

横浜市における市街化区域及び市街化調整区域の 設定作業の経緯分析

田口俊夫 (NPO 法人田村明記念・まちづくり研究会 副理事長)
2017年7月2日

筆者は横浜市の宅地開発要綱の制定と変化の過程を研究しているが、その中で1968年の新都市計画法による市街化区域と市街化調整区域の区域区分の設定過程を調査した。宅開要綱を効果的に運用する上で、素地となる区域区分の設定の都市計画上の戦略的意味は、田村明が度々語ってきた点である。当時の状況は、これまで田村の著書等で語られるのみで、詳細な状況が不明であった。この度、横浜市に情報開示請求を行い、当時の作業報告書と図面データを入手した。

第2号様式 (第5条第1号)

開示決定通知書

建都計第3181号
平成29年3月29日

NPO法人田村明記念・まちづくり研究会
副理事長 田口俊夫 様

横浜市長 林 文子

平成29年2月26日に開示請求がありました行政文書については、横浜市の保有する情報の公開に関する条例第10条第1項の規定により、次のとおりその全部を開示することを決定しましたので通知します。

1 開示請求に係る行政文書	都市計画法に基づく「市街化区域及び市街化調整区域」の設定作業経緯について (昭和45年7月)	
2 開示の日時及び場所	日時	平成29年3月29日 午後2時00分
	場所	建築局企画部都市計画課 (中区相生町3丁目5番地1 JNビル14階)
3 開示の実施方法	閲覧	
4 担当課	建築局 企画部 都市計画課 電話 045 (471) 2657	
5 備考		

(注意) 1 この通知書を持参の上、指定の日時に指定の場所においてください。
2 指定の日時に来られない場合は、事前にその旨を電話等で担当課まで連絡してください。

情報開示請求に基づく開示文書



1 たむらあきら (1926年生~2010年歿) 都市プランナー、横浜市長飛鳥田一雄に請われ横浜市に入り宅開要綱の制定や新都市計画法による区域区分の設定をはじめ、みなとみらい21開発や都市デザイン等の横浜の都市づくりの骨格と体制を構築した。

図1. 市街化区域決定根拠図



図2. 市街化調整区域決定根拠図

■設定作業:

横浜市都市計画局『都市計画法に基づく市街化区域及び市街化調整区域の設定作業経緯について』昭和45年7月によると、市街化区域と市街化調整区域 (以下「調整区域」という) の設定作業は、

- ① 昭和44年4月に、計画局が建物用途別現況調査を農政局が農地現況と営農意欲を調査した。
- ② 昭和44年6月に、企画調整室、建築局、農政局、計画局で作業チームを結成する。それぞれが試案を持ち寄り協議を開始した。
- ③ 昭和44年8月から10月に、農政局は農協を通じて農業者の意見聴取を行なった。
- ④ 昭和44年11月10日に、試案をもとに関係課長、部長、局長段階での検討を経て市首脳部で市の素案が確定した。
- ⑤ 昭和44年11月29日、横浜市基本都市計画審議会条例及び同規則が施行
- ⑥ 昭和45年1月27日、横浜市基本都市計画審議会第1回、委員及び幹事の任命、素案の説明と今後の日程
- ⑦ 昭和45年2月20日、横浜市基本都市計画審議会第2回、臨時委員の任命、市長より正式諮問
- ⑧ 昭和45年3月5日、横浜市基本都市計画審議会第3回、住民の意向尊重、素案の修正、市街化区域の整備
- ⑨ 昭和45年4月6日、横浜市基本都市計画審議会第4回、農業問題、税制と市街化区域の整備
- ⑩ 昭和45年4月9日、横浜市基本都市計画審議会第5回、県市で検討中の修正案の提示、答申方法
- ⑪ 昭和45年4月15日、横浜市基本都市計画審議会第6回、答申案起草小委員会で起草、開発者負担と税制について
- ⑫ 昭和45年4月17日、横浜市基本都市計画審議会第7回、答申
- ⑬ 昭和45年5月1日より14日まで、縦覧 (縦覧者数全市で621名)
- ⑭ 昭和45年4月21日、神奈川県都市計画地方審議会第6回

- ⑮ 昭和 45 年 5 月 8 日、神奈川県都市計画地方審議会第 7 回
- ⑯ 昭和 45 年 5 月 13 日、神奈川県都市計画地方審議会第 8 回
- ⑰ 昭和 45 年 5 月 21 日、神奈川県都市計画地方審議会第 9 回、
附帯意見をつけて原案可決
- ⑱ 昭和 45 年 6 月 10 日、神奈川県告示第 490 号で線引き確定

横浜市の基本都市計画審議会と神奈川県都市計画地方審議会については、横浜市の審議会は神奈川県審議会が意見を聞く位置づけとなっている。横浜市の審議会が答申したものが、そのまま成案となるのではなく、あくまでも神奈川県審議会答申をもって成案となる。実態上は無視できないものとなる。

