

都市計画よりみた 公有水面の埋 立事業

野村良政

1——はじめに

工業立市ということから、臨海の都市では公有水面の埋立が盛んに行なわれ、戦後はそれがいっそう盛んになって、工場をどんどん誘致している。

万葉集の山部赤人の歌で名高い静岡県の「田子の浦」も石油コンビナートに浸蝕されており、広島県の景勝「鞆の浦」にも高い煙突と工場の煤煙が観光客を嘆かせている。世はまさに公有水面埋立時代であり、それは同時に自然の破壊、景観無視のコンクリールを、演じている感がある。その反面、その地区の市民たちは、いま工業公害に苦しめられていることを忘れてはならない。

四日市ぜん息は、世界的に有名で、そのために死ぬ人が今なお絶えない。その地区の学童はマスクをして授業をうけている。今年1月24日の千葉県市原市で

の、コンビナートの大爆発は市民を恐怖に追いこんだ。工場誘致のかげで、どれだけ多くの市民が、苦しみ悩んでいるかを忘れてはならない状態になっている。

大正8年4月5日制定の古い「都市計画法」においても、その第1条に「本法ニ於テ都市計画ト称スルハ、交通、衛生、保安防空、経済等ニ関シ永久ニ公共ノ安寧ヲ維持シ又ハ福利ヲ増進スル為ノ重要施設ノ計画ニシテ市若ハ主務大臣ノ指定スル町村ノ区域内ニ於テ又ハ其ノ区域外ニ亙リ執行スベキモノヲ謂フ」と明記されていた。

今回新しく制定された「都市計画法」においても、その第1条に、「この法律は都市計画の内容及びその決定手続、都市計画制限、都市計画事業その他都市計画に関し必要な事項を定めることにより、都市の健全な発展と秩序ある整備を図り、もって国土の均衡ある発展と公共の福祉の増進に寄与することを目的とする」と明示されている。

昔も今も、都市計画法が、「永久に公共の安寧を維持し又は福利を増進する」ことを、また「都市の健全な発展と秩序ある整備を図る」ことを一大目標としてかけているのに対して、公有水面の埋立は、このもっとも大切な原則を忘れ、無視して立

案されてゆく所に今日の問題があり、それを許している古い「公有水面埋立法」の存在が、都市計画として問題となってくるわけであろう。

2——公有水面埋立法の不備

公有水面埋立法は大正10年4月9日法律第57号として公布されたものである。その後、部分的な改正が行なわれ、最近では昭和39年7月3日に部分改正が行なわれたまま、現在にいたっている。

戦後、あらゆる法律が根本的に改正され書きかえられているにもかかわらず、この法律は制定当時の原形のままで、今だにカタカナの法文となっている。

この法律はもともと事業法的な性格のものであるが、内容はほとんど手続的な事項のみで、計画の内容については詳細な表現がない。また、それをおぎなうべき施行令も大ざっぱであり、施行規則というような詳細な定めもない。計画の内容についてはすべて免許権者の自由裁量となっているが、都市計画上、問題の多い埋立が乱造されていることも、そのような法規の不備に原因の一つがあるように思われる。

もともと公有水面埋立法の精神

には、狭少な島国であったこの国の領土拡張という意味もあってか、その取りあつかいはかなり大ざっぱで寛大な面がある。例えば同法第36条第2項の「埋立ノ免許ヲ受ケズシテ埋立工事ヲ為シタル者アル場合ニ於テ地方長官原状回復ノ必要ナシト認ムルトキハ埋立ノ追認ヲ為スコトヲ得、此ノ場合ニ於テハ追認ノ日ニ於テ埋立ノ免許アリタルモノト看做ス」という条文もある。つまり無許可、無届けの埋立工事に対しても「追認」という方法のあることを明らかにしており、それが既得権、先願権として認められることを示している。

都市計画という立場から、永久に公共の安寧を維持し福祉を増進すべき内容や、都市の健全な発展と秩序ある整備を図るような内容が、どこにも詳細に明記されていない。全く大ざっぱな前時代的な法律といわざるを得ない。

