に関することまで入っている。直接の権限がないからといって、協定できないことはない、決められた方針で、関係機関に働きかければよいのである。自主的な市民が、互いに合意して定めれば、都市づくりに必要なことはすべて盛りこむことができる。なかでも、自らも壁面線を後退させて、歩行者空間をつくってゆこうという手法は、要求ばかりでなく市民側も公共空間に協力しようという自主的な都市づくりとして評価される。

馬車道の成功は、時間をかけて合意をはかったこと、六川氏を中心に地元の結集がはかれたこと、街づ

くりの協定という基本的合意から進めたこと、などがあげられる。

六川氏は、いつもこういっていた。「馬車道の成功は、地元と市行政が一体となって行なったことだ。それに議員や政治家を介在させず。互いの信頼関係で行なったことだ」と。他の都市では、地元商店街と自治体行政の相互不信をよく聞かされる。人とやり方によっては、商店街と自治体行政の協力関係は、十分可能なのである。

馬車道商店街の修復は、昭和五一年一月に完成し、オープニングには、文明開化時代を思わせる馬車を走らせた。なおその時点でさえ、歩道にベンチをおいてはいけないなどと、警察からの難くせがつけられていたが、障害に敗けない馬車道の市民の力が、現代の新しい明治調の街を復活させたのである。しかし、残念なことながら、各方面の説得、地元のまとめ、障害の除去に大車輪の活躍をした六川氏が、心臓の冠状動脈破裂で倒れ、一時奇蹟的に回復したものの、ついに帰らぬ人になってしまった。

伊勢佐木モール

伊勢佐木町は、長く横浜の中心商店街であったが、戦後は長年低迷し、とくに横浜駅中心にダイヤモンド地下街、百貨店などが生まれてから、停滞ぶりは激しかった。

その低迷をやぶって、昭和五三年一月一日、イセザキ・ショッピングモールが完成した。その後、自治体や街づくり関係者、商店街の人びとなどの見学が跡をたたない。

すでに述べたように、クルマ社会に対抗するためには、人間が安心して歩ける、人間優先の歩行者空間を、できるだけ確保することがひとつの方法である。旭川市では、市民と自治体行政が一体となって、買物公園を実現させていた。法制上、多くの困難があったのにもかかわらず、市民の力がこれにうちかつたのである。

伊勢佐木町の場合は、早くから全国にも先がけて、車の乗入れを禁止して、歩行者中心の商店街とたっていたから、条件は具わっていた。ところが、相対的に地盤沈下が続くなかでも、決定的な都市改造へ踏み出すには、商店街内部に抵抗があって、まとまらなかった。それで、やっとカラー舗装をしてみよとといったものに終わっていた。

一方、横浜駅方面はさらに大地下街が建設され、大百貨店の出店も進んでいる。そのうえ、すぐ目の前の馬車道商店街までがアーケードを取り払った新しい方式のモールを出現させた。馬車道の入口は、四車線の道路を半分の二車線に減らし、馬車道スクエアも生まれた。この地下には、伊勢佐木町と馬車道両商店街を中心につくられた、横浜マリナード地下街も生まれた。この地下街の広場が地下化された高速道路の上にある。地下にありながら窓は外へ向き、外光は入るし、高速道路の真上には人工の滝まで落ち、地下広場をぬけると伊勢佐木町へ上るのである。

条件はととのったし、刺激も加わった。従来の商店会と平行して街の再開発のために「伊勢佐木町一、二丁目地区振興組合」が結成され、地元の信望厚い松信泰輔氏がリーダーとして登場した。これが成功へのかなめとなる。まず始めに本格的オープンモールをつくろう、ということになった。どこの町でもある、特徴のないアーケードを撤去し、潮風のふきぬける、緑と太陽と青空のある街にしようというものである。もちろん歩道と車道の段差もなくして、道路全体を歩行者にとってのびのびした楽しい場所にする。電柱もなくして地下化し、七〇本にも及ぶ植樹をする。あとは彫刻や電話ボックス、楽しいストリート・ファニチャーを配置する。こんな案がまとまってくる。道路面も思いきってカラフルな波型模様のタイルで飾る。モールのゲートには大きな樺が二本、屋根型をしたゲートを両側からやさしく覆う。

こんな嬉しい案も、その実現にはさまざまな問題があった。なんといっても第一には、商店街内部の問題である。アーケードを取り払ってどうなるのか、雨の日の商売は大丈夫か、という不安がつきまとう。リーダーを中心に、青年たちが各商店の父親たちを説得する日が続く。最後にはなお二、三軒の反対が残ったが、松信氏のリーダーシップで、アーケードの撤去は強行された。ただ、ニメートル張りだせる電動シェードが各戸につけられた。これなどは行政ではなく、同じ商業をやっている立場である松信氏の説得だからこそ、実現したのである。

第二は行政の壁である。こうした歩行者専用道をつくるために、道路法が改正されて歩行者専用道がつくれることになっていた。これが一番の正攻法である。ところが、道路法での歩行者専用道は、道路新設の場合にかぎり、既設道路では適用されないという。いたずらに法的形式論がくりかえされ、やむなく道路交通法による車両の乗入規制による方式になった。ところが、こんどは、警察側は、たとい交通規制でいまは車を入れなくても、入ってくることもあるという前提に立っているのだから、歩道と車道は段差をつけろとってくる。これではなんのためにモールをつくるのか分らない。そのうえ、ベンチはいけない、水場もいけない、といわれ、木の植え方にまで注文がつく。そうした問題をいちいち解決しなければならない。

