

## 6大事業の基本理念



宮腰繁樹

横浜の骨格づくりとして昭和40年に打ち出された6大事業は、5年の月日を経るうちに実施の段階に入り、横浜の都市構造とその性格に大きな変化をもたらそうとしている。

高速道路、地下鉄はすでに本格的な工事が進行中であり、港北ニュータウン、金沢地先埋立はそれぞれ用地買収、漁業補償などがすんで工事実施の大前提がセットされ、実施計画、工事準備が着々と進められている。都心部強化の事業も、そのキーポイントである三菱造船所の移転がきまって跡地開発の新会社も設立されたし、横浜駅西口、東口をはじめとして各地に再開発の気運が高まってきている。ベイブリッジも東京湾環状道路の一環として現在具体的に検討が加えられている段階にある。

この時期にあたって、今までの経過をふり返って見るとともに、今後の方向を探るべく6大事業の特集が企画され、私には総体としての6大事業についてテーマがあたえられたので、その基本理念についても一度復習をし、この特集に記載される個々の事業の論述の下地とし、かつ6大事業に関して二・三の感想を述べることにしたい。

### 1——— 6大事業の基本理念

#### 1・その背景

<横浜の現状——人口、財源、土地>

横浜市のかかえている様々な問題の要素に人口の急増がある。高度経済成長にともなう東京への人口圧力は、地価の騰貴にさえぎられて東京周辺地域、とくにその西南部に流出し、このため横浜市は昭和30年代後半より年間約10万人近い人口の増加をつづけ、現在もなお同じような傾向をたどっている。しかもこれに対応する環境整備、機能強化のための公共投資が追従できず、公害、災害、

サービス低下などのいわゆる過密の弊害が年々増大し市民生活の前途に大きな問題を投げかけている。

このような行政需要の増大に対して、これに要する財源が不足することも、横浜市のかかえている問題の重要な要素の一つである。市域における総税収入のうち市税として市に入る分はその約13%にすぎず、かつ、企業活動や開発事業に即応するような動態的な税体系となっていないので、大都市財政にふさわしい財源を確保できるような税財政制度の改善が切望されている。

さらに、この乏しい財源による投資効果を減殺しているのが、地価の高騰である。公共事業において土地に費やされる用地費の率は年々増大するうえ買収そのものが困難になってくる傾向にある。したがって地価の抑制をふくめた土地政策、土地制度を変えていかなければ、環境の改善をはかることがむずかしくなっている。

#### <市政の方向>

このような状況にあって現在横浜市政の方向は、

「市民が市政の主人公であること」

を確認し、市政の重点を

「生活環境の整備」

におき、

「子供を大切にする市政」

「誰でも住みたくなる都市づくり」

を2本の柱として行政を進めている。

#### <都市づくりの方向>

誰でも住みたくなる「都市づくり」の基本目標としては、横浜の三つの顔である。

「港湾都市」

「工業都市」

「住宅都市」

のそれぞれの機能と質の向上、およびそれら相互間に生ずる種々の問題の解消、調和をはかること、そして、東京との関連において東京中心型の構造

を首都圏全体への秩序ある展開をはかる中で横浜独自の機能を分担する

「国際文化管理都市」

を築くことをねらっている。

この事業計画の指針としては「横浜国際港都建設総合計画」<S40～S50>に基づく「中期計画」<S44～S48>が設定され、

「市民をあらゆる危険から積極的に防衛する」

「市民生活をより豊かに向上させる」

「市民活動の効率性を高める」

「横浜をすべての市民の手になる共同作品とする」ことを四つの柱として個々の事業を総合的に進めている。

そして、これらすべての事業の起爆力、原動力となるように重点投資をおこなっているのが6大事業である。

## 2・その発想

### <重点主義、相互関連性、波及効果>

前述のように財政需要に対して財源が絶対的に不足しているのであるから、あらゆる事業にまんべんなく一様に投資していくならば、その落差はますます開いていくだけである。そこで効果的な都市づくりを進めていくためには、各種事業相互の関連性をはっきりさせ、その中で基幹的なもの、緊急性のあるもので相互に密接な関連を持ち補完しあういくつかの実現可能な事業を選定し、これにまず重点的に投資をおこない、これにより発生した効果、影響が起爆力となって他の事業を推進し、あるいは新しい計画を誘発していくことを期待していく必要がある。一言でいえば、後手から先手にまわるための都市構造の改革に手をつけなければならない。

