

者に転嫁されてしまうなどといった危惧をもたれていたが、実情からみて開発規制関係の法に不備があり、また、地域実情に即した税財政制度が認められず、行政需要と財源配分に不備がある以上、このような自己防衛措置をとられないかぎり自治体はその任務をまっとうすることはできない、との理由によるものであった。郊外部の宅地開発を主たるねらいとしたこの要綱制定後、郊外部の新規宅地開発のみならず、市街地の高密度開発も進行し、現実の情勢に対応しきれなくなったため、用地提供面積を開発面積だけでなく、人口密度にもリンクさせて昭和47年に改定を行なった。さらに市街地内高層住宅の建設などは、土地の区画形質の変更を伴わないため、「要綱」による規制の対象外となってしまう。従って、単なる建築行為についても何らかの手だてをうっておく必要が認識されている。

表3——宅地開発要綱に基づく公益用地取得
 <43.9.1~46.12.27>

区分	件数	施行面積 m ²	取得公益 用地面積 m ²	平均 面積率 %
民間	212	12,072,227	625,576 <小13, 中4>	5.17
公共的	8	735,537	39,358 <小3>	5.45
合計	220	12,807,764	664,934 <小16, 中4>	5.19

4———今後の用地取得とその対策

4—1 各局の基本的な考え方

今回、我々が用地取得の現状と今後の方向をヒヤリングした局は、清掃局、経済局、緑政局、道路局、都市開発局、下水道局、建築局、教育委員会事務局の8局である。どの局も、本市の急激な人口膨張と自治体税財政の貧困、少ない権限との板ばさみのなかで、それぞれの局の課題を具体化するための「用地問題」に行きづまり、その解決方法を模索している姿がみられた。

そこで、まず、用地問題に対する各局の基本的な考え方——その分類の基準は必ずしも明確ではないが——を4つのパターンに分類し、次にその代表的なケースを説明

することにする。

第一のパターンは、都市化とともに自治体の行政課題が変わり、用地取得の基本となる発想そのものが転換されつつある「発想転換型」である。例えば、緑政局の「農政」から「緑政」への発想転換、経済局の、工場誘致から、再開発や都市の環境向上のための工場移転用地の確保、さらに道路局の場合の、通勤、通学道路、お買物道路など市民生活に直結した道路を「目的別道路」として確保する、といったものである。

第二のパターンは、市民生活に密接に結びつき、絶対欠くことのできない公共公益施設の用地を、現実の行政需要におしまわれつつ取得している「現実逼迫型」である。このパターンのものとしては、清掃工場の用地、下水道関係の用地、学校用地などがある。

第三のパターンは、道路整備5カ年計画や公園整備5カ年計画など、市民の住宅困窮、道路交通の混雑という現実にもかかわらず、国の整備計画によっておさえられあまり積極的でないとか、旧態依然の計画づくり、事業の進行という「停滞型」とでもいうものである。例えば、街路事業、公営住宅、公園等がこのパターンに入る。

第四のパターンは、都市再開発のための工場跡地取得や接収解除地の取得など、いわゆる「都市問題」に苦悩している横浜にとって、従来経験の少ない分野で、かつ上記3つのパターンに必ずしもおさまきれず、現在、その対応策を模索している「模索型」とでもいうべきものである。

1> 「発想転換型」

<緑の確保——緑政局>

都市と農業とをいかに調和させ、市街地における「緑」をいかに確保するかという課題がある。昭和51年度末を目標とする「都市公園整備5カ年計画によると、人口1人あたり4.2m²の都市公園が必要であるという基準がある。この基準をそのまま適用し、51年時点の人口を290万人と仮定すると、約1,200haの公園面積が必要となる。しかし、現在ある400haの公園、今後確保されるであろう金沢海の公園や、公園として利用する接収解除地その他を含めても、約800haにのぼる用地が必要となる。そこで、公共用地取得によって公園など「緑地」<オープンスペース>を確保するというだけでなく、例えば港北ニュータウンにおける農業専用地区とい

