

土地区画整理事業によるニュータウンにおけるセンターの計画と形成  
—港北ニュータウンを対象として—

The study of the plan and formation of regional center in new towns by land  
readjustment project; In Kohoku New Town

37-176137 但馬慎也

In recent years, many regional centers are in decline. We analyze the plan of regional center, expressly in Kohoku Newtown to reconsider the renovation of centers. In new towns by land readjustment projects, many shops are built in a convenient area, and it is difficult to build regional center in housing area without Construction of facilities and regulation guidance by business operators. In Kohoku New Town, built by Yokohama City and Japan Housing Corp., they plan to make regional centers more comfortable for people. But in virtue of the motorization and the spread of supermarkets, they had to change the plan. Now, in regional center, there are many housing complexes and a few stores. With regard to land use, it is important not only to specify the necessary applications in cooperation with city planning, but also to recognize the location of facilities that meet the needs of the times and the location of other applications by providing flexibility.

## 1. 序章

### 1-1 研究の背景

戦後、住宅不足に対応するために各地で多くのニュータウン開発が行われてきた。これらは特に特に 1960 年後半から 1970 年代にかけて多く開発・計画されてきたが、半世紀を経た現在では、インフラの老朽化や住民の少子高齢化など沢山の課題が生じている。

その中の 1 つとして、かつて住民の生活を支えるものとして計画されていた住宅地内の生活拠点（センター）機能が衰退しているというものがある。センター機能は住区における身近な拠点として主に地域住民の暮らしを支えてきたが、居住者のライフスタイルの多様化やスーパーマーケット・大型ショッピングセンターの登場、自動車の普及といった要因により、特に近隣センターにて店舗数の減少など商業の衰退が見られている。現在では、センターに生じた空き店舗が新たに医療や福祉施設へと転用されるなど時代に合わせた変化はみられるが、今後も

近隣センターの再生、活性化のための方策検討が必要となってくる。

### 1-2 研究の目的

元々は地域の生活を支える住区の拠点として設置されていた近隣センターだが、特に団地の近隣センターは計画性が強かったため車社会の到来や需要の変化などの社会情勢に対応できなかったということが指摘されている。そのため、今後の近隣センターについても一度議論していく際、近隣センターを生み出してきた計画の意図や方法を体系的に整理し、各近隣センターの現状を踏まえた上で、近隣センターの形成に関する課題を明らかにする必要がある。今回は特に既往研究が少ない土地区画整理事業における大規模ニュータウンに注目して研究を行う。

### 1-3 研究の構造

本研究は次頁図 1-1 のように構成される。

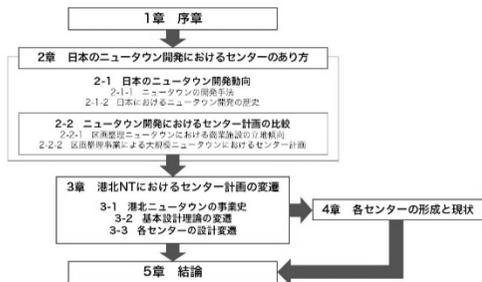


図 1-1 論文の構成

## 2 章 日本のニュータウン開発におけるセンターの在り方

### 2-1 日本のニュータウン開発動向

2018年6月現在で、全国には2022地区のニュータウンが存在している<sup>1)</sup>。その多くは昭和40年代後半に事業開始しているが、21世紀に入ってからはほとんど新規事業は行われていない。(図2-1)

