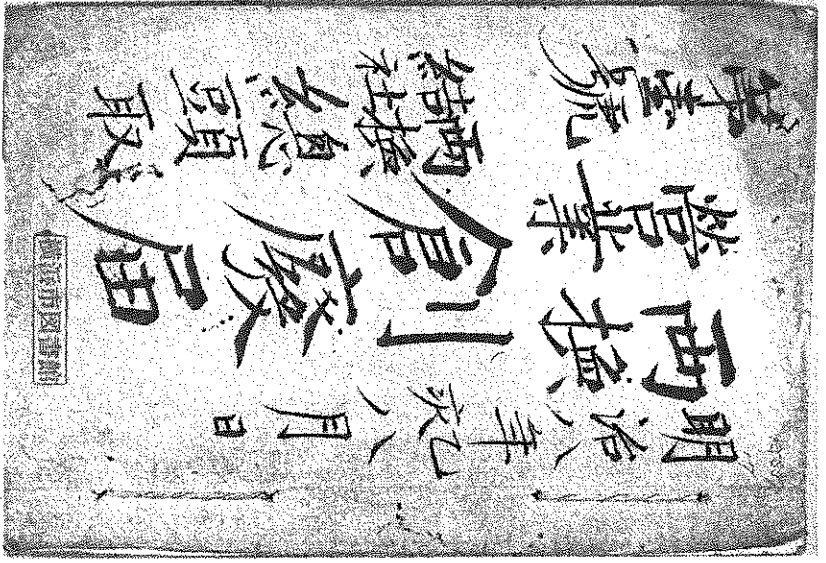


# 郷土よこはま



# 新本牧まぢぐりの事業評価(後)

田 口 俊 夫

- 第一章 序論
- 一・一 まぢぐりの背景
- 一・二 研究の背景と研究方法
- 一・三 本牧の地主たち
- 一・四 当研究論文の全体構成
- 第二章 米軍基地返還の流れ
- 二・一 第一期
- 二・二 第二期
- 二・三 第三期
- 二・四 第四期
- 二・五 第五期
- 二・六 第六期
- 二・七 第七期
- 第三章 国有地三分割問題の流れ
- 三・一 市による国説得工作時代
- 三・二 有償三分割方式対応時代
- 三・三 国との妥協点の模索時代

- 三・四 結果の分析
- 新本牧まぢぐり年表
- (以上三三号)
- 第四章 区画整理まぢぐりの流れ
- 四・一 まぢぐりへの着手
- 四・二 選択換地方式の導入
- 四・三 建築協定の締結
- 四・四 共同化の実施
- 四・五 換地処分、その後
- (以上三三号)
- 第五章 これからの新本牧への一考察
- 五・一 はじめに
- 五・二 建築協定の目的
- 五・三 建築協定の運営
- 五・四 課題の整理
- 五・五 さいごに

(以上本号 一三三号掲載内容と変更あり)

## 第五章 これからの新本牧への一考察

### 五・一 はじめに

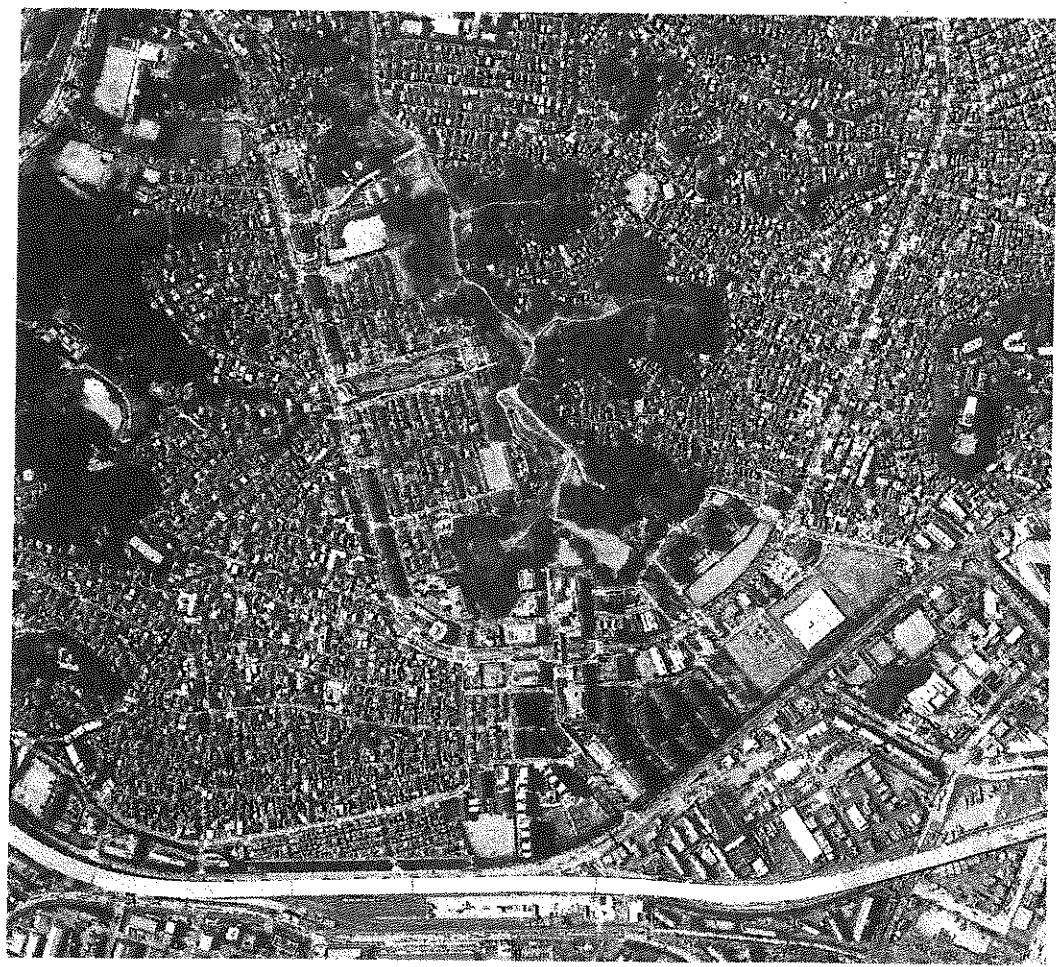
当論文は、横浜市立大学経済研究所の紀要である「経済と貿易」に発表した一連の論文（一七二号平成八年九月、一七三号平成八年二月、一七四号平成九年三月）に加筆修正し、「郷土よほま」に二回に亘り掲載した論文に続くものである。今回は、当時のまちづくりに係わった関係者のインタビュから、新本牧のまちづくりの評価を試みた。なお、以下のインタビュに係わる文責はすべて筆者にあることをお断わりしておく。

さて、新本牧のまちづくりにおいて、どこどなく行政の手内で地権者が与えられた役割をこなすような印象があった。しかし、これら地権者（以下「地主」ともいう）の意志と継続力が最も発揮されたものがある。それが、建築協定（建築基準法によって認められる地主たちが自主的に強化する建築規制、以下「協定

