

4 — ゆたかな環境づくり

1 土地利用

急ピッチに進む都市化

横浜市の市域面積は、昭和四十五年五月一日現在、四一七・五五平方キロメートルであり、その半分はおだやかな丘陵地が占めている。市街地は主として市内を流れる鶴見川・帷子川・大岡川など主要河川の平坦地に形成されていた。しかし、ここ十数年間、わが国の都市化が進展するなかで、東京を中心とする首都圏への人口・産業の集中は一段と激しい。横浜市は東京都心から二〇～四〇キロメートル圏にあり、東京をあふれ出した人口の流入がいちじるしい。四十三年四月に二〇〇万人を突破した市の人口は、四十五年十月一日現在、二

二四万人となり、二年六カ月間で二四万人も増加している。

ふえる人口には、当然それに見合ったいれものが必要となる。横浜市の市域面積が広く、郊外部には山林・田畑などがまだかなり残っており、技術的には開発が不可能なところはないといつてよい。このため、郊外部はほとんど全域にわたり宅地開発が虫くいのにおこなわれており、無秩序な市街地が急速に拡大している。地目別土地利用の状況を課税台帳からみると、宅地は四十年の八、七一三ヘクタールから、四十四年には一万一、三七八ヘクタールにひろがり、農地・山林の計は二万六二二ヘクタールから、一万八、七〇三ヘクタールに

減った。無秩序かつ急速に市街地が拡大すれば、公共施設が不足することになり、とくに道路・下水道の未整備は市民の生活に多くの障害をあたえている。また、学校・保育所など欠くことのできない施設の整備も遅れている。一方、地価の高騰は一戸あたりの宅地を狭くし、過密住宅を生み、公園など公共用地も極端に少なく、災害時の危険が増大している。横浜市の工業は、京浜工業地帯の一翼をになう鶴見・神奈川地区をはじめ、根岸・本牧の埋立地に新規工場が立ちならび、重化学部門を中心とする大規模工場により臨海工業地帯が形成されている。また南区・港南区には繊維関係、食料品など軽工業部門の中小規模工場が数多く住居とまじりあっている。しかし、急激な人口と産業の集中により、横浜市における工業立地はきわめて限定されつつある。企業の側からは経済成長にともない敷地拡張の需要が多いが、既成の工業地帯はすでに過密化しており、新規工場の立地はもちろん、敷地の拡充も困難になっている。このため、最近では戸塚・港北・緑区など内陸部に進出する工場が多い。また、住民の側からは都心部や住工混合地区などにおいて、騒音・振動・大気汚染・汚水など公害の追放が要請されており、都市機能の面から

表 2—45 地目別土地面積の推移

	総面積	宅地	農地	山林	原野	沼地雑種 地その他	鉄軌道 用地
昭和40年	30,201 (100.0)	8,713 (28.9)	10,881 (36.1)	9,741 (32.2)	239 (0.8)	526 (1.7)	101 (0.3)
昭和44年	31,185 (100.0)	11,378 (36.5)	9,598 (30.8)	9,205 (29.5)	188 (0.6)	696 (2.2)	120 (0.4)
増△減	984	2,665	△1,283	△536	△51	170	19

注：1. 固定資産税の課税対象となっている土地の評価面積で免税点以下を含む。

2. カッコ内はパーセント。面積の単位は ha。

3. 各年1月1日現在

資料：「固定資産概要調査」（財政局固定資産課）

みても、都心部におくことがもはや不適當と思われる工場が生れている。

横浜市の活動の中心であり、市民の職場となり、買物の場となり、娯楽の中心ともなるのが都心部である。横浜市の都心部は、港を中心とする関内・伊勢佐木町周辺の旧来からの地域と、近年の郊外部の宅地開発を背景として、事務所や商業・娯楽施設が急激にふえている横浜駅周辺である。しかしながら、戦後長期にわたる市街地の接収のため、都心形成がいちじるしく立ち遅れていたこと、工場などにより都心部が二つに分断されているため、一体的な都心機能が發揮されていないことなどから、二三〇万市民に対応した都市生活の中心地として十分な役割をはたしていない。このため、郊外部に流入した市民の中には都市生活の中心を東京におき、横浜をたんなる「ねぐら」とする人たちが多くなってきた。

