

市街化調整区域あり方検討委員会 中間とりまとめ概要

はじめに

横浜市の市街化調整区域は、さまざまな都市的土地利用が混在し乱雑な土地利用が進行するとともに、市民にとって貴重な緑地や農地が減少しています。

そこで、横浜市域全体の将来像に照らしつつ、市街化調整区域のあり方について検討するための委員会が設置されました。

この「中間とりまとめ」は、これまでの検討を踏まえたものとして中間段階での考え方を示し、幅広い意見を伺った上で、今後の最終答申につなげていこうとするものです。

1 横浜市の市街化調整区域の経緯

以下の3点を目的として、市街化調整区域に指定し、その後、5回の見直しを経て現在に至っています。

- ① 緑地・農地の積極的な保全
- ② 乱開発によるスプロールの抑制
- ③ 公共公益施設の需要増に伴う財政負担の軽減

線引きの見直しの経緯

埋立地や計画開発地などを段階的に市街化区域に編入

	当初決定	第1回	第2回	第3回	第4回	第5回
告示日	S45.6	S52.3	S59.12	H4.9	H9.4	H15.3
市街化区域面積 (ha)	31,082	31,955	32,473	32,716	32,866	33,022
市街化調整区域面積 (ha)	10,673	10,618	10,609	10,568	10,511	10,525

市街化調整区域の指定状況(平成17年3月末)

	面積 (ha) / 割合 (%)
都市計画区域	43,547 / 100
市街化区域	33,022 / 75.8
市街化調整区域	10,525 / 24.2

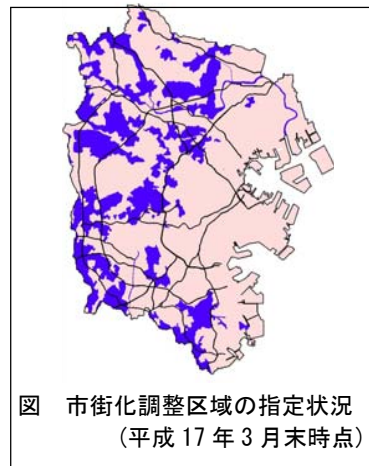


図 市街化調整区域の指定状況 (平成17年3月末時点)

2 課題と原因

(1) 課題

【緑地・農地の減少】

全市の緑被率は、減少を続けています。また、まとまった緑地・農地を有する市街化調整区域でも減少は進んでいます。

緑被率 (環境創造局調査)	農地・山林面積(固定資産税概要調書)			
	市域		市街化調整区域	
	山林	農地	山林	農地
40.3% (1982年)	4,406ha (1985年)	5,035ha (1985年)	2,173ha (1985年)	3,088ha (1985年)
↓約10ポイント減/22年間	↓約2,000ha減/19年間	↓約1,600ha減/19年間	↓約500ha減/19年間	↓約400ha減/19年間
31.0% (2004年)	2,447ha (2004年)	3,420ha (2004年)	1,634ha (2004年)	2,640ha (2004年)

【土地利用の混乱】

以下の施設が乱雑に立地し、土地利用・田園景観が混乱しています。

- ① 学校、病院、社会福祉施設など公共・公益的に必要な施設
- ② 大規模な墓地やスポーツレクリエーション施設などの大規模な施設
- ③ 資材置き場、駐車場、廃棄物処理施設など建築物を伴わない施設
- ④ 農家の分家住宅など都市計画法に基づく例外許可施設

(2) 原因

【土地所有者と開発事業者の考え方】

緑地・農地の土地所有者：多くが農業収入だけでは生活が困難、後継者不足などの将来への不安、山林の維持管理コストや税金の負担が大

施設を設置する事業者：市街化区域に比べ土地が安価で、まとまった土地を得やすい

【現行制度の限界】

現行の都市計画法では、市街化調整区域は原則として市街化を抑制することとなっていますが、上記①から④の通り、例外的に土地利用を認められる制度となっています。

3 対応の方向性

(1) 横浜市の市街化調整区域を巡る社会経済状況の認識

【人口減少社会の到来】

- ・横浜市においても確実に人口減少社会が到来することから、市街地の拡大を抑制していくことが求められています。

【環境への関心の高まり】

- ・地球環境をはじめ、身近な緑、農業、さらに豊かな田園景観などへの関心が高まっています。
背景：省エネルギー、ヒートアイランド対策、癒し、余暇活動、地産地消、食育、定年帰農、景観法の創設

