

## 民間企業による都市開発と 自治体・その3

——東急多摩田園都市の場合——

企画調整室都市科学研究室

### はじめに

調査季報は、前々回31号と前回32号で「民間企業による都市開発と自治体——東急多摩田園都市の場合——」を扱った。31号では主として恩田第一、荏田第一地区を中心として、多摩田園都市開発の沿革を概観し、32号ではこの開発事業の公共性と営利性の2つの側面をめぐる問題についてながめた。そこで、こんどの33号では、地元住民、東急、国および横浜市の関係者に「東急多摩田園都市の場合」を見なおしてもらった。

東急が「理想的な計画都市」のマスタープランの図面と説明文を横浜市にもちこんだのは、昭和31年であった。このころは、首都圏ではスプロール現象がようやく都市周辺部をむしばみはじめた時期であったため、横浜市では、東急の大規模開発を歓迎する空気であった。しかし一方では、市の人口圧力は昭和30年代後半以後に比べれば、まだそれほどでもなかった。したがって、宅地開発事業計画と公共・公益施設との関連を厳密に追及する必要性も、今日の切実さに比べればまだその比ではなかったらしく「総合企画、区画整理、教育委員会、清掃、下水などからも、東急の計画についての注文はほとんど出てこなかった」という状況であった。

またそのうえ、この開発事業は、区画整理事業を東急が一括代行するという方式をとったため、最大限の利潤を求める東急の営利性が、公共的事業の施行者としての土地区画整理組合のあるべき主旨のかげにかくれて、あいまいになってしまったという見方もできそうだ。

それらの問題を背景にして、以下の方々に執筆していただいた。ほかに原稿依頼はしましたが、多忙のため執筆していただけなかった分のあることをお断りしておきます。

### 1 ————— 東急の立場から

赤木 幹一

—まえがき—

小生は該開発の企画、実施に別の筆者梶浦重雄氏と共にタッチした者であるので、その徹底的批判、解剖をなし得ない立場にあるが、それだけに心ある人々の意見もお聴きしたいし、また議論もして見たいと思う事項が沢山ある。それ程小生自身が企画並に実施に当って悩みもし、迷いもした事であった。

その中から紙数の許す範囲で書き抜いて見る事とする。

—私企業の行う土地開発事業がもっている性格—  
題の意味する事業とは群小不動産業者の行う小規模の事業の意味ではない。少くとも一団地として独立公共施設を有する規模のもの、即ち収容人口5~6千人、面積10万坪以上のものについて、それが持っている私企業としての条件宿命という意味である。

私企業であるからには公共事業、慈善事業ではない。即ち利潤追求の一形態である事は当然である。さて多摩田園都市開発の当初は土地買収にはじまった<昭和18年後期>。東急本社内担当者の意識の問題もあつたであらうが、東急において地を賭した土地所有者の一部より、東急資本による無理押しとの批判<この声は40年頃まで続く、また識者は現在でも左右の論はあるはず>があつた。また農地法との関連もあり、所有権の移転は出来ないで、停止条件付き売買契約の域で進めた事に関しては東急会社内部での我々に対する権利保全の不安という批判、官または自治体よりの批判等当事者たる小生は気のくちげそうになった事に再三に止まらない。

元来開発事業執行者は土地を事前に取得して置かなければ事業が行えないか？必ずしもそうではない。例えば自治体が行う時には都市計画法あるいは区画整理法によって自治体が土地を持っていなくても開発の方法はある。ただ東急の当初の出発点における考え方はそれまでの不

動産業者の思考と同じであったので、先づ土地の獲得に手をつけたのだと思う。思うというのは小生が完全に担当者となったのは30年からであり、28年当時を推量する言葉である。即ち自分の土地を自分で料理するという考えが基本にあったのである。東急の金にものをいわせて土地を買いあさる事に対する批判は日本における政治形態、社会構造の然からしめる所で、当然声となって良い事だし、一方私企業東急としては順法範囲内で土地を商品と見なす事は仕方ない事であった。

この混乱く統制経済を信奉する者、それに近い官公吏の人々から見た不満、自由経済を信奉する者、当該地域の後進性の打開に日夜苦心しておる地域内居住の識者達より見た歓迎は当然いつまでも放置すべきではなく、最近発せられた都市並に周辺の土地に関する規制は起るべくして起ったものである。小生は当然の事としてこれを是認したい。然し、新法規・新規制のもとでは私企業は土地開発事業が企業としての面白味が少なくなった。だからといって官公においては現時点の諸規制で住民の福祉増進より始まって都市構造の機能整備までの満足な措置が出来るであらうか？または出来たであらうか？小生は疑問に思う。その原因は官公は、充分資金、特に技術者を含む事務担当者に欠けるからである。然かもこの二者に満足が得られても、公企業の持つ不経済性<イギリスの有名経済学者はそれが当然であるし、又そうでなくては不正が起ると述べている>はおおうべくもない。我が国がある程度の自由経済の立前をとる以上民間資金を援用するのが政治の要諦であるとの立場を小生は採るものである。

