

標題 横浜市新綱島駅周辺地区土地区画整理事業と鉄道等関連事業による
一体的なまちづくりについて

氏名(所属) 中村 俊輔(横浜市都市整備局綱島駅東口周辺開発事務所)

1 はじめに

横浜市は神奈川県東部に位置する人口約377万人の政令市です。

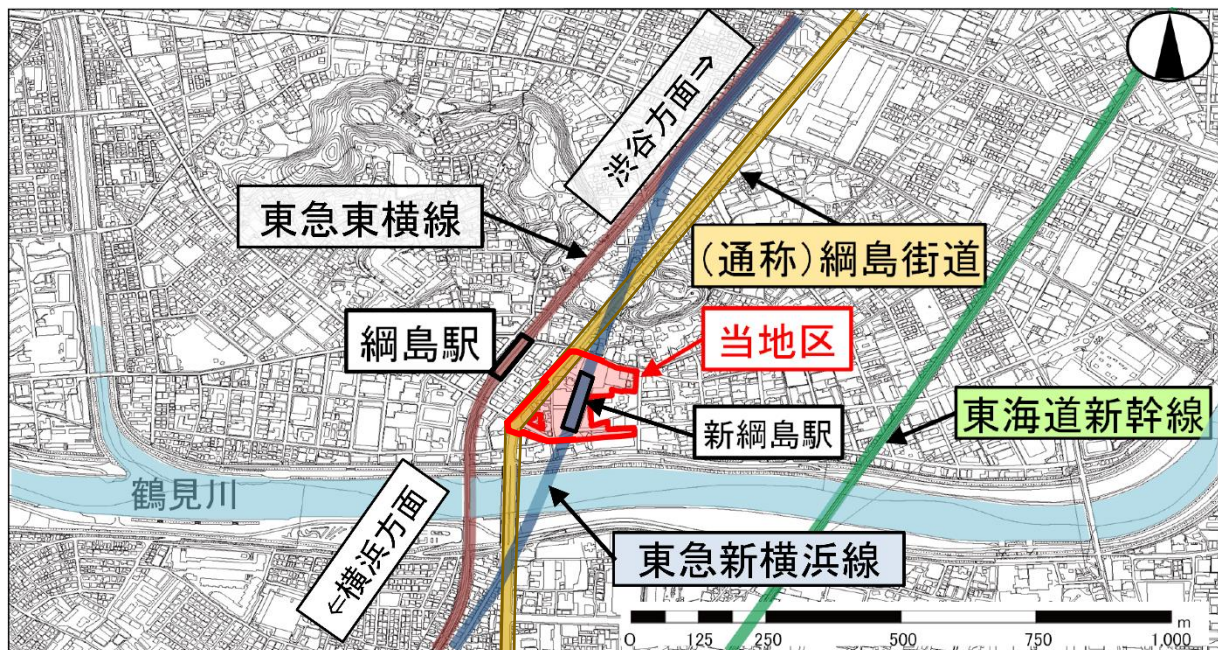
本市では、土地区画整理事業等の市街地開発事業については都市整備局が所管しており、局運営の基本目標を「持続的な成長・発展につながるまちづくりや、都市を支える強靱な基盤づくりを総合的に進めることにより、『人や企業が集い、魅力と活気にあふれる都市』を実現する」としています。

目標達成に向けた施策としては、「力強い経済成長と都市の魅力・活力を高める都心部のまちづくり」と「地域の特徴や個性を生かした、活気あふれる郊外部のまちづくり」を取組の両輪に位置付け、各施策・事業を展開しています。

