

## ニュータウン開発物語 -60 年の技術史-

足利工業大学工学部

教授 築瀬 範彦

### 1. はじめに

我が国に「ニュータウン」という言葉が現れるのは、1957 年から日本住宅公団（以下、「公団」）による開発が始まる枚方市の「香里地区（155ha）」からとされる。用語としてのニュータウンは 1946 年の英国ニュータウン法に影響を受けたものだろうか。しかし、既に 20 世紀初めに田園都市構想を受けて英国ではレッチワース等が開発されていたが、それから余り遠くない時期に、我が国でもニュータウンと呼ぶに相応しい都市開発が存在していた。例えば、東京都下の田園調布、大阪市の帝塚山、名古屋の八事のような戦前期の耕地整理による住宅地開発、或いは新興工業都市として知られる姫路市広畑や和歌山市河西等の工業都市開発である。こうした昭和初期のプロジェクトの経験が戦後のニュータウン開発にも受け継がれたと考えるべきであろう。しかし、後者は、戦時体制下での強権的な施行<sup>(1)</sup>が戦後批判されたこともあってか、土地区画整理事業の詳細については、はっきりしない部分が多い。公団設立から始まる我が国のニュータウン開発の歴史を叙述する前に、その前史として 1930～40 年代の土地区画整理による大規模開発の歴史にも触れておきたい。あらゆる革新的な技術は唐突に現れるものではなく、必ずその源流となるものがある筈だからである。

ニュータウン開発の通史的研究としては、国土交通省の平成 15 年度調査研究報告書「わが国のニュータウン総括に関する調査研究<sup>1)</sup>」があり、時代背景を踏まえた時代区分<sup>(2)</sup>に沿って記述されているが、調査研究時点から既に 10 年以上経過していることと、ニュータウン開発の技術史的側面と UR 都市機構の組織改編等にも焦点を当てるため、本稿では「ニュータウン開発前史（1930 年代～1940 年代）」、「宅地開発期（1955～1963 年）」、「都市開発期（1963～1981 年）」、「都市機能転換期（1981～2004 年）」、「大規模都市開発収束期（2004 年～）」として記述を進める。なお都

市機能転換期は 1995 年の阪神淡路大震災を境に前期と後期に分けて記述する。

また、本稿ではニュータウンの計画や設計に携わったプランナーや換地設計技術者の名前を若干名ではあるが記した（敬称は略させていただいた）。大規模プロジェクトは様々な人々が企画段階から加わり、施行される。行政側の担当者の関与も大きい上、エンジニアやアーキテクトだけではなく、用地取得、移転補償、宅地分譲の現場担当者や経理等、事務部門の職員も重要な役割を果たして来た。その全てを記述することは不可能であるが、UR 施行の土地区画整理事業によるニュータウン開発の歴史という今回の企画に沿い、著者の認識不足や誤解の可能性等も承知した上で、都市計画や都市開発を担う次世代技術者に対するメッセージとして、僅かであるがエピソードのつもりで記したものである。内容も含め、より正確な情報をお寄せ願えれば幸甚である。なお、記述する時代が長いので、元号は省略し西暦に統一した。

### 2. ニュータウン開発前史

大都市郊外で耕地整理・土地区画整理による大規模な宅地開発は 100 年以上の歴史を持つ。1919 年の旧市計画法に土地区画整理が定められた頃には、現在、高級住宅地として知られる地区の開発が進んだ。土地区画整理事業の手続きが耕地整理法に則っていた時代のことである。地区の事情によるが、整備水準は区画道路幅員 6 m、公園面積では 3%とかなり高い水準の開発もあり、その技術的蓄積は、1933 年の内務省通達「土地区画整理設計標準」につながっていく。

もう一つの流れは、昭和初期の新興工業都市建設事業である。日中戦争下、統制経済による重化学工業化の流れの中、全国で 23 地区に上る大規模な工業都市の建設が行われた。図-1 に示す富山県の東岩瀬工業土地区画整理市街化見込図に見られるように、その設計水準は高いものがある。即

ち、軍需工場建設のための大規模街区と職住近接を目的とした住宅街区建設、それらをネットワーク化する防火帯を兼ねた広幅員道路が整備されていた。残念ながら、幹線道路等の基幹インフラの設計を除き、戦後のニュータウン設計との直接的な連続性を示す資料は乏しい<sup>2)</sup>。

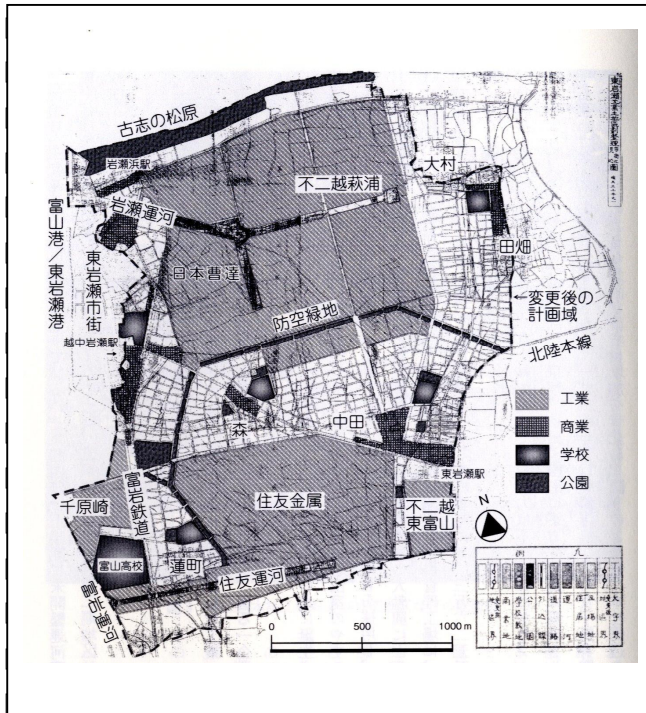


図-1 東岩瀬工業土地地区画整理市街化見込図<sup>3)</sup>

土地地区画整理という面での評価は、水内俊雄<sup>3)</sup>が云うように「都市開発型のニュータウンづくりとして都市計画事業が地方都市では画餅に帰しがちであった都市計画に確固たる目標と希望を与えるものであった」という言葉に集約される。

