

湾岸道路計画と本牧港湾住宅団地計画の調整にあたって

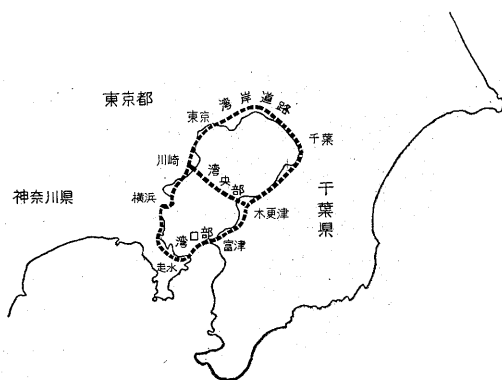
金近忠彦

1 はじめに

湾岸道路の横浜市内分については、現在、扇島～金沢埋立地間のルート設定の作業をほぼ終え、現在、ランプ・取付道路位置・幅員構成・用地等について関係各機関と協議を進めその都市計画決定に備えている段階である。とくにベイブリッジ区間<大黒ふ頭～本牧ふ頭間>については、高島町・桜木町等本市中心部の交通混雑を解消するためのバイパス・ルートとして、その早期着工を関係各方面に要望している。

現在の計画によると、このルートは中区錦町において本牧産業道路と接続する部分が、港湾厚生協会の建設する港湾労働者住宅と隣接することになっているが、この地区における両計画の関係について、計画技術者としてどうしても見過すことのできない不合理さを感じる。もはや港湾住宅が半分近く完成し、湾岸道路もそのルートが

図1 東京湾環状道路全体



確定し、すべてが計画決定に向けてセットされてしまった現在、これを問題にするのは、若干手遅れぎみではあるが、だからといって、このまま見過すならば後に様々な問題が引き起されることが予想される次第である。この部分の計画について、下っ端ではあるがプランナーの端くれとして湾岸道路計画に携わることになって、どうしても感じざるを得なかった素朴な疑問を以下に述べたい。

2 湾岸道路およびベイブリッジの概要

東京湾環状道路は、東京湾周辺地域の総合開発を目的として計画された道路で、東京湾を一周する約160kmの湾岸道路と約10kmの湾口部<富津～走水>横断道路および約15kmの川崎・木更津横断道路の3部分から成る大規模プロジェクトである。<図1>

湾岸道路は、幅員50～100m、設計速度100kmの大幹線道路で、その直接の事業効果として、たとえば東京～横浜須賀間の現在の所要時間約3時間が、建設後には24時間に短縮されると見込まれている。また、東京湾に7千万坪の埋立地を造成し、これを湾岸道路で連結することによる経済効果は、10兆円/年にのぼるといわれている。<「ベイブリッジ計画」調査季報28号P61>

東京湾環状道路は、財界の長老であった故松永安左衛門の発案によるといわれているが、昭和37年から、建設省関東地方建設局が中心となって調査を進めており、すでにこのうち一部区間<東京都大井ふ頭～千葉県検見川>においては、首都高速道路公団あるいは建設省直轄事業として着工されている。

湾岸道路のうち東京～横浜間についても、建設省サイドから調査が進められていたが、一方、横浜市においても本牧ふ頭・関連産業用地・根岸臨海工業地帯から発生するぼう大な交通量を、市中心部を経由しないで、京浜工業地帯および東京方面と直結し、中心市街地の交通混雑を緩和するとともに「ミナト・ヨコハマ」の新しいシンボルともすることを目的として、本牧ふ頭から横浜港を横断し、大黒ふ頭を経て国道1号に連絡する総延長7.1kmのベイブリッジの計画を持っており、昭和39年から本

