

# 土地区画整理制度と街づくり

新本牧地区開発の意義と街づくりの考え方

蒲谷 茂・守 英雄

## 一 はじめに

関内、石川町を経て本郷町商店街を過ぎると、道路の両側には広々とした芝生と深い樹木に覆われた広大な住宅地が広がっている。周辺の密集市街地とあまりにも対象的であるが、ここが、近々返還の予定されている横浜海浜住宅地区（新本牧地区）である。

昭和二十年の敗戦直後、米軍は一夜にしてこの街を一掃した。人々は住み馴れた土地・家屋を有無をいわず取り上げられたのである。その中には立ち退きを拒絶し、米兵にその場で射殺された人たちもいたと聞く。

戦後という言葉自体馴染みが薄くなりつつある今日、国際情勢や社会情勢が大きく変わり、日本での米軍の駐留規模も次第に縮小される中で、昭和四十四年、日米合同委員会において当地区一号地の接収解除が正式決定された。返還後の開

発方法については、これまでさまざまな検討も積み重ねてきたが、その結果土地区画整理事業をベースにした計画的な街づくりを行う方向で確認されてきた。

しかし、これまで土地区画整理と街づくりは一般的に別々なものと理解されており、このような認識の中で、新本牧地区においては土地区画整理と街づくりを一体として捉えた新しい地域開発の方法を見出し、こうとしていく。

そこでこうした新本牧地区開発の意義を再確認し、また現在検討を進めている街づくりの考え方の概要を述べ、併せて今後の土地区画整理を含む市街地環境整備の方向性について考えてみたい。

## 二 これまでの経緯と

### 開発の基本的方向づけ

当地区の接収に対して、地元権利者は早期返還を強く要望し、このための組織づくりや返還後の開発構想づくりを進め、同時に市や国においても、これまで

返還事務や開発の方向づけについての研究、検討を進めてきた。（表一）

この経緯の中で、当地区の開発構想については、地元組織の中で長い間研究、討議が進められる一方、昭和四十九年、学識経験者、行政機関担当者を交えた「新本牧地区土地利用計画検討委員会」を設置し、広く学識を集め、綿密な検討がなされた。

この検討の結果、新本牧地区においては、接収地であることや民有地・国有地が混在している等、複雑な特殊事業が絡んでいることを考慮し、概ね次のような結論が出され、報告された。

- (1) 土地利用について
  - ・ 中央部は広域対象の商業業務開発を行う。
  - ・ 丘陵部は山頂公園として整備する。
  - ・ 平たん部は住居地区とする。
- (2) 事業方法について
  - ・ 集約換地方式による土地区画整理事業とする。
  - ・ 建築協定、共同建築等新しい開発手法

表一 これまでの経緯

年	内容
昭和38年	本牧接収解除返還同盟結成
41年	本牧接収解除復興同盟結成
44年	日米合同委員会において一号地の接収解除正式決定
48年	本牧接収地区復興再開発研究委員会結成（土地区画整理事業、開発構想研究）
49年	国有財産中央審議会において、土地区画整理事業によること、国有地の集約化をはかること等について妥当である旨の答申
49年	新本牧地区土地利用計画検討委員会（高山英華委員長）設置。基本的方向づけについて結論提案
49年	新本牧開発促進協議会結成
50年	構想試案発表
51年	開発促進協議会において事業方法（土地区画整理）区域（市案によること）について結論、内容を全権利者に周知

による街づくりを行う。

### 三——土地区画整理と

#### 新本牧開発の意義

土地利用計画検討委員会において提案された五項目にわたる基本的方向づけのうち「集約換地方式による土地区画整理事業」及び「建築協定、共同建築等による新しい開発手法による街づくり」については、全国でこれまで行われてきた土地区画整理事業においてほとんどみられなかったことであり、現行制度と従来の認識のもとでは、これらを実現させるには相当な努力とさまざまな困難を克服していかななくてはならないといえる。