もう一つ技術的に注目すべき点は、工場敷地用地の先買いと土地地区画整理の組み合わせである。住友金属の進出を前提とした和歌山市の河西地区の開発について、水内は「新興工業都市建設事業が大々的に土地地区画整理を採用したのは、軍需工場用地の提供の負担の公平化を図るため」だったと云う。全面買収による農家の営農断絶を防ぐために土地地区画整理が利用されたことは、後の公団施行による先買型区画整理と同様の発想に立っているようにも感じる<sup>(3)</sup>。

さらに換地設計技術として、この頃に「折衷式換地設計法」が開発されていることである。折衷式は整理前後で大規模な土地利用の転換が行われる事業において、他の手法に比べて「減歩率の均衡」を図ることができた。比例評価式等に比べた

場合のメカニズムは他の論文<sup>4)</sup>に譲るが、新興工業都市建設事業の換地設計には折衷式が採用された可能性が高いように著者は推測しているが、これを直接証明する資料はまだ見つけていない。なお、各地の新興工業都市建設事業は1945年以後も継続され、戦後に換地処分を迎えた地区も多い。

### 3. 宅地開発期（1955～1963年）

#### 1) 日本住宅公団の発足と団地建設

現在では想像もつかないが、第二次大戦下の空襲による焼失とその後の高度経済成長期の大都市圏への急激な人口集中により、1970年代半ばまでの我が国の大都市は深刻な住宅不足に悩まされていた。1955年時点でも全国で271万戸の住宅が不足していた。こうした事態に対処するために、1950年の住宅金融公庫（現独立行政法人住宅金融支援機構）設立と1951年の公営住宅法の制定と並び1955年の公団の発足は、絶対的な住宅不足に対処するための政策的措置であった。

鉄筋コンクリート造の中層集合住宅、いわゆる「公団住宅」は、それまでの都市住民のライフスタイルを一新する革新性に富んだものであった。内風呂、台所と居室の分離等、現在では当たり前になってしまった世帯向けの設備を持つ公団住宅の入居は、当時の都市中間層にとって大きな憧れであった（図-2 香里団地）。

公団住宅、即ち「団地」の建設のためには大きな敷地が必要である。それも上下水道等の供給処理施設と交通アクセス条件を備えたものでなければならない。そうした用地を大都市近郊で確保するための方策として土地地区画整理が活用された一面もあった。当時は、旧軍関連の施設用地を中心にした広範囲の都市基盤の整備も求められていた。

一方、1955年頃には戦災復興土地地区画整理事業がピークを過ぎたこともあり、公団には全国から多くの区画整理技術者が参加した。そうした中、初代宅地部長に就任した竹重貞蔵が「先買型土地地区画整理」による宅地開発事業を主導した<sup>5)</sup>。先買型区画整理であれば、集合住宅用地を直接取得しなくとも、施行地区内のバラ買い用地を大規模街区に集約換地することも可能となる。また、区画整理の増進と減歩のメカニズムとは別に、先買用地によるキャピタルゲインを施設整備に投資す

ること高い水準の施設整備が可能となった。例えば、当時の下水道は合流式が一般的であったが、初期開発である香里地区では分流式が導入されたことなども一例であろう。

団地建設のための大街区設計技法、人力を主体とした土木工事の時代に大型建設機械の投入による大規模土工事を行い、それを可能とするためのソフトウェアとして工事のための仮換地指定に代わる「起工承諾方式（一般地権者と公団が用地の賃貸借契約を結び先行的に造成を行う方法、東日本大震災復興事業でも活用）」等、大規模宅地開発のための新たな手法が次々と開発されていった。

## 2) 初期のニュータウン開発

公団ニュータウンの嚆矢ともいえる香里地区は旧軍の「陸軍第二造兵廠香里製造所」跡地を含む国有地が8割を占め、八手状の谷を持つ低い丘陵地でもあった。設計は京大の西山卯三研究室に委託されたが、土地区画整理事業として施行するために公団側で大規模な修正を行った。こうした欧米流のニュータウン設計技法の導入と伝統的な換地設計技術の相克と融合は、その後も続き、現在の都市計画コンサルタント会社にもニュータウン勃興期に建築系デザイナーを中心として設立されたものと測量と換地設計を主たる業務として発展したものの二系列があると著者は考えている。



図—2 香里団地（公団資料）

さらに大規模な春日井市の高蔵寺ニュータウンは、旧陸軍火薬庫等 270ha を含む 702ha の土地区画整理であった。計画は公団において数多くの団地計画に携わった津端修一を中心に進められたという。また、この規模の換地設計に不安を抱く関係者をリードしたのは名古屋市の戦災復興事業を手掛けた技術者であった（1980 年頃に拝聴）。

1954 年制定の土地区画整理法は、私見では各種設計基準や標準歩掛等からおおよそ 10 万坪（30 ヘクタール強）規模の事業をモデルにし、最大でも 100ha 程度を想定していたと考える。そうであれば、700 ヘクタールはまさに破天荒な規模であったに違いない。当時、古参の区画整理技術者は戦災復興のための特別都市計画法（1946 年）の規定に従っていたが、新しい世代は土地区画整理法（1954 年）によるため、技術や手続きの細部において、厳しい議論もあったと聞いた。