ともいう）の締結作業とその後の運営面である。接取地の返還促進と区画整理事業の施行という、役所主導による「公的活動」が終了した後も、地域の中で活動が継続されているのは、この建築協定を除いてはない。この建築協定を切り口に、新本牧のまちづくりの事業評価を試みる。建築協定は当初、地主たちの土地返還要求を受けて行動していた横浜市から発案された。ただし一旦、協定が締結されると、その運用は地主たちの集まりである「新本牧地区開発促進協議会」に任された。

そして、接取地が返還され、開発の前提となる区画整理事業が完了して、家が建ちはじめた。それどもに、協定の運営も新住民の目にさらされ、旧来の地主主導から、住民的視点をもって行われることを期待されるようになった。当初の行政目的が変質し、協定の運営も徐々にソフトしていった。その中で、関与した人々には異なる想いが残っていた。

当論文では、この流れと共に、関与した主体別に、協定がもつ意義を評価してみたい。この「主体」とは、行政的にまちづくりの中心であった横浜市と、地区の



本牧地区航空写真（平成9年10月27日撮影）  
横浜市航空写真真複製承認番号平10都第11号

大地主となった大蔵省である。そして当然、それに一般地主が加わる。また、住民としての立場からの評価

も必要になる。

新本牧の協定は、前回でも述べたように、接収地の

返還と区画整理事業の施行に際しての必要条件であっ

た。つまり、返還交渉を経て使える状態にして土地を

戻すため、地主意見をまとめる必要があり、そのために

使われた。通常の協定は、アパートの禁止やミニ開発

の防止など、環境保全の目的で結ばれるケースが多い。

しかし、この新本牧では、美しい町並みづくりが優先

されたわけではない。

また、自分だけは事業的に有利な位置に換地（区画

整理で指定される土地の位置）を受けたいが、出来る

だけ建築制限を受けたくない、という地主たちの相反

する思惑が衝突したのも、この協定の締結作業であっ

た。

新本牧は徐々に「普通の町」になりつつある。これ

までに、長い時間の中で多くの人々が関わった。接収

解除を進めた市長飛鳥田一雄と、それを補佐するグラ

ンナー田村明にとって、多くのことは織り込み済みで

あった。しかし、これ程までに地主がまっすぐに係わり続けることは、意外であつたらう。幸いにも行政の手を離れた後も、首長やプランナーの思い人が、そのまま地主をはじめとする地域の人々に受け継がれて

## 五・二 建築協定の目的

### 五・二・一 協定締結時の思い出

横浜市建築協定連絡協議会名で発行している「建

築協定だより第一四号（一九九二年三月）に、新本

牧地区建築協定運営委員会副委員長（当時）である川

松康作氏が一文を記している。ちなみに、横浜市の建

築協定数は、二一九地区（平成六年一月現在）で、全

国の二、〇三二地区（平成四年三月現在）の約一割を

占めていて、都市としては全国一となっている。また、

この連絡協議会は昭和五九年に発足し、「市内の建築

協定地区相互の交流を図り、建築協定制度に対する理

解を深めるため」（連絡協議会一〇周年記念誌）に作

られた全国でも珍しい組織である。

川松氏は新本牧のまっすぐに初期の時代から係わ

り、地主組織で幾つかの重要な役職も務め、積極的に

横浜市や開発業者と地主間の調整役を果たした。この

協定の締結に際しても、地主側で中心的役割を果たし

た人物である。「飛鳥田市長から、自分はまっすぐに

を頼まれた」というのが口癖で、個性の強い人物であ

る。ただし、接収以前からの地権者ではなく、接収解

除の方針が出された頃に土地を購入したようである。

昭和三六〇三七七にかけて市議会に、接収解除促進

実行委員会が設置され、国と米軍に対して働きかけが

行われた。そして、昭和三七年九月には米軍から「代

替施設を日本側の負担で設けるならば返還に応じる」

との声明が出された。昭和三八年四月に初当選した飛

鳥田市長の政策課題に「接収解除の促進」が上げられ

ていた。

新本牧地区は、当時また米軍に接収されていた。同

じころ、川松氏は有志で、本牧接収地区解除返還同盟

及び本牧接収解除地区復興同盟を結成した。「当時は、

市でも解除地利用の懸賞募集（昭和四六年、市の支援

を受けた日本建築学会による横浜市本牧地区計画設計

競技）があり、街づくりの為の海外視察が旺盛だった

という。

川松氏も、「転機成福の気持ち」で、旅行会社が主

催する欧州街づくり視察団に参加した。参加者は「各

地の専門家ばかりで、全くの素人は私一人」だったと

いう。この視察に参加して、「欧州の立派な街づくり

は、行政の指導とともに民間の関係者全員によって各

種協定をつくり、皆でこれを厳守し、運営しているこ

とに驚くとともに感銘を受け」、新本牧での建築協定

づくりに専念するようになった。「土地所有者の全員

の深いご理解により、昭和五七年八月五日に立派な建

築協定を締結することができました。現在では、この

街づくりの評判を聞くたびに建築協定の必要性を強く

感じています」と感想を述べている。

### 五・二・二 プランナーのまっすぐに戦略

#### 「プランナー田村明」

田村明は横浜のまっすぐにりの方向を定め、すべてを

実践してきた人といえる。昭和四三年に飛鳥田市長に

請われて市に入り、企画調整局というユニークな組織

を立ち上げ、短期間の内に多くのまちづくりの仕組みを作り、また成果を上げてきた。この新本牧以外に、「みなとみらい21」の事業や都市デザイン活動などがよく知られているが、京浜臨海部での公害対策や宅地開発指図書制定など地道な分野での成果も多い。地方自治体・横浜市の行政は、市民生活に係わる全ての分野をその対象としている。田村による常に先進的なまちづくり活動は、全国から意欲のある若者を引き付けたという。飛鳥田市長は政治に専念し、田村はまちづくりに専念した。戦後日本の、まちづくりの第一人者といわれる。理論家で、実践家であるという特異な人物である。そして、昭和五六年に市を退職した後、全国のまちづくり活動を支援する歩みを続けている。昭和元年生まれで現在、横浜市港北区に在住している。

### 【見せ場としての本牧】

さて、田村明にとって、新本牧のまちづくりの意義は何であったろうか。結論を急げば、新本牧は、多くの困難な事業を手がけた彼にとって、比較的やりやすくなっている。昭和元年生まれで現在、横浜市港北区に在住している。昭和一八年当時、米軍接収地の内、横浜中心部の返還はほぼ決まっていた。かつ大部分がすでに返還済であった。返還促進を重要政策目標とする飛鳥田にとって、どこかの接収地で「見せ場」を作る必要があった。それが本牧であった。接収前から横浜を代表する住宅地であった本牧接収地では、地主たちの返還要求も強くあった。しかも、飛鳥田が当選する前年の九月に米軍は返還意向を条件付き（日本側負担での代替施設の提供）で公表していた。つまり、本牧も返還は自ずとされるだろう、しかしそれをどうさせるかが、政治家飛鳥田の力量であった、と推測される。

代替施設は横須賀に飲んでもらうしかない。しかし、横須賀市との交渉は難航した。本来的には国が横須賀市を説得する立場であるが、側面支援を横浜市もせざるをえない。どうか幾つかの取り引き材料を提示することにより、乗り切った。政治家飛鳥田の力といたよいかもしれない。次は、本牧接収地の大蔵省の土地をどうさばるかであった。地主からの税の物納や買上げにより、虫食いの地区内の半分の土地所有者