【厳しい財政状況】

- ・市債残高が4兆円を超えるなど厳しい財政状況にあり、一方で市民ニーズが多様化しています。
- ・都市づくり施策の実施にあたっては、必要な財源を確保しつつ、必要最小限の財政支出とする工夫が求められます。

(2) 基本的な考え方

- ・現状のまま推移することにより、市民にとって貴重な緑地・農地が減少するとともに、土地利用の混在化が進行し、住環境に課題をもった不良市街地となるおそれがあります。
- ・そこで、市街化調整区域の自然環境を、市民共有の財産として極力保全・創造していく必要があります。また、そのためには、市民意識の高まりや土地所有者等の理解が重要です。

(3) エリア別対応に向けて

- ・横浜市の市街化調整区域は、いくつかの特性をもつ区域が存在しています。そこで、一律に考えるのではなく、現状の区域特性に応じた規制や誘導策を検討する必要があります。

区域	現状の区域特性	課題	土地利用のあり方	対応方向のイメージ
A	・集団的な緑地や農地が残っている区域。 ・既に法令・契約等により保全の担保がなされた区域、および、今後担保を拡大すべき区域。	・市民の森制度など契約によるものは、必ずしも恒久的な担保にならない。 ・用地買収も必要だが財源の制約がある。 ・今後担保を拡大すべき区域が次第に土地利用転換されている。 ・今後担保を拡大すべき区域の取り扱い（区域の明示、地権者の理解等）を定める必要がある。	・まとまりのある緑地・農地として保全・創造を図る。	・法令・契約等効果的な規制・誘導手法を検討する。 ・規制策と合わせて、土地所有者にもメリットのある仕組みを検討する。 ・財政的制約を踏まえた上で、必要な財源の確保を検討する。
B	・一部に優良な農地や緑地を含んでいるが、法令等による担保がなされておらず、自然的土地利用と都市的土地利用との混在が進行している区域。	・このまま放置すると、現行規制が十分でないことから、緑の減少と土地利用の混在が進行し、将来不良市街地となるおそれがある。	・土地利用の混在の進行を抑制し、自然的土地利用と都市的土地利用の共存を図られた、農家・住民などにも魅力ある区域とする。	・不良市街地となることを防止する、土地利用・緑化などのルールを導入を検討する。 ・地域で協働し、自然と都市が共存する地域づくりを目指して計画を策定した場合、この計画の実現のための支援を検討する。
C	・既にほとんど市街化が進んだ区域。	・このまま放置すると、現行規制が十分でないことから、土地利用の混在等が進行する恐れがある。	・住宅を中心としたゆとりある区域とする。	・住環境の悪化を防止する方策を検討する。
D	・鉄道駅など、横浜市の都市づくり上の位置づけがあり、計画的な土地利用を例外的に検討すべき区域。	・計画開発が進まないまま、バラ建ちが進行している。	・都市づくり上の位置づけと整合し、周辺土地利用との調和を図りつつ、一定の市街地整備水準を有した計画的な土地利用が誘導されている。	・土地利用の混在を抑制しつつ、計画的な土地利用の誘導を検討する。

市街化調整区域あり方検討委員会

中間とりまとめ

平成 18 年 6 月

市街化調整区域あり方検討委員会

はじめに	・・・・・・・・ 1
1 横浜市の市街化調整区域の経緯	・・・・・・・・ 2
2 課題と原因	・・・・・・・・ 3
(1) 課題	
(2) 原因	
3 対応の方向性	・・・・・・・・ 5
(1) 横浜市の市街化調整区域を巡る社会経済状況の認識	
(2) 基本的な考え方	
(3) 区域別対応に向けて	
4 今後の検討項目	・・・・・・・・ 9

はじめに

昭和 45 年の線引き（市街化区域及び市街化調整区域の都市計画決定）後、約 35 年が経過し、横浜市を取り巻く社会経済状況や、自然・環境に対する市民意識は大きく変化しています。

現在の市街化調整区域の土地利用状況を見ると、資材置場、駐車場、福祉施設、墓地などさまざまな都市的土地利用が混在し、乱雑な土地利用が進行しています。

また、都市的土地利用の進行に伴って、市民にとって貴重な緑地や農地が減少しつつあります。

そこで、横浜市域全体の将来像に照らしつつ、市街化調整区域のあり方について検討するため、平成 17 年 10 月に「市街化調整区域あり方検討委員会」が設置され、横浜市長より諮問を受けました。

