

のような行政のシステムをもって処理しているとおのずから限界があるだろう。

そこで、①生データは、マイクロ化し、**コンピュータシステム** (Computer Output Microfilm) 利用によるファイリング及びプリンテーションのシステム化をはかることが必要である(注・COMシステムとは、コンピュータからのデータを紙という媒体を通さず直接にマイクロフィルムに写すシステムである)。②基本的なデータは、客観的な基準において、できるだけ要約化をはかる必要がある。例えば、イラスト化、カラー化というアートグラフィック的な表章も一つの方法であろう。とりわけ、地区における都市情報の公開にあたっては、地区情報を読み、その現況が容易に認識できるものとするため、地図化することが必要不可欠なものといえる。

第二に、収集された地区情報の公開方法について考えてみたい。情報の公開

は、市民自治の原点であり、情報の公開なくしては、参加も成立しないといわれる。都市の科学的な資料を分析し、地区で総合化することは、これからのべき地区の計画のスタートに位置づけられるものなのである。

情報の公開の基準としては、すでにいわれているように、個人の権利、秘密に關するもの以外の全てが、公開の対象となりうると考えてもよいだろう。これまでの行政の計画に必要な情報は、市民には消極的に、部分的にしか提供されない場合が多かったといえる。その理由は、この提供の判断を行政が個々にしていたためではなからうか。そこで都市情報公開の客観的な判断基準は、基本的には、市民をまじえて定められる必要があるのではなからうか。

第三に、情報公開との積極的な取り組みのためには、市民に都市情報を提供する場の整備である。まず市庁舎、区、地

区センター、図書館において、こうした情報がいつでも手に入るための都市情報コーナーの拡充が必要である。

市、区、統計区、町丁区域をもって集められた都市情報は、市民及び行政サイドの印刷物又は地図として、この総合的な情報センターで、無料、あるいは、有料頒布し、市民に恒常的に、提供できる体制を確立する必要があるだろう。

## 五 地区シビルミニマムの確立を

地区におけるまちづくりの主体は、市民である。そしてそれは、いままで述べたような観点から、地区単位に総合化された都市情報をもとにはじめて可能になる。

市民が地区における都市情報を知ることから、その地区の実態、問題点、矛盾点を認識し、また発見できるようにな

てくるのである。そのためには、行政はまず地区における都市情報を収集し、公開する役割を果たすだけでなく、現在各地区における生活環境等は、どのような状態にあるかという、地区情報の分析結果をまず市民に公開することである。

そして市民と行政が共同してまちをつくるという共通の基盤に立脚して、市民相互、市民と行政相互の対話、討論により意見を調整し、重要事項の選択をすすめ、地区シビルミニマムを作りあげることである。

こうした地区シビルミニマム作成にあたっての行政の対応セクションは、縦割の市長部局ではなく、地区において、市民と最も緊密にプレーが可能な区役所が中枢を占める活動機関となるべきものである。このことは、いわゆる大区役所主義という言葉はともかく、今後の極めて重要な市政の課題であろう。

## ③ 土地の確保とコントロール

越山清澄〈都市整備局調査指導課土地利用指導係長〉  
梅谷泰久〈企画調整局総合土地調整課〉

- 一 はじめに
- 二 横浜市における土地利用の現状
- 三 土地利用のコントロールと公共用地の確保
- 四 よりよい生活環境の確保

# おこめ

土地は、適正に利用し、市民全体のための土地を確保しよう。

これは、「横浜市基本構想」で述べられているものであるが、土地は市民生活及び市民活動の基盤として、また、市民共通の財産として、市民全体のためにできるだけ確保することが必要である。

都市の快適性は、道路、下水道、公園、学校等の基幹的都市施設の整備水準により、まず、比較されるが、さらに、地域ごとの日常生活に密着した地域施設についても、重要な役割をもってきており、これらは、基幹的都市施設の整備が、都市の外形的なものとしてとらえられるのに対し、内面における充実さのバロメーターとして、これからの都市形成に不可欠のものといえよう。

ここでは、昭和三十年代から、開発の波にもまれ、住みよい街とはいえないわが街「ヨコハマ」を、市民と行政が一体となって、だれでも住みたくなる街とするために、地区カルテを作り、さらに地区計画へと進めていくための試金石と