■ 区域区分の設定基準

1. 市街化区域とするもの

- ① DID 人口集中地区²：昭和 40 年国勢調査による区域
- ② 計画開発地区：港北ニュータウン公団開発区域、相鉄新線（注：「東急新線」の間違いか）沿線開発地等
- ③ にじみ出し調査区域：港北区新吉田町（注：農地へのミニ開発）、新羽町一帯（注：中小工場地帯）、港南区上永町一帯（注：「上永谷町」の間違いか）
- ④ スプロール末期地区

2. 市街化調整区域とするもの

- ① 緑地保全区域³：円海山一帯
- ② 農業用地：優良農地⁴、土地改良区、農業専用地区等
- ③ 第 2 次開発地区：港北ニュータウンその他の地区
- ④ スプロール初期地区

3. 市街化区域とする計画開発地甸の取扱い

- ① 公団施行土地区画整理：都市計画決定済み又は計画手決定が確実なもの
- ② 組合施行の土地区画整理：組合設立認可又は設立が確実なもの
- ③ 住宅地造成事業：基本計画審査願を本市で受理したもの

4. スプロール末期地区

- ① 昭和 44 年 4 月現在で DID に相当する区域
- ② 20 ヘクタール以上まとまった未開発地がない区域

²日本の国勢調査上の地区で、市区町村の区域内で人口密度が平方キロメートル当たり 4,000 人以上の調査区が互いに隣接して、それらの人口合計が 5,000 人以上となる地区に設定される

³首都圏近郊緑地保全法（昭和四十一年法律第百一号）第三条第一項の規定による近郊緑地保全区域をいう

⁴集団的な農地や農業水利施設の整備等を実施した農地等は、農地法（昭和 27 年 7 月法律第 229 号）と農業振興地域の整備に関する法律（昭和 44 年 7 月法律第 58 号）より、優良な農地として原則として農地の転用を認めないこととされている



図 3. 企画調整室案（最大規模の調整区域、18,600ヘクタール）



図 4. 農政局案（7,040ヘクタール）



図 5. 計画局と農政局の協議案

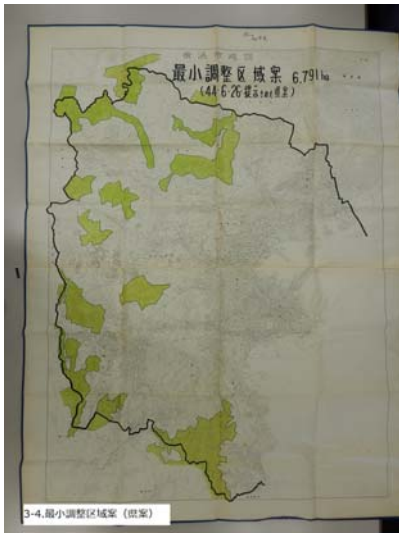


図6. 神奈川県による案（最小規模の調整区域、6,791ヘクタール）

1970（昭和45）年4月17日付の横浜市基本都市計画審議会⁵の答申⁶に、区域設定の基準が記載されている。極めて都市整備についての戦略的意図を感じさせる文言が読み取れる。

「個別的基準」として、市街化区域の指定は「10年以内に優先的かつ計画的に市街化を図るべき」ため、行政主体は都市施設に関する計画を定め、これを実施する政治的かつ行政的責務を負うこととなる。それゆえ、10年以内にこの責務を確実に果たす見通しがなくままに区域を拡大することは許されない。よって、将来市街化することが適当な地区であっても、当分は市街化調整区域として段階的整備を行なうことを考慮する、とした。

市街化調整区域は、「市街化を抑制すべき区域」であるが、単にスプロール防止という消極的性格でなく、「将来の大規模開発のための保留」なども含む積極的に役立てるべき、とした。また、スプロールが進行中でも、そのまま放置し、将来良好な市街地になるのを不可能にするのではなく、区画整理等計画的市街化をはかるまで調整区域に指定するとした。

また、農業振興地域の整備に関する法律により、20ヘクタール以上の優良農地は調整区域に定められるが、それ以下でも生産性が高く営農意欲があれば、市街化区域に囲まれていても調整区域に指定すべきとした。

区域区分の設定方針が極めて戦略的意志の上に構築されていることが分かる。自治体はその「政治的かつ行政的責務」を達成できるまでむやみに市街化区域は拡大しない、という意志は固いものがあ

