

まちづくり横浜の総合化と田村明一研究会 第2回研究会

日時：2014年5月16日(金)午後6時30分より

会場：開港記念会館7号会議室

テーマ：横浜の用途別容積制度の誕生、緩和、廃止、そして今

講師：内藤惇之氏

「今回の研究会のねらい」 田口俊夫

1 今回の研究会のねらい

今日のテーマは用途別容積制度で別名住居容積制度と呼ばれていますが、住居用途を各用途地区の中でどれだけ取れるかという上限を定めている制度です。この制度がどうしてつくられ、なぜ緩和され廃止されたのか、そしてこの制度に代わる新しい制度への移行が横浜のまちづくりにどのような意味を持っているのか議論します。

今日はこの制度の創設を担当され、廃止の時には企画調整室長だった内藤さんからお話を伺います。今日の議論がまちづくりを支えていく次の世代に意味を持つ、役立つものになればと考えています。

2 用途別容積制度の成立から廃止まで

この研究会を開くまでに事前に内部の勉強会で内藤さんが建築学会に発表されたものも含め関係する文献を調べ、関係者からのヒアリングを行いました。内藤さんのお話をお聞きする前に勉強会で調べてきたことをご報告します。

横浜の用途別容積制度は各用途地域の中の住宅の最高限度決めるもので、昭和48年(1973年)に建築基準条例に埋め込まれ、施行されたものです。この制度は当時の人口急増の中で磯子駅前のマンション開発のような問題が引き続き起こらないようにするため作り出されました。

この制度設立のための建築基準条例改正は昭和47年(1972年)に行われましたが、市会の審議では反対はありませんでした。この制度はマンションと商業の調整の決定打、都心部の人口抑制の決定打として打ち出されたものと考えています。条例改正の立案は企画調整局が行い、運用は建築局が行いました。この制度が施行された昭和48年(1973年)の社会状況は第一次石油危機が起こり、低成長へ入った時期です。

用途別容積制度は中曽根民活の時代の昭和58年(1983年)に一部緩和され、最終的には平成3年(1991年)、バブル崩壊の時期、規制緩和が声高に叫ばれる時代に廃止されます。18年継続したのだから意外と長く継続した制度だと言えます。

3 廃止後の流れ

用途別容積制度廃止後にまちがどのように変化したかということ、すぐには都心部の人口は増加していません。変化が見られるのは平成4年(1992年)のMM線着工後

で、具体的なマンション開発が関内で見られるようになるのは平成10年(1998年)頃からです。関外は関内より先行して動きが出ていました。

平成10年(1998年)には国の動きがあり都市計画法が改正されました。自治体権限が強化され、特別用途地区を使って土地利用規制ができるようになりました。横浜市は、都心部に高層マンションができてきたためこの新たなツールを使い、平成17年(2005年)に特別用途地区「横浜都心機能誘導地区」の指定によりマンション規制を開始します。この規制導入を担当した方からも話を伺いましたが、関内はMM線の開通により交通利便性が高まり、みなとみらい地区の開発等により商業ポテンシャルが低下したためマンションの作りやすい場所となりました。そこでまちの賑わいの連続性を確保したいということで1～2階に住居以外の機能を入れると容積のボーナスを与えられるという制度が作り出されました。しかし、既存の容積だけを使って1階からマンションをつくれればいいという考え方の人が多く、あまり使われていないようです。

4 廃止に至った状況と現在の課題

我々が勉強を始めた時、内藤さんが市大の鈴木先生のヒアリングレポートに、建設省から横浜市への出向者が用途別容積制度廃止に深くかかわっていることが残念だったと書かれていること読み、この建設省からの出向者が制度廃止の張本人だったとバイアスのかかった見方をしていました。ところが横浜市の住宅政策、容積コントロール、さらには当時の社会状況を考えると一個人の考えで制度廃止はできないのではなかったかと思えるようになりました。むしろ横浜市の側に都心の住宅に関するビジョンがなかったのではないのでしょうか。また、横浜市は昭和60年(1985年)に全市的に容積率緩和を行っているので政策の一貫性からも分かりにくいものになっていました。つまり用途別容積制度が廃止されやすい状況になっていたと言えます。

ただ現在、本町小学校はパンク状態で、今後、北仲開発が進むと状況はさらに深刻になります。この解決の方向性はありません。問題は積み残しになっています。新たな制度が調和のある開発に役立っているようにも見えません。

さて前段の話はここまでにして内藤さんからお話したいと思います。

「横浜の用途別容積制度の誕生、緩和、廃止、そして今」内藤惇之

【講演】

内藤です。よろしくお願ひします。今、田口さんが話されたことは大体あっていたと思うのですが、廃止が残念だったというところのニュアンスはちょっと違うのですね。このことについては後から話します。

