

東 京 農 業 大 学

博 士 論 文

神奈川県平塚市吉沢地区にみる市街化調整区域
の里地里山の土地利用と地域住民意識の変遷

2021年3月20日

造園学専攻

小島 周作

目次

図表リスト

第1章 研究の背景と目的	1
1-1 里地里山をめぐる問題点と本研究の対象とした里地里山の領域	2
(1) 里地里山概念、機能	2
(2) 日本における里地里山の社会的問題を取りまく現状	4
(3) 本研究の対象とした里地里山の領域	6
1-2 市街化調整区域に位置する里地里山をめぐる課題	7
(1) 都市緑地計画の観点からみた市街化調整区域制定までの歴史的経緯	7
(2) 市街化調整区域の土地利用に関連する既往研究と現在の市街化調整区域に対する評価	11
(3) 市街化調整区域の土地利用に対する地域住民の意識	19
(4) 市街化調整区域に位置する里地里山の土地利用をめぐる研究課題	21
1-3 研究の目的と研究対象地域	23
(1) 研究の目的	23
(2) 研究対象地域の設定理由と研究の位置づけ	24
1-4 研究の構成と各調査項目	26
1-5 用語の定義	29
第2章 研究対象地域における地域づくりの経緯	32
2-1 研究対象地域の立地特性	33
(1) 吉沢地区・ゆるぎ地区の位置	33
(2) 吉沢地区・ゆるぎ地区の主な土地利用	35
(3) 吉沢地区・ゆるぎ地区にかかる土地利用ゾーニング	38
(4) 吉沢地区の人口動態	40
2-2 研究対象地域における土地利用上の主な経緯	42
(1) X社による土地の買収と市街化調整区域の指定	42
(2) 第1次開発計画	43
(3) 第2次開発計画	44
(4) 第2次開発計画のその後	47
2-3 「産官学民」協働の地域づくりの展開	48
(1) 「湘南ひらつか・ゆるぎ地区活性化に向けた協議会」	48
(2) 「産官学民」協働の地域づくりの運営体制	49
(3) 「産官学民」協働（2008年）以降の地域づくりの変遷	50
(4) 「産官学民」協働のワークショップの変遷	55
(5) 吉沢八景選定プロジェクトの経緯	59
第3章 明治期～現在における吉沢地区の土地利用の変遷	66
3-1 明治期から現在における吉沢地区の土地利用の変遷	67
(1) 調査目的	67
(2) 調査方法	68
(3) 調査結果	71
3-2 土地利用の変遷の要因	85
(1) 調査目的	85
(2) 調査方法	86
(3) 調査結果	89

3-3	市街化調整区域指定前後における居住人口の推移	117
	(1) 調査目的	117
	(2) 調査方法	118
	(3) 調査結果	119
3-4	本章のまとめ	121
第4章	1960年代～現在における吉沢地区の土地利用に関連する制度・計画の変遷	122
4-1	調査目的	123
4-2	調査方法および調査対象とした行政計画	124
4-3	国の土地利用に関する行政計画の変遷	127
	(1) 全国総合開発計画・国土形成計画・国土利用計画・都市計画法等の関係性	127
	(2) 国の土地利用に関する行政計画の変遷	128
4-4	神奈川県土地利用に関する行政計画の変遷	133
	(1) 第三次総合計画（1966年）	133
	(2) 神奈川県新総合計画（1973年）	135
	(3) 新神奈川計画（1978年）	137
	(4) 第二次新神奈川計画（1987年）	140
	(5) かながわ新総合計画21（1997年）	144
	(6) 神奈川力構想（2007年）	148
	(7) かながわグランドデザイン（2012）	151
4-5	平塚市の土地利用に関する行政計画の変遷	154
	(1) 新市建設基本計画（1962年）	154
	(2) 新市建設基本計画再調整（1965年）	157
	(3) 平塚市総合開発計画（1970年）	159
	(4) 平塚市総合開発計画（1980年）	163
	(5) 新平塚市総合計画（HOTプラン21 湘南ひらつか）（1988年）	165
	(6) 新平塚市総合計画 改訂基本計画（1998年）	173
	(7) 平塚市総合計画 生活快適・夢プラン（2007年）	178
	(8) 平塚市総合計画 生活快適・夢プラン改訂基本計画（2012年）	184
	(9) 平塚市総合計画 ひらつかNEXT（2016年）	187
4-6	本章のまとめ	191
第5章	1960年代～現在における吉沢地区の地域住民の土地利用に対する意識の変遷	195
5-1	「土地利用の実態に対する認識・評価」と「将来の土地利用意向」の変遷	196
	(1) 調査目的	196
	(2) 調査方法	197
	(3) 調査結果	201
5-2	「里地里山に対する保全意識」の変遷	225
	(1) 調査目的	225
	(2) 調査方法	226
	(3) 調査結果	228
5-3	本章のまとめ	234

第6章 「土地利用」「土地利用に関連する制度・計画」「地域住民の意識」の比較	236
6-1 「土地利用」「土地利用に関連する制度・計画」「地域住民の意識」の関係性の変遷	237
(1) 第Ⅰ期：1960年～1967年（都市計画法制定前）	238
(2) 第Ⅱ期：1968年（都市計画法制定時）～1987年（第1次開発計画前）	241
(3) 第Ⅲ期：1988年（第1次開発計画時）～1997年（かながわ新総合計画前）	244
(4) 第Ⅳ期：1998年（かながわ新総合計画策定時）～2006年（第2次開発計画前）	247
(5) 第Ⅴ期：2007年（第2次開発計画策定時）～2015年（吉沢八景選定前）	250
(6) 第Ⅵ期：2016年（吉沢八景選定時）～2020年現在	253
6-2 本章のまとめ	258
(1) 行政側と地域住民・X社側の里地里山に対する基本的な考え方の違い	258
(2) 里地里山に対する基本的な考え方の違いから導き出された現在の里地里山をめぐる2つの論点	259
第7章 結論	261
7-1 「土地利用」「土地利用に関連する制度・計画」「地域住民の意識」の関係性の変遷	262
7-2 現在の土地利用をめぐる行政側と地域住民間の2つの論点	264
7-3 市街化調整区域に位置する里地里山における合意形成の方向性	265
補注および参考引用文献	266
Summary	273
要旨	284
おわりに	

図表リスト

第1章 研究の背景と目的

図1-1	関東地方1都6県および土沢地域・吉沢地区における市街化調整区域に位置する里地里山の土地利用の変遷
図1-2	関東地方の市街化調整区域に位置する里地里山の土地利用図
図1-3	市街化調整区域に位置する里地里山の様々なタイプ
図1-4	本研究の構成
図1-5	各調査項目一覧
図1-6	「地域住民」とその他の関連する主体の定義
表1-1	里地里山や関連地域（農村地域など）の土地利用の変遷を明らかにした主な既往研究一覧
表1-2	日本における地域制緑地やグリーンベルト思想に関する諸制度について取り扱った主な既往研究一覧
表1-3	市街化調整区域におけるスプロール現象の発生要因や様々な開発許可制度の運用実態について取り扱った主な既往研究一覧
表1-4	市街化調整区域における地域住民の意識について取り扱った主な既往研究
表1-5	市街化調整区域に位置する里地里山に関する既往研究と調査項目の関係性
表1-6	本研究の各章に対応する学会発表論文とポスター発表一覧
表1-7	本研究で定義する「産官学民」協働の地域づくりに参画する主体と担当部署
表1-8	利害関係主体と活動参画主体の関係性の整理

第2章 研究対象地域における地域づくりの経緯

図2-1	吉沢地区・ゆるぎ地区の広域位置図
図2-2	平塚市西部における各行政区域
図2-3	吉沢地区4つの自治会区とゆるぎ地区の位置関係
図2-4	吉沢地区の地形特性と設定した里山エリアと里地エリア
図2-5	ゆるぎ地区空中写真（2020年現在）
図2-6	平塚市都市計画図（2020年現在）
図2-7	吉沢地区とゆるぎ地区の土地利用ゾーニング（2020年現在）
図2-8	平塚市全体と土沢地域の人口動態（1960年～2015年）
図2-9	平塚市全体と土沢地域（めぐみが丘を除く）の世代別の人口動態（1970年～2015年）
図2-10	第2次開発計画の基本的な考え方
図2-11	第2次開発計画策定当初のゾーニング図
図2-12	第2次開発計画で提唱された新たな住民との協働による里山保全活動の運営方針
図2-13	吉沢八景に選定されたゆるぎ地区の農地
図2-14	湘南ひらつか・ゆるぎ地区活性化に向けた協議会の組織体系
図2-15	ワークショップの参加者属性別の参加者の推移
図2-16	公表資料に記載された吉沢八景の目的
図2-17	「吉沢八景選定プロジェクト」全体の流れ
図2-18	吉沢八景決定直後に配布された簡易パンフレット
表2-1	「産官学民」協働（2008年）以降の活動年表
表2-2	7種の活動に対する「産官学民」の各主体の参画動向
表2-3	ワークショップのプログラム別・参加者属性別の参加者の推移
表2-4	ワークショップのプログラム内容一覧（第1回～第32回）
表2-5	「吉沢八景選定プロジェクト」選考委員の内訳

表2-6	各応募・投票方法の概要とその応募数
表2-7	選定された吉沢八景
写真2-1	ゆるぎ地区の農地
写真2-2	霧降りの滝
写真2-3	里地エリアの風景
写真2-4	吉沢八景【ゆるぎの丘】
写真2-5	吉沢八景【松岩寺】
写真2-6	ワークショップ 「ゆるぎの丘」における里山保全活動
写真2-7	ワークショップ 「Z散策地」における里山保全活動
写真2-8	ワークショップ 「自然観察」
写真2-9	ワークショップ 「クラフト制作」
写真2-10	ワークショップ 「調理体験」
写真2-11	ワークショップ終了後の懇親会

第3章 明治期～現在における吉沢地区の土地利用の変遷

図3-1	1882年 吉沢地区土地利用図
図3-2	迅速測図（1882年測量）における吉沢地区（拡大版・広域版）
図3-3	1970年 吉沢地区土地利用図
図3-4	1960年代の吉沢地区の空中写真（拡大版・広域版）
図3-5	1995年 吉沢地区土地利用図
図3-6	1995年の吉沢地区の空中写真（拡大版・広域版）
図3-7	2018年 吉沢地区土地利用図
図3-8	2018年の吉沢地区の空中写真（拡大版・広域版）
図3-9	1882年～2018年の各土地利用項目の面積の変遷
図3-10	1882年～2020年における上吉沢・下吉沢・めぐみが丘の人口・世帯数の推移
図3-11	吉沢地区における転用目的別の農地法5条転用許可申請件数の推移
図3-12	吉沢地区における転用目的別の農地法5条転用許可申請面積の推移
図3-13	吉沢地区における経営耕地（田・畑）と耕作放棄地の面積の推移
図3-14	吉沢地区における総農家数等の推移
図3-15	土地利用の変遷の要因を把握するための調査手順
図3-16	ヒアリング調査対象となった地点
図3-17	タイプA・山林の分布図（2018年）
図3-18	タイプA・山林の分布図（1960年代）
図3-19	タイプA・山林の分布図（1882年）
図3-20	タイプA・山林の分布図（傾斜量図）
図3-21	タイプA・畑の分布図(2018年)
図3-22	タイプA・畑の分布図(1960年代)
図3-23	タイプA・畑の分布図(1882年)
図3-24	タイプA・畑の分布図(傾斜量図)
図3-25	タイプA・住宅地の分布図（2018年）
図3-26	タイプA・住宅地の分布図（1960年代）
図3-27	タイプA・住宅地の分布図（1882年）
図3-28	タイプA・住宅地の分布図（傾斜量図）

図3-29	タイプBの分布図(2018年)
図3-30	タイプBの分布図(1960年代)
図3-31	タイプBの分布図(1982年)
図3-32	タイプBの分布図(1982年)
図3-33	吉沢地区における農用地区域と開発許可申請を受けた住宅地のプロット図
図3-34	タイプCの分布図 (2018年)
図3-35	タイプCの分布図 (1960年代)
図3-36	タイプCの分布図 (1882年)
図3-37	タイプCの分布図 (傾斜量図)
図3-38	タイプDの分布図(2018年)
図3-39	タイプDの分布図(1960年代)
図3-40	タイプDの分布図(1882年)
図3-41	タイプDの分布図(傾斜量図)
図3-42	タイプEの分布図 (2018年)
図3-43	タイプEの分布図 (1960年代)
図3-44	タイプEの分布図 (1882年)
図3-45	タイプEの分布図 (傾斜量図)
図3-46	タイプFの分布図 (2018年)
図3-47	タイプFの分布図 (1960年代)
図3-48	タイプFの分布図 (1882年)
図3-49	タイプFの分布図 (傾斜量図)
図3-50	吉沢地区における1970年以降の転用目的別の開発許可件数の推移
表3-1	1882年・1970年における各土地利用項目の変化面積
表3-2	1970・1995年における各土地利用項目の変化面積
表3-3	1995・2018年における各土地利用項目の変化面積
表3-4	0.01km ² 以上の土地利用変化パターン一覧
表3-5	土地利用変化パターンのタイプ分類
表3-6	土地利用変化要因ヒアリング調査結果
表3-7	1970年時の吉沢地区の各戸の属性
表3-8	1968年の(新)都市計画法制定当初において市街化調整区域内で認められた開発行為一覧

第4章 1960年代～現在における吉沢地区の土地利用に 関連する制度・計画の変遷

図4-1	国土の利用の諸計画に関する体系 (2005年以降)
図4-2	線引き実施当初の平塚市の区域区分
図4-3	平塚市の農業振興地域及び農用地区 (2020年現在)
図4-4	ばらの丘ハイテクパークの形成イメージ
図4-5	ばらの丘ハイテクパークの全体マスタープラン
図4-6	ゆるぎ地区の第1次開発計画と農芸文化公園のゾーニング図 (地図版)
図4-7	ゆるぎ地区の第1次開発計画と農芸文化公園のゾーニング図 (空中写真版)
図4-8	平塚市都市マスタープラン (第1次) に示された平塚市の将来都市構造図
図4-9	平塚市都市マスタープラン (第1次) において示された西部地域の将来土地利用ゾーニング
図4-10	平塚市都市マスタープラン (第2次) に示された平塚市の将来都市構造図
図4-11	平塚市都市マスタープラン (第2次) に示された西部地域の将来土地利用ゾーニング

図4-12	平塚市緑の基本計画（第2次）で示された「緑と水の将来構想」
図4-13	【平塚市都市マスタープラン（第2次）別冊】で示された平塚市の将来土地利用構想
図4-14	平塚市における実際の土地利用の変遷と土地利用方針の推移の概念図
表4-1	調査対象とした行政計画一覧
表4-2	時系列上に整理した全調査対象行政計画一覧
表4-3	国の土地利用に関する行政計画の変化
表4-4	【(神奈川県)第三次総合開発計画】の抜粋内容
表4-5	【神奈川県新総合計画】の抜粋内容
表4-6	神奈川県の線引き時の区域区分の指定基準・基本的な土地利用方針について
表4-7	【新神奈川計画】の抜粋内容
表4-8	【第1次神奈川県国土利用計画】の抜粋内容
表4-9	【第二次新神奈川県計画】の抜粋内容
表4-10	【第2次神奈川県国土利用計画】の抜粋内容
表4-11	【神奈川県都市マスタープラン（1986）】の抜粋内容
表4-12	【神奈川県都市マスタープラン 第1次改訂（1991）】の抜粋内容
表4-13	【かながわ新総合計画21】の抜粋内容
表4-14	【第3次神奈川県国土利用計画】の抜粋内容
表4-15	【神奈川県都市マスタープラン 第2次改訂（1997）】の抜粋内容
表4-16	【神奈川力構想（2007）】の抜粋内容
表4-17	【神奈川県都市マスタープラン 第3次改訂（2007）】の抜粋内容
表4-18	【神奈川県都市マスタープラン 地域別計画（2003）】の抜粋内容
表4-19	【かながわランドデザイン】の抜粋内容
表4-20	【神奈川県土地利用基本計画（2017）】の抜粋内容
表4-21	【かながわ都市マスタープラン地域別計画 2010年策定】の抜粋内容
表4-22	【新市建設基本計画書】の抜粋内容
表4-23	【新市建設計画再調整】の抜粋内容
表4-24	【平塚市総合開発計画】の抜粋内容
表4-25	【第二次平塚市総合開発計画】の抜粋内容
表4-26	【新平塚市総合計画】の抜粋内容
表4-27	【新平塚市総合計画 改訂基本計画】の抜粋内容
表4-28	【平塚市都市マスタープラン（第1次）】の抜粋内容
表4-29	【平塚市総合計画 生活快適・夢プラン】の抜粋内容
表4-30	【平塚市都市マスタープラン（第2次）】の抜粋内容
表4-31	緑の基本計画（第2次）で示された計画の目標指標
表4-32	【平塚市総合計画 生活快適・夢プラン 改訂基本計画】の抜粋内容
表4-33	【平塚市市街化調整区域の土地利用方針】で示されたエリア区分（原文ママ）
表4-34	【平塚市総合計画 ひらつかNEXT】の抜粋内容
表4-35	【平塚市都市マスタープラン（第2次）別冊】の抜粋
表4-36	国・神奈川県・平塚市の土地利用方針の変遷

第5章 1960年代～現在における吉沢地区の地域住民の土地利用に対する意識の変遷

図5-1	ヒアリング調査の聞き取り項目と具体的手順
図5-2	各地区の行政に対して希望した施策の割合

図5-3	農地・山林の管理放棄化と住宅地開発を希望する理由の関係性
図5-4	各地区毎の「農地のあり方について」の調査結果
図5-5	各地区毎の「丘陵地のあり方について」の調査結果
図5-6	平塚市が2020年現在提示する吉沢地区での住宅地等の転用を可能とするエリア
図5-7	吉沢八景決定時において吉沢八景選定が地域評価与えた影響
図5-8	里地里山に対する保全意識を獲得した経緯
表5-1	ヒアリング調査対象者の内訳
表5-2	a氏の土地利用に対する意識の変遷
表5-3	b氏の土地利用に対する意識の変遷
表5-4	c氏の土地利用に対する意識の変遷
表5-5	d氏の土地利用に対する意識の変遷
表5-6	e氏の土地利用に対する意識の変遷
表5-7	f氏の土地利用に対する意識の変遷
表5-8	g氏の土地利用に対する意識の変遷
表5-9	h氏の土地利用に対する意識の変遷
表5-10	i氏の土地利用に対する意識の変遷
表5-11	j氏の土地利用に対する意識の変遷
表5-12	k氏の土地利用に対する意識の変遷
表5-13	l氏の土地利用に対する意識の変遷
表5-14	m氏の土地利用に対する意識の変遷
表5-15	1960年代に土地をX社に売却した調査対象者と、その売却地目・売却理由
表5-16	第3回平塚市住民実態調査（1969年）抜粋①
表5-17	第3回平塚市住民実態調査（1969年）抜粋②
表5-18	農地・山林の管理放棄化に起因する調査対象者の問題意識
表5-19	行政側の土地利用施策に対するA・Bの意見
表5-20	吉沢八景決定時における各主体に対するアンケート調査の概要
表5-21	ワークショップ活動報告資料における、地域住民と学生、一般参加者の主な発言一覧
表5-22	選考の視点 [ア 将来に残し育てたい風景である] で選考委員の中から 10票以上の票を獲得した応募景観一覧
表5-23	小学生・中学生の応募景観と応募理由の関係性
表5-24	地域住民の土地利用に対する意識の変遷

第6章 「土地利用」「土地利用に関連する制度・計画」「地域住民の意識」の比較

図6-1	「土地利用」「土地利用に関連する制度・計画」「地域住民の意識」の変遷と 各主体の関係性の変化
図6-2	「土地利用」「土地利用に関連する制度・計画」「地域住民の意識」の 各事象の結果と要因の関係性
図6-3	「新規住宅地の場所・規模」をめぐる平塚市と地域住民・X社側の現在の方針/意識の相違
表6-1	第Ⅰ期における行政側（国・神奈川県・平塚市）の吉沢地区に対する土地利用方針
表6-2	第Ⅰ期における地域住民の土地利用に対する意識とX社の土地利用方針
表6-3	第Ⅱ期における行政側（国・神奈川県・平塚市）の吉沢地区に対する土地利用方針
表6-4	第Ⅱ期における地域住民の土地利用に対する意識とX社の土地利用方針

表6-5	第Ⅲ期における行政側（国・神奈川県・平塚市）の吉沢地区に対する土地利用方針
表6-6	第Ⅲ期における地域住民の土地利用に対する意識とX社の土地利用方針
表6-7	第Ⅳ期における行政側（国・神奈川県・平塚市）の吉沢地区に対する土地利用方針
表6-8	第Ⅳ期における地域住民の土地利用に対する意識とX社の土地利用方針
表6-9	第Ⅴ期における行政側（国・神奈川県・平塚市）の吉沢地区に対する土地利用方針
表6-10	第Ⅴ期における地域住民の土地利用に対する意識とX社の土地利用方針
表6-11	第Ⅵ期における行政側（国・神奈川県・平塚市）の吉沢地区に対する土地利用方針
表6-12	第Ⅵ期における地域住民の土地利用に対する意識とX社の土地利用方針
表6-13	2020年現在の吉沢地区の土地利用をめぐる平塚市と地域住民・X社側の論点

第7章 結論

図7-1	地域住民が希望した土地利用の変遷
------	------------------

第 1 章 研究の背景と目的

1-1 里地里山をめぐる問題点と本研究の対象とした 里地里山の領域

(1) 里地里山の概念、機能

今日、「里山」という用語や概念が一般社会にも認知されるようになって久しい。「里山」という用語は、江戸時代に初出が確認されているが、具体的な概念規定がなされたのは1970年代である。森林生態学者である四手井綱英は、「里山」を農地に続く森林・たやすく利用できる森林地帯と定義し、自然と人間の相互作用を表す概念であることを強調した¹⁾。それ以降、社会全体の環境問題への関心の高まり、それを受けての里山保全活動の活発化などの影響を受けて、一般社会でも「里山」という用語や概念は広く認識されるようになり、研究分野においても、多くの研究者によって「里山」の定義や「里山」に代わる新しい用語の提案がなされるようになった。

ここで、「里山」や関連する用語の定義を分類すると、次の3点が挙げられる²⁾。まずは四手井による定義のように、森林や農用林、雑木林のみを示す用語としての定義である。次に、その森林周辺に広がる農地や水路などの農的土地利用も含めた用語としての定義が挙げられる。そして最後に、森林と周辺の農的土地利用に加え、集落をも含めた複合的な土地利用の概念を示した用語としての定義である。最後の定義に関しては、狭義の「里山」（すなわち前者2つの定義）と区別して、「里地里山」という用語を提示する研究も見られる³⁾。さらに、里山の問題について主体的に取り組む国の所轄省庁である環境省でも、「里地里山」という用語を多く使用している。例えば、環境省が策定した「里地里山保全活用行動計画」では、「里地里山」を、「集落を取り巻く農地、ため池、二次林と人工林、草原などで構成される地域であり、相対的に自然性の高い奥山自然地域と人間活動が集中する都市地域との中間に位置（後略）」している地域概念の一種と定義している。

以上のように、研究論文や文献によって「里山」や「里地里山」の定義は異なり、研究毎にその研究の内容・性格から、里山に関連するどの用語をどのような定義で使用するかを規定する必要がある。

本研究では、詳細を後述する神奈川県平塚市の吉沢（きさわ）地区を研究対象地域に設定して研究を進めるが、①吉沢地区は農地と山林が混在する地域であること、②集落（住宅地）を中心に地域住民や行政などから社会的影響を色濃く受ける地域であること、を考慮して、山林・農地・集落を含めた概念である「里地里山」という用語を前述の環境省が示した定義に倣って使用することにした。

里地里山の環境は、長い時間をかけて農耕作業など人間の様々な働きかけを通して形成されてきたもので、動的・モザイク的な土地利用や循環型資源利用が行われてきた結果、二

次的自然特有の生物相・生態系が成立し、多様な生態系サービスを人間社会に提供してきたものという評価が今日では一般的である。生態系サービスとは、主に供給サービス・調整サービス・文化的サービスから構成されるとされている⁴⁾。供給サービスには、農的活動による農作物の供給のみならず、薪炭林などの燃料資源の供給や水資源の供給、多様な生き物の生態系によって提供される遺伝資源の供給などが挙げられる。調整サービスには、温室効果ガスである CO₂ を樹木や土壌内に吸収することで提供される気候調整機能や、山林や農地の水源涵養によって提供される水質調整機能と災害調整機能（主に洪水や土砂災害など）が挙げられる。そして文化的サービスには、その地域の伝統的な文化の創出につながる、里地里山の長年の管理によって培われた伝統的慣習や知識と、自然散策や農泊、農家レストランなどに代表される、観光・レクリエーションの提供などが挙げられる。

以上の多岐に渡る里地里山の生態系サービスを、将来においても引き続き継続・再生・創出していくことが、持続可能な社会を構築する上では欠かせない。

しかし、人口減少社会や気候変動に代表されるように、国土のあり方についてのパラダイムシフトが求められる今日の日本においては、生態系サービスの中でどのサービスを重視していくべきかは、里地里山のあり方を変える重要な要因の一つとなり、一定の社会合意が必要になると思われる。そのためにはまず研究分野において、里地里山のこれまでの変遷を、里地里山を規定する様々な要素（土地利用や住民意識、施策など）の相互関係性も含めて把握・評価を行い、その結果に基づいた今後の里地里山の動態について予測することで、社会合意を図る上での情報を提供する必要があると考えられる。

(2) 日本における里地里山の社会的問題を取りまく現状

環境省によると、里地里山は日本国土の約4割を占めているとされている⁵⁾。里地里山は奥山自然地域と都市地域の間位置している空間概念であることから、国土の中で一部のエリアに集中的に存在しているのではなく、国土全体に幅広く展開している。

里地里山や類似地域（農村地域や山村地域など）の土地利用の変遷を探究した研究についてみると、造園学や景観生態学などの分野を中心に数多くなされており、研究毎にその研究の視点や調査内容などは異なっている。その一方で、①限定された地域（ほとんどは市区町村単位）を対象とした事例研究であること、②過去の土地利用を明らかにするデータとして空中写真や古地図を使用していること、③多くの研究が取得可能データの限界から近代から現代までの期間を研究対象としていること、の3点が共通性としてみられる（表1-1）。

例えば、京都府の里山の変遷過程を対象とした深町らの研究では、1930年代までは集落を中心に水田、荒地、薪炭林（広葉樹林）が環状に展開していた土地利用だったが、それ以降、パルプ材等のための広葉樹林の需要増加や林業のための小規模人工林の出現という過程を経て、1960年代以降は里山と地域住民の関わりが希薄化したことにより水田の樹林地化やナラ枯れなどの現象がみられ始めたことを明らかにしている⁶⁾。

また、茨城県の農村を対象に迅速測図などの古地図のGIS解析を試みたデイビットらの研究では、1900年から1950年にかけて樹林地が畑地に変化する現象が顕著だったこと、市街地の拡大など都市的な土地利用が顕著になるのは1950年代以降であったことなどを明らかにしている⁷⁾。

以上のように、これまでの里地里山の土地利用の変遷を着目した研究をまとめると、日本の里地里山は、「農地・山林の減少」と「農地・山林の管理放棄化」という2つの大きな現象が進行していることが明らかとなっている。これらの現象は、里地里山が提供する様々な生態系サービスの劣化をもたらすとされている。具体的には、モザイク的な土地利用から画一的な土地利用に変質することによる生物多様性の低下や、山林の管理放棄による水源涵養や土砂流出防止などの国土保全機能の低下、集落の活力低下などの問題が深刻となっている。

