

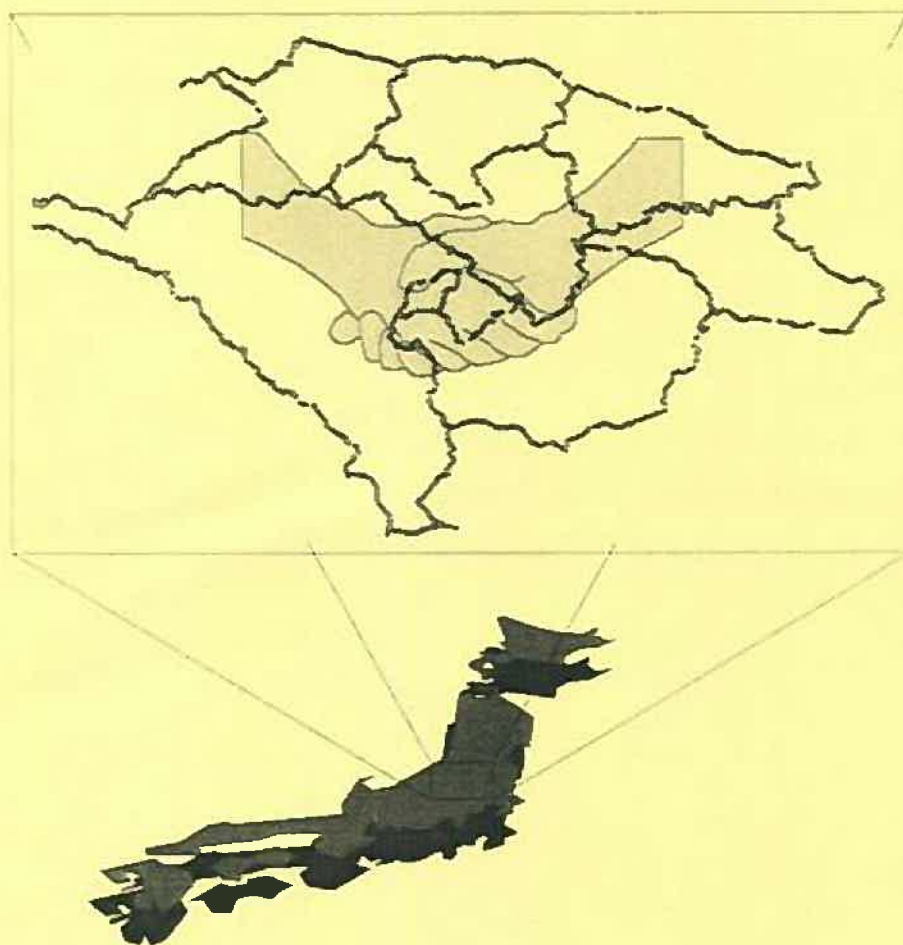


KAWASAKI CITY

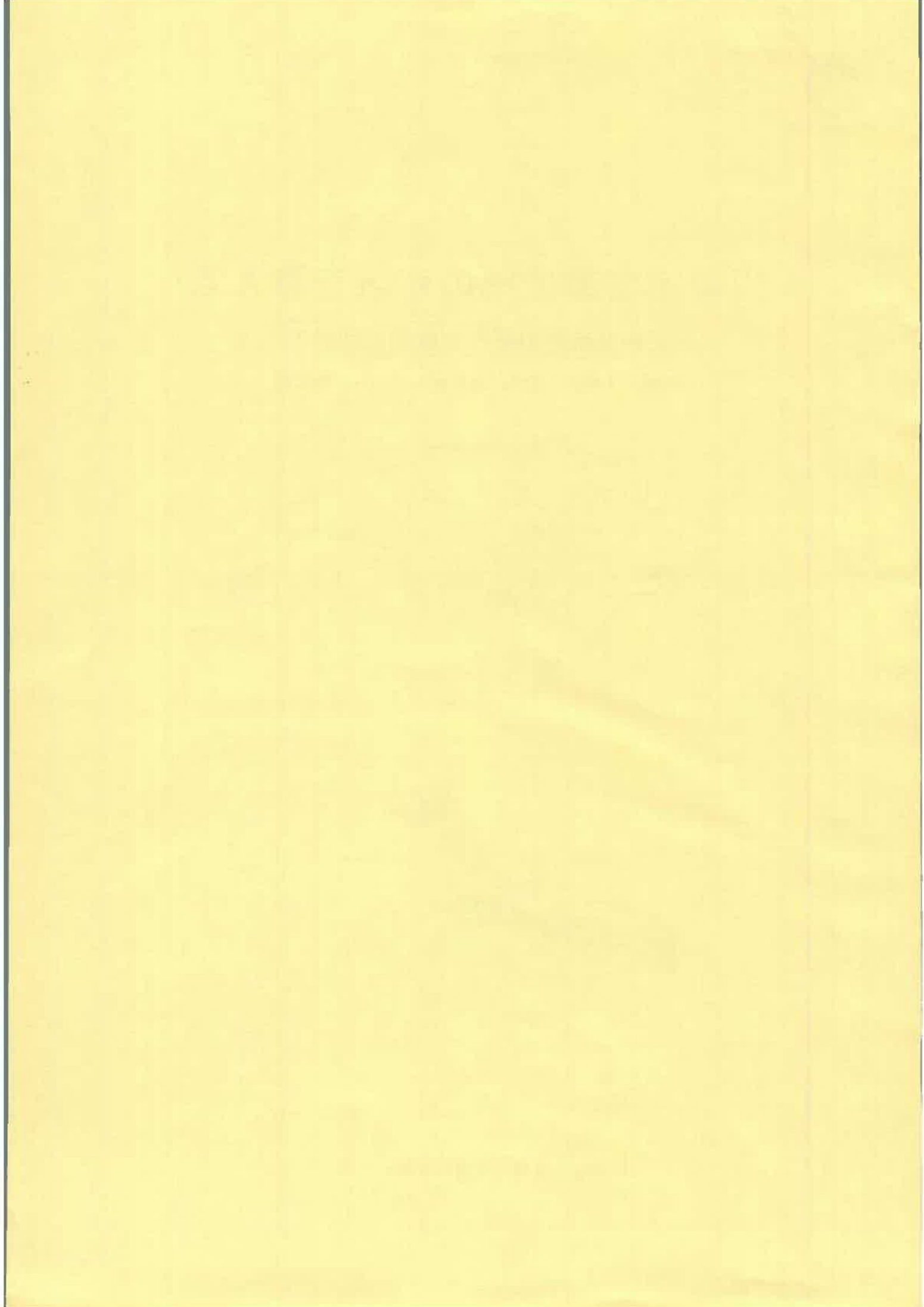
川崎市北部地域の市境を考える

近隣都市間の新たな連携に向けて

平成11年度 政策課題研究Aチーム 報告書



平成12年(2000年)3月



まえがき

川崎市は、総合的・市民的視点から政策立案できる職員を養成することを目的として「政策課題研究制度」を発足させ、今年で五年次目となります。今年度は、政策課題研究テーマの一つを「川崎市北部地域の市境を考える～近隣都市間の新たな連携に向けて」に設定し、公募・推薦による各局横断的な七名の職員の手によって、この報告書をまとめていただきました。

今回のテーマ設定のもとになったのは、総合企画局長室に掲げられている一枚の大きな地図です。この地図は普通の川崎市勢図とは少し異なっています。そこには何の行政界も示されていませんし、麻生区域にいくと先細りしする見慣れた川崎市の姿とは大きく異なります。真ん中に母なる多摩川の流れを置き、東京都、神奈川県周辺地域との関係の中で、川崎の街はどっしりとその姿を現しています。

この地図が意味することは、市民生活の視点から常に行政を考えるということです。それは、本市の「総合計画」で描かれた三つの生活ゾーンの考え方をさらに発展させ、モータリゼーションの進展など市民生活の大きな変化に応じた、広域的な住民生活スタイルにたった施策の展開です。そのための題材として、北部地域の都市間連携を設定したものです。

特に、政策課題研究チームの方々にお願いしたのは、机の上で考えず地域に入り多くの市民や行政マンにお会いし、現場をよくみつめてほしいということでした。チームの面々は、仕事の合間をぬって地域をめぐり、紆余曲折の議論を経て、宮前区、多摩区、麻生区、横浜市青葉区、東京都稲城市、多摩市、町田市の七市区を含む「広域あさお」という視点を設定しました。緑地や農地の保全、産業振興、施設の広域利用、都市計画法の改正に伴う市街化調整区域の考え方など、本報告書は基礎資料としても大きな意味を持つものと思います。

ただ、まだまだ書生論という指摘もあるやと思います。一つの一つの視点は確かなものだとしても、掘り下げ方に差のある箇所もあります。それも、短期間で報告書をまとめるという意味では仕方のないことでしょう。ここに集まった職員はいずれも理想に燃え、新たな時代をもとめる種蒔き人です。真理に到達する道は、様々な意見の渦の中からうみだされるものであり、一つのたたき台としてこの報告書を使っていたきたいと思います。御批判があればおおいに伺いたいと思います。

最後になりましたが、研究活動に関して御支援・御協力いただいた中央大学総合政策学部の細野助博教授をはじめとする多くの研究者や実務家の方々、稲城市、多摩市、町田市、相模原市、三鷹市、神奈川県、東京都市町村会、リエゾン多摩のみなさま、そして、多忙な中で当研究チームへの参加を認めてくださった上司の方々、職場のみなさんに対して、心から感謝の意を表します。

2000年3月

総合企画局都市政策部

政策課題研究チーム研究員

- | | | |
|--------|------|---------------|
| | 浅川紀子 | 経済局農業振興センター |
| | 小松佳代 | まちづくり局開発指導課 |
| ◎ | 澤田尚志 | まちづくり局住居表示課 |
| | 鈴木洋昌 | 経済局中小企業支援センター |
| | 野本紀子 | 総務局職員研修所 |
| ○ | 松尾浩暢 | 教育委員会麻生図書館 |
| オブザーバー | 佐藤力 | 環境局緑政課 |

※ ◎ リーダー, ○サブリーダー

<目次>

はじめに	1
第1章 自治体を取り巻く環境の変化と川崎市	3
第2章 現状分析及び問題点の把握（総論）	8
第1節 現行の都市間連携の枠組み	8
第2節 北部地区概観	13
第3節 「広域あさお」を考える	20
第3章 近隣都市間連携に向けた課題と方向性（各論）	28
第1節 道路、用途地域、市街化調整区域	28
第2節 緑地保全	37
第3節 農業	50
第4節 工業・商業	62
第5節 施設の広域利用	75
第4章 地域別の現状・課題と方向性（地域別）	85
第1節 多摩エリア	87
第2節 麻生エリア	98
第3節 地区別まとめ 一土地利用の今後の方向性	119
第5章 まとめ	120
おわりに	125
参考文献	126
資料編	129
事例研究	
事例研究1 境界変更にもなう土地利用調整	30
事例研究2 市街化調整区域のコントロール手法	33
事例研究3 緑地保全の市民活動の事例	44
事例研究4 自治体協力型トラストの例	45
事例研究5 市民による環境調査の例	46

事例研究 6	寺家ふるさと村	60
事例研究 7	ネットワークを活用したものづくりの方向性	63
事例研究 8	SOHO 支援 —三鷹市の事例	67
事例研究 9	情報弱者に対する対策	78
コラム		
コラム 1	固定観念のおそろしさ —多様化ってなに？	7
コラム 2	広域連合	12
コラム 3	麻生区の文化資源	27
コラム 4	市境でみる不思議 —急に細くなる道路	36
コラム 5	川崎市民自然環境調査団	49
コラム 6	農家にとっても貴重な場所……………黒川	61
コラム 7	人の流れの変遷	65
コラム 8	住民の観点に立ったサービス提供	84
コラム 9	市境の様子 1 (稲城市)	90
コラム 10	市境の様子 2 (多摩市)	95
コラム 11	市境の様子 3 (町田市)	100
コラム 12	飛び地の秘密 岡上の合併	112
コラム 13	早野聖地公園の歴史	117
コラム 14	市境の様子 4 (横浜市青葉区)	118
コラム 15	自治体間の多様な政府間関係 —政策連合の可能性	124

