

Ⅱ モデル地区の保全・活用の可能性

§ 1 モデル地区設定の視点

○ 発生後、一定の速度で利用転換が進む首都圏郊外の大規模空閑地に関し、水・緑等環境資源の保全の観点を始めとする利用のあり方について具体的に検討するために、以下の視点に基づき、横浜市における上瀬谷地区、深谷地区、小柴地区の3地区をモデル地区として取り上げる。

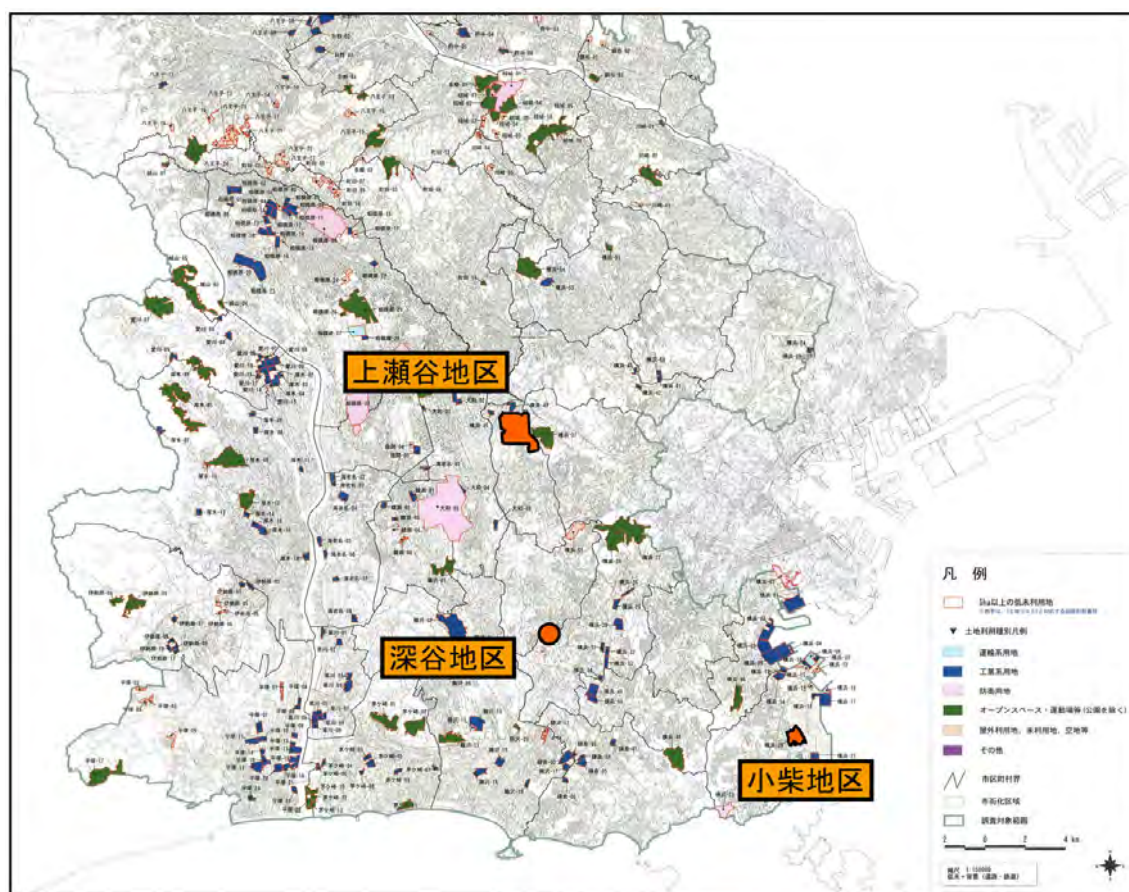
(1) 約50～240haと希少性の高い規模を持つ。

(2) 日米の合意により急遽返還が決まり、利用のあり方を見定める緊急性が高い。

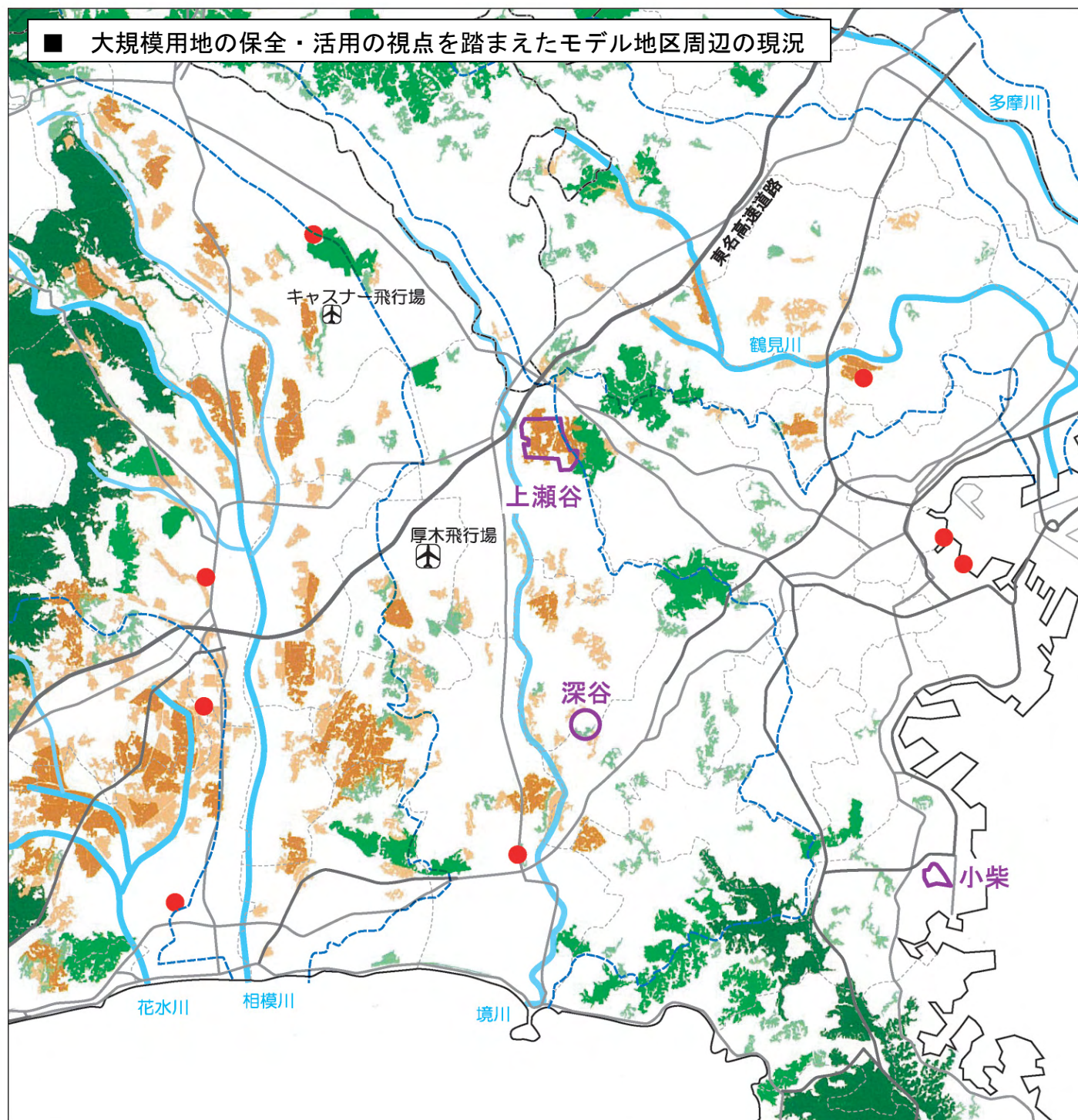
また、国有地が多く、行政による検討成果を反映、実現しやすい。

(3) 首都圏南西部地域として東京都心からの距離帯の中間的な位置にあり、汎用性が高い利用可能性の検討が期待できる

■ モデル地区の位置



■ 大規模用地の保全・活用の視点を踏まえたモデル地区周辺の現況



対象地区



自動車専用道路



国道



空港（滑走路1000m以下/以上）



河川



流域界



広域レベルの防災拠点



樹林地等（10/50/500ha以上）



農地（10/50/500ha以上）
（※500ha以上はエリア内には存在せず）



行政界（区市町村/都県境）



0 3 5 10km

§ 2 モデル地区の特性

1. 上瀬谷地区

- ・ 自然環境の分断化が目立つ丘陵域において、その丘陵域の中程の飛び石状の緑地として要諦をなす位置に残されたオープンスペースである。横浜市の「緑の七大拠点」に含まれる拠点の中央部に立地しており、境川の源流域、丘陵域の縁辺にあって、水循環の観点からも重要な役割を有している。
- ・ 道路ネットワーク（4車線以上の緊急輸送道路へのアクセス性）、広域交通拠点へのアクセス（都市圏外への高速道路 I C、空港へのアクセス性）、救援活動（災害時指定病院との近接性）、緊急物資調達（食品関連・日用品関連の物流施設との近接性）、オープンスペース（敷地面積）の面で、既存の広域レベルの防災拠点にも劣らない特筆すべきポテンシャルを有している。
- ・ 物流面では、小売店舗等の集積地に近いため、食料品、日用品を取り扱う物流施設など、モデル地区の土地利用との親和性の高い物流施設の立地需要が見込める。
- ・ 米軍施設用地内の民有地（110ha：全体の約 45%）は、大半が農業利用され、農業振興地域農用地区域、農業専用地区に指定されている。
- ・ 本地区では、水稻、野菜（相模ウドは特産品）、果樹が栽培され、市場出荷、直接販売、契約栽培など、多様な出荷・販売が行われている。
- ・ 本地区周辺の都市住民に対するアンケート調査によると、都市住民は都市部に農業・農地を残すことや農作業をしたいという意向は高い。

