

港北ニュータウンの基礎 理念と実際



鳥井陸八

港北ニュータウンの基礎理念は、昭和40年「横浜市将来の都市づくり6大事業」の基本構想を発表して以来一貫した不動の理念にもとづくもので、その後市長も機会あるごとにいろいろの角度からこのニュータウン計画の考え方を発表されており、いまさらこと新しくのべたてる必要もないでしょう。

ただ最近とみに、都市問題をめぐっての甲論乙駁の議論が、各界を通じて活発になされており、いまや都市政策論は花ざかりといっても過言ではないでしょう。しかもその論調は、もう日本の都市問題は従来の都市計画の専門分野だけで論ぜられる時代は過ぎた。これからは大きく社会問題のひとつとしてとりあげられるべきであって、さしそまったいまの段階ではもう議論よりも、その議論や提案をどのような形でまとめあげ、実施するかという段階である。そこでそれはいまずぐにでも国政上の大きな課題のひとつとしてとりあげべきであるという激しい論評に移行しつつあります。

このなかにあって、港北ニュータウン計画はその理念と手法においてかなり思いきった新構想が盛り込まれておりますので、一般にはかなり注目されてはいますが、その焦点はものの良し悪しよりも、むしろこれを横浜市はどの様に推し進めて行こうとするのかの点により大きく関心を持たれております。

たとえば行財政の面から純粹の都市工学の面からまたは農業経営の面からでも、現実面に焦点を合わせて論評された場合は相当手きびしい批判や評価がなされております。

なかには「都市計画事業では、その道の玄人が20年も30年も苦勞しているんだ。そんな文学的表現だけでできるほど甘いものではない」と苦言とも

つかないことをいう人もないではありません。しかし概して大方の評価は、「横浜市が新構想のもとに都市問題にまっこうからとりくんでいこうとする勇断には敬意を表する。しかし国の土地政策や地域社会のコミュニケーションが確立しない現時点では前途多難が予想される。地域の人達がどの程度の理解と協力をしめすかは多分に不安を持たざるをえない。がしかしこの実験は単に港北ニュータウンだけでなく、他の地域大きくいえば日本の大都市近郊問題解決の一つの鍵ともなるべき波及効果が期待されるだけになんとか成功させたい。」という二つの見方がミックスされたものが一般的論評といえると思います。

それだけに、この進め方の一つ一つは安易な心構えでとり組むことは許されません。この大事業の前途には、さまざまな困難が予想され、はたしてスタート直後から厳しい問題に直面しました。しかし、これらも地域の人々との身近な接触のなかで、だんだんと解決して行くことが可能になりつつあると思われまます。

そのことは一つには、このニュータウン理論が「横浜市将来の都市づくり6大事業」のうちで練り上げられたものであること。二つには発想そのものが従来の土木的構築に主体をおいた都市計画より脱却して、建設目標はすべて「生きた市民のもの」であらねばならないという反省のもとに、横浜市の将来の社会構造の変化をダイナミックに把握し、すべて市民に豊かな充実感をあたえる都市建設に目標をおいたがためであると断言し得ると思います。

そのため説明する側も、聞く側も、港北ニュータウンはなぜ作らねばならないのか、そしてこれを作っていくために市民はどういう役割をになうべきか。というこれら基礎的な理念を説明する段階ではだれでもすなおに理解できるものであったわけで、説明側もたいして苦しい立場に追い込まれ

ることはなかったわけです。

よく日本の都市計画事業をおし進める場合、事業が壁にぶつかるというもひき合いに出されるのは「日本の都市には西欧諸国のそれのようなコミュニケーションがない」ということです。たしかに今日の日本の都市にはそういう社会意識は少なく、そのため公共優先や多数決による決定がなかなか民主的におこなわれにくい。そういう社会意識の欠陥がひいては、市民と公共団体との相互の不信感の溝を深めていることも事実でしょうが、私のごく短期間の体験では、要するに長い間お役人と市民との間にへだたりがありすぎたため、むしろ「日本の都市にはコミュニケーションはない。」などと頭から決めてかかる側こそ反省すべきではないでしょうか。ないのではなくあるものを引きだせなかっただけではないでしょうか。

港北ニュータウンのように新しい構想でなにかをやろうとする場合大切なことは、市民だけにこれを上からぶつけるだけではなくて、市側の内部自体市民の信頼感をとりもどすため謙虚に反省しなければならぬのだと思います。

