

横浜市都市デザイン行政の「革新性」は継承されたのか

青木 淳弘

本稿は、横浜市の飛鳥田「革新」市政（1963~78）と中田市政（2002~09）という時代の異なる2つの市政の関係の分析を通して、誰が都市空間の編成の性質を決めているのかという問いに対して社会的にアプローチするものである。とりわけネオ・ウェーベリアン都市社会学者 Pahl Raymond のゲートキーパー概念を再評価しつつ、メゾレベルでの行政官やコンサルタントによる都市政策への意味づけを分析することで、両者の間の連続性と断絶を内在的に検証する。本稿の分析からは、高度経済成長期に隆盛した革新自治体から継承されなかった要素を見直していくことの必要性が示唆される。

1 導入

1-1 「革新」自治体は生き残ったのか？ ——問題の所在

本稿の問題関心の中心は、誰が都市空間の編成の性質を決めているのか、ということである。近年の都市社会学の主要な潮流のひとつはグローバル化による都市間競争に対応する「都市企業家主義」批判に依拠しながら、国家による空間の再編とそれをめぐる政治的な選択を主題に掲げてきた。他方で同じように都市における政治を主題として、メゾレベルでの行政官による公共財やサービスの配分からアプローチする「都市管理者主義」は次第に取り上げられなくなっていった。しかしグローバル化による都市空間の変容は、誰が歴史的に蓄積されてきた資源を動員するのかという点を抜きにして考えることはできない。したがって、その媒介者である「都市管理者」を主題として論じることは今日的な意義を持っていると解されるのである。本稿では、こうした問題関心から、横浜市の飛鳥田市政（1963~78）と中田市政（2002~09）という時代の異なる2つの時代の市政の関係について社会的にアプローチする。

高度経済成長期の日本各地で、工業化を先導する政府の方針に対抗し、地域住民の参加に基づく社会保障や社会資本の拡充を目指した革新自治体が数多く生まれた。この中心的な意義は、地方自治体の責任と役割を明確化することで、旧来の中央政府が統一的に地域を統治するという地方行政のあり方を改革することにあった。

1963年に誕生した横浜市飛鳥田市政は、こうした革新自治体の典型のひとつと目されており、当時盛んであった住民運動に連動するかたちで1万人市民集会や公害対策横浜方式といった施策を打ち出していった。しかし同時に「だれでも住みたくなる都市づくり」を目標として積極的な都市開発を推進したのも飛鳥田市政の特徴であった。そして第二次世界大戦後の米軍による接収を解除された横浜市の「都市の骨格づくり」を謳い、都心部強化・金沢地先埋め立て・港北ニュータウンの開発という3地区の地域開発と同時に、横浜市内の高速道路建設・横浜市営地下鉄の運行・横浜ベイブリッジの建設という交通網の整備を合わせた大規模な六大事業を打ち出した。これらの事業においては「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」ことが目指された（宮

腰 1971: 6)。

革新自治体は 1970 年代には隆盛を極めたが、次第にその数を減らしていった。横浜市においても 1978 年に飛鳥田市長の国政進出に伴う辞職によって、内務官僚であった細郷道一が市長となり、革新自治体の時代は終焉を迎えた。しかし 2002 年に横浜市市長になった中田宏は再び地方自治体への注目を促したという意味で新しい「革新」性を持つ市政が展開されることが期待された。ここで興味深いのは、中田市政において展開された創造都市政策を、飛鳥田市政の六大事業に重ね合わせようとする言説が見られたことである。

2004 年に横浜市は文化芸術創造都市事業本部を設置し、創造都市政策である「クリエイティブシティ・ヨコハマ」を展開することとなった。ハイテク産業の隆盛や経済のグローバル化のなかで、産業構造の転換に直面した都市地域が国家の財政支援に依存せず、芸術を活用することで地域を活性化させることが創造都市政策の中心課題である。

横浜市の創造都市政策を提唱した参与の北沢猛 (2008: 2) は、創造都市政策という自治体の改革や組織の活性化という視点も含まれ、横断的組織としての企画調整局の設置などの改革や民間の資金や発想の導入といった様々な主体の関係づくりに焦点を当てた……1965 年の都市構想は、作成されてから 40 年が経ちほぼその形が具現化し今日の横浜を支えている。その目標や構想、実現の戦略が有効であった」と評価する。また横浜市創造都市推進課担当係長であった野田邦弘 (2008: 171) は、中田市政にかつての飛鳥田市政を重ね合わせ、「飛鳥田により横浜市役所という畑に植え付けられた『改革の遺伝子』は、24 年間の『冬眠』を経て、中田により息を吹き返した、と思いたい……つまり、『クリエイティブシティ・ヨコハマ』は、飛鳥田が市長に就任した 1960 年代から始まっていたのだ」と述べている。また都市経済学者の佐々木雅幸 (2009: 29) は、横浜市の創造都市政策の評価すべき点として、「文化政策、産業政策、まちづくりにかかわる行政のセクションを横断的に再編する新組織である文化芸術創造事業本部と創造都市推進課」の新設と、「市民の政策過程への参画を大胆に提案」することによって「旧来の縦割り行政の弊害を破り、個人の創造性を生かす」ことのできる行政組織が生まれた点を強調している。こうした語り方は、横浜市における創造都市政策と六大事業には連続性があると論じた松本康 (2014: 113) の指摘を裏書きする。

しかし脱工業化時代の創造都市政策と工業化時代の六大事業とでは社会背景が異なるにも関わらず、なぜこのように連続的に語られなければならなかったのだろうか。そして両者は果たして本当に連続していると断じられるのだろうか。本稿は、飛鳥田市政と中田市政を結びつけようとするメゾレベルでの行政官やコンサルタントによる都市政策への意味づけを分析することで、これらの問いに対して社会学的にアプローチする。