当時の公団施行土地区画整理は、公団住宅用地を中心として一部先買地の換地や保留地を戸建分譲用地とするものであったが、次第に公団のプランナーは、より自立的なニュータウン計画を指向するようになっていったという。

一方、同じ頃の大規模ニュータウンである大阪府施行の千里、泉北ニュータウン、神戸市を中心とした須磨ニュータウン等は、千里ニュータウンの開発を契機に制定された新住宅市街地開発法による事業であった。1963 年制定の同法は土地収用法の施行を前提とした全面買収方式の新住宅市街地開発事業（以下、「新住事業」）である。同法の制定は、土地収用法の強い権限による住宅地開発を行う必要性が国民合意を得られるほど、当時の住宅不足が深刻だったことを物語っている。なお、関西で大規模な公団施行土地区画整理である平城相楽ニュータウン（800ha）の開発は、やや遅れて昭和 40 年代初頭となる。

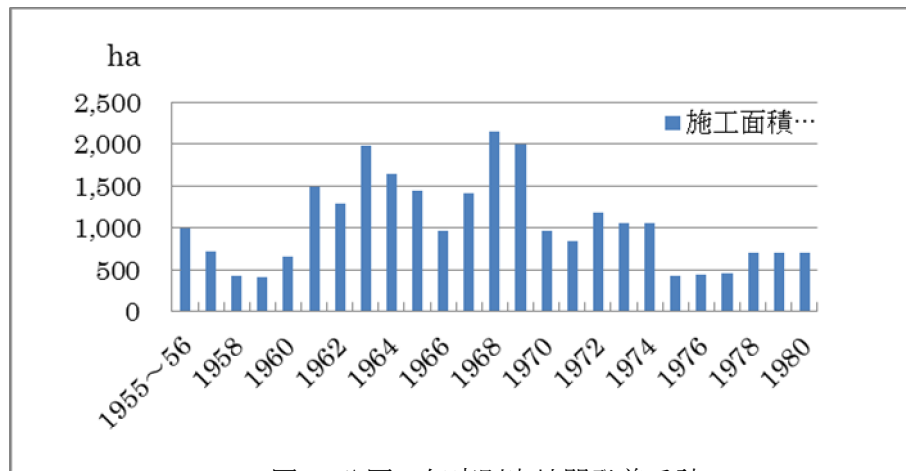
## 3. 都市開発期（1963～1981 年）

### 1) 新住宅市街地開発事業とニュータウン建設

宅地開発の第一期事業では公団発足から 3 年間で 1,000ha の開発を目指し、三大都市圏と北九州において、母都市の 15～30km 圏内で 15 ケ所の事業を進めた。1960 年に国が定めた「宅地総合対策」の位置づけもあり、開発面積は飛躍的に増大した（図-3）。そうした中、1963 年に「首都圏宅地開発本部」が発足している。首都圏本部の発足は、宅地供給体制の充実のための組織改編であり、宅地開発事業の主体性の確保という意味もあったように聞いている。

また、1965 年前後には首都圏では、多摩ニュータウン、筑波研究学園都市、港北ニュータウン、





□ 図-3 公団の年度別宅地開発着手計

千葉ニュータウンの企画も進み、以後、用地買収や都市計画決定が進んだ。ただし、大規模ニュータウン、特に新住事業を施行できる地域の選定は難しいものがあつた。即ち、比較的短期間で買収が見込める丘陵地であること、これは大規模造成が可能であることを意味している。さらに鉄道による都心へのアクセスが可能であり、上水道や流域下水道への接続が宅地供給時期に見込める等が条件であつたからである。首都圏では多摩丘陵や下総台地等が該当する。

ところが、比較的交通アクセスがよい地域は既にミニ開発によるスプロールが進行しており、多数の小規模な宅地所有者が既に入居してた。そうした地域では全面的な買収による事業は殆ど不可能であるため、土地区画整理によらざるを得なかつたが、区画整理も決して容易だった訳ではなかつた。こうしたスプロールに対処することを目的の一つとして、1968年に現行の都市計画法が成立し、線引き制度が取り入れたことはよく知られている。

さて、東京都等と施行を分担した多摩ニュータウンでは丘陵部は新住事業で施行し、一体的な土地利用を行うために集落を含む谷戸部の開発は東京都による土地区画整理によるものとされた。谷戸部でのスプロールの進行も進んでいたのである。

国策として始まった「筑波研究学園都市建設事業」は、現在のつくば市を形成する旧6ヶ町村に跨る山林を主な候補地とした。従来は薪炭林として利用されていたが、エネルギーの転換を背景に土地利用転換の可能性を検討していた地域でもあつた。しかし、土地所有者との交渉は容易ではな

かつた。農民の先祖からの土地を守る意識は現在でも強いが、昭和30~40年代はさらに強いものがあつた。同時期の成田空港建設とは事情が異なるとは言え、短期間で目標面積を達成した公団の用地担当者の健闘は評価されよう。学園都市中心部は260haの新住事業によつたが、一団地の官公庁事業と土地区画整理により、その周囲の広大な地域の開発が行われた(研究学園地区約2,700ha)。やや遅れて、千葉県企業庁が新住事業により開発に着手した千葉ニュータウン(1981年以降、宅地開発公団との共同施行)では、開発が進むにつれ、民間の飲食店等が開発地区に隣接する市街地調整区域に立地するなど、民間活力を利用した都市づくりを行う上で、造成宅地の譲渡に強い制約を課す新住事業の限界が指摘されるようになった。これは収用権を背景に用地取得を行うため、事業目的である住宅建設と公共性の高い施設用地以外の譲渡・再譲渡に制約を設からである(1986年の法改正により「特定業務施設用地」が創設され、雇用の場としての業務施設立地が可能となった)。

