

特集4

アーバンデザインの課題

郊外地域の環境整備方法

内藤 惇之 〈企画調整局総合土地調整課〉

1 ———— はじめに

昭和30年代の後半から40年代にわたる十数年間は、横浜市にかつて経験のない未曾有の人口増加がもたらされた時期であった。この結果、横浜が開港以来築いたまちを量的、質的、形態的に一変させ、巨大な住宅都市に変貌させた。この主な原因は、もはやいうまでもないわが国の高度経済成長の結果、大都市への人口、産業の集中が促進されたためであり、横浜というまちが国策を通じて変貌させられた都市となったのである。横浜は、かつて百戸余りの漁村に開港という国策によってつくられ、その後、京浜工業地帯の形成、戦後の重化学工業の育成、今日の住宅都市にいたっているが、このように国策が反映させられてきたことは、単なる奇遇とはいえないであろう。

さて、この巨大化した横浜、むしろ肥満児化した横浜を今後どのように改造し、制御し、市民が住み、働き、憩うことができる都市に育てあげるか、つまり正常健康人に育成するかは、横浜市民にとって重大な課題である。このためには単なる小手先の改造で根本的矛盾は解決するはずがないが、今後すぐにでも手をつけられる手段は、打っておくことが必要である。ここでは、都市の居住環境行政に関し、フィジカル・プランニングの立場から、主として郊外地域の市街地環境形成について若干の提言を行いご批判を仰ぎたい。

2 ———— 横浜郊外地域の市街地形成過程

横浜市の変貌を端的に表わしている郊外地域の市街地の経緯について簡単にふれておく。

横浜市の郊外地域とは、市域の西側後半分を指すと考えてよい。この地域は昭和14年市域が拡大された地域で現在の港北、緑、瀬谷、旭、戸塚、港南、磯子、金沢区（約200km²）にほぼ等しい。

目次

- 1 ———— はじめに
- 2 ———— 横浜郊外地域の市街地形成過程
- 3 ———— 市街地環境形成の制度とその問題点
- 4 ———— 良好な市街地形成への誘導と規制
- 5 ———— 市街地環境形成誘導の課題
- 6 ———— おわりに

この地域は市域編入がなされた昭和14年には約9万人しか居住しておらず純農村地帯であった。その後も人口増加は微増であったが、昭和35年ごろから急激な増加にみまわれ、今日なお続いている地域である。この原因は、すでに述べたように、大都市東京に人口・産業の集中が促進された結果として、東京から押し込まれた人口であり、急激な宅地化を伴っている。このような傾向は大都市の周辺地域では皆同様であったが、横浜・川崎地域はとくに顕著であるといえよう。このような郊外地域の土地利用が変化してきた時期に行政はいかに対応していたのであろうか。地域計画、都市の土地利用計画の経緯を若干ふり返ってみる。

昭和20年代の末から、東京圏では、広域的に土地利用をコントロールする必要性が国土開発という観点から強調され、昭和30年首都圏整備法が制定された。昭和33年同法にもとづき、首都圏整備計画という広域的土地利用の構想がもたれた。これはイギリスにおいて第2次大戦後いち早く実施された大ロンドン計画を思想的なよりどころとした計画であった。横浜市の郊外地域は大部分首都圏整備計画の近郊地帯に包含されて大都市の拡大市街化を抑制する役目を担っていた。しかし、この首都圏整備基本計画が策定されてまもなく、というより並行して、横浜郊外部には人口が急増し、市街地は拡大した。この原因は、首都圏整備法自身に強制力がなかったことよりも、高度経済成長政策が強化されたことによる大都市の機能強化が優先したことであるといえよう。そして、近郊地帯に住宅公団や電鉄会社による大規模宅地造成を認めて市街化の拡大を助長し、首都圏構想自身も破綻させてしまったのである。

横浜市の近郊地帯はこうして北部丘陵地に鉄道と宅地開発のセット計画が実施され、西部丘陵地は鉄道駅周辺に大規模宅地造成、建売住宅が建設

されはじめ、市街化が急激にすすんだ。これらの大規模宅地開発は従来の小規模宅造に比較して、道路、公園などの公共施設が整備された事業であったため、横浜市も積極的に受入れる姿勢を示した。しかし、市街地環境をより向上させる制度的手段は、当時ほとんど整備されておらず、しいていえば、あらたな宅造地の道路を公共団体に移管する際の手続きとして、建築基準法にもとづく道路の位置指定を行う際、開発地区内の道路の最小幅員を決め劣悪な宅地化を防いでいたにすぎなかった。その後も市街化の勢いはおとろえず、郊外部の宅地造成がすすめられた結果、粗悪な宅造工事による災害が続出した。昭和37年宅地造成等規制法が制定されるきっかけも横浜市がつくった。