「広域あさお」における用途地域の現状



1875

はじめに

「この写真は何？」と聞かれて、正解を答えられる人はまずいないでしょう。正解は「市境の道路」です。実際、現場に行っても、市境の杭が打ってあるわけではなく、何ら通常の道路と変わりはありませんが、この境を越えただけで、受けられる行政サービスには大きな違いを生じます。川崎市側では、毎日提供されるゴミ収集サービスが、この道路を越えた地域では限定的だったり、図書館での貸し出しができなかったりします。



行政サイドの観点からすれば、市境という存在自体が、政策決定、行政サービスの提供など常に明確に意識されている重要な要因ではありますが、行政サービスの提供を受ける住民サイドから見た場合には、市役所や市の中心から離れた市境付近では行政サービスが及びにくくなる傾向にあり、行政の都合で区画されている状況はデメリットばかりが大きく、恩恵はあまりないといわざるを得ません。

さらに近年のモータリゼーションの進展や鉄道網の発達は、住民の生活圏の拡大に拍車をかけており、市域を越えた住民移動が顕著になってきた結果、市町村という枠組にとらわれた行政サービス提供の意味が薄れてきていることは明らかです。

一方、国家主導で行われてきた中央集権的な行政運営が制度的な矛盾を内包するようになり、その限界が指摘されてきました。こうした状況を踏まえ、地方における決定権の拡大による住民への行政サービスの向上を目指して、国会では地方分権一括法案が成立しました。地方への分権が進んだ社会では地方の実状に合わせた行政運営を迫られることは必至であり、地域の特色を活用した地域づくりが望まれるようになると考えられます。

本市は、南北に長く東西には短いという市域を有し、東京・横浜に囲まれた立地環境となっています。こうした特性から、交通網も南北よりも、東西を中心に発達しており、人の動きもこれに従っていることから、南北の一体感が少なく、行政サービスも、これまで本市の玄関である川崎駅、本市の産業の心臓部とも言える京浜工業地帯のある南部に重点的に提供されてきたと考えられます。

本報告書では、こうした行政を取り巻く環境の変化及び本市の特性を踏まえ、川崎市北部地域に焦点をあて、近隣都市との連携を通じた行政サービスの向上及び当該地域の独自性をアピールする方策について検討することとします。

この報告書は、平成11年度政策課題研究Aチームのメンバーによって作成されたものです。メンバーの所属、関心が多岐にわたっていたものの、若手を中心にしたグル

ープであったため、担当の総合企画局伊藤主査をはじめ様々な方に多くのご助言をいただき、ここに報告書を完成することができました。また、近隣都市の調査については、ご多忙にも係らず、各都市の担当の方にはメンバーの訪問を快く受け入れていただきました。ここに感謝の意を表することとします。

このレポートが本市の行政運営及び近隣都市との連携推進の一助となれば幸いです。

第1章 自治体を取り巻く環境変化と川崎市

1 自治体を取りまく環境の大きな変化

(1) 地方分権

「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」(以下、「地方分権一括法」とします。)が国会を通過し、平成12年4月から施行されます。

表 1-1-1 地方分権一括法の内容

- ① 機関委任事務制度の廃止
- ② 国の自治体に対する関与の見直し
- ③ 地方への権限移譲の推進
- ④ 必置規制の見直し

表 1-1-1 は同法の主な内容をまとめたものです。地方分権一括法の施行により、市町村をはじめとする基礎的自治体の責任が増大すると考えられ、この結果として、市民の権利義務に直接関わる領域が増大し、これを補完するために住民への「アカウンタビリティ」¹を確保していくことが要請されるようになると考えられます。

こうした変化に対応するため、各自治体は行政手続の適正化や情報公開制度の見直し、機関委任事務の自治事務化をにらんだ条例化の検討などをすすめており、各自治体には、その政策決定機能の拡充に対応して、行政の意志決定過程をガラス張りにすることが求められるようになるといえます。

一方、行政連携という観点から地方分権を見た場合には、自己決定権の拡大や広域調整の機能を担っていた国や都道府県の市町村に対する関与のあり方の変化により、自治体間の政策の不整合や不一致をもたらすことが大きな課題(表 1-1-2)として指摘できます。

地方分権の推進により自治体の自己決定権の拡充が図られる一方で、モータリゼーションの進展などにより、住民の生活圏は広域化しており、市境に基づく行政サ

ービスの提供の意味が希薄になっていくと思われます。このため、地域の課題を地域の実情に合わせて基礎的自治体で検討するとともに、広域的な視点から近隣都市と調整を行いな

表 1-1-2 国・都道府県の関与のあり方の変化による弊害

- ・ 行政界の存在が広域的な市民活動の障害となること
- ・ 都市計画道路などの不整合や自治体間の対応の相違が生じること
- ・ 土地利用に関する計画や方針について自治体間で整合性がとれないこと
- ・ 環境保全政策や農業政策に関して自治体間で整合性がとれず、適切な連携が図れないこと
- ・ 産業基盤の整備に関する広域的な調整が行われないこと
- ・ 公共施設の運営・配置に関する広域的な調整が行われないこと

¹ 組織の事業内容や収支について社会に対して情報を開示していく責任。説明責任などとも訳される。

から政策運営を行うことが地方分権のひとつのポイントになってくるといえます。

(2) 行財政改革

日本経済の成熟化による低経済成長社会への移行やバブル経済崩壊後の長引く不況により、民間企業では企業再編（リストラクチャリング）が積極的に行われており、日本の経済システムそのものの変革が求められているといえます。こうした状況下では、行政でも積極的に改革をすすめていくことが求められ、行財政改革を推進していくことが必要となります。特に財政危機が叫ばれている中で、積極的に体質改善を行うことは不可欠であるといえます。

行財政改革は、効率的・効果的な行政をめざすといった側面が強調されがちですが、単なる行政のスリム化にとどまるのではなく、むしろ行政と市民との役割分担を見直していくという視点が重要であると考えられ、費用負担を考慮しながら、いかに市民のニーズに合致した施策に効率的・効果的に資源を配分していくかが課題であるといえます。

こうした観点から、行財政改革を推進していくには、市民の立場に立って行政運営を行っていくことが必要であるといえ、行政にとっては絶対である行政界の枠組みを取り払い、「市民満足 (Citizen Satisfaction)」を重視していくことが求められます。

(3) 規制緩和

成熟化社会の中で、経済の活力を保持していくには、民間活力の導入を図っていく必要があるといえます。こうした状況下で、行政の関与を減少させながら、民間の関与する領域を拡大させる動きが規制緩和であるといえます。これは、ケインズのいう積極的な行政の関与というスタンスから、古典派のいう市場原理に委ねながら小さな政府を目指すことになるともいえ、我が国における「お上」的な公共性の枠組が変わることにつながると考えられます。

元来、「まち」は民間の力により形成されてきたのは確かなことであり、行政はむしろ民間の側面支援を行うべきだとの指摘には説得力があります。しかしながら、憲法に定められている「文化的で、最低限度の生活を営む権利」を行政が保証していくことがその使命であると考えれば、単に市場原理に委ねるのではなく基本となるルールづくりを行うことも重要であり、いかに民間活力の導入と行政の関与のバランスを保っていくかが大切なことであり、バランスを保持しつつ民間活力を導入していくことが大きな課題であるといえます。

(4) 住民生活圏の広域化・ニーズの多様化

日本社会は、「欧米へのキャッチアップ」という一つの目標に向かって国民が一丸となっていた画一的な社会から、明確な目標を持たない多様な成熟型社会へと移行してきました。こうした過程で、個人の嗜好や生活様式が多様化し、それに対応した種々の財・サービスの提供が行われるようになってきました。

財・サービスの購入に代表されるように、広いラインナップの幅の中で選択していくことが、人々に「楽しさ」や「よろこび」を提供する結果をもたらすといえ、他にない魅力を求める傾向が強くなってきています。

労働時間の短縮はこうした傾向に拍車をかけているといえ、平日には利便性の高い都市に居住しながら、休日には豊かな自然環境を求めて郊外にでかけるという生活スタイルがあたりまえのものとなっています。

さらに、近年のモータリゼーションの進展などは、住民の生活圏の拡大に拍車をかけており、このような変化を背景として、市域を越えた住民移動が顕著となってきた結果、市町村という枠組みにとらわれた行政サービスの提供の持つ説得力が薄れてきています。

こうした状況下で、行政には、広域的な住民生活スタイルに沿った施策の展開が求められるとともに、個々の自治体が役割分担しながら特色あるまちづくりを進めることが重要であると考えられます。

2 これからの川崎市を考える

(1) 北部市境地域から近隣都市間連携を考える

川崎市は、我が国の首都東京に隣接しているほか、我が国の重要な工業の拠点である京浜工業地帯に属し、高度経済成長の一翼を担ってきたことから、国の施策の影響を受けることが多く、市として独自性を発揮することが困難であったといえます。

一方、南北に長く、東西に短いという本市の地理的な特徴、都心のベッドタウンとして発展してきた北部の発展の歴史から、本市の施策における北部地域の位置づけはあまり大きくありませんでした。

本研究では、川崎市という枠組みをはずし、北部市境地域を近隣の稲城市や町田市、多摩市、横浜市との関係の中で捉え直すという作業を行いながら、北部地域の魅力や近隣都市間連携のあり方を検討しました。

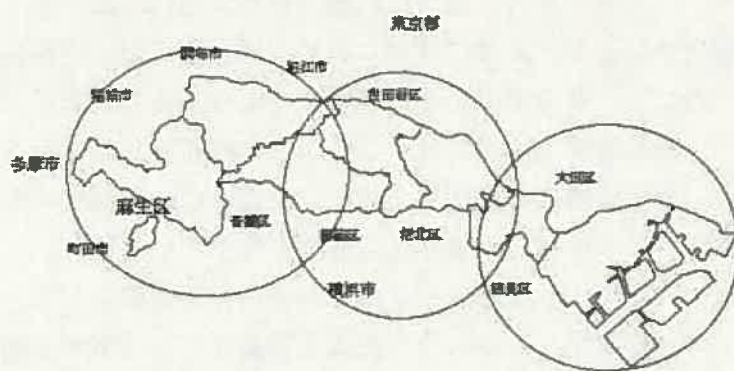
地方分権の進展とともに、市町村には「地域の特色を生かしたまちづくり」が求められるようになると考えられ、本市でも「魅力ある川崎づくり」の推進が大きな課題になっていくといえます。この達成のためには、様々な施策を総合的に行っていくことが必要であるといえますが、近隣都市との連携の検討を通じた施策の再点検や総合計画の見直しなどにより、すぐに取り組むことのできる課題もあります。

この検討は、同時に川崎のもつ行政界の意味を問い直すことにもつながっていくと思われま

(2) 総合計画をさらに進めて

川崎市の総合計画である「川崎新時代2010プラン」(以下「川崎市総合計画」といいます。)では、川崎市の首都圏における業務核都市としての役割を重視し、臨海部における東京湾岸地域への対応、

図 1-1-1: 総合計画における「3つの生活ゾーン」



内陸部における新しい産業の育成・拠点づくりをめざしています。さらに、本市の広域的な位置づけをみると、東京湾横断道路により結ばれる房総地域から八王子や立川などの東京都多摩地域に至る結節点として捉えられています。

具体的な地域構想では、本市の市域を南の臨海部、中央の平地、北の多摩丘陵という3つの大きな枠組に分類し、これに対応した形で3つの生活ゾーンを設定しています(図 1-1-1 参照)。この生活ゾーンは、「行政の領域とは別に実態的な生活ゾーンが形成されている」という視点に立脚したもので、この枠組みの中で「現実の生活行動ゾーン(生活ゾーン)に対応した都市づくりを進めていく」ことが標榜されており、市域という枠組みをはずし、広域的な視点に立っているという点で評価されるべきであるといえます。

本研究のテーマである近隣都市間連携は、こうした川崎市総合計画の発想の延長線上にあるといえます。近隣都市間連携は、生活ゾーンとい

表 1-1-3 川崎市総合計画の策定に当たって考慮すべき事項

- ・ 「都市整備構想」²や「地域整備の基本方向」に近隣市との関係を具体的に取り込むこと
- ・ 多摩市や町田市との関連を踏まえた「丘陵部産業地区」と位置づけ、準広域的な産業連携を取り込むこと
- ・ 多摩地域からの利用者を考慮した黒川地域の「農業公園」構想を策定すること
- ・ 本市の南部地域については東京 23 区・横浜市と関連が指摘されているのと同様に、北部地域についても多摩丘陵地域(東京都多摩地域・横浜市丘陵地域)との関係を「総合計画」に位置づけること