3— 公有水面埋立に不可欠の条件

現在、宅地開発については、土地地区画整理法、住宅地造成事業法、新住宅市街地開発法などの法律によって事業が行なわれている。これらの法律は道路につ

いてのみでなく、公園、緑地、広場などについてもこまかい点を定めている。

つまり、土地地区画整理法施行規則第9条第6項には「設計は公園の面積の合計が施行地区内に居住することとなる人口について一人当り3平方メートル以上であり、かつ施行地区の面積の3パーセント以上となるように定めなければならない」と明記されているし、住宅地造成事業法第8条第6項には「施行地区内の道路広場その他の公共の用に供する空地の面積の合計は、当該施行地区の面積の百分の二十以上としなければならない」と記されている。

新住宅市街地開発法施行規則第11条第5項には「公園、緑地及び広場は、休息、観賞、散歩、遊戯、運動等の利用目的が十分に確保されるよう定めなければならない」と記されているし、今年9月1日から実施された「横浜市宅地開発要綱」の公共用地の項目に「開発事業者は、道路、水路、遊水池等のほか、公園用地としてつぎの土地を提供すること。提供価格は、無償とする。

ア 公共的事業者：開発区域面積の4%以上

イ 民間事業者：開発区域面積の3%以上

ただし150m²に満たないもの

は150m²とする」と定めている。

これらは宅地開発についての法律、規則等であるが、一般の住宅地のみならず、工業用地についても同様にこれが適用されている。

私有地の開発についての土地地区画整理法や住宅地造成事業法などでさえ、地区面積の3パーセントくらいの公園緑地を確保すべきものとし、その用地は無償で提供し、公園緑地等の施設まで開発事業者の負担で、整備させることとなっているわけである。

ところが公有水面の埋立もまた一種の宅地造成であるが公有水面埋立法には、そのような定めがない。もともと公有水面埋立は、たとえ漁業権の補償等はあるにしても、いわば公有地の無償払下げである。私有地の開発に比較すれば少なくとも5%や10%くらいの公園緑地は当然確保すべきものであり、そのように法律や規則に明文化すべきものだろうと思われる。それは

①一般に公有水面埋立は、市街地に近い臨海部であり、将来とも公園緑地等の用地の取得しにくい地域である。

②埋立により将来の臨海の自然の景観をそこなうことが多い。

③工場建設によって生ずる煤煙や有毒ガスなどの産業公害はそ

の発生源において防除すべきであるが、完全な防除はむずかしく、何らかの公害はさけられない。

④埋立による新工業地域と既存市街地との遮断，緩衝。

などから考えて、公有水面の埋立には公園緑地の確保は、都市計画上不可欠の条件だと思われる。

もし、公有水面の埋立に公園緑地の設置が義務づけられていたら、いままでいたる所に造成されてきた臨海工場地帯は、もっと景観的に美しく、安全で、健康的なものになっていたに違いない。

工業優先，人間虐待ということは許されないし、埋立事業による利益のみを追って、市民の安全と健康を犠牲にすることは許されない。四日市埋立の石油コンビナートによる大気汚染のため、常にマスクをしている学童たちや、四日市ゼンソクに悩んで自殺者まで出ている悲劇を忘れてはならない。

1000万坪に及ぶ水島地帯に40数工場を誘致している倉敷市長の大山茂樹氏が時事通信<昭和43年7月24日号>の巻頭で「大気汚染によって人体や農作物などに悪い影響を与えている。海水の汚濁によって魚が臭くて食べられない。これが本市水島臨海工業地帯を中心として問題と

されている公害である」と書かれている。「太陽とみどりの確保」は今後の都市計画の一つの大きな要請といってよい。

工業用地造成の重要性，そのための公有水面埋立の必要性は、都市計画上からも十分理解される。しかし、それには反面に必ずマイナス面がともなうことを忘れてはならないし、できるかぎり、そのマイナス面を減少するための物的計画の配慮が行なわれなくてはならないということである。市民一人当りに対する現存公園の面積率や市域面積に対する公園の面積率が最近減少してきている一つの原因には、公園緑地をもたない公有水面埋立による市域の大きな拡張があることも見のがしてはならない事実であろう。

