

琉球大学学術リポジトリ

1950年代における那覇の都市形成と水害対策に関する覚書—那覇市の政策構想に焦点をあてて—

メタデータ	言語: 出版者: 2011年度トヨタ財団研究助成採択プログラム沖縄・奄美 島嶼社会における行政防災施策・制度・システムの歴史 的変遷に関する包括的研究 公開日: 2014-05-27 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 川島, 淳 メールアドレス: 所属:
URL	http://hdl.handle.net/20.500.12000/28842

3 - 4

1950年代における那覇の都市形成と水害対策に関する覚書

—那覇市の政策構想に焦点をあてて—

川島 淳（沖縄国際大学南島文化研究所特別研究員）

要旨

沖縄戦によって、首里・那覇の都市などは壊滅した。また地域住民も北部や南部などで米軍に収容され、他地域での生活を余儀なくされたが、1945年10月に米軍は壺屋と牧志を開放して居住を認め、漸次米軍の軍用地の一部を開放した。他方、那覇市は、1954年に首里市・小禄村と合併し、1957年に真和志市と合併した。こうした軍用地の開放と市町村合併によって都市計画事業が遂行されて、「大那覇市」が形成されて、現在に至っている。

また、那覇市内には、安里川や久茂地川、ガープ川などが流れている。この三河川の沿岸地域では、1950年代から1960年代にかけて、豪雨や台風のために河川が氾濫し、水害被害が相次いだ。そのため、水害対策のための河川改修工事を実施することが、「大那覇市」形成にとって重要な政策の一つともなったのである。

そこで、本稿では、那覇市の政策構想に焦点をあてつつ、那覇の都市計画における水害対策計画の変遷と、1957年の瀬長亀次郎那覇市長時代における水害対策関連事業をめぐる政治的駆け引きについて、次のように論述する。

1950年8月1日制定の「那覇市都市計画条例」に基づいて、同年「那覇市都市計画案に就いて」が策定され、また1952年8月に那覇市建設部都市計画課は「那覇市都市計画概要」を作成し、さらには那覇市が招聘した石川栄耀は1953年7月に『那覇市都市計画の考察』を提出した。同年に「都市計画法」が制定されると、那覇市は、石川構想に基づいた「那覇市都市計画決定書案」を作成した。さらに、「首都建設法」の制定に伴って首都建設委員会が設置され、1959年12月16日に同委員長の瀬長浩は「首都建設基本計画」を公告した。これらの都市計画では、豪雨や台風による河川の氾濫を防ぐために河川改修工事が提示された。いずれの計画においても、那覇市内を流れる河川は雨期になると氾濫するので、安里川や久茂地川、ガープ川の改修とともに、与儀農業試験場（現在の与儀公園）から漫湖までの排水路を設置するとの計画が提示された。したがって、1950年代の都市計画は一貫したものであり、基本的には大きな変更はなかったのである。

1956年12月に瀬長亀次郎が那覇市長に当選するや、かかる事業計画の遂行に必要な民政府特別補助金や琉球銀行の復興資金が打ち切れ、また那覇市の資産が凍結された結果、那覇市は都市計画事業の遂行を中止せざるを得なかったのである。この措置は、瀬長亀次郎を辞職に追い込むためのものであった。このように、河川改修工事を含む都市計画事業は政治的駆け引きに利用されたのである。こうした状況のなかで、市民組織による期成会が結成され、久茂地川の浚渫工事を行った。し

かし、この浚渫工事だけでは充分ではなかった。瀬長が市議会の不信任によって辞職した後のことだが、1958年2月5日から降り続いた雨による安里川やガープ川の氾濫は、「戦前戦後最大の水害」と言われるほどの水害被害となったのである。その結果、1965年までの間に、安里川とガープ川の河川改修工事が進んだのである。

1950年代における那覇の都市形成と水害対策に関する覚書

—那覇市の政策構想に焦点をあてて—

川島 淳（沖縄国際大学南島文化研究所特別研究員）

はじめに

1950年代から1960年代にかけて、那覇市の都市計画事業は、米軍による軍用地開放や、市町村合併と同時並行で推進されて、「大那覇市」が形成された¹。すなわち、1945年10月に米軍は壺屋と牧志を開放して居住を認め、1952年には那覇港やハーバービュー地域などを開放し、以後那覇の軍用地を漸次部分的に開放した。他方、1954年9月1日に那覇市・首里市・小禄村が合併し、また1957年12月17日に那覇市と真和志市が合併したことによって、現在の那覇市域が形成された。こうした軍用地の開放と合併を前提として、那覇の都市計画が策定されて、事業が執行されたのである。

また、那覇市内には、安里川や久茂地川、ガープ川などが流れている。この三河川の沿岸地域では、1950年代から1960年代前半にかけて豪雨や台風のたびに、水害被害が発生した。そのため、水害対策のための事業は河川改修工事として、都市計画事業のなかで重要な政策の一つともなったのである。

本稿では、災害対策という観点から戦後政治史を素描することを射程に入れつつ、水害対策関連事業を執行した那覇市の政策構想に焦点をあてて、都市計画と水害対策をめぐる政治過程の一端を明らかにする。そして、今後の調査・研究を深化させるための筆者の指標や分析枠組みを提示することもまた本稿の課題の一つであることから、タイトルに「覚書」を入れることにした。

1 政策過程と災害対策

政策過程は、「政策要請」・「政策決定」・「政策施行・執行」といった3つの要素で構成されている。こうした政策過程のなかで災害を射程に入れると、災害の発生によって復興・災害対策に関する政策要請がなされ、その要請を受けて政策が立案・決定され、実際の復興・災害対策にかかわる政策が施行・執行される。そして、再び災害が起こると、同様の「政策要請」・「政策決定」・「政策施行・執行」といった政策過程が生じることになる。こうした連鎖的かつ螺旋的な関係は、現在でも続いている。ちなみに、近現代における災害対策は経済の効率化や衛生問題の解決をも前提としたものであったが、現在では、これらに加えて環境問題も含まれている。

また、政策過程にかかわるアクター内部ないしはアクター間に、政治家・行政官などの離合集散や、政策をめぐる意思統一（調整・統合）がなされる。また政策調整や人事問題のなかで派閥や政党などの政治集団の論理が表面化する。したがって、災害対策をめぐる政策過程を検討するには、政策機関と政治集団の動静にも着目する必要がある。

さらに、災害対策関連事業の政策過程の検討には、政治・行政史だけではなく、社会史をも射程に入れることも重要なことである。というのも、災害の復興や対策に関する「政策要請」は地域社会の状況に基づくものだからである。すなわち、地域住民の要望などを検討したうえで行政官が政策を立

¹ 来間泰男は「那覇地域の戦後復興は、アメリカ軍基地の返還と、市町村合併と、都市計画の三つがからみ合って進んでいく過程である」[来間 2007b、126 頁] と適確に指摘している。

案する。あるいはまた、自治体の首長や議員の選挙公約は、政党の論理に基づくこともあろうが、当選するには地域住民の要望を埒外に置くことはできない。また、「政策決定」を経た「政策施行・執行」によって、地域社会は多少なりとも変化していく。このように、「政策要請」と「政策施行・執行」は政治史と社会史という二つの領域にもかかわっており、災害対策を研究対象とした場合、政策過程を中心とした政治・行政史と、地域社会の変化などを対象とした社会史は、密接不可分の関係にある。

災害対策をめぐる政治社会史の分析視角を、戦後那覇の都市形成と水害対策といった政策過程にあてはめてみよう。すなわち、戦後沖縄において那覇の都市形成と災害対策をめぐる政策過程の主要なアクターは、地域住民・市町村・市町村議会・琉球政府・立法院・米国民政府などである。地域住民が災害対策を市町村に要請する場合や、直接市町村長や市町村議会議員に要請する場合がある。この要請を受けて政策が立案される場合や、あるいは行政内部において主体的に政策が立案される場合などがある。そして、市町村によって政策が決定されて、そのまま執行される場合もあれば、議会での承認を経て執行される場合もあり、さらに琉球政府に政策を要請する場合もある。要請された政策は琉球政府で決定された後に事業が執行され、あるいはまた立法院での議決を経て執行される。また米国民政府に政策が要請されることもある。そして政策の執行によって社会が変化するのである。