本委員会では、これまでに 5 回の委員会と 1 回の現場調査を実施し、課題や原因、またあるべき方向について議論を重ね、その検討の概要を中間的にとりまとめました。

この中間とりまとめは、中間段階での考え方を市民の方々へ示し、幅広い意見を伺った上で、今後の最終答申につなげていこうとするものです。

市街化調整区域あり方検討委員会

委員長 蓑原 敬

1 横浜市の市街化調整区域の経緯

横浜市は、昭和 30 年代後半から、都市基盤が十分でないまま市街化が進むいわゆるスプロールが進行しました。

そこで、横浜市は、昭和 45 年の線引きにあたり、「緑地・農地の積極的な保全」、「乱開発によるスプロールの抑制」、「公共公益施設の需要増に伴う財政負担の軽減」などを目的に、一団の山林や農地、計画開発予定地、スプロールの初期段階の地区を、極力多く市街化調整区域に取り込み、段階的かつ計画的に市街化を図っていくこととしました。このため、市街化調整区域と市街化区域は、複雑に入り組むとともに小規模で分散しています。この結果、市街化調整区域の緑地は、市街化区域の居住者にとっても身近なものとなっていることが横浜市の市街化調整区域の特徴となっています。

その後、現在まで、5 回の線引き見直しにより、計画開発による市街化区域編入、緑地・農地保全のための逆線引き（市街化区域を市街化調整区域へ変更すること）などを行ってきましたが、全体としては、概ね昭和 45 年当時の市街化調整区域の規模が維持されてきました。

(参考－1 横浜市の市街化調整区域の指定状況、見直しの経緯)

2 課題と原因

(1) 課題

【緑地・農地の減少】

○ 緑被率

横浜市の緑被率（航空写真で計測した市域面積に占める緑の割合）は、現在約 31%（平成 16 年度調査）となっており、約 20 年前と比較すると約 10 ポイント減少しています。

○ 山林・農地

- ・過去 19 年間の全市での変化（固定資産税概要調書）

山林は、約 4,400ha が約 2,400 ha に減少

農地は、約 5,000ha が約 3,400 ha に減少

- ・過去 19 年間の市街化調整区域での変化（固定資産税概要調書）

山林は、約 2,200ha が約 1,600ha に減少

農地は、約 3,100ha が約 2,600ha に減少

- 以上の減少ペースが続けば、緑被率の維持をはじめ、横浜市の自然環境の保全が困難な状況となります。特に市街化調整区域には、まとまった緑地・農地があり、これらの喪失に歯止めをかけることはきわめて重要な課題となっています。

（参考－2 緑被率の推移、区域区分別緑被率、緑被率の変遷、山林、農地面積推移）

【土地利用の混乱】

市街化調整区域では、都市的土地利用を抑制し、緑地・農地など自然的土地利用を極力保全することとしてきました。しかし、実際には、さまざまな施設立地が徐々に進行しています。

すなわち

- ① 学校・病院・社会福祉施設など公共・公益的に必要な施設
- ② 大規模な墓地やスポーツレクリエーション施設などの大規模な施設
- ③ 資材置き場や駐車場、廃棄物処理施設など建築物を伴わない施設
- ④ 農家の分家住宅など都市計画法に基づく例外許可施設

などの都市的土地利用が、緑地・農地の間に、徐々に混在してきました。

この結果、緑地・農地の減少に加え、農業生産環境と生活環境との双方にとって好ましくない状態となっています。くわえて、横浜の特徴である身近に存在する自然・田園的景観も次第に混乱したものとなりつつあります。

(2) 原因

【土地所有者と開発事業者の考え方】

市街化調整区域内の緑地や農地などが土地利用転換される背景には、土地所

有者や開発事業者の様々な事情が考えられます。

まず、緑地・農地の土地所有者である農家にとっては、多くが農業収入だけでは生活が困難であり、後継者不足などの不安を抱えていることが考えられます。また、山林の維持管理が大変であること、固定資産税・相続税などの負担が重いことなどがあります。これらのことから、やむを得ず都市的土地利用に転換し、売却・賃貸しなければならないケースが多いと考えられます。

一方では、施設を設置する事業者にとっては、市街化区域に比べ、土地が相当安価であること、まとまった土地を得やすいことなどのメリットがあることから、市街化調整区域が事業の候補地にされやすいと考えられます。

