

はしがき

「自治体改革の理論的展望」を、本書と同じ日本評論社より出版したのは、五年前の昭和四十年の暮のことであった。本書は、標題を「自治体改革の実践的展望」としてあるように、前書といわば姉妹ともなるべきものと考えて編集したものである。

「理論的展望」の段階では、わが国で都市問題、自治体改革が、ようやく大きな世論・運動になりつつあり、とくに全国各地に革新市政が誕生し、自治体改革の先頭をきっていた。しかし多くの革新市長も、それぞれ全力を傾けながらも、手さぐりの状態であり、経験の蓄積、その理論化も十分なされていなかった。そのため、自治体改革のための理論的武装が急務であり、きちんとした理論構成のもとで実践活動を豊富にしていく必要があった。そこで私は、日頃、一緒に討論したり助言をしていたらいてる諸先生方を中心として、思いきって自治体改革の理論化から手をつけることにしたのである。

その後、革新都政の誕生をはじめ、革新市政は全国に増加するばかりか、多くの実践を経験しながら、いまや一つの政治勢力として成長してきている。そこで、理論的展望を提起した私としては、それが横浜市政のなかでどのようになら具体化され実践されたかについて、一つの集約をし、それをさらに理論化に反映させ発展させる責任があると考えた。また、全国の革新市政の立場からも、より多様なより緻密な自治体改革の具体的方法論が強く要望されている。とくに革新都市づくりの技術に習熟することが急がれている。そこで、四二年以後、私が時にふれて発表してきたもののなかから数編を選び、また新たに内部の専門家の報告を中心にして、本書の第一部をまとめてみた。

本書の第二部の「ヨーロッパの革新市政」は、全国革新市長会が、四十三年暮、大島太郎教授を团长として、学者・専門家の調査団をもって、フランス、イタリアの革新市政の実態を調査した報告書の全文である。ヨーロッパ革新自治体と、わが国の革新自治体の比較のなから、新しい創造的問題点を引きだしたいと考えたからである。本書の第一部と第二部との比較は、読者に恐らく興味深い問題を提供することになると信じている。ここに、あらためて調査団の各氏ならびに、その後のイタリアの動きについて補完して下さった河野穰氏の労苦に革新市長会を代表して感謝したい。

なお、第一部に収録したもののうち、「七〇年代における自治体改革の展望」は、「北海道自治研究」(四十五年六月)、「体験的革新市政論」は「朝日ジャーナル」(四十五年五月)、「革新シビル・ミニマムの提唱」は「時事通信社、地方行政版」(四十五年六月)、「コミュニティの確立を」は「世界」(四十五年七月)、「沖繩の自治と本土の自治」は「朝日ジャーナル」(四十五年一月)、「七〇年代の課題と横浜方式」は「現代の理論」(四十五年十月)、「革新市政の財政政策」は「自治研」(四十二年九月)、「公害と自治体行政と市民運動」は「社会主義」(四十五年五月)、「企業との公害防止協定」は「ジュリスト、公害特集」(四十五年八月)に掲載されたものである。また、「ヨーロッパの革新市政」の一部分は、「別冊経済評論・革新自治体」(四十五年九月)に掲載した。

最後に、本書の出版にあたって、日本評論社の牧野正孝、中山隆司両氏にいろいろお手数をかけた。記して謝意を表したい。

一九七一年一月三十日

飛鳥田 一雄

目 次

は し が き

第一部 横浜革新市政の実践論

一 七〇年代における自治体改革の展望	飛鳥田 一雄 (3)
二 体験的革新市政論	飛鳥田 一雄 (16)
三 革新シビル・ミニマムの提唱	飛鳥田 一雄 (24)
四 コミュニティの確立を	飛鳥田 一雄 (30)
五 沖繩の自治と本土の自治	飛鳥田 一雄 (37)
六 七〇年代の課題と横浜方式	鳴海 正泰 (52)
七 革新市政の財政政策	飛鳥田 一雄 (67)
八 公害と自治体行政と市民運動	飛鳥田 一雄 (74)
九 企業との公害防止協定——横浜方式	鳴海 正泰 (81)
十 日本鋼管扇島移転の公害防止	田村 明 (91)

十一 革新都市づくりの方法論 田村 明 (116)

都市建設の基本(117) 都市建設の実践(119) 宅地開発の基本方向(125) 金沢地先埋
立計画と市街地再開発(148) 三菱地区再開発計画(162) 港北ニュータウン開発とそ
の意義(167)

〔付〕革新都市づくりの綱領(案)——シビル・ミニマム策定のために 全国革新市長会 (177)

第二部 ヨーロッパの革新市政の理論と実践

一 はじめに——調査の目的と課題 (191)

二 フランス・イタリアにおける自治体の問題点 (195)

三 自治体改革の理論と現実 (205)

四 地域住民組織の展開 (222)

五 自治体行政の実状 (253)

六 地方自治と広域行政 (271)

七 都市改造の座標軸 (289)

八 〈補論〉イタリアの州議会と住民組織 (312)

第一部 横浜革新市政の実践論

十一 革新都市づくりの方法論

一 はじめに

都市建設は、決して一朝一夕にでき上るものでもなければ、帝王や専制君主の命令で進められるというものでもない。それは、多数の市民たちの日常生活の中で、歴史とともに積み上げられてゆくものである。今日の生活、今日の建設の積み重ねと、蓄積が明日の都市を創ってゆくものであり、現在の一步の相異は、一〇年には万歩の相異となつて現われる。

当然のことながら、人間の集中する地域である、都市の建設目的は「生きた市民」のものであらねばならない。工業開発も、輸送機関の拡充も、すべて最終的に市民生活の充実のためでなければ、市民生活不在の廢墟を建設するにすぎないからである。

しかし一步たちいて考えると、生活の充実とは何であろう。人間が精神と肉体を有している存在である以上、その充実感や物質的満足のみからは生まれえない。そこには人間性の基本にかかわる根本的な問題がある。市民生活に豊かな充実感を与えることのできる都市建設、そこには未来を開くカギを明示するとともに、人間を大切にすることに ついて徹底した反省と前進がなされねばならない。目標を失った建設は、全くその意味がない。建設の手段を与える工学技術の外に、都市社会の、あるいは市民生活の目的にかかわりあうような、思想や人間学が充実され組みこまれ

なければならぬ。

都市建設はあくまで手段である。それはかつての帝王の威信を示したように目的ではありえない。建設の中心となる市民のために、複雑化した機構の中でストレスのかかっている人間に、再び都市の主人としての地位を回復させるための建設であらねばならない。

二 都市建設の基本

都市建設の担い手

社会主義国でない以上、都市建設は多くの複合した主体によって行なわれることは当然である。いわゆる都市計画事業といわれるものは、都市建設の一部分にすぎない。この広範な都市建設の担い手——国、公社、地方公共団体、企業、個人、その他のうちで、真にその都市の特性を生かし、これらの調整と指導に最終の責任を負うるのは地方公共団体、なかんづく市町村である。国のレベルでは勢い法規は画一的になり、都市建設のような個別的、具体的であるべき問題を処理するには、十分手のとどかない点が多い。また、ここに多く登場する企業や事業主体に、直接働きかけうるのも市町村である。

これもまた当然のことながら、市町村当局の都市建設の担い手としての役割は、きわめて重要であるといわねばならない。しかし、この市町村当局の役割が強調されるのはさらに突込んで考えれば、住民自治の原則の下に、市民の代表である機関によって運営されていることが保障されているからである。

このためには、市当局者の都市建設に対する責任は明確でなければならず、市民の前に信賞必罰の制度が確立され

なければならぬ。工事責任者の公示、ガラス張りの市政、そして市民の側からの意見や苦情を常時当局者に表明しうる保障が必要である。多くの大都市では、自治体行政への無関心が示されているが、市当局と市民をささげるすべての権威主義、怠慢、秘密主義を捨てさらねばならない。

このような市民生活の実践の中で、市民も企業も、そのエゴイズムを昇華されてゆくであろう。ゴミの分別収集ひとつをとってみても、市民と当局との完全な協力によらねばならず、またそれによって受ける利益は、結局市民が受けるものである。都市の広場や公園は、市民個人々の生活にとってばかりでなく、市民たちが集まって住むことの意味そのもの、自治体の存立や自律性の根本にかかわる、きわめて具体的・実践的な意義をもっていることを、銘記しなければならない。

都市建設の手段

さきにも述べたように現在要求されるのは具体的建設手段である。

その第一は、具体的な建設プランである。しかし現在の状態では、一〇年はおろか五年さきも予測できない点が多い。多数の才智を集めている政府の計画数値でさえ、現実と相異しがちなことは我々のよく知るところである。したがって、このような数値のみを基礎にした計画は意味をなさなくなるだろうし、また実際の建設に五〇年一〇〇年を費すようなテンポでは、まったく絵にかいた餅になってしまう。実際の手段として必要なのは、現在手をつけるべきプランであり、深い洞察力をもちながらそれぞれの時期にあやまりなく示されるそのプログラムが重要である。

その第二は、実行の能力である。今日の自治体行政機関の責任分散型に代わって、市民が真に自からのものとして支持できる、責任集約体制を採用しなければならぬ。

第三には、そのために当局と市民をつなぐ回路を確保しなければならない。窓口の開放、広報活動の活発化が行

なわれなければならない。市当局が市民のものであるとの、名実ともにそなわった血がかよわなければならない。

市政を自分のものとして受け取る手段が遮断されては、市民と当局は背を向けて歩くことになる。都市生活は一面地縁の社会からの離脱を意味した。しかし人間の大部分が都市生活の中にその生活の時間を埋没してしまうものであるならば、市民と都市との間には、また、新たな結合がやり直しされなければならない。

三 都市建設の実践

個別技術から計画へ

都市づくりはたんなる事業や、技術の寄せあつめではない。しかるに、旧都市計画法は、もともとこれらの事業の総合性をあきらめていた手続法規にすぎなかった。

このため都市づくりには、個々の街路、舗道、下水、水道、公園、公共建築物がそれぞれ独立に実施されてきた。このうち街路は都市計画法決定および都市計画法事業決定を受けて実施されてきたから、都市計画とは街路であると考え認識されてきた。

しかし、現在のような広範な都市問題、すなわち、土地問題、住宅問題、交通問題、公害問題等々が生じているときに、このような個別事業や、個別技術ではなんらの解決になりえない。道路混雑を解消するための新しい道路事業が、かえって誘発交通量を発生して混雑を高めたり、騒音、振動、排気ガス等により生活環境に変化をもたらして、都市を住みにくいものにするおそれもある。

都市づくりには、個々の技術ではなく、都市という総合体全体をもっとも望ましい意図する方向に探索し、これを

総合的にすすめてゆくための「計画」という手段が必要である。「計画」も広い意味では、ひとつの技術とみることができるが、それは、これまでの狭い意味の技術ではない。計画には、新しい計画の科学と、計画の技術が必要なのである。

計画の科学は、システムの科学である。都市という巨大なシステムの実情を明らかにし、これの法則性を明らかにしてゆくことになろう。しかし、問題はそれだけで終わらない。都市の本質は、施設の集合ではなく、そこに生活し活動する人間にある。人間のいない形骸となった都市、たとえば発掘されたポンペイの町は、過去の死んだ都市であって、われわれの対象とする生きている都市ではない。計画の対象となる都市が生きた人間の都市である以上、人間の行動の科学的解析と施設の関係を追うだけではすまない。人間とはなんであり、人間生活の価値をどこにおくべきかに対する解答を求めない以上、それらの「器(うつわ)」としての都市計画はありえないのである。計画には、人間に対する、都市に対する、また文明に対するひとつのフィロソフィーといったものが必要であろう。

都市計画における建設という狭義の技術を駆使するには、その底に総合的体系としての計画という科学と技術が必要であり、さらにその底辺に、人間の生活と文明に対する基本的な考え方と価値観が必要である。この三者はひとつだけ優先するのではなく、同時併行的に必要である。フィロソフィーだけでは、ギリシャ哲学に終わって現代の都市への答えにはならない。フィロソフィーが新しい計画の技術を生み、また建設の技術を確立してゆくものでなければならぬ。

自分たちの街をどうするか、この方向性をみつめようとするのは、技術の問題ではなく、住民の自治の問題である。フィロソフィーは住民の計画への参加がはじめて成立する。それは全国画一のものではなく、都市自身のもつ個性が最大に発揮されるべきなのである。都市計画の基本構想原案を、当局者によらず市民の自由な討論の中で作りあげようとしている例も革新自治体の中でみられる。計画に方向性を与えるものは住民によるべきであろう。そ

してこれを全体のシステムとして最適に配分し、最適な到達手段を発見するのが計画であり、プランナーと呼ばれる人びとの仕事である。さらに個別の事業になれば、狭義の技術者(エンジニア)の登場になる。プランナーは、計画という総合化をはかると同時に、住民のさまざまな希望や、意見や、方向を、もっとも巧みに事業へとつないでやるつなぎ役でもある。自治体がその主体性を行使するためには、このようなプランナーとしての役割をもつことが絶対に必要であろう。それは都市づくりを望ましい姿にするための戦略本部である。

マスター・プログラム主義

都市は生き物である。都市にはいろいろな力が働いて随所に都市づくりが行なわれている。総合的な計画がかりにできあがったとしても、これに到達する手段をもたないかぎり、それは絵に終わってしまうし、現実の都市は、計画と似てもいつかぬ姿になってしまう。計画は実現されねばならないのである。

計画を実現するには、これを具体化するプログラムをもたなければならぬ。しかし、また計画を実施する段階でさまざまな変動を生ずる。固定的・静止的マスター・プランは、すぐ役立たなくなるおそれがある。そのうえ現在の自治体は、主体性もなく、激しい内外の変化に対して、まったく受動的な立場にあり、発生してくる問題に後からついてゆくだけである。この状態では計画は現実には何の力もちえない。

そこでわれわれは、まず計画自体が静態的な完成体ではなく、動態的なものであることを認識しなければならぬ。都市は閉じた系ではなく、必然的に開いた系なのである。

都市づくりというものは、一個の建築のように、ひとつの設計図をつくり、設計図どおりに建築されれば終わりというものではない。都市づくりには始めはあっても終わりはないものである。都市づくりは、その都市が生きている限り永久につづく。マスター・プラン主義は、ソ連の都市や、ブラジリアに典型的にみられる。しかし、このような

独裁国においてさえ、現にマスター・プランに修正を加えているし、都市建設をひとつの完成体を目ざすものとしては反省が加えられつつある。それは変動する社会と、新しい住民の両方の要望についてゆけないからである。現在必要なものは、ひとつの方向性をもちながら、変動をその中に吸収し、具体的に都市づくりを動かしてゆけるマスター・プログラムなのである。

