

「横浜の都市づくり」に提案する

都市政策への提言

防御から建設へ

ベッドタウン化への考察を中心に

特集

2

白根雄偉

I ————— はじめに

明治22年の市制施行当時の人口わずか12万人にすぎなかった横浜市のその後の発展はまことにめざましい。現在、人口はすでに178万人をこえ、なお、年間7、8万人ずつ増えている。また、工業生産額も昨年1年間に、5,285工場によって1兆380億円をあげ、川崎市の1兆830億円<2,252工場>とほぼ同額、さらに38年統計による横浜港の貿易は、輸出4,357億円、輸入4,598億円で全国貿易のほぼ20%をしめている。このように、横浜市は工業都市として、国際貿易都市として、さらには住宅都市として全国的にきわめて高く位置づけられている。

しかしながら、数字はすべてを物語るものではない。一つの地域社会としての、「都市」の評価の基準は、必ずしもこのような数字の大小ではなく、その住民が「住みよさ」をどの程度に感じているかどうかによって求められると思う。

いかに工業生産額の高い都市であっても、産業公害におおわれて市民の日々の生活に暗影が投げかけられているようではなんにもならない。

また、貿易額がいかに高くても、市民の経済活動との結びつきに乏しくは真に市民のための貿易港とはいえず、さらに人口がいかに増加しても、都市施設がそれに追いつけず、そのため市民が快適な生活をいとめないようでは必ずしも立派な都市とはいえないであろう。

そうした意味で、都市としての条件はいろいろな面から検討できるわけであるが、このたび私は、とかく看過されがちな人口増加問題とこれに関連する諸問題に焦点をしばり、住みよい、そして懐しさのただよう横浜市実現への一つの方向をさぐってみたいと思う。

2— 人口増加の現況

昨年、すなわち39年の神奈川県増加人口は22万2,000人で大阪府の24万3千人には及ばなかったが、東京の20万人を凌駕して全国第2位、しかも人口の増加率では全国第1位を占めている。ところで、本県のこの増加人口の内訳をみると社会増が15万8千人で、東京都のわずか3万4千人を問題とせず、しかも大阪の15万4千人を超えてまさに全国第1位を占めている。

こうした本県の実態は、その中心的都市である横浜市にその縮図をみるのであって、38年1年間の増加人口7万5千人のうち社会増は5万2千人、39年は8万7千人の増加人口中6万人、今年8月末日までの人口増加5万8千人中社会増は4万人という驚くべき数字を示している。

一般に社会増人口が多いことは、その地域の産業の隆盛を示すものとされており、右に掲げたような数字は本来なら喜ぶべきものであろうが、はたしてどうか。社会増人口の多い点では全国一である本県、その中心部を受持っている横浜市における第2次、第3次産業部門においては、現在きわめて深刻な求人難におそわれている。一体その原因はなんであろうか。人口の増加がなおそのような産業界の需要に追いつかないためなのか、あるいはまた社会増人口の内容にその回答がひめられているのか。そうした意味をも含めてさらにこの社会増の内訳を究明してみることにする。

ところが残念なことに、統計がこのように進んでいる現在であるにもかかわらず、社会増減人口の分析は全国的に行なわれておらず、本県における資料も乏しい。しかし、乏しい資料をもとに若干の想定を試みながらその分析を試みよう。

昭和30年の国勢調査によると本県人口291万人に対して東京都への通勤人口は11万人、35年の国調によると人口344万に対して東京都への通勤人口

は20万人、そして現在は人口443万人に対して30万5千人と推定されている。従って、この10年間の増加人口150万人中社会増人口はその7割と概算して100万人、その間に増えた東京都への通勤人口は20万人であるので、その世帯員換算をすれば通勤者関連世帯員は約70万人と推定できる。

そのうちさらに70%がベッドタウン人口と想定すれば、ベッドタウン人口は社会増人口の2分の1と考えられる。この算式を横浜市に当てはめてみると、増加人口8万7千人中3万人は東京都から住所を横浜に移しはしたものの、職場は東京に置いたままの人およびその家族ということになる。

3— 「ベッドタウン」 への一考察

地理的事情などからみて、ベッドタウン建設の必然性を真向うから否定しようとするものではなく、さらには過去何年、何十年もの間、このような傾向のもとに横浜市もベッドタウンとしての性格づけがなされてきたことは事実である。しかしながら、今となってはこれから先、無条件にこれを是認することはあまりにも問題が大きい。