【現行制度の限界】

現行都市計画法では、市街化調整区域は原則として市街化を抑制することとなっています。しかし、法制定時に、許可不要施設として農林漁業用施設のみではなく、公共・公益的に必要な施設として福祉施設・医療施設・学校・庁舎なども位置づけられました。また、周辺の市街化を促進するおそれがないと認められ、かつ、市街化区域内で行うことが困難又は著しく不相当と認められる例外許可の施設が組み込まれることとなりました。

その結果、前記【土地利用の混乱】の①は許可不要とされ、②、④は許可により立地可能とされ、また、③はそもそも規制対象としての建築物がない土地利用であることから都市計画法の規制が及ばない状況となっています。

3 対応の方向性

(1) 横浜市の市街化調整区域を巡る社会経済状況の認識

【人口減少社会の到来】

平成 17 年よりわが国は、総人口が減少に転じています。

横浜市においても、日本全体の趨勢からは少し遅れるものの、人口減少社会は確実に到来すると考えられ、この大きな社会の変化に対応し、市街地の拡大を抑制していくことが求められています。

(参考－3 横浜市の人口推計)

【環境への関心の高まり】

省エネルギー、ヒートアイランド対策など地球環境への対応が求められ、癒しや余暇活動など身近な自然に対する欲求の高まり、また、地産地消・食育・定年帰農など農業への関心も高まっています。

さらに、景観法の創設など景観への市民の意識が高まっており、魅力的な都市景観や豊かな田園景観など横浜の特長を生かした景観づくりも重要になっています。

【厳しい財政状況】

現在の横浜市の財政状況は、4 兆円を超える市債残高を抱え、厳しい状況となっていますが、多様化する市民ニーズには、的確に対応していくことも必要です。

このような状況から、都市づくり施策の実施にあたっては、規制誘導手法を有効に活用するとともに、必要な財源を重点的に確保しつつ、必要最小限の財政支出とする工夫が求められています。

また、市民や民間セクターとの協働によってまちづくりを進めていくことが望まれます。

(2) 基本的な考え方

【土地利用の基本的な考え方】

市街化調整区域の緑地・農地は、「新鮮で安全な食料生産」、「地球温暖化の防止、ヒートアイランド現象の緩和、大気の浄化」、また、「地震・火災などの災害時の避難場所」、「スポーツ、散策、農体験などのレクリエーション」、さらには、「豊かな田園景観」、「環境教育面での重要性」など様々な意義と効用があります。

しかし、現状のまま土地利用が推移すると、緑地・農地は着実に減少し、また土地利用の混在化が進行することが懸念されます。このような動向に対し、早急な対応策を講じない場合、住環境に課題をもった不良市街地となるおそれがあります。

このような状況の中、このたびの都市計画法の改正により、学校・病院・社会福祉施設などの施設についても許可が必要となり、また、地方分権一括法の施行以来、地方自治法に基づく条例によるまちづくりも各地で行われています。

そこで、これらを効果的かつ積極的に活用し、市街化調整区域の自然環境を市民共有の財産として総合的な規制・誘導策により、極力保全・創造する必要があります。

これを推進するためには、緑に対する市民意識の高まりと、土地所有者などの理解が重要となります。

(3) 区域別対応に向けて

横浜市の市街化調整区域には、いくつかの特性をもつ区域が存在しています。そこで、土地利用のあり方の検討にあたっては、一律に考えるのではなく、緑地・農地の保全や、適切な都市的土地利用の立地など、区域特性に応じた規制・誘導策を検討する必要があります。

【各区域の特性】

横浜市の市街化調整区域は、緑地・農地の保全状況、市街化状況、計画開発の位置づけなどから、次の4つの区域に大きく分類できます。

各区域の「現状の区域特性」、「課題」、「土地利用のあり方」、及び「対応方向のイメージ」は、次のように考えられます。

① A区域

○ 現状の区域特性

- ・ 集団的な緑地や農地が残っている区域。
- ・ 既に法令・契約等により保全の担保がなされた区域、および、今後担保を拡大すべき区域。

○ 課題

- ・ 市民の森制度など契約によるものは、必ずしも恒久的な担保になりません。
- ・ 用地買収も必要だが財源の制約があります。
- ・ 今後担保を拡大すべき区域が次第に土地利用転換されています。
- ・ 今後担保を拡大すべき区域の取り扱い（区域の明示、地権者の理解など）を定める必要があります。

○ 土地利用のあり方

- ・ まとまりのある緑地、農地として保全・創造を図ります。

○ 対応方向のイメージ

- ・ 法令・契約等効果的な規制・誘導手法を検討します。
- ・ 規制策と合わせて、土地所有者にもメリットのある仕組みを検討します。
- ・ 財政的制約を踏まえた上で、必要な財源の確保を検討します。

