

第1章 第1期：閣議了解から概成まで

1. 1 本章の目的

本章では、分散型都市となっている筑波研究学園都市の市街地が、計画構想段階のどのような事情に由来しているのかを明らかにするため、筑波研究学園都市の建設が決定された1963年から、43の試験研究機関等が移転・新設されて概成した1980年までを第1期として、分散型都市や自動車依存型の都市形成及び官による都市整備の観点から記述する。より正確には、閣議において官庁の移転が決定された1961年の「プレ第1期」とでも呼ぶべき時期を含む事柄について述べる。

この時期は官主導による筑波研究学園都市の建設時期であり、後年のような民による都市開発の比重が小さかった時期である。

1. 2 筑波地区への都市機能移転決定

(1) 官庁の移転の閣議決定

昭和30年代は経済の高度成長を背景に東京を含む首都圏への人口集中が著しかった。首都圏整備委員会（旧国土庁の前身組織）は東京の区部にある大学を移転させる「学園都市案」を1961年に公表した。また、首都圏整備委員会は以後いくつかの「官庁都市案」を作成し、諮問機関「首都改造懇談会」の検討に付した。その後官庁都市構想に加えて学園都市、工業衛星都市をあわせた新都市建設案が「首都圏衛星都市建設公団」設立案とともに提出された。

それらの動きを踏まえて、1961年9月1日に「官庁の移転について」が閣議決定された。決議は「首都への人口の過度集中の防止に資するため、各種防止策の強化を図るべきであるが、先ず、機能上必ずしも東京都の既成市街地に置くことを要しない官庁（附属機関及び国立の学校を含む。）の集団移転について、速やかに具体的方策を検討するものとする」とするものであった。以後の経緯の中で、上記の附属機関として試験研究機関がクローズアップされていった。一方で通商産業省工業技術院は研究機構を刷新する必要に迫られ、1961年に東京とその周辺にある9試験研究所を集団移転させる方針を出した。また、1962年科学技術会議は「刷新充実の基本方策」として国立試験研究機関の集中移転を具申した。工業技術院は方針を再考して政府の官庁都市構想へ合流する方針をとった。文部省も官庁都市と合体した学園都市の建設に多大の関心を持った。

このように、国の試験研究機関の刷新・充実を早急に実現するための科学技術研究都市の構想、教育施設の拡充を目的とする学園都市構想が、首都東京の過密解消策として、首都圏整備委員会が構想した官庁都市案に合流することとなった¹。

（２）筑波地区に研究・学園都市を建設する閣議了解

1961 年の閣議決定の官庁都市をどこにつくるべきかについて、首都圏整備委員会は 1962 年度から 63 年度にかけて現地調査等を行い、富士山麓、赤城山麓、那須高原、筑波山麓の 4 候補地区を選定した。首都圏整備委員会は 1963 年 5 月に諮問機関「首都圏基本問題懇談会」を設置した。6 月の会議で「新都市の建設の構想」が提案された。その中には新都市建設の目的として、

- ①政府関係試験研究機関の首都からの分散（集団移転）によって首都の過大化防止に寄与する。
 - ②試験研究機関の新都市への集中によって研究体制を刷新向上させる。
 - ③大学を新都市に導入し施設の整備と教育環境の改善に寄与する。
- の 3 項目が掲げられた。

河野一郎首都圏整備委員会委員長はヘリコプターによる候補地の視察に乗り出し、1963 年 7 月には筑波地区等の視察を行い、翌 8 月には最終決断をしたと伝えられる。

1963 年 9 月 10 日の閣議において研究・学園都市の建設に関する以下の 3 項目が了解された。

- 1. 研究・学園都市の建設地は、筑波地区とする。
- 2. 研究・学園都市の計画規模はおおむね 4,000 ヘクタールを予定する。
- 3. 研究・学園都市の用地の取得造成は、日本住宅公団に行わせる。

これをもって、筑波研究学園都市の第 1 期がスタートしたというのが本資料の見解である。

なぜ筑波地区が選定されたかという理由については公式文書が残されていないようであるが、次の 4 点が推測されている。

- ①東京からの距離（筑波地区が最も東京に近い。）
- ②霞ヶ浦の用水利用
- ③平坦な地形
- ④地元の協力体制

日本住宅公団に用地の取得造成を行わせる決定は、同公団が発足以来 8 年の事業実績を持っていたこと、1963 年に制定された新住宅市街地開発法の事業主体の一つに位置づけられていたこと、民間企業では土地収用のような国や地方公共団体の権限に相当するものを持ち得ないこと、等から事業を直ちに担当できる唯一の組織であると考えられたことによると思われる²。

¹ 本項は都市基盤整備公団(2002a)p.34-36 の記述を要約したものである。

² 本項は都市基盤整備公団(2002a)p.37-39 の記述を要約したものである。

1. 3 マスタープラン等の変遷

(1) 本節の概要

本節では、筑波研究学園都市の実際の建設に先立つ計画構想段階の時期に、土地利用、施設配置の計画を練った「マスタープラン方式」における案の変遷を示し、それらが実施計画にどのように反映されたかを描く。

まず、首都圏整備委員会の関与により初期に公表された筑波研究学園都市のプラン2つを紹介する。これらは続いて紹介する「マスタープラン」に先行するものであり、「プレ・マスタープラン」とでも呼ぶべき性格のものである。

続いて、筑波研究学園都市の用地の取得造成を任された日本住宅公団が採用した「マスタープラン方式」とその過程で作成された4つの案の概要を紹介する。各案の変遷過程を示しつつマスタープラン方式の特質を描く。

(2) NVT 案

筑波地区に研究・学園都市を建設する閣議了解の1ヶ月後の1963年10月に首都圏整備委員会は地元の協力を仰ぐために建設計画について試案を示した。それがフランス語の *Nouvelle Ville de Tsukuba* のイニシャルによる NVT 案であった。北に学園地区を、南に研究団地を配置し、産業立地も考慮した自立都市のプランである。市街地面積は約 3,668ha であった。このプランはベースマップから読み取ると谷田部町と荃崎村がほぼ包まれて全面買収の対象となるような配置であった。既存集落が全面買収されればその住民が生活基盤を失うことを意味する。そのため、それまで新都市の誘致に熱心だった地元自治体が姿勢を転じて反対運動が激化する引き金となってしまった。



図 1-1 NVT 案

(3) レイアウト委員会案

NVT 案への反発を治めるために、茨城県は宅地や農地を除いた平地林を中心に買収し、区画整理も行う方針で約 2,150ha の新都市建設用地を示した。これらは 6 か町村（桜村、谷田部町、筑波町、大穂町、豊里町、荃崎村）に散らばっていた。首都圏整備委員会は配置計画策定委員会（レイアウト委員会）を設置し、1964 年 10 月に「研究・学園都市建設の構想」として茨城県の提示した区域にもとづくレイアウト委員会案が示された。昼間人口 160,400 人、夜間人口 155,600 人、3,280ha であった。これは各省庁が要求する面積の

土地を割り付けたような性格のものであった。しかし、この計画で明らかにされた人口・面積諸元や平地林の活用方針は、次に述べる公団の第1次マスタープランの前提条件につながっていった。

