熱海市総合開発計画構想案（高山プラン）（1960）に基づく高度経済成長期の熱海市都市計画の展開

Urban planning history of Atami city in the 1960s based on the "CITY OF ATAMI MASTER PLAN" by Eika Takayama

西川　亮*
Ryo NISHIKAWA*

This paper focuses on the history of urban planning in Atami city, one of the famous tourist destinations in Japan, in the 1960s. Lack of urban planning in Atami in the 1960s was pointed out in the previous research, but there was a master plan for Atami by Eika Takayama. This master plan consists of planning of 1) parks and recreational Areas, 2) thorofares, 3) land use, and 4) school districts. In the Atami local council and government, council members and public officers called the plan as "Takayama plan" and struggled to realize it. Many projects such as landfilling, redevelopment in front of Atami station, street improvements became reality based on the Takayama plan. However, city planning for the city beauty, such as aesthetic zones and height districts, were not realized.

Keywords: 観光開発, 高度経済成長期, 眺望地益権, 熱海, 高山英華, 高度地区
Tourism Development, 1960s, Rights for Scenery, Atami, Eika Takayama, Height District

1. はじめに

1.1 問題意識

1950 年代後半から 60 年代の高度経済成長期に、都市部では人口が拡大し、再開発や容積率の導入による建物の高層化、民間企業による都市開発需要が高まり、都市空間は大きく変貌した。東京をはじめとする大都市は明らかに高度経済成長期に変容したが、それと同じように変容を遂げたのが近郊の温泉観光地であった。産業の発展や賃金の上昇から時間的・経済的な余裕が生まれ、旅行という娯楽を求めた国民が都市部から移動して訪問する観光地の都市変容もまた、高度経済成長期を象徴するといえる。高度経済成長期の都市計画史は、居住地としての都市だけでなく、都市住民の慰安先としての温泉地におけるもう 1 つの都市計画史を連動させて論じる必要があるだろう。こうした問題意識から、本研究では高度経済成長期に大きく変貌を遂げた静岡県熱海市を対象に、都市計画史を論じる。

1.2 都市計画史研究として見た本研究の目的

高度経済成長期の都市計画史を研究する初田は、この時代に都市の文化や伝統を失ったと評されることもあるのに対して人々の意識とともに分析をする必要を述べている[1]。また、中島は都市計画史研究を「研究的専門家―実践的専門家―専門家以外」および「手段的知識―反省的知識」の 2 軸から 4 つの類型に分類し、これからの都市計画史研究には、社会的総体や地域住民の視点から解く「開かれた都市計画史」が必要だと述べている[2]。

高度経済成長期の熱海に関する既往研究は少なくなく、その変容を明らかにする[3][4]ものや風致地区の運用を明らかにするもの[5]はあるが、風致地区以外の都市計画の実態は描かれていない。また、当時の論考や報告書等で「熱海市の都市計画の貧困[6]」や「都市計画の観念が欠けている[7]」「熱海には今こそ都市計画が必要である[8]」など、都市計画の不在が指摘されてきた。しかし、実際は決して都市計画が存在していなかった訳ではなく、熱海市では、高山英華が関わり総合開発計画構想案を策定し、「高山プラン」と称し[(1)]、1960 年代の都市計画の指針として用いられてきた。

これらを踏まえ、本研究は熱海市における都市計画史研究として初めて熱海における高山プランの存在を指摘するものであるが、専門家による計画、行政による運用、さらに住民の受容までを明らかにする都市計画史研究であり、この点において、従来の都市計画史研究としての「プロフェッショナル都市計画史[2]」「ポリシー都市計画史[2]」「パブリック都市計画史[2]」を横断的に解明するものである。

熱海市に関する既往研究は前述の通りである。また、高山英華については、山代温泉での取り組みで観光との関係は指摘がある[9]ものの、熱海での関わりは明らかになっていない。温泉地における都市計画史研究として、戦前を扱った雲仙[10]や別府[11]の蓄積、戦後を扱った草津[12]のものは確認できる。しかし、その多くは計画技術史としての側面が強く、当時の人々の意識まで含めた描写には乏しい。対して、本研究は計画者や行政のみならず、市民の立場から見た計画史も取り入れることで、観光開発が盛んだった高度経済成長期の熱海の都市計画史を克明に描き出す。

研究は、都市計画協会図書館所蔵の高山プラン、当時の都市計画決定に関する議論の場として機能していた市議会及び委員会の 1950 年代～1970 年代前半の議事録、1950 年代～1970 年代前半の地方新聞を主な資料として用いた。

なお、高山プランは熱海市全域を対象とした計画だが、本研究では特に開発による変容の大きい熱海市中心市街地を対象に論じる。以下、年号は西暦の下 2 桁表記とする。

2. 50 年代の熱海市における都市計画の概要

2.1 総合計画以前の熱海の都市計画

*正会員　立教大学観光学部（College of Tourism, Rikkyo University）

戦前および 50 年代の熱海市における都市計画の展開は文献 5）によると、戦前は都市計画街路と風致地区を市街地周辺の広範囲に指定していた。戦後の都市計画は、50 年に熱海国際観光温泉文化都市建設法が住民投票の結果可決されたが、50 年 4 月に市街地中心部で 2 つの大火（熱海大火）が生じたことから、その後しばらくは大火からの復興都市計画が重大な都市計画課題となった。50 年代半ばからは中心市街地に近い風致地区でのバンガロー不法開発や観光・宿泊施設の開発等が行われていった。こうした状況に対して、市民による自然を守るための開発反対運動も見られ、無秩序な開発に対する懸念の様子がうかがえる。

2.2 高山プラン策定に至るまで

こうした 50 年代の無秩序な観光開発に対し、観光地としての全体的な計画の必要性は早い段階から認識され、市議会でも数回指摘がなされている。また、当時の地元紙も熱海市の観光政策の計画性のなさを批判しており、1956 年元旦には「今年の命題は計画観光」と題した社説が掲載されている。県が熱海市のために様々な事業を実施しているにも関わらず、熱海市役所の無計画によって「猫に小判」だと批判する。また、民間企業が行おうとする計画に対してそれらを誘導していくべき「観光熱海建設の基本線」がないことに対する批判等が論じられ、「今年の熱海の命題は“計画観光”体制の確立、いまのままでは、あまりにも“無計画観光”である」と論じられていた[13]。

