

首都圏と横浜の都市計画



成田 宏

I———首都圏と横浜市の10年あまりの

つきあいを通じて

首都圏整備委員会が総理府の外局としてできて10年あまりになります。私はおよそその“功”についてはほとんど耳にしておりません。むしろその“罪”に関する悪口ばかり聞いております。＜以下この委員会を原則として首都圏と呼ぶことにします。＞

私の課は、本市の対首都圏窓口を担当しておりますので、このことについて考えてみたのです。皆さんのお怒りはごもっともですが、どうも原因の大半は国全体の責任であることが多く、国の施策失敗の責を一身に背負っているようにも考えられます。何でも首都圏の罪にするのはちょっとひどいようにも考えられるのです。

もちろん、今日まで首都圏の存在が本市にとってどれだけプラスしたかは極めて疑問であり、おかしなグリーン・ベルトを設定したりして大分迷惑を受けました。本市と首都圏のおつきあいは、このグリーン・ベルト問題から始まったといっただいでしょう。

首都圏ができると、本市にとって寝耳に水に市域の約3分の2をグリーン・ベルトにしたいと申し入れてきたのです。内容は何だと聞いたら既成市街地の無秩序膨張をチェックするという美名のもとに集団住宅、工場等の立地を強く制限する地域だということで、市当局、議員、地主たちはびっくりぎょうてん、そんな制約をうけては大変と猛烈な陳情等が行なわれ、市域の約3分の2から約2分の1へやっと押し返したといういきさつがあります。

いまから考えるとある意味においてはどうせ指定されてしまうのだったら原案の方が都市計画がやりよかったかも知れなかったのですが。

押し返し運動はそれこそ長期を見通した都市計画

の樹立などという余裕は全くなく、鉄道沿い、主要道路沿いなどを理由に「既成市街地」をひろげてしまったのです。その結果、今のような妙な地域制と現実の開発形態の矛盾が現われたと考えます。すなわち、すぐにでも用途地域の指定等を行ないたいところが、やたらな押し返しのためいわゆる「穴あけ」〈グリーン・ベルトの諸制限の適用除外をすること〉による地域指定ができず、逆に当分放っておいても開発されそうもないところが既成市街地なるがゆえに早々と地域指定を行なうことになったことなどはその一例です。これなど本市も賢明でなかったかもしれませんが、いきなり強行し、しかも途中でどんなに幅が狭く、たとえ数百メートルになっても、船橋市の方から金沢区の海岸までグリーン・ベルトは連続してなければならぬ、などと主張した首都圏側の態度には全く驚きました。

こんなことを長々と述べてみても、しかたがないし、今グリーン・ベルトの話が出ましたので、まず郊外部の緑地保全と積極的開発の問題をとり上げてみたいと思います。

2 首都圏と横浜の緑地保全

首都圏のグリーン・ベルト保全の失敗は、大ロンドン計画を形だけ直輸入し、日英両国の条件の相違を充分認識し対策を講じなかったからだと思えます。しかも現在の東京が、巨大な力で全国から人口を吸収しては周辺にふりまいている状況では、たしかに至難のことといわなければなりません。今の日本の状況の下で緑地保全するなどとてもないとほとんどの人が考えています。すなわち、「この所有権万能のご時世に買上げもせず、補償財源も充分持たずに何をいうか。このはげしく流れ込む人々に良好な住宅地を提供することこそ横

浜市の義務だよ。緑地が欲しければ丹沢、箱根、富士がある。高速道路等交通の発達と週5日制などの新時代を迎えるのだし、いつでもそっちへ行けばいいのさ。」

たしかに、少なくとも今の日本においては、一理も二理もあることです。

しかし行財政制度が現行のまま地方自治を貫こうとすると、無秩序無計画な人口流入を容認することは本市の破滅です。さらに必要公共投資〈支出〉と税収等〈収入〉のバランスを考えればなおさらのことです。そこが開発されることによって今まで考えてもみなかった種々の膨大な行政需要が生み出されるのです。しかも、横浜の地形、地質、ひ弱な河川は、さきの台風4号でも示されたとおりの状況であります。緑の丘陵地帯を切りひろく不完全な宅地造成とこれに伴う雨水と土砂の流出増加によってひきおこされたものであります。

