

---

## VIII

企画調整局から初期都市デザイン室の活動

平成 22 年 12 月 1 日



講師

内藤 惇之

**鈴木：**本日はゲストとして内藤惇之先生にご登壇いただきます。

内藤さんは東京大学都市工学科で助手を務められたあと、横浜市に入庁され、企画調整局時代には都市利用のコントロール関係のお仕事、また初期の都市デザインのプロジェクトにもたびたび係われました。初代の都市デザイン室長でもあります。その後、建築局長をお務めにられました。

かつての企画調整局ではコントロール、プロジェクト、アーバンデザインという三つの柱が相互に連動するような形で動いていて、その頃、「土地利用横浜方式」というものが確立されるわけですが、本日は、そういった時代のことと、初代の都市デザイン室長として草創期の都市デザイン室の活動等についてもお話しただけると期待しております。

**内藤：**私は、横浜市に入ってから、最初の職場が企画調整室でした。そこでは当時、6大事業を進めていたのですが、そのほか、土地利用コントロールといって、土地利用の規制と誘導という仕事もありまして、私はどちらかと言うと、そちらの方の仕事が多かったものから、きょうはその部分を中心に、記憶のある限りご説明ができれば、と思っています。

それで「語り継ぐ 都市デザインの過去と未来」と題したレジュメをお配りしました。

最初は「企画調整室の誕生」です。これは横浜市政で非常に画期的なことでした。昭和38年、西暦1963年、東京オリンピックの1年前、社会党から立候補した飛鳥田一雄さんが横浜市長に当選されました。なぜ飛鳥田さんが市長になったかと言うと、その前に、日本では「安保」、日米安全保障条約の改定に反対する国民運動があつたのです。60年安保と70年安保があり、飛鳥田さんが参加したのは60年安保ですが、その国民運動は失敗に終わって、改定を阻止できなかった。そのあと、若い国会議員の中で、国の中でそういう運動をするよりも、地方に出て、地方から国を変えていくんだ、というようなことを言い出された人がいた。それが飛鳥田一雄さんなのです。当時はまだ若くて、40代の前半でした。

飛鳥田さんは自らを「革新」と呼び、当選されると「横浜市政は革新市政なんだ」ということを言われて、いろいろな活動をやりました。最初、「誰でも住みたくなる都市づくり」とか「子どもを大切に市政」といったキャッチフレーズを掲げました。そういう言い方は、当時の行政においては非常に斬新と言うか、奇抜なアイデアであつて、それによって「横浜市政はちよつと変わったことをやっているな」という全国的な評価がなされたような気がします。

昭和30年代後半というのは、日本が高度経済成長の真っ盛りですから、いろんな意味で、市民生活の中に課題が山積していました。横浜だけではなく、大都市はみんなそうでした。公害問題、宅地開発問題、あるいは学校の教育環境の問題といろいろな問題が起きておりました。そういう中で、まちづくりも市民の目でやっていこう、ということで、例えば、全国総合開発計画に基づいた工業誘致などよりも、市民生活をもっと安心なものにしたい、子どもの保育や病院の整備などを最優先に行政が取り組むんだ、ということをおっしゃって飛鳥田市政が生まれたわけです。

#### 都市行政に弱者の視点を入れる

私たちが取り組んだ「都市づくり」は、そういう中で市長さんが掲げた旗の一つですけれど、当時も都市づくりという言葉はなく「都市建設」という言葉が使われました。横浜は、港湾の埋め立て、工場誘致、と全国どこでもやっていたような活動をやっていて、それを「横浜都市建設総合計画」というような名称で小冊子にまとめてあつたのですけれども、そこには福祉という視点がなくて、いわゆる産業優先です。工業用地を開発して、産業で地域の財政を豊かにし、雇用も増やす、という非常にオーソドックスな計画だったのです。飛鳥田さんはそういうもののほかに、福祉という視点で弱者、つまり子どもとか老人、障害者に行政がきちんと光を当てる、ということを言われた市長さんです。

飛鳥田市長さんは、子どもの頃の小児まひが原因で、左足がちよつと不自由だったのですよね。ですから福祉を、自らの問題としても感じておられたことも

あると思います。「都市行政の中で、そういう弱者に視点を当てるのが非常に大切だ」というふうに力強く言われたのが、当時としては非常に新鮮だったような気がします。

それで「都市づくり構想」というものを発表されました。公害がどんどん起きているし、交通量が増しているところ、渋滞が起きているし、宅地開発はいろいろなところで起きて、「スプロール」と当時呼んでいましたけれど、葉っぱを虫が食べていく、蚕食していくような状態に横浜市が置かれていました。そういうことに対して「まちというのは、もっと計画的につくっていかなければいけない。やめろ、やめろ、という抑制方向ではなくて、そういう力をむしろ誘導しながら、まちづくりは進んでいかなければいけない」ということで、単純に開発を抑制するとか、工業誘致反対だとかはおっしゃらない。むしろ、そういうエネルギーを使いながら都市を革新していく、と言われたのです。

都市づくり構想の骨子は6大事業です。飛鳥田市政の1期目は計画発表をして、第2期になってその具体化に取り組みました。その構想を進めるために、全体をコントロールして調整をする人、ということで外部から来てもらったのが田村明さんです。私が入る1年前の1978年（昭和43）に企画調整部長として呼ばれました。飛鳥田さんが発表したまちづくり構想は、環境開発センターのコンサルタントであった田村さんと浅田孝さんの二人で作られたもので、実際に作業をした方が市の職員になって、そういう大きな事業を進めていくキーマンになったのです。

### 造船所が都心部を分断していた

6大事業は、都心部の強化事業、富岡と金沢の埋め立て地を造る、港北ニュータウンをつくる、地下鉄の建設と高速道路網の建設、ベイブリッジの建設です。

なぜこの六つなのか、この中に例えば、都市のインフラとしては鉄道と道路があるのだけれど、上水とか下水だってインフラじゃないか、とか、病院とか福祉と言っているのだから、福祉計画は何で事業にならないのか、というような意見もありました。それはやって

ないわけではなくて「6大事業」という呼び名を付けなかっただけです。下水道計画は第1期から出発していました。横浜市は下水道普及率が非常に低かったものですから、それを全市にやりましょう、ということが第1期の終わり頃に、既に決まっておりました。

都心部強化事業とは、都心部というのは関内とか桜木町とか、あるいはちょっと離れた横浜市西口を横浜の都心と呼んでいて、それぞれの地域で再開発事業をして、道路とか公園とか公共施設を整備しながら、もう少し活動を盛んにするようなことをしたい、というものです。

今のみなとみらいのところにあった三菱ドックが、横浜の都心を分断している、という考え方を取っていました。横浜駅中心の都心活動と、関内中心の都心活動が、大きな造船所により分断されている。それをどこかに移転して、その場所をつなげば関内と横浜駅はつながる。都心部が一体になって活動すれば、より効果的な空間になる、という考え方が都心部強化事業であり、その鍵を握るのが三菱ドックの移転ということでした。

### 都心部の工場移転の受け皿に

富岡・金沢の埋め立てについては、富岡で一部、飛鳥田さんの前市長さんの時代から埋め立てが進んでいました。それに加えて、金沢地先の660haの埋め立てを進めよう、ということでした。

なぜ埋め立てをするかと言うと、都心部である横浜駅とか関内の辺りは商住工混在地域で、小さな工場もあって、それらが工場として機能するために、もう少し場所が欲しい、とか効率的な活動をしたい、という要望があったのです。それで工場の移転の受け皿をつくって、都心部の再開発をもっと有効にしよう、というようなことを考えたのです。それで埋め立て地を造ろう、ということになったわけです。

