

都市再開発の基本方向を さぐる

——横浜市市街地再開発基本調査から——

岸田比呂志

反町 良雄

目次

- 1 ————本市のこれまでの再開発事業
- 2 ————調査の方向
- 3 ————調査の概要
- 4 ————調査の問題点
- 5 ————今後の課題

1 ————本市のこれまでの再開発事業

新しい再開発の方向性を見いだしていくためには、本市でこれまでに行われた既成市街地の再開発がどうであったか、振り返ってみることから始める必要がある。

都市再開発といった場合、広義には、鉄道・道路・公園・供給処理など、個別的な都市施設の新設・改廃から、公共・民間の個々の建物の新築・改築までも含んで考えられるべきであるが、ここでは、再開発三法といわれる土地区画整理法・都市再開発法・住宅地区改良法による面的再開発事業に限って述べてみたい。

戦後実施された既成市街地の再開発としては、第二次大戦による戦災地区及び接収解除跡地地区で行われた行政施行の「土地区画整理事業」がまずあげられる。

本市の戦災による焼失面積は2,300ヘクタールで、これ

らは鶴見・神奈川・西・中・南の旧市街地に該当しているが、このうち区画整理が実施されたのは、20地区合計924ヘクタール（焼失面積の約40%）で、要所を島状に整理したものといえる。この点、名古屋市が戦災地区をほぼ網らするような大規模な区画整理を行ったのとは大分様子が違っている。

この事業の特徴は、街区の形態を整え、地区内に計画されている主要道路を整備することが主であって、このほか公園とか上・下水道の整備等を合わせて行うことになっている。整理前の個々の宅地は普通その規模、用途のいかんにかかわらず、新しい街区内に、従前に照応した形で（但し一定の減歩を受け）換地されることになっているが、その上に建つ建物については、従前のものをそのまま移転させることが原則となっており、その意味では地区の総合的な再開発というより、文字どおり土地の区画整理に過ぎない事業ともいえるのである。

しかし、それでも今日みる限りでは、区画整理が行われた地区と行われなかった地区とでは、街区形態や公共施設の整備状況はもちろんのこと、土地の有効利用度、地区の活動量など；断然、前者の方が高くなっており、市街地の旧態からの脱却にこの事業が大いに貢献したことがわかる。

この手法を用いての再開発で特に問題と思われる点は、事業決定から換地処分（建物をすべて移転させ、土地の権利を新しい場所に最終的に移し替えること）まで、あまりに長期間かかり過ぎたことである。平均すると約20年となるが、このため事業費がふくらんだことと、また20年たって事業が完了した時点で、すでに実現内容が陳腐化し、引き続き、新しい再開発の要求がおこってきている、などの問題がある。法律に基づいて行われる事業の性格として、いったん計画が決まり、事業がスタートしだすと、途中の段階で変更がむずかしくなり、このことが事業そのものを硬直化させる原因となっている。

区画整理手法によった再開発の最大の誤算は、今日の車の急激な増加を予測できなかったことであろう。せっかく整備された区画街路に、車があふれ、住民の生活道路としての機能をはたさなくなっている例が多い。

区画整理手法による既成市街地の再開発は、昭和33年に着工され現在なお継続中の鶴見駅前地区を最後に、一部

清算事務等を残している地区もあるが、いちおう全部完了している。これ以後も戸塚駅前や瀬谷駅前の地区で、この手法による再開発が企画されたが、現在まで事業化に結びついたものはない。

区画整理は地区の基盤整備と引き替えに、地区内住民の個々の土地を一定割合ずつ「減歩」することが前提であるため、住民の不評を買い、今日では既成市街地の再開発には適さない手法と見なされ、郊外地の新開発にだけ用いられている。しかし今後は、市街地再開発事業や住宅地区改良事業等と組み合わせたり、また土地の減歩を低くするため工場移転跡地等を活用したりし得るならば、この手法による再開発もなお有力であるといえる。

次に「市街地再開発事業」についてであるが、この事業は昭和44年の都市再開発法の制定に伴い、旧法による市街地改造事業と防災建築街区造成事業とを合体化し、都市再開発手段の総合化をねらいとして発足した事業である。

発足して日が浅いことから、全国的に見ても、建築工事了ら及び工事中のものは、公共団体施行のものが6地区合計11.5ヘクタール、組合施行のものが5地区合計4.5ヘクタールあるだけである。本市において新法での実施地区はまだないが、計画中のものとしては、前記の戸塚駅前、野毛・桜木町、保土ヶ谷駅前等がある。

旧法による「市街地改造事業」は、宅地の整備に合わせ建物の建て替えも同時に行おうとする事業であって、区画整理に比べより総合的な再開発といえるが、土地・建物、住民の生活にかかわる各種の要望、権利調整などむずかしい事業である。本市では鶴見駅西口<面積1.3ヘクタール>に計画があり、現在なお地元意見の調整中である。