2. 深谷地区

- ・ 密集型の市街地に囲まれたオープンスペースとして高い潜在的機能を有している。横浜市の「緑の七大拠点」の空白地でもあり、周辺住民を中心とした充足度を高めるために重要な位置づけにあるといえる。また、丘陵域の縁辺にあって、流れは小さいものの境川支流の源流域にあたるため、下流域に及ぼす水循環の観点からも重要な役割を有している。
- ・ 防災面では、広域交通ネットワークへのアクセス性が高くないため、広域レベルの防災拠点とするためには交通ネットワークなどの環境整備が必要である。周辺に市街地が広がることから、避難所機能の充実など地域レベルの防災拠点としての活用の可能性が期待できる。
- ・ 物流面では、周辺が住宅地に取り囲まれている環境から、物流機能としての利用可能性は低い。

- ・ すべて国有地で、土地利用は通信施設であり、一部には菜園等市民利用されているものの、農業的土地利用は希薄である。

3. 小柴地区

- ・ かつては海に面していた連続した海食崖の最南に立地し、横浜市の「緑の七大拠点」に含まれる拠点の中央部の位置にある。旧海岸線に沿った台地端部に、断続的に分布する崖線緑地の最南に位置し、多様な樹林地、汽水域の干潟、海浜、島嶼等、海岸から海辺に連続している。北端の富岡総合公園から、公共的に管理された公園緑地群が連続して形成されている。
- ・ 防災面では、広域ネットワークへのアクセス性は比較的良いが、崖線上で平坦地が少ないため、広域レベルの防災拠点とするためには、敷地造成などの環境整備が必要である。周辺に市街地が広がることから、避難所機能の充実など地域レベルの防災拠点としての活用の可能性が期待できる。
- ・ 物流面では、周辺が住宅地に取り囲まれている環境から、物流機能としての利用可能性は低い。

水・緑レクリエーション面からのモデル地区の特性

■ 上瀬谷地区

【地区の特性】

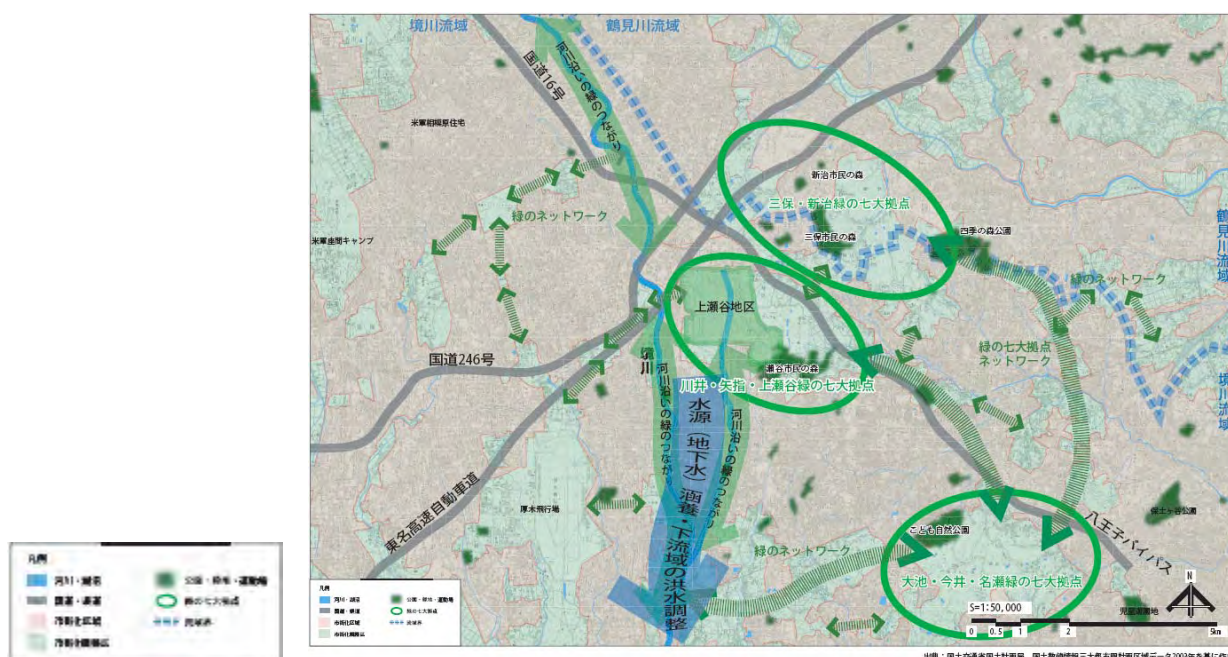
広域的 位置づけ	○分断化目立つ丘陵域において飛び石状の緑地として要諦をなす位置に立地 ○境川の源流域、丘陵域の縁辺に立地し、水循環の観点から重要な位置づけ ○横浜市の「緑の七大拠点」に含まれる拠点の中央部に立地
周辺地域 の状況	○境川支流の源流を発し、農地や樹林地が多く残存 ○横浜市『緑の七大拠点』の一つ「川井・矢指・上瀬谷」拠点の重要な一翼 ○隣接する瀬谷市民の森など大規模な公園が多く集積して分布 ○東名 I C や上川井 I C に直近、道路交通上アクセシビリティは非常に良好 ○全般的に一般住宅地が広く分布、小規模戸建住宅地が多く立地
地区の 状況	○市民菜園、レクリエーション、凧揚げや紙飛行機の利用の場として活用 ○源流域として谷戸の面影を残し、湿性植物群落、河畔林が景観軸を構成 ○耕作放棄地から自然発生的に成立した落葉広葉樹二次林の平地林 ○海軍道路沿道は、老熟した桜並木が連続し、優れた景観軸を構成 ○農的環境を前景とした丹沢山塊・富士山への眺望が得られる ○市民菜園的利用の農地では、小区画ごとにバラバラで無秩序な景観を呈す

【今後の可能性】

～首都圏全体を見据えた防災と環境再生の一大拠点～

- 源流域の特性と環境ポテンシャルを活かした水循環・環境再生拠点としての方向性
- 都市型農業の推進拠点としての方向性
- 広域的交通アクセスの良好性を活かした広域的な利用拠点としての方向性
- 災害時には防災上の拠点空間としての方向性

等



■ 深谷地区

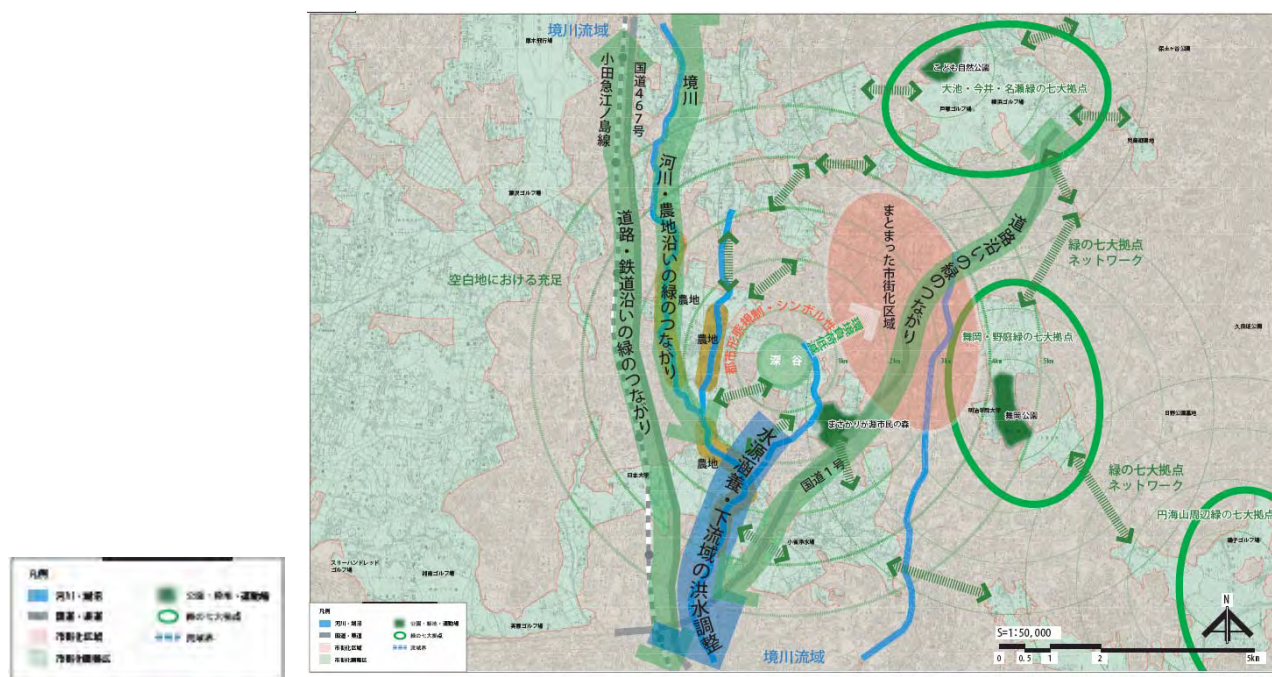
【地区の特性】

広域的 位置づけ	○丘陵域の縁辺、境川支流源流域にあたり、水循環の観点から重要な位置づけ ○横浜市の「緑の七大拠点」の空白地に立地し、充足度を高めるために重要
周辺地域 の状況	○『河川沿いのまとまりのある農地・樹林地の拠点』のひとつの拠点に立地 ○流れは小さいものの境川支流の源流域に立地 ○残された農地や樹林地は、いずれも断片的に分布 ○日常的な公園等のオープンスペースの充足状況は低い ○大規模な公園緑地が周辺地域には無く、緑の七大拠点の空白地帯に位置 ○鉄道駅徒歩圏や広域道路の観点からのアクセス性は不良 ○周辺は市街化調整区域も広がるが、比較的密集型の低層市街地が形成
地区の 状況	○市民菜園、野球場等として活用も、不特定多数の一般利用に供されていない ○大半が人工草地から構成され、一部南部に比較的発達した雑木林が分布 ○平坦な地形的特性等から、景観眺望の面からも特に優れた資源はない ○市民菜園的な利用農地では、小区画ごとにバラバラで無秩序な景観を呈す ○境川支流の小河川が地区を一部縦断 ○地形的にはほぼ平坦であり、雨水浸透能も低い