首都圏整備計画においても、東京都のベッドタウンを近県に建設しようとするものではなかった。その計画によれば、過密都市東京の人口を他に分散することを一つの目的としていたが、それは東京都の夜間人口を地方に分散すればよいというのではなく、政治、経済、文化各般にわたる機能の地方分散をはかり、これに伴って人口をもとに地方に分散させようとするものであった。しかも、横浜市の大部分は東京都の23区と同じ「既成市街地」と法定され、工場、学校等人口集中の要因となるものの立地を制限すべき地域とされていることはだれもが知るところである。したがって、東京都から夜間人口を年間3万人も引受ける

などは首都圏整備計画の目的にも反している。そのほか、ベッドタウン建設に関連して考えなければならぬことはいくらでもある。それらを一言でいってみれば、神奈川県も横浜市もはたして「他人の面倒を見る余裕」をもっているかどうかということである。以下その二、三の例を掲げてみたい。

1・市民の住宅難解消への障害——現在、横浜市の世帯数は48万2千ほどであるが、過密居住など住宅難を訴えているものが全世帯の1割以上といわれている。ところで、住宅公団なり、民間企業による住宅団地が造成された場合、そこに入居するもののほとんどが東京都内からの引越し組である。

土地には限りがある。しかも、団地造成ばかりは土地ブームを激化するばかりであって市民が市内に自分たちの土地を新たに取得することがいよいよ困難になりつつあるのが現況である。したがって、市民の住宅難解消が先決問題であるのに、ベッドタウン建設によって市内の限られた土地が主として都民のために使用されるということは市民のための「都市づくり」を妨げるものといえる。

2・水源の不安につながる——昭和39年の上水道の給水人口は157万人で、これに要する1日最大給水量は70万トンといわれている。これに対して横浜市が相模川水系を中心に保有している水量は、1日当り80万トンである。

市が策定中の「横浜国際港都建設総合計画案」によると、市の人口は昭和50年には230万人になり、生活用水は1日当り最大160万トンが必要となる。現有水量は80万トンにすぎないため、あと80万トンを何とかしなければならぬとのべてある。そしてその方法としては酒匂川および富士川からの取水をうたっている。

昭和50年に、横浜市の人口が230万人になることは予想に難くない。さらに横浜市が今後数十万ト

ンの水が不足することも事実であり、県とも横浜市を含め県下全市町村の水の将来については非常に苦慮している。県の第3次総合計画によると、50年における県人口を600万人、工業生産額5兆5千億円と想定した場合、昭和51年以降についてのあては全くないが、50年までの水は酒匂川なり相模川なりの未利用水に対して数百億円の投資と水源をめぐつての政治問題さえ解決すればどうやら県内水源だけで間に合う計算になっている。そしてその計算によると、50年における全県下の生活用水需要量は水源において1日363万トンと推定し、そのうち225万トンが横浜および川崎両市の分としている。

県計画ではこの225万トンを両市に分割していないため、120万都市と想定されている川崎市とどう配分するかという問題は残るが、単純に人口配分をすれば横浜市が150万トン、川崎市が75万トンとなり、横浜市計画による必要量には10万トン不足することになる。この10万トンの不足ということは1人1日最大取水量500リットルとして人口換算をすれば20万人分の水が不足してしまう勘定である。

水源などはどこにでも求められるといった時代はすでにすぎ去ってしまっている。

富士川の水をとればよい、利根川の水はどうかということは単なる設計図ならば描けようが事実問題としてはなかなかむづかしい。しかし、他県から水の応援を求めなければ横浜市はまっ先に参ってしまう計算になっている。水の確保、それこそ都市づくりのための最大の要件といわなければならない。

相模湖の完成には11年を要し、津久井湖の完成にも8年の歳月を必要とした。県内の水源開発においてしかり、まして他県からの導水事業ともなれば今から交渉を開始したとしてもはたして昭和何年に間に合うことだろうか。県が海水淡水化のた

めの研究に踏み出そうとしていることもこうした事情を物語るものである。

このように「水」は足もとに「火」のついている問題である。東京都から毎年3万人もの人口を引受け、これに給水する余裕が横浜市にあるとは思えない。

3・交通の渋滞——人口が増えるというと、一般には自然増人口だと受けとられやすい。したがって、一つの都市における人口増がただちに市内交通量に負荷されてゆくとは考えられない場合が多い。しかし、横浜市のように、年間の増加人口8万7千人中6万人が社会増人口という都市においては別問題である。

横浜市が現在交通問題で悩みのない都市であるならばこうしたことも問題にはならない。

しかし、国鉄、私鉄どの路線をとってみても、ラッシュ帯における混雑ぶりはうんざりするほどである。この道路交通の現況についてなにも感じない人がいたら賞讃に値する。道路という道路、どれをとってみても車と人の氾濫である。