詳しく述べる時りが無いが

○私企業<東急>にあんな大きな開発を委すべきではない。

○土地<ことに農地>所有者に寝ながらにして莫大な資産を抱かすべきでない。

という大事なしかも大ざっぱな意見に簡単には承服しかねない点を主張するものである。

一都市計画的に見た多摩田園都市一

都市計画は計画学として存在しないと小生は考える。つまり応用工学の集合されるべきもの、行政学、法制学、医学、心理学など人文科学がその上に援用されるべきも

のである。したがって都市計画学者であると自認する人が有れば、小生より見れば天上の人であり万能の神である。この考えはある面積を有する土地に対する我々凡人の考えた都市計画は単一無二のものではないという考えを引き出す。なおかつ標題のように多摩田園都市の都市計画につきその計画主眼、その美醜にふれてみたい。先づ論点を挙げて見ると、

a 根本構想として

首都圏構想との食い違い

都市の規模

性格

b 形能として

団地と街路

公共施設——鉄道、街路、その他

c 行政的立場より

等が考えられる。以下重要点のみに触れてみたい。

田園都市の平面図としての計画は30年の初めに作った。

その根本構想としては

①未開発地域を都市化して東京、京浜地帯の住宅地不足を解決したい。

②そのためには電車路線大井町線<大井~溝ノ口>を延長して該地域の中心を貫く。

③電車のための人口培養の点よりして最終収容人口40万人位にする。

④自動車殊にマイカーの増加に備えた街路的空地を考へたい。

⑤出来るだけ田園都市の性格を打ち出したい。

⑥細部計画として当時ヨーロッパ等、<特に北欧>で施行されている新都市的処理を行いたい。

等を計画の基盤とした。

この中で問題となるのは、①と②であって①は農地法との競合、②は自治体との摩擦である。①の点では首都圏整備委員会の構想と食い違い、委員会の構想はロンドンをとり巻く大ロンドンのレーン方式<中心より外縁に向けて同心円状の層を設定して、その中間層に緑地を指定する過大都市への自然導入思考>を首都圏に採用し中心<皇居前広場>より15K~25K間をグリーンベルトに指定する意図のあった時期である。それがちょうど川崎市溝ノ口より横浜市長津田の間に該当し、未開発地をそのままの農地並に山林地帯に指定するものであった。この

考えには建設省の都市計画的思考と農林省の農地保全の思考とが打ち出したもので、この打開は仲々困難を極めた。小生としては交通機関<鉄道、道路>の経済性、又利用者の時間消費の点よりレアー方式の不経済性を主張しスター方式<ひとりで方式とでもいうべきか?>を打出した。都市の中心と外縁を最短距離で結べば鉄道、道路はひとでの型状に成るのは当然、事実各私鉄を含めた既存鉄道並に道路は星型状に実存し、その経済性の必然を示している。この場合中間10Kを無人地帯とされる事は私鉄は採算面より強化または再投資不可能となる。道路といえど中間10Kは市街がアクセスしないという事は不経済である。ともかく首都圏整備委員会はグリーンベルトの土地留保の資金確保が仲々進まない点、またグリーンベルト内居住の農民あるいは土地所有者から私権の拘束に対する突き上げ等によりその実施に仲々着手出来ないまま現在の状態に移行しているものと考えられる。

また一方④の自治体との摩擦という点では、小生も当然初めより予測していた事であるので、30年に東急社内で方針が決定されると同時に1万分の1の図面<のちに30年末より31年にかけて神奈川県において航空写真測量より図化を計画し東急においてもその費用負担の一部を持った>に収用人口約23万、面積30,000千平方メートル<1,000万坪>の都市計画平面図<溝ノ口より長津田の手前までを含む>を持って五島社長は内山県知事と平沼市長に挨拶に行き別途文書で神奈川県知事、横浜市長、川崎市長、首都圏整備局長宛文書で都市計画決定を願いたい旨申請陳情した。なおこれに対する文書での返答は未だに無い。無いのは当然で、あまりにも当時としては規模が大き過ぎ、且つ行政的にも問題点<横浜市は当該年初頭に港都横浜というキッチフレーズのイメージを議会で採択し内外に宣言した直後であり、川崎市は社会党議員が多数を占める議会での行政としては、資本主義のメッカとも見られる東急に手をかす事はない、また両市共東京のベッドタウンに手をかす事はない等>が多い。然も小生並に東急の良識がその覚悟を支えたものは、拱手傍観していても未開地都市化の悪質スプロールが起きそうな時に良質のスプロールがコントロールされて行われる事は決して悪い事ではないとの断固たる決意であった。なお前に首都圏整備委員会は「出来ないまま現在の状態に移行しているものとする」と述べたが当計画に関しては34~

35年に到って首都圏の他地域<例えば中央線の沿線、あるいは船橋地区>における措置の事もあり、電車沿線を団地化<駅毎に>してその周辺の緑地化に協力するならば認めようとする考えになってきた。これは東急も事業化着手のために区画整理事業<組合施工による>の形態を採りその申請、認可を急いだためでもある。その時点では長津田を含め、電車本来の目的ルートにしたがって町田市の南辺、大和市の一部を含めた45,000千平方メートル<1,500万坪>、収容人口40万人の都市計画として内外に発表した。これが現在実施されている形の基本となっており、多大の変更はない。ただその後横浜市において荏田南方の港北ニュータウンを計画されて、これが隣接し、如何にも綱島、荏田間が厚い市街地となっている。これは前述のスター型首都圏構想の点より小生は反対するものである。

以上計画案の行きつく経過を述べると共にレアー式のグリーンベルト案の消滅、関係市の態度等が当計画に及ぼした影響を述べた。当計画が公式面を持たずに苦勞しながらも何とか進んでいる大きな原因は

○地元民の希望<少数の反対はある>

○組合施行により区画整理事業の合法的に申請され、認可せざるを得ない点、この点では市当局はよく自己を殺されたとして小生は見ている

○政府の宅地行政局で宅地不足に悩んでいる等が推進力となっている事は明かである。

私見を終りに述べると出来るだけ田園都市的性格を打ち出したいという根本構想が今やくずれようとしている。あれ程小生始め東急を苦しめた行政的、都市計画国土計画的立場の人々は全域にわたる計画決定を何故早く行わないのだろうか? 多分緑地に定められた土地所有者の私権拘束を考慮されるからであらうが、ここは緊禪一番全面的区画整理を施行して全土地所有者が平均して拘束または利益の享受をされる様にすべきである。しかも地域は数市にまたがり、各市の独善を許さない、自治体もエリをゆるめて中央政府はまた特別措置を講ずべきである。憾むらくは小選挙区制の議会におんぶした行政の欠陥がここに露呈している。

