

郊外地域の整備と産業配置

小島徹夫

一——はじめに

都市づくりにとつて、産業立地は決定的な要因である。都市の発展は、産業立地およびこれを支える交通基盤の整備が二人三脚となって形成してきたものであり、これが都市を特徴づけてきている。

横浜は開港を契機として、物流、商業拠点として世にでて以来、臨海部の工業地帯を中心として、道路・鉄道等交通骨格の整備とともに放射状に発展してきた。それは郊外部の住宅地とともに、今日の横浜の姿を現わしている。特に、昭和三十年代後半からの激しい都市化は、都市基盤の許容量をはるかに越える勢いで都市膨張を続けさせ、また、首都東京

からの人口流入と相まって多くの都市問題を彷彿（ほうふつ）させている。

これらのゆがみを是正し、「安全で快適な市民生活をおくれる都市」の実現を目ざして、総合計画である「よこはま21世紀プラン」では、

- (1) 首都圏の中核都市として、都心をはじめとする都市構造の強化や交通網の整備
- (2) 都市機能の適正配置による市域のバランスある発展
- (3) 快適な都市空間の創造
- (4) 街づくりへの市民・民間・事業者の積極的な参加

等をすすめることにより、自立性の高い都市の形成を目ざしている。特に郊外

地域については、都市農業の育成とともに、教育、文化、研究開発機関等の立地誘導により、良好な自然環境と調和した活力ある市街地の形成を目標としている。

本市の産業政策にとつて、最大の課題は既成市街地の動向である。特に、工業としての臨海工業地帯は、産業構造の変化、高度化に合わせ、大都市型産業への転換が望まれるものであり、これには工業三法の動向が大いに注視されるところである。また、みなとみらい21をはじめとした都心地域の育成が商業・業務機能の本市への定着を占う試金石となっている。

これらの課題への対処は、都市づくり

- 一——はじめに
- 二——郊外地域の現状と課題
- 三——郊外地域整備の方向
- 四——産業配置
- 五——産業立地の実現に向けて
- 六——おわりに

といった視点もさることながら、経済政策としての施策が大きなウェイトを占めるものだと考える。

本論においては、急激な都市膨張のゆがみが顕在化しているにもかかわらず、討議が未成熟な「郊外地域の整備」という視点から、産業配置を論ずることとしたい。

二——郊外地域の現状と課題

郊外地域の現状と課題について、都市構造と産業構造の視点から整理すると、概ね次のことがいえる。

なお、郊外地域を一言で規定することは困難である。ここでは、個々具体の地

域に当てはめると、必ずしも一致しないことがあるが、旭、金沢、港北、緑、戸塚、瀬谷のいわゆる郊外六区をイメージして論ずることとする。

① 都市構造から見た課題

郊外地域は、その形成過程が横浜の内発的成熟というよりは、東京の外延的拡大という「外圧」を真向から受けたため、都市構造上のゆがみの影響を大きく受けている。

② 東京都心への機能従属と横浜都心の未成熟

本市は、国際的な港都として、明治以降独自の発展を遂げてきた都心地域と、昭和三十年代以降、東京のベットタウンとして急激な市街化が進行した郊外地域、の異なる形成要因を持った二つの地域が一体化せずに並存したままの都市構造を持っている。いわば二つの異なる都市に分裂したままとなっており、このことは単に郊外地域の問題点のみならず、都心地域の形成上の問題点としても浮上している。すなわち郊外地域における人口の急増は、横浜を我が国第二の大都市へと膨張させたが、これ等の人口増加のエネルギーが、そのまま横浜の都市活動の活性化につながらず、その多くが東京都心へ吸収されてしまうという構造を生み出した。

③ 市内一極構造の形成と地域生活拠点の未成熟

郊外地域での急激な市街化は、鉄道沿線開発を中心に展開し、流入人口の多くが東京通勤者であったことから、その生活行動に強い東京志向が見られることは、購買行動などに表われている。このことは本来、郊外地域の規模から見て、商業を始めとするセンター機能を持つべき地域の生活拠点の形成を阻害する働きをもたらした。その結果として、郊外地域は市人口の五割以上を擁するにもかかわらず、横浜都心地域と比較して、生活、文化、行政等の中心機能集積が進まず、その格差が目立ってきている。このことは、都心中心機能が都心地域に一点集中的に集積する、という郊外市街化以前からの一極構造をそのまま固定してしまいう結果となった。