して、土地の確保とコントロールについて考えてみたい。

## 二 横浜市における土地利用の現状

### ① 土地利用の実態

本市は、昭和五十三年一月現在、二七〇万人の人口を擁するわが国第三の大都市であるが、現実には、人口急増都市のサンプルとして、学校建設をはじめ種々の急増対策に日夜追われて、計画的都市整備とはかけはなれたあとと追いつき整備を余儀なくされている。

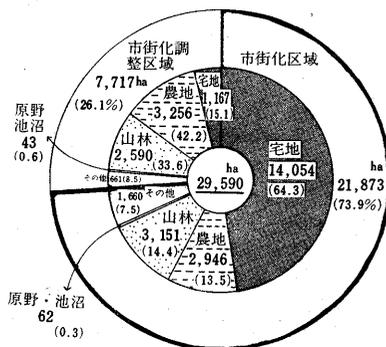
本市においては、よりよい都市づくりと市民の生活環境を守るために、線引き制度を最大限に利用した市街化調整区域の確保等法制度の活用、宅地開発要綱による適切な開発規制・誘導及び適正な開発負担の指導を行うことにより、開発抑制と公共用地の確保に努めてきた。さらに、都市における緑とオープンスペースの確保をはかるため、緑化対策事業基本要綱等により、自然山林、市民の森その他の緑地保全対策及び農地の保全・育成

を行ってきた。本市の面積は、現在、四二、五七三haであるが、このうち市街化調整区域は、一〇、六一八haで、全市域の四分の一になっている。

また、用途地域については、指定面積三一、八三五haのうち、四五％に相当する一四、四三八haを、住環境確保のため第一種住居専用地域としている。しかし土地利用の実態は、必ずしもこのような趣旨に沿っているわけではなく、最近、問題となっているミニ開発による過小宅地の出現や（本市の場合、宅地の規模は一五〇㎡以上として開発指導している）、開発不可能な市街化調整区域内の山林等の現状有姿分譲（区画形質の現状を変えない）等は、将来の適正な土地利用を阻害するおそれがあり、よりよい都市づくりに著しい支障をもたらすものと思われる。

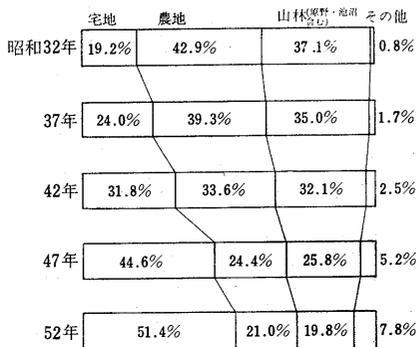
昭和五十二年一月現在の地目別土地利用状況（固定資産税評価対象地二九、五九〇haについてのもの）であり、以下、地目別土地利用状況の数量は、すべて評価対象地による）は、図一のとおりであ

図一 地目別土地利用状況

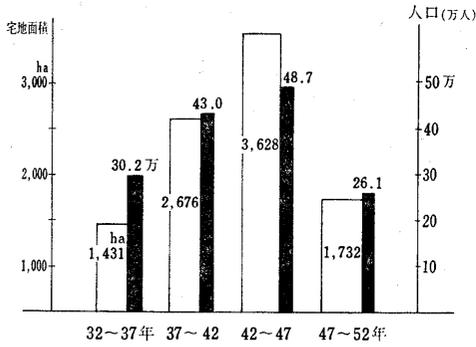


るが、市街化区域においては、すでに、六四％に相当する一四、〇五四haが、宅

図二 地目別土地利用状況の推移



図一三 宅地面積及び人口の増加



地として利用され、市街化区域内に残されている緑は、農地と山林をあわせても、六、〇九七ha(二八%)と宅地の半分以下になっている。

ここ二十年間の地目別土地利用状況は図一二のとおりであるが、宅地の増加に対し、農地や山林等の減少が著しいのがわかる。

② 宅地化と緑・オープンスペースの減少

昭和三十二年当時、本市の人口は、二一万人と、現在の半分以下であった。そして、土地利用状況も、農地や山林が八〇%を占め、宅地は二〇%にも満たない状況であり、周辺部は緑豊かな丘陵が続いていた。

その後、人口の増加が著しく、この二十年間で一四八万人も増加し、多くの問題を発生させる要因となっている。この人口増に比例して、宅地化の波が急テンポで押し寄せ、五十二年一月には、宅地面積は一五、二二〇haに達した。これは三十二年の五、七四五haに対して、二・六五倍であり、この二十年間の宅地化の凄まじさを物語っている(図一三)。

