

地方の時代のまちづくり

— 都市計画制度の再検討 —

目 次

はじめに - まちづくり制度の活性化を求めて -	1
第1章 現行都市計画制度の問題点	3
第1節 神奈川の市街地の現状	3
1 県下市街地の形成過程	3
(1) 市街地の形成過程 (2) 市街地の分類	
2 スプロール地域の概況	9
(1) スプロール地域への住宅立地経過 (2) 形成時期別の特徴	
(3) 今後の動向	
3 スプロール地区の問題点	14
(1) 建てづまりと道路空間の貧弱さ (2) 居住環境悪化要因としてのミニ開発	
(3) 課題としてのスプロール地域 - 第1節のまとめ -	
第2節 制度・運用の問題点	21
1 計画の体系	21
(1) 全体像とその問題点 (2) 都市的土地利用と農業的土地利用	
2 計画の内容	31
(1) 市街化区域及び市街化調整区域の区域区分 - 線引き制度 (2) 地域地区	
(3) 都市施設 (4) 市街地開発事業 (5) 地区計画 (6) 整備、開発又は 保全の方針	
3 計画の担保	38
(1) 制度における担保 (2) 運用面における担保	
第3節 組織・主体の問題点	42
1 計画組織の変遷	43
2 組織間調整	44
3 市民との協働	45
(1) 案の縦覧と意見書の提出について (2) 都市計画審議会の運営について	
(3) 公聴会への参加 (4) 地区計画における原案作成への参加	
(5) 住民説明会 (6) 各地のまちづくり協議会の実践について	
第4節 制度活性化の方向	51
1 現行制度の総括 宅開要綱・モデル事業の評価も踏まえて	51
(1) 宅地開発指導要綱 (2) モデル事業	
2 活性化の方向	54
(1) 活性化の「キー」 (2) マスタープランの策定	
3 マスタープラン	54

(1) 概要	(2) 位置づけ	(3) マスタープランによるまちづくりの展開プロセス	
第2章 ケーススタディー			61
序 ケーススタディーの目的と地区選定の理由			61
第1節 座間市相模が丘地区			69
1 地区の特性			69
(1) 市街地の形成	(2) 現状	(3) 今後の動向	
2 地区の課題			90
(1) 地区街路	(2) オープンスペース・緑地	(3) 住宅	(4) 商業機能
3 地区マスタープランの作成			126
(1) 作成の位置づけ及びフロー	(2) 地区マスタープラン素案		
(3) 可能性と問題点の検討			
第2節 平塚市横内地区			165
1 地区の特性			165
(1) 地区の沿革	(2) 地区の現状と今後の動向		
2 地区の問題点と課題			169
(1) 居住環境意識調査の結果	(2) 農地の利用	(3) 開発	
(4) 公共施設の整備と立地	(5) 公園・広場の整備	(6) 地区街路の整備	
(7) 下水道の整備			
〔参考〕平塚市横内地区住民の居住環境意識調査の結果			
3 地区整備の方向			189
(1) 地区整備の方向性	(2) 地区整備手法		
(3) 地区マスタープランの策定と実施			
提 言 地方の時代のまちづくり推進のために			195
1 地区マスタープラン積み上げ型の計画策定			195
(目的)、(構想)、(実現に向けて)			
2 住民主体のまちづくり施策の推進の場づくり			196
(まちづくり協議会の充実強化)、(行政側の受け皿の整備)			
3 計画関係部局間の調整ルールの確立			197
(ねらい)、(考え方)、(具体的な手法)			
4 整備費用負担ルールの確立			197
(内容)、(説明)			
5 その他			198
お わ り に 再びはじまりにむけて			200

はじめに まちづくり制度の活性化を求めて

人は、“まち”をつくり、“まち”は、人を育む。

“まち”は、人間にとって、単に起居するところというだけでなく、全人格に大きな影響を及ぼす存在である。それだけに、人間は、まちづくりに対し、多大なエネルギーを費している。

現在、まちづくりを担う法令を見ても、都市計画法を柱として、数多くの法制度が整備されているが、これは、一面、まちづくりへの努力と期待度を表わしていると見ることができる。

では、これら法令は十分機能し、快適な環境のまちづくりが進んでいるだろうか。

大規模に開発したまちの瀟灑な住宅街・高層ビルの立ち並ぶオフィス街を見れば、そういえるかも知れない。

しかし、県下には、高度成長期のスプロールによって形成され、居住環境改善の有効な手だてを見出していない地域、あるいは、将来のイメージも不明確なまま、都市化し、基盤未整備な市街地が形成されつつある地域が、相当な面積を占めて広がり、いまなお、拡大を続けている状況がある。

また一方では、鶴沼に見られる緑あふれた良好な居住環境のまちが、敷地の再分割によりミニ開発され、質の低下をまねいたり、工業地域にマンションが進出し、環境上の問題を起こしている状況がある。

まちづくり関係法令は、地域における居住環境レベルでのこれら課題に対し、的確な対処をしきれないまま、手をこまねいている現状であり、国の施策は、まちづくりに関しては、その活力を失っている。

その理由の大きなものをいくつかあげると、次のようなものが考えられる。

- (1) 日本において土地に係る問題は、圧倒的部分を地価の問題が占めるとともに、全く解決の糸口すらないこと。
- (2) 縦割り行政の仕組みの中では、制度の活動範囲は限定され、まちづくりに必要な総合的対応を不十分なものとする事。
- (3) 諸外国の法制度を採り入れる場合、全体としてはじめて十分機能するにもかかわらず、いろいろな法令をこまぎれに採り入れたため、成立しても施行できないもの、施行しても問題への対応が十分でない場合の多いこと。

まちづくり制度の置かれている現状は、このように厳しいものがあるが、前述したところの、十分な対応が行われないまま残された課題について制度が有効に機能する道はないのだろうか。

私たちは、この点について、さまざまな議論を重ねた。

その結果、私たちは、こうした諸問題を解決していくことこそ、いま、21世紀に向けて住みよい神奈川をつくっていくために必要であり、また、その方途はあるとの意見の一致を見た。

私たちは、地域がそれぞれ固有の歴史と社会的性格をもつことに目を向けた。地域のもつそのような性格の故に、まちづくりは、すぐれて地方的な性格をもつ。こうした、地方的な性格をもつ施策を進めるには、上からの発想でなく、地方からの発想が必要と考える。

地域の实情に通じた市町村が、まちづくりの真の意味での主体となり、自らの責任のもとに、積極的かつ一貫して施策を実施する。県は、機関委任事務の執行者としてでなく、人材の育成、制度の検討、財政等について、地方の視点に立って市町村をバックアップするとともに、自らの権限である諸制度の運用にあたっては、より地方の視点から考え、有機的に動かしていくことが、停滞した現状を打破し、まちづくりを活性化させていく上で不可欠である。

まちの主人であり、環境の影響を直接受ける市民が、まちづくりに主体的に参加することが、その実効性を確保する上から重要である。

私たちは、以上の考えに立って、特に、スプロールにより形成されたまち、将来のイメージも不明確なまま都市基盤の未整備な市街地が形成されつつある地域に焦点をあてて、環境水準の低下を防ぎ、快適な環境のまちをつくることを目標として研究を進めた。

私たちは、その際、地方自治体における研究であることに鑑み、現行法体系の中における現実的な解決の道を見出すことを第1の目標とした。

第2の目標は、まちづくりが本来個性ある地域的性格を持った仕事であることから、まちづくりに際しての判断、決定、運用は、より地方自治体に授権されるよう、国へ制度の改革をなげかけ、実現をはかりたいということである。

本報告書は、3つの部分に分けることができる。第1章においては、神奈川の市街地の現状を分析し、制度・運用・組織等の問題点を検討のうえ、制度活性化の方向性を探った。

第2章においては、このような問題意識の下に、既にビルト・アップしたスプロール地域とスプロールが進行中の地域の中から平均的な地区として、座間市相模が丘地区と平塚市横内地区を選定し、制度活性化の方向を具体的に検討した。

そして、最後に、チームとしての提言を試みた。

本報告書においては、私たちの議論の全てを入れることができなかつたとともに、十分筆がつかされていないところもあるが、私たちのめざすところを十分理解いただき、この提言にのべられた内容が、少しでも神奈川の居住環境をよくすることに役立つことを願うものである。

第1章 現行都市計画制度の問題点

第1節 神奈川の市街地の現状

1. 県下市街地の形成過程

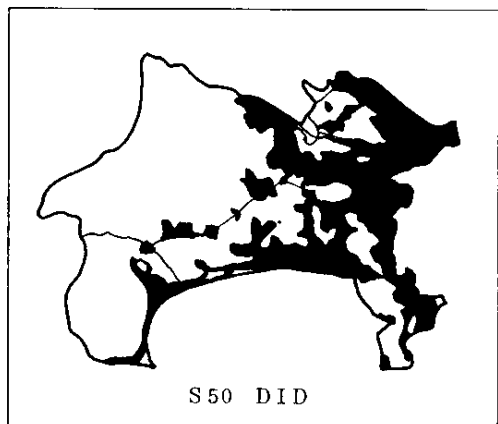
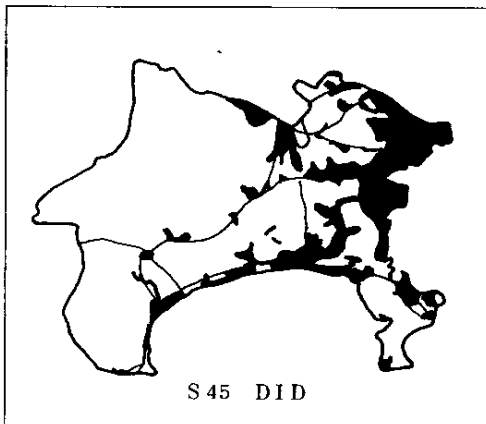
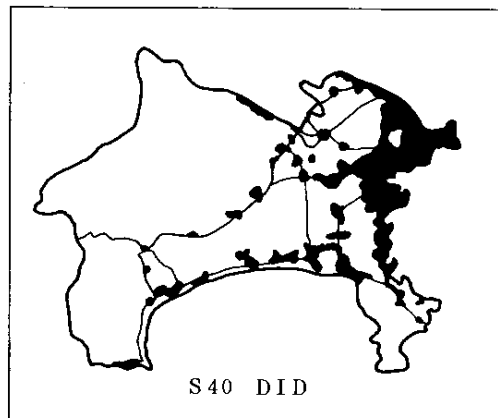
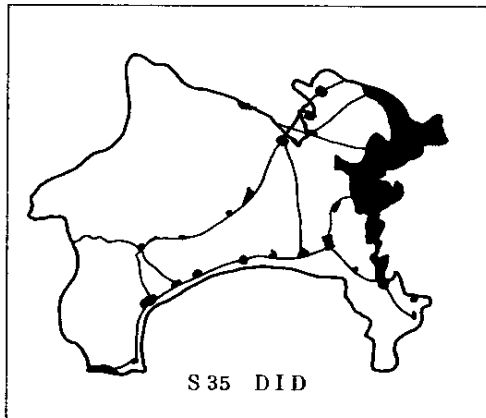
〔内容の要旨〕

神奈川の市街地形成は、いわゆるスプロールによるビルトアップを中心に、昭和35年～55年の20年間に集中的大量に行われたことが特性といえる。

これらの市街地を、1既成市街地、2進行市街地、3新市街地の三つに区分して考えることができる。

本研究は、現行諸制度では、居住環境整備について特に十分な対応がなされていないと思われる「進行市街地」を中心に検討を行った。

神奈川の市街地の形成は、昭和30年代中期から始まる高度成長期から急激に行われた。これを人口集中地区(DID)の面積で見ると、昭和35年までに形成された市街地が253.7km²に対し、その後35年から55年に形成されたのが545.6km²あることをみてもわかる。こうして、この20年間(35～55)



に大量の市街地が形成されたことは、良かれ、悪しかれ神奈川の特長であり、その市街地の形成時期、量あるいはどのような問題を抱えているのかを把握することは、今後の神奈川らしい市街地の形成を考えていく上での前提であろう。

ここでは、以上の視点にたち昭和35年以降の市街地の形成について検討を行うこととする。

(1) 市街地の形成過程

まず、県下の市街地の形成過程を DID の変遷で示すと図=1-1-1の通りである。これを整理すると

昭和40年までの DID は、横浜、川崎を中心に、東海道線、小田急小田原線の主要駅を中心に分布し、人口密度も95人/haと高い。一般的にこれを既成市街地（確定市街地）としている。

昭和40年以降は、はじめに鉄道駅を中心として主に徒歩圏内で稀薄な人口密度の郊外住宅地の拡大により、基盤整備がた遅れた市街地を形成してきた。

さらに昭和50年代にはいと駅を中心として点在した市街地が外延化することで鉄道にそって市街地が連担した。

(2) 市街地の分類

次に高度成長期に形成された市街地に着目し、S40～S55に形成された市街地について、DIDの変遷と昭和57年度建設省都市局で実施された「線引きの評価に関する調査」から、神奈川県を抽出したものを利用し、

市街地の分類を行った。そこから、本研究で対象としているスプロール市街地がどの程度あるのか明らかにしたい。

神奈川の市街地は、DIDの変遷から大きく三つに区分ができる。

Aの既成市街地は、横浜、川崎を中心として、鉄道（東海道線、小田急小田原線）の主要駅周辺に広がっている。人口密度もグロスで95人/haと高く成熟した市街地といえる。また、居住環境の視点からみると、戦後の過密木造密集市街地等最も劣悪な地区が集積している。

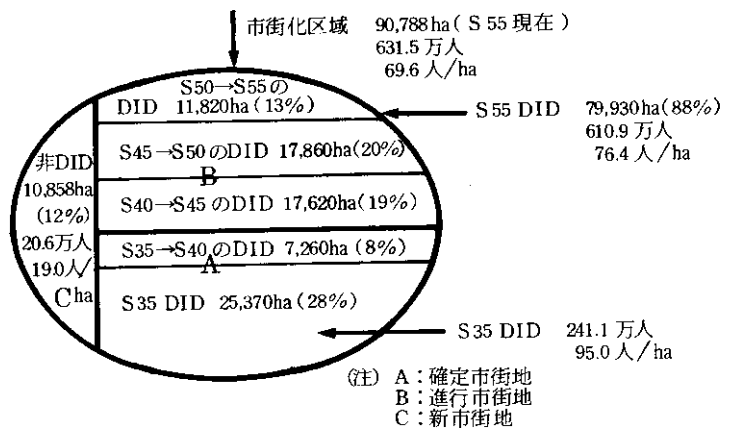
Bの進行市街地は、

40年以降高度成長期に比較的低密度で急激に形成されたスプロール市街地である。

表=1-1-1 DIDによる市街地類型

	市街地類型	区分	面積	割合
A	既成市街地 (確定市街地)	S35, S40DID	32,630ha	36%
B	進行市街地	S45, S55DID	47,300ha	52%
C	新市街地	非DID	10,858ha	12%

(注) 市街化区域90,788ha (S55) に対する比率



図=1-1-2 市街地の類型と人口

Cの新市街地は、市街化区域内の非 DID 地区であり、今後市街化が見込まれるスプロール途上市街地である。

本研究では、A市街地のように、問題が顕在化した地区であり、さまざまな事業手法も検討され、事業のプライオリティーの高い市街地であるもの、あるいは、C市街地のように、土地区画整理事業等の事業化が可能な市街地ではなく、現行の都市計画制度では、十分な対応がなされていない高度成長期に形成されたスプロール市街地といえるBの進行市街地について検討するものである。

Bの進行市街地は、47,300haは、県全体の市街化区域の52%を占めていることから神奈川の市街地の特性とも考えられ、このスプロール市街地を民間の活力と公共の適切な介入によるコントロールによって整備していくことは重要と考えられる。

さらに、ここでは、Bの進行市街地を中心に、建設省が行った「線引きの評価に関する調査」を利用し、高度成長期に市街地がどの程度形成されてきたについて、県土全域及びブロック別に検討してみたい(なお、データの関係から、人口については、S45～S55の推移を追うことにする。)

同調査の枠組は、当初設定(S45年6月)された線引き(市街化区域、市街化調整区域の区域区分。以下同じ)エリアを基本として、図=1-1-3のとおり、市街化区域を、大きくは、既成市街地(A-1、都計法第7条第2項に規定する区域、概ねS40年DID)とそれ以外の区域(A-2)に分け、さらにA-2ゾーンを面整備済区域(A-2-イ)と未整備区域(A-2-ロ)に分類し、線引きの評価を行ったものである。

この調査から神奈川県分について抽出したものが図=1-1-4及び表=1-1-2である。

そして、表=1-1-1によってしめした市街地の類型で整理すると、

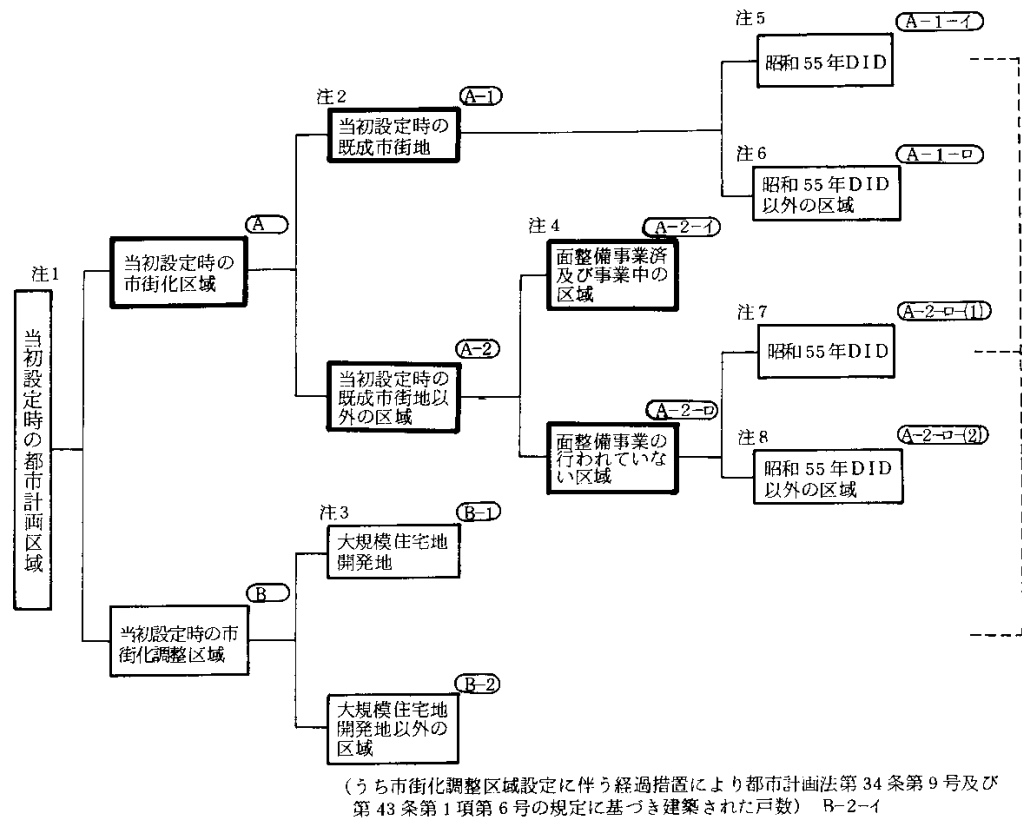
A	既成市街地	36,213ha	41.5%(A/F)
B	進行市街地	40,239ha	46.0%(B/F)
B 1	面整備区域	18,629ha	21.3%(B-1/F)
B 2	未整備区域	21,610ha	24.7%(B-2/F)
C	新市街地	10,865ha	12.5%(C/F)

(注)当初設定時市街化区域87,317ha(F)

となる。

したがって、本研究で対象としている高度成長期のスプロールによって形成された未整備市街地の量は、図=1-1-4からA-2(線引き設定時既成市街地以外の区域)51,104haのうちA-2-イ(面整備区域)18,629haとA-2-ロ-(2)(未整備区域でS55年DID外の区域)10,865haを除いたA-2-ロ-(1)(未整備区域でS55年DID区域)21,610haとなる。これは、神奈川の市街化区域の24.7%にあたる大きさをもっている。また、既成市街地のS45～S55の人口が減少傾向にあるのに対し、進行市街地は、まだ開発余地を多く残していることから今後も人口増は続くと思われる。

同様に県土をブロック別にまとめたものが表=1-1-3及び図=1-1-6である。ただし、ブロック別では、データの関係から、未整備市街地のS55年DIDの内か外かの区分は求められな



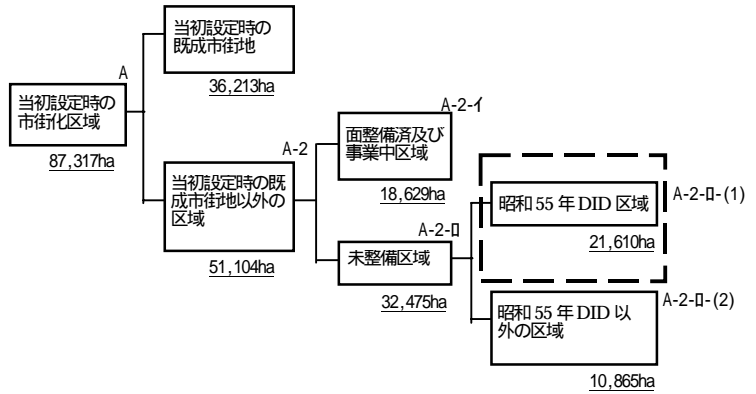
- 注1. 当初設定時とは、区域区分に関する都市計画を決定告示した時をいう
- 注2. 既成市街地とは、都市計画法第7条第2項に規定する区域をいう
(主にS40DIDで行う)
- 注3. 大規模住宅地開発地とは、開発区域が20ha以上の規模のものを云い、現に事業中のものを含む
- 注4. 面整備事業とは、市街地開発事業、開発許可等による5ha以上の事業地及び5ha以上の大規模施設用地をいう(調査時点での事業着手済はすべて含む)
- 注5. DIDとは、国勢調査による人口集中地区をいう
- 注6. 「既成市街地」の判断が正しかったかどうか、また、今後の都市整備を、こうした地区においてどのように進めていくかの検討に当たっての、量の把握のための地区分類である
- 注7. 都市側が、手をこまねいていたままに市街化が進んだ地区が、市街化区域内にどれくらいあるかを判断するための地区分類である
- 注8. 今後の新市街地整備量を推計するための地区分類である

図= 1 - 1 - 3 線引きの評価に関する調査フロー

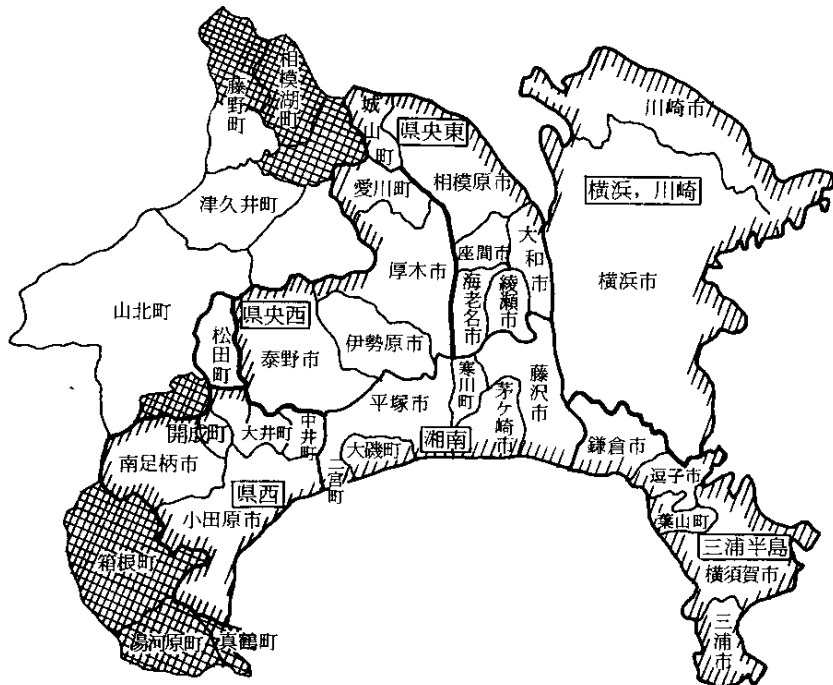
た。したがって、これについては、図=1-1-1 (DIDの変遷模式図)と図=1-1-5 (ブロック別分布図)を対比及び人口密度から検討した。

図=1-1-6及び図=1-1-7から、未整備区域率が高くかつ人口密度が高いブロックは、県央東(52.8%、58人/ha)、湘南(55%、44.8人/ha)である。三浦半島ブロックは、未整備区域率が比較的高い。

未整備区域率が高く、密度が低いのが県央西(81.4%、35.1人/ha)、県西(57.1%、34.2人/ha)である。



図=1-1-4 神奈川の市街地の分類



- 都市計画区域(首都圏近郊整備地帯内; 線引き)
 - " " " " ; 未線引き)
 - 都市計画区域
- 図=1-1-5 ブロック分布図

表=1-1-2 県下市街地の分類

地区分類	面積		S45年国勢調査による人口		S55年国勢調査による人口		S55年人口密度 人/ha	S45~S55の人口増減 人	同左の増減率(△減) %
	面積	割合	人口	割合	人口	割合			
a 都市計画区域	169,729 ha		5,344,647人		6,788,368人		40.0	1,443,721人	27.0%
b 市街化区域 *1	87,317	b/a % 51.4	4,970,968	b/a % 93.0	6,315,647	93.0%	72.3	1,344,679	27.0
c 既成市街地 *2	36,213	c/b 41.5	3,596,191	c/b 72.3	3,558,141	56.3	98.3	△ 38,050	△1.1
d 新市街地 *3	51,104	d/b 58.5	1,374,777	d/b 27.7	2,757,506	43.7	54.0	1,382,729	100.6
e 面整備区域 *4	18,629	e/d 36.5	209,092	e/d 15.2	1,137,620	41.3	85.8	928,528	444.1
f 未整備区域 *5	32,475	f/d 63.5	1,165,685	f/d 84.8	1,619,886	58.7	42.8	454,201	39.0
g 市街化調整区域	82,412	g/a 48.6	373,679	g/a 7.0	472,721	7.0	5.7	99,042	26.5
h 大規模開発地	845	h/g 1.0	1,008	h/g 0.3	12,769	2.7	15.1	11,761	1,166.8
i その他	81,567	i/g 99.0	372,671	i/g 99.7	459,952	97.3	5.6	87,281	23.4

表=1-1-3 ブロック別面積及び人口(昭和45年6月)

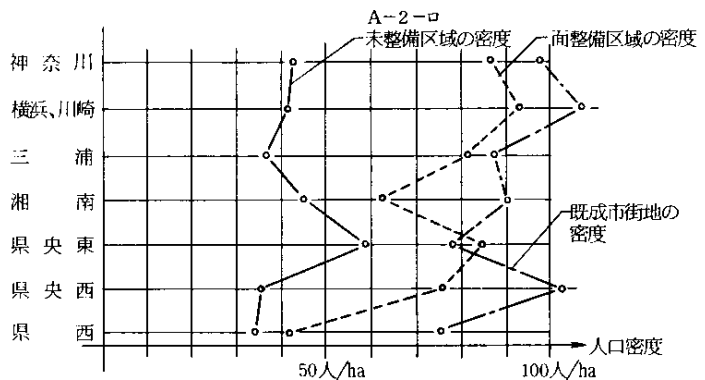
ブロック名	都市計画区域		割合	市街化区域		割合	既成市街地		割合	面的整備		割合	その他市街化区域		割合	調整区域		割合	大規模開発		割合
	(a)	(b)		(c)	(d)		(e)	(f)		(g)											
横川	55,372 ha (68.6)人/ha	43,036 ha	b/a 77.7%	21,836 ha (107.0)人/ha	c/b 50.7%	8,128 ha (92.9)人/ha	d/d+e 38.3%	13,072 ha (416)人/ha	e/d+e 61.7%	12,336 ha	f/a 22.3%	258 ha	g/f 2%								
三浦半島	20,164 (35.9)	10,869	53.9	4,621 (87.4)	42.5	1,436 (80.6)	23.0	4,812 (35.9)	77.0	9,295	46.1	35	0.4								
湘南	21,265 (36.6)	11,539	54.3	3,596 (90.6)	31.2	1,591 (61.9)	20.0	6,352 (44.8)	80.0	2,896	45.7	—	—								
県央東	20,422 (42.1)	11,786	57.7	4,291 (78.9)	36.4	1,276 (84.9)	17.0	6,219 (58.0)	83.0	6,767	42.3	201	3								
県央西	28,685 (12.8)	6,670	23.3	490 (102.7)	7.3	748 (75.3)	12.1	5,432 (35.1)	87.9	2,015	76.7	325	1.5								
県西	23,821 (10.9)	3,417	14.3	1,379 (75.4)	40.4	86 (41.7)	4.2	1,952 (34.2)	95.8	2,0412	85.7	89	—								

既成市街地率、面整備区域率が高いのが横浜、川崎ブロックである。以上を整理すると、進行市街地で未整備率、人口密度が比較的高いブロック（A-2-ロ-（1）の傾向が強いブロック）
 県央東、湘南、三浦ブロック
 新市街地で未整備率が高く、人口密度が低いブロック（A-2-ロ-（2）の傾向が強いブロック）
 県央西、県西ブロック

既成市街地
 横浜、川崎ブロック
 神奈川の市街地は、以上のように市街地の類型から大きくは、三つのグループにわけられる。本研究は、このうち、高度成長期のスプロールによって形成されたのグループの県央、湘南ブロックを中心に、居住環境整備の方向を検討するものである。

	既成市街地		その他の市街化区域 A-2	
	A-1	A-2-1	A-2-ロ	未整備区域
神奈川県	41.5%	21.3%	37.2%	
横浜・川崎	50.7	18.9	30.4	
三浦半島	42.5	13.2	44.3	
湘南	31.2	13.8	55.0	
県央東	36.4	10.8	52.8	
県央西	7.4	11.2	81.4	
県西	40.4	2.5	57.1	

図= 1 - 1 - 6 市街地類型別比率（市街化区域）



図= 1 - 1 - 7 ブロック別、市街地類型別密度分布

2 スプロール地域の概況

〔内容の要旨〕

地域によってスプロールの形成時期にズレがあり、まず東海道沿線、次いで県央東部そして県央西部や既成地の後背地の順で展開し、現在でも量的には減少したがスプロールは進行している。前期スプロールは借家、後期は持家によるのが特徴といえそうであり、老朽木賃アパート密集による地区衰退の可能性が潜在している一方、市街化区域の縁辺までスプロールが及んでいる。

前項では市街化過程のマクロな分析に基づき、スプロール地域の県土に占める比重の大きいことを示した。ここでは視点を換え、住宅ストックを中心にこの地域を捉えてみたい。

(1) スプロール地域への住宅立地経過

スプロール地域が形成された高度成長期を通じて、住宅建設のフローは一律だったわけではな

く、量においても、又その構成においても大きく変化してきた(図=1-1-8参照)そしてこの時系列変化は、県下各地域に一樣には発生せず、時間的なズレを伴って生じたであろうことが想像できる。

図=1-1-9は、県下各市の建築時期別住宅戸数構成比を示したものである。この住宅戸数には建替で建設されたものも含まれるため、厳密にはこれらの時期別構成比に比例して住宅地が拡大したとみなすことはできない。しかし概ね、市街化の進行を伴った住宅ストック形成を表わしていると見てよいであろう。

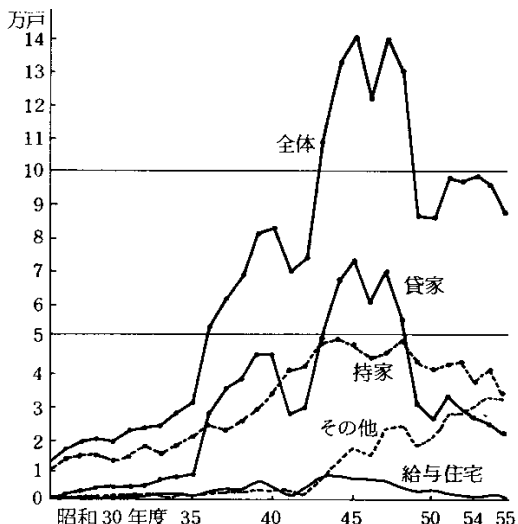
これによれば、横浜・川崎・藤沢・茅ヶ崎の各市では昭和35年～45年(かりにスプロールの前期と呼ぶ)に建築された戸数が昭和46年～53年(後期)を上回っている。他方、その他の市では後期8年間の戸数が前期10年間より大きい。このことは、当時最も通勤利便性の高かった東海道沿線から宅地化が進行したことを意味している。

東海道沿線に続いて県の中央部、小田急線に沿って進んだ市街化は、県東部の多摩丘陵が公団・民間の大規模開発を軸に宅地化されたのとは対照的に、もっぱらスプロール的な形態をとった。小田急沿線に広がるほぼ平坦な台地は、既に先行して進んでいた工場団地の立地によって宅地化のポテンシャルが高まっており、一挙に市街化したわけである。

この地域でのスプロールは鉄道駅周辺から始まり、バスに頼らざるを得ない後背地まで拡大し続けた。このため東京・横浜への鉄道時間距離だけではなく、各々の駅が抱えている後背地の大きさによっても、スプロールの進行状況が規定されている。

図=1-1-10のとおり、同じ小田急沿線で、図=1-1-9の構成比も同じような値を示す大和・相模原・厚木の三市にあっても、広大な後背地を有する厚木が依然吾々の住宅建設フローを示すのに対し、大和は49年時点において既にスプロール前期の水準に復帰し、スプロールの一巡したことを表わしている。市の南部で前期、北部・西部で後期にスプロールの展開した相模原も、両市の中間的な推移となっている。

以上述べてきたスプロール地域への住宅立地の時期的なズレは、どのような意味を持っている



図=1-1-8 県下着工新設住宅戸数の推移 (建築動態統計より)

	～35	35～45	45～53 (単位%)	
川崎	23	42	35	不詳有
藤沢	19	43	36	
茅ヶ崎	18	44	38	
横浜	21	40	39	
平塚	13	38	44	不詳有 不詳有
座間	9	42	48	
相模原	10	41	49	
厚木	13	38	49	
大和	11	38	51	
海老名	10	37	53	
桑野	15	30	55	

図=1-1-9 建築時期別住宅戸数構成比(53年住宅統計調査、第16表より)

のだろうか。

形成された住宅ストックの中味にどう反映しているかは次に述べるが、それ以外にも例えば宅地開発がどんな規制の下に進んだかの違いに表われている。昭和39年の住宅地造成事業法・45年の新都市計画法をまたずに展開した前期のスプロール

は、道路位置指定による宅地化が主体であったのに対し、後期は開発許可制度や開発指導要綱が導入された中で進んだ。最小敷地規制や中小規模開発行為の指導は、後期の住宅立地動向に影響を及ぼしたわけである。

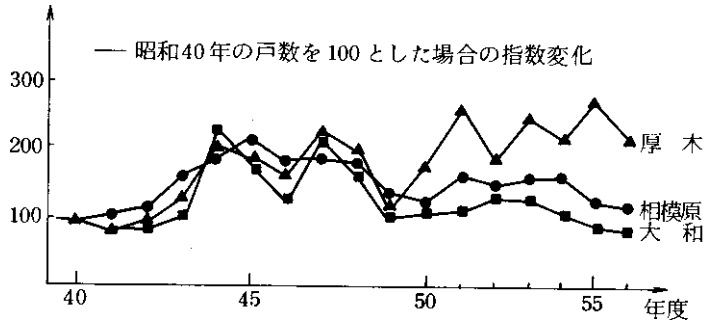
なお、県下の未線引都市計画区域や都市計画区域外の一部では、現在でもスプロール的な住宅立地が進んでおり、前期・後期とは異ったスプロール「市街地」を形成しつつある。

(2) 形成時期別の特徴

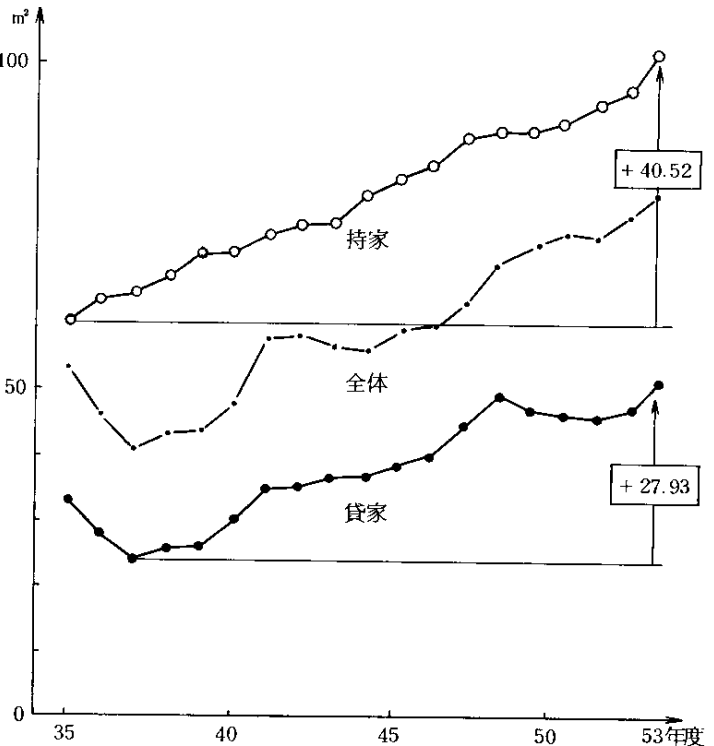
前期と後期で対照的なのは、住宅の所有関係である。前期は貸家が、後期は持家がストックの過半を占めている。また持家の戸当り床面積が一貫して増大しているのに対し、貸家は前期において伸び悩んでおり(図=1-1-11)この時期の住宅ストックが全体としては狭小な原因となっている。

これは県下全域の値であるが、民営借家世帯率の上位都市を見ると、川崎(63.1%)大和(51.4)横浜(49.4)藤沢(48.2)相模原(47.6)平塚(46.7)座間(45.9)(53年住調による。県平均は48.8%)等、前期スプロール地区を抱える市が多い

こと、一方民営借家は各住宅所有形態中、最低の床面積であることを考慮すれば、ストックの狭



図=1-1-10 住宅新築戸数水準の推移 (建築統計年報より)



図=1-1-11 着工新設住宅戸当り床面積の推移 (建築統計年報、全県値)

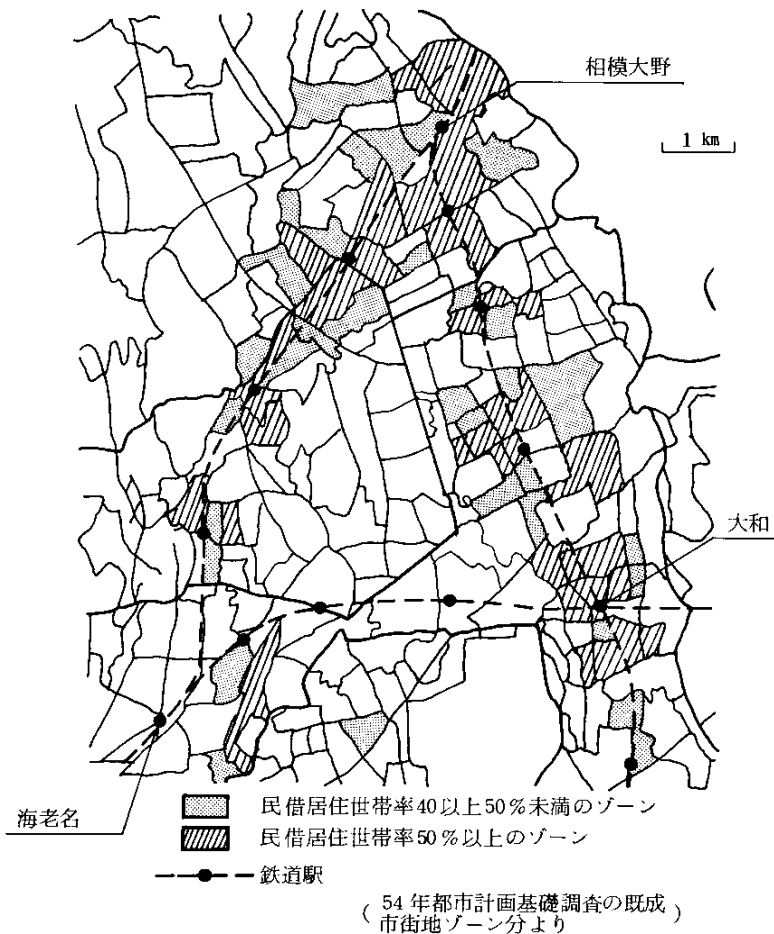


図 = 1 - 1 - 12 県央東部の民借集中地区

小ささが前期のスプロール地域でも特徴的と推測できる。民営貸家、特に木賃アパートの立地は鉄道駅の徒歩圏内を志向するが、前期スプロールにおいてもこの傾向ははっきりと表われている（図 = 1 - 1 - 12）。

高度成長期、都市近郊に民営貸家ストックが爆発的に形成された事例としては、大阪圏の寝屋川・豊中等がよく知られている。これらの都市では、木賃アパートの老朽化・空家の大量発生・人口の減少等、地区の衰退現象が発生し大きな問題となっている。ストックの構成から見た場合スプロール前期の市街地は一部大阪圏と類似した性質を持っていることに注意する必要がある。

後期は、持家供給を中心に鉄道駅の後背地にむけて市街化が進んだことになる。これらの地区では、住宅の質そのものは前期より向上したとはいえ、住環境の面では依然不十分のまま住宅が供給され続けた。特に通勤や買物、公共施設へのアクセス等の利便性では、前期を下回る条件の地区も少なくない。

しかし、マイカーの普及により立地の不便さは一定程度解消される一方、地価と住宅取得能力

の対比からは立地がますます遠隔化せざるを得ないため、宅地化の進行は市街化区域の縁辺に行きつくまで進んでいる。高度成長期以前、あるいはスプロールの前期においても、住宅立地など予想もされなかった農村部に市街化が及んだこと、他方農村部自体でもライフスタイルが都市化されてきたこと等により、現在集落形態の上からは都市的部分と農村的部分を区別することが困難となっている。

(3) 今後の動向

今後の動向にふれる前に「スプロール」の意味をあらたあて考えてみたい。スプロール現象とは、既成市街地の外縁に局所的には高密度であっても総体としては低密度で市街地が拡大して行くことを指す。そして市街化過程に計画的な制御が及ばず、結果として都市基盤未整備の住宅地が形成されることも意味されている。従って都市計画にとってのスプロール対策とは、第一にこの市街化圧力にコントロールを加え無秩序な拡散に歯止めをかけること、第二に結果として生じた市街地に計画的な整備を行うことと要約できるであろう。

第一に関しては、今なお市街化区域境界に加わっている都市化圧力をどうさばくか、つまり線引き（見直し）の運用のあり方が重要である。しかし低成長に移行した現在、また現行市街化区域の拡大要因に乏しい神奈川では特に、第二の視点、いわばストックに対する施策が重要となってきた。ストック対策は現に多様な形で存在しているものを扱うことから、全国あるいは全県一律の制度対応ではうまく機能しない。また対策のたて易いところ、事業や計画の実現性の高いところだけに取り組んで足りるとすることもできない。

このような既存ストックへの都市計画的な関与は、戦前戦後を通じても誠に困難な領域であった。災害や戦災によってストックが一たん消滅してはじめて、計画が機能し得たことも多い。しかしスプロールが残した膨大な未整備市街地や不良住宅ストックに対し、災害時の外発的な機会をまたずに内発的に改善を進める動きが出ているのは、その重要性を示すものと言えよう。県下の各市においても、地区レベルでの基盤整備・改善を目的とした計画策定の取り組みが行われている。

これらの計画づくりは、特定地区での特定の整備事業の実施だけが目的ではなく、市町村の全域を対象とするから、なぜ今その地区を整備するのかという要整備地区抽出の手順にも大きな比重がかけられている。整備要否の判断は、現時点での地区のストックの状況を把握し、一定の評価基準に沿って行うことになるが、事業可能性を含めた検討のためには物的な指標だけでなく、地区の形成経過や社会構成、さらには権利関係等を把握することが必要となる。特に、住宅ストックの形成や更新は、居住者・土地所有者・ディベロッパーの行動形態にも大きく支配され、それが地区整備の成否を左右することもあり得るからである。この行動形態は土地や建物に関する経済行動が基本となり、その意味では全国共通のものであるが、その表われ方には地区の固有性を持つと考えられる（ケーススタディ編、相模が丘地区の宅地割の市街地形成への影響はその好例である）。

こうした地区毎・関係体毎のミクロな動向だけでなく、スプロール市街地全体のマクロな動向も地区の整備に影響を与えるであろう。その一つの物差しとして、都市計画基礎調査の解析結果を取り上げる（図＝1 - 1 - 13）。

既に述べたとおり県央東部・湘南地域は基盤未整備市街地の比率が高く、県央西部ではさらに高まるおそれもある。これらの市街地が趨勢に従って都市化し続けた場合の極限人口密度は、図

のように二通りに分かれる。すなわち横浜・川崎の外縁区部と同水準の 260～320 人/ha の地区が県央東部から藤沢・茅ヶ崎・平塚にかけて連担する一方、厚木・伊勢原・寒川を含むゾーンが、1 ランク下の 200～260 人/ha で密度上昇を収束させている。

前者における密度上昇は、小規模な空閑地の充填や建物の中高層化の形態を取って進行すると思われるが、このような高密度に耐える都市基盤がこの地域全体に備わっていない。一方後者は、まとまった空閑地を残しながら市街化が進むことと推測されるので、区画整理事業等による整備可能性はなお残される。

いずれにしても、現時点では都心からの時間距離で 50 分程度、30 km 圏におさまっている 200～400 人/ha の市街地が、県央・湘南地域の大部分をおう可能性のあることは、今後これらの地域の見舞われる変容が大きいことも意味している。

3 スプロール地区の問題点

〔内容の要旨〕

建てつまりと道路空間の貧弱さ

世帯当りの住宅用地や道路面積の現状は、既存ストックを標準として固定し、その悪化防止のみを対応の基調としていては、良好な住宅地形成の水準には到底達しえないのが実態である。

居住環境悪化要因としてのミニ開発

住宅ストックはミニ開発の集積による部分が多いが、現存する狭小住宅の老朽化、既存宅地の細分割による狭小宅地の発生など、ミニ開発対策はフローだけでなく既存ストックも視点に入れることが重要である。

2.(3)でふれたいわゆる地区カルテ作りの作業の中では、既に地区の居住環境を安全性・利便性・快適性等の尺度で評価し、水準以下の市街地を要整備地区として抽出する手法が開発されている。例えば地区道路率については 15% という値が提唱されており、これを下回る地区では明らかに地区の骨格の欠除というレベルからすれ違いの困難な狭隘道路といったレベルまで問題点が認められている。

当然、このような定量的な評価に乗らない点でも、スプロール地区に様々な問題の存在していることはいうまでもない。多くの場合、スプロール地区はミニ開発の集積によって形成されているがこの側面から捉えた地区の問題点は図のとおりである(図 = 1 - 1 - 14 ミニ開発が集積した場合の問題と制度的要因 - 『計画的な小集団開発』より)。

また、住民から提起される問題点は、道路・公園・緑地オープンスペース等に留まらず下水道・各種公共公益施設等多岐にわたっている。

これらの問題点はいずれも整備の必要性を持つものばかりであるが、限られた財源の中で優先的に対応すべき事項を選択する作業は、地区レベルで即地的にすすめられることになろう。ここではスプロール地区が共通して抱える問題点を絞り、個別の住宅立地との関連において検討を加えたい。

(1) 建てつまりと道路空間の貧弱さ

道路率が低い、あるいは公園がきわめて少ないといった地区の全てが、不良な居住環境にあると断定することはできない。例えば、在来の農村集落とか鎌倉の古い住宅地は明らかに数値上は基盤未整備の住宅地となるが、秀れた環境を享受している。これは、各々の住宅周辺に十分な空地が確保され、地区総体としては低密度で住宅が立地しているため、既存の道路網で発生交通を

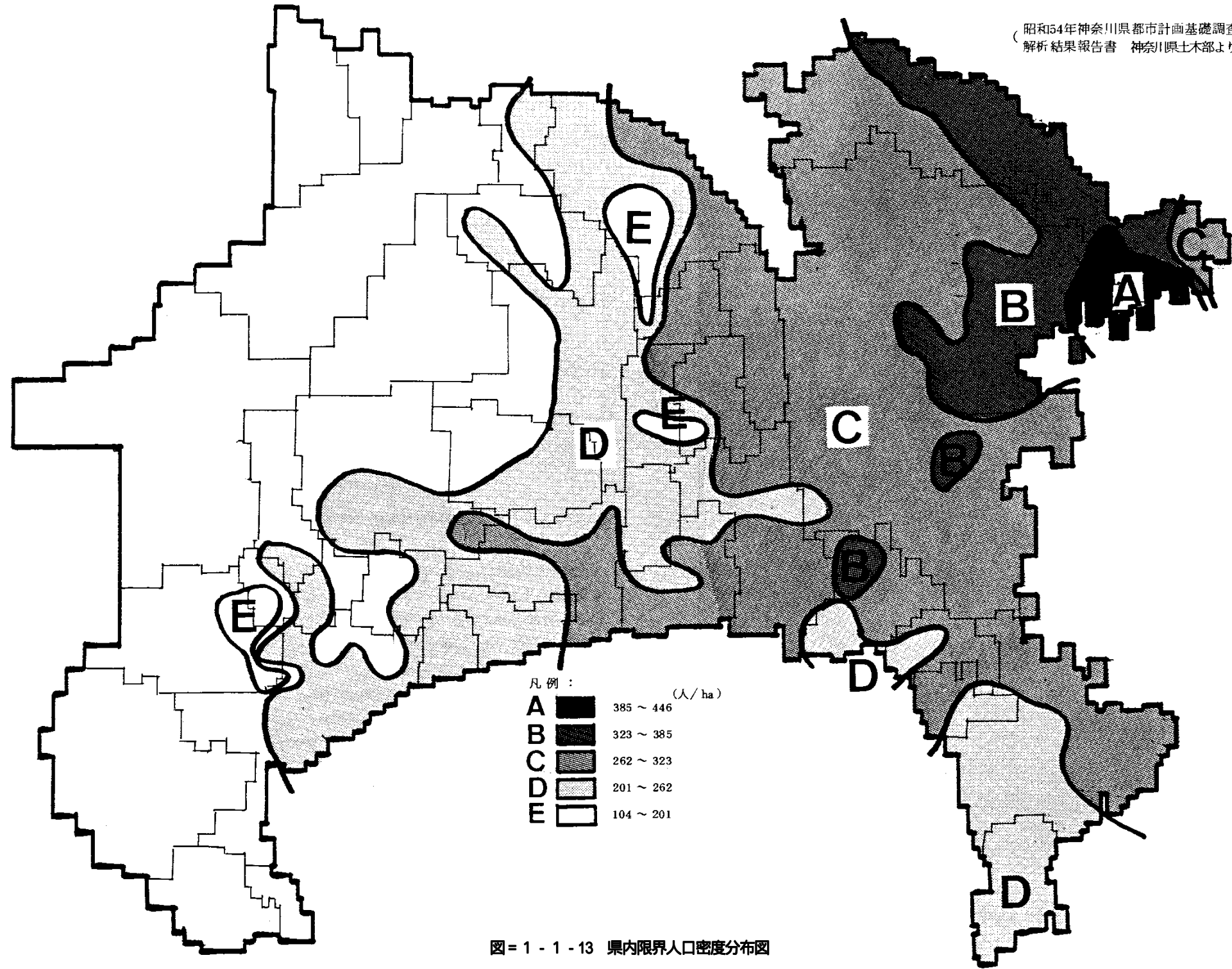


図 = 1 - 1 - 13 県内限界人口密度分布図

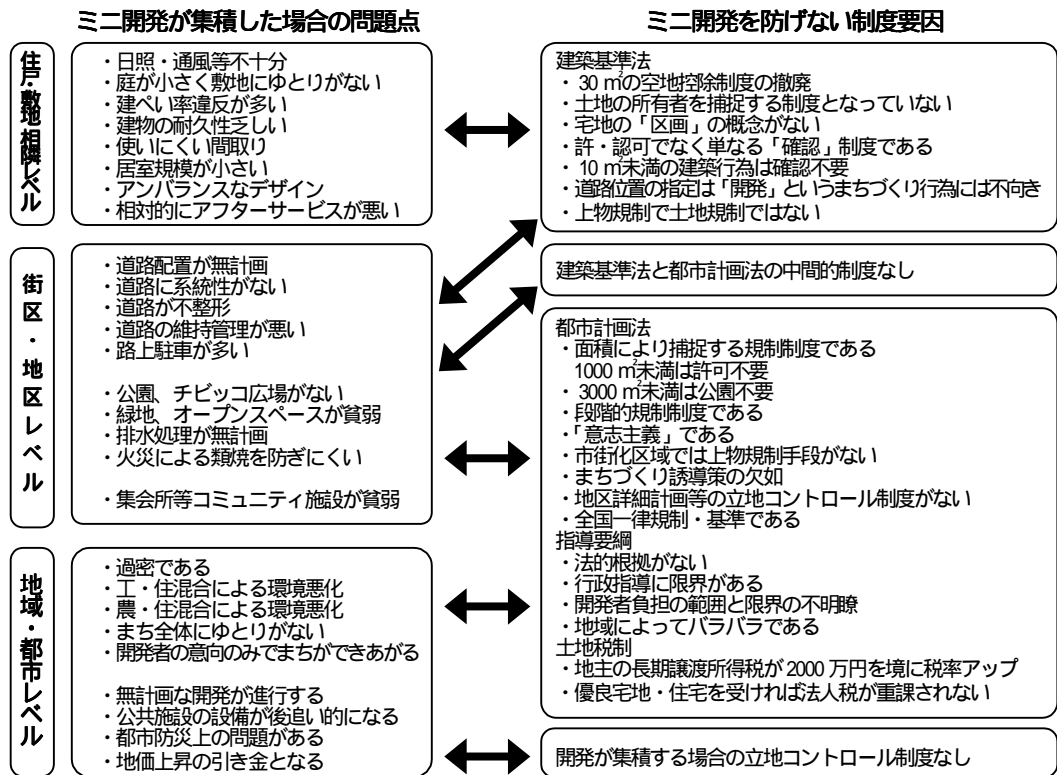


図 = 1 - 1 - 14 ミニ開発が集積した場合の問題と制度的要因

まかなえること、また自然緑地の残されていること等で一定の代償が得られることによるものであろう。

基盤整備の水準は、従ってその地区における住宅の密度と、それに見合った施設水準で構成されるべきであるが、現行制度下で住宅立地の密度をきめ細かくコントロールすること、特に低めに抑えることは困難なため、その分だけ道路等の地区施設率を大きめに設定しなければならない。事実、道路率が15%以下の地区で環境上問題のない地区の割合は、きわめて低いといってよい。しかし未整備の問題点が地域によりどの程度のアヤを持っているかは確認する必要がある。

図-1-1-15 に示したとおり、建てづまりの状況と道路の整備状況の関係は一様ではない。ここでは泉央・湘南の各市について、建てづまり状況を1世帯当りの住宅用地面積で、道路ストックの状況を1世帯当りの道路面積で近似してみた。もちろん、このような近似はラフなものであり各市域内部の地区毎のバラつきを無視し、市単位で比較していること。1戸建と共同住宅型式を一律に扱っていること。細街路と幹線街路を一律に扱っていること等の問題を捨象しているが地域毎の大まかな差異は捉えられると考えられる。

これによれば、各市の状況はおおむね3つのグループに分類されるであろう。第1は、道路未整備の問題が相対的に深刻なグループ（秦野・厚木・海老名等）第2は建てづまりの問題が重要なグループ（平塚・大和・綾瀬等）第3は建てづまり・道路とも問題を含むグループ（相模原・座間等）となる。一般的にいえば道路率を引き上げることに比べて、個々の住宅敷地の規模

を引き上げたり開発密度をコントロールしていくことの困難さはより大きいと考えられるので、第2第3グループの各市が総体として抱える問題はより切実と言えよう。

相対的な差異の他、各市の市街地の水準それ自体はどんな意味を持っているだろうか。スプロール地域においては、横浜・川崎の既成市街地のような高密居住が一般的な居住様式として受け入れられることは見込まれないので、1戸建住宅地が今後とも主要な構成要素となるであろう。そこで既にそのような住宅地として熟成している地区の数値を見ると、1世帯当りの住宅用地は200m²を超え、道路面積も50m²を上回っている。この数値をともに満足する市は存在しない。すなわち既存ストックの状態を標準として固定し、それからの悪化防止のみを対応の基調としている限りでは、地域の水準が200、50の線に届く可能性に乏しいと言えよう。

(2) 居住環境悪化要因としてのミニ開発

でとり上げた1世帯当りの住宅用地は各市単位の平均値であるが、その平均からのバラ付きも地域により異っている。図=1-1-16によれば、住宅ストックの中で99m²以下の狭小宅地に存在するものの比率は大和・座間のように40%をこえるものから、伊勢原・藤沢・茅ヶ崎等20%内外の市まで大きな幅を持つ。狭小宅地の問題は、このバラ付きに応じて、一方では、現存する

(54都市計画基礎調査より)

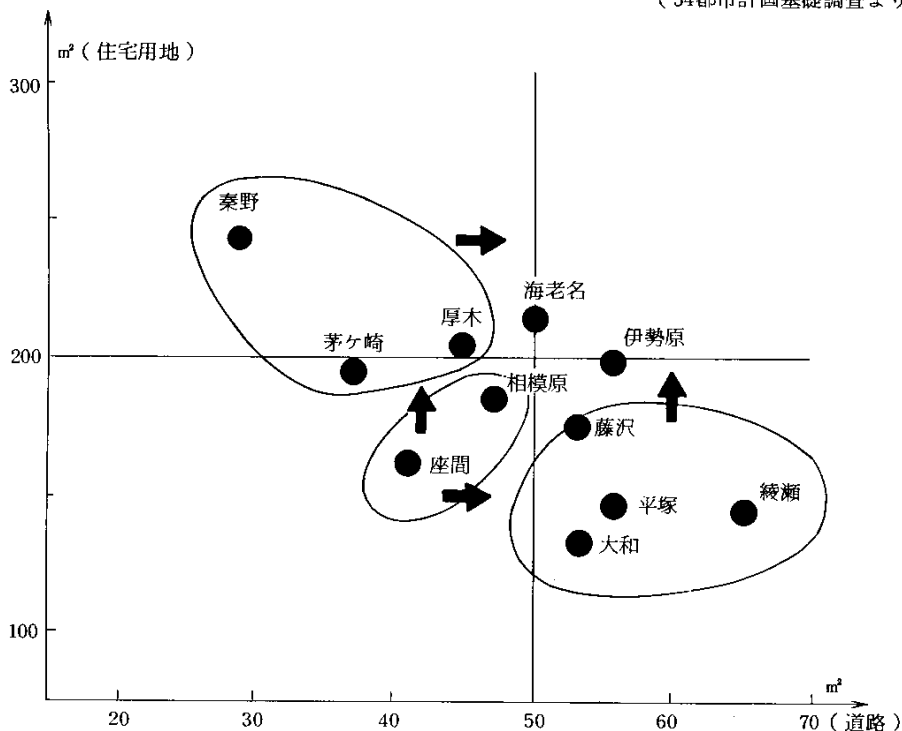


図 = 1 - 1 - 15 既成市街地における1世帯当りの住宅用地面積と道路面積

- (注) 1. 「既成市街地」は54基礎調査の区分によった。
 2. 縦軸(各市の既成市街地内「住宅地」の総計)÷(既成市街地内世帯数の総計)
 横軸(" " "道路面積" ")÷(" " ")
 3. は整備の方向性

(53住宅統計調査、第16表)

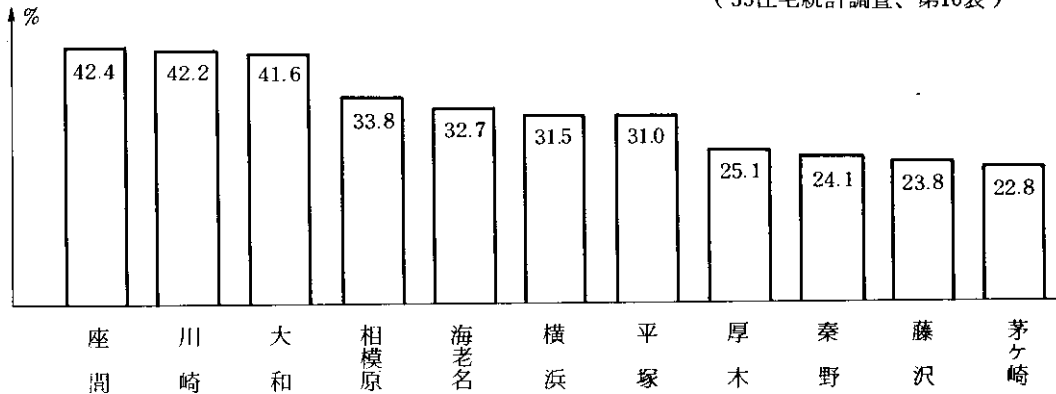


図 = 1 - 1 - 16 99m²以下の敷地の住宅の割合

狭小宅地群が改善可能性の見い出せないままに老朽化していくこと、他方では、既存宅地の細分割によって新たな狭小宅地が作り出されること等の違いとなって現われる。

いずれにしても、住宅ストックの内、ミニ開発の集積によって形成された部分は横浜・川崎と殆ど差のないほど大きい。ミニ開発、特に開発規模だけではなく個別敷地のきわめて狭小なものについては、最近の既成市街地の更新に伴って発生する事例がクローズアップされている。しかし、県下のスプロール地域における狭小宅地は、市街地形成の初期の段階から蓄積されてきており、その結果相当な比率に達したものである。特にスプロール前期の市街地には、開発指導要綱による最小区画規制が行われていなかったため、70～80m²という宅地が集積している例が見受けられる。この原因には、当時の住宅規模が比較的小さかったことも考えられる。

狭小宅地の発生時期に差があることは、ミニ開発対策がフローだけでなく、ストックについても重要であることを示している。

(3) 課題としてのスプロール地域 第1節のまとめ

本節を通じて述べてきたことを整理すれば次の二点に集約できる。

県下のスプロール地域は、今後の都市計画行政上の大きな課題となっている。

スプロール地域が問題となるのは、そこに見られるミニ開発地区等のスポット的な悪さだけではない。量的にも県下の市街地の相当部分を占め、人口でも1/4の県民が居住する広大な地域が、全体として不十分な居住環境しか備えず、さらにその改善の契機を見い出し得ない状況に置かれている。