【今後の可能性】

～自然・スポーツ・文化の円形緑陰空間～

- 居住環境向上に資する公園・レクリエーション空間の整備の方向性
- 周辺市街地の形態を整序化し、都市のシンボルとなるオープンスペースの形成の方向性



■ 小柴地区

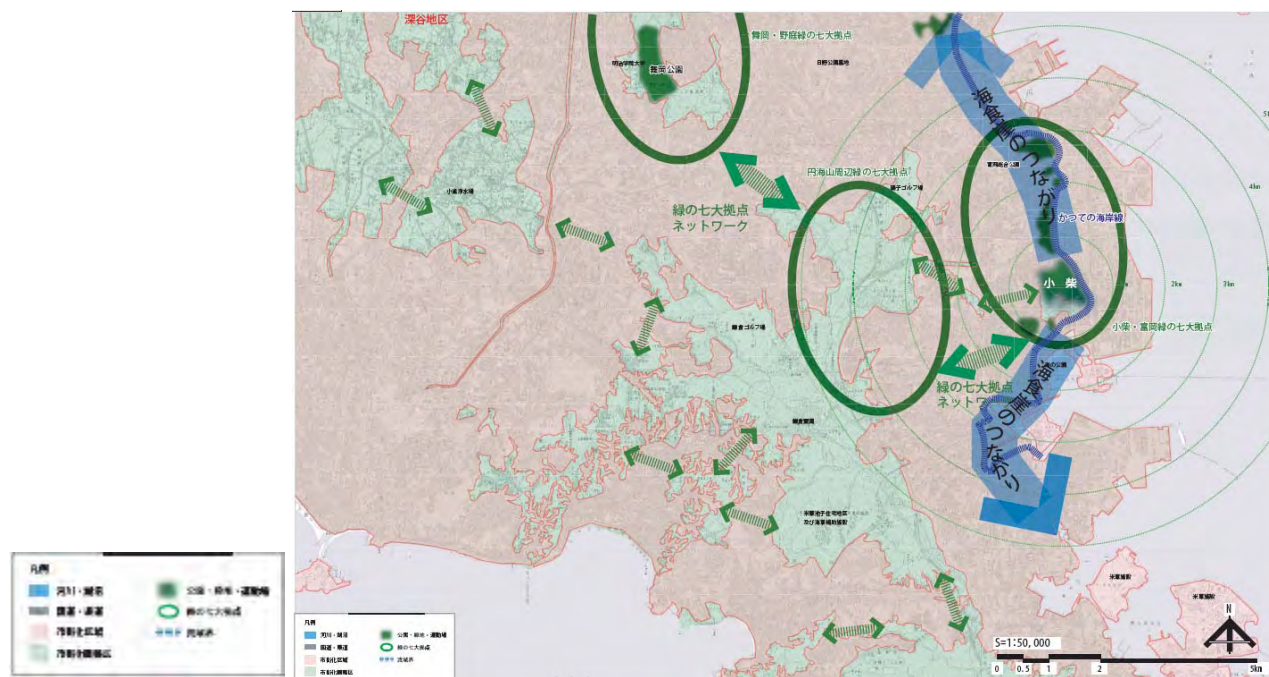
【地区の特性】

広域的 位置づけ	○かつては海に面していた連続した海食崖の最南に立地 ○横浜市の「緑の七大拠点」に含まれる拠点の中央部に立地
周辺地域 の状況	○旧海岸線に沿った台地端部に、断続的に分布する崖線緑地の最南に位置 ○多様な樹林地、汽水域の干潟、海浜、島嶼等、海岸から海辺に連続 ○北端の富岡総合公園から、公共的に管理された公園緑地群が連続して形成 ○特に海辺では、広域利用者に対するレクリエーション利用 ○鉄道、自動車アクセスともに非常に優れている ○埋立地は工場・事業所、内陸側は中高層住宅地、山側は、低層の戸建住宅地
地区の 状況	○現状は全域囲障区域であり一般利用はなされていない ○交通・アクセシビリティ等からみれば、今後のレクリエーション利用は優良 ○海食崖や砂浜としての特性を残し、海岸風衝地固有の植物が生育 ○相当裸地化された時期もあったが、発達した森林が再生・復元 ○台地端部に位置し、水分条件は良好で、湧水・小川も見られる ○比高 80m を有し、上部からは海浜部を俯瞰できる眺望が得られる ○崖線の樹林地が周辺から緑のスカイラインとして視認され景観構成上重要

【今後の可能性】

～森と海に抱かれた自然体験空間～

- 良好な自然環境・景観資源を活用した公園緑地の整備の方向性
- 周辺における水と緑のネットワークの展開・推進拠点としての方向性



防災、物流面からのモデル地区の特性

■ 防災面

①首都圏南西部の防災機能の位置づけと特徴

- 防災拠点は、果たすべき役割により、主に国や都道府県が設置する「広域レベルの防災拠点」、主に市町村が設置する「地域レベルの防災拠点」に区分される。
- 神奈川県県央部・湘南部では複数の広域防災拠点が計画的に配置されているが、横浜西部地区ではそのような機能を担う拠点の配置が少ない。

②広域防災からみたモデル地区のポテンシャル

- 上瀬谷地区は、道路ネットワーク(4車線以上の緊急輸送道路へのアクセス性)、広域交通拠点へのアクセス(都市圏外への高速道路IC、空港へのアクセス性)、救援活動(災害時指定病院との近接性)、緊急物資調達(食品関連・日用品関連の物流施設との近接性)、オープンスペース(敷地面積)の面で、既存の広域レベルの防災拠点にも劣らない特筆すべきポテンシャルを有している。
- 深谷地区は、広域交通ネットワークへのアクセス性が高くないため、広域レベルの防災拠点とするためには交通ネットワークなどの環境整備が必要である。周辺に市街地が広がることから、避難所機能の充実など地域レベルの防災拠点としての活用の可能性が期待できる。
- 小柴地区は、広域ネットワークへのアクセス性は比較的良いが、崖線上で平坦地が少ないため、広域レベルの防災拠点とするためには、敷地造成などの環境整備が必要である。周辺に市街地が広がることから、避難所機能の充実など地域レベルの防災拠点としての活用の可能性が期待できる。

③防災からみたモデル地区の活用の可能性

- 上瀬谷地区を広域レベルの防災拠点として活用した場合、被災地域への後方支援や、神奈川県県央部での防災機能の代替性確保など、広域バックアップ機能を期待できる。
- 上瀬谷地区を広域レベルの防災拠点として活用した場合、横浜市西部およびその周辺地区において、①物資輸送が速やかになる、②広域応援活動が迅速になる、③災害時拠点病院への重篤者搬送が容易になる、ことで市民の安心・安全面での生活の質の向上が期待できる。
- 防災拠点に併せて物流施設が立地することで、④災害時の物資の調達、⑤緊急物資の仕分け・一時保管場所の確保、などの防災機能が強化される。

■ 物流面

①首都圏南西部地域の物流機能の特徴

- 物流施設は、高速道路 IC 近傍や主要な幹線道路沿道に立地し、首都圏南西部地域では、東名道の厚木 IC や横浜・町田 IC 近傍などに物流施設の集積。
- 近年、厚木 IC 近傍での物流施設用地の確保が難しくなっており、厚木 IC から離れた工業団地などに物流施設の立地が滲み出している。

②モデル地区周辺の物流機能の特徴

1) モデル地区周辺の物流施設の集積状況

- 上瀬谷地区の周辺で物流施設の立地が多い。深谷地区や小柴地区周辺では物流施設の立地は少ない。

2) 上瀬谷地区周辺の物流機能の特徴

- 上瀬谷地区(横浜町田IC)周辺の物流機能の特徴を、物資流動調査結果からみると、
 - 厚木IC周辺に比べ近年(1990 年以降)立地した物流施設が多い。
 - 配送圏域は「概ね同一都県内」を対象とする物流施設が多い。
 - 施設規模が相対的に小さい物流施設が多い。
 - 食料品や日用品等の生活関連物資を取り扱う施設も立地。
- 上瀬谷地区の物流ポテンシャルや想定される物流機能を企業ヒアリングからみると、
 - 横浜市内と内陸部の両方を配送圏域とすることができ、配送用の物流施設の立地条件が良い。
 - 上瀬谷地区に、まとまった用地を確保できれば、周辺に立地する既存の物流施設の統合場所としての需要も見込める。
- 上瀬谷地区は、物流施設の立地用地としては地価が高いが、複数階層など高度利用された大規模施設を提供することにより、賃貸料などを企業ニーズに適合した水準で施設提供することも可能と考えられる。

③物流からみたモデル地区の活用の方向性

【物流からみたモデル地区のポテンシャル】

- 深谷地区及び小柴地区は、周辺が住宅地に取り囲まれている環境から、物流機能としての利用可能性は低い。
- 上瀬谷地区においては、小売店舗等の集積地に近いため、食料品、日用品を取り扱う物流施設など、モデル地区の土地利用との親和性の高い物流施設の立地需要が見込める。

【防災機能との親和性】

- 企業ヒアリング調査では、ほとんどの企業が災害時における物資提供や緊急援助物資の保管・輸送等に協力が可能と答えている。

- 食料品や日用品を取り扱う物流施設や緊急援助物資の保管・仕分け等を行える広いスペースをもつ物流施設が広域防災拠点と近接して立地することにより、広域防災拠点の機能強化が図られる。

【環境負荷低減効果】

- 上瀬谷地区は小売店舗等の集積地に近いことから、横浜市内を含む神奈川県全域に配送するような物流施設が上瀬谷地区に立地することで配送距離が短縮されて、環境負荷が低減する場合がある。
- 交通条件の良い上瀬谷地区では、周辺地域に散在する物流施設を上瀬谷地区に統合する企業ニーズがある。物流施設の統合により複数の施設からの重複する輸送が効率化され環境負荷が低減する。