この問題は都市整備局にある開発課が中心になった。都市づくりの具体的窓口はすでに見たとおり各局にある。それら全体を見ながら方向づけをしたり、足りないところをおぎなったり、応援をしたり、他の協力を求めたりという、総合プロデュースをするのが企画調整局の役割である。開発課は、都市再開発を行なうためにつくられた実践の課である。再開発といっても、法定のものとはかぎらない。もっと多角的に、都市づくりの相談にのれるところがなくてはならない。それには開発課を強めなくてはならない。

私は、昭和四六年の機構改革で、開発課に、いっきよに課長相当の四人の副主幹を増設した。この人びとが重点地区について、地元と身近な協議をしながら、法定事業だけにこだわらず、広い意味の都市再生を地元の市民といっしょになって考えようという組織である。始めは、人的な問題もあり、うまくゆかない点もあったが、企画調整局との人事交流も行ない、この開発課を中心とする組織が、しだいに力をつけ、地元とともに市民参加、市民主体の都市づくりを誘導できるようになったのである。伊勢佐木町のショッピングモールは、その大きな成果であった。

伊勢佐木町の人びとは、胸をはってこういう。「このショッピングモールは、行政主導なんかじゃない。市民主体でやった街づくりだ」と。たしかに一四〇の商店をまとめるのも、行政の壁の突破もたいへんであった。事業費のほとんどは地元で支出した。住民が実行組織をつくっていった。まさに市民主体の街づくりなのである。ただし、これを支え、バックアップし、誘導していった積極的で市民的な市の行政の力も欠かすことのできないものであった。

横浜スタジアム

プロ野球場と横浜

新装成った横浜スタジアムは昭和五三年四月七日、横浜大洋一巨人戦でオープンした。始球式はすでに横浜市長を辞任していた飛鳥田一雄氏によって行なわれた。オープニングゲームというのに折あしく雨が降った。しかし、とにかく横浜市民待望のプロ野球場が陽の目を見ることになったのである。

私が横浜市へ入った頃から、飛鳥田市長は、プロ野球場に執心であった。戦災にあい、老朽化してしまった横浜公園にある市営の平和球場を取り壊して、ここにプロ野球場を建設したいというのである。

たしかに横浜公園は、わが国野球発祥の地といってもよい場所である。明治二九年には、初の日米対抗野球が行なわれ、戦後は最初のナイターが行なわれた。また当時、川崎をホームグラウンドにしている大洋球団の中部謙吉オーナーの、野球に対する情熱はなみなみならぬものであり、早くから横浜進出をもくろみ、平和球場を、プロ野球用に全面改修するように、市長に働きかけていた。こうした条件に加えて、山口久像氏など地元のアマチュア野球の関係者からも昭和四七年十一月、老朽野球場の全面大改築の申入れがあり、季家孝氏を中心に一八万七〇〇〇人の署名・陳情も行なわれた。さらに、市長には、プロ野球誘致によって旧都心に人を吸引し、関内や伊勢佐木町など落ち目になっている商店街に活気をつけたいという意向もあった。

だが、問題はそうかんたんではない。計画の理念からすると、日本大通り、横浜公園、大通公園という緑の軸線計画のなかに位置しているこの公園に、大規模な野球場を設置してよいかという問題がある。さらに公園内施設の面積は、都市公園法上の制約があり、大規模野球場は困難であるという法的な問題もある。公園の土地は国有地で、市はこれを借りている管理者にすぎず、プロ興行を行なう施設には、国の了解がえにくいという難点もある。

まだまだ問題がある。膨大な資金を要するが、人口急増による財政難に悩む市が負担できるかどうか。必須の事業でないこうしたものに、市民の税金をふりむけることが妥当かどうかという点もある。そのうえ、球場を拡張すると、公園内にある米軍の接収地であるチャペルセンターや、県立の武道館にもかかり、移転させなくてはならない。近くの病院の問題、交通渋滞の処理、駐車場など具体的な難問は山積しており、これらをすべて解決することは困難であった。

こうしたなかでは数年間、市長一人が独走という形で経過していた。私も慎重論の一人であったし、市の幹部にも同様の人びとが大勢である。「ここにも反対者が一人いるが、どうしても横浜の子供たちのためにプロ野球場をつくるんだ」と、私を横目に見て市長は公衆の面前でもよくそういつていた。

しかし「つくる、つくる」といっても、理念的にも整理され、実務的にも可能な条件があるていどにととのわなければならない。困難な問題を突破していったことは多くあるが、プロ野球場は市がどうしても強引に突破してゆくという性質のものではない。現状では問題が多すぎる。それなら緑豊かな都市公園としておいて、アマチュア球場のそう大きくないものは別の土地につくればよい、と考えていた。

ただ、私はプロ野球場そのものに反対ではない。かつて大阪の民間会社にいたとき、会社所有の野球場を拡張して、パシフィックリーグのプロ野球場への改修計画を担当したことがある。また、横浜のように他所から移住して急激に人口が膨張し、しかも東京方面への通勤者が多いという状況では、市民意識が育たないのは、やむをえないところである。都市地域も拡大して、ミナトとは縁のない人びとも多くなった。ミナトだけを市民意識の統合のシンボルとするのではなく、なにかそれ以外にも市民意識を統合し、市民の気持を結集してゆくものがほしいものである。そこで地元のプロ球団をもつことは、市民の話題になり、まとまりのない市民の意識を連帯させることができるかもしれない。とくに子供たちにとっては、そうであろう。もちろん市民意識の連帯を、プロ野球だけに頼るのではないが、三〇〇万人もの大都市にはいろいろな手段が必要であり、プロ野球はそのひとつにはなりうるだろう。