以上が災害をめぐる政策過程であるが、本稿で分析の対象となる政策構想は、政策を立案する前段階などでの意見書や、組織内部での意思決定を経て上位機関に要請した文書や意見書で示されていることが多い。本稿では、那覇市内部で意思決定をした計画案を政策構想として捉えることにする。

さて、政策過程の一端を示す史料は公文書である。しかし、公文書では文言の加除訂正から、行政内部における意思決定（調整・統合）の過程の一端が明らかになるものの、政治的駆け引きや政治集団の論理などは明確にはならない。そこで重要となる文書が私文書である。また、事業を執行する段階になると、事業主体と請け負った企業との関係の一端を示す文書は、公文書と企業文書である。こうした公文書・私文書・企業文書は、政策過程のありようについて分析する際に基礎的な資料になる。しかし、実際問題として、すべての文書が残存しているわけではない。

本稿では、現在あらゆる人々が検証可能な状態にある『那覇市史』・『市民の友』・『那覇市勢要覧』・『那覇市議会史』を用いる。すなわち、1987年刊行の『那覇市史 資料篇 第3巻1 戦後の都市建設』では戦後那覇の都市形成過程の一端を明確にする文書が編纂されており、かかる研究では基本文献の一つである。また、1950年代から現在まで、那覇市は広報誌『市民の友』や『那覇市勢要覧』を刊行して、地域住民の要望などに対する市政の説明責任の一端を果たしてきた。また、議会は、予算案の承認などがあるように、行政の執行を監督する立場にあることから、那覇市議会の文書もまた重要な公文書である。これを編纂した『那覇市議会史』もまた基本文献であろう。これらの資料は、確かに文書作成時点での那覇市のバイアスなどがあるが、水害対策関連事業を執行する立場にいた那覇市の政策構想を明確にすることが本稿の目的であるので、これらの史料を中心に素描することにする。

2 都市計画に関する法令と構想

1946年から1950年にかけて那覇の都市計画は、軍政府・沖縄民政府・那覇市の三者での政策調整を経て、沖縄民政府が主体となって那覇の都市計画の策定と事業の推進を図り、那覇市が側面的に協力していくこととなった。沖縄民政府は、那覇の都市計画を推進するために、工務交通部に都市計画課と都市計画委員会の設置を軍政府に申請した。しかし、1950年3月22日に軍政府から都市計画課の設置が那覇市の権限を侵害することになるとの回答を受けた結果、都市計画の策定の権限は那覇市長に移譲されることとなった〔花城、1987、389-390頁〕。しかし、1953年の「都市計画法」の制定

により、那覇都市計画の権限は再び行政主席の権限になったものの、都市計画策定に対して那覇市は一定の影響力を保持した。以下では、都市計画に関する法令と、水害対策を含む都市計画策定のありようについて明確にする。

2-1 都市計画に関する法令

1950年6月に那覇市に都市計画課が設置された。同年8月1日に「那覇市都市計画条例」が制定され、那覇市都市計画の策定に関する基本法令となった。この法令の制定により、都市計画の策定と遂行は那覇市長の権限となった²。また、この第1条の但し書きに「但し計画に付いては区域外に及ぶことが出来る」³との文言がある。これによって那覇市長は首里市・小禄村・真和志村などにまたがる都市計画を策定できることとなった。一つの自治体による都市計画が他の自治体の範囲内に及ぼすことは他の自治体の権限を侵すことになる。したがって、この条例は、首里市・小禄村・真和志村（のちに市に昇格）との合併を前提とした、変則的な法令であったと言える。しかし、本条例は、1953年8月17日に立法院での「都市計画法」制定により、同年9月に那覇市議会で廃止された。

この「都市計画法」では、都市計画の意義と範囲、都市計画に関する権限、都市計画審議会設置などが定められている。それまで、那覇の都市計画の決定権は那覇市長の権限に属していたが、那覇市長から行政主席の権限に移譲された⁴。同年9月28日に「都市計画法第一条の規定に基き同法の適用を那覇市に指定する」との告示第110号を比嘉秀平行政主席は発した⁵。この告示により、那覇市は「都市計画法」に基づいて都市計画案を策定して、都市計画審議会に提出することになったのである。

1956年2月9日に「首都建設法」が制定された⁶。本法では、那覇市が首都と位置づけられて、首都機能が発揮できるように計画・建設するために、首都建設委員会が設置されることになった。また、委員会は行政主席によって任命された9名の委員、すなわち、行政副主席、琉球政府内政局長及び工務交通局長、那覇市長、学識経験者5名で構成された。また、首都建設計画の策定と遂行には、琉球政府と那覇市にとどまらず、「那覇都市計画区域」内の真和志市や関係事業者の協力・援助とともに、政府と市町村の分担が義務づけられた。

以上において、那覇の都市計画の策定と事業の遂行に関する法令について概観してきた。那覇都市計画策定などの権限は、「都市建設法」の制定によって那覇市長から琉球政府行政主席に移譲された。また、「首都建設法」が制定されたことで、琉球政府や那覇市などは都市計画の策定や事業の遂行に協力することが義務づけられたのである。

2-2 那覇都市計画の変遷と水害対策について

前項で確認したように、那覇市の都市計画は法令に基づいて策定された。1950年8月1日制定の「那覇市都市計画条例」に基づいて、同年「那覇市都市計画案に就いて」が策定され、また1952年8月に那覇市建設部都市計画課は「那覇市都市計画概要」を作成し、さらには那覇市が招聘した石川栄耀は1953年7月に『那覇市都市計画の考察』を提出した。同年に「都市計画法」が制定されると、那覇市は、石川構想に基づいた「那覇市都市計画決定書案」を作成した。さらに、「首都建設法」の制

² 前掲『那覇市史 資料篇第3巻1 戦後の都市建設』396頁。

³ 前掲『那覇市史 資料篇第3巻1 戦後の都市建設』396頁～397頁。

⁴ 沖縄県公文書館所蔵「都市計画法 立法・規則」(R00160958B)。

⁵ 前掲『那覇市史 資料篇第3巻1 戦後の都市建設』483頁。

⁶ 沖縄県公文書館所蔵「一九五六年 立法 琉球政府」(0000068225)。

定に伴って首都建設委員会が設置され、1959年12月16日に同委員長の瀬長浩は「首都建設基本計画」を公告した。これらの都市計画では、豪雨や台風による河川の氾濫を防ぐために河川改修工事の計画が提示された。以下では、1950年代の都市計画の変遷と、水害対策に関する那覇市の政策構想について確認する。

1950年7月29日に那覇市長当間重民は那覇市議会議長具志頭得助に宛て、議案第27号として「那覇市都市計画案に就いて」を提出した。添付の「那覇都市計画告示案」には、【表1】で示した「河川及排水路」設置計画が提示された。ここでの水害対策の実施計画は、主に安里川と久茂地川、ガープ川の改修工事を施工し、また与儀農業試験場（現在の与儀公園）から国場川までの排水路を建設するとの計画案であった。

【表1】那覇都市計画告示案の「河川及排水路」（前掲『那覇市史 資料篇 第3巻1』396頁）

河川名及排水路		起点	終点	巾員	延長	適用
安里川		那覇市壺屋町	那覇市高橋町		9,000 呎	
第一号	排水路	那覇市牧志町	那覇市旭町	平均 90 呎	4,500 呎	久茂地川
第二号	〃	真和志村神里原	那覇市牧志町	20 呎	3,900 呎	久茂地川上流
第三号	〃	真和志村神里原	真和志村字古波蔵森田原	20 呎	4,500 呎	新設

しかし、この議案第27号は議会で承認されなかったのであろう。【表2】のように、安里川・久茂地川・ガープ川の河川改修工事計画は原案通りであるが、与儀農業試験場から国場川まで新設する排水路の長さとは幅は原案よりもさらに広げる計画となった。

【表2】「那覇市都市計画概要」の「河川及排水路」（前掲『那覇市史 資料篇 第3巻1』413頁）

河川及び排水路	起点	終点	巾員	延長	適用
安里川	那覇市壺屋町	那覇市高橋町		9,000.00 呎	
第一号排水路	那覇市牧志町	那覇市旭町	平均 90 呎	4,500.00 呎	久茂地川
第二号排水路	真和志村字与儀神里原	那覇市牧志町	20 呎	3,900.00 呎	久茂地川上流
第三号排水路	真和志村字古波倉神里原	真和志村字古波倉森田原	30 呎	4,800.00 呎	新設
合計				22,000.00 呎	