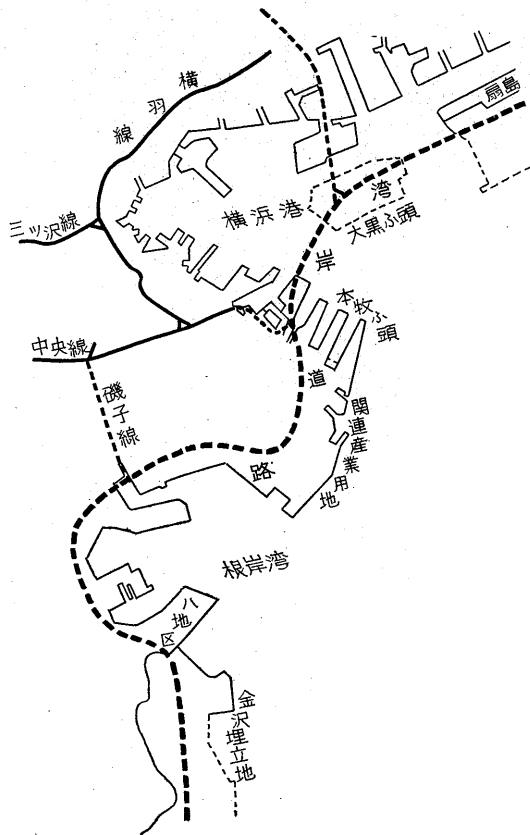
格的な調査を開始していた。

しかしながら、横浜航路横断部については、湾岸道路のルートとしてもベイブリッジのルート以外考えられず、また、ベイブリッジも都心部のバイパスとしての効果をあげるためには、東京および横須賀方面へ連結する必要があったため、結局、昭和43年、ベイブリッジは湾岸道路の一部を形成するものとして、湾岸道路計画の中に吸収され、横浜市はそれまでの調査の成果を建設省に提出し、湾岸道路建設に全面的に協力することになった。

横浜市においては、高速道路課が湾岸道路担当の窓口として、そのルートの都市計画決定のために、関係機関や地元との折衝、関係する他の計画との調整にあたり、道路線形や幅員の決定などの作業を積み重ねてきた。そして、現在、湾岸道路の横浜市内分については、図2の形でほぼ案が固まってきている。

なお、横須賀市内分については、湾口連絡橋への接続部付近を残して、走水～横須賀間のルートが46年10月に計画決定されている。

図2 湾岸道路計画図<横浜市内>



3—なぜ本牧地区が問題であるのか

東京湾の総合開発を目的とした国家レベルのプランである湾岸道路計画を「市民参加の都市づくり」をスローガンにする横浜市が、なぜ積極的に手がける必要があるのか。もちろん国家レベルの事業である湾岸道路は、国鉄の事業と同様、市の都市計画とは無関係になされ得るわけであり、市がこれを拒否することは難しいという背景はある。しかし、むしろ市としてもこれを積極的に進める理由として、たとえば市民生活白書「横浜と私」によると横浜市はその6大事業のひとつとして「臨海開発地帯からの貨物を中心とする発生交通量を、桜木町、高島町、横浜駅前という都心の交通難所をバイパスさせる」だけでなく、「通過交通を処理し、既成市街地の交通混雑の緩和に寄与させる」とともに、「ミナト・ヨコハマのシンボルとする」ことを目的として、本牧ふ頭から大黒ふ頭を経て、国道1号へ連絡する海上道路<ベイブリッジ>の計画を持っていたが、これが幹線道路としてその機能を発揮するためには、東京および横須賀方面へ連絡する必要があったことが述べられている。また、逆に湾岸道路のルートとしてもベイブリッジのルート以外は考えられなかったため、結局ベイブリッジと湾岸道路を一体のものとして考えることになったようである。<ベイブリッジ計画—調査季報28号>

水際線を公共ふ頭あるいは臨海工業用地として埋立て、これを道路によって連絡するという横浜市レベルでのベイブリッジの思想は、ミナト・ヨコハマのシンボルという点を除いては、首都圏レベルでの湾岸道路の思想と何ら変わることはない。すなわち、根岸湾埋立地610万㎡、本牧ふ頭180万㎡、本牧関連産業用地340万㎡、大黒ふ頭180万㎡、そして最後に金沢埋立地660万㎡と、つぎつぎに海岸線の埋立てを進めてきた以上、それらをつなぐ産業道路としての湾岸ルートは必然的だったわけである。

これに対して、それほど積極的な理由ではなく、また、公式の見解ともなっていないが、湾岸道路を、臨海部の工業地域と内陸部の住居地域を分離する50m幅員のグリーンベルトとして考え、内陸部の工場を臨海部へ出してゆく土地利用政策とあわせて、臨海部に発生する大型貨物を中心とした交通の内陸部への乗入れを、<中環状クラスの広幅員の幹線道路を除いて>規制する交通政策を