2———港北ニュータウンの基礎理念

市長は港北ニュータウン建設にさいして、市民につぎの3つのことをよびかけました。

(1)スプロールを市民と共同防衛しよう。

都市公害の原因となり、市財政を現在以上圧迫する郊外地域のスプロールはもう見のがすわけには行かない。この乱開発を市民のみなさんといっしょになって共同防衛しようではないか。

(2)都市づくりに市民参加を

その方法としては、この虫喰い開発の危険性のある地域には、ただおさえていだけでなく、むしろ前向きに計画的開発を考えてみたい。そしてそ

の計画は市側からのおしつけでなくて「だれでも住みたくなる都市づくり」のイメージを市民といっしょに考えていく方法を探求していきたい。これは実際問題としては容易なことではないかも知れないが、民主政治の確立のためにもぜひ勇断をもって実行しなければならない。

(3)大都市のなかに近代的都市農業を確立する。

日本の大都市郊外の農村の現実の姿は総合的な都市計画の起点からもう一度みなおしてみる必要があるのではないかと。いいかえればいままでの都市計画は都市的立場からのみ計画され農村サイドからの検討は二の次かまたは現実にはじやまものとしておしおける結果となった。そのあり方が将来の都市計画の逐行上なんの疑問もなく、なんの支障もないとすれば問題ないが、現状はそうではないところに問題がある。すくなくとも横浜市近郊農業の現実を直視すれば、農村を排除するような都市計画はありえない。また本市将来の都市建設の基礎理念のうえからもあってはならないと考える。その観点から、私は本市の近郊農業は、都市計画のなかで都市と共存する近代的都市農業の確立をぜひ実現したい。そしてそれらの農業が近代都市農業に生れかわるために必要な技術指導、資金については市は積極的にのぞむ考えである。この3つの基礎理念は港北ニュータウン計画の一貫した指針であります。

たしかに港北ニュータウンはきわめて現実的な見方をすれば都市近郊地帯の乱開発の暴力からみずからを護ろうとする防護策であり、応急策の一つであるともいえますが、これ一つだけでは急激に膨張しつつある本市の人口増をうけいれるとすれば3年か4年分しかありません。

港北ニュータウンの本来のねらいは、そのような対症療法的なものではありません。たんにそれが目的ならばこの地域の人達は必死に反対するかも知れません。

またスプロールの防護だけが目的ならば、何もニュータウンを造らなくても新都市計画法や本市宅地開発要綱である程度の目的はたせるわけです。

それならば港北ニュータウンの真のねらいは何であるのでしょうか。市長は何のために「私の政治生命をかけてもやりとげたい」といわれたのか。その真意はどこにあるのでしょうか。ズバリ言ってそれは横浜を「住みよい都市」にしたいため、市民全体に都市計画に対する考え方を正しい姿で求めたいということにほかなりません。

正しい姿でとはなんであるか。それは横浜をほんとうに充実した市民本位の都市に造りかえ育てて行くこと、そしてそのあり方は市民といっしょに考えて行くことです。大体都市の建設には膨大な資金と推進エネルギーとが必要です。資金の問題は別としてこの推進エネルギーは、ほとんど大部分は市民が持っています。そしてそれはまだ都市計画の推進のためには正しい意味では使われておりません。むしろ戦後はいろいろの公共事業に反対という形で、成田空港やダム建設に対して、あるいは身近には戸塚駅前改造の区画整理事業等に使用されるだけで大部分が市民のふところに温存されたままです。

市長が求めてやまないのは、この眠っているエネルギーを民主的ルールで都市づくりの推進のため市民はおしみなく出してほしいということです。もしそれがこのニュータウンという一つの事業のなかで実験的に成功すればこれがほかのすべての公共事業に波及して計り知れないほどのエネルギーとなって都市づくりの前進が約束されようという期待です。そしてこれの進め方の具体的プログラムは、まず市が基本的な考え方を地元のみなさんに聞いてもらう。そしてある程度理解が高まったところで、前よりも少し具体的なくつかの市の案を出す。これに市民の声が返ってくる。市は

さらに検討を加えて市民と話し合ういわゆるフィードバックのかたちで都市計画に市民が参加してもらおうというのです。

これについて当然出てくる意見は「考え方はよいが、そんなことをすると地価高騰を誘発しやしないか、地主に欲が出て話しあいのまとめが長びくのではないか」ということです。

