

地域計画ケース・スタディ I

——茨城県・神奈川県——

I 鹿島開発について

鹿島開発につきまして、開発の現状と開発の特色といった点について、説明を行いたい。

1 鹿島開発の経過

鹿島は東京から直線距離にして80キロメートルの地点にあり、鹿島灘と北浦、霞が浦、あるいは利根川に囲まれた三角の地帯である。ここに現在大規模な掘り込み港湾を中心として、臨海工業地帯の造成が進められておる。

この地点は、ほとんど不毛の砂丘地帯で、人家もほとんどなく、農業といっても生産性の低い状態のところであった。

鹿島開発の計画は、この広い、不毛の土地利用ということで始まったわけであるが、これまでこの土地はまったく放置されておったわけではなく、終戦後からいろいろのことが着想されていたようである。たとえば最初は戦後の食糧難ということで、この地域を中心とする開墾事業が進められたこともあった。しかしこの地域は、北浦とか、霞が浦という水資源があるが、利水施設が整っていない、ほとんど農業らしい農業は営めなかった。そのほか自衛隊の基地にしようという話もあったし、一時は東京電力の単独進出という話もあった。さらに現在成田で問題になっている国際空港をここに設けたらどうかというように、いろいろの考え方が出ていた。

しかし結局、農業県である茨城県を工業県として飛躍させるためには、波及効果の高い工業開発をなすべきではないかということで、だいたい35年ごろから鹿島灘沿岸地域の総合開発の構想を茨城県で作成して、次第にこの地域の工業開発という構想がまとまってきたのである。

その後運輸省のほうでも、だいたい35,6年ぐ

らいから、鹿島港の調査が進められて、37年には現在の計画になっている鹿島臨海工業地帯造成計画、これをマスタープランとっておるが、これができ上がった。そしてその当時の計画が、原則として現在まで一貫して進められることになった。

その後39年には例の工業整備特別地域の法律によって、3ヵ町村、それから周辺の9ヵ町村を含めて、工業整備特別地域に指定された。

なおこの地域の港湾というのは、その当時では非常に珍しかった、掘り込み式港湾ということで、技術的にも難関があったが、昭和38年に重要港湾に指定されることになった。

その後港湾工事は順調に進んでいる。そして昨年には、この地区は都市計画区域に指定された。いままで3ヵ町村で人口が5万人ぐらいの、茨城県の中でもチベットといわれるような小さな町村であったが、ようやく3ヵ町全域について都市計画区域に指定され、さらに首都圏の都市開発区域という地域にも指定された。それに対応して街路計画、国土利用計画が次々に決定を見て今日にいたっている。

まず港湾の規模は、最終的には掘り込み港湾としては、日本で一番大きな港湾になり、世界的に見ても、こういった人工港では非常に大きい方だとされているが、この岸壁の総延長が17キロメートルで、1万トン級に換算すると、100隻が着岸可能ということになる。当初は10万トンの入港可能という計画で進められてきたが、最近石油関係の船舶の大型化が進み、改めて20万トンの船を入れようということで、計画が具体化してきている。そして47年度を目標として、20万トン級が2隻接岸可能な港湾をつくり上げる計画で進められている。

外港の防波堤は、いまの計画では2,500メー

ルと1,200メートルであるが、さらに20万トン計画になると、2,500メートルと1,400メートルに延ばさなければならないわけで、合せて3,900メートルの防波堤を建設する予定でいる。

また航路の水深はだいたい10万トンの場合だと16メートル、20万トンになると21メートルないし23メートルで掘り進んでいくことになる。

そのほかの交通機関では次のようになっている。もともとここがまったく開発から取り残されていたという理由は、鉄道が明治以後敷設されていなかったということであるが、鉄道というと、対岸の千葉県側に成田線がある。このほかは50キロぐらい離れたところを常磐線が通ってるだけであって、しかも道路も悪く、まったく交通の盲点になっていた。そこで鉄道のほうは、先ほどの成田線の香取というところから水戸まで、海岸線を通る鉄道をまずつくろうということで、現在建設が進められている。

