

横浜における都市づくりの考え方

関 音 三

① 《都市づくり》とはなにか

横浜の都市づくりとひと口にいうが、一体これはどういうことか。わたくしは素朴な自問自答をくり返さねばならない。そして、わたくしなりの解釈で、《都市》及び、その都市が営む《社会》、それにその《都市社会》が拠って立つ精神的《市民性》の在り方をどうするか——という前提で、わたくしの考え方をのべて見たい。

都市という以上、横浜に沢山の住宅が集まり、それぞれが生計を営む拠りどころとなる商品化された経済機構がそなわり、市民生活の有機的活動の成果により、横浜という独自の機能をもった地域社会としての役割りを演ずることになる。ところで、これを逆にいうと横浜をどんな機能の都市にするか。そのためにはいかなる構造と形態の都市にするか。同時に横浜のおかれている立地をどうして生かすか——の3点に注目しなければならない。

これまでの横浜は、すでに1世紀余りにわたり、その立地の好条件から、首都東京に近くわが国の玄関である国際貿易港都として発達した。したがって都市の構造は、海陸交易交通の要衝にふさわしい街づくりがおこなわれ、国際港湾商業都市の形態を保持してきた。しかし大震災後の横浜は、貿易商業都市であるかたわら、背後地の生産地帯と直結する港湾という都市性を加え、しだいに港湾商業都市と工業都市との二つの機能をあわせもつ都市構造と形態を帯びるにいたった。

敗戦を迎えた横浜は、戦災による壊滅的打撃の上に、占領軍による土地、建物、港湾施設の大接收という苦難の十字架を背負わされたので、一時横浜の都市としての脈搏はいちじるしく結滞したが、昭和26年の講和成立以来は、港湾施設、土地、家屋などの接收解除の進捗、経済伸長の高度化に伴う臨海・内陸各地域における工業生産地帯の造成、さらにそれから生産品貿易のための港湾施設の一大拡充強化——といった清新にして迫力ある横浜の再生施策が奏効するにしたがい、横浜は急速な体質改善をとげて、戦前を凌駕する旺盛な機能の活動を展開中である。

横浜が港湾商工業都市として発達すればするほど、稼働人口の集中増嵩は避けられないが、それに加えて人口1千万をこしたマンモス都市東京からの急激な人口流入による住宅都市化も目立ってきた。

横浜市は都市としての立地、構造、形態からして、独自の発展エネルギーを持っているのであるが、遺憾ながら経済、文化、教育などで、東京の都市力に圧倒され、その影響をこうむる面が少くないことも事実である。

ここに横浜市は、内面的には、都市計画の確立により、用途、防火、緑地、風致などの各区域を明確に設定するのとあわせて、各区域の道路、広場、河川、港湾、公園、緑地、鉄道、軌道、運河、水道、下水道、学校、図書館、運動場、市場、屠畜場、墓地、火葬場、ゴミ、し尿処理場、防災施設の位置や土地区画整理、団地住宅の経営などを精密に構図すべきである。もちろんこれらは、港湾都市、商工業都市、さらに住宅都市という都市構造と表裏一体をなさねばならない。

また外面的には、急激に過大化しつつある人口対策とともに、横浜の経済圏の自立と文化教育機能の振興に留意すべきだともう。

㊦ ただいま 横浜はどんな状態か

横浜市議会議員として、しばしば他都市の行政視察を試みた。その都度、比べてみて『横浜の都市計画が、なんと遅れているだろうか』と目につき、胸にこたえる。

一体、いつ頃から、そして何故に、こうも見劣りがするようになったのか、わたくしたちも横浜市政に携わるものとして、当面、今後の横浜市の都市づくりを、どうしたらよいか——と思わずにはいられない。

「もはや戦後ではない」といわれる。しかし、横浜市に限っては、納得しかねることばかりである。戦後18年余をへた今日でもなお、敗戦と戦災の傷あとが疼いているからである。

