

横浜市における
今後の市街化調整区域のあり方について

答 申

平成 19 年 2 月

市街化調整区域あり方検討委員会

目 次

はじめに	・・・ 1
1 課題と背景	・・・ 4
2 横浜市の市街化調整区域を巡る社会経済状況	・・・ 7
3 対応の方向	
(1) 土地利用の基本的な考え方	・・・ 8
(2) エリア別対応	
ア 保全エリア	・・・ 9
イ 共生エリア	・・・ 11
ウ 計画開発検討エリア	・・・ 15
4 施策化に向けて	・・・ 16
5 今後検討が必要な事項	・・・ 18
【検討経過】	・・・ 19
【参考資料】	・・・ 20

はじめに

1 問題の所在

横浜市は、現行の法制度をフルに活用し、さらに市独自の条例及び要綱による規制及び誘導措置をとることによって、高度成長期の、予想を上回る急激な都市化に対応し、計画的な街づくりと農地山林を含む緑の保全に力を尽くし、一定の成果を挙げてきた。

しかし、この間の市街地の拡大と様々な都市的土地利用の拡散によって、緑が急速に減少し、残念ながら、総体として望ましい居住環境資産が蓄積できたとは言えない状況にある。

また、高度成長期は終わったにもかかわらず、東京圏への人口と産業の集中の余波を受け、依然として、農地山林を含む豊かな自然環境の潰廃に歯止めがかかっていない。

既に広く知られているように、産業構造の変化、人口の高齢化、少子化によって、横浜市でも工業地のかなりの部分の遊休地化が進み、また、一部の郊外住宅では人口減少と高齢化による住宅地の老朽化、過疎化が進みつつある。また、市街地中心部での住宅再開発も進みつつあり、市街地拡散を阻止できる条件が整いつつある。

このような新しい横浜の成熟時代に対応して、特に、農地山林の保全と再生、公園緑地の確保、市街地の緑化に重点を置いた市内全域にわたる土地利用計画の見直しが必要になってきている。既に、水緑率の維持と改善が市の重要な政策目標になっている。

しかし、農業の国際化、農業従事者の減少などにより、農地の都市的な土地転用への圧力は非常に強くなってきているので、このまま放置すれば、緑の潰廃が一層進む可能性も高くなって来ている。

したがって、現行の国土利用計画法、都市計画法などによる土地利用規制の運用を、このような市の重要方針に沿って見直すことが緊急な課題になっている。特に、緑の維持と再生の上で決定的な影響力を持つ市街化調整区域における土地利用計画の見直しが不可欠である。

また、市のこのような重要な政策目標を実現する上で、高度成長期の枠組みの上であり、また、中央集権的な行政構造の枠組みの上に組み立てられている現行の法制度自体では緑の潰廃を阻止できないので、これを補完するため、地方分権の強化を目途とした地方自治法の改正の趣旨に即して、現行の市条例及び要綱などの包括的な見直しも必要になってきている。

2 諮問と討議の経緯

以上のような問題意識の上で、平成17年10月に設置された本委員会に、横浜市の市街化調整区域における土地利用計画の見直しとその実現のための包括的な

政策についての諮問がなされた。

市街化調整区域における土地利用の実態分析、課題の抽出、現行制度の評価などを踏まえ、きわめて広範かつ深刻な討議が重ねられ、「中間とりまとめ」が公表された。これに対する市民、特に農業者の意向の把握などに努めたうえで、この最終答申がとりまとめられた。

3 最終答申のとりまとめにあたって

当委員会としては、街づくりの先進自治体である横浜市が、この最終答申の精神に沿って、速やかに土地利用計画の見直しを行い、その実現のため、実効性のある包括的な行政措置をとられることによって、モデル的な役割を果たすことを強く期待したい。

また、答申の実現にあたっては、特に次の諸点に留意して、合理的かつ効果的な措置をとられることを期待する。

- (1) 市街化調整区域の問題、緑の保全と再生の問題は、市民の居住環境、労働環境、レクリエーション環境、福祉環境などとの一体的な改善と不可分の関係にあり、単なる土地利用規制、農業政策などによるグリーンフィールド（自然的土地利用）の保全では解けない問題であることを深く認識し、総合的な行政の下に実効性ある解決手段を用意して頂きたい。

特に、工業用地の遊休地利用、中心市街地の住宅再開発などのブラウンフィールド（都市的土地利用）における土地利用政策の推進と一体不可分のものであり、これらの政策の総合的な推進を怠れば、グリーンフィールド（自然的土地利用）における土地利用規制の実効性も弱くならざるを得ない。また、市街化調整区域での開発を認める場合でも、緑の保全と再生に留意した質の高い計画的な開発しか認めないようにしないと、周辺の緑の環境の維持も困難になるだろう。

- (2) 緑の保全再生にあたっては、市街化調整区域における農家の農業あるいは農に対する意欲と社会的な責任感に依存するところが大きい。従来のような産業としての農業支援政策のみでカバーしきれない問題になってきている。市民の居住環境、自然的な環境の維持改善の観点からの新しい支援政策を打ち出せないと実効ある土地利用規制が出来ない。また、この政策によって、多くの市民が農に関心を寄せ、あるいは農作業に従事する機会を増やすことによって、地産地消、農作業従事者の拡大を図ることを期待したい。

- (3) 制度疲労を起こしている国土利用計画法、都市計画法などの枠組みに固執しないで、市独自の合理的かつ包括的な土地利用計画とその実現のための手段を念頭に置きながら、現行の法制度、条例、要綱などを活用していただきたい。地方自治法の改正、景観法の制定、都市計画法の改正など新しい分権型の枠組みが強化されつつあるので、将来を見据えた制度構築が出来るはず

である。

- (4) そのためにも、市の行政各部局の連携が不可欠であり、都市政策、農業政策、福祉政策、環境政策などの担当各部局を横断的に連結する政策を打ち出し、それを実行に移すための調整の仕組みが必要であるとする。

市街化調整区域あり方検討委員会
委員長 蓑原 敬

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部 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

