

## 都市計画よもやま話 (4・3・21)

北田 純三郎 (昭和20・理甲)

### はじめに

只今ご紹介のありました、昭和二〇年理甲卒業の北田でございます。

三高会館から都市計画について何か喋れということで、何をお話しようかと思いましたが、頃新聞で都市計画に関するいろいろの問題が報道されているなかで、役所が受け身になっている場合が多いように思います。そこで役所側の名誉挽回も兼ねまして、私が大阪市役所で都市計画に携わっていたときに経験したことを少し申し上げて、都市計画を実施していくのに、施行者側の内幕の一端をご披露いたしたいと思えます。いま日本各地で起こっています都市計画上の問題について少しでも参考になれば幸甚と思うわけでございます。

先程ご紹介にもありましたように、私は、昭和二十三年に京大の土木工学科を卒業してすぐに

大阪市役所に就職し、港湾局で十五年勤務した後、昭和三十八年にその年新設された総合計画局に転動になりました。このときから都市計画とのお付き合いが始まったわけであります。

お付き合いと申ししましても、私の仕事は、都市計画が決定された都市計画街路を実施していく。つまり道路を作っていく仕事でありましたから、都市計画のほんの一部をやっていただけにすぎません。

### 都市計画の概念

普段私たちは何気なく都市計画といっていますが、それでは都市計画とはと開き直って考えてみますと、どうも的確な定義を述べるのは難しい気がします。例えばすっきりと整って美しいけれども冷たく感じる街と、何かごみごみしているが暖かみを感じる街とどちらが都市計画的にみてよいのかと考えてみますと、いろいろの立場から随分評価は分かれてくるだろうと思います。長い間都市計画に携わっているながらどうも都市計画の本質からは大分離れたことをやっていたんではないかというような迷いが生じたので、辞書をひいてみました。広辞林には「都市における交通の便利と住宅の整理と住民の幸福を目的として改良を施す計画」とあり、大辞林には「健全な発展と秩序ある整備を図るための、土地利用・施設整備・開発事業などに関する計画」とあり、また広辞苑には「都市生活に必要な計画・区画・住宅・衛生・保安・経済・行政などに

関し、住民の福利を増進し公共の安寧を維持するための計画」と書いてあります。このような解釈からいきますと、都市計画は都市問題の殆ど全ての面に関係を持っていると言えると思います。

このような議論をくだくだいって見たところで一向に面白くないので、本日は私が長年携わってきた都市計画法に基づき都市計画の仕事を二、三ご紹介することでお許しをいただきたいと思えます。

都市計画法の第一条にはその法律の目的として「都市計画の内容及びその決定手続き、都市計画制限、都市計画事業その他都市計画に関し必要な事項を定めることにより、都市の健全なる発展と秩序ある整備を図り、もって国土の均衡ある発展と公共の福祉の増進に寄与することを目的とする」と書いてあります。この条文からは、どうもハード面に重きが置かれているようですが、近頃トラブルの内容を見えますと、ソフト面での配慮が欠けているのではないかという思いがいたします。

### 都市計画の成り立ち

都市計画実施の実例にはいる前に歴史を少し振り返ってみたいと思います。

我が国で初めて都市計画法が制定されたのは一九一九年（大正八年）でありまして、同時に市街地建築物法（現在の建築基準法の前身）も制定されています。そしてそれを施行されたのは始

めは六大市だけでありました。

この一九一九年というのは世界的にみても同じような動きが見られるのでありまして、例えばフランスの住宅及び都市計画法の基礎となった最初の都市計画法の制定がこの年になされていますし、イギリスでは従来少数の都市だけを対象にしていたのを、この年に都市地域全体の法律として整備された「住宅及び都市計画法」が施行されています。またドイツでは都市計画法とは関係ありませんが、ワイマール憲法が制定されたのもこの年であります。

それより前一八八八年（明治二十一年）には「東京市区改正条例」が制定されています。大正八年に制定された都市計画法は、その後大きな改正はなされずに五十年ばかり経過して、一九六八年（昭和四十三年）に抜本的な改正がなされました。旧法では都市計画に関する手続き面に重点を置いていましたが、新法では事業実施の面をも考慮した法律となっています。