たとえば、毎年3万戸も足りないという住宅難の深刻さ。毎日市民の何人か何十人かが死傷している交通地獄の苛烈な惨禍。戦前と少しも変わらない狭い道路幅。凸凹だらけで水排けの悪い路面。遅々として施設が行きわたらない下水道。水飢饉への恐怖。空気や沿岸水域の汚染による公害への憂うつ……。

黒い霧の不安が、市民の日常生活を、次第につつんでいるのである。

横浜は戦禍の被災が酷かった。

横浜は接收の被害が痛かった。

横浜は他都市に例のない惨酷な《特殊事情》を背負わされている。

その上、横浜市は毎年、6万人以上の人口増である。

人口の都市集中傾向は、どこの都市でも悩みの種といわれているが、六大都市の場合は

ことにひどい。その六大都市のなかでも、横浜市の社会増人口は最高率で、それによる無秩序な都市構成への趨勢は、防ごうにも手がない始末である。特に横浜市では、人口1,000万に近いマンモス都市東京に隣接しているので、そこからはみ出してくる人口流入への対策に次々と後手を踏んで、息を切らしている恰好である。

かかる横浜市の急速な都市過大化が、たちまちにして、既往の公共施設をもってしては、対応できない苦境に追い込み、しかも常に足らずまえの財政力では、どうにも収拾しかねる施策の混乱をひき起している。こうした横浜市を始め、他の六大都市の急激な人口膨張を注目した河野前建設大臣は、

「6大都市の人口抑制策の立案・緊急道路交通対策要綱・東海道新バイパス・東海高速道路の建設・ビル高さ制限の撤廃・路上ゴミ箱の撤去」

といった具合に、矢つぎ早やの構想を打出したのであるが、これらが横浜市の当面する都市づくりに、どれだけの効果をもたらすかは、まだ予測の限りではない。

しからば、横浜市自体で、できる都市づくりは、どうしたらよいのか、真剣に市民が取り組まねばならない段階であろう。

飛鳥田市長は、その『市政への考え方』の中で「だれでも住みたくなる都市づくり」を提唱し、今昭和39年度予算にも、重要施策の一つとして、力点を置いている。まことに時宜を得た構想で、文句をつける筋はないが、だからといって金看板に見とれてその内容を鵜呑みにできるかどうかは別問題である。

“だれでも住みたくなる”は結構であるが、そう誰でも彼でも住みたくなつては困る面も出てこよう。そうでなくても、招かずして奔流のように流れ込む社会増人口の応接に、余り比重をかけすぎる施策には疑問なしとしない。

今日ただいまの市民が住みよい都市づくりの方が優先すべきであって、それすらも満足な施策が行き届かないのに、「地域格差のひずみ是正」を急ぐの余り、近郊地帯の広域にわたり、新規な教育施設、道路網、上下水道などへ莫大な公共投資をあえてすることは、無条件に賛成いたしかねる。

急ピッチな社会人口増に正比例するほど、横浜市財政力の伸張があれば別問題であるが、必ずしもそうは運ばない。そして限りある財源であれば、都市づくり施策にも、おのずから順番があろうというものである。

わたくしは今年度予算を市会で審議するに当り、この点にふれ、『だれでも住みたくなる都市づくり』のため、どの方面のどの施策にどれだけの予算配分を考えて、いわゆる地域格差を埋めようとしているか、具体的な予算数字をもって解答せられるよう飛鳥田市長に訊ねたのであるが、まだ教示されるに至らない。その解答を見れば、飛鳥田市長の都市づくり構想の実体を掴めるのではないかと、実は期待している。

④ なぜ横浜市の都市計画は遅れたか

横浜市は昭和20年5月29日の大空襲により、関東大震災火災について二度目の焼土と化した。大震災火災の被害面積は、市域の25%であったが、戦災ではその3倍に達した。(第1表)