以上の問題は、国が定める生物多様性国家戦略においても深刻な危機として受け止められており、開発行為の拡大により農地や山林が減少する現象は「第1の危機」、管理放棄により農地・山林の空間が変容している現象は「第2の危機」と位置付けられている。

表 1-1 里地里山や関連地域（農村地域など）の土地利用の変遷を明らかにした
主な既往研究一覧

発表年	題目	著者	学会誌、掲載ページ	調査対象データ	解析方法
1984	緑被地からみた江戸と東京の都市構造に関する研究	田畑貞寿、五十嵐政郎、 白子由紀子	造園雑誌47(5),298-303	古地図	目視による 判読
1988	埼玉県川越市・福原・名畑地区の平地林利用の変容 -市街化調整区域における平地林利用の事例-	犬井正	経済地理学年報34(2),29-40	古地図	目視による 判読
1997	京都府上世屋・五十河地区を事例とした里山の経年的変容過程 の説明	深町加津枝、奥敬一、 横張真	ランドスケープ研究60(5), 521-526	古地図・空中写真	目視による 判読
1998	山間集落における農林地管理の変遷と景観変化に関する研究	志賀壮史、重松敏則、朝廣和夫	ランドスケープ研究61(5), 563-566	空中写真	不明
1999	市街化調整区域の土地利用変化の実態と問題点 -千葉市稲毛区におけるケーススタディ-	三国政勝	日本建築学会計画系論文集 524,185-190	古地図・空中写真	目視による 判読
2001	多摩丘陵鶴見川流域におけるGISを用いた里山の植生変化	別所力、恒川篤史、武内和彦 神山麻子	GIS-理論と応用9(2),83-90	古地図・植生図	GIS解析
2003	山梨県郡内地域における土地利用と生物資源利用の変遷	後藤徹寛、小笠原輝、本郷哲郎 池口仁、武内和彦	ランドスケープ研究66(5), 569-572	古地図・空中写真	GIS解析
2006	台地集落域における土地被覆と人為的管理の変遷	栗田英治、松森堅治、 木村吉寿	農村計画学会誌25巻論文 特集号,239-244	古地図・空中写真	GIS解析
2007	農業・農村地域の景観の変容と人為的管理の変遷	栗田英治	システム農学23(1),11-20	古地図・空中写真	GIS解析
2009	迅速測図をはじめとする各種地図のGIS解析による茨城県南部 における農村土地利用の時系列変化の研究	デイビット・スプレイグ、 岩崎亘助	ランドスケープ研究72(5), 623-626	古地図・植生図	GIS解析
2009	都市近郊地域における農地の非産業的利用の成立過程	栗田英治、横張真、 山本徳司	ランドスケープ研究72(5), 727-730	古地図・空中写真	GIS解析
2009	広島県南西部における明治時代以降の植生景観の変遷と 立地条件との関係	田村和也、浅見佳世、 赤松弘治、福井聡	ランドスケープ研究72(5), 485-488	古地図・空中写真・ 地質図	GIS解析
2009	九州山地の中山間地域における土地利用の変化とその要因	宗円典久、伊藤哲、光田靖	景観生態学14(2),129-138	古地図	GIS解析
2010	大都市近郊に位置する京都府木津川市鹿背山地区における 1880年代以降の里山景観の変遷	岩佐匡展、深町加津枝、 奥敬一、福井亘、堀内美緒、 三好岩生	農村計画学会28巻論文 特集号,321-326	古地図・空中写真	GIS解析
2011	大阪府枚方市の里山における戦後から現在にかけて 土地利用の変遷	横山恭子	景観生態学16(1),33-38	古地図	GIS解析
2011	近代化の過程における日本の森林変遷に関する空間解析	原田一平、松村朋子、 原慶太郎、近藤昭彦	景観生態学16(1),17-32	日本全国土地利用 データセット (メッシュデータ)	GIS解析
2019	長崎県対馬市志多留地区における1950年代以降の土地被覆変化	重原奈津子、深町加津枝、 柴田昌三	ランドスケープ研究82(5), 623-626	空中写真・植生図	GIS解析
2020	香川県本村触八畑地区における明治期以降の土地利用変遷に 関する研究	豊坂弥雲・三島伸雄	都市計画学会都市計画論文集 55(3),1205-1210	土地台帳	文献調査

※赤枠の既往研究は、研究対象地域の全域または一部が市街化調整区域に
指定されている研究である。

(3) 本研究の対象とした里地里山の領域

「農地・山林の減少」と「農地・山林の管理放棄化」という2つの大きな社会的問題を解決するために、従来より国や地方自治体、市民団体など様々な主体が対策を実施してきた。対策の内容は、里地里山という空間の特性から多岐に渡り、農林業の復興施策や土地利用施策、里山保全活動の拡充施策、里地里山の様々な資源の利活用に向けた技術・商品開発などが代表例として挙げられる。

この時、様々な対策を複合的に実施する必要があるが、本研究では、土地利用施策が里地里山の問題解決のためには極めて重要な対策であるという考えに立脚している。土地利用施策とは、「ある任意の空間に対して、どの土地利用（農地・山林・集落）を、どこに、どのくらい、配置・許容するかを定める施策」である。したがって、「農地・山林の減少」の主因である開発行為も、「農地・山林の管理放棄化」の主因の一つである担い手の減少も、土地利用施策が密接に関わってくると考えるのが妥当である。

また、里地里山の位置するエリアごとに、解決策を講じることも重要であると考え。同じ里地里山と言っても、奥山地域に近い里地里山と、都市地域に近い里地里山では、発生している現象やそのメカニズムは大きく異なってくるため⁸⁾、必然的に各現象に対応する対策も異なるためである。

以上の考えに立脚した時、本研究は、都市近郊、特に市街化調整区域（以下；調整区域）に位置する里地里山に着目した。調整区域は今日の本格的な人口減少社会を受けて、土地利用施策の転換が謳われている地域であり、今後の土地利用施策に向けて、様々な事項の事実確認や論点を整理する必要がある、研究の意義が大きいと考えたためである。

1-2 市街化調整区域に位置する里地里山をめぐる課題

調整区域に位置する里地里山について、(1)都市緑地計画の観点からみた調整区域制定までの歴史的経緯を振り返った上で、(2)実際の土地利用の現状について既往研究から整理した。次に、(3)調整区域に居住する地域住民の意識について取り扱った既往研究を整理して、最後に(4)全体を通して未だ既往研究では明らかとなっていない課題を抽出した。

(1) 都市緑地計画の観点からみた市街化調整区域制定までの歴史的経緯

石川によると、調整区域は、グリーンベルトの計画思想を受け継ぐ現行制度であるとされている⁹⁾。したがって、グリーンベルトの歴史について既往研究の成果も交えて概観し(表1-2)、日本においてどのように調整区域に引き継がれていたのかについて考察していくこととする。

グリーンベルトとは、中心部に位置する市街部の周囲に、①スプロールの防止、②市街部への農作物供給、③レクリエーションの提供、などの機能の付与を目的とした緑地のことであり、多くの場合、緑地は農地と山林で構成されている。

グリーンベルトという計画思想の起源は、城郭都市が発達しながらも都市部の公害問題が深刻となった18世紀の欧州とされている。その後、18世紀後半から19世紀初頭のアメリカにおいて、パークシステムと相まってグリーンベルトの計画思想を有した計画が各都市で策定された。なお、この時期におけるグリーンベルトは、各都市で微妙な相違点はあるながらも、概ね行政によってグリーンベルトの対象となる土地(農地や山林)を様々な財政施策によって買収して確保した点に特徴を有する。現在の調整区域のように、所謂地域制によってグリーンベルトの対象となる土地の担保を図ろうとした訳ではなかった。

欧州・アメリカの各都市で生まれたグリーンベルトの思想は、1924年のアムステルダム宣言を経て、1930年代に日本に導入された。

日本最初の実質的なグリーンベルトの計画思想を導入した計画は、1939年に策定された、東京緑地計画であるとされている¹⁰⁾。この計画では、「緑地」を「本来の目的が空地にして、宅地、商工業用地及び頻繁なる交通用地の如く、建蔽せられざる永続的なもの」と定義しており、緑地の永続性が初めて明示され、今日の「緑地」の考え方の基礎となった。緑地として公園、景園地、環状緑地などの区域を設定し、首都圏のスプロール拡大の抑制や、健康やレクリエーション増進などを企図した。景園地は地域制緑地の考え方を適用したのに対し、環状緑地帯は、多摩川や江戸川沿いなど都心を囲むエリアを設定し、買収により用地を確保する計画設計がなされていた。なお、東京緑地計画について詳細な調査を行った真田による

と、環状緑地帯は、これまでのグリーンベルトの主目的だった都市の過大化防止という目的のみならず、レクリエーション提供という目的も具備されていたことが指摘されている¹¹⁾。

計画策定後、東京緑地計画は、財源不足などの要因で計画通りに用地の確保は進まなかったが、戦時色が強まる中で、1942年の防空法に基づく防空空地に環状緑地が引き継がれることとなり、戦争被害の最小化という目的が加わることで、用地確保が加速した。

戦後は、1945年の特別都市計画法における緑地地域や、1956年の首都圏整備法・首都圏整備計画における近郊地帯など、グリーンベルトの計画思想を有した種々の計画・制度が、首都圏を中心に各地で展開されるようになった。ただし、これらの計画・制度は、戦前の東京緑地計画や防空空地とは異なり、用地を行政団体が買収して土地を確保するのではなく、地権者の開発行為を制限する所謂地域制による土地の担保を図ったものであった。

そのため、例えば近郊地帯について取り扱った宮本の研究によって、当時設定されたグリーンベルトである近郊地帯は、地元の反発や急速な都市化の圧力によって、違法な開発が増加したり、徐々に近郊地帯の設定範囲を縮小していき、当初の計画通りにはグリーンベルトの対象となる土地が確保されなかったことが指摘されている¹²⁾。

1960年代では、高度経済成長に裏打ちされた急速な都市化が全国的に広がり、国はその是正のために、1968年に（新）都市計画法を制定し、都市計画区域を市街化区域と調整区域に区分する制度（区域区分制度）が確立された。この都市計画法の立法経緯を取り扱った田中らの研究によると、当初は、市街化区域と調整区域の2区分ではなく、既成市街地、市街化区域、調整区域、保存地域の4区域区分案が有力であった。しかしながら、線引きの困難さなどを鑑みて、前者2区域と後者2区域が合成され、現行の2区域区分となった経緯が報告されている¹³⁾。田中らが「市街化調整区域の中に、将来とも市街化を抑制すべきところと、市街化の進展によっては市街化区域に組まれる可能性のあるところが混在して、市街化調整区域が追求する土地利用像が判然としなくなってしまった」と評するように、グリーンベルトの計画思想は、現行制度である調整区域に曖昧なまま継承されていった。

表 1-2 日本における地域制緑地やグリーンベルト思想に関する諸制度について取り扱った主な既往研究一覧 (1/2)

掲載年	タイトル	著者	学会・出版元	対象とした地域制緑地	分析観点	研究背景	研究目的	研究方法	結果・結論
2003	東京緑地計画における環状緑地帯の計画作成過程とその位置づけに関する研究	真田純子	都市計画学会	東京緑地計画環状緑地帯	計画策定過程	東京緑地計画の環状緑地帯は緑地計画史上重要な存在であるが、未だ環状緑地帯がどのような区域であったか、その計画思想について明らかにされていない部分が多い(国際的な潮流の中で、都市化を抑制する地帯としての性格は明らかにされているが、具体的な立地特性や作成経緯は明らかにされていない)	環状緑地帯計画作成の経緯を明らかにした上で、環状緑地帯の計画区域の特性について考察して計画意図を明らかにすることを目的とする	東京緑地計画協議会の議事録を確認するとともに、策定過程で確定された計画図の変遷を追い、環状緑地帯の性格を探る	・東京緑地計画においては、当初は環状緑地帯の思想は含まれておらず、公園と景園地の計画が中心であった。その後、グリーンベルト論の影響を受けた環状緑地帯が別途に計画され、緑地ということによって東京緑地計画に付与された。 ・環状緑地帯は都市の膨張拡大防止と都市近郊の行楽地という二つの目的を有していたと考えられる。
2005	東京緑地計画作成の理論的背景としての公園および緑地の意味づけに関する研究	真田純子	都市計画学会			東京緑地計画の各制度の計画意図と、東京緑地計画協議会の関係性について、明確な根拠は明らかとなっていない	1932年当時の公園および緑地に関する理論を整理して、東京緑地計画の理論的背景を明らかにする	1930年代初頭の田園都市・グリーンベルト、パークシステムの理解と、森林を利用した公園の構想について文献資料から整理	・1930年初頭、環状緑地の認識は薄く、グリーンベルトを人工化した都市から抜け出し休養する場所として捉えていた。 つまり、グリーンベルトを非建築地域ではなく自然の場所として捉えていた。
1992	東京戦災復興計画の緑地計画に関する一考察	昌子住江	土木史研究	東京戦災復興計画緑地計画	計画策定過程	東京戦災復興計画において、緑地地域の内側に網目状に緑地計画が制定されたが、東京緑地計画や東京防空空地にはそのような計画がみられない	緑地計画のモデルとなった計画は、戦前・戦中にみられるのか、検証する	東京戦災復興計画の緑地計画について、その源泉と消滅の背景を文献資料から考察	・東京戦災復興計画の緑地計画との類似性は、皇都市計画の中にも見られた。
2018	東京戦災復興計画の緑地計画における復興都市計画緑地に関する考察	小田島啓太 土屋一杉 大黒俊哉	都市計画学会			当時郊外に策定された環状の緑地帯と比較して、復興都市計画緑地の特徴は都市部に楔状のオープンスペースを作ろうとした点にある。この計画は、面的にまとった空地を作る上で重要な知見になり得る。	復興都市計画緑地において、緑地帯に込められた意図と、計画緑地と残存緑地の関係性について検証する	復興都市計画の緑地をGISに落とし込み、さらに地形情報や水系情報と重ね合わせることで、計画意図と実際の運用結果の把握を図る	・15箇所の都市部の公園が、復興都市計画の発想の影響が認められた。 ・その中で、軍用地の転用によるものは既往研究でも指摘されていたが、復興都市計画整理事業によって確保された公園があることが今回確認された。
1984	市街地形成過程と緑地環境に関する一考察	宮本克己	造園雑誌		運用実態の変遷	市街地において宅地に付随する私的緑地は面積的に大きな存在であり、公園・緑地と一体的に議論する必要がある。この緑地環境が市街地構造とのかかわりにおいていかなる態様をとるべきか、環境質との関連で議論する必要がある	市街地形成の一事例をたどり、市街地形成過程を明らかにしたうえで緑地についての議題整理を試みる	市街地の形成と並行してどのような緑地確保策が行われてきたか、東京郊外を対象に変遷過程を辿る	・戦後の特別都市計画法で指定された緑地帯は、グリーンベルトの思想を踏襲したものであったが、開発圧力の高まりから1969年に廃止された。後の新都市計画法において緑地帯は土地区画整理事業を施工すべき区域として決定され、市街化区域に編入された。 ・緑地帯域内で展開された市街化過程をたどると健全な市街地形成とは言い難く、地域地区制と建築基準法の一般規制のみではなお不十分である。
1985	「スプロール対策」からみた「線引き」制度の効果に関する研究	中村功 田辺則人	農村計画学会	特別都市計画法緑地帯		都市近郊地域においては、都市計画も農村計画も十分な機能を果たしているとは言えない。この地域における代表的な計画制度である「線引き」制度についても、制度自体の見直しを検討されている	線引き制度が都市近郊地域の計画制度としてどれだけの役割を果たしたか、どんな課題を顕在化させたか検討するために、スプロール現象に対して線引き制度がどの様に機能してきたか明らかにする	千葉県各市町村を対象に、人口動態の特徴毎に3つのグループに分け、線引き制定時の指定状況や調整区域・市街化区域の人口配分、制定後の推移等を、行政調査やヒアリング調査をもとに把握する	・線引き後の増加人口の9割が市街化区域で増加しており、線引き制度は人口増加策においては一定の成果を納めている。 ・宅地化した林地は農地より多く、農地に先立って宅地化していく傾向があった。しかも、調整区域の中で林地の宅地化が見られたことから、地域づくりの矛盾が指摘できる。 ・市街化区域は宅地、調整区域は公共施設を中心に農地転用が進行した。人口のスプロール対策としては機能した線引き制度も、土地利用の観点からは成果を収めていない。 ・土地利用の線引きに留まらず、地下の線引きに備えて、財源の乏しい公共側が地価の安い調整区域の土地を売却している。十分な地価対策を伴わない線引き制度の矛盾を示す。 ・特に都市化の激しい地域では、市街化区域と同様のスピードで調整区域の農地転用が進行しており、包括的な計画制度が求められている。
1987	仙台南部の都市化に伴う土地利用秩序の変容過程 - 土地利用規制と自然立地条件が土地利用変遷に及ぼす影響を中心に -	塚口孝彦 武内和彦	農村計画学会			スプロールの進行は、土地利用秩序を大きく変容させてきた。都市化地域では、都市政策と農業政策が空間的に交錯し、政策の多元化が起こっている。同時に混住化社会が形成されている。このような状況では、線引きに代表される土地利用規制の在り方が問われている。また、自然立地条件を度外視したゾーニングがなされたことも、問題を引き起こす一因として指摘されている	市街化に伴う土地利用の変遷過程をみる中で、土地利用規制と自然立地条件がどの程度土地利用変遷の規定要因として作用してきたかを考察し、望ましい土地利用秩序形成のために何を制御すべきか検討する	仙台市南部から名取市北部を研究対象とする。まず、現行の土地利用を土地利用規制のオーバーレイから考察する。次に、土地利用と自然立地条件との関連を把握する。そして、土地利用規制と自然立地条件の整合性を把握する。分析手法は、メッシュ分析を採用した	<土地利用と土地利用規制> ・農地農用地は農地が保全されているが、公共施設の立地が目立ち始めている ・農地白地は宅地転用が目立ちスプロールが進行している。 <土地利用と自然立地条件> ・農地的土地利用は自然立地条件に即して展開している。 ・宅地化の、自然立地条件の適正な立地から非適正立地への移行。 <土地利用規制と自然立地条件> ・市街化区域は立地不適地まで及んでおり、線引きが自然立地条件を十分に考慮していない。 ・自然立地単位ごとに同一の土地利用の変化率が異なっている(特に宅地)。
1993	戦災復興計画における緑地帯の指定に関する二・三の考察	宮本克己	造園雑誌		計画策定過程	戦後特別都市計画法において緑地帯は、その指定に際し、自作農創設との間に複雑な調整があった	配線度の混乱期にもかかわらず、意図的に進められた戦災復興計画の立案過程をたどり、混迷期であるが故にいつそう捉えにくい緑地帯の指定過程について考察を深める	東京都情報公開条例に基づく公文書開示や議事録を基に、事実関係を具体的に捉えていく	・農地解放の対象としない自作農創設特別措置法と緑地帯指定の調整に、地元側と対立があった。 ・緑地帯は、欧米の思想を貴重とした過大都市抑制策としての緑地帯を掲げながら、戦後の状況下、人口抑制、無秩序な建築の禁止、食糧自給といった戦後応急策として性格を強くした制度であった。 ・制定初期の変更は、戦前の防空空地の区域を踏襲したことによる乖離に起因していた。緑地帯の根拠法である特別都市計画法も廃止された頃は、緑地帯に対する解除要求も活発化し、暫時指定地区も減少していった。 ・地元側は、地価高騰、税収面からの地域発展阻害等が反対内容であった。 ・近郊地帯は、農地改革などの要求に即座に対応するため整備されたもので、何かしらの手当てがなされて然るべきであったが、最後まで地元を納得させることが出来ず、新都市計画法制定に伴って全廃された。
1994	東京における緑地帯の変遷に関する一考察	宮本克己	造園雑誌			緑地帯は、戦前の議論に加え、戦後の混乱期の憲法改正、農地改革の民主化、住宅難の緊急の課題が山積みの中創設された制度で、さまざまな紆余曲折を辿る。	緑地帯の変遷過程(1948年～1969年)とその時々展開された議論を詳しく見て、緑地帯の果たした時代的、社会的、計画的意味を明らかにしようとする。	公文書や議事録をもとに、緑地帯の変遷過程を明らかにする	・制定初期の変更は、戦前の防空空地の区域を踏襲したことによる乖離に起因していた。緑地帯の根拠法である特別都市計画法も廃止された頃は、緑地帯に対する解除要求も活発化し、暫時指定地区も減少していった。 ・地元側は、地価高騰、税収面からの地域発展阻害等が反対内容であった。 ・近郊地帯は、農地改革などの要求に即座に対応するため整備されたもので、何かしらの手当てがなされて然るべきであったが、最後まで地元を納得させることが出来ず、新都市計画法制定に伴って全廃された。
1995	都市近郊における緑地帯構想の展開に関する二、三の考察	宮本克己	ランドスケープ研究	特別都市計画法緑地帯 & 首都圏整備法近郊地帯		市街化抑制区域として、首都圏整備計画における近郊地帯が誕生したが、土地所有者や自治体の反対にあり、実現をみまみ制度そのものが廃止され、近郊整備地帯へと衣替えとなった。	戦前戦後にわたり延々と議論されてきた首都圏近郊の緑地帯構想について、それを担保すべく諸制度の特にその実効性に関し検討し、問題点を探る	公文書や議事録をもとに、緑地帯の変遷過程を明らかにする	・緑地帯や近郊地帯は共に過大都市抑制と無秩序な市街化防止を図るべく計画されたが、その実効性が不十分であり、種々の問題を生み出した。 ・農地転用規制に対する支援策がなかったことが、失敗の要因として挙げられる。 ・既成を主とする地域制に類した制度であったために、現実との乖離がみられ、この点に緑地帯構想の限界があった。
2008	東京周辺区部における1950～1960年代の緑地帯に関する研究	竹内智子 石川幹子	日本都市計画学会		運用実態の変遷	1950～60年代の東京周辺区部の緑地帯に関する既往研究では、公園緑地制度の面からとらえたものや営造物施策である都市計画公園制度との関係に着目した研究は少ない。既往研究では、緑地帯と近郊地帯について市街地整備の観点からスプロールを招いた失業であると同様に評価されているが、緑地帯の面から再評価を試みる必要がある	1950～60年代の急速な市街化に対して、どのような計画思想の下、どのような緑地帯が講じられたかを精査して、その意義について考察する。歴史的な蓄積を通じて、今後講じていくべき緑地帯に関する見解を得る	東京の1950～60年代の緑地帯に関する変遷を、都市計画公園や公園緑地制度との関係、緑地帯と近郊地帯の関係の観点から考察する	・近郊地帯は、緑地の多面的機能を総合的に活用して人口抑制を図る施策として導入が検討されたが、想定を上回る人口増加、緑地帯との整合失敗等によって区域指定には至らなかった。 しかし、近郊地帯の拠点として位置付けられていた大公園に重点整備がなされていたことから、都市計画公園の整備に貢献したといえる。 ・緑地帯は近郊地帯に取り組みられる予定であったが、市街地の計画的整備に一転し、その形成に寄与する結果となった。 ・1950～60年代の緑地帯の特色は、営造物施策と地域性施策を個別に取り扱うのではなく、目的や市街化の状況に合わせて実施していたものであった。
2010	首都圏整備法制定期におけるオープンスペース確保策の変遷と実態に関する研究	竹内智子	ランドスケープ研究			1956年に指定された首都圏整備法は、都市郊外OSの確保政策の観点から現在の情勢と共通点が多く示唆に富む	首都圏整備法に基づき整備された既成市街地、近郊地帯、市街地開発区域の差異に着目し、当時講じられたOSに関する施策の経緯・意図・実態を明らかにする	多摩地域を対象に、3つの指定区域ごとに武蔵野市、小平市、日野市を選定し、OS施策策定経緯、計画思想の変遷、当該地域の都市計画となった東京都三多摩総合都市計画との比較によるOS施策の反映実態を明らかにする。また、近郊地帯廃止の経緯、首都圏近郊緑地保全区域、線引きへの移行状況について日野市を事例に実証する	・既成市街地、近郊地帯、市街地開発区域の各OSコントロールは、主に用途地域、空地地区指定による土地利用規制として実施された。 ・近郊地帯に指定された小平市では、OS確保のため優良農地に住居地域と第1種空地地区が指定され、比較的多くの農地は保全されていた。 ・三多摩総合都市計画では、近郊地帯の考え方はグリーンベルトから住宅都市の発展を重視したものへと変わっていった。 ・近郊地帯の廃止に伴い、その計画思想は首都圏近郊緑地保全区域に引き継がれたが、市街地、農地等を包括する近郊地帯とは異なり、樹林地保全制度として構築された。 ・その考えはその後の線引きによる市街地調整区域に引き継がれ、丘陵地の緑地が保全された。市街地の保留地を含む市街地調整区域ではなく、保全すべき第3の区域区分であったとみることができる。
2009	都市拡張期における首都圏近郊地帯予定地内の緑地帯に関する研究 北多摩地域を対象として	竹内智子 石川幹子	都市計画学会	首都圏整備法近郊地帯	計画の効果・影響の検証	1956年の首都圏整備法によるグリーンベルト思想を基調とする近郊地帯は、1965年法改正により廃止となった。都市拡大の時期における新たな緑地帯の検討過程とその影響を明らかにすることは、都市の土地利用変化に対応した緑地帯確保策の示唆が得られると考える。既往研究においては、都市拡大に対する緑地帯の実態を捉えた研究は少ない	俊の緑地帯の蓄積が少ない農村地帯であった地域を対象に、近郊地帯の設定を機に講じられた緑地帯の実態を明らかにし、都市の土地利用変化に対応した緑地帯の在り方について見解を得ることを目的とする	北多摩地域を対象に、近郊地帯に至るまでの背景・経緯、設定区域の状況を整理した上で、近郊地帯が予定されていた1956～1965年に実際に講じられた施策を農地転用、住宅経営計画、公園緑地計画の3つの側面から考察する	・北多摩地域には、都市の膨張抑制とレクリエーション利用の2つの目的を達成するための地域制緑地帯制度が展開された。 ・近郊地帯を地域制の農地帯として維持する目的があったにも関わらず、市街化の進行に対し優良農地を保全する施策が不十分であった。 ・あえて自然資源を避けた立地に新たな一団地の都市計画を定め、既成市街地に近いまとまった緑の団地を形成し、現在の貴重な緑地のストックになっていた。 ・北多摩地域では、農地の保全施策が不十分であったが、自然資源や風景の保全、公園緑地の整備、開発時の緑地の創出という面では示唆的で、そのきっかけとなったのは近郊地帯制度であった。 ・市街地開発区域よりも近郊地帯の方が人口増加が著しく、さらに近郊地帯においても工業団地が誘致されていた。 ・緑地の保全を近郊緑地に企図した国とは異なり、埼玉県は近郊地帯を含めた県全体の活性化を望んでいた。そして、埼玉県の立場から開発は進み、近郊地帯は廃止となった。
1996	埼玉県における首都圏整備計画の影響に関する研究	黒澤武邦 寺奥淳 伊裕福 中川義英	都市計画学会			首都圏整備計画は全国総合開発計画と整合性を保ちながら展開されてきたが、都市問題は必ずしも十分に解決されたとは言えない。	埼玉県を対象に、市街地開発区域等の人口動態を把握して、当時の社会問題も踏まえながら、近郊地帯が廃止になった経緯を明らかにする		

表 1-2 日本における地域制緑地やグリーンベルト思想に関する諸制度について取り扱った主な既往研究一覧 (2/2)

