

1960年代の福岡市政の変遷にみる 都市戦略のあり方に関する史的考察

石橋 知也¹・柴田 久²

¹正会員 福岡大学助教 工学部社会デザイン工学科 (〒814-0180 福岡市城南区七隈8-19-1)
E-mail: tomoya@fukuoka-u.ac.jp

²正会員 福岡大学准教授 工学部社会デザイン工学科 (〒814-0180 福岡市城南区七隈8-19-1)
E-mail: hisashi@fukuoka-u.ac.jp

本研究は福岡市の都市形成に影響を与えたと考えられる1960年代に発表された施策（第一次・第二次福岡市総合計画）の変遷と当時の議論を整理しながら、都市戦略のあり方について考察することを目的とする。ここでは1958～1966年の福岡市議会での議論、1962年の西日本都市診断の新聞記事等を言説分析の対象とした。その結果、都市診断結果、政令指定都市北九州の誕生、大規模地方開発の指定が往時の都市戦略の方向性を決定付けるエポックとして抽出された。これより都市戦略のあり方における要点は、1)客観的な診断分析は都市発展の方向を決定付けることに寄与すること、2)都市の競争相手となる他者を認識することでその比較から都市の特徴を見出し得ること、3)第三者からの都市の性格付けによって相対的な位置付けが明確化されること、を指摘した。

Key Words : urban strategy, transition, policies, comprehensive plan, Fukuoka-city

1. はじめに

(1) 背景と目的

蓑原は、将来の都市構想を模索するうえで、1960年代以降の歴史を振り返り、次の50年に備える志と展望を持つことの重要性を指摘している¹⁾。これを福岡市の状況に当てはめると、1961（昭和36）年に全国に先駆けて第一次総合計画が策定されるなど、福岡市政における重要な局面を迎えていたことがわかる。筆者らは既往研究の知見²⁾に基づき、その後1966（昭和41）年に策定された第二次総合計画が一次計画の施策と比べ大幅に方向転換されたことを把握している。

そこで本研究では一地方都市である福岡市の1960年代に発表された第一次・第二次福岡市総合計画の変遷と市議会での議論等を整理しながら、特徴的な出来事（エポック）を抽出することによって、都市戦略のあり方について考察することを目的とする。

(2) 既往研究及び本研究の位置付け

福岡市を対象とした歴史研究では、岡の明治から現在までの都市空間の形成過程に着目した研究³⁾を始め、佐々木の都市空間が形成されていく過程で市民の意見がどのように反映されたかを明らかにする研究³⁾、さらに

秀島の福岡市の都市空間が持つ独特の形態とその性格を創出させるに至った経緯を土木的視点で考察した研究⁴⁾等が存在する。また、吉野らは都市計画法制定後から終戦時まで（1920年代～1945年）に行われた福岡市の都市計画事業が、研究対象とする年度よりも前に描かれた大福岡市の構想による影響を受けていないかを明らかにする研究⁵⁾を行っている。しかしながら、福岡市の1960年代の総合計画に着目し、当時の市議会の記録を資料としながら、施策の変遷を詳細に分析した研究は見受けられない。

(3) 研究の方法

既に述べたように、筆者らは既往研究の知見²⁾より第一次福岡市総合計画（以下、一次計画）と第二次福岡市総合計画（以下、二次計画）における方向性の違いを把握している。そこで本研究では、一次計画と二次計画の内容について詳細に比較分析することでその違いを明確化し（3章）、施策を変更するに至った経緯を1958年～1966（昭和33～41）年の福岡市議会会議録の記述（4章）、1962（昭和37）年に西日本新聞に掲載された西日本都市診断に関する記事、および担当記者へのヒアリング調査等（5章）によって明らかにする。なお史実を補完するため、福岡市史⁶⁾等の文献史料を用いた。

2. 福岡市の概要

(1) 地理的特徴

福岡市は北は玄海灘を望み、海の中道と糸島半島が抱く博多湾に面して、南は背振山地、東は三郡山地に囲まれた半月型の福岡平野の中央に位置している⁷⁾。博多湾に注ぐ川は、多々良川・御笠川・那珂川・室見川・瑞梅寺川等数多く存在するが、いずれも中小河川である⁸⁾(図-1)⁹⁾。さらに広範囲に眺めると、海岸沿いに迂回して北東は北九州工業地帯、東は犬鳴・八木山峠を越えて1960年代頃まで炭鉱で栄えた筑豊地方、南東は二日市の峡部を経て筑後平野に連なり久留米、大牟田、岐れて佐賀、西は玄海国定公園の唐津がそれぞれ幹線鉄道・道路によって結ばれている^{10),11)}。また玄海灘を隔てて韓国とも間近な距離にある¹²⁾。

(2) 戦後における福岡市の発展経緯

ここでは、一次計画と二次計画に見られる福岡市の総論的な記述に基づき、福岡市の発展経緯について述べる。

「1945(昭和20)年6月の空襲により市の要部は殆ど灰燼に帰し明治以来営々と積み上げられた諸施設の多くを一気に失ったが、同年8月の終戦を迎え、市民が戦災復興に尽力した甲斐があって、歴史的「首都性」を有するとはいえ戦前をしのぐ市勢の伸長をみるまでに至る¹³⁾」との記述から、戦後の急激な発展が窺える。

「広域的行政機能の福岡市への集中は、太平洋戦争中に、軍事的・統制経済的な要請から、国の出先機関あるいは各企業・各銀行の「地方母店」の集中としてあらわれ、その傾向を決定的にしたのは九州地方総督府の福岡市への設置である。戦後はさらに、政治経済の再編過程で、これら機関の福岡市への新設・移動がますます進み、九州における「首都的地位」を確立した。これらの発展

の基盤はいうまでもなく経済活動の圏域の広域化であり、その景気ないし指標は、九州鉄道の開設、西鉄大牟田線の新設、関門鉄道トンネルの開通等々交通輸送網の発展である¹⁴⁾」とあり、福岡市が発展に伴い広域的な視野をもちつつ九州の中心的立場に成長したことが分かる。

一方「福岡市における行政機能は、九州全域に及ぶ行政支配圏を形成し、「九州の首都」としての地位を高めつつあった¹⁵⁾」「地元資本(九州に本社を有する会社)の福岡市への集中度については、戦前の1927(昭和2)年には福岡県全体の会社資本の10%が集まっていたが、1932(昭和7)年に33%、戦後の昭和27年に53%、更に昭和30年には58%(約6割)の資本が集中した。ここで福岡県の6割ということは九州の4割ということに当たり平均的にみて戦前の約2倍に達している¹⁶⁾」との記述より、行政および経済の両面における福岡市の躍進が看取され、特に経済において顕著であることが分かる。

また「中央資本商社」の福岡市への集中の状況をみてみると、一般に「下部販売機関」のミッションマーチャント化が進行し、福岡市におびただしい数の支店や販売代理店が設置された¹⁷⁾こと、さらには、「これら支店の取扱高は福岡市における卸商業の大きな部分を占め、その管轄区域も多くが全九州に亘る統轄的支店となっている¹⁸⁾」ことから、福岡市の商業の発展は著しく、九州における商業中心地としての地位を高めてきたことが明らかとなった。

3. 一次・二次計画にみる施策の概要

(1) 一次計画の概要

本計画は1961(昭和36)年に本格的な長期・総合計画として全国に先駆けて発表された。特徴としては、既に行政支配圏、卸売圏、金融支配圏、人口流動圏、交通圏、通信圏及び学術・文化の立場から見て、西日本経済圏の中心都市としての地位にあった¹⁹⁾福岡市をより発展させるため、産業の体質を改善しつつ産業振興を図り、必要な官公庁、商社、工場を誘致する等の「首都性」を向上させる施策²⁰⁾を打ち出している。

(2) 二次計画の概要

本計画は1966(昭和41)年に発表された。計画策定に当たっては「市民参加」という新たな手法を取り入れ、計画期間を発表年度から25年間と明確に規定している。また前計画のように単なる工業導入偏重をさげ、第三次産業の路線上で広域的な地域経済の発展に対応する管理中枢都市としての都市機能の充実²¹⁾を図っている。具体的な方策として、情報・物資の伝達施設の高度化・集約化が挙げられている²²⁾。

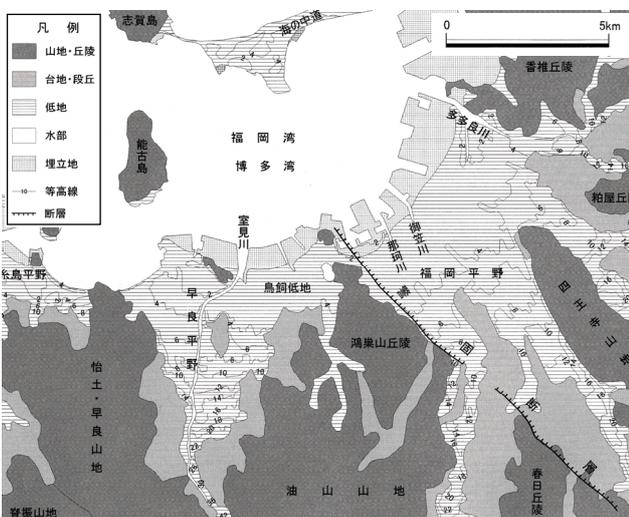


図-1 福岡市の地形地域区分図(文献9より)