## 2) 歩行者専用道路の整備

当時の計画で銘記すべき事項としては、「歩行者専用道路(以下、「歩専道」)の実現がある。5,000戸を擁する埼玉県草加松原団地などでは、居住者のための幅員の歩行者通路が団地内に既に整備されていた。しかし、歩専道を道路法上の道路として土地区画整理により実現させたプロジェクトが、東久留米市と小平市にまたがる滝山団地である(久留米地区156ha、図-4)。実現には様々な問題があつたが、その一つに当時の道路法が自動車の通行しない道路を想定していなかつたことで

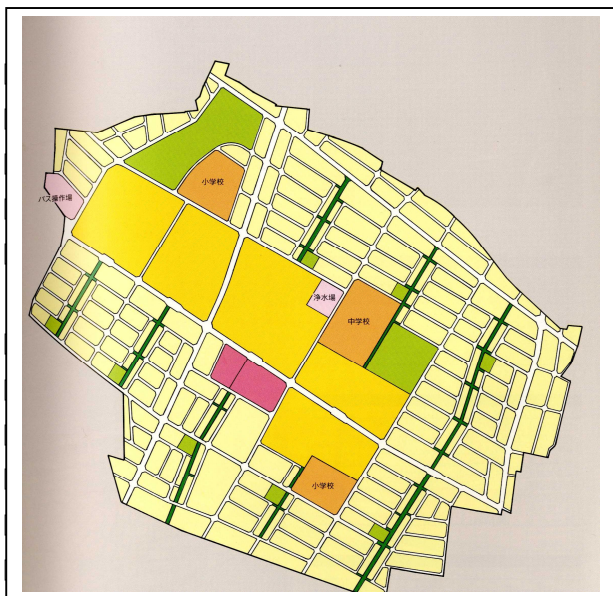


図-4 久留米地区（滝山団地）

ある。1960年代に欧米先進国ではモータリゼーションの進行の中で安全で快適な歩行者空間を実現していたが、我が国では道路法の適用外の団地敷地内通路として存在したに過ぎなかったのである。□区画整理設計上の課題としては、減歩率の増加や土地権利者の合意が懸念された。換地設計では歩行者専用道路に面した画地の設計経験がなく、路線価の街路係数の値もなかった。歩専道の設計は吉田義明、事業調整は村山吉男が担当したと記録にはある。

なお、道路法が改正され「自転車専用道路等の規定」が追加されたのは、1971年のことである<sup>5)</sup>。

### 3) 「住宅スゴロク」の時代

昭和40年代前半は、我が国は高度経済成長の真只中にあり、大都市圏への急激かつ膨大な人口集中は日本社会の構造を変えるほどのインパクトを持っていた。住宅、宅地の需要は大きく、地価上昇は急速に進んだ。また、モータリゼーションも進行し、地方都市では路面電車の撤退も進んでいたが、まだ、自家用車は一家に一台の水準からはほど遠かったし、日本人の平均余命も60歳前半であった（交通事故死者数のピークは1970年）。

この頃に計画されたニュータウンでは、高齢化に対応したバリアフリー設計は当然、考慮されておらず、団地でのカーポート設置比率40%は過大と言われた。また、住宅を求める同年齢層の家族がニュータウンに同時に入居し、年齢構成は均質化した。

当時の日本人は地価上昇を前提に行動しており、

不動産の値上がりを期待しつつ、マンションから戸建住宅への住み替えを行い、双六遊びの上がり戸建持家を目指す行動を掛けて「住宅スゴロク」とも言われていた。

こうした時期に計画・設計されたニュータウンを現在の価値観に照らして批判する研究者もいるが、目の前の住宅困窮者への住宅供給が最優先の課題であったことを忘れてはならない。そして、こうした持ち家指向は、バブル経済の崩壊まで継続するのである。

上記の社会情勢を前提にしたとき、近隣住区構成のニュータウンに「公益施設用地」として小規模なスーパーマーケットや肉屋、魚屋、八百屋の生鮮三品のための店舗用地が不可欠なものとして設計された背景も理解できるであろう。