1952年8月に、那覇市建設部都市計画課は「那覇市都市計画概要」を作成した。河川及排水路に関する施設の計画について「那覇市内を流れる河川としては国場川、安里川、久茂地川の三つであって、市内の排水はこの三河川に依って為されているが戦災による護岸の破壊及泥土の堆積に依り完全なる排水は不可能であるので各河川の改修と後記の排水路の新設を計画した。現在の繁華街である市場一帯は久茂地川の派川（通称ガープ川）沿岸で戦前から低湿地帯であった。年々洪水期に於ける氾

濫を防止するために農事試験場横から旧鉄道線路沿ひに国場川に放水路を計画した那覇港と泊港とを連結する久茂地川は運搬船の航行を可能にするため干潮面から五尺浚渫する⁷ことが提示された。また、【表 3】が示すように、河川改修工事の計画は、「久茂地川上流」を「ガープ川」に訂正しただけで、1950年策定の「那覇市都市計画概要」で示された内容と大きな変化はなかったのである。

【表 3】「那覇市都市計画概要」の「河川及排水路」（前掲『那覇市史 資料篇 第3巻1』413頁）

河川名及排水路	起点	終点	巾員	延長	適用
安里川	壺屋町	高橋町		9,000.00 呎	
第一号排水路	牧志町	旭町	平均 90 呎	4,500.00 呎	久茂地川
第二号排水路	神里原	牧志町	20 呎	3,900.00 呎	ガープ川
第三号排水路	神里原	森田原	30 呎	4,800.00 呎	新設
合計				22,000.00 呎	

この「那覇市都市計画概要」は、当間重民那覇市長が都市計画の指導を受けるために招聘した石川栄耀の検討資料として作成された。石川は、この「那覇市都市計画概要」を踏まえつつ、1953年1月に那覇市を調査したうえで、7月に都市計画構想を那覇市に提出した。この構想は、8月10日には石川栄耀『那覇市都市計画の考察』⁸として発行された。この石川構想が那覇市都市計画に大きな影響を及ぼしたことは先行研究においても詳細に検討されており、筆者もこれに異論はない⁹。

本書の「生活環境としての吟味」において、「第一の問題としては、今も出ましたが現在の那覇の中心であり、将来も重要部分を占めるはづの山の手、特に市場通りが排水上極めて遺憾な状態にある事は不安であります。豪雨時ははらんし、その溢水を吐く可き下流の状況は適応して居りません。排水渠は狭塞され、滞水区域はなくなつて了ひました。この問題の解決は、根本的に重要であります」¹⁰との意見が提示された。そのうえで、「施設計画」の項において、石川は「下水計画としては特にガープ川、安里川、久茂地川の処理があるやうです。之はガープ川を思い切って、真直に海へ流して了ふ、そして久茂地川と安里川をそこへ合流させて了ふ、そう云ふ考へ方があると思ひます。もっともガープ川は上流で農事試験場の所を通りますが、そこで左折して漫湖へ放流して了ふ手があるやうに思ひました。まあ、そう云ふ工夫を致せば、市内の不衛生な開渠は消え、溢水の不安もなくなる訳であります。少くも首都にとって、清潔感、衛生感程、大切なものはないのです。」¹¹との意見を述べている。このように、石川は、那覇の生活環境において水害問題の解決を根本的な重要課題として位置づけ、河川改修が水害対策や衛生対策と密接不可分の関係にあると論じたのである。

かかる石川構想に基づいて、那覇市は「那覇市都市計画決定書案」を作成し¹²、1955年5月23日に当間重剛那覇市長は本案を諮問第1号「都市計画区域の拡張及び都市計画施設の決定について」と

⁷ 前掲『那覇市史 資料篇 第3巻1 戦後の都市建設』413頁。

⁸ 前掲『那覇市史 資料篇 第3巻1 戦後の都市建設』。

⁹ 佐野浩祥・津々見崇「那覇の戦災復興における都市計画家・石川栄耀の役割—花城直政との関係に着目して—」（『土木史研究 講演集』第31号、土木学会、2011年）。

¹⁰ 前掲『那覇市史 資料篇 第3巻1 戦後の都市建設』463頁。

¹¹ 前掲『那覇市史 資料篇 第3巻1 戦後の都市建設』471頁。

¹² 前掲「那覇の戦災復興における都市計画家・石川栄耀の役割」（50頁）。

して那覇市議会の第4回臨時会に提出した。同月26日に那覇市議会での審議を経て、本案の一部を修正することが答申されたが、「河川及排水路」は原案の通りであった¹³。すなわち「那覇市都市計画区域の降雨は大部分安里川、ガープ川にそゝがれ降水あれば街は水浸しとなり、非衛生的であるのみならず其の損失は甚大である。これが打開策として安里川、久茂地川の改修を行ひ農事試験場から旧鉄道線路に沿ひ漫湖に至る排水路を新設しガープ川及久茂地川の氾濫を防止する」¹⁴と示されている。また具体的な河川改修工事や排水路建設工事に関する計画は【表4】の通りである。

【表4】「那覇市都市計画決定書案」の「河川及排水路」（前掲『那覇市史 資料篇 第3巻1』413頁）

番号	名称	起点	終点	主なる経過地	幅員	備考
1	安里川	姫百合橋	泊高橋	崇元寺橋	四間乃至十二間	
2	久茂地川	崇元寺橋	明治橋	御成橋	六間乃至二十一間	
3	排水路	松山町一丁目	泊埋立地南岸	一号線 夫婦岩	六間乃至八間	
4	排水路	与儀試験場	牧志町	むつみ橋	三間	
5	排水路	〃	国場漫湖		三間	旧鉄道線路の一部に沿う

1956年2月9日に「首都建設法」は制定された。本法によって、1959年12月16日に首都建設委員会委員長の瀬長浩は「首都建設基本計画」を公告した。本計画での「排水（河川）及び下水道整備計画」は以下の通りである¹⁵。「那覇市における排水（河川）及び下水道施設は極めて不十分であって雨污水は僅かに道路側溝によってこれを排除しているに過ぎず基本排水路である安里川、ガープ川等もこれ又排水能力が低く、ために毎年市中に氾濫する状態で憂慮にたえない現状である。よって先づ河川排水に関するものを早急に整備することにより雨污水の氾濫を防止し、悪疫の予防、生活環境の改善をはかるものとし、下水道施設は河川排水に関する整備が一応その目的を達成した後整備するものとする」との基本方針が提示された。そして、河川改修計画は、ガープ川・安里川・久茂地川の水害対策について個別的に策定された。ガープ川については「その上流与儀農試場附近において分水路を築造し旧鉄道線路に沿って国場川に放流、氾濫を防止する。分水路は全長約一、二〇〇米、その内三分の一は開渠、国場川寄りの三分の二は馬蹄型隧道式とする」こととし、安里川については「適当に湾曲を整理し、護岸工事を施して、必要流水断面を与え」、久茂地川については「充分に護岸工事を施し、汚泥を浚渫して、流水を良くする」との河川改修工事の方向性が提示された。

以上において、1952年8月から1959年12月にかけて、都市計画における河川及び排水路の施設計画について確認した。石川栄耀の都市計画構想の策定や母法となる法令の制定・改廃ごとに、都市計画が策定されたが、いずれの計画においても、那覇市内を流れる河川は雨期になると氾濫するので、安里川や久茂地川、ガープ川の改修とともに、与儀農業試験場（現在の与儀公園）から漫湖までの排水路を設置するとの計画が提示されたのである。この計画では、河川や排水路の起点の設定を除いて、大きな変更点はなかった。ただし、1955年には、石川構想に基づいて作成された「那覇市都市計画決定書案」には、新たに松山一丁目から軍用道路一号線・夫婦岩を経て泊埋立地南岸への排水路が追加

