

新しい首都圏整備の方向

改定された首都圏基本計画

雨宮利次

1——はじめに

「過密の解消と効率的な地域社会の建設を進めながら、首都圏全域を健康で豊かな地域社会として整備する」ことを目標として首都圏基本計画が昭和43年10月に全面的に改訂された。首都圏整備計画は首都圏整備法にもとずき基本計画、整備計画および事業計画より構成されているが基本計画はそのなかで憲法ともいわれるものである。そこで①なぜ改訂されたのか。②どのように改訂されたのか。③基本計画の課題はなにか。について整理をし今後の参考に供したい。

2——首都圏整備計画の変遷

1・首都圏整備法の制定と首都圏整備計画

「わが国の政治、経済、文化等の中心としてふさわしい首都の

建設と、その秩序ある発展をはかる」ことを目的として制定された「首都圏整備法」<昭和31年4月>は、昭和25年6月に制定された首都建設法の発展的解消によって生まれた。すなわち首都建設法はその適用区域が東京都のみにかぎられていたため東京のもつ都市機能がたんに東京という狭い行政区域の範囲をはるかに越えた広域に営なまれているという現実と合わず、同法の目的とする機能的な首都建設を合理的に解決するための抜本的な対策を講じられなかったのである。

この「首都圏整備法」は首都圏の区域を既成市街地、近郊地帯および周辺地域の3つに区分し(1)既成市街地の無秩序な膨脹を抑制し、かつその整備をはかるとともに、(2)既成市街地の周辺地域内に衛星都市としての市街地開発区域を育成し、ここに産業および人口を導入することとし、(3)その中間に遮断緑地として既成市街地の外周に約10キロの幅員の近郊地帯<グリーンベルト>を設定し、既成市街地の無秩序な膨脹と、この地域の近接する都市が相互に連担することを防止しようとした。なお、その対象区域は東京の都心を中心として半径約100キロ<南関東1都3県全域と北関東4県のそれぞれ約半分>の地域であり

既成市街地とは東京区部、三鷹市、武蔵野市、横浜市、川崎市川口市の一部の市街地で政令により定められた区域とされていた。

2・失敗におわった首都圏整備の構想

しかしながら、このように大都市の膨脹を否定する手段として既成市街地の周辺にグリーンベルトをめぐるし、これによって既成市街地の発展を物理的にしめつけるという考えかたは現実には効を奏さなかった。首都圏基本計画において昭和50年の計画人口を2,820万人と想定していたが、首都圏、とりわけ東京とその周辺への人口、諸機能の集中は予想をはるかにこえる速度で集中し、現実には42年8月に2,811万人に増加したのである。今後も人口増加は高い水準で進展し、首都圏の総人口は昭和50年約3,310万人、同60年には約3,800万人に近づくものと予想されている。さらにこのことは構想の最大のキメ手とされていたグリーンベルト構想がもろくも崩れさったことを意味するのである。すなわち、首都圏整備法制定以来9年にわたって近郊地帯の指定をみないまま、南部は横須賀、藤沢、茅ヶ崎、東部は千葉、北部は大宮、西部は立川までグリーンベルト予定

