

2. 大きく変わった横浜のすがた

<あらまし>

昭和30年代になって高度経済成長政策がとられ、太平洋沿岸ベルト地帯、とりわけ東京圏への人口と産業の集中がいちじるしくなった。とくに東京への管理中枢機能の集中は顕著である。この動きは昭和35年以後ますます大規模になった。

東京圏への人口の集中はついに東京都内部での収容能力を越えてしまい、人々は東京周辺、東京周辺市町村に住まざるをえなくなってきた。そのあらわれが東京都区部の人口増加率の極端な低下と東京周辺市町村の極端な増加に示される。

産業も東京都中心部の地価高騰、交通難、長距離通勤、水不足、公害発生などにより工業を主体に東京周辺、東京周辺市町村へ続々とうつりはじめ、昭和35年以後その動きがはげしくなった。

これらの大きな動きは直接横浜へ影響を与え、あるいは神奈川県への影響をへて横浜に影響を与えている。

横浜内部についてみるとそれらの動きは直接郊外を拡大し、都心の規模を増大させている。そしてまたそれらが他へと波及して、今日私たちがはだで感じている大きな変化となってあらわれている。たとえば、目をみはるばかりに開け、住宅が建ちならぶ郊外、ますます混雑する交通、新しく開通した高速道路、延長された根岸線、内陸に立地する工場、倍増した港湾施設、にぎあう都心、建ちならぶ高層建築などである。

①——郊外のスプロール

<郊外部スプロールの実態>——戸塚、港北、保土ヶ谷の三区、それに南区の大部分は、ついさきごろまで田畑が広がり、緑の林におおわれた丘陵地帯であった。緑の丘と田畑にはいま宅地開発のブルドーザーがうなりをたてて動いている。40年度の全国宅地造成許可申請数は2,376件だが、横浜はそのうち505件と全国の4分の1を占めている。道もなければ水道や下水施設もない、広場や公園もなく、土留の工事も不十分な住宅地のなかに、小さい敷地に小さな家だけがびっしり建てられていく、そんな悪質な宅造があとをたたない。