うようなかたちで、オープンスペースを確保するといった具合に、「公園」から「緑地〈オープンスペース〉」へといった発想の転換により、用地問題に対応するという方向が出てくる。しかし今後は、「緑地〈オープンスペース〉」を単に量的に確保するというだけではなく、例えば「防災緑地」といったように、それらオープンスペースをどう組合わせていくかといった質的な確保も必要となる。

〈工場の再配置——経済局〉

昭和38年までであった「工場誘致条例」に典型的に示されるように、産業の育成ということが「従来の経済行政」の大きな柱になっていた。しかしその後、公害問題や都市再開発の問題が具体的なものとして提起されるにしたがい、徐々にではあるが単なる産業振興的な発想は修正されようとしている。即ち、経済行政の対象は確かに工場なり、商店なのであって、この点は「従来の経済行政」と何ら変わるものではない。しかし、横浜市という限定された土地の上に自然発生的に工業機能や商業機能がはりついており、そのことが市民生活の面、都市機能の面でいろいろな問題をおこし、同時に、企業自身にも隘路になっている。問題は「土地」という都市の基本的な要素へ着目するかどうかである。従って、今後の横浜市の「経済行政」の主軸は、土地利用計画なり、土地問題への対応の一部を担うものとして、「産業立地政策」があるという発想が生まれる。金沢埋立地への工場移転もこのようなものとして扱えられる。従って、このような発想からすれば、工場の存立基盤という点からみても、現状のままのかたちで既存工場を放置しておくには都市機能上問題があり、しかも、金沢埋立地には面積的な限界がある、などの点から、市街地内や内陸部に、どのようにこれら工場の移転用地を確保し再配置していくか、という土地取得問題も当然「経済行政」個有の領域として考えられる。

2> 現実逼迫型

〈廃棄物処理——清掃局〉

市民の排出するゴミの量は、人口増と生活水準の上昇によって急増しており、1人1日当たりの排出量は毎年5~10%づつ増加し、今後ますますこの傾向は拡大されていくと予想される。従って今後、それに応じて、清掃

工場建設や処分地の用地取得もかなりのペースで確保していかなければならない。ところが、その用地は、集取効率という点や、清掃工場建設に対する反対運動にみられるごとく、社会的な意味で有限であり、また自然の代謝能力という絶対的な意味からも有限である。従って、廃棄物処理の原則として、①排出者責任主義、②効率性の確保、③広域処理、が出てくる。①については、「1区1工場主義」に典型的に示されている。しかし、その一方的なおしつけはできない。

そこで旭清掃工場にみられるような、焼却熱を利用した温水プール、老人福祉センターなどの整備をあわせて行なうといった「セット方式」による用地取得が打出されている。②については、市ごきにある清掃工場に対して、隣接市と共同使用を行なうなどによって用地問題を緩和しようという考えが出されてくる。③については、例えば、県の「産業廃棄物処理公社」構想に一部みられるが、県内を何ブロックかにわけ、自治体の行政区域に制約されず、自然の受容能力にあわせて処分地を確保していくといった考え方が打ち出されている。勿論、技術的な点では受容能力をどう把握するか、行政区域にしばられることから生ずる制約——受入れ側の自治体の反対をどう克服するか、自然の受容能力を「めいっぱい」に使いきってしまうのが妥当かどうか、などの問題は残るが、これらの問題は、計画の推進、用地確保に並行して検討されるべきことからであろう。

3> 「停滞型」

〈街路事業——道路局〉

いざ書こうとしたら何も書けなくなった。これは我々の能力不足なのだろうか？ それともまさに「停滞型」という分類に入れざるをえなかったことのみからしめるところなのであるか？ このパターンに入るものは、その事業に限定して、その枠の中で考えていると用地取得の段階では自治体サイドの独創性とか「苦肉の策」を発揮しえない性質のものであるようだ。あえて指摘するならば、問題はすべて計画をつくる段階にあるのではないか、ということである。例えば、図面の上に“えいやっ！”と線をひき、それで道路計画ができましたといったようなことがなかったであろうか。横浜のような過密都市においては道路問題は、ともかく必要があるから整