また、旧法による「防災建築街区造成事業」というのは、都市の中心地域を計画的に防災化・共同建築化していこうとする事業であって、指定された街区内の建物の建て替えにあたっては、一定の基準にのっとったものにつき公共サイドからの補助・融資など助成策を行うことになっている。

本市では、これまで関内駅前ほか2地区<合計面積3.6ヘクタール>につきこれを指定しており、事業実績は指定面積の30%となっている。

最後に「住宅地区改良事業」であるが、これは不良住宅

地区を全面的にクリアランスして、その代りに改良住宅<公営住宅2種に該当する住宅>を建設して、良好な住環境をつくりだそうとする事業である。昭和35年の法の制定以来、11地区合計7.5ヘクタールについて事業を行っている。

このほか、公営・公団の市街地住宅が既成市街地の中で大規模に建設されている例がたくさんあり、これも当然面的再開発の中に入れて考えるべきだが、再開発とみるか新開発とみるかの色分けがむずかしいのでここでは省略した。

以上が本市の再開発事業といわれるものだが、これまでの大勢は行政庁施行の区画整理が主であったといえる。これからの都市再開発の本命といわれる市街地再開発事業は、旧法の防災建築街区造成事業において若干見るべきものがあつたほかは、いづれの地区でもむずかしい問題に突き当たっている。

他都市と比べ、本市の再開発の取り組み方はどうであったか、についても、ここで述べる必要があると思うが、再開発問題に熱心に取り組んでいるといわれる大阪・名古屋等の都市と本市とでは、市街地形成の歴史も大分異なるし、また、戦後から今日まで、都市の置かれてきた状況や抱える問題点も異なるので、ここでは触れない。

2 調査の方向

新しい生活環境と新しい社会活動の要求にこたえるために必要となってくる「都市改造」といわれるものは、一般には、「新都市開発」と「都市再開発」の二つにタイプ分けされている。これらはいずれも、ある面的な広がりをもつ区域を総合的にとらえ、環境整備しようとするものであって、単なる物的施設の整備・改善にとどまらず、そこに生活する人々の社会的、経済的、文化的な生活環境の向上を旨とするものであるといえる。

山林・農地や公有水面などを宅地に利用転換する場合には新開発といわれ、既成市街地の建物群を新しく建て替えたりする場合には再開発といわれるように、通常はつかい分けられているが、都市環境のある要求に沿って改造していこうという趣旨では、両者に本質的な違いはないのである。

ところが、これまでの事業実績という面から両者を比較してみると、全国例でも、新開発の方は地方公共団体をはじめとして、公社・公団、民間により過熱気味と思われるほど活発に各所で計画され、事業化されてきているが、再開発の方はたくさんの場所でアドバルーンとしては上がっており、また事実真剣な取り組みもなされているのだが、商業ポテンシャルがごく高いところとか、特別の好条件が整っているところに限られてしか事業化されておらず、なかなか思うにまかせない、というのが実状である<戦後各都市で行なわれた震災関連の区画整理はいちおう除外して考えた>。

再開発にしろ再開発にしろ、多額の投資を比較的短期間に拠点に集中させ、しかも自己完結的な経営採算が要求されているという点では共通しているが、新開発に比べ再開発をより困難にさせている原因は、区域内において細分化され、複雑に入り組んだ権利関係と、再開発に対する個々の住民のさまざまな思惑をどう調整していくか、というむずかしさにあるといえる。

都市再開発は都市問題を解く重要なカギであるといわれ大きな期待が寄せられているが、現状から見た限り、本市においても前途は多難であるといえる。

ところで、大都市周辺で民間デベロッパーにより次々と事業化されている新開発の多くは、いまや都市の希少な資源である自然環境を喰い荒して、急激な人口増をもたらし、その結果は公共団体に莫大な公共投資というしりぬぐいをさせている。新開発の結果、学校・水・ゴミ処理等、著しく外部不経済をもたらす事業について、人口急増都市の多くは周知のとおり、これまですでに宅地開発指導要綱<住環境ミニマム>等をつくり開発に伴う社会的費用の負担を開発者に義務づけてきている。しかしこれにも一定の限度があり、どこまで開発者に負担させるかという点でも種々議論があるため、今後はむしろ新開発は環境に関する社会的資本に一定のストックができるまで抑制または中止してもらおう、という方向に動きつつある。

これからの再開発を考えるにあたっては、こういった新開発がいま突き当たっている問題を理解することからまずはじめなければならないだろう。

再開発については、本市においても、これまで事業化ということでは注目すべき実例が少なかったため、新開発

のあり方についていま厳しい問い直しの目が向けられているのと同様の反省が、必ずしも十分になされているとは言えない。

都市問題を解決する事業としての期待だけが先行して、実際に再開発事業を実施してみたら、現在の新開発ももたらしたと同じ難問を新たに都市に付加してしまった、という結果にならないよう、これからの再開発を進めるにあたり、事前に十分慎重な検討が必要である。

