

第三部 六大事業

報告

宮腰繁樹

六大事業の発想を、位置づけ、選定、手法、目標に分けて考えてみたい。

まず位置づけをみます。高度経済成長のなかで、都市へ産業と人口が集中し、その入れ物をつくる公共投資が立遅れたために過密現象が起き、都市の機能低下環境悪化などの都市問題が大きくなってきた。それに対する施策には、悪化する原因である急速な開発や産業活動を規制すること、入れ物としての都市施設の整備を計ることの二面があります。横浜市では横浜独自の方式を考えだしてそれに対処してきた。公害対策や宅地開発要

綱は規制からむ方式であり、一方、この六大事業は都市の骨格づくりとしての横浜方式です。

六大事業の選定にあたっては、その事業をやることによって他の事業に影響を及ぼしていく事業を重点に選んで、起爆剤的效果を期待した。さらにこうした相互関連性のある都市施設整備をしていくなかで、行政内部のあり方をも変革していくという波及効果もねらっています。

従来はこうした建設事業は国のタテ割系列にしたがって事業別にすすんでいた

ものを、自治体主導で横浜市が主体的に

事業を選定し、内部のヨコの連携をよくしながら実施していくことを手法の基本としています。それも単に行政体がやるだけでなく、都市は市民の生活活動の場であり、市民の参加によってこの横浜を市民の共同作品にしていくというものです。

一方、事業をすすめていくのに横浜市だけでは財政力、執行体制が十分でないので、市以外の事業主体も活用していくというのも、実施手法の特色にあげられます。

そしてこれらの事業実施を通して、国際文化管理都市として、横浜らしい魅力のあるまちをつくることに、最終目標が

置かれています。

昭和四十年にこういう構想が発表されて、現在まで約十年たちました。きょうの座談会のポイントは、いま述べたような発想で出発した事業が現在どう実施され、どう変貌してきたか、また、今後どういうふうにするかについてあると思います。六大事業の個々の事業の進捗度、問題点、成果——これはプラス、マイナスいろいろの面があるでしょうが、これらは直接事業にたずさわられた皆さんからお話しいただくのがよいと思います。

なお、この十年間に世の中がどう変ってきたかという、背景について多少ふれてみます。その基調として、三十年代の

浅田 孝 環境開発センター社長

宮腰繁樹 下水道局建設部長

立神 孝 道路局高速道路課副主幹

杉山隆初 都市開発局臨海開発部長

小林弘親 計画局港北ニュータウン建設部長

岡沢 裕 交通局高速道路建設部計画課長

田村 明 企画調整局長

小沢恵一 企画調整局企画課長(司会)

高橋正宏 企画調整局企画課第一係長

高度経済成長から低成長へと変化し、これからは福祉社会へ移行するといわれています。その中味としては、かつては「大開発、あるいは工業を中心で世の中がうごいてきたものが、現在、環境問題、あるいは資源問題が非常に意識され、大きな制約因子となつています。また、これは工業社会のあり方の反省のなかで、農業の基本的な見直しがされようとして、いるといつてもよいでしょう。

それは集中から分散へとも表現されると思います。一方、横浜市のなかでも、過密の基本的な問題である年間十万人もの人口急増が、この二年ばかり六万台に

討 論

…ねらいはストック形成…

小沢 まず、事業をはじめめる時点での問題意識を当時の企画課長だった宮腰さんからご報告いただいたわけです。

これからの話しあいですが、発想のところが議論をもう少ししておきたいと思ひます。感じとしては、都市構造をかえるのがねらいでしょうが、一方の戦術目標はもっと現実的に都市の整備が議題になるかと思ひます。

落ちてきている。また、都市整備のなかで大きな問題だった地価の高騰もいおう鎮静してきています。

きょうのテーマは非常に大きいので、ポイントとしては、六大事業の特長である波及効果、つまり事業をやることよってどういう変化を横浜市の行政にもたらしたか。それから手法としての市民参加が、いままでもどういうように展開してきたか、それはどういふ問題を持ってきたか、あるいは今後どう展開していくか、あるいは今後どう展開していくかというあたりを中心にして、議論していただくのがよいのではないかと考えます。

論

そこで、具体的な事業の話に入るまえに、浅田先生から、外からみた意見というか、提案という意味で、そのころのことを振りかえっていただき、それから、今度は、中で受けて立っているといひますか、現実的にコントロールしている田村

局長の意見を伺った上で、議論にうつりたいと思ひます。どうですか、浅田先生 浅田 六大事業の背景とねらいのところですが——市長になるまえの飛鳥田さんは国政のレベルで、革新の一方の雄として、懸命にやっておられた。それが、

