横浜市美しが丘における歩行者専用道路の計画と土地利用の変容

PLANNING OF PEDESTRIAN ROAD AND CHANGE OF LAND-USE IN UTSUKUSHIGAOKA, YOKOHAMA

阿部友香——*1 越澤 明——*2
坂井 文——*3

Yuka ABE ——*1 Akira KOSHIZAWA——*2
Aya SAKAI ——*3

キーワード：
歩行者専用道路, 敷地の細分化, 美しが丘

Keywords :
Pedestrian road, Subdivision of site, Utsukushigaoka

It is important for city planning in the future to maintain a residential area that have good living environment developed intentionally. Utsukushigaoka introduced pedestrian road in land readjustment project before public sector and it led to maintenance of the law. The purpose of this study is to clarify how pedestrian road of Utsukushigaoka planned, and how it changed.

1. はじめに

成熟社会へと移行してきている現在、住環境や住環境形成に重要な役割を果たす社会資産をどう活かし、どのように維持していくかは重要な課題である。戦後の郊外化の中で形成されてきた計画的開発による郊外住宅地がどのように形成され、また、どのような変遷を経て現在の住環境を作り上げてきたかを調査することは、今後の住環境の維持管理のあり方の手懸りになるであろう。美しが丘は区画整理事業において、歩行者専用道路（以下、歩専道）を公団に先駆けて導入し、歩専道の法整備の契機となった（表1）。

歩専道の歴史に関する著作としては、今野博²⁾が存在し、その成立の経緯や意義を明らかにしている。多摩田園都市の研究論文としては、石橋登⁶⁾があり、公的開発住宅地はすでに多様な視点から研究されているのに対し、民間開発住宅地は、

「計画性の希薄さ」や「分析に耐えうる資料の少なさ」などのために、研究対象として殆ど埒外に置かれてきたきらいがあると指摘している。本研究が対象とする多摩田園都市、美しが丘地区は昭和60年に松原宏³⁾がその論文の1節で「美しが丘住宅地の特色は、造成は一括して「計画的」に行われたのに対し、その造成後の土地利用、住宅地供給がアンバランスであるという点に求められよう」を発表しているほかは、事例として断片的な紹介がなされた程度で、住宅地研究の対象としてはほとんど取り上げられたことはなかった。

本研究では、美しが丘の歩専道が導入された経緯を明らかにし、その後の歩専道沿道の土地利用の変容を調査することによって、今後の課題を考察することを目的とする。調査方法としては、現地調査、関係者へのヒアリング調査²⁾、文献調査を参考にした。

表1 歩行者専用道路の導入の変遷^{注1)}

	公的開発	民間開発
歩行者専用道路の導入の変遷	S30 日本住宅公団設立 金ヶ作(松戸市) 豊田(日野市)	
	S37 新住宅市街地開発法 S35~44 千里NT 道路の段階構成の明確化、 フットパスの導入	
	S40~55 高蔵寺NT ペDESTリアンデッキ S41~44 久留米地区(滝山団地) 歩専道を公共施設として導入	参考 S38~44 美しが丘地区 歩専道を公共施設として導入 S44 歩専道は一般道路として認可
	S46 道路法改正 第一号の歩専道認可 S40年代中頃~ ほぼ全ての事業で歩専道が導入	S40年代後半~ 急速に普及 既成市街地にも波及

図1 美しが丘とつつじヶ丘の位置図^{注3)}

*1 東京電力㈱
(〒220-0011 横浜市西区高島2丁目7-1ファーストプレイス横浜)
*2 北海道大学大学院工学研究科 教授・工博
*3 北海道大学大学院工学研究科 准教授・Ph. D.

*1 TEPCO
*2 Prof., Graduate School of Eng., Hokkaido Univ., Dr. Eng.
*3 Assoc. Prof., Graduate School of Eng., Hokkaido Univ., Dr. Eng.