4——横浜における公有水面埋立<工業用地>

1・戦前の埋立事業

横浜で公有水面の埋立が大規模に行なわれはじめたのは、安政のころからと言われている。吉田勘兵衛の吉田新田2,475万 m^2 をはじめとして、太田屋新田，平沼尾張新田，岡野新田，それから高島嘉右衛門が埋立てた石崎，神奈川，高島町など、幕末から明治10年頃までの間に4,22

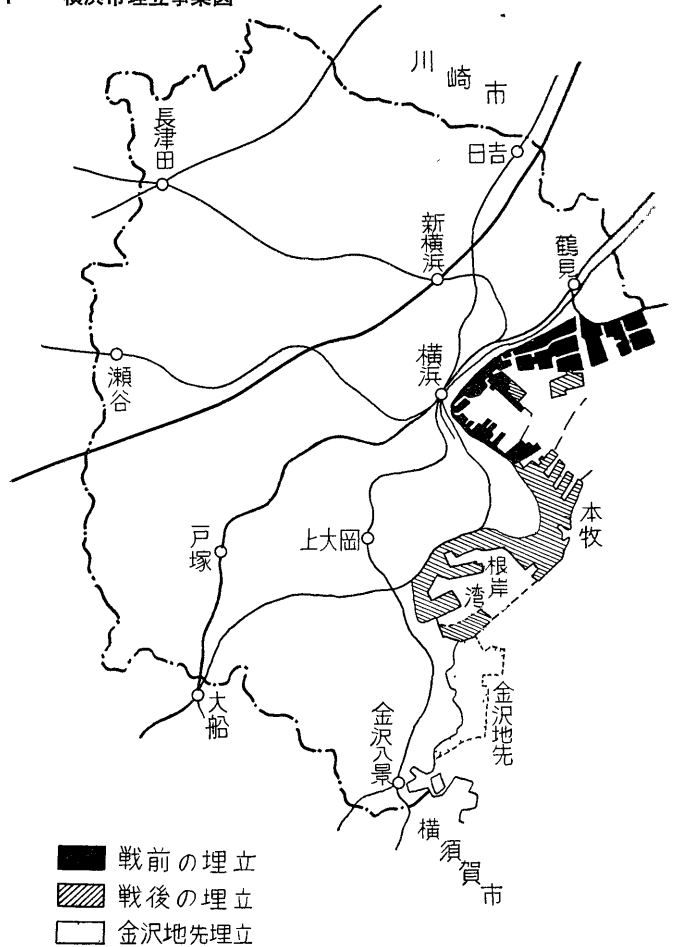
4万 m^2 の埋立地が造られた，と伝えられている。これらの土地は横浜市の現在の中心地で，主として商業地域として発展している。

工業用地造成のための埋立は，明治32年3月，平沼九兵衛等が子安海岸の埋立を計画し明治38年10月その権利を守屋此助に譲渡。守屋氏は安田善次郎の賛助を得て，その後ようやく明治39年4月着工，大正元年4月竣功した守屋町の486,971 m^2 <147,567坪>が最初であった。

これが現在の神奈川区守屋町一帯の工業地域である。守屋町の立体交差橋のわきに，この偉業をたたえて昭和7年10月に2世安田善次郎が記した記念碑がある。その後浅野総一郎が渋沢栄一と共に明治45年3月に鶴見埋立組合を組織し，大正2年8月着工，昭和6年8月完成した鶴見埋立地495万 m^2 がある。これは現在の鶴見区安善町，末広町その他である。その後，市の事業として昭和初期に鶴見区の大黒町，神奈川区の宝町，恵比須町等の埋立事業が行なわれた。これらの明治末期から昭和初期にかけての埋立は，ただ工業用地だけを造成したに過ぎない。公害等に対する都市計画的な配慮は全くなされていないが，古い時代においては，やむを得ないことであっただろう。事実，

