

## 横浜市の都市づくりに提案する

竹島 卯三郎

### ① はじめに

昭和38年9月市会において、飛鳥田横浜市長は、“市政への考え方”を発表して、横浜市行政の方針を明らかにし、その重点をしめしています。

重点は4項目あって、その第2項目に、“だれでも住みたくなる都市づくり”をかかげています。第2項目説明前段で、“その変化（横浜市周辺の小都市や、市内の近郊未開発部、および埋立地をふくむ市街部の急速の変化をしめす）におうじて樹立されるべき都市計画は名ばかりで……”と指摘し、区画整理については“広く町づくりというよりは、駅前広場とか、国道の拡幅が主たる目的となって、……このため市と住民との間に摩擦が生じやすかったのでありましょう。”と、なにかが欠けていることをついていす。

説明の後段では、道路交通対策を考える場合を例にとり、都市計画本来の考え方の手順をふむべきことを強調しており、さらにそのような手順をへた都市計画であってこそ、事業化するにあたって、市民の支持と協力が期待できるとし、事業主体の市も自信と確信をもって事業に邁進できよう、という趣旨のことがのべられている。

都市計画の確立ということは、本来都市を総合的、科学的、合法的、社会的に把握し解析したうえで企画され、都市経済と地方財政の見透しにたったものに裏付けされていなければならないはずである。しかし指摘されたように市政の実際面では“はずがはずでなかった”ゆえんはなにかをよく考えて“はずをはずとする”よう努力するところに“だれでも住みたくなる”ようにする鍵があり、“横浜市における都市計画のあり方”を考えるポイントがあると確信する。

なおここでいう都市計画の語義は、都市計画法のなかでいう狭い意味（法定都市計画）での都市計画を指すのではなく、広い意味での都市計画を指すものとします。

### ② これまでの都市計画

1858年（安政5年）徳川幕府が長い鎖国主義から開国に踏み切り、日米通商条約の調印

をした翌1859年には、長崎・箱館（函館）とともに神奈川港が開港され、必然的に横浜（神奈川）の都市づくりがはじまった。

当時、開国が革命的なことであっただけに、都市づくりの構想も、海外雄飛的気宇そのままに開放的で不統一であり、また時代の尖端をいくもので、かつ非能率さは、当時の国情、世情下ではもっともなことであったが、1867年王政復古とともに新政府は、そこに部内に工部省を設置し（1870年）、統一ある都市づくりの指導にのりだし、1888年（明治21年）に勅令をもって東京市区改正条例を公布して、首都の都市づくりの基準をしめした。横浜の都市づくりもこれに準拠したのはいうまでもない。

翌1889年（明治22年）横浜はいまの中区関内、関外にわたって面積5.4km<sup>2</sup>、人口11万人の規模の市制をした。開港後30年目にあたっている。

前記条例は1919年に廃止され、都市づくりの基本法として都市計画法がこれにとってかわった。諸外国への開港として、日清・日露戦勝国として、また第一次大戦の好景気下の港都として、順調な都市づくりは、関東大震災（1923年）までつづいた。その間、1901年（明治34年）と1911年（明治44年）の二度におよぶ市域拡張をへて、横浜市は面積36.71km<sup>2</sup>、人口44.4万人の都市に成長していったのである。

関東大震災が、開港以来64年間蓄積された公私の資産に壊滅的打撃をあたえたことは、横浜市や市民にとって不幸なことであったが、震災復興特別都市計画法の公布とともに復興都市づくりにかかり、災害予防的見地から道路、公園、港湾等が、大規模に計画、かつ実施された。とくに、1918年わが国に自動車が入り、新しい発達段階にあっただけに、広幅員の復興街路が他都市に先んじて築造されたのは、後年横浜の発展に大きく利益した。

世上一般的に都市計画を口にするときに、“100年の大計”という表現が使われるが、100年先の予想のできようはずはないし、またできたとしても、経済的理由から100年後の公共施設の建設が、有利であるとは考えられず、逆に既成都市が、交通機関の発明や進歩改良、土木建築における設計施工技術の向上、新種資材の出現によって、時代遅れになり改造することが必要になる。周期はおおむね20年位であって、その意味では関東大震災の1923年は丁度その時期にあったといえよう。

