

東京大学大学院新領域創成科学研究科
環境学研究系自然環境学専攻
自然環境形成学分野
平成 23 年度
修士論文

港北ニュータウン計画における農的土地利用に関する研究
A study on the incorporation processes of agricultural land use in the planning of Kohoku New Town

2012 年 1 月 27 日提出
2011 年度 3 月修了
指導教員 横張 真 教授
学籍番号 47-106624 原田 文恵

目次

目次.....	2
図表リスト	4
第1章 研究の背景と目的	5
第1節 都市と「農」をめぐる時代背景と課題	5
第1項 都市計画に「農」を位置づける必要性.....	5
第2項 多様化している「農」の役割・機能と担い手.....	5
第3項 複合的な土地利用として「農」を捉える必要性.....	6
第4項 都市計画に農的土地利用を位置づける上での課題.....	6
第2節 これまでの都市計画及び都市計画制度における農的土地利用の扱い	7
第3節 既往研究の整理と本研究の視点	8
第4節 研究の対象	9
第5節 研究の目的	10
第6節 研究の構成	11
第7節 港北ニュータウン計画	12
第1項 計画の概要.....	12
第2項 計画区域の自然・社会的特徴.....	12
第8節 対象とする計画期間	13
第2章 農的土地利用を計画する方針の策定経緯	14
第1節 はじめに	14
第2節 調査の方法	14
第3節 横浜市における都市化の進行と港北NT計画の都市計画的位置づけ	15
第4節 港北NT計画における農的土地利用の計画経緯	16
第1項 開発モデルプラン（検討期間 1965.4-1966.2）	17
第2項 基本構想（1967.6 策定）	17
第3項 基本計画原案（検討期間 1967.2-1968.4）	19
第4項 基本計画案（検討期間 1968.12-1969.9）	19
第5項 基本計画（1974.7 策定）	20
第5節 考察	20
第3章 計画過程における農的土地利用の計画意図	23
第1節 はじめに	23
第2節 研究の方法	23
第3節 基本計画原案における農的土地利用の特徴	23
第1項 計画された農的土地利用の機能的特徴.....	23
第2項 計画された農的土地利用の空間的特徴.....	24
第4節 基本計画案における農的土地利用の特徴	25
第1項 計画された農的土地利用の機能的特徴.....	25

第2項 計画された農的土地利用の空間的特徴.....	26
第5節 基本計画における農的土地利用の特徴.....	27
第1項 計画された農的土地利用の機能的特徴.....	27
第2項 計画された農的土地利用の空間的特徴.....	28
第3項 その他地区における農的土地利用の計画.....	30
第6節 考察.....	31
第1項 小括.....	31
第2項 考察：計画過程における「農的土地利用」の計画意図.....	32
第4章 まとめと展望.....	34
第1節 結果のまとめと結論.....	34
第2節 展望にむけて：選択されなかった未来.....	36
第3節 展望：農的土地利用を都市計画に位置づけるための視点.....	37
引用文献.....	39
謝辞.....	42
要旨.....	43

図表リスト

第1章

- 図1-1 港北ニュータウン計画の計画過程
- 図1-2 研究の構成
- 図1-3 港北NT位置図と土地利用計画
- 図1-4 港北NT計画区域と標高図
- 図1-5 1966年における計画区域の土地利用図
- 図1-6 港北NTの計画から建設までの過程

第2章

- 表2-1 分析対象の文献
- 表2-2 ヒアリング調査対象者
- 表2-3 1960年前後に立案されたニュータウン計画の開発手法と農的土地利用の扱い
- 表2-4 5つの計画段階

- 図2-1 旧法用途地域及び耕地整理・土地改良範囲
- 図2-2 既存土地利用と開発モデルプラン土地利用計画
- 図2-3 基本計画原案の土地利用計画図

第3章

- 図3-1 1966年の土地利用と集落修復地区の位置
- 図3-2 基本計画原案 オープンスペースの計画
- 図3-3 1966年の土地利用と農業専用地区の位置
- 図3-4 基本計画案 オープンスペースの計画
- 図3-5 基本計画における農業専用地区の位置
- 図3-6 基本計画 オープンスペースの計画
- 図3-7 新羽大熊農業専用地区基本計画図
- 図3-8 港北NT計画過程における農的土地利用の概念的 position づけの変化

第4章

- 図4-1 港北ニュータウン計画過程における農的土地利用の計画

第1章 研究の背景と目的

第1節 都市と「農」をめぐる時代背景と課題

第1項 都市計画に「農」を位置づける必要性

日本の都市計画の今日的課題として、「農」が位置づけられていないことが挙げられる（国土交通省，2009）。

これまでは、1968年に制定された新都市計画法（以下、都市計画法）及び1969年に制定された農業振興地域の整備に関する法律（以下、農振法）によって、都市と農村・農業は区分され、土地利用の用途を純化していくことが目標とされたため、都市計画では「農」は扱われてこなかった。しかし実際の土地利用をみると、特に、都市計画法に基づく市街化区域と市街化調整区域の区域区分の境界付近において、農地や樹林地の間に住宅地が存在するスプロールが広がっている。これは、一つには、市街化が既に進行しつつあった区域や、市街化が地権者により期待された区域が、市街化のプログラムが明確でないまま市街化区域に取り込まれ、結果として市街化区域内に市街化しないままの農林地が存在することによる（石田，2004）。もう一つには、開発を抑制すべき市街化調整区域で、将来像を示す土地利用計画がないまま、一定規模以上であるなど基準を満たす開発は許可されること、開発許可の対象とならない土地利用があること、などが挙げられる。石田（2004）は、「都市は薄く広がり、都市的土地利用の可能性は国土全体に及んでいます。都市と農村を峻別できる状態にないのも、都市農村計画の必要性と必然性の一つの理由です」と、「農」を含む都市計画の必要性を指摘している。

ところで、1999年に制定された食料・農業・農村基本法に、都市農業の振興がうたわれ、神奈川県で「神奈川県都市農業推進条例」（2006）、大阪府で「大阪府都市農業の推進及び農空間の保全と活用に関する条例」が制定され（2007）、東京都では「農業・農地を活かしたまちづくりガイドライン」が策定される（2008）など、これまで経過的なものとして捉えられてきた都市部の農業の価値を認め、振興していこうとする動きが急速に広がっている。さらに、都市住民の間で、農作業に関わりたいというニーズが高まっており（東京都，2009）、市民農園数も増加傾向が続くなど（農林水産省，2010）、これまで計画の対象としてこなかった「農」を、都市計画に位置づけていく必要性が、かつてなく高まっていると言える。

ここで、「農」が都市計画に位置づけられるとは、農業、農村、そして市民の農的活動に関する土地利用（後述）が、都市に必要な要素として認められ、持続的な土地利用として土地利用計画に示されること、かつ、その土地利用を実現するために法制度の適用や事業が公的に決定されることを指す。すなわち、都市計画マスタープランや自治体総合計画等の法的拘束力のない計画に、「農業ゾーン」などとして記載されるにとどまるものは含まれない。

第2項 多様化している「農」の役割・機能と担い手

前項で述べたように、都市における「農」の価値が評価されている背景に、「農」が有する役割・機能が多面的であることがある。後藤（2003）は、都市住民に評価される農業・農地の機能として、①生活環境の快適さ維持する機能 ②農産物の生産機能 に加え、③環境保全機能 ④避難地の提供など防災機能 ⑤教育機能を挙げている。練馬区（2009）は、それらに加えて ①レクリエーション・コミュニティ機能、②福祉・保健機能、③景観形成・歴史文化継承機能を挙げている。東（2009）は、都市住民が評価する「農」の多面的な機能の評価は、都市の状況や、多面的機能の必要度合いの認識、都市農地の位置形状によっても左右されるものと考えられると指摘している。

「農」の担い手も多様化している。農の担い手は、これまで農家（農業者）であると考えられてきたため、農振法に基づく土地利用計画は「農業計画」であり、生産の場である「農地」が計画の主な対象であった。しかしながら近年は、農家にとどまらず、広く市民が農的活動に親しむようになってきている（栗田，2011）。例を挙げると、従来から存在した市民農園の他、学校や高齢者施設などの教育・福祉施設が農的活動に取り組む例、コミュニティガーデンとしてグループで共同作業を行う例もある。更に、里山保全活動として、農用林・薪炭林として利用されてきた樹林地の管理を都市住民が担う例も多い。

都市計画への「農」の位置づけを議論する際には、これまでの産業的側面のみならず、期待される「農」の役割や、市民の農的活動をも視野にいたした計画のあり方を検討していく必要があると考えられる。

第3項 複合的な土地利用として「農」を捉える必要性

都市計画に「農」を位置づけようとするとき、対象となる土地はどのような土地であろうか。前述のように「農地」が議論の対象となることが多いが（例えば、国土交通省，2009；後藤，2003），都市内に残存している農地は、単独で存在してきたわけではなく、過去には、樹林地、草地、集落とともに農業を通じた土地利用間の結びつきがみられ、一体的な農村景観を形成していた（武内，2001）²。内平ら（2000）は、都市内の農家民家、農地、神社や集会所等の共同施設、農業用水路等を「農村的環境」と呼び、「そもそも歴史的な農村集落を基盤とする都市内の農的環境は、地域の社会環境や、周囲の自然環境を包括して成り立ってきた空間であり、複合的な機能や性質を帯びた空間である。」と指摘している。

歴史まちづくり法や、景観法の制定にもみられるように、土地の歴史、地域の風土・文化を活かした都市計画のあり方が求められている現在において、都市と「農」の共生を計画しようとするのであれば、「農地」を計画に位置づけていくだけでは不足であると考えられる。「農」を含む景観で評価されるのは、樹林地等の周辺環境を含めた景観である（武内ら，1987）。資産保有目的で農地保全の主張がなされる場合があり、農地だけを特別扱いすべきでない（石田，1990）との指摘もあり、農業を通じ地域の環境を構成してきた土地を、個別に分離させず、関連づけながら都市計画に位置づけていく考え方や手法を確立していく必要があると言える。

以上をもとに本論文では、これまで農業や市民の農的活動を通じて形成されてきた土地利用を、「農的土地利用」と定義することとする。具体的には、農地、屋敷林、農家住宅、樹林地、水路、ため池などが含まれる。類似の言葉に「農業的土地利用」があるが、この言葉は、産業用途で使われる土地利用、特に農地を指す場合に使われることが多く、これまでに述べた問題意識に照らすと、本論文の趣旨を適切に表現しづらい。よって、本論文では、「農的土地利用」を用いることとした。

第4項 都市計画に農的土地利用を位置づける上での課題

これまでの都市計画は、都市の人口増大により各種の土地利用要求が増大することを前提に立案されてきた。「区分」することで混在による不経済を防ぎ、効率的な土地利用を目指す区域区分制度は、この「拡大」を前提とした都市計画を策定するための制度である。

しかし、そもそも歴史的にみれば、江戸や京都の街では、その内部に農地が存在し、都市的土地利用と農的土地利用との区別は必ずしも明確ではなかった（横張，2003）。横張（2003）は、「いわば伝統的とも言える混在を容認する風土に加え、都市部への急激な人口集中に促されながら、農住混在空間は日

¹ 栗田（2011）は、非農家などの主体が、利潤を得ることを目的せず農作物栽培などの行為をおこなう活動を「農」的活動と定義している。

² 武内（2001）は、著書のなかで、かつての農用林を里山としたうえで、農地、集落を含めた土地利用を「里地」と称している。

本の郊外を特徴づける空間として、急速に拡大していった」と指摘している。西村（2011）は、「都市の政策と農村の政策を、少なくとも空間施策として区分することは本来意味のなさないことであった」と述べ、都市と農村を空間的に区分しない計画の必要性を指摘している。

区域区分の境界付近における土地利用の現状に加え、都市における「農」の価値への理解が広がりつつある現状も踏まえると、都市と「農」を区分する考え方がもはや役割を果たさないことは明らかである。「区分」する価値観を離れ、新たな計画のあり方を構想し、それを実現するための制度を構築していく必要がある。

価値観の転換が求められるとき、歴史から学ぶことは重要である。都市計画史研究に長らく取り組んできた石田は、「計画の機能・概念の歴史的発展に関する考察を踏まえて、はじめてパラダイムの転換と云うような議論は可能になるだろう」という見解を示している（石田，1993）。社会と自然との相互作用を研究してきた考古学者であり歴史学者である Van der Leeuw は、社会の持続可能性を考えることがますます重要になる現在において、過去から現在を捉え、未来を見通すこと、すなわち、歴史の中から新たな視点を得ることが重要であると指摘している（Van der Leeuw et al., 2011）。

以上をふまえて本研究では、将来の都市計画及び計画制度を考えるための視点を得ることを目的として、過去に実践された都市計画の検証をおこなった。具体的には、都市的土地利用と農的土地利用を「区分する」考え方にとらわれない発想があったのではないかとの仮説のもと、都市計画法制定以前に立案された計画を検証することとした。

第2節 これまでの都市計画及び都市計画制度における農的土地利用の扱い

都市計画における農的土地利用の扱いは、時代ごとの社会的状況とともに変化してきた（石田，1990）。また、都市計画の考え方が制度をつくり、制度が都市計画のあり方を規定する、というように、都市計画の考え方と制度は密接な関係をもって発展してきた。そこで、現在の課題を適切に把握するために、歴史的な視野のなかで現在を捉える必要があると考えられる。本節では石田（1990）を参考に、過去の都市計画及び都市計画制度において農的土地利用がいかに関わられてきたかを、時系列に沿って整理する。

都市計画における農的土地利用の扱いに関する議論は、関東大震災後、都市における緑地の必要性が認識された1930年代からみられる。1930年代には、1924年にアムステルダムで開催された国際都市計画会議における都市膨張抑制の議論や、E.ハワードの田園都市論を背景として、都市における緑地のあり方を議論するなかで農業地域の扱いが議論されていた。今川（1935）は、大都市の周辺には①農産物供給②緑地③都市拡大を防止するための緩衝地帯として農業地帯が必要であるとし、その計画を地方計画にて担うべきであるとしている。1930年代に検討された東京緑地計画では、環状緑地帯を構成するものとして、郊外部の農業地帯が位置づけられているが、この計画は法的な位置づけが得られず、実現していない。

戦後にあたる1950年代においては、東京緑地計画や戦時中の防空緑地の計画を背景に、都市近郊の農業地域をどう扱うかが議論された。木村（1953）が、東京緑地計画を引き継いだ特別都市計画法の緑地地域について、農業というより緑地としての意味合いが強いと批判し、都市計画に、都市計画地域制の一つとして「農業地域制」を設ける必要があると述べているが、これも実現していない。

続く1960年代、高度経済成長を背景に都市近郊農村地域において急激な都市化が進んだ。近郊農村における乱開発は営農環境の悪化をもたらし、ニュータウン建設などの大規模開発計画に対し農家の反対運動が展開されるなど、都市的土地利用と農的土地利用との競合が大きな社会問題となった。この問題に対処するため、計画的な市街化を行うことを目的として1968年に都市計画法が制定され、都市的土地

利用と農的土地利用とを区分する考え方に基づく区域区分制度が導入された。農的土地利用は都市計画法に位置づけられず、農「業」的土地利用を計画する農振法が制定され、農的土地利用の計画はこの法律に拠ることになった。

1960年代後半から1980年代後半のバブル景気以前までは、都市計画法による区域区分が、前述のような問題を内包していたため、「農住都市」の提案（一楽，1968），1971年に制度化された農林省による緑農住区開発事業など、農業地域と住宅地の共存を計画する制度の提案が農業側からなされている。都市計画学会誌においては「混乱なき混合は可能か」という特集が組まれ、混合をいかに計画していくべきかの議論もみられる（石川，1987；武内，1987）。

1980年代後半からは、バブル景気に伴う地価高騰などにより、都市の土地問題が深刻化し、都市農業不要論が唱えられ、都市農業と土地利用計画のあり方が議論された（石田，1990）。それらの議論は、1992年の市街化区域内農地の宅地並み課税、生産緑地法の改正に結びついた。生産緑地は都市計画の地域地区の一つとなったが、その位置づけは「将来の公園等の公共用地を確保する」目的であり、実際の運用は、必ずしも都市計画に最適な配置になっていない（渡辺ら，1999）。

1990年代になると、神戸市が1996年に制定した「人と自然との共生ゾーンの指定等に関する条例」など、市街化調整区域内の農的土地利用を含む土地利用の調整を目的とした地方自治体独自の制度が創出されるようになる（和田，1999）。1998年の都市計画法改正，2000年の地方分権一括法を受け、土地利用をきめ細やかに行うための仕組みが整ってきていると言える。

2000年代後半以降、人口減少が現実のものとなり、環境への関心の高まりも背景に、「都市と農を共生」させるための議論が活発化している。それまでの議論が、都市化の圧力と農的土地利用との競合をいかに調整するかに重点があったのに対し、これからは、土地をどのようにマネジメントしていくか、どのような環境を創造していくかを議論していくことが求められている。

以上をまとめると、高度経済成長期以前には、農産物の供給、緑地としての役割を果たすことを目的に、都市においても農的土地利用が必要とされ、実際の計画も立案されていた。しかし、戦後の高度経済成長を支えるため、土地利用においても効率や経済合理性が追求されるなか、都市的土地利用と農的土地利用を区分することに合理性があるとされた。そのため区域区分を前提とした多くの制度や計画が実行に移され、都市計画に農的土地利用が位置づけられることはなかった。高度経済成長期を過ぎて久しく、低成長と言われる時代に入った現在も、高度成長期の価値観に基づく「区分する」考え方からの転換が図られていないことは大きな課題である。