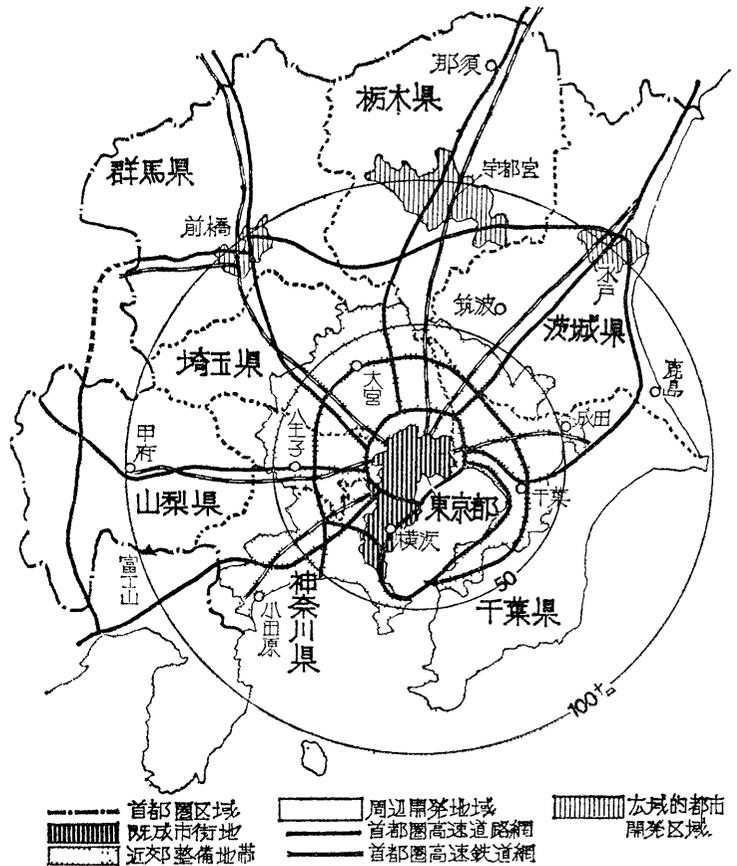
地を横切ってスプロールが進展してしまっただのである。

この間首都圏整備委員会は、首都への人口と産業の過度の集中を防止するため、一方において「首都圏の既成市街地における工業等の制限に関する法律」〈昭和34年3月〉を制定し、首都における工場等の新設または増設を制限するとともに、他方、工業都市としての市街地開発区域を指定して「首都圏市街地開発区域整備法」〈昭和33年4月〉によりその建設の推進をはかってきたが、前述のように既成市街地およびグリーンベルト予定地では流入する人口、諸機能を抑制できず、比較的都心から遠い市街地開発区域には思うように工業化は進展しなかつたのである。

3・首都圏整備構想の変更<首都圏整備法の改正>

このような首都圏をとりまく情勢の変化のため首都圏整備委員会は首都圏整備構想の変更を余儀なくされ、昭和38年から基本計画の改訂を目的とする調査を開始するとともに、首都圏整備にかんする基本的事項を審議するため首都圏基本問題懇談会を設置した。昭和39年6月までに3つの報告書を受け同40年6月首都圏整備法の一部改正が行われた。これは従来の地域区分

図1 改定基本計画による首都圏の想定図



を根本的に改め、①グリーンベルトの構想を排し、既成市街地の近郊に近郊整備地帯〈ほぼ50キロ圏〉を設定し、この地域において計画的な市街地を整備するとともに合せて緑地を保全することとし、②市街地開発区域を解消して都市開発区域を設定し、工業都市、住居都市、その他の都市として発展させるため整備を行ない、既成市街地への産業および人口の集中傾向を緩和し、首都圏地域内の産業および人口の適正な配置をすることははかるとともに、首都圏の区

域を1都7県〈東京、埼玉、千葉、神奈川、茨城、栃木、群馬山梨〉全域に拡大した。なお、首都圏整備計画は基本計画、整備計画および事業計画からなり、首都圏内の人口規模、土地利用その他整備計画の基本となるべき事項は、基本計画で定めることとなっている。従来の基本計画は、昭和33年7月に告示され、同37年8月人口規模とその地域配分にかんする部分が改正されたが、なお高水準を続ける首都圏〈とくに南関東〉への人口集中が予想をはる

かに上廻ったことや、グリーンベルト構想を排して近郊整備地帯構想を取り入れたこと、さらに首都圏外において行なわれるようになった地域開発上の諸施設との関連を緊密にする必要があること、全国的な根幹的施設の建設の進展に対応する必要があることにより全面改訂が急務とされていた。

3——新しい首都圏基本計画

このように前首都圏基本計画は首都圏整備法が昭和40年6月に一部改正されたときから改訂は必然的であった。昭和39年11月首都圏整備委員会は、首都圏整備審議会に基本計画立案にかんし諮問し、昭和40年10月改訂基本計画立案部会およびこれを補佐する各専門委員会の設置と、検討事項14項目の了承をえて基礎的な検討をはじめ、昭和41年11月首都圏整備基本方針を発表し、その後各省、各地方自治体との調整を行ない、昭和43年9月首都圏整備審議会の了承を受け、10月に前基本計画を全面的に改訂した首都圏基本計画が告示された。

昭和50年を計画の目標年次としたこの基本計画は、第1章・序説、第2章・首都圏整備の基本構想、第3章・首都圏における

表1——昭和50年における首都圏経済社会

指標	昭和40年	昭和50年	増△減
人口	2,700万人	3,310万人	610万人
就業者数	1,330万人	1,650万人	320万人
第1次	210万人	160万人	△ 50万人
第2次	490万人	660万人	170万人
第3次	620万人	830万人	210万人
市街地人口	1,710万人	2,490万人	780万人
市街地面積	1,430km ²	2,140km ²	710km ²
生産所得	8兆円	(40年価格) 19兆4,500億円	11兆4,500億円
分配所得	8兆5,200億円	(") 20兆7,700億円	12兆2,500億円
ひとりあたり所得	32万円	63万円	31万円