1 アメリカのゾーニングの影響

私がゾーニングについて勉強していたころ、外国のゾーニングについて調べていました。日本の新都市計画法はアメリカのゾーニングを取り入れ、用途地域が4種類から8種類に増え、容積率が導入されましたが、ボストンやニューヨークを調べると非常にきめ細かい。48種類くらいとかものすごく多いのです。ボストンやニューヨークに行き、現地で調べるとまちが急激に発展していない。ある時期までに用途混在のまちづくりが進み、それが既得権的になっていて、それを合法化するためにはきめ細かくしないと地域のゾーニングの整合性が取れないと思った。

横浜市に就職し、線引きと用途地域指定変えという機会に恵まれました。そこでこれまでに学んできたことを反映し、この住居容積率を使ってきめ細かくコントロールすれば地域の環境をコントロールする手法になるのではないかと思いました。

2 人口抑制策の一環としての住居容積制度

当時室長だった田村さんと相談しました。都市計画法のゾーニングではなかなか効果が薄いかもかもしれないし、横浜市の現実を見るとマンションがめっちゃくちゃに建ちそうで、磯子の例もあったようにマンション開発をある程度コントロールしないといけないという状況でした。当時、横浜市は人口が急増し、公共施設がもたないという強い危機感が飛鳥田市長以下にありました。なんとかブレーキを掛けられないかということの一つとして住居容積制があったのです。その他、(全市の)25パーセントの調整区域、宅地開発要綱など人口抑制をできることなら何でもかんでも手を出してしまえということを取り組んでいました。これらを手法の総合的活用と言っていました。例えば高度地区を利用するというのも一つの方法だし、全体の容積率を低く指定することで人口抑制になるだろうとか、その他、風致地区を増やそうとか。高度地区については工専地区以外全市にかけるなど、乱暴じゃないかと言われながら地域地区制度のありとあらゆるものを使って人口抑制と開発抑制に取り組んでいたなかで住居容積制度が出てきたのです。

それでも年間10万人くらいの人口増があり、最初の悲鳴を上げたのは学校問題でした。飛鳥田市長も二部事業はやめようと言い、規模を小さくしても学校をつくらうということで、1haという規模の小さい学校をつくりました。これは文部省の基準からすると半分くらいになると思うのですが、ものすごく小さな学校をつくらざるを得ないということだったし、プレハブの学校や磯子では公団住宅の1階に分校をつくったりという大変な状況だったので、とにかく急場をしのぐためにどうすればいいのかということが一番強かったと思います。

そういう中で用途別容積制度は人口抑制の決定打かどうかはわかりませんが、やれることはやろうということの一つでやりました。

3 住居容積を50%～200%にした理由

容積率は800%とか600%の所がありますので制度上それを全部住居に使ってもおかしくないのですが、当時の状況を調べると極端に高いところは別にすると住居で使っている容積は200%あればまかなわれているので、それほど制限になるようなものではないと考えていました。ただ市場経済から言うと、400%位ないと採算が合わないと聞きました。

日照の問題も大きくなりつつあったが、200%を超えると相隣関係が厳しくなってきますね。

ボストンやニューヨークはかなり密度の高いまちだけど、そのなかで1～2階が商業、3～5階が業務、その上が住居という建物がたくさんあるのですよ。そうするとそういう制限をしないとゾーニングが合わないのですね。そういうミックス・ユース、複合用途を認めるという方向で考えられていました。日本でもそういうことが必要なのだと思いました。ミックスを認めてもまちの活性化はできるだろうと住居容積率を下げたのですが、800%の所で50%しか住居容積を認めないと、人が住めるのかという意見もありました。そういう都心部の業務地域の中では、人が住むというより管理のために住む人がいるので、そういう人にも配慮が必要ということで50%は認めるようにしました。それから200%に向けて段階的に上げていくという、そういうスタイルの制度をつくりました。

4 住宅開発の一因は横浜市の政策

磯子のマンション開発の例は400%位ありました。ただ、磯子のマンション開発の原因の一つは横浜市だったのですね。金沢地先の埋め立ての漁業保障として埋立地の一部を漁業者に提供しました。土地を提供された漁民は住宅を建てるしかなかった。土地の最有効利用の結果、磯子のマンション群ができたのではないかと思うのです。