震災復興事業後の20年間の都市づくりは、鶴見臨港工業地帯埋立造成事業の外は、低調そのものでみるべきものがなく、その理由は、第一次大戦後の好景気は長くつづかず、逆に1929年以降の世界恐慌は、当然わが国の経済界にも大きく影響をおよぼし、1933年国連脱退後は事業上の鎖国にも似て、国際的視野を自らとざし、くわうるに政府の軍拡につぐ軍拡のおかげで、都市計画どころでなく、都市計画事業のごとき多数の平和的投資資金を必要とする事業は影を消していた。

横浜が灰と化した1945年（昭和20年）は、震災復興後20年目にあたっている。市行政の方針は関東大震災復興のそれと同様に、なにはさておき、都市再建であり、再建計画の目

標は新市街地の造成を期すべきであったが、実際には敗戦は横浜には廃墟だけでなく、大幅の接収禍をもたらし、一時的にもせよ横浜港を見失なわしめ、とても都市再建計画どころではなく、接収禍対策に大童のありさまであった。

もっとも政府の大方針であった戦災復興土地区画整理事業には一応の力をつくしたが、これとても事業計画に手ぬかりが多く、その設計構想は他都市に比較しても劣っている。事業は政府の音頭とりで、当初（1946年）5カ年計画として事業化したのが、以来18年をへたが、今日（1964年）いまだ完了をみるにいたっていない。

敗戦後と日米講和条約後は、約10カ年間に都市計画を考え、実施する上の必要な法律が数多くあるいは生れ、あるいは旧法の数十年ぶりの全面改正となって公布施行された。横浜国際港都建設法にはじまって、土地収用道路、下水、建築、港湾、土地区画整理、首都圏整備、公園、駐車場、上水、工水、交通、有料道路、市街地改造、防災建築、街区造成河川、共同溝、etc。

ここで基本法たる都市計画法が50年になんなんとするにかかわらず、改正されていないことは考えられてよいことであろう。それらの施設は、15年の間に、上下水道、港湾、建築、教育等、従来施設についてはそれぞれの法にしたがって実施されてはいるが、個々の施設が都市全体の構想の中で考えられたことは、はなはだまれであり、その結果は、都市交通対策や公害対策、住宅対策をますます身動きできないところに、追いつめる結果となっておるものもいくつかある。

また、いくつかの重要施設（たとえば共同溝、高潮対策、公害防止、地盤沈下対策）が行政にのせるための研究も充分におこなわれず放置されている現状であるのは遺憾である。

### ③ 今後の都市計画に対する考え方

前節で横浜の都市形成の歴史と、それを直接に、間接に支配した背景をのべた。ここでは、今後の都市計画に対する考え方をのべてみたいが、その前に都市計画法（1923年）にいう都市計画とはなにかを少し調べてみよう

法第1条に「本法ニ於テ都市計画ト称スルハ交通、衛生、保安、防空、経済等ニ関シ永久ニ公共ノ安寧ヲ維持シ又ハ福利ヲ増進スル為ノ重要施設ノ計画ニシテ市若ハ主務大臣ノ指定スル町村ノ区域内ニ於テ又ハ其ノ区域外ニ互リ施行スヘキモノヲ謂フ」とある。同第3条は、「都市計画、都市計画事業及毎年度執行スヘキ都市計画事業ハ都市計画審議会ノ議ヲ経テ主務大臣之ヲ決定シ内閣ノ認可ヲ受クヘシ」と規定している。

都市計画行政者が口にする都市計画決定というのがこれであり、したがって都市計画決定手続をへないものは公共の重要施設の計画であっても都市計画とはよばないし、都市計画行政者にとっては行政所管の外のことであるという考え方をしている。

また重要施設の具体的内容は、大別して2種類あり、その一つは法第10条にしめすように、事業を伴わず、法制限をくわえたり、法義務を課して都市づくりを狙う計画決定で、用途地域、防火地域、高度地区、風致地区、臨港地区や、駐車場法にいう駐車場整備地区等がこれにあたる。

いま一つは、事業執行によつて都市づくりとなる公共施設の計画決定のことで、法16条同法施行令第21条において、道路、広場、河川、港湾、公園、緑地、鉄道、軌道、運河、飛行場、自動車駐車場、水道、下水道、土地区画整理、学校、図書館、運動場、一団地の住宅経営、市場、屠場、墓地、火葬場、塵芥焼却場および防火、防水防砂または防潮の施設となっている。

