

民間企業による都市開発と 自治体・その2

——東急多摩田園都市の場合——

企画調整室都市科学研究室

目次

- 1 ——公共性と営利性
- 2 ——鉄道経営と不動産開発
——資金計画——
- 3 ——一括代行方式と保留地
——組合運営——
- 4 ——横浜市の指導
- 5 ——開発のあと始末
- 6 ——おわりに

I ——公共性と営利性

1・PR文にみる「公共性」

昭和36年、東急が多摩田園都市の開発をはじめる時にだしたパンフレット『多摩川西南新都市建設と恩田・荻田の区画整理』には、次のような一節がある。

「……多摩川西南地域に生れる新都市は、全面的に土地区画整理事業を実施することによって、近代的な住宅地として欠くことのできない道路、公園、学校、下水、水道、ガス、電気等を完備し、緑の多い整然とした街路と、静かな環境と、快適な交通機関に恵まれた近代的田園住宅都市となることを約束されております。」

また、これより前、昭和28年、東急が多摩田園都市建設のため、地元の住民を集めて協力をえるため発表した『城西南開発趣意書』には次のように書かれている。

「ひとつの会社が区画整理をして、道路、下水、水道、ガス、電気を引込んで、ちょうどデパートで正札付で商

品を売出すように東京都の人に宣伝、広告して売出したならば、私く注・五島慶太氏のこと>は500万坪ぐらいの土地は、区画整理さえできて人が住めるようになっておれば、1年か2年で売りつくすことができると思います。……この区画整理の実行は、なかなか組合や個人の力ではできません。会社が**大資本の力でやれば、本当に理想的な道路、下水、水道、電気、学校その他にいたるまで、本当の文化的な施設をすることができます。**」
<傍点筆者。以下同じ>

いかにも公共性あふれるイメージの文章である。若干の皮肉をまじえていうならば、「水道完備、ガス見込み」などと信用のおけない群小不動産屋の広告とはちがうのだから、これらの文章は大資本東急が「区画整理によって道路、下水、公園はもちろん、電気、水道、ガス、さらには学校にいたるまで、公共的、文化的施設の完備した住宅環境をつくります」と公約したものと読みとるのがふつうである。

2・スジ論にみる「営利性」

ところが44年、東急でこの事業を担当してきた同社開業事業部長酒井辛一氏は次のようにいつている。<興味があるのは、後述するように、もうこのころは恩田・荻田第一の区画整理事業も終り、多摩田園都市の建設も進んで、東急は図2にみるように電鉄会社から民間ディベロッパーとして大きく発展した時期だということである。>

「民間企業にとっては、どんなよい企画であろうと、どんなに社会に対する貢献度が大きであろうと、利潤がないということは、全く価値のない行為である。……利潤はつねに最大であることが望ましいことであり、企業はつねにそれに向かって努力している」<「民間ディベロッパー」鹿島出版会。>

さらに同氏は、公共施設の整備と民間ディベロッパーの責任について、次のようにいつている。

「民間ディベロッパーの責任ということは、現在わが国とくに大都市周辺の宅地開発における公共投資の一部を民間が負担するという問題と同じことなのであろうか。宅造事業などに関連させながら公共施設を整備させようとする現状の開発行政と、企業が負う地域社会に対する責任とは全く異なるものである。国がおこなわなければ

ならないことがらは、あくまでも国がおこなわなければならない理由がある。……企業によって都市計画の道路がつくられ、学校が建てられ、保健所がつくられ、それでいったいよいものであろうか」<同書。>

酒井氏の長い論文のなかから一部だけを引用することは必ずしも適当ではないだろうが、われわれはここで、前述したバラ色のPR文とは異った、ひややかな資本の論理を心にとめておこう。

2 鉄道経営と不動産開発

— 資金計画 —

1. 「不動産業で鉄道資金を」

多摩田園都市の開発は、企業として鉄道建設と新都市開発を同一主体でおこなう利点を最大限に発揮する方法である。つまり、新しいベッドタウンをつくり、その人たちに田園都市線を利用させる。そして、電鉄経営をやがて黒字へ——というのが東急のねらいである。

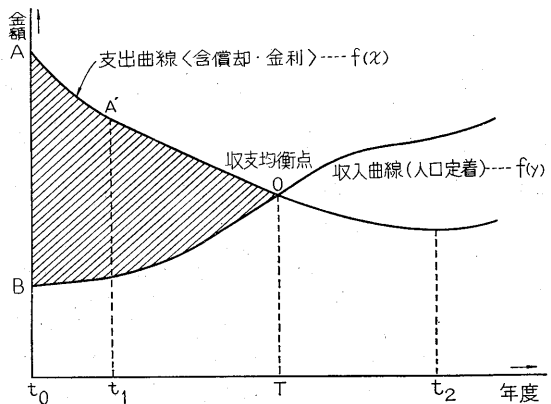
しかし、鉄道の新設には莫大な投下資本を必要とし、なかなか採算がとりにくい。田園都市線の延長も14.2kmに100億円余りを投資し、このための支払利息、減価償却費は年々相当な額になり、一方、収入の方は、開発初期のため人口定着もじゅうぶんでなく、支出をかなり下回る。この点に関して東急側では「年々発生する赤字を他の事業収入で補いながら、支払利息が年々減少していくようにすれば、ある時点<収支均衡点>でこの投資は有効投資に変わってくる」<「都市問題」43年2月号、東急開業事業本部長山本忍論文>と考えている。

この関係を示すと図1のようになる。支出曲線は建設時 t_0 から t_2 までの期間、投下資本が巨額であるためその支払利息、減価償却が大きなファクターとなって下降を続けるが、 t_2 以後は人件費、修繕費、改良費などの影響がでてきて、再び上昇する。収入曲線<人口定着曲線>はある時期まで漸増していくが、開発が終われば、以後は増加しない。したがって、経営的にみてこの t_0 から収支均衡点のTまでの期間の赤字<斜線部分>をどう補うかということが重要なポイントとなる。

図2は、東急のここ10年間の業績推移と計上利益の部門別内訳を示すグラフである。これを見ると、田園都市線

の建設と経営に着手する38年9月までは、売上業績と計上利益の増加がほぼ比例していたのに、それ以降は売上業績が倍増しているのに計上利益が増加せず、ほぼ一定であること、また部門別内訳では、38年9月決算期をさかいに計上利益に占める電車、自動車部門の比率がさがり、不動産部門での比率が急増していることがわかる。不動産部門は45年3月決算期から4部門で第1位を占め、付帯事業とあわせて50%を越えるに至っている。このことは、鉄道新設による赤字を「ニュータウン開発を主体した不動産業」<同上論文>で補いつつ、電車部門の収益をあげるために人口を効率的に定着させることのできる分譲アパートなど集積的な開発を広範囲にわたっておこなおうという経営方針をよくあらわしている。