都市が生き物であるならば、ひとつの建設は、他に新たな変動をよびおこし、あるいは予期しなかつた事態をもたらしことがある。道路は永遠に道路ではなく、あそび場になり、広場になるかもしれない。都市は常に変化している。このような時代に都市という複雑多岐な集合体に立ち向うには、静止的・固定的理想都市を描くのではたりない。計画と実施と現実の変化の相互フィードバックが必要であり、また計画を実現する手段を要する。このような要求に応えようというのが、マスター・プラン主義にかわるマスター・プログラム主義であり、もうひとつはプロジェクト方式である。

プロジェクト主義と街づくり

横浜市では昭和四〇年、都市づくりの骨格であり、また起動力である六大事業とよばれる六つのプロジェクトが市長から市民に提案された。横浜市は昭和二五年九五万人の人口が一〇年後には一三七万人、さらに一〇年後の昭和四五年には二二五万人になろうとしている。このような大きな量的変動は、この二〇年間の社会的・経済的変動とあいまって、大きな質的变化をもたらししている。したがって一方において住民の福祉を守り、これの向上を目ざすとともに、このような質量の変化に対応する手段を考えねばならない。

プロジェクトは現実に応えるものであると同時に、現実を動かし、将来を先取りする手段なのである。それは計画であると同時に実施の手段である。プロジェクトはひとつずつ総合性をもちながら、また全体のマスター・プログラ

ムの中に位置づけられる戦略手段である。

革新自治体が住民の福祉を守るということは当然ながら、より積極的に住民の意思を引きだし、新しい時代をリードしようとする方法と行動も開始されるべきであろう。そのような先導性と実行力を都市みずから選択しうるということが失われていた都市計画を、都市自治体にとりもどし、都市住民のものとするこゝにつながるはずである。

革新市政誕生以前は、戦災と接収による被害のもとに抑制され、新しい都市構造の変動に対応できないままであった。そこにこのような六大事業という大規模プロジェクトを「街づくり」の手段にもちこんだのである。それまでの横浜市の常識でいえば、六大事業のどれひとつをとってみても、市をあげての数年間がかりの大事業であった。それなのにいっきに六つのプロジェクトを提案し、さらにこれを起動力にして、立ちおくれたほかの事業にも刺激を与えつつ「街づくり」の新しい道を切り開こうとしたのである。今でこそ軌道に乗り、あたりまえにみえる六大事業も、当時の横浜の「街づくり」にとっては、まことに画期的なものであった。ここで用いられたプロジェクト主義は、また都市計画の新しい手法としても、次のような先導的意義をもっている。

第一には、従来のような色ぬりの絵としての都市計画に終らず、計画であると同時に、すぐとりかかり実行できる手段であるという点である。具体的な努力目標が設定されたときに、「街づくり」は始めて行動力となって示されるのである。

第二には、この計画は莫大な資金を要するが、現在の自治体にはその力がないとの批判があった。しかしプロジェクト主義は、計画の提案者が全部の事業主体である必要はない。現在のように国、公団公社、民間の力が「街づくり」に重要な役割を与えていることは否定できないところである。ここでは、それらの事業主体も、都市という総合体のなかで、都市住民のために向けられるように、自治体自らが住民のバックアップのもとに、発案者になり先導者になることに意味がある。狭いみの法定都市計画さえ、主体性をもちえていない現在の都市自治体が、「街づくり」

の主体性を回復しうるのは、むしろこのようなプロジェクト主義であろう。従来は受動的でしかありえなかった公団や民間による開発事業が、自治体の指導のもとに実行されつつある。

第三は、このようなプロジェクトは、他の住民福祉のための施策を阻害するのではないかという問題である。しかしむしろ一方で立ちおくりされており、当然行なわざるをえない骨格的産業も、プロジェクト主義により、計画的にできるだけ外部の資金を用いることに成功し、そのため振りむけざるをえなかった一般財源を学校、下水道、民生施設などにふりかえることが可能になったのである。さらに外部資金活用というヒントをえて、学校建設公社を新設し、新しい財源による計画的学校建設も副産物として生まれてきている。

第四には、プロジェクトの実施により、つぎつぎと新しい問題が提起されるが、ひとつのプロジェクトは、従来のタテ割りの局編成では処理できない。数局共同で当らざるをえないことになり、これは自治体の中で、その主体性回復への反省と自覚をうながすものである。このようななかで、セクト化された古い機構に、新しい血といふべきが通っていないなければならないだろう。

さらに第五には、このプロジェクト主義は「街づくり」の骨格を分りやすいものとして提示している。「街づくり」への市民参加は、たんに道路の舗装や、ドブ板修理ではなく、自分たちの街の基本にも参加してゆくべきだろう。その意味で従来分りにくかった自分たちの「街づくり」を明快に示して、市民の関心を高めようというものである。真の「街づくり」は市民の理解の下に行なわれなくてはならない。プロジェクト主義はそれを可能にするひとつの方策であらねばならない。

四 宅地開発の基本方向

——宅地開発要綱・宅地開発横浜方式

都市化の波

この数年のわが国の都市化はまことにすさまじいものがある。その動勢は「爆発する都市」という形容もされるほど激烈なものである。その結果、人口一〇万人以上の都市の全国にしまる率をみると、わが国は約四六％で米国の四二％をしるぎ世界第一位である。

このような都市化は、昭和三〇年代の高度経済成長政策によるものとされた。しかし異常な経済成長が平静をとりもどした今日でも、なお都市化の傾向はやみそうにもない。都市化はいま世界各国の傾向である。これは基本的には農業生産物に頼っていた生産構造が本質的に変革したこと、技術革新により第二次産業の装置産業化が、反面情報管理産業化をもたらしたこと、都市化が都市化をよび、第三次産業の範囲を拡大したことなどがあげられる。

しかし、現在大きな文明史の流れのなかで、徹底的に都市化をすすめる条件がととのってきつつあり、高度成長はむしろその加速要因とみるべきである。日本の場合、このような世界的な都市化の波と、とりわけここ十数年間の成長ぶりの二つの波が同時におしよせて、この異常なまでの都市化をみているのである。

表 1 人口規模10万以上の都市人口の国際比較

国名	総人口 (A)	人口規模 10万以上 都市数	人口10万 以上都市 人口(B)	B/A %
日本	96,906	125	44,496	45.9
アメリカ	192,120	134	79,994	41.6
イギリス	54,213	67	16,612	30.6
フランス	46,998	30	8,392	17.9
ドイツ	56,097	56	19,409	34.6
イタリア	51,090	34	13,523	25.5
スペイン	20,669	20	8,565	41.4
ポランド	69,730	32	13,440	19.3
ソ連	471,624	104	37,824	8.0
その他	230,585	103	63,091	27.4

都市化と宅地化の問題点

ところで都市化は都市に三つの変化をあたえる。第一は都市の外縁的拡大という量的増大であり、第二は都市の内部構造の変革といういわば質的問題であり、第三は都市間の関連強化による広域化という都市の存在そのものの問題である。これら三つはかならずしも完全に分離することはできず、たがいに影響しあうものであり、かすかすの都市問題をまねいていく。しかしまず都市化に対応して問題にされるのは、第一の問題である。すなわち都市化による人口増加↓宅地需要↓宅地開発↓都市の外縁への拡大という姿をとる。これがスプロール現象とよばれるもので、大都市の周辺は著しい宅地化市街地化をみている。

この宅地化を図上におとしてみると、ちょうど虫がぼつぼつと勝手に穴をあけて食いあらすような状態がみられる。都市郊外の現地をみれば、この傾向はますますはっきりする。一面の田んぼの真中に突如として土盛りが始まり、そこに宅地が生まれる。青々と木の茂った丘陵の斜面がにわかにはけずりたられ、あつというまに自然のスカイラインを変えてしまう、といった光景は日常われわれが目に見ているところである。

このような急激な宅地化によって生ずる問題点はきわめて多様にわたるが、その主なものをひろいあげてみよう。

(1) 都市計画の混乱

これまでは宅地開発が好ましくないとされる地域や規模であっても、法律の条件が整えばこれを認めざるを得ない。

かった。したがって虫食いをおさえる手段が与えられておらず、受動的に開発を認めていくしかない。そのうえ畑地造成を名目とする事実上の宅地造成等が行なわれ、宅地化の虫食い状態は都市計画の混乱をまねいている。

(2) 優良緑地の荒廃、土砂くずれ、河川はらん

優良な農地が荒廃に帰したり、あるいは崖地等を自然に保護している山林が伐採され、豪雨の際には流出量が増大し、土砂くずれ、河川のはらん等の事故をまねいている。

(3) 土地価格の高騰

宅地への需要は根強いいため騰勢はやまないが、またスプロールの結果、虫食い開発周辺は良好な宅地化がされないまま期待価格が上ってしまい、かえって応急には宅地化されず、さらに外側へと地価高騰の波を都市の外縁部へますます拡大させる。

(4) 公共施設の不足

無秩序かつ急速な宅地化は公共施設の不足をもたらす。とくに道路、下水道の未整備は住民生活に多大の障害をあたえることになる。

(5) 公益的施設、便利施設の立ち遅れ

日常生活を行なうのに欠くことのできない学校、幼稚園、保育所、区役所、保健所、消防署、警察などの市民サービス施設が立ち遅れ、また日常の買物や医療サービスにもきわめて不便な地域を生みだす。

(6) 通勤難

不便なところに宅地化が生ずると、バスのサービスも思うにまかせないし、遠距離通勤は交通容量に過重負担となつてラッシュ時は混雑を極める。

(7) 宅地・住宅の低質下

表2 用途別市街地面積推定表

	昭和40年 <a>		昭和60年 		構成比 昭和60年	
	km ²	km ²	b-a km ²	b/a	%	%
住宅地	1,440	3,840	2,400	2.7	30.7	
工業地	850	2,400	1,550	2.8	19.2	
商業業務地	200	530	330	2.7	4.3	
学校等用地	350	950	600	2.7	7.6	
公共用地	700	2,730	2,030	3.9	21.8	
都市公園	<100>	<480>	<380>	<4.8>	<3.8>	
道路	<600>	<2,250>	<1,650>	<3.8>	<18.0>	
その他用地	1,070	2,050	980	19	16.4	
計	4,610	12,500	7,890	2.7	100.0	

このような急迫した事態にもかかわらず、国の宅地政策は遅々として進まず、いたずらに憲法二十九条の所有権の保障等にこだわって前進をみていない。ようやく「土地は商品ではない」とか「公共優先」とかの思想がしめされ、宅地審議会による答申をもとにして、懸案の新都計画法が成立し、来年の施行をまつことになった。しかしこの法律のみでは宅地政策の万能薬となり得ないことは、すでに各所で指摘されているとおりである。この小論では、以下宅地開発のあり方とこれに対処するに ついての基本方向についての考察を行ない、現下の問題解決の方向をさぐって みる。

宅地開発の原則

(1) 原則一 宅地開発は積極的意図と計画にもとづく場合にのみ、行なわれるべきである。

西欧の都市は一つの枠をもつことよって成立した。古代都市、中世都市ともに、都市は明確な障壁をめぐらし、その枠の中で生活を行なった。もちろん必要に応じて障壁は外側に拡張されることはあったが、しかしまず限られた枠のなかでどのように生活を合理的に行なうかが問題にされた。都市外の農地や空地がいくらでもあるとして、これをどんどん都市内にとりこむことをせず、土地利用上に明確な一線を画して限界を加え、その限られた土地

地価の高騰のためやむなく宅地ロット割を縮小させる。このため狭小宅地・過密住宅を生み、生活の質は低下し、また公共用地も極端に少なく、災害時の危険も増大する。

(8) 自治体財政への過重負担

上述の(2)~(7)の住民側からの問題点を解消するためには結局自治体財政への負担となるが、このような需要を充たしてやるためには財政自体が貧弱であり、国庫支出金についても自治体の超過負担をまねくほど不十分である。とくに土地価格の高騰は、道路や学校の整備に最終的にはねかえり、財政上の負担を著しく増大させる。

以上の諸点はとくに悪質な開発を論外として普通の開発によって生じてくる問題である。悪質業者による手ぬぎ工事、不当広告等による問題点を加えれば、宅地の需要者もまたこの結果住民として定着した人々に対する自治体も、ともに宅地スプールの大きな被害者である。

宅地化の限界

上のような問題点を含む大都市近郊の宅地化は、いったいどこまですすむのであろうか。建設省で推定した「国土建設の長期構想」によると、昭和四〇年の市街地面積四、六一〇平方キロメートルに対して、昭和六〇年に一二、五〇〇平方キロメートル、実に二〇年間で二・七倍になるものと推定されている。わずかに二〇年間で、数百年間いまま で営々として築いてきた市街地をさらに大幅に上回る宅地化がされるといことは、市街地の革命あるいは宅地戦争といっても言いすぎではないだろう。現在でもさきあげたような多くの問題を生じている宅地開発問題は、このままでは決定的破局にたっし、ひいては市民生活の安全性、快適性、利便性はまったく保障されないし、混乱状態をもとにひきもどすためには莫大な労力と費用を要することになる。

このような宅地戦争の時代を迎えるにあたっては、これまでのようなこそくな手段ではまにあわず、かなり思いき

の上に立つ都市であつてこそ、はじめて都市全体をいかに有効に計画するかという合理的精神が生まれる。また狭いところにひしめき住む人々の不調和をどう解決して行くかについて、民主的なルールが生まれる。一つの制約をもつということはむしろそのような合理主義を生むことになる。

現に土地が無限でないことはあきらかであり、都市に障壁がなくても、地球そのものが一つの城壁のなかにあるのだから、限られたなかでの土地利用の合理性を計らなければならぬことは極めて当然のことである。

しかしわが国の場合では、都市に明確な障壁をもった例は少ない。平安京などは土塁によってかこまれていたともいわれるが、一見整然として中国式の碁盤の目割りの都市も、建設当初のみで、十分の建設を終えないままに好む方向にスプロールしてしまつた。まして明確な計画をもたない都市についてはスプロールはあたりまえのことであつた。そのため市街化についての限定された条件におけるギリギリの合理性を追求するという姿勢をとることなく、かなり安易な都市づくりがされてしまつた。

この意味でわが国の都市は始めからいくらでも外側に広がるスプロール都市であつたとさえいえるし、逆に農村が個人の庭に入りこみ、都市もまた田園的で融通無碍ともいえる状態を示している。都市と農村とは境界においてもぼけているし、都市のなかまで小農村が存在するのであるが、それらは自然のままに設置されたものであり、積極的計画化の結果ではない。