1 課題と背景

【横浜市の市街化調整区域の経緯】

横浜市は、昭和 30 年代後半からの高度成長期の爆発的な人口増加により、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、市街化調整区域は、市街化区域と、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、横浜市の市街化調整区域の緑地や農地は、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特長となっています。

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。

（参考資料－1 線引き見直しの経緯、横浜市の市街化調整区域の指定状況）

(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

固定資産税概要調書によれば、昭和 60 年から平成 16 年までの 19 年間の変化は以下のとおりです。

・全市での変化

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

・市街化調整区域での変化

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

・市街化区域での変化

山林は、約 2,200ha が約 800ha に減少

農地は、約 1,900ha が約 800ha 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。

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

【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などによる都市的土地利用への転換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 墓地やスポーツレクリエーション施設
- 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土地利用
- ④ 既存宅地や、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、徐々に乱雑な形で混在してきました。

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、横浜の特長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) 背景

【農業関係者、開発事業者及び市民の考え方】

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、農業関係者、開発事業者及び市民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の多くは、農業収入だけでは生計を立てることが困難であり、後継者不足などの不安を抱えています。また、山林の維持管理には手間と費用がかかり、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、土地が相対的に安価であること、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。

また、市民に目を転じると、中間とりまとめに対する意見で見ても、緑を保全すべきとするものや規制を強化すべきというものがありますが、具体的な行動には必ずしも結びついていないという状況にあります。

さらに、農地の周囲に住む方は、農薬、土ぼこり、野焼きの煙による被害な

ど否定的な印象と、農地の効用など肯定的な印象をもつなど、両方の印象を持っています。

(参考資料－3 市民意見などの把握)

【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施設を許可する条文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、②の小規模なもの及び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。

なお、①については、郊外化の促進、既成市街地の空洞化の一因とされてきたため、平成18年5月の都市計画法改正で開発許可を要することとなりました(平成19年11月施行予定)。

2 横浜市の市街化調整区域を巡る社会経済状況

【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、都市づくりの考え方も変えていく必要があります。既成市街地の住宅再開発や郊外住宅の空き家対策などを進めながら、市街地の拡大を抑制していくことが求められています。

(参考資料-4 横浜市の人口推計)

【環境や景観などへの関心の高まり】

地球温暖化現象、省エネルギーや二酸化炭素排出削減など地球環境への対応が世界的な緊急課題になりつつある中で、省エネルギー型のコンパクトな市街地形成が求められています。同時に、少子高齢化も進行するので、歩いて暮らせる街づくりが不可欠になりつつあります。

癒しや余暇活動など身近な自然に対する欲求が高まり、また、景観法の創設にみられるように、魅力的な都市景観や豊かな田園景観など横浜らしい景観形成への市民の意識が高まっています。

さらに、地産地消・食育・定年帰農など農業への関心も高まると同時に、市民の住環境の保護、再生の観点からも、都市農業と田園景観を守り、市民と農との交流や協働の場を育成する市民活動が広まりつつあります。

【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、的確に対応していくことが不可欠となっています。市街地の拡大は、あらゆる面で市の財政負担を増やすので極力抑制する必要があります。

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。

3 対応の方向

(1) 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。また、公共財政に負担がかかる市街地の無秩序な拡大を抑制しつつ、市民に豊かな住環境を提供してきています。

しかし、現状のまま土地利用が推移すると、現在の緑被率31%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、市民の生活に重要な意味を持つ緑地・農地の消失につながるとともに、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、「緑被率の減少を食い止め、かつ、現状値31%よりも増加させる」という横浜市の政策目標を達成する重要な柱として、市内の緑の多くを占め、かつ、拠点となる緑が存在する市街化調整区域の自然を、次世代に継承すべき大切な環境資源として、極力保全・創造していく政策を強化する必要があります。

この政策の実現のためには、行政各部局による様々な取組みに加えて、幅広い市民意識の高まりと、特に、農地山林の土地所有者の理解と協力が不可欠なので、市民及び農業者などの総意の形成を図りつつ政策の実現を図る必要があります。

(2) エリア別対応

横浜市の市街化調整区域は、特性の異なる区域に分けて考えられます。そこで、土地利用のあり方の検討にあたっては、市街化調整区域全域を一律に考えるのではなく、区域特性に応じた規制・誘導策を講じる必要があります。

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、次のアからウの3つの区域に大きく分類できます。

各エリアの「対象区域」、「課題」、「あるべき姿」、及び「土地利用の規制誘導の方向性」は、次のように考えられます。

ア 保全エリア

保全エリアは、既に法令などにより現状の自然的土地利用が担保されている保全エリアⅠと、今後担保すべき保全エリアⅡに分けられます。

【保全エリアⅠ】

(ア) 対象区域

既に法令などにより現状の自然的土地利用を担保済みの区域であり、次に掲げる緑地及び農地を対象とします。

<緑地>

法的担保（近郊緑地特別保全地区、特別緑地保全地区、保安林）

契約方式（市民の森、源流の森、協定緑地）

その他（都市公園など）

<農地>

農用地区域

(イ) 課題

契約方式は、契約期間が経過した場合、契約更新ができるとは限らず、また、契約解除もあるため、必ずしも恒久的な土地利用の担保にならないことがあります。

(ウ) あるべき姿

土地所有者の努力や市民の協力、都市農業の活性化などにより、まとものある良好な緑地、農地として保全の図られた状態です。

(エ) 土地利用の規制誘導の方向性

<緑地に関する方向性>

それぞれの担保手法に基づいて、都市的土地利用への転換を規制することにより緑の保全を図ることになります。

緑地の保全にあたっては、法的担保や契約方式など多様な方法により取り組むことが必要です。

なお、契約方式は前記の課題が一部あるため、できるだけ法的担保への移行を図ることが望まれます。法的担保がなされることにより、対象とされた緑地の所有者は、相続税の8割評価減、固定資産税や都市計画税の減免などの優遇策を受けることが可能となります。