1-2 都市管理者主義を見直す——先行研究の検討

近年の自治体の都市政策に対する主要な都市社会学的アプローチのひとつには、David Harvey の論じた都市企業家主義批判に準拠しつつ、都市の「ネオリベラリ化」を批判的に検討するものがある。Harvey は、自治体が「都市住民に対する各種サービスや施設及び便益を地元へ供給することを第一の目標」とする「管理者主義」から、「地元の開発や雇用増の育成及びその助長に関する新たな方策を一貫して追求」するようになったという (Harvey

1989=1997: 36)。

このような自治体による都市空間への資本や消費の誘導が行われるようになった背景には、「フォーディズムの危機」を経験した資本主義世界経済の動向が指摘できる。工業化による生産性の上昇にともなう内需拡大とそれを支える福祉国家とケインズ政策という図式から、労働市場から金融に至るまでの様々な資本がグローバルな世界経済へと結びついているという図式へと転換していった。この転換のなかで、国家を単位とした均衡発展ではなく、むしろ特定の地域を優先的に発展させることが喫緊の課題となり、そのための地方分権化が求められるようになった(玉野 2013:17)。

近年の創造都市に関する研究は都市企業家主義を前提にしているが、地域資源の有無によって文化政策の成果が異なるために地域振興の手段としては不十分であるという批判(友岡 2009)や、芸術や文化を「手段」として用いることで、それらの本来の価値や自律性を妨げることになるのではないかという疑問(渡部 2014)などが挙げられる。

しかしそれでは「管理者主義」に立脚して自治体や行政官を捉える必要性が消滅してしまったのかといえば、そうではないだろう。なぜならば、グローバル化がもたらす動きは、都市に歴史的に蓄積されてきた資源を動員する主体によって担われていると考えられるからである。そこで改めて都市管理者主義の議論を簡単に振り返っておこう。

Manuel Castells に代表されるネオ・マルクス主義の都市研究者たちは、共同消費手段の生産・供給・管理を国家が担うほど、国家が消費過程に介入することで地域の民主主義が揺らぐという「現代都市の危機」に警鐘を鳴らした。Castells によれば、公的権力による管理の強化が、都市における公共財の配分に政治性をもたらし、「国家は、空間の編成を通じて、日常生活の真の支配者になる」(Castells 1975=1983: 9) という。Castells らはこうして都市における政治性の分析に向かっていった。

こうした議論とほぼ同時期に、イギリスで福祉国家の都市化を促した二大政策、つまり住宅政策と都市計画における資源配分をめぐる議論が盛んになり、そこからネオ・ウェーベリアンの系列の都市研究が生まれてきた。これらの議論の中心にあったのは、都市の資源を配分するシステムとしての地方自治体における行政官の営為であった。

こうした潮流の先駆者である John Rex と Robert Moore は主に住宅の配分を前提としていたが、のちの世代の Pahl は、国家により配分される公共財は住宅一般に限られず、より広くレクリエーション施設や公共サービスまでを含むものとし、それらの公共財一般へのアクセスを「生活機会」(life chance)として捉えた。そして生活機会の配分に、都市管理者(Urban manager)らのもつ価値観や目的意識が決定的な影響力をもつことを指摘した(Pahl 1975)。

Pahl は都市管理者について、資源の配分者というよりは媒介者としての役割を強調している。すなわち都市の資源そのものの取得は、中央政府の決定や民間部門の投資のあり方に依存するために、都市管理者は多様な利害を調整する媒介的な役割を担うのである。

さてここで付け加えなければならないのは、地域社会学者の西山八重子が指摘するように、都市管理者論は「多様な葛藤と統合の過程を経験しながら、議会制民主主義の実態を変化させているというような具体的な地方政治のプロセス」から概念構成されたものではなかった。

したがってかれらに圧力をかける国家の具体的権力のあり方、利益諸集団との葛藤や、その他、地方議員や住民諸組織とのさまざまな関係の具体的分析には欠けているという（西山 1986: 159）。ネオマルクス主義の研究者たちからこうした弱点を指摘された都市管理者論は結果的にその後急速に求心力を失っていった。しかし本稿の問題関心に照らし合わせるのであれば、今でも都市管理者論は分析枠組みとしての価値を失っているとは言い切れない。とりわけ都市政策の策定に対するメゾレベルでの行政官の意味づけを分析するうえでの重要な拠点となりうると考えられるのである。

1-3 「ゲートキーパー」による非公式な政策決定への焦点化——分析枠組み

これまで述べてきたような経緯から都市管理者論はさほど取り上げられることがなくなっていったが、近年とくに都市政策やそのイデオロギーを構築主義的に分析する立場からその意義を見直されるようになってきている（Kemeny 2004; Forrest and Wissink 2017）。Ray Forrest と Bart Wissink は Pahl が提示した「誰が決めるのか」（Who decides?）と「決定者を誰が決めているのか」（Who decides who decide?）という問いを見直していくことの重要性を強調した。そして会計士やコンサルタントといった「ゲートキーパー」を重要なアクターとして分析すべきであると主張している（Forrest and Wissink 2017: 163）。

こうした議論の背景にあるのは、おそらく 1980 年代以降のニューパブリックマネジメント（NPM）の隆盛が関わっている。公共政策への民間企業的な経営手法の導入を行う NPM において、政策立案者は従来の官僚制のあり方を見直す際に、民間セクターからのコンサルタントを動員するようになった。その結果、非公式の形でコンサルタントが政策の方向づけに少なからぬ影響力を及ぼすようになったという（Saint-Martin 1998）。すなわちこのことは、政策の決定や制度の形成に対して、以前にもまして非公式な力が作用するようになったと解されるのである。

既往の研究においては、政策決定に関する非公式な力の作用については、その範囲が際限ないことを理由に分析の対象として置かないという立場も強かった（真淵 1994; 建林・曾我・松島 2008）。しかし上述のような背景のもとで、非公式な作用を含めた政策に対する都市管理者の価値観や目的意識（＝政策理念）の反映を検討することは必要不可欠である。