また地区の抱える問題は、住宅地の相隣環境や施設水準の問題にとどまらず、民間借家層等の住宅問題、農住の混在、さらに本節で取り上げなかったが住工混在や残存する貴重な緑地の潰壊等、土地利用や上物に関するきわめて多様な分野にわたっている。これらの問題を、現時点で最も良く整理する可能性を持つのは、都市計画行政に他ならない。

現在、全国レベルでの都市計画行政は、その戦略上の力点を、大都市中心部の再開発・調整区域等新市街地における計画的宅地開発、そして地方中心都市での都市的魅力創出に置いているように見える。その限りでは、スプロール地域の順位は低い。

一方、都市計画の機能を、広域的な都市施設の配置や土地利用の合理化に力点を置いて解すれば、ここで言うスプロール地域の課題を「事業」の問題に還元することもできよう。すなわち市町村単位での道路や公園事業の成否が問題なのであって、都市計画が第一義的な責任を負うべき領域ではないとすることもできる。

しかしこのような戦略や領域設定は、少なくとも神奈川県という地域を出発点に都市計画を考える場合、再検討する必要がある。また今後の都市計画に、高度成長という大きなパイの分配ではなく、事業と規制を組み合わせ、利害対立やトレード・オフの関係を調整しながらきめ細かく整備を進めるという機能が求められるならば、スプロール地域こそ、そのような機能の発揮されるべき場と考えられよう。

スプロール地域の類型 ビルトアップした前期市街地と今なお進行中の後期市街地 に応じた整備手法が求められている。

スプロール地域と一括することのできない質的差異が、前期と後期の市街地の間に見受けられる。従って整備手法も事後対応型（ビルトアップ地区）と事前対応型（進行地区）に区別して検討されるべきである。

首都圏における市街化の進行順序から行けば、両地区とも他県に先行事例を見ることはできないので、一般的な市街地整備事業や地区計画の導入により事足りるというわけにはいかない。神奈川の地区特性を踏まえた手法創出が必要となっている。

第2節 制度・運用の問題点

1 計画の体系

〔内容の要旨〕

国土利用計画、全国総合開発計画等の上位計画は、相互に整合性が薄いと同時に、都市地域、農業地域、森林地域等を対象とする個別法による土地利用関係の全体調整機能も極端に弱い。都市計画制度と個別公共施設整備事業が必ずしも連動するしくみになっておらず、総体としてのまちづくりのための都市基盤整備が有機性を持っていない。良好な市街地形成を目的とする都市計画法の開発許可制度も、規制の対象、範囲、誘導手法等にあいまいさが残っているのは否定できない。

(1) 全体像とその問題点

まちづくりを考える場合、まずもってそれを進めるための骨格である制度についてふれる必要がある。現在、わが国のまちづくりの制度は、都市計画法を基本法として、それを上下左右に、数多くの法令がとりかこみ、補完し、全体として、都市計画制度を形成している。

これら法令の分類・整理の方法には、様々なやり方がある。しかし、ここでは、都市計画法を中心とし、第1の法令群は、国土利用計画法や国土総合開発法、首都圏整備法等その上位計画を成すもの、第2の法令群は、都市計画法と肩を並べ、国土の諸地域の利用と規制を担う、農業振興地域の整備に関する法律、森林法、自然公園法、自然環境保全法といったまとめ、第3は、土地収用法、地方税法、公有地の拡大の推進に関する法律など、都市計画法を利用、補完して都市の健全な発展と秩序ある整備を実現しようとする法令群、そして最後は、土地区画整理法、建築基準法など、都市計画法体系の一部を形成する法令群に分類することが可能である。

これを体系図化したものが、図=1-2-1である。

これを詳細にながめると、次のような問題点がうかんでくる。

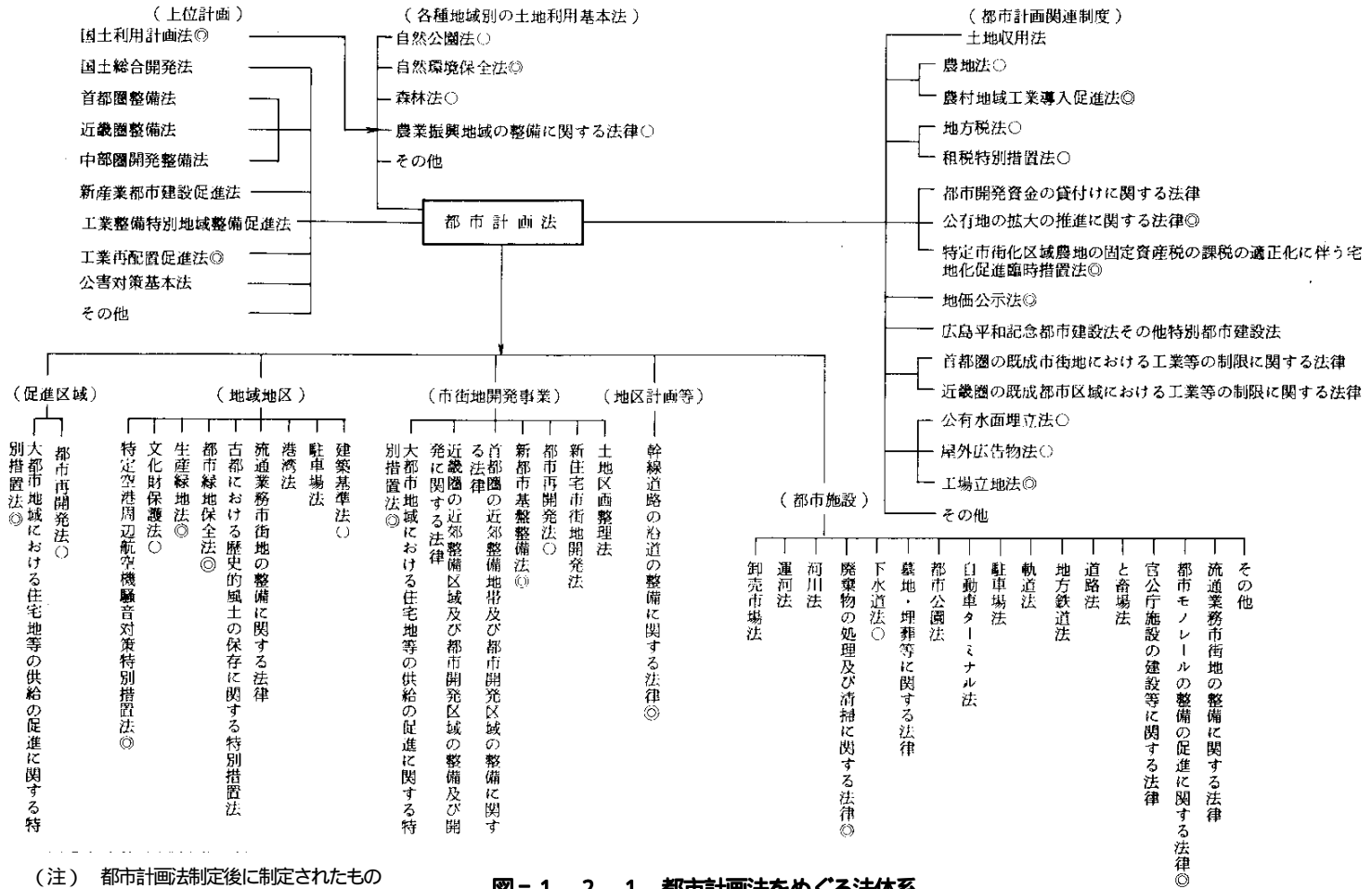
ア 上位計画間の規模、機能の不整合

現在、各地域における土地利用に関係する計画をあげれば、大から小まで様々なものが数えあげられる。都市計画法の上位計画として図=1-2-1に示されているものだけでも国土利用計画法に基づく国土利用計画、国土総合開発法に基づく総合開発計画、首都圏整備法に基づく首都圏整備計画、公害対策基本法に基づく公害防止計画といった各種の計画がある。これらの諸計画は、計画の目的、計画策定主体が異なるとともに、計画のスケールもいろいろであり、それら相互間の整合性が必ずしも十分でない点もあり、土地利用の方向性を不明確にしており、こうしたことが即地的なレベルの土地利用についても方向性を曖昧にし、各計画を実効性の乏しいものとしている。

イ 縦割りの体系による問題点

国土利用計画法第9条は、適切、合理的な土地利用が図られるよう知事が、土地利用の方向性と土地利用の調整等に関する事項を定めた土地利用基本計画を定めることを規定している。土地利用の基本的な方向性を定めるためには、県土を、都市地域、農業地域、森林地域、自然公園地域、自然保全地域の5地域に区分し、即地的に表わす意味から地図化している。

(大塩洋一郎編「日本の都市計画法」より)



(注) 都市計画法制定後に制定されたもの
都市計画法制定後に大きな改正のあったもの

図 = 1 - 2 - 1 都市計画法をめぐる法体系

各地域の区分は、当初の計画において、国土利用計画（全国計画及び都道府県計画）が策定されていないこと、土地取引の届出にあたっての審査基準とすることから早急に策定する必要があること等を考慮し、都市計画法、農業振興地域の整備に関する法律、森林法、自然公園法、自然環境保全法の地域の範囲を基礎として定められた。その後、国土利用の基本的事項を定める国土利用計画（全国計画・都道府県計画）も策定されたことに伴い暫定的土地利用基本計画の見直しが昭和 54 年度に行われた。しかし、土地利用基本計画の地域区分指定基準は、各個別法のわくを破りえなかった。したがって、5 地域の区分は、各法律の所管省庁である建設省、農林水産省、環境庁の領土の区分となり、タテ割りの行政を追認した形となった。このようなタテ割りの領土宣言は、総合的な対応を必要とするまちづくりにとって、マイナス要因として作用している。その具体的な例に、市街化区域内の農地の問題がある。理想的には、たしかに 10 年以内に市街化されるものであっても、現実には、約 14 年を経た現在も市街化区域内に相当面積の農地が残されている。それら農地は、生鮮食品の供給源として、無視し得ない機能をはたしている。一方市街化農地については、農林水産省は手を引き農地の宅地等への転換は届出で済む。農業施策も市街化農地からは撤退している。都市サイドの行政も市街化農地をいかにするか、手をこまねいている。このような中から、市街化区域内におけるスプロール状態が進行し、いま解決の目途もついていない。これと同様のことが逆に農業地域等におけるまちの整備にもあらわれているのが現状である。

ウ 都市計画法と個別法との調整による問題

イと同様のことが、同じ省の中にも存在する。いってみれば行政のための組織でなく、組織のための行政の様相である。全ての場が縄張りあらそいの場となり、力の強いところが占拠するといった状態である。道路法、河川法等は、まちづくりの基本法である都市計画法と十分リンクしている訳ではない。その結果として、それらの法律に基づく事業を行う場合は、必ずしも都市計画上の位置付けを必要とはせず、各事業がそれぞれ独自に行動し、まちの総合的・計画的整備の面では、相互の有機的活動の面で不十分となっている。

都市計画法は、都市施設として、法第 11 条で「都市計画には、当該都市計画区域における次の各号に掲げる施設で必要なものを定める。」と規定し、具体的施設として次のとおり示している。

- 道路、都市高速鉄道、駐車場、自動声ターミナルその他の交通施設
- 公園、緑地、広場、墓園その他の公
- 水道、電気供給施設、ガス供給施設、下水道 汚物処理場、ゴミ焼却場その他の供給施設又は処理施設
- 河川、運河その他の水路
- 学校、図書館、研究施設その他の教育文化施設
- 病院、保育所その他の医療施設又は社会福祉施設
- 市場、と畜場又は火葬場
- 一団地の住宅施設
- 一団地の官公庁施設
- 流通業務団地

その他法令で定める施設

ここに定められた施設は、それぞれまちの心臓や骨格を形成する施設である。しかしこれらの施設の都市計画決定の状況は、表 = 1 - 1 - 4 のとおりで、学校、病院、住宅団地等が都市計画で定められている例は、現実の事業の量に比し、ごく限られたものといえるであろう。極言するならば、都市計画の手続を経ることは、建設省都市局の補助金獲得の手段にすぎないとさえ言える状況にある。たしかに、現状は、用地の確保、事業実施に伴っての住民説明会、国担当部局から補助金を受けるための資料づくりや説明に多大の努力を必要とし、さらに、都市計画決定を行うわずらわしさを付け加えることは、具体的なメリットのない限り、事業局部としては行いたくない気持ちもわからぬではない。しかし、そのつみ重ねが、まちづくりの上で様々なあつれきや不都合を生じていることも見のがすことはできないところである。まして、限られた財源の中で、具体的なまちの整備をはかる優先順位もつけられず制度の形態は一応そろっていても、実態は、都市計画は、まちづくりをリードする地位になく、総合的な実効あるまちづくりは、図れないということになる。

エ 複雑な法制度の問題

都市計画制度の形成法令は、図 = 1 - 2 - 1 にも示されるとおり、数としても多く、内容も多岐にわたっており、制度を極めて複雑なものとしている。

このような複雑な制度を理解することは、専門家でも楽ではない。まして一般の市民にとっては、理解の限度を越えるものである。

これは、各法令が、問題が生じる度に、その問題をクリアーするためにのみつくられるといったコマ切れ方式の制定の方法をしているためにも起因している。こうしたやり方は、法律間にどちらからも手を差し延べない空間領域をつくとともに、土地区画整理法と道路法のように、各法令間の位置付けも不明確で、調整規定もないといった制度をつくることになる。これでは、まちをつくる者も、受け手にとっても非常に負担を強いられる。

緑の關係の法制を例として見ても、自然環境保全法、自然公園法、首都圏近郊緑地保全法、都市緑地保全法、生産緑地法、都市計画による風致地区、自然環境保全条例、古都における歴史的風土の保存に関する法律、文化財保護法、森林法と、制定の契機、目的も内容も異なる実に多数の法令がある。しかも必ずしも横の連絡も十分でないまま、それぞれの法令による地域も指定されるため、場合によっては、一個所に二重、三重の網がかぶせられる一方、里山の緑、集団としての林、単体の緑の保護と育成といった、より居住環境レベルの緑に対応する法律は、いまだに整備されないということになる。

オ 規制・誘導の曖昧さの問題

昭和 43 年に制度された新都市計画法は、スプロールの解消をはかるため、市街化区域 市街化調整区域の線引制度を導入したが、市街化調整区域の性格の不明確さもあって地主の不安が大きく、結果的に市街化区域がかなり広めに定められた。そのため、限られた財源の中で公共施設の整備が追いつかず、市街化区域の中でスプロールを進めることとなった。また開発許可制度は、対象行為を建築物等の建設を目的とする土地の区画形質の変更に限定し区画形質の変更のない限り適用できないこと。対象行為の規模を、市街化区域における 1,000 平方メートル以上（但し都道府県の規則により 300 平方メートル以上 1,000 平方メート

表 = 1 - 1 - 4 都市施設決定状況総括表

(昭和56年3月現在)

都 市 計 区 域 名	市 町 名	道 路		都市高速鉄道		自動車駐車場		自転車駐車場		自動車ターミナル		公 園		緑 地		墓 園		公 共 下 水 道		都市下水道		ごみ焼却場		汚物処理場		市 場		と 畜 場		火 葬 場		河 川		学 校		図 書 館		1 団 地 住 宅 施 設		そ の 他 施 設						
		本数	延長 (m)	本数	延長 (m)	ヶ所数	面積 (ha)	ヶ所数	面積 (m ²)	ヶ所数	面積 (ha)	ヶ所数	面積 (ha)	ヶ所数	面積 (ha)	ヶ所数	面積 (ha)	本数	排水面積 (ha)	ヶ所数	面積 (ha)	ヶ所数	面積 (ha)	ヶ所数	面積 (ha)	ヶ所数	面積 (ha)	ヶ所数	面積 (ha)	本数	延長 (km)	ヶ所数	面積 (ha)	ヶ所数	面積 (m ²)	ヶ所数	面積 (ha)	ヶ所数	面積 (ha)							
横 浜	横浜市	157	720,760	3	27,240	2	4.20	4	4,160	1	0.89	432	559.65	4	172.85			41,676			6	40.4	2	3.05	3	29.2			2	2.03	19	83.04					4	180.3								
川 崎	川崎市	81	289,380	2	6,360	1	2.21	1	420			209	144.76	19	771.50	2	109.0	7,980			5	9.1	1	0.8	2	18.8			1	2.3			28	31.14			3	56.6	1	0.8						
横 須 賀	横須賀市	39	160,240			1	0.27					137	188.04	3	56.60	1	61.4	4,444	1	30	3	3.92			1	7.0					2	2.63														
平 塚	平塚市	37	103,480									78	129.28			1	10.4	2,036	6	431	1	3.79					1	1.1	1	1.33	3	10.63							1	0.3						
鎌 倉	鎌倉市	37	58,668					1	940			5	70.84					1,178	1	122	2	1.4			1	0.8					1	3.42														
藤 沢	藤沢市	62	155,180									139	187.06	4	59.51	1	37.8	4,863	3	148	1	1.5	1	0.14	1	13.9			1	1.25	2	4.91							1	0.3						
小 田 原	小田原市	29	71,790			1	0.20					19	41.14			1	10.0	1,702			1	3.5	1	0.83	2	6.7			1	1.0	1	3.76														
茅 ヶ 崎	茅ヶ崎市	23	71,440					1	690			32	145.88					2,136	3	538	1	2.0	1	1.4	1	1.1			2	11.80																
	寒川町	4	11,550									-	-					698	5	624	1	0.8																								
逗 子	逗子市	15	32,830									36	19.86					1,202			1	5.0	1	5.0							1	3.14														
相 模 原	相模原市	41	133,630					2	3,370			110	93.51	1	7.0	1	16.0	6,102	16	1,899	2	6.4	1	2.3	2	2.13	1	0.8	1	0.47	1	10.71														
	城山町											4	0.58					185																												
三 浦	三浦市	15	26,600									6	21.70						1	80			1	3.8																						
秦 野	秦野市	21	56,300					1	540			29	37.04	2	9.4			2,432	11	1,384	2	5.60	1	3.5					1	0.4																
厚 木	厚木市	36	114,600	1	4,060							59	78.84	2	24.2			3,004	5	587	1	2.14	1	1.1	2	1.3	1	1.4	1	0.2										1	0.15					
	海老名市	9	21,190									16	19.84					1,314	16	1,672	1	5.70	1	5.7	1	0.8																				
大 和	大和市	32	58,580	1	2,740							55	22.77					2,021			2	2.7			1	1.1			1	1.5																
伊 勢 原	伊勢原市	16	39,770					1	330			12	5.30					1,037	1	238	1	2.1								2	3.24															
座 間	座間市	22	49,536									4	11.60					1,241	9	1,214								1	1.5																	
南 足 柄	南足柄市	11	24,070															495	2	174	1	0.9																								
綾 瀬	綾瀬市	3	10,870									21	6.14					892																												
葉 山	葉山町	10	12,530									2	30.0										1	0.6											1	943.6										
大 概	大磯町							1	490			10	113.02						2	79	1	0.8	1	1.1																						
二 宮	二宮町	10	13,110																	2	0.9	1	0.6																							
大 井	大井町	4	9,100															315																												
	中井町																																													
松 田	松田町											2	0.39					193																												
山 北	山北町											1	0.13						1	198																										
開 成	開成町	6	10,830															252																												
箱 根	箱根町											4	1.70					1,152			1	1.4																								
湯 ヶ 原	湯ヶ原町	10	11,610									5	1.73					376			1	1.0																								
	真鶴町																				1	1.0																								
愛 川	愛川町	7	15,760									8	6.43					893	1	229	1	0.7																								
相 模 湖	相模湖町	2	2,190									1	2.70																																	
	藤野町																																													
津 久 井	津久井町											1	3.90										1	0.6																						
合 計		739	2,285,594	7	40,400	5	6.88	12	10,940	1	0.89	1,437	1,943.83	35	1,101.06	7	244.6	89,819	84	9,647	37	99.85	16	30.52	17	82.83	3	3.3	10	10.48	34	137.28	28	31.14	1	943.6	7	236.9	4	1.55						

表 = 1 - 1 - 5 建築基準法に基づく用途地域内の建築物の用途制限

例 示	住 居 系		商 業 系		工 業 系						
	第一種 住居専 用地域	第二種 住居専 用地域	住 地	居 域	近隣商 業地域	商 地	業 地	準工業 地域	工 地	業 地	工業専 用地域
住 居 系	住宅、共同住宅、寄宿舎、下宿										
	兼用住宅のうち店舗、事務所などの部分が一定規模以下のもの										
	上記以外の兼用住宅	■	▨								
	幼稚園、小学校、中学校、高等学校										
	図書館、博物館										
	神社、寺院、教会										
	養老院、託児所、公衆浴場、診療所										
	巡査派出所、公衆電話所、一定規模以下の郵便局										
	大学、高等専門学校、各種学校	■	▨								
商 業 系	病院	■	▨								
	物品販売業を営む店舗(百貨店を含む)、飲食店	■	▨								
	上記以外の店舗、事務所	■	▨								
	ホテル、モーテル、旅館	■	▨								
	ボーリング場、スケート場、水泳場	■	▨								
	まあじゃん屋、ばちんど屋、射的場	■	▨								
	劇場、映画館、演芸場、観覧場	■	▨			■					
	符合、料理店、バー、キャバレー、ダンスホール、トルコ風呂	■	▨			■					
	営業用倉庫、床面積の合計が50㎡をこえる車庫(一定規模以下の附属車庫などを除く) 自動車教習所、床面積の合計が15㎡をこえる畜舎	■	▨			■					
工 業 系	パン屋、米屋、豆腐屋、菓子屋などの食品製造工場で一定規模以下のもの	■	▨								
	作業場の床面積の合計が50㎡以下の工場で危険性や環境を悪化させるおそれが極めて少ないもの(工場第4類)	■	▨								
	作業場の床面積の合計が150㎡以下の工場で危険性や環境を悪化させるおそれが極めて少ないもの(工場第3類)	■	▨								
	作業場の床面積の合計が150㎡をこえる工場または危険性や環境を悪化させるおそれがやや多いもの(工場第2類)	■	▨			■					
	危険性が大きいまたは著しく環境を悪化させる恐れがある工場(工場第1類)	■	▨			■					
	火薬類、石油類、ガスなどの危険物の貯蔵、処理の量が非常に少ない施設	■	▨			■					
	“ “ “ “ “ 少ない施設	■	▨			■					
	“ “ “ “ “ やや多い施設	■	▨			■					
	“ “ “ “ “ 多い施設	■	▨			■					
卸売市場、と畜場、火葬場、汚物処理場、ごみ焼却場	■	▨			(都市計画において位置を決定したものなど)						
高さが8mをこえるサイロその他これに類する工作物のうち、飼料、肥料、セメントなどを貯蔵するもの	■	▨									

注 〇 建てられる用途 ■ 建てられない用途(ただし、特別の許可を受けて建てられる場合があります。)

既存の建物で用途地域が決められたとき、その制限に反することになるいわゆる既存不適格建築物については、建ぺい率や容積率の限度内である限り従来の床面積の2割増まで増築や改築をすることができる。 ▨ 3階以上又は1,500㎡以上の建築物は建てられない用途。

ル未満の範囲で別にその規模を定めることができる。) 未線引都市計画区域については、3,000平方メートル以上(但し都道府県の規則によって300平方メートル以上3,000平方メートル未満の範囲で別にその規模を定めることができる。)となっていることから、本県下においては、県央部11市3町が500平方メートル以上と対象面積の引き上げをはかつてはいるが、開発許可制度のがれの開発を誘発していることも見られる。さらに建築基準法による建築確認は、個別敷地と前面道路のみを判断するもので、開発許可のがれの開発については、その地区を面的に見た判断がなされないことから、ミニ開発によるスプロール現象に有効な歯止めがかけられないこととなっている。また、開発許可制度にしても、地区全体のガイドラインがないため、開発の指導指針もなく、地区の社会的・歴史的環境を生かしたよいまちづくりをする手だても十分ないといった状況である。

都市計画の地域地区についても、その規制は非常に曖昧で旧都市計画法においてさえ、工業地域の住宅立地を不可としていたにもかかわらず、新法の工業地域については、住宅を認め、工業地域のマンション立地に見られるように、地域地区制そのものの存立意義を失わせるような事態も出ている状態にある(表=1-1-5)。

こうした、規制・誘導の曖昧さは、周囲の状況からみてやむを得ない点であろうが、制度の根本にふれる妥協は、制度自体を害し、事態をますます複雑でやっかいなものにしてしまう。

カ 税財政と都市計画制度のリンクの不徹底

昭和40年代前半の土地問題の深刻化した際に、国は、法人の土地譲渡益に対する課税の強化、特別土地保有税の創設、固定資産税の課税の適正化等の措置がはかられている。また市街化区域内農地を宅地に転換するため、宅地並課税の努力がされたところも周知のとおりである。しかし、こうした税財政上の措置は、まちづくりの制度と十分な連携がはかられているとはいえない。特に、まちづくりは、なにより地域にねざしたものであり、それぞれの地域における総合的な対応が必要であるにもかかわらず、自治体レベルで助成措置をしてもそれがまた課税の対象となるという状況が出てくる。また、都市整備のための目的税である都市計画税では、施設整備費を十分にまかなうだけの収入がないといった状況にもなっている。

以上のように、まちづくりの制度には、様々な問題点がある。こうした問題点を踏みこえてこそ、21世紀に向けて住みよいまちづくりができていくと思う。

そのためには、まちづくりは権力争いの対象とすべきでない、皆が住み良いまちをもとめて最善の努力をすべきである。そのために、まちづくりの制度はわかりやすいものにする必要がある。横の連絡調整ができるようにすべきであろう。まちづくりの制度は、総合的な対応のできるものでなければならぬ。そうすることで、低成長、高齢化社会の中で限られた財源のもっとも有効な活用もはかられると思う。

(2) 都市的土地利用計画と農業的土地利用計画

〔内容の要旨〕

昭和43年制定の新都市計画法と昭和44年の農振法によって、都市的土地利用と農業的土地利用の調和・調整は理念的には担保されたが、都府県法上の開発圧力コントロールシステムの運

用実態からは、それが十分実現しているとはいえない。

市街化区域内の農地は、農業生産機能とともに開発の種地として高い存在価値を持っており、その都市的利用転換をミニ開発、不整形開発を防止する規制手段の中に位置づける必要がある。

公共公益施設の立地に伴う農業的土地利用から都市的土地利用への転換は、比較的軽易な手続でなされているが、問題は法令の趣旨である農業等との十分な調整が実現しているかであり、個別手続における対症療法的対応や安易な妥協があってはならない。

急激に市街化が進行する過程で、農地は急速な勢いで都市的土地利用へ転換し、大都市周辺の農村は、わずか数年で市街地の様相を呈し、居住環境が大きく変貌していったが、都市的土地利用計画と農業的土地利用計画が都市計画関係法体系のなかでどのように位置づけられ、調和を保ち調整が図られているのか、都市計画法と農業振興地域の整備に関する法律（以下「農振法」という）及び農地法を中心に検討する。

ア 都市的土地利用計画と農業的土地利用計画の調整

新都市計画法が昭和 43 年 6 月 15 日に制定され昭和 44 年 6 月 14 日から施行された。新法の最大の狙いは、スプロールを防止し、秩序立った都市を形成することであり、そのための直接的な手段として市街化区域と市街化調整区域とに都市計画区域を二分し、これに開発許可制度を新たに設けることによって、土地の利用を規制誘導することであった。

このような情勢のなかで、昭和 42 年 8 月「農業の動向と構造政策の基本方針」が発表された。それは、農村における土地利用区分を明確にし、他用途用地との調整を図りつつ、必要な農地を十分確保維持し、農業地帯の保全と振興を図る方途につき検討を進めることを基本方針としたものであり、農業サイドにおける土地利用区分の法制化を明らかにしたものである。これが農業サイドの市街化調整区域に対する「領土宣言」ともいべき農振法となって昭和 44 年 7 月 1 日に制定され、同年 9 月 27 日から施行されたのである。これにより市街化区域をテリトリーとする都市サイドと市街化調整区域をテリトリーとする農業サイドの土地利用区分が明らかになったのである。

では、土地利用区分の明確化が法制度上どのように具体的に規定されているかをみよう。都計法は、第 2 条で「農林漁業との健全な調和を図ること」を基本理念として規定している。農振法では、第 4 条で「農業振興地域整備基本方針は、国土総合開発計画・首都圏整備計画等の諸計画及び道路・河川等の施設に関する計画並びに都市計画との調和が保たれたものでなければならず」と規定し、具体的には、農業振興地域の指定は市街化区域にはしてはならないとされ、農業振興地域整備計画を 5 本の計画で構成しており、なかでも農業的土地利用の基本となる農用地利用計画を中核に位置付けることによって土地利用区分の明確化を図っている。

以上のように、基本理念・総論においては、都市的土地利用と農業的土地利用の調和・調整を図り、土地利用区分を明確にして各々の土地利用計画の整合性を持たせているが、市街化区域・市街化調整区域の区域区分、開発許可制度等のコントロールシステムが現実の土地利用における諸々の条件に十分対応し得ていないことから両者の土地利用計画が現実の場では十分調整されないまま進行しているのである。

イ 市街化区域と市街化調整区域の区域区分と農業との調整

市街化区域及び市街化調整区域に関する都市計画は、都市地域を対象として定められる土地利用計画であり、その策定にあたっては、地域に関する諸々の土地利用計画や自然的条件、産業政策等の社会的諸条件との調和を図って定める必要がある。

その意味で都市サイドと農業サイド両者が明確な土地利用計画を定めなければならないが臨海地帯の後背地や大川の河口地域などの平坦広大な地域は、交通、排水等の条件に恵まれた地域で、その豊かな生産力からも農業上は秀れた条件を備えた地域であるとともに都市サイドにとっても良好な条件の地域であり、これらの地域では、都市的土地利用と農業的土地利用が対峙せざるを得ない状況にある。また、都市化すべきところと抑制しようとするところには、今後とも農業を継続しようとする農家、いずれは農業を廃業しようとする農家が複雑に入り組んでいるのが実態であり区域区分の調整にあたっては、人口および産業の将来見通し、これらを収容するのに必要な市街地面積、発展動向、土地の自然的条件を勘案する一方で、集团的優良農用地、または農業施策の対象となっている農用地等今後とも農業的土地利用を進めて行くうえで必要な区域についても十分調査・予測し、市街化区域の編入は避ける等、農業経営が都市用排水路、都市公害による悪影響を受けることとならないようさらに真剣な取り組みがされなければならない。

ウ 農業的土地利用から都市的土地利用への転換の問題点

(ア) 市街化区域における都市的土地利用転換

市街化区域 用途地域規制等専ら都市サイドの規制のもとにおかれており、農業的土地利用から都市的土地利用への転換は、制度としては単なる届出制（農地法第4条1項5号、第5条1項3号）にすぎない。

許可制から届出制とすることとした立法の背景は、市街化区域は都市的土地利用を認めそのなかで都市開発を積極的に促進させることとすることで土地基盤整備事業などの農業投資をより純農業地帯に効率的に配分できるということともう一つは、高度経済成長により都市への人口・産業が急激な勢いで集中してきたため、宅地・工業用地などの土地需要の増大に速やかに対処できるようにしようとするものであった。しかし、農地は農業生産の場であるとともに開発の種地として高い付加価値を有しているにもかかわらず都市的土地利用への転換が単なる届出制という農地管理上の形式的な処理として運用されていることは市街化区域の農地の利用を全く地主のフリーハンドにまかせるもので良好な市街地の形成をはかるうえから大きなマイナス要素であり、制度自体に疑問が残るものである。むしろミニ開発・不整形開発等の無計画な開発を防止する手段として開発にリンクさせたコントロールシステムの一つとして制度を位置付け機能させるべきではないであろうか。

また、市街化区域内農地に対する長期営農継続農地に係る納税義務の免除制度（市街化区域農地に対する課税の適正化措置）も市街化区域内農地の農業生産に視点を置いたという点では一定の評価を受けることができるであろうが、土地の利用より、資産保有という点では計画的開発を妨げている大きな要因であることは否定できない事実であり制度の見直しが必要ではないであろうか。

(イ) 市街化調整区域における都市的土地利用転換 開発許可制度と農用地利用計画

市街化調整区域内の開発行為については、都市計画法第 29 条に許可を受けなければならない、或いは許可を要しない事項が規定され、また、第 33 条及び第 34 条に許可の基準がそれぞれ規定されている。そこでは学校・社会福祉施設・医療施設等公益上必要な建築物の建築等の用に供される目的で行う開発行為については、一定の要件が具備されれば開発行為が可能とされている。一方、農業振興地域整備計画の農用地利用計画においても道路、学校、公民館等の公共公益施設の用地として農用区域内の土地をあてる必要が生じた場合において、当該施設の設置計画が農用地利用計画を尊重したうえ決定されたものであるときは、一定の要件をみたすように努めながら開発行為を認めざるを得ないような運用がなされている。また、都市計画事業のように土地収用法第 26 条の告示に係る事業の用に供されることとなったものがある場合においては、認可を要しない軽易な手続きにより農用地利用計画の変更が行われている。

問題は、これらの農地的土地利用から都市的土地利用への転換が農林漁業と十分な調和を保たなければならないという基本理念を十分に受けた形で具体的に制度化され運用されているかである。現実の対応においては地主から土地が買収できるかといったことに土地利用が左右され複雑多岐にわたる土地利用に係る法制度が許認可の段階では、全体的な計画が無視され対症療法的な運用しかなされない場合或いは、両者がネガティブな形で妥協してゆくといった状況にある。

こうした状態を継続させていったのでは、良好な農業環境の保持は不可能であり、制度を根柢からないがしろにする。現実の場でも基本理念が十分尊重されるよう行政・民間ともに努力する必要がある。

2 計画の内容

〔内容の要旨〕

効率的な公共投資を行うには市街化区域が広範囲に設定されすぎたため、スプロール市街地を容認する結果になった反面、都市計画制度自体は適切な市街化区域の設定を前提としているためスプロール地域への制度的な対応が十分なされていない。

法で掲げられている都市施設のうち、学校、小公園、保育園等の住民に身近なコミュニティ施設が都市計画決定されている事例がほとんどなく、したがって、地区レベルの居住環境施設の立地に関する総合性が、都市計画に欠落していることになる。

地区計画制度は、地区レベルの細かな市街地整備のコントロールを行うものであるがスプロールによってビルトアップした地区や「進行市街地」への適用が難しいことが指摘される。

広く都市計画を区分すると、都市計画法、建築基準法に規定される狭義の都市計画と都市にかかわるすべての事象を対象として策定される広義の都市計画がある。

ここでは、狭義の都市計画としての主に法定都市計画制度について、その内容と問題点について居住環境整備の視点から検討する。

法定都市計画の内容を整理すると、土地利用、都市施設の整備、市街地開発事業を三つの基本的柱として、7つの種類によって構成されている。そして、それぞれの都市計画は、個別の制度を基礎に独立的な性格をもっている。一方、都市計画法 13 条の都市計画基準において、都市計画は「一

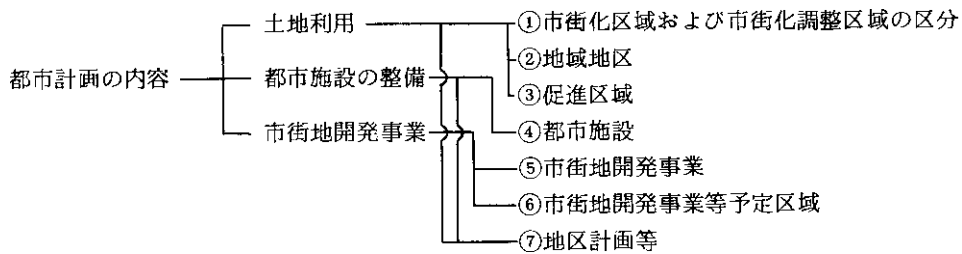


図 = 1 - 2 - 2 都市計画の内容構成

体的、総合的に定めなければならない。」と規定され、この一体性、総合性は、「都市計画総括図」と法7条4項「整備開発又は保全の方針」によって確保することになっている。

ここでは、居住環境整備を中心とする“まちづくり体系”における法定都市計画制度の枠組を明確にすること及びその問題点を検討するために、都市計画の内容の中から、区域区分制度、地域地区、都市施設、市街地開発事業、地区計画等及びそれらを総合的につなぐ整備開発又は保全の方針について取り上げる。

(1) 市街化区域および市街化調整区域の区域区分 線引き制度

制度の目的は、「無秩序な市街化を防止し、計画的な市街化を図るため、都市計画区域を区分して市街化区域および市街化調整区域を定める。」もので、都市計画区域を「すでに市街地を形成している区域」、「概ね10年以内に優先的かつ計画的に市街化を図るべき区域」、「市街地の形成を抑制する区域」に分け、前2者を市街化区域として、都市計画推進の対象としたものである。

したがって、あくまで線引きは、都市の土地利用の大枠を定めることを主要な目的とするものであるが、市街地の実態をみると線引きによる居住環境への影響は大きいものと考えられる。

神奈川を例として、線引き制度の一応の評価を行うと、都市化の非常に激しかった昭和45年6月に線引きを行い、市街化区域という枠を設定したことにより、それ以降の都市化の動きをこの枠の中に誘導したという点で大きな評価を与えることができるであろう。これを昭和57年度建設省で行った「線引きの評価に関する調査」で検証すると(表=1-2-3参照) S45からS50の10年間の人口増144万人のうち約93%にあたる134万人を当初決定の市街化区域内で占めている。

しかし、その一方、市街地の整備や宅地の供給が予定通り進まなかった実態もある。つまり、当初市街化区域の新しい市街地51,104haのうち面整備区域が18,629ha36.5%であり、かなりの未整備

表 = 1 - 2 - 3 当初決定線引き区域の実態

区 域	面 積	S 45 年		S 55 年		S 45	S 55
		人 口	密 度	人 口	密 度	増 減	構成比
都市計画区域	169,729 ^{ha}	5,344,647 ^人	31.5 ^{人/ha}	6,788,368 ^人	40.0 ^{人/ha}	1,443,721 ^人	100%
市街化区域	87,317	4,970,968	56.9	6,315,647	72.3	1,344,679	93.1
既成市街地	36,213	3,596,191	99.3	3,558,141	98.3	38,050	2.6
そ の 他	51,104	1,374,777	26.9	2,757,506	54.0	1,382,729	95.7
調 整 区 域	82,412	373,679	4.5	472,721	5.7	99,042	6.9

市街地を残しているといえる。この大きな要因は、一つには「計画的な市街地の整備を目標として設定された市街化区域が、広範に設定されたこと、もう一つは、土地の利用と供給を市街化区域に限定しながら、その時期、方法、価格等がコントロールされず市場メカニズムにゆだねた結果、市街化区域に効率的な公共投資がなされずに、都市基盤が整わない農地や未利用地が散在するスプロール市街地を多く生みだしてきたものといえよう。

(2) 地域地区

地域地区は、都市の土地利用計画に即して市街地を区分し、かつその区分された土地ごとに土地利用の純化を図ろうとするものである。その実現の手法は、建築行為の規制、誘導という形で行われる。したがって地域地区は、事業手段をもたない、計画に基づく規制により都市計画の実現をはかるものといえる。

現行制度による地域地区は、7分類 31 種類（表 = 1 - 2 - 4 地域地区の種類）とそれに作る多くの規制手法が用意されている。こうした、多くの規制手法を使いきっているわけではないという問題は残るが、ここでは、市街化区域において、少なくとも指定されなければならない用途地域制について検討する。

用途地域制度は、建築行為に対して、用途、容積、形態に関する規制を行うものである。

しかし、容認される用途の種類がかなり幅広く緩いものであること、容積規制もゆるやかであるということから、土地利用の純化、密度規制、宅地区画の再分割、統合等の規制ができないため、市街地の土地利用の動向に対して十分なコントロールができないものであるといえる。また、用途地域という一般規制が緩いため、その他の地域地区や地区計画等の規制、誘導手法が使いにくいものとなっている。

(3) 都市施設

都市施設の内容は、都市計画法 11 条で 11 項目が掲げられている。（表 = 1 - 2 - 5 都市施設の種類）

都市施設は、大きく生産基盤施設と生活環境施設に分けられるが、ここでは、11 項目の内生活環境施設についてみると、現実には計画決定されている施設は、幹線道路、公園、下水道ぐらいで、住民に身近な施設である、学校、小公園、社会福祉施設、保育園等が都市計画施設として決定されている事例はほとんどみられない。

このように、都市計画施設が市街地の骨格を形成する施設を中心に、都市計画決定を行うことが事業遂行上メリットがある施設に限られているために、地区レベルの居住環境施設の立地に関する総合性が都市計画では欠落しているものといえる。

(4) 市街地開発事業

都市計画法第 12 条では、市街地開発事業として 6 項目あげている（表 = 1 - 2 - 6）

居住環境整備と係りの深い土地区画整理事業についてみると、土地区画整理は、土地所有権の変更を伴わず換地により土地の区画の整理を実現するとともに、道路、公園等の公共施設整備を行うものであり、一定水準の市街地の創出という意味では、効果的な手法といえる。

都市計画では、基本的に住区の整備は市街地開発事業、その他の都市計画事業と開発許可及び建築基準法の運用によって進めていくものとなっているが、面的整備は十分進んでいるとはいえない状況にあり、住宅地の整備は依然として問題となっている。しかし、土地区画整理にしても

表 = 1 - 2 - 4 地域地区の種類

	種 類	設 定 目 的	規制の根拠法令
(1) 用途地域	第1種住居専用 地域	良好な低層住宅地の環境を保護するため定める	建築基準法第48条 第52条、第53条、 第54条、第55条、 第56条、第57条
	第2種住居専用 地域	良好な中高層住宅地の環境を保護するため定める	
	住 居 地 域	主として住居の環境を保護するため定める	
	近 隣 商 業 地 域	近隣の住民に対する日用品の供給を主たる内容とする 商業その他の業務の利便を増進するため定める	
	商 業 地 域	主として商業その他の業務の利便を増進するため定める	
	準 工 業 地 域	主として環境の悪化をもたらすおそれのない工業 の利便を増進するため定める	
	工 業 地 域	主として工業の利便を増進するため定める	
	工 業 専 用 地 域	工業の利便を増進するため定める	
(2) 特別用途 地区	特別工業地区 文教地区 小売店舗地区 事務所地区 厚生地区 娯楽・レクリエ ーション地区 観光地区 特別業務地区	用途地域内において特別の目的からする土地利用 の増進、環境の保護等を図るため定める	建築基準法第49条地 方公共団体の条例
(3) 密度・形 態地区	高度地区	用途地域内において市街地の環境を維持し、また は土地利用の増進を図るため定める	建築基準法第58条
	高度利用地区	用途地域内の市街地における土地の合理的かつ健全な高 度利用と都市機能の更新とを図るため定める	建築基準法第59条
	特 定 街 区	街区単位の建築計画を進め、市街地の整備改善を 図るため定める。	建築基準法第60条
(4) 防火地域	防 火 地 域	市街地における火災の危険を防除するため定める	建築基準法第61条 第62条
	②準防火地域		
(5) 景観・保 全地区	②美 観 地 区	市街地の美観を維持するため定める	建築基準法第68条 地方公共団体の条例
	③風 致 地 区	都市の風致を維持するため定める	都市計画法第58条 都道府県の条例
	④歴史的風土特別 保存地区	古都における歴史的風土を保存するため定める	古都における歴史的 風土の保存に関する 特別措置法第8条
	⑤緑地保全地区	都市計画地域内の樹林地、草地、水辺地等の緑 地の保全のため定める	都市緑地保全法第5条
	⑥生産緑地地区 (第1種・第2種)	市街化区域内の農地等(生産緑地)の保全のた め定める	生産緑地法第5条
	⑦伝統的建造物群 保存地区	伝統的建造物群およびこれと一体をなしその価 値を形成している環境(伝統的な町並み)を保 存するため定める	文化財保護法第83 条の2 市町村の条例
	(6) 機能的用 途地区	⑧臨 港 地 区	港湾を管理運営するため定める
⑨流 通 業 務 地 区		大都市における流通機能の向上および道路交通 の円滑化を図るため定める	流通業務市街地の整 備に関する法律第5条
(7)その他	⑩駐 車 場 整 備 地 区	道路の効用を保存し、円滑な道路交通を確保す るため定める	駐車場法第20条

表 = 1 - 2 - 5 都市施設の種類の種類

1. 道路、都市高速鉄道、駐車場、自動車ターミナルその他の交通施設
2. 公園、緑地、広場、墓園その他の公共空地
3. 水道、電気供給施設、ガス供給施設、下水道、汚物処理場、ごみ焼却場その他の供給施設 又は処理施設
4. 河川、運河その他の水路
5. 学校、図書館、研究施設その他教育文化施設
6. 病院、保育所その他の医療施設又は社会福祉施設
7. 市場、と畜場又は火葬場
8. 一団地の住宅施設（1ヘクタール以上の一団地における50戸以上の集団住宅及びこれらに 附帯する通路その他の施設をいう。）
9. 一団地の官公庁施設（一団地の国家機関又は地方公共団体の建築物及びこれらに附帯する 通路その他の施設をいう。）
10. 流通業務団地
11. その他政令で定める施設

バラ建ちがある程度進んだところでは、さまざまな所有者の意向を反映できるシステムになっていないことから、新市街地の整備に限定されていること。また、事業後の市街地のコントロールができないという問題を抱えていることから、居住環境整備の手法としては十分なものとはいえない。

(5) 地区計画

ア 地区計画の概要

地区計画制度とは、「地区レベルで良好な市街地の形成を図るため、それぞれの地区の特性に応じて細街路、小公園等の地区施設と建築物の用途、形態、敷地等について、一体的、総合的な計画を定め、その計画に基づいて建築行為、開発行為を誘導し規制する制度」といえる。

従来の都市計画が、都市全体のマクロな土地利用計画と根幹的都市施設の計画を中心としていることから、地区計画制度は、この弱点を補うものとして、地区レベルの計画に基づくきめ細かな市街地のコントロールを行うものである。その概要は、表 = 1 - 2 - 7のとおりである。

イ 地区計画の問題点

地区計画の制度化によって、地区レベルのきめ細かな計画規制への可能性を広げたことは、大きく評価できよう。制度誕生からまだ間もなく、行政実績も少ないことから地区計画制度を評価すべき時期ではないが、ここでは、今後地区計画を実際に運用し、まちづくりに活用していく上での問題点を本稿で対象とするスプロール市街地にしぼり検討する。

各自治体における地区計画への期待や制度制定の大きな目的の一つでもあった、ミニ開発の規制をはじめとするスプロール市街地の居住環境整備の手法としての地区計画の適用は以下の点で難しくなっている。

表 = 1 - 2 - 6

市街地開発事業の種類

1. 土地区画整理事業
2. 新住宅市街地開発事業
3. 工業団地造成事業
4. 市街地再開発事業
5. 新都市基盤整備事業
6. 住宅街区整備事業

表 = 1 - 2 - 7 地区計画制度の概要

決定主体	市 町 村	
決定手続	現行の都市計画決定の手続による。(案作成時に土地所有者等の意見を求める)	
計 画 事 項	区域	地区計画区域 地区整備計画区域(左の区域の一部でも可)
	内 容	<p>地区の整備に関する方針</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 地区計画の目標 2. 地区の整備、開発及び保全の方針 <p>地区整備計画区域 (一部について定める場合)</p> <p>次の事項のうち必要なものを定める。</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 地区施設の配置及び規模 2. 建築物等の用途の制限、建築物の延べ面積の敷地面積に対する割合の最高限度又は最低限度、建築物の建築面積の敷地面積に対する割合の最高限度、建築物の敷地面積又は建築面積の最低限度、壁面の位置の制限、建築物等の高さの最高限度又は最低限度、その他建築物等に関する事項で政令で定めるもの 3. 土地の利用の制限に関する事項で政令で定めるもの
制限等	なし	<ol style="list-style-type: none"> 1. 届出、勧告制度(都計法58条-2) (当該行為に着手する30日以前に届出、計画不適合について市町村長が設計の変更その他必要な措置を執ることを勧告) 2. 開発許可の基準(都計法33条) 3. 市町村の条例に基づく制限(基準法68条-2) (建築物の敷地又は用途に関する事項) 4. 道路位置指定に関する特例(基準法68条-3) (道路の位置の指定は計画に即して行う) 5. 予定道路の指定(基準法68条-4)
整備主体	建築を行う者、開発行為を行う者又は市町村	
助成措置	1. 土地に関する権利の処分に関する斡旋その他の措置	
地区計画対象区域	<ol style="list-style-type: none"> 1. 市街地開発事業等の事業が行われる又は行われた土地の区域 2. 今後市街化する土地の区域で不良な街区の環境が形成される恐れのある地域 3. 現に良好な居住環境が形成されている土地の区域 	

(ア) 現況データベース収集の問題

きめ細かな規制を裏づける現況資料の整備は欠かせないが、スプロール市街地では、地籍、道路位置、種別、土地利用境界、土地所有境界、ならびに建物の建ペイ・容積率等のデータの確保は非常に難しい。

(イ) 計画規制の限界

地区計画は、計画規制であるため計画の実現時期が担保されない。したがって、特に開発圧力が落ちている既スプロール地区では、コントロールだけで地区の環境整備を進めていくことは困難であろう。

さらに、一般的な地区計画の問題として、

(ウ) 計画規制の限界から事業手法の併用、助成措置等を必要とするが、これについて、制度的になんら担保されていない。地区計画は弾力的な制度であり、自治体が地区計画を積極的にまちづくりの中に位置づけるのならば、各自治体は他事業、助成措置への対応可能範囲をみきわめた上で適用していかななくてはならない。

(I) 地区計画を適用していくためには、一般の土地利用規制の強化を必要とする。つまり地区計画区域とそれ以外の市街地の規制のバランスを十分考慮しなければ、地区計画を適用することへの住民の合意は得にくいであろう。

(オ) 上位の都市計画、宅地開発指導要綱等現行諸制度との規制、指導ルールの整合を要する。

(カ) 公共公益施設整備の負担ルールの確立

(キ) 整備水準の設定の困難性

特にスプロール市街地では、区画整理地区・開発許可区域と比較し、かなり低い水準で設定せざるをえないであろう。いったん定めた計画水準をさらに将来において向上させることの難しさも考えると、そうした低い水準を都市計画として位置づけることへの疑問もでてくる。

(ク) 自治体内部での関係、支援体制の必要性

(ケ) 住民によるまちづくり組織づくり及び支援、助成のしくみの必要性

以上のとおり地区計画の適用にあたり、様々な問題、課題を乗り越えなくてはならない。法定地区計画を地区レベルのまちづくり体系の中心として、マスタープラン的に位置づけ、関連事業計画、誘導・助成措置等もコントロールすることは前記(ア)～(ク)で示したようにさまざまな問題をかかえているため難しいであろう。また、地区計画は、その設定自体や計画の内容に盛り込む事項に任意性を持つものであること、従来の自治体行政の実態をみると地区別の総合計画(いわゆる“コミュニティ計画”)の流れがむしろ地区のマスタープラン的要素が強いと思われること等を考えると法定地区計画だけで地区の居住環境の整備を進めることは困難であろう。法定地区計画が機能していく条件としては、総合計画等の全市的計画と連動した地区レベルの総合的な指標の存在を必要とし、その枠組の中で建築、開発行為等のきめ細かなコントロール手段として、補完的に位置づけることが適切であると考えられる。法定計画という固い枠組の中で、さまざまな計画を連動させるよりも、自治体のまちづくり体系の中に地区レベルのトータルな任意の計画をくみこみ、適用可能なものについて法定地区計画を連動させていく手法の方が運用しやすいであろう。

(6) 整備、開発又は保全の方針

都市計画法第 13 条(都市計画基準)では、「都市計画は、当該都市の特質を考慮して、一体的かつ総合的に定めなければならない。」としている。この「一体的」とは、計画主体(国、県、市)の異なる都市計画間あるいは個々の都市計画間に矛盾がないことであり、「総合的」とは、区域区分をはじめとして地域地区、都市施設、市街地開発事業等の個別の都市計画が有機的に組み合わせ、総合的效果を発揮することを意味している。

それでは、この一体性、総合性は、制度的にどのように位置づけられているのであろうか。制度上は、個々の都市計画を定める際に他の都市計画と整合しているかをチェックする「総括図」と「市街化区域及び市街化調整区域の整備、開発、保全の方針」によって、都市計画の一体性と総合性を確保することになっている。

しかし、計画書として都市計画決定される「整備、開発又は保全の方針」に基づいて個別の都市計画を定めるといっても、或る程度具体的なまちづくりのための枠組や指標が明確に示されていない限り現実として総合性を担保したものにはならないといえる。

更に、都市計画自体が多様な構成要素の集まりであり、その運用がそれぞれの根拠法にゆだねられ、その多くが国の権限に由来して行われることから、自治体がそれらを一体的かつ総合的に計画を策定し、運用していくことを困難にしているといえるであろう。

3 計画の担保

〔内容の要旨〕

“線引き”制度の趣旨を担保する開発許可制度は、一定規模以下の開発は対象外とし、また、個別宅地規模、建物への配慮がない等良好な市街地形成の誘導には問題を含んでいる。用途地域規制の実態も、建物用途の混在を招かざるを得ない条件を内包しており、各々の地域に適合した都市環境を図ろうという機能は十分に果されていない。都市施設整備については、事業実施と時間的に近接した計画決定、計画区域内における住宅の連担現象、道路河川整備の個別事業法による実施等運用面における担保処置に問題点が散見される。

都市計画は「都市の健全な発展と秩序ある整備」を図ることを目的として定められるが、それがまちづくりについて、単に将来を描いた絵、或いはビジョンとしてだけではなく、具体のまちづくりにおけるガイドラインとして実効性を有するものであるからには、計画を実現するための手段を持つものでなければならない。現行の都市計画制度において計画の実現性はどのようにして担保されているのだろうか。ここでは、法体系の制度面からと、実務上における運用面からその現状を検討してみたい。

(1) 制度面における担保

都市計画法は、都市計画の実現のため、規制・誘導手段と事業手段を持つ法的構成となっており、都市計画法の第三章に都市計画制限が、第四章に都市計画事業が規定されている。

第三章に規定されている都市計画制限の制度は、都市計画法によって決定される計画の実効性を担保するため、土地利用に対して制限をかける制度であるが、次のように分かれている。

開発行為等の規制

市街地開発事業等予定区域の区域内における建築等の規制

都市計画施設等の区域内における建築等の規制

風致地区内における建築等の規制

地区計画等の区域内における建築等の規制

の五つである。

また、風致地区以外の地域地区についての制限は、別に法律で定めるとされているが、次のとおり法または法の委任を受けた条例により、計画の担保が図られている。(表=1-2-8)

ここでは、居住環境整備に深いつながりのある開発行為等の規制と用途地域規制についてふれてみたい。

ア 開発行為等の規制

都市計画法は、従前、都市の急速な発展の中で無秩序な虫食い状の開発が広い区域に及び道路、公園、下水道等、都市として必要な最低限の施設も持たないような市街地が形成され、或いは住宅と工場の混在を生じ都市機能の低下、都市環境の悪化、公共投資の効率の低下等の弊害をもたらす結果となったため、このようなスプロール現象を防止し、都市の秩序ある発展を

表 = 1 - 2 - 8 地域地区と関係法令

地 域 地 区 名	法 律 ・ 条 例
用 途 地 域	建築基準法
特 別 用 途 地 域	建築基準法 条例
高 度 地 区	建築基準法
高 度 利 用 地 区	"
特 定 外 区	"
防 火 地 域 及 び 準 防 火 地 域	"
美 観 地 区	建築基準法 条例
駐 車 場 整 備 地 区	駐車場法 条例
臨 港 地 区	港湾法 、 条例
流 通 業 務 地 区	普通業務市街地の整備に関する法律
歴 史 的 風 土 特 別 保 存 地 区	古都における歴史的風土の保存に関する特別措置法
緑 地 保 全 地 区	緑地保全法
生 産 緑 地	生産緑地法
伝 統 的 建 造 物 群 保 存 地 区	文化財保護法 条例

図るため市街化区域及び市街化調整区域の制度を設けたものであるが、この線引きの制度を担保するものとして開発許可制度は位置づけられている。

この開発許可制度は、主として建築物の建築の用に供する目的で行われる土地の区画形質の変更を知事の許可に係らしめて、これにより開発行為に対して一定の水準を保たせるとともに、市街化調整区域にあっては、一定のものを除き開発行為を行わせないこととして、都市の健全な発展と秩序ある整備を図ろうとするものと言える。

このために、都市計画法は、開発行為の技術基準を定めているが、それは、開発許可によって開発される市街地は、都市を構成する要素の一部であり、計画的に整備されなければならないとする一方、微細な規模のものをいくつか積み上げていけば諸施設の完備した良好な市街地が形成されるという基準を定めることは不可能であるとし、開発許可の基準は、原則として当該区域内において利用上完結するような範囲内に限り定めるとされている。

具体的には、道路・公園・広場その他の公共の用に供する空地が、環境の保全上、災害の防止上、通行の安全上または事業活動の効率上支障がないような規模及び構造で適当に配置されなければならないとしている。

これを受けた公園の配置に関する基準は、0.3ha 以上についての開発行為は、開発区域面積の3%以上の公園緑地を取ることとしているが、この定めによると 0.3ha 未満のものについては公園は不要であり、これについては将来行政側において対応せざるを得ず、この限りにおいて、宅地開発に制限のなかった従前とかわらない状況にあるといえよう。

また、開発許可は、宅地に一定水準を保たせるため、都市基盤等の整備を義務づけてはいるが、宅地自身についての水準、つまり宅地規模については何ら規定していない。居住環境を整備するにあたり、建ぺい率、容積率の点はもちろんのこと、宅地規模に関する規制、誘導は、

人口密度にもつながって、都市施設の絶対量に影響を与えるものであり、この点においても、ミニ開発と狭小宅地という市街地形成上好ましくない傾向に対処できる制度とはなっていない。

イ 用途地域規制

線引き制度がマクロ的視点から都市の整序を定めたものであるのに対し、地域地区制度は、よりミクロな観点から都市計画区域内をそれぞれ異なる一定目的ごといくつかの地区に区分し、所要の建築規制などを行うことにより、都市全体の適正な土地利用を確立しようとするものであると言えるが、用途地域制度は、この地域地区制度の根幹をなすものである。

用途地域の建築規制については、それぞれの用途地域の目的に応じて、建築基準法に定められているが、用途規制の考え方は次の二通りで行われている。

ある地域について将来の市街地形成目的に従って、その地域において許容することができる用途の幅を限定して定める考え方

ある地域における環境の阻害あるいは各種機能の利便の確保に対する阻害等の発生を防止するため、この地域に許容することができない用途の範囲を定める考え方の二通りである。

これらはそれぞれに長所、短所があるが、大きな問題点は次の点である。

の考え方は、その地域の将来の姿についての的確な予測が必要になるので、きわめて限定した地域にしばられる。

の考え方は、環境阻害等が明白なもの以外の用途を排除しえない、また、時代の変化に代って生じる新たな用途についても対応しにくい、ということである。

建築基準法は、第一種住居専用地域については の考え方であり、他の地区については の考え方をとっている。

具体の用途規制の内容をみると、第一種住居専用地域、第二種住居専用地域、住居地域、近隣商業地域、商業地域、準工業地域の順で主に環境保全上の見地から後者になるほど緩やかな規制が行われており、これに対し、工業地域、工業専用地域については、工業の利便の見地から、商業系、住居系の建築物等に対する規制が行われている。

このような結果、表 = 1 - 2 - 2 にあるとおり、住宅の建築は第一種住居専用地域から工業地域までの範囲でできることになっており、また、工場についても、狭小、小規模の工場等については住居地域までの範囲で建築でき、建物用途の混在をまねかざるを得ない状況であり、市街地の土地の合理的な利用を図ると共に、それぞれの地域に適合した環境の維持形成を図ることを目的に定められている用途地域は、現状において十分には機能していないと言わざるを得ない。

土地利用の面における計画の担保性は以上であるが、次に、都市計画事業について検討してみる。

都市計画事業は、都市計画施設及び市街地開発事業の実現のために実施されるものであるが、施行者は原則として市町村とされ、このほか都道府県・国の機関及びその他の者が行うことができることとされている。

また、都市計画事業は、都市計画法第 69 条により土地収用法第 3 条各号の一に該当するもの

とみなされて、土地収用法の規定が適用されるため都市計画事業としての認可がおりると土地収用法の公用収用、または公用換地の手法によってその実現は法的に担保されることとなる。

都市計画事業は、施行者が明確であること、及び事業実施に強制力があることの点から個々の事業についての計画内容の実現は、法的に担保されているといえる。

(2) 運用面における担保

ア 都市施設

一般に、都市計画は十年或いは二十年先の都市を考慮して計画されているものであるが、近年の都市施設の計画は、必ずしもそうとはいえない。都市施設の計画は、区域内の土地所有者等に対し直接的に影響を与えるものであり、地元説明を行う場合において、将来計画だけでなく、具体的な事業についての説明を行わなければ地元の了解を得ることが困難な面もあるため具体的な事業の実施を目的とし、それに先だって都市計画の決定が行われることが多くなっており、他の土地利用に先行して計画を作り、これにより周辺土地利用を誘導していくという都市計画の趣旨を十分果しているとは言えないであろう。

また、都市施設は、計画決定されると都市計画法第 53 条の建築制限があり、将来の事業実施に支障をきたさないよう土地利用に対して一定の制限を課している。この場合、鉄筋コンクリート造りの建物、或いは3階以上の建物以外は、普通、許可されて建築することができるが、このような都市計画施設の区域内における住宅等の連たん現象は、事業費の増大及び生活環境へ与える影響の増大をひきおこし、事業実施の困難性を大きくしている。

イ 都市計画事業

都市施設は、都市計画事業として施行されるが、すでに事業に必要な土地をすべて取得している場合、道路法、河川法等の個別事業法のみで対応できる場合等については、都市計画事業で施行されないこともある。しかし、都市計画が都市の整備全体について調整機能を持ち、計画決定、事業実施というシステムで計画的まちづくりを実現していくものであるならば、公共投資を効果的に積み重ねていく上からも、都市整備の状況を確実に把握し、都市全体から事業実施の必要性、緊急性等を検討し、事業実施をコントロールすることは、重要なことと考えられる。

第3節 組織・主体の問題点

〔内容の要旨〕

都市計画制度そのものの問題の他に、制度の理念を実現すべく具体的にそのしくみを動かしている行政自身の問題に言及する必要もある。その中でも、行政の内部整理に課題を求め、計画関係の組織及び組織間の調整、さらには市民との協働について取り上げた。

計画組織変遷の中で、組織構成や役割分担をめぐる問題点に取り組む際にポイントとして指摘できるのか、都市計画所管課の計画專業への機能純化と開発・建築行政が別系統組織に位置していたことである。

計画の実効性確保のためには、組織間の調整という過程が重要視される。各組織間にままたる価値判断のすれ違いを乗り越え、意味のある合意に導くための視座の拡大、共通の物差しの形成が問われている。