これが磯子だけの話かというところではなく、他の商業地域あるいは工業地域にも起こるだろうと考えるようになりました。都心界隈から金沢地先埋め立てへ工場移転を進め、環境摩擦を少なくしようとしていましたが、工場の跡地は業務や商業の利用がされるのではなく、住宅が建つ。そうすると磯子と同じ結果になり、学校の需要が大きくなるので抑制したいという思いがありました。横浜駅周辺にもかなり工場がありその一部が金沢に移っていますし、保土ヶ谷の大きな工場、捺染工場なども移っており、その移転跡地を公団が買い、集合住宅を建てています。そう意味で住居容積率の制限は他の政策といろいろな意味で関連していました。

5 関内地区のまちづくり上の課題

あとは事前に渡された質問への回答する形で話を進めます。

一番目は、昭和48年(1973年)当時、都心、関内地区のまちづくり上の課題をどのように認識していたのかという質問です。難しい話ですが、これは横浜の都心部は関内と(横

浜駅)西口の二つに分かれていて、その相互の関係が取りづらい。この二つの核の一体化により都心機能の高度化が図れるのではないかという考え方があったのです。関内、西口も地形を見ると楔の形になっています。この二つの楔をかすがいで結びつけると都心部の力が高まるだろうという考え方がありました。これは田村さんが環境開発センターにおられた頃からイメージされていたのではないかと思うのですが、私が市役所に入った時には「楔からかすがいへ」という言葉を聞いたことがあります。そしてかすがいの所にある三菱重工のドックを移転させ、都心機能を誘致すれば三つの核ができるわけです。このようにして外から都心機能を誘致することができるだろうという考え方ありました。都心・関内地区についてはそんな認識が強かったです。

横浜駅も東口と西口に分かれていて、当時、東口には何もなかった。相鉄本社くらいしなくて、あとは海でその先は高島ヤードです。東口から高島ヤード・三菱ドック・桜木町・関内をつなげていくと、新しい機能を誘致することができるのだと考えておりました。

6 企画調整の総合的なまちづくり戦略

次に当時の企画調整に総合的なまちづくり戦略があったのかという質問です。今、言ったことも都心部強化事業という総合的な戦略の一つです。その他に港北ニュータウンをつくろう、金沢地先の埋立地に工業団地をつくろう、高速道路のネットワークをつくろう、地下鉄のネットワークをつくろう、ベイブリッジを建設しようという六大事業というプロジェクトを総合的にやっていくんだというまちづくり戦略があったと思います。

当時の横浜市の実力で六つの事業を同時にやれるのか、「こんな事業一緒にやれるのか、何を考えているんだ」という声がありました。確かに横浜市の実力を越えているような事業だと思うのです。一つだけ取り上げても越えているかもしれないのに六つもやっちゃおうというのですから相当な覚悟で臨まないといけないと思います。そういうことの戦略・戦術を考える中心的な方が田村明さんだったんですね。企画調整室の部長として環境開発から来られて、私が横浜市に就職したときは二年目の初めだったと思いますが、とにかく企画調整室はてんやわんやで一係長が一つのプロジェクトを任せられちゃうんです。私は港北ニュータウンを任せられたのだけど、とつても一係長に任せられるようなものではありませんでした。それぞれの事業はそれぞれ担当部署があり、港北ニュータウンでは港北ニュータウン部があり、高速道路では道路局に高速道路課があったり、地下鉄は交通局がやっていたり、金沢地先は経済局ですね。都心部強化は考え方はあったけどまだ事業として緒についていませんでした。ドックの移転が進んでなく、私も田村さんと一緒に何度も三菱の人に会いましたが、なかなか進まないんですね。協定をいくつも作り直して、少しずつは進んでいたとは思いますが、なかなか進まない状況でした。最後に田村さんと助役と私で三菱重工に出かけて行って、三菱重工の工場長他偉い人 5~6人並んでいるところに行きました。工場の機能は香焼島に移転開始をしていて、ドックの輝きは徐々には

失われていたのですが、実際に移転するという事には至らないという状況だったので、ものすごく大勢の人が出入りする中で調印式をやったことが記憶に鮮明に残っています。あの時の協定が移転するきっかけになったと思います。

ベイブリッジは私が横浜市に入った時、玄関に入り口に模型が置いてあったんですよ。今とは違ってゲルバー橋というのですか、そういう橋の模型が置いてあって、こういう橋ができるのかという感じがしていました。だいぶ時間がたってから湾岸道路をつくろうという国の計画ができてきて、ルートがベイと一致したんですね。それで国の支援が得られることになり、急に加速度ついて、最後は(開港150周年)博覧会の最中だったと思うのですが、開通しました。