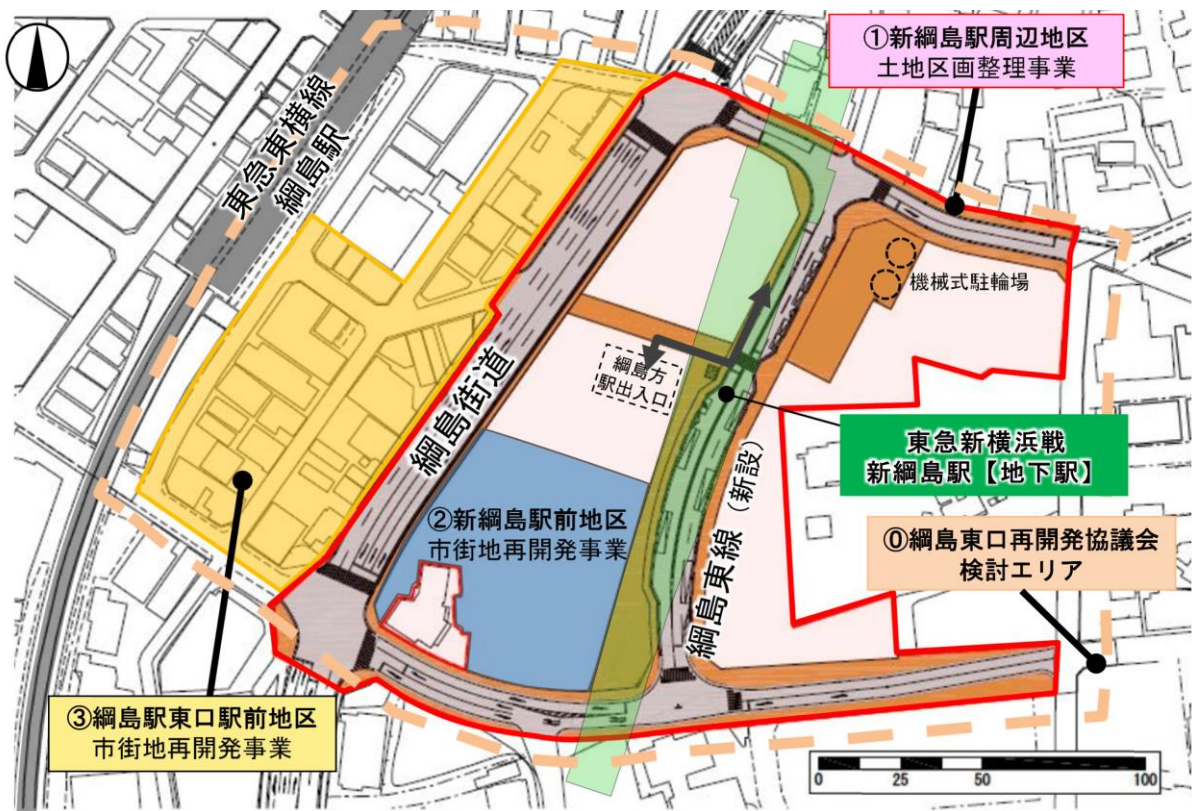
今回紹介させていただく新綱島駅周辺地区(以下、「当地区」)は、本市北部の地域拠点であり、東京都心部と神奈川県県央部を結ぶ鉄道「神奈川東部方面線(相鉄・JR直通線と相鉄・東急直通線で構成)」の一部である相鉄・東急直通線(以下、営業路線名「東急新横浜線」)の新駅「新綱島駅」(*)の整備をきっかけとして、①横浜市施行の「新綱島駅周辺地区土地区画整理事業」と、②組合施行の「新綱島駅前地区市街地再開発事業」を一体的施行によって実施しています。

また、当地区に隣接する③「綱島駅東口駅前地区」においても、平成28年に「綱島駅東口駅前地区市街地再開発準備組合」が設立され、令和4年7月に市街地再開発事業の都市計画決定を行うなど新たな事業が動き出しており、市街地開発事業による本市北部エリアの拠点形成とストック効果の最大化を図る取組を進めています。

※駅名称については、都市鉄道等利便増進法に基づく手続き等を行った上で正式に決定します。



【位置図】



【事業区域図】

2 地区の特徴と課題

当地区は、横浜市港北区に位置し、東急東横線網島駅の至近に新たに開業する東急新横浜線新網島駅の直上部に位置する約2.7haの地区です。

周辺は、東京の奥座敷とも呼ばれた大きな温泉街で、昭和30年代頃に最盛期を迎え、かつては多くの観光客が訪れていました。また、古くは「西の岡山、東の神奈川」と言われるほどの桃の一大産地として知られてきました。今では、温泉旅館は全て廃業し、桃の生産もわずかとなりましたが、地元の商店街が行う季節の催事には活気があり、1605年頃に建立されたといわれる網島諏訪神社では、初詣や例大祭などに多くの地域住民が集まるなど、地域に根差した活動がにぎわいを生み出しています。