突如横浜の市政をあずかることになったとき、ぼくにも虚心胆懐に、「君もひとつ考えてくれんか」というようなお話があった。

ぼく自身も、戦災都市の復興をはじめ戦後の都市開発に参画してきていましたので、その歴史的なひとつの節目であるこの時期に、これは相当腹をすえて考えなければいけないぞと思ひました。ちょうどその頃、ぼくは、数年前から「環境開発センター」をつくって、そこには学校の後輩である田村君にも大阪から参加してもらっていっしょにやっていた。そのころは、時代の流れをふまえた實際型の地域計画を日本にどうつくるかという勉強をしていたわけです。

市長に頼られましたとき、ぼく自身それまで国政レベルのいろいろな地域計画にも参加して、欠陥も承知してましたから、そういうノウハウを全部入れて、いっぺん当たってみましようということ、田村君を中心に、センターのなかで相当力を入れ、性根をすえてやったつもりなんです。

そのねらいの第一は、地方では戦災復興がちょうど一巡して駅前の区画整理事業などもできていたのたいし、横浜では占領軍がすすわったままであるというようなところがあつた。接収の影響をなかく受けたままである。横浜の都心機能

といひますか——！ジーンがどんどん東京へ移つてしまつていふ。これは開港都市として相当大問題なんです。

それとらには、第二には、東京のビジネス・アクティヴィティに關係のある人たちのすまいが、後背地の郊外へほとんどん張りついていく。こういう大きな客観条件のなかで、市の方から洗い直してくれといただいたプランが、前市長の時代に決定していた横浜の長期計画としての港都建設総合計画だったわけです。

その図面は、一応のいるどりもあるし、既にきちんとできちゃつていふのだけれど、いわゆる都市の骨格づくりを総合的にやつていこうというような立場では、かならずしも検討されているとは思へませんでした。

そこでまずやつた作業は、横浜のような都市が、本来あるべき長期的な見とおしにたつたとき、すくなくともなかに腹をくくっておかなければいけないか、戦略のピントをなににあわしておくかを整理して洗いだすことだったわけです。

むろん、公共資金の流れは縦割りでですから、そこに独特の、旧来の因縁、いきさつというものがあつて、必ずしも革新市政が実現したからといって、市長の手元で、にわかたに事業が横割りに整理されて、齊々とすすむとは思つてはいまいませんでした。

しかし、少なくとも、明治百年この方

日本の経済社会は、フローの拡大に依存したその日暮らしなのですよね。ストック形成には必ずしも向いていない社会の条件があるなかで、地域社会としての本格的なストック形成をはかる必要がある。ですから、齊々と事業がいくという形で、市長に答申したわけではない。いろいろ問題もありましようが、とにかく自治体の事業としてのこういう大きなターゲットを持たれたらどうですかと、市長に卒直に申し上げた次第です。

ぼくは、丁度そのころ、ゼネレイトイング・システム（生成システム）というものを考えていた。それは、いくつかのサブシステムをうまく構成して、内挿しておく、それがやがて全体のシステムに影響を及ぼす自律性をだんだん持つてくる。それを事業として、種をうえておくと、その事業目標をさらにフォローアップする過程では、市のなかの技術者やマネージャーにあたる人たちも、改めてこのシステムのなかに内包されている自己管理性といえますか、地域空間の経営のノウハウを身につけてもらえらう。こういう問題意識をちゃんとふまえてやってみると、この六つの公共事業が自然に目標として出てきた。そして、その戦略的意味を適確に市長が理解し、決断して下さった、ということにならうか

と思うんです。

田村 ぼくにとつて、六大事業はある意味では思い出の問題だし、ある意味では現実の問題、将来の問題でもあるというところで、あまりにも問題が広すぎるわけなんです。はじめの問題でいきますと、戦略的にこういう具合にプランニングをたてた自治体は非常に少ないと思うんです。普通、もっと齊々とした、斉合性の一見あるようなものをつくるのが、その当時のプランニング手法だと、一般的にされていた。それは、別にいけないわけじゃないけれど、そうした齊々たるものをいくらしらえてみても、なにか活動力というか、生命力をもたない。

ところで当時の横浜は戦災と接収によって非常におくれていた。しかし、大きな可能性を秘めていた。そこへ六大事業をぶつけた。こうした時期に、この戦略はとくに有効だったんじゃないかなという感じがするんです。むしろ六つだけでなく、いろんな問題が当然あったと思います。しかし、あえて、六つに問題をしばってやったところが、大きな戦略だったと思います。

そのつぎに、やはりこういう大きな事業は、大体固、その他から受けて出てくる。しかし国といったって、実際には各省とかなんとか、そういう単位からおりてくるものしかない。それをそのまま受

けるのでなしに、いっぺん自治体の側から考えなおしてみる。

それで、こういうことを通じて、おれたちだって、やはり物は考えられるし、やれるんだ。しかし一つだけでなく、全体的な問題だってやれるんだということの、自信を植えつけさせるといふのか、そういう意味で、横浜市政に対しての戦略的な意味も、ぼくは持っていたと思うんです。

