

横浜市周辺市街地の面的整備について

後山
齊藤
卓晃

一 はじめに

二十一世紀に向けての「街づくり」の中で、都市の自立性の確保とあわせて、周辺市街地の整備が今後の主要課題となってくるものと予想される。

急激な都市域の膨張は、人口規模の拡大の割には中心市街地の集積を低いものととめただけでなく、随所に未整備市街地を取り残すこととなり、都市機能低下の大きな要因となっている。

この現象は鉄道等の沿線を中心としたいわゆる周辺市街地に顕著であり、その対策が強く望まれているところである。またこれらの市街地整備の手法自体にも、現実には即しきれない多くの問題が内在している。

このような状況を考えあわせながら、市街地全体の面的整備のニーズを把握するために行った調査の結果等を背景に、本市の市街地の現状分析と整備方針について若干の検討と整理を行ってみた。

二 本市市街地の現状

戦後におけるわが国経済は、急速な都市化現象をもたらし、その結果、さまざまな都市問題がひき起こされている。

これは、横浜市においても例外ではなく、市街地の形成に大きな影響を与えており、特に、周辺市街地においては無秩序な宅地化を助長し、次第に低質な市街地が連担するようになった。

また、本市内陸部の地形が、全体的に丘陵部と平地部が複雑に入り組んでいることから、中小河川、水路等による市街地分断の要素も加わって、計画的な市街地形成を阻む要因を増加させている。ちなみに本市における主な市街地整備事業の実施状況は、表一に示すとおりであり、他の大都市に比べてもかなり低い水準にある。

一方、昭和五十年前後まで、年間約三〇〇ヘクタールのペースで行われていた民間の開発行為も、経済活動の停滞等に

よりその後下降線をたどり、昭和五十四年度では年間の開発面積が約一二〇ヘクタールまでに低下している。

都市としての成熟期にさしかかりつつある現在において、あらためて都市機能の回復と、居住環境の向上を目指した効率的な市街地整備の方策が求められている。

三 市街地の面的整備の必要性

従来の市街地整備に関する事業やあるいは開発は、相互間の整合性を欠き、単発的に行われてきた感があった。そのため、ともすると重複した公共投資や後追い投資を余儀なくされるなどの非効率的な面が生じ始めている。例えば、かなり規模の宅地開発であっても、周辺地域との連担性に欠けることや、幹線道路、最寄駅へのアクセス方法に問題を残していることなどがあげられる。これは多くの宅地開発等が、比較的事業が容易な丘

陵部に集中し、それによって取り残された「開発の谷間」が出現しているためである。図一は、これを示した例である。

この「谷間」に計画配置されている都市計画道路や、駅前広場等の整備が強く要請されはじめている現在、その整備にあたっては新規に開発された地域と既存の市街地との有機的なつながりを高め、一体的な市街地としての形成を図ることが考慮されなければならない。

四 市街地の面的整備計画策定のための調査

以上のような観点にたち、地区の一体的整備を目標に、「市街地の面的整備計画の作成」を進めるため、地区環境からの整備要請度と、都市レベルからの整備要請度の双方から、市街地の面的整備が必要な地区を抽出し、地区整備についての検討を加えることとした。

この調査は、主に本市の周辺市街地において、都市の骨格を形成する都市計画

表一 大都市における主な市街地整備事業の比較

都市名	市街化区域面積ha	土地区画整理事業 ha		市街地再開事業 ha	居住環境整備事業 ha	特定街区 ha	計 ha (整備率%)
		公共団体 行政庁	組合 公団等				
東京都(23区)	56,531	1,804	8,614	135.7	146	56.1	10,755.8 (19%)
大阪市	20,370	4,294	4,104	11.8	69	13.8	8,492.6 (41.7%)
名古屋市	30,410	3,952	12,031	2.6	55	6.4	16,047 (52.8%)
神戸市	18,770	2,589	1,514	1.1	—	0.8	4,104.9 (21.9%)
横浜市	31,955	1,071	5,301	1.8	—	0.3	6,374.1 (19.9%)