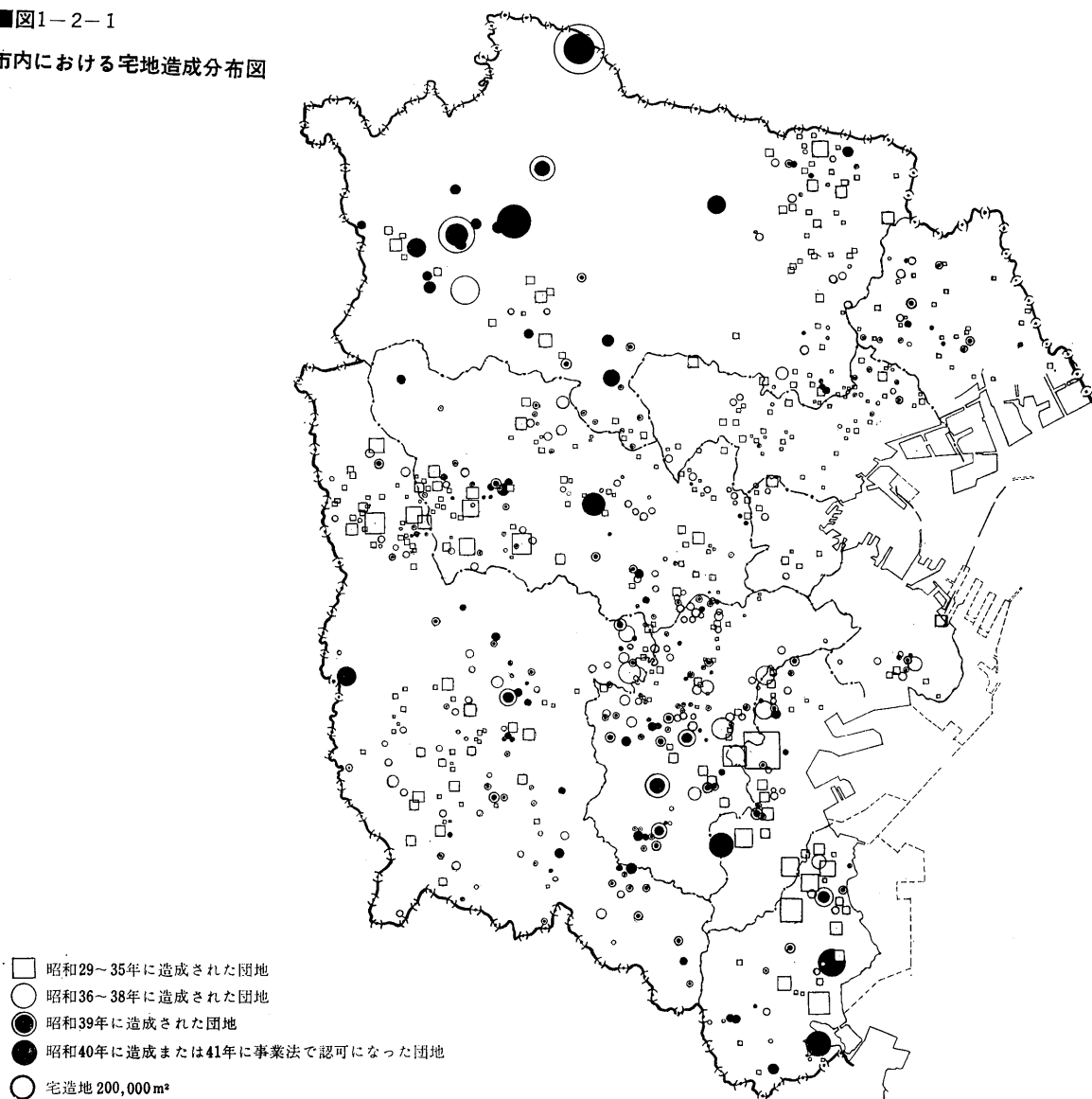
ここ数年間、市政は郊外部におけるこうした悪質な宅造工事と無秩序なスプロール化の攻勢のなかで苦闘を続けてきた。不良宅造工事を取りしまり、緑をまもり、一方では積極的な開発をすすめていく、そうした努力のなかで郊外部における宅地開発の規制は次第に効果をあげてきた。横浜の建築指導行政は厳しいといわれているのも、丘陵地における不良宅地規制への努力のあらわれといえる。

30年ごろを境にした東京人口のが横浜への流れ込みは、はじめは徐々に、35年ごろからはなだれとなった。すなわち東京経済圏の拡大であり、東京を中心とした市街地化の拡大の過程であった。その実態を国勢調査によってみれば、35年から40年までの間に人口集中地区面積（1平方キ当り4,000人以上）は千葉県58.4%増をトップに、埼玉県39.0%、神奈川県28.6%増と拡大しており、東京都心を中心と同心円状に市街地化が広がってきている。

市内における市街地化の状況は、戸塚区の12.3平方

■図1-2-1

市内における宅地造成分布図



キロ増につづき、港北区 9.3 平方キロ、保土ヶ谷区 7.3 平方キロ、南区 0.9 平方キロと人口集中地域が広がっている。この4区で35年から40年までの間に拡大した市街地面積は、全市の市街地拡大分の87%を占める。明らかに35年以降の横浜の人口増加の大

部分が郊外部に入りこんだことを示している。同じことは、この期間にふえた区別用途別建物の床面積によってもみることができる。さらに、図の工場倉庫床面積の増大から、戸塚駅を中心とした内陸工業地帯の形成を、港北区では東横線沿線を中心に

工場事業所が増設されている状況が読みとれる。郊外部における宅地造成は、以上の人口増加を背景に、年々激しくなっている。37年8月、横浜の丘陵地帯のほとんどの272平方キロ、市域面積の67%が宅地造成等規制法による規制区域と指定された。現在この規制区域がそのままスプロール化が行なわれている地域となっている。

