
都市デザインの前史
—飛鳥田市政の誕生から六大事業まで—

横浜市立大学・准教授

鈴木伸治

はじめに

横浜における都市デザインは、1965年に発表された六大事業の一つである都心部強化事業からスタートしている。そこで、この40年の歴史を振り返るにあたって、その前史となる飛鳥田市政誕生から六大事業に至る経緯、その後の都心部強化事業の検討の経緯について述べておきたい。これらの検討の中には、後の都市デザインの取り組みの萌芽的要素も発見することができる。当時の資料については、非常に数少ないが、執筆にあたっては、横浜市立中央図書館、東北芸術工科大学浅田文庫が所蔵する環境開発センターによる一連の報告書を参考とした。

飛鳥田市政の誕生と都市づくりへの展開

1963年に誕生した飛鳥田市政は、限定的な施設建設計画としての都市計画から総合的な「都市づくり」へと転換してゆく流れをつくったと言える。

飛鳥田市長が誕生したのは1963年であるが、この年の横浜市の様子はすでに工業化が相当程度、半井清市長あるいは平沼亮三市長の時代に進展していた。一方で、人口急増や宅地開発、自然や農業の解体など環境問題は深刻なものとなっていた。この1964年3月に行われた生活環境の実態調査によれば、下水道普及率は29%、水洗化普及率は2%、公園面積は一人あたり1.2㎡と六大大都市でも下位であった。

半井市政でもこの点が大きな課題と認識されており、1963年の始めには「300万都市の建設計画」を改定する構想を示し、同年3月には「横浜市国際港都建設総合基幹計画改定(案)」を発表している。市長選を控えた半井の市政方針を示すものでもある。しかし、内容はあくまでも「工業化の進展と税収などの向上」によって、「産業の先に横浜市そして市民生活の発展がある」という図式は壊しておらず、市民生活の向上や環境改善を優先する都市づくりとはいいがたいものであった。

1963年4月の統一地方選で行われた横浜市長選挙においては、横浜市の都市づくりが一つの争点で

あったとも言える。保守の分裂などで激しい選挙戦となったが、1万2千票余りの僅差で飛鳥田一雄が半井清前市長を破り第17代横浜市長(戦後民主主義の元では第3代)となった。都市づくりを市民・住民の視点から再構築する、つまり地域民主主義と住民の福祉を基本に自治の確立、そして市民本位の市政改革を主張した飛鳥田市政となったのである。

まず、1963年8月には飛鳥田市長はこれまでの「横浜市国際港都建設総合基幹計画」を再検討するとしたが、鳴海正泰(飛鳥田の要請で横浜市に入ったブレーン)の助言もあり、それまでの建設計画中心の総合計画に市民生活環境の改善を図るため「福祉計画」を追加することとしこれを表明した。

つづく、1963年9月市会での飛鳥田市長は、市政運営方針を発表した。この中では、「子供を大切にす市政」「だけでも住みたくなる都市づくり」を基本として、「工業化とともに市民の生活環境の整備を行い、市民に直結する地方自治を実現していく」としていた。具体的には、

- (1) 行政運営の民主化と窓口行政の改善
- (2) 財政運営の合理化と歳入構造の改善
- (3) 重点施策の方向として4項目
- (4) 市政が当面しているいくつかの諸問題をあげていた。
- (5) 市民集会の開催

飛鳥田市長の都市づくりへの姿勢を明確にするために、1963年9月の施政方針演説を詳しく見てみると、まず「だれでも住みたくなる都市づくり」を強調しており、すでにこの時点で具体的ではないが、ある程度方向性をもっていたことがわかる。

この演説において、飛鳥田は「道路、下水道等土木事業の拡張整備、清掃事業や消防力の拡充強化等、都市としての基本的な諸施設をととのえなければなりません。」と述べ、都市施設を幅広く捉えたうえで、「すなわち本来の都市計画というべきものは、その中に市民生活に欠くことのできない水源はどのくらい確保できるのか、人口はどのくらい包容できるのか、それに伴う施設はいかに配置されるべきか、さらに周辺都市との関係、国の産業経済政策とマッチした

道路交通政策というものが、総合的に確立されていかなければなりません」と、自治体における都市計画のあり方を述べている。このことは、自治体としての目標と計画性をもった総合行政が都市計画であるという認識を示しているが、その一方で都市化や工業化、宅地の乱開発などの変化に対して、「変化に応じて樹立されるべき都市計画は名ばかりで、従来の都市改造事業はごく小規模な地域に限定された区画整理だけでありました。」として、区画整理も駅前広場とか国道の拡幅が主たる目的で「市街地整備がむしろ従」となっているとして、市民生活への貢献がないどころか、むしろ摩擦が生じていると批判している。

つまり飛鳥田にとっての都市づくりは「市民生活」を中心とした概念であり、横浜の置かれた急激な変革の時代にあつて、「東京の二の舞いを演じない」ことにあつたのである。そのために必要なのは「都市の全体計画をできれば都市設計という段階まで具体化して、市民の協力を求めるという方法を考えてみたいと思います。」とし、具体例としては、「接収地解除促進（当時返還交渉をしていた本牧根岸地区であろう）と埋立事業（金沢地先）」を挙げていた。

また、この演説の中では、「都市づくり」という言葉と「町づくり」という言葉が重要なキーワードとして使われている。交通や道路といった交通政策、水道や下水道、ごみ処理をはじめとした基盤施設策、さらに公的住宅の供給や計画的な宅地造成などの住宅政策などを総合的に捉えて「都市づくり」という言葉を用いて、一方で、市街地整備や住宅などの生活環境整備や「都市公害対策」などの「保健衛生」や防犯などの市民生活の安全などを「町づくり」と称している点は飛鳥田の都市計画観を知る上で興味深い。加えて、「都市の全体計画をできれば都市設計という段階まで具体化して、市民の協力を求めるという方法」というように都市設計は都市計画を民主化させるためのツールとして考えている点も飛鳥田の都市設計に対する考え方を明確に表しているといえるだろう。

飛鳥田の演説にはまだあいまいな部分もあり、港湾整備や緑地農地問題、経済については一通りの表現にとどまり、個別事業として述べられている。しかし

ながら、飛鳥田が早い段階で都市づくりの構想を模索している点は注目できるだろう。

この飛鳥田の都市づくりにおける市民生活中心主義が「市民 — 「都市自治体」 — 「国」という革新自治体のパースペクティブを明確に意識したものであることは、その後の飛鳥田の言説にも見て取ることができる。その著書『都市自治の構図』（1974）では、ニューヨーク市長の J.V. リンゼイの著書「ザ・シティ 病める都市との戦い」から引用して、「住民の日常感覚からでてくる志向を極力都市づくりの目標にとりあげ、その実現を図ることによって、住民のなかに市民としての意識が芽生え、市民と都市自治体との間に一体感がでてくる。その実績によって、国家の目標優先主義の中央政府に政策転換を迫りえる。このような、努力を通じて偉大な都市そして市民の時代に導かれる」というリンゼイの政治姿勢に賛意を示して、横浜においても直接民主主義や総合計画、市民討議などの重要性やその意味で具体的な計画も進めていると述べている。（注1）

よつて、飛鳥田の「都市づくり」においては「住民の日常感覚からでてくる志向」をどのように取り入れるかが極めて重要であり、その道具立てとして「市民参加」と「都市設計」が位置づけられていたと考えられる。

浅田孝と横浜の都市づくり

先に述べたように1960年前後にはアーバンデザインが日本にも本格的に紹介され、その訳語としては当初「都市設計」という言葉が使われていた。しかし、これは専門家間の議論にとどまっておらず、理念的なものユートピア的なものに過ぎず、あるいは都市空間全体に関する構想（デザイン）が必要であるという一種の運動が始まったばかりであり、一般にはなじみがない言葉であつたはずである。あえて演説のなかで用いたのはなぜであろうか。「都市設計という段階まで具体化して、市民の協力を求めるという方法を考えてみたいと思います。」としたのはどういう趣旨であろうか。

あくまで推測の域をでないが、この飛鳥田の発言に

（注1） 飛鳥田一雄・富田富士雄 編著 1974 「都市自治の構図」、p15、大成出版

については、政策ブレーンの鳴海正泰と浅田孝の影響ではないと思われる。鳴海は1963年4月の飛鳥田市政誕生後、翌月には飛鳥田に招聘され6月には総務局に新設された調査室の課長として赴任している。

鳴海は東京市政調査会において都市問題の調査研究などを通して、行政改革の道筋については具体的な構想をもっていた。国際港都建設計画（その後、総合計画となるもの）が、まだ幹線施設整備などの建設計画が主体であったが、これに「福祉計画」を加えたのも鳴海であった。しかし、「技術音痴の飛鳥田と私では手に負えない問題が山積みしていたのである。」というように都市計画、特にハード面においては具体的な方向性を見いだせずにいた。(注2)

そこで1963年の暮れには都市プランナーである浅田孝に「横浜の都市づくり構想」の作成を飛鳥田とともに依頼することになる。鳴海と浅田とは「自治問題研究会」を通してすでに交流があり、1961、2年ごろには浅田孝の環境開発センターにも出入りしていた。