かかる甚大な被災都市横浜には、さらに、アメリカ占領軍による接収が続き、そのピークにおいて市街地面積の27%、1,500ha(472万坪)、建物約1,040千㎡(31万坪)そして港湾施設においては、その90%が軍用として凍結された。

第1表 被害状況比較

区 分	関東震災	戦 災
市域面積	3,703ha	40,097ha
市街地面積	3,703ha	5,496ha
焼失面積	931ha(25%)	2,296ha(42%)
被害人口	412,247人	375,819人(36%)
被害戸数	94,882戸	98,361戸(45%)

現在においてもなお土地6,900千㎡(210万坪)を接収されている状況である。この中には住宅地、公共施設用地として最適地と目される本牧、根岸、山手地区1,205千㎡(38万坪)があり、また港湾の中心をなす瑞穂ふ頭、その他富岡地区などの要衝が未解決状態である。横浜は依然として戦後であることを銘記せねばならない。

この十数年間にわたり、市街地接収の45%が、部分的に徐々に解除返還されてきたが、それでは横浜市の総合的見地からする都市計画が、いかに精巧に立案されたとしても、その事業の実施は大きな障害に当面せざるを得なかったわけである。

試みに、終戦直後の昭和20年12月30日の閣議決定による横浜市の復興都市計画の大綱をみよう。(昭和21年8月26日付戦災復興院告示第103号)

「この都市計画の中で、特に道路、公園などの公共用地計画は、計画道路幅員の最高100米、計画道路予定内の建築制限を策定するという画期的なものであった。また土地の利用計画において、市街地中心部の合理的高度化が計られており、当時では甚だ出色のものであった。」

しかるに、昭和24年6月24日の閣議決定では、いわゆるドッジ・ラインの指示した経済九原則に基くデイス・インフレ政策に則り、『復興より安定』を企図した。従って、政府は、戦災復興都市計画の再検討に関する基本方針及び道路幅員の縮小、公園緑地の用途変更、建築制限の緩和削除などを指示した『戦災復興都市計画再検討実施要領』を發したので、横浜市でも

「事業実施の困難な都市については、事業実施の方法を別途に考慮し、復興事業の範囲を圧縮する」

という基本方針に添わざるを得なかった。

政府が昭和24年度予算で、公共事業費を前年の3分の2に減額し、逆に歳入面では、前年の63%増を図り、実質的増税をもって景気調整を行なったので、経済、財政力の大きな裏付けを要する都市計画事業は、ここに実施難に陥り画餅に帰したのである。

これを関東大震災の後における政府と横浜市とが一体となり実施された、画期的復興大都市計画の成果に想いを致すならば、戦後の都市計画が、いかに苦境に立ったか想像に余るものがある。

④ 都市づくりの基幹計画について

横浜市は遅まきながら、昭和29年に『横浜国際港都建設総合基幹計画』を策定した。これは昭和65年までを目途としたが、その後の日本経済の急速な成長に伴う新事態に即応するため、昭和38年に改訂案ができた。最終年次は同じであるが、各事業計画規模と財政見通しに基き、取りあえず昭和50年を第一次計画の目標とした。

- (1) 都市力の基本構造の強化については、まず経済基礎を確立するため、臨海および内陸工業地帯の造成、港湾、道路、鉄道等の動脈的輸送施設の建設、ならびに工業用水の確保。
- (2) 都市環境の整備については、都心部の再開発、都市内の交通運輸施設の整備、治水、高潮対策、住宅、供給処理施設の整備、ならびに公園緑地、義務教育施設の完備
- (3) 都市計画の仕上については、第一次計画の定減年次昭和50年には、横浜市の人口が200万人を突破する見通しから、美術館、博物館、市立劇場、自然動植物園などの文化施設を充実させる。そのため今から用地を確保し、逐次実施に移す。

わたくしは、この相当周到緻密な総合基幹計画については、一々詳細な成見をのべる余裕をもたないが、これを実施する市当局に対し、要望もあわせ、若干のわたくしの考え方をいってみたい。