(3) 一次・二次計画にみる施策の相違点

ここでは福岡市の都市形成に最も関係性の高い項目を選定し、その中で施策の変化が見られる項目のみ詳細に分析する。なお比較の結果「コミュニティと土地利用計画」「都市交通」「陸上貨物輸送」「市街地開発・再開発」等では明確な相違が見られなかった。

a) 臨海工業地帯

一次計画では臨海工業地帯を軸に全体が記述されているのに対し、二次計画には記述が一切存在しない(図-2)。しかもこの臨海工業地帯の造成に関する施策は、一次計画の中で最も力を入れるべき事業と捉えられており、今後整備を要する社会基盤施設の整備の方向性を決定付けるものでもあった。なお臨海部に工業用地の確保を求めた当時の思想の根拠として、人口増加に伴う宅地開発の高まりによる内陸部の地価の高騰、あるいは福岡市が予測した1985(昭和60)年の推定製造業従事者数が1960(昭和35)年の約6倍にあたる規模であり内陸部にそれら従業者を収容する大規模な工業用地を確保することが困難であったこと、さらに当時の日本国内において工業地帯が臨海部に集中する傾向にあり、京葉・水島・大分・鶴崎等の新規工業地帯も全て臨海部に存在したこと等が理由として挙げられている。また、臨海工業地帯の造成を行うに当たり漁業権補償、埋立地の経費、臨海工業地帯関係者の住居と交通、工場誘致等が問題として指摘されている²³⁾が、これらの見通しについて詳しい記述は見当たらない。誘致すべき産業については、石油化学、輸送用機械製造業、自動車工業等のコンビナートを中心とした機械系の工業地帯にすることが適切と考えられている²⁴⁾ ²⁵⁾。

b) 工業及び工業用水

第二次世界大戦前後の福岡市における工業の特徴として、食料品工業の急速な発展、繊維・ゴム工場の減退、金属機械工業の中立的発展が挙げられている²⁶⁾。特に食料・印刷・紙・家具等の家庭生活用品を中心とした消費財産業の零細企業が多く存在していた²⁷⁾。一次計画では、これら産業が福岡市の工業の跛行性を解決し得るものではないと捉えられたため、1985(昭和60)年に福岡市の第二次産業を40%台になし得る可能性のある輸送用機械、石油中心のコンビナートを立地させる目標を掲げた²⁸⁾。特に機械加工は北九州で生産される鉄鋼を短時間で入手でき、九州では機械加工業が未発展であったため大きな可能性を持った産業であった。一次計画が発表された後、福岡市は電気機器具製造業、金属機械、木材・木製品等のいわゆる都市型工業が発展するに至り²⁹⁾、さらに九州地方開発促進計画において福岡市は大規模地方開発都市に指定を受けた。これを受け二次計画では一転して主に農業産物等の食品加工業、木材加工業、機械工業、自動車工業等の加工工業

に力を入れる³⁰⁾とともに中小企業の育成が掲げられている³¹⁾。

なお工業に最も関連性の高い工業用水の取水計画について、一次計画では筑後川及び瑞梅寺川からの取水が検討されているものの、安価で大量に確保できる水は筑後川の水より他ないとしきりに述べられている³²⁾。一方、二次計画では不用な農業用水を転用した御笠川工業用水道、筑後川、多々良海中湖等複数の水源からの取水が検討されている³³⁾ (図-3, 図-4)。



図-2 一次・二次計画の比較(港湾等)(筆者作成)

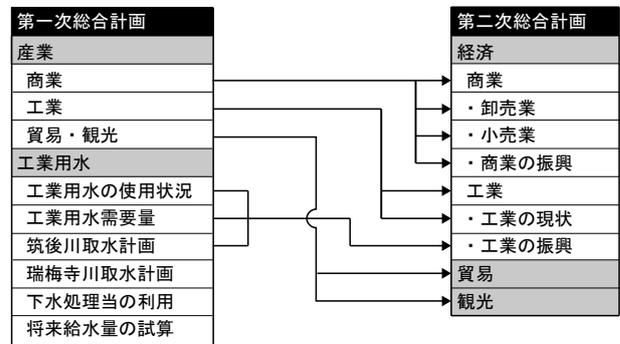


図-3 一次・二次計画の比較(産業等)(筆者作成)

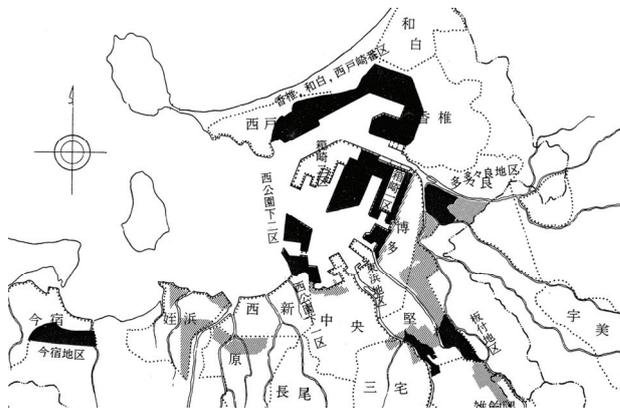


図-4 工業用地配置計画図(文献25より)(色の塗られた地帯が工業用地の計画対象である)

c) 商業

一次計画では商圈(卸売圏・小売圏)の拡大を図るために九州全土にわたる交通網、通信網をはじめとする産業基盤の整備³⁹⁾を行うとしており、二次計画ではこれを発展させた形で金融策あるいは広く九州、沖縄、韓国等を対象とした物資のストックポイントとして流通センターを早急に建設³⁵⁾するとしている。さらに商業圏内に第二次産業(特に都市型工業)を誘致・育成し、第三次産業と相乗的かつ相互補完的な機能を高め、商圈の拡大深化を図ることが必要である³⁰⁾としている。このことから、一次計画が出された後、徐々に九州あるいは日本だけではなくアジアを視野に入れた計画が必要になってきたことが窺えるとともに、具体的な計画はないが、第二次産業と第三次産業の連携を謳うようになっている(図-3)。

d) 港湾

一次計画では荷揚場・漁港等の施設、貯木場の整備事業を早急に進める必要がある³⁷⁾としており、これら港湾開発を積極的かつ円滑に進めるためには港湾開発会社による独立が望まれると述べられている。その後1961(昭和36)年10月に博多港開発株式会社が設立され、二次計画でも基本的な方針はそのままに、貯木場の早期整備と新たに船舶の大型化に対処するための施設、旅客埠頭、厚生施設等の整備を進める³⁸⁾としていることから、福岡市は将来の港湾のあり方を明確化させている。しかし、港湾整備に伴う漁業権補償についての見通しは立っていなかった(図-2)。

e) 貿易

一次計画では市場調査・海外見本市・積荷集荷を行うことが貿易振興に繋がると考えているが、福岡市の後背地産業が貧弱な状況では貿易都市としての発展には限界があるため、まずは産業振興に力を入れる必要がある³⁹⁾としている。従って、一次計画の段階では具体的な施策を打つことができていない。一方、二次計画では地域企業の輸出戦略の拠点として貿易センターを設立することで、国内関係機関ならびに各国関係機関との強力な連繫を図り⁴⁰⁾、九州貿易の拠点あるいは東南アジアのベースポートとして機能することを望んでいる。さらに埠頭における外貨貨物専用のストックポイントの建設、航路の誘致拡充を図る⁴¹⁾としている(図-3)。

f) 街路及び道路

一次計画では1959(昭和34)年に決定された大規模な港湾整備計画及び臨海工業地帯造成計画を含めて、新たに予定される工場の配置を考慮しつつ、25年後の将来を想定した幹線街路網を整備していく方針⁴²⁾としている。また、市街地内の道路に関しては戦災復興計画内の道路と戦災を受けなかった地区の道路とでは幅員差が激しく、防災上、交通上危険な場所が存在していたため、区画街路と交通街路を区分して考える整備を

行っていく⁴³⁾としている。しかしその後、市道の舗装整備が特に進まなかったことから道路補修、舗装、砂利道等の整備の不備に関する市民からの苦情が寄せられ、さらに歩道や駐車場不足、信号機や道路標識の不備等により道路交通上の危険性の増大に対する強力な施策の要望が挙がった。このため、二次計画では区画整理や再開発による区画街路の整備・拡充を行うとともに、幹線街路の歩道整備、道路そのものの機能分化により歩行環境の安全性・快適性を確保する計画⁴⁴⁾がなされている。また、都市計画街路(交通幹線街路)については、既成市街地と周辺部を結ぶ放射状道路、あるいは高速道路等の必要性⁴⁵⁾について述べられている。

4. 施策の変遷に関する経緯

一次計画が策定される前の1958(昭和33)年から1961(昭和36)年まで、一次計画策定後から第二次計画策定までの1962(昭和37)年から1966(昭和41)年について、各年の福岡市議会の会議録(図-5)に基づき、福岡市が都市戦略の方向性についてどのように考えていたのかについて、産業、港湾、都市に着目して把握を行った。また、ここでは表-1に従って、施策の変遷に関する経緯について記述する^(9,46,49,53,56,58,74,85,105,111)。

(1) 一次計画の策定まで(昭和33~36年)

福岡市のこれまでの都市形態は、普通都市、田園都市、鉱業都市、普通工業都市、港湾都市、観光都市等と名付けられていたが、1958(昭和33)年頃には総合都市といっても良いほどの発展を遂げていた⁴⁶⁾。しかしながら、産業構造は他の主要都市よりも際立って第三次産業に偏る傾向にあり、1960(昭和35)年における産業別就業

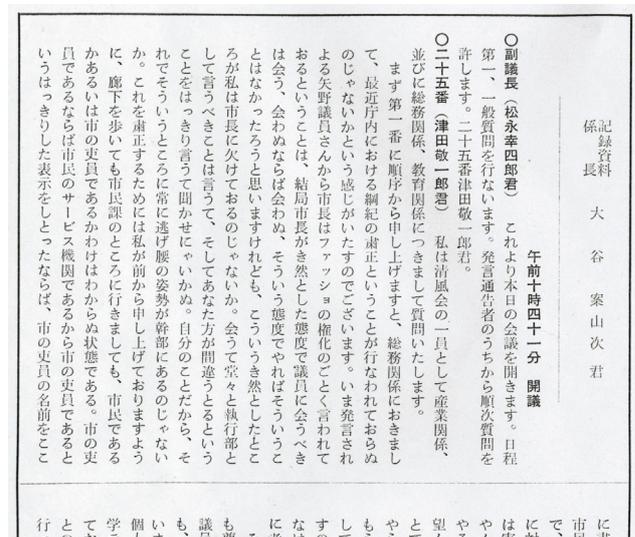


図-5 福岡市議会の会議録(一例)