昨年1年間に、横浜市内で発生した交通事故件数は1万件、死者263人、傷者は6千8百人というありさま、交通事故の発生は道路条件だけに關係するものでなく、さらにはこれらの死傷者がすべて横浜市民でないとしても、こうした数字は横浜市の交通現況の一面を十分にものがたっているといえる。

どうみても、市内の道路現況および駐車場整備の状況は近代都市の要件を満たしているとはいえない。快適な交通を可能にする道路網の整備こそ、市民のための立派な都市づくりの一つの方向といえる。その意味において、横浜市が策定した将来計画のなかの本牧大黒町を結ぶベイブリッジの建設計画、「日本幹線道路の中に横浜市の明確な位置づけ」をするとともに都市内交通の完備を期するための市内74キロメートルに及ぶ都市内道路整

備計画、あるいはまた、都市高速鉄道計画等が示されたが、たしかにそれらは市民に重くかぶさっている暗雲をはらいのけるにふさわしい、たのもしい計画である。

現在国が建設中の東名高速道路の本県通過部分70キロに要する事業費は700億円である。おそらく横浜市のそのような計画実現のために必要とする事業費は2千億円をくだるとは思えない。2千億円といえば現在の横浜市の市税収入のほぼ10年分に相当する額であって、もちろんこれらの計画を一般財源をもって実施するとは思えないが、並大抵の事業でないことは事実である。

しかも、このような計画は将来計画としてまことに結構であるという程度のもではなく、いまやその計画の実現こそ178万全市民の切実な要請となっているはずである。

しかし、計画実現にあたっては事業主体、財源など解決すべき問題は山積して、その実現には長年月を要することであろう。それまでの間、市内交通はどうなってゆくであろうか、その渋滞ぶりは目にみえるようである。

年間2万台以上の自動車が増えている横浜市、さらには、ただちに交通量に負荷されてくるような激しい人口増をみている横浜市の交通問題に関する悩みは大きい。

4・その他の都市施設——まず、下水道を例にとってみよう。現在の横浜市は、下水道必要面積2万5千ヘクタールに対して布敷面積は4千ヘクタールで普及率は16%にすぎない。市としてもこの下水道事業には真剣にとりくんでいるが、事業の進捗を上まわる地域開発が進むので、普及率はなかなか高まってゆかない。

さらに、この下水道に関連してながめてみる必要のあるのが河川の整備状況である。下水道の終末処理水なり、あるいは地域排水の流入河川は現在の所要断面からみてほとんどが改修を必要とする

状況である。したがって、これ以上の開発が河川上流部において行なわれる場合には、河川下流域に対して溢水・洪水の危険を及ぼすことになるであろう。

もとより、その河川が二級河川である場合の整備責任は県にある。しかし、県においても市と同様に財政上の制約を受け、県下108本におよぶ河川改修の遅滞に悩んでいるのが現状である。

今後さらに住宅団地が造成される場合、現在の地域開発の現況からみれば、当然のことながら各河川上流部ということになる。したがって、河川下流域を居住地としている現市民を洪水等の危険に追い込むような地域開発は規制してゆかなければならない。

その他進みゆく団地造成に関連して看過できない問題はじん芥処理、し尿処理はもとより、義務教育施設、さては市民意識の問題などに及び、さらに果てしないことであろう。

放置しておけばベッドタウンが建設されてしまうような土地、それこそ、横浜市が現在の隘路を打破するとともに将来の発展のために必要な用地として何とか確保し、これを計画的に利用しなければならぬものであろう。すなわち、くりかえすようであるが、現在の市民の住宅難解消のために、あるいはまた、真に横浜市の産業界の要請に応じて他県から移住してくる勤労者の宅地として、あるいはまた今後の人口増に対応して建設しなければならない学校建設用地として、さらにはし尿処理場、じん芥処理場の建設用地としてそれらの土地が使われなければならないはずである。そのように目前にひかえている土地の需要を充分に計算に入れ、しかも土地に余裕のある場合において、はじめてどうするかを考えるべきではなかろうか。この場合、横浜市の生命は永劫に続くものであるにかかわらず、地積には限りある。はたしてどんな計算をたてれば土地に余裕がでることに

なるかは疑問である。

このように、ベッドタウン論を離れて考えても、建築物の高層化を含めての土地の計画的な高度利用は都市づくりの主要な要件でなければならない。

5・ベッドタウンへの対策——以上、あんがい気づかれにくいベッドタウン建設による影響にふれながら、横浜市が当面している諸問題を概観し、消極的な取上げ方のもとに横浜市の都市づくりの一面をのべてきたつもりである。