また、浅田は、「こどもの国の頃から交渉のあった半井市政にトラブルがおこり、これを機として飛鳥田市政の誕生に立ち会ったことから、市長に相談をうけ、自治体問題研究会仲間の鳴海正泰氏を市政の中核に送り込み、様々な助言をすることとなった」(注3)と振り返っており、浅田と飛鳥田の間にはすでに交流があったようである。また、浅田は、横浜の都市づくりについて「私のたてた六大事業のどれもがどうやら軌道に乗り始め、市長の要請で田村明君をも送り込むことになった」とし、さらに、こうして始まった都市づくりをバックアップするために、高山栄華や八十島義之助、地元大学の河合正一らを「横浜計画推進のための顧問団を組織（都市問題調査専門委員会）し、大きい問題のほとんどについて大所高所から助言を行って、単なる報告会まで入れると前後40回にもものぼったであろう」と振り返っている。

新しい都市づくり構想

飛鳥田市長は、当初は行政の改革に相当の力を入れていた。そのため、前出の出張住民集会（市長が自

らでむいて市民と討論）や市民相談、広報の改革を行い市民と行政の間の溝を埋めることをスタートに、実現はできなかったが「1万人市民集会」などの行政の体質改善に相当の成果をまずあげたのである。

一方で、鳴海が「古くなった横浜という都市構造の改革に強い意欲をもっていた。また革新市政は市民のごきげんとりは上手でも、都市建設は下手だという批判にも応えなければならなかった。」と述懐するように都市建設における方向性を模索していた。そこで、浅田孝とそのころ浅田の元に民間企業を退職して来た田村明に構想を依頼することになるのである。1963年の暮れの話であった。

この時、市の内部でも総合計画を担当する計画局総合企画課が、従来の総合計画の見直し作業を進めており、1964年6月には「横浜市都市経営における現状と将来及びその問題」(注4)として整理された。この時点ではすでに環境開発センターに依頼して作成が始まっていたが、平行して計画局も作業をしていたのである。また、その計画のアウトラインも環境開発センターよりも早い段階で提案している。この冊子がどのような議論で整理され、配付されたのかは定かではないが、内部検討のため資料であると思われる。しかし、ここには「目下審議会で検討中の案は」、あるいは「長期（昭和50年目標）総合福祉計画の作成を急がせている」などあり、実質的な検討が始まっていることを示している。一方で、文体が砕けた表現であり、かつ政治ボスなどの言葉が使われていることから内部資料が会議で使用したものと思われるが、当時の計画局を中心とした市の行政的な見方が理解できる資料である。

現状分析の後に、「横浜の将来計画」という項目を設けて、提案を行っている。ここでの将来計画は、横浜国際港都建設法に基づくものとして検討している。「単なるベットタウンではありたくない。国際港都らしい風格のある・・・心とむような環境・・・日常生活に便利で公共施設も相整った「誰でも住みたくなる街」をつくりたいと考えている。」として、昭和50年を目標年次に、計画人口は300万人、昭和50年時点では215万から225万と低めに見積もる人口抑制方針を

(注2) 鳴海正泰(2003)「自治体改革のあゆみ 証言・横浜飛鳥田市政のなかで」 公人社

(注3) 浅田孝(1982)「天・地・人の諸相をたずねて 年譜・覚書」ドメス出版 p39

(注4) 横浜市計画局総合企画課(1964.6)「横浜市の都市経営における現状と将来及びその問題」 所蔵：横浜市立中央図書館

打ち出している。そのために空地地区指定、優良な山林の保全などを行い、都市施設整備を計画的に行うことが必要とされていた。

計画の特色として、財政計画を諸事業(13項目)について積算して昭和50年時点ではようやく達成できるものの、それでもなお80億程度の不足が見込まれていた。具体的な計画は示されておらず、道路、下水、公園、などの整備事業を積み上げた数字が示されている。また、問題として、首都圏整備計画における近郊地帯にふれて、実態の開発と整合しておらずまた自然保護のためには「近郊地帯保全法」などの制定が望ましい。また、横浜市独自の「団地造成指導基準」を考慮中として、都市計画に適合しない団地造成に対して、水道や下水、道路の都市の利便を与えないという趣旨で検討している。また、都心部強化の問題にふれて、横浜駅と関内の官庁業務街の「一体化の意味を痛感するが、桜川新道沿いの区画整理と市街地改造が一応その解決策となろう」と、三菱重工の移転にはふれていない。

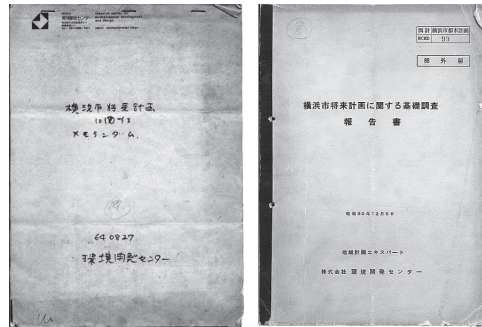
関内については、「市役所裏にある死に川(派大岡川、吉田川)を埋め立てて根岸線開通に合わせて、都心部復興蘇生計画を立てたい」として、さらに「数社の共同の新たな都心線建設(地下鉄)」も検討に値するなどとしている。

この「横浜市の都市経営における現状と将来及びその問題」では、全体論が組立られているとは言えず、断片的な計画や課題の羅列となっているが、財政問題や市民生活重視などの視点は飛鳥田市長が提唱するものを受けている。また、都心部強化にかなりのウエイトを割いていることから、鳴海を中心とした総務局調査室や環境開発センターの作業などの動向を見ていると思われる。

総合計画はこのような検討を経て、またその後、「都市づくりの将来計画の構想」(1965年2月)を受けて再度整理され、福祉計画として、新たに社会福祉、都市衛生、教育文化、都市の安全、都市環境保全対策の5つが盛り込まれて、1965年11月30日には、横浜港都建設審議会から答申され、翌年66年5月に「国際港都総合建設計画」として決定された。

ここにおいて、戦後の横浜の都市建設が、生産優先

図1:左=「横浜市将来計画に関するメモランダム」
1964年8月27日環境開発センター作成 所蔵=田村明氏
図2:右=横浜市将来計画に関する基礎調査報告書
地域計画エキスパート株式会社環境開発センター
横浜市立中央図書館所蔵資料



主義から生活中心主義に、都市生活における人間性の優位を目指す方向に大きく転換されはじめたのである。しかし、前節から見てきたように、すでに引かれた路線をすべて覆すことはできない。例えば、本牧沖から根岸湾埋め立てはすでに進行しているし、金沢埋め立て計画についてもすでに上水道などはそれを見込んで建設が進んでいたのである。こうした事実、あるいは国や他の都市の動きもあり、既定の計画を全部廃止することもできない状態であった。

したがって、新しい都市づくりの構想は、それらげばらばらに立案され、互いの調整して相互の関係、あるいは相乗的な効果をもっていないことが課題であり、それらを編集し、重点を絞るか相互順番などの関係を整理することも必要であったといえる。

六大事業構想の検討過程

飛鳥田市政における都市づくりの将来計画の検討は、浅田孝が主宰する環境開発センターに依頼され、田村明を中心としたメンバーが中心となって行われたが、同時期に横浜市では総合企画課を中心として総合計画の策定も並行して行われており、その調整には多大な労力を要したとされる。

田村明氏所蔵の『横浜市将来計画に関するメモランダム』(1964年8月27日、環境開発センター)によると、その検討過程においては、住宅都市、住宅/工業都市、工業都市、工業/港湾都市、港湾都市、住宅/港湾都市といったケースごとに、どのような課題が想定されるかという点について検討を行っている。それま

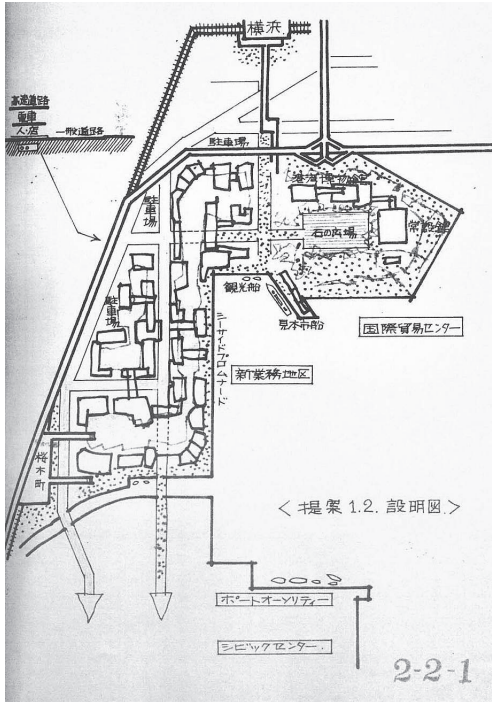


図3：新業務地域開発計画と国際貿易センター開発計画
出典＝『横浜市将来計画に関する基礎調査報告書』
三菱重工横浜造船所、高島埠頭などの再開発イメージであるが、スーパーブロック方式、メガストラクチャを意識したイメージに60年代都市デザインの影響が見られる計画である。また、鉄道と高速道路を集約的に建設されるアイデアが盛り込まれている。