道路、駅前広場等の根幹的都市施設の整備に併せて、一定の広がりをもつ地域を

図一 開発の谷間



計画的かつ総合的な街づくりとするために、その優先性等を検討したものである。

また、その実現の可能性はあるのか等について概括的にとらえた。

重要と思われる生活基盤施設と、安全性をとらえた。

① 調査の視点

面的な整備により一体的な市街地形成を積極的に行う必要のある地域が、「どこ」に「どのような状況」で分布し、その緊急性はどうか、また、事業手法をふ

② 調査の方法

⑦ 調査対象区域
調査対象区域は、市街化区域(約三三、〇〇〇ヘクタール)の中から既開発地域、工業地域、臨港地域等を除いた地域約一

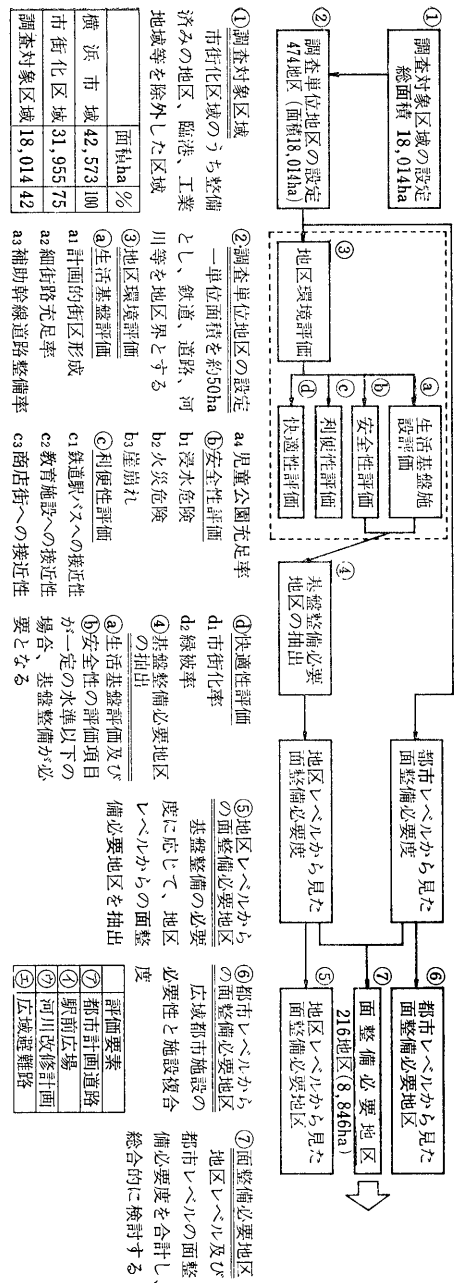
また、一方で、市域全体からの広域的な評価(都市基盤施設としての都市計画道路、駅前広場、河川等の緊急性の分析)を行い、この両方のニーズの重ね合せの結果、要整備地区として約五、九〇〇ヘクタール(二六九地区)を抽出し、それら

八、〇〇〇ヘクタールを対象とし、四七四の調査地区を設定した。

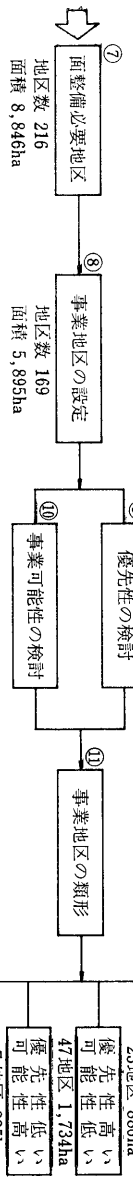
④ 調査内容

調査対象区域の中で設定された四七四地区の生活基盤施設(細街路充足率、補助幹線道路整備率、児童公園充足率)の整備状況、安全性(浸水危険、火災危険、崖崩れの危険)、利便性(鉄道駅、バス停への接近性、教育施設への接近性、商店街への接近性)、快適性(市街化率、緑被率)についての評価を行い、この中で特に行政の責務として