備するといった通称「道路ヤ」的な発想では完全に壁にぶつかっている。環境の問題は、歩行者の安全は、ということまで含めて、そこで道路の「量と質」を考えるべきであろう。これは、都市問題をどうとらえるか、道路計画というものもそのようなものをぬきにしては考えられないものであるということを示している。以上の点への反省にもとづき「練びき」的道路計画ではなく、「道路政策論」としての道路計画をもつべきであると考え

る。財政問題として若干いえるとしたら、①真に必要なものならば、極力公共用地先行取得債でも使って取得価格の点で自治体側の「うまみ」を求めたらどうだろうか②あっちの道路の少し、こっちの道路を少しといったコマギレ的な街路整備のやり方は再検討すべきだ、という点くらいではないか。③については、自治体の側にも大きな問題をかかえているが、建設省の方でも「前年の何割まで要求を出しなさい」と“枠”を限定し、路線ごとに補助対象範囲を決定する悪しきコントロールは大いに反省すべきである。

4 > 模索型

従来の個別事業で点や線の用地取得を一步こえて、面一都市の再開発や、市民の生活環境の向上などのため、横浜市全体をながめたマクロ的な観点からの用地取得にむかおうというものである。即ち六大事業などは、まさに都市機能や都市環境の再構築という範疇に入るものであるが、このような相互に有機的関連をもつ大プロジェクトも、実施の段階では相当部分が従来のタテワリ的なものの中に分解されてしまうため、タテワリ組織相互間の調整をはじめとして多くの難問をかかえている。このような問題に対して多少なりとも計画と現実のギャップを埋めるものの1つとして、公共用地の取得、特に先行取得体制の整備が位置づけられると考える。

4—2 工場跡地に関する若干のメモ

ここでは、現在具体的対策を迫られ、また今後具体的日程にのぼってくるであろう、工場跡地を中心とした2～3のトピックスについてふれてみる。

1 > 保土ヶ谷化学跡地問題

昭和44年、保土ヶ谷化学から横浜市に対して、昭和47年10月に現在地から完全撤収するため、跡地処分について

は、「化学」発生の地でもあり、横浜市の意向にそうよう、市の指示にもとづいて処分したいという意向が伝えられた。天王町、星川町などこの周辺の地区は、位置的にみて、横浜駅西口を中心とした横浜の都心核と近接し、さらに最近問題となった「工業等制限法」の改正に伴って、この地区にも工業等制限区域が拡大され、また何らかの形で移転を希望している工場の工場面積が26haほどある、といった具合に、今後の発展に対して高いポテンシャルをもち、かなり政策的な開発のなしうる客観的条件が整っている地区と考えられる。跡地利用については、①県公社による住宅開発を認め、その条件として、この地区全体の開発計画にもとづき、学校用地の提供、帷子川ぞいの緑道計画などを実行させる、②住宅開発ではなく、この地区を保土ヶ谷区のコミュニティーセンターとして位置づけるような開発を検討すべきだ。この2つの考え方があった。ところが①にせよ②にせよ、実質的には「私案」の域を出なかったため、「化学」跡地を買収するのか、しないのか、買収する場合その財源は、といった問題に発展せず、住宅開発には何となく気が進まないという状態のまま推移してきた。現在は、47年10月も間近かに迫ってきたことから次第に1つの方向に収斂しつつある。

ここで感ずることは、①この地区について基本的な方針なり計画が、全市的に承認されたものとしてオーソライズされていない、②この研究との関係でいえば、突発的な事態に計画が対応しきれなかった、という点はある程度仕方がないにしても、それでは、このような突発的な事態を「うけとめ」、「計画を具体化する」体制が必要なのではないか、という点である。このような役割を果たすものの1つとして、当面無目的という柔軟性をもった用地先行取得体制が確立していれば……と考えるわけである。