第3節 既往研究の整理と本研究の視点

本項では、都市における農的土地利用の計画に関する研究の蓄積を把握することにより、本研究の位置づけを明確にする。農的土地利用をいかに都市計画に位置づけるかの議論は、主に都市計画学、農村計画学、緑地計画学の分野においてなされてきた。それらの研究を、石田（1993）を参考に整理すると、

（1）景観・地域資源、環境保全など「農」の役割や機能を評価し、計画論へと発展させようとするもの、（2）計画の機能や概念、思想を明らかにしようとするもの、（3）法制度の運用実態や効果を明らかにし、その改善を目指すもの、の3点に整理できる。

（1）「農」の役割や機能を評価し、計画論へ発展させようとするもの

農業・農地のもつ農作物生産機能を中心に、都市にも農的土地利用を位置づけていくべきであるとの主張が多くなされている。田畑（1979）は、農地も樹林地等と合わせて緑被地とし、その残存状況から

緑地計画を立案することが必要であるとした。横張（横張，1995，2000）は、農業の環境保全機能に着目して都市近郊における水田と市街地との混在のあり方を検討した。その他、都市農業の特徴である多品目生産に適した土地の評価から計画論を展望した研究（広原ら，2000）、農地を中心とした景観に着目し、保全すべき農地の形態を明らかにしようとした研究（渡辺ら，2001；松本ら，2007）がある。武部ら（1999）は、都市内の農地や樹林地等を「農的空間」と定義し、都市の環境要素として都市住民にどのように捉えられているかを評価することで、計画のあり方を展望した。これらの研究は、「農」の存在意義を主張しているものの、「都市には、どのような農的土地利用が必要か」という都市計画的視点にたった議論は十分に行われているとは言えない。

（2）計画の機能や概念、思想を明らかにしようとするもの

都市計画は、一部の分野におけるシュミレーションの他は、実験の後に現実の都市に適用することができないので、計画の理念・技術については過去の計画実践から学ぶことがとりわけ重要である（石田，1993）。この分野においては、諸外国の都市農村計画に関する研究として、E.ハワードの田園都市論（村上，1996）、イギリスの都市農村計画法に関する研究（西山，1982）がある。日本における計画の考え方については、田園都市論が日本でどのように理解されたかを研究した村上の一連の研究（村上，1997；1999；2000）、日本における「都市農村計画的」理論が展開される過程を明らかにした研究（岩田，2002）、石田の都市農村にわたる一連の計画史研究及び考察（石田，1990；1993；2004）がある。将来の計画のあり方を考える上でも、計画の概念や思想を研究することは意義があることであると考えられるが、これまでの研究は、具体的な土地利用のあり方にまで解を与えるものではない。

（3）土地利用に関する法制度の運用実態や効果を明らかにし、その改善を目指すもの

都市の「農」は、様々な制度が関係しているため、議論も多様化・個別化している。例えば、生産緑地制度の運用状況に関する研究（渡辺ら，1999）、農振法の運用実態を明らかにした研究（松川ら，2003）、都市計画法及び農振法の効果を土地利用実態から明らかにした研究（吉村ら，1994）などがある。これらの蓄積をもとに、これからの都市像を描き、その都市像を実現するための制度が再構築される必要がある。しかし、石田（1990）が市街地縁辺部の計画のあり方として「緑農住土地利用計画制度」の創出を提案しているほかは、これまでの研究蓄積は現状（実態）の把握が中心で、新たな計画の考え方を示すところには至っていない。そもそも、現状の法制度を根本的に見直す必要が生じている現在からすれば、既存の制度を前提としないアプローチが求められていると考えられる。

第4節 研究の対象

以上をふまえ、本研究は、都市計画法制定以前から計画が検討され、都市計画に農的土地利用を位置づけた優れた実践（石田，1990）とされる神奈川県横浜市の港北ニュータウン（以下、「港北NT」）計画を取り上げる。1965年から計画検討がなされた港北NTでは、農的土地利用も都市環境を構成する一要素として位置づけられ、「農業専用地区」という名称で、その空間配置が開発地域とともに計画された。土地利用は市の要綱及び農振法によって担保され、現在、計画区域は、横浜市で最も農的土地利用が維持されている地域³の一つになっている。

1960年代に農的土地利用を都市計画に位置づけた例は前述のとおり稀で、港北NT計画は当時、時代

³ 港北NT区域とほぼ重なる都筑区は、横浜市で2番目に農地面積が広い行政区である。

に逆行するものであったとも言える。しかし、この時期に構築された計画制度の転換が迫られている現在からすれば、港北NT計画に込められた意図や、その計画過程は詳細に検証するに値すると考えられる。すなわち、農的土地利用は計画にどのように位置づけられたのか？を明らかにすることで、都市計画に農的土地利用を位置づける考え方を見いだすための視点が得られると考えられる。

港北NT計画についての既往研究は、都市計画的立場からの研究と、農業計画的立場からの研究に分けられる。都市計画的立場からの研究は、研究対象を区画整理区域内にしているものが多く（例えば、木下ら、1998）、農業専用地区を全体の計画のなかに位置づけて検討したものはみられない。農業計画の立場からの研究は、農業専用地区についての研究がほとんどで、ニュータウン計画への言及が少ない（例えば、東、1972；小澤1977）。その他、江成（1991）による報告などもあるが、石田（1990）が「この事業は、開発と農業保全に関する優れた実践として高く評価されていたが、国などの制度的バックアップ、特に『農業専用地区』のような制度化が行われなかったため、他に大きく波及することはできなかった」としているように、農業計画の側面からは、近年では取り上げられることが少ない。

この他、田村（1989）など横浜市政に携わった者による報告がいくつかあるが、いずれもコンセプトや概要の紹介にとどまり、港北NT計画に農的土地利用が計画されることが決まった経緯や、計画の意図については明らかにされていない。

第5節 研究の目的

以上をふまえ、本研究は、港北NT計画の過程において、農的土地利用が、なぜ、どのような意図のもとで計画されたのかを明らかにし、農的土地利用を都市計画に位置づける上での視点を提示することを目的とする。港北NT計画が、都市計画法制定以前から検討されていることから、「区分する」考え方にとらわれない計画の意図や考え方が存在したのではないかという仮説を立て、以下の2つの課題に取り組んだ。

<研究課題>

- (1) なぜ、農的土地利用は計画されることになったのか？
- (2) 農的土地利用は、どのような意図のもとで計画されたのか？

港北NT計画の基本計画が策定されるまでの過程を図1-1に示した。NT計画のような都市計画の計画過程には、計画の理念や方針を定める「構想」から、「基本計画」等と呼ばれる、構想を空間的に具体化した計画図面及び事業計画から構成される計画の作成までが含まれる。構想から具体化へと計画過程が進むにつれて、計画は次第に現実に即した内容になる。すなわち、都市計画は、対象地域の自然・社会的特徴や、計画立案者の方針、法制度や都市計画技術、事業費といった多岐にわたる要素が反映されながら具体化されていく。そのため、過去の計画から学ぶためには、計画を多角的に分析し、その計画に込められた意図を理解することが必要である。

本研究では、計画過程に作成された検討資料や計画図面、事業計画の内容から、農的土地利用の計画に込められた意図を読み解き、そのような意図に基づき計画がなされた背景を、①対象地域の社会的背景、②当時の都市計画の考え方や制度、の2つの視点から明らかにすることに取り組んだ。

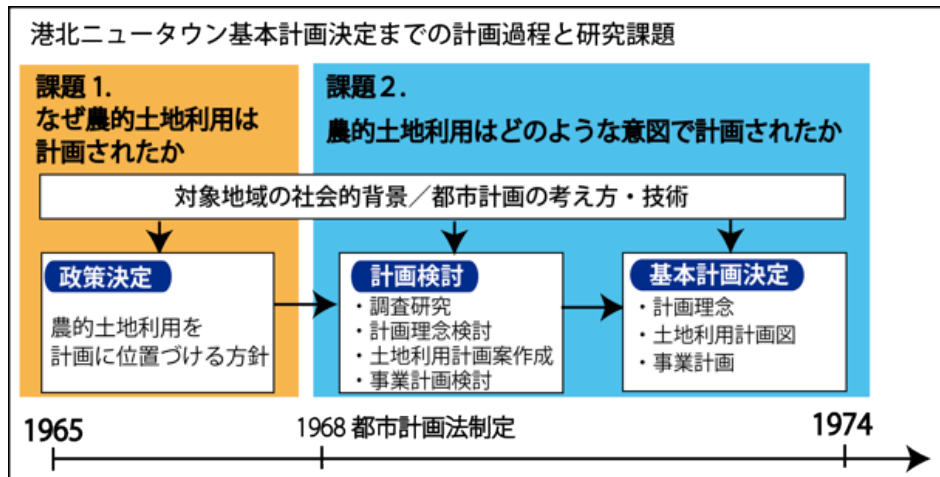


図 1-1 港北ニュータウン計画の計画過程

第6節 研究の構成

本研究の構成を図 1-2 に、研究の手順を以下に示す。

(1) なぜ、農的土地利用は計画されることになったのか？

文献調査及びヒアリング調査より、港北NT計画で農的土地利用を計画する方針の策定経緯を明らかにする。用いた資料は、当時策定された計画図や検討資料、計画過程の記録である。

(2) 農的土地利用は、どのような意図のもとで計画されたのか？

計画過程で複数の計画案が策定されていることに着目し、各計画案を相互に比較分析することで、計画された農的土地利用の特徴を整理・把握し、農的土地利用がどのような意図のもとで計画されたのかを明らかにする。当初の計画立案が都市計画法の制定以前であることから、現在の課題である「区分」を前提としない発想のもとで農的土地利用が計画されたのではないかとこの仮説のもとで分析を行う。

最後に、(1)(2)の結果と、港北NT計画が立案された当時と現在の社会的状況の変化もふまえ、本研究で得られた結果をもとに農的土地利用を含む都市計画及び制度のあり方を検討する。

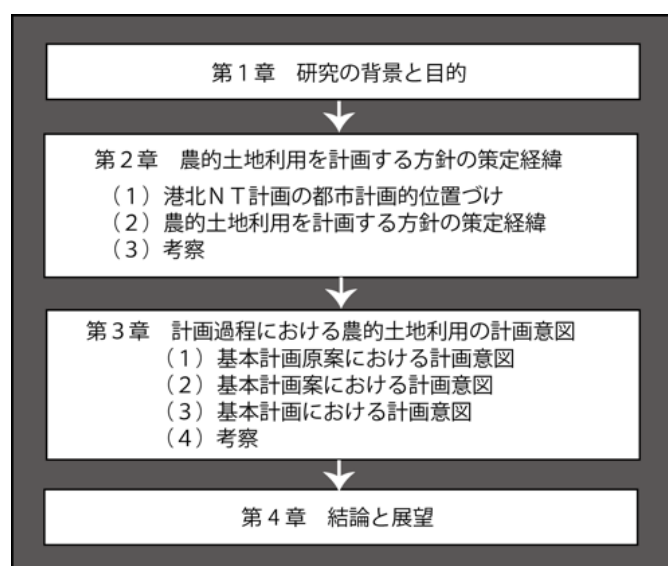


図 1-2 研究の構成

第7節 港北ニュータウン計画

第1項 計画の概要

港北NTの位置及び開発区域の区分図を図1-3に示す。港北NT建設事業は1965年に発表され、事業主体は横浜市、土地区画整理事業（図1-3、濃灰色部）は日本住宅公団（現：都市再生機構）により実施された。計画区域は現在の都筑区域とほぼ重なり、当初の計画人口は30万人であり、面積・計画人口の規模から国内でも最大規模のニュータウン計画のひとつである。

計画は「乱開発の防止」「都市農業の確立」「住民参加のまちづくり」「多機能複合的なまちづくり」⁴を基本理念とし、市街地整備を実施した区画整理事業区域のほかに「都市農業」の場として農業専用地区が計画されていることが大きな特徴である。

農業専用地区は、港北NT計画において創出された横浜市独自の制度に基づき指定された地区である。農業専用地区は、その目的を「農業上の合理的な土地利用を確保することにより都市農業の定着を図るとともに、緑地空間として都市環境の保全に資するため、総合的、計画的に地域農業の振興を図ること」とし、港北NT計画区域では、20ha以上で農業生産性の向上及び地域農業の健全な発展が図れる見込みがあることを条件に指定されている。港北NT建設事業では、農業専用地区を対象に、土地基盤整備や農業近代化のための施設整備に100%の助成が市から行われた（江成，1991）。

港北NT計画区域の農業専用地区は、1970年に実施された区域区分で市街化調整区域に指定された。更に、1973年に、6地区のうち5地区が農用地区域に指定された。

第2項 計画区域の自然・社会的特徴

港北NT計画区域の標高図を図1-4に、計画区域と、計画当初における計画区域の土地利用を図1-5に示した。港北NTは多摩丘陵の東端に位置し、鶴見川の支流である早淵川が区域の中央に流れている。標高は0m～70m程度で、丘陵部は谷戸地形が細かく入り組んでいる。土地利用は、谷戸ごとに、山林（斜面林）及び水田と畑、集落によってひとまとまりの空間を構成する、横浜市の丘陵地に典型的にみられる土地利用形態であった。

社会的には、縄文前期から集落が存在し、その後続く時代を通じて豊かな農村であったとされる。戦後においても神奈川県下で5指に入る農業地帯であり、市場への近接性を活かした近郊農業が展開されていた。一方、高度経済成長期である1960年代には、東海道新幹線開通に伴う新横浜駅の開設、田園都市線開通及び多摩田園都市の開発、横浜線の複々線化完了などを背景に、急激な都市化が始まりつつある時期であった。計画区域は明治の市町村制により成立した旧村のまとまりを中心とした16町を含み、

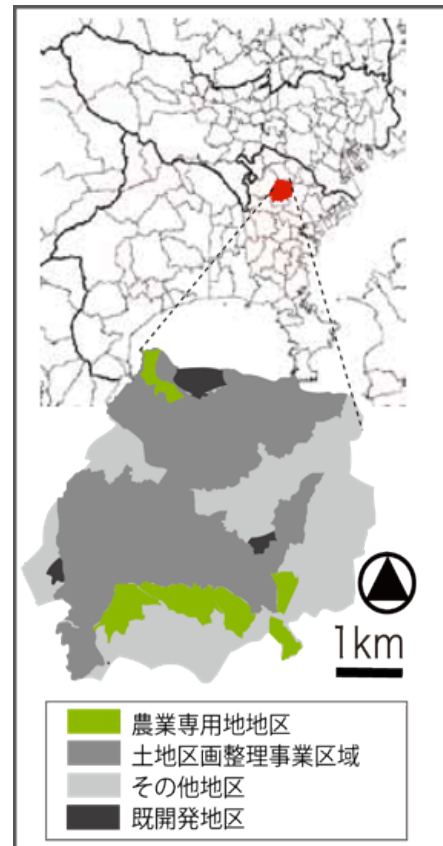


図1-3 港北NT位置図と土地利用計画
（出典：都市基盤整備公団，2004）

⁴ 基本理念のうち「多機能複合的なまちづくり」は、土地利用計画の転換に伴い1986年に導入された。

社会的な最小単位であった農業集落は約 40 存在した。稲荷講や地神請などの地縁型組織の活動が活発に行われていた。集落は谷戸部分に分布し、農家住宅の周辺は斜面林で、それは屋敷林となっている。計画時の人口は約 11,000 人で、農業人口はそのうち 70%を占めていたが、周辺の都市化に従い減少しつつあった。区域内に 4つの農協が存在した（以上、横浜市史編集委員会，2003；横浜市，1968）。

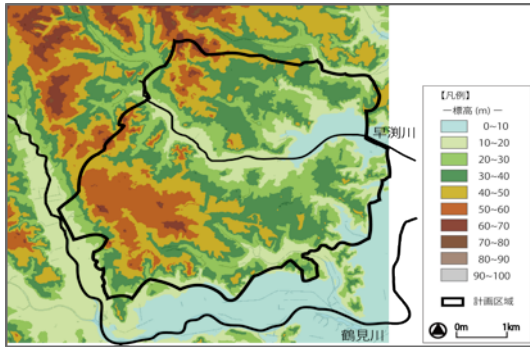


図 1-4 計画区域と標高図
(出典/標高図：ESRI Japan プレミアムシリーズ地形)

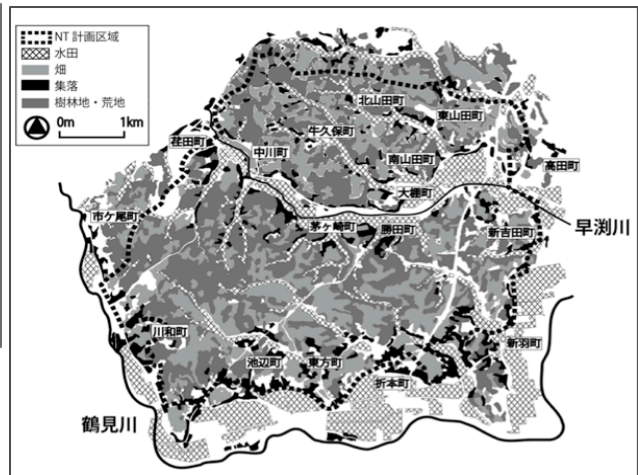


図 1-5 1966 年における計画区域の土地利用図
(出典：国土地理院 1967 年発行地形図をもとに筆者作成)

第 8 節 対象とする計画期間

港北 NT の計画から建設までの過程を図 1-6 に示す。本論文は、計画に農的土地利用が位置づけられるに至った過程から計画に込められた意図を明らかにする。そこで、事業が発表された 1965 年から、農的土地利用を計画に位置づける方針が計画の基本方針として定められた 1974 年の基本計画策定までの、初期の計画過程を検証の対象とした（図 1-6 赤枠内）。港北 NT 建設はこの基本計画に基づいて行われているため、基本計画までの計画過程を検証することで目的が達成できるものとする。