こうした総合計画の必要性の認識を経て、56 年に具体的な計画策定へと動いた。市議会土木委員会は 56 年度土木予算の審議において、「広義の観光の根本をなすものは合理的、系統的に組み上げられた都市計画であり、又、土木行政でなければならない[14]」という考えのもと、市に対して幾つか要望を付した。その 1 つに、百年後の大熱海建設に必要な総合的基本計画の確立を急ぎ、そのための予算を確保することであった。土木委員長の高杉峰夫議員は、「この総合計画に盛りこまれる内容は申すまでもなく、熱海百年の将来を考え、例えば商業地域、住宅地域、工場地域等を定める地域制の問題、迂余曲折して無統席（注：無統制）きわまる水路の統合改廃問題、公園、風致の位置と相模の決定（原文通り）墓地の統合と墓えんの設定等、あるいは文教区、あるいは事務センター、等々そして、これらの地域や、要がいを有機的に繋ぐ道路網の設定と、既設街路、道路改廃等」と述べている。ここで注意したいのは、観光施設の計画を含んでいないことである。土木委員会は施設という点ではなく、地域単位での基盤整備が観光を支えると考えていた。

56 年 4 月の市長選挙の結果、新たに小松勇次が市長となった。56 年 6 月の議会において、土木委員長の高杉議員[2]は小松市長に対して都市計画樹立のための基礎調査を徹底するよう依頼した。それに対し、小松市長は「熱海の名プランというものは私は画いて参りたい[15]」と述べている。当時熱海市では、都市計画事業の実施のために都市計画税の徴収を開始すべく、条例の制定を進めていた。「熱海市都市計画税賦課徴収条例」の審議を努めた高杉議員は、次の 3 点を要請して原案を承認した[16]。第 1 に、都市計画税を都市計画の目的以外に流用しないこと、第 2 に全市を徴収区域とする都市計画税の使途は中心部のみに偏重せず、全市域に対して組織的、計画的、有効的に投資すること、第 3 に、第 1・第 2 の要件を具体的に進めるためには権威ある総合的年次計画が必要であり、あらゆる科学的基礎資料の上に基づいた計画の策定を行うことであった。12 月議会で小松市長は「県の山下技官と建設省の計画課と打合せをし、東大教授まで加って、熱海の計画を建ててやろう、そうしてそれに則って熱海の都市計画を完成することが必要な段階に参っておる[17]」と表明、57 年度最初の定例会で市長は「大熱海市を建設する前提条件として、本年度より全市域にわたる都市計画案を策定して今後の都市の拡がりに備え、希望に充ちた都市の未来図を定め[18]」るべく、都市計画協会に委嘱すると発言し、予算を確保した。

3. 高山プラン

3.1 計画概要[19]

この計画は都市計画協会内に熱海市総合開発計画委員会が設けられて策定された。委員会は都市計画協会常務理事の佐藤昌、立案委員長に高山英華、委員に伊藤滋、内山正雄、大塚全一、太田勉、楫西真雄、川名俊二、菊竹倉二、楠瀬正太郎、小島重次、平野侃三、三井達雄、村山幸雄、村田聖二、山下曠登の 14 名が関わった。

高山プランの作成にあたっては、1）観光回遊ルートの未整備、2）地形の複雑さ、3）中心市街地にすべての施設が集中し、結果として中心市街地以外の地域の施設整備が十分でない、4）短期歓楽型、という 4 つの問題認識があり、それに対して a）市内出入系統の拡充、b）利用客増加対策、c）利用客層の多層化、d）夏枯れ等の季節変化に対して、e）市街地の環境整備という 5 つの計画方針が定められた。この計画方針に基づき、総合基本計画、観光緑地計画、交通計画、土地利用計画、学区計画から構成された。

計画にあたり、75 年時点の将来人口は 7 万人で市街地で集中的に人口が増加すると仮定された。これに従い用途地域別人口配分や地区別住宅地域収容人口が決定されている[20]。一方、観光客数については詳細な現状把握がなされ、宿泊施設や地区別宿泊人員の分布、国鉄利用客数の月別日別データによる最盛期の観光客数の推計、観光客の消費実態など、観光客に関する様々な数値的情報が分析され、空間的あるいは経済的に観光客の与えるインパクトが明らかにされている[3]。それによると、中心市街地の観光客数は最大で 4 万人、宿泊客は 1.8 万人、消費額は年間で 70〜130 億円と推計された[21]。将来の観光客数については、「昭和 50 年には現在の約 2 倍に増加するものと予想される[22]」。前述の通り、人口については将来推計値が用途地域や地区別の住居地域の検討に用いられているが、将来の観光客数については計画目標年次における市街地と周辺地の宿泊客数とそれを踏まえた土地利用計画の検討は確認できない。

表1 総合開発計画構想案（高山プラン）における各個別計画の課題と基本方針

	現状の課題	基本方針
総合	• 観光回遊ルートが未整備。特にバスルートやドライブウェイ。 • 地形が複雑なため、不用意な開発は将来計画的発展が予想される地域を中途半端な開発に終わらせる可能性 • 中心市街地に施設が集中し、周辺の施設整備が不十分 • 短時日の歓楽的利用客が多く、平日や夏季の利用客減少がはなはだしい	• 市内出入系統の拡充 • S50には現在の2倍の利用客となることを予想の上、中心市街地の再開発や周辺地域の大胆な開発計画を策定 • 中心市街地を対象とする歓楽的利用客の他に、新たな開発地区では家族や青年、長期滞留者向けにユースホステルや総合運動場等をもうける • 夏季の利用客は年平均の1/2に低下するため、海岸や埋立地整備、初島活用、山間冷涼地帯の開発 • 歓楽地区・宿泊地区・住居地区がそれぞれ適した環境を維持するため用途整理
交通	• 大部分はほとんど歩道を有しない狭隘な街路で自動車交通を処理するのに不十分 • 幹線道路が十分でない • 住宅地の道路が狭く・曲線のため、将来住宅地としての価値が減少する可能性	• 熱海を目的とする自動車交通が多いため、バイパス路線を特別考慮しない • 平地が少ないため、道路面積はできるだけ少なくする。そのため、トンネルや高架道路等を検討
緑地	記載なし	• 自然環境や温泉等を極力尊重し、観光客を対象とした公園整備により夏季の観光客減少を防止 • 公園道路を計画し、各観光地を相互に連絡 • 公園計画は伊豆箱根観光圏の回遊系統の一環として立案 • 都市公園は6㎡/人、児童・学生のための公園計画とし、都市美構成・維持 • 山岳地帯に自然公園を整備
土地利用	• 地形が急峻で平坦部が少なく、旧市街地で今後の人口増を収容するのは容易でない • 観光商業施設は、道路の狭さも関係し、美しさに欠ける • 市街地中心部建築物は不燃高層化が進むが、美観・展望・防災目的での統制が必要 • 市街を抱く山や海岸線の風致が市街化で破壊される恐れ	• 市街地区域は商業観光施設の増加とS50までの増加人口を収容する規模 • 市街地区域は商業地域と住居地域に区分 • 商業地域は防火・美観・高度地区、住居地域は空地地区によって環境保全