さらに昭和39年、住宅地造成事業法が制定され災害の防止の他環境の整備が目的の中にとりいれられたため、不十分ながら市街地環境の形成が制度化され、本市郊外部の宅地造成等にも質的向上がみられるようになった。しかしながら、このようないわばマイクロ環境形成の前進はいちおう評価できるものの、自然環境の保全、農地と市街地のとり合い、より高度な公共、公益施設整備には十分対応できず、結果的に小規模開発が累積して、市街地環境水準の向上がはかられず、問題が顕在化してきた。

一方、これら個別宅地造成事業等が行われた地域の土地利用計画はどのような内容であったかといえ、都市計画法にもとづき、一部地域に住居地域の指定をみているのみであり、大部分は無指定地域であった。このためほとんど都市計画制限のない無指定地域に宅地造成事業がすすめられ、地域指定はむしろ宅地化の後追いの住居地域等が指定されていたのである。このように横浜市の郊外地域には、計画的な市街化がすすめられないまま、広大なスプロール地域を形成してしまっている。

3 市街地環境形成の制度とその問題点

以上のように、郊外部の市街化が急激かつ無原則的にすすめられ、市街化を誘導する制度的裏付けがなされない状況がつづいたが、大都市周辺地域においては程度の差こそあれ、皆同様な状態であったといえる。したがって各地で市街地環境上の諸問題（公共・公益施設整備不足、交通、水、河川など）を続出させ、これに後追的に制度が設けられていくが、根本的な制度にいたっていない。本章では、横浜市が現在市街地形成の制度的手段として対応しているいくつかの制度とその問題点を指摘してみたい。

(1) マクロ的制度

マクロ的の制度として、新都市計画法の区域区分建築基準法にもとづく地域・地区制度についてふれておく。

昭和43年新都市計画法が改正施行された。この制度の中で市街地形成をマクロ的に制御する手段として、市街化区域・市街化調整区域の区分（俗に線引きともいう）制度が採用された。これにより都市地域の中で優先的に市街化が行われる地域と、市街化を保留または禁止する地域の区分が行えることとなり、これまでのようなどこでも市街化可能という状態はさけられることが制度的に可能となった。

横浜市では、市街化区域の指定が市域の $\frac{3}{4}$ 近くなされているが、市の公共施設の整備状況と能力からして過大であるといわれるものである。

つぎに昭和46年建築基準法の改正施行により、あたらしい用途地域制が採用された。従来の4種類の用途地域を8種類の地域に細分化し、用途の純化を促進するとともに、建築物の容積率を各地域ごとに選択できるよう容積地域制もあわせて採

用された。

横浜市においては、新用途地域制度を本市の実情に適するよう積極的に活用した。主として市街化区域に第1種住居専用地域を中心にできるだけ容積率の低い値を選択採用した。しかし第1種住居専用地域以外の地域については、容積率の選択幅は市街地の実態をはるかにこえるたかいもので本市の実情に即さず、かえって市街化の混乱を起こす危惧さえするものである。

(2) ミクロ的の制度

具体的な市街化が事業として行われる場合の制度としては、これまでにいくつかの制度が実施されている。横浜市で現在活用されている制度を列挙すれば、次のとおりである。

- 1) 土地区画整理法にもとづく事業（昭和29年～、ただし、戦災復興区画整理を除く）
- 2) 住宅地区改良法にもとづく事業（昭和35年～）
- 3) 宅地造成等規制法にもとづく事業（昭和36年～）
- 4) 住宅地造成事業に関する法律にもとづく事業（昭和39～43年）
- 5) 都市計画法にもとづく開発許可（昭和43年～）

これらの制度は、いわば面的開発事業の主要なものと分類されるものであるが、点的、線的な事業も数多くあり、むしろこれらの事業が市街地形成の主役であるといって過言でない。たとえば、建築基準法にもとづく建築確認、道路の位置指定道路、下水道、都市公園等々の制度による各種の単独開発事業である。