図4：新業務地域開発計画と国際貿易センター開発計画2
出典＝『横浜市将来計画に関する基礎調査報告書』
新港埠頭と関内地区を埋立によって連続し、既成市街地と一体化させる提案である。赤レンガ倉庫、三菱社のドックを保存するといった計画はこの時点では盛り込まれていない。

図5:ベイブリッジ建設計画1
出典 = 『横浜市将来計画に関する基礎調査報告書』

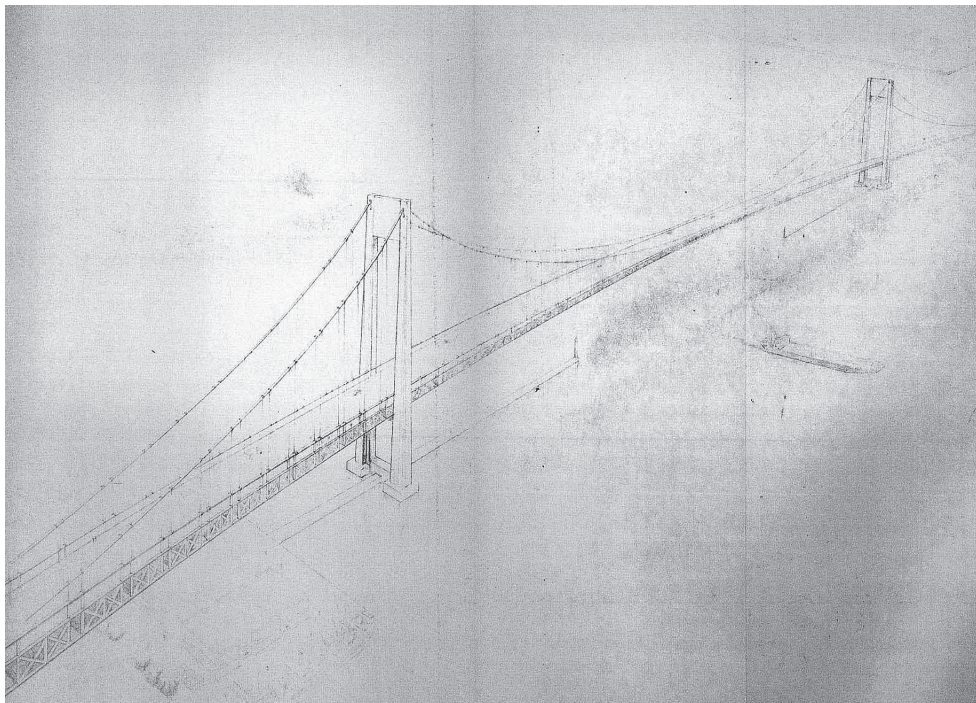
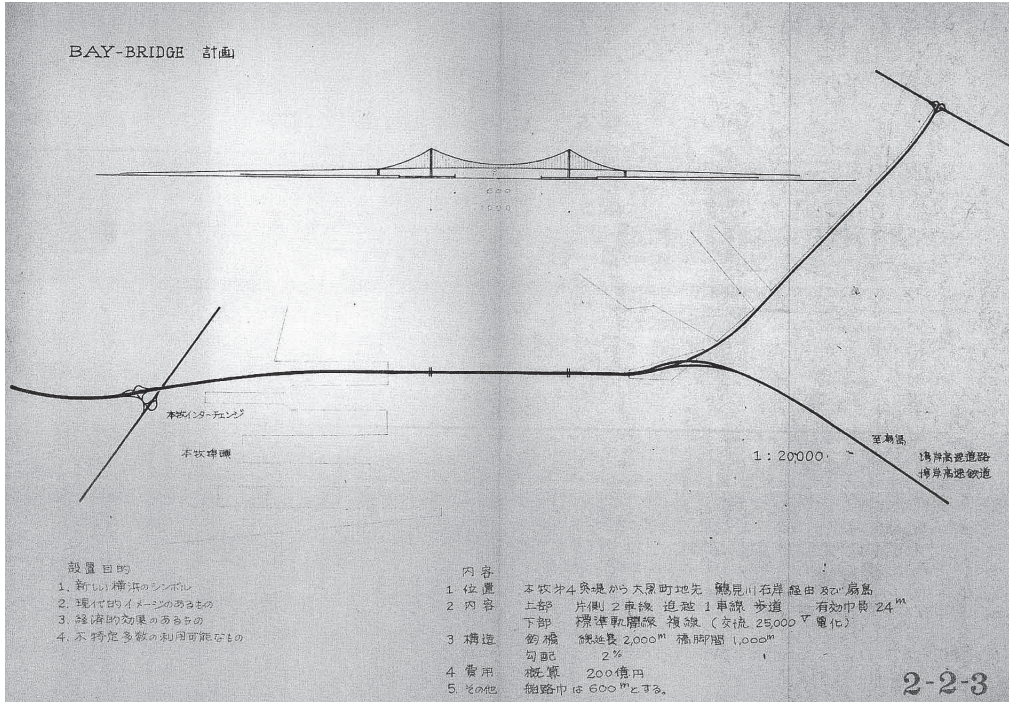


図6:ベイブリッジ建設計画2
出典 = 『横浜市将来計画に関する基礎調査報告書』



図7:東名連絡道路建設計画
出典 = 『横浜市将来計画に関する基礎調査報告書』
東名高速道路と、中心市街地、八幡橋に計画されたトラックターミナルを結び、埋立が計画されていた根岸湾周辺地区と東名高速道路を結ぶことで、市街地内に通過交通が流入しないようにする計画であった。

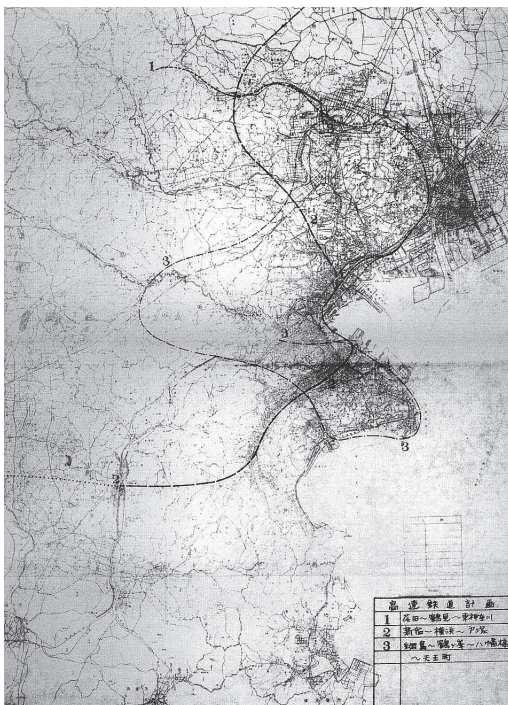


図8:高速鉄道計画
出典 = 『横浜市将来計画に関する基礎調査報告書』
新宿と都心部、戸塚方面を結ぶ路線、市内を循環する環状路線などが検討されていた。

図9：金沢地先埋立事業計画
 出典 = 『横浜市将来計画に関する基礎調査報告書』
 金沢地先の南部についてはレクリエーション用地として利用が構想され、称名寺周辺地区についても保全することが検討されている。