² 将来の土地利用に関する概念図や産業構造に関する概念図やレクリエーション地区に関する概念図を構想としてまとめたもの。

う発想をさらに押し進め、エリアを拡大し、自治体の枠組みを越えて、住民の生活エリアを基礎として、行政のあり方を考えていこうとするものです。

こうした観点からは、川崎市総合計画や個別計画の策定に当たっても、広域的な視点を含むべきであるといえ、表1-1-3に示した点に留意すべきであるといえます。

コラム1 固定観念のおそろしさ —多様化ってなに？

「多様化」という言葉を行政の報告書やコンサルタントが作成した書物、テレビの評論番組などでよく耳にしますが、みなさんはこの「多様化」という言葉について考えたことがあるでしょうか。最近の宇多田ヒカルの大ブレイクやVAIOの売れ行きなどはすべての事象が「多様化」でくることができず、画一化の流れもあることを示唆しているのかもしれませんが。このように考えると、よく言われる行政ニーズや消費者ニーズの多様化は、個人が有している「固定観念」に基づき用いられているケースもあるといえるかもしれません。

こうした「固定観念」とは恐ろしいもので、それが当たり前だと思ってしまうと何の疑いもなく信じ込んでしまい、ただ盲目に前例踏襲を続ける結果を生み出すことになるかもしれません。「固定観念」にとらわれた場合には、現在進行中の地方分権も国のやり方をそのまま踏襲するものとなり、単に実施主体や権限が移るだけで、何も変わらない結果を生んでしまう可能性も否定できないでしょう。

こうした行政が有する「固定観念」の一番大きなものの一つが、この報告書で取り上げた市境の問題なのかもしれません。地図はそのすべてが市境から先については描かれていませんし、様々な計画もそのほとんどが市内で完結しており、外部との連携を考えたものはほとんどないといってもよいでしょう。

こうした状況を踏まえ、私たちの作業はメンバーの有する「固定観念」を可能な限り取り除くことから始まりました。市境の無い地図の作製、市境を越えた周辺エリアの統計データの作成など今まではほとんど試みられなかったことを行う中で見えてきたもの、それがこの報告書です。「先達の智恵を借りる」ことも大切ですが、変化の早い時代には頭をまっさらにしてみることも大切なのかもしれません。

第2章 現状分析及び問題点の把握（総論）

第1節 現行の都市間連携の枠組み

1 都市間連携の必要性

都市間連携は、これまでも効率的・効果的な行政サービスの提供や広域的な問題への対処といった観点から、盛んに行われてきました。広域防災体制の整備、サービスの相互供給、施設の相互利用などはこうした事例であるといえるでしょう。モータリゼーションや鉄道網の発達による市民の生活圏の広域化や経済活動のネットワーク化の進展、住民の行政に対するニーズの多様化などにもとない、その必要性はさらに増加してきているといえます。本市は、政令指定都市として恵まれた財政状況にあったことから、こうした行政サービス主体としての連携に関しては、広域防災体制の整備や治水に関する一部事務組合の設立など限定的にしか行ってこなかったといえ、財政難が叫ばれているおり、効率性や住民サービスを向上させていくために、今後は積極的に取り組んでいく必要があるといえるでしょう。

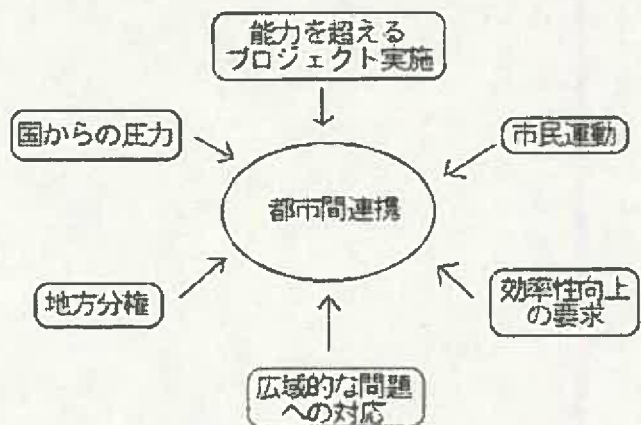
一方で、地方分権の流れや環境問題といった市域を越えた問題の顕在化等により、「調整」といわれる連携の重要性が増していくことが予測されます。特に、地方分権の推進により、基礎的自治体である市町村に各種の権限が移譲されるようになると、国や都道府県といった上級官庁による「調整」の機会が少なくなることから、市町村が互いに「調整」の機会を持つことは不可欠となるでしょう。しかしながら、「調整」と言われる連携は、他都市との利害の調整なども含まれ、直接的な恩恵が見えにくく住民へのアカウンタビリティを確保していくことが難しいこと、既存の法的な連携の枠組みの中では包含できないことなど課題が多いのも事実です。

こうした状況を踏まえると、今後連携の必要性が増加していくことは明らかですが、その実施のあり方についてさらに検討を行っていくことが課題であるといえます。

図 2-1-1 連携に至る理由

2 連携に至る理由

図 2-1-1 は、市町村が連携に至る理由を図示したものです。実際の連携に至る理由には様々なものがあると考えられますが、大別すると図のようになると思われます。

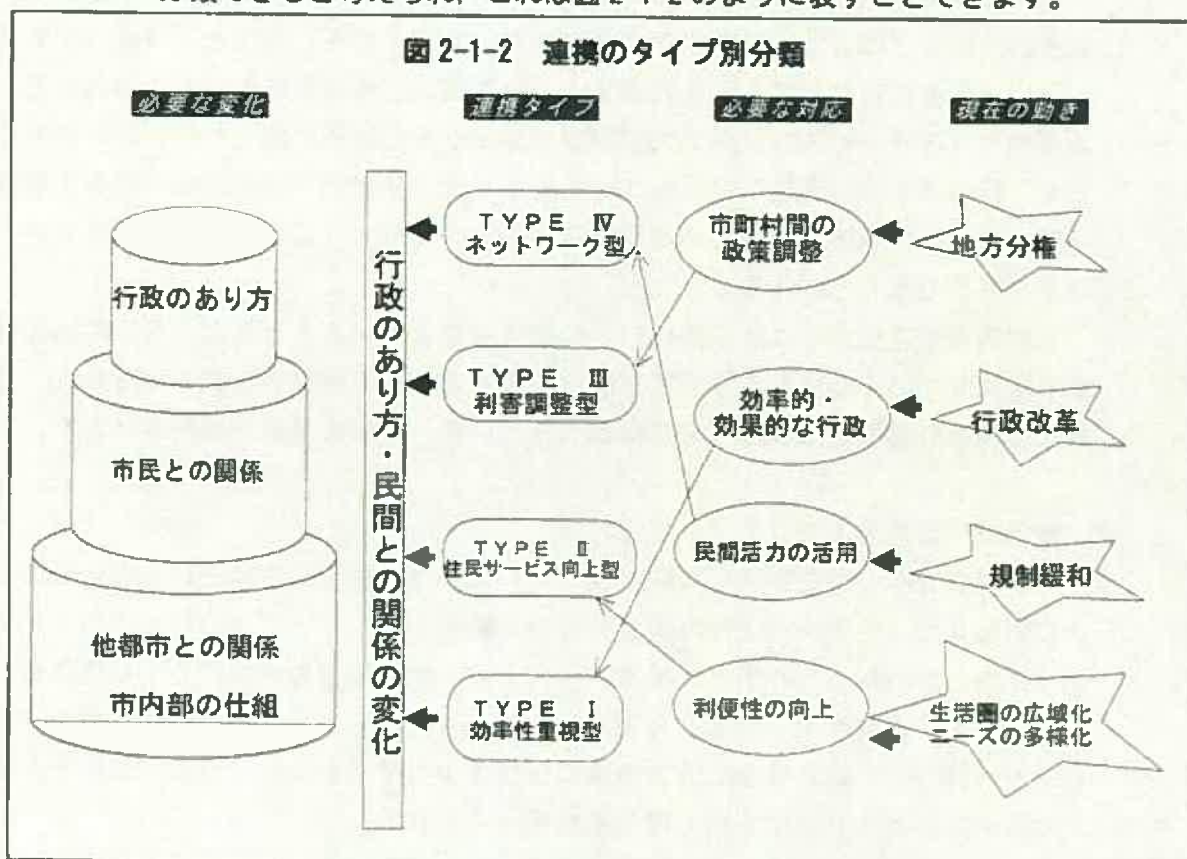


こうした連携に至る要因は、外圧や財政上の課題の解決など限定的なものでしたが、広域的な行政課題の最適化を図るといった観点から、市町村が政策に関する「調整」を優先課題としてとらえ積極的に連携を図っていくことが今後必要になるといえるでしょう。

- ・ 能力を超えるプロジェクト実施
- ・ 市民運動
- ・ 効率性向上の要求
- ・ 広域的な問題への対処
- ・ 国（都道府県）からの圧力
- ・ 地方分権

3 都市間連携の分類

市町村が行う連携は目的などから、効率性重視型（TYPE I）、住民サービス向上型（TYPE II）、利害調整型（TYPE III）、ネットワーク型（TYPE IV）の4つに分類できると考えられ、これは図2-1-2のように表すことができます。



こうした連携は、それぞれが単独にあるのではなく、行政が実施する事業の中で有機的に存在していると考えられます。例えば、住民基本台帳法の改正を踏まえて、市町村が共同で住民票を発行する場合を考えると、システムを共同開発するこ

とでコストの削減を推進する連携（TYPE I：効率性重視型）、発行を市町村区域外でも可能とすることで住民の利便性を高める連携（TYPE II：住民サービス向上型）、調整を図りながら、帳票等の統一化をはかる連携（TYPE III）と異なったタイプの連携を行うことが可能であると考えられ、混在した形で連携が行われていると考えられます。しかしながら、必要に迫られて行うといった要素の強い効率性重視型（TYPE I）と利害調整をすすめるといった政策連携的な側面を多く含む利害調整型（TYPE III）を比較すれば、後者の方が実現には多くの困難をとまうといえ、タイプがあがるほど様々な要素が必要になるといえます。

① 効率性重視型（TYPE I）

TYPE Iは、効率性重視型の連携です。効率性重視型はスケールメリットを求め、施設の共同設置や相互利用を行うもので、従来からさかに行われてきました。地方財政が危機的状態に陥っており、行政改革が叫ばれている中で、この連携の重要性は高まってきているといえます。

この連携の特徴としては、一部事務組合といった法的枠組みの活用や協定・覚え書きの交換などにより、実質的な拘束力を持ってすすめられること、市民への恩恵が目に見えることなどがあげられます。これまでは、小規模市町村を中心として、基礎的な行政サービスの提供や大規模プロジェクトの実施に関して行われてきましたが、行政改革の必要性が叫ばれている現状では、効率的・効果的な行政運営を行う観点から、大規模な市町村や都道府県をも含めた形で、この連携を推進していくことが重要であるといえるでしょう。

この連携を達成するには、他都市との関係を変えていくとともに、行政内部の構造を変革していく必要があります。首都圏に位置するという特徴を有する本市では、これまであまり積極的に行われてこなかったといえ、今後の推進が期待されます。

② 住民サービス向上型（TYPE II）

TYPE IIは、住民サービス向上型です。これは、住民の生活圏が広域化したことに対応して、住民の利便性の向上を目指す観点から、サービスの相互利用をすすめる連携が行われるものです。相互利用による利用者総数の増加はあまり見込めないことから、通常コストはほとんど増加しないと考えられますが、規模に格差のある市町村間で行われる場合には大規模な自治体の有する魅力的な施設に他都市の住民が集中し、コスト増加を招く場合も見受けられます。

これまで連携は、効率性やスケールメリットといった自治体サイドの理由により行われてきましたが、市民の生活圏の広域化といった理由から、今後こうした住民サービス向上型の連携をすすめていく必要性が高まってきているといえます。

この連携を達成するには、行政が「お上」的なスタンスから脱却を図り、住民本位、顧客本位といった視点からサービス提供主体として行動していく必要があるといえ、市民との関係を変えていこうとする行政内部の抜本的な意識改革が必要であるといえます。