われわれが行った「市街地再開発基本調査」は、本市がこれから本格的に既成市街地の再開発に取り組んでいくにあたって、これまですでに幾つかの地区で試みられた再開発計画の反省の意味も含めて、もう一度全市的な視野から再開発の必要性、可能性、計画の方向性等を見直してみよう、ということからはじめられたものである。

さらにいえば、

<ア>再開発を必要とする地区の選び出し<優先順位を含め>は、種々の客観的資料を科学的に分析した結果として得られないものだろうか。

<イ>再開発を行うといっても、地区ごとにそれぞれ違った計画目標を立てられるはずである。それを探り出して分類し、全市域の入った一枚の図面にどの地区はどんな目標の再開発を実施すべきか、ということがひと目でわかるようにできないだろうか。

<ウ>都市再開発を実施するための手法として、法制化された「市街地再開発事業」は、本市において今後どう位置づけたらよいか、タイプわけされた地区ごとに、どのような手法をどう組み合わせていくことが、最も効果的、効率的であろうか。

などが、この調査の主要なテーマとなっているものである。

3 ————— 調査の概要

<1>調査の基本方向

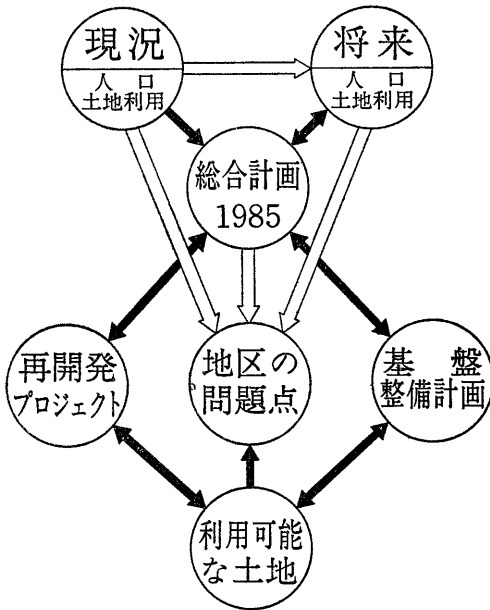
考え方の枠組みとしては図-1のようになる。まず基本となる指標<人口・土地利用・都市施設等>について現況を把握し、これと新総合計画との関連においてそれらの将来値を予測する。次に地区ワイドの再開発上の問題を、これら指標と既存の再開発計画、都市基盤整備計画、

利用可能な土地とのからみ合わせの中で分析抽出し整理する。

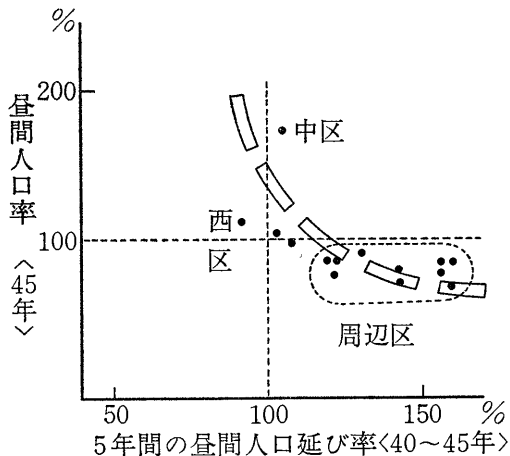
資料整理の方向としては、従来この種の調査にみられた事業化のためのチェック項目に偏することなく、各種の都市計画指標を地区の環境整備の問題に対して総合的に対処する際に意味を持つものに重点を置いた。特に人口に関する指標は、本市の都市問題の根本的要因として重視した。

資料整理の基本単位としては、既存資料の活用可能性、地区レベルでの問題の明確化の観点から町丁別を採用した。

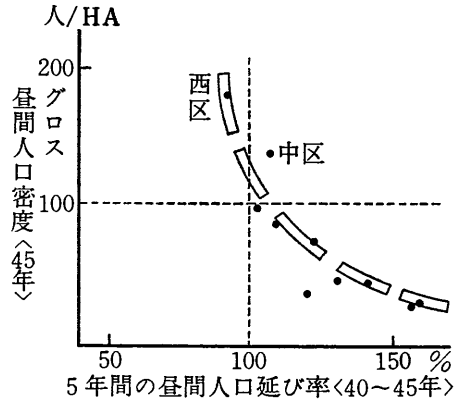
図一 1 考え方の枠組



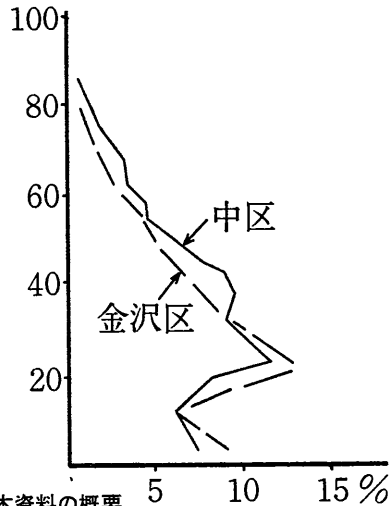
図一 2 昼間人口動態と昼間人口率



図一 3 昼間人口と昼間人口密度



図一 4 年令別人口構成 (45年)



