

視 察 報 告 概 要

1 視察期間

平成26年8月7日（木） 午後1時20分～午後3時40分

2 視察先及び視察事項

- ・視察先 神奈川県横浜市
- ・視察事項 「港北ニュータウン土地区画整理事業について」

3 視察の目的

第5次所沢市総合計画において市街化調整区域の都市的土地利用について触れられているが、この市街化調整区域には所沢IC周辺の区域などが含まれ、その多くが農地である。

今回の視察対象である港北ニュータウンでは農地を多く含んだ土地を対象として区画整理事業を進めるに当たり、先駆的な方法で換地を行うなどして、実現不可能という意見も出ていた事業を実現させている。この手法や経緯から、当市にて今後実施される区画整理事業において想定される換地設計や農地集約などについて学び、審査の際の参考とするものである。

4 視察の概要

午後1時20分、神奈川県横浜市都市整備局 地域まちづくり部地域まちづくり課稲葉係長の司会進行のもと、福原建設水道常任委員長の挨拶が行われた。

その後、配布資料に基づき、神奈川県横浜市都市整備局 地域まちづくり部地域まちづくり課 竹下課長より、視察調査事項である「港北ニュータウン土地区画整理事業について」の説明が行われ、説明後の質疑では、株式会社横浜都市みらい取締役 佐藤企画部長による応答が行われた。

質疑応答終了後、土地区画整理事業後の住宅地区、農地地区を中心に現地視察を行い、午後3時40分に終了となった。

◎説明

- ・プロジェクトの背景について

港北ニュータウンは横浜市都筑区にあり、横浜市の中心部から約12km、JR渋谷駅からは約25kmに位置している。周辺には東名高速道路、第三京浜道路、国道246号線などの広域的な道路があり、12本の幹線道路が接続されている。また鉄

道では横浜市営地下鉄の3号線と4号線がX字状に設置されるなど、交通網の整備が行われている。

元々、港北ニュータウン地区は道路や鉄道などのインフラ整備が全くされておらず、1950年代までは多くの自然が残されている状態であった。1960年代に入ると、周辺の横浜市郊外部の開発が急速に進み、急激な人口増によるスプロール現象が大きな都市問題となり、当該地区についてもスプロール的な乱開発が避けられない状態となる。こういった背景の下、地域における乱開発を未然に防止し、計画的に人口を誘導し、都市と農業が調和した新しいまちを作るため、1965年に横浜市の6大事業の1つとして、計画的な手法である土地区画整理事業によって開発を実施することとなった。なお6大事業とは、昭和30年から40年にかけて市の人口が100万人前後から180万人前後に急増したことに伴って発生した住宅問題や乱開発（スプロール、緑の激減）、社会資本整備の遅れ（学校、道路、下水道）、環境問題の発生（都市廃棄物、住工混在）などの問題を解決するため、昭和40年に実施を決定した事業であり、みなとみらい21の開発に代表される「都心部強化事業」、「高速道路網整備事業」、「横浜ベイブリッジ建設事業」、「金沢地先埋立事業」、地下鉄を整備した「鉄道建設事業」、「港北ニュータウン事業」の各事業のことである。

・街づくりの基本理念について

港北ニュータウン建設事業は、「乱開発の防止」「都市と農業との調和」「市民参加のまちづくり」を基本理念としてスタートし、その後の社会経済状況の変化を受け、ニュータウンの活性化と均衡の取れた地域社会の形成を目的として、新たに「業務核都市形成に寄与する多機能複合的な街づくり」を基本理念に加えて事業を進めた。港北ニュータウンでは、区域の大半を占める部分がUR都市整備機構により土地区画整理事業施行区域として定められ、計画的な市街化を図るとともに、都市農業の確立と生産緑地として景観保全を図る農業専用地区を計画し、都市と農業の調和がとれた新都市の実現を目指した。

基本理念の1つ目は「乱開発の防止」である。当時、港北地域では急激な宅地造成の動きがあったことから、乱開発を計画的にコントロールし、良好な市街地形成への誘導を図るというものだが、このためにニュータウン対象地域をできる限り広範囲に設定し、区域内の開発エネルギーを市外化開発区域に集中させるようにした。

2つ目は「都市と農業の調和」である。市街地と農地の意味を問い直し、相互依存、共存共栄を定着させるという考えに立つものであるが、営農意欲の高い市民のために都市農業を確立させるという目標の下、農業専用地区を設定し、農業基盤整備事業を進めた。一方離農を希望し、唯一の財産である土地を不動産として活用し生計を立てようとする農家に対し、経営指導や他職業への転職指導を実施した。