地域社会学者の西山八重子は「アーバン・マネジャーの価値観に影響されて資源配分の過程で不公正の生じたイギリスでは、そのチェック機能を「参加」システムに求めたわけであるが、この点はわが国でも同様である。「参加」システムは、住民の多様な利害集団の組織化と調整機能に依存している」（西山 1986: 164）と論じている。このことは今日の地方自治を考える上でも欠かせない視点である。本稿が横浜市 of 飛鳥田市政と中田市政という事例を取り、都市管理者の認識を検討する意義もまさにこの点にある。

ところで、都市政策の策定において、過去の制度はそこから利益を得ているアクターによって強固に維持されている（＝制度の粘着性）ために、それを変更するコストは一般的に高く、過去の制度が新しい政策を策定しようとする主体の認識枠組みや行動を硬直的に規定するという関係が生じる。公共政策学を中心に、このような関係は、アクターの認識枠組みや行動を規定する「アイディア（Idea）¹」の制度に対する「埋め込み（Embedding）」（Goldstein and

Keohane 1993: 20) として考察されてきた。

ひとたびある「アイデア」の制度に対する「埋め込み」が行われると、制度の根幹が形成される。そしてその制度の維持を志向するアクターによって、その「アイデア」が実行されるための組織的なサポートが形成され (Yee 1996: 88-9)、次の制度の根幹にも引き継がれていく。こうして時代的な文脈が異なるにも関わらず、制度の根幹の「アイデア」が硬直化する蓋然性を抱えこむことになるのである。このプロセスを媒介するのが、「過去の経験や新しい情報に対応して、政策の目標もしくは手段を修正する試み」(Hall 1993: 278)である「社会的学習」である。

ここで注意すべきなのは、政策が決定される場において、学習によって獲得される情報は必ずしもその政策自体の内容を規定するとは限らないということである。Weiss Carol (1977) が指摘するように、「政策決定者は政策分析によってもたらされる情報を直接に政策の決定に利用するというよりも、社会に対する自己の理念、情報、態度等を形成する源として間接的に利用」する傾向にあるという。

したがって本稿が飛鳥田市政と中田市政というふたつの市政の関係について論じる時には、メゾレベルの行政官が形成する理念や情報それ自体について、どのような連続性と断絶があるのかを内在的に検討することが必要なだと解される。

1-4 田村明と横浜市職員——分析対象と資料

ここで横浜市の事例に注目しよう。Forrest と Wissink の議論において注目すべき「ゲートキーパー」としてコンサルタントが挙げられていたが、横浜市のかつての六大事業と創造都市政策を結びつける重要なアクターとして見逃せない人物が2人いる。ひとは飛鳥田市政期に六大事業の推進の中心的な役割を担った田村明と、中田市政期に参加として創造都市政策を進めた北沢猛である。田村は六大事業の推進のために、飛鳥田市長から招かれて横浜市に奉職した都市計画コンサルタントである。そして北沢は田村の下で設置された横浜市都市デザイン室での勤務から、東京大学工学部教授を経て、中田市政の参与として「クリエイティブシティ・ヨコハマ」などの政策に関するコンサルティングを行なった。本論文は田村と北沢というふたりのコンサルタントの営為の検討が軸になる。

また本論文は文書資料として、『横浜市調査季報』を用いる。同誌は1963年11月に創刊され、2002年までは年4回発行され、2003年3月の第152号以降は年2回発行されている。創刊当初は横浜市総務局調査室によって編集および発行されていたが、現在では横浜市政策局政策課が担当部署となっている。各号ともに横浜市が抱える問題に関するテーマが設定されており、関連する専門家が記事を投稿している。同時にそのテーマの担当部署の市職員による見解や調査結果などが掲載されている。本稿がこの資料を参照する理由は、主に政策に対する「社会的学習」のアウトプットを時系列で追うことができることにある。

また本稿では、田村明を顧問に迎えた職員の自主的な勉強会である「まちづくり研究会」の文書資料と横浜市立大学大学院で2009年度と2010年度に開催された「都市デザイン連続講座」の記録資料である『都市をデザインする仕事 横浜の都市づくり・都市デザイン 二十人の証言』(鈴木伸治企画・監修)も用いる。これらは職員が非公式にどのようなテーマに

についての政策学習を行っていたのかを明らかにするために不可欠であり、本論文の知見に独自性を与えるものである。

また「まちづくり研究会」の活動に関して不明な点については、筆者が半構造化インタビューを行うことで内容を補足している。本稿に掲載するインタビュー対象者は男性2名（A氏・B氏と表記）であり、共に1970年代に横浜市役所に奉職し「まちづくり研究会」の創設当時から参加していた。インタビューは2017年8月22日（B氏）と同24日（A氏）に実施された。

2 飛鳥田革新市政の誕生と意義

2-1 飛鳥田市政における「革新性」とは何か

横浜市の飛鳥田市政はしばしば代表的な革新自治体という評価がなされる。しかし他方で、近年、保守勢力による飛鳥田に対する支援や従来の開発路線が継続されたことなどを根拠として、その「革新性」に対する疑問も投げかけられている（功刀2008; 岡田2016; 遠藤2017）。

たしかに飛鳥田は、1963年の市長選において、保守陣営の候補が自民党出身の半井清と、同じく自民党の田中省吾に分裂したことに加え、飛鳥田の父が元横浜市会議長であったことにより、保守票の一部を取り込むことができた。また市政に強い影響力を持っていた津村峰男市会議長に対して、議長選で反津村派の自民党議員であった高橋健一市議を社会党に支援させるよう懐柔し、自民党とも蜜月関係を築いていたという（岡田2016: 69）。また先述の六大事業は、いわば大規模な都市開発と見ることができる。