③ 利害調整型 (TYPE III)

TYPE IIIは、利害調整型連携です。これは各自治体の利害の調整を行い、市域を越えた地域を総体としてみた場合の最適化を図るものです。都市計画道路の整備といった市域を越えた地域における土地利用計画については、都市間の利害が対立し、ゼロサムゲームとなってしまう傾向が強く、各自治体内部での最適化を求めるあまり、地域としては各種の弊害を招く場合が多いと考えられます。こうした問題を調整により解決しようとするのが、この連携に相当します。

利害調整型の連携は、市民への恩恵が見えにくい特徴を有しており、これまではあまり行われてきませんでした。地方分権の推進による市町村への権限の委譲により、上級官庁である都道府県による調整の機会が少なくなり、各都市バラバラの施策をもたらす可能性が増すことから、今後積極的に推進していく必要があるといえます。

この連携を達成するには、行政が行政界を越えた対応をしていくことが必要であり、市民といった概念を広範に捉えることが必要になってくることから、行政界にとらわれた行政のあり方そのものを変革していく必要があります。

④ ネットワーク型 (TYPE IV)

TYPE IVは、ネットワーク型連携です。これは各自治体が地域としての最適化をそれぞれ考慮しつつ、市域の特徴を活かし、総体として調和していくとともに、行政の枠組みを越えた民間の活力を活用していく広い枠組みでの連携です。成熟した大人として周辺地域を考慮しながら政策運営を行い、各自治体の有する公共性の概念が高い次元まで昇華した結果として可能となります。

この段階では行政主体から民間主体、特に市民活動へと機能の移転を推進していくことが必要であるといえ、市境を越えて活動しているNPO、NGOといった団体の活動を公共的な観点から側面支援できる体制の整備が必要となります。実際には、自治体は市域を中心として考えていることから、自主性に任せた連携のレベルに到達するのは困難であるといえますが、官主導の施策には限界があるといえ、今後いかにこうした連携を行っていくかが大きな鍵であるといえます。

この連携を達成するには、行政の介入を小さくしていくとともに民間自体の自主性を高めていくことが必要であるといえ、「お上」に頼るのではなく自己責任に基づく自主性を持った「民」を育成していくことが大切です。

本報告書では、市民生活の広域化や財政状況を踏まえ、今まで本市で積極的に行われてこなかった施設利用といった受け皿的連携について検討するとともに、地方分権の推進とともにいかに調整的な連携を進めていくかについても検討していくこととします。

コラム2 広域連合

広域連合は、都道府県や市町村が広域的なニーズに対応するために、政策調整を図りながら、相互に協力して事業に取り組むものです。これは、複数の市町村が1つの市町村になる市町村合併とも、一部の事務の執行を共同処理するだけの一部事務組合とも性格が異なるもので、各市町村が連合することにより、新たな特別地方公共団体を形成するものです。広域連合は広域計画を策定し、直接国や都道府県から権限委譲を受けることもでき、議会の設置や条例の制定も可能であり、今後、地方分権時代の権限の受け皿としても期待されています。

広域連合制度は平成7年から施行されており、現在、26道府県において58広域連合が発足しています。首都圏では埼玉県在全市町村+埼玉県で構成される「彩の国さいたま人づくり広域連合」があります。

事務内容としては、消防に関する事務、一般廃棄物の収集・運搬、火葬場の設置、ふるさと計画の共同策定などがあります。また、介護保険に係る事務の共同処理にも多くの広域連合が取組んでいます。ユニークな取組みとしては、「上田地域広域連合」における図書館情報ネットワークの整備や「天草広域連合」の広域サインの共同設置や「構成団体の職員の人材の開発、交流及び確保に関する事務」を共同で行う「彩の国さいたま人づくり広域連合」などがあげられます。

第2節 北部地区概観

1 川崎市の北部地域の特徴

(1) 人口増加の続く北部地域

川崎市の市域の特徴としては、南北に長く、東西に短いこと、北は東京、南は横浜にはさまれていることがあげられます。こうした特徴から、市内の交通網も南北の軸よりも東西の軸を中心として発達しており、市域の一体性の確保が困難となっています。本市の北部地域は、南部と北部に分類した場合には、宮前区・多摩区・麻生区を指すとされ、東京都多摩地域（稲城市、多摩市、町田市）、神奈川県横浜市に接しています。

これまでは市の施策において、北部地域よりも、その玄関である川崎駅や市の産業の心臓部ともいえる京浜工業地帯に重点が置かれる傾向にありました。北部地域は、本市の中心から遠くに位置することから、行政サービスの及びにくい地域であったといえます。このため、市の中心である川崎駅周辺と比較すると、この地域の特性は大きく異なっているといえます。

北部地域の特性としてまず挙げられるのが人口増加率の高さです。表2-2-1は本市の人口とその増加率を表にしたものですが、北部3区（宮前区0.66、多摩区1.20、麻生区1.67）の1年間の人口増加率（%）は、ほぼ市平均並かそれよりも高い値となっています。特に、本市で最も高い値となっている麻生区の人口増加率が目に付きます。さらに、本市の総人口約124万人に対して、北部3区の合計人口は約43%に相当する534,229人となっていますが、川崎市の一年の増加人口9,189人に対する北部3区の増加人口は5,935人で、その比率は約65%と高い値になっています。

以下では、さらに北部地域の有するいくつかの特徴を具体的に検討していきます。

- (2) 東京のベッドタウンとしての麻生区～通勤者・通学者データを中心に～
- まちの特徴を分析するにはそこに居住するひとの動きを検討する必要があるといえます。ここでは、北部地域の特徴を顕著に示し、人口増加率が最も高く、多くの他市と隣接している麻生区の一ひとの動きについて検討を行います。

表2-2-1 人口増加率

区分	人口	1年間の増加人口	1年間の人口増加率(%)
川崎市	1,241,168	9,189	0.75%
川崎区	194,324	-210	-0.11%
幸区	136,574	978	0.72%
中原区	195,592	449	0.23%
高津区	180,449	2,037	1.14%
宮前区	198,329	1,304	0.66%
多摩区	195,736	2,330	1.20%
麻生区	140,164	2,301	1.67%

(平成12年2月1日現在)

出典：川崎市の世帯数・人口

麻生区の人口増加率が市内で最高の水準であることは、現在でも麻生区が急速に宅地化の進んでいる地域であることを意味していると思われます。こうした麻生区における宅地化の進展は、昭和35年の百合丘公園住宅の完成に端を発しており、これ以降、東京のベッドタウンとして発展してきました。

そのような麻生区の特徴を通勤・通学者の移動データをもとに、川崎区と比較しながら明らかにしていきたいと思えます。

表2-2-2は、常住地による従業・通学市区別の15歳以上就業者と15歳以上通学者数を示したものです。これからは、麻生区民の多くが自区外、特に東京都に通勤・通学していることが分かります。実際、麻生区民の自区及び川崎市内に通勤・通学する割合は合計で35%に満たない低い水準にとどまっており、川崎区の約65%と比較するとこの違いは明らかです。本市全体の構成比(約48%)と比較しても、低い水準となっています。

次に、麻生区民の通勤・通学先を見ると、東京都が51.4%と多く、他市区町村への通勤・通学者65.1%の約8割を占めている状況にあります。

こうしたことから、麻生区民の生活圏が川崎市との関係よりも、東京都を中心とする川崎市以外の地域との関係の方が強いことが推測されます。

図2-2-1は、川崎市内在住の人で区内に通勤・通学している人の移動を円形(区内移動)と矢印(区間移動)で表

したものです。円のサイズが大きいほど区内での移動が多く、矢印が大きいほど区域を超えた移動が大きいことを示しています。

表2-2-2 常住地による従業・通学市区別15歳以上就業者数及び15歳以上通学者数

●麻生区からどこに通勤・通学しているか

麻生区に常住する就業者・通学者	77,863	構成比
自区で従業・通学	17,127	22.0%
他区で従業・通学	10,032	12.9%
他市区町村で従業・通学	50,704	65.1%
神奈川県	9,551	12.3%
横浜市	5,546	7.1%
青葉区	1,693	2.2%
相模原市	1,240	1.6%
東京都	40,017	51.4%
町田市	2,958	3.8%
多摩市	959	1.2%
稲城市	807	1.0%

●川崎市からどこに通勤・通学しているか

川崎市に常住する就業者・通学者	737,859	構成比
自区で従業・通学	249,269	33.8%
他区で従業・通学	105,240	14.3%
他市区町村で従業・通学	383,350	52.0%
神奈川県	85,403	11.6%
横浜市	68,955	9.3%
東京都	289,897	39.3%

●川崎区からどこに通勤・通学しているか

川崎区に常住する就業者・通学者	117,530	構成比
自区で従業・通学	70,187	59.7%
他区で従業・通学	6,323	5.4%
他市区町村で従業・通学	41,020	34.9%
神奈川県	13,743	11.7%
横浜市	12,120	10.3%
東京都	26,147	22.2%

出典：平成7年国勢調査を基に作成

これからは、市内他区から麻生区への移動はどの区からも2,000人未満にとどまっております。一方、麻生区から他区への移動をみると、隣接する多摩区に通勤・通学する人が4,000人を超えているほかは、2,000人にも満たない状況となっています。さらに、麻生区では区内移動も他区と比較して低い水準にとどまっています。こうした統計データからも、麻生区から本市域以外への移動が多く、同区が東京などのベッドタウンとしての特徴を強く持っていることがうかがえます。

また、麻生区を地域に細分化し、隣接地域との関係を見ても、麻生区虹ヶ丘と横浜市青葉区、黒川や岡上と東京都町田市がそれぞれ強い関係を有していることは地形上からも明らかです。

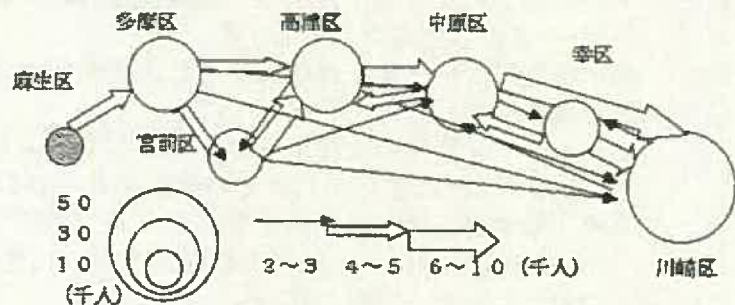
このように、通勤・通学という生活局面からも、「川崎市よりも隣接市と強い関係を有する」という麻生区の特徴が指摘でき、同区を川崎市南部との関係からのみ捉え、政策を運営していくことが、実際の市民の生活圏や市民意識とのギャップを生むことは明白であるといえます。

(3) 川崎市総合計画における「北部地域」の位置づけ

北部地域は、近隣都市と強い関係を有していますが、川崎市総合計画では、近隣都市との関係よりも、「北部生活ゾーン」として、丘陵と谷戸など地形的変化に富んだ住宅市街地の形成が進む一方、農村としての面影や多摩の原風景が残されている地域であるとされ、自然の残るベッドタウンとして位置づけられています。

さらに、この地域の土地利用の方針としては、(1)都市機能拠点及び生活中心拠点の整備、(2)多摩丘陵の自然を活かした住宅市街地の整備、(3)幹線道路沿道における商業・業務系複合市街地の形成及び生活文化・芸術文化産業の立地誘導、(4)農業を活用した市民のレクリエーションの場となる緑農地区の形成、があげられており、総合計画における現状認識を踏まえ、積極的に自然を残しつつ、開発を進めるといふスタンスが示されています。