土地利用の構想、第4章・首都圏における社会資本の整備、からなっているが、その要旨はつぎのとおりである。

1・首都圏整備の基本的構想

昭和50年における首都圏経済社会は別表1のとおりであるが、これをうけて首都圏整備の基本方向は過密の解消と効率的地域社会の建設を進めながら、首都圏全域を健康で豊かな地域社会として整備することを目指している。そのためには圏内各地域が、それぞれ最も適した機能を分担し、相互に効率的に補完しあいながら、一体となった巨大な地域複合体として形成されるよう地域全体の整備を推進することとされている。各地域が分担する役割りは、①既成市街地は管理、情報交換、取引等の中枢的機能を分担し、わが国における政治、経済、文化等の中心地としての、また国際的活動の

中心地としての役割をになう。

②近郊整備地帯は計画的に市街地を整備するとともに良好な緑地を保全し、スプロール現象を防止する。

③周辺開発地域は積極的に工業開発を進めるとともに近代的高生産性農業の振興をはかり、物的生産機能を分担し、自然景観や観光資源を、増大するリクリエーション需要にあて開発整備をはかることとしている。

2・大規模事業の実施とその役割

この基本構想を実現するためには今後各般にわたる社会資本の先行的な整備をはかることが必要であることはいうまでもないが、それらのうちでも、とくに重要な役割をはたすことが可能と考えられる基幹的事業としてつぎの6事業を強力に推進することにより首都圏の地域構造を大きく変更しようとするもので

ある。

それは広域に展開する首都圏の諸機能をつなぐため、第1に高速道路網を、第2に高速鉄道網の建設をはかり、第3に既成市街地の過密の解消と中枢的機能を効率的に発揮させるために既成市街地の改造を行ない、第4に都心からおおむね1時間以内のところに業務機能をもった大規模住宅市街地を開発する。第5に周辺開発地域の核となる広域的都市開発区域の整備を行ない、第6に大巾にふえる水需要にそなえ大規模に水資源を開発するものとしている。

3・首都圏における土地利用の構想

(1) 既成市街地および近郊整備地帯

これらの両地域を一体的に把握して都市的機能の広域的、効率的配置、良好な生活環境の確保および都市と農村の調和のとれた発展をはかるために、つぎのような構想がたてられている。

①都心および副都心の配置

東京都心に集中する本社機能の純化、効率化をはかり、選択的に受け入れることにより都心への諸機能の一点集中を排除するとともに、既存機能についても都心に立地することを要しない諸機能については都心からの分散をはかり、新宿、渋谷、池袋

などにおいて副都心の形成をはかり、東京都心と一体となって東京の都心機能をはたす。

また、既成市街地および近郊整備地帯において横浜市等すでに相当規模の中枢機能の集積がある適地を将来における都心的新業務地として育成し、それぞれの地域の特性に応じて都心的機能の分担をはかる。

②住宅地の配置

職場住宅接近の原則として業務機能の配置および交通施設の整備との関連において、通勤時間を1時間以内であるように配置する。既成市街地においては市街地の大規模な再開発を積極的に進め、高層住宅地帯の形成をはかり、大災害の防止と居住環境の改善をはかるためのスペースを確保する。近郊整備地帯においては、大量輸送機関の整備をはかりながら極力土地の立体的利用による住宅市街地の計画的な形成を進め、計画中の南多摩、港北、千葉北部の大規模な住宅市街地の開発を進めるほか中高層住宅を主体とした業務機能をあわせもつ大規模な新市街地の開発をはかる。

③公共空地の配置

健全な都市生活の確保、公害や災害の悪影響の防止のため、さらに市街地の外延的拡大に対処するため、既成市街地においては市街地の再開発にともない工

場の移転跡地の積極的な活用をはかり、都市公園を確保し、近郊整備地帯にあっては都市公園のほか大規模な保全緑地を確保する。学園については既成市街地のうち工業等制限区域において引き続き大学等の新增設を制限し、近郊整備地帯においては既成市街地における既存施設で分散可能なものを受け入れ、緑の多い良好な研究教育環境を有する地区に学園を誘導する。

④工業地の配置

工業の集中を抑制するため、引き続き既成市街地内の工業等制限区域においてその新增設を抑制するとともに、その分散を促進する。近郊整備地帯においては工業の受け入れを選択的に行なうものとし、内陸部では、業種の特性上大都市付近に立地を要する工業を計画的に受け入れることとし、東京臨海部では、とくに臨海立地を要するものに限定して、その計画的配置を進める。