こうした点から考えると工業化を先導する政府の方針と軌を一つにしている点で、飛鳥田市政は「革新」ではなかったと考えられそうである。しかしこうした評価を下す前に、飛鳥田市政が目指そうとしたものが何であったのかについて検討する必要がある。

一般に革新自治体は高度経済成長期に起こった新しい住民運動の声を政治システムが取り入れる形で成立してきたと考えられる。こうした流れのなかで直接民主制を掲げて自治体を改革し、社会保障や社会資本の拡充を実現していこうとしたのである。したがって革新自治体にとって、自らの立場がいかに住民の立場に近いかを強調することは必須の戦略であったといえよう。飛鳥田市政もこうした流れにおいて「親切行政」を謳い、「市民からいかにお上のイメージをなくすか」を課題とした（鳴海2003: 141-2）。

1960年代の横浜市は臨海部の工業地帯造成による公害の悪化が懸念されており、それを防止するための住民運動がすでに展開していた。これを受けて横浜市は根岸湾岸に進出した企業に対して個別に公害防止協定を結ぶようになる。当時横浜市公害センターに所属していた助川信彦によれば、この協定は私契約であり、行政指導の延長線上に位置づけられるという（助川1970: 58）。またその内容としては、工場内へ担当職員が立入り調査を行うことその他に、横浜市の指示を企業側が行わない場合には、横浜市が公害対策を行い、その費用は企業側の負担とするという強い規制力を内包するものである。このように企業と個別の契約を結び、強力な行政指導によって公害防止を図るのが「横浜方式」である。

注目すべきなのは、「横浜方式」による規制が、法律や条例によるものではなく、行政指導

の延長線であるということである。この背景には国と自治体の立ち位置が関係している。すなわち、都市インフラに関連する発電所や都市ガスなどの施設の管轄は通産省であり、自治体は法制度上、独自に規制をすることができなかつた。そこで、法的な規制によらない方法を模索するなかで、行政指導による運用に至つたのであつた（助川 1970: 57）。政府による縦割り構造の弊害によって地域の問題を解決できないときに、自治体が相対的に自律性を持ち、柔軟な市政の運用を行う。ここに飛鳥田市政の革新性があるといえよう。

飛鳥田市政は公害対策に続いて、インフラの不足を補填するための大規模な都市開発を行うようになる。それは横浜港を中心とした都心部は米軍による戦後の接収から解除されたばかりで、まだ未整備の部分も多かつたためである。功刀らの研究はこうした点から飛鳥田市政の革新性に対する疑問を投げかけるが、後述するように、国家に対する相対的な自律性と柔軟な市政運用という要素を飛鳥田市政の「革新性」と見るならば、こうした批判は的を射ていない。飛鳥田市政とは、いわば「革新的開発主義」ともいうべきもので、従来の開発路線のなかで、上述のような「革新性」を展開しようとした実験的な試みと読むことができるのである。次にこの点について掘り下げよう。

2-2 田村明による都市デザイン行政の革新性とその展開

飛鳥田が市長に就任して3年後の1966年に総合計画である「横浜国際港都建設総合計画65-75」が策定された。ここでは横浜市が形成してきた「伝統的、歴史的な遺産としての港都」を基にした「第三次産業を中心とした国際文化管理都市」の実現が目指された（北沢 2008: 2）。こうした理念に基づき、六大事業を推進する中心的な役割を担つたのが、飛鳥田のブレーンであつた田村明を中心に組織された企画調整局である。

田村はこの部局の役割について、「横浜市が総合的な戦略として行う事業や業務について、関係部局がバラバラに行動せずの一つの方向へ向かつて調整すること」（田村 2006: 101）としている。企画調整局は土地利用の規制・誘導を中心とした「コントロール」、六大事業の推進を中心とした「プロジェクト」、そして「都市デザイン（アーバンデザイン）」を横浜市の都市空間形成における三本の柱とした。田村は「自治体を通じて『構想』『計画』『事業』『規制』『誘導』という手段」を持つことによって、国の法律や通達などによる一元的な管理ではなく複数の主体を前提とした「相互関係のデザイン」として、「都市デザイン」を位置づけた（田村 1975: 9-10）。すなわち三者はそれぞれ相関関係にあるとしていた。

田村は政府による中央集権的な都市計画に対して、「都市という複雑多岐な多数主体がからみ、一自治体の中のみでさえ、総合化の困難なことを放置して、この自治体全体をひとつの総合体とする努力がされず、作文としての計画に終わってしまったのである」（田村 1980: 181）として批判している。田村にとって重要であつたのは、法律の整備や計画制度自体の改定などではなく、自治体が主体となって計画を柔軟に進めていくことであつた。このことは先述の飛鳥田市政の革新性にも通底する理念である。

田村は「都市デザイン」について、粘り強い説得で、まちづくりを納得のいくものにするためのプロセスであると繰り返し強調している。ここでいう「まちづくり」とは、田村によれば、「官庁まかせの都市建設を、市民が自分たちの問題として考え、共同責任をもつものに

転換する」(田村 1987: 135) ものであるという。これは物的な環境整備を旨とする「ハードなまちづくり」というよりは、都市社会学者の吉原直樹の言う、「上からのハイアラーキカルな「都市計画」にたいするオールタナティブの呈示という以上に、生活者の専門テクノクラートにたいするバランスの回復を図る運動、つまり生活者の復権をめざす思想運動」(吉原 2009: 161) という「ソフトなまちづくり」というべきものに近い。

1971年には企画調整局に都市デザイン担当が設置された。そしてハーバード大学でアーバンデザインを学んできた岩崎駿介と、日本建築学会の事業委員などを務めた建築家の国吉直行が採用された。田村と岩崎が主導していた当初、横浜市の都市デザイン担当が目指していたものは、市内各地域において歩行者空間や公開空地を確保することや、要綱によって宅地造成に対する規制・指導などを行うといったものであった(岩崎 1975: 17)。