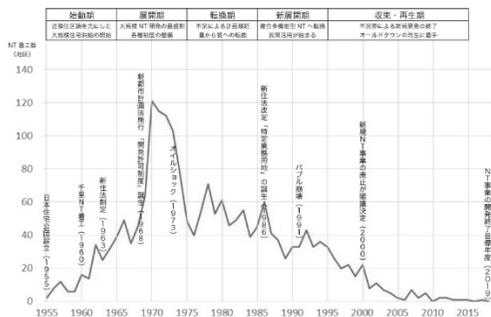


図 2-1 ニュータウンの着工数

開発手法は、新住宅市街地開発事業（新住事業）、一団地の住宅建設、公的住宅地開発事業、都市計画法による開発許可、旧住宅地造成事業法、土地区画整理事業、の6つにわけられる。柏原<sup>2)</sup>(1989)、小川<sup>3)</sup>(2007)、石橋<sup>4)</sup>(2009)などの研究によると、開発手法によるセンター計画と現状の特徴は次のように整理される。

新住事業、一団地建設によるニュータウンは、計画時に用途が細かく規定させるため、施設立地場所が限定される。近隣センターは衰退傾向にあることが多い。しかしこの手法による近隣センターは衰退傾向にあることが多く、利便性の高い駅前や用途規制が弱く、利便性の高い場所へ新規に施設が立地するようになっている。

センター維持については、特に車からのアクセスの良さや駐車場の有無など、自動車利用への対応と、センターへの集客を支える核店舗の維持が重要となることが指摘されている。

土地区画整理事業によるニュータウンについては、計画時の規制が緩いため、施設発生のパターンは多様に存在している。特に施設は駅前や主要道路沿い、既定のセンター周辺に多く発生している。一方、センター建設に関しては、制度の強制力が弱いため施設発生は地権者次第となる部分があるため、換地計画の段階で失敗するとセンター形成が起こらない可能性もある。

### 2-2 区画整理事業による NT 開発

国土交通省の「主な大規模ニュータウン（平成30年度版）」を元に、土地区画整理事業による大規模ニュータウン 36地区をリストアップし、それらについて商業施設の立地傾向を整理し、4つに分類した。(図2-2)

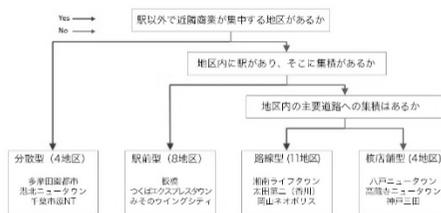


図 2-2 ニュータウン内商業集積の分類

土地区画整理事業によるニュータウン内での商業施設の立地は、駅周辺、幹線道路・主要道路沿い、センター区画、の3つに集まりやすい。駅周辺、道路沿いへの集積は、利便性や用途地域の影響により自然立地が起こりやすい場所であるのに対し、センター区画はそれ以外の住宅地の内部などに設定された、計画者側が施設を誘導することで形成される集積である。鉄道駅周辺の集積は、大都市近郊のニュータウンに多くみられ、鉄道開発と一体で行われていることが多くなっていた。一方、道路沿いに集まる場合は、車利用が前提となるような遠郊外部や地方部のニュータウンで見られることが多くなっていた。また太田第二（香川県）のように地区内のメインストリートへ施設を誘導するように地区計画を策定している場合も見られた。また、遠郊外部や地方部のニュータウンでも路線への集積が見られないような場合には中央の大きなショッピングセンターが核店舗となって

いた。しかし、大規模なニュータウンにおいて最初から核店舗型（ワンセンター型）を計画していた場合、土地利用規制の緩いような地域に商業施設が立地し、純粋なワンセンター型とならないという事が見られる。

分散型の商業集積は、駅前型と同様に、鉄道開発と一体でなおかつ大規模な開発である場合に多くみられる。鉄道駅周辺の商業集積だと地区全体をカバーしきれないために近隣センターを計画していた。しかし全体からみるとその割合は約 10%と少なくなっている。分散型の商業集積の例としては、多摩田園都市が挙げられる。多摩田園都市は東急電鉄の主導で行われた開発で、東急田園都市線の敷設と同時に行ったニュータウン開発であった。開発面積が約 5000ha、計画人口約 50 万人と大規模な計画であったため、地区内の生活を維持するための生活施設配置に関して様々な計画を策定してきた。(表 2-1)