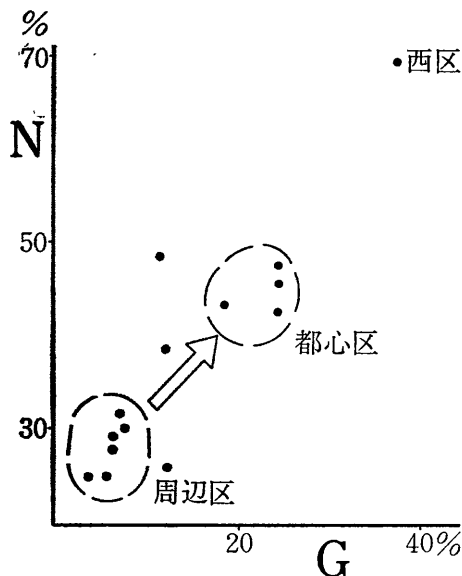
<2>基本資料の概要

<ア>人口

年間10万人の夜間人口増加は市全域に均等にみられるものではない。西区は38年、鶴見区は43年以降減少に転じ、中区は42年以降ほぼ一定となっている。これに対し旭、緑、港南、戸塚などの周辺区はここ10年間に3倍以上、瀬谷、港北の2区も2.5倍の増加を示している。転入・転出口の総和が人口に対して占める比率が30%を超える現象が、40年に瀬谷・戸塚区で、45年に緑区で起こっている。45年には緑区で社会増が10%を超え、自然増も周辺区においては2%以上となっている。夜間人口に対する昼間人口の比率は、45年に中区175%、西区113.2%、鶴見区104%と100%を超えており、神奈川区が99.3%とこれに次ぎ、周辺区は70~90%となっている。昼間人口率と昼間人口伸び率、昼間人口密度と昼間人口伸び率との関係は、それぞれ図一 2、3に示すとおり、逆比例関係にある。

人口の年令別構成をみると、図一 4に示すように都心区

図一5 容積率と宅地率<45年>



と周辺区のパターンは異なっている。40～45年にかけては、全区において10歳までの人口は増え、10～20歳までは減り、35歳以上は増えている。40～45年の変化傾向による予測では、人口の老令化が進む見込である。

<イ>土地・建物

横浜市の地形は、ローム層からなる丘陵地域と沖積低地が複雑に入り組んで構成されている。

この地形・地質と市街地形成との関係を見ると、江戸期には沖積低地上に水田や沼地が広がり、丘陵部は山林や畑が主でその接点に集落が形成されていた。それが江戸末期をピークに水田や沼地が埋立てられ、市街化されて現在の都心部形成の端緒となった。明治後期から昭和初期にかけては臨海部が埋立てられて工業都市形成の基盤が造られ、戦後は、大都市への人口集中に伴ない、丘陵部の宅地化が進められている。

現在残っている地形図<明5、大正末～昭和初、昭20>をもとに、横浜市の都市形成の過程を見ると、第1期＝東海道線開通<明5>、第2期＝京急線、横浜線開通<明38～41>—京浜工業地の形成、第3期＝相鉄線、東横線開通、京急線延伸<昭4～7>—効外電車と住宅開発期の3段階に分けられる。

土地利用の強度を表わす指標として容積率があげられるがN＝ネット容積率<延床/宅地>とG＝グロス容積率<延床/総土地>との関係は図一5のようになっている。周辺区ではN≒30%：G≒8%、西区を除く都心区はN≒45%：G≒25%で周辺区の宅地率が1/5なのに対し

て都心区の宅地率は1/2以上となっている。西区はN≒70%：G≒37%と特に密度が高くなっている。

建築動態をみると、高密度の旧市街地において建築密度が減少している地区が存在し、昭和20年以前の老朽建物が都心外縁部に集中立地し、最近5カ年間の建築活動の伸びが著しい地域は周辺部と新埋立地であった。

商業床と業務床の分布をみると、商業床は業務床に比して分散しており、鉄道駅を中心に集積している。横浜駅西口が狭小範囲に集中しているのに対し、関内は広範囲にわたって平均的に集積している。商業・業務床とも木造比率は大部分の地区で50%を超え、商業床は特に75%以上のところが多い。

人口と容積率の関係では、①人口は増えているが、容積が減っている地区は、郊外部の…丘…台という町名のつく地区が多く、非住宅が住宅化されている。②人口減少で容積増加地区は旧市街地に多いが、この中で住宅容積が減っている地区においては非住宅化が進んでいる。③人口減少で容積減少地区も旧市街地に多いが、これらは建て替えによる一時的な現象だけではなく、長期的な傾向も見せている。