道路、街路は国道51号線および124号線というのがこの中を通して千葉と結ぶ。これが外との連絡道路である。将来は東関東自動車道が計画されているので、そういった道路なども徐々に整備されることになると思われる。

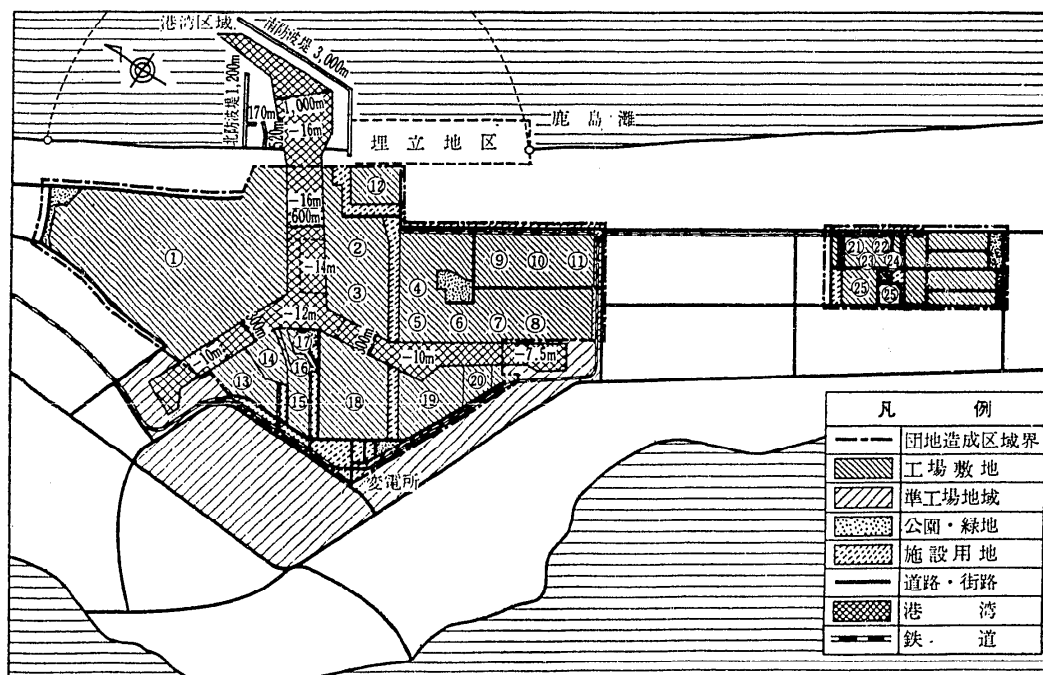
そのほか街路については、上述した都市計画によって、整然たる街路が縦横に走るようになっていいる。20メートルないし40メートルの幅員で確保しようということである。

なおこの有利な立地条件というのは、北浦、霞が浦を合せて、だいたい10億トンぐらいの水資源があるということであるが、将来は1日120万トンぐらいの工業用水が必要であるということから、現在第1期計画で1日20万トンの工業用水道がつくられている。

そのほか住宅団地の問題もあるが、これは当面進出する企業を中心として、比較的小規模な住宅団地を各所につくっていく。この地域から若干離れたところに、人口3万人ぐらいのニュータウンを建設する予定である。

それからこの中心となる港湾の周辺には工業団地を配している。なお昨年首都圏の法律によって工業団地造成事業ということで、都市計画事業の決定を受けた。だいたいこの面積が2,683ヘクタール、坪でいうと812万坪ぐらいである。その中に公園を82ヘクタールぐらい、工業団地の中に配置する。そのほかトラックターミナルの施設などをつくっている。