掲載年	タイトル	著者	学会・出版元	対象とした地域制緑地	分析観点	研究背景	研究目的	研究方法	結果・結論
1995	東京西郊における地域制緑地施策の歴史的展開と効果に関する研究	竹内智子 石川幹子 井手久登	ランドスケープ研究	特別都市計画法 緑地地域 & 都市計画法 風致地区	計画の効果 影響の検証	地域制緑地施策の与えた影響について、実証的に検証された研究は数少ない。またその既往研究の中でも、施策の積み上げによる効果や施策の複合的な効果についての研究は行われていない	地域を限定して今までの緑地施策の生まれた背景、目的を歴史的に検討し、地域制緑地施策が市街地の環境形成に及ぼした効果を、地区レベルの実証的分析によって明らかにする	対象地を土地利用の変遷から区分し、その区分ごとの緑被率や建蔽率、農地変化率の変化を明らかにし、制度ごとの違いを検証した。	<ul style="list-style-type: none"> ・基盤整備の時期、手法の違いが、地域制緑地施策の有効性や宅地化の進行に大きく影響していた。 ・風致地区は、基盤整備された住宅地の緑被率の確保に効果がみられた。 ・緑地地域は、長期間指定されていた地区ほど非建蔽地や農地の確保に効果があったが、基盤未整備の地区は、施策が解除されてスプロールを招いていた。 ・風致地区と緑地地域の重複指定地区は、緑被地や非建蔽地が残されている。 ・基盤整備が行われたところでも地域制緑地施策がなかったところでは緑地の減少、敷地の細分化が起こっている。
2009	旧緑地地域における市街地整備事業の実施状況の違いが緑地形態に与えた影響に関する研究	竹内智子 石川幹子	ランドスケープ研究	特別都市計画法 緑地地域		既往研究では既成市街地の緑化の可能性について着目し、民有地の緑化に対象を絞っている。緑地地域について、現在の緑地環境の生成に一定の効果があつたことは確認されているが、市街地整備施策がどのように緑地の形態に影響を与えたかについては明らかにされていない	東京都の緑地地域指定区を対象に、過去の市街地整備事業の差異を類型化し、各型の緑地形態への影響を明らかにし、市街地再編に合わせた緑地確保施策への知見を得ることを目的とする	対象地（緑地地域が指定された9区）の緑地施策の変遷を整理した上で、市街地整備事業の実施事業毎に類型化し、各類型の緑地形態（建蔽率や緑被率等）を明らかにした	<ul style="list-style-type: none"> ・①市街化の進行した時期、②建築制限の講じられた時期、③計画的な市街地整備が行われた時期、④③の際の緑地誘導策の有無により現在の市街地の整備状況など緑地形態が大きく影響を受けていた。 ・都市拡張期に建築規制が行われ、その後計画的に市街地整備事業が行われた地域が、オープンスペース等の残存率が最も高く、良好な緑地形態を維持していた。 ・既成市街地期までの長期の都市計画公園の建築制限は、緑地等の確保に十分でない。
2013	公園緑地系統の概念としての環状緑地の「構想」「計画」と実存する公園緑地の配置の比較検証に関する研究 —仙台市を事例として—	永野聡 有賀隆	日本建築学会	地方都市（仙台市）における環状緑地に関する制度・計画		緑地地域制度のなかった地方都市である仙台市を対象に、公園緑地と「環状緑地」の概念との関係について、各時代の構想・計画と実現されたものを比較して、環状緑地の概念が公園緑地の創出や保全に寄与した可能性について検証する。		戦後から現在までを対象に、公園緑地や環状緑地に関する構想・計画と、実際に実現された公園緑地の関係性を定性的に比較した	<ul style="list-style-type: none"> ・緑地地域制度のなかった仙台市では、公園緑地系統の概念として三つの「環状緑地」が構想と計画を通して実現されようとしてみられ、各期を経て尚、受け継がれていた可能性が示唆された。
1991	地域制緑地思想の変遷に関する研究	阿部伸太 荻茂寿太郎 平野侃三	造園雑誌	地域制緑地全般	計画思想の 変遷	都市緑地の重要性は高まる中、その保全手法として地域制緑地制度は有効であると考え、制度運用に対し権利意識の高まりや地面高騰等の社会背景により、限界が感じられるのも事実である	このような問題は風致地区制度が制定された大正期には既に懸念されていた。そこで、都市化の推移の中で地域制緑地の計画思想の変遷を明らかにし、地域制緑地計画の基本的枠組みの在り方を深くすることを目的とする	地域制緑地を、風致地区、緑地地域、歴史的風土保存区域及び特別保存地区、近郊緑地保存地区及び特別保存地区、緑地保全地区、第1種生産緑地地区、第2種生産緑地地区を対象として、既往研究を収集整理し、各時代の計画思想を捉えその変遷を年表にまとめ、相互間の関係性を考察した	<ul style="list-style-type: none"> ・地域制緑地制度の制度と思想の変遷は以下のようにまとめられた。 ①大正期は受任義務による規制が開始され意義が展開 ②昭和初期は都市発展に伴い防空緑地等の制度が創設されたが、風致破壊の危惧は強く、指定地居住者の利点の主張といった効果論が展開 ③昭和20年代は制度の意義、効果、問題点が再確認され、受任義務による規制制度である緑地地域が創設されたが、後半になると限界論が展開された ④昭和30年～40年代は都市膨張期で、都市化が激しい中、実行論が展開された ⑤昭和50年代は都市整序期で、受任義務による規制に加えて補償制度を設けた規制が用意され、さらにそれらを有機的に統合する体制も整えられた（緑マスなど） ・以上より、一つの時期の思潮は次の時代の制度のよりどころになっている。地域制緑地制度による都市緑地保全の大切さ、地域制緑地計画の手法の必要性、の3点が結果として挙げられた。
1975	都市の緑地保全思潮に関する研究（その1） —萌芽期における保全論—	白井彦衝	造園雑誌	都市緑地保全 全般		太政官布達から市区改正、震災復興までの緑地保全の萌芽期における、都市緑地思潮について、保護・保存・保全の観点からその変遷を把握する		文献資料を中心に、適宜関係者へのヒアリングを実施することで、萌芽期における都市緑地の保全論の変遷について総論的に把握・考察した	<ul style="list-style-type: none"> ・緑地保全の流れを辿ると大正初期に造園、文化財、都市計画の3分野の中からそれぞれ独自の要因によって保全論の原形が表出。その中でも明治神宮内外苑の造園の影響が大きかった。 ・太政官布達により整備された公園の多くは、既存の名所旧跡を指定したのみであり、荒地を保全のために取得するという考えはなかった。 ・萌芽期には緑地の保全・保存・保護の明確な概念規定はなかった。 ・その中で、造園および都市計画の保全的立場では、学術的に希少価値のある天然記念物を対象としながらも、文化財の立場とは異なり、人為的に作られた緑地も保全の対象に入れていた点に相違があった。
1975	都市の緑地保全思潮に関する研究（その2） —成長期における保全論—	白井彦衝	造園雑誌			大正期から昭和前半までの緑地保全の成長期における、都市緑地思潮について、保護・保存・保全の観点からその変遷を把握する		文献資料を中心に、適宜関係者へのヒアリングを実施することで、成長期における都市緑地の保全論の変遷について総論的に把握・考察した	<ul style="list-style-type: none"> ・都市に必要な公園の面積について、萌芽期では市街地面積の10%説が有力であったが、成長期では人口当たりの必要面積が有力な説となり、この説が今日にも適応していることを考慮すると、成長期の都市緑地論の大きな成果であった ・東京緑地計画が、成長期の都市緑地論に最も大きな影響を与え、都市の膨張抑制を図る契機となった。 ・しかしその反面、放射状の緑地を過小評価した嫌いがある。
1976	都市の緑地保全思潮に関する研究（その3） —戦後混乱期における保全論—	白井彦衝	造園雑誌			戦後から都市公園法制定までの緑地保全の戦後混乱期における、都市緑地思潮について、保護・保存・保全の観点からその変遷を把握する		文献資料を中心に、適宜関係者へのヒアリングを実施することで、戦後混乱期における都市緑地の保全論の変遷について総論的に把握・考察した	<ul style="list-style-type: none"> ・戦後の混乱の状況を鑑みると、戦災復興特別都市計画の緑地地域において緑地面積10%以上の確保の方針は、緑地保全上特筆に値する。 ・営造物制と地域制を併用したことは画期的であった。 ・戦後の緑地確保施策が失敗となった理由として、防空空地の解放、公的目的による公園潰瘍、復興緑地の縮小、文化財に対する認識不足が挙げられた。
1976	都市の緑地保全思潮に関する研究（その4） —混迷期における保全論①—	白井彦衝	造園雑誌			戦後から高度経済成長終了までの緑地保全の混迷期における、都市緑地思潮について、保護・保存・保全の観点からその変遷を把握する（前半）		文献資料を中心に、適宜関係者へのヒアリングを実施することで、混迷期における都市緑地の保全論の変遷について総論的に把握・考察した	<ul style="list-style-type: none"> ・この時期の都市の発展とともに、緑地保全の思潮自体が大きく発展した訳ではなかった。むしろ、産業の発展論に緑地保全論が圧倒されていた。 ・公園緑地も地域制緑地も都市の拡大に比して拡大することはなかった。 ・逆に民有緑地は減少の一途を辿った。 ・緑地関係者が都市のマスタープランづくりにイニシアティブをとった事例は極めて少ない。 ・この時期は、東京緑地計画などのように、緑地が都市のパターンを方向づける役割は巡って来なかった。
1976	都市の緑地保全思潮に関する研究（その5） —混迷期における保全論②—	白井彦衝	造園雑誌			戦後から高度経済成長終了までの緑地保全の混迷期における、都市緑地思潮について、保護・保存・保全の観点からその変遷を把握する（後半）		文献資料を中心に、適宜関係者へのヒアリングを実施することで、混迷期における都市緑地の保全論の変遷について総論的に把握・考察した	<ul style="list-style-type: none"> ・混迷期において、緑地保全思潮の減退の要因としては、開発優先思想、緑地地域の消滅、生活環境の悪化などが挙げられた。 ・反対に、進展の要因としては、インダストリアルパーク構想、緩衝緑地事業、歴史的風土保全が挙げられた。
2008	市街化区域・市街化調整区域の成立過程に関する研究 1968年都市計画法制定時の審議会の議論を中心に	田中暁子	都市問題 第100巻第6号	新都市計画法 市街化調整区域		計画策定 過程	新都市計画法による区域区分は、いくつかの問題を引き起こしており、2000年法改正では調整区域内の規制を緩和した。人口減少下では無秩序に市街化が進む恐れがあり、今一度区域区分の論理の再検討が求められている。現在、「開発しない」区域を定める議論がなされていることから、新都市計画法制定時の議論であった四区域区分について注目が集まっている。四区域区分から二区域区分になったことによる問題点についての論考はみられるが、変更になった経緯等について精査した論考はみられない。	宅地制度審議会が言及された二区域区分から、新都市計画法で制定された二区域区分に至るまでの①検討過程、②四区域区分が二区域区分に変更になった理由を、建設省の人々の論考から明らかにする	新都市計画法制定に関わった委員会等の議題や議事録等から論考する

(2) 市街化調整区域の土地利用に関連する既往研究と現在の市街化調整区域に対する評価

①市街化調整区域の土地利用に関連する既往研究

調整区域の土地利用に関する既往研究の整理を行った上で、現在の調整区域について、主に行政面と研究面でどのような評価がなされているのかを整理する。

<土地利用の変遷を明らかにした研究>

この研究テーマでは、表 1-1 でも示した過去の地形図や空中写真から土地利用の変遷を明らかにした研究が主流である。

例えば、千葉県稲毛区の調整区域を対象とした三国は、1996年時の農林地の面積が1970年時の3割から8割であり、開発により農地と山林が著しく減少していることを明らかにしている¹⁴⁾。また三国は、減少の要因として、高速道路のインターチェンジや工業団地の登場により開発需要が高まったこと、戦後入植した農家は比較的土壌に対する執着が薄いこと、調査対象地域が平坦で農地の転用が容易であったことなどを指摘して、「市街化を抑制する」という調整区域の趣旨を大きく逸脱していることを問題視している。

なお、著者が関東地方を対象に、調整区域に指定されている里地里山の土地利用の変遷を調査した分析でも(図 1-1、1-2)¹⁵⁾、いずれの都県において、調整区域指定時から現在にかけて、農地・山林が減少して、住宅地が増加していることが確認された。

また栗田らや横山などの研究では、農地・山林の管理放棄化が進行していることを明らかにしている¹⁵⁾¹⁶⁾。その要因について、栗田らは燃料革命を契機とした薪炭などの利用の減少、樹林地と畑地を中心とした土地利用間の関係の希薄化などを指摘し、横山は減反政策や農業従事者の高齢化を指摘している。

以上のように調整区域においても、「農地・山林の減少」と「農地・山林の管理放棄化」という2つの現象が進行していることが明らかとなっている。

<スプロール現象の発生メカニズム、発生要因を探求する研究>

市街化を抑制すべき区域である調整区域において、住宅地開発による農地・山林の減少は、スプロール現象と捉えられ、都市計画行政や都市計画研究の中で問題視されている。そのため、スプロール現象の実態やその発生メカニズム、発生要因などを探求する研究が、都市計画の研究分野を中心に一定数存在している(表 1-3)。

例えば、都市計画法の区域区分制度の理論的根拠となった石田の研究では、宅地需要と宅地供給としての農地転用の2つの側面に分けて、1950年代に散落状の市街化が進行した原因を探求している¹⁷⁾。ここで、宅地需要の側面からは、内部市街地の宅地取得が困難になっていること、建設者の低所得が低価格の土地を求めて郊外へ移動する要因になっていること、縁故関係による個別的な土地取得が多いことが住宅の分散化を招いていることなどを指摘している。そして宅地供給としての農地転用の側面からは、農地を手放す動きが農業

経営の放棄を考える農家と農業経営の集約化を図る農家双方に存在していること、ゆるやかに農地転用が進行すること、農地と宅地の混在が農業の解体を招くことなどが、散落状の市街化の原因であると指摘している。

都市計画法の制定以降のスプロール現象の発生要因を探求した研究として、例えば浦山らの一連の研究では、調整区域のスプロールは需要圧に強く影響を受けていることを指摘し、市街化区域の範囲が小さい場合、市街化区域からの「滲み出し」スプロールが発生することを報告している¹⁸⁾¹⁹⁾。また同時に浦山らは、相対的に開発規制の緩い農振白地、農家住宅等の宅地化に対する地元需要の存在、資産保有意向の強い集落外所有者による宅地化、などがスプロール発生の大きな要因であることも指摘している。

また、スプロール現象の初動である農地の不耕作化に着目して、その過程を実証した研究も一定数存在しており、例えば兵庫県神戸市の調整区域を対象とした九鬼ら²⁰⁾、神奈川県藤沢市の調整区域を対象とした稲葉ら²¹⁾は、集落や道路から遠い農地を放棄して、条件の良い放棄地から順に住宅などに転用している過程を明らかにしている。

<調整区域の様々な開発許可制度の運用実態等に着目した研究>

調整区域において農地・山林が減少するスプロール現象を抑制するために、行政側は各地で様々な開発許可制度を制定・運用してきた。これを受けて研究面では、その様々な開発許可制度の運用実態を詳細に把握して、調整区域における規制のあり方について考察する研究が、都市計画の研究分野を中心に多数存在している（表 1-3）。

例えば、1974年の都市計画法改正時に制定された既存宅地確認制度の運用実態を探求した波多野らは、既存宅地確認制度はスプロール現象拡大の一因となっており、調整区域内での不動産業者側の活躍の場を提供していることを指摘している²²⁾。

また、2000年の都市計画法改正により既存宅地確認制度が廃止され、調整区域の立地基準を都道府県等が条例で定めることが可能となってからは、その条例（所謂 34 条 11 号条例と 34 条 12 号条例）に基づく開発許可制度の運用実態を明らかにする研究が現在にかけて多数存在している。このうち、特に 34 条 11 号条例に関しては、廃止された既存宅地確認制度を踏襲する制度と解釈されており、スプロール現象拡大の一因となっているという評価が多くの研究でなされている²³⁾²⁴⁾²⁵⁾。

また、1992年の都市計画法改正により制定された、調整区域における地区計画の制度に関しても一定数の研究が蓄積されている。34 条 11 号条例や 34 条 12 号条例などに比べて裁量の幅が大きく、調整区域の性格を変えない範囲で地域の将来像を規定して、各地域の事情に合わせた運用が可能となる地区計画の制度は、調整区域の中でのまちづくりにおいて期待された制度ではあるが、運用次第でスプロールを助長する事例も報告され、厳格な運用の必要性が提唱されている²⁶⁾²⁷⁾²⁸⁾。

以上、調整区域の様々な開発許可制度の運用実態に着目した既往研究について概観してきたが、これらの研究に共通する視点は、調整区域は「市街化を抑制すべき」区域であり、

スプロール現象は避けるべき現象であるという視点である。したがって、調整区域内の既存集落の人口減少抑制の対策の必要性を認めながらも、それは調整区域の性格を脅かさない範囲で対策を図るべきであること、また、都市計画や都市マスタープランなどの上位計画との整合性を図ることなどを強調する立場の研究がほとんどである。そのため、調整区域の開発規制の強化や、開発規制する地域と緩和する地域の峻別の強化を提言する研究が多いのが特徴である。

②市街化調整区域に対する評価

都市緑地計画の観点において、例えば竹内らは、東京緑地計画における環状緑地によって、大規模公園が造成されたり都市化抑制に一定の効果があったことを明らかにし、その観点から環状緑地を評価している²⁹⁾。田中らも、市街化区域と比較して調整区域の開発抑制効果が十分に認められたことを指摘している³⁰⁾。また片岡らは、調整区域によって守られている緑地が、小流域の雨水浸透量を支える上で重要な役割を果たしていることを立証している³¹⁾。

他方、スプロール現象の展開や今日の本格的な人口減少社会の到来を受けて、2010年代では、「コンパクト+ネットワーク」構想を国土形成の方針として国は提示するようになり、その象徴的政策として、都市再生特別措置法（2014年）において立地適正化計画の制度が制定された。この制度は、市街化区域のさらに内部に居住誘導区域や都市機能誘導区域を設定する内容となっており、「第2線引き」という俗称がついている³²⁾。この時、これらの縮小都市政策と調整区域も含めた郊外の集落の関係性について着目し、立地適正化計画のように住宅や都市機能を都市の中心部に集約させる方針と、開発をある程度許容する調整区域の開発許可制度が相反している可能性を指摘する研究が一定数存在している³³⁾³⁴⁾。

このことは、開発許可制度の運用実態を究明した既往研究において、調整区域の開発規制を強化すべき提言が多いことの新たな背景となっている。

以上の調整区域に対する各研究面からの評価も総括すると、調整区域は「市街化を抑制すべき」地域であり、すなわち調整区域はグリーンベルトたるべき地域であるという考えに立脚した故の評価であると捉えることが出来る。

しかしながら、調整区域を初め様々なグリーンベルトは行政側がトップダウン的に設定されたものであり、日本におけるグリーンベルトや調整区域の導入について疑問視している言説も一定数存在する。

例えば、横張らは、城郭都市が中心の欧州と違い、日本の都市は農地と家屋が混住した形態を特徴としており、そのような発展形態の異なる都市において欧州由来のグリーンベルトの計画を援用することは、様々な混乱を招くと指摘している³⁵⁾。また、猪八重らは、実際に調整区域に位置する農村集落が他の農村集落よりも衰退化していることを指摘している³⁶⁾。また、一般社会でも、調整区域の指定により地域の発展が阻害されているという指摘が一定数存在している³⁷⁾。

以上の背景より、グリーンベルトの思想に沿って調整区域の開発規制を厳格にするべきなのか、それとも新しい調整区域の土地利用を模索すべきなのか、調整区域のあり方を再検証する必要がある。そのためには、①調整区域指定前の里地里山の伝統的土地利用と、調整区域の制度自体の関係性の検証、②調整区域に居住する地域住民の土地利用に対する意向と行政側の計画・制度の比較、および今後の土地利用をめぐる論点の整理、の2点が必要であると考えた。

このとき、①調整区域指定前の里地里山の伝統的土地利用と調整区域の制度自体の関係性に着目した研究はほとんど見られない。

②調整区域に居住する地域住民の土地利用に対する意向と行政側の計画・制度の比較についても、コンパクトシティを進めている青森市の事例を対象とした宇ノ木の研究³⁸⁾が僅かに挙げられる程度であり、実証的な調査を進めた研究は見られない。

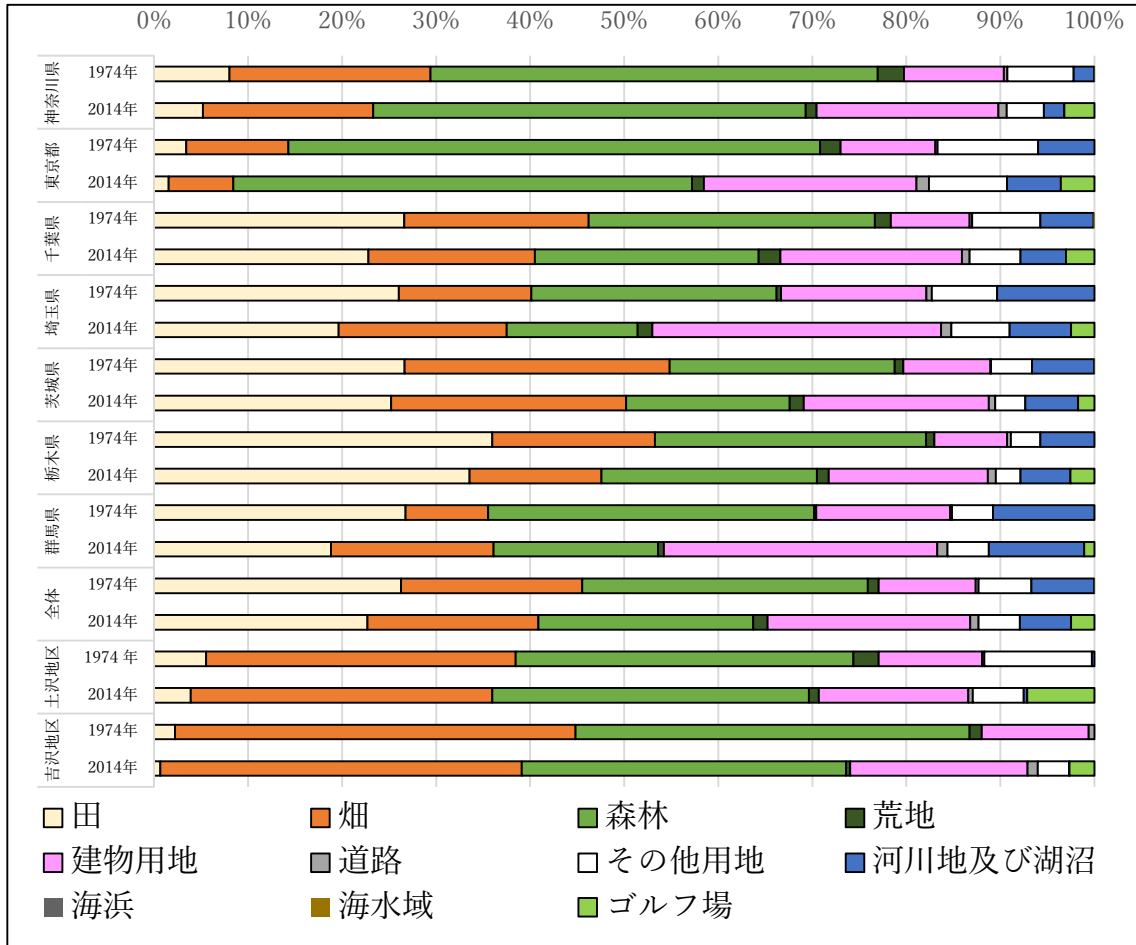


図 1-1 関東地方 1 都 6 県および土沢地域・吉沢地区における市街化調整区域に位置する里地里山の土地利用の変遷 (1974 年・2014 年) ⁽¹⁾

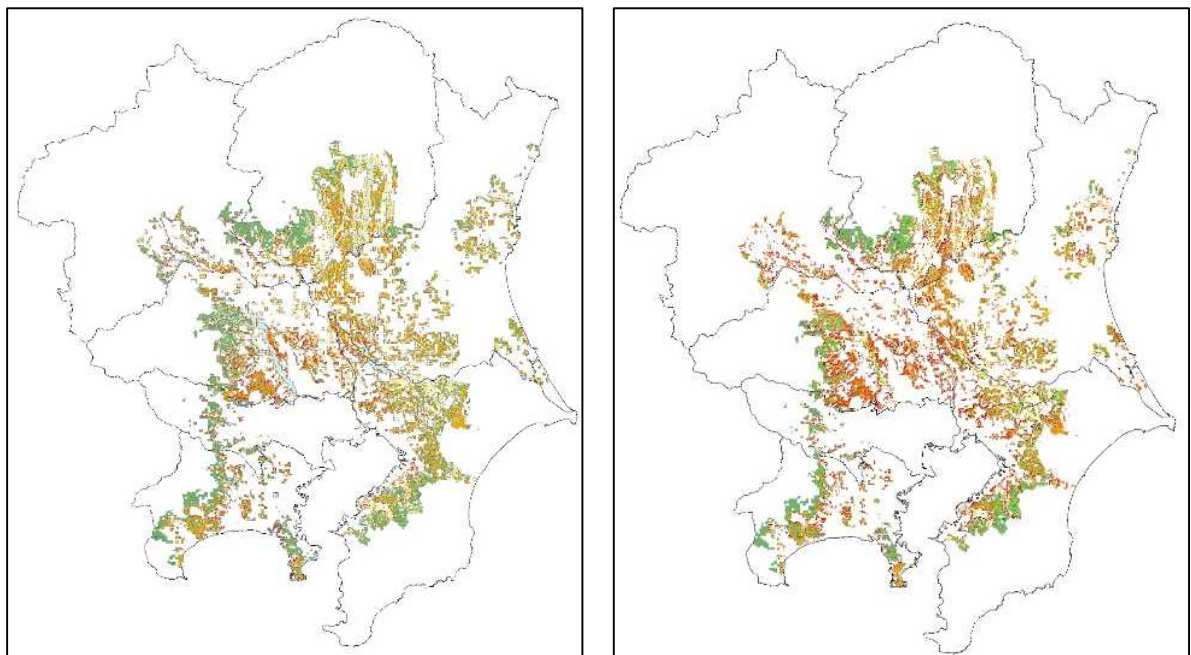


図 1-2 関東地方の市街化調整区域に位置する里地里山の土地利用図 (左 : 1974 年 右 : 2014 年)

表 1-3 市街化調整区域におけるスプロール現象の発生要因や様々な開発許可制度の運用実態について取り扱った主な既往研究一覧 (1/3)