図 2-2-1 常住地から川崎市内自区・他区へのトリップ（通勤・通学）



出典：平成7年国勢調査（常住地による従業・通学市区別15歳以上就業者数及び15歳以上通学者数）を基に作成

表 2-2-3 北部各区の位置づけと各区の《動向と将来像》

- 宮前区 「個性豊かな、新しい都市生活文化を創造する区」
- ・ ミニ開発やスプロール化から、多摩丘陵の斜面緑地や緑のオープンスペースを守り、良好な住環境を形成する
 - ・ 商業機能、文化産業、対個人サービス業の強化と利便性の向上
 - ・ 交通網の整備
 - ・ コミュニティ活動や文化活動の中心となる公共施設やスポーツセンターの整備
- 多摩区 「水と緑を活かし育てる出会いと学びの区」
- ・ 多摩川や多摩丘陵が自然的要素、津久井道や二ヶ領用水が歴史的・地形的要素、JR南武線や小田急小田原線の沿線を中心に宅地化が進む
 - ・ 生田緑地における施設の集積
 - ・ 梨畑が多く残り、都市生活と調和した農業の振興
 - ・ 水辺空間の再生
 - ・ JR南武線や小田急小田原線の結節点であり、商業、業務、住宅の集積
- 麻生区 「緑豊かな、芸術と科学の未来をみつめる区」
- ・ 市域の北西部に位置し、多摩丘陵の尾根を中心に豊かな緑が残るほか、歴史・文化財とともに、原風景が残っている
 - ・ 緑と調和した良好な住環境の整備や生活利便性の向上が求められている
 - ・ 都市農業の振興が望まれる
 - ・ 新百ヶ合丘駅周辺を中心に都市機能の集積、新百ヶ合丘駅・百合丘駅・柿生駅の整備
 - ・ 世田谷町田線・尻手黒川線の整備。川崎縦貫高速鉄道の整備
 - ・ 情報関連の技術的蓄積を基礎に先端技術の研究開発拠点づくり
 - ・ 芸術と文化の発信拠点づくり

表 2-2-3 は、川崎市総合計画における地域整備における北部各区の位置づけと各区の《動向と将来像》のポイントを示したものです。これからは、北部地域が、多摩丘陵や多摩川を中心とした自然が多く残っている地域、都市農業がさかんで一層の振興が期待されている地域、都市拠点の整備を進め「にぎわい」のあるまちづくりを進める必要

がある地域、商業集積の形成を促進させる必要がある地域として捉えられていることが分かります。

このような北部地域の位置づけは、さらに、市民意識の側か

表 2-2-4 生活環境評価（川崎市別）

生活環境評価(区別)

	全市	川崎区	幸区	中原区	高津区	宮前区	多摩区	麻生区
地震・火災・風水害など災害に対する安全さ	48%	47%	44%	49%	46%	46%	50%	57%
風紀上・防犯上の安全さ	51%	44%	42%	60%	48%	55%	49%	69%
交通事故や・危険物からの安全さ	50%	45%	44%	58%	43%	47%	57%	57%
空気や川・海のきれいさ	35%	19%	25%	33%	35%	29%	46%	50%
家の周りの静けさ	57%	50%	48%	62%	58%	50%	62%	76%
公園や緑の豊かさ	56%	39%	51%	51%	48%	61%	61%	78%
通勤・通学の便利さ	67%	84%	75%	84%	68%	49%	66%	46%
買い物の便利さ	66%	85%	74%	80%	62%	50%	63%	44%
病院や医院までの近さ	62%	85%	64%	79%	58%	44%	49%	57%
休日・夜間などの救急医療体制	42%	56%	34%	49%	44%	35%	41%	38%
市民館・図書館・スポーツ施設などの近さ	46%	55%	61%	56%	50%	30%	38%	44%
市や区の窓口サービス	50%	55%	54%	53%	54%	44%	46%	44%

出典：川崎市民意調査報告書（平成11年3月）

ら裏付けていくことができます。

表 2-2-4 は、市民の生活環境に対する評価を示したものです。北部地域の特徴としては、「静けさや緑の豊かさ」に対する評価が高いことがあげられ、川崎区にはない傾向であるといえ、北部地域では自然環境を維持していくことが重要であると考えられます。一方、川崎区では評価の高い「便利さ」が、北部地域では低い状況となっており、急激な宅地化に広い意味での基盤整備が追いついていない状況にあることが分かります。こうした市民の評価を踏まえ、北部地域では、商業施設の整備など「活気あるまちづくり」への要望が高いと考えられます。

2 市境地域の特徴～連携から位置付けなおす～

前述のとおり、川崎市北部地域は、南部とは異なる特色を有しています。ここでは、こうした特色について、特に市境地域に限定して整理することとします。

表 2-2-5 は、川崎市北部の市境地域の特徴をまとめたものです。近隣都市間連携を考える際に、各市町村の境界部分が基本となることはいまでもありませんが、その一方で市

表 2-2-5 川崎北部地域の特徴

- ①東京都多摩地域、横浜市北部地域との市境であること
- ②市内他区への通勤・通学者数は少ないが、東京方面をはじめ他都市への通勤・通学者が多いこと
- ③近年宅地化が進んできた市街地形成の歴史が浅い地域であること
- ④市の市街化調整区域の大部分が集中しており、今後の土地利用・まちづくりの動向が期待される地域であること
- ⑤まとまった緑地・農地が保全されている地域であること

境地域はその地理的条件（外的要因）だけで連携が必要とされているわけではなく、地域固有の特徴（内的要因）から、連携が必要となると考えられます。表に示した特徴の中でも、①②は地理的要因であるといえますが、③④⑤は、この地域のまちとしての性格をあらわしており、内的な要因であるといえます。これらの状況を考慮した場合、北部市境地域はその地理的条件（外的要因）と併せて、その固有の特徴（内的要因）により、川崎市の他の地域以上に連携を必要としている地域であると考えられます。

幸区と横浜市港北区など川崎市の他区も地理的な問題からいえば、近隣市と接しており、連携を推進していくことが必要であると考えられますが、北部地域における連携の問題を考えるときは、地域としての特色から、連携を推進していくことがさらに必要であるといえます。実際、麻生区の中心市街地を形成している百合丘や新百合ヶ丘³駅の周辺も宅地化から 30 年ほどの新しいまちであり、市街化調整区域も含めた広大な未開発の地域がまだ残っており、近隣市と連携しながら計画的にま

³ 新百合ヶ丘駅は、昭和 49 年に開設されました。

ちづくりを進めることにより、その効果を高めることが可能な地域であると考えられます。

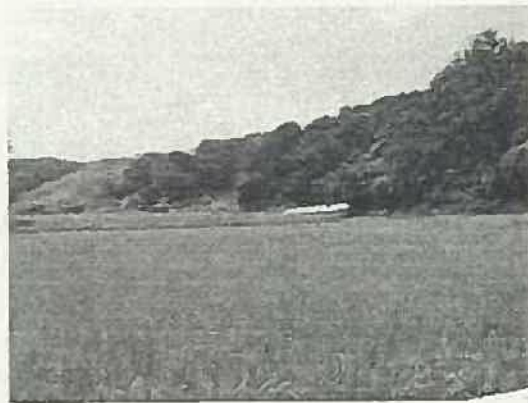
麻生区の市境地域は、他都市との連結地域であると同時に、まだ「新しい」地域であり、都市間連携を考える必要性が特に高く、都市間連携を考える最適なモデル地域であるといえます。

一方、川崎市北部地域は、昔から自然の残された緑地の多い地域であり、こうした特色を残しつつ、団地造成や宅地が整備されたため、閑静な住宅街であると同時に、貴重な緑地が残る地域となっており、この地域に対する期待は大変高まってきています。実際、情報産業の発信地、農にふれあうまち、など、本市では大きく位置づけられています。

人々の生活圏の広域化、生活や価値観の多様化は、都市のもつ多様性に魅力を求める方向性をもたらしています。川崎市の南部と北部がもつ地域性の相違は、川崎市の都市としての魅力の特徴づけるものであるといえ、北部を語る言葉の中には、南部地域とはまた違った都市の魅力が隠されているといえます。

表2-2-6は、市境地域の強み・弱みを表にしたものです。これからは、北部地域の市境地域は、本市の中心地から遠いことに起因する弱みを有しているものの、今後のまちづくりをすすめる上での大きな可能性を秘めていることが分かります。実

図2-2-2 黒川地区の様子



豊かな自然が地域財産となっています

表2-2-6 市境地域の強み・弱み

<p>強み(strength)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・他都市の施設を利用できる ・豊かな自然がある ・良好な農地がある 	<p>弱み(weakness)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・川崎市の主要施設には遠い ・近隣市町村との計画に整合性がなく、インフラ整備などに問題がある ・人々が新宿などに流出(商業振興)している ・市役所の目が届かない(開発の問題)
<p>機会(opportunities)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・市街化調整区域の活用、緑地の保全及び情報化の推進により北部地域の特色アピールが可能である ・近隣市町村間の施設相互利用の推進により、住民サービスが向上する ・市境を越えた近隣市町村間、住民間のネットワークが可能である 	<p>脅威(threat)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・周辺自治体の開発動向の影響を受ける

際、近隣の都市との連携が円滑に行われれば、地域の可能性（機会）を生かした特色ある地域づくりが実現されると思われ、近隣都市との連携が快適な都市空間をつくりだす地域であると考えられます。

本報告書では、このような北部市境地域に焦点をあて、近隣市との連携を通じた行政サービスの向上を図るとともに、北部地域の独自性をアピールしていくことを検討しています。これは、新たな北部地域の魅力を発見することであると同時に、逆に北部地域から市域を見直すことにより、川崎市全体の新しい都市イメージを創り出すという意味をも持っており、川崎市北部地域は近隣市との関係からユニークなまちづくりが考えられる地域であるためです。

第3節 「広域あさお」を考える

1 モデル地域としての「広域あさお」

(1) エリアの設定

本報告書では、川崎市北部地域の近隣都市間連携を考えるうえで、神奈川県川崎市宮前区、多摩区、麻生区、横浜市青葉区、東京都稲城市、多摩市、町田市の7市区を含む「広域あさお」というエリアを設定しました(図2-3-1参照)。このモデル設定の理由としては、麻生区が北部市境地域の中心であるため、麻生区を中心とした「広域あさお」により、市境地域を中心として地域を捉える必要性が高いと考えられることがあげられます。このため、「広域あさお」は、単に麻生区ということではなく、市境地域の連携を考えるモデル地域として位置づけています。この「広域あさお」については、本節で関係7市区を概観したあとで、各論において個別のテーマに沿った具体的な検討を行っています。

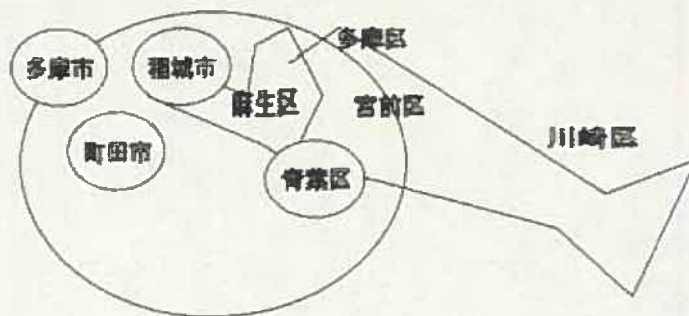
この検討に先立ち、各市区と接する市境地域を地図の上で整理しておきたいと思えます。北部市境地域(麻生区)に接する地域を整理すると、麻生区の多摩美、高石、東百合丘は多摩区と、東百合丘はまた宮前区と接しています。

細山、向原は稲城市の東京よみうりカントリークラブと、金程、古沢は稲城市平尾団地と接しています。五力田と平尾団地は接していますが高低さが違い、連続性はありません。また、黒川の若葉台駅は南側が麻生区、北側が稲城市という関係になっています。黒川北側は、稲城市側の多摩ニュータウン地域、坂浜平尾の区画整理事業区域との連結地となっています。

また、黒川の西側は多摩市の公団永山団地と接する地域で、境界線には「横山の道」といわれる尾根道がはしっています。

黒川の南側は町田市との境界で、町田市小山田・小野路地区と接しています。また、栗木は町田市鶴川と接しており、隣接する町では、栗木と同様に区画整理事業が施工されています。また、片平も町田市鶴川と接しており、片平の市街化調整区域に隣接して、他市(しかも東京都)の整備された住宅街が位置しています。岡上は、町田市鶴川に囲まれており、東側は町田市三輪町に、西側は鶴川に接しています。また、上麻生、下麻生も町田市三輪町に接しています。

図2-3-1 「広域あさお」



さらに、下麻生は横浜市青葉区の寺家町と、早野は横浜市青葉区と接しています。また虹ヶ丘は青葉区のあざみ野駅への連絡口となっています。公団虹ヶ丘団地と公団すすきの団地は、外見上は一体的な団地です。また、王禅寺（市街化調整区域の山の部分）は青葉区のみしが丘と接しています。