図1 工業団地造成事業と企業配置図



企業は工業団地造成事業法によって、公募するということになっているが、昨年の暮に公募して、鉄鋼では住友金属が将来 1,000 万トンの計画で、すでに工事に着手している。図 1 をみればわかるように、①の地区は全体でだいたい 200 万坪ぐらいであるが、この地区に鉄鋼が入る。②～⑫の地区は 220 万坪ぐらいで石油化学のコンビナート、⑬～⑳の地区は機械、あるいは食料品製造業、そういった企業が入る。内陸部は主に下請とか、2 次加工関係の内陸型の工業を配置することになっている。それらを合せて、ほとんどの敷地が埋まって、本年度からすでに 10 社あまりが工事に着工し、来年度から 46 年度にかけて、逐次工場が操業に入るといっている。

以上がだいたい鹿島開発の現段階である。しかしこの用地買収も全部終わっているわけではなく、計画面積 1,338 万坪のうち 1,046 万坪を現在買収し終ったところである。この用地買収についての問題は、のちほど述べたいと思う。

2 開発地域の特徴

開発地域の特徴として、まず第 1 に先ほども述べた不毛の砂丘地帯で何もないところであったということが挙げられる。開発をはじめた時などは、土地価格は反当り 2～3 万円ということで、しかも低生産の地帯で、誰も土地を買い取る者はいなかった。そういうところに、将来人口だいたい 30 万という都市を建設するということが、一つの特徴であろう。

第 2 は、掘り込み式港湾であるということである。いままで他の大規模な各地域の開発は、主として埋め立てによる造成で進められているが、ここは掘り込みであって、用地買収が臨海部に限らず内陸部に及んで、1,338 万坪ぐらいの土地を買収しなければならない。

第 3 の特色は、必要な用地を単純に買収するのではなくて、これを 4 割提供方式ということで開発を進めているということである。この 4 割提供方式というのは、先ほど述べた 3 町村の一部を除いて、開発区域を設けている。その開発区域全体に網をかぶせて、そこに土地を持つ人は、誰もが 4 割ずつの土地を出してもらうということである。

工業用地にかかる場所、あるいは道路用地にかかる場所、そういったものも含めて、またそういった直接関係する土地をもつ人達の替え地などに当てるためにも、すべての人に 4 割の土地を出してもらう。そういう方式である。

これは開発に伴う用地買収によって、直接関係する人は、被害を被るわけであるが、周辺の人は何もしないで土地価格の上昇などによって開発の利益を受ける。そこでそれらを広く開発地域に均霑しようという考え方に基いて、4 割提供方式を取ったわけである。1,000 万坪を越える、何万筆にわたる用地を買収するというのは非常に困難であるが、こういった 4 割提供方式というのがある程度効を奏し、いまままでに予定面積の 80 数%の用地を確保している。

第 4 の特徴は、この 4 割提供方式に関連して、ここは単に工業開発ということで、進められたわけではなく、農工商善ということで、そこに住んでいる人達の既存の農業も合せて近代化していくという思想のもとに進められている。したがってここで仮に 4 割の土地を出したとしましても、残る 6 割の中で、従来農業を営んでいた以上の収益をあげてもらいたいということで、いろいろの用地提供者に対する対策を行ってきている。

それではどういう対策がなされているかというと、一つは、4 割をすべて提供してもらうわけであるが、中には工業用地の中とか、あるいは住宅団地の中などに土地を持っている人は、4 割以上出してもらわなければならない。そのかわりあくまでも 6 割分まではほかのところで返してもらう。したがって返す 6 割の土地については、いままで以上の農業の収益を上げてもらわなければならないということで、それぞれ周辺において替地造成、これを農業団地というおるが、農業団地の造成を大規模にやっている。それから一部は従来の土地について土地改良をやっていく。こうして工業用地の 1,000 万坪の半分ぐらいに匹敵する農業団地の造成をやっていくことにしている。