37年8月から40年3月までの宅造工事は、総申請件数1,087件、面積992ヘクタールで、このうち許可されたものは726件、570ヘクタールとなっており、許可面積だけではほぼ西区の総面積にあたる広さである。それを宅造工事の規模別にみれば、0.1ヘクタール以下が全申請件数の40%を占めている。一方1ヘクタール以上の工事は199件で、申請件数の18%になっており、小規模な宅造工事が圧倒的に多いことを示している。横浜の住宅地の大部分は、小規模な民間宅造業者と個々の農家や地主の切り売りによってまかなわれてきた。ところが39年ごろから、私鉄など大手の宅造業者による大規模な住宅団地開発が市内各所であいついで行なわれはじめているのは注目に値する。

宅造工事の状況を区別にみれば、工事許可面積では南区の184ヘクタールをトップに、戸塚区125ヘクタール、保土ヶ谷区97ヘクタール、港北区43ヘクタールの順となっており、四区の宅造工事の合計が全体の8割を占めている。このような大小の住宅地造成が郊外部全域にわたってすすめられており、そのためにつぶされた農地だけでも最近10年間に28平方キロメートルとなっている。とくに郊外部開発の相当部分が、建築規制のゆるやかな用途地域上の無指定

地域で行なわれていることは問題である。区別宅造許可面積と人口集中地区の増加面積とでは、南区の

■表1-2-1 宅地造成工事の許可申請件数及び面積

区別	年度別	許可申請		区別	年度別	許可申請	
		件数	面積			件数	面積
鶴見区	37年度	16	48,285	保土ヶ谷区	37年度	40	190,664
	38年度	18	24,755		38年度	98	638,430
	39年度	35	165,824		39年度	93	549,760
	40年度	38	207,793		40年度	96	582,309
	計	107	446,657		計	327	1,961,163
神奈川区	37年度	21	139,945	磯子区	37年度	19	44,593
	38年度	45	95,950		38年度	24	92,272
	39年度	39	60,216		39年度	33	409,118
	40年度	39	57,391		40年度	28	162,666
	計	144	353,502		計	104	708,649
西区	37年度	5	12,595	金沢区	37年度	8	23,077
	38年度	5	452		38年度	14	74,103
	39年度	3	654		39年度	23	744,266
	40年度	6	20,298		40年度	21	641,608
	計	19	33,999		計	66	1,483,054
中区	37年度	5	3,471	港北区	37年度	22	35,278
	38年度	20	11,660		38年度	47	363,306
	39年度	10	55,571		39年度	76	1,211,359
	40年度	19	21,949		40年度	100	1,838,848
	計	54	92,651		計	245	3,448,791
南区	37年度	47	500,509	戸塚区	37年度	31	375,268
	38年度	71	752,612		38年度	55	742,447
	39年度	94	1,342,038		39年度	70	1,223,473
	40年度	89	913,062		40年度	69	863,672
	計	301	3,508,221		計	225	3,224,860
				計	37年度	214	1,373,685
					38年度	397	2,795,987
					39年度	476	5,745,869
					40年度	505	5,309,596
					計	1,592	15,225,137

出所：建築局資料

位置がことなっているが、これはおそらく宅造工事・分譲と建築の時間的ずれとともに、港北、保土ケ谷、戸塚区では数字に表われない農家個人の土地切売が多いためであろう。

〈宅地開発の質〉———郊外へのびていく住宅地の質の水準はどうであろうか。その場合二つの点が問題とされねばならない。その一つは、住宅または住宅団地に適当な規模の道路、排水施設、擁壁、消火栓などが整備されて災害防止と安全性が確保されていること。その二は、その住宅地外の施設の下水流末、公園、学校などの公共施設、緑の保全、住宅地の配置などをふくむ都市計画的な意味での環境整備ということである。