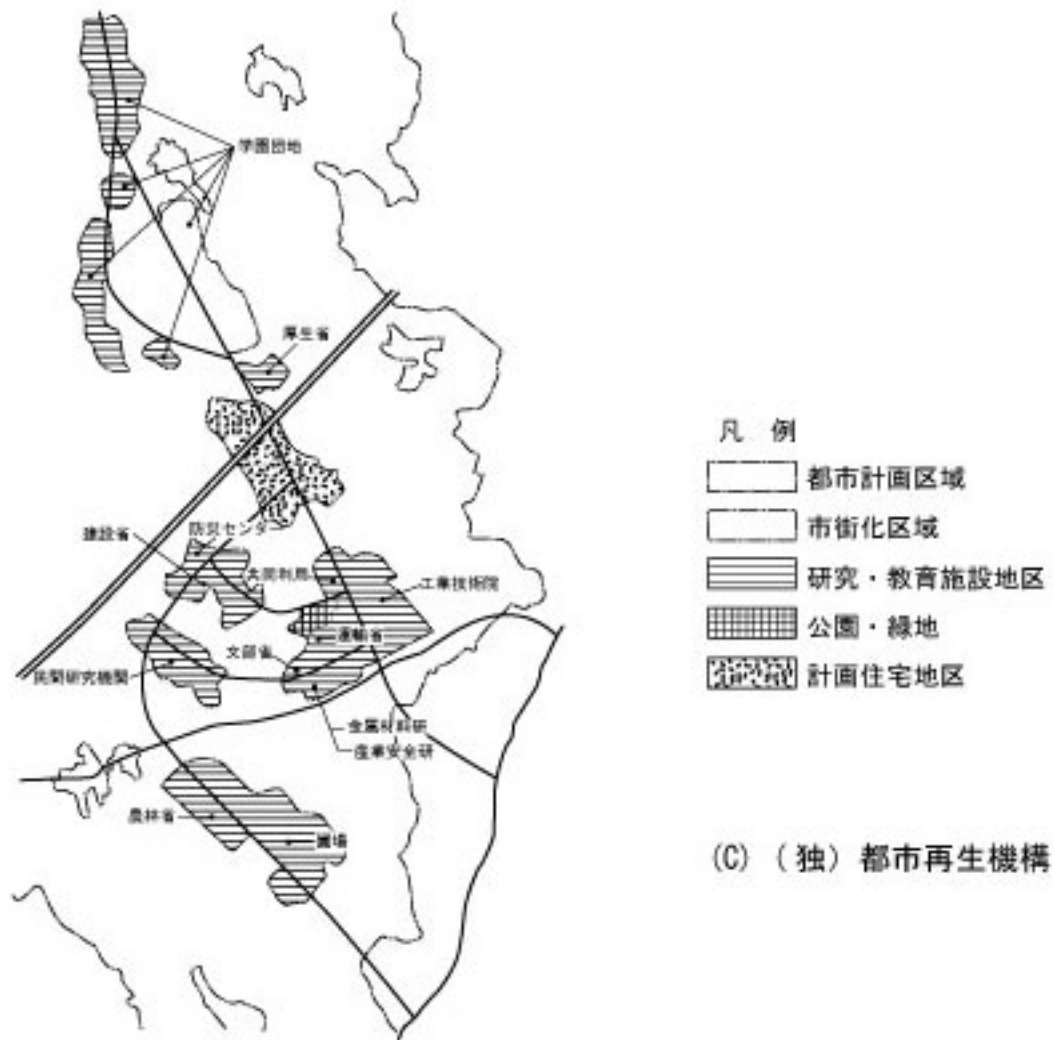


図 1-2 レイアウト委員会案

(4) 日本住宅公団のマスタープラン方式

日本住宅公団が関与した筑波研究学園都市のマスタープラン方式は、現行の都市計画法第18条の2による市町村の都市計画に関する基本的な方針（通称、市町村マスタープランまたは都市マスタープラン）や同法第6条の2による都市計画区域マスタープランとは異なり、新しい研究学園都市のコンセプトを具現化し、主要な研究・教育施設の配置計画、幹線道路等の都市基盤整備計画や土地利用計画に加え、それらを実現するための一団地の官公庁施設事業や新住宅市街地整備事業、土地区画整理事業の導入を念頭においた一種の

計画システムであった。

わが国初の大規模ニュータウンである千里ニュータウンの開発検討においては、日本住宅公団の関与により住宅宅地開発の枠組みとなるマスタープランが大阪府によって策定され、新住宅市街地開発事業により整備に着手されており、多摩ニュータウンについても同様の大都市近郊のベッドタウンとなるマスタープランの検討がなされている。これらのマスタープランは、新住宅市街地整備事業による近郊の住宅市街地の開発を想定して策定されている。

一方、筑波研究学園都市のマスタープランはそれらと異なり、「首都圏整備委員会が構想した研究・学園都市の建設という政策に都市的なイメージを与え、」研究・教育施設を中心とする自立型の「新都市のパターン（構成と形態）を確定し、建設すべき都市の最終的な目標を示す『開発基本計画』となるべきものである。そこには、都市の骨格となる幹線道路網等の都市基盤整備計画や土地利用計画、さらに、それらを実現するための事業手法や法律的な手続などの検討が含まれる。」³ものであった。複数の種類の事業を推進するための包括的な計画手法という側面を持っていた。

後述する第1次、第2次マスタープランは1965年3月に日本住宅公団がマスタープランの作成を日本都市計画学会に委託して、設置された「研究学園都市開発基本計画策定委員会」とワーキンググループによって作成されたものである。公団単独で作成するのと比較して、学会の研究上の知見を反映できるというメリットがあった。同様に第3次、第4次マスタープランは1966年3月に再び日本都市計画学会に委託して作成されたものであった。

第1次、第2次マスタープランは開発基本計画として都市の構成要素とその配置を中心に計画したものである。第3次マスタープランは人口や交通等のフレームを空間イメージに変換した結果である。第4次マスタープランは個別に検討された事業計画を一枚の図面に集大成したものであった。

各マスタープランの内容は用地の取得状況、建設計画のまとめり具合と密接に関連していた。第4次マスタープランは1968年に事業方式等の一連の都市計画決定を受けたものであり、1969年4月に概要がほぼ固まった建設計画とおおむね同様の内容を持つこととなった。

4つのマスタープランの発展段階を粗く要約すると次のようになる。第1次は移転機関を抱える省庁には好評で専門家には不評であり、以降の展開はない。第2次は第1次の対案として併記して公表されたものであり、都市のコンパクトさがあり、専門家には好評であった。その変化形の第3次はコンパクトさを求めながらも分散型の傾向を持った。さらにその変化形の第4次は分散型となって、上述したように実施プランと近いものとなった。

以下、4つのマスタープランをもう少し詳しく見ていこう。

³ 都市基盤整備公団(2002a) p.46-47。

（５）第１次マスタープラン

先行した首都圏整備委員会によるレイアウト委員会案の条件を開発条件として受けて描かれたのが第１次マスタープランである。その条件は、首都圏整備委員会による研究学園都市の基本構想、新都市建設地区の現況、開発方式、移転機関及びそのレイアウトの４点であった。

主要道路は南北に走る２本の幹線道路と東京との間を結ぶ高速道路である。高速道路のインターチェンジは東側幹線に設ける。また、副幹線道路を東西方向に平行配置する。図面から判断すると都市内交通、都市間交通は自動車に依存することになる。区画整理事業や用地買収等の開発方式と関連した土地利用が検討された。計画住宅地のほぼ中央にアーバンティを実現しうる唯一の場所としてのタウンセンターを配置している。また、旧都市計画法での地域・地区がかけられている。住宅地計画は近隣住区ではないブロック区分によるものであった。

第１次マスタープランは各省庁の要求する施設面積等を全て受け止めたものであり、後述するように、プランナーの立場から見ると不満足な点も内包していた。一方、移転機関を抱える省庁等には好意的に受け止められていた。

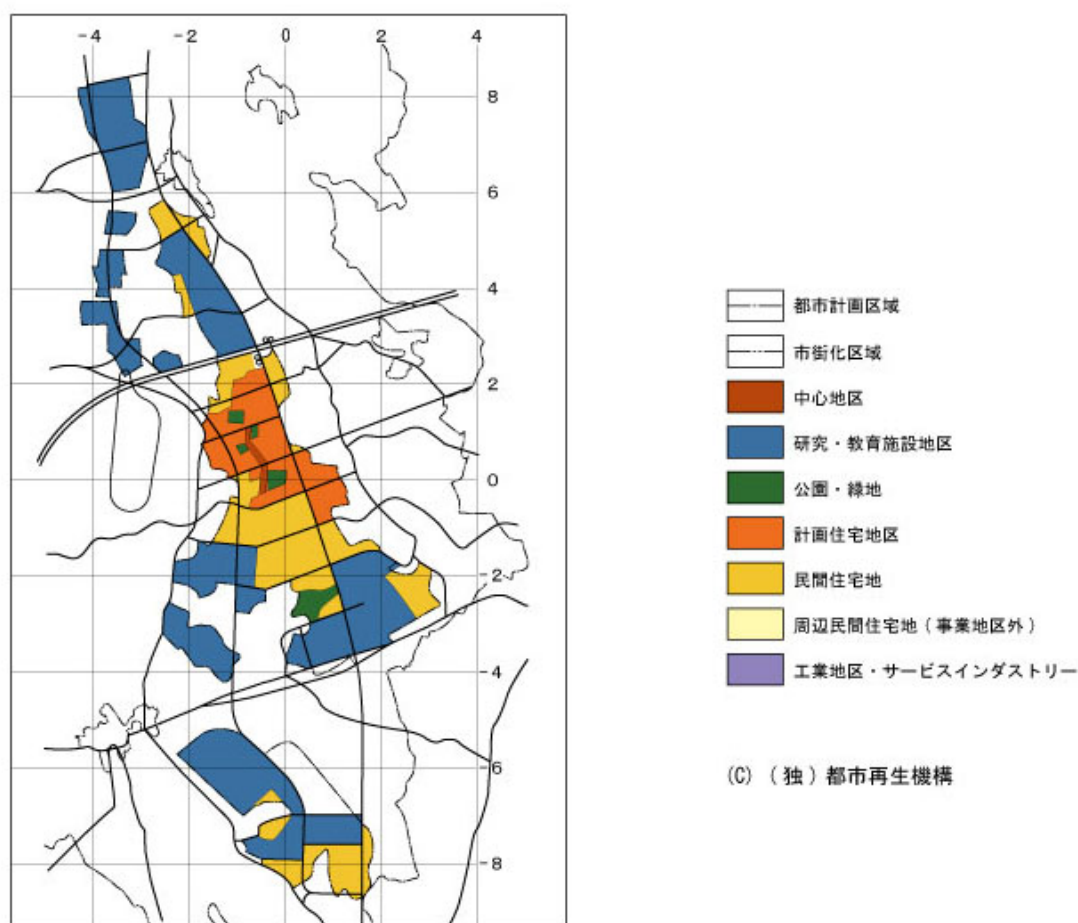


図 1-3 第 1 次マスタープラン

(6) 第 2 次マスタープラン

第 1 次マスタープランは専門家委員から批判的意見を受けた。そこで以下の方針に従い、レイアウト委員会案等の開発条件にはとらわれないものとして第 2 次マスタープランが作成された。