2 > 日本鋼管跡地問題

日本鋼管の扇島埋立に際して、横浜市は理立面積の10%に相当する既存工場跡地の提供を約束させた。その時期は昭和51年と54年の2回にわけ、面積は計18.8haとなっている。この財源調達問題はまた市行政の「時間わり」にはのっていないが、この他にも次でみる金沢関連や、港北ニュータウン関連などで、財政需要のピークが昭和50年頃からおこることが予想されているために、そ

の費用は大都市横浜といえどもそれ程等閑視しうるものでもなさそうである。そこで、鋼管跡地に対して、①国庫補助対象として補助金を導入していくのか、②起債対象として地方債を認めさせて買うのか、③一般財源をふりむけるのか、④開発公社を利用するのか、などについて、その利用目的との関係から、それぞれどのていどの可能性があり、かつ、その利害得失について、まさに「先行的」に検討しておくべきである。そしてこのような検討を行なうためにも、まず、きちんとした「財政計画」が必要となるのであるが、この点財政局はどうであろうか。「財政計画」などはまさに財政局固有の仕事であって、方針なり事業計画が決ってから資金<財政>の問題が生ずるといった側面だけでなく、逆に「財政計画」が方針なり事業計画を規定するという側面もあることを、真に理解する必要がある。このような意味で、「財政は本来保守的なものである」とか、変な言葉だが、「金をもってれば財政で面倒をみましょう」といった発想、また単に予算査定のテクニシヤン的な発想は根本的に改められるべきである。

3> 金沢埋立地へ移転する工場の跡地問題

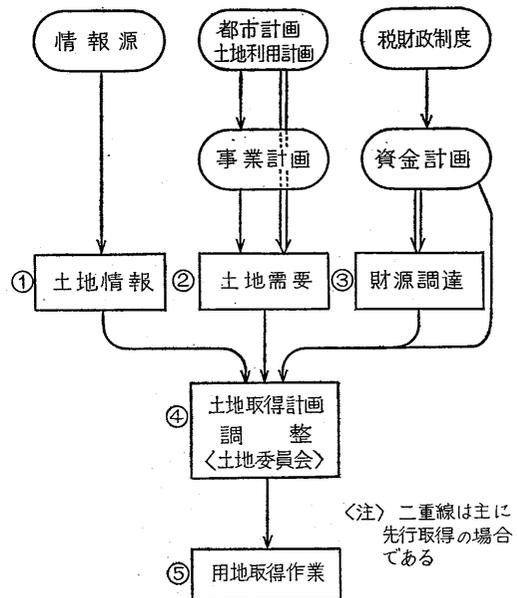
金沢地先埋立事業は、そこへの工場移転という媒介項をとおして、その跡地を道路、公園などの都市施設整備や都市再開発に対する直接、間接的なエネルギーにするといった方法論上の特徴点がある。ところで、工場跡地に対する考え方は、①横浜市が直接買収するもの、②市の指導のもとづいて開発事業を行なう公団、公社や民間ディベロッパーなどへあつ旋するもの、③跡地利用について規制を加えるだけで、特に買収やあつ旋などをしないもの、④完全に放置しておくもの、といった具合に整理できよう。そして、特に上記の①に関係するが、我々は従来、跡地を市が買収することが、市にとって再開発などの用地の確保になり、工場にとっては移転資金の調達にもなる、このような「一石二鳥」の論理を使ってきた。しかし実際には、工場が金沢へ土地を取得し、工場の建設を行なう時点と、跡地が売却できる時点とは時間のズレがある。そこで「一石二鳥」の論理を実現するためには、例えば、移転資金の貸付制度を設け、一定の条件をみたす工場に対しては、融資を行ない、跡地買収時点にこの貸付金を買収資金に充当するといった方策も考えねばならない。このようなものを含めて、我々は

「工場跡地買収要綱」のようなものをつくり、その資金源を開拓、確保しておく必要がある。従って、こういったものを移転工場を決定する以前に、移転のPRや折衝を行なう段階で具体的にもちうるのかどうか、また、そのための資金をどれ程確保できるかなどによって、金沢埋立——工場移転——都心部強化のリンクという基本的な考え方の実現性が判定されるものとする。