これらの個別開発事業は個々別々に実施されているため、市街地形成もまた個別につみあげてできあがり、全体として十分機能する市街地の形成がむづかしい。

(3) 現行制度の問題点

すでにいくつか述べてきたように、市街地形成を支える制度としては、制度の目的や、対象の範囲が不十分な面が多い。つまり、良好な市街地形成に導くための制度としてはさらに精度や対象範囲を拡げることが必要であり、また、個々の事業を総合化する制度の開発等も必要であると考えられる。

たとえば、現行都市計画法における区域区分においても、土地税制との明確な対応、公共施設整備などの都市財政との対応が制度的に備えられなければ、十分な市街地形成を誘導できないし、建築基準法にもとづく地域・地区制の精度的な甘さは、市街地環境を向上させる上で十分でなく、むしろ日照問題など併発させたりする。また、土地区画整理事業や宅地造成事業などにおける市街化は、生活基盤施設である道路、下水道、公園、上水道などの公共・公益施設の整備と将来建築される建築物（上物）とがアンバランスを生むような計画が可能であり、現に実施されつつある。さらに地区外の公共施設との対応等はきわめて不十分なものが多く、良好な市街地形成に障害となっている。

このような都市計画や地区計画について制度的不十分さの克服については、西欧の諸制度が参考となる。たとえば、アメリカにおける地域制のこまかさや敷地割規制の実施、イギリスにおける広域計画から地区詳細計画にいたる計画と計画許可制度、ドイツ、オランダおよび北欧諸国が行っている建率線指定の都市計画など、わが国とは土地制度の異なる諸外国の制度ではあるが、参考に値する手法が多い。

(4) 宅地開発等の指導要綱

わが国の市街地形成制度が以上のように十分で

はない現実に際し、自治体が独自の手法をむしろ自治体の自衛の手段として、各種の要綱を制定している。横浜市においても宅地開発要綱を昭和43年以来実施活用している。この要綱はいうまでもなく法律制度でなく、あくまでも要綱という任意の形式をとっており、自治体がめざす総合的都市づくり、市街地環境形成に必要な事項を列挙し、開発者との合意の上で、運用されている手法である。このため法律制度の主旨に沿った方向の最低限度の条件を数量的に表示し、その達成を要請している。これら自治体独自で作るユニークな市街化の条件、または市街化標準は原則的に量的基準を主として確保することが当面の課題となっているが、市街地形成を総合的に誘導していくための今後の課題として量+質の確保が必要であろう。一種の市街地のあるべき姿を前提にした開発計画へ誘導していく要綱となる必要がある。

4 良好な市街地形成への誘導と規制

以上のように現行制度とその補完の役割をはたす各種要綱についていくつかの問題点、改良すべき点があることを述べた。今後市街化の誘導は規制をすすめる上で必要なことであると思う。

また、ここでは、今後の横浜市が実施すべき市街化形成のための誘導、規制策などについて若干の提案を行ってみたい。

(1) 地域、地区制の改良と活用

横浜市の新用途地域の指定は、昭和48年12月行われたが、人口増加の抑制とともに良好な都市環境の保全が指定の目標になっている。この目標にたいし地域・地区制として今すぐ使える手段を総合的に活用するという方法で、地域・地区制が指定された。たとえば、第1種住居専用地域の広範囲な指定に加えて、前面道路から1メートルの壁

面線が指定併設されている地区の指定，本市独自の北側斜線制限をもった高度地区の指定などである。また，これらの集団規定について，個別の建築計画で，自己及び周辺の地区環境の向上に寄与すると認められる建築行為にたいして，市長の許可条件として「市街地環境設計制度」も実施した。

市街化区域を8種類の用途地域に分割し，用途，形態（容積率，高さ）などを定めたのであるから従来の地域制よりはるかに精度の向上がはかられているものだが，良好な市街地形成をめざす上ではさらにもう一步の前進が必要ではないかと考える。たとえば，建築物の用途制限をさらにきめ細かくすることと，これに容積率指定を加味した「用途別容積率制」の採用や，建築型式の地区別規制，たとえば「1戸建住宅地区」「集合住宅地区」または「マンション地区」などの形態地区制の併用，さらには市街地環境形成の基盤である建築物の敷地の大きさ，および，その「敷地分割の許可制」などの方法が講ぜられる必要がある。