しかし先にみたように宅地革命の時代に入った今日、自由放任はもはや許されるべきではない。したがっていまはスプロールこそが自然であつた状態を大転換させる時期に達したのである。自由放任の時代は去り、計画の時代が到来している。人間の生活は本来きわめて限定された未分化の状態から出発して考えるべきであり、そこにこそ人間生活を守って行く知恵が生まれるのである。

人口増加がなく都市化の行なわれない時代はまことに牧歌的な時代であつた。いまは宅地増大にたいしならんかの限界をきめ線をひくときである。宅地開発をすべき地域が明確にきめられれば、そこには当然、開発の姿についての考えも併行的に存在するはずである。もし公的機関がこれを行なうのなら、考えられたとおりに実行するであろうが、宅地開発は各種の主体が行なうのであるから、この開発の姿は開発条件として公表されるべきであろう。

この開発条件をきめるためには、宅地開発の区域をきめるばかりでなく、そこに今後のあるべき面積、居住人口、開発目的、用途、容積、公共施設のあり方、都市施設、開発年次等々について明らかにすべきであろう。このうち若干のものは用途地域の指定、都市施設の計画決定によって法的手続きを行なうことができる。しかし現在の法律ではこれらはかなり大まかにしか定められていない。単に現在の法的都市計画決定できるものだけで計画が終わるわけではない。

宅地開発を明確な意図とする以上は、法的都市計画の範囲にとどまらず、より具体的な開発条件として示されるべきであろう。新都市計画法の開発許可制度は、この点についてかなり詳細な開発基準にもとづき、また建築等の制限も可能になっている。大きな前進とみるべきであろう。

しかし法の整備にともない、その運用と実質においてこれが活かされなければならない。このような開発の条件を設定するためには、いままでのようないきあたりばつたりの、しかもほとんどが現況のとおり計画するという現状主義を変える必要がある。現況に合わせて計画をきめて行くのは簡単であるが、そこに明確な意図をうち出すには、その裏付けとなるような高度な計画の技術が必要であらう。

将来を見とおした洞察にもとづきながら、詳細な分析と、あるべき合理性を追求する計画技術の進歩がとくに必要になるのである。

(2) 原則—二 宅地開発は都市の一部を構成し、都市全体との緊密な関係をもつて始めて可能である(開発条件の外部因子)

市街地地域外にあったものでも、いったん宅地開発が行なわれれば、それはもう一部分の宅地開発だけ独立に存在するのではなく、都市の全体としての部分になるのである。したがって宅地開発には全体からみて開発にふさわしいかどうか十分検討されていなくてはならない。これらは開発の条件をきめる外部要因として働くことになる。とくに都市施設のうち網として、あるいは線としてむすびつくものと宅地開発はきわめて密接な関係にある。しかしそれ以外のものでも全体的関連が常に配慮されなければならない。そのいくつかをあげてみると次のとおりである。

1 交通網

宅地開発の地区が市の他の地区とむすびつく第一の手段は交通である。開発地区がたとえ事務所、工場等かなり就業者を収容することが可能だとしても、それらの事務所、工場もまた他の部分との関連をもつ。このため大量輸送機関としての鉄道あるいはバス網が宅地開発区域と就業地とを緊密に連絡する必要がある。大規模開発は鉄道事業との併行的進展が望ましい。また道路は外部の幹線街路とむすびついておらねばならず、外部街路がない場合は、いくら内部のみを整備しても、その機能は半減する。駅前広場や駐車場も同様に、外部条件として重要である。

2 上水・下水

上水・下水等管渠によって連絡されているものは、全体の幹線網、配水池、あるいは処理場容量等が全体のなかでおさえられているからそのなかでの開発を考えねばならない。上水は現在の水資源不足の状況から、宅地開発をマクロに規制する最も大きな条件である。

3 河川

河川は管理上、国、県、市にまたがり、本来水の流れは全部におよぶものであるから、かなり問題が多い。とりわけ市管理の支線河川は、いわゆる原始河川であるから、宅地開発による排水増加をこの原始河川に放流することには

問題が多い。水系全体の整備のなかで宅地開発をおさえて行くことが必要である。

4 ゴミ処理・し尿処理

ゴミ焼却場の整備、し尿処理場の整備に関して、これと無関係な開発は、処理能力をいちじるしく低下させるから、外部の整備状況を十分条件におこななければならぬ。コミュニティ・プラントなど地域内でのし尿処理も行なっているが、維持管理上も問題があるから、結局は全体的な下水道整備の下に宅地開発を行なうのが最も望ましい。このような外部諸条件は総合的な計画機関の下でたえず分析され、計画され、コントロールされた上で、宅地開発がなされなければならない。

(3) 原則―三 宅地開発は単なる物的土地開発ではなくコミュニティ開発であらねばならない

1 宅地開発の物理的意義

単なる土地は宅地ではない。宅地とは人間の居住に適した施設をそなえた土地のことである。そこにならぬ計画もなく存在しているのは、ただの土地であって宅地ではなく計画的に意図をもち、現実に整備をした土地のみが宅地になる。これは先にのべた都市が障壁をもって始まった欧米流の考えで、城壁がとり払われた今日でも、ただの土地と宅地は明確に分かれ、土地利用規制の基本的な考え方になっている。

たとえば、イギリスの都市及び地方計画法第一三条では「土地の『開発』は、地方計画庁の計画許可〈Planning permission〉を受けなければならない」と規定されており、開発には地上、地下における建築活動、工事活動、鉱山活動その他の活動を含ませている。したがって何でも土地がそのまま宅地になることはない。

フランスにおいてはマスタープランが適用されている区域内における採石、宅地開発その他の建設工事は知事の許可を要するとされているが、さらに一九五八年二月大統領令によって ZUP 〈Zone a urbanisen en priorité―優先市街化区域〉が制度化され、さらに ZUP を補強するため一九六二年七月 ZAD 〈Zone d am engagement ditere―長期整

備区域が法律で定められた。

ZUPとは、関係公共団体の要請または提案にもとづき、建設大臣の命令で創設されるもので、これが指定される。一〇〇戸以上の住宅計画は、その区域でなければ行なえないことになるほか、事業団体に四年間の先買権と取用権が付与され、単一の事業団体が都市計画事業にふくまれる共同施設、道路、緑地、下水道なども計画的に整備して宅地を造成しようというものである。ZADはより長期の事業に認められる制度である。

アメリカの場合には、宅地分割規制(Subdivision Control)の制度があり、住宅地、工業地、業務地として宅地分割を行なうためには、宅地分割計画について地方公共団体の認可を要するとされ、認可基準として、建築敷地単位の形、規模、街路、街区、宅地、上下水道の設計基準を含み、宅地分割された団地内の街路、歩道、排水路、下水管などはすべて開発者自らが負担し築造する。これによって無秩序な市街化がおさえられている。このような諸制度は、いずれも土地がそのまま宅地化することをおさえ、一定のマスタープランの下に定められた地域を、十分な都市施設を完備させながら宅地化しようという制度である。

ところがわが国の場合は、市街地とそれ以外の区分が伝統的にあいまいであり、土地が単なる「素地」のまま、そのまま宅地とみなされる場合が多いのである。たとえば畑地はいったん耕作をやめれば、そのまま明日からでも家が新築されたり、田んぼも土を入れて家の建築が可能になれば、ただちに宅地として売買され、ここに新築がなされたりするのである。

要するに平担地でさえあれば、常時滞水するような所を除き、そこに到達する道路が未整備の農道であったり、またガス、上水、下水のような公共施設を建設することが困難であったり、一朝ことあるときには溢水のおそれがあったりしても、とにかく宅地として取り扱われてしまう。先にもあげた用途地域の未指定地域の方がかえって建物が建てやすいと観念されるのであるから、宅地と土地との混同はなほだしく、まったくその区別がされていないとい

よい。

ようやく昭和三十九年宅地造成等規制法及び住宅地造成事業に関する法律が制定されて始めて土地と宅地との区分を計って行くことになった。

しかしこれらの法律は主として災害防止に重点をおき、造成事業法の方で、あわせて環境の整備をうたったにすぎない。したがって二つの法律によって宅地化される土地は、主として宅地造成の技術的規程に適合していればよく、崖くずれ防止のためのよう壁の構造、排水施設の設定、災害防止および通行の安全のための道路、空地の配置、軟弱地盤の土地における措置などに重点がおかれている。造成事業法の方はこのほか、都市計画との関連、道路、下水などの敷地外の連絡、事業主、工事施行者の資力、信用、工事能力などをうたってはいるが、要するにここでの宅地とは物理的に宅地としていかに仕上っているかという見地からみられている。

宅地が日常生活上災害から守られて安全なことはまず第一に必要なことはあるが、あまりにも当然のことであり、上記の法律はこの当然のことを規制しただけである。したがってこのほかに先にのべた宅地を都市市街地のなかの一部分として機能させるような全体的な道路、下水、交通施設との関係が十分にとのえられなければならない。宅地の条件は開発区域外にまで広げられなければならないし、また完全な宅地としてこれらの機能を十分にとのえさせるのには相当程度の面積も必要であらう。しかし現在の法律では最低水準の、しかも物理的技術的条件の整備された宅地で、これらはせいぜい準宅地にしかすぎないだろう。また準宅地程度にしあげるための費用負担についても、宅地開発者は常に最低のものしか負おうとしないから、これらの条件も常に低下するおそれがある。

実際に宅地とは都市部への道路または鉄道が完備しているのは当然であり、治水上も安全で、また水道、ガス、電気、電話等の都市サービスがすべて完備され、そこに末端をとりつけさえすればよいという状態のものが物理的に完成された宅地である。このような条件が計画的かつ事前に整備されない地区の宅地開発は実は宅地開発ではなく、単

なる土地の変形加工にすぎない。

2 宅地開発の本質

前述のような物理的条件についての整備が完全に行なわれれば、宅地開発と言えるのだろうか。いやそれだけではまだ十分ではない。

宅地とは当然そこに住宅が建ち人が住み生活を行なうところである。したがって宅地としての物理的安全性や利便性がそなえられただけではまだ足りないのである。

宅地とは人間の生活を災害から守り、その活動の基盤となるべき施設をそなえ、日常生活においての快適な条件をそなえた土地のことを言う。人間の生活のなかではまず子供が生まれれば、保育所、幼稚園、小中学校等がその宅地の周辺の適当な場所に配置されなければならない。日用品を買うための商店も最低限必要である。子供たちのための遊び場や、大人もふくめて運動施設や、のびのびと散策のできる公園もある。また病気になる場合の医療施設も必須の条件である。

そのほか、郵便局、電信電話局、銀行なども欠くことのできない施設だし、住民は孤立しているわけではないから公民館や集会所のようなものも欲しい。ちょっとした修理をやる店、ガソリンスタンド、散髪屋、美容院その他のサービス店も要る。欲をいえば、図書館やホールもほしい。消防署、警察、区役所または出張所もいるだろう。まだまだ多くの施設が必要だろうが、このように日常生活を円滑に動かすのに必要なものを全部そなえたものが、始めて人間の住むに足る宅地となるのである。このような施設は宅地を宅地たらしめる内部要因ともいべきものである。これらの諸施設を広くコミュニティ施設とよんでみよう。

われわれは単に「ねぐら」としての宅地に住むわけではない。本当の「すまい」とするためには、これらのコミュニティ施設は必須の条件なのである。さらに発展するならば、コミュニティ施設は完全にその目的にそって運営

がされなければならない。

これらのコミュニティ施設と、その運用もふくめて、宅地開発の本質はコミュニティ開発でなければならないと考えられる。そのあり方や内容は時代によって相異はあるが、基本的な方向は今後も変わることはないのである。

(4) 原則—四 完全な宅地開発を行なうのは開発者の責務であり、利益を優先すべきではない

1 開発利益の帰属

現在の地価上昇はあまりにも異常である。地価対策は良好な宅地開発を行なうためのきわめて重要な条件である。ここでは地価問題を論ずる余裕はないが、国の施策としてはまず第一に強力な地価対策が必要であろう。

ロブソン教授も、日本の地主たちが、政府の法外な寛大さで保護されているし、政府が土地騰貴をおおっていることを指摘している。それには土地の投機的利益を排除し、期待開発価値を公的に還元すべきである。土地は投機の対象とすべきではない。土地の上昇は基本的な需給関係や物価水準による上昇のほかは、道路、鉄道等の公共施設が整備されることによって上昇するのである。これは土地の利便性の上昇をみたのであるから当然ではあるが、このような公共投資をコントロールすることによって事前に地価の安い土地を買い、これによって利益をうけることが容易であり、政治的にも利用されやすい。この問題に付随して、投機的不動産会社や地主が利益をうるのであるが、そのような投機部分は、本来公共的施設整備に還元されるべきである。また公共施設が整備される期待価格がそのまま地主に帰属するのも不当であろう。

地価上昇は公共施設の整備を困難にする。そのうえ公共事業費のなかに占める用地補償費は年々増加し、ことに東京での都市計画街路のうち六〇％は用地補償費であり、都市改造事業では八一％が用地補償となっている。

街路の整備の場合、これが整備されれば周辺の地価は上がる。今度は街路を延長する場合、前より高い価格で買わねばならない。こんなことを毎年くりかえして行くのであるから何のことはない自分で自分の首をしめて地価を釣上

表3 事業費中に占める用地補償費の割合
 <単位 %>

主要事業別		年度別			
		36年度	37年度	38年度	39年度
全 国	合 計	14.6	15.4	15.6	19.2
	治 道	13.6	14.7	12.6	14.8
	水 路	9.9	11.3	10.3	12.4
	街 路	57.2	54.9	53.2	50.0
	公 団, 下 水 宅 住	15.3	11.2	7.9	9.8
関 東 臨 海	合 計	30.6	29.3	26.9	28.8
	治 道	28.0	18.6	13.9	14.4
	水 路	8.3	16.4	11.3	16.6
	街 路	63.4	59.8	61.3	55.3
	公 団, 下 水 宅 住	23.5	14.5	9.6	14.4
近 畿 臨 海	合 計	17.3	15.7	11.0	25.0
	治 道	9.6	9.3	17.3	11.3
	水 路	9.6	10.8	12.5	16.4
	街 路	57.9	53.4	49.2	54.2
	公 団, 下 水 宅 住	8.1	5.5	5.2	6.9
そ の 他 地 方	合 計	10.1	11.2	10.9	14.5
	治 道	11.5	14.8	11.7	15.4
	水 路	10.4	10.3	9.9	11.1
	街 路	46.8	47.9	44.1	41.7
	公 団, 下 水 宅 住	7.6	8.1	6.1	5.4
		10.7	10.0	10.4	11.1

