

区画整理事業によるまちづくりの調査・分析

－首都圏近郊都市松戸市を例として－

日大生産工(院) ○松村 雄介
日大生産工 坪井 善道

1 研究の背景と目的

都市全体のマクロな視点から都市の骨格づくりを行う都市計画, 建築基準法に基づく敷地単位のミクロな建築規制の建築行為, その中間に位置し, 街区・地区レベルで区画の整理により道路網を整備する手法として, 日本のまちづくりにおいて大きな役割を果たしてきたのが土地区画整理事業によるまちづくりである。

しかし, バブル経済崩壊・少子高齢化・都心回帰による首都圏人口集中傾向等, まちづくりにおける環境・背景に変化があらわれている。

区画整理事業自体に保留地処分・工事費増大等の問題を解決できなくなってきたおり, 事業が滞るといった問題点が出てきている一方で, 市街化区域に設定されている地域内には, 区画整理事業を終了している地区内なのに下水整備等がなされていない地域も混在する。

既成市街地の基盤整備がなされていないにも関わらず, 市街化調整区域で行われた区画整理区域周辺では, 本来市街化を抑制すべき地域であるにもかかわらず, 実際には個別開発が可能であり, 基盤整備がなされていない地域に市街地が出来ていくという悪循環を招いている。

本研究では首都圏近郊都市に位置している千葉県松戸市を対象として, 従来の区画整理事業を中心としたまちづくり方法が様々な環境が変化した現在に適しているのか調査・分析し, これからのまちづくりについて指針を示すことを目的としている。

2 研究の流れ

本稿では, 松戸市の区画整理事業の歴史と都市計画との関連性を調査し, 区画整理事業の中で問題視されている紙敷地区の分析をすると共に, 松戸市内の各地域の現状を分析し, 今後のまちづくりに求められているものがなんなのかという2つの視点から調査・分析する。

3 調査地概要

3.1 地理

千葉県北西部に位置し南北に流れる江戸川を

西端としている。江戸川の左岸にあたる西部地域は海拔4m前後の低地で, 水路が縦横に走り, 宅地化が進んだ現在でも, 水田や畑地が各所にみられる。東部地域は洪積地層からなる下総台地の西端となっている。



図-1 松戸市位置

市域は最西端新葛飾橋地点(東経139° 52') 最東端六実踏切地先(東経140° 00') 最南端高塚新田(北緯35° 44') 最北端幸田(北緯35° 51') にいたる周囲58.0km面積61.33km²である。

東京都心から20km圏の住宅都市である。

3.2 歴史

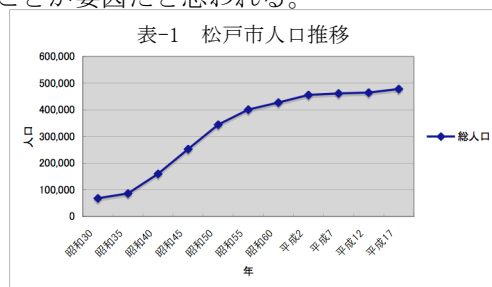
江戸時代は水戸街道の宿場町・江戸川舟運の要所として栄えた。

明治維新後千葉県に入り明治11年には東葛飾郡役所が設置された同22年に栗山村と合併し松戸町となり, 東葛飾郡の政治の中心的役割を果たす。昭和にはいり, 8年に明村, 13年に八柱村, 18年に高木村・馬橋村, 29年に小金町の一部を31年には沼南村の一部を合併し現在の市域となる。

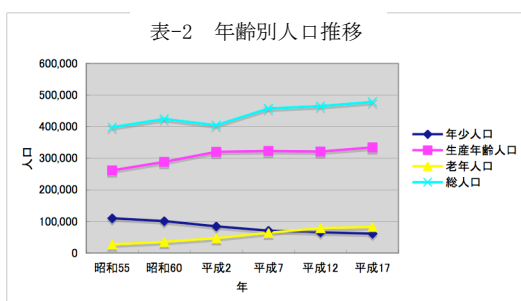
3.3 人口

松戸市は市制施行後から昭和35年頃まで穏やかな増加傾向にあったが, 昭和35年の86,000人からこの時期を境に急増し30年後の平成2年には456,210人と5倍以上の人口へとふくれあがる。この人口増加は都心より20km圏域に位置し通勤・通学などの交通の利便性に恵まれたこと, 日本住宅公団による団地造成、工業団地造成に