＜農地に関する方向性＞

「農業振興地域の整備に関する法律」に基づき、まとまりのある農地として保全を図る必要があります。

【保全エリアⅡ】

(ア) 対象区域

今後、特別緑地保全地区などにより保全措置を講じる位置づけを行う予定のある一定規模以上の一団の樹林地を対象としています。

注) 一団の樹林地とは、「水と緑の基本計画」に定める「緑の七大拠点」、「河川沿いのまとまりのある樹林地などの拠点」、「一定規模以上の民有樹林地」などをいいます。

注) 当初、保全エリアⅡに指定されていた緑地が特別緑地保全地区などに指定された場合には、保全エリアⅠとなります。

(イ) 課題

現状の自然的土地利用の法的な担保がまだされていない区域であることから、徐々に土地利用転換が進んでいることです。

(ウ) あるべき姿

土地利用規制の強化などにより、まとまりのある緑地として保全が図られている状態です。

(エ) 土地利用の規制誘導の方向性

都市計画法に基づく開発許可制度の対象となる土地利用転換は、規制する必要があります。

また、都市計画法に基づく開発許可制度の適用を受けない土地利用転換は、緑を保全するため緑化率など一定条件を満たすよう誘導する必要があります。

【その他】

保全エリア全般に対する留意事項として、規制とともに地権者への支援

が必要です。この土地所有者への支援などとしては、例えば次のようなものを検討する必要があります。

- ・税の評価減・助成の強化
- ・緑地の管理を支援する仕組み（里山管理ボランティアなど）
- ・土地所有者と交流する仕組み
- ・土地所有者へ感謝する仕組み（緑地を横浜市に寄付した際に名前を残す公園緑地の寄付受納制度の拡充など）

イ 共生エリア

（ア）対象区域

自然的土地利用と都市的土地利用が混在している区域で、他のエリア（保全エリア、計画開発検討エリア）に属さない区域です。

（イ）課題

市街化調整区域で許容される施設などにより土地利用の混在が進行しており、放置すると不良市街地となる恐れがあります。

（ウ）あるべき姿

適切な規制誘導策により、自然的土地利用と都市的土地利用とが調和・共存した、よりよい環境が形成された状態です。

（エ）土地利用の規制誘導の方向性

一定の都市的土地利用を受け入れつつ、不良市街地となることを防止し、自然と都市とが共生するための基本的なルール（以下、「基本的ルール」という。）により、一定水準以上の環境・景観を守る必要があります。

あわせて、それぞれの地域において、市民と農との交流活動などが取組まれた場合には、さまざまな農業の振興、農地の保全、農業の活性化に資する規制緩和や支援策を推進する必要があります。

a 「基本的ルール」

「基本的ルール」として、用途、立地、緑化などの基準を導入する必要があります。

（a）用途基準

一定の都市的土地利用の需要に対応するため、これまで立地可能であった施設は、引き続き、原則立地可能の方向と考えます。

(b) **立地基準**

周辺の住環境や交通などに影響のある施設は、接道条件、離隔距離などを検討する必要があります。

(c) **緑化基準**

すべての土地利用について緑化基準を拡充する必要があります。緑化基準には、量の基準（緑の総量などの観点から緑化率）及び、質の基準（緑の景観・連続性などの観点から緑の位置・高さ・幅など）を定める必要があります。

(d) **その他**

市街化調整区域の住環境・景観などに関する必要な基準・仕組みを検討する必要があります。

b 地域協働への支援

後継者の確保が十分ではなく、これまでの仕組みや施策では農業及び農地の良好な維持が十分でない現在、積極的な後継者の育成や農業経営の安定に対する支援を行うとともに、多くの市民が日常生活の中で農地を活用し、農の営みに触れ合える環境整備の手法も検討していくことが必要です。

そこで、共生エリアの都市農業の活性化のため、市民と農との交流を通じて、地域ぐるみで、農業の振興・農地の保全を図る地域協働型事業などの推進を図る必要があります。

なお、地域協働型事業の実施にあたっては、地域のまとまりとエリア区分は必ずしも同一ではないため、共生エリアのみではなく保全エリアを含むことも想定されます。

【支援 I】

以下の既存事業（恵みの里整備事業、農ある地域づくり協定事業など）の一層の拡充・推進を図り、今後も引き続き実施する必要があります。

市民と農との交流を通じて、地域ぐるみで、農業の振興・農地の保全を図る事業として「恵みの里整備事業」があります。これは、地域農業者などを中心とする恵みの里協議会を設置した場合、組織育成運営、交流事業・交流施設、生産環境整備、農的景観保全などの支援が受けられるものです。

次に、「農のある地域づくり協定事業」があります。これは、市街化調整区域内で農業振興地域が指定されていない地域において、農業者と地域住民との話し合いにより、地域農業に関する協働の取組を行い、地域と調和した農環境の保全を図るものです。

くわえて、「農業専用地区」ですが、この制度は、農業振興地域

内の集団的農地などを指定し、ほ場整備事業や施設整備事業など農業振興策を実施し農地の保全を図るものです。

【支援Ⅱ】

既存事業に加えて、新たに追加施策の導入を図る必要があります。

追加施策の導入にあたっては、土地利用計画(例 市民農園整備、保全農地・緑地と活用用地など)、都市住民と農との交流計画などからなる「里づくり計画」が、協議会(地域の農業者などを中心とする団体)により策定されることが必要です。この協議会の立ち上げから「里づくり計画」の実施まで、横浜市の効果的な支援が大切です。

また、追加施策の内容としては、農業の活性化に資する施設立地(例 交流施設、シニアの援農などのための関連施設、多様な市民農園(分区園も含む)など)について規制緩和や支援などを検討する必要があります。

<農業の活性化に資する施設立地の例>

- 例1 交流施設は、都市と農村の交流拠点であり、大型直売所など地域の様々な活動を行うための施設です。
- 例2 シニアの援農などのための関連施設は、農業への関心・参加意欲を持つ元気な高齢者の力を活かすための施設です。
- 例3 多様な市民農園の一つのタイプである分区園は、公園内で区画された場所を市民に貸し出して菜園や花畑などとして利用してもらう施設です。
- 例4 保全協定が締結された緑地については、他の契約方式(緑地保全地域、市民の森など)ともバランスをとりつつ、助成策あるいは地域協働による管理ボランティアなどによる支援の導入を検討すべきです。