さらには、当初において設問した産業界における求人難の実体に対しても回答をしたつもりでもある。すなわち、求人難は横浜市の年間の人口増の絶対量が不足しているからではなく、市の産業界に寄与する姿での社会増が不足しているためである。つまり、人口の増加数が十分であるようにみえるのは、ベッドタウン人口分が影にかくれているためであろう。

ところで、横浜市の中心から東京都心まではわずか30キロメートルである。過密の障害に苦しむ都民のために居住の場を与えるべきだという人情論も理解できないこともない。しかし、そのような人情論と現実の地方自治行政とは区別されるべきものである。地方自治行政の目的は自治行政対象区域内住民の福祉の向上をはかることであり、住みよい地域社会を建設することである。己れの乏しきはさておき、他人に同情するという浪花節的人情論を取り上げるかどうかは市民投票によって決すべきことだともいいたい。あるいはまた都一県にまたがる問題であるため、上水道水源、通勤輸送の問題はもとより上述諸問題を国策として解決することを条件として、はじめて取り上げるものであろう。

ところが現在、このベッドタウン問題について政府が真剣に取り上げ、その対策を検討しているとは聞いていない。したがって、政府の所掌事項といえるこの問題を、政府自体が取り上げてい

いのに、市として意識、無意識を問わず、これを容認するようなことは適切な措置とはいえない。しからば、この問題に対してはいかなる対策が取られるべきかといふとなかなかの難問題である。たしかに、政府としてもベッドタウン問題こそ検討はしていないが、東京都の過密対策には苦悩していることは事実である。すなわち、都内での副都心計画、あるいは首都圏整備計画における衛星都市建設計画さては特別衛星都市計画としての百万都市ないしは連合都市計画等を策定して、東京都心なり、東京都なりへの人口等の集中排除を計画している。さらにまた全国13にも及ぶ新産業都市の建設計画を打ち出しているのも、この目的達成への方策ともいえる。しかしながら、これらの計画もすべて構想に止まるかまたはそれに近いものばかりであって、これを推進するにふさわしい強力な制度の裏打ちは一向になされず、したがって首都圏整備法などは法律施行後10年にして、その効果のみるべきものはほとんどない。

そのため、東京都への実質的な人口集中の姿は消えていないのであって、形式的には繰り返しのべているように39年1年間における社会増人口は横浜市の方が東京都より70%も多いということになっている。しかしそれは、東京をクッションとして全国からの人口が横浜市に移動してくるか、またははじめから東京を目的に地方から出てくる場合、横浜市を都の郊外と見立てて横浜市に移住する人が多いことを示すものであって、実質的には東京都への人口集中の傾向が鈍ったとみるのは早計であろう。

ベッドタウンに関連する諸問題については、すでに各角度からのべてきたつもりである。したがって、これに関する対策としては、抜本的な過密都市対策を国が確立することを期待するはもとよりであるが、次善策としては、国において制度論として「ベッドタウン」を都市の一形態として認め

地方自治行財政制度との相関関係を十分にふまえた対策として打ち出すことを強力に要請することである。

このようにベッドタウン反対論をのべると、「それはあまりに独善である。178万都市において年間3万や4万のベッドタウン人口の増加が何だ、全体の2%か3%ではないか」という反論も予想される。しかし私はそのように簡単には扱いたくない。10年たてば30万にも40万人にもなるのはもとよりであるが、さらに取り上げ方を変えるならば、今後横浜市が市民のための住宅や学校その他のために必要とする土地と、このベッドタウンのために占められてしまう地積との比較をしてみる必要があるといたい。いま仮りに10万坪の団地に1,500戸建設されるとすれば、30万人収容のベッドタウン面積は500万坪となる。この500万坪という地積は今の横浜市としてはきわめて貴重なものであって、全人口に対するベッドタウン人口の比率が2%などとうそぶけるものではありえないと信ずるからである。

さて、再び対策論にもどらう。もしも国がこうした問題をどうしても取り上げない場合において、自治体としてはどんな対策が考えられるかということである。ベッドタウンは単に団地として建設されるばかりでなく、民営アパートといった型で既成市街地の中にもどンドン作られて行くのが実情であるのをみれば、その対策は本当に困難という外はない。

「居住の自由」が憲法上保障されているわが国において、ある地域における人口の社会移動を直接抑制することはできないであろう。しかし、直接抑制できなくとも抑制の効果をあげる方法がないわけではない。たとえば団地造成そのものを規制することもその一つなら、完成された団地への入居資格制限を団地造成主体に実施してもらうことも一つの方法である。さらに民営アパートまでを