### 港北ニュータウンの誕生

港北ニュータウンは、田園都市線の計画とともに、

田村明

廣瀬良一

加川浩

岩崎駿介

国吉直行

国吉直行

国吉直行

内藤惇之

小澤恵一

西脇敏夫

既に開発が目白押しでして、後で宅地開発要綱の時に説明しますが、田園都市線を敷いた東急が、沿線に大勢の人を呼ぶために開発しようと、区画整理をやったのです。ほかにも、いろいろ似たような開発が、横浜市北西部に出てきたのです。そういうスプロールを何とか抑制して、どうせやるなら計画的なまちをつくらう、ということで「横浜の北に大きなエリアのニュータウンをつくります」という大風呂敷を広げました。

港北ニュータウン計画は、全部、開発するのではなくて、対象エリアの中には優良な農地もありましたし、山林もありました。地元の農業関係者から「俺は農業やりたいんだけど、何で宅地開発するんだ」というような声もあつたのです。区画整理というのは、全面的にやると、農地がほとんどなくなってしまいます。それで一旦、宅地化して、その宅地をまた畑に戻す、とかいうことをやっていたのですけれど、それは変です、ということで、このエリアは宅地にする、こちらは保存して今後も農業をやるところ、と分けようじゃないか、ということで、一部を都市農地として確保したのです。早淵川の流域などは農地がたくさん残っていたので、そういうところはスプロールによって潰されないように、と都市農地として大きくゾーニングしました。

### 横浜の交通を根本的に変える

高速鉄道は、市電の代替としての考えたのです。横浜市は自動車時代に入りまして、道路が混雑して市電が走れなくなってくる、市電が経営的にうまく行かない、という状況になってきました。必然的にある時期には市電は廃止しなきゃいけない、というようなことから、その代替として、市電の走っていたコースを地下化して、地下鉄で市民の輸送、足を確保しようという考え方です。

もう一つの高速道路は、都市の自動車時代に入っていましたから、いずれにしても高速道路は必要だ、ということで考えられたのです。まず高速道路で横浜と東京をきちんと結ぶ。それから横浜の中も、環状の高速道路と放射状の高速道路をつくっておけば、そ

れに乗れば簡単に東京との接続もできる、あるいは東京から千葉とかあるいは埼玉の方にも行ける。そういうネットワークとして高速道路を考えたいわけです。

ベイブリッジは、当時は湾岸道路というのではなくて、大黒ふ頭と本牧ふ頭の間に橋を架けよう、という単純な発想で、都心部強化事業の一つでもありました。本牧ふ頭の辺りに、外から来た船が荷物を降ろす。それが都心部の陸を通過して京浜工業地帯に運ばれていたのを、ショートカットさせよう、そのためには橋が必要だ、ということでベイブリッジの提案がありました。ショートカットであるとともに、横浜の交通を根本的に変える大きな事業だったのです。桜木町から山下町に向かう道路は「コンテナ街道」と言って、県庁の前辺りはものすごい交通量だったので、ショートカットをつくることで、その交通量が減って、都心部としては非常に活動しやすくなる、という意義を担っていたのです。

### みんな若く、徹夜もいとわない

これらが6大事業で、それを一括して調整するところが企画調整室というところでしたから、トップに立った田村さんは、えらい大変なことを請け負った人だな、というふうには今は思います。当時は田村さんも若かつたし、局内の人はみんな若くて、徹夜することなんか全然いとわない、というような方でした。

田村さんが1968年(昭和43)に来られて、最初に行ったのが都心部強化事業の一つです。高速道路網の計画があつて、関内の市役所の前を高架で通ることになっていたのです。今の大通り公園のところに、港から内陸部に向かう高速道路と東京方面に行く高速道路とのT字形のジャンクションが考えられていて、最初の計画では高架で考えられていたのです。これは将来の都心にとってよくない、ということで、これを地下化しよう、ということになって、すつたもんだしました。

と言うのは、既に都市計画決定したものを変更するわけですから、大変なことでした。特に道路計画というのは、建設省のお墨付きがないとできない。建設費の3分の2ぐらいは国から補助をもらうなどするも

のですから、建設省のお墨付きが得られない計画なんて意味がないのです。将来の都心を考えれば、ということで、建設省を説得して、いろいろ紆余曲折あったのですが、地下化に成功しました。

中村川の方にちよつと迂回しましたけれど、今、石川町のところにあるジャンクションは、最初の計画では関内にあつたのです。それからかつて吉田川という川の土地を「緑の軸線」として、港までつながるように計画しました。これが企画調整室最初の、大きな事業です。

### 居並ぶ重役相手に話し合う

このほかに、宅地開発要綱の改定、都市計画法の市街化調整区域の線引きという活動に入ります。と同時に中期計画を策定しました。総合計画は10年とか20年サイズですけれども、5年サイズでものこを考えましょう、という考え方です。あまり長期では予測しきれない。当時は人口が毎年10万人ぐらい増えるまちでしたから、10年先20年先なんて分からないよ、というのが本音だったわけです。

それから金沢埋め立てを進める、港北ニュータウンを進める、ということと、もう一つは企業に対していろんな意見を言っていました。一番大きなこととして、日本鋼管の扇島移転というのがあります。扇島は横浜市と川崎市にまたがっている人工的にできた島です。今のJFEスチール、当時の日本鋼管は京浜工業地帯の中核的な企業で、大きな生産施設が点々とあつたのです。それが大気汚染問題を起こして、周辺で呼吸器の病気の患者さんがたくさん出ていました。そういうこともあつて、日本鋼管の工場を全部、扇島に移転して、設備も近代的にして、公害はもう出さないようにしてもらおう、と。とにかく早く移転させなければいけない、ということで、日本鋼管のトップと相当やり合いました。

それで当時、大気汚染物質の排出量について、国で定めていた基準よりも10分の1ぐらいに縮めて、それを守ってください、ということで日本鋼管を説得しまして、移転が決まりました。

本当に田村さんは大変な人だったのだな、と今では思います。日本鋼管と話し合いをやる、ということで、私は、カバン持ちみたいな係員として、田村さんの後ろにくっついて行つたのです。日本鋼管の社長室で、私と田村さんの二人、向こうは日本鋼管の重役がずらつと並んでいる。そういう中で話すわけですから、大した人だったな、と今では思います。そういうことをやられて、扇島移転と、最終的には公害防止協定まで結びました。

### 造船業の構造変革が起きて

三菱ドックの移転についても、同じように三菱重工と折衝しました。金沢に移転先を用意するから、ドックをそちらに移転してくださいよ、という交渉をやつたのですけれど、最初はなかなかうまく行きませんでした。

と言うのは、造船事業は当時、日本が最先端だったのです。ところが途上国の中からどんどん造船事業に手を出す国が出てきたのです。韓国とか台湾、ポルトガル、スペイン、それからブラジルとかが造船業に着手する。そうなると、日本で造るよりも外国で造つた方が安い、ということになって、造船業の構造変革が起こつたわけです。構造変化が起こつた、というような認識を、取つたか取らないかは分からないのですが、やがて三菱重工が移転に合意したのです。

その時は、移転はするけれども、金沢に1,000mドックを造れ、という条件でした。1,000mドックと言うとすごいですよね、桜木町の前ののは300mか400mぐらいですから。それは100万tタンカーを造るためなのです。ところが金沢の埋め立てが完成するまでもたもたしている間に、長崎の香焼島というところに埋め立てが進んでいまして、そこに1,000mドックを造る、と三菱が言い出したのです。

実際、香焼島の1,000mの造船所はできて、桜木町の前にあつた造船所の機能はほとんどなくなりました。だけど、横浜には相当高度な造船技術が集積していたので、その技術は、既存の船の修復や改造のため、本牧に移転したのです。それで桜木町の造船所の