大きく変わった点を申しあげますと、一、行政区域にこだわらぬ都市計画区域の設定、つまり行政区域毎に計画を決定して隣接区域との調整が無ければ、例えば行政区域の境界で行き止まりの道路が出来てしまうことがあります。常識では考えられないことですがたまにおこることがあります。二、市街化区域と市街化調整区域の区分、即ち、すでに市街地を形成している区域か、またはおおむね十年以内に、優先的かつ計画的に市街化を図るべき区域を市街化区域とし、それ以外を市街化調整区域と定め、それぞれ必要な行政措置をとることにしました。三、都市計画の

決定主体を大臣から知事や市町村長への権限委譲、その他多方面に亘って改正を加えられのであります。

都市計画の必然性について考えるために、例えばロンドンの歴史を振り返ってみますと、その人口は十九世紀初頭に九六万人であったのが、一八四一年には一九五万人、一八八七年には四二〇万人となり、僅か九十年足らずの間に四・四倍にもふくれあがっています。これは例の産業革命のため労働者がロンドンへ殺到したためでしょうが、このため環境の悪化は目を覆うばかりでグラスゴーでは一室に二十〜三十人がつめこまれていたという報告があるそうです。このため伝染病が蔓延し多くの死者を出すという事態が生じました。そこで一八四八年、有害物の除去と疾病の予防のため、公衆保険法 (Public Health Act) を制定、ついで不良住宅の登録、検査、通告、改善勧告のため、衛生法 (Sanitary Act) を一八六六年に、さらに一八九四年にロンドン建築法を制定して、道路幅員、壁面線、建物周囲の空地率を定めました。これらを見てみますと、都市計画は環境保全から出発したように思われます。そして都市計画を実現するための手段として、都市計画法が制定されたといえると思います。その手法としては大きくわけて「建築活動をコントロールする方法」と「都市の骨格形成に役立つ、道路、公園などの公共施設や拠点的な場所を設計図通りに整備する方法」があります。前者は個人の敷地の建築利用の仕方を制限する方法をとることになるし、後者は道路用地や拠点的空間を強制的に買い上げたり、土地利用変換を

強いたりする方法を伴います。

基本計画を実現するためには、このような公的権力の行使が必要であり、その強制システムが都市計画法であります。従って都市計画を実施するにあたっては、個人の財産に相当な規制が加わることが通例であり、そこに権利者とのトラブルが生じるわけです。市民がこの権力を認めたくないと事業はスムーズに進まないし、魅力ある街も出来ないということになります。都市計画法の第三条の2には「都市の住民は、国及び地方公共団体がこの法律の目的を達成するため行なう措置に協力し、良好な都市環境の形成に努めなければならない」と書かれてあります。この精神は即ち、市民が事業者の公権力を認めてくれないと、良好な都市計画を行なうことが出来ないということであろうと思います。

昔どこの知事さんが「住民が一人でも反対したら私は強行しない。例えば川に橋を架けようとしても、一人でも反対があったら橋を架けずに船でわたりましょう」なんて云っているのを、マスコミがまた「これぞ民主主義」などとはやし立てていた時期がありました。当時そのような知事さんの許にいる担当部長が撫然として言っていたのを思い出します。「こんな知事の許で仕事をするのは実に楽だよ。地元の反対があったら何もしなくてもよい。強硬に説得したら却って怒られるからな」と。これでは都市計画も何もあったものではないと思いますが、いかがなものでしょうか。