第2節で述べた体系・内容・担保上の問題点とともに、誰がどのように制度に係わっていくのかの問題が、都市計画制度の有効性を左右する大きな要素である。制度の機能する様をごく単純化してゲームに表わすならば、行政・住民・企業という主体が各々の行動原理に沿いながら利潤や効用や行政効果の最大化を求めて交渉を持ち、社会的に意味のある結果へと導びいて行く、そのような過程を指すことになる。制度は当然この過程を円滑に進行させることを目的に作られているから、かりに機能が十分発揮されない場合その原因を、制度に係るプレーヤー、例えば住民や企業のルール違反に求めることもできる。住民工コ、企業の投機的な土地取引、農家の特権的土地保有等々。

しかし、ここで問題としたいのは、まず行政の内部において、どれだけ計画制度が目的合理的に運用されているかの点である。もちろん行政という主体内の問題であっても、他の分野と共通する「縦割り」という大問題もあり、また内部の対立が外部の対立（行政 - 企業、行政 - 住民）を反映することもあるから、容易に解決できるわけではない。けれども、都市計画の理念にむけて行政内部の最低限の整理が図られない状況で、対外的に有効な働きかけができるはずがない、その意味では、まだ改善すべき余地が残されていると考えられる。

そこで、テーマの第1は行政内で直接都市計画に携わる計画組織及びそれを中心とした組織間調整のあり方をとりあげる。

第2は、市民との協働を考えたい。計画をめぐる行政と市民の関わり、特に市民参加というテーマは40年代の初頭以降、実に数多く論じられてきた。その中で、行政が市民の意向を無視したり、不十分にしか汲み取らず計画をすすめることの誤まりは広く認識されてきている。もちろん「近視眼的な反対を押し切って計画を実行したところ、数十年たった現在ではめざましい成果をあげ、反対した市民も非を悟っている」といった事例は、現在でもあり得る話だろう。しかしそれで全てが解決できるわけではないということも認識されている。

市民参加が「市民権」を得た現在、しかしながら新たな問題が生じている。従来行政との関係では比較的均一に見えた「市民」が、ある種の事例では分裂し、鋭く対立する事態が発生している。例えば、社会的弱者のための施設が、いわゆる迷惑施設と同列視されて強い反対に曝される。一方施設の建設を求める市民がいることも間違いない。このように総論ではなく各論、建前ではなく本音がはっきりと露出する局面で、市民参加の内実が問われる時代となった。

このような状況下で行政にまず要求されるものは、市民のイメージを必要以上に卑小に（「住民工

ゴ)あるいは理想化(「成熟した市民」)して捉えることなく、率直なつきあい方を確立することである。率直かつ実質的な折衝ルールが不十分ではないが、それが行政内部に確立されていなければ、市民との協働は不可能ではないのか、という自問を第2のテーマの視点とした。

1 計画組織の変遷

最初に当県の都市計画組織の変遷をフォローしてみよう。

図にみるとおり、都市計画所管課は長年土木部内に置かれ、土木ベースの都市計画が続いていた。戦後の都市行政においては、戦災復興が第一の目的であり、道路中心の整備として公共土木事業に比重がかかっていたため、一貫して土木部計画課が所管し、57年の組織改正まで中心となっていたものである。この間数多くの立法が行われ、これに対応すべく事業が増加し、事業課の新設を繰り返してきた。事業が拡散すればするほど総合化、集中化が必要となってくるはずだが、この仕組みは、47年になってようやく計画課内に総合企画担当の設置というかたちであらわれた。また近年の市街化の拡散、都市化の一般の現象に対する行政組織として57年にはより大幅な機構改革すなわち建築部を母体として、都市部が創設されたが、都市経営、都市政策色が前面に打ち出される中で都市計画担当課も、都市部の一課となった。都市問題が広範囲に現出している今日遅きに失したきらいはあるが、今後期待したいところである。

しかし組織改正によってすべてがうまくいくということには必ずしもつながらない。都市経営、都市行政の位置づけとなすべき主体の役割と責任が明確にされ、ヒューマンサイズのまちづくりに

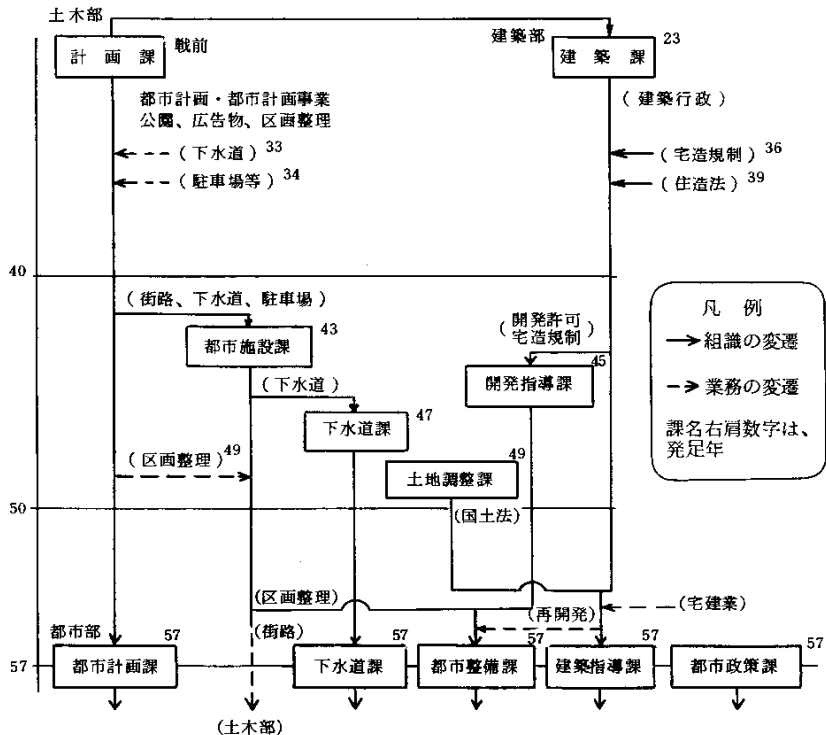


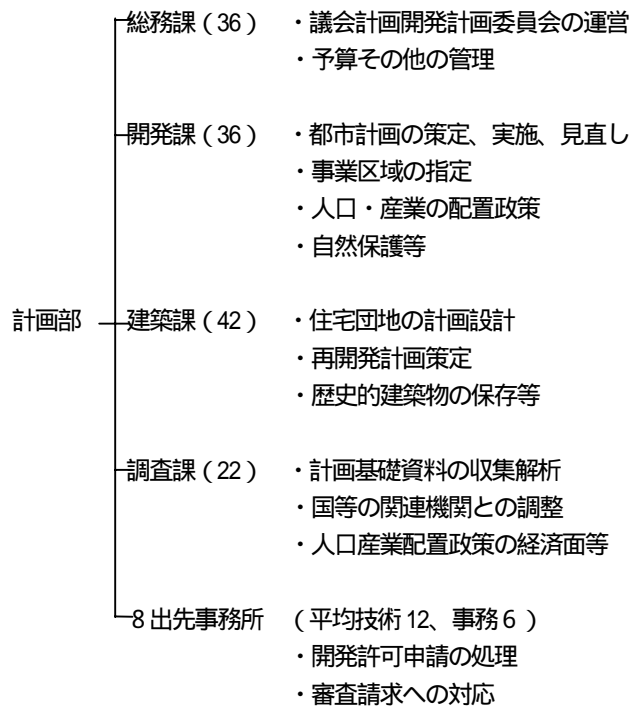
図 = 1 - 3 - 1 都市計画担当課の変遷

生きてこそ評価されてよいものである。全县をカバーし、かつ県下市町村のまちづくりに対しても適切な指針を示し、事業面での参加を図るべきと思われる。

以上大ざっぱに県における組織の変遷を追った。あらためて整理すれば、都市計画担当課そのものは、事業部門の肥大化・分離独立を経て、計画、専門の組織へと純化していったこと、一方計画の担保に重要な役割を果たす開発・建築行政が高度成長期を通して、別系統に組み込まれていたことがポイントとなる。もちろん、このような各組織の役割分担は、地方自治法の組織モデルや建設省における計画・都市・住宅各局とのつながりという大前提を踏まえており、また各々に蓄積された伝統もあって容易に改編できるものではない。

そこで各組織の共通目標としての都市政策が、どれだけ緻密に構築されているかが問われる一方、役割分担にも目の向けられる必要があるだろう。役割分担の別のあり方を対照する意味で右図にイギリスの例を掲げてみた。開発許可や住宅団地開発が都市計画部門の一環に位置付けられている他、調査部門の比重が相当大きいことが目につく。調査なくして計画なし、という思想を組織形態が表わしているともいえる。

さて、役割分担とともに、各々の組織がどのような行動原理に基づいて行政をすすめているかが問題となるが、それは組織間の対立、調整の局面でより鮮明となるので次項において検討する。



(カリングワース「英国の都市農村計画」都市計画協会)
P138~139 を要約

図 = 1 - 3 - 2 イギリス、ランカシャー県の計画行政組織

2 組織間調整

都市計画を実効あるものとするためには、計画策定に必要な権限と共にスタッフが確保され、その手続規定を整備する方法が検討されねばならない。その1つに都市計画セクション、企画財政及び事業セクションの共同作業が必要となる。計画に沿った行政展開を図るためには、計画がオーソライズされ、関連部局の協力が不可欠となるからである。

計画論に基づく行政内整序ルールの確立のためには、調整という手法をとらざるを得ないだろう。行政内整序ルールは、計画に定めのない事項或いは定められていても組織相互間で取扱いが一致

しない事項について、計画論に基づいた調整、合意形成を保障しようというものであり、方針、政策レベルでの調整を保障するものでなければならない。調整が妥協によるものであったり、組織工ゴイズムによって行われることのない方策が検討されなければならないだろう。

以上一般的に調整の必要性を述べたが、現実にはどうか。一例として都市計画法による用途地域の指定と、建築基準法による当該制限緩和の特例許可の関係を考えてみる。現実の地域では旧都市計画法以来長年の努力にもかかわらず用途混在の解消していないところは多い。この中で都市計画部門では引き続き用途純化を図る 現況用途を追認するようなスポット的なゾーニングは許されない 地域指定の安定性を保つためみだりに変更すべきでない、といった原則が立てられるであろう。一方建築行政部門は 100%の純化は理想ではあっても実態に合わない 建物の周辺に対する影響という実質的な視点に立つ必要がある 地域の性格自体が変動する場合には計画の見直しが必要、という考えに立つ。

これらの価値判断は、両法の対象とする空間スケールの違いに起因するところもあるが、現実の地域空間は同一である。しかし各々が自己の伝統的守備範囲とする空間スケール（都市計画では地区レベル以上、建築基準法では街区レベル以下）に閉じこもって原則論を展開する限り、接点は持てないことになる。そして特定の事例について双方に見解の相違が発生した場合、最終的な合意が、計画論の土俵を外れたところ、例えば別途の政策的要請に基づいて立地を認める等でしか成立しないことも考えられよう。

しかし地区計画の発想に見られるように、個別敷地から街区、地区へと建築行政の視座が拡大する一方、広域ブロックから市町村さらに地区へと都市計画の奥行きが深まる中で共通の物差しが作られつつあるわけであり、この物差しに沿えば、先に述べた双方の原則間の歩み寄りも可能となる。こうした形の組織間調整が、まず機能しなければ、例えば企画や農政等計画をめぐる多様な分野の整合は困難である。

さて、組織間調整の最大かつ構造的な問題点はいうまでもなく国 都道府県一市町村の分担と調整であろう。中央分権・地方集権と表現されるように、地方、特に市町村レベルにおいて縦割りの弊害が相当程度除去され、総合的な行政展開を行っている事例もある。しかし仮に市町村内部の調整が十分機能したとしても、それが直ちに県土スケール・全国スケールでの調整に結びつかないことも事実である。市町村を主体とし、県・国がそれぞれのレベルで支援を行うという我々の基本的視点は変わらないが、とりあえず、計画の基礎的な機能、すなわち多様な利害の対立をわかりやすい形で示し意味のある合意に導く、という機能をまず充実させるべきと考え、全体の枠組にはふれないこととしたい。

3 市民との協働

〔内容の要旨〕

縦覧時点における計画の硬直性、意見書提出に対する応答義務の欠如、公聴会運営の画一化等、既成の参加手続には極めて不十分なものが散見される。

所定の手続の中でも、住民の合意形成のための努力は、いろいろなレベルで積み重ねられている実績もあるが、住民説明会における住民の範囲、開催時点、合意形成の意味といった直面している課題も多い。

一定の地域や地区の総体としてまちづくりのあり方を住民に問いかけようという各地の「まち

づくり協議会」の試みも注目に値するが、具体的プラン形成へつなげる例はまだ少なく、ヨコの連携等行政側の受け入れ体制に課題もある。

行政一般について言えることだが、特に都市計画の分野で市民は長い間、そして今もお客様か外野の存在である。都市計画とは、都市全体からの視野と法制度や整備の手法に精通している専門家である行政が基本的に担うもので、隣にマンションが建つとか、目の前の道路が拡幅されるとかいう時に急に住民が騒ぎ出すことは、いまだに地域エゴか、何らかの取引きによって説得すべき対象としてしか促えられないことが多い。しかし、たとえ、その要求が、法制度的には無理なものであったり、都市全体の視野に欠けるとしても、法制度そのものが、身近かな環境を守り作る上で不十分なものであり、都市全体について必ずしも適格な情報が住民に与えられていない現状では、むしろ、法律を運用し、情報の把握者である行政側がせめられるべきであろう。

都市計画法は、都市計画の情報提供、市民参加の機会として 案の縦覧と意見書の提出 公聴会の開催 住民説明会の開催 の3つのメニューを用意している。については法定要件では必要に応じ開かれるが、実際には、基礎自治体である市町村の地道な住民説明会が合意形成の実質上の中心的役割を果たしている。ただし、これも、必ずしも、都市全体の状況説明や計画論を検討する場なのではなく、個別の事業の推進の為に、これまた個別の要望の調整が主流となることが多い。

都市計画事業でない事業や、民間の開発行為は、法的には周辺住民の異議申し立ての機会はない(土地地区画整理(事業)の意見の陳述はある。) 僅かに、市町村宅地開発指導要綱が、“周辺住民の同意”を要件としているものが多く、これが一定の役割を果たしてきている。どちらにせよ、不十分ではあっても市町村の法運用上の努力が一定程度の住民参加の道をつくってきたわけで、意見書の提出は、この合意形成システムに破れ目が生じた時の、むしろまれなケースなのである。

(1) 案の縦覧と意見書の提出について

しかし、たとえ縦覧期間が2週間と短く、あるいは提出した意見書が、都市計画地方審議会に付議され、検討の一判断材料としてしか扱われないとしてもこのような意見申し立ての機会が用意されていることは必要である。

どのようなケースにどのような意見書が提出され、行政側はそれをどのように処理したかについて、過去の具体的な事例に沿ってまとめてみよう。

56年2月から58年8月までの計15回の審議会では、計251件の案件が審議され、うち15件について意見書が提出された。案件には、軽微な都市計画道路の路線変更や追加もあれば、大きな面的整備の計画もあるから、単純に数字だけでは判断できないので、提出された案件について、少し詳しく見てみる。

まず、内容的には、都市計画道路の変更が9件と過半を占め、用途地域の変更2件、都市計画公園の決定、都市高速鉄道の決定、分水路の決定、再開発事業の変更各1件となっている。

当然ながら意見内容は、案に対する反対のものが圧倒的に多く、3件について一部賛成意見が提出されている。これはおそらく市町村の住民説明会段階での住民間のコンフリクトを表現しているであろう。

1件あたりの意見書の提出数は10通以下が8件、200通以下5件、それ以上2件となっている(表=1-3-1)。これも数字のみでは判断できないが、10通以下のものについては、計画全

体の妥当性よりも、個別の公平性の問題や個人的な生活権の主張であることが多い。

意見提出者の職業上の属性をみてみると、自営業者、会社員の案件別の頻度が高くなっている。これも推定であるが、農業者よりも、事前の住民説明会にのりにくい層である為ではないだろうか。

(2) 都市計画審議会の運営について

さて、これらの意見の要旨とこれに対する検討事項をまとめ、行政側が審議会に報告した場合、實際上、どのようにとり扱われているのだろうか。

2ヶ月に1回開催され、1回平均16.7件の審議事項がある審議会で、1件1件でいねいに検討することは、事実上不可能に近い。また、答申の内容だけみると、相当多数の反対意見があっても、答申に附帯意見をつける程度の結果が多い。我が国では、得てして、審議会というものが形骸化する傾向にあり、その答申は行政庁を拘束しないし、構成員の選定も行政庁

の裁量に委ねられて、学識経験者と一定の範囲内の行政関係者が選任される。もともと審議会は個別の自己の利益の防御の為の主張、立証の機会を与えるものでもないし、次に述べる公聴会のように一般の人や、広い意味での利害関係人の意見をきく場でもなく、その中間型であるが、その利点を生かして、専門的知見と広い視野のもとに、意味のある利害調整の場として機能するように運営されることが望ましい。都市計画審議会は、ことの性質上非公開とされているが、議論の中味は、一般の傍聴に耐えうる理論展開がされてしかるべきである。ある程度以上の反対の意見書の提出があった場合は公開の審議会にするなどのことが考えられてよいのではないだろうか。

(3) 公聴会への参加

神奈川県では、線引きの見直しと広域的都市施設の計画決定時のみ公聴会を開催している（都市計画公聴会規則第2条に規定されている。）

公聴会の運営については、44年の都市局長通達で次のように例示されている。

会運営は、行政側がおこなう

発言者は、事前に発言要旨を行政側に提出し、行政は予め発言者を指定する。

会場内の秩序維持は、行政側がおこなう。

(1)の意見書の提出についても言えるが、住民側から出された意見は形式的には、全て言い放しであり、席上、住民同士の討論がおこなわれることも、行政庁側が意見を述べることもない。

表 = 1 - 3 - 2 意見書提出者の状況

	提出数	提出者の職業					
		農業	自営	会社員	主婦	公務員	その他
	853						
	2						
3	1		1				
4	196	110	20	21	7	6	13
5	6	1	5				
	1						
7	2		1				1
8	11		3	4			4
	1,657						
10	2		1	1			
	1						
12	5			3			2
13	22			7	4	6	5
14	53	5	32	9		2	5
15	45	7	17	11	2	3	

⑨ 2.6.11については不明、1、9については関係住民多数のため特に職業属性をとる意味がないと考え省略。

54年の前回線引き見直し時には計7回、公聴会が開かれ、意見発表者は主に、調整区域内の地権者で、自分の土地が市街化区域に編入されないことについての不満の陳述が目立った。計画論として理論展開がほとんどないことはたしかである。

しかし、今後、各地の開発に反対する住民運動が、実践活動の中から土地利用について学習し成長しつつあることもたしかで、計画論的な意見の提出があった場合、今までどおりの公聴会の運営方式をとってよいものなのか検討の必要がある。

(4) 地区計画制度における原案作成への参加

55年創設された地区計画制度では、決定権者である市町村は、案の作成にあたり住民の意見をきかなければならない。案をつくる段階での合意形成が法文上義務づけられたことは評価しなければならないが、地区内の個別の建築開発行為に規制が及ぶのであるから当然かもしれない。長年必要とされた地区における土地利用のマスタープランと規制手法が法定化された訳だが、計画の必要性を理論的に主張できるバックデータと、粘り強い地域へのアプローチが、行政側にさらに要求されるであろう。行政のリーダーシップの真価は問われることとなる。特に都市レベルの施設についての合意のとりつけの問題は今まで同様、困難をもち続け、個別の地区計画を誘導する都市レベルのマスタープランの必要性が更に強くなった。

(5) 住民説明会

個別の都市計画決定についても、また事業実施についても、きめ細かな市町村の住民説明会が実施されていることは再三述べた。

これは、合意なくして作った計画への住民の協力が、事業実施段階で得られにくいという過去の経験を生かしたものであるが、逆に、10年先20年先に必要な計画が、計画決定されにくいという現実を生んでいる。昭和30年代に計画決定された道路がいまだに建築規制だけ受けて造られないという事実が、住民の計画に対する不信をかっているのが当然かもしれない。計画決定システムと財政システムが連動すること、社会状況の変化により計画そのものの見直しが必要であること、これらを含んで整備のプログラムが明示されること、といくつもの難関を越えなければ、住民説明会で、行政担当者が責任をもって発言することは難しい。一抛に解決の道は開かないが、まず、住民のエゴを問う前に、都市計画担当行政の責務として、現実の適格な把握と、この上に立った計画論的展望をもつべきであろう。

(6) 各地のまちづくり協議会の実践について

次に、県下の各市町村が、個別の事業の推進の為であったとしても、積極的に従来の参加制度から一歩踏み出して、広く住民の意見をとり入れた案をつくる為に、まちづくり協議会をつくっている事例を紹介する。これは主として、都市部都市政策課が57年度に行ったまちづくり実態調査によるものである。

名称は、協議会、懇話会、相談会と様々である。まちづくりの目的は、大半が駅前の整備と関連道路整備による商業活性化で、スプロール初期段階での地区整備の誘導を旨としたものが3件ある。既成市街地内の整備は、藤沢市の辻堂南地区1件のみで、ビルトアップした住居系地域のまちづくりの方向づけと住民参加がいかに難しいものかが知れる。

対象面積は、予定事業が再開発の場合は3ha内外、土地区画整理その他では、3haから100haまでまちまちである。

構成員は、やはり商店会が多いが、自治会からの代表選出（多くは自治会役員）も次に多く、その他はPTA、母親クラブ、婦人会などの地域組織、商工会議所、青年会議所、大型店舗、国私鉄などである。表-1-3-2 で地域団体と区別して住民団体とあるのは、当該地域のまちづくりを直接の目的として結成された自主的な団体のことである。住民参加といっても、まだまだ、行政側からの呼びかけによるものが多く、辻堂南のように住民の反対運動がきっかけで、双方からの歩みよりによりまちづくり協議会が結成されることはまれである。駅周辺整備と地方中心都市の商業活性化を、自治体の政策として住民参加のもとに強力に推進することも重要だが、住民運動をきっかけに、その地域全体の土地利用について継続的に協議する参加形態はあり得ないものなのだろうか。さらには、開発の動きの予測を立てて、事前に地域の土地利用と住環境整備のマスタープランを、住民に公開しながら作っていくことはできないものだろうか。

表=1-3-2 まちづくりの協議会一覧

	まちづくり協議会の名称	まちづくりの目的	対象面積	予 定 事 業				運 営 要 綱 有 無	ま ち づ くり 協 議 会 の 構 成 員					
				区画整理	再開発	地区計画	他		議員	商店会	自治会	住民団体	地域組織	そ の 他
1	横浜市大豆戸地区(開発指導指針)	スプロール初期からの地区整備の誘導	ha 38.7			○								
②	横浜市瀬谷駅周辺地区まちづくり懇談会	駅広、関連道路の整備商業核づくり	17											地権者、行政
③	川崎市溝ノ口駅北口再開発対策委員会	老朽木造密集商業業務地区の解消	3.3		○									
④	横須賀市中心市街地整備計画協議会	中心市街地整備と周辺の住宅環境整備	95 +α				○	有	○	○		○		行政、学経、大型店労組、鉄道他
⑤	鎌倉市大船駅東口再開発計画協議会	駅広の設置、再開発ビルによる商業活性化	2.4		○			有	○	○				別途に、関連各行政国鉄、大型店による会あり
6	藤沢市辻堂南部地区協議会	細街路の解消	94				○			○	○			行政
⑦	茅ヶ崎市銀座通り再開発対策協議会	銀座通りの拡幅及びモール化	3.0				○			○				商工会議所、行政(全商店)
⑧	相模原市橋本駅南口周辺地区まちづくり計画住民懇談会	京王線乗入れにともない駅広、関連道路整備	50.0				○			○	○	○		国鉄、私鉄、商工会議所、一般住民
⑨	大和市大和駅周辺地区市街地開発促進協議会	相鉄の地下化にともない、駅周辺の整備、モール化	4.0				○	有	○	○	○			
10	海老名市大谷市場土地区画整理組合	スプロール初期からの地区整備の誘導	4.3	○										地権者、住民
11	寒川町寒川駅周辺地区まちづくり推進協議会	駅広、関連道路の整備と商業の活性化	40.0	○				有		○	○			商工会議所青年
⑫	伊勢原市東高森土地利用相談会	既成市街地の中にとり残された農業地区の、農住型区画整理	10.5	○				有				○		学経、行政

(注) 現在もひき続き中心的に活動しているもの 57 調査後、当時の協議会を母胎に新たに発足したものの印がついていないものも組織の改変中とか、別の形で動いているものも多い。

第4節 制度活性化の方向

1 現行制度の総括 宅開要綱・モデル事業の評価も踏まえて

〔内容の要旨〕

これまで掲げた現行都市計画のいろいろな局面での問題点に対して、これを克服する試みが皆無ということでは決してなく、自治体の手になる宅地開発指導要綱、国の各種モデル事業がその例として一定の評価が与えられよう。

宅地開発指導要綱は、現行法の枠内では提起できなかった一定のコントロールを実現したものであり、指摘される問題点は容認される部分もあるが、今後も小規模な開発行為や個々の宅地のあり方を規定した基準の重要性が減ずることはないと考えられる。

モデル事業について功罪の議論があるが、具体的な都市環境改善の実績が計画の実効性への信頼回復の手段となるという評価とともに、自治体の自前の取組みという努力も要請される。

第2節・第3節で論じた問題点は、次のように要約できるであろう。第一に、計画の体系に関して、上位計画間のスケールの違い、機能の相異が関連づけられておらず、また県土レベルの上位計画である土地利用基本計画が縦割の枠を脱していない。個別事業法と計画法、あるいは税財政と計画との連動が不十分。担保手段としての開発許可制が十分機能していないこと等があげられる。43年新都市計画法の成立が高度成長のさ中にあり、非現実的な体系ではザル法化する恐れがあったとしても、今後このような跛行的な体系を整理する試みが必要であろう。

特に、都市＝農村の明瞭な分離を前提にした都市的土地利用と農業的土地利用の調整が建前上はともかく、実態上は実効あるものとなっていないことの問題は大きい。市街化区域・調整区域の区分を超えて農住混在ともいえる状況が広がる中で、例えば調整区域への公共施設立地が見られる等計画相互間の連携が問われる事例も出ている。

第二に計画を運用する局面での問題点については、一つには計画を担保する各種規制手段、もう一つには、地区レベルでの計画展開の新たな手法として期待されている法定地区計画が、一方は、個別にはコントロールされた開発の集積が必ずしも良好な居住環境を創出していないこと、他方はスプロール地域にとっては有効な整備誘導の手段たりえていないこと等と指摘された。

その他、計画決定というアクションが、現在の高地価状況下で地元住民の同意を得るためには具体性を強く求められていること、その結果、財政事情の逼迫もあいまって、計画が本来備えるべき先行性が十分に発揮されていないという指摘も重要である。

このような問題点を克服する試みがないわけではない。例えば、地方自治体の手になる宅地開発指導要綱、国の推進している各種モデル事業は、制度の持つ空隙を柔軟な手法で補填する動きと考えられる。

(1) 宅地開発指導要綱

周知のとおり宅開要綱は、40年代以降の、大規模団地進出に伴う自治体財政の急迫状況を、自治体自らが産み出した知恵によって乗りこえようとする試みであった。

その効果としては図＝1-4-1のとおり実に様々な項目を掲げることができる。この中でも開発負担金や住民同意は、都市計画制度が宅地開発をカバーしきれなかった領域で目ざましい効果を示した。

旧都市計画法以来、住宅や宅地供給のコントロール、最終的にはそれらが、集積された市街化



図 = 1 - 4 - 1 基礎的都市環境整備に果した指導要綱の効果

(田村 明「宅地開発と指導要綱 成立過程と効果」より)

をコントロールするという考え方は、制度の中では一貫して希薄であった。供給手法自体は、耕地整理法の準用から区画整理法に到る流れの中で一定の地位を保ったものの、民間開発の制御という視点からは、30年代の末に到ってようやく宅地造成等規制法、住宅地造成事業法の成立を見たわけである。

要綱行政をめぐる最大の争点は、「開発者負担」に置かれている。積極的評価からは、学校用地を筆頭とした用地提供、環境整備をあげ、他方これらの負担が前方の購入者負担へと転嫁され宅地価格を押し上げた結果宅地供給を阻害したとの否定的評価が寄せられている。

ここでは、現在の低成長下では在来の開発者負担ルールの質的な見直しが必要であること、しかしそれが負担一般を免ずるものであってはならないという我々の立場を示すに留め、指導要綱のその他の重要な側面、すなわち法制度のきめの荒さを補完し、良好な開発行為にむけて行われた様々な計画基準にふれてみたい。

新都市計画法によって開発行為の規制手法は格段に整備されたが、新法の開発許可の前身とも言える住宅地造成事業法と比較して後退した項目がある。一つは、事業法が技術基準の強化を地方条例に委任することができるとしていたのに対し、新法では認めていないこと、もう一つに工業地域での住宅開発を、建築基準法での住宅立地許容にもかかわらず禁じていた事業法の規定が、

新法では廃止されたことがあげられる。

個別開発行為の規制の裁量が、地域の特性を踏まえて一定の幅に分布することを認め認可の枠内におさまるとしたこと、また個別開発行為がその開発区域内での狭義の技術基準を満たすだけで足りるとせず、用途地域の趣旨を生かすというすぐれて都市計画的な視点に依ったことは、今日なお意義を失っていない。

このような発想は、新法に継承されたというよりは、宅開要綱中に生き続けたとも言える。もちろん、現実の要綱に、不必要に苛酷な基準、都市計画的観点を欠いた全市一律の硬直した基準が存在することは否めない。しかし、敷地の最小区画規制のように、都市計画法、建築基準法の枠内では提起できなかったコントロールを創り出し、しかもそれが一定の実績をあげたことは、事業法の発想が産み出した遺産として大きく評価できる。

しかも、これら小規模な開発行為や個々の宅地のあり方を規定した基準は、新規大規模開発が今後大きな展開を望めないのに対し、充填型の開発や既存土地利用の更新等既成の市街地等に良くあてはまる基準として、これからも重要性を減ずることはない。

しかし、既成市街地やビルトアップしたスプロール地域に活動するディベロッパーは、大手というより地域密着度が高い中小業者である。単に規制を加えるといった形は不適切であり、まして将来展望を欠いた人口抑制等の政策目的によって開発行為を押えこむことは行政側の責任放棄ともいえよう。従って、これら小規模開発についても、良好な開発行為の推進という誘導策が必要とされる。

(2) モデル事業

都市の計画的整備をすすめる上で、制度の硬さが一つの障害となる、特に限られた財源を有効に用いるためパイロット事業を行ってとりあえず突破口を開きたいが制度にうまく乗ってこないこのような問題意識に応える形でモデル事業、すなわち予算要綱に根拠を置く事業が50年代に入って続々と創設された。

これらは建設省内部の計画セクションというよりは、道路や住宅の事業セクションがその領域を拡大する形で表われている。特に50年代前半には住宅宅地関連公共施設整備促進事業が目立つのに対し後半は既成市街地内の居住環境整備系列の事業について多種多様なメニューが用意されることとなった。

区画整理事業や再開発事業がレディ・メードの制度とすれば、これらのモデル事業は、対象地区の特性に応じて柔軟な取扱いが可能な、いわばオーダーメードに近い手法として、緊急な整備需要を抱えた自治体の期待が寄せられている。逆に、特定地域への整備需要に応える形で、モデル事業の制度化が行われることもあると推測される。

指導要綱の持つ柔軟性を事業レベルで実現したとも言えるこれらの手法に、全く問題がないわけではない。当然地区全面をカバーするというよりは部分的・修復的アプローチに留まるとも言えるし、事業執行の安定性や土地収用権を欠くこともあげられる。

さらに、法定都市計画に乗らないことからする意志決定過程の不透明さ、あるいは都市整備に対する補助金のあり方を変えれば本来自治体レベルで、モデル事業的な柔軟・機動的な整備が可能ならず、という議論も成り立つ。

しかし現実には、名目が何にせよ資金を導入して地区の環境を変えていくことが、計画の実効

性に対する信頼を回復する強力な手だてであることは間違いない。

他方、住宅・都市整備公団や住宅金融公庫が自治体の地区レベルの事業に参入し、やはり強力な支援を行っていることも、大きく見ればモデル事業的な中央 地方の資金の流れに沿うものと考えられる。

当面モデル事業方式は有力な手段として生き続けるであろうが、自治体側においても自前のモデル事業 = さしあたり限られた予算の重点的効率的な配分によって、地区整備の隘路を切り開く努力を重ねる必要がある。

2 活性化の方向

現行制度の問題点として、計画体系、内容の総合性の欠除、組織間調整・住民参加制度の不十分さ等が指摘されてきた。ここでは、これを受けて制度の活性化すなわち、制度をより良く機能させるためのいくつかの「キー」を考えてみると、指摘された問題点に対応する形で「住民の合意形成」「制度間の調整」「行政内の整序」が上げられる。

ア．活性化の「キー」

住民の合意形成

まちは、各々固有の歴史性、社会性を持っており、住民は、その構成主体であるとともに諸々の事象を享受する客体でもある。特に居住環境整備の視点から住民参加のまちづくりが本来のまちづくりであり、住民の意向を無視したまちづくりは絵に書いたもちにすぎない。そこで、住民の合意を形成してその意向を反映させるためのルールを用意しなければならない。

制度間の調整

まちづくりに関連する法制度は、都市計画法を中心に数多く用意されているが、これらの法制度は、全て、たて割の行政のなかで作られており、総論部分では、各々の制度との十分な調整を図るべく規定されているが、現実の場では、相互調整が十分に機能し得ない状況にある。これは、各々の制度を横につなぐための調整が欠除しているためであり、まちは単一的な性格を持っているのではなく、諸々の制度や事象が複雑に絡みあって出来上がっているところから制度相互の十分な調整が必要である。

行政内の整序

制度と同様に行政組織においても計画部門と事業部門との連けいが不十分である、他部局との関係では各々のセクショナリズムで一方的に計画され事業実施されている等のたて割の問題があり、まちづくりに十分機能し得ない実態にあることから行政内の整序が必要である。

イ．マスタープランの策定

制度活性化の手法として、現行制度、運用の改正を含めているいろいろ考えられるが、前項で挙げた「キー」を有効に関連づけ都市計画全体の総合性、実効性を担保させるためには、現行制度の枠内での対応は難しく、枠外で計画体系の中に組み入れられるものとして“マスタープラン”の策定が考えられる。以下“マスタープラン”の目的、内容及び役割について述べる。

3 マスタープラン

〔内容の要旨〕

都市計画の一体性、総合性を具体的に担保しようとする試みはいくつか出てきており、その中

で必要性が考えられる。

マスタープランは、その目的と内容によって、都市づくりの計画行政の指針となる「都市マスタープラン」と地区の居住環境整備を対象とする「地区マスタープラン」の二つに区分できる。

都市マスタープランは、土地利用と都市施設等の計画を広域レベルのそれと調整を行い、まちづくり体系に位置づけ、地区マスタープラン策定のよりどころとなるものである。

地区マスタープランは、地区レベルのまちづくりに関する具体的な整備目標を定め、ソフト面の施策とも有機性を持たせながら地区の物的居住環境を総合的に整備していくためのものである。

制度活性化の方向として、都市計画における一体性、総合性の担保の必要性がこれまで指摘されてきた。ここでは、これを受けてその具体的手法として考えられ“マスタープラン”について、計画体系上の位置づけ、目的、内容及び役割について明らかにしてみたい。

マスタープランについては、都市計画体系上の具体的な位置づけはなされていないが、その必要性は認知されている概念といえる。近年の動きをみても、建設省では、都市計画法第7条4項の「整備、開発又は保全の方針」の充実をS55年、S57年の通達で示し、都市計画におけるマスタープラン的位置づけを与えようとしている。神奈川県においても昭和58年度に行われている線引き見直し作業の中で、整備、開発又は保全の方針の見直し充実と市街地整備基本計画に準ずる調査作業をリンクさせ、各自治体にマスタープラン的な土地利用構想ならびに市街化区域内の整備プログラムに基づく線引き見直し作業を進めているところである。また、都市政策的分野においても、県土レベルの計画の一体性、総合性をはかるために、県土の「整備、開発又は保全の方針」ともいえる都市整備構想の策定作業が進められている。

市町村レベルにおいても、新都市計画法施行以来10年が経過し、線引き、新用途地域の指定、市街地開発事業の実施、都市計画基礎調査の実施等、現実の市街地整備との対応の中で計画技術が蓄積されている。いくつかの自治体では、都市計画基礎調査へのきめ細かな対応（データ単位、データ利用について）や、まちづくりの体系の中に、総合計画ともリンクした都市計画のマスタープランを位置づけ策定を進めているところもある。こうした、下請けの事務でないまちづくりへの主体的対応も近年みられる。

以上のように、県市の各レベルで個々の制度の枠を超えて、一体性、総合性ならびに実効性のあるマスタープランを計画体系の中にくみいれようとする動きが活発化しているが、他方、まだ試行錯誤の段階にあるともいえる。

こうした流れをふまえて、ここでマスタープランの概要を描いてみる。

(1) 概 要

マスタープランは、その目的と内容によって2つに区分される。一方は、都市づくりにおける一体的、総合的な計画行政の指針となる「都市マスタープラン」であり、他方は、住宅地区における生活環境の全般について、保全、整備の計画を定める「地区マスタープラン」である。

ア．都市マスタープランの概要

都市マスタープラン策定の目的は、土地利用と都市施設等に関する計画を一体的、総合的にまちづくりの体系に位置づけ、地区マスタープラン策定のよりどころを与えとともに、地区、ならびに広域レベルの計画との調整を行うものである。

都市マスタープランの内容は、一般的に表＝1-4-1に示すようなものである。構成とし

ては、都市づくりの目標において、都市の発展方向と計画フレーム及び整備水準を内容とするもので、すべての個別基本計画の指針として位置づけられる。これによって各計画相互間の連携をとるものとなる。骨格計画は、目標とフレームを受けて、具体的に都市計画の骨組みを示すものである。部門別基本計画は、特定のテーマを扱う計画であるが十分骨格計画と連携し定められるものとなる。

以上が都市計画の総合性を担保するための都市マスタープランの概要である。ここで示された、個別基本計画のいくつかは、行政的に作業が位置づけられているものもある。

例えば、総合交通体系調査緑のマスタープラン、市街地整備基本計画等が実施されている。これらが都市計画運用の実際面で必要とされ、策定されている訳であるが、十分機能していないのは、自治体のまちづくり体系の中に位置づけられていないためであると考えられる。

イ．地区マスタープランの概要

地区マスタープランの目的は、地区レベルのまちづくりに関する具体的な整備目標を定め、総合的に地区の物的環境を整備していくためのものである。

その内容は、表 = 1 - 4 - 2 に示すようなものである。

こうした地区マスタープランが必要となってきた背景について若干ふれると次のようなものがあげられる。

市街地の整備上の問題から

高度成長期からの市街地の急激スプロールにより、細街路、小公園等が未整備のまま宅地化が進行しかつ、宅地の細分化傾向がみられ、無秩序な市街地の形成が進んでいる。

こうした市街地の存在を背景として、また安定成長期への移行に伴い、住民の身近な居住

表 = 1 - 4 - 1 都市マスタープランの概要

- | | |
|------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| (1) 適用区域 | 都市計画区域 |
| (2) 計画策定主体 | 市町村 |
| (3) 計画内容 | イ．都市づくりの目標
都市計画の目標及びフレーム
都市環境の整備水準
都市の将来像
ロ．都市の骨格計画
土地利用の計画
交通体系の整備計画
市街地開発整備計画
ハ．部門別基本計画
都市排水施設等整備計画
自然地保全、公共空地整備計画
住宅の建設、居住環境整備計画
都市防災基本計画 |
| (4) 計画期間 | 概ね 20 年をめやすとする。 |

表 = 1 - 4 - 2 都市マスタープランの概要

- | | |
|------------|------------------------------------------------------------------------------------------|
| (1) 適用区域 | 市街化区域内、住区単位 |
| (2) 計画策定主体 | 市町村 |
| (3) 計画内容 | 地区の物的な環境整備を総合的に進める。
イ．土地利用の方針
ロ．公共公益施設の整備計画
ハ．建築、開発行為の規制誘導の指針
ニ．その他特定課題の整備方針 |
| (4) 計画期間 | 概ね 20 年を見通し 10 年 |

環境への意識が高まったこと。

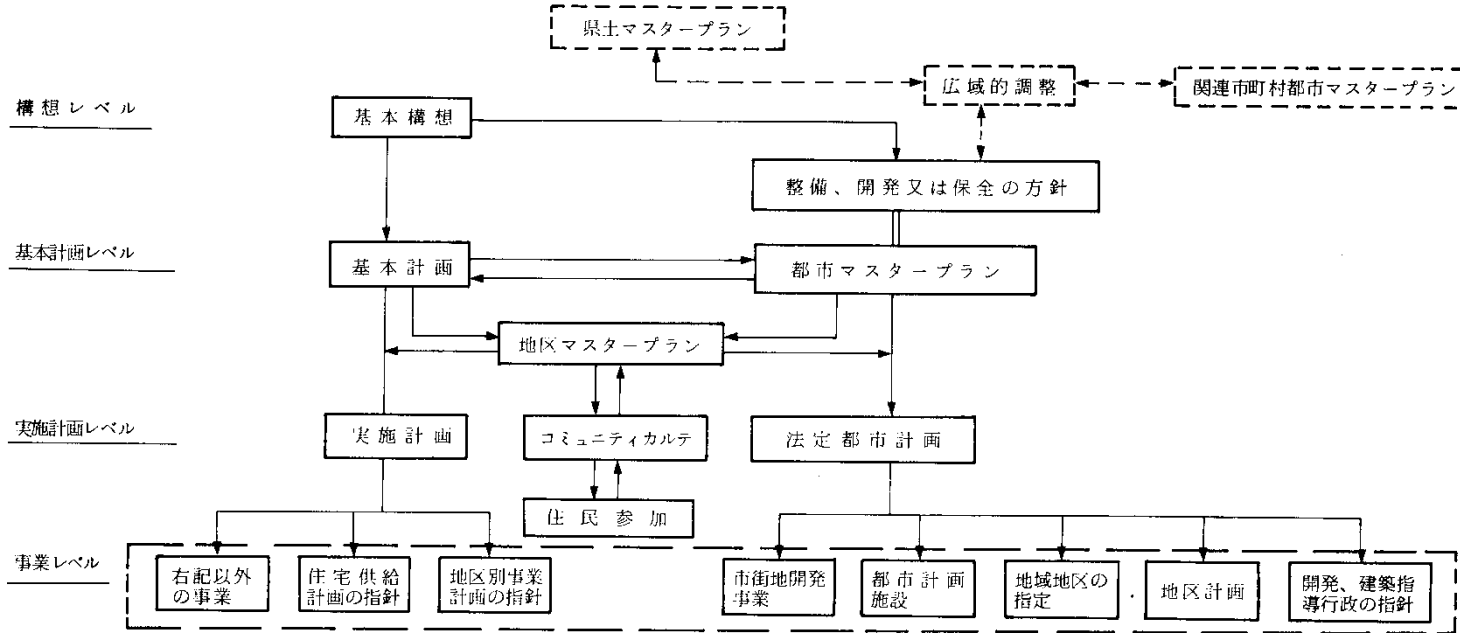
地区レベルの計画制度の必要性

上記市街地の現状や住民の意識の変化に伴い、従来の都市計画、建築行政等への反省から、地区を単位として、地区の施設整備、土地利用、建築行為の規制等、総合的、一体的計画の必要性が指摘されている。

こうした背景のもとに、今日までの地区レベルの行政の対応の主なものとして、自治体レベルでは、企画、コミュニティ行政分野において、総合計画の下位計画としてのコミュニティ計画の策定、コミュニティカルテの作成が、さらに都市、建築行政においても、地区の基盤整備、建築、開発行為の誘導等の試みがなされてきた。

国レベルにおいても、モデルコミュニティ事業、地区計画制度の創設等がなされてきた。こうした動向をふまえて、地区マスタープランの内容構成及び、自治体のまちづくり体系上の位置づけを考えていく必要がある。

(2) 位置付け



図= 1 - 4 - 2 マスタープランの位置づけ (概念図)

マスタープランを自治体のまちづくり施策体系へどのように位置づけるかは、各自治体の行政上の判断により一律に考えることはできないが、一般的に図 = 1 - 4 - 2 のように位置づけることができよう。

特に都市マスタープランは、都市計画の一体性、総合性を確保するとともに、その他のまちづくり全般に及ぶ物的計画の指針として策定されることから総合計画ともリンクした形で位置づけなくてはならない。このことについての制度的裏づけは、都市計画法第 15 条において都市計画の地方自治法 2 条の基本構想とのリンクがうたわれていることに求めることができよう。

地区マスタープランの位置づけは、地区マスタープランが、街路、公園、下水道等の基盤整備だけでなく、コミュニティ施設、建築物の規制誘導等、地区の物的環境を一体として総合的な整備を目的としていること、かつ地区環境にかかわるソフト面の施策をもハードと有機的に結びつけ一体的に推進していくこととしていることから、地方自治法 2 条基本構想に基づき策定される総合計画の一環として、地区別計画の充実という形で、制度的に位置づけることが可能と思われる。こうして、地区マスタープランは、総合計画と都市計画を連れいしながら、地区の物的環境整備の基本的な指標として、自治体のまちづくり体系上に位置づけられる。

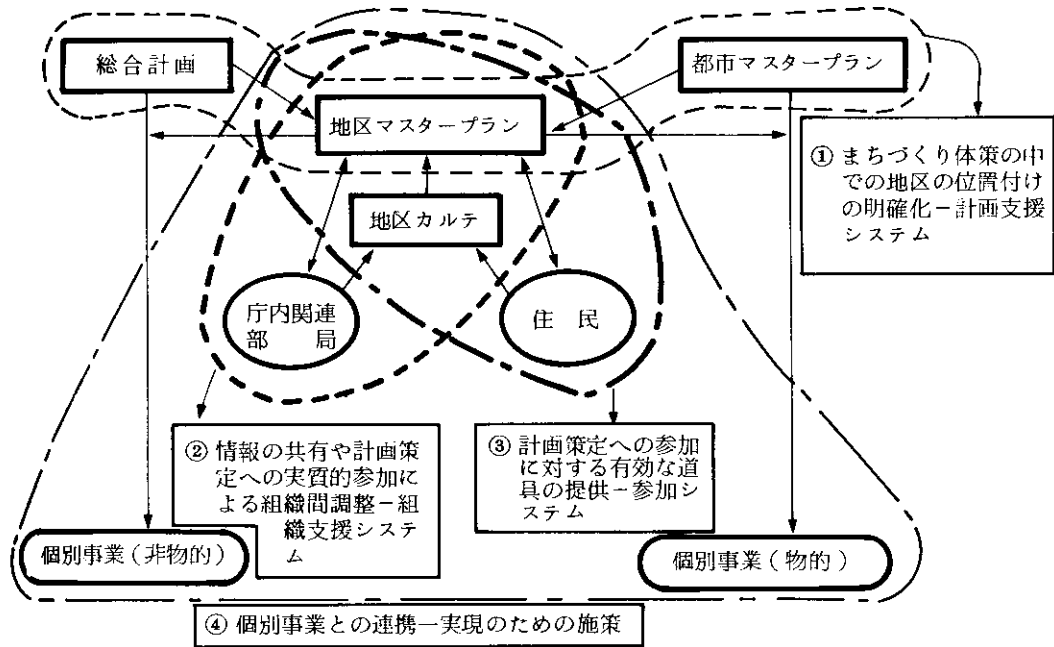


表 = 1 - 4 - 3 地区マスタープランの機能

(3) マスタープランによるまちづくりの展開プロセス

図 = 1 - 4 - 3 は、地区マスタープランを軸としたまちづくりの展開を示したものである。

計画的支援システム

(2) で述べたように、マスタープランのまちづくり体系上の位置づけを明確にすること。

組織的支援システム

地区マスタープランの対応範囲を明確にするとともにマスタープラン作成への組織体制、調整ルールの確立。

参加型支援システム

計画案策定レベルにおける住民参加システムの確立。

実現のための施策

まちづくりの合意形成がなされたものに対する実効性の担保としての個別事業の実施。

以上の4点について、マスタープランによるまちづくりの展開に際し、具体的な条件として確立していく必要がある。

第 2 章 ケーススタディー

序 - ケーススタディーの目的と地区選定の理由

1 ケーススタディーの目的と地区選定の理由

前章において、県下の市街化の状況と、その特徴である急激な都市化・スプロール地域の拡大の中で、都市計画制度がどのような役割を果たしてきたかを、制度一般を出発点に検討した。本章では、「まちづくり」の主役たるべき市民にとって身近な、生活圏レベルの居住環境と、それに関与する都市計画制度のあり方を実証的に検討していくこととする。問題点を浮き彫りにし課題を設定して行く中では、「かながわ的」な居住環境整備の方向を見出すことを追求したい。

従って、具体的な地区を設定はしているが、本ケーススタディーの重点は、各地区について書かれた処方箋そのものより、その処方箋を書くまでのプロセスに置かれている。ところで制度の活性化を検討する場合、一つには制度自体のレベルで徹底した検証を行うこと、例えば背景にある都市・農村の状況認識、立脚している計画思想や理論、法令・通達の構成や表現を対象に作業をすすめることも考えられる。

今回の研究でこのような方向をとらず、特定地区のための整備計画調査的アプローチを採用したのは、都市計画が、経済計画等とは異なり、現実の空間に規定される度合のきわめて強い計画行為であること、また行為の結果は消去されることなくそれぞれの地域に蓄積されること等、要するに「即地性」をぬきには語れないとの視点に立ったからである。この即地性と、先に述べたプロセスの重視、すなわちケーススタディー対象地区以外にも共有される認識を獲得することは、相反する面もあるので、そのバランスを配慮しつつ検討をすすめた。

2 地区選定の理由

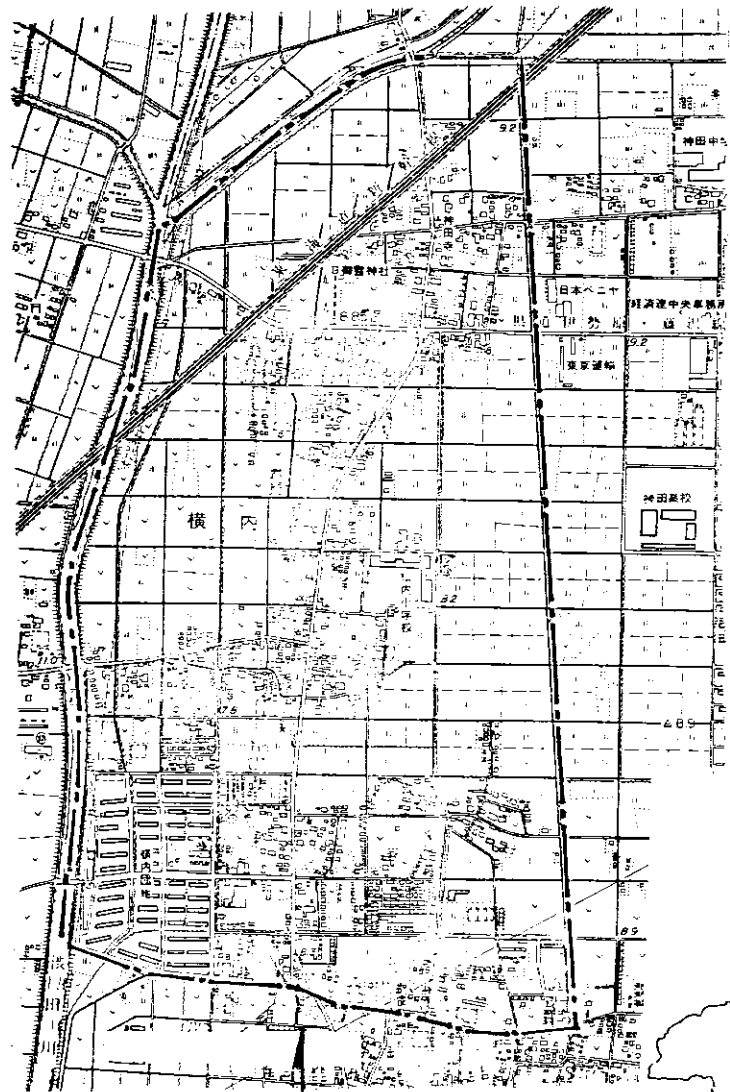
地区選定にあたっては前章第 1 節の問題意識の下に、既にビルトアップした前期型スプロール地区と、スプロールが進行しつつあり放置すれば過密・基盤未整備の市街地となりかねない後期型地区をとりあげることとした。位置的には都心から 30～50km 圏内で、都市基盤未整備の住居系地区を選び、小学校区を目安に調査区域を設定した。

第 1 の地区は、県央東部の座間市相模が丘地区であり、第 2 の地区は湘南地域の平塚市横内地区である。相模が丘地区は小田急沿線に接した 136ha の台地にある地区で、30～50 年に民間小規模開発により急速に市街化した地区であり、道路、下水等公共施設整備が遅れている低層高密度の地区である。これに対して横内地区は、既成市街地の緑地にあり 40 年代以降市街化圧力を受け続けている田園地帯であり、調整区域内につき出た形で市街化区域が定められ、農村集落内に新興住宅群がはいりこみ都市的土地利用と自然的土地利用が葛藤している地域であるともいえる。

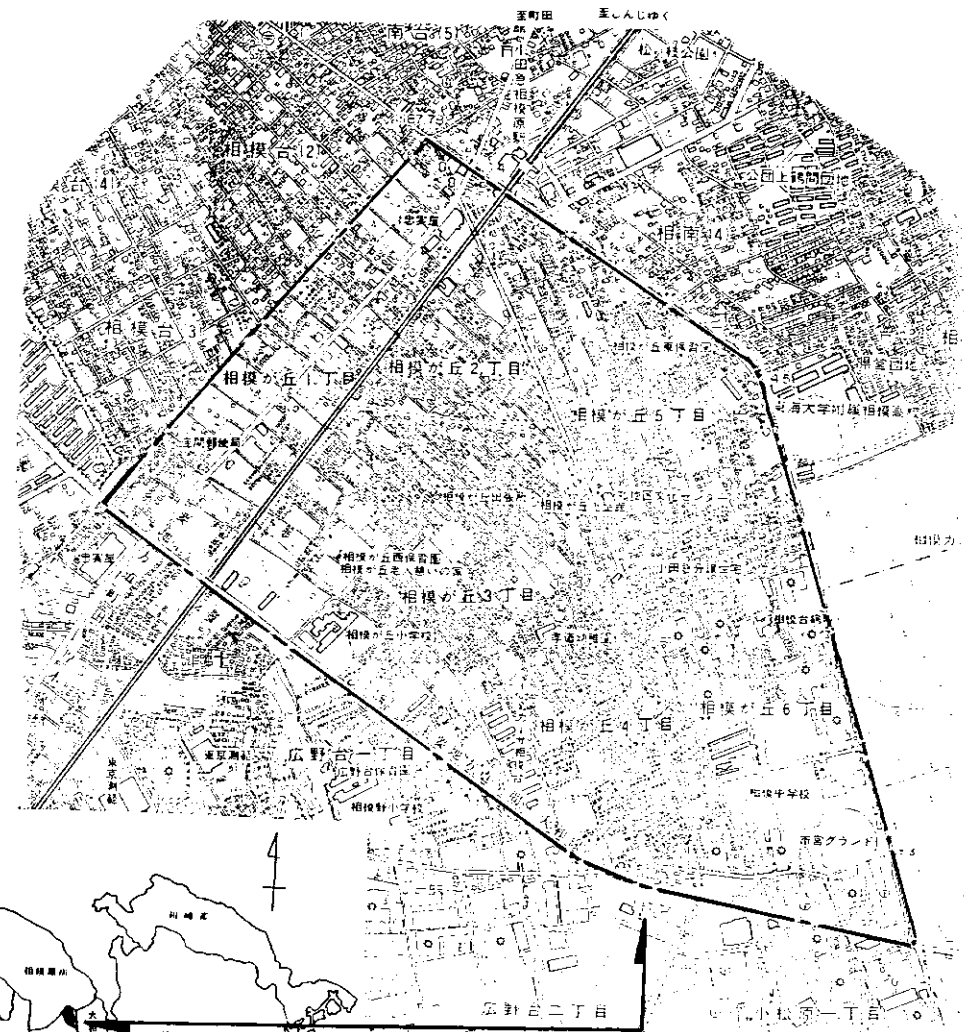
両地区とも前・後期スプロール地区としては平均的な市街地であり、現在特に拠点整備の構想等も立てられていない地区であるため、1 に述べた思考実験的アプローチに適したエリアと考えた。

なお、区域の境界は極力、都市計画基礎調査の調査区と一致させデータの活用を図っている。

〔平塚市横内地区〕





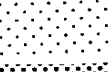
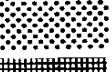



〔座間市相模が丘地区〕



図= 2 - 0 - 1 ケーススタディー対象地区位置図



凡例：

-  第2種住居専用地域
-  住居地域
-  近隣商業地域
-  商業地域
-  準工業地域
-  工業地域
-  工業専用地域

図=2-0-2 座間市相模が丘地区用途地域図



0 50 100 200 (m)

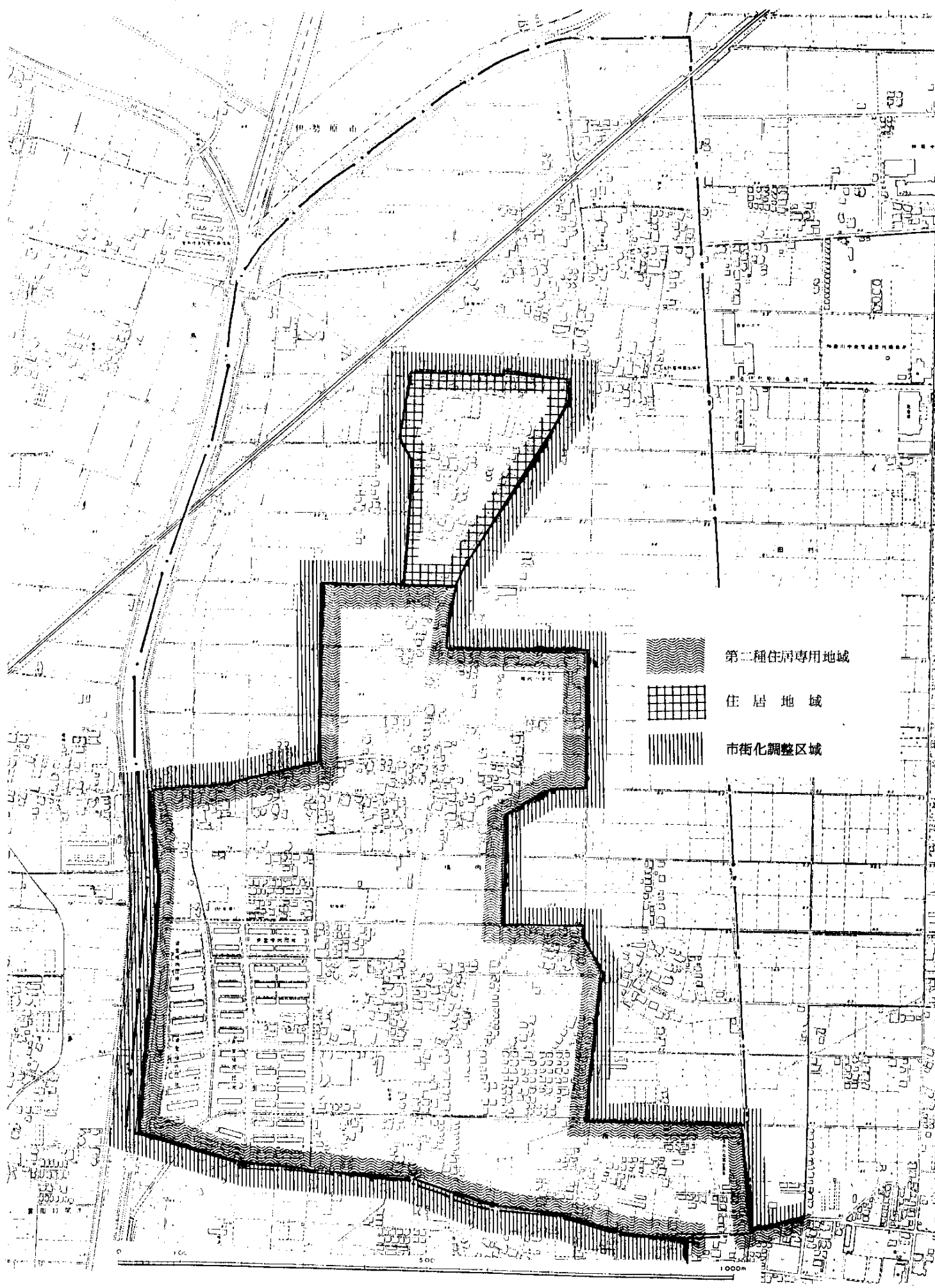


图 = 2 - 0 - 3 平塚市横内地区用途地域图

第1節 座間市相模が丘地区

1 地区の特性

(1) 市街地の形成過程

〔内容の要旨〕

スプロール市街地は、従前の画地、街区の形状、規模に大きく規定される特徴を持ち今後、市街地整備を計画するうえで、従前の空間秩序、地域特性の理解は重要である。

相模が丘については、江戸期の開墾を契機に地租改正までの数度の分割を経て形成された画地・街区、地域的要請によってできた地区外に通ずる街道をベースの地区街路、広域的要請に基づく鉄道・幹線道路、この三つの要素による市街化への影響が着目される。

市街化のプロセスは、畑地の状況から、南部県道沿線の工場進出をスタートに駅中心のスプロールを経て住宅の全面展開、そして50年代に入り、幹線道路沿いの沿道立地型土地利用、工場地域の土地利用転換、住宅地の更新が出てきている。

この間の行政対応は、都市化以前に都市計画の枠組は定まっていたが、緩い規制の中で、各部署の個別的事業の他、市街地形成自体は市場メカニズムにまかされていた。

座間市相模が丘地区は、新宿から小田急小田原線で50分、相模野台地の西端にある高度成長期のスプロールによりビルトアップしたごく平凡な市街地である。

ここでは、こうした高度成長期のスプロール市街地がどのように形成されてきたのか、また市街地化は、主にどのような要因の制約を受けてきたのか、更に行政側の対応としてどのようなことが為されたのかについて検討し、そこから得られた知見から、相模が丘地区の特性を明確にするとともに今後のスプロール市街地の計画への素材を提供するものとする。