総合的なまちづくり戦略は六大事業と人口抑制、宅地開発抑制を合わせたもの、こういうものが総合的戦略だった私は思います。

7 経済動向、社会変化の予測

三番目は経済動向や社会の変化をどう読み、どう予測したのかという質問です。ここら辺は私の弱いところですが。経済動向は先ほどの説明にあったようにオイルショックによりそれまでの人口の急増と経済の拡大の動向が変化しました。特に読めなかったのは一世帯当たり人数の減少です。当時4人とか3.8人/世帯だったのでそういう数字を仮定してやっていたのです。ところが私が市役所をやめる頃は1.43人/世帯位になっている。ものすごく下がってきました。そこで「人口増＝学童増＝小学校の不足」という構造が変わりました。これは女性の価値観の変化や男女共同参画社会の成果が出てきて、昔のイメージのような人口増にはならないようになってきたのだと思います。その辺は読めなかった。現在、関内・関外にマンションがつくられてきましたが、昔ほどの危機感はないのではないかと思います。数字ははっきり押さえていませんが、マンション建設がすぐ人口増に結びつくという状況ではないのではないのでしょうか。

8 自治体の権限拡大

次に自治体の権限に希望は持てるのかという質問です。地方分権という考え方が強くなってきて、都市計画的なこともできるようになってきて、県から市に権限が移されるという流れになってきたので権限は拡大してきたと思のですね。それはいい方向だと思います。

ただ、権限さえ獲得すればいいかという、かならずしもそうではない。権限には義務が生じてきて、それを発揮する土壌がないと、権限をもらってもできないということがあります。一番大きな問題は財源をどうやって確保するかということで、権限と財源がセットで付与されないと自治体は権限を有効に活用してまちづくりに役立てることができないという課題があります。対抗する手法を持てるのかという質問も出されていますが、対抗する必要性はなくて、要望してきた権限が拡大してきたのだから対抗する手法がないのではないかと思います。ちょっと思いつかないです。

9 住宅開発エネルギーと魅力的な複合都心

次の質問は住宅開発エネルギーを生かしつつ、魅力的な複合都心をどのように形成するかというものです。これは当時からもありまして、開発が即いけないことかという必ずしもそうではないという認識がありました。住宅建設にしろ、宅地開発にしろ GNP が伸びるので横浜市の税収が上がってくるのです。そういうことを考えると住宅開発のエネルギーはうまく生かすことが必要と感じていました。ですからむやみに住宅開発を規制するのはまずいと思のですね。利用すべきいいエネルギーだと思います。

それから魅力的な複合都心は、最初に言ったようにミックス・ユースは都市の中でも魅力なんですよ。住宅一色とか、商業一色とか、業務一色とかになると、なかなか魅力が出てこないと思います。MM 担当の時、三菱地所の人と議論したことがあります。「丸の内は立派な業務街だけど、土日はゴーストタウンではないか」と言った覚えがあります。単一機能でまちができると、まちの魅力が出てこないと思います。住宅があり、商業があり、業務があると24時間活動するまちになるので魅力が出てくると思います。様々な機能がミックスされていくと楽しいまちになる。先ほど1~2Fを住居以外の用途に誘導する特別用途地域が紹介されていましたが、そういうことがどんどん起これば商住業務がミックスされるので魅力的になるのではないかと思います。

そして住宅があった時のデメリットの学校の問題は昔ほど厳しくないと思うのですが、先ほど田口さんが言っていたように本町小学校がパンクだということは心配です。今日配った資料を見ていただくと、どこに小学校をつくることができるのということになり、みなとみらいや関内につくろうと思ってもなかなかそうはいかないので、そこらへんが現実的には難しい問題だと思います。サンフランシスコには磯子にあったようなビル内学校がありました。MM や関内に従来型の学校をつくることは無理なので学校の概念を変え、都心にふさわしい新しい学校のスタイルをつくる必要があるかもしれません。サンフランシスコの学校を見ていると夜は成人学校、あるいはコミュニティスクールとして活用されているようでした。学校の概念を変えて対応するのも都心部の学校のあり方かなという気がします。

10 建築物の集団規定に対する自治体の裁量権

用途別容積制が廃止されたのが残念だったと感じたのは、用途別容積制で自治体が初めて建築物の集団規定に強い意志を示したことだと思っているのです。建築物の集団規定に関しては自治体の裁量権でやるべきと思っていたし、今もそのように思っています。住居容積率を横浜市が決めたことはこのことのきっかけになると考えていたのにそれがなくなってしまった。これで種をまいたのもっとどんどん条例ができて横浜版集団規定ができていけばもっと地域の特性を生かした建築行政ができると思っていたので、住居容積率制度の廃止が残念でした。建設省からの派遣者によって廃止になったのが残念だったのでは