図1 鉄道の収入・支出曲線



注>新線の建設と不動産の関係の数式モデル化してみると以下のようなになる。

鉄道の初年度からの赤字を $A_1, A_2, A_3, \dots, A_m$ とすると鉄道の赤字総額 ΣA は $A_1 + A_2 + A_3 + \dots + A_m$ となる。更に不動産の坪当り平均売価……K

不動産の坪当り平均原価……c

造成費、その他の経費……c'

公共投資の負担分……c''とすると

不動産の坪当り利潤は…… $K - (c + c' + c'')$

そこで鉄道の赤字を補填するために必要な不動産の量Bは次のようになる。

$$\Sigma A = B \times \{K - (c + c' + c'')\}$$

$$B = \frac{\Sigma A}{K - (c + c' + c'')}$$

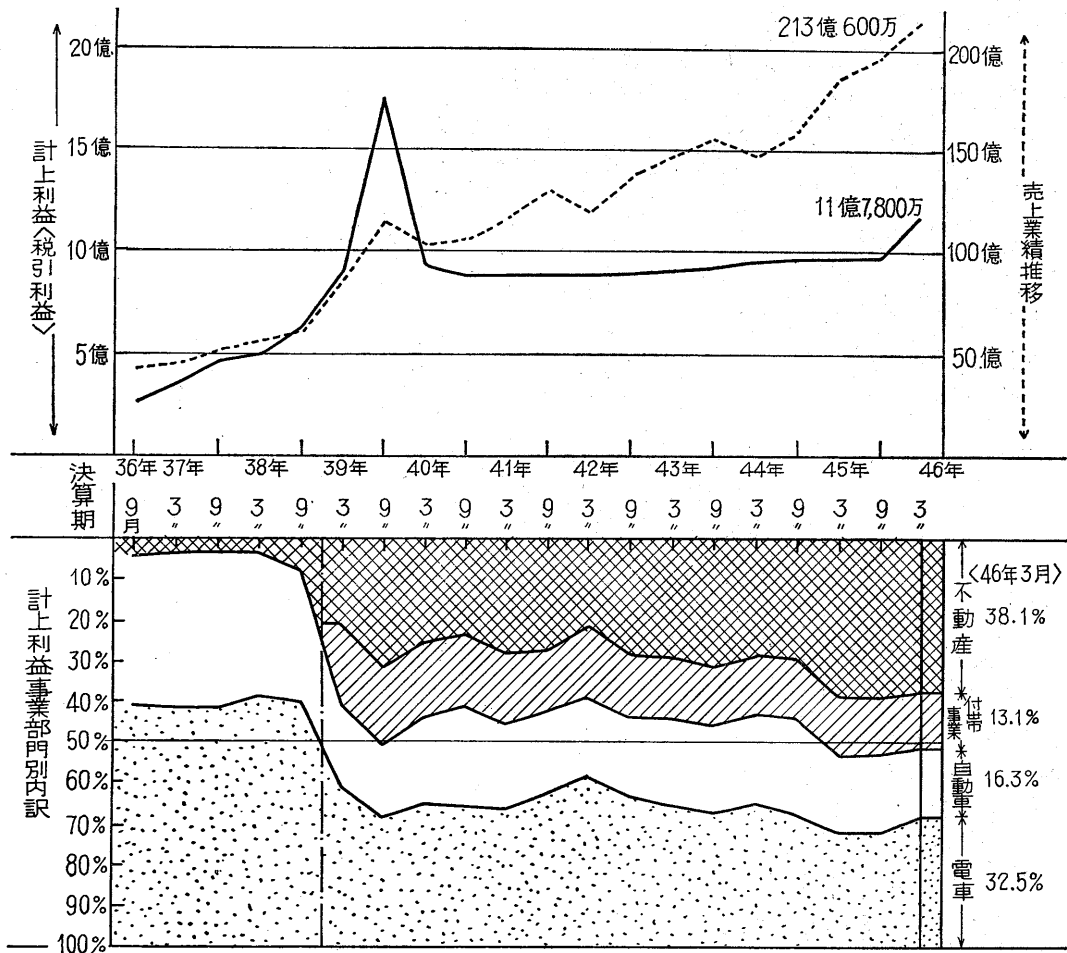
更に ΣA は次式によりあらかじめ把握できる。

$$\Sigma A = \int_{t_0}^T f(x) dx - \int_{t_0}^T f(y) dy$$

このように当初から計画的に不動産の量を予定しておけば理論的には鉄道の新設は建設にあたいする事業となる。

資料>「都市問題」43年2月号、山本忍論文

図2 東急電鉄業績推移と部門別内訳



注> 39年3月より決算方式が変わって鉄道部門の遊園地収入および自動車部門の石油販売事業収入が付帯事業に組込まれる。なお、40年3月から不動産部門に分譲アパートが加わる。

2・見込みちがいの人口定着

一方、48年までに完成する区画整理事業で東急の取得する土地は、区画整理地区内の換地76万坪、保留地89万2,000坪、計165万3,000坪、地区外43万3,000坪、合計208万6,000坪となる予定であり、このうち41年までに地区内41万7,000坪、地区外21万4,000坪、計63万1,000坪を売却しており、48年までに93万5,000坪、年間平均11万坪を売却してゆく計画である。これに対し、資金の投入額は、土地買収費、区画整理費、宅地造成費などをあ

わせて、48年までには400億5,400万円となるが、36年より完成したものから順次売却を始め、売上げ額は48年までに524億5,800万円となる予定である。収支は、多摩田園都市計画が終わる48年までに、営業利益213億6,200万円、利益率38%となる予定である<東急発行の「多摩田園都市の概要」による>。

しかし、区画整理によって整備された土地の大部分は既存地主の所有地であり、区画整理施行地域内で東急が所有し、自由に活用できる土地は全体の3割にも満たない。しかも東急の土地利用計画ならびに開発を阻害する

要因が多かった。東急では、大ざっぱに昭和50年頃には人口40万をねらっていたというが、電車がひけ、地価があがるにつれ、地主は土地を手離すのをいやがり、多摩田園都市の人口は東急が思ったほど伸びてこない。そこで考えられたものが当初はha当り100人前後の平面開発だったものを高層アパートなどにより立体化すること——住宅公園の誘致の他に土地所有者と共同して高層住宅を建てる地上権対価方式と賃貸住宅方式と呼ばれるものがそれだ。