田村明

廣瀬良一

加川浩

岩崎駿介

国吉直行

国吉直行

国吉直行

内藤惇之

小澤恵一

西脇敏夫

土地が空く、という話が本格化したのです。でもなかなか簡単には行かなくて、最終的に決まったのが細郷市長になってからでした。

### 土地利用規制グループに所属

続いて、土地利用のことについてご説明したいと思います。

企画調整室には7つぐらいの大きな仕事がありました。1番目「コンプリヘンシブ・プランニングの実践」は、いわゆる総合計画を作っていくグループで、調整課とプロジェクト室が関わっていました。2番目「プロジェクトの実践」は6大事業の事業化を進めること、これが企画調整室の仕事の中心で、企画課が担当しました。3番目「コントロール手法の活用」は土地利用規制をやることで、担当していたのは副主幹グループです。ここに私は所属していました。4番目「アーバンデザインの取り組み」は岩崎さんや国吉さんが来たことで企画課の中にできたアーバンデザイン・グループが進めていたことです。5番目「ソフトプランニングの展開」とは、経済計画は経済局で作る、あるいは福祉、医療、保健とかいろんな計画がそれぞれの担当部局で作るのですけれど、そういう計画を調整課あるいはプロジェクト室がコントロールしながらやる、ということです。6番目の「リサーチの継続」は都市科学研究室というところの仕事です。ここは、調査専門の職員を置いて、一つには、飛鳥田市政について市民がどう評価しているか、という市民意識を調査することを目的としていました。それだけではなくて、いろんな市民の意見の中から行政ニーズを吸い上げて、それを行政に跳ね返させる、ということもやるようになりました。7番目「オーガニゼーション」は市役所の組織のことで、硬直化した縦割り行政をもう少し緩くしたり、「横割り」の仕事をしなきゃいけない、ということで、調整課と、鳴海さんという、後で関東学院の先生になられた方で、飛鳥田市長の言ってみればプレーン中のプレーンの方が取り組んでいました。

### 持っている権能を最大限に利用・活用

次に「コントロール手法の活用」についてご説明します。まず「土地利用の規制と誘導」についてです。これは、都市の中の土地は日に日に変わっていくものですが、それは自由にできるものではない、ということが前提です。そういう土地を、いかにして誘導して、将来の市民にとっていいものにしていくか、ということが規制の一種の考え方、哲学なわけですが、これを行うには、いろんな制約があります。

土地は私有物ですから、「俺のものだ、人から何も言われたくない」ということがもともとありますが、マクロ的には、用途地域、つまり商業とか住宅、あるいは工業とかの地域に分けて、土地利用を純化することで、より効率的に土地を使つていただく、というような考え方を前提にしています。そのためにどういう手段を取つたか。基本的には横浜市という自治体を持っている権限を最大限に利用あるいは活用する、ということが前提です。

まず、線引きとか用途地域の指定ということが、横浜市の権能として与えられているものですから、それを有効に利用する。次に、土地利用の変換が起きる、というのは大体、土地が買われて、誰かに売られる、ということがありますので、そういう土地取引の段階でも意見を言う。売買されると今度は、その土地に工場を造るのか、宅地造成するのか、デパートを造るのか、マンションを造るのか、というようなことになりまから、そういう段階でも行政がそれに、悪く言えば「口を入れる」ということになります。それから、実際にものが建つてきたりすると、建築基準法に基づくいろんな制限がありますから、それも使つてコントロールする、ということになります。

当時は、高層建築物が市街地に建つと、日照問題を起こしました。南側に高い建物が建つと、北側の家に日が当たらないということで、「日照権」と呼んでいて、そういうものを確保してください、という市民運動、住民運動が起きて、よくトラブルになりました。そういうことも行政の段階でチェックすることになります。

## 横浜市の線が一番グチャグチャ

次に大きな土地利用コントロールの方法として、地域・地区制の活用というのがあります。これのもとには、土地利用の活動をコントロールするために、自治体を取りうる制度を最大限に利用しようじゃないか、という考え方があります。これはインセンティブ・ゾーニングという考え方にもつながります。

この方法で大きなものは「線引き」というものです。今後10年以内に市街化しても構わないですよ、とする市街化区域と、市街化を抑制する市街化調整区域とに分類するものです。市街化区域と調整区域を区切る線を引くと、横浜市は全国で一番グチャグチャしてしまうのです。ほかのまちでは、中心部があってその周辺に市街地があるので、そのほかは全部調整区域、というところが多いのですが、横浜市の場合は、大きいですから、既にあちこちが市街化していましたし、空き地、つまり開発されていないところも多いのです。

その区分は、乱開発の防止、人口抑制、あるいは農地の保全、緑地の保全という考え方で進めました。これは「都市計画法に基づく線引き」と言うのですが、最終的に決まったのは1972年(昭和47) だと思いますが、その前に考え方を発表し市民に問う、ということをしました。そのための組織が横浜市基本都市計画審議会というもので、私はその事務局を務めました。

## 良好な農地を保全する目的も

市街化区域は10年以内に優先的かつ計画的に市街化をするべきところですが、そこにはインフラ、道路とか公園とか上下水道とかを整備しなければならないのです。当時、最も問題だった学校施設不足の問題ですね。学校施設は公共施設ではなく公益施設と言い、これが整備されないと、横浜市にとって非常に困る事態が切迫していました。と言うのは、宅地開発が進んで住民が増え、その結果、子どもさんが連れてこられたり生まれたり、ということで増えて、学校に収容しきれない、という事態が各地で起こったのです。何

とか人口抑制するために市街化区域をできるだけ小さくして、開発にブレーキを掛けよう。それが線引きの大きな狙いでした。

調整区域については、単に市街化にブレーキを掛けて、スプロールをやめさせるだけではなくて、農地を保全しよう、という考え方があります。横浜市の郊外部は優良な農地ですね。開港以来、野菜が作られたり、もちろん水田があつたりして、優良な田や畑がたくさんあります。そこが開発適地として宅地開発業者に狙われていたのですね。農業をする方は、農業をしたいのだけれども宅地開発業者の札束に負けちゃう。あるいは後継者がいないから、そろそろ私も農業をやめて、土地は開発業者に売ってしまう、というように考える方もいました。優良農地なものですから、何とかそれを保全して、都市の中で農業をきちんと位置付けられるようにするために、調整区域をできるだけ多くしよう、ということが線引きの考え方にありました。

## 容積率の値はできるだけ低く

市街化区域が決まると、次に新用途地域・地区の指定があります。それ以前の用途地域は4種類、商業地域、住居地域、準工業地域、工業地域の四つしかなかったのですが、その後、都市計画法と建築基準法が改正になって用途地域が8種類になったのですね。その8種類を市街化区域の中でどういうふうに取り決めていくか、という一種の陣取りみたいな指定区域の線引きを、細かくやっていったわけです。

その考え方は、人口増加の抑制ということで、線引きと同じ考え方を取っています。このため、容積率の値をできるだけ低い値にしよう、という考え方を取りました。

昔の用途地域では、容積率という指定はなくて、新しい用途地域になって初めて容積率指定が取り入れられたのです。大きい容積率を与えることは、土地利用をする人にとってはいいのですが、その結果、人口増加につながってしまうので、人口増加に響かないような容積率指定をしよう、ということが一つ、ありました。それから第一種住居専用地域は、容積率がなくて

田村明

廣瀬良一

加川浩

岩崎駿介

国吉直行

国吉直行

国吉直行

内藤惇之

小澤恵一

西脇敬夫

も100%、50、60、70、80%という小さい選択肢があつたものですから、住居専用地域をできるだけ広くすれば、結果的には容積率を全体的に下げることができて、人口増加の抑制の手段につながられました。

それから、環境の保全も考えました。先程言いましたように、日照問題というのが非常に大きな問題でした。風致地区というのも建築制限がかなりできますので、この制度も利用しよう。それから、公害・災害の防止、公害問題は前々からありましたから、その防止のために、市街地と工業地ときちんと区分しよう、工業地の中に住宅ができるだけ入らないようにしよう、ということも考えました。