なくて、集団規定への突破口がなくなってしまったことが残念だったということです。このあとは質問に答えるという形でお話しします。

【質疑応答】

1 関内のまちらしさと用途別容積率

<T>用途別容積制度の勉強を始めてみて、壁にぶち当たりました。関内の商業ポテンシャルからすると商業が減少するのは仕方がないかという思いもありましたが、他方、用途別容積制を廃止するとマンションが増加することが読めていたのでは、という思いもあります。学校も大きな問題です。その中で一番大きな問題は関内のまちらしさがなくなるのではないかということでした。

<内藤>関内らしさとはなんだろうか。

<T>商業があり、住宅があり、業務があることが魅力と考えているのですが、高層マンションが増えていくとまちを歩いても楽しくないのです。制度廃止の時の議論で人口増の懸念はあったのでしょうか。

<内藤>あったのですがその懸念は弱く、企業活動をどんどん誘致した方がいいという考えが強かった。土地を有効利用しようというディベロッパーの考え方が強くて、それを誘致しようという声が強くて、そのことが活性化につながるという考えが強かったと思います。

2 民間の力を生かしたまちづくり

<G>規制緩和の流れの中で民間の知恵を生かした方がいいという考え方だったのですね。

<内藤>そうです。

<T>そういう圧力をうまくコントロールしながら秩序ある街にしようという考えだと思うのですが、そんな考え方が市役所の中で共通に持たれていたのでしょうか。

<内藤>後にデザイン室長になってはっきり分かったのだけど、デザイン室の仕事のやり方は地域の動きの中で景観的な価値を高めよう、動きの中で歴史的な景観を保存していこうというものでした。エネルギーがないと活動できないのです。元気な人に寄り添って「ああやりましょう、こうやりましょう」と提案していくとデザイン活動の成果が上がる。社会状況に乗っかっていくうちにデザイン活動が進んでいくと思いました。エネルギーがないと全然だめですね。

3 制度導入時の議会と役所内部の動き

<A>(制度廃止の時の)議会の対応はどうだったのでしょうか。

<内藤>廃止の方向では決定的だったと思います。

<A>制度導入の時は(議会対応を)うまくやったように見えますが。線引き制度制定の時

によく分からないうち導入されて、そのうちに不満がたまっていったと思うのですが、同じような状態だったのでしょうか。

<内藤>(用途別容積)制度導入の時は係長で直接議会対応をやっていません。建築局が議案を出したが、「何も意見はなかったよ」と聞きました。

<A>規制の権限を持っているところはストレスがたまると言われていますが、レギュレーションをやる所の賛成を得るのは難しかったのではないのでしょうか。

<内藤>役人对役人との関係ではあまりうまくいかなかったです。条例を出すときには起案をしなければいけない。建築局が議案の出すのだから建築局が書かなければいけないのだけど、建築局が書かない。「いやだ」と言われ、企画調整の僕が書いたのです。

4 建設省との事前調整

<A>事前に建設省に説明に行ったのですか。

<内藤>何度もあり、私も行きました。大部分が反対で、「問題あるね」という意向で、したが、「そういうこともあるね」と言ってくれたのは蓑原さんだけでした。中心になる立石さんという方がいらっしゃって説明に行きました。「どうかね」という意見でした。市と建設省だけで角を突き合せていてもいけないので、建築学会の委員会で議論してもらったり、当時横浜市の参与だった八十島さん、高山先生のご意見を聞いたりして、それをバックにして建設所説明を行った。この先生方のネームバリューがあるので「一概には反対しないけど、建築基準法はそういうものではないよ」と言われたり、「根拠条文の50条は違うのだよ」と言われたりしました。

<A>素直に読むと50条は違いますよね。設備の話であって、集団規定には読めないから、よく頑張ったなと思います。

<内藤>建設省の説明によると、新潟県の小千谷では建築条例を定めているのですが、あそこはスプーンとかナイフなどの製造が盛んだけど、その際に音を出すので壁を厚くしたり、床を厚くして振動や音を周辺に出さないようにする条例があるのです。「そういうのに50条を使っているのだよ。住居容積率に使うのはおかしい」と建設省は言っていました。そうだろうと思のですが、ほかによりどころがない。建設省を説得する際に田村さんの力も大きかったと思います。国に対してものすごい力があつたと思います。

5 廃止時の建設省出向者の動き

<A>廃止の時に建設省から派遣されていたAさんがいたのだけど、Aさんは廃止に持っていこうという強い意志があつたのか、淡々と仕事を進めようということだったのでしようか。