したがって、それだけにいろいろな問題をひきおこしているし、現にたくさん問題を抱えています。いまの問題の次元が、きわめて自主的な問題だというのが大切なことです。事業的な意味の問題、これはもちろん山ほどありますが、しかし自前の問題になってきたというの、ぼくは少なくとも、相当な戦略的な効果があったと思います。

つまり、いまここで現実にご担当の方々、みんなそれぞれ悩んでやっておられるわけですが、それは横浜市政としてとにかくやっているんだという意識のもとにやっているんで、やらされているということではなくなってきた。

私が四十三年に市に入って最初にやったのが、地下鉄と高速道路の都心部ルートへの決定でした。吉田川に地下鉄を入れて上を大通り公園にしたいと考え、高速道路を入れようとする建設省と毎日のよ

MEMO

●港北ニュータウン建設事業

- ・乱開発からの防衛、都市農業の確立、市民参加の都市づくり
- ・住宅公団の区画整理 25^{km}2、30万人（第一次開発区域13^{km}2、22万人）
- ・44年計画決定、49年事業計画認可
- ・入居開始55年、造成工事完了60～62年、事業完了65年の予定

●農業専用地区 新羽大熊23ha 47年竣工、都田一六三ha 工事中他

●都心部強化事業

- ・主要地区を再開発、大都市横浜らしい都心部に。工場移転跡地も活用
- ・重点地区12カ所、大通り公園52年完成予定。都心プロムナード、ミニルート整備中。横浜中央地下街52年秋完成予定。三菱ドック・東横駅の移転折衝中。横浜駅東口開発48年着工。同西口、第二バス発着所近く着工。その他各地区を誘導促進中。

●金沢地先埋立事業

- ・都心部にふさわしくない工場を移転し都市整備と工場の近代化をはかるため、六六〇haを埋立。43～56年度。先行投資分はマルク債。
- ・移転工場、流通施設等のための都市再開発用地二六五ha、職住近接のための住宅用地82ha、海の公園65ha

うにやりあったのですが。現実の行政のなかでは、六大事業をやると同時にその具体的な執行方法が非常に重要で、また環境問題、公害問題、それから宅開要綱、土地利用の問題、練引きなど、いろいろな制御を行う問題をやったわけですが、片っ方で制御手段を十分に駆使する、それによって市の主体的なコントロールを計ることも、積極的に行ったわけです。

六大事業の打ち出しで、市がいくらかでも主体性をもちえてきたという自信が、同時に宅開要綱などをやらしめたのだと思います。本来は宅開要綱が先にあって、それから事業をやれば、というのが論理的でしょうが、実際にはそうではなくて、むしろ六大事業のような非常にわかりやすいもので、主体性をとにかく曲りなりにもつくる。そうして得た自信が宅開要綱のような規制とか、コントロールを可能にした。その後、法律の改正もありませんから、それを使っていくことができるようになりました。

…六大事業の意義…

小沢 いまのお二人のお話で、宮腰さん何か。

宮腰 当時、六大事業については、シヨック療法といえますか、固まっていた動

かない既成事実をどう変えていくか。またうごいているものでも刺戟をあたえれば、何か出てくるという期待というか、ねらいがあったように印象づけられています。

私は、そのことよりも、六大事業というのは、都市計画や地域開発のいわゆる物的計画の実施なわけですが、事業を実施していく過程では、市民参加が特長であり、非常に困難な課題であるので、その辺の関連をお聞きしたいと思います。

田村 市民参加は、飛鳥田市長の最初からの公約で、一万人市民集会、住民集会、市長への手紙、区民の集い、区民会議、という形で、ずっとやっています。だから、途中で生命のなくなったものは接ぎかえるけれど、市民参加そのものは形をかえながらずっとつづけていく。市民参加というのは、市長の初めからの姿勢なわけです。

そこで、町づくりとのからみあいなんです。普通はいわゆる総合計画をつくって、学識経験者による委員会を設けて検討の末、ハイできましたって、それでおしまいなんです。ところが、横浜市の六大事業では正式な計画でなくて、市民に対する市長の提案という姿勢をとった。それから非常にわかりやすい、青い表紙の「横浜の都市づくり——市民がつくる横浜の未来」という本をつくりまし

た。いまでは、どこの自治体もうまくありませんが、あの当時ではまったくなかった本です。

残念ながら、大局的なものにはなかなか関心をもってくれないし、賛成してもらっても、自分のところの問題になると、総論と各論はちがうということもあり、また、これは横浜市だけの現象でしょうが、五年たつと市民の半分が入れかわるということがあるのでむづかしい点は多いですね。

それから、港北ニュータウンで地元参加方式をとったのは、当時の都市計画の常識とはまったく違う方式だった点で、画期的だったと思います。そうだったにしても、現在どうなのかといわれれば、それは別な次元のことですから。

