

横浜市区域区分設定作業（当初線引き 1969/1970 年）における企画調整室案の扱い

2022 年 1 月 8 日

田口俊夫

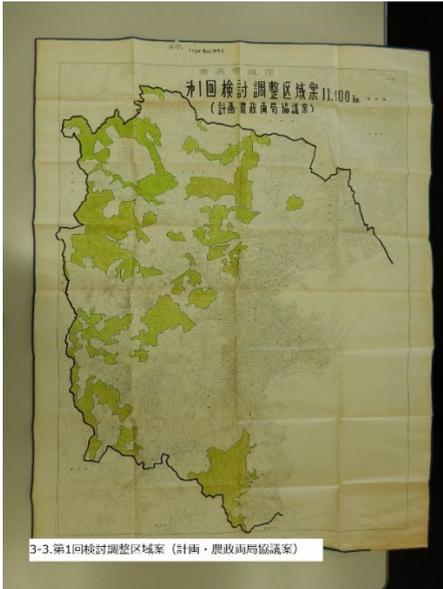
区域区分作業は 1969 年春（4 月）に、農業委員会からの建議を受けた農政局が作成した「農政局案」に始まります。7,040ha の農業用地（又はそれに付随する山林等）によって構成されています。



1969 年 5 月に県計画課試案が作成されています。県から正式に提示されるのは同年 6 月 26 日付です。県の案は調整区域を最小限 6,791ha におさめています。ほぼ市農政局案と同じ面積です。



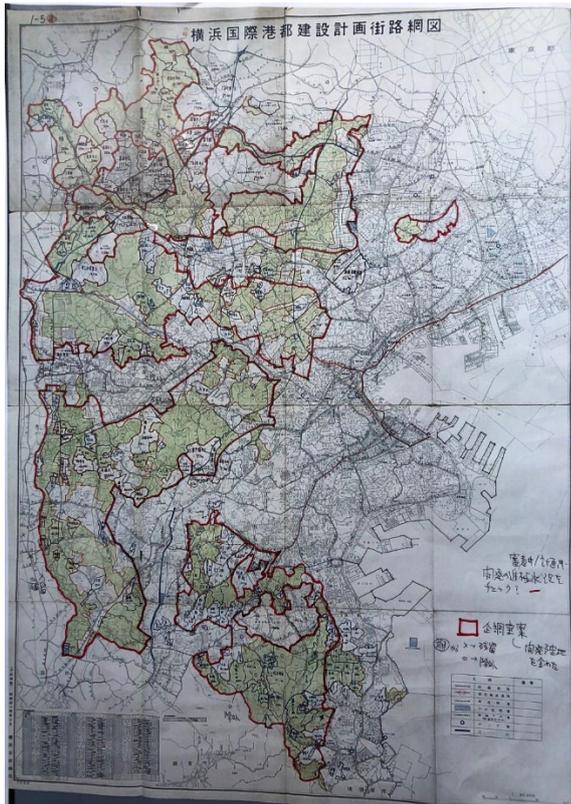
そして、1969 年 6 月に市計画局が主体となり案を作成します。それが、計画局・農政局協議案です。これは元の農政局案の 1.6 倍の調整区域をとっていて、市域の 26.5%となっています。



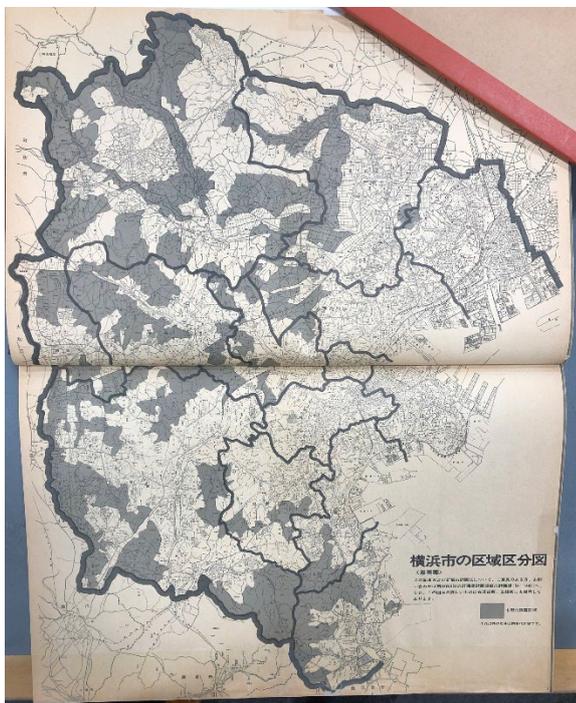
仮説ですが、計画局・農政局協議案に満足できなかった企画調整室が、ここで「企画調整室案」を作成します。調整区域 18,600ha で市域の 44.5%の最大規模のものです。この企画調整室案で、計画局・農政局協議案に見られなかった市南部の舞岡・日野地区に新たな調整区域を設けている点、開発許可（新住宅市街地開発法）を取得し工事に入り完了しているもの以外に「開発予定地」も含めている点、で調整区域の設定規模が大幅に増大しています。



