

Title	奥井博士と北九州市マスタープラン
Sub Title	Dr. Fukutaro Okui and the master-plan of Kita-Kyushu City
Author	小古間, 隆蔵
Publisher	慶應義塾経済学会
Publication year	1965
Jtitle	三田学会雑誌 (Keio journal of economics). Vol.58, No.11/12 (1965. 12) ,p.1164(62)- 1175(73)
JaLC DOI	10.14991/001.19651201-0062
Abstract	
Notes	奥井復太郎博士追悼特集 論説
Genre	Journal Article
URL	<a href="https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00234610-19651201-0062">https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00234610-19651201-0062</a>

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the KeiO Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

## 奥井博士と北九州市マスタープラン

小古間隆蔵

はじめに

- I 都市のマスタープランの意義とその必要性
- II 北九州市におけるマスタープランの必要性
- III マスタープラン策定の方法
- IV 北九州市マスタープランの概要

はじめに

故奥井復太郎教授の追悼の本誌の企画に執筆の機会を与えられて、筆者が即座に選んだのが、この「北九州市マスタープラン」の紹介である。これをとりあげた理由は、第一に、故博士の最後に手がけられた大きな事業であり、すでに完成して、前年の十二月十九日、吉田北九州市長に答申し、一応の責任ははたされたのではあるが、計画書の印刷の進行中急逝されたわけで、三百五十八ページにわたるその製本をご覧いただけなかったことは残念なかりで、恐らく、これは最後までご念頭

にあったことだと拝察するからである。第二に、この事業は、博士が終生研究をつづけられた都市問題、都市社会学、地域開発、国民生活問題のいずれにも関連の深いことで、察するに、その集大成として、マスタープラン調査会長を引受けられたことと信ずるからである。第三に、これまで、これに類する計画、調査は博士も数かず手がけられたし、近年は他にも多数実績があるが、この計画はその調査体制の規模がいちじるしく大きく、かつ、これまでに見られないユニークな特色を有しているからである。

記録によると、昭和三十八年十一月一日、奥井博士が北九州市マスタープラン調査会長に就任されてから、前記の答申を終えられるまで、諸会議、視察、講演等のため現地を訪問されたこと十二回、前後の旅程を別にして延二十日に及ぶ日数を現地でこの関係に費されている。いかにこの事業に熱意を示されたかのひとつの証左になるであろう。

## I 都市のマスタープランの意義とその必要性

マスタープランという用語は、近来ひろく用いられるようになったが、マスタープランとは何か、どのような内容の計画をいうのかということになると定説はない。日本都市学会の昭和四十年年度の大会（福岡市で開催）では「都市のマスタープラン」を共通課題としたが、多くの報告者のそれぞれの解釈に基づく具体的計画の発表が多く、マスタープランとは何かの論議は十分に展開されるに至らなかった。

都市において、長期計画、総合計画、経済開発計画、あるいは産業振興計画といい、また、これらの計画の基本計画や実施計画というものが作成されるようになった。これらについてマスタープランという呼称が用いられるが、これがそれらの包括概念を示すものでもない。計画作成の目標が地方自治団体の行財政にあるのか、都市の開発振興にあるのか、あるいはまたフィジカルな都市計画の立案にあるのかで内容も大差がある。以前から都市計画技術者の間ではマスタープランという

用語は用いられていた。都市計画は都市計画法やその関連法規によって行なわれる事業であるが、マスタープランは法律用語ではない。都市計画の策案に当ってその大前提とするため計画対象都市の一応の未来像を描くことは当然必要である。この未来像なり、未来像を形成すべき前提条件などがマスタープランと呼ばれ、これが基本となり、下図となって詳細な都市計画図が作成される。こうした計画の根源となるものが都市計画のマスタープランであると了解している。

もちろん、都市計画家にはこのような基礎図を画くための方法論はあるのであろうが、その計画の対象は現実の都市である。生きている経済活動や文化活動が行なわれ、住民生活が営まれるのである。そして今日では、都市そのものが自然の成長発達に任されているのではなく、直接間接の国の産業政策、交通政策、文教政策その他の施策によって大きな影響を受けるし、また民間企業の動きや市民の自主的な運動によっても変動を生ずる場合がある。そうすると、これまでのように過去の客観的諸条件から都市計画家の立場だけからマスタープランをつくるということはむずかしくなった。そのため多くの科学の分野の協力が必要となり、都市自体の当事者の確固たる意図を打診しなければならなくなった。また、そうした総合的計画の前提なしには、都市計画の立案を委託することも不可能ということとなる。この辺からマスタープランの語義が拡大されてきたものと推測する次第である。