このような宅地の増加に伴い、農地や山林は半分近く減ってしまい、緑豊かな丘陵は住宅団地に一変してしまった。とくに、昭和四十二年から四十七年の五年間には、農地と山林は五、二〇〇ha余り減っており、この大半が宅地への利用転換であった。

農地は、昭和三十二年には、一二、八七二haで、全体の四二・九%を占めていたが、五十二年には、わずか六、二〇二haに減ってしまった。また、山林も同様に、一〇、八七三haあったものが、五、七四一haと半分近くになってしまった。

三 土地利用のコントロールと公共用地の確保

① 緑とオープンスペースの確保  
 ② 緑のマスタープラン  
 都市計画中央審議会の答申に基づいて昭和五十二年四月に「緑のマスタープラ

ン策定要綱」が定められた。この緑のマスタープランの対象となる緑地は、公共緑地(公園・緑地・広場等)とその他の緑地(緑地としての永続性を有するもの)に大別されている。

策定要綱においては、緑地の確保目標水準及びマスタープラン実現の中核となる都市公園等施設として整備すべき緑地の量について、緑地は、市街化区域面積に対しておおむね三〇%以上、都市公園等としての緑地は、市民一人当たり、おおむね二〇㎡を標準とし、住区基幹公園(児童・近隣・地区公園)は、市民一人当たり四㎡以上、都市基幹公園(総合・運動公園)は、約二・五㎡以上確保するとともに、風致公園、緩衝緑地等も、適宜、計画するよう整備目標水準を定めるものとしている。

この目標水準により、本市における必要量を試算してみると、緑地としての確保量は約九、五〇〇haとなる。また、都市公園等の緑地については、昭和六十年の人口を三二五万人とした場合、六、三〇〇haというぼう大な量を必要とすることになる。

④ 総合計画及び新五カ年指標  
 昭和四十八年十二月に策定した「横浜市総合計画」においては、緑の環境をまもり育てるため、都市農業の確立、緑の保全と緑化対策、都市公園その他施設緑

地の建設を三本の柱としている。

昭和五十二年六月には、昭和四十八年度を初年度とする旧五カ年指標(四十八~五十二年)に続くものとして、新五カ年指標(五十二~五十六年度)が策定された。

総合計画等による公園の整備目標、緑地保全の指定目標等は表一のとおりであるが、旧五カ年指標に対して、緑地保存事業を除き、いずれも目標数値を下廻った結果となっている。これは、石油ショック以来の経済不況による財政状況の悪化によるものといえるが、これに加えて、本市に与えられている財源が、極めて

表一 総合計画等による公園整備等の目標

事業名	60年度	55年度	56年度	57年度	58年度	59年度
	目標値	(48-52)	(52-56)	保有量	保有量	保有量
農業専用地区設定事業	3,000	1,000	439	407.5	561	1,000
農業緑地保全事業	-	-	57	-	243	300
緑地保全地区指定	400	100	100	100	100	200
緑地保存事業	600	274	220	326	557	777
(緑地保全地区、市民の森等)		<231>				
都 総面積	1,257.9	268.2	249.6	317.8	447.1	696.7
市		<129.3>				
公園率(市民-1	㎡	㎡	㎡	㎡	㎡	㎡
園 人当り面積)	3.56	0.72	0.72	1.30	1.68	2.40
		<0.38>				

※ < > 内は、48-51年度の実績

少ないことにも一因があると思われる。

## ② 土地利用のコントロール

### ⑦ コントロールの現状

現在、土地利用をコントロールする法律として、国土利用計画法、都市計画法、建築基準法、都市再開発法、土地区画整理法、都市緑地法、首都圏近郊緑地保全法、生産緑地法、農地法、森林法等が制定されているが、権限、財源、タテ割制度、画一的基準等の点で問題があり、都市問題の解決に役立っていないものが多い。

本市はこのような状況の中で、開発規制と緑とオープンスペースの確保のため現行法制度を最大限に活用するとともにその不備を補うべく要綱等の制定をはじめとする独自の施策を講じてきている。

- ① 線引き（開発抑制と都市農業の育成のため市街化調整区域を広く指定）
- ② 新用途地域（人口抑制のため第一種住居専用地域を広く指定、住居容積率の制限と高度地区等の指定）
- ③ 宅地開発要綱（人口抑制のための開発規制と開発事業者の負担原則）
- ④ 市街地環境設計制度（都市空間の創造のための形態制限の緩和基準）
- ⑤ マンション等集合住宅建設にかかる指導方針（計画的な学童収容を図るための学童収容不可能学区内での建設戸数制限）