しかし1978年に飛鳥田市長が退任すると、そうした「都市デザイン行政」のあり方にも変化がみられるようになる。飛鳥田の後進として横浜市長となったのは、旧内務省の官僚であった細郷道一である。細郷市政下でも田村は市役所に技監として残ることとなったが、企画調整局は企画財政局となり、実質的には解体され、飛鳥田時代のような権限を失った。また六大事業についても、都市整備局、港湾局、道路局、交通局、経済局などに振り分けられることとなった。しかし都市デザイン担当については、都市デザイン室として都市計画局の中に設置されることとなった。

こうしたなかで、1980年には岩崎駿介が、1981年には田村明が横浜市を退職し、新生都市デザイン室は横浜市役所における新たな役割を模索するようになる。企画調整局の課長を勤め、初代の都市デザイン室長となった内藤惇之は「デザイン室ということに固執したわけではないのですけれども、実態的にかなり、横浜市内の中でユニークな活動をやっていて、全国に認められている、ということは市役所内で誰しも認めていたのです²」と振り返る。しかしそれは構想から誘導に至るまでの複数の主体を前提とした総合的なデザインと捉えることができるのであろうか。

横浜市の都市デザイン室を牽引する役割を担った国吉直之³は、「企画調整局時代のデザイン・チームでは、役所の人間という認識はなくて、とにかく仕掛けていこう、という感じでおりましたので、あまり長期的なビジョンを持っているわけではなくて、とにかく横浜市役所を、アーバンデザインという面で揺さぶられるだけ揺さぶっていくのが仕事だと考えていました」という。そして「次の時代は、庁内の中の組織としてきちんとやる、ということで行かざるを得ませんから、そのための戦略をもう一回つくる。単にゲリラ的にやっているのは、無視される」と振り返っている。つまり市役所におけるフォーマルな組織として成立するうえで、他部局との関係性をいかに良好なものにしていくのか、ということが不可欠な要素になったのである。

飛鳥田市政から細郷市政への移行は行政組織の再編をもたらし、行政官としての業務と責任の及ぶ範囲がより明確になった。しかし見方を変えれば、このことは市民参加を謳う飛鳥田市政の「革新性」である、行政官の国家に対する相対的な自律性や柔軟性が、限定的にしか継承されなかったことを意味している。

3 都市デザイン行政の革新性の変容

3-1 都市デザイン行政の新しい展開——歴史的建造物の「保全」へ

フォーマルな組織としての役割を与えられた横浜市都市デザイン室において、国吉の後に主導的な役割を担ったのは、都市工学を学び、後の中田市政において参与を務めることになる北沢猛であった。北沢は横浜市の企画調整局都市デザインチーム（のちの都市デザイン室）に1977年に奉職し、自治体による都市空間への介入の新しいあり方を模索した。そして都市計画学会と協働して『港町・横浜の都市形成史』（1981）の編纂に取り掛かり、続いて横浜市都市デザイン室全体で、横浜開港資料館の堀勇良と共に歴史的環境保全調査（1983-4）を行った。こうした試みは、エリスマン邸や旧日本火災横浜ビルといった建造物の保存へと結びついた。また並行して歴史的建造物のライトアップ（1986）といった実験的な試みも行い、最終的には1988年に「歴史をいかしたまちづくり要綱」が定められたことによって、制度としての歴史的建造物の活用へと結実することとなる。

「歴史をいかしたまちづくり要綱」の特徴は建物の「保存」ではなく「保全」を強調していることである。すなわち単に建造物を保存するのではなく、歴史的建造物の所有者が用途に合わせて建物内の改変を可能とすることで、柔軟に建物を活用できるようにすることを狙っている。クリエイティブシティ・ヨコハマ当時の都市整備局都市デザイン室担当係長であった綱河功（2008: 34）は、「都市デザイン活動により個性的な都市空間を生み出してきたことは、創造都市施策に大きな影響を与えてきた。ハードとしての都市空間づくりから、ソフトとしての活用へと展開し、創造都市施策に結びついた」と語る。しかしそのような単線的な意味づけが正しいかについては慎重であるべきだ。

綱河（2008: 34）によれば、「民間の所有者は、建物の老朽化という問題に加えて、高度利用の観点から土地（保有資産）が有効に活用されていないという問題意識がある。つまり、経済的な側面からも歴史的建造物の活用メリットが見出せないといふ保全活用は難しいのである。程度の違いはあるが、市にとってもこの問題は同じであり、歴史的建造物をどのように使っていくのか、ということが明確でないことが、買取にしても所有者への働きかけにしても徹底した取組ができない要因だと考えている。」という。つまり歴史的建造物の保全という枠組みを作ってみたものの、それを活用するための方法が定まらなると単なる資産の浪費となる。そこで「創造都市」という政策目標を与え、またそのためには歴史的建造物の活用が不可欠であるという「名目」を用意したのではないだろうか。ここで注目したいのが、「歴史をいかしたまちづくり要綱」の策定と連動してはじまった横浜市の文化財行政の結節点ともいふべき、実験的な企画が同時期にいくつか行われていたことである。ここでは「ヨコハマフラッシュ」というイベントに着目しよう。

ヨコハマフラッシュとは、横浜港にあった三菱倉庫が取り壊されるに当たり、実行委員会が倉庫を借り受けて様々なイベントを開催したプロジェクトである。ここでは「ヨコハマが光熱にうなされる」をメインテーマに、1988年3月10日から29日まで、写真家の田原桂一による光のモニュメント「光跡」をはじめ、水際・倉庫空間の両者をクローズアップした各