—あとがき—

実は筆を初めた時は色々の論題があったのであるが、とても小文では尽せない、もはや御指定の倍の頁数になった。何れ詳しくは別の機会に内幕をある程度出して書いてみたい。本小文はその意味で舌足らずになった点をおわびする。

<富士急行株式会社常務顧問>

\* \* \*

### 梶浦 重雄

—はじめに—

東急電鉄の田園都市線に乗りますと踏切遮断機も見えず無表情に鳴る警報機の音もなく電車は静かに走っています。“そうです”この延長線には踏切はありません。新しい街の高い道路と低い道路の中間の高さに電車は計画されました。幹線街路が秩序よく配置され日常使われる道路は整理統合され通勤交通機関である電車と道路が同時同一企業により創られたからです。川崎市・横浜市・町田市・大和市・4市にわたる4,300ha<1,300万坪>の区域に総合的な都市計画が策定され日常生活のショッピング、医療施設に至るまで有機的に組織されたニュータウン計画は全国にその例がありません。この構想は東急電鉄故五島慶太会長によって発意されました。早や20年近い歳月が流れています。今日も多くの方々の努力によりその計画は受け継がれ更に拡大具現されています。創設時の一員として心から敬意と感謝の意を表します。

—区画整理方式による都市の基盤造り—

人口の都市集中は人類文化の発展に伴う弊害ともいえます。産業経済及び人口の適正配分・地域格差の是正・社会資本の重点投資等は総合的な国造りの基本課題であります。都市の住宅問題として捕えた時それは土地問題であり環境の整備された住宅地が絶対的に不足しているのです。全面買取方式を採らず企業<東急>と地元住民と地方公共団体が三位一体となり、区画整理方式によって住宅地の供給を図った事は画期的な事業であります。区画整理方式が万全であると申すのではなくむしろ法制的にも技術的にも多くの改善が要望されます。法制的近代化、大幅な財政援助、公益用地の優先買上げ等抜本的助成策を国において構ずる必要があります。民間企業の

育成指導においても同断でありましょう。都市は老朽化による更新作用のみによっては時代の要求には対応出来ません。東京都も横浜市も関東大震災と第二次大戦の罹災によってのみ根本的な改変が可能でありました。余りにも莫大な犠牲の上に成立っています。都市が安易に改造出来るものという潜在意識が官側にも住民にもあるのではないのでしょうか。一度造られた街の根本的変革は不可能に近い事を悟るべきです。都市計画はその先見性にあります。住みよい豊かな街は長期ビジョンの選択と目的にそった都市計画の先行が緊要であります。

—参加住民の意見—

街造りに多くの異った意見が提起されるのは当然です。合意に達するまで幾度か暗礁に乗り上げ乗り越えて参りました。最大多数の動向により事業を施行するのが民主的であり社会の原則でもありましょう。ただ声を荒げ理路整然と展開する意見からは残念ながら問題解決の糸口すらつかむ事が出来なかったことを指摘します。裏に隠れた利害、対立、終戦時の農地解放における旧地主層と小作者との激しい憎悪、部落間の永い対抗意識、都市計画街路の一部がその指導的人物の家屋移転を余儀なくしたり局外者の介入を許さぬ確執の内在している場合が多い。多様化した社会に固定化した価値判断をすることもなく将来への選択と今少しの寛容さが欲しいものであります。

—緑の保善と災害防止—

昨今「公害防止即自然擁護」「太陽と緑を守れ」「これ以上国土を破壊するな」と、誠に勇ましいお話が緑の丘にブルドーザーでも入れようなものなら国賊住民の敵と指弾されそうです。戦時中を思わせる雰囲気があります。恐しい国です。都市造りに対して自然の緑を地物地形を積極的に採用する設計は計画の第一条件であります。また青葉台・藤ヶ丘・つつじが丘等において祖父以来の美林を新しい街の公園として率先提供された方々も多くおられます。筆者のいたいのは、この地域一帯は富士火山灰土の堆積された地層で先般の川崎生田緑地の土地流出惨事に明らかな様に集中降雨には脆弱危険なのであります。昭和36年の集中豪雨に際しても晴天時予想もつかぬ個所より土砂崩壊が起こり被害を出しています。住宅地は安全・静穏・快適・利便が基礎要件ですが、これ等を自然の緑とどの様に調和させるかは冷静に論理的

に討議されるべきと思います。

—おわりに—

都市は一朝一夕にその成果も評価も批判も求め得ません。地域住民と共に成長するからです。4,300haのこの街が何によって推進されたのかと問われれば

1. 都市建設の責任態勢が明確であった
2. 地元住民の開発意欲

特に指導的立場の方々の先見性と信念

3. 民間企業〈東急〉と住民の連帯意識

の3点を上げたいと思います。

〈総合用地株式会社取締役社長〉

## 2 地権者の立場から

徳江 義治

荏田第一区画整理組合が解散して既に4年になろうとして居り、10年近くもかかったその間の記憶も次第に薄れようとしています。当時疑問に感じた点について地元住民として、又地権者—農民として2～3簡単に申上げてみたい。

### 〈1〉地元民の生活再建について

昭和32～33年頃の荏田第一地区はトマト胡瓜等の野菜を専門に作り、飯米確保の水田を一生懸命作っていた時代で純粋な農村地帯であった。そこへ突然山を削り田畑を潰し国道などを自分達の負担で築造するという〈後に負担金がついたが〉計画が示され、地元混乱と動揺が生じた訳である。提案した東急、援助する横浜市にも生活再建についての研究具体策は皆無の状態であって水田、野菜畑、果樹畑が潰滅するにも拘らずだ3分の2の同意があるということと、換地操作によって農業継続は出来る筈と説明されるに過ぎなかった。区画整理法に救済規定が無いとはいえ行政の立場から突込んだ指導が出来なかったものであろうか。