- ①都市開発区域が計画人口に対して大きすぎるので適正なものに見直す。
- ②都心部以外の都市開発区域（研究施設用地など）は郊外部と考え、空間密度、デザインなどに明瞭な対比を持たせる。
- ③レイアウト委員会の検討した研究施設配置は尊重するが、ロケーションについては都市構成上からの判断を加える。その結果、大学および工業技術院を新都市の中核的施設としそれにふさわしいロケーションを与える。
- ④郊外部の住宅地は区画整理民有地を主体とするが、計画住宅地をコア部分に配して各種サービス施設を充実させ、市街化の推進を図る。

⑤道路の規格・面積など、過大な都市建設投資を要することから、建設投資を適正なものとするよう見直す。

道路パターンは都市区域内における格子状の道路と、都市から外部に向かう食い違い配置の4本の放射状道路による。中央部東西方向に商業等の都心軸が、それに直交する南北方向に文化、厚生、共同利用施設等の施設軸があり、それに接続して北に大学、南に工業技術院を配置することにより、研究・学園都市の骨格を明瞭に示す。住宅地は東西、南北両軸を取り囲む都心住宅地区と、中核研究施設に接する郊外住宅地区に性格づけがなされた。

また、鉄道新線の駅を中心地区の東西方向の幹線またはその近くの地下に整備すると想定した。(常磐線など既存の路線からの引き込みは採算上の問題から有効ではないとした。)この地下駅構想は続く第3次案、第4次案でも採用され、実際に2005年に開業したつくばエクスプレスのつくば駅は第2次案の道路と同じような位置にある「中央通り」の地下に設置された。

第2次マスタープランは第1次案に比較して市街地の配置の点で全体が小ぶりにまとまっているのが特徴である。中心となる市街地を大きくまとめ、郊外部の島状の研究施設用地が限定されており、分散が極力押さえ込まれている。日本住宅公団でマスタープラン作成に携わった土肥博至氏はこれを「コンセプトとしては今で言うコンパクト・シティーの考え方」⁴であると述べている。ただし、同氏の言う「コンパクト」とはあくまでも市街地の形状のまとまりに関する描写にとどまっていると思われることに注意する必要がある。

上記から、第2次マスタープランはプランナーの立場からの一種の理想像を追求したものであると言える。日本住宅公団でマスタープラン作成に携わった若林時郎氏は、「私たちが第2案に表現したものは端的に言えば、大学や研究所を都市の内部に持つということ、言い換えれば、大学や研究所の活動や空間をできるだけ新都市そのもののの中に展開したいということ」⁵であると述べている。一方で、移転機関を抱える省庁等にはあまり評判が良くなかったとされる。

第2次マスタープランは1966年1月の「研究学園都市開発基本計画」に第1次マスタープランと並列で公表された。

⁴ 大高正人, 土肥博至(2005)p.24。

⁵ 若林時郎(1983)。

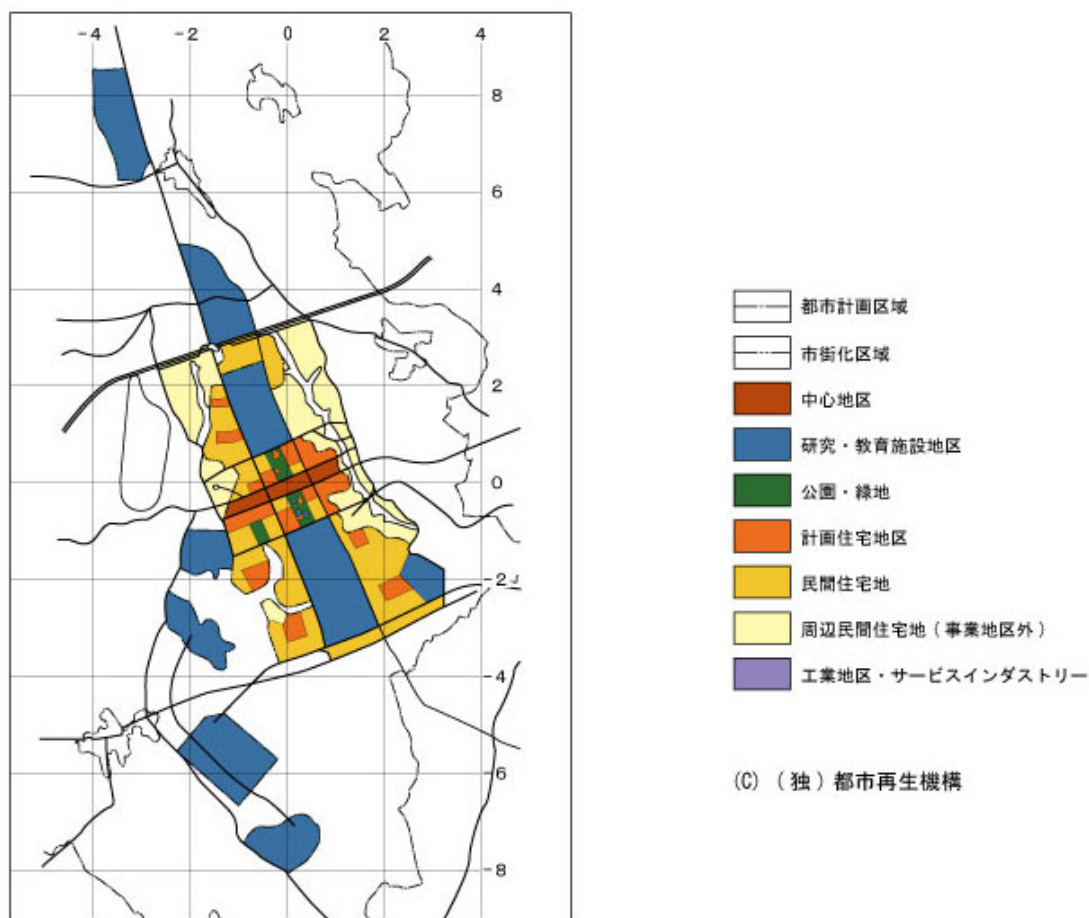


図 1-4 第 2 次マスタープラン

(7) 第 3 次マスタープラン

第 3 次マスタープランは、用地取得が異なっていることによる変更以外には、基本的に第 2 次マスタープランを踏襲したものである。第 2 次案同様になるべくコンパクトにする意図は持っていたが、配置は郊外部の飛地の立地施設が増えたために第 2 次案よりも分散化した。都心部・郊外部に分けた考え方をしており、都市区域を明確にする意図も持っていた。

道路パターンにおける幹線道路は食い違い配置を改めて通過型になった。十字型の都市軸を持つことは第 2 次案と同様である。住宅地は都心住宅地区と郊外住宅地区が区分された。ペDESTリアンウェイによる歩車を立体的に区分したシステムも提案され、これは実現したアイデアの一つとなった。

また、作成当時、反対運動が根強かった谷田部町の小野崎地区等の集落については、事業区域からの除外を日本住宅公団に申し入れてきた事実を反映して、当該地区は「周辺民間住宅地（事業地区外）」となり、都心部の西側への拡大を抑制する効果があったと考えら