ところで、都市といわず、府県、市町村を含む地方自治団体が、長期総合の計画策定を競って策定するようになったのは、いくつかの理由がある。

第一は、戦後の地方自治制度において地方自治団体は大きな自治能力を付与されたと同時に、その行政の質的能力を高めかつ行政領域を拡大した。このことは、漸次、首長や議員に地方自治の名において何でもできると考えさせるとともに、住民に地方自治行政に何でも要求する風潮をひろめた。その行政能力を顧みず、あれもこれもやらなければならないことに迫られてアクセクする行き過ぎも目立っている。しかし行政分野が拡大すれば、住民の要望にせよ、担当部局の要求にせ

よ、これらの無限の行政需要にたいして選択と調整の必要が生じ、これを決定する確固たる行政方針が総合的判断を必要としてくる。また行政の質的向上にもなって、財政支出を増大し、長期財政計画を必要としてくる。

第二は、右にも関連することであるが、首長の公選制にかかわる問題である。これには二面がある。その積極的な面は、公選首長の意欲的な政治能力から大規模な行政計画を企図するところから生ずる計画化である。その消極的な面は首長の交代である。戦前の制度では市町村長は議会によって選出されたから、首長の交代にもなう政策の変化は少なかったが、公選制のもとでは改選による政敵の登場でガラッと政策が変わる不安がある。このような恣意的むだが生じないように重要事業を庁内外から確認された計画として不動のものとしておく必要があるということである。

第三は、かつて財政力強化のため市町村の合併が全国的に勸奨されたが、このような場合、旧市町村が一体化した新市町村において具体的事業の取進めに異見の生じないよう、また、行財政力の結集の実効があがるよう行政指導を行なうために新市町村建設計画を策定することを規定した。このことが町村に至るまで行政の計画化に関心をもちさせることに随分貢献したと思う。

第四は、国土総合開発計画との関連である。国土総合開発法は昭和二十五年に公布されたが、当初は国土保全、電源開発、食糧増産などを目標として特定地域開発が進められ、後進地域がその対象となった。その後調査地域の指定などがあつたが、全国総合開発計画はようやく昭和三十六年七月に至って草案の形で公表され、国民所得倍增計画と歩調をあわせ、翌三十七年十月に閣議決定を見た。この前後から地域経済開発計画にたいする関心が高まり、翌三十八年における新産業都市の指定に際しては常軌を逸した陳情運動が展開されるようなことも行なわれた。

それとはともかく、国の経済開発計画がこうして一応地域に配分される目安が立てられると、それぞれ地方の役割もある程度明確になり、都市の立場も定まってくる。府県にせよ、都市にせよ、確実な基礎調査とこれに基づいて的確な地域開発計

画を提示できるところが、有利にこの地域開発計画に乗ることが出来る。このような気運と実利の両面から、計画策定が促進されたことも事実である。

## II 北九州市におけるマスタープランの必要性

北九州市におけるマスタープランが何故に作成されなければならなかったかといえば、前述したような、一般的に都市が長期的な基本計画を策定する必要性が、同市にも当然存在すると思われるのであるが、むしろここでは同市の特殊事情によって、これらの一般的理由はいちじるしく潜在化している。

事の成り行きからすれば、旧五市合併の根拠となった「市の合併の特例に関する法律」(昭和三十七年法律第一八号)によって、新市の都市建設計画が、合併促進協議会の手で作成すべきこととなっている。この建設計画は昭和三十八年一月三十日に作成され、福岡県知事に提出された。平板にいえばただそれだけであるが、合併実施のわずか旬日前になってようやく知事の意見を求める段取りになったということは、この建設計画の作成がいかに困難を伴っていたかを物語るものである。新市建設計画の内容は、(1)新都市の建設の基本方針、(2)建設の根幹となるべき事業、(3)公共的施設の統合整備、(4)財政計画、(5)合併に際して必要な経過措置となっていて、いわば新都市への事業引継書である。したがって事業の現況と計画(要望)が多く紙幅を占めているし、すべて財政に関連する事項である。旧五市がそれぞれに策定し、取進めていた諸事業を、いかに継承し、「市の合併により結集された能力を充分に發揮してその建設を計画的かつ効果的に進め」(合併特例法第五条)ることを問題の多い合併協議のなかで、納得の行くまで検討審議することは困難である。そのため、これを予想して、その以前、北九州総合開発促進協議会(昭和三五年四月に設けられた)において、新都市建設計画と切離して長期大都市建設計画を策定すること、後者は全国的に著名な学識経験者で構成する委員会、または学会に委託して立案するとい