### 〈2〉一括代行契約について

第2回総会等で強く論議されたことであるが釈然としないものがある。東急とすればこれが一番の目玉商品である訳だが、然し東急百年の大計から考えれば地元と「共

存共栄の関係」を確立することは誠に重要な問題であろうと思う。従って今後の扱方としてはその精神に則って処理されるべきものと思う。即ち事務代行を建前としてその代行利益予備費等をハッキリさせる工事は入札が良い。また保留地の処分方法、位置、時期、単価についても当然検討する必要がある。立案について市は前向き姿勢で指導をして頂きたいものである。

### 〈3〉公共公益事業の負担について

区画整理事業の許可の条件としてこれ等を負担させることは問題がある様に思う。これは事業が完成し快適な生活環境をエンジョイする人達に負担願うのが妥当と考えられるので、市債等で賄って整備し将来の土地利用者から還元を計るべきであろう。

### 〈4〉今後について

宅地開発事業は現代社会の要請であり国家的な要請でもあるので、国や自治体の責任は誠に大きいものがある。その場合地権者は協力する立場にあるので現行の様に「何んでもかんでも」地権者に負担させて「公共の福祉増進」を達成させる方法には理解し難いものがある。むしろ国や自治体はカケ声だけで無く公共公益事業を公費を以て先行的に進めて宅地開発事業の促進を計る必要があるのでは無からうか。

最後に東急へ苦言を呈したいことは、折角40万都市の大構想でありながら、実態はベッドタウンの串刺的な傾向にあることは誠に残念である。田園都市線の南側には既に港北ニュータウンという理想的な都市が誕生しつつあるのでそれに対応した……都市機能を備え、しかも自然を生かした……多摩田園都市構想を再検討しては如何であらうか。

〈元荏田第一土地区画整理組合員〉

\* \* \*

松沢 由貞

—該当地区の地理的条件—

当地は元厚木県道添いの荏田宿南面にある丘陵地帯と一部平坦部集落地を含む。

江戸時代は青山街道沿いの一宿場で東海道の裏街道の宿場として近郷の中心でにぎわった。明治、大正、昭和の初期までは交通の利便少く取り残されて陸の孤島という

感じであった。

—多摩田園都市開発の五島構想発表と地元の態度—

地元住民は一般的にこれを歓迎しその受入れ態勢を進めた。先ず荏田町四部落の有志によって山内開発委員会<荏田部>が組織され荏田町東部<渋沢、柚木部落>に一箇所、西部<宿、小黒部落>に一箇所、地区を選定して開発に即応する態勢を整えた。

荏田第一土地区画整理の地区はその西部地域に該当する。

—東急の要望と地元の協力—

東急はこの地を開発条件として該当地約10万坪の内6割を買収したいと申出でた。開発委員会は地主と折衝し、概ねその要望にこたえる土地をあっせんした。

—区画整理の難航した第一の問題点—

土地区画整理の区域決定に当り東急は大部分の丘陵地以外に厚木県道及び小机登戸県道までの平坦地を含めるといのである。当初開発委員会は丘陵部分だけを対象としていた。会社側はその地を包含しなければ小黒川の改修が不可能になり、連絡道路の関係等あって区画整理の意味がないと主張した。地元としては、この地は最も優良な農地であり、小机登戸県道添いは往時より歴史ある宿場として戸数の並立して居り、区画整理の必要を認めないし、その道連れは御免だという。その間長い日時を費消し、結局会社と地元で協議の結果、沿道沿いの宅地は実測の5%減の減歩率で区画を整理する程度にする。耕地分は区画だけを整理し、整理後耕土を入れ耕作に支障を来さないようにする。

したがって、土地区画整理には参加するが、整理後は地主がその意志によって自由に利用するという条件で会社と組合と覚え書を交換して妥結をする。

—区画整理事業の経過—

昭和36年6月10日組合設立認可があり、それ以降鋭意工事をすすめ、その間種々の問題を処理しつつ完成を目ざして邁進する。

昭和42年、七ヶ年計画にて完了、組合を解散する。

—完成後の住民の声—

- a 区画整理を実施したために河川の氾濫がなくなった。
- b 街が明るくなった。
- c 道路網が完備した。

d 地区内に11m道路が貫通したので、小机登戸県道の自動車渋滞が緩和した。

e 地主所有土地の価値があがった。

f 出来上って見て反対者の意見はかげをひそめた。

—市当局への要望—

a 市当局が計画道路として組合地内につくらせた11m道路は、その後市では計画道路変更のため当初の計画とそごを来たした。道路交通上それなりの意義はあるが、市の誤った指導の結果と指摘されても仕方があるまい。

b 昭和46年12月22日突如として住居専用地区に指定された。丘陵部は当然とするも11m道路小机登戸県道添いまで包含するとは非常識も甚だしい。もちろん地元としては反対変更陳情書を提出している。平坦部は区画整理地域決定当時の経緯もあり新住宅地の買物の場としても往時の歴史的事情もあり、新都市形成の上からも当然商業地域として住専地区から除外さるべきであり、住専地域としては不適地である。

<元荏田第一土地区画整理組合理事長>

### 3 新住市民の立場から

石田頼房・裕子

私達が青葉台に住みはじめて、早くも五年たとうとしています。私達の場合、ここに移って来たのは、通勤は間を減らし、又、少みでも広い家という希望を、経済力の許す範囲であれこれ考えた結果でした。当時、生活施設などは、決して満足出来る状態ではなかったのですが、計画的開発地域だから、次第によくなるだろうと思っていました。