表2 高山プランで言及された特別な地域制度

特別な地区・地域	意図
最低限高度地区	土地の高度利用のため、中心部の観光商業・歓楽・公官地区に最低限3Fあるいは4Fを定める
最高限高度地区	中心市街地周辺の観光宿泊地区の限界を良好にする
美観地区	高度地区のみではなく、意匠や色彩について不均衡を生じないように美観地区制度を活用
防火地域・準防火地域	高度地区・美観地区を防火地帯とする。その周辺の商業地域は準防火地域とする。
空地地区	周辺住居地域では、居住環境と自然風致保全のために第7種空地地区を適用

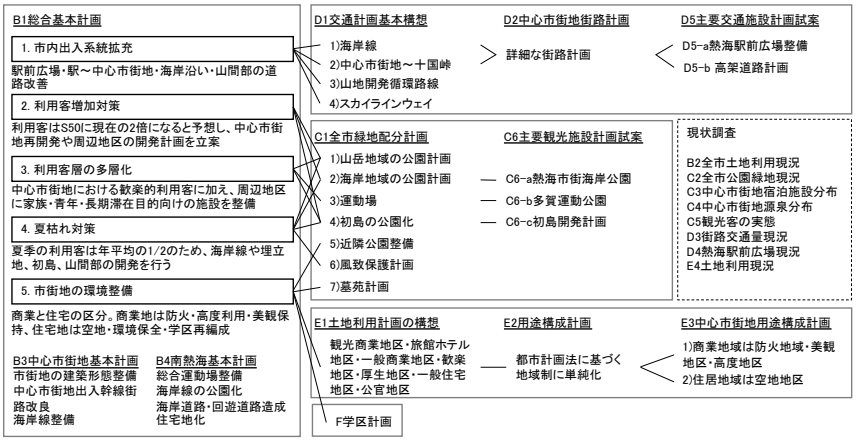

図1 総合開発計画構想案（高山プラン）の全体構成

図2 公園・埋立地の空間的把握

また、本計画は熱海市の総合的な開発計画であるとはいえ、その主眼は観光地としての開発をどう進めるかであり、住民向けの計画、例えば市営住宅や公共サービス施設計画などには触れられておらず、学区計画のみの言及にとどまっている。以下では、本研究が対象とする中心市街地に関連する計画概要を整理する（計画全体は表1・図1を参照）。

3.2 各種計画の内容

(1) 交通

熱海駅と中心市街地、十国峠の相互交通を最も重要とし、それを容易化するために熱海駅前バスターミナル、熱海・来宮駅から中心市街地への街路、埋立地への駐車場やヘリポートが計画された。熱海駅前広場は、駅前商店街の高層化と各階平面図・断面図、広場のパース図が示されていた。

(2) 緑地・公園

海岸地域の公園について、錦ヶ浦都市計画公園の拡張や渚地区の埋立地の南北を埋め立てて公園化することが記されている。埋立地については詳細な施設計画がなされ、東町側にはプールや水族館、娯楽館などの娯楽施設を配置した人工的な公園を整備し、和田浜側は観光港としての機能を持たせることとしている。また、渚地区については不良建築の改造と海沿いに 20m 幅の緑地を取ることが計画されている。また、既存の風致地区については、都市美保護のためにできるだけ残置するよう計画されている。

(3) 土地利用

土地利用計画は、計画は 75 年を計画目標年とし、人口 2.5 万人増を想定して検討された。これは直近の人口増加率を維持した場合の 75 年人口として推計されている。各地区の持つ性格と詳細な土地利用用途を踏まえた土地利用計画が定められた。用途は、a.観光商業地区、b.旅館・ホテル地区、c.一般商業地区、d.歓楽地区、e.厚生地区、f.一般住宅地区、g.公官地区に分類の上、作成されている。用途構成計画は、土地利用を統制する地域制に基づき、商業地域（a、b、c、d、g）と住居地域（e、f）に区分させている。その上で中心市街地用途構成計画では特別な地区・地域制を設定することで市街地の改善を図っている。

4. 高山プラン後の都市計画の展開

4.1 交通

62 年に駅前から中心市街地や海岸に至る道路など、全てではないものの高山プランに基づいた都市計画街路の追加指定がなされた[23]。そのうちの 1 つは、防災建築街区造成法の適用により、防災と建物の高度利用が実現した。また、高山プランに従って、熱海駅前ターミナルが 68 年 3 月に

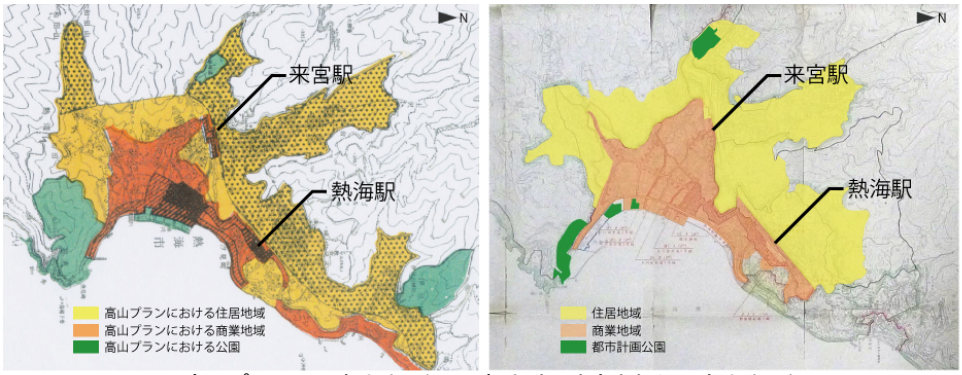

図3 高山プランの用途地域（左）と都市計画決定された用途地域（右）

完成した[23]。

4.2 公園・緑地

(1) 都市計画公園の縮小

錦ヶ浦に指定されていた都市計画公園は、高山プランでは「既定都市公園区域を拡大し風致の保存をはかる」とされていたものの、65年7月に都市計画公園から解除された。熱海城やロープウェーの建設により公園としての機能が失われたと判断されたことによる[24]が、53年に都市計画公園として指定しながら、市や県が開発を許可した結果である。