例えば、住宅問題について 市民はだれでも、それを選ぶ場合、⑦健康地であるか④交通の便はどうか⑤教育施設の便はどうか⑥衣食生活の便はどうか③保健所病院が周りにあるか②娯楽施設はどうか——など生活条件と環境に留意する。

ところが、これは用途地域の指定に関連するが、臨海工業地帯の造成については、都市計画審議会の審議答申をへずして、たれがいつ決めるのかわからないが、『無指定地域』となっている。そのため準住宅地域や風致地区の隣接地に、新潟地震災害で、最大の恐怖的火災を発生させたと同じ石油コンビナートの開業、あるいは本牧ふ頭関連産業地帯の出現といった矛盾をさらけ出すこととなる。これでは折角の総合計画も絵にかいた餅となる。抽象観念的な都市づくりの作図では、決して『たれでも住みたくなる都市づくり』は不可能であろう。

次に土地問題について 政府、県、市が行なう公共事業でも、また民間でも、用地さえ取得できれば事業は九分どおりでき上がりとまでいわれている。

土地需給のアンバランスにつけこみ、地価はつり上げられ、用地は細分化されているので、都市計画実施の大きな支障となっている。こうした情勢のなかで、都市計画を実施す

るには施政当局によほどの勇断が必要である。事業の見通しを得て都市改造を実施する区域、あるいは新設する地域の土地を、公共団体が丸ごと買収し、そこへ永久構造の建築物を建てるか、土地を区画するかして、然る後に前の土地権利者に、その一部を優先的に譲渡するという新しい行き方を制度化すべきである。

道路、交通問題について 最近の都心部におけるビルラッシュ、郊外団地経営、住宅の高層化などで、都市形態の一つの特徴である、“働く場所”と“寝る場所”との分離現象はますますひどくなり、つれて道路交通の質量ともに激変しつつある。にもかかわらず、横浜市の道路面積とそのキャパシティはほとんど旧態依然たるものがある。わずかに主要道路のみについては、いくらか拡幅が続けられてはいるが。しかし、激増する自動車のラッシュ状態を呈している都心部の交通問題を考えるにつけ、同地区の建物は立体化され、ビル容積は増大しているが、その連絡街路は一向にふえもしないが広がりもしない。交通戦争とまでいわれる人と車との氾濫と混乱をひき起している所以である。

これに当面対処する方法は他にない。ただ現在の街路許容量を2倍以上にふやすこと。それには、主要道路の立体化とビル容積の制限である。

また路面交通のキャパシティをふやすために、横浜市域の地形的特徴に注目したい。市域の67%が駱駝の背に似た丘陵である横浜には、地下道に代わる《トンネル街路》も考えてよかろう。一例として、国鉄根岸線の石川駅と山手駅の周辺の道路は、明治時代そのまま、駅前附近としては、日本一狭い道路である。これを拡幅するには家が密集していてどうにもならない。

そこで石川駅前から山手の丘陵を、柏葉方面に抜くトンネル計画が考えられる。また山手駅については、東口の丘陵突端を切崩して駅前広場とし、ここから西の谷方面に向ってトンネルを通し、市電大和町・千代崎町停留場の中間あたりへつなぐ道路計画をたて、一方山手駅西口から山元町方面あたりにトンネルをつくったら、同方面は随分便利になることであろう。

かように西区から野毛山を、トンネルで中区へ、南区と磯子区とをつなぐトンネルにといった具合にすれば、横浜の都市交通が面目一新することになる。

工業施設の配置について 工業都市化は横浜市の経済成長の基盤であるが、さりとてその工業化による公害の発生、作業人口の集中化、生産原料、製品の輸送による交通混乱などから災厄をこうむるのは市民である。これは主として用途地域の決定時における浅見に禍いされたといえようが、その再検討と横浜の都市づくりのあるべき姿にマッチした改訂が焦眉の急務であろう。