<内藤>淡々と仕事をしている感じでしたね。

<A>(用途別容積制廃止を)建設省から出向していたAさんにやらせたのは横浜市はズルいと言えます。国にやられたという風に見えます。

<内藤>僕は直接この件でAさんとは議論をしていません。廃止の伺いも回ってこなかったと思う。もし回ってきたとしても印を押していたと思う。市長は建設省からいらっしやった方だから、Aさんと市長(高秀市長)はツウツウだと思っていました。

<U>廃止の時の会議で反対したのは内藤さんだけだったという話を聞いたことがあります。

<内藤>それは条例で集団規定をやっていくんだ、そういう方向で建築行政をやっていくんだとずっと思っていたから、その突破口がなくなってしまうのでがっかりしたのです。自治体のツールとして集団規定を持ちたかったけど建築基準法の法律体系ではそうっていないのです。一つの風穴を開けたのだからそこから広げていくともっと自主的な建築行政にできると考えたのに、それが閉じられるので「ああダメだ」と思った。

6 縄のれんを横につなぐ

<TD>市役所内でのこの制度に対する共感はどうだったのでしょうか。建築局は早くやめたかったという話も聞ききました。都市整備局の開発部は人口抑制のベクトルをまったく意識していなかった。都市計画局と都市整備局の間ですら人口抑制に対する共感がなく、別々の方向を向いて走っていました。この制度は外圧によって壊れたのではなくて別々の局で要綱行政をやりながら個別的にしかやらないので負けていったのではないのでしょうか。組織が総合化されて動いていなかったのではないか。先程はすごいと思ったのですが、磯子のマンション問題の原因はそもそも飛鳥田市政だった、あるいは工場移転が人口を呼んでしまうということは都心部の施策が相反することをやろうとしていたのではないかと思えます。田村先生はどういう風におっしゃっていたのですか。

<内藤>田村さんから直接聞いたことはないのですが、横浜市役所は規模が大きい。局の間の壁がある。縄のれん行政と田村さんは言っていますが、トップの市長の所ではつながっているが、下に行くとバラバラになっている。トップの所は一つだけど下はそれぞれやりやすいようにやっているのは事実なのです。それが普通の行政で、みんなが全体を考えるとめちゃくちゃになってしまうので、役割分担をしている。それがしっかりしていないとダメだからまずは縦割りがしっかりすることが第一です。その次に縦割りの隙間を埋めたり、それを横につなぐというのが出てくる。隙間を埋めたり、横につなぐのが企画調整だったのです。企画調整が力を入れたのが人口抑制とか宅地開発抑制で、そういうことでつながったのです。その他のことは依然として縦割り行政がずっとつづいているのです。そんなギュッとつなぐ時期が過ぎてしまうと縦割りだけになってしまう。そうすると局が違くと違う動きが出てきて、それをおかしいと言うのは市長しかいない。(企画調整があった時も)すべてを調整していくのは至難の業で、大きな問題とか横浜市にとって決定的というところで田村さんの力が大きかった。その他の中くらい、あるいは小さな問題には目が届かなかったと思います。横浜市役所はすごく大きな組織なのでそれぞれの所を一本化させるのは難しいことです。

7 人口抑制と機能集積

<TD>開発部は人口増だけを考えていたのではないのでしょうか。

<内藤>極端な職員はそうかもしれないけど、学校が足りないということはみんな思っていましたよ。子供を見ていてかわいそうなもの。50人学級が当たり前だし、プレハブでしょう。隣の声は聞こえるは、ガタガタでしょう。二部授業をやらなければという状況を見ると、なんとかしなければいけないと思っていました。

<T>学校問題という分かりやすい問題が薄れていく時代になると巨大組織を運営していく求心力がなくなってしまうのですね。

<D>私が企画調整に入った1980年にはドーナツ化と言われ、都心部は人口減、郊外部は人口増だった。宅地開発要綱緩和の圧力があり、じわじわ緩和したけど、相当持ちこたえた。郊外部の人口をなんとか抑制しようという考え方はその後10年くらい全庁的に維持されたと思う。都心部のテーマは開発エネルギーをつくるにはどうすればいいかということで、どうやって業務核都市構想を進めていくかということが議論されました。

建設省から出向していたAさんは、横浜市がやってきたことを使って地区計画制度のバリエーションを広げようという考え方を持っていたように見える。Aさんは緩和の方向を目指す人ではなく、地区計画の可能性を追求したいと考えていたと思います。