錦ヶ浦の都市計画公園に立地する熱海城は、宿泊施設としての許可を市に申請していたが、都市計画公園では都市公園法に基づいて宿泊施設の営業は不可とされてきた[(4)]。しかし、都市計画公園の指定が外れた熱海城の対応は早く、念願の旅館営業許可を獲得した熱海城は65年7月に旅館営業を申請[25]、11月から熱海城旅館部を設け、宿泊施設としての機能を持つようになった[26]。錦ヶ浦は、民間事業者によって熱海城が建設された後も都市計画公園の指定により公園としての公共性が維持されていたが、都市計画公園の解除と宿泊施設としての開業により、公共施設ではなく民間施設へと転化した。建設省としては、「熱海市が観光地として、将来緑地を置かなければならないという状況から、八幡山（錦ヶ浦を含む山）の諸状況について了解できるけれども、それに代わるべき面積をどこか設定」するべきという指示を出した[27]。そのため、和田浜を埋め立てて造成される海浜公園（後述）と網代地区で新たに都市計画公園が指定された。網代地区で公園決定されたのは、「たまたま網代の観音さんを中心とした旭山一帯を地元としても将来、公園にしていただきたいという希望がありますので、そこを当時代替えとして計画決定を受けて埋め合わせをした[28]」ためで、市としての積極的な意図や計画性、論理性があったわけではない。

新たな都市計画公園の指定により、確かに錦ヶ浦公園の面積減少分を上回る面積を、新たに計画決定した2つの都市計画公園によって補っており、単純に人口あたりの公園面積を算出するとそれは増加する。しかし、市街地内に整備される公園とは異なり、熱海では重要な景勝地である錦ヶ浦に公共空間としての公園が存在する必要性があったと考えられ、それは面積の増加で代替できるものではない。

(2) 和田浜の埋立と公園化

①警察署移転問題

61年から既存埋立地の南側の埋立事業が始められた。この埋立地は県事業によって埋立後、3200坪を市が取得することになっていた。市長は当初から高山プランに「基づいて海浜公園にしたい」と表明[29]している。

この敷地では63年から64年にかけて県の警察署移転について、地元住民を巻き込んだ議論が生じた。観光地としての治安維持のため、警察署の拡張が必要であり移転先の検討に市も協力するよう県から要請があった[30]。市はいくつか候補地を提案したものの適当な場所がなく[31]、県は予算執行上の都合から64年5月に和田浜埋立地での建設を決定した[32]。しかし、この土地は64年2月に「和田浜地区開発協議会」が地元観光事業者ら[(5)]を中心に結束され、市長に対して埋立地に建物は一切建てないよう申し入れをしていた。更に遡れば1954年に「ここへは建物を絶対に建てないという公約」があった[33]。その土地に警察署の建物建設を許可するという市の方針は地元住民の不信感を煽り、反対運動は激化した。だが、市は県の予算執行期限に配慮して和田浜への警察署移転を前提として議論を継続した。結果、市は県に対して、県有地の一部を公園化することなどの条件を前提に受け入れることとした[34]。住民も県が県有地を公園化するという条件を了承し、反対運動を取り下げた[35]。

②詳細な計画の決定

熱海市は造園家で東京都建設局公園緑地部長を務めた森脇竜雄にその設計を委託し、「50m公認プール、野外ステージを中心に、緑地帯を主とした小公園」が計画された。森脇は建物をなるべく地下に収め、地上にはあまり出さずに附近の景観保持に配慮した設計とした[36]。市としては観光客と市民の双方が使いやすい公園の実現を目指した。一方、地元住民からは、地元住民代表への説明会において、プールのスタンドなど地上へ出る構造物は作らない、緑地面積を増やす、プールは公認よりも変形プールが良いといった、市民よりも観光客向けの公園づくりを希望する声が多かった[37]。地元住民代表との協議の結果、公認プールと変形プールの両方を整備するなど65年5月に合意が得られた[38]。特に地元は、夏の観光客減少問題を解決するためにはプールの整備しか方法はないと考えており、プール整備に対する期待は大きかった[39]。65年7月に都市計画公園としての指定を受け、66年に完成した。

(3) 東町海岸の埋め立てと緑地帯整備

①経緯

東町海岸については、埋立ではなく離岸堤整備の検討から始まった。県では、海岸保全のための離岸堤建設に対する国の補助金を使い、東町の海岸での工事を計画した。県

は科学的データに基づき、25m 沖合を指定したが、熱海市としては東町の南側に戦前に埋め立てられた渚町との連続性を考え、渚町と同等のところまで沖合に出た場所に離岸堤を建設するよう希望した[40]。市は高山プランに則って将来的には離岸堤から陸地までを埋め立て、駐車場や散歩道などに用いることを想定していた[41]が、この案で地元住民と調整を行ったところ、町内会から反対意見が出された[42]。それは、離岸堤の建設に留まらず、将来的に民間企業が埋め立て、建物が建設されることに対する危惧や、市や県が公社を作って実施するといった検討が必要ではないか、という主旨であった。再度計画を検討し、市は地元住民との懇談会を設けた。市は将来の埋立を見据えた計画案を提示し、50m を埋め立てた場合の道路や駐車場の使い方などを提示したが合意に至らず、住民のみで継続議論となり、「海岸保存会」が結成された[41]。海岸保存会は会長が臨海ホテル、副会長が温泉旅館紅葉館と熱海グランドホテルという宿泊産業関係者が中心であった。海岸保存会は行政と数回の議論を行い、次のような合意を得た[43]。①埋立は護岸から 36m 沖合線までとする[6]。ただし事情により多少の増減は已むを得ない、②埋立造成地は全部公有地とし、私の所有は認めない。このため、事業主体は県又は市とする、③埋立地の用途は道路と駐車場とする、④工事期間は遅くとも 2 年以内とする。

②観光的景観保持のための手続き

行政は、地元住民の埋立地に将来的に建物が建設され、展望を害する恐れがあるという不安を払拭するために幾つかの方法を採った。第一に、63 年 6 月議会で「埋立造成地の完成後観光立市を建前とする本市の観光的景観の保持上造成地における構造物を制限するための埋立地の利用制限」が決議された。これは、東町埋立地の利用制限について定めるものであり、「市が計画する東町埋立造成地は駐車場（ガソリンスタンドを含む）、道路、緑樹帯、公園等公共的用途に使用するものとし、かつ観光立市をたてまえとする本市の観光的景観を保持するため建築物はこれを制限する。ただし、公共的施設の管理その他やむを得ざる理由により建物を必要とするときは地元関係者の合意を得るものとする。」ことを定めるものであった。第二に、同年 9 月議会で「公有水面埋立工事施行に伴う観光的景観保持契約の締結について」が決議された。これは、熱海市の観光的景観を保持するため東町埋立地における施設の制限をすることを主眼とした契約を隣接地土地所有者と市の間で締結するものであった。既に 6 月議会で東町埋立地の利用を公共目的に限ることが決定されており、民間による開発の恐れはなかったが、市は更に行政と東町住民との間で景観保持のための契約を締結しようとした。その必要性については、市長も市議会議員も選挙によって変わるため、現在取り決めたことを将来の議会が覆す可能性があり、それに対する住民の不安感に配慮してこうした契約が必要だとの判断だった[44]。そして 63 年 10 月に市と住民とで締結された[7]。契約を締結した住民等は 30 名であった。契約は、熱海市と海岸

