

初期の港北ニュータウン計画における農的土地利用の計画意図

The aims of the incorporation of agricultural land use in the primary planning of Kohoku New Town

原田 文恵* 雨宮 護** 横張 真***

Fumie HARADA Mamoru AMEMIYA Makoto YOKOHARI

Abstract: A key task for urban planning in Japan is to incorporate agricultural land uses into the urban fabric and statutory planning. This paper analyzes the process whereby “agricultural zones” were incorporated into the planning of Kohoku New Town, a site designed in the 1960s and recognized as a path breaking attempt to include agricultural land in urban development. Our findings draw from key planning documents and from interviews with key actors in the planning of Kohoku New Town. The results indicate that the primary aim of “agricultural zones” was to augment open spaces and that agricultural and urban land uses were comprehensively incorporated into an open space system that included pathways to connect agricultural and residential areas. However, in the final plan released in 1974, the “agricultural zones” were designated solely for industrial agriculture, a shift which can be attributed to the introduction of the “senbiki” system of strictly separating urban and rural areas in the New City Planning Act of 1968. In addition, the pedestrian paths connecting “agricultural zones” and housing areas envisioned in the open space system of earlier planning stages as a means of integrating agriculture and residential development was also abandoned. Thus, the original plans to fuse agricultural and urban development were discarded during the planning process.

Keywords: *Agricultural land use, New town planning, Land use planning, Agricultural zones*

キーワード: 農的土地利用, ニュータウン計画, 土地利用計画, 農業専用地区

1. はじめに

都市計画の過去の実践において立案された計画を、そこに込められた意図とともに検証することは、将来の計画制度を検討する上で有効である¹⁾。人口増加・都市の拡大を前提としてきた都市計画制度が大きな転換点にある今、過去の実践を検証し、新たな計画制度の構築に活かすことが求められている。一方で、都市の計画はその対象が現実の土地であり、そこには様々な制約条件があることから、当初意図した計画がそのまま実現するとは限らない。よって、過去の実践から学ぶためには、実現した計画のみならず計画の過程にこそ着目し、計画時の社会情勢と照らし合わせながら、計画に込められた意図を注意深く分析する必要がある。

新たな計画制度の構築に向けた今日的課題のひとつに、都市郊外部における農的土地利用と都市的土地利用との併存をいかに計画するかということがある²⁾。ここで言う農的土地利用とは、農地の他、農業集落やその屋敷林などを含む土地利用を指す。これまでの都市計画は、計画的な市街地整備のため土地利用の用途を純化させることを目的とし、両者を併存させる計画や制度のあり方はほとんど検討されてこなかった。しかし、これからの人口減少・都市縮小の局面にあつては、農的土地利用を永続的な土地利用として都市計画に位置づけ、都市的土地利用との併存を計画していくことが求められている²⁾。

農的土地利用を位置づけた計画の過去の実践として、1960年代に計画された横浜市の港北ニュータウン（以下、「NT」）が挙げられる。港北NTの計画では、農的土地利用も都市環境を構成する一要素であるとされ、その空間配置が計画された。当時は都市への人口流入の受け皿として都市近郊農村地域における住宅開発が急激に進んだ時期であり、計画は社会情勢に逆行するものであったとも言える。しかしながら、結果として創出された農業専用地区（以下、「農専地区」）³⁾は現在も維持されている。計画制度の転換が迫られている現在からすれば、この計画は先見性があったものとして評価でき、詳細に検討する価値があるものと考えられる。

港北NTの土地区画整理事業区域（以下、「区画整理区域」）については多くの研究がある⁴⁾。一方で、農専地区については、農業計画の視点からの報告や⁵⁾、大規模開発における農業対策として捉えた研究⁶⁾はあるものの、そもそも農的土地利用を計画に位置づけるに至った過程に着目したものは、みられない。

以上より、本論文では、港北NTを対象に、都市的土地利用と農的土地利用とが併存する土地利用計画が、いかなる意図のもとで、どのような過程を経て立案されたのかを明らかにすることを目的とする。具体的には、農的土地利用を計画に位置づけることが基本方針として定められるまでの初期の計画について、①計画資料や既往文献から農的土地利用の計画経緯を整理したのち、②計画過程で計画が複数立案されていることに着目し、各案を相互に比較分析することで、計画の特徴及びその意図を明らかにする。