れる⁶。

第3次マスタープランは1967年7月の「研究学園都市建設計画」の付図として公表された。

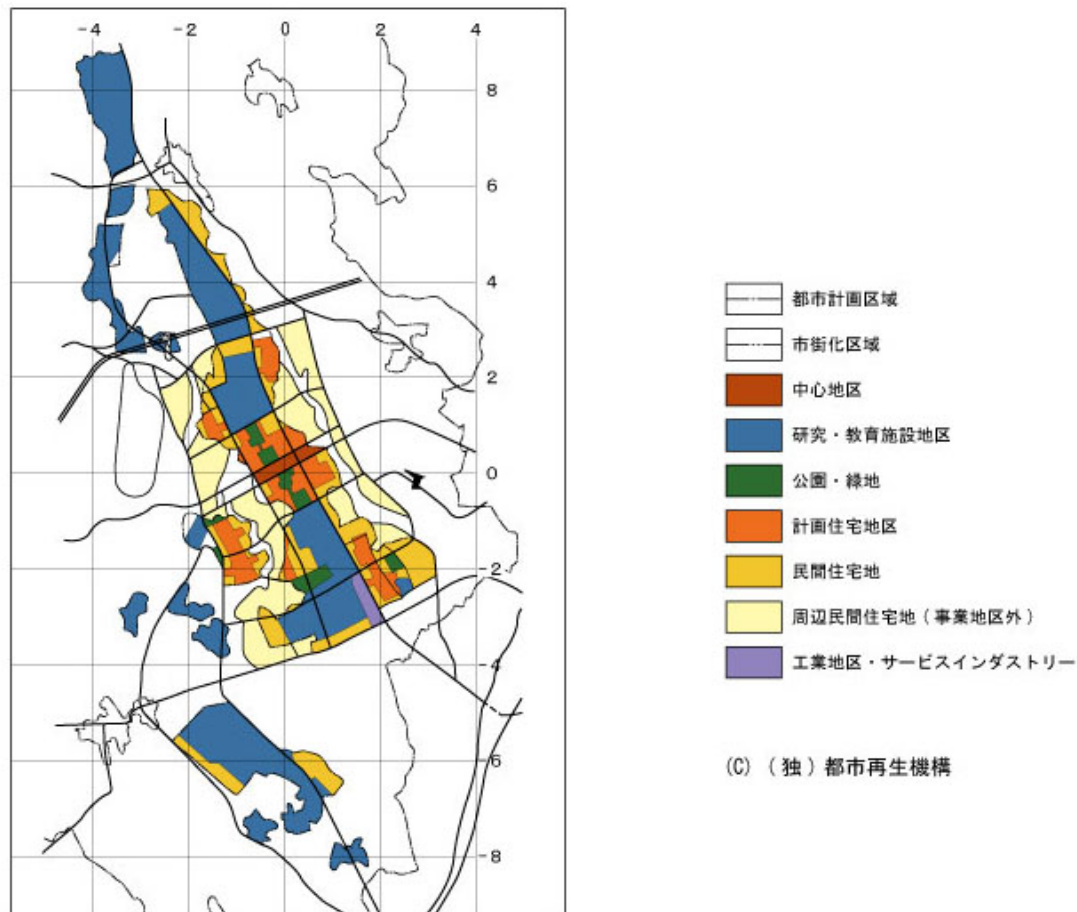


図1-5 第3次マスタープラン

(8) 都市計画の事業方式と用地買収

筑波研究学園都市の建設用地のために1966年8月時点の目標として約1,917haを買収する計画であった。1967年12月末にはその約67%が用地買収できたものの、進捗状況は良くなく、土地収用の必要性が唱えられた。土地収用法適用の前提として都市計画事業決定が必要であった。1968年8月に建設省は一団地の官公庁施設、新住宅市街地開発事業、都市計画学校（後に事業決定が保留された。）の3種の都市計画決定を告示した。さらに、同年中に2つの都市計画公園の計画決定が告示された。また、日本住宅公団は土地区画整理事業の実施を決定した。これら一連の決定により、筑波研究学園都市の土地利用の基本的な枠組みが定まった。

⁶ 若林時郎(1985)。

土地収用法という伝家の宝刀を抜いての土地取得であったが、公団職員の未買収地の権利者に対する精力的な説得によって、最終的な土地収用法に基づく権利取得裁決の申請件数は 39 件、面積は約 12ha にとどまった。1972 年 2 月に土地明け渡しが完了した。その時点で土地買収面積は 1,803ha であり、当初の取得目標面積 1,917ha の約 94.1%に達した。

以上の事業手法別の整備区域を図 1-6 に示す。

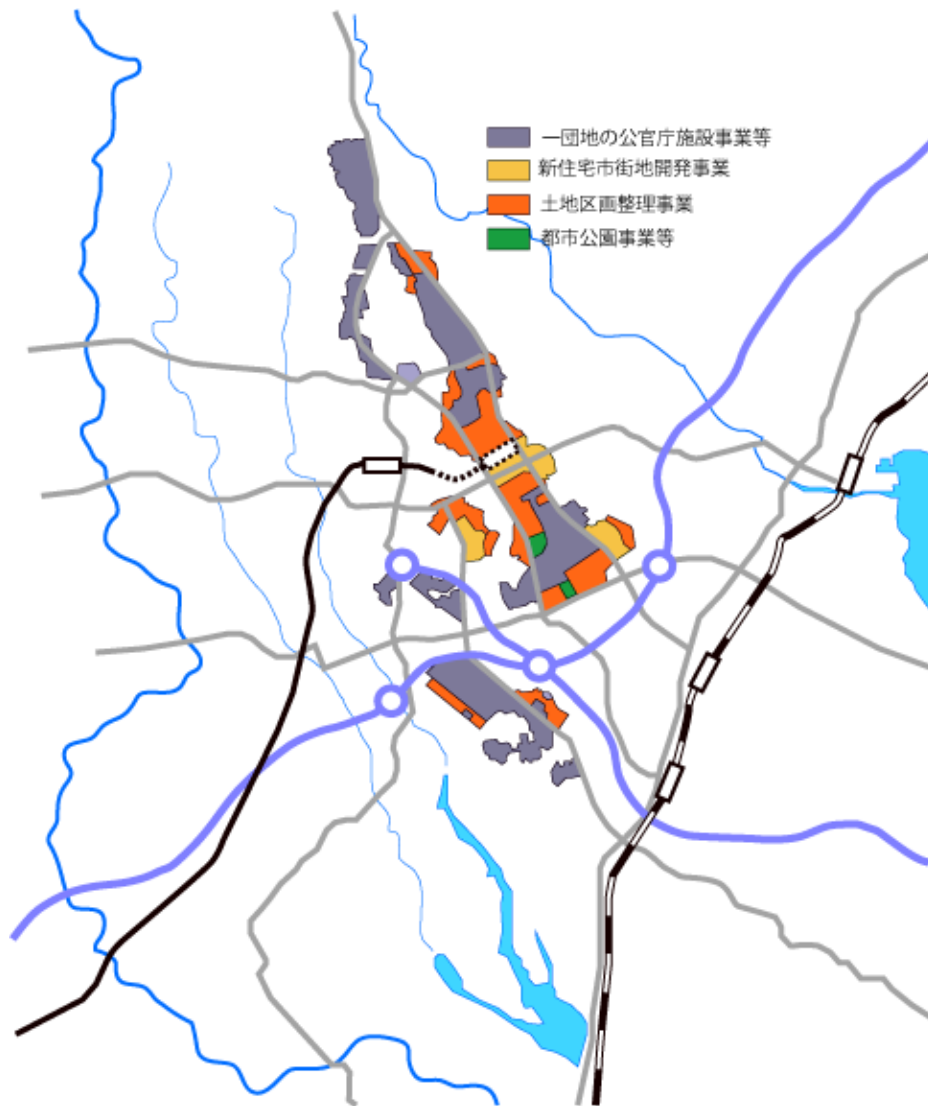


図 1-6 事業手法別の区域図

（9）第 4 次マスタープラン

上述のように、1968 年頃になると事業方式が具体的に決定し、用地買収の実績・見通しとリンクした形で計画策定作業が進められた。第 4 次マスタープランと地区別造成事業計

画が並行して検討されるようになった。都心地区の用地が土地収用の可能な新住宅市街地開発事業地区となったことによる見直しがなされた。具体的には 1968 年 9 月に委託された都心部の地区基本設計をマスタープランにフィードバックし、1969 年 5 月にまとめられたのが第 4 次マスタープランである。

第 4 次マスタープランの主な計画意図は次のとおりである。

- ①複合的な都市軸の形成：中心部の地主が土地を売りがらなかったため、新住宅市街地開発事業と土地区画整理事業で整備することとなった。大学と工業技術院の位置が都市の中心からそれぞれ数百メートル遠ざかり、十字型の 2 軸（東西の生活軸と南北の研究軸）が困難になった。そのため南北方向の複合都市軸を形成した。
- ②大学街と共同利用センターの形成
- ③郊外住宅地の縮小：研究・教育機関用地の確保によって計画住宅地の面積が大幅に縮小した。
- ④南北の緑道系の設置：グリーンモールの形成。これは実際に「つくば公園通り」として実現した。
- ⑤45 度軸の導入：都心部において直交グリッドパターンの単調さを避けるために実際に建設された。しかし、信号機未設置の段階では交通安全上の問題が発生した。また、初めて筑波研究学園都市を訪れた人には交差点における方向感覚の狂いの原因になるという意見もある⁷。プランナーのアイデアが実現したものの、支障が生じた例である。

また、4 種類の密度レベル想定と事業地区別の配分にもとづく人口配分計画がなされ、公団の事業区域のみで約 12 万人の計画人口となった。

なお、第 3 次マスタープランまでの図面に描かれていた高速道路は、第 4 次案では表現されていない。1966 年 7 月に国土開発幹線自動車道の予定路線が決定された折に、常磐自動車道が図面の右下付近を通過することが本決まりになったためではないかと推察される。ちなみに、1967 年 7 月の第 3 次マスタープランでは上記の決定が反映されていない。