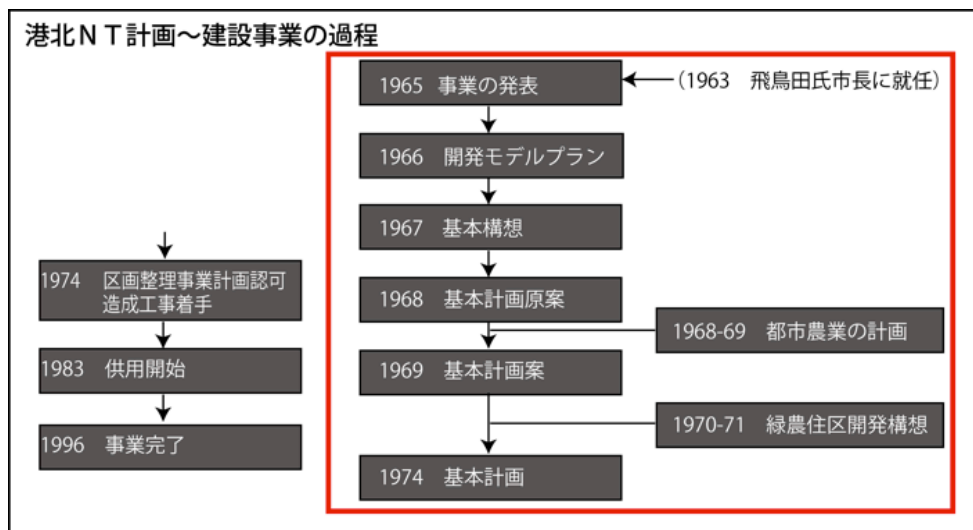


図 1-6 港北NTの計画から建設までの過程（出典：住宅・都市整備公団，1997 を参考に作成）

第2章 農的土地利用を計画する方針の策定経緯

第1節 はじめに

本章では、港北NT計画で農的土地利用を計画する方針の策定経緯を明らかにする。急激な都市化のなかで、どのようなきっかけで農的土地利用を計画に位置づけることが発案され、その後、どのように関係者に理解がなされていったかを把握することは、冒頭で述べたように都市の「農」への理解が広まりつつある現在においてもなお、重要な意味を持つものと考ええる。

これまでの報告では、飛鳥田一雄市長の発案によるものとの言及がなされているが（江成，1991 他），その背景には何があり、なぜ、関係者に受け入れられたのかは明らかになっていない。

第2節 調査の方法

はじめに、港北NT計画の都市計画的な位置づけを整理し、その後、農的土地利用を計画する方針の策定経緯を整理した。調査の方法は、文献調査及び計画関係者へのヒアリング調査による。分析対象の文献・資料及びヒアリング対象者を以下に示す。ヒアリング調査は、1回120分程度で、各1~3回、計画の経緯や背景、事業の組織体制、計画関係者の計画に対する姿勢や計画の考え方を伺った。

表2-1に使用した文献を整理した。文献は、主に①計画資料、②計画過程の記録を用いた。表2-2に、ヒアリング調査の対象者を示す。ヒアリング調査は、事業の推進主体である①横浜市計画局（当時）、農的土地利用の計画を担った②横浜市農政局（当時）、区画整理事業を実施した③日本住宅公団、基本計画原案及び基本計画案を作成した④日本都市計画学会、の4つの立場で計画に関わった方を対象とした。

表2-1 分析対象の文献

	資料名	作成者	作成年	概要
計 画 資 料	港北ニュータウン開発モデルプラン報告書	環境開発センター	1966	横浜市からコンサルタントに委託して作成された計画
	港北ニュータウン基本構想	横浜市	1967	モデルプランを基礎に横浜市がとりまとめたもの
	港北ニュータウンの基本的条件の検討／港北ニュータウン基本計画原案報告書	日本都市計画学会	1968	横浜市から日本都市計画学会に計画作成を委託したもの
	港北ニュータウン建設総合基本計画案策定報告書	日本都市計画学会（・日本住宅公団）	1969	同上
	都市農業の計画	都市農業問題研究会	1968-69	横浜市農政局に事務局を置き、農業の専門家に検討を依頼したもの
	港北ニュータウン基本計画	横浜市	1974	
過 程 の 記 録	港北ニュータウン	徳江義治，山本光雄	2006	港北NT開発対策協議会の資料，議事録をまとめたもの。著者は地権者として協議会に参加
	港北ニュータウン 四半世紀の都市づくりの記録	住宅・都市整備公団 港北開発局	1997	区画整理事業を中心に事業の経過をまとめたもの

表 2-2 ヒアリング調査対象者

所属	氏名	役割
横浜市計画局	竹内 正二	1974 年より一貫して港北NT計画に携わる。港北NT計画について最も詳しいと言われる
横浜市計画局	遠藤 包嗣	1971 年より港北ニュータウン担当の係長として事業に携わる。区画整理事業の推進を担当
横浜市農政局	小澤 恵一	1967 年より市農政局において港北NT計画に携わる。農業専用地区制度を取りまとめるなど中心的役割を果たす
日本住宅公団・日本都市計画学会	田畑 貞寿	1966 年～1968 年にかけて、日本住宅公団及び東洋大学に籍を置きながら港北NT計画検討に携わる。1966 年には植生調査を宮脇昭氏、井手久登氏と共に行い、その後、川手昭二氏らとともにグリーンマトリックスシステムの基礎を築いた。
日本住宅公団	川手 昭二	1967 年より港北NT計画に関わる。1969 年～港北開発事務所所長として港北NT建設事業の中心的な役割を果たした。

第 3 節 横浜市における都市化の進行と港北NT計画の都市計画的位置づけ

図 2-1 に、1967 年 12 月時点の旧都市計画法における用途地域と、耕地整理及び土地改良実施区域を示した。港北NTは、用途地域指定のない白地地域に計画された。旧法下では、白地地域の乱開発を規制できず、港北NT計画を立案することで、計画区域内の開発の進行を遅らせる意図があった（小澤氏へのヒアリング調査より）。横浜市では 1965 年以降、年間 10 万人の増加がみられた。とりわけ内陸部の農村部において人口増加が著しく、小学校や道路、下水道などの社会基盤整備が大きな課題となっていた（横浜市総務局市史編集室，2002）。人口の 70%が農業に従事する農業地域であった港北NT計画区域でも、東急田園都市線、横浜線や東急東横線沿線の開発の影響もあり、乱開発が進みつつあった。

当時の市長、飛鳥田は、「一万人市民集会」の実施を公約して当選するなど市民との直接のつながりを重視していた。港北NT計画でもその理念を具現化すべく、地権者の代表が参加する港北NT開発対策協議会を設立し、具体的な計画を協議会で協議していくこととした（横浜市総務局市史編集室，2002）。

表 2-3 に、1960 年前後に立案されたニュータウン計画の開発手法と農的土地利用の扱いを整理した。港北NT計画において、地権者が計画策定に参加する場が設けられたのは、同時期に計画が立案された多

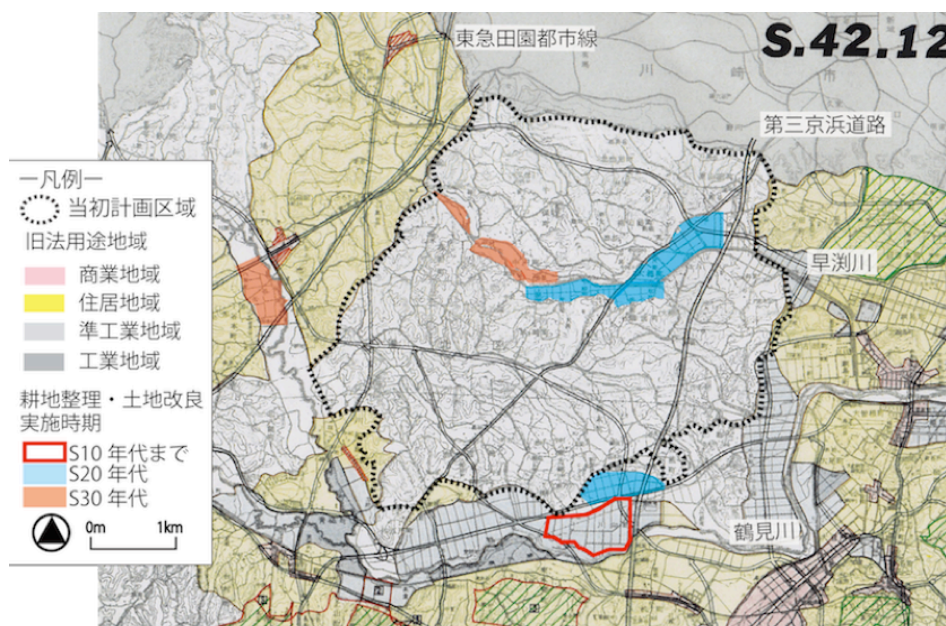


図 2-1 旧法用途地域及び耕地整理・土地改良範囲（横浜市，1967；内山，1998 に基づき筆者作成）

摩ニュータウンや千葉ニュータウンが、1963年に制定された新住宅市街地開発法に基づき、計画区域の全面買収を前提にしていたのと対照的である。全面買収であれば、従前の地権者が計画過程に参加することはなく、計画者が土地利用計画を立案することが可能である。しかしながら、土地が全て買収されることに對し農家の反対運動が各地でおきる、土地買収に応じ多額の現金を手にした農家の生活が崩れる、市街地の拡大に伴い、営農継続を希望する農家が代替地を取得することが困難になる（日本住宅公団、1965）など、土地を全て買収することの弊害も無視できないものになっていた。全面買収には大きな資金も必要となるため、港北NTは、土地区画整理事業により建設されることとなった。

1960年代の港北NT計画区域における農業は、麦・米を中心とした粗放的農業から、市場への近接性を活かした野菜生産など集約的農業が行われるようになりつつあり、優良な畜産経営体もいくつか存在した。横浜市は、1967年に、新たな農業の形を研究するための農業技術センターを設立することを決める（横浜市会議事録、1965）など、農業振興に積極的であった（緑区史刊行委員会、1993）。港北NT計画は、高度経済成長に伴う急激な都市化が要因となる都市問題を緩和するための、地域の側の自衛策であったと言える。

表2-3 1960年前後に立案されたニュータウン計画の開発手法と農的土地利用の扱い
 (柏木ら、2001；ユギ・ファーマーズ・クラブ編、1994；宮崎、1978を参照して筆者作成)

名称	千里ニュータウン	多摩ニュータウン	千葉ニュータウン	港北ニュータウン
事業開始	1958年	1965年	1966年	1965年
事業主	大阪府	東京都、日本住宅公団	千葉県	横浜市、日本住宅公団
事業手法	新住法	新住法+区画整理	新住法	区画整理
農的土地利用の扱い	激しい反対運動が展開され、計画に反対した集落を除外	酪農家の反対を受け、でも当初は計画変更せず。1983年に一部を新住法の適用範囲から除外、市街化調整区域へ区分変更した。しかし、どのようなまちをつくっていくかの計画は存在しない。	事業への反対により、買収できない土地は、営農継続希望する限り営農を認める営農調整区域とした。買収できない土地が多く、1985年に「ラーバンNT」を目指すとして理念変更された。	計画初期から都市農業を創出することを理念とし、永続的な土地利用として「農業専用地区」を計画に位置づけ、営農継続しうるよう基盤整備を行った。

第4節 港北NT計画における農的土地利用の計画経緯

前述の背景のもと計画された港北NT計画は、1965年の事業発表後、5つの計画段階を経て基本計画が策定された。表2-4に各計画の概要を整理した。各計画は作成主体が異なり、農的土地利用の位置づけも計画の進展に伴い大きく変化している。本節では、農的土地利用が計画に位置づけられるに至るまでの過程を整理する。

表2-4 5つの計画段階

計画名	策定者	計画期間
開発モデルプラン	環境開発センター（担当：田村明氏）	1965.4～1966.2
基本構想	横浜市	～1967.6
基本計画原案	日本都市計画学会	1967.2～1968.4
基本計画案	日本都市計画学会（・日本住宅公団）	1968.12～1969.9
基本計画	横浜市	～1974.7

第1項 開発モデルプラン（検討期間 1965.4-1966.2）

開発モデルプラン（環境開発センター，1966）は，横浜市に六大事業の1つとして港北NT事業を提案した環境開発センター（代表，浅田孝氏；担当，田村明氏）が市からの委託により作成したものである（田村，1989）。この段階では，農的土地利用は計画には位置づけられていなかった。

既存土地利用及び耕地整理及び土地改良が実施された範囲図と，開発モデルプランの土地利用図を重ねたものを図2-2に示す。同プランでは，早濶川沿いの土地改良区（水田）を中心とした農地及び集落が特殊開発地域（開発保留地）とされ，当面は農業を維持しつつ別事業にてレクリエーション施設や研修施設等を建設することが構想された（環境開発センター，1966）。また，当時のニュータウン開発では，集落移転は交渉に困難が伴い，費用もかかることから避けられることが一般的であった（表2-3）ことから，港北NT計画においても集落は対象外とすることが考えられていた。

これを，当時の農政施策に照らして考えると，国策として農業構造改善事業が進められているなか，生産性の高い優良な農地である土地改良済み水田の開発は避けられたものと考えられる。更に，丘陵部と低地の一体開発は事業費の増大を招くこと（環境開発センター，1966）も規定要因となり，丘陵部を主体として住宅開発を行うことが計画されたものと考えられる。ここで特殊開発地域は，別事業にて市街化するまでの間，経過的に農業を維持することを目的としたものと考えられる。



図2-2 既存土地利用と開発モデルプラン土地利用計画（環境開発センター，1966を元に作成）

第2項 基本構想（1967.6策定）

農的土地利用を計画に位置づける考え方は基本構想に初めて現れる。1967年6月に横浜市が策定した基本構想では，早濶川流域に農業地区を設けることが方針のひとつに掲げられた（横浜市，1967）。

市が発行した基本構想パンフレットには「農業をつづけていきたいと考えておられる方々は，主として農業地区を利用して…（中略）つづけていくことも自由です」「農業地区は早濶川流域において…（中略）…近代的な都市農業等を行い得る地区とし」と記載されている（横浜市，1967）。パンフレットは地権者である農家への説明会で主に配布されたものである。パンフレットには計画図の記載がないが，開

発モデルプランの「特殊開発地域」を継承し、位置づけを「農業地区」としたものと考えられる。同月に開催された港北NT開発対策協議会において、飛鳥田市長（当時）が農業を育成していく方針を演説し（徳江ら、2006）、この時期に農業をNT計画に積極的に位置づける方針が固まったと言える。

市長の飛鳥田が持っていた考え方が、計画にどのように影響したのだろうか。飛鳥田は、出版社が企画した港北NT建設についての座談会において次のような発言をしている（飛鳥田、1968）。

「…私は、都市というのが一体、このような形でいいものかどうか、非常に疑問だ。そこで、われわれの将来を考えた都市づくり、将来の人間生活はかくあるべきものだという都市づくりをしてみたい。…中略…（他のニュータウンは）住宅の集合体にしかすぎないんじゃないか」

「近郊農業、都市農業というものは滅び行くものということになっています。が、それではいけないんじゃないか…中略…農業自身を、いわゆる都市農業として、いわゆる農業工場というような形の新しい都市農業を創設しつつ、この都市農業と住宅部門とが正しいバランスを持って、共に共存できる、共に助け合っていけるという面を打ち出す必要があるんじゃないか」

「…この美しい国土の中で、農業というものがそれ自身存在できるプレゼンメントを持っているんです。そういうものを一つの要素として、だから住宅と農業、しかもその農業は、亡び行く農業ではなくて、新しく再生した農業、これが互いにバランスを持った都市、そのことが同時に居住する側からいえば、緑であり、憩いの場であり、そして自分と異質なものを見ながら暮らすことが出来る。」

「ミカンでもナシでも、それでバスでもって都会の人が遊びにきて…お客さんが向こうから来てくれるという、こういう都市農業もあり得るはずなんです。…中略…ニュー・タウンにだって消費者がいるんだから、こんなにいい条件はないはず」

飛鳥田は、都市における農業の重要性を、都市のあり方と農業のあり方の両側面から指摘している。1963年4月に市長となった飛鳥田一雄は、社会党員であり、革新市長会会長を務めるなど、革新自治体を象徴する存在であった。市長に請われて囑託として市で働いた鳴海は、市長の社会主義論は観念的でラジカルであったが、彼の行動と状況判断は極めて現実的であり、方法を重視していたと述べている（鳴海、2003）。市長にとっての「理想的な都市」が、港北NTでは住宅地と農業との共存という形で具体化されることになったと言える。

関係者の間では、NT計画に農的土地利用を位置づけることに対し、賛成意見ばかりではなかった。市農政局長であった志村は、優良な農村地域を開発する計画に農政局が参画することに反対していた。市長は、農政局次長であった大場に1966年、「都市農業問題研究会」を設けて港北NTで成立する農業の形を検討するように指示している。大場は、局長が反対の立場であったことから局内では表立って動けず、神奈川区の農政係長⁵をしていた小澤恵一に、会の事務局を手伝うよう依頼した。小澤は、夜間のみと約束してこれを手伝ったのち、翌年、農政局の農業振興係長として港北NT事業を担当することになり、市役所内部の体制も整えられていった⁶（以上、小澤氏へのヒアリング調査より）。

事業の推進体制として特徴的なのは、農政局がNT計画という開発計画に業務の一環として関わったことである。開発計画等に関し、都市計画部門が農政部門と協議・調整することはあっても、一つの事業を共同して実施することは極めて稀であり、志村局長の反応は一般的な反応であったと考えられる。