東急では、その理由として①土地の絶対量が少ないにもかかわらず、人口の集中から生ずる急激な住宅の需要を未だに1戸建個人住宅という平面的なもので解決しようとするのは、将来の土地利用に重大な問題を残す②世帯の核家族化による住宅の潜在需要がかなり存在し¹く3年~40年の10年間に約60万の潜在需要があったと推定される>、世帯細分化による住宅需要は今後さらに増加する傾向にある③住居の機能変化に関連して、とくに都市部では、その機能の分化、専門化の傾向が著しくなり、ロビー、プール、庭園などほとんどのスペースが共同化して、人々の住居は高層のアパートに夫婦の居室だけというような方向をたどるであろうから、これらを集合された住居群に集約することが合理的であり、建物自体は必然的に高層化しなければならない、などをあげ「このように密度の高い住宅を建設することは、人口定着による運賃の増収という経営上の要請もあるが、社会的要請に従おうとするものなのである」<同上論文>と説明している。

3・地上権対価方式

ここで、地上権対価方式を例にとろう。まず地主がアパート建設のため所有地に地上権を設定する。東急がこの地上権を60年契約で譲り受け、アパートを建てる。アパートができると、地主が地上権の代価として建物の一部を譲り受け、東急は地主に譲る分以外の残った部分を「地上権付き分譲住宅」として一般に売出す。『東急ドエル』と呼ばれるもので、45年までに19棟1,411戸が分譲されている。農業経営と都市開発の相克問題に悩み、開発することによって農業経営者は楽になれるかという疑問をかかえ、土地への執着心強い農民の所有権はそのままにし、しかも建設資金をまったく必要とさせない

で農業にかわる収入源を確保させようとするものであるが、借地・借家法の規制の強い昨今では、地元の農民からあまり歓迎されない。むしろ、木賃アパートの乱立を防ぎ、土地利用を規制しながら人口の定着をめざす東急側の“窮余の一策”と考えられる。

表1によれば、当然のことながら恩田第一、荏田第一など平面的な開発をはかった地域よりは、元石川第一のように積極的に集合住宅<日本住宅公団たまプラーザ団地>を誘致し、高層アパートなどによる立体的な土地利用を推進した地域の方が、ha当たりの人口密度も高くなり、はるかに人口の定着度が早くなっていることがわかる。また、その分だけ田園都市線の乗降人員数も急増している。東急では、高層化の理由を「社会的要請に従うもの」と力説するが、当初ha当りの人口100人を基調とした大がかりな“第二の田園調布”づくりを目標としていたのに、いまこのように人口の定着をいそぐのは、一日も早く新線の収支を好転させようというのが第一の目的のように思われる。

3 ————一括代行方式と保留地

——組合運営——

1・すべて東急ペースで

区画整理組合<甲>と東急<乙>のあいだで、一括代行方式を決めた『事業代行契約書』の第2条には「乙は全責任をもって事業着手より完了まで、横浜市の指導の下に本事業を遂行する義務を負い、甲はこれに対し全面的に協力するものとす」と書かれている。このように一企業に区画整理事業のいわば全権がまかされたかのような一括代行方式の場合、事業費をうみだす保留地の問題はとくに重要な意味をもつ。荏田第一では減歩でだした土地のなかの1万6,746坪を保留地とし、これを坪平均7,500円に評価して東急に譲渡し、合計1億2,559万5,000円の事業費をうみだそうというのである。この評価をめぐって、第2回総会<36年10月>の議事録には、次のような問答がある。

問 保留地について本日承認した場合は、価格7,500円というのは、この価格以上の場合でも7,500円として、組合から譲渡すのか。

表1 — 多摩田園都市人口定着推定表

地区名	地区面積	42年4月	43年4月	44年4月	45年4月	46年4月	47年4月	48年4月	49年4月	50年4月
荏田第一	ha 29.7	人 1,090 36.7	人 1,670 56.2	人 2,250 75.8	人 2,390 80.5	人 2,590 87.2	人 2,770 93.3	人 2,920 98.4	人 2,970 100.0	
元石川第一	111.8			7,520 67.2	10,140 90.7	13,400 119.8	13,700 122.5	14,000 125.2	14,300 127.9	14,600 130.5
市ヶ尾第一	28.9		320 11.0	840 29.0	1,410 48.7	1,560 53.9	1,730 59.8	1,930 66.7	2,100 72.6	2,240 77.5
第二ブロック		<戸数>	403	2,866	3,943	4,957	5,149	6,820	8,080	9,274
合計	955.3		1,410 1.4	10,030 10.4	13,800 14.4	17,350 18.1	18,020 18.8	23,870 24.9	28,280 30.6	32,460 33.9
恩田第一	27.4	670 24.4	1,062 38.2	1,390 50.7	1,770 65.5	2,350 85.7	2,610 95.2	2,660 97.0	2,710 98.9	2,760 100.7
恩田第二	172.2		6,470 37.5	8,160 47.3	10,250 59.5	12,810 74.3	13,920 80.8	14,800 85.9	15,600 90.5	16,100 93.4
恩田第三	64.8		810 12.5	1,680 25.9	2,280 35.1	2,980 45.9	3,480 53.7	3,930 60.6	4,270 65.8	4,490 69.2
恩田第四	54.6					1,050 19.2	1,420 26.0	2,180 39.9	2,750 50.3	3,470 63.5
第三ブロック		<戸数>	414	2,843	4,171	5,589	7,829	9,169	10,503	11,946
合計	1,042.1		1,450 1.3	9,950 9.5	14,600 14.0	19,560 18.7	27,400 26.2	32,090 30.7	36,760 35.2	41,810 44.7
多摩田園都市横浜 市分		<戸数>	414	3,245	7,037	9,531	12,786	14,317	17,323	20,026
合計	1,997.4		1,450 1.3	11,360 5.6	24,630 12.3	33,360 16.7	44,750 22.4	50,110 25.0	60,630 30.3	70,090 35.0

注>各地区の人口定着年度は組合解散年度であり、46年4月までは住民基本台帳による実数である。上段は人口、下段はha当たりの人口である。

・人口推定根拠—東急所有地については同社の長期計画、民有地については向う20年間に7割の土地が利用されると推定した。

人口の計算方法は東急所有地、民有地とも土地利用が個人住宅に7割、集合住宅に3割として個人住宅面積70坪、集合住宅面積30坪1戸当たりの人口はそれぞれ4.0人、3.5人として計算した。