たとえば装置工業は、オートメ化され作業人口も少ないが、機械工業となると従業員数も多数を要し、過大都市化への一誘因ともなる。その分散は、『住みよい都市づくり』の要訣であろう。また化学工業については、その公害問題が重要視されるので、既設につ

いては厳格かつ周到な行政指導が行なわれねばならない。今後新規なケースについては、総合都市計画の作図通り、指定地域内に当てはめることである。

⑤ 都市過大化への対策

横浜の都市過大化は、急速な工業都市化と郊外地域のにわかな都市化に由来するといわれている。

たしかに、現政府の『国民所得倍増計画』『日本経済の高度成長策』等により、第二次産業革命といわれる企業の徹底的合理化とともに大量生産方式が採用されるに至り、それに即応して生産品市場生産市場も拡大せざるをえなくなり、地方的市場はやがて全国都市市場への拡大化が計られ、自然に産業経済活動、輸送交通路線が中心の都市部へ集中するようになった。

また都市形成を一面において、社会の発展による余剰利得の場であるとみるならば、人間の欲望が、常に自分の利益拡大により充足されることから、巨大な利潤追求市場である大都市への人口集中は、避けられない現象ともいえる。

当面、かような都市過大化への対策は、都心部の再開発と、その都心部からはみ出して近郊地帯に拡散する住民たちによって、新たに形成される街づくりの新開発とである。

従来、決定された都市計画は、飽くまで都市づくり構想の未来図であって、都市生態は時とともに変動するのだから、その時点において人為的災害の防止、生活環境の改善など、住民に直接密着している都市づくり条件については、都市計画の実施も相当弾力性をもった運用が必要であろう。

例えば、都心部における建築形態についてみると、建築物の平均階層が三階前後であるのに対し、道路、公園などの公共用地比率は、現在25%ないし30%となっており、どうやらバランスが保たれている。

しかし、これからの建造物は、同床面積で五、六階建てになることが予想されるが、ついでには、公共用地比も、それに相応しい程度に確保するために、最少限従来より二倍ないし三倍にする必要がある。でないと交通の混乱は現在の地獄現象よりさらに凄惨なものとなるであろう。

新開発地においても、団地以外のところでは都市計画の制約下におかれているところが少く、全く野放し状態である。従って田圃の畔道が都市の細道になり、田圃の用水路が下水溝に変貌して、これらはすべて自然発生的であるため、その周辺に住宅が建ち住民が蟻集するようになってから、必要に迫られ道路を拡幅したり、上下水道、都市ガスを引込むのである。

たれもが、こうした街区形成のプロセスをごく当り前のなりゆきと心得ているようだが、いい加減家屋が密集して動をがとれなくなってから、あとでそれを移転したり、また

壊して新規な道路を布設しようとするのだから、大変な苦勞があるし、金もかかって、しかも不完全なものしかでき上がらない。こうしたことを繰り返している都市づくりの無秩序無計画ぶりは、およそ愚の骨頂といってもこれに過ぎるものはあるまい。

こうした過大都市化の通弊からくる都市づくりの盲点は、ひとつとならず、わたくしたち身近の問題である。

ここに、ロンドンの場合を考えあわせて見たい。やはり横浜市と同じように都心部の建築の密集、交通の混雑、緑地の不足、教育環境の不備等が生じ、それに伴って無計画無制限な市街地の膨張が行なわれ、人口のいちじるしい集中はますますこれらの弊害を助長して際限がなかった。そこで実施されているのは、計画的に市街の水平膨張を緑地帯で切断し、その外側にニュー・タウンを設け都市過大化への対策の一端としている。

⑥ 横浜の工業都市化について

飛鳥田市長は、その『市政への考え方』において、『横浜市は工業化を急ぐのあまり、もろもろのひずみが生じた』といい、これの是正による市民生活の環境整備と向上を図る方針を打ち出している。