進めるという見解もあった。

湾岸道路の現ルートは、本牧～磯子間についても、また磯子～杉田間あるいは金沢埋立地についても、前者のみでなく、ほぼ後者の論理にも基いて選択されてきたように思われる。そして、扇島～金沢埋立地間のルートは建設することを前提とした場合、ほぼ最善のルートであるといえよう。だが、それでも、中区錦町本牧港湾団地付近、磯子区杉田町県営住宅付近、あるいは野島～鷹取山間のルート等、問題あると思われる箇所が数箇所残る。このうち本牧港湾住宅団地付近については、早期着工を要望した区間に入っているわけであるが、すべてが現ルートでセットされているため、他の箇所と違って、もはやルートの検討は望めない状態にある。＜逆にいえば、本牧ふ頭・本牧関連産業用地については、ベイブリッジ・ルートを前提にして埋立てを行ない、土地利用をセットしたわけであるから、当然問題など起こるはずはなかったのである。＞

ここで、特に本牧港湾団地を問題にするのは、それが湾

図3 本牧付近湾岸道路位置図

岸道路の海側に残された唯一の住宅地であり、＜野島付近についても、同様の問題があるが、これについては今後のルート検討の余地が残されている＞あとで述べるように、その環境条件の悪化が心配されることや、住宅政策・福祉政策として、港湾労働者単一の住宅団地を計画することに計画論上問題があるということの他に、計画の合理性の観点からも、東京湾環状道路と横浜都心とを結ぶインターチェンジ付近という高価な土地に住宅団地を置くという土地利用に疑問があるからであり、更に、なぜこのような土地利用計画が制約条件のほとんどない空白の埋立地に立案されたのかという点に疑問を持つからである。