自然の保全は、以上のように不必要な行政需要をひきおこさず、災害を防ぐのみでなく、自然の緑は人工のそれと異った味わいのあるものであり、また積極的利用面ばかりでなく存在すること自体にも意義を認めることができましょう。また、緑地保全といえるかどうかわかりませんが、当面コンパクトな街づくりを行なうためにも、将来の開発のための保留地域もまとめて確保できるとよいのです。すなわち時限的開発抑制地域です。とにかく将来の余暇、所得水準、自家用車の普及状況等にもよりますが、やはり遠くでなく本市内に相当規模の緑地は欲しいと思います。私など子供時代のノスタルジアもありますが、日曜日に林間の自転車専用道をお子達とサイクリングできたらどんなに楽しいだろうと考えます。

以上のようなことは今さら申すまでもないことで問題は確保の手段です。

今まで首都圏がとってきた考え方は、農地転用規

制と県市の行政指導程度でお茶をにごしてきました。山林は全然タッチできなかったのですが、今の三チャン農業の実態に照してもむしろ山林転用規制でもやったほうがまだよかつたのです。

われわれは以前から今の土地所有に対する考え方が変らない限り、国の買収、補償資金によらなければ緑地保全は不可能である旨、国に申し入れてきました。幸い、首都圏の努力によって漸く今度「首都圏近郊緑地保全法」が制定され、前途にかな光がさし込んできました。法律の内容は、首都圏が市や首都圏整備審議会の意見を聞いて緑地保全区域<主として美林、水辺地など>を指定します。この中の宅地造成等は届出制で市長が助言、勧告はできますが、どの程度実効があるか疑問です。次にこの区域内でとくに風致等がすぐれたところを都市計画法の手続によって特別保全地区とします。この中の宅造等は市長の許可制ですが、必要に応じ財政上可能な限り土地の買取りを行なうことになっています。この場合、国は補助金を出すほか、起債について相当の努力をすと言っています。しかし現実に国がつけた本年度予算は20億円の要求に対し2億円で今年度の補助率は80%ということと事業費2億5千万円となり m^2 当り2千円とすると12.5ha<約3万7千坪>しかない計算です。これを首都圏の近郊整備地帯のなかにバラまいたら話になりません。起債に至っては仮りに国が認めても今の市のかかえた諸需要の中からどれだけ緑地保全にさきうるでしょうか。破壊された自然は二度と還らないのですが、市民の安全さえ充分確保していない現状ではなかなかむずかしいことでしょう。

国の資金増額を強く要望するとともに相当期間据置の長期低利の特別起債、交付公債等による方法もとれないでしょうか。残る手段としては地元の人々——その土地に生れ育った人々と最近移住した人々——と市が一緒になって充分話し合い、少し

でもよい方向にむかって努力することでしょう。最近の「市長への手紙」を見ても緑の保全に対する意見が数多く寄せられている時期でもあり、困難ですが関係部局区の協力によって行なうのはいかがですか。

3———首都圏とニュー・タウン建設

緑地保全が以上のような状態である以上多くは望めませんので、逆に適所を積極的に計画的開発を行ない、必要な公共投資はできるだけその区域内でまかない、そのなかでできるだけ広い公園緑地を確保してゆこうという考え方が必要になります。港北25万人ニュー・タウン構想はその代表的なものです。

ガケ崩れの危険にさらされ、ヌカルミに長靴をはき、せまい道を自動車が走りまわる多くの粗悪な郊外住宅地をしめ出すためにも、市の指導に基づく住宅公団等公的機関による優良住宅地と住宅の拡大を図るべきでしょう。

本市のニュー・タウンづくりにあたっての問題点はなんとといっても東京の隣接地であるため、千里、高蔵寺等著名なニュー・タウンの母都市<大阪、名古屋等>に比べ人口圧力も大きく、また地価にも大分開きがあり採算上の問題もあり、大規模にまとめて買収することは困難であることです。

現在、本市のある程度まとまった未開発地で不動産ブローカーが入っていない地域はないといってよいほどです。しかも大半が有力都市銀行をバックにしています。銀行が有利な貸出し先を求めて土地開発をやらせているようです。このような膨大な資金を市ならびに外郭団体が充分利用できないのは実に残念です。

話はニュー・タウンにもどりますが、開発にあた

っては、自然の地形を極力生かし土工事は極力少なくしなければならぬと思います。それは、美しい景観を保つとともに、中小河川の災害を防ぎ、河川改修費を低減させる利点をもっています。反面、建設費の高騰と有効宅地が減るという欠陥がありますので、関連全事業費の長期にわたるバランスシート〈貸借対照表〉をとる必要があります。

このようにしてできた良好な宅地には、高速鉄道を導入し、一部は公営住宅を建て、また既成混在地域からの移住者も優先的に受け入れる必要があります。またその跡地を市が交換取得し、土地利用の純化を図るなど“広域かつ多角的”行政が能率的に行なえるならばと思います。