そうしたことからいえば、県住宅公社の磯子団地（磯子区汐見台）の場合は、道路、路外施設帯、公

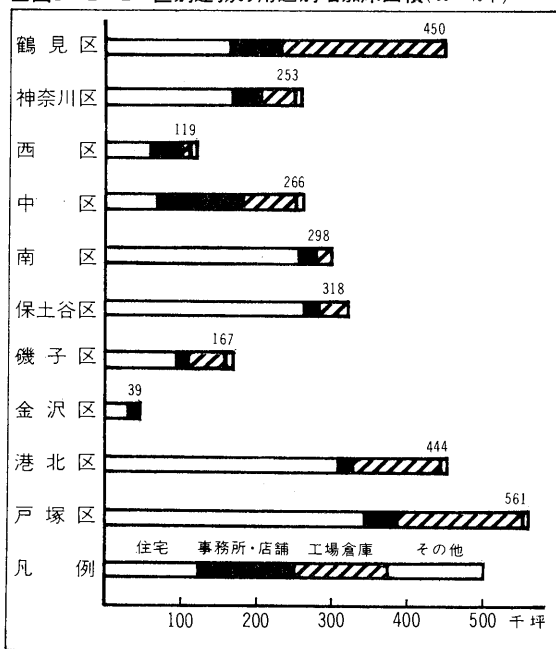


郊外部開発は激化する

園、児童遊園地、学校用地、共同施設・公共施設用地などをゆったりととって整備され、そのほかスーパーマーケットなど店舗、病院、幼稚園などが整備された最も環境のととのった住宅地となっている。しかし、このような住宅団地は例外である。多くの人たちは、住環境のことは考えず、ひたすら安い土地を求めて郊外へ入りこんでいく。

そうした実情を40年度の住宅金融公庫一般個人融資住宅の申請者を対象にした実態調査によってながめてみよう。それによれば有効調査数 655 世帯で、土地を所有しているものについて購入先をみると、個人からが41.5%、宅造業者からが38.4%となっており、土地整備の悪い個人からのものが半分に近い。敷地面積についても、100 平方メートル（約30坪）未満の過小宅地が1割をこえている。そして土地・建物をふくめた住宅総経費のなかにしめる土地購入費の割合が50%をこえるものが33%もあり、地価の高騰にともない、こんごますますその割合が高くな

■図1-2-2 区別建物の用途別増加床面積(35~40年)



っていくとみられている。大都市における個人住宅建設の重要な曲り角を意味している。

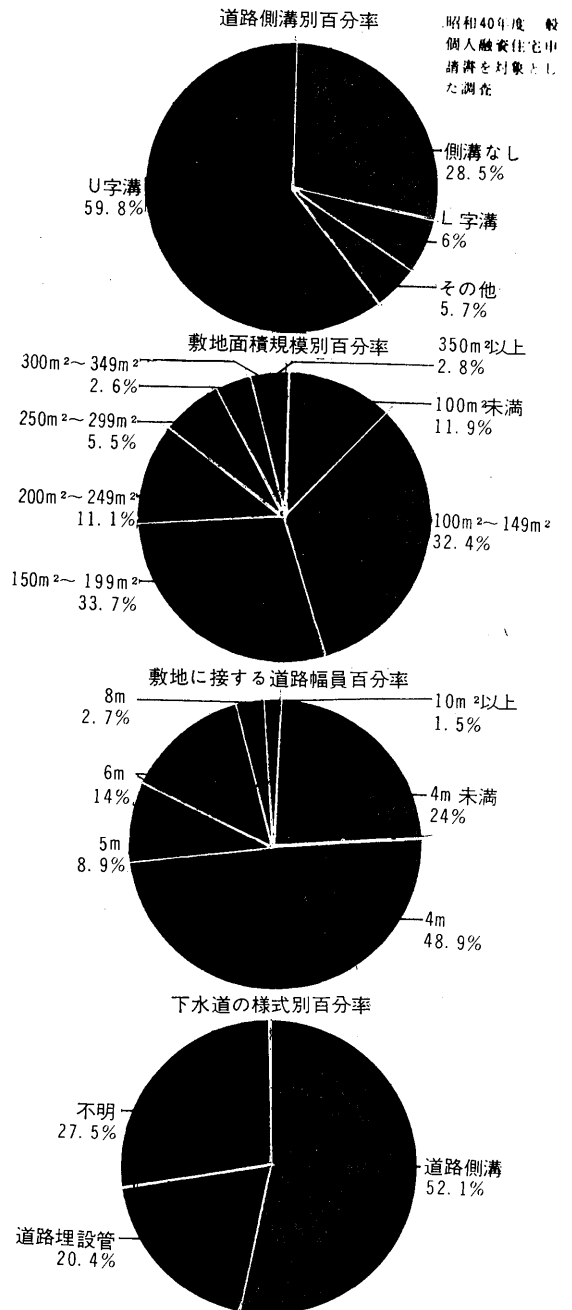
また生活環境整備については、まず住宅敷地に接する道路の幅員が4メートル以下のものが全体の73%を占めており、このうち4メートル未満は24%ある。今後、住宅地にも歩道を設けることが望ましいが、その可能性のある幅員8メートル以上の道路は4%にすぎない。舗装についてはアスファルト舗装以上は全体の19%にすぎず、道路側溝のないものが28.5%に達している。