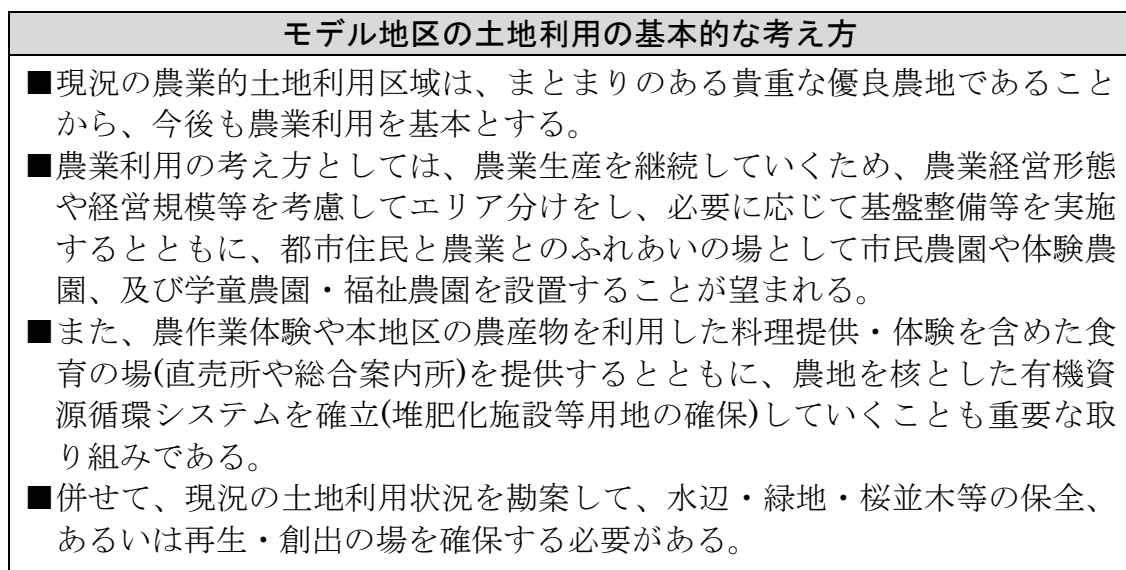
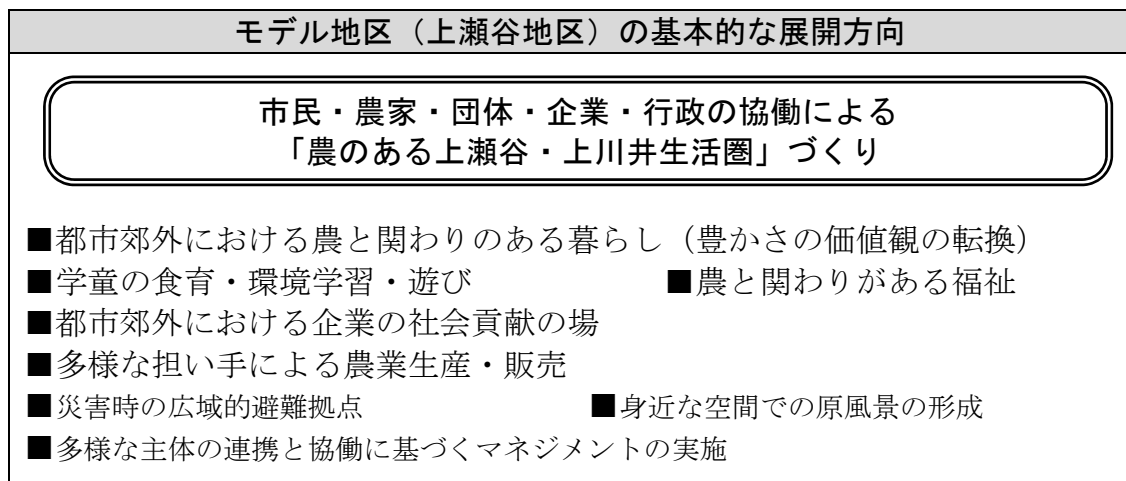
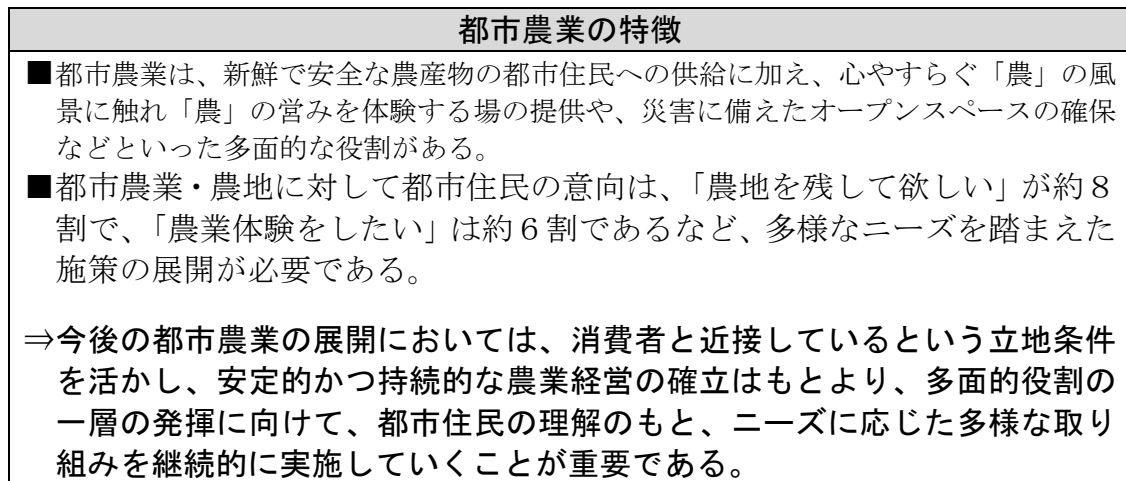
【既成市街地更新への波及効果】

- 既成市街地内や周辺幹線沿道に散在する物流施設を上瀬谷地区に統合することにより、既成市街地の土地利用の更新の種地、居住環境改善といった波及効果も期待される。

【物流機能としての活用の方向性】

- 上瀬谷地区においては、防災機能と十分な連携が図られ、かつ環境負荷の低減が図られる物流施設について、立地を誘導する方向性も考えられる。

都市農業面のモデル地区の特性



§ 3 モデル地区の保全・活用の可能性

モデル地区に関する広域的な視点並びに特徴を踏まえると、各モデル地区の保全・活用の可能性については、以下のように整理できる。(次ページの図参照)

1. 上瀬谷地区

[環境再生の取り組みフィールド、大規模レクリエーション空間]

- 多摩丘陵の一角をなす緑のネットワーク構築機能に対応した大規模な公園緑地、レクリエーション空間としての利用。特に戦後長期間にわたって改変がなされなかったことによる、他に代替し得ない大規模空間の維持は重要である。

[大規模空間を活かした防災機能、その平常利用としての物流]

- 道路ネットワーク、広域交通へのアクセス、救援活動、緊急物資調達、活動空間の面で有利な条件を備えており、また、既存の防災施設との位置関係等から位置的な条件も優位にある。広域レベルの防災拠点として活用した場合、被災地域への後方支援や、神奈川県県央部での防災機能の代替性確保など、広域バックアップ機能を期待できる。平常時には、小売店舗等の集積地に近いため、食料品、日用品を取り扱う物流施設など、大規模空間としての利用との親和性の高い物流施設の立地需要が見込める。

[都市住民の体験の場としても機能する農業の継続、高度化]

- 新鮮な農産物の提供のための土地基盤の整備のほか、都市住民の農業体験の場や食育の推進のための市民農園の整備、地域の環境保全のための有機資源循環システムの確立などが必要である。

2. 深谷地区

[広域からの利用に対応する特徴的な緑地空間、水系の保全]

- 周辺に広がる住宅市街地に対する、環境空間機能、環境調整機能として期待できる。また、住宅市街地の中にあってデザイン性の高い空間として景観面でも貢献できる。
- この環境空間は非常時には、地域レベルの避難空間等としても機能する。

3. 小柴地区

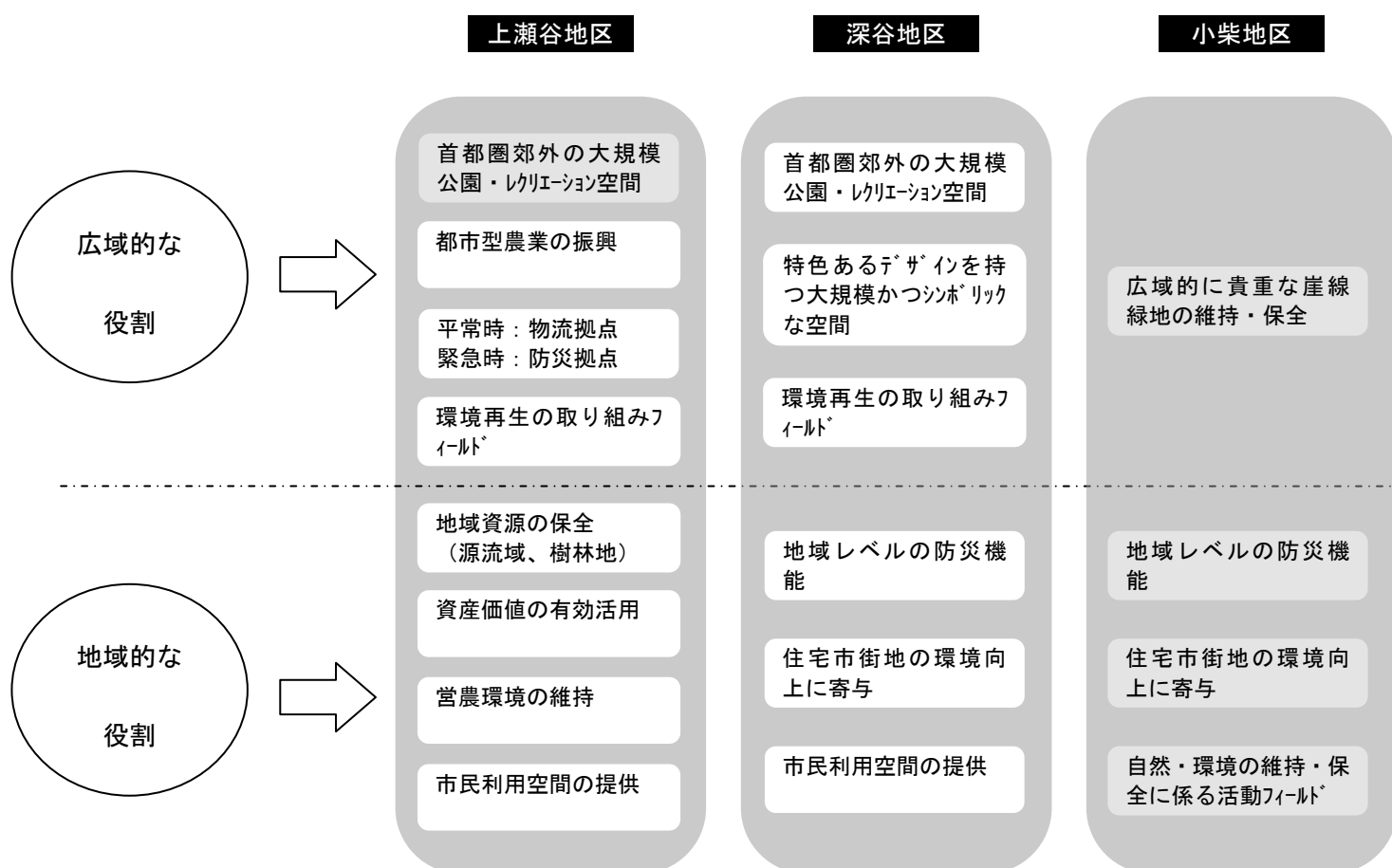
[崖線緑地の維持・保全]