また、市民の森や源流の森など、既存の横浜市独自の緑地保全施策に関し、積極的に展開していくべく、管理協定の導入や助成方法などについて検討を行うべきです。

＜基本的な考え方＞

一定の都市的土地利用を受け入れつつ、「基本的ルール」により自然と都市とが共生する環境・景観を守っていく。

あわせて、市民と農との交流活動などに地域で取り組む場合、様々な農業振興・農地保全策を推進する。

A 「基本的ルール」

不良市街地となることを防止し、自然と都市とが共生するための共生エリア一律の基本的なルール

1 用途基準

一定の都市的土地利用の需要に対応するため、これまで立地可能であった施設は、引き続き、原則、立地可能の方向とする。

2 立地基準

周辺の住環境や交通などに影響のある施設は、接道条件、離隔距離などを検討する。

3 緑化基準

すべての土地利用について緑化基準を拡充する。

- ・量の基準（緑の総量などの観点から緑化率）
- ・質の基準（緑の景観・連続性などの観点から緑の位置・高さ・幅など）

4 その他

市街化調整区域の住環境・景観などに関する必要な基準・仕組みを検討する。

B 農業支援への仕組み

市民と農との交流を通じて、地域ぐるみで、農業の振興・農地の保全を図る「地域協働型事業」の推進を図る。

1 支援Ⅰ；既存事業の一層の推進

「農業専用地区」、「恵みの里整備事業」、「農のある地域づくり協定事業」などを充実・拡大し、各種の支援を行う。

2 支援Ⅱ；追加施策の導入

土地利用計画(例 市民農園整備、保全農地・緑地と活用用地など)、交流計画などの「里づくり計画」が、協議会(地域の農業者などを中心とする)により策定されるなど一定の条件が満たされた場合、農業の活性化に資する支援を検討する。

注 支援にあたっては、共生エリアの多くの面積を占める市街化調整区域内の白地地域についても対象とする。

注 地域協働型事業は、共生エリアだけではなく、保全エリアも含めることも可能とする。

注 樹林地については、保全する場合には、地域協働による樹林地管理などを検討するとともに、土地利用転換する場合には、左記の共生ゾーンの「基本的ルール」に基づくこととなる。

参考 農業支援の仕組み（既存の地域協働型事業）

1 恵みの里整備事業

市民と農との交流を通じて、地域ぐるみで、農業の振興・農地の保全を図る。

- (1) 組織；地域農業者などを中心とする恵みの里協議会を設置
- (2) 支援；組織育成運営、交流事業・交流施設、生産環境整備、農的景観保全など

2 農のある地域づくり協定事業

市街化調整区域内の白地地域において、農業者と地域住民との話し合いにより、地域農業に関する協働の取組を行い、地域と調和した農環境の保全を図る。

3 農業専用地区

農業振興地域内の集团的農地などを指定し、ほ場整備事業や施設整備事業など農業振興策を実施し農地の保全を図る。

ウ 計画開発検討エリア

(ア) 対象区域

駅周辺などで、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を対象とします。

(イ) 課題

計画開発が進まないまま、土地利用の混在が進行していることです。

(ウ) あるべき姿

都市づくり上の位置づけと整合した計画的な土地利用が図られている状態です。

(エ) 土地利用の規制誘導の方向性

計画的な土地利用の誘導を適切な手法により図るとともに、緑の保全など周辺の景観・環境に配慮した計画とします。

計画開発がない段階では、共生エリアの「基本的ルール」を適用することが考えられます。

なお、計画開発検討エリアは、「鉄道駅周辺」「高速道路インターチェンジ周辺」「その他」の3種類に分けられ、それぞれの「対象区域」、「土地利用の規制誘導の方向性」は、以下の表のとおりです。

計画開発検討エリアの方向性

対象区域	土地利用の規制誘導の方向性
鉄道駅周辺； 駅から原則、半径 0.5km 内で、かつ、都市づくり上、計画開発することが位置づけられた区域（原則、保全エリアは含まれない）	・計画開発にあたっては、鉄道駅の立地特性を活かした適切な土地利用とする。
高速道路インターチェンジ周辺； 一定条件を満たす主要インターチェンジから原則、半径 1km 内区域（原則、保全エリアは含まれない）	・交通インフラを効果的に活用する物流施設などについて、一定の条件を満たす場合に立地を認める。
その他； 横浜市の都市づくり上、計画開発することが位置づけられた区域	・横浜市の都市づくりの方針と整合が取れたものとする。

注) 都市づくり上の位置づけがあるとは、「都市計画マスタープラン」、「整備、開発及び保全の方針」などへの位置づけが想定される。

注) 都市づくり上の位置づけの変更により、対象区域の変更も想定される。

4 施策化に向けて

以上の様々な分野に及ぶ規制誘導手法を効果的に実施していくためには、分かりやすく体系化すること、土地所有者、市民、行政など各主体が役割を認識しながら取り組んでいくことが望まれます。

そこで、前述の「土地利用の基本的な考え方」を幅広く市民が共有するとともに、「エリア区分に応じた土地利用の規制誘導手法」を定めるため、「市街化調整区域の土地利用に関する条例（仮称）」が必要と考えます。

この条例は、次ページの「市街化調整区域における土地利用制度の体系」に示すように、横浜市全体の土地利用の目指す方向を示すビジョンやマスタープランを受けるとともに、市街化調整区域の土地利用をより適正なものとするため、個別の許可基準や支援制度などの効果的な活用に向性を与えるものです。このような条例は、地方分権一括法の流れを受け、地方自治体が主体的に地域の都市づくりに取り組む際の有効な手段であり、これを積極的に活用することが望まれます。