② B区域

○ 現状の区域特性

- ・一部に優良な農地や緑地を含んでいるが、法令等による担保がなされておらず、自然的土地利用と都市的土地利用との混在がゆるやかに進行している区域。

○ 課題

- ・このまま放置すると、現行規制が十分でないことから、緑の減少と土地利用の混在が進行し、将来不良市街地となるおそれがあります。

○ 土地利用のあり方

- ・土地利用の混在の進行を抑制し、自然的土地利用と都市的土地利用の共存が図られた、農家・住民などにも魅力ある区域とします。

○ 対応方向のイメージ

- ・不良市街地となることを防止する土地利用・緑化などのルールの導入を検討します。
- ・地域で協働し、自然と都市が共存する地域づくりを目指して計画を策定した場合、この計画の実現のための支援を検討します。

③ C区域

○ 現状の区域特性

- ・既にほとんど市街化が進んだ区域。

○ 課題

- ・このまま放置すると、現行規制が十分でないことから、土地利用の混在などが進行する恐れがあります。

○ 土地利用のあり方

- ・住宅を中心としたゆとりある区域とします。

○ 対応方向のイメージ

- ・住環境の悪化を防止する方策を検討します。

④ D区域

○ 現状の区域特性

- ・鉄道駅など、横浜市の都市づくり上の位置づけがあり、計画的な土地利用を例外的に検討すべき区域。

○ 課題

- ・計画開発が進まないまま、バラ建ちが進行しています。

○ 土地利用のあり方

- ・都市づくり上の位置づけと整合し、周辺土地利用との調和を図りつつ、一定の市街地整備水準を有した計画的な土地利用を誘導されています。

○ 対応方向のイメージ

- ・土地利用の混在を抑制しつつ、計画的な土地利用の誘導を検討します。

4 今後の検討項目

平成18年度は、中間とりまとめに対する市民からの意見を踏まえるとともに、「区域別のあるべき姿とその実現シナリオ」、「規制誘導手法の制度化に向けた方針」などについて検討を行い、これを最終答申としてとりまとめることとします。

17年度からの検討内容及び検討メンバー

(1) 検討内容

委員会	検討内容及び委員からの主な意見
第1回 H17.10.27	○諮問内容とその背景 【主な意見】 横浜における市街化調整区域の意味(環境上、市民生活上等)を整理すること/緑地・農地との関係は特に重要/このことを広く市民の支持を得ていく必要があるなど
第2回 H17.11.24	○緑地、農地の保全の現状・課題・対応アイデア 【主な意見】 緑地・農地が転換される原因の把握が必要/横浜市の緑地・農地施策全体とのすり合わせが必要/現地の状況把握が必要など
第3回 H18.1.24	○現地調査、施策を進めるにあたっての課題 【主な意見】 計画を実現する手順・手法の検討が必要など
第4回 H18.3.22	○区域分け(案)、区域別規制・誘導策など 【主な意見】 区域別の規制・誘導策のあり方/制度的位置づけの検討が必要/モデル地区での検討が必要など
第5回 H18.5.31	○中間とりまとめ(案)など 【主な意見】 中間とりまとめ/緑地・農地の保全を支援する仕組みが必要/区域別の規制・誘導策のあり方/土地利用規制だけでなく緑地・農地の総合的な施策についてなど