- 旧海岸線上の斜面緑地の連続性、多様な植生環境など、既に保有している自然環境の価値の保全の必要性が高い。景観資源等としても貴重であり、地域における緑のネットワークの拠点としての活用が期待できる。
- この環境空間は非常時には、地域レベルの避難空間等としても機能する。

■ モデル地区の特徴、役割を踏まえた保全・活用の可能性

【役割の視点】

【各地区における保全・活用の可能性】



Ⅲ 大規模空閑地の保全・活用方策

§ 1 モデル地区の保全・活用の進め方

- 3つのモデル地区は、広域的な空間機能、水系や緑地の保全、防災や都市農業等多様な側面について、特徴、意義を有する他に代替し得ない貴重な空間である。
- その保全・活用(※)については、首都圏郊外における新しい環境空間形成の考え方に基づき、個々の土地への着目を超え、エコロジカル・ネットワークの形成など、一体的な保全・活用を視野に入れた対応が必要となる。
- またその利用は、居住に関するニーズの多様化、環境、景観等への意識の高まりに対応し、郊外に暮らす市民にとって新たなライフスタイル(※)を提供するものであることが望ましい。
- 利用内容の見極め、整備、管理・運営の各段階において、広域的な協議型の仕組みを取り入れるとともに、その実施にあたり、国や自治体の協力、企業や市民の参加などにより進めることが基本となる。
- 土地の経緯等(※)や周辺状況、特性などを踏まえると、概ね以下のような視点に基づき、保全・活用の方法や仕組みを具体化していくことが考えられる。

[広域的な仕組みの構築]

- ・ モデル地区に関する広域的な位置づけ付与、保全・活用に関する以下のような広域的な仕組みを構築していくことが適切である。
 - ① 緑（環境）の発信拠点としての一体的対応
 - ② 持続的な運営方策

[地区特性に対応した整備、運営の方策例]

(1) 上瀬谷地区

- ①事業会社（組合）方式
- ②公的主体主導方式

(2) 深谷地区

- ①従来型（行政による整備）
- ②民間活用型（PFI等）
- ③意義賛同型（民間企業・市民等からの資金調達）

(3) 小柴地区

※ 環境面での評価と土壌調査を待って方針検討を行う

- ①従来型（行政による整備）
- ②緑の活動実験場

※ 保全、活用について

- ・ 環境空間形成については、先述したノーネットロスの考え方を取り込みながら、首都圏全体から見た環境空間としての貴重性に着目する。
- ・ また、その保全、活用においては、エコロジカル・ネットワークの形成などにも着目し、生態系等への配慮も重要となる。

※ 新たなライフスタイルについて

- ・ 居住地の都心回帰の進展が見られる一方で、自然や緑の環境を求めた居住地選択のニーズもある。
- ・ また、居住地等としての価値を高めるため、安全、癒し等の価値を充実し、ライフスタイルの多様化に対応していくことも重要となる。

■ 参考：「居住に関するニーズの多様化」「環境、景観等への意識の高まり」

国土審議会 土地政策分科会企画部会報告－土地政策の再構築－（平成 17 年 10 月）における【土地を巡る国民の意識】として整理されている。

【土地を巡る国民の意識】

「⑤居住に関するニーズの多様化

（略）空間的なゆとりや自然環境の豊かさなどを求めて郊外への居住を望む高いニーズがあるとともに、複数の住宅を所有し、都心・街なか居住と郊外・田園居住を組み合わせる過ごすマルチハビテーションへのニーズなども存在している。（略）」

「⑥環境、景観への意識の高まり

（略）近年、街並みの保全や、市民緑地制度の活用等による緑地保全のための住民の主体的な取り組みが拡大している。また、（略）平成 16 年 6 月には景観についての総合的な法律である景観法が制定されたところである。こうした動きに見られるように、自然との共生、生態系の保全、良好な生活環境や景観の保全などに対する国民の意識が高まっている。」

※ 土地に係わる経緯等

1) 上瀬谷地区

- ・ 国有地と民有地が半々であり、接收されつつも自己の用地で耕作を継続してきた地権者もいる。

2) 深谷地区

- ・ 旧日本軍の施設で全面国有地であるが、囲障部分は限定的で、その他の部分は市民等により利用されてきた。
- ・ これら市民利用が行われている用地は、現状では契約等がない状態で利用されており、保全・活用においては、これらへの対応が課題となる。

3) 小柴地区

- ・ 旧日本軍の施設であり、ほぼ全域が国有地で、返還までは囲障が設置され立ち入れなかった。
- ・ 一部に民有地があり、地区内での移転を希望している。

2. モデル地区の保全、活用の進め方

	上瀬谷地区	深谷地区	小柴地区
市構想	・ 農・緑・防災の大規模な野外活動空間	・ 自然・スポーツ・文化の円形緑陰空間	・ 森と海に抱かれた自然体験空間
保全・活用の 枠組み	・ 原則的な利用の枠組み、性能等を規定し、時代に応じた多様な利用を展開 ・ 但し、広域的位置づけを持つ用途等に限定（当初は物流のみ等） ・ 国有地と民有地の混在状況を整序	・ 特徴的な円形の敷地形状を活かした、国又は県・市が所有する公園・緑地 ・ 一部に市民の主体的活用、管理方式の導入	・ 国又は県・市が所有する自然体験空間 ・ 住民、市民が主体となった組織・体制設け、既存緑地を保全・活用
保全・活用に 係る条件整備	・ 広域的な環境空間、防災機能の確保を条件としつつ、時代の要請に応じた段階的かつ調整型の利用	・ 市民利用や利用者管理の考え方を含む条件により、国際的に話題となるコンペ等により公園等としての利用	・ 土壌調査、専門家による自然要素評価を下敷きに市民等が管理・運営する緑の活動空間
広域的な仕組みの構築	(1) 「緑（環境）の発信拠点」としての一体的対応。 (2) 周辺市街地、既成市街地との連携 (3) 収益性の低い緑地等の環境空間の整備、維持のための広域的な協力、一部空間の有償貸し出し収入などによる持続的な運営方策。		
地区特性に対応した整備、運営の方策例	ケース①：事業会社（組合）方式（公的主体支援） ケース②：公的主体主導方式	ケース①：従来型（行政による整備） ケース②：民間活用型（PFI 等） ケース③：意義賛同型（民間等から資金調達）	土壌調査を待って方針検討 ケース①：従来型（行政による整備） ケース②：緑の活動実験場（市民主導）

3. 広域的な仕組みの構築

エコロジカル・ネットワークの形成面など、首都圏郊外における重要な自然環境空間の保全・活用の観点から、何らかの広域的な位置づけを与えた上で、その重要性に対応した以下のような仕組みを構築していくことが必要と考えられる。

(1) 緑（環境）の発信拠点としての一体的対応

- ・ 首都圏郊外部における水・緑の体系的な保全の観点からは、モデル地区を個々に捉えるのではなく、広域的な視点から一体的に取り扱うことが重要である。
- ・ 例えば、複数の地区を首都圏郊外における「緑（環境）の発信拠点」と位置づけ、緑地と水系、農地等の環境保全に一元的に取り組んでいくことが考えられる。
- ・ 広域的な意義、必要性との対応からは、国、自治体、またはこれに代わる公的な立場の主体が推進していくことが望ましい。