<A>国の人は制度をつくと使ってほしい。

<D>総合的コントロールというと総合土地調整課がなくなり、総合的な取り組みが難しくなったのではないのでしょうか。

8 関内の将来像と住居機能

<TD>都心部のテーマが人口抑制の時代から業務の集積誘導に軸足を変えていった。MMや関内で引っ張りあいになり、どのように機能を配置するかは神の手に委ねるといふか、市場に任せことになり、関内にどのような将来像を持つのか、それも含めて市場が望むように関内の将来像があるのだと、役所はだんだん手を引いているような気配を感じています。確認申請も民間に任せるし、役所は誘導的手法から手を引いているように思うけど、どうですか。関内の将来像はどうなんですか。

<D>関内は防火対建築の整備が進められ、もともとミックス・ユースだったけど、MM線の整備、住居容積率と高さ制限の撤廃で高層マンションができて関内らしくなくなった。

<A>高層マンションで東京と変わらないまちになった。用途別容積制の廃止が効いているのではないか。

<D>むしろ高さ制限を外したことが効いているのではないか。

<TD>住宅は誘導するのではなく放っておいた方がいいのではないかという議論もあり

ました。容積の範囲内であれば用途を規制すべきではないという時代の空気があるのですかね。

<内藤>ももとは8種類の用途を決め、容積制度を導入した時にその中でどのように使うかは自由という前提だった。それに対して「それでは荒っぽすぎない？」という考え方だったのです。

<A>MM線の駅周辺をどう誘導するのが課題だったのですよね。そこをどうやっていくのかという方針が重要です。平成17年のインセンティブゾーニングですが、インセンティブゾーニングはマーケットの需要より下にレギュレーションがあって、(レギュレーションより)上に行きたいというニーズがある時に意味があるので、マーケットレベルより上に規制がある場合は意味がない。平成17年の時は事前にスタディをしたのでしょうか。平成17年の条例の制定の仕方をスタディする価値があるのではないのでしょうか。今うかがっているとそもそもニーズがないように聞こえます。

<内藤>市街地環境設計制度ではかなり誘導しました。表札のようなものを張り付けていつの間にか空地が駐車場にならないようにしました。

<T>(現在は)インセンティブを使わないでも既存の制度内で充分ですという状況ではないのでしょうか。

<A>東京都は都心居住をととても重視している。横浜の場合は都心居住をあまり言わなかったのでしょうか。

<内藤>むしろ国から言われましたね。商業地域で住居が建ってなぜいけないのかと。住居もある商業もあるという前提で都心居住は魅力があるのですよと国から言われていました。蓑原さんはそう意向が強かったけど、横浜市がやむにやまれずということならそれもしようがないという意向でした。大きな問題がなければ住居があってもいいですね。

<A>横浜にも同潤会のアパートがありましたね。

<内藤>中華街と平沼にあった。

<A>関内は同潤会のようなタウンハウス型が魅力的だと思う。

<T>田村明さんは関内のあり方について何か言っていたのでしょうか。

<内藤>細かいことはおっしゃらなかったですね。二つの都心をつなげ、両方とも強化しなければいけないと言っていました。

<T>横浜のスケール感から言うと三つすべてで機能集積をするのは難しいと思っていたとも考えられます。当人に聞かないとわかりませんが。

<TS>当時かすがいで結びつけると言っていた時に、三地区(横浜駅周辺、みなとみらい21、関内)の機能分担の考え方はあったのですか。

<内藤>分担論はなかった気がします。業務商業がにぎやかで、もっと人が行き来しているイメージで、関内はこういう方向に用途をシフトしようとか、西口やみなとみらいは業務にシフトしようとか、といったことはなかったと思う。

<TS>それ以降もずっとないように思う。

9 マスタープランと動きを総合化すること

<A>田村さんはマスタープラン型ではない。非定型流動型とおっしゃっていたように思う。思考の枠組みとしてちょっと違っていたのじゃないかと思う。きっかけがあったらそれを梃子にして総合化していくと言っていたような気がする。全体を総合化するというより、ある動きをもとに、関係のあるものを集めてきて、なんかやる。そういうことが正しいように思います。マスタープランを作ったって意味のある文書だと思っておられる方が何人くらいおられるのかと思う。例えば地下鉄工事の埋戻しの時に道路を付け替え、広場を作ったように。あれだってなかなかやらないですよ。ああいう発想は今でもできるのじゃないでしょうか。