⑤流通業務地の配置

流通機能の東京への集中を緩和するため、業種の特性を考慮してその物的流通機能の分散を促進する。近郊整備地帯では、東京外かく環境道路と放射幹線自動車道との結節点付近または拠点貨物駅付近に流通業務地の配置をはかり、さらに、今後の物的流通機能の広域的展開に応じ

その外周部の適地に計画的に分散配置をはかる。

⑥港湾の配置

東京湾諸港は、各種機能を有機的に連携分担する広域港湾として一体的に整備する。臨海部の新規埋立地については、工業用地のほか、港湾施設用地、都市施設用地にあてるため、緑地の整備等をふくめて、計画的にその造成をはかる。

⑦優良農地の保全

近郊整備地帯においては、立地条件の有利性を生かした集約的高生産性農業を育成し、各種の都市的機能と農村的機能の効率的共存をはかる。優良農地は、できるだけまとまりのある生産緑地として保全する。

(2) 周辺開発地域

北関東をはじめ、既成市街地および近郊整備地帯の部分をのぞいて首都圏の広大な地域においては、積極的な都市的開発と農山村の振興および自然景観の保全とを調和のとれた形で行ないとくに名種の都市的整備を中心として地域全体の開発を促進する。

①広域的都市開発区域の整備

高速鉄道により首都と直結され環状と放射状の高速道路の結節点付近に位置する県庁所在都市については、地方中心的業務機能の集積にくわえて工業開発を主体としつつ第3次機能をもあ

わせもたせて、その周辺の地域をふくめた広域的複合機能をもつ都市圏とし都市的開発の拠点とする。

②工業都市の整備

従来、都市開発区域の都市で工業開発の可能な都市について、工業開発を主体とした中核都市として育成する。

③リクリエーション地域の整備と観光都市の形成

自然景観や観光資源に恵まれた地域では、自然景観の積極的な開発保全を行ない、大規模なリクリエーションの中心地となるよう整備する。

④研究・学園都市の整備

良好な教育研究環境をもつ研究学園機能を核とした都市開発を行ない、広域的都市開発区域および観光都市の形成にあたっては、研究・学園機能の誘導をはかる。

⑤豊かな農村地域の育成

東京都心から約50～100キロ圏においては首都圏への生鮮食料品供給基地とし、周辺山岳地帯については大規模な酪農をはじめ、農業および林業の中心として振興をはかる。

4・公共施設等社会資本の整備

首都圏の基本的方向をめざし、広域的土地利用の構想を基本として、それぞれの地域が効率的にその機能を分担し、補完しあ

う地域複合体として首都圏全域を形成するためにつぎのような社会資本の充実を長期的視点にたって先行的に行なうことが重要である。

①交通通信施設

高能率な交通通信網の確立をはかる。道路については、既成市街地と周辺開発地域を結ぶ放射幹線高速道、関東環状道、東京環状道、外かく環状道、東京湾岸道等幹線道路を整備するとともに既成市街地においては、都市計画街路の整備を進めるとともに都市高速道路網の充実をはかる。鉄道については、既設線の延伸、複々線化、相互乗り入等高速鉄道の整備を推進し、新幹線方式によることも検討し、高速鉄道網の建設を促進する。このほか、東京湾諸港、外洋の主要港湾の整備、新東京国際空港の整備および近代的な通信網の整備を行なう。

②生活関連施設

健康で快適な生活の場を確保するために生活関連施設の整備を行なう。住宅および宅地については、10年間に約440万戸の住宅と約42,000haの宅地を確保し、都市公園については都市人口1人当たり公園面積をおおむね3m²程度に引き上げる。下水道については普及率約5割を目途にその整備を進める。このほか緑地等の空地、義務教育施設、

清掃施設の整備を推進する。

③治水利水関連施設

首都圏の地域住民を災害から防止する治水関連施設、生活および産業活動に不可欠の利水関連施設の整備を行なう。上水道については普及率約9割に近づけるとともに、今後の首都圏における水需要の増大に対処して、水の供給体系の広域的整備をはかる。

4——首都圏整備計画の課題 〈横浜市の要望を中心として〉

このようにして首都圏整備計画の基本的方向が決定されたのであるが、横浜市はこの基本計画に基づく整備計画、事業計画の段階においてとくに下記の事項に留意して立案実施するよう9月24日首都圏整備委員長に要望した。そこでこれを中心に①首都圏における横浜について、②首都圏整備計画の課題について若干考えてみたい。