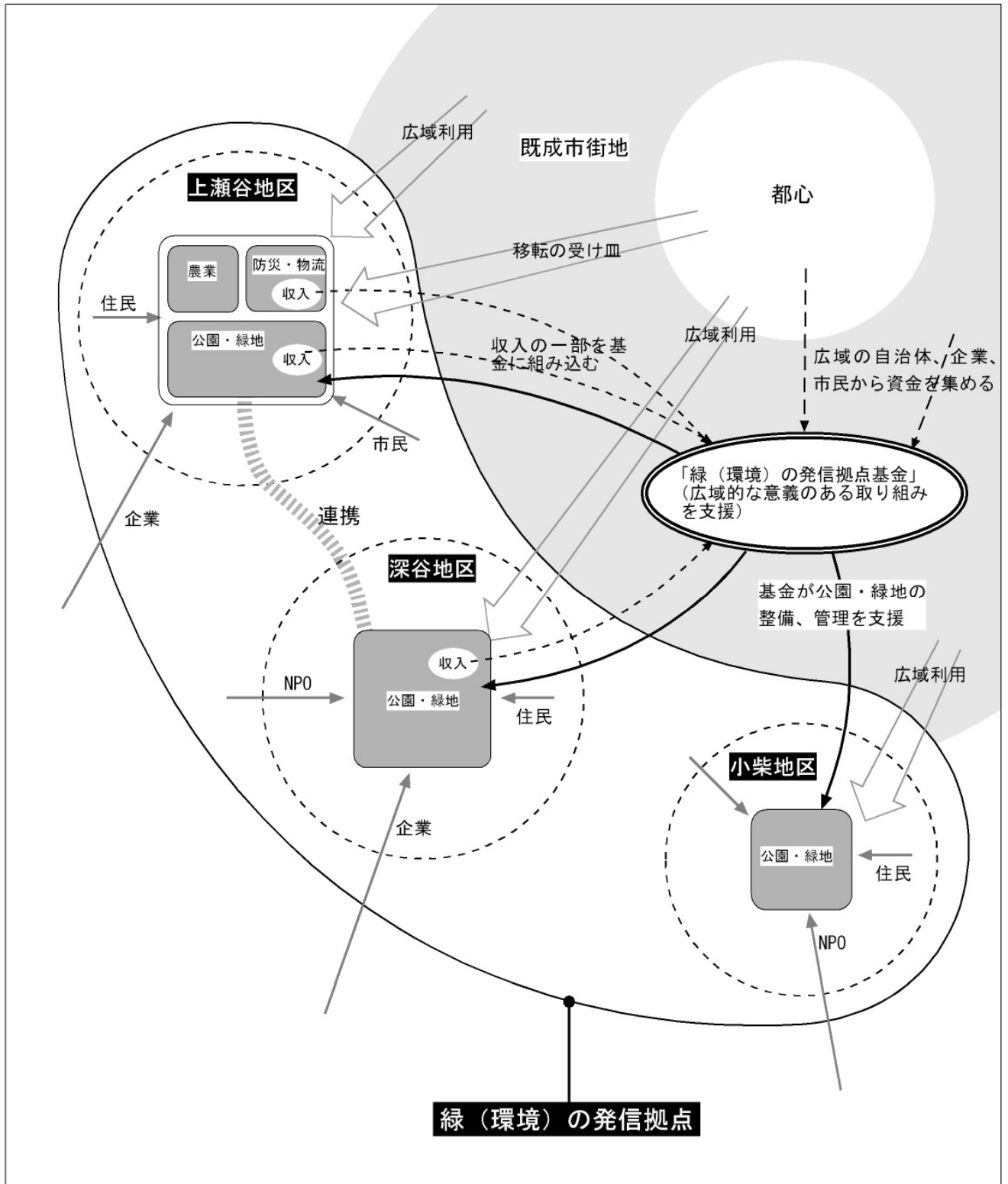
(2) 広域協力による持続的な運営方策

- ・ 基本的には収益性に乏しい環境空間等の整備、維持・管理においては、その意義に照らした持続的な運営方策が持ち込まれる必要がある。
- ・ 上瀬谷地区、深谷地区では、公園等の整備に際し一部を利用者負担の構造を取り入れることが考えられ、また上瀬谷における物流機能の導入については一定の土地賃料収入が期待できる。
- ・ これらの収入については、各地区の整備、維持・管理で完結させず、他地区を含めた一体的な運営としていくことが考えられる。言わば「緑（環境）の発信拠点基金」といったものであり、広域的立場にある主体や自治体、市民、企業等が協力してこれを運営していくといった仕組みをつくることが考えられる。

(3) 既成市街地との連携

- ・ 郊外に発生する貴重な大規模空間であり、周辺の郊外住宅地の居住者に対する緑等の環境空間供給のみならず、より広域的な観点からの活用、連携の視点が必要であり、そのための仕組みを考える必要がある。
- ・ 既成市街地内からの機能移転空間、既成市街地の移転跡地を活用した再編等といった空間の入れ替えを軸とした連鎖的な市街地再編に結び付けていくことが考えられる。

■ 保全・活用に係る広域的な仕組みのイメージ



4. 地区特性に対応した整備、運営の方策例

上瀬谷地区

ケース①

事業会社（組合）方式（公的主体支援）

- ・地権者が会社（組合）をつくり、事業から運営まで実施。
- ・公的主体によるコーディネート等の支援も展望
- ・資金は自己調達
- ・環境保全等に係る基金創設等も

ケース②

公的主体主導方式

- ・公的主体が、地権者、出資者等として積極的に関与
- ・整備から運営まで一貫してマネジメントを実施
- ・①と同様に基金創設等も考えられる。

深谷地区

ケース①

従来型（行政による整備）

- ・行政が公園の事業主体となる。

ケース②

民間活用型（PFI等）

- ・収益事業に着目し、民間活力を導入
- ・収入は地区内外に還元
- ・収益性向上のため活用の自由度を確保

ケース③

意義賛同型（民間等から資金調達）

- ・保全・活用の環境面での広域的意義に賛同する自治体、企業、市民から資金を集める。
- ・見返りに施設の優先利用権等を付与
- ・基金、オーナー制度等を展望

小柴地区

※活用の前提として環境対策（土壌調査）が必要

ケース①

従来型（行政による整備）

- ・行政が公園の事業主体となる。
- ・整備、管理等の各段階で市民等の協力を期待

ケース②

緑の活動実験場（市民主導）

- ・事業主体は行政だが、専門家、市民、団体等が関与するための中核的な運営組織を設ける
- ・組織が中心となって、緑の活動（フィールドワーク、文化、教育活動等）を展開

(1) 上瀬谷地区

[保全・活用にあたっての留意点]

- ー国有地、民有地が混在している状況にあり、現状のままでは土地の規模を効果的に活用した大規模施設等の立地が難しい。
- ー地区内の農地の殆どが農振農用地区域に指定されており、現在のところ農地転用ができない。
- ー地区は、国道 16 号、東名横浜町田 I.C. 等を活用した広域的な物流拠点等の形成のポテンシャルが高い。
- ー現状の土地所有区分を維持したまま土地利用規制を緩和した場合には、幹線道路沿道等で小規模な農地転用が行われ、虫食い上の土地利用となる可能性がある。

[展開イメージ]

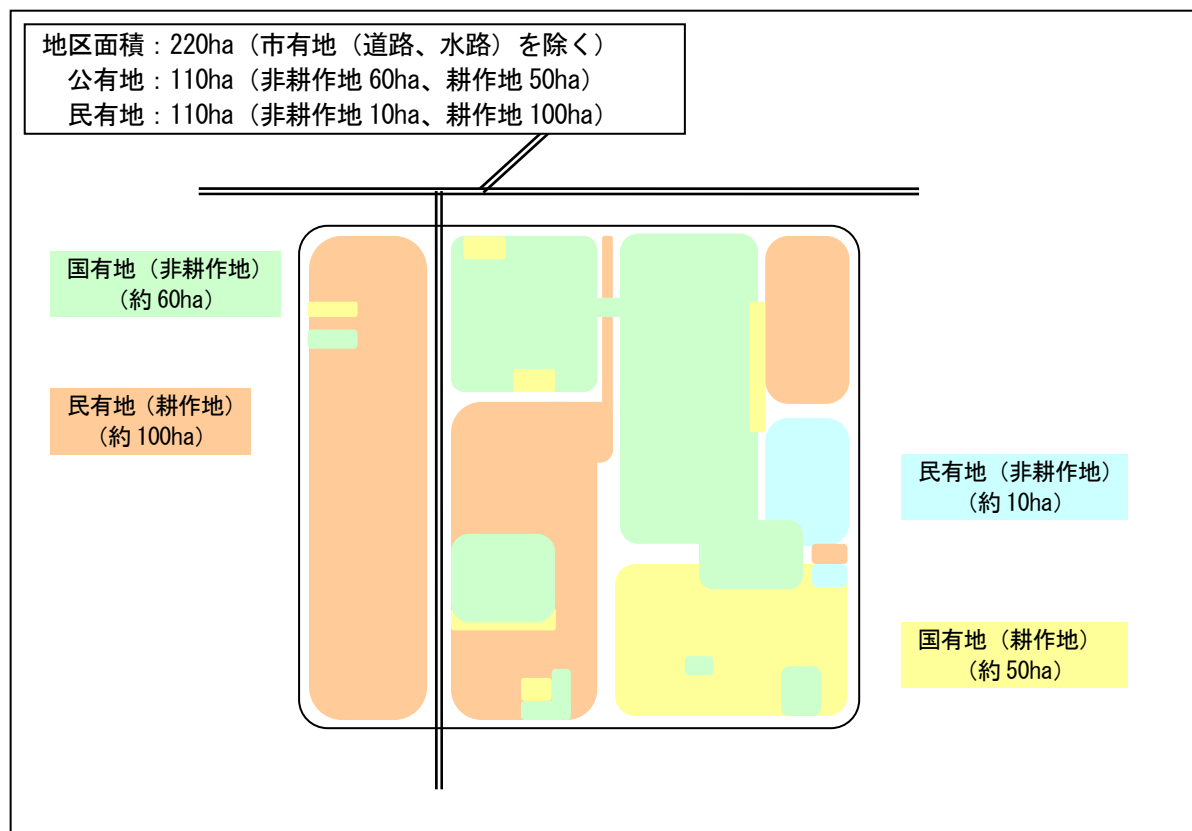
- ・ 保全・活用にあたっての留意点を踏まえ、まとまりのある一体のものとして利用するためには、土地利用の整序、土地所有関係の整理を行うことが極めて効果的である。
(次ページ参照)
- ・ 活用方法として、大部分が農地、公園が占めるためインフラ整備は最小限に止めることが想定される。この場合には、大街区の区画整理のような手法が考えられるが、現行制度で対応可能かについては精査が必要である。
- ・ 収益性の低い活用（農地、公園）が想定され、現段階では行政による負担が小さいと展望される中で、地区を将来的にも維持するためには、農地、公園の収入向上（都市農地、菜園等、公園収益事業等）を図りながら、収益性を持つ施設（例えば、物流施設）を併せて整備し、そこから得られる収入の一部を農地、緑地の維持に活用することも考えられる。
- ・ 地区の状況や上記の考え方を踏まえると、事業の進め方として例えば以下のケースが想定される。