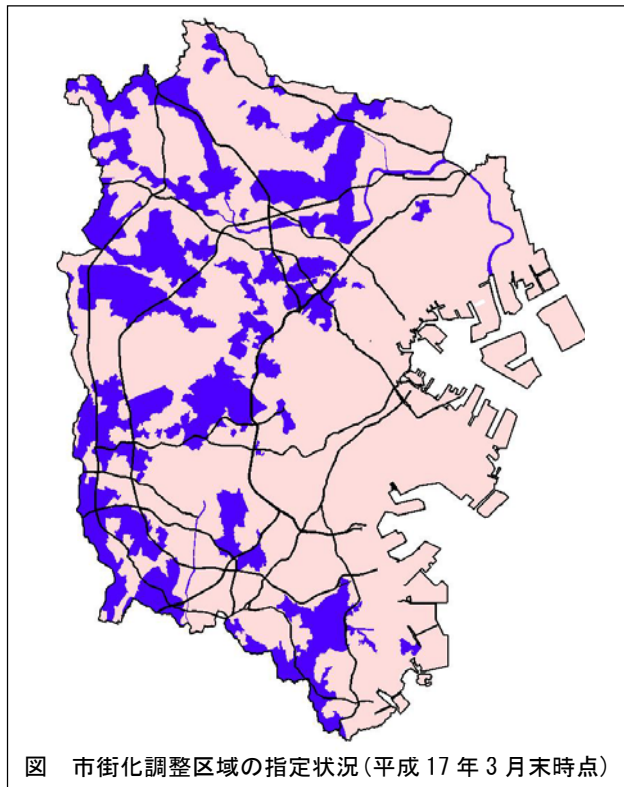
(2) 市街化調整区域あり方検討委員会 委員

委員長 蓑原 敬 (株)蓑原計画事務所 都市プランナー
副委員長 柳 沢 厚 (株)C-まち計画室代表 横浜国立大学講師
内海 麻利 駒澤大学法学部 助教授
高見沢 実 横浜国立大学大学院工学研究院 助教授
田代 洋一 横浜国立大学大学院国際社会科学研究所 教授
西田 雅江 弁護士
半田 真理子 財団法人 都市緑化技術開発機構 都市緑化技術研究所 所長

■ 線引き見直しの経緯

	当初決定	第1回	第2回	第3回	第4回	第5回
告示日	S45.6	S52.3	S59.12	H4.9	H9.4	H15.3
市街化区域面積 (ha)	31,082	31,955	32,473	32,716	32,866	33,022
市街化調整区域面積 (ha)	10,673	10,618	10,609	10,568	10,511	10,525

■ 横浜市在市街化調整区域の指定状況



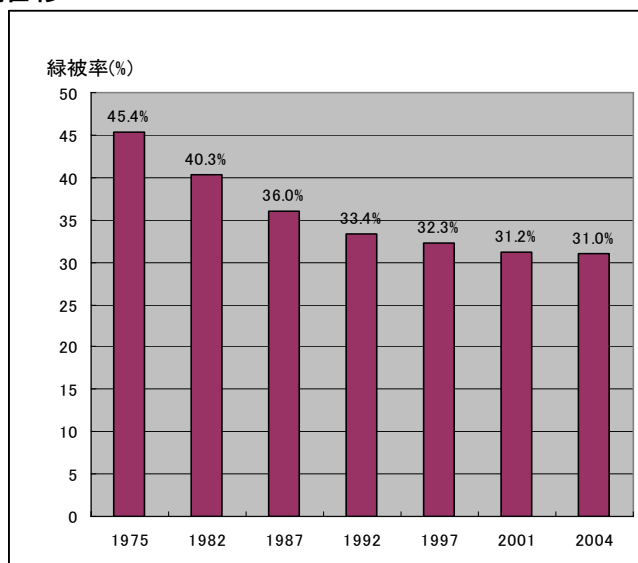
	面積
都市計画区域	43,547ha
市街化区域	33,022ha (75.8%)
市街化調整区域	10,525ha (24.2%)

■ 緑被率の推移

市内の緑、特に樹林地は減少し続けている。緑被率（航空写真で計測した、市域面積に占める緑の割合）は、現在約 31%（平成 16 年度調査）で、22 年前に比べると約 10 ポイントも減少している。