¹³ 那覇市議会事務局議会史編さん室編『那覇市議会 第5巻資料編4 議会の記録 アメリカ統治期（合併前）』那覇市議会、2000年、154頁～188頁。

¹⁴ 前掲『那覇市史 資料篇 第3巻1 戦後の都市建設』494頁。

¹⁵ 前掲『那覇市史 資料篇 第3巻1 戦後の都市建設』721頁。

された。

以上の計画は 1950 年代の那覇市の実情に基づいていた。1960 年代になると、「都市計画事業による施設の供給が追いつかないため、交通施設が不足する。住宅が不足する。衛生施設が整備されない。港湾施設がいきづまるなど、都市の産業経済活動、市民生活の面に多くの弊害と不便を与えつつある。さらに毎年のように人口と産業が那覇市に集中しており、1956 年に決定したマスタープランでは、適正な都市建設ができない状態にある」¹⁶との指摘があるように、関係機関は 1950 年代の都市計画そのものを再検討せざるを得なくなった。新たな計画は 1966 年に策定されたが、これについては今後の課題である。

3 河川の氾濫と対策について

那覇市内には、安里川・久茂地川・ガープ川などが流れているが、豪雨や台風によって水害被害が相次いだ。そのため、那覇市の都市計画では水害対策を施すことが重要な課題の一つとなった。前節での検討を通じて、1950 年代から 60 年代前半にかけて、水害対策を目的とした河川改修工事案は、基本的に一貫した内容であった。また、「都市計画法」の制定によって、都市計画策定の権限は那覇市長から琉球政府行政主席に移譲された。こうした状況のなかで、河川改修工事もまた順調に進んだが、瀬長亀次郎が那覇市長に就任する¹⁷や、米国民政府補助金の停止や琉球銀行の資金凍結などにより、都市計画に基づく事業の遂行は困難な状況となった。以下では、瀬長亀次郎の那覇市長就任前と瀬長那覇市長時代を中心に、河川改修工事の施工について見ていきたい。

3-1 瀬長亀次郎市長就任前の水害対策

1952 年 6 月 25 日付発行の『市民の友』第 1 巻第 8 号には「憂鬱なる川 怒号するガープ川 土木で匡校する」との見出しで以下の記事が掲載された。1952 年 6 月 9 日の豪雨によって、那覇市内の 1670 戸が浸水被害を受けた。このガープ川氾濫の要因は、市民住宅地盤が河川水面よりも低いことと、ガープ川や久茂地川に土砂が堆積して排水ができなくなったことである。この水害対策として、ガープ川と久茂地川の浚渫工事を施工するとともに、与儀農業試験場から国場川に通じる排水路を新たに新設すると水害対策計画を市民に対して説明したのである。この記事は、水害対策に関する市民の苦情があったがゆえに、那覇市は説明責任を果たすために掲載したものであろう。

翌 1953 年 6 月 25 日付の『市民の友』第 12 号では、「浚渫近し久茂地川」との見出しで、以下の記事が掲載された。ガープ川と久茂地川は美栄橋付近で合流するが、久茂地川の泥土堆積によって連鎖的にガープ川が氾濫していたとの見解が示されたうえで、久茂地川の浚渫工事を 6 月 23 日に開始し、9 月に工事を完了することが報じられたのである。

先述のように、1954 年に石川構想が提示され、1955 年に「那覇市都市計画決定書案」が作成された。以後、久茂地川の改修工事が進められた。1956 年 8 月 25 日付発行の『市民の友』第 66 号には「生れ変わりつゝある久茂地川建設譜高らかに工事は進む」との記事が掲載された。「那覇の表玄関といわれる那覇港より続く久茂地川は近代的市街に比べて、堀か溝か疑われる位、泥臭を放つ川であったが、今年度軍補助金による改修工事が開始され、炎天下に、浚渫機の響き、働く人達の動きも建設譜をかなで工事も着々進行して行く」というように、久茂地川の河川改修工事は民政府特別補助金によ

¹⁶ 那覇市企画部庶務課編『那覇市勢要覧 1964 年版』那覇市役所、1965 年。

¹⁷ 瀬長亀次郎那覇市長時代のことについては、[大城将保、2007 年]などを参照のこと。

って開始された。そして、改修工事が完了した場合に「満潮時には水深七尺、干潮時三尺を保ち潮の満干によって川は何時も青々とした水をたたえ、市民にうるおいのある感じを与え、街全体も整ったおちつきのある街と変わり、悪臭を放つ溝川の名を返上しそれに架かる橋梁に市民のゆつたりとした散策も楽しい平和そのものの姿に変わるのもそう遠い事ではないだろう」と報じている。このように、河川改修工事は、水害対策と同時に衛生問題・環境問題の解決のための工事であったことが判る。

以上において、広報誌『市民の友』を通じて、水害対策と衛生問題・環境問題を解決するための河川改修工事の一端について確認した。これらの工事は民政府特別補助金などによって施工された。しかし、1956年12月26日に瀬長亀次郎が那覇市長に当選するや、米国民政府は特別補助金を中止すると同時に琉球銀行は復興資金を打ち切り、また那覇市の資産を凍結した。そのため、那覇市は河川改修工事を含む都市計画事業の遂行が困難な状況に陥った。かかる措置は、瀬長那覇市長を辞職に追い込むために、米国民政府が都市計画事業そのものを政治的駆け引きに利用されたからにほかならない。次項では、瀬長亀次郎が那覇市長に就任して以来の、都市計画事業中止について検討したい。

3-2 瀬長亀次郎那覇市長時代の都市計画事業について

1956年12月26日の那覇市長選挙で瀬長亀次郎が当選した。当選翌日の12月27日には、琉球銀行復興金融基金部が那覇市にすべての起債事業と特別補助事業の打ち切りを通知した¹⁸。これにより29日開催の那覇市財政、建設関係部課長会議で「建設関係の事業は総て十二月二十九日より一時中止する」¹⁹ことなどが決定された。かかる状況のなかで、翌年1月5日には当選証書交付式が開催され、瀬長は那覇市長に就任した。

また、1957年1月25日に瀬長那覇市長は、前那覇市長職務代理者で那覇市助役の嘉手納並水から「市長事務引継ぎに関する書類」を受けた。これは当間重剛から瀬長那覇市長への引継書であるが、このなかには、「演述書 建設部 土木課」と「演述書 建設部 土木課 追加」という演述書がある。

二つの演説書を比較検討すると、瀬長の那覇市長当選後に、河川改修事業の遂行が困難となったことが判る。まず「演述書 建設部 土木課」²⁰では、「(一) 民政府特別補助による工事」は「久茂地川改修工事・安里川改修工事・橋の架設工事となって居り、一九五六年四月久茂地川第三・第四・第六工区改修工事を皮切りに安里川改修工事・久茂地第一・第二・第三号橋及び中之橋仮設工事もスムーズに進捗して居ります」と記されている。このように、「演述書 建設部 土木課」は、工事が順調に進んでいたことを記した文書であり、後述のように、12月29日以前に作成の引継書であろう。

他方、「演述書 建設部 土木課 追加」²¹には「当土木課に於いては都市復興事業の一端を担い、主として道路・橋梁・河川工事を担当し、工事の遂行に当って来たのでありますが、去る十二月二十九日以来全工事の中止措置により土木課関係で施工中であった十件の工事も中止し、着工を予定していた四件の工事についても契約解除の止むなきに至ったのであります。然し乍らこれらの工事については継続施工すべき工事、或は変更を要する工事もあるやと思量されるので、工事の再開を予想して

¹⁸ 1957年2月に那覇市作成の「民政府特別補助並びに市債打ち切り及び市貯金凍結と関連し進行中の諸復興事業の現状について」(前掲『那覇市史 資料篇 第3巻1 戦後の都市建設』711頁)。

¹⁹ 「財政、建設関係部課長会議決定事項」(前掲『那覇市史 資料篇 第3巻1 戦後の都市建設』711頁。)

²⁰ 那覇市企画部文化振興課編『那覇市史 資料篇第3巻6 那覇市長事務引継書他』那覇市役所、1990年、236頁。

²¹ 前掲『那覇市史 資料篇第3巻6 那覇市長事務引継書他』237頁～238頁。

次期工事の設計等につき更に検討中ではありますが、これまで継続していた工事及び着工を予定していた工事について大要説明致したい」とし、「(一) 民政府特別補助による工事」は「河川改修工事及橋梁架設工事でありまして、河川工事として久茂地川及び安里川上流の改修工事ではありますが、久茂地川はこれを六工区に分る、安里川を二工区として工事費二六、六二三、五〇〇円をもって工事着工（久茂地川第五工区のみは未契約）し十二月二十九日現在、久茂地川第一・第三・第四工区の三工事の完成を見たまゝ工事停止となった」のであり、「この特別補助による工事として別に工費六、六二五、〇〇〇円で中之橋久茂地一号橋及久茂地二号橋、同三号橋の架設工事も施工中でありましたが、工事打切りにより工事費を精算し中止したのであります」と記した。ここでは12月29日に工事を中止したことが記されていることから、12月29日の那覇市財政、建設関係部課長会議での決定に基づいて作成された引継書であろう。