⁵ 当時、横浜市は各区に農政課があり、農業振興は市の重要な事業の一つであった

⁶ 小澤氏は、1968年4月からNT事業を担当している。4月の赴任当時、係員はNT計画に関わることに反対していたが、小澤氏の話聞いた後、係員は意見を転換した（小澤氏へのヒアリング調査より）。

第3項 基本計画原案（検討期間 1967.2-1968.4）

横浜市及び日本住宅公団が日本都市計画学会（委員長、松井達夫氏）に委託し検討された基本計画原案では、前述の市長の方針を受け、農的土地利用を都市計画に位置づける考え方の検討が行われた。当時、ニュータウン計画のような総合的な都市計画を立案する力は自治体になく、民間のコンサルタントも多くなかったことから、学会がこのような総合計画の立案を担うことが多かった。

基本計画原案の検討過程では、都市で農業が存続できる要件を整理し、その要件が都市活動の阻害要因とならないような空間計画のあり方が検討され、①農業地域を400ha 設ける場合 ②農業地域を600ha 設ける場合、③農業地域を設けない場合、の3案について人口計画や、住宅計画が検討された上で、専業農家数から必要な面積を算出した結果として、522haが必要であると、①の計画を基礎に、図2-3に示した計画案が最も適するだろうと結論づけている。

この計画は、計画区域の地形、植生といった自然条件を基礎に、道路や公共施設の立地を検討した案で、この頃計画の体系化が進められつつあったグリーン・マトリックスシステムにより計画が立案されている。農的土地利用は「農業が都市の中に存在できるとするなら、緑地系の施設の一つとしてグリーン・マトリックスに組み入れられる」と記載され、生産緑地や既存集落が「既存集落修復地区（以下、集落地区）」として既存集落の位置を基礎に分散配置された。

この計画案の詳細は第4章で分析する（以上、日本都市計画学会、1968より）。

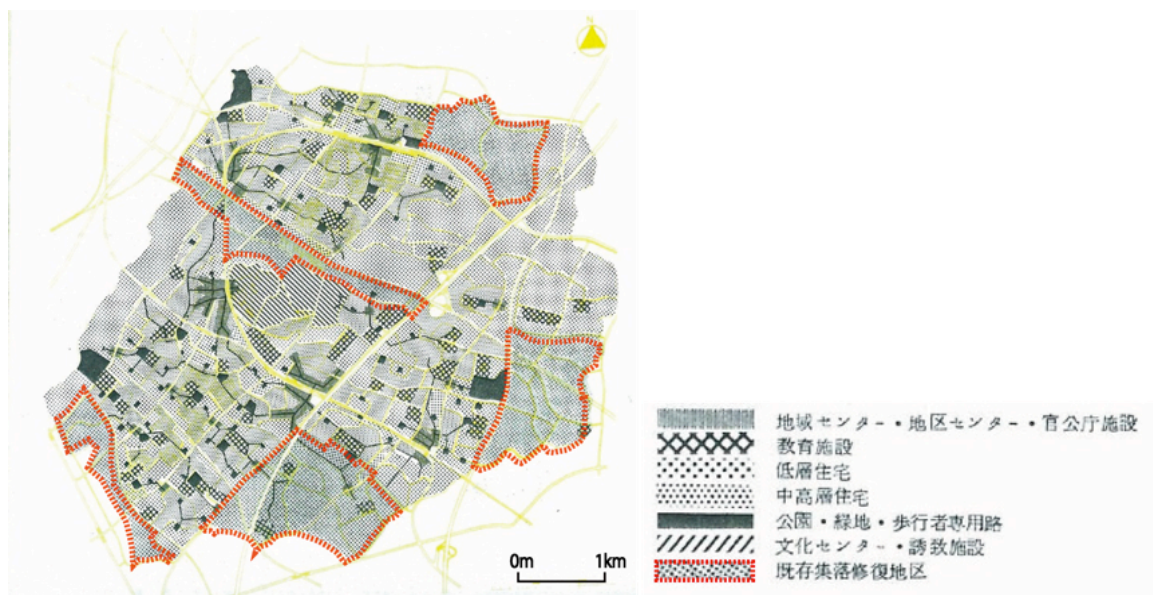


図2-3 基本計画原案の土地利用計画図（出典：日本都市計画学会、1968）

第4項 基本計画案（検討期間 1968.12-1969.9）

前案を引き継ぎ日本都市計画学会（委員長、高山英華氏）により検討・策定された基本計画案では、集团的農地を都市の緑としての要素をもつ「農業専用地区」として設定することが検討され、計420haが計画された。この計画で、農業集落は具体的計画がなされない「その他地区」となった（日本都市計画学会、1969）。

この計画以降、農的土地利用の計画には市農政局が関わっている。農政局に事務局が置かれた「都市農業問題研究会」により計画区域での農業のあり方が検討され、定められた「港北NT農業対策要綱」

をもとに、空間の計画がなされた。農政局は、NT事業により土地を失う農家に対しては、市が同程度の農地を用意して当然であるとし、市計画局との度重なる協議の上、市の100%補助による基盤整備を行うことを決めた（小澤氏、竹内氏へのヒアリング調査より）⁷。計画案の詳細は4章にて検討する。

第5項 基本計画（1974.7策定）

基本計画において農業専用地区は、開発区域の緑とともに生活環境空間として保全・育成することが明示された。同計画は、基本計画案をもとに関係各者と調整し、地権者との合意、各事業の検討を踏まえ横浜市計画局がとりまとめた。

同計画では、基本計画案が踏襲されているものの、計画から外れた地区、新たに計画された地区があり、合計面積としては半減して計230haとなった。現在の農専地区は、おおよそこの計画に基づき区域指定されている。詳細は4章にて検討する（以上、横浜市、1974より）。

第5節 考察

本章では、港北NT計画において農的土地利用を計画する方針が策定された経緯を、計画資料の分析及びヒアリング調査により把握した。その結果、以下の事項が明らかとなった。本節では、方針の背景を①対象地域の社会的背景、②当時の都市計画の考え方や制度の2点から考察する。

<結果の概略>

- ・ 港北NT計画における農的土地利用は、計画当初において、都市開発が行われるまでの経過的なものとして扱われていたが、基本構想において、都市に必要な土地利用として位置づける方針が示された。
- ・ 農的土地利用を計画する方針が策定された背景には、①地域の乱開発を防止することを目的として、基礎自治体が主体的に取り組んだ計画であったこと、②方針が策定されたのが都市計画法の制定以前であり、都市計画のあり方が模索されていた時期であったことがあったと考えられる。

①対象地域の社会背景：基礎自治体が主体的に取り組んだ港北NT計画

調査を通して、農的土地利用を計画に位置づけることが「どの人物の発案だったか」ということは明確にならなかった。しかし、計画を立案した組織を考えると、広域的な視野に立ち政策立案をおこなう政府や県、住宅公団ではなく、住民の生活基盤を整備する役割を持つ基礎自治体が立案した計画であったことが、計画のあり方に影響を与えていると考えられる。

同時期に計画立案された大規模開発事業では、住宅の圧倒的な不足への対処策や、地域開発を目的に、政府や、県、日本住宅公団が主体となって進める事業が多く、計画区域の農家への配慮は金銭による移転保障が主体であった（日本住宅公団、1965）。しかし、港北NT計画は、基礎自治体が計画立案したもので、乱開発によって農家が生活の基盤を失っていく状況にも問題意識があり、彼らの生活を維持安定させながら、開発の「エネルギー」を秩序立てる方法として（小澤、1977）、港北NT計画が立案された。

計画地域は、自然・社会条件ともに農業に適した地域であり、市としても主要な農業地域の一つとして農業振興がなされていた。東京郊外における都市化は急激であり、他の大規模開発の計画地では、そ

⁷ 市が私有地である農地に投資する考え方は、当初、農政局と計画局では初調整がつかず、計画の総合調整を担っていた企画調整局の田村氏が農政局の考え方に理解を示したことにより決着したものであった（小澤氏へのヒアリング結果より）。飛鳥田市長は、「公園をつくるのと同等の費用をかけておかしくない」と市会で発言している。

れまで農業を営んでいた農家が突然の開発計画に対し、保全（現状維持）を訴えるという対立が生まれることが多かった。港北NT計画区域で、区画整理事業により、農業を残した形で開発を行うことは、乱開発を防止し開発を秩序立て、住民の生活基盤を整えるという目的達成のための必然的な方策であったと言える。

計画関係者が、立場ごとに異なる思いを抱きつつも、それぞれに役割を果たしたことも、特筆すべき事項である。以上のような背景があったとしても、当時、計画に携わった者のなかでも都市と農業は相容れないものと考えられていたことは、計画資料からも読み取ることができる（横浜市、1967）⁸。都市化地域における農業は、市街化進行の恩恵を受けて発展するが、同時に、都市との間での摩擦も発生するという困難さが存在することから、それを永続させるための打開策は存在せず、農家の転業や移転を支援する以外に策はないと考えられていた（日本住宅公団、1965）。

それでも実現の道が模索されたのは、市長や市職員に、「横浜をスプロール都市にしたいくない」という自負があったことも関係しているかもしれない。市長は磯子出身だが、子供の頃からの遊び場であった近隣の田園地域が乱開発され、自分の故郷がスプロール化していくことに対して危機感を持っていたという⁹。その危機感は開発を計画する側の市計画局でも共有されており、農業を計画に位置づける方針に対して異を唱える者はいなかったとのことであった（以上、遠藤氏へのヒアリング調査より）。農政部門に、農業専用地区の要綱制定や、基盤整備のための予算獲得に奔走した職員が存在したことは特徴的であるが、これは、「このままでは市の農業部門はつぶされてしまう」という危機感が農政局の職員のなかにあったことも関係していた（小澤氏へのヒアリング調査より）。

この時期に計画された他のニュータウンでは、反対が強い地域（農業地域）を計画外とすることはあっても¹⁰、それを積極的に捉えて投資しようとする動きはほとんどない。同じく革新自治体と呼ばれた東京都（美濃部知事）が進めていた多摩ニュータウン計画では、開発に反対し、農業地区としての位置づけを求めている農家の意見が1983年に受け入れられるまでに20年を要している（ユギ・ファーマーズクラブ編、1994）。その事実を踏まえると、当初から、「農」を計画に位置づけていく方針を持ち、農政局が主体的に地権者との話し合いを行った港北NT計画の特異性がわかる。

②都市計画のあり方が模索されていた時期の計画

港北NTの計画区域は、旧都市計画法の白地地域であったがゆえに、計画過程において、一つの計画で都市的土地利用と農的土地利用とを計画するための、都市計画上の制度的障壁が存在しなかったと考えられる。旧都市計画法のもとでは、都市計画事業によって具体的な都市計画が進められていた側面があり、いずれの土地利用であっても、具体的な土地利用計画の立案により乱開発を防止することが港北NT建設の目的であった。しかし、新都市計画法による区域区分後の市街化区域においては、農的土地利用はいずれ市街化するものとされ、両者を統合する計画は農住組合制度等の制度の適用が必要とされる、例外的な扱いがなされるようになった。

⁸ 基本計画原案の報告書では、都市計画上の所見として、「まず第一に都市環境上農業地帯はどうしても相容れない要素をもっている」と述べられている。これは、計画関係者の間でもその計画には困難があることが認識されていたことを示唆している。

⁹ 市長は日本社会党員であったことから、農民側にたつた政策をとりやすかったとも考えられる。計画区域内の農家であった山本は、「市長は、都市農業は自分のアイデアであると言っているが、本当は私が提案した」（徳江、2006）と述べている。

¹⁰ 大阪府の千里NTや千葉県の子葉NTでは、根強い反対運動が行われ、一部地域がNT計画区域から外されている。しかし、代替の土地利用計画は立案されておらず、千里NT計画で除外された地域は、現在、スプロール市街地といった様相になっている（柏木、2001；2011年に現地調査）。

開発計画の初期から農業計画の専門家が参画し、総合的な計画検討がなされていたことも、計画立案・事業実施の上で重要な役割を果たした。区域区分後は、西村（2011）が指摘したように、空間的な重複があるのにも関わらず、都市計画や農業計画は「都市側」「農業側」というように事業の範囲や対象が区分され、両者を統合して計画がなされることが稀である。よって、都市計画・農業計画の専門家が目標を共有して計画に取り組んだ事実は、港北NT計画を特徴づける要素の一つであると言える。

以上より、農的土地利用が港北NT計画に位置づけられたのは、新都市計画法の「区分」する考え方が導入される以前に計画が立案されたためであると考えられる。

一方、事業手法として、当初検討されていた新住法ではなく、土地区画整理事業が選択されたことは、農的土地利用が計画に位置づけられるための要件の一つであったと考えられる。土地区画整理事業は、住宅用地の取得が困難になるに伴い、大規模開発の事業手法として重要視されるようになっていた（日本住宅公団，1997）。港北NT建設事業では、飛鳥田市長が住民参加の市政を推進していたこと、土地を全て買収するのは財政的にも困難であったこと、公団が区画整理事業の経験を蓄積しつつあったことを背景に、地権者が事業に参加する仕組みである土地区画整理事業が選択された。港北NTでは、公団が先行して土地を買収し一地主者となったうえで区画整理事業を実施する方法で、事業に参加する地権者は35%の減歩と合わせ、85%の土地を手放すという条件で合意した。この際に、農業継続を可能ならしめる農業専用地区の構想があったことが、多くの地権者を事業に参加させることを可能としたと考えられる。区画整理の計画区域内外に土地を持つ地権者も多く、一方では土地の売却収入を得て、一方では農業が継続できる環境が整えられるという条件は、悪くないものであったとされる（遠藤氏へのヒアリング結果より）。

第3章 計画過程における農的土地利用の計画意図

第1節 はじめに

本章では、農的土地利用がどのような意図のもとで計画されたのかを明らかにする。具体的には、計画過程で複数の計画案が策定されていることに着目し、各計画案を相互に比較分析することで、計画された農的土地利用の特徴を整理・把握し、農的土地利用がどのような意図のもとで計画されたのかを考察する。当初の計画立案が都市計画法の制定以前であることから、現在の課題である「区分」を前提としない発想のもとで農的土地利用が計画されたのではないかという仮説のもとで分析を行う。

第2節 研究の方法

本章では、農的土地利用が具体的に空間計画の対象とされた基本計画原案、基本計画案、基本計画について、計画された農的土地利用の特徴を ①機能的特徴、②空間的特徴の両面から比較分析し、計画意図を明らかにする。その手順を以下に示す。用いた主な文献及びヒアリング調査対象者は第2章と同様である。

- (1) 計画資料に記載のある計画の理念や考え方を分析し、農的土地利用の機能的特徴を把握する。
- (2) 空間的特徴を、主に土地利用計画図から読み取れる、農的土地利用と都市的土地利用との配置計画及び計画時の土地利用の面から分析する。分析結果をもとにヒアリング調査を行い、計画区域の空間的な条件がどのように計画に反映されたのかを把握する。
- (3) ①対象地域の社会的背景、②当時の都市計画の考え方や制度 の観点から、計画意図を考察する。

第3節 基本計画原案における農的土地利用の特徴

第1項 計画された農的土地利用の機能的特徴

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

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

この記述より、基本計画原案では、「生産緑地、既存集落及びその屋敷林」といった複数種類の農的土地利用が、公園や広場等の都市施設と並列に、オープンスペースとして扱われていることがわかる。すなわち、農的土地利用は、公園緑地とともに計画地域の緑の骨格を形成するものとされ、都市の環境を構成する要素の一つとして位置づけられた。具体的には、「既存集落修復地区」という名称で、既存の集落を中心として計画され、既存集落については、農業地区と密接な関連をもたせた修復計画が必要であるとされている。

基本計画原案では、農的土地利用をNT住民が利用することも想定されていた。報告書では、計画される農業経営の形態として、ヨーロッパの分区園に言及しながら、次のように貸農園が例示されている。「ヨーロッパでかなりの面積が分区園に当てられているが、日本ではそのような公園はない。日本では

最近民間事業として貸農園が生まれてきた。しかしあまり高地価での民間事業にはかなりの困難が伴うであろう」

当時の新聞記事によれば、1960年代の急激な都市化のなかで、世田谷、練馬、三多摩などの郊外部において貸し菜園が増えていた（朝日新聞社、1968）。利用者層はサラリーマンや商店主であった。横浜市港北区では、1966年7月に、こうした貸菜園の先駆けとして「青葉台趣味農園」がオープンしており、農家が栽培指導などを行う様子が紹介されている。ただし、貸し菜園の推進のためには、戦後制定された農地法が課題で、農林省が貸農園の法的扱いを検討しているとある（朝日新聞社、1967）。貸農園が例示されたのはこのような背景に抛るものと考えられ、高地価が課題とされたのは、都市計画法制定以前の計画検討であったためであると考えられる。

前述したとおり、緑地として永続的に維持するためには農地の公有化が必要であるとの提案もなされた。前述のように周辺地価の上昇に見合う農業収入を得ることが難しいと考えられたこと、グリーン・マトリックス体系への位置づけを考慮すると、緑地計画に基づく配置が可能な公有地化が望ましいと考えられていたことが背景にある。報告書では、農業公社等による土地の取得及び貸借、農業の企業的经营などが提案されている（以上、横浜市、1967より）。しかしながらこの提案は、地権者から農地の公有化への反対を表明する要望書が提出され（徳江、2006）、検討されることはなくなった。

以上より、基本計画原案においては、農的土地利用は緑地としての位置づけが重要視されていると言える。これは、計画検討が、計画を担った日本都市計画学会により行われていたことがその要因であると考えられる。