対象としての極端な方法としては、すでに電々公社が電話加入債を発行しているように、各種の利用債的なものの発行を考えることである。たとえば、県としては水源開発債を、市としては水道利用債や都市施設債を純然たるベッドたるベッドタウン人口として市に移住してくる人達にひき受けさせることである。この方法は技術面その他にいろいろ問題はあろうが、理論的には可能であろう。この方法によって、仮りに1世帯50万円ほどの利用債を引受けさせることとして、10年間に30万人として、その世帯数は7万5千と計算すれば、375億円という巨額に上る。この方法が別にそのような財源確保を目的とするものではないとしても、そうした制度によってベッドタウン化へのスピードは激減することまちがいなしであろう。

県においては利用債までは考えていないが「住みよい県土建設」への一方法としてベッドタウン抑制の方向を進めている。その手段としては、団地造成はいかなるものであっても困るという立場からではなく、土地が無秩序、無計画に開発されることを規制するとともに、各種都市施設にみあった開発が行なわれ、さらには、ベッドタウン建設を極力排除しようとするものであって、団地造成計画に対しては、

- <1>用途地域、地区との関連はどうか。
- <2>道路網、鉄道網との関係はどうか。
- <3>義務教育施設、その他の都市施設との関連はどうか。

<4>団地住宅等への入居資格基準、あるいはまたその収容力に関して分譲区画や住宅構造。

といったものについて十分審査しており、すでに昨年以來150万坪相当のベッドタウン建設を排除したし、現に計画されている東京都の区域内における約30万坪の団地計画に対してさえ、その排水路が未改修河川である鶴見川の上流部に求められていることを理由に正式に反対の意思表示をして

いるほどである。なお、造成される団地への入居者については、すでに県市民優先2割入居を実施している住宅公団をも含め、関係者に対し5割以上の優先入居などを強く要請している。

4———住みよい都市づくりを目ざして

都市としての要件……それは人口の多いことでもなければ、産業公害に地域をさらし、一般市民に苦痛を与えながら数多くの工場が立地していることでもない。それは、広い意味での都市施設が完備し全市民が心豊かな生活を営みうる都市であり、懐しさのただよう都市であることである。横浜市が現在そのような条件を満している都市であると断言するためには、かなりの勇気を必要とする。

横浜市がその現状を充分にふまえ、そして立派な都市として未来像をかかげ、その実現に邁進してゆくことを全市民は望んでいたはずである。その意味において去る10月1日「横浜の都市づくり」が刊行され、住みよい、さらにはだれもが住みたくなるような都市づくりのビジョンを全市民に示し、そのビジョン実現に対する市民への参加を要請したことはまことに時宜を得たものである。

つぎにくるもの、それはそのようなビジョンの実現につとめることであり、せっかく市民に与え、市民の参加を求めたビジョンが霧散してしまうことのないように努力を傾注することである。そのため数ある要件のうち二つを提起したい。その一つは財源確保を含めた国に対する要請であり、その二つめは過度集中排除のための努力である。

「都市づくり」に盛られているビジョン達成のためには莫大な経費を必要とすることは当然であり、すでにその一例は掲げたつもりである。現在横浜市の税収入は年間約215億円で地方交付税を

入れても230億円に満たない。県が取りすぎていると主張するものもいるようだが、県が500億円で、市が200億円だといった近視眼的な取り上げ方をしている限りビジョン達成はおぼつかない。

4兆円にも上る国税収入を対象に国、県、市町村を通ずるわが国税財政制度を踏まえての議論を展開する等、国に対して真剣な要請を行ない市民の福祉達成を期さなければならないであろう。

さらに過度集中排除の問題であるが、「水は無制限にこれを望むものに与え」、「道路や駐車場は交通量に合わせて整備」することが行政の責務であるという主張もあるが、たしかにそれも望ましいことである。しかし、財政力をはじめとして水資源などにも限度がある。産業や人口の集中もある程度までは望ましいが、その集中が過度にわたることによって障害があらわれる場合には公害除去の困難な工場、あるいは用水型工場の立地を押さえ、さらには市に関係の少ない人口抑制につとめるべきであろう。

私は、人口の過度集中がその地域をしだいに住みにくくするものであり、さらに都市づくりをはばむものであると考え、人口問題にことよせて横浜市の現況にふれ、都市づくりへの一つの方向を暗示したつもりである。

<神奈川県企画調査部長>