となっていた大蔵省を、いかに横浜市の意向に従わせるかが焦点となった。米軍基地の代替施設整備用の財源として、土地を高値で売り捌きたい大蔵省に、どう地域のまちづくりのために土地を無償若しくは安く提供させるかが課題であった。反対に大蔵省には、国の官舎や国関連施設用地としての自己利用が、住宅都市整備公団などに住宅用地として高く売却したい、という自論見があった。

### 【敷かれた路】

一般地主は、利用できる形で自分たちの土地が返ってくれば、それでよい。早く返して欲しい。ただし、大地主である大蔵省との交渉の片が付かないと、その他の土地も返還はできない。区画整理上、地区の半分の土地を占める大地主の同意がなければ、他の地主たちの換地を進める訳にもいかない。いかに大蔵省に横浜市の方針に従わせるかが、田村明の手腕であった。メソッドと保身にこだわる国家官僚を従わせるのは、中央官庁・民間会社・コンサルタントなど多彩な職歴と経験を有する田村にとって、たやすいことであっ

た。所詮、市の方針に従うしかないことが理解された。後は、微細な調整事務が残るだけであった。一般地主たちは田村に協力的であった。「地域のまちづくりに腐心する市に反発する国」という図式が出来上がっていた。地主たちはまちづくり活動に没頭した。田村に啓蒙されていたともいえる。

その後、飛鳥田が市を去り、細郷市政になり、国に対する弱腰を衝かれたこともあるが、それでも田村が作った基本原則はもはや変えられないままになっていった。国有地の地元利用分についての割合調整で、微細な数字合わせがなされた。それでも、地区全体の約1/4を占める山頂公園は国有地で確保されたし、かつ多くの学校用地は国から提供された。この交渉時点で、田村は既に細郷に左遷され関与していないが、田村のかつての腹心が指導力を発揮した。路線は敷かれていたのである。

### 【非定型流動】

基本原則は忠実に守られ、区画整理事業は順調に進んだ。しかしそれでも、結果的に「固いまち」になっ

てしまったかもしれない。余裕のないまま、になって  
いる。田村の言う「当時の計画は当時の知恵でやった  
もので、概念が合っていれば計画は変り得る」は、現  
実に生かされていない。将来的な可能性を残す「リ  
ザーブ用地」は本牧に残されているが、それらを田村  
のいう「非定型流動」で生かすように考えるフアンナ  
ーがない。  
国連大学誘致に敗れた後、何らかの国際施設を誘致  
する約束を国がした第四街区（国有地）、生徒数が減  
少見込みのため一部不必要になった小学校用地（国有  
地）、公的住宅施設が崩壊し入居の見込みのない賃貸  
住宅を造り続けたい住宅都市整備公団への売却予定地  
（国有地）、開発する力がないにもかかわらず払い下  
げを求められ一旦売却した保留地（市有地）、どうし  
てか表通りに広大な土地を所有している大手銀行の商  
業業務施設用地（民有地）、不動産事業者が開発のあ  
りもなく保有している住宅用地（民有地）など、まだ  
まだ新本牧には「リザーブ用地」が多くある。  
田村は「計画で最初に考えたことは、当時の知恵で  
やったもので、計画はその都度変わり得るといふ。

意向を汲む換地割り当て上の「調整用地」として機能  
させるため、田村はその動きを静観したという。結果  
はその通りに機能した。フアンナーが設定した路線の  
上で、民間会社も利益を上げながらまわつくりを買敵  
した。ただ、これだけの見通しを付けるには、広い視点を  
もてないと不可能である。国にしろ、民間企業にしろ、  
活動範囲は単一プロジェクトに止まらず、極めて広範  
である。その行動原理を熟知し、その上で相手の位置  
づけを考えることが求められる。情報も膨大で、戦略  
を考える回路も複雑となる。それを出来るのが正に  
「フアンナー」である。  
法令に縛られずに、まわつくりの「有るべき姿」を  
もち、それを実現化する戦術を巧みに駆使する、田村  
明の哲学が如実に表れている。田村は「まわつくりで  
は、金をかけないで、相手の力を利用することが肝心  
である。まわつくりに際しては、大体は考えておいて、  
後は多様な手を持つておくべきである。手は一つでは  
ない。可能性は常に手の中で考えておくものだ」とま  
で言い切る。つまり、予算と権限がないと何もできな

つまり、役所の硬直性を否定したところから、田村の  
「非定型流動」の哲学がある。だからといって、役所  
としての計画責任や継続性を否定するものではなく、  
いかに活力を持って、変化する周辺状況に果敢に対応  
するか、という根本姿勢の問題であらう。そのため、  
「動態的判断が求められる。その当時の人間がどう判  
断するかは難しい。つまり、判断のできるフアンナ  
ーがいなければダメである」といふ。果たして、新本牧  
が「他の街とちょっと違った」ものになっているかは  
難しい。いろいろと市と地権者たち、そして多くの市  
民が「本牧らしさ」を議論した。しかし、明確な結論  
を得られずに、通常の「横浜の高級住宅地」になって  
しまったような気がする。歴史に対するこだわりが、  
個々人の気持ちに残るだけで、普通のまちになってい  
く新本牧に、残念な想いがある。  
**「フアンナーの先見性」**  
かつて、大手不動産会社の三井不動産が、地区内の  
土地を大規模に買いに入った。将来的に他の一般地主  
と共同開発をさせる時の「まとめ役」と、一般地主の

いという、古い役所の発想を捨て去ることである。役  
所には自分が獲得した予算による事業には、他部署に  
口を挟ませないという姿勢が一般的である。ただし、  
一番難しいのは、役所の予算枠では対応しきれない民  
間企業や国の省庁、そして各種団体の人材と金を如何  
に総合化して使うか、である。ここに田村の自由な発  
想によるまわつくり戦略がある。

### 「道半ばの新本牧」

フアンナー田村は表舞台から不本意ながら去った。  
新本牧のまわつくりは、市の都市計画局新本牧開発室  
を中心に進められた。区画整理事業が終了して新  
本牧開発室が解散した後、新本牧のまわつくりを総  
合的な観点をもと見守る、担当セクションは存在しな  
い。  
今は、一般地主でつくる建築協定運営委員会がまわ  
つくりの守り役となっている。今後、新本牧のまわが  
どう成熟していくかは分からない。ただし一点はつき  
りしている事は、まわつくりは、かつて飛鳥田市長が  
言ったように「百年の大計」の道半ばかもしれない。

とである。

### 「本牧の思い出・田村明」インタビュー抜粋

日時：一九九八年四月

本牧海岸の埋め立て許可は、飛鳥田が市長になる直前に出されており、飛鳥田は海岸が埋め立てられてしまうことに文句を言っていた。自分自身も、小学生の時の遠足で東京から三溪園に来たりして、本牧には親しみがあつた。また、自分自身は、本牧接収地がもつ「芝生の中の住宅地」という風景がアメリカ的でなかなか良いと思っていた。