種の催しが繰り返された。

きっかけとなったのは、当時「野毛大道芸ふえすていばる」などを開催していた「むごん劇かんぱにい」の橋本隆雄が、新港埠頭にあった鈴江倉庫で劇場街の演劇公演を開催しようとしたことにはじまる。橋本の試みは横浜市からの許可が下りなかったために頓挫することとなったが、橋本と共同で活動していた一宮均が引き継ぎ、ヨコハマウェアハウスプロジェクト（YWP）を組織した。そして老朽化によって取り壊しが決定していた三菱倉庫に働きかけ、1ヶ月程度という条件付きでイベント利用の許可を取り付けた。一宮は横浜市教育委員会文化事業課の演劇鑑賞会実行委員長であったため、この三菱倉庫のイベント利用の話を文化事業課に持ち込んだ。その後文化事業課を中心として、実行委員会が設置されることになった。しかし年度途中であったために、予算は計上されていなかった。そこで民間企業からの協賛を募ることとなり、西武セゾングループとキリンビールがスポンサーとなることで総事業費の6500万円を獲得することに成功した。このようにしてヨコハマフラッシュは実施される運びとなったが、この活動の中心を担ったメンバーは、市職員が田村明を顧問に迎えて、自主的に開催していた研究会である「まちづくり研究会」への参加者たちであった。これは公的な組織である都市デザイン室とは別の、六大事業と創造都市・横浜とを結びつけるルートであったと考えられる。

3-2 「まちづくり研究会」とはなにか

「まちづくり研究会」（以下「まち研」）は1980年に設立された横浜市職員による自主研究グループである。「まち研」の基本的な活動は、大きく3つに分けられる。

第1は、1ヶ月に1回のペースで開催され、市政や都市問題に関する幅広い知識の獲得と人的ネットワークを作るための「定例会」である。ここでのテーマは横浜市の事業に関連するものが多く、講師は当該事業の担当の係長クラスが中心であった。定例会には毎回20～30人が参加し、当初市役所の職員だけであったが、他の自治体の職員や民間企業に勤める人も参加するようになったという。

第2は、中堅職員や専門家と若手の職員をつなぐ「基礎講座」である。この「基礎講座」は「まち研」が継続していく中で、創立当時のメンバーと新入職員との間に経験や知識の点でかなりの開きが出てきたために、その差を埋めるために開設したものである。もともとは運営委員会のメンバーの中でも比較的経験の浅い若手メンバーを中心に勉強したい内容を話し合い、ある程度の経験を積んだ中堅職員が具体的なテーマの設定と講師についてアドバイスするという形で講座が開かれた。

第3は、「定例会」や「基礎講座」などによって培ったネットワークを生かして自分達のやりたいプロジェクトを立ち上げる「部会活動」である。この最初の取り組みは、1982年に「国連アジア・太平洋都市会議（YLAP）」の実行委員会に参加し、勉強会の開催や参加者との積極的な交流を持ったことであった。そして先述の「ヨコハマフラッシュ」の開催や全国の自治体を巻き込んで赤煉瓦建造物の保全・活用を考える「赤煉瓦ネットワーク」の形成なども行うようになっていった。

この「まち研」の顧問を務めたのが、かつての企画調整局長であった田村明であり、横浜

市退職後も活動は継続していった。田村はこの「まち研」について、「すでに管理職にもなったり、あるていど出来上がっている人々だけではなく、これから伸びてゆくこうした人々にも心が残った⁴」といい、この自主研究会に積極的な参加をしたようである。実際にこの研究会に参加していた元職員に話を聞いたところ⁵、「ほぼ90パーセント以上出てきてくれて、若い人たちの発表をちゃんと聞いて、いろいろなアドバイスをしていた」という。また「そういう勉強会をやるというのは、今になってみれば、一番の知識の源泉というのになってますね」と振り返る。

「まち研」参加者であった建築局職員は、『まち研10周年記念誌』に「私たちの共通認識には、都市づくり、まちづくりにはあらゆる事象が関係し、常に幅広い視点を保っていたという目標があった。会を通じてネットワークを広げ、お互いの仕事にいかしつつ、個人の資質の向上を図ることに重点がある」と投稿している。こうした認識は「まち研」参加者の共通認識であったと考えられる。この研究会の中心メンバーのひとりであり、のちの創造都市を展開した中田市政において参与を務めた南学ら（1991: 40）は、「都市デザイン、国際交流、文化イベント、福祉、区役所業務といった分野別のつながりと、MM21、港北ニュータウン、副都心整備、港湾、公園、道路といった事業別のネットワークもできて、電話一本で横浜市の主要事業の様子がわかるようになる」ことを特徴であると主張している。

3-3 都市デザイン行政の革新性は継承されたのか

さてこのような活動が見られた「まち研」であったが、参加者の意欲については、当然のことながら濃淡があった。研究会の会員としては100人くらいの登録者がいたというものの、ほぼ毎回「定例会」に参加するのは20人程度だったという⁶。それでもなるべく多くの参加者を集めたい「まち研」の運営側は、次のように語っている。

多くの参加者を得ようとすれば、タイムリーで親しみやすい話題を追わなければならない。実際、再開発等のハードなまちづくりの話題はわかりやすいせいか、比較出席率が高い⁷。

このような研究会の傾向について、参加者からはより広いテーマを扱うべきであるという批判も寄せられている。しかし「まち研」で取り上げられるテーマは依然として「ハードなまちづくり」への著しい偏りが見られた。担当講師として招かれたのは、主に建築局や都市計画局に所属する市職員が多く、「まちづくり」をどちらかといえば、物的な環境整備という視点から捉えた講演内容が多かった⁸。

このことから読み取れるのは、認識の上では飛鳥田市政期の田村明のような都市デザイン行政の革新性を継承したいという意識を持ちながら、現実には周縁的にしか都市空間に介入できない行政官の立ち位置である。このことは他部局との関係などを勘案しないわけにはいかない組織としての市役所の機構と関係している。