しかしこれまで横浜市内で行われてきた多くの土地区画整理区域にあっては、往々にして施行後の市街地が無秩序に形成されがちな現状を考えると、これからの新しい街づくりに百年の計の必要性を痛感し、的を得た提案といえ、同委員会はこうした認識にたつて、これからの新しい街づくりの必要性を説き、行政並びに関係権利者に努力をもとめたものと理解される。

このような街づくりを進めるにあたり、土地区画整理事業のこれまでの経緯、実績をふりかえり、この制度に内在する問題を整理しておく必要がある。

またこの街づくりがもつ意義と、横浜市内における市街地開発全体の中にあつて、土地区画整理制度の今後の方向についても併せて考えてみたい。

#### ①——土地区画整理の経緯と実績

我が国の土地区画整理は、明治二十一年東京市区改正条例による区画整理以来、制度的変遷を経て全国の主要な都市の市街地で多くの実績があげられてきた。特に戦後の昭和二十一年、特別都市計画法が制定され、一〇〇以上の都市で戦災復興のための区画整理が行われ、現在もなお二〇都市で継続中である。

現行土地区画整理法は昭和二十九年に制定され、部分的改正を経て現在に至っている。全国でこれまで行われてきた土地区画整理は面積にしておよそ二五万haに達し、全国市街化区域面積の二〇％にも相当する。

横浜市においては、被災した旧市街地の土地区画整理が一八地区、八五七haで行われ、昭和五十三年度中換地処分が完了する西神奈川地区を最後に、一部徴収交付事務を残し戦災復興土地区画整理事業は完了する。

一方市域周辺部における土地区画整理も、昭和三十六年以降現在まで、個人、組合、日本住宅公団等の各施行を合わせ、五十二年末までの認可分を含めると

八三万所、四、七〇〇haに達している。

横浜市内におけるこれらの土地区画整理を総合すると、昭和五十二年末までに一〇五地区、約五、八〇〇haにのぼり、市街化区域の約一八％にも相当することに

#### ②——土地区画整理区域内における市街地形成の実情

土地区画整理はよく「都市計画の母」といわれるように、わが国の主要な都市における市街地の骨格を形成し、また現代都市計画制度の基礎となったことは周知のとおりである。

しかし今日の社会情勢の大きな変化の中で、土地区画整理手法がこれに十分対応しきれなくなっている事実も見過すことはできない。

昭和四十年代の開発ブームによって生じたさまざまな都市問題の中で、市域周辺部で行われた多くの土地区画整理区域内においてもさまざまな矛盾が表面化した。これらの問題を整理すると、概ね次の三点に要約することができる。

(ア)昭和三十六年以降進められてきた緑区における大規模な多摩田園都市をはじめ、市内の多くの土地区画整理区域内で、開発に伴う膨大な数にのぼる小中学校用地の取得が必要となった。しかしこれまで学校用地は土地区画整理事業の公

共減歩等で確保できる制度ではないため、市費による任意買収で用地取得しなければならず、これでは市財政の破綻を招くことになる。

(イ)敷地分割等、土地の細分化や木造賃貸住宅、マンションの建設など、土地を高密度利用することにより住環境の悪化をもたらすばかりか、土地区画整理の事業計画に基づき計画人口密度(市内における昭和四十六年以前の土地区画整理では通常一〇〇人/ha、四十六年以降は一三〇〜一五〇人/ha程度)を大幅に上回る結果となり、公共公益施設容量の適正な対応を不可能にする。

(ウ)土地利用計画と権利者の土地利用の意向が一致しないため、往々にして用途混在や形態の不均衡による無秩序な市街化を招き、日照、通風、電波障害等の環境阻害によるトラブルの原因となっている。

このため、横浜市は「宅地開発要綱」「マンション等集合住宅建設にかかわる指導方針」を始め、各地区毎に指導方針を策定して行政指導を行い対処してきた。

しかし、これらはいくまでも対症療法であり、根本的な治療方法は、土地区画整理事業と街づくりが別体系となっている現行制度をみなおすなかで、模索していく以外にない。

### ③—現行土地区画整理制度の問題点

土地区画整理区域内における市街地形成のこのような状況は、土地区画整理制度そのものに起因するところが多いように思われる。そのうちここでは特に次の点について指摘したい。