また、横浜は商業業務機能がかかなり弱くて、ほとんどが東京に依存している、というような構造でした。それで、商業とか業務機能を強化して、昼間人口を増やしたい、という考え方もありましたので、商業地域は重点的に指定をする、ということも考えました。これが用途地域の考え方です。

### 市内全体に高度地区を指定

それと合わせて高度地区の指定ということがあります。ここで横浜市は非常にユニークな考え方をしました。高度地区というのはもともとあつたものです。都市計画で、建物の高さについて、限られた範囲で最高限を決めたり、最低限を決めたりする、というのですが、横浜市は、全市に高度地区を指定する、ということを考えてのです。

どういうことかと言うと、全市に、何メートル以上の高さの建物は建ててはいけない、というような指定をしたのです。これには、反対を言う方が多かつたのです。特に建設省の方は「高度地区というのはそんな、全市に掛けるものじゃないよ。ある特定の地区だけにスポット的に掛けるものですよ」と言ってきました。それと、都市の上空というものは誰のものでもない、という考え方が一般的でした。それでも横浜市は「一定以上の上空は公共性があるのだ。公共のものだとは言わないけれども、公共性が高いのだから、行政はそれにコントロールするようなことを考えたい」とい

うことを言つて、高度地区を全面的に、工業専用地区—そのほとんどは湾岸沿いですが—そこを除いた全市に指定したわけです。

もう一つは、北側斜線、これは難しい話なのです。建物の北側に斜めの高さ制限をする、という制度で、大々的に、住居系用途地域の1種と2種住居専用地域、近隣商業地域と準工業地域に北側斜線の高度制限を設けました。同じ高さでも、建物の上の北側を、斜めの線を入れたように切るだけで、日照がだいぶ助かるのですね。この制度も非常にユニークです。

### 用途別容積率で住宅建設を制限

次に用途別容積率制ということがありました。現在はないのですけれども、当時、建築基準法に基づく建築基準条例の4条3に書いてあつたことです。用途地域制には8種類の区分がされたとは言え、まだ混合用途地域制と言われているような、制限が甘いと言いますか、ある程度は専用化されていても、そんなに徹底していないわけです。住居系以外の用途地域は基本的には混合用途地域制だ、と言つていいぐらいに、住宅も建てられる、事務所も建てられる、小さなのであれば工場だって建てられる、というような制限なのです。

そのために弊害が起きました。特に大きかつたのが商業地域です。商業地域は、高度地区としては31mを指定しているのですけれども、用途は商業でもいい、業務でもいい、住居もいい。そうすると、同じ容積をどれで使うか、というのは土地を所有している方、あるいは土地を利用する権利を持っている方の、ある種の自由裁量になります。そうすると、一番問題になるのは関内地区で起きていたことですが、例えば、800%の指定のところ800%の住宅を建ててしまう。市役所や県庁の隣に800%のマンションができる、ということは「あり」なのです。それは用途地域の趣旨から言つておかしいじゃないか、ということで、それを何とか抑制するために、容積率の高いところに住居を建てる場合、ゼロとは言わないけれども、低く指定します、という逆進型の容積率を指定したわけです。



例えば、商業地域で容積率800%、特例として容積率100%までは住居を建ててもいいです、というようなものです。だんだん下がっていつ、近隣商業地域では400%の容積率で、住居の場合は、住居の容積率としては最大の300%—普通は200%なのですから、どここういう上限を設けたのです。住居的施設に使う場合に限っては、指定した容積率よりも低くなりますよ、という条例なのですね。

### 現状に近いきめ細かなゾーニング

これも勝手に「用途別容積制」と呼んでいるのですが、わが国では非常に少ないやり方です。私が大学にいた頃、ボストンとニューヨークのゾーニングを勉強したことがあります。それらのゾーニングは、日本の8種類ぐらいではなく、32種類とか、多い時には48種類ぐらい、非常にきめ細かいのです。そのきめ細かさにより、立体的に用途が選べるようになっていのです。1階を商業の用途に使えば、2階以上は住居でいい、とか、あるいは1階は工場だけれども2階以上は住宅を建ててもいい、とかいうように、ミックスだけれども、中できちんと仕分けをしているようなゾーニングを取ることが、アメリカの大都市では多いのです。一番きめ細かいのはニューヨークで、ボストンはちょっと甘いのですけれど、いずれにしても日本のゾーニング・システムよりはるかにきめ細かい。きめ細かいゾーニングで示される用途は、現状の用途に割と近いのです。大幅に地域の環境を変えるようなことはさせないよ、というようなゾーニング・システムなのです。

日本はしょっちゅう変わってしまいますし、用途が甘いものですから、何とか住居容積だけでもコントロールしたい、ということで、この容積制を考えました。建築基準法にはないものですから、条例を作った。その中に住居容積率制限というものを入れました。

このほかに、業務の容積率をもっと増やそうとか、あるいは工業系の用途をもっと増やそう、とかいう方法が準工業地域とか工業地域ではあり得るのですが、取りあえず一番、横浜市で困っていたこと、つまり都

心部に住宅が建ってしまうのを抑えようと考えたのです。例えば、関内の真ん中に住宅ができると、近く小学校がないので、小学生が通学のために、都心部の中をチョロチョロ歩くことになります。それは教育環境としてもよくないし、まちの交通環境としてもよくないから、やはり抑えた方がいいのではないかと、というのがあって、容積率制限をしました。

根拠法として、建築基準法の50条に、これに似たようなことができそうなことが書いてあるので、当時の建設省に相談しました。そうしたら「とんでもない。何を考えているんだ、横浜市は」ということで一蹴されましたが、「横浜市は背に腹は代えられないんだ」ということで、とうとうこの見解については、何と言いますか、物別れの状態で出発してしまいました。担当の方は非常に怒っていた、というふう聞いています。「生徒さんのことを考えれば、あるいは行政として教育義務施設を整備しなきゃいけない、ということを考えればやむを得ない。緊急避難的なことで我慢してくれ」ということを言いましたけれども、とうとうそれは納得されない、と言うか、説得できませんでした。

### 日本初の条例だったが、廃止に

今は、この条例はありません。私としては一つの突破口を作った、というふうに思っているけれども、廃止理由の一つは、制定当初と比べて横浜の地価が非常に上がってしまったのです。と言うことは、都心部で行われる建築活動が、住宅処分価格を上回ってしまった。だから、現実には住宅は建たない、というような理由がありました。

この条例は廃止された1995年か96年以降は、あまり建築のニーズが高くありませんので、大きな問題にはなりませんでしたが、それでも、この条例が撤廃されるとすぐ、馬車道に高層住宅が建ちました。あれは条例がないからできたのです。その後も割と駅前高層住宅が建て、容積率の上限を使うようになりました。そういうような緊急避難的な意味と、ゾーニングをもっときめ細かくする、という突破口としては、私は意味があったと思いますが、残念ながら廃止に

田村明

廣瀬良一

加川浩

岩崎駿介

国吉直行

国吉直行

国吉直行

内藤惇之

小澤恵一

西脇敏夫

迫り込まれました。

この条例は確か、10年か15年ぐらいいか日の目を見なかったのですが、日本における用途別容積制の始まり、というふうには私は自負をしています。この手法を使った条例を作った、という自治体は、私は聞いていませんが。

この条例を廃止にしたのは、建設省の事務次官だった高秀さんが横浜市長になられ、その次の年ぐらいに、建設省から横浜市に來られた若い官僚です。その方が建築局の課長さんになられてこの条例を潰してしまいました。その後、階層別用途制というものを作られたのです。大して変わらないのですが、自分で作るのはいいが、地方自治体がやるのはいかん、ということなのかと…。非常に残念です。