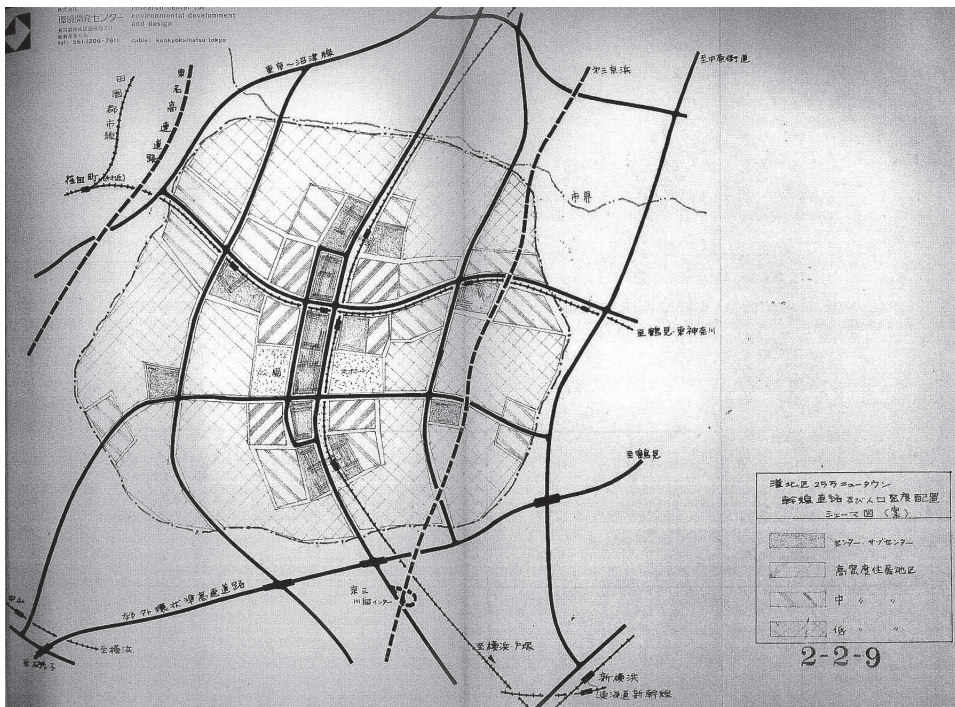
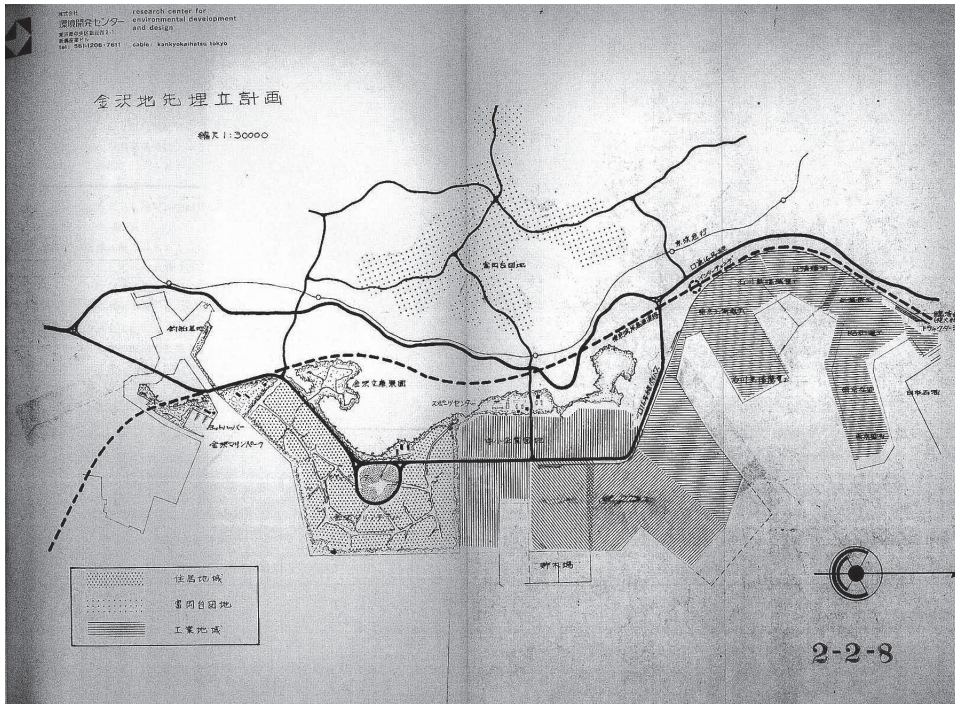
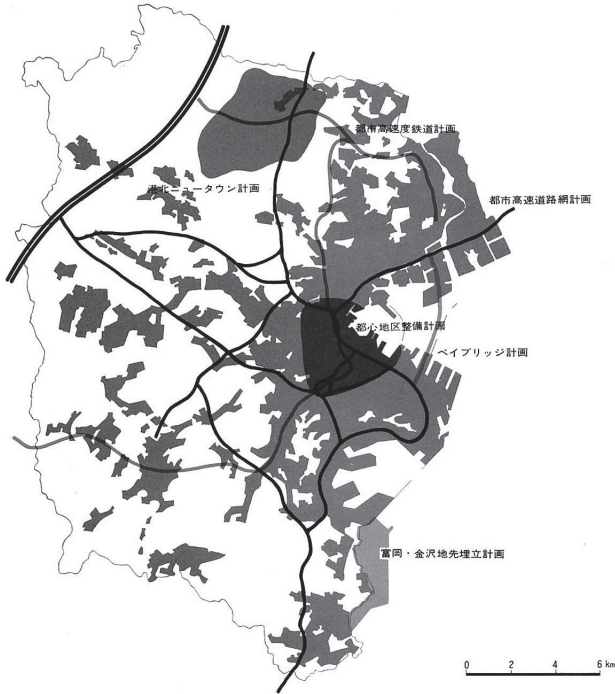


図10：25万ニュータウン計画
 出典 = 『横浜市将来計画に関する基礎調査報告書』
 後の港北ニュータウン計画の雛形である。鶴見方面と田園都市線を結ぶ路線と、横浜都心部と新宿を結ぶ路線の交差点にニュータウンを建設する構想であった。

図11:六大事業位置図



前向きの都市づくり—六つの事業

DEVELOPMENT FOR BUILDING FUTURE YOKOHAMA

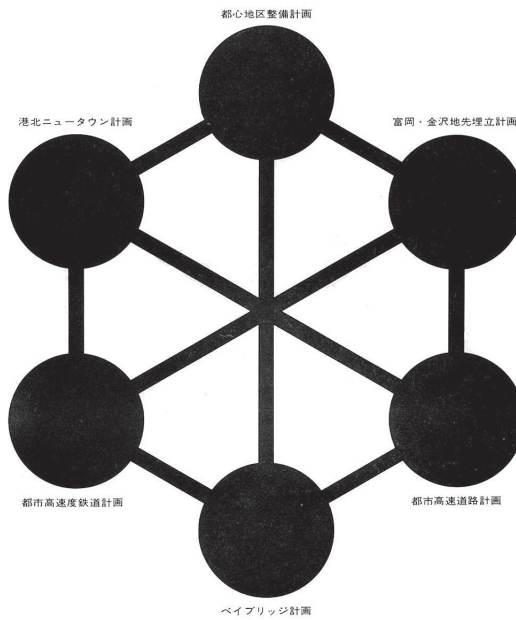


図12:六大事業関係図

での市政の方向は、工業都市および港湾都市の産業強化という1点で進んできたと言えるが、ここでは、港湾や工業の重要性を認め、また住宅都市としてある程度の人口の受け入れも認めざるを得ないという現状をふまえてはいるが、港湾や工業にしてもその限界がいずれ訪れるという認識が見られる。港湾については地勢的にキャパシティがないことや生産都市からいずれ「管理都市」に向かうという想定が見られる。「事務工場」という言葉で、脱工業化の都市としての機能育成をはかるべきという視点が見られるのである。この時点では、3つの目標（港湾都市、工業都市、住宅都市としての基盤や環境整備）に加えて、4つ目の目標像となる「国際文化管理都市」というはっきりとしたコンセプトはないが、ほぼその原形がみられ、余白に4つめの柱がメモ書きされている。

また、最後の2頁には、事業企画が整理されている。所謂プロジェクトの企画である。この時点では、9つのプロジェクトと2次的なプロジェクトが5つ整理されている。それぞれに簡単な内容とどのような課題が想定されるかを検討している。この段階ではその後の六大事業においては含まれることのなかった「鶴見の再開発」があり、その他の二次的プロジェクトに高速道路計画が含まれるなど、その後の検討において、7つの提案へと絞り込まれてゆくこととなる。

最終報告となる1964年12月の報告書『横浜市将来計画に関する基礎調査報告書』（横浜市立中央図書館所蔵資料）においては、都市づくりの方向性について、「三つの方向から四つの目標へ」と題して、新たな「国際文化管理都市」という都市づくりの方向性を示している。

ここでは、それまでの横浜市の発展の経緯をふまえて、「伝統的・歴史的な遺産としての港都」、「内部的な所得源としての工業都市」、「外部的な東京からの人口圧力による住宅都市」の三つの面があったことを示し、それらを放棄するのではなく、それらを発展強化し、整合性をとりながら実現してゆくことを目標として定めている。また、新たな目標として「港を中心に貿易およびその関連の業務地区、東京と異なる特色ある国際色ゆたかな消費センター、国際的交流を行

う文文化管理都市」という第四の目標を定めている。

この「国際文化管理都市」という位置づけは、東名高速道や東海道新幹線の開通などにより、東海道への人口、都市機能の集積によって形成されるであろう、東海道エクメノポリスの一部として横浜が取り入れられるであろうという予測にたち、その結果として起こる「職能分担」（ここでの意味は、都市間において管理中枢、消費中心、港湾地区、工業地区、レクリエーション地区などの地域的分担が起こるであろうという意味での職能分担と思われる。）と等質化の作用によって、横浜は将来、「港湾を中心とする管理部分」を担当することになるとの予測から発想したものである。

最終報告における段階で示された7つの提案とは次のとおりである。

- (1) 新業務地域開発計画、
- (2) 国際貿易センター開発計画、
- (3) 横浜港ベイブリッジ建設計画、
- (4) 東名連絡道路建設計画、
- (5) 高速鉄道計画、
- (6) 金沢地先埋立事業計画、
- (7) 25万ニュータウン計画、