④ 交通軸整備の立ちおくれ

横浜における現在の道路、鉄道等の交通体系は、主に首都圏レベルで東京との関連で整備された広域交通施設が骨格となっており、横浜を中心とした交通体系としては形成されてこなかった。これを郊外地域についてみれば、横浜都心とを結ぶ放射方向の交通軸は、東京を中心とする広域放射交通軸で代用できる南部地域については、比較的整備されているものの、北部地域と都心を結ぶ放射交通軸

は未だ十分ではない。さらに、郊外地域を結ぶ環状道路、環状鉄道については皆無に等しく、極めて低い整備水準にある。今後、郊外地域と都心地域との間の合理的な配置と、有機的な機能連携を図っていくためには、横浜都心を中心とした放射・環状型の交通体系の整備が不可欠となっている。

⑤ 緑地・オープンスペースの後退

郊外地域は、かつては緑豊かな丘陵地帯であり、国際都市横浜のもつ、もう一つの「顔」でもあった。しかし、急激な市街化によって、緑地・オープンスペースは、年々減少し、今や稀少資源になってしまった。緑地・オープンスペースは、都市の防災性、快適性の確保、余暇空間の確保という観点から極めて重要な役割をもっており、都市構造として緑地・オープンスペースネットワークの適正な確保、配置が必要であり、郊外地域に残された緑地資源はその拠点として何らかの形で保全を図っていく必要がある。

⑥ 産業構造からみた問題点

本市の産業構造は、第三次産業の着実な増大と、工業を中心とする第二次産業集積の漸減傾向、第一次産業の極限水準に近いまでの撤退といった傾向の中で、全体として典型的な都市型産業構造を形

成しつつあるが、その中で郊外地域は次のような課題を持っている。

⑦ 撤退していく農業

郊外地域における市街化の進展は、地帯のかつての主産産業であった農業の基盤を急激に縮小させつつあるが、現在においてもおお生鮮野菜の自給率が三〇%と大都市の中でも上位にあるなど、都市農業としての根強い基盤を持っている。しかし、今後、後継者不足、高齢化の進行などの内部要因、そして市街化の進行などの外部要因などから、農業からの撤退が更に進むことが考えられ、早急な対応が必要となっている。また農業の存在は、単に産業界のみではなく、郊外地域の生活環境を色どる重要な役割を持っており、農業の維持、保全の必要性が高い。

⑧ 雇用の場の不足

郊外地域の昼夜間人口比率は、全般的に低下傾向にあり、地域内の雇用力の低さを示している。活力ある郊外地域を形成するためには新しい雇用の場を創出していく必要がある。その場合、特に横浜およびその周辺に数多く立地している創造的な知識集約型産業と質的に高度な労働力を生かした、新しい都市型産業の創出が望まれる。

⑨ 商業・業務活動の未定着

郊外地域の商業集積水準は低く、都市

構造のゆがみを反映して、購買力の東京流出や、横浜都心への集中がみられる。魅力ある地域生活拠点の形成が行われていないことが、この傾向を助長しているといえる。今後は、市民のライフスタイルの変化や、情報化の進展がもたらす新しい立地展開の動きを巧みに誘導することが求められようが、そのためには、都市基盤整備を通じた環境条件整備が必要となる。

三——— 郊外地域整備の方向

郊外地域の課題をふまえ、都市づくりの方向を表わすと、次の三点に要約される。

- (1) 三〇〇万都市に必要な都市機能の多核・多元的な展開
- (2) 東京中心の経済ポテンシャルの横浜化
- (3) 横浜の一体性確保のための都市骨格の形成

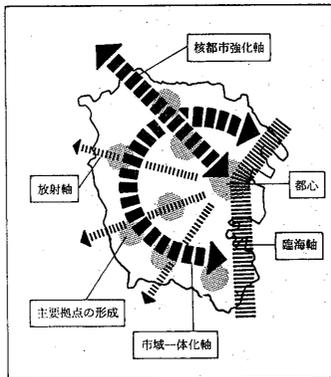
このような方向に対し、郊外地域の整備の方向として、①生活、自然、産業の各機能を備えた拠点形成、②広域交通網と連結し、都心、臨海地域と前記拠点を結ぶ放射・環状骨格の形成、の二つによって、新たな都市構造を形成することが求められるものである。これは、言い換えれば、軸と拠点による都市構造を形成