第2項 計画された農的土地利用の空間的特徴

図3-1は、計画区域の計画時における土地利用（1966年）と基本計画原案における農的土地利用の計画を重ねた図である。図から見て取れるように、基本計画原案で計画された「既存集落修復地区」は、集落や屋敷林、樹林地を含む複合的な土地利用であった¹¹。既存集落修復地区の計画面積は計522ha、既存集落の位置を基礎とする分散配置で、既に経営を確立している農家は移動させずらいとされたこと、建設されるNTの緑として機能を果たすことが求められたことからそれが望ましいとされた（日本都市計画学会、1968）。

港北NT計画区域には谷戸が多数存在し、谷戸ごとに、田、畑、斜面林（二次林、植林された針葉樹林）、集落や寺社からなる景観が形成されていた。中央部に楔状に計画された既存集落修復地区（図3-1①）は、早淵川沿い低地

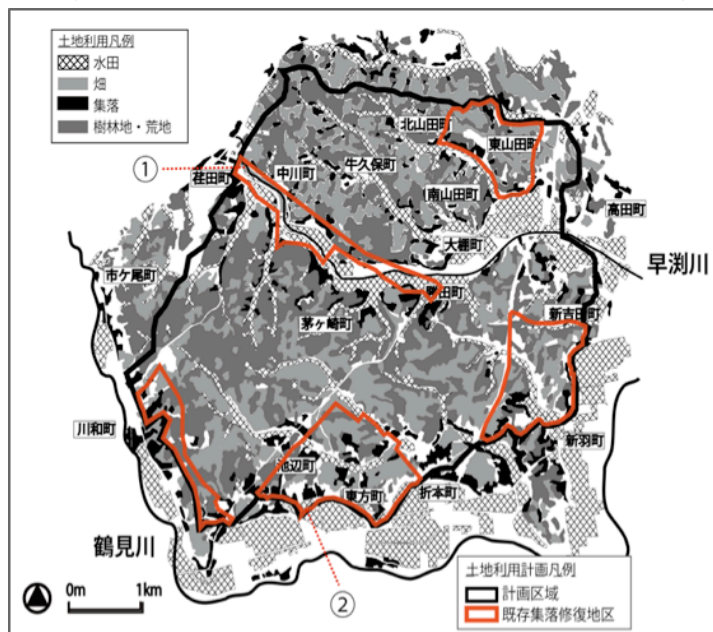


図3-1 1966年の土地利用と集落修復地区の位置

（出典：日本都市計画学会、1968 及び国土地理院地形図をもとに作成）

¹¹ 図3-1中の「集落」は、地形図の凡例が「樹木に囲まれた住宅地」となっていることから、現存する集落の周辺環境もふまえて、集落のなかに屋敷林が含まれるものと判断した。

の水田地域で住宅地に適さない立地であり、この範囲に存在した寺社、斜面林をも含めて保全しようとしたものと考えられる。

基本計画原案の検討では、地形、地質、植生の自然環境構成要素から、住宅地としての適不適を検討し、土地利用や集落構造という地表面を構成する要素と、各種計画条件を合わせ、計画立案の基礎となる自然条件を表す「地形単位」を作成することが試みられた（原案 p55）。これは、横張ら（2011）がまとめているように、1960年代半ば頃から、自然立地的土地利用計画の考え方が、様々な環境問題への対処や乱開発の防止が求められた高度経済成長期以降の土地利用計画において、実践的な計画へと展開されるようになってきていたことが背景にある。計画の前提となる自然および立地条件に関する調査は、横浜国立大学の宮脇昭氏、東京大学の井手久登氏、日本住宅公団の田畑貞寿氏が中心になって行われた（横浜市計画局・日本住宅公団、1968）¹²。日本住宅公団は、「（自然地形を活かした案が当初採用されなかった）多摩ニュータウンでできなかったことを実現したい」と考えて港北NT計画に取り組んだとされており（住宅・都市基盤整備公団、1997；ヒアリング調査より）、そのことが、農的土地利用の計画にも活かされたと推察される。

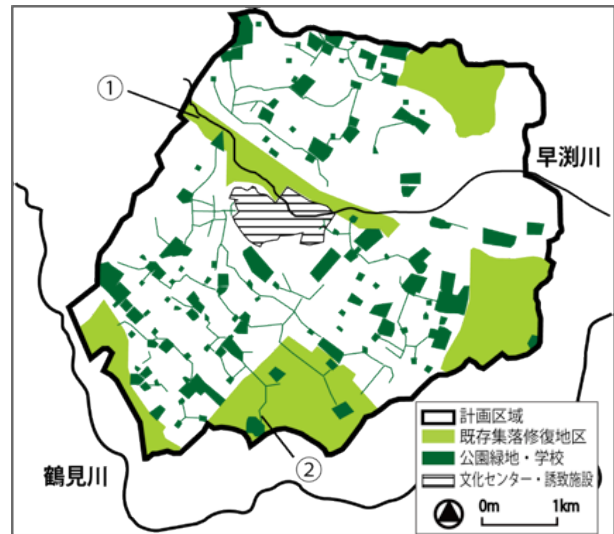


図3-2 基本計画原案 オープンスペースの計画
（出典：日本都市計画学会、1968をもとに筆者作成）

図3-2は、基本計画原案の土地利用計画図から、オープンスペースの計画、グリーンマトリックスの構成要素を抽出した図である。歩行者専用路が開発地域から集落地区の中まで計画され（図3-2②）、既存集落修復地区と隣接させて住民が利用する文化施設¹³が配置されるなど開発地域と集落地区とを接続する意図が読み取れる。

第4節 基本計画案における農的土地利用の特徴

第1項 計画された農的土地利用の機能的特徴

基本計画案においては、農的土地利用の計画がより具体化された。農地は一定面積以上に集団化されるべきであるという市の方針（後述）が定められ、5地区の集団的農地「農業専用地区」が計画された。

土地利用計画は、「土地利用については前年度学会原案の構想を引きついで、それに状況の変化を織り込んだものであるが、今年度特に強調しようとしたのは下記の点である」とされており、前案の考え方

¹²この宮脇報告書では、緑化計画に対する植物社会学的・生態学的提案として、「ニュータウン建設の際も、…（中略）…、自然緑地はできるだけ現状のまま存続させられることが強く期待される。その場所として、住宅建設にもっとも効率が悪く、しかもひかくき自然林や自然林に近い植生のよく残されている斜面の植生を帯状に緑地として残すことを強く提案したい。」と、斜面林の保存が挙げられている。しかし、この報告では農地は評価されていない。

¹³文化施設は、この地域に整備が遅れていた社会文化施設をセンター地区にまとめて計画するもので、計画区域で最も標高の高い位置にあり、港北NTのシンボリック景観を形成することも期待されて計画されている。具体的計画は、「ニュータウンの歴史的、文化的資産である自然地形等を残しつつ」計画されており、公園的な意味合いが強い施設であると言える。

を継承している計画であると考えられる。具体的な計画の考え方をみると、「開発地区、農専地区、その他地区の有機的結合をはかり、駅中心の6~7個の住宅地としてではなく、全体として都市体系を備えた地域とする」「農専地区、中央公園、スポーツ公園を緑のノードとして、グリーン・マトリックスを形成する」とし、前案と同様、農的土地利用がNT計画の「緑」の構成要素として位置づけられていることがわかる。

農業専用地区は、その立地によって異なる位置づけがなされている。A地区(図3-3,後述)は、隣接して計画された公園と一体で計画区域の中核的な緑地空間を形成するものとされた。更に、将来構想として「最もポテンシャルの高い地区となろうが、将来共緑地として農地又は施設公園とする。もしくは開発する場合は徹底的に高度利用する」とされた。B, C, D地区は、周辺の地区と「一体で都市農業ゾーンとする。農業菜園、観光農園として緑地にとどめる」とされ、将来的には都市住民が利用する緑地としての維持が構想されていた。E地区は、最も既成市街地に近く、当面は農業地区として扱い、開発のポテンシャルが高まった場合は、隣接する地域と一体開発するとされた(以上、日本都市計画学会, 1968)。

基本計画原案においても、農業の形態は周囲の都市化との関係のなかで変化するものとされており(都市計画学会, 1967)、ここまでの計画では、NT整備後の営農形態の変化を見据えた検討がなされていたと言える。

第2項 計画された農的土地利用の空間的特徴

図3-3は、1966年の土地利用と農業専用地区の計画を重ねた図である。基本計画案で計画された農的土地利用は、集团的農地「農業専用地区」と、集落を中心とした開発保留地「その他地区」とに分かれ、更に、開発地区とも区別して扱われるようになった。農業専用地区は、既存集落を避けて農業専用地区が計画されていることが図3-3から読み取れる。この案は、策定主体は原案と同じ日本都市計画学会だが、農的土地利用の計画は市農政局が担った。つまりこの計画は、原案を基本としつつ、農業計画の考え方が反映されたものである。

市農政局は、市長の指示を受けて、局内に事務局を置いた都市農業問題研究会(会長、渡辺兵力氏)を中心に「都市農業」の形態を検討した。その結論として、都市においても農業が成立するならば、集団化した20ha以上の農地で、近代化した集約農業が展開できることが空間的な条件であると結論づけて「港北ニュータウン農業対策要綱」を策定した(横浜市, 1968)¹⁴。要綱に基づき指定された地区では市の100%補助によ

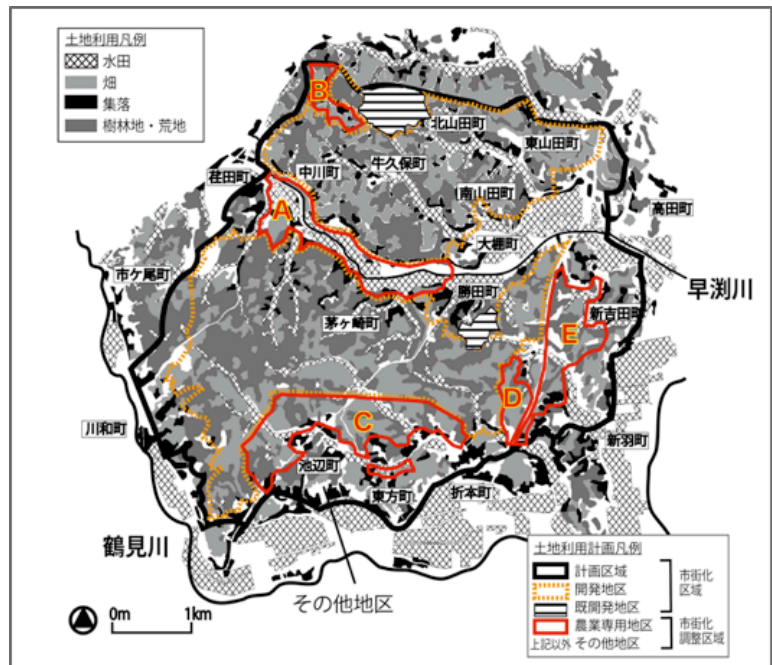


図3-3 1966年の土地利用と農業専用地区の位置

(出典：日本都市計画学会, 1969)

¹⁴ 農業専用地区の面積要件20haは、「横浜市内を見渡して、20ha位のまとまりを持った農業地域が多く残存していたため、港北NT計画区域以外への農業専用地区制度の展開を考えたときにも有効な面積であると考えた(当時の川崎であれば、5haであったかもしれない)」と、小澤氏が考えたことによる

り土地改良等の基盤整備を行うこととされ、農地・山林を中心とした420haが計画された。これは、1960年代から本格的に押し進められた農業構造改善事業による農業の「機械化」「大規模化」を目指す「農業近代化」の流れと重なるものである。特徴的なのは、耕地整理・土地改良の対象地がそれまで水田中心であったのに対し、港北では畑を中心として検討されていた点である。

この計画では、「農業の近代化」のみに焦点が当てられ、その基盤となっていた集落については、渡辺兵力氏が「集落の社会計画」の必要性を指摘していたものの、「その他地区」として区分され、事業の上でも、別事業による計画検討がなされることとなった。

図3-4は、基本計画案の土地利用計画図から、オープンスペースの計画を

抽出した図である。A地区に隣接し計画された公園(図3-4、赤丸部)は、中央公園とされている。この位置は、基本計画原案に存在した文化施設の位置であり、農的土地利用と公園緑地を同列のものとして捉え、一体的に計画する原案の考え方を継承しているものと考えられる。ここは現在、計画当時の地形・植生を活かした公園¹⁵となっている場所で、田畑氏へのヒアリング結果によれば、「田畑山と名付けて絶対に手を触れさせないようにした」とのことで、都市的土地利用(開発地区)と農的土地利用(農専地区)とを空間的に接続する意図が読み取れる。

一方で、既存集落へ接続する歩行者専用道路¹⁶は、計画されていない。更に、公園緑地は開発地区内だけに計画されており、農業専用地区及びその他地区内には計画されていない。1968年に新都市計画法が制定され、開発地区を市街化区域、農専地区及びその他地区を市街化調整区域とし(図3-3)、市街化調整区域では社会基盤整備が行われない方針がとられた(徳江, 2006)ことを考慮すると、農専地区とその他地区には、新規の施設である緑道や公園が計画されなかったものと考えられる。緑道・公園緑地が「既存集落修復地区」内にも計画されていた基本計画原案と比較すると、計画区域内の地区の「有機的結合」という基本計画の理念は、中央公園以外の空間計画において実現されているとは言いがたい。

第5節 基本計画における農的土地利用の特徴

第1項 計画された農的土地利用の機能的特徴

基本計画における公園緑地計画の考え方は、「都市内の緑を公園とか緑地などのように単体としてとらえるのではなく、緑の構成要素となりうる生活環境空間(校庭、社寺境内、屋敷林、竹林、河川敷、農業

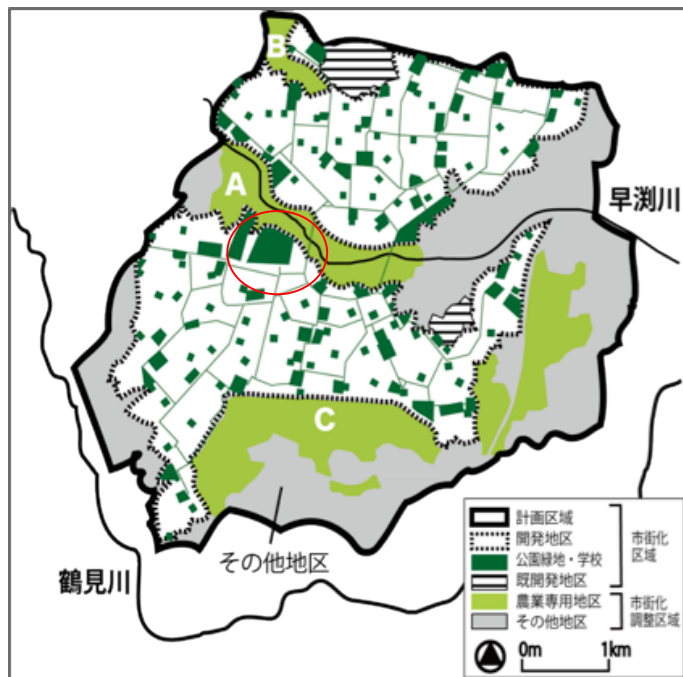


図3-4 基本計画案 オープンスペースの計画

(日本都市計画学会, 1969より作成)

¹⁵ 現在は、都筑中央公園という名称の総合公園であり、里山の景観が、NT住民と行政の協働で維持管理されている

¹⁶ 南北の開発地区を接続する意図があると考えられる、ループ状の歩行者専用道路のみが計画されている

専用地区、集合住宅の棟間等)を緑道¹⁷⁾は歩行者専用道路で有機的に受けいし、これらを一体のものとして位置づける」とされた(横浜市, 1969)。基本計画原案からの考え方は継承されているようにも見えるが、基本計画原案のグリーン・マトリックスについての記述と比較すると、既存集落の記載がなく、生産緑地が農業専用地区に置きかえられている。

基本計画案以降、区画整理区域以外は市街化調整区域とされたため、公園緑地計画は区画整理区域が対象とされており、日本住宅公団が計画を担っている。屋敷林は基本計画の表記にも含まれているが、基本計画における屋敷林は、「緑の環境を最大限に保存する都市づくり」、「“ふるさと”をしのぼせる都市づくり」という区画整理区域の計画理念に基づき保全が図られる区画整理区域内の屋敷林を指し、既存の農業集落と結びついたものではないと推察される。

第2項 計画された農的土地利用の空間的特徴

基本計画では、基本計画案よりも更に明確に「開発地区」「農業専用地区」「その他地区」が区分された。具体的計画は、基本計画案に対し各集落から出された要望書の内容を一部反映させながらまとめられた¹⁸⁾。図3-5に、1966年の土地利用と、基本計画における農業専用地区の位置を示した。また、図3-6は、基本計画の土地利用計画図からオープンスペースの計画を抽出した図である。基本計画案と比較すると、水田地帯であったA地区(図3-3)が計画から外れ、計画区域中央部に緑地空間を形成するという記載がなくなっている。農業専用地区と集落とを一体のゾーンとする旨の記述もなく、その他地区

は、土地利用計画が定まるまでの開発保留地とされた。菜園など、農的土地利用を都市住民の利用に供する構想の記載もない(横浜市, 1974)。小澤氏へのヒアリング調査によれば、市農政局は当時、農業専用地区は都市で成立する産業としての農業、畑作を行う地区であるという認識で、都市住民の利用は想定されなかったとのことであった。A地区は、周辺開発による水質悪化と地価上昇により稲作経営に将来性がなくなっていた(横浜市総務局市史編集室, 2003)こと、土地所有が細分化していたこと¹⁹⁾、南北の区画整理区域に挟ま