なお、上記の条例を受け、都市計画法の開発許可制度や景観法など様々な制度を適切かつ有効に活用する必要があります。

また、都市計画法に基づく開発許可制度の適用を受けない土地利用転換に対しては、地方自治法を根拠とした横浜市独自の基準を定めていくことが必要です。

あわせて、これらの一連の規制とあわせた効果的な支援策の拡充・創設が必要であると考えられます。

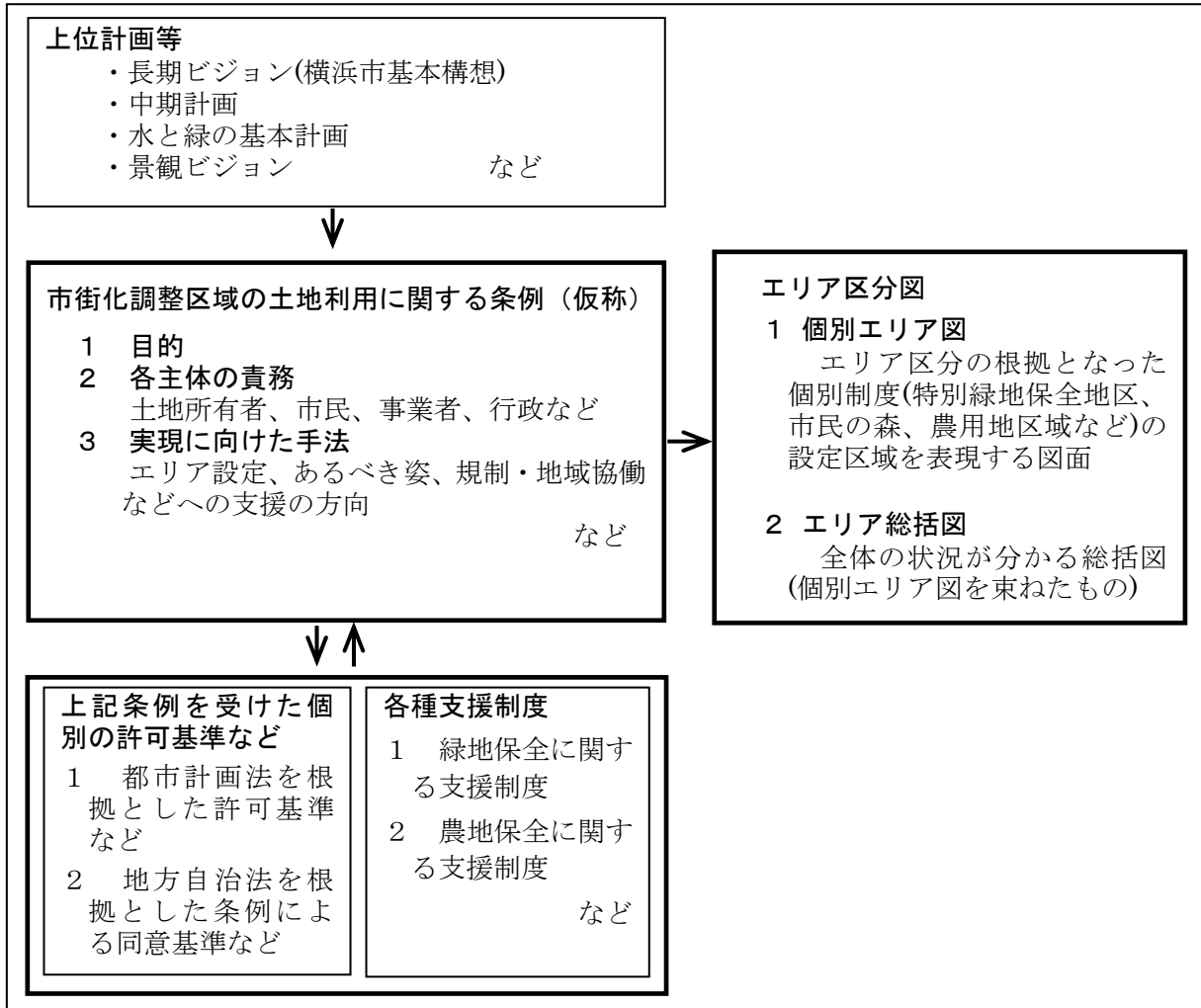
制度化にあたっては、様々な利害にも関わる難しいテーマであり、慎重かつ丁寧な進め方が必要ですが、一方、現在の緑の減少と土地利用の混在の進行状況を考えれば、早期の取組が望まれます。

以上は、条例を中心とした制度の体系的整備についてですが、制度ができた後の実際の運用もまた重要です。

例えば、「保全エリア」については、特に保全エリアⅡをエリア指定し、これを実際に特別緑地保全地区などに指定していく取り組み、「共生エリア」では、基本的ルールを適切に運用するとともに、里づくり計画などの地域協働型事業を効果的な支援により展開を図ること、さらに「計画開発検討エリア」では都市づくりに貢献する質の高い開発へと誘導・調整していくことなどです。

これらの取組を関係部局との連携により、強力で推進していく必要があります。

市街化調整区域における土地利用制度の体系



5 今後検討が必要な事項

以上の内容を実現するにあたり、以下についても今後検討を進めることが必要になります。

(1) 都市農業の活性化

緑地・農地の保全にあたっては、規制手法に加えて、市民と農との交流による都市農業の活性化が重要です。このため、既存制度に加えて、新たな手法の拡充を図り、これらを推進する必要があります。しかし、このような取組は、様々な課題や困難を伴い、息の長い取組になると思われれます。そこで、制度化された後も、現場の実態を踏まえつつ、柔軟に制度の改善・改良を加えていく努力が必要です。

また、高齢化による担い手不足などから、都市農業の置かれた状況は、今後ますます厳しいものがあります。そこで、交流などによる活性化とあわせ、強力な農業施策の推進が必要です。

(2) 緑の保全に関する市民の意識向上と応分の負担

大都市でありながら市民生活の身近な場所にある緑は、市民生活や生物にとり、なくてはならない大切な環境資源です。

緑の保全には、幅広く市民の協力が必要であり、多くの人が広く・薄く負担する一定の税負担の必要性について、市民の一部から指摘されていることから、今後広く検討していく必要があります。

また、全市民が協働しながら緑の保全を推進する趣旨から、市街化区域の緑の保全創造についてもあわせて推進することが必要です。

(3) 相続税制の改善

緑の保全にあたり、相続税の問題が多数指摘されていることから、法的担保がなされた優良な緑地については、この点の改善に向け国に対して強力な働きかけが引き続き必要です。