2. 研究の方法

本論文は、計画に農的土地利用が位置づけられるに至った過程を明らかにするため、事業が発表された1965年から1974年の基本計画策定までの、初期の計画過程を検証の対象とした。

まず、港北NT計画資料⁸⁾⁹⁾¹⁰⁾¹¹⁾¹²⁾¹³⁾及び事業記録¹⁴⁾¹⁵⁾より、農的土地利用の計画経緯を整理した。次に、農的土地利用の空間計画が検討された「基本計画原案」「基本計画面」「基本計画」の各計画面について、計画された「農的土地利用」の特徴とその計画意図を、①機能的特徴、②空間的特徴の2つの観点から分析・考察した。具体的には、機能的特徴については、計画の理念や考え方を、空間的特徴については、主に計画図から読み取れる農的土地利用と都市的土地利用との配置の状況を分析した。更に、計画関係者へのヒアリング調査¹⁶⁾により、計画主体別の計画への関わり方や計画の制約条件を把握し、分析の結果を考察した。考察にあたり地域の社会的状況を把握するため横浜市史¹⁷⁾を用いた。

3. 農的土地利用の計画変遷

*東京大学大学院新領域創成科学研究科/横浜市役所 **東京大学空間情報科学研究センター ***東京大学大学院新領域創成科学研究科

港北 NT 計画は、事業の発表後、5つの計画段階を経て基本計画が策定された。各計画は作成主体が異なり、農的土地利用の位置づけも計画の進展に伴い大きく変化している。NT 計画区域は各計画により若干異なる。基本計画における計画区域と、計画時の土地利用を図-1に示す。以下では、各計画案の概要を整理する。

(1) 開発モデルプラン (検討期間 1965. 4-1966. 2)⁸⁾

開発モデルプラン⁸⁾は、横浜市に六大事業の1つとして港北 NT 事業を提案した環境開発センター (担当、田村明氏) が市からの委託により作成したものである¹⁸⁾。同プランでは、早瀬川沿いの土地改良区 (水田) を中心とした農地及び集落が特殊開発地域 (開発保留地) とされ、当面は農業を維持しつつ別事業にてレクリエーション施設や研修施設等を建設することが構想された⁸⁾。これは、国策として構造改善事業が進められるなかで土地改良済み水田の開発が避けられたこと、集落移転や丘陵部と低地の一体開発は事業費の増大を招くこと⁸⁾から、別事業にて市街化するまでの間、経過的に農業を維持することを目的としたものと考えられる。

(2) 基本構想 (1967. 6 策定)

1967年6月に横浜市が策定した基本構想⁹⁾では、早瀬川流域に農業地区を設け、近代的な都市農業等を行い得るよう基盤整備等を行うことが方針のひとつに掲げられた。同月に開催された港北 NT 開発対策協議会において、飛鳥田市長 (当時) が農業を育成していく方針を演説し¹⁹⁾、この時期に農業を NT 計画に積極的に位置づける方針が固まったと言える。しかし、この構想には計画図面がなく、土地利用計画は具体的に立案されていない。

(3) 基本計画原案 (検討期間 1967. 2-1968. 4)¹⁰⁾

日本都市計画学会 (委員長、松井達夫氏) により検討された基本計画原案 (図-2, 上段) では、前述の市長の方針を受け、農的土地利用を都市計画に位置づける理論の検討が行われた¹⁰⁾。具体的には、都市で農業が存続できる要件を整理し、その要件が都市活動の阻害要因とならないような空間計画のあり方が検討された。基本計画原案¹⁰⁾では「農業が都市の中に存在できるとするなら、緑地系の施設の一つとしてグリーン・マトリックスに組み入れられる」と記載され、生産緑地や既存集落が「既存集落修復地区 (以下、集落地区) として既存集落の位置を基礎に分散配置された。

(4) 基本計画案 (検討期間 1968. 12-1969. 9)¹¹⁾

前案を引き継ぎ日本都市計画学会 (委員長、高山英華氏) により検討された基本計画案 (図-2, 中段) では、集团的農地を都市の緑としての要素をもつ「農専地区」として設定することが検討され、計 420ha が計画された¹¹⁾。計画は、早瀬川沿いの土地改良区のほか、NT 計画区域南部の丘陵部が大きく取り込まれた¹¹⁾。