4 本牧港湾住宅団地の現況および問題点

図3は本牧港湾住宅団地の位置図であるが、これは財団法人港湾厚生協会が、市港湾局の土地を借りて、港湾労働者

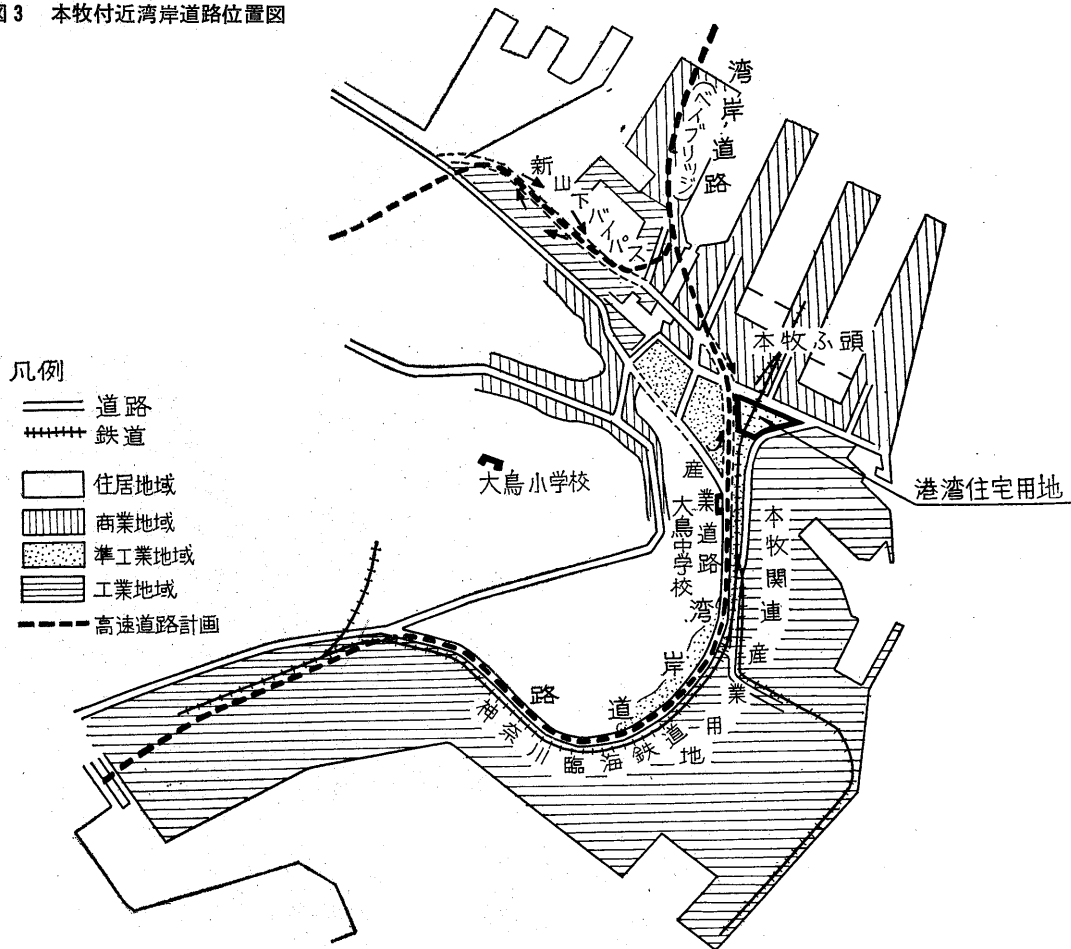
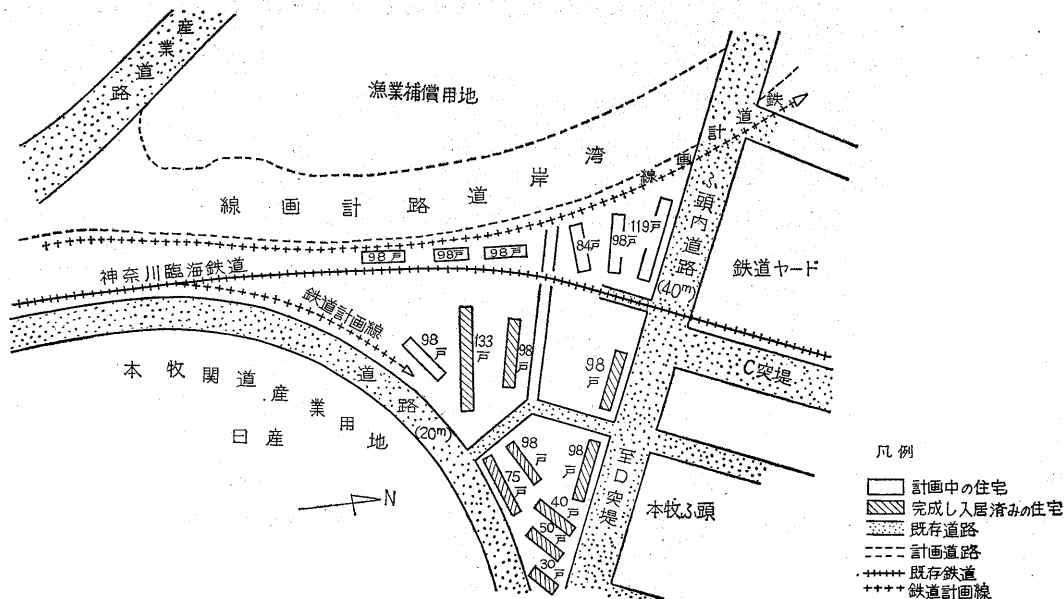


図3 本牧港湾住宅計画図



働者の住宅団地として建設するもので、現在、ふ頭内40m道路と関連産業用地内20m道路およびC突堤内貨物ヤードへの神奈川臨海鉄道の引込線によって三方を囲まれた部分に、9棟720戸がすでに完成しており、また湾岸道路計画線およびそれに平行する神奈川臨海鉄道の延伸計画線と現存のC突堤内貨物ヤードへの鉄道引込線とによって挟まれた細長い部分に6棟595戸が計画中であるが、このうち一番北側の1棟はすでに工事に着手しており、残りもすべて47年度中に着工の予定となっている。

<図-3>

この港湾住宅は、現状でも①ふ頭へ出入りする大型車を捌くため周囲の40m道路および20m道路からの自動車騒音が大きく、②道路の形態が悪いため団地内道路がバイパスとして使われ、交通事故の危険がある。また③関連産業用地としての埋立地の中に位置し、既成市街地から離れたところに団地が立地しているにもかかわらず、団地内に小学校や商店が全くないため、通学あるいは日常生活品の買物のために約2km離れた大鳥小学校や約1kmの距離にある小港商店街まで往復しなければならない。