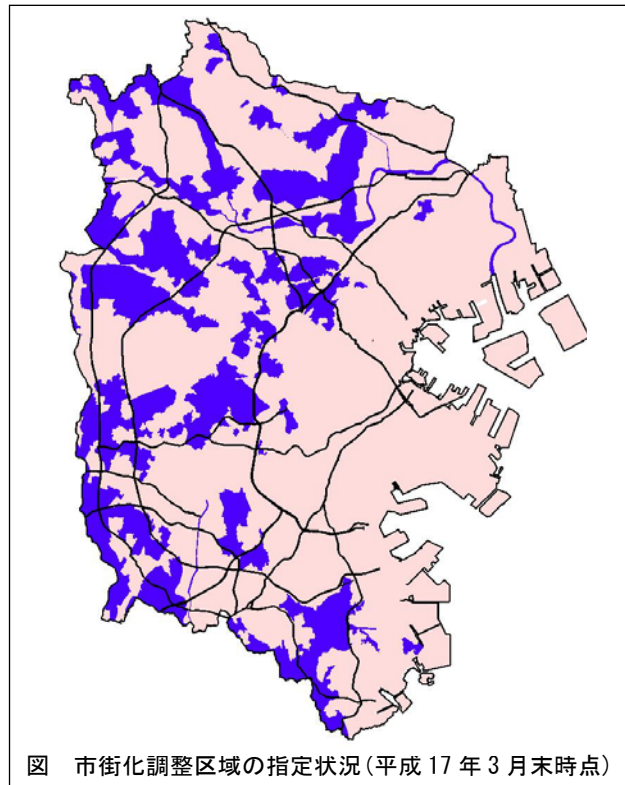
検討経過



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、市民生活上など)を整理すること/緑地・農地との関係は特に重要/このことについて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
第6回 H18. 8. 10	○対応の基本的方向、中間とりまとめに対する意見など 【主な意見】 土地利用調整制度の全体像の考え方/個別土地利用調整の手法/土地利用施策と緑地・農地施策との関連性/制度化にあたって検討が必要な項目など
第7回 H18. 9. 27	○農業関係者との意見交換など 【主な意見】 エリア区分と規制・誘導内容/農家の経営/農地を維持するために必要な支援策など
第8回 H18. 11. 22	○対応の基本的方向など 【主な意見】 緑被率の維持/共生エリアの土地利用規制・誘導施策の方向性/市街化調整区域で展開する土地利用のあり方/答申の方向/今後の進め方など
第9回 H19. 1. 31	○答申 【主な意見】 政策目標の明確化/制度化以降の取組みについて/市民に分かりやすい表現など

■ 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

■ 横浜市の市街化調整区域の指定状況



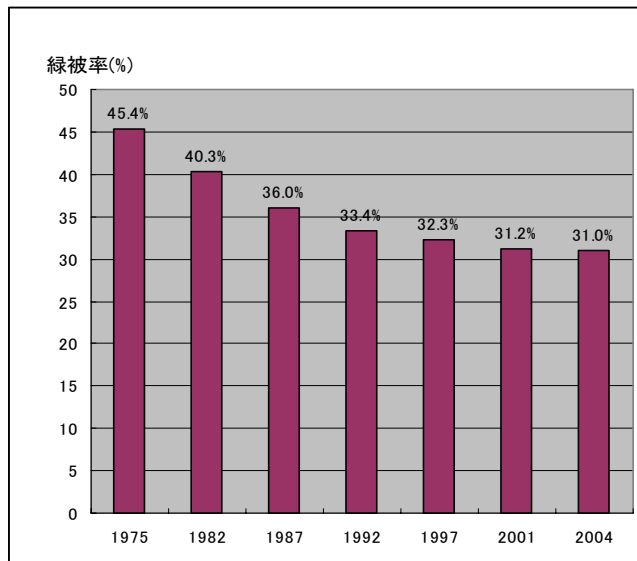
	面積
都市計画区域	43,547ha
市街化区域 	33,022ha (75.8%)
市街化調整区域 	10,525ha (24.2%)

■ 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16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。