平成 13 年の緑被率を区域区分別に見ると、市街化区域では約 20%に対し、市街化調整区域では約 67%となっており、市街化調整区域に多くの緑が残っている。

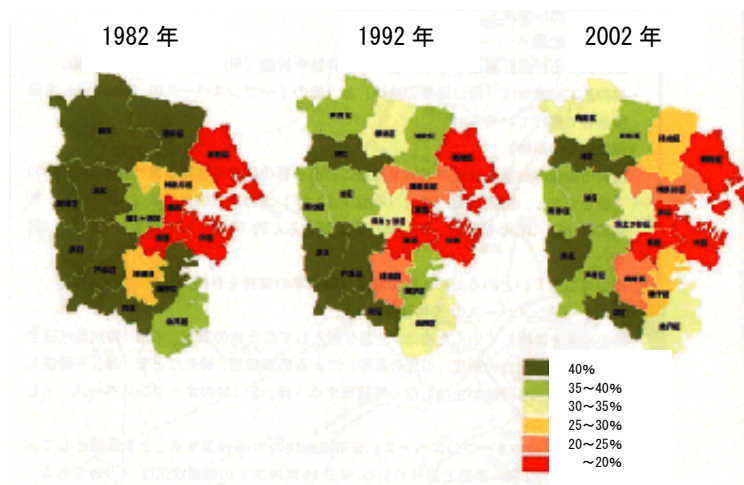
■ 緑被率の推移



■ 区域区分別緑被率（H16）

全市	市街化区域	市街化調整区域
31.0%	19.9%	66.7%

■ 区別緑被率の変遷

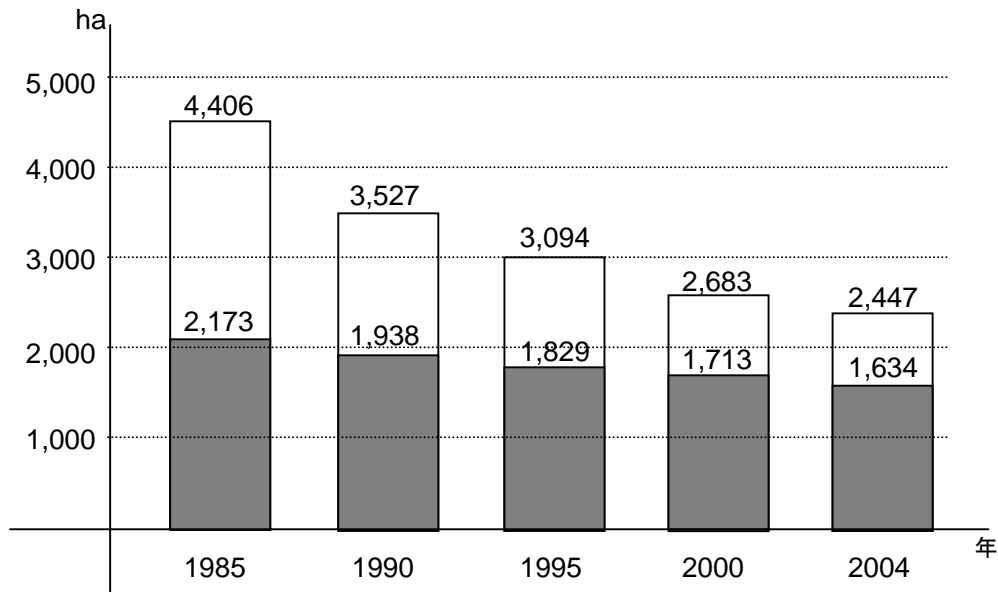


出典：環境創造局資料（平成 17 年 4 月時点）

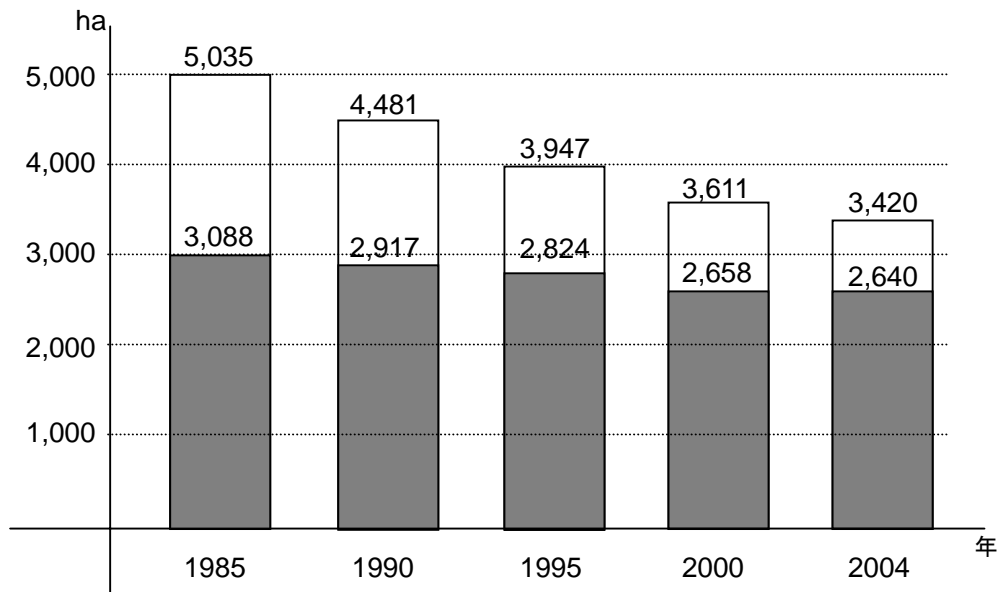
■ 山林及び農地面積の推移

	農地・山林面積(固定資産税概要調書)			
	市 域		市街化調整区域	
	山 林	農 地	山 林	農 地
1985年	4,406ha	5,035ha	2,173ha	3,088ha
19年間の減少量	↓約2,000ha	↓約1,600ha	↓約500ha	↓約400ha
2004年	2,447ha	3,420ha	1,634ha	2,640ha