飛鳥田が日本技術開発にやらした「本牧・根岸地区総合開発計画書」（昭和三十九年三月）は自分が市に入る（昭和四三年）前のものだ。本牧は（港湾用の）埋め立て内容に対応して背後の土地利用が考えられ、港湾へのサービエ道路となる「十字道路」が考えられた。本牧接収地を、港湾の背後地として、どう位置づけるかが焦点であつたようだ。そこで、本牧を港湾の背後地としてでなく、港湾から遮断してしまう方がむ

本方針という、一般原則で進むべきものでもない。

（注）根岸接収地は台地に広がる四三ヘクタールの土地で、昭和二年の接収当時は耕作地であつたという。今もかつての本牧接収地と同じ、パステルカラーの低い住宅が芝生の中に広がっている。国有地二七ヘクタール、民有地一六ヘクタールであるが、民間地権者からの返還要求は特に聞かれない。

横浜のまちづくりでは、東京への流れを止める「都心軸」をつくるべきだと考えていた。北が港北ニュータウン、一番南にある「奥座敷」が本牧であつた。それを地下鉄で結ぶ構想であつた。

（注）地下鉄は結果的に、港北ニュータウンと関内地区を結んだが、本牧までは到達しなかつた。地下鉄に代わり東急線が、みなとみらい地区を通り横浜駅から乗り入れる新路線は元町止まりとなっている。本牧は奥座敷のままである。

大蔵省の土地は全部よせてしまう（土地を集約化する）ことを考えた。従来の換地の考え方で出来

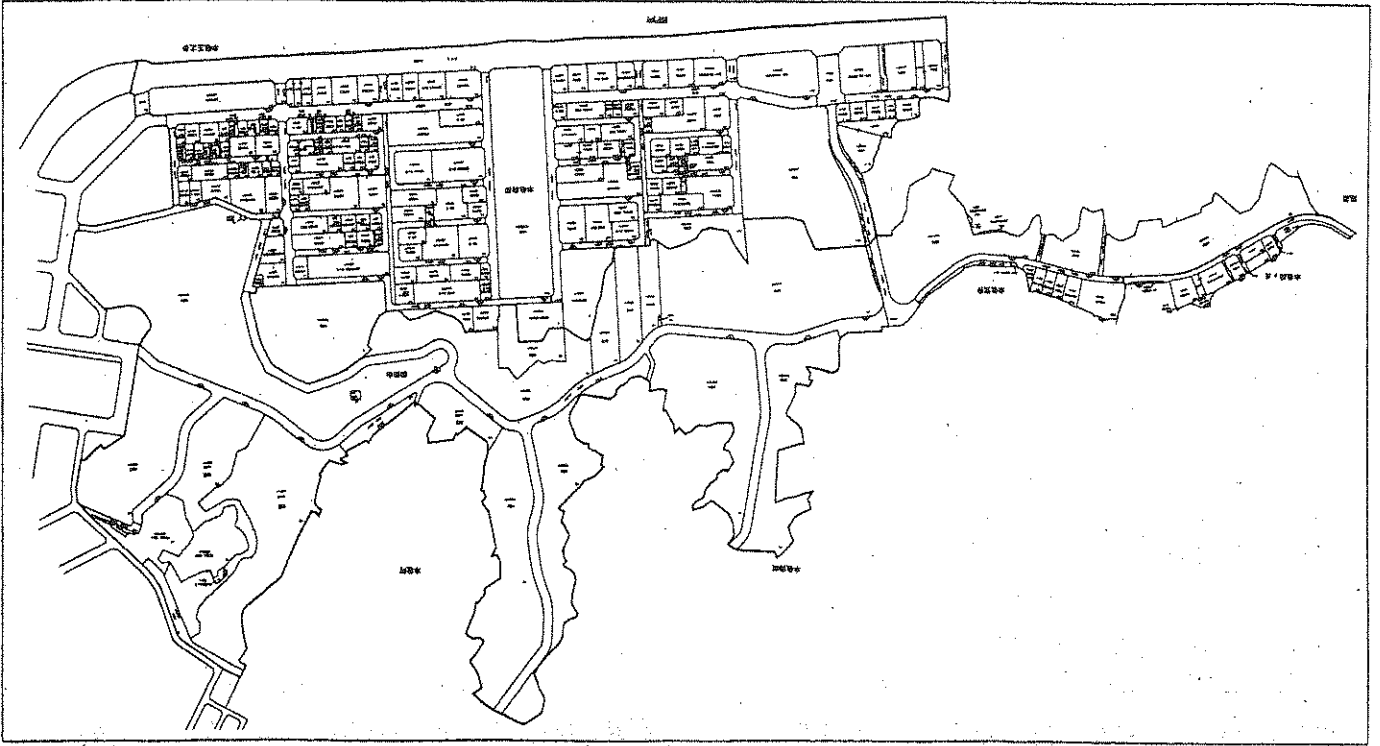
する良いと考えた。このような横浜的地形（都心に残る緑の丘）を生かすためにも、十字道路の計画を降ろさせることが必要だつた。この道路計画は、都市計画的に決定したわけではないが、役所（横浜市）にまずそれまでの計画を降ろさせることが大事であつた。

飛鳥田市政の方針は、接収解除を目にみえる形で促進することであつた。飛鳥田が市長になつた時点で、都心部でまだ接収されていたのは、横浜公園の米軍チャペルセンターと、現在の奥民ホールの土地であつた。港の接収地はノースピアがそうであるように、（その軍事上の重要性から）なかなか米軍は返さない。そこで、都心部で目にみえるのは本牧の接収地しかなかったという訳である。