図一 2 面積整備必要地区の選定



優先整備地区の選定



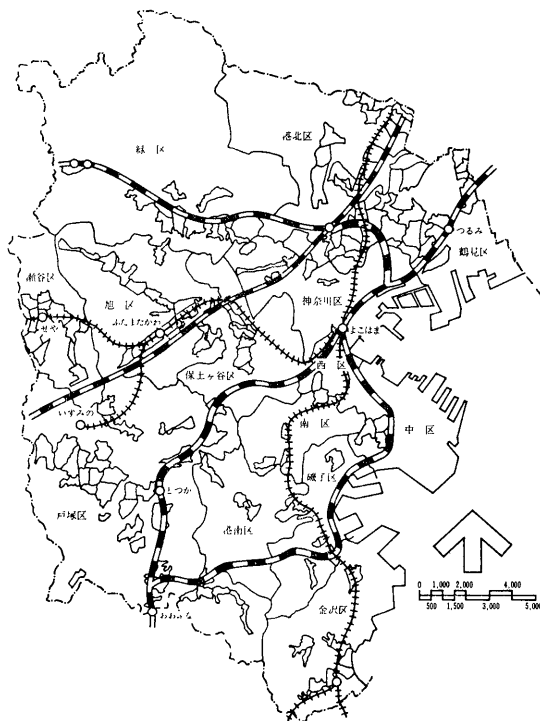
- ①調査対象区域
市街化区域のうち整備済みの地区、臨港、工業地域等を除外した区域
- ②調査単位地区の設定
一単位面積を約50haとし、鉄道、道路、河川等を地区界とする
- ③調査対象区域
面積ha %
横浜市 42,573.100
市街化区域 31,955.75
調査対象区域 18,014.42
- ④調査単位地区の選定
a1児童公園充足率
a2計画的道路形成
a3補助幹線道路整備率
- ⑤生活基盤地設計評価
⑥安全性評価
⑦利便性評価
⑧生活基盤評価
⑨計画的道路形成
⑩補助幹線道路整備率
- ⑥安全性評価
a1浸水危険
b1火災危険
b2崖崩れ
c1鉄道駅・バスへの接近性
c2教育施設への接近性
c3商店街への接近性
- ⑦利便性評価
d1市街化率
d2緑被率
- ⑧生活基盤評価及び安全性の評価項目が一定の水準以下の場合、基盤整備が必要となる
- ⑨生活基盤評価及び安全性の評価項目が一定の水準以下の場合、基盤整備が必要となる
- ⑩生活基盤評価及び安全性の評価項目が一定の水準以下の場合、基盤整備が必要となる

市街地整備手法の種類と領域

良好な市街地環境と、効率的な市街地の形成を図るためには、用途規制、その他各種の都市計画制限並びに誘導、及び、道路、公園、下水道等の都市施設の整備

- と、面的な市街地整備事業の推進を積極的に行っていく必要がある。しかし、計画的な整備を図っていくために要する投資額は膨大なものであり、市街地の熟度に合せた整備手法の適切な選定による、より効率的な投資がなされなければならない。
- 現在まじ、市街地の面的整備手法とされるものは、数多くメニエー化されており、その性格も多様であるが、概ね次の視点からの分類が考えられる。
- 一、目的物による分類
 - (1) 土地の基盤整備を主体としたもの
 - (2) 建築物の整備を主体としたもの
 - 二、市街地の熟成度による分類
 - (1) 既成市街地に適する事業
 - (2) 周辺市街地に適する事業
 - (3) 新市街地に適する事業
 - 三、対象規模による分類
 - (1) 一街区程度を対象とするもの
 - (2) 数街区にわたる範囲(5ha程度)を対象とするもの
 - (3) 一学校区程度を対象とするもの
 - 四、手法による分類
 - (1) 用地買収方式で行うもの
 - (2) 換地(土地の再配置)方式で行うもの
 - (3) 権利変換方式で行うもの