⑥ 日照等指導要綱（住環境の保全のための日照基準等の設定と紛争調停）

⑦ 山手地区景観風致保全要綱（港の眺望の確保と歴史的異国風の景観保全）

⑧ 專業専用地区設定要綱（市街化調整区域内の営農意欲強固な良農地を指定し市のお全額補助で基盤整備）

⑨ 農業緑地の保全に関する要綱（市街化区域内農地の宅地並課税により宅地化する農地を守るための奨励金の交付）

⑩ 緑地保存特別対策事業実施要綱

⑪ 緑地保存地区指定事業（市街化区域内の民有山林を保存するための奨励金の交付）

⑫ 市民の森設置事業（市民の憩いの場となる民有山林を保存するための奨励金交付）

⑬ 広場設置要綱（未利用の民有地等を借り上げ、幼児や少年を対象とする広場設置）

### ⑭ 問題点と今後の対応策

本市は前項で列記したような独自の諸手段を使い、土地利用のコントロールに努めた結果、一定の成果をおさめているが、その反面、問題点も指摘されており次のようなものが、今後の検討課題として考えられる。

① 市街化区域内において緑地保存事業を行っているが、契約期限が切れると開発されるおそれがある。計画的かつ永続的

に確保する手法として、例えば都市緑地保全法に定める緑地保全地区や生産緑地法に定める生産緑地地区の指定等が考えられるが、土地所有者からの買取り請求に応じられるだけの財源が不足しているため、効果的な運用ができないでいる。

そこで今後は、国に対し財源の拡大措置を要望するとともに、保存すべき貴重な山林等の「一坪土地所有運動」を市民団体等の協力を求めながら進めたり、第三セクター等による緑の基金を設けることなども検討する必要がある。

② これらの手法にあわせ、良好な農業緑地や山林等を市街化区域から市街化調整区域へ可能な限り編入することも検討する必要がある。

③ 「緑の環境をつくり育てる条例」に定める緑化基準について、開発抑制により効果的に機能する厳しいものに改正することを検討する必要がある。

④ 都市計画法の開発許可対象面積が現行では一〇〇〇㎡以上のため、いわゆる「ミニ開発」を助長し、住環境を悪化させているので、許可対象面積を下げる等の何らかの対応策が必要である。

⑤ 将来の地区イメージが明確になっていないため、開発許可申請に対する許可の積み重ねによって地区空間が形成されているきらいがあるので、地区計画のようなマスタープランをたて、それに基づき

誘導することも検討する必要がある。

⑥ 一件の宅地開発規模が小さいものが多いため、宅地開発要綱によって取得できる公益用地の規模は、五〇〇㎡前後のものも過半であり、都市施設用地としては狭い。そこでこれらについては、開発区域周辺地区の必要都市施設を検討し、それに見合った面積の用地を、開発区域外を含め、適正な位置に確保させることを積極的に考える必要がある。

現在の無秩序な土地利用による環境の悪化を解決するためには、まず、土地に対する認識を変えさせること（私→公〈共有觀念〉）が、何よりも必要である。また、国がタテ割りに一貫性と体系性に乏しい個別の法律で、個々に規制するのではなく、自治体に、自主的な立場で総合的視野から整備できる制限と財源を与えるべきであり、この点を今後とも国に強く働きかける必要がある。

さらに、主体性の確立のもとに土地利用をコントロールする手法を、市民の参加を得て開拓し、その適切かつ有機的な組み合わせによって、良好な生活環境の整備に努めていかねばならないと考える。

### ⑤ 公共用地の確保

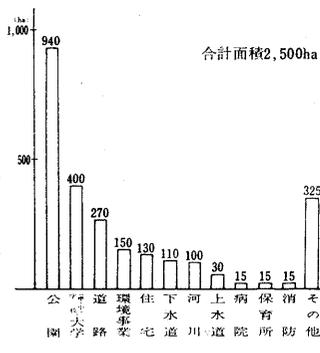
#### ⑦ 総合計画による各種公共用地

総合計画は市民による新しいまちづくりを進めるために、昭和六十年を目標年

次とした長期目標を掲げ、各計画・事業の達成目標またはその方向性を示している。この中で、公共用地の確保は、都市環境を向上させるための諸事業を遂行するにあたっての、最大の難関であるとしているが、公共用地の確保がスムーズにできるか否かで、事業の進捗が大きく左右される事例は数多く見られる。