こういった将来都市化されるであろうような周辺において、農業団地をやるということに疑問を感じるかもしれないが、開発によって一挙に 30

万都市が出現するわけではない。したがってそれまでには開発テンポに合わせて、相当農業を営む人も残るであろう。そういった人達が、将来の人口の増大に伴って、近郊型の農業が営めるような形で、近代化された農業をやっていくということで、その周辺に農業団地をつくったわけである。

農業団地といっても、一般の農地というイメージと異って、広大なところであるので、いわば砂漠のような中で農地の整備をやっているようなものである。そこでそういう広大な面積の中に、幅員が16メートル、少くとも7メートルぐらいの道路を縦横に走らせて、しかもそれを基盤の目のようにして、仮に10~20年先に都市化が進んだとしても、区画街路として、十分役に立つようにという考えのもとに整備をすすめている。

そういった替地造成の上にさらに、今度はいろいろの土地の利用を高めるために、農業の近代化事業をやっていく。ここは水田はあまり向かないので、畑作としてビニールハウスとか、水田でもビニール水田といった農業の近代化のための事業に県が2分の1の補助を出す。たとえばピーマンなどはビニール栽培でやるわけであるが、これは現在東京市場で6割ないし7割のシェアを占めておる。その他いままでこのへんにはあまりなかったスイカとか、高度の近郊的な蔬菜ができています。

それからさらに農業の近代化と合わせて、その指導的な人達に対していろいろ研修を行っている。たとえば先進地域の愛知県、静岡県といったところにやって、農業の見習いをさせている。それでこの地区にいままでなかった観葉植物などが、このへんの名物になるような状態になっている。

以上は農業に対する施策であるが、そのほか雇用対策として、この地域の将来の労働力の確保という面、あるいは土地を提供した人達の転業を円滑にするためには、職業訓練所を設けて、そこでの研修期間中は、県のほうで手当などの面倒を見ろということを行っている。

なお自分から農業をやめて、中小企業あるいは商店等をやりたいという人達に対しては、開発融資制度を設けている。この資金は10億の貸付金で運営しているが、これも相当利用者が多い。また

さらに個別業者だけでなしに、部落単位、あるいは町村などに対しても、いろいろ関連の公益事業という形でプールをつくったり、あるいは学校をつくったり、住民の生活安定になるような環境整備に必要なものに対して、施設整備のための資金を与えている。そのほか県費の奨学制度なども実施している。

これをわれわれは鹿島方式といっているが、この方式によって土地買収は安い価格で行っているが、このさい一度にたくさんの土地代金が入るというよりも、将来農業なり、あるいは転業をした場合、生活の安定がなり立つように配慮し、工業の開発と合わせて、農業の開発、ならびに、中小企業の育成を平行して進めている。

そのほか第5の特徴としてあげられるものは、この地域は石油化学コンビナートなどが進出する関係上、公害問題にとくに注意している。30年代の工業開発はどちらかというと、公害対策というものが若干軽視されたきらいがあったが、この地域については、開発と同時にいろいろの調査をやって、国の補助のほかに県費だけでも8,000万円ぐらいの金をつぎ込んで、基礎的な調査を行っている。たとえば将来汚水などを、もちろんこれは処理した上であるが、流した場合海洋でどういう拡散状態を示すかという調査、気象条件のいかんによる大気の拡散の状況などの調査を行い、基礎的な資料として風の方向範囲、どの地点が一番立地上遅れているかという詳しいデータを揃えている。

こうしてモデル的な都市として、公害のない町をつくりたいと意願しているが、幸に企業のほうも、そういった面に協力を示してくれて、汚水の共同処理施設、そのほか各種の公害防除施設を整えている。なおこの地域はいわゆる首都圏土地開発区域に当る関係で、工業団地に進出する企業に対しては、非常にきびしい条件が付されることになっていて、公害対策とか、工場の建設計画などは、すべて県のほうでチェックするということになっている。そこで県の公害条例などの基準に合わないものは、契約を解除するというきびしい態度で臨んでいる。