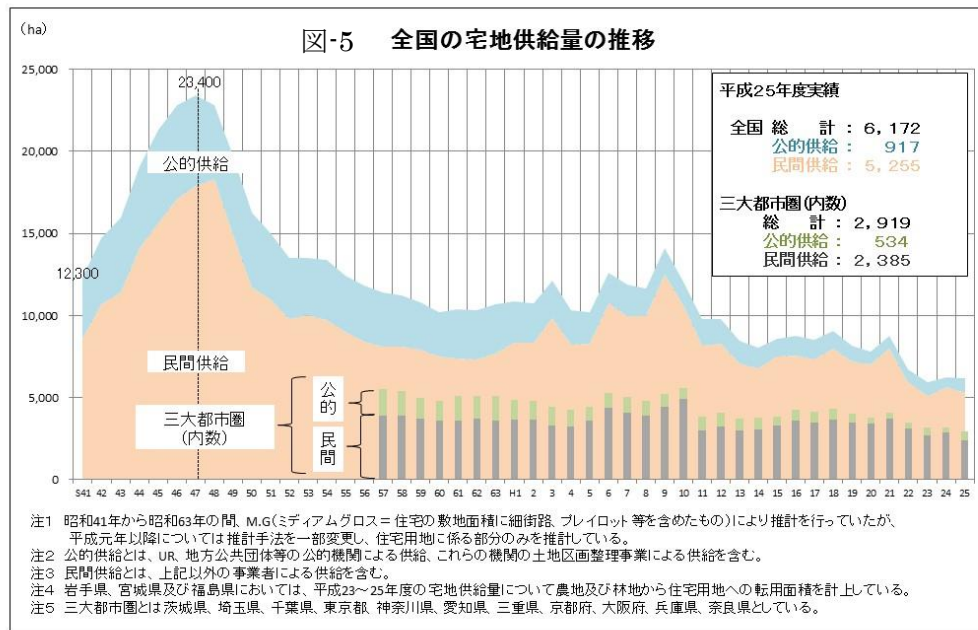
### 4) 宅地開発を担う組織の創設と石油危機

1960年代から70年代にかけて日本経済は年率10%を超える高度成長が続き、大都市圏の住宅事情はようやく量的な充足を達成する段階までに漕ぎ着けつつあったが、一人当たりの居住面積は狭かった。このため、大都市圏において宅地供給を主たる業務とする新たな組織の設立が検討されていた。一方、地方圏では1950年代の石炭から石油へのエネルギー転換を受けて1962年に産炭地域振興事業団が発足したが、さらに工業再配置も機能に加え、1972年に工業再配置・産炭地域振興公団に改組された。さらに地方都市の開発を推進する必要性も高まっていた。

しかし、1973年の第4次中東戦争の勃発を原因とする「第一次石油危機」により、我が国の高度経済成長は唐突な終焉を迎えた。一時期20%を超えるインフレーションが起これ、経済成長率がマイナスとなる等、日本経済は大きな混乱に陥った。こうした中で工業再配置・産炭地域振興事業団は、1974年に地方都市整備事業を業務に加え、「地域振興整備公団（以下、「地域公団」）」に改組された。また、1975年に設立された「宅地開発公団」は厳しい宅地需要減退の中での船出となった石油危機が与えた影響の大きさは、図-5「全国の宅地供給の推移(国交省資料)」からも理解できる。

## 4. 都市機能転換前期（1981～1995年）

### 1) 住都公団と土地区画整理の新たな制度



日本経済は高度成長から安定成長と呼ばれる時代に入った。一方、1979年のEC(現EU)の報告書に日本人は「ウサギ小屋」に住んでいると表現されたことが話題になり、住宅の質的向上が問題になった。また、環境意識の高まりもあり、都市のアメニティ向上のためインフラとしての公園・緑地の重要性も認識されるようになっていた。

1981年に日本住宅公団と宅地開発公団は統合され、「住宅・都市整備公団(以下、「住都公団」)」が発足した。住宅建設と並んで都市整備に軸足を置き、従来にも増して再開発や都市整備が業務の中心とされるようになったのである。

住都公団の新規事業に「特定再開発事業」がある。貨物輸送が鉄道からトラックにシフトし、都市部の鉄道ヤード用地の多くが遊休化するモデルシフトの中で、立地条件の良いヤード用地を中心に多くの土地区画整理事業が施行された。

横浜みなとみらい21、神戸ハーバーランド、さいたま新都心等々、高層ビルが建ち並ぶ大都市の賑わいの中にかつての操車場の面影はなく、都市機能の中核となっている。

一方、1975年にニュータウン開発のための法律とも言える「大都市地域における住宅及び住宅地の供給の促進に関する特別措置法(以下、「大都市法」)」が制定されたが、この法律の意義にも触れておきたい。

大都市法が用意した制度の中で特筆すべきもの

は「申出換地」である。これは耕地整理法以来の換地の「照応の原則」の例外として、共同住宅区と集合農地区を定め、希望者に換地を交付する道を開いたものである。制度創設には港北ニュータウン等の大規模土地区画整理において、営農を希望する地権者、農業から不動産経営に生活基盤を転換する地権者、また、小規模宅地の地権者との長い期間の合意形成を経て、土地利用の転換を図った経験が反映されているという。

また、同じ頃、法令ではないが、既に組合施行では行われていた仮換地指定前に仮換地の内容を地権者に公表し、合意形成を進める手法が公団施行において「仮換地の供覧」として、制度化された。現在では当然のこととして行われている「仮換地のお知らせ」等であるが、土地区画整理法に則れば、仮換地指定の通知により地権者は初めて仮換地を知りえたという時代が長かったのである。

## 2) 複合機能型開発とクラスター型開発

大規模ニュータウン事業の施行期間は長い。企画段階から数えれば、30年に以上に及ぶこともある。その間に社会経済情勢は大きく変わる。「宅地開発」は、「都市開発」と呼ばれるようになり、そして「都市整備」という言葉が多用されるようになった。開発地区周辺のインフラ整備も含め、ニュータウンには単に「住まう」機能だけでなく「働く」、「遊ぶ」、「学ぶ」、「憩う」といった様々な都市機能の「複合化」も意味していた。



需要に対応した多様な宅地供給を行うためには、都市計画の変更を伴う用途地域の転換も必要となるが、この前提として公共団体の長期施策と整合した開発地区を含む広域の将来計画を考える詳細な調査も行われた。住都公団は集合住宅以外の、戸建住宅やいわゆる上物整備の建設は制約が強く、本格的な「街づくり」の直接的な担い手になることは難しかった。しかし、ソフトウェア面では公共団体と連携した数々の工夫を行った。

一方、住都公団は数百ヘクタール規模の開発だけではなく、鉄道で連絡する数十ヘクタール規模の開発地区にそれぞれの特性にあった都市機能を導入し、全体で大規模なニュータウンに匹敵するクラスター型の開発事業も進めた。茨城県南部の関東鉄道沿線の常総ニュータウンや埼玉県東武東上線沿線の「むさし緑園都市」などである。それぞれ全体で 700ha を超える開発規模であるが、既に個々の開発地区の沿線風景は市街地に溶け込み、そこがかつてニュータウンであったことを全く感じさせない。