このことでは市長は「市民参加のかたちで話しあいが始まれば当然そのような地域エゴイズムは出てくるでしょう。しかしこのような地域エゴイズムはほんとうの民主主義をさまたげるものではなく、むしろそれは必要なもので都市計画の推進にはこの地域エゴイズムが推進エネルギーに発展する過程をとるようにならなければ都市の建設の前進はないのだ。」ときっぱり言い切っています。この市長の確固たる信念は、港北ニュータウンのこれからの歩みのなかで着々と立証されて行くでしょう。

つぎに港北ニュータウンの新構想のもう一つの大きなねらいとなっている「都市農業の創設」がありますが、このことに関連して京大小田助教授はつぎのようなことをのべております。「西洋では一般に都市と農村とは対立的な概念としてうけとられている。ところがそのような概念を日本の社会に当てはめてみると、とまどうことが多い。たとえば日本では都市と農村とは境界が定かでない。これに対してヨーロッパでは都市と農村は相對峙するようはっきり分かれている。また住んでいる人間についても同じことがいえる。その点で日本の都市は西欧の都市とくらべて本源的にかなり異っていると思われる。だから日本で都市計画をする場合常に西洋流に都市的立場のみで計画され農村的立場を二のつぎにおいた場合、思いどおり計画が進まないといってもそれは当然ではないか。そこに必要なことは日本の農業をどうするかという国土農業計画と、そして都市計画に裏付け

られた総合的な空間計画があるべきではないか。」を強調されています。

そこで港北ニュータウン区域の農業の実態はどうかともう一度ふり返ってみるとここは地味肥沃の農地をもち、農業生産性、農業経営は高いレベルにあると申すのでしよう。このなかでニュータウンを作りたいというならば小田助教授の言をかりるまでもなくほんとうに真険に農業問題に本腰をいれて取り組まなければ計画実現の可能性はありえないといっても過言ではないでしょう。そしてその地域が地味肥沃で農業生産性が高く農業経営に熱意の高い地域でしかも消費地に直接結びつく位置的優位にあるからこそ、都市の第二次産業に立派に互していける農業経営が成り立つ可能性も高いこととなります。

ですから港北ニュータウン計画のなかに農業問題を取り上げたいことは何も奇をてらう新方式でもないし農家に甘い言葉で土地を提供させようなどというしみったれた意図からでもありません。

もっとはっきりいえば新都市計画法第2条にある「農林漁業との健全な調和を図りつつ健全で文化的な都市生活及び機能的な都市生活を確保すること、並びにそのためには適正な制限のもとに土地の合理的な利用が図られるべきことを基本理念として……」を忠実に実行しようとするにすぎません。ただここでちょっといわせてもらえばこの新都市計画法の公布より、かなり以前に港北ニュータウンはこれを提唱し、実際にスタートしたということなのです。

そのほかニュータウンの理論はのべたてればまだまだいろいろありますが、紙面の関係でこの程度にとどめておきます。要は本市の都市の現実をみつめ将来の都市で充実した人間生活を守るためにはこうあるべきだということを広い視野で考えれば自然にいきつく結論が港北ニュータウンの理念であるのでとくにとりたてていう程のものではな

いかもかもしれませんが、そこに意義を見出すとすれば、それは横浜市はこの実施の第一歩を勇断をもってだれよりもさきに踏みきったことであるというそのひとことではないでしょうか。

3———理論から実施への歩み

港北ニュータウン建設の完成目標は一応昭和60年とされていますので現在の作業はそのほんの前哨戦にすぎません。しかしこの前哨戦は建設事業という「段取り作業」ですべての工程がここから始まります。この土台作りの良し悪しはでき上りのすべてを左右する一番大切なものでありますだけにそのプログラム作成にはしんちょうに内部検討がなされ日本住宅公団とも十数次にわたる協議が重ねられました。討議の対象はまず第一段階では現況の的確な把握から始まってそのなかからわれわれの前に立ちはだかるであろういくつかの「厚い壁」をとり出し、これをどのような方法でいつ頃までに解決していくかを討議しました。