浅田 ぼくは、市長が当選されたその日に、君なら明日何をやるかと聞かれたわけです。それで、とにかくウズ暗い市役所の一階ホールにフロントをおつくりなさい。これまでお上の仕掛けについて何の知識もなかった市民でも、そこへいけば、縦横無尽にあらゆる手続きの問題を教えてもらえる。そこが、市民との対話のはじまりなのだし、革新市政のはじまりなのだと思えますね。そうしたら翌々日ですか、宮腰の方がすつとんできて、市庁舎は大村野先生のお品だから、変えてもらってはこまる。

・一、二号地埋立完了、付帯工事中
三号地埋立工事中

●高速鉄道(地下鉄)建設工事

・ 郊外と都心を結ぶ市民の足、横浜駅集中の鉄道パターンとの相互連絡。
・ 4路線、計65km(41年都市交通審議会答申)

・ 1号線上大岡〜伊勢佐木長者町間
5・7km 47年開通/上大岡〜上永谷
伊勢佐木長者町〜関内、3号線関内
〜横浜計6・3km 51年9月開通予定
・ 3号線横浜〜新横浜の経路は住民参加により路線決定する方針

●高速道路建設事業

・ 都心部と東名、東京を結んで道路網を整備し都心部機能向上をはかる
・ 市内高速II横羽線一期(朝日町〜神奈川通)6・5km 43年完成。同線二期(〜新山下町)8km、三ツ沢線2・6km、中央線(元町〜狩場町)7・7km 工事中。磯子線検討中。(首都高公団)
・ 大和・保土ヶ谷・南横浜、バイパス計26・5km、一部完成、工事中(日本道路公団)

●横浜港ベイブリッジ建設事業

・ 本牧・根岸工業・港湾から発生する自動車交通が都心を通過しないよう臨海部に建設、横浜港のシンボルとし観光にも資する。東京湾環状道路の一環。52年着工の予定。

タイトル一枚はがすのも大変なのだからというので、ぼくは笑っちゃったんだけどね……あえて、縦割り行政を横に破っていく任務を、市長が第一線の課長さんたちに与えなければならぬ。そのために、広場に相談室をつくったのも、シヨック療法といえるかもしれない。つまり、ぼくがいたかったのは、市民参加の前にはかならず職員参加がいりますよということなんです。

六大事業についていえば、自治体のストック形成の問題であり、戦略的プランニングのプロパーの問題ですね。それを単年度予算でつけられた役所の人たちにどうやってわかっていたか。だから、その発表の本なんかも、手紙をいただいた市民の顔写真も全部のせるという形で始まったわけで、当時の行政レベルでも、アメリカからきた友人の再開発局長などもびっくりしていました。しかもこの前に、ポケットサイズで漫画入りの、横浜はこうなる、こうしたんだという子供版をつくりました。これは市長さんから市民へのラブレターとして、次の時代をなう子供たちを通して公けにしたわけです。

…道路と金沢埋立…

小沢 では、各論ということで、道路の

問題を立神さんからお願ひします。

立神 高速道路が、当初六大事業に入っただので、アッと思ったのですが、そのうち都心部を通るルートなどは、市長はあまり好まなかったと思う。それで、六大事業のうちでも、高速道路は鬼つ子という感じが、たしかにありましたね。

しかし、昭和四十二、三年頃には、山下ふ頭の完成、本牧ふ頭の建設着手などで、市の中心部を通る、いわゆる横浜の顔、額といったところを通る高速道路が、産業道路とか通過道路とかいわれられて、横浜市経済にとってやはりつくらざるをえないということになった。

最初、都心部道路は、派大岡川ルートとして高架の高速が決定をみたのですが、それがとうじの企画調整室から異議がでて、われわれ道路屋との間に、いろいろ抗争があった。結局は、われわれ「役所側」が敗退して……(笑)。高速道路は中村川のルートに変更され、埋立てた新吉田川の下には地下鉄ができて、その上は道路でなく大通り公園になった。だんだんときれいになってきた大通り公園をみると、まさに縮図をみている感じがしますね。

ところで、そうこうしているうちに、路線の完成がおくられてしまった。いま、都市計画決定されている都市高速道路だけでも全部で十八・三キロ、全体で千六

百九十七億円、キロ当り九十三億円という膨大な金になってきました。

それから住民の、こういうた産業優先と称されている高速道路にたいする拒否反応が依然として根強くなっている。この千七百億という膨大な投資にたいする経済効果は現在でも十分あるといえますが、事業費が非常に多くなつたことの問題点があるかと思ひます。

小沢 派大岡川ルートに公園をつくるか、道路をつくるかという点で対立があったのは、やはり国からのタテ割り行政へのチャレンジという意味を非常にもっていた。だから、いちばん先にぶつかる問題になったでしょうね。大通り公園は、東京に対する独立性を持つとうとするいちばん強い軸のひとつであるわけ。では、次に、最初から金沢をやっておられた杉山さんに、さっきの浅田さんの発想にたいして、どう感じられたか、その辺のところからお願ひします。