ここで象徴的な事例を挙げよう。都市デザイン行政において、宅地の開発の際に公共施設や人口の調整などを目的とした宅地開発要綱が定められたが、この運用において市役所内部からの反発があった。田村は次のように振り返っている。

指導要綱の成立後、これの窓口業務を行うのは、住宅地造成事業法、宅地造成等規制法、或いは土地区画整理法の窓口に当る部局であり、法律通りやっていたら、その限りで責任を果たしたことになる。それを、法律外の余計な事務を押し付けられたことになる……土地開発に絡む問題は対象も広汎であり、しかもすでに種々の立法化がされている。そこに自治体独自の行政指導を行うには、法律に抵触する恐れもあり、受動的に自分のセクトを守ってきたこれらの開発指導行政部門にとっては、全く有難くない仕事であった。(田村 1980: 83)

宅地開発要綱は、政府の定める法律による規制によらない柔軟な行政運営によって、地域の実情に即応した開発を可能にしようとする先駆的な試みであった。しかし法律の根拠に拠らない行政運営は、問題意識を共有しない行政官にとってみれば、業務内容の増加に加えて、責任を取らなければならない範囲の拡大も意味し、必ずしも好意的に受け止められたわけではなかったのである。

飛鳥田市政のように柔軟性を発揮しようとするということは、業務と責任の範囲の増加を伴うことを意味した。逆に自らの範囲が限定されていれば、市政運営の業務は円滑に進む。こうしたジレンマの中で都市デザイン行政の「革新性」は理念としては継承されながらも、実践としては自らの業務の範囲の中で、という限定的な部分でしか継承されなかったのである。

4 結論

横浜市飛鳥田市政は確かに開発優位でありながらも、要素として自治体が相対的に自律性を持ち、柔軟な市政の運用を行うという実験的な試みを行っていた。しかし後の細郷市政になるとこのような実験的な試みは、開発主義をさらに推進させるために都合の良い部分はフォーマルな組織へと回収されていったが、市役所の機構に馴染まないほとんどの部分は断絶することとなった。

他方で市役所の内部も一枚岩ではなく、飛鳥田市政の都市デザイン行政のような「革新性」を継承したいという動きもあった。しかしそれも業務と責任の範囲の増加という天秤にかけられると、極めて限定的にしか継承されてこなかったのである。

中田市政の創造都市政策はトップダウンで飛鳥田市政と同じような組織の新設や市民の参加を謳った。コンセプトとしての創造都市には、「市民の創造活動を基礎とする文化と産業(特に創造産業)の発展を軸に、水平的な都市ネットワークを広げ、文化的に多様なグローバル社会と社会包摂的なコミュニティの再構築をめざすもの」(佐々木 2009: 15)という理念が謳われている。

しかし実際に行われたことは、細郷市政以降の行政組織の再編の中で都市デザイン行政に対して埋め込まれたアイデアである「歴史的建造物の保全」の焼き直しであり、創造都市はあくまでその「名目」に過ぎなかった。このことは、「まち研」といった社会的学習のプロセスを経ながら、理念としてはかつての飛鳥田市政の「革新性」を謳いながらも、実体としてはハード中心の事業とそのための行政官の動員に創造都市政策が硬直化されていったとい

うことを意味していると解される。

伝統的に中央集権的な性質の強い地方自治制度が維持されてきた日本においては、機構としての地方自治体は依然として縦割りという性質が強い。また市民参加もその障壁は緩まったものの、行政運営の方針に適合的でない場合は排除される構造はいまも強く残っている。市民参加を謳う飛鳥田市政が実現を目指した「革新性」である、地方自治体の国家に対する相対的な自立と行政官の柔軟性を批判的に見直し、継承していくことは、いまこそ追い求められるべきであるといえよう。

注

- 1 代表的な定義としては Judith Goldstein (1993: 11) が知られており、「研究や調査によって得られた知識に基づく政策の方向や手段に関する共有された信念」を指す。
- 2 横浜市立大学大学院科目「都市計画特論」の都市デザイン連続講座(2009, 2010年度)の記録資料『都市をデザインする仕事 横浜の都市づくり・都市デザイン 二十人の証言』(鈴木伸治企画・監修)の163頁参照
- 3 以上の記述は横浜市立大学大学院科目「都市計画特論」の都市デザイン連続講座(2009, 2010年度)の記録資料『都市をデザインする仕事 横浜の都市づくり・都市デザイン 二十人の証言』(鈴木伸治企画・監修)の128-9頁参照
- 4 1990年3月に作成された「横浜まちづくり研究会発足10周年記念誌」に掲載された田村明のコメント。
- 5 元横浜市職員A氏へのインタビュー(2017年8月24日実施)
- 6 元横浜市職員B氏へのインタビュー(2017年8月22日実施)
- 7 1990年3月に作成された「横浜まちづくり研究会発足10周年記念誌」に掲載された横浜市建築局職員コメントより
- 8 「まち研」の『10周年記念誌』および『15周年記念誌』の年表より講演テーマを追った。

文献

- Castells, Manuel, 1975, “Urban Sociology and Urban Politics: From a critique to New Trends of Research,” *Comparative Urban Research*, 3(1): 7-13. (広田康生訳, 1983, 「都市社会学と都市政治——最近の研究動向への一批判」奥田道大・広田康生編『都市の理論のために——現代都市社会学の再検討』多賀出版, 3-15.)
- 遠藤智世, 2017, 「革新自治体は、その政権をいかにして維持・安定させていたか——横浜・飛鳥田市政の都市レジーム分析を事例に」『グローバル都市研究』10: 25-41.
- Forrest, Ray and Bart Wissink, 2017, “Whose City now? Urban managerialism reconsidered (again),” *The Sociological Review*, 65(2): 155-67.
- Goldstein, Judith, 1993, *Ideas, Interests, and American Trade Policy*, Ithaca, Cornell University Press.
- Goldstein, Judith and Robert O. Keohane ed., 1993, *Idea and Foreign policy: Belief, Institutions, and Political Change*, Ithaca, Cornell University Press.
- Harvey, David, 1989, “From Managerialism to Enterpreneurlism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism” *Geografiska Annaler. Series B. Human Geography*, 71(1):