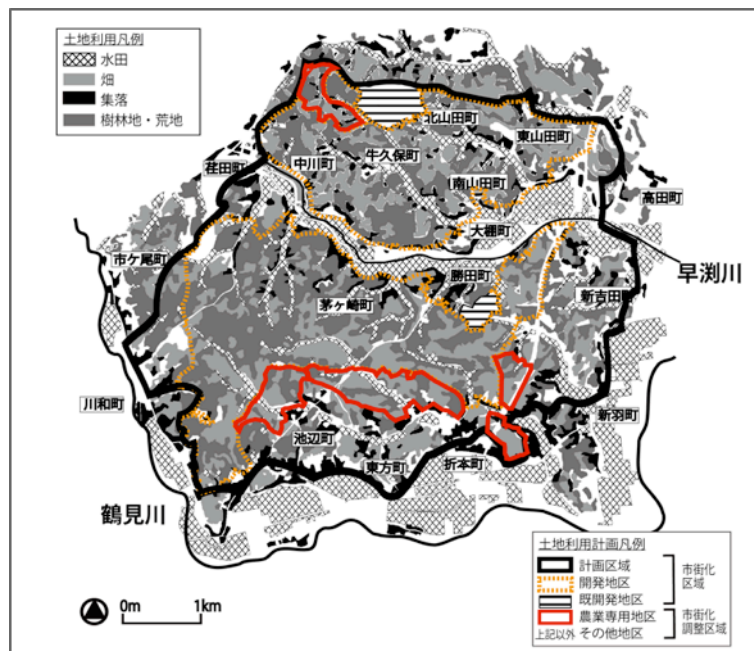


図3-5 基本計画における農業専用地区の位置
(出典：横浜市, 1974)

¹⁷⁾ ここで言う緑道は、GMSの主要要素で、基本計画で「緑の体系に組み込まれた歩行者専用道路は“緑道”と名づけ幅員は10mから30mで計画する」と定義されている。基本計画原案では、幅員4.5~20mの「歩行者専用路」、基本計画案では幅員規定はないが「歩行者専用道路」が計画されている。本文中では各計画の用語をそのまま用いた。

¹⁸⁾ 集落の対応は、①開発に賛成し全域を区画整理区域とした集落、②開発に反対し全域が市街化調整区域となった集落、③開発に賛成しつつ、集落の区域を区画整理区域と市街化調整区域(農業専用地区、その他地区)と区分した集落、の3種類に分かれる(徳江, 2006)。

¹⁹⁾ ヒアリング結果によれば、自家用米を生産している農家が多く、それらの農家が土地を手放す見込みがなかったとのこと

れたニュータウン計画区域中央部であるため、地権者に開発への期待感があり、合意形成が図られなかった（徳江ら，2006）。A地区に隣接して計画されていた公園の計画は引き継がれているが、隣接する農業専用地区が計画されなかったため、独立して計画に位置づけられていると言える。

一方で、開発地区に隣接せず、一部がNT計画区域外であった地区（図3-5，右下の農業専用地区）が、地権者の要望を受けて新たに計画された。ここでは、計画区域内外を併せて農業専用地区としたいとの相談が農業振興課にあったことから話がまとまったものである（小澤氏へのヒアリング調査より）。基本計画案では、農業専用地区は市街地スプロールを防止する緩衝緑地としての機能が期待され開発地区に隣接していたこと（日本都市計画学会，1969）を考慮に入れると、基本計画における農的土地利用は、緑地として望ましい配置というよりも、営農上の適地が選択された計画であると言える²⁰。

各地区相互の関係性がどのように計画されていたかをみると、基本計画案では、農業専用地区と既存集落を一体的に捉える視点が存在したが、基本計画におけるその他地区は「開発保留地」として独立して扱われ、具体的な検討がなされていない。

あ 農業専用地区に指定されているのは、山林及び農地である。1969年より設計がなされた新羽大熊農業専用地区（図3-6，赤丸部）の基本計画を図3-7に示した。図のように、道路や農地集約の基盤整備が行われた結果、一区画の面積が拡大している。営農形態としては、外周部の農地を全て、「緑」として植木生産にあてる畑として計画していることが特徴である。これは、農業専用地区を緑として位置づけるのであれば、植木で緩衝帯を形成しようという意図があった（小澤氏へのヒアリング調査より）。

計画者が変化していることは、このように農的土地利用の計画が変化した一因であると考え

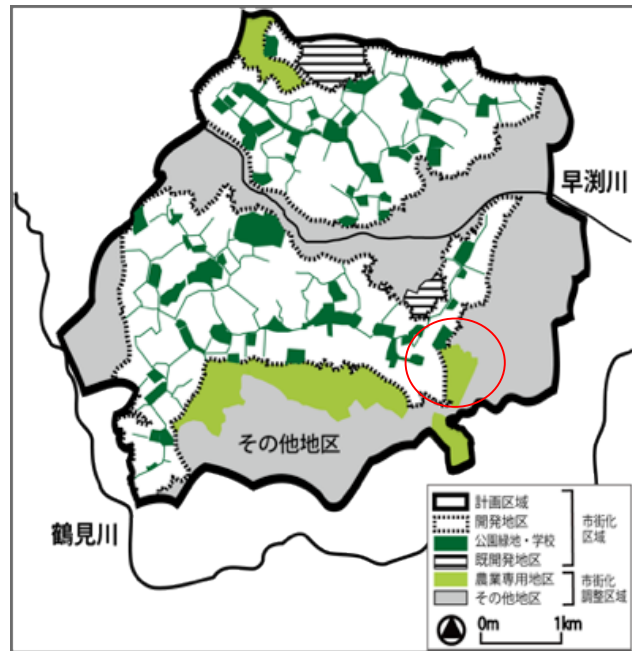


図3-6 基本計画 オープンスペースの計画
(横浜市，1974より作成)

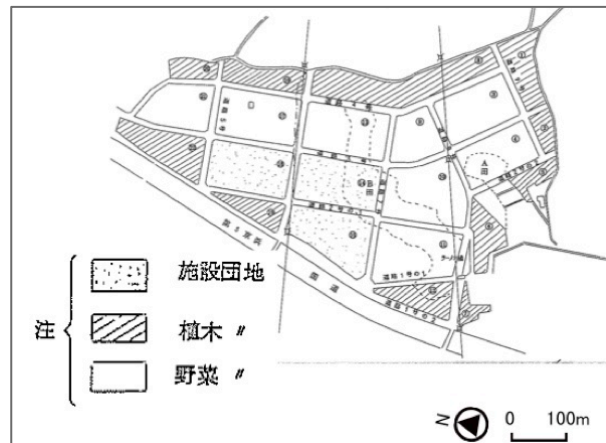


図3-7 新羽大熊農業専用地区基本計画図
(出典：横浜市，1970)

である。

²⁰ 小澤氏へのヒアリング結果によれば、農業専用地区と区画整理区域との線引きには理論らしい理論はなく、何とか事業を軌道に乗せることが重要であったし、「地権者の顔と現地とを勘案しながら線を引いた」「当時はそういう時代であった（理論構築と実践が同時並行であった）」とのことである。

えられる。基本計画原案及び基本計画案は日本都市計画学会が計画を取りまとめており、前項で述べたように、各地区を関連づけ、農的土地利用と新たに計画する都市的土地利用とを統合して一つの理念のもとで計画する意図があったものと考えられる。一方、基本計画は横浜市が策定し、決定事項や事業手法が記述された事業計画と言えるもので、地区ごとに内容が整理された構成である(横浜市, 1974)。1969年に区画整理区域が都市計画決定された後、開発地区(区画整理区域)は市計画局及び日本住宅公団、農業専用地区は市農政局(具体的な設計は1970年に設立された神奈川県農業公社)と、別々に計画・設計が検討されており、1969年の区画整理区域決定以後は、両者の設計のすりあわせは行われなかったとされる(住宅・都市整備公団, 1997; ヒアリング調査²¹より)。日本住宅公団にとっては、区画整理事業の土地買収と減歩に地権者が応じてくれることが重要で、農業専用地区の計画は農政局に任せていた²²。宮脇らによる調査に基づく植生や地形を計画の基礎とする考え方は、開発地区(区画整理区域内)の計画には継承されたが、農業専用地区の計画には継承されなかったものと考えられる。

以上を主な背景として、1974年に策定された基本計画は、個別の計画を併記するにとどまり、都市的土地利用と農的土地利用を統合する意図を持った計画とはならなかったと言える。

第3項 その他地区における農的土地利用の計画

基本計画原案において別途に検討するとされた「その他地区」の計画は、基本計画の報告書には具体的な記載がないが、「緑農住区開発基本構想」のなかで、計画検討が行われている。緑農住区開発基本構想は、1970年、区域区分後の市街化調整区域における土地利用計画のあり方を模索していた建設省から横浜市と神戸市に委託されて検討がなされた。

緑農住区開発基本構想の考え方は、「都市と農村とを同時に併存させることを目指した開発手法である。都市側からいえば、緑地空間を豊富にもった都市環境の創造ということであり、農業側からいえば、新しい都市農業に依存した都市化地域の農業者の生活環境の再建である」となっており、具体的計画は、既存土地利用を基礎に、農家の次男・三男用の住宅地、農業用地、市民菜園、スポーツ公園、荒地や畑の樹林化(修復)が計画されており、基本計画原案の「既存集落修復地区」の考え方を継承し具体化した計画とも考えることができる(横浜市, 1971)。

計画内容からは、当時の計画者が理想として考えていたことが理解できる。やはり特徴的なのは、「緑」の内容で、農地だけでは「緑」として捉えられておらず、「山林」や「公園」が同時に存在することが必要と考えられていることである。しかし、この検討は、農協が中心になってまとめた農住構想や、自治省が中心になって検討した集落整備法(建設省・農水省所管)などの存在により、立ち消えの形となり、計画が実現のための制度立案はなされなかった(岩田, 2005)²³。

土地区画整理事業に携わった川手氏によれば、港北NT計画においては、区画整理事業で事業を行うか、

²¹ この段階において、市計画局の仕事は区画整理区域内の土地利用計画、関係者調整であり、その後も、区画整理区域外との調整は、造成高さ、道路位置などにとどまった。

²² 遠藤氏へのヒアリング結果によれば、農政局には当時、農家との信頼関係をベースに、関係者間において発言力があつた。

²³ 建設省には、開発手法開発の見通しがなく、この後の検討を打ち切り、農林省により「緑農住区開発関連土地基盤整備事業」として1972年に事業の仕組みが整えられた(岩田, 2005)。しかしその目的は「都市近郊地域において、合理的な土地利用計画に基づいて農業生産基盤を整備するとともに、一体的に良好な環境を備えた住宅用地を創出すること」であり、農業計画に力点が置かれている。岩田(2005)は、この構想は、神戸市では「人と自然条例」に継承され、横浜市では、ふるさと村制度²³につながったと考察している。両者とも、市街化調整区域に残存する農的土地利用を良好な形で維持保全しようとするもので、地域を2区分する都市計画法及び農業計画を目的とする農振法では計画できない、農業集落を中心とした土地利用の計画をしようとするものであった。

このように修復型の区画整理の手法で事業を行うか、検討された時期があったが、既に入取価格や減歩率について地権者と合意が得られるところまで調整が進んでおり、後者の手法は採用されなかったとのことであった。

第6節 考察

第1項 小括

本章では、農的土地利用がどのような意図のもとで計画されたのかを明らかにすることを目的に、計画過程で策定された計画案を相互に比較分析することで、計画された農的土地利用の特徴を整理・把握した。その結果、以下の事項が把握された。

<結果の概略>

(1) 初期の計画過程において、一体的な景観を形成していた農的土地利用を、一体的な「緑」として捉え、グリーン・マトリックスに位置づける発想があった

(2) その後の計画の過程において、農業近代化への要請、都市計画法の「区分する」考え方の導入を背景に、産業としての農業を計画するという目的に重点が置かれ、計画に位置づけられた「農」が、①農業の内容 ②農的土地利用の内容 の2点で変化した

(1) グリーン・マトリックス・システムによる計画立案

港北NT計画過程を通して発展したグリーン・マトリックス・システムによる計画手法は、農的土地利用の計画への位置づけ方を決める重要な要素であると言える。グリーン・マトリックス・システムは、単に緑地計画の手法であるだけでなく、緑地のネットワークを骨格とする土地利用全体を計画する手法であり、計画対象地域の自然条件を基礎にその計画は立案される。

当時の一般的な新規住宅整備では、対象地域を「真っ白なキャンバス」と捉え、計画者が思いのままの計画を立案できるという考え方があった。土木技術の発展を背景に地域の「地」である既存の地形や植生への配慮も薄れ、効率的に宅地造成することに利があるとされたが、大規模な切土、盛土を必要とする計画のあり方に批判がなされるようになっていた。そうした整備手法への反省も背景に、港北NT計画では、植生と地形の類型をもとに土地利用計画を立案しようとする、グリーン・マトリックス・システムによる計画により、農的土地利用を地域の環境を構成する要素として位置づけようとする発想があった。

(2) 計画に位置づけられる「農」の内容変化

①農業の内容

初期の構想では、近郊農業が展開されるものとして農業地区が計画された。都市計画学会が検討した基本計画原案や、都市農業問題研究会による検討では、新しい形の農業が模索された。とりわけ、都市計画学会による初期の検討では、市民菜園や観光農園などのNT住民が利用する農的土地利用の形態が検討されていた。農的土地利用は公園緑地と同様に緑地計画の一部に位置づけられ、相互に緑道のネットワークで結ばれるなど、都市的土地利用と関連づけた計画が立案された。その後、前項で述べた都市計画法の制定、農業の構造改善（近代化）が求められていたことも背景に、農地の集約化及び基盤整備を行い、近代的な農業が推進されることとなり、計画も分けて行われるようになった。ゆえに、都市的土地利用と農的土地利用とは空間的・機能的に関係性が薄れたことが指摘できる。

②農的土地利用の内容

都市計画学会が検討した基本計画原案で位置づけられた農的土地利用は、農地のみでなく樹林地や集落をも含む、それまでに形成されてきた農村の空間構成を基調とした計画であったと言える。しかしながら、①のように農的土地利用の位置づけが変化するのに伴い、位置づけられる土地利用は農地のみへと変化した。農業専用地区においては、山林であった部分を基盤整備事業により農地化している。整備された農地は植木生産に使われることが想定されていたことから、この計画は、経済価値の失われた山林を、産業としての価値がある農地に転換することで、土地利用要求を充足しようとしたものと解釈できる。計画手法の未確立という状況も背景に、港北NT計画過程における農的土地利用の捉え方は、「環境を構成する一要素」としての捉え方から、「産業用途の土地利用」としての捉え方に重点が移ったと言える。

第2項 考察：計画過程における「農的土地利用」の計画意図

図3-6に、計画過程における農的土地利用の概念的な位置づけの変化を示した。グリーン・マトリックス・システムにより一体的に計画された農的土地利用と都市的土地利用の関係性は、計画の過程において希薄化したと言える。

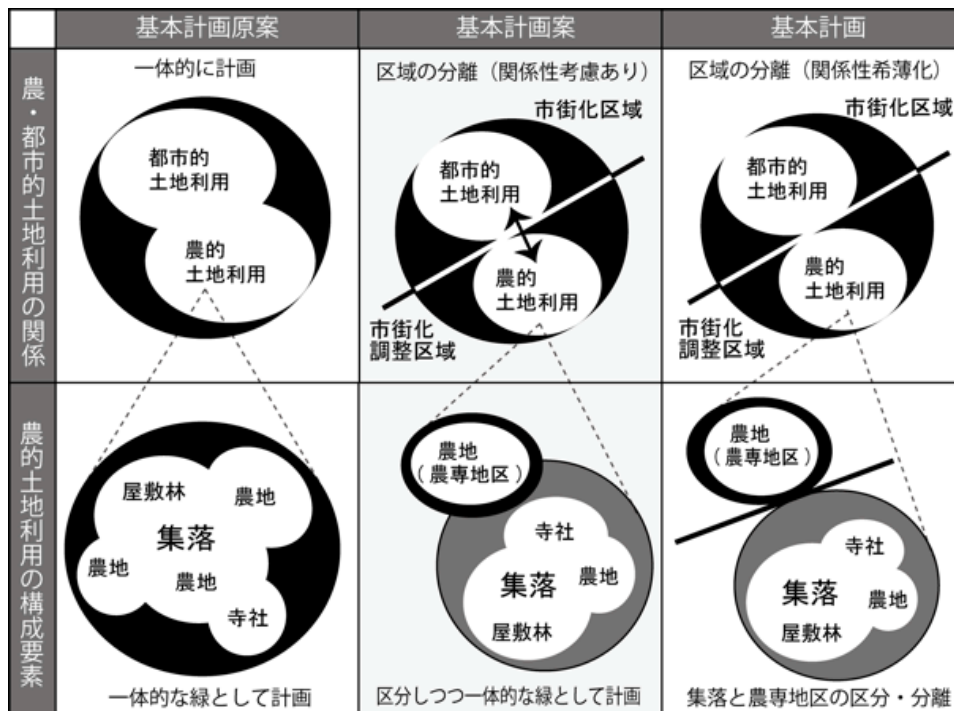


図3-8 港北NT計画過程における農的土地利用の概念的な位置づけの変化

基本計画原案は、計画区域全体が計画の対象となっており、「集落修復地区」は公園等と同等に位置づけられた上で、その中に至る緑道が計画されており、農的土地利用と都市的土地利用とは機能的にも、空間的にも密接な関係をもつものとして計画されていたと言える。それに対し基本計画案においては、「開発地区」「農業専用地区」「その他地区」が区分され、それぞれ個別に計画されている。既存集落が含まれる「その他地区」は、前節で述べたように、相互の関係が考慮されつつも、具体的な計画が策定