3つ目は「市民参加のまちづくり」だが、港北ニュータウンでは、地元の地権者か

ら多大な理解と協力を得て、市民参加によるまちづくりを進めてきた。その中で「横浜市港北ニュータウン事業推進連絡協議会」を設置し、開発計画や造成工事などの事業計画に係る諸問題について協議を行いながらお互いの意思疎通を図り事業実施を進めてきた。この協議会は地元の4地区の協議会と横浜市、UR都市整備機構、その他の関係機関の4者で構成され、ここで協議された内容は各地区の協議会を通じて地元の人たちに伝えられる。同時に地元の意見や要望についても、各地区の協議会を通じて横浜市やUR都市整備機構および関係機関に伝えられ、反映される。また、各問題別に専門委員会を設け、さらにその下には個別の課題を研究するための研究部会を設けるなどして協議を進めてきた。

この協議会の中での横浜市とUR都市整備機構の立場について、横浜市では計画の決定、全体調整を行った。しかし事業の実施については、本事業は地方自治体にとっては財政面、技術面の両面で実施困難な大型事業であったため、実際の事業実施はUR都市整備機構が担当した。

また基本方針として「緑の環境を最大限に保存するまちづくり」、「”ふるさと”をしのばせるまちづくり」、「安全なまちづくり」、「高い水準のサービスが得られるまちづくり」を掲げており、具体的には「斜面緑地や屋敷林等を保存しそれらを核として公園や緑道とつなぐ（グリーンマトリックス）」、「地区内に6ヶ所の駅を持つ2本の鉄道計画」、「幹線道路計画」、「タウンセンター等のセンター計画等の設定」、「複合的で活気あるまちづくり」を目指したものとなっている。

・開発区域と事業手法

港北第1地区、第2地区、港北中央地区を合わせた1,341haについて土地区画整理事業を実施した。このエリアに隣接する農業専用地域では、土地改良組合による土地改良事業が実施されている。

・事業計画

港北第1地区、第2地区の土地利用の割合については開発前は森・荒野54%、農地・水田が41%、建設用地が5%であったが、土地区画整理事業により建設用地67.8%道路21.9%、公園9.3%、河川0.04%となった。これに伴い土地価格も上昇し、開発前は3.3㎡あたり2万1,000円であったが土地区画整理事業後は3.3㎡あたり85万円～300万円と大きく上昇した。

総事業費は8,995億円であり、UR都市整備機構が施行した都市計画道路、公共下水道、上水道については横浜市から246億円の公共施設管理者負担金が支払われた。また土地区画整理事業とは別に、11路線の都市計画道路事業を、事業費の1/2の補助金を受けて横浜市が実施した。費用としては、確実な数字ではないが168億円という数字が記録されており、この全てが事業に使われたとすると補助金は84億円となる。

次に人口であるが、開発前は1万1,000人が居住していた区域について、開発を行うことで22万人が居住できるように計画された。しかし開発後である2011年には15万810人とどまっている。これは昨今の少子化の影響により世帯あたりの構成員が開発当初はおおよそ4人であったが、2011年には2.7人まで減少したためである。一方世帯数については、核家族化の影響もあり当初の予定した数に達している。

・換地設計について

一般的な土地区画整理事業は「原位置換地」が原則であるが、それでは地権者の土地活用の意図と計画的なまちづくりの意図が合致しないと考え、本事業では「申出換地」を採用した。これは事業施行区域の権利者の区画整理後における土地利用の希望を調査し、その結果に対応する用地への換地を行うことで希望を換地設計に反映する換地方法であり、換地先として「センター用地」「アパート・マンション用地」「工業等用地」「集合農業用地」の4種類の特別な用地を定めた。

各用地についてだが、「センター用地」は、センター用地への換地に意欲のある地権者に積極的に開発に参画してもらうことで建設エネルギーを集中させ、計画的開発を図るエリアである。また幹線道路沿いに設定された「アパート・マンション用地」は、アパート・マンション経営が農家にとって区画整理後の新たな生活再建を図るのにもっとも有効な手段であることから、効率のよいアパート経営が望めるよう、第二種住居専用地域および住居地域が指定される予定の箇所に集合換地を行うためのエリアである。土地区画整理用地内の住宅街から離れたところに設けられた「工業等用地」は、地区内に準工業地域を設け、地権者の希望により住宅地から工場・倉庫・資材置き場等を分離することで近隣住民に騒音、振動等の迷惑がかからないように集約換地を図ったエリアである。最後に「集合農業用地」については、営農を継続希望する地権者の要望を受けて、また生産緑地法にもとづく生産緑地制度による農業緑地制度を考慮して、地権者の意向を踏まえ、おおむね町単位で集合農地を定めたエリアである。なお、区画整理地域外に設定された「農業専用地区」とは異なり、区画整理地域内に設定され、申出換地の対象となる。