⁵ 1968年の新都市計画法により都道府県に都市計画地方審議会が設置された。当該審議会の審議を経て、建設大臣が都市計画を決定する方式であった。国は県を通じて法律が求めるものではないが、市町村に都市計画の原案作成を求め、同様に審議会の設置も求めた。この横浜市都市計画審議会は、都市計画に関する事項を審議するため、市長の付属機関として昭和44年に「横浜市基本都市計画審議会」として条例で設置された。その後1982年に現行の名称に移行した。2000年4月の地方分権一括法及び改正都市計画法の施行により、市町村の都市計画審議会が法定化され、政令市においては必置の機関となった。

⁶ 横浜市都市計画局『都市計画法に基づく市街化区域及び市街化調整区域の設定作業経緯について』昭和45年7月、12～15頁、NPO法人田村明記念・まちづくり研究会HPに掲載

る。スプロール地区も追認しない、計画的な市街化の準備を図り、それまでの間は調整区域に留めて置く。安きに流れるのではなく、あくまでも計画的市街化という高みを目指す姿勢である。得てして弱気になりがちの農政担当者にも、営農意欲がある農業者を守り、「都市農業」を育てるとしている。

この審議会の答申文は、事務局（審議会幹事）を務めた田村明（当時、企画調整室企画調整部長）が書いたと想像できる。田村は2年前の1968年9月から宅地開発要綱の運用を開始していた。スプロールが進行していても、又は大規模開発が予定されていても、調整区域をできるだけ広範囲に指定していく。そして、調整区域での開発行為で、当該地が「良好な市街地」となるための都市施設を整備する開発負担を求める。その役割を宅開要綱が果たすことになる。



図7. 建議要望陳情と市街化調整区域比較図



図8. 開発状況図



図9. 検討図面 都市計画道路、開発予定地等



図10. 市街化区域 (素案)



図11. 市街化区域・市街化調整区域の設定に関する素案



図12. 市街化区域・市街化調整区域の設定に関する素案に対する修正案



図13. 市街化区域・市街化調整区域の設定に関する素案に対する修正箇所図

素案は調整区域面積が 12,640 ヘクタールで全市の 30.3%であったが、素案への修正が行なわれ最終的に 10,673 ヘクタールで全市の 25.6%となった。当初の企画調整室案の 18,600 ヘクタールには及ばないが、神奈川県案の 6,791 ヘクタールをはるかに凌駕した規模となった。素案がまとまるまでの作業上の苦労は、調整区域設定の細かさから窺い知ることができるが、それ以上に「素案に対する修正箇所」図から区域設定に関する最後の攻防戦があったことが分かる。作業を担当した関係者のご努力に敬意を表したい。

最後に、答申書に添付された審議会委員からの意見書について述べたい。学識委員の横浜国立大学教授の内藤亮一によると、「建設省当局が都市計画法立案の基本となった昭和 42 年 3 月の宅地審議会で、市街化区域内においては、宅造等開発行為は原則として土地区画整理事業の計画的な開発に指向させること。市街地形成の根幹となる幹線道路、下水道幹線等は、国及び地方公共団体がその負担に

において整備し、これらの幹線に接続する支線的な道路、排水施設は、開発者の負担において整備する原則を確立する」という二つの原則を提案していた⁷。宅開要綱の原則となる開発者負担による都市施設整備が建設省でも認識されていたといえる。

また、学識委員の横浜国立大学教授の成田頼明は調整区域内における大規模開発に際して、「遠隔地にある等の理由によって行政主体の公共投資の効率が著しく低下し、そのために本来優先的に市街化する必要度の高い地域への重点的施策が妨げられる危険性のある場合には、市街化調整区域における開発許可により言っている負担を伴ったかたちで開発を実施させるのが妥当である」と述べている。調整区域内の開発が市街化区域内の開発よりおおきな負担をすることを認めている。そして、「我が国の土地政策の大きな隘路の一つとして中央官庁の縦割りのセクショナリズムによる総合性の欠如が指摘されているが、新都市計画法においてもこの欠陥は除去されていないことにかんがみ、土地に係わる行政を現実に実施している地方公共団体においてできる限り、その総合性を確保するように努力することが肝要である」と横浜市の総合性に期待している⁸。



図 14. 重ね合わせ企画調整室・計画局・農政局

謝辞

当該史料の発掘は、横浜市都市計画局 OB の史料存在の示唆と保存場所の特定作業がなければ可能でなかった。あらためてお礼を述べたい。また、面倒な発掘作業を担当していただいた建築局都市計画課の方々にも感謝したい。これらの史料が次世代の方々にも有効に使われていくことを期待したい。

⁷ 横浜市都市計画局『都市計画法に基づく市街化区域及び市街化調整区域の設定作業経緯について』昭和 45 年 7 月、16～18 頁、NPO 法人田村明記念・まちづくり研究会 HP に掲載

⁸ 横浜市都市計画局『都市計画法に基づく市街化区域及び市街化調整区域の設定作業経緯について』昭和 45 年 7 月、18～22 頁、NPO 法人田村明記念・まちづくり研究会 HP に掲載