そこで、横浜公園以外に適地がえられないかどうか、あたってみることにした。物理的にはプロ野球場が嵌め込めそうな数力所の候補地が拾いだされた。いろいろやってみると、周辺道路が十分でないとか、鉄道駅から遠すぎて輸送の便かわるとか、周辺の住宅地に影響がでそうだとか、万全の適地はない。おまけに、どういう資金で土地を取得するかが頭の痛い話である。地価が高すぎるのである。それに比べる

と、たしかに横浜公園は、小さいながらもすでに球場は永年にわたって存在している場所であり、周辺に緑地や空地もあり、国鉄関内駅からは目のまえといった至近距離にある。周辺に住宅はほとんどないから、ナイター照明の問題も少ない。また、アマチュア用の野球場といっても、これまたほかに場所は求めにくい。するとやっぱり横浜公園の野球場の建替えへと傾くが、さきほどのような難点があつて踏み切れず、市長のラッパだけで推移していたのである。

横浜スタジアムのスタート

昭和五一年春、膠着した事情がまた動きだした。まったく別途な線から、横浜公園のプロ野球場建設に強い興味が示されてきたのである。一番の難問であつた公園内の施設面積の制限も、設計方法を工夫して面積を食わないようにすれば、なんとかぎりぎりに納まりそうだという可能性もでてきた。資金も、株式会社を設立して、民間方式にしてはという案がだされた。それなら市財政にも負担をかけなくてすむ。市長はこうした線に乗って動きだそうとしている。ここまでくると、七〇%の可能性が生まれてきた。市長の執念もあり、他にも適地のえられる可能性がないとするなら、このあたりで踏み切ってみてもよいのではないか。アマチュア野球場も片づけなければならないし、なにしろ横浜公園は、もともと野球発祥の地なのだから、ここを野球場にすることには意味がある。また野球反対者に対しては野球だけに限定せず、多目的スタジアムとして、使用できるようにすればよい。

ところが市の内部はたいへんであつた。「お前は野球場建設に反対していたはずなのに、いつ市長側に変心したのか」「プロ野球などは市が取り組む仕事ではないし、市長にやらせたくない」「横浜の主体性がなく、外部資本にふりまわされてしまうのではないか」などと、反対論がしきりであつた。日ごろは私と親しかった市の幹部たちと大声をあげて口論するという一幕もあつた。

もともと私は絶対反対というのではなく、他のあらゆる可能性のなかで総合的に考えていたつもりである。他に方法がなければ、ここでやるのもしかたないではないか。市長のあれだけの熱意も無にできない。すでに述べたように、現代の大衆社会のなかでプロ野球も無視できない市民的存在である。それに横浜の主体性がなくなるかどうかは、これからの市の対応の仕方による。これまでいろいろな仕事で示したように、横浜市を総合力を発揮しうれば、主体性を失ってしまうことはないはずである。こう考えて反対の大びとの説得にまわつた。要するに、下手なやり方ではなく、横浜市が主体性をもってうまくリードしてゆけばよいのだろう。それだけに、スタートということになれば、私の責任は重くなった。まあ、やってみることである。

株式会社横浜スタジアムの成立

なんといっても問題はまず資金である。他の資本に主導されないためには、横浜地元で資金を集めてしまうことである。当初まず二〇億円が必要とされていた。これだけの額は、利益のめどもたたないおつきあいの出資では、とうてい集められそうもない。横浜では、他の例から見ても、一、二億円が限界だという厳しい経済界の情勢であつた。そういう実情を知っていた私は、「皆が協力して集まるよ」という一部の人の声に安易には乗れない。しかし、どうしても集めなくてはならない。

そこで考えだしたのが、二五〇万円（五〇〇円株を五〇〇〇株）を出資した人には、半永久のプロ野球オーナーシートを一席提供し、広く資金を集めようというものである。これならば、配当はなくても、いちおう出資に見合う給付をうけることができるし、自分たちでつくつたのだと思う、参加的な気持やブ

ライドも持てる。ただここで重要なのは、プロ野球の興行権は球団側が持っており、球場は貸し席業にすぎない。二五〇万円×八〇〇席で二〇億円になるが、この八〇〇席分は球団にとっての売上収入はゼロになるわけである。どうしても球団側に了承してもらうことが必要なのである。

そこで大洋球団の中部オーナーにこの件を申し入れた。当時のホームグラウンドの川崎球場は人集めには難点があり、横浜進出を強く希望していた中部オーナーにとって、それくらいはなんでもなかった。すぐオーケーがえられた。事実、球団は、ホームグラウンドを移しただけで入場者は倍増した。中部オーナーの決断は、球団経営としても成功したのである。

私は、横浜市が踏み切る条件としてもうひとつのことを中部オーナーに約束してもらった。それは球団の名称を「大洋ホエールズ」から「横浜大洋ホエールズ」にすることである。じつは「横浜ホエールズ」という案もあり、有力であったが最後になって、やはり「大洋」を捨てきれないということになったのである。プロ野球を企業イメージから地域イメージに変え、そこでより多くのファンを集めてゆく方向がのぞましい。広島はそのよい例である。これなら、新しい市民のための市民意識をもりあげてゆくのに、いっそう効果的で、「自分のチーム」「わが町のチーム」ということになる。「横浜ホエールズ」にならなかったのがちょっと残念であったが、とにかく「横浜大洋ホエールズ」とすることが約束された。