杉山 金沢のような、きわめて新しいタイプの埋立にたいする、いろいろな危惧があったことは事実です。根岸・本牧のように、予納金を納めて青田売をするやり方なら、こんなに苦労しないですんだと思ひます。つまり、逆にいえば、こういう形でやることで、新しい全体的な意欲をおこした効果については、非常に大きなものがあつた。そのように考えてい

ます。

事業をはじめてから、四十六年の第一回の見直し、つづいて四十九年の見直しがあり、こうしたなかで、やはり私たちが、非常に横の関連で仕事をしなければならぬ現実にあわされたといえるかと思ひます。それが六大事業の戦略目標であれば、それなりに金沢のなかでも、ある程度達成されたと思ひます。しかし、今後、やはり横の連絡の数が多くなつて非常にむつかしくなりそうです。ただ金沢の埋立は全く市の単独事業でやれる良い面もあり、国のタテ割り行政の影響はほとんど受けていません。その意味では、もつとも各局の協力を得てやっていた事業のひとつであるといえます。

…戦略としての開発計画…

小沢 では次に、港北ニュータウン担当の小林さんから。

小林 六大事業の発想の原点を、今あらためて伺いましたが、私が昨年をはじめ港北ニュータウンの仕事を担当する立場になって感じたことは、六大事業を担当しているものは、ヨコ割り行政の問題をかなり認識してきているけれど、直接タッチしていないところでは、まだまだ認識も少なく、関心ももうすいのではないかということなんです。

とくに、港北ニュータウンの場合、自分たちが直接手を下す事業は、ほとんどなくて、住宅公団なり、他の局が行なう事業をなんの権限もなく調整だけするというので、まさにココ割り行政そのものだと思います。

しかし、いまのように経需抑制下では、各局の理解はあっても、なかなか思うように協力をえられないのが現実ではないでしょうか。

たしかに、ニュータウン地域については、戦略的な意義というものは、かなり達成されたけれども、地元への浸透という点では、ちょっと上っ面的なものになつてしまったように感じます。

この事業を進めてきた先輩たちには申訳けないのですが、いまから思うと、このニュータウンをはやく作りあげるということに重点がおかれ、地元に接しすぎないように感じます。もうちょっと、市としての戦略的意図をふまえた上で、時間がかかっても、納得の上でスタートすべきではなかったかという感じがします。

たとえば、宅開要綱等かなりきびしい制約をしたにもかかわらず、計画当初と比較すると、全市ではこれまでは港北ニュータウンの数倍の面積が開発されてしまい、必ずしも港北ニュータウンの基本理念がいかにされていない。結果的には、周辺の交通渋滞をまねき、河川の氾濫の

要因となり、学校の不足になやまさされ、後追いの公共投資に苦慮しているのが現状ではないかと思う。

港北ニュータウンのこれからの問題としては、いま、地元の人たちと話をしています。認識の度合がちがいます。私たちが考え方をどうやって分つてもらえるか、本当にいつしよになってこの計画をすすめるかが焦点かと思えます。

それから住宅公団は当初国からのタテ割の線がつよく、この壁をくずすのは、かなりむづかしいと思います。この辺がこれからの問題ではないでしょうか。小沢 どうですか、その辺のところは：

田村 港北ニュータウンというのは、この六大事業のなかで、やや特殊なので、ちょっと意味がちがうんです。あのころ、ぼくはまだ役所のそとにいたわけですが、人口増加と都市開発にたいする対応には当時全く手段がない。そこで計画手法の発想を切換えようとしたのです。開発をするなら、ちゃんとした公共投資もし、ちゃんとした土地利用計画もたて、乱開発でない、モデル計画をつくって、それにのら開発をします。だめなら抑制しよう、計画論としては精いっぱい提案をしたわけです。

だから、この方式では地下鉄がのびて

くるんですから、戸塚の辺にもこの方式でやってもいい。あのころ何ら法律規制のないなかで、乱開発防止には、こういうモデルがありますから、ひとつ自分たちの地域のなかで考えてごらんさいという意味で提案したのです。

私が市に入って、地元へいくと、「いや、これはやらなかったらどうするんだ」と聞かれるから、ただそのときは線引きがまだなかったから、「開発するなら、ばらばらじゃ困る。開発する人はまとまってやってくれ。農業をつづけた人は、こっちにまとまってやってほしい。それだけは最低限必要なんで、やるやらないの問題ではない」という話を當時したことがあります。

ところが現実にはやっているのは、多摩ニュータウンなどと同じで、なんでもいから強引に開発して住宅をつくるんだみたいな話になってしまったのではないかと思います。

小沢 たしかにいま田村局長がいわれてはつきりしたのは、港北ニュータウンにはそういう戦略的な意味があったのだ。が、どうも市の内部でも完全に、そういう認識になっていなかったように思えますね。

