

## 広域横浜市の問題点と1提案

—横浜も苦悩する—

成 田 宏

### ① はじめに

「横浜は実に活気がありますね」などとお世辞まじりに他県・市の人からいわれることがある。

たしかに市、国鉄、民間などの建設工事は随所で行なわれ、統計資料をみても、工業生産、人口の伸びは著しい。とくに人口は急増一途、遂に160万人を突破する勢いである。これに伴い、盛り場は若い人でにぎわい、市税収入も著増しているなどまことに結構ずくめのようなのだが、これを卒直に喜べないところに問題がある。

このことについては、すでにこの季報第1号で諸先生ならびに調査室の方々が種々指摘されているので、なるべく重複をさけて問題点の摘出と、その対策を考えてみたいと思う。

### ② 問 題 点

#### (1) 広域横浜市の誕生

問題の芽は、25年前の昭和14年（1939年）にさかのぼる。

それまで「みなと・よこはま」としてコンパクトにまとまっていた本市が、この年に山林農地を中心とした周辺地域約230km<sup>2</sup>の大合併により、一挙にその面積を3倍に拡張し、性格を変えたのである。

（注）以下この合併以前の市域を「旧市域」、この合併地域を「新市域」という。

この結果、37年に至っても、全市域の30%は農地、25%は山林が占めている現状である。

また、新市域に丘陵地帯が多いため、宅地造成規則制法の対象地域は、全市域の67%及んでいる。

したがって人口の配置も昭和35年現在で、旧市域を中心とした全市域の約50%（首都圏整備計画の既成市街地）に全人口の90%近くが住み、残りの50%（首都圏整備計画の近郊地帯）には約10%の人口にすぎず、完全な二重構造をなしている。

#### (2) 東京の強大な影響

東京が政治、経済、教育、文化等各般にわたって本市に及ぼしている影響について

は、いまさら詳記することはないと思う。

ただ後述事項との関係から一言だけふれておく。それは本市の第2次産業が全国的市場を背景としているのに反し、第3次産業は、東京の影響で通常の県庁所在都市がもっている問屋ないし支店機能は余り持たず、本市域のみを対象とする出張所機能しか持っていないということである。

新市域については、戦中、戦後の混乱期、さらには食糧、電力、石炭などに重点がおかれていた復興期には、それ程の問題はなかった。

しかし経済発展期を迎え、本市においても農家労働力の転出激化、東京の溢流人口・産業の急激な流入問題は深刻化してきた。

労働力を失った農地は「コマ切れ」され、複雑な地形も災いして散発的にスプロールし、工場と住宅の混在を招来し、将来のスラム化を確約するような小区画、狭巾道路の宅地開発も随所に行なわれつつある。

そして、これらの後を追って、市は道路、上下水道等の散漫な公共投資を余儀なくされている状態で、他の大都市に比べ、単位面積当り投資金額も半分位の低率になっている。すなわち、それだけ市民サービスが劣っていることを示している。

### (3) 横浜市の大都市圏

通勤圏、日常生活圏等々内容により差異はあるが、この東京の強大な影響力は、横浜を軽く越え、三浦半島はもちろんのこと小田原以西にまで及んでいる。このため、横浜市の大都市圏というものは存在せず、水資源、港湾の背後地、中央卸売市場の集散圏などごく一部の問題を除き、住宅、供給処理施設などはすべて市域内で処理可能で、逆に新市域の一部は先述の東京はもちろんのこと、首都圏整備計画の市街地開発区域になっている藤沢市など周辺都市からも侵されている事実さえある。

結局、純市域としては旧市域の大部分と新市域の一部、すなわち全体の3分の1からせいぜい2分の1にすぎないのではないかと考えられる。本市にとって密接な関係のあるのは川崎市のみであろう。

### (4) グリーン・ベルト（首都圏整備計画の近郊地帯）

新市域の大半は、グリーン・ベルトになっており、計画的開発条件の地域指定、あるいは区画整理などは制約をうけている。一方、市街化の抑制は、農地法を通じての行政指導のみがよりどころとなっているので、山林の開発は野放し状態である。本市にとっては、地形などの関係から生産性が低く、人手不足に悩む農地（全農地にあらず）は市街化して、むしろ山林の保全こそ望ましいのである。しかし現実には、決め手のないまま好ましくない方向に進んでいるのである。