発表年	題目	著者	学会誌、掲載ページ	研究テーマ			研究概要
				スプロールの実態発生要因の究明	開発許可制度の運用実態や課題の究明	その他	
1962	大都市周辺地域の散乱状市街化の規制手法に関する研究	石田頼房	新都市16(9),2-18	●			都市計画法制定前の1960年代に、大都市周辺の宅地需要と宅地供給としての農地転用の実態を把握して、市街化規制手法の検討を行った。
1973	都市地域における農地の細分化に関する研究	田代順孝	都市計画論文集8,75-80	●			市街化区域と調整区域にまたがる地域において、農地の所有形態と売却形態を把握して、農地の細分化の過程を究明
1977	近郊地域におけるスプロール形態について -地形条件と農地の細分化の影響-	田代順孝	都市計画, 93, 23-33	●			近郊地域のスプロールについて、地形と農業形態の関係性に着目してその発生要因を究明
1977	都市周辺地域における土地利用変動と利用規制に関する研究 -宇都宮のケーススタディ-	池田孝之 高木秀文	都市計画論文集12,31-36	●	●		宇都宮市の市街化区域と調整区域の人口動態、建築許可件数、開発許可件数等を把握して、スプロールの実態を把握
1981	都市近郊農業地域における調整区域スプロールの実態と土地利用計画上の課題	浦山 益郎、佐藤 圭二、 青山 公三、井沢 知旦	都市計画論文集16,199-204	●	●		愛知県の調整区域を対象に、開発許可件数や農地転用件数から、スプロールの実態を究明
1983	市街化調整区域における宅地化過程について	浦山 益郎、佐藤 圭二、 井沢 知旦、松村久美秋	都市計画論文集18,379-384	●	●		愛知県の調整区域を対象に、開発許可件数や農地転用件数から、スプロールの実態を究明
1984	市街化調整区域における住宅スプロールの発生メカニズムに関する調査研究	近郊農業地域 土地利用研究会	住宅建築研究所報 10(0), 175-187	●	●		愛知県の調整区域を対象に、開発許可件数や農地転用件数から、スプロールの実態を究明
1984	市街化調整区域スプロールと既存宅地確認制度の問題	波田野幸男、若山徹、 井原満明	都市計画論文集19(0),121-126	●	●		埼玉県を対象に、調整区域と既存宅地確認制度との関係性を究明
1985	地方都市近郊の都市的土地利用と農林業的土地利用の共存のあり方に関する研究 -神奈川県秦野市における調査をもとに-	岩田俊二、波多野憲男、 漆原浩雄、川嶋雅章、 村山元康	農村計画学会誌4(3),30-43	●			秦野市を対象に、農業的土地利用と宅地系土地利用の混合度をメッシュ単位で把握した上で、各地区のスプロールの実態を調査する
1988	市街化調整区域スプロールの実態と線引きのされ方の影響： 市街化調整区域におけるスプロールの発生要因に関する研究 その1	浦山 益郎、佐藤 圭二、 井沢 知旦	日本建築学会計画系論文報告集 383(0), 74-85	●	●		三大都市圏の調整区域の人口動態を把握した上で、ケーススタディとして愛知県の調整区域を対象に、開発許可件数や農地転用件数から、スプロールの実態を究明
1988	市街化調整区域における住宅需要特性： 市街化調整区域におけるスプロールの発生要因に関する研究 その2	浦山 益郎、佐藤 圭二、 井沢 知旦	日本建築学会計画系論文報告集 391(0), 60-72	●	●		愛知県の調整区域を対象に、開発許可件数や農地転用件数から、スプロールの実態を究明
1992	市街化調整区域における開発許可制度による開発と 樹林地の保全に関する研究 -神奈川県・埼玉県を対象にして-	和田 治	都市計画系論文集27,79-84		●		調整区域の開発許可制度のうち大規模開発に着目し、この制度が樹林地保全を果たす上での効果と問題点を明らかにする
1993	千葉県市川市柏井町四丁目における不耕作農地の形成と農業経営	森本健弘	地理学評論66A-9,515-539	●			大都市周辺の集約的農業地域の不耕作農地の形成とその実態、形成要因について土地利用と個別農家の調査から究明
1995	市街化調整区域におけるスプロールの実態からみた現行開発規制の 評価：埼玉県におけるケーススタディ	森尾康治、金スギョン、 中井峻裕、斎藤千尋	都市計画論文集30,127-132	●	●		埼玉県の調整区域を対象に、スプロールの実態把握、開発規制の評価、逆線引き地区の評価を実施
1996	市街化調整区域における開発規制の実態と整備課題 -朝霞市、取手市を事例として	小野宏志、大村謙二郎	都市住宅学15,72-77	●	●		茨城県の調整区域を対象に、開発許可件数や農地転用件数から、スプロールの実態を究明
1996	市街化調整区域における市街化の実態と課題 -金沢市の事例から考察	木谷弘司、川上光彦	都市計画系論文集31,583-588	●	●		金沢市を対象に、開発許可件数などから調整区域の市街化の実態を明らかにする
1997	市街化調整区域における集落周辺の開発実態と地区計画導入 の可能性 -金沢市の事例研究	木谷弘司、川上光彦	都市計画系論文集32,163-168	●	●		金沢市の調整区域の個々の集落の建築活動の実態を明らかにすることで、ミクロ的な調整区域の土地利用の問題を明らかにする
1998	市街化調整区域における既存宅地の開発と現状の問題点 -宮市、豊田市におけるケーススタディ-	瀬口哲夫、河合正吉	都市計画論文集33(0),529-534		●		愛知県の調整区域を対象に、主に既存宅地確認制度の発生メカニズムと問題点を明らかにする
1999	市街化調整区域の土地利用変化の実態と問題点 千葉県稲毛区におけるケーススタディ	三國政勝	日本建築学会計画系論文集524 185-190	●			線引き以降の調整区域の土地利用変化を、1筆単位で定量的に把握して、調整区域の土地利用上の問題点を明らかにする
1999	市街化調整区域における大規模開発が周辺地域に与える影響 埼玉県・茨城県の住宅開発を対象として	北岡尚子、大村謙二郎	都市住宅学27,160-166		●		大規模開発のおい埼玉県・茨城県を対象に開発行為の分布状況を把握した上で、周辺地域への影響を考察
2000	市街化調整区域における開発メカニズムと その土地利用上の問題について	北岡尚子、大村謙二郎	都市計画系論文集35,193-198	●	●		つくば市の調整区域を対象に、開発許可制度の運用実態を明らかにして、開発メカニズムを究明する
2000	地方都市における市街化調整区域の都市開発立地動向と その要因に関する研究	李偉国、川上洋司、 安本和幸	都市計画系論文集35,325-330	●	●		福井県の調整区域を対象に、開発許可件数などから開発動向の実態を明らかにする
2000	市街化調整区域開発可能区域拡大について -運用基準の変遷と制度間の関連から-	大島泰、大村謙二郎	都市住宅学31,39-44		●		つくば市の調整区域を対象に、開発許可制度の運用基準の変遷と申請者要件と立地要件の変遷を明らかにして、開発可能区域拡大への影響を検証する
2000	大阪府における農振白地の土地利用変化動向	西前出、水野啓、 小林慎太郎	農村計画論文集第2集,1-6	●			農振白地と調整区域の土地利用変化動向をメッシュデータと農地転用件数等から把握して、広域的・年次的な農振白地の傾向を明らかにする
2001	東京大都市圏の市街化調整区域における農地転用の プロセスとそのメカニズム -伊勢原市下小稲葉地区の事例-	崔龍文	地学雑誌110(5),665-688	●			都市周辺で集約的な農業経営が行われている調整区域を対象に、農地転用をたらず諸要因と相互間の関係性を明らかにする
2002	都市近郊における不耕作農地の利用変化とその要因	九鬼康彰、高橋強	農業土木学会論文集217, 109-117	●			1986年から2000年における不耕作後の土地利用変化を市街化区域、調整区域別に把握した。

表 1-3 市街化調整区域におけるスプロール現象の発生要因や様々な開発許可制度の運用実態について取り扱った主な既往研究一覧 (2/3)

発表年	題目	著者	学会誌、掲載ページ	研究テーマ			研究概要
				スプロールの実態発生要因の究明	開発許可制度の運用実態や課題の究明	その他	
2003	都市開発行為の郊外化メカニズムと開発モデルを用いた規制制度運用の評価に関する研究 -群馬県前橋市を事例として-	杉木直、青島穂次郎	都市計画論文集38(3),211-216	●	●		開発許可、既存宅地確認による都市開発の動向を時空間的に分析し、郊外化のメカニズムを明らかにする
2004	都市近郊における不耕作後の推移に対する農地条件の影響	櫻井芳実、服部俊宏、今井敏行	農村計画論文集第6巻,265-270	●			調整区域の農村集落における不耕作農地のその後の土地利用状況を明らかにする
2004	地方都市の市街化調整区域における開発行為と土地利用変化の相関に関する研究 -愛知県一宮市を対象に-	田中真吾、清水裕之、有賀隆	日本建築学会計画系論文集586, 81-88	●	●		調整区域における開発許可・建築許可の運用実態と土地利用変化の関係を明らかにする
2004	市街化調整区域における都市計画法34条8号の3の活用および運用方針に関する研究 -条例施行済4都市及び愛知県主要都市を事例として-	馬相烈、大貝彰	日本建築学会計画系論文集575, 85-91		●		3483条例を施行した4地方都市を対象に、都市マスの関係性、行政担当者の考え方を把握して、条例の課題を究明する
2004	市街化調整区域における開発許可立地基準に関する研究 -1都3県の都市計画法34条8号の3および同条8号の4の運用を中心に-	村岡慎也、和多治	都市計画論文集39(3),349-354		●		東京都、神奈川県、埼玉県、千葉県における34条8号3および4の条例制定の背景を考察した上で、2地域の事例調査を行い、開発許可制度の効果・課題を考察
2004	地方都市の市街化調整区域内集落における人口変動と居住継承の実態に関する研究 -長野市を対象として-	浅野純一郎	日本建築学会計画系論文集585,103-110			●	開発規制の厳しい調整区域において、人口動態と居住継承を把握して、集落コミュニティ持続の実態を究明
2004	地区詳細計画に基づく開発コントロールの実効性の評価 -神戸市共生ゾーン条例の里づくり計画を事例として-	秋田典子、小泉秀樹、大方薫一郎	都市計画論文集39(3),463-468		●		まちづくり条例を策定し、地区レベルの計画に基づいて開発の立地コントロールを図る神戸市を対象に、その実効性を明らかにする
2005	地方都市での改正都市計画法の運用に関する調査研究 -市街化調整区域での開発許可条例による開発コントロールを中心に-	塚本太一、和多治	都市計画系論文集40(3),403-408		●		地方都市を対象に、開発許可条例の概況を把握した上で、34・8・3条例を中心とした開発コントロール手法の有用性を検証
2006	地方都市の市街化調整区域における農村集落の変容 -茨城県東海村船場地区を対象として-	乾康代、片岡恵美子	日本建築学会東北支部研究報告会,289-292		●		調整区域指定の農村集落において、世帯増加と住宅建築増加の背景を把握し、戦前から現在までの変容過程を把握
2006	農地転用と都市計画法第34条8号の3による市街化調整区域の開発動向 -山口県防府市を事例として-	嶋心治、井上聡、小林剛士、石村慧浩	日本建築学会計画系論文集604, 77-84	●	●		山口県防府市を対象に、線引き後の人口動態と3483・3484条例の運用実態を把握した上で、農地転用から開発までのプロセスを明らかにする
2007	線引き導入による関連施策の運用とその影響に関する研究 -鶴岡市の開発動向と線引き導入に伴う関連施策の運用に着目して-	大西章雄、松川寿也、若本陽介、中出文平、樋口秀	都市計画論文集42(3),787-792		●		導入された開発許可条例(3483・3484条例)について、線引き導入における一連の協議経過や開発実態を把握する
2007	市街化調整区域における都市土地利用の誘導に関する研究 -兵庫県における都市計画法34条8号の4の適用課程を通して-	髙波健、澤木昌典、鳴海邦碩	日本建築学会計画系論文集620, 135-141		●		兵庫県における34条8号4の適用課程を、主に行政担当者へのヒアリングを通じて把握する
2009	都市近郊における農地の粗放化の空間分布と時系列変化の解明	稲葉佳之、巖崎林	都市計画系論文集44(3),55-60	●			調整区域指定の農業集落に対して、1988年から2005年の農地の空間分布の変遷を明らかにして、農地の粗放化の実態を究明する
2009	市街化調整区域における地区計画制度活用の実態と課題に関する研究 -都市計画法12条の5-1項二号口に該当する事例を対象として-	浅野純一郎	日本建築学会計画系論文集74(635),169-176		●		研究実績の少ない調整区域の地区計画の運用実態と課題を明らかにする
2009	市街化調整区域の地区計画と都市計画マスタープランの整合性に関する研究 -福岡県久山町を事例として-	小林敏樹、秋本福雄、石飛恭	都市計画系論文集44(2),32-40		●		福岡県久山町を対象に、地区計画と都市マスの整合性を明らかにする
2009	市街化調整区域における既存住宅団地の形成背景と今後の都市整備上の課題 -札幌市市街化調整区域を事例として-	廣瀬允也、越沢明、坂井文	都市計画系論文集44(3),649-654		●		調整区域で現存する団地の形成過程と開発・建築許可制度の運用上の課題を明らかにする
2009	線引き導入による開発の実態とその問題点に関する研究 -線引きを導入した多治見市の境界部を対象として-	今野宏樹、松川寿也、中出文平、樋口秀	都市計画論文集44(3),637-642		●		1996年に線引きを行った多治見市を対象に、線引き前後の開発実態とその要因を検証し、線引きの効果を検討する
2009	地区計画による市街化調整区域の土地利用マネジメント手法の検証 -福岡県久山町を対象として-	浅野純一郎	都市計画論文集44(3),643-648		●		調整区域における地区計画導入の効果と、先進事例である久山町を対象に即知的に明らかにする
2009	開発許可条例の運用状況の多様性とその課題に関する研究 -3411条例の区域指定要件とその即地的分析を中心として-	大川秀和、松川寿也、中出文平、樋口秀	都市計画論文集44(3),661-666		●		スプロール誘引の恐れのある3411条例の運用状況の多様性に着目して、87自治体の区域指定要件等を把握する
2009	大都市近郊の市街化調整区域における農地転用規制の実態・周辺の農地の利用状況の変化との関係 -大阪府堺市を事例として-	三井孝則、佐久間康富、赤崎弘平	都市計画論文集44(3),49-54	●	●		大都市近郊の調整区域において、農地転用の実態と申請情報との相違を把握する
2010	都市計画法34条11号条例導入による効果と課題に関する研究 -群馬県高崎市を対象として-	浅野純一郎	日本建築学会技術報告集16(32), 297-301		●		高崎市の3411区域を対象に、3411区域の運用の実態と効果を検証する
2010	地方都市における市街化調整区域の土地利用マネジメントに関する研究 -開発許可条例と地区計画の使い分けに着目して-	浅野純一郎	日本建築学会系論文集75(654), 1953-1961		●		地方都市において、3411条例と地区計画制度の使い分けの実態を把握する
2010	市街化調整区域における開発許可条例の運用実態と課題に関する研究 -兵庫県小野市における特別指定区域制度の運用を事例として-	垣内俊宏、純浦道生、髙波健	都市計画論文集45(3),739-744		●		3412条例を根拠に兵庫県が策定した特別指定区域制度を対象に、その制度の実態と効果を明らかにする
2010	地方都市における開発許可条例の導入効果とその課題に関する研究 -主に都市計画法第34条11号条例を対象として-	浅野純一郎、藤原郁恵	都市計画論文集45(3),685-690		●		開発許可条例の制度制定から10年を受けて、地方都市の3411条例の導入効果を実証的に明らかにする
2011	市街化調整区域における土地利用マネジメント手法に関する研究 -都市計画法34条11号条例及び同12号条例の運用成果の検証から-	浅野純一郎、熊野稔	住宅総合研究財団研究論文集37(0),61-72		●		制度創設から10年を経過した3411条例と3412条例の導入効果を検証する
2011	人口減少都市における土地利用規制緩和に関する比較研究 -開発許可制度の適用方法に着目して-	酒本恭聖、瀬田史彦、矢作弘	都市計画論文集46(3),541-546		●		人口減少局面で、調整区域の開発規制を緩和した地域の人口動態や開発の実態を把握する

表 1-3 市街化調整区域におけるスプロール現象の発生要因や様々な開発許可制度の運用実態について取り扱った主な既往研究一覧 (3/3)

発表年	題目	著者	学会誌、掲載ページ	研究テーマ			研究概要
				スプロールの実態発生要因の究明	開発許可制度の運用実態や課題の究明	その他	
2011	樹林地の保全を目的とした逆線引きに関する研究 - 神奈川県・相模原市・愛川町を事例として -	根岸勇太、片桐由希子、石川幹子	都市計画論文集46(3),631-636			●	樹林地保全のための逆線引きの事例を即時的に調査して、その実態と特徴を明らかにする
2012	市街化調整区域における開発許可条例に基づく区域指定の廃止要因に関する研究 - 都市計画法第34条11号の区域指定を廃止した川崎市と堺市を対象に -	野沢千絵	都市計画論文集47(3),181-186		●		スプロール進行の要因とされる3411区域を廃止した自治体の経緯と要因を把握して、人口減少社会における調整区域の開発許可制度のあり方を考察
2012	人口減少下における市街化調整区域の規制緩和の効果と課題に関する研究 - 都市計画法34条11号による戸建て住宅地開発に係る世帯と立地の分析 -	山口邦雄	都市計画論文集47(3),187-192		●		人口減少下において、3411区域指定の実態をアンケート調査と併せて把握して、規制緩和の効果を検証する
2012	市街化調整区域における開発許可条例による土地利用の規制誘導の実態と課題に関する研究 - 関東地方における都市計画法34条12号の運用を中心として -	眞島敏光、川上光彦、均正浩、片岸将広	都市計画論文集47(3),439-444		●		3412条例のうち地域の実情に沿った運用を行っている特別区域型を対象に、その運用実態と課題を明らかにする
2012	浜松市の市街化調整区域における集落系土地利用コントロールの現状と課題に関する研究	浅野純一郎、大平啓太	都市計画論文集47(3),433-438		●		合併により多くの人口を要する浜松市の調整区域を対象に、開発誘導策の現状と課題を明らかにする
2012	大都市圏法の政策区域を根拠とする都市計画制度に関する研究 - 近郊整備地帯等の縁辺部における都市計画区域の指定と区域区分制度に着目して -	白戸将吾、松川寿也、佐藤雄哉、中出文平、樋口秀	都市計画論文集47(3),199-204		●		人口減少下における大都市圏法と都市計画区域の関係に着目して、近郊整備地帯の縁辺部の自治体の課題を明らかにする
2013	首都圏近郊整備地帯の市街化調整区域における土地利用コントロールに関する研究	高野健人、秋田典子	ランドスケープ研究76(5),645-650		●		調整区域で発生している土地利用上の問題を自治体へのアンケート調査から把握し、事例研究によって主に3411条例の効果・課題を検証する
2014	市街化調整区域における規制緩和の効果と開発可能性の研究 - 人口密度の変動と3411区域内の農地所有者の開発意向調査の分析から -	山口邦雄	日本建築学会技術報告集20(45),731-734		●		東北地方の線引き都市を対象に、3411区域指定による人口動態の変化と、地権者への所有農地の転用意向を把握
2015	開発許可条例による市街化調整区域の土地利用コントロールに関する研究 - 神奈川県相模原市における都市計画法第34条11号の条例を事例として -	高野健人、秋田典子	都市計画論文集50(1),136-141		●		開発圧の高さや耕作放棄化など粗放化に対する問題意識から3411区域を設定している相模原市を対象に、運用実態を把握して区域指定の課題を考察
2015	地方都市における逆線引き制度の運用状況と課題に関する研究 - 2000年以前の適用事例に着目して -	浅野純一郎、山口敏	都市計画論文集50(2),246-251		●		地方都市における逆線引きの事例を悉皆調査して、逆線引きの運用課程や課題を明らかにする
2017	市街化調整区域における開発許可条例に基づく土地利用マネジメントに関する研究 - 兵庫県加古川市における特別指定区域制度の運用を事例として -	白井高行、浅野純一郎	日本建築学会技術報告集23(55),1003-1008		●		兵庫県の3412条例を根拠に創設された加古川市の特別指定区域制度を対象に、その運用実態とまちづくり協議会の効果を検証する
2017	行政間の土地利用規制格差に着目した開発許可条例による格差解消手法に関する一考察 - 和歌山市及び甲府市の市街化調整区域とその隣接市を対象として -	松川寿也、丸岡陽、中出文平、樋口秀	都市計画論文集52(3),1108-1115		●		都市間の土地利用施策の差異に着目して、開発許可条例による格差解消の実態を明らかにする
2017	人口フレーム枯渇都市における線引き運用と立地適正化計画の策定方針に関する研究	浅野純一郎、上田政道	都市計画系論文集52(2),220-228		●		人口フレーム枯渇都市において、立地適正化計画と線引き運用の関係性について明らかにする
2018	市街化調整区域地区計画と上位計画の整合性と運用課題に関する研究	村山広典、松川寿也、中出文平、樋口秀	都市計画論文集53(3),1102-1108		●		調整区域の地区計画策定の全国的な傾向を把握した上で、上位計画との整合性や策定経緯等を把握する
2018	立地適正化計画策定都市での開発許可制度の方針と運用に関する研究	齊藤勇貴、松川寿也、丸岡陽、中出文平、樋口秀	都市計画系論文集53(3),1123-1129		●		立地適正化計画と開発許可制度の総論に着目して、立地適正化計画より開発許可制度の見直しを行った自治体のその経緯や運用実態を把握する
2018	自己限定用3411条例としながらも著しい市街化を許容した宇都宮市での住宅開発の特徴と集約型都市政策への影響に関する一考察	松川寿也、丸岡陽、中出文平、樋口秀	都市計画論文集53(3),1130-1137		●		自己用3411条例に着目し、その条例を制定しながらも著しい市街化が進行した宇都宮市を対象に、その制度策定経緯と運用実態を把握する
2018	生活利便実態を評価した市街化調整区域における開発許可制度運用のあり方に関する研究	八矢恭昂、星卓志	日本建築学会計画系論文集83(745),455-463		●	●	調整区域の生活利便に着目して、開発許可制度と生活利便性の関係性について究明する
2019	市街化調整区域における地区計画の運用実態から見た都市計画上の課題に関する研究 - 三大都市圏における自治体アンケート調査と類型別の事例分析(姫路市・豊田市・つくば市)を通じて -	山添光訓、蕭 閔偉、蕭名 光市	都市計画系論文集54(2),144-153		●		三大都市圏における調整計画の地区計画の運用実態を、行政担当者へのアンケート調査を通じて把握する
2019	市街化調整区域における開発許可制度を中心とした定住化促進の取り組みの実態 - 福岡市における3411条例および3412条例を事例として -	黒木桃子、黒瀬武史	都市計画論文集54(3),1123-1130		●		開発許可制度を定住化促進の観点から着目し、その制度の実態と効果を福岡市を対象に明らかにする
2019	市街化調整区域における土地利用方針を用いた開発許可制度の運用に関する研究 - 千葉県及び兵庫県内の都市を事例として -	白井高行、浅野純一郎	日本建築学会技術報告集25(59),389-394		●		三大都市圏の都市計画区域における調整区域の土地利用方針と開発許可制度の運用実態を把握して、三大都市圏の特性を包括的に捉える
2020	市街化調整区域における3411及び3412条例外開発許可の実態と良好な周辺環境の維持にかかる課題に関する研究 - 三大都市圏における開発動向の分析及び大阪府南河内地域のケーススタディを通じて -	山添光訓、蕭 閔偉、蕭名 光市	日本建築学会計画系論文集85(768),371-381		●		三大都市圏の調整区域を対象に、3411条例と3412条例以外の開発許可の実態を網羅的かつ即時的に把握する

(3) 市街化調整区域の土地利用に対する地域住民の意識

調整区域に限らず、農村地域の土地利用に対する地域住民の意識について取り扱った既往研究では、大きく分けて、所有地（農地・山林）一筆ごとの将来の土地利用意向を尋ねた研究と、地域全体の土地利用上の問題点や将来意向などを尋ねた研究の2種類がある。

調整区域に居住する地域住民の意識について取り扱った研究の中で、所有地一筆ごとの将来の土地利用意向を究明した研究では、まず藍澤らの研究が挙げられる³⁹⁾。都市近郊として調整区域の集落と、平地の集落、中山間地域の集落を比較したこの研究において、農地を必要十分に担保している農家は都市近郊の集落ほど継承意向が高い反面、外部要因に拠って農業の経営放棄が免れない農家は、集落の立地に依らず農地の保全意識が低いことが指摘されている。また山口らの一連の研究では、開発許可制度の一つである都市計画法 34 条 11 号に基づく区域指定を受けたことで、所有農地の将来意向に変化が生じた農地所有者が約 3 割存在していたこと、市街化区域に近い地権者に開発への積極性が見られることを指摘している⁴⁰⁾⁴¹⁾。

一方、地域全体の土地利用上の問題点や将来意向を尋ねた調整区域における研究では、例えば藤原らの一連の研究が挙げられる⁴²⁾⁴³⁾。これらの研究において、地域住民は人口減少による集落の衰退や農地の荒廃化、ゴミの不法投棄などを問題視しているが、周辺地域の開発の充実により、日常生活で特に困っていることはなく住宅施策を要望する地域住民は限定的であったことを指摘している。

以上、研究のタイプ毎に既往研究を整理したが、周辺地域の状況や地形条件などによって様々な調整区域が存在しているため、さらなる事例研究の拡充が求められる状況にあると言える。

また、地域住民の意識を取り扱った研究では、ある一時点における土地利用上の問題と今後希望する土地利用方針について調査する研究がほとんどであり、地域住民が現状の土地利用をどのように認識し、どこに問題意識があったのか、またそれらの意識がどのように変遷していったのかを確認する研究は少ない。その要因としては、多くの研究では調査方法にアンケート調査を採用しているため、将来の土地利用意向の背景まで探求することが困難であることが挙げられる。つまり、将来の土地利用意向について、何故そのような意向を抱いたのか、その背景・経緯について探求する研究が少ないという現状が挙げられる。

表 1-4 市街化調整区域における地域住民の意識について取り扱った主な既往研究

発行年	題目	著者	学会誌、掲載ページ	調査対象者への調査項目				研究概要
				所有地の将来意向	地域全体の土地利用上の問題点	地域全体の将来意向	行政制の制度・計画に対する認識・評価	
1976	大都市近郊農家の土地利用動向と農地・緑地保全の問題点 -真面目のケーススタディ-	安田孝	都市計画論文集11,	●		●	●	スプロールが進行する真面目の都市近郊農地領域について、農家の農地の将来意向をアンケート調査より把握
1988	大都市周辺における土地利用調整と住民の意向 -神戸市西区若岡町の緑農住区開発事業を例にして-	伊藤善分	兵庫地理33,21-33	●	●	●		市街化区域と調整区域の境界部の地域の地域住民を対象に、所有農地の将来意向や地域づくりの方針についての意識を把握
1997	集落立地別による農家の農業観・農業経営意向・農地保全意向に関する研究 -農村地域における集落立地性からみた農地保全に関する研究- その1-	藍澤宏、渡邊大介、有馬洋太郎、鈴木直子	日本建築学会計画系論文集495,131-137	●				農村地域の立地別に、農家の所有農地の将来意向を把握
1999	居住者属性からみた里山の利用・管理に関する意識調査	山崎淳史、中越信和	日林誌81(2),139-146			●		里山の保全意識やボランティア参加意向等について、地域住民の属性(年齢・職業等)間の差異に着目して検証
2002	住民の合意形式による都市近郊森林の保全利用のための取り組み -北広島市民・森林所有者への意識調査-	佐藤孝弘、刈馬俊之、酒井明香、青柳かつら	日林北支論50,110-112	●	●	●	●	大半が調整区域に指定されている北広島市の森林の保全利用やその方法について、所有者と一般市民の意識の差異を検証
2005	堺市金岡地区における農空間保全に向けた各主体の土地利用意向に関する事例研究	柳川豪、加藤宏之、下村泰彦、増田昇	ランドスケープ研究68(5), 937-942	●	●	●		市街化区域と調整区域にまたがる農村を対象に、大人と子供の将来土地利用意向を検証
2009	保美町地区における居住者の属性と問題意識に関する研究 -田原市の市街化調整区域における集落整備の課題に関する研究- その2-	藤原郁恵、浅野純一郎、永森実穂	日本建築学会大会学術講演要録集(東北),1161-1162		●	●		調整区域指定の集落の居住者に対して、土地の所有形態と集落に対する問題意識、将来意向を把握
2010	田原市の市街化調整区域における集落整備の課題に関する研究 -保美・六連・亀山地区の居住者の意識調査から-	藤原郁恵、浅野純一郎	日本建築学会東海支部研究報告集第49号,505-508			●		立地特性の異なる調整区域指定の各集落の居住者に対して、土地の所有形態と集落に対する問題意識、将来意向を把握して集落間の差異を検証
2013	市街化調整区域の規制緩和地における開発の可能性に関する研究 -3411区域内の農地所有者の意向調査から-	山口邦雄	日本建築学会大会学術講演要録集(北海道),571-572	●				福島県と秋田県の調整区域の3411区域について、人口動態と農地所有者の所有地に対する土地利用意向を把握
2012	人口減少下における市街化調整区域の規制緩和の効果と課題に関する研究 -都市計画法34条11号による戸建て住宅地開発に係る世帯と立地の分析-	山口邦雄	都市計画論文集47(3),187-192		●			人口減少下において、3411区域指定の実態をアンケート調査と併せて把握して、規制緩和の効果を検証する
2014	市街化調整区域における規制緩和の効果と開発可能性の研究 -人口密度の変動と3411区域内の農地所有者の開発意向調査の分析から-	山口邦雄	日本建築学会技術報告集20(45),731-734	●				東北地方の繰引き都市を対象に、3411区域指定による人口動態の変化と、地権者への所有農地の転用意向を把握
2016	地方都市における郊外住宅団地の実態と今後の課題に関する研究 -飛び市街化区域と調整区域内の住宅団地に着目して-	松本卓也、松川寿也、中出安平、樋口秀	都市計画論文集51(3)		●			市街化区域と調整区域の住宅団地に着目して、自治体と住民の今後の意向を把握して住宅団地の課題を明らかにする