第 3 次マスタープランから将来土地区画整理用地（周辺民間住宅地、事業地区外）を減らし、各省庁の要求する施設面積等を確保する方向に譲歩して郊外部の用地取得可能な土地（飛地）に施設を配置したのが第 4 次案である。その結果、おおもとの第 2 次マスタープランと比較して、もはやコンパクトな都市とは言えない、分散型の都市が描かれることになった。

⁷ 阿留多伎眞人氏によるホームページ『筑波研究学園都市大事典』の「エックス交差点」
（URL:<http://ifnet.or.jp/~arutaki/tsukuba/jept04e.htm>）。

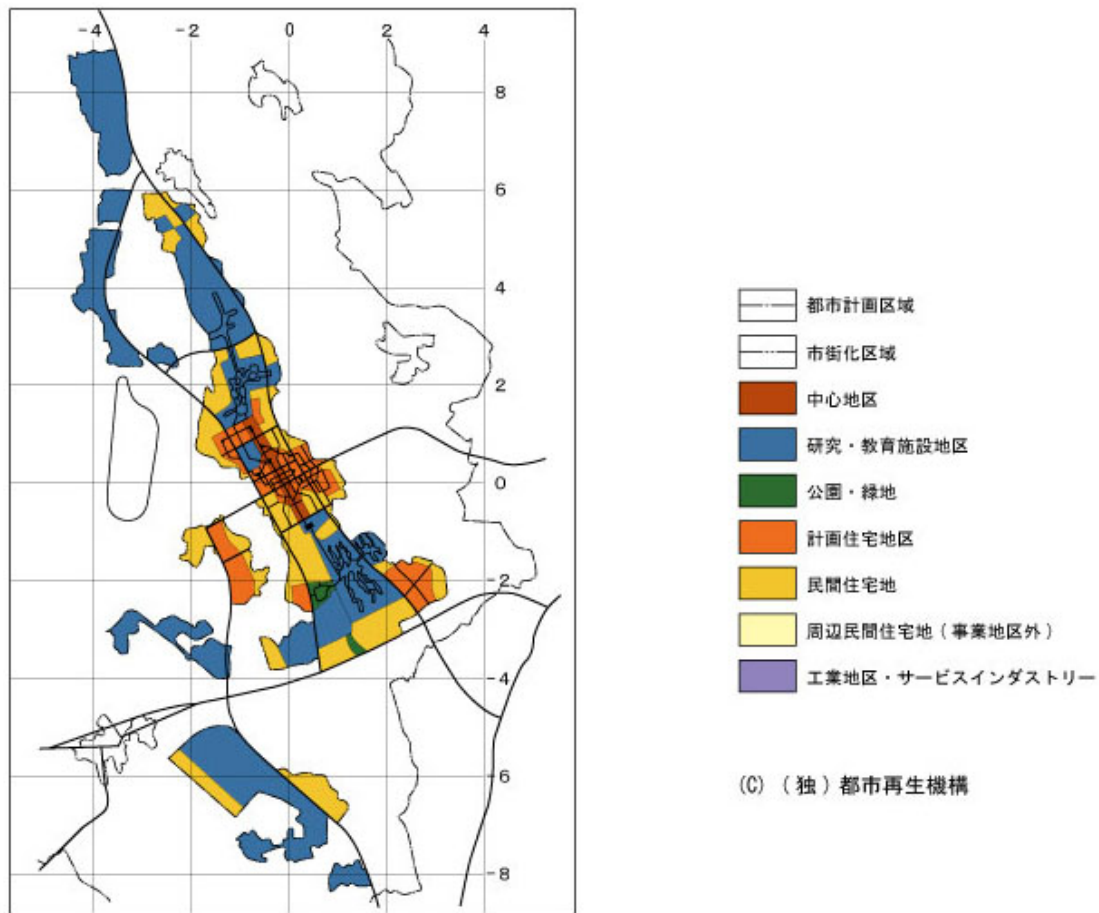


図 1-7 第 4 次マスタープラン

第 4 次マスタープランは実施計画である建設計画と極めて近い内容を持つものとしてまとめられたが、以下にその建設計画の概要を示そう。

公団の事業区域は約 2,700ha であるが、完成時には周辺も開発され、新都市の区域の規模はおおむね 4,000ha となる。計画人口は約 16 万人で、うち公団の事業区域は約 12 万人である。建設期間は 1968 年度を初年度とするおおむね 10 年間とされた。(実際には 1980 年に「概成」したので、建設期間はほぼ一致している。)

事業方式は下記のとおりであり、その区域図は既出の図 1-6 に示してある。

- ①一団地の官公庁施設事業 (約 1,550ha) : 約 1,310ha は全面買収を行い、残り約 240ha は土地区画整理事業から確保。全面買収区域についても一人施行の土地区画整理事業を行う。
- ②新住宅市街地開発事業 (約 260ha) : 花室地区、大角豆地区、手代木地区。
- ③土地区画整理事業 (約 1,100ha) : 大半は一般的な民間住宅地。うち、約 240ha は一団地の官公庁施設事業用地と重複。

幹線道路は南北方向 3 本、東西方向 1 本で、都市計画公園は洞峰公園 (20ha) と赤塚公

園（8.5ha）である。

（10）日本住宅公団のマスタープラン方式の評価

土肥博至氏と同様に日本住宅公団においてマスタープランづくりに関与した若林時郎氏はマスタープランについて次のように評価している⁸。すなわち、「マスタープランの機能として第1にあげられるのは、上述の諸要因に対して共通の長期的目標を明示するという目標性機能であり、第2にはその目標実現（都市実現）に向けての努力を各部門から引き出すような指導力を持つという指導性機能があげられる。」また、4つのマスタープランの役割については、「筑波の各案の役割をまとめてみると、1次案は前提条件の問題を明らかにすることによって2次案を生み出し、2次案は理念的都市像によってその後の計画に長期的目標を与え、3次案は新都市の基本構造を確立し、4次案は開発事業の枠組みを確定することによって、都市実現のための基盤を確立する役割を果たしたといえる。」と述べ、「バトン・タッチ的役割」を前向きに評価している。

筆者としては、筑波研究学園都市に関する一連のプランを次のようにとらえている。プレ・マスタープランとも言うべき NVT 案とレイアウト委員会案は計画としての熟度に欠けるものであった。日本住宅公団が関与した第1次から第4次までのマスタープランは、事業方式の具体化過程や用地買収の進捗状況とリンケージをとりながら、首都圏整備委員会に与えられた開発条件を受け止めることから始めて（第1次）、プランナーとしての理想都市を描き（第2次）、計画内容に対して現実の状況を踏まえたアレンジを施してゆく（第3次、第4次）というプロセスであった。このマスタープランの検討を積み重ねていく過程において関係機関や地域住民等からの様々な要請等に応えつつ、研究・教育施設を中心に関連する住宅や各種の都市施設整備の実現に向けて、複数の種類の事業の導入を念頭においた現実的な計画づくりがなされており、次項で述べる法定の建設計画の元となる計画となった。ベッドタウン的なニュータウンではなく、自立した新都市の姿を描くという、プランナーとしての都市計画の理想を追求して具体化してゆく作業であったとも言えよう⁹。

1. 4 筑波研究学園都市建設法

筑波研究学園都市の第1期の途中である1960年代末は、新都市の建設が決定したものの、移転する国の試験研究機関等の施設建設に具体的に着手した事例が少なく、建設の促進に期待する関係者にとって、効果的な施策が望まれていた。1969年に自由民主党の研

⁸ 若林時郎(1986)。

⁹ 第1.3節における事実関係の多くは都市基盤整備公団(2002a)p.39-64 及び都市基盤整備公団(2002b)p.4-40 による。

究・学園都市小委員会が設置され、建設促進の働きかけを行った。その結果、政府の同年の閣議決定を経て、1970年に筑波研究学園都市建設法(昭和45年5月19日法律第73号)が制定・公布された。

筑波研究学園都市建設法は全4章13条からなる短い法律であったが、建設推進への影響力は大きかった。法の目的は「筑波研究学園都市の建設に関する総合的な計画を策定し、その実施を推進することにより、試験研究および教育を行うのにふさわしい研究学園都市を建設するとともに、これを均衡のとれた田園都市として整備し、あわせて首都圏の既成市街地における人口の過度集中の緩和に寄与すること」に置かれた。