ケース①：事業会社（組合）方式（公的主体支援）

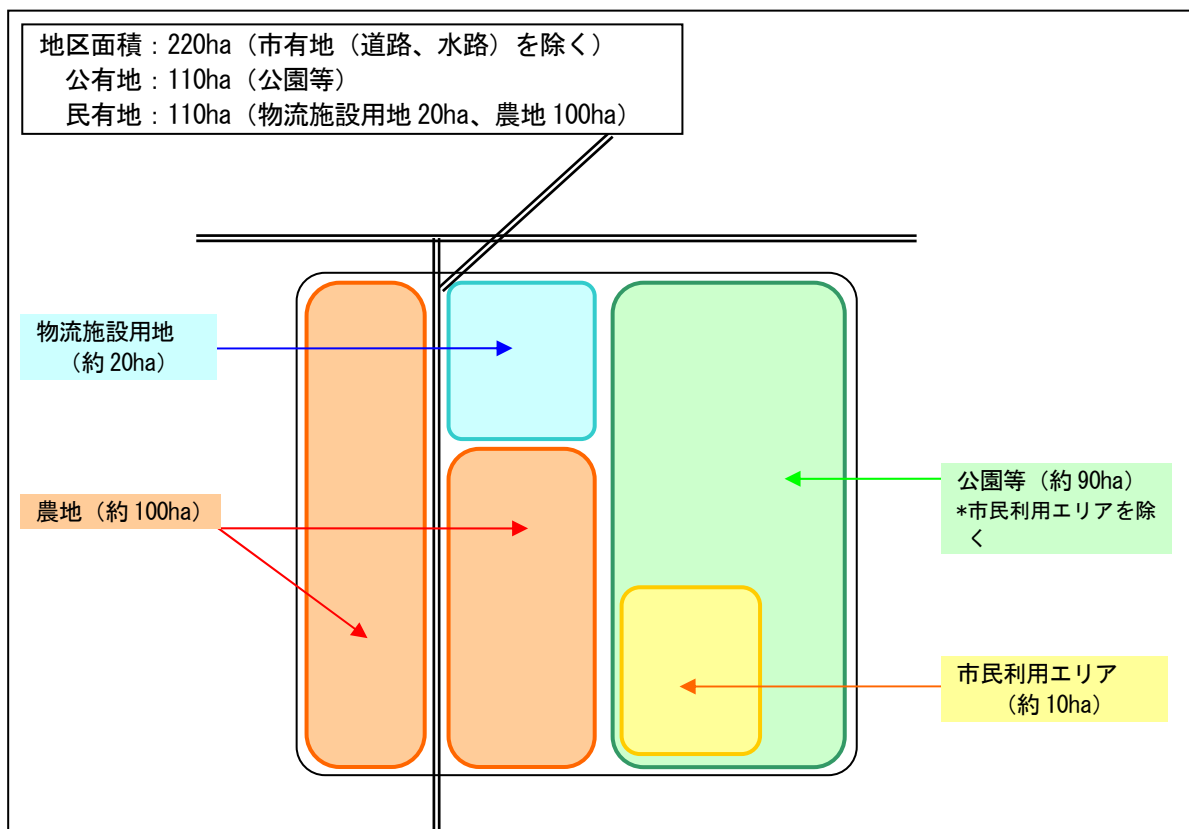
- ・ 地権者が参加して地区の事業、整備、管理・運営を一貫して行う事業会社（組合）を設立する。
- ・ 資金は自己調達する。方法としては、ファンド等により調達することが考えられる。
- ・ また、地区の保全・活用の環境面での広域的な意義をアピールし、首都圏の自治体、民間企業、市民等から資金を集め、それを整備、管理費用に充てることも考えられる。資金供出の見返りとして、公園内の施設の優先利用権を得る等のメリットを付与する。
- ・ 資金の集め方としては、例えば基金創設、オーナー制度等が考えられる。
- ・ 整備後は、土地活用の収入等を、維持・管理費、運営費に充当する。

■ 保全・活用のイメージ

◇現状



◇将来



※この図はあくまでも整序のイメージの1つであり、即地的な意味を持つものではありません

- ・ なお、地区全体を一体的かつ適切に管理、運営するため、コーディネート、資金手当の側面から公的主体が支援することも考えられる。

ケース②：公的主体主導方式

- ・ 公的主体が、地区内の土地を所有し、又は出資するなどして事業に積極的に関与する。
- ・ この場合、公共施設（公園・緑地、最小限のインフラ）の整備等への関与の他、地区の整備から管理、運営に至る一貫したマネジメントを行い、地区の運営を支えていくことが期待される。
- ・ なお、資金調達については、ケース①と同様に基金創設等の方法も考えられる。

（２）深谷地区

〔保全・活用にあたっての留意点〕

- －全体が国有地であり、上瀬谷地区のように民有地の権利整序の必要はない
- －囲障区域外は市民等が利用している実態がある。

〔展開イメージ〕

- ・ 基本は、特徴的な円形の敷地形状を活かした行政（国又は県・市）が所有する公園・緑地とすることが考えられる。現状においてはひとかたまりの国有地であるが、整備に伴い都市基盤施設整備等が必要となる場合も想定され、開発利益還元の仕組みを備えた、適正な整備方式が探られる必要がある。
- ・ 現在、市民等により利用されている状況も踏まえ、一部については市民が主体的に利用できるエリアとする。ただし、現状では無償で利用されているが、管理費等を得るため、利用権と引き替えに利用料を徴収するなど、新しい活用の枠組みを導入する。
- ・ 公園の維持、管理、運営費を調達するため、また「緑（環境）の発信拠点」としての資金を得るために収益事業を行うことが考えられる。
- ・ 事業の進め方としては、例えば以下のケースが想定される。

ケース①：従来型（行政による整備）

- ・ 行政が公園の事業主体となる従来タイプの事業である。
- ・ 行政管理となるため、収益事業の展開、収入の活用面で制約が生じることが考えられる。

ケース②：民間活用型（PFI等）

- ・ 収益事業を積極的に展開するため、民間活力を導入する。これにより、管理・運営

費等を自己調達し、地区内外への還元も可能とする。

- ・ 民間が一定の利益を得つつも、公園や周辺に収益を還元するため、施設の活用自由度を高める。

ケース③：意義賛同型（民間等から資金調達）

- ・ 地区の保全・活用の環境面での広域的な意義をアピールし、首都圏の自治体、民間企業、市民等から資金を集め、それを整備、管理費用に充てる。資金供出の見返りとして、公園内の施設の優先利用権を得る等のメリットを付与する。
- ・ 資金の集め方としては、例えば基金創設、オーナー制度等が考えられる。
- ・ このようなケースでは、一自治体ではなく、広域的な位置づけを持つ機関が整備、管理に関与することが考えられる（必要な場合には新たに組織設立）。

（３）小柴地区

〔保全・活用にあたっての留意点〕

一 緑地や自然地形が残される貴重な環境空間であり、専門家による自然要素評価を踏まえて保全・活用すべきである。

一 一方、貯油施設だった経緯から、保全・活用にあたっては、土壌調査を実施することが必要である。

〔展開イメージ〕

- ・ 環境面での評価と土壌調査を待って方針検討を行う。

【参考】

◇ 事業の進め方としては、例えば、以下のようなケースが想定される。

ケース①：従来型（行政が整備）

- ・ 行政が公園の事業主体となる従来タイプの事業である。
- ・ 各段階での市民等の協力を期待

ケース②：緑の活動実験場（市民主導）

- ・ 事業主体は行政だが、整備、管理・運営の各段階で専門家、市民、活動団体等が積極的に関与するための中核的な組織・体制を持つ。
- ・ 単なる公園として整備、管理するのではなく、この組織が中心となって、周辺住民、市民、企業、学校がフィールドワーク、文化・教育活動等を展開する場とする。
- ・ 管理・運営面では行政による資金的な援助を受けつつも、中核組織が中心となって活動の参加者（団体）が自前で対応することを目指す。

§ 2 計画・整備・運営の方法

モデル地区の整備、活用を、地区周辺あるいは横浜市域に止まらず、広域的な視点から見て意義のあるものとしていくためには、前節に整理したように、市民、活動団体、企業、行政等が適切に協力して、適正かつ永続的に維持されていくことが重要である。特に、整備、活用段階にどのような方法で各者が関与することを期待し、またそれを担保し、事業に組み込んでいくかが重要な課題となる。

このような認識の下、モデル地区の整備、活用を具体化していくために導入する方策として以下のような方法を展望する。

1 計画・整備・運営への市民参加

(1) ボランティア、地域活動等による協力

- ・ ボランティア団体の活動、地域活動の一環として、緑地の保全、公園の整備、管理・運営に協力してもらう方法であり、専門的な知識を持つNPOの協力等も得ることが期待される。協力を得るにあたっては、土地所有者、管理者と協力者、団体との契約（協定）等を締結することが考えられる。
- ・ ただし、整備、維持・管理費用の軽減が期待できるが、事業推進上での担保性、特に大規模な面積を対象とした場合に、十分な効果が期待できるかに課題が残る。
- ・ 既往の事例としては、里山管理、ナショナルトラストの取り組み等が挙げられる。

○ 自然地形、緑地が残される小柴地区への導入が考えられる。

○ 深谷地区、上瀬谷地区は、規模が大きいため、一部への導入が考えられる。

(2) 環境空間形成の必要性の確認、社会的合意形成

- ・ 郊外における環境空間形成の必要性、緑を守り、増やしていくことの重要性、その社会的合意形成等について、住民、市民、各種団体等の積極的な関与が望まれる。

○ 全ての地区において必要である。

2 計画・整備・運営の資金調達

(1) 広域の主体による協力体制

- ・ モデル地区において想定され既存緑地の保全、大規模な公園・緑地の整備は、地域的な環境向上、住民利用等のみを考慮したものではなく、広域的な観点から、首都圏郊外における新しい環境空間づくりの一端を担い、これを促進することを狙いとしている。
- ・ 既成市街地等では、新たな大規模な緑地の創出等は困難である。
- ・ このような認識の下、モデル地区における緑地再生、維持の取り組みについて、その広域的な意義に着目して、「緑の再生基金」、「森づくり基金」などとして広域から資金を募ることが考えられる。
- ・ 類似の取り組みとしては、下流域の自治体が水源保護のために資金を供出している例等がある。