このように、瀬長的那覇市長当選後に、米国民政府特別補助事業などが打ち切られたので、引継書の「演述書 建設部 土木課」だけでは事情を説明できず、12月29日開催の那覇市財政、建設関係部課長会議の決定事項を踏まえた「演述書 建設部 土木課 追加」との文書を追加したのである。

以上で検討したように、米国民政府特別補助事業の打切や那覇市に対する琉球銀行の復興資金停止と市預金凍結によって、那覇市は、水害対策を含む都市計画事業の再開が厳しいと判断した。その一方で、那覇市長の瀬長は、事業再開を楽観視していたが、徐々に事業再開の厳しさを感じるようになった。こうした瀬長の認識の変化と対応策について検討しよう。

米国民政府特別補助事業の打ち切りなどについて、瀬長亀次郎は日記の12月27日の条に「開票結果におどろき、ボーゼン<茫然>自失した。置弁会、実業家と特権官僚と軍はなすすべを知らずこんらん<混乱>している。補助金の打ち切りと財界の非協力態勢の声明でお茶をにごした」と記している²²。この記述から、すべての起債事業と特別補助事業の打ち切りなどは軍や特権官僚などの混乱をあらわす事件として瀬長が捉えていたことが判る。

また28日の条に「市会は軍の支持によって共産党である人民党市長には協力しないことを声明。富原琉銀総裁を頭とする財閥も非協力の声明を出す。(中略—引用者) すべてのこんらん<混乱>をセナガ市長におっかぶせて市民のフングキ<憤激>を排除しようとのたくらみである」²³と記している。

瀬長は、翌年1月5日に当選証書の交付を受けた。初登庁を果たした1月7日には、就任挨拶のために琉球銀行の富原総裁らを訪問した。この時に瀬長は資金凍結解除に関する話にも言及した²⁴。同月10日にも瀬長は富原琉銀総裁の私邸を訪問した。その時の日記には以下のように記述されている²⁵。

①カリている2オクの金は返済し得るし、又払う。

②工事打ち切られたら困るのは市民である。セナガにくければそのホーフク<報復>を全市民にかけることはいけない。

③軍も面子があろう。打ち出した政策を全面的に直ちに変更することは不可能に近いから。だがあと2割ほどで完成する見通しのある工事から着手出来るように徐々に一角一角から解除し、いつの間にか全面的に解除されるといった行き方にすればよいではないか。

以上に対しこのことはもっぱら政治的な問題であり、私達にはどうともできない。軍である。軍を承知させなければならぬと逃げを打つ。

²² 琉球新報社編著『不屈 瀬長亀次郎日記 第2部 那覇市長』琉球新報社、2009年、120頁。

²³ 同上、121頁。

²⁴ 同上、127頁～131頁。

²⁵ 同上、131～132頁。

実際問題としては、貴方らが副申をつけて補助金の請求はする。貴方らが打ち切りをやめて出した方が政策としては正しいと進言すればできないことはない、と強く主張したのに対し、とうとう十分研究して見ようということになった。

研究から努力しように変わり、よしそれでは責任をもっておし進めて見ようまで進むことだろう。努力の限りをつくすことだ。この努力に対して拒否しつづけるならば市民の抵抗は強くなる。一。祖国もこれを許さぬだろう。今は市役所職員の結束を強めることだ。

ここで資金凍結解除について、瀬長は富原に粘り強く交渉した。この会談を通じて、瀬長は資金凍結解除に楽観的な見通しをもっていたことが判る。しかし、米国民政府と琉球銀行との会談の結果、資金凍結などが決定された²⁶ため、現状打開は厳しい状況にあった。換言すれば、米国民政府が琉球銀行に対して政治的圧力を加えたことから、都市計画事業の遂行が困難な状況に陥ったのである。

同月 17 日に復興金融局次長は那覇市財政部長と建設部長を呼んだ。瀬長の日記によれば、「32,000,000 円の凍結された分の解除については一言もふれなかった由。もう貸してくれないのか、市への融資をこれで打ち切るのかどうかははっきりしないので 18 日朝、更めて両部長は総裁と会って確かめること。そののち事情によって市長と財政部長が富原総裁に会いに行くこととする。いよいよ攻勢ははげしくなるようだ。」²⁷と記した。このように、瀬長は徐々に現実の厳しさを感じるようになったのである。

19 日に那覇市で部長会議が開催された。日記によると、この会議では、「彼らが資金を凍結して即中止になったために生じた久茂地川の改修と架橋、失業対策事業ヒ等について話がまとまる。部長達も今は懸命になっているようだ。私は部長らを信じて今仕事を進めている。部課長を含めて全職員を私は信じて仕事をやっている。しかし市民の利益に反し、敵に内通しているものが判明したら即時断固として処置することを強調する。各部長異議なし」²⁸という。

以上において、瀬長日記を中心に、那覇市と琉球銀行との調整について検討した。日記史料では、瀬長の感じたことが中心に再構成された記述が示されている。そのため、慎重な史料批判が重要である。しかし、あえて瀬長の日記を引用したのは、瀬長自身の認識において楽観的な見通しから、現実の厳しさを感じるように変化していくありようを確認したかったからである。この日記から判るように、那覇市と琉球銀行側との会談による調整は難航し、ついには、瀬長は琉球銀行に対して文書で事情の説明を求めるようになった。

瀬長那覇市長は「市預金凍結民政府特別補助並に市債打切について（照会）」との文書を同年 1 月 21 日に富原琉球銀行総裁に送付した。その内容は以下の通りである。「一九五六年十二月二十七日実施された標題のことについて市建設行政運営上甚だ困惑致しておりますのでこれを早急に解除又は再開し琉球の首都としての都市態容の整備促進を図りたいと存じますので、左記のことについて若干の疑義を問合わせ致します」と記し、「一、市預金の内三阡壹百五拾九万貳阡八百拾円貳拾銭也が一九五七年一月四日より凍結になっているがその理由」、「二、民政府特別補助金が全面的に停止された理由」、「三、琉球復興金融基金局よりの借入れが打切になった理由」について照会した²⁹。

同年 1 月 22 日に富原琉球銀行総裁は文書によって以下のように回答した。「琉球復興金融基金是那

²⁶ 詳しくは、仲本和彦の解説（前掲『不屈 瀬長亀次郎日記 第 2 部 那覇市長』琉球新報社、2009 年、120 頁）を参照のこと。

²⁷ 前掲『不屈 瀬長亀次郎日記 第二部 那覇市長』145 頁。

²⁸ 前掲『不屈 瀬長亀次郎日記 第二部 那覇市長』145～146 頁。

²⁹ 前掲『那覇市史 資料篇 第 3 卷 1 戦後の都市建設』720 頁。

覇市に対し現在約二億八百万円の債権（貸付金）を有して居りますが、復金の受託者たる琉球銀行は此の債権の完全なる回収をなす責任を負うて居ります。然るに那覇市に於いては今回の市長選挙の結果諸般の情勢が変化し、市の財政状態も今後如何なっていくか見透しが立てられず、右債権の回収に不安が生じたので之を保全するために最善と思考される今回の措置が講ぜられたわけでありませう」³⁰との理由などが回答として提示されたのである。

この回答を受けた那覇市は市債償還に関する計画書を作成して、1957年2月8日に琉球銀行総裁に宛て「復金部よりの融資再開について」を送付した。送り状には「市一般会計及び水道区画整理の各会計における資金計画及び将来の見透し又は総合的な財政運営の見透しを説明し従来市に対して講じられた融資を再開して戴く様懇願致します」³¹と示し、計画書を送付した。