- 3-17. (廣松悟訳, 1997, 「都市管理者主義から都市企業家主義へ——後期資本主義における都市統治の変容」『空間・社会・地理思想』2: 36-53.)
- Hall, Peter A., 1993, "Policy Paradigms, Social Learning, and the State," *Comparative Politics*, 23, 275-96.
- 岩崎駿介, 1975, 「アーバンデザインとは何か」『調査季報』47: 11-9.
- Kemeny, Jim, 2004, Extending Constructionist Social Problems to the Study of Housing Problems, Jacobs Keith, Jim Kemeny, and Tony Manzi ed., *Social Constructionism in Housing Research*, Farnham, Ashgate, 49-70.
- 功刀俊洋, 2008, 「革新市政発展前史——1950~60年代の社会党市長(1)」『行政社会論集』(20)2: 77-134.
- 北沢猛, 2008, 「都市構想を立案する意義——創造都市横浜構想は未来社会の起点」『調査季報』164: 2-7.
- 真淵勝, 1994, 『大蔵省統制の政治経済学』中公叢書.
- 建林正彦・曾我謙悟・松島聡史, 2008, 『比較政治制度論』有斐閣アルマ.
- 松本康, 2014, 「都市再生と創造都市——横浜市旧都心部を中心として」田島夏与・石坂浩一・松本康・五十嵐暁郎編『再生する都市空間と市民参画——日中韓の比較研究から』クオン, 108-48.
- 南学・漆原順一・斉藤貴子・藤田幸三, 1991, 「まちづくりを楽しむ「まち研」——基礎知識講座も自主的に」『調査季報』111, 46-57.
- 宮腰繁樹, 1971, 「6大事業の基本理念」横浜市企画調査室『調査季報』28: 2-9.
- 鳴海正泰, 2003, 『自治体改革のあゆみ [付] 証言・横浜飛鳥田市政のなかで』公人社.
- 西山八重子, 1986, 「都市資源の管理」吉原直樹・岩崎信彦編『都市論のフロンティア』有斐閣, 133-72.
- 野田邦弘, 2008, 『創造都市横浜の戦略——クリエイティブシティへの挑戦』学芸出版社.
- 岡田一郎, 2016, 『革新自治体——熱狂と挫折に何を学ぶか』中央公論社.
- Pahl, Raymond E., 1975, *Whose City? And Further Essays on Urban Sociology. 2nd edn*, Harmondsworth, Penguin.
- Saint-Martin, Denis, 1998, "The new managerialism and the policy influence of consultants in government: An historical-institutionalist analysis of Britain, Canada and France," *Governance*, 11, 319-56.
- 佐々木昌幸, 2009, 「文化多様性と社会包摂に向かう創造都市」佐々木昌幸・水内俊雄編『創造都市と社会包摂——文化多様性・市民知・まちづくり』水曜社, 13-43.
- 助川信彦, 1970, 「自治体による公害規制の手法」『別冊経済評論』1: 56-61.
- 玉野和志, 2013, 「資本主義世界経済の転換と地域政策の課題」『大原社会問題研究所雑誌』656: 1-18.
- 田村明, 1975, 「アーバンデザインと自治体」『調査季報』47: 2-10.
- , 1980, 「宅地開発における開発指導要綱の成立過程とその基礎的都市環境整備へ

の効果に関する総合的研究」東京大学大学院工学系研究科都市工学研究専攻 1980 年度博士論文.

——, 1987, 『まちづくりの発想』岩波書店.

——, 2006, 『田村明の闘い——横浜<市民の政府>をめざして』学芸出版社.

友岡邦之, 2009, 「地域戦略に動員される文化的資源——文化的グローバリゼーションの陰面としての自治体文化政策」『社会学評論』60(3): 379–95.

綱河功, 2008, 「創造都市的空間をつくる——都市デザインから創造都市の流れ」『調査季報』163: 34–7.

卯月盛夫, 1999, 「世田谷区における公共空間整備を中心とした都市デザイン施策の展開」『日本建築学会計画系論文集』523: 219–26.

渡部薫, 2014, 「ガバナンス論としての創造都市の可能性と実現のプロセス——熊本市での取り組みを事例として」『日本都市社会学会年報』32: 45–64.

Weiss, Carol H., 1977, “Research for Policy’s Sake: the Enlightenment Function of Social Research,” *Policy Analysis*, 3: 531–45.

Yee, Albert S., 1996, “The casual Effects of Ideas on Policies,” *International Organization*, 50: 69–108.

吉原直樹, 2009, 「まちづくりの論理と倫理」橋本和孝・藤田弘夫・吉原直樹編『都市社会計画の思想と展開』東信堂, 157–74.

(あおき あつひろ、東京大学大学院、a.aoki1021@gmail.com)

(査読者 玉野和志、開田奈穂美)

Has “the Innovativeness” of Yokohama-City’s Urban Design Policy Been Passed Down?

AOKI, Atsuhiko

This thesis intends to explore “who decides” how cities should sociologically be by analyzing the relationship between the Asukata-led (1963–78) and Nakata-led city governments. The focus is on the experience of younger generations who tried to convey and understand the visions of former policies. For this purpose, this thesis also attempts to reassess Ray Pahl’s urban managerialist perspective. This case study demonstrates that the innovative legislation in Japan aimed not only to improve the law and revise the planning system, but also to imbue town making with greater fluidity. Now, it is necessary to apply its innovativeness in the local government system in Japan.