計画的な土地利用

横浜市では「だれでも住みたくなる都市づくり」を市政の最重要施策として、道路・下水道・公園など公共施設の整備につとめてきた。しかしながら市街地の拡大は、市の財政能力

をはるかにこえたスピードで進んでおり、増大する公共投資は市の財政を圧迫し、限度にたつしている。そのため、道路・下水道などが整備されなまま市街化がおこなわれており、いわゆるスプロール現象は、郊外部のいたるところで進行している。そこで、市民生活を営むのに必要な最低限度の公共・公益施設を確保するため、開発者の負担を求める「横浜市宅地開発要綱」をさだめ、昭和四十三年九月から実施してきた。このような都市化現象は、全国規模で進んでおり、都市地域の土地利用の合理化と効率的な公共投資をはかるべきであるという議論が、国の宅地審議会など各方面でなされた。

そして、四十三年五月、新都市計画法が成立した。新都市計画法は、都市計画区域（横浜市は全市域で一つの都市計画区域を形成している）を市街化区域と市街化調整区域に二分し、無秩序な市街地の拡大を防止しようとする画期的なものである。市街化区域は、すでに市街地を形成している区域と、おおむね十年以内に道路・下水道・公園・学校などの都市施設を、優先的かつ計画的に整備して市街化をはかるべき区域とされている。この区域内での民間開発は、開発許可制度によることとされた。一方、市街化調整区域は、いっさいの開発

が原則的に禁止され、無秩序な市街地の拡大を抑止する区域であり、農地・優良自然地を保護する区域とされている。横浜市は県と協力してこの区域区分（線引き）をおこなった。すなわち、一〇年後の人口を想定し、これを受け入れるのにならなくても必要であり、またそれだけあれば十分な面積を、一応、市街化区域とし、そこに公共投資を集中的におこなうことにより、優良な市街化と公共投資の効率化をはかることとした。したがって、いずれ市街化するが、まだその時期でない地域などは当面市街化調整区域としておき、順次段階的に市街化する方針で線引きをおこなった。この結果、四十四年十二月、市民に縦覧された県案では市街化区域は地域の六九・七パーセント、二万九、一一五ヘクタールであったが、公聴会・審議会にはかった結果、農家など土地所有者の意見もいれて市街化区域は地域の七四・四パーセント、三万一、〇八二ヘクタールへと大幅にふくれあがった。これでは無秩序な市街化を抑え重点的に公共投資をしながら、計画的・段階的に市街化をはかるという新都市計画法最大のねらいは、十分に生かされたとはいいがたい。市街化区域の都市施設整備に要する費用は、一地方自治体の財政能力をはるかにこえ

ている。市民生活を営むのに最低限度必要な都市施設を整備するため、横浜市は開発者の負担と国の各種補助金の大幅な増額を求め、市民の暮しをまもっていかねければならない。

二三〇万市民の活動の中心地としてふさわしい都心部を育て、住宅と工場を分離し公害のない静かな住宅地の環境をつくり、人間が生活するのに欠くことのできないみどりをまもるなど、市民が住み、働き、休息し、遊ぶのに適した場所を確保するために、土地利用を規制するのが地域・地区制である。

その基本となるのは用途地域制である。用途地域制は、事務所・商店・工場・住宅などが混在するのを防ぐため、土地を住居地域・商業地域・準工業地域・工業地域に分類するものである。各地域内ではそれぞれの目的に応じて、一定の建物は例外的に許可を受けた場合を除いて、建てることのできない。新都市計画法では市街化区域について用途地域を指定することとされているが、横浜市では市街化調整区域の一部を加え、地域の七八・九パーセント、三二九・四五平方キロメートルの用途地域を指定している。