地区西部には都市計画道路「東京丸子横浜線（以下、通称「網島街道」）」がありますが、温泉街としての宅地利用が進められたことから、当時の規格である片側1車線のまま市街化が進み、道路拡幅などの都市基盤施設の整備が進まなかったことで、交通渋滞や歩行者と車両が混在することによる危険性が慢性化していました。

また、当地区の直近に位置する東急東横線「網島駅」は、コロナ禍前には一日に10万人を超える乗降人員を抱え、加えて約860便の路線バスが乗り入れる地域拠点ですが、歩道が十分に整備されておらず、また、駅利用者の需要に見合った駐輪場が不足していたため、この状況を改善していく必要がありました。さらに当地区に新たに「新網島駅」が整備されることで二駅利用可能エリアとなり、交通結節点としての機能が大幅に拡充されますが、駅前地区にふさわしい土地のポテンシャルが十分に発揮できていなかったことから、エリアの価値向上の取組が必要となっていました。



【綱島駅前の様子】

3 事業の経緯

東急東横線綱島駅の東口地区では、昭和58年に地元の権利者で構成されるまちづくり検討組織「綱島東口再開発協議会」が発足し、市街地再開発事業によるまちづくりの検討を進めてきましたが、合意形成などが困難で事業化には至っていませんでした。

このような状況の中で、平成24年10月に東急新横浜線が都市計画決定され当地区内に新綱島駅が開業することや、当地区がトンネル方式で進められる鉄道建設のシールドマシン発進基地として長期間、大規模な施工ヤードの役割を担うこととなり、権利者の皆様には鉄道建設に御協力をいただくとともに、鉄道建設と並行して進める必要のある都市基盤施設の整備にも御協力をいただく必要が生まれました。

「綱島東口再開発協議会」では、以前から①「当地区を含めたエリア」での再開発を検討しており、本市でも地域拠点として一体的な開発が必要な地区として「横浜国際港都建設計画 都市再開発の方針」の2号再開発促進地区に位置付けていましたが、当地区で鉄道建設が行われることとなったことから、①「新綱島駅周辺地区土地区画整理事業」と、②「新綱島駅前地区市街地再開発事業」を第一段階として先行着手し、③「綱島駅東口駅前地区市街地再開発事業」を次の段階として施行することとしました。

本市では、鉄道建設を契機とする当地区での都市基盤施設の整備の公共性、緊急性の観点から①の事業を横浜市施行とし、公共施設については、地区の課題である綱島街道の拡幅やバスの発着機能を持つ都市計画道路を新設することで綱島駅に集中していた約860便の路線バスの半数を当地区での発着に変更してバス交通計画の再編を行うことや、関連事業として機械式自転車駐車場等を整備して駅利用者のニーズに対応することとしました。

また、公益施設としては、市民交流施設「港北区区民文化センター（愛称：ミズキーホール）」を市街地再開発事業の一部として建設する計画を権利者の皆様に相談させていただき、②の事業の中で整備することとなり、現在では再開発ビルの建設と合わせて施工中の段階となっています。

これらの施行にあたっては、個別利用や共同利用など、権利者の皆様の異なる土地利用ニーズに対応していくことが重要であったことから、本市では初めての取組として、土地区画整理事業の施行地区内で市街地再開発事業を一体的施行することとし、平成28年9月に両事業の都市計画を決定し、①の事業は29年2月に事業計画決定、②の事業は30年11月に組合設立に至りました。

4 関係者のニーズを捉えた事業手法の検討

(1) 権利者のニーズ

市街地開発事業は、教科書的にいえば、土地区画整理事業は宅地の利用増進が図られる事業であり、市街地再開発事業は資産価値の等価性が維持される事業です。その一方で、権利者の皆様にとっては大切に受け継いできた土地が道路等の公共施設に代わることや、場合によっては買収によって土地を手放していただくことがあるなど、市民生活に激変をもたらす側面があります。

そのため、都市計画決定の手続きの様々な段階で御意見をうかがう機会が設けられており、本市としても権利者の皆様に都市計画の手続きに入る前に今後の進め方などについて説明を尽くし、施行後の宅地や公共施設のイメージなどを共有しながらニーズを把握することに努めました。

話し合いを重ねる中で、権利者の皆様からは鉄道建設という公共性の高い事業に御協力いただくことと、土地区画整理事業による基盤整備の取組のほか市街地再開発事業による公益施設の整備や土地の共同化にも御理解をいただくことができました。

