

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いえない状況にある。

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。

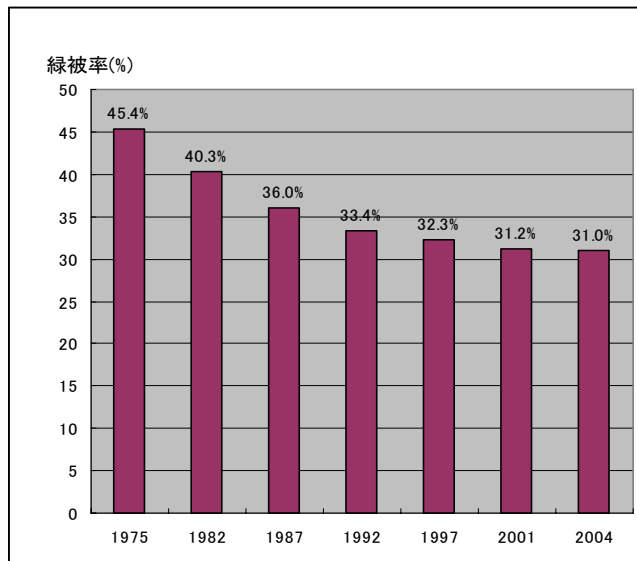
- (3) 制度疲労を起こしている国土利用計画法、都市計画法などの枠組みに固執しないで、市独自の合理的かつ包括的な土地利用計画とその実現のための手段を念頭に置きながら、現行の法制度、条例、要綱などを活用していただきたい。地方自治法の改正、景観法の制定、都市計画法の改正など新しい分権型の枠組みが強化されつつあるので、将来を見据えた制度構築が出来るはず

■ 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。

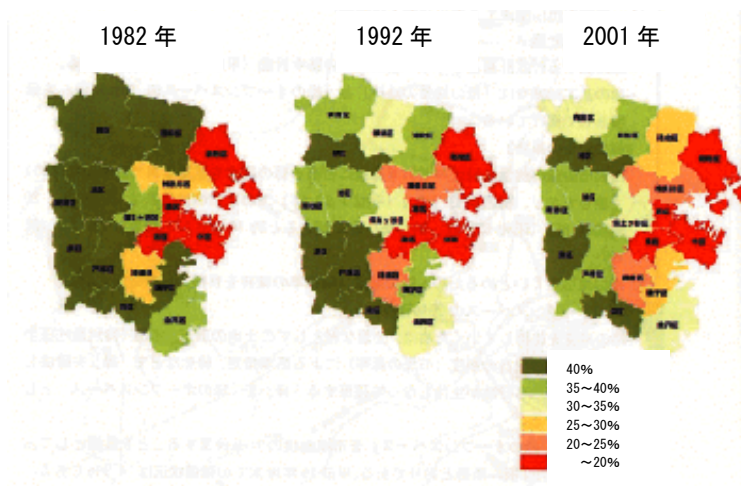
■ 緑被率の推移



■ 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



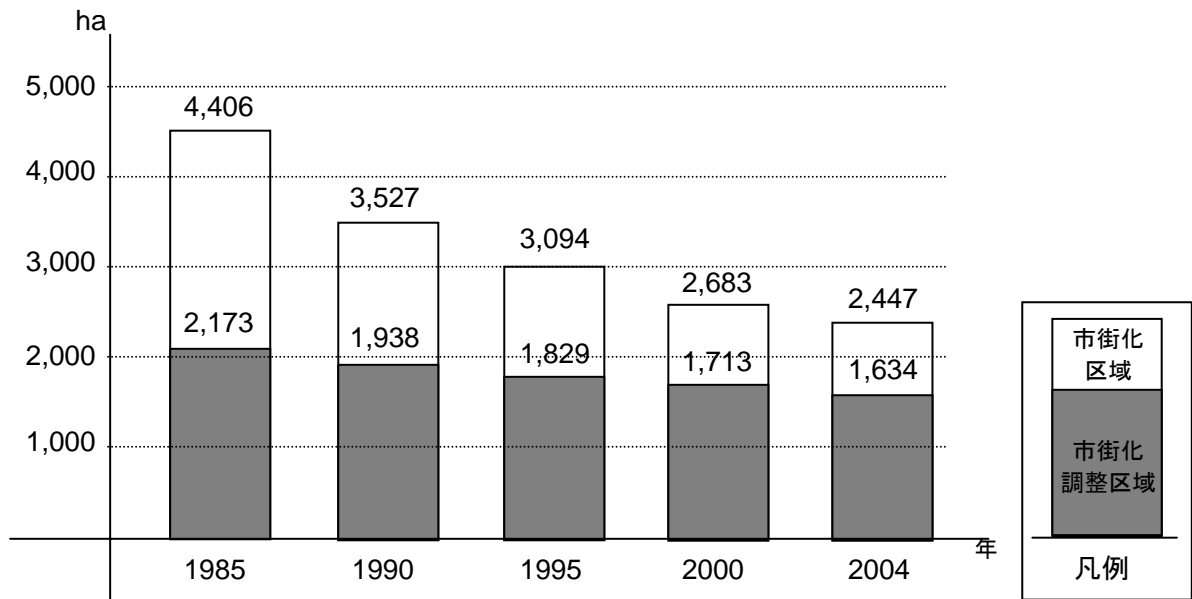
出典：環境創造局資料（平成17年4月時点）

■ 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