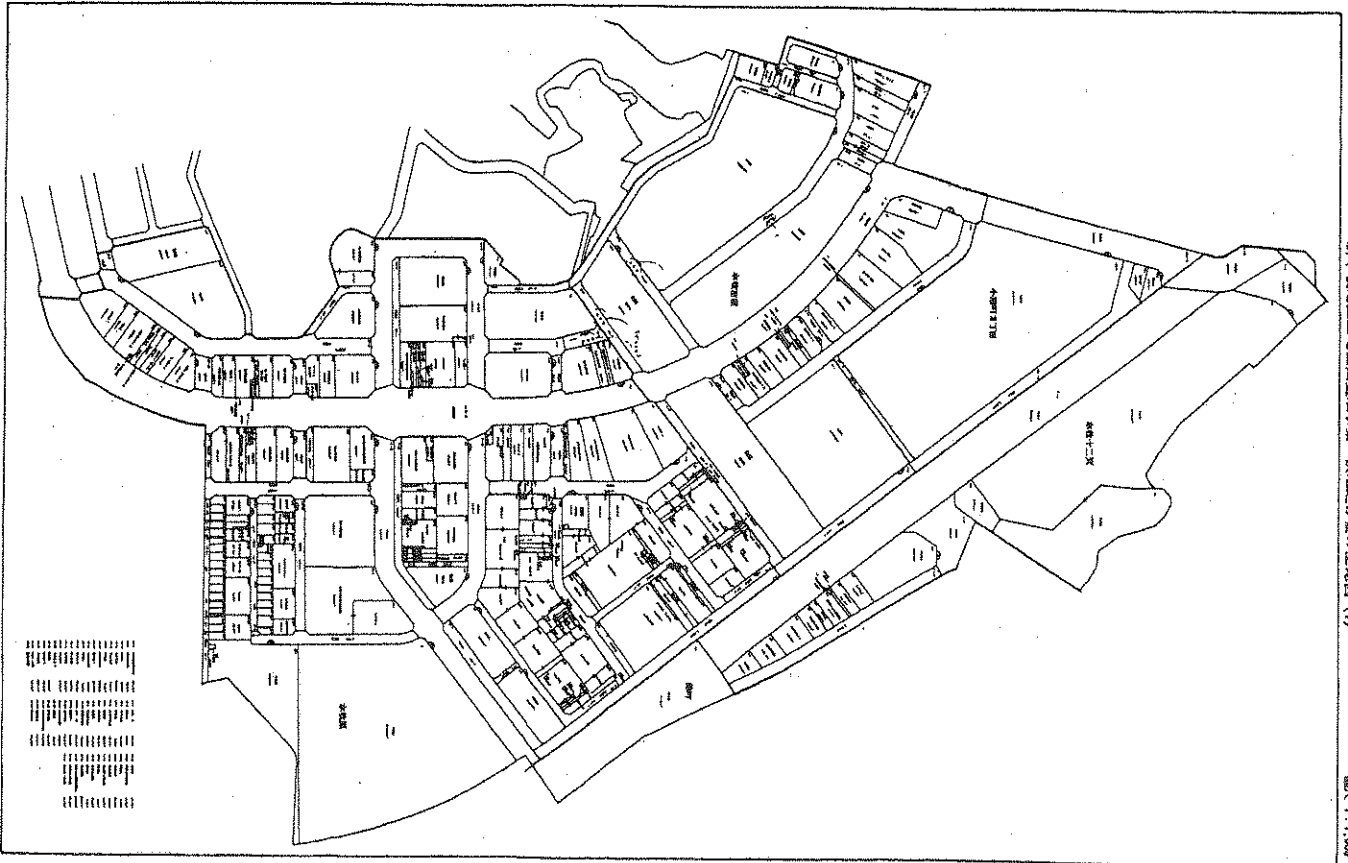
（本牧と同規模で、市中心部に残されている接収地に根岸地区がある）根岸の丘の米軍住宅は横浜にあつてもいいし、かえつてあつた方がいいものと言える。返還をさせるような議論が市の首脳会議で、出たこともない。物事は、すべての接収地の全面返還が市の基

ないものであるが、案の定、市の事務方は法律上できないの一点張りであつた。区画整理法の「照応の原則」で出来ないと言っていたが、本牧はこれよりひどい自分主張した。政令や通達も、ここではこれよりひどいとした。他の事例でどうこうあつても知つたことではない。本牧の条件は違つたことを知らしめた。また、選択換地は既に、港北ニュータウンでやつていた方式である。事務方を納得させるために、高速道路の地下化（田村明が市に入つた直後に高速道路を関内地区で地下化し上部を公園化した実績をさす）で反対した建設省の人間を入れて委員会をつくり、この換地方式が可能だと結論づけさせた。この方式に反対すると、大蔵省には米軍から返還自体が不可能になることを知らしめた。よつて、市の方針に従うしかないことを理解させた。本牧の場合、地主たちには事実上土地がなく、権利しか持つていなかった。そのため、この選択換地方式を受け入れる素地があつたといえる。

本牧に自由度のある空間をつくることも考えた。例えば昔のチャペル屋街（筆者注：戦前の外国人船員相手



新本牧地区土地区画整理事業 集塊区分界の土地図 (2)  
 図尺 1:1,000



新本牧地区土地区画整理事業 集塊区分界の土地図 (1)

図尺 1:1,000



の高級入、本牧に何軒も店を連ねていて、東京から  
も名士が円タクで来訪したというの復興もあってい  
いのではないか。本牧には、他の街とちよつと違つち  
のを入れたいと思つた。

### 五・二・三 協定締結の行政目的

地主の立場から見た建築協定の思い出し、建築協定  
を勧めた行政担当者との考えには微妙に異なる点があ  
る。当時、市の新本牧開発室で建築協定を担当したA  
係長の弁によると、当初、地主達は建築協定を望んだ  
わけではなかった、つまり、先に協定を締結  
して、本当に希望した換地をもらえるのだろうか、と  
いう不安があつた。一方、接収解除が早まつたので、  
換地作業を先行する必要もあつた。

また、国有地まで含んだ新本牧地区「全体」を包含  
した、一本の建築協定を締結する考えはなかつた。  
「民有地だけで地区別に複数の協定」とする意図があつ  
た。学校用地や公園用地として使うことを意図してい  
た国有地は、市と大蔵省の間で別の形で、その利用を  
担保できるのではないか、という見方が当初あつた。

ただ、実的には、その担保手法は建築協定しか当時  
はなかつたが。

協定締結上の事務的な問題から、大蔵省の「同意」  
を求めることになつたが、国は当初、乗り気ではなかつ  
た。どうして、協定の締結などという「民と対等の立  
場のもの」に参加しなければならないのか、というお  
上の疑問である。そこで、市は国に「まろつくり」の  
ために、とお願ひしていく。

ただ、その後の事情で、国は逆に積極的な姿勢に転  
換する。それが接収前の抹消された借地権の復活を求  
める「潜在借地権問題」である。借地権が復活したら、  
新たに地権者が増えるわけで、彼らを含まないと進め  
てきた区画整理事業は無効になりはしないか、という  
危険が出て来た。借地権は認めざるをえないだろうが、  
結果として事業は遅れることになるだろう。国は事業  
の後戻りを恐れた。そもそも、区画整理事業は国の責  
任で踏み切つたものである。一方、市長は国の依頼  
を受ける立場なので、それほど痛みはない。しかし、  
事業が遅れば、国は借地料の支払いなど、直接的な  
被害を受ける。そこで、現在の地主だけで協定を締結

することにより、協定が事業を後戻りさせない方法に  
なるのでは、と国も参加することになつた。つまり、  
一旦結ばれた協定内容を変更するには全員の合意がい  
る。事実、後日この潜在借地権に関する裁判で、国有  
地はまろつくりのために利用が定まつているとして、  
原告が国に敗訴している。

そもそも、土地は民間から防衛施設庁が一括借り上  
げて、米軍に提供してきた。その地代は区画整理事業  
が進んで、地主が土地を使用収益（利用できる状態）  
できるようにするまで、理屈上は支払いが継続される  
べきものであつた。また、国と地主との借地契約は、  
「原形復旧」が条件であつた。区画整理事業になれば、  
すべての地主が対等の立場になる。つまり、地主は返  
還を受けた自己の土地（実際は判然としないが）の固  
定資産税を区画整理中も支払うが、逆に借地料はもら  
えない。そこで、国は区画整理の導入を歓迎した。

仮に、民有地だけで複数の協定になつたと仮定す  
ると、協定運営上は地区別のまとまりからいって、運  
営しやすい面があつたかもしれない。その反面、新本  
牧地区は、徐々にそれら個別の地区に分割され、本来

の趣旨が失われてしまう恐れがある。

協定は新本牧の返還を実現し、まろつくりを進める  
ために不可欠で、地主全員の総意により結ばれる必要  
があつた。つまり、従前の混乱した土地所有形態のま  
までの返還は意味がなく、共同化を前提にして、使え  
る位置で土地を返還してもらつた「選択換地方式」を担  
保できる唯一の手段が、建築協定の締結であつたとい  
える。土地の利用形態を前提にした換地を受け入れる  
ため、その利用の担保を協定する必要があつた。こ  
の根本的な理由は、一般地主にはなかなか理解されな  
かつた。美しいまろつくりは二次的な理由であつたと  
述べる、言過ぎであらうか。