これを受けた琉球銀行は、同月15日付で「那覇市に対する復金融資再開に関する件」を送付して、資金凍結解除を拒否する旨を瀬長に回答した³²。この回答を2月16日に瀬長亀次郎は受け取った。瀬長は日記に「こてんこてんにやっつけなければならない。もう時期である。攻勢に転ずる」と記し、「彼は120万円までしか独自でかす権限を与えられていない。それは真実だ。ところが彼はそれ以上の数値をあたかも自分でできるような態度をとっている。この矛盾とギマン＜欺瞞＞性と、後にチラホラしているよろい形の化物の正体を大衆にみせなければならない」との決意を記した³³。そして、那覇市長は2月20日付で琉球銀行総裁に宛て「那覇市に対する復金融資再開に関すること」³⁴との標題の文書を提出し、琉球銀行の回答に対して反駁した。

この15日付の琉球銀行と20日付の那覇市との往復文書は、資金凍結解除をめぐる議論であり、その論点は①那覇市を事業会社にたとえるという大前提、②市債償還計画、③琉球銀行総裁に対する那覇市長の「政治的圧力」に関する件であった。以下では、三つの論点を軸として、琉球銀行総裁と那覇市長の議論について見てみよう。というのも、資金凍結の解除が、河川改修工事を含む都市計画事業の遂行の大前提だからである。

まず、琉球銀行総裁は、事業不安な会社に金融機関は融資をしないという大前提に基づいて「那覇市の現状は正に此様な不安な事業会社の姿に彷彿たるものがあると思います。貴市長は軍、米国琉球民政府、琉球政府は固より大多数の市吏員、市民のみならず市外住民からも支持協力が得られないのみならず市政運営上最も重要な地位を占める議決機関たる市議会に信任されずその協力が得られない現状に於て貴市長の市政執行、事業の遂行は頗る困難なるものがあると思います」³⁵と指摘した。

これに対して、那覇市長は「地方公共団体が場所的構成要素としての地域と人的構成要素としての住民と自治権の三者をもって結合された法律上の人格を有する団体である以上営利を目的として設立された事業会社とは、その組織又は運営面に於いても根本的に異なることは自明の理であります」と、法理論上の観点から地方公共団体と事業会社との相違を明確にした。そして「事業会社が事業を営営するに当って執行者たる長が取締役会或はその社員から信任されず、又は外部の支持協力が得られなかった場合は其の事業経営の成功は到底望めないし、延いては会社破算の憂目に逢着するとの御見解は正しいことでありませう。しかし前言しました通り地方公共団体に於いてはかくの如き事態を惹起

³⁰ 前掲『那覇市史 資料篇 第3巻1 戦後の都市建設』721頁。

³¹ 前掲『那覇市史 資料篇 第3巻1 戦後の都市建設』722頁。

³² 前掲『那覇市史 資料篇 第3巻1 戦後の都市建設』724頁。

³³ 前掲『不屈 瀬長亀次郎日記 第2部 那覇市長』168頁。

³⁴ 前掲『那覇市史 資料篇 第3巻1 戦後の都市建設』724頁～725頁。

³⁵ 前掲『那覇市史 資料篇 第3巻1 戦後の都市建設』724頁。

すると云うことは法の主旨からして絶対に有り得ないことであり、従って御説の如く一事業会社と公共団体の場合を同一視されて融資を躊躇し回避されようとする貴職の御見解に対しては同意し兼ねる」³⁶と反駁した。また瀬長は日記に「富原君にかかつては地方自治体の那ハ市も株式会社扱いだ」³⁷との感想と記した。

償還計画に関する琉球銀行総裁の回答では、那覇市債償還計画書は「市長更迭以前の実績に基礎を置き、現在及び将来に於て諸般の情勢が従来と何等変動がないとの前提の下に作成されたものと見受けられますが、之は吾々が現在既に諸情勢に大きな変動を来して居ると認め且つ将来如何なる変動が起るか見通しが出来ず、不安であるとする吾々の見解と根本的に相違するものであります。吾々は前記の様な那覇市が現在逢着して居る悪条件が解消しない限り此の計画の実現性に大きな疑問を抱く」³⁸という。

これに対して、那覇市長は「小職が軍、米国民政府、琉球政府、市民、市外住民から支持協力が得られないと云うことは貴職の一方的御見解に依るもので且大多数の市吏員と議決機関である市議会に信任されず、その協力が得られないと云うことについては、これを否定するものであります」と論じたうえで、「那覇市債償還計画書は市吏員が市長に協力あってこそ最も科学的に作成された資料であります。又市議会に於いても一日も早く今後の市政の執行、事業の遂行に万全を期し度い所存の下に都市計画事業、水道事業、区画整理事業継続のため速かに資金の凍結解除と融資の再開を去った二月七日臨時議会に於いて決議した事実を照して見ても貴職の断定が当を得ていないことは明かであります」と反駁した。そして「貴職の懸念している諸情勢の変動は逆に融資の拒否、資金凍結、軍補助金の打切により生じたものであって、そのために市の復興事業に頓挫を来して居る現状はむしろこちらで遺憾に存じている」³⁹と反論したように、市政の不安は琉球銀行の措置によるものだと断言した。

さらに、琉球銀行総裁は、会談の際に瀬長那覇市長の発言を「政治的圧力」として問題視した。「過日私との会談の際にも私に対し那覇市に対する今回の措置は世界の注目するところであると語られましたが、之等一連の御発言は私の正当なる職責の遂行に対し不当にも政治的圧力を加え、之に干渉せんとする意図の下になされたものとの感を深くするものでありまして甚だ遺憾に存じます」と述べたうえで、「思うに共産主義国家に於てはいざ知らず自由民主主義国家に於ては何人と雖も私の職責遂行を否定し或は之を批難することは許されないものと信じ」、「私は将来も起こるであろうと予想される不当なる政治的圧力を以て私の職責を曲げさせんとする如何なる企図に対しても飽迄之を排除し、私の職責を守り抜く所存で御座います」⁴⁰と述べた。

かかる琉球銀行総裁の論理では、瀬長の発言が「政治的圧力」として捉えられており、また自由民主主義国家と共産主義国家という冷戦構造のなかに、琉球銀行総裁と那覇市長との議論を重ね合わせていることが垣間見られる。また、琉球銀行は米国民政府の支持によって那覇市に対する復興資金の支出を停止し、琉球銀行もまた那覇市に対する政治的圧力を加えたが、この措置に反駁する瀬長の発言を政治的圧力として抗議していたのである。

この琉球銀行総裁の見解に対して、瀬長は「新聞紙の報ずるところによる十一万市民、八十万県民、九千万祖国同胞の力で凍結は必ず解けるとか或は一外人記者の言を引用して市会に於いて発言したこ

³⁶ 前掲『那覇市史 資料篇 第3巻1 戦後の都市建設』724頁～725頁。

³⁷ 前掲『不屈 瀬長亀次郎日記 第2部 那覇市長』168頁。

³⁸ 前掲『那覇市史 資料篇 第3巻1 戦後の都市建設』724頁。

³⁹ 前掲『那覇市史 資料篇 第3巻1 戦後の都市建設』724頁～725頁。

⁴⁰ 前掲『那覇市史 資料篇 第3巻1 戦後の都市建設』724頁。

とは事実そのままをのべたのであり、又貴職もそれらのことが事実であることは認められるものと考えられますので、このことが別に貴職の職責の遂行に不当にも政治的圧力を加え、之に干渉せんとする意図は毛頭ないのであります」⁴¹と回答した。

最後に瀬長は琉球銀行総裁に次の疑問点に対する回答を求めた。「只疑問に思はれまする点は過日小職と会談の際貴職は『一受託者であり、復興融資については壹百貳拾万円以内は貴職の権限の範囲内でありそれ以上は軍の認可が必要条件となっている』旨明言されたのであります。現在本市としては約八千八百余万円の市債未借入額があり既に借入済になった金額についてもスムーズに償還されて居ることは御承知の事と思ひます。それにも拘らず貴職の職権で今回の復金資金の融資を拒否されたとも云うことについては何時軍の指令或ひは書翰に依り貴職に百貳拾万円以上の融資又はその拒否の権限を委任されたのであるか、了解に苦しむものでありますので、この件について何分の御教示を御願ひ致し度いと思ふのであります」とし、回答を求めた。しかし、瀬長の疑問に対して琉球銀行総裁がどのような回答をしたのかは判然としない。今後の課題である。