・プロジェクトの特色について

当プロジェクトの特色として、「センター計画」「オープンスペース計画」「交通計画の充実」の3つが挙げられる。

まず「センター計画」についてだが、港北ニュータウンの中心に「タウンセンター」を計画した。広域拠点形成にふさわしい高水準な都市基盤整備として施設の整備を行い、大規模な商業サービスや文化等に対応する多機能複合センターとして、また生活文化の情報発信地として港北ニュータウンの生活基盤の中核的な地区に位置づけられている。計画面積は約100haであるが、センター南地区については都筑区総合庁

舎、消防署、警察署、郵便局、北部病院などの公益施設を集約し、高い利便性を実現している。一方センター北・南駅前は大規模商業施設の誘致、駅前広場や地下駐車場の整備のほか橋梁・デッキによる立体交差を多用した機能的な歩車交通動線計画として整理した。また共同溝・伝染共同収容溝、CATV施設、地域冷暖房システムなどの新たな都市基盤施設の整備も進めてきた。

またタウンセンターのほかに「駅前センター」「近隣センター」が計画された。「駅前センター」は、生活必需品や日常的なサービスを提供するサービスドームの形成を目指し、4カ所に設定され、タウンセンターや駅前センターの補完として「近隣センター」6カ所が設定された。この2つを合わせた計画面積は約30haとなっている。

次に「オープンスペース計画」についてであるが、「緑の環境を最大限保存するまちづくり」、「ふるさとをしのばせるまちづくり」という基本方針を基として、「グリーンマトリックスシステム」を作った。

取り組みとしては、地区内谷戸沿いの斜面緑地や屋敷林を、公園・緑道などの公共緑地や集合住宅、企業用地等のスーパーブロックの民地内で保存緑地とし、それらを歴史的遺産、水系などの自然的資産とも融合させ、かつ連続的に結びつけ整備した。これにより、総面積90haにおよぶ既存の自然地形、水辺地を計画的に保全している。軸となる緑道は地区全体で5本あり、幅員は10～40mであり斜面緑地を含めると幅100m以上の場所もあり、総延長距離は約14.5kmになる。これは地球温暖化に資するまちづくりの先駆け的な事例であり、港北ニュータウン最大の特徴でもある。また、歩行者専用道路と密なネットワークが形成されており、安全で快適な歩行者動線が地区全体に整備されている。

次に「公園・緑道計画」であるが、港北ニュータウンの基本方針に基づき、公園面積の約半分は、現況の地形や植生を保全した設計となっており、一部は生物相保護区に設定されている。また、多様なレクリエーション活動の実現も図ると同時に、生物環境の保全・育成を目指しニュータウン全域および周辺地域を対象とした自然公園的性格の「総合公園」、自然地形、植生を取り入れた「地区公園」「近隣公園」、子ども遊び場としての「街区公園」を利用圏に応じて配置している。

一方、緑道については造成前の地形を極力活かし、地区内の原風景である小川や斜面緑地などの里山風景を保存することにより、里山由来の自然を感じながら歩道を歩くことができる作りになっている。また幹線道路の下に歩道を通す歩車分離の形で整備されている。

最後に「交通計画の充実」についてだが、土地区画整理地域内には地下鉄3号線と4号線がX時状に交差するように整備されており、合計6駅が配置されている。道路計画については東名高速道路、第三京浜道路、国道246号線など周辺の幹線道路と連絡する12路線の都市計画道路が整備されている。また、計画上の配慮として、住区内の通過交通を排除するため、U字型道路パターンを導入し、良好な住環境の整備

を行った。さらに幹線道路は掘割式構造を広く用い、歩行者専用道路と交差する部分についても、基本的に立体交差を導入し歩車分離を図っている。

◎質疑応答

質疑 開発前の様子はどのようなものだったのか教えてください。

応答 畑や山林が残るのどかな地域でしたが、谷津田のようなところからスプロール現象が始まりかけていました。その後港北ニュータウンとして1,317haの開発をした際には、5,600人の土地権者と、2,500戸の家屋、2万筆の筆数があり、当時日本最大級の土地区画整理でした。