<ウ>都市基盤施設

道路については、当初、横浜市道路整備計画資料<S46計画局>を使ったが、まとめにあたっては新総合計画によった。鉄道についても新総合計画をもとにした。再開発プロジェクトについても新総合計画を尊重したが、一応既に調査済のものについてもチェックした。

<エ>生活環境

児童の通学環境についての現況をチェックしたところ、ほとんどの地区が、遠距離通学や交通量の多い幹線道路を横断通学しなければならない通学障害区域であった。

<オ>市民要求

「市長への手紙」「市政モニター」「住民集会」などの結果をまとめた「市民要望の傾向」<S46市民局>からもとめた市民1人当りの要望を比較すると表一1のようになる。

<カ>パーソン・トリップ

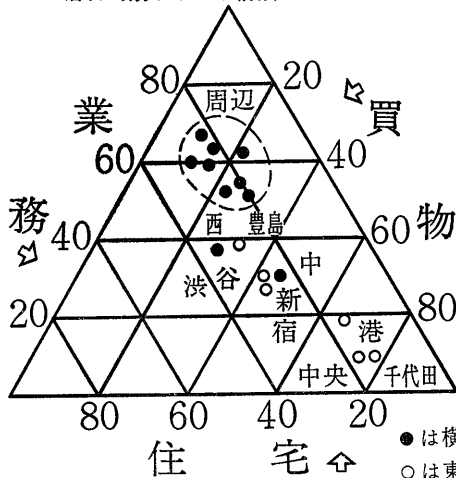
43年に首都圏で行なわれたパーソン・トリップ調査によれば、着目的別トリップ構成比は図一6に示すとおりだが、これによれば、中区と西区は東京の副都心3区と似かよった構成をもつ。他区からの流入率では、東京の都心

表一 内容別要望度順位表

内容	順位	1	2	3	備考
道路	旭	<44.9>	瀬谷 <42.6>	港北 <34.8>	
下水道	旭	<24.8>	磯子 <17.1>	鶴見 <15.9>	旭区がとびぬけて高い
環境事業	西	<13.9>	磯子 <11.2>	南 <10.9>	以下,小差で旭・保土ヶ谷・港南と続く
建築	磯子	<17.8>	保土ヶ谷 <13.3>	鶴見 <9.4>	
民生	磯子	<20.7>	鶴見 <9.3>	保土ヶ谷 <9.1>	磯子区がとびぬけて高い
教育	旭	<9.6>	磯子 <9.6>	緑 <6.8>	
公害	磯子	<11.9>	旭 <5.0>	西 <2.9>	磯子区がとびぬけて高い
市民	南	<11.4>	中 <8.9>	旭 <8.3>	
衛生	旭	<7.6>	港南 <6.5>	磯子 <4.6>	
緑政	西	<6.0>	磯子 <4.7>	南 <4.2>	各区の差はあまりない
水道	旭	<6.3>	南 <6.0>	港南 <5.8>	〃
交通	磯子	<12.6>	港南 <6.5>	南 <5.9>	磯子区がとびぬけて高い

< >内の数字は1万人当りの要望件数を示す。

図一 着目的別トリップ構成



●は横浜市が70%, 副都心が60%近いのに対して, 横浜では西区が58%と副都心並みだが, 他は50%以下である。業務の流入率は西・中・神奈川・磯子が65%以上で比較的高く, 買物の流入率は西区が50%で特に高くなっている。

西区と中区について着目的トリップの出発先分布を比較すると, 業務トリップでは, 自宅→業務は西区(全トリップの66%), 業務→業務は中区(全トリップの35%)がそれぞれ多く, 買物トリップでは, 自宅→買物が中区<65%>, 業務・買物→買物が西区<49%>がそれぞれ多くなっており, 西区が商業的な街で, 中区が業務的な街であることを示している。

地区発生トリップ数に対する西区・中区向けトリップの

構成比によって, 西区と中区の勢力圏を比較すれば, 業務トリップでは, 中区がほぼ全域にわたって西区よりも影響力が強く, 買物トリップでは, 西区が強いが勢力圏が業務トリップにおける中区よりもせまいこと, 西区は相鉄沿線, 中区は京浜急行沿線が強いことがいえる。東京の都心, 副都心各区と中区・西区の勢力を比較すると, 業務では, 西区は自区内を除き, また中区は京浜急行沿線地区を除き, すべての地区は東京の勢力圏に入っている。買物では, 全区が東京の勢力圏外であり, 西区は相鉄沿線, 中区は京急沿線に強い勢力をもっている。業務は勢力圏が比較的広く, 商業は狭い。