私も小学生の頃、文部省の国定教科書には「大阪は煙の都」として誇りをもって書かれていたことを記憶している。その頃は「煙」が、国運隆盛の活気であり、都市発展のシンボルであったわけである。その当時の煙はまだ地域的であり散発的であって、今日のような大きな集積的な公害とはならなかったものであろう。したがって、工場用地造成に産業公害に対する計画上の配慮のなかったことも、当然のこととして認めなくてはならぬと思われる。横浜市における海岸埋立の経過は<図1>のとおりである。

図1 横浜市埋立事業図



2・根岸湾海面埋立事業

戦後も、昭和30年から36年にかけて鶴見区大黒町地先に80万m²の工業用地造成の埋立が行なわれたが、とりわけ大規模なものは根岸湾海面埋立事業である。その概要は次の<表1>のとおりである。

磯子区根岸町から杉田町にかけての延長約8000mの海岸には、磯子、屏風ヶ浦、杉田など横浜市民に親しまれた海水浴場が多かったが、この埋立によって、海を失った市民のためにマンモスプールや児童プールが造られた。しかしそれらの面積は埋立面積に対しては、ほとんどゼロに等しいものであり、公園緑地

表1—根岸湾埋立事業概要

	根岸湾埋立 第1期	同 第2期	同 第2期 <ハ地区>	計
埋立面積	3,637,124 m ²	1,025,191 m ²	1,465,000 m ²	6,127,315 m ²
護岸延長	6,582 m	5,994 m	5,218 m	17,794 m
実施期間	昭和31 4~ 昭和40 3	昭和36 4~ 昭和41 3	昭和38 4~ 昭和46 3	
事業費	11,000,000 千円	6,500,000 千円	9,100,000 千円	26,600,000 千円

というものほとんど設けられていない。もし埋立面積の10%の公園緑地が確保されていたとしたら、それは60万m²となる。6万m²の近隣公園や運動公園が10か所できることになり、また、もし遮

断緑地的に、産業道路に面して平行した公園緑地を設けるとしたら、幅平均80m<50m~100m>としても従来の海岸線8000mのほとんど大部分を緑でつらねることができたわけである。その中には軟式野球場が20カ所

テニスコートやバレーコートが50カ所くらいできたし、すばらしい公園緑地となったわけである。

昭和30年以降の近代的な埋立事業としては、全く残念な気がする。

3・本牧埋立事業

中区本牧岬から新山下町にわたる5,116,214m²の埋立で、北側1,715,000m²が本牧ふ頭となっている。これは水深10m~12m 15,000~20,000トン級の岸壁29バースで、雑貨3,939トン及び鉄鉱石等のバラ荷871,000トン計4,810,000トン进行处理できるふ頭である。南側3,401,214m²

<1,030,670坪>、はこのふ頭に密接した工業地域となっている。この内容は

埋立面積	3,401,214m ²	
工業用地等	2,548,761	75%
公共公益用地	852,453	25%
公共用地内訳		
道路	産業道路巾50mその他	
鉄道	臨港線と操車場	
公園緑地	113,719m ²	
	<34,400坪>	3.33%