### (5) 土地問題

いづこも同じ絶対的所有権に基づく地価の暴騰は、ますます公共施設の立遅れに拍車

をかけ、このまま推移すれば都市計画、街路網の整備には数百年を要すると考えられる。

既成市街周辺が高い地価の関係で空洞として残り、外延的にグリーン・ベルトを侵食するので、今度は地価対策の一助にと、低価格地区を市街化許容地域に指定すると、直ちに地価が高騰し、またはみ出して、個人住宅あるいは零細企業によるスプロール化を招いている。

このまま放置すれば10年後には工場、住宅、商店が混在過密連担した「集落」となってしまうだろう。そこには、公害あり、安全はおびやかされ、およそ市民福祉には程遠い事態を招来するだろう。

#### (6) 接収とその解除

この悪影響・損失についてもいまさらのべることはないと思う。

今後接収解除が行なわれた際は、将来に悔を残さぬ大計画の実施が望ましい。それこそ「わざわざを転じて福となす」ことであると思う。

この点では、一例だが最近話題となっている保土ヶ谷ゴルフ場の移転跡利用方法にもいえることであるが、あそこに公団住宅団地ができるより、何とか市の計画にそった、よりよい利用方法にしたいものである。これについてはあとで少し触れることとする。

### ⑥ 提 案

隣接東京の強大な影響、吸収力を正しく認識し、京浜地区あるいは首都圏さらには太平洋沿岸ベルト地帯において、横浜の果すべき機能を適切に育成助長し、繁栄を図ることが望ましいと考える。

このため東京湾総合開発計画、首都圏整備計画の立案ならびに実施、国鉄新幹線及び東名道路などの早期完成に協力し、横浜の位置づけを早めに明確ならしめる。

これらの諸計画の進捗に伴い、将来の東京は人口と第2次産業のみでなく、流通、管理部門をも逐次分散させ、高次の消費の場となって行くであろうことを想定して、一部の2次産業と全国的3次産業、研究機関の相当部分を計画的に受け入れることにしたい。

本市の有利な地理的条件と将来の時間距離の短縮により勇気をもって行なえば、必らず可能であると信じている。さらに東京の人口受け入れについては、なるべく少く、計画的に行なうよう公団等にも働きかける必要がある。

次に旧市域と新市域に分けて考える。

#### (1) 旧 市 域

前述のように第2次産業は、全国的ないし国際的市場の上に立っているが、この地区に新增設する余地は少い。後述の新市域に立地させることとする。ひるがえって第3次産業のうち、支店機能、商品販売、サービス業などについては、まだまだ拡大の余地は充分あると考えられる。

これを成し遂げるため次のことを提唱したい。

#### ア 交通運輸施設の整備

前述の国鉄新幹線、東名道路は勿論のこと東京との連絡路として重要な臨海高速、第3京浜の両高速道路の早期完成に協力しなければならないことは、論をまたぬところである。

また根岸線の大船への貫通、横浜線の複線化も緊要なことである。

さらにこれら鉄道勢力圏外の港北、戸塚の郊外地域を直結する新交通機関（後述のように、東京のごときピーク輸送は想定しないでよいから、モノレール、高速道路のバス併用にて可）の建設が必要である。これはあくまで受益者負担ということで現行の如き低運賃に縛られず、反面良質のサービスを提供する方針がとられなくてはならない。

都心における平面街路と都心周辺を囲繞する高架高速道路の、一定限度までの整備は必要であるが、自動車潜在需要の顕在化を考慮すれば、いかに再開発しても自ら整備に限界があることは諸外国の例によっても明らかである。

このため将来何等かの自家用車の一定区域への流入抑制と、これに代る公衆輸送機関の整備と都心の流通機構の荷捌・保管部門の郊外への移転、バスおよびトラック・ターミナルの建設などが図られなければならない。この場合、先述の保土ヶ谷ゴルフ場などは、これら荷捌・保管・自動車修理などを併せ持つ、いわゆるコンビネーション・パークの建設用地として、またその他の再開発代替地として、あるいは、文化センターなどの好適地であろう。