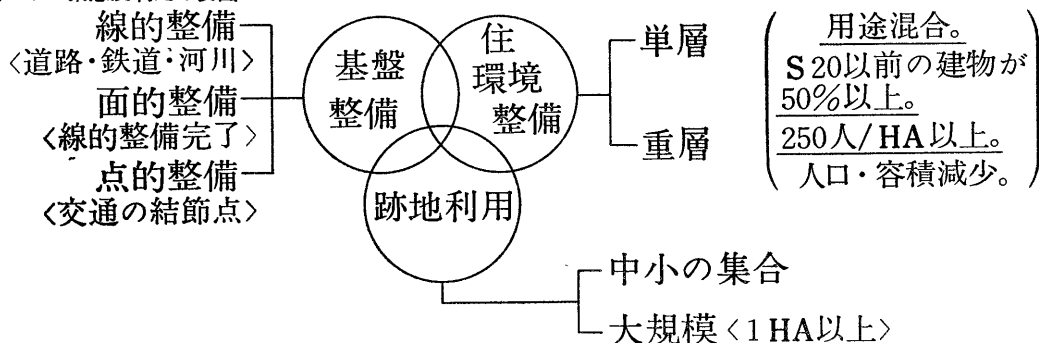
ピーク時の人口密度は横浜駅西口で1,000人/ha以上と東京の都心並の密度となっている。関内地区は500人/ha以上となっている。

滞留人口の時間的変化のパターンによると, 都心部と臨海工場地帯が商業・業務型<屋間が高い山型>で, 戸塚・鶴見・日吉・金沢文庫駅周辺が地区中心型<直線水平型>, その他は住宅地型<屋間が低い谷型>を示す。

<キ>市街地規制

都市計画法・建築基準法によるもの<市街化<調整>区域, 地域地区, 都市施設, 市街地開発事業>の外, 本市独自の規制<宅地開発要綱, 日照等指導要綱, 緑化対策事業基本要綱, 建築基準条例=住居容積率制限, 市街地

図一7 緊急度判定の要因



環境設計制度、学校収容対策等について整理した。

<3>再開発基本計画

<ア>地域区分

横浜市における再開発上の問題点を大づかみに把握するために、将来長期にわたって存続するであろう問題をグルーピングし、これらによって市全域をいくつかの地域に区分してみた。これらの地区における大ざっぱな目標とその達成手段は表一2<66頁>のようになる。

<イ>緊急整備地区

地域区分によって各地域の大ざっぱな方向性をつかんだところで、各地域内のより細かな地区について、「基盤整備計画」「跡地利用の可能性」「環境問題」の3つの側面からチェックをして、地区整備を緊急に行わなければならない地区をピック・アップする。これらのチェックの結果は表一3<67頁>に示す。

<ウ>再開発緊急度マップ

<1><2>の作業を総括するものとして、図一7のような考え方で再開発緊急度マップを作成した。

4 調査の問題点

調査が内包する問題点としては、下記の点があげられる。

<1>既存資料の積み重ねによっていること

この調査において新しく企画され、実地に調査された成果はほとんどなく、大部分が既存資料の加工によって作られたものである。全市にわたっての新しい項目の数字をつくり出すことは、それ自体として価値のあることだが、調査の眼目はそれよりもむしろ、できるだけ広範囲の問題を拾い上げて、これらの相互関係をとらえることにあった。そのため、新鮮味という点で欠ける面がある。

<2>個々の計画を踏襲していること

市街地再開発基本計画といっても、公共事業各部門の計画に対して、これらをコントロールできるという性質のものにはなり得ず、各部門の事業計画は、これを前提条件としてうのみにしている。もっと積極的な考え方、例えば、再開発の立場から道路計画を見直すとかいった考え方をとるべきではなかったか。

<3>緊急度の判定について明確な基準を示せなかったこと

全市にわたって再開発上の問題を掘り起こすことにはいちおうの成果を上げたが、これらに明確な位置づけをし、事業としての優先順位を示すことはできなかった。

5 今後の課題

「調査の概要」で述べた内容は、本調査の第一年目になされたものの要約であり、引き続き調査はいま第二年目のまとめに入っている。

第一年目では、各地域におこっている問題を整理・分類した結果、11の地域に区分けし、それぞれについておおざっぱな再開発の方向性を考えてみた。第二年目では、まず第一にこれをさらに追求することとし、その方法として、土地利用の推移の法則をさぐり、それを媒介として再開発の方向を見いだすことにしている。

従来、この種の調査だと、再開発事業地区の選定が重点になるが、本調査では、それぞれの地区の現状とこれまでの推移とが含む問題点を見いだしながら、地区の変化の方向を読むことに重点を置くことにしている。これは地区住民が自らのまちの将来像を描く際に、わかりやすい資料を整備しておくことが、なによりも重要だと考えたからである。