よる従業者の吸引力の増加, 土地区画整理事業等による宅地開発等, 人口増加の条件が整ったことが要因だと思われる。



しかし、バブル崩壊後人口の伸びは横ばいになり都市として成長期を過ぎ安定期に入っ
たと思われる。



この年代別人口推移(表2)をみると、例に外れること無く高齢化が進んでおり、団塊世代によって人口増加を続けた松戸市は、今後更なる高齢化が予想される。
これらの概要から、松戸市は都心から20km圏内に位置し交通の便が良かったこと、戦争の被害をあまり受けなかったなどの場所性に加え、バブル時におけるドーナツ化現象の影響を受け、団塊世代によって首都圏有数のベッドタウンに成長したが、他の都市同様、少子高齢化が進み、今後のまちづくりにおいて見直しの時期に
来ていると言える。

3.1 都市計画

現在松戸市は市全体(61.33km²)を都市計画区域とし、うち72.5%(44.44km²)を市街化区域とし残りの27.5%(16.89km²)を市街化調整区域に指定している。昭和43年の建築基準法改正により、新しい区域区分に設定された区域はその後3回の線引き見直しにより現在の区域分けとなった。
松戸市は宿場町として古くから栄えていたので、昭和11年より都市計画法を適用しており、昭和17年から用途地域及び道路を決定した。
その後日本住宅公団による住宅供給などの人口増加の影響を受け、用途地域を変更し続け、住民に住宅を供給することを基本として市街地を形成してきた。

4.1 区画整理事業と都市計画

松戸市は市街化調整区域を市街化区域に編入しその地を区画整理事業により整備された都市にするという方法を行ってきた。

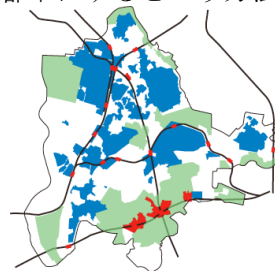


図-2 都市計画図

及び

区画整理図

現在66地区(現在
施工中5地区, 終了61
地区)うち区画整理
組合による施行例が
52地区であり、市街
化区域の4割を超え
る部分(18,509,080
m²)を区画整理事業
によって整備してき

た。先に述べたように無秩序な市街地形成を抑制するために定められた用途地域を住宅供給の目的で昭和35年から昭和54までに7回の変更を行っている。(うち48年建築基準法改正による用途変更が1回)

その期間に行われた区画整理事業数が40となっており、急激な人口増加に対応するための用途地域変更・区画整理事業であったのが明らかである。

4.2 紙敷区画整理事業

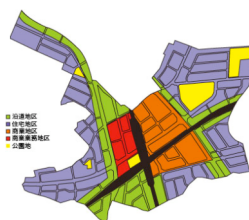


図-3 紙敷区画整理区域



図-4 紙敷位置図

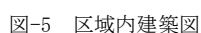
昭和60年に行われた線引き見直しで秋山・紙敷地区が市街化区域に変更された。

この2つの地区は周りを市街化調整区域に囲まれた地区である。この2地区がある東地域は大きな動きが無く、地域としても他の地域と比べ大きな人口増加が見られなかった。

線引き見直しの2年後、紙敷地区の区画整理事業がはじまる。平成3年に千葉ニュータウンと京成本線高砂駅を結ぶ北総開発鉄道開通、昭和53年より開通していたJR武蔵野線の東松戸駅が平成10年開業した。