することにある。このような考え方を踏まえて、目標とする都市構造を描くと次のようになる。

①——— 二つの都市軸の形成

⑦核都市強化軸
横浜主体の都市構造を強化するとともに、首都圏の骨格形成を担い、横浜の広域的役割を強化するためには、いくつかの放射軸の形成、強化がまず必要である。

特に、都心地域——— 第二の都心・新横浜——— 活発な都市活動が営まれつつある市北部、を結ぶ放射状の軸の形成は重要であり、これを「核都市強化軸」として位置付ける。この軸に沿って主要拠点を形成し、交通、情報等の軸機能を強化していくことにより、都心地域と郊外地域の連絡を強化するとともに、東京へ流出しているを横断的に連絡し、東京へ流出している



昼間人口の流れを食い止めることが期待される。

①市域一体化軸

郊外地域の拠点機能の総合効果を高めるためには、主要拠点相互を連絡する環状の軸の形式が不可欠である。

環状軸はまた、広域交通との結節点を形成し、通過交通による都心地域の負荷を軽減するとともに、広大な横浜市域に骨格を与えて市域を一体化し、市全体の活性化を促進する。

②——— 主要拠点の形成

郊外地域には、地域特性を生かし、次の三つのいずれかの機能を中心とする、複合的な性格を持つ拠点を形成し、多核・多次的な都市構造の形成を図る。

⑦自然・レクリエーション拠点

多摩丘陵から三浦半島に至る広域的な緑地（緑の七大拠点）および市街化により失いつつある斜面緑地など都市の貴重な自然の保全を図るとともに、三〇〇万市民に憩いとやすらぎを提供するレクリエーション機能を持つ拠点を形成する。

⑧生活拠点

郊外地域の将来人口二〇〇万人の日常生活の中心となる生活拠点を形成する。生活拠点は、身近な近隣生活拠点から、広域の中心となる生活拠点まで郊外生活の広がり圏域人口規模に応じ体系

的に形成される必要がある。このように生活拠点は、市民の多様な生活に対応するものであり、複合的、多元的な機能を持つ拠点としていく。

⑨産業・研究拠点

横浜の産業を活性化し、昼間人口の増加を図るため、既存内陸工業地帯の再編、先端産業、研究、文化産業などの積極的誘致により、郊外地域に産業・研究拠点を形成する。これにより、郊外地域における就業機会の増大、職住近接を図る。

このように、郊外地域に形成する三種の機能を中心とする拠点を、郊外地域居住者の生活のために十分な機能を持つだけでなく、全市・広域的にも十分な機能を持つことが望まれる。これらの主要拠点は、地域特性に応じて各拠点が相互に機能を分担し合うことにより、都心や臨海地域とあわせて、市民にとって必要な機能を総合的に充足するものとなる。また、主要拠点は、前記二つの都市軸により相互に密接な関係を持ち、機能を補い合うものとなる。

四——— 産業配置

このように、郊外地域の整備にとって、都市軸の形成と主要拠点の形成により環状都市構造を形成する」という構

想が浮かび上がってくる。この構想は、一つには、産業配置を主要拠点に誘導し、行政の道路整備等公共事業と一体となつて主要拠点の整備を進めることにある。いま一つは、自然環境の保全、乱開発の防止を図らうというものである。重要政策である産業誘致という美名のもとに、都市基盤の未整備の地域にこつぜん

と産業立地がなされることは、開発目的が過去の「住宅」から「産業」に主体が変わつたにすぎず、都市づくりの面から評価すれば乱開発に何らかわりはない。また、地価、土地買収の容易さなどから、ややもすると辺りな山林が開発される恐れもある。