本市にとって東京がどのようになるかが関心の的であるわけですが、首都圏の調査によれば、現行の容積地域制から推算すると中心部の現在の就業者約100万人>建築容量、地下鉄計画からみた場合約350万人位まで将来は収容ならびに輸送し得るということです。他の諸条件もあるので、実際起こり得るとも考えられませんが、大変な数字です。

本市のニュー・タウン構想のなかには東京からの人口流入を計画的に受け止めたいという意図もあるわけですが、この際首都圏側に要望したいことは、同じタイミング、テンポで、千葉にも埼玉にもニュー・タウンづくりを始めてもらいたいということです。そうでないと本来千葉、埼玉へ行ったであろう人口まで本市の人口に上積みされて現在の年間人口増8万~10万が12万~15万人にもなってしまうおそれがあるからです。

このニュー・タウン事業の施行は、住宅公団が有力でしょうが、全体計画をリードしてゆくのはあくまでも本市だということにしなければなりません。その際、地元優先入居ワクは大幅に拡大されなければならないでしょうし、義務教育施設、地

区外の流末処理、取付道路等については国あるいは事業施行者へ特別助成あるいは負担を要請しなければなりません。

たとえば教育用地などは無償提供を要請したいところですが、それが無理なら相当期間据置の低利長期の分割返済制度をとりたいたいものです。河川にしても改修事業費を流域面積比<あるいは人口比>で負担してもらう、または、地区内に調整池<維持管理上の問題は残るが>をつくる等の対策が必要でしょう。ただ、過度の負担を強いることは家賃、売却価格にひびきますから、できることなら他の手段、例えば中央商店街などの魅力を高めることにより少しでも財源<高く売却することにより>を確保することを工夫し、研究する必要があります。

また、必要によっては、地形をくずすことが比較的少ない研究所、学校などを計画的に配置してゆくなどの配慮もしなければならぬでしょう。

4———首都圏と横浜の都心部強化

都心部は、中央商店街、会社銀行官庁街、卸売商店街、飲食社交娯楽街などで構成されるものであり、本市の場合やはり関内・関外地区がそれに当たると考えられます。

他の大都市に比べ本市の都心部は弱さが目につきます。この原因についてはすでに種々論議されていますのでここでは特に触れないこととします。とにかく、現代の政経集中化政策のなかで、東京の吸引力の圏外に立つことは至難であります。

しかしながら東京自体も目立たぬながら内部から“変身”を開始しています。一面さらに今後も本市から吸い取るものも多いかも知れませんが、他方で方法いかんによっては東京都心からわずかかも知れませんがある種の業務などを吸引して再編

強化しうのではないかと考えます。もちろん首都圏を始め国の施策をそのように向けさせなければなりません。

その素地をつくるための受入態勢ですが、中心部の再開発に非企業的<一般財源等>資金を大量に投入することは非常にむずかしいことです。できる限り企業的公的資金<公団・公社等>を民間資金誘導等に活用したいと思います。

とにかく、魅力ある都心とする必要があります、まず第1に交通施設の整備を行わなければなりません。その意味では国の資金援助を受け、相当の広域、たとえば東京、県央地域等まで郊外部と都心部、水際線に結びつけるルートとして早期完成を図りたいものです。この場合、土地開発兼営による開発利益の鉄道への還元さらに広域交通事業団、交通事業一元化などに進展するかもしれません。

これらは将来のこととしても、やはり当面全市計的に収支バランスを試算する必要があります。

第1期事業としておそらく実施されるであろう都心部のルートとしては東京への通勤者等の流れが現在主流をなしているからといって、これから建設する高速鉄道もそのようなルートを選んではならず、むしろ都心部強化、市民の水際線利用の便、交通の特定地点過度集中を避けるなどを第一に考えて決定したいと考えます。鉄道同様、高速鉄道も相当の影響をもちましょう。

まず、東京へ直結する路線は前述のとおり吸収される面はあっても整備は急を要しましょうし、さらに港のヒンター・ランドを拡大強化する意味からも南～北関東への幹線建設を建設省、首都圏などへ要請したいと考えます。これらを受ける都心環状線は、極力中心部貫通を避け、大きく外周部をまわすよう配置したいものです。そして、あとはランプ・ウェイの位置などによってある程度

の調整を行ないたいものです。中心部の平面道路率の上昇は至難ですので、いずれ自動車の規制は強化されましょうし、将来都心部の交通機関として自動車が主役となり得ないでしょう。ですからあまり中心部に高速道路を導入することに疑問を感じるので。