第2段階ではそれらを一応年次計画に配列しさらにこれを月別にタイムスケジュールにくみ込んでいく作業をおこない、本年度の行程表ができあがりました。この作業で一番むずかしかったのは、なんといっても片方が都市計画法、土地区画整理法に基づく一連のオフィシャルな法的手法のなかの作業であり片方がまったく相手次第でつかみどころのない用地関係の作業であるということです。この2つの異質なものが二人三脚をしなければなりません。しかも当年度の前半期中に一応の仕事のメドをつけなければならないという制約から相当のスピードが要求されるという悪条件の重なった課題であるだけにできあがったスケジュールは結果においてかなり冒険的で危険をはらむ強行スケジュールとなりました。しかしこの危険排除は

諸般の事情から事務運営上の創意工夫で補う以外にないものとして踏みきることとしました。

つぎにこの強行スケジュールを遂行するにあたっての対地元工作の検討がなされました。なんといっても市の基本的姿勢は「市民参加の都市づくり」であり「都市農業の創設」であります。どちらもじっくり時間を費すことが望ましいのですが、まえにのべた理由でこれに十分に時間をかけられないとすると、地元はどううけとめるであろうか、市民参加はかけ声は威勢がよいが結果は羊頭狗肉ではないかという風にくれとめられたら身もふたもなくなるであります。

このことはかならずしも楽観的推測はゆるされないことではないでしょうか。これについては激しい議論がかわされましたが結論としては

(1) 土地にたいする交渉はできるかぎり懇切丁寧であるべきであるが反面慎重すぎることも問題である。なぜならばそのすきに民間の遠慮会釈のないスプロールが潜行的におこなわれ究極には地主にとっても、市にとってもとりかえしのつかない損失となる。だからこの話し合いはできるだけ早く能率的におこなって、よそからの不動産業者や個人の投機的買いあさりの被害と圧力をシャットアウトすることが肝要である。

(2) そのため本年度は用地交渉において従来港北ニュータウンの基本的理念の理解に重点をおいて多少懇願的姿勢であったものを、より具体的問題を討議しあう姿勢に進展させるよう積極的な働きかけをする必要がある。

(3) それに即応する資料の作成を6、7月の農繁期で地元説明がさまたげられる時期を利用して徹底的におこなう。

(4) 農繁期あけの8、9月は用地交渉の本年度最大の山場があることを意識して6、7月にあらかじめ準備したPR資料、研究資料をもって精力的に地元説明をおし進める。

(5) 布陣としては現場事務所が四農協単位に地区分担をし、農政局、区役所、三者一体となって従来の港北開発対策協中心よりさらにきめ細かく個々の農家の軒先き対話、小部落単位の説明会または地区単位、来年度の研究会開催などいままでの一面作戦より多面作戦を展開する。

つぎに技術部門については先づ問題点は

(1) 6大事業発表以来4カ年の空白をここで一気にとりもどす作業の無理と矛盾

(2) 市民参加の都市づくりで当然都市計画の内容は市民とのやりとりのなかで計画を変更していくことをさけるわけにはいかない。しかし一方では都市計画は法にもとづいた法定手続きが必要であり、これにはいつまでも計画自体に柔軟性をもたせることはゆるされない。

そうすると用地関係の作業をだいたい第二四半期かまたは第三四半期までにまとめあげることが先決で、これがないと原則的には先へ進めないことになる。

以上二つの課題を前提に討議した結果

(1) 一応やむをえない措置として暫定的に基本計画の完成をまたずにいまある基本計画原案の構想図をもってさし当たり法定手続きを進める。

(2) 実際には日本住宅公団が工事に着手するであろう昭和45年度当初までに基本計画を決定し、ニュータウン計画に支障のないよう追いかけ作業をしていく。

(3) この強行スケジュールは多少の問題は残るがさりとて現状の土地事情はスケジュールに安定性をもたせるだけの余裕がないことと、用地作業も前述のとおり第二四半期末までには原則的妥結の線に持ち込むという目標をもつこととしているので思い切ってふみきることにする。

以上のべたスケジュールはどのみち難所悪路を覚悟のうえの行程でありますので、予想した「壁」もさして苦にならず、おおむね支障なく進捗しつ

つあると申してよいでしょう。

43年度第二期にはいった用地交渉のスケジュールは前掲のとおりであります。まず本年2月には港北開発対策協の能率的運営をはかるため常任委員会をさらに専門的討議を進めるために三つの専門部会〈用地、農業、生活対策〉を設置し、その後それぞれの役員の選出を終え現在活動を開始しておりますが、それ以外にさらに一方ではきめの細かい地元工作として農家の軒先き対話、部落単位の小集会、青年層などの研究グループとの話しあい等を企画したのであります。この農家の個々により近づいて対話をしたことは予期以上の効果をもたらしました。それは