1957年3月7日に、琉球銀行の復興資金に頼らずに那覇市の財源で都市計画事業の実施に取り組む方策を調整するために、財政部長と建設部長、財政課長と都市計画課長が瀬長市長と会合した。この時のことについて、瀬長は次のように日記に記す。「午後、財政、建設両部長に財政都計課長とかかりがソロバン持参市長室になだれ込む。市長さん、どうしましょうか。600万円しか都計に廻せないが、そうなると50ヶ年計画になる。貰うことだけをめどにしてハッターをかけようかなど、マガオ<真顔>に話している。いけない。600万円を基礎に新年度の5ヶ年計画をたてよ。後の計画はよろしい。那ハ市財政の貧困さをかくすことなく示せばいいのだ」⁴²と返答したという。このように、那覇市の財源から都市計画事業実施のために予算を組んだ場合に、50年計画で都市建設が進むことが明らかとなったのである。そして、瀬長は「今まで都計だ石川構想だと大騒ぎをしていたが、ほんとに空騒ぎだったのだ。全くおどろいた、何の計画もありやしない。当間構想の生態みたりか」⁴³と、瀬長は自らの感情を交えながら記している。この日記の記述から、行政主席であり、前那覇市長の当間重剛批判を瀬長は展開しているが、これは、補助金を前提とした都市計画であり、那覇市の単独予算としては財政的に裏付けのない虚構であったと捉えていたからであろう。

琉球銀行が資金凍結を一部解除し、中断した工事が再開されたのは、瀬長が罷免されて兼次佐一が那覇市長に就任した後の1958年1月のことであり、全面的な解除は1959年1月のことであった。

以上のように、資金が凍結された状態のなかで、久茂地川の架橋と浚渫工事でも厳しい状況にあった⁴⁴。1957年2月11日に、久茂地川の架橋と浚渫工事の予算案は議会で否決された。瀬長は日記に次のように記している。すなわち、「前島校学童のための架橋と久茂地川の浚渫工事の予算措置は不可能と決定。一度否決された事件を市長専任では出来ない」と部長会で意見が一致。念のため行政府行政課の意見をきいてみる。矢張り同意見。結論として市民の奉仕によりその申出を許可して市民組織の力によって工事を進める以外に手なし、の結論。義晃、マキヤ、恵達などきていたので、その旨をつたえ早速、久茂地川浚渫期成会をつくり着工して市民の要求にこたえるべく仕事を始めようと話し合う。

41 前掲『那覇市史 資料篇 第3巻1 戦後の都市建設』724頁。

42 前掲『不屈 瀬長亀次郎日記 第2部 那覇市長』177頁。

43 前掲『不屈 瀬長亀次郎日記 第2部 那覇市長』177頁～178頁。

44 鳥山淳「資金凍結」(前掲『不屈 瀬長亀次郎日記 第2部 那覇市長』172頁～176頁)を参照のこと。

土木課は一切のべんぎを取り計らい、市民の力によって目的をはたすよう命ずる」⁴⁵と記している。

翌12日の日記には、「5時ふじみ屋で各派コンダン会、当め、かねし、翁長、水島、イカイ、大湾、カ順、義晃、久茂地川改修、市民組織で行うことについてこんだん、市の方針を話してかえる。財政措置ができないことを説明。市民の申し込みを許可する。クレーンを無償で貸与し資材を安く提供する、技術指導を行う、など具体的にどうするということは、彼らが打ち合わせる」と記している⁴⁶。このように、議会で否決された久茂地川の架橋と浚渫の工事を市民の奉仕活動として実施する方向性が提示され、翌日「久茂地、安里川浚渫、前島、中の橋架橋期成会」が結成された。会長には浦崎康華が就任し、新村長佳、宜保為楷ら約50名で構成され、市民の人命と財産を守るため、久茂地川と安里川の浚渫工事、前島と中の橋の仮架橋の建設を結成の目的とした。工事を3月中旬までに完了して決算報告のうえで解散することになった⁴⁷。

同月21日には、実際に久茂地川の浚渫工事が開始された⁴⁸。このことについて瀬長は日記に「久茂地川浚渫工事着工する。安次嶺部長、上原議長、廣定をつれて現場視察。市民の手で工事始まる。抵抗の最初のあらわれ。」⁴⁹と記している。このように、議会での承認を得られなかったことから、久茂地川の浚渫工事は市民の奉仕活動として実施された。

久茂地川浚渫期成会は、同年4月に政黨員を入れて、発展的に改組した。会長には兼次佐一が就任し、理事は浦崎康華・島袋嘉順・真栄田義晃ら一〇名であり、幹事三名で構成された⁵⁰。これまで通り、久茂地川・安里川の浚渫工事と、前島橋・中の橋の架橋工事を要請しつつも、早急な実施が出来ない場合には期成会が浚渫工事を実施して沿岸住民を水害から守ると同時に、久茂地川や安里川、ガープ川管理の責任の所在を明確にするように、関係機関に要請することとなった。

他方、那覇市もまた同年四月三日に、久茂地川や安里川が河川法の適用を受ける河川であることから、両川管理の責任は琉球政府にあるとして、久茂地川や安里川の河川改修工事再開を琉球政府に申請したという⁵¹。このことを那覇市は、琉球政府からの回答を得ていない時点で、広報誌に掲載したことから、琉球政府が那覇市の申請を断ると、久茂地川や安里川の改修工事を施工せずに放置した際の責任は琉球政府にあることを強く印象づけることになる。また、この申請では、ガープ川の改修工事は含まれていない。というのも、1954年2月6日に那覇市長が琉球政府行政主席に、ガープ川は「河川法による河川の支川として認定されてゐるか」との照会⁵²に対して、琉球政府工務交通局長は那覇市長に宛て、ガープ川は昭和5年10月28日沖縄県告示第283号によると「久茂地川の支線であるが、準用河川として認定されていない為当然河川法準用は運用できないもの」と思考される」と回答

⁴⁵ 前掲『不屈 瀬長亀次郎日記 第二部 那覇市長』165頁。

⁴⁶ 前掲『不屈 瀬長亀次郎日記 第二部 那覇市長』166～167頁。

⁴⁷ 「市民の手で再開 安里川の浚渫工事けさから」(『沖縄タイムス』1957年2月27日付夕刊)。

⁴⁸ 琉球新報2月21日付

⁴⁹ 前掲『不屈 瀬長亀次郎日記 第二部 那覇市長』169頁

⁵⁰ 「久茂地川、安里川浚渫を推進 仮架橋期成会改組」(那覇市『市民の友』第74号、1957年4月13日付)。

⁵¹ 那覇市「久茂地川安里川の改修工事 当然政府がやるべきだ」(那覇市『市民の友』第74号、1957年4月13日付)には「那覇市では軍特別補助金の打切りで工事中止となった久茂地川安里川上流河川改修工事は河川法により本来政府がやるべきものであるとの見地から、種々研究中であったが琉球政府との話し合いもついたので四月三日、政府で工事を執行するよう文書で正式に申入れたなお同工事の完成迄に要する費用は八四一萬円でこれにはガープ川は含まれていない。(註)河川法第二四条「河川に関する費用は政府の負担とす」と記されている。

⁵² 前掲『那覇市史 資料篇 第3巻1 戦後の都市建設』813頁。

し、この時期においてもガープ川には河川法が適用されていないからである。

先述のように、那覇市が久茂地川と安里川の改修工事再開を琉球政府に申請したが、琉球政府として改修工事のための予算は執行しなかった。しかし、期成会・那覇市は、琉球政府と河川改修工事をめぐって調整を続けた結果、同年5月1日に久茂地川の浚渫工事が再開された。『市民の友』によると、「同工事は去る一月の臨時市議会で否決されてから、工事の施行について、浚渫期成会、工交局、那覇市の間に手のこんだやりとりのいきさつがあったが結局三者の話し合いで、工交局がクレーンを貸し、那覇市と期成会が仲よく資金をもつこととして三者の協力の下に着手した。これでガープ川一帯の市民も台風時の浸水ノイローゼから解放される」⁵³と報じている。この記事から看取できるように、三者が調整した結果、期成会と那覇市が久茂地川改修工事にかかる費用を捻出し、琉球政府工務交通局がクレーンを貸し出すことになったのである。