<当団地は、1棟を残して他はすべて世帯住宅として計画されている>しかるに④その足となるべきバスルートさへ全然確保されていないため、これらはすべて徒歩によらなければならない。<このように住居としての機能の多くが切捨てられ、ただ職場である港湾施設にのみ近接し

て建てられる港湾住宅というものは、一体、いかなる政策にもとづいているのだろうか>など住宅団地としての環境条件は非常に悪いわけであるが、予定通り、団地に隣接して、設計速度の100km湾岸道路が完成するならば、これに対して東に、湾岸道路による騒音・排気ガス・振動などの環境破壊がプラスされることになる。たとえば高速道路課が昭和46年度に委託調査した湾岸道路の騒音予測調査資料によると、湾岸道路に隣接して予定されている港湾住宅の窓付近の位置で69~79ホンの騒音レベルに達すると予測されている。<図-4および図-4'>。環境破壊だけが問題なのではない。湾岸道路建設の意義のひとつとしていわれているように、それが臨海工業地帯を内陸住宅地から切離すベルト地帯としての機能を持つならば、それはまた湾岸道路の海側に残された唯一の住宅である港湾住宅団地をも同様に内陸の既成市街地から分離し、工業地帯の中に隔離することが心配されるわけである。それによって、本牧港湾団地の人々は通学、買物などのために毎日、湾岸道路を横断しなければならないなど、住宅として更に不便を強いられるばかりでなく、やがてその団地自体のスラム化が促進されるという結果になる。更に、1,500戸から成る港湾労働者のみの住宅団地を建設することが、コミュニティ計画自体として歪んだものであることも考えておかねばならない。

もちろん全く何の改善もなされないままに、事態がこうした計画通りに進行するとは考えられない。プラン段階の順序とは逆に、建設段階では、まず先に住宅が完成し入居者が数年間生活しているところに湾岸道路の建設が行なわれるわけであるから、当然これに対して建設反対の声が起るだろう。

湾岸道路は建設省の直轄事業として施工されるであろうが、もちろん、これまで積極的にこれに協力してきた。<というより、現在の湾岸道路ルートは、横浜市がベイブリッジのルートとして自から計画していたものであるから>横浜市としても、これの建設を進めるために対策を考えることになろう。その場合、騒音対策として遮音壁や二重窓等の防音措置くらいはとられよう。

しかし、たとえば予測されている騒音レベル69~79ホン

<図4,図4'>についても、これを46年5月に閣議決定された環境基準のレベル60~65ホン<表1>以下に下げることが技術的にかなり難しい。前記委託調査によると、この地点では2mの高さの遮音壁によっても騒音レベルは2ホンしか下らない、という結果が出ている。また普通の2重窓によっても10ホン程度しか下らないことが住宅団地の研究から解っている。<「交通環境の諸問題について」交通工学研究会V-11>。しかも、環境問題は何か騒音だけに限らないし、何より住宅団地の隔離・スラム化という問題については、土地利用計画そのものを変更しないかぎり解決することはできない。もちろん、既に半分以上が完成している団地の建設をここでストップしたところで問題が解決するわけではないし、湾岸道路のルートを変更することもできない相談だろう。結局は、いずれ港湾住宅団地を他の場所へ全面移転せざるを得なくなるのではないだろうか。

図4 湾岸道路騒音予測調査資料<その1>

<中区錦町…アンダーパス入口付近>

- 側道
 - 車線数：片側2車線
 - 交通量：片側4,371台/日
 - <393台/時>
 - <ピーク率9%>
 - 速度：60km/h
 - 大型車混入率：30%
- アンダーパス
 - 車線数：片側2車線
 - 交通量：片側17,486台/日
 - <1,573台/時>
 - <ピーク率9%>
 - 速度：60km/h
 - 大型車混入率：30%
- 湾岸高速道路<高架>
 - 車線数：片側3車線
 - 交通量：片側23,503台/日<2,820台/時>
 - 速度：100km/h
 - 大型車混入率：20%
- オンランプ
 - 車線数：2車線
 - 交通量：26,077台/日<3,129台/時>
 - 速度：60km/h
 - 大型車混入率：30%