以上が都市計画法にいう都市計画であつて、それらが、それぞれ単独の公法によつて企画され、また事業化されてきており、他施設との相互関連性において検討し、計画されたことはほとんどなかった。これが都市計画法にいう都市計画と称するものであつた。都市の進歩につれて、都市には、さまざまの問題が提起されてくる。丁度医学の進歩につれて新しい病気が発見されていくように。

都市計画本来の意義は、都市問題を解決に導くよう重要施設を配列する計画であつて、市民は魅力を感じ、健康的に能率的に経済的に生活が営めるようにすることにある。横浜市は、7大都市の一つであるが、人口や面積が大であることと、大都市であることとがともすればごっちゃになっているような発表、発言を見聞きするが、大都市とは生活のすべてに行届いた都市であることを肝銘したい。

その意味で、市はあげてその施設計画や実施にあつて、法定都市計画であろうとなかろうと、重要施設であることに変りはないのであるから、徹底した調査と、調整に立脚されるよう望みたい。

- それには、
- (1) 都市といういきものの複雑な機構を知ること。
  - (2) 横浜市の特性、すなわち神奈川県に占める位置づけ、首都圏に占める位置づけ、日本国土計画に占める位置を知ること。
  - (3) すべての交通機関、通信機関の将来予想をたてること。
  - (4) 土地利用計画、とくに近郊地帯対策を確立すること。
  - (5) 市民の経済生活、社会生活の動きを把握すること。
  - (6) 横浜市の行財政を確実に分析すること。

を科学的に調査解析し、目標年次の発展を予想して、総合的基本計画を描きあげ、また描きあげても計画作業の終わりと考えず、時の流れにともなう情況変化に即応して、計画の修正ということを積み上げて行かねばならない。

そのような計画こそは、大都市にふさわしいものであつて、166万市民の声なき声、声ある声に対する解答である。こうしたまことの総合的基本計画があつて、個々の重要施設の

詳細計画設計と資金対策の行政措置の手が打たれていくことが必要であり、自信と安心をもって邁進できるであろう。

“都市計画は夢である、一人で静かに、美しく、大きく考えて下さい。”これは私が昭和36年6月から昭和39年3月まで計画課長拝命当時、幾人かの人々にいわれたことでありそのままお聞きしておいたが、言葉をかえすようであるが、夢とビジョンとは似て非なるもので、ビジョンは科学的分析を根底にせねばならぬといまでも考えている。もっともビジョンのもう一つの意味に幻想、空想という意味もあるにはあるが。

都市計画とは、じっくり時間をかけ、調査費を投じて研究していかねばならないもので全市職員の協和音でなければならない。決っしていまの機構の領域で考えている土木、建築感覚のものではないはずであると付言する。

#### ④ “だれでも住みたくなる都市づくり”の課題

前節にのべたごとく、広い視野にたった都市計画の追求こそ、市の市民に対する、将来に対する課題であり市民への解答であるからには、“だれでも住みたくなる都市づくり”の課題も、また都市計画とその事業の追求でなければならない。換言するならば、従来の都市計画のなかに欠けている「あるもの」を追求し、確実に把握して、それを事業面に生かすことであろう。そのための条件をつぎの4点のように考えたい。

第1に本市の基本計画として、昭和29年策定の横浜国際港都建設総合基幹計画があるが、科学的調査と解析に支えられているとは考えられないし、今日まで実際に改訂補修のこともなく、また、過去10年間実際の事業にあたって、その計画が役立っているとも聞いていない。

昭和38年3月これが改訂に着手したが、その改訂方針と目標については当時具体的に討論されたこともきいていない。また、別に昭和33年に首都圏整備法に基づく首都圏整備計画が政府によって公表されているが、本稿のねらいとする都市計画にはほど遠いものである。ここいらで総合的基本計画の担当部局を再検討し、作業方針と作業方法の具体化を確定すべきではないだろうか。

#### 総合的基本計画策定作業のため現総合企画課をテコ入れしよう

第2に総合基本計画策定にあたって各局の協力姿勢は充分であるかの点である。従来の基幹計画がとかくの批判があったのは、計画策定にあたって各局は充分協力・協調して協和音を出すよう努めねばならないのが、事實は、いわゆるお役所付合的ムードの協調から一步も出ていないことである。これの解決のためには、本市首脳部の計画策定に対する意欲が正しく各局につたえられ、また、各局は総合的都市計画策定が、全局の総力とその意志によってのみできることであることを理解するところから出発しなければならない。