### 五・三 建築協定の運営

#### 五・三・一 運営委員会の活動

建築協定とまろつくり指針の受け付け窓口を設立当  
初、地権者である横浜銀行の支店が務めた。申請者は  
支店に申請書を届け、月に一回運営委員がホラソナ、  
アで集まり審議していた。新本牧開発室がまだ存在し

ていた当時は、担当者がオプザバ1で出席していたが、開室の廃止とともに市の出席はなくなった。そしてある時期から、自前の事務局が設けられ、新本牧地区隣接地に在住のBさんが担当されるようになった。以下は一九九八年一月のインタビュエーである。

転売されて所有者が分らない土地が多くなっている。つまり勝手に、ある土地を協定区域から抜く。仮に協定区域や規制内容を変更するには全員の合意が必要に所有者が変わっても継承する義務があり、または仮に所有者が変わっても継承する義務があり、または仮に協定区域や規制内容を変更するには全員の合意がある。また、協定を抜きたいと言ってくる地主がいて、主旨を言ってやめられないことを認得している。協定は仮に所有者が変わっても継承する義務があり、または仮に協定区域や規制内容を変更するには全員の合意がある。事務局としてもなぜ、まわつくりにして「協定は守るが、まわつくり指針はやめたい」との意見がある。事務局として、まわつくりにして重要な項目を、建築協定に当初から入れてなかったの

### 五・三・二 協定運営の責任

建築協定の運営に際しての課題を、どう責任者たちは認識しているのだろうか。建築協定運営委員会の委員長は、任意協定であるまわつくり指針の運営委員会の委員長を兼ねている。また、一般地主たちの集まりである「新本牧地区開発促進協議会」に代わり、区画整理事業が終了した現在、「新本牧地区建築協定者の会」が出来ている。当時の委員長へのインタビュエーは一九九八年三月に行った。ちなみに、委員長は東京在住である。

### 【協定会員の把握】

建築協定は自動更新で、反対がなければ存続してしまふ。これでいいのかという思いもある。売買など所有が移り、地主全員を把握できない事態が生じている。現在把握している地主数は三〇、三四〇人であるが、協定の更新時の定足数が有効かどうか問題となる（注：協定条文の変更は全員合意、廃止は過半数合意）。仮にこれを不服として提訴されても、相手方に定足数が足りないことを証明する義務が生じるだけ

かと悔やまれる。

所有が変わっても建築協定事務局に、変更届を出さないケースが多い。法務局登記所で全地主を調査してみようとの考えもあったが、とても費用的に無理となつた。市が協力してくれるといいのだが、そこまでは市ではできないと、非協力的である。

協定締結から一五年がたつて、所有状況は大幅に変わってしまった。現在（一九九八年時点）把握しているのは、共有者を入れて三四〇名で、マンション所有者はこの数字に入っていない。これで七〇〜八〇％ぐらいになるだろうか。

（注）国と一般地主の共有者を含んで、協定締結者は総数四一七名いたので、この数字を元にすると、八一・五％となる。分譲マンションには、元の土地所有者以外に、多数の新規所有者が生じているのに、元の権利者のみをカウントして、新規所有者を除外しているのので、このような数字になる。実はこのことが後で問題となるが。

### 【マンション会員の扱い】

協定の運営は、自治会などの住民レベルで進めるべきだという意見はある。町内会や一部マンションの管理組合の委員が、今年から運営委員会に入っている。分譲マンションを買った人は自動的に協定の会員となるはずだが、持ち分に応じたものではなく、法律上問題かもしれないが、協定の議決権としては開発の申請区分毎（一団地認定の場合には全体を一区分）を一手している。

### 【協定の拘束力】

協定の拘束力については、大金で買った新地主の不満がある。自分の好みでやりたいと言われると、屋根の色などを黒茶系統で統一といっても、どこまでが範囲かという問題がある。透視性のあるフェンスという規定がある関係上、プロクシアは駄目なので建築主に改善を願いをするが、受け入れてもらえないと裁判所

に提訴するのとかという問題もある。実際には、違反を認めたと文書を建築主に出してもらい、改築時に対応する旨を誓約してもらうことで済ませている。協定違反になりそうなことも、事態として追認してしまうことがある。まずいのではないかとこの批判もある。一五年前に決めた協定内容に、あまり縛られるべきではないという意見もある。建築協定に比べて、まわつくり指針の違反者は多い。マンションも販売されて、建て直してもありえるかもしれない。それゆえ、協定は一五年で役割を終えたという意見もある。

### 「協定運営の主体」

長い接収と、区画整理事業を行ったことから、当地区にはまわつくり熱心な方が多い。協定があることで本牧の「まわの格」が上がっていることも事実で、協定をやめる訳にもいかない。建築協定をやめて役所が総てを管理してくれる「地区計画」にする考えはない。

協定も将来的には細かく分割して、結び直すことも考えるべきかもしれない。これだけ大きな地区を包含

人である。元々、本牧が接収される前から住んでいた一家で、D氏は地主の中でも若い層に属する。本業とは別に、芸術家で郷土史家でもあり新本牧以外の活動範囲も広い。低層住宅A地区に住宅を建て、新住民と共に地域活動にいきなり、数少ない旧地主の一人である。一九九八年二月にインタビューした。D氏の立場は、建築協定やまわつくり指針の強権的な運用を嫌うものである。いかに地域の現状に応じて、弾力的に協定を運用できるかが、地域住民の「約束事」としての基本的性格上、問われる。しかし、どうしても条文にこだわった厳格な運用がされやすい。それは、運用する側の限界かもしれないが。

新本牧の協定が出来てから15年たった。協定運営委員会の二期目の委員長を務めた。最近、委員が権力的になってきていて、自分たちがうんと言わないと、駄目という意識が強くなって出ているようだ。こんな運営委員会の雰囲気嫌気がして、辞表を出したが、おしとどめられてしまった。

する建築協定は、相互の利害が一致することも難しく、現実的には戸建住宅地区とマンション地区などに分かれて運営するのがいいのかもしれない。ただし、そうした、かつて新本牧地区開発促進協議会としてまわつくり行動した伝統が失われ、新本牧のまわつくり全体に意見を言う場がなくなる。また、センター地区のように、マイカル本牧のニライにとって、当面この大規模ショッピングセンターの維持は不変のようだが、将来的には分らない。つまり、仮に協定がなくなる、と、街区の一体性が崩れる恐れもある。

協定の会費は法人三万円、個人三千元で、土地の名義人から取っている。会費は所有者のみで、借地権者は除いている。請求は年に四回している。ほぼ九割の徴収である。申請の審査は委員がボランティアでやっているが、書類の保管費や連絡郵送料などかかる。審査料を取ったらという意見もある。

### 五・三・三 変質すべき協定運営

建築協定運営委員会の元委員長を務めたD氏は、ながく新本牧のまわつくりで中心的役割を果たしてきた協定の文意は香足らずである。だからこそ、運営委員会の判断に幅をもたせて、住民のためになるように運用すればよいと考えてきた。地区全体を一律で規制できない。ところが、委員の中には厳格な運用を強く主張する人がいて、協定違反は訴訟にするなど言っている。しかし、住民同士で訴訟にはできない、やるべきでもないと考えている。