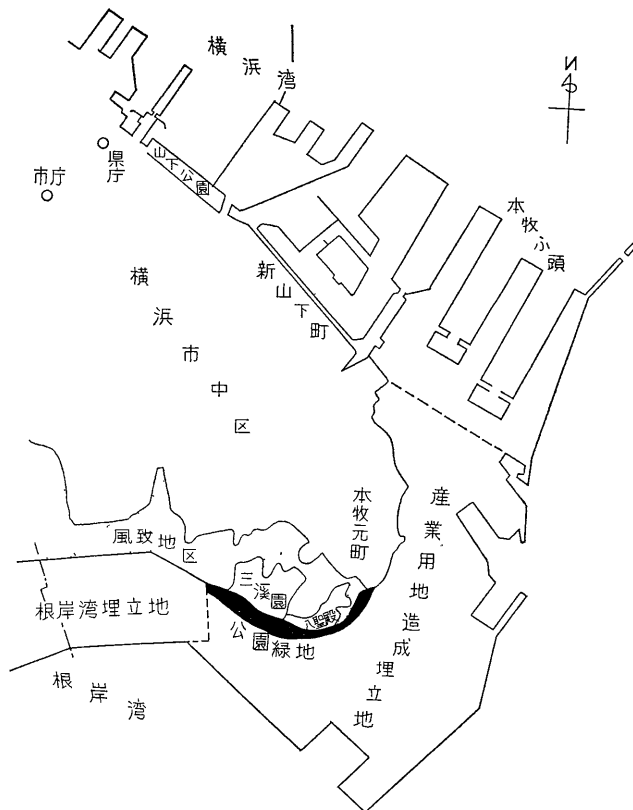
着工 昭和38年4月

竣工 昭和44年3月

事業費 203億5千万円

この埋立事業において、初めて公園緑地が確保されたわけである。それはこの埋立によって隣接する日本の名園三溪園の景観

図2 本牧ふ頭関連産業用地造成埋立図



が阻害されるというはげしい世論に対して配慮されたものとも考えられるが、とにかくやや带状に公園緑地が配置されたことは良かった。ただ3.33%という低率でしか確保されなかったことは、風致地区の指定がなされているこの地域としては少なきに失するものであって、ここでも10%は最少限度確保されるべきだったと思われる。<図2>

4・金沢地先埋立事業

金沢区富岡町から乙鱸町に至る延長約7,000mの海岸埋立で、この埋立事業はもっとも近代的であり都市計画的であって、日本の埋立事業の上で注目される

べきものであろう。それは多目的であり、

- ①都心地区の商業、住居地域内に混在して伸び悩んでいる工場をここに移し、工場団地として中小工業の健全な育成をはかる。
- ②既成市街地の商業、住居地域が純化され、工場立退跡が市街地再開発に利用され、また、都市計画事業の代替地が用意される。
- ③広大な海の公園とリクリエーション施設が造られる。
- ④工業のための住居地域を設けて職場と住居の接近をはかる。
- ⑤国道16号線<横須賀街道>のバイパスとして巾50mの産業道

路がつくられる。

⑥後背地の丘陵地帯から埋立土砂を得ることにより、丘陵地帯にも新住宅地が開発される。などで、すべてに都市計画としての配慮が十分に行なわれている。その計画概要は次のとおりである。

埋立面積 660万m² <200万坪>

内訳

都市再開発用地 430万m²

<130万坪> 65%

住宅用地 100万m²

<30万坪> 15%

海の公園 65万m²

<20万坪> 10%

公共用地 65万m²

<20万坪> 10%

資金計画

総額	約 413億円
起債	288億円
埋立地売却代金	125億円
施行年度	昭和43年度～47年度
	5カ年

この起債については、西ドイツのマルク債によることもすでに決定し、近く着工される。

本年9月1日より実施された「横浜市宅地開発要綱」の策定には、私も昨年来参加し、埋立地に10%の公園緑地の設置を提起してきたが、この金沢地先埋立事業でこれが実現されることとなったことは喜ばしい。