この法律の要点は次のようなものである。

- 1) 筑波研究学園都市の区域を関係6か町村の全域として、それを研究学園地区(約2,700ha)とそれ以外の周辺開発地区(約25,800ha)とに二分する。
- 2) 研究学園地区建設計画は、首都圏整備委員会(後に、内閣総理大臣さらに国土交通大臣に変更)が決定する。周辺開発地区整備計画は、茨城県知事が作成し、首都圏整備委員会(後に、内閣総理大臣さらに国土交通大臣に変更)の承認(後に、協議と同意に変更)を受ける。
- 3) これらの計画に基づく事業は、国、地方公共団体または日本住宅公団(後に、住宅・都市整備公団、さらに都市基盤整備公団、都市再生機構に変更)その他の関係事業者が実施する。
- 4) 首都圏整備委員会(後に、政府に変更)は、国会に計画の実施に関する状況を報告する。
- 5) 政府は、事業の実施に必要な資金の確保を図り、かつ、国の財政の許す範囲内において、その実施の促進に努めなければならない。

1)については、移転機関の建設予定地がある6か町村の全域を定めたことにより、地元自治体関係者に安心感を与えた。また、それまで新都市としての具体的な計画対象であった研究学園地区に加えて、それ以外の地域であった周辺開発地区も筑波研究学園都市としての法的な位置づけがなされた。より正確には、研究学園地区とは「筑波研究学園都市の地域のうち、移転し、又は新設する機関の施設を建設し、並びにこれらと一体として公共施設、公益的施設および一団地の住宅施設を整備すべき区域であって政令で定めるもの」を指す。

2)については、研究学園地区建設計画が従来の日本住宅公団による第4次マスタープラン等の成果を法的に受け止めることとなった。また、周辺開発地区整備計画の法的な位置づけによって、地域開発の約束がなされたことになり、地元への安心感を与えた。

5)については、国策として建設する筑波研究学園都市のための財政支出を法律が約束したことになる。事実、筑波研究学園都市の第1期から第2期のなかばまでは官による都市づくりという色彩が濃かった。なお、第4章で対比事例として紹介する関西文化学術研究都市建設促進法(昭和62年6月9日法律第72号)には、このような「国の財政の許す

範囲内において」と強調した財政支援の約束的な記述はなく、単に「国は… 建設に資するため必要な資金の確保その他の援助に努めなければならない」と述べるにとどまる。

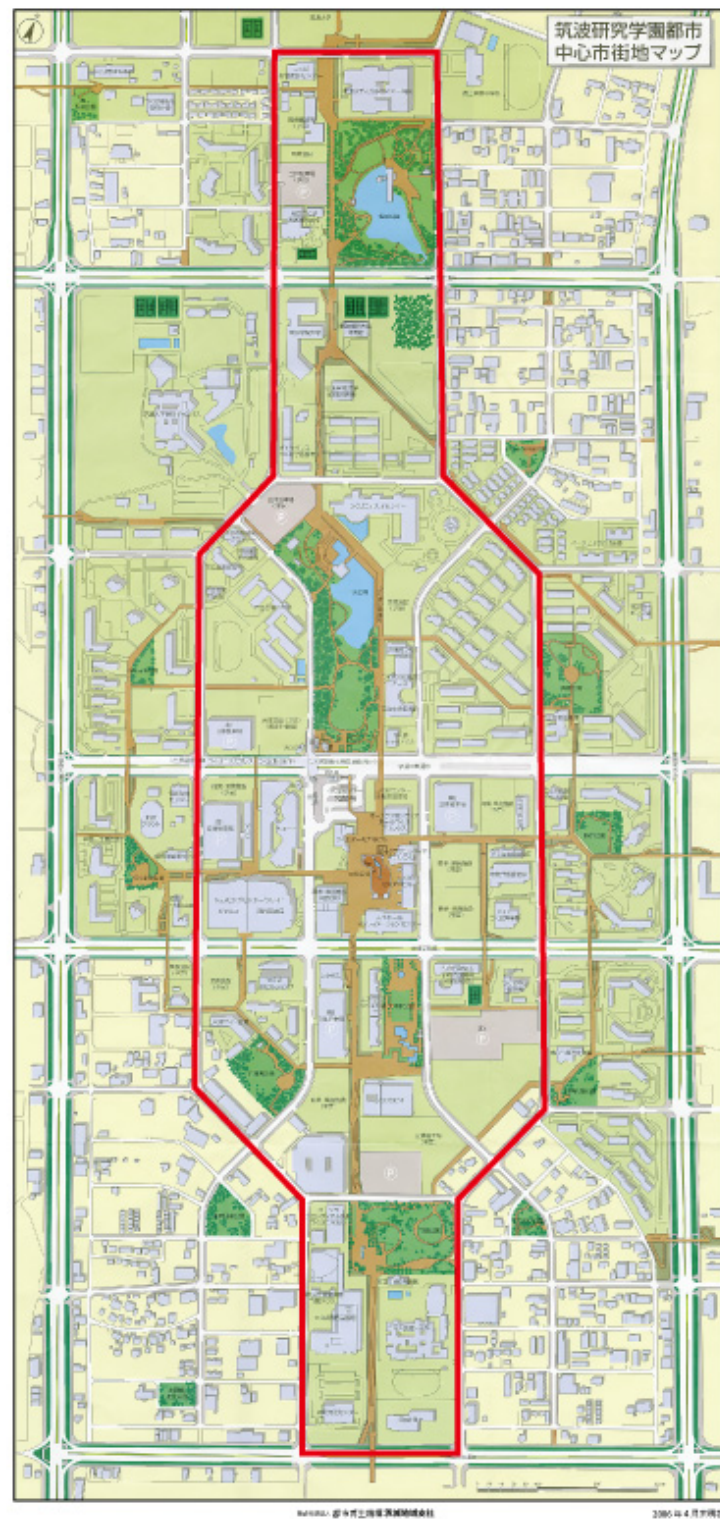
筑波研究学園都市建設法の制定は移転対象機関に対して移転の実施を強く促す効果を生じたと言われる。その後、研究・学園都市建設推進本部は 1971 年に筑波研究学園都市建設計画の大綱と筑波研究学園都市公共公益事業等の整備計画の概要を、1973 年に筑波研究学園都市移転機関等の移転計画の概要を決定した。

1. 5 都心地区と周辺部における主要施設整備

(1) 都心地区の整備

日本住宅公団のマスタープランには複合的な都市機能を備えた中心市街地をつくる計画が含まれていた。第1次マスタープランにおいて、初めて中心地区の位置づけがなされ、第2次マスタープランにおいて中央部東西方向に商業等の都市軸とそれに直行する南北方向の施設軸を十字に配置していた。その考え方は第3次マスタープランに引き継がれたが、第4次マスタープランにおいては、東西方向の用地取得の困難性等から南北方向の複合都市軸に改められ、1969年の建設計画によって「都心地区」の区域が確定された。

「都心地区」は図 1-8 の赤線囲み部分に示すように、中心市街地のほぼ中心部に位置する南北約 2.4km、東西約 240~580m の区域で面積は約 80ha である。ちなみに都心地区は用途地域として商業地域が指定され、真空集塵対象エリアと一致している。



(C) (独) 都市再生機構

注：赤線で囲まれた
部分が都心地区

図 1-8 筑波研究学園都市の都心地区

（２）都心地区における先端的施設の整備

筑波研究学園都市の「都心地区」は都市施設の面で先端的な内容を持っていた。例えば、配電線等の地中化・無電柱化が 1971 年 2 月に筑波研究学園都市推進本部の決定した「建設計画の大綱」、「整備計画の概要」に示され、そのとおり建設された。同時に、施工中であった都心地区の幹線道路（県道）下に共同溝を設け、電力線、電話線、上水道（さらに一部エリアで地域冷暖房施設と真空集塵施設）を収容する工事が 1972 年に着工され 1974 年に竣工した。共同溝は学園東大通り線から土浦学園線を経由して学園西大通り線に至る全長約 2,700m の区間に整備された。後に有線テレビジョン放送施設も建設され、1985 年 3 月に科学技術博覧会の開幕にあわせた実験放送が開始された。

これらにはわが国のニュータウン開発の歴史の中でも特に他地域に先んじたモデル的事業の性格をもったものを含んでおり、筑波研究学園都市が都市づくりの実験場的性格を有していたことを物語っている。

（３）筑波大学の建設

マスタープランの変遷の概要で示したとおり、第 2 次案以降のマスタープランにおいて、大学を新都市の中核的施設として、都心地区の軸線上に都心地区に隣接して計画されたことから分かるように、大学は新都市としての筑波研究学園都市の最も重要な構成要素の一つであった。その筑波大学は、前身の東京教育大学が 1967 年 6 月に「総合大学として発展することを期し、条件つきで筑波地区に土地を希望する」意向を正式表明したことにより、移転が具体化した。

キャンパス計画は変更を重ね、最終的に都心部よりも北に位置する、南北に細長く中心付近でくびれた形状の 245ha の面積の敷地となった。大学施設の建設は 1970 年から着手され、1973 年 10 月 1 日に筑波大学が開学し、1974 年 4 月には未完のキャンパスに新入生が入学した。

筑波大学にはやがて 1 万人を超える学生が在籍し¹⁰、都市のアクティビティにも影響を及ぼした。例えば松見公園東隣の天久保の飲食店街の形成や、春日地区の民有地の学生アパートの建設等である。これらは筑波研究学園都市の学生街としての一面を示している。都市の熟成へ向けての間接的役割を大学が担っていたと言える。