表-1 施策変遷に関する経緯 (福岡市議会会議録(昭和33~41年), 福岡市史(第3巻~第7巻および第9巻~第11巻)を基に筆者作成)

年号	変遷(●福岡市, ◆九州内, ◇他県, △全国, □世界)	背景	議会での話題
1950(S25)	△(5月)国土総合開発法制定 □(6月)朝鮮戦争 △住宅金融公庫設立	→産業構造の高度化が急速に進む →既成大工業地帯において重化学工業を中心とする設備投資が活発化し, 過密の弊害が現れてきた	
1951(S26)	□(9月)サンフランシスコ平和条約締結 □(9月)日米安全保障条約調印		
1952(S27)	△(6月)道路整備特別措置法制定 △メーデー事件	→有料道路の制度が設けられる	
1953(S28)	△(7月)道路整備費の財源等に関する臨時措置法制定	→ガソリン税を道路整備の費用に充当する制度が確立	
1954(S29)	△(5月)土地区画整理法制定 △特別都市計画法廃止 △道路整備5ヵ年計画策定		
1955(S30)	△(7月)日本住宅公団設立	→S30年前後から大都市地域への急激な人口集中が目立ってきた	
1956(S31)	△(4月)都市公園法制定 ◇(4月)首都圏整備法制定 △(5月)日本道路公団設立 □(10月)日ソ共同宣言調印 □(12月)日本, 国連加盟	→有料自動車道路の本格的な建設の開始	
1957(S32)	△(5月)駐車場法制定 ◇(5月)東北開発促進法制定		
1958(S33)	△(4月)下水道法制定		市長が総合都市を目指すと言明し, 第二次産業の底上げと港湾整備に力を注ぐ方針を表明. その他アジアを視野に入れる貿易, 工業誘致, 埋め立てについて議論.
1959(S34)	◆(3月)九州地方開発促進法制定 ◇(5月)首都高速道路公団設立 ◆(11月)九州地方開発計画策定		第二次産業育成のための工場誘致とその効果について詳しく述べられている.
1960(S35)	□(1月)日米新安全条約調印 ◇(4月)四国地方開発促進法制定 △(12月)国民所得倍増計画策定 ◇(12月)北陸地方開発促進法制定 ◇(12月)中国地方開発促進法制定 ●第一次博多港湾整備5ヵ年計画策定		第二次産業の誘致育成がしきりに議論され, また博多港への集荷対策として産業道路の開発が議論されている.
1961(S36)	△(3月)港湾整備緊急措置法制定 ●(6月)第一次福岡市総合計画策定 ●(10月)博多港開発株式会社設立 △(11月)低開発地域工業開発促進法制定 △(11月)産炭地域振興臨時措置法制定 ◆第一次港湾整備5ヵ年計画策定	→エネルギー革命により石炭産業が不況となる →炭鉱失業者のための雇用確保のための法律が制定される	S33~35年で議論されている内容とほぼ同じ議論がなされている.
1962(S37)	△(4月)産炭地域振興事業団法制定 ◇(5月)阪神高速道路公団の設立 △(5月)新産業都市建設促進法制定 △(7月)工業整備特別措置法制定 ●(8月)都市診断委員会記事掲載 □(10月)キューバ危機 △(11月)全国総合開発計画策定 △(11月)石炭対策大綱閣議決定	→産業構造の激変と都市と農林地域の急変が起こる →13の新産業都市と8つの工業整備特別地域が指定される	北九州五市合併, 政令都市指定直前だったため, 圧倒的にこの議論が多い. 具体的には本市への影響, 政令指定や新産業都市指定への可能性等が議論されている. また炭鉱合理化に伴う離職者の対策についても多く議論されている.
1963(S38)	◆(2月)北九州市発足 ◆(4月)北九州市, 政令都市指定 △(7月)新住宅市街地開発法制定	→公的な主体の開発事業が開始される(千里・多摩ニュータウンなど)	福岡市の今後の政令都市の指定への不安はあったが, 市長の明言により, 工業都市に追随するような考え方から, それぞれの特性をありのまま受け入れるような考え方に変化している. 周辺都市の臨海工業地帯等と連携して本市の市民生活の充実を図ろうと方針を打ち出す. また市町村合併, 都市基盤整備の資金, マスタープランの都市開発計画について議論されている.
1964(S39)	●(2月)福岡市, 大規模地方開発都市指定 ●(8月)博多港ニューマ・サイロ株式会社設立 △(10月)東京オリンピック開催 △S40年不況(S39後半~S40)		政令都市の指定に向けた取り組み, 市町村合併, 港湾については貿易振興のためのニューマチックコンベア建設, 東福岡粉が与える雇用への影響, 工業用水の不足について議論されている.
1965(S40)	△(12月)全国の国際観光地および国際観光ルートの整備方針策定 ●第二次博多港湾整備5ヵ年計画策定	→流通センター建設の強力な手法が制度化される	マスタープラン改正調査, 改定において配慮すべきこと, 大規模地方開発都市の財政面の優遇措置について議論されている. またS39年後半からの経済情勢の悪化による影響についても報告されている.
1966(S41)	△(7月)流通業務市街地の整備に関する法律制定 ●第二次福岡市総合計画策定		福岡市が進むべき方向や取り組むべき産業, 政令都市指定の可能性, 貿易振興, 工場誘致(S40年不況の弊害), 西公園下埋立, 工業用水の飽和について議論されている.
1967(S42)	△(7月)工業整備特定地域整備促進法制定	→15都市が新産業都市として法律で定められる	
1968(S43)	●第三次博多港湾整備5ヵ年計画策定		
1969(S44)	△(5月)新全国総合開発計画策定 □(7月)アポロ11号月面着陸		
1970(S45)	□(3月)核拡散防止条約締結		
1971(S46)	□(6月)沖繩返還協定調印		
1972(S47)	●(4月)福岡市, 札幌市, 川崎市, 政令市指定 □(9月)日中共同声明		

人口からも明らかな違いが見られる(図-6)。このような情勢を踏まえて、市長は福岡市の将来のあり方について「福岡市をいわゆる観光都市ばかりでもなく、工業都市ばかりでもない、政治都市ばかりでもないという考え方で、都市の形成目標は経済力、即ち産業経済性を強くした総合的文化都市を育成していきたい⁴⁷⁾」「福岡市の将来に対する考え方、基本方針として、福岡市の現在は消費都市又は政治都市というような名前で、経済的には申ししており、そのような性格が濃厚であるが、将来は港湾商工都市として進むべきと考えている⁴⁸⁾」と明言した。つまりこの発言は、産業構造のバランスを取るために他都市よりも低位に位置している第二次産業の底上げを図る目的で港湾整備を重点的に行うこと意味している(当時の議員はこの考え方を大福岡市構想⁴⁹⁾と呼ぶ者もいた)。またこの考えには埋立地をアジア大陸、その他東南アジア諸国と貿易をする一大生産工業地帯とし、東洋一の重工業地帯にしたい⁵⁰⁾という目標を含んでいることが明らかとなっている。この時議員からも「飛躍せんとする都市というものはどうしてもこの第二次産業、生産的な建設的な製造業とかを勃興しなければならない⁵¹⁾」「福岡市の将来を考え将来を期待するときにはどうしてもこの第二次産業を誘致育成すべきではないか⁵²⁾」といった賛同する意見が挙がっていた。しかしながら、大福岡市構想を実現する上で既に議員より指摘されていたこととして「これまで行ってきた港湾整備に投入される資金が有意義に生きてない⁵³⁾」「すでに長浜地帯から旧博多築港に対しての施設整備は行き詰っている⁵⁴⁾」「工場誘致地区(内陸部)として堅柏地区、吉塚地区が命名されているが工場がこない⁵⁵⁾」との意見があり、初期段階から施設整備及び工業誘致の両側面において構想実現が困難であるという見方が示されていた。さらに、総務局長が「北九州五市の工業都市に追従すべく福岡市の経済上の体質改善、第二次産業の増大が当面の問題であり、北九州地区と福岡地区の間をどういうふうと考え、計画していくのが今後の課題である」と述べたことから、福岡市は北九州市に対抗する意識を持っていたことが窺

える。

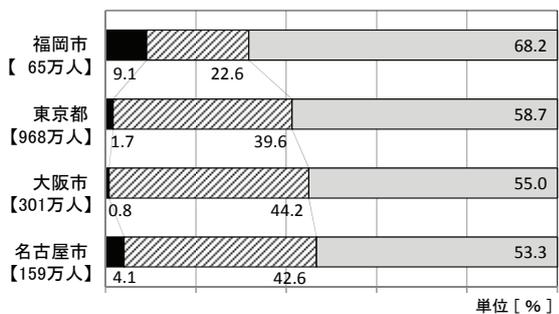
また、産業局長は工業誘致に関する考えとして「いずれ都市も消費だけであれば農業生産等の第一次産業だけの土地構想ではなかなか十分伸びない。どうしても近代都市として第二次産業の工業生産力を大きくしないと、今後の大きな発展を期待することはできないため、その意味で工場を誘致する⁵⁶⁾」と発言している。当時工場誘致による効果は第一に税の収入増大、固定資産税、市民税、電気・ガスの収入財源の確立とされており、さらに下請け工場の育成、繁栄の関連として第三次産業等が起こるので、その関連事業で利益を得ることができると述べられている。特に博多港は直接工場や関連産業等を通じて、市民のための雇用や就業機会の増大⁵⁷⁾の可能性が考えられ、徐々に増えつつある人口に対しての就業対策を兼ねていることが窺える。