その際、

- ・比較的大きな土地を所有していることから個別の土地利用を図りたいという意向のある方
- ・市街地再開発事業に参加して土地の共同化を図ることに賛意を示していただいた方

がおられ、令和4年度下期には新綱島駅の開業が迫るという限られた時間の中で、都市基盤施設の整備と駅前にふさわしい土地の高度利用化を同時に図りながら、権利者の皆様の意向にも応えられるよう、土地区画整理事業と市街地再開発事業の「一体的施行」を採用することとしました。

この一体的施行の採用により、鉄道建設の着実な事業推進と新綱島駅の開業を見据えた公共公益施設の整備を実現することが可能となりました。

(2) 独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構（以下「鉄道・運輸機構」）のニーズ

東急新横浜線の整備主体である鉄道・運輸機構は、工事にかかるコストを低減することを前提としつつ、開業スケジュールを順守することを条件とした施工を求められていました。

ア コスト削減

鉄道建設は莫大な事業費を要する事業であり、国や県とともに事業費の一部を負担する本市としても、可能な限りのコスト削減に取り組むよう鉄道・運輸機構に要請をしてきました。

当地区では、鉄道建設が先行していたことから、当地区内には鉄道・運輸機構が買収した土地がありました。将来的に鉄道施設は①の土地区画整理事業で整備する道路の地下部に占用許可を受ける施設とすることを原則とし、鉄道・運輸機構の所有地は、①の事業によって買収することとしました。この買収は、①の事業では整備する公共施設の規模が大きいため減価補償地区となるため、減価補償金相当額をもって用地を買収し減歩率の緩和を図るという計画とも合致するものであり、鉄道・運輸機構にも協力していただきスムーズに取得することができました。

これにより、結果的には、鉄道・運輸機構が用地取得に要した費用のうち、土地価格相当額は①の事業が負担し、物件移転補償費については鉄道・運輸機構が負担することとなったため、両事業を並行して進めることで双方のコスト削減につながることになりました。

イ スケジュール順守

工事には施工計画があり、その際には施工ヤードの借用期間、借用規模を設定するものですが、当地区では①と②の事業を都市計画決定した平成28年9月の直後に、東急新横浜線の開業時期が軟弱地盤への対応に相当の期間を要するなどの理由から、31年4月から令和4年度下期へと変更されました。

当地区では、先行して事業化されていた鉄道建設を優先する必要がありますが、①の土地区画整理事業による都市基盤施設の整備も速やかに進めていかなければ、駅ができても出入口のある道路が利用できない状況になってしまうことから、権利者の皆様、鉄道・運輸機構、本市の三者での協議を繰り返し行い、鉄道工事ヤードについては可能な限り借用期間の短縮、借用規模の縮小に取り組むことや、①の事業を推進して宅地の使用収益開始を早期に行うことを並立させていく方針を確認するに至りました。

鉄道・運輸機構の担当者の方々には相当の検討を重ねていただいて、スケジュールを順守する条件の下で施工ヤードの計画を見直していただき、また本市としては、その計画を踏まえて①の事業の工区設定や仮換地指定の計画を定めていくことができるようになりました。

(3) 事業がもたらす効果

本市としては、鉄道建設事業、①の土地区画整理事業、②の市街地再開発事業の施行に加え、今後③の市街地再開発事業を事業化し、綱島駅東口周辺の開発によって日吉・綱島エリアの一層の価値向上を図っていきたいと考えています。

新綱島駅の整備と①の事業による基盤整備は、本市の道路局の事業計画にも好影響を及ぼし、当地区北端部に接続する綱島街道の約1キロ区間を片側2車線化する計画が平成30年に事業化され、現在では測量や用地取得の段階に入り、今後はより大きなストック効果を発現していくことが期待されています。

当地区周辺では、今後もしばらくの期間、公共事業を継続して実施していくこととなりますので、地域の皆様には御不便をかけることとなりますが、御理解いただけるような取組にも力を入れていこうと考えているところです。

5 事業手法について

(1) 一体的施行の仕組み

前述のように、当地区では様々なニーズに応えるために一体的施行という手法を採用しました。

一体的施行は、土地区画整理事業の施行地区の中で、一部の権利者から市街地再開発事業区への換地の申出を受け、換地計画に基づき仮換地指定を行うものです。

申出に基づいて市街地再開発事業区へ仮換地指定を受けた土地は「特定仮換地」と呼ばれ（都市再開発法第118条の31）、この特定仮換地に対応する従前の土地の権利者が、市街地再開発事業の従前権利者となります。そして特定仮換地に対応する従前の土地を施行地区内の土地とみなし、市街地再開発事業の認可手続、登記、権利変換、建築工事等を行います。