それぞれの提案についての内容を概観すると、新業務地域開発に関しては三菱重工跡地、東横浜貨物駅、高島駅の一部、および埋立地を再開発し、10万人収容のオフィス街、定住人口1万5千人の集合住宅、臨海プロムナードを整備する計画である。一方国際貿易センター開発計画は高島埠頭、高島駅を中心として同様に再開発を行って、見本市会場を含む、東日本の貿易管理面の中心となる国際貿易センターを建設するという計画である。この二つは後に市街地中心地区強化開発計画（後に「都心部強化事業」として一本化され六大事業の一つの柱となった。この7つの提案の段階では埋立規模も現在よりも小さく、またスーパブロック方式のメガストラクチャー建築がイメージされており、1960年代のアーバンデザインブームの影響も見て取れる。しかしながら臨海部にはプロムナードが配され、市民に開かれた港として構想されている点などは、当時としては画期的な発想であったといえるだろう。しかし一本化された後の市街地中心地

区強化開発計画においては関内地区、横浜駅周辺地区なども含めた提案へと変更されている。

また東名連絡道路建設計画は1968年に開通予定であった東名高速道路と市街地、工業地帯を直結することによって、利便性を向上するとともに臨海工業地帯からの交通が市街地に混入することを避ける狙いがあった。これについても、包括的な高速道路網計画としての修正がなされて、六大事業へと組み入れられた。高速鉄道計画に関しても環境開発センターでの検討段階では荏田～鶴見～山下埠頭線、新宿副都心～横浜～戸塚線などが構想されたが、実際には長後～上大岡～関内～横浜～新横浜～綱島へと通ずる路線、荏田～勝田（港北NT）～鶴見の路線の計2路線へと大幅に路線変更がなされ六大事業へと組み込まれた。これはむしろ1963年の国際港都建設計画において示された高速鉄道に近い計画へと変更されていることになる。

金沢地先埋立については63年計画においても構想されていたが、住宅とレクリエーションゾーンとしての位置づけが明確になった点が大きく異なる。また称名寺一帯を金沢文庫景園として保全する構想が織り込まれている点も注目される。しかしながら、公表された六大事業においては、この称名寺一帯を保全する計画は明記されなかった。

六大事業の意義と役割

1964年（昭和39年）12月に、環境開発センターによってまとめられた「横浜市将来計画に関する基礎調査報告書」の「7つのビジョン」をはじめとする横浜市への提言は、庁内での検討後に、翌1965年の1月には「都市づくりの将来計画の構想」として発表された。1965年（昭和40年）2月25日の横浜州市会全員協議会では、「都市づくりの将来計画の構想」として全体が示され、この中で「6つの事業」が議論されている。

この間、約1ヶ月の間に「7つのビジョン」から「六大事業」へと整理されると同時に、各事業についても現実的な見直しが行われているわけであるが、高速道路計画、高速鉄道計画においては大幅な見直しが行

されている点を見ても、環境開発センターでの検討段階では、既存の計画との整合性を重視した検討はなされておらず、むしろ理想となる提案を作成したという意味合い強いと推察される。

また、当時、高速道路計画などは国レベルでの路線計画が進められている段階であり、六大事業として発表された時点では流動的な内容が多く含まれていたことも指摘しておかなければならない。ベイブリッジ計画に関しても同様で、当初は車道部分往復4車線、歩道幅員1.5mの幅員をもった一般道として計画されたが、技術的・経済的検討、国の高速道路網建設計画との整合性を検討した結果、首都高速道路網の一部として建設されることとなった。このように発表時点での六大事業は固定的な計画としてではなく、将来の計画変更

も十分に予想した将来目標としての提案であったと考えられる。

市会全員協議会の記録から、飛鳥田市長自らが説明にたち、将来計画と中核となる六大事業をかなりの時間を割いて説明している。「人間のための都市としてつくり変えなければならぬことは、もはや言を待たないことであろう」と切り出して、従来の国際港都建設基幹計画は、日常生活行政を行うもので、思い切った「大手術」を加えることが必要と考えて提案したとしている。まず、3つの都市の性格を「有機的に結合し新しい横浜の性格をつくる」として、大きな構想と志の上になつて、「なしえるものを取り上げて完成をいたすことによって全体を推進する力をつくる」という意味で、6つの事業を説明した。「中心地区の強化」では、実際には含まれない「鶴見西口再開発」にふれて政治的な配慮をにじませている。いずれにしても、中心地区に相当に時間を割いて、横浜駅西口や伊勢佐木町、野毛を強化していくとして、新田間川と派大岡川の埋立をそのための用地とすることとしたいと述べた。次いで、住工混在による公害問題をあげて、本来の都市計画を進めることで、市街地の「質」を確保すべきとして、前市長の時代から進められていた富岡金沢地先の埋立を行い、ここに市街地から中小工場を移転してもらうという計画をあげている。安

価な埋立地への移転により、跡地売却の差額で工場の近代化や共同施設整備を行うことの可能で、さらに労働力確保のための住宅施設も建設したいという金沢事業である。第3に25万人のニュータウン、郊外地開発の規制とともに進める。第4に郊外地の建設と既存市街地とを高速鉄道で結ぶとして、第1次路線を鶴見、綱島、高田、荏田という北部で実施するという踏み込んだ発言をしている。第5に、東海道メガロポリスの一部である横浜市は、その独自の性格を強くしなければならぬが、そのためにも高速道路とくに臨海部の物流、自動車交通処理のために、バイブリッジを建設することで、30分で東京に行くことができ、また、これにより、支店経済から本社経済に替わっていく、という2つの意味をバイブリッジは持っている、といった点を指摘した。最後に高速道路問題については、都市の質を変質させていくことと交通対策は表裏一体であると説明している。

この他にも飛鳥田は「新しい横浜という点では、もはや手遅れだ」という議論がある。」と、すでに各方面から意見を聴取したと思われる発言をして、「手遅れであればあるだけ私たちは勇気をふるってこれにあたらなければならない」と再度決意を述べている。また「これは私たちの試案であり構想である。したがって、この構想は確定せられたものではない、今後十分に皆さん方と一緒に討議し、市民とともに語り合って我々はその実現を期していかなばならぬ」としている。

これに対して、議員からは「派大岡川埋立は、治水上での問題はないか」「港湾機能拡充のための埋立はできないか」「高速道路は地下か建物に入れるかして一般に害を及ぼさないように」(小侯議員)、「財源問題はいつたいどう考えているのか」「高速鉄道の建設資金は、市営で行うのか」(川侯議員)、「金沢埋立の工場移転で周辺の公害防止はどうするか」「現在の路面電車はどうするか」(森議員)などの発言が見られた。

飛鳥田市長は、財源問題について、市民税には手をつけずに、また銀行や民間資本にゆだねる、さらには都市改造法などの有利な法律を活かしたい、さらには起債、外債の調達などの話に移ったところで、市長の要望ににより速記が中断されたところである。おそらく

金沢埋立について、かなり踏み込んだ外債の話がでたのではないかと。

飛鳥田市長は、1965年3月横浜市の第1回定例会において、「都市づくりの将来計画の構想」を受けて、予算編成にのぞみ関連調査等を計上した。就任3年目において本格的な都市づくりへの着手となった。市会において、飛鳥田は、工業化と人口急増、宅地開発の進展による環境の悪化に対して「都市としての(基盤施設)建設はこれに伴わず、市民生活環境整備の立ち後は、公共施設の未整備、公害の発生など多くの問題を生じているのであります。」とし、「未来への明るい希望となりえる、都市づくりの骨格的事業を計画し、準備しているものであります。」と、長期的で総合的な取り組みを提起している。一方で、大都市の財政運営の困難な事態、さらには国と県と市の税収を比較して、横浜市からそれぞれの税収入が1000億円、200億円、それに対して市は160億円と低いばかりか、国庫負担や補助などの形を取る還元もその6%に過ぎないとして、自治体のおかれた従属的で、自主性が発揮できない現状を問題としていた。

飛鳥田市長は、就任当初から都市づくりに関心を払っており、最初の市政方針演説でも、第1に子供のための施設充実、第2に主婦女性の立場にたった政策、第3に横浜にふさわしい都市美の形成を上げていた。ここで言う「都市美」は、美化運動やオリンピック対策ではなく、継続的な施策として、独自のスタイル確立をしようという趣旨であった。1965年には早くも「都市美対策審議会」という指導機関をつくり統一的な「行政指導」を行うなどを検討していた。また、市民の声を反映する道路整備、事業の近代化効率化などをあげた。

また、この提案は既存の法定計画である国際港都建設計画とは異なるものであり、市長から市民への目標や計画の提案という形で発表されることとなった。1965年10月には『横浜の都市づくり 市民がつくる横浜の未来』という冊子を刊行して市民に正式に発表されたのである。まえがきで、飛鳥田市長は、「また、国際港都基幹計画によって、昭和50年までの具体的な事業計画をもっています。本書は、それらをふまえて、だれでも住みたくなる都市づくりを実現していく

ための目標と、それを達成するための主軸になる計画を提案したものであります。すなわち、たんなる都市計画ではなく、都市設計の長期的な基本政策と、当面する行動についての提案であります。私はすべての市民が、本書を素材に横浜の現状と未来についての討論に参加し、そしてよりゆたかな、よりすぐれた、市民による都市づくりが、そのなかから生みだされることを期待しています。」と述べている。