(4) 市街化調整区域に位置する里地里山の土地利用をめぐる研究課題

調整区域に位置する里地里山の土地利用をめぐるあり方について論じる上で、(1)都市緑地計画の観点からみた市街化調整区域制定までの歴史的経緯、(2)市街化調整区域の土地利用に関連する既往研究と現在の市街化調整区域に対する評価、(3)市街化調整区域の土地利用に対する地域住民の意識、で示した各研究分野について総括すると、「土地利用」、「土地利用に関連する制度・計画」、「地域住民の意識」の3点の変遷を明らかにした研究が認められないことが指摘できる。

本来、以上の3点は時間軸に沿って相互に関係し合うものであるが、これまで確認してきた既往研究では、個別または2点の変遷のみに着目してきたものが大半である(表1-5)。

そのため、①土地利用の実態に対して行政側と地域住民が重視した現象、②調整区域指定以降の行政側の計画・制度と地域住民の意識の関係性、の2つの研究課題についての知見が不足している。

①土地利用の実態に対して行政側と地域住民が重視した現象

調整区域における里地里山の土地利用の変遷を取り扱った研究で、「農地・山林の減少、宅地の増加」と「農地・山林の耕作放棄化」の2つの現象が主に発生していることは明らかとなった。しかし、土地利用の実態と地域住民の意識の関係性について取り扱った既往研究は少なく、次の②において行政側の計画・制度と地域住民の意識を比較するためには、将来の土地利用意向に大きな影響を与える現状の土地利用に対する認識・評価を把握することは必要不可欠であると考えた。

②調整区域指定以降の行政側の計画・制度と地域住民の意識の関係性

将来のあり方の再考が求められる調整区域においては、トップダウン的に行政側が土地利用方針を決定することは望ましくなく、地域住民との調整が重要となる。

しかしながら、行政側の調整区域に対する計画・制度に対して、地域住民側がどのように認識・評価しているのか、地域住民自体はどのような土地利用意向を有しているのかを検証した研究はほとんど見られない。今後、調整区域に位置する里地里山の土地利用について関係主体間の合意形成を図るためには、両者を比較して論点を整理することが重要になると考えた。

表 1-5 市街化調整区域に位置する里地里山に関する既往研究と調査項目の関係性

調整区域に位置する里地里山に関する既往研究の各分野	取り扱っている調査項目		
	土地利用	制度計画	地域住民の意識
都市緑地計画の各計画・制度の変遷を取り扱った研究	▲	●	×
調整区域のスプロール過程を取り扱った研究	●	×	×
調整区域の開発許可制度の運用実態を取り扱った研究	●	●	×
土地利用の変遷を取り扱った研究	●	×	×
土地利用に対する地域住民の意識を取り扱った研究	×	×	●

- ：取り扱いあり
- ▲：一部研究が取り扱い
- ×：取り扱いなし

1-3 研究の目的と研究対象地域

(1) 研究の目的

調整区域に位置する里地里山をめぐる研究背景より、本研究では、調整区域に位置する里地里山の変遷過程を明らかにすることで、現在の土地利用をめぐる地域住民と行政間の論点及びその経緯・背景を明らかにすることを目的とした。

なお、本研究は里地里山の変遷について、「土地利用」、「土地利用に関連する制度・計画」、「地域住民の意識」の3点の関係性の変遷を明らかにすることが、既往研究ではみられない本研究の新規性である。

3点の関係性の変遷を把握することにより、その土地利用意向を有するに至った背景、行政側と地域住民側で土地利用をめぐる対立が生じる経緯・要因について考察することが可能となる。

(2) 研究対象地域の設定理由と研究の位置づけ

調整区域に位置する里地里山には、地域特性や都市計画上の立地特性、里山保全活動の有無やその活動特性により、図 1-3 に示したような様々なタイプが存在している。そのため、例えば都道府県単位や地方スケールの分析では、全体的な里地里山の傾向を把握することしか出来ず、各タイプの特殊な要因について考察することは困難である。以上より、各タイプに沿って個別に事例研究を蓄積することが、里地里山の変遷を把握する上では調整区域に限らず重要となる。

本研究では、研究対象地域を、神奈川県平塚市の吉沢（きさわ）地区を設定した。

以下、その設定理由および吉沢地区の研究上の位置づけについて示す。

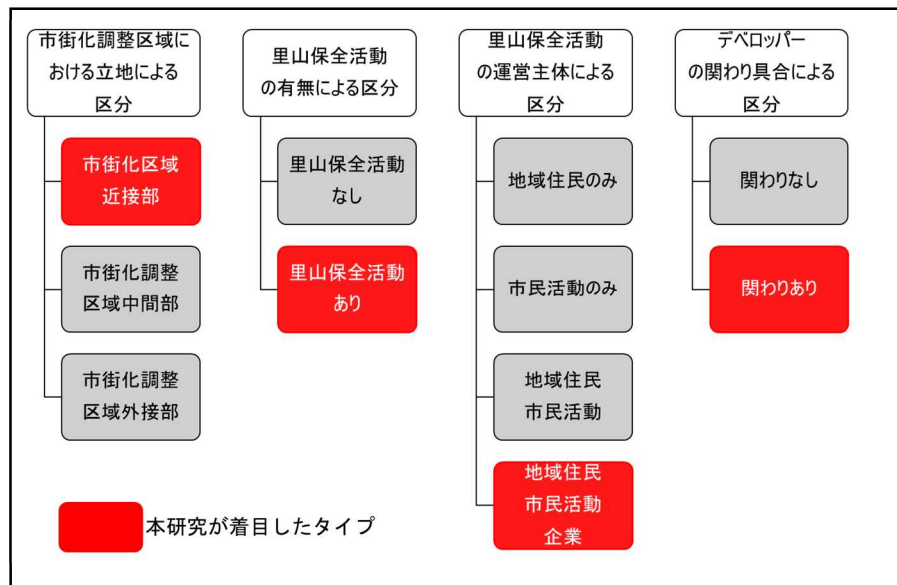


図 1-3 市街化調整区域に位置する里地里山の様々なタイプ

①市街化区域に近接し住宅地開発への要望が高い里地里山

吉沢地区は、調整区域に指定されている里地里山と市街化区域が混在している。このような地域では、調整区域の住宅地開発への要望が高いことが既往研究でも指摘されており⁴⁴⁾、土地利用をめぐる合意形成がより重要な地域である。

②デベロッパーが里地里山の開発計画を講じていた里地里山

吉沢地区では調整区域指定以前の1960年代に、デベロッパーのX社が農地・山林を買収し、それ以降、吉沢地区の地域づくりに密接に関連している。吉沢地区に限らず、全国各地で高度経済成長期にデベロッパーが農地・山林を住宅地やゴルフ場の開発用地として買収しているが、調整区域指定等の開発規制などにより、開発がなされずそのまま放置されている買収地が多く存在している。土地の管理放棄による周辺地域の環境悪化などの問題が報告されており⁴⁵⁾、このような地域では、行政側と地域住民の間で住宅地開発をめぐる考え方が異なることが予想される。

③多様な主体による里山保全活動が実施されている里地里山

吉沢地区では、2010年より里地里山の活性化を主目的とした民間主導による「産官学民」協働の地域づくりが展開されている。近年各地で里山保全活動が台頭しているが⁴⁶⁾、吉沢地区のような多様な主体による里山保全活動が、行政側の考え方や地域住民の意識に変化を及ぼす可能性がある。これまで多くの里山保全活動に関する研究がなされてきたが、里山保全活動の運営論に着目し、持続可能なマネジメントのあり方について探求する研究がほとんどである。そのため、本研究が着目したような、里山保全活動が当該地域の土地利用に関する地域づくりに与えた研究はほとんど見られない。

1-4 研究の構成と各調査項目

第 1 章では、調整区域に位置する里地里山における現況と研究面において明らかにすべき課題、本研究の目的と調査対象地域、本研究の構成について整理した。

第 2 章では、研究対象地域となる吉沢地区の概況を整理した上で、「土地利用に関連する制度・計画」や「地域住民の意識」に影響を与えたことが予想される吉沢地区の地域づくりの特性について整理した。

第 3 章では、「土地利用」の変遷の把握を行った。「土地利用」の調査対象期間については、調整区域指定前後の「土地利用」の変化に調整区域という制度が与えた影響を検証するために、明治期から現在までとした。「土地利用」の具体的な調査内容としては、まず地図資料や空中写真から算出した土地利用項目の変化と、そのデータを補足する過去の各種統計データが挙げられる。その次に、把握した各時期の土地利用項目のデータから、土地利用変化のパターンとそのパターンの変化要因について調査を行った。さらに、調整区域の制度との関係性を考察するために、調整区域指定前後における居住人口の推移についても調査を実施した。

第 4 章では、「土地利用に関連する制度・計画」の変遷の把握を行った。調査対象期間は 1960 年代から現在である。具体的には国・神奈川県・平塚市のそれぞれにおいて、土地利用方針を示した各種の行政計画や制度を対象とした文献調査を実施した。

第 5 章では、「地域住民の意識」の変遷の把握を行った。調査対象期間は「土地利用に関連する制度・計画」と同様に 1960 年代から現在である。現状の土地利用に対する認識・評価と、将来の土地利用意向を調査項目に設定した。さらに、吉沢地区で展開されている「産官学民」協働の地域づくりの効果を検証するために、里地里山に対する保全意識も調査内容に加えた。

第 6 章では、第 3 章から第 5 章にかけて個別に把握した 3 つの調査項目に対して、その相互関係性の把握・考察を行い、現在の土地利用をめぐる論点とその経緯・背景について探求した。

第 7 章は結論としてこれまでの総括をした上で、今度合意形成を図る上で重要な事項について提言を行った。

なお、研究のフローチャートを図 1-4、各調査項目を図 1-5 に示す。



図 1-4 本研究の構成

表 1-6 本研究の各章に対応する学会発表論文とポスター発表一覧

学会発表論文（査読付き）	章
小島周作、服部勉、田中伸彦、町田怜子、麻生恵（2017）： 吉沢八景選定プロジェクトからみる都市近郊の里地里山地域における子ども達の景観認識： ランドスケープ研究80（5）、575-578	第5章
小島周作、田中伸彦、麻生恵（2018）： 平塚市吉沢地区の土地利用に対する意識構造の変遷： ランドスケープ研究81（5）、537-542	第5章
小島周作、田中伸彦、町田怜子、服部勉、麻生恵（2020）： 市街化調整区域における里地里山の土地利用に対する住民意識と行政施策の比較： ランドスケープ研究83（5）、633-638	第4章 第6章
ポスター発表	
小島周作、服部勉、町田怜子、麻生恵、本田百合絵（2016）： 「吉沢八景選定プロジェクト」が吉沢地区に対する人々の評価に与えた影響： 2016年度日本造園学会関東支部大会	第5章
小島周作、田中伸彦、町田怜子、服部勉、麻生恵（2018）： 平塚市吉沢地区で展開されてきた地域づくりに対する活動参画主体の意識構造の変化： 2018年度レジャー・レクリエーション学会全国大会	第6章
小島周作、田中伸彦、町田怜子、服部勉、麻生恵（2019）： 平塚市の市街化調整区域が里地里山地域の土地利用に与えた影響： 2019年度造園学会全国大会（ポスター発表）	第3章

■ 「土地利用」			
調査項目		調査内容	
「土地利用」	土地利用項目	土地利用項目の変化 (面積・場所)	
		調査資料	地図・空中写真
			人口統計データ
			農林業センサス
			農地転用・開発許可件数の推移
	土地利用変化のパターン分析		
各変化パターンの変化要因			
居住人口の推移	本家一分家、他地域からの移住の度合い		
■ 「土地利用に関連する制度・計画」			
調査項目		調査内容	
「土地利用に関連する制度・計画」	総合計画・都市マス等から みる、里地里山に対する 行政の考え方	国（行政施策）	
		神奈川県（行政施策）	
		平塚市（行政施策）	
	農地転用規制、開発許可制 度からみる土地利用規制の 考え方	国（土地利用規制）	
		神奈川県（土地利用規制）	
		平塚市（土地利用規制）	
■ 地域住民の意識			
調査項目		調査内容	
「地域住民の意識」	土地利用の実態に対する認識・評価		
	将来の土地利用意向		
	里地里山に対する保全意識		

図 1-5 各調査項目一覧

1-5 用語の定義

本研究で共通する基本的な用語を、以下のように定義する。

①都市近郊

本研究では、「都市」を首都圏などの都市圏における既成の市街地と考え、既成市街地の近縁に位置する地域を「都市近郊」地域と呼ぶこととする。

②里地里山

本研究では、環境省の定義に従い、里地里山を「原生的な自然と都市との中間に位置し、集落とそれを取り巻く二次林、それらと混在する農地、ため池、草原などで構成される地域」と定義し、平野部の農村地帯とは区別した。

また、里地里山を構成する要素として、里山と里地の用語を以下の通りに規定した。

里山：傾斜地に山林や農地などが展開するエリア

里地：平坦地に住宅地や農地などが展開するエリア

③地域づくり

「地域づくり」という用語の厳密な定義は存在していない。類似の用語としては「まちづくり」や「むらおこし」などがあるが、本研究の対象とした都市近郊の里地里山は、市街地と農村が混在したところであるため、包括的な概念である「地域」を用いる。

そして、「地域づくり」を、「地域を活性化するための地域資源の活用や土地利用の方向性について、地域住民を中心とした関係主体が協議し、協働する一連のプロセス」と定義することとする。

④地域住民・新住民・旧住民・農業従事者・平塚市民・外部者

本研究では、「吉沢地区に居住する住民」を地域住民と定義し、その他の関連する住民の定義を図 1-6 の通りに整理した。

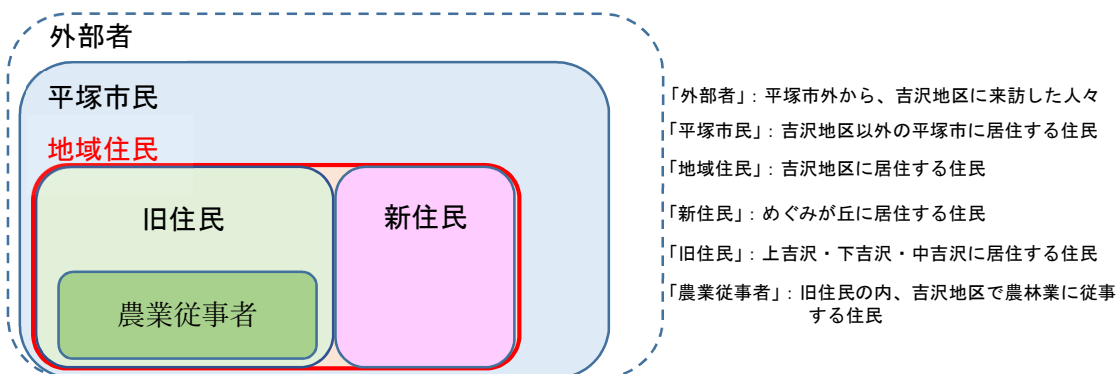


図 1-6 「地域住民」とその他の関連する主体の定義

⑤地権者

「ゆるぎ地区の農地・山林の所有者」を「地権者」と定義する。そのため、デベロッパー X 社も地権者の一と位置付けられる。また、「X 社にゆるぎ地区の農地・山林を売却した地域住民」を、「元地権者」と定義する。ただ、一部の地域住民は、所有農地・山林の一部を X 社に売却し、残りは現在も所有しているため、「地権者」と「元地権者」の両方の性格を有している場合もある。

⑥「産官学民」

「産官学民」の活動参画主体は、厳密には 2010 年に連携協定を締結した X 社、平塚市、東京農業大学、協議会の 4 者である。

しかし、東海大学については、平塚市全体と連携協定を締結しているため吉沢地区だけに新たな協定を結ぶことは出来ないが、連携協定締結の直後からゆるぎ地区の活動に参画しており、実態としては東京農業大学と立場は同様である。また、X 社は建設コンサルタントの Y 社に事務局業務の一部を委託しており、Y 社が協議会の活動やワークショップなどの事務を担っている。

以上より、本研究において「産官学民」の用語を用いる際は、連携協定を締結した 4 主体に加え、東海大学、Y 社も含めることとする（表 1-7）。

表 1-7 本研究で定義する「産官学民」協働の地域づくりに参画する主体と担当部署

活動参画主体		担当部署	略語
産	デベロッパー X 社	—	X 社
	建設コンサルタント Y 社		Y 社
官	平塚市	まちづくり政策課	平塚市
学	東京農業大学	地域環境科学部	農大
	東海大学	観光学部	東海大
民	湘南ひらつか・ゆるぎ地区活性化に向けた協議会	—	協議会

⑦利害関係主体と「産官学民」の活動参画主体の関係性

本研究における、一般的に考えられる土地利用に対する利害関係主体と、「産官学民」の活動参画主体の関係性を、表 1-8 のように整理する。

吉沢地区の地域づくりの事例に参画する農大・東海大や Y 社は、吉沢地区の土地利用に対し直接的な利害関係を持つ訳ではないため、利害関係主体には含めないこととした。その代わり、活動参画主体間のコーディネートの役割を担う主体として位置付けた。

表 1-8 利害関係主体と活動参画主体の関係性の整理

利害関係主体		活動参画主体	
行政	国	—	
	県	—	
	市町村	平塚市	官
住民	地域住民	協議会	民
	市民	—	
	外部者	—	
デベロッパー		X社	産
		Y社 (コンサル)	
		農大・東海大	

⑧保護と保全

本研究では、「保護」を、例えば「住宅地等に開発することを規制する」という意味の場合に使用し、「開発」との対立概念として捉える。一方、「保全」は、社会と環境とのより良い共存を目指すという意味の場合に使用し、「開発」も「保全」の手段の一つとして含まれるより包括的な概念として捉えることにした。

ただし、文献の語句を引用する際は、その引用元の語句をそのまま用いることとする。

⑨里山保全活動

地域の農林業者だけではなく、地域住民や外部市民、行政、企業、NPO など幅広い主体が参加した、里地里山の環境を維持した様々な活動の総称として使用する。

そのため、山林の下草刈りや林業・農業体験、市民農園、農地のオーナー制度、散策路整備など多様な活動が「里山保全活動」の中に含まれている。

第2章 研究対象地域における地域づくりの 経緯

2-1 研究対象地域の立地特性

(1) 吉沢地区・ゆるぎ地区の位置

図 2-1 に示す通り、吉沢地区は大磯丘陵の東端、さらには平塚市の西部に位置する、市街地に隣接する里地里山である。吉沢地区のうち、大磯丘陵の一部分を担っている地域が、ゆるぎ地区である。

平塚市の立場からみると、現在では高麗山周辺と並ぶ数少ない丘陵緑地帯の一翼を担っていることが読み取れる。

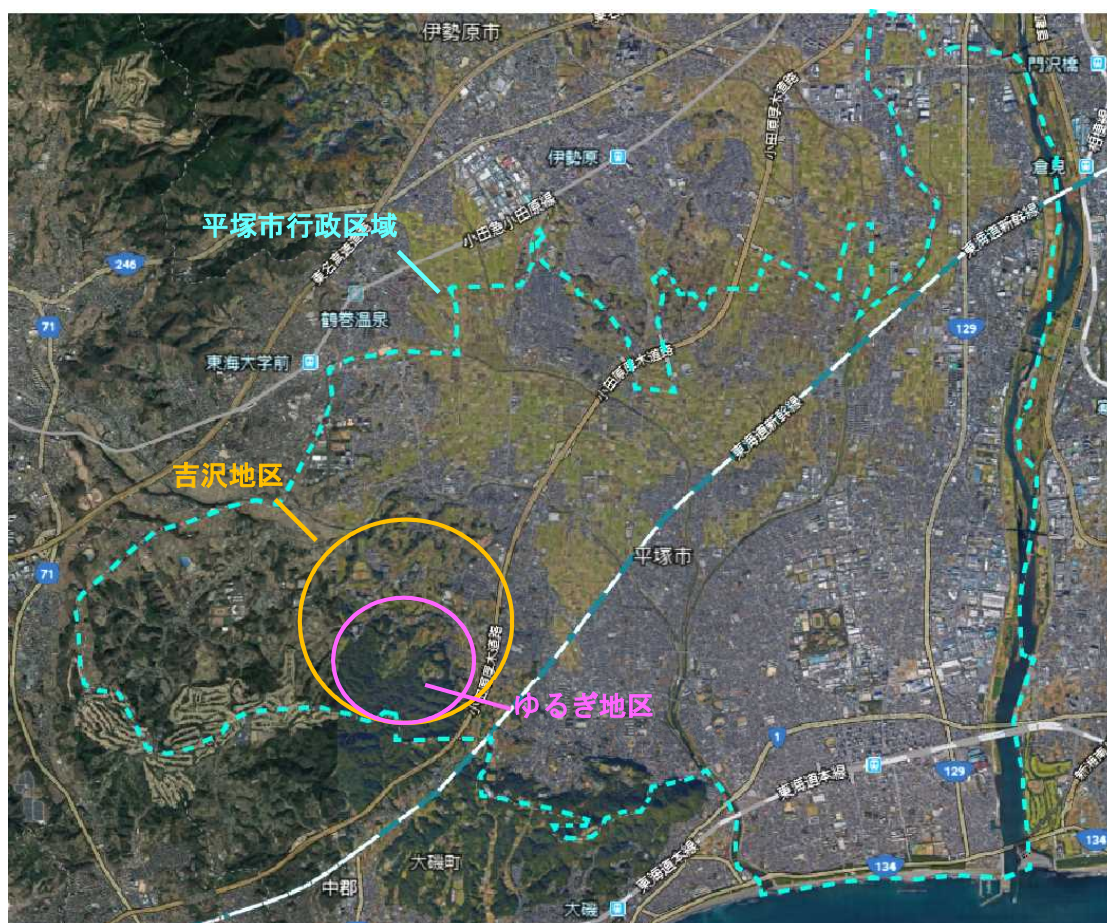


図 2-1 吉沢地区・ゆるぎ地区の広域位置図
(Google Earth から作成)

なお吉沢地区は、行政区域としては土沢地域に属している。土沢地域（旧土沢村）は、土屋、上吉沢、下吉沢の3つの大字で構成されており、吉沢地区は、上吉沢、下吉沢の2つの大字と新興住宅地である「めぐみが丘」で構成された通称として一般的に認識されている。なお、平塚市の中では、土沢地域と千須谷などの一部区域と合わせた地域を西部丘陵地域と位置づけられており、湘南丘陵と形容される場合もある。さらに、真田や北金目などの区域も合わせた広域地域は西武地域と位置づけられ、平塚市の農業を支える地域として認識されている（図2-2）。



図 2-2 平塚市西部における各行政区域
 (「新・湘南ひらつかモデル」勉強会報告書から抜粋)

(2) 吉沢地区・ゆるぎ地区の主な土地利用

吉沢地区は図 2-3 で示す通り、自治会区でみると上吉沢、中吉沢、下吉沢、めぐみが丘の 4 つの自治会区で構成されている。4 つの自治会の総体が吉沢地区自治会連合会である。

ゆるぎ地区は、吉沢、中吉沢、下吉沢の 3 つの自治会区に跨って広がっているが、行政区域名ではなく、協議会やデベロッパーの X 社が便宜上利用している通称である。なお厳密には、ゆるぎ地区は過去の開発計画の対象地という位置づけで協議会や X 社が独自に設定した明確な境界線が存在しているが、その境界線の外縁に位置する農地や山林も里山を構成する要素の一部であり、地域住民の間でもゆるぎ地区の一部として認識されている。本研究ではゆるぎ地区を「吉沢地区南部に広がる里山エリア」と定義することとする（図 2-4）。

ゆるぎ地区は、大まかには二つの尾根とその尾根の間の一つの谷で構成されている（図 2-5）。尾根上には農地が段々に広がっている（写真 2-1）。また、双方の尾根の中腹には、八剣神社が鎮座しており、さらに南側尾根の上部には、松岩寺が位置している。谷筋には、針広混交林である山林が広がり、さらに宮下川という小川が流れている。小川の中腹地点には、平塚八景の一つである霧降りの滝がある（写真 2-2）。

上吉沢、中吉沢、下吉沢の 3 つの自治会区の集落やめぐみが丘は全てゆるぎ地区以外の吉沢地区のエリアに分布している（写真 2-3）。このエリアは、平地か緩やかな傾斜地で構成されており、農地が集落の間に点在しているが、ゆるぎ地区ほど集積はしておらず、山林も少ない。本研究では、このエリアを里地エリアと定義した（図 2-4）。