小沢 私は最初の頃を知っているのですが、全体の絡みの中でそうでなければ動かないということが事実として定着して

れば確かにその説明できるのだが、そうでなければ、大事なことからやるんですという説明をしているに違いないんです。ただ地元には乱開発を防止しようという意識があったことは確かです。

田村 いま戸塚方面の本郷地区では、まったく公共施設——とくに道路が整備されていないので、結果的には市はこれから大きな負担を背負わされることにな。こういうことをさせないように、港北ニュータウンというモデルがあり、これにのるか、のらなきゃ開発を待てという武器にするつもりだったんです。しかし、ご存知のようにあれは線引きの時のかけこみでガタガタといっちゃった。だからやっぱり戦略を本当に戦略としておろしていく形は、その当時では残念ながらありませんでした。

…地下鉄と都心部開発…

小沢 では、次に、地下鉄の問題にうつりたいと思います。

岡沢 地下鉄計画の当初の発想は鶴見・綱島間でしたが、このような局部的なものでは、横浜基幹交通として既設線と合せて、ネットワークをつくることはできないので、小田急の長後付近から戸塚を通り、横浜の中心街をむすび、さらに横浜から新横浜へいくルートを考え、それ

と当初発想の鶴見・網島の路線をむすぶS字型の路線が骨幹路線として、最初計画されました。

それで、運輸省に横浜にも地下鉄をつくるということで相談した結果、都市交通審議会でも四路線の答申をうけ、現在の路線案ができた次第です。

それで、最初の建設区間は、当時市電の撤去問題があり、それから京浜急行の混雑緩和の面もあったので、横浜・上大岡間をすることにしました。

ところが、さっき立神さんの話で出た、高速道路の都心部ルート変更の関係で、吉野町から先のルートがなかなか決まらない。それで、これは戦術的な失敗といえるのですが、事業が横浜からできずに、逆に上大岡から始めざるをえなかった。それが、現在相応おくれをとった原因であり、工事費が高くなった原因でもあると考えています。

それから免許ですが、当時であれば、一号線、三号線全線がとれたと考えられますが、必要に応じて申請すればすぐとれるものと思っていましたら、そのうち一応三分の二の補助がうけられるようになったため、低成長のためもあって、国から新免許は簡単にはみとめないという政策がでて、なかなか免許がうけられないようになった。これも横浜・新横浜間がおくれる一因でもあると思います。

しかし、本年九月によく横浜・上永谷間十一・五キロが開通するので、当初の目的である郊外部と都心部を直結する効果はあると思われれます。とくに上永谷周辺は、野庭団地、京急団地、港南台団地などがかたまっているもので、輸送機能としても、相当有効に発揮されるものと考えています。

小沢 都心部強化については、高橋君がかつて西口で実際に指導してきた経験がありますので、あなたの見方ではどうですか。

高橋 都心部強化事業は、他の事業とはかなり異質な面があると思います。たとえば、強化といっても一体なにをどう強化すべきなのか、いま一つ明確さをかいていません。そのため、その中の自分の仕事の位置づけや方向に時々不安を感じました。また、あらゆることの総合的成果であることや、エンドレスな性格といった特長もあり、事業結果の評価の仕方も、進捗率では計りにくく、なかなかむつかしいわけです。

では、現実に都心の姿は、といえば一目瞭然、その様相は一変し、街の活気も見違えるばかりになりました。ただ、この中でわれわれ担当者として気になることは、この大きな変化にどの程度かわられたか、どの位コントロールできたか、ということだと思います。そしていままでの反省

もこめて、今後についていうなら、すこしでも多く歴史にたえうるものをつくっていきたい、ということだと思います。

市街地再開発は、事業費の大半が民間依存である上、手法的にも当初はきわめて限られていたため、画一的で内容も乏しかったのですが、各地区の実績の積み重ねにより、今日ではアーバン・デザインを云々しうるまでになりました。

そうしたなかで、強く感じていることとして、とくに二つのことにふれたいと思います。一つは、住民参加に関することです。再開発に住民が主体的に参加すればするほど、事業の手法は豊かになり、したがって、その成果も多様で、質の高いものにしうる、ということだと思います。このことは当然といえはそのとおりですが、再開発では、すべての面で民間に依存する割合がきわめて高いので、なおさらなのです。

もう一つは地区担当副主幹制度です。これは私も横浜駅西口で三年間ほど体験させていただいたわけですが、画期的な制度だと思えますし、事実大変面白かったです。地区のうごきをじっくり眺め、いろいろ種を蒔き、育てるわけですが、タテ割りの動きとはいたる処で衝突しました。

しかし基本的には、地区住民とどこまでかわるか、ということでも中身がきま

ってしまうわけですが。

浅田 いま、高橋さんが、地域担当副主幹制度をやってみて、「よかった、よかった」とおっしゃっているところをみると、今後やっぱり市なり公共体が、こういう地域空間を運営するとき、マネージビリティを問われる場合に、自治省あたりが、もっと本気で考えなければいけませんね。道具としてもね。