たしかに、この年の間に駅を中心として住宅や商店も増え、少しずつ便利になってきています。はじめは、遠距離の市外通話をかけるためわざわざ電車に乗って長津田まで行かねばならなかったり、区役所<当時の港北区の川和出張所>への電話が市外扱いだった問題も解決し、

郵便局も出来ず、それらの点での不便は感じなくてすむ様になりました。けれども、一方、区役所への交通の不便さ、県や市の施設としては、小・中学校以外に何も無いこと、凸凹のひどい道路が多いこと、また、市のサービスの不徹底さ、〈特に保健所の予防接種、乳児検診など〉など不満は多く残っています。横浜市民としての意識がない……といわれることもあります。市の施設やサービスを身近に感じられないことも大きな原因と思われます。保健所の予防接種・乳児検診は、この地域の主婦達の区当局への働きかけによって、2年ばかり前から青葉台駅前の東急サービスセンターで行なわれる様になりました。けれども予防接種などは、多くの人に利用されていますが、乳児検診は地元のお医者さんが順に当番になっているもので、小児科の専門医によるものではないので、余り歓迎されていないのが実状です。一方、地域の主婦の集まりである「青葉保育の会」が、読売新聞社と和光堂の後援によって隔月に行なっている専門医による乳児検診が喜ばれながら4年続いています。

「青葉保育の会」は、今までに、保育園の設置、「学童保育の開設」、障害児のための施設を港北・緑地区に、青葉台に開設される「緑区青少年図書館」に図書館としての機能をもたせること、などの要求をもって幾度も市や東急に陳情や交渉をしています。保育所問題で市へ交渉に行くと、「開発者である東急に当たってみよう」といわれ、東急は「保育園までは考えていなかった。青葉台地区は比較的ゆたかな家庭が多いから母親は勤めなくてもいいのではないか」とさえいうのです。このようなささかめはずれの考え方は市当局にもあるようです。

開発者である東急は、新聞広告やパンフレットなどでみると、青葉台地区を高級独立住宅地というイメージで売り出しています。しかし、高いのは東急が吊り上げた地価だけで、住宅地としてのイメージは、その高い地価のために、かえって低下しているように思えます。高い地価のためか、この地域では最近木造アパートや中高層の社宅などが多く建設され、東急の初めの計画よりもはるかに高い密度で市街化されています。駅付近には、14階建て容積率200%以上の民間アパートが計画されて、日照権をめぐる問題さえおきています。このように高密度に市街化が進み、空地や緑が少なくなるだけでもイメージ

ダウンですが、更にこのまま進めば、小中学校などの地域施設が不足することは明らかです。しかも、吊り上げられた地価のもとでは、地域施設用地を取得することも容易ではないと思います。増加する住民の要求に対して、開発者東急と、市が街づくりの計画を十分に考えてこなかった責任をなすり合っているのは困るのです。

区画整理が終わったといっても、それは街づくりの入口にすぎないことを考え、地主、新しい住民、東急、市などで、住みよい青葉台をつくる本当の街づくりの話し合いが必要だと思います。住民の中には、自主的な学童保育所開設、青少年図書館をよくする運動、公立高校設置要求の運動、あるいは日照や環境を守る運動など、多面的な運動の中からそのような気運が次第に生れつつあると思います。

市がこれを積極的にとりあげていくことこそ、本当の市民参加の市政ではないでしょうか。また、ただ土地を高く売るだけでなくこのような本当の街づくりの段階にも努力を惜しまないのが開発者としての東急の責任ではないでしょうか。

〈東京都立大学教授、田園青葉台団地〉

#### 4 — — — 国の立場から

山東 良文

1 > 東急多摩田園都市開発——これは、ある民間デベロッパーが、土地の開発利益に着目して、新しい都市づくりを成功させた物語である。不毛の土地があつて、これに鉄道や施設投資をやれば、莫大な開発利益があがる。これをうまく吸収すれば、相当長期の投資をやっても採算がとれる筈である。この考えを実行し、壮大な都市づくりをやった。企業家として卓見であり、大局的にみて成功といつてよからう。開発のために行使した個々の手段には、その都度問題があるとして、同じ条件のもとで、他に誰か代わりによりよいものを作れたかと考えてみると、先ず出来は立派である。

2 > 事業がほんとうに成功したかどうかは、居住者が、その受けるサービス条件に満足しているかどうかであ

る。造成宅地の分譲価格や居住後のまち全体の環境水準、生活上の利便等に満足かどうか。そこが最大の判断尺度であり、居住者の満足の度合が高ければ、基本的に成功と考えてよい。

もっとも、インフレ下で、あとき買っておいでよかったという別な満足感が、宅地購入当時の不満足に代っているかも知れない。くわれわれとしては、開発利益を、居住条件の改善に一層使ってほしいという期待はあるが、一応その問題は切離し後述する。

3>今後同じような方式で、開発が成功するかどうかについては疑問がある。条件がすっかり変わったからだ。不毛の地少なく、地主の利益主張は強い。素地価格の上昇は一般化してきたし、開発は利害調整のため長期化する。つまり開発利益は小さくなっていくが、利益の配分に対する要求は多方面からである。こんな中で、飛躍的に住環境、都市環境のレベル・アップを求めるには、公共と民間の新しい協力の仕方が必要ではないか。地元の信頼を勝ちとるためにも、またエゴイズムと横車を排除するためにも、公共と民間の費用の負担の仕方や開発利益の適正な配分を図るためにも、新しい方式を生み出す必要がでてきた。