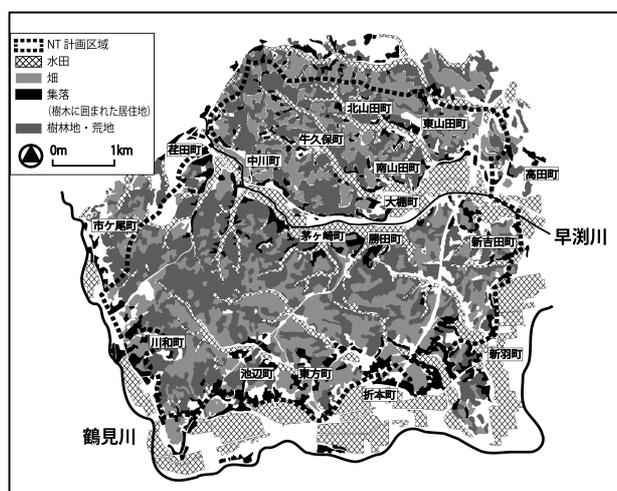


図-1 計画区域の土地利用 (1966)
国土地理院 1967 年発行 1:25000 地形図より筆者作成

農業集落は具体的な計画がなされない「其他地区」となった¹¹⁾。

(5) 基本計画 (1974. 7 策定)¹²⁾

基本計画 (図-2, 下段) は、地権者との合意、各事業の検討を踏まえ横浜市が策定した²⁰⁾。同計画において農専地区は、開発区域の緑とともに生活環境空間として保全・育成することが明示された¹²⁾。同計画では、基本計画案が踏襲されているものの、早瀬川沿岸の土地改良区が農専地区から外れ、南部の地区は面積を狭めて計画された。一方で、F 地区 (図 2, 下段) が、NT 計画区域を拡げつつ新たに計画され、面積は計 230ha である。現在の農専地区は、おおよそこの計画に基づき区域指定されている。

4. 計画された農的土地利用の特徴

農的土地利用が具体的に空間計画の対象とされた基本計画原案、基本計画案、基本計画では、計画内容が異なる。以下では、各計画における農的土地利用の計画を、①機能的特徴、②空間的特徴の両面から比較分析し、計画の背景にある意図を明らかにする。

(1) 計画された農的土地利用の機能的特徴

港北 NT 計画では、オープンスペースに関わる土地利用を総合的に計画するグリーン・マトリックスシステム (以下、「GMS」) が用いられた¹⁰⁾¹¹⁾。GMS は、基本計画原案に初出し、以下のよう説明されている。

「公園、緑地、校庭、運動場、広場、社寺境内、歩行道路、路地、住宅棟間、保存埋蔵文化財地区、樹林、河川敷、生産緑地、既存集落及びその屋敷林などのオープン・スペースの性格づけをおこない、これらの要素を連結させて一つの体系とする」¹⁰⁾

この記述より、基本計画原案では、「生産緑地、既存集落及びその屋敷林」といった農的土地利用が、公園や広場等の都市施設と並列に、オープンスペースとして扱われていることがわかる。農的土地利用は、公園緑地とともに計画地域の緑の骨格を形成するものとされ¹⁰⁾、既存集落内及び近隣に存在した社寺や屋敷林が「集落地区」として計画された¹⁰⁾。基本計画原案¹⁰⁾では、計画される農的土地利用の形態としてヨーロッパの分区園が例示されているほか、緑地として永続的に維持するためには農地の公有化が必要であるとの提案もなされている。計画を担った日本都市計画学会が先進事例に学びながら、農的土地利用を都市計画に位置づけようと努力していたことが推察される。

基本計画案では、5地区の集团的農地「農専地区」が計画された¹¹⁾。A 地区 (図 2, 中段) は、隣接して計画された公園と一体で計画区域の中核的な緑地空間を形成するものとされた¹¹⁾。B、C 地区は、周辺の地区と「一体で都市農業ゾーンとする。農業菜園、観光農園として緑地にとどめる」¹¹⁾とされ、将来的には都市住民が利用する緑地としての維持が構想されていた。基本計画原案においても、農業の形態は周囲の都市化との関係のなかで変化するとされており¹⁰⁾、ここまでの計画では、NT 整備後の営農形態の変化を見据えた検討がなされていたと言える。