なお市街地再開発事業区を設定しないこともできますが、当地区では、申出によって組合設立に必要な従前権利者の確定を本人の意思によって行い、同時に換地の申出をしなかった権利者は照応の原則を適用せずに個別利用すべき換地を仮換地指定することの根拠とすることとし、事業推進上の

権利関係の安定を図る目的で市街地再開発事業区を設定することとしました。

(2) 一体的施行のメリット

立体換地制度では、土地区画整理事業の施行者が立体換地ビルを建設し、権利者に従前地に対応する権利としてビルへ入居していただく仕組みであることから、当地区では権利者の皆様の意向とは整合しないため検討を深めることはありませんでした。

そこで、一体的施行制度を活用することとしたわけですが、その理由としては次の三点に集約することができますと考えています。

- ・権利者の皆様の施行後の土地利用ニーズに対応できるため、合意形成に要する期間の短縮化が見込める
- ・市民交流施設を整備することが必要な中で、本市として新たに土地を取得できる状況になく、市街地再開発事業は公益施設を整備する貴重な機会であった
- ・土地区画整理事業と市街地再開発事業を同時並行して施行できるため、事業期間の短縮化が期待でき、事業費の縮減も期待できる

(3) 各事業の施行者の決定

当地区の①の事業は整理前後の宅地の総価額が減少する減価補償地区であるため、本市が事業を施行することとしました。これは法規上の要件であり、事業内容の公共性、緊急性を鑑みても本市のほかに施行者として取り組むべき主体はないことから特段の議論を要しないところと理解しています。

また、②の事業については、前述の綱島東口再開発協議会を母体とする「新綱島駅前地区市街地再開発組合」の皆様のまちづくりへの熱意と、現在では参加組合員としても事業に加わっている東急株式会社の御尽力によって、早い段階から組合施行で実施する方針で検討が深められてきました。

6 事業推進に向けた取組

(1) 市街地再開発事業区と工区の設定

事業計画において市街地再開発事業区（土地区画整理法第6条第4項）を定めた場合、権利者はその公告後60日以内に市街地再開発事業区への換地を申し出ることができます（同法第85条の3第3項）が、平成29年に決定した当初の事業計画時点では、権利者の皆様の従前資産は概算レベルであり、関連して権利変換計画のモデルも初期段階にとどまっていた。

そのような状況の中では、権利者の皆様に市街地再開発事業区への換地の申出を決断していただくことはできないと判断し、29年2月の当初の事業計画には市街地再開発事業区を定めませんでした。

また、当地区では、②の市街地再開発事業の仮換地の使用収益を開始するには、①の土地区画整理事業で②の地区内に存するすべての従前建物を取り壊す必要があったため、①の施行者として早急に物件移転補償に係る建物調査を行う必要性がありました。

②の権利者となる方々は、単独の市街地再開発事業では当該施行者によって従前建物の資産額が算定されますが、当地区では①の事業で従前建物を取り壊す必要があったため、①の施行者である本市が物件移転補償費を支払い、②の権利者の皆様はその補償金を②の事業の従前資産として充当する方式としました。

①の施行者である本市としては建物調査を急ぎ、②の権利者の皆様と事業推進コンサルタント事業者の御尽力を得て、60日間で換地の申出（申出への同意を含む）を行えると判断し、30年1月に事業計画を変更して市街地再開発事業区を設定しました。その後、期限までの間に換地の申出が取りまとめられたことについては、大変多くの方々に御協力をいただきました。この場を借りて御礼を申し上げます。