第2には都心部強化の刺激点となる各種の事業、たとえば吉田川埋立による大プロムナードの造成、文化教育関係施設の集約的強化、港湾関係諸業務サービス施設等々の拠点開発を市、地元商店街、市民などによる開発委員会等を通じてユニークな国際商店街、飲食街、レジャー街などを市民が気持ちよく利用できるものという見地から形成されるよう促進したいと考えます。

市民が何をすることも東京まで出かけなければならぬ事態を少しでも緩和し、緑の広場、ミナトの散策、自動車にわずらわされない快適な市民のための都心を形成したいものです。ユニークな街づくりにより市民のみでなく逆に東京の人も行ってみたいという気を起こさせるような都心にできないでしょうか。“夢よもう一度”というところですが。

5 ———— 首都圏と本市の混在地域の解消

首都圏では既成市街地の人口、産業過度集中を排除する目的で大都市の中になくとも操業できる工場と大学高専各種学校<それぞれ一定規模以上のもの>の新增設を制限する工業等制限法を本市、川崎市および川口市の一部にも適用することとなりました。

この法律は、大企業工場の集中している鶴見、神奈川臨海工業地帯は、ほとんど除外されていますし、既成市街地の一部ということで港北、保土ケ谷、戸塚区などは全然適用されていません。

この法律が本市にも適用になるとき、国の関係各省は自治省を含め、新增設の許可権の委任は知事までと考え、指定都市の長にゆだねる考えはほとんどなかったようでした。しかし近畿圏の関係学者グループ等の意見、本市を始め各指定市の努力でやっと指定都市の長とすることとなったのです。このような国の態度は常に注意を要するところです。このやっとな許可権も国のヒモ付きで県を経由して首都圏その他関係各省の承認が必要であり、有名無実に近く、国がコントロールしているわけです。

しかもこの法律は原則として都市計画の地域地区制と無関係です。たとえば工業地域内の工場増設も商業地域内のそれも同一基準であります。一方で本市にも用途の混在地域が相当あり、とくに住工の混在は広く公害その他好ましくない状態をかもしだしています。

前記法律が前述のとおりほとんどザル法とっていい状態ですのでこの混在地域の解消のためには他の方法、今度発足した都市開発資金<工場跡地買収あるいは公共用地の先行取得のための国からの融資基金>や、公害防止事業団<公害防止のため工場アパート、中小企業団地などを自ら造成したり、融資を行なう>等をたよってわずかずつでも気長にやっとななければならぬ状態が目下のところ首都圏頼りにならず、かえって困りものといった感じです。

およそ人間の住むところでないと考えられるような公害発生地域などが本市にもありますが、住民の転居は住宅難から遅々として進まないし、一方、工場も拡張余地もないことなどから移転あるいは市に売却を申し出るものもありますがその値段を聞きますと皆8~10万円/坪位で売ってその資金で郊外へ移りたいとのこと。隣の住宅の子供は道路上で遊んでおり、空地、緑などはおよそ見られない状態です。移転跡地を幼児、児童

公園にしたらどんなによいかと思いますが、今の状態ではよくいってもゲタばき住宅位にできれば上々という程度でしょう。

本来のテーマから話がそれてしまいましたが、とにかく、移転希望が東京、川崎、横浜およびその周辺都市の相互間あるいは一方的な流れとしてある以上、なにか信用できるたとえば都県市あるいは国の外郭団体で、適正手数料による独立採算に行なう、公的あっせん業の必要性などが痛感されます。

6———首都圏と国家的交通運輸施設計画

ここでとり上げたいのはたとえば日本経済に大きな影響をもつ外国貿易コンテナ港湾、東名道路、東海道新幹線等国家的見地から建設されるものについての対策です。

本市は、東日本の代表的ライナー・ポートをもっているためこれと結ぶ背後道路、東海道エキュメノポリスを短絡する道路、鉄道幹線、さらに東京と神奈川西部のベッド・タウンを結ぶ通勤幹線などが通過する宿命をもっています。これを排除するエゴイズムも強くは主張できないでしょう。とすれば条件付で受け入れざるを得ませんが、どのように考えたらよいでしょうか。

この問題は、本市にとって非常に重大な影響をもつことは事実でしかもこのような性格のものは今後も加速度的にテンポを速めることが予想されます。

すなわち、道路においては完成した東京沼津線、第3京浜に続き建設中の東名道路さらに第3京浜との中間辺りにもう1本の東海道副道が遠からず建設されそうな気がしますし、鉄道においても、さきの都市交通審議会の答申にあらわれた角本構想のいわゆる「通勤革命鉄道」的な路線<茅ヶ崎