田村 これは、タテ割り行政からどうやって抜け出すかという目的が、ひとつあったわけです。全部ではないにしても、重要な地区については、総合的に受けとめられるマネージャーをつくってみようという試みだったので。

高橋 でも、当事者は疲れますね。そして、ひとたび弱気になりますと、もともとなんの権限もないわけですから、関係局の調整でもただ、「お願いします」になっってしまう。その意味では、担当する人によって、かなり仕事の質や水準がきまってしまうという面があるのではないかと思います。

浅田 それは、やっぱり向き、不向きがあるでしょうね。自治体は経営体なんですから、国の人事院方式とは、人事のシステムが違わべきです。マネージビリティの評価も西欧ではちゃんとやっています。

…マネージと調整…

宮腰 いまのお話は、マネージする機能

はいかにあるべきかだと思います。そこで、港北ニュータウン建設部、これはまさに自分は直接事業をもたないで、マネジメントだけする。まあ「だけ」というとなんですが…(笑)。しかも、ニュータウンを実現するという実務を持っている。そういった制限もあるし、ニュータウンの区域内だけでは勝負がつかないことが、いちばんむづかしい点ですね。

地区外の整備、道路や河川、下水道などは地区内外の総体的計画のもとに執行する必要があります。住宅公団の仕事は原則としては地区内に限られる。地区外は、市の各局があたるのですが、これをどうまとめていくかがニュータウン建設部に課せられている。関連局の方でも、もちろん協力はする。しかし、それぞれの事業の全体計画のなかでは、ニュータウン事業に無条件協力というわけにはいかないということも事実でしょう。

立神 道路の方でも、どうしても道路サイドの立場で物を見てしまうし、仕事をすることにします。各局がそうだとすれば、市の行政という立場で、大局的なマネージをするのが企画調整ということになりますね。むかしとちがって何か

仕事をやりたいと思ったら、企画調整を利用する。まあ利用というのはいいすぎかもしれないが…(笑)。

田村 マネージ機能が都市経営ということだと思えますが、どんな事業でも全体のなにかのなかで意味を持っている。そして全体と個をつなぐのが、小さい単位では副主幹、相当な規模ではニュータウンであり、さらに横浜市全体としてやっているのが企画調整局なんです。

三つとも、みずから事業を直接やっているわけではない。しかし、なにかはあるんだな。仕掛けとしてうまく機能すればね。小さくもないし、全体でもない点で、たしかにニュータウン位の次元のところは、いちばんむづかしいのかもしれないね。

小林 事業をすすめるのに、地元との信頼関係が大事ですが、それには権限をもって、直接協議できる体制にしないとだめですね。いちいち持って帰るのではどうにもなりません。

浅田 アメリカですと、通常局長クラスの人が、外へ出て、コミッションという全部とりしきる。方面軍司令官みたいなもので、その下には各局からマネージアビリティを持った人たちが張りついて、横の問題もそこで全部処理する。コミッション自身も、事業調整予算として、全予算の二割位は補正予算の枠で持

っているのが普通です。こうして権限と人材と金を集中して、どんどん片付けていくわけです。しかし、日本の場合には、こういうものを許さない行政の体質を、明治時代から背負っていますね。

港北ニュータウンは、地権者である地元の人たちのかかわりあいということの問題をかかえていますし、まだ誰がくるかわからないけれど、将来の市民がつくるであろうコミュニティを対象にして、先取りに考えるという、非常にむづかしいところですね。だから漁業権保障がすんでしまえば、地権者のまったくいないといつていい金沢埋立とは、極端な対象を示していますね。

…事業に課はいらない…

杉山 そこで提案なのですが、私どもの金沢埋立では、毎年々々ちがった問題が起きてくる。それで全職員をあつめて、ひとつのプロジェクトチームとして仕事をすすめています。そうすると、職員からの、事務分掌にないことを、どうしてうちの課がやらなければならぬのかという問題が出てくる。仕事は年ごとに変わってくるわけなんですがね。

どうも事務分掌中心の考え方が、いま仕事のネックなので、役所的な課制の再検討をしてほしいと思います。

立神 課を減らしますか。

杉山 いや、課はいらないですよ。副主幹制度をいかしていきたい。

小林 うちも実は、最近話しあい、課の名前はのこっているけれど、内容的にはそうしました。

田村 それは大変いいですね。

岡沢 地下鉄の仕事はひとつのプロジェクトなのですが、それを計画課、設計課、工事課などで分轄しておりますので、係員は、やはりこの仕事はうちの課の事務分掌にないということではなかなか外の仕事をしません。

浅田 せめていまままでと逆に、何々担当副主幹を命ず、兼何々課長としたらどうでしょう。トポロジー(位相)転換といいますが、新しい時代への過渡期の制度を発見することですね。