また、この事業計画変更に合わせて、各事業を並行して進めていくための工区設定を行いました。

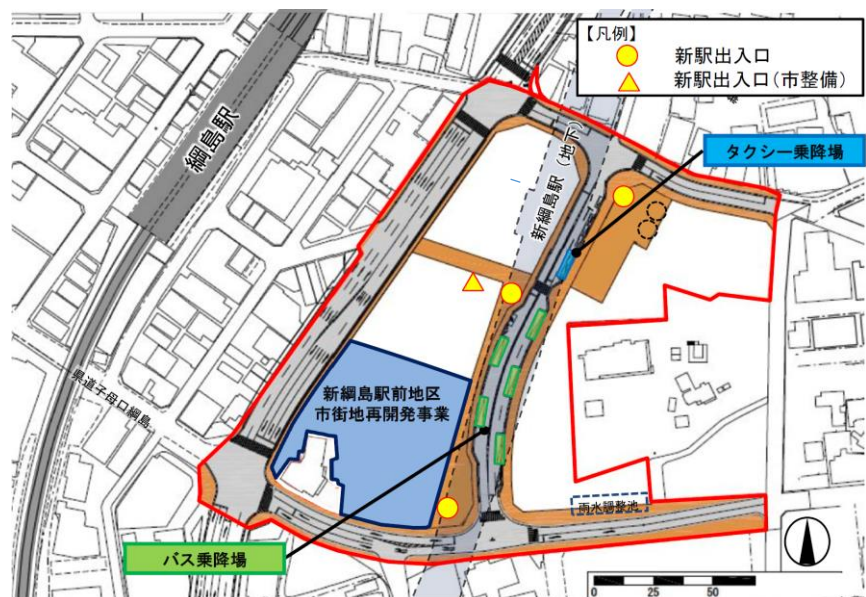
鉄道建設の影響が少なく、①の事業による仮換地の使用収益開始が早期に行える土地を第一工区とし、その他の土地を第二工区として設定することで、先行して進められている鉄道建設工事の推進を図るとともに、②の施行地区と1つの個別利用街区において早期に建設工事を開始できる環境を整えました。

（2）鉄道事業との計画調整

鉄道事業については、平成24年の都市計画決定において、地上部の出入口と換気塔の位置が決まっていました。これは、当時、①の事業は検討段階であり、周辺開発の状況が不明だったため、鉄道・運輸機構としては東横線新横浜線の事業用地として都市計画決定し、取得すべきとしていた土地の範囲に地上出入口等の位置を決めざるを得なかったという事情によるものです。

その後、本市としては、①の事業における都市基盤整備の計画と鉄道建設計画の整合を図り、新綱島駅の利用者の安全性や利便性、バス乗降場への連絡性を考慮して、鉄道・運輸機構と調整を重ね、日吉方駅出入口の位置を一部変更しました。

また、東横線綱島駅方面へのアクセス強化を目的として、新たな駅出入口を本市が主体となって追加整備することとしました。



【駅出入口配置図】

（3）公民連携によるまちづくりビジョン共有

ア コンセプト策定の経緯

平成29年、本市が中心となって権利者の皆様や地元組織の皆様に働きかけ、①の土地区画整理事業及び②の市街地再開発事業を契機とし、その後に控えている③の市街地再開発事業を含めた新たなまちづくりのプレイヤーを担っていただくべく「綱島東口まちづくり検討会」の立ち上げの支援を行いました。検討会では、「まちづくりのコンセプト」及び「公共施設や建築物のデザインコンセプト」を策定する中で、持続可能で魅力的な街の将来像を具体的に可視化し、参加者がビジョンを共有したことで、自らまちづくりに関わっていただく機運が生まれています。

また、コンセプト検討の中で、「東京の奥座敷としてにぎわった温泉街」「西の岡山、東の神奈川と言われた桃の一大産地」等、綱島の歴史を改めて知っていただくことで、より地元への愛着を持っていただくきっかけにもなりました。

イ まちづくりのコンセプト「すっきり・ほっこり・さんぽまち」

まちづくりのコンセプトについては、温泉街や桃、鶴見川など、綱島の歴史や特性からヒントを得て、居心地がよく活動的なまちをあらわす「すっきり」、温かさとおもてなし、安全・安心なまちをあらわす「ほっこり」、これまでなかった歩行者空間を家族で手を繋いで散歩できるまちを表わす「さんぽまち」を組み合わせ、「すっきり・ほっこり・さんぽまち」に決定しました。

施行者である本市としても、検討会の皆様と整備後の管理者となる道路管理者（土木事務所等）との調整役として、まちづくりのコンセプトを踏まえ、地元の皆様に長く大切にしていだけるような都市基盤施設の整備に取り組んでいるところです。

