

横浜市区域区分制度の当初設定に係わる計画意図の分析

正会員 ○田口 俊夫 *
同 浅川 賢司 **

区域区分制度 市街化調整区域 独自基準
抑制的姿勢 企画調整室 田村 明

1. 横浜の市街化調整区域の変遷

1970年6月に新都市計画法の区域区分制度により指定された市街化調整区域（以下「調整区域」という）は、開発を留保しつつ自然景観の保全と農業振興を目的とするため、農家住宅以外に原則認められない。建設省都市局「都市計画年報」によれば、横浜市の市街化区域面積は2020年3月31日現在、33,743haで同区域内人口は363万人である。調整区域面積は9,909haで同区域内人口は13万人である。1975年の調整区域面積は10,687haで同人口は18万人であった。この約50年間で市の全人口は224万人（1975年）から376万人に増え、150万人増えた人口はすべて市街化区域内で吸収している。そして、2020年の市街化区域内人口密度は107人/haである。市域のほぼ四分の一を占める調整区域は、この50年間ほぼ変わらず推移している。市街化の激しい首都圏において調整区域が固定化されている特異な状況といえる。

2. 区域区分の当初設定過程

区域区分制度は宅地審議会第6次答申（1967年3月）にあるように元々、四区分であった。既成市街地（連坦市街地でこれと接続し現に市街化しつつあり10年以内に同様になる見込み）と市街化地域（優先的かつ積極的に市街化をはかるべき地域）が合体して「市街化区域」となった。保存地域（開発禁止で土地売買を制限）と市街化調整地域（当面原則的に開発禁止）が「市街化調整区域」となった。特に調整区域に異なる性格のものが二つ合わさったため、特に強い規制がなされる保存地域的な対象地の扱いが難しくなった。

1969年7月県内市町に内示した県の区域区分基準は、市街化区域は①1965年国勢調査による人口集中地区、②既定の用途地域が指定された区域、③人口集中地区に連坦する既成市街地、④大規模開発が完了又は進行中の区域、とした。次に、調整区域とした区域は①大規模開発が予想される区域、②駅・インターチェンジ等のように将来核となる施設が予想される農業地域、③既成市街地に連坦する既存集落又は離れた散在する既存集落、とし

た。そして、市街化区域に含めない区域（注：つまり、調整区域となる）は①優良なる集団農地その他長期にわたり農用地として保存すべき区域、②近郊緑地・風致・古都保存の特別地区その他緑地として保存すべき区域、③大規模な米軍接收地、とした。

県基準を踏まえ、横浜市は独自の基準を付け加えた。市街化区域は①1965年国勢調査による人口集中地区、②計画開発地区（港北ニュータウン公団開発区域、相鉄新線沿線開発地区等）、③にじみ出し調査区域（建設省補助調査で将来的に土地区画整理事業を導入する前提、港北区新吉田町・新羽町一帯・港南区上永谷町一帯）、④スプロール末期地区、とした。調整区域は、①緑地保全区域（円海山一帯）、②農業用地（優良農地、土地改良区、農専地区等）、③第二次開発地区（港北ニュータウンその他の地区）、④スプロール初期地区、とした。第二次開発地区とは、港北ニュータウンの開発で住都公団施行の区画整理地区と農専地区を除いたその他の地区で、将来的な土地利用が未確定で当面調整区域としている。この指定基準でスプロール初期地区を含めている点が特異といえる。将来的に土地区画整理事業の導入によって、計画的な市街地化を図る可能性があるとはいえ、現実的には現状凍結と言えなくもない。また、横浜市は県がいう「用途地域が指定された区域」でも、農的土地利用が主な場合には調整区域を指定している。

1969年6月頃、県からの素案は限定的に調整区域（全市面積41,753haで6,791ha、16.2%）をとるだけで、市農政局の案（7,040haで16.8%）もそれに追随していた。市計画局と農政局による協議案は11,100haで26.5%となった。一方、企画調整室案（18,600haで44.5%）があるが、この位置づけは不明である。現実的には、当時作業を担当した企画調整室担当の内藤惇之によると、現地の航空写真や土地利用状況を把握しながら、より詳細な作業が図面上行われたという。同年11月10日市の関係局と首脳部の承認を得て決定した「市素案」は調整区域が12,640haで30.2%となった。これが市議会や農業団体そして連合町内会等に事前説明され、新年に「広報よこは

ま特集号」で全戸配布された。これが「県確定素案」である。形式上は、あくまでも市町の意向を踏まえて県が策定したものが「素案」となる。1970年1月30日、横浜市で公聴会が開催された。意見書や公述人による意見が出され、それが横浜市基本都市計画審議会で審議されていく。同年2月20日、市長から審議会に諮問される。その後、4回の審議会と審議会答申書起草小委員会がもたれる。修正要望カ所 125カ所の内採用 63カ所で調整区域 11,002ha となる。しかし、再度微調整をして調整区域 10,673ha (25.5%) となった (図1)。5月、案の縦覧を経て、5月21日の神奈川県都市計画地方審議会でも原案可決された。そして、6月10日告示された。結果として、市計画局・農政局協議案を若干下回る数値で決着したが、田村がいうように「初めに厳しい政策目標を示し、その原案を示しておかなければ到底ここまでではなかった」 (田村明：田村明の闘い, 学芸出版社, 2006. 12. 10, p. 178) だろう。

3. 区域区分の当初設定意図

横浜市基本都市計画審議会から答申書が1970年4月17日に市長宛てに出された。その中で区域区分は、「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、「全体的総合性の判断の上にた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」としている。市街化区域を、「10年以内にこのような義務(注：公共公益施設を優先整備する)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べきでない」とし、それゆえ「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」とした。調整区域は、「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てるべき区域として性格づけるべき」とし、積極的な意図を持たせた。そして、スプロールが進行中の地域についても、「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げ、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」とした。これが横浜市独自の凍結保存される「スプロール初期地区」の指定となった。

なお、当該文章は、企画調整室企画調整部長の都市ブ

ランナー田村明(1926/2010)によるものと思われる。特に田村が常に主張した「総合性」を実現することが語られている。

4. 今後の研究方向

当初の区域区分指定から50年を経過した現在も、横浜市の調整区域に関する保全活用の方針は抑制的で、かつて構想された「保存地区」のなごりがあるようにみえる。その後も、必要な開発を認めるとしても、住宅開発は推奨されず、全市的観点から有用な開発に限定する意図が見れる。この抑制的な計画意図の形成過程を、他都市比較を含め今後共同研究として検証したいと考える。なお、当該研究に対する助言を頂戴した星卓志(工学院大学教授)に感謝したい。



図1 横浜市審議会における区域区分の修正カ所図(赤：調整区域から除外、オレンジ：調整区域に残留)、市情報開示資料

参考文献

- 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), 1970. 5. 1
- 神奈川県都市部都市計画課：かながわの線引きのあゆみ, 1998. 3

*NPO 法人田村明記念・まちづくり研究会 副理事長、工学博士(都市計画)

** (公益財団法人) 地球環境戦略研究機関 法務博士
NPO 法人田村明記念・まちづくり研究会

*Akira Tamura – A Town Planning Research Initiative NPO, Vice-president, Ph.D. in town planning

*Institute for Global Environmental Strategies, Akira Tamura Memorial – A Town Planning Research Initiative NPO, Juris D.