## 築港深江線

前置きが長くなりましたが、私が大阪市の総合計画局に転任になった昭和三十八年は、統一地方選挙の年でありまして、中馬市長が初当選された年でありました。そして立候補の公約のなかに築港深江線の早期完成がありました。築港深江線といっても大阪を御存じでない方は分からないと思いますが、これは大阪市を東西に貫く大動脈となるべく都市計画決定された都市計画街路であります（図面で説明）。西は大阪港、昔は築港と申しておりました所と東は深江という大阪市の最東端の土地を結ぶ幹線街路であります。これは更に東へのびて府道築港枚岡線となり、大阪府の幹線道路の一つになっています。現在は完成して中央大通りと呼んでいます。当時は都心部を除いてその東も西も区画整理事業によってほぼ完成していました。この未開通の都心部分を幅員八十m延長一・三kmにわたって開通させようというのです。当時建設大臣は河野一郎さんで、中馬市長は同じ早稲田出身の誼から、お願いに行かれました、それではやろうということになりました。ところでこの未開通部分というのは大阪の都心を貫くことになるので単に立ち退きでとがすむ問題ではありません。心斎橋筋や井池筋のような大阪の繊維卸業者が密集している場所なので、これに代わる立ち退き先がありません。また立ち退き保証金や工事費を概算してみますと約三六〇億円もかかることがわかりました。この金額を聞いてさすが河野大臣も驚かれました、

それだけの金があれば東京なら政府の建物を全部建てかえられるし、四国なら全県の道路を舗装することが出来る。一・三kmに三六〇億円をつぎ込むのはいかにも大きすぎるといわれました。つまりもっと事業費を安くできないかということでした。

立ち退きをせねばならない人達はこれにかわる場所が無いといわれるし、費用はもっと安くということなので、建設省ともいろいろ相談の上、立ち退き者には一旦立ち退いて貰い、高架道路を作った後にその道路の下へ帰ってもらうことにしました。高架道路の下には二、四階のビルを作り、そのビルの床を売ったお金を事業費の低減に当てることにしました。

ところが道路法では道路用地の上空から地下まで、原則として一切の権利を認めていません。従って権利の無い物件にはたして財産価値があるのか、あるいは逆に高架道路を作るときに、底地を買収せずに道路を専用する部分だけの空中の権利を取得するだけで道路を作ることが出来ないかなどのいろいろの議論が出てまいりまして、このためには道路法を改正しなければならぬ。ということになり、大臣の命令一下、建設省で道路法の改正に取り組むことになりました。ところがこの法律の改正はなかなかその取り扱いが難しかったとみえ、大臣が変わられた途端に改正しなくてもいまの法律で大丈夫だということになって、この話は沙汰止みになってしまいました。これはあとになって売却した床が償却資産として認められないというクレームが国税局から出まして、大変もめることになりました。

近年土地の高騰から道路用地の買収費が非常に高くなり、これが各種事業の進捗に大きな障害になっていくことから、道路法を改正して地上権または地下権を認めて立体的な区分所有を認めるよう要請が高まり、平成元年になってやっと法改正がなされました。築港深江線が開通してからほぼ二十年も経ってからのことです。後ほど時間があれば、道路の立体利用について、法改正の少し前に作ったビデオを用意していますので、御覧いただきたいと思います。

### 万博関連道路

この築港深江線の事業が少ばかり動き出した時、千里丘陵で万博が開催される事が決まりました。これに伴って大阪市内でも万博時の交通混雑の緩和のため、万博関連道路を八路線ばかり指定を受け、これらの指定路線は昭和四十五年の万博までに完成させることが決められました。これらの事業には優先的に予算の配分を行なうということで、目前にせまった万博に間に合わせるために皆が目の色をかえて頑張りました。築港深江線がこの指定の中へはいったのはもちろんです。

ところが万博関連道路から外された路線に泉尾今里線という路線があります。これは現在千日前通りと呼んでいます。この道路の下には地下鉄と近鉄の難波乗り入れ線が走るようになっていきましたが、この地下鉄だけが万博関連事業に指定されたのです。この路線は既にある二十二mの

道路を拡幅して、五十mにしようとするもので、しかも地下鉄はこの拡幅した場所の地下を通ることになっていたので、道路は万博に間に合わなくても地下鉄工事が出来るように用地買収を行なって更地にしなければなりません。従って大阪市ではこの道路も独自に万博関連事業として、位置付けることとしました。ところが国の認めた関連事業ではないので事業費が足りません。財政局から金が無いから借金するのを手伝えと言われて、大阪市内に支店を置く全国の銀行に集まって貰い、お金を貸してほしいと説明会を開きました。普段短期のお金を借りるときは公金取り扱い銀行が主体となって行なわれるそうですが、この時ばかりはその銀行もお手上げでこのようなことになってしまいました。