この意味で、多摩田園都市開発は、ある時期における1つの開発の方式であり、物語であるといつてよからう。これからの開発の条件を考えると、新規居住者の所得が居住環境の向上に向かわないで、分譲価格の上昇に食われる恐れは十分にある。

4>個別の問題について若干言及すると、

①一括代行方式について——開発をすすめる場合には、つねに地主に対する配慮は大事である。殊に農家に生業と生活の転換を迫り、不適応者を生み出す場合は問題である。しかし、一般的にみて、この地域に関する限り、貨幣経済に馴染んでいる。土地の売買についても、売りたい人は売り、売りたい人は売らない。ただそれだけの話である。東急が、保留地の譲り受けを見合に、事業費全額を負担して、事業実施の一切を代行する方法には、外部から分らない点も多い。保留地の評価額と東急が負担する事業費が、うまく釣り合っているか。利息をどう考え、地価の上昇をどうみるのか私も最初にこの点が気になった。

しかし、よく考えてみると、所詮これは地主と東急の問

題である。それより、開発利益を、分譲価格の引下げを含め、居住者にできるだけ良好な環境を安い価格で供給できるよう使ってもらうことが第一である。交渉能力をもった両者の取引の問題に、あえて何れかを保護するために介入することもないように思う。ただ地主が専門的な知識を得るために相談できるコンサルタントが必要であろう。

②都市のイメージについて——異なった二つの印象、それはゴチャゴチャと乱雑なまち、他方人間くさい生活のあるまち。これは公的機関が作る整然とした無味乾燥のまちとひどく対照的である。そして、ところどころに買残された民地に茂る雑草やすすぎが、子供の絶好の遊び場所になっている。設計しきれなかった部分が生きている。まちは造る部分よりも、自然と成熟する部分の方が面白い。それからやたらと横文字カタカナの多いまちである。もっと個性のある日本の都市がほしい。

③人口定着のスピード——開発のスピードがおそいことには、色々の原因があろう。土地を売り急ぐことよりは、分譲をおくらせて値上りを待つ方が利益が大きい。この点は、民間企業にとって宿命であろう。民間企業によるひとつのまちづくりの成功が、そのまま住宅問題、土地問題の解決に結びつかない一面を現している。

5>最大の課題・民間デベロッパーの位置づけ——土地をいじくり、環境をつくるような仕事は、所詮、公共の福祉に基本的なかわりを持つ。福祉社会を実現するためにどのような仕組みが必要なのか。公共の非効率、民間の効率と創意。しかし利潤追求が福祉を犠牲にする側面がある。いまや両者を調整した新しい開発体制が必要である。民間の創意工夫を活かしながら、分譲価格や家賃等のサービス条件と公の調節機能が働くようなやり方。そのための公共の供給と民間の供給の組み合わせ方、シェア。本来公共が負担すべき費用を、デベロッパーつまりは最終の入居者に押しつけないことも大切である。いろいろあるが、これらは今後の検討課題ということにしておこう。

<経済企画庁参事官>

寺門 敏雄

昨年、市は東急に対し、児童生徒の増加傾向が計画を大きく上回る見込みであるので、現行の義務教育の施設計画を変更し、小学校用地15、中学校用地8を追加したいので、早急に協議のうえ計画の具体化を図られるよう要請をした。これは数年来東急との間で協議を重ねてきた基本事項、マスタープランに対する不信任行為であるともいえる。しかし申し入れの原因を作ったのは、人口計画を自ら破り無計画に高層高密度住宅の建設を促進した開発者側であり、被害者は開発地域内に現在または将来居住する住民であり児童生徒である。ともかく大規模な開発を進める施行者側にもいい分はあるが、開発計画の基本である人口計画についての配慮を欠くことは、他の公共公益的施設計画にも直接均衡を欠く結果を招来することとなり、こと志に反し、著しく住環境を低下させることにつながることは事実である。特に区画整理方式による宅地開発は、公共減歩の関係から都市施設の水準が比較的強く押さえられる傾向にあるだけ、将来を予測した実行性のある人口計画、土地利用計画を樹てるべきである。また都市施設の中でも可変性、拡張性に乏しい学校施設については、余裕をもった計画<密度ha100人>とし、流動性を持たせるべきである。多摩田園都市の開発面積に占める教育用地は当初計画<密度ha130人>2%、追加校を含んでも3%に過ぎず、都下多摩ニュータウンの8%<高等学校を含む>に比較すると大きな差がある。開発の主体、時期、手法、人口密度等が異なるため単純に比較することには難があるが、学校教育施設計画についてのみでも開発者の基本構想がうかがえるわけである。

	東急田園都市	多摩ニュータウン
計画人口	20万人	40万人
開発面積	2,000ha	3,000ha
教育施設		
高 校	0校	16校
中学校	12校	31校
小学校	22校	62校
幼稚園	不 明	73園

つぎに住宅建設の計画化についてであるが、関係小学校8校について推計<幼児人口を基礎とした>をみると46年180学級が52年には452学級に達し、6年間に2.5倍という高率な上昇傾向を示していることから、少なくとも用地取得が終了し学校の開設時期が明確になるまで、集合住宅の建設を保留する程度のコントロールは、教育的な配慮からも当然必要な措置である。田園都市が完成するまでには今後相当年数を必要とするだろうが、開発者としての東急の立場は、単に宅地を開発し、住宅を建設し販売をするという営利追求だけのものではなく、むしろ区画整理事業における公共性を、水準の高い住環境づくりにどうおきかえるかが、今後における最も大きな課題であると思う。

<教育委員会総務部企画課長>

\* \* \*

平井 義男

「緑区は緑の町というけれど、開発により山はげづられ、谷は埋められ、自然と緑はだんだんなくなってしまわないか」——こうした市民の疑問は、相つぐ開発を目前にして、緑の保存、自然保護の声として市民の中からわき起っている。