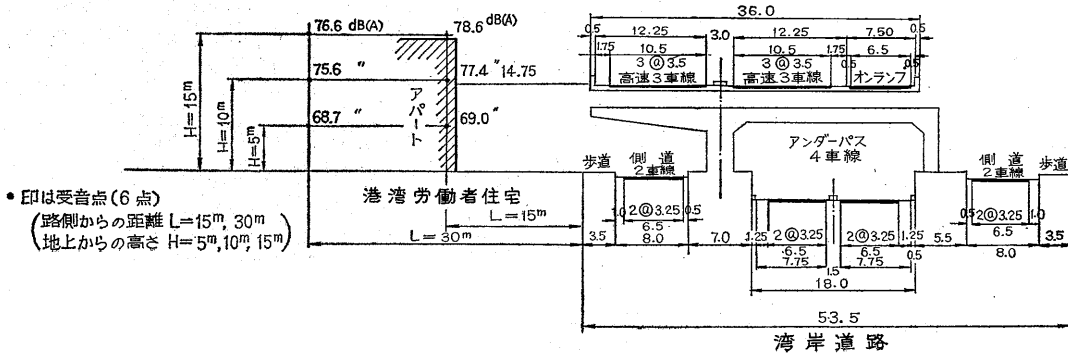


図4' 湾岸道路騒音予測調査資料<その2>

<中区 錦町…オリンピック料金所付近>

○オリンピック料金所

車線数：3車線
 交通量：26,077台/日
 <3,129台/時><ピーク率12%>
 速度：60km/h
 大型車混入率：30%

○湾岸高速道路<高架>

車線数：片側 3車線
 交通量：片側 23,503台/日<2,820台/時>
 <ピーク率12%>
 速度：100km/h
 大型車混入率：20%

○湾岸平面道路<高架下両側>

車線数：片側 3車線
 交通量：片側 21,857台/日<1,967台/時>
 <ピーク率9%>
 速度：60km/h
 大型車混入率：30%

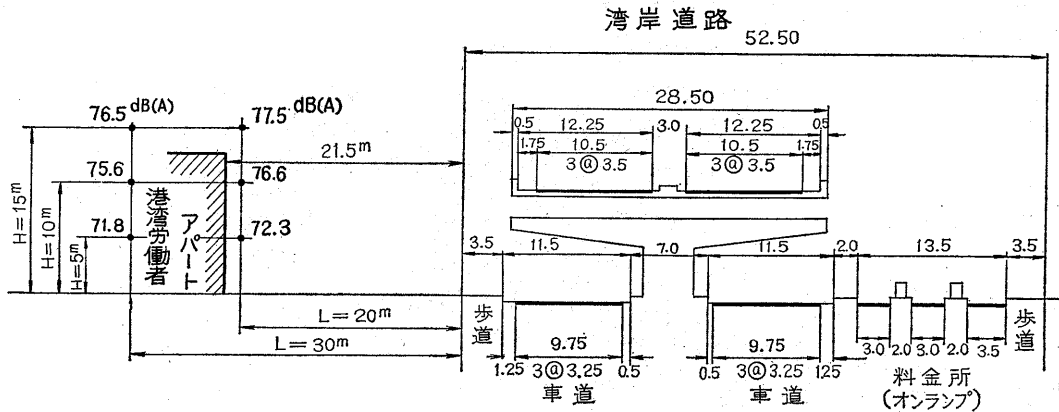


表1—騒音環境基準

地域の 類型	時間の区分			該当地域
	昼間	朝夕	夜間	
AA	45ホン(A)以下	40ホン(A)以下	35ホン(A)以下	環境基準に係る水域及び地域の指定権限の委任に 関する政令第2項の規定に基づき都道府県知事が 地域の区分ごとに指定する地域
A	50ホン(A)以下	45ホン(A)以下	40ホン(A)以下	
B	60ホン(A)以下	55ホン(A)以下	50ホン(A)以下	