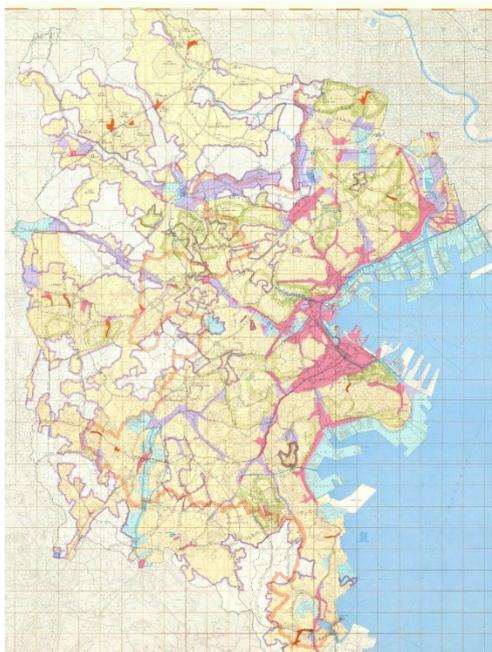
そしてここからも仮説ですが、この「企画調整室案」を使って、市農政局が 1969 年 8 月から 10 月にかけて、各農協単位の都市計画対策委員会を通じて延 248 回（三カ月間休みなしで一日 2.7 回）の説明会を開催して、農業者の意見を聴取したと考えます。農政局がこれだけの説明会を開催したのは事実なのですが、どの「案」を使ったのかが不明です。同様に、田村明さんの著書（田村明の闘い、学芸出版社、2006、pp.175/176）では、調整区域が 44.5%の企画調整室案で市会全員協議会や建設省との協議をした、と書かれています。どうも時系列的に辻褄が合わないような気がします。内藤さんにお聞きしたいのは、この「企画調整室案」をご覧になってことがあるか、そして、この案を関係局等との協議に使われたのか、を確認させていただきたいのです。



この説明会と市内部での試案づくり、そして関係局会議を経て首脳部に説明して、1969年11月10日市の「素案」が確定します。この素案を使って、市議会、農業団体、連合町内会に説明し、1970年1月に広報よこはまで市内全戸に素案が配布されます。



その後、1970年1月30日の公聴会の開催、3月と4月の市基本都市計画審議会で委員からの指摘を受け4月9日の第4回市審議会で図面修正を行い、調整区域は26.3%となりました。そして、4月17日の第5回審議会が終了した4月23日に市首脳部の承認を受けて最後の微調整を行い、調整区域は25.5%となりました。これが最終形で、5月21日の県都市計画地方審議会もこの図面で可決しています。



△上記図面が最終形です。「市民の生活図集 1970」に掲載されています。まだ新用途地域施行前です。

2022.01.10

田口 俊夫さんからの横浜市の線引きに対してのご質問について

内藤 惇之

1月8日のメールでご質問の件について整理しますと次のようになるかと思えます。

1. 1969（昭和44）年4月 市農政局案（調整区域 7,040Ha(1968年10月1日の市域面積は、416.29㎢の16.9%）
2. 1969（昭和44）年5月 県計画課案（6月26日提示）（調整区域 6,791Ha（16.3%）
3. 1969（昭和44）年6月 市計画局・農政局協議案（調整区域 11,100Ha(26.7%）
4. 1969（昭和44）年？ 市企画調整室案（最大調整区域案 18,600Ha（44.6%）
5. 1969（昭和44）年8月～10月 市農政局が各農協単位で市案（企調室案？）を説明会を開催した
6. 1969（昭和44）年11月10日 市案（素案）を確定（首脳部会議で説明了承）
7. 1969（昭和44）年11～12月 市素案を市会（全員協議会？）農業団体、連合町内会へ説明
8. 1970（昭和45）年1月 広報よこはまに（全戸配布）市素案を掲載
9. 1970（昭和45）年1月30日 神奈川県開催の公聴会が開催された（市案と同じ？）
10. 1970（昭和45）年4月9日 市基本都市計画審議会（第4回）で調整区域 26.3%（約10,975Ha）を審議
11. 1970（昭和45）年4月23日 市基本都計審（第5回）で市案（調整区域 25.5%（約10,641Ha）を答申
12. 1970（昭和45）年5月21日 県都市計画審議会が市案（調整区域 25.5%）を可決