第一に、土地区画整理は都市基盤の整備に関するもので、建築物や生活環境施設を含めた総合的な市街地整備として規定されていないこと。これについて同法では、「公共施設の整備改善、宅地の利用増進を行い、もって健全な市街地の造成をはかること」と規定している（法第一条、第二条）。

しかし市街地とは道路や公園等の単なる土地の区画だけでなく、建築物や生活環境施設を含め、人々が社会活動するうえでの総合的な環境全体を指すものと理解される。

従って現行法の規定の範囲ではその理念（健全な市街地の造成）は十分達せられないことはいまでもない。

第二に、換地方法について通常原位置的な換地（通称おせおせ換地）に固執する傾向にあり、土地利用計画と権利者の土地利用の意向が一致しないため、適正な土地利用による市街地の形成が困難なこと。法第八十九条は、従前地と位置、地積、土質、利用状況、環境に照応すること（照応の原則）と定めているが、形

質の変更等によって従前地の面影がまったくみられないような状態におかれては、この原則には疑義を感じる。

第三に、事業認可の際に定められる事業計画は法的拘束力の範囲が曖昧であること。事業計画は施行地区、設計概要、事業施行期間、資金計画を大枠として定めるもので、敷地レベルでの法的拘束力にまで及ばない。また計画人口（密度）の設定や市街化予想図等は、将来にわたる土地利用に対する担保や拘束力が伴わない。

第四に、土地区画整理は道路、公園等の基礎的都市施設の量的、構造的内容を重視したものであり、これらの施設の質的側面やまた生活環境については軽視されがちであること。国庫補助対象とされる質的基準は全般的に低く、また同設計標準はこれを上限とする傾向さえみられる。

### ④—現行制度の発展

このような現行土地区画整理制度が抱えているいくつかの問題点に対し、これを補正、発展したかたちで制度化された例として次のようなものが掲げられる。

都市基盤の整備と同時に計画的な建築物整備による総合的な街づくりの考え方はわが国においては、既に制度化されている西ドイツの地区詳細計画制度（Bebau-

ungsplan）が参考にされ、昭和四十三年の新都市計画法の中にこの理念が取り入れられた。同法第四十六条、四十七条の開発登録簿制度は、開発許可時点の土地利用計画を登録し、建築行為の際にその内容を承継させようとするものである。

また換地方式においても「集約換地」の考え方が「大都市地域における住宅地等の供給の促進に関する特別措置法」の中で制度化されている。

このように土地区画整理法の制度的問題点は、他の法制度の中で補正し、反映されてきているが、同法自身の補正はなされず、土地区画整理制度の発展が拒まれているのである。

### ⑤—新本牧地区開発の意義

横浜市は、これまで都市の骨格づくりとして六大事業をすすめてきたが、このうち都心部強化事業については、他の指定都市に比べ都心部機能（特に中枢管理機能・文化的機能）が弱体であるため、現在の都心機能を再編し、強化しようとするものである。このため道路、鉄道等の広域的ネットワークの編成、東京一点集中型の商業業務機能を横浜の都心部等に多核的に分散し、広域的公共施設整備等をはかるものである。

新本牧地区開発は、この都心部強化事業の一環として位置づけられ、郊外地に

おける単なる住宅地開発とは性格的に内容的に異なるといえる。

また当該地区の開発手法については、土地区画整理によることが最も妥当であることがこれまで確認されている。

そして、これまで述べてきた従来の区画整理における種々の問題点をふまえ、街づくりと一体となった新しい土地区画整理をめざすことに、新本牧開発の意義が見出されるといえよう。

### ⑥—これからの市街地開発と土地区画整理

昭和三十年代後半からの高度経済成長政策に伴い、大都市地域へ人口が集中し、東京においてその集中が限界に達した結果、周辺都市へのスプロールが急速に広がっていった。

特に横浜市はその影響が最も大きく、四十年代においては年平均九万人もの人口増加をもたらした。同時に市域周辺部において急激な宅地開発が進み、四十年代のおよそ十年間に開発関連の許認可は一万余にも及んでいる。