区内人口17万2,601人<昭和46.11現在>に合せて、予想される区画整理の面積は2,990ha、343,400人の計画人口となっている。

民間デベロッパー<東急>の資本力にものをい寄せた区画整理による理想郷のうたい文句に、土地を求め移り住んできた人達は、学校、幼稚園、保育所、文化施設、等の不足に不満をつのらせ、新しい団地の造成、土地の高度利用からくる高層建築物による都市化が、市民生活を大きくゆさぶり、生活権、環境権を防衛するため、あらためて生活環境と地域社会を見直さざるを得なくなり、これまでの、あきらめ型、無関心型の市民を行動させる市民へと目ざめさせることになった。こうした市民層による問題意識のなかから、保育の会、住環境を守る会などの市民組織が地域で活動をしつつある。

宅地開発業者は良好な住宅環境を造成する社会的な責任があるのではないかと。そのことから宅地開発は公共性のつよい事業ではないかと思う。したがって、宅地以外の

用地、施設について一切負担しないとか、すべて企業本位で行おうとすることは社会的義務の上からも問題があると思う。

公共、公益的施設の建設、維持管理運営は究極には自治体がその責任を負うが、これら用地の無償提供、譲渡を義務づけるために宅地開発要綱を昭和43年8月に定め9月1日から実施されてきたが、このことは開発地域内における、公共、公益的施設が住宅団地の付帯施設であり、ある程度まで開発業者が人口計画のもとに確保すべきであるとしている。開発当初の計画人口1ha100~150人が土地の高度利用により大幅に上回り、現在の宅地開発要綱では開発地域への莫大な市費の投入をせまられることから、開発区域面積による基準、計画人口に対する基準、人口1人当りいくら、などを含めた開発要綱の改正と、市と東急による6人委員会の構成の中にすでに定着している市民を参加させるなかで、これからの開発の計画を実施するようになれば、良好な生活環境を維持する開発と公平負担の原則をつらぬくことが出来ないであろう。

市民参加とは自治体職員の自己改革であり問題意識をもつ市民の参加からつちかわれるのではないか。

<緑区役所区民相談室長>

\* \* \*

### 影島 鉄郎

およそ社会事象を部分的、主観的に評価することはたやすいが、多面的、客観的に、評価するということになる。また評価の時点と立場によっても異ってくる。ある時点ではプラスと評価されたものが、次にはマイナスとしか見られなくなるといったことはしばしばである。多摩田園都市の開発についてもトータルな評価を与えることはほとんど不可能に近いので思いつく若干の点について考えてみたい。

多摩田園都市開発の主な特徴をあげると

- 1 民間企業による大規模な開発であること
- 2 土地区画整理方式による開発であること
- 3 鉄道=大量輸送機関の敷設を伴った開発であること
- 4 異なる行政区画を串刺しにしていること
- 5 東京都心直通型であること

### 1>民間企業による大規模開発であること

巨大都市東京から郊外へ拡散する急激な人口流動を受け入れなければならない局面におかれている場合、スプロール現象を防止するためには、大規模大量に宅地を供給するとともに、コミュニティ施設を計画的に配置できるニュータウン開発は効果的である。東急はこのような時期に、巨大資本と燃えるような利潤獲得への意志をもって、首都圏グリーンベルトへ乗り入れてきた。日本住宅公団をはじめ公社等による宅地、住宅の大量供給事業が始まったのはそれ以後であることを考えれば、東急の先駆性はそれなりに評価できる。しかし、企業ベースによる開発は、究極的には最大利潤の追求にあるのであるから、公共負担という自治体の要求との衝突という意味においては、何ら他の民間開発と異なるところはないのである。むしろ、現時点で考えれば、この田園都市開発は、昭和43年に充足した横浜市宅地開発要綱以前の開発であるため適用されないの公益施設の整備の面についていえば甚だしく劣っているものといわざるを得ない。たとえスプロールであっても小規模な開発が緩やかに行なわれていたならば、昭和43年以降は、より水準の高いものになっていた筈である。いうなれば、多摩田園都市の宅地開発は宅地の生産において極度にスケールメリットを追求した所産に外ならない。とはいうものの、他の同種の沿線開発状況に比較すれば、格段に質が高いことは認めてよろしい。

### 2>土地区画整理方式によった開発であること

東急は、田園都市開発が土地区画整理方式であるが故に、公共性、公益性が確保されたと述べている。実は、東急の所有地が全体の30%弱であったという事実から、責任の度合いも30%までということである。ところが、土地区画整理事業は、その性格から、土地利用、つまり用途までは指定されるものではないので、東急のコントロールの及ばない民有区画に、この事業の頭初に計画された低層独立住宅が建築されないで、想定されなかった中高層ないし高層の共同住宅が建ち並びつつある。東急は、自社地と民有地のそれぞれにおいて、低層住宅と中高層住宅との割合を7:3に想定している。問題は、東急の所有地が全体の3割に過ぎない結果、全区画整理地区の実

に5割にも及ぶ地域が、将来高密度居住区化の可能性を有していることだ。これは、実は東急にとってはよろこばしい傾向であった。東急は既に田園都市線の増益を意図して、人口定着の速度と量を高めるため、年間1,500戸の高層住宅を建設する方針を打ち出している。高層化が日本の将来の住型式の必然的態様であるとしている。自社有地のみならず、一般民有地が高層化することはまさに天機（てんき）の到来であった。しかしながら、これには3つの重大な問題が含まれている。その一つは、区画整理であるが故に、前述のように、将来集合住宅地、独立住宅地になるかの区別なく、ただ単に従前の位置、形状に照応して換地されている。したがって、将来、低層、高層が混在する地区となり、日照、プライバシー、電波、音等様々な環境問題を惹き起こす原因となる。第二に、現在本市では新都市計画法に基づく用途地域の指定作業を進めているが、仮りに当地域に住専地区、高度地区を指定する場合、不適格建築物が多く生ずる惧れがある。第三に、公益負担の問題がある。東急は、ヘクター当たり人口密度100人を想定して都市づくりをした。これが、高層化によって高密度化することは、直ちに公共施設の不足につながるようになる。東急のパンフレットにいわく「理想の計画都市」