### <改造のポイント>

現今の都市の様々な欠陥、弊害は過密に起因している。いかに人口という中身が多かろうと、それ

を十分に収容しうるいれ物があれば過密にはならないが、いれ物をむやみに大きくはできず、また人口の都市集中も避けえないとするならば、過密を解決するためには都市空間の高度利用、各種施設の適正配置により、効率的でむだのないいれ物をつくる方向をとらざるをえない。つまり、生産、居住、消費リクリエーションなどの都市活動の場を交通機能という軸でどううまく空間的、時間的に結びつけていくかが都市づくりのポイントとなる。そして横浜を人間にたとえれば、人口という肉ばかりがついて、骨格、内臓が弱いといえるので、これに相当する場や軸を強化していく必要がある。

以上の観点から選定されたのが、

「都心部強化事業」

「金沢地先埋立事業」

「港北ニュータウン建設事業」

「高速鉄道<地下鉄>建設事業」

「高速道路網建設事業」

「横浜港ベイブリッジ建設事業」

の6事業である。

<各事業の特性と関連>

これらの個々の事業については、この特集において、それぞれ適当な方々によって論述されるので、ここでは、それらの基本的特性と相互の関連性について簡単にふれるにとどめたい。

・港北ニュータウン

東京からの人口圧力は横浜の郊外のいたるところで虫食い状の乱開発となってあらわれ、行政サービスの欠除、災害、公害の発生、あるいは農業への圧迫といった環境の悪化をまねいている。このような状況に対する防衛と先手を取る意味で、市自らが計画的な開発のモデルを示していくために単なるベッドタウンの開発でなく

① 新しい市民生活の場の創設

② 旧来の市民が都市域内において農業を続けら

れるとともに、都市に新鮮な緑とうるおいを供給するための新しい都市農業の創成

③ 市民の創意を生かすための市民参加による計画の設定

を目標としている。そして計画的に開発を進める方策として

④ 市自らの事業による大量輸送機関<地下鉄>を導入する

ところに大きな特徴を有している。これは、単にニュータウンの通勤対策のみとしてでなく、交通機能による開発のコントロール、さらに新しい市民を横浜の都心にむけることもねらっている。

・地下鉄

地下鉄建設のこのねらいは、単に港北ニュータウンのみならず、とくに人口増加のはげしい港北区、緑区、あるいは南区、戸塚区への対応として路線計画がなされている。これらの計画は

① 郊外から都心への人員の大量輸送

② 都心内の自動車増加による交通混雑の結果撤去をせまられた市電の代替

③ 都心内に新設される地下鉄駅を都心再開発の発火点とする

ことをもくろんでいる。

・都心部強化

しかしながら、いくら交通機関を整備しても、横浜の都心そのものに魅力がなければその効果は期待できない。現在の横浜の都心が東京にくらべて魅力のない一つの理由は、横浜の都心が狭くて変化に乏しいことが指摘される。したがって都心部強化の方策は、

① 大岡川デルタ<関内、関外>と帷子川デルタ<横浜駅周辺>に分れて発展してきた横浜都心の構造的、機能的一体化をはかる。一三菱造船所などの移転

② 都心内部に混在して自他ともに制約をうけている工場などを移転し、かつその跡地を再開発

に有効利用する。一金沢埋立と関連

- ③ 都心内にある運河を埋立てて有効利用する。  
一派大岡川などの埋立事業
- ④ 地下鉄の建設
- ⑤ 高速道路の導入により、東京および東名高速と密着するとともに、都心内自動車交通の利便をはかる