この開発ブームの中において、昭和四十五年新都市計画法による線引きにより、市域の約 $\frac{1}{4}$ （一〇、六一八ha）を市街化調整区域として指定し、市街化を抑制したが、市街化区域内においては開発可能な区域は既に大部分の市街化を終え

図一 市街化状況例（上菅田・白根）



備修正の積み重ねの中で環境の質的改善をはかることが必要と思われる。こうした市街地環境整備を進める際、既成の事業手法（例えば土地区画整理事業や都市再開発事業）に捉われることなく、その地域及び周辺の状況又は動向を的確に把握し、それぞれの状況に最も適した柔軟性のある手法を見出していくことが必要である。

市街地開発のこのような状況と環境整備の動向を考慮し、これらの土地区画整理手法も従来の認識に捉われることなく、柔軟かつ適切に対応し発展させていくべきであろう。

#### 四 新本牧地区における街づくりの考え方

われわれのおかれている今日の都市は個々の建物が長い歴史を経て集積し形成されている。この過程において何らかのルールがなければ街は混乱し無秩序なものとなるであろう。このため都市計画法によって地域・地区が指定され、個々の建物については建築基準法等によって規定されている。これらの法令に基づき、ルールはそれなりの役割を果しているが、全国一律に同じ内容であり、必要最小限の基準であるため、よりよい街づくりを

すすめるには決して十分とはいえない。

ルールは一般的に、負担とか犠牲とか否定的にとられがちであるが、土地や建物について個人の利益・主張が社会的利益・秩序よりも優先されることは社会通念として認め難いものと考えられる。

しかしながら、この種のルールを現行街づくり制度の中で規定することは不可能である。区画整理においてもまたしかりである。そこで、新本牧地区においては、事業への仕組、権利者間の協定・行政指導等多面的な方策によって、社会的利益・秩序を乱す建築行為をコントロールし、一定の方向（目標）へ誘導することにより、秩序ある市街地形成を図ろうとするものである。

##### ① 街づくりの目標

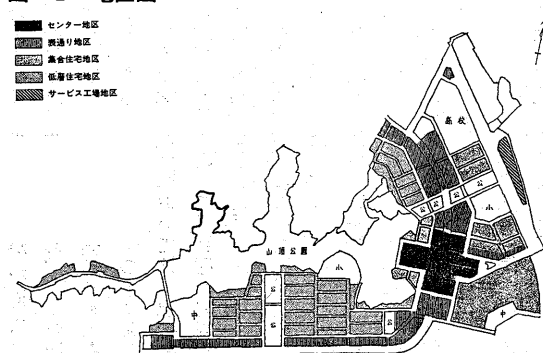
計画的建築誘導をすすめるには、まずどのような街にしていくなかの目標を設定しなければならない。

この目標は、コミュニティ成員の一般的・普遍的な価値観に基づくもので、大多数の人々の理解を得られるものでなくてはならない。この場合、一部の権利者の意向とこれらの目標が一致しない場合が想定されるが、他の多くの権利者が望んでいる目標までも妨害するようなことがあってはならないと考える。新本牧地区においては、地区全体の目標として次の三項目を設定した。