筑波研究学園都市のその他の大学としては、図書館情報大学（1979 年 10 月開学、2002 年 10 月筑波大学に統合）、筑波技術短期大学（1987 年 10 月開学、2005 年 10 月筑波技術大学へ改組）、東京家政学院筑波短期大学（1990 年 4 月開学、1996 年 4 月より東京家政学院筑波女子大学へ改組、2005 年 4 月筑波学院大学へ改組）がある。

¹⁰ 2013 年 5 月 1 日現在学生数 16,222 人、同年 4 月 1 日現在教職員数 4,728 人。

（４）研究機関の建設

筑波地区に移転又は新設される国の機関は、科学技術庁 4、環境庁 1、文部省 5、厚生省 2、農林水産省 13、通商産業省 10、運輸省 3、建設省 3、宇宙開発事業団 1、郵政省（日本電信電話公社）1 の 43 機関であった¹¹。その用地は合計約 1,500ha で研究学園地区約 2,700ha の約 56%に相当した。最初の移転完了機関は 1972 年 3 月の科学技術庁無機材質研究所であり、若干遅れたものもあるが、1980 年 3 月には全 43 機関の移転新設が完了し、いわゆる「概成」を迎えることとなる。

これらの機関の配置は第 4 次マスタープランとおおむね一致している。これらは通産省工業技術院の諸機関のように比較的都心に近い連坦地区に位置するものと、建設省 3 機関のように都心を含む大クラスターから離れた飛地に位置するものとに分けられる。後者のような飛地の機関が数多く存在することは、筑波研究学園都市の研究学園地区自体が分散型の都市構造をもってスタートしたことを物語る。

上述の 43 機関のうち 37 機関の施設建設は建設省の担当となった。1973 年 3 月建設省建設大臣官房官庁営繕部によって「筑波研究学園都市一団地の官公庁施設建設設計計画標準」が作成され、施設建設計画全般に共通する指針が定められた。これは都市計画の一団地の官公庁施設に対して定められるもので、試験研究機関の建物の敷地内の配置や建ぺい率・容積率を定める他、緑化区域の面積割合等も規定したものであり、2001 年にほとんどの機関が独立行政法人化するまで機能した。（第 3.4 節参照）

（５）公務員宿舎の建設

筑波地区に移転する大学・研究機関の職員とその家族の住む住宅の供給も、重要な課題であった。1969 年の首都圏整備委員会の調査により、移転機関の公務員の総住宅数 18,000 戸のうち、約 8,000 戸の公務員住宅が必要であり、そのうち約 6,000 戸を新都市内に建てるという見通しが示され、その後最終的には 7,755 戸が供給された。

国としては移転機関の職員に対する移転のメリットを用意する必要があった訳で、次のように当時の他の地区の公務員宿舎を上回る条件が設定された。1971 年 8 月には関係省庁連絡会議によって「①公務員宿舎を希望するもの全員に貸与する。②世帯者には RC-C 型（64m²）以上を、単身者には個室を用意する。」方針が示された。これによって従来の公務員宿舎の標準規模に比べて独立した書斎一室、10m² ほど大きい住宅が希望者全員に供給されることとなった。

最初の公務員宿舎は、上記の仕様とは異なる従来型のものが先行して、大蔵省関東財務局の建設によって花室東部地区に 1971 年 140 戸竣工した。その後、第 1 次、第 2 次住宅計画が策定され、住宅について「住棟タイプについては、世帯用としては 3 階建ての中層

¹¹ 石川允(1999)。

住宅を、単身者用としては高層住宅をそれぞれ標準とするが、一部、庭付き低層住宅も考慮し、住区の位置、環境等を勘案して適宜配置するものとする」方針が示された。これによりマスタープランが示す住宅地計画は変更を迫られた。第1次住宅計画では、コンセプト的な提案として、各地区毎に地域特性を反映し、ペDESTリアンウェイとの関係や筑波山、都心方向への眺望確保等の空間構成の基本的な手法について整理が行われるとともに、住戸計画についても室の個室化として、子供室、書斎を確保し、可変性を導入する方針に基づき14種類の基本プランが示されている¹²。第2次住宅計画では、世帯者用住宅に1~3階建てを、単身者用に7階建てを主体としながら、住宅地の景観上の配慮や高層化・高密度化の必要に応じて世帯用の一部を4階建てに、単身者用を9~11階建てとした。量産可能なPCパネル工法が採用され、住戸タイプは19種類が提案されて、計9,544戸を配置設計することとなった。

実際の供給戸数は1971年度から1980年度までに計7,755戸であった。建設戸数が第2次住宅計画戸数よりも少なかったのは、第1次オイルショックによる不況をふまえた見直し等によるものである。公務員宿舍用地は、都心地区（春日、吾妻、竹園）¹³、花室東部地区（竹園、吾妻）、大角豆地区（並木）、手代木地区（松代）の4地区にわたったが、第2次住宅計画の8地区にわたる郊外拡散型配置を中止して都心立地型主体の配置に沿ったものとなった。

筆者の一人（河中）は独身者用公務員宿舍と世帯用公務員宿舍に居住した経験がある。また、他の世帯用宿舍を訪問して間取りの異なるタイプも経験している。その当時の印象を要約すると、住棟周りの緑地や住戸の日照は潤沢であるが、間取りの合理性に欠けるものが散見され、断熱材が不足していたり設備面で見劣りする部分があったりする、といったネガティブな事項が指摘できる。一方で、小林秀樹氏によれば、「一見、何の変哲もない安普請の集合住宅だが、しかし、南面3室の2戸1階段形式が生み出す『空間の豊かさ』には特筆すべき良さがある。」となる。特に「3LDKという広さの住宅が、南面3室の中層住宅として実現している例は、わが国では稀なのである。」¹⁴という賛辞もまた真実であろうと思われる¹⁵。

1. 6 移転初期の生活と交通問題

（1）未整備の生活利便施設

1972年1月に無機材質研究所職員とその家族が桜村の花室東部地区の公務員宿舍に入

¹² 小林英之(1992)。

¹³ ここでの「都心地区」は第1.5節における「都心地区」とは違った範囲を指している。また、竹園住宅のエリアは都心地区と花室東部地区の両方にまたがっている。

¹⁴ 小林秀樹(2005)p.190。

¹⁵ 本項の事実関係は都市基盤整備公団(2002a)p.86-89,94の記述を要約したものである。

居したのを皮切りに、桜村には移転機関関係の新住民が大挙して転入してきた。昭和初期から 1971 年まで 9 千人前後で推移してきた人口は 1980 年の国勢調査では 34,507 人となり、桜村は人口日本一の村となった。

都会型の住民サービスを要求する新住民に対し、純農村としての体制しかなかった桜村は、急遽色々な対応を迫られることとなった。例えばそれまでは行っていなかったゴミ処理については、土浦市に処理を依頼して断られ、小学校建設予定地に大穴を掘ってそこにゴミを埋めるというような有様だった。桜村議会は補正予算を組んでゴミ処理を開始し、その後筑南地方広域行政事務組合によるゴミの収集・処理事業が開始された。ゴミ収集が大都市並みに週 3 回となるのは 1981 年であった。

最初の新住民には日常店舗もなく、日本住宅公団は花室東部地区内に建設する現地事務所の一部約 100m² を食料品、日用品等の仮設販売施設として一時貸与することとした。自動車のある人が当番制で土浦まで食品・日用品の買い出しに出かけたという話も伝え聞く¹⁶。後手に回った感があるものの、生活利便施設等の整備を進めるべく、1973 年 9 月に第 3 セクターの筑波新都市開発株式会社（2004 年より筑波都市整備株式会社）が事業目的に「研究学園都市およびその周辺における住民の利便ならびに居住環境の向上」を掲げて設立された。その後 1974 年 11 月に竹園ショッピングセンターが、1976 年 9 月に並木ショッピングセンターが、1980 年 4 月に松代ショッピングセンターがオープンした。なお、地元資本のスーパーマーケットであるカスミストアー学園店が 1980 年 11 月竹園地区にオープンしている。これらのショッピングセンターや大型スーパーマーケットの立地により、日常生活の利便性は向上した。

また、初期の公務員宿舎の居住者の入居時の思い出を集めた記録集が筑波研究学園都市の生活を記録する会編「長ぐつと星空」として 1981 年 11 月に刊行されており¹⁷、大きな反響を呼んだ。

以上をまとめると、1980 年 3 月の概成までは、国としては何はさておき予定された移転・新設機関の建設と関連する公務員宿舎の建設を最優先で先行させ、生活利便施設の整備はそれが不足していることが顕在化してから整備手順を計画するという後回しの状況で対応したことが分かる。都市として必要な諸要素は予定調和的に同時進行で整備されるという訳にはゆかず、時間的ズレをともなって整備されていた¹⁸。