1・横浜市の要望

①既成市街地における機能分担の具体化について

首都圏における適切な機能分担を実現するため、本市に最適なものとして国際港の特色を生かした広域港湾の管理・サービス〈施設〉機能を積極的に立地さ

せることにより、首都圏内の既成市街地の均衡ある発展をはかり、あわせて東京のもつ諸機能の過度集中防止に役立ちたいと考える。

②既成市街地外周縁部第4京浜道路について

京浜間の将来交通量に対処し、また首都圏の中核である既成市街地の中枢機能の強化と保全のため、既成市街地の外周部を圍繞するとともに、機能分担する市街地の連絡強化となる第4京浜道路ともいふべき幹線道路がぜひ必要と考えるので実現に努力されたい。

③地方自治の尊重について

本計画を達成するためには、地方自治の理念を尊重し、地方公共団体の主体的かつ積極的な協力が必要である。東京偏重におちいることなく、周辺都市をふくめた各自治体と具体的問題につき十分協議されたい。

2・首都圏整備計画の課題

①既成市街地の強化対策

横浜市はすでにその生活圏、社会経済圏は東京と一体となっており、首都圏既成市街地の形成に重要な地位をしめている。

しかしながら新しい基本計画において横浜市は副都心としてでなく将来における都心的新業務地として認識されているにすぎない。東京への諸機能の集中を

防止するため、圏内各地域がそれぞれの地域特性に応じた機能を分担し、ひとつの地域複合体とする首都圏の基本的姿勢を既成市街地内部にも展開しなげなければならない。

また東京湾諸港は連担してひとつの広域港湾として整備されることとなっており、これが効率的に運営されるにはその管理・サービス機能を1ヶ所に確立することが要求される。横浜市が国際港としての地域特性を生かし、広域港湾の管理・サービス機能を分担することが既成市街地内部における最も適切な機能分担であると考えられる。

このように既成市街地内部における機能分担を促進し、強力なネットワークで結ばばは一体となって、きわめて強力な首都圏の都心部が形成されるのである。しかしながら現実には東京をとりまく環状道路はあっても、既成市街地外縁部を圍繞する道路はまったく計画されていないのである。日本列島の大幹線である東名高速道とは次元の異なるこれら既成市外地の連絡強化をはかり、管理中枢機能の保全、強化となる幹線道路建設はきわめて重要である。

②広域行政の推進と地方自治の尊重

首都圏整備委員会は首都圏という広域について重要施設の総合

的な整備計画を策定し、その実施を推進するために内閣直属の各省の上部行政機関として設置された。しかしながら事業費の予算権、政策手段などの権限をもつことはできず、このため実施官庁は、法的に計画に何ら拘束されることなく、自己の権限でそれぞれの事業を実施することができ、首都圏基本計画およびこれにもとづく整備計画を執行しなくてもすんでしまう。さらに現在のわが国の都市問題解決の最大の眼目とされている地価対策がまったく確立されていない現段階では有効な土地政策の展開は期待できない。基本計画では近郊整備地帯を計画的に開発することにより無秩序な市街化を防止することを策しているが、この地域は前計画において計画的な土地利用の誘導に失敗した地域であり、周辺開発区域の開発とならんで新基本計画のポイントとなる区域であり、もし計画的な土地利用がおこなわれなければ、前基本計画の失敗をふたたびくりかえすことになる。こうした首都圏整備をめぐる現在の行財政制度は、首都圏整備計画を『作文』とさえ極論させている。

都市化現象の急速な進行にともない広域行政の必要性が強まってきているが、こうしたいわゆるタテ割り行政の解消とか、強

力な土地政策の確立等の行財政制度の抜本的改革が行なわれなければ実効ある広域行政の展開は不可能である。

一方国におけるこうしたタテ割り行政は地方自治体にも深く浸透し、種々問題を発生させているが、ヨコ割り行政ともいふべき広域行政の展開如何によりタテ割り行政と相まって地方自治体をはさみうちにし、地方自治体を中心とする地域住民の間に芽ばえつつある自主的な都市づくりにとって危機となることが予想される。

域開発は、国、地地方自治体、住民の3者が一体となってはじめて効果をあげるものである。このことを深く認識して国は、地域住民とその窓口としての地方自治体を十分尊重し、それらの主体的、積極的協力がえられるように努めることにより、地域開発計画への住民参加の途を開かなければならない。

<企画調整室調整課>