表-2 地域区分

地区分類	選定基準	問題点	目標	目標達成手段
港湾地域	横浜港地区	施設の老朽化 基盤施設の不備	国際港都としての港湾整備 物流基地の育成 人間のための水際線の確保	工場跡地の利用 港湾施設の再利用, 建替え
都心機能地域	商業・業務比率が90%以上 昼間人口密度が特に高い	オープン・スペース, 歩行者路 駐車場の不足と混乱	土地の高度利用による適正規模の 街区形成, オープン・スペース, 歩行者路, 駐車場の整備	市街地再開発事業, 開発指導要綱 市街地環境設計制度, 河川埋立, 工場跡地利用, 交通規制
京浜ベルト地域	鶴見一神奈川のベルト地域 建物用途混合地区	鉄道, 国道による地域分断 工場と住宅・商業の混在による環 境悪化	交通大動脈を生かした市街地ペタ ーンの形成, 臨海工場と住宅地の 分離帯の形成	工場跡地, 接収解除地の利用, 建 て替への誘導
都心周辺住居地域	住宅利用が90%以上 人口密度100 ^人 /HA以上	開発による丘陵部緑地の減少 学校収容対策の立遅れ	住環境の維持 緑地の保全	接収解除地の利用, 宅地開発要綱 景観風致保全要綱, 風致地区
都心周辺高密度 市街地地域	人口密度100 ^人 /HA以上 人口密度, 容積率が高いが減少傾 向にある	土地の細分化, 用途混合による住 環境の悪化, 老朽木造住宅の集積 による災害危険の増大	都心活動の予備地の形成, 住宅を 主とした高密度市街地の形成, オ ープン・スペースの確保	建築の中高層化助成, 誘導, 再開 発事業, 工場跡地利用, 防火地域 指定
郊外商業拠点地域	駅利用客の増加が見込まれる鉄道 駅周辺	ラッシュ時の交通混雑, 無秩序な 商業立地	安全で快適な商店街と, 交通施設 の整備	道路事業, 市街地再開発事業, 壁 面緑指定
郊外住居地域	人口密度100 ^人 /HA以下で著しく人 口が増加している	都市基盤施設, 生活関連施設の需 要増大	都市基盤, 生活関連施設の整備, 緑地の保全	宅地開発要綱, 工場跡地利用, 緑化対策事業
臨海大工業地域	臨海部埋立地	施設の老朽化による安全性の低下 公害の増大	安全で公害のない工場地帯の形成	保安基準の強化 公害規制の強化
内陸工業地域	内陸部の工業, 準工業地域	住宅立地による工場の追い出し	環境良好な工場地の造成	工場移転事業, 中小企業助成
市街地調整区域		農地, 山林の保全 自然的な空間の積極利用		緑化対策事業, 農業振興地域

表一3 問題地区のケルレーピング

地区分類	内容	容	具	体	例
1. 都市基盤整備からみたる整備地区 一I	<ul style="list-style-type: none"> 1> 都市計画道路がかかか地区 2> 高速鉄道の建設計画がかかか地区 3> 高速道路 " " 	<ul style="list-style-type: none"> 1> 港北ニュータウン関連道路、環状1・2号線、3・4号線の一部の沿線 2> 1号線、3号線沿線 3> 国道16号バイパス、横羽線、三ツ沢線、中央線、磯子線の沿線 			
2. 都市基盤整備からみたる整備地区 一II	<ul style="list-style-type: none"> 1> 都心部の重要プロジェクト地区 2> 都心部の主要駅で利用者が伸びている地区 3> 埋立利用の可能性がある河川の周辺地区 4> 都心部の二次開発を進めるべき地区 5> 港湾機能の再編成を行なうべき地区 6> 周辺部の人口定着にともない利用客の激増している駅周辺地区 	<ul style="list-style-type: none"> 1> 高島ヤードー新港ふ頭に至る港湾地域 2> 野毛一大通り公園周辺に至る旧都心地域 3> 横浜、桜木町、関内、石川町、保土ヶ谷駅周辺地区 4> 新田間川、幸川周辺地区 5> 大岡川、帷子川沿岸のクサビ形地域 6> 瑞穂一本牧埠頭に至る横浜港区および、大黒埠頭、金沢木材港等の新設港区周辺地区 	<ul style="list-style-type: none"> 1> 日吉、綱島、大倉山、長津田、中山、二俣川、鶴ヶ峰、三ツ境、瀬谷、戸塚、上大岡、金沢八景、金沢文庫、富岡、谷津坂駅等の周辺地区 		
3. 跡地利用可能性からみたる整備地区	<ul style="list-style-type: none"> 1> 米軍接収地およびその周辺地区 2> 中小工場の移転または再編成をはかるべき地区 	<ul style="list-style-type: none"> 1> 略 2> 尻手、鶴見、汐入、生麦、大岡駅東口周辺、横浜駅西口周辺、星川・天王町、八幡橋、井土ヶ谷、上大岡駅周辺、金沢文庫駅周辺、岡野・平沼町、新山下の各地区 			
4. オープンスペース整備からみたる整備地区	<ul style="list-style-type: none"> 1> オープン・スペースとして保護保存すべき地区 2> オープン・スペースを積極的に確保していくべき地区 	<ul style="list-style-type: none"> 1> 市街化区域内の樹林地、残存自然林、河川敷、道路・鉄道の法面、高圧線下の緑地、 2> 高密度の都心市街地 			
5. 住環境からみたる整備地区	<ul style="list-style-type: none"> 建築物の用途が混合しており、昭和20年以前の老朽建築物が集中的に残っており、人口密度が高く、人口と建物容積が減少しつつある地区 	<ul style="list-style-type: none"> 鶴見、神奈川の臨海地帯、西区、中区の山沿いの市街地 			
6. 生活関連施設からみたる整備地区	<ul style="list-style-type: none"> 将来の人口定着の予測から新たに小・中学校の整備が必要となる地区 	<ul style="list-style-type: none"> 港北ニュータウン、戸塚区、港南区、金沢区にわたる地域 			