現在、行政が郊外地域への産業誘致に向けて行っている主要施策には次のようなものがある。

- ① 港北ニュータウンへの誘致
 - ② 白山ハイテクパークの形成
 - ③ 市街化調整区域の開発許可基準の緩和
- ①と②については、他の論文で紹介されるので、ここでは③について考察する。

市街化調整区域は、都市の無秩序な膨張を抑制し、都市基盤整備に関する過大な財政需要が発生しないようにすると同時に、都市周辺において環境を保全するなどの目的で指定されている。本市はさらに、スプロール地区の計画開発を誘

導するという目的も含めて政策的に指定している。

市域の約二五%、一万ha強が市街化調整区域に指定されているが、前記のとおりスプロール地区が多く含まれているので、都市的土地利用の比率は四二%に達している。また、自然的土地利用としての農地、山林は六、〇〇〇haにすぎない。このうち農用地、緑地保全地区等法的規制がなされてなく、かつ五ha以上の塊を持つ土地は約一七〇カ所、一、八〇〇ha程度存在するものと思われる。これらの土地が、極言すれば開発予備地といえないこともない。

市街化調整区域の取扱いは、従来、公共・公益施設、福祉施設、スポーツ施設等必要最少限の開発に限定してきたが、昭和五十九年より、民間活力の活用という時代の要請に依つて五ha以上の規模を対象に開発許可基準の緩和が行われた。

その基本スタンスは、既に整備された都市基盤（道路、鉄道等）を活用して、都市の魅力と活力の源となる研究所、先端工場、教育・文化施設等を誘致しようとするものであり、その骨子は次のとおりである。

- ① 産業構造の高度化、雇用機会の拡大
- たは地域経済の活性化に著しく寄与するもの

② 教育・文化の振興に著しく寄与するもの

等に限定し、具体的には、研究開発施設、先端技術産業、流通施設、産業研修施設、教育・文化施設を示している。また開発地区の立地条件としては、都市基盤との整合を図り、鉄道駅周辺および高速道路インター周辺に限定している。自然環境の確保を図るため、農地、緑地等法的規制のなされている地区は開発禁止とされている。

この五ha基準は、市街化調整区域の開発の必要条件を定めたものと理解され、十分条件は個別に行政が判断することとなる。また、開発行為を都市基盤の整備に利用するという考え方が希薄で、主として既存都市基盤の活用に着目している。総合的な郊外地域整備の視点が強調されても良いのではないか。ここに、先述した環状都市構造形成の考え方を導入すれば、十分条件の整理ができるのではないかと考えられる。

五 産業立地の実現に向けて

前記の環状都市構造の実現に向けては、多面的、総合的な施策が必要である。特に民間活力の適切な導入の視点は大きな課題である。

ここでは、郊外地域の整備と産業の適

切な誘致に向けて、緊急に対応すべき課題について検討する。

① 構想のコンセンサス

郊外地域整備の方向、すなわち都市軸の整備と主要拠点の形成という考え方を行政内部の基本指針として確立するとともに、市民へ合意の働きかけを行う必要がある。このためには、構想のイメージを明確に表現するネーミングが効果的であろう。次に、ネーミングと共に、都市軸としての道路等を具体的に明示し、合せて整備プログラムを示す。主要拠点についても、その範囲および主要拠点の性格付け（前に述べた三種のイメージ）を明確にする必要がある。この構想に則して、官民一体となつて街づくりを進めていく政策体系の確立が望まれる。

② 主要拠点の差別化

主要拠点の整備を進めるに当たっては、都市政策もこれと整合を図っていく必要がある。具体的には次の事項が考えられる。

③ 公共事業の優先投資

主要拠点内において、産業立地の開発がなされる場合には、周辺の道路等都市基盤を優先的に整備し、企業の費用負担の軽減により立地促進を図るとともに、公共事業を促進する。