<内藤>あれは道路局と企画の合作です。中土木事務所に面白い所長がいて岩崎さんと馬が合ったのです。

<A>あれの言いだしっぺは誰なんですか。

<内藤>デザイン室じゃないんですか。

10 田村さん国への影響力

<G>用途別容積率制度導入の時に国に対して田村さんが力を持っていたという話がありましたが、どんな力だったのですか。建設省に人脈があったのですか。

<内藤>人脈もあったと思うけど、田村さんが宅地開発要綱を六大都市で初めてやると宣言した時に相当非難されたらしいですよ。「いつから独立したの」くらいのことを言われたと言ってましたから。大議論になったようです。それでも田村さんががんばったのは止むに止まれないというか、行政責任というか、革新市政で担われていたものがバックにあったから、何とか押し切っちゃったというか、やってしまった。それまでは大阪の小さな市が要綱で開発規制をかけていたけど、「大都市でそんなことをやるの」と建設省に言われたようです。建設省に言わせれば、学校が足りないのなら文部省に行くことが第一だということになる。横浜市には市政に負わされている責任の認識があるので国の方と全然違っていたのです。そこでぶつかっただけで、とにかくやっちゃたわけでしょう。成果を上げたので認めざるを得ないですよ。敵ながらあっぱれと思ったどうか分からないけど、何らかの制度を作らなければいけないことに対して国の方は内心ではしょうがないと思ったと思うのです。それで田村さんの知名度はバーンと上がった。

高速道路については国とケンカしたのではなく、むしろ市の内部の問題で、一度決めた都市計画決定を変更してしまうという話でしょう。市の内部に都市計画決定をした部局があるのだからそれは困るよね。「この間決定したばかりじゃないの。なんでひっくり返すの」という思いがあったと思います。

<田口>宅開要綱が大きかったのですよね。八十島さん、高山さんが関係したからというよ

り。

<内藤>そうだと思います。宅地開発要綱というのはかなり実務的な話だから。小さな開発でも100坪出せとか。担当の建築もたまったものではない。ものすごく安く買った土地を後で処分するのです。使えないので。1,000㎡の開発で100㎡出してもらっても使い道がない。それを処分して、そのお金で学校をつくったりする。それを全部合わせると何百億になるのです。横浜市にとってものすごい財政的救済策だったんですよ。

<?>住居容積制については建設省とそれほどのやり取りはなかったのでしょうか。

<内藤>作る前はあったのです。50条はそういうことに使うのじゃないということから始めて、住居を50%とか100%とかに規制することはおかしいということを買ってましたから困りましたよ。

<T>宅地開発要綱に比べると住居容積率の話はそれほど大きな対立ではなかったのでしょうか。

<内藤>宅地開発要綱ほどは大きくなかったでしょう。

11 自治体の都市計画権限拡大

<A>先ほどおっしゃったように自治体の条例で集団規定について立法したのは日本の歴史上最初で最後だったのだから生涯の思い出に残るものだったのですか。

<内藤>作った当時は風穴を開けたなと思いましたよ。

<A>今は自治体の権限が増えているという話があったけど、条例以外でいっぱい権限があるということですか。

<内藤>法律で権限が委譲されたじゃないですか。許認可権限が。

<A>一番すごいと思うの何でしょうか。私は大して変わってないと思うのですが。

<内藤>はっきり記憶しているのは保健所が県から市に移されたことです。

<A>都市計画ではどうでしょうか。

<内藤>都市計画決定ではあまり多くないですね。他にはいっぱいありますよ。区長になった時に保健所が区長の下に来ちゃったのですね。区役所の一部になったのだけど、保健所の人は(自分たちを)区役所とっていないのですよね。保健所の方は衛生局の一部局だと思っているのです。全然交流がないとか、そういう感じが最初はしていましたね。今はなじんできたと思うのですが。最初は全く違うところの方が区役所の中にいるという感じでした。

<A>マスタープランとか用途地区が自由になったとかいうことはご利益があったという感じじゃないですか。

<内藤>うまく使えばあるんじゃないかと思うのですよ。条例じゃなくて都市計画法の特別用地区を指定すれば機能的には同じじゃないかと思うのですが、ただ都市計画法でしょう。片方は建築行政ですから単体で勝負できるじゃないですか。都市計画決定だとち

よっと別ですよ。建築行政に渡すまでに一回クッションがあります。その辺が実際どうなのかなど、実務的にはよく分からないのですが。ただ行政としては自分たちが決めて自分たちで実施できるということは同じでしょう。

<T>今日は様々なことを話していただきましたが、次世代に有用な情報を伝えるには史実をしっかりととらえる必要があります。田村さんの本には資料がついていない。確認ができないので今回のようなことをやらせていただきました。正直な感想を言うと、何も知らなかったな、知れば知る程自分たちの非力さ加減を感じます。今日は多くのことを教えていただきありがとうございました。