ことなどを挺子として、全体的に民間の再開発のエネルギーを高め誘導して行くことをねらっている。

・金沢地先埋立

開港以来、横浜は海岸を埋立て港や工場をつくることによって発展してきた。富岡から金沢にかけての海岸は、横浜に残された最後の自然の水際線である。したがって、ここは今までのように一時的な財政収入を目的とした埋立造成地の大企業へ

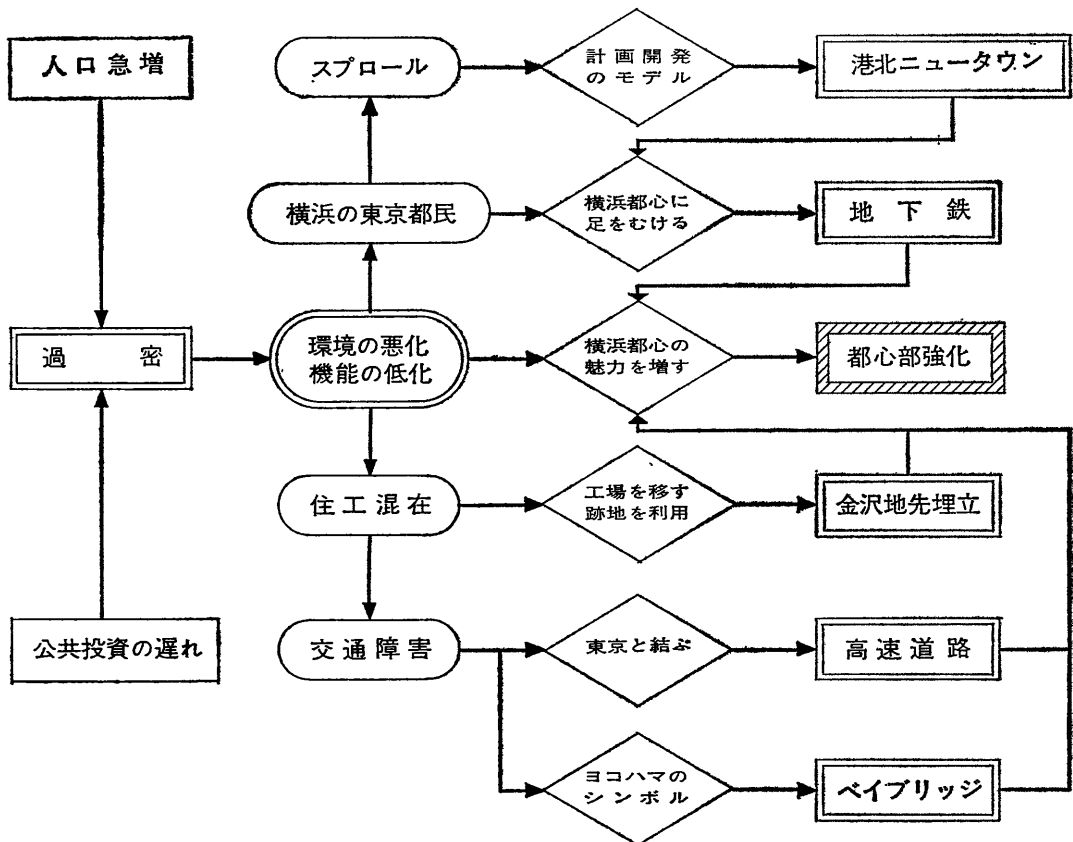
の切売りはせず、横浜市民全体に役立つことに用いなければならない。このために、

- ① 都心部強化の一環としての工場など移転用地にあて、ここに都市内に立地するにふさわしい近代的な工場団地を形成する
- ② 工場の立地ばかりでなく、工場関連従業員の住宅、あるいは都市施設整備公共事業などによる移転代替住宅などの住宅団地を造成する
- ③ 最後の水際線を使用するのであるから、市民にその代替として水際線のあるオープンスペース<海の公園>を建設する