その後、事態は変わりましたね。と言うのは、建築確認業務というのは機関委任事務です。2000年(平成12)に施行された地方分権一括法では、機関委任事務廃止が基本方針になっていますから、こういう条例を新たに作っても、国が大きく反対できる理由はなくなっていると思います。ただ、当時としては建築確認業務は建設省が指導してやるんだから、勝手にやるな、というようなことでありました。

当時の私の考えは、機関委任事務はともかくとして、建築基準法では単体規定と集団規定というのがありまして、単体規定というのは建物の安全性とか防災性とかそういうものを基準に決めているものですから、国が全国一律に基準に決めてもいいと思うのです。しかし、集団規定とは容積とか高さ、用途とかを規定することで、これはその地域に合った指定の仕方をすればいいのではないかと。自治体が市民の合意を得て決めればいい。集団規定は機関委任事務になじまない、というふうには私は思っていました。そういう面でも、用途別容積制を初めてやった、というのは非常に意義があると思っていました。

#### 特例で高さや容積率制限を緩和

市街地環境設計制度について簡単に説明します。これは、建物の容積率と高さの制限を緩和する基準

のことです。これも用途別容積制に近い、横浜市独自のやり方です。これは条例でも何でもなくて、建築基準法に基づく許可の中ですから、建設省の方も文句は言えないものです。建設省でも、総合設計制度という名前で緩和基準を設けておりますが、扱いが非常に狭いので、横浜市では、高度地区の高さ制限と容積率の緩和の二つを組み合わせることにしました。

横浜市では、建築物は自主的に判断していい、その建築物から多くの都市活動が生まれ、自治体には、その都市活動が有効に機能するようなサービスを提供する、という使命も生ずる、という考え方を取っているため、全国一律の基準に基づき建築主事が確認する、というやり方がちよつとなじまないのです。それで、横浜市が地域の実情を反映して、横浜市独自の特例許可を与える、という方法でやることにしました。それで例えば市街地内の場合、敷地にオープンスペースや歩道など確保する、といった公共への貢献があると、特例許可として高さ制限や容積率制限を緩和する、ということをやりました。

#### 川西市の要綱制定の1年後

最後に宅地開発要綱の制定について話します。要綱は、このほかに日照指導要綱、景観風致保全要綱とか、いろいろありました。要綱というのは法律でもなければ条例でもない、と。従って議会を経ないで、市長の裁量でもって作ることができます。議案事項になると、議論に時間が掛かったり、時には時間がなくなつて廃案になってしまうこともあるわけです。議会を無視している、というわけでは必ずしもないのですが、緊急を要している事態で、議案事項にするのが難しいと判断すると、要綱というものが作られました。

宅地開発要綱は、川崎市が作った「団地造成事業施行基準」というのが発端です。それができた頃、全国の小さい自治体などで、宅地開発に伴ういろいろな行政上の負担と言いますか、義務が出てきて大変だったので、「団地お断り」ということが全国的な運動になっていました。関西の川西市というところでは、川崎市よりもつと厳しく広範囲な「開発指導要綱」

というものを作り、それを全国の中小自治体が倣ったのです。

横浜市は川西市より1年遅れて要綱を作りました。これは川西市などの要綱とは別の意味がありました。

川崎市は政令指定都市ですけれども、川西市とかは政令指定都市ではありません。そういうところは許認可権をほとんど持ってなくて、県が許認可権は握っています。ですから、自治体が文句を言っても、県が認可を下ろしてしまえば、宅地開発はどんどん進むのですね。それが進んだ結果は横浜と全く同じで、入った団地に学校がない。学校建設が遅れる。上下水がない。特に下水道整備にお金が掛かる。それから道路整備も遅くて、通行に支障が起きる。公園もない。そういうような宅地開発がいろんなところで起きていました。そこで「きちんとした一つルールに基づいて開発をしてください。必要になった公共・公益施設は開発者が自分で造ってください」と求めることが要綱の狙いにあるわけです。

それで横浜市のとて、それがもしできなかった場合には、その開発の許認可を下ろさないよ、都市計画決定の開発許可をしない、という強権を持っていたのです。これは指定都市だけが与えられたものです。

### 「横浜市はいつから独立したの?」

もし、この要綱が違法だ、というような訴訟になった場合どうなるか、となると、法律家は「多分、負けるんじゃないか」というようなことをおっしゃっていました。つまり、開発許可を下ろさない、というのは法律的な根拠が薄いんじゃないか、と。「それでも横浜市はやるのか」というようなことを言われました。

田村さんが建設省の高官とやり合った記録が残っているのですが、こんなことを言われたそうです。「横浜市はいつから独立したの。こんな法律みたいな、要綱とは言え、開発を許さない、というようなことは憲法違反だ。そういうことをやるのは独立国じゃないか」と。それで田村さんは「いやいや、自治体としてやっているのであって、別に独立したのも何でもな

い」と。「これは緊急避難的であって、横浜市に財政力が付いて、学校建設ができるようになれば、宅地開発を抑える、ということもなくて済む。あるいは、公共施設が整備されたところに開発が行われれば、問題はないのだから、そういう調整をこの要綱でやるんです、ぜひ認めてください」というお願いをしたところ、やはり認めてもらえなかったそうですが、高官は「じゃあ、都市計画法を改正するから、それまでは目をつぶるか」というようなニュアンスのことを言われた、というふうに聞いています。

開発許可という制度をもう少しきめ細かくやれば、公共施設や公益施設の整備の水準を設けて、特に公益施設の学校の整備は、自治体に任せられますから、それについては国が自治体に助成をすとか、開発許可の中身は変えていけば、できるわけなのです。そういうことを用意していなかった都市計画法にも若干、問題がある、ということは暗に認めてくれたようです。

そんなことで宅地開発要綱は「横浜市がやったんだから」ということで、全国の自治体も作ることが勢いづいちゃったのです。それで、大都市といえども全部、宅地開発要綱を持っています。内容はそれぞれ違いますけれども、その中で、開発抑制という意味で一番厳しいのは横浜市だったのではないかな、というふうに思います。

### 始まりは地下鉄のデザイン

最後に、初期の都市デザイン室活動というようにも、ちよつと振り返ってみます。

私は都市デザイン室長を、その前、副主幹という肩書きで都市デザイン・チームを率いた時を含めて、7年ぐらいやりました。役人は人事異動が頻繁で、一つの部署には大体3年とか長くて4年というのが普通です。それはいろんな意味で合理性を持っていると思うのです。私は7年もいてしまったので、ちよつと異例だとは思いますが、都市デザイン室ができる初期の段階で、そういう経験をする機会にも恵まれた、ということで、今となっては大変楽しい思い出というふうに思っております。

田村明

廣瀬良一

加川浩

岩崎駿介

国吉直行

国吉直行

国吉直行

内藤博之

小澤恵一

西脇敏夫

まず、デザインという言葉を行政の中に組み込む、というのは、当時としてはお門違い、と言いますか、「そんなのは民間の方にお任せするもので、お役人がやるもんじゃないよ」というのが常識でしたね。そういう中で、田村さんが来られて企画調整部長、あるいは企画調整室長になられて、ユニークなデザイン活動を始められたのです。

最初にやられたのは、横浜市営地下鉄デザイン委員会だったと思います。今走っている地下鉄のデザインとか標識とか、あるいは構内のデザインについて、デザイナーから注文を受けて、それを反映させる、というものです。車体もそうです。車体のデザインに意見を言ったのが、榮久庵憲司さんというデザイナーですね。その方が意見によって、Yという字をデザインに入れたり、標識とかのグラフィック・デザインも含めた委員会の指摘があって、今の地下鉄ができてます。

その後、アーバンデザイン・チームができたのです。岩崎駿介さんや国吉さんが企画調整室に来てくれて、アーバンデザイナーという、それまでなかった職種で採用されたのですが、入ってすぐは、アーバンデザインの仕事というのはもちろん、決まったものがなかったわけなのです。やられたことは港北ニュータウンとかそのほかの事業の中で、既に動いている事業の中で、デザイン的な要素と一緒に考えて一緒に決めて一緒につくっていきこう、というような調整役を果たしながら、デザイン活動の根をずっと張っていったわけです。