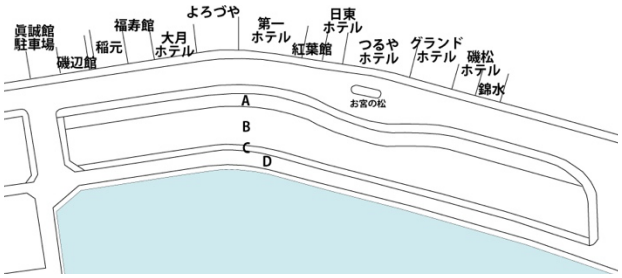

図 4 観光的景観保持契約の土地区分[45]

保存会に所属する熱海市汐見町及び東町の海岸道路に隣接する土地所有者の間で、「市が計画している東町地先海岸の埋立完成後においてこの附近の景観と眺望を保持する」ことを目的とした。この契約では、埋め立ての対象となる範囲を短冊状に A から D の 4 区域に分類し、駐車場を B 区域、道路を D 区域とする。開発可能な A・C 区域に対して市は地権者等の合意がなければ建物を建てることができないという停止条件付眺望地益権を設定するものである。

このように、東町住民にはその目の前の空間が民間事業者によって開発され、眺望を失うことに相当な懸念があった。これは、旅館業を営む経営者にとって眺望こそが自分たちの経営を支える重要な観光資源であり、それが侵されることを強く危惧していたことに加え、過去の経験に基づく住民の保守的な姿勢も現れている。すなわち、熱海市では戦前に渚地区の埋立を行っており、この埋立については天然の海岸線を壊したことでその後住民から強く反対されたのだった[46]。埋立当時、埋立地には 2 階建て以上は作らないという明文化されていないルールがあったが、いつしかそれが不明確になり、5 階建ての旅館などが建つようになった[46]。この経験から、今回の埋め立てで同様のことが生じないよう、住民自身で行政に対抗できるような特権や担保権を持ちたいと願い、契約という形で埋立地に建物が建設されないことを担保しようとしたのであった[46]。

市としても「海岸に家を建てては熱海の景観が死ぬ[46]」と考えており、観光的景観保持契約という形で市と住民との間で契約を締結することは、双方にメリットがあった。

③用途を巡る議論

和田浜と同様、埋立地の用途を巡っては住民と市との対立が生じた。市は埋立地内の 2 箇所にガソリンスタンドを作り、その権利金で緑地帯を整備することを想定していた。また、緑地帯を敷地の 2 割とする計画だった。対して海岸保存会は 1 箇所で最低限の面積で十分だとしたり、緑地帯を 4 割取ることなど 10 の要望を申し入れ[8]、緑地帯の面積を 3 割に増やすことで市と保存会とでは合意したものの、ガソリンスタンド数を巡っては議論が平行線をたどった。ガソリンスタンド数が減ると、緑地帯整備費を捻出できないことから 65 年 9 月に整備を中断、続いて 10 月には公衆便所の位置や地下化を巡って紛糾する有様だった。背景には、海岸保存会という組織内での意見合意が難しく、自身の旅館前にガソリンスタンドや公衆便所が計画された旅館

所有者による激しい反対があった。最終的に、直接的な影響を受ける旅館と市との話し合いによってガソリンスタンドを 2 箇所設けることが合意され、沼津地裁での和解が成立した[47]。海岸保存会は、熱海という地域全体の利益よりも会員個々人の利益の集合として存在していたことや、その場合の組織内の合意形成の難しさがここから伺える。

続く 67 年には警察派出所の設置が問題になった。地元町内会より警備を万全にするために派出所を移転・拡張するよう希望があった[48]。予算の都合から土地を取得することは困難なため、東町緑地帯への建設を検討したが、前述の契約が締結されており、海岸保存会は緑地に僅かでも食い込んで建物が建設されると、その後の前例となり以後、公共施設が建設されるのではないか、との危惧から了承しなかった[49]。その後の交渉でも、特に派出所の移転先候補に近い宿泊事業者は反対を表明[50]。その後、市や警察は海岸保存会や地元住民との折衝を続け、最終的に住民は和解条項による合意を条件に緑地帯の端に警察派出所の建設を了承し、解決が図られた[51]。なお、東町埋立地の設計も、和田浜と同様に森脇が担当した[52]。

(4) 風致地区

文献 5）に詳しいが、高山プランでは「特に都市美保護のために出来うるかぎり残置する計画」と書かれていたが、1965 年に風致地区の一部は解除されたという史実を既往研究で指摘されていない事項として記しておく。

4.3 土地利用

(1) 用途地域の決定

市が用途地域の検討を開始するのは 63 年に熱海駅前の整備に公共施設の整備に関連する市街地の改造に関する法律（市街地改造法）を用いることが決定してからであった。市街地改造法を用いるためには用途地域が指定されていることが必要だった[9]。つまり、用途地域の指定そのものを目的としたのではなく、副次的に必要になり、動いたということである。63 年 9 月に開催された建設委員協議会で用途地域に関する審議がなされた。関口都市計画課長は「この基礎は 35 年にできた熱海市の総合開発の構想案から出発しています[53]」と説明、市での検討に加えて「県及び建設省に起案を依頼」していた。会議では建設省の作成した地域案が提示されたが、審議の結果、次の 3 点が要望事項となった。①なるべく商業地域とすること。建設省の案では、駅北側や山の手方面が住宅地となっていたが、住宅地では建ぺい率と高さの制限が厳しいため、今後の発展を見越してなるべく商業地域とすべきだと考えられた。②高層建築の規制をするようにすること、③専用住居地域にはしないこと。これは、住居地域内にも旅館の建設が可能になるよう、専用住宅地域を定めないという意見に基づく。その後静岡県都市計画審議会での審査を経て住宅地域 236ha、商業地域 102ha が決定し、63 年 10 月から施行された。高山プランと比較すると、商業地域が駅から海岸沿いにあり、その周囲を住居地域が囲うという全体的な配置は類似しており、確かに前述の関口都市計画課長の発言の通り、高山プランがベースになっていることが伺える。ただし、熱海駅周辺など中心市街地の商業地区の面積が多くなっており、建設委員会での意見が反映されている。