(2) 二次計画の策定まで(昭和37~41年)

a) 昭和37年の議会

1962(昭和37)年は北九州が五市合併に伴って政令指定都市(以下、政令市)に指定される前年であったことから、福岡市議会においても多くの議論がなされた。

この時期の北九州の動向として、五市合併に向けて福岡県議会により「市の合併の特例に関する法案」が閣議で決定され、国会に提出された。法案成立のために中央では地元選出議員が推進力となり、超党派的に国会対策が進められ、1963(昭和38)年4月には政令市の指定に向けた動きが着々と進められている状況であった⁵⁸⁾。当時北九州(小倉、八幡、戸畑)に視察にいった議員は「小倉、八幡、戸畑は政令都市となった後、今までの各都市でできなかった大規模な産業の開発、水資源の開発、道路問題等を解決する大きな構想を持っている⁵⁹⁾」と発言している。これに対して他の議員は「県は北九州五市を特例を設けてまで合併せんとして中央に対する働きかけを行っている⁶⁰⁾」「北九州五市合併は、県が去る1934(昭和9)年以来数度にわたり音頭を取り、五市に対して合併の勧告をしてきており、以来27カ年にわたり運動してきた⁶¹⁾」「県の福岡市に対する態度と北九州に対する態度ははなはだしい懸隔を感じさせるものではないか⁶²⁾」等と発言しており、福岡市が県の態度に不満を持っていたことが明らかである。また不満を持つ理由として「福岡市より先に北九州五市が指定都市に指定されることになれば、福岡市にとってはその足がかりを失うことは必至であり、行政上大きなマイナスとなる⁶³⁾」「もし福岡市より先に北九州五市が指定された場合、福岡市の指定は実現性があるのか⁶⁴⁾」「北九州五市が合併後、政令都市指定となった場合福岡市への影響はどのようなものであるか⁶⁵⁾」等があり、福岡市が政令市に指定される可能性が失われるのではないかと不安によるもの



【 】内は1960年の人口総数を表す ■ 第一次産業 □ 第二次産業 ▨ 第三次産業

図-6 産業別就業人口割合の主要都市比較(1960年)

(文献 51), 各都市人口統計資料を基に筆者作成)

だった。この時の助役であった波多野静夫の見解は「北九州五市が政令市となった場合、福岡市の「首都性」がどうしても薄くなってしまおうと同時に、政令市は県の拘束が減るため福岡市にとっては不利になると考えられる⁶⁹⁾」

「福岡市の人口はまだ 70 万人であるため 100 万人という基準を達しない点から考えると実現性はかなり困難と予想する⁷⁰⁾」 「政令市は相当の努力をしても困難ということが予想されるが努力は続けるつもりである⁸¹⁾」

「どうしても政令市になれない場合は新しい法律の新産業都市の指定を受けたいと考えている⁶⁹⁾」というものだった。

新産業都市とは、1962(昭和37)年5月に施行された新産業都市建設促進法の第一条で謳われており「大都市における人口及び産業の過度の集中を防止し、並びに地域格差の是正を図るとともに、雇用の安定を図るため、産業の立地条件及び都市施設を整備することにより、その地方の開発発展の中核となるべき新産業都市の建設を促進し、もって国土の均衡ある開発発展及び国民経済の発達に資することを目的とする⁷⁰⁾」と記されている。

これらの発言から、福岡市は政令市及び新産業都市のどちらかに指定を受けることで、福岡市の発展をより確実なものにしたいという目標があったと推察される。これに対して議員は「市長は当然福岡市の地理条件を政府に強く働きかけて、新産業都市建設法案をやってもらうよう努力してもらいたい⁷¹⁾」等と肯定的な発言をしている。また、助役は「一方で新産業都市指定により、福岡市の近代的産業基盤の充実に邁進したいという考えもある⁷²⁾」とも発言している。

以上のように、この当時、福岡市は政令市及び新産業都市という二つの方向性がある中でどう舵を取るべきか混迷していたと推察される。そのような中でも福岡市は、着実に政令市になるべく、県知事並びに県会議長宛に公文書を出し、自治省に対しては国会に出向いて政令市昇格の意向を示す陳情を行ったほか、自治省の次官、行政局長、財政局長が年に一回幹部講習のために福岡市に来る際も陳情を行っている⁷³⁾。

b) 昭和38年の議会

1963(昭和38)年2月、北九州の小倉、門司、戸畑、八幡、若松の五市が合併を行い、北九州市が誕生した。これに伴い同年4月には北九州市が政令市として指定を受け、福岡市議会でも多くの時間が市町村合併の議題に割られることとなった。

福岡市は、北九州市の誕生により人口全国6位の座を奪われ⁷⁴⁾、政令市の指定が益々困難となったことに大きな不安を抱いていた。この時市長は、北九州市との関係性について「北九州は北九州の特色がある。福岡市にも福岡市の特色がある。一方は産業都市、工業都市であるが、福岡市は西日本の「首都」として、政治、経済、文

化の中心という一つの大きな命題を持っているわけで、それぞれの都市の機能特色を活かして、いわば都市機能の分業ということで相連携して西日本、九州の発展のために邁進すべきではなからうかと、このように考えている」と明言しており、北九州市をはじめとした工業都市に追随する考え方から、地域独自の特性をありのままに受容しながらも活用する考え方に変化していることが窺える。この考えに基づき助役は「福岡市が周辺地域(新大分市、北九州市、鳥栖、久留米、有明沿岸の臨海工業地帯等⁷⁵⁾)の中核になるには第一に経済の相互提携が必要で、これに関しては現在各町村長との経済ブロック会議において工場誘致、都市計画道路に関する打ち合わせを行っている⁷⁶⁾」「都市計画道路や博多港への貨物集荷、福岡市の行政や産業構造の在り方を検討せねばならない⁷⁷⁾」と述べている。また議員からは「百万都市の形成において町村合併は近き将来必要なことと思われるが、市長の町村合併に対する所見と政令都市構想に対する所見とはどういうものが⁷⁸⁾」という質問が挙がり、これに対し市長は「政令市になることによって財政は2億程度のつぎ足しとなり、その他の面でも非常にプラスになると考えるため、将来は是非政令市の指定を受けたい⁷⁹⁾」「準備段階としては、出先機関などを徐々に統合して市民の利便を図る必要がある⁸⁰⁾」「仮に政令市に指定されなくても、政令市扱いしてもらえようといういろいろと中央政府にお願いする⁸¹⁾」「今から準備を始めておけば数年後に時期がくると考えるため、行政区画審議会などもよく連絡をとり、研究を続けたいと思う⁸²⁾」と述べている。

さらに、現在まで市民のためにと大量の資金を投入して都市基盤整備を推し進めているが、石炭産業の後退による影響から失業者数及び生活保護世帯は、1959(昭和34)年の4728人、3763世帯から1962(昭和37)年の8300人、7692世帯に上っており、共に2倍近くに増えた。また総合計画推進事業への資金投入により福岡市の借金は1955(昭和30)年で31億3千万円であったが、1962(昭和37)年で105億円と3倍以上に、更に1963(昭和38)年には143億円と予想されており、1年間で約1.5倍に増える見通しとなっていた。この状況から「市長の進める地域開発計画を本当に住民の立場に立って、住民の利益を守る計画に変更すべきではないか」「市長はマスタープランに基づく都市開発を進めると考えているが、そのマスタープラン自体が市民の十分な納得の上立った計画ではないのではないか」と議員から疑問の声が挙がった。

c) 昭和39年の議会

1959(昭和34)年3月、我が国では1950(昭和25)年5月に発表された国土総合開発法に基づき九州地方開発促進法⁸³⁾が制定された。その後、この九州地方開発促進法に基づいて計画される総合的な計画として九州地方

開発促進計画⁸⁴⁾が策定された。この計画の中で福岡市は、1964(昭和39)年2月に九州における大規模地方開発都市として九州開発審議会及び閣議によって決定された⁸⁵⁾。

大規模地方開発都市とは、1962(昭和37)年10月に過大都市の解消と地域格差の是正を目的として発表された全国総合開発計画⁸⁶⁾の中で謳われている都市の一つで「大規模な外部集積を持たせることによって、東京、大阪、名古屋のもつ外部経済の集積を利用しにくい地域の飛躍的な発展を可能にする中枢主動的な役割をもつ⁸⁷⁾」と記されている。また選定基準は「相当規模の外部経済の集積があり、かつ当該地方の行政、文化等の中心となるに適した条件があること⁸⁸⁾」「当該地方の開発を促進するような大規模な外部経済の集積をもちうること⁸⁹⁾」と説明されている。

福岡市の場合、戦前戦後にかけて九州における「首都的地位」を確立していた⁹⁰⁾ことから、大規模地方開発都市になるべき条件を備えていたと推察される。しかしながら、福岡市はもともと政令市ならびに新産業都市に指定されることを目標としていたため、大規模地方開発都市に指定された事実に対して福岡市議員からは「大規模地方開発都市に指定されたが、その実態は具体的に明瞭ではなく、国の助成措置が期待できるのかも分からない⁹¹⁾」との声が挙がった。一方、大牟田、有明地帯は新産業都市に指定され、財政投融資等の助成を得る⁹²⁾ことが確実となった。この事実より、当初一次計画で目指された臨海工業地帯の建設に伴う土地造成や工場誘致等の施策は、事実上達成されにくい状況に陥った。

また、同時期に神戸を中心とする南日本国道建設促進連盟は、神戸から淡路島に橋をかけ四国を東から西へ縦断する四国縦断道路を建設し、四国の西端三崎から海路で大分県佐賀関への海上最短距離をとって、3000トンのフェリーボート三隻で九州縦断道路および九州東海岸道路につなぎ、四国及び南九州の未開発資源を促進し、これらの資源を京阪神方面に集中すべく計画を進めていた⁹³⁾。福岡市議員は「南九州の資源が周防灘から京阪神方面へ逃げる恐れがあるため北九州、筑豊地帯、筑後、佐賀県方面の工業生産物、さらには九州中、南部の開発資源を博多港に導入集中するための幹線道路の開発を急ぐべきではないか⁹⁴⁾」と心配する発言をしており、全国の地域間の競争が激化していたと考えられる。福岡市においても大規模地方開発都市を造り上げる12の手段として「九州の陸海空の玄関として博多駅の移転及び周辺整備、空港の国際化、博多港の整備、九州文化及び産業発展のために国立芸大の誘致、工業用水・上水道用水確保のための筑後川の開発と水系指定、観光資源開発促進のための西九州国際観光ルートの指定、九州全土の開発及び道路整備のための九州縦貫自動車道路の建設、陸海行政の円滑を図る港湾合同庁舎の建設、陸上官公庁の合