たしかに原子力は「死の灰」という鬼っ子を生み、生活を利便にする化学工業は、公害の発生源となっている。また自動車の発達は、交通を至便にしている反面、騒音や混乱をもたらしている。このようにたしかに横浜市の工業都市化には、市民生活の環境悪化が伴ってはいるが、横浜市の現状は戦災と接収被害により、いちじるしい立ち遅れを余儀なくされているので、急速な経済基盤の拡充強化により市民生活を豊かにし、その水準を高くする施策も行なわれねばならない。

都市力の充実には、第二次・第三次産業の振興こそ最善策というのが識者共通の所見であってみれば、いかに飛鳥田市長が、横浜の都市づくりに際し、その工業都市化が市民生活の潤いを奪い、生活にひずみを生じさせているものだと指摘しようとも、その反面それからの恵沢もまた横浜市の発展には是非とも必要なものだから、わたくしは、これまでの横浜市是である『工業立市』の志は、そう簡単に変えられないと思う。

仮りに、工場を建設する場合に、大工場や特殊な化学工場は、その計画以前によく調査して、住宅地域から相当隔離しなければならない—ということを法制化すべきだと思う。すでに決定されている用途地域で、住宅地域に接近したところには、公害の少ない工場—つまり新しいデザインの工場などをもっていくべきで、そうすればかえってある景観を添えることとなり、住民に歓迎されるであろう。

また公害防止について、わたくしは、渡米視察で、ロスアンゼルスに三日間滞在したが、眼が刺激されてなんとなく、ビショビショした不快感に悩まされた。在住者の説明によると、これは自動車の排気ガスと工場のスモッグによる空気の汚染によるものであるとい

う。ロスアンゼルスでは、これへの対策として、マスコミを通じ警報が三段階に分かれてスモッグの発生度合を報らせている。

第一警報では、ゴミの焼却をストップする。

第二警報では工場の操業中止・不必要な自動車運転中止する。

という次第で大いに今後の横浜の都市づくりに参考とすべきであろう。要は、これらの背反する横浜市の必須課題を、いかにして調和し、横浜市の都市づくりの施策に巧く織り込むかということである。

⑦ 都市づくりへの試案

これまで、横浜市の都市づくりについて、わたくしなりの見方、考え方を雑駁ながら綴ってきたが、最後に、然らばさし当りどう対処したらよいかに触れて、結びとしたい。

(1) 都市づくりの専門機関の組織

⑦ その担当機関は、一番大切なこととして都市づくりについての物事を決める機構である。ところが物事は白は白、黒は黒とははっきり断定したり、右か左かというように割り切れないものである。そこにはいろいろな利害が対立し、複雑にからみ合っているので、組織やその運営の現状を反省しつつ大局的な進行を誤まらないように努めると同時に、この裁断に立つ審議機関は、高い見識をもって、市民に対する幸福をいつも忘れないものでなければならない。

しかしながら、いくら決定そのものが良くても、時期を失して決められたのでは手遅れの措置となる。時の要請に敏感な適応性をもってもらいたい。しかしその施策は、往々にして、一般市民が諦めて無関心であったりすることが多いので、市民へ充分説得力をもつものでなければならない。

① 専門的人材を集めて適材を適所に配置し、相当長期間にわたり継続して仕事に従事する。

② 都市づくりの実務に権限と、責任をもつこと。

(2) 実施に当たっての心構え

それは、PLAN・DO・SEEである。プランは計画すること。ドウは実施すること。そしてシーは管理統制で、実施が計画通り進んでいるかどうかを見て、あるいは促進し、あるいは制御すること。こうはいつでも実行にうつすには、非常に努力と忍耐、意欲と技術、そして最も大切なことは、真に《都市づくり》に徹する使命感を必要とするものである。

終りに横浜市の都市づくりに対して、関係各位の努力と、市民の愛市心を念願する。

(横浜市会議員)