う五市間の了解がまとめられていた。ここにマスタープラン委員会の設置とマスタープランの策定はすでに約束されていたのである。

したがって新都市建設計画は、将来作成されるマスタープランに期待しつつ、当面の計画的措置をまとめたものということになるが、マスタープランの策定には新都市建設計画に基礎をおきながら、いかに長期の見通しに立つ既定計画の調整を行なうかという難問題が引継がれたわけである。いまここで、その具体的内容を解説するいとまはないが、一方また公共的施設の統合整備に関する事項のごとく、「旧各市間において、緊密な連けいが保たれずに建設設置を行なってきたことに起因する行財政面での不経済性、都市機能の停滞を正確に分析把握し、立案、実施しなければならぬ。……」とわずか十行足らずの基本的方策を述べただけで、挙げてマスタープランに問題を預けてしまっている事項もある。

しかし、事の困難性は、建設計画に記された合併に当たっての経過措置からもうかがえる。この経過措置の期間は五カ年度間で、いまなお三カ年度余を残している。この措置で、市税、使用料、手数料、繰越金、競輪、競艇の収入のような、それぞれの区(旧市)から生ずる自主財源は区に還元するのが原則となっている。公営企業、国県道、港湾整備あるいは政令指定市になったために県から移譲される事務などは、指定市に伴って生ずる大規模償却資産税、地方道路譲与税、軽油引取税交付金などの新財源でまかなう。人件費についても合併直前の費額が各区に割当てられ、昇給や区へ配置する職員の増員分も同様である。県から引継ぎ、あるいは市へ新規採用の職員の人件費は新財源でまかなう建前である。このため、旧市の事業ならびに職員が、おおむねそのまま財源とともに各区に固定し、各区から供出された職員が全般的総括、連絡、調整の事務を行なう現状である。

このような各区の自己保存体制の固い殻を打ちくわいて、合併により結集された能力を發揮するため、また統合一体化による合理化、能率化をはかるため、マスタープランの策定が要請されたわけである。

このような、新都市内部の調整力としての期待とともに、この地域の経済的性格がマスタープランを切実に要望していたと考えることができる。北九州の地盤沈下ということが久しい以前からいわれ、この事象が五市合併を実現に導いた根因であるという見方もひろく肯定されている。北九州はわが国の四大工業地帯といわれながら、すでに戦前から工業生産額のシェアは停滞気味で、昭和二十年代の後半からは明らかに減退し、かつて同規模であった中京から完全に差をつけられた。先ごろの高度経済成長期に際しても、この地域は他の三大工業地帯のような上昇は全くみられなかった。同じ大工業地帯といわれながら、鉄鋼への偏向、その他化学、セメント等を加えても、他の地域に比していちじるしい原料、素材工業への偏倚が特殊な工業構成を示している。そしてまた都市としても鉱工業に偏した産業構造が目につく。人口百万の大都市としては、もっと総合的な産業開発の上に立つ都市発展の道はないか。このような反省から出た経済政策的観点からの都市発展への期待は心ある市民の多くがいだいているようである。しかし、こうした問題もこの大都市にとっては、地域間のエゴイズムの壁に行き当たる。当然に科学的分析に基づく高い水準の決断が希求されることとなる。

### III マスタープラン策定の方法

いずれにせよ、都市が行政全般にわたり、財政の長期計画を必要とするような政策の基礎となるような計画を樹立するにあたって採択する方法は幾つかある。大別すれば、庁内のスタッフを動員して自主的に調査企画する方法と、第三者に委託してその学識経験に基づく策案を依頼する方法とになる。前者は実態の把握にはすぐれているが、問題意識や立案にあたっての視野の広さという点では限界がある。後者には一般的にその逆があてはまるといえる。もちろん前者の場合にも何らかの形で第三者の学識経験の援助を求めながら進められるし、後者の場合も庁内の諸行政部門の協力のもとで研究が行なわれ、実際にはそれぞれの短所を補完する体制はとられている。