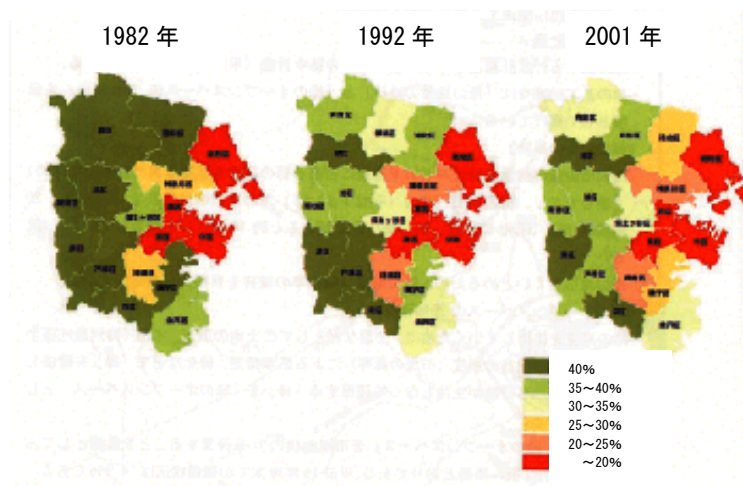
■ 緑被率の推移



■ 区域区分別緑被率（平成16年度調査）

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



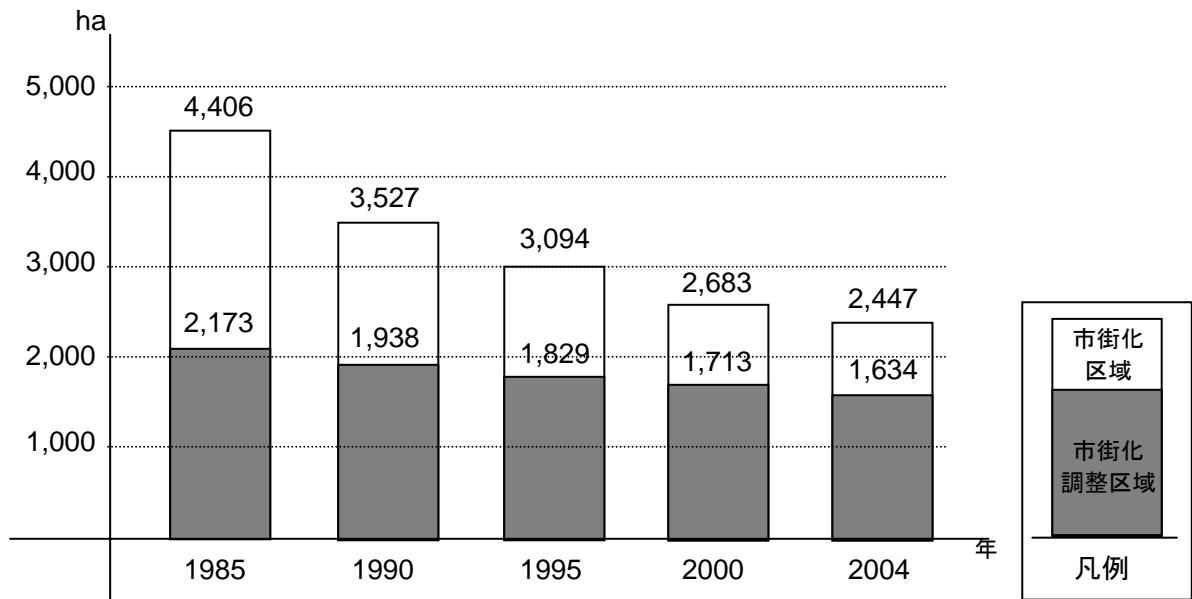
出典：環境創造局資料（平成17年4月時点）

■ 山林及び農地面積の推移

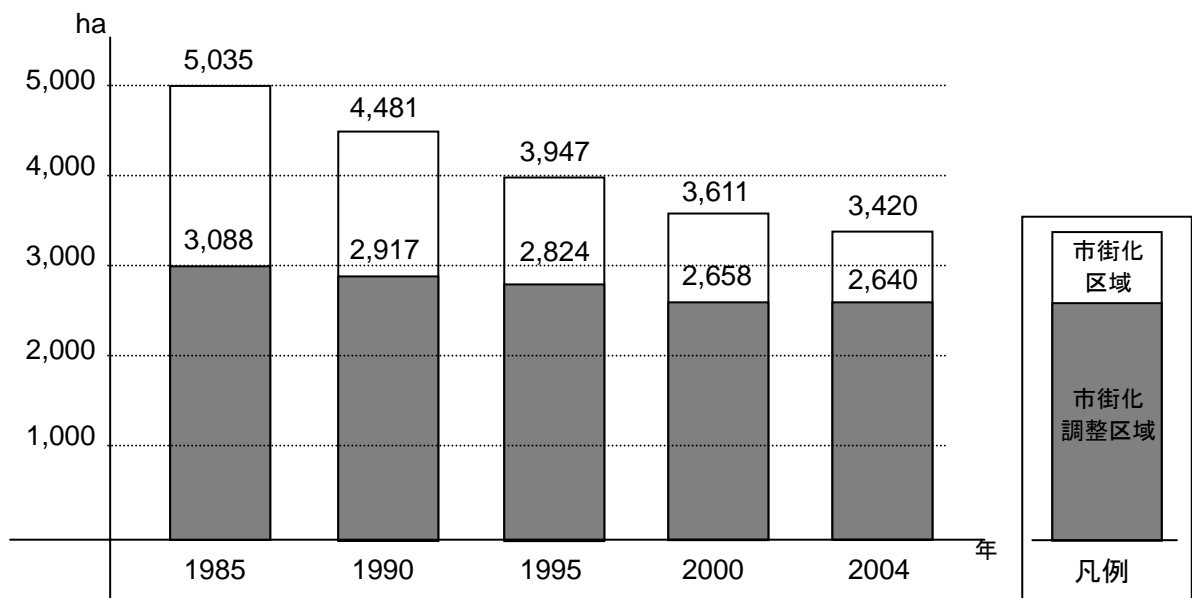
	農地・山林面積(固定資産税概要調書)					
	全市(合計)		市街化調整区域		市街化区域	
	山林	農地	山林	農地	山林	農地
1985年	4,406ha	5,035ha	2,173ha	3,088ha	2,233 ha	1,947 ha
19年間の減少量	↓約2,000ha	↓約1,600ha	↓約500ha	↓約400ha	↓約1,400ha	↓約1,200ha
2004年	2,447ha	3,420ha	1,634ha	2,640ha	813 ha	780 ha

注) 端数処理のため、合計と合わないところがあります。

■ 山林面積の推移



■ 農地面積の推移



■ 市民意見などの把握

■ 農業関係者からの意見（中間とりまとめに対する意見募集、ヒアリングなど）

- 緑は大切だ、緑を守る施策は必要だと総論としては理解できる。
- 緑を守っている農家は、農業だけで生活が成り立たない。成り立つためには、資産活用など農外収入に依存せざるをえない。
- 緑を守っている農家に対して規制だけでなく（利益を享受する人も負担するなどにより）メリットもある仕組みが必要（例 市民の森の奨励金など）。また、利益を受ける市民一人一人が広く税負担することもあってよい。
- 特に、相続税によって持ちこたえられなくなる。また、相続ごとに非農家農地が発生することが農業をだめにする。これらへの抜本的な対策が必要。
- 周辺住民の無理解やマナーの悪さなどで困っているケースもある。
- 農地や山林へのごみの不法投棄で困っている。
- 横浜市全体の市街化調整区域について、十把一絡げに対応するのは無理なやり方。
- 対策として、地区特性に応じた対応は理解できる。しかし、昔の線引き以来の警戒感もあり、エリア区分の線を引くことは大変難しい。
- 農家の間で不公平感が出ると大変（特にエリア別となると、保全されるエリアにしか土地を持たない人など大変なのではないか）。
- 大変厳しい問題なので、十分に議論し慎重な取り組みが必要。
- 市民の考えだけでなく農家の声をよく聞いて欲しい。委員会での検討内容は、農業関係者にきめ細かく説明し、意見を聞いてほしい。また、市街化調整区域内の住民の声を把握すべきだ。
- 委員会としても農業関係者の意見を十分聞き、委員会メンバーに農業関係者を入れて欲しい。