一東京>、また、また聞するところによれば、東海道新幹線が10年後おそくも15年後には必要になると言われています。

さし当っては、国鉄第3次計画の通称「湘南新線」<貨物線>が小田原から既存線に沿って戸塚付近から新たに内陸部を通って鶴見駅付近から新鶴見操車場へ入るといわれています。そして現在の貨物線は客線として湘南、横須賀線の完全分離運行をすることになっています。このため湘南新線の沿線に貨物駅<戸塚―鶴見間>ができることになっています。この新鋭貨物駅への連絡道路、あるいは在来線の踏切対策は重要な問題となります。

このように考えると本市郊外部はズタズタにされるおそれがあります。地下を通るものもありましたが、コミュニティを破壊し、さらに各所に断層をつくってしまいます。

騒音、振動その他の災害の可能性もでてきます。迷惑この上ないことです。これらがその都度“通り易い所”を通られてはたまりません。将来は交通機関の技術革新によりある程度は解決されるかもしれませんが、これらの対策は重要です。

これに対し名案はありませんが、たとえばこんなことができたらいいなあと考えています。国家資金を中心にして相当の巾たとえば1km位にわたって区画整理的手法を施し、このうちの一定部分は上述施設の“共同溝”的用地として“封じ込め地域”とします。この地域は相当の長期にわたる予定幅をとりますが、その間遊ばせておけば、当面補償して農耕地としておくとか、プレハブ倉庫その他移転覚悟施設を仮り住いさせておくなどが考えられないでしょうか。

この区画整理は、本市中心部などとの連絡路をあらかじめ計画し、鉄道駅前、インターチェンジ付近などは適切な“時価”売却し資金回収の一助にします。当然必要個所には流通センターも建設さ

れるでしょう。

また先述したコンテナふ頭の関連として富岡地先約660haの埋立地内に用地確保が必要になるかも知れませんし、また内陸部の上瀬谷接収地あたりはこれらの関連用地として最適だと思います。港湾貨物のコンテナ化のために貴重な用地をさくことは惜しい気もしますが、ミナト・ヨコハマを将来とも生かすためにはしかたないような気がします。消費流通機構もこれから技術革新によって大きな変革が予想されていますので、流通センターは急速に重要性を増すことでしょう。これらを一体として早期に対策を確立したいものだと存じます。

7 ―――― 首都圏と水源確保

水資源とくに県内の水源は、県3次計画によれば600万人分しかないことになっています。あと10年以内になります。水道施設は完成までに長期を要しますので、早期に県外も含め広域的に対策を樹立してもらわなければなりません。

国が現在本格的に検討しているのは、昭和45年までのしかも東京中心のものだけという状態らしいのですが全くお寒い限りです。

8 ―――― むすび

以上のように本市の緑地保全、ニュー・タウン建設、都心部強化、混在地域解消および本市内を通る国家的交通運輸施設計画などと首都圏整備計画などの関係、問題点などをほんのわずかですが、“走り見”してみたわけです。もちろん何等問題解決の核心にふれることができませんでした。

今や世界各国において都市問題は重要性を加えつ

つあり、わが国においてもようやく農村政策から都市政策へその重点を移しつつあります。

既述のように建設省関係として、都市開発資金制度、厚生省関係として公害防止事業団等が発足しており、それぞれ来年度あたりは東京、大阪をはじめ各指定都市内を対象としようとしております。

また、都市計画の最大のガンであった土地問題についてもようやく重い腰をあげ、自治省関係として土地利用計画基本法〈仮称〉、首都圏関係として近郊整備地帯土地利用調整法〈仮称〉などが検討されています。さらに、都市再開発のための新法も準備されております。これらの法律がどの程度効果のあるものか、立派な法案が法律となったときの歩止りがどの程度かわかりませんが、ようやく前途にかすかながら曙光が見えてきたような気がします。さらに関係市、市民などと協力して国への働きかけ、マス・コミ等の協力を強くうったえなければなりません。

また、各事業を実施するに当っては、少ない財源で最大の効果をあげるため、地主、周辺住民の協力、民間資本の効果的誘導などが必要となります。このため市とこれらのメンバーで構成する開発あるいは保全協議会等によるザックバランな話合いの場がぜひ必要と考えます。

最後にこの原稿を執筆していでつくづく感じたのは、市の内部態勢として効率的な開発調整機能の重要性でした。

〈計画局総務部総合企画課長〉