A4版72頁で図版写真も豊富。有隣堂書店で300円で販売するなどの方法もユニークであった。編集は総務局調査室とあり、横浜市側は鳴海正康が担当していた。

当時、環境開発センターでこの「将来計画」の立案と『横浜の都市づくり』の編集を担当した田村明は、「計画という言葉を使用せず、「都市づくり」という言葉を使ったのは（当時の行政では）初めてであり・・・マンネリをうちやぶり、市役所に新鮮な風を吹き入れる発想と願いがこめられていたのである。」と回顧している。(注5) そのため、グラフィックデザイナーの粟津潔に依頼し分かりやすいイラストを多用、また行政用語の使用を極力さけるなどの工夫がなされている。あとがきには、「都市づくりの将来計画の構想」を図式化して解説したものとある。

六大事業の意義は、これまでの平沼・半井市政下で踏襲されてきた港湾・工業都市化推進路線、すなわち生産優先主義から、生活中心主義への転換を行ったことにあるといえるだろう。「工業化が都市開発の至上目標である時代はすぎた」として、工業は横浜経済に大きな比重があることは肯定しながらも、その調整や環境問題に取り組むべきという考え方を明確にしている。すなわち、急激な都市化によって変化しつつある横浜市が都市本来の機能への回復と都市生活における人間性の優位をめざすことを宣言したことにある。また、東京との関連で言えばベッドタウンとしてではなく、独立した国際文化管理都市として自律的に成長してゆくことを目指した点にも独自性がある。

計画のあり方に関しても、プロジェクト方式の採用により、それまでの長期計画的な総花的なアプローチから都市戦略として将来の都市骨格づくりの重み

付けを行ったという点で、横浜の都市づくりに大きな影響を与えたといえるだろう。当時の横浜市の長期総合計画としては前述した「横浜国際港都総合基本計画」が存在していた。しかしながら、この長期計画・総合計画について田村は次のような指摘を行っている。「人口増加が年10万人を超えるような変動が激しい状態では、すぐに現状との乖離が起こってしまう点や、各部局からだされた事業計画を羅列する「ホッチキス計画」となってしまう点、都市を動かしてゆく実効的なエネルギーをもたず、現実を変えてゆくパワーに欠ける、未来を現状の延長線上でとらえており、新しい目的や価値を織り込んでいないなどの点である。」とあり(注6)、この点をふまえて、将来ビジョンにおいては、総花的になりがちな総合計画・長期計画的なアプローチを採用せず、今後の都市戦略を考える上で重要である基幹事業を提示する方式、すなわちプロジェクト方式が採用された。

しかしながら、この六大事業についてはその発想自体は、それまでの横浜における法定都市計画である横浜国際港都建設計画においてすでに構想されているものも多い、例えば港北ニュータウンは「港北特殊開発地域」としてすでに57年の国際港都建設計画において構想されており、金沢地先埋立、高速道路計画、高速鉄道計画についても内容の違いはあるものの同様である。

また都心部再開発事業については議会においてドック地区の再開発が議論されていたという経緯をふまえて考えると、六大事業は既出の構想をまとめたものであるとの指摘もできる。

むしろ、六大事業の意義は、数多くあった計画の中から骨格的プロジェクトとしての重み付けを行っている点にあるだろう。また立案者の一人である浅田孝も「横浜のような都市が本来あるべき長期的見直しにたつたとき、すくなくとも何に腹をくくっておかなければいけないか、戦略のピントを何にあわせておこなかを整理して洗いだすことだつたわけです」と、述べており(注7)、基幹的事業を洗い出し、重み付けを行うことが目的であったことを認めている。また、それら基幹的事業の計画内容を具体的に検討し、相互の関

連性を踏まえて実現へ向けての努力が図られた点にあるといえるだろう。

例えば、1963年計画においても、市街地内の工場を工業団地へと移転し、これによって再開発地を得ることが構想されているが、六大事業においては金沢地先埋立地に内陸部、市街地内の工場を移転、同じく急増する人口を吸収するためのニュータウン計画することが構想されており、相互の関係を明確に位置づけている。その他の事業の関連性についても、当初から構想されており、その相乗効果を明確に位置づけている点にその意義が認められる。

また、市が税金や補助金だけをあてにするだけでなく、総合的な計画主体として、国、公団、民間などのあらゆる主体に働きかけることによって、都市づくりにおける主体性を発揮することができるようになったことについても大きな意義がある。この都市づくりにおける自治体の主体性の意義については、計画の推進役として中心的役割を果たした田村明は次の5つの点をあげている。

- (1) 自治体が主導権をとって、大規模計画を提案することにより、従来、各事業部門優先で、個別に行われてきたものを、自治体の主体性によりリードし得たこと。
- (2) それらの戦略事業は、限られた税金に財源をたよらず、他の事業主体を動かしたり、外債、起債による企業的経営を行ったりして、税金はシビルミニマム実現により広げ得たこと。
- (3) 抽象的長期計画は、何から手をつけてよいか分からないが、具体的に、明日からでも活動できる都市開発のマスタープログラムとして、単なる絵から、現実的モメントとして活用したこと。
- (4) 新しい大規模事業は、一局のみでは処理できないから、タテ割行政を打破して、新しい全体的意欲を自治体の中に呼びよしましたこと。
- (5) 最初の始動を与えることで、ひきつづき、新しいプランニングへの必要性を感じるとともに、それらを処理しうるプランナー集団を育成してゆく材料になること

などである。(注8)

このように、六大事業の意義は都市戦略的な面だけではなく、都市経営的な視点、組織の活性化という視点も含まれている。そのため、この六大事業の意義はこれと並行して行われた横断的組織としての企画調整局の設置などの組織改革との関係に焦点を当てなければ、真の意義を検討することはできないであろう。

この作業を通して田村明は、「(総合計画のあり方について)教科書的な計画は整々としてバランスはとれているが、現実には手をつけるべき具体的な決断材料に欠け、重点がボケてしまっている。まず実践可能なプランが必要である」という浅田の主張があったこと、また、固定的な都市計画ビジョンを描くのではなく、プロセスそのものが大事であり、ダイナミックに計画をとらえる必要があるという動的な計画論に浅田のユニークさがあつたと述べている。(注9) これからも分かるように六大事業の発想は浅田孝の計画論に大きく影響をうけていると言えるだろう。

都心部強化事業 都市づくりの展開

六大事業構想の発表後、1968年に企画調整室が設立され、六大事業の推進体制が整うこととなるが、1965～68年の間においても、横浜市は環境開発センターに委託する形で都心部、特に特に関内地区の再開発についての集中的に検討を行っている。これは将来計画の検討において特に都心部の復興の遅れが、都市の求心力の低下をもたらしていること指摘されたことを受けて実施されたものである。これらの調査検討は後の緑の軸線計画、高速道路の地中化などのプロジェクト、一連のアーバンデザイン施策へ向けての萌芽的要素を多分に含んであり、その後の横浜の都市づくりに大きな影響を与えたものと考えられる。ここでは『横浜市都心部再開発基本構想報告書』(昭和41年4月、環境開発センター、委託者横浜市)『横浜市関内・石川町駅地区における開発について』(昭和41年3月、環境開発センター、委託者横浜市建築局・日本住宅公団)を中心に初期の都心部計画の検討についてまとめることとする。

(注8) 田村明(1971)「プランナーの必要性とその活動」『SD』、p30、1141-48

(注9) 田村明、二宮公雄(1997)「浅田孝の戦略」『都市計画家』、p7、都市計画家協会

都心部再開発の方針

1965年に発表された「横浜市における都市づくりの将来計画の構想」においては都心部強化が一つの柱とされたが、これを受けて1966年に作成された『横浜市都心部再開発基本構想報告書』では都心再開発事業の方針として、長期計画の必要性と物的開発と開発内容、保存計画・緑地計画の必要性を指摘している。このうち物的計画とは都市基盤整備のことであり、開発内容とは公共・民間セクターによる開発計画である。すなわち都市基盤整備を進めることによって、当時、長期にわたる接收によって未利用地の多かった都心部にどのような開発を呼び込むかが問題であるかという指摘である。また保存計画・緑地計画の必要性については、以下のような課題を掲げている。

- a) 数少ない横浜に残された文明開化時代の建築物の保存についての積極的調査と対策の検討
- b) 歴史的な場所、その他についての調査とこれの記念事業
- c) 公的オープンスペースの積極的拡大
- d) 民間開発にも特定街区壁面線指定の活用によるオープンスペースの拡大指導。
- e) 都心をとりまく山手、峰岡等の風致部分(原文のまま)の保存についての対策強化
- f) 港の清掃、汚染の取締強化

これに見るとおり、後の横浜におけるアーバンデザイン施策の柱となる、歴史的建造物の保全、歴史的な場所と記念事業、民間開発における都市開発諸制度を利用したオープンスペースの整備などの発想がすでにイメージされている。