13. 田村 明著「田村明の闘い」で、調整区域 44.5%の企画調整局案で、市会（全員協議会）、建設省との協議を行ったと書かれているが時系列的に辻褃が合わない

Q1 企画調整局案は、見たことがあるか。

Q2. 企画調政局案は関係局との協議に使われていたか。

私が横浜市役所に転職した時期は、1969（昭和 44）年 4 月 1 日です。配属された部署は、企画調整室企画課でした。当初の 1 年は、主に港北ニュータウン計画を担当し、市都市計画局が日本都市計画学会に委託した「港北ニュータウン総合計画」案作成の支援に当たって居ました。傍ら市が進める新都市計画法による線引き（市街化区域、市街化調整区域の区域区分）作業にも参加していました。

ご指摘の Q1 「企画調整室案については、見たことがあるか」と聴かれれば、正確に見たとお答えが難しいですが、線引き作業へ参加の過程で見たことはあるかもしれません。（この案は、私が入庁後 2～3 か月後に作られたものですが、この作業は、成田調整課長・斎藤 栄主査の下で行われたものと思います。

しかしながら、関係各局の意向や地元の意見などを勘案し、もっと精緻な説得力のある室案を田村明室長が求められたのではないかと想像します。その後広瀬良一主査が斎藤 栄副主幹の下に異動になり、翌年には私も調整課に異動になりました。

したがって、広瀬主査が企画調整室に異動になった時期（昭和 44 年秋ごろか）以降に企画調整室案がまとめられたと想像しますが、記憶は定かではありません。

なお、農政局が昭和 44 年 8 月から 10 月にかけて農協単位で説明会が行われていますが、その内容は、市案の説明というよりも都市計画法の改正により、区域区分（線引き）が必要になり、農協に属されている農家の土地の将来について、どのような選択をすればよいか（する方がよいか）というような説明会だったと思います。したがって市の考え方を説明する際、農政局案や企画調整室案が並列的に説明されたのではないかと思います。（これはあくまで私の想像ですが）

Q2 については、首脳部会議に諮る前に計画局、建築局、農政局と企画調整室で協議したものと思われるから、関係局との協議に使用されたものと思います。

なお、田村 明著「田村明の闘い」で書かれている調整区域 44.5%の企画調整室案は、市会（全員協議会に説明）や建設省との協議に使用されたとは思いません。市会全員協議会などに説明した案は、基本都市計画審議会で答申された調整区域 25.5%の案だと思います。

（以上）

差出人：内藤惇之

送信日時：2022 年 1 月 11 日 19:00

宛先：田口 俊夫

件名：基本都市計画審議会答申文（45基都審大第3号）について

この答申文は、ほぼ全文を田村明室長自らが書かれたものだったように記憶しています。田村室長の手書きの文章は、非常に読みにくく何人もの人が見て文章を想像して文章化する作業を行った記憶があります。

この文章の基になる「スプロール化が進行中」の地域をどう特定するかの作業は、非常に困難を強いられ、大変だった記憶があります。原則は1/2,500地図でスプロール化が進行中と思われる地域を特定し、航空写真で確認または修正するというような作業を行った記憶があります。線引きは誰でもわかるものでなければ行政事務の執行に問題が起こるために、地形・地物などで区切られることが前提になりますが、地形・地物で区切ると調整区域ではなく、市街化区域のような地区が含まれてしまうところもいくつか出てきてしまい、非常に悩ましい作業でした。（このあたりは、作業部隊の直観のようなものが働いたこともあったような記憶があります。）

答申文 3. の付带的に考慮すべき事項 については、この線引きが単に都市計画分野のものだけが行い、その責任を持つものではなく、税・財制分野など他の分野も都市づくりの重要な担い手であることにも関わらず、国の法制度ではこれらのかかわり方が明確にされていない欠点を指摘したユニークな答申文になっており、横浜市の線引きに対する姿勢がよく表れているところかと思っています。

内藤 惇之

参考資料

横浜市基本都市計画審議会 答申 45基都審第3号 昭和45（1970）年4月17日

横浜市長 飛鳥田一雄 殿

横浜市基本都市計画審議会 会長 塩田光雄（注：横浜市助役）

横浜市基本都市計画審議会は昭和45年2月20日付企調第534号による諮問「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について」に関し、横浜市基本都市計画審議会条例第2条の規定に基づき、慎重に審議した結果、次の結論を得たのでここに答申する。