されなかった。続く基本計画では、各地区の関係性は更に希薄化した。

当時の社会背景を考えると、都市計画の分野では、1968年6月に制定された都市計画法が、計画のあり方に大きな影響を与えていると考えられる。1968年4月に策定された基本計画原案では、都市計画法改正には触れられておらず、むしろ、当時の旧法（計画区域は白地地域）を前提としながら、計画区域を一体的に捉えて計画し、計画に合わせた制度の必要性が指摘されていた。一方、1969年9月に策定された基本計画案は、区域区分を前提とした計画になっている²⁴。すなわち、区画整理区域（市街化区域）、農業専用地区（調整区域）が区分されて計画され、双方に区分されづらい、既存集落を中心とした農業地域については、前述のとおり、農業専用地区や、区画整理区域との関係性が想定されつつ、将来の計画にその方向性が委ねられることとなった。

1967年から1968年にかけては、建設省における都市計画法改正に向けた検討や、農林省による農業地域に土地利用計画が必要だとする議論、一楽（1967）が提唱した「協同組合による農住都市づくり」など、都市近郊の土地利用計画のあり方が模索されていた時期である。基本計画原案の策定には都市計画学会が関わっており、港北NT計画の検討は、都市計画法の方向性が定まりつつあるなかで、それらの議論を背景としながら行われたものと推測される。

前節で述べたように、基本計画策定までの間に実施された「緑農住区開発構想」検討において、港北NT計画区域の「その他地区」とされた地域を対象に、土地利用計画の検討がなされた。この構想では、開発地区とその他地区、農業専用地区とその他地区の関係性も考慮しながら、NT住民の利用も視野に入れた農的土地利用の計画が立案されている。しかし、港北NT計画においては、区域区分を前提に、区画整理区域及び農業専用地区以外の市街化調整区域では社会基盤等の整備をしない前提にたつて地権者説明もしており、事業計画も整いつつあったことから、この構想は採用されなかった。

1968年の都市計画法制定後は、どこに「線を引くか」が大きな課題となり、港北NT計画における農的土地利用の位置づけが検討された結果、農業専用地区と区画整理区域から外れた「その他地区」とが市街化調整区域に指定されることとなった。都市計画の主な対象は市街化区域となり、港北NT計画においては区画整理区域がその対象となったため、その後の港北NT計画の議論の中心は区画整理区域に置かれることになった。

基本計画原案の計画で用いられた「地形単位」は、その後GMSによる計画の基礎となった。港北NT計画当時はまだ、地域を総体として捉えて計画するための計画論が醸成されておらず、それを表現する概念や言葉も整理されていなかった。一方で、農地の造成については新田開発や耕地整理においてその計画方法が確立されており、農政局が計画に関わり始めてからわずか1年足らずで農業専用地区の計画案が立案されている。スプロールを防ぐため、また、税制上の期限から早期に計画を策定する必要があった港北NT計画では、新たな計画のあり方を追求する時間的余裕がなかったものと考えられる。緑農住区開発構想のような検討があと5年早く開始され、1968年の新都市計画法制定と同時に計画制度が立案されていれば、異なる展開がみられたかもしれない。

²⁴港北NT対策協議会における議事録をみると、市計画局が地権者に対し、新都市計画法及びそれにより港北NT計画がどのような影響を受けるかを説明している。計画区域内で、計画に協力しない集落は市街化調整区域とし、向こう10年は道路等の整備も行わないとされており、新都市計画法は、地権者に判断を迫る手段として使われていたとも言える。

第4章 まとめと展望

本章では、2章・3章の結果をまとめた後、農的土地利用を都市計画に位置づける上での視点を提示するため、結果の検証を行う。最後に、農的土地利用を都市計画に位置づける上での視点を提示する。

第1節 結果のまとめと結論

本研究では、農的土地利用を都市計画に位置づける上での視点を提示することを目的に、港北NT計画が、都市計画法制定以前から検討されていることから、「区分する」考え方にとらわれない計画の意図や考え方が存在したのではないかという仮説を立て、2つの課題に取り組んだ。図4-1に結果の全体像を示すとともに、以下で概要をまとめる。

(1) なぜ、農的土地利用は計画されることになったのか？

第2章において、港北NT計画において農的土地利用を計画する方針が策定された経緯を把握することを目的に、文献調査及びヒアリング調査を行った結果から、以下の事項が明らかとなった。

- ・港北NT計画における農的土地利用は、計画当初において、都市開発が行われるまでの経過的なものとして扱われていたが、基本構想において、都市に必要な土地利用として位置づける方針が示された。
- ・農的土地利用を計画する方針が策定された背景には、①地域の乱開発を防止することを目的として、基礎自治体が主体的に取り組んだ計画であったこと、②方針が策定されたのが都市計画法の制定以前であり、都市計画のあり方が模索されていた時期であったこと があったと考えられる。

(2) 農的土地利用は、どのような意図のもとで計画されたのか？

第3章では、農的土地利用がどのような意図のもとで計画されたのかを明らかにすることを目的に、計画案を相互に比較分析し、計画された農的土地利用の特徴を整理・把握した。その結果、以下の事項が明らかになった。

- ・初期の計画過程において、一体的な景観を形成していた農的土地利用を、一体的な「緑」として捉え、グリーン・マトリックス（緑地計画）に位置づける発想があった。
- ・その後の計画の過程において、農業近代化への要請、都市計画法の「区分する」考え方の導入を背景に、産業としての農業を計画するという目的に重点が置かれ、計画に位置づけられた「農」が、① 農業の内容 ②農的土地利用の内容 の2点で変化した。

(3) 結論

以上より、港北NT計画における農的土地利用の計画過程では、当初の計画において、都市的土地利用と農的土地利用「区分する」考え方にとらわれない計画の考え方があり、それは、農的土地利用を都市の一要素として捉え、複合的な土地利用として緑地計画に位置づける考え方であった、ことが本研究の結果から導きだされる結論となる。

港北ニュータウン計画過程における農的土地利用の計画

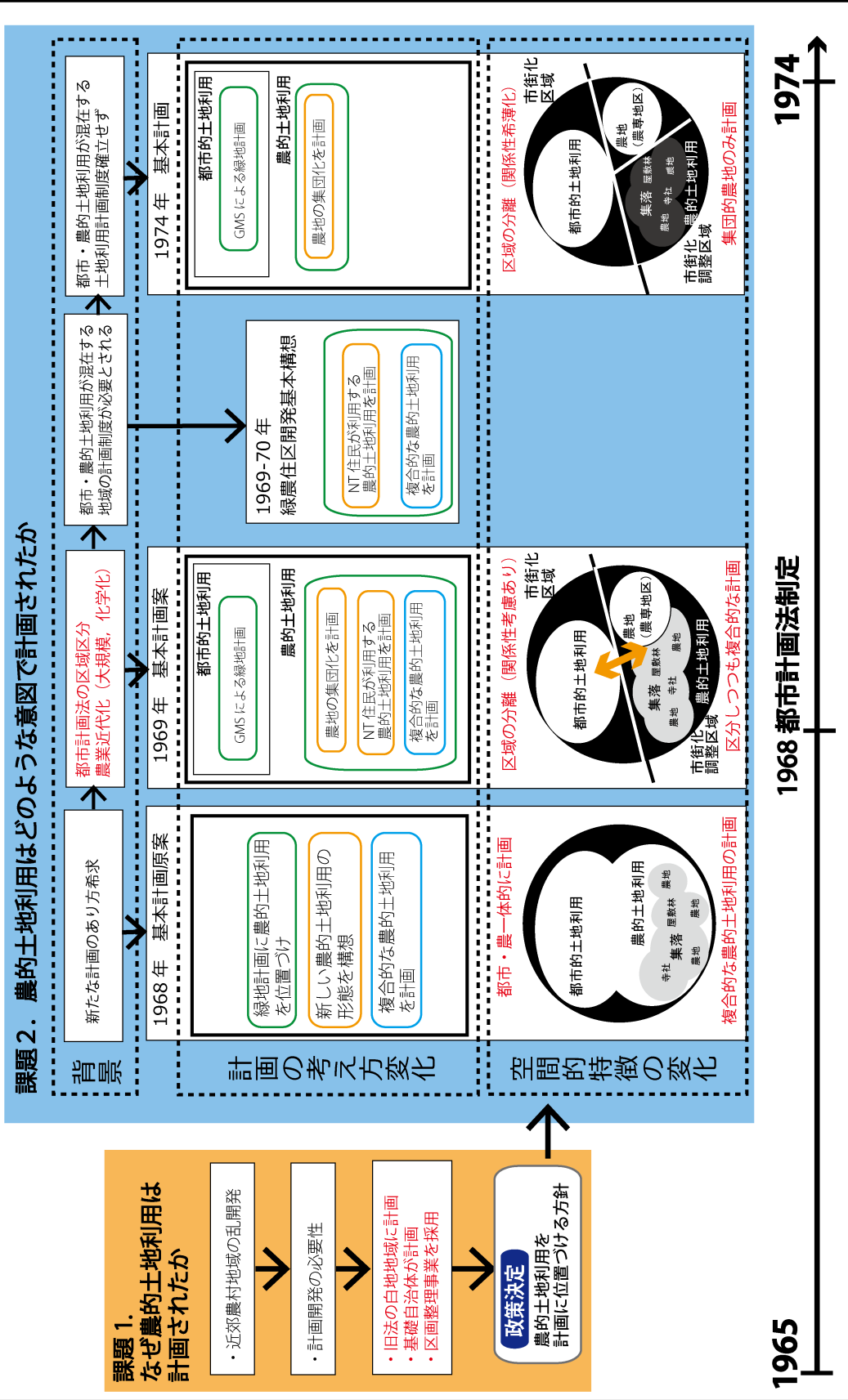


図 4-1 港北ニュータウン計画における農的土地利用の計画

第2節 展望にむけて：選択されなかった未来

本論文冒頭で述べた問題認識に照らすと、基本計画原案で見られた都市的土地利用と農的土地利用が密接な関係をもつ計画の考え方・意図から、今日我々が学ぶべき視点が得られるのではないかと考える。学ぶべき点は、① 緑地計画（GMS）に農的土地利用を位置づける視点、② 産業のみでなく、新しい農的土地利用の形を構想した点、③ 複合的な農的土地利用を一体的に捉える視点 の3点の考え方であると考えられる。

将来の計画のあり方を検討するためには、ここまでで検討したとおり「現在の形がなぜ実現したか」を明らかにするとともに、選択されなかった計画の意図が、「なぜ選択されなかったか」を検討することが有効である。そこで本節では、前節の結論と、当時の社会状況を関連づけて当初の計画意図が「なぜ選択されなかったのか」を検証した。

（1）都市計画技術の発展と農業計画技術

基本計画原案にみられる、植生・地形を活かす計画意図は、土地区画整理事業区域の緑地計画に継承されたが、農的土地利用の計画には継承されなかった。その要因の一つとして、農的土地利用を含む緑地計画の手法や計画概念が、耕地整理や昭和37年から開始されていた農業構造改善事業の計画概念を覆すほどに発達していなかったため、計画の具体化過程において採用されたのが土地改良事業であったことが考えられる。ヒアリング調査の結果によれば、基本計画案の検討以降は、農政局で事業を担当した小澤氏が、農的土地利用の計画のあり方や制度設計までほぼ全てを担っており、計画局や日本住宅公団はその計画に関与しなかった。実際、当時の都市計画、緑地計画は主に用途地域内や市街地を対象とするもので、農的土地利用の計画に不可欠である、農家や農業経営についての知識を有している者は農政局の職員以外には少なかったと考えられる。港北NT計画で試みられた植生・地形条件を基礎とする土地利用計画は、農的土地利用の計画には用いられず、区画整理区域内の計画に反映されるにとどまった。

（2）「地権者参加」の計画過程と計画された「農」の形態変化

基本計画原案では、新しい「農」の形として、市民農園や観光農園など市民の利用に供する「農」の形が構想されていた。しかし、地権者に示された土地利用計画の選択肢は「開発に加わるか」「近代化して農業を続けるか」の二者択一であり、将来の住民が利用する新たな「農」の形は、選択肢にならなかった。これは、前述のとおり「近代化農業」を推進する施策が背景にあるが、NTに住民が居住開始するのは当面先のことで、そのニーズを想定しづらかったことも一因であろう。港北NTにおける「住民参加」が、「地権者参加」であり、将来のNT住民の意志が、「農」のあり方選択に活かされなかったところに、港北NT計画における「住民参加」の限界があったとも言える。

（3）区域区分と既存農業集落の土地利用計画

都市計画法の制定による区域区分は、既にスプロールが進みつつあった地域、将来の展望が描きづらかった水田地域など、「近代化農業」に活路を見いだしづらかった農業地域が、具体的な都市計画プログラムが立案されない「その他地域」となるという結果にもつながった。スプロール進行地域の土地利用計画のあり方は当時から課題とされ、「緑農住区開発構想」として計画検討がなされた。しかし、港北NTにおける区域区分が、「市街化調整区域では社会基盤整備を行わない」という方針のもとで実施されたため、市街化調整区域とされた「その他地域」については、計画手法が見いだされなかった。そもそも、用途を区分する考え方を基調とする都市計画法のもとでは、基本計画原案の意図を実現することは

難しかったことが、港北NTの計画過程からも読み取ることができる。

区域区分が、法定化検討段階で議論されていた4段階で、緑農住区開発構想により検討されたように、それぞれに対応した計画制度が立案されていれば、「その他地域」は「開発地区(区画整理区域)」と「農業専用地区」の間に位置する中間的な領域として計画された可能性がある。その一方で、全てを市街化する「開発地区」が成立しなかった可能性も考えられる。港北NT計画は、区域区分という期限が迫るなかで地権者に2者択一を迫ったからこそ実現したとも言える計画である。

第3節 展望：農的土地利用を都市計画に位置づけるための視点

本研究から得られた結果をうけ、農的土地利用を含む都市計画、土地利用計画のあり方を検討する。

(1) 農的土地利用の都市計画への位置づけに向けての考え方

本論文冒頭で述べたように、価値観の大きな転換が必要であるという観点から港北NT計画の過程をみると、1960年代の都市計画の考え方が模索された時期に立案された時期だからこそ、多くの試みが見られる。それらは、「都市と農業とは相容れないという考え方を改める必要がある(飛鳥田, 1967)」という考え方のもと、新たな計画のあり方を創造しようとするプロセスから生まれた。

これからの制度構築に携わろうとする我々は、1968年に制定された都市計画法を基本法として構築された計画制度の概念にとらわれた思考から、一度離れる必要がある。すなわち、効率化を目標とする都市計画の考え方、経営の大規模化・集約化によってこそ、都市の農業が成立するという価値観から離れ、都市における産業・非産業としての新たな農の形を構想し、その形を、都市計画に位置づけていく必要がある。

(2) 位置づけるべき土地利用の内容及びそれを担保する制度のあり方

現代において都市の「農」に要求されるものは多様である。農的土地利用の都市計画への位置づけにあたっては、単に用途地域に「農業地区(農地)」を設けるのでは不足である。都市の「農」に関する議論を抽象論・概念レベルの議論ではなく、港北NT計画でみられたように、具体的な空間を対象とした議論に展開していくことが求められていると考える。

港北NT計画の過程において、当初、農的土地利用の構成要素として位置づけられていた樹林地は、区画整理区域内の(公園)緑地としての位置づけは得たが、農的土地利用と一体の土地利用としては位置づけられなかった。山林の経済価値が失われた現代において“農”を産業として捉えると、農地以外の農的土地利用には価値が認められづらい。市街地の拡大に伴い都市近郊において農地と樹林地はそれぞれ分断されて存在し、かつて農業によって複合的に利用されていたという理由でそれらの環境を複合的に捉える必要があるとも言い切れない現実がある。

しかしながら、都市の環境を構成する要素を考えたとき、住民に評価されるのは農地のみではなく、その他の要素も含めた景観である(松本, 2007)。地域固有の歴史・文化の継承、地域生態系の保全、持続的な土地利用のあり方を考えるとき、高度成長期以前までに形成された、農業を通じた土地利用構成は、それまで持続的に維持・継承されていたものと考えられ、参照されるに値するのではないか。計画にあたっては、農地だけを取り出して評価するのではなく、周辺環境も含めて、どのような土地利用が望ましいかを検討していく必要がある。

農業により維持されてきた土地利用は、地形等の自然条件により大きく異なるため、土地利用計画の方向性は国によって一義的に決められるべきでなく、地域の自然・社会条件を基礎に計画を策定するプ

プロセスを担保する土地利用計画制度こそが立案されるべきである。

(3) おわりに：具体的制度のあり方

第1章で述べたように、近年の地方分権に向けた流れや、地域固有の歴史や文化を活かした計画のあり方が目指されるようになる中で、自治体によるまちづくり条例の制定、景観計画の活用、地区計画制度の適用範囲拡大など、きめ細やかな計画を実現することができる制度の拡充が進んでいる。大方(2011)は、「国土利用計画法、都市計画法、農振法、など国の関連法の抜本改正を待つのではなく、...中略...必要な計画システムの全体を自治体の自主条例として組み上げてしまおう」と大胆に提案している。

そのように考えていくと、逆説的ではあるが、現在の法律の「区分する」概念に規定されている、計画関係者の考え方や姿勢を転換できれば、画に「農」を位置づける実践が増え、計画制度の根本となる法の改正が近づくかもしれない。景観法や、歴史まちづくり法など、地域の日常的生活を豊かにするための空間づくりやその維持に関わる仕組みは、いずれも自治体の実践から発展したものである。港北NT計画もそういった実践の一つである。過去の実践から学びながら実践される計画が、制度改正へつながることを期待したい。