なお、吉沢地区に広がる農地の多くは、丘陵地帯であるため畑が中心である。

以上の通り吉沢地区は、里地里山の昔ながらの土地利用と、現代的な土地利用が混在する、アーバンフリンジとも形容される地域である。

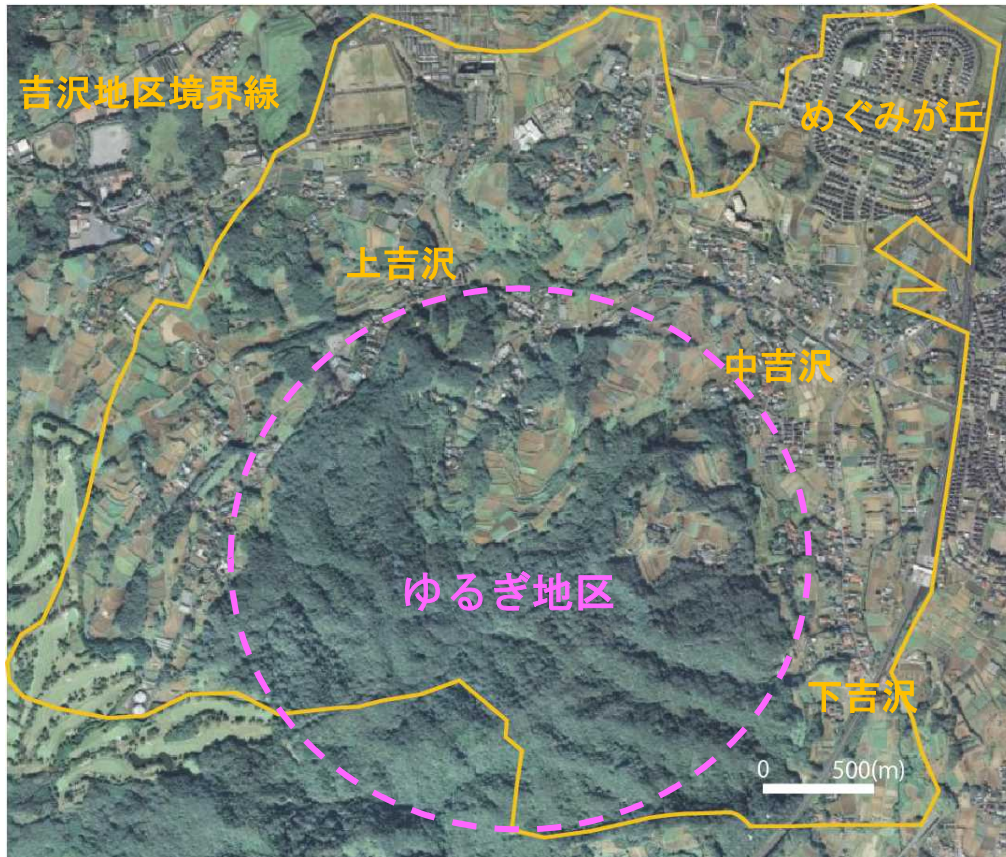


図 2-3 吉沢地区 4つの自治会区とゆるぎ地区の位置関係
(国土地理院の空中写真から作成)

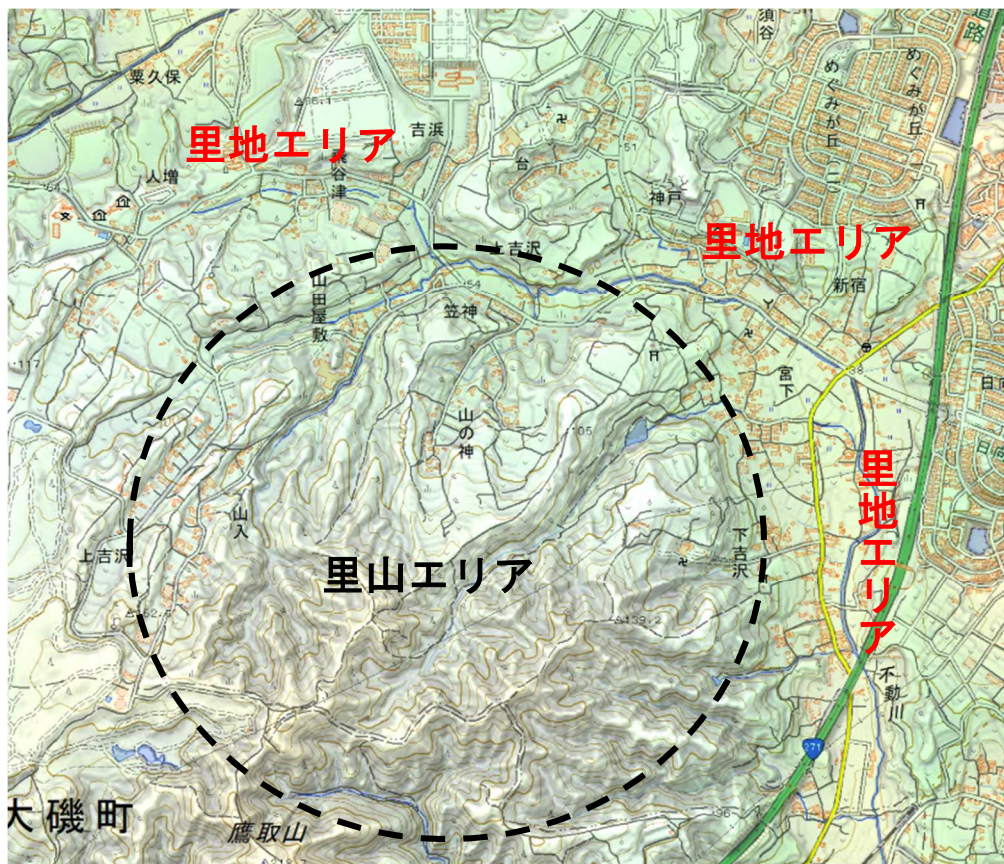


図 2-4 吉沢地区の地形特性と設定した里山エリアと里地エリア
(スーパー地形から作成)

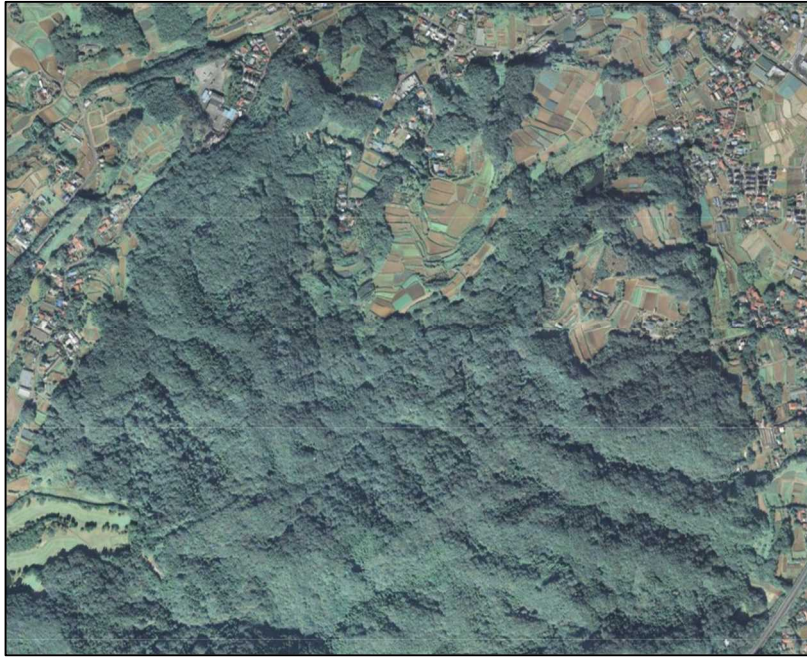


図 2-5 ゆるぎ地区空中写真（2020年現在）



写真 2-1 ゆるぎ地区の農地
（写真提供：Y社）



写真 2-2 霧降りの滝
（写真提供：Y社）



写真 2-3 里地エリアの風景
（写真提供：Y社）

(3) 吉沢地区・ゆるぎ地区にかかる土地利用ゾーニング

平塚市は市域全体が都市計画区域である。1970年に市街化区域と調整区域を分ける区域区分を実施し、基本的に東海道新幹線以北の市域が調整区域に指定された。そのため、吉沢地区全域も市街化区域に隣接する形で調整区域に指定された（図2-6）。

なお、2002年に吉沢地区北東の区域に新興住宅地であるめぐみが丘が開発され、その区域のみ市街化区域に編入されている。

また、吉沢地区の農地の多くは、農業振興地域に指定されている。その内、集落間の農地の一部や、ゆるぎ地区の尾根下部の農地は、農用区域に指定されている。尾根上部には、農業振興地域に指定されていない白地農地が広がっている。

ゆるぎ地区の山林を含め、吉沢地区の大半の山林は、地域森林計画対象民有林に指定されている（図2-7）。

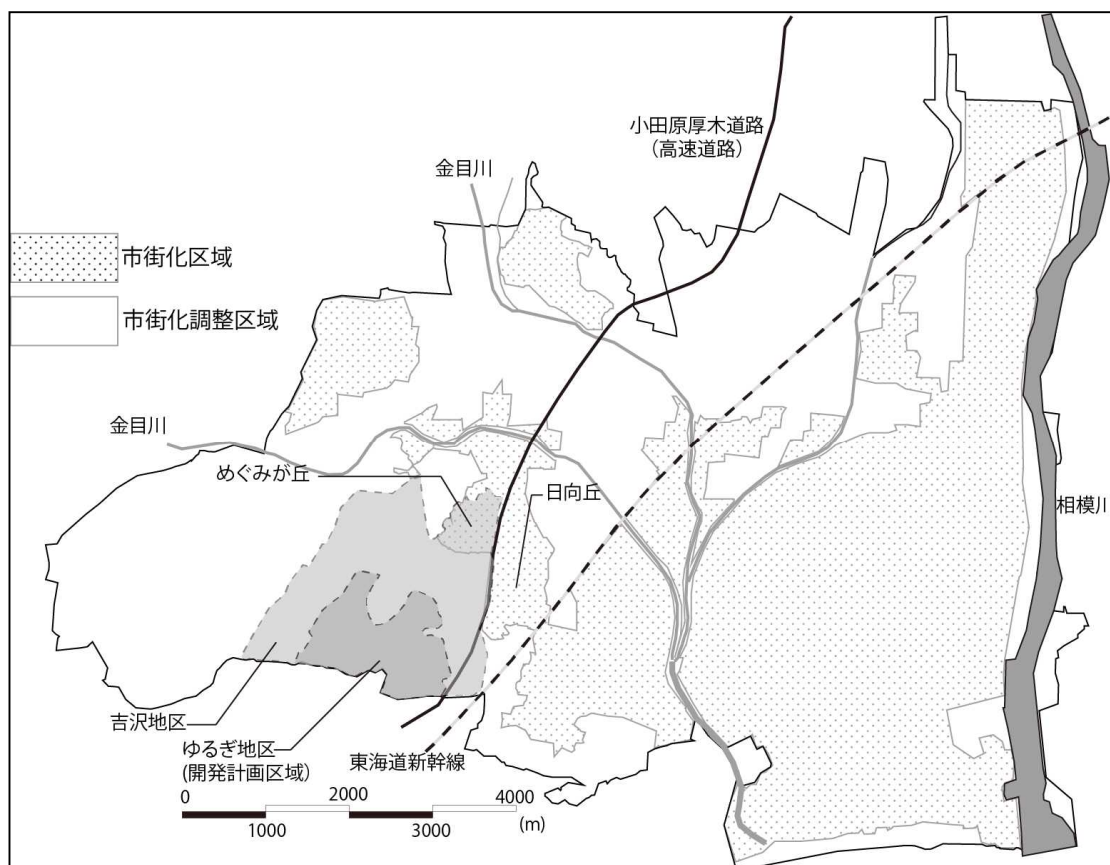
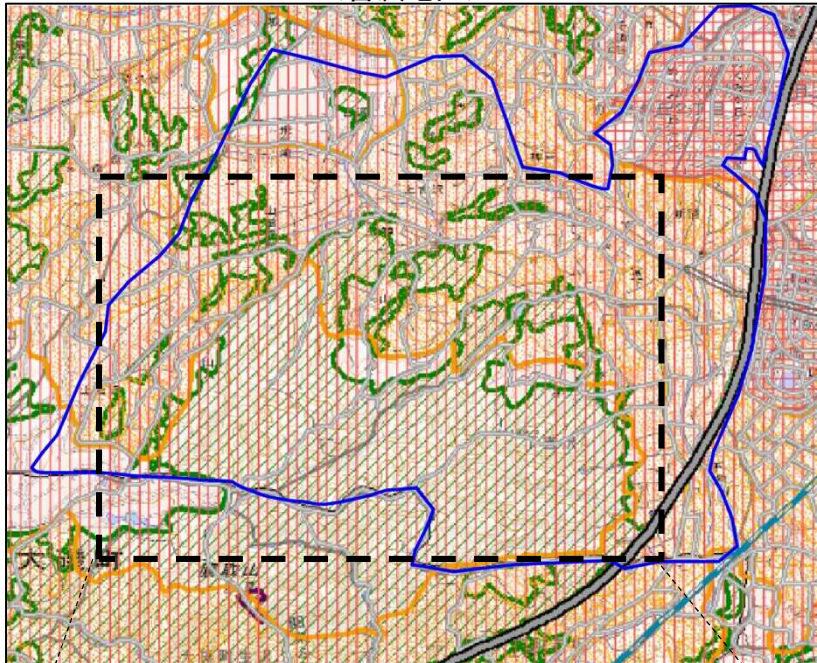
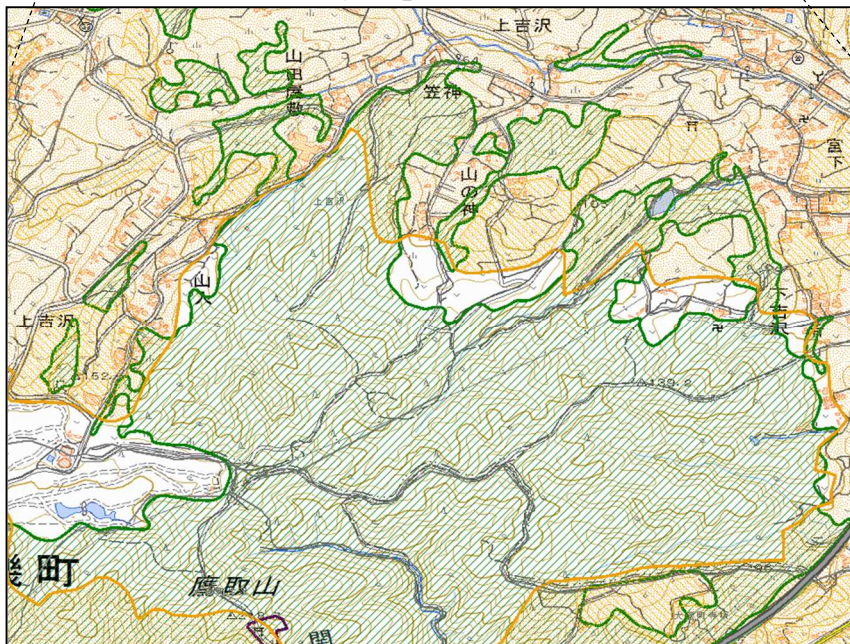


図2-6 平塚市都市計画図（2020年現在）
（平塚市都市計画区域図を基に作成）

＜吉沢地区＞



＜ゆるぎ地区＞※1



※1 都市計画区域の表記は省略している

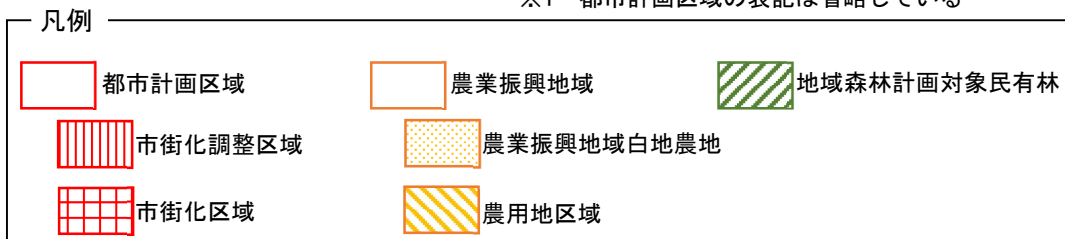


図 2-7 吉沢地区（上）とゆるぎ地区（下）の土地利用ゾーニング（2020年現在）

(4) 吉沢地区の人口動態

国勢調査の結果を基に、吉沢地区の人口動態の概略を示す。

なお、国勢調査では吉沢地区単一を扱った経年的なデータはないため、吉沢地区も含まれる土沢地域のデータを引用した。

図 2-8 は、1960 年から 2015 年までの平塚市全体、土沢地域、めぐみが丘の数値を除いた土沢地域の人口動態を示している。1960 年時に約 11 万人であった平塚市の人口は、その後も増加傾向を示し、2010 年には過去最高の 26 万人を記録した。

1960 年時に 3797 人であった土沢地域の場合、1970 年に調整区域に指定されたのに関わらず、1975 年頃までは平塚市と同様に増加傾向を示していた。しかし 1975 年から約 20 年間は、平塚市全体とは対称的に、停滞傾向を示すようになった。

2000 年以降は、めぐみが丘が造成されたために土沢地域全体の人口は再び増加傾向を示すが、一方でめぐみが丘を除いた人口（すなわち旧住民の人口）は減少傾向を示していた。全国的な人口減少が近年顕著になる中、平塚市全体も人口も 2010 年をピークに減少傾向を示すようになるが、土沢地域の旧住民人口の減少傾向は平塚市全体よりも早くみられ、その減少率も顕著であった。

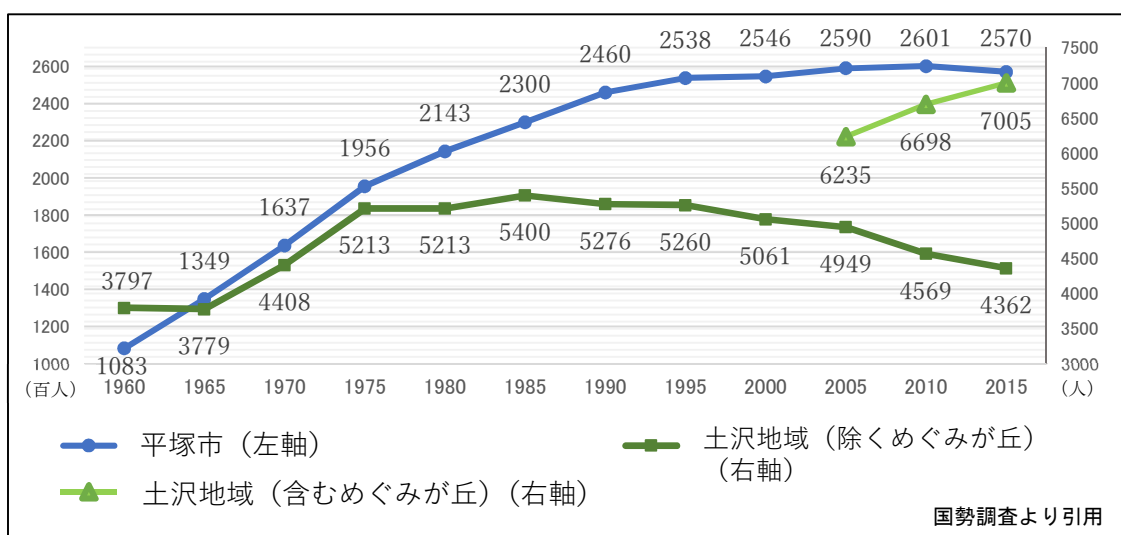


図 2-8 平塚市全体と土沢地域の人口動態 (1960 年～2015 年)

図 2-9 は、1970 年から 2015 年までの平塚市全体、めぐみが丘を除いた土沢地域の世代別の人口動態を示している。双方とも、全体的な人口減少、少子高齢化という傾向を共にするが、調整区域に位置している土沢地域の方がその傾向が顕著であった。

特に吉沢地区の場合、2016 年度に吉沢小学校に入学した児童が、集落部（上吉沢、中吉沢、下吉沢）で僅か 2 名とのことであり⁽¹⁾、少子化が深刻な課題であることが伺えた。

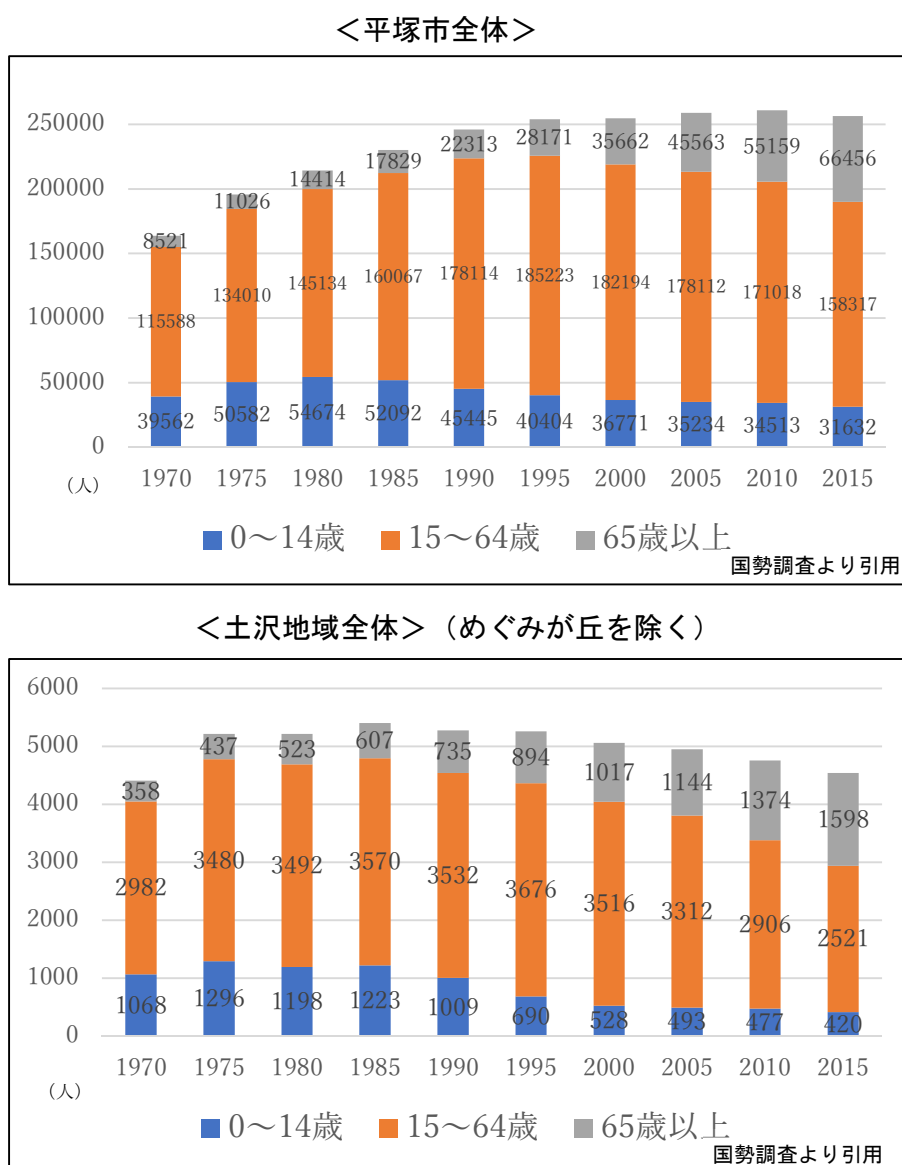


図 2-9 平塚市全体（上）と土沢地域（めぐみが丘を除く）（下）の世代別の人口動態（1970 年～2015 年）

2-2 研究対象地域における土地利用上の主な経緯

(1) X社による土地の買収と市街化調整区域の指定

1960年代に入り、デベロッパーX社の前身企業は、当時農業を営んでいた複数の元地権者からゆるぎ地区の農地・山林を買収し始め、ゆるぎ地区の約半分がX社の所有地となった。1960年代は、複数のデベロッパーが平塚市の西部丘陵地も含めた大磯丘陵地帯の土地を盛んに買収していた時期であった。実際、ゆるぎ地区に隣接するめぐみが丘や日向岡、2つのゴルフ場の土地は、この頃にデベロッパーに買収された。

X社が買収した農地・山林については、ゆるぎ地区上部の山林や谷筋の農地が売買の中心であった。山林のみ売却した元地権者もいれば、山林と農地を売却した元地権者もあり、売却した地目や全所有地に対する売却地の割合は地権者ごとに異なっている。

土地を取得したX社の前身企業は、ゆるぎ地区に対して開発を企図したと考えられる。しかし、具体的にはどのような開発を企図したのか、X社の関係者に確認したところ、前身企業が実施したことであるため詳細は不明であった。

現在X社が所有している土地の大部分の買収が済んだ一年後の1970年、平塚市は1968年の都市計画法全面改正を受けて、市街化区域と調整区域を分ける区域区分を実施し、吉沢地区全域が調整区域に指定された。そのためX社は、開発の実行に踏み切れず断念を余儀なくされた。その結果、ゆるぎ地区の買収地はしばらく保留の地となった。

なお、企業は本来農地を転用目的で買収することは出来ないため、登記法の仮登記という形式で売買取引がなされた。そのため、所有権はX社が有し、利用権は農業従事者である元地権者が有するという状態となった。従って、保留となった一部農地は、X社による買収がなされた後も元地権者による耕作が続いている場合もあった。

買収した山林については、企業による買収が制限されていないため、所有権と利用権が共にX社に帰属する土地となった。そのため、農業従事者である元地権者による山林の管理作業は完全になくなった。

(2) 第1次開発計画

土地買収直後の開発実施が断念となってから約18年経過し、調整区域に指定された吉沢地区を含む西部丘陵地域の情勢が変化し、農業従事者の減少、それに伴う集落の衰退化、農林業の衰退が顕著になり始めてきた。平塚市をはじめ行政側はこの状況を憂慮し、1975年頃から地域住民と課題解決のために協議を行うようになる。1988年には平塚市の総合計画においても重点的施策として位置付けられ、西部丘陵地に対して「ばらの丘ハイテクパーク構想」が計画された。これを受けて地域住民側も計画に対する協議体制を整備するために、同年5月に湘南丘陵整備推進研究会が発足された。

この「ばらの丘ハイテクパーク構想」は、研究施設とそれに付随する住宅地を整備することで、ハイテク化による農業の復興、新たな住民の増加による地域の活性化を狙った地域整備計画である。この計画において吉沢地区の北東部にめぐみが丘を開発する方針が決定された。ゆるぎ地区でも住宅地開発を行う方針が充てられ、これがX社の第1次開発計画に相当する。

しかし計画策定後にバブル経済が崩壊したことを受け、「ばらの丘ハイテクパーク構想」はめぐみが丘など計画のごく一部しか実現されず、X社は第1次開発計画を計画策定から10年後の1998年にまたしても断念することを決定した。それ以降、再びゆるぎ地区のX社が所有する土地は保留の地となった。

(3) 第2次開発計画

①第2次開発計画策定の背景

X社は、バブル経済が崩壊して1998年に第1次開発計画を断念することを発表して以来、しばらくはゆるぎ地区の買収地は保留の状態としていた。しかし、バブル経済崩壊から10数年が経過して不景気が和らいできたこと、保留の状態となった買収地を中心にゆるぎ地区の農地・山林の管理放棄化が進行して元地権者を中心とする地域住民から対応策を講じる要請が多くなったこと等が重なって、第2次開発計画を策定する運びとなり、2007年に正式に地域住民に説明会を実施した。そして2008年に地域住民側も「湘南ひらつか・ゆるぎ地区活性化に向けた協議会」（以下；協議会）を発足に至った。

②第2次開発計画の目的

第2次開発計画では、ゆるぎ地区の農地・山林の管理放棄化という問題に焦点を当て、計画の目的もゆるぎ地区の里山環境の保全・活性化、引いては吉沢地区全体の活性化とされた。第1次開発計画のときよりも、「里山環境を保全・活性化させる」という意味合いが色濃く出たものになっている。

③第2次開発計画の具体的内容

計画は、田舎や里山暮らしを求める人々をターゲットとした住宅地をゆるぎ地区の一部に開発し、その新たな住民と旧住民の協働で残存する里山エリアの農地・山林に対する里山保全活動を行う、という内容となっている（図2-10）。

具体的な土地利用の方針は、X社の計画資料を基に作成した図2-11の通りである。ゆるぎ地区の北側尾根と南側尾根それぞれに分布する山林と白地農地（農振外）に住宅地が充てられ、北側尾根下部の農用地区に指定されている農地には貸し農園を開設することが計画された。それ以外の山林地帯は、管理を敢えてしない天然林エリアと、協働で管理を行う雑木林エリアにゾーニングした上で、保全する方針が示された。また、住宅地の間には幹線道路を整備し、丘陵地のアクセス問題に対応するとした。それ以外にも、太陽光発電所やビオトープ、交流施設など、里山保全活動の補助施設や、自然環境の恵みを楽しむ施設などを整備することも将来構想に盛り込まれていた。