各施設の都市計画の意義が理解されているかぎり、“市の個々の仕事は、熱意は認める

が、横の連絡が悪い” という世評は解消されて行く。

#### 各局関係職員の自発的研修と、討論のための場を持つ

第3に市内部の関係局で充分練り上げた計画であっても、時に役人の独善であることもある。都市計画法は計画内容の審議の民主的方法として、都市計画地方審議会制度を法定しているが、市の事業は、法定をしない施設も多いので、市民に理解してもらうことに努力すべきである。事業執行には用地取得を必要とする場合や、感情的に受けとめかねる施設も数多くあって、市民の反対にであう場合が多く、事業執行のあい路になって、ひいては事業の遅延となっている。反対のための反対がなされる時もあるが、多くは計画当初の理解への努力が不足していることが少なくない。市民に支えられない都市計画的施設、それはナンセンスであり、市民の協力がえられるはずがない。

#### 広く機会を求め、市民の声を聴いてみよう

第4に都市計画事業にはばく大の資金を必要とするし、基本計画策定の調査費もまた各局でそれぞれ計上しており、合計額は多額に上ることであろう。しかし、社会の公共施設の改善への要請はけた違いに大きいのであって、本市のみにかぎらないが、地方行政管理者の最も頭を悩ます問題である。この難問が難問であるかぎり、都市計画事業は永久に確定することがないともいえるであろう。

反面わが国には“親方日の丸”という言葉があったことも認めねばならない。これほど国民を小馬鹿にした言葉もないし、公僕精神を汚す言葉もなからう。

事業に従事するものは、工夫に工夫を重ねて資金の効率と事業の最重点を指向するようすべきであり、とくに調査費は統一的、総合的に使用することを研究すべきである。同一テーマを局が違うゆえに、別々に追求していることはないだろうか考えるべきことである。しかし、資金計画は上記消極的面もさりながら、やはり積極的な開拓は最重点に考えられねばならないことはいうまでもない。事業局の着眼と努力に期待せざるをえない。

#### 事業資金源の開拓と調査費の増額と統一調査の工夫をしてみよう

都市計画事業がこのようにむずかしくて、金のかかる事業であるのに、そして今後もなかなか大巾な事業の伸びが期待できないのに“だれでも住みたくなる都市づくり”という言葉のもつわかりやすさは、同時に聞く人に“だれでも造れる都市づくり”という安直さを与えはしないだろうか。当今は、何事もインスタント的ムードの時代のゆえか、私はそんな馬鹿げた心配をするのである。

### ⑤ 二つの提案

わが国の都市が当面している問題（都市問題）は、どの問題もすべて横浜市の問題でもある。いわく、下水、じん芥、し尿等の終末処理問題、都市交通問題、住宅問題、駐車場問題、団地問題、災害対策問題、既成市街地改造問題等。その他に用地取得の問題、行

政機構問題も重要である。それらはいずれも単一の問題としてあるのではなく、問題は他の問題と関連するし、また、別の他の問題を伴ってくるものである

都市問題は多くの学者によっても研究発表されているし、新聞、テレビ、ラジオは問題点の所在を報じているし、政府はまた各省を通じて指導対策にのり出している。本市の各局は、それぞれ所管にしたがって対策の研究に入っている問題もあるが、放りっぱなしの問題もある。

ここでは本市の身近な問題を二つ提案してみよう。

**第1 近郊地帯対策** 昭和33年首都整備計画の基本計画が公表された際、首都圏の既成市街地、近郊地帯も定められたが、近郊地帯設置のねらいは首都圏整備法の趣旨にのっとり、(1)自然環境を保全して、既成市街地に不足する公園緑地を補充する役割を与え、(2)公共用地の確保に役立たしめ、(3)優良農地を保全して、既成市街地に生鮮食糧品を確保することを図るところにあった。なお、この近郊地帯は横浜、川崎、東京の既成市街地の郊外をベルト状に取巻き、ベルトの終端は、埼玉県の南東部をへて千葉県に達している。横浜市域における近郊地帯はその、面積 210km<sup>2</sup> で、全市域の52%にあたっている。