2. 多摩田園都市の経緯

2.1 内務省プランナーの存在

昭和28年、東急電鉄会長の五島慶太が「城西南開発趣意書」を発表後、満州国などでの都市計画に腕を振るった近藤謙三郎^{注4)}を始めとする内務省プランナーたち^{注5)}が、多摩田園都市開発に参画した。街づくりの在り方について意見し、マスタープランの作成が進められた。

マスタープランが作成され、実施段階に入った昭和41年、田園都市線の開通と同時に、実務型の組織に変更され、多摩田園都市の立ち上げに力を発揮した官庁プランナー達の関与はなくなった。その後の開発は早期資金回収に重点を置く、本来の民間らしい体制に切り替えられた。

2.2 多摩田園都市の評価

多摩田園都市は昭和62年度日本建築学会賞、平成15年には日本都市計画学会石川賞を受賞している。例えば、『ラドバーン方式を日本では例が無いほど大規模に採用した美しが丘の街は、各地の街づくりに影響を与え、今首都圏の代表的な住宅地と言える』と評し、居住環境整備による社会的貢献と波及効果が評価されている。

3. 美しが丘（元石川第一）土地区画整理事業

3-1. 当初計画

元石川第一地区は横浜市境に接し、地形は大部分が多摩丘陵に属する丘陵地帯で、中央低部には帯状の水田が入り込んでいた。開発前は旧陸軍省の演習場であったため、土地所有者との契約は順調に進み、東急は区画整理区域の80%を買収した。昭和38年に組合の設立が認可された。

当初計画は、戦後の区画整理に多い、碁盤状の街路網であり、設計は社内の衛星都市建設部技術課によるものであった。極力自然の風致を保存するという設計方針をとりながらも、大幅な整地工事を予定し、事業期間は4年の予定であった。

しかし、工事の段階で土量や鉄塔の処理に苦慮した。地形を生かし、土量を極力動かさないことを基本方針に事業が変更される。

当地区は、①東急の買収地が80%近く占められていたため、自由度のある計画が可能、②多摩田園都市のほぼ中心に位置し、早期の区画整理だったため、モデル地区と位置づけられていた、③車社会の到来に向けて、人と車の安全なまちづくりの検討が社会的要請であった、という条件から新しい構想の街づくりを試みることになる。それは、歩車分離を導入し、モデルとなる街づくりを目指すというものであった。

3-2. 事業変更の認可

昭和30年代、国内では、団地内において歩行者専用の空間が導入されていたが、歩行空間の永続性の担保が加味されるためには、区画整理事業での適用が課題であった(表1)。

東急に歩車分離の思想を持ち込んだ人物は満州国交通部出身の赤木幹一である。近藤謙三郎^{注4)}が自分の意思を代行する専任者として赤木を推薦し、多摩田園都市開発に参画した。赤木は昭和32年に衛星都市建設部長に就任し、つつじヶ丘(恩田第一)の設計に携わる(図1)。設計の特徴は、極力、生えてい

図2 美しが丘(元石川第一)マスタープラン^{注6)}

図3 分譲パンフレット^{注9)}

る木を残し、低地に設けられた公園を中心に放射状の道路とそれを円形状に結ぶ街路網とし、多摩田園都市の中でも凝った設計の一つと言われている。この次に携わったのが、美しが丘の計画であった(図1)。

赤木はラドバーンの計画を模し、自動車の流れと歩行者の流れを分離し、歩行者の安全・快適・便利を重視し、歩くための街をコンセプトとした。また、国内の歩行者空間の先進事例であった千里NT、高蔵寺NT、久留米地区(滝山団地)の計画も参考にした。設計事務所、測量会社と議論を重ね、歩道、行き止まり道路、地形に順応した道路を取り入れたプランが出来上がった。それは組合区画整理事業において、公共施設として歩行空間を実現しようとするものであった。しかし、変更認可申請を横浜市に提出した際、横浜市は歩道について①道路法では「歩道は道路の一部」となっているため、道路の全部である歩道は認められない、②東急案では建築基準法の対応道路とにならないように幅員を3mにしたが、当時の法律では4mで計画しないと認められない、③車が進入出来ないよう、物理的に規制をすることは警察が認めない、を理由に東急の案を退けた。そこで、東急は今野博氏^{注6)}に相談を持ちかけた^{注7)}。今野氏も同時期、滝山団地(東京都東久留米市、公団施行の区画整理)で歩道の導入を検討する矢先だったため、東急は今野氏と