統一していない塰は撤去させるなど息巻いているが、そこまでやるのはおかしいのではないか。例えば、隣地との境に目隠しの塰が必要な時がある。お互いに「幸せ」になるように協定があるはずで、建て込んでくることにより、視線を遮るために対応する必要もある。それを協定にはクリップネットなどの透視性のあるものでないと駄目、と厳格にそれにこだわる委員がいる。

協定の文章でなく、協定締結の精神の問題である。協定は目安でしかないはずで、そこに書いてなければ駄目というものではないはずだ。協定は「常識的な制

約」に止まるべきだと考えている。それゆえ、あくまでも弾力的にやるべきで、非常識なことはやるべきでない。住民としての視点から協定の運用を考へるべきだとの立場である。それでも、委員の中には新本牧地区内に住んでいないため、住民の生活実感に即してはいない判断が出ることもある。

もはや協定の本来的な役割は達成した。九九%は違反もしていない。協定を解消してもいいかもしれない。例えば、シンボルツリーなどは、道の前面に植えるようになっていながら(「新本牧地区まちづくり指針」に規定)、隣地との関係で、住んでいるうちにいるあつて、裏に植え替えたいなどということもある。それもいいではないかと思う。

新本牧地区建築協定は一九九七年八月、自動更新された。協定第九条二項によれば、協定の有効期間は市長の認可公告の日から一五年間とされている。

### 五・四 課題の整理

的な運用を求めると、資産価値を高めるための厳格な運用に走る傾向がある。また、地区内で多数派を占めるマンション居住者は、分譲や賃貸にかかわらず、協定会員の対象外となっている。

まちに住民続ける意志が、まもの良さを高めようという行動になる。建築協定の本来的な存在意義はここにある。ボランティアによる協定運営委員会は、固定的なメンバーでなく、一般会員から総会での議決により選任されるのが普通である。新本牧では土地所有者が流動化し会員全員を把握することが事実上不可能になっている。そのため、旧地権者の協議会を母体とする一部会員による「互選」により、運営委員が選ばれている。これも一部会員の奉仕的なものとの見方もあるが、固定的委員はやはり協定の精神に反するともいえる。

毎月一回土曜日の午後に行われる協定運営委員会で提出される案件を審査する努力は敬服に値する。しかし、申請者と審査機関というような上下的な意識が仮に芽生えたとすると、危険である。協定の目的は、あくまで締結者個人が協定の精神を尊重し、その上で

期間満了前に第五条に定める廃止申請(土地所有者等の過半数の合意)がない場合は、更に五年間同一条件により協定は更新されるものとし、以後この例による」とある。

よってこれ以降は、過半数の土地所有者が団結して反対しない限り、協定は五年単位で継続していくことになる。現実問題として、仮にマンション所有者を排除した土地所有者数が約三〇〇人強としても、その過半数を取りまとめることは不可能に近いだろう。協定運営委員会で、協定更新に際して、土地所有者に積極的にアピールするために、協定の意義を伝えるビデオを制作している。

課題の主なものとして、以下の三つがある。

### 【協定運営が一般会員や居住者から遊離しつつある】

協定運営委員会の主立ったポストを占める地主は、資産としての土地を新本牧地区内に保有するが、地区内には居住してない人たちがいる。そのため、地区内に居住している会員が生活実感に即して、協定の弾力

協定内容の遵守を相互に確認することにある。

確かにどの協定地区でも、不在地主は存在するし、協定遵守を快く思わない会員もいる。しかし、それも含めて、強制的指導はしない。その上、新本牧では紳士協定としての「まちづくり指針」があり、勾配屋根や屋根の色、広告物規制、駐車場の位置、そして緑化や清掃など複雑多岐に亘っている。建物用途や最低敷地規模など最小限の規制を定めた建築協定に加え、まちづくり指針の運用は運営委員会にとって重荷といえるが。

### 【まちづくりの目標が不明確になりつつある】

区画整理事業が終了し、主要な建物が完成した現在となつては、まちづくりの活動は徐々に建設中心から維持保全型へと移行しつつある。新本牧地区開発促進協議会は、地権者側でのまちづくり活動の中心であった。それが現在は「建築協定者の会」として建築協定やまちづくり指針を運営する集まりに変貌している。新本牧地区は戸建地区から集合住宅地区、店舗併用

の表通り住宅地区、全体の一／四の面積を占める（二ヘクタル）山頂公園、そして当該地区を大きく飛び越えた商圏を設定したセンター地区など、それに性格を異にする地区によって構成されている。面積も八・二ヘクタルという広大な建築協定地区となっている。

「国際性」をまわつくりの標語に掲げてきたが、時の国連大学誘致活動（東京都青山に立地）やドイツ人学校（津北ニエータンに立地）の後は、それを具現化する施設や活動はほとんど見かけない。比較的広い面積の低層住宅A地区には、外国ビジネスマン向けの高級賃貸住宅が多く建てられ、地区内の公園では日本人に混ざって遊ぶ外国人親子をよく見かける。極めて普通の国際交流が行われている。

まちの表情も、表通りに並ぶファミリーレストランや、パチンコ屋、仮設店舗など、なら周辺のみちど変らない風景となっている。唯一、業績は芳しくないが、巨大な店舗を構えているマナル本牧が当該地区の大きな特徴となっている。後に残る大きな課題は、第四街区の国有地への「国際施設」の誘致である。国連

面積、建物用途、共同化など建築協定の締結なくしては不可能であった。

また、地主が望む土地利用と換地計画を可能にするには、広大な面積を占める国有地がマスタープランに沿って、公園緑地や学校用地などを引き受けることが求められた。国有地の土地利用の規制を可能にするのが建築協定である。通常の都市計画上の用途地域制度ではこれだけの規制はできない。つまり、全員合意の建築協定が、全員参加の選択換地になったわけである。これらのおかげで、新本牧のみちづくりの目標はほぼ達成されつつある。ただし、部分的には空き地もあり、まだ完成段階ではないが、当初の目標通りとは言える。つまり、新本牧地区は「熟成段階」に至った。今後は新本牧としての一体化でなく、周辺のまちと同化することが望ましい姿ともいえる。そのため、これ以上改めて「一体的運用」にこだわるかが議論となるだろう。

## 五・五 さびに

### 「地区計画と分散化」

では今後、新本牧はどうしていけば良いのだろうか。建築協定の会員を把握できない、という異常事態を迎え、協定を中心とするまわつくりの考え方は曲がり角に至ったといえる。二つの重要目的（その一：元の地権者に使える形で土地を返す、その二：国有地を市の方針に沿った公共目的のために使う）が達成された情況下においては、違う形式での建築協定の運用を考え

る時期を迎えたともいえる。

そこで考えられるのが、地区計画（都市計画法第一条の五）と建築協定の併用である。地区計画は、対象地区内の道路・公園などの「地区施設」の配置・規模を定め、地区内の建築物の用途・容積率・建ぺい率・敷地面積・壁面位置・高さなどを都市計画として行政当局が定める。そして、行政当局が運用していくもので、当然決定に際しては地元住民の意見を聞いて行うが、あくまでも行政主体の上乗せ制限である。建築協定が地権者の発意に基づき、全員の合意により締結運