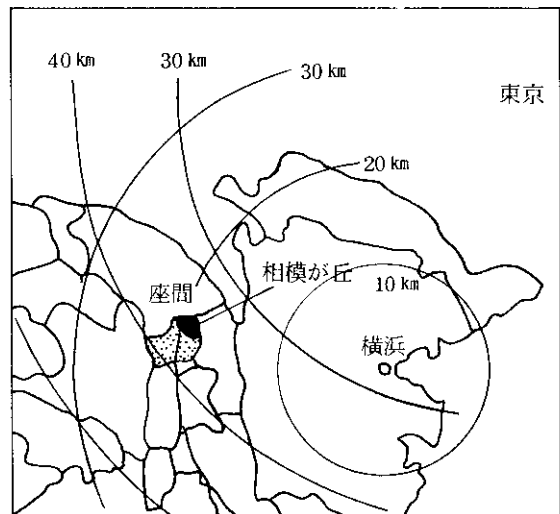
ア．現在の市街地パターンの形成要因

はじめに、現在の相模が丘の市街地パターン及び土地利用を形成してきた要因について整理すると

- (ア) 「もともとの街区、画地の形状、寸法及び土地所有形態（以後原土地所有形態とよぶ）」

スプロール市街地は、区画整理地区とは異なり、従前の街区、画地の形状、寸法に大きく規定され形成されている。したがって、今後スプロール市街地に対し計画を行ううえでも、従前の空間秩序、地域特性の理解は重要となってくるであろう。

以上の視点にたち、ここで相模が丘の街区、画地の構成原理について、歴史的経緯を若干ふれながら説明してみたい。



図=2-1-1 位置図

<街区、画地構成の形成パターン>

相模が丘は、江戸時代から座間村と新田村（現在の座間市の西側の低地部の地区）の共有地とされていた。その領域は図=2-1-2のように辰街道で区分されていた（Aゾーン座間村、Bゾーン新田村）。もともとが原野であり、^{マヅ}秣場（肥料や屋根を葺く材料として草刈場）として利用されていた。

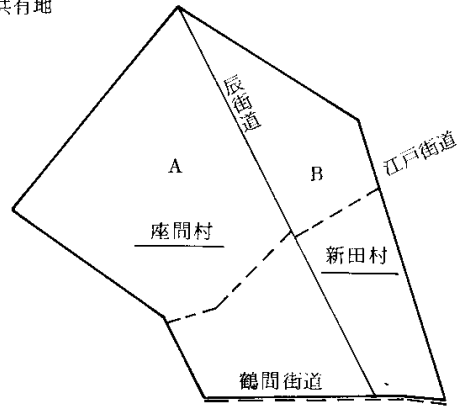
江戸時代の末期（1860年頃）に幕府が税を取り立てるため秣場の開墾が勧められ、共有地の約1/3を開墾することに決まった。この時開墾された地区が、A-1、B-1ゾーンであり、それぞれ全戸平等にAゾーンについては、「古割り」と呼ばれる手法で分割された。

さらに、明治にはいり地租改正の時に第2回、第3回の平等分割が行われた。（明治5年からはじまり、明治10年ごろには終わっている。）この時の分割手法は、Aゾーンは第2回が「角割」（A-2）第3回が「小割」（または7畝割り、A-3）で行われた。

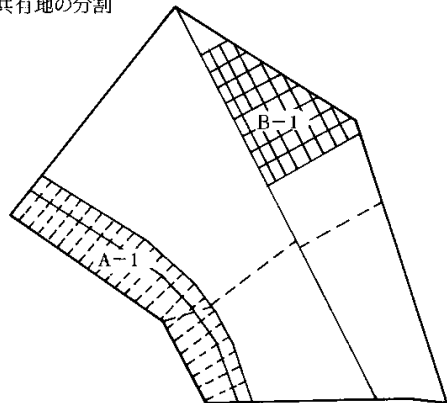
B-2、B-3ゾーンもそれぞれA-2、A-3ゾーンに対応して行われた。AゾーンとBゾーンの分割手法の違いは、ゾーンの形状、面積及び各村の戸数によるものである。この共有地の分割により、座間村では一戸当たり約4,700㎡、新田村では3,200㎡払い下げられた。

ここで、相模が丘の原土地所有形態としての街区、画地構成は完了した。この構成は、現在の地籍図をみても基本的にほとんど変わらないこ

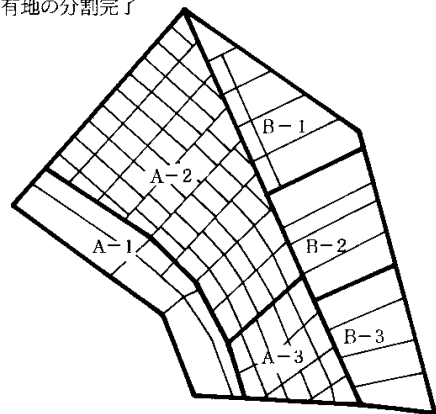
① 共有地



② 共有地の分割

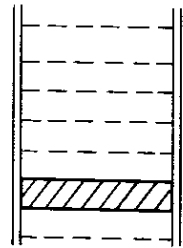
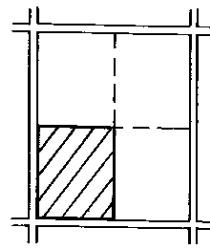
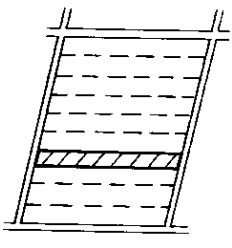
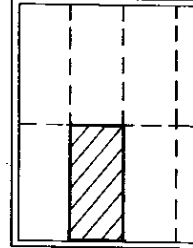
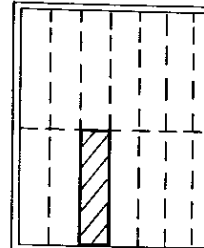
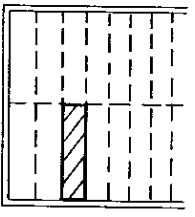


③ 共有地の分割完了



図=2-1-2 街区、画地の形成パターン

表= 2 - 1 - 1 街区、画地の形状、寸法

	A ゾーン			B ゾーン			備 考
	A - 1	A - 2	A - 3	B - 1	B - 2	B - 3	
分割手法	フル 舌 ワリ 割	角 割	小 割				
街区、画地の形状							
街区寸法面積	短辺が1.8 ^M の道に接道	110 ^M ×72 ^M 巾1.8 ^M の道で囲む	乱れは多いが 110 ^M ×72	短辺が135 ^M -	短辺120 ^M ×135 ^M -	短辺110 ^M -	
画地の寸法、面積	110 ^M ×18 ^M 1980 ^M ²	55 ^M ×36 ^M 1980 ^M ²	72 ^M ×10 ^M (約) 720 ^M ² (約)	67 ^M ×22 ^M 約1,500 ^M ²	60~70 ^M ×15 ^M ≒900~1100 ^M ²	55 ^M ×11 ≒600 ^M ²	(長さ×巾) 1980 ^M ² ≒2反
当時の土地利用	畑(桑)	畑(桑)	畑(桑)	畑、林地	畑	畑	
現在の主な土地利用	畑、学校、マンション	住宅地	住宅地	住宅地、林地	工場、住宅地	工場、学校	
備 考	街区は構成しないが東西の両端に道がつく。筆割はそろっている	街区構成、筆割とも明解	残地について分割したため細長く、不整形地もある。筆割ランダム。	街区は構成していないが筆割は明解。	B-1の分割手法を小さくしたもの。筆割に多少バラツキがみられる。	残地に対して分割しているため筆割は細長く、ランダムで不整形地あり。	

とがわかる。

以上を整理すると、相模が丘地区は、もともとは共有地であり大きくは、中央を南北に走る辰街道により2つの村（座間村、新田村）に分かれて共有されていた（A、Bの2ゾーンに分れる。）さらに、その共有地を幕末から明治初期にかけて、3回にわたり平等分割が行われ、それぞれの分割手法の違いにより、異った街区、画地の形状、寸法を形成した。

こうした経緯から、相模が丘地区は、街区、画地の形状により2つに分類ができる（図 = 2 - 1 - 3）

また、それぞれのゾーンの街区、地割の形状、寸法は表 = 2 - 1 - 1のとおりである。

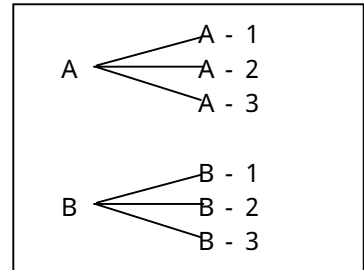


図 = 2 - 1 - 3
街区・画地の形状分類

(イ) 地区内を通る街道

地区内には、農道とは別に地区外及び市外へ通ずる街道が3本通っている。街道は、(ア)で述べた共有地の分割以前にできあがったものであり、現在の地区の領域を考える上で主要な要素といえるであろう。

地区内は、辰街道、江戸街道により4つのゾーンに区分される。（図 = 2 - 1 - 4 C - 1、C - 2、D - 1、D - 2ゾーン）

(ウ) 鉄道、幹線街路、畑地かんがい用水

(ア)及び(イ)が歴史的経緯の中で地域的要請にもとづいてできあがってきた地区の構造といえるのに対し、鉄道、幹線道路は、広域的要請に基づきつくられたインフラストラクチャーといえよう。

鉄道、道路の完成の時期及び経緯について簡単にふれると、戦前では小田急線が昭和2年に、行幸道路（県道町田厚木線）は昭和12年に陸軍士官学校へ通ずる道路として建設された。戦後、昭和28年に米軍基地の要請を受けて県道座間大和線が建設された。

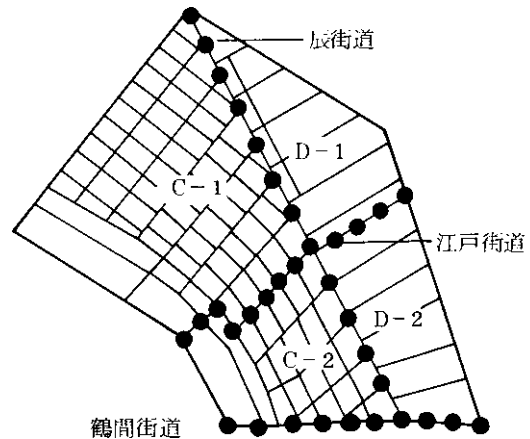


図 = 2 - 1 - 4 地区内の街道分布

以上から市街化以前にできあがった相模が丘地の構造を整理すると図 = 2 - 1 - 6になる。この基本構造は、現在もほとんど変わらないことから、ここで整理した3つの要素が市街化に及ぼした影響を検討することは意味があると考えられる。

イ. 市街地の展開

アで市街地パターンの形成要因の整理の中で、今日の市街地に何等かの形で刻印されている市街化以前の相模が丘の地区構造を明らかにした。ここでは、こうした地区の構造が、高度成長期

のスプロール中でどうかかわってきたかを考慮しつつ、市街地の形成プロセスを追ってみる。はじめに、市街地の形成プロセスを追う前に、地区の人口動態とS35年から5年毎の建築件数を見ることにより、市街化の流れを概観してみる。

人口動態でみると、都市化初期のS35年からS55年の20年間の人口増は、16,403人で実に12.6倍増えている。

時期的にみるとS35 - S40年の増加率300と最も高く、増加数でみるとS40 - S45年が6,667人と最も高くなっている。

新築件数を見るとS41 - S45が1,798件、全建築棟数の40%を占めとびぬけている。

人口動態と新築件数から市街化のプロセスをおおまかに区分すると 都市化以前(35年以前) スプロール初期(35 - S40) スプロール中期(S40 - S45) スプロール後期(S45 - S50)

ビルトアップ期(S50 - S55)の5つに分れる。ここでは、この5つの時期区分で市街化のプロセスを検討していくこととする。(図=2-1-9)

都市化以前の相模が丘(S35年以前)

都市化以前の相模が丘の土地利用は、B-1ゾーン

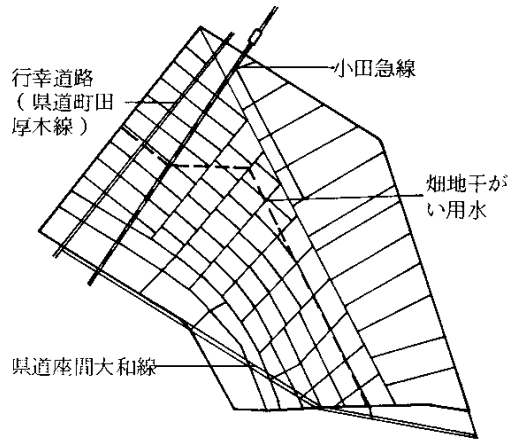


図 = 2 - 1 - 5 地区内の鉄道、幹線道路分布

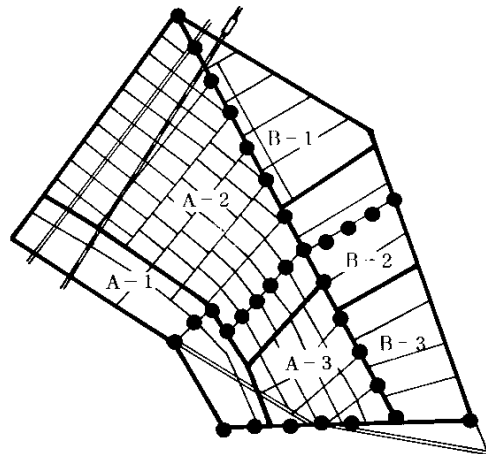


図 = 2 - 1 - 6 市街地街区・画地形状別展開図

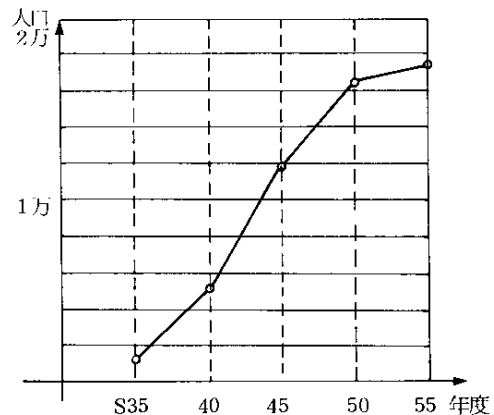


図 = 2 - 1 - 7 地区の人口動態

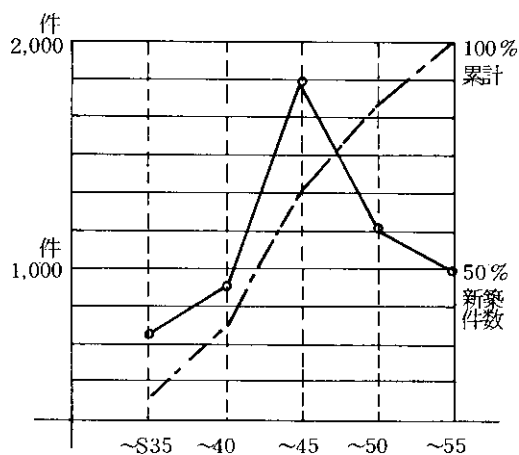


図 = 2 - 1 - 8 新築件数の推移

表 = 2 - 1 - 2 人口推移、増加率

項目 \ 年度	S35	S40	S45	S50	S55
人 口	1,308 人	5,214 人	11,881 人	16,557 人	17,708 人
密 度	Hha 9.6	Hha 38.1	Hha 86.8	Hha 121.1	Hha 129.4
増 加 率		299	128	39	6

表 = 2 - 1 - 3 新築件数 (5ヶ年毎)

	~S35	S36 ~ S40	S41 ~ S45	S46 ~ S50	S51 ~ S55	計
建 築 棟 数	223	702	1,798	1,004	792	4,519
比 率	5%	16%	40%	22%	17%	100%

が林地の他はほとんどすべて畑地（桑地）であった。

スプロール初期（工場の進出）

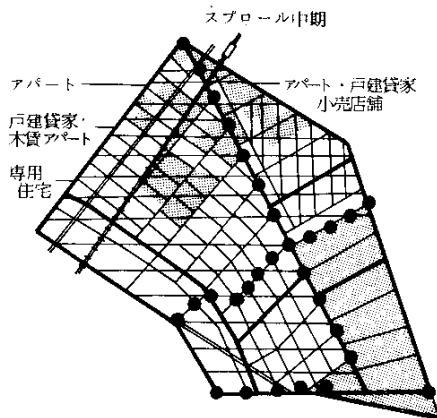
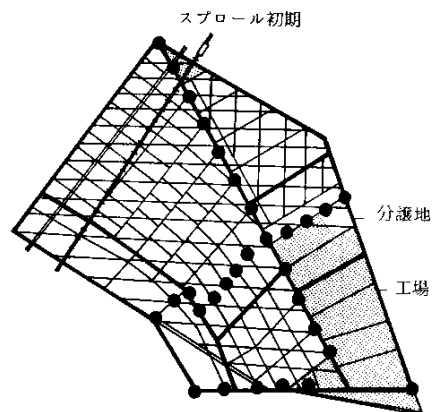
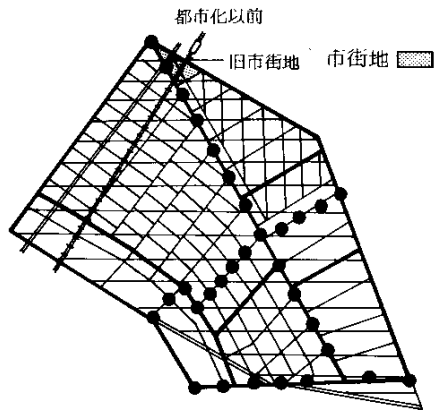
相模が丘の市街化は、地区南部の県道座間大和線への工場進出からはじまった。この時期に、B - 3ゾーンのほとんどすべてが畑地から工場へ土地利用転換した。これは、首都圏整備法による、既成市街地から近効整備地帯への工場の移転が積極的に進められた時期であり、首都圏への交通利便性の高い相模が丘南部が適地であったこと、また供給側の与件として、養蚕の衰退、居住地から遠い畑地であったこと、及び細長い小さな筆割（B - 3ゾーンの筆割）であったこと等、条件の悪い農地を手離す要因がそろっていたことから、比較的大きな区画で工場が立地できた。この時期の問題として、工場が県道にぶらさがる形で立地したにすぎず、工場を受け入れるための基盤整備が行なわれなかったことが上げられる。

スプロール中期（戸建平家借家・木賃アパート・専用住宅・混合市街地の建設）

鉄道沿線のスプロール化がはじまり、駅を中心として徒歩圏10分ないし15分のエリアに専用住宅、あるいは戸建住宅（平家、平均して建築面積30㎡前後）木賃アパートの建設がさかんに行なわれた。これは、主にA - 2ゾーンの駅に近接した地区で展開された。住宅地として条件のよいA - 2、B - 1ゾーンの一部は、農家は土地を手離さず、不動産経営を行なった。

スプロール後期（住宅地化の進行）

ベッドタウンの傾向を強め、住宅地開発が幹線街路沿を除き全面的に展開する。特にA - 3ゾーンは、くぼ地で、水はけが悪く、地割が細長く小さかったことから、容易に住宅地として買却されていった。A - 2ゾーンの駅から離れた地区でも筆割りごとに散発的



に位置指定開発が行なわれた。

B - 1ゾーンでは、若干のバラ建ちはみられるが、林地であったこと地割が細長く、道路との接道条件が悪いことから、宅地の開発はしにくいためか、市街化の圧力はそれほど高くはなかった。

スプロールによるビルトアップ（空閑地の充てん及び、一部更新期）

A - 2、A - 3ゾーンへの充てん型ミニ開発の進行。この時期、B - 1ゾーンの開発圧力が比較的高く、一筆（1,500㎡）ごとの小規模開発行為が連担して行なわれ、林地をつぶしていった。S50年代に入ると、地区内部の住宅地の充てんがほぼ終ると、A - 1、A - 2ゾーンの幹線街路沿いに沿道立地型の土地利用が活発化してきた。つまり郊外レストラン、中高層マンション等の立地がなされた。さらに、スプロールの初期にビルトアップしたB - 3ゾーンの工場が、社会経済情勢とも関わるが土地利用の転換期を迎えた。又、地区内の住宅地においても増改築等による更新が一部にみえはじめた。

以上の市街化のプロセスをゾーン別に整理したものが図 = 2 - 1 - 10、2 - 1 - 11である。

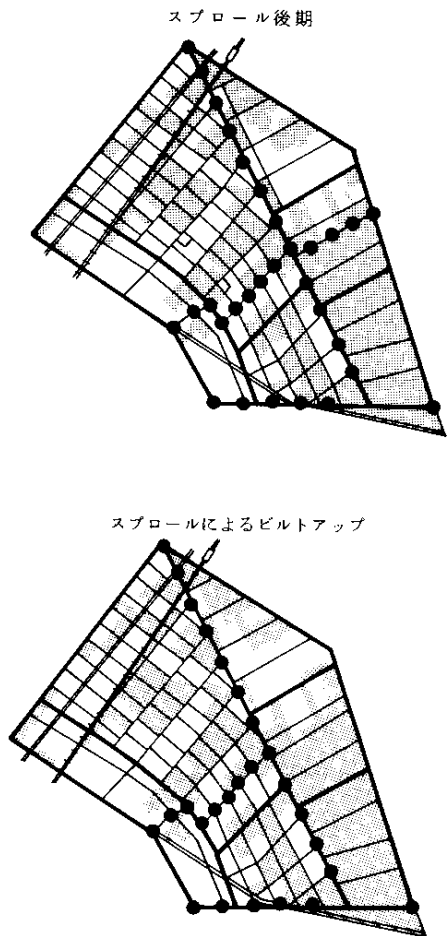
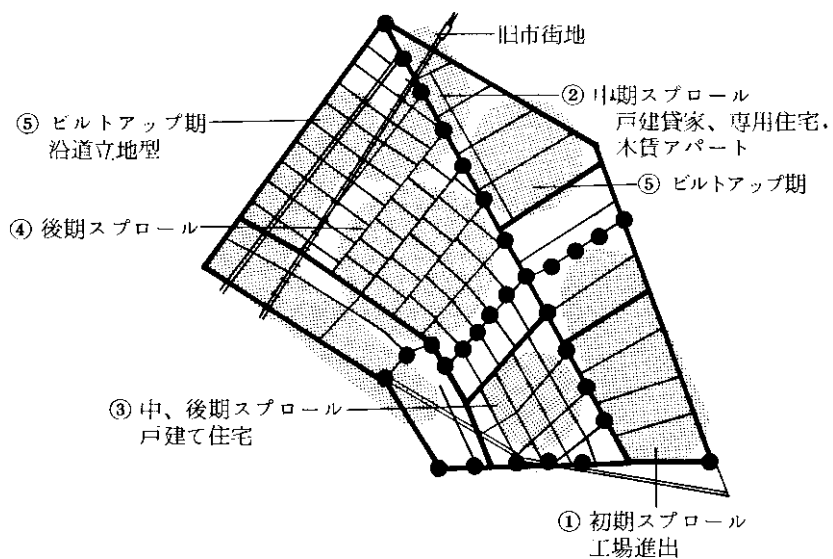


図 = 2 - 1 - 9 市街化展開プロセス

	0 都市化以前 ～S32	I期 スプロール初期 S33～S38	II期 スプロール中期 S39～S44	III期 スプロール後期 S45～S50	IV期 ビルトアップ期 S51～
A-1					沿道立地型
A-2		駅周辺部		ゾーン内部 住宅地開発	幹線道路沿い
A-3				宅地開発	
B-1	旧市街地		駅周辺部のみ		
B-2		一部小田急分譲 地			
B-3		工場進出			工場 ← 社宅 マンション 学校等
備考		工場進出期	位置指定開発ピーク S39.S44 専用住宅建設ピーク S43 ベッドタウン化 (大都市居住地化)	木賃アパート建設ピーク S45	空閑地の充てん 土地利用転換 工場跡地の発生

図=2-1-10 ゾーン別市街地プロセス



図=2-1-11 市街地パターン分布

ウ．スプロール市街地への行政対応

ここでは、イで明らかにしたスプロールの段階毎に行政がどのように対応してきたかについて明らかにする。

表 = 2 - 1 - 4 市街化の進行と行政の対応

	市街化の状況	行政的対応、制度の適用	コメント
前期(都市化以前)	大部分が農地、林地の未市街地	S28年都市計画区域の指定、S31年用途地域の指定(住居と工業地域)、S31年都市計画道路の決定、S31年2項道路の一括指定。	市街地化が進む前に都市計画制度は適用されている。 「都市計画制度の枠組の形成」(今後のまちづくりの基本)
第 期(スプロール初期)	地区南部(B-3ゾーン)が工業地化 B-2ゾーンの一部に分譲地ができる。	S34、首都圏整備法近郊整備地帯の指定 S35、工場誘致条例 S37、市営水道の布設	首都圏の既成市街地から近郊の交通利便性の高い地区へ工場が進出。市も積極的に誘致するが基盤整備は行われていない。 「基盤整備の断念」
第 期(スプロール中期)	駅周辺部への位置指定開発、バラ建ちスプロールのはじまり。 (A-2、B-1ゾーンの1部)	道路の舗装、ゴミ・し尿処理、雨水・排水対策	身近で切実な要求に対してのみ対応。 「行政として最低限やらなければならない施策に限定」
第 期(スプロール後期)	地区南西部が住宅地化木賃アパートの増加ミニ開発の進行、市街地の連担	S45、線引き、市街化区域の指定。 保育園、市役所出張所 児童館の建設、道路側溝整備 S48、新用途地域の指定(第2種住専を中心に住居、準工、工業、商業、近商)	地区全体にスプロールが展開、居住環境上の問題が顕在化。
第 期(ビルトアップ)	密集連担市街地の形成	ちびっ子広場、公益広場の設置、小中学校の建設、都市下水路の布設、老人憩の家、コミュニティセンターの建設	「住宅地として最低限の投資から文化、福祉的施設の建設」

以上が各市街化段階ごとの行政的対応の主要なものである。

ここで明らかになった点は

都市化以前に既に「都市計画の枠組」が定まっていたにもかかわらず地区の居住環境整備に対して十分機能していなかった。

スプロール市街地への行政的取りくみが、一貫して都市計画制度とはかかわらずに、各部署が個別に対応できる範囲の事業の羅列で終わっている。

すなわち、今日までの相模が丘に対する行政対応が、制度的には、緩い都市計画規制の中で、各部署が個別に対応できる事業、施策を展開し、市街地の形成自体は、市場メカニズムにまかされてきたことがわかる。

今日までに、相模が丘地区に投入された事業、施策を個々に数えあげれば、さまざまなことが各部署で行われている。そうした、人的エネルギーや多くの事業費をつぎこんだにもかかわらず、現状の市街地の居住環境の向上にさしたる寄与がなされていないのはなぜだろうか。

一言でいえば、共通の計画原理に基づく、総合性と調整、組織の欠如が大きな要因となっているのではないかと考えられる。

(2) 現 状

〔内容の要旨〕

相模が丘は、小田急相模原駅の駅勢圏に位置し、全域が市街化区域で土地利用は、住宅用地が半ばを占めるが、工業地域への住宅進出、公共施設立地等の用途混在がみられる。

公園は借地が多く公共施設の立地もアンバランスが目につく。商業施設は座間市内では有数のものだが、安全で快適な買物環境とはいえない。

人口は、昭和35～50年にかけて直線的な伸びを見せ、人口構成も働き盛りが多く核家族、単身世帯が多い。一方、3分の1は夜間人口であり、地区内の定住化傾向も低い。地区カルテによると、利便性に優れているが快適性ではマイナスの評価が出ている。

ア. 地 理

当地区は、座間市北東部に位置し、北部を相模原市、東部を大和市に隣接した小田急線相模原駅の駅勢圏にあり、県道座間大和線及び町田厚木線と市道7号線が地区縁辺を走る円錐型の相模台地にある。地区はまた小田急線以北の一丁目、ほぼ中央部を南北に走る市道6号線（辰街道）の西側に二・三・四丁目、東側五・六丁目に分かれている。

イ. 土地利用状況

地区面積136.8haの全てが市街化区域内であり、小田急相模原駅周辺及び県道町田厚木線の沿線、辰街道、市道7号線の北部が商業系地域に、これを取り巻くように住居系地域が南に広がり、四・六丁目の南部は工業系地域に用途指定がされている。北西部の農地或いは東部の樹林地が散在しているものの図-2-1-13にみるように都市的利用がはるかに進行した地区である。しかし図-2-1-14からもみられるように住宅系建物は全体の8割を占め、四丁目の準工業地域はその殆んどが住居地域として建てづまっていると共に、六丁目の工業地域内への住宅の進出、また中学校、グラウンドなど公共施設立地など用途実態が混在している。

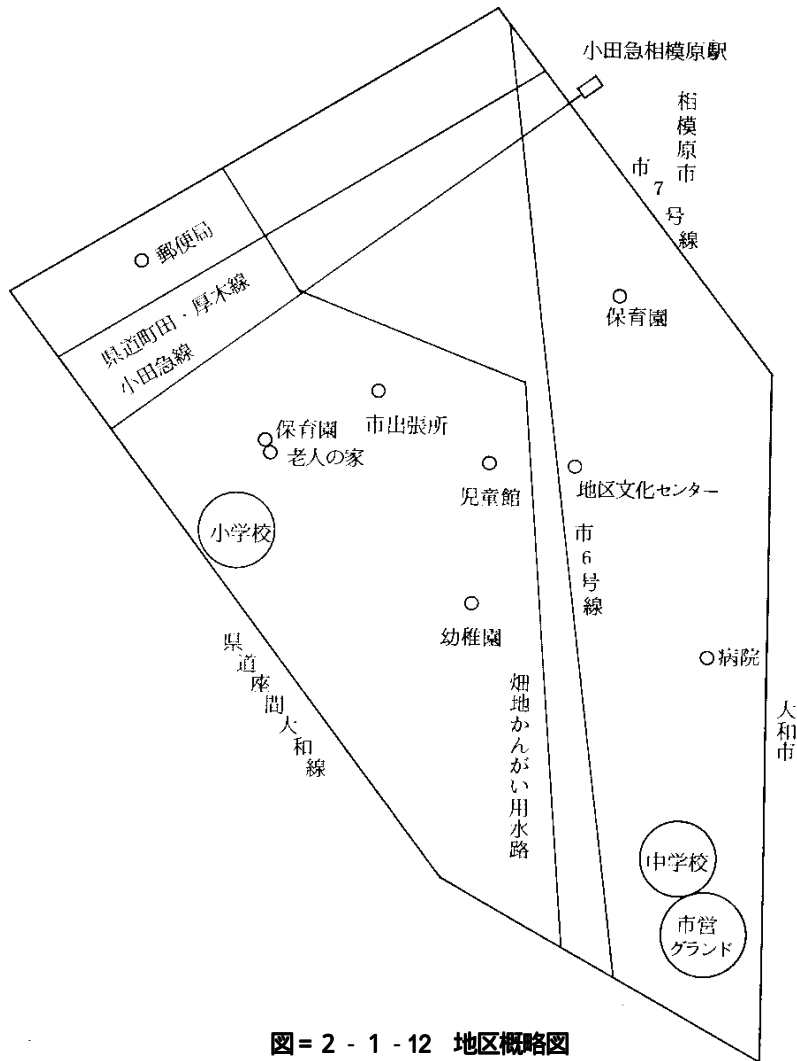


図 = 2 - 1 - 12 地区概略図

都市的土地利用 89 %					自然的土地利用 11 %	
住宅用地 47 %			交通用地 15 %	空地 9 %	農地 7 %	荒地 2 %

図 = 2 - 1 - 13 土地利用状況

住宅系 79 %	商業系 7 %	工業系 14 %
----------	---------	----------

図 = 2 - 1 - 14 建物用途状況

ウ．道 路

道路用地としては地区全体の 15%とかなりのウェートを示している。しかしこれは必ずしも道路の整備率を表わすものではなく、以下の項で述べるように、ミニ開発の集積による多くの細街路（中には緊急自動車の侵入不能箇所もある）があるためである。

エ．公園、公共施設

公園は地区内に 11 ヶ所 16,580m² の児童公園、公益広場が確保されているが、この内 80% 以上は民有地のまま市で賃借しているもので十分担保されているとはいえない。公園ではないが、当地区のほぼ中央を南北によぎる畑地かんがい用水路が、1 本の線として残っている。今後の利用の仕方によっては貴重なベルトになるだろう。主な公共施設としては、地区のほぼ中央部に北地区文化センター、相模が丘児童館があり、郵便局は北西端、保育園は東部及び西部の二ヶ所、市出張所は 1 ヶ所、小学校は 1 ヶ所、幼稚園 1 ヶ所、病院が 1 ヶ所、中学校、市営グラウンドが各 1 ヶ所と点在し、西部の保育園の隣に老人の家がある。南部の工業地域の中の病院や中学校、西縁部の小学校、北西部はずれの郵便局など公共施設立地のアンバランスが目につく。

オ．商業（商店街）

小田急相模原駅を中心として、駅前南側の飲食街区である相模銀座通り、駅前から東南にのびる市 7 号線沿いの東海大相模通り、辰街道沿いの中央通り、江戸街道沿いに散在する商店群が形成されている。中央通りは地区中央部を縦断する辰街道沿いに展開する延 2 km からの長い商店街であり、飲食街の相模銀座通りを除いては、広範囲の業種店舗を抱えている。県商業統計では早くから繁華街として集計対象とされるほどに座間市内でも有数の商店街区であるが、辰街道、7 号線沿いの商店街環境整備は遅れており、不十分な歩車分離のためすれ違いや通過交通、自転車等のため安全で快適な買物環境とはなっていない。都市計画では、それぞれ 8 m、15 m に拡幅される予定であるが、十分な歩道幅員の確保と有効なオープンスペースづくりが望まれる。

カ．人口及び世帯の状況

当地区は昭和 30 年代初期から 40 年代を通して人口の急増した地域であり、35 年から 50 年にかけて殆んど直線的な増加を示してきた（図 = 2 - 1 - 7）。ちなみに人口増加の状況を見ると 35 年には 1,300 人にすぎなかったが 40 年には 5,000 人を超え、45 年に 1 万人を突破、50 年には 15,000 人を擁し、55 年の国勢調査時では 17,708 人、6,488 世帯を収容している。

人口構成は、図 2、表 3 のとおりであるが、表 3 にみるように当地区は比較的若く働き盛りの多いといえそうである。中でも 20～25 歳台 35～45 歳台が、次いで 10～15 歳台が多く、市全体の 30～35 歳台、5～10 歳台のピーク人口と比較すると市全体の 5～10 年先のパターンに似ていよう。

世帯状況を見ると、6,140 の普通世帯のうち、夫婦のみ 669 世帯、夫婦と子供 2,867 世帯、また単身者世帯 1,810 と核家族及び単身者世帯が多い。また住宅の所有状況は、持ち家は 3,004 世帯に対し民間借家 2,839 世帯とほぼ半数の家族は借家住まいである。表 5 にみるように民間借家の割合は、県、市に比べはるかに高い数値を示している。

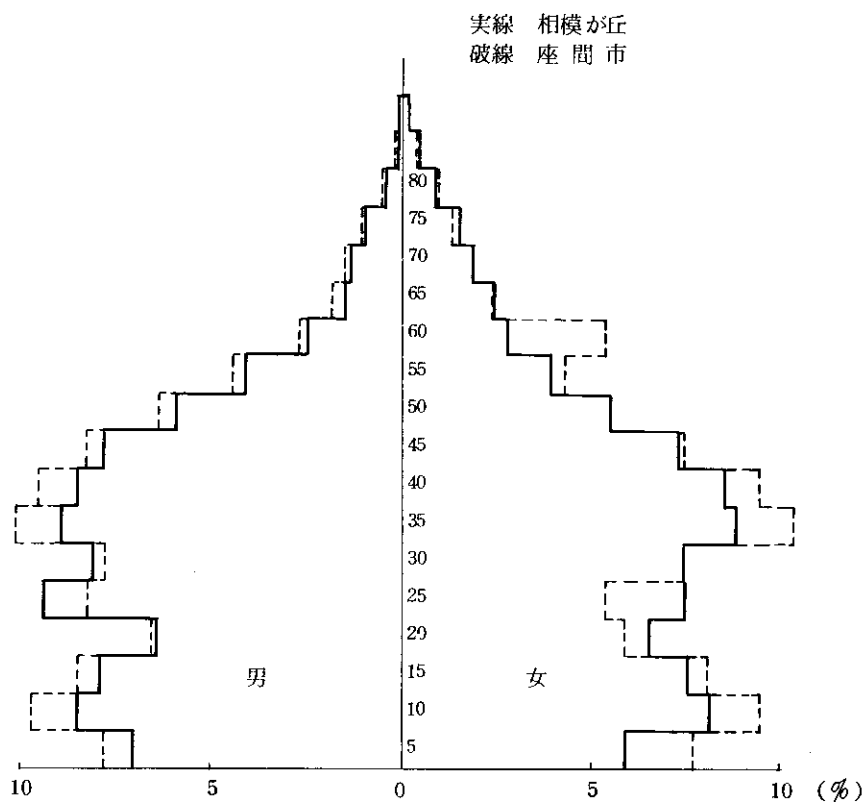


図 = 2 - 1 - 15 人口構成

図 = 2 - 1 - 5 年令三分構成比

区 分	0~14歳	15~64歳	65歳~
相模が丘	25.4%	70.1%	4.5%
座間市	27.6	67.9	4.5
県	24.6	69.0	6.4

図 = 2 - 1 - 6 世帯状況 I

総世帯数	総世帯人員	普通世帯								準世帯		核家族世帯			
		世帯数								世帯人員	世帯数	世帯人員	総数	夫婦のみ	夫婦と子供
		総数	世帯人員 1	2人	3人	4人	5人	6人	7人						
6,492	17,674	6,140	1,810	893	1,043	1,699	522	130	43	17,222	352	452	3,852	669	2,867

表 = 2 - 1 - 7 世帯状況

	核家族世帯	1人世帯
県	70 %	17 %
市	73	17
当地区	62	30

表 = 2 - 1 - 8 住宅所有状況

普通世帯数	持家	公営借家	民営借家	その他
6,140	3,004 (49%)	0	2,839 (46%)	297 (5%)

表 = 2 - 1 - 9

持借家比率%

	持家	民家
県	54	31
市	58	33
当地区	49	46

表 = 2 - 1 - 10 人居時期

			50年10月～54年9月		54年10月以降	
				内県外		内県外
17,674	1,864 (10%)	7,828 (44%)	5,667 (32%)	2,272	2,312 (13%)	923
当地区						
市の割合	(13%)	(44%)	(32%)		(11%)	
県 "	(16%)	(46%)	(27%)		(11%)	

15歳以上人口13,168人のうち就業者は8,209人、通学者1,561人であり、通学者の86%は市外へ、また30%は県外へ通学している。県外通学者の数は、地区在住大学生のほぼ半数に相当する。また就業者のうち、市外就業は60%であり、28%は県外に働きに出ていることがわかる。この結果地区住民の3人に1人以上は夜間住民であり、しかも6人に1人は県レベルでも夜間住民となる。

次に就業先ではどうか。表7にみるように、就業者の83%は雇用者で、自営業者12%、自営業者の約半数が家族従業員である。就業者8,209人の内製造業30%、卸小売業27%、サービス業20%及び建設業8%の4業種で全体の85%を占めているが、地区南部から連なる工業地帯を後背地にもつ立地としては製造業種のウェイトが低い。

表 = 2 - 1 - 11 15歳以上就業通学先

区分	計	自 宅	自市区町村	県内他市区町村	他 県
就 業 者	8,209	1,119	2,205	2,597	2,288
通 学 者	1,561	-	210	878	473
計	9,770	1,119	2,415	3,475	2,761

表 = 2 - 1 - 12 就業者業種別一覧

就業者 総数	農業	漁業 水産 養殖業	鉱業	建設 業	製造業	卸 小売 業	金融、 保険業	不動 産業	運輸、 通信業	電気、ガス 水道 熱供給業	サービ ス業	公務
8,209	13	3	1	694	2,466	2,249	272	145	383	33	1,680	251

雇用 6,789 自営 971 家族従 業者 446	↑	上位5業種割合	8	30	27			4		21	(合計%)
		(参考) 市	9	35	21			7		18	90
		県	8	30	25			9		20	90

さて、これら住民の定住性についてみてみよう。55年国勢調査では、表8に示したように、出生時からの居住割合が低く、50年10月以降の流入割合が高く、54年10月以降についても13%強と高い数値を示している。当地区は50年にはほぼビルトアップした地域であることを考えると、50年9月以前からの居住者55%はいかにも低すぎる。50年から55年の間に居住室数や畳数が増加したことや核家族化の進行を考慮しても、当地区の定住化傾向は低いと思われる。50年10月以降の転入者をもみても県内からのケースと県外からとはほぼ同数の流入となっているのは、東京方面へのアクセスの利便性からだけであろうか。市で作成した当地区のカルテ(図=2-1-16)では、利便性の面ではかなりのプラス評価を示しているが、快適性の面では全く逆を示している。事実水害や密集市街地・細街路から生ずる防災上の問題、保健衛生上の問題点等永住希望をしにくい環境であるということはいえそうである。

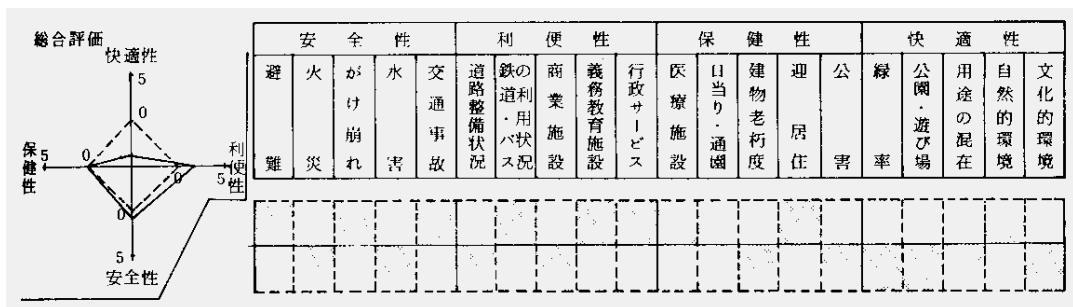


図 = 2 - 1 - 16 環境カルテ

(3) 今後の動向

〔内容の要旨〕

戸建住宅地としての性格は当面は変わらないが、マンション立地の動向によっては、地区全域で密度が上昇し、最終的な地区人口を押し上げる可能性がある。

人口構成は必ずしもバランスのとれたものとはいえず、引き続き流動的な社会構成の状態が続く可能性がある。

ア．土地利用の動向

(ア) 自然的土地利用から都市的土地利用への転換

都市的土地利用率が 89%に達しているものの、依然として宅地化は進行している。残存する自然的土地利用は約 21ha であるが、毎年約 1ha 前後の新規宅地供給（表 = 2 - 1 - 13 参照）が行われており、この傾向が続けば約 20 年後には完全にビルトアップすることになる。

しかし、過去一貫して地区の市街化の主要因であった戸建用住宅用地の供給が減少してきているため、ビルトアップの速度は低下するものと考えられる。一方、件数は相対的に少ないものの、木賃・鉄賃共同住宅建築による宅地化が一定の水準を保っていることが目につく。また、地区外周の幹線道路沿いに、郊外型レストラン等の店舗・業務施設の立地が進んでいる。

最近の取引事例によれば（不動産流通物件総覧 1983.5 月号）小田急相模原の駅勢圏の土地単価は、徒歩 4 分以内で 120 万 / 坪、地区の端部にあたる 15 分圏でも 62.5 万 / 坪となっており、戸建住宅の立地は住宅価格の面からも限界にきている。このような状況では、地価負担に耐える業務系建築物立地や、郊外型レストランに見られる借地型の土地利用によるもの以外は、新規用地の獲得が困難となっている。

(イ) 都市的土地利用の更新に伴う転換

戸建住宅地はその建築ピーク時から 15 年近く経過したため、活発な建替が行われている。建替の内容については、地区の課題において詳しく述べたいが、今のところ用途や建築形式の大幅な変化は生じていないと言える。

しかし、いくつかの街区においては中高層マンションの進出により、土地利用が大きく変化してきている。相模が丘におけるマンション立地は、既にスプロールの後期、町田厚木線沿いの地区北部及び座間大和線沿いに展開してきた。これからはいずれも地区外周の幹線道路に沿った近隣商業・住居地域に位置するが、周囲に空閑地が多く地区に与えたインパクトは相対的に小さかった（図 = 2 - 1 - 17）。

これに対し、54 年以降立地した 4 件のうち 3 件は、1 つは工業地域内の既存工場跡地、2 つは駅に近い駐車場用地を利用したものである。工場跡地は土地利用の大幅な転換、駐車場用地は地区内に残存していてまとまった空地が高密度の住宅によって充填されたという意味で、地区に与える影響は大きい。ただし、これらの敷地のように数千㎡の規模で買収可能な用地は地区の外周を除いては少ない。ここで口火を切られた中高層住宅化を伴う土地利用更新は、今後より狭小な敷地で進行するものと見込まれる。

イ．人口の動向

昭和 50 年と 55 年の国勢調査結果を比較したのが表 = 2 - 1 - 14 である。この間の推移を、既に

表 = 2 - 1 - 13 建築物の新築申請（除く建替）における敷地面積合計

(単位m²)

年度		53	54	55	56	53~56
住 宅 系	専 用 住 宅	6,603	5,705	3,979	2,184	18,471
	共 同 住 宅	599	1,136	322	3,247	5,304
	併 用 住 宅	1,638	718	1,424	1,292	5,072
	小 計	8,840	7,559	5,725	6,723	28,847
業 務 系	店 舗 事 務 所	2,409	530	3,554	1,478	7,971
	工 場	0	0	0	0	0
	そ の 他	2,253	128	0	2,541	4,922
	小 計	4,662	658	3,554	4,019	12,893
総 計		13,502	8,217	9,279	10,742	41,740
					1年当り	10,435

(注) 1. 53年度 - 56年度の建築計画概要書 492件から算出した。
2. 長屋は、専用住宅に含めている。

表 = 2 - 1 - 14 国勢調査結果（50年、55年）の比較

		50年	55年	変 化	
(1)	地 区 人 口 (人)	16,557	17,708	+ 1,151	
(2)	普 通 世 帯 数 (世帯)	5,671	6,140	+ 469	
(3)	世帯人員 (人/世帯) (1) ÷ (2)	2.92	2.88	0.04	
(4)	年令構成 (%)	~6	14	9	5
		6~65	83	86	+ 3
		65~	3	5	+ 2
(5)	幼児高令者数(人)	~6	2,246	1,590	656
		65~	527	828	+ 301
(6)	住宅所有形態別世帯数 ()内は比率	持 家	2,390(42)	3,004(49)	+ 614(+7)
		公 借	25(0)	0(0)	0
		民 借	2,881(50)	2,839(46)	42(4)
		そ の 他	420(8)	297(5)	123(3)
(7)	就 業 人 口 (人)	第 一 次	13	16	+3
		第 二 次	3,291	3,161	130
		第 三 次	4,236	5,013	+777
		合 計	7,540	8,190	+650

市街地の成熟段階に入った当地区の動向と考えると、

人口増加率は減少するが、転出入が依然活発のため、住宅地区として熟成しつつあるとは言い切れない。

世帯人員は引き続き減少している、最大の引下げ要因である民間借家世帯が横這いのため下げ止るものと予想されるが、持家の変化（ワンルームマンション）によっては、なお低下のおそれもある。

6歳以下の児童数の減少が著しい。高齢人口は急激に伸びているが絶対数は小さいので、当面の影響は前者に比較して少ないと思われる。

就業人口中の第2次産業就業者は減少しており、市内や相模原の工場就業者の住宅地という性格が、一層希薄になっている。

一方、地区全体の人口増加がどの程度に収束するかは、先の土地利用の動向とも関連するため正確な把握はむづかしい。そこで、ごく大ざっぱな試算を試みる。

前章第1節2でふれたとおり、相模が丘は限界人口密度 260 - 320 人/ha のゾーンに位置付けられている。54年時点での人口密度は約 250 人/ha に達しており、最終の密度を上記の幅の中のどこに設定するかによって今後の人口増は大きく異ってくる。

限界人口密度 260 人/ha とした場合

54年時点の住宅地 + 商業地 75ha については 10 人/ha の密度上昇、残存空地 20ha が全てビルトアップ（有効宅地率 80% と仮定）すると、約 4,700 人（54年住民台帳ベース人口 18,600 人に対し限界人口 23,500 人）

290 人/ha の場合

と同様に +7,600 人（限界人口 26,200 人）

320 人/ha の場合

と同様に +10,400 人（限界人口 29,000 人）

これらの可能性のどれが、現実化するか、未だ明確ではないが、例えばマンション進出が続いた場合は のケースも十分考えられる。

以上の土地利用と人口に関する動向を改めて整理すると、

戸建住宅地としての性格は当面は変わらないが、マンション立地の動向によっては、地区全域で密度が上昇し、最終的な地区人口を押し上げる可能性がある。

人口構成は必ずしもバランスのとれたものと言えず、引き続き流動的な社会構成の状態が続く可能性がある。

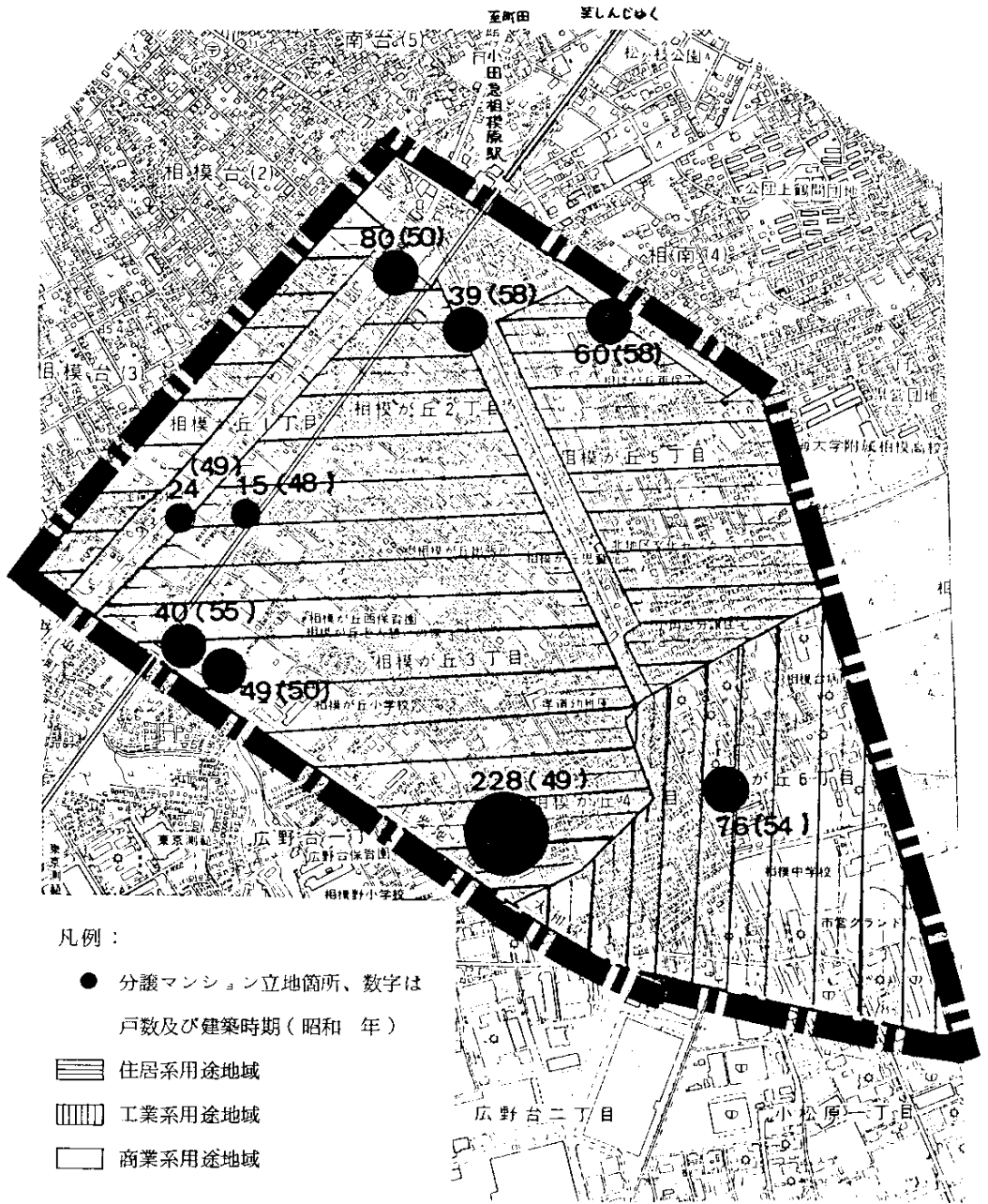


図 = 2 - 1 - 17 分譲マンションの立地状況

2 地区の課題

一見、ただ、木造の住宅やアパートが建て詰まり、これといった地区の特徴もない典型的なスプロール地区に見える当地区も、市街化の過程を克明に追うことによって、ゾーンごとの僅かずつの地形的特性、社会的要請の差が、現在の土地利用の状況に驚く程反映されていることがわかった。地区の整備は、この歴史的プロセスを背負った地区の特性を生かし、あるいは利用しておこなわれなければならない。

しかし、この地区にとっての現在の問題は他のスプロール地区と同じように、狭少宅地化や、高層マンション立地、オープンスペースの減少による居住環境の悪化であり、木造密集や道巾の狭さによる防災面の危険性である。

これらを解消しながら、少しでも質の高いまちづくりを進めるポイントは、いかにオープンスペースを確保し、いかにそのオープンスペースを生かすかにつきるといってもよい。

オープンスペースの確保の手法としては、ここまでビルトアップした地区では、道路・特に地区内の街路にまず頼らざるを得ない。次に、現在残されている畑や、僅かばかりの樹林などをいかに残すか、空家化の目立つ狭少な木賃アパートや戸建て貸家の建て替え時期をとらえて共同化を誘導し、建ぺい率を押さえることが考えられるだろう。

この他に、宅開要綱で最近のフローについては規制効果を上げているが、膨大な狭少宅地のストックについてどう対処するか、沈滞気味の地区内の商店街の活性化をはかって、まちのまとまりをつくることなどが課題となる。

これらのいくつかの課題を、地区街路の整備を基軸としてゾーンごとの特性にあわせて組みあわせながら解決していく。その為に、現況の詳細な調査を、(1)地区街路、(2)オープンスペース・緑地、(3)住宅、(4)商業機能、の項目に従って実施した。以下その結果とまとめである。

(1) 地区街路

【内容の要旨】

幹線道路、地区幹線街路を大枠に、区画街路、位置指定道路が原地割パターンを反映したいくつかの形状で走っている。地区内の道路率は、13%で道路面積の23%は位置指定によって設けられた私道である。

私道の負担関係が三つのパターンに分けられること、負担率にみる不公平性、道路率、空地率の町丁目別状況、道路率と地区建ぺい率の相関関係等も検証した。

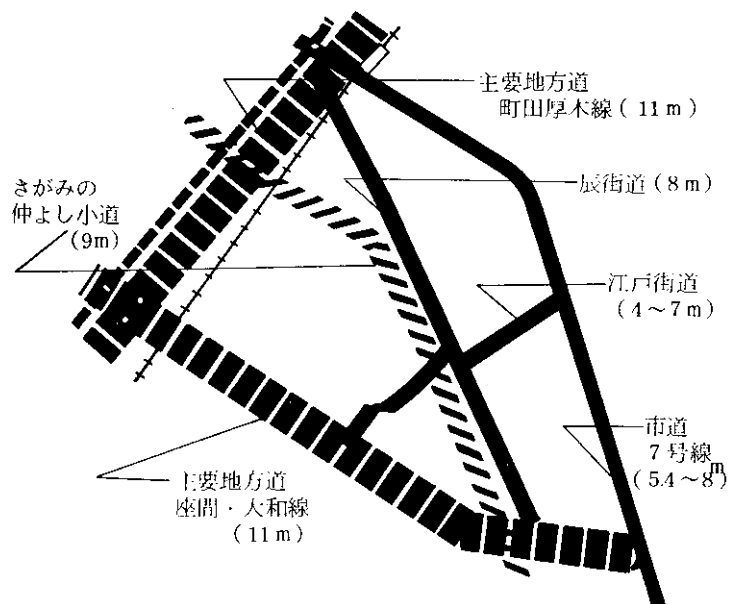


図 = 2 - 1 - 18 地区街路の骨格

交通需要の質と量に整合した道路整備のポイントとして、地区内集約的に使われている車両軸の区画街路の拡幅、消防車進入不可能地の解消、地先道路利用によるプライベート空間の充実が掲げられる。

ア 骨 格

相模が丘地区の道路を改めて段階構成的に整理すると、地区のほぼ外郭を囲み通過交通を処理する幹線道路は町田厚木線、座間大和線、市道7号線の3本である。

イ ネットワーク

地区を北西から南東の方向に二分する辰街道と南西から北東につながる江戸街道は、ともに旧街道がそのまゝ地区幹線道路としての役割を果たしている。通過交通は比較的少く、日常買い物回り品供給の個人商店がポツポツはりついている。

辰街道の左右にびら下がる、江戸街道に平行なく本もの東西軸街路が、入会地分割時の地割にしたがって形成され、街区のワク組をヨコに規定する区画街路となっている。この間を、相互に微妙な曲がりとズレをもって、梯の段のようにタテの区画街路が、これもまた、当時の地割の境を通っている。このタテとヨコの区画街路で区分される1ユニットの面積は1. (1)でも表で示したとおり、ほぼ8,000㎡内外である。

ウ 地先道路 - 私道の集積

こういった農業的基盤をもとに作られた街区に、位置指定道路がいくつかのパターンで割りこんで入り、35年から約10年間で一気に宅地化された。当地区約138.7haのうち実に14.6%にあたる20haが165本の位置指定道路によって開発されたわけである。1件あたりの開発面積は1,218㎡となっている。45年以降は、新都市計画法の施行により、この地区は宅地形状の変更を伴う500㎡以上の開発について開発許可の対象となり、56年現在で26件、5.8haが開発された。平均開発規模2,232㎡、但し、分譲住宅の用途13件についてのみみれば、1,724㎡/件となり、位置指定道路による宅地化を進めた。図=2-

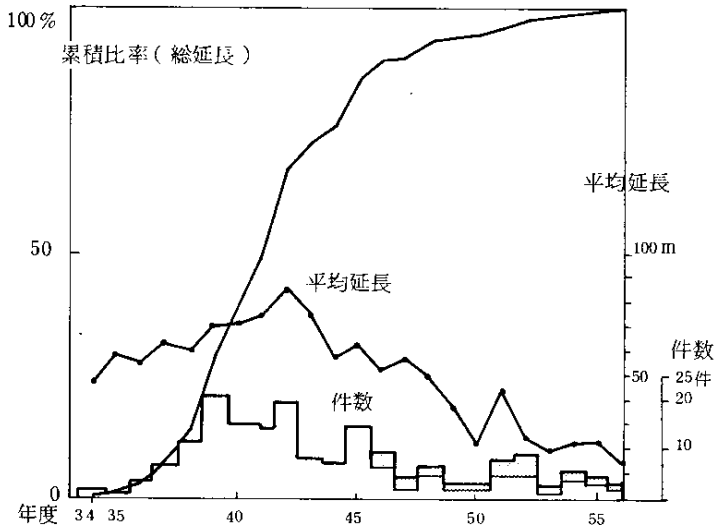


図 = 2 - 1 - 19 地区の位置指定道路の推移と道路指定による開発から見た地区の市街化過程

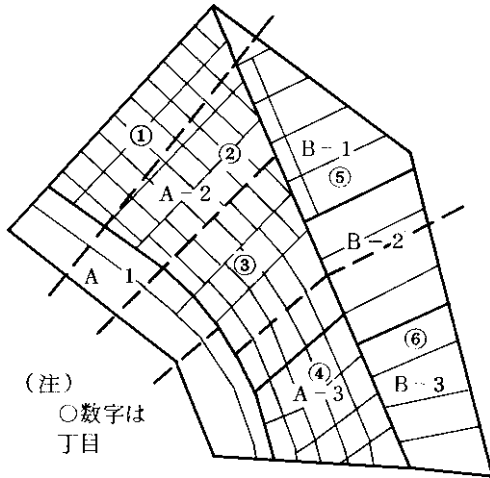
1 - 19は位置指定道路の推移であるが、現存する私道ストックの90%(延長ベース)が46年までにつくられた、平均延長の推移は、開発単位の大きさの推移に近似できるが、43年をピークに除々におちている。これはのちのべる道路パターンの年次別推移から推定できるように、一通り開発が終わったあとの、残余空地充填型位置指定であると思われる。

なお、件数(棒グラフ)の着色部分は開発許可の件数を上乘せしてみたものである。

また、前項で述べたA 1～3、B 1～3の6ゾーンに必ずしも対応しないが、現在地区は、1～6丁目に図= 2 - 1 - 20 のように区分けされており、町丁目ごとに位置指定による開発面積率にかなりの差がある。A - 2ゾーンの中心部分である、2、3丁目開発面積率がほぼ同じ

であること、A - 3ゾーンにあたる4丁目に位置指定による開発が卓越していること、B - 3ゾーンにあたる現況工場と公共施設立地の6丁目がきわめて小さいことがわかる。

また更に特徴的なことは、街区の形状（地割の最少ユニット）の差により、位置指定道路のパターンに明確に違いがあることである。



凡例
 - - - - 町丁目界
 ———— ゾーン界

表 = 2 - 1 - 15 町丁目別道路推定による開発面積

	1丁目	2丁目	3丁目	4丁目	5丁目	6丁目	計
A 地区面積	233,000 ^{m²}	198,000	215,000	231,000	229,000	272,100	1,378,100
B 位置指定道路による開発面積	22,886.73 ^{m²}	22,619.27	36,184.56	68,840.23	40,137.23	8,320.91	200,944.63
開発面積率 B/A	9.1 %	11.5	12.2	29.8	17.5	3.1	14.58