表 2-1 多摩田園都市開発の全体計画

計画名称	作成年	作成者	計画の位置づけ
城西南地区開発趣意書	1953	五島慶太 (東急電鉄)	新規住宅地開発の開発趣意説明書
多摩川西南新都市計画	1956	東急電鉄	土地利用計画と建設事業概説
ペアシティ計画	1966	東急電鉄 菊竹清訓	新たな都市デザイン手法の提案
アミニティプラン 多摩田園都市	1973	東急電鉄	住民が快適に生活できるような 都市開発への転換
多摩田園都市21プラン	1988	東急電鉄	良好な住環境形成を維持しつつ、一層のレベルアップを図るための街づくり計画
次世代郊外まちづくり 基本構想	2013	横浜市 東急電鉄	長い時間軸の中で、良好な住宅地と コミュニティを持続させていくための提案

現在は生活施設の多くが駅前に集積しているが、開発初期の全体計画であった「ペアシティ計画」(1966)は拠点開発方式による新たな都市デザイン手法の提案であったが、その中で生活施設については、駅以外でも都市的に重要となる場所に拠点を設置していくことで、まちを発展させていく事が計画されていた。また街の建設が始まった 1972 年「アミニティプラン多摩田園都市」では、急速な宅地建設による住環境悪化と生活施設不足に対応するため、利用者数の多い駅前に商業施設や娯楽施設で構成されるコミュニティセンターを、主要交差点には最寄り品店を中心として構成されるクロスポイントを建設して住宅地内の利便性を向上させる、というような都市施設の拡充を図った。しかしこのような駅前以外の近隣商業集積（非駅前拠点）を計画していたにも関わらず、計画主体である東急電鉄が開発の種地となるような用地をあまり取得できなかったことや、計画性の弱い土地区画整理事業による開発であったこと、地

区施設を誘導するようなルール作り行わなかったことなどから実現することができた非駅前拠点はわずかであった。そして、地区が整備された段階で発表された「多摩田園都市 21 プラン」では、駅前の再開発や未開発地域の文教・娯楽地区化に重点が移り、非駅前拠点についてはほとんど言及されることがなくなった。

### 2-3 小結

土地区画整理事業によるニュータウン開発の場合、主に駅や主要道路のような人の集まりやすい場所に生活施設が集まりやすい。一方、駅前や幹線道路以外でセンターを形成する場合には、①用途地域や地区計画などの規制・誘導、②十分な種地を保有することによる計画のコントロール、の 2 つがないと成立は難しいと考えられる。

## 3 章 港北ニュータウンにおけるセンター計画の変遷

### 3-1 港北ニュータウンの事業計画

港北ニュータウンは横浜市北部地域に広がるニュータウンで、地区面積は 2530ha、計画人口は約 30 万人である。横浜市と日本住宅公団の主導により開発された土地区画整理事業によるニュータウンで、まちづくりの際に独自の工夫や取り組みを行ってきたことで知られている。

1965 年、高度経済成長期の東京への人口集中へ対応するために「横浜市六大事業」を発表、そのうちの 1 つが港北ニュータウンの建設であった。まず日本都市計画学会への委託（1967-1969）や、有識者や地元関係者を交えた研究会（1973-1975）で基本計画の検討を行った。1974 年に事業認可を受けて工事を開始するが、当初 1982 年に終了する予定の計画は、用地取得の難航や社会情勢の変化によって大きく遅れ、最終的な換地処分は 1996 年となった。