自治体の長期計画を主集した「都市問題」昭和三十八年四月号には、「長期計画作成の実際と問題」と題して、東京都・広島市・帯広市・浜松市の四例がそれぞれの都市の当事者によって書かれているが、帯広市が前者、浜松市が後者の典型であり、東京都・広島市も前者に属するが、審議会等による第三者の参加を工夫している。この浜松市の場合は日本都市学会に委託されたもので、ここでも当時その会長であられた奥井教授のお力が大きくはたっている。

北九州市マスタープランの場合、全国的に著名な学識経験者で構成する委員会または学会等に委託する方針で、結局「マスタープラン調査会」という委員会体制を採択した。いわば、前述の後者、第三者方式である。しかしながらこの「調査会」は構成員は主として第三者であるが、組織は地方自治法第一三八条の四、第三項による執行機関の付属機関として市条例の制定によって設置されたものである。市長の諮問に応じ、北九州市のマスタープランについて調査審議することを担任する付属機関として内部的に組織化されている。

調査会は、会長に奥井教授、副会長に田中（定）佐賀大学学長が就任、国会議員、九州地方開発審議会委員その他関係機関の委員等、特別顧問二名を含めて顧問六十三名、市議会議員のうちから議会の選んだ参与二十八名、関係行政機関の職員、学識経験者および市民各界代表者等からなる総括委員九十九名、学識経験者と関係機関の職員からなる専門委員会の委員六十五名によって構成された。以上の数字には総括委員と専門委員会の委員の重複は整理してある。また交替のあった前任者も含んでいないから実際にこの調査会に関係した人数はもっと多い。

- 総括委員九十九名のうちには、
- 住民組織代表 五 労働組合代表 五
  - 婦人代表 二 教育関係代表 三
  - 青年・学生代表 三 社会福祉関係代表 二

公衆衛生関係代表 三 農林漁業関係代表 二  
 商工団体代表 八 文化体育団体代表 四

が含まれ、報道機関からも九人が参加している。いわゆる学識経験者のほかにこうした人びとが多数参加しているところに、市民参加のマスタープランとしてこの計画が新機軸を誇るものがあるのである。三十名近い市議会議員を参与に加えて、この方面との意思疎通にも意が用いられているわけである。顧問組織は、計画実施段階での理解と協力の伏線もある。

専門委員は、経済・社会・文教・建設・港湾・行政・財政の七分科会に分けられ、各分科会のなかから専門調査員計十一名が選ばれている。

計画立案の過程では各分科会が行政当局や市民代表と討議した上、総括委員会の審議に移し、その結果によって更に分科会で案を練るといふような繰返しを経て、計画がまとめられていったものと推察する。この間の論議を整理し、草案の取纏めを推進したのは専門調査員の努力にあつたと思う。深夜に及ぶこうした作業に、奥井会長みずから討議に加わり、立案の指導に当られた情熱は関係者に大きな感動を与え、敬愛の念を深めることとなり、マスタープラン創作の大きな力となつたと仄聞する。

#### IV 北九州市マスタープランの概要

このようにして完成した北九州市マスタープランは本文だけでB5判三百四十ページに及ぶ長文の内容をもっている。いまここにこれを詳しく解説する紙幅はないが、その骨子と特徴を紹介したい。

マスタープランは、いきなり「北九州市の都市像」という書き出しになっている。いわば序論であつて、ここに「市民がつくる都市」「生産をになう都市」「生活を誇る都市」という三つの短句でこの都市の性格と計画の目標が明示されている。またここに、あわせてマスタープランの意義を「マスタープランは明日を考える」「マスタープランは創造する」「マスタープランは総合する」という三句で説明している。

この「総合する」の項に、「都市であるためには、市民の生活に共同化がひろげられなければならない。しかし日本の都市の歴史には、住民の「家」を中心とした生活が、都市という共同の場にはひろがりかねた。都市づくりは、市民よりもうえからの指導によってすすめられ、国の援助と干渉が大きな役割をはたした。したがって、市民としての自覚と責任にさせられて、都市が総合からさらに統一へと前進するときに、そこには市民がやすらぎと誇りをもつ都市の構造が成立する。」と書きあげられている。この日本都市論に触れた章句は、とくに歴史の浅いこの都市への指針であり、「創造する」の項の「産業のもとに都市があるのではなく、都市のなかに産業があり、産業を生かし、産業は市民の生活をゆたかにする。そのような都市がつくられねばならない。」ということとともにマスタープランの指導原理の基本をなしている。