ところが、基本計画では、水田地帯であった A 地区が計画から外れ、計画区域中央部に緑地空間を形成するという記載がなくなった¹²⁾。農専地区と集落とを一体のゾーンとする記述もなく、その他地区は、土地利用計画が定まるまでの開発保留地とされた¹²⁾。菜園など、農的土地利用を都市住民の利用に供する構想の記載もない¹²⁾。ヒアリング結果²⁰⁾によれば、市農政局は当時、農専地区は都市で成立する産業としての農業、畑作を行う地区であるという認識で、都市住民の利用は想定されなかったとのことであった。A 地区は、周辺開発による水質悪化と地価上昇により稲作経営に将来性がなくなっていた¹⁷⁾²⁰⁾ことを背景に、地権者に開発への期待感があり、合意形成が図られなかった¹⁵⁾。一方で、開発地区に隣接せず、一部が NT 計画区域外であった F 地区 (図-2, 下段) が、地権者の要望を受けて²⁰⁾新たに計画された。基本計画案では、

農専地区は市街地スプロールを防止する緩衝緑地としての機能が期待され開発地区に隣接していたこと¹⁰⁾を考慮に入れると、基本計画における農的土地利用は、緑地として望ましい配置よりも、営農上の適地が選択された計画であると言える。

基本計画における公園緑地計画は区画整理区域が対象で、「都市内の緑を公園とか緑地などのように単体としてとらえるのではなく、緑の構成要素となりうる生活環境空間（校庭、社寺境内、屋敷林、竹林、河川敷、農業専用地区、集合住宅の棟間等）を緑道²⁰⁾又は歩行者専用道路で有機的に連けいし、これらを一体のものとして位置づける」¹²⁾とされた。基本計画原案でのグリーン・マトリックスの記述と比較すると、既存集落の記載がなく、生産緑地が農専地区に置きかえられている。屋敷林は双方に含まれているが、基本計画における屋敷林は、「緑の環境を最大限に保存する都市づくり」、「ふるさと」をしのばせる都市づくり」という基本理念に基づき保全が図られる区画整理区域内の屋敷林を指し、農業集落と結びついたものではないと考えられる。

(2) 農的土地利用の空間的特徴

図-3に、本論文で検証対象とした計画過程における農的土地利用の概念的な位置づけの変化を示した。

基本計画原案で計画された「集落地区」は、集落や屋敷林を含む複合的な土地利用であり¹⁰⁾、都市計画学会により都市的土地利用と一体的に計画された。面積は計522ha¹⁰⁾、既存集落の位置を基礎とする分散配置で、既に経営を確立している農家は移動させづらいとされたこと¹⁰⁾、建設されるNTの緑として機能を果たすことが求められたこと¹³⁾からそれが望ましいとされた。さらに、基本計画原案では、歩行者専用路²⁰⁾が開発地域から集落地区の中まで計画され（図-2、上段②）、集落地区と隣接させて住民が利用する文化施設が配置されるなど開発地域と集落地区とを接続する意図が読み取れる。特徴的なのは中央部の集落地区（図-2、上段①）が、楔状の緑地として計画されている点である。この区域は川沿い低地で住宅地に適さない地域であり、この範囲に存在した寺社¹⁰⁾、斜面林をも含めて保全しようとしたものと推察される。

基本計画案で計画された農的土地利用は、集団的農地「農専地区」と、集落を中心とした開発保留地「其他地区」とに分かれ、更に、開発地区とも区別して扱われるようになった¹¹⁾。この案は、策定主体は原案と同じ日本都市計画学会だが、農的土地利用の計画は市農政局が担った。つまりこの計画は、原案を基本としつつ、農業計画の考え方が反映されたものであった²⁰⁾。市農政局は、局内に事務局を置いた都市農業問題研究会（会長、渡辺兵力氏）²²⁾を中心に「都市農業」の形態を検討し、集団化した20ha以上の農地で、近代化した集約農業が展開できることが空間的な条件であると結論づけて「港北ニュータウン農業対策要綱」²³⁾を策定した。要綱に基づき指定された地区では市の100%補助により土地改良等の基盤整備を行うこととされ、農地・山林を中心とした420haが計画された。其他地区は別事業による計画検討がなされることとなった¹¹⁾。前項で述べたように、A地区に隣接し公園が計画されたが、原案に存在した、既存集落へ接続する歩行者専用道路²⁰⁾は計画されず、オープンスペースは開発地区内のみで計画された。1968年に新都市計画法が制定され、開発地区を市街化区域、農専地区及び其他地区を市街化調整区域とし（図-2中段、図-3）、市街化調整区域では社会基盤整備が行われない方針がとられた¹⁵⁾ことを考慮すると、農専地区と其他地区には、新規の施設である緑道や公園が計画されなかったものと考えられる。