ただ、図2-11のゾーニング図は第2次開発計画策定時のものであり、その後の「産官学民」間の協議によって、ゾーニングに変更がなされる可能性があったことを留記しておく。また、第1次開発計画時と同様、もし計画が実行に踏み切ることになった場合、X社はまだ買収していない残りの計画敷地の農地や山林を追加で買収する予定であった。

なお計画では、住宅地等を開発後の、新たな住民と旧住民の協働で行う里山保全活動の運営基本方針も記載された。「産官学民」協働でマネジメント組織を形成し、その上で各活動参画主体がそれぞれの立場から保全活動を支援する、という方針が立てられた（図2-12）。

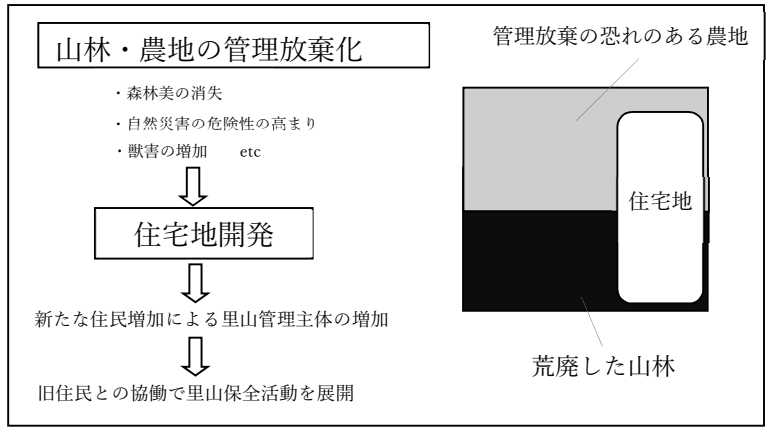


図 2-10 第 2 次開発計画の基本的な考え方

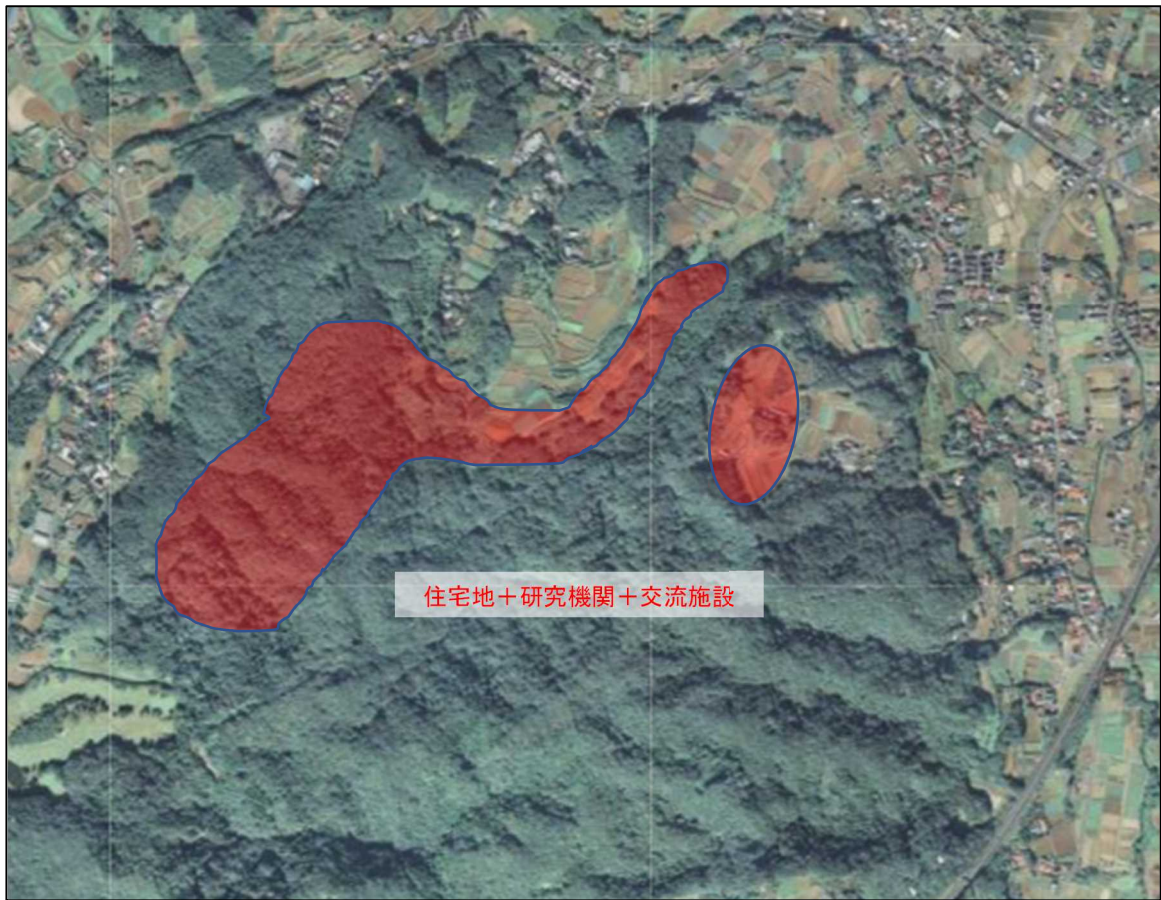


図 2-11 第 2 次開発計画策定当初のゾーニング図

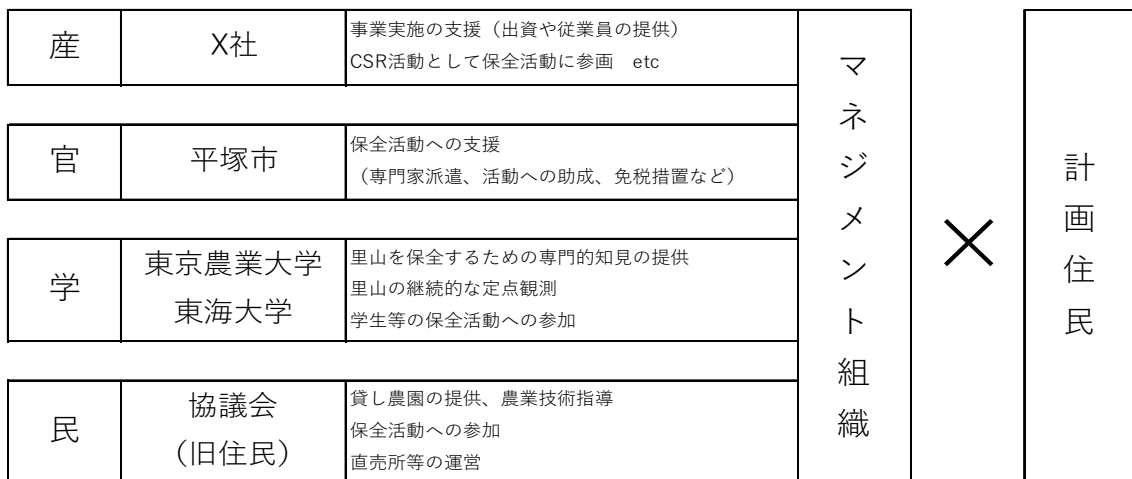


図 2-12 第 2 次開発計画で提唱された新たな住民との協働による里山保全活動の運営方針

(4) 第2次開発計画のその後

2007年に第2次開発計画を策定以降、計画内容について「産官学民」間で協議を重ね、数回に渡り平塚市長に計画提案書を提出するなど、X社は計画実現に向けて模索していた。

しかし、調整区域の位置づけを固持する平塚市との協議が難航したこと、深刻な人口減少社会を受けて事業の採算性が見通しがとれなくなったこと等が重なり、X社は2015年に正式に第2次開発計画を断念することを発表した。

ただ実情は、それ以前から計画の実現は見込めない状況であり、2013年から「産官学民」協働で「吉沢八景選定プロジェクト」を実施するようになった。その結果、第2次開発計画において住宅地に開発される予定であった一部の農地が、吉沢八景の各景の重要な景観構成要素として選定された（写真2-4、2-5、図2-13）。

第2次開発計画を断念した以降は、引き続き「産官学民」協働による地域づくりを継続させながら、交流人口のみを軸としたゆるぎ地区の里山環境の保全や吉沢地区の活性化の道を模索している。



写真2-4 吉沢八景【ゆるぎの丘】
（奥側の農地が第2次開発計画において住宅地として開発予定であった）



写真2-5 吉沢八景【松岩寺】
（手前の農地が第2次開発計画において住宅地として開発予定であった）

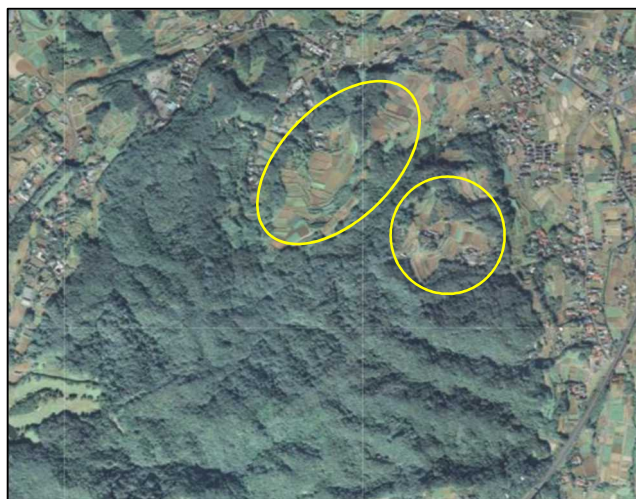


図2-13 吉沢八景に選定されたゆるぎ地区の農地

2-3 「産官学民」協働の地域づくりの展開

「産官学民」協働の地域づくりの概要を整理した上で、その中でも特に「土地利用に関連する制度・計画」や「地域住民の意識」に大きな影響を与えたことが予想された、ワークショップと「吉沢八景選定プロジェクト」について、その詳細を把握した。

(1) 「湘南ひらつか・ゆるぎ地区活性化に向けた協議会」

「湘南ひらつか・ゆるぎ地区活性化に向けた協議会」は、2007年に吉沢地区自治会連合会の下部組織として発足された。自治会連合会の役員や、X社にゆるぎ地区の農地・山林を売却した元地権者、現在も農地・山林を所有している地権者等を中心に、2017年2月時点で140人が協議会に所属している。

4つの自治会区のいずれかの自治会長が、吉沢自治会連合会会長と協議会の会長を兼任し、その他の自治会区の自治会長が、協議会の副会長を務めることが通例となっている。

X社もゆるぎ地区の一地主者として参画し、協議会の事務局を担当している。その業務の一部は、建設コンサルタント会社であるY社に委託している。

協議会は、ゆるぎ地区の活性化に向けた課題のうち、重点的に取り組むべき課題を3つ設定し、それらに対応する3つの部会（「地域活性化部会」「農的活動部会」「自然活動部会」）を組織している。それぞれの部会が、担当課題に対する具体的な活動について協議し、主体的に取り組んでいる(図2-14)。

協議会全体の主な活動は、まずワークショップ等を通じてゆるぎ地区の保全活動に取り組むことと、第2次開発計画の内容も含めて、将来的なゆるぎ地区の土地利用方針について協議すること、の2点が挙げられる。およそ2ヶ月に1度のペースで役員会が開催され、1年に1回、全協議会員が出席する総会が開催され、協議会の意思決定がなされている。

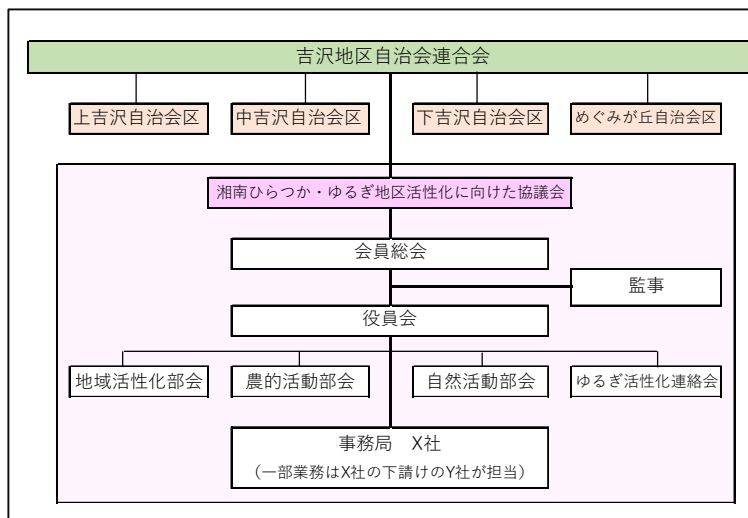


図2-14 湘南ひらつか・ゆるぎ地区活性化に向けた協議会の組織体系

(2) 「産官学民」協働の地域づくりの運営体制

ワークショップの実施を提案した農大側は、2010年に東京農業大学総合研究所研究会内に「地域再生研究部会」を設立し、さらにその研究部会の1セッションとして、吉沢地区について協議する分科会を設立した。この分科会が、「産官学民」協働の地域づくりの活動方針等について意思決定する場となり、様々な取り組みがこの分科会を介して決定されていた。

分科会はおよそ3ヶ月に1回のペースで開催され、「産官学民」の各関係者が出席している。協議会側は、役員以上の役職に就く協議会員が分科会に参加している。

(3) 「産官学民」協働（2008年）以降の地域づくりの変遷

「産官学民」協働の地域づくりが2008年から始まってから、具体的にはどのような活動を取り組んできたのか、協議会から提供頂いた活動資料に基づいて、表2-1の年表にまとめた。

なお、全ての活動に「産官学民」全ての主体が関わっている訳ではなく、活動によって、「産民」や「産官民」など、参画する主体の組み合わせは異なっている。また、分科会や役員会は開催回数が多いため、表2-1では省略した。

表2-1 「産官学民」協働（2008年）以降の活動年表

年度	主な活動内容
2007年	11月 「湘南ひらつか・ゆるぎ地区活性化に向けた協議会」の発足
	10月14日(日) 第2次平塚市都市マスタープラン策定のための第1回「地域別懇談会」への参加
	10月30日(火) 第2次平塚市都市マスタープラン素案への意見(パブリックコメント)の提出
	11月10日(土) 第2次平塚市都市マスタープラン策定のための第2回「地域別懇談会」への参加 12月1日(土) 第2次平塚市都市マスタープラン策定のための第3回「地域別懇談会」への参加
2008年	1月24日(木) 第5回 役員会/中戸川副市長への表敬訪問実施
	5月19日(月) 大蔵市長との面談の上、陳情書の提出/第9回 役員会
	7月27日(日)「第2次平塚市都市マスタープラン」(案)に関する地域別説明会への参加
	8月6日(水)「第2次平塚市都市マスタープラン」(案)への意見(パブリックコメント)の提出 11月13日(木) 第1回 東京農業大学との協働によるワークショップ 12月11日(木) 第2回 東京農業大学との協働によるワークショップ
2009年	3月14日(土) 第3回 東京農業大学との協働によるワークショップ
	3月23日(月) 大蔵市長と面談のうえ「企画提案書」の提出
	10月26日(月)「平塚市総合交通計画(中間とりまとめ概要)」への意見(パブリックコメント)の提出
	「平塚市環境基本計画(改訂版)」への意見(パブリックコメント)の提出 11月7日(土) 第5回 東京農業大学との協働によるワークショップ 12月11日(金)「平塚市緑の基本計画素案(改訂)」への意見(パブリックコメント)の提出
2010年	2月25日(木)「平塚市総合交通計画(案)」への意見(パブリックコメント)の提出
	2月28日(日) 第3回「湘南ひらつか・ゆるぎ地区の活性化に向けた報告会」(講演会併催)
	3月13日(土) 第6回 東京農業大学との協働によるワークショップ
	5月30日(日) 第7回 東京農業大学との協働によるワークショップ/第28回 役員会
	6月4日(金)「平塚市まちづくり条例の見直し(案)」への意見(パブリックコメント)の提出
	7月1日(木) 東京農業大学 総合研究所研究会内「地域再生研究部会」設立・参加
	7月8日(木) 東京農業大学 地域再生研究部会「産官学民」4者による山梨県小菅村「多摩川源流大学」視察
	7月12日(月) あん・まくどなど(Anne McDonald)氏講演会「里山・里海を世界に発信」(本協議会後援)
	7月31日(土) 農道整備活動
	8月24日(火) 平塚市が神奈川県との協定を開始
	8月25日(水)「かながわ都市マスタープラン・地域別計画」への意見(パブリックコメント)の提出
	9月26日(日) 第8回 東京農業大学との協働によるワークショップ 10月11日(月) 東京農業大学 地域再生研究部会 オープンカレッジ後期講座 10月16日(土) 農道整備活動(2回目) 11月13日(土) 第9回 東京農業大学との協働によるワークショップ 「産・官・学・民」4者連携協定締結式 平塚市まちづくり条例団体認定書 授与式 11月16日(火) 地域再生研究部会 滋賀県東近江市「河辺の森」視察 11月17日(水) 地域再生研究部会 滋賀県近江八幡市「小舟木エコ村」視察
2011年	2月19日(土) 第4回「湘南ひらつか・ゆるぎ地区」の活性化に向けた報告会(講演会併催)
	3月9日(水)「平塚市緑の基本計画(第2次)実施計画素案」への意見(パブリックコメント)の提出
	3月18日(金)「これまでの活動における成果のまとめ～吉沢地区のまちづくり計画の方針について～」を平塚市へ提出
	3月25日(金) シタケのホダ木づくり
	4月1日(金) 地域ブランドづくり(人參ジュースづくり 畑作り)
	4月15日(金) 地域ブランドづくり(人參ジュースづくり 播種)/散策路整備活動
	「6月11日(土) 第10回 東京農業大学との協働によるワークショップ(雨天につき中止)」
	6月25日(土) シタケのホダ木づくり(第2回)ヨロイ伏せ作業
	8月4日(木) 落合市長面談・「吉沢地区の活性化の実現に向けた要望書」の提出
	8月27日(土) そばオーナー制度(第1回)～種まき～
	9月25日(日) そばオーナー制度(第2回)～中耕・土寄せ～/第12回 農的活動部会
	10月1日(土) 第11回 東京農業大学との協働によるワークショップ
	10月23日(日) 東京農業大学オープンカレッジ講座 ～都市近郊における里地里山で秋の恵みに出会う～
	11月12日(土) そばオーナー制度(第3回)～刈取り～乾燥～/第13回 農的活動部会
	11月23日(水) そばオーナー制度(第4回)～脱穀・選別・みがき～/第14回 農的活動部会
12月10日(土) 第12回 東京農業大学との協働によるワークショップ 12月15日(木)「平塚市総合計画見直し(素案)」への意見(パブリックコメント)の提出 12月18日(日) そばオーナー制度(第5回)～そば打ち教室～/第15回 農的活動部会 平塚市へ「吉沢地区に於けるバスについてのアンケート結果」報告	

2012年	2月18日(土) 第5回「湘南ひらつか・ゆるぎ地区の活性化に向けた報告会」(講演会併催)
	3月10日(土) 第13回 東京農業大学との協働によるワークショップ
	3月16日(金) 第1回「湘南ひらつか・ゆるぎ地区」ディレクトフォース ボランティア活動
	6月9日(土) 第14回 東京農業大学との協働によるワークショップ
	10月5日(金) 第2回「湘南ひらつか・ゆるぎ地区」ディレクトフォース ボランティア活動
	10月13日(土) 第15回 東京農業大学との協働によるワークショップ
	11月25日(日) 東京農業大学オープンカレッジ講座 ～都市近郊における里地里山での暮らしを体験する～
	12月5日(水) 第3回「湘南ひらつか・ゆるぎ地区」ディレクトフォース ボランティア活動
	12月8日(土) 第16回 東京農業大学との協働によるワークショップ
	2013年
3月9日(土) 第17回 東京農業大学との協働によるワークショップ	
3月15日(金) 第4回「湘南ひらつか・ゆるぎ地区」ディレクトフォース ボランティア活動	
5月13日(月) 第5回「湘南ひらつか・ゆるぎ地区」ディレクトフォース ボランティア活動	
6月16日(日) 第18回 東京農業大学との協働によるワークショップ	
9月18日(水) 東京農業大学院後期授業 [～9月20日(金)]	
9月28日(土) 第19回 東京農業大学との協働によるワークショップ	
10月22日(火) 第6回「湘南ひらつか・ゆるぎ地区」ディレクトフォース ボランティア活動	
11月 吉沢八景選定プロジェクトの開始	
11月24日(日) 東京農業大学オープンカレッジ講座 ～都市近郊における里地里山での暮らしを体験する～	
2014年	2月15日(土) 第7回「湘南ひらつか・ゆるぎ地区の活性化に向けた報告会」(講演会併催)
	3月8日(土) 第21回 東京農業大学との協働によるワークショップ
	3月18日(火) 第8回「湘南ひらつか・ゆるぎ地区」ディレクトフォース ボランティア活動
	5月20日(火) 第9回「湘南ひらつか・ゆるぎ地区」ディレクトフォース ボランティア活動
	6月15日(日) 第22回 東京農業大学との協働によるワークショップ
	9月21日(日) 横浜ローターアクトクラブの活動支援
	10月7日(火) 第10回「湘南ひらつか・ゆるぎ地区」ディレクトフォース ボランティア活動
	11月8日(土) 東京農業大学オープンカレッジ講座 ～都市近郊における里地里山での暮らしを体験する～
	11月30日(日) 第23回 東京農業大学との協働によるワークショップ
	12月4日(木) 第11回「湘南ひらつか・ゆるぎ地区」ディレクトフォース ボランティア活動
2015年	2月21日(土) 第6回「湘南ひらつか・ゆるぎ地区の活性化に向けた報告会」(講演会併催)
	2月24日(火) 日之宮神社・立石周辺整備ノ大山方向眺望拡大整備
	3月7日(土) 第24回 東京農業大学との協働によるワークショップ
	3月9日(月) 山王山周辺整備 [～3月11日(水)]
	3月17日(火) 第12回「湘南ひらつか・ゆるぎ地区」ディレクトフォース ボランティア活動
	5月 X社が第2次開発計画を断念することを発表
2016年	6月13日(日) 第25回 東京農業大学との協働によるワークショップ
	11月22日(日) 東京農業大学オープンカレッジ講座 ～都市近郊における里地里山での暮らしを体験する～
	11月29日(日) 第26回 東京農業大学との協働によるワークショップ
	1月 吉沢八景の公表
	2月 吉沢八景のガイドブック・説明板づくりの開始
2017年	2月13日(土) 第9回「湘南ひらつか・ゆるぎ地区活性化に向けた報告会」(講演会併催)
	3月12日(日) 第27回 東京農業大学との協働によるワークショップ
	6月18日(日) 第28回 東京農業大学との協働によるワークショップ
	9月 東京農業大学院後期授業
	10月6日(木) 第18回「湘南ひらつか・ゆるぎ地区」ディレクトフォース ボランティア活動
	11月 東京農業大学オープンカレッジ講座 ～都市近郊における里地里山での暮らしを体験する～
	11月19日(土) 第29回 東京農業大学との協働によるワークショップ
12月8日(木) 第19回「湘南ひらつか・ゆるぎ地区」ディレクトフォース ボランティア活動	
2月11日(土) 第10回「湘南ひらつか・ゆるぎ地区活性化に向けた報告会」(講演会共催)	
3月 吉沢八景ガイドブックの完成・公表	
3月11日(土) 第30回 東京農業大学との協働によるワークショップ	
3月16日(木) 第20回「湘南ひらつか・ゆるぎ地区」ディレクトフォース ボランティア活動	
5月18日(木) 第21回「湘南ひらつか・ゆるぎ地区」ディレクトフォース ボランティア活動	
6月17日(土) 第31回 東京農業大学との協働によるワークショップ	
10月28日(土) 第32回 東京農業大学との協働によるワークショップ	

凡例

行政に対する要望	東農大主催のオープンカレッジ
「産官学民」協働のワークショップ	農的活動
協議会の総会	DFによる里山保全活動
視察	吉沢八景選定プロジェクト
その他	赤い太字: 吉沢地区の地域づくりにおける重要事項

表 2-1 をみると、「産官学民」連携協定締結以降の地域づくりは、「ゆるぎ地区・吉沢地区の将来の土地利用に関する平塚市への要望」「産官学民協働のワークショップ」「協議会の総会」「東京農業大学主催のオープンカレッジ」「農的活動」「DFによる里山保全活動」「吉沢八景選定プロジェクト」「その他」、の 8 種の活動に大別することができる。「その他」を除く 7 種の活動と、「産官学民」の各主体の参画動向について、表 2-2 に整理した。「産官学民」の全ての主体が参画している活動は、「産官学民協働のワークショップ」「協議会の総会」「吉沢八景選定プロジェクト」の 3 種であった。

以下、各種の活動について、具体的にどのような活動を行っていたのか、分科会の会議資料を基に考察した。

表 2-2 7 種の活動に対する「産官学民」の各主体の参画動向

「産官学民」の各主体 7 種の活動	産		官	学		民
	X 社	Y 社	平塚市	東京農業大学	東海大学	協議会
ゆるぎ地区・吉沢地区の将来の土地利用に関する行政への要望	●	●	○	△		●
産官学民協働のワークショップ	●	●	●	●	●	●
協議会の総会	●	●	●	●	●	●
東京農業大学主催のオープンカレッジ	●	●		●		●
農的活動	●	●		△		●
DFによる里山保全活動	●	●				●
吉沢八景選定プロジェクト	●	●	●	●	●	●

●：活動に参画 ○：活動に間接的に参画 △：一部の活動に参画

■ゆるぎ地区・吉沢地区の将来の土地利用に関する行政への要望

平塚市や神奈川県都市マスタープランなど、ゆるぎ地区・吉沢地区の土地利用に大きな影響を与える行政計画の策定時に、協議会名義でパブリックコメントを提出する活動である。X社・Y社と協議会が参画し、パブリックコメントを作成する際も協議会の役員会などの場で協議が重ねられた。平塚市も、パブリックコメントを受け取る立場として、間接的に参画している。

この活動は、協議会が設立し、第1回のワークショップが実施された前後の2007年から2008年前半の期間に活発的に取り組まれていた。第2次開発計画を実現させるために、2008年後半に策定予定であった平塚市の第2次都市マスタープランに第2次開発計画の内容を盛り込んで貰うことが理由の一つに挙げられる。また、この第2次開発計画の策定には東京農業大学教授の麻生恵氏が参画していた。

しかし第2次都市マスタープランが策定され、平塚市との協議が難航していくにつれて、この活動は次第に実施されなくなっていった。

■協議会の総会

協議会の総会は年に一度開催され、全協議会員が出席することになっている。総会は年度末に実施されるのが通例で、その年度の協議会や「産官学民」協働の地域づくりの取り組み状況について振り返り、次年度以降の活動方針について全体で協議・確認する、というのが総会の開催主旨であり、「産官学民」の各関係者も出席している。

また、総会では大学教員による講演会も併催するのが恒例となっており、東京農業大学教員をはじめとした、主に造園学を専門とする大学教員がこれまで講演を行ってきた。

■東京農業大学主催のオープンカレッジ

東京農業大学が開校するオープンカレッジの一講座として、講座受講者をゆるぎ地区及び吉沢地区に招いて散策やクラフトづくりを体験して貰うプログラムを、2010年から2017年の年一度開催するようになった。東京農業大学とX社・Y社、協議会が参画している。