同庁舎の建設、九州の司法センターとなる法務総合庁舎の建設⁹⁵⁾」が市長により挙げられている。

さらに、一向に進まない政令市対策に関して議員からは「(昭和35年に策定された)福岡市総合計画の結末には政令指定都市への前進が謳われているが、市当局はいかなる研究、政府筋への働きかけをなしたのか⁹⁶⁾」

「政令指定都市に指定されるには全時的な空気を盛り上げて、精力的な運動を展開すべき時期にきているのではないか⁹⁷⁾」との質問が挙がった。これに対し市長は「機会あるごとに自治省をはじめとした関係各方面に指定の陳情をしている⁹⁸⁾」「福岡市は1962(昭和37)年に行政区画審議会を設置し、適正区域に総合出先庁舎の建設に努め、市民に対しては実質的な区役所の設置を考え、指定市の受け入れ態勢を強化していくことが政令市指定への近道であると考えている⁹⁹⁾」と説明している。また市町村合併については難色を示していたことから、議員からは「市長は必ずしも合併しなくても、近郊の町村とは話し合って道路や都市計画、産業方面の連携はやれると言っているが、実際は行いにくいのではないか¹⁰⁰⁾」「周辺町村の立地条件からして工業地帯の造成、観光資源の開発に貢献すると考えられ、江川ダム、筑後川水系の福岡市への導入を先行して考えるとこれら町村を福岡市に編入しておくべきではないか¹⁰¹⁾」「すでに周辺一部町村では合併を渴望している所もあるため、十分に調査研究を要する時期に来ていると考えられるが、市長はどう考えているのか¹⁰²⁾」との意見が挙がった。これに対して市長は「上水道、工場敷地にも関連してくることなので調査研究は行っているが、福岡市の行財政の現状からすると都市内容の充実を努めることが最優先の課題であると考え¹⁰³⁾」「福岡市の将来の発展のためにも町村合併は無視できないため、今後も十分に検討していくつもりである¹⁰⁴⁾」と説明し、政令市に指定されることは目標としながらも、福岡市は大規模地方開発都市に指定された事実を受け止め、市町村合併により市域を拡大し大規模に開発を行っていくよりも都市内容の充実を優先的に行うべきと判断していることが推察される。

d) 昭和40年の議会

1965(昭和40)年の福岡市議会では、マスタープラン及び実施計画の改定のために設計調査費513万円が計上された¹⁰⁵⁾。特にマスタープランの重点改定項目とされていたのは、人口増加率の傾向や筑後川の開発問題、新幹線の乗り入れ問題等、最近の情勢や切迫する問題である¹⁰⁶⁾と市長は発言している。実際に当時の人口増加テンポは停滞気味¹⁰⁷⁾となっており、1960(昭和35)年の新安保条約の締結を境に池田内閣が打ち出した高度経済成長政策が始まったときや新産都市計画、地域開発、新産基盤の整備等の名のもとに、国と地方自治体の予算を独占資本のために投入する政策が強行されたことにより、

物価の上昇や公共料金の値上げ等で経済情勢が悪化し¹⁰⁸⁾、1964(昭和39)年は多くの中小企業が倒産した。またこの改定にあたり、福岡市としては九州の「首都的性格」を持っていること、大規模地方開発都市に指定されていること、西九州の観光ルートの一つの出発点であることを十分に配慮したい¹⁰⁹⁾と助役は発言していたことから、工業化を含む発言は見られなかった。一方、市長は「大規模地方開発都市に対する財政面の優遇措置は現在とられておらず、昨年以來行財政面における優遇措置がとられるように関係各方面に対して陳情を続けている¹¹⁰⁾」と明かしている。

e) 昭和41年の議会

1966(昭和41)年度は福岡市総合計画の改定期に当たる年で、福岡市議会でもこれについて多くの議論がなされた。

まず議員からは「本年度のマスタープラン改定期に当たり、今後も積極的に政令都市を目指すのか、それとも大規模開発都市として進もうと考えているのか¹¹¹⁾」と今後の福岡市が進むべき方向性に関する質問が挙がっている。これに対して市長は「改訂マスタープランに政令都市、大規模地方開発都市としてふさわしい機能整備を盛り込むつもりである¹¹²⁾」と発言している。また福岡市のマスタープランに基づく将来の港湾行政の方向性¹¹³⁾については「マスタープランの新答申の中では、生活環境の整備を優先すること、個性ある市民文化の造型を行うことを謳っているが、前マスタープランは市民経済の内容充実を期するというで、第二次産業を特に強く謳っている¹¹⁴⁾」「従来はむしろ臨海地帯あるいは工業地帯の埋め立てを第一番に行ってきたが、新答申ではいくらか後退したということになっている¹¹⁵⁾」「今後の港湾行政は何としても西公園の二工区を埋め立て、箱崎浦の埋め立ての推進をはじめとする航路浚渫、貯木場の確保に力を入れたいと思う。従って漁協の方あるいは箱崎浦の方と話し合いを続けていくつもりである¹¹⁶⁾」と述べている。これらの発言から、政令市に指定されるという目標は一次計画と変わらず継続的に努力するという方針であったが、施策に関しては大規模地方開発都市としての役割を踏まえた変更を行う必要があったと推察される。しかしながら、政令市指定は県内では既に北九州市が受けており福岡市が指定される可能性が低くなったことは既に述べたが、北九州市が誕生する際、当時の自治省の事務次官は「福岡県の場合は二つの政令都市はあり得る」と明言していた¹¹⁷⁾ことが議員の発言より明らかとなった。これにより福岡市は政令市に指定を受ける目標を保持し続けることができたと考えられる。

またこの時、福岡市の人口は77万9000人、人口密度は3122(人/km²)で全国第7位に位置していた。一方、川崎市は人口85万4000人、人口密度は6270(人/km²)、

札幌市は人口79万人、人口密度は788(人/km²)であったことから、福岡市が政令市になるときは川崎市、札幌市も同時に指定を受ける¹¹⁸⁾と認識されていた。しかし、助役の政令市に対する考え方は「今後もあらゆる努力をして市政全般の内容の拡充を行い、政令都市になるよう努力をする¹¹⁹⁾」にとどまり、議員からは「このまま行くと川崎市に先をこされてしまうが、どういう考えを持っているのか¹²⁰⁾」と疑問の声が挙がった。これに対して市長は「川崎市とは機会あるごとに話し合いをしており、この問題に関しては手をたずさえてやっていこうと話している¹²¹⁾」「大都市だけで財政首脳者の会合などもあるため、これらの会合の席上においてもいろいろ検討を進めており、具体的には出先の総合庁舎などを集めて区制に移行しうる準備を進めていきたいと考えている¹²²⁾」と発言していることから、福岡市は区制の仕組みを固める等の段階的な過程を経て、政令市に移行する方針であったと考えられる。

また、福岡市の一人当たりの市民所得は、九州経済の総体的停滞や北部九州の炭鉱地帯の不振により離職者層が増加を続けていたこと¹²³⁾が影響し、依然として大都市の中で最も低位に位置していた¹²⁴⁾。港湾行政においても1955(昭和30)年代から積極的に臨海部の埋め立てを行い、様々な施策を講じてきたにも関わらず、対外貿易における輸出入が停滞していた。議員からは「貿易振興を行うには福岡市自身が積極的に産業開発を行い輸出の規模を拡大していかなければならないと考えるが、そのことに対していかに考えているのか¹²⁵⁾」「韓国に対しては資材プラント等、相手の欲しがるものを輸出するような態勢を整え、さらに北九州に習って中国向けの見本市等積極的に手を打つべきではないか¹²⁶⁾」「海外航路の誘致には強力な対策を講じる必要があるのではないかと¹²⁷⁾」

「企業誘致については、臨海、内陸ともにそれ相当の優遇措置をしていかないといけないのではないかと¹²⁸⁾」等の多くの意見が挙がっていた。これに対して助役は「港湾局、経済局は一体になって行政を進め、背後地を含めた市町村との協力が必要と考える¹²⁹⁾」「東京における福岡市、福岡県出身の財界人等に協力を仰ぎ博多港の積極的活用や工場新設を進めるために予算を計上している¹³⁰⁾」

「工場誘致条例では固定資産税の減免を図るものがあるので、工場誘致条例の適用についてもできるものは適用して十分活かしていきたい¹³¹⁾」と発言している。しかしながら、これまでの港湾行政に対する不信感からか、議員は今後の方向性について改めて「福岡市にふさわしい産業とはどんな産業のことか¹³²⁾」「臨海工業が行き詰った状態にある現在、福岡市の産業基盤を今後どこに持っていか¹³³⁾」等の質問が挙がり、市長は「市民所得の向上を図るためにふさわしい産業として第二次産業の機械組み立て工業等の誘致が望ましいと考えられるが、当面

は木材加工業、食品工業等が効果的と考える¹³⁴⁾と述べ、市長公室長は「福岡市は大規模地方開発都市として指定を受けており、管理都市機能の集積とともに、それに関連した産業(消費型産業、軽工業など)をあわせて推進していく方向である¹³⁵⁾」と語っている。さらに市長公室長は二次計画についても「第二次総合計画では臨海工業のみを重視するのではなく、内陸工業を含めて総合的に工業配置を行い産業振興を図る方針¹³⁶⁾」と発言したことから、これまでの臨海工業重視の姿勢に対して、時代の状況を見極めながら慎重に進めていく姿勢に変化している様子が窺える。