このうち家屋については、「土地利用」「盛土」「換地調整」の3点が大きな理由となり1,500戸が移転を余儀なくされました。

質疑 グリーンマトリックスシステムの緑地は市の土地なのでしょうか。

応答 谷津田に通した緑のネットワークの中で、緑道30～40mは公共用地ですが、そこに沿うように集合用地や研修所、学校用地を配置し、斜面林を残させています。残した土地については、横浜市と各地権者との間で保存緑地の協定が結ばれ、公租公課相当分でタケノコ管理や緑地の清掃などの活動を行う山林愛護会のような団体が作られています。こういった団体に対しては市から助成金が支出されています。

質疑 申出換地について、苦労したことを教えてください。

応答 センター用地以外の3用地については、申出換地をしたことにより出てきた希望に合わせて用地域の設定を行いました。センター用地については予め区画が決まっていたのですが、用意していた区画以上の希望が出たため、土地をスリット上に分割する短冊換地をせざるを得ませんでした。

その後、商業施設のあり方が変わったことなどにより、このうち一部の地区について1区画あたりの面積を広げることになりましたが、この時はセンター用地に換地を行った地権者のみを対象として土地の共同利用を募りました。

さらに少子化や鉄道敷設などの影響により土地利用の転換が行われる中、その度に換地を行う必要があり、その都度住民との合意形成を行う必要がありました。

質疑 申出換地について、用地に対する希望者はどの程度いたのでしょうか。

応答 センター用地については約2倍、その他は希望に合わせて用地計画を行いました。結果として、飛び換地の希望者約900人に対し、4つの用地合わせて約250haを募集した形になります。

質疑 換地後に土地利用の希望が変わることはないのでしょうか。

応答 集合農業用地については、宅地と同様の区画整理や課税を行います。このため当初は畑をやっていた方もいらっしゃいましたが、今ではそういった方はほとんど見受けられません。

質疑 減歩率についてご教示ください。

応答 約37.5%です。当初の予定として、土地の40%を買収、35%を減歩という方針を打ち出していたため、減歩率を途中で変えることができませんでした。

一方、小宅地については減歩をしてしまうと住めなくなってしまう場合があります、こういった場合に減歩緩和策を取っています。具体的には土地の先買いをしてもらい土地を増やしてから処理をしたり、減歩の代わりに清算金を支払うなど様々な手法を用いました。

また本事業の特徴として、UR都市整備機構が40%を先買いしたことが挙げられます。この先買い地を利用し、インフラ整備や換地調整を行いました。

質疑 清算金の金額をどの程度だったのでしょうか。

応答 もらう人と払う人のバランスを取るため、あまり高い金額にはできませんでした。

質疑 先買いに応じた地主の方から文句は出ましたか。

応答 自分の土地の価値が上がっているため、公共的な用途であれば不満はでませんでした。

質疑 換地処分を進めていく中で、土地価格の下落が起こった際に問題は起こらなかったのでしょうか。

応答 本来であれば減歩率が40～50%ないと成立しない規模の開発ですが、公団の先買い地を利用する等の手法を取ったこともあり、減歩率を低く抑えています。このため土地の地下変動が地権者に直接跳ね返るということはありませんでした。

しかし、区画整理は時間軸を考慮しないため、駅前の土地として同様の減歩率が設定された土地に対しても、駅ができるタイミングが異なるなどの不公平感がありました。このように不動産価格としての土地価格などは当てにならないため、そこに頼ってしまうとうまくいきません。大切なのは住民合意を図りながら、みんなが納得するルールで一歩ずつ進めていくことだと思います。

質疑 換地を行った商業地に再開発があった際の対応を教えてください。

応答 当初短冊状に分けて換地を行った土地に対して再開発が起こったときは、土地を共有持分として再換地を行いました。地権者たちは会社を作り、1つの借地権を作ることでディベロッパーに貸したり、その会社でビルを建ててテナント貸しをしたりと様々な事例があります。

質疑 農地転用について、港北ニュータウン周辺の農地の状況をご教示ください。

応答 都築区は、横浜市18区内で一番農家地権者が多く、市街化調整区域での農業保全を計画的に進めています。

質疑 グリーンマトリックスシステムの中で、特に市民団体についての説明をお伺いします。

応答 地域の中で緑道や公園など、自分たちの団地の足元の緑を管理する多くの愛護団体が活動しています。

5 所感

日本で最大規模の区画整理事業といわれる港北ニュータウンですが、当時は農地が多い事業であり第5次所沢市総合計画における市街化調整区域の都市的土地利用については農地が多い所沢IC周辺も対称となっていること、また一般的な「原位置換地」ではなく、あえて「申出換地」の換地設計を採り入れることで地権者の希望に充分配慮し、開発への合意形成にも力をいれていることなど、地権者、住民と行政、民間の連携による協議の重要性が大変参考になりました。