（２）交通体系

1980 年 3 月の概成までの交通体系は、都市内交通に関していえば第 4 次マスタープラ

¹⁶ 筑波研究学園都市の生活を記録する会(1981)の p.128,180,294 に同様な記述がある。

¹⁷ 筑波研究学園都市の生活を記録する会(1981)。

¹⁸ 本項の事実関係は都市基盤整備公団(2002a)p.90-93,105-107 の記述を要約したものである。

ンが描く都市像のとおり自動車依存型であり、公共交通機関は運行頻度の低い路線バスに頼る状況であった。マスタープランに付随する都心部の計画等にも新交通システムの路線や駅の予定位置図が描かれることはあっても、採算性の問題から、実現が具体化する動きはほとんどなかった。但し、1977年から1980年頃の日本住宅公団には新交通システムの検討を行う担当者がいたことが記録されており、その可能性が全く見捨てられていた訳ではなかった¹⁹。

都市間交通に関していえば、先の新交通システムが筑波研究学園都市と土浦を結ぶことが想定されていたが、実現していない。最も重要な東京との行き来は、路線バスと国鉄（現在のJR東日本）常磐線の乗り継ぎが一般的なルートであった。乗り継ぎ駅は土浦駅か荒川沖駅である。筑波研究学園都市の中心部から、路線バスが約30分、常磐線が各駅停車で上野駅まで約70分を要し、乗り換え時間等を見込めば上野駅まで2時間近くを要することになる。また、当時の常磐線の運行頻度は決して密度が高いものではなく、昼間はおおむね1時間に1本であった。これについては当時の国鉄の首都圏の路線の中でも他路線と比較して見劣りする運行頻度であったことが指摘されている²⁰。筆者の一人（河中）の個人的な記憶では、東京に用事がある場合には常磐線の各駅停車の時刻を調べて、逆算して乗車すべき路線バスのダイヤを確認していた。突発的なアクシデントで予定していた路線バスに乗れなかった場合には、約1時間の遅刻をして東京に到着するしかなかった。正に鉄道に関して筑波研究学園都市は陸の孤島状態であった。

また、東京への自家用車の便については、常磐自動車道関係が1981年4月に谷田部～柏間供用開始、1985年1月に柏～小菅ランプ間供用開始であるので、1980年3月の概成以前には、鉄道と同様に陸の孤島状態であった。

目を転じて、歩行者交通と自転車交通のレベルに関していえば、第3次マスタープランで都心周辺地区に歩車分離のペDESTリアンウェイシステムが提案され、第4次マスタープランで南北方向の緑道が提案され、共に実現している。緑道は筑波大学から赤塚公園まで幅員10~20m、延長約10kmあり、つくば公園通りの名称がつけられ、歩行者と自転車の快適な空間として親しまれている。

¹⁹ 都市基盤整備公団(2002c)p.38,47。

²⁰ 中川浩一(1981) p.135-136。



写真 1-1 ペデストリアンウェイ（つくば公園通り）（2011 年 9 月撮影）

1. 7 分散型都市の骨格形成と官による都市の「概成」

（1）コンパクトな都市の案から分散型都市、自動車依存型都市へ

第 1 章では筑波研究学園都市のマスタープランの変遷を駆け足で眺めた。国策としての新都市の建設においては、基本的な土地利用と建設の事業方式を決定するマスタープランが 4 次にわたり大胆に描かれ、第 2 次マスタープランにみられたコンパクトな市街地の新都市の姿は、その後の土地取得をめぐる事業方式の見直しの中で後退してゆき、代わって郊外部に飛地状の研究機関用地を配置した、分散型と呼べる土地利用計画に変貌していった。

第 2 次マスタープランの描く都市は、形状的に大きなまとまった市街地が中心にあり、郊外部への飛地が少ない、単なる形態という点については最もコンパクトなものであった。その後、事業方式が具体的に定まってゆき、郊外部での用地買収が確実になった土地が明らかになるにつれ、郊外部の飛地が増えてゆき、第 2 次案の大規模にまとまった市街地は面積を減らしていくこととなった。また、中心部に近い地主ほど土地を売りたいがらない傾向が強く、郊外部の地主ほど土地を売りたいがることもあり、第 2 次案の提示した大規模な

市街地は、後続する新たなプランが出るたびに実現から遠ざかっていった。その第4次マスタープランは研究機関・大学の用地と幹線道路に関して、実際に建設された筑波研究学園都市の姿とほぼ同一であり、この計画がベースとなって現在の分散型都市が形成され、鉄道がない自立型の、都市間交通、都市内交通ともに自動車に強く依存した都市としてスタートすることとなった。

現在、「コンパクトシティ」はわが国の都市計画の方向性の一つの規範としての位置を占めるに至ったと考えられる。「コンパクト」の意味するところについては、多面的な論考を重ねた玉川英則編著(2008)の考察のような多義的なコンパクトシティを指すものではなく、本資料では、あるまとまった面積の中に集中的に配置された市街地の方が低密度分散型の市街地よりも環境負荷や建設投資・維持コストを小さくできる可能性が高いという、一般論的な意味合いにおける、かつ単純に市街地形状の観点からみた「コンパクト」という文脈で用いるにとどめている。

既存の都市においては既に存在する市街地形状が出発点となって、その制約下でコンパクト化を目指すこととなる。一方で、最初からコンパクトな新都市を建設すれば、環境負荷低減、建設・維持コスト低減が図りやすいのではないかと、新都市をコンパクトに作ることに有利ではないかと、という考え方も存在するであろう。

筑波研究学園都市は正に新都市としてスタートした。しかし、本節で今まで述べてきたように、第2次マスタープランのようなコンパクトな市街地形状を持った都市は、実際には既存集落の保全や土地所有者の意向という壁によって、わが国の都市計画の手続きでは実現が困難であるように考えられる。人工的に建設された新都市としてスタートした筑波研究学園都市でさえも、プランナーが第2次マスタープランで描いたようなコンパクトな市街地をスタート時点で実現していない。代わりに、第4次マスタープランに描かれたような分散型市街地の都市としてスタートしている。コンパクトな形状の都市の新規建設は現実にはなかなか難しいものであると言えよう。

(2) 官による都市の「概成」

1963年9月の閣議了解から1980年3月の概成までの第1期の筑波研究学園都市は、国(官)が主導して移転・新設機関の施設とその職員・家族の公務員宿舎を何よりも優先して建設した時期であり、民の進出は少なかった。その終了を「完成」ではなくあえて新たな造語である「概成」と呼んだことには、新都市の基幹要素を拙速気味に陥りながらも重点的に整備したという意味が込められているのであろう。

「完成」ではなく「概成」であるので、基幹要素以外の生活利便施設の整備は後手に回り、初期の移転機関の公務員宿舎入居者は、日常的な買い物をはじめ、生活全般にわたり、色々な苦労を重ねることとなった。また、前述のとおり筑波研究学園都市は都市内交通、都市間交通の両面にわたり自動車に強く依存した、公共交通機関が貧弱な、いわゆる陸の

孤島状態からスタートした。

<第1章の参考文献リスト>

- 石川允(1999)「国の新都市造りのプロセスについて 筑波研究学園都市」『都市計画』218号, p.37-42
- 大高正人, 土肥博至(2005)「都市計画者と建築家が語り合うメイキング・オブ・ツクバシティ」『つくば建築フォトファイル』NPO 法人つくば建築研究会編, p.20-25
- 小林英之(1992)「筑波研究学園都市の公務員合同宿舎について」『住宅』1992.11, p.42-50
- 小林秀樹(2005)「つくば印象記 先取の精神あふれる集合住宅の数々」『つくば建築フォトファイル』NPO 法人つくば建築研究会編, p.190-191
- 玉川英則編著(2008)『コンパクトシティ再考』学芸出版社
- 筑波研究学園都市の生活を記録する会編(1981)『長ぐつと星空：筑波研究学園都市の十年』筑波書林
- 都市基盤整備公団(2002a)『筑波研究学園都市 都市開発事業の記録』都市基盤整備公団茨城地域支社
- 都市基盤整備公団(2002b)『筑波研究学園都市 都市開発事業の記録 資料集』都市基盤整備公団茨城地域支社
- 都市基盤整備公団(2002c)『筑波研究学園都市 都市開発事業の記録 思い出の記』都市基盤整備公団茨城地域支社
- 中川浩一(1981)『茨城県鉄道発達史』筑波書林
- 若林時郎(1983)「都市設計の手法」『新建築学大系 17 都市設計』彰国社, p.203-254
- 若林時郎(1985)「筑波研究学園都市の計画過程に関する研究 その 1. 国家政策と新都市計画の関係」『日本都市計画学会学術研究論文集』 p.445-450
- 若林時郎(1986)「マスタープランの策定過程とその機能・役割について 筑波研究学園都市の計画過程に関する研究・その 2」『日本都市計画学会学術研究論文集』 p.1-6