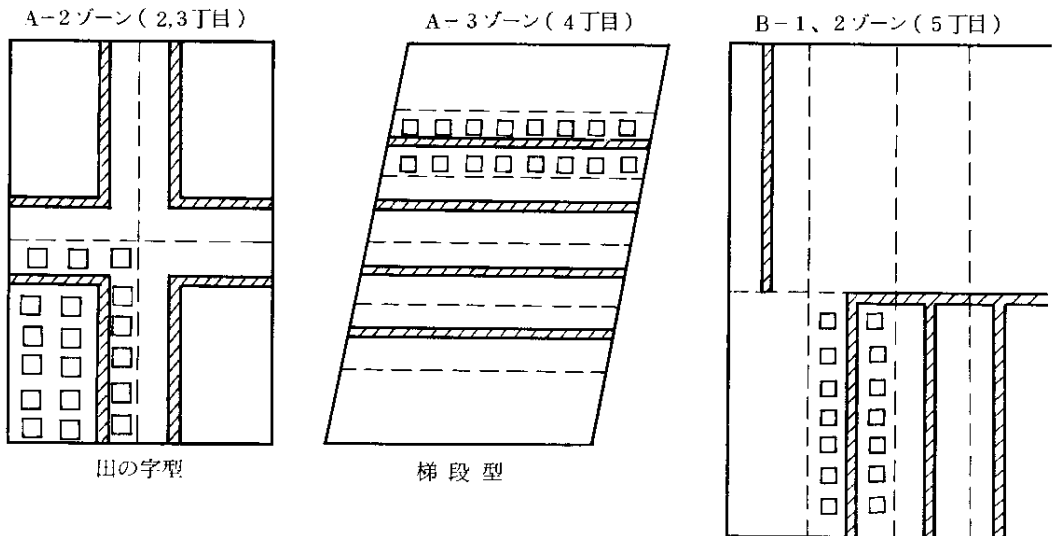


図 = 2 - 1 - 21 街区形状と位置指定道路の線形

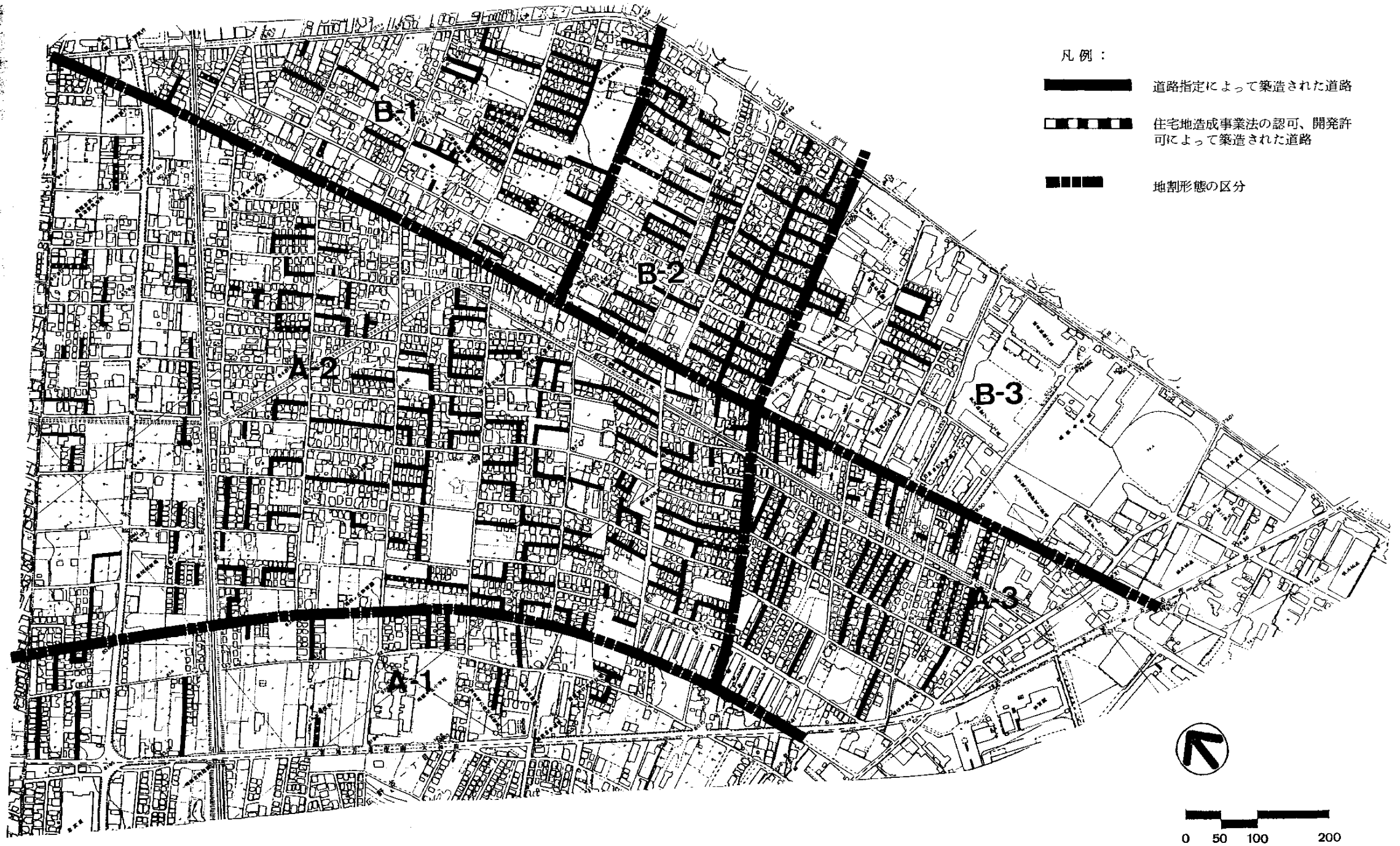


図 = 2 - 1 - 22 位置指定道路分布図

この道路の入り方の差により、開発された1宅地あたりの規模にも差が生じ、町丁目別の表=2-1-16によれば、やはり、2、3丁目がきわめてよく似た値となっており、地割形状の細長いA-3ゾーン、B-3ゾーンにあたる4丁目と6丁目の敷地規模が小さいことが読みとれる。

以上、原地割パターンが、区画街路の形状、敷地規模を決定する大きな要因であったことがわかった。

表=2-1-16 位置指定による開発の平均宅地規模(相模が丘現存165本中144本について)

丁目	1	2	3	4	5	6	計
位置指定件数	20件	20	23	48	28	5	144
平均宅地規模	130.04㎡	127.90	126.50	107.12	126.62	115.57	120.29

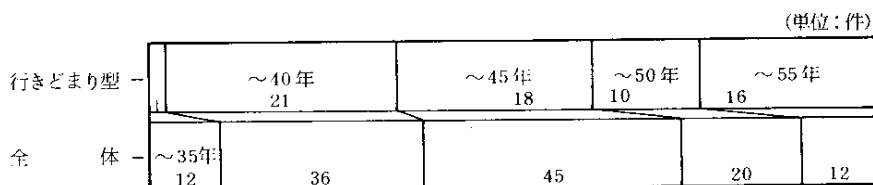
うち39本については、宅地未分筆で同じ型の建物が連担してビルトアップしている戸建て借家群と見られるもの、残り21本は空地が残っている。

表=2-1-17 位置指定道路形状

通り又ケ	直線		71	94	165
	L字型	ループ(U字型)			
32	31	8			

防災上、地区環境悪化の元凶のように言われている行きどまり道路は、築造時点で165本中94本、このうち、他の私道と接合して通り抜け可能となったものをさしひくと66本がこれにあたる。

この66本の開発年次を拾うと、下のグラフの上段のようになり、下段の開発動向に比べ、50年以降に片寄っていることがわかる。

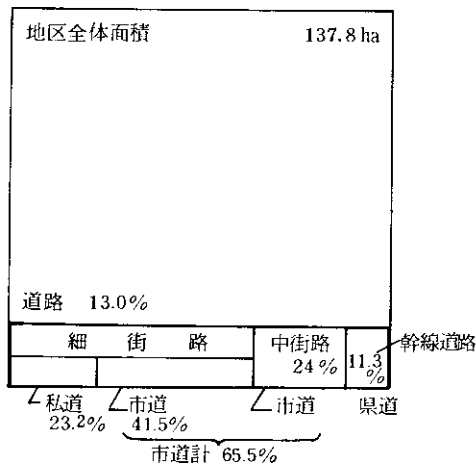


図=2-1-23 開発時期別位置指定道路件数構成比

ア 道路行政 - 公道の整備状況

前節で述べたように、幹線道路は市街化の開始以前につくられている(昭和12年行幸道路(県道町田厚木線)昭和28年県道座間大和線)

これらの幹線街路は、拡幅の計画決定が行われているものの、未だ完成に至っていない。また江戸街道をなぞる形で、地区内の補助幹線街路が計画決定されているが、事業実績はない。30年代の中頃当地区で構想された区画整理事業が成立していたなら、この計画街路も実現していたかも知れない。しかし現在の状況では事業実施はかなり困難と思われる。地区の道路面積率は13%で、道路面積全体の23.2%が位置指定によって作られた私道である。起終点が町丁目を越えない市道と、私道をあわせて細街路として調べたところ、当地区内の幅員は平均それぞれ4.2m、4mとなっている(分類としては、建築基準法施行年次-25年-以



前に道路の形状をなし周囲に建物が連担していた道路 - いわゆる私道2項道路 - は、この地区ではほとんど考えられないので、私道ストックの全体とみてよい。

位置指定道路は、2、3の例外を除いて、全て幅員4mであるが、初期に作られた比較的延長の長いものは市道に移管された（本数で約1/5）。既存の市道は、4mより狭いものが多く未改良区間の平均幅員は3.6mである（未改良率51%）。中街路（全て市道）の平均幅員も3.9mと私道よりも狭い。

つまり、4.0m未満の区画街路に、4mの私道がぶらさがっているエリアも少なくないわけである。

現在都市計画道路としては先の江戸街道の他辰街路（幅員8m）市道7号線（11m及び15m）の2本が当地区内に入っている。

図 = 2 - 1 - 24 地区にしめる道路の割合

オ 道路負担の問題

この地区の道路は4分の1が、民間によって作られ所有されているわけであるが、それで

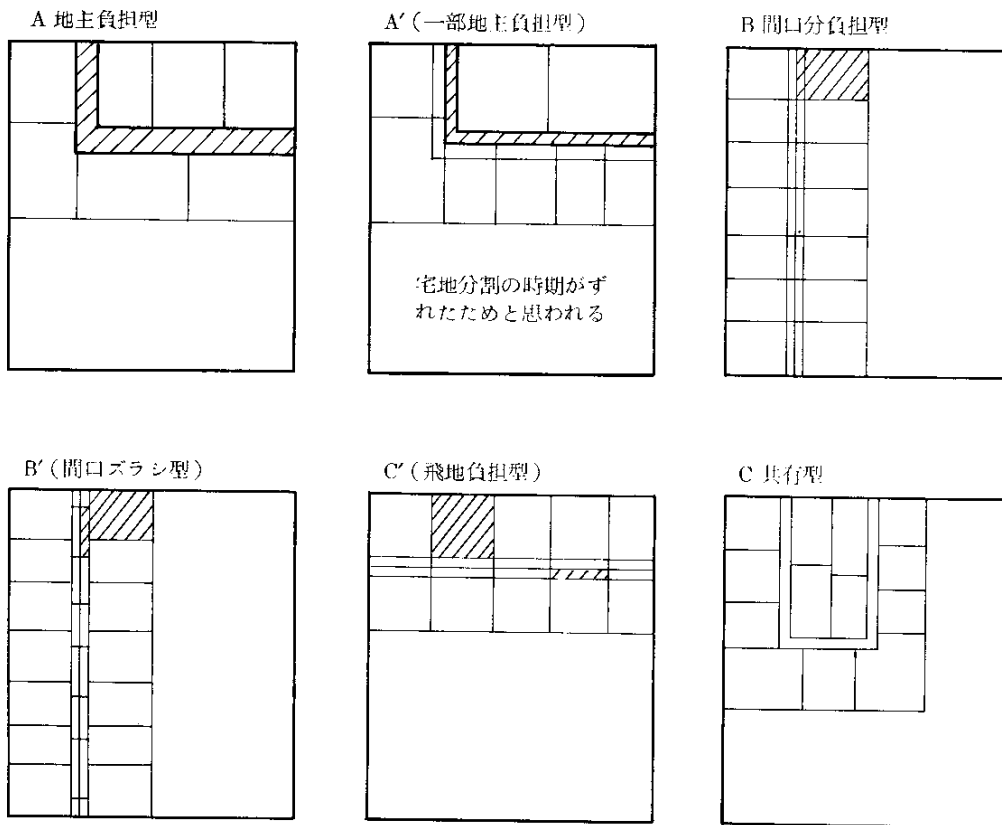


図 = 2 - 1 - 25 私道負担のパターン

は、個々の私道内部での負担関係や、負担率はどのようになっているのであろうか。

負担パターンには大きく分けて3つの型がある。1つは、周囲の宅地を分筆しても道路敷は分筆せず地主が負担する型、2つ目は、宅地の間口と接する道路敷を向い側の所有者と半分ずつに分筆して負担する型、3つ目は、分筆せずに周辺宅地所有者全員で共有するか、あるいはしないまでも、間口に対応して分筆した道路敷のうち、自己の宅地に接しない部分を相互に所有して実質的な共有性を担保する型。これらは、A - 地主負担型、B - 間口分負担型、C - 共有型と呼ぶとすると、AからBへ、BからCへ移行する中間型がそれぞれあって年代的にも、A B Cと大勢が動いている。これは、当初の位置指定には貸家経営のための道路築造が多かったこと、宅地分譲にあっても土地所有者の直営方式が多く、購入者に私道負担を課す必然性が薄かったことがAタイプの多い原因と考えられる。

一方、民間の不動産業者による開発が盛んになると、可処分面積を最大化するため私道分も含めて売買することが一般的となった。Bタイプは、見かけ上負担面積が公平に設定されるため一時多用されることになる。しかしこの方式は、私道部分の占有意識を断ち切

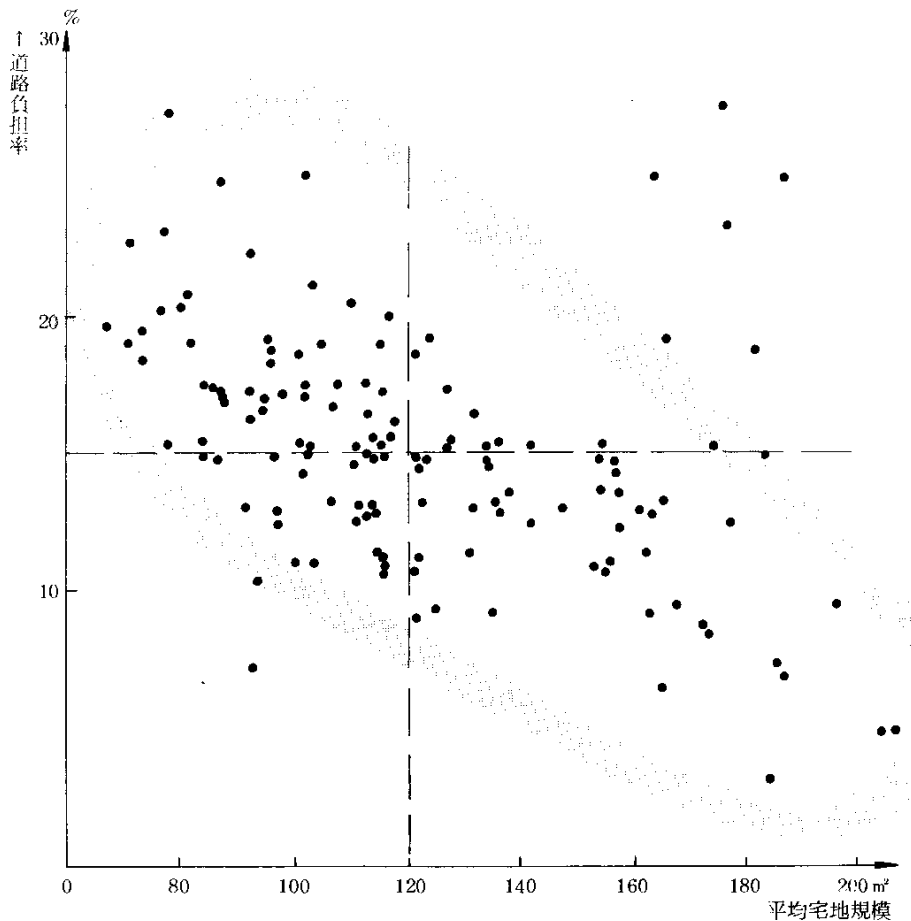


図 = 2 - 1 - 26 平均敷地規模と道路負担率

っていないため、門・塀の道路突出等トラブルの原因となり、最近ではマンションの底地所有と同様に、共有形式が採用され始めたわけである。

一方、道路負担率（図 = 2 - 1 - 26）は、私道幅員がほぼ同一のため大きな区画に軽く、小さな区画に重くなっている。中には区画整理の減歩率に近い、高い負担をしている宅地もある。

地区、あるいは街区における私道負担率を開発単位を越えて平準化しようとする試みが、いくつか他自治体で見られるが、相模ガ丘の状況を見てもその必要性が強く感じられる。

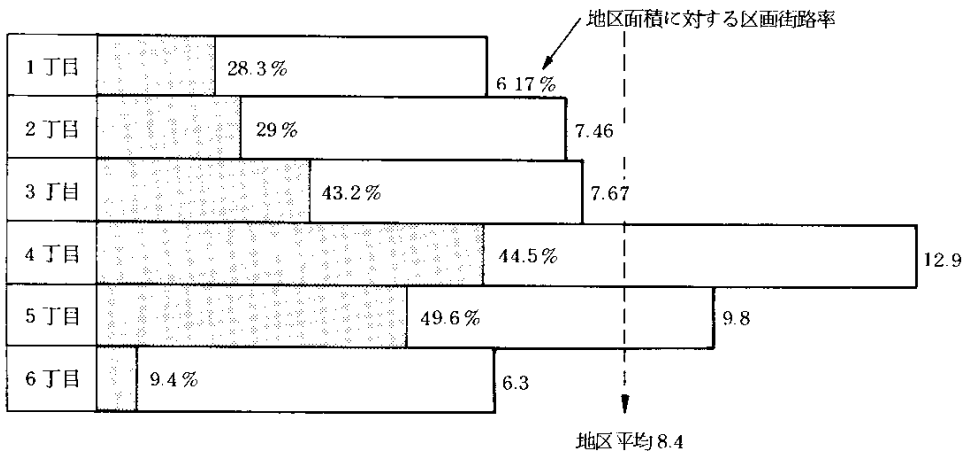


図 = 2 - 1 - 27 区画街路における私道率（面積）

カ 道路負担率と住環境の相関

一般に道路率が高い所は、住環境が良いとされるが、逆に、道路率、特に区画街路率が高いということは宅地化が進んでいるともいえるわけで、一般にオープンスペースが少ない。

当地区内町丁目別に見ても、最もビルトアップし、敷地規模の小さい4丁目が、区画街路率とがびぬけて高い。ここで、区画街路面積とオープンスペースの面積の合計を地区面積で割ったもの - 地区空地率を求めてみよう。

類似した特性をもっていると考えられる2、3丁目間で空地率が大きく異なるのは、2丁目の西側に畑が集中して残っている為であり、同じ町・丁目内でも住環境に大きな差がある。

表 = 2 - 1 - 18 地区空地率

	地区空地率	敷地規模 (位置指定)
1丁目	25.5 %	130.04 m ²
2丁目	25.2 %	127.90 m ²
3丁目	17.9 %	126.52 m ²
4丁目	18.9 %	107.12 m ²
5丁目	20.5 %	126.62 m ²
6丁目	(工場と公共施設が集積している為、敷地内空地が広いので算出しない)	

駅に近いという利便性から、2丁目、5丁目に木賃アパートが集中し、敷地規模も近いが、同じ空地でも、2丁目は縁辺部の畑、5丁目は地区内中心部の樹林地と、異なった特徴をもっている。3丁目・4丁目も空地率は似通っているが4丁目は敷地規模が小さいことと、窪地になっている為、少しの雨でも浸水することが多いこと、地区の形が細長い為、幹線道路の影響（たとえば騒音）を受ける範囲が広いことなど、悪い条件が重なっている。つまり、当然のことではあるが、道路率とか空地率とかは地区を

はかる物差しのほんの一部であり、それ単独で住環境の判定を行うことは危険である。

ところで座間市の地区カルテは市域全体を 18 地区に分けているが、このうちから、100ha 前後の面積を持ち、かつ、住宅系に特化（住宅が全建築物の 70%以上）した 7 地区について、道路率と地区建ぺい率の相関を見てみよう。No. 9 は計画的な造成地が大部分を占めるゾーンであり他地区とは異なっている。No. 6 から No. 5、そして 1 の相模が丘へと並べた系列は、概ね市街化の進行状況に対応しており、道路率が 13%程度と頭打ちになるのに対し、地区建ぺい率がさらに上昇していく様を表わしている。

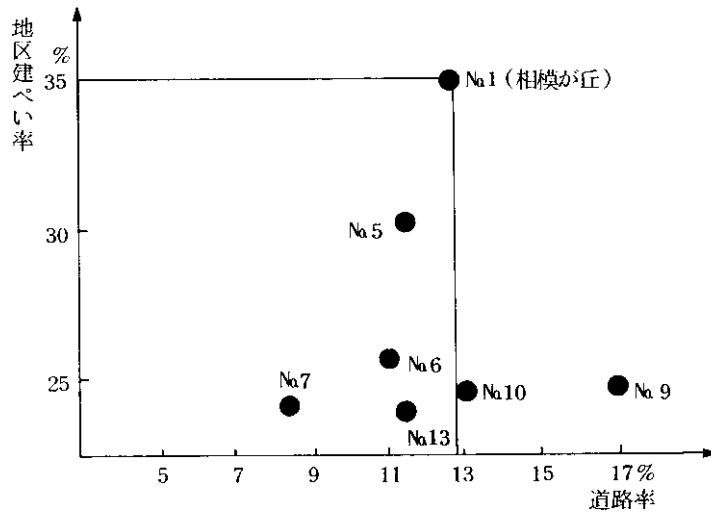


図 = 2 - 1 - 28 地区建ぺい率と道路率 (市内各地区)

キ 使われ方

通学路：主として区画街路の東西軸と地区内をほぼ辰街道と平行して縦貫する畑地灌漑用地利用の緑道が使われている。

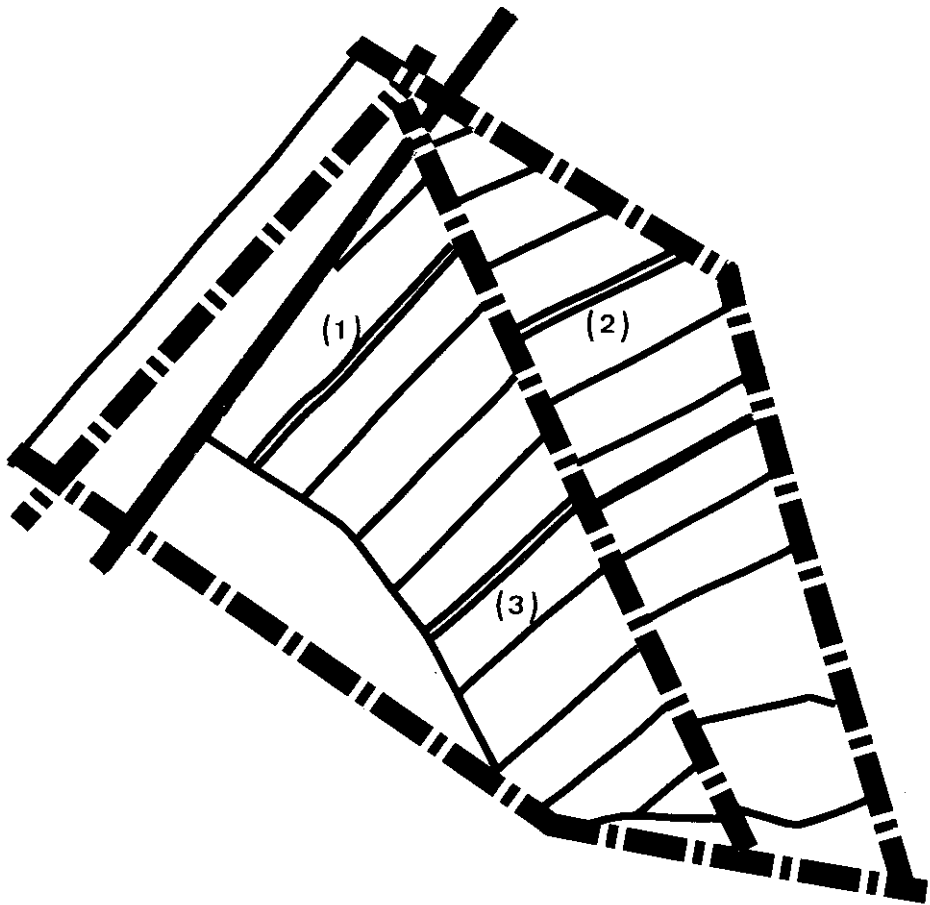
同幅員の区画道路でも、幹線道路を横につなぐ為の集散道路的役割を果たしているものが道路構成上あり、通学上の危険が指摘されている（「親がつくる環境MAP」(座間市教育委)による）。

買い物、通勤路：こちらは辰街道と平行で、東へ 1 本寄った南北軸の区画街路が使われている。この街路は、縦方向街路には珍しく交叉部でずれず一直線に駅（小田急相模原）へつながっているからであろう。地区内交通も、辰街道でさばかれ、歩きやすい歩行者系の道となっている。




避難路：広域避難地は、地区の南部にある市営運動場と中学校、西部の小学校である。幅 9 m の前述した緑道は東北方向である為、ここから、両地への東西方向の避難路の確保が必要となる。危険ブロック塀のチェックなどのきめ細やかな施策とリンクした設定が望まれる。消防活動に関しては図 = 2 - 1 - 29 のように、多数のポイントで、消防車侵入困難である。これは道路の狭さと、タテのズレが原因である。



图 = 2 - 1 - 29 消防車進入困難個所分布图



凡例：

-  地区の幹線道路
-  主な区画街路
-  拡幅すべき区画街路

図= 2 - 1 - 30 拡幅すべき街路

ク 課 題

以上、道路の現況を詳しくのべたが、形態的には、たまたま農地の地割が比較的整形であったため、大きな変更が必要ではない。しかし、幅員構成上は、交通需要の量や質と整合していない部分が少くない。たまたま、区画街路で4m以上の幅員があるところは個別の開発で確保できたところである。構成は現況のまゝで、部分改修を、空地の確保や隅切り、木賃アパート共同建替との連動などをつみ重ねて行なっていくしかないであろう。改修のポイントを挙げると、

地区内集散的に使われている東西軸の区画街路の拡幅

辰街道の西側で小田急から南へ2本目の街路(a)、東側より2本南にずれた街路(b)、江戸街道の西側部分(c)は拡幅する必要がある。

(a)については、北側の方に空地や戸建て貸家のまとまった敷地があるが、新築した家屋も多い。逆に南側は建て詰まってはいるが、新築が少く、木賃アパートが多い。歩行者の安全確保が最優先としても交通量はさして多くないので、拡幅は必ずしも直線型にこだわらず、南北に部分部分で蛇行してよいのではないだろうか。歩道をつくるよりも、小型のボン・エルフにできないか検討する必要がある。

消防車進入不可能地区の解消

地区全体の中に20ヶ所ある。上記の区画街路の拡幅によってかなりの箇所が解消される。それ以外についても重点的に同様の手法で解消するか、あるいは、ポンプの届く範囲を確認する。

地先道路利用によるプライベート空間の充実

一見、単純な格子状に見える区画だが、実は、南北方向の区画街路が微妙なウネリと相互間のズレを持っている為、影響を受けて地先道路も全てウネリを見せている。この結果L字型、ループ型、いきどまり型等閉じた道路パターンでなくとも、かなりコンパクトかつプライベートな空間を作り出している。35年以降に急速に市街化された当地区でも、場所によっては生け垣の連続した景観が良好な道空間を形成している。旧集落のような屋敷林はなくとも、この生け垣の利用によって、潤いのあるまちなみをつくるのが試みられてもよい。行政側から、働きかける手法も検討できないものだろうか。

(2) オープンスペース・緑地

〔内容の要旨〕

現状の空地の主なものは、地区内に点在する畑、樹林地、駐車場そして開発の際に設けた公園、市が借地で設置している児童公園が掲げられる。その他に、畑地灌漑用水路用地や戸建て貸家まわりの空間も、今後の居住環境整備に当り重要視されよう。

空地の所有形態は、500㎡以上の所有者が76人で、市内市外の在住者比は4：1である。原土地所有の継続やその切り売りの進行、資産保有を目的とした購入所有といった事情をうかがわせるものがある。

現在、行政によって確保されている公園・広場は1haに満たず、引き続きその拡大、緑地保全に力を注ぐべきである。また、子どもの遊び空間の保障も、環境条件や合理的視点の下で多様な対応が求められる。

ア 推 移

この地区は、昭和 29 年頃はほとんどが田畑で、辰街道の東側一帯に、明治の中頃植樹された樹林地が豊かな緑を見せていた。1/5000 の航空写真では、相模原駅周辺に、ほんの数軒しか建築物を確認することができない。前述したように、他部落の入会地であったから、農村集落もなかったわけである。

現状の空地は表 = 2 - 1 - 19 のとおりである。未だに畑として耕作されているところは、原所有の一単位（約 2000 m²）の最低半分程度のまとまりで残存している画地である。開発されて小さく残っている空地はほとんど駐車場として利用されている。

表 = 2 - 1 - 19 地区内空地の分布 (m²)

	1丁目	2丁目	3丁目	4丁目	5丁目	計
畑	35,608	35,235	16,379	8,010	1,229	96,461
山 林	1,075				16,406	17,481
雑 種 地	8,362		5,669	5,766	7,028	26,825
計	45,045	35,235	22,048	13,776	24,663	140,767

イ 所 有 者

500 m²以上の一団の空地の所有者数は地区全体で 76 名、この居住地及び、所有規模による分類は表 = 2 - 1 - 20、21 のとおりである。

表 = 2 - 1 - 20 地区内空地の所有者

市 内			市 外			公 共 団 体		計
地区内	座間地区	他	県 内	都 内	他	市	他	
7名	35	17	7	6	1	1ヶ所	2団体	76
59			14			3		

表 = 2 - 1 - 21 所有規模別所有者数

所有規模		8000m ² 以上		4000m ² 以上		2000m ² 以上		1000m ² 以上		1000m ² 以下		計	
所 有 者 数		2		5		20		19		30		76	
当地区 内在住	座間地区 内在住	1	1	1	4	2	11					4	16

市内所有者と市外所有者の割合は4：1である。市内の中でも、座間市在住が半数以上を占め、これは、入会地分割時の原土地所有が残っているところであろう。所有規模別に見ても、2000㎡以上の所有者27名中16名までが座間市在住者である。

ただし、地籍でまとまっているもののうちで最大の面積は2600㎡であるので、数ヶ所を散在して持っていることになる。これも、入会地分割時の経緯からうなずける。

特に5丁目の樹林地について見てみると、所有者10名、平均所有規模1640㎡、市内所有者7名、うち新田宿4名、市外所有者3名となっている。新田宿の所有者は、原土地所有者と想像されるが、所有規模は必ずしも大きいとは言えず、既に切り売りが進んでいると考えられる。新田宿以外の市内及び市外6名の所有規模もバラつきが認められるが、これらの所有者の土地購入動機が、自己宅地用というよりは、資産保有の性格を強く持っていたためと言えよう。

ウ 公的担保

上記以外に市が、開発による提供などで寄付を受けた公園等4ヶ所、ちびっこ広場として借地をし児童公園として開設しているもの7ヶ所がある。面積計16,580㎡で、買収による公園はない。借地の規模は、ほとんどが原地籍の1ユニット分に近く、所有者も7名中5名までが、新田宿か、座間在住である。1ヶ所、5丁目の樹林地3000㎡を杉並区在住の所有者から借りているが、借地が可能となった経緯は検討に値する。市有地は、大規模な開発による提供であるから、建て詰まりの進んだ住宅地内ではなく、6丁目の工場地帯と、当地区で最も大きい団地、カーサ相模台の敷地周囲にのみ配置されている。

借地料は1㎡単価600円である。かりに、2000㎡の土地を市に貸すと借地料 $600 \times 2000 = 120$ 万円 + 固定資産税、都市計画税減免分約100万円の年間収入を得ることができる。

これを、駐車場として貸した場合、1台あたり占有面積25㎡として、 $2000 \div 25 = 80$ 台分、月当たり駐車場代金5000円と仮定し、いれかわりを含め12ヶ月中10ヶ月満杯と考えると、 $5000 \text{円} \times 80 \text{台} \times 10 \text{ヶ月} = 400$ 万円、所得税と管理経費をさしひけば市への貸地とそれほど大きな差はない。従って公共空地として貸与することへの、インセンティブの役割を果たしている。

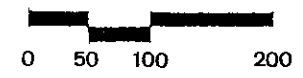
この他、何度かふれたが、地区を南北に貫く、延長1.5km、幅9mの畑地灌漑水路用地は緑道（さがみの仲良し小道）として整備されており、30年ほど前に、農家の人たちが植えた桜の木が生い茂って、貴重な緑のオープンスペースを提供している。2丁目には、この緑道沿いに小さな児童公園（120㎡、55年市へ無償譲渡）があり、緑道と連続性のあるコミュニティスペースを形作っている。この緑道は、座間市内部のみならず、北の相模原市と、南の海老名市にもまたがっており、場所によって、整備の形態や法律的位置づけは異なっているが、今後の住環境整備上かかせない地区の重要な財産である。

エ 戸建て貸家まわりの空間

この区域には、40～47.8年の間に建った戸建ての貸家（主として平家）群が、3戸～20戸（平均5～6戸）のまとまりとなって、40ヶ所以上存在している。これらは比較的棟間間隔が広く、塀も作っていないこと、築後10年以上経過しているためそれなりに緑化されていること、平家であること等から、建て詰りの進んだ当地区内である種のオープンスペースを提供しているといえる。



図 = 2 - 1 - 31 地区内のオープンスペース分布図
 (一画として500㎡以上の空地)



オ 課 題

以上、地区内に残されたオープンスペースや緑地について、権利関係を主とした把握を進めてきた。このような「いかにして残すか」という視点とは別に、「どれくらい残すか」という検討も必要なことは言うまでもない。一つの目安として人口1人当たり4㎡(児童公園1㎡、近隣公園1㎡、地区公園1㎡)という値を用いれば、現在人口に対して公園だけで約8haを要することになる。「地区の動向」で述べたとおり、残存空地の総計約20haに対し、毎年1ha程度ずつ宅地化が進んでいること、また借地方式によるものも含めて、現在行政側で確保されている公園、広場が1haに満たないこと、は整備の必要性とともに、その困難さを示している。これに対しては、引き続き公園・広場の確保と緑地保全に力を注ぐことがまず必要である。

さらに、「4㎡」に届かない部分を、公園の配置に対する十分な配慮や、景観構成の重視等質的な面で補っていくことが欠かせない。例えば、現存する中規模(2500㎡以上)のちびっ子広場は、緑道の屈曲点をはさんで東西にそれぞれ250mずつ離れて位置している。これらの広場は、2・3丁目を中心とした地区の西ブロックと、5丁目を中心とした東ブロックの各々中央にあり、子供達によく利用されているが、「子供の遊び」を軸に公園配置を考えた場合、それ以下のレベルの遊び空間をどう保障していったらよいだろうか。

環境デザイン研究所の「こどものあそび環境の構造の研究」によれば、子どもは、とびぬけて広い面積を必要とする野球やサッカーなどのあそび以外は、もっと小さな、狭い誘置圏の中で、4つの基本的条件を備えたところで遊んでいる。研究のモデル調査の中で全ての遊び場に共通してみられる特徴は

そこが車や大人によって妨害されない場所であること

常に誰かに見られ、誰かが通りかかる場所であること

面積的には、40~70㎡のものと、300㎡の広さのものと2種類あること

誘置圏は、小さい方で、半径50~60m、広い方で、120~130mであり、児童公園の誘置圏のほぼ半分の距離であること

子どもはこのような条件をみえず空地さえあれば、そこが公園でなくとも、道であるうとも遊び場としてしまうわけである。そこで、東西の拠点広場を焦点に、機械的な基準で児童公園を割りふっていくのではなく、面積や位置での問題点を上記4点の機能面での配慮によって補完し、プレイロットづくりを進めることが必要である。

その他、戸建貸家まわりの空間や、道路・緑道空間が景観上有効に働いて、地区のオープンスペースの質を押し上げることも求められている。

(3) 住 宅

〔内容の要旨〕

戸建住宅の敷地規模の狭小なものが多く、接する道路も貧弱である。木賃アパートの老朽化による土地利用転換の可能性が高く、全般的な住宅ストック更新による規模拡大があるが、空地比にあらわれた居住環境水準は低下している。

狭小宅地対策として、更新時のコントロールや買収、合併等による解消、また、アパート・戸建貸家の建替をミニ開発ととらえ、公的資金の導入も合わせて住環境整備と良質住宅ストック形成に資すること行う。

この地区の住居系地域の容積率は過大と考えられ、建ぺい率規制による空地も有効に機能し

ていない。容積率の引き下げ等によるスポットの中高層化の抑制、敷地内基本空地規制の導入による有効な棟間空地の創出等の対応をとる必要がある。

ア 住宅ストックの現状

(ア) 戸建住宅

- ・ストックの量 - 表 = 2 - 1 - 22 のとおり、地区内の専用住宅は住宅系建物棟数の 8 割を占めている。長屋形式の住宅は比較的少ない地区であり（フローで見れば、53-57 年の 4 年間で、戸建 335 件に対し長屋 15 件）この棟数は大ざっぱに言えば住宅戸数を表わすと見てよいだろう。普通世帯数は約 6,500 と推定されるので、その 5 割が戸建の専用住宅に居住していることになる。

55 年国勢調査による持家世帯は約 3,000 であるが、既にその時点で分譲マンションが約 400 戸建設されているので戸建持家は差引き 2,600 戸と推定される。従って、戸建専用住宅 3,300 の中には数百戸のオーダーで貸家が含まれていることになる。現在戸建貸家が市街地に建築されることはほとんど無いが、当地区の住宅ストックには依然としてかなりの戸数が現存しているわけである。

- ・形成時期 - モデル住区(第 2 章第 1 節 3. (3) で取り上げるモデル住区 A、図 = 2 - 1 - 48) 区内の専用住宅 393 戸に関しては図 = 2 - 1 - 32、53 - 56 年度に増築申請を行った物件 85 戸に関しては図 = 2 - 1 - 33 のとおりとなっている。

モデル住区は駅に近く早くから開発が進んだため 39 年がピーク、増築に関するものは地区全体を対象としたため、遅れて 43 年が建築のピークを示している。いずれにしても 30 年代後半から 40 年代後半に集中的に形成されたことはスプロール地区一般と同様である。

- ・敷地規模 - フローから把握される平均敷地規模は 161 m² (図 = 2 - 1 - 34) である。この数字だけを見た場合、現在の大規模宅地開発における敷地規模を少々下回る程度であり、特に狭小ということにはならない。しかし規模別の分布を見て明らかとなり、2/3 が 140 m² 以下であり特に 100 m² 未満の狭小宅地が 30% に達している。他方少数ながら規模の大きな敷地が散在しているため、平均敷地規模を引き上げているわけである。

ストックの状況を近似的に表わすものとして、道路位置指定による開発の状況を取り上げて見る (図 = 2 - 1 - 34 中段) 平均敷地規模 110 m² 以下の位置指定が全体の 4 割、150 m² 以下とすれば 8 割となり、フローと同様狭小宅地に偏った分布状況を示している。

- ・敷地と道路の関係 - 敷地規模が小さいのに加えて、個別の住宅が接する道路も貧弱である。フローによれば、4 m をこえる幅員の公道に接する住宅は 2 割弱しかない。地区内の住宅の大部分が利用しているのは、4 m 未満の公道 (ほとんどが 3.6 m) と位置指定か開発許可によって築造された私道である。ごく少数の例外を除き位置指定道路は 4 m、開発許可によるものは 4.5 m の幅員しかない。また開発許可による道路は 14 件で、位置指定の 142 件に比較して少数かつ小規模であることを考えると、4 m 又はそれ以下の狭隘道路が圧倒的な比重を占めている。

狭小宅地の集積した街区では、日照条件の悪化を前面道路の空間に依存して食いとめることとなる。この場合敷地の接道条件 (南面道路か北面道路か) や道路の方位によっ

表 = 2-1-22 相模が丘地区の建築物ストック (57. 10)

(面積の単位 m²)

			棟 数	1F床面(≒建面)	延べ面積	平均階数	1 棟 当 り		非 木 造 率 %		
							建 面	延べ床面	棟 数	延 面	
住 宅 系	住宅専用系	専用住宅	木 造	3,126	142,025	204,943	1.44	45.43	65.56		
			非木造	184	9,576	15,284	1.60	52.04	83.07		
		小 計	3,310	151,601	220,227	1.45	45.80	66.53	5.6	6.9	
	共用住宅・寄居マンション	木	353	25,413	51,676	2.03	71.99	146.39			
			非木	81	10,937	29,749	2.72	135.02	367.27		
		小 計	434	36,350	81,425	2.44			18.7	36.5	
	併用住宅	マンション	非木	17	6,106	34,336	5.62	359.18	2,019.76	100.0	100.0
			計	3,761	194,057	335,988	1.73				
		木	426	25,758	44,272	1.72	60.46	103.92			
			非木	0	0	0					
計	426	25,758	44,272	1.72			?	?			
合計	4,187	219,815	380,260	1.73							
非 住 宅 系	業務用建築物	木	13	550	841	1.53	42.31	64.69			
			非木	32	5,514	11,734	2.13	172.31	366.69		
		計	45	6,064	12,575	2.07			71.1	93.3	
	店 舗	木	57	3,338	4,572	1.37	58.56	80.21			
			非木	35	6,846	16,015	2.34	195.60	457.57		
		計	92	10,184	20,587	2.02			38.0	77.8	
	娯楽遊戯施設	木	9	348	481	1.38	38.67	53.44			
			非木	0	0	0					
		計	9	348	481	1.38			0	0	
	文教厚生施設(病院等)	木	3	291	339	1.16	97.00	113.00			
			非木	9	3,494	7,935	2.27	388.22	881.67		
		計	12	3,785	8,274	2.18			75.0	95.9	
	運輸業倉庫	木	18	1,146	1,537	1.34	63.67	85.39			
			非木	57	17,532	21,177	1.21	307.58	371.53		
		計	75	18,678	22,714	1.22			76.0	93.2	
	工 場	木	11	1,296	1,463	1.13	117.82	133.00			
			非木	75	32,470	42,007	1.29	432.93	560.09		
		計	86	33,766	43,470	1.29			87.2	96.6	
	変 電 所	木	1	4.77	4.77	1.00	4.77	4.77			
非木			5	121	121	1.00	24.20	24.20			
計		6	125.77	125.77	1.00			83.3	83.3		
そ の 他	木	37	1,801	1,984	1.10	48.68	53.62				
		非木	57	4,524	5,795	1.28	79.37	101.67			
	計	94	6,325	7,779	1.23			60.6	74.5		
合計	419	79,275.77	116,005.77	1.46							
総計	4,606	299,090.77	496,265.77	1.66			12.0	37.1			

(注) 木造計 4,054 棟 (建面)201,975m²-(床面)312,116m² 非木造計 552棟 (建面)97,123m²-(床面)184,165m²、固定資産税データより作成

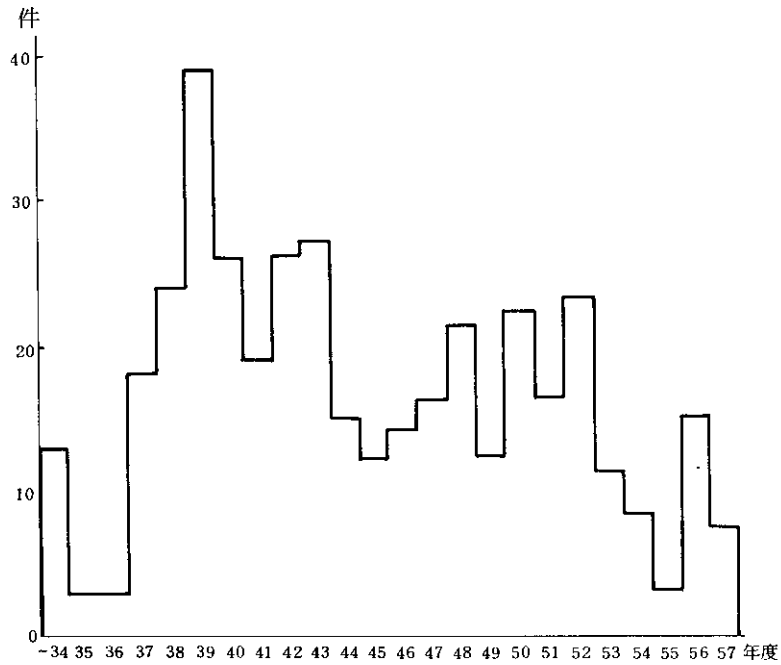


図 = 2 - 1 - 32 モデル住区内専用住宅建築年度

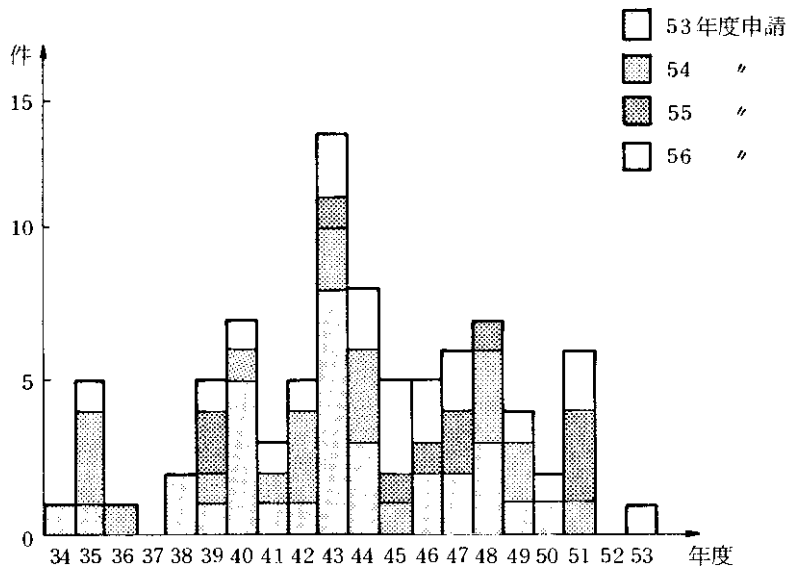


図 = 2 - 1 - 33 専用住宅増築申請物件の当初建築年別件数

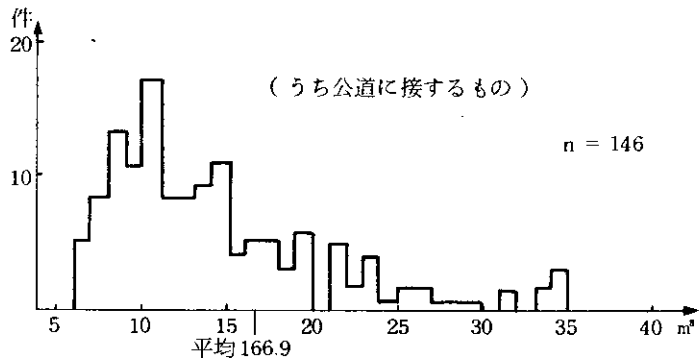
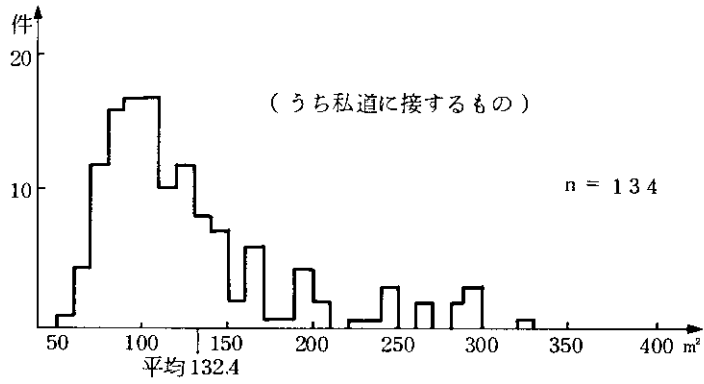
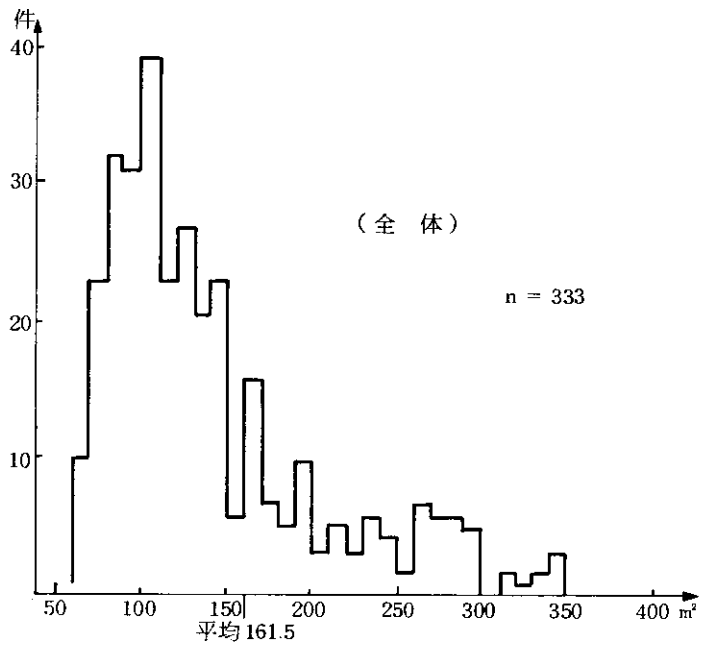


図 = 2 - 1 - 34 敷地規模別専用住宅申請件数 (n = 333)

て、前面道路からの受益は大きく異なってくる。相模が丘の地割は、地区南部を除いて南北方向に長く東西方向に短い形態であり、これらの土地に引き込まれた私道は南北軸（厳密には南東から北西方向）のもの、あるいは L 字であっても南北方向部分が相対的に長いものが大多数となった。

この結果地区内の住宅敷地は、道路に東面又は西面するものが南面又は北面するものより多い。従って東西方向道路が卓越した街区で起りうる南側敷地の間の不均衡は、大きな問題とはなっていない。ただし、地区南部には東西方向道路に沿って地区の平均を下回る狭小宅地の張り付いた街区が連担しており、特に道路に北面する住宅の日照が悪くなっている。

先の敷地規模分布を、接する道路の公私の別で見たのが図 = 2 - 1 - 34 である。私道に沿って立地する住宅は、公道に接するものに比べて 100 m² 以下の割合が大きく、結果として平均規模を引き下げている。この原因として 宅地化の時期のずれ 私道負担の価格へのハネ返りを押えるための狭小化 戸建貸家新築のための私道築造、等が考えられるが、地区のビルトアップがほぼ完了してしまった現在では、位置指定のコントロールによる狭小宅地発生の防止も有効とは言えない。私道沿いの宅地が相対的に不利な環境下にあることを、前提とせざるをえないだろう。

(イ) 木賃アパート等

- ・ストックの量 - この地区の住宅所有形態の特徴は、民間借家率のきわだった高さである。戸建貸家が相当数存在することは既に述べたが、55 年国勢調査で約 2,800 とされる民間借家世帯の大部分は、木賃・鉄賃の共同住宅（ほとんどが 2 階建て 3 階以上は数例）に居住していると推定される。

税務統計の棟数ベースでは、寄宿舍とあわせて 434 棟、住宅系総棟数の 1 割、延べ床面ベースでは 2 割を占めている。木賃アパート・寄宿舍は 353 棟となっているが、今回の作業では地図情報から明らかに木賃と判別できた 277 棟 1,583 戸について、分析を行った。

- ・形成時期 - 図 = 2 - 1 - 35 のとおり、時期別の分布は戸建とずれており、45 年にピークを迎えている。ピーク時をさむ 5 年間（43-47 年）で全戸数の 51% にあたる 807 戸が建設されており、短期間に大量のストックが形成されたわけである。モデル住区をとって見ても、5 年間の幅の中で一番多くの建築が行われたのは戸建が 39-43 年の 137 戸（全体の 35%）であるのに対し、木賃アパートは 44-48 年の 57 戸（全体の 51%）であり、木賃アパートの方が高い集中度を示している。
- ・空家化 - 建築年度別空室数・空室率の推移（図 = 2 - 1 - 36）によれば、39 年と 53 年の特異値を除いて築後年数を経るほど空室率が高まっており、20 年以上経過した 37 年以前のストックでは、3 戸に 1 戸は空室となっている。空室の絶対数では、42-46 年に建築されたストックにも目立つ。

全ストックに対する空室率は 19.3% で、関西の木賃密集地区では 30-40% に及ぶものがあるのに比較すれば、それほど高いとは言えない。しかし県下の住宅般の空家率 7.2% を上回る値となっており、老朽化とともに空家率が上昇すると問題地区化する可能性

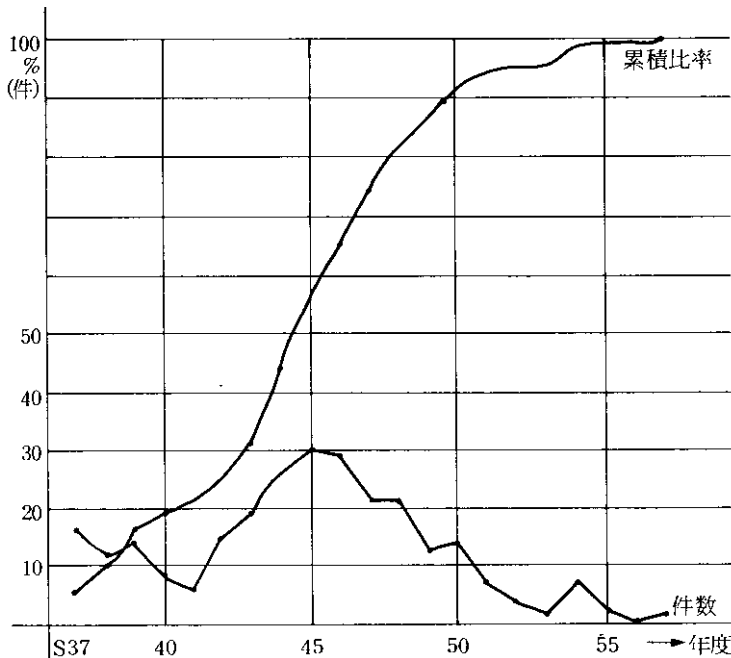


図 = 2 - 1 - 35 附表 年度別木質アパート新築件数

年度	~37	38	39	40	41	42	43	44	45	46	47	48	49	50	51	52	53	54	55	56	57
件数	16	12	14	8	6	15	19	26	30	29	21	21	13	14	7	4	1	7	2	0	1
平均戸数	5.6	4.7	6.2	4.9	4.7	7.5	7.3	6.6	6.4	6.1	6.1	5.6	5.2	4.2	5.1	6.0	7.0	6.0	4.0	0	4.0

ト列 266 件

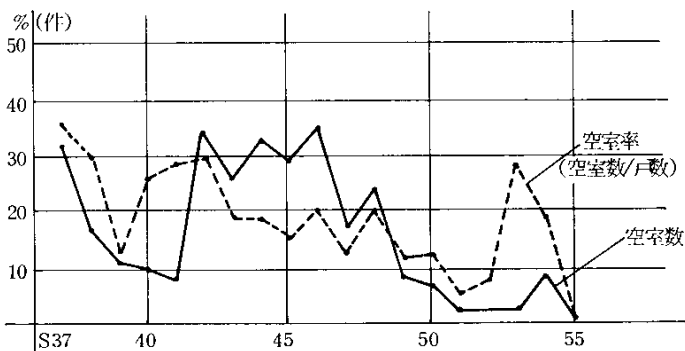


図 = 2 - 1 - 36 建築年度別空室数及び空室率の推移

画が、資産保有目的で市外居住者に購入され、保有地の最も有利な利用方法としてアパート建築が行われたものと推測される。

なお借地上のアパート経営や法人の参入はごく少数であり、都心部に見られるような錯綜した権利関係はない。

がある。

税務統計による木造共同住宅・寄宿舍 353 棟の平均延べ床面積を、今回調査した 277 棟の 1 棟あたり平均戸数 5.7 戸で割ると、1 戸当たり 25.7 m² となり、県下の木造共同住宅の平均値 27.9 m² に比べてもかなり狭い。このようなストックの狭小さも空室化に影響していると考えられる。

・アパート所有者 スプロール地区のアパート経営と云えば、地元農家の副業というイメージが強いが、ここでは市外の所有者、すなわち不在家主の割合がきわめて高い(表

= 2 - 1 - 23)、なかでも東京都内の居住者によるものが多いのが特徴的である。

アパート敷地の状況を見ると、地元の農家が畑の一部にアパートを建築したと思われるものより、位置指定によって開発された区画を数区画合併し、あるいはそのまま建築したものが多い。これらの区

表 = 2 - 1 - 23 木賃アパート土地、家屋所有形態

<p>A - a - 1型 (市内所有、土地家屋所有、個人) 102</p> <p>• B - a - 1型 (市外所有、 " ") 169</p> <p>B - b - 1型 (市外所有、土地家屋別、個人) 3</p> <p>A - a - 2型 (市内所有、土地家屋所有、法人) 3</p> <p style="text-align: right;">トータル277棟</p>	}	<p>所有者 < A市内</p> <p>所在地 < B市外</p> <p>土地、家屋 < a同一</p> <p>の所有形態 < b異なる</p> <p>所有・形態 < 1個人</p> <p style="padding-left: 15px;">2法人</p>
<p>市内所有 105 (個人所有 274</p> <p>市外所有 172 (法人所有 3</p>		

(ウ) マンション

ストックの量 - 57年時点で17棟約500戸存在し、さらに現時点で2棟約100戸が工事中である。

- 形成時期 - 一番古いもので48年、その後50年までの間に10数棟建築されたが、マンション供給の落ち込みを反映してか、50年代前半は立地を見ていない。しかし54年以降再び建設が始まっている。
- 敷地の状況等 - これらのマンションのうち開発許可を受けたものは工事中も含めて3件10棟しかない。また市の指導要綱では開発許可を要さない中高層住宅に対し、公園設置義務を課していないので、マンション立地にともなって建設された公園は3ヶ所に留まっている。

税務統計のとおり、平均階数5.6、1棟当り延べ面積2,000㎡と比較的小規模なマンションが、公園等の空地を持たない狭小敷地に張りつく結果、戸数密度・人口密度をスポット的に急上昇させている。地区の動向でふれたように、これらのマンションは地区外周の幹線道路いや小田急線路敷際等、周辺へのインパクトが少なく又自己日照を周辺空地によって確保できる場所に立地してきた。従って現状が固定されるならば、一定の環境は保たれるものの、将来的にはマンション自体の居住環境が脅かされる可能性を持っている。

(オ) 他地域との比較 - 木賃アパートについて

戸建住宅・木賃アパート・マンションのストックにいずれも問題点のあることは既に述べたが、ここで相模が丘と他地域の比較を、木賃アパート密集地区という視点から行ってみる。

木賃の経営形態から見た場合、当地区の状況は東京都心部又は大阪圏のいずれにも属さない第三の型となっている(表 = 2 - 1 - 24)。すなわち建物自体は東京型に近く、関西型ほど大規模高密度化していない。しかしアパート経営の特徴は明らかに大阪型である。

木賃密集地区の居住者の属性についてはどうか。表 = 2 - 1 - 25 は明治中期から長期間にわたってビルトアップし、今や低層高密度市街地となった東京の豊島区日の出町(東池袋)地区と、相模が丘地区内のモデル住区を比較したものである。これによれば単身世帯の多さや居住期間の短かさについて両地区は似た特性を示している。基盤未整備の低層の住宅地区という点では共通であっても、都市的な利便性では格段の差があるはずの相模が丘が、居住者の流動性では都心なみなのはなぜか。転出については、木賃ストックの質

表 = 2 - 1 - 24 東京・大阪の木賃集中地区と相模が丘地区の比較

		東京圏	大阪圏	相模が丘
立地性	形態	分散型	集団型	集団型に近い
	環境基盤	比較的良	未整備	未整備
経営の特質	開発動機等	生活保証型(庭先木賃)	投機型(建売木賃の購入)	農家副業型+投機型
	経営者住所	在住型(79.2%)	不在型多い (在住は43.2%)	不在型多い (市外居住63.2%)
	前土地利用	自任地が多い 〔庭敷地37.4%〕 〔田畑 19.3%〕	田畑が多い 〔庭敷地14.4%〕 〔田畑 37.8%〕	畑がきわめて多い
	敷地所有	借地が多い 〔自己所有73.6%〕 〔借地 26.5%〕	自己所有が多い 〔自己所有84.5%〕 〔借地 15.5%〕	自己所有が多い 〔自己所有98.9%〕 〔借地 1.1%〕
経営規模	住戸数	8.2 戸/棟	15.8 戸/棟	5.7 戸/棟
	敷地面積	175.1 m ²	242.6 m ²	(1)246.2 m ²
	延べ床面積	184.3 m ²	340.7 m ²	(2)210.17m ² (146.4 m ²)
	戸当り(3)延べ床	22.5 m ²	21.6 m ²	(4) 36.8 m ² (25.6 m ²)
	容積率	105.3 %	140.4 %	(5) 85.4 %(59.5%)
経営環境	単位面積家賃	958 円/ m ²	611 円/ m ²	(6)(1,860円/ m ²)
	空室有りの比率	27.0 %	42.8 %	(7)(19.7%)
	平均家賃	19,300円 〔1室 13,900円〕 〔2室以上28,300円〕	12,400円 〔1室 9,900円〕 〔2室以上15,600円〕	(8) 34,000円
入居者質	平均居住年数	4.3年	4.9年	
	1人世帯率	36.8 %	29.6 %	(9) 47.9 %

(注) (1) 53 - 56 年の確認申請中の共同住宅平均値を用いた。ストックの値ではない。

(2) (1)に同じ。カッコ書は税務統計から求めたもの(共同住宅・寄宿舎延べ床面 / 同左棟数)

(3) この表中、東京・大阪のデータは「まちづくり研究」No.13(1982.3.首都圏総合計画研究所) P.36の表を用いているが、戸当り延べ床面積の項は、表中延べ床面積を平均棟あたり戸数で除して求めたデータである。

(4) (2)と同様

(5) 表中の延べ床面積 ÷ 敷地面積で求めた。

(6) 店頭広告 17 件の平均値で、居住畳部分に対する家賃である。

(7) 277 棟のトータル室数に対する空室率

(8) (6)に同じ。東京圏の家賃は、別資料では2室で3万~5万(山手線内)、2万~4万(近郊)となっている。

(9) モデル住区のデータ

表 = 2 - 1 - 25 都心木賃密集地区（豊島区日の出町）とモデル住区の比較

日の出町						モデル住区					
地区面積		16.5 ha				13.4					
世帯数		約 3,300 世帯				1,237					
人口密度		500以上人/ha				215					
居住歴5年未満の世帯(55.7.1)		39 %				(居住歴5年未満の人員(55.10.1))		43 %			
住宅所有別 世帯構成 (55.10)	持家	公借	民借	その他	所有形態 別戸数比 率(55.10)	戸建 持家	公借	民借		5~	
	%				%		戸建	共同 住宅			
	32.5	4.4	60.1	4.0	37	0	63				
							7	56			
家族型別 世帯構成 (55.7)	単身	夫婦	夫婦+ 子	3世代	その他	人員別 世帯構成 (55.10)	1人	2	3	4	5~
	%					%			31		10
	44.0	11.0	30.0	4.5	10.8	48	11	12	19		
用途別 棟数構成 (1,545棟)	専住	共住	併住	事業所	用途別 棟数構成 (681棟)	専任	共住	併任	その他		
	%				%						
	51.2	25.7	17.2	5.9	75	16	-	8			
地域空間 ・ほとんどの宅地が4m未満の公道や私道に依存 ・児童遊園3ヶ所 ・最大のオープンスペースは都電敷						地域空間 ・2間(3.6m)の公道又は指定道路に依存 ・児童遊園1ヶ所(120m ²) ・畑地灌漑用水路敷がオープンスペース化されている。					
地区の動向 ・転入転出の7~8割は単身者 ・転入転出の5~6割は木賃居住 ・転入世帯の52%は定住志向なし ・築後50-60年の長屋あり老朽化進向 ・ミニ開発による細分更新あり											