もに、道路局路政課の法規担当に陳情した。道路局からは法律は後で直すので、ぜひおやりなさいと応援を頂いた。これが契機となり、横浜市と東急の交渉が再開した。区画整理事業においては、公共施設である道路の管理は市に移管されるため、①～③について東急はすべて譲歩するかたちで事業変更が認可された。新しい形態の歩行空間を民間が先駆けて導入するには相当の苦勞を要した。

3-3. 歩車分離の設計の特徴

美しが丘の街路計画(総延長4840m、道路率19.4%)は東急多摩田園都市開発50年史には以下のように記述されている。①住宅地、駅、学校、公園、ショッピングセンターを最短距離で結べるよう歩専道(幅員8m、5m、4m 総延長4840m)を計画する。また道路構造は純歩行幅員を1.5mないし2.0mとし、他の部分は植栽を施し、遊歩道的な性格を付与すると同時に、高級住宅地としての風格を保持するようにする。さらに広幅員街路との交差部分は、立体化し、アーチ型のコンクリート橋(我が国初の歩専道の橋梁)を築造する。②住宅地と区画街路は高区と低区の2系統に区別して設ける。高区の街路計画としてクルドサック方式の区画街路(行き止まり道路)を採用し、端末にロータリーを設ける。また高区と低区の街路は、歩専道ないしループ状の街路によって連絡する。③歩道に囲まれた公園、路傍緑地帯の新しい試みを採用する(参考文献1)より(図2、3)。

3-4. 宅地計画

東急買収地のうち、比較的駅に近い土地を鉄道の乗客を確保するため、集合住宅地に定めた。その奥に、個人住宅地を配置し、約150坪(=485㎡)/戸を標準とするゆとりある面積とした。個人住宅地の宅地は原則として歩専道に各戸が面している。換地上、歩専道のみ面に敷地は他の隣接する土地と一体となって一宅地を形成して分譲された。しかし、その後、相続の関係で歩専道のみ面に敷地が出現した。4章以降は、個人住宅地の歩専道と敷地の関係について述べる。

3-5. 道路の認定と道路法の改正

横浜市は美しが丘の歩専道の取扱いに苦慮し、結局、昭和44年、美しが丘の歩専道は一般道路(歩道)の扱いで認定され、供用開始した(以下、一般道路(歩道))。しかし、東急は計画の趣旨を生かすため、道路維持課よりコンクリート平板でよいこと、警-察、消防より可動式の車止めを設

置してよいこと、それぞれの了解を得られた^{註10)}(写真1)

美しが丘の路線認定と道路管理のあり方や滝山団地の計画が契機となり、昭和46年、道路法が改正され、第48条の7(自転車専用道路等の指定)が新設された^{註12)}。「まだ供用の開始がない道路」については、その供用開始に当たって「自転車・歩専道」や「歩専道」の供用指定が出来るようになった。しかし、美しが丘は運用の実態では車両の一般交通を排除した「歩専道」であったにも拘わらず、「まだ供用の開始がない道路」でなかったために「歩専道」の用途指定の対象にはならず、一般道路(歩道)のままで供用を続けることになった。一方、滝山団地は、昭和46年以前に供用開始されていなかったために、歩専道の第一号に認可された。

4. 建築協定

4-1. 分譲

美しが丘は「第二の田園調布」と銘打って販売された(図3)。昭和40年の土地契約書によると、契約後2年以内に個人住宅を建築することとあり、風致の維持については、「街路に面して石積、塀、柵、生垣等の工作物を設置する場合は、本地区の風致を維持するよう留意する」とある。また、元東急電鉄社員談話によると、「当時、歩専道たる環境は、住人に委ねるしかないと思っていた」とあるように、緑豊かな住宅地にしたいが、東急は入居後の指導はしないということであった。

4-2. 当初の建築協定

昭和43年秋から昭和44年にかけて、地主所有地では木造の社宅独身寮が着工された。「第二の田園調布」を期待して入居した住民たちは、これからのまちの変容に危機意識をもった。全員集会を重ね、署名運動を行い、東急と話し合いを行った。当時、地区には自治会がなかったが、「美しが丘個人住宅会」を結成し、個人的な要望を「美しが丘個人住宅会趣意書」として