### 「協定の一体性が失われつつある」

大学の当該地区への誘致断念に際して、政治決着として、国が横浜市に約束したといわれている。しかし、見通しはないようである。国関係の研修保養施設の構想もあるようであるが、現在は土地所有者の大蔵省が国税庁の研修施設として、暫定的な建物を建て利用している。これも全体のまわつくりから見ると、部分的なものである。かつてのように、地権者が全体としてまとまり市や国に要求していくようなものはなくな

りつつある。

用されるのに比べ、地区計画はお上の色彩をぬぐえな  
い。しかし、新本牧の建築協定が定めている制限内容  
は総て、地区計画で代替可能である。

新本牧の建築協定の締結時、また地区計画の制度が  
出来ていなかったという事実はあるが、区画整理事業  
を補完し選択換地を可能にするという趣旨からして、  
全員合意の建築協定の方が好ましかつただろう。

さて、新本牧で仮に地区計画を導入するには、建築

協定の運用を事実上「凍結」するしかない。まことに  
指針は現行と同様に、運営委員会で運用することが  
考えられる。凍結された建築協定の内容そのものを、  
地区計画で規制していく。本来的には、建築協定を  
「廃止」して、その上で地区計画を都市計画決定する  
のが筋であるが、そのためには土地所有者の過半数  
の合意を必要とする。運営委員会で把握している数か  
らいて、不可能なことではないだろうが、相当に困  
難な作業となる。ただし、過半数の母数が問題となる  
が。

ボランティアでの協定運営は大変な事務である。そ  
のため、都市計画として法的に決定し、行政局で運

が生じてきている。そもそも、地区計画の導入につい  
ても検討がなされるべきかもしれない。

まちづくり指針の運用も、各地区別に運営委員会の  
分科会を設け、担当するのが望ましい。全く異なる各  
地区（戸建やマンション、そして商業地区など）を一  
緒に運用するのはもはや無理がある。また、地区計画  
の行政当局による運用に対して、注文をつけたいなら  
ば、まちづくり指針運営委員会がその窓口となればよ  
い。個々の地権者の権利に鋭く絡む制限内容は、中立  
的な行政当局に任せ、まちづくりの精神を受け継ぐま  
ちづくり指針のみ、新本牧地区の歴史を守る活動を進  
めればよい。以上が建築協定に係わる人々へのインタ  
ビューから感じた感想である。どちらにしても、決定す  
るのは新本牧地区内に住む人々である。オープンな議  
論がなされることを期待したい。

### 「建築協定の成果」

建築協定が結ばれ運用されて一五年以上を経た現在、  
協定の意義は深まりこそすれ、薄れることはない。無  
秩序になりがちな区画整理事業後の土地利用形態に、

用してくれる「地区計画制度」はある意味では「有り  
難い存在」である。

横浜市内の建築協定で、更新時に地区計画に変更し  
た事例がある。昭和四七年認可の一人協定で湖南金沢  
八景住宅地（金沢区）がそれである。昭和四〇年代に  
開発分譲されている。昭和六二年の協定期限満了とし  
もに、自治会が地区計画導入に向けて動き出し、平成  
八年一月に横浜市の地区計画を決定した。

地区計画としての新名称は、金沢東朝比奈地区地区  
計画（八〇ヶヶケ、一四〇〇区画の戸建住宅団地）  
で、低層戸建住宅地の良好な環境を維持することを目  
的とした地区計画である。建築協定の運営委員会は元々、  
自治会が行っていた。元来のある自治会で、地区計画  
へ移行後は地区計画の運用は市に任せているが、まち  
づくりの組織を作ろうとしている。

地主の全員合意を前提としない地区計画制度でなく、  
全員合意の選択換地制度を採用した新本牧地区の区画  
整理事業では、建築協定が妥当な選択肢であったとい  
える。しかし一五年を経て、土地所有状況が複雑にな  
りつつある新本牧で、地域住民と運営委員に意識の差

ある一定の秩序を与えたのは協定しかない。道や公園  
が奇麗に整備されても、各敷地にたつ建物が雑然とな  
り、かつ残地がゴミ置き場になるような姿を、よく郊  
外の区画整理地区で目にする。この点において、完璧  
ではないにしても、新本牧は救われたといつてよい。

また、小規模地主を救う目的でなされた隣地同士の  
共同建築化で、いくら地主同士で合意して役所に書面  
を出したとしても、担保する手段は建築協定しかな  
い。まだ、一部敷地で当初の共同化が進まない場所も  
あるが、全体的にはその目的を達成しつつある。  
新本牧の背骨である和田山の緑は、「山頂公園」と  
いう名称で市によって整備されつつある。この土地の  
大部分は、大蔵省の所有である。都市計画法で都市公  
園として都市計画決定された。その決定は大蔵省が結  
果的に同意したのは、それらの土地が公園用地として  
市に売り渡すか貸し付けるしか、他に用途がなかった  
からである。正確に言えば、それ以外の用途には使え  
ないように、協定で規制されているからである。協定  
で住宅の建設が禁止された土地に、どれほどの財産価  
値があるだろうか。第一種住居専用地域は基本的に専

用住宅しかできない地区である。巧みなまちづくりの戦術が駆使された。

それ以外に学校用地や公園用地として提供された国所有地も、その目的を将来的に担保するのは、やはり建築協定しかない。協定の中で街区番号と共に記された「学校」としての用途は、重い意味をもつ。

まとめると以下ようになる。

- 一、町並みに秩序をもた
- 二、共同建築化を推進した
- 三、山頂公園を確保した
- 四、それ以外の公共用地も確保した

以上のように、協定はまちづくりに対して大きな意義をもつが、その運用の厳格さは地主や住民の間で議論がある。財産的価値を重視する一部の「不在地主（主たる居住地を新本牧に持っていないことから）」と、区内に住み生活する「在住地主」との意識の差は大きい。新本牧地区内の住民はかつての接収解除運動に奔走した旧地主から、新住民に大勢が変わりつつある。新本牧のまちづくりも、さらに地域の中で定着し、新たな時代への飛躍を考える時期にさしかかりつ

つあるようだ。

#### 【まとめとして】

さて、新本牧のまちづくりの事業評価についての連載は、一応今回をもって終了させていただく。筆者が横浜市役所在職当時、担当した新本牧のまちづくりを、公的立場を離れた時点（市役所から清水建設に転職後、博士号取得を経て、仕事のかたわら横浜市立大学経済研究所の客員研究員を務めた）で、もう一度まちづくりの経緯と「その後の情況」を見つめ直してみたい、と思つたのが本研究の発端である。

新本牧も、地主たちが獲得する場から、住民として住む「普通のまち」になりつつある。当研究では、事業を「評価」しきるまでには至らなかったが、新本牧のまちづくりは、関係者全員がほぼ満足できる成果を得たようである。今後、更に普通のまちとして熟成していくことを期待して、最後の挨拶に代えたい。執筆の機会を手えていただいた横浜市立図書館の方々に、この場を借りてお礼を述べる。

一九九九年二月 弘明寺で

(たぐち としお)