(2) 特別な地域

市街地の建築物の高さに対しては、61 年 6 月の市議会において小松議員が「諸埋立地区の高層建築について…現在制限がないため十階、十二階と相当高層なる建物ができますが、このままでゆきますと、将来海岸に面して壁のようになり、風光上且つ観光都市としてうれうべき状態に至るのではないか…渚埋立地区に対して高層建築制限の市条例をつくる考えはないか[54]」と指摘。この発言に対して市長は「関係方面と十分打合せまして、制限区域を計ることが、熱海では必要ではないか[55]」と回答している。当時、既に海岸沿いには高層ホテルが立地しており、「目の前に大きな旅館を建てられて地価も下がれば客足も落ちたという中小旅館、日が当たらなくなった、テレビが入らなくなったなどの苦情は相当[56]」ある状況だった。

高山プランに記された高度地区については、61 年 11 月に開催された熱海経済同友会で関口都市計画課長が「高度制限についても、とりあげていきたい[57]」と述べている。62 年 1 月には「都市計画課では、市内建築物の高度制限を考え、今年度準備期間として具体的な計画をたててゆく」と報じられ、62 年 5 月には、高度地区の必要性について「県も同じ意向を持っており、その指定地域と高さを検討中でできれば年内に結論を出し、年度内に指定の手続きを取りたい[58]」という状況だった。また、63 年 6 月[10]や 9 月[11]にも高度地区についての検討が報じられている。63 年 9 月議会では、渡辺議員は「渚地区に高いものができると、この背後の人たちは甚だしく迷惑があると思う。用途地域の指定をするならば、高さについても考慮すべき[59]」と発言。それに対し関口都市計画課長は「高度地区について検討してほしいということの条件付き[60]」で出したいと回答している。その後、65 年 12 月の定例議会において、小沢議員が渚地区に地下 1 階地上 7 階の高層建築が計画中であることを指摘し、「観光都市としての本市の生命は景観が第 1[61]」であり、東京都でも皇居周辺に 31 階の建築を建てることに対して建設省が一考を要すると判断したことを引き合いにして熱海でも建設省に献言するべきだと発言した。対して市長は趣旨には賛成すると理解を示しつつも「この決定（高さ制限）を受けるとその周辺の住民の土地の所有権に相当な影響を及ぼす」「背後地全体への関係も発生」すると回答[61]し、積極的ではない様子が伺える。

この後、高度地区について検討が進んだ、あるいは再度建築委員会で議論に上ったことが分かる史料はなく、実際にも当時高度地区の指定はなされなかった。高山プランで意図された、中心市街地の建築物の高さを抑える高度地区は結果的に見ると、具現化することはなかった[12]。

5. 計画の再検討と高山プランの評価

高山プランは 65 年頃から計画の見直しの必要性が検討

され始めた[13]。68 年の市議会で市長は「高山プランは 35 年度にたてられた（略）時代は非常にずれがあります。約 10 年という歳月を経た今日はあらたなプランをたてる必要があるということは、私自身よく考えておりますし、その必要もある[62]」と回答している。こうして 69 年に第 2 次総合開発計画策定のための予算が計上された。

第 2 次計画の策定に伴い、高山プランが振り返られた。島建設部長は 69 年 7 月に開催された「都市開発について市民の声を聞く会」において、高山プランの成果として、「熱海駅前広場整備事業、東駐車場、緑地帯設定、海浜公園、ロングビーチ建設、熱海駅和田浜通線改良工事着手、小嵐線改良工事着工、防災街区造成法に基いて咲見町地区における土地の高度利用建設、中部横断道路の第 1 期工事着工、商業・住宅地区、防火・準防災地域の設定」が実現をしたと評価している[63]。一方、関口業務部長は同じ会議の場で、「計画が予算その他の関係があって、完成期に至らず、熱海市総合開発計画構想案に終わった。さらにこれに補足すべき、治山治水、災害防止、港湾等が未完成のままに置いていかれた。構想案に肉付け、裏付けをしなかった。しかし、構想を取り上げるについて、政府機関で参画しているので、構想に沿った事業が行われるときには、優先的に補助、起債が取り上げられた[64]」と評価している。

2 人の高山プランに対する評価をその関わり方との関係で見ると、関口業務部長は高山プランの策定後、熱海市都市計画課長として計画の実現に尽力した人物である。計画の実行者として内部的な視点から振り返ったときに上記のような評価がなされたものと考えられる。構想に基いて具体的計画へと昇華させる際の限界があったということであろう。一方、島建設部長は計画の実現度という観点での発言になっている。相当数の事業が高山プランをベースに始まったものと言え、関口が指摘するように計画がそのまま実行された訳ではないだろうが、計画の中に組み込まれた計画者の意図はその多くが実現を見たと言ってよいだろう。

6. まとめ

従来、高度経済成長期の熱海市の急激な都市化は批判の対象として捉えられ、背景に計画不在であることが指摘されてきた。しかし、本研究で明らかにした通り、計画は存在した。熱海の将来像を記したマスタープランは、都市計画法を根拠とする内容と観光施設整備など法的根拠を持たない内容の両方を組み入れた総合的なものであった。いずれも観光地という特性が踏まえられ、前者については観光客の季節平準化を目的とする公園整備や高度地区・美観地区などの導入による市街地の環境整備、後者については新たな観光客層を獲得するための観光施設整備などが計画内容に反映された。

この計画は地元で「高山プラン」と称され、60 年代の熱海市の都市発展上、常に参照され、相当な数のプロジェクトが実現した。また、地元住民も計画実現に積極的に関わってきた。課題であった、夏季の観光客減についても計画実現が解決に繋がったと評価された[14]。このように 60 年代の熱海では、行政と住民が共に、総合的な計画に基づき都市形成に取り組み、短期的にも効果を生むものだった。

では、なぜこの時代の熱海は 1 章に見たように都市計画の不在が評されてきたのか。高山プランで実現したものは確かに多いが、検討されなかったあるいは実現を断念したものもあった。都市計画上の影響が大きいものとして、美観地区や高度地区など、都市の建築が作り出す景観に対する規制への不十分な介入がある。住民組織が海を眺望する景観に固執した史実は評価すべき一方、視点場としての町の景観については、自ら旅館を大規模化・高層化し続けた[15]。それゆえ、東町海岸でガソリンスタンドが自身の宿泊施設前に建設されることに対しては強い嫌悪感を示していたのであり、この点で海を望む景観は公共性のあるものではなく、私権を増幅させるためのものであったと言える。そのために、宿泊施設は巨大化され、その結果生み出された熱海の都市景観は無秩序な開発の結果として当時から識者の目には写り、それが「都市計画不在」という評価につながったものと見ることができる。