写真1 歩行者専用道路^{註11)}

図4 歩行者専用道路と敷地の関係(自治会区域47.2ha)^{註13)}

表2 美しが丘の住環境ルールの変遷^{注19)}

	住環境ルール等	一般道路(歩道)・歩行者専用道路	敷地分割・面積
S44	区画整理事業完了	道路法上の「一般道路(歩道)」に認定。計画の趣旨を生かすため舗装と車止めは歩専道仕様。	平均485㎡、ほとんどの宅地が歩道と車道の両方に面している
S47~S59	第Ⅰ期 美しが丘個人住宅全建築協定	-	-
S48~S58	第Ⅰ期 東急美しが丘分譲地建築協定	-	-
S59~H6	第Ⅱ期 建築協定	自動車の出入り口は開発当初に決められた歩専道に面して設けないこと	原則、敷地の分割はできない。ただし、相続などでやむを得ない場合は、分割後の最小面積200㎡
H6~H16.1	第Ⅲ期 建築協定	自動車の出入り口は開発当初に決められた歩専道に面して設けないこと	(原則を廃止)敷地を分割する場合、分割後の最小面積180㎡
H8~	敷地面積の最低限度規制(横浜市)	-	第一種低層住居専用地域(容積率60%) 185㎡
H15.12	地区計画	地区計画の方針に一般道路(歩道)を位置づける	建築物の敷地面積の最低限度180㎡
H16.1	歩専道への認定替え	道路法上の「一般道路(歩道)」を廃止し、同日「歩専道」に指定	-
H16.9~	地区計画の一部変更	歩専道を地区施設に位置づける	建築物の敷地面積の最低限度180㎡
H17.3~	街並みガイドライン(紳士協定)	①一般道路(歩道)を通行しなければならない車庫を設置しない②生垣や道路沿いの緑化等の工夫する③道路や一般道路(歩道)道に面した場所に門灯、常夜灯、庭園灯等を設置する	-

まとめた。昭和47年、住民発意型としては全国で初めての建築協定が締結された^{注14)}。一方、地区南側の分譲地は、建築協定付き分譲地として販売された^{注15)}。

4-3. 建築協定改訂問題

第Ⅱ期建築協定更新に際して、前述の建築協定が合併され、協定区域は自治会全域に拡大した。昭和50~60年代に、地価の高騰^{注16)}や相続を理由に、敷地の細分化が急激に進行した^{注17)}。また、一部の不動産業者が、道路法上の法的には何ら通行の制限はない、一般道路という位置づけを利用し、一般道路(歩道)のみに面する区画分割を実行した。(平成19年現在、14ヶ所)そのうち、3ヶ所(そのうち1ヶ所は現在使用していない)で一般道路(歩道)に面して車庫を設置し、一般道路(歩道)を通行する車両が発生した(図4)。そこで、第Ⅱ期建築協定より、原則、敷地の分割はできないものとし、ただし、相続などで止むを得ない場合は、分割後の最小面積を200㎡とした。さらに、開発当初の遊歩道を守るため、一般道路(歩道)に面して車庫設置不可とする独自の規制を設けた。しかし、その後も見た目と法的な位置づけに矛盾する現象が一部で混乱を招いた^{注18)}。一般道路(歩道)に面して車庫を設置する敷地が出現し、建築協定運営委員会が車庫の是正工事を命じるなどの措置を行った。第Ⅲ期においても、ほぼ同様の内容で更新されている。

5. 地区計画と歩行者専用道路の法定化

5-1. 歩行者専用道路の法定化

平成11年頃、建築協定によるまちなみ景観の維持の限界等から、地区計画移行を検討する。平成11年に実施された地区計画検討委員会によるアンケートでは、一般道路(歩道)は街の特徴として保全し、安心して歩ける道として現状の使い勝手を続けていきたいという結果が得られた。この結果を踏まえ、地区計画検討委員会は、地区計画に歩専道として位置づけたいと考えた。しかし、横浜市からは、歩専道としての道路法上の位置づけがないものを「歩専道」という地区施設に位置づける

ことは矛盾すると指摘された。これを契機に、道路法上の位置づけと現況の矛盾が問題視されてきた一般道路(歩道)を「歩専道」に法定化することと、地区計画への移行が併行して検討が進められることになった。5年にわたって検討され、建築協定の期限切れ前の平成15年、「青葉美しが丘中部地区地区計画」が決定された。地区計画では、法律上の拘束力のない地区計画の方針に一般道路(歩道)を位置づけた。