#### イ 機能別配分と再開発

土地利用の合理化のため出来る限り用途別専用化を推進したい。

また本市の成長エネルギーのロスを生じないように、すなわち、地域別機能配分を総合的に検討した上で、道路容量その他から逆算した許容建築容積（延面積）を想定しなければならない。ただし、現道路面積を一挙に2倍にするような抜本的再開発が行なえるなら、話は別であるが――。

関外あるいは山下町などには、スーパー・ブロック（大街区制）方式による緑地（オープン・スペース）や公園を充分とった、特に公共性の高い中高層住宅群を中心に建設することにより、郊外部の平面的膨脹のチェックの一手段とすると共に、交通片道ラッシュ防止を始め昼夜間人口均衡化による公共施設の合理的利用、商店街の繁栄などの一助としたい。

ここまで直ちに行かぬとしても、強力な行政指導、PRにより本格的な共同ビルないし既存奇型的ビルの合併を推進し、不可欠の駐車場その他良好な環境をつくり出すことができるであろう。

これらの計画にあたっては、常に車と分離、遮断された快適なショッピング、アミューズメント・センター、アパート団地などとするのを心掛けなければならない。さしあたり、伊勢佐木町通りの諸車通行禁止措置などは、もっともっと強化すべきものとする。

## (2) 新 市 域

### ア 保全地域の確定

まず現在の首都圏整備計画による既成市街地、近郊地帯の二大別案は大巾に修正することとする。対首都圏、地元など大きい困難はあるが、立派なよりよいマスター・プランができれば不可能ではないと思う。

新市域は、住宅地と農業地だときめつけず、横浜市全域を一体としてもう一度見直してみる必要がある。

もちろん市域合併時の条件であるといつて、この広域全域を市街化することは現行財政制度下における本市の財政力から到底不可能であるし、また無計画な人口膨脹の抑制手段として、将来300万都市を想定したとき“緑の地帯”は市民の憩いの場としても必要であるし、現在予想できない将来の土地需要を考慮したとき、できるだけ大きい非市街化地域をもつことが望ましい。この考え方にに基づき、市が責任をもって公共投資を行なう地域の決定、すなわち市街化の年次計画の作成が必要と考える。

このため、まず保全地域（非市街化地域）として優良山林とくに傾斜地にあるもの、農業地（改善事業実施により生産性高い地区、観光農業育成地区など）及びこれらに準ずる地域をあてる。その他、事実上同性格のものに子供の国、ドリーム・ランド、ゴルフ場、公園墓地などがある。

これらの保全手段として、市の補助育成指導と建物延面積を規制する、第1種空地地区を設定するとともに、非常に困難な仕事ではあるが、市街化並びに非市街化地域内の農地相互間において、農業継続意思の有無による交換分合のあっせん（すなわち、非市街化地区へ農地を集約するための努力）を行なう必要も起るであろう。もちろん、税制面で非市街化地区が不利とならぬような配慮は必要である。

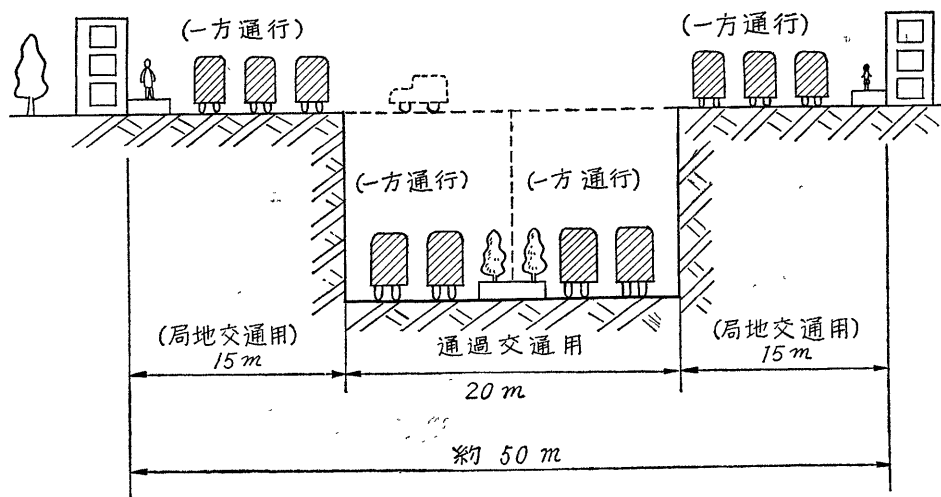
### イ 開発地域と開発手法

一方、前述のように拡張余地の少ない旧市域の第2次産業の新增設分（含関連企業）、東京からの移転工場などを、計画的に受け入れ、拡大発展を図りたい。また、市民のための住宅地も相当面積必要である。