・元石川第一がha当たり100人をこえているのは、日本住宅公団たまプラーザ団地など集合住宅の誘致により急激に人口増加したためである。

答 そういうことである。

問 現在7,500円という相場はないと思う。東急が全部の保留地をこの価格で引受けるのか。保留地は整地してから譲渡するのか。

答 保留地は整地後引渡す。

問 価格は整地後のものか。

答 整地後の価格である。

問 保留地の処分は入札制にして処分し、組合の収益金をよくすることができないのか。

答 この保留地取扱規程は、入札制にできないことになっている。

問 それでは、組合に入る金は少なくなるのではないのか。

答 必ずしもそういうことではない。第5号議案<組合事業代行委託並びに保留地処分について>に関連して

るが、組合事業を一括委託して、その代価として、保留地を処分するものである。

以上の問答には、ふたつの問題がふくまれている。ひとつは、この日の最重要議案である『事業代行契約書』と『保留地取扱規程』の原案が、当日になって組合員に配布されたため、かなり関心の高いものでさえ、その内容をよく理解するだけの余裕がなかったこと。もうひとつは、保留地単価の坪7,500円という評価の根拠がまったくはっきりしていないことである。げんに同時期に区画整理事業がはじまったお隣の恩田第一では、坪単価5,000円に評価されている。荏田第一もはじめは恩田同様5,000円だったが、恩田とちがって荏田では反対派の力が強かったせいもあってか、その後7,500円と評価が値上げされた。

2・「力で押切られた」あと味

この第2回総会で、東急側の組合理事が「事業費が不足する場合は東急が負担する。余る場合は理事会で相談のうえ、工事の質をあげるとかいろいろある……」といているように、事業費をうみだす保留地は、当然、公共施設の質にも、また減歩率にも関連をもつ重要な議案である。だから納得できない組合員たちは、第4回総会<37年4月>でもういちど質問をだした。議事録からひろると、

問 保留地の価格は、あらためて評価員なりその他の者の意見をきいて決めないのか。

答 代行契約にもとづいて実施するということは、第2回総会で事業代行と保留地の処分に関し決定された通りである。

問 代行契約ということは請負か。

答 一括代行である。

問 一括代行でも保留地の処分まで代行されているのか。

問 7,500円で買ってもよいという代行契約で、売買契約までは委託してないのではないか。

答 第2回の総会で、保留地の処分については一括代行契約にもとづいて処分することは承認されている。

問 処分価格は決めてないのではないか。東急に渡すことは明記されているが、地価が上がっても処分価格が7,500円ということは請負ではないか。代行契約なら費用に見合うもののみ支払うのが趣旨だと思う。

答 第2回総会において、保留地取扱規程を逐条審議されたが、そのうえで、事業の代行費用として保留地を引渡すことに決定している。

当時のことを、ある組合員は「保留地の値段、場所、処分の時期の三点について理解したいと思ったが、結局、力で押切られてどうにもならなかった」と回想している。

さらに議事録を読んで注目をひくのは、組合設立後7年もたち、組合解散直前の第14回総会<43年3月>でも、組合員と役員をあいで「保留地とはどんな土地か」「事業費をうみだす土地である」などといったもっとも重要な問題について、もっとも初歩的な問答がみられることである。

いずれにしても、市が「土地区画整理事業では組合員の

自主的運営が期待できる」としていた姿からは遠い状態にあったようだ。

4———「横浜市の指導」

東急多摩田園都市の開発を営利事業<営利至上主義>と同義ではないとしても>とみるのは、ごく常識的なことであろう。

ではなぜ、市は、東急の区画整理による開発を「営利事業ではない」とくり返しているのだろうか<その1参照>。多くの関係者の話からまず推察できることは、担当者のあいだでは「ほっておけば必ずスプロール化する地域だから、まとめて区画整理による開発がおこなわれることは歓迎すべきだ」という考えが一般的であり、東急の事業というよりは、区画整理による事業という方に比重をおいて考えられていたということである。首脳部のあいだに、この事業を受けいれ、推進させたいという判断のあったこともまちがいないことだった。となれば、区画整理組合の設立申請が法的要件をみたしておれば「本市としては、組合の事業が円滑に、しかも公平に遂行されるよう指導監督および助成をおこなう」という方針をとることは、まず当然であろう。

このような状況の下では、地元の一部有識者から「東急の営利のための欺瞞的、非民主的な手段」についてかずかずの訴えがでた場合にも「この事業は営利事業ではなく、公共施設を整備改善することによって、住民の利便と公共の福祉の増進を達成しようというもので、地元権利者と東急が共同で組合を設立したものである」と、区画整理組合のあるべき姿を強調することになりやすいのかも知れない。

もちろん、少数の職員が、その担当の分野で最善の努力をしたことは、具体的な実績としてはつきり認められる。いまでも地元の人たちは、ひとり、ふたりの職員の名前を限ってあげて、その公正な指導ぶりを話題にしている。しかし、その言葉から推測できるのは、当時の市ぜんたいの行政の姿勢が、公正というよりはむしろ円滑に東急の事業を遂行させる方向への指導に傾いていると受けとられていた、ということである。ある農民は、そのころの印象について「それまで、ハンコを押すような

ことについては、農協でのことぐら이었다。そんなところへ、東急がむずかしい書類をもってバタバタとはいりこんできたし、市の職員も説得にまわった。だからまるで、東急と市が共同で仕事をやりはじめたような感じをうけた」といっている。これを例外的な話としてきくことができるか、どうか。たしかに、荏田第一の場合とはくに、東急の強引なやり方に対する批判が、地元の勢力争いと複雑にからんでいたことは事実のようだ。しかし、地元有識者の声のなかに、東急の営利性をチェックする役割を市に期待した、きくべき意見のあったことも事実のように思われる。

とにかく、東急は、多摩田園都市の開発と鉄道建設のため、労使休戦を2年間延長するほどに全社をあげて取組む態勢をとった。利潤追及<営利至上主義>ではなかったにしても>のための、燃えあがるような心構えであった。これに対して、市側がもしも「東急のマスタープランについて、総合企画、区画整理、教育委員会、清掃、下水などの合議に付し、ハンコだけ60ちかく押されたが、注文はほとんどでてこなかった」<その1参照>状態であったとするならば、とても太刀打ちできるものではなかったろう。