道路法第48条の7③では、自転車・歩専道、歩専道として新たに道路管理者が指定できる道路は、まだ供用の開始がないものに限られる。したがって、歩専道として指定するために、平成16年1月、道路法上の「一般道路(歩道)」を廃止し、同日「歩専道」に指定した。一般道路(歩道)のみに面する敷地も存在することから、歩専道認定に反対者がいる路線は一般道路(歩道)のままにした(以下、歩専道と一般道路(歩道))。

その後、一部を除く一般道路(歩道)について沿道地権者の同意が得られ、道路法で位置付けられた歩専道を地区計画の中で将来にわたって担保していくという重みをつける意図で、平成16年9月、歩専道を地区施設として位置づけた。

5-2. 今後の歩専道のあり方

地区計画検討の際に住民から提案されたルールのうち、地区計画では規制・誘導できない問題等については自主的なガイドラインに定めている。地区計画の届出と併行して、自治会の中に設けられた青葉美しが丘中部地区街づくりアセス委員会へ届出を行い、協議を行うという仕組みを設けた。

歩専道に認定されたことにより、助成金等の枠が広がるため、整備の可能性が広がった。アセス委員会が、今後、歩専道が街の骨格を担う施設に相応しい道路に出来るよう舗装等の再整備のあり方の検討を始めている。

5-3. 歩専道沿いの敷地分割の可能性

地区計画で定められている最低敷地規模は180㎡であるが、360㎡以上の敷地においては、今後も敷地の分割が進行する。そこで、今後の歩専道沿いの土地利用の変容を予測するため、調査を行った^{注13)}。結果、360㎡以上の敷地は171敷地あり、これは沿道の敷地の58%にあたる(図4)。これら分割可能な敷地の多くは奥行きが20mを超えているため、分割後の新たな敷地は旗竿状敷地を形成する可能性が高く、建物周りのゆとりがとりにくい敷地が増加することにもなる。現に、旗竿状敷地、新設の行き止まり道路に面している敷地が歩専道沿いの敷地に出現している。今後、歩専道沿いの敷地に対して、3-4のような問題が起こらないよう、分割形状に関する地区計画やガイドライン等の合意形成が求められる。

6. 総括

本研究では、以下のことが明らかになった。

・宅地開発をめぐる背景

美しが丘は沿線開発では先駆的な事業を展開してきた東急が開発し、先進的な技術を持った内務省プランナーが関与していた。

・歩専道導入の背景

行政が民間の後追いになっていたため、東急は歩専道導入

に苦勞を要した。横浜市は昭和43年以前は、良好な民間開發を誘導する以前の態勢であり、また道路行政は理念が遅れていたため、法制度が未整備であった。法制度が整備されていれば、美しが丘の歩専道は担保できたはずである。

・その後の多摩田園都市開發への影響

美しが丘のような先進的な街づくりは、後の多摩田園都市開發には続かなかった。昭和41年以降は内務省プランナーの関与がなくなり、本来の民間らしい体制に切り替えられたことも影響している。

・美しが丘のラドバーンシステム

ラドバーンシステムとは歩車分離というハードとそれを担保する仕組みのソフト面も含めて成立するものだが、東急は歩車分離というハード面の一部を導入したにすぎず、それを担保する仕組みを構築するには至らなかった。つまり不完全なラドバーンシステムであった。

・住民組織の存在の重要性

法制度や計画面での不備から美しが丘の歩専道は、不安を残すことになったが、住民組織によって歩専道が社会資産として認識された。建築協定による独自規制(表2)によって歩専道の機能を維持し、歩専道の認定替えは住民組織の活動の成果といえる。

・今後の課題

歩車分離という機能のみの歩専道として開發されたが、歩専道に認定されたことにより、時代や住民のニーズを取りいれた、アメニティの要素を含んだ歩専道へと整備の可能性が広がった。地区計画後も、歩専道沿道の6割の敷地で分割が進行する可能性がある。歩専道そのものの整備のみでは魅力ある歩専道にはなりえない。今後、沿道の民有地と併せて、歩専道のあり方を考えることが必要であろう。