基本計画では、基本計画案よりも更に明確に「開発地区」「農専地区」「其他地区」が区分された。前項で述べたとおり、開発地区と一体で計画されていたA地区が計画から外れ、開発地区に隣接しないF地区が新たに計画された。基本計画案では、農専地区と既存集落を一体的に捉える視点が存在したが、基本計画におけ

る其他地区は「開発保留地」として独立して扱われ、具体的な検討がなされていない。

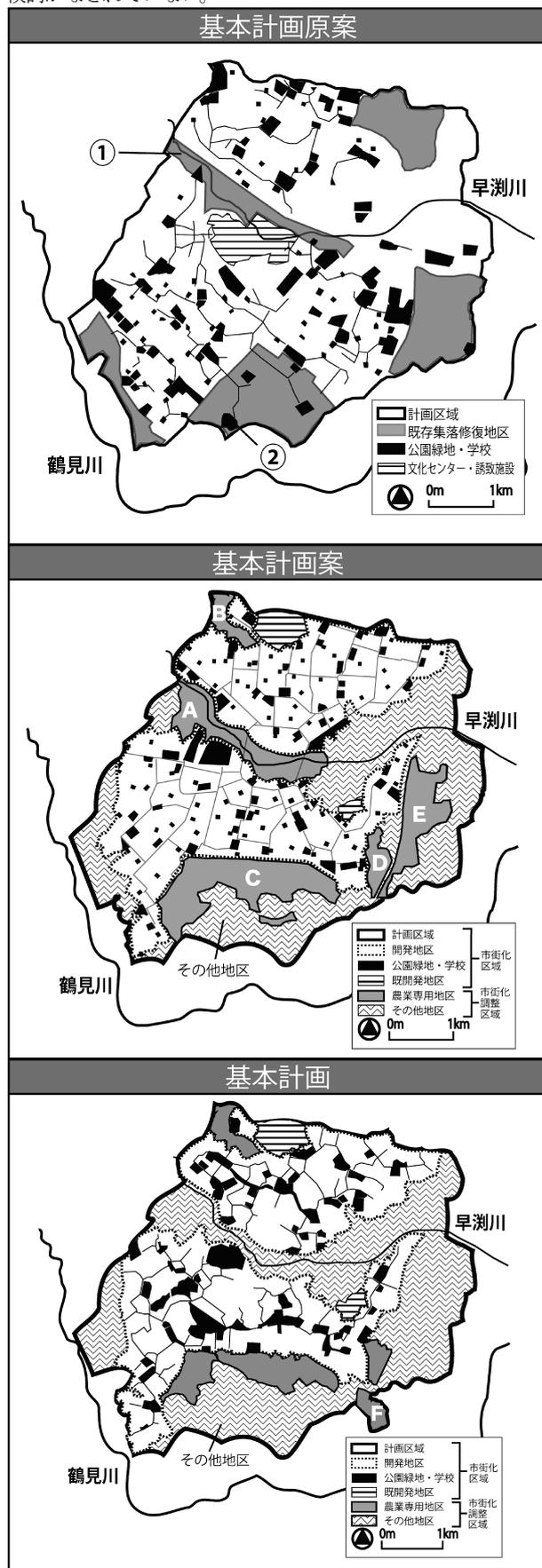


図-2 各計画案における農的土地利用の計画
(文献¹⁰⁾¹¹⁾¹²⁾より筆者作成)