以上のような状況の変化は進行中の港湾整備にも現れており、福岡市は箱崎一区付近の漁業権の解決を図る目的で西公園下の埋め立てを計画していた¹³⁷⁾が、これにより西公園下の景観を損なうことを懸念し、事業に反対する団体が出てきた¹³⁸⁾。このため県は黒門川の排水権を認めず¹³⁹⁾、事業が一向に進捗しない状況が続いた。議員からは「埋立地は売れていないにも関わらず、なぜさらに西公園下を埋め立てなければならないのか¹⁴⁰⁾」と疑問の声が挙がったが、市長は「貿易、産業振興を行うためには西公園下の埋め立ては実行すべきという観点に立っているが、観光、博多港開発の経理内容、土地売却状況等を判断しながら今後慎重に漁業権者と検討していく¹⁴¹⁾」と発言していることから、開発会社の埋立地の売りさばき状況や金融状況を考慮せずに開発を続けることは非常に困難であったことが推察される。

5. 西日本都市診断について

(1) 西日本都市診断の概要

一次計画が発表された一年後、福岡地元の西日本新聞社が設置・運営する「都市診断委員会」は福岡市の一次計画の診断結果を「西日本都市診断」としてまとめ、1962(昭和37)年8月29日の西日本新聞から連載を開始した¹⁴²⁾(図-7)。都市診断委員会は、診断委員の九州大学教授・社会学の内藤完爾、九州大学助教授・経済学の都留大治郎、九州大学助教授・建築学の光吉健次、九州都市学会常任理事・経済史の神崎義夫、九州経済調査協会理事長の鳥居健男の5名と、顧問の東京都立大学教授・都市社会学の磯村英一とで構成されている。

当時の担当記者である山下氏は設立目的について「当時は高度経済成長の真っ直中にあり、このまま第二次産業中心の考え方で進んで良いものかという疑問があった。さらにモータリゼーションの影響で社会生活、産業構造の予測がつかず都市計画が不十分であったことから、広域圏における地域の位置付けについて考えるため、西日本新聞社・経済部(宮田弘司、滝口凡夫、山下国つぐ)

が中心となって委員会を立ち上げた」と語っている。なお、この診断は、自治体、市議会議員、市民団体へのヒアリングを基礎資料としたうえで、それを受けての診断委員会でのディスカッションや市民シンポジウムの開催により行われた。

都市診断委員会は、福岡市の一次計画に対して「福岡市は1961(昭和36)年6月、全国にも例の少ないマスタープランを策定、市の長期的な課題と、都市づくりの基本方向を明らかにした。委員会はこの総合計画を高く評価しながらも意外なほど市民の理解、協力が得られていないのは、市のPR不足ばかりでなく、根本的な考えかたや、市の未来図の描きかたが不十分で、市民を説得する迫力に乏しいからであろうと判断した¹⁴²⁾」との診断結果を発表している。

また、この診断結果に対する意見は、高松組社長の高松光彦、福岡市新天町商店街協組理事長の舟木卯一郎、福岡学芸大教授の森脇憲三、九州・山口経済会専務理事の浜正雄、福岡市長の阿部源蔵へのインタビューによって聴取され、昭和37年9月6日から11日までの西日本新聞に連載された。注目すべきは、阿部市長の発言であり「総合都市ということははっきりしていた



図-7 新聞記事「診断結果」(文献142)より抜粋



図-8 新聞記事「市長の発言」(文献143)より抜粋

が、では総合都市とは何かということ必ずしもはっきりしなかった。それが周辺都市群の機能を総合した管理都市とはっきり診断してもらった。これでイメージ図が固まった¹⁴³⁾「市の目標をだしてもらった¹⁴⁴⁾」と語っている(図-8)。

(2) 都市診断結果の要点と二次計画との関連

表-2 と表-3 は、西日本都市診断における都市診断結果の要点および二次計画における対応箇所をまとめたものである¹⁴²⁾。表-2 と表-3 より、都市診断結果は福岡市の当時の課題を十分に精査したうえで導かれたものであり、それら諸課題を解決する現実的かつ多角的な視点に立った提案としてまとめられたものであることがわかる。

また、都市診断結果と二次計画の関連に注目すると、例えば診断結果では「福岡市のように第三次産業の集積があり、しかも九州の『管理都市』として発展しようところと、徳山市や八代市のように主として、第二次産業以外には頼れない都市とが同じ方向をとるのは不相当である¹⁴⁵⁾」「福岡市が広域的には九州地方開発の指導的拠点となり、内的には高水準の生活都市を目指すためには、いたずらに肥大することよりも、都市機能の充実に施策の重点を置くべきである¹⁴²⁾」と述べている。これに対して、二次計画には「管理中枢都市として福岡市の向か

うべき道は、自ら明らかである。都市機能の充実を第一義とし、旧来の工業化偏重を避け、文化・教育を含む第三次産業を中軸とする都市型工業への特化、開発に力点を置くべきである¹⁴⁶⁾」「今後ますます要請されるのは、「管理中枢都市としての機能」の充実である。管理中枢都市とは、地域全体の生活・生産の諸機能をより円滑に高度化する管理調整の中心的な役割を果たす都市という意である。同時に豊かな市民生活が内包されている事実を、地域全体にモデルとして効果展示しなければならない¹⁴⁷⁾」と記載されている。

このように、都市診断結果の要点の全てにおいて、二次計画における対応箇所が把握され、共通する考え方や文言が使われていることが明らかとなった(表-2, 表-3)。すなわち、都市診断結果の内容は二次計画策定に直接的な影響を及ぼしたものと考えられる。

(3) 都市診断後の動き

1966(昭和41)年に二次計画が策定されるに至ったが、その策定を担当した総合計画審議会のメンバーの中には一次計画の審議委員として参加し、都市診断委員でもあった内藤完爾をはじめ、他4名の都市診断委員も二次計画の審議委員に加わっていることが明らかとなった(表-4)¹⁴²⁾。さらに、前述の診断結果に対して意見を述

表-2 西日本都市診断結果の要点および二次計画における対応箇所「都市機能の問題点」(文献142)等を基に筆者作成

西日本都市診断における都市診断結果の要点	二次計画における対応箇所 (()内は該当箇所を示す)
●福岡市は交通、都市計画、文化・厚生施設などの点で、整備の遅れが目立つほか、いまのところ特に大きな障害はない。しかし、今後かなり積極的な整備、開発を進めない限り、東京、大阪にみられるような行き詰まりを招くことは必至である。	●このマスタープランは、国民経済の生産と生活のあるべき姿を、一地方拠点都市の立場から、解明し、提唱しようとしたもの。「計画の硬直化を避け、その合理的な柔軟な実施に重きをおく」(P3明日の都市像)
●都市機能を体系的に整備するための基本となる総合計画が単に市当局の計画にとどまり、市民および県、国の十分な理解と協力を得ているとは思えないのは重大な問題である。	●「改訂の力点の一つは、計画が市民のための、市民のもの、市民の手によるべきであるという理解にたつて、「市民参加」の実態と形式をとり入れたこと<後略>」(P3明日の都市像)
●マスター・プランは市とその周辺部の限られた行政区域にとらわれ、市の将来の役割、性格を見極めた広域的な視野の展開に乏しい。この結果、市域内の第二次産業の構成比率が低いことに神経質となり、事業計画も大規模な臨海工業地帯の造成にやや傾斜しすぎているように思われる。	●「工業を第三次産業と相互補完的かつ相乗的な機能を発揮する水準にまで高めていくことは、福岡市の産業発展にきわめて重要である」(P146工業)また、臨海部の土地造成は「港湾」の章に記載されているものの、一次計画では触れられた「臨海工業地帯」の章は記載そのものがなくなっている。
●市の都市計画は市のその後の発展に即応せず、根本的に修正しなければ、将来の行き詰まりは避けられない。<後略>	●「マスタープランの理念と手法にこのたび大巾な改訂を加えるのは、計画を常に生き生きしたものにしておきたいためである」(P3明日の都市像)
●福岡市と北九州、さらに南、西九州につながる幹線道路は、市の性格から特に重要な意義を持つが、計画を再調整し、投資の順序を考えながら、早急に進めなければならない。	●九州縦貫自動車道、国道3号線バイパスの具体化が検討されている(P35道路)(P188陸上交通)
●市は、西九州観光ルートの拠点とされながら、観光開発の姿勢が定まっていない。すでに都市開発のため価値を損ねている観光資源も少なくはない。	●一次計画では「貿易」と「観光」とをひとくりに記述していたが、二次計画では「観光」が独立して記載された。観光の現況として、自然および歴史に関する観光資源の豊富さが述べられる一方で、観光資源としての価値の認識不足や観光地としての整備の不十分さが指摘されている。観光振興策として、一貫した観光ルートの形成、都市美の活用、能古、志賀島を中心とした博多湾一周ドライブコースなどの建設、等が挙げられている。文化財等は歴史的意義を明確にして修理・復元など保護につとめること、郷土資料館の建設などが挙げられている。(P173-176観光)