<注> 1. 直轄、国庫補助に地方単独を含む。
 2. 地方単独の維持補修を含むので、割合は若干小さくなる。

て公共施設の整備が進み開発地周辺の地価が上がる。結局始めに用地を売却して計画的宅地化に協力した人々が安い価格で土地を手放したことになる、非協力の人々が高い地価で、しかも乱雑な開発を行なうことになる。このような合理的是正を計らない限り良質な宅地開発は困難である。

2 開発者の責務

宅地開発者は、素地である土地を宅地にしあげるために、物理的技術的条件を満足させるための負担は当然である。さらに計画的公共施設が整備されていないところは、都市の一部として完成するように、水道の引込み、下水、排水路の延長外部道路への取付けなどを負担しなければならない。

さらに宅地開発はコミュニティ開発であることから、これらの施設を整備するためのマスタープランを開発することもつべきであり、これが都市全体の計画に適合する必要がある。そのうち利益をあげることの可能な商業施設については、適切な用地を用意しておくことで済むが、利益を生まない公園、運動用地、保育所、学校、図書館などは宅地開発の事業主体の中で負担し用意すべきであろう。

そのうちとくに公園および学校用地は、グロス人口密度一五〇人程度の場合は平均して公園用地九%、学校用地四・五%程度必要になる。そのほか各種公的公益施設へ保育所、清掃工場、配水用地その他に一%程度の土地が必要になる。これらの用地を宅地開発によって相当に地価上昇をみたところで、現在の公共機関に買取させることは困難であり、結局それらの施設整備の期待権も価格を構成しているのだから宅地開発の利益をうけとる者の負担で整備すべきであろう。

コミュニティ開発という考えからは、用地のほか施設までを一体の宅地開発として整備し、その運用を公共団体にまかせるというのが最も妥当である。

一方これらの施設および用地費用に対して国の補助金の新設または引き上げを要求する声もある。もちろんそれが必要であるが、そのようにして整備された公共・公益施設は再び地価上昇につながり、結局また費用の増加が必要になり、また不当に開発者または地主へ国費が流れることになる。したがってこれら公益的施設は用地についてはすべて開発者の負担、上物の施設については、国の補助金等による地方公共団体の設定というところが現在としては妥当であろう。

もちろんこれによって地価上昇の不当な利得が解消するわけではなく、それは地価対策に国の抜本的施策が行なわれなければならない。ここでは少なくとも、宅地開発のあと、この宅地に居住する人々が、当初に不便を感じないで、完成された宅地として居住することが必要なものであり、そのために宅地開発者としての当然宅地に仕上げるべき責務のうちの一部を分担させるのが妥当であるからである。

げながら街路を整備して行くという不合理が行なわれ、以前に安く土地を提供した者のみが損をして、それらの負担の下に特定の者だけが利益を受けているのである。

同様のことはいたるところで行なわれる。大規模の宅地開発を行なう場合には、宅地開発によっ

(5) 原則―五 自治体は宅地開発による最終責任を負わなくてはならない

1 自治体と宅地開発

宅地開発は物理的に土地を宅地にするということではなく、結局は住民の生活の場の開発であり、コミュニティ開発であるから、そこに居住した市民は、宅地開発が不備な場合さまざまな苦情を自治体である市にもちこんでくる。

毎年行なっている横浜市長への手紙のなかでは、昭和四〇年に例をとると、一八、七八二件のうち、道路、下水など土木関係は六、三四七件で約三分の一、ゴミ、し尿処理関係一、九九八件、交通一、〇六二件で、この三つで約半分を占めている。次いで教育関係九六七件、都市計画関係が九三三件である。別に市政一般が一、八九九件あるから、この分を除くと、上の五つでは約七〇％を占める。この土木、清掃、交通、教育、計画の五件のほとんどが宅地開発に関してか、これによって生じたものである。その他をひろっていくと、建築関係、水道関係なども宅地開発に關するものであり、結局市民生活の一番の問題点は、宅地開発に根ざしていることがわかる。その他の問題にしても多かれ少なかれ宅地開発に關係している。

宅地開発は結局新しい市民を生む開発なのである。したがって現在の行政上、それが自治体に権限があるうとなかりうと、市民生活に最終的にサービスを行ない、この日常生活を守り、便利にし、快適にするのは直接の自治体である市町村をおいてない。このためには宅地開発は最終的に市町村の責任で行なわざるをえないし、市町村の責任でない民間宅地の私道舗装までもちこまれる状態から考えると、現行で法的責任のないものまでも何等かの処置をせまられることが多い。

自治体の責任において行なわれなければならない豊かな市民生活を作りだし守ってゆくことは困難である。現在は異常な都市化の波の下に、一市をこえて人口の流動が行なわれる。横浜市の場合、東京に勤務地をもつ人々のための宅地開発が大きなウエイトを占めている。これを是正するためには業務地の再配分を考えねばならない。一自治体の枠をこえるのみ負わされている状態である。

もしこのような宅地化がやむをえないとするならば、自治体への強い権限と裏付けとなる資金が与えられるべきであり、一方、開発者負担による公共的施設のサービスが行なわれるべきである。

2 宅地開発要綱

いまのところ、宅地開発のあり方と現状とはかなりのギャップがある。物理的開発も十分でなく、コミュニティ開発にいたってはほとんど考えられない。そのシワヨセは全部自治体に負担させられる。これに対して国の施策は、基本的な地価対策において不十分であるし、人口の都市流入にたいしてもほとんど手をうっていない。またこれによる財政需要にたいしても手がうたれていない。

一方一部の開発者、地主の利益のために、多くの市民生活はきわめて不備な状況におかれる。いったん行なわれた開発が不十分な場合、これはスラム造成にもつながり、開発と同時に病根をつくっているようなものである。

このような状態にあって、自治体として与えられている権限はきわめてせい弱である。しかし市民生活を向上させるためには、何とかいまのうちに手をうっておかねばならない。

このために横浜市では本年八月に「宅地開発要綱」を作成し、九月一日より実施している。これは法律ではないし、条例でもない。しかし市民生活に最終責任をもたなければならぬ自治体としては、一つの防衛手段であるし、また現状の中で少しでも宅地開発の質的条件をあげようとする願いでもある。本来は住民に責任をもつ自治体の当然の権限として行なわれるべきものである。

横浜市の宅地開発状況は都市としては第一である。このような急増をうける都市として、宅地開発のあり方に一つ

表 4 宅地造成工事件数 (昭和40年度)

	許可申請	許 可	許可面積 m ²
北海道	21	19	335,871
北宮	56	56	3,379,904
城木	—	—	—
橋東	131	111	1,883,196
京都	422	360	1,459,094
神奈川	23	22	35,860
静岡県	7	6	70,936
愛知県	37	26	1,455,402
京都府	421	425	5,273,333
大阪府	79	77	997,652
兵庫	135	129	477,597
奈良	70	49	734,866
広島	7	7	6,290
山口	—	—	—
高知	—	—	—
長崎	25	21	22,886
鹿児島	505	412	4,469,320
横濱市	203	191	934,320
名古屋市	49	49	345,045
京都市	185	159	2,005,318
神戸市	—	—	—
北九州市	—	—	—
合 計	2,376	2,119	23,906,890

(注) 宅地造成等規制法に基づく申請

けることなく、最初の開発の段階で開発者または地主の負担で整備をしておこうというもので、生活する市民を対象にするものではない。間接的に地価に多少のはねかえりがあっても、良好な状態を保持することは、将来においてはかえって有利だし、また開発業者は売りにげをして後から居住者負担をこうむるということもなくて済む。地価上昇全体の抑制には国の地価政策にまつべきで、一自治体の力のおよぶところではないが、まず市民生活を守るため宅地の質を保持しておく必要があるのである。宅地の質とは、高級住宅といういみではない。市街地においてはある程度の高密化は止むをえないだろう。しかしその中でも公共的部分をできるだけ十分にとり、すべての人が共通利用できる場所を如何に確保して行くかが質の保持の問題である。都市施設の整備とともに、今のうちに都市の質を確保しておかないと、都市は一部の利益のためにその機能と快適さを失なうのである。

3 要綱の問題点

このような宅地開発要綱にはいくつかの問題がある。第一はなぜ法律になりえないかである。もちろん法的根拠を有せしめることは最も望ましい。しかしとくに人口の急増をうけ、宅地化の進む状況は大都市だからといって共通ではない。これまでの法律はあまりにも全国的画一化の枠で考えようとする人が多いが、一定の線だけ法律で示しかなり自由な規制を条例で定め、それぞれ土地の特性をよりこめるようにし

の訴えをせざるをえないのである。この問題は単に大都市の問題ではない。大都市でも宅地開発がそれほどない所が多い。これは東京という巨大圧力を背景にした地域の問題である。そのうちでは横浜はむしろ大都市でもあるので、既成市街地の住民の負担において何らかの措置を郊外宅地開発地に行ってきたが、それも手いっぱいであり、今のうちに手をうっておかなければ、都市財政は破たんし、せっかくの宅地開発はせいぜい技術的に宅地化したにとどまり、市民生活を窮乏化してしまうのである。

宅地開発要綱の主要なポイントは、従来の宅地規制法及び住宅地造成事業法等の災害防止的規制に加えて、コミュニティ開発を計ろうとするものである。このため学校その他公益用地のために開発用地の5%を平方メートル当りにしたのとは、急激な条件の変化を少しでも緩和しようとしたものである。現在国庫負担は、小中学校の施設について、それぞれ三分の一、二分の一であるが、用地にはまったく支出はない。横浜のように都市化された地価の高いところにおいては、学校用地だけで毎年三〇億〜四〇億円を市単独で負担せねばならない。それを低廉な価格で確実に取得することにより、施設の整備を計り、市民生活の利便を計ろうとするものである。

第二のねらいは、現行以上に少しでも宅地開発の質的水準をあげようとするものである。いったん開発されたものは、質のおとつたものであると災害をまねくばかりでなく、将来のスラム化をひきおこし、かえって最初以上に多大の資金を要し、不能率である。したがって当初においてできるだけのことをしておきたいという趣旨である。

第三は、公共事業等によってとくに利益をうけるもの、たとえば駅設置等については、通常以上の負担を開発者にしてもらうことである。一定の区域だけに貧しい財政のなから多大の投資をして、利益は一部にだけ入るのは不合理的であるから、利益の一部は公共施設に返してもらおうとするものである。しかし最終的に入居した個々の居住者に不便をか

第四は、この要綱は広く宅地を新たに開発する事業に適用する。しかし最終的に入居した個々の居住者に不便をか

でおくべきだろう。また第二に開発者または地主への過重負担だという指摘もあるが、むしろ公共施設整備による期待開発価値を地主または開発者に先取りさせる現在の制度に問題がある。

憲法二九条の財産権の保障は、むしろ過度に考えられている。道路や鉄道、上下水道その他公共施設によってまったく他動的に付与された価値の増加分まで保障するというのは不当である。財産権保障は、自分の努力による土地改良、よう壁その他築造費を保障すれば足りる。それ以上の周辺開発利益を保障するのは正当な補償というよりは、多数の不利益を一部にのみ与える不当な補償で、ゴネ得を当然化し開発協力者を犠牲にしまっている。

第三には区画整理に対して過重ではないかとの意見がある。しかし横浜の場合、一般都市にくらべて減歩率が低く、質の低い開発が多かった。この質を上げるとは、自治体全体の利益になるのである。新都市計画法も制定された今日、横浜でもこの程度の要素をおりこんで良好な宅地開発を行なうことが必要である。

いずれにせよ宅地開発要綱は、自治体としてのせいっぱいのものであるが、まだまだ不十分なもので、最低限の条件を盛ったにすぎない。これで完全な宅地開発が行なわれるものではなく、より有効な手段が加えられて行く必要がある。

自治体が宅地開発による最終責任を負うことから考えると、ヨーロッパ諸都市が一〇〇年も前から実行している土地基金を自治体を持ち、主要な部分は自治体の手により開発するだけの十分な資力が必要である。

〔付〕 横浜市宅地開発要綱

要綱実施の趣旨

横浜市の人口は昭和四三年四月二日遂に二〇〇万人を突破

増加をみており、膨大な財政需要をひきおこしているが、これを現在の地方財政制度の中で自治体のみを負担とすることは困難である。そのうえ開発の進展は地価の値上りをまねき、単価の高い公益用地を取得しなければならぬことになり、公益施設の整備された環境にしなければならないことは難かしい。

このような異常な人口流入は激しい宅地開発をもたらしているが、現在のようにほとんど全市域にわたる急速な宅地化が進むと、公共施設の整備が立ちおくれ、生活環境が全市にわたって悪化するおそれがある。とくに宅地開発及び人口増加の結果、道路、公園、上下水道等の公共施設の整備はもちろん、学校、保育園、清掃工場等、各種の公益的施設が必要であり、本市としてはこれまで、宅地造成等規制法、宅地造成事業に関する法律及び土地区画整理法により郊外住宅地の開発の指導及び規制を行ってきたが、これらは主として災害の防止に重点をおき、またはせいぜい道路等公共用地を生み出すにとどまり、上のような無秩序な開発による公共及び公益施設の整備の立ち遅れを是正する手段とはなりえなかった。

ところがこのたび六月一五日いわゆる新都市計画法が国会で成立し、来年六月から施行されることになったが、これは市内を「市街化区域」と「市街化調整区域」の二つに分けて、強力に土地利用の規制を計ろうとするものである。本市においてもこの法律の実施に対処した総合計画を樹てねばならないが、さしあたり新都市計画法までの経過的措施を講じなければ自治体財政を破綻にいたらしめるか、または宅地開発にともなって居住した住居に著しい苦痛を味わせることになり、ひいては健全な地方自治の発展あるいは健康で文化的な生活の保持という

し、名古屋市を抜き東京大阪に次ぐ人口では我国第三位の都市になった。この数字は本市の近來の発展を意味するとともに、郊外地帯における主として東京方面より押し出された異常なスプロール現象をも示している。

なかでも港北、戸塚の二区は年間一〇%を超える急速な人口

憲法の精神に反することになる。

したがって本市としては、無秩序な宅地開発を防止して均衡ある都市づくりを推進するために、良好な市街地の発展をはかる措置として、宅地開発基準を制定し、「誰でも住みたくなる都市づくり」への指針とする。

基本方針

- (1) この基準は横浜市の基本理念である「誰でも住みたくなる都市づくり」及び「子供を大切にす市政」の方針に基づく良好な市街地開発を目的とする。
- (2) 宅地開発は市の基本計画に従い、できるだけ重点的に地区をしぼって計画的開発を計る。
- (3) 無秩序な宅地開発を避け、公共的施設の整備と宅地開発の均衡ある発展を計り、豊かな市民生活の確立を計る。
- (4) 宅地開発に当たっては、宅地開発に当然必要な道路等の一般的な公共施設は、開発事業者の負担において建設する。
- (5) 宅地開発に当たっては、子供を大切にすための公園、教育用地等を、開発事業者の負担において確保を計る。