ことを大きな目標としている。したがって、

- ⑤ 資金はマルク債を発行してあてる
- ⑥ 土地売却からマルク債返済までの資金余裕を工場移転跡地買収などの都心部強化事業に活用する

6 六大事業発想関連図



ことを考えている。

そして、海面埋立の前提である漁民への対策としては、単に漁業権の金銭補償にとどまらず、海の公園など埋立関連事業の中でその転業対策を十分に講じていこうとしていること、あるいは、東京湾環状道路の用地もこの埋立地内に確保し、横浜地域にとどまらず東京湾地域全体の開発に資することなども特徴としてあげられよう。

#### ・高速道路

高速道路は地下鉄とともに都市の骨格軸を形成し人車分離の自動車専用道によって、

- ① 東京および国土幹線<東名高速>と連絡して横浜都心部の首都圏における位置を強化する
- ② 都市内の自動車交通の円滑化をはかり、市民を交通災害から守ることを目的としている。

#### ・ベイブリッジ

ベイブリッジもこの高速道路網の一環として計画されたもので、とくに

- ① 臨海部で発生する交通が都心内を通過しないようバイパスする
- ② あわせて、ミナト・ヨコハマのシンボルとすることを企図したが、現在は、
- ③ 東京湾環状道路の一環として検討されている。

以上に6大事業の個々の基本的なねらいと関連性について略述したが、それらを図示すると次のようになる。

6大事業は、都心部強化事業をその中心的位置において相互に関連しあって横浜の基本的都市構造を変革していくものであるが、この6大事業だけが重要であって他の事業が重要でないということではない。道路や下水道の整備、学校、住宅、公園の建設、あるいは公害や災害の防除など市民の安全と健康を守り、生活を向上させ、都市活動の

効率を高めていく事業は、6大事業との優劣の関係においてとらえられるものではなく、6大事業はこれらいわゆるシビルデマンドを高めるための牽引車としてワンセットで考らるべき性格のものである。

## 2————— 6大事業に関連する問題

前章で述べてきたように、6大事業は単なる個々の施設の建設計画ではないが、基本的にはやはり都市という巨大な複合体の「いれ物」づくりであると性格づけられる。このいれ物づくりと、横浜が生まれ変わろうと努力している都市づくりとは同意義なのか。違うとすればその違い、差に相当するものは何であり、どのような意味を持っているのか。この点について、私の感想を述べたい。

### <いれ物と中身>

時代の要請に応じていれ物を造り変えていくことは当然のこととしても、都市づくりが単なるいれ物づくりに終るものではなからうし、事と次第によっては、道路と自動車の関係に示されるように、いれ物を造るだけでは問題は解決しない場合がある。

いれ物の容量と中身の量の差があまり小さくなく中身の増加率がいれ物の増加率よりも大きくなければ、過密対策を問題とする限りにおいては、いれ物づくりがほぼ都市づくりといってもよからう。しかしいれ物が小さすぎる場合や中身の増加率がいれ物の増加率をかなり上まわる場合には、都市づくりの中にどうしても中味をコントロール<調整~抑制>する要素を持たなければ都市の密度のバランスを回復することが不可能であることは理の当然である。したがって、現在の横浜がどんな状況におかれているかの判断がまずなされる必要があり、この意味で端的にいえば、中身の増加に

あわせていれ物を造る段階ではなく、いれ物にあわせて中身を、考えなければならない時にきている。この大前提があって、つぎの次元での問題として中身の選択や質の向上がとり上げられるべきである。現に横浜市において実施している宅地開発要綱や、都市計画法の区域制などは、いれ物のコントロールを通じてある程度中身をコントロールしようとする考えを含んでいよう。

6大事業を効果あらしめるためには、このような中身のコントロールに関する理論と方策をもあわせ備える必要がある。中身といれ物の相互作用が十分機能する時に、よりよい都市づくりが実現されよう。この点が十分ぎん味されずにいれ物づくりだけの次元に止まっているならば、結局は単に新たな集中、集積をまねき、ついに過密の弊害から抜け出ることができないであろう。のみならず、結果として大規模開発資本の絶好の餌食となり、あるいは潜在的巨大兵器産業の規模の拡大を利するにとどまる恐れなしとしない。