元市街化調整区域であり、新駅開設のポテンシャルを有したこの区画整理事業は、当初の組合によって作られた事業計画が、業務代行としてディベロッパー3社が参加し事業費を2倍以上に上方修正し、その分の事業費は保留地単価を2倍以上の坪単価90万前後に引き上げるという計画変更を行った。(現在の紙敷地区坪単価は35～40万)

紙敷土地地区画整理事業区域内では、共同住宅が多く建てられていることが見て取れる。これらの開発は東松戸駅新設の時期あたりから増加し、駅新設の影響を強く受けたと思われる。特に駅北側には10階建て前後のマンションが多く建てられており、駅新設によりベッタウンとして利用されることが見込めたのだと思われる。専用户建住宅に関しては、従前土地所有者の建替えもかなりあるため、全体的に分布しているが、宅地分譲のような形で一部まとまって建築されているところもある。また、店舗に関しては、スーパーが1店と残りは飲食店とコンビニエンスストア、ガソリンスタンド等である。店舗利用として考えられていた地区の約50%が未整備の状態が長く続いており、売却されたのはおおよそ30%程度である。近年、成田高速鉄道を東松戸駅に停めようという運動が起こっており、その影響で未整備だった場所の整備が進んでいる。



この事業の目的であった「駅新設に伴うスプロール防止と秩序ある地域整備」は、区域内の保留地処分が難航していること、調整区域内における個別開発による既存宅地、開発許可、建築許可によって開発が可能であり、基盤整備がなされていないにも関わらず、宅地需要が区画整理事業外へ流出しているという実態から、区画整理の事業悪化という悪循環を生んでいる。

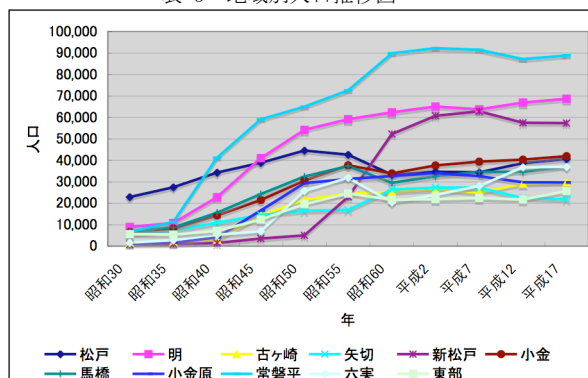
現在の成田高速停車が決まれば、駅としての魅力が増えるため、保留地に買い手がみつかる可能性があるが、現段階では停車申請をしている段階なので、事業経営には変化が見られないと思われる。

松戸市は市内を3つのゾーン、9つの地域に分けそれぞれの地域で都市計画では届かない細部の骨格づくりを目指している。

図-6 松戸市内地域図

図-6 松戸市内地域図

表-3 地域別人口推移図



ほとんどの地域が昭和時代(35～60)に人口増加傾向にあり、平成に入ってから横ばい成長を続けているのが現状である。(区域別人口推移参照)そこで、各地域がどのような問題を抱えて調査した。

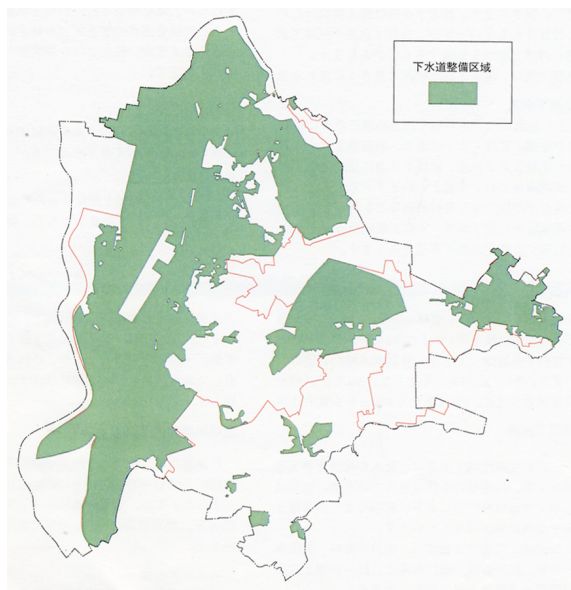


図-7 松戸市内下水整備図

5.1新松戸・古ヶ崎・松戸・明・矢切地区(河川を主体とした自然環境を有するまちの形成を図る地区)