図-3 要整備地区の分布状況



五、整備水準による分類

(1) 街路だけを整備するもの

(2) 建築敷地の整備と建築物の建替えを行うもの

(3) 街路と公園、下水道及び、建築敷地を整備するもの

(4) 国庫補助の財源等による分類

(5) 道路整備政策（道路特別会計）として行うもの

六、個別手法での限界

(6) 融資、利子補給によるもの

(7) これらを総合的に示せば、表-2のとおりである。

(8) 市街地の整備にかかわる事業手法や制度は、順次拡大され、内容も多様となり、一見あらゆる市街地のタイプでの適用が可能であるような印象を受ける。

(9) しかし個々には、その目的とするところのの違いや、根拠法令等が前提とした時代の背景、事業費財源、沿革等から、おのずと一定の限界を有しており、この認識

七、手段による分類

(10) (1) 事業によるもの

(11) (2) 規制、誘導によるもの

表-2 主な市街地整備手法

事業の名称	適応地域	対象地域			事業の目的	事業主体	規模	手法の特色	整備内容					根拠法
		既成市街地	周辺市街地	新市街地					街路	公園	下水	建築敷地	建築物	
土地区画整理事業	都市計画区域	◎	◎	◎	公共施設の整備、改善と宅地の利用増進	個人、組合 地方公共団体 日本住宅公団 宅地開発公社 地域振興整備公団	5ha以上	換地方式	○	○	△	○		土地区画整理法
市街地再開発事業(第1種)	高度利用地区 非耐火建築物の 建築面積が %以上	◎	○	○	土地の合理的、高度利用と都市機能の更新	個人、組合 地方公共団体 日本住宅公団 地域振興整備公団	0.5ha以上	権利変換方式	△	△	△	○	○	都市再開発法
居住環境整備事業	区画道路等が未整備のため居住環境が阻害されている地区	◎			通過交通の排除 地区内交通の円滑化	街路事業として施行する者	1住区	道路等用地買収方式	○					都市計画法
住宅地区改良事業	不良住宅が密集する地区 (不良住宅50戸以上等)	◎	○	○	地区の環境改善及び住宅の集団的建設	地方公共団体	0.15ha以上	全面買収方式				○	○	住宅地区改良法
特定街区	共同建築化が行われ、耐火建築物が建築される場合等	◎	○	○	健全な形態の建築物の建設と有効な空地の確保	民間 地方公共団体 日本住宅公団 住宅供給公社	0.2ha以上	融資 用途地域制の容積の割増し				○	○	都市計画法
総合設計制度		◎	○	○	敷地規模の拡大促進による土地の有効利用 公共空地の確保	本制度適用申請許可者	0.1ha以上	用途地域制の容積の割増し				○	○	建築基準法
商店街近代化事業	老朽化した商店街の近代化を図る地区	◎	○	○	中小小売業者が主体となる商店街の近代化の促進	組合員たる中小企業者等		低利子または無利子による事業資金の貸付け				○	○	中小企業振興事業団法

◎：主たる適応地域 ○：対応のある地域あるいは事項 △：対応のある場合とない場合がある事項

に立っただけの手法の選定や運用方法の検討が必要となる。

ここで、各地での実績も多く、今後とも活用が期待される手法等のうち代表的なものについて、一般的な限界ないしは問題点等の主なものを要約してみる。

①—土地区画整理事業（換地手法）

⑦事業対象が「土地」及び「公共施設」の整備に限定され、建築物や公益的施設等の上物の整備にまで及ばない（「立体換地」として施設建築物の整備が理論的には可能であり、検討がすすめられているが、現在のところ実効はない）。

④「換地の照応」の原則（事業前後での土地の位置等が近隣との相対的關係を崩さないように配置すべき原則）がネックとなつて、用途の純化や共同建築等のため、大幅な土地の入れ替えがやりにくい。

⑤公共用地の確保が「換地」（土地の再配置）と「減歩」（事業による受益増進の範囲内での土地供出）で生み出すこととなるために、既成市街地での事業の成立が難しい。

⑥事業に対する国庫補助金が、必要な事業費の多寡に関わらず、地区内の都市計画道路整備費の仮想積算額を限度として算定されるため、国庫補助事業費だけで成立する範囲は、極めて限られたものとなる（道路整備特別会計の中の街路事業