注

<1> AAをあてはめる地域は、療養施設が集合して設置される地域などとくに静穏を要する地域とすること。

<2> Aをあてはめる地域は、主として住居の用に供される地域とすること。

<3> Bをあてはめる地域は、相当数の住居と併せて商業、工業等の用に供される地域とすること。

ただし、表-6に掲げる地域に該当する地域を除く。

騒音環境基準<道路に面する地域>

地域の区分	時間の区分		
	昼間	朝夕	夜間
A地域のうち2車線を有する道路に面する地域	55ホン(A)以下	50ホン(A)以下	45ホン(A)以下
A地域のうち2車線を越える車線を有する道路に面する地域	60ホン(A)以下	55ホン(A)以下	50ホン(A)以下
B地域のうち2車線以下の車線を有する道路に面する地域	65ホン(A)以下	60ホン(A)以下	55ホン(A)以下
B地域のうち2車線を越える車線を有する道路に面する地域	65ホン(A)以下	65ホン(A)以下	60ホン(A)以下

備考 車線とは、1縦列の自動車及安全かつ円滑に走行するために必要な一定の幅員を有する帯状の車道部分をいう。

環境騒音は各種の発生源が複合されていることから、その達成手段としては、各種の施策を総合的に集積することが必要で、方法としては、ア>規制の強化 イ>土地利用の適正化 ウ>騒音防止施設の設置改善の促進 エ>道路交通騒音に対する総合的施策の推進 オ>監視測定体制の整備 カ>騒音防止技術の開発の促進 キ>地方公共団体に対する助成 ク>住民に対する啓蒙等を掲げている。

なお、騒音に係る環境基準は厚生大臣の諮問機関である生活環境審議会の答申を基に閣議決定されるもので、技術的な基礎資料の収集、検討は同審議会の騒音環境基準専門委員会によって報告されたものである。

6———技術者として今何が可能か

本牧港湾住宅は環境条件の悪さ、土地利用の不合理性という点もさることながら、住宅政策・福祉政策の点からみても疑問が残る。1500戸もの港湾労働者のみが住む団地を建設することが、コミュニティ計画として歪んだものとなりはしないか。それを悪環境の中に孤立させることは高層アパートの林立する外見とほうらはらに、スラムを再生産することになりはしないか。そして何より問題なのは、住宅地としての多くの機能を切捨て去った、このような場所で、職住近接のスローガンを掲げる港湾住宅というのは、結局、港湾労働者の囲い込みではないのかという点である。

横浜市がその都市づくりの目標とする港湾都市、住宅都市・工業都市の3者が調和した国際文化管理都市というもの、このような姿となって実現してきたのではいただけない。問題を先取りすることを生命とすると称する革新自治体の行政としては若干問題があると思われる。今日、計画をめぐる状況として、計画が技術化・合理化・中央集権化の度合いを増してゆき、ますます専門的技術官僚の手中に握られてゆく管理社会化の傾向があり、一方これに対して、計画を住民の手に取り返すために計画情報の公開・決定への参加を求める住民運動も力を増してきている。

こうした状況の中で「コミュニティの確立」をスローガンに掲げる横浜市は「単なる親切行政の段階ではなく、行政と市民との間の相互交流による参加の段階の都市づくり」として6大事業に着手してきたといわれる。

だが、港北ニュータウンをはじめとするその6大事業も実現へのプロセスの中で、その実質は初期の理念から変質しつつあるように見える。それが体制的制約によるの

か、自治体の力量の不足によるのか、それとも始めからプラン自体が内蔵していたものなのか、今の僕達には定かでない。

そのような状況の中で、与えられたプランをとにかく実現へ向って進めてゆかねばならない僕達・末端の計画技術者としては、一体、何をすればよいのだろうか。

とにかく、今の僕達にできることは、自己の携わることになったプランが、「何を得ることを目的として、何を切捨てようとしているのか」というプランの論理を明確化することにより、たとえば「横浜をすべての市民の手になる共同作品とするために」といった美しい言葉で語られるプランが、実現へのプロセスの中で変質してゆくさまを見きわめ、プランの様々な幻想を捨て去ってゆくことくらいであろうか。

7———おわりに

最後に、以上の議論は交通計画についての研究会T・P・Oで討議したことに基づくものであるが、道路局あるいは高速道路課とは全く無関係の個人的見解に過ぎないことを断って、このつたない論稿を終えたい。

<道路局建設部高速道路課>