松戸・新松戸を中心に交通網の発達した地域であり、国道6号線、流山街道に挟まれた地区である分、松戸市内では発展している地域にあたる。

この区域は、矢切・明地区における基盤未整備地域の整備、各地区における道路整備基準のバラつきなど、市街地の完成度を高めることが今後の改善点としてあげられる。河川の多い地区ではあるが、河川を利用したイベントに関しては、夏に行われる花火大会会場、灯籠流しの2つしかなく、地域として河川利用の方法を検討すべきである。

5.2小金・小金原・馬橋地区(北部を中心とした台地にある歴史資源と緑をいかし、歴史の薫るまちづくりを進める地区)

線路・国道によって、地域が分断されてしまっており、格差がみられるので、分断による基盤整備格差を取り除くことが改善点である。また、歴史的資源が豊富に残っていても、非常にわかりにくく、市内にすんでいる人でさえ存在を知らないようなものまであるため、歴史的資源を活用する方法を地域全体で考える必要がある。

5.3常盤平・六実・東部地区(南東部は、農地・樹林地を含む緑の保全・活用・農業活動の育成を図る地区)

この地区は、JR武蔵野線2駅、京成線4駅、北総線3駅、野田線1駅と駅の多い地域だが、駅としての魅力がどこも無いというのが問題点である。また、各駅をつなぐ道路が整備されておらず、この

地区はどこをとってもアクセスが不便であることから、道路基盤見直しが必要と考えられる。

6. まとめ

松戸市において行われてきた区画整理事業は急激な人口増加に対応するべく宅地増加の目的で行われてきたのがほとんどであり、主に市街化調整区域を市街化区域に取り入れ区画整理を行うというかたちがとられてきた。

昭和35～60年頃までのまちづくりは、宅地供給という目的であったのがほとんどなため、区画整理事業による宅地開発は、成功してきたと言えるが、人口推移が横ばいになってきた近年では、バブル経済崩壊をまたいでしまった紙敷区画整理事業を例としてみても、事業費増大・保留地未処分などの問題が如実に現れてしまっており、事業は失敗とみて間違いないと思われる。

松戸市の土地柄として、東京・埼玉・茨城へのアクセスしやすい土地ということから、ベッドタウンとして非常に魅力的な土地であるがために、人口増加しつづけているが、団塊世代によって形作られてきた松戸市は今後人口減少が予想される。そのためにも従来の、「あれもこれも」という方針で複数の計画に同時に手を出す方針では、まちづくりが進まなくなってしまう。バブル経済期のような金回りの良い時代ではその方法が通用したかもしれないが、現在のような経済状況では、行政としての使用可能金銭にも限りがあり、このような形をとってはいは資金不足による事業停止が現れてしまう。現在でも、紙敷区画整理事業による資金不足がつづいており、その他同時に進めようとしていた、主要駅前地下駐車場事業・主要都市再開発事業などの計画が完全にストップしてしまっている状態である。市役所の方のお話では、資金面に余裕がでない以上、これらの計画を実行に移す予定は無いとのことで、紙敷区画整理事業で抱えてしまった負債が予想以上に重いと思われる。

調整区域における区画整理事業というまちづくりは、これらを考えても限界に近づいていると考えられる。

今後は、区画整理によるまちづくりをすすめるよりも、各地域が抱えている既成市街地内の問題点改善を進め、既成市街地の充実を計ることが望ましいと思われる。

「参考文献・URL」

- 1) 松戸市と都市計画区域マスタープラン
- 2) 松戸市建築確認申請書
- 3) 松戸市「未来への遺産」
- 4) 松戸市都市計画図
- 5) 松戸市ホームページ
<http://www.city.matsudo.chiba.jp/index.html>
- 6) 紙敷区画整理事業ホームページ
<http://kamishiki.com/>