(1) 対策協と個々の農家とのパイプの流通を別の面から促進したこと。

(2) 諸集会の席では発言することをさし控えた人達ともじかにふれ会って話しあえたこと。

(3) この農家の軒先き対話で職員自身が仕事に自信をうえつけると同時に職員と農家の一人一人とが顔みしりとなりお互いの心のふれあいができるようになったこと。

(4) 昨年度末より、とかく「日より見主義的傾向」にあった日本住宅公団の腰をあげさせるきっかけを作ったこと。——等であります。

さらに用地関係の仕事の見通しを明るくさせた大きな原因は

(1) 新都市計画法の制定

(2) 横浜市宅地開発要綱の発表

(3) 港化ニュータウン農業振興要綱の発表

がつぎつぎとわれわれの用地交渉に非常にタイミングよく公表されたことであります。これで従来より地元説明に際しての理論構成が一段と楽になりました。たしかに新都市計画法の公布はある意味では農家にとってショックであったようですが、本来この法律の主旨は農家を都市郊外から追い出すのではなくて、むしろ都市との調和をはか

って共存させることが配慮されているものであり、市の農業振興要綱はさらにこれを裏づけるように都市農業再建にあたたかい手をさしのべていこうとするものであること。また宅地開発要綱も地域の人達に襲いかかってくるスプロール化の防波堤としての役割をはたすに有効な手段であること等々この三つの説明のうちから、①農地を財産として考える人は開発へ②真剣に農業を維持するものは営農団地造りへ③転業に重点をおいての生活再建はこのようにと具体的に討論されるようになりいよいよ43年度第三四半期をむかえて地元との話しあいは熱気をおびてきました。

つぎに港北ニュータウン建設基本計画原案の検討と本年度中に遂行しなければならない都市計画法にもとづく法定手続の進捗状況についてのべますと、基本計画原案については去る6月港北ニュータウン建設協議会において原案説明の際に市長より「原案の取扱いはとくに慎重に」という指示があり、これに従って同協議会の5つの専門部内でそれぞれの分担で鋭意とり組んでおり、とくに治水計画については、下水道とともに国、県と連絡協議会を近くもつことになっています。またいわゆる三省会議<建設、農林各省及び首都圏整備委員会>では説明について懸念された農業地区設立の考え方にもさして反対意見はなくむしろ「新しい構想でその手法において多少の問題はあるが、本市の基本的な考え方は十分理解できる」という事で原案は正式に承認され、まず第一関門は無事突破いたしました。しかし今後のスケジュールの消化、港北ニュータウン建設協議会の審議のまとめ→法にもとづく事業区域決定、事業決定の申請→県都市計画審議会上程→特許一と一連の作業は年度未完了が不可能な場合は用地買収の税の特別措置<1,200万控除、 $\frac{1}{4}$ 課税>にも大きく影響をもつため、ぜがひでも期日までにやりとげなければなりません。

4—————あとがき

以上で概略今日までの経過をのべました。僅か6ヶ月の体験ですが顧りみますと、まず第一に当初にいただいていた不安感は体当りでぶつかっているうちに少しずつ道が開けていくものだという事です。この体験から生れた自信とネバリは今後のニュータウン事業の推進にあらゆる面で生きてくると思います。

こんな風書いていますと私のいっていることは、どうも観念論的な楽観説で深刻な問題をことさらさけて、そこに深い究明のメスがないので頼りない感をうける方もおられると思います。たしかに地価急騰問題、市民参加の限界と矛盾点、地区外開発対象、開発規制と現行法規の取扱い、農地の交換分合問題、国県管理の治水問題、生活再建指導指針の問題、日本住宅公団施行以外の地区の開発指導の問題等々、われわれの前に立ちかかっている問題は数え切れないほど多くあります。

これら港北ニュータウンの問題の特質は、おたがいが密接不離の連鎖的関連のなかにあるということです。すべての港北ニュータウンの難問題を同時に全部解決されることは考えなくてもそのうちの一つの関門突破はつぎの関門突破の有力な武器となり味方になってつぎの関門突破を楽にしていける特質を大部分がもっています。

港北ニュータウン事業は完成昭和60年ですからまだまだ長い道のりです。

<計画局港北ニュータウン建設部長>