### 3) 宅鉄法と沿線開発

現在、秋葉原と筑波研究学園都市を結ぶ TX (つくばエクスプレス) の沿線開発も上記のクラスター型開発の流れの中に位置づけることもできよう。「大都市地域における宅地開発及び鉄道整備の一体的推進に関する特別措置法 (以下、「宅鉄法」)」が制定されたのは、バブル経済真只中の 1989 年のことである。当時の地価上昇は、全般的な物価上昇を伴ったそれまでのインフレ現象とは異なり、債券と不動産価格だけが異常な上昇を続けた。その結果、公共事業は用地費に大半が費やされると言われる事態になっていた。

その数年前の 1985 年の筑波研究学園都市を中心に開催された科学万博の成功により筑波の名は世界にも広く知られるようになったが、東京からのアクセスの悪さは開発当初から問題視されていた。1981 年に常磐自動車道は開通したものの JR 常磐線の駅からは遠く、学園都市中心部へのアクセスはバスに頼るしかなかった。新規鉄道の建設は費用もさることながら、用地買収の困難が伴うものである。市街地部を通過するとなればなおさらである。

宅鉄法は、土地区画整理と鉄道建設を一体的に

施行し、公共団体等が先買いした用地を鉄道施設区に換地することで鉄道路線敷地を確保し、鉄道の早期開業に繋げると共に沿線の開発地区の計画的市街化を図ろうとするものである。東京都から埼玉県東部、千葉県北部を経て、筑波研究学園都市までの全長 56.3km の新線と全体で 3,146ha に及ぶ新規開発である (東京都下事業を除く)。

都市開発によるキャピタルゲインを鉄道建設に直接投入する仕組み等も当初は検討されたというが、その後の地価下落を考えれば、鉄道事業と土地区画整理事業の会計を厳格に分離することで鉄道の早期開業が可能になったと言えよう。

バブル経済期には、住都公団の住宅や宅地募集の倍率が数百倍となることもあったが、バブル崩壊により地価は下落し、不動産担保による融資案件の焦げ付きにより金融機関の破綻が相次ぐ、金融危機の時代になった。即ち、キャピタルゲインをプロジェクトのリスクヘッジにする不動産開発の時代は 1990 年代半ばには終焉したのである。

## 5. 都市機能転換後期 (1995~2004 年)

### 1) 工業系から流通系への転換

1995 年 1 月の阪神淡路大震災地による被害は戦慄すべきものがあつた。しかし、建設省、神戸市等の復旧・復興活動への対応は素早かつた。復興事業の詳細は他の文献に譲るが、住都公団が、震災復興本部を立ち上げ、震災復興土地区画整理や被災地住宅の建設に邁進したことは忘れるべきではないだろう。阪神淡路の経験は、災害復興に果たす区画整理技術者集団の役割を日本人にも政府に強く認識させた筈である。

一方、震災復興事業に人的資源を傾注しつつも、ニュータウン事業はデフレーションが進行する経済状況の下でコスト削減に努めつつ、新たな宅地需要に対応した土地利用の転換を続けていた。デフレの背景には急速にボーダレス化しつつ急成長する世界経済の動きがあつた。

□1995 年には「地方分権推進法」が制定され、まちづくりの担い手は明確に基礎自治体とされ、全国でマスタープランの策定が進められた。一方、既に地域の中心商店街は、モータリゼーションや後継者問題等から徐々に経営が厳しくなっていた。1998 年には改正都市計画法と中心市街地活性化

法が施行され、2000年には長い間、大規模店舗の出店調整を担った「大規模小売店舗における小売業の事業活動の調整に関する法律（以下、「大店法）」に代わり「大規模小売店舗立地法（以下、「大店立地法）」が、「まちづくり三法」の一つとして成立した。以後、急速に高速道路のインターチェンジ周辺等、アクセス条件に優れ、千台規模の駐車場を設置できる郊外にスーパーマーケットとは桁違いの面積を持ち、アミューズメント機能も併設した大規模ショッピングモールが立地するようになっていく。

地域公団は、全国で工業団地の開発を手掛けていたが、経済構造の変化から地方都市への工場誘致は年々難しくなっていた。しかし、新たな需要を取り込み、土地利用の転換を図った。例えば、1998年に事業認可を得た栃木県の「佐野新都市土地地区画整理事業」は周辺の産業団地も併せて150haの開発地区である。東北自動車道佐野藤岡I.C.直近という地の利を活かして商業施設の誘致を行い、2003年には「佐野プレミアム・アウトレット」と「イオンモール佐野新都市」が開業した。高速道路を利用し、東京も含む広域からの集客力を誇っている（図-6）。

また、1996年に住都公団施行の土地地区画整理事業として認可された宇都宮市と上三川町に跨る「東谷・中島土地地区画整理事業地区（137ha）」は、北関東自動車道の上三川I.C.に隣接し、宇都宮テクノポリス計画において、工場・流通機能の拠点として位置付けられていた。2003年に地元の

百貨店を中心とした FKD ショッピングモールの立地を皮切りに現在は、「インターパーク宇都宮南」として知られる商業集積となっている。

工業系機能から流通系機能への用途転換は周辺のアクセス道路の付加を増大させる。両地区とも道路拡幅等の負担を行ったが、ニュータウン開発を地域振興に繋げた好事例と言える。こうした努力により「日本の失われた 20 年」と言われた時代にもニュータウン事業は、全国で新しい需要に適合した土地利用の転換を進めていたのである。

## 2) 環境共生とニュータウン開発

「環境共生」もこの時代を表すキーワードの一つである。1999年に事業認可を得た「越谷レイクタウン（225ha）」は、水害に悩む埼玉県越谷市において河川事業と一体的な街づくりを行うことで地域の治水安全度の向上を目的とした総合的な治水事業でもある。