問題は、次々におこった。焦眉の問題である学校用地から始まって下水処理場など、東急の開発行為により必然的、連鎖的に発生する公共施設整備費の負担をどうするか……などなど。そこで42年12月、飛鳥田一雄横浜市長と五島昇東急社長とのあいだでトップ会談がおこなわれた。この席上で、多摩田園都市づくりにともなう公共負担などの懸案事項解決のために、横浜市と東急の協議会をつくることが決った。6人委員会である。

5———開発のあと始末

41年7月、市の総務局調査室<現在、企画調整室>では、当時もっとも人口増加の激しかった戸塚区中田町の中田小学校周辺と港北区恩田町<現在、緑区>の田園都市線青葉台駅周辺の2地点で、郊外部へ転入してきた「新市民」を対象に実態調査をした。調査の結果は調査季報13号<「郊外部新市民の二つの型」小玉重光論文、42年2月>で扱われているから参照されたいが、生活開

連施設の欠けた開発と市の施策が行政需要に追いつかない状況のもとで、多摩田園都市に新しく入居した人々は、切実な要求を市や区に訴えている。表2は、41~43年にかけて、多摩田園都市の住民から直接市長あてにだされた生活環境の整備を求める手紙である。この表でもわかるように、市は人口の定着につれて学校の拡充や新設、清掃処理施設の増強や水道拡張工事、河川改修、区役所や消防署の整備などの公共投資を余儀なくされ、膨大な経費が必要となってきた。

ところで、土地区画整理法などが公共施設として法律上整備を義務づけているのは、道路、公園、広場、河川の4つ。学校用地は公共施設に含まれていない。しかし、さきに引用したように『城西南地区開発趣意書』のなかで、五島慶太氏は「この区画整理で学校までもつくり、公共、文化施設を完備する」という趣旨のことを約束して地元民を説得し、また区画整理事業を遂行した東急の幹部も、「専用軌道の敷設」を条件に公共機関と民間資本の手を結ぶ場を求め、地方公共団体の仕事の一端をになう事業であることを強調している。

現在、人口の定着が進み、東急がはじめの計画にはなかった高層住宅の建設を進めるようになったことで、この問題はさらに複雑化しているといえよう。そのうちのいくつかをひろってみる。

表2———多摩田園都市からの市民の声<41~43年度>

年月日	住民要求	関連局
41年	4.26 市交通局職員のサービス改善について<市ケ尾>	交通
	5.11 ごみ処理の改善について<下谷本>	清掃
42年	3.22 健康診断の実施方法について<恩田町>	衛生
	6.16 河川の改修について<北八朔>	土木
	8.9 道路舗装工事について<長津田>	土木
	9.14 ゴミ収集及びし尿くみ取りについて<藤が丘>	清掃
	11.29 違反建築の取締りについて<藤が丘>	建築
43年	1.17 道路補修について<恩田町>	道路
	3.13 長津田保育園の整備について<同父母の会>	民生
	4.11 私設消防・学校への寄付依頼について<奈良町>	消防・教育

4.30	郵便局の設置について<元石川>	中郵
5.1	都市化対策について<田園都市住民>	企画
5.1	市営バス網の整備について<しらとり台>	交通
5.10	歩道橋の設置について<荏田町>	建設省
5.27	水道の検針とゴミ収集について<元石川>	水道・清掃
6.3	信号機の設置について<北八朔>	県警
6.26	団地名の表示について<元石川>	市民
7.10	選挙人名簿の整備について<荏田町>	選挙
8.9	山下小学校の校舎建設促進について<北八朔>	教育
8.9	駐在所の増設について<田園都市住民>	区
8.20	恩田川沿岸土地改良事業について<長津田町>	農政
9.3	稲荷前古墳群の保存について<鉄町>	教育
9.11	建築許可について<荏田町>	建築
9.19	ガードレールの拡幅改修について<恩田町>	道路
10.14	谷本中学校の整備について<市ヶ尾>	教育・道路
11.30	道路舗装, 公衆便所, 警察署設置について<長津田>	道路・県警他
2.8	電話局番の市内編成について<長津田>	電々公社
3.10	職員の定数増について<川和支所固定資産税係>	総務
3.10	区の事務処理体制整備について<中山町>	区
3.24	消防出張所の建設について<長津田>	消防

注>陳情, 請願をのぞき, 41~43年度の間に個人名で市長宛に要求を出したものを。<>内は地区を示す。

1・公園

恩田地区の「青葉台」という地名は「緑と太陽の豊かな町として周辺に植物を植え, 開発前のような緑の町にしたい」と願いをこめて名づけられたという。その多摩田園都市の区画整理地区内の公園整備状況は表3のようである。すでに事業が終り, 市で引継いだ51カ所の公園の約半数は整備がじゅうぶんでなく, 未開設のもの。一般に区画整理でつくられたあと市のものになった公園は, 荒造成ではできなかった保安上の施設だけしか整備されていないので, 遊器具, 植樹など上物施設をととのえ,

表3—東急による田園都市沿線区画整理地区の公園整備状況

<46.11.9 緑政局調べ>

区分	公園数	総面積	区画整理事業施行地区名
1. 区画整理事業完了公園引継済のもの 内訳	51カ所	268,698 ^m 2	元石川第1, 荏田第1, 市ヶ尾第1 下市ヶ尾第1, 下谷本第2, 上谷本第1 下谷本西八朔, 西八朔第1, 成合 恩田第1~4 <以上13地区>
			A 引継後市費で整備開設済のもの<13カ所68,248 ^m 2> B 東急から引継後整備不十分のまま開設しているもの<13カ所55,881 ^m 2> C 帰属は受けたが整備不十分で未開設のもの<25カ所144,569 ^m 2>
2. 現在施工中のもの	21カ所	140,684 ^m 2	元石川第2, 元石川大場, 奈良恩田 嶮山第1~2, 上谷本第2<以上6地区>
3. 計画中のもの	37カ所	201,920 ^m 2	元石川第3~4, 保木, 黒須田大場, 上恩田小黒, 上谷本第3, 恩田第5, 奈良<以上9地区>
合計	109カ所	611,302 ^m 2	28地区