表-3 西日本都市診断結果の要点および二次計画における対応箇所「発展方向と提案」(文献142)等を基に筆者作成

西日本都市診断における都市診断結果の要点	二次計画における対応箇所 (()内は該当箇所を示す)
<ul style="list-style-type: none"> ●福岡市のように第三次産業の集積があり、しかも九州の『管理都市』として発展しようとして、徳山市や八代市のように主として、第二次産業以外には頼れない都市とが同じ方向をとるのは不相当である。 	<ul style="list-style-type: none"> ●「管理中枢都市として福岡市の向かうべき道は、自ら明らかである。都市機能の充実を第一義とし、旧来の工業化偏重を避け、文化・教育を含む第三次産業を中軸とする都市型工業への特化、開発に力点を置くべきである」(P2明日の都市像)
<ul style="list-style-type: none"> ●福岡市が広域的には九州地方開発の指導的拠点となり、内的には高水準の生活都市を目指すためには、いたづらに肥大することよりも、都市機能の充実に施策の重点をおくべきである。 	<ul style="list-style-type: none"> ●「今後ますます要請されるのは、「管理中枢都市としての機能」の充実である。管理中枢都市とは、地域全体の生活・生産の諸機能をより円滑に高度化する管理調整の中心的な役割を果たす都市という意である。同時に豊かな市民生活が内包されている事実を、地域全体にモデルとして効果展示しなければならない」(P10計画の重点)
<ul style="list-style-type: none"> ●われわれ都市診断委員会のマスター・プラン、同実施計画のうち、次の諸点については特に修正するよう提案する。 	
<ul style="list-style-type: none"> ●博多駅周辺の整備事業は、都心部の全面的な再開発拠点とし、できるだけ長期の人口、交通量の増加に見合うよう規模をひろげる。 	<ul style="list-style-type: none"> ●用途地域の商業地域に博多駅区画整理区域を追加する、との記述が見られ、都市開発の拠点とする考えが窺える。(P22コミュニティと土地利用)
<ul style="list-style-type: none"> ●港湾、特に中央埠頭と須崎埠頭は将来の工業港的性格を考慮しながらも、さしあたりは商業、貿易港として機能の充実を急ぐ。 	<ul style="list-style-type: none"> ●九州の管理中枢都市を背景とする本格的商港への成長した「博多港を文字どおり九州の流通センターとして、また、大陸・東南アジア貿易の拠点として発展させる」(P190港湾)
<ul style="list-style-type: none"> ●博多港の理立計画は最終的に石油コンビナートが立地することを期待する場合でも、計画通り全面的に実施するのは適当でない。立地する可能性の大きい工業の性格、規模、用水手当、湾の観光価値などを総合的に検討して実施計画を練り直す。 	<ul style="list-style-type: none"> ●(港湾の)施設計画を進めるために必要な用地の造成にあたっては、法線に従ってこれを進めていくわけであるが、<中略>開発と保存などの観点から総合的に再検討し、博多港の機能をより高める方向で、新しい法線を決定しなければならない」(P198港湾)
<ul style="list-style-type: none"> ●市が計画しているコミュニティ(生活単位としての区)は高度な生活都市をつくるための重要なテコとなるが、都心部、都心近郊、郊外、産業の四種のコミュニティに類別して各地区にふさわしい具体的な計画をたてる。その際市民の全面的な協力と市の積極的なコミュニティ形成助成策が是非必要である。 	<ul style="list-style-type: none"> ●「現状における土地利用状況を勘案して、都市圏の総括機能を担当すべき都心商業地を中心に周辺市街地、郊外地における各地区の特性に応じたコミュニティの形成を考慮する」と記載されている。産業という分類はないが、個別の地区に関する特徴をのべる部分では工業地帯について言及がある。(P29-33コミュニティと土地利用)
<ul style="list-style-type: none"> ●第二次産業は行政区域にとらわれず、北九州の原料素材工業と西九州の組み立て工業の結節点として機械工業を主軸諸工業の広域的な内陸展開を積極的に推進することが望ましい。特に市域内は重化学のコンビナートを期待するより、既存工業の発展と食料、機械などの適種工業を誘致、育成すべきである。これが、市の産業構造を是正するための現実的な対策であり、将来、機械、金属の大型総合組み立て工業を誘致する素地ともなる。 	<ul style="list-style-type: none"> ●一次計画で記述があった「コンビナート」の文字は消えている。一方、新規工業の導入として、農水産物加工業(食品工業)、木材加工業、機械工業、自動車工業が列挙されている。また、地場工業の育成も謳っている。さらに、工業用地については、内陸・臨海にわたって総合的に確保することとしている。(P146-149工業)
<ul style="list-style-type: none"> ●第三次産業は産業構造に占める割合が多いからといってただちに不健全と考えるわけにはいかない。卸し、小売、サービス業などの各業主の実態を検討し、きめの細かい振興、改善策が必要である。<後略> 	<ul style="list-style-type: none"> ●卸売業、小売業を分類したうえで、他都市との比較やデータに基づく分析がなされている。これらを踏まえ、商業の振興策として、「商圏の拡大」「中小商業の近代化施策」「商業圏内への第2次産業の誘致と育成」を掲げている。(P137-142商業)
<ul style="list-style-type: none"> ●第一次産業は野菜、果樹、近郊酪農などの商業的農業の展開をいっそう促進することが大切である。 	<ul style="list-style-type: none"> ●振興策として「土地基盤整備、生産の安定(産地育成)、農業団体の活動強化の3本の柱を基礎として「都市型農業」の確立を進める」と記述している。(P152-156農林水産業)
<ul style="list-style-type: none"> ●市内交通はモノレールの採用、バス、電車の交通体系の再構成を含めて、全体的に再開発すべき時期にきている。 	<ul style="list-style-type: none"> ●章の冒頭に「自動車、バス、鉄軌道等の交通機関による旅客輸送を中心としてとらえ、公共交通機関の整備とその体系化を図ることを計画目標としている」との記載がある。また、モノレール採用への言及はなかったが「鉄軌道とこれを補助するバス輸送の形態に重点を置かざるを得ない」とあり、バス・鉄軌道について詳細な検討がなされている。(P177-183都市交通)
<ul style="list-style-type: none"> ●板付飛行場は市民感情、その他の諸条件からも、できるだけ早急に民間に返還すべきである。その後は民間の国際、国内空港として当面は利用するが、将来、市発展の障害となるのは必至であり、移転候補地の選定に着手すべきである。 	<ul style="list-style-type: none"> ●章の冒頭に「(現空港が)現在米軍基地であることからその発展には制約があり、この問題の解決が今後の発展のキーポイント」と指摘されている。一方、立地条件や設備面での評価は良好であり、移転候補地に関する言及は見当たらない。(P199-203空港)
<ul style="list-style-type: none"> ●筑後川水系からの取水は福岡市、北九州五市、工業用水需給からみて、早急に具体化をはかる必要がある。 	<ul style="list-style-type: none"> ●工業用水の取水計画の具体策として、筑後川取水計画が記載されており、現地調査への着手に言及している。(P150工業)

表-4 都市診断委員会と二次計画審議会との比較
(文献 142)等を基に筆者作成)

都市診断委員会の構成	二次計画の審議会での役職
委員:内藤完爾(九州大学教授・社会学)	副会長・産業交通部会長
委員:都留大治郎(九州大学助教授・経済学)	副会長・文教行政部会長
委員:光吉健次(九州大学助教授・建築学)	専門調査委員
委員:神崎義夫(九州都市学会常任理事・経済史)	専門調査委員
委員:鳥居健男(九州経済調査協会理事長)	委員
顧問:磯村英一(東京都立大学教授・都市社会学)	※関与していない

べた浜正雄も総合計画審議会の会長として参加している。

このように、都市診断委員がその後の審議委員として積極採用され、計画策定審議の重要な決定権を握っていたものと推察され、都市診断結果が二次計画策定に及ぼした影響は大きかったものと考えられる。

6. 都市戦略のあり方に関する考察

本章では、都市戦略のあり方に関する考察を行うために、前章までの分析結果の概略を振り返る。

まず3章では、一次計画と二次計画の記述内容を比較分析することによって、施策上の相違点を明らかにした。特に工業と商業における計画思想の変化が大きいことを把握した。次に4章では、一次計画と二次計画の策定された期間を中心に、施策の変遷を年表として整理したうえで、章の前半では一次計画策定に至る出来事を市議会の会議録に基づき把握し、章の後半では同様に二次計画策定に至るまでの出来事を把握した。会議録には往時の社会情勢に加えて、福岡市の都市のあり方に対する首長や議員の発言が記されており、3章で言及した計画思想の変化(施策転換)の背景を明らかにした。さらに5章では、一次計画策定後に発表された都市診断の新聞記事に着目し、診断結果と二次計画の内容との詳細な比較分析より類似点を把握した。

ここでは前章までの成果を踏まえ、福岡市における一次計画から二次計画への施策転換に影響を与えたエポックとして、以下の特徴的な3点に着目し詳述する。

(1) 都市診断委員会の診断結果による影響

前述した都市診断委員会の診断結果に対する阿部市長の発言からも分かる通り、福岡市は西日本新聞社の運営する都市診断委員会という客観的な立場からの詳細な都市診断を受けることにより、九州における福岡市の立ち位置を明確化することができ、それまで暗かに模索し続けてきた福岡市の向かうべき方向性を決定付ける一つの要因になったと考えられる。これを裏付ける普遍的事実として、前述した「二次計画と都市診断結果の内容」ならびに「計画審議会と診断委員会の

メンバー構成」における共通性が挙げられる。このことから、福岡市の施策転換にとって、都市診断の実施は重要な意味を持ち得たことが確認された。

(2) 政令指定都市北九州の誕生による影響

前述した1962(昭和37)年から1963(昭和38)年にかけての福岡市議会会議録の記述からも明らかのように、福岡市にとって北九州の存在は身近なライバルであり、総合都市を目指す福岡市にとっては目標的な存在でもあった。その理由として、当時工業都市は財政面において有利な立場であり、既に北九州が第二次産業面のモデル都市として広く認識されていたからである。なお、福岡市は九州の「首都的地位」を確固たるものにするため、政令市の指定を目標に掲げ、積極的に産業基盤の強化を図っていたが、県の意向により北九州が先に政令市に指定され、福岡市の政令市への昇格の可能性が弱まったことは既に述べた。一方で、ときの自治省事務次官が「福岡県の場合、二つの政令指定都市はあり得る」と述べたことにより、北九州の政令市指定によって失われかけた福岡市の政令市昇格という目標が保持されたと考えられる。

このような経緯のもと、福岡市は北九州との比較によって自らの都市の特徴を見出す機会を得ることができ、前述した「それぞれの都市機能の特色を活かして連携していくことが九州全体の発展に繋がる」という市長の発言にも見られるように、広域的視野に基づく考え方ができるようになったと示唆される。さらに、北九州の存在によって芽生えた福岡市の追随意識がその後の都市発展の速度を速めたとも解される。

(3) 大規模地方開発都市の指定による影響

1964(昭和39)年に福岡市が九州地方開発促進計画において大規模地方開発都市に指定を受けたことは、福岡市にとって大きな転機となった。その理由として、国(中央)は法的根拠に基づき明確な役割を福岡市に与え、都市の性格付けを行っており、これによって福岡市が周辺との相対的な位置付けや連携の仕方について検討する切っ掛けを与えられたからである。