(注) 日の出町のデータは前掲「まちづくり研究」No.13P.34より

が長期の居住には耐えない貧弱なものであることと推測できる。空室率の高さもそれを意味するものであろう。しかし転出を補い地区人口を少なくとも減少に転じさせていない要因を明示するのは難しい。

おそらく第一には、当地区の家賃が都心への時間距離等のハンデを補えるだけのレベルに留まっていること、第二には近年小田急沿線に展開されている都心からの大学移転によって、大学生の住宅需要が発生してきているためと考えられる。

これら木賃需要側の特性と、先の経営側の特性が、今後の木賃ストックのあり方に大きく影響してこよう。

イ 住宅ストックの更新状況

(ア) 建替の比重の増大

既に建築のフローの中で、専用住宅の更地への新築の割合は 1/3 を切り、一方既存ストックの更新が 2/3 をしめるに到っている（表 = 2 - 1 - 26）。件数ベースで見れば、増築の割合もかなり大きい。建替が区内で最も多い建築行為の形態となった。

これと対照的に共同住宅は依然として新築のしめる比率が大きい。また店舗併用住宅も似た傾向にある。既に土地を保有している市外土地所有者にとっては、高地価に直接限定されることなく建築を行えるわけであり、新築の多さに反映していると思われる。他方、店舗併用住宅は、様々なタイプがあるが、特に長屋式の狭小な型でも一定の需要があるため細分化によって地価負担のハネ返りを抑えて新規供給が行われている。

建築フローの総量はオイルショック後の 51 年の 152 戸をピークに大きく減少し、70 戸前後に落ちこんでいる。

(イ) 更新と居住者の変動

新築・建替・増改築の別によって建築主の属性は異っている（図 = 2 - 1 - 37）。まず新築であるが、建売住宅が 1/3 となるのは当然として、個人建築主の内容が注目をひく。すなわち東京都居住者が 16% をしめているが、この値は県央の小田急沿線の大和市、厚木市でも同様の水準にあり湘南地区よりは高い。特に共同住宅の新築では 1/3 以上となっている。

建替は一般的には現居住者が、住宅規模の拡大や老朽化への対応のため行うものと考えられるが、当地区では市外居住者等非在住者によるものが 4 割をこえかなり多い。

増築は当然、現居住者によるものが圧倒的に多い。

ウ ストック更新に伴う問題点

(ア) 敷地規模による更新形態の差

ここでは更新を建替だけではなく増築も含めた広義の概念として取扱っている。一般に更新プロセスが問題となるのは、低層 中高層への建物形態の転換、異種用途の侵入、敷地の細分等の現象を伴う場合であるが、今のところこのような更新は少ない。しかし、専用住宅の建替、増築もそれが集積していくと、地区の居住環境の質を変化させることになる。

スプロール初期に形成された当地区住宅ストックは、住戸規模が小さいため世帯の成長とともに規模拡大の欲求が強まる。しかしその欲求をどのような建築形式で充足させるか、

に敷地規模が影響してくるのではないかと。表 = 2 - 1 - 26 のとおり建替物件の敷地は増築物件のそれに比べてかなり狭小である。建替又は増築後の住宅の規模は大きなバラツキはなく、おおむね 130 m² の範囲に大部分がおさまってしまうから、大ざっぱに言ってより広い敷地は増築で、狭小な敷地は建替で規模拡大を果たすことになる。モデル住区のデータ (表 = 2 - 1 - 27) も同様の傾向を示しているが、建替が他の形式に比べ建ぺい率・容積率で最大にもかかわらず、建築後の床面積は新築を下回り、増築と同水準になっている。端的に言えば、手間をかける割には得るものの少ない形式となっており、その原因が敷地の相対的狭小さにあることは明らかである。

それでは増築の方は問題がないかと言えばそうではない。特に地区の過半を占める 150 m² 以下の狭小敷地では、増築によって棟間空地が確実に減少し、しかも既存建物の配置に制約されて適切な位置に空地を残すことが困難となっている。また従来平家であったものを 2 階建にする増築も相当あるが、これが相模への日照阻害となるケースも見受けられる。

これらの建てづまりは、地区建ぺい率や容積率の上昇という形で表現される。しかし建ぺい率が 10% アップしたことが街区環境をどの程度悪化させることになるかの感覚はつかみにくい。そこで、住宅の延べ面積 1 m² 当り何 m² の敷地内空地 (非建ぺい地) があるかという、いわゆる空地比を用いて建てづまり状況をチェックする。

(イ) 更新による空地比の減少

表 = 2 - 1 - 28 のとおり更新後の空地比は敷地規模と比例して、新築・増築・建替の順に低くなっている。これらの平均空地比を持つ敷地が連たんして一つの街区を形成した場合どのような環境水準となるか。表 = 2 - 1 - 29 は住宅金融公庫がタウンハウス団地の環境条件として設定した空地比であるが、既に増築と建替によるものはこの規準を下回っている。タウンハウスは棟間空地を集約して有効な利用のできる形となっているから、戸建住宅の集積によって発生する死に地的な空地を考慮すれば実際はもっと下回っていることになる。

またこれらの数値は、神奈川県が中高層住宅の空地比規準に抵触するほど小さい。言いかえれば、現在の建てづまりの道行は、マンション並みの空地しか確保できない市街地の発生を意味する。

増築以前の状態では、それでも空地比は をこえていたが、住宅の規模拡大は空地の減少という代償を伴ったわけである。

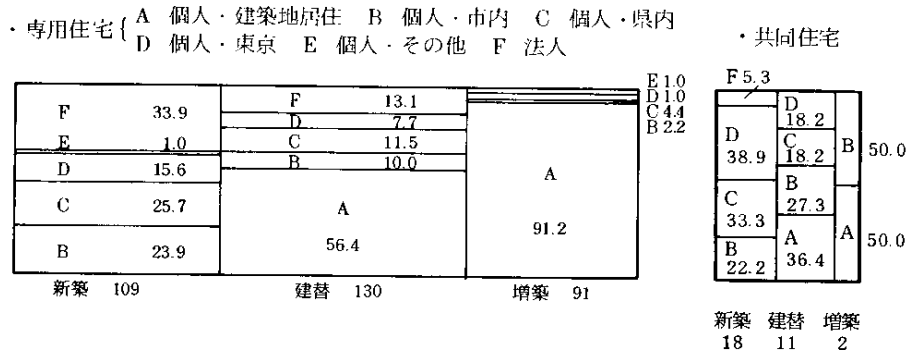


図 = 2 - 1 - 37 - 建築主の属性居住地

表 = 2 - 1 - 26 建築形態・用途別確認件数及び敷地面積

種別	年度	53		54		55		56		合計(53 - 56)				
		件数	敷面	件数	敷面	件数	敷面	件数	敷面	件数	敷面	1件当り敷面		
住	専住	新	39	6,603	34	5,705	29	3,979	16	2,184	118	18,471	156.5	
		替	32	4,632	40	6,033	20	2,847	46	6,300	138	19,812	139.0	
		増	37	6,623	24	3,458	11	2,816	22	3,259	94	16,156	171.9	
		計	108	17,858	98	15,196	60	9,642	84	11,743	350	54,439	155.5	
	共住	新	3	599	4	1,136	1	322	11	3,247	19	5,304	279.2	
		替	3	527	2	352	2	634	4	634	11	2,147	195.2	
		増	0	0	1	180	0	0	0	0	1	180	180.0	
	宅	併住	新	6	1,126	7	1,668	3	956	15	3,881	31	7,631	246.2
			替	10	1,638	6	718	9	1,424	5	1,292	30	5,072	169.1
			増	5	1,324	8	1,107	2	841	6	822	21	4,094	195.0
計		6	1,968	6	1,475	2	511	1	100	15	4,054	270.3		
系	計	新	21	4,930	20	3,300	13	2,776	12	2,214	66	13,220	200.3	
		替	52	8,840	44	7,559	39	5,725	32	6,723	167	28,847		
		増	40	6,483	50	7,492	24	4,322	56	7,756	170	26,053		
	計	43	8,591	31	5,113	13	3,327	23	3,359	110	20,390			
業	店舗事務所	新	135	23,914	125	20,164	76	13,374	111	17,838	447	75,290		
		替	5	2,409	2	530	3	3,554	2	1,478	12	7,971		
		増	1	82	2	229	1	96	1	206	5	613		
		計	0		1		2		2		5			
	工場	新	6		5		6		5		22			
		替	0		0	417	0		0	242	0	0		
		増	0		1		0		1		2	659		
	務	その他	新	1		5		0		3		9		
			替	5	2,253	1	128	0	154	1	2,541	7	4,922	
			増	0		3	18,219	1		0		4	18,373	
計		1		0		2		0		3				
系	計	新	6		4		3		1		14			
		替	10	4,662	3	658	3	3,554	3	4,019	19	12,893		
		増	1	82	6	18,865	2	250	2	448	11	19,645		
	計	2		5		4		4		15				
総計	新替増	新	13		14		9		9		45			
		替	62	13,502	47	8,217	42	9,279	35	10,742	186	41,740		
		増	41	6,565	56	26,357	26	4,572	58	8,204	181	45,068		
	計	45		36		17		27		125				
計	148		139		85		120		492					

(注) 業務系増築の敷地面積は記入を省略した。

表 = 2 - 1 - 27 専用住宅の敷地面積等（モデル住区、53 - 56 年申請）

	(1) 平均敷面	(2) 平均建面	(3) 平均床面	(2) ÷ (1) × 100 %	(3) ÷ (1) × 100 %	増築による平均 床面積の増加
新 築	164.77	61.64	108.47	37.4	65.8	
建 替	134.81	55.57	95.16	41.2	70.6	
増 築	151.89	62.55	95.67	41.2	63.0	29.89

表 = 2 - 1 - 28 小規模敷地における建築の内容（53 年度分）

	新築 (n=21)	増築 (n=22)	建替 (n=22)	計 (n=63)
(1)小規模宅地の比率%	54	59	69	58
平均敷地面積 m ²	121.09	105.22	98.61	108.11
平均建築面積 m ²	52.78	50.96	49.09	50.91
平均延べ床面積 m ²	89.39	85.03	84.88	86.38
(2)空 地 比	0.76	0.64	0.58	0.66
(3)修正空地比	0.86	0.72	0.66	0.75
建 べ い 率 %	44	48	50	47
容 積 率 %	74	81	86	80

- (注) (1) 150 m²以下の小規模宅地（53年度の専用住宅を対象とした）について集計した。
 (2) 空地比 = $\frac{\text{平均敷地面積} - \text{平均建築面積}}{\text{平均延べ床面積}}$ で算出した。
 (3) 位置指定による開発の道路負担率 15%を用い、街区単位に集積したときの道路部分を空地にカウントして空地比を求めた。

表 = 2 - 1 - 29 ガイドラインとしての空地比

	対 象 住 宅		規準空地比
住宅金融公庫 タウンハウス団 地空地比規準	第1種 住居専用地域	建ぺい率60%以下	1.1以上
		60%こえる	0.9
	第2種住居専用地域		0.7
	その他用途地域		0.5
	無 指 定	60%以下	1.1
60%こえる		0.9	
神奈川県 中高層住宅 の指導基準	住居系用途地域	5,000 m ² 以上	0.46
		5,000 m ² 未満	0.55
	商 業 系	同上の区分	0.32
			0.45
	そ の 他	同上の区分	0.56
			0.65

(注) 公庫データは「団地開発における環境整備の評価指標」(住宅金融月報 No.342)より

それでは、建ぺい率・容積率による制限はこのような空地の減少に歯止めをかけられなかったのか。大きくは、敷地の狭小化がこれらの制限から有効な敷地内空地の確保という機能を骨抜きにしたことがあげられよう。しかし、その他の手段がなかったわけではない。

(ウ) 30 m² 控除規定廃止の影響

現行建築基準法の建ぺい率規定は「建築面積の敷地面積に対する割合」の上限を定めている。これに対し、昭和 45 年新都市計画法の成立と同時に行われた法改正までは、住居系及び工業系地域の建ぺい率が敷地面積から 30 m² を引いたものの $\frac{6}{10}$ (旧法 55 条) と規定され、最低限 30 m² の空地が確保されるものとしていた。しかし、この規定は地価上昇による敷地の狭小化圧力に対しては相対的には苛酷であったため違反が続出し、緩和の方向で改正されたわけである。

神奈川県では昭和 48 年の新用途地域施行時点で、この建ぺい率規制の切換えが行われたが相模ガ丘ではどのような影響が表われたであろうか。

表 = 2 - 1 - 30 で 53 - 56 年の増築物件のうち、当初の新築が旧規制下のものを 150 m² 以下の敷地にしばってピックアップしてみた。明らかに全体の 2/3 は旧規制の下では増築ができなかったわけで、改正は意味を持ったということになる。他方残る 1/3 は旧規制でも増築可能な形であり、改正の影響はない。

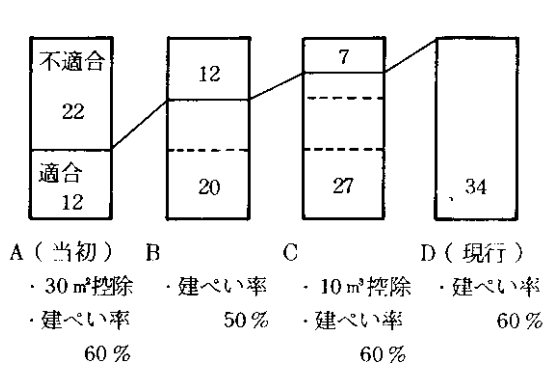
こうした増築の結果得たものと失ったものは、1 戸当り 30 m² の規模増に対する空地比の大幅な低下である。もしこれらの住宅が同一の街区に集積していたとすれば少なくとも建てつまりの度合の点では良好な戸建住宅地の水準から、マンション並みの空地比へ変化したことになる。

確かに、居住者の住戸拡大欲求を無視した規制は現実に機能しえないが、その緩和の方法に 30 m² 控除の廃止以外のものがなかったのかが、次の問となろう。結果論のきらいはあるが、30m² 控除廃止 建ぺい率 50%引下げ 控除面積 10 m² への引下げ、とした場合の各々の適合率を図 = 2 - 1 - 38 に掲げてみた。

表 = 2 - 1 - 30 増築による規模拡大と建ぺい率規制 (150 m²以下の敷地について)

	当 初	増 築 後	変 化
平均敷地面積 m ²	109.2	109.2	-
平均建築面積 m ²	40.34	51.55	+ 11.21
平均延べ床面積m ²	56.43	85.72	+ 29.29
空 地 比	1.22	0.67	0.55
旧建ぺい率 件 規制の適合物件	34	12	22
旧建ぺい率 件 規制の不適合件数	0	22	+ 22

(注) 調査対象は 53 - 56 年度の申請中 新建ぺい率規制施行前に当初建築がされ、今回始めて増築を行ったもの 敷地 150 m² 以下のもの、34 件について行った。



(注) 対象物件は表 - 10 と同じ。
 規制メニュー別にチェックをした。
 これらの増築行為はDの現行規制下では全部適法であるが、
 A - 30㎡控除を廃止しなかった場合
 B - 廃止はするが、建ぺい率を50%とした場合
 C - 控除を10㎡に緩和した場合
 について、適合・不適合の件数を算出した。

図 = 2 - 1 - 38 規制緩和メニュー別の適合・不適合割合

エ 問題点の整理と地区の課題

以上住宅ストックとその更新状況を中心に述べてきたが、あらためて整理を行うと、

ストックの大半を占める戸建住宅では、100㎡未満の敷地のものが多く、また私道に依存するものにこれら狭小宅地の割合が大きい。

木賃アパートは、単身世帯を主に住宅需要の半数を引き受けているが、近い将来ストックの急激な老朽化局面に入る。居住者・経営者とも地区とのつながりは薄く、敷地の利用形態転換の可能性は、戸建貸家ストックとともに高いと想定される。

ストックの新規形成は停滞し、建替・増築の比重が今後高まって行く。ストックの更新に伴う規模拡大によって、住戸規模は80㎡を超えるものが増えており、これは4人世帯向けの平均居住水準（国の住宅建設5ヶ年計画による）を少々下回る程度の、まずまずの水準に達している。

しかし、敷地面積の狭小さにより、住戸水準上昇の一方で、空地比にあらわれた居住環境水準は目立って低下しており、建てつまりと更新が終結した時点では中高層マンション並みの空地水準となるおそれがある。

敷地内空地の確保という目的に照らした場合、30㎡控除規定廃止の影響は大きい。当該規制の現実性が喪われつつあったのは事実であるが、緩和の程度を今少しきめ細かく設定すべきであったと考えられる。

これらの問題点から、課題を導くにあたり次の点に注意をしたい。

住宅ストックの抱える問題が、都市計画の対象領域に深く絡っていることを踏まえる必要があるが、都市計画によって問題の全てに対応できるわけではなく、別途住宅供給計画の策定と両計画の連携を欠くことはできない（中古住宅流通＝住み替えによる住戸水準の上昇等、空間の改変を伴わない方法もある）

公的介入にあたっては、資源投入効果の評価や実現可能性のチェックを行い、選別的重点的に関与する必要がある。全面介入ではなく民間の自力建設・更新の誘導につとめなければならない。

そこで、課題としては次の各項目が考えられる。

狭小宅地対策として - 100 ~ 150 m²の敷地に対しては、残存する敷地内空地が街区単位で一体の有効な空間として機能するよう、更新過程をコントロールすること。また 100 を下回る敷地は、事業種地としての買収や区画合併等により解消にめざすこと。

アパート・戸建貸家の建替を、ミニ再開発ととらえ、公的資金の導入によって住戸水準の向上と道路拡巾・プレイロット創出等の整備とをあわせ行う機会へと誘導する。この場合、3~4 人世帯向けの良質賃貸ストック形成に資する中層共同住宅化に対しては、規制緩和等の動機づけを行いたい。

に関連して位置指定道路の廃道が申請された場合、一定の条件付けや、条件に沿った場合の他の規制項目の緩和等を行い、私道空間の有効な転用を図る。

現行の第二種住居専用地域・住居地域の容積率の値は、戸建住宅の多い相模ガ丘の実態から見て過大である。一方、建ぺい率は数値自体は妥当としても結果として確保される貴重な空地が有効に機能しているとは言えない。そこで、

- (i) 容積率の引き下げ又は第二種高度地区の設定によりスポット的中高層化を抑制する。
- (ii) 戸建住宅相互間の日照阻害を減小させるため、敷地内基本空地規制（注）を導入し、有効な棟間空地の創出を図る。

等の対応をとる必要がある。

（注）大阪市大の研究者の提唱による規制手法で、外壁の後退距離指定や北側に対する高度地区型の斜線制限等が、2階建の住宅地においても最低限の日照の確保や、連続的な棟間空地創出が可能となるよう組み合わせられている。

(4) 商業機能

〔内容の要旨〕

都市における商業の役割は、単にモノの買売ではなく、生活を enjoy するための情報や人との触れ合いの場の提供であり、その意味で、商業施設がまちづくりの構成要素として位置づけられ、整備されていく必要がある。

最近の商業統計上の数値は相対的に低迷状態にある。スプロールによる形成は商業施設にも当てはまり、その未成熟が従来から指摘されているところで、商業者が一体となって、まちづくりの核となるような動きが望まれる。

商業実績の低迷は、一つに立地を含めた商店街、商店自体の問題、他の一つは、地区特性からくる消費購買人口の性向の問題があり、それらを踏まえた対応を考えるべきである。

ア 商業の地域に果たす役割

現代社会とりわけ都市においては、消費生活なくしては困難である。商業が生活場所に近く、しかも十分な機能をしていることが居住の一層の利便を与える。モノ不足の時代には必要物資を揃えておくだけで、済んだかもしれない。しかし現代では、それだけで地域商業（商店街）の役割を果たすことは困難となってきた。その理由は、豊かな社会におけるいわゆるモノ離れ現象であり、ライフスタイルの変化による生活ニーズの多様化であり、交通手段、情報の発達による選択幅の拡大であるともいえる。このような変化は、物質文明への批判、生活を enjoy する生活態度からでていることが大きな要因であり、個々の商品を products ではなく goods として求めている表われであるともいえる。それはモノの売り買いだけでなく、それを通して得られるさまざまな生活情報であり、文化であり、人とのふれあいである

だろう。

地域商業、商店街が今後果たすべき役割はまさにここにあるのであり、地域社会に根づいた商店街が、地域住民の生活の中心として機能しなくてはならない。そのためには、商業者が中心となり、主体的に商店街を核とする街づくりをすることが必要であり、個々の商店の努力のみならず商業者が一体となって進めることが要請されよう。

イ 当地区商業の動向

さて当地区は小田急相模原駅前を中心として、街道沿いに発達した路線型商店街であり、近隣型として形成されてきた。昭和 30 年代から 50 年代初頭までは、当地区人口の増と相まって順調に推移してきたが、50 年代半ばを過ぎその傾向はいささか様相を異にしてきたようである。

商業統計上の数値からこの 10 年間について、市内唯一の繁華街地区としてピックアップされた当地区の発展経過をみると表 = 2 - 1 - 31 のようである。昭和 47 年当時では店舗数、売場面積、年間販売額が全市に占める割合は、それぞれ 10%、21%、28%であったが、10 年後の昭和 57 年では、それぞれ 9%、11%、9%と大幅に低下している。これは、1 つには他地区の伸びが大きく、当地区が相対的に低迷していることを示している。特に 54 年から 57 年への落ち込みは大きく（販売額でマイナス 16%）、当地区のビルトアップと合わせて考えると、いわゆる飽和状態に達したかにみえる。

店舗効率の面においても、51 年当時では県平均より優位にあった程であるが、落ち込みは売場面積の縮小によっても、十分に喰い止められなかった。

当地区がスプロールによって形成されたことは、同様に商店にもあてはまり、商業機能の未成熟が以前から指摘されている（48 年県広域商業診断）。環境整備についても街路灯の設置だけでは、商店街としては不十分であろう。県内各地で、ショッピングモール、ポケットパーク、コミュニティーセンター等快適買物環境整備の試みがなされているように、本地区においても商業者が一体となって、地域の核となる具体的行動を起こすべき時がきているようである。

ウ 地区商業の課題

年間販売額が 3 年前に比べ 80%そこそこというのは、明らかな衰徴を表わしている。その原因は大きく二つに分けられるだろう。一つは立地を含めた商店街・商店の問題、他の一つは地区特性からくる消費購買人口の問題である。

第一の問題。二度のオイルショックによる経済の低速化は、高度成長時代の終焉と消費行動の選択性・多様化を促した。この結果、現代の商業は、単に大型店対中小商店の問題に止まらず、都市間競争、商店街間競争の時代になってきた。こうした背景にあって当地区商店街は、依然として駅周辺の大型店を中心に路線型に散在した商店街から脱皮できず、十分な商業機能を果たしえなかった。2 軒に 1 台という乗用車普及率又は自転車による買物等に対しても不十分であり、魅力ある環境整備、店づくりが遅れたことは、私鉄による東京等商業集積地へのアクセスの容易さも手伝い購買力の流出につながっている。既存商店街は通勤、通学等の通過動線でしかなくなった。

第二の問題。当地区が既述のとおり、高度成長経済期をとおしてできた新しいまちであり、

住民の郷土意識、地元意識が薄いこと。今なお便利な地区として人口が流入し、しかもアパート率の高さからもみられるように定住率が低いことが拍車をかけている。これらの多くが東京市民であろうことは推測に難くない。東京志向住民にとって専門品、ファッション商品はイメージ商品であり、地元での消費満足は得られない。ましてそこに、文化、情報、レジャー等都市的快適要素がなければなおさらであろう。

以上のことから今後の当地区の課題として、以下の項目をあげられよう。

商店街の機能強化

店舗密度を高め不足業種、強化業種、サービス施設を入れる。

散在型商店街をスポット型に集約し、ワンストップショッピング性を高める。

消費欲求の多様化、生活利便性を高めるため、商品の品揃えの他慰楽性をとり入れる。

ヨコのデパートとしての商店街の統一性をもち、共同事業を強化する。

地域消費者特性、生活行事、生活文化を把握する。

商店街の環境整備

駐車・駐輪施設

商店街区整備、幹線道路は歩車道分離及び歩道部分の拡張、細街路は歩行車専用化

快適買物環境づくり ポケットパーク等のアメニティスポットづくり

買物空間の演出

表 = 2 - 1 - 31 商業統計(繁華街統計)より抜粋
(県)

		57年 (前回対比)	54年 (前回対比)	51年 (前回対比)	49年 (前回対比)	47年
小売業計A	店舗数	74,617 (106.6)	72,753 (105.2)	69,125 (105.4)	65,556 (104.0)	63,061
	売場面積	4,284,014 (114.8)	3,730,617 (108.6)	3,436,542 (115.2)	2,984,179 (87.5)	3,411,355 ㎡
	販売額	521,347,492 (126.5)	412,086,871 (133.4)	308,847,819 (139.7)	221,106,786 (136.0)	162,535,005 万円
繁華街計B	店舗数	21,411 (103.8)	20,635 (152.2)	13,562 (109.6)	12,12,378 (100.2)	12,358
	売場面積	1,968,424 (114.3)	1,722,266 (128.3)	1,342,592 (111.7)	1,201,647 (111.3)	1,079,334 ㎡
	販売額	210,996,189 (121.3)	173,173,766 (146.0)	119,131,202 (138.4)	86,051,004 (133.1)	64,646,430 万円
構成比 B/A ×100	店舗数	28.7	28.3	19.6	18.9	19.6
	売場面積	45.9	46.2	39.1	40.3	31.6
	販売額	40.5	42.2	38.6	38.9	39.8

(座間市)

		57年 (前年対比)	54年 (前年対比)	51年 (前年対比)	49年 (前年対比)	47年 (前年対比)
小 売 業 計	店舗数	951 (105.1)	905 (120.8)	749 (109.3)	685 (110.0)	623
	売場面積	58,136 (111.3)	52,249 (136.7)	38,217 (127.1)	30,073 (98.4)	30,562 ^m
	販売額	5,770,089 (127.0)	4,542,105 (143.1)	3,174,385 (156.0)	2,034,712 (146.9)	1,385,095
繁 華 街 (相模ヶ丘)	店舗数	83 (92.2)	90 (132.4)	68 (115.3)	59 (93.7)	63
	売場面積	6,188 (82.1)	7,533 (136.6)	5,515 (77.8)	7,085 (109.4)	6,479 ^m
	販売額	538,870 (84.2)	640,135 (124.6)	513,854 (117.0)	439,109 (114.8)	382,382
構 成 比	店舗数	8.7	9.9	9.1	8.6	10.1
	売場面積	10.6	14.4	14.4	23.6	21.2
	販売額	9.3	14.1	16.2	21.6	27.6

表 = 2 - 1 - 32 店舗効率

(単位:人、m²、万円)

		57	54	51	49	47年
相 模 ヶ 丘	1店当従業員	4.5	4.5	5.1	5.5	4.7
	" 売場面積	76.4	87.6	81.1	120.1	50.61
	" 年間販売額	7,492	7,113	7,557	7,443	3,278
	従業員1人当年間販売額	1,456	1,596	1,472	1,351	703
	m ² 当年間販売額	87	77	93	58	65
県 繁 華 街	1店当従業員	5.2	5.0	5.9	6.2	5.9
	" 売場面積	91.9	83.5	99.0	97.1	87.3
	" 年間販売額	9,855	8,428	8,784	6,952	5,245
	従業員1人当年間販売額	1,887	1,669	1,494	1,122	874
	m ² 当年間販売額	122	99	88	72	60

3 地区マスタープランの作成

〔内容の要旨〕

これまでに掲げてきた相模ヶ丘地区の課題に対応する手法として、地区の整備計画図作成による計画推進を有効なものと考え、具体的には、第一章で提起した地区マスタープランの作成を試みた。

プラン作成のための作業フローを構想したうえ、プランの構成として、人口、土地利用を内

(座間市)

		57年 (前年対比)	54年 (前年対比)	51年 (前年対比)	49年 (前年対比)	47年 (前年対比)
小 売 業 計	店舗数	951 (105.1)	905 (120.8)	749 (109.3)	685 (110.0)	623
	売場面積	58,136 (111.3)	52,249 (136.7)	38,217 (127.1)	30,073 (98.4)	30,562 ^m
	販売額	5,770,089 (127.0)	4,542,105 (143.1)	3,174,385 (156.0)	2,034,712 (146.9)	1,385,095
繁 華 街 (相模ヶ丘)	店舗数	83 (92.2)	90 (132.4)	68 (115.3)	59 (93.7)	63
	売場面積	6,188 (82.1)	7,533 (136.6)	5,515 (77.8)	7,085 (109.4)	6,479 ^m
	販売額	538,870 (84.2)	640,135 (124.6)	513,854 (117.0)	439,109 (114.8)	382,382
構 成 比	店舗数	8.7	9.9	9.1	8.6	10.1
	売場面積	10.6	14.4	14.4	23.6	21.2
	販売額	9.3	14.1	16.2	21.6	27.6

表 = 2 - 1 - 32 店舗効率

(単位: 人、m²、万円)

		57	54	51	49	47年
相 模 ヶ 丘	1店当従業員	4.5	4.5	5.1	5.5	4.7
	" 売場面積	76.4	87.6	81.1	120.1	50.61
	" 年間販売額	7,492	7,113	7,557	7,443	3,278
	従業員1人当年間販売額	1,456	1,596	1,472	1,351	703
	m ² 当年間販売額	87	77	93	58	65
県 繁 華 街	1店当従業員	5.2	5.0	5.9	6.2	5.9
	" 売場面積	91.9	83.5	99.0	97.1	87.3
	" 年間販売額	9,855	8,428	8,784	6,952	5,245
	従業員1人当年間販売額	1,887	1,669	1,494	1,122	874
	m ² 当年間販売額	122	99	88	72	60

3 地区マスタープランの作成

〔内容の要旨〕

これまでに掲げてきた相模ヶ丘地区の課題に対応する手法として、地区の整備計画図作成による計画推進を有効なものと考え、具体的には、第一章で提起した地区マスタープランの作成を試みた。

プラン作成のための作業フローを構想したうえ、プランの構成として、人口、土地利用を内

容とする計画目標と街路、公園、各種整備事業を内容とする施設整備計画、及び居住環境の保全、建築コントロールを内容とする建築開発計画の素案を示した。

焦点となる整備計画図は、地区整備構想図、道路計画図、緑地計画図、特定プロジェクト計画図、建築開発指導計画図を作成し、実施に向けてのコメントを附した。

この整備プランの実現可能性を、空地及びその種類と所有者、戸建貸家の敷地、最近の新築建物等を基礎材料とした土地利用転換見通しや木賃アパートの所在、消防車進入困難地区をにらみながら、モデル地区を設定して検証した。

(1) 作成の位置づけ及びフロー

ア 位置付け

本節の1、2を通じてこの地区の特性と抱えている課題を明らかにしたが、次はこれをどのように現実の場で解決していくか。第一章において、現行の都市計画制度が当地区のようなスプロール地域に対しては十分機能し得ないこと、その隘路を打開するための方向としてマスタープランを軸にした都市計画行政が有効であることを示唆した。相模が丘において、果してこの枠組が成立するのか、をまず検討してみたい。

あらためて地区の課題を要約すれば、

- 地区街路 ・東西方向の街路のいくつかについて拡幅整備を行い、地区の骨格を作ること。
在来の道路事業の手法にこだわらず、住宅建替との連動やボン・エルフ形式も考えるべきこと。
- ・道路形態が原因で消防活動困難となっている部分を解消すること。
 - ・地先道路の持つ景観上の機能を活用すること。

オープンスペース・緑地

- ・絶対量不足の解消（買収・借地を問わず）に引き続き努めること。
- ・使われ方に応じた配慮や、景観計画の工夫により、量不足を質で補うことも追求すること。

- 住 宅 ・戸建狭小宅地の環境条件、特に棟間空地を確保するための規制や、共同住宅建替の機会を環境整備につなげる等、住宅ストック更新や私道空間の改廃に対し、積極的な誘導を行うこと。
- ・中高層高密度による地区環境悪化を防ぐ一方、誘導措置の効果を高めることを狙いとして、建築物の形態規制を強化すること。

- 商業機能 ・商業の衰退状況に歯止めをかけるため、商業機能の再編強化を行うと同時に、商店街の環境を道路・公園等の地区施設と一体に整備すること。

となる。これらの課題が要求しているものは、都市計画・道路公園事業・開発建築行政・商工行政が一つの方向にむけて連動しなければ実現しないこと 数量的な施設基準だけでなく、景観のように不定形な要素も計画課題としなければならないこと 硬直した運用でなく、かなり大胆な裁量をふるわなければ誘導の効果が薄いこと にもかかわらず住民の理解・合意・参加が得られなければ計画が進展しないこと、等多岐にわたっている。

これに対して第一には、それぞれの部門が独自に事業計画を立て、文章表現で示された全体目標に対しすり合せを行うという、現行の総合計画型のアプローチが考えられる。しかし地区レベルでの計画課題は、きめ細かい設定や即地的配慮が必要なこと、特に政策的観点に立って

行政をすすめるという経験の乏しい許認可部局に対し、単なる文言表示で整合性を求めるのは無理のあること等を踏まえれば実効性に疑問がある。

第二には、実行主体をできる限り一元化（例えば住宅・都市整備公団のまちづくり）し、関係機関の頭数を減らすことで連絡調整の実を高める方向がある。しかしこの方式は拠点再開発にはなじむとしても、当地区のように修復型の整備が主となるところでは、現実味に欠ける。

そこで第三に、具体的な図面表示により全体目標を示し、それを共通の媒介手段として関係機関や住民が接衝しあうアプローチ、つまり地区の整備計画図作成による計画推進が浮び上ってくる。

次に、この地区整備計画図を、法定地区計画として相模ガ丘に適用することができないか吟味する必要がある。結論的に言えば法定地区計画は当地区の課題の内一部分（例えば住宅更新の制御、景観制御の一部等）を担保することはできても全てをカバーすることができない。その理由の一つは、再三述べられた事業面での弱さにあるが、その他国レベルでの縦割りの制約から、他部門、例えば商工行政との共同体制が組みにくくなっていることもあげられるであろう。

そこで第一章で提起した地区マスタープランは、法定地区計画を包みこみ、かつ市町村総合計画に組み込まれることで、当地区の課題に応えることができると位置付けられる。

イ 作成フロー

それでは地区マスタープランは、誰がどのように作成して行くのか。市町村の都市計画担当課が事務局となり関係部局を集めた協議会又はプロジェクトチームがさしあたりその作成主体となるであろう。チーム運営にあたっては、今まで以上に実質的な討議が行われる必要がある。行政内部での素案が固った段階で、地区住民に諮るのは従来と同様であるが、それ以降のフィードバックは現在より格段に強化されねばならず、伝達手段や表現方法に相当の工夫がこらされねばならない。

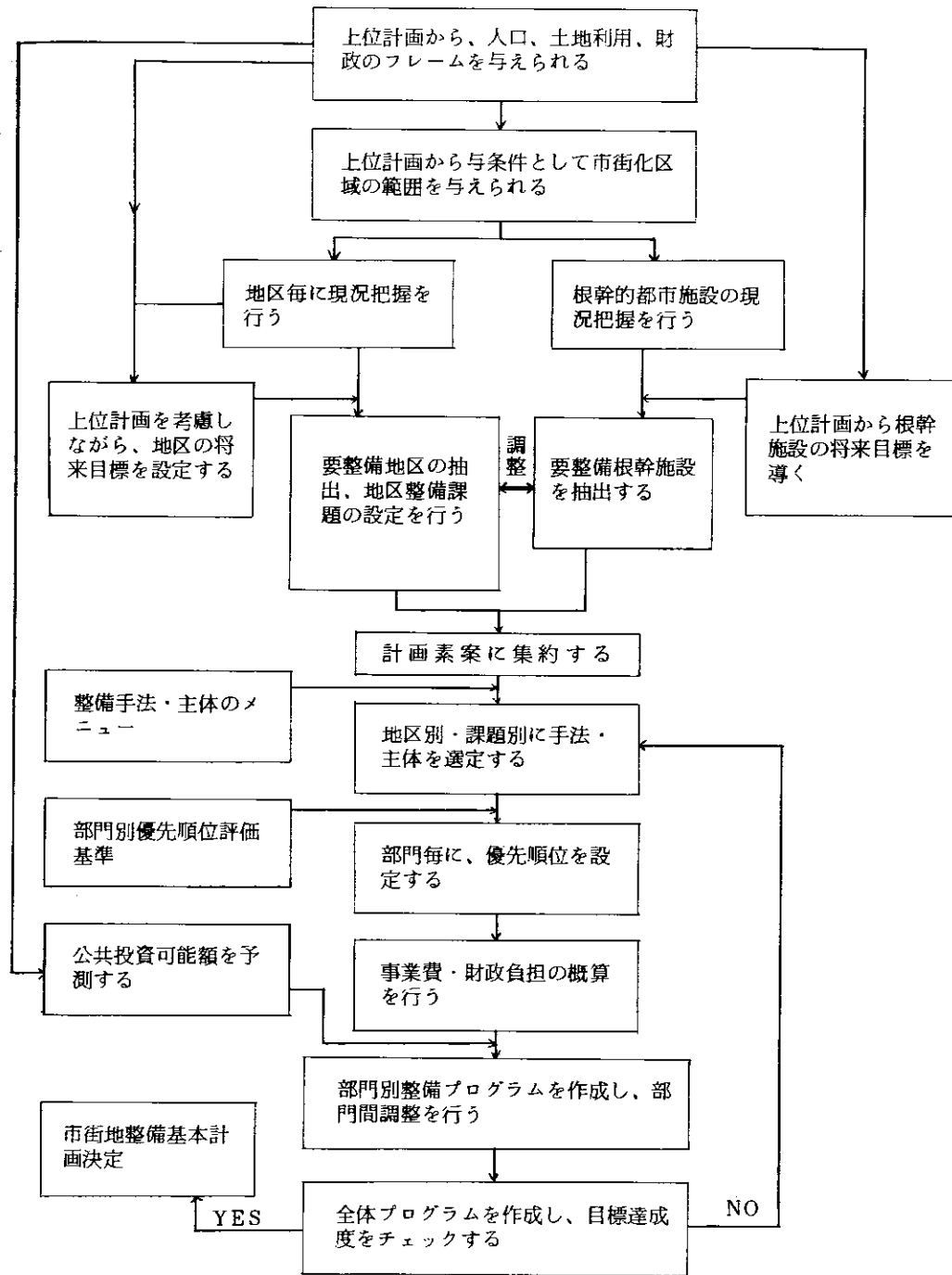
ここで素案作成にあたっての作業の流れを、現行の市街地整備基本計画のそれと対比しながら構想してみる。

図 = 2 - 1 - 39 の A は、ある市街地整備基本計画の作成フローを、多少の修正を加えて表わしたものである。そこでは、まず市域全体での計画人口や市街化区域面積が計画条件として与えられ、それを地区毎に配分しながら整備計画を策定している。また根幹的都市施設は、地区レベルでの検討とは別系列で上位計画から導かれることになる。

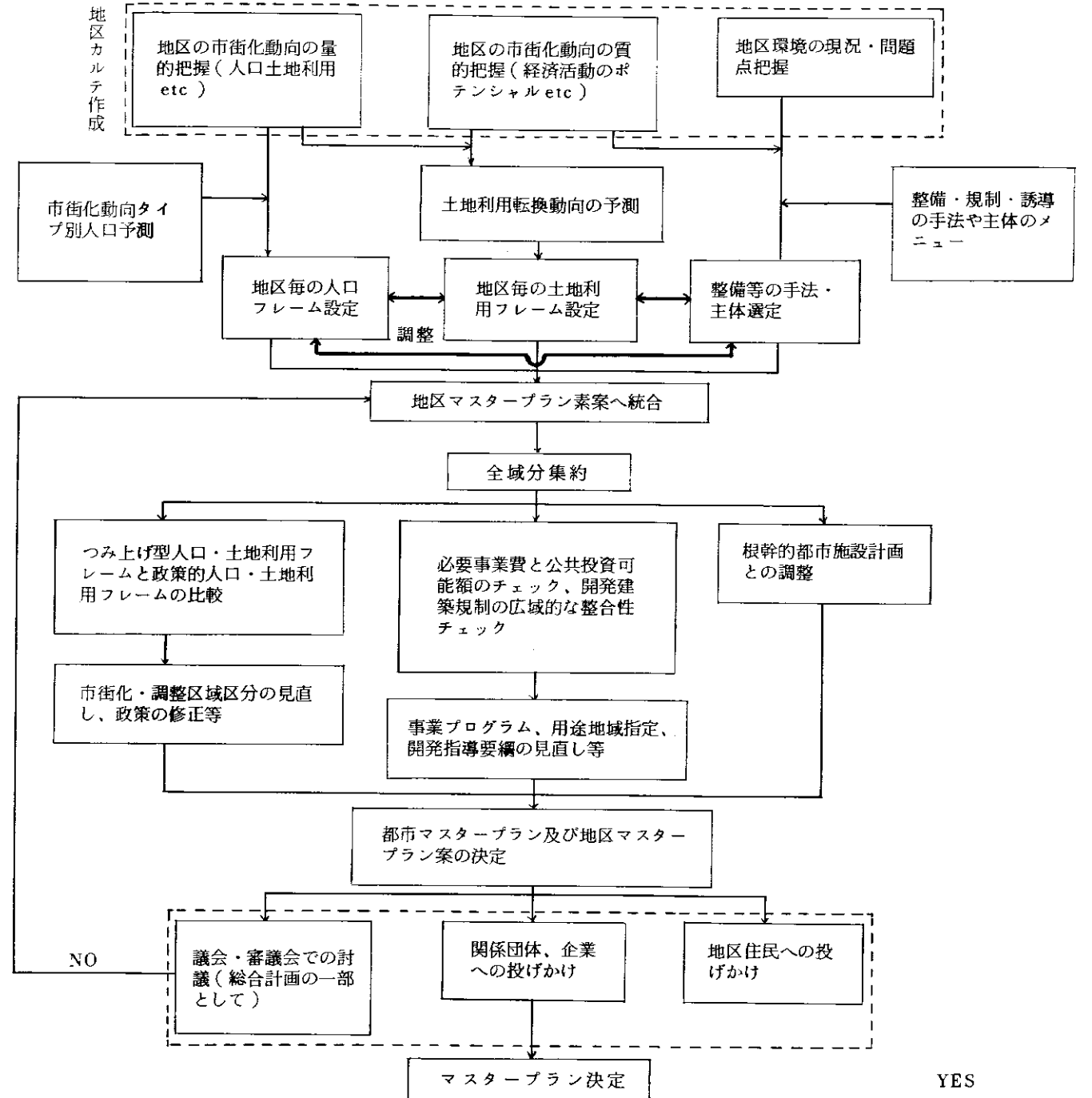
これに対し地区マスタープランは、個々の地区の人口や土地利用フレームの決定が先行する。これを積み上げた上で初めて、市域全体の人口や区域区分が検討されることになるわけである。そしてそれは、都市計画法の枠内に留まらず総合計画における計画人口設定等にリンクされる必要がある。一方フレーム設定にあたっては、地区の動向や、即地的な問題が捉えられているから、整備手法との対応がつきやすいと言えよう。

地区レベルでの計画は全市的な集約のなかで、財政フレームや広域計画との調整を行うこととなる。広域的都市施設との整合性が、このフローの中で完全に図られるという保障はできないが、少なくとも広域的要請と地区独自の視点が対等の土俵でぶつかり合うことにより、「な

A 市街地整備基本計画作成フロー



B 地区マスタープラン＝都市マスタープラン作成フロー



図= 2 - 1 - 39 市街地整備基本計画と地区マスタープランの作成フロー

「ここで」や「何を失ったか」という住民の問いにこたえられるだけの議論は交されることになる。

いずれにしても、今回の相模ガ丘の作業ではフローの全体を通した検証には至らず、考えられる素案の提示にとどまった。次にその素案の内容を示したい。

(2) 地区マスタープラン素案

ア 計画目標

(ア) 人口

第1章第2節2-(3)今後の動向より、極限人口 23,500 人を採用する（「地区の動向」をふまえ人口密度 260 人/ha で最終的にビルトアップするものとする）。

（理由） 1. 地区整備の基本的方向は修復型となり、全面再開発型のような密度アップの見込みはない。

2. 大量の民借世帯・単身者等、地区の潜在的な衰退要因が存在している。

(イ) 土地利用

現況空地約 20ha は、現在のペースでは 20 年後に消滅する。しかし、現況の樹林・農地等の土地利用転換を凍結することは不可能であるため、土地利用の主要目標を転換フローの制御に置く。すなわち、現況空地の内、公園・緑地として確保すべき面積を約 8ha と定めるとともに、当該用地の取得完了目標年度を 20 年後に置き、その期間中、土地利用転換の速度に可能な限り制御を加えるものとする。

都市的土地利用部分については、駅及び外周幹線沿いに業務・商業地区を配し、内部は引き続き低層を中心とした住宅地としての利用を図る（地区整備構想図参照）。

イ 施設整備計画

(ア) 地区幹線街路・中街路

現在地区内部を通過している交通は外周の幹線道路によって処理し、地区内部幹線を、道路ヒエラルキーの構成及び地区内発生交通を外周に導くことを目的として整備する。

1 ランク下った中街路を地区全域にわたって拡幅整備するのは容易ではない。そこで比較的密度の高い街区が連たんし、骨格が不明瞭となっている部分に、重点的な整備を行う。これらの中街路と地先街路の交叉点にはあわせて隅切設置を行う。

(イ) 歩行者系街路

地区東部に、西部の畑灌と同様の機能を持つ歩行者系街路を整備し、駅との間の歩行者動線を吸収する。また上に述べた地区内幹線・中街路の歩道部分も、畑灌とこの歩行者系街路と共に歩行者ネットワークを形成するものとして整備する。

(ウ) 公園

地区内に 4ヶ所の住区公園設置を最終目標とし、当面 2ヶ所を確保する。その他密度の高い街区群では、宅地の間引き、不整形敷地等の活用によってプレイロットの創出に努める。

(I) 住環境整備事業

幹線街路の拡幅による移転が必要な街区、低質な住宅の密集し自力で環境改善の困難な街区について、事業手法による居住環境改善を行う。行政側からは種地の買収、公的融資の導入を基本とするが、必要に応じて住環境整備モデル事業等直接介入も行う。

(オ) 緑 地

景観上ポイントとなる緑地の創出・整備をすすめ、絶対量の不足を補完するよう努める。このため、道路沿いの緑化やスポット的な樹木保全など、きめ細かいレベルでの取りくみもつみ上げる。

(カ) 再開発及び路線商店街の整備

駅付近の再開発をすすめるとともに、市道 7 号線の拡幅と路線商店街の整備を、後背地を含めて一体的に実施し、商業機能の強化と、居住環境整備を図る。

その他住区レベルの商店集中個所の整備もすすめる。

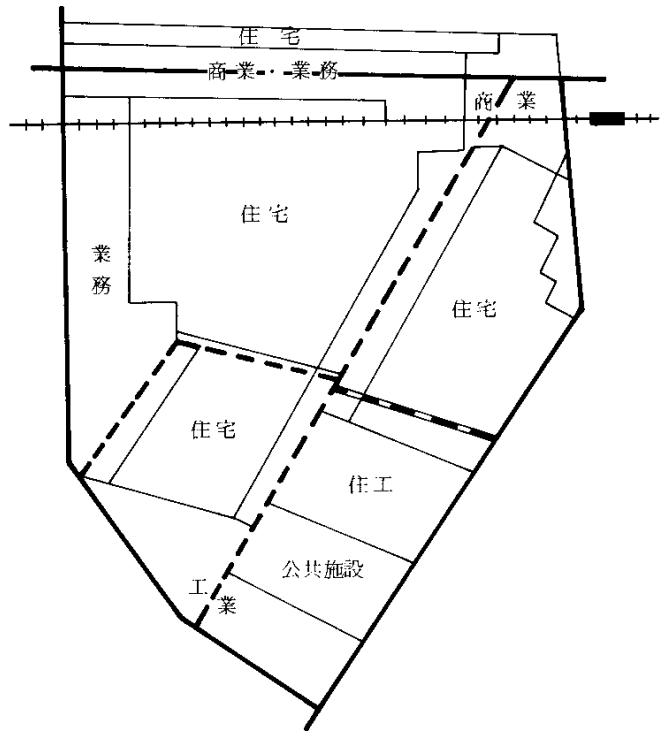
ウ 建築・開発指導計画

(ア) 居住環境の保全

現状の密度で必ずしも良好な居住環境、特に日照が確保されていない。さらに中高層マンションの進出や狭小宅地における増築や建替により、相隣環境が悪化するおそれがある。このため、最低限の日照を確保するための建築物形態規制を行う。

(イ) 住宅供給計画とリンクした建築物コントロール

流動的な単身者層に特化した住宅需要を、よりバランスのとれた社会構成へと誘導するため区内での住宅形式(戸建・共同住宅等)・所有関係(持借)別のストック配分を行い、それにリンクした建築・開発指導を行う。



エ 計画図面

計画図面は次のとおりである。

りである。

図 = 2 - 1 - 40 地区のダイアグラム

地区整備構想図 (図 = 2 - 1 - 41)

道路計画図 (図 = 2 - 1 - 43)

緑地計画図 (図 = 2 - 1 - 44)

特定プロジェクト計画図 (図 = 2 - 1 - 45)

建築開発指導計画図 (図 = 2 - 1 - 47)

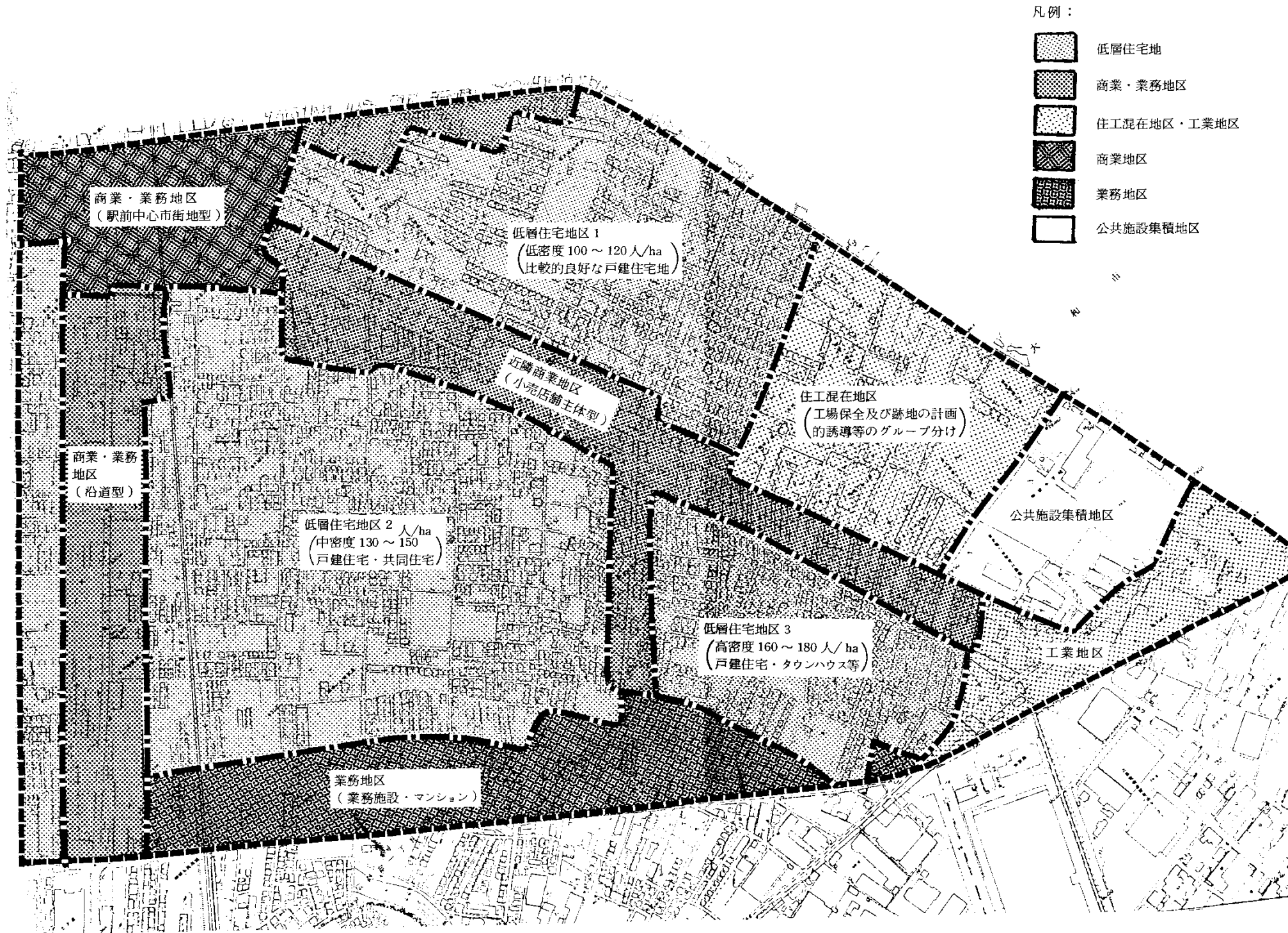
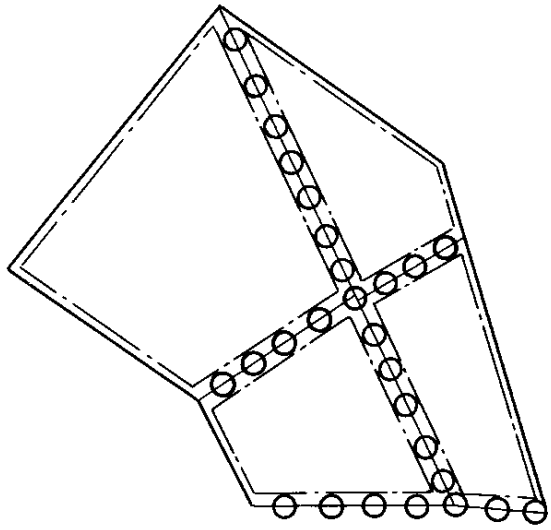
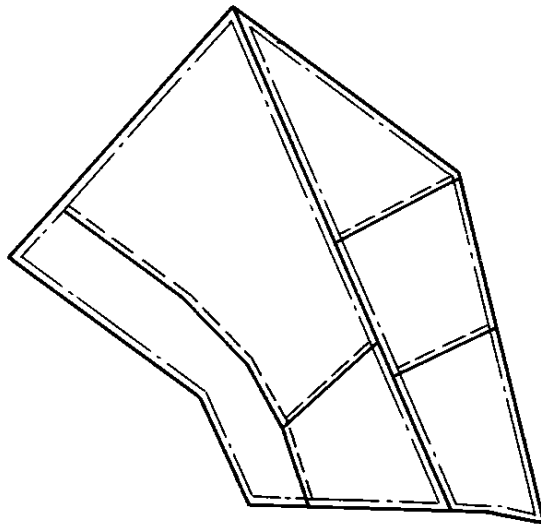


図 = 2 - 1 - 41 地区整備構想図

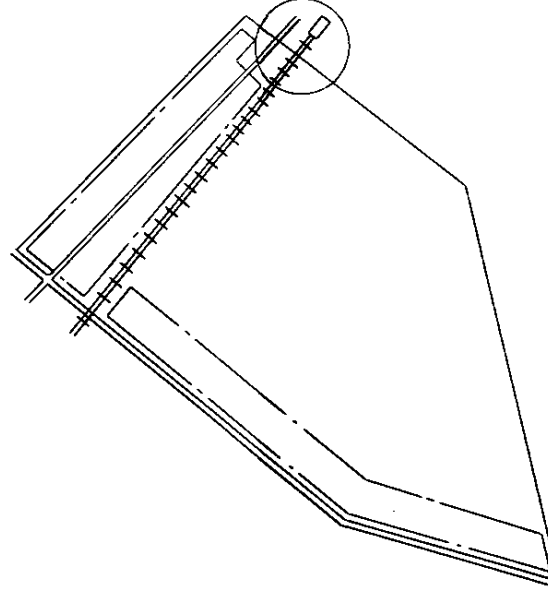
1. 旧道による区分



2. 原土地所有による区分



3. 駅、鉄道、幹線道路による区分



4. 市街化プロセス及び現行土地利用による区分

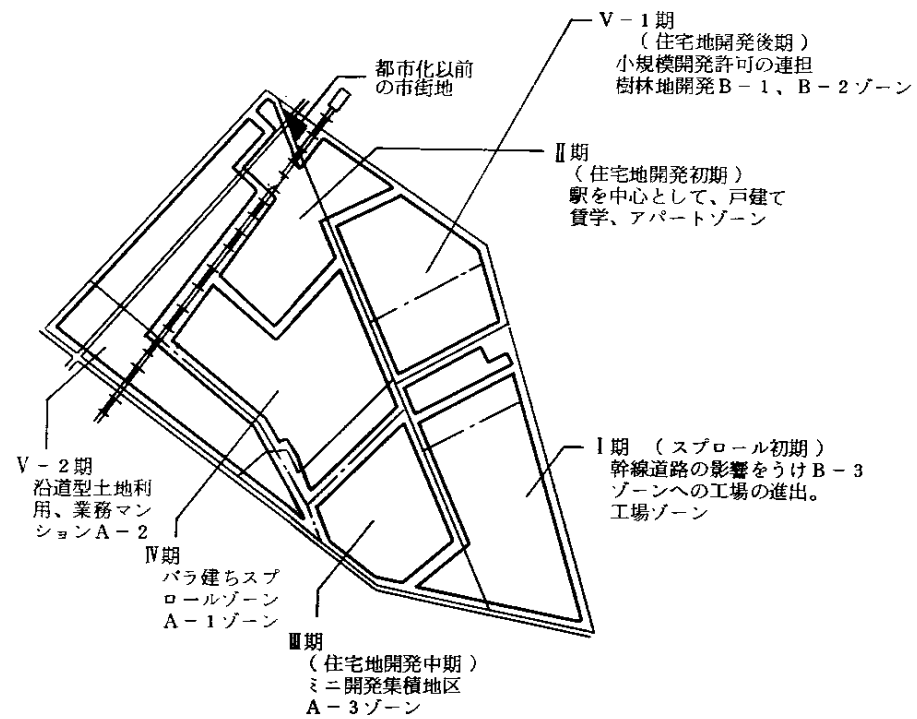
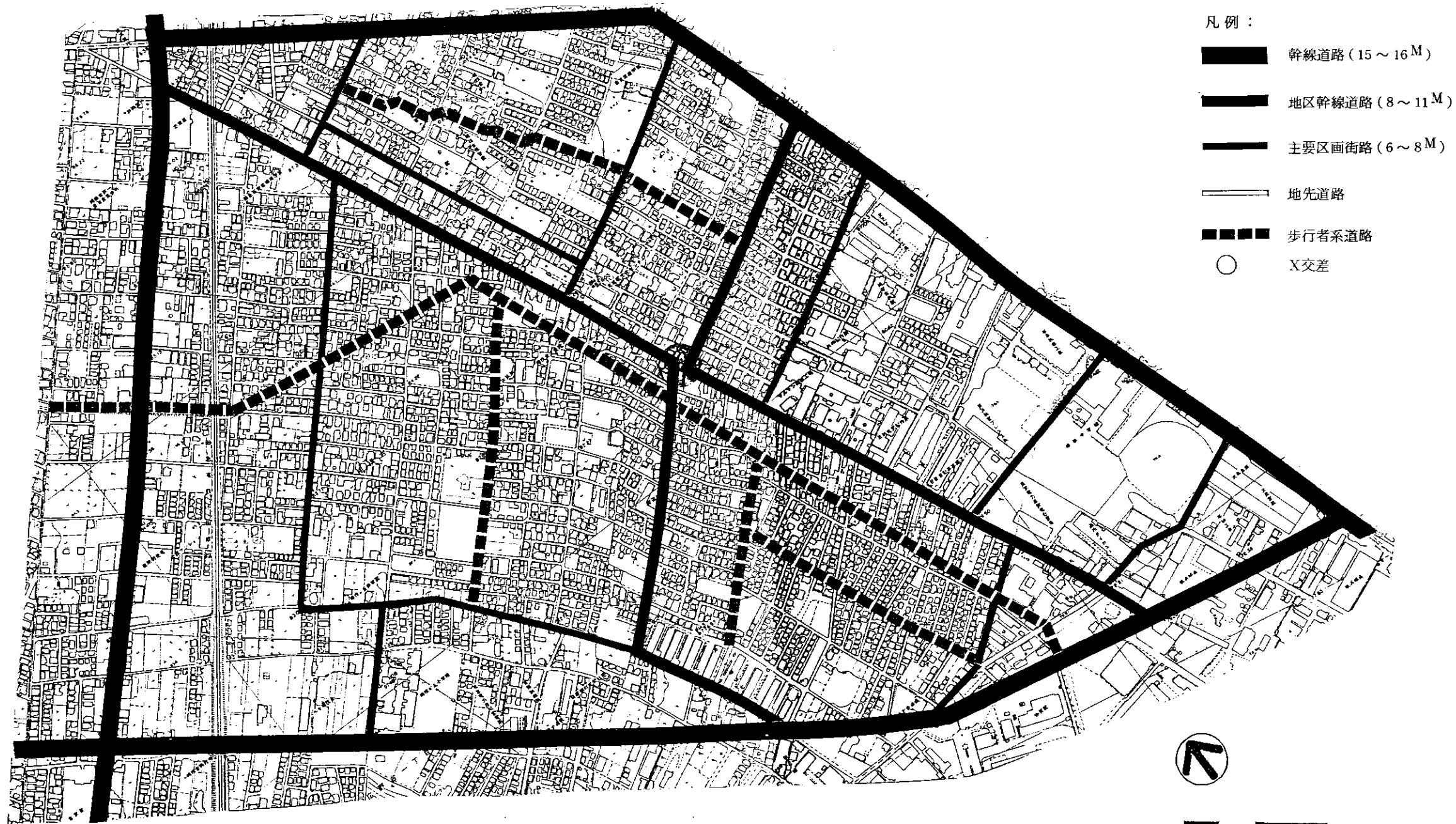