注>1のB, C及び2の公園は外柵, 給排水, 若干の植栽程度の整備である。

表4—現在施工中の東急区画整理地区公園整備計画

地区名	公園数	公園規模	整備計画
元石川第2	5カ所	6,746 ^m 2, 4,636 ^m 2 10,677 ^m 2, 4,845 ^m 2 1,658 ^m 2	計画中
奈良恩田	4カ所	4,628 ^m 2, 3,305 ^m 2 2,991 ^m 2, 3,305 ^m 2	1,000円/ ^m 2 施設なし, 外柵, 給排水, 植栽若干
嶮山第1	3カ所	2,500 ^m 2, 2,500 ^m 2 21,800 ^m 2	1,680円/ ^m 2 施設なし, 外柵, 給排水, 植栽若干
嶮山第2	1カ所	8,940 ^m 2	同上
元石川大場	6カ所	16,600 ^m 2, 3,090 ^m 2 13,604 ^m 2, 7,730 ^m 2 8,970 ^m 2, 3,560 ^m 2	整備計画不明
上谷本第2	2カ所	4,950 ^m 2, 3,650 ^m 2	1,000円/ ^m 2 施設なし, 外柵, 給排水, 植栽若干

注>合計21カ所, 140,684^m2となる。

公園として開設できるまでには、市が多くの資金を使わなければならない。

現在、市の児童公園では m^2 当り単価3,000円、近隣公園2,000~2,500円程度、宅開要綱の規制を受ける民間宅造関係では、公園用地に m^2 当り3,000~4,000円程かけて、石積み、排水など基本的な土木工事に他に上物施設の整備も含めて造成している。これに対し、東急の公園用地造成費は、36~40年頃で m^2 当り500円、43年に1,000円、現在施行中のものは、表4に示す通り1,000~1,680円である。

整備計画は、施設なし、外柵、給排水、植栽若干というものも多く、市に帰属を受けた後、市で再整備しなければ開設できない。表5は、区画整理事業完了後、東急から引継いだ公園への横浜市財政投資額であり、 m^2 当り約1,000円、全体で6,300万円、国・県の $\frac{1}{2}$ 補助をのぞいた市費だけでも4,200万円を使っている。今後の多摩田園都市の公園整備には、開設するだけでも表6によれば、6億3,174万2千円の財政投資が必要であり、その他、引継済の街路樹3,472本分の維持管理、公園の草刈工事など年毎に増加する維持に要する費用、約400万円を加えると相当な額になる。

市の公園部では「面をうみだすことに重点がおかれ、質の基準がはっきりしていない区画整理法自体に限界がある。宅開要綱に準じたアミをかぶせて補強するか、設計協議の段階で東急の公園整備に関連する m^2 当り単価を実質的にあげさせるなどのチェックをしないと、市は余分な金をつぎこまねばならない。また東急による高層化促進によって、すでに区画整理の終わった地域で、1人当り $3.3m^2$ だった公園用地の利用計画が狂い、日照権までも含めて高密度による弊害が生じてきたところもある。こうした問題について、東急全体のマスタープランのなかで、どのように公園と緑を残していく計画なのか、再度具体的に協議したい」との考えのようだ。

表6——今後の公園整備資金投入予定額

区分	公園数	内訳	投資予定額
1. 区画整理事業完了公園引継済のもの	25カ所	@2千円×144,569 m^2	289,138千円
2. 現在施工中のもの	21カ所	@1千円×140,684 m^2	140,684 "
3. 計画中的のもの	37カ所	@1千円×201,920 m^2	201,920 "
合計	73カ所	487,173 m^2	631,742千円

注>1の区画整理事業完了の公園は、帰属を受けたものの整備不十分で未開設の公園である。緑政局公園施設課調べによる。

2・下水道

下水道施設には莫大な金がかかるが、42年の『横浜市下水道白書』では、その費用について「新市街地に対する下水道の整備は、当分困難だが、放置してよいわけではない。今後さらに増加を予想される新市街地の開発には下水道施設の整備と流末河川の改修をできるだけ起業者の負担によらざるをえない」としている。同年12月、多摩田園都市をカバーする恩田下水道処理区と港北ニュータウンをカバーする菊名処理区の都市計画決定があり、建設大臣の告示がなされた。恩田処理区では、鶴見川の

表5——区画整理事業完了後、引継いだ公園への横浜市財政投資額

市電で整備、開設済の公園	面積	既財政投資額
1. 美しが丘公園	21,832 m^2	15,000<国> 千円
2. 美しが丘第5	4,204 m^2	1,200<県>
3. 荏田第1	1,802 m^2	1,200<県>
4. 荏田第2	3,012 m^2	3,600<国>
5. 荏田第3	2,493 m^2	4,500<国>
6. 市ケ尾第1	2,308 m^2	1,200<県>
7. 市ケ尾第5	6,576 m^2	1,200<県>
8. 藤が丘駅前	4,314 m^2	7,200<国>
9. つつじが丘第1	6,863 m^2	9,000<県>
10. 県電葉台第2	2,613 m^2	1,200<県>
11. 松風台	2,803 m^2	6,600<国>
12. つつじが丘第4	5,976 m^2	7,500<国>
13. しらとり台第4	3,452 m^2	3,600<国>
合計	68,248 m^2	63,000 千円

注>財政投資額の $\frac{1}{2}$ は、国・県の補助を受けた。

支流谷本川と恩田川にそって下水の幹線を走らせ、2つの川の合流点に恩田処理場をつくる計画で、告示と同時に場所も決った。建設費は人口1人当り1万2千円が相場だった。東急もずいぶん下水道整備の話を市に持ちこんだが、業者負担の面で折りあえず、今のところは自家浄化そうに頼っている。しかし、43年、日本住宅公団は、洋光台、港南台団地の造成で、地区外の幹線分については流量に応じて、処理場建設については人口割合で約12億円の負担金を出して市の下水処理計画に乗った。個別にプラントを建設するよりも費用が安くすむからであるが、新市街地開発における下水道整備費の分担は、この業者負担の方式が一般通念となった。

多摩田園都市では、将来に備えて地下に污水管と雨水管の2本が埋められているが、早い時期に区画整理されたところでは、家の前にU字溝だけしかないところもある。しかも自家浄化そうでは、もともとじゅうぶんな処理はできない。人口がふえるにつれて、ほとんど浄化されていない水が川に流れこむので、鶴見川への排水の水質規制にともない、下水の整備をどう負担しあうかが大きな問題となっている。市では、国の下水道整備計画にもとづき、第三次5カ年計画<46~50年>で新市街地の整備を進めているが、「横浜市の水は他都市に比べて、うんと遅れている。まだ既成市街地でも仕事は山ほど残っているのに、急テンポの宅造である。だから公団とのあいだに確立された横浜方式で、事業主が正当な負担額をもつという前提で計画を進める。東急の地域は、下水道関係についていえば不満足だ。なまじ浄化そうなどを設備したものだから、今の時点で考えれば、水洗になるのはずっと先のことになる。だから下水道施設の整備は、他の地区と比べると相対的に悪化するだろう」と下水道局では話している。