引用文献

- ▶朝日新聞社 (1967) : ホクホク顔の貸農園 都会人の夢満たす新商売. 朝日新聞, 1967年5月25日夕刊.
- ▶朝日新聞社 (1968) : はやる“レジャー菜園” 跡つぎおらず農地貸す, 朝日新聞東京版, 1968年8月11日(日曜版).
- ▶飛鳥田一雄 (1968) : 港北ニュータウン建設の論理-飛鳥田横浜市長に聞く(対談). 補償研究 : 28-40.
- ▶東正則(1972) : 大規模住宅地開発における農業対策の比較検討—港北ニュータウン・藤沢ニュータウンの場合—, 工学院大学研究報告, 32 : 249-253.
- ▶東正則・濱奈津子・佐々木慶太 (2009) : 都市農地の多面的機能に関する市民意識について. 工学院大学研究報告, 106 : 129-136.
- ▶江成卓史(1991) : 横浜における都市農業と自治体, 田代洋一編 : 「計画的都市農業への挑戦」, 日本経済評論社, 91-142.
- ▶後藤光蔵 (2003) : 都市農地の市民的利用 : 成熟社会の「農」を探る. 日本経済評論社, 東京, 214pp.
- ▶星勉 (2011) : 柔らかいコモンズによる持続型社会の構築 : 農業・農村から「国のかたち」を考える, 農林統計協会, 東京, 180pp.
- ▶一楽照雄 (1968) : 近郊農村の村づくり-協同組合による農住都市の建設. 協同組合経営研究月報, 176 : 46-50.
- ▶井出久登・武内和彦 (1985) : 自然立地的土地利用計画. 東京大学出版会, 東京, 227pp.
- ▶今川正彦 (1935) : 大都市と農業地. 造園雑誌, 2 (2) : 91-100.
- ▶石田頼房 (1990) : 都市農業と土地利用計画, 日本経済評論社, 東京, 376pp.
- ▶石田頼房 (1993) : 都市農村計画における計画の概念と計画論的研究. 総合都市研究, 50 : 19-35.
- ▶石田頼房(2004) : 日本近現代都市計画の展開 : 1868-2003.自治体研究社, 東京, 381pp.
- ▶石川英夫 (1987) : 混住化社会と都市・農村計画 (混合論-混乱なき混合は可能か<特集>). 都市計画, 145 : 28-34.
- ▶岩田俊二 (2002) : 我国における都市農村計画的理論の展開過程-飯沼一省の地方計画論と市域外統制権論を出発点に-. 紀要, 50 : 27-45.
- ▶環境開発センター(1966) : 港北NT 開発モデルプラン報告書, 67pp.
- ▶柏木大輔・鶴井麻美・木多道宏・鈴木毅・舟橋國男・李斌 (2001) : 千里ニュータウン計画除外地区における住環境変容に関する研究 : その1 市街化過程における社会・空間構造の分析. 日本建築学会近畿支部研究報告集.計画系, 41 : 65-68.
- ▶木村 三郎 (1953) : 都市計画に於ける農業地域(第1報). 造園雑誌, 17 (1) : 11-15.
- ▶木下剛・宮城俊作(1998) : 港北NTのオープンスペース形成過程における公園緑地の位置づけ, ランドスケープ研究, 61(5) : 721-726.
- ▶栗田英治 (2011) : 非農家による都市近郊農地の保全・管理に関する研究. 東京大学新領域創成科学研究科 学位論文 (未公刊) .
- ▶国土交通省 (2009) : 都市政策の基本的な課題と方向検討小委員会報告.
<http://www.mlit.go.jp/common/000043480.pdf> (2012.1.22閲覧)
- ▶松川寿也・河野誠・中出文平 (2003) : 農業振興地域整備法の区域区分の評価とその管理実態に関する研究 : 東北・北信越地方の市町村を対象として. 都市計画.別冊, 都市計画論文集, 38 (2) : 32-40.

- ▶松本邦彦・柴田祐・澤木昌典 (2007) : 大都市圏周縁部における農地を中心に構成される景観の評価構造に関する研究. ランドスケープ研究, 70(5) : 555-558.
- ▶緑区史編纂委員会(1993) : 横浜緑区史 通史編, 緑区史刊行委員会, 横浜市, 921pp.
- ▶蓑原敬 (2011) : 都市計画 根底から見なおし新たな挑戦へ. 学芸出版社, 京都, 262pp.
- ▶村上暁信 (1996) : ハワード「田園都市論」における都市農村計画思想. 都市計画.別冊, 都市計画論文集, 31 : 115-120.
- ▶村上暁信 (1997) : 横井時敬の都市農村計画思想とハワード「田園都市論」.ランドスケープ研究, 60(5) : 447-450.
- ▶村上暁信 (1999) : 明治期の内務省地方局におけるハワード "Garden City" 論の受容に関する研究. 農村計画論文集, 1 : 13-18.
- ▶村上暁信 (2000) : 飯沼一省の「田園都市論」解釈に関する研究. 農村計画論文集, 2 : 193-198.
- ▶鳴海正泰 (2003) : 自治体改革のあゆみ 「付」証言・横浜飛鳥田市政のなかで. 公人社, 東京, 257pp
- ▶練馬区 (2009) : 都市農業・農地が持つ様々な役割 (多面的機能) .
http://www.city.nerima.tokyo.jp/manabu/nogyo/tamenteki_kinou.html (2012.1.22閲覧)
- ▶日本住宅公団首都圏宅地開発本部編 (1965) : 広域宅地造成に伴う農地転用とその生活再建に関する研究 : 総論・実態及び分析編, 東京, 331pp.
- ▶日本都市計画学会(1968) : 港北NTの基本的条件の検討/港北ニュータウン基本計画原案報告書, 273pp.
- ▶日本都市計画学会 (1969) : 港北ニュータウン建設総合基本計画案策定報告書.
- ▶西村幸夫 (2011) : 近代都市計画の中間決算. 都市計画 根底から見なおし新たな挑戦へ, 蓑原敬編著, 学芸出版社, 京都, 34-56.
- ▶西山 康雄 (1982) : 1968 年都市・農村計画法成立前後のイギリス都市計画の状況 : 物象主義転換の必要性の議論をめぐって. 日本建築学会論文報告集, 318 : 114-122.
- ▶農林水産省 (2010) : 市民農園をめぐる状況.
http://www.maff.go.jp/j/nousin/nougyou/simin_noen/zyokyo.html (2012.1.22 閲覧)
- ▶小沢恵一 (1977) : 横浜市における農業専用地区の設定. 都市化と農業をめぐる課題 : 都市農業発展への提言, 都市近郊農業研究会編, 農林統計協会, 東京, 592pp.
- ▶住宅・都市整備公団(1997) : 港北ニュータウン 四半世紀の都市づくりの記録.
- ▶田畑貞寿 (1979) : 都市のグリーンマトリックス. 鹿島出版会, 東京, 269pp.
- ▶武部瑞子・藍澤宏・斎尾直子・石澤学 (1999) : 環境要素としての都市内農的空間の評価に関する研究. 農村計画論文集, 1 : 235-240.
- ▶武内和彦・松木 洋一 (1987) : 農地の緑地的価値と都市農業の役割 (混合論-混乱なき混合は可能か<特集>). 都市計画, 145 : 35-40.
- ▶武内和彦(2001) : 里山の環境学二次的自然としての里地・里山. 里山の環境学, 武内和彦・鷺谷いづみ・恒川篤史編, 東京大学出版会, 東京, 257pp.
- ▶田村明 (1989) : 都市ヨコハマ物語, 時事通信社, 351pp.
- ▶都市農業問題研究会・横浜市農政局 (1968) : 都市農業の計画 昭和 43 年度報告書.
- ▶都市農業問題研究会・横浜市農政局 (1969) : 都市農業の計画, 昭和 44 年度報告書, 80pp.
- ▶徳江義治・山本光雄 (2006) : 港北ニュータウン物語(港北ニュータウン開発対策協議会議事録), 田園都市出版, 573pp.

- ▶ 都市農業問題研究会・横浜市農政局(1967)港北ニュータウン計画と農業対応に関する調査報告書.
- ▶ 内平隆之・山崎寿一・重村 力 (2000) : 子どもの自然体験遊びからみた都市内の農村的環境の役割 : 尼崎市武庫庄集落を事例として, 日本建築学会近畿支部研究報告集, 計画系, 40 : 381-384.
- ▶ 内山勝朗(1998) : 神奈川県下における耕地整理の概要一覧. 67pp.
- ▶ Van der Leeuw, S., R. Costanza, S. Aulenbach, S. Brewer, M. Burek, S. Cornell, C. Crumley, J. A. Dearing, C. Downy, L. J. Graumlich, S. Heckbert, M. Hegmon, K. Hibbard, S. T. Jackson, I. Kubiszewski, P. Sinclair, S. Sörlin, and W. Steffen. 2011. Toward an integrated history to guide the future. *Ecology and Society* 16(4): 2.
- ▶ 和多治 (1999) : 市街化調整区域における地区レベルの土地利用計画に関する研究 - 神戸市共生ゾーン条例における里づくり計画を中心に -. 都市計画, 別冊, 都市計画論文集, 34 : 277-282.
- ▶ 渡辺貴史・大村謙二郎 (1999) : 生産緑地法改正後の市街化区域内農地の開発と問題点: 東京都練馬区を事例として. 農村計画論文集, 1 : 241-246.
- ▶ 渡辺貴史横張真・田中伸彦 (2001) : 解放性発現に資する都市内農地景観の解明. 都市計画, 別冊, 都市計画論文集, 36 : 265-270.
- ▶ 横浜市(1967) : 港北ニュータウン (事業パンフレット) .
- ▶ 横浜市 (1968) : 港北ニュータウン農業対策要綱.
- ▶ 横浜市 (1971) : 緑農住区開発計画調査報告書, 216pp.
- ▶ 横浜市 (1974) : 港北ニュータウン基本計画, 83pp.
- ▶ 横浜市会事務局 (1965) : 横浜市会会議録 昭和40年第1回定例会. 横浜市, 798pp
- ▶ 横浜市計画局・日本住宅公団 (1968) : 港北ニュータウンの自然および立地条件に関する基礎調査, 100pp.
- ▶ 横浜市農政局・都市農業問題研究会(1970) : 新羽大熊農業専用地区営農計画.
- ▶ 横浜市総務局市史編集室 (2003) : 横浜市史II 第三巻 (下), 横浜市, 790pp.
- ▶ 横張真 (1995) : 農林地の環境保全機能に関する研究. ランドスケープ研究, 59 (2) : 101-108.
- ▶ 横張真 (2003) : コンテナプラント・ランドスケープの将来, 日本造園学会誌, 66(4), 282-285.
- ▶ 横張真 (2011) : 緑地計画における欧米計画概念の導入とその今日的な展開方向. 農村計画学会誌, 30 (2) : 143-146.
- ▶ ユギ・ファーマーズ・クラブ編 (1994) : 「農」はいつでもワンダーランド, 学陽書房, 東京, 262pp.
- ▶ 吉村健一・藍沢宏 (1994) : 首都圏における土地利用構造とその変容に関する研究-都市計画法, 農振法との対応からみて. 都市計画論文集, 29 : 49-54.

要旨

港北ニュータウン計画における農的土地利用に関する研究

2012年3月 自然環境学専攻 学籍番号 47-106624 原田 文恵

指導教員 横張 真 教授

キーワード：農的土地利用，港北ニュータウン，都市計画，土地利用計画

1. はじめに

日本の都市計画の今日的課題として、「農」が位置づけられていないことが挙げられる。これまでの都市計画では、効率的な土地利用を図るために用途を純化することが目指され、都市と農業・農村は区分されてきたため、農業・農村は都市計画の対象外であった。しかしながら実際には、特に市街地縁辺部において、都市と「農」は空間的に重なり合っており、区分できる状況にない。その一方で、1999年制定の食料・農業・農村基本法に都市農業の振興がうたわれ、都市住民の間でも、農作業に関わりたいたい人が増加しているなど（東京都，2009）、都市の「農」を評価しようとする動きが活発化している。都市計画に「農」を位置づける必要性がかつてなく高まっていると言える。

都市計画に位置づける「農」の土地利用として、「農地」を挙げる主張が多く見られる。しかし、都市内に現存する農地は、単独で存在してきたわけではなく、過去には、樹林地、集落といった土地利用との結びつきがみられ、それらは一体的な農村景観を形成してきた（武内，2001）。地域の風土・文化を活かした都市計画が求められている現在、地域環境を構成してきた「農」の要素を、関連づけながら計画していく必要がある。そのためには、現在の計画の考え方を規定している「区分する」考え方から離れて、計画のあり方を検討していくことが求められている。

以上をふまえて本研究は、都市計画に「農」を位置づけた優れた実践（石田，1990）とされる港北ニュータウン（以下、港北NT）計画を取り上げる。港北NT計画が、都市計画法制定以前から検討されていることから、「区分する」考え方にとらわれない計画の意図や考え方が存在したのではないかという仮説のもと、農的土地利用が、①なぜ計画されたのか、②どのような意図のもとで計画されたのかの2点を明らかにし、農的土地利用を都市計画に位置づける上での視点を提示することを目的とする。以下の2つの課題に取り組んだ。ここで農的土地利用とは、農地、屋敷林、農家住宅、樹林地、ため池などの「農」に関わる土地利用を指す。

2. 研究の対象と方法

港北NTは、横浜市北部に位置する人口約25万人の地域である。事業は1965年に発表され、1974年に基本計画が策定された。計画は、「農業専用地区」として農的土地利用が位置づけられていることが特徴である。本研究は、基本計画までの計画過程を対象に、計画資料等を用いた文献調査と計画関係者へのヒアリング調査により、計画経緯や意図の把握を行った。特に、計画の過程で複数の計画案が策定されていることに着目し、相互の比較分析を行った。

3. 結果及び考察

(1) 「農的土地利用を計画する」という方針の策定経緯

調査の結果から、①新都市計画法の制定以前に立案された計画であること、②地域の乱開発防止を目的に、NTを基礎自治体が計画した結果として、既存の土地利用であった農的土地利用を計画に位置づける発想が生まれたこと、の2点が、農的土地利用が計画される方針策定の背景にあることが把握された。

(2) 計画過程における農的土地利用の計画意図

農的土地利用の計画意図として、①初期の計画「基本計画原案」において複合的な農的土地利用を一体の「緑」と捉え、緑地計画の一部として計画に位置づける発想・意図があったこと、②その後の計画である「基本計画案」「基本計画」が検討される過程において、(ii) 農業の内容 (ii) 農的土地利用の内容 が変化し、計画意図も農業計画に重点が置かれるようになったことが把握された。

図1に、計画過程における農的土地利用の計画がどのように変化したかを概念的に示した。計画が変化した要因として、①都市計画法制定により区域区分が導入されたこと、②農的土地利用を含む緑地計画の考え方が未確立で、計画の具体化過程で農業近代化のための土地改良事業が採用されたこと、③大規模化、化学化といった農業の近代化により、農的土地利用相互の関係性が薄れていたこと の3点が考えられる。

港北NT計画区域の区域区分が、「区画整理事業区域以外は市街化調整区域とし、社会基盤の整備も行わない」方針で行われたことが、直接的には、市街化する区域と、農的土地利用が含まれる市街化調整区域とを統合して計画する意図が希薄化する要因となったものと考えられる。

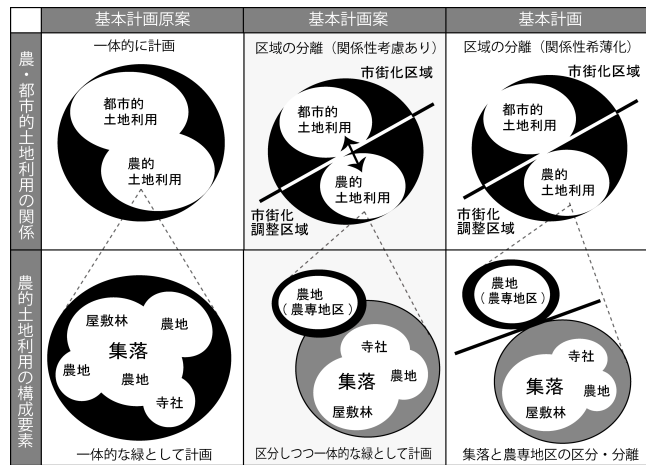


図1 計画過程における農的土地利用の計画変化

4. 展望

今後の計画では、用途純化など従来の価値観から離れ、都市における新たな農の形を構想し、都市計画に位置づけていく必要がある。単に法律の用途地域として「農業地区 (農地)」を設けるのではなく、具体的な対象地域ごとに求められる「農」の内容を議論し、他の土地利用との関係性を含めて計画する必要がある。住民に評価されるのは農地自体ではなく、その他の要素も含めた景観であるとされる。持続可能な土地利用を考えると、現在の都市計画・農業計画体系が確立される前までに形成された計画の考え方は、参照されるに値するのではないか。更に、計画の方向性は一義的に決められるのではなく、地域の自然・社会条件を基礎に計画を策定するプロセスを担保する土地利用計画制度こそが立案されるべきであると考えられる。

【引用文献】

東京都 (2009) : 平成 21 年第 1 回インターネット都政モニターアンケート結果, <http://www.metro.tokyo.jp/INET/CHOUASA/2009/06/60j6u100.htm> (2012.1.18 閲覧)

武内和彦 (2001) : 二次的自然としての里地・里山, 里山の環境学, 東京大学出版会, 東京, 257pp

石田頼房 (1990) : 都市農業と土地利用計画, 日本経済評論社, 東京, 376pp