


神奈川県

住民が作る新しいまちづくりシステム
港北ニュータウンの公共圏



略歴
1967～1979
港北ニュータウン事業を担当
1996～
港北ニュータウン研究会会員
2002～
茅ヶ崎公園、緑道愛護会会員

筑波大学名誉教授

川手 昭二

(まえがき)

港北ニュータウン(2530ha)は、計画人口30万人として、横浜市が1965年に発表した6大事業のひとつで、「乱開発の防止」「都市農業の確立」「市民参加のまちづくり」を理念とした事業である。住民のサイドから港北ニュータウンの歴史を見ると、行政の都市開発政策に乗って「わがまち」を新しく作り直そうとした仕事の軌跡である。この小論は、住民の仕事の軌跡を、「公共性を確立していくまでの軌跡」という視点から述べたものである。

ある地域に、住民が意見を交換する場と、総意をまとめる信頼された人が存在している場合に、その地域には公共圏があると定義する。そうして、公共圏を形成した住民の意志が基礎自治体の方針と調整されて行政の方針に組み込まれたときに、地域の公共性は確立する。港北ニュータウンの各所で形成される多くの公共圏が、公共性を確立していく軌跡を区分すれば、おおよそ6つの段階に分けることができる。

第1段階は、地域住民である農家が、意思を統合して、横浜市と協力して「わがまち」をつくる意志決定機関(港北ニュータウン開発対策協議会:以下、「対策協」と書く)を確立し、市と協働する仕事をスタートした段階である。当時は、自分の所有地を将来、農的な土地利用にするか、都市的な土地利用にするかが揺れていて、結果として乱開発が進行しようとする状況であったが、計画開発の方向に意志統合を図ることができた。

第2段階は、都市的な土地利用を実現するための施行者として日本住宅公団を対策協が受け入れ、公団と協働する仕事(土地区画整理事業)を都市計画決定した段階。

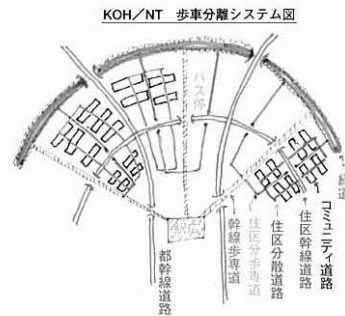
第3段階は、対策協が公団と協働して作成した土地利用計画が、土地所有者にとってどのような価値を生み出すか、自分の土地がどこに換地されるのがよいのかを理解するための、情報共有の場(港北ニュータウン建設研究会:以下NT研と書く)を立ち上げた段階である。NT研の中で「申出換地」手法が提案され、区画整理審議会に承認された。

第4段階は、「申出換地」が定まったとき、各人が行う土地利用が町並みを形成することを理解し、良い町並みとは何かについて共通の目標を設定するための、情報の共有の場(街区別グループ会議)を立ち上げ、目標実現手段として「街づくり協定」を決定するまでの段階。

第5段階は、区画整理事業が終わった1997年以後、あらためて、新しい町並みは如何にあるべきかを問い



地区区分図



グリーンマトリックス概念図

直す情報交換の場を再スタートさせ、新しい公共圏の意志として都市計画法の地区計画を築き上げた段階。

第6段階は、いわゆる新住民が入居を始めた1983年から約20年、グリーンマトリックス概念で設計された新しいまちで育ってきた住民活動組織と、旧村の町内会という異なる公共圏を持つ組織が協働して、都筑区全体をグリーンマトリックスのまちにしようとする場(水と緑の検討委員会)をスタートさせた段階。

この小論は、以上の6段階について記述したものである。

■ 第1段階

横浜市は港北ニュータウン構想を実現するために、農協役員と協議した結果、農協が推薦したメンバーによる地元住民代表者会議のかたちで、事業推進協議会を召集した。

協議会の席上、地元委員から「開発するかどうか対策を検討する会が必要であり、その会のメンバーは地元町会が推進する委員でなければならない。開発を推進する会となれば我々は参加しない」という発言が相次ぎ、事業推進協議会は解散された。

半年後、横浜市は地元住民代表者会議(対策協)のメンバー選定を地元町内会に一任して召集し、この会議で三つの開発理念が承認された。

- ① 乱開発の防止(計画開発の区域以外は、市街化調整区域に指定する)
- ② 都市農業の確立(市街地に接する農地は緑地であるという概念を制度化する)
- ③ 市民参加のまちづくり(港北ニュータウン内で、区画整理区域と農業専用区域を地元と横浜市が協議して定め、区画整理区域は市街化区域とすること。農業専用区域は市の事業として基盤整備を行う)である。