首都圏整備法は近郊地帯の設定に止り、地帯保全のための規制もなく、保全のための施策も定めず、横浜市の農政対策も一般的な農政行政の領域をでていないので、過去6カ年間、保全対策は完全に無防備、無策であったといえよう。反面、その時期はわが国の諸工業は設備投資ブームにのっており、工場敷地と、年を追って激しくなる都市集中人口の住宅団地として無統制に宅地化されてきている。これらの農耕地、山林地が宅地価格で取引されることで売主、買主ともに地目変換の役割をはたしているのである。

また、その関所となるはずの農地法も、建築基準法も今一步の決め手とはならず、逆に戸場ができ、団地ができたための公共設備（道路、下水、上水、公園、じん芥収集、し尿汲取、郵便等）投資に追われる立場となり、既成市街地の整備をふゆきとどきとなる現象を生じている。この対策として、一部では建築基準法の空地地区を指定し、その備えとする意見があり、一応もともと考える。現に川崎、東京はともにその指定を終えている。

ここでけねんされることは、そのような法的措置ではたして防備対策となるであろうか。空地地区指定は、住居地域の指定が前提条件となるし、住居地域指定自体が緑地保全面から考えると、一步後退することを意味するからである。空地地区の種別の定め方で考慮するとはいえ、後退には間違いないことであり、空地地区の取締まり経費と、後退から生ずる公共投資が明確に市の義務となって表面化するマイナスにどう対処するのであろうか。

別の対策として、この近郊地帯に積極的な農政行政を採用して、緑地保全の守備とすることのマイナス、プラスを考えるとともに、農政行政施行の方針を仮定し、そのあい路（たとえば、農林省、県、地主、小作人の動向）の打開について、検討する余地はないであろうか。

**第 2 久保山墓地対策** 最近の土地取得難と土地価格の上昇の結果、死後の安息場所である墓地が、一般庶民には仲々の入手難となって現われている。埋葬はその性質上、土地を入手するだけでは埋葬地としての条件がととのわない。「墓地埋葬等に関する法律」によって、墓地運営上一定の基準が与えられているところであり、本市においては、衛生局が所管としていることは周知のことである。

提案は、久保山墓地および火葬場を移転して住宅地とし、住宅建設事業にも土地供与をすることに役立たしめるとともに、道路、公園、下水、消火栓設備など公共施設の整備を充実する。墓地火葬場の移転先は近郊地帯の環境適切な山林地を目標とし、土地価格差は墓地敷地として換算還元して、墓地入手難の緩和に役立たしめるとともに、積極的に近郊地対策の一助とする。

西区の南部で西区の約3分の1に位置する西戸部1・2・3丁目、藤棚町2丁目、境の谷元久保町、東久保町の一帯（面積約100ha）は、人口密度の高い住居地域であると同時に、火葬場と久保山墓地群（市、民間運営混在）がある。墓地面積約16ha、墓石基数1万3千におよんでいる。

横浜開港とともに横浜に人口集中が始まり、この地は格好の後背住居地として、発展し墓地も相応して開かれた（久保町墓地は1871年「明治7年」設置された）。町づくりの歴史が古いだけに、道路その他の公共施設が極度に悪く、しかも関東大震災にも焼残り、今次戦災も免がれていることは逆に、両度の都市計画事業の対象外となり、今では西区唯一の未整理地区となっている。

事業はすべて都市計画事業とし、事業執行の方法は、本地域と墓地の移転候補地区を都市改造土地区画整理地区とし、宅地の利用価値を高めること、公共施設の整備に充分の配慮をし、これに一部住宅地区改良事業と同時施行するよう考慮する。なお、また住宅建設は家屋所有権、土地権利者が自主的にできるところと、しからざるところを考慮し、事前によく調査し、話し合った上で最も無理のない方法を採用すべきであろう。

## ⑥ む す び

以上で、横浜市の都市計画のあり方をのべたつもりであるが、さて、事業執行の運びとなったときに、いかなる都市計画事業にも共通の悩みは用地取得の問題である。

都市計画事業においては“土地取得ができれば、事業は9割できたようなものだ”という表現はこの間の事情をものがたっている。土地収用法の適用も一手段であるが、事業計画は、前述したような最大多数の市民にささえられる計画である場合、用地取得はその一つの障害をこえたことになるので、その意味からも重要公共施設建設は、都市計画的視野の中で考えられることが望ましいし、そのためには庁内の横の連絡こそ絶対必要条件の一つであることを強調してむすびとしたい。

（総務局技術審査室主幹）