この観点で高山プランを評価すると、計画は常に行政によって参照され、多くが実現したとはいえ、実現すべきことが実現できたかという点では不十分だったと言える。60 年代は熱海市の都市計画にとって、用途地域も定まっていない時代であり、その後の都市計画を左右する重要な時代であった。計画策定後、高山英華を含めた計画者が市に対して支援や技術的助言を行う必要があったのではないか[16]。一方、計画自体の課題も否めない。住居地域の検討にあたっては将来人口の予測が不可欠だが、それと同様に宿泊施設の規模や高さについても観光客の将来推計との整合性が本来は求められるはずである。しかし、計画では将来の観光客数が 2 倍になるとの予測はあるものの、土地利用等の計画と整合できていなかった。つまり、増大する観光需要をどのように空間計画として処理するかという観点が十分ではなかった。高山はすでに当時、人口および建築密度を指標とした都市計画のあり方を体系的に確立していた[65]が、それが熱海で観光客や産業に適用されることはなかった。

最後に本研究の問題意識である、高度経済成長期の都市計画史に都市住民の慰安先としての温泉地の都市計画史を連動させて論じる必要について、本研究から得られる視座を提示する。慰安を求めて移動する都市住民で支えられた高度経済成長期の熱海の都市計画は、都市にはない自然景観という地域性を拠り所としながらも、都市と同様に高層化を歩んでいった。それは物理的な空間変容を辿れば自明で、単純に批判的に高度経済成長期の観光地の変容として記述することは容易であろう。しかし、本研究で明らかにしたように、高山プランを軸に、観光客相手に事業を営む事業者兼住民や行政が主体的に都市形成に関わってきた歴史は、前述の通り結果的には課題も多く残したものの、既往の熱海発展史では描かれてこなかった視点であり、観光地熱海の高度経済成長期の変容を再考させる契機ともなり

うる。それは初田 [1]の、この時代の都市の変容を単純な変化として捉えるべきではないという問題意識に収斂されると共に、他の都市近郊観光地における近代都市計画史研究の必要性が示唆される。

謝辞

本研究は JSPS 科研費 19K21098 の助成を受けて実施した。

補注

(1) 例えば 1963 年熱海市議会では小川議員が「いわゆる高山プランといわれる熱海市綜合開発計画」と発言している。(熱海市議会 (1961)，建設・公営企業委員会綴, p.126) (2)市長は変わったものの土木委員長の変更はなかった。 (3)消費額に幅があるのは、既存の各種統計から算出する方法とサンプル調査から推計する方法の 2 種類の推計方法を用いているため。 (4)1961 年熱海市建設委員会議事録 p.98 に、熱海城社長による旅館転用申請とそれに対する行政回答書が収められている。1958 年 6 月に熱海城建設を許可する際、「都市公園法第 2 条第 2 項の施設とする」ことを条件としている記録が残っている。1956 年施行の都市計画公園法で公園内での宿泊施設の開業は禁じられていた。 (5)伊豆毎日新聞 1964.2.18, p.1 によると、発起人は宝金荘、大野屋、観光閣、東竜、松濤館、魚見崎ホテル、海浜ホテル、つりぼり観光、バス 3 社、東海汽船、漁協、後楽園、日本堂、アジ石油、市営住宅 2 名であり、ほとんどが観光事業者である。 (6)資料上は 36m で合意したとあるが、その後の議会では、結局 50m に落ち着いたと記録がある。1967 年 10 月の熱海市観光・総務文教委員会における議員発言より。 (7)以下のような契約であった。第 1 条:甲は、埋立完成後概ね別図のごとく埋立地を区画し、地番を設定する 第 2 条:甲は、埋立地に建設する駐車場に関する設置条例を定め条例中に次の事項を含むものとする。1. 駐車場の位置、区域を B 番地とする 2. 駐車場には平家建の管理事務所、ガソリン販売所及び公衆便所 (地下) 以外の建物は設置しない。3. 前二項を改廃する場合は、市議会の出席議員数の三分の二以上の同意を得るのほか利害関係人の意見を聴かなければならない。第 3 条:甲が計画する埋立地が完成し地番が設定されたときは、甲は、A・C 番地を承役地とし、末尾表示の乙等所有地 (以下「乙等所有地」という。) を要役地とし、「乙等の承諾がなければ建物を設置することができない。」旨の停止条件付眺望地益権を設定、契約を締結した条件成就のうえは遅滞なくこれを登記するものとする。第 4 条:甲は将来駐車場及び道路の公用を廃止し普通財産とするときは直ちに A・C 番地と同様な眺望地益権を設定登記しなければならない。第 5 条:甲がその義務に違反して建物を設置し、または乙等所有地の眺望を害する工作物を設置したときは、乙等は甲の費用をもってこれを撤去することができる。第 6 条:甲が埋立地を第三者に譲渡する場合は予め乙等に通知するものとする。 (8)具体的には、1.道路を除いた部分の四割が緑地帯、六割が駐車場 (料金徴収所、公衆便所、ガソリンスタンドを含む) 2.中央部に小公園を造る、その内に二十五米円形噴水式子供プール 2 個造る、3.駐車場は普通乗用車に限る、4.ガソリンスタンドは一ヶ所とし、使用面積は最小限度とする (百坪以内)、5.駐車場は東西二箇所とする (中央に小公園を置く)、6.緑地帯 (グリーンベルト) は山側に置く、7.料金徴収所、便所、ガソリンスタンド等の建物は地上三米を超えない (地下利用のこと)、8.お宮の松は小公園内に移植する、9.小公園は八百坪以上とする、10.公衆便所は有料とする。(9)第三条第二項に「当該区域が建築基準法 (昭和二十五年法律第二百一号) 第四十八条第一項の用途地域 (工業地域を除く。) 内にあることと定められている。(10)伊豆毎日新聞, 1963.6.22, p.1 によると「海岸から何米以内の建築物は何米以上はできないという高度制限」を研究していることが報じられている。(11)伊豆毎日新聞 1963.9.6, p.1 によると、風致地区、防火地域、用途地域の決定後には高度地区の指定を考えていることが報道されている。(12)熱海市では 2007 年に高度地区が導入された。しかしそれは高山プランで意図されたような、海岸周辺の建築物の高さを抑えるための高度地区ではなく、海岸周辺での規制を緩和するもので、最大 48m までの建築を可能とする。(13)64 年の市議会での「総合開発としての再検討をなさるべき時期ではないか)」との指摘に対し、市長は「高山プラン等も再検討したい。また新しい画期的な行政ビジョンを打ち立てていきたい)」と回答している。(14)伊豆毎日新聞, 1966.12.29, p.2「観光熱海のトップニュースはなんといっても夏枯れがなくなったことだ。遊園施設、ドライブコース (略) の充実などによって立体的な観光施設が登場したため」と、和田浜に整備された公園の写真とともに報道されている。(15)伊豆毎日新聞, 1968.4.4 によると、「海岸で立地条件がの最高ところを占め新増築しても宿泊客が大巾に増え採算が取れる」と判断されていた。(16)少なくとも本研究が参照した 1950 年代～70 年代初頭の資料中に、計画策定者の助言は確認できない。