今日ほど「都市計画」という言葉を口にし、耳にしたことがあったでしょうか。

——今日ほど「都市計画」の必要性を身近に感じたことがあったでしょうか。

鉄道を建設し…市民の足を確保するために道路を作り…無秩序に家が建ち並ぶのを防ぐために学校を建設し…ゆきとどいた教育をするために……

多摩田園都市のマスタープランにはすべてこうした施設が計画的に網らされているのです——。

一方で東急は高密度を進めながら、他方では、公益負担の増大について責任を負おうとはしていない。最終的に100人/haを守ればよい。ただ途中の定着速度を早めただけであると考えてよいのだろうか。とすると、東急は自社地だけいち早く高層化しておこうとでもしているのであろうか。

昭和46年12月、久しく開られかけていなかった多摩田園都市問題協議会が再開された。いわゆる6人委員会である。市側の提出議題は、これまで両者間に締結された覚

書によって提供されて来た学校用地は、その後の田園都市線沿線の開発に伴う人口定着につれて、高密度化、児童生徒出現率の予想外の高率によって、小・中合わせて23校分の不足が予測されるに到ったため、開発者たる東急に対し、その負担を要請した。東急側は、人口増加は民有地における他企業者の高層住宅が原因であって、一企業者に過ぎない東急が、他の企業のものまでは責任を負えない。また、覚書の内容に反するとして市の要請を拒否した。つまり、東急は田園都市開発面積の僅か30%未満の土地所有者に過ぎないというわけである。さきに掲げた「理想の計画都市」のプロモーターであるとの自負は何処へ失せてしまったのであろうか。

一方、同協議会において東急側は、市に対して、次のような要請をした。即ち、目下、申請中の高層マンションの開発許可をしてほしいというものであった。市はこれに対し、バケツを大きくするか、入れる水を抑さえるかだ。バケツを大きくできなければ、即ち公共負担について何らかの原則を打ち出さない限り、キビしく抑さざるを得ない。また高密度化そのものが悪いというのではないが、環境問題もある、として東急の申し入れを拒否した。公共負担問題を中心に、両者の主張はまさに真向から対立しているのである。横浜市では、目下宅地開発要綱を改訂しようとしている。全市的に高密開発の傾向が続出しているためである。また、宅地開発行為を伴わない単なる建築行為に対しても、高密共同住宅の盛行にかんがみ、公益負担をしてもらおうということで、あらたに市街地開発規制要綱の策定をすすめている。東急に対しても、原因者負担原則の立場から、今後、負担を要請してゆくつもりである。

### 3 > 鉄道併用の大型開発であること

横浜市内の近郊私鉄沿線開発の現状を見ると、いずれも戦前の近郊化運動時代のもので、戦後の低質なスプロールの起因となっているが、それらに比較すれば、多摩田園都市の開発は、率直に評価してよい。現在、行政指導中の相鉄新線については、多摩田園都市問題の成果を生かして、誤りのない、将来永続的に悔いを残さないよう、十分慎重に進めたいものである。また、国鉄根岸線洋光台、港南台は、昭和36年、多摩田園都市にやや遅れて始められた公団自らの責任施行による土地区画整理方

式の住宅地開発である。開発規模は多摩田園都市に比して若干小規模であるが、同時期の、同方式による作品である点、今後の比較は興味がある。

<企画調整室副主幹>

—完—

4 行政区域を串刺しにし、かつ東京直通型の開発であることについて

資本の徹底的な合理性の追求は、自治体の行政区域を、その活動のための阻害要因として排撃する。しかし、ニュータウンの開発は、単なる宅地の物理的な整型加工ではない、コミュニティの創造である。率直に言って、企業は施設だけを作ればよい。だがコミュニティは自治体独自のものである。企業は水準の高いコミュニティ施設をつくり、それを自治体が運用するといった責任分担をはかるべきである。ところで、自治体は地方分権のトリデであって、生々と、目的的に、自らの創意と工夫により活動するところに存在意義がある。しかるに東急は、3市に跨がる部分を横断的に開発してしまった。単一の都市でもあるかの如くに多摩田園都市と名付けた。しかし、そういう独立都市はある筈がない。各自治体の活動にとって、このような串刺の開発は甚だ好ましからざるものである。また、東京直行型の都市計画は、都市自治体にとって決して好ましいものではない。東横線なら、横浜の都心とも直通しているのであるから、それなりの評価はありうる。田園都市線は自治体のフリンジを串刺しにしてしまった。そこでの住民は一見東京人的行動パターンになっているかの如くであるが必ずしもそうではない。何故なら、多摩田園都市は、決して「理想的な計画都市」でも何でもない。様々な地域問題をかかえたあたりふれた、しかし、比較的良質な郊外住宅地といったところである。したがって、住民は、多様化、高度する行政需要について、東急に対してではなく、自治体行政のレベルで解決せざるを得ないのが事実である。地域の住民は、共通の諸問題解決への共同行為を契機として組織化され、地域社会となる。

ここで、各自治体の都心部から、それぞれ、一体化のための交通ネットワークに欠けているのは致命的であるといつてよい。理想的な都市計画は自治体都心部直通型でなければならない。

以上を要するに、「理想的な計画都市」とは、少なくとも「多摩田園都市」のことではなかったのである。