適用対象

この基準を適用する事業は、土地区画整理法に規定する土地区画整理事業、宅地造成等規制法及び住宅地造成事業に関する法律に基づく新規の宅地開発事業とする。

なおこれらによらなくても、宅地開発とみなしうる事業（工場敷地の造成及び畑地造成等、宅地開発に準じるもの）には、この基準を準用する。

定義

- (1) 宅地開発

- 主として建築物の用に供する目的で行なう土地の区画形質の変更をいう。
- (2) 開発事業者
土地区画整理事業等、上記の適用対象事業の施行者であつて、公共的事業者及び民間事業者をいう。
- ア 公共的事業者
国、地方公共団体、公団、公社等、公共団体及びそれに準ずるものをいう。
- イ 民間事業者
上記以外の事業者をいう。(区画整理組合を含む)
- (3) 公共用地
宅地造成事業に関する法律、同法施行令、もしくは土地区画整理法、同法施行令に規定する施設の用地等をいう。
(道路、下水道、広場、公園、緑地、河川、水路、消防の用に供する貯水施設、運河、船だまり、堤防、護岸、公共物揚場及び遊水池の用地)
- (4) 公益用地
公共用地を除く市民生活の福祉増進に必要な施設の用地をいう。(学校用、清掃工場用地等)
- 実施期日
この要綱は、昭和四三年九月一日から実施することとし、宅地造成事業に関する法律によって既に事前審査を終えたもの及び土地区画整理法第一八条によって定款及び事業計画の同意をえたものについては、公共公益用地の面積率の項目は適用しない。
- (注)
ア 上記用地はできるかぎり目的に即した場所に一箇所にまとめて開発区域の平均的な平地(造成後)を提供させるものとし、一五〇平方メートルに満たない場合は一五〇平方メートルとする。開発区域面積がおおむね一〇ヘクタール以上のもので学校設置上、市が必要と認める場合は、これを一箇所にまとめて学校用地の実質的な確保を計らせるものとする。
イ 提供された用地は、公共のために市においてこれを処分することがある。
ウ 地域共同浄化槽の用地は、上記公益用地の面積に算入しない。
エ その他
上記のほか、開発事業の性質及び近隣に施行される公共事業等によって、開発事業者が特に利益を受ける場合には、その受益の程度に応じて必要な負担をさせることがある。
- 3 建設費負担の原則
(1) 宅地開発に必要な公共施設が整備されていない地域の開発は認めないが(1)(3)その周辺の状況及び開発規模等により、総合的判断に基づいて、必要な公共施設(護岸、遊水池等)を整備すれば開発が可能と認められる場合は、開発事業者がその建設費を負担すること。
(2) 宅地開発に伴う下水道施設、河川改修、道路、駅前広場

別表1 幹線道路幅員指導基準

開発区域の面積 (ha)	道路幅員 (m)			接続すべき在来道路の幅員 (m)
	車道	歩道	計	
5.0未満	—	—	6.5	6.0以上
5.0以上 10.0未満	6.0	1.5×(1~2)	7.5~9.0	6.0以上
10.0以上 20.0未満	6.0	2.0×(1~2)	8.0~10.0	6.0以上
20.0以上 30.0未満	11.0	2.0×(1~2)	13.0~15.0	11.0以上※
30.0以上	11.0	2.5×(1~2)	13.5~16.0	11.0以上※
				※やむを得ないと認められる場合は6.5m以上

別表2 し尿処理施設指導基準

開発区域の面積	施設の規模
20 ha 以上	地域共同浄化槽によるものとし、各開発主体の自費建設とする。
20 ha 未満	原則として、20 ha 以上と同じである。ただし、やむを得ないと市長が認める場合は、小型浄化槽によることができる。また、汲み取り便所は、原則として認めない。

等の公共施設の整備の必要性が区域外にまで及ぶ場合は、開発事業者がその建設費を負担すること。
例えば、下水道施設及び河川改修でそれが開発区域外に

- 1 宅地開発の原則
(1) 宅地開発の原則は、健全な市街地の造成をはかるため必要かつ十分な公共施設と宅地の整備を行なわしめるものとし、これらに要する費用は原則として開発事業者の負担とする。
(2) 開発事業者は、宅地開発の計画、設計、工事等その全過程において市の指導に従って施行すること。
(3) 河川の流下能力が不足し河川改修の予定のない地域や水道計画のない地域、あるいは本市のゴミ処理計画に適合しない地域等、宅地開発に必要な公共施設が未整備であつて開発にふさわしくない地域の開発は認めない。
- 2 公共公益用地の原則
(1) 基準表
道路については、幹線道路幅員基準表(別表1)、し尿処理施設についてはし尿処理施設指導基準(別表2)による。
(2) 公共用地
開発事業者は、道路、水路、遊水池等のほか、公園用地として次の土地を提供すること。提供価格は無償とする。
ア 公共的事業者…開発区域面積の四〇%以上
イ 民間事業者…開発区域面積の三〇%以上。ただし一五〇平方メートルに満たないものは一五〇平方メートルとする。
(3) 公益用地
開発事業者は、学校、清掃工場等公益施設の用地として開発区域面積の五%を提供すること。提供価格は平方メートル当たり三〇〇〇円とする。ただし、五%を越える部分で

及ぶものは、雨天時に溢水のおそれがないと認められる地点まで、及び晴天時に滞留を生じない地点までの建設費を開発事業者が負担すること。

4 諸施設の管理について

(1) 分流式下水道における汚水管きよ及び地域共同浄化槽の維持管理は開発事業者の負担で開発事業者が行なう。ただし、維持管理に要する費用の一〇年分を一括市に前納する場合は、市が維持管理することもある。

(2) 遊水地の維持管理は、当該開発区域の状況に応じて別途協議する。

(3) 市の管理する施設の財産権は市に帰属する。

5 その他

この要綱に違反した開発事業者に対しては、水道の供給、ゴミの収集及びし尿の汲み取り等その他必要な協力を行わないことがある。

(1) この基準は開発区域の面積一ヘクタール以上のものについて適用する。

(2) 道路の合計幅員は、人口密度、通過交通の状況を勘案して、この基準の範囲内において定めるものとする。

(3) 開発により設けられた道路は原則として全面舗装とし、開発事業者の負担で行なうこと。

(4) なお道路構造令が改正された場合には上記基準を改めることがある。

五 金沢地先埋立計画と市街地再開発

—— “埋立と再開発” 結合への新たな試み

一 埋立計画の発想

(一) 横浜と水際線

人口一〇〇戸ほどの、一小寒村にすぎなかった“横浜村”が、その後一〇〇年余り、人口二〇〇万人を越え東京、

大阪に次ぎ、名古屋をしのぐわが国第三位の都市に生長したことは、一つの驚異である。その間に関東大震災、戦災、市街地中心部の接収という異様な事態を経て数度の挫折をきたしながら、ここまでの成長をとげてきたことを考えると、更にその感を深くするのである。

このような横浜の生長発展は、東京という巨大都市との連繫、またはその圧力によるものともいえるが、横浜をここまで育ててきた自動的要因は、何といても、横浜が充分な水際線と、良好な港湾を有したことによっている。したがって横浜の発展を語る場合、横浜と港、あるいは横浜と水際線との関係を無視することはできないのである。

この関係は、およそ次の三期に区分して考えることが適当であろう。第一期は文明開化の受入口として、または生糸の独占取扱を中心とする国際港都として、文字どおり日本の門戸であった時代である。この時期の水際線利用は、現在の大榭橋を中心に、いわゆる内港といわれる狭い部分で、赤白の二つの灯台はその象徴であった。

第二期は、大正以後の、京浜運河を中心とした京浜工業地帯の造成の時代である。横浜に、これといった産業が無い状態であったが、ここに、わが国の当時では、最先端をゆく重化学工業地帯を築き、横浜は工業都市として変貌することになる。この時代は、横浜の北東部、川崎に隣接する鶴見・神奈川地区が中心となった。

第三期は、終戦後、重化学工業化の大幅な設備投資ブームの波にのって、南部の海面を埋立てた時代である。磯子・根岸の埋立がこれである。これにひきつづいて、近代港湾と関連産業用地として、本牧の埋立が現在行なわれている。

(二) 金沢地先埋立の意義

上記の三期を通じて、横浜の水際線は殆んど埋めつくされ、今後大規模な埋立可能地としては、富岡・金沢地先海面だけになってしまった。このように、自然の海岸線を港湾および工業用地として、利用しつくされて今日にいたった横浜市としては、残された地区の利用は市の今後の方向をきめる重要な問題である。

開発位置図



なお、これらの事業を円滑に進行させるためには、従来の予納金方式による一種の「青田売り」は適当でない。こうした資金的ゆとりのない中小企業であっても、都市再開発にのってゆけるためには、埋立事業主体が、相当の資金的ゆとりをもつ必要がある。このため、外債の発行という画期的な手段を用いて、これらの発想を有効あらしめようとする具体的手段をとったわけである。

上の諸点のうち、第二点以下は程度の差はあれ、これまでの埋立に例のないものではない。しかし、第一点にのべた都市再開発を目的とする埋立計画というのは、全く例をみない新機軸である。この点は金沢地先埋立事業が、他の埋立計画と異なり、今後の埋立事業に新しい一ページをひらく役割を果たすものと考えられる。

その際、この海岸線だけは自然のままに温存するという考えもあった。しかし東京湾岸地帯は、急速な都市化の波を受け、湾岸一帯に膨大な埋立計画または進行中であり、横浜のように、都市化の進んだ絶好な立地条件の水際全体を、そのままにしておくことは困難である。しかし、だからといって第三期のような工業を中心とした単なる埋立地切り売りも、ようやく公害問題が活発に議論されてきた今日、一時的財政収入とはなるとしても、長期にみた都市発展には、必ずしも好ましくないという反省が加えられている。

このような諸条件の上に立つ富岡・金沢地先埋立は、従来の単なる土地の切り売りでない全く新しい発想に立つ必要があった。横浜市民の最後の自然沿岸線であり、大きな財産であるこの地区の埋立ては、最大限に有効適切に行なう責務があると考えるからである。

(三) 金沢地先埋立のねらい

以上のことから金沢地先埋立は、海面の有効利用という東京湾内の一つの必然的方向に従いながらも、これに新しい考えをもちこむことにした。それは、人口二〇〇万人から更に三〇〇万人を目指して成長する大都市にしては、都心部形成が立ちおくれしており、大都市にふさわしい都心部形成をはかる必要がある現在、このような都心再開発計画と、金沢埋立計画とをリンクさせることである。

この地区に隣した磯子地区には、すでに相当の工業立地をみており、あるていど海岸が工業化されるのは止むをえないものとしても、この工場は、新しい工場を誘致するという形は原則的に避け、都心部にある立地条件の不適當になった工場のうち、積極的に協業化等によって今後の発展がのぞまれたり、または都心再開発上、重要なポイントを占める工場等を優先的に移転し、その跡地を利用して、横浜の都心部強化としての再開発を行なおうとするのである。

第二の点は、膨大な埋立土砂のうち、相当部分を背後富岡台を利用して、埋立と同時に宅地造成を行なおうとする

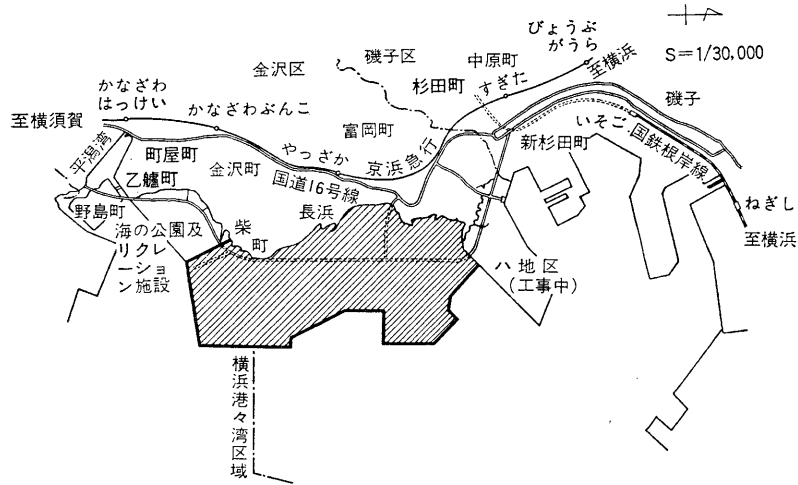
ものである。濫開発になやむ横浜市の宅造を計画的に行なうとともに、有利な埋立を行なおうとする。

第三点は、残された最後の埋立地を全部、工場または、住宅等に使いきってしまうことなく、できるだけ自然を生かした臨海レクリエーション地区を確保し、海を失った市民へ、せめてもの、のびのびとしたオープン・スペースを提供しようとする。

なお、これらの事業を円滑に進行させるためには、従来の予納金方式による一種の「青田売り」は適当でない。こうした資金的ゆとりのない中小企業であっても、都市再開発にのってゆけるためには、埋立事業主体が、相当の資金的ゆとりをもつ必要がある。このため、外債の発行という画期的な手段を用いて、これらの発想を有効あらしめようとする具体的手段をとったわけである。

上の諸点のうち、第二点以下は程度の差はあれ、これまでの埋立に例のないものではない。しかし、第一点にのべた都市再開発を目的とする埋立計画というのは、全く例をみない新機軸である。この点は金沢地先埋立事業が、他の埋立計画と異なり、今後の埋立事業に新しい一ページをひらく役割を果たすものと考えられる。

金沢地先埋立計画概略図



このように金沢埋立計画は、スペース、資金両面において、二二〇万あるいは将来の三〇〇万都市にふさわしい都心定成をすすめる高速道路や地下鉄にも増して、有力な手段となるのである。

三 埋立事業の概要

(一) 埋立地の概要

埋立地の場所は、金沢区富岡町から乙鱈町にいたる延長約七〇〇〇メートルの地先海面で、ここに六六〇万平方メートルの土地を造成するものである。

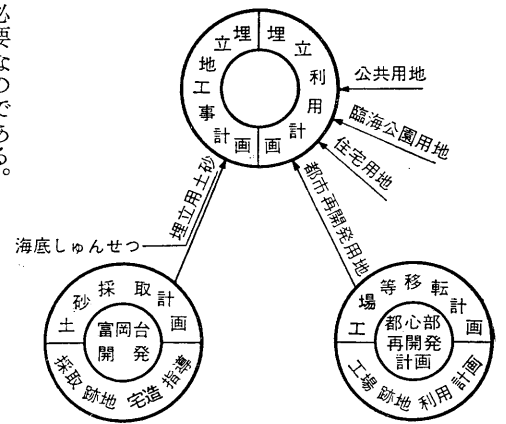
埋立地の利用区分は、都心部再開発のための用地として四三〇万平方メートル、住宅用地として一〇〇万平方メートル、臨海公園用地として六五万平方メートル、公共用地として六五万平方メートルを予定しており、都心部再開発用地には都心部の商業、住居地域に混在する工場のうち、都市機能上障害となるもの、集中協業化の効果の大きいもの、都心にふさわしくないものの工場に移転してもらおう構想である。この用地には、各工場が積極的に移転して来る意欲をもたせるように、公共施設、公益施設の整備を行ない、公害のない、魅力ある工業用地とす