同年11月25日に、瀬長亀次郎那覇市長は市議会の市長不信任の議決によって更迭され、翌年1958年1月9日に東江誠忠臨時市長に「一九五七年十一月 市長事務引継書 那覇市」を提出した。同文書は同年1月20日に東江誠忠臨時市長から兼次佐一那覇市長に引き継がれた。この引継文書において、河川改修工事などは次のように示されている。「河川については久茂地川、安里川の改修工事を特補工事として執行予定であったが、諸種の都合で現在未執行になっている。この河川は雨期毎に氾濫、附近住民に不安を与えている現在であり早急に改修する必要があるが、これは当然政府においてなされるべきものと思われるので政府に強く要望すると同時に、雨期を控えすみやかに実施したい」と記されている。この文書からも判るように、瀬長亀次郎那覇市長からの引継書のなかでも、河川改修工事による水害対策の必要性が早急の課題として位置づけられており、琉球政府が責任をもって河川改修工事を執行するように要望することを後任の那覇市長に伝達したのである。

以上において主に那覇市の政策構想に焦点をあてて概観したことが、瀬長亀次郎那覇市長を辞職に追い込むために、都市計画事業遂行のための資金が凍結され、河川改修工事の施工をめぐる米国民政府・琉球政府・琉球銀行・那覇市の間で政治的駆け引きがなされた。また、都市計画事業のなかでも水害対策の関連事業が重要課題となっていたことから、市民組織による期成会などを中心として、久茂地川や安里川の浚渫工事などが実施されたことも確認した。しかしながら、これらの水害対策は必ずしも充分であったとはいえず、那覇市の水害対策関連事業は十分に執行されたわけではなかった。

こうした状況のなかで、瀬長亀次郎が那覇市長を辞職した後の1958年2月5日に雨が降り続け、6日夜半から7日未明にかけて豪雨が降った。この豪雨により、ガープ川と安里川が氾濫し、2,711戸が浸水被害を受け、また旧正月の商品を仕入れていたことから、8,000万円の損害に及んだ。こうした浸水被害の要因として、まずガープ川では水上店舗の柱にたまったゴミや板などで流水通過に支障を来したこと、川幅が狭いこと、護岸工事が施されていない地点があること、水深が浅いことなどがあげられており、河川の浚渫・護岸工事と水上店舗の撤去が対策案として提示された。安里川については、ゆたか橋から蔡温橋にかけての地良くない地点は流水通過に限界があるため、護岸と浚渫の工事と、川幅の拡大のための工事を施工するとの対策案が提示された⁵⁴。

こうした状況のなかで、瀬長の後任の那覇市長兼次佐一は、社会大衆党の那覇支部幹部とともに、離党して、2月16日に沖縄社会党を結成した。翌日の17日には、那覇市浸水対策委員会において、ガープ川に対する河川法準用を琉球政府に認定させたうえで水上店舗を撤去するとともに、ガープ川

⁵³ 「雨が降っても大丈夫 ★久茂地川浚渫再開★」（『市民の友』第75号、1957年6月7日付）。

⁵⁴ 『市民の友』第86号、1958年2月20日付。

の浚渫工事の予算を臨時議会で承認を得るとの基本方針が提示されたのである⁵⁵。その後、ガープ川の河川改修工事は1965年度までに、安里川の河川改修工事もまた1959年度までに完了させることとなった。

むすびにかえて

本論において、1950年代における河川改修工事、すなわち水害対策について那覇市の政策構想を中心に検討した。最後に本論をまとめつつ、今後の課題を提起することでむすびにかえたい。

1950年代には、豪雨や台風によって河川が氾濫したことで、人命にとどまらず家屋や商品などは浸水被害を受けた。そのため、水害対策関連事業、特に河川改修工事は重要な政策課題の一つとなった。1950年代にしばしば都市計画が策定されたが、いずれの都市計画においても、安里川や久茂地川、ガープ川の河川改修工事の必要性が提起された。これらの事業計画は、川幅の拡大や、一つの排水路新設案のような修正事項があったものの、基本的には一貫した内容であった。この計画は、1955年に策定された「那覇市都市計画決定書案」においても、1959年に首都建設委員会委員長の瀬長浩が公告した「首都建設基本計画」においても、堅持されていた。しかし、1956年12月に瀬長亀次郎が那覇市長に当選するや、かかる事業計画の遂行に必要な米国民政府特別補助金や琉球銀行の復興資金が打ち切られ、また那覇市の資産が凍結された結果、都市計画事業の遂行が中止せざるを得なかったのである。この措置は、米国民政府が河川改修工事を含む都市計画事業を政治的駆け引きに利用して、瀬長を辞職に追い込もうとしたのである。また、瀬長那覇市長時代には、市民組織による期成会が結成され、久茂地川の浚渫工事を行った。しかし、この浚渫工事だけでは充分ではなかった。瀬長が市議会の不信任によって辞職した後の1958年2月5日から降り続いた雨によって、安里川やガープ川が氾濫した。「戦前戦後最大の水害」と形容されるほどの水害被害が発生した。その結果、1965年までの間に、安里川とガープ川の河川改修工事が進んだのである。このようにして、水害対策となる河川改修工事の完了は「大那覇市」形成の礎にもなったのである。

本稿においては、主に那覇市の政策構想に焦点をあてて、水害対策関連事業である河川改修工事と、それをめぐる政治的駆け引きについて概観してきた。今後の課題は、他のアクターの動向を検討したうえで、改めて河川改修工事をめぐる政策過程について検討することである。

【主要参考文献】

伊從勉「1957年市町村自治法改正過程にみる瀬長市長追放事件」(“International of Journal of Okinawan studies” Vol3-1 琉球大学国際沖縄研究所、2012年)

大沢昌玄・伊東孝祐 2011 「石川栄耀の戦災復興計画をめぐる人物論について」(『土木史研究 講演集』第31号、土木学会、2011年)

大城将保 2007 「『赤い市長』誕生の波紋」(前掲『戦後をたどる—「アメリカ世」から「ヤマト世」へ—『那覇市史 通史篇第3巻(現代史)』改題—』琉球新報社、2007年)

来間泰男 2007a 「那覇市の戦後復興」(前掲『戦後をたどる—「アメリカ世」から「ヤマト世」へ—『那覇市史 通史篇第3巻(現代史)』改題—』琉球新報社、2007年)

⁵⁵ 『市民の友』第86号、1958年2月20日付。

来間泰男 2007b 「アメリカ軍政下の那覇市」(前掲『戦後をたどる—「アメリカ世」から「ヤマト世」へ—『那覇市史 通史篇第3巻(現代史)』改題—』琉球新報社、2007年)

佐野浩祥・津々見崇 2011 「那覇の戦災復興における都市計画家・石川栄耀の役割—花城直政との関係に着目して—」(前掲『土木史研究 講演集』)

那覇市議会事務局議会史編さん室編『那覇市議会 第5巻資料編 4 議会の記録 アメリカ統治期(合併前)』那覇市議会、2000年

那覇市企画部広報課『広報 市民の友 縮刷版第一集(1952年1月～1952年2月)』、那覇市、1980年。

那覇市企画部広報課『広報 市民の友 縮刷版第二集(1959年3月～1967年5月)』、那覇市、1980年。

那覇市企画部庶務課『那覇市勢要覧 1963年版』那覇市役所、1964年、那覇市歴史博物館所蔵。

那覇市企画部庶務課『那覇市勢要覧 1964年版』那覇市役所、1965年、那覇市歴史博物館所蔵。

那覇市企画部文化振興課編『那覇市史 資料篇 第3巻1 戦後の都市建設』那覇市役所、1987年。

那覇市企画部文化振興課編『那覇市史 資料篇第3巻6 那覇市長事務引継書他』那覇市役所、1990年。

那覇市総務部総務課広報係『那覇市勢要覧 1958年版』那覇市役所、1958年、那覇市歴史博物館所蔵。

那覇市総務部総務課広報係『那覇市勢要覧 1959年版』那覇市役所、1960年、那覇市歴史博物館所蔵。

那覇市歴史博物館所蔵「最新那覇市及近郊案内図」1955年版

那覇市歴史博物館所蔵「最新大那覇市街図」1958年版

那覇市歴史博物館編『戦後をたどる—「アメリカ世」から「ヤマト世」へ—『那覇市史 通史篇第3巻(現代史)』改題—』琉球新報社、2007年

花城直政 1987 「都市計画<解説>」(前掲『那覇市史 資料篇第3巻1 戦後の都市建設』)。

琉球新報社編著『不屈 瀬長亀次郎日記 第2部 那覇市長』琉球新報社、2009年