市街化区域、市街化調整区域の設定について（答申）

横浜市基本都市計画審議会

1. 一般的基準

- (1) 都市計画法による市街化区域および、市街化調整区域の区域区分は、都市計画の最も基本となる土地利用計画の性質をもつものであり、都市計画という総合的な計画を実現するための計画手法の一種である。したがってその指定にあたっては、市全体の基本構想と基本計画を指導理念とし、これを投影させつつ、10年以内に優先的に市街化すること、あるいは少なくとも10年以内の期間は市街化を抑制することが望ましい区域であるかどうかを考えなければならない。また、このようなことが現実に行政主体の行財政能力をもってして良質な市街化が可能であるかどうか等の要素を客観的に考慮すべきであり、全体的総合性の判断の上になつ計画意思が個別的な利害関係によって不当にまげられることのないように配慮しなければならない。
- (2) 将来の土地利用のあり方を定め、全体的バランスの上に、良好な市街化をはかると云う土地利用

の観点からするならば、区域区分そのものが、スプロール化した既成事実をそのまま容認またはスプロール化を将来にわたって、さらに助長、拡大するようなかたちで定められることは極力回避しなければならない。

- (3) 現在までの公的諸計画、開発上の諸条件等を十分に考慮するとともに、公聴会、意見書等に反映された市民の公正な声を計画の全体バランスを維持しつつ充分配慮すべきである。

2. 個別的基準

(1) 市街化区域について

ア 市街化区域に指定された区域は、既成市街地は別にして、「10年以内に優先的かつ計画的に市街化を図るべき」ことを、市の住民に対して、政治的、行政的に約束する意味をもつ。優先的、計画的に市街化するためには、行政主体は、少なくとも、道路、公園、下水道、義務教育施設等の都市施設に関する計画を定めて、これを実施する政治的、行政的義務を負わなければならないが、現行の行財政能力は極めて限られているので、10年以内にこのような義務を果たすことのできる確実な見通しのないままに漫然と区域を拡大することは、許されるべきことではない。したがって、将来市街化することが適当と思われる地区であっても、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べきである。

イ 市街化区域の設定にあたっては、市街地開発事業等により、道路、河川、上・下水道、公園、学校用地等公共公益施設が十分に確保された良質な市街地の保障があることはもちろん個別的、非効率的な開発になることをさけ、総合的な開発が可能な程度の位置的、面積的まとまりのある事業計画をもつ地区を選定すべきである。また当該地区以外の市全体の中で鉄道、道路等の輸送施設、上・下水道の整備、排水計画等を総合的に検討して決定すべきである。

ウ 市街化区域と市街化調整区域との境界は明確な地形地物によって判然とするように配慮すべきである。

(2) 市街化調整区域について

ア 市街化調整区域は、法律では「市街化を抑制すべき区域」と性格づけられているが、実際の運用にあたっては、単にスプロールを防止し、これを拡大させない区域という消極的な性格のほか、農業の保存、振興、自然の風致、景観の保護、将来の大規模開発のための留保などの積極目的に役立つべき区域として性格づけられなければならない。特に公園緑地の系統的計画との関連づけを考慮すべきである。

イ スプロール末期地区を市街化区域に編入することは実際上の問題として、やむをえないと思われるがスプロール化が進行中の地域については、そのまま放置して、将来良好な市街地となるのを不可能にすることをさけ、区画整理等計画的に市街化をはかる機会まで市街化調整区域に指定すべきである。

ウ 20ヘクタール以上の規模の優良農地は市街化調整区域として定められることになるが、20ヘクタール未満の農地であっても、生産性が特に高いこと、特定農産物の生産適地として保存する必要があること等の要件をそなえ、かつ耕作者に農業継続の意思が強いと認められるものがある場合には、市街化区域に囲まれていても、市街化調整区域として残すべきである。

3. 市街化区域及び市街化調整区域の設定に付帯して考慮すべき事項

区域の設定は、総合的な都市計画のもとに、良好な都市を建設することが最終の目的である。したがって、区域の設定にひき続き、これを有効な都市計画実現の方策とするため、都市計画に関連する財源の確保及び税制、関係法令、行政制度等をこの目的に沿った方向に改善するよう、強く政府及び関係方面に働きかけるとともに、市においてもできる限り前向きな体制を整えるべきである。

注) タイプ打ちと下線は筆者(田口)による。当該文章は、企画調整室企画調整部長の田村明によるものと思われる。特に「全体的総合性の判断の上になつ計画意思が個別的な利害関係によって不当にまげら

れることのないように配慮しなければならない」という部分は、田村らしい表現といえる。
出典) 横浜市企画調整室, 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について (横浜市基本都市計画審議会における審議経緯), 昭和 45 年 5 月 1 日
上記と全く同じ内容のものだが、事務方の作業経緯が追加されたものが、昭和 45 年 7 月計画局計画部名で作成されている。設定作業に関与した事務方の意思を感じる。