都心軸線構想

この都心部再開発の中心となるのが、都心軸線構想である。これは山下公園～大棧橋～日本大通り～横浜市役所～関内駅～吉田川埋立道路を一つの景観軸線として整備を行い、日本大通を官庁街として、

山下公園周辺地区に国際的施設、文化慰楽地区、港湾中枢施設を整備するという内容である。また軸線の要衝部分に関しては開発拠点として整備を行うことを構想している。

具体的には関内駅前地区には駅前広場、地下街、児童会館、教育会館などを整備し、横浜公園については野球場を撤去し市民広場、図書館、市民ギャラリーなどを整備する。(その後の検討においては新市庁舎用地としての検討も行われている。)

ポートゲート地区(現在の象の鼻地区)には地下鉄駅と接続する地下街および、業務センター、そして国際港湾会館地区には国際会議場、ポートサイドアミューズメントセンター地区には海洋博物館を整備するという内容である。またベイブリッジ計画と関連づけて貯木場地区にポートオーソリティ、国際貿易センターを配置することも提案されている。このように、開発拠点においては、『横浜市将来計画に関する基礎調査』の段階では、現在のMM21地区に配置することが計画されていた施設群もこの中には含まれている。

これらの開発拠点の中でも、ポートゲート地区計画および国際港湾会館地区計画の二つについては、あわせて「ミナト計画」として、施設内容、建設主体なども含めた具体的な検討がなされている。

一方、関内駅前地区に関しては同時期に並行して調査が行われていた『横浜市関内・石川町周辺地区における開発について』(委託者、横浜市建築局、日本住宅公団)において、万代町と蓬莱町の一部(現在の教育文化センター、技能文化会館を含む)の再開発が具体的に検討されており、現実味を帯びた計画であったといえる。この地区については、1950年代後半から都心部再開発計画案の対象地となっており、その後も防災建築街区の指定が検討されていることから、吉田川埋立によるプロムナード整備とセットで周辺街区の再開発が検討されていたこととなる。

この都市軸計画は後に緑の軸線構想として実現するのであるが、この計画で注目すべき点は吉田川を埋め立てて、地下部を地下鉄と地上部をプロムナードとして利用することがこの時点で検討されている点、

図13：都心部再開発計画マスタープラン
 出典＝『横浜市都心部再開発基本構想報告書』

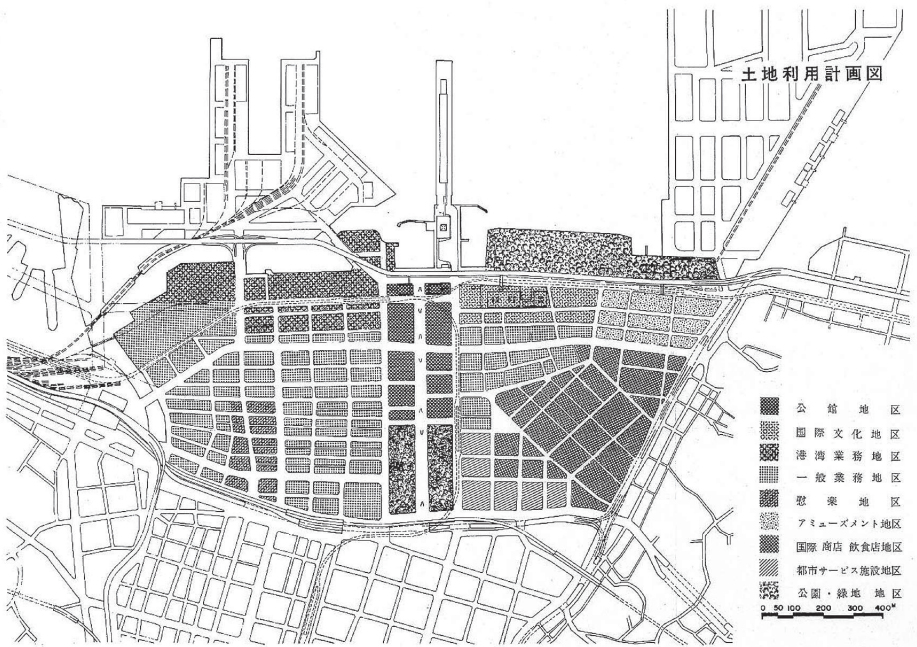
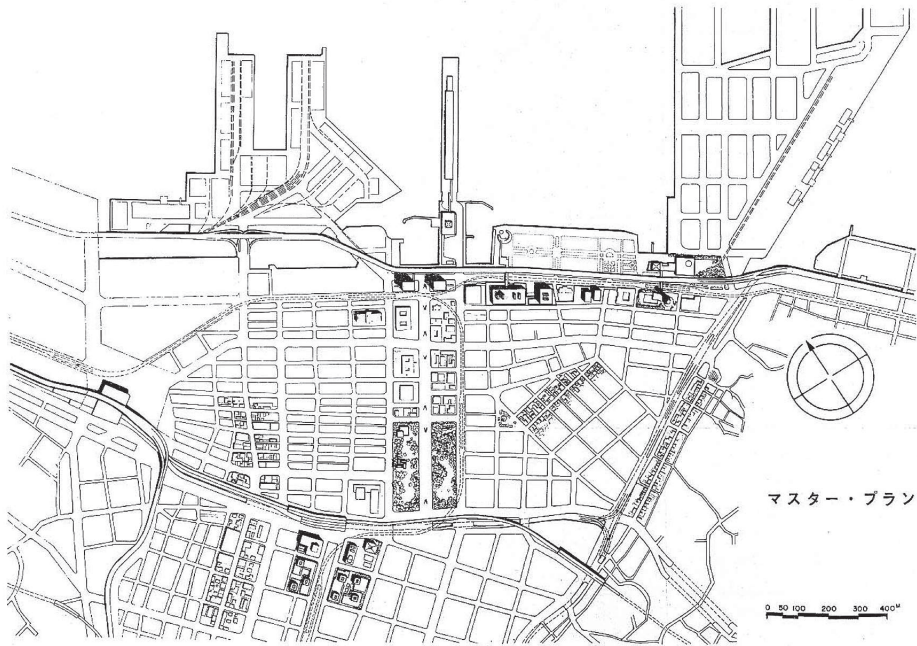


図14：都心部再開発計画土地利用計画図
 出典＝『横浜市都心部再開発基本構想報告書』

図15：都心部再開発計画ミナト計画
出典＝『横浜市都心部再開発基本構想報告書』

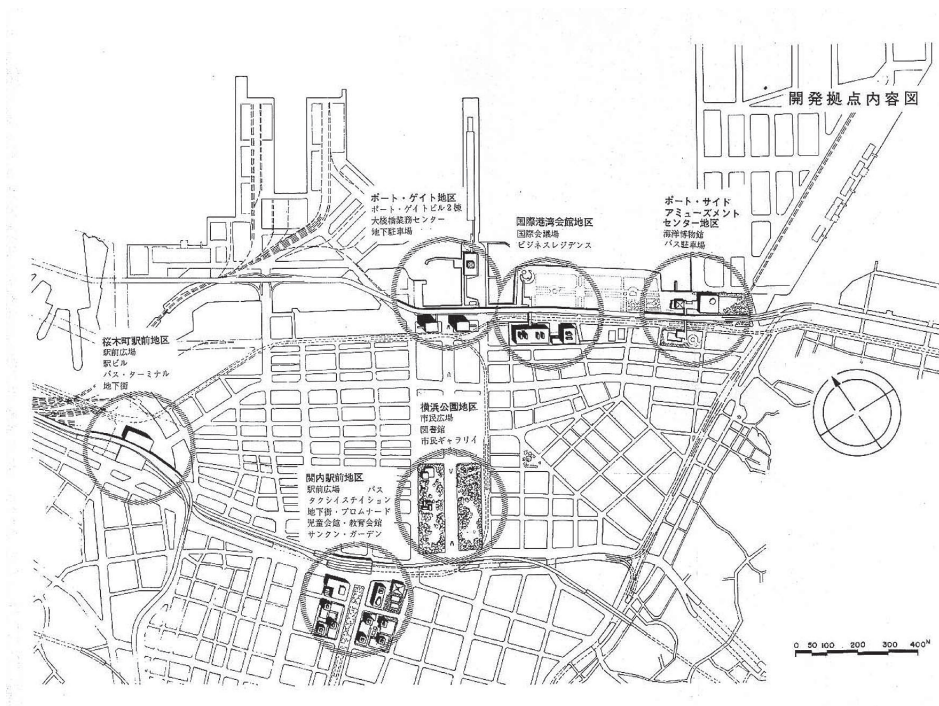
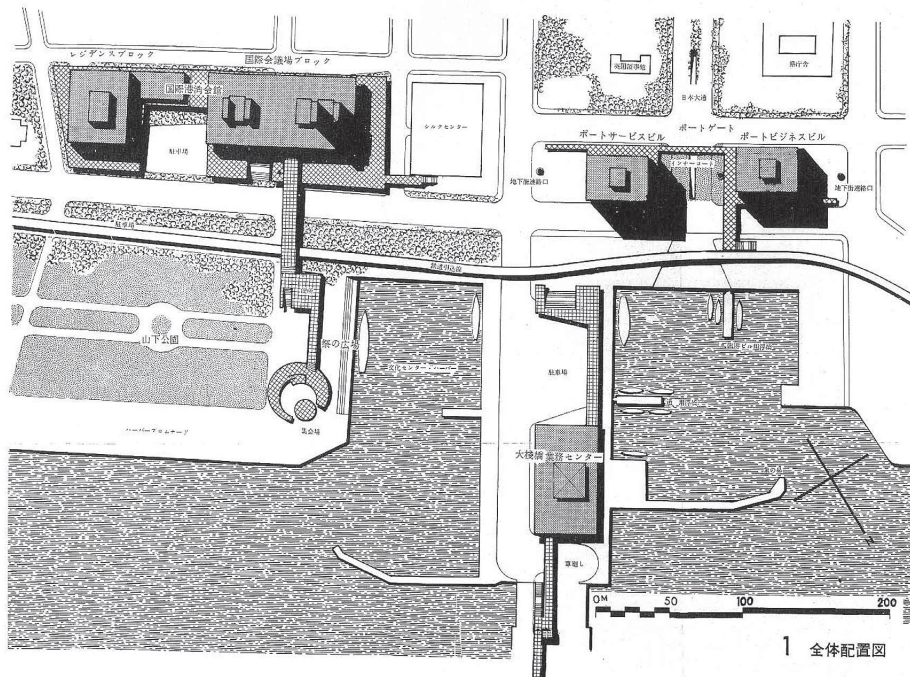