ウ デザインコンセプト「綱島らしい『和モダン』」

また、デザインコンセプトとしては、歴史性を生かす、ゆっくり過ごしてもらうなどのイメージから、「あたたかさ」「シンプルさ」「季節感の演出」「居心地と居場所」「調和」を表す「綱島らしい『和モダン』」とすることとしました。当地区内の建築物は、デザインコンセプトを取り入れることで統一的な意匠で綱島らしさが表現されるようにしています。

まちづくりとデザインの両コンセプトについては、当地区で実施される、鉄道建設事業や市街地開発事業、個別権利者による建替事業等全てに取り入れることで、地区全体での統一感を持たせることとしました。

7 持続可能なまちの実現に向けた取組

当地区周辺は、温泉街として栄えていたことを冒頭で述べましたが、このような綱島の歴史的特性を背景としたまちの個性は、市街地開発事業によって新たに形成されるまちにおいても、継承し、維持・発展させていく必要があります。

そこで、本市としては、「綱島東口まちづくり検討会」に蓄積された検討等を生かしつつ、いわゆるエリアマネジメントの主体となる新たな地元組織が形成されることについて検討していますが、当地区で建設される建物はそれぞれ竣工を迎える時期が異なることなどもあって、取組に対する温度感に差が生じてしまうことなどに課題を残しています。

今後、商業関係者の皆様を中心として、権利者の皆様や関係者の皆様にも御協力をいただいて新たなまちにふさわしい地元組織の姿を検討する必要があると考えています。

8 おわりに

本市の人口は、令和3年に戦後初の人口減少を迎えました。

本格的な人口減少社会の到来を前に、持続可能な市政運営・財政運営を行っていくためには、限られた資源からより多くの付加価値を生み出していくことが必要です。また、人口減少に歯止めをかけるため、魅力あるまちづくりに取り組むことで、人や企業を呼び込み、都市の活力を向上させること

が重要となっています。

これらの実現のため、特に当地区と周辺地区では、土地区画整理事業をはじめとして、市街地再開発事業、鉄道建設事業、道路事業が連鎖的に展開されることにより、中長期的に発現する「ストック効果」を最大化する視点が求められています。

当地区で期待されるストック効果ですが、

- ・ 「安全・安心効果」としては、木造密集の解消による延焼・倒壊リスクの低減、歩車道の拡幅による交通事故の減少、雨水調整池の整備による浸水リスクの低減など
- ・ 「生活の質の向上効果」としては、鉄道と連携したバス交通計画の再編による利便性の向上、無電柱化による歩行快適性の向上、商業施設等の集積による生活利便性の向上など
- ・ 「生産性向上効果」としては、土地利用転換による商業活性化、区民文化センターの整備による交流機会の増加、道路空間（広場）での「ほこみち制度」の活用（検討中）によるにぎわいの創出などが挙げられます。

本市としては、人口減少社会が到来する現代においても、市街地開発事業、とりわけ土地区画整理事業手法を活用し、市民の皆様の安全・安心の確保に努め、幸せに暮らしていただくことのできるまちづくりを推進していきます。

最後になりますが、本論文が、土地区画理整理事業に関係する皆様のお役に立てば幸いです。

事業	分類	安全・安心効果					生活の質の向上効果					生産性向上効果										
	項目	狭隘道路の解消	バリアの解消	耐火建築物の増加	浸水リスクの低減	無電柱化率の向上	避難所・避難場所の増加	公共交通機関における利便性の向上	歩きやすさの向上	道路混雑・渋滞の緩和	公共施設施設数の増加	生活利便施設の集積	景観の美しさの向上	環境配慮建築物の増加	定住人口／交流人口の増加	道の面・休憩場所や歩道の増加	イベント数の増加	の増加	最寄り駅の乗降客数の増加	企業数／企業人口の増加	小売業者／小売消費額の増加	市税の増加
区画整理	整備内容																					
	歩車道(新設・拡幅)	○	○					○	○	○					○							○
	電線共同溝					○			○				○									
	雨水調整池				○																	
再開発	バスベイ							○	○													
	商業施設			○			○				○		○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
	都市型住宅			○									○	○			○					○
	区民文化センター			○			○			○			○	○	○	○	○					
鉄道	駅前広場	○	○				○	○	○						○							
	鉄道駅							○						○				○	○	○	○	○
道路	歩行者デッキ		○					○	○	○												
	駐輪場								○	○	○											
ほこみち制度の活用														○	○							

【当地区で期待されるストック効果】