4—3 用地取得のシステム化

我々は以上で、用地対策としてどのような方策を横浜市がとり、今後どのような課題に対処していかなければならないかをみてきた。そこでの結論を整理すれば、「用地取得問題は、その場になって何とかやりくりして資金を調達すれば解決できるものではない」ということであった。「土地問題」はある意味で行政の諸問題の集約的表現であり、この点を考えれば、①土地に関する情報をキャッチする部門、②都市計画、土地利用計画や事業計画の系列から土地需要を把握する部門、③それ伴って必要となる財源をどう調達するか、という財政計画部門、そして例えば、④どういう性格<利用目的>の土地はどのような資金で確保するのかといった「交通整理」と、買収するのかないのか、という「意志決定」を長期か

図3 土地取得の構造



つ全市的立場から行なう部門、⑤ ④の決定にもとづき実際に地主と折衝したり、資金調達のために国と折衝したりする、用地取得及びその関連作業の部門、以上の部門を全体的にどう組合わせて、組織的に用地確保に向かわせていくかという点が最大の問題となる。

1 > 土地情報の収集

土地に関する情報は、その情報源という点から、①外部の不特定多数の市民や工場からのもの、②大手不動産業者、金融機関、公団、公社など外部特定者からのもの、③財政局用地課、経済局工場移転指導課、開発公社など市内部及び市関係機関からのもの、にわけられる。現在①の情報源は、情報収集システムの一環としては開拓さ

表4——公共用地先行取得に関する資金

		都市開発資金		地方債 <地方債計画による>			
		2号用地 <都市施設分>	1号用地 <工場跡地分>	公共用地 先行取得事業債	一般単独(都市過密) 事業債(対策費)		
根法拠令	都市開発資金の貸付に関する法律、 同施行令、貸付要領	<昭41>		地方債計画←地方債許可方針			
				公共用地先行取得 事業債の運用につ いて <昭42>	地方債許可方針の 運用について		
	会計、財源	都市開発資金融資特別会計		地方債計画による地方債—一件審査—			
				公共用地先行取得 事業債	一般単独事業債< 都市過密対策費>		
原資	財投資金 <資金運用部資金>		銀行低利縁故債	交付公債			
主管省	建設省都市局		自治省				
買収対象 <用途> 及び 貸付条件 <資格>	都市施設用地 自動車専用道路 道路・街路 公園・緑地 下水処理場 河川 公営住宅 学校 公益施設	○ 幅員 ○ 22m以上 ○ 面積 10ha以上	都市 計画 決定 済	○ 取得以降ほぼ ○ 5年以内に事 ○ 業用地に供す ○ ることが確実 なもの		(都の場合：首都 (整備局“工場等 跡地の取得に関 する運営要綱”)	
				工場等跡地	1. 10ha以上の整 備計画 2. 基準面積以上 3. 工場等制限区 域内	(1. 1,500㎡ 以上) 2. 工業等制限 区域内	
				上物補償	×<更地の価格のみ>		
運用	経理区分	特別会計を設置すること		特別会計を設置す ること	一般会計 <単独 事業>		
	補助事業との関連			○取得経費金利が 補助対象			
	起債充当率	査定事業費 <更地価格> の 100%		査定事業費の 100%	75%100% 100%<交 付公債>		
	借入条件	6.5%+10年 <4年> 元金均等	5.5%+10年 <3年> 半年賦償還	7.5%+7年 <2年>	7.5%+<2年> <>内は据置期間		
資金量 <起債枠>	昭和44	30億円	40億円	200億円	345億円	ただし— 般単独事 業債全体 である	
	“ 45	33 “	48 “	255 “	375 “		
	“ 46	42 “	48 “	270 “	433 “		
	“ 47	53 “	61 “	320 “	607 “		