- (ア) 計画人口を守り、過密化を防ぐ
- (イ) 秩序ある市街地の形成を図る
- (ロ) 効率的な土地利用を図る

さらに、土地利用を人口計画と施設計画のバランス・住環境・商業・業務施設の適正配置・自然条件などから五地区に分類し、地区別の目標を次のとおり設定した。

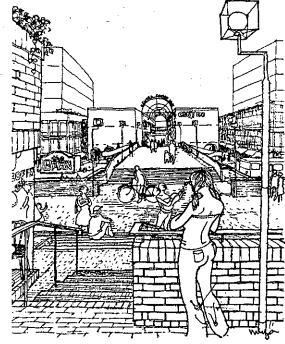
図一 地区図



### センター地区

広域性の商業業務開発と共同建築による総合開発

画一1 センター地区の目標



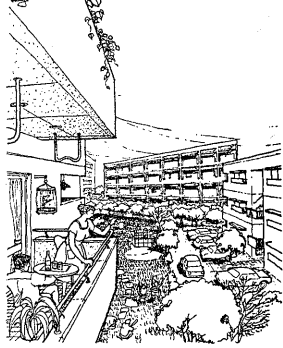
### 表通り地区

下層部は適業業務等の非住宅施設、上層部は集合住宅等として共同建築による魅力ある街なみの形成

### 集合住宅地区

快適な住環境と利便性の高い集合住宅地区の形成

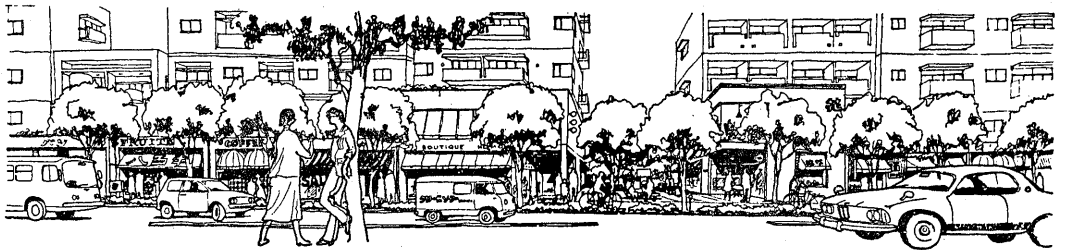
画一3 集合住宅地区



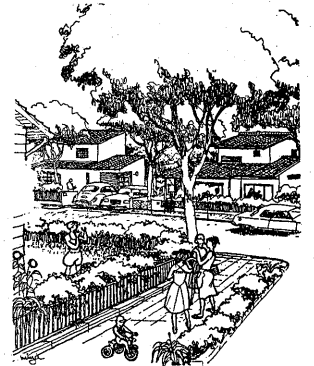
### 低層住宅地区

ゆとりと潤いのある良好な独立住宅地区の形成

画一2 表通り地区



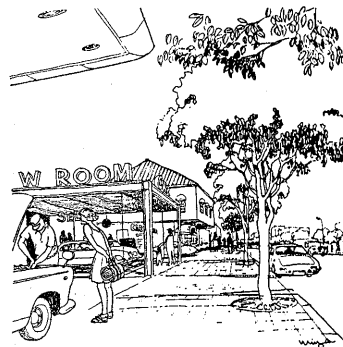
画一4 低層住宅地区



### サービス工場地区

幹線道路沿いの立地条件をいかした沿道サービス施設の立地

画一5 サービス工場地区



### ② 現行制度の効果的運用

新本牧地区においては接収のため境界確認ができないこと、混在している国・民有地を集約する必要があるなどの特殊事情を考慮すると、土地区画整理は妥当な手法といえる。  
しかしながら、土地区画整理は先

べたように多くの問題点をかかえている。そのため、法改正を含め、今日の社会情勢に即応した制度の再編が望まれるところであるが、既に具体化の中におかれている新本牧地区においては、現行制度の効果的運用によって、目標の実現を図っていかねばならない。  
そこで新本牧地区においては、次のように考えていきたい。