また、2004年には「景観法」が制定され、景観価値が国民の守るべき価値として認められた。21世紀の街づくりは、環境、景観、安全、そして利便性が要求されるようになっていたのである。JR武蔵野線の新駅設置と合わせて大規模街区に首都圏でも最大規模のショッピングモールを誘致し、2008年に「イオンレイクタウン」が開業した。

さらに、このプロジェクトには「住民参加」という時代のキーワードも潜んでいる。港北ニュータウン以来、大都市法等の「法定の申出換地」とは併せて「任意の申出換地」の技法を磨いた住都公団は、大規模商業施設の誘致が可能な数ヘクタールの街区に透明で公平な手続きにより、希望する権利者の換地を集約できるようになっていた。そして、治水のための大規模調節池を地域の資産として活用するために地域住民からなるワークショップを立ち上げ、リクリエーションや環境学習のために利用することを自治体と共同で成し遂げたのである。こうした一連の成果は、2009年に国際的な環境都市に与えられる「リブコムアワード」の金賞受賞として結実した。

環境共生を目指した街づくりは、越谷レイクタウンと並行して埼玉県浦和市と岩槻市（現「さいたま市」）を流れる綾瀬川流域でも進行していた。高度経済成長時代には水質の問題が話題になった綾瀬川であったが、その後、地域の努力により水

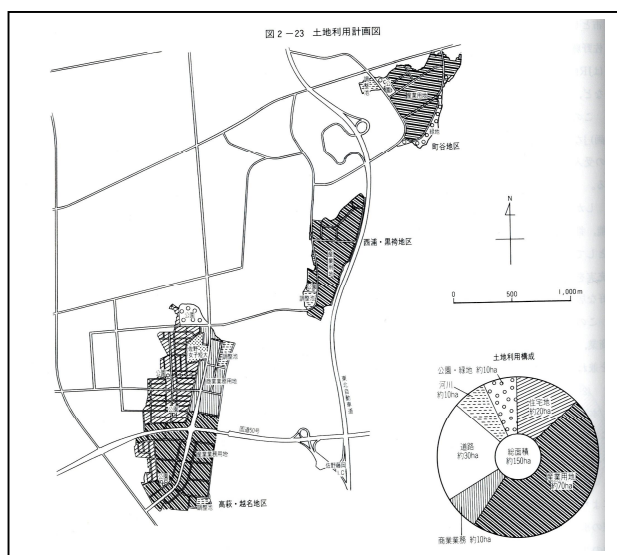


図-6 佐野新都市土地利用計画図



質は徐々に向上している。また、2002年のサッカーワールドカップ会場となった「埼玉スタジアム」に隣接し、埼玉高速鉄道（浦和美園～東京メトロ南北線）の開業が予定されていた浦和美園地区と岩槻市の新和西地区で2000～2001年に三地区313haに及ぶ土地区画整理事業がスタートした。ただし、浦和東部第一地区56.8haはさいたま市施行である。

さらに、国土交通省事業の「清流ルネッサンス21（水環境改善緊急行動計画）」の一環として、鉄道トンネル地下に導水路を設けて荒川の水を引き、綾瀬川の水質浄化も行っているのである。地域名称は公募を経て「みそのウイングシティ」とされ、申出換地による大街区には、2006年に「イオンモール浦和美園」がオープンした。大規模調節池により治水安全度は向上し、新駅周辺の高層住宅への入居も進んでいる。

## 6. 大規模都市開発収束期（2004年～）

### 1）社会経済情勢の変化とUR都市機構の発足

1999年に住都公団は「都市基盤整備公団（以下、「都市公団」）」となった。住都公団の担って来た都市インフラの整備をさらに進めるためであった。

日本住宅公団が特殊法人として発足して以来、大規模都市開発や良質な賃貸住宅の大量供給等の事業は、大量の資金を長期に亘り投資する必要があった。1950年代から70年代の民間不動産業の資金調達力や技術力は、現在と比べて小さかった。

高速道路の建設や電源開発等、公共性は高いが、当時の民間企業が行うには技術的、資金的に難しい事業のために特殊法人が設立され、郵便貯金等を原資とする財政投融资資金を日本道路公団、水

資源開発公団、日本住宅公団等の事業に投入し、インフラの整備が進められた。長期金利に連動する国債利回りは、1990年頃まではおよそ6～8%であり、財政投融资資金を利用した事業の収益性は合理的であった。しかし、経済のグローバル化が進む中で長期金利は急速に低下し、1998年には10年物国債の利回りは2%を切る水準まで低下した。資金面から見てインフラ整備のための公的機関の民営化は時代の流れでもあった（図-7）。

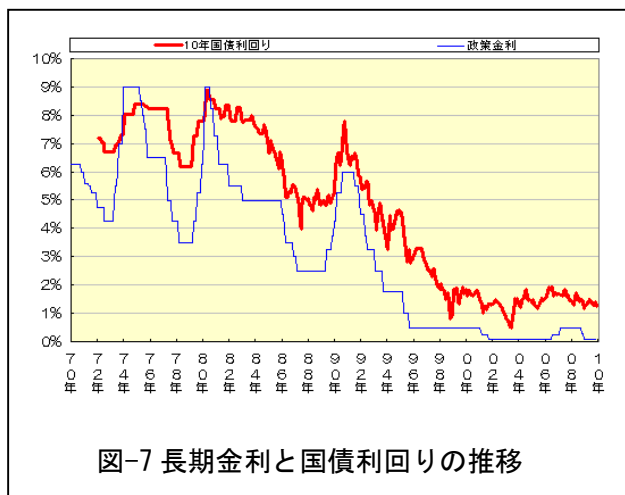
財政投融资改革が進む中で特殊法人の民営化や改革が行われ、2004年に都市公団は独立行政法人都市再生機構（以下、「UR都市機構」）に改組された。80万戸近い住宅ストックを有する都市公団は、居住者へのサービスの水準を維持するためにも独立行政法人という組織形態が望ましいとされた。