図 3-1 港北ニュータウン事業年表

他の大型ニュータウンでも、オイルショックなどの影響で工期の遅れは多くみられた。この

際に自動車の普及や住環境重視の傾向など、社会情勢したことに合わせた計画変更がよく行われていた。

### 3-2 港北ニュータウンのセンター設計思想

港北ニュータウンのセンター配置は、中心核の強い多核センター型の採用となった。高蔵寺やや多摩のような同時期に計画された大型ニュータウンではワンセンター型を採用しているケースも見られた。スーパーマーケットの普及など、店舗の大型化や集中化の流れが起こっていたことや、支持人口が増すため特殊業態が成立しやすいため、多用途を盛り込みやすく利用者にとって便利で事業者にも利益があるということで導入されていたワンセンター型であったが、港北ニュータウンの場合には、人口定着にあった施設立地だと形成が遅い可能性があることや、その場合に先行して敷地確保すると遊休地の扱いが難しくなること、センターが大規模化した場合、公団が計画をコントロールできないという部分が懸念されたため、中心駅周辺を強化しつつも、形態としては多核センター型を取り、両方の利点を取れるような都市構造とすることとなった。

しかし地区センターを新たに形成し、成立させていくことにも様々な課題が見られていた。前述のようにスーパーマーケットが普及して個人商店の営業が苦しくなりつつあるということ、今後自動車利用が普及することで店舗が大型化・集約化していくことが予想されること、先行して建設されたニュータウンにおいて地区センターの運営がうまくいっていない場合があること。これらの要素を踏まえると、ただ地区の中心に施設を集約化させる旧来の近隣センター計画では不十分な部分があり、各種工夫を施すことによって近隣センターを成立させることが必要であった。

港北ニュータウンのセンター建設の際の要素として挙げられていたのは「開発のコントロール」「施設の利用しやすさ向上」「センター形成への市民参加」の3点であった。そこから建設



図 3-2 センター設計の思想の整理

研究会での検討により、段階的開発や公団による用地保有、コンセプトに沿ったセンターの景観整備、センター内の回遊性向上と歩車分離、センターへのアクセス整備、希望者がセンター形成へ参加できる仕組みの導入、といったセンター形成時の重要なルールが決定された。

### 3-2 基本設計の変遷

前節で挙げられていた基本思想を元に 1975 年に基本設計がまとめられた。センターの中央は歩行者のための空間としてデザインされていた。また一つの区画に歩行者路と車道の両方にアクセスを持つようにされ、完全な歩車分離が行われていた。歩行者空間については、各センターは地形、地物、あるいは周囲の土地利用状況を有機的に関連付けた特徴を有してデザインされ、メインストリートは商業施設が連続して配置され、屈折点や分岐点には広場を配置することで居場所となる様な豊かな空間を形成することを計画していた。また公団用地は道路骨格の節となる部分へ設置されてセンターの中心としていた。

その一方で、センター周囲の駐車場を緑地帯で囲むことや、低層部に店舗を設けたマンションにおいては住居部分をセットバックさせるといった住環境維持のための施策も盛り込まれていた。

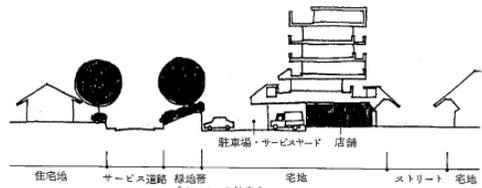


図 3-3 センターの断面図イメージ (参考 5 より)

以上のことから、初期の計画案では回遊性向上・歩車分離を掲げて歩行者中心のセンターとなることを目指していたことが読み取れる。またセンターの空間を豊かなものとするため、建物の連続配置や変化をつけるための広場空間の設置も掲げていた。一方で、周囲との環境配慮と歩車分離の計画のため、センター機能は周囲の地区と関わりを持たない形的设计となっていた。

また地元参加については土地による参加方法を提案していた。一般的な土地区画整理事業においては、「換地及び従前の宅地の位置、地積、



ていない部分があり、その後の変更が必要となったという部分があった。

## 4章 各センターの形成と現状

### 4-1 各センターにおける土地・建物利用

現在の港北ニュータウンでは、駅前センターではセンター区域内は商業用途を持つ建物が多く、商業地区が形成されているのに対し、近隣センターでは住宅の立地が多くなっていた。また、最近ではセンター区域内への戸建て住宅の建設も目立っている。