費として執行される）。

②—市街地再開発事業（権利変換または全面買収）

⑦建て替えを主眼としているため、おのずと事業範囲が限定され、一街区または数街区にとどまることが多い（全国平均約三・一ヘクタール）。

④事業費構成が採算中心的であるため、建築物の床を高価格で処分できる立地性が必要であり、市街地整備の普遍的な手法になりえない（道路整備特別会計及び一般会計からの国庫補助があるが、限られた範囲内であり、主たる財源にはなりにくい）。

⑤土地密着型の居住志向がまだ支配的であるため、住宅系の地域等では受け入れられない場合が多い。

③—規制・誘導（地区計画・各種協定・行政指導・助成・融資等）

⑦民間等のエネルギーを前提としてのコントロールであり、単独では能動的かつダイナミックな展開が期待しにくい（公私を問わず何らかの事業あるいは活動との連動が前提である）。

④法的、制度的な裏付けが不十分な場合には、一貫性を欠いたり、不公平感が生じるおそれがある等。

以上のような個々の手法や制度におけ

る限界ないしは問題点を踏まえて、現時点での現実的な対応を図る必要がある。

その一つとして、複雑多様なニーズへの対応のための、各種手法・制度の複合的活用を積極的にすすめる態勢をととのえることがあげられる。

また、時間的、資金的な制約のもとでの現実的な処理として、段階的な実施等が併せて検討されるべきであると考えられる。

七—手法の複合的活用

各種の市街地整備に関する手法等が、「街づくり」のための一つの手段である以上、当然単一の手法だけでなく、とどめるべきではなく、各手法、制度の複合的活用を積極的にすすめる、総合的な街づくりへと発展させる必要がある。

手法、制度等を複合的に活用することについての効果は次のように整理できる一、個々の手法、制度でカ

図-4 例1

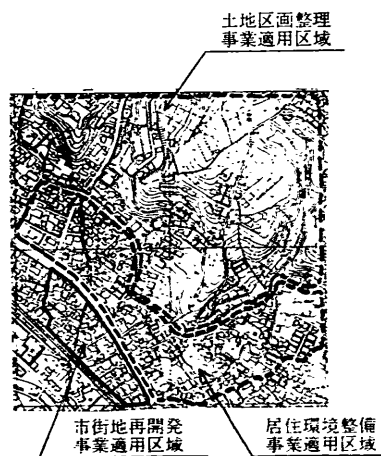


図-5 例2

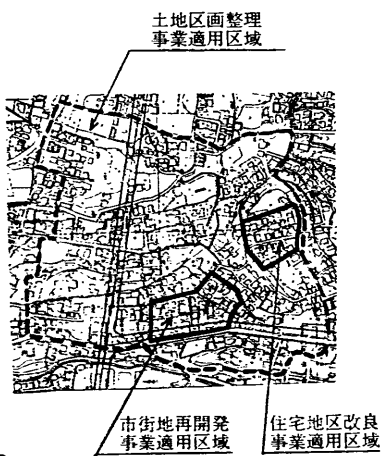
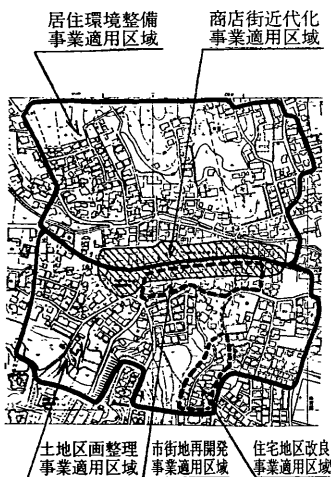


図-6 例3



バーできない領域を補い、かつ相乗効果を生み出す。

二、多面的な資金導入等を図ることにより特定の事業だけへの負荷の集中をさげることができる。

三、地域の特性に応じた手法の組合せにより、きめ細かな対応が可能となる。

既に二ないし三種類の面的整備事業を組合せた「同時施行」、や「合併施行」は各地で実施されており、助成、融資等の補完的な制度を含めて、手法、制度の複合的活用が図られ効果をあげている。