3・学校

東急は多摩田園都市に小学校14校、中学9校、高校2校、計25校の学校用地を計画的に配分した。行政区でいえば、川崎市に7校、横浜市に16校、大和、町田両市に2校である。東急は42年、恩田第2<青葉台>地区の学校用地を整地して、横浜市教育委員会に「用地は確保してあるから、原価の3.3㎡当り2万円程度で買って欲しい」と申入れたが、市教委が拒否したことから問題がお

こった。

市側のいい分は「東急のいう“原価”には利潤ははいっており、本当の原価ではない。東急はこの事業で莫大な利益をあげるのだから、学校用地ぐらいただで提供してもしかるべきではないか」というもの。だが、東急にしてみれば、これらの学校用地は、区画整理の事業費の見返りとして地元の地主から譲受けた土地であり、万一、青葉台地区の学校用地をただで提供してしまえば、他の用地も同じように譲らざるをえなくなる。25校分数十億円の土地であるから、開発事業はまるで採算がとれなくなるというのである。この対立のせいで、青葉台地区には、長いこと学校が建たなかった。

同年6月、やっと東急が自費でプレハブ校舎を建て、横浜市立田奈小つつじが丘分校がスタートした。市側もとりあえず土地問題はタナあげにして、鉄筋4階建の校舎を建設した。その後、6人委員会のなかで協議され、つつじが丘ならびに美しが丘の2校分は、市教委の「財政状況が好転したら土地を購入する」との覚書を東急とかわし、無償提供を受けたが、その他の用地については3.3㎡当り1万円で買入れることが決った。

ところで、現在新しく生じた問題は、東急がはじめの計画にはなかった高層住宅の建設を進めるようになったことにより、予想児童数が大幅にふえてきたことである。元石川第一地区では、すでにha当り100名の計画人口を越え、新しく小学校を建設せねばならなくなっている。不足分の学校用地は、区画整理事業が終わってからでは間にあわぬので、先行的に確保しておかねばならない。表7は、計画人口の変更により新たに不足する学校数を積算したものである。

「ha当たり100名を越えるのは東急の開発行為——しかも当初の計画を変更したことによるものである。マンションの規制で人口を抑制したり、既存地域でも保留地など東急の手もちのなかから学校用地を供出させる方法を考えねばならない」と市教委は強気だ。

4・保育所

公社、公団のアパートばかりでなく、「高級住宅地」といわれる東急の一般分譲地でも、保育所に対する要望はふえる一方である。42年1月、保育所問題で頭を痛めた桜台、田園青葉台両団地の主婦たちが中心になって「青

葉台保育の会」が生まれ、保育所の設置を要求して、横浜市に再三陳情、東急との話し合いをくり返した。しかし市側が「土地の提供さえあれば……」といっているのに対し、東急側は「土地提供といっても、市が買いあげるという条件でなければ……」と難色を示し、学校用地と同じように解決のメドは無い。

東急の田園都市部長は「多摩田園都市のプランニングのさい、わたしたちは幼稚園の必要性については考えたが、正直いって保育所のことはまったく念頭になかった。だから公共施設として保育所の確保はしなかった」という。だが、「保育の会」会員である一人の母親はこういった。「保育所の敷地まで提供するよう民間企業の東急に要求するのは無理、という意見も会員たちの間に

あります。でも、東急があれば理想的な町づくりをうたいあげるなら、もうちょっと住む人の身になって、あらかじめ保育所を計画に組みこむようであれば、わたしとしてはとてもいい点数はあげられませんわ」。

この母親の気持とは別に、市の民生局では「学校用地の問題ですらまだケリがついていないのに、保育所用地の問題を提出すなんて、とても無理です」と消極的な姿勢である。

6 おわりに

まず、計画段階での問題について。宮沢弘氏は自治省官

表7——東急田園都市線沿線土地区画整理地区内必要小・中学校数一覧<その1>

46. 8. 13 横浜市

ブロック 番号	区画整理 地区名	設立認可 年月日	仮換地 指定 年月日	換地処分 完了 年月日	施行 面積	予想人口 (120人/ha) 140人/ha	予想 児童数	予想 生徒数	必要学校 数		確保学校 数		不足校数		備考	
									小学校	中学校	小学校	中学校	小学校	中学校		
2	元石川第1	38. 3. 15	43. 3	44. 1. 14	118.0	ha当り <140> 16,520人	2,478	1,239	2	1	(1)	1	1	—	()印は開設校 <美しが丘小>	
"	元石川第2	42. 5. 4	—	46年予定	94.6	<120> 11,352	1,703	852	2	1	1	①	1	—	○印は既存校 <山内中>	
"	元石川第3	46. 12 準備中	—	—	88.6	<120> 10,632	1,595	798	1	1	①	①	—	—	□印は小を中 に転換<拡張 の要あり> ○印は山内小	
"	元石川第4	47. 10 "	—	—	92.5	<120> 11,100	1,665	833	2	1	1	1	1	—		
"	元石川大場	44. 6. 5	—	—	178.5	<120> 21,420	3,213	1,608	3	2	2	1	1	1	—	
"	市ケ尾第1	38. 9. 14	—	43. 5. 4	28.8	<140> 4,032	605	303	1	0	0	0	1	—	—	
"	下市ケ尾第1	42. 4. 5	—	—	21.8	<140> 3,052	458	229	0	0	0	0	—	—	—	
"	小黒	47. 6 準備中	—	—	45.6	<140> 6,384	158	479	1	1	1	0	—	1	必要学校数の 中学校は市ケ 尾、下市ケ尾 を含めて1校	
"	荏田第1	36. 6. 10	—	43. 8. 5	29.7	<120> 3,564	535	268	1	0	①	0	—	—	○印は荏田分 校	
"	嶮山第1	46. 2 準備中	—	—	88.8	<180> 15,984	2,397	1,198	2	1	1	1	1	—	—	
"	嶮山第2	46. 2 "	—	—	29.8	<120> 3,576	536	268	1	0	1	0	—	—	—	
"	保木	47. 10 "	—	—	95.8	<120> 11,496	1,724	862	2	1	2	0	—	1	—	
"	黒須田大場	48. 10 "	—	—	70.4	<120> 8,448	1,267	634	1	1	1	1	—	—	—	
第2ブロック 計	—	—	—	—	—	127,560	19,134	9,571	19	10	13	7	6	3	—	