参考文献

1)初田香成 (2010)，都市の戦後，東京大学出版会 2)中島直人 (2018)，都市計画の思想と場所，東京大学出版会 3)下村彰男 (1993)，わが国における温泉地の空間構成に関する研究，東京大学博士論文 4)高柳友彦 (2017)，熱海温泉郷としての発展とその展開，熱海温泉誌，pp. 248-257 5)西川亮 (2019)，戦後旧都市計画法下における熱海市の風致地区を巡る議論と運用に関する研究，都市計画論文集 54-3, pp. 1343-1350 6)加藤誠平 (1963)，「観光地はこれでよいのか」，『観光研究』, No. 78, p. 24 7)吉沢栄蔵 (1969)，「熱海の再開発は可能か」，『月刊ホテル旅館』，6 (10)，pp. 55-58 8)観光産業研究所 (1969)，熱海市の観光実態調査と再開発展望 (吉沢栄蔵 (1969)，「熱海の再開発は可能か」，『月刊ホテル旅館』，6 (10)，p. 58 より引用) 9)Ryo NISHIKAWA (2018)，Urban planning for the Yamashiro hot spring by Eika Takayama, The 18th International Planning History Society Conference Proceedings, pp. 1140-1151 10)西川亮ほか (2016)，昭和前期の雲仙における国際公園都市計画に関する研究，都市計画論文集 51-3, pp. 1160-1167 11)西川亮ほか (2017)，戦前の別府市における都市計画に関する研究，日本建築学会計画系論文集，82, 740, pp. 2597-2607 12)中野文彦ほか (1996)，群馬県草津町にみるリゾート地の発展過程と「リゾート地としてのマスタープラン」の関連に関する研究，都市計画論文集 31, pp. 103-108 13)伊豆毎日新聞 1956. 1. 1, p. 1 14)熱海市議会 (1956)，熱海市議会々義録，p. 219 15)熱海市議会 (1956)，熱海市議会々義録，p. 668 16)熱海市議会 (1956)，熱海市議会々義録，p. 752 17)熱海市議会 (1956)，熱海市議会々義録，p. 971 18)熱海市議会 (1957)，熱海市議会々義録，p. 126 19)都市計画協会熱海市綜合開発計画委員会 (1960)，熱海市綜合開発計画構想案 20)都市計画協会熱海市綜合開発計画委員会 (1960)，熱海市綜合開発計画，pp. 53-54 21)消費額に幅があるのは、既存の各種統計から算出する方法とサンプル調査から推計する方法の 2 種類の推計方法を用いているため。 22)都市計画協会熱海市綜合開発計画委員会 (1960)，熱海市綜合開発計画，p. 9 23)熱海市議会 (1969)，各特別委員会綴，pp. 144-145 24)伊豆毎日新聞 1965. 1. 21, p. 1 25)1965 年 7 月 20 日伊豆毎日新聞 1 面 26)1965 年 11 月 3 日伊豆毎日新聞 2 面 27)熱海市議会 (1970)，建設・公営事業委員会綴，pp. 152-160 28)熱海市議会 (1970)，建設・公営事業委員会綴，pp. 156 29)伊豆毎日新聞，1961. 3. 25, p. 1 30)熱海市議会 (1964)，熱海市議会々議録綴 昭和 39 年，p. 167 31)熱海市議会 (1964)，総務文教・観光民生委員会綴，pp. 151-152 32)伊豆毎日新聞 1964. 5. 19, p. 1 33)伊豆毎日新聞 1965. 5. 19, p. 1 34)熱海市議会 (1964)，総務文教・観光民生委員会綴，p. 300 35)1964 年 10 月 10 日伊豆毎日新聞 1 面 36)伊豆毎日新聞，1964. 10. 28, p. 1 37)伊豆毎日新聞，1965. 2. 5, p. 1 38)伊豆毎日新聞，1965. 5. 28, p. 1 39)熱海市議会 (1965)，総務文教・観光民生委員会綴，p. 310 40)1961 年熱海市建設委員会議事録 p. 30 41)伊豆毎日新聞，1962. 1. 23, p. 1 42)熱海市議会 (1961)，建設・公営企業委員会綴，p. 105 43)熱海市議会 (1963)，熱海市建設委員会々議録，pp. 35-36 44)熱海市議会 (1963)，熱海市建設委員会々議録，p. 77 45)熱海市議会 (1965)，総務文教・観光民生委員会綴，pp. 73-74 46)熱海市議会 (1963)，建設・公営企業委員会綴，p. 130 47)伊豆毎日新聞，1966. 10. 28, p. 1 48)熱海市議会 (1967)，総務文教委員協議会議事録 p. 100 49)熱海市議会 (1967)，総務文教委員協議会議事録 p. 103 50)熱海市議会 (1967)，総務文教委員協議会議事録 p. 105 51)熱海市議会 (1967)，総務文教委員協議会議事録 p. 179 52)伊豆毎日新聞，1965. 12. 18, p. 1 53)熱海市議会 (1963)，建設・公営企業委員会綴，p. 85 54)熱海市議会 (1961)，建設・公営企業委員会綴，p. 247 55)熱海市議会 (1961)，建設・公営企業委員会綴，p. 249 56)伊豆毎日新聞，1961. 6. 28, p. 1 57)伊豆毎日新聞，1961. 11. 29, p. 1 58)伊豆毎日新聞，1962. 5. 25 59)熱海市議会 (1963)，建設・公営企業委員会綴，p. 86 60)熱海市議会 (1963)，建設・公営企業委員会綴，p. 87 61)熱海市議会 (1965)，熱海市議会々義録，p. 225 62)熱海市議会 (1968)，熱海市議会々義録，p. 265 63)熱海市議会 (1969)，各特別委員会綴，pp. 144-145 64)熱海市議会 (1969)，各特別委員会綴，pp. 146-147 65)中島直人 (2008)，高山英華による都市計画の学術的探求に関する研究，都市計画論文集 43-3, pp. 169-174