用途地域制は昭和四十五年五月、建築基準法の一部改正により、第一種住居専用・第二種住居専用・住居・近隣商業・商

表 2—46 区別市街化区域，市街化調整区域面積

区名	区面積 (ha)	市街化区域 (ha)	市街化調整区域 (ha)	人口密度 (人/ha)
鶴見	2,808	2,758 (98.2)	50 (1.8)	92.7
神奈川	2,357	1,921 (81.1)	436 (18.9)	87.7
西	629	629 (100.0)	—	155.0
中	1,755	1,755 (100.0)	—	78.8
南	1,219	1,209 (99.2)	10 (0.8)	158.9
港南	1,966	1,879 (95.6)	87 (4.4)	53.1
保土ヶ谷	2,119	1,559 (73.5)	560 (26.5)	77.9
旭	3,224	1,936 (60.1)	1,288 (39.9)	48.8
磯子	1,839	1,589 (86.4)	250 (13.6)	63.2
金沢	2,318	1,735 (74.8)	583 (25.2)	45.9
港北	4,295	3,332 (77.8)	963 (22.2)	52.1
緑	7,760	4,889 (61.7)	2,871 (38.3)	18.1
戸塚	7,882	4,844 (61.5)	3,038 (38.5)	31.9
瀬谷	1,584	1,047 (66.1)	537 (33.9)	47.8
計	41,755	31,082 (74.4)	10,673 (25.6)	53.6

注：1. カッコ内はパーセント

2. 計画局都市計画課調べ

業・準工業・工業・工業専用の八地域に改められた。そして容積地区・空地地区は廃止され、用途地域の種別に応じて定めることになった。今回の改正は現在の住居地域を中心に用途地域をより細かく分類し、居住環境を保全しようとするもので、日照権なども考慮されている。この新しい用途地域は二年以内に指定することとされており、現在市でもその準備をすすめている。

ゆたかな環境づくり

現在、宅地開発が計画されている地域をふくめて市域の六二・三パーセントを住居地域に指定している。この地域内では騒音を発生するおそれのある工場、爆発物など危険物を扱う工場はもちろん、映画館・キャパレーなどの建築を禁止し、住居地にふさわしい環境をまもっている。また、さらにきびしい建築制限をおこなう住居専用地区を二、一四九・六ヘクタール指定しており、良好な住居地の環境を保護している。このほかみどりに恵まれた住宅地に第八種空地地区を指定しており、敷地面積にたいする建築面積（建ぺい率）を十分の四以下に制限している。また今後の宅地開発は開発許可制度

により、道路・下水道・公園などが整備されるよう指導し、市独自の宅地開発要綱により、学校など市民生活に必要な各種施設を整備していく。一方、横浜市には丘陵地が多いことから、集中豪雨などにガケくずれが多発し、いたましい犠牲者がでてゐる。これらの地域は、住宅地にふさわしくない危険地帯であり、市では宅地造成等規制法により、宅地開発をきびしく取り締まっている。しかしながら、市の許可を受けない不法建築があいついでおり、犠牲者のほとんどは、そこに住む人たちである。

住宅と工場が混在して生活環境が悪化するのを防ぎながら、工場の生産力を維持するため、工場用地として準工業地域・工業地域あわせて四、九六九・四ヘクタールを指定している。このうち準工業地域は住宅など他の用途の建物と混在するので、危険物を扱う工場・騒音を発する工場などの建築は禁止されている。現在わが国の各地で発生している産業公害については、横浜方式とよばれるきびしい規制をおこなっている。本牧・根岸の臨海工業地帯が完成し、ここに進出する企業にたいしては、ばいじんなどが空中に散って市街地に影響をあたえないように煙突を高くしたり、亜硫酸ガスの発生が少な

表 2—47 地域地区の指定状況

区分	面積 (ha)	割合	備考
用途地域	32,945.4	78.9%	
住居地域	26,005.5	(62.3%)	住居専用地区 2,149.6 ha
商業地域	1,970.5	(4.7%)	小売店舗地区 93.4 ha
準工業地域	2,115.5	(5.1%)	
工業地域	2,853.9	(6.8%)	工業専用地区 127.3 ha
未指定地域	8,809.6	21.1%	
空地地区	512.4		
第8種空地地区	512.4		
高度地区	35.4		
第1種高度地区	20.3		
第2種高度地区	15.1		
防火地域	200.1		
準防火地域	4,836.0		
風致地区	2,847.1		
近郊緑地特別保全地区	100.0		近郊緑地保全区域 (719 ha) 内
臨港地区	361.6		
商港区	276.8		
工業港区	84.8		
駐車場整備地区	407.7		