■ 山林面積の推移

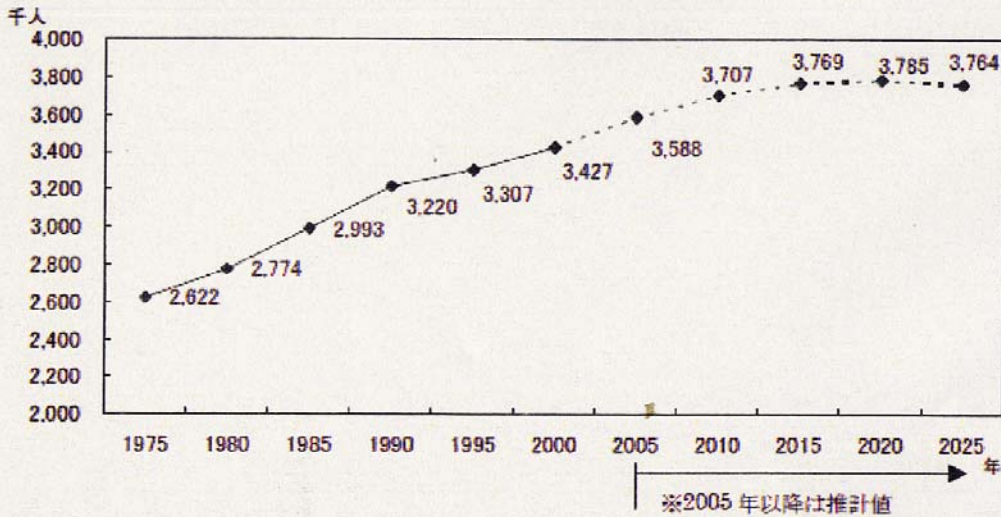


■ 農地面積の推移



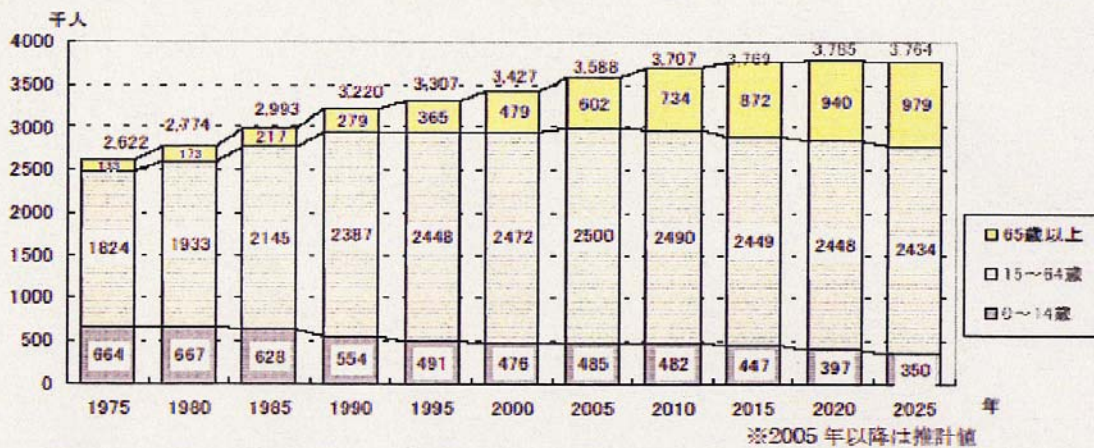
■ 横浜市の人口推計

横浜市における人口の推移と将来推計（中位推計）



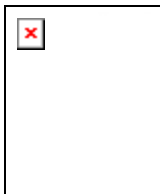
出典：都市経営局政策課（H17. 1. 19公表）

横浜市における年齢別人口の推移（中位推計）



出典：都市経営局政策課（H17. 1. 19公表）

横浜市 まちづくり調整局 宅地企画課 平成 18 年 6 月 12 日発行
〒231-0017 横浜市中区港町 1-1 電話 045-671-2946 FAX 045-681-1654
横浜市広報印刷物番号 180181 号 類別・分類 C-IJ085



横浜  未来構想!

これからの20年
～みんなで描く長期ビジョン～

<http://www.city.yokohama.jp/me/keiei/seisaku/vision/>