こうして平和球場を全面建て替え、三万人余りを収容する多目的スタジアムを四〇億円かけて新設の株式会社によって建設し、市がこれの寄付をうけて、その代償に、株式会社にプロ興行等への専用利川権を与えるという考えがまとめられた。人工芝を採用するため、プロ使用以外をフルに活用できるので、従来使用していたアマチュア野球にも、以前と同等以上に使用させることも可能になっている。特徴的なのは、野球をするときは扇形に開いていた六千席の弧状の移動席が、三六メートル移動して平行になり、球場は矩形に近くなる。アメリカンフットボールなどはこの形で行なう。ピッチャーズマウンドも、上下に昇降できるので、下に下げればその上に蓋をかぶせ、平坦にして使用することも可能である。

移動席があるため、球場は完全な真円形になっており、バックネット裏が一番高く外野へ向けて低くなっている。外野方面は北側になるので、なるべく公園への日照を遮らないように、高さを一メートルにおさえ、抵抗感もなくしたのである。

こうした基本的な考えが市会全員協議会にはかって了承されると、問題はいよいよ株式会社設立のための資金集めであった。一シート二五〇万円という数字で集まるとは思うが、すべてはやってみなければわからない。万一、集まらない場合の手も考えておかななくてはならない。株式会社設立のための発起人会がもたれ、準備事務局が置かれたが、地元の銀行、新聞、テレビなど、関係各社の寄り合い所帯で、どこまで機能できるか怪しい。これをなんとか支援しなければならないが、公務員を株式会社に出向させることは法令上どうしてもできないという。いったん市をやめなければならないのである。それではかわいそうだ。そこで一計を案じ、「横浜スタジアム建設協力会」という任意法人をおき、この事務所を株式会社設立の準備事務局の隣りにおく。協力会に市の職員を派遣して、会社設立についての協力を行なうという方法である。

この協力会に行く職員七人の侍が選ばれた。いままでの役所の決まった仕事からすれば、これはまったく驚天動地の仕事であったろう。とにかく駆けずりまわらなければ金は集まらない。いまでは伝説的であるが、辞令をうけたときに、七人の侍はまず靴を二足買ったそうである。これを履き潰すくらいに歩きまわればなんとかなるだろうということであった。

一方では、青年会議所に協力を求めることにした。野球という分りやすい問題であり、地域づくりのテ

ーマとしては格好であった。それに青年会議所は、若さと熱意でやってくれるだろう。この際、大手は相手にせず、こまめに株を集めようというのだから。

蓋を明けてみると、予想以上の好評であった。八〇〇シート、つまり二〇億円は締切り期限前に満席になり、申し込んだけれどもことわられたという人びとが続出で、嬉しい悲鳴を上げることになった。こうして株式会社横浜スタジアムが、昭和五二年二月一五日に、社長に山口久像氏を選び、誕生した。しかし、次のシーズンである昭和五三年三月末までには、あとわずか一三ヵ月しかない。資金は集まっても、じつはこの時点では、なにひとつ出来ていなかったのである。

山積する難問の突破

まず、設計図がない。現在設計中である。施工業者も決まっていない。米軍の接收解除はこれからである。県の武道館の撤去移転もこれから県と交渉しなければならない。県議会には反対の陳情がでて問題にしている。一番かんじんなのは、地主である大蔵省がむずかしい注文をつけており、いつ国有地使用のめどが立つかは分っていない。その許可がなければ工事に着工できないのである。現在ある平和球場の取り毀しもしなくてはならない。隣の川崎市長や市民団体は、大洋球団が横浜にホームグラウンドを移すのに反対して、抗議に押しかけてくる。パシフィックリーグの使用についても、これからである。

たった一三ヵ月しかないのに、既存の球場もまだ現存しており、この有様では、たくさんの綱わたりを、同時にしているようなものである。そのひとつでも落ちれば、すべて、が失敗になるという、ぎりぎりの状態であった。さらに悪いことに、ようやく三月末に設計が出来上がってくると、なんと、これが当初予算の倍に近い見積りになりそうだという。市民の手で、市民から資本を集め、株式会社を設立した以上、じつは二五〇万円を五〇〇万円に増額して下さいとは、口が裂けてもいえない。必死であった。

あらゆる手段を用いてもこの線に近く納めなければならない。よけいなものをすべて削りに削った。請負いは大手一社のジョイントベンチャーでまとまりにくい。いろいろな手を使って交渉した結果、予定の一割増の、四四億円余ということまで押しつけた。ほっとした。大難関をともかく超えたのである。その後、必要なものをすこしずつ加えて、結果は五一億円ほどになったが、いったん四四億円までにしたことで山を乗り越えたのである。このほかにも多くの問題があった。周辺道路の問題、スタジアム以外の公園整備の問題、国鉄関内駅からの人の誘導の問題、警察の問題、等々。