このような考え方，手法は，地域・地区制をより精度を上げる方法であるが，結果的に地区（一定地域を構成する単位）を計画化することにもつながるものであろう。

この考え方は，地域計画や都市計画が一般原則的抽象的に陥りやすいことを考えると，まったくその逆の個別具体的計画へと近づこうとするものである。そして，地区のいろいろの実情を反映し計画制度として総合化されるならば，生きた計画が生れるものと考えるのである。横浜市の市街化区域においては，大規模開発がすすめられるほど広大な未利用地は残っていないことなどから，このようなきめこまかい地区計画的手法と制度の開発は今後きわめて有効と考えられる。

(2) 地区計画について

以上のように，これまでの市街化手法の改良，補完を通じて，地区のスケール（ここでは中学校区程度または幹線の交通施設や河川等で区切られた地区程度）の総合的な計画＝地区計画を策定することを提案する。これは従来のマスタープランと個別事業との隔りを埋める役割をはたすことはもちろん，具体的な地区の環境目標を定めることにより，市街地環境形成の誘導に活用できることから，大変意味ある具体的目標計画となるはずである。またこれがオーソライズされることにより計画技術の向上ともなるはずである。この地区計画の内容は，各地区の実情からまったく定型は意味をもたないが，市街地環境の向上という観点から，各種の事業計画の調整として活用するため，多様な計画条件のシステム化ともいえるものであり，地区計画の基本方針または原則と具体的な計画調整のための実践案が盛りこまれたものである。

たとえば，超長期の道路整備計画とすぐに実現化しそうな宅地開発事業，随時行われている個別建築活動など次元の異なる問題を処理する場合，地区計画にもられた事項が選択，決定の指標となりうるからである。

(3) 地区計画基本図の作成と運用

市街地環境形成の要因を総合的あるいは相互に関連づけて計画化，システム化を行える状況は数多くある。この中から市街地環境整備に焦点をあわせた，地区計画骨子となるいくつかの要素を列举すれば，つぎのようなものである。

1) 計画のフレームとして

横浜市長期総合計画の基本指標，および5カ年指標にのぼった公共・公益施設計画

ア．都市計画施設（道路，河川，下水道，公園，鉄道，清掃工場等）

- イ. 教育施設（小，中学校）
- ウ. 福祉施設（保育所，老人施設，身障者施設）
- エ. 文化施設（図書館，地区センター，地域体育館等）
- 2) 事業化が決定した開発計画として
 - ア. 土地区画整理事業
 - イ. 住宅地造成事業
 - ウ. 廃棄物処分地等
- 3) 農業関係用地として
 - ア. 農振地域と農用地区域
 - イ. 農業専用地区
 - ウ. 農地（A，B，C農地）
- 4) 自然緑地等として
 - ア. 森林法の保安林，地域対象民有林
 - イ. 山林（市民の森，傾面緑地，自然山林）
 - ウ. 近郊緑地保全区域，都市緑地保全区域等
- 5) その他地区計画上有効な公共的施設として
 - ア. 幼稚園，高校
 - イ. 通学路（スクールゾーン）
 - ウ. 自転車道路
 - エ. 歩行者専用道路，横断歩道橋
 - オ. 地区幹線道路
 - カ. 消防署（出張所）
 - キ. 警察署（派出所）
 - ク. 郵便局
- 6) その他
 - ア. 地形
 - イ. 地質，地盤
 - ウ. 市場および小売店舗
 - エ. 駐車場

などである。

これらの計画要素を地区の市街地環境目標（地域・地区制による住居専用地域や近隣商業地域など）と市街化の度合（成熟度）などを考慮して，相互矛盾の解消，協調関係の強化などをはかるシ

ステム化をはかるため指標として，原則または基本的事項を地区つまり空間に投影し，相互の理解をふかめる手立てとする。これを「地区計画基本図」とよんでみる。この基本図が市街地環境の形成を誘導する指針にもなり，各種の具体的開発事業の誘導または指導調整に利用できる。つまり，従来個別にその事業のつみあげで，結果的に地区＝市街地が形成されていたものを地区計画という総合的環境形成の論理で各個の事業を見直し必要な修正，変更を行っていくことができる。

5-----市街地環境形成誘導の課題

(1) 計画のオーソライズ方法

市街地環境を質的に向上させるために，個々バラバラな各種の事業計画等を，地区という一定空間で総合化するシステムとして地区計画の提案を前章で行った。重要な問題は，このような考えに立つことより，むしろこのような考え方に立った計画を関係者間で合意を得，オーソライズされることである。たいへん困難な問題であるが，これがなされなければ，計画の実現，誘導など絵にかいた餅である。