れておらず、②や③からの情報にしても、組織的に収集されているとはいえない状態である。従ってこの対策として、例えば次のようなことが考えられよう。①を開拓するためには、具体的に「横浜市土地取得要綱」のようなものをまとめ、取得の基準や財源などを整理・確保しておかねばならない。そしてこのような制度を一般にPRすべきである。この点、東京都や大阪市の場合、工場跡地についてだけであるが、「要綱」をつくり、都市開発資金や一般単独事業債などを導入して用地の先行買収を積極的に行なっており、参考にすべきである。②については、情報ルートを通すために、情報提供者に対して買収の契約が成立した場合、例えば報償金を与えるなどといったことも検討したらどうだろうか。③については市内部とのことでもあり、最もやりやすいはずである。例えば、「土地情報連絡会」のようなものを定期的にセットしてはどうだろうか。

以上のような対応策にしても、最大の問題は、一体誰がこういったものを組織化し、責任をもってフォローしていくのが、まず明確にされねばならないという点である。

2> 用地取得の財源

用地取得は利用目的の自由度という観点から、目的の決っている「事業用地の取得」と、当面目的の決っていない「先行取得」とにわけられる。ここでは主に「先行取得」に焦点をしばって考えることにする。

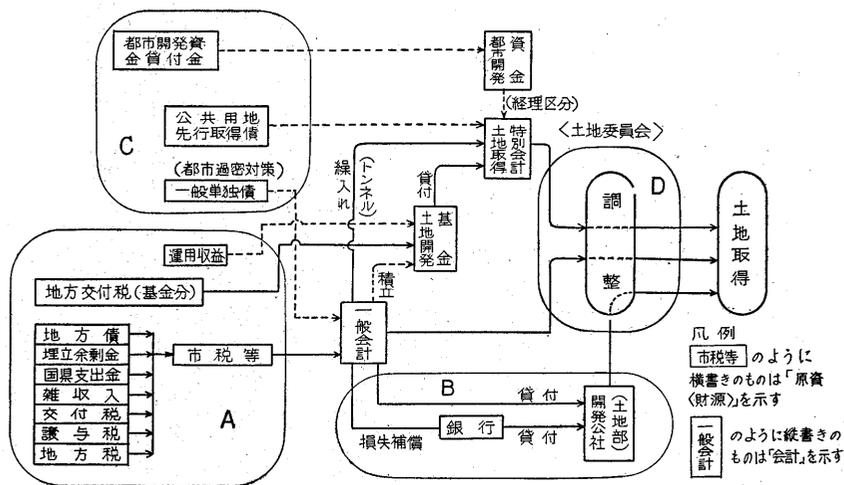
まず、根本的には、自治体の財政自主権の確立——税財政制度改革の改革、自主財源の拡充——が不可欠であることをおさえておく必要があるが、現在の制度を所与とした場合でも、①都市開発資金や公共用地先行取得債など制度として確立される資金 <表-4参照> の導入、②銀行などの民間資金の開拓、導入、③開発公社の拡充強化など、我々の努力すべき領域は大きい。

順序が逆になったが、この問題に関して我々の進むべき方向は2つある。1つは不用不急事務の切捨て、事業の転換など経費配分を再検討していくという方向、もう1つは①~③のような「資金枠」そのものを拡大していくという方向である。

このような「枠の拡大」という点で横浜市と他都市とを比較してみると、いろいろな問題がある。名古屋市の場合には国庫支出金、神戸市の場合には地方債をうまく導入して「枠」の拡大をはかっている。用地取得問題ひとつをとってみても、自分の狭い「財源枠」のなかにとじこもり、あとは他人の「ファンドシ」で相撲をとるといった方法だけでは、いかんともしがたい領域があろう。そこで「他人のファンドシ」でも十分行政目的を達成できるものと、できないものとに区分けして、後者に対しては積極的に「枠の拡大」を進めるべきである。