それぞれもっとも適切な人が衝にあたり問題ごとに会社や市の各局が分担した。企画調整局はその進行状態をみて、もっともあぶないところを発見し集中的に当たったり、適当な人びとに依頼する。また、他の部門では処理できない問題などを扱ってゆく。工事費の交渉は本来は発注者の会社であるが。実質には企画調整局が当たった。その段階でのもっとも困難な問題を片づけなければ前へ進まないからである。文字どおり総合戦力の短期決戦だった。この過程をたどれば優に一冊の書物になる。それは、衝にあたった人びとの熱意と努力で解決していったが、このときまでに、横浜市が総合戦力を発揮できる体制が出来上がっていたことが、大きい。以前のようにてんでんばらばらな役所仕事をしていたら、とうていこのような総合的で時間の決められた仕事はできなかつたらうし、あるいは、市の主導権を失ってしまったことであろう。

横浜スタジアム方式の特色

ここでも示されたように、横浜スタジアム建設の脚本を書き、プロデュースをし、市民の力が結集でき

るように株式会社を設立し、スタジアム建設や周辺部の困難を取りのぞき、条件をととのえていったのは市である。だが、舞台の主演は、出資の中心になった横浜市民である。市民の力によってこのスタジアムは生まれて、本当の意味の文字どおり市民スタジアムといってよいものである。

かりに、市自らがこの事業を行なえば、起債、つまり借金によって建設することになる。それでも表で見た目には、スタジアムが建ったと言って喜ぶ人も多いかもしれない。一見、株式会社も、市営も球場は建つから同じように見えるし、市の役人の仕事としては、市営のほうがずっと楽である。株式集めの苦勞もないし、予算はかかっただけ組んでゆけばよい。ただし、市民はスタジアムが出来たことで喜んでばかりはいられない。野球は嫌いだという市民までもその借金を負担し返さなくてはならない。

市が過半の出資をする株式会社方式があるが、これは形だけの会社である。ところが、ここで行なったような多数の市民の力による株式会社方式は、つくるにあだつての困難や苦勞は、気楽に借金してつくるのよりも何層倍もたいへんである。しかし、その努力の結果は、株式会社のほうが全市民にとってはるかに利益があるし、スタジアムの運営上も有利なのである。すなわち、

(1) 建設費に当たる五〇億円以上の市の財政負担を減らし、それだけを他の仕事にまわせた。

(2) 維持管理、サービスは適時適切に行なわなければならないが、株式会社であるために、議会にかける必要もなく、スムーズに行なわれる。

(3) 株主にとっては、自分の球場としての愛着と誇りがある。

(4) 以前の公園球場を管理していた市の職員は他へ転換し。五〇人ほどの現職員はすべて会社で賄われており、市民の負担は少ない。

(5) アマチュア利用も、前以上に行なうことができた。内容は市の運営委員会で、運営はチェックしている。

(6) 県には事業税、法人県民税を合わせて約一億四〇〇〇万円、市には法人市民税約四〇〇〇万円を支払っている。市営であれば、県、市とも一文も入らない。

(7) 責任体制が明確である。

これと似たようなことは自治体行政のなかでたくさんある。従来どおりの方法で、智恵も働かせず、新しい挑戦もせず、市民には分らないところで、ずいぶん市民の税金を無駄に使う役場の行政があたりまえにさえなっている。だが、市民は限られた予算を要求するだけでなく、タックスペイヤー（税負担者）として冷静に事の当否を見なくてはならない。従来方式の、金さえ使えばよいという行政なら誰でもできる。市民としては、限られた資金をいかに有効に用いるか、市民と協力しながら都市づくりを行なえるかについての智恵をだし総合的能力を発揮できるかどうか、自治体の姿勢や能力を正しく評価してゆくべきであろう。

市と会社とのあいだは、基本協定で定められており、会社が市の公園球場にふさわしくない行為をすることはできないから、株式会社だからといって市が不利益をうけることはない。この例でも分るとおり、都市づくりは市民が主体である。ただその力をうまく引きだし誘導する能力があるかどうか、自治体行政の経営能力として今後重要なのである。

終章 都市を創りだす人とシステム

さまざまな都市づくりの実践

企画調整局の初年度の仕事は、高速道路の地下化と、宅地開発要綱の制定、運用という二つにしばられた。毎日毎日この二つばかりをやっていた。じつはもうひとつ中期計画の策定をやっていたが、担当者に任せっぱなしで、ほとんどタッチできなかった。というのは、この具体的な二つの仕事が成功するかどうか、私の考えた実践的企画部門が成り立つかどうかの鍵であり、もっとも困難だからこそ、この二つに集中しなければならなかった。

「企画はよいことを考えているだけでよい」という声もあった。しかし、これでは実践にはならない。「高速道路の地下化かよい」といくらいったところで、地下化はできない。古い体質から脱皮し、ありとあらゆる手段を駆使して、関係各方面を説得して、初めて実現するのである。

もし、中期計画だけを一生けんめいでやったなら、多少よい文章は出来たかもしれないが、それでは横浜市の実態はひとつも変わらず、その後の実践的な都市づくりを展開できなかったろう。逆説的に見えるが、この最初の年に、中期計画は放っておいても、具体的事例の二つをつくることで、新しい企画調整は、具体的な実践が可能なることを示し、それによって、総合計画や中期計画をつくっても、文章だけでない実践性が加えられることになったのである。

二年目からはずっと楽になり、三、四年目にはスタッフも育ってくる。そうした人びとの力によって、私一人ではとうてい不可能なたくさんの新しい取り組みや実践を行うことができた。最初に、ごくしぼった困難な仕事をしたことにより、その後、年に二〇も三〇もの仕事をこなしてゆける力を育て、たくわえることができたのである。