の土地が必要なのである。

今回の計画では、まず物理的な土地利用の上で、都心部の不適当な工場の移転を図ることにより、相当の土地が得られる。これは場合によっては、直接再開発用に供されるが、それができない場合でも、道路整備等に当たっての立退き代替地等に用いることも可能であり、都市再開発への物的な手がかみうる。

第二点は、従来から不足をかこつ資金面である。もちろん、都市再開発には膨大な資金需要を要することは当然で、これだけの部分は民間資金によらねばならないが、今回の外債計画により、埋立計画に際して一時的に多少の余裕を生ずる場合もあり、これを都市再開発に、有効に使用してゆくことも考えられる。

計画関連図



二 埋立事業と市街地再開発との関連

以上により、金沢地先埋立事業は、従来の埋立事業にない独自の発想をもちこんだわけだが、これをふくめて、横浜の都市開発の起動力とするために六大事業を選定した。これらは金沢埋立事業、高速道路建設事業、高速鉄道建設事業、ベイブリッジ建設事業、港北ニュータウン建設事業、都心部強化事業である。この中では、都心部強化事業は最も諸事業の中心的な問題であるだけに、その実施には最も困難が伴う事業である。この事業を具体的にすすめるためには、高速鉄道、高速道路、ベイブリッジが、いずれもその刺激となり、好条件をつくりだすわけだが、さらにどうしても、相当の余裕資金と物理的な余裕

また、住宅用地に移転して来る工場の従業員の住宅を建てたり、都心部の公共施設を整備するために移転を余儀なくする人達の住宅を建てたり、さらに余裕があれば、一般市民用の住宅を建てて一七、〇〇〇〜二〇、〇〇〇人が住めるようにする。

また、臨海公園用地には、既に埋立てられてしまったが、長いあいだ、横浜市民の憩いの場として親しまれてきた本牧から富岡にかけての海岸線と、今後埋立てようとしている金沢の海岸線の代替施設として、ふさわしいレクリエーション施設および臨海公園としてふさわしい施設を設け、広く、市民の憩いの場とするものである。

また、公共用地として、工業地区と住宅地区の境界に幅員五〇メートルの幹線街路を設け、これを根岸地区の産業道路に連絡させて国道一六号線のバイパスとし、将来は、東京港湾岸道路の一部分として首都圏の主要都市と結び、首都圏の一翼を担う都市として、また国際的港湾、工業都市としてふさわしい流通機能を發揮するための用地を、また埋立地内の各区画の利用度を増進させるとともによい環境を与えるために、幅員一五メートル〜二二メートルの道路と公園、グリーンベルト等を設ける用地を、また金沢区全体の水洗化をはかるための下水処理施設の用地を、また学校を建設するための用地等を考えている。

(二) 埋立土砂採取計画

この埋立に必要な土量は約六、〇〇〇万立方メートルであるが、このあたりの海岸は比較的深く、また将来のふ頭の建設を考えると、この海底から六、〇〇〇万立方メートルの土をしゅん濶することは割高となるので、海底からのしゅん濶土は三、三〇〇万立方メートルにとどめ、さらに必要な二、七〇〇万立方メートル程度の土は、埋立地背後の富岡台地から安価に入手し、大規模輸送工法のうち、最も適した工法によって安く運搬し、工費の節減をはかるとともに採取地の開発を有利に、一挙両得の効果を挙げようとするものである。

(三) 採取跡地の開発指導

この富岡台の丘陵地は、現在民間の開発業者によって約三三〇万平方メートルの住宅造成が計画されており、そのうち約一三〇万平方メートルに造成中である。

四 都心部再開発事業の概要

(一) 再開発計画区域

旧来の横浜の都心である港湾地帯に近い関内伊勢佐木町地区と、戦後新たに発展した横浜駅西口を中心とする新都心ともいふべき地区との二つを中心にして、その膨張発展する可能ある範囲と、特色ある本牧、山手、野毛等をとることだ、約二、八〇〇ヘクタールが直接の対象となる。

この区域のほかに、商密度の高い地域も若干ではないが、地勢、地形、都心部形成の沿革、都市機能の上からみて、この地域が、将来とも横浜の中心になることはまちがいない。この地区は、現在はやや個別化しているが、今後はそれぞれの都心機能を分担しつつ、一つのまとまった二〇〇万あるいは三〇〇万都市にふさわしい都心形成が期待されるのである。

しかし実際は、この二、八〇〇ヘクタールの地区が同質、同密度に開発されるのではなく、さらに、この中の中心になるポイントの、いくつかの地区が再開発事業地区になるであろう。

再開発計画区域の中には、工場混在度の高い五つの地区がある。これらは、横浜都心がまだ狭かったころは、都心の外縁か、無関係の地区にあったのが、都心の膨張発展とともに、いつのまにか都心内にとりこまれ、その機能低下をみるにいたったのである。

(二) 再開発事業の目標

次に、横浜市の都心部を再開発して、どのような性格の都市の都心部として育成するかということであるが、要約すれば、おおむね次のようなものになると思われる。

(1) 特色ある都市 (2) 秩序ある都市 (3) 中枢管理機能をもつ都市 (4) 住みよい都市

横浜市は函館や長崎と同じように、港が中心になって発展した都市であり、また、現在は国際港都となっているだけに、東京、大阪等と多少異なり港町的な雰囲気をもっている。その特に顕著なものは、昔「メリケン波止場」と称された大棧橋から山下公園、中華街、フランス山、外人墓地、元町商店街にかけての一体であり、今もって、東京あたりから出かけてくる人達もいる。今後は交通機関の発達や、レジャータイムの増大により、ますます客の流動性は高まるので、この「ミナト・ヨコハマ」のイメージをさらに育てるとともに、買物やレジャーを楽しめる街、そういう特色ある都市にすることにならう。

秩序ある都市とは、土地が高度利用され、道路、公園、駐車場、広場等の公共施設が十分に整備され、適正な土地利用計画のもとに公益的、業務的、商業的な各種の施設が適正に配置され、交通、流通等の都市機能が優れており、混雑を生じない都市のことである。中枢管理機能をもつ都市というのは、日本の玄関口である国際港都・横浜の伝統を生かし、諸外国と文化の交流を行なう窓口として、国際会議場、国際的研究所、国際見本市の会場、国際的なビジネスセンターを備えて、わが国の管理中枢の役割を果たせる都市ということである。

横浜は、国際都市として発展したのであるから、国際性のある業務施設を中心に発展することが期待される。東京都心が過大に発達しつつある現在、若干の地域的機能分化が行なわれてくることはありうることであろう。

都心には、またあるていど都心部の市街地住宅が建設される。これらの市街地住宅は、建物の高層化により生じてくるわけであるが、郊外部へのスプロールをあるていどおさえ、都心部に近い台地など相当の緑もある地帯に市街地住宅を建設してゆく。とくに野毛を中心にした台地は、関内、伊勢佐木町地区と、横浜駅地区の中間にあり、かっこ

うな地点であるから、かなりの高層市街地住宅が開発されることがのぞましい。

これらは、国際色あるミナト・ヨコハマの住宅街として、大きな魅力をそなえた「住みたくなる住宅」を形作ることになる。

(三) 再開発の構想

横浜市は港が中心になって発展したせいもあるが、主として、地形的な制約により関内を中心として西に延びた楔状の市街地と、高島町を中心として西に延びた楔状の市街地とが核となって発展して来たものであるが、これらの市街地は、それぞれ孤立している現状である。

これは、都心部の経済基盤を強化するためには好ましい姿ではないので、将来は帯状の管理中枢的な機能をもったゾーンにより、これらを連結して市街地を錠状に形成させ、機能的一体性をもたせてこれを強化させるとともに、既成の市街地の体質改善をはかって都心部再開発の核とするものである。

体質改善の方法としては、各ゾーンにそれぞれ「みどり」の軸線を設け、これを境界にして業務の街、業務と市街地住宅の街、商業と市街地住宅の街、ショッピングとレジャーを主とする生活中心の街にそれぞれの部分を特色づけ、高密度地区として再開発する。

「みどり」の軸線は関内、関外地区については、山下公園から日本大通り、横浜公園を経て市庁舎を間に挟み、新吉田川を通して蒔田公園にいたるラインとする。

「みどり」の軸線は、景観的にみて都市の形をととのえ、品格を高め、さらに「緑」と「うるおい」を与えることは当然であるが、そのほか、いったん事あるときの防災的な役割を果し、また市民が集い、憩い、語り、散歩する市民生活の一つの中心となるとともに、これを中心にして、都市の軸となる開発事業を誘発してゆきたいと考える。このように「みどり」の軸線は、多様な性格をもつ都心部強化の有力なテコになるのである。

再開発区域の工場調査表

	軽工業		化学工業		鉄鋼金属工業		電機機械工業その他		計	
	戸数	M ² 数	戸数	M ² 数	戸数	M ² 数	戸数	M ² 数	戸数	M ² 数
神奈川区	32	76,571	3	1,428	3	1,414	17	162,128	55	241,541
西区	272	81,275	18	34,696	75	197,875	120	573,772	485	887,618
中区	332	117,991	22	9,937	28	31,772	66	175,769	448	335,469
南区	639	241,251	27	29,693	71	131,546	111	64,081	848	466,571
保土ヶ谷区	63	56,817	10	277,180	21	21,165	44	113,514	138	468,676
磯子区	99	37,990	5	451,824	10	6,209	36	139,150	150	635,173
計	1,437	611,895	85	804,758	208	389,981	394	1,228,414	2,124	3,035,048

また港を生かした水際線の、「みどり」の軸線も横浜都心を港とむすびつけ、特色をもたせるためにとくに重要である。

また、この錠状市街地に隣接する丘陵地は、一般的市街地住宅街または高級住宅街として特に環境のよい、中密度もしくは比較的低密度地区として再開発をはかる。

このうち特に野毛山、山手地区には教育、文化、体育の場としての要素を盛り込むようにする。

また、山下公園、中華街、フランス山、外人墓地、元町等の周辺一体は、既に異国情緒のある地区であるが、今後はこれをさらに助長して、国際港都特有の雰囲気をもった地区に育てあげてゆく。

公共施設のうちでも、道路は、都心部を再開発するうえで最も重要なもののひとつである。

都心部においては、まず一般街路の整備拡充をはかるとともに、高速道路網を建設する。

高速道路は、中心市街地をとりまいて環状とし、これを中心とした放射状の高速道路によって他の主要地区と連絡するように計画し、ロングトリップとショートトリップを分離することによって交通の合理化、能率化をはかる。しかし高速道路は、一般にランプ周辺に車が密集して機能が停滞し易いので、特にランプの周辺は、一般街路の密度を高くする。

しかしモータリゼーションに、完全に対応するように街路整備を行なうことは、コスト上も、土地取得上も不可能である。むしろ、都心の中の最中心地区には車の乗り入れを禁止し、人間のみのスペースを拡充することによって、本都の都心部を回復する必要がある。街路網や道路網は、その周辺部をとりまく形になる。都心部の中で、大きなブロック別の「人車分離の方向」ですすむ必要があるのである。

また、横浜市は前述のとおり港湾から発展した都市であり、今後また港湾都市としての使命を担っている都市であるから、港湾と交通施設の連繫は、コンテナライゼーションをひかえ重要度を増し、湾岸高速道路を基幹とする高速道路体系が必要である。

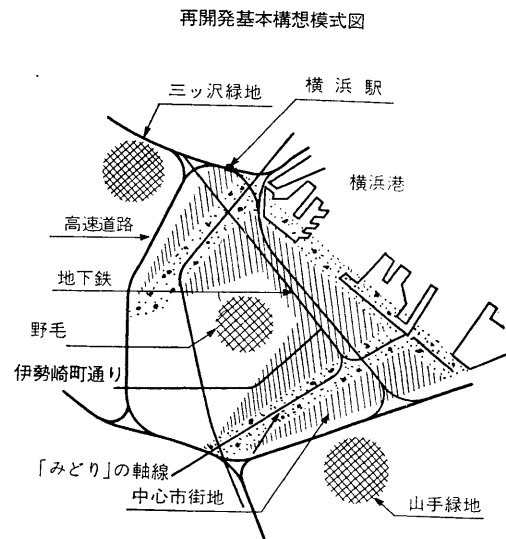
また、交通施設のうちでも大量輸送機関である地下鉄は、都心部の再開発のうえでは「みどり」の軸線と並んで重要な役割を果たすものであり、特に駅の位置は、都心部の機能を大きく左右するものである。

しかも、これは高速道路と多少性格を異にし、市街地の拠点中核部にまともに配置すべきものである。この高速大量輸送機関によって都心部と周辺部の拠点の開発地区とを直結し、これを短時間に連絡して通勤、その他、日常生活を便利なものとするともに、都心部の過密化を防ぐようにする。

またその他の公共施設としては、既に中心市街地においては、駐車場整備地区を指定しており、この法令の精神に則って駐車場を整備する考えであるが、今後、当面の課題としては、高速道路のランプ予定地の周辺に、駐車場を整備して市内交通の幅そりを緩和することに力点を置く必要がある。

また、軸線計画のほかにも市内各所に公園、緑地、プロムナード、プラツァ等を作り、また河川の整備を行なって水を防除し、生活環境のよい都心部の形成に努力するとともに、港湾施設の整備拡充を行なって産業・貿易を促進させる。

また、街区計画のあり方としては、従来一般に行なわれてきた幹線街路に面した形態は必ずしも好ましいものでは



なく、むしろ幹線街路に直交もしくは並行する二次的街路に面した形態をとるほうが好ましいと思われる。

また、再開発後の建築物のあり方としては、なるべくスーパースペース化し、高層化するとともに広場、プロムナードなど、人間スペースの増大を図ることが必要である。

また、建築物間をペDESTリアデッキで連絡してゆくことは、人車分離のために必要である。

(四) 再開発の実施手法

都心部の再開発は、公的に都心の基礎条件を整備しつつ個々の建物や、ブロックは民間開発と相まって行なわれなければならない。むしろ開発主体は、民間であり、公共物は都市の骨格をきめ、開発を誘導してゆく役割を果たすのである。