7. まとめ

これまで述べたように、1961(昭和36)年に福岡市が全国に先駆けて策定した一次計画を起点とする往時の施策変遷ならびに転換の経緯について会議録に基づき記述した。ここでは前章で述べた施策転換に影響を与えたエポックから福岡市における都市戦略の構築の要点をまとめる。

まず1点目として、都市発展の方向性を決定付けることに寄与する客観的診断による分析の必要性が挙げられる。2点目として、都市の競争相手となる他者を認識することによって、その比較から都市の特徴を見出し、さらには広域的視点に立って検討することが可能となる。3点目に、第三者からの都市の性格付けによって、相対的な位置付けが明確化されるとともに、周辺との連携の契機となることが期待される。時代の変化や社会情勢に合わせて都市が発展する、言わば対応力のある都市戦略においては、上記3つの要点は必要不可欠であろう。

本研究で対象とした時代は、現在から約50年前であり、往時の施策が連続と引き継がれ、結果として都市的発展に大きく寄与している。周知の通り、福岡市は現在も人口増加しており、九州における政治・経済の中心的地位を獲得してきた。一方で、今後の都市戦略という点においては行政を中心とした様々な議論がなされているものの、未だ具体的な都市像を提示できていないと思われる。本研究の成果として得られた都市戦略の3つの要点を踏まえつつ、1960年代のような密度の濃い議論を参考に50年後の福岡市の姿を占うべきではなかろうか。

参考文献

- 1) 蓑原敬：今、何故 1960 年代を問題にするのか？、284 都市計画, Vol.59, No.2, 2010.
- 2) 岡道也：福岡の都市空間（その 1～その 5）, URC 都市科学, Vol.52～56, 2002～2003.
- 3) 佐々木喜美代：福岡の都市文化史—1961 年～2005 年まで、九州大学学位論文, 2006.
- 4) 秀島隆史：福岡市の土木史的考察（その 1～その 2）, 日本土木史研究発表会論文集, 1986～1987.
- 5) 吉野弘明, 梶田佳孝, 秋本福雄：都市計画法制定後から終戦まで（1920 年代～1945 年）の福岡都市計画に関する研究—大福岡市論に着目して—, 土木史研究講演集, Vol.27, 2007.
- 6) 福岡市編：福岡市史（第 3 巻～第 7 巻および第 9 巻～第 11 巻）, 1965～1974 および 1990～1992.
- 7) 福岡市総合計画書—基本計画一, p.6, 1966.
- 8) 前掲 7), p.6
- 9) 「福岡市の地形地域区分図」, 国土地理院, 2006.
- 10) 前掲 7), p.6
- 11) 福岡市役所 HP : <http://www.city.fukuoka.lg.jp/>
- 12) 前掲 7), p.6
- 13) 前掲 7), p.6
- 14) 前掲 7), p.6
- 15) 福岡市総合計画書—基本計画一, p.15, 1960.
- 16) 前掲 15), p.15
- 17) 前掲 15), p.15
- 18) 前掲 15), p.15
- 19) 前掲 15), p.17
- 20) 前掲 15), p.17
- 21) 前掲 7), p.10
- 22) 前掲 7), p.9
- 23) 前掲 15), pp.70-72
- 24) 前掲 15), p.70
- 25) 「工業用地配置計画図」, 前掲 15), p.24
- 26) 前掲 15), p.48
- 27) 前掲 15), p.48
- 28) 前掲 15), p.50
- 29) 前掲 7), p.145
- 30) 前掲 7), p.146
- 31) 前掲 7), p.148
- 32) 前掲 15), p.79
- 33) 前掲 7), pp.149-150
- 34) 前掲 15), p.52
- 35) 前掲 7), p.141
- 36) 前掲 7), p.142
- 37) 前掲 15), pp.64-67
- 38) 前掲 7), p.193
- 39) 前掲 15), p.53
- 40) 前掲 7), p.172
- 41) 前掲 7), p.171
- 42) 前掲 15), p.109
- 43) 前掲 15), p.126
- 44) 前掲 7), p.35
- 45) 前掲 7), p.41
- 46) 福岡市議会事務局：昭和 33 年福岡市議会会議録, p.340, 1958.
- 47) 前掲 46), p.34
- 48) 前掲 46), p.333
- 49) 福岡市議会事務局：昭和 35 年福岡市議会会議録, p.123, 1960.
- 50) 前掲 46), pp.65-66
- 51) 前掲 49), p.333
- 52) 前掲 49), p.333
- 53) 福岡市議会事務局：昭和 36 年福岡市議会会議録, p.64, 1961.
- 54) 前掲 46), pp.42-44
- 55) 前掲 46), pp.141-142
- 56) 福岡市議会事務局：昭和 34 年福岡市議会会議録, p.79, 1959.
- 57) 前掲 56), pp.79-80
- 58) 福岡市議会事務局：昭和 37 年福岡市議会会議録, p.97, 1962.
- 59) 前掲 58), p.175
- 60) 前掲 58), p.295
- 61) 前掲 58), p.296
- 62) 前掲 58), p.296
- 63) 前掲 58), p.98
- 64) 前掲 58), p.98
- 65) 前掲 58), p.296
- 66) 前掲 58), p.296
- 67) 前掲 58), p.101
- 68) 前掲 58), p.135
- 69) 前掲 58), p.101
- 70) 新産業都市建設促進法, 1962. (参照元 HP : <http://law.e-gov.go.jp/haishi/S37HO117.html>)
- 71) 前掲 58), p.129
- 72) 前掲 58), p.135
- 73) 前掲 58), p.296
- 74) 福岡市議会事務局：昭和 38 年福岡市議会会議録, p.144, 1963.
- 75) 前掲 74), p.266
- 76) 前掲 74), p.269
- 77) 前掲 74), p.269

- 78) 前掲 74), p.99
 79) 前掲 74), p.96
 80) 前掲 74), p.96
 81) 前掲 74), p.96
 82) 前掲 74), p.96
 83) 九州地方開発促進法, 1959. (参照元 HP : <http://law.e-gov.go.jp/haishi/S34HO060.html>)
 84) 九州地方開発促進計画 (参照元 HP : <http://www.mlit.go.jp/kokudokeikaku/keikaku/kyusyu.htm>)
 85) 福岡市議会事務局 : 昭和 39 年福岡市議会会議録, p.97, 1964.
 86) 前掲 85), p.10
 87) 経済企画庁 : 全国総合開発計画, p.6, 1962.
 88) 前掲 84), p.9
 89) 前掲 84), p.9
 90) 前掲 49), pp.12-17
 91) 前掲 85), p.199
 92) 前掲 85), p.199
 93) 前掲 85), p.198
 94) 前掲 85), pp.197-198
 95) 前掲 85), p.210
 96) 前掲 85), p.199
 97) 前掲 85), p.199
 98) 前掲 85), p.211
 99) 前掲 85), p.211
 100) 前掲 85), p.198
 101) 前掲 85), p.198
 102) 前掲 85), p.198
 103) 前掲 85), p.211
 104) 前掲 85), p.211
 105) 福岡市議会事務局 : 昭和 40 年福岡市議会会議録, p.273, 1965.
 106) 前掲 105), p.273
 107) 前掲 105), p.272
 108) 前掲 105), p.428
 109) 前掲 105), p.276
 110) 前掲 105), p.71
 111) 福岡市議会事務局 : 昭和 41 年福岡市議会会議録, p.153, 1966.
 112) 前掲 111), p.161
 113) 前掲 111), p.145
 114) 前掲 111), p.149
 115) 前掲 111), p.149
 116) 前掲 111), p.149
 117) 前掲 111), p.72
 118) 前掲 111), p.71
 119) 前掲 111), p.72
 120) 前掲 111), p.73
 121) 前掲 111), p.73
 122) 前掲 111), p.73
 123) 前掲 111), p.190
 124) 前掲 111), p.190
 125) 前掲 111), p.236
 126) 前掲 111), pp.242-245
 127) 前掲 111), p.289
 128) 前掲 111), p.241
 129) 前掲 111), p.239
 130) 前掲 111), p.239
 131) 前掲 111), p.243
 132) 前掲 111), p.190
 133) 前掲 111), p.67
 134) 前掲 111), p.202
 135) 前掲 111), p.69
 136) 前掲 111), p.69
 137) 前掲 111), p.184
 138) 前掲 111), pp.22-23
 139) 前掲 111), p.32
 140) 前掲 111), p.23
 141) 前掲 111), p.24
 142) 西日本新聞 : 西日本都市診断, 1962.8.29.
 143) 西日本新聞 : わたしの提案—福岡市都市診断を見て—(5), 1962.9.11.
 144) 前掲 143), 1962.9.11
 145) 西日本新聞 : 新しい都市・福岡(7), 1962.9.5.
 146) 前掲 7), p.2
 147) 前掲 7), p.10

(2013.3.11 受付)

A HISTORICAL STUDY ON URBAN STRATEGY ABOUT TRANSITION OF POLICIES AT FUKUOKA-CITY IN 1960'S

Tomoya ISHIBASHI and Hisashi SHIBATA

Generally it is thought that the policies in the 1960's affected urbanization of Fukuoka. The purpose of this paper is to consider urban strategy by arranging transition of policies (first and the second comprehensive plan) and the argument on a municipal assembly. In this paper, the objects of discourses analysis are argument by the Fukuoka municipal assemblies from 1958 to 1966 and newspaper articles of the western-part-of-Japan urban diagnosis in 1962, etc. The major findings include the followings. The urban diagnosis result, the birth of ordinance-designated city Kitakyushu and the designation of a large-scale local development city were extracted as epoch which determines the directivity of urban strategy. The main points of urban strategy are the following three points. 1) It contributes to objective diagnosis determining the direction of city development. 2) The characteristics of city can be found out by recognizing the others as a city competitor. 3) The relative positioning of the city is clarified by characterization from a third party.