謝辞

本研究を進めるにあたり、多数の文献の提供、ヒアリングに快く対応していただいた東急電鉄関係の皆様、美しが丘中部自治会関係の皆様に、深く感謝の意を表します。

注釈

注1)筆者作成

注2)元石川第一土地区画整理事業の関係者(元東急電鉄 専務取締役、開發事業本部販売部次長、都市開發本部田園都市事業部多摩田園都市部次長、東亜設計)、美しが丘中部街づくりアセス委員会、まちづくりコーディネーター藤井祥子氏、横浜市道路局路政課

注3)参考文献1より筆者作成

注4)内務省から満州国に派遣。満州国都市計画課長を経て、昭和28年、東急電鉄顧問に就任。高速道路の必要性を主張し、東急ターンパイク構想を打ち出した。

注5)桜井英記(昭和30年 東急電鉄企画部顧問)、近藤謙三郎(昭和28年 東急電鉄顧問)、佐藤昌(昭和32年 東急電鉄嘱託、赤木幹一(昭和昭和32年~昭和41年 東急電鉄衛星都市建設部長)

注6)昭和39年 日本住宅公団本社宅地開發部長、参考文献2の著者

注7)横浜市に認可申請を提出する以前に、東急電鉄は既に認可を得ていた昭和38年の基盤の目の道路計画を昭和39年にそれらの各計画を取り入れた事業計画の変更が可能か、都市計画の専門家、建設省、横浜市の意見を聴取した。このときの大方の意見は「やってみてはどうか」だったという。

注8)参考文献1より筆者作成。太美線内側、美しが丘住宅区域内は歩専道と敷地の関係を示したものである。

注9)昭和40年頃の東京急行電鉄発行による美しが丘(元石川第一地区)の分

譲パンフレット。

注10)これらのことについては、関係者の申し出があれば、その関連する部分は車道にする旨、東急は強調したという。

注11)平成18年10月~平成19年1月に筆者撮影

注12)参考文献2より

注13)調査方法は昭和44年の換地図、平成15年の法定図面、平成16年の住宅地図を比較し抽出し、歩専道沿道の敷地を調査対象とした。ただし、1つの建物に付属する土地を1敷地とした。長屋やタウンハウス(2戸一住宅)などは1つの敷地とした。

注14)第一期建築協定は昭和47年2月15日に締結(期間満了日は昭和57年2月14日)。取り決められた建築制限に関する協定内容は、次のとおりであった。①協定区域内の建物は一戸建てとし、個人専用住宅もしくは医院併用住宅とする。②地盤面から、高さは9m、軒の高さは6.5mをそれぞれ超えないものとする。③地階を除く階数は2以下とする。④住宅(車庫および物置を含む)の建築面積は、敷地面積から30m²を引いたものの10分の5を超えないものとする。⑤住宅に設置する便所は水洗式としなければならない。歩専道に関する規定は見当たらない。10年間の満了に際して、当地区は横浜市より地区計画制度の採用をすすめられ、その検討のために、市の行政指導の下に、昭和57年1月31日、2年延長を決議した。

注15)横浜市は宅地開發要綱に、宅地開發にあわせて建築協定を締結することを盛り込んだ。宅地開發要綱は平成16年に「開發事業等の調整に関する条例」の制定にあわせて廃止された。

注16)昭和62年の基準値地価は全国一の上昇率であった。

注17)参考文献4より

注18)車止めの設置換え(現況の復旧)を行う際にも「一般道路(歩道)」に車止めを設置してよいのか、行政内では大変な問題となった。

注19)行政資料を基に筆者作成

参考・引用文献

1) 東急電鉄：東急多摩田園都市開發50年史、平成17年3月

2) 今野博：まちづくりと歩行空間 豊かな都市空間の創造をめざして、鹿島出版会、昭和55年

3) 松原宏：不動産資本と都市開發、ミネルヴァ書房、昭和63年4月

4) 都市環境研究所：敷地の細分化の実態に関する調査、財団法人国土技術研究センター委託調査、平成17年

5) 石橋登、谷口汎邦：多摩田園都市開發の計画プロセスに関する研究 - 土地区画整理事業の組み合わせによって作られた郊外計画住宅地計画に関する研究 その1-、日本建築学会計画系論文集、pp129-136、平成17年12月

[2007年3月22日原稿受理 2007年7月26日採用決定]