都心の公共施設の整備は、通常行なわれている用地買収方式によることは都心部では非常に困難である。また現在の法体系は、都市再開発を実施するためには非常に弱体であり、何か特別の手法によらなければ、これは単なる計画に終わってしまう恐れがある。そこで前述のように、この事業を金沢の埋立事業と関連させて計画したわけである。

すなわち、金沢の埋立地に都心部の工場を移転してもらうことにより、その跡地を利用して公共施設を整備し、同時に公害発生源を除去しようとするものである。

跡地利用の方法としては、立地条件のよい相当広い土地をえて、公共施設と民間開発とを同時に行なう総合的開発の場合と、跡地を公共施設に直接用いる場合、さらに二次的に使用する場合とがある。例えば、公園等のように面的

なものには、直接利用し得る場合が多いが、道路等のように線的なものには、直接利用することは不可能であり、こういうものについては二次的に利用することが考えられる。

二次的利用の方法としては、まず工場跡地を都市開発資金を導入したり、開発公社を利用したり、また新都市計画法が施行されたらこれにもとづいて土地基金制度を設け、これを利用したりして買い取っておき、一方、積極的に公共事業を導入して、これらの土地を代替地として幹線、道路に必要な土地を公共事業で買収して同時に施設を作ってゆることが考えられる。

しかしもっとも大きいのは、相当面積の移転が行なわれた場合である。この場合には、二つの地区に全く新しい市街地を形成し、横浜を特色づけ、また、その中心となるべき国際的ビジネス街、商業街などを総合的に形成し、このような地区が再開発の核の役割を果たしてこれを中心に関発が進むし、また他の都心地区への開発刺激となるのである。

五 五 五

都心には、それぞれ発展のタイミングがある。横浜は、いま好むと好まざるとにかかわらず、三〇〇万都市への歩みを進める時期に達している。しかも都市機能が急激に変化し、交通輸送手段を始め、新たな段階に達している。一〇年前の横浜港は、全くの無から出発した。

しかし今回は、二〇〇万人という人口と、都市改造への胎動の時期をむかえ、横浜都心に、次の一〇〇年にたえる心臓に取替えてゆく手術を行なおうというのが「都心開発事業」である。

その時期に行なわれる金沢埋立事業は、埋立と再開発とを結びつけて実施してゆこうとする、これまでに例をみない事業推進の起動力である。

加えて、外貨債という条件にもめぐまれ、「ヨコハマ」は、魅力ある都市への発展のページを開きつつあるのである。

六 三菱地区再開発計画

——市・民間協力による都心部の再生

(一)

変動する横浜 周知のように、横浜の中心は港であった。安政の開港以来一世紀以上を経て、なお「ミナト」といえば横浜であり、横浜といえはすなわち「ミナト」であった。港は日本の玄関であり顔である。海外でも、横浜は東京、京都とならんで著名なのである。

新しい文明開化の波は、すべて横浜を経て導入された。このため海外でも、横浜は日本の都市の中での著名度は高いのである。このように横浜は港都としての特徴と、その独自性を長く堅持してきたのである。

ところがここ数十年は、日本経済の大きな成長期であり、日本の社会は急激に成長し、また変容していった。この波は横浜を従来のままにはしておかない。

横浜は好むと好まざるとにかかわらず、いま大きな変動の時代にさしかかっている。その変動に対してどのような対処をするかが横浜の今後の意向をきめてゆくのである。変動の第一は、首都圏の急激な膨脹と発展によって、横浜、川崎、東京はいま一つの都市になって、横浜の独自性を発揮することがむずかしくなった点であろう。いまや日本全

国が東京へ指向しているが、横浜はあまりにも東京に近いために、東京の影響をうけやすく、その独自性を主張することが困難になってきた。

しかし一方、東京は過度の集中がみられる。首都圏整備計画にもあるとおり、その中心にある既成市街地内において新たな機能分担と再編が必要であり、また東京中心ばかりでなく、その周辺に新都心の必要が説かれている。横浜は、東京に近接している条件を生かして、首都圏内の一つの新都心として再編されねばならないのである。

第二の変動は、東京湾の発展と広域化である。昭和三〇年には東京湾内において貨物取扱量わずか三・八%にすぎなかった千葉県側が、四〇年には一九・六%に達している。東京湾内の各港は広域的に広がり、これが一つの港に化しているのである。しかし東京湾内の取り扱い貨物量は、昭和四〇一年約二億トンのものが、五〇年には四億トン、六〇年には八億トンを越えたと推定される。東京湾内に総合的にこれを受け入れる必要がある。

横浜港だけが、貨物取扱量について独占的な位置を占めるのは困難かもしれない。しかし、このような港湾機能の拡充は、もっと広く東京湾の総合的運営が必要になるだろう。その場合に、横浜は位置的にも、これまでの実績からみても、総合的な管理運営にはかっこうの場所である。

また、ミナトというのは、単に貨物の移動だけでなく、もっと深く都市の機能と、都市の魅力に結びつくものである。横浜はそのようなミナトとして、なにか人の心をゆするものを持ち続けてゆくべきであろう。都市人口が増し、都市に味わいがなくなるとき、ますますミナト・ヨコハマは、つぎせぬ魅力を発揮するときなのである。

第三の変動は、大都市の中心にあった工業比率の変化であろう。大都市地域に立地した工業は、大規模化し、装置産業化するにつれて、大都市周辺の立地は、用水面、用地面、労働面、公害面などから、必ずしも妥当でなくなってきたのである。横浜は戦前戦後にわたって、わが国重化学工業の中心——京浜工業地帯の中核であった。しかしこのよ

要な意味を示す工場は、より都市的な高度利用をはかってゆくことが、都市全体の発展のうえからも、また工業の発展にとっても、ともに合理的になってきたのである。

(二)

都心部強化の必要性 このような変動する時代に立って、横浜の未来を切りひらくために、市は五年前に、横浜の未来をつくる都市開発の基幹としての六大事業を提案した。これは幸いにも、市民の協力をはじめ内外の力を得て、それぞれ軌道に乗りつつある。その一つに都心部強化事業として、変動に対応するため、横浜市の中心部の再開発を行なうべきことを提案した。その最重要部が三菱重工工業地区である。横浜が未来に向かって発展するには、新しい心臓部をもたなければならぬ。そして、そこに将来の横浜に必要な中心的機能を据える場をつくってゆく必要がある。

これまでの横浜の中心市街地は、関内・伊勢佐木町を中心とする港の部分と、急激な郊外地の発展を背景にした横浜駅西口地区であった。この二つの中心市街地は、それぞれ今後の横浜の中心となってゆくことに間違いはないが、しかしその両者は、地域的にも結びつきが薄く、相互に刺激し、一つの大きな核を形成してゆくには適当でない。特に関内方面へは、導入部の高島・桜木町付近が地理的に局限されている。

これら従来の二つの中心を、相互に刺激させながら、横浜の都心に、これまで以上の要素をつけ加えるのにかっこうな場所にある三菱地区は、これと付近一帯をあわせて開発すれば、二つの核を結びつけることができるし、港に面して、横浜らしい魅力ある都心地区を形成することもできる。また、東京方面との連絡も便利であるし、首都圏計画でいうところの新都心の形成や、全国総合開発計画にも述べられた東京広域港湾の管理中核の形成、工業地帯の高度変容拠点としても、まことに重要な地区なのである。

また工業側からみても、すでに発展の余地が乏しく、設備の改善をはかるにも不適當になっているから、より有利

な立地を求めることは、その近代化を助けることになるであろう。

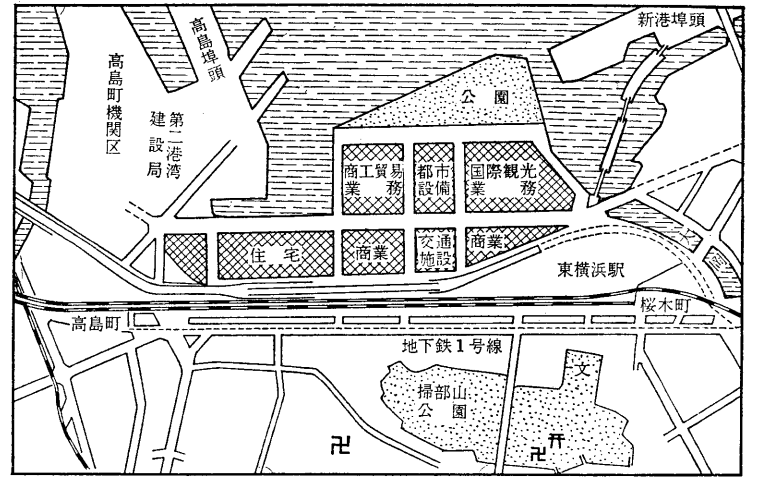
このようなときに、さきの横浜市六大事業の一つとして始められた富岡・金沢地区埋め立て事業が外債の借り入れによって行なわれ、三菱重工のこの地区への移転も本決まりになった。その跡地は横浜の都心部強化のため、新しい都心として開発されることになったのである。この開発により、従来あった関内・伊勢佐木町・横浜駅付近とともに、互いに連繫しながら、特徴を異にした都心核を形成することになる。

すなわち、横浜駅付近は郊外人口をバックにしたターミナル商業街であるとすれば、関内・伊勢佐木町は、港らしい国際色ゆたかな商業・慰安街と業務地帯をそなえ、三菱地区は両者の間にあつて、今後新たに必要になってくる機能を備え、この三者が協調しながらそれぞれの性格をのびし横浜の都心を発展させてゆくことになる。

(三)

三菱地区開発の構想 この地区の重要性と今後の大きな性格づけはさきに述べたとおりである。この地区についての具体的な計画は、今後なお種々の条件をにらみながら総合的に決定してゆくことになる。現在正式に決定したものであるが、横浜市が環境開発センターに委託して作成した計画案を一つの骨子として、今後の具体化を図ってゆくことになる。

これによれば、同地区およそ四十ヘクタールに若干の埋め立てを行ない、ここに横浜・関内を結ぶ幹線街路を通し、海岸ぞいには、第二山下公園ともいふべき臨港公園を設けて市民に開放する。その他は、できるだけ大きなブロッックとし、国際貿易センター、港湾管理センター、商業センターを中心に、交通施設、エネルギーセンター、高層住宅などを配するこの地区は、横浜らしい国際色をもったビジネス街であり、ショッピングセンターでもあり、またレクリエーションの場でもある魅力あるものにしたものである。それらは相互に関連するものであり、簡単な



単一機能ではない。

要するに、情報都市時代といわれる時代の横浜として関内地区にも、横浜駅地区にもなかった、新しい時代の横浜の中心機能をここに置き、全く新しいタイプの都心を形成したいという考えである。

(四)

今後の開発 この開発を行なっていくには、膨大な資金と、高度の技術力、長期に耐える組織が必要である。しかし現在の地方自治体は、各所にあまりにも多くの問題と需要をかかえているから、この地区だけに資金を投入するわけにはゆかない。

また都市の再開発は本来、公共性の高いもので、公的計画を必要とするが、同時に、民間的事業としても採算に見合うものである。

このため、この地区を開発するために民間サイドの開発会社をおこしながら、一方自治体としてはこれを公共目的にそわせるために計画を立て、指導を行なうことにしているのである。再開発には、公的機関が自ら行なうもの、公社的機関で行なうもの、民間が行なうもの、などがあるが、公・民協力して行なうのが望ましい形である。

同地区の開発は、民間開発会社として、三菱重工、三菱地所、日本郵船、共立倉庫、横浜銀行などを主要株主とする。

この地区の場合、これをうまくかみあわせた最も適当な方法といえる。

この地区の開発は、これをうまくかみあわせた最も適当な方法といえる。

この地区の開発は、これをうまくかみあわせた最も適当な方法といえる。

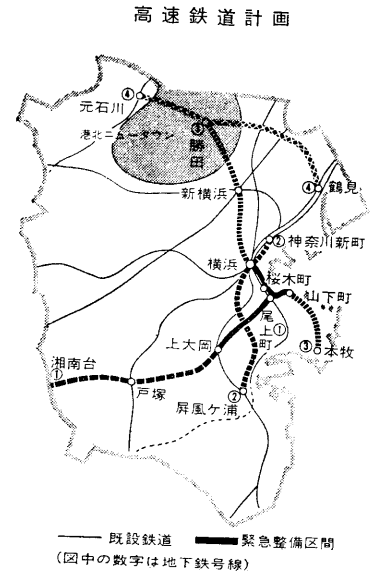
七 港北ニュータウン開発とその意義

積極的地域防衛によるニュータウン開発方式

ニュータウンの概要

港北ニュータウンは、横浜都心部から北西約一二キロメートル、東京都心より西南方約二五キロメートルに位置している。もし直線的に交通が開発されれば、横浜都心へは一五〜二〇分程度、東京都心へも三〇分〜四〇分程度で達することができるから、ニュータウンとしてはきわめて絶好な立地条件にある。

この地域は、近年都市化の波にあらわれ、周辺部はスプロール化が進行している。港北ニュータウンは、このような地域二、五三〇ヘクタールの地域に計画された。この地域の人口は昭和四三年一〇月現在約三五、〇〇〇人と推定され、人口密度は一四人／ヘクタール程度、そのうちには膨大な未開発地区があり、これだけの広い土地が東京、横



浜という二大都市の中間にこれまで未開発のまま存在しえた
ということ、ひとつの驚異である。

首都圏をとりまく地域には、このほか、多摩ニュータ
ウン、北千葉ニュータウンなどの大規模ニュータウンが計画さ
れているが、大都市への近接度からみて、港北ニュータウン
ほど絶好な立地条件にあるものはない。

計画では、この区域を、一、三九一ヘクタールの開発地区
と、四二〇ヘクタールの農業専用地区、七一九ヘクタールの
その他地区に区分し、開発地区については、都市計画事業と
しての工地区画整理事業を、日本住宅公団によって施行する
ことになっており、ここに大量輸送機関として市営高速鉄道

を乗入れ、都心との直結を計ろうとするものである。

また農業専用地区は、農地の乱開発を防止し、意欲ある農家の育成および経営の確立するために、農業の集団
化、優良農地の保護を図ろうとするものである。

このような「港北ニュータウン」はニュータウンの母国であるイギリスをはじめヨーロッパ各国、また最近のア
メリカ、さらにソヴィエトでも行なわれているニュータウンとはいささか趣旨を異にしている。また現在首都圏や近畿
圏、中京圏で行なわれているものとも異なっている。それらすべてをニュータウンという言葉でくくってしまうの
は、いささか概念の混乱をまねくことになる。したがって港北ニュータウンには、もつと別の名称を附すべきであ
らう。しかしいま適切な代わるべき用語をもちあわせていないので、我々は仮に「港北ニュータウン」と呼んでいる。