対策協は地域住民と諮った上で、区画整理区域・農業専用地区・市街化調整区域の範囲を決定し、市長と約束を取り交わした。

約束は次の3点で、これがこの事業の大いなる特徴になった。第1に、横浜市が提案した開発に関連する事業は、港北ニュータウン事業が終了するまでに整備を終わること。第2に、開発者が定めようとする事業計画は住民参加で行うこと。第3に、上記の2条件を監視するための協議会は地元代表・市の担当局長・日本住宅公団の理事で構成する組織(対策協)であること。この約束によって、対策協は区画整理区域・農業専用区域の地理的な範囲の公共性を決定する機関になった。

■ 第2段階

公団は区画整理施行者になるための条件として、35%の減歩率を前提に、区域面積の40%を、公団の提示価格で売ることを地元が承諾する必要があることを説明した。この提案を対策協は了承した。地元農家にとって、公団の条件を承認するかどうかは、自らの将来を決定することになる。公団が個別に集めた土地売却承諾書の数、地元の将来に対する住民投票に当たるものであるが、結果は、ゴーサインが出たと考えて良いものであった。そして、区画整理区域が都市計画決定され、地元農村地域の意志は公共性を有することになった。

■ 第3段階

公団と横浜市・地元代表者は、新しいまちの姿をグリーンマトリックス概念で設計することとした。また、土地所有者がその計画の中で、如何なる個別の土地利用をすることが可能かを検討し理解する場(NT研)を設立した。

NT研は、地権者も市・公団職員も個人の立場で出席し、自由な発言の場になった。主なテーマは、市街地の中で農業を継続する方法・都市的な土地利用(貸しビル・マンション・商店等)を営む方法・工場や畜産を継続する方法などから始められた。議論の過程で明らかになったことは、テーマに上げられた

「都市景観大賞」
建設大臣1998年/中川駅前▶



◀「都市景観大賞」
建設大臣1998年/仲町台駅前



「都市景観大賞」
建設大臣1998年/センター南

ような土地利用が混在したら、後々トラブルが頻発して安心して営業を続けることができなくなることであった。対処する方法は土地利用をその性質によって分けることであるが、都市計画法の用途規制は甘すぎて混在による弊害を防ぐことができないことも分かってきた。そこで登場したのが「特別な用地」という概念である。

「申出換地」は、NT研で議論された問題をよく理解し同じ土地利用を考えている人達が集まって「特別な用地」に換地を受けるという手法である。

「特別な用地」に、混在による弊害問題をよく理解した人達が換地されれば、その街区を範囲としたミクロの公共圏が成立しやすく、土地利用ルールを作ることが可能である。

NT研の地元メンバーは、この考え方を対策協に提案するに当たって、自分の集落で説明会を度々開き、「申出換地」の効果を農家に徹底する活動を行った。この活動は新しいリーダーを生み出すことになった。

■ 第4段階

「申出換地」が実施されて、初期段階でミクロの公共圏を確立したのは、荏田近隣センターの「街づくり申し合わせ1982年」に参加した人々であった。また、土地利用の仕方の違いがない小規模宅地の会と工業会では、早くから公共圏が形成されて、建築協定(1983～)という公共性を確立した。

しかし、駅前センター地区の土地利用の選択肢は限りなく多いので、町並みのイメージを統一することは困難であった。申し出た人達は、換地先の街區別グループ会議を繰り返し繰り返し行い、少しずつイメージをつかむ努力が、1977年から約10年間続けられた。

1993年の地下鉄開通に向けて、中川駅前センターでは、公団がグループ別会議の声を聞きながら、事業計画決定の設計を修正した。造成計画も変更したことで、グループ別会議の視野は駅前センター全体に拡大し、グループ別会議を統合する全体会議が1986年に発足した。全体会議は、街づくりのイ

メージを出し合う会議であったが、やがて一つのイメージに到達すると、イメージに合わせた個々の建築物に関する形態や色彩のあり方をきめることになった、1990年「街づくり協定」がその結論である。そうして、全体会議の代表者会議メンバーで構成する駅前センター街づくり協定運営委員会(以下、運営委と書く)が設立された。

一方、公団は港北都市開発センター(以下、KTCと書く)を1989年に立ち上げ、1991年にはタウンセンターに換地を申し出た対策協の主要メンバーで構成される港北ニュータウンタウンセンター開発推進協議会(以下、開発協と書く)が発足した。そうして、地下鉄開通に合わせて「街づくり協定」が1993年に締結され、KTCを事務局とするタウンセンター地区街づくり協定運営委員会(以下、TC運営委と書く)が設立された。