注：1. 昭和45年12月1日現在

2. 昭和45年12月末には一部変更が予定されている

3. 計画局都市計画課調べ

い良質の燃料を使用するように指導している。

また、既設の工場地帯については、工場が新設・増改築をする機会に同じような指導をしている。なお、市の都心部を中心に六、三七七ヘクタールが工業等制限区域に指定されており、大規模な工場の新・増設が制限されている。

商業地域は、横浜駅周辺、関内・関外地区の都心部のほか、鶴見・新横浜・戸塚の各駅周辺など副都心的な地域を中心に、一、九七〇・五ヘクタールを指定している。このうち日常品の買物など生活に密着した商業地域として、小売店舗地区九三・四ヘクタールを指定している。また高度地区として横浜駅周辺、関内・関外地区、新横浜駅前を指定している。高度地区は市の中心地・繁華街など高層建築物が立ちならぶ場所を、建物の高さを統一して中心地としての景観を保ち、土地を有効に利用する地区である。第一種高度地区に建てる建物の高さは最低一四メートル以上、第二種高度地区については一二メートル以上に限定している。新横浜駅前は、将来副都心として商業施設・オフィスが集中することが予想されるため、事前に高度地区としたものである。

また、市の中心市街地として重要な地区にありながら、木造

建築が密集していたり、接収解除後も荒地が残っていたりして都心部にふさわしくない土地利用がおこなわれている地区があり、火災・震災などが発生した場合にはきわめて危険な状態である。そこで、これらの地区を防災建築街区に指定して、建物の高層不燃化をすすめている。このほか、都心部に混在している中小工場を、金沢地先を埋め立ててそこに移動し、工場の近代化をはかりながら、工場跡地を都心部再開発に有効に利用する計画もすすめている。

横浜市は、神戸市とならんでわが国を代表する国際的な港湾都市である。横浜港の取扱貨物量・入港船舶数は毎年増加しており、このため公共ふ頭が不足し、港湾機能が低下している。そこで昭和三十八年に完成した山下ふ頭に引き続き、本牧ふ頭と関連産業用地の建設をすすめてきた。産業用地は四十三年度に完成し、本牧ふ頭も一部完成し、すでに使用されている。また、海運界の輸送革命といわれるコンテナ輸送が急速に進んでおり、本牧ふ頭にコンテナ専用ふ頭をもつうけ、コンテナ荷役用の大型クレーンなどを整備してきた。港湾の円滑な管理と運営をはかるため、臨港地区を三六一・六ヘクタール指定している。

みどりと太陽は、人間の生活に欠くことのできないものである。しかし横浜市のような過密都市では、こうしたみどりと太陽は急速に失なわれていく傾向にある。市では本牧市民公園をはじめ大小の公園の整備に力を入れてきたが、これだけでは十分とはいえない。そこで自然の緑地を確保するため、四十四年に円海山周辺七一・九ヘクタールを近郊緑地保全区域に指定している。この区域の良好な自然環境をまもるため、必要な規制と指導をおこなっている。また、とくに良好な自然地一〇〇ヘクタールは円海山近郊緑地特別保全地区に指定している。この特別保全地区内の土地は、所有者の買取り請求がある場合には、買取りに応じることとされており、四十五年十月末現在、一万一、九〇〇平方メートルを買収した。このほか風致のとくにすぐれた地域、自然状態を保持している地域・史跡・その他特色ある景観地域など一〇地区、二、八四七・一ヘクタールを風致地区に指定しているが、この地区内では周囲の景観と調和しない開発や建築は条例で禁止している。

2 副都心の整備

上大岡は副都心になれるか

地下一階、地上七階、延床面積一万六、〇〇〇平方メートルという大ショッピングビルがオープンしたのは、昭和四十四年十月であった。このビルの中には大手のスーパーをはじめ、各種専門店・喫茶店・ボーリング場などがあり、ビル全体の売上げは年間三〇億円を目標としている。開店後一年をむかえた現在、この目標を突破することは確実だという。そしてこのビルの目の前に、地下二階、地上五階、売場面積九、六〇〇平方メートルのショッピングビルが、四十五年十一月に開店した。ここにも大手スーパーが進出しており、ビルの年