幸いにも、大船・東俣野一原宿一飯田一瀬谷一川井に至る巾2～3kmの地帯は、地形上その他からみても開発の最適地である。

この地帯は次のように開発利用することが望ましいと考える。

#### (ア) 交通大動脈（大環状道路）の建設



通過交通と局地交通を分離した巾員約50mの道路を、大船から川井方向に建設する。(上掲断面図参照)

この通過交通用部分は、できれば有料とし1号国道の第2バイパス、三浦半島方面16号のバイパスの役割も果たすこととなるから、終端は大船及び川井にとどめることなく、適当な地点(例えば金沢区、鶴見区)まで延長することが必要である。

これと別に、市中心部と結ぶ放射線が必要なことは前述のとおりである。

#### (1) 区画整理方式による用地造成

区画整理事業による上記道路造成を行ない、かつ次の用地造成を行なう。

第1に工業用地であるが、これは業種別団地とし、公害をなくし、かつ生産性を高めるため、いわゆるインダストリアル・パーク(注1)あるいはリサーチ・パート(注2)などとして強力に推進する。

注1 業種について充分配慮した上供給処理、道路その他の社会資本をできるだけ共同処理し、かつ緑地などを充分にもった環境のよい工場団地をいう。

注2 大学研究室、各企業の研究機関と工場が、相互に協力し、理論、モデル、マスプロを直結する団地をいう。

第2として、第1とあわせて、大学および研究施設を誘致すものとする。

これら団地には、既成市街地内の過密ないし混在地域内の中小工場を優先的に收容し、移転跡地を買収し、旧市域の再開発、浄化に資することとしたい。

第3として、これらの従業員住宅、公共的住宅用地とショッピング、アミューズメント・センターを適所に配する。

工場、住宅、商店街の分化、あるいは秩序ある共存については、公害の防止、産業用と通勤用・買物用道路の分離、充分なオープン・スペースの確保等々、細心の

配慮がなされなければならない。

商店街は、コミュニティーの日常品販売所として、運営方法によっては非常に貴重なものになるが、あくまで都心ショッピング、アミューズメント・センターの代替は困難であるので、この面からも前述都心との交通機関の整備はぜひ必要である。このような開発が行なわれたとき、先述の保全地域は、旧市域とこの新開発地の間に、はさまれた快適な緑地帯として真に市民の憩いの場となるであろう。

### (3) 土地問題

今の都市計画が進捗しない最大のガンはこの問題であり、都市計画関係者が一種の自信喪失状態にあるのも、ほとんどこれに起因すると思う。

政府においても、漸く公共施設用地の先買権、土地収用法の改正、空閑地税、増価税等々の対策が検討され、あるいは実施されつつある。これらの早急なしかも強力な実施を望むものである。

抜本的対策はこれらにゆづるとして、いま本市がなし得ることをのべてみたい。

市の機構については、実際の運用面で多少の問題点はあるが、現在、各局にそれぞれ置かれている用地課の統合による用地局（仮称）の新設が必要である。

そして、市の用地のみでなく本市内の公共的用地（電力、国鉄、公園等を含む）の取得、とくに価格面について総合的に調整し、さらに理想をいえば、これらの取得窓口の一本化組織に発展することが望ましい。この面では、大阪市で計画しているような民間不動産業者の協力を得て、法人を設立するもの一方法であろう。あるいは、開発公社の大拡充と長期資金を相当額確保して、先行買収を大々的に行なうこともよい。

なお、市有地の売却は極力しないようにしたい。

## ① おわりに

以上、激しい勢で変貌しつつある、未開発地をかかえた本市の問題点の一部と、あくまで思いつきの程度だが対策としての一提案の概略をのべたわけである。

今ならまだ遅すぎることはないと思う。

50年、100年後の市民から「あの頃の市役所の職員は一体何をやっていたんだろう」などと、いわれないようにしたいものである。できるだけ早く立派なマスター・プランをつくって、快適な町づくりを行ないたいと思う。

（総務局主査）