総合計画において実施することとしている学校、公園、道路、福祉施設その他の公共施設の整備を行うために必要な土地は二、五〇〇haというぼう大な数量となっている。この二、五〇〇haのうち、最も多く必要とされているのは、公園の

図—4 公共用地概算必要量



九四〇haで、ついで学校の四〇〇ha、道路の二七〇ha等となっている(図—四)。

④公共用地確保の実態

総合計画における各種事業の計画的かつ円滑な実施をはかるためには、まず、

これらに要する公共用地をどのように確保するかが、重要な鍵となっているが、現実には、次のような問題があり、事業進捗に支障をきたす場合がある。

①学校等の施設については、あらかじめ都市計画決定しておくことが望ましいが当該対象地域における将来人口の予測、土地利用計画等がはっきりしていない段階では計画がたてにくい。

②都市計画決定することにより、将来の公共用地として確保することができがこれにより当該地の土地利用が制限されるため、土地所有者から買取り要望がなされるのが予想される。しかし、長期間にわたって整備すべきこれらの都市施設用地を、すべて要望に応じて買取ることは、財政能力からみて不可能である。

③道路・河川等の特定施設を除き、学校をはじめとするほとんどの施設用地については、都市計画決定の手法を使わず取得しているが、その選定にあたっては、土地所有者の売却意思が大きな要素となるため、必ずしも都市計画面上は適地といいたいものもある。

④最近、清掃工場等の嫌悪施設に限らず、公共用地選定にあたっては、計画段階から、地域住民との調整が必要となってきたり、適正な配置計画による用地選定がなされることが望ましい。

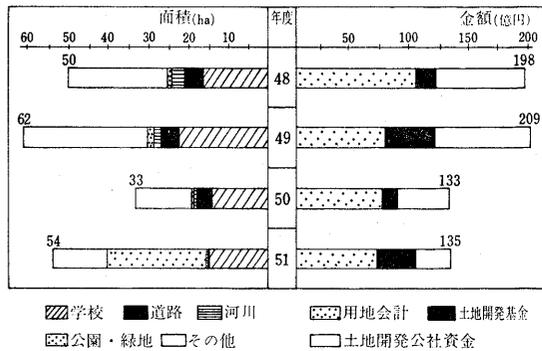
⑤土地所有者との任意交渉による取得に

あたって、土地の稀少性に加えて、地価値上りの考えが払拭されていないことから、取得価格についての合意が得られにくい。

⑥用地取得に対する財源として、道路、学校等の基幹的都市施設については、超過負担の問題はあるものの、一応、国庫補助金が見込めるが、地域施設等に関連するものについては、主として起債等によって行っている。しかし、適正な税配分がなされていないことなどから、本市の財政は硬直化をきたしており、用地取得費を大幅に増額することはむずかしいと思われる。

⑦公共用地の先行取得

図—5 公共用地の先行取得実績



本市においては、先行取得に対処するため昭和三十五年度に公共事業用地費特別会計(通称・用地会計)を、四十四年度には土地開発基金を設置し、さらに、四十八年六月には公有地拡大推進法に基づいて、横浜市土地開発公社を設立し、民間資金の導入による積極的な用地取得をはかってきた。

これらの先行取得資金による取得実績は図—五のとおりである。

四 よりよい生活環境の確保

①土地の有効利用

都市が市民にとって住みよい場所であ

公共用地の先行取得は、わが国経済の高度成長によってもたらされた地価の高騰に対して、経済的な面から考えられてきた。すなわち、「空堀井堀の汁言言(尋言) 刈言言言言十冷言言言」という算式が成り立つ限り、意義があるとされていた。しかし、現在は「尋言人刈言言言十冷言言言」といういわゆる逆ザヤ現象を起しており、経済性の面からは必ずしも得策とはいえなくなっている。

しかし、先行取得は、事業の計画的かつ円滑な実施にとって、不可欠な場合もあり、経済性のみにとらわれず、事業計画を明確にして効率的な活用をはかることが大切である。

るためには、限られた土地を市民共通の財産として、所有者の恣意にまかせることなく、市民みんなで土地利用のあり方を考えることが必要ではないだろうか。

しかし、現実には、開発の波が日々、押しよせてきており、このままで放置することは、将来にわたって横浜の生活環境を悪化させることになるので、少しでも現況を保全し将来の都市整備にそなえるため、当面の施策として次のことが考えられる。