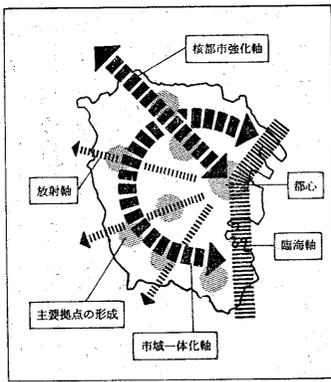
④土地利用規制の緩和

主要拠点内における建築、開発行為に対して、土地利用規制を緩和することが考えられる。市街化区域内については、大部分が住居系用途に指定され、産業立地の余地が少ないことから、周辺への負の影響を防止する一定のルールのもとに用途地域、形態制限等の規制を緩和する必要がある。

市街化調整区域内については、5ha基準の弾力的運用が望まれる。特に、立地要件駅、インターからの1km圏の基準は、主要拠点の区域内では「可」とするようなことが考えられる。

⑤補助、助成制度の拡充

研究開発、先端産業等への補助、助成は、多くの自治体で広く行われている。本市においても補助制度があるが、これを拡充するには限られた財源では限界がある。主要拠点に限定することにより、



より効果的な施策が展開されるのではなからうか。

これらの施策は、行政サービスの公平化の観点からは問題が多いが、今のままに進めば、弱い都市機能が広い郊外地域に散在し、効率の悪い行政需要をじゃっ起することを考えれば、むしろ効果的であると思われる。要は割り切りの問題であり、主要拠点の考え方を導入するのにかいなかによるものである。

⑥用地確保への援助

横浜のように、産業立地ポテンシャルの高い地区では、地方都市の工業団地への誘致と異なり、用地の確保が最大の課題である。これを企業にまかせておいては産業配置はなかなか進まず、行政の何らかの介入が必要である。

⑦産業用地の確保

市が直接産業誘致用地を取得し、企業に売却する白山ハイテクパークのような事業は、素地の取得条件に恵まれなければ成立し得ない。効果的な手法としては、都市計画道路、高速鉄道の整備等に合わせ、用地の先行買収を行い、公共投資の利益を行政が吸収し、産業に移転することが考えられる。

⑧需給時期の調整

過去の事例をみると、土地の需要と供給の時期のズレを埋めることが重要であ

ると考えられる。一般に、企業が進出を決定してから開業までの期間は二～三年といわれる。一方、土地を買収し、造成するには相当の期間を要し、特に早期の用地買収は非常に困難である。地方都市においては事例があるやに仄聞(そくぶん)しているが、具体的な立地企業は決まっていなくても、企業の立地意向が示されたら直ちに土地供給に応じられるように、地主と行政が条件(価格、面積、時期、売却か賃貸か、等)を契約しておくことはできないことであろうか。

④行政組織の拡充

産業誘致は単に経済行政として経済局の範囲にとどまるものではなく、道路行政、開発行政、建築行政等多岐に亘るものであり、いわゆる局際的な対応が必要である。時々刻々変化する経済情勢に対応するには、行政窓口の一本化と、情報の一元化が強く望まれるものである。

六 おわりに

産業配置に焦点を合わせようとしてつても、結果は郊外地域の整備に重点が片寄ってしまった。これは、郊外地域整備への政策の欠如の現われと理解されたい。人口の半数以上を擁する郊外地域の整備は、都心部の強化と同程度に、否、日

常の市民生活にとつては、それ以上に重要な課題かも知れない。骨格となる道路は少なく、単に住宅地が広がる郊外地域。ここに、魅力ある都市機能を配置し、活力ある郊外地域を形成することは、結果として都心部の強化へつながるものである。首都圏の核都市として、主体性を持った横浜の育成には欠かせない課題である。

また、忘れてはならない課題がある。文中にも述べたとおり、田畑、山林を主体とする自然環境は、郊外地域にとつて最大の資産であり、市全体にとつても同様であろう。性急に、単に時代の要請であるとの考えのもとに、安易に産業誘致をすすめることは、次代に禍根を残す恐れもある。仮に、この時流(先端産業、研究機能誘致等)に乗り遅れたとしても次の新しい価値観の時代がくるのではなからうか。

長期展望に基づき、計画的、合理的な街づくりを目ざして、今まで述べてきた都市軸と主要拠点の一体的整備を官民協力して推進することが切に望まれるものである。

△都市計画局計画部企画課主査▽