企画調整局を中心に行なってきた仕事は、すべて新しい問題であり、新しい方法が必要であった。ここに述べたのはその一部にすぎない。そのほかいくつかをあげてみると、

- (1) 市の基本構想の制定。長期総合計画や、中期実施計画の策定。五大戦争の提唱などの長期計画、長期戦略。
- (2) 六大事業のプロモート。金沢埋立による住宅地計画、工業移転計画、海の公園計画等。
- (3) 横浜駅東口開発（地下街、横浜駅、出島開発）、横浜駅西口地区整備、新本牧地区整備、戸塚駅周辺地区再開発等の各種の面的都市開発。
- (4) 日本鋼管扇島埋立にかかわる臨海部立地、計画、画期的な公害対策、跡地利用対策、京浜工業地帯長期展望研究、都市環境帯の形成等。
- (5) 公団、公社、民間による大規模開発の調整。
- (6) 新横浜駅周辺の横浜式地区計画、日照コントロールの横浜方式。
- (7) 総合交通対策、幹線交通計画、新交通システム、STOL空港等。
- (8) 都市廃棄物、緑、公害等の環境問題。
- (9) 学校デザイン、公共建築のデザインプロデュース、街灯、歩道橋、標識等のデザイン。
- (10) 社会的弱者のための福祉都市づくり要綱。
- (11) 文化行政のプロモート。

このなかでも日本鋼管の扇島移転に伴う公害対策は、当時の不可能といわれる環境水準を達成し、鉄鋼業全体に影響を及ぼしたものであった。また、横浜駅周辺の開発は、その後も続いている大プロジェクト

トで、いずれも忘れられない困難な問題を乗り越えていった。

また、市だけにとどまることなく、首都圏レベルの計画への提言。さらに七首長（東京、川崎、横浜、名古屋、京都、大阪、神戸）、四首長、三首長などの指定都市や県の首長懇談会の幹事役をつとめた。なかでも七首長懇談会では、常任幹事役をつとめていたが、そこで取り上げた自動車の排ガス規制について、首長懇談会の要望という次元だけにとどめず、より効果的にするため、科学的調査によってこの問題を実効性あるものとする方法をねらった。そこで学者を中心に七大都市自動車排出ガス規制問題調査団の設置を提案し、このプロデュースを行ない、調査団の活躍によって大きな効果をあげた。このほか指定都市の企画管理者の会議で、共同作業として大都市白書をまとめたり、もっと多くの中小都市とともに、都市企画会議を組織した。

都市づくりには無限の問題がある。消極的に対応するマンネリ的な方法では、問題がないようにと願い、問題がおきても一時のがれの対症療法として処理する。これは議会対策といった次元だけでは、一見おさまっているように見えるが、事実は反する。都市づくりは永遠の課題であり、現在のなかに次の時代や未来の課題もつねに内包されている。それを新しい目で発見して、問題を提起し、すこしでも望ましい方向へ向ける方策を考え、動かしてゆくことが積極的都市づくりである。それは困難は多いが、その困難こそが、嬉しい夢のある仕事になるのである。

都市を創りだす人とシステム

人づくり

自治体が、新しい都市づくりに、主体性をもち総合的、創造的に立ち向かい、市民的、実践的に仕事を進めるには、(1)人と(2)人を生かすシステムと(3)方向性を与えるリーダーシップの三つがもっとも重要である。

私が一番重視したのは、個々の結果よりも、都市づくりを担える人材を育て、システムをつくることである。それさえあれば、どんなに現実が変化し、困難が多かろうとも、つねにその状況のなかでの最善を生み出すことができるはずである。

それでは、人はどうして育つのであろうか。新しい都市づくりのための人材は、知識のつめ込みや説教では育たない。第一に、都市づくりの人材は実務の場にあつて、仕事のなかで育つてゆく。そうした機会をより多く与えてゆくことが重要である。積極的な姿勢がなく、リーダーシップが発揮されないところでは、生きた仕事がなく、人は育たない。仕事は困難であり、実務的なほうがよい。しかし、問題をただ押しつけるのではなく、必要なコミュニケーションが行なわれ、新たな方向や目標が確認されていなくてはならない。的確な情報がいつも与えられていることも重要である。

第二に、人は人によって育つことである。都市づくりの実務は物を考えているだけでなく、人との交流のなかで行なわれ、それが人を育てるのである。やる気のある幅の広い姿勢さえあれば、多くの人と交流できる。企画調整のなかでは、アーバンデザインやプランニングなどの、新しい能力をもった、従来の役所にはいなかったタイプの人びとも入った。その人びとが役所に育った人びととの相互交流をすることによって、両者ともに成長していった。自分と似た者同士、同じ専門でかたまらずに、違う専門、違う経歴、違う立場の人びととの交流によっていっそう育つ。企画調整局は市の中にあつては、そうした異種の人びとの交流の坩堝であった。

第三には、人は自分の小さい殻に閉じこもらず、自らを開放することによって育つ。自らを開放すると

は、つねに新鮮で素朴な態度でのぞみ、率直に自己表現をし、素直に他人の批判や考えに耳をかたむけることである。それは自らをなくすことではない。それどころか、小さい自分を開くことによって、もっと大きな自分を発見することができる。

企画調整局では、いつも前向きで困難な仕事にあたり、そのなかでつねに生き生きと愉しくあたってゆくことに心がけてきた。そのため、大テーブル主義や全体会議、目標会議、その他の試みをしてきたのである。人を管理し押さえつけるのではなく、やる気を引きだし、大びとが互いに協力できる方法をとることと、しっかりした目的と具体的目標を与えることである。