そこで地方債を中心に「枠の拡大」について眺めておく。自治体の地方債発行には2つのカベがある。外的なカベは①地方債計画や地方債許可方針と、②地方債の引

図4 土地取得体制の再編成



受手とである、①については、国に対し、横浜市の本格的な考え方や計画などを明確にして、その必要性を十分理解させるといった努力にまつほかはない。②については、我国において起債市場が発達していないことから、財投資金などで引受けのなされないものは専ら銀行縁故に頼らざるをえなくなる。従って、上記と同様に横浜市の側の積極的努力は当然のことながら、金融機関の側でも自己の業務基盤をおく自治体に対して、もっと目をむけるといった姿勢の転換を望みたい。内部的なカベとしては公債比率——これが20%をこえると一般単独事業債などが認められなくなる——がある。最近この比率は通増してきてはいるが、それでもなお8~9%でいどである。従って、正確ではないがこの面での余裕はまだまだあると考えられる。内部のもう1つのカベは——これが最大のものなのだが——方針なり意志決定の問題である。「六大事業」でもよい、これによって横浜という都市の骨格を形成する、といわれているが、それを空念仏に終わらせないためにも、将来の財政硬直化などを懸念せずに、地方債を発行することによって「枠の拡大」をはかるといった「蛮勇」も時には必要なのではないだろうか。なお、土地取得体制の再編成を資金面に中心をおいて整理すると図4のようになろう。領域Aからは、財政自主権の確立、領域Bからは、開発公社の拡充、民間資金の開拓、領域Cからは、地方債の積極的利用、という方向が出てくる。具体的には本節及び3-2の「対応策の問題点」を参照されたい。さらに領域Dについては本節<4>を参照されたい。ここでは、「土地取得特別会計」に資金を集中させている点に注意されたい。

3> 土地需要の把握

当然のことながら、その前提には土地利用計画や都市計画などがオーソライズされ、具体化されていなければならない。まず、各事業担当局がこれらを確実にもち、需要を明確にしておくことが不可欠である。さらに企画調整室のプロジェクト室でもよい、総合計画策定の一環として、長期土地需要を具体的にまとめてみたらどうだろうか。そのことによって、各事業計画のサイクルで十分処理できるものと、処理できないものが明確になり、今後の課題も明らかとなるであろう。

4> 土地取得計画の作成、調整問題

現在まで、この機能のあるていど果しているのは予算査

定段階であり、突発的なものとか、各事業計画に必ずしもすっきりはまりこまないものについては、ほとんど何もやっていないのが実情である。しかし、土地の先行取得とか、そのための財源拡大ということになると、従来のような“事業べったり”とか、“その場しのぎ”というやり方では、十分な対応はできないと考えられる。このような意味で、横浜市においてこの4>の面が弱体であるように思われる。そこで我々が考えるのは、ここいらの問題をもっと行政の中でルーティン化できないかという点である。そこで次のような機能をもつ機構<土地委員会>が必要ではないかと考える。

ここでの機能は、①土地需要とその基礎である事業計画の具体案を提出させ、必要な作業をさせる。②土地情報を一手に集中し、そのためのPR、情報連絡会を主催する。③資金枠拡大について必要な作業を財務課、資金課などについて指示ができ、自らも行動する。④土地買収——その利用目的と資金との対応関係を整理し、毎年の土地取得計画を作成する。⑤確定したものについて各局に對外折衝のフォローを指示する、などである。この際の留意点として①ここで確定された土地取得計画は、毎年の予算査定段階では所与のものとしてとされること、②地方債などにしても国の各省庁の原案作成作業が毎年7~8月頃からはまるため、土地取得計画は前年度の6月頃までに確定し、土地情報収集、PRなど必要な作業はそれまでに終了していること、の2点である。従って、このような強力な機能をもつ組織をつくる必要がある。今年財政局に財源担当制ができたが、これなどを拡充して、明確なリーダーシップのもとに、この任にあたらせたらどうかと考える。毎年4月1日に助役通達ということで、「予算の執行方針及び予算令達について」という文書が各局区長あてに出されているが、この内容を正しく市政に反映させるためには、このような組織がぜひとも必要であろう。

5———用地取得の先にあるもの

我々が公共用地の取得問題を研究しはじめた動機は、行政を担当するなかで、道路、学校、公園をはじめ各種公共施設のたちおくれの原因となり、都市問題解決の障害となっているのは、まさに「土地問題」にあると感じて