(2) 広域あさおの基礎データ

表 2-3-1 は、北部市境隣接地域（「広域あさお」）の7市区の基本データをまとめたものです。これからは、この地域が人口増加率が高く、昼間人口が低く（流失が多い）、市街化調整区域や農地がある程度確保されているという特色を有していることが分かります。また、「広域あさお」には、多摩ニュータウンが位置していることにも注目しておく必要があるでしょう。

表 2-3-1 「広域あさお」基礎データ

市区	人口(人)	5年間の人口増加率(%)	昼間人口(人)	市区域面積(ha)	市街化区域面積(ha)	市街化調整区域面積(ha)	経営耕地面積(a)	林野面積(ha)
麻生区	132,240	5.7	90,596	2,328	1,665	646	20,559	536
多摩区	187,042	6.5	138,250	2,049	1,921	118	12,248	225
宮前区	185,485	4.4	123,347	1,861	1,851	9	19,369	189
町田市	360,525	3.3	315,906	7,164	5,480	1,684	57,400	1,744
多摩市	148,113	2.5	121,918	2,108	2,019	89	5,600	214
稲城市	62,806	7.1	49,117	1,797	1,429	332	13,400	510
青葉区	248,960	4.9	172,658	3,515	2,507	998	29,991	1,157
合計	1,325,171	4.5	1,123,025	23,616	16,872	3,876	158,567	4,575

出典：平成7年国勢調査、各市統計書、社会生活統計資料(1995、総務庁)、平成7年農業センサス
ただし青葉区の林野面積は分区前のもの

2 近隣都市のまちの特徴

(1) 稲城市総合計画におけるまちの特徴と川崎市との関係

稲城市は、「広域あさお」の中では最も小さな市域と人口を有する自治体ですが、その市域は、東京都多摩26市の中でみた場合には多摩市に続く第11位の大きさとなっています。市域の一部は多摩ニュータウンに属し、宅地化の進んだ地域であり、多くの土地区画整理事業等が行われてきました。その他の特徴としては、市域のすべてが鉄道の駅から徒歩圏内にある交通の利便性の高い地域ということがあげられます。

稲城市の人口増加率は、東京都住宅供給公社平尾団地の入居がはじまった45年から50年にピークを迎え、そのピーク時の人口増加率は42.5%でしたが、現在は低い水準となっています。

稲城市では、平成3年に策定した「第二次稲城市長期総合計画」という10ヵ年計画に基づき、基本施策が展開されています。東京圏との関係においては、「首都圏整備計画」における多摩自立都市圏の形成が推進されていることや、東京都の長期計画でも多摩の「心（しん）」として八王子・立川・町田・青梅とならんで「多摩ニュータウンセンター」とされていることを受けて、多摩地域の自立に貢献するという位置づけがされています。

地形的には、多摩川からつづくほぼ平坦な地域と、標高約80メートルのゆるやかな丘陵地の2つに大別できます。丘陵地はさらに東北方向に流れ、多摩川にそそぐ三沢川によって左岸丘陵地と右岸丘陵地に分かれます。左岸丘陵地は北部に米軍の多摩サービス補給施設が立地するほか、多摩市と連担して多摩ニュータウンの建設が進められています。右岸丘陵地は麻生区に続く地域で、特に坂浜・南山地域では、緑地を生かした開発整備計画が進められています。

稲城市では、このような地形的特徴に基づき、「多摩川沿いの平坦地」、「三沢川の左岸丘陵地」、「三沢川の右岸丘陵地」、「平尾団地」に分割して、地域の土地利用が検討されています。この中で特に麻生区と強い関連性を有する地域は、隣接する「三沢川の右岸丘陵地」と「平尾団地」であると考えられます。

表2-3-2は、稲城市でのテーマ別現状と課題をまとめたものです。これからは単なる地形的な関連性のみならず、土地利用の面からも稲城市と川崎市が強い関係を持っていることが分かります。

表2-3-2 稲城市でのテーマ別現状と課題

工業・商業	中心市街地である京王稲城駅周辺及び稲城長沼駅周辺を核となる商業地として位置づけているが、多摩ニュータウンには大型店が立地するなど、商業集積は分散的で、集積のメリットは生かしづらい。工場は、府中街道（川崎街道）沿いに展開し、比較的規模の大きな工場（日本フィルコンなど）が位置し、府中街道を軸とした川崎市多摩区とのつながりの構想も可能となっている。
農業	多摩川沿いの平坦地の生産緑地で、なしやぶどうの果樹園がさかんに行われており、多摩区との類似性・地理的連続性がある。生産緑地の指定割合が市街化区域内の70%と高いのが特徴。主要作物のなしにブランド名をつけたり、小学校の学校給食用ににんじんやジャガイモを生産したりと、特色のある農業振興を図っている。
都市計画	若葉台駅は、駅舎・駅南口が麻生区で、北口が稲城市となっているが、稲城市側では商業集積の形成や都市拠点整備が推進されているのに対して、麻生区側は何も行われていず、格差が目立つ。 ⁴

⁴ P90, コラム9 市境の様子1（稲城市）参照。

(2) 多摩市総合計画におけるまちの特徴と川崎市との関係

多摩市は、多摩ニュータウン⁵の中核をなす自治体であり、市域の59%が多摩ニュータウン区域に属しています。

平成8年に策定された多摩市の総合計画「21世紀に向かう新たなまちづくり」では、多摩地域における魅力ある中核都市をめざし、多摩センター地区をはじめとする拠点地区の整備を進める方針が示されています。これを踏まえて、多摩地域の「心（しん）」として多摩センター駅周辺における多摩ビジネスパークの形成や商業施設・娯楽施設の集積が進められています。

表2-3-3は、多摩市でのテーマ別の現状と課題をまとめたもので、宅地化が進む多摩市でも本市との連携の可能性が存在していることが分かります。

表2-3-3 多摩市でのテーマ別現状と課題

工業・商業	<p>多摩地域での魅力ある中核都市をめざし、多摩センター地区をはじめとする拠点地区の整備が行われ、多摩地域の「心（しん）」として、多摩センター駅周辺における多摩ビジネスパークの形成や商業施設・娯楽施設の集積の形成が進められている。</p> <p>多摩都市モノレールの開通により、立川地域とのつながりが強化され、多摩地区全体の連携の可能性が生まれる一方で、購買者の流失をはじめ商業における都市間競争が顕在化してきている。</p>
農業	<p>農地の大部分が多摩ニュータウン区域外に位置しており、主な作物は一般野菜である。都市化の影響を受け、昭和40年には約30,000アールあった農地が、現在では約6分の1にまで減少している。</p>
緑地保全	<p>多摩ニュータウン区域は「住区面積の30%以上」をみどりとして確保してきたため、公園緑地や緑道が残され、近隣住区ごとに公園緑地が配置され、公共施設や公園は緑道などによってつながっている。しかしながら、近年は法面の緑地が駐車場になるということも起きている。</p> <p>川崎市・町田市と接する第5地区の地域別計画では、川崎市との市境の道である「横山の道」を「みどりの軸」として整備する方針を打ち出している。さらに、この地区には「南多摩市尾根幹線」道路があり、「横山の道」の整備は業務施設の沿道緑化の一環としても位置づけられている。</p>

地域別土地利用計画については、多摩市の都市計画マスタープラン・都市計画に関する基本的な方針「ゆとりとふれあいの生活都市・多摩」で策定されており、8つの地域区分に基づき、具体的な土地利用が検討されています。

⁵ 多摩ニュータウン構想は、昭和30年代後半の東京への流入人口の増加・区の住宅需要の増加に伴う住宅難の解消、多摩丘陵のスプロール化の防止をめざし、昭和40年に都市計画決定されたものです。計画地区は東西14キロ、南北1～4キロで、総面積2,984ha、居住計画人口30万人と広大なものです。行政区域は、多摩市のほか、稲城市、町田市、八王子市にわたっています。

川崎市との市境地域は多摩市において「第5地区」として位置づけられ、永山駅を中心とした生活拠点の整備と、「南多摩尾根幹線」道路沿道に業務・産業施設の立地を誘導するという方針をうちだしています。

(3) 町田市総合計画におけるまちの特徴と川崎市との関係

多摩の「心(しん)」のひとつである町田市は、小田急小田原線及びJR横浜線の町田駅を中心に、「広域あさお」の中で最も商業の集積している地域です。大小さまざまな小売店が建ち並び、若者層も多く集まっています。駅周辺には最大規模の中央図書館が位置し、都市の利便性や快適性を高めています。さらに、町田市の郊外に目を向けると住宅地が大部分を占めています。

町田市は、平成10年度に「町田市基本計画(前期改訂版)多摩丘陵にはばたく市民文化都市」を策定し、時代に対応した事業計画の見直しをはかっています。さらに、同年度には、「町田市都市計画マスタープラン」と「町田市緑の基本計画」も同時に策定しています。

表2-3-4は、町田市のテーマ別の現状と課題をまとめたものです。これからは、各テーマにおいて、本市と連携をすすめることで、大きな成果を得ることができる可能性が高いことが分かります。

町田市の都市計画の基本的な考え方は「多摩丘陵の自然地形の上に展開する開放型の多核共生ネットワーク構造」の構築というものです。町田市の都市計画マスタープランにおける川崎市との隣接地域の概要をみると、該当区域は2つあり、ひとつは麻生区黒川などが接している「小山田・小野路地域」で、もうひとつは麻生区片平や岡上などが接している「鶴川地域」です。

表2-3-4 町田市のテーマ別の現状と課題

工業・商業	<p>小規模の工場が多いが、「テクノロジー町田」をキャッチフレーズに、新技術の研究開発を支援する方向性を打ち出している。</p> <p>新産業の振興については、小野路西部地区(JR横浜線橋本駅方面)で、「自然と開発の調和に留意しつつ、研究開発機能などの創造型業務機能の立地誘導を図る。」とされている。</p>
緑地保全	<p>昭和40年ころからの激しい都市化の波により、多摩丘陵の緑地などが次々に失われてきていることから、「町田市緑の基本計画」に基づき、緑地保全の実効性を高める取り組みがなされており、川崎市と連携できる部分も大きい。</p>

(4) 青葉区地域計画におけるまちの特徴と川崎市との関係

横浜市青葉区内で川崎市に接する区域は、その多くが市街化調整区域であり、中心を鶴見川が流れています。横浜市は、最大の政令指定都市であり、青葉区の人口も約25万人に及び、通常の基礎的自治体に相当する大きさです。このため、地域計

画は各区を中心に策定されており、横浜市の総合計画「ゆめはま 2010 プラン」は本編と別冊の区別計画からなります。

横浜市の特徴としては、昭和 41 年の「横浜国際港都建設総合計画」に沿って、港を中心とするまちづくりを進めていることがあげられますが、同時に郊外における「暮らしやすさ、やすらぎ、快適さ、アクセス時間」の向上をめざし、区役所を中心とした快適な地域づくりをめざしています。

そのため、総合計画の中では、区の位置づけを重視し、区役所施策の体系において、①地域活動の高揚、②地域づくりや街づくりへの参加の促進、③区役所サービスの強化・地域総合行政機関づくり、などを進めようとしています。

表 2-3-5 は、青葉区の事業計画をまとめたものです。これからは、「丘の横浜」として、区の特徴や魅力を高める事業が推進されていることが分かります。

表 2-3-5 青葉区の事業内容

- ① 田園風景の保全と創造—ふるさと意識醸成
これは、寺家ふるさと村、ふるさとの森の整備・充実や、鶴見川を生かした親水施設の整備、鶴見川沿いの市民農園の整備などが考えられています。その他、区民イベントなどが開催できる緑あふれる大規模なスポーツ公園の整備が挙げられています。
- ② 区民参加による文化の街づくり
これは、区民芸術祭の開催・文化的人材の育成・文化環境の整備などです。また、あざみ野・たまプラーザ周辺での「文化の街づくり」を進めています。
- ③ ボランティア活動による「人にあたたかい街」づくり
これは、ボランティアグループの相互支援・協力体制の確立・強化、ボランティアの情報・活動・交流拠点の整備、ボランティアのための研修などの充実などです。
また、そのほかに、主要事業としては区に関わる事業計画がありますが、川崎市との関係が深いものを挙げると、「横浜上麻生線、川崎町田線の整備。広域連携の推進—近隣都市との定期的な連絡会の開催や市民利用施設の相互利用、文化・イベント情報などの提供体制の整備。」などがあります。