それはどこにでもあるニュータウンの一つではなく、一般的なニュータウン方式と区分して「港北ニュータウン」方
式または横浜ニュータウンと呼ばれるべき特殊な新しい街づくりの試みであり挑戦なのである。

イギリス式ニュータウンとの比較

ニュータウンの起源は有名なイギリスのハワードのとなえた田園都市であるが、一九四〇年代以降イギリスは本
格的にこの思想に基づくニュータウンづくりを始めた。その大きなねらいは首都ロンドンをはじめ大都市に過度な人口集
中をさけるために、母都市とはある程度離れた地域に独立した都市を作るといふ考えである。ここには職場としての
工場、生活の場としての住宅、消費レクリエーションの場としての中心地、公園などのすべてが完備されており、そ
れは全く新たに田園地域に投下された独立自己完結的な小社会であった。

人口もおおむね五万人とか七万人とかの程度で、十万人に達しない。このようなニュータウンは大都市の過度集中
をくいとめ、ニュータウンの居住者は田園的な静かな環境と、都市的な便利さを同時に享受するということになるは
ずであった。ところが最近はいろいろな問題が発生し、ニュータウン政策の行きづまりをみせている。その一つは大
都市への人口集中をくいとめるにはニュータウンはあまりにも微々たるもので、ほとんど無力であったという反省で
ある。このため従来消極的であったロンドンの都市再開発も最近はかなり積極的に行なわれ、高層建築物が数多く都
心に林立しつつある。

第二には新しく生れたニュータウンは母都市と離れた独立の小社会をつくるはずであったが、人口十万人未満とい
う単位では都市的な魅力にとほしく、生活完結体としては不十分であるし、かといって母都市までの距離は遠く不便
であるので、居住者の好むところとならなかった。これに対しては、いわゆるワンセンタリー式と称するニュータ
ウン内の高密化による都市的魅力の造成などが考えられているが、なお不十分である。これらの諸点によりニュータ

政策の根本的反省をせまられている。

日本式ニュータウンとの比較

ニュータウンの母国イギリスでの問題とはやや異なったところから我国のニュータウンは始まった。それは終戦後の異常な住宅難と、人口の大都市への傾斜に対応した住宅政策としてのいわゆる団地開発の延長としてあらわれた。終戦直後四二〇万戸という膨大な住宅不足に見まわれ、その上、急増のまにあわせ住宅の老朽化、人口の都市集中により、主として住宅公団設立以来団地とよばれる中層の集合住宅の建設にむかった。始めの団地はせいぜい四、五階建のもの数棟でできあがっていたが、公共施設も不完全であるうえ、結局周辺のスプロールをまねくのみであるので、より大規模化し公共施設も完備し、一つのまとまった生活のできる単位に拡大していった。したがってイギリスのニュータウンは人口十万人未満であるのに反し、我国のものは人口規模が拡大し十万人をこえた時期に、千里ニュータウン、高蔵寺ニュータウンなどの言葉が用いられた。その後は、二十万人、三十万人単位のものにまで拡大している。

一方この言葉の新しい刺激されてより規模の小さいものもニュータウンという用語が用いられるようになり、民間開発ではセールズプロパガンダとして乱用されている。これらのものは一つのまとまった生活体としての概念もこわれ、公共施設もろくにととのわない単なる宅地造成をさえニュータウンと称している。

いずれにせよ日本式のニュータウンは団地の延長であるから、いくら人口が大きくなっても、母都市のベッドタウンという形で成立しているからイギリスのものとは本質的に相異している。したがってその位置も母都市からの距離に近く立地している。

イギリス式ニュータウンの大都市への人口集中をおさえようとの発想に対し、日本式ニュータウンは、むしろ大都

市人口集中の結果のやむをえない住宅政策として行なわれている。したがってニュータウン自体大都市のスプロールの性質をそなえているのである。

このような日本式ニュータウンは、大都市人口集中のシワヨセとしての住宅対策という面を強くもち、これらの住宅を改善するため、土地所有者としての農民に大きな生活転換をせまり、これを追い出してしまうという結果になっている。大都市への過度の人口集中は国の高度経済成長政策の結果であり、その解決の責任は国が負うべきであろうが、十分な対策のないまま、地価の安い点を求めて、団地やニュータウンは都心から飛石づたいに遠ざかってゆく結果になる。その結果は団地スプロール、ニュータウン・スプロールとも称すべき結果になり、たまたま空いた空白の地に住宅がうめられ、結果は、従来の農民は突如生活転換をせまられ、新しい住民もまた都心から遠い不便な住宅で、長い通勤をがまんしなくてはならないことになった。

港北ニュータウンの特色

上にのべたニュータウン政策は、それぞれの目的や必要性から出発したが、いずれも問題点があり、充分目的を果たしているとはいえない。それならば「港北ニュータウン」はどのような特色と意図をもち、これまでのニュータウンとどのように異なる特色を有するのであろうか。第一の特色は「港北ニュータウン」は都市の積極的防衛手段である点である。冒頭にのべたこの地域の立地上の有利性は逆に極めて宅地化を行ないやすい地点であることをいみし、ほっておけば急速に無秩序なスプロール地帯と化してしまいうだろう。この計画の発表後田園都市線も開発し、第三京浜、東名、国道二四六号線などの主要幹線も整備され、また田園都市沿線の急速な宅地化をみている。したがってこの計画がなければ土地ブローカーがあらってこの地区に入りこみ、結果は無秩序な乱開発となり、計画的な公共施設の整備は不可能となり、いたずらに土地投機をまねくのみで都市開発の上では大きなマイナスである。当時は新都

市計画法もなく、ここを防衛する法律手段をもたない自治体としては、もともと乱開発されやすいこの地域を計画的に整備することを積極的に行うことにより、乱開発から防衛しようとする一つの挑戦であった。したがって単なる住宅対策に乗ってのニュータウンではないし、ニュータウンブームにのって提唱されたものではない。

第二は市民としての農民の防衛である。この地域の近郊農業は極めて困難になり専業農家は減少し大きな転換の時期にある。また乱開発は都市全体にマイナスであることはもちろん、その地に住む農民にとってもマイナスである。無秩序に蚕食してゆく宅地化は、農業経営の合理化の機会を奪い、計画性のある営農を不可能にし、ただでさえ困難な近郊農業をますますむずかしくする。一方乱開発による溢水、土砂流出の害も現われるだろうし、計画性ある道路、鉄道などの導入の念を失うから、一部の者が土地売却の利益を得ても、全体的に都市化へ転換しようとするのにも不利である。

このような農民の防衛のために、「港北ニュータウン」では近郊農業をさらに徹底した「都市農業」ともいうべき新しい農業を創設して、従来相反する概念と考えられたニュータウンと農業との併存を積極的にすすめるべく、新たな挑戦を行なっている。このことは農民追い出し事業という結果になった従来のニュータウンに比べて、地元農民もこれをニュータウンの中で共存させ、新しい市民と従来の市民との融合を計ってゆこうとする新しい試みなのである。

第三には市民参加の街づくり方式である。事業的に有利にすすめようとするにはニュータウン計画を発表することなく、手まわしよく土地買収を計り、その目どのたったころ、ニュータウン計画や鉄道計画を発表するのが普通である。ところが港北ニュータウンでは始めから計画をオープンにし、地元の農民を中心にした市民討議の中で、その賛否を討議しながらすすめたことである。これは単なる宅地開発事業としては、手間もかかるし迂遠な方法であるが、あえてこのような市民参加の方式をとったのは、我々が都市全体として市民としての防衛を行ない、そのため新しい

いくつかの試みに挑戦しようとするニュータウンだからである。

もとより港北ニュータウンも一つの事業である以上、住民100%の同意をうるまで待つことは不可能だし、他の法律による制約や時間の点を無視することはできない。税法の改正等により時間の切迫をやむなくされており、このことは遺憾ではあるが、しかし、こうしたニュータウン計画としてこれほどまでに市民討議がなされたものは他に例がないであろう。

この面でも港北ニュータウンは街づくりにおける市民の参加というむずかしい問題の具体例として新しい挑戦を試みたものである。まだまだ不十分ではあるが、今後の新しい一つの開発方式を立てようとするものなのである。

5 港北ニュータウンの意義

その他の種々の特徴もあるがここでは触れない。しかし「港北ニュータウン」に対しニュータウン政策は人口の急増をまねき好ましくなく、地主のおいだし政策だとかの非難があるが当たらない。大都市人口の増加はニュータウンが原因ではなく、別個の国オランダの施策の問題でありニュータウンはむしろその結果である。ほっておいて同じ人口がバラバラ無秩序に宅地化して、はりつくことを考えれば公共投資も効率化しはるかに有利であって無為にすごすことにまさるであろう。また港北ニュータウンのように首都圏の重要な位置をしめるこの地域を計画的に開発することは、遠心化してゆく首都圏の住宅地開発に比べて国家的にも極めて有意義なことである。

港北ニュータウンは都市と市民による都市防衛であるが、これは消極的防衛ではなく、積極的な新しい試みへの挑戦によって困難を克服しようとする新しい型の街づくりなのである。出来上りの形にもすばらしいものを今後盛込むべきだが、港北ニュータウンの新しいさは、すでに現在行なわれている市民との対話の中にはや生まれているといつてよい。事業や形態はその結果として今後生まれてくるものなのである。

これまで、横浜市における都市建設の実状について、いくつかの具体例をみてきた。そのうち宅地開発要綱は、無秩序な都市建設をコントロールしながら、一定の環境水準を確保しようという指導的なものであり、一方ニュータウン、埋立、都心開発は、具体的な事業によって、都市の質的改造を行なってゆくものである。

都市づくりは一方的な建設事業だけでは達成できない。このようなコントロールと建設という両面が互いに力をあわせてはじめて良好な都市を建設することができるのである。横浜市はいま都市化の波をまともうけて、大きな変容の時代である。このような質的变化の時代に、これに将来に應えるべく打出した都市建設の六大事業（高速鉄道建設事業、高速道路建設事業、港北ニュータウン建設事業、金沢地先埋立事業、都心部強化事業、ベイブリッジ建設事業）を一方ですすめながら、都市全体の水準の向上を計っていかねばならない。

また、都市建設の具体的手段は表面的にみれば、埋め立にせよ、ニュータウンにせよ、都心再開発にせよ、これまでも存在している手段である。しかしそれらは、すべて新しい目標を与えられており、新しい目標は、そこに新しい手段を開発することにつながる。

都市は質的、量的に変貌しつつある。この都市の変貌に対応するには、常に新しい建設の手段を必要とする。しかし、どんなにすぐれた手段でもマンネリ化したものは、都市を死滅においこむだけである。ここであげたい実例は、都市建設の手段として、ひとつの挑戦である。それは、それぞれこれまでになかった目標をもち、これまでになかった手段をもちこんでいる。それだけに、実施の課程においては、まだまだ問題の多いところである。しかし、そのような新たな挑戦なくしては、現代の都市の混乱を救うことはできない。困難のあるところにこそますます智慧と努力を結

集さるべきである。ここで、試みられた都市建設への挑戦が、よりよい果をむすび、これがひとつのモデルとなる一方、さらにこれらをのり越えて新しい時代の変化に 대응する、さまざまな具体的挑戦が試みられなければならないのである。

(田村 明)

の事務所、集会所とするカーサ・デル・ポポロ方式をとった。さいしょのチルコロは、一九〇一年にミラノで建設され、そのごもつぎつぎにたてられたが、ファシズムの台頭により「ファッショの家」に変容させられた。パルチザン闘争による自力でのファシズムとナチズムからの解放後、チルコロ、カーサ・デル・ポポロはいちだんと活発化し、労働者たちは自己の特技を無償で提供し、あちこちにこれをつくりあげてきたのである。

イタリア社会の底部における住民結合の場としてのチルコロが、どのていどちらばっているかをつかむのはむづかしいことである。中部ではカーサ・デル・ポポロとむすびつき、多くイタリアレクリエーション連合に加入しているのに対し、北部では住宅協同組合とむすびつき、これに属するものがおおい。そのほかに消費協同組合に属するものもあり、ぜんたいを把握するのは容易でない。いずれにせよ、南部にはすくない。こまかい点は捨象して左派系のチルコロだけをとりとてみると、たとえばエミリア・ローマーナ州のボローニャ県ではチルコロの数およそ二〇〇、この県の人口が八四万余であるから、四二〇〇人にひとつとなる。ミラノ県では、チルコロの数はおよそ四五〇、この県の人口が三一六万だから、七、〇〇〇人にひとつの割合となる。この対住民の割合は左派系のチルコロだけだから、この住民数にカトリック系、その他のチルコロが一定数対応するわけである。

やや古い映画だが、「鉄道員」で、国鉄の機関手をしている主人公が、しごとの帰りにたちよってぶどう酒をのんだり、大声でうたをうたうところ、あそこがチルコロの一角だとかんがえてよい。

このチルコロを住民組織と名づけることはむずかしいだろう。しかし、地域の住民が日常的に交流し、地域の人間関係を不断に実現するもとも基礎的な結合の場である。ここへかけていく者は、むづかしい議論や活動方針を打ちあわせてばかりいる必要はない。ぶどう酒をのんで、とどまることのないおしゃべりにうつつをぬかし、トランプに興じてよい。人間には、スポーツ、旅行、読書会、演劇など積極的なレクリエーションに参加しない「日常的な余暇」というものがかならずある。この時間帯をたのしく、集团的・自発的に過ごす場がチルコロである。しかも、そうした時間帯を過ごす場が政治的・政党的傾向をもっており、この日常的な余暇の場をつうじて、各人の政治的グループへの帰属意識がふだんに再生産される。

レジスタンス闘争をへて大きく成長したイタリアの政党がいまなお生き生きとした大衆性をたもっているのは、まさにこのような場を出発点とした政治生活への参加があるからである。自治体活動、地域の問題も、まずこのチルコロを底部として問題がだされ、意見が吸収され、つづいてより意識的な場として政党の支部で意見の吸収とまとめが行なわれてくるのである。

河野 穰

昭和46年1月31日 第1版第1刷発行

自治体改革の実践的展望

定価 880円

編著者 飛鳥田 一雄
発行者 鈴木三男吉
発行所 東京都新宿区須賀町14番地
株式会社 日本評論社
電話東京 341-6161 (代表)
振替東京16番 郵便番号 160
印刷 中央精版印刷株式会社
製本 株式会社 親 愛

印
省
略

落丁・乱丁本はおとりかえいたします

© 飛鳥田一雄 1971年