第6の特色は、地域の将来の土地づくりについては先ほどのべたように昨年都市計画として、対象地域を計画区域に指定して、商業地域、住居地域、工業専用地域、準工業地域というふうに、第1次の用土地域を定めている。

また開発地域を通る国道124号線については、幅員はだいたい40メートルぐらいで、それに対応した道路を設けている。この幹線街路を中心に、農業団地などもつくっていく。こうしていわゆる大都市の周辺に見られるような、スプロール現象は起さないような計画をもっている。

さらに第7の特色として、北浦、霞が浦は水郷国定公園に指定されており、こういった自然的資源を生かしつつ、これらの工業開発と平行して、開発を進めたいというように考えている。

以上非常に大ざっぱであったが、鹿島開発がどういう形で進められ、特に用地提供に関連して、開発に伴ういろいろの摩擦を避けるために、生活安定、あるいは農業対策でどういう施策をしているか、それから公害対策、都市環境の整備といった点についてお話し、報告にかえたい。

(安達五郎 茨城県開発部鹿島開発第一課長)

II 神奈川県における社会福祉計画の問題

1 神奈川県の総合開発計画の概要

神奈川県は面積は23万平方キロで、全国的にみて小さい県で、香川、大阪、東京について、おしまいから4番目である。次に昭和40年次における人口が443万、これは昭和20年の人口が186万であるので、約2.4倍になっている。後ほど触れるが、この人口の集中がとくに問題である。それから工業出荷額については、昭和20年は約20数億円であったものが、昭和40年次において3兆500億円に上っている。

昭和20年には、特に京浜工業地帯は、爆撃等によってほとんど潰滅状態に陥った。しかし、その後の回復は日本全部の経済発展のテンポと似て、急速な復興をみせている。

すなわち昭和25年の朝鮮動乱を契機として、京浜工業地帯の生産は息を吹き返し、30年の神武景気、設備投資ブームというものにこれがつなが

っていく。そういう時代に神奈川県の実県にわたって工場進出が非常に激しく行われた。それから34～5年以降の岩戸景気、この時代から神奈川県でもいわゆる社会資本の整備に入ることになる。

このような動向のなかで、とくに道路の状況を見ると、国道1号線、それから中央高速道路、東名高速道路、第3京浜など道路関連の社会資本の整備ということが問題になっている。

そういった集積利益というか、戦争によって一応潰滅した状態のなかから戦後神奈川県の実展の原動力になったのは、横浜、川崎、これを中心とする京浜工業地帯であったが、これが一種の集積利益を招き、今日の実展の、大きな要因になっている。

それから内陸部における工業立地では、昭和31年から39年にかけて、1,029工場、1,985ヘクタールという規模で、工場進出があった。

一方人口増では、上述したように昭和20年に比して2.4倍に激増しているが、39年中を例に取ってみると、1年間の人口増が222,000人で、そのうち自然増が64,000人、社会増が差し引きで158,000人となっている。つまり人口10万の都市と、人口5万の都市とが1年間でできてしまう勘定になる。39年を例にとってみても著しい人口増が理解できると思う。

これらの結果として、全国的にも共通する過密地帯問題があらわれる。住宅は昭和50年次において、75万戸の不足が生ずる。また地価の上昇が著しい。あるいは通勤ラッシュ、上下水道の整備が必要になる、またゴミ、し尿処理が大きな問題になる、道路の混雑ということが問題になる。

それから公害。そして最近特に著しくなった中小企業における人手の不足、労働力不足という問題。さらに農業は著しい工業進出、第2次、第3次産業の進出によって、崩壊寸前にある。こういうふういろいろな影響が出ている。

このような人口急増と工業発展による影響について、水に例を取って説明してみよう。県の総合計画に相模川総合開発事業というのがあるが、計画では413万トンを確保して、これで昭和50年まで大丈夫だろうという見通しを立てていた。と