上水道については井戸に頼るものが13.3%をしめ、とくに戸塚区と港北区では23.1%、32.4%と相当の高率を示している。下水道施設は一般に著しく不備であり、道路埋設管は20.4%にすぎず、下水施設がないか不明のものが27.5%もしている。

道路が舗装され、小学校に近く、医療施設、幼稚園が近いという環境整備された場所は土地が高いため、新しく住宅を求める人たちは、丘陵をこえた奥地に奥地にと土地を求めていく。やがて家が立ちなれば、道路は狭い、小学校が遠いといった問題がおこってくる。本調査では小学校通学時間が20分以上のもの24.2%、食料品店徒歩時間10分以上のものは53.3%、医療施設まで20分以上のもの26.3%、治安施設徒歩時間20分以上のもの33.1%となっている。

住宅金融公庫融資住宅は建築審査が厳しく一般民間住宅建設より質的水準は上位にあり、この調査によって横浜の一般住宅水準をおし測ることができる。以上の例からもいえることは、郊外部で生れている住宅地の多くは、道路・下水など基本的な施設さえ

■ 図1-2-3 公庫融資申請者の住宅事情



出所：調査季報10, 11号内藤亮一氏論文より

満足に整備されているものは少なく、こんごの公共投資の必要性が非常に大きいことである。

〈宅地開発にともなう公共投資〉----- これまでみてきたように、郊外部の激しい市街地化は横浜だけでなく、大都市周辺のすべての都市がかかえる問題である。千葉県や神奈川県が公団住宅の進出に反対したことは耳新しいが、それは公団住宅の進出にともなう道路、学校、上下水道などの公共施設整備の負担に耐えかねてのことであった。

造成された住宅地の多くは、住宅団地周辺の環境整備はもとより、住宅団地内の安全性さえ確保されないような工事をしている。山林がきりとられていくため、一雨ふれば水があふれ、下水は役にたたない。豪雨がふれば、河川ははんらんする。古い基準による下水施設はすぐ役に立たなくなる。ところが無秩序な宅地化を規制する決め手はない。こうしたなかで自治体の負担する公共施設への投資額は無制限にふくらんでいく。

とくに、郊外部の大規模な住宅団地開発地には、既存の公共施設はなにもない場合が多い。道路・上下水道施設、河川改修などに加えて、小中学校、区役所出張所、保健所、清掃出張所の建設、それにとりもなう職員の人件費など、あらゆる財政負担が必要となってくる。あとでみるが、港北区に形づくられつつある田園都市についてだけでも、今後10年間に国県費をふくめない純粋の市費負担だけで152億円を必要としている。

さきにみたように、横浜の郊外部の開発は東京からの人口圧力によって行なわれているのだが、郊外部のスプロールによる財政負担を横浜市だけが背負う

結果となっており、財政制度上の問題は大きい。

〈宅地開発規制と対策〉----- 41年6月28日の台風4号がもたらした集中豪雨は、市内各所にかげくずれと河川の氾らんをおこした。丘陵と傾斜地の多い横浜では、従来から民間企業による粗雑な宅造工事に対する規制強化の必要性が叫ばれているが、それを規制すべき法的根拠は非常に弱いものとなっている。