■ 市民からの意見（中間とりまとめに対する意見募集）

- 墓地、資材置場などの土地利用の混在に対して一定のルールが必要。
- 廃棄物処理施設などの立地で、貴重な緑地がある市街化調整区域をこれ以上破壊しないで欲しい。
- 緑地の必要性や保全を進めるためのアイデアを提案。
 - ・ 基金で土地を買い上げ、その土地を市民菜園として賃貸するなど、その収入で緑地を買い上げる。
 - ・ 市民の寄付と公債により個人所有地を買い上げ緑地公園とする。その際、寄付者の名前を残すなど。
 - ・ 例外的に廃棄物処理施設を認める場合は、騒音、振動、悪臭などの対策のため建築物の建築を認める。
 - ・ 市街化調整区域内の緑地を公園として、ほとんど自然そのままの状態でも市民に開放するならば、多少税金が上がっても構わない。
- 駅の周辺は、市街化区域とすべき。
- 貴重な緑地がある市街化調整区域をこれ以上破壊しないで欲しい。
- 保全すべき地域は、規制を強化してもよい。
- 建物や住み心地や景観も資産価値をなすものであり、これを行政が積極的に指導していくべき。
- 違反建築物を、きちんと取り締まるよう要望。

■ 事業者からの意見（中間とりまとめに対する意見募集）

- 駅周辺の対策、緑の意義（残すことでかえって危険な場合もある）の検討、違反対策が必要。
- 地権者意向を集約し、都市施設付近の市街化調整区域は、市街化区域へ線引き見直しを

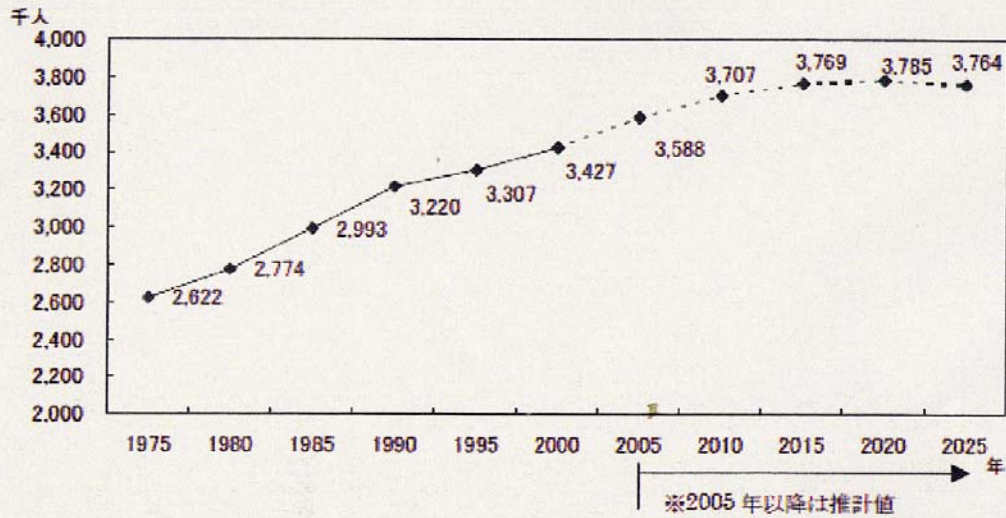
行うよう要望。

■農地周辺住民の声（『農専地区周辺住民意向調査結果 横浜市緑政局 平成6年3月』抜粋）

- 肥料のにおい、砂ぼこり、早朝の農作業の音、歩道への土の流出、農薬の散布、ハエの多さ、焚き火の実施などの農地に起因する周囲への影響が気になる。
- 農地の周囲に街灯がない、粗大ごみの不法投棄などの農地周辺の状況が気になる。
- 農専地区内の緑は気分をリフレッシュさせてくれる、農業体験が子供の勉強になる、鮮度の高い野菜が身近にあるなどの農地の効用がある。
- 農家と非生産者の対話や交流の不足、都市と農業が共存するルールがない、農地に親しみやすくなる工夫がない、地元産の農産物が買えないなど、非生産者が農家と接点を持ちにくい状況がある。
- 非生産者にできることがあれば協力したい。

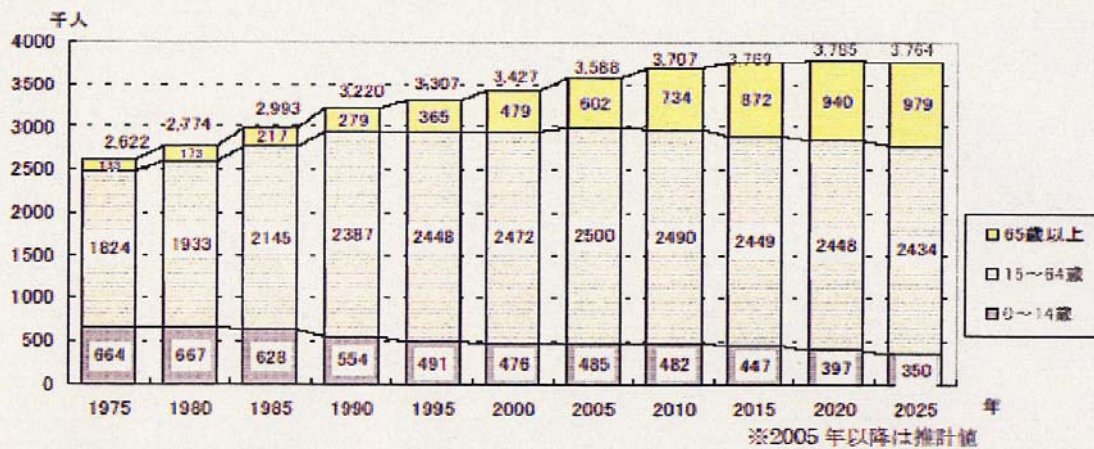
■ 横浜市の人口推計

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）

市街化調整区域あり方検討委員会 平成 19 年 2 月 6 日発行

[事務局] 横浜市 まちづくり調整局 宅地企画課
〒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第 180581 号 類別・分類 C-IJ085