一、複合化の形態

手法、制度等の複合化の形態は、おおむね次のように整理される。

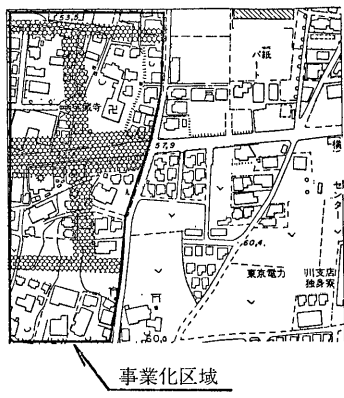
(1) 整備予定区域を地域特性によって分割し、それぞれに最適な手法を適用して整備を行い、全体的統一を保つ(図-4)。

(2) 基盤的手法(土地区画整理、居住環境整備事業等)で全域的に整備を行うと同時に、部分的に問題の残る個所について、

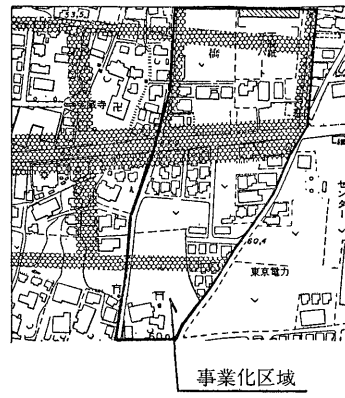
表-3 事業手法等の組合せの例

組合せ手法 手法(基盤的)	(街路単独 事業)	市街地再開 発事業	住宅地区改 良事業	特定街区制 度	総合設計制 度	商店街近代 化事業
(街路単独事 業)	——	・可能 ・効果あり (沿道対策)	・可能 ・効果あり (沿道対策)	・可能	・可能	・可能 ・効果あり (沿道整備)
土地区画整理 事業	・原則とし て不可 (段階的施 行としては 可能性あり)	・可能 ・効果大 (密集地对 策)	・可能 ・効果大 (小規模宅 地対策)	・可能 ・効果あり (立体的整 備)	・可能 ・効果あり	・可能 ・効果大 (区画整理 の移転と組 合せ)
居住環境整備 事業	・可能 ・効果大 (通過交通 の排除)	・可能 ・効果あり	・可能 ・効果あり	・可能	・可能	・可能 (歩行者専 用路等との 組合せ)
市街地再開発 事業	——	——	・可能 ・効果あり (小規模権 利者対策)	・なじまな い	・可能 ・効果あり	・可能 ・効果大 (商業再開 発)

図-7 STEP 1



STEP 2



STEP 3

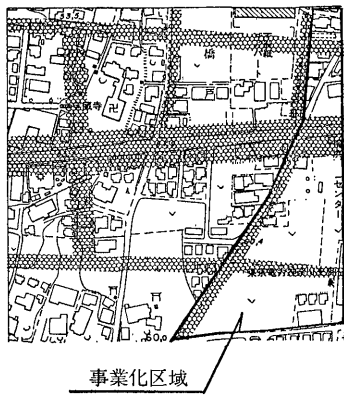
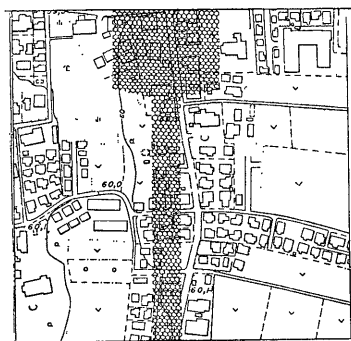
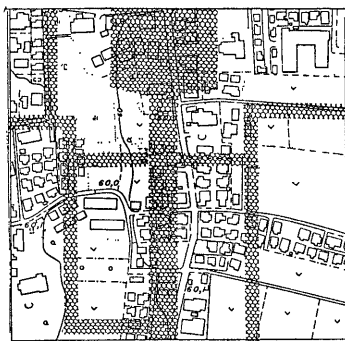