その中の一つがくすのき広場です。地下鉄工事で道路を掘りくり返した後、元通りに直す工事を中土木事務所がしていたのですが、その復旧事業を、元と同じにするよりも、もう少し市役所の職員、あるいは市民の使いやすいような道路にして、市役所に入りやすいようにした方がいいんじゃないか、というようなことを提案して、その設計図を深夜、作り上げた、というのがくすのき広場です。普通ですと、もとは車が走っていたわけですから、普通の歩道、車道、歩道というような断面の歩道ができたのですけれども、その車道部分を北側に移設して少し広げる。それから、そ

れぞれのビルの持っていた駐車場を市役所側に持ってきて、歩道の脇に据えた、ということで市庁舎と一体的な利用ができたわけです。

## 各局に対するプロデュース事業

同じ時期に、各局でやるいろいろな事業について、こちらで考えて、それをやっていただく、というアーバンデザインのプロデュースというのもやっていました。この活動の一つが都心プロムナード事業、それから山下公園街区の建築計画誘導です。県民ホールと産業貿易センターがちょうどできる時期で、個々の建築物で勝手に考えていたものですから、山下公園前に合わせてペア広場みたいなものを造って、山下公園と県民ホールと産貿センターが一体的に使われるような空間を指導したらどうか、ということで建築誘導をしました。

それから馬車道、伊勢佐木町、元町という関内の古い商店街が、大体どこも、アーケードができていて、アーケードの影になってしまう暗い商店街だったのです。そこを改造しようという話があって、商店街の方々とどういふふうに改造するか、ということを考えて、地元の商店街の中に入って作り方を検討しました。それは馬車道が最初で、国吉さんは毎日毎日、馬車道商店街に行かれていたと思います。結果的に歩道がきれいになったり、アーケードがなくなって明るくなった。同時に、街路樹が植わったりして、街並みが整ってきた、というのがあります。

それから伊勢佐木町も同じようにアーケードを取り払って無蓋化しました。元町商店街も、最後には同じように無蓋化しました。ここは車道を撤去したかったのですが、できなくて代わりに歩道と車道を分離しないような作り方にしました。分離はしていますが、厳密には分離しないような形にした。そんなプロデュースをしました。

## 水のなくなった反町川を緑道に

もう少し幅の広いものとしては、港北ニュータウン

のセンター地区のマスターデザイン、金沢埋め立て地の住宅地部分についてのデザイン指導、それから都心臨海部総合整備計画と呼んでいた、三菱ドックの跡地を中心に、横浜駅東口の海側から大棧橋に至るまでの臨海部の計画を作り上げる中で、現在のみなとみらいができていった、ということがあります。

そのほか、「区の魅力づくり」というのが、その後郊外区全部で行われたのですが、当初は南区、神奈川区、金沢区、保土ヶ谷区、港北区で行われていて、その中で一番目に付いたのが、川のプロムナードというものです。最初にできたのが南区の大岡川プロムナードで、桜並木の復活と歩道の整備により楽しく歩ける散策路をつくりましょう、これは南区の魅力づくりの一つだ、というようなことで進めました。

神奈川区ではせせらぎ緑道を整備しました。反町川という川が地下鉄工事でもって、表流水がほとんどなくなって、「そんな川は埋め立てて駐車場にしろ」という話もあったのですが、そこに地下鉄駅に湧く地下水をくみ上げて流して、新しいせせらぎをつくりました。金沢区では金沢八景という歴史的なものがありますので、そういう資産を生かした魅力づくりをしよう、というようなことで、都心部中心のアーバンデザインが郊外にもどんどん出ていきました。

### 活動が行政的に地に着いた

そして1982年(昭和57)に都市デザイン室ができました。市長が細郷市長さんになって、企画調整室がなくなり、都市デザイン・チームが都市計画局に移動して、都市デザイン室ができました。活動はこれまでやっていたことの延長と、新しいものもどんどん入れました。もとは係長1人、係員2人ぐらい、という小さなセクションだったのですが、だんだん広がって、デザイン室ができた時は、室長1人、係長が1人、係員が5人いましたかね。そういうように役所の中の一つのセクション、課と同じレベルになったことで、この活動が行政的に地に着いた、ということになったのではないかと思います。

その後、私はデザイン室長「みなとみらい」へ異動し

ましたけれど、後任の西脇さんや国吉さん、そのほかの方々が頑張ってデザイン室をどんどん拡充して、活動も市の中で定着していった、というふうに思います。

このことは、全国の自治体から見て、非常にユニークだったのと同時に、一つのお手本であったのではないかと思います。ある意味、デザイン室が先頭を切って走ってきて、今では最初にしたことの何倍もの活動が、横浜市の中で進んでいるのではないかと思います。今後もこういう活動をぜひ続けさせて、行政の中にこういう「質を問う」ようなことをしっかりと定着させていきたいな、というふうに思います。

**鈴木：**ありがとうございます。これからは私や参加者と内藤さんとのやりとりで進めていきたいと思います。

まず、企画調整局の時代、コントロールとプロジェクトとアーバンデザインが、よく言えば有機的に統合していた、悪く言えば、かなり入り乱れていた、と言うか、何かそういう状況があったように思うのですけれど。

**内藤：**国吉さんは囑託から職員になられた時、プロジェクト室の所属で、なぜか企画課に来る、という形で、外から見ると、いい加減な組織と思われたんじゃないでしょうか。勝手なことをしている、と。だって、よその課に行つて仕事をする、というのは、一時的にはいいですよ。年がら年中そんなことをしている、ということは普通、あり得ないわけですよ。と言うのは、それぞれの仕事は、何人が何年掛かりでやる、と決まっているわけですから、それ以外の仕事をするのは、公務員としては違反、ひどく言えば違法行為ですよ。それでも、企画調整室から「そんなこと言つたつてしょうがないだろう。こつちの方が大事なんだ」というような「天の声」(田村明)がありますから、そんなことは全然気にしないでやっていたような気がしましたね。

**鈴木：**田村明さんの本の中に、「大テーブル主義」という形でいろんなことが混然一体となつていて、とあります。そういう環境だから、コントロールとアーバンデ

田村明

廣瀬良一

加川浩

岩崎駿介

国吉直行

国吉直行

国吉直行

内藤惇之

小澤恵一

西脇敏夫

ザインの結び付きもできたのではないかと思います。

それで、例えば、市街地環境設計制度とか用途別容積制といったものと、アーバンデザインとの関係を当時、どのように考えられていたか、ということをお聞かせいただけますか。

**内藤：**線引きは2年ぐらい掛かりました。デザインしながら、地域に説明したりして、あるいは都市計画審議会に掛けて決定したりして、それだけ掛かったのですが、その前半から岩崎さん、国吉さんが絡んでいたのです。容積率を指定して、特例許可として容積率を緩和する、それによりまちづくりを誘導していく、ということは用途地域を指定する時に、既に考えられていたわけです。

岩崎さんから教わったことですが、アメリカの都市づくりにはインセンティブ・ゾーニング・システムとかボーナス・システムということが一般的にあるのです。これは主に建築、あるいは開発などもそうですが、その内部経済を外部的に誘導する、という目的でインセンティブを与えるのです。容積率の緩和はそういうインセンティブになるので、こういうシステムをやらう。高さも、高度地区を指定して、住居系地域で10m、商業地域では31mという制限を設けました。それを突破するような活動は経済力がある活動だから、その経済力を外部に還元してほしいというような、一種のトレードオフ関係を作ろうというようなことを考えていて、それが最後には市街地環境設計制度に結び付いたのです。