始めはスタッフを集めるのにも苦労した。実績が物をいいたしてからは楽になってきた。さらに対外的にも横浜市が新しい都市づくりを実践していることが知れてからは、これまで自治体を志望しなかったような人材まで集まってくる。それによっていっそう人の層も厚くなってくる。人が人を呼び、それが仕事によってさらに育ってゆくのである。そうしてまた、企画調整局と他部局との人事交流も活発に行なった。人が、企画にだけかたよっていても、市全体は動かない。各部局にそれぞれに都市づくりの人材が必要なのである。

市民・専門家

都市づくりの主体は市民である以上、市民の中にこそ都市づくりの人物は重要である。すでに述べたように、馬車道モールは、六川氏という人材によって生まれ、伊勢佐木町モールも松信氏のリーダーシップによる。もちろん、その他多くの有能で熱心な人びとがいた。都市づくりには市民の側のすぐれたリーダーと、それをいっしょになって動く人びとがいて初めて可能である。成功したところはそうした多くの人物が働いたからなのである。

市民の中に人は多い。自治体行政以上にはるかに人はいるのである。ただその人びとが見つけれなかったり、場を得なかったり、人の組合せが悪く、働かなかったりするだけである。そうした人びとを見つけだし、十分に力を発揮してもらうことも、自治体行政の重要な役割である。そしてまた、市民と自由に話ができる、自治体内の人材も必要である。

外部の人びともずいぶんたくさん接触した。なかでも、企画調整局発足以来ずっと続けられた都市計画専門委員会では、高山英華、八十島義之助、浅田孝、河合正一の四人の先生方に集まってもらい、通常の役所型の審議会、委員会とはまったく違う自由で率直な雰囲気、さまざまな問題を討議してもらった。

都市づくりシステム

人がいなければ、どんなに立派なシステムをつくっても動かない。その一方、人を生かして活用するシステムがなければ、その力は十分に働かないし、結果において人を殺し、次の人びとが育つのにその芽をつんでしまうことだろう。

ここにいうシステムとは、紙に書いた組織機構だけではない。組織も機構ももちろん必要だが、まず生き生きと、活力をもって動けることが重要であり、それが生きたシステムである。組織機構は、下手をすると生きた活力を殺すことさえある。そこで「非定型創造型」という基本、つねに固定化を排除してゆくエネルギーが必要である。

都市づくりを総合的に行なおうとするときには、まず、現在の専門分化されているタテ割り化を改め

なくてはならない。タテ糸だけでは都市という織物は織れない。そこで全体のつなぎになる企画調整局は、市の各部局のタテ糸に対するヨコ糸にならなければならない。

さらに、他の官庁、公団公社、企業、市民までも現在の都市づくりではタテ糸的にばらばらに動いているのだから、これにもヨコ糸として働かなくてはならない。ヨコ糸があって、初めてタテ糸も生き、都市という織物が生まれてくる。ヨコ糸がうまく働き、個性をもてれば、同じタテ糸を用いても、各都市は、それぞれ個性と魅力ある織物になる。

このようなヨコ糸システムとしては、私はこれまで述べたように、戦略プロジェクト、土地利用と開発コントロール、都市空間を創り出すアーバンデザインの三つを中心に、総合計画や各種の戦術的プロジェクト、調査研究などを組み合わせてきた。こうしたヨコ糸は、市の内部をつなぐだけでなく、次のステージでは他の官庁を、そして市民や公団、企業なども巻きこみ、つないで都市づくりを行なってきたのは、これまでの例に見たとおりである。

総合化を行なうはずの企画部門が、各部局別のタテ割りの担当制をもっているところもあるが、これでは新しいヨコ糸にはなりにくいだろうし、市民までもつないでゆくことはむずかしい。また、自ら他の部局と同じ事業部局的な仕事をするのでは、まったくヨコ糸ではなく、もうひとつ別なタテ糸をつくっただけである。こうしたものを私は「その他企画」と呼んでいる。自治体に雑事は多いから、「その他企画」は雑事部になってしまうだろう。

協働作業・共同作品

これまで、横浜市の企画調整局で行なってきた都市づくりを中心に述べてきたが、都市づくりはけっして一人や二人でできるものでもなく、ひとつの部局でできるようなものではない。すでに述べたように、市の各部局や他官庁、公団公社、企業、そして市民とも協働しながら行なわれてきたものである。

都市づくりは、多数の主体が長年かかってつくる共同作品である。主体は入れかわり立ちかわりするが、作品は継続してつくられてゆく。それぞれのかかわった人びとが、共同作品として全体を見ながら、いかに自分たちのできることを加えてゆくかによって、作品は良くもなり悪くもなる。自治体は、そのつなぎ役だし、企画調整局は自治体の中の、つなぎ役なのである。多くの主体に、どのように都市づくりに参画してもらうかがカギである。

自治体は三割自治とか、一割自治とかいわれて、力がないように見える。しかし、これがひとつの方向をめざして共同歩調をとれば、案外に強いのである。スタジアム建設など、そのことを示している。ふだんはいろいろな力がひとつにまとまらず、ばらばらに、目的もはっきりせずに行使されているが、これに方向性を与えるのはリーダーシップの問題だし、これを具体的につないでゆくのが企画の仕事である。