前述したように大規模なニュータウン開発事業の施行期間は長い。時代の要請や経済情勢に合わせて土地利用や都市インフラの変更を行う必要がある。住宅や宅地の長期需要予測は難しいが、特に、バブル経済後の経済の長期低迷期では民間や公的機関も含めて様々な事業や組織の見直しが行われた。現在では、人口も2008年のピークから100万人以上減少し、高齢化も急速に進んでいる。また、全国に広がる「空き家対策」が主要な政策課題ともなっている。今後の都市計画の方向ではコンパクトシティ化が喫緊の課題となっている。

### 2）成し遂げたこと、成し遂げた人々

経済社会情勢にニュータウン開発も対応しなければならないことは明白である。しかし、一旦、施行を始めた事業を途中で放り出すわけにはいかない。UR都市機構のニュータウン事業は、収束に向かっているが、その中でやり遂げた事業に触れて見ることにしたい。

2005年8月にTXが開業した。宅鉄法により沿線開発の中心を担ったUR都市機構は、埼玉県、千葉県、茨城県の5市において、全体の5割に上るニュータウン事業を着々と進め、沿線人口の増加と鉄道旅客人口の増加に貢献している。TX沿線は今や首都圏でも人気のある新興住宅地である。終点のつくば駅は地下駅設置を前提に計画された筑波研究学園都市の中心に位置し、筑波研究学園都市は順調に発展している。



一方、1983年に制定された「関西文化学術研究都市建設推促進法」による関西学研は、2府1県8市町に跨り、文化学術研究地区はおよそ3,600haと筑波の研究学園地区2,700haよりはるかに広い上にクラスター型開発でありながら、十分な軌道系交通機関のネットワークを持たないというハンデキャップにありながら、環境共生に配慮し徐々に研究機関や先進的な民間企業の立地も進んでいる。また、北九州市若松区・八幡西区の「北九州学術研究都市南部地区(121ha)」は、1995年からの事業を既に完了し、「学研都市ひびきの」として施設立地も進んでいる。この他に学研都市として成長を続けるニュータウンも多い。

2013年の東日本大震災からの復興事業は、ニュータウン開発で培ったUR都市機構の技術者集団の支援する所も大きいと聞いている。土地区画整理は一人や二人の技術者によって成し遂げられるものではない。技術は組織によってこそ保持されるものである。URの技術力が被災直後の困難な中で、そして、現在も努力を傾注されていることを改めて評価し、多くの技術者に敬意を表したい。

最後に、UR都市機構発足から今日まで、地価下落やリーマンショックによる世界的な経済不況という困難な状況下で宅地販売も含めて事業を推進された方々に深い敬意を表して、ひとまず60年の物語を終えることとしたい。また、著者の力不足により、首都圏に偏重した記述になったことを末尾ながらお詫び申し上げます。

(やなせのりひこ)

補注)

(1)明治33年制定の行政執行法は、検束、家宅進入、居住制限、土地物件の使用・処分、使用制限、代執行等々の行為が一般的に許容され、戦前には、こうした権限の濫用による人権侵害行為があった。昭和23年には行政執行法は廃止され、以後、わが国の法制度は行政の実力行使については非常に抑制的なものとなっている<sup>6)</sup>。しかし、こうした戦前の記憶が、戦後も暫くの間、直接地権者に接する土地区画整理に対して反発を続けさせた理由かもしれない。

(2)第1期「ニュータウン事業スタート期(1960～1965年頃)」、第2期「大規模ニュータウン事

業の展開と停滞期(1965～1973年頃)」、第3期「ニュータウン事業の低迷期(1973～1979年頃)」、第4期「複合機能型ニュータウン事業期(1980～90年代半ば)」、第5期「ニュータウン事業の縮小期(1990年代半ば～)」の5区分としている(ただし、名称は簡略化)。

(3)竹重は、「東急の田園都市線の建設に当たって駅周辺の土地を買収して、建設後に区画整理組合を設立して整理した故智に倣ったものといわれている」或いは「殊に先買い方式による宅地開発は、我が国に前例がなく、多少試行錯誤的な事もあったかと思う」と述べている<sup>7)</sup>。

引用文献)

本稿は、日本住宅公団史、宅地開発公団史、住宅・都市整備公団史、まちづくり30年、首都圏都市開発本部34年のあゆみ、まちづくりの記録、都市基盤整備公団史、地域振興整備公団20年史、筑波研究学園都市開発事業の記録、多摩ニュータウン開発事業誌、まちづくり技術体系を基本的な文献として記述した。

- 1) 国土交通省土地・水資源局土地政策課：わが国のニュータウン総括に関する調査、国土開発研究センター、平成16年3月
- 2) 越沢明：近代日本都市計画における広幅員道路の系譜100m道路の起源、第8回土木史研究発表会論文集、pp.54-55,1988.
- 3) 水内俊雄：近代日本の国土空間の生産をめぐる計画思想とその実践・地方利益と都市利益の相克-、山室信一編『『帝国』日本の学知 第8巻』,pp.196-234,岩波書店、2006.
- 4) 築瀬範彦：換地設計技術の進歩、区画整理2004年11月号、pp.34-43
- 5) 竹重貞蔵：日本住宅公団の宅地開発事業について(1)及び(2)、区画整理1958年3月号及び4月号
- 6) 桜井敬子：行政法のエッセンス、pp.156-157,学陽書房、2007.
- 7) 竹重貞蔵：区画整理と共に歩いた五十年を顧みて(2)、区画整理1988年7月号