(5) 川崎市における市境地域の位置づけ

表 2-3-6 は、川崎市における隣接地別の《地区別計画》をまとめたものです。これからは、良好な環境を生かしつつ、地域の発展をすすめていく方針であることが分かります。

表 2-3-6 川崎市における隣接地別の《地区別計画》

● 稲城市との隣接地区

豊かな緑と調和した良好な住環境の保全

新百合ヶ丘駅・百合丘駅の商業、業務機能と一体となった生活利便性の向上

● 多摩市や町田市との隣接地区（同じ位置づけ）

豊かな緑を保全し、営農団地を中心に市民に親しまれ、ふれあえる農業の振興

先端技術の振興拠点や芸術活動拠点の集積の形成と整備

緑と調和した良好な住環境の整備

クラフトビレッジの誘導整備、工芸の創作活動の場の提供

黒川・若葉台地区を地域生活の拠点として整備

● 青葉区との隣接地区

柿生駅周辺の商業、業務機能と一体となった生活利便性の向上

恵まれた自然景観を背景に、市制 60 周年記念公園や早野聖地公園の整備

歴史・文化的遺産とスポーツ・レクリエーション施設等を活かした憩いの場の整備

営農団地等での複合経営の推進、市民に親しまれ、ふれあえる農業の振興

コラム3 麻生区の文化資源

麻生区には芸術家・文化人・文化活動家（プロ、セミプロ、アマチュアなど）が多く住んでいます。これは、東京都心に近いという地理的条件と、比較的緑地が残されているながら、大都市としての機能が整備されているという居住環境が大きく関係していると考えられます。

新百合ヶ丘駅周辺には、日本映画学校、昭和音楽芸術学院、中村正義の美術館、和光大学、劇団民藝、日本オペラ振興会・藤原歌劇団、読売日響、麻生フィルハーモニーなどの豊富な文化資源があり、既に各種の調査、計画、イベントの実施などを通じて、住民とのネットワーク形成や行政との連携が進められています。

1999年に川崎市主催で行われた「しんゆり映画祭」のボランティアスタッフの有志が中心となり、新百合ヶ丘に市民の映画館をつくる会が発足しました。市民映画館というのは、市民の出資によって出発し、市民が映画館の運営に積極的に関わっていく新しいタイプの映画館です。北海道や東北、大阪などでは成功を収めていますが、首都圏では前例がありません。同会は、今までの市民映画館にかつての名画座の素晴らしさを併せ持つ映画館を設立しようとする構想を持っています。現在の活動の大きな柱は、毎月実施されている準備上映会で、具体的な建設地や建設資金の計画に関しては、これから検討されることになっています。

こうした市民映画館に対する行政の支援としては、様々なものが考えられますが、文化は市民の自然発生的な活動であることから、直接的な支援でなく、市民の活動を側面支援していくようなものが適切であるといえるでしょう。



世紀末スター 待望論
映画祭「しんゆり」のボランティアスタッフ「しんゆりに市民映画館をつくる会」のメンバーと石原裕次郎く
嵐を呼ぶ男
エデンの東
ストリングス
1月10日・30日
2月10日・20日
大戸 登
井上 樹次郎

しんゆりに市民映画館をつくる会 第4回準備上映会
2月12日(土)新百合21ホール 13時3本立て ¥995

第3章 近隣都市間連携に向けた課題と方向性（各論）

第1節 道路、用途地域、市街化調整区域

川崎市北部地域の特色のひとつとして、都心のベッドタウンとして、近年より宅地開発された閑静な新興住宅地であるという点があげられます。麻生区に関していえば、昭和35年に日本住宅公団（現在の都市基盤整備公団）の百合丘団地の入居が開始されたことを契機として、民間開発業者を含めた⁶形で急速な宅地開発が行なわれてきました。現在でも、土地区画整理事業が五力田、黒川で施工中であるほか、万福寺、片平でも施行が計画されており、民間開発業者による宅地開発も依然として活発です。

一方、北部地域に移り住む人々の多くは、住宅の購買動機として、その環境の良さをあげています。実際、北部地域では良好な住環境を保つ観点から、地区計画⁷など官民のパートナーシップ型の街づくりが積極的に推進されています。また、川崎市北部地域には、市街化調整区域の多くが位置しており、市街化調整区域の存在も「環境のよさ」に貢献していると考えられます。

本節では、こうした状況を踏まえ、「広域あさお」の都市計画の連携に係る現状・課題、特に用途地域と市街化調整区域に焦点を絞ってみていくこととします。

1 用途地域

(1) 都市計画

都市には、そこに居住し、活動する人々の意向がまちづくりに反映されること、安全かつ快適で機能的であることが求められます。都市計画は、このような都市づくりを計画的に誘導し、人々の健康で文化的な生活と機能的な生活を確保することを基本理念とし、都市の合理的な利用や都市の根幹となる施設、秩序ある市街地づくりを総合的に計画し効果的に実現するための制度です。

こうした都市計画の基本理念を達成するために、その他の法令の規制を受けべき区域として、都市計画区域が指定されています。川崎市は全市域が都市計画区域に指定されており、「広域あさお」の区域もすべてが都市計画区域に指定されています。

⁶ 昭和43年5月の新百合ヶ丘「農住都市構想」の発表や昭和43年8月小田急電鉄による多摩ニュータウン構想の発表などがある。

⁷ 市内で策定されている地区計画対象地域は19地区、約340haに及んでいるが、麻生区には全体の約77パーセントに相当する11地区、約264haが位置している。

(2) 用途地域

都市計画は、市街化区域、市街化調整区域、用途地域など土地利用の規制に関するもの、道路、公園、下水道など都市施設に関するもの、土地区画整理事業、市街地再開発事業など市街地開発事業に関するもの、地区計画など地区の特性を活かしつつ良好な市街地環境の整備に関するもの等から成り立っています。

市街化区域と市街化調整区域の区分（いわゆる線引き）は、都市計画の基本理念に基づき、無秩序な市街化を防止し、計画的な市街化を図る観点から行われ、都市計画区域を対象としています。市街化区域は既に市街地を形成している区域及び概ね10年以内に優先的かつ計画的に市街化を図る区域をいい、市街化調整区域は市街化を抑制する区域とされています（都市計画法（以下、「法」といいます。）第7条）。

さらに、市街化区域は、建物の用途、建ぺい率、容積率、建築物の高さなどに関して異なる規制を受ける用途地域に区分することができます（法第13条）。

また、緑地保全地区、生産緑地地区、地区計画等が設定された区域についても、土地利用に関する規制の対象となるほか、道路や公園等の都市施設についても都市計画決定に基づき、規制が行われます。

(3) 用途地域の格差の実態

都市計画は、都市の広域化に対応すべく、広域的、かつ、総合的な調整を図りながら決定していく必要があります。現在では県知事とその決定権限をもつもの及び市町村長が決定できるものの、県知事の承認を必要とするものからなり、県内での広域的な調整を担保する仕組みが存在しています。

折り込みの図は、「広域あさお」における用途地域の区分を示したものです。これからは、「広域あさお」の市境部分は概ね住居系の用途に定めてあり、住居系地域と隣接して大規模な工場が立地するといった住民の生活に支障が生じることは少ないといえます。しかしながら、市境部分、特に都県境を越える部分については、同じ用途用途地域であっても建ぺい率・容積率が異なっていたり、用途地域そのものが異なっていたりと、調整を行っていく必要があると考えられます。実際、都県境と関係する町田市と相模原市の境界変更には、予想外に多くの時間と労力を費やしました。（事例研究1参照 P30）

2 道路

(1) 道路計画の現状

交通とは、人や物が目的の場所へ移動することであると考えた場合、交通網の整備に当たっては、都市間連携をあらためて主張するより、人の動きを重視しながら、広域的な見地により調整されるべきものであると考えられます。これは、個々の行

政主体が独自に道路を施行し、他の行政主体の施行している道路と連絡していないということでは、その機能を達成することが出来ないためです。しかしながら、その道路の最適な配置や道路計画の事業化時期について、他都市間、近隣都市間で調整や連携が行われているかについては、疑問が残ります。実際、黒川の町田調布線は、川崎市の市街化調整区域内を通過していることから、川崎市内での優先順位は低く、前後は拡幅整備されているのに対し、本市部分については依然として整備されていない状況にあります。こうした状況を踏まえると、道路の最適な配置や事業の進行を担保するためには、近隣都市間での調整や連携が不可欠であるといえます。



事例研究 1 境界変更にもなう土地利用調整

町田市金森と相模原市上鶴間の間の市境、約 2.3km の変更に当たっては、平成 11 年 12 月まで約 10 年の歳月を要しました。このように長期に渡った大きな原因の一つが、用途地域の格差でした。当時、町田市はベッドタウンとしての考え方から、当時、第 1 種住居専用地域で建ぺい率 30%、容積率 60%、相模原市は工業を振興する考え方から、第 2 種住居地域で建ぺい率 60%、容積率 200% と異なった用途地域を定めていました。市境を変えるという事になれば、異なる用途地域では建築制限に格差が生じます。これを少しでも解消するため、町田市は第 1 種中高層住居専用地域に用途地域の変更を行い、準備をすすめました。また、町田市の都市計画については東京都が権限を持っていることから、町田市の地域性を考慮し、神奈川県との連携を視野に入れるよう要請し、都の理解を得るにも多くの時間を費やしたといえます。

現在では、町田市の「市街化区域及び市街化調整区域の整備、開発又は保全の方針」(以下、「整開保」といいます。)には、「・・多摩地域及び相模原市域等と連携を図りつつ・・・」との一文が入っており、町田市が都県境を越えた連携を視野に入れながら、都市計画を進めていく意向を有していることが分かります。

町田市は、今後も、都や県を越えて連携を図っていきたいとの見解を示しています。

参考となる連携タイプ：利害調整連携

(2) 麻生区内の都市計画道路の進捗状況

表 3-1-1 は市内の都市計画道路の進捗状況を表にしたものです。これからは、麻生区内で都市計画決定されている道路は、18 路線、総延長約 43,000m となっており、そのうち完成延長は約 14,000m で進捗率 33% に留まっていることが分かります。一方

で、川崎区の計画延長は約 87,000m であり、完成延長が約 53,000m で進捗率は 60%となっていることや市全体の計画延長約 307,000m のうち、完成延長約 171,000m で進捗率が 56%であることと比較すると、都市化の進展が比較的遅かった麻生

表 3-1-1 都市計画道路別進捗率
(平成 11 年 4 月 1 日現在)

	計画延長m	完成延長m	進捗率%
川崎区	87,340	52,545	60
幸区	22,440	13,886	62
中原区	32,850	17,087	52
高津区	38,110	21,680	57
宮前区	42,190	32,975	78
多摩区	41,060	18,466	45
麻生区	42,740	14,279	33
計	306,730	170,918	56

区では、他区と比較して道路の整備が遅れていることが分かります。急速に開発の進んでいる新百合ヶ丘駅周辺を核として「広域あさお」を見た場合、こうした道路整備の遅れは、「人、もの」の流れに支障をきたす可能性も否定できません。特に、現在の主要幹線道路となっている世田谷町田線、尻手黒川線、上麻生連光寺線、横浜上麻生線の整備は急務であるといえます。

3 市街化調整区域

(1) 市街化調整区域の存在

川崎市北部地域の特色の一つとして、市内の市街化調整区域の大部分が麻生区に位置していることがあげられます。川崎市の市街化調整区域の総面積は 1,756ha であり、多摩川河川敷を除くと 725ha で、そのうち約 89%に相当する 646ha が麻生区に位置しています。

一方、「広域あさお」でみた場合にも、町田市の小山田・小野路、稲城市の東長沼・百村（平尾・坂浜は平成 9 年 8 月に土地区画整理事業により市街化区域に編入された）には市街化調整区域が位置し、小山田・小野路と黒川、東長沼・百村と細山は隣接していることから、市街化調整区域が一体的に残されているといえます。こうした市街化調整区域の存在が「広域あさお」の特徴とされる自然が多く残された地域というイメージを形成する大きな要因となっています。