あとで聞いた話では、地方銀行の支店長から、普段見向きもしてくれないのに、よう声をかけてくれました。とさんざんいやみを言われたそうです。

このような状況で地下鉄工事の着工は、近鉄の工事よりは大分遅れて始まりました。近鉄は当時珍しい複線シールドの機械をアメリカから買ってきて、景気よく掘削を初めています。ところが結局営業開始は大阪市の方若干早くなりました。近鉄の佐伯会長がこれを聞いて、大阪市に負けたかと、とても残念がられたと聞いています。

万博が近付いた昭和四十五年の年明けからは、万博関連道路がつぎつぎに開通し初めました。そして市長の日程に合わせて開通式を行ないます。忙しい時は、午前・午後と引き続いて行なっ

たこともありました。しまいにはだんだん慣れてきて担当の課長が白い手袋をはめてきつと合図をすると、待ち構えた市の消防音楽団がパンパカパーンとファンファーレを鳴らし、薬玉が割れて、テープカットが行われる。そのタイミングが実にうまくきまるようになりました。

一度だけ大変気を使った事がありました。それは先程申しました築港深江線の開通式のときでした。高架道路の上で行なうことになりましたが、真ん中が阪神高速道路その両側に一般市道が走っています。この時は建設大臣も来てもらうこととし、阪神高速道路公団の理事長も出席されますので、テープカットの席順が問題になりました。大臣は別としてそれぞれの管理する道路の上でテープカットをすれば、市長が端っこのほうになってしまふのでそれでは格好つかんだろう。どうしようと悩みましたが、結局市道上でのテープカットは止めて全部高速道路の上ですることとし、カットする人の位置は成り行きに任せようとしたら、案ずるよりは産むが易しで、スムーズにことなきを得ました。

築港深江線ではもう一つ工期の問題がありました。竣工時期が迫ってきますと、工程もだんだん正確になって、あまり大きな誤差も無くなってきました。下のビルの工事も大分できあがって、その屋上に道路の桁を挙げる頃のことです。路面の基礎を作るのにコンクリートを打っていると工期が永くなるので、予めコンクリート桁を作っておき、それを敷きつめて路面の基礎とすることにしました。するとその桁が膨大な数になって、これを上に挙げるのに相当の日数がかかるこ

とになります。一方ビルでは外壁のタイルを張るために足場を組まねばなりません。しかしそうするとクレーンで桁を挙げる工事が出来なくなります。どちらか待たされたほうが万博に間に合わなくなってしまう。そこでビルのオープンを間に合わせるのには諦めようと市長に了解を求めにいったら、駄目だ。全部間に合わせ給え。といわれて閉口したことを覚えています。しかし昼夜兼行でなんとか間に合わせることが出来た時にはほっとしたものでした。

#### 工業専用地域（大阪市の用途地域図を説明）

昭和四十三年に都市計画法の大改正が行なわれたと先程申し上げましたが、これに伴って全国の都市部で地域地区の指定が実施せられました。都市計画法の中に地域制というのがあって、住居地域とか商業地域とか八つの種類に分けて地域指定を行ない、それぞれの地域に相応しい規制をかけて、その地域に合った街づくりを進めようという制度があります。この制度は指定を行なうからほぼ五年毎に其の後の街の変遷に沿って、その地域の線引きを変更し、より実情にマッチした地域指定を行なっていくということになっています。この線引きというのは、それぞれの地域の境界をあらわすために、境界線を引く作業を言います。その線引きの第一回目の見直しの時期が昭和五十二、三年頃にあたっていました。なおこの地域の区分はもっと数を殖やしてより一層きめの細かい地域制にするよう、近く法改正が行なわれる予定です。