第二には、行政区単位での再開発基本構想づくりを試みることである。

行政区単位を採用する理由は、市民のコンセンサスを得ながら計画を詰めていく方法として、できるだけ市民に近いところで、キメの細かい観察を行いながらなされなければならない——そうかといって地区単位では私的利益が露骨に表われ、それが優先してしまう恐れがある——ことから、市と市民、市民同志の話し合いが最もされやすいのが区単位である、と考えたからである。

今後この調査をさらに進め、本市の方針としてオーソライズしていくために課題となる項目は、大体次のとおりであろう。

<1>新しい情報の取得とその整理の仕方

市役所内部の各セクトで行われているさまざまな調査をどう総合化するか、ということだけでも、実は大変な作業である。さらに国・県等で行われている調査もできるだけつかみ、場合によっては住民の意向調査等も行いながら、都市の動向を的確にとらえる必要がある。計画局が進めているメッシュ別統計資料などは、すぐにも活用されなければならないものである。

<2>既存の都市施設計画や面的再開発計画の見直しと修正

昭和60年を目標とする本市の新しいまちづくりの方向は「横浜市総合計画・1985」に示されている。これからの再開発は、もちろんこの方向に沿って具体化されていかなければならないが、生きている都市を対象にした都市改造には、現時点で予測し難い社会状況の変動、市民要求の変化、新たな問題の出現が考えられるので、これらに対し、柔軟性ある対応の仕方が大切である。

広域的に見た場合、欠くことのできない重要な施設であっても、地区という部分をとった場合、環境的に問題となる施設があるが、地区再開発の中でこれをどう調整し実現していくか、今後の重要な課題である。

また、面的再開発については、この事業が長期にわたる拠点的に莫大な費用を要する事業であることから、全体としてのバランスを常に考えながら最も適切で効果的な手法・手段を創造的に検討していく必要がある。従来の特定期間手法に限った再開発の進め方は、今後は大市に修正されなければならないものとする。

<3>事業の優先順位のつけ方

都市への人口と産業の急激な集中によって、都市空間にはさまざまな歪みが生じており、都市機能の再編・強化・地域生活環境の整備・改善が急がれている。広い意味での地区再開発——全面的な再開発から部分的な修復または保全までを含めて——は、本市の既成市街地のすべてについていえることであろう。しかし、このための公共及び民間投資には限度があり、都市経営にあたる者として、どこから、どのように手をつけていったらよいか、が大きな課題となる。

従来方法だと、投資効果だとか、事業採算、地域協力など、事業のやりやすさがメドになって優先順位が決められてきたきらいがあるが、今後は、再開発に伴うプラス面、マイナス面をトータルして、それが主として市民のどの部分を対象に、どんな問題を解決するためになされる事業なのか、という点に着目して決めていく必要がある。

既存の事業手法の枠内では、事業化は経済ポテンシャルが高いところに限られ、都市の過密・充血を除去しようとしてなされた再開発が、かえってそれを助長する結果になってしまう恐れもある。

市民参加による新しい再開発理念を確立して、これを実現するための手法・手段を明確化することが、優先順位を決める前提となる。

<4>市民参加の方法

市民参加によるまちづくりの方向は、本市総合計画の基本理念であるが、具体的な事業計画の中でこれをどう実現していくか、今後慎重な検討が必要である。事業計画の内容とか、これによる影響の範囲に相違があるので、画一的にこれだ、ときめつけることは危険である。

これまでの都市計画行政では、ややもすると一番重要な基本計画策定の段階で住民参加が欠落してしまい、事業化の段階に入ってからこの不満がその他の不満と重なりあって問題をこじらせる、という傾向が強かった。全体と部分の問題とか、総論賛成・各論反対とかの議論が生じるのは、住民が自らのまちづくりの主体となりえていなかったことの表われではなからうか。

住民参加は、公共団体側が決定した事業内容を地域住民に説得し、不平・不満を処理する場としてではなく、都市づくりの荷ない手としての自覚と責任を地域住民に喚起し、創造性を引き出す場として位置づけられなければ

ならない。

この市街地再開発基本調査では、これからの再開発の方向性を見いだすための諸資料の整理と、若干の提案がなされているが、今後のある時点から、市民参加が、当然なされなければならないと考えている。これをどのように実現するかは、本調査の重要な課題である。

<きしだ・企画調整局主査，たんまち・都市開発局内陸
開発部開発課計画係長>