いたからである。そこで我々は、国の土地対策を一応与件としてうけとめ、そのなかで横浜市は用地取得に関して従来なにをなし、今後どう対処していく必要があるかをこれまでのべてきた。

しかし、我々は、清掃工場や高速道路の建設に反対する市民のなかに、単に行政技術論的な土地の取得対策、取得のシステム化といっただけの問題では解決しえないような問題——市民の価値観にかかわる、いってみれば精神的な側面の問題——が残されているとみるのである。即ち、公共用地、それは公共財として利用されるが故に、「利益が市民全体にまでおよぶ」といった拘子定規的な発想、従来の公共財の定義づけだけで満足することなくもう一步その裏側にあるものを眺めておく必要があると考えたからである。そこに土地取得問題の新しい地平がみえるかもしれない。

例えば緑地を考える際に、住宅地の緑地と都市部の商業業務地区の緑地とを「公共用地」として単純に同列にくくってはいないだろうか？ 緑地は、公共的空間として、それぞれの地区で、その地域にふさわしい機能を果たすことは当然であるし、このように地区特性に合致して始めてその本来の機能も生きてくるのである。一方、公共用地は、それを住宅地に欠けている公園に利用するといった具合に、消極的に足りないものを補うといった性格をもつだけではない。公共用地が何に利用されるかによって、その周辺の土地が、住宅地、商業地、工業地として利用されるようになるといったように、周辺の土地に対して社会的・経済的な特性を付与するという積極的な側面をもつ。例えば清掃工場をとってみれば、その余熱を温室むけとか地域暖房とかに利用することによって、その周辺の土地は、農業地や住宅地として利用することがより有利になるといった具合である。従って、公共用地は、不足しているから買収するという消極的な発想にとどまることなく、いまのべた公共用地の積極面を利用しながら、地域特性にあわせて市民や企業をまきこんで、実質的に公共用地を生み出していく方法があるはずである。例えば、最近の商業経営者はただ単に売場面積をふやすことだけでは顧客を吸引できないということを知っており、この点をとらえて、事業者との共同によって公共的空間をうみ出すべきだと考える。

ただし、公共用地確保に対するこのようなアプローチが

有効となるためには、公共による用地取得、利用について、その効果なり必然性が市民にとって常識的に理解できる、肌で感じとれるという点が絶対不可欠の条件となる。4-1 でみたように今後はますます過密地区内での用地取得といった方向が強まるであろうから、この点をきちんとおさえておかねばならない。しかしながら、ある公共目的<高速道路を念頭に浮かべてもよい>に利用することの効果は、その周辺の住民にとってさきよのべた消極的な意味でも、積極的な意味でも、「外部的」なよそよそしいものとなった場合にはどうであろうか。

ここで公共体の行なうべきことは、土地の公共的性格をふりかざし、例えば土地収用法をちらつかせたりすることではないはずである。その計画が全市の立場、全国的立場からどうしても必要であるならば、まず直接的なマイナスをさけるような対策を最大限に講ずるべきである。例えば高速道路の両側に50~100m ていどの遮断緑地をつくるとか、密集市街地では地下にもぐらせてしまうなどである。この発想の基本は、まず市民の生活権~環境権の問題が第一であり、国の補助金が見つからないから、市に金がないからといった財政効率的な発想は、一步も二歩も退くべきと考えるからである。そしてこのような保証がなされないかぎり、計画そのものが再検討されるべきである。

最後に我々は次の点を確認したい。公共用地の取得を要求するのは、横浜という都市をどうつくりあげていくかという「構想」なり「計画」であり、その用地取得が妥当であったかどうか、そういった前提がいかに妥当であったか、にかかっているのである。我々が如何に役人的発想をのりこえ、市民的発想をもって横浜の「都市づくり」に向っていくかが、現実には行政を担当する者——自治体職員に問われている問題である。

* * * *

本稿は、財政問題研究会のメンバーである岩田任史良<経済局>、大木秀夫<緑政局>、川股隆<企画調整室>、水島敏彦<同>の4人が共同討議のもとにテーマを決め、それぞれが取材し、分担執筆したものです。