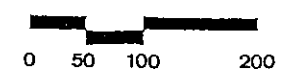
図 = 2 - 1 - 42 土地利用区分の考え方

〔地区整備構想図コメント〕

1. 都市的土地利用部分の性格付は前図の4つの区分を重ね合わせて行った。また区域界の設定は、できる限り原土地所有における地籍界を利用した。このことにより直接的には戸建貸家群のまとまった土地利用転換を捕捉すると同時に、間接的には位置指定開発単位との整合を図っている。従って現行用途地域界とは一致しない。
2. 県道座間大和線・主要地方道町田厚木線沿いには業務系の立地を想定したが、部分的にはマンション立地も考えられる。
3. 住宅地の密度表示はグロス。密度の差は現状をそのまま反映したものとした。
4. 住工混在地区は全体としては住宅の立地を抑制するものの、部分的には跡地の計画的な誘導も構想している。



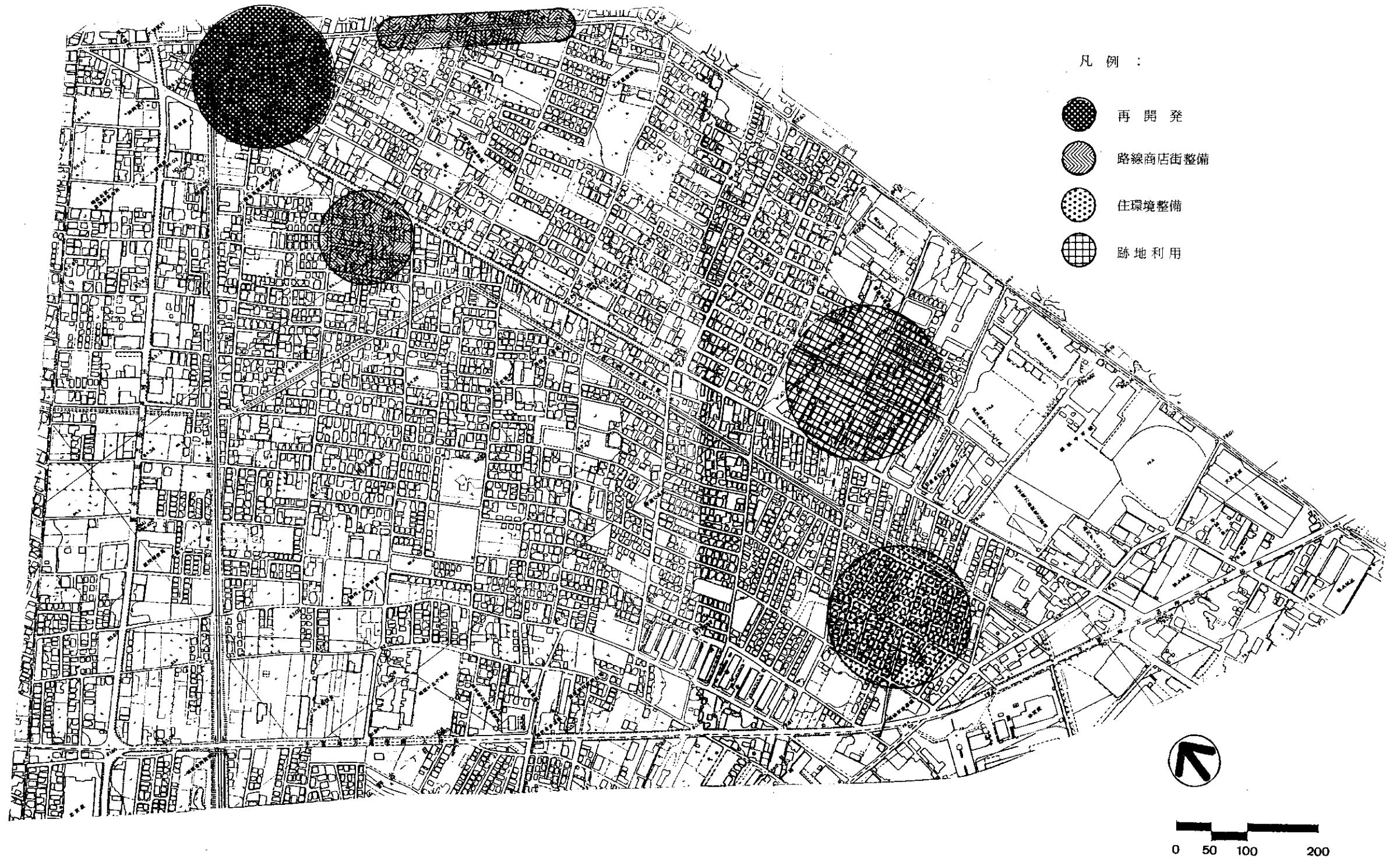
- 凡例：
-  幹線道路 (15 ~ 16M)
 -  地区幹線道路 (8 ~ 11M)
 -  主要区画街路 (6 ~ 8M)
 -  地先道路
 -  歩行者系道路
 -  X交差



图=2-1-43 道路計画



图=2-1-44 綠地計画图



図= 2 - 1 - 45 特定プロジェクト計画図

〔道路・緑地・特定プロジェクト計画図コメント〕

1. 道路計画

- (1) 外周幹線として市道7号線、地区内幹線として「江戸街道」の拡幅（各々15～16m及び8～11mを行う。江戸街道と辰街道の交叉部は図のような処理を行ない通過交通を排除する。
- (2) 主要区街街路は、東西方向を主に拡幅（6～8m）整備する。
- (3) その他の区画街路を、沿道の緑化修景や一方通行規制の導入によって歩行者系空間として整備するとともに、東側ブロックの南北方向に緑道状の歩行者系道路を設ける。

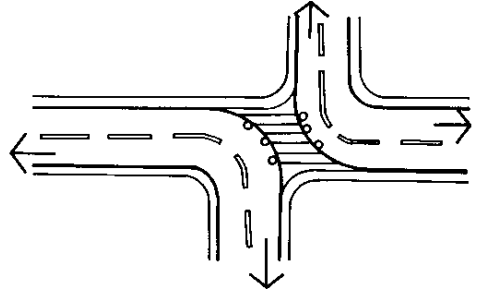


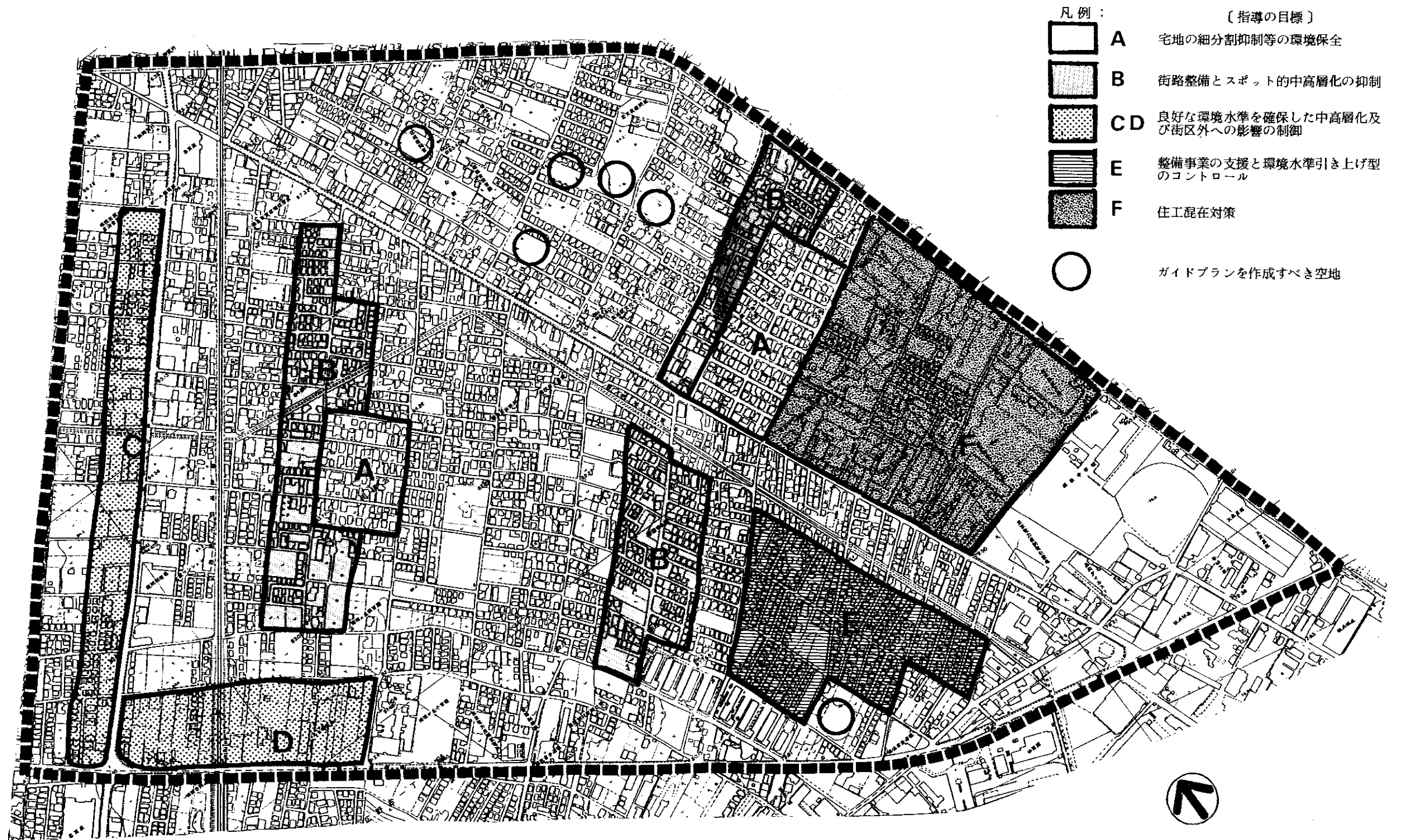
図 = 2 - 1 - 46 交叉部の処理

2. 緑地計画

- (1) 既存ちびっ子広場の拡張や、既存樹林・空地の転用により地区内に4ヶ所の公園を設置する。
- (2) 県道座間大和線沿いの三角地を都市緑地として整備すると同時に、既存樹林の保全を図る。

3. 特定プロジェクト計画

- (1) 市道7号線に沿い、駅付近の商業・サービス業密集街区は再開発を、路線商店街は街路拡幅・商店の共同建替（高度化事業）・後背地も含めた商店・住宅の移転統合等を行う。
- (2) 辰街道駅寄りの街区は木賃アパート建替を中心とした街区整備、地区南部の狭小空地密集地区は住環境整備事業、住工混在地区の西半分はミクロ純化方向での環境整備をすすめる。



図=2-1-47 建築・開発指導計画図

〔建築開発指導計画コメント〕

1. 低層住宅を中心とした地区（第2種住居専用地域を主とし住居地域の一部を含む）
 - (1) 現行容積率 200%を 150%に引き下げるか、又は第2種高度地区（立ち上り 10m、勾配 0.6）指定を行い、規模の大小を問わず中層建築物の地区内進入を抑制する。
 - (2) 宅地規模の大きい A 街区群については、一般の最小区画規制 100 m²を 120 m²に引き上げ宅地の細分割を抑制する。
 - (3) 拡幅予定の道路に沿った B 街区群は、中層建築物立地の可能性が高まるので、特にその抑制に注意を払う。立地を認める場合は、北側隣地への影響（複合日影を含む）に十分配慮して指導を行う。
 - (4) 東西方向の地先街路が卓越した E 街区群は、住宅地区改良・住環境整備モデル事業等の適用を狙うが、事業の成立見通しによっては、敷地内基本空地確保へ向けて合意形成を図り、連続した空地の確保される担保がとられた場合、建築基準法第 86 条の一団地認定を当該街区に行う等の見返り措置を用意する。
 - (5) 地区東部の現存樹林は極力保全を図るが、万が一開発された場合の指導内容（道路の位置、宅地割、保全する樹木の位置等）をあらかじめガイドプランとして用意しておく。
2. 中層住宅を中心とした地区（路線住居地域及び近隣商業地域、一部2種住専を含む）
 - (1) C 街区群 高度地区の設定を行い北側の低層住宅地への日影の影響が少ないよう、建築計画をコントロールする。
 - (2) D 街区群 地割の形状から、敷地内の南面空地がとりにくく、又複合日影の発生する可能性が高い。境界整理による宅地の整形化を誘導し、建物の適正な配置を強力に指導する。
3. 住工混在地区（工業一部準工業地域）

原則的にはマンション進出を抑制するが、立地を認める場合は、公園等の配置によって地区全体の環境向上に結びつく土地利用へ誘導する。
4. 一般的な指導事項
 - (1) 街区内の空地充填又は更新型の住宅開発においては、戸建 100 m²の敷地規制の他、街区内の既存建物の戸数密度とほぼ同等となるよう指導する。
 - (2) 畑灌水路は現在接道を認めていないが、緑道景観の形成、緑道沿いのプレイロット創出等に結びつく計画に対しては、接道の承認、建ぺい率緩和対象道路へのみなし等の見返りを用意、誘導する。
 - (3) 別に作成する地区住宅供給計画に即し、4人世帯以上用の賃貸住宅供給等、地区住宅ストックの向上に寄与するものに対しては、公団・公庫融資の積極的あっせん等の誘導措置をとる。
 - (4) 地区内既存指定道路の廃道申請に対しては、上記 1～4 までの規制・誘導目標への適合を、承認に際し条件とする。
5. その他
 - (1) 開発可能性のある空地について、開発を許容した場合のガイドプランをあらかじめ作成する。

- (2) 原則として毎年、地区内の建築・開発行為の発生状況・進捗状況・居住者の張り付き状況等のフォローアップ調査集計を行い、計画内容のローリングを実施する。

(3) 可能性と問題点の検討

ア 可能性の検討

前項で、地区整備構想と、個別の道路計画、緑地計画、プロジェクト等の事業計画および建築開発行為の規制誘導の方針を示したが、ここでは、もう少し細かく住居系に特化した住区についてこれらの計画の実現可能性を例示的に検討してみよう。

まず、検討の基礎的材料として、土地利用の転換の可能性の特に高い敷地群と低い敷地群をpushさえる。

第1に、現況の空地である。空地の種類、所有者についてはオープンスペースの項で述べたが、これを、第2第3の要素とあわせて図面におとした。

第2に、戸建て貸家の敷地である。建築後まだ10～17年位なので、すぐに建替が発生するわけではない。しかし住宅ストックとしての価値は低く、ゆくゆくはまとまった建替・利用転換を迎えることになるう。

第3に、最近5年間の新築建築物である。これは当然、転換可能性の低い土地として位置付けられる。

次に、各種計画が集約的に立てられている特徴的なエリアを3つ選んで詳しく検討する。図面には、上記3つの敷地群の他に、木賃アパート、消防車進入困難地区を記入した。

(ア) モデル住区A

ここは、駅から徒歩5分内外の木賃アパート集積地区である。地区全体の面積13.4ha、地区建ぺい率29.1%、容積率47.07%、木造率95%となっている。

道路計画としては、地区内の一番北側の区画街路(⑥現況4m)を、6～8mの主要区画街路とすることが構想されている。これに対して、基本的には空地があれば、それが道路のどちら側であってもその空地側で拡幅を行うこととする。例えば、街区No.2では、北側に新築建築物が多いのでNo.8側で対応することになる。

街区No.3の南半分は、ほとんどが同一地主の戸建て貸家となっているので、北側に寄せたタウンハウス化を誘導し、No.3側での拡幅を追求する。街区No.4と5の、緑道沿いにアパートが隣接している画地では、道路拡幅分の提供を含め、共同化による空地創出を図る。ここはNo.10の北の角に緑道沿いの児童公園があるので、地区内の中心的なコミュニティエリアづくりをめざす。

街区No.6と7の南東の隅は、空地(畑)であるにも拘らず、消防車進入困難となっている。これは畑の境界が曖昧にならないよう、所有者が構築物を置いているか、あるいは電柱が原因と考えられる。隅切りを設けていないことによる進入困難地区は、他の地域にも無数あり、隅切り確保の難しさを物語っている。角地だけに負担をかける無償提供方式では、問題解決は困難であろう。行政側としては、このような地域の調査を全市的におこなった上で、緊急度の高い順に低額であっても買いとりを計画的に進めるべきであり、制度の新設が望まれる。県内では、二項道路後退部分の買いとりを制度化した市町はあるが隅切りを独自に取り上げた事例はない。

道路⑥と⑦には含まれた地区は、ほとんど上記困難地区であるが、⑥の拡幅によって大部分が解消される。さらに街区No.12の南東の隅切りを追加すれば100%達成できる。

No.8 と 13 の街区は地区内幹線沿いの立地条件を商業活性化をからめて生かすこと、例えばアパート集積部分や貸家群を種地として、中庭を設けたワンストップショッピングエリアへの更新等が望まれる。

以上は地区整備計画の一選択肢であり、実際には、住民に対し、これらを叩き台として提供する一方、当面可能なところから、整備を開始することになろう。すなわち、当初は行政内部のガイドプラン的な位置づけから、順次、小規模な事業の実績や住民の理解・関与、合意を加えて、住区のマスタープランへと格上げして行くことが考えられる。

また、破線内は、個別の建築開発規制をおこなうことについて前述のとおりである。

(イ) モデル住区 B

道路㊸について、住区 A と同様に、空地の利用と、戸建て貸家のタウンハウス化誘導等によって拡幅を行う。但しこの街路は、主要区画街路より 1 ランク上の地区内幹線と位置付けられるので、単なる拡幅にとどめず路線沿いの商店街整備、例えば、街区 No.3 の更新やその北側空地の宅地化と連動した焦点づくりに寄与すべきであろう。

街区 No.8~10 は特に敷地規模の小さい持家住宅が集まっており現況のままでは改善契機に乏しいので街区外縁のアパート群敷地等を種地としてころがしながら、段階的な整備事業をすすめることがまず考えられる。現行の住環境整備モデル事業等の適用を想定するわけだが、種地の絶対量が不足していること、比較的転出入が多く合意形成のベースとなる定住意識が今一つ不十分と推測されること等任意手法による事業にとっては不安な条件もある。しかし低層持家という住宅ストックの性格を変えずに整備を行うとすれば、この方式の現実性は高い。

しかし地区整備の合意がまとまらないまま住区全体の老朽化が進んでいく可能性もあり、この場合居住者の動向や経済状況により整備の形態も異ってくる。例えば、空家化の進行と地価の相対的低下が起れば、隣家の買収により自力で敷地拡大・居住環境改善を果そうとする動きが出てくるかも知れない。これに対しては、適切な区画合併の誘導や、敷地内空地のコントロール通じて、間接的に住区環境の向上を図ることが主になる。

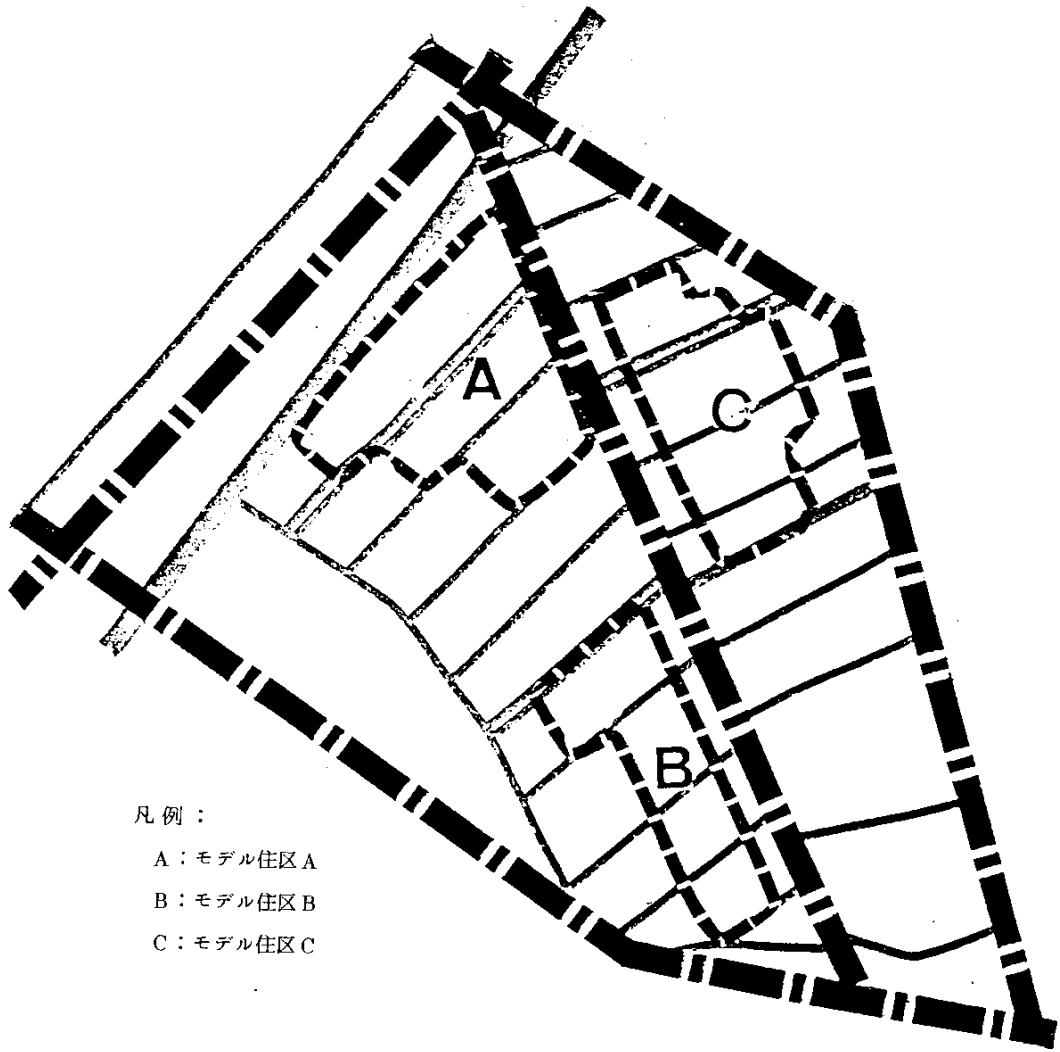
一方、居住者の沈澱や経済的なポテンシャルの低下が強まれば、持借の所有形態を問わず良好な住宅を望む志向が高まり、公共主体の全面買収・賃貸住宅建設による地区整備＝住宅地区改良事業の適用も考えられてくる。いずれにせよ、住区の動向や居住者の意向をにらみながら対応する必要があるだろう。

この住区内で大規模な空地を設定することは困難であり、緑道と、住区西側に構想している公園に依存することとして地区整備の際の小空地の創出に努めることになる。

なおこの住区の南半分にかかっている準工業地域の用途指定は、住宅地区としての整備方向が確定した時点で住居系用途地域へ変更すべきであろう。

(ウ) モデル住区 C

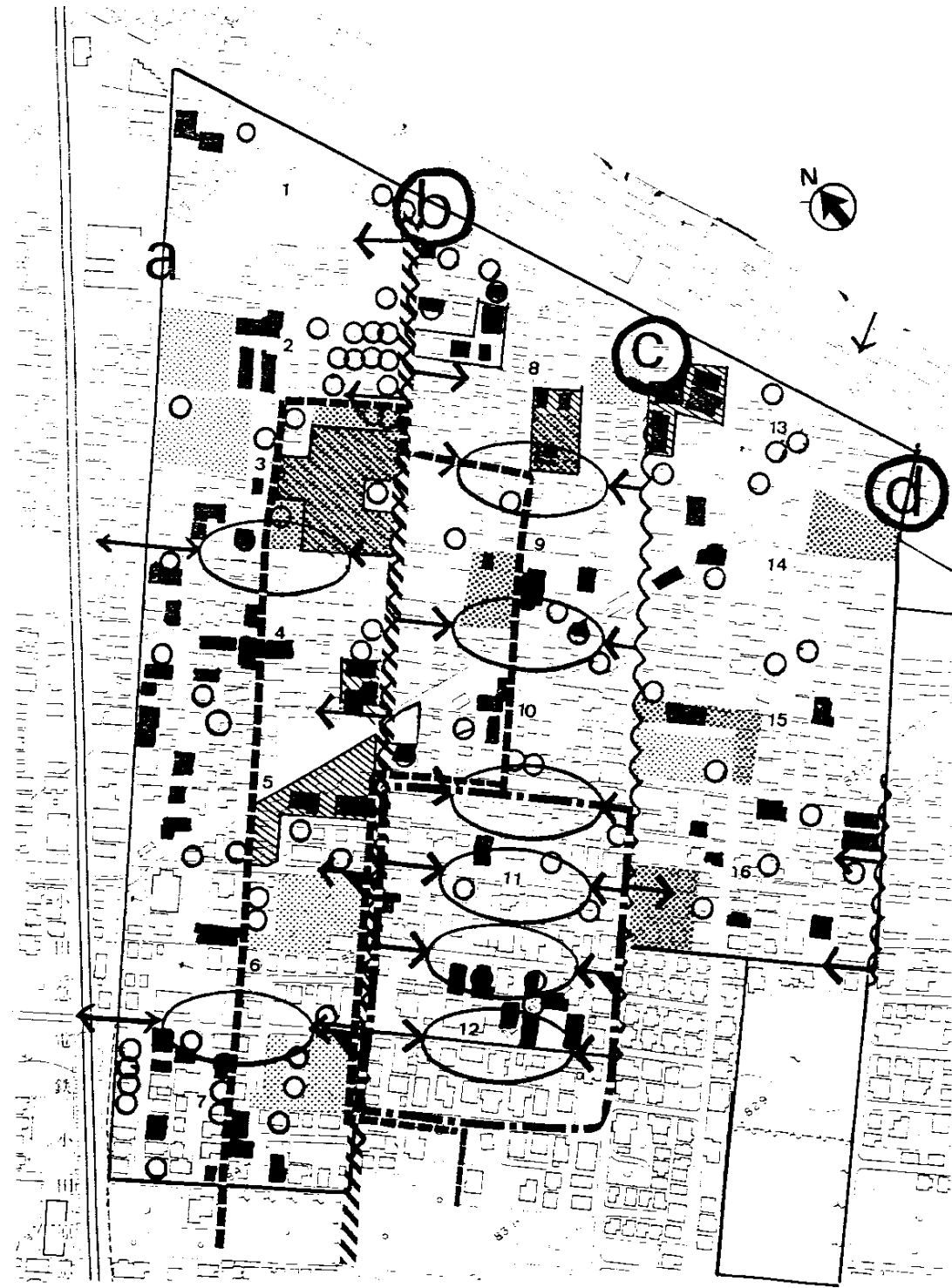
この住区内では、道路幅幅が㊸㊹㊺と 3 本あるが、住区 A B と同様の方法で行う。ここで特徴的なのは、樹林地の保全と歩行者系道路の生け垣による緑道化である。樹林地の保全については、現に住区内で 1 ヶ所実行されている手法、すなわち樹林を残したまま借地し、チビッコ広場とする方法が現実的であろう。ただこの住区に公園緑地投資が集中することとな



凡例：

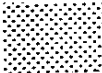
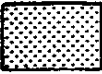


- A：モデル住区A
- B：モデル住区B
- C：モデル住区C




図 = 2 - 1 - 48 モデル住区位置図

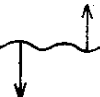


凡例：






〔現況〕

-  空地
-  公共的担保のある空地
-  樹林地
-  戸建て借家群

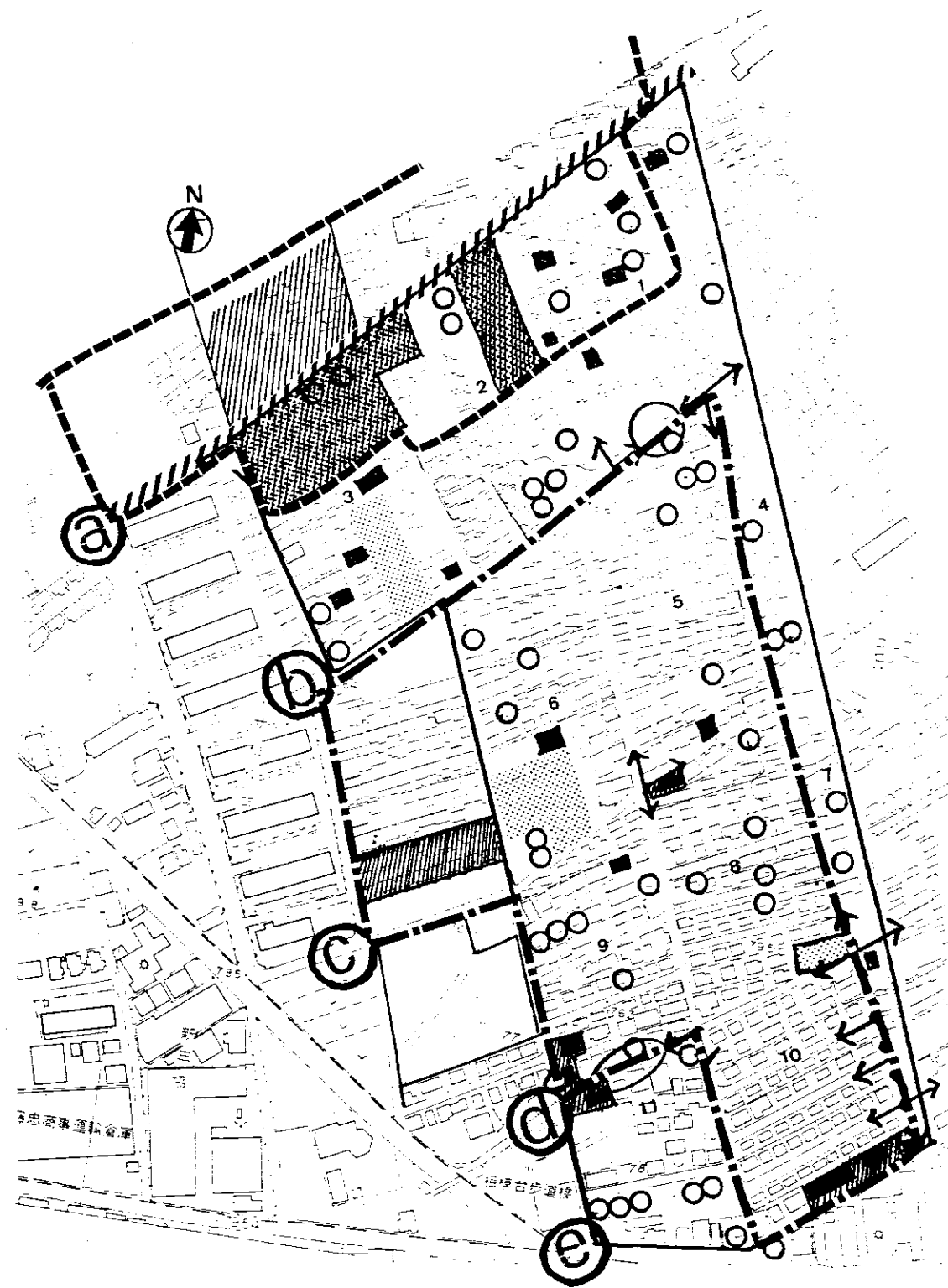
-  S 52 ~ S57 建築家屋
-  木賃アパート
-  消防活動困難地

-  消防車進入不可能ポイント

〔計画〕


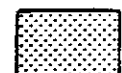

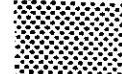
-  拡幅予定道路
-  建て替え誘導エリア
-  隅切り
-  A街区群（建築開発指導計画コメント参照）
-  B街区群（ 〃 ）
- 数字 街区No
- アルファベット 道路符号


図= 2 - 1 - 49 モデル住区A





凡例：

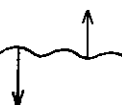
〔現況〕

-  空地
-  公共的担保のある空地
-  樹林地
-  戸建て借家群

 S52～S57 建築家屋


 木質アパート


 消防活動困難地

 消防車進入不可能ポイント

〔計画〕

 拡幅予定道路

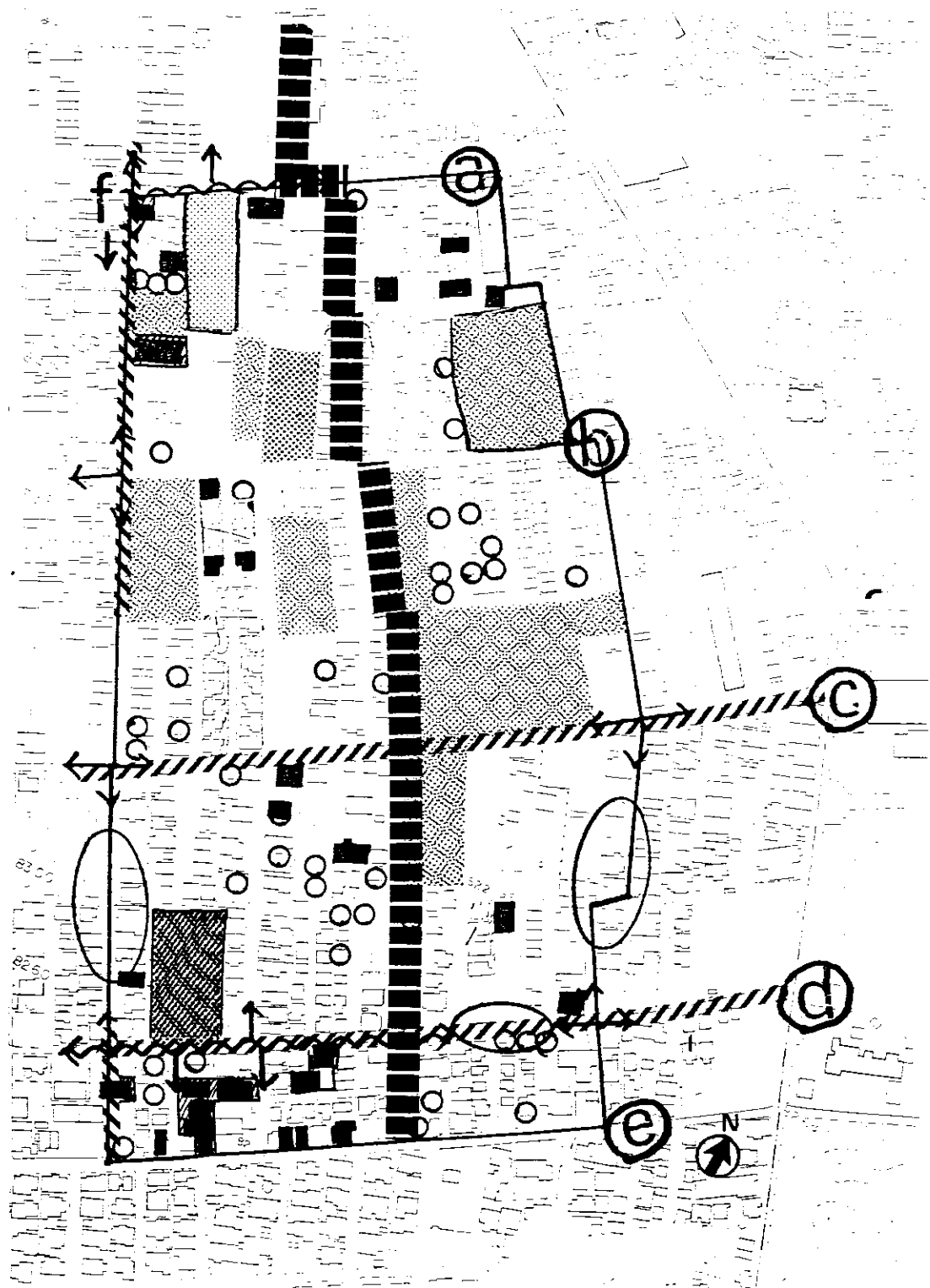
 建て替え誘導エリア

 隅切り

 E街区群（建築開発指導計画コメント参照）

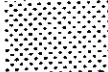
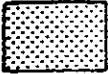

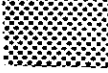
 B街区群（ 〃 ）


図=2-1-50 モデル住区B





凡例：


〔現況〕

-  空地
-  公共的担保のある空地
-  樹林地
-  戸建て借家群

 S 52 ~ S57 建築家屋

 木賃アパート


 消防活動困難地

 消防車進入不可能ポイント

〔計画〕

 拡幅予定道路

 歩道の生け垣化等による緑道化

 A街区群（建築開発指導計画コメント参照）

 B街区群（ " ）

図2-1-50 モデル住区C

るので、この樹林の地区全体に対する位置づけを明確にする必要がある。

歩行者系道路は、駅から住区を縦断して南側の小田急分譲地に至るまで、主として既存の樹林地や空地のへりを利用して設定するものとしている。上にいう樹林の保全には、一部にこの緑道用地整備事業を組み込むことになる。その他一般道路（公・私道）を通過する区間では沿道の生け垣補助を重点的に行い、連続性を高めることも必要となる。

当面借地対応によって樹林保全を図るにしても、既存の緑地の100%を保持することは難しく、宅地化される個所も発生すると思われる。この場合、ガイドプランの設定により既存緑地に最も影響の少ない方向へ宅地化を誘導することとなるが、特に緑道部分については、直接買収や、宅地化において存置される場合のボーナス付与等により強力に実現を図ることとなるだろう。

なお、かながわトラスト等の緑化基金が、このような市街地内のスポット的ではあるが戦略的な意味を持つ樹林への支援 - 例えば賃借料の補助 - にも向けられることが期待される。

イ 問題点の検討

ここまでの作業により、当地区においてマスタープランを作成することの意義、その素案の内容、そしてその実現可能性についての検討結果を示した。ただし、これらの検討は発意から作成作業、さらに素案が行政内部・住民に受け入れられ、積極的に運用されて行くプロセスが、さしたる障害なく流れること前提としている。

しかし現実には、計画案を確定させるまでの段階、また計画に沿って事業や規制を展開する段階各々にいくつかの障害が発生すると予想される。これらの障害の内最大のものは、実施段階における財源の問題であろう。計画案を確定させる作業には、地区毎の事業費推定を積み上げ、市全体の財政フレームとの整合や、優先順位を設定を図ることが含まれているが、これにこだわりすぎれば「計画」は短期的な事業見通しに終らざるを得ない。そこで一定の不確定性を残しながら計画を作り上げることになるので、財源確保に関するリスクをあらかじめ前提としたうえで対応して行かねばならない。

ここでは、この問題に先立つ計画案確定までの段階での障害を考えたい。すなわち計画案をつめていく過程での問題を、計画に関与する主体間の調整に、どんな問題点が発生するかに絞って検討する。

第1に事業計画については、市の内部部局間の調整事項となる。マスタープランの事業には、道路や公園の単独事業の枠内におさまるものもあれば、緑道のようにどちらの部局で実施するかが明確でないもの、また道路幅幅と公園築造を複合して行うもの等従来の枠組をこえた扱いの求められるものもある。さらに住環境整備モデル事業等一般の市町村ではほとんど経験していない事業への取り組みも必要となる。

このような部局間における業務や人員の割り振りには、一定の困難が伴うが座間市のように計画や事業部門が比較的コンパクトな自治体では調整可能と考えられる。

これに対し第2の規制・誘導計画は、主体間調整が相対的に難しい分野であろう。開発許可や建築確認の運用は今まで再三述べられたとおり、内には機関委任事務として裁量に枠をはめられ、外からは建築自由の原則と、形式的な公平性・非恣意性を求める圧力に曝されている。従ってこれらの許可を政策や計画目的に沿って柔軟に運用するような伝統は根着いていない。

この政策・計画サイドと許認可サイドのギャップは同一自治体内部でも解消することが困難である。まして、県が権限を持っている場合は、相互の調整に大きな努力を要している。

特にこのマスタープランの基調が、規制の強化となるため、コントロールに直接携わる側としては、既存不適格の処理や規制の意義付け等を自らの問題として背負うことになる。この問題はさらに、住民がどう対応するかに関係してくる。特定の事業により移転が必要となるという直接的な影響と異なり、規制の強化は、間接的ではあるにしても住民全体に将来の期待利益が損われるという意識を産み出しがちである。

いずれにしても、政策・計画と許認可の両部門によって内部的に意味のある合意の形成されていることが不可欠であろう。



図=2-1-52 地区の市街地展開の推移

第2節 平塚市横内地区

1. 地区の特性

〔内容の要旨〕

地区の中央を南北に貫く市道を軸に集落は古くから形成されており、耕地整理・用水路整備等の農業生産基盤の整備は、昭和30年代までに完了している。昭和45年の市街化区域設定や県営団地の造成を契機に都市的生活圏域が形成されてきている。

農地（市街化調整区域）の中に島状に市街化区域が突き出た形状をなしており、用途地域指定は、二種住専と住居地域である。骨格的生活道路・公園・下水道の未整備等都市施設整備は遅れている。

市街化区域内には農地も相当量散在しており、現状では個別宅地開発の集積による市街地の形成が進んでいくと思われる。

(1) 地区の沿革

平塚市横内地区は、もう少し広く区域をとらえると、平塚市神田地区に含まれることとなる。この神田地区一帯の集落としての起源は古く、古代集落としての神田は、相模川によって形成された南北に蛇行する自然堤防にある遺跡によって確認されている。

天平年間、田村・横内の属していたと思われる大住ノ郡崎取郷は、田178町2反308歩、租194束3把、戸数50戸であったと記録されている。

江戸時代には、相模川右岸流域各村は、交通の便利な生産力の高い地域であったため、旗本が配され、知行地或いは、幕府の直轄領とされていた。この頃の横内地区は、田村の枝郷として分村の形態を示していた。

また、明治時代の記録によると、田村・横内地区は、戸数278戸であり、内訳は、農業216戸、農及工4戸、農及商32戸、雑業9戸、農及医1戸、商を専務とするもの3戸、社寺その他13戸であった。なお、当地区は、江戸時代から大山詣り参詣道の立場でもあり、また、田村ノ渡しの渡船場、八王子道の交差点にあったので宿場町を形成していたため、農及商が多かった。

横内地区は、明治22年の町村制の施行により神田村に編入され、さらに昭和31年の町村合併促進法により、神田村は平塚市と合併し今日に至っている。

ア．農村としての整備

明治初期の横内の状況は、ムラの南部に畑、中・北部に水田であった。

神田地区は、平坦な沖積地にあるため、

川の氾濫による水害をしばしば受けていたが、横内地区も、洪田川が地区西側に沿って流れて

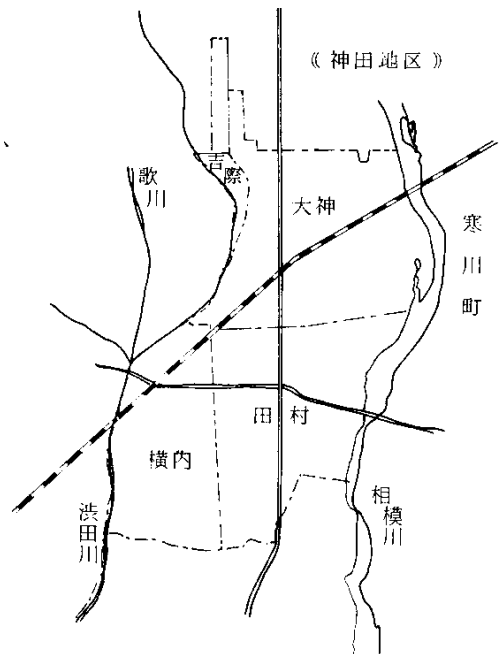


図 = 2 - 1 - 1 地区周辺図

いるため、氾濫による被害をよく受けており、水が出ないのは10年に1度くらいで、水害のため全く米の取れないようなこともあったといわれている。

このように、水害の多い地区であったため、農村としての整備は土手の築造からはじまっている。ここでいう土手は、川の堤ではなく、水害に備えて川の堤のさらに集落側に築いた堤や他のムラとの境に水を止めるため築いた堤のことである。横内地区についても、江戸時代に「六兵衛土手」、大正時代に「ウワモチ」という土手が造られている。

また、農業用水については、明治の頃には塚田堀、深堀等があったが、現在地区内に残されているのは、新田堀、塚田堀であり、横内団地南側には、スギノハナの水門が残されている。

神田地区は整形な田畑が多く、耕地整理が行われているが、これは大正の末頃から始められたもので、全面的に行われたのは昭和初期になってからである。

水が多く出るため、暗渠排水の整備も行われているが、耕地整理が完了した後に進められ、昭和32年に神田地区全体の暗渠排水の整備が完了した。これ以後、裏作が可能になり、水田二毛作が行われるようになった。裏作には小麦が多く作られていたが、一時は、菜種が作られていた。

このように、昭和30年代までに、耕地整理、用水路整備、暗渠排水整備が神田地区全域にわたって行われたため、横内地区についても一応の農業生産基盤の整備は完了しており、最近では、あまり公的農業投資は行われていなく、昭和50年頃から、灌漑排水路改修が6ヶ年にわたり行われた程度である。

イ．都市としての整備

横内地区のほぼ中央を南北に市道八幡・愛甲線が通っており、これを軸にして集落は古くから形成されてきたが、都市としての整備が行われるのは昭和45年以降である。

昭和45年に地区の南部33.1haが市街化区域に編入され、また、昭和54年にこれに隣接する北側33.5haが市街化区域に編入され、都市的整備が図られてきている。

道路については、農道であったものが市道に認定され、下水道についても、昭和年に第1号平塚公共下水道の計画区域に取り込まれている。

住宅については、昭和43年に区域南端に、県営団地の造成が開始され、また、民間による宅

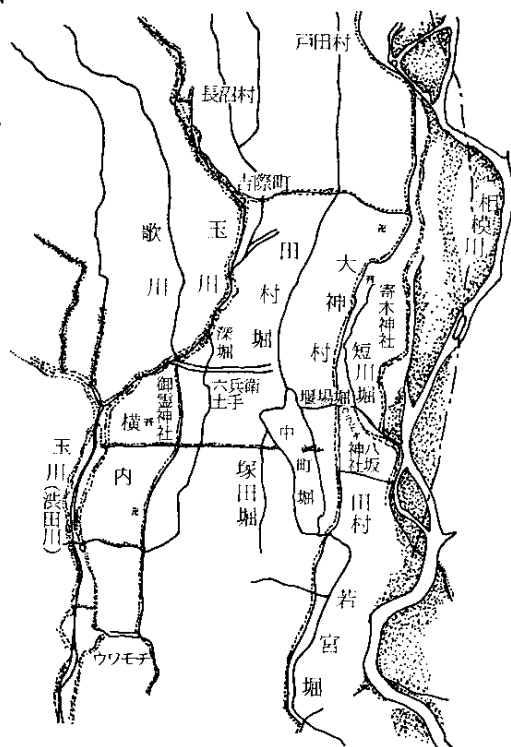


図 = 2 - 2 - 2 明治前期の土手と用水路（明治15年測迅速図より作成）

地造成も同時期に県営団地の近くに行われた。これに併せて、団地周辺に日常買まわり程度の商店街が形成されてきており、一応の都市的生活圏域が引きあがってきている。また、地区全体については、区画整理のような大規模面的開発ではなく、開発許可などによる個別整備により、まちとしての形成が図られてきている。

(2) 地区の現状と今後の動向

当地区は、市域の北東部にあって、市街化調整区域に島状に突き出した市街化区域をかかえた、面積約149haの地区である。沖積層の平坦地で、地区の東部、西部、北西部に農業地域をかかえており、市街地としては、既存集落を取り込んで、一体とした市街地を形成してきている。交通機関はバスであるが、平塚駅の北約4.5km、伊勢原駅の南東約4.5kmにあるため、平塚駅へは約20分と、比較的遠距離にある。

地区面積約149haのうち、約45%にあたる約66.6haが市街化区域であり、残り55%、約82.4haが市街化調整区域となっている。

市街化区域の用途地域指定は、第2種住居専用地域が60.4ha、住居地域が6.2haとなっている。市街化調整区域は全域が農業振興地域に指定されており、大部分が農用地となっている。

市街化区域内の土地利用状況は、昭和54年都市計画基礎調査によると、次のとおりである。

なお、市街化区域内の農地については、昭和57年度から長期営農継続農地の制度が設けられており、昭和58年度の調べによると、区域内農地約18.4haのうち約96.5%にあたる約17.6haがこれの認定を受けており、平塚市全域の認定率88.6%より高い状況にある。

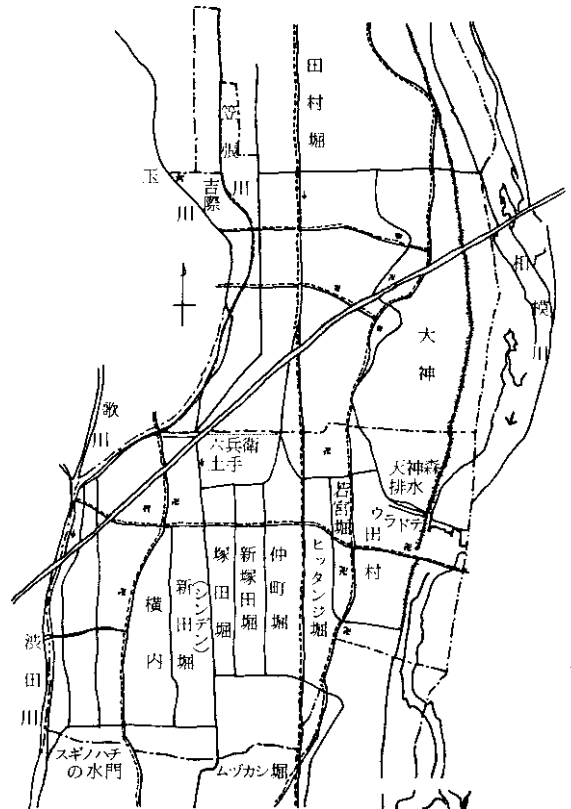


図2-2-3 土手と用水路(昭和54年平塚市全図に加筆)

表2-2-1

(単位 面積: ha)

	都市的 土地 利用計						自然的 土地 利用計	その他		合 計	
		うち住 宅用地	うち商 業用地	うち工 業用地	うち 道 路	うち 公 園		うち 農 地	うち 林 地		
面 積	39.7	23.9	1.7	1.4	4.5	0	26.5	24.5	0.2	0.4	66.6
パーセント	59.6	35.9	2.6	2.1	6.8	0	39.8	36.8	0.3	0.6	100
市街化区域 全 域	77.7	30.0	5.6	12.7	9.9	0.6	21.9	16.8	2.1	0.4	100

また、昭和55年国勢調査の結果によると、区域内の人口、世帯及び就業状況等は、次のとおりである。

表2-2-2 5歳階層別人口

(単位 人数:人 構成比:パーセント)

	合 計	0~4	5~9	10~ 14	15~ 19	20~ 24	25~ 29	30~ 34	35~ 39	40~ 44	45~ 49	50~ 54	55~ 59	60~ 64	65~ 69	70~ 74	75~ 79	80~ 84	85才 以上
横 内 地 区 人 数	8,177	666	1,167	1,037	541	291	470	886	1,016	761	468	280	191	123	111	87	47	21	14
区 構 成 比	100	8.1	14.3	12.7	6.6	3.6	5.7	10.8	12.4	9.3	5.7	3.4	2.3	1.5	1.4	1.1	0.6	0.3	0.2

構 成 比 100

表2-2-3 世帯内訳

総世帯数	総世帯 人員	普 通 世 帯								準世帯		
		世 帯 数							世 帯 員	世帯数	世 帯 員	
		総 数	世帯人 員1人	2人	3人	4人	5人	6人				7人以上
2,252	8,177	2,198	94	268	441	990	288	77	40	8,123	54	54

表2-2-4 就業者内訳

就業者 総 数	農 業	鉱 業	建設業	製造業	卸売業 小売業	金融・ 保険業	不 動 産 業	運輸・ 通信業	電気・ガ ス・水道 ・熱供 給 業	サービ ス 業	公 務
3,239	138	1	278	1,295	649	66	17	242	13	471	69

表2-2-5 入居時期内訳

総数	出生時から	昭和50年9月以前	昭和50年10月～54年9月	昭和54年10月以降
8,177	1,444	4,211	1,770	752

都市施設の整備は、全般に遅れている。

道路整備についてみると、本地区が耕地整理が行われたところであるため、道路そのものは碁盤の目のように通っているものの、幅員については狭いものが多く、生活道路としての骨格的道路がなく、宅地利用する上で問題となっている。

公園、緑地については、都市計画決定された施設はなく、県営団地内に2ヶ所、プレイロット的に整備されているものと、青少年広場が1ヶ所、1,500㎡あるだけで、皆無に近い。

下水道については、都市計画決定されているが、整備については未定である。このため既存の水路等に生活雑排水が流れこんでおり、環境上、不衛生であると同時に、これが農業用水として利用されることもあるため、水稻の生産量、品質に少なからず悪い影響を与えている。

この他、公的、公益的施設としては、小学校1ヶ所、保育園2ヶ所、公民館1ヶ所、医院1ヶ所がある。

なお、本地区の今後の動向は、すでに述べたとおり市街化区域内に農地が沢山残されており、宅地開発の余地は十分にあり、今後とも個別的開発の集積、この傾向で展開していくと思われる。

2. 地区の問題点と課題

〔内容の要旨〕

都市近郊農村から近郊市街地への転換過程にあって、その間特有の事象を中心にいくつかの問題点や課題が指摘できる。

地区内居住世帯を対象の居住環境意識調査の結果は、計画的開発による大規模住宅地と農業地域を一定程度残した街という二重のイメージ像が整備の課題として浮き出ている。

それには、農地と宅地の共存、小規模・不整形開発の防止、公共施設の計画的配置、特に、市街地形成に対応できる地区街路、生活道路の整備等々が叫ばれる。

横内地区は、地区の特性、現状で述べたとおり農業地域として発展し、今もなお農村としての特性を残している一方、平塚市中心部からの市街地の進行にともない都市近郊農村から近郊市街地へと変貌しようとしており、農村的整備から都市的整備への段階的発展過程における諸々の課題をかかえている。

ここでは、このまま開発が進行すれば狭小な道路、不整形な開発、農業生産環境の悪化等多くの問題を生じることが前提に居住環境整備の視点から実施した住民の居住環境意識調査結果をベースに問題点を明確にし、良好な市街地形成にむけての課題を設定する。

(1) 居住環境意識調査の結果

ア. 地区内の居住世帯 428 世帯を抽出して実施した居住環境意識調査の結果（回収数 307、回収率 71.7%）をみると

居住環境が良かった点として、・日常買物の便 ・交通の便 等の利便性を上げており、
居住環境が悪くなった点として、・静かさが失われた ・治安、風紀が悪くなった 等を上

げている。

居住環境に対する不安・不満として ・医療施設 ・公園・広場の施設 ・下水道 等の都市施設整備の不十分さを上げている。

これらの結果は、県営横内住宅団地の建設、市街地の進行により商店が増加し、バス等の交通機関が発達して日常生活に必要な基本的な要件をある程度具備したことを意味するとともに、反面、通過交通量、人の出入りの増加等による静けさの喪失・治安・風紀等の防犯上の問題が表面化してきたものと思われる。また、下水道、公園、広場等の基本的な都市施設整備の不十分さは、都市整備初期段階の問題であり、環境改善要望の内容もこれらが優先順位の上位にランクされている。

イ．道路については、地区を南北に通る骨格街路としての役割を果たしている市道八幡・愛甲線を軸に東西・南北に数十本の中街路・細街路が通っており、特に農業地域として耕地整理を実施しているところから幅員 1.8m 未満の農道をそのまま街路として利用しているところもあり狭小道路の問題があるが、住民の意識は低い。これは、骨格街路以外は通過交通量が少なく交通事故等の問題が少ないこと及び下水道・公園・広場・医療施設等の整備が不十分でこれらを早急に整備しなければならないという意識が反映した結果と思われる。しかし、街路は地区の骨格であり、ビルト・アップしてからの街路整備は極めて困難であることから街路整備を課題として検討する必要がある。

ウ．市街化区域内の農地については、「一定程度残す」或いは「残す」という回答が圧倒的に多く農地の存在は地区住民の居住環境意識のなかでオープンスペースの提供・緑の効用等の点で一定の役割を果たしているという意識が反映したものである。

エ．なお、意識調査を県営横内住宅団地居住者、旧市街地居住者（昭和 45 年に市街化区域に編入された区域）新市街地居住者（昭和 54 年に市街化区域に編入された区域）及び市街化調整区域居住者の 4 区域に区分して各々の結果をみると概ね共通した意識を持っているが、県営住宅居住者は、他の区域居住者に永住希望者が多いのに反して住宅が狭い（2DK）という質の点から移転希望者が多く、居住環境に対する不平・不満として地震・火災時の災害の問題が上げられている。このことは、中層の共同住宅であることから倒壊等の不安があるものと思われる。

また、日頃住んでみたいと考えている街の設定に対して「自然のゆたかな街」「落ち着いた街」「計画的な街」を上げ、計画的に開発された大規模住宅地をイメージしている。

オ．これらの居住環境意識調査の結果をまとめてみると計画的に開発された大規模住宅地をイメージした整備と農業地域を一定程度残した街をイメージして課題を設定する必要があり、具体的には、農地の利用、住宅開発、公共施設の整備と立地、公園、広場の整備、地区街路、下水道整備を検討する。

(2) 農地の利用

ア．現状と問題点

(ア) 農地は市街化区域内だけでも約 18ha あり、市街化調整区域は大部分農用地の指定を受けている。農業経営は施設野菜・花き、露地野菜を基幹に稲作との複合経営が多く、市街化が進行しているところから農家戸数 106 戸（1980 年農林センサスから）のうち専業農家が 20 戸で他は第 1 種兼業農家 18 戸、第 2 種兼業農家 68 戸となっており専業率は 20%と低い。地区の農家

集落は、新幹線周辺の横内第 1、県道伊勢原・藤沢線の南側の横内第 2、横内小学校周辺の横内第 3 及び県営横内住宅団地東側周辺の横内第 4 の 4 か所に区分され市街化区域、市街化調整区域に散在しており戸数比でみると市街化調整区域が圧倒的に高い。

- (4) 農地の利用形態でみると市街化区域は、施設野菜・花き・露地野菜等の農業施設用地・畑地としての比較的都市的土地利用転換の容易な利用が多く、市街化調整区域は田としての利用が主である。
- (5) 市街化区域内農地は 18ha で、市街化区域農地に対する課税の適正化措置により、10 年以上営農を継続することが適当であるとして認定を受けた農地（長期営農継続農地）は昭和 58 年現在 17.6ha で 95.6%にあたる。これらの長期営農継続農地の分布状況は図 = 2 - 2 - 5 のとおり昭和 54 年に新たに市街化区域に編入された北側の地区に多く存在しており、1ha 以上の集団農地は、北側の地区に 3 か所・南側の真土地区との境に 2 か所存在している。
- (6) 市街化区域内の農業は施設園芸を中心とした積極的な都市農業経営がみられるが、都市的土地利用と農業的土地利用が混在し、土地利用の視点から望ましい形態にはなっていない。また、必ずしも整形・集団的に農地が利用されていないことからミニ開発、不整形開発の要因となっておりとともに小規模で周囲が住宅に囲まれ日照・通風等の点で悪影響を受け農業生産の面においても問題がある。
- (7) 市街化調整区域についても稲作を中心に行われているところから三方を市街化区域に囲まれた水田、市街化区域に隣接した水田等は、農業用水の汚染による生産環境の悪化が問題となっている。

イ．課題

- (7) 周囲が農地に囲まれ、市街地の中に集団農地が数か所存在している現状を生かし、農地と宅地の共存という視点から地区の骨格街路である市道八幡・愛甲線に隣接する農地及び県道伊勢原・藤沢線と横内小学校北側の三角地帯、横内小学校南側の三方が市街化区域に囲まれている農地については都市的土地利用への転換を図り、東側の南北に連たんしている農地、県道伊勢原・藤沢線の北側及び同線と渋田川に囲まれた農地については、保全し、農業施策を講じるにより都市的土地利用転換を抑制する。
- (1) 市街化区域内農地については、住民意識調査結果を踏まえ、集団農地を保全し施設園芸等の都市農業を推進する。

(3) 開発

ア．小規模開発・不整形開発の過程と現状

- (7) 当地区は東京から比較的遠距離にあり鉄道路線がないこと等から利便性が低く東海道沿線や小田急沿線のような急激な開発はみられなかったが、昭和 29 年から昭和 55 年までの市街地形成のプロセスを時系列的に追ってみると昭和 44 年以前は市道八幡・愛甲線沿いに数か所の農家集落が散在し純農村としての形態が残っていたが、昭和 45 年に県営住宅団地が建設されるとともに周辺に商店等が建ち並び、その後同線を北上する形で沿道に商店、住宅等が既存の農家集落をつなぎながら形成され昭和 48 年以降は同線を軸に東西に一戸建住宅の開発が進行したことがわかる。
- (1) しかし、市街地の進行が区画整理のような大規模開発ではなく、専ら開発許可による個別

整備にまかされたことにより小規模開発や土地の所有形態に沿った不整形な開発が進行した。

イ．問題点と課題

(ア) 当地区の開発許可による一宅地当りの平均敷地規模が 130～140 m² 程度であることからいわゆるミニ開発（99m² 以下の敷地規模）による住戸・敷地・相隣レベルでの問題はないが、他の開発と連たん性のない小規模なエリアの開発による小規模開発・不整形開発がみられ、これらが集積した場合街区・地区レベルでは、道路配置の無計画、道路に系統性がない、道路が不整形、通り抜けができないことによる災害時の避難路が確保できない、農住混合による環境悪化、開発者の意向のみでまちができていく、無計画な開発が進行する等の問題点がある。

(イ) 小規模開発・不整形開発を防げない要因としては、土地税制、開発指導要綱等の制度的なものがあるが、特に当地区は、開発の種地としての農地が資産的に保有され地主の都合により切り売りのしか売却されず計画的な開発を阻害している。また、後継者がいないことによる離農、労力不足による規模縮小、宅地への転用等を理由に数度にわたる転売を経て小規模・不整形な所有規模・形態になったものと思われる。

これらの問題点を踏まえ、計画的な開発への規制・誘導策として地区の実状に合致し、将来を見通したきめ細かい開発指導要綱の整備が必要であり、土地税制上の課題としては、長期営農継続農地の認定要件として 990 m² 以上の一団の農地としているが、農地の有効利用の面から下限面積を上げるべきである。

また、農地の交換分合の手法により計画的に開発する農地を集約化すべきである。

(4) 公共施設の整備と立地

ア．現状と問題点

(ア) 当地区は、図 = 2 - 2 - 6 のとおり教育施設として小学校が 1 校、中学校が 1 校建設計画があり、福祉施設として小学校に隣接して 1 か所、県営団地内に 1 か所の計 2 か所の保育所がある。その他に市立の公民館が 1 か所小学校の東側に隣接してある。

(イ) 各々人口増に対処して建設されたものであるが、今後の人口動向を見通した計画が必要であり、立地についても中学校建設予定地は、市街化調整区域内の農業振興地域の農用地区域内であり土地利用上の問題がある。

特に小学校・中学校のような義務教育施設は、学令人口の増に伴い必要とされる施設であり、人口・居住者の年令構成から予測が比較的容易であることから計画的な建設、立地が要求されるものである。