用途地域制を指定するのと、そういうシステムとは一体に出さないと、後でこういうのをやりますと言うと、非常に説明がしづらいし、市民の中で反対する人が出てきたりして決定しづらい。ですから、総合的に全部、これと、これと、これをやります、ということで提示して、全部一緒にやったのです。だから、土地利用をやるグループもデザインのグループも全部、足並みが揃っていないとできなかつたのだと思います。

**国吉：**地域指定の作業は各チームが分担して、我々アーバンデザイン・チームは商業地域の指定作業を

やりなさい、ということで、岩崎さんと二人で商業系の地域を全市、歩いて回って実態調査をして、境界をこの辺から、とか、容積率はこうしよう、とか、そういう作業を任せられました。だから、みんなが分担しながら全体が一つになってやった、というところがありました。それを踏まえて、次に市街地環境設計制度で緩和する作業も、土地利用の内藤さんらのチームと、建築局のチームとアーバンデザインのチームが一緒になってそういう制度も作っていった、という感じがありましたね。

**内藤：**さつき、よその課のところに行って仕事をして、ということを行いましたけれど、これを田村さんは「横割り行政」と言うのです。事務文書で書かれたことをきちんとやるのが「縦割り行政」で、それがしっかりしてないと行政はうまく行かないのですけれど、しかし、隣の課との間にすき間があつたり垣根があつたりすると、なかなか仕事はうまく行かない。縦系と横系でできている生地で言えば、我々はその横系のようなことをいっぱいやっていて、そういう横系の成果がこの制度の中に詰まっているのです。

例えば、建築局だけで市街地環境設計制度を作りなさい、と言われたらできたかもしれないのですが、その場合には多分、容積率の緩和はなかつただろうと思うのです。

用途別容積制というのは建築基準条例ですけれども、この条例をつくる時には建築局から反対されました。「建設省がいいと言っていないのに、何で私たちがやるんですか」というようなことで。これは条例改正ですから市会議案に出したのですが、その議案まで私が書きました。建築局の局長決裁を取る手続きなどは建築局でやりましたけれども、中身は私がやりました。そういうように、横割りというのはそう簡単には行かない。無理があるような時もありました。でも結果的には多分、そういう横割りをやってよかつたのではないかと思います。

用途別容積制は残念ながら廃止になりましたけれど、ほかのことで、都市計画局都市計画課の職員と、建築局の建築指導課の職員と、企画調整局のグルー

ブと、それから緑政局という、農業の指導もやっていたところの方とチームを作って、そのチームの人が、それぞれの局に考え方を伝えてもらったりして、仕事が随分やりやすくなりました。そういうふうに、組織の中で横の関係を取るのが当たり前、というところが企画調整局だったのではないかと思います。

**鈴木：**世の中のトレンドとして、今、盛んに議論されているのは、横浜市内ではどうか分かりませんが、学会や他の都市計画の専門家の議論として、建築許可制に移行すべきだ、ということが、ここ10年以上ずっと言われています。今は成熟した時代なのだから、そんな建物を建てているわけではない。だったら地域の特性に応じて、きちっと建物を造っていく。それは確認じゃなくて許可だ、地域に特性に応じたきめ細やかなプランニングをすべきだ、というような論調です。

70年代の土地利用横浜方式は、建築許可制を明確に意識していたように思うのですね。当時はやはり、建築「許可」というイメージだったのでしょうか。

**内藤：**そういうように明確に言う人は少なかったのですね。それは邪道だ、と言いますか、「確認」を前提に戦後、ずっと来たわけですね。だから「許可」というのは本当に例外なんだ、「例外許可」と言って、そういう考え方を持つこと自体が、かなり変わった考え方と思われていました。

ただ、岩崎さんはボストン時代、インセンティブ・ゾーニングをやって許可を与える、ということを実践されておられましたし、私も大学にいた頃、建築物というのは地域に合ったことでコントロールする手法だと思っていて、確認行政というのは、これほどしっかりした、と言うか、堅い組織になっているとは、大学にいた時には思わなかったのですね。ですから、市が決めれば、確認から許可へ、というのは割合スムーズに移行するかと思ったら、とんでもない堅い組織でした。そういう国と市の関係がきちんと整理されない限り、なかなかできない、というふうに思いましたね。

だけど、そう言うて何もやらないよりも、できること

はやってしまおう、というのがこの当時の考え方でした。用途別容積制とか、市街地環境設計制度とか。高度地区を指定する、というのは本当に邪道と言われましたよ。「横浜市全域を高度地区？それ、なあに」と。高度地区というものは、ほんのスポットで、例えば山下公園前の街区だけ、とか、横浜西口のここ、とかいうように指定するものであって、全域、どこも高度地区が掛かっている、ということは考えにも及ばないことだ、ということで否定されました。だけど、それはインセンティブを与えるため、と言うと失礼ですけども、誘導に使える手段、というふうに思っていましたから、やったのです。だから、許可というのは、ある種の前提みたいなものと私たちは考えていました。

**鈴木：**ここ数年、高度地区を導入する自治体が相次いで出てきているので、そういう選択は非常に先見の明があつたのではないかな、と思います。

それから、都市デザイン室の誕生の経緯ですけれども、なぜ室になったのでしょうか。細郷市政になって企画調整局が解体されて、アーバンデザインにとっても危機的状況が起きた中で、都市デザイン室という組織が誕生する、というのはなかなかダイナミックな変化だと思います。もし、その時に何も起こってなくて、単純に建築行政、都市計画行政の一部に吸収されることも考えられるわけですけど、初代の都市デザイン室長として、何かご記憶がある議論とかありましたら。

**内藤：**積極的に意見というか、デザイン室ということに固執したわけではないのですけれども、実態にかなり、横浜市内の中でユニークな活動をやっていて、全国に認められている、ということは市役所内で誰しも認めていたのです。私たちが建築局とか都市計画局に分散してやってしまう、というのは人事が考えればできたことかもしれません。そうじゃなくて、全部丸ごとそっくり都市計画局に送って、それでちゃんと、都市デザイン室という「戒名」も付けてくれた、ということは、そうせざるをえなかったんじゃないか。そういう組織と言うか、そういう人たのグループを、新

田村 明

廣瀬 良一

加川 浩

岩崎 駿介

国吉 直行

国吉 直行

国吉 直行

内藤 惇之

小澤 恵一

西脇 敬夫

しい市長が来たからと言ってボンと外してしまつたら、やはり問題があるのではないかと、というふうに上の人は考えたんじゃないかと、というふうに思います。

組織改編について意見を求められましたけれど、私は、都市デザイン課とか都市デザイン室を作ってください、という強い要望を出した覚えはないのです。状況からして、横浜市はあの活動について組織的に対応しているんだということを内外に示したい、というような意向が上層部にはあつたのではないかと、思いますね。

**鈴木：**国吉先生のお話の中では、まちの人たちと一緒にやっている中でいろんな成果を挙げてきたことがあつて、そういう地域の有力な方たちからの支援があつた、というお話もありましたけれど。

**内藤：**多分、それはあつたと思いますね。特に国吉さんは、商店街の方々と懇意になつて、いろんな、考えられないようなまちづくり協定を作つて、行政のやるような建築許可みたいなことを、商店街の中でやつたりしてましたから。それが、嫌なことをやらされている、というのではなく、地域にとってプラスになるし、地域の魅力づくりにもなるんだ、という成果みたいなものを認識していたからこそ、まちの方々からの評価を得たのだと思うのです。我々の活動が役所の中だけでなく、地域の市民の方に理解されて、それで応援団になつてくれた、ということが結構、強かつたのかもかもしれませんね。

**鈴木：**内藤さんが都市デザイン室の室長に就任された82年の頃は、割と新たな展開につながっていく時期だと思うのです。都市デザイン基本問題調査をやつたり、これまでのやり方を整理して、83年の都市デザイン白書の中で「水と緑のまちづくり」や郊外の展開の方向性が出てきて、80年代半ばぐらいからは「歴史を生かしたまちづくり」が本格化してきます。そういった活動の広がりは、当時、どういう形で構想されていったのか、ということのご記憶はありますか。