とにかく横浜市の都市づくりの6大基幹事業の一つであり、新

しい横浜方法として横浜の都市計画の上にも、また日本の公有水面埋立史上にも、模範的な実績をきずき上げるものと期待される。

5——むすび

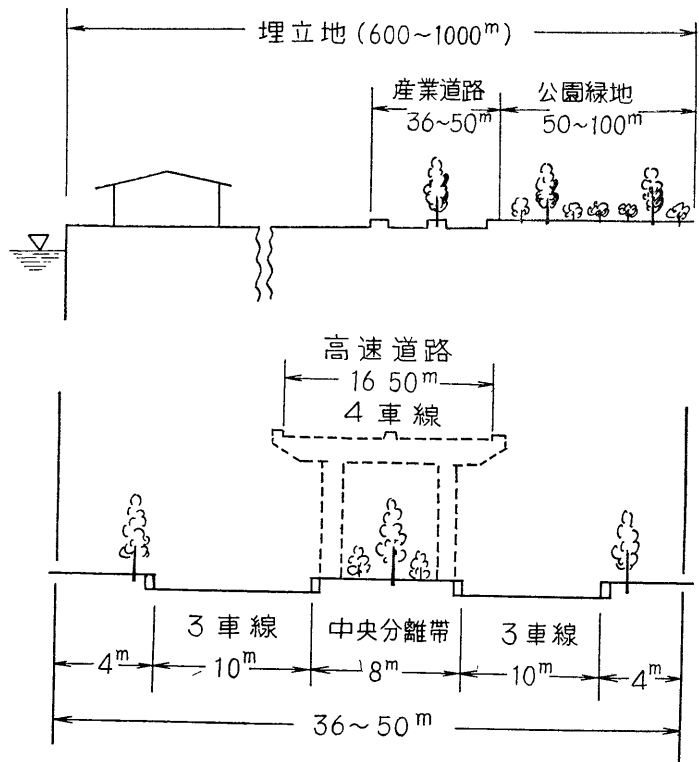
金沢地先埋立事業の実例をみても、また土地区画整理や住宅地造成事業のおびたしい実例からみても、公有水面の埋立事業の中に、埋立面積の10%くらいの公園緑地をつくることは無理なことではない。

たとえ法律が不備であっても、

要は事業施行者にそのような配慮と、積極的な意志があるかどうかで決められることである。

工場の公害に対しては、横浜市は、いち早く公害センターを設置して、それに対処してきている。工場公害は、もちろんその発生源自体の改良によって防止すべきものであり、公園緑地等の緩衝地帯の設置だけでは防げない。もし公園緑地等でそれを防止するとしたら、東大教授横山光雄氏の説のごとく、そのための公園緑地帯の中は「最低500m以上、望ましくは1,000m以上設ける必要がある」<日本公園緑地協会刊『公園緑地』1964

図3 産業道路と公園緑地帯



年 No. 1・2 論文—都市公害と公園緑地—より>と、いうことである。しかしながら、巾 500 m以上の公園緑地帯を設けるとなれば、ほとんど埋立事業は採算的に成立しなくなるだろう。埋立地の奥行き巾>が 3,000 m～4,000 mにもなってしまうからである。

したがって、公害は発生源それ自体で防止しながら、なおそれでも 100%完全とはいえない部分への防備と、爆発その他不慮の災害等に対する緩衝地帯として、また、そこなわれる自然景観のできるかぎりの回復及び埋立によるもろもろのマイナス面をカバーする等さまざまな意味で、公園緑地が必要となってくるわけである。

埋立地の中の幹線産業道路は将来の高速道路や高速鉄道をもその敷地内に考慮すると、36～50 mの幅員が必要であり、それに沿った公園緑地帯は50～100 mの巾がほしい。<図3>

昭和41年度から公害防止事業団により、千葉県市原市や四日市市、堺市、徳山市などの臨海工業地帯に緩衝緑地の造成が始められている。来年度にはさらに姫路市や倉敷市にもこの事業を始めようとしているが、昭和43年度の国費は全体でわずかに2億5千万円にすぎない。後追いの仕事は、金と時間が余分に

かかりなみ大ていのもではない。

建設省が昭和44年度の都市関係の重点施策の一つとして「大気汚染による影響を緩和し、工場災害を防止するため、公害防止事業団が行なう緩衝緑地造成事業を積極的に推進する」と発表しているのも、今までの手おくれに対する、窮余の処置であろう。

工業市立のための、公有水面埋立といえども、結果は「誰でも住みたくなる都市づくり」の一つでなくてはならないし、これは、すべての都市に共通した都市計画の指標でなくてはならない。

<計画局長>