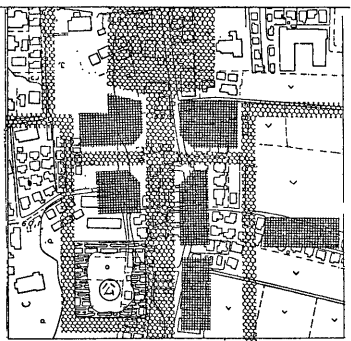
図-8 STEP 1



STEP 2



STEP 3



○駅前広場、幹線道路整備
(街路事業、道路事業)

○補助幹線、区画道路整備
(居住環境整備事業)

○建築物、公園整備
(市街地再開発事業、特定街区、
総合設計制度、公園事業等)

土地区画整理事業(公園整備まで含む)

他の手法を重ねることにより、解決を図る(図1-5)。

(3)前記の(1)、(2)の併用型(図1-6)。

二、効果的組み合わせ

手法・制度等の組み合わせにあたっては、それぞれの採択基準等に合致するか否かの他に、相互の技術的な処理方法、法的妥当性、地元対応等について、多面的な分析と明確な整理を行った上で定める必要がある。

一般的に考え得る組合せの例を示せば表1-3のとおりである。

八 段階的整備

①段階的整備の効果

市街地整備にかかわる事業は、今後ますますその水準の向上と、多様なニーズへの対応が求められ、手法、制度等の複合化がすすんでいくものと思われる。その意味から、より長期的かつ総合的な計画づくりが必要となってくる。

しかしながら一定の地域に期待できる

投資の大きさには限度があるとともに、総合的かつ多面的になるほど、技術的対応も複雑となり、事業期間も長びくのが通例である。

また「街づくり」は短時日に完成する「事業」ではなく、ある意味で永遠に継続される市民活動としてとらえ、歴史的積み重ねに任ねるべきであるともいえる。

このような視点から「段階的整備」(ステージコンストラクション等)の考え方が提唱され、実施されつつあると考えられるが、その効果は次のように要約できる。

一、機運をとらえ早期着手を図ることにより「手遅れ」を防ぐ。

二、その時点での必要最小限の水準を確保する。

三、公共資金の短期集中投入をさけ財政バランスを保つ。

四、状況の変化に対応できる余地を残す。

五、地域居住者等の選択の機会を増す。

②段階的整備のパターン

段階的整備には、事業等の実施範囲を序々に拡大していく方法と、整備水準を段階的に達成していく方法の二つが考えられるが、多くは、以上の形が併行して行われるものと予想される(図1-7、8)。

段階的整備の考え方は、長期的対応性を有しかつ現実的である点で評価される。

九 まとめ

今回の横浜市の周辺市街地を中心とした、面的整備に関する調査は、「何らかの面的整備を必要とする地区」の抽出とその中で優先性と可能性等を概括的にとらえたものであり、一定の手法等を前提とした整備プログラムの確立までには至っていない。

今後、この調査結果を踏まえて、要整備地区のそれぞれについて、本市全体からの位置づけを明らかにするとともに、地区個々の特性や住民意向等の条件を付

加して、具体的な地区整備計画へと発展させていく必要がある。

将来的には、要整備地区全体の整備をめざすとしても、当面はかなりしぼられた形として、鉄道駅等を中心とした、拠点的な地区が主体になるものと考えられる。

したがって、既にかんがりの市街化が進展している地域における、極めて複雑なケースとしてすすめられることになり、多面的な手法制度の導入の検討と、行政全体にわたる総合的な対応が不可欠となる。

また、併せて、公共ストックの不足している地区における基本的な対策として、事業用地の事前取得をすすめる等の、法制度を超えた、独自の施策を打ち出していくことが必要と思われる。

〔後山〕都市整備局都市整備調査等担当
主査／斉藤 Ⅱ 企画調整局都市臨海総合整備計画担当主査・前都市整備局都市整備調査等担当〕