図16：都心部再開発計画開発拠点
出典＝『横浜市都心部再開発基本構想報告書』

図17: 都心部再開発計画ヒューマンスケール計画
 出典 = 『横浜市都心部再開発基本構想報告書』

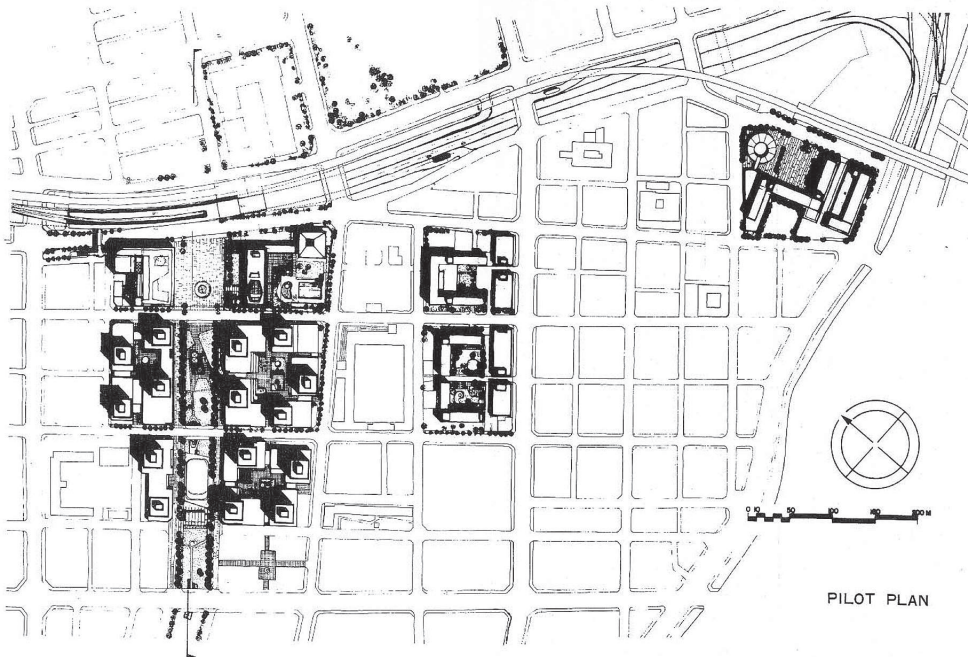
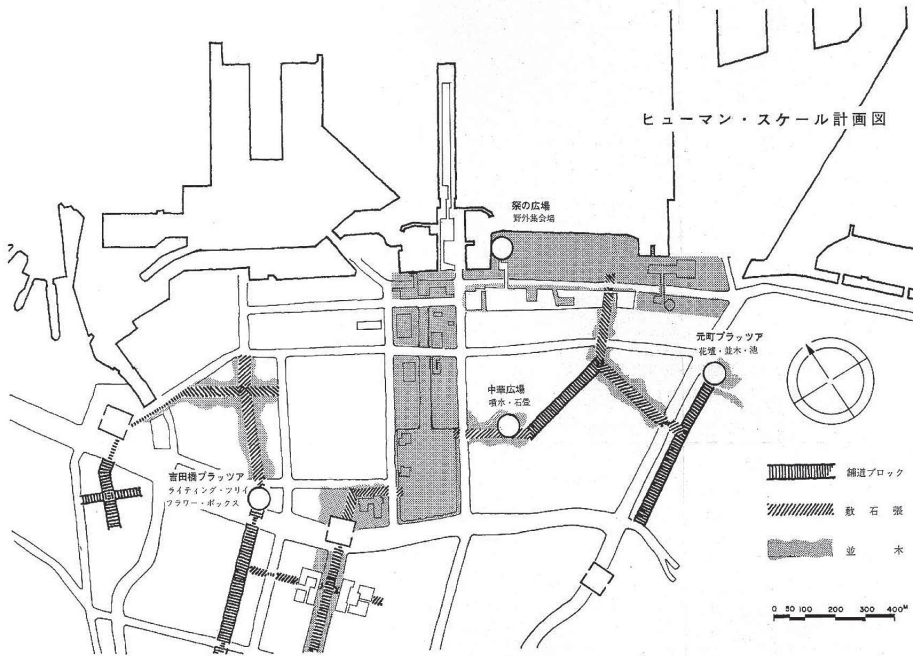


図18: 関内駅前地区再開発計画
 出典 = 『横浜市関内・石川町駅地区における開発について』

また、すでに高速道路の一部地下化が検討されている点である。この都市軸計画については、昭和40年12月に開催された第一回の都市美審議会において、飛鳥田市長の代理で出席した及川助役が市として「大通り公園の整備を検討中である」ことを報告しており、実現を前提として検討がなされた計画であると考えられる。

このほかにも都市軸計画の「法定計画構想」においては軸線に対して美観地区を指定すること、土地利用計画構想に従って、特別用途地区を指定すること、関内全体に容積制を導入することを提言している。容積率については400%～600%、特定区域に関しては800%程度を想定している。

都市軸計画とあわせて提案された都心強化の副次的事業として提案されているヒューマンスケール計画では「元町ブラッツァ」、「中華広場」、「吉田橋ブラッツァ」、「祭りの広場」(山下公園北端)に広場整備を行い、元町、中華街、伊勢佐木商店街、馬車道商店街とそれらを相互に連続する道路を歩行者中心の街路として整備することが検討されており、後の商店街整備、広場整備、プロムナード計画等の一連のアーバンデザイン施策の雛形がこの段階で構想されていることは注目に値する。

このように、1968年の企画調整室設置以後に実現していく多くのプロジェクトが、すでに六大事業発表後すぐに発想されていたことは横浜における都市デザイン史を考える上でも重要であるといえるだろう。これら一連の計画は環境開発センターにおいて田村明が検討したものであり、六大事業から継続的に検討がなされてきたことには大きな意味があると考えられる。これらの都心部再開発構想の実現は1968年(昭和43年)の田村明の入庁と企画調整室の設置によって、実現へと進んでいくのである。その点を考えれば、田村明氏にとっては、その後の企画調整局における都市デザインの展開は、すでに想定されていたものであるかも知れない。

おわりに

以上、飛鳥田市政の誕生から、六大事業の検討、そしてその後の都心部強化事業の検討の経緯を限られた資料の中から追ってみた。これらを参考に、以後の田村明氏、加川浩氏らの講演録の参考にさせていただければ幸いである。

また、この一連の作業については、北沢猛氏と私が行った田村明氏に対する連続インタビューの際に収集した資料をもとに取りまとめたものを加筆修正したものである。この連続インタビューについては、北沢猛氏の体調の悪化によって中断を余儀なくされたが、この一連の成果については稿を改めて、何らかの形で紹介していきたい。横浜の都市づくり、都市デザインに大きな功績を残された二人のご冥福をお祈りすると同時に、示唆にとんだご意見、ご指導を今後も生かしていきたい。

主要参考文献

- 1) 『横浜市将来計画に関するメモランダム』
(1964年8月) 環境開発センター
(田村明氏所蔵資料)
- 2) 『横浜市将来計画に関する基礎調査報告書』
(1964)、横浜市立中央図書館所蔵資料
- 3) 『横浜の都市づくり 市民がつくる横浜の未来』
(1965) 横浜市
- 4) 『横浜市都心部再開発基本構想報告書』(1966)、
環境開発センター
(東北芸術工科大学浅田文庫所蔵)
- 5) 『横浜市関内・石川町駅地区における開発について』(1966) 環境開発センター
(東北芸術工科大学浅田文庫所蔵)