(ウ) また、当地区は、住民が利用する公の施設として公民館が 1 か所所在だけであり、施設の内容も不十分で立地場所も現在の市街地の状況を考慮したものではなく、人口の半数を占める県営団地居住者、戸建持家を中心とした新住民、古くからの農家等の各層の住民のコミュニケーションを図る場として、十分に機能し得ない。

イ．課題

地区の当面の課題として住民各層のニーズに合致した利用施設が不十分なところから地区文化センター的な文化・教養・福祉等の多目的に沿った設備を備え、地区のシンボルとなるような複合施設が必要であるとともに、これらの公共施設は地区の核となり市街地形成に果す役割

が大きいことから計画的に配置する必要である。

(5) 公園・広場の整備

ア. 現 状

(ア) 公園・広場の整備は、住民意識調査結果からも要望の高いものであり、地区の現状をみると県営団地内に横内公園が1か所、同団地の東側に横内青少年広場が1か所の計2か所所在のだけであり、都市公園法による児童公園・近隣公園等はない。市街地の周辺や市街地内に多くの農地が残っているところから視覚的な意味での緑やオープンスペースには恵まれているが、農地はあくまでも農業生産の場であり固有の効用を持っており公園や広場の代用品にはなり得ない。また、住民要望が高いということは、農地を代用品とは意識していない結果でもある。

(イ) 公園・広場は、住民のいこいの場として、子供達の遊び場として又、地域のコミュニティの場としても重要な役割を果たすとともに街のアクセントにもなり整備が必要である。

イ. 課題

都市公園法施行令に基づいて行くと表 = 2 - 2 - 6 のとおりとなる。

表 = 2 - 2 - 6 都市公園区分

区 分	利 用 目 的	配 置 及 び 規 模
児童公園	児童利用に供する。	誘致距離の標準 250 m 敷地面積の標準 0.25ha
近隣公園	近隣に居住する者の利用に供する。	誘致距離の標準 500 m 敷地面積の標準 2ha
地区公園	徒歩圏域内に居住する者の利用に供する。	誘致距離の標準 1km 敷地面積の標準 4ha

以上に基づいてまちのアクセントになるように配置する必要がある。

(6) 地区街路の整備

ア. 現状と問題点

前段で述べたとおり当地区住民の街路整備に対する意識が低い現状をみると図 = 2 - 2 - 7 のとおり市道八幡・愛甲線の両側の歩道がない、農道をそのまま利用している幅員 1.8 m未満の狭小道路等があり、防災上、また、今後の市街地形成の上においても問題となる。

イ. 課 題

当地区における街路の整備を次のとおり行う。

(ア) 市道八幡・愛甲線は、地区における幹線として、少なくとも市街化区域を通過する区間については、両側に歩道を設置する。

(イ) 県営横内団地東側の道路については、水路上の商店による物品置場等の占用を除去し、買物客用の歩道として整備する。

(ウ) 既設細街路の隅切りを行う。

(エ) 新規開発に当たっては、単に開発区域だけを考慮するだけでなく、一体の道路網としての

位置付けの中から道路の位置等を設定する。

(7) 下水道の整備

問題点と課題

当地区は、下水の整備が全く行われておらず、各戸の汚水、雑排水は既設の農業用水路に排水され、農業生産に悪影響を与えており、住民意識調査においても環境改善要望の上位にランクされており農業用水・排水路と都市排水路を分離するための下水道整備が早急に必要である。また、経過的な措置として農業用水のバイパスの設置、県営団地内に設置されている用・排水ゲートの改善による農業用水と都市排水の完全な分離が必要である。

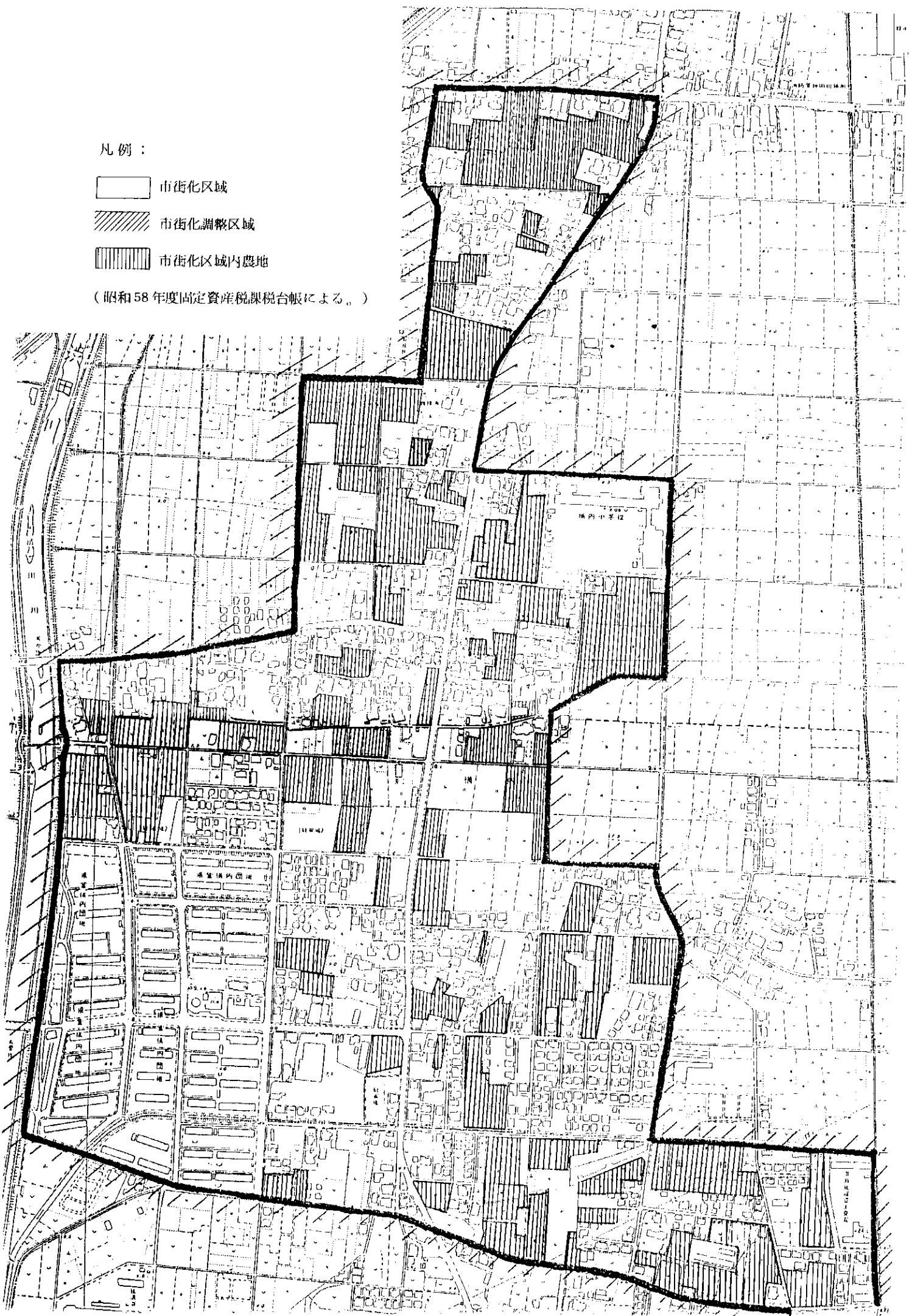
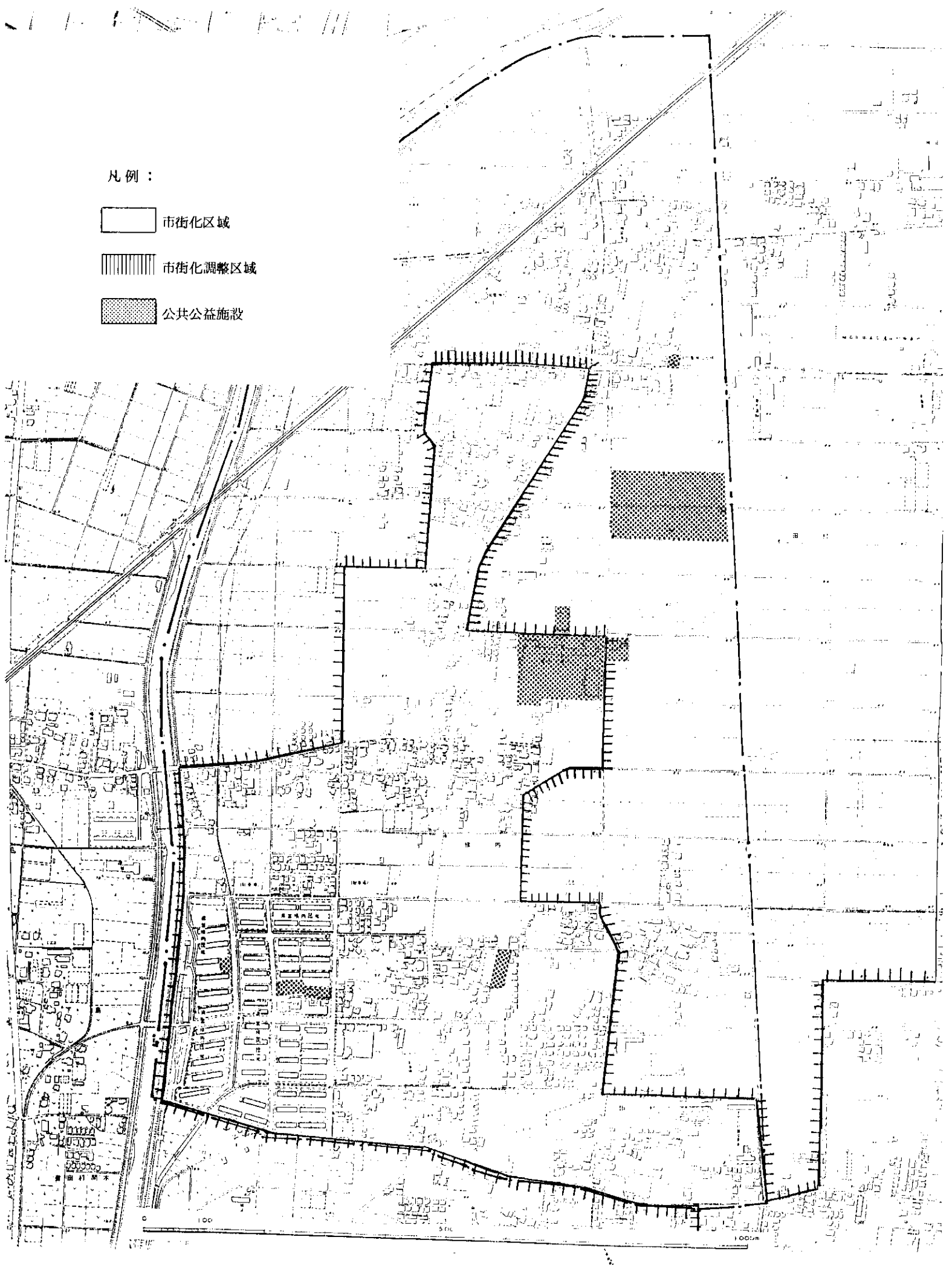


图 2 - 2 - 4 市街化区域内農地位置图



凡例：

- 市街化区域
- 市街化調整区域
- 公共公益施設

图 2 - 2 - 5 公共公益施設位置图

凡例：

—— 幅員9メートル以上

〃 6メートル以上
9メートル未満

--- 〃 4メートル以上
9メートル未満

--- 〃 1.8メートル以上
4メートル未満

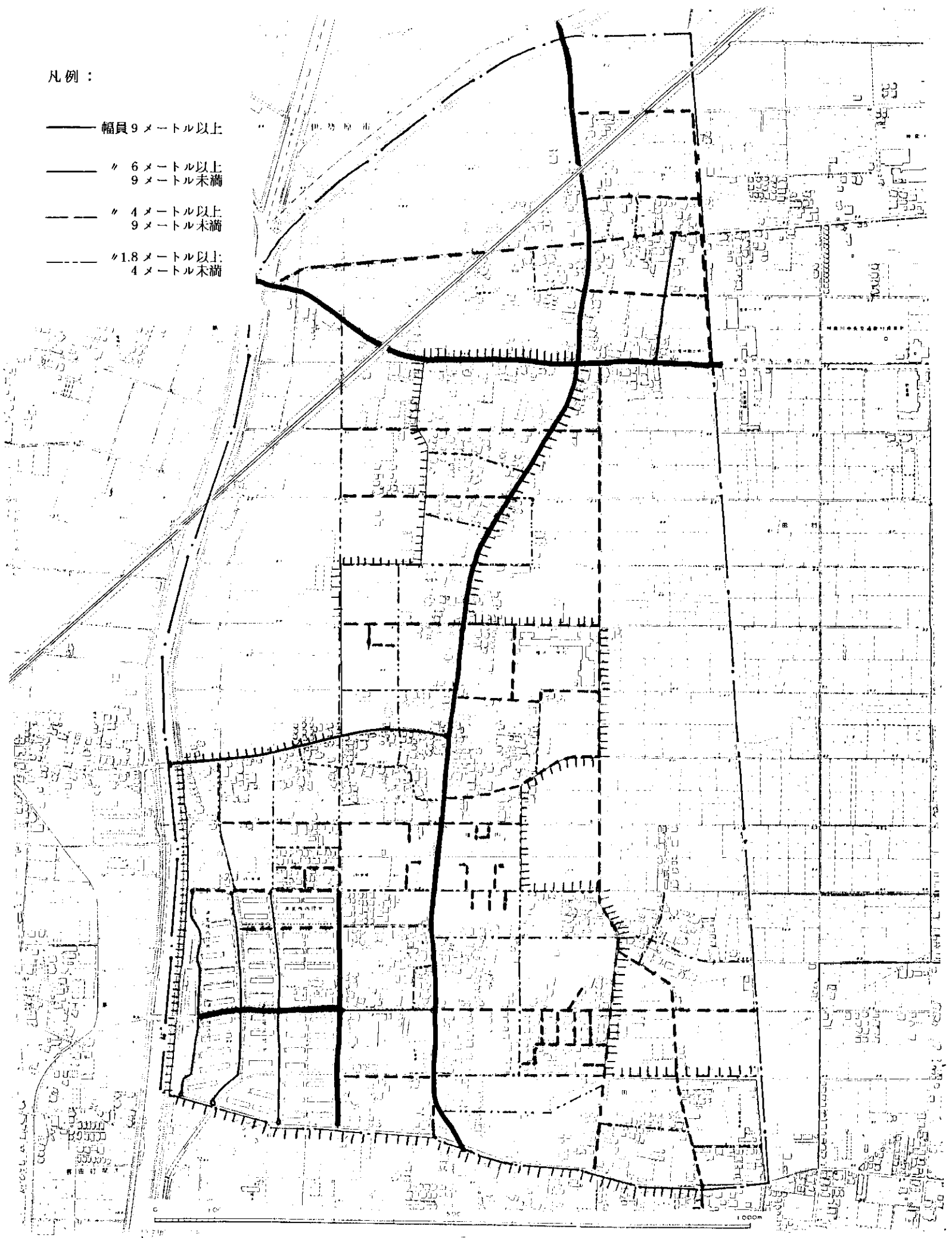


図 2 - 2 - 6 道路現況図

参考 平塚市横内地区住民の居住環境意識調査の結果

1. 調査の目的

住民主体のまちづくりという立場に立却して、住民の居住環境に関する意識を的確には握し、整備方向に反映させるため。

2. 調査対象地域

平塚市横内地区全域

3. 調査対象

普通世帯の世帯主または主婦

4. 調査方法

郵送依頼訪問回収（片道メール）および訪問留置回収の併用

5. 調査項目

- (1) 居住時期とその理由 (2) 居留意向と移転理由 (3) 居住環境の変化に関して (4) 居住環境改善順位 (5) 道路用地提供に対する反応
(6) 営農に及ぼす都市化の影響と農業整備について (7) 市街化区域内農地に関して (8) 渋田川についての意見・希望 (9) 回答者の社会的属性 (10) その他

6. 回収状況

	依頼数	回収数
合計	428	307(71.7%)
団地	80	48
旧住宅地	80	66
新住宅地	80	62
調整地区	188	131

7. 調査時期

昭和58年3月25日～昭和58年4月4日

8. 調査結果

I 県営住宅 II 旧住宅地 III 新住宅地 IV 調整区域内

Q1 お宅は当地にいつ頃からお住まいになっていますか。(以下()内は%)

	昭和44年 以 前	昭和45年 ～49年	昭和50年 ～54年3月	昭和54年 4月以降	そ の 他	都市計画法施行前の昭和44年以前からの居住者が半数を占めている。県営横内住宅団地居住者については、同団地が建設された昭和44年～45年からの居住者が多い。昭和54年4月から新たに、市街化区域に編入された新住宅地は、他の区域に比較し、昭和54年4月以降の居住者の占める割合が高い。
計 307(100)	○ 149 (48.5)	83 (27.0)	51 (16.6)	22 (7.2)	2 (0.7)	
I 48(100)	○ 21 (43.8)	15 (31.3)	9 (10.8)	1 (2.1)	2 (4.2)	
II 66(100)	○ 32 (48.5)	16 (24.2)	11 (16.7)	7 (10.6)	-	
III 62(100)	○ 21 (33.9)	16 (25.8)	13 (21.0)	12 (19.4)	-	
IV 131(100)	○ 75 (57.3)	36 (27.5)	18 (13.7)	2 (1.5)	-	

Q2 お宅が、現在の家にお住まいになった理由は、どのようなことからですか。

	昔から住 んでいた	就職・転勤 などのため	適当な家屋や 土地があった	ここが住みや すいと思った	そ の 他	県営住宅居住者以外は、適当な家屋や土地があったことを第1の理由とし、旧住宅地、調整区域居住者は、昔から住んでいたことを第2の理由として上げている。これは、この地区は、戸建住宅が多く、地価等から比較的取得しやすいことを示しており、昔から住んでいたのは農家と思われる。 県営住宅居住者は、就職・転勤を第2の理由として上げており、将来もこれらの理由により他に移転することが考えられる。
計 307(100)	73 (23.8)	38 (12.4)	○ 107 (34.9)	52 (16.9)	37 (12.0)	
I 48(100)	1 (2.1)	12 (25.0)	2 (4.2)	○ 15 (31.3)	18 (37.5)	
II 66(100)	23 (34.8)	4 (6.1)	○ 30 (45.5)	8 (12.1)	1 (1.5)	
III 62(100)	5 (8.1)	9 (14.5)	○ 24 (38.7)	7 (11.3)	17 (27.4)	
IV 131(100)	44 (33.6)	13 (9.9)	○ 51 (38.9)	22 (16.8)	1 (0.8)	

Q3 お宅では、今後も現在の場所へ続けてお住みになる予定ですか。

	永住する	いずれ移転する (横内地区内へ)	いずれ移転する (横内地区外へ)	わからない	県営住宅居住者以外は、永住が多数を占めている。これは、戸建持ち家が多いことからであり、反面県営住宅居住者は、75%は移転又は不明と回答し転勤、住宅の取得による移転等を予想しているものと思われる。
計 307(100)	○ 195 (73.5)	13 (4.2)	42 (13.7)	57 (18.6)	
I 48(100)	12 (25.0)	4 (8.3)	13 (27.1)	○ 19 (39.6)	
II 66(100)	○ 48 (72.7)	6 (9.1)	7 (10.6)	5 (7.6)	
III 62(100)	○ 36 (58.1)	2 (3.2)	12 (19.4)	12 (19.4)	
IV 131(100)	○ 99 (75.6)	1 (0.8)	10 (7.6)	21 (16.0)	

Q4 移転をお考えになっているのは、どのような理由からですか。

	周辺の環境が悪い	住宅が狭い	他の場所に家や土地が確保されている	その他	移転理由の第1に住宅の狭さを上げている。特に県営住宅居住者の回答が多い。
計 55	11 (20.0)	○ 25 (45.5)	9 (16.4)	0 (18.1)	
I 17	4 (23.5)	○ 12 (70.6)	1 (5.9)	-	
II 13	○ 6 (46.2)	4 (30.8)	3 (23.1)	-	
III 14	-	○ 4 (28.6)	2 (14.3)	8 (57.1)	
IV 11	1 (9.1)	○ 5 (45.5)	3 (27.3)	2 (18.1)	

Q5 居住環境が、2～3年前と比べて、最近よくなったと感じている点は、どんな点でしょうか。(回答はいくつでも)

	バスなどの交通機関	学校・幼稚園などの教育施設	公民館・図書館などの文化施設	日常の買い物の便利	車のための道路	下水道、ゴミ処理	静かさ	特になし	居住環境のよくなった点として、調整区域居住者以外は第1に日常買物の便を上げている。これは県営住宅の建設により人口が増加し、団地周辺に商店が建ち並らんだためである。これらが団地周辺にできたため、調整区域居住者には便利さが感じられていないが、学校などの教育施設ができた点についてはよくなった点として第1に上げている。全体に利便性が高くなったことをよくなった点として感じている。
計	97	92	42	○ 112	51	36	44	30	
I	17	9	4	○ 29	3	5	4	7	
II	24	20	13	○ 26	7	10	18	15	
III	15	12	4	○ 24	13	9	7	17	
IV	41	51	21	33	28	12	15	41	

Q6 2～3年前と比べて最近悪くなったとお感じになっているのは、どんな点でしょうか。(回答はいくつでも)

	公園・広場・遊び場などの施設	下水道、ゴミ処理	公害	静かさ	自然環境	治安・風紀	特になし	良くなった点として利便性の点が上げられたが、反面、人口・通過交通量の増等にもない静かさが失われたことが悪くなった点として上げられている。同様に治安・風紀等の防犯上の問題が上げられている。
計	37	41	33	○ 88	54	82	87	
I	7	3	-	14	4	○ 22	8	
II	16	14	11	17	14	○ 21	15	
III	10	8	7	○ 21	12	14	20	
IV	4	16	15	○ 36	24	25	○ 44	

Q7 居住環境に、不安・不満をお感じになっていることはございませんか。(回答はいくつでも)

	住宅地周辺での交通事故	地震・火災などの災害	道路の狭さ	病院・診療所などの医療施設	下水道などの施設	公園・広場・遊び場など	騒音・振動などの公害	全体に病院・診療所などの医療施設の不十分さに対する不安・不満が多いが、これは当地区に個人の診療所が1か所しかないことからの回答結果である。また、下水道はなく農業用排水路を使用していることから農業への影響もあり特に調整区域居住者の回答が多い。これらの回答から医療施設・下水道・公園・広場の基本的な都市施設の整備が不十分であることがわかる。
計	68	52	62	○ 111	98	110	78	
I	8	18	4	○ 20	5	8	11	
II	10	5	14	○ 34	24	33	10	
III	15	15	9	27	19	○ 29	14	
IV	35	14	35	30	○ 50	40	43	

Q8 居住環境は、ここ2～3年間に全体として良くなっていると思いますか。それとも悪くなってきたと思いますか。

	よくなっている	以前と同じ	悪くなっている	わからない	居住環境が同じ・変わらないという回答が40%弱を占めているが、悪くなっているという回答が良くなっているという回答を上回っており、静かさの喪失や都市施設整備の不十分さなど環境が悪化し、このまま開発された場合、より悪化することが推測される。
計 307(100)	66 (21.5)	○ 122 (39.7)	90 (29.3)	29 (9.4)	
I 48(100)	7 (14.6)	○ 19 (39.6)	18 (37.5)	4 (8.3)	
II 66(100)	15 (22.7)	○ 22 (33.3)	19 (28.8)	10 (15.2)	
III 62(100)	14 (22.6)	○ 20 (32.3)	18 (29.0)	10 (16.1)	
IV 131(100)	30 (22.9)	○ 61 (46.6)	35 (26.7)	5 (3.8)	

Q9 居住環境改善のため特に改善して欲しいとお考えのものを1位から3位まであげてください。

	1 位	2 位	3 位	<p>本問は、改善事項を1位、2位、3位にランクされるものを回答してもらったものを集計したため重複しているが、Q7に対応する結果として現われたものである。</p> <p>Q7で不安・不満と感じた医療施設・下水道・公園・広場などの基本的な都市施設の不十分さが結果として出ており、これらの整備の必要性が強調されている。</p> <p>また、防犯の問題も出ており、防犯灯などの整備が改善の3位にランクされている。</p>
計	下水道の整備	公園・広場の整備	街灯・防犯灯の整備	
I	病院などの医療施設	病院などの医療施設	自然環境の保存	
II	下水道の整備	公園・広場の整備	病院などの医療施設	
III	病院などの医療施設	公園・広場の整備	公園・広場の整備	
IV	下水道の整備	下水道の整備	街灯・防犯灯の整備	

Q10 道路拡幅にともなう敷地を公共団体に提供しなければならぬとしたら、どうしますか。

	該当敷地がない	購入してもらう	無償提供	提供できない	わからない	<p>該当敷地がないという回答が多いが、購入してもらう、或いは無償提供するが30~40%で、提供できないが1~2%で一定のルール確立により道路拡幅に対する協力姿勢がみられる。</p>
計	122 (39.7)	97 (31.6)	10 (3.3)	7 (2.3)	71 (23.1)	
I	26 (54.2)	9 (18.8)	-	1 (2.1)	12 (25.0)	
II	30 (45.5)	22 (33.3)	3 (4.5)	1 (1.5)	10 (15.2)	
III	26 (41.9)	12 (19.4)	2 (3.2)	2 (3.2)	20 (32.3)	
IV	40 (30.5)	54 (41.2)	5 (3.8)	3 (2.3)	29 (22.1)	

Q11 (農業を営んでいる方へ)都市化の波は農業にどのような影響を与えていますか。

通風・採光が悪くなり生産性が悪くなった	5 (8.9)	<p>下水道の未整備とあわせて、農業用水汚染の問題があげられており、これらの分離が必要であることが強調されている。</p>
農業用水の汚染すすんだ	○ 35 (62.5)	
その他	3 (5.4)	
特に変化なし	13 (23.2)	
計	56 (100)	

Q12 (農業を営んでいる方へ)今後農業整備をどのように進めていくべきだと考えていますか。

農業排水路の整備	27	<p>農業用・排水に関する問題があげられており、下水道の整備とあわせて整備する必要がある。</p>
農業用水の確保	26	
農道の拡幅整備	24	
特になし	16	
営農資金の融資助成	13	
農地のは場区画の再整備	7	

Q13 都市計画では、市街化区域を設定し、市街化を促進することになっています。一般的にいて、市街化区域内の農地についてのお考えは、次のどの意見に近いでしょうか。

	農地はたとえ市街化区域にあつたとしても食料生産上必要の性が高いので残すべきだ。	農地は安らぎを与える空間だから市街化区域内であっても一定限度残しておくべきだ。	市街化区域内の農地は住宅地として必要なので市街化を進めるべきだ。	わからない	市街化区域内農地については残す或いは一定限度残すが69.1%を占め、市街化すべきの16.3%を圧倒的に上回っている。農地が生産の場として又オープンスペースとしての役割を住民が認識しているものと思われる。結果をみる限り農地を一定限度残したまちづくりの推進が必要と思われる。
計 307(100)	89 (29.0)	○ 123 (40.1)	50 (16.3)	45(14.7)	
I 48(100)	11 (22.9)	○ 23 (47.9)	7 (14.6)	7(14.6)	
II 66(100)	18 (27.3)	○ 30 (45.5)	7 (10.6)	11(16.7)	
III 62(100)	20 (32.3)	○ 25 (40.3)	7 (11.3)	10(16.1)	
IV 131(100)	40 (30.5)	○ 45 (34.4)	29 (22.1)	17(13.0)	

Q14 「浜田川」についてどのように感じているか、ご意見を自由に記入してください。

主な意見

- ・汚れている
- ・きれいにしたい
- ・子供の遊び場にして欲しい
- ・魚釣りができるようにして欲しい
- ・散歩道・公園のようにしたい
- ・氾濫するので改修して欲しい
- ・堤防の草刈りをして欲しい

Q15 一般的にいて今もし新しい住いを選ぶとしたらどのような点に気がつけますか。

日常生活の便利さ(買物・病院など)	224	当面、住宅を選ぶ場合の設問に対して日常生活の便利さ、交通の便利さなどの利便性をあげている反面、静かさもあげている。この回答は、現状の良い点と悪い点を改善してプラスされた居住環境を求めているものである。
交通の便利さ(通勤・通学など)	184	
騒音のない静かさ	184	
住宅の質(採光・通風・広さ・庭)	158	
道路・上下水道・公園などの公共施設	138	
治安・風紀の良さ	129	
自然環境(川・森など)	122	
保育園、幼稚園、学校などの教育施設	101	

Q16 「日頃こんな街にすんでみたい」とお考えになっているのはどのような環境の所ですか。

少し不便でも水や緑など自然のゆたかな街	129 (42.0)	住んでみたいと考えている街として自然のゆたかな落ち着いた街をあげており、Q15に反して利便性を求める回答がきわめて少ない。自然を求める住民の意識が強調されている。
古都や城下町のような落ち着いた街	66 (21.5)	
計画的に開発された新しい街	53 (17.3)	
雑然としていても生活に便利な街	48 (15.6)	
ビルが立ち並ぶ近代的な街	1 (0.3)	
その他	10 (3.3)	
計	317 (100)	

9. 回答者の社会的属性 ()内は%

(1) 世帯主の性別

- ① 男(97.1) ② 女(2.9)

(2) 世帯主の年令

- ① 20才未満(0.3) ② 20~29才(2.0) ③ 30~39才(24.4) ④ 40~49才(38.1) ⑤ 50~59才(19.9) ⑥ 60才以上(15.3)

(3) 世帯主の職業

- ① 農業 (9.8) ④ 農業+その他の職業(2.0) ⑦ 卸売・小売業(7.5) ⑩ サービス業 (5.9) ⑬ 金融・保険業(0.7)
② 農業+貸家 (0.7) ⑤ 建設業 (7.8) ⑧ 運輸・通信業(4.9) ⑪ 電気・ガス・水道供給業(1.3) ⑭ その他 (2.0.5)
③ 農業+会社員(5.9) ⑥ 製造業 (25.4) ⑨ 不動産業 (-) ⑫ 公務 (6.5) (0.3)

(4) 世帯主の職業

- ① 民間職員(33.2) ③ 労務系勤労者(22.1) ⑤ 法人経営者(1.3) ⑦ その他(0.3) ⑨ 不明(2.0)
② 官公職員(8.5) ④ 自営業 (25.1) ⑥ 自由業 (2.0) ⑧ 無職 (5.5)

(5) 住居の分類

- ① 持家 (68.7) ③ 公営借家 (15.6) ⑤ 給与住宅(0.3)
② 民営借家(13.7) ④ 公団・公社借家(0.7) ⑥ その他 (1.0)

(6) 家族人数

- ① 1人(1.3) ③ 3人(13.7) ⑤ 5人(18.6) ⑦ 7人以上(5.2)
② 2人(7.2) ④ 4人(46.3) ⑥ 6人(7.5) ⑧ 不明 (0.3)

(7) 該当年令の家族状況

- ① 6才未満(24.8) ② 6才以上18才未満(59.3) ③ 65才以上(18.6) ④ ①②③ともいない(18.6)

(8) 自動車免許を持っている家族人員

- ① 1人(49.2) ② 2人以上(42.0) ③ いない(8.8)

(9) 自動車の保有状況

- ① 乗用車(74.9) ② トラック・バン(22.1) ③ 自動車はない(15.3) ④ 不明(1.0)

(10) 回答者

- ① 世帯主(67.1) ② 主婦(32.9)

3. 地区整備の方向

〔内容の要旨〕

整備の焦点は市街化区域内の一定の農地や水路敷等を種地に、いかにまちの骨格と血管と肉付を付与していくかであり、その目標は、住宅地を中心に位置づけた居住環境の整備である。

最も適切な整備手法として、現行制度下の土地区画整理事業、地区計画制度等々の適用可能性を検討したが、その方向として、住民の市町村職員への信頼を基礎として、実際に計画的整備を進め、法定計画につなげる方法を考えるべきことを結論とした。

その具体的方法が第1章で提起した市が主体となって作成する地区マスタープランによる計画推進であり、それらをもとにどう誘導・規制・整備を行うかについて、論述した。

(1) 地区整備の方向性

本地区は、前項で述べたとおり、まちづくりを行っていくうえで、多くの問題点と課題をもっている。このまま都市化が進行すれば、基盤の未整備な、うるおいの乏しい、さらに防災上も問題のあるまちとなると推定される。各問題点とその考えられる対応策を整理すると表2-2-7のとおりである。一言でいえば、市街化区域に残された農地の一部分と水路敷等を種地として、いかにまちの骨格と血管と肉付を与えていくかであろう。

しかし、現在、行政としても、この地域の具体的な整備の方向付けも、整備プログラムもない。1つの救いとしては、本地区が大正末期から昭和初期にかけて耕地整理が行われ、地区の大きな区画割りとしては、東西南北の整形に区画され、農道が比較的スッキリした体系となっている。水路も道路に沿って北から南へ、西から東へと通じ渋田川に流入している。

だが、一方では、それが故に対応を遅らせていることも否めない。昭和54年3月の線引変更の際、区画整理促進区域にすることも検討されたが、耕地整理済区域ということを理由の1つとして指定されなかった。

農業的基盤の整備と都市環境の整備とは、似た面はあるが、決して同じではない。幅員4メートルに満たない道路でも農業上は、十分といえたとしても、現在の人間の活動の場としては不十分である。

では、本地区をどのような方向で整備していったらよいのであろうか。表2-2-1にも示されているとおり、市街化区域内の土地利用において、農地36.8パーセント、宅地35.9パーセントとこれだけで72.7パーセントを占め商業用地・工業用地は、2.6パーセント、2.1パーセントと県下市街化区域全体からみても少なく、現在、市道八幡・愛甲線に沿って、銀行の立地、商店の進出等が見られるものの、将来の土地利用においても、郊外型住宅の立地が大部分を占めると思われる。したがってここでの目標は、住宅地を中心とした居住環境の整備であろう。居住環境として求める水準は、都市計画標準、土地区画整理設計標準等を基準として、土地区画整理あるいは、大規模開発の行われた程度のまちを1つの目標とするのがよいと思う。それに加えて、本地区が、大山詣りの参詣道、八王子道の交差点としての宿場道という歴史的、遠景の大山、横を流れる渋田川、まわりを囲む県内有数の田を主体とした農業地帯、市街化区域に残る多くの農地、地区内にある、塚や道祖神、社寺、昔からの集落が形づくる緑のアクセント、そして農業用水路敷とそこを流れる水をこの地区のまちづくりに有効に活用すること。これが21世紀に向けて横内のまちづくりの方向であると思う。さらに県営住宅について、現在のそれは、どちらかといえば、団

表2-2-7 平塚市横内のまちづくり

項 目	問題点と課題	対 応 策
公園・広場	数・面積の少なさ 配置のかたより	農地の活用 市街化区域内 県営住宅建替の際の用地の活用 計画的配置
緑	少なさ	市街化区域内 渋田川・水路敷の活用 農地の活用 県営住宅の活用
道 路	安全施設の未整備 幹線道路の未整備 袋小路形成 不整形道路網 幅員狭小	歩道・ガードレール整備・信号機設置 道路網整備計画の策定・必要箇所の整備 開発許可の際の指導の徹底 道路網整備計画の策定必要箇所の整備 建築確認の際の指導の徹底（拡幅・隅切り）
下 水 道	下水道敷上の不法占用 未整備	撤去と歩道の整備 整備
農 業 用 水 路	下水道との混在	分離
農 地	線引の人組みによる農 業意欲の減退 子供等の侵入による農 地の悪化 日照・通風	線引の整序 集団農地区のサク等設置費の助成 集団的市街化農地の保全（農地保全計画の策定と協定の締結）
駐 車 場	路上駐車 景観の悪化	駐車場整備・警察による指導 駐車場周囲への植樹等
宅 地	県営住宅の違和感 狭小宅地 画地の不整形	県営住宅の建替の際の様式の変更 最小区画の指導 境界整理方式の開発 区画の整理
地域のうるおい		渋田川河川敷の活用 水路敷の活用 寺院・塚の整備・体系化

市内でもってクローズする公共施設の形態となっているが、建替時期等に合わせて、まちづくりの種地の1つとして、より地区へ開放的な住宅・地区と違和感のない住宅形成を考える必要があるのではなかろうか。また、学校等公的施設を立地するにあたっては、まちづくりの大きなポイントとして十分計画的な立地をはかることを考える必要があるう。

(2) 地区整備手法

横内地区の課題と問題点を踏まえ、21世紀に向けての地区整備の方向にむけて、まちづくりを

実施するためには、具体的に、どうしていったらよいであろうか。

現行法上、このような地域の居住環境整備の手法としては、土地区画整理事業、特定土地区画整理事業、モデル事業としての居住環境整備事業、昭和56年4月25日に施行された地区計画制度が考えられる。

ここでは、まず、これら制度の横内地区への適用可能性について検討を行う。

ア．土地区画整理事業

土地区画整理事業は、現在、市街地の面的整備の手法として最も普遍的な方法であり、昭和56年度の市町村公共施設概要によれば、県下において、計画中、実施済合わせて、341箇所1万7790ヘクタールが何らかの形で土地区画整理事業に手を付けている。

施行の方法は、個人又は数人の共同施行、組合施行、公共団体施行、行政庁施行、公団施行とあるが、横内地区で考えられる方法としては、前の3者であろう。なお、個人又は数人の共同施行のうち個人施行については、所有規模を見た場合は考えにくい。小規模区画整理として共同施行が考えられるところである。区画整理の種地と市街化農地である。しかし、市街化区域66ヘクタールのうち、宅地、商工業用地、道路を合わせた都市的土地利用が、39.7ヘクタール、59.6パーセントに達し、農地は、24.5ヘクタール、36.8パーセントという現況、狭小な宅地の状況と考えた場合、開発許可又は土地区画整理事業により一定の周辺整備を行い、負担をした地域と未整備区域の地価に差がないことと合わせて、大規模な区画整理の実施は事実上困難である。また、1ヘクタール、2ヘクタールといった、小規模区域整理については、種地の小さいことから負担率が多くなる傾向にあること、未整備地との地価の相異があまりない点から施行者の意欲をなかなかかきたてないこと、行っても、その区域のみ考えて計画がたてられるため、道路網等を考えた場合、必ずしも良好なものにはならない点等が考えられる。

さらに横内地区の場合、市街化区域内農地について長期営農希望が78パーセントの高率にのぼっているが、本事業においては、次の特定土地区画整理事業における集合農地区のような制度がなく、農業者の同意を得ることがむずかしいことがあげられる。

こうした点を勘案した場合、現事実での横内地区への土地区画整理事業の導入は、困難性を有すると思う。

イ．特定土地区画整理事業

本制度は、大都市地域（首都圏、近畿圏および中部圏の既成市街地およびその近郊地域にある市町村の区域）を対象として、公共施設の整った良好な住宅市街地の整備を図り、宅地の計画的な供給を行うことを目的として、特別措置法に定められた、土地区画整理の一手法である。

土地区画整理促進区域として、市街化区域のうちの一定の要件（当該区域の大部分が、建築物の敷地として利用されていないこと。5ヘクタール以上の規模の区域であること。その他）に該当する土地の区域について、都市計画決定し、区域内の土地所有者または借地権者の土地区画整理を促進し、区域指定後2年経ても実施されないときは、市町村が土地区画整理を行うべき区域を定める。

特定土地区画整理事業は、土地区画整理事業促進区域内で施行されるものである。区域の面積は2ヘクタール以上とし、農業の継続を希望する者には、区域のおおむね30パーセント以内

でおおむね 0.2 ヘクタール以上の集合農地区を設け、農住都市的なものを勘案すると共に、費用の補助等について、通常の土地区画整理事業より有利にしている。

一見、横内の様に農地の相当残った地域であり、営農希望もある地域について、この制度は、実施の可能性があると思われるが、本地区に適用するには、地区のおおむね 3 分の 2 以上が建築物の敷地として利用されていないことといった採択基準と前述の土地区画整理事業において述べた、整備済地・未整備地間の地価の差の少なさ、宅地等の狭小さと、都市的土地利用率の高いことをクリアし、土地区画整理事業を実施するだけの住民の了解は、得にくいと思われる。

ウ．居住環境整備事業

本事業は、既成市街地等において通過交通による騒音・排ガス・振動等の自動車公害並びに交通事故等により居住環境が阻害されている地区や、区画街路等が未整備のため救急活動にも支障をきたす地区において、居住環境の改善を図り、快適な住区を形成することを目的として、建設省都市局街路課が昭和 50 年から発足させた制度である。いいかえれば、面的整備をすべき市街地が整備されずに残された地区を改善するため、土地区画整理事業、再開発事業、不良住宅地区改良事業等の整備手法の及ばないところを整備しようとするものである。本制度は、補助、助成事業であり、補助幹線街路（15 メートル以下）の改良、区画街路のクルドサック化等局部改良、歩行者専用路の新設、それに関連する照明・植栽の設置に 2 分の 1 補助しようとするものである。

横内地区についても、こうした制度の利用により、地区内道路の整備を図る必要があるが、本事業の対象区域として、原則として幹線道路に囲まれた地区ということから、採択の優先順位が問題であろう。

エ．地区計画制度

地区計画は、比較的小さな「地区」を対象として、道路・公園等地区施設の配置及び規模に関する事項、建物の形態、用途、敷地等に関する事項その他土地利用の制限に関する事項を総合的・一体的に都市計画として定め、これに基づき開発行為、建築行為等を誘導・規制することにより良好な環境の市街地の形成又は保全を図ろうとするものである。対象区域は、新市街地で不良な街区の形成が予想される区域、すでに良好な環境の形成されている区域、事業関連区域等、市街地環境上、特に建築行為等の適切な誘導が必要とされている区域であり、従来にない、居住環境レベルでのきめ細かな計画制度である。地区計画の概要は、表 1 - 2 - 7 のとおりである。

地区計画の内容としては、当該地区計画の目標その他当該区域の整備、開発、保全に関する方針と、地区整備計画をもって構成し、の方針では、目標・土地利用の方針、地区施設の整備の方針、建築物等の整備の方針、その他当該地区の整備・開発・保全に関する方針を定め、地区整備計画では、地区施設の配置及び規模、建築物等に関する事項（用途の制限、容積率の制限 < 最高又は最低 >、建ぺい率、最小敷地、最小建築面積、高さ、形態、意匠、かき又はさくの構造）その他の土地利用の制限、を定めている。

地区計画は、市町村が利害関係人の意見を聞き、知事の承認を受けて設定する。

その結果として地区計画で定められた内容は、開発行為や建築行為を行う際の制限へと移行

し、それらの事業者によって実現することとなっている。

では、地区計画制度を横内地区で実施しようとする場合、その可能性と限界はどうであろうか。次にこの点を考察しよう。

(ア) 地区計画に整備計画はあっても、整備のプログラムはないこと。

地区計画においては、届出、勧告のような誘導の手法は、あるが、そこに定められた計画内容を積極的に実現していくための整備の手法はもっていない。このような制度によって地区施設が整備されるのであろうか。特に開発速度の沈静化、開発面積の小規模化の中で、また負担の公平化を補償する制度のない中で、事業者の力のみで地区施設の整備が、はかれると考えるのは楽観的にすぎるのではなかろうか。

(イ) 法制度に対する住民の反発のあること。

規制をかければかけるほど、反発も強まる。特に、法制度の網をかぶせることは、線引や農振農用地区域の経過等を踏まえて、農家を中心として住民の、反発をまねきやすい。こうした例をあげれば、横浜市では、建築協定の期限切れと合わせて地区計画の導入を考えているが、地元住民は、自分達が積み上げ、作りあげてきた自主的な協定の方が、いったん制定すると、変更も面倒な法定計画より良いとして、地区計画への反発と、協定の継続措置がとられているとのことである。さらに、県下には、生産緑地法による生産緑地の指定はないが法に基づかない神奈川県生産緑地設置要綱による生産緑地指定が昭和 47 年から 49 年にかけて実施され、16 箇所 302.3 ヘクタールが指定され、更新手続がないため、指定期間終了とともに指定地区は減小するものの、指定とり消しもほとんどなく、昭和 58 年 4 月 1 日現在も、昭和 48 年、49 年に指定された 5 箇所は、現在も生産緑地として農業経営を継続している。このように、任意の計画制度、住民の自主性を尊重した制度の方が、実現性を有している。そうした点からも、法定地区計画制度の導入可能性は、土地所有者に農家の多い横内ではなかなか困難がある。

(3) 地区マスタープランの策定と実施

以上検討したように、横内地区のまちづくりをすすめるうえで、現在の法制度の適用には、なかなか困難のように見られる。

このようなきびしい現状を打開し、横内地区の居住環境整備を進めるためには、基礎的地方公共団体の一層のねばり強い努力が必要となる。

しかも、その方向としては、住民の市町村職員への信頼性を武器とすることが必要である。住民は、「市町村の職員は、ずっと市役所にいて、のがれようがない。県の人は、一所懸命やってくれても、2・3年でいなくなってしまう。」との実感をもっている。

信頼を基礎として、実際に計画的な整備を進め、法定計画へつなげる制度を考えるべきであろう。

その方法としては、まず人々がわかりやすい計画をつくること、前述の地区マスタープランを市が主体となって作成する。住民に提案し、合意形成のタタキ台とする。そのプランをもとに、開発指導要綱を整備するとともに、県市の許認可行政の指導において規制と誘導を図る一方、行政は、同プランをもとに行政全体が都市整備を行っていく。これを長期間地道に積み上げることで、一歩ずつ改善を図る以外、なかなか現実的な方策は見出しえない。

横内地区の地区マスタープランにおいて、不可欠な事項は、区画街路の方向と概ねの位置・幅

員、公園・広場・緑地の位置・規模などである。

ではそれをもとにどう誘導と規制を行うか、もう少し詳しく述べる。

- ア．開発許可に当たっては、地区マスタープランをもとに、道路の位置・方向・幅員を指導する。
- イ．戸建住宅については、建築確認の際、道路位置について協力を求める一方、前面道路の規定（道路中心線から 2 メートル後退したところが、道路と敷地の境界とする。）を厳密に適用し、既設の垣根等については、道路管理者との十分な連絡を行い、建物建築の際の移設し、中心線から 2 メートルまでの区域を最低、砂利を敷く等して整備する。
- ウ．整備資金の確保の一助とするとともに、負担の公平を図るため、地区整備基金を条例等により設け、戸建・小規模開発についても、金銭又は土地により整備のための負担を出してもらおうよう指導・協力を求める。なお、土地による負担は、地価の上昇も考えにいれて、換算率を金銭より有利にする方がよいのではなからうか。
- エ．横内地区は耕地整理済といっても詳細に見るとかなり不整形な土地が存在する。不整形な土地の開発による将来の行政負担の非効率と景観上の見ぐるしさを解消するためには、境界整理方式を考えるべきである。西ドイツで行われているこの方式を日本の現状に合わせて導入し、開発等の際は、不整形地は整序しない限り開発できない。または、行政庁の権限で整序するといったシステムを考える必要がある。この点については、法制化しない限り、行政指導ではむずかしいと思われる。
- オ．農地については、配置・面積を考え、まとまった農地の区域は、農業者と協議し、要綱による生産緑地指定・あるいは法定生産緑地の指定を行っていく。
- カ．一方行政側も、計画的に整備していく。公園・緑地については、勝田市の例もならい、借地方式等も活用し確保していく。
- キ．学校その他公的施設の立地についても、地区マスターにのせ、むやみに、市街化調整区域に立地することのないよう、内規も定めることが必要ではなからうか。

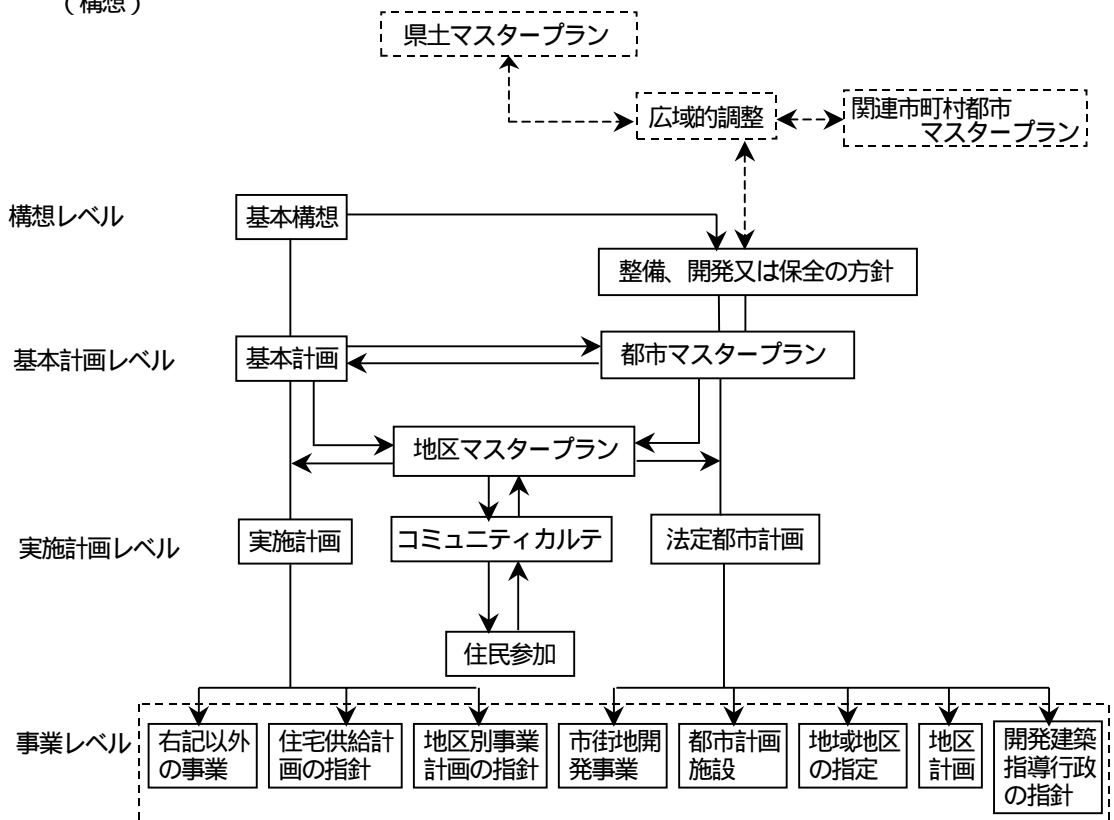
提言 地方の時代のまちづくり推進のために

1. 地区マスタープラン積み上げ型の計画策定

(目的)

1. 地区をベースとして、居住環境を規定する様々な要素（地区街路、公園緑地、農地、住宅等）に関する事業・規制・誘導の計画を作成する一方、それらを積み上げたものとして都市マスタープランを定め、都市計画の総合性・実効性の担保手段とする。
2. 地区マスタープランの作成が、具体的な地区に対する行政の取り組みの内部整序だけでなく、地区住民の合意形成過程となることをねらう。

(構想)



(実現にむけて)

1. 低成長に移行した現在、限られた財源によって膨大な整備需要をまかなうためには、事業投資の複合的効果的な実行が求められていること、あるいは在来の開発指導行政にかわり、より緻密な規制・誘導が必要となっていること等の認識を、行政各部局において自ら深めていく。
2. マスタープランが、このような状況下で有効に機能することを関係部局、特に企画部局において認識し、市町村総合計画の一部と位置付ける。すなわち、総合計画も地区からの積み上げとし

て作成し、マスタープランは、その物的計画部門を担うものとする。

3. 在来の「整備・開発・保全の方針」を都市マスタープラン、「法定地区計画」を地区マスタープランの形態と捉え、この視点に沿った活用を図る。
4. 宅地開発指導要綱等の見直しにおいては、数量的表現だけではなく、即地的な図面表示の導入も検討することとし、地区マスタープランにおける規制・誘導計画への転換を追求する。
5. 市町村住宅建設計画や各種モデル事業（住環境整備モデル事業、木賃総合整備事業等）等、一定の法的、予算的な根拠を持ち、地区の居住環境整備に関連する制度手法を、地区マスタープランの担保手段として積極的に取り込む。
6. 都市計画法第 15 条第 3 項により現行都市計画制度と関連づける等、法的な根拠整備の作業も行う。

2. 住民主体のまちづくり施策の推進の場づくり

（まちづくり協議会の充実強化）

住環境の現状がわかりやすい形で表現され、これをもととした、地区の将来構想、マスタープランは、行政内部の指針となるだけでなく、住民が、まちのことを知り、考え、行動する為の素材でもある。単なる地区カルテでなく、客観的なデータに基づいた価値観的プランであってはじめて、住民が参加できるベースとなる。

その事業の動きや、必然性が明らかでない場合、一般に住民に呼びかけて、計画論をたたかわすことは難しいので、今ある事業推進型のまちづくり協議会で、この積み上げ型の地区像、都市像を示してみてもどうか。

時間はかかっても、自分の住む地区の、全体における位置、役割を認識し、動かし難いものと、代替の可能なことを整理し、住民自身が選ぶことができるように行政はリーダーシップをとるべきであろう。

協議会の組織の仕方、運営方法についても地区に応じて努力を積み重ねるしかないが、少なくとも、住民 1 人 1 人の意見が反映されうる開かれた人選、運営のルールが誰の目にも明らかなこと、どうしても意見調整不能の場合は、棚上げにするとか、公開の討論会を開いて、理を競うなどのある程度の手続的担保も用意する、の 3 点位は押さえておきたい。

（行政側の受け皿の整備）

現在の市民窓口を、単なる受け付けの場とせず、フィジカルな地区情報のわかる場所であり、苦情を、まちレベルで総括し、建設部門との密な連絡体制をとるまちづくり窓口とする。公民館などの社会教育施設にも、まちづくり機動隊のような職員をおく。

その他、ある中規模の都市で試みられ、必ずしも有効に機能していないようであるが、各セクションの職員に、担当地域をふりあて、そこについての勉強会や、住民組織と定期的にくれあう機会を作り、タテ割による情報の細分化を防ぐ。

3. 計画関係部局間の調整ルールの確立

(ねらい)

計画の策定や実施過程において、各種別土地利用担当部局間、計画・事業・規制担当部局間等に生ずる意見対立を、可能な限り計画論の土俵上での論戦へと整序し、意味のある合意に導くこと。これによって計画の担保範囲や拘束力を誰の目にもわかりやすく示し、実効性を確保すること。

(考え方)

計画をめぐる意見対立が発生するのは、本来的に正常な姿であり、縦割の弊害とはその收拾の仕方と結果にある。

強力なリーダーシップによる裁断あるいは玉虫色の合意による收拾の領域は限定されるべきであり、交渉による妥結を基本とすべきだ。

論議を戦わず場及び評価の物差しの明示、不調の場合の第三者調停制度の確立が必要である。

(具体的な手法)

当事者間調整のルール化（都市計画関連事項調整基準）

対立が一定レベルを超えた場合、上位計画に即した自己の立場の弁明及び反論書の交換を要する。あるいは論点が縄張りの違い、建前論と実態論の違いによる場合は、相手方の守備範囲についてもコメントを付すること等をルール化する。

調停制度の確立

各種審議会・審査会出身委員による調停委員会を設置し、事務局はプロジェクトチーム方式（ただしパートタイムであっても身分上は原局から離れる）により運営する。

ルールの自律的な施行の担保

必要に応じて調停過程の一部を情報公開の対象とし、自律的な施行の担保とする。

4. 整備費用負担ルールを確立

(内容)

地区整備資金の不足と地区整備の負担の公平化をはかるため、道路、公園、広場、緑地、学校敷地等の地区施設整備のため、都市施設整備基金（仮称）制度を創設する。その際には、施設の必要量、それに要する費用と施設からの受益を換算できる量的な基準を含めて考える。

(説明)

都市計画法は、開発にあたっての都市整備の費用については、根幹的施設（幅員 12 メートル以上の道路、公園緑地、広場、下水道、水路、河川）は、管理者である、国・県・市町村が負担し、支線的施設については、開発者が負担することを原則としている。そして地方税法で、都市計画税を設け、土地・家屋に対し課税標準の 100 分の 0.2 以内の税率で課税し、都市計画事業の費用にあてることができる。とされている。

しかし、現状は、地価の高騰などの理由で、施設整備に必要な資金を確保できない。

地方自治体においては、こうした財源不足を補うため、開発指導要綱等において、開発許可に伴う協力金などを求めているところが多い。

しかしながら、開発許可の対象以下については、要綱等による限界として、負担させることができないことから、現在問題となっているミニ開発等との間で負担の不公平が出ることとなり、一面負担

のがれのミニ開発を進め、さらに劣悪な環境を高進することとなる。

また、協力金を一般会計にくみ込んでしまう等、用途のあいまいなまま処理されている例もある。

県内において 8 市町が開発基金条例等を設けているが、このような先例をふくめて検討し、まちづくりの財源確保と負担の公平化のため、自らの地域の公園・緑地等施設整備には自らの負担が必要との原則のもとに、都市施設整備基金（仮称）制度を条例等により創設していく必要がある。

その際には、市民の理解を得ることができるよう、負担と受益を関係づけられる量的な基準づくりが必要で、例えば、公園の整備のため各宅地の 3 パーセントの面積に相当する負担を定めたり、前面道路の幅員、幹線道路等の接続状況により、その受益面積を設定し、固定資産税収入と道路整備費用を勘案し、負担額をつめるといった検討が必要である。

これに類似した制度としては、地方税法の宅地開発税や西ドイツ連邦建設法における地区施設負担金等がある。

宅地開発税は、施行令において、対象施設が 12 メートル未満の道路、公共下水以外の下水道、0.5 ヘクタール未満の公園といったようになり限定されていること、行政指導によって税率が 1 平方メートル当り 500 円程度と協力金に比し低額であること、公共施設整備計画をつくり自治大臣に屈由しなければならないこと等対象範囲も狭く、手続きが煩瑣なことから全く使われないまま現在に致っているが、この制度を現状に合うように改善し積極的に活用することも考えてよいと思われる。また、検討にあたっては、地区施設負担金制度の内容等も参考にできるであろう。

その他

人材育成プログラムの推進

まちづくりが、長い年月の地道でねばり強い努力と、幅広い専門的知識を必要とすることは、本研究に伴い現地調査を行った茨城県勝田市の 40 年にわたる土地区画整理の実践や、チーム員が海外派遣研修でヨーロッパの都市計画を見聞した際の素直な感想である。

そのためには、強い目的意識と専門的知見を有する人材の育成が大切である。

現状は、都市計画に携わる人材の育成は、なかなか行われない状況にある。行っているものは、年に数日の講演会といったところである。大学に都市工学等のコースもあるが、市町村の担当者は、事務もいれば、技術もいる。現行法令の諸制度を理解し、有機的に活用するとともに、市民や行政諸機関と調整し、まちづくりを行ってゆくには、相当高度な知識と強い意志が必要であるが、いまはそこまでっていない。

自治総合研究センターの研修コースに、実戦的なまちづくりのコースを設け、専門家を養成すること、年功序列によるのではなく、その年によりまちづくりをした人間の表彰制度の設置、まちづくりが一生の仕事であることに十分留意した人事異動等の実施方法等まちづくりの人材の育成を早急にはかることを求めたい。

境界整理手続の法制化

横内地区のケース・スタディにも表われているが、開発区域が不整形な開発は、将来にわたってまちづくりの面で過恨を残すことになる。行政投資においても、まちの景観上の見苦しさの点からも、何らかの手が打ってあったらとの気がする。土地区画整理ほど大きなことができないものが

多いことを考えると、西ドイツにある境界整理（Grenzregelung）の手法をヒントとし、隣接した土地の一部を相互に交換し、または一方的に配分し、秩序だった画地を生ぜしめることが必要である。少なくとも相互の交換であれば双方にとって利益となることが多いと思う。ぜひ実現に向けて検討すべきである。

なお、地区計画制度の導入にあたって昭和53年6月15日にまとめられた、建築審議会市街地環境分科会専門委員会における中間報告案においては、趣旨の点で若干異なるが、地区計画実現の担保措置として、土地の交換分合（清算金を含む。）を行うこと（交換分合は、公共施設整備についての負担の公平を図るためのみならず、土地利用の増進を図る区画の変更のためにも行えるものとする。）と記している。

また勝田市において、開発許可に際しては、一団としての土地利用上不整形な土地は、開発区域から除外し保留させていることも参考にしてよいであろう。

法制度制定プロセスの見直し

従来法律の制定に当たっては、県等の声を聞くシステムが全くなかった訳ではない。しかし、各省庁との調整を終え、相当固まった段階での説明会の開催といったものがほとんどであった。何故制定した法が機能しないのかを考えた場合、机上の考えは、いかにすぐれていようとやはり現場では使えない場合があることに思いをいたすべきであり、より早期の段階で法制定への地方の実質的な参加がはかられるよう国において制度を検討すべきである。

おわりに 再びはじまりにむけて

突き放して眺めるほど素気なくはできない。といってその中に浸って安らいでしまうのは意味がない。そんな対象との距離のとり方が、私達の研究に表われているのではないか。1年間を終えてこのような感慨が浮んだのは、チーム員の全てが、職務の中で何らかの形で都市を計画すること、まちをつくることに関与していたからかも知れない。

この1年間、ケーススタディに選んだ地区は、四季の移り変りで思わぬ顔を私達に見せてくれたが、都市計画制度をめぐる状況も私達をせき立てるように動き続けた。線引きの見直しから要綱行政への問いに到る流れを、どこまで私達が受けとめながら作業をすすめ得たか、大方の批判にまつ外ない。

再びフルタイムの職務に戻って行く私達の手には、何とか解くことのできた結び目があり、これからもほぐし続けねばならない結び目がある。今度はチーム員の各自が、それを新たに結び直し始める。こんな厄介な作業に終始変らぬ助言を頂いた大村謙二郎先生（東京大学）には心から感謝申し上げるとともに、様々なご協力・ご教示を頂いた下記の方々はこの場をかりてお礼申し上げます。

蓑原 敬（建設省） 赤崎弘平（大阪市立大学） 中山 豊（環境デザイン研究所） 浜田重雄（市立横内公民館長）

勝田市都市計画課、埼玉県都市計画課、大阪府住宅政策課、寝屋川市都市計画課、堺市都市計画課、開発調整部、姫路市都市計画課、岡山県計画課、岡山市都市計画課

座間市関係各課、平塚市関係各課、茅ヶ崎市関係各課、他庁内及び地区行政センター関係課
宅地開発研究所・パシフィックリサーチ機構

（文中敬称略）

昭和58年9月

「地方の時代のまちづくり - 都市計画制度の再検討」調査研究チーム

- S.L 長田喜樹（都市部建築指導課）
- 関 環（商工部商業観光課）
- 瀬戸良信（湘南地区行政C農林部）
- 松藤静明（都市部都市計画課）
- 水田秀子（都市部都市政策課）
- C.L 吉沢美楯（渉外部基地対策課、前藤沢土木事務所）
- 渡辺美彦（座間市都市計画課）
- コーディネイター
- 岸 徹（昭和57年9月～昭和58年5月、現総務部人事課）
- 田代球喜（昭和58年6月～同8月、自治総合研究センター研究部）