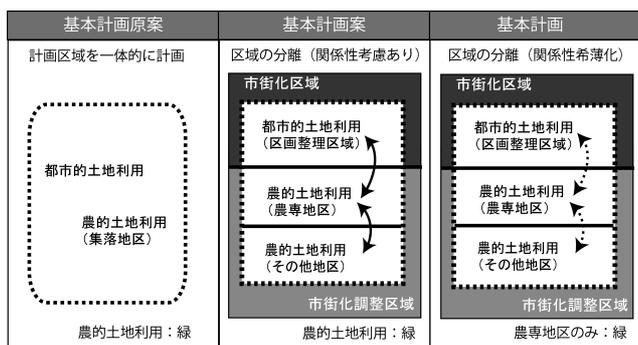


図-3 計画過程における農的土地利用の位置づけ

基本計画原案及び基本計画面は日本都市計画学会が計画を取りまとめ、前項で述べたように、各地区を関連づけ、農的土地利用と新たに計画する都市的土地利用とを統合して一つの理念のもとで計画する意図があったものと考えられる。一方、基本計画は横浜市が策定し、決定事項や事業手法が記述された事業計画と言えるもので、地区ごとに内容が整理された構成である¹²⁾。1969年に区画整理区域が都市計画決定された後、開発地区(区画整理区域)は市計画局及び日本住宅公団、農専地区は市農政局と、別々に計画・設計が検討されており、1969年の区画整理区域決定以後は、両者の設計のすりあわせは行われなかったとされる²⁰⁾²⁵⁾。以上を主な背景として、1974年に策定された基本計画は、個別の計画を併記することとなり、都市的土地利用と農的土地利用を統合する意図を持った計画とはならなかったと言える。

5. まとめ

港北NTでは、初期の基本計画原案において、GMSのもと、農的土地利用と都市的土地利用とが一つの計画主体により理念として一体的に計画された。そこでは、農的土地利用が、公園等と同列のオープンスペースとして計画されるとともに、将来的に、貸農園や観光農園等として都市住民の利用に供されることも想定されていた。その考え方を継承した基本計画面案では、農的土地利用と都市的土地利用とを区分して計画しつつも、相互の緑道による接続や、農的土地利用に隣接した公園計画など、両者との間には、機能的にも空間的にも密接な関係性があった。

区域区分は、都市的土地利用と農的土地利用とを併存させる意図を活かして導入されたと考えることもできる。その一方で、計画の過程において両者が法制度により区分されたことで、計画区域を一体的な地域として計画する意図が薄れ、結果として両者の関係性が希薄化したとも考えられる。

基本計画面案以降の農専地区の性格を規定した、大規模化や用途純化への要請は、現代の文脈では必ずしも強いものではない。むしろ、人口減少化にある都市では、小規模、混在型の都市像こそが希求されていると見る向きもある²⁶⁾。こうした立場に立つならば、港北NTの実践において再評価すべきなのは、基本計画原案に込められた計画意図であろう。とりわけ、基本計画原案に存在した、都市的土地利用と農的土地利用とを関連させつつ、一つの理念に基づいて一体的に計画するという発想や、「農」を産業として独立して扱うのではなく、公園等と同列に、また周辺の樹林地等とも併せて、都市に必要な緑として位置付ける発想は、本論文冒頭に述べた今日の状況に対して重要な示唆を与えるものと考えられる。ただし、基本計画原案は、農業側からの要請を十分に考慮した計画とは言えない点には注意が必要であろう。今日我々は、経営の大規模化・集約化という価値観から離れつつも、都市における産業としての新たな農の形を構想し、その形を、他の農的土地利用とともに、都市計画に位置づけていく必要があると考える。

今後は、基本計画策定以後の時期の計画過程や、港北NT建設後の土地利用変化の分析から、本研究で明らかにした初期の計画意図がどのように継承されていったのかを検証することが望まれる。

謝辞：本研究は、科学技術振興機構（JST）科学技術戦略推進費「明るい低炭素社会の実現に向けた都市変革プログラム」の一部として実施されました。本研究を進めるにあたり、ヒアリング調査に応じてくださった小澤恵一氏、田畑貞寿氏には多くの時間を割いて頂きました。また、川手昭二氏をはじめ港北ニュータウン研究会の皆様は御協力と御支援をいただきました。ここに記して感謝の意を表します。