企画調整局は、つねに他局といっしょに仕事をする。そして自らはけっして事業を所管しないという原則をたてた。だから、局の予算はごくごく小さかった。自ら予算をもって事業を行なうのは、役所的に言えば、他に制約されずに自由にふるまえて便利である。ただしそれは、企画という名の、別のタテ割り部門をつくってしまうことになる。それでは意味がない。都市づくりの「総合性」とは、文章で「総合的である」と書くことではない。都市づくりの実践的総合性とはつねに他の部局や市民とかかわりあいをもつことである。

自ら事業を所管しないが、実践的な仕事をしてゆくためには、必然的に他局の予算や他局の仕事とかかわりを持ち、他局の予算をいかに全市的視点から用いるかということになる。くすのき広場は、多くの

部局との共同事業であるが、予算は交通局の原型復旧費であったことは、すでに述べたとおりである。山下公園周辺のアーバンデザインは、智恵や努力はだしても、費用は各事業主体のものである。横浜スタジアムも市民の力を結集したものだ。事業予算がないからこそ、全市的な立場に立ち、資金をいかに上手に有効に使うかを考えることができるのである。

都市づくりと財政

都市づくりには金がかかる。企画は金がかかることばかり考える。だから金を押さえる側の財政と対立するともいわれるが、横浜市では、財政と協調的な関係が生まれた。財政部門は現行制度のもとに通常のベースをつくり、企画はこれに、自治体の主体的政策からのアクセントをつける仕事である。両輪になって働いて両者ともに生きる。企画は金を生かして使う仕事である。企画調整局では金を使うどころか、財政部局ではできない要綱行政などを用いて、大きな財政的プラスをもたらし、財政部門ではわからない不必要な仕事や、重複するものをカットすることも行なった。

ただし、現行制度での財政部門は、法令にもしばられ、中央官庁からの強い制約のなかにある。また事務も煩雑で、日常の仕事に忙殺される。こうした性格をもつ財政部門と、自治の主体性と総合性と創造性を市民性をもって実践しようという企画調整部門とは、はっきり役割が異なっている。この両者は別々に存在し、緊張的協調関係があつて、初めて自治体運営は、理念だおれにもならず、現実主義だけでも流されずにすむ。そしてなによりも、自治体の主体性をはっきり確立することになる。

見えない都市づくり

都市づくりは一見華やかにみえる。大きな道路や橋や鉄道が開通したり、巨大なビルや再開発事業が完成したときにはそう見えるかもしれない。しかし、それらは都市づくりのなかの一事業にすぎないし、派手に目に見えるところだけで動いているものではない。

都市づくりはもっと地道な息の長い仕事である。ひと目についた頃は、もう問題は終わっている。そのまへの、ひとの目につかないときに、問題がある。

都市づくりは始まりはあっても終わりはない。長時間をかけ、継続的に行なつて初めて、その効果も生まれてくる。今日考えて明日できるというものではない。打上花火的にいうことはやさしい。それを具体化し、本来の目的に沿いながら、さまざまな問題点を解決し、多くの人びとの協働のなかで実行することはきわめてむずかしい。

ここにあげたいいくつかの実例は、横浜という場の当時の条件のなかで、新しい都市づくりをめざして行なったものだが、都市づくりはたった一つのかんたんな事業でも、具体的に考え手をつけ始めてから、一〇年はかかるのが常識である。大通公園は一〇年かかったが、その基本である緑の軸線構想は、まだまだ進行の途中である。三菱重工業の移転には一〇年近くかかっているが、これが総合的に望ましい横浜の都心となるためには、その後何十年とかかるだろう。この事業だけでも、半世紀近くにわたる事業として考えなくてはならない。

人は目に見えたもので評価するが、このように長期にわたる都市づくりの仕事が目に見えるのは、多くの困難と努力が継続されたのちである。進行過程のものはまだ目に見えない。また、都市づくりの基本的な思想や考え、人づくり、システムづくり方法の開発なども、目には見えにくいし、市民意識などはそのままの形で見ることができない。しかしこのような見えにくいもの、見えないものがじつは都市づく

りにとっては重要な基礎になる。大きな建物の下の見えないところに巨大な基礎構造物がかくされ、氷山の下には目に見える数倍の大きさがかくされているように、目に見えない都市づくりこそは、ほんとうの望ましい都市を創り出す仕事なのである。六大事業やアーバンデザインという具体的で目に見えやすい都市づくり手法を用いながら、私のねらったのは、じつは、それを通じて目に見えない都市づくりの基礎になる人材や考え方、仕組みをつくってゆくことであった。それさえあれば、どんな時でも継続的で生き生きした都市をつくることのできるのである。

私が横浜で行なってきた都市づくりは、幸いにもここで述べたような、いくつかの見える成果もあった。しかし、赤レンガや絵タイル、モールだけが形として流行してゆくことを望んでいるのではない。それでは新たな画一化をもたらしてしまう。

それよりも、それぞれの都市の実情を踏まえながら、未来に向けた個性的な都市づくりが、各地で始められることである。各都市や地域がお互いに刺激しあい向上してゆくことである。

それには、見える都市をつくる以上に見えない都市づくりに関心が向けられるべきであろう。都市づくりへの市民の関心、都市づくりを実行できる人の育成や、システムをつくりあげることである。それは時間がかかるが、そこから「見える都市」としての成果も確実に生まれてくるだろう。

都市づくりはつねに未来のためにある。終わらない夢を描こう。未来はわれわれと、その後に続くものの手で、かならず一步一步実現できるのである。