房長時代に「少なくとも、電鉄会社がこのような計画案を策定した段階において、関係県および市等と内々の相談をし、その構想を発表する段階には、横浜市、川崎市の土地利用計画にも、このニュータウンが予定され、公共施設の整備に対する対策がたてられていなければならなかったであろう」といっている（同氏著『新国土計画論』）。また東急の山本忍氏は「区画整理事業は3年ないし5年というかなり長い時間がかかるため、完成時に

道路や公園などを引き渡す時、施行前に許可した規準以上の厳しい条件を自治体は要求してくる。道路舗装や流末処理についての条件を満たすことは、事業費のオーバーを意味する。この時点で事業費が狂うと、減歩率または保留地単価を再検討することになり、これは区画整理事業を新たにやりなおすほどの期日と労力を要するばかりでなく、その解決はほとんど不可能といってもよい」と述べている。

表7—東急田園都市線沿線土地区画整理地区内必要小・中学校数一覧<その2>

46. 8. 13 横浜市

ブロック番号	区画整理地区名	設立認可年月日	仮換地指定年月日	換地処分完了年月日	施行面積	予想人口 (120人/140ha)	予想児童数	予想生徒数	必要学校数 小学 中学	確保学校数 小学 中学	不足校数 小学 中学	備考
3	下谷本第2	39.6.25	41.3	43.8.5	64.0	<120> 7,680	1,152	576	1 1	① 0	— 1	○印は谷本小
"	下谷朔本西八	37.4.14	39.3	41.11.15	104.4	<140> 14,616	2,192	1,096	2 1	0 (1)	2 1	()印は朔谷本中
"	西八朔第2	42.1.25	—	—	51.5	<120> 6,180	927	464	1 0	0 0	0 1	—
"	上谷本第1	42.3.25	—	—	52.9	<120> 6,348	952	476	1 0	1 0	— —	—
"	上谷本第2	45.12.25	—	—	28.6	<120> 3,432	515	258	0 0	0 0	— —	—
"	上谷本第3	46.7	—	—	43.2	<120> 5,184	778	389	1 1	0 1	1 1	—
"	恩田第1	36.4.1	—	39.3.30	27.3	<120> 3,276	491	246	0 0	0 0	— —	—
"	恩田第2	37.4.14	40.5	42.5.4	172.9	<140> 24,206	3,631	1,816	4 2	2 (1)	1 2	()印は青葉台小
"	恩田第3	38.6.15	41.7	42.11.15	64.9	<120> 7,788	1,168	584	1 1	(1) 0	— 1	()印はつつじが丘小
"	恩田第4	40.9.25	—	—	54.6	<140> 7,644	1,147	574	1 0	① 0	— —	○印は田奈小
"	恩田第5	46.12 準備中	—	—	86.9	<120> 10,428	1,564	782	2 1	1 0	1 1	—
"	奈良恩田	46.3	—	—	47.4	<120> 5,688	720	360	0 1	0 1	— —	恩田第5と調整の上・中1保
"	成合	42.5.4	—	—	59.3	<120> 7,166	1,267	534	1 1	0 0	1 1	—
"	奈良	準備中	—	—	90.0	<120> 10,800	1,620	810	2 1	1 1	1 1	—
"	上恩田	"	—	—	57.0	<120> 6,840	1,026	513	1 0	1 0	— —	—
第3ブロック計		—	—	—	—	127,226	18,950	9,478	18 10	9 5	9 5	—
第2・第3ブロック合計		—	—	—	—	254,786	38,084	19,049	37 20	22 12	15 8	—

注<1>予想人口は駅周辺地域については140/ha、その他の地域については120/haで積算した。

<2>予想出現児童生徒数は児童数の場合15%<人口当り>生徒数の場合7.5%<人口当り>で算出した。

これらは、過去の問題ではなく現在の問題、より根本的には組織の問題にかかわりがありそうだ。行政組織としてみた場合、ここにだされた意見を、今日、自分の問題として受けとめるパート、ないし統一体はありえないものだろうか。企業組織は、激しい競争にうち勝つための条件としても、多かれ少なかれ連続性と一体性のある活力をもつものである。自治体がそれをもつことは本質的にできないものなのか、それともなにかを変革することによってできるものであるのか。われわれは、こんどの取材・調査をつうじて、終始この難問にとりつかれてきたが、いま判断できるだけの準備はない。

次に公共施設と現行制度について。東急の酒井辛一氏は「ディベロッパーが負担すべきものではないけれど、少なくともディベロッパーは、その開発が必要とする公共的用地は確保しなければならない。しかし、それが原価で買上げてもらえないところに問題がある」〈前掲書〉という。また最近「道路・公園・学校・用排水施設など事業団なり地方自治体がやるべき公共施設を企業に負担させるのは過酷といえど過酷だが、それを逆手にとれば企業にとって大きな利益をあげるチャンスがある。なにもない土地を安く買って、そこに公共施設や商店街を整えてやれば、価値の高い宅地ができる。公共施設を企業で負担しても、なおオツリができてもうかる」〈「エコノミスト」45年6月23日号、「住宅産業は期待できるか」角栄建設角田社長発言〉と語るものもある。

たしかに、民間ディベロッパーの開発を考える場合、現行制度——土地・住宅・地方財政・税制など——の矛盾にゆきあたる。それは、もちろん別に考えられている問題である。しかし企業は、その矛盾を前提とし、そのなかで手をつくしてしつように最大利潤を追及している。だから公共性は、それを主張する熱意と力の弱い部門で必ず蚕食されるだろう。

最後に多摩田園都市の特色としての区画整理と鉄道建設の関連について東急側の見解として「公共施設整備に関する各地方自治体の要求は、民間ディベロッパーの負担できる限界をはるかに越えたものである。とくに当社のように鉄道建設に巨額の先行投資をおこない、長期にわたって投下資金の回収を計っていく事業では、すべての要求を消化できる余裕はない」と山本忍氏は述べる。それが、鉄道建設にともなう投下資金を回収しなければな

らないから、区画整理事業にともなう公共施設整備の負担にたえられない、という意味であるならば、区画整理事業の公共性をどう考えての意見であろうか。鉄道をひくことで、区画整理地域内の公共性に対する社会的責任の一半が免責されるという考えなら、ストレートには同調できかねるのである。

——未完——

<付記>東急の多摩田園都市開発には、比較的にみた場合、評価すべき点が多々あることはもちろんだが、それを扱うのは本稿の目的ではなかった。ご了承いたたきたい。なお、この小論は企画調整室調整課長入江昭明、同室都市科学研究室松本得三、岡村駿の三人が共同討議し、松本と岡村が取材したものをまとめたものである。取材に協力していただいた方々に感謝するとともに、文責はすべて筆者にあることをおこわります。