①山林等の緑とオープンスペースの保全については、今まで各種の手法を用いてかなりの成果をあげてきたが、さらに、保全措置にあわせアスレチック施設等を取り込んで、積極的に利用することを考えてみる。

②市街地内に残された空地についても将来の公共用地予備軍として、未利用のままにしておくことが、現時点における有効利用とも考えられるので、不必要な利用促進を指導しない。

③当面買取りができない土地については、将来の必要時期まで、当該地を暫定利用程度の利用に留めてもらうことについて、土地所有者と協定等を結んでおく。

④各種の開発、建築法規はタテ割となつていするため、法規間の連携がなく、個々には適法であっても、結果として、望ましくない土地利用となる場合（ミニ開発

による過小宅地や開発許可内容に適合しない宅地分割等）があるので、総合的視野にたつて、行政内部における連絡・調整を行うことはもとより、あわせて市民の理解の基に、諸法規を運用していくことが必要と思われる。

#### ② 地区計画実現への一考察

##### ⑦ 周辺地域の状況把握と問題点の整理

地区計画がうまく策定できるかどうかは、一つには、現状の把握が十分になされているかにかかっている。地域の土地利用の現況や都市施設の整備状況をもとに、地域住民の意向、要望をまとめることが、まず第一の仕事である。そして、共通の土俵の中で、住民が主体となって進めることが、何よりも重要なことではないだろうか。

##### ⑧ 周辺地域の計画的整備

良好な居住水準確保のためには、地区における将来人口の予測、土地利用の基本方針（地域の性格づけ）を決め、これに基づいて、次の点に配慮しながら、計画的に街づくりをしていく必要があると思われる。

- ① 緑とオープンスペースの確保
- ② 近隣施設の適正な配置
- ③ 生活道路システムの組立て
- ④ 災害からの安全性の確保
- ⑤ 地域の特性の尊重

⑥ 住民参加（建築協定等の住民間の協定）  
⑦ 公共用地確保が難しい情勢での対応策  
地区計画における地域施設は、これらを通じて健全な近隣関係を育成し、真の自治意識を芽生えさせる場とも考えられるので、とくに、利便性及び安全性等に對する配慮が必要と思われる。

地区の規模としては、一般に小学校校区を適当なものとしていることから、地域の中心として、小学校をどう位置づけるかが重要なポイントと思われる。子供から主婦そして夫へとその輪が広がることにより、地域住民間に親愛感が生まれ、これをもとにして、いろいろなことを話し合うきっかけができる。そして、小学校が社会教育や地域活動の場となるためには、今の施設を兼用したり、複合化することも必要となつてこよう。

市街地の狭い空間をより効果的に確保することが、オープンスペースの確保とあわせて大切なことであるが、公共用地の確保が難しい現状を考慮すれば、限られた財政のもとでの用地確保について、もう一工夫することが必要と考える。

地区内の未利用地については、地区計画の策定までは、地域住民と所有者との間で、現状凍結あるいは暫定利用または子供たちの遊び場としての一時使用等を話し合うことにより、当面、現状を保全しておくことが必要なことと思われる。

最後に、現実には問題がいろいろあると思われるが、一つの方法として、用地取得のための市民債の発行について考えてみたい。

これは、市民が全額引受けること及び元金タナ上げ方式を前提にして考えるが内容としては、元金は一〇年据置き、一括償還とし、金利は他の市債並みとして市が負担する。

そして、償還期限のきたものは、市民の引受けによる借替え債を発行し、これにより償還する。順次、これを繰返すことにより、将来にわたり市の財政負担が軽減されることになる。この実現には、市民の連帯意識と理解が必要となるが、限られた財政の中で、よりよい生活環境を早期につくりだすためには、税外負担との批判もあろうが、市全体として、あるいは、地域単位で検討してみることはどうであろうか。

市民による市民債の引受けは、一方的に課税される税金とはことなり、市民の積極的な理解のもとになされることであり、このことよつて市民一人ひとりから住民参加による街づくりに携わっていると実感をもつことができる。そして、これをきっかけとして、さらに、より効果的な手法が市民の創意と工夫により、考えられてくるのではないだろうか。

〔三一〕②は梅谷の執筆による〕