#### <つくりかた>

さらに、都市づくりが単なるいれ物づくりに終わらないもう一つの大きな要素は、その「つくりかた」にある。どのようなシステムの中でどのようなプロセスを経て造っていくか。それによっては同じいれ物ができあがっても、その意義に大きな差異を生じよう。つまり、いれ物づくりにあつては、その完成した形態「カタチ」のみならず、そのつくり「カタ」が問題である。

従来、各種都市施設の整備のされかたは、いわゆる縦割り行政といわれるように、それぞれの部局における国との関連性が市内部の部局との連携よりも強く、その事業力も国の力への入れ方、金の出し方と相関しているといつてよい。これらの部局の事業が相互に無関係または競合しない場合には縦割りの弊害が比較的顕在化しないが、互に排斥しあう場合には早いもの勝ち、強いもの勝ちとい

う強者の論理が通用しがちで、全体計画的判断、総合的調和というものがなされにくい。極言すれば、いったん問題がこじれると、勝つか負けるかだけの論理が市の担当者、担当部局のみならず担当省の間を通じて支配する。この縦割り方式は、基本的には国の補助金政策にからむ自治と中央集権との問題であり、その分析、解消は重大な課題であるが、それはさておき都市づくりに視点を限つてみても、今後の都市建設事業は都市の過密対策として高密度地区における高度利用という複合的な事業になっていかざるを得ないので、従来の縦割り方式では適正な計画の実現、事業の円滑な進捗を期待することはできない。

ここに各部局を横割りにしてそれぞれの計画や事業に関連性、斉合性を持たせていく機能の必要性が認識されてくる。6大事業の発想にはこの考え方が背景にあることは既述のとおりであり、また、6大事業が実施段階に入ってきた今から3年前に企画調整室が設置されたのは、まさにこの認識の実際化であった。しかし室の設置でことが足りるであろうか。これについて考えてみたい。

実例をもって説明すれば、6大事業のうち高速道路、地下鉄、都心部強化に密接に関連して、派大岡川などの埋立地を高速道路、地下鉄、公園のいずれをどのように組み合わせて使用すべきかについて、国、県、市、首都高速道路公団をまきこんで一年の余にわたり大論議、大騒動をよんだことがある。われわれはこれを都心部ルート問題と略称しているが、これが、企画調整室が発足して直ちに直面した仕事であった。その経過の全貌は筆舌に尽し難いところでわずかの紙数ではなおのこと不可能であるが、いずれにせよ、道路局一建設省一<首都高>、交通局一運輸省という強力な事業集団に対して公園ははるかに弱い立場にあり、全体としての都市開発の構想、都市空間の構成に重大な影響があるとの首脳的判断により、企画調整

室に調整の指示がなされたのである。

これが高速道路も地下鉄も計画の初期段階にあったのならば、どういう「カタチ」におさめるかという純粋に計画の話として進められる可能性もあったが、実情は市の各部局のみならずそれぞれの縦系列の統一意志として固まっているものを、高速道路は計画決定、地下鉄は路線免許済変更しようというのであるから、一応は計画内容を話題としながら実のところは変えさせる、変えさせまいという物事のきめ「カタ」のプロセスであった。そしてこの調整が難航した大きな原因の一つとして、縦割り方式という物事のすすめかた、きめかたが大きく立ちだかっていた。

現在時点における結果として、その「カタチ」は三方一両損のような形態におさまったが、とにかく関内駅前の大インターチェンジをはじめ高架の高速道路が地下に下ったことは、おそらく時が経つにつれて大きな評価を得るであろう。「カタチ」はさておき、その他に残された無形のものは何であったろうか。このあたりのことが6大事業の波及効果としてとらえられるべきものであろう。