岡沢 事務分掌は部だけにして、あとは課長に、おまえはこの仕事をこれだけの部下をつけるからやれ、でいいと思いません。

杉山 埋立事業についていえば、課単位の事務分掌をなくすほうがよいと思う。

浅田 外国では課長秘書のやっていることを、日本の役所では課長がやらされているわけでしょう。

…発想の転換を…

小沢 それでは、この辺でしめくくりに

うつりたいと思います。六大事業の評価ですが、私は、戦略的には一〇〇パーセントちかい成果だったし、事業的には五〇パーセント以上の成果が上ったとみています。それで、あと、企画調整局の役割について、批判なり、ご意見なりを、それぞれお伺いしたい。

立神 ぼくら、できたときは、企画調整をこんな邪魔なものはないと、お互いにやりあってたわけですが、その後、だんだんと大きくなった。今では、存在の厳粛な事実を認めざるをえない(笑)。だから企画のマネージメントを利用する立場に変わってきていますね。

岡沢 地下鉄でも、これからさき他の事業との競合がたくさんありその調整なしでは事業を進められないわけで、たとえば、都市開発との問題、調整区域、計画道路や下水道等ほとんどの市の事業と競合してくる。今後プランを進めていく上で、これらの競合をどう調整してくれるか、非常に期待しています。

浅田 まとめということですが、現在の国全体の経済社会を考えると、物的な価値の生産と生活的な価値の生産の二重構造になっている。これが環境問題にも関係していると思いますが、古い体制をいっぺんにはたきこわせなくても、やはりタテマエでいくところを、うまくホン

ネにかえていく努力が必要ですね。

それと明治以後の百年をふりかえると、国民のストックがさっぱりない。これはゆとりがないし、ゆとりがなければ、正確な判断はできない時代に、これからは直面するだろうと思います。いままでは単年度予算で、フローを処理していけばよいとのことで、ゴールとしての長期計画は持っていない、実際に使われる手法なり、道具なりは単年度主義のそれでした。

しかし事業というのは、本来、三十年もかかるような骨格づくりですから、そこではどうしてもストック形成の論理が武装されねばならない。それ故、現在、学問の世界でも、発想の転換をせざるをえないところに追いつめられています。河川工学でいえば、河川は上水道の水源体系だったのが、排水路システムとして見直すという具合です。資源問題も同じです。水だ、緑だ、空間だ、土地だというものも、いったいストックとしてどう考えていくのかという問題が出てざるをえない。そのいちばんの悩みが、この六つのなかでは、やはり港北ニュータウンに出ていると思いますね。

六大事業という六つのゴールをつくり、それから、ゴミ処理などの五大戦争があって、それを市民参加一いまはまだ住民参加ですが一でやっていくんだとい

っても、市民へのノウハウの提供がまず先にないと、市民参加のレベルまでにはなかなかいかないと思います。それには、個性に応じて、多面的に対応できる新しい行政マンとしての職員層の形成が望まれます。そんな予感がしますが、どうですか、宮腰さん。

宮腰 先生のお話は、都市のつくり方の論理についてと、それをつくっていく人、組織のあり方のお話でした。そこで私がもう少し伺いたいのは、六大事業でいれものができるが、中味はなにかということです。

つまり、これまで横浜は港湾都市、工業都市、住宅都市という三つの性格があった。それがこれからはどうなるのかを、はっきり洗いだしておかないと、六大事業をマネージしきれないのではないかと。都心部再開発にしても、中味をどうするかの確認がなければ、なかなか実際の仕事はできません。横浜の町づくりは、これから先、何をそのなかに入れていこうとするのかお話し頂ければ、と思います。

田村 それでは、ぼくの方からいいます。中身に何か入るかというのと、それは市民生活そのものが入る。大都市というのは、まさに人間の生きざまが、集約してあらわれているところなので、それに対して、ぼくらが計画とか、経営と

か、事業とか、さまざまな手段を通じておさめていく。だから、それは、貿易や港湾、工業以前の話だと思います。

宮腰君は、それは何なのかということをはくらに言わせたいのでしょうか、横浜市だけで決められることではありませんが、広域的な問題だし、日本全体の問題でもあるし、もっといえ、日本の構造そのものにかかわってくる問題だと思います。

首都圏整備計画をみましても、最近では構造にまでふれて書くようになってきています。まえからぼくらがいていたことを書いています。計画というのは、まず目標を出し、それに対し戦略、戦術をつける。それでやってみて、また新しく目標を立て直す。なんべんもそういう過程をくり返す試行錯誤のなかでしか、目標を立て直しはないと思います。

だから、横浜がそういう計画のところへ出ていって、市民の生活を守るために、横浜の立場で物申すことがあれば口を出す。そもそも横浜をどういうふうにしていくかが、ぼくらに課せられた最大の課題なわけですが、横浜の問題を本場にマネージするためには、さらに日本列島をマネージするくらい意気込みで、物を申さなければならぬ部分もやはりあるとの感じがしますね。最後にしめくればね。