当時は高度成長時代が続いて地価が次第に高騰し、比較的地価の安い工業地域にマンションが建てられるケースが目立つようになってきました。これは工業地域の指定だけでは住宅建設は禁止出来ないからです。この仮放置しますと住工混在が進み、お互いにその環境を阻害しあうことになります。そこで住居などは建てられないように厳しい規制が行なわれる工業専用地域をはつきり指定して、昔からの工場地帯はそれなりの企業環境を護る方針を打ち出しました。もちろん他の用途地域の変更も若干ありましたが、主眼は工業専用地域の拡大におきました。

工業専用地域拡大の基準としては、既に工業地域に指定されている所で、工場面積が八割以上住宅が一割未満、人口密度が一ha当り五十人未満、一区域が十ha以上の区域と決めました。その結果当初工業専用地域に指定されていた面積は臨海部に七八〇haであったのが、内陸部を含めて一挙に二三〇〇haに増えることになりました。

ところがこの案を発表した途端猛烈な反対が起りました。ある程度は予想していたことですが、先ず公害患者の会が公害を呼び込むことになるかと反対しました。これに対しては大気汚染に關しては既に総量規制その他の規制により、よくなることはあっても悪化することはない。騒音問題については工業地域での規制値内で操業している処へ近付いて住宅を作ればトラブルが起きるのは当然なので、近付かないほうがよろしいというような趣旨を説明しましたが、初めから聞く耳持たぬですから、話しにならない。おまけに工場側まで住民につきあげられて、反対を言い

出しました。丁度第二次オイルショックのころで、企業側も倒産寸前の会社もあったのでしよう。このような会社では工業専用地域に指定されたら、もし所有地を売りに出しても買主が限定されて地価が下がるという思惑があったものと思われまます。

地元の市会議員の仲介もあって当初案よりは少し後退して最終案をまとめ、約二〇〇〇haの案を作成して、大阪府都市計画地方審議会に提出しました。この地方審議会は大阪府が事務局となつて、年に二―三回開かれますが、毎回相当の件数がかかり、あまりもめる案件があると一回で処理しきれないので、府の担当者は地元との話し合いがいつているかどうかに極度に気をつかいます。しかしもともと都市計画というのは初めに申し上げたように個人の権利の一部を制限するわけですから、ある程度の反対があるのは当然のことで、それを恐れては長期を見据えた街づくりをなすとげることには出来ません。案の定審議会ではだいたいごたごたしましたが、やっと通してもらいました。最後に府の担当者が「大変もめて申し訳ない。今後はこのようなことのないよう、大阪市に強く申しつける」と挨拶していましたが、一向に都市計画の本質がわかつたらんと内心では思いながら、まあとにかく通ればそれでよいではないかと思つていました。

ところがそれから半年も経たぬうちに工場主が来まして「近所にマンションが建つようだが、あれが建つときつとうちの工場とトラブルが起こると思うので、止めてもらえないか」と言つてきました。その場所というのは線引きを後退して工業専用区域からはずした場所だったので。

私はしまったと思いました。昔先輩から都市計画に携わる者は頑固でなければならぬといわれたことを思い出し、ちょっと妥協したばかりに先輩の教えを無にしたことを悔みました。勿論その工場主には「あなたが反対したから言う通りにしたんですよ。今更いつてこれでもあとの祭りですわ」といつてやりましたらすごくご帰って行きました。

約一年に亘る線引きの作業と地元交渉を通じて、いろいろ考えさせられる処がありました。例えば新たに工業専用地域に指定されても、既にそこに住んでいる人はそのまま住んでもよいことになっていきますが、環境の変化に伴い、その地域から出たいと言う希望があつた場合それを援助する手段が何もないこととあります。居住者対策即ち住工分離促進のための住宅移転事業といつた方策でもあれば、そこに住んでいる人たちも安心出来たのではないかと思ひますが、現在の国の補助制度などの考え方ではなかなか馴染まないような気がします。

話が飛びますが、このような移転方策が講じられていたなら、現在長期間に亘り避難生活を強いられている雲仙普賢岳周辺の人たちにも、この移転方策を少しアレンジすれば、或いは有効な手段がとれたのではないかと、ニュースを見る毎に感じてゐる次第でございます。

以上纏まりのない話をながながといたしまして大変失礼いたしました。長時間のご静聴有り難うございました。