このオーソライズの方法として二つの方式が考えられる。ひとつは行政内部において行う「計画調整案作成方式」と，もうひとつの方式は「住民討議方式」である。

計画調整案作成方式は，従来の部門計画を地区計画の焦点を合わせて，より具体的にかつ地区環境との調整をすすめながら行う方法であるが，このためには，地区計画をオーソライズする局部でより計画調整機能が発揮されなければならないし関連する情報の収集，さらには，計画の実現へ臨機応変に対応できる組織が作られなければならない。

一方住民討議方式は，行政側の計画立案過程に

住民討議により検討過程を加える方法であり、現在各区で実施されている区民会議等の討議から、地区のあるべき姿を模索し計画をオーソライズするような方法で、現段階では、極めて困難な方法であろう。しかしこの二つの方法は対立する方法ではなく、むしろ当初段階と最終段階の二つの方法とも考えられる。地区の市街地環境についてちばんくわしく事実を知り、地区に生活している住民が討議によって計画がオーソライズされることはむしろ理想に近いことから、これにいたる過程として、まず行政内部から着手することが容易ではないかと考えるのである。

(2) 地区計画の実現

地区計画がオーソライズされたとしても、現実に実現に結びつくにはさらに困難な問題がある。基本図にもとづき各種の事業計画の調整＝誘導または修正をはかっていかなければならないからである。このため計画立案部門と運用・調整をはかっていく機関とは表裏一体になっている必要がある。とくに民間開発を誘導し、相互の合意を得るためには、強固な体制（調整力）が必要である。

現在横浜市では、宅地開発に関する許認可、建築許可、産業廃棄物に関する許可、農業指導および特定地区の計画調整等について総合的な検討と開発誘導が行われており、それぞれ事業者と行政側の応答によって開発事業が調整され、すすめられている。このように部門別の総合的対応をさらに発展させ、地区計画に結びつかせることが今後は必要となり、またそのための組織的整備と総合的な計画調整を行う人（Planner または Coordinator）の養成が必要不可欠となる。

(3) 地区計画の資料

地区計画の技術的問題にも多くの課題が残っている。地区計画と各事業者の計画に相違、矛盾点

があった場合、双方の合意できる計画に変更、修正を積みあげていくこととなるが、双方に時間的負担となるにちがいない。これは双方にとってマイナスであり、このような事態を避けるために、地区計画の指針となった基本図の諸元、地区計画が意図している市街地環境のイメージ、技術的データ、参考例などをあらかじめ用意し、誰でも入手できるようにしておけば能率的に進むものと思われる。たとえば、第1種住居専用地域における人口密度、容積率、建築形式などの他、人・車分離のシステム、公園緑地や、自然山林の保全、地形の利用方法、さらに植栽方法や樹種選択の基準などモデルになる計画標準を十分用意し、これらを土台にさらに良好な環境形成を要請するといった準備を行っておく必要がある。しかし一般に標準化、基準化の問題としていったん基準が定着すると、それをうわまわる良質なものに発展しにくいという面がある。必要最小限のものを具備すればそれでよいという論理であろう。これは、これまでの事業の経営計画からすれば必然的帰結かもしれないが、良質なもののほど価値がたかいという一般的価値感の定着をなんとかはかりたいものであり、このためにも良好な環境形成を定着させる必要がある。

計画のモデル化については、イギリス環境省におけるデザイン・プリティンや、神戸市における小規模宅地開発の実例集などの試みがすでに行われており、事業者への参考資料とされている。このように有効な資料の提供により、各事業計画の量的チェックから質的チェックまでに拡大し、良好な市街地環境の誘導をはかっていく必要がある。地区環境のあり方のみを描いても、現実の誘導が非能率的では結局破綻してしまうと思われるのである。

6 おわりに

横浜市の郊外市街地が無秩序に拡大された経緯と、今後このような地域の再編や新たに起る市街化のエネルギーにたいして、より具体的な地区計画とその指針となる基本図について提案を行って見た。主としてフィジカルプランの側面を強調しているために、多くの問題点や未検討事項をのこしている。たとえば、計画の詳細化と私有財産にたいする補償の問題、具体的な事業にあたって必要な代替地の確保やあっせん、さらに個別の制度で合法的に進められていた事業にたいし修正、変更を要請する制度的根拠など、多くの事項をのこしている。

市街地の環境形成に関し、量から質へと転換する兆しがみえはじめた時期にひとつの問題提起といたしたい。