。計画部門の主体性を確保し、計画理念に一貫性をもたせる  
。都市計画法による地域地区や条例等を最大限活用する

。土地区画整理事業の法的手続の中に可能な限り建築内容を定めていく  
。計画人口は街区または地区単位で設定する

。市街化予想図は千分の一までスケール・アップし、建築的な市街化まで表現する

。土地利用計画は建築計画をふまえて策定する

。公共施設にデザインの配慮を加え質的向上を図る

。施設の整備とともに環境整備をも重視する

。施設を整備とともに環境整備をも重視する

### ③ 建築協定

現行制度の効果的運用によって、秩序ある市街地形成をコントロールするに

表一 建築協定素案

地区	センター地区		表通り地区		集合住宅地区		低層住宅地区		サービス工場地区
	センター地区I	センター地区II	表通り地区I	表通り地区II	集合住宅地区I	集合住宅地区II	低層住宅地区I	低層住宅地区II	
建築物の用途	商業・業務ビル 店舗・飲食店・娯楽 文化施設・事務所等 住宅(4階以上)		中層併用住宅 山下・本牧・磯 子線沿 1階非住宅		集合住宅		一戸建専用住宅 併用住宅(医院・文房具店・ 駄菓子店等) 幼稚園		自動車関連施設等
最小敷地規模	街区単位		1,000㎡	500㎡	1,000㎡	500㎡	200㎡	165㎡	500㎡
適正階数(地上)	4階以下	3階以上7階以下	3階以上7階以下		3階以上7階以下	5階以下	2階以下		
構造	耐火構造		耐火構造		耐火構造				耐火構造 又は簡易耐火構造
公開	道路(山下・本牧・磯子線)境界線から2m (1階部分)								
壁面線の後退	非公開 道路(山下・本牧・磯子線)境界線から6m (住宅部分) (ただし妻側は除く)								
			南側道路から 6m (ただし妻側は除く)		道路境界線から 2m (ただし妻側は除く)		道路境界線から 2m		道路境界線から 1m
			南側敷地から 10m		隣地境界線から 1m		隣地境界線から 1m		
建物デザイン	外壁	材質・色彩の限定	材質・色彩の限定		材質・色彩の限定		材質・色彩の限定		
	屋根	屋上設備の囲い	屋上設備の囲い		屋上設備の囲い		材質の統一(かわら)		
敷地内緑化			駐車場まわりの緑化		駐車場まわりの緑化		緑化を推進		
敷地境界処理(堀・垣根等)	原則として公開				囲いを設置する場合は 生垣又は透視性のもの		生垣又は透視性のもの		
駐車場	集中化		駐車場の共同化及び出入口の限定 (住区内幹線道路側から)		駐車場の共同化及び出入口の限定		道路面に面し設置する場合は2戸 ごとに共同化し解放型とする		
広告物等	屋上広告物の禁止		屋上広告物の禁止		広告物の禁止		広告物の禁止		

は、一定の限界がある。

そこで、目標実現のために必要となる誘導の要素とその内容を建築協定によって定めていくことを考えている。建築協定は、本来コミュニティ成員が自主的に定めてゆくべきものであるが、一般的に認識の薄い現時点では、行政側が明解な根拠に基づき権利者に提示し、十分議論し理解された段階で協定していくことになろう。

現在、当地区で検討している建築協定は表一二のとおりである。

④ 権利者による土地利用の選択

建築誘導による街づくりにおいて、従来の原地換地方式では十分な効果を得ることはできない。権利者の土地利用意向が計画と整合しない場合が多いからである。

そこで、新本牧地区では先に述べた五地区毎に、法的規定事項、建築協定事項、減歩率等を定め、各権利者はこれらを参考にしながら、希望する土地利用(地区)を選択し、これに基づいて換地を定める方法を考えている(選択換地)。

こうして土地利用別にまとまった権利者の中で、建築協定の詳細な検討、共同建築、商業開発等の研究を深めていくことになる。

五 おわりに

昭和四十年年代の急激な市街地開発の波は、様々な都市問題を引き起こし、市行政はこの対応に終始追われ続けた。

しかし、四十八年の石油危機後、社会的意識の大きな変化の中で、量から質への転換がみられ、住環境に対する質的要求が高まりつつある。このような状況の中で市街地開発や環境整備のあり方にもまた新たな方向性が求められる。

新本牧地区の街づくりは、このような認識にたち、これからの事業を進めていかななくてはならない。

今後、住民の認識や理解、制度、手続、経済・採算性、事業費等が明らかになっていく過程で、当初の理念、構想、目標が変化していくことはさげられないが、結果だけでなくこの試行過程そのものに新しい街づくりの意義が見出されるといえよう。

その中でも特に街づくりに必要な建築行為の規制、誘導が、権利者にとって拘束や不利益ではなく、むしろ環境や資産的価値を高めると共に個人及び地域全体の利益をも高めるいうことの認識が、街づくりの重要な第一歩となるだろう。

〈蒲谷II都市整備局新本牧開発準備室  
主査 守II同室員〉