「生活を誇る都市」は「緑と太陽の生活都市」というキャッチフレーズにも言いかえられている。これは、地域経済開発による企業誘致、工業化等の一連の政策が、そのまま地域住民の所得の増加、生活の向上に連結しない事実から、社会資本の投入による社会開発の必要性の声が高くなっている今日の実態と一致するものである。五市合併が準拠した「市の合併の特例に関する法律」の制定にあたって、衆参両議院が付帯決議を行なったなかに、それぞれ、新都市の建設にあたっては住民福祉の増進にとくに留意するよう行政指導すべきことがうたわれている。これは政府に向けていわれた事柄であるが、ここでも住民福祉がすでに強調されていたことにも注目される。

また「生産する都市」については、同市の素材工業偏向を指摘し、当然に二次加工部門を育成して都市内部の経済循環をはかるべきことがあげられる。このようにして前述の三つの計画の基調を柱として、(一)市民福祉の向上、(二)中小企業の

育成、強化、(三) 経済の広域的運営、(四) 大陸貿易の正常化の主旨、(五) 土地利用体系の再編成、(六) 計画的コミュニティ配置、(七) 住宅建設の総合化、(八) 輸送体系の確立、(九) 港湾整備と用地造成、(十) 生活、産業用水の確保、(十一) 商業、金融機能の強化、(十二) 市域内農業の積極的保護、助成、(十三) 行財政の計画的運営、(十四) 市民文化の高揚、(十五) 総合大学の建設が大綱的に提案されている。例えば、この最後の項(十五)についていうならば、この都市がかつてのような大都市五個の集合体ではなく、百万都市として新生、発展するのだという自覚あるいは脱皮のためにも、また、この都市に最も欠けていると目される文化性の導入のためにも、総合大学のひとつ位は当然に持つ心構えを促がす心遣いからの提案と受けとられる。まことに行届いた配慮である。

さらに、「将来の姿と展望」の項が続き、北九州市の都市圏構造を検討し、福岡・筑豊・西瀬戸内等の隣接都市圏との機能分担を検討し、また、ひるがえって市内の地域構造の将来性を観察し、とくにパイロット・コミュニティ(新生活団地)の計画を提唱する。これは産業機能と都市生活機能を一体化し、英国のニュータウンのような都市開発を若松地区などにつくる企画である。今日わが国で造成されているような単なる住宅団地ではなく、すべての都市施設を計画対象に含む理想的都市づくりの提案である。

以上が計画書の「総論」であって、このあと、計画書は「基本計画」に移り、経済計画・社会計画・文教計画・建設計画・交通輸送計画・行政計画の各部門にわたって現状分析と問題点の指摘、対策または計画について詳しい記述が続けられているわけであるが、いまここでこれに触れる余裕はない。しかしここまでの「総論」四十六ページの文章は読み易くて、しかもマスタープランの意図を十分に理解させる説得力をもっている。市では、別に基本計画も含めて四十数ページの「あすの北九州市」という要約版を作成してPRをはかっているが、総論そのものがすでに十分その役割を果している。

奥井マスタープラン調査会長は、「答申をおえて」という計画書の序文で、「かすに時を以てする」ことの必要をあげられ

たが、この基本計画に基づく実施計画は来るべき昭和四十一年度を初年度とする五カ年計画として目下北九州市当局の手で立案中である。もちろん五カ年計画のなかに提案のすべてが消化できるものではない。さらに次から次といくつもの五カ年計画を重ねて、やがて目標に到達する時がくるものと信ずる。予見と異なる諸条件の生ずることは当然に想定すべきであるが、このマスタープランは、このような長期の指針として、北九州市の成長発展を見守ることであろう。こうして建設されてゆく大都市北九州そのものが、あまり著書をまとめられなかった都市研究者奥井復太郎の大きな業績ということは言いすぎであろうか。「調査といい、研究というか、所詮われわれの仕事は職人なんだ」と、ついさきごろ洩らされたお言葉が思いあわされるのである。