(2) 市街化調整区域の意義

市街化調整区域の農地、山林等の自然は、生活にやすらぎと潤いを与えてくれる都市に残された貴重な財産であるといえます。その市街化調整区域を保全していくために、都市的土地利用が行われる際には、周辺の自然環境を十分に考慮して計画が策定されるべきです。各自治体は、こうした市街化調整区域における土地利用方針を「整開保」で明らかにしており、優良な農地として保全すべき区域（岡上、黒

川、黒川東、早野)、災害防止上保全すべき区域(麻生区の鶴見川流域の地域)、自然環境形成上保全すべき区域(細山、王禪寺、小山田・小野路)、計画的な市街地整備の見通しがある区域(片平の一部、小山田・小野路)をそれぞれ指定しています。自然環境の破壊が現在進行中であることについては共通していますが、市街化調整区域の現状は地区ごとに異なっており、この現状と課題については、第4章で検討を行ないます。

(3) 市街化調整区域の現状と課題

市街化調整区域内に建築物の建築等を行おうとするものは、開発行為の許可(法第29条)又は開発許可を受けた土地以外での土地に対する建築等の制限(第43条)に基づく許可を得る必要があります。建築物等の建設に対しては制限がされています。しかしながら、条文には適用除外項目があること、条文には抵触しない開発が存在することから、農地や森林の都市的な土地利用が行われているケースもあります。

表3-1-2は実際の市街化調整区域の土地利用をまとめたもので、市街化調整区域の土地利用としては、①合法的な建築物や造成を伴わない駐車場や資材置場への転用、②法の許可を要さない社会福祉施設や医療施設、学校教育施設の建築、③墓地造成、④農業振興地域内農用地等の転用不可能な土地の転用や建築物の建築など違

表3-1-2 市街化調整区域における土地利用の実態

・ 合法的な建築物や造成を伴わない駐車場や資材置場への転用

麻生区では、農地や森林を建築物や造成を伴わない駐車場や資材置場に転用するケースが多くなっています。こうした転用は、法第29条又は第43条に抵触せず、農地法についても農業振興地域内農用地でなければ、農地以外への農地転用許可を受けることができます。利用者にとっては、建築物の建築ほど費用を要せず、市街化調整区域で賃料も安いことから、こうした利用が促進される状況にあると考えられます。農地以外の土地の転用については届出制ではないので、件数は把握されていませんが、農地転用許可は平成9年度で6件、平成10年で7件、平成11年12月で8件と増加の傾向にあり、こうした転用は、手続き上の問題がなければ許可が下ります。

・ 許可を要さない社会福祉施設や医療施設、学校教育施設等の建築

特別養護老人ホーム、老人保健施設等の社会福祉施設、医療施設、幼稚園を含む学校教育施設等の建築については、法の許可を要せず、開発が行われています。

・ 墓地造成

従前からある墓地の拡張も含め、墓地造成計画は、最近増加の傾向にあります。規模と建築物の有無によっては、法の許可を要しないことから、森林、農地から転用されています。

・ 農業振興地域内農用地等の転用不可能な土地の転用や建築物の建築など違法な土地利用

農業振興地域内農用地等の転用できない土地の転用や建築物の建築を伴う土地利用などは違法ですが、近年は増加する傾向にあります。

法な土地利用などがあります。こうした開発は、様々なものがありますが、市街化調整区域の開発に関する相談は増加する傾向にあります。

特に、麻生区の市街化調整区域の土地利用では、森林造成と大規模な農地造成が目につきます。こうした造成の目的は、森林や農地の形成であることから、都市的な土地利用とはいえないものの、建設残土の運び込み、自然林の伐採、自然の谷戸の埋立、人工的な森林・農地への転用が行われ、本当の自然は破壊されているといえます。

土地所有者は、相続発生に伴う財産整理や後継者のいない農地等の活用ができず、固定資産税などの税金の支払義務が生じるため、景気が低迷している中で、売買又は賃貸による収入の獲得を望んでいます。特に、宅地化など収益を生む土地活用が隣地で行われた場合には、自分の土地の活用を考えるのは当然であるといえ、農地の場合でも大規模な開発が隣地で行われれば、営農意欲が減退しても批判することはできません。

さらに、麻生区の市街化調整区域は、鉄道の駅や幹線道路の近くに位置しており、交通の便が良いことから、利用する側にとっては大変魅力的であるといえます。

現行の日本の土地所有制度の下では、土地所有者及び土地利用者の意向が重視され、行政はその土地利用の合法性に着目し、適法であれば開発を認めています。実際、土地利用の方針は整開保に示されているだけで、川崎市の狭小な市街化調整区域を開発していくことが望ましいのかという価値判断は困難を極めます。

市街化調整区域の農地や自然は、川崎市民はもちろん、近隣都市の住民からも注目されている貴重な財産であるといえ、全国一律の法律だけでは守りきれない大切な環境をどのように保全し、有効に活用していくかが課題であるといえます（事例研究2参照）。



事例研究2 市街化調整区域のコントロール手法

「神戸市人と自然との共生ゾーンの指定等に関する条例」

神戸市では、農業を振興する観点から、市街化調整区域内の農業・農村地域を保全していくために、共生ゾーン条例を制定し、通常では用途地域の指定が行われない市街化調整区域内のゾーニングを行っています。このゾーニングにより、部分的に開発が行われ、虫食い状況にある市街化調整区域内の農業・農村地域の保全や農業の振興、地域の活性化が可能になると考えられています。特に、ゾーニングは、その土地の私権を制限するため、住民主体の土地利用計画を策定していることが注目されます。

市街化調整区域を緑地として保全する「みどりの聖域」と農業と農村の振興を図っていく「共生ゾーン」に、さらに「共生ゾーン」を農村用途区域（特定用途区域⁸、集落居

⁸ 特定用途地域：公共公益施設等市街化調整区域での建設等が可能な都市的施設の用に供する区域。

住区域⁹、農業保全区域¹⁰、環境保全区域¹¹)に区分し、土地利用の規制や誘導を行なっています。また、農村用途区域による土地利用計画とあわせて、良好な農村環境の保全・形成を一層推進するために、必要に応じて農村景観形成地域の指定を行なっています。

住民主体のゾーニング指定を行うための手続き¹²のひとつとして、「里づくり計画」の策定があります。「里づくり計画」は、「共生ゾーン」について、農村景観の形成に関する住民協定で、住民の主体的取り組みによる良好な営農環境と農村環境の保全を図る観点から、住民により組織される里づくり協議会¹³により策定されます。市は、その認定を受けた協議会を支援するとともに、策定された具体的な整備計画の目標と方針等に関する「里づくり計画」を認定し、積極的に事業を推進しています。

この条例の施行により、地域住民や大学関係機関、事業者等と連携しながら秩序ある土地利用の計画的な推進が期待されています。

参考となる連携タイプ：ネットワーク型の連携

4 政策提言

緑地・農地の保全

「広域あさお」の市街化調整区域のまとまった農地や緑地は、都心に残された貴重な財産であり、適切に保全していくことが重要です。しかしながら、市街化調整区域の現況は、それぞれ異なっていることから、一律に保全していくには困難が伴います。こうしたことから、現在の市街化調整区域のうち、良好な緑地や農地となっている部分から優先して保全していくことが重要です。特に、後述する多摩エリア内の市街化調整区域の緑地や農地は極力現存のまま優先して保全する必要があるといえます。

一方、麻生エリアについては、一定の土地利用を容認しながら緑地や農地を確保していくなど、地域別の現状及び特色を生かした保全や活用を進めていくことが必要です。

⁹ 集落居住区域：良好な生活環境の保全・形成を図る区域で、基本的に居住環境のための土地利用以外の用途に供しない区域。

¹⁰ 農業保全区域：良好な営農環境の保全・形成を積極的に図る区域で、基本的に営農環境のための土地利用以外の用途に供しない区域。

¹¹ 環境保全区域：良好な営農環境及び生活環境の保全のために、農業保全区域、集落居住区域と一体的に保全を図る区域で、自然と緑の保全管理に配慮しながら土地利用調整を行なう区域

¹² 農村景観形成地域の指定は、①関係法令による指定が行なわれ、かつ周辺の農村らしい景観との調和が望ましい地域、②広域的な水源確保、水質保全等の観点から保全が必要な地域、③周辺の農村環境の形成や、神戸らしさにあふれた新たな農業環境の創造を図るために必要な地域、④里づくり計画の策定にあわせて、農村景観の形成に関する住民協定が締結された地域をその対象としている。

¹³ 共生ゾーン内に居住する住民等は、良好な営農環境と農村環境の保全等を図るため、旧町村若しくは大字又は農業集落等、一定のコミュニティ単位に対応した区域を対象として里づくり協議会を組織し、地域住民に対する恒久的な普及・定着及び連絡を目的として、旧村単位に里づくり地域協議会ができる。さらに、里づくり地域協議会の全体調整を行なう組織として、共生ゾーン全域を対象に里づくり連合協議会をそれぞれ設立することができる。

ゾーニングの実施

「広域あさお」の市街化調整区域は、無計画な開発が行われた結果、自然環境の破壊を招いており、これを回避することが必要となっています。こうしたことから、ゾーニングを活用した土地利用の誘導を提言します。

実際、自然環境としての緑地を保全していくには、財政的な裏付けを持った買取等により行なうのが確実であると考えられますが、市街化調整区域内の自然環境の保全を全て買取により行うのは、費用的な理由から現実的でないと考えられるので、市が一定の方向性を示し、政策誘導するのが望ましいと考えられます。この基準は、緑地として保全する区域だけでなく、市街化調整区域全体を対象として設定する必要があります。

ゾーニングの設定に当たっては、その設定が土地に対する私権を制限することから、市民の意向に基づいて行う必要があります。このため、設定に際しては、市街化調整区域の現況を把握するとともに、それに対する住民の意向等を十分に調査することが前提となります。こうしたことから、市民参加の推進や権利者との合意形成、隣接都市との連絡調整等を含む適切なゾーニング設定プロセスの構築が重要となります（事例研究2参照）。

具体的な川崎市内の市街化調整区域におけるゾーニングとしては、近隣の土地の現況と整合性が保たれるように、①緑農地保全区域：緑地や農地として保全していく区域、②施設誘導緑地保全区域：一部緑地を残し又は緑地を造成し、非建物系の土地利用又は、緑地の中に立地するのが好ましい建築物（例えば、療養型の病院や高齢者施設などが考えられる）を配置する区域、③低層住居誘導区域：戸建専用住宅を中心とした低層住居を配置する区域、④市街化区域編入検討区域：市街化区域への編入を積極的に検討する区域を設定し、土地利用を誘導していくことが適当であると思われます。

この設定についての検討は、後述の土地利用検討委員会（仮称）で行うことが適当であると考えられます。

土地利用検討委員会（仮称）の設置

前述のゾーニングの検討や各部局間の調整を行う機関として、土地利用検討委員会の設置を提言します。

この土地利用検討委員会は、「広域あさお」に位置する自治体の環境部局、農政部局、都市計画部局、区役所及び関係部局から構成され、専門部会として第2節、第3節で述べる多摩丘陵自然環境保全協議会、広域あさお農業振興検討会を組織します。この委員会は、縦割り行政の中でそれぞれ所管する事項を把握しながら、縦割りの弊害を最小化していくとともに、土地利用に関する課題、関連する法体系などを検討し、望ましい土地利用やその妥協点を見いだしていきます。土地利用に関

して、望ましい方向性が見えてくれば、調査項目が明確となることから、各部局が有するデータを活用しながら、調査を必要とする部分についてのみ調査を実施し、説明責任を果たすことのできるデータを収集します。

現状では、各担当部局や都市間での連絡や調整は行なわれていますが、まだ広域的な観点が不足しており、全体としての最適化を図ることは困難ですが、各自治体・部局間の枠組みを越えた調整を図ることにより、「広域あさお」として特徴を踏まえた土地利用が実現できると考えられます。

コラム4 市境でみる不思議 一気に細くなる道路

市境では、道路の幅員が突然変化する箇所が多く見られます。写真は手前が町田側で、奥が川崎側となっている市境部分です。このような道路幅員の変化は、各市の土地利用状況の相違がひとつの原因として考えられます。実際、手前の町田市側は市街化区域で宅地化が進んでいますが、奥の川崎側は市街化調整区域で開発は進んでおらず、この相違が道路行政にも影響を及ぼしているといえます。「市が違うからあたりまえ」と考えるのではなく、市境地域の「違い」をきちんと市民に説明することが大切であるといえます。