補注・引用文献

- 1) 石田頼房 (2004) : 展望と計画のための都市農村計画史研究, 南風社, 64pp
- 2) 社会資本整備審議会都市計画・歴史的風土分科会 (2009) : 都市計画部会都市政策の基本的な課題と方向検討小委員会報告, 国土交通省ウェブサイト <<http://www.mlit.go.jp/common/000043480.pdf>>, 2009.6.29更新, 2011.9.20参照
- 3) 農専地区は、横浜市独自のゾーニング制度(要綱による)により指定される農的土地利用で構成される地区である。港北NT計画(区画整理区域)の農業対策が求められたことがきっかけとなり制度が創出された。
- 4) 近藤範和・宮城俊作・木下剛・田代順孝 (1998) : 港北ニュータウンの公園緑地整備事業における「マスターデザイン」の役割と有効性: ランドスケープ研究 61(5), 689-694
- 5) 木下剛・宮城俊作 (1998) : 港北ニュータウンのオープンスペース形成過程における公園緑地の位置づけ: ランドスケープ研究 61(5), 721-726
- 6) 江成卓史 (1991) : 横浜における都市農業と自治体: 田代洋一編「計画的都市農業への挑戦」: 日本経済評論社, 91-142
- 7) 東正則 (1972) : 大規模住宅地開発における農業対策の比較検討(港北ニュータウン・藤沢ニュータウンの場合) : 工学院大学研究報告第32号, 249-260
- 8) 環境開発センター (1966) : 港北ニュータウン開発モデルプラン報告書, 67pp
- 9) 横浜市(1967) : 港北ニュータウン基本構想 (パンフレット)
- 10) 横浜市役所・日本住宅公団・日本都市計画学会 (1968) : 港北ニュータウンの基本的条件の検討/港北ニュータウン基本計画原案報告書, 273pp
- 11) 日本都市計画学会 (1969) : 港北ニュータウン建設総合基本計画案策定報告書
- 12) 横浜市 (1974) : 港北ニュータウン基本計画, 83pp
- 13) 都市農業問題研究会・横浜市農政局 (1969) : 都市農業の計画, 昭和44年度報告書, 80pp
- 14) 住宅・都市整備公団港北開発局 (1997) : 港北ニュータウン 四半世紀の都市づくりの記録
- 15) 徳江義治・山本光雄 (2006) : 港北ニュータウン物語(港北ニュータウン開発策協議会議事録), 田園都市出版, 573pp
- 16) ヒアリングは、立場の異なる3名に行い、客観的事実の把握に努めた。具体的には、①日本都市計画学会港北NT研究会委員で緑地計画に関わった方 ②市農政局で農専地区の計画の中心的役割を果たした方 ③市計画局で昭和52年より一貫して港北NT建設事業に関わっている方を対象とし、平成23年5月〜8月にかけて実施した。
- 17) 横浜市総務局市史編集室 (2003) : 横浜市史II 第三巻(下), 横浜市, 790pp
- 18) 田村明 (1989) : 都市ヨコハマ物語, 時事通信社, 351pp
- 19) 徳江ら(2006)¹⁹⁾によれば、飛鳥田市長は、都市づくりのなかで近郊農業のあり方も考え全国の近郊農業のモデルになっていただきたい、という趣旨の発言をしている。
- 20) 前掲16)の②
- 21) ここで言う緑道は、GMSの主要要素で、基本計画で「緑の体系に組み込まれた歩行者専用道路は『緑道』と名づけ幅員は10mから30mで計画する」と定義されている。基本計画原案では、幅員4.5〜20mの「歩行者専用路」、基本計画案では幅員規定はないが「歩行者専用道路」が計画されている。本文中では各計画の用語をそのまま用いた。
- 22) 港北NTの農業対策の検討のため、学識経験者等により構成される会であり、都市農業を経過的なものでなく計画的なものとして、その形態を構想した²⁰⁾¹³⁾。
- 23) 横浜市 (1968) : 港北ニュータウン地域内農業対策要綱
- 24) 前掲16)の③
- 25) 公団による港北NTの事業記録¹⁴⁾では、農専地区はグリーン・マトリックスの構成要素として挙げられず、農専地区に隣接した歩行者専用道路について、「防災時の避難路として位置づけ」と記載されている¹⁴⁾。農専地区の緑としての位置づけや、住民が日常的に利用する空間としての意味合いは設計で継承されなかったと言える。
- 26) 横根真 (2008) : 線が引けないまち、引かないまち: 都市住宅学 60, 34-37