宅地造成工事の規制法としては、37年8月から市域67%の規制区域を定めて施行された宅地造成等規制法があるが、これは単に造成地のがけ、排水関係の災害防止を目的としたものであった。宅地災害の主たる原因は道路、排水施設、擁壁工事などの不備によるが、その法的根拠が弱いため、不良宅地造成工事の指導は非常に困難であった。じつそれまでの民間宅造工事のほとんどが、排水施設などの公共施設の配慮を全く欠いたものだった。そうしたなかで市の建築指導体制の強化が図られた。

40年10月より施行された宅地造成事業に関する法律は、宅地造成等規制法の主旨を一歩すすめ、災害

表1-2-2 宅地造成工事に対する行政指導の状況

行政指導と指置	37年度	38年度	39年度	40年度	
15条 勸告	34件	48件	25件	164件	
監督処分	聴聞	26	112	116	123
	工事の施行停止	9	51	52	51
	防災措置命令	3	16	16	50
13条 宅地の使用禁止	1	5	7	6	
改善等	聴聞	2	18	—	4
	改善命令等	2	10	—	8
16条 令					
代執行	—	1	—	—	

出所：建築局資料 *宅地造成等規制法にもとづく監督処分等
*37年度は37年8月～38年3月まで

防止目的に加えて環境整備のために必要な規制が行なえることになった。この法律は横浜市建築局が中心となって大都市の意見をまとめ、国会制定にもっていったという経過がある。この規制対象地域は1ヘクタール以上の住宅地造成であるが、横浜では大臣承認を得て全市域にわたり0.1ヘクタール以上となっている。

また従来では、造成団地外については下水流末施設の不備があって災害発生のおそれがあっても規制できなかったが、その法的根拠が与えられ、積極的な指導が行なわれている。とくに団地内の公共施設のための用地は、造成地の大小によってことなるが、少なくとも全体の20%以上とることを指導方針としている。公共施設としては道路幅員・構造、取付道路の設計基準を明確にし、広場、緑地等を確保し、消防水利点の不備なときは貯水施設を設けるようにするなど指導、規制を行なっている。

しかしこの法律では環境の整備は、都市計画的な広い意味ではなく、災害防止の上の環境整備をさしている。そのためさききのべた住宅地として開発するのは好ましくない郊外部の緑地地域、都市計画上の無指定地域の開発を規制することができない。また、事業主が工事完了前に売渡すなどの抜け道があり、まだまだ問題が多いこと、100平方メートル以下のような過小宅地を防げないことなど今後の課題が残っている。

このような現状のなかで、全体的な都市計画にあわせた開発と規制を行なっていくために、周辺郊外部の土地利用計画を樹立していく必要がある。そこで現在、市域の大部分に用途地域の指定を行ない、積

極的な市民のための大規模な住宅開発をすすめる一方、緑地保全地域、農業保全地域、風致地区の設置を行なうことを計画している。

②——新しい団地の出現

〈新しい団地と造成者〉……最近の宅地開発は中小宅造業者の行なう小規模なものにまじって、私鉄関係などの大資本に支えられた大規模な宅地開発が多くなってきている。たとえば37年度では1件10ヘクタール以上の宅造工事は2件だったのが、38年度3件、39年度12件、40年度8件とふえてきている。こうした大型の開発地は既成市街地を遠く離れて山林や農地を切り開き、住宅地として整備される。団地内の道路は幅広く、アスファルト舗装の部分もある。下水管は地下に埋設され、水洗化がすすめられる。家の近くには小さな公園も配置され、環境の整備が図られている。団地内にはスーパーマーケットが用意され、団地内で一心の生活が完結する仕組みとなっている。家さえ建てばどんな土地でもよいといった、これまでの宅地造成とは質がことなった水準の高い住宅地である。土地分譲の売日には大勢の人たちが東京からバスを仕立ててやってくる。そうして生活をはじめた新しい市民たちは、東京に職場をもち、東京との関連だけをもって暮らしをしていく。

そんな住宅地が郊外部のあちこちでみられるようになってきた。港北区北西部に建設されている田園都市は、このような新しい団地の典型的なものに数えられる。ここでは田園都市のいくつかの特徴をひろいながら、新しい団地形成をながめてみよう。

多摩田園都市は東京急行電鉄によって計画されたマ