近隣センターのセンター形成を時代ごとに整理すると、もっとも早く建設された荏田近隣センター（1982）はニュータウンで最初にまちびらきされた地域で、周辺住宅と一体で整備されたセンターであった。区域内には多くの個人商店が並び、また郵便局や病院等の計画施設も立地しているため、最初に予定していたセンター計画と近い姿となっていることができる。

一方、1988年に開業した佐江戸近隣センターについては、まちびらきされた後の施設立地は遅くなっていた。商業系用途は少ないが、一部施設が歩道側に保留地は保育園と福祉施設が立地するなど、公共施設に関してはまだ計画の実現が見られていた。1994年に開業された東山田近隣センターについては、現在も一部に空き地が目立っている。商業用途は1軒、保留地・公団用地にも集合住宅が立地していた。そのためセンター計画は広い歩行者路・広場など街区構造のみ実現しているに過ぎない。

以上を整理すると、近隣センターにおいてはまちびらき、まちの形成が早いほうが、当初のセンター計画通りのまちの姿が形成されている。一方で、まちびらきが遅い際は保留地・公団用地にも集合住宅が立地しているため公共に寄るr開発コントロールも行われなくなっていた。。

## 5章 結論

### 5-1 各章のまとめ

土地区画整理事業におけるセンター形成について、施設が自然立地しない場所で近隣センターを形成するためには事業者による施設建設や規制誘導が必要で、特に都市計画と連動させることがない場合にはセンターの形成は難しい。港北ニュータウンのセンター計画は、過去のNT開発の様子からスーパーや大規模施設の勢力拡大に対応した近隣センターの設計が必要であるとしていた。しかし設計時の工夫も、後の大型店舗立地や車社会に対応できない設計となっ

てしまう、公団用地保有が申出換地の結果民有地に転換されてしまうなど思想の通りに進まなかったという現象が見られた。現状の立地に関しては、利便性の高い駅前センターに関しては商業施設の集積が見られ、近隣センターに関しては住宅の建設が進んでいる。

土地区画整理事業によって成立の難しくなった近隣センターは住居系用途の建設へ向かっている。特に計画からまちびらきが遅いほど初期の計画通りに進んだ部分は少なくなっていた。

### 5-2 今後のセンター整備に関する議論

現在近隣センターの必要性は高まっているが、実際に施設を誘導し、維持していくことは過去の事例から容易ではない。土地利用に関しては都市計画と連携して必要な用途を規定することも重要だが、柔軟性を持たせておくことで、時代の需要に合わせた施設立地や別用途の立地を認めていくことも重要と考えられる。

### 5-3 今後の研究課題

港北ニュータウンにおいてセンターの計画と形成について把握することができたが、土地区画整理事業で形成された近隣センターの動向についての一般的動向を捉えることためには他の地区での検証も必要である。

今後区画整理ニュータウンにおいて近隣センターが他の手法によるセンターと同様の動向を示すのか、別の変化を辿るのか調査・分析を行う余地は存在していると考えられる。

### 【参考資料】

- 1) 「全国のニュータウンリスト(平成30年度作成)」国土交通省 宅地供給・ニュータウン
- 2) 柏原士郎, 岡田光正, 吉村英祐, 横田隆司, 金漢洙(1989)「開発手法と地域施設の分布パターンおよび発生量の関係について: ニュータウンにおける地域施設の供給計画に関する研究」日本建築学会計画系論文報告集, 404, 69-78.
- 3) 小川知弘, 堀田祐三子, 塩崎賢明(2007)「ニュータウンにおける近隣の商業施設に関する研究: 新住宅市街地開発事業による住宅団地を事例として」日本建築学会計画系論文集, 72(614), 205-211
- 4) 石橋登 谷口汎邦(2009)「多摩田園都市における生活関連施設の立地経緯について」, 日本建築学会計画系論文集, 74(635), 41-50
- 5) 日本住宅公団現代計画研究所(1975)「港北地区地区センター及び近隣センター基本設計計画書」