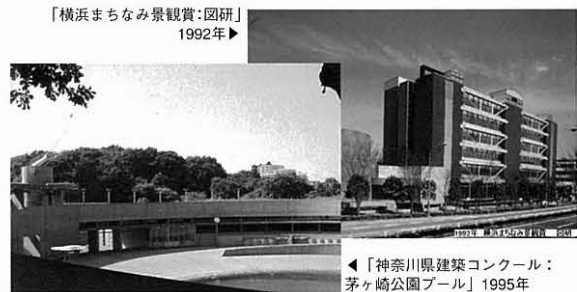
さらに、港北ニュータウンを統括する対策協は、建築確認に関する区画整理法76条の事前協議手続きの前提として、「街づくり協定」をもとにした協議を義務づける決定をした。協議の相手は、「運営委」「TC運営委」である。この決定によって、「運営委」「TC運営委」は建築確認をとおして公共圏のまとめ役としての位置を獲得することになった。

■ 第5段階

区画整理事業中は76条協議が効いていたので、地下鉄が開通してセンター地区のビル化が進む中でも、「街づくり協定」のガイドラインは守られていた。

区画整理事業が終了し、76条協議がなくなり、そのうえ申し出換地を決意した1976年頃の地権者も世代交代して公共圏を意識しない人が増えてくると、ガイドラインを無視する人がわずかではあるが発生するようになり、公共圏の意志を貫くためには「法的規制」を新たに設定する必要が生じた。2002年南北タウンセンター地区計画の都市計画決定はこのような背景からなされたものである。

地区計画の範囲と規制内容を定めたのは、公共圏



の中核を担う[KTC]と「開発協」であり、明確に示された公共圏の意志を、行政が法制化することによって、「街づくり協定」がめざした街並み形成の実現性を高めることになった。

第6段階

港北ニュータウンに本格的な入居が始まってから20年がたち、都筑区が誕生して10年がたった。都筑区はこの10年の間、地域振興課による町内活動の支援と生涯学習支援が実を結んで、町内会主導の公園・緑道愛護会が立ち上がり、各種住民活動の連絡協議会である「わ創連」が立ち上がった。これらの区民活動組織は、区画整理によって創りだされたグリーンマトリックス空間をベースにするものが多い。いいかえればグリーンマトリックス空間の上に形成された公共圏を支える組織である。都筑区地域振興課は公共圏を形成させる支援を行ってきたことになる。

2003年都筑区区政推進課は、「つづき水と緑の検討委員会」をスタートさせた。委員のメンバーは区画整理区域を越えた都筑区全域から応募した人達と、公共圏の中核を成す町内会長・わ創連の方たちである。この委員会は都筑区全域のグリーンマトリックス化を目指して議論を始めたところである。

(まとめ)

港北ニュータウンの公共圏に関する変化の歴史をたどって分かることは、自分達のあるべき方向を明確に示すことのできる「組織」の存在が、歴史を左右すると言うことである。

まず、第1段階で述べたように、港北ニュータウン構想を市が提案した当時、農的土地利用から都市的土地利用へ向けての方向転換を決意させたのは、農村社会の秩序を支えてきた「村おさ達」であった。「村おさ達」は地域の意志を統合することによって、巨大なインフラ整備を行政に約束させ、公団の莫大な開発資金を地域に投入させるチャンスをキャッチしながら、地域の公共性決定に参画する「対策協」の組織を確立した。



つぎに、第3段階で述べたように、NT研の場(組織)は、都市的土地利用へ向けての方向転換を支持する「若い世代の指導者」が登場する機会を作った。これからの街づくりは自由と自己責任の上に築かれるべきことを主張し、「特別な用地」と「申出換地」を制度として区画整理に取り込むことになった。

そうして、「特別な用地」という地理的な範囲に、公共圏の意識を形成させたのもこれら「若い世代の指導者」達である。

一方、第4段階で述べたように、センター地区地権者の意志を「街づくり協定」という具体的な形で示すことができたのは、「センター地権者全体会議」・[KTC]・「開発協」が誕生して求心力を発揮したからであった。

さらに、第5段階で述べたように、地区計画の決定をバックにして、美しい街並みを生み出す母体[KTC]・「TC運営委」が確立した。更に第6段階に入った現在、現存する緑道を都筑区全域にまで拡大しようという意図を持って、「つづき水と緑の検討委員会」が2003年にスタートした。港北ニュータウンの各所で形成された公共圏が、全区民の公共圏になっていくプロセスに踏み出したようである。

<参考文献>

「港北地区駅前センター等の市街地化誘導に関する事業の記録：平成9年5月住・都公団港北開発局」・「港北NTタウンセンター街づくり誘導事業報告書：平成12年3月、13年3月、15年3月横浜市都市計画局開発部港北ニュータウン課、(株)山手総合計画研究所」・「街づくりニュース：vol1～vol7、タウンセンター地区街づくり運営委員会」・「港北地区街並み景観集：平成9年11月、住・都公団港北開発事務所」