まず第一には、旧来それぞれ踏襲してきた仕事のすすめかた、縦割り方式にストップがかけられ、結局それぞれ程度の差はあれ自らの意志を変更せざるを得なかったというショックであろう。この事実がまずすべての新しい事の始まりである。第二には、複合事業群を総合的に調整するためには企画調整機能を持つ部局を付加的に設置するだけでは効率的な調整ができないということが事実として明らかになった点にある。つまり各部局自体に横割りの思考ないしシステムがないと、調整そのものが内容の問題としてでなく、常に手続きの問題かたとえば、「中身については個人的には賛成だが局《国》の方針として反対である。したがって、これを変えるのはいつ、だれがやるか。わたしではない……」といった>としてのみとらえ

られ、実りのない論議にエネルギーが消費されてしまう。そしてその結果は企画調整室は調整者でなく対立者～異端者<縦割り主義からすれば正にそのとおりであるが>としてしか理解されないことになる。都心部ルート問題においては、企画調整室は結果的に公園の代弁者として道路、地下鉄の計画を変更させる役割りとなり道路局、交通局の対立者のごとく受けとられ企画調整室不信の後遺症をいまだに残しているようである。これも本来は、縦割りに対する横割り方式の必然と理解されるべきものであろう。したがって都市づくりを効果的に進めていくという中には、当然に縦割りの体制の中に横縦りのシステムを組み込んでいかなければならない。このような変革につながっていくことこそ、6大事業の無形の波及効果であろう。これらの変革はもちろん市の内部だけの問題ではないが、ここに手をつけることにより、外部へとその影響をあたえていくことができよう。

市内部の事業体制の改革の必要を示すものは、なにもこのような対立の場だけではない。たとえば、金沢埋立事業を所管する埋立事業局においても、金沢以前の埋立ではどちらかといえば海面を締切って土を入れる土地造成と売却がその事業の主体をなしていたが、金沢においてはそこが工場用としても住宅用としても質的、機能的に高水準の魅力ある環境となるよう施設整備、空間構成をはかっていくこと、そして都心部強化事業をより効果的にするために工場移転と住宅建設を円滑に進めるプログラムを組んで事業を進めていくことが必要である。このためには業務内容が質、量ともに変わるが、とくに経済局や計画局など他局との横の連絡が事業の成否を握っているといっても過言ではない。このような体質の改変の要請は埋立事業局のみならず、市のすべての局において程度と時期の差はあるとしても同様であることはいまでもない。

このように仕事のシステムを変え、体質を改めていく方法は何であろうか。これを論ずることは私のよくするところではなく、また本特集の目的でもないが、ただ一ついえることは、多元的にものを見ることのできる人材を多く育てることである。そのためには目先の事業消化はもちろんのこと、旧来のしきたり、いきさつにとらわれず広く人事の交流を活発にする以外に、自らが切り開きうる道はないということである。



以上、6大事業の基本理念について復習し、若干の私見を述べた。私見について要約すれば、6大事業は、都市づくりに欠くことのできないいれ物づくりの基幹事業ではあるが、現在の都市づくりが都市の過密に立ち向うものである以上、あくまでも中身のコントロール、人口、産業、交通等々の量的、質的制御がもう一方の原則として確立されなければならない、それとの相互依存性において6大事業の意義が生れることにまずふれ、ついでできあがったいれ物の「カタチ」のみならず、そのつくり「カタ」も大切な要件であることを強調した。つくりかたについては、とくに事業主体のシステム、体質が適正な計画の策定、事業の推進に強く影響するが、逆に6大事業の波及効果として、これがいわゆる縦割りの官僚機構変革のキッカケとなる可能性があること、そのためにはなによりも人事の活発な交流が必要であることを述べた。

しかしながら、官僚体制自体に自らを改変していくエネルギーが内在するかどうか、実のところ否定的にならざるを得ない。おそらくこの点において、与えられたものでない市民参加、地域エゴを連帯しえた市民運動がもつエネルギーが、都市づくりに結びついてくるのであろう。誰がどのようにこのエネルギーを発掘するか、それが都市づく

りのカギを握っている。

<昭和45年12月>

<企画調整室企画課長>