○ 深谷地区、上瀬谷地区における大規模な公園・緑地整備への導入が考えられる。

○ 小柴地区についても貴重な自然要素の保全の観点からの導入も想定される。

(2) 市民、企業等からの資金集め

- ・ 残された自然環境や新たに創出する環境空間に価値を見出す者から、整備、維持に要する資金を集めることが考えられる。
- ・ 完全なボランティア募金よりも資金調達の可能性を高めるため、一定のインセンティブを付与する方向が考えられる。

① 公募債等

- ・ 市民、企業を対象に公募債を発行し、新たに整備する施設から得られる収入を原資に配当を行う方法がイメージできる。
- ・ 他の金融商品よりも配当が少なくとも、空間価値、環境への貢献に共感する人、企業の協力が期待される。

② 利用権の付与(設定)

- ・ 新たに整備する施設の利用権と引き替えに資金を集めるイメージである。
- ・ 資金を供出した者は、施設、土地の優先的な利用権の付与、利用料の割引等のメリットを享受できる。

○ 多様な施設整備が展望される上瀬谷地区では①②ともに導入が考えられる。

○ 公園・緑地的な利用が想定される深谷地区、小柴地区は②の導入が考えられる。

3 計画・整備・運営の仕組みづくり

(1)地権者等による事業・管理組織(会社)

- ・ 多くの地権者がいる一方で、空閑地全体を一定の目的に応じて活用し、かつ各地権者にとっての土地運営を可能とする、地区全体の計画、管理、運営を一貫して行うシステムが必要な場合、これに対応した「事業・管理組織(会社)」を立ち上げることが考えられる。
- ・ 多くの地権者の利害を調整しながら事業を実施し、また永続的に計画監理等を行い、環境を維持していくためには、主体的な取り組みを行う組織・体制が不可欠という認識に基づく。
- ・ 活動、管理・運営資金は、土地活用の収益等を充てることが展望される。
- ・ また、組織の立ち上げには、上述した「公募債等で集めた資金」、あるいは「土地を担保とした資金」等による資金を活用することも展望される。

○ 一般地権者が多い上瀬谷地区での導入が展望される。

(2)権利整序と計画・整備・運営の総合的対応

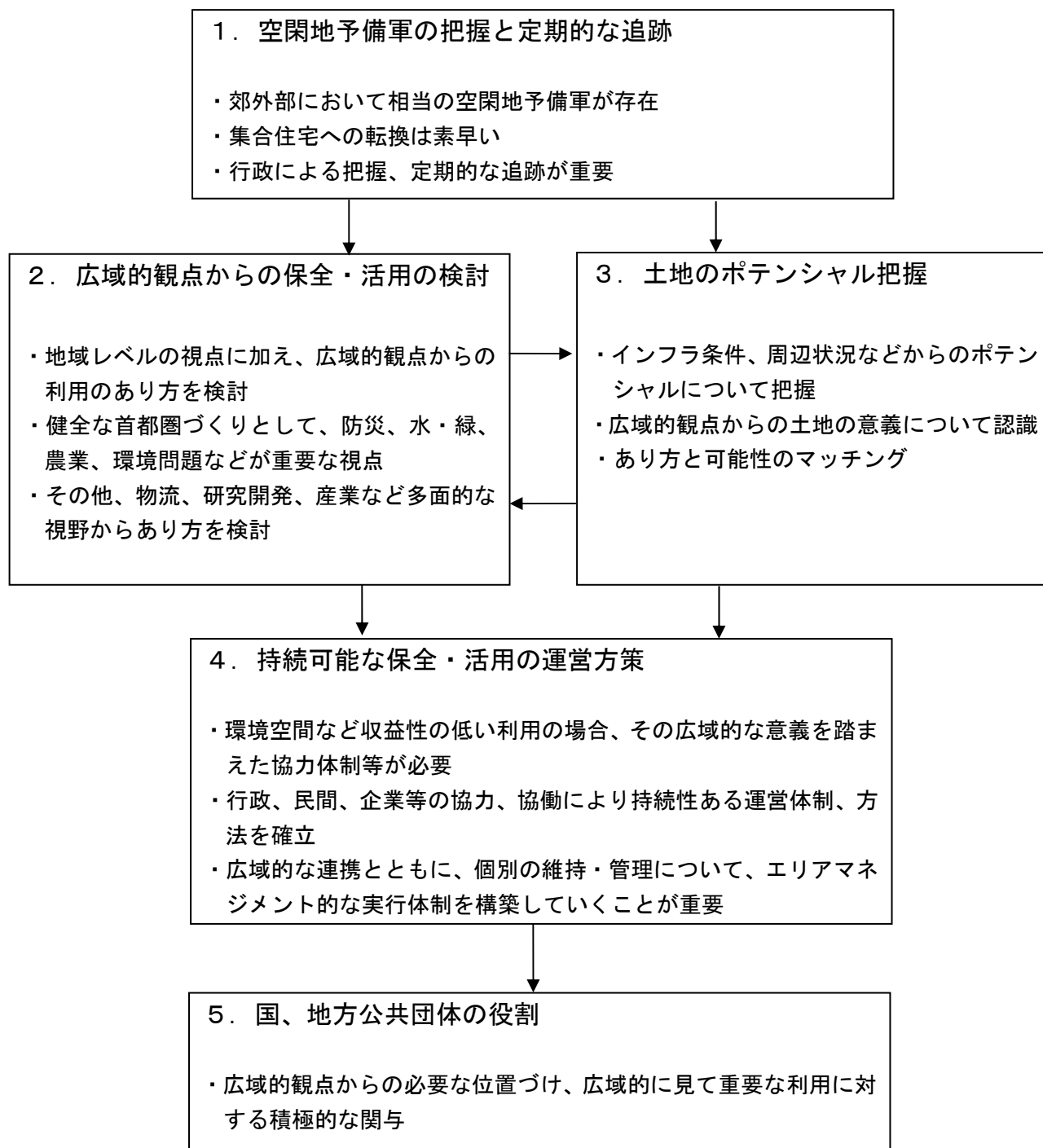
- ・ 広域的な観点から、大規模な空閑地を一定の目的に応じて活用していこうとする場合、権利関係の整序や必要な基盤(都市、農業)整備が必要な場合がある。
- ・ このような空閑地については、都市的土地利用、緑地・オープンスペース系土地利用、さらに必要な場合には農業利用を含め、適切に権利関係を整序していく必要がある。
- ・ 大街区の区画整理のような手法が想定されるが、現行制度で対応可能かについて精査が必要である。また広域的な環境空間の確保、都市農業の振興等の意義に照らし、この権利及び土地調整の方法と、上述した事業・管理組織については、広域的な立場を持つ主体が関与しつつ、一体的に進めることも考えられる。

○ 一般地権者が多い上瀬谷地区での導入が展望される。

§ 3 他地区への展開の考え方

前節までの検討を踏まえ、他地区に応用、展開していくとの観点から、首都圏郊外部における大規模用地の空閑地化に際して留意すべき視点等についてとりまとめる。

首都圏郊外部における大規模空閑地等の保全・活用に関する手順、留意点



1. 空閑地予備軍の把握と定期的な追跡

首都圏郊外部には生産施設、運動場等、屋外利用地などの大規模用地が多く存在しており、空閑地化すると程なく集合住宅用地化する傾向にある。

健全な首都圏を形成していく上で、郊外における大規模空閑地の保全・利用は重要な鍵を握っている。このため、空閑地予備軍ともいえる大規模な用地を把握するとともに、用地情報の定期的な更新が必要である。

2. 広域的観点からの保全・活用の検討

モデル地区における検討を踏まえ、今後首都圏郊外部において発生する大規模空閑地については、その保全・活用にあたり、次のような広域的な視点から、利用方向を見定めていくことが重要である。

1) 大都市の弱点とされる災害等に対する脆弱性への対応

ー広域防災活動拠点、その平常時利用としての都市的土地利用 など

2) 世界経済の一翼を担う、魅力ある大都市圏形成への対応

ー研究開発機能、産業機能、都市近郊のレクリエーション空間 など

3) 水と緑など、快適な潤いある都市空間形成への対応

ー健全な水循環の回復、生物多様性の回復、温暖化対応への寄与 など

4) 大都市及びその周辺における農業振興への対応

3. 土地のポテンシャル把握

発生空閑地について、インフラ条件、周辺状況等から、広域的にみてどのような分野の利用可能性が高く、また当該土地の持つ価値はどうかなど、土地のポテンシャルを慎重に検討し、把握することが重要である。

4. 発生空閑地の保全・活用の進め方に関する視点

発生空閑地については、単に所有者の都合のみで利活用が決められるべきものではない。所有者等に加え、地元行政、市民や住民、必要に応じて国も関与しつつその利用について検討、協議する仕組みづくりが必要である。新しい環境空間として緑地・オープンスペース等としての利用が図られる場合にあっては、市民・住民、さらには企業等も協力して、受益者負担の考え方も採り入れつつ、持続可能な環境維持の仕組みを実現していくことが望ましい。広域的な協力体制の他、一定の地区における土地利用調整、緑や水系、農地などの保全・活用については、実効的な管理・運営体制が不可欠である。このような地域の運営についての市民意識は変化しており、様々な形での参画意向が存在する。エリアマネジメントの一つの形態とも言えるこのような体制づくりを図ることが重要である。

5. 国並びに地方公共団体の役割

国並びに地方公共団体においては、健全な首都圏形成の観点から郊外部における環境創造や必要な機能空間確保に関する基本的な考え方を明らかにして、その目的達成に向けた取り組みや環境空間の維持・運営等について、積極的に関与・支援していく仕組みを整備していくことが適切である。高度経済成長期に、既成市街地の過密是正のために居住や生産機能の受け皿として、緑地や水系を改変しながら急速に形成された郊外は、20 世紀の負の遺産となる可能性がある。

大都市郊外部を優れた財産として次世代に引き継いでいくためには、積極的に空間マネジメントに取り組むことが期待され、一の都県を越えた広域的な視点から、国などが一定の役割を果たすべきと考えられる。