**内藤：**デザイン室ができた時に、長期的に戦略的にどういう活動をしていかなきゃいけないのか、ということを含んで議論したのです。これまでは、言ってみれば、各局がやっているところに行つて、問題を発見したり、あるいは新しい提案をしたりして、実績は積み上げていたのですが、トータルのイメージみたいなものを持たなきゃいけないし、そのための戦略みたいなものを持たなきゃいけないから、それをきちんと都市デザインという形で体系化しよう、という話になつて、都市デザイン基本調査という形で調査を始め、デザイン白書も、そのベースになるデータ集という感じで作つたのです。

この白書は、言ってみれば、これまでの10年ぐらい掛かつたデザイン活動の一種の総決算、第1段階はここまで、というものでした。

それを整理している中で、結局、都市デザインを理解してもらうのは市民であつて、行政のトップやその周辺の方よりも、市民が理解して、市民がそういう行政について賛同してくれる、応援団になつてくれることが一番強いことだから、そのことに向けて活動をもつとしようじゃないかと、と。それからエリアも、区内とか横浜駅とか、言ってみればまちの中心部で活動するチャンスが多かつたのですが、そういう活動の証を郊外の区にも、横浜市全域でもつてデザイン活動に取り組んでいかなきゃいけないね、ということで、区の魅力づくりというのを展開していったのです。

そういうふうには、デザイン室の目が、市民の方に、あるいは市役所の外にはみ出して、そこで定着していった、ということがあつたんじゃないですかね。

**鈴木：**初期のデザイン室のメンバーがかなり、多士済々と言うか、いろんな得意技や能力を持った、と言うか、いわゆる公務員という枠を超えた行政プランナー、プロデューサーみたいな方たちがたくさんいらつちやつたと思うのですが、そういう方たちの働きについての記憶とか、思い出に残っているようなことがあれば、少しお聞かせ願いたいのですが。

**内藤：**北沢さんは若くて、勢いがありました。デザイ



図1：大岡川の桜並木  
資料提供＝横浜市



ン室で係長に受かった2人目ですね。最初に係長試験に受かったのは田口君という方で、この人もデザイン室を目掛けて横浜市に就職した方ですが、残念ながら途中でやめられました。

田口君は、私に言わせると、行政の中で臭覚と言うか、匂いを嗅ぎ付けるのが上手なのですね。もともとデザイン室に集まっている人というのは臭覚はあるのですけれど、田口さんも特異な臭覚があつて、何も仕事に関係ないのだけれども、道路局に行つて何か話をするとか、緑政局に行つて何か話をするとか、あるいは区役所に行つて話をするとか、ふだんの中でやっている中で、これはデザイン室で仕事ができそうだな、という匂いを嗅ぎ付けるのですね。嗅ぎ付けると、相談があつて「こういうことがやりたいんだけど、やれそうだ」というので「じゃ、やろう」となつてやつたのが区の魅力づくりですね。

関内でも魅力づくりはいっぱいあるのですけれど、郊外区に出ていくきっかけは、やはり、田口君の臭覚があつたからです。まず最初、南区かどこかの土木事務所の方と話しているうちに、横浜の大岡川に桜並木があつて、それが歴史の記録にも載っているほど有名だったので、我々が行つた時には、枯れてしまつたり、戦災で焼けてかつての3分の1ぐらいしかなくなつたのです。それで、道路改修と合わせて、歩道を整備しながら桜並木を復活しよう、ということまでプロデュースしたのでですね。【図1】

### 建築だけでなく造園職も採用

それから、西脇さんは建築事務所におられて、かなり実績のあつた方ですけれど、建築に飽き足らなかつたのか、横浜のアーバンデザインに興味をもたれて、飛び込んで来られたのです。設計事務所を開いたつていいぐらいの方なのです。そういう方がデザイン室に来られたので、戦力は倍増したわけです。それで仕事も増えていった、ということでした。

それと、やることの精度が上がってきました。くすのき広場ぐらいですと、私と国吉さんと岩崎さんの3人で図面が描けたのですけれど、港北ニュータウン

のセンター地区のマスタープランを作る頃になると、3人では手に負えない。しかも、1000分の1とか500分の1の縮尺できちんとマスタープランを作つたのですけれど、ああいうのは西脇さんが来られなかつたら、できなかつたんじゃないかな、と思いますね。

あと、デザイン室ができて新しい方を採用しました。佐藤誠さんと言つて、横浜市に造園職で入つてきた人です。公園緑地課に行くつもりだつたのに新採用研修が終わると、配属先が都市デザイン室、聞いたこともないところに行かされた、という感じの人がいました。「デザイン室はこういうことで初めて造園職の方に来てもらうのだから、頑張つてくれ」と説得しました。最初は多分、嫌々だつたのだらうと思うのですが、北沢さんとか国吉さんと一緒にテーブルにいて図面を描くようになって、かなり興味を持つてもらいました。

デザイン・グループは、私も建築職なのですけれど、大体は建築職で固まっていたのですよね。でも、デザインをやる、ということは建築職だけじゃなくて、土木の仕事もあるし、公園の仕事もあるし、ということで、三つの技術部門が全部集まっていた方がやりやすいんじゃないかと、デザイン室ができてから、思うようになったのです。それで、そういう方をできるだけ確保するように動きました。

鈴木：今は、比率はどんなものなのですか。

内藤：今の室長、中野さんは造園職ですよ。いろいろな職種の方が集まつて、それで総合力を発揮する、と

田村明

廣瀬良一

加川浩

岩崎駿介

国吉直行

国吉直行

国吉直行

内藤惇之

小澤恵一

西脇敬夫

というのが一番デザインらしいんじゃないかと思えますね。

### 新たな時代に向けて

**鈴木：**横浜市は第1種住居専用地域、今で言うと第一種低層住居専用地域が非常に多い上、高度地区が掛かって、北側斜線があるので、太陽光発電に向けた都市だ、という話があるのですね。そういう意味で、土地利用横浜方式というのは、もう一遍ちゃんと再評価して、次にどうすべきか、というのを議論しなければいけない時代に来ているのかな、というふうにも思います。

最後に、初代の都市デザイン室長として、現役の方も聴いておられますので、これからの都市デザインの取り組みに当たってのエールのようなものでも頂ければ、と思えますが。

**内藤：**最初の10年ぐらいは本当に先が見えなかったのですが、とにかくこういうことは絶対市民に必要なことだし、市民に納得して理解してもらえるものだ、ということで進んできて、それで評価を得たと思うのですね。それである程度来て、発足後40年ぐらいになるので、一応、定着していると思うのですが、これに安住してはいけないと思うのですね。

当時のエネルギーが何であんなに湧いたのか、と言うと、やっぱり、市民に必要なことをやっているんだ、という自負でやっていたからではないか、と。ですから、これからも、市民のニーズというものをきちんと把握して、あるいは先取りして、そういうことを行政に生かすんだ、ということを考えれば、常に新しいテーマは出てくると思うのですよ。

高度経済成長期は、とにかく、ものが増えたり人が増えたり、右肩上がりで発想していたのですよね。今は右肩下がりです。マイナス成長でしょう。全然発想が違うと思うのですよ。本当に180度考え方を改めて、将来の市民にとって必要なことを探して、それを、世の中の流れみたいなものをきちつと生かしながらかやしていくべきではないかな、と思えます。ですから、あまり過去を振り返らないで前をきちつと見て、どん

どん新しいことをエネルギーにやっつけていけば、多分、今以上に力を発揮するセクションになると思えますので、どうぞ頑張ってくださいと思います。

**鈴木：**どうもありがとうございます。現役の方はぜひ、その言葉を参考にさせていただければ、というふうに思えます。