ワークショップでは、協議会員が、学生など吉沢地区の外部者との共同で活動に取り組むのに対し、オープンカレッジでは、協議会員が受講者を招待してゆるぎ地区や吉沢地区について案内しており、協議会員の立場が明確に異なっている。これは、オープンカレッジを企画した東京農業大学教授の麻生氏に確認したところ、オープンカレッジ開催目的の一つに、協議会員に新しい住民と交流するためのコミュニケーションスキルを磨いていって貰うことがあったことが、理由として挙げられるという。

■農的活動

ワークショップにおいて挙げた意見に基づいて取り組まれたものであり、具体的には、ゆるぎ地区産のブランド品を目指したにんじんジャムの製造や、休耕地活用のためのそばオーナー制度と菜の花畑整備等が挙げられる。

時折、東京農業大学から専門的知見の提供を受けているが、実際の活動は、協議会と X 社・Y 社が担当している。

にんじんジャムの製造やそばオーナー制度は、労力が大きいことが原因で 2011 年の僅か 1 年のみで終了となったが、菜の花畑の整備は現在も取り組まれており、ゆるぎ地区の新たな観光名所の一つとなりつつある。

■DF（ディレクトフォース）による里山保全活動

ディレクトフォースとは、主に企業経営に携わった人や公務員を経験した人などが集まり、里山保全活動などの社会活動をボランティアで実施する活動団体である。2012 年以降、年 2、3 回を基本に X 社の所有地を中心とした里山保全活動を実施してきた。X 社や Y 社、協議会員も活動に参加している。

(4) 「産官学民」協働のワークショップの変遷

ワークショップは、「産官学民」協働による地域づくりの中核を成す存在であり、2008年11月の第1回を皮切りに、年に2、3回開催されるようになり、2017年12月時点で第32回を迎えている（写真2-6～2-11）。

第1回のワークショップから、はじめて学生（当時は東京農業大学生のみ）がゆるぎ地区に訪れるようになり、それ以降、「産官学民」の全ての主体が満遍なく参加している（図2-15,表2-3）。また、吉沢地区外に居住している平塚市民など、一般参加者も参加している。

1回のワークショップでは1つから3つのプログラムが用意されており、参加者は任意で参加するプログラムを選ぶことが出来る。そのプログラムは、大別すると、下草刈りなど里山保全に寄与する「里山保全活動」、まち歩きや生き物観察などの「自然観察」、里山の植物資源を利用した「クラフト制作」、吉沢地区産の農作物で作る「調理体験」、地域づくりの方針について話し合う「グループ協議」の5種で構成されている。

なお、各ワークショップで実施するプログラムは、ワークショップ開催前に開かれる「産官学民」の分科会で協議・決定される。

第1回と第2回のワークショップでは、いくつかの班に分かれてグループディスカッションを行い、ゆるぎ地区の将来や今後の「産官学民」協働の地域づくりの方向性について、屋内で議論が交わされた。しかし第3回以降は、参加者の協働による里山保全活動やまち歩き、クラフトづくり等の活動が中心となり、協議中心のワークショップから、共同作業中心のワークショップへと、ワークショップの性格が変容していった（表2-4）。

これは、①ゆるぎ地区の課題が参画主体間で共有され、課題解決に向けた実践の段階にステージが移行したこと、②第2次開発計画の内容が新たな住民と旧住民の協働で里山保全活動に取り組むという内容であったので、開発前に里山保全活動のシミュレーションを行う必要があったこと、③行政側との協議が難航し開発計画の実現が難しい状況になったこと、の3点が当初の理由として考えられる。

ワークショップの中でもメインプログラムである里山保全活動は、「ゆるぎの丘」と呼ばれるゆるぎ地区の最上部に位置する展望の良い農地と、その下部にある「Z散策地」と呼称される山林地帯での活動が多く、それ以外の活動場所での実施は限定的であった。したがって、ワークショップにおける里山保全活動の実施場所は、ゆるぎ地区全体で見ると、極めて局所的に実施されていた（表2-4）。これは、下草刈り等を実施した1年後には、再びアズマネザサや竹などが繁茂してしまい、定期的な活動が必要となる里地里山の特性に起因したためである。

表 2-4 ワークショップのプログラム内容一覧（第 1 回～第 32 回）

ワークショップ 回数	年	月	日	プログラム No	プログラム種別	プログラム名	実施場所 (コース)
第1回	2008	11	13	1	自然観察	まち歩き活動	池→滝→ゆるぎの丘
				2	グループ協議	グループ協議	公民館
第2回	2008	12	11	3	グループ協議	グループ協議	公民館
第3回	2009	3	14	4	里山保全活動	里山保全活動（下草刈り）	Z散策地
第4回	2009	5	9	5	自然観察	植生調査	Z散策地
				6	里山保全活動	農作物の苗植え体験	ゆるぎの丘農地
第5回	2009	11	7	7	里山保全活動	農作物の収穫体験	ゆるぎの丘農地
				8	自然観察	植生調査（モニタリング）	Z散策地
第6回	2010	3	13	9	自然観察	散策路マップづくり	ゆるぎの丘～公民館の散策路
				10	里山保全活動	散策路整備（下草刈り）	Z散策地
				11	自然観察	植生調査（モニタリング）	Z散策地
第7回	2010	5	30	12	自然観察	植生調査（モニタリング）	Z散策地
				13	自然観察	散策路モニタリング調査	ゆるぎの丘～公民館の散策路
				14	里山保全活動	農作物苗植え体験	ゆるぎの丘農地
第8回	2010	9	26	15	里山保全活動	竹林整備活動	霧降りの滝北西部の斜面地
第9回	2010	11	13	16	自然観察	まち歩き活動	公民館北部
				17	里山保全活動	農的活動	ゆるぎの丘農地
第11回	2011	10	1	18	里山保全活動	広葉樹苗のポット苗作り	Z散策地
				19	里山保全活動	散策路清掃	ゆるぎの丘～公民館の散策路
				20	里山保全活動	落ち葉堆肥置き場づくり	ゆるぎの丘農地
第12回	2011	12	10	21	里山保全活動	針葉樹間伐とチェーンソー体験	霧降りの滝南部の斜面地
				22	里山保全活動	散策路整備（排水処理）	ゆるぎの丘農地
				23	里山保全活動	落ち葉堆肥づくり	ゆるぎの丘農地
第13回	2012	3	10	24	クラフト制作	樹名板作成と設置	ゆるぎの丘～公民館の散策路
				25	自然観察	カブトムシ幼虫探し	ゆるぎの丘～公民館の散策路
				26	里山保全活動	実生苗の植樹	ゆるぎの丘農地
第14回	2012	6	9	27	クラフト制作	樹名板作成	公民館
				28	その他	樹名板設置	ゆるぎの丘～公民館の散策路
第15回	2012	10	13	29	里山保全活動	カントリーヘッジづくり	Z散策地
				30	里山保全活動	つる植物の万年縶の植栽	中吉沢の池付近
				31	自然観察	自然観察ハイキング	ゆるぎの丘～公民館の散策路
				32	調理体験	バームクーヘンづくり	公民館
第16回	2012	12	8	33	里山保全活動	針葉樹の間伐	霧降りの滝南部の斜面地
				34	里山保全活動	散策路の下草刈り	トンボの池付近
				35	里山保全活動	どんぐり拾い・苗づくり	Z散策地
第17回	2013	3	9	36	里山保全活動	落ち葉堆肥づくり	ゆるぎの丘農地
				37	里山保全活動	休憩スポット整備	吉沢八景「松岩寺」休憩所
				38	自然観察	カブトムシの幼虫探し	ゆるぎの丘農地
				39	自然観察	吉沢地区の良いところ探し	ゆるぎの丘～松岩寺～公民館の散策路
第18回	2013	6	16	40	里山保全活動	彼岸花の植栽	ゆるぎの丘農地
				41	クラフト制作	ウッドパッチワーク	公民館
				42	里山保全活動	散策路の下草刈りA	Z散策地
第19回	2013	9	28	43	里山保全活動	散策路の下草刈りB	Z散策地
				44	里山保全活動	散策路の下草刈りC	トンボの池付近
				45	里山保全活動	散策路下草刈り	ゆるぎの丘農地
第20回	2013	12	7	46	里山保全活動	落ち葉掻き・堆肥づくり	Z散策地
				47	里山保全活動	どんぐり拾い・苗づくり	ゆるぎの丘～公民館の散策路
				48	里山保全活動	植樹	吉沢八景「松岩寺」休憩所
第21回	2014	3	8	49	里山保全活動	湿地の植栽	トンボの池付近
				50	里山保全活動	椎茸のホダ木づくり・カブトムシ幼虫探し	ゆるぎの丘～公民館の散策路
第22回	2014	6	15	51	自然観察	水辺調査	中吉沢の池付近
				52	クラフト制作	草木染め体験	公民館
				53	里山保全活動	散策路整備（下草刈り）	ゆるぎの丘西側
第23回	2014	11	30	54	クラフト製作	クリスマスツリーづくり	公民館
				55	里山保全活動	散策路整備A	ゆるぎの丘南側
第24回	2015	3	7	56	里山保全活動	散策路整備B	Z散策地
				57	自然観察	吉沢八景探し	吉沢八景散策路
第25回	2015	6	13	58	里山保全活動	散策路の下草刈り	Z散策地
				59	自然観察	ハイキング	ゆるぎの丘～公民館の散策路
				60	クラフト製作	樹名板作成と設置	ゆるぎの丘～公民館の散策路
第26回	2015	11	20	61	里山保全活動	散策路の下草刈り	吉沢八景「松岩寺」休憩所
				62	クラフト制作	靴べら・門松づくり	公民館
				63	里山保全活動	散策路の下草刈り	Z散策地
第27回	2016	3	12	64	自然観察	吉沢八景をめぐるハイキング	ゆるぎの丘～公民館の散策路
				65	里山保全活動	散策路の下草刈り	ゆるぎの丘農地
第28回	2016	6	18	66	自然観察	野鳥観察	ゆるぎの丘～公民館の散策路
				67	自然観察	吉沢八景ウォークラリー	吉沢八景散策路
第29回	2016	11	19	68	クラフト制作	正月飾り・イモ板づくり	公民館
				69	自然観察	散策	ゆるぎの丘～公民館の散策路
第30回	2017	3	11	70	自然観察	吉沢八景ネイチャービンゴ	ゆるぎの丘～公民館の散策路
				71	クラフト製作	吉沢八景サイン板づくり	公民館
				72	里山保全活動	散策路の下草刈り	Z散策地
第31回	2017	6	17	73	クラフト制作	押し花づくり	公民館
				74	自然観察	散策	ゆるぎの丘～公民館の散策路
				75	里山保全活動	散策路の下草刈り	吉沢八景「松岩寺」休憩所
第32回	2017	10	28	76	クラフト制作	リースづくり	公民館
				77	自然観察	散策	ゆるぎの丘～公民館の散策路
				78	里山保全活動	散策路の下草刈り	Z散策地



写真 2-6 ワークショップ
「ゆるぎの丘」における
里山保全活動



写真 2-7 ワークショップ
「Z 散策地」における
里山保全活動



写真 2-8 ワークショップ
「自然観察」



写真 2-9 ワークショップ
「クラフト制作」



写真 2-10 ワークショップ
「調理体験」



写真 2-11 ワークショップ終了後の
懇親会

(5) 吉沢八景選定プロジェクトの経緯

①プロジェクト発足の経緯

2013年10月に開催された協議会の役員会において、「吉沢地区の将来構想」についての議題があり、地区の魅力をアピールする一つのツールとして理事の一人から吉沢八景が提案された。その後、分科会において正式に吉沢八景を検討することが決定された。

②プロジェクト（吉沢八景）の目的

プロジェクトの目的は主に2つ挙げられる。

- ・ 景観に対する意識啓発や地域愛の醸成を図る
- ・ 地区内外への情報発信ツールとして活用し地域活性化を図る

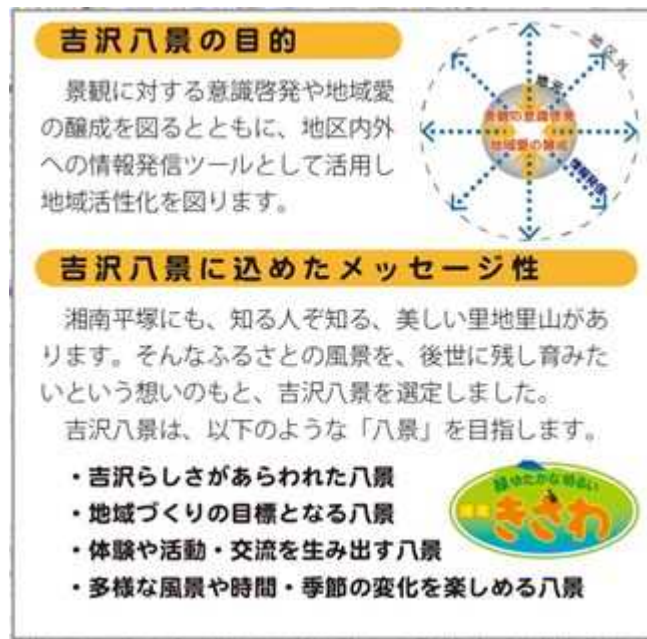


図 2-16 公表資料に記載された吉沢八景の目的

出典：吉沢八景公表パンフレット

③プロジェクトの運営体制

プロジェクトは主に「産・官・学・民」全ての主体が出席する分科会で進められた。

役員会は、プロジェクトの進め方及び分科会での決定事項に対する承認、という位置づけとなった。分科会において吉沢八景の選考委員会を開催するという形をとり、地域再生研究部会の部会長である東京農業大学の麻生恵教授が選考委員長、東海大学の田中伸彦教授、東京農業大学の栗田和弥助教が選考副委員長となり、その他の分科会出席者が選考委員となった（表 2-5）。

また、選考事前アンケートでは、選考委員のみならず協議会の役員会に出席する協議会理事（10名）も参加した。

表 2-5 「吉沢八景選定プロジェクト」選考委員の内訳

産 X社	5名
官 平塚市	2名
学 東京農業大学 東海大学	3名
民 協議会（会長・副会長・事務局長・専務理事）	13名

④プロジェクト全体の流れ

「吉沢八景選定プロジェクト」は、吉沢八景の選考対象候補を集める「応募・投票段階」（2014年8月～2015年6月）とその集まった候補から八景を決める「選定段階」（2015年7月～2015年9月）、そして「公表段階」（2015年11月）の3つの段階によって構成されている（図2-17）。

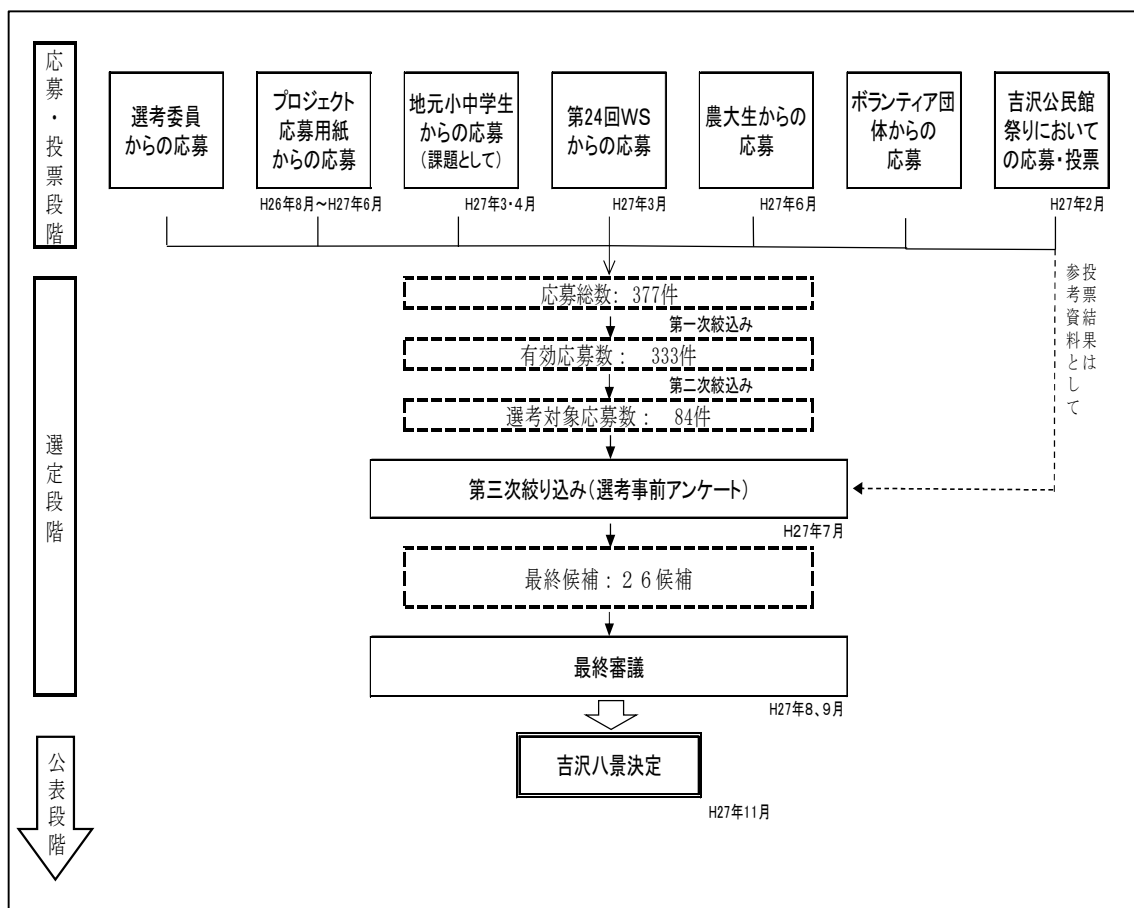


図2-17 「吉沢八景選定プロジェクト」全体の流れ

⑤応募・投票段階

プロジェクトでは当初、プロジェクト応募用紙による募集のみ行う予定だったが、応募数が少なかったため、様々な募集・投票方法を採用した（表 2-6）。

表 2-6 各応募・投票方法の概要とその応募数

募集・投票方法	概要	応募数
プロジェクト応募用紙からの応募 (2014.08～2015.06)	応募用紙を吉沢地区の自治会に全戸配布したり、吉沢公民館の HP において告知を行うなどして募集を呼びかけた。公民館や X 社事務所が投函窓口となり、季節ごとに 4 回に分けて募集を行った。 応募者は応募用紙に視点場・視対象・お勧めの季節・推薦理由・写真（任意）を記載。	24 件
選考委員からの応募 (シミュレーション)	選考委員会においても、数名の選考委員が推薦したい風景を応募した。	32 件
吉沢公民館祭り参加者からの応募 (2015.02)	地域のイベントである吉沢公民館祭りにおいて、数名の祭り参加者が八景に推薦したい風景を応募した。	31 件
地元小・中学生からの応募 (2015.03～04)	協議会が吉沢小学校・土沢中学校に依頼し、各学校の児童・生徒が春休みの宿題として、八景に推薦したい風景を応募した。	259 件
第 24 回ワークショップからの応募 (2015.03)	「吉沢八景探し」という活動メニューの参加者が、3 つのグループに分かれ地区を散策し、各グループが 1 つずつ八景に推薦したい風景を応募した。	3 件
農大生からの応募 (2015.06)	第 25 回ワークショップに参加した東京農業大学の学生 15 名が、活動中に見つけた八景に推薦したい風景を応募した。	15 件
ボランティア団体からの応募	横浜 RAC 等のボランティア団体が吉沢地区に訪問した際に、八景に推薦したい風景を応募した。	13 件
吉沢公民館祭り においての投票 (2015.02)	上記の吉沢公民館祭りにおいて、それまで応募があった風景を対象に、祭り来訪者が八景に推薦したい風景に投票した。	—

⑥選定段階

＜第一次絞り込み（応募件数 377 件→有効応募件数 305 件）＞

応募された候補の中から、以下の無効となった候補が除外された。

無効となった候補：①吉沢地区外から見た候補

②私有地から見た候補

③危険な場所から見た候補

④主対象が個人の建物の候補

⑤視点場の位置が特定できない候補

＜第二次絞り込み（有効応募件数 305 件→選考対象候補数 84 件）＞

有効応募のうち、視点場あるいは視対象がほぼ同一の重複している候補が除外された。

＜第三次絞り込み（選考事前アンケート）（選考対象候補数 84 件→最終候補 26 件）＞

選考対象をさらに絞り込むために、選考委員を対象に選考事前アンケートを実施し、以下の「選考の視点」で各候補の絞り込みを行った。そして、得票数の結果から、最終候補として 26 件が残された。

選考の視点ア：「将来に残し育てたい風景である」

イ：「吉沢地区の特徴があらわれた風景である」

ウ：「季節や時間帯の変化による多様な楽しみ方や体験ができる風景である」

エ：「（視点場が）散策ポイントまたは目的地や活動の拠点になりうる」

⑦最終審議

2015 年 8 月 5 日、9 月 7 日の分科会にて開催された選考委員会において、26 の最終候補の中から八景が選ばれた（表 2-7）。各景はいくつかの候補（最終候補から漏れた候補も含む）を統合したものとなっている。

さらに景の名称と副題も設定された。基本的に、八景名はそのエリアの核や中心となるような地点の名前を記し、副題ではそのエリア全体を形容する語句が設定された。

⑧公表段階

選考委員会において吉沢八景が決定後、図 2-18 に示す簡易パンフレットが作成され、吉沢地区の全世帯に配布される「協議会だより」に掲載されたり、吉沢公民館の HP にアップロードされた。さらに、2016 年にはガイドブックや散策路の整備もなされ、吉沢八景の周知に努めている。

表 2-7 選定された吉沢八景

八景名	副題	代表的な写真		所属地区	カテゴリー
霧振りの滝	水辺に親しむ天然アスレチック			中吉沢	自然景観
やつぎ神社	2つの鎮守 歴史と文化の拠所			中吉沢 下吉沢	歴史・文化の景
飛谷津の丘	にぎわう花見と富士山の眺望			上吉沢	眺望景観 (富士山)
ゆるぎの丘	里道沿いに広がる畑と大パノラマ			上吉沢	眺望景観 (山)
松岩寺	樹齢200年の桜と湘南の海の眺め			下吉沢	眺望景観 (海島街)
吉沢の里地	地形に溶け込む民家や集落			中吉沢 上吉沢	暮らしの景
めぐみが丘	地域でつくる花とみどりのまちなみ			めぐみが丘	花のある景
吉沢小学校	郷の学び舎と桜のゲート			中吉沢	—

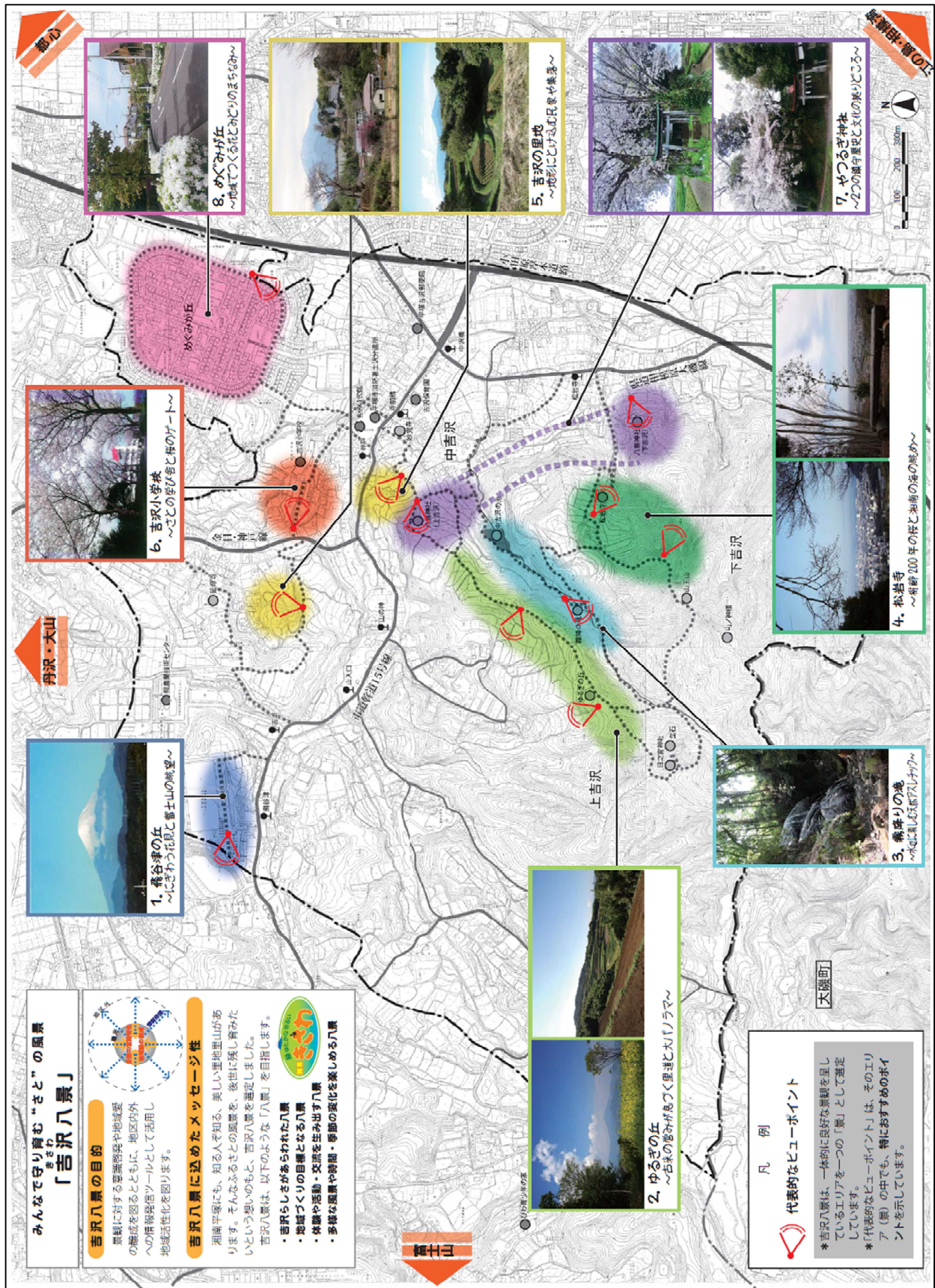


図 2-18 吉沢八景決定直後に配布された簡易パンフレット

第3章 明治期～現在における吉沢地区の 土地利用の変遷

3-1 明治期から現在における吉沢地区の土地利用の変遷

(1) 調査目的

既往研究において、調整区域に位置する里地里山では、「農地・山林の減少」と「農地・山林の管理放棄化」の2つの現象が進行していることが明らかとなっている。

また、国土数値情報の「都市地域土地利用細区分メッシュデータ」からも、関東地方の各都県の調整区域に位置している里地里山と吉沢地区の双方で、1974年から2014年の期間で「農地・山林の減少」が進行していることが明らかとなっている（図1-1）。

しかしながら、「農地・山林の管理放棄化」の現象が吉沢地区でも発生しているかは不明である。さらに、もし「農地・山林の減少」と「農地・山林の管理放棄化」の2つの現象が吉沢地区で発生していた場合、それぞれの現象が発生した時期、発生した地点、発生した面積についても不明である。

以上の事項を明らかにすることが出来れば、地域住民と行政側それぞれが問題視した土地利用の現象やその時期などについて把握することが可能となる。

また、「市街化を抑制すべき」地域である調整区域の指定によって、調整区域の指定前後で土地利用変化にどのような違いがあったのかを確認することは、調整区域という制度が土地利用に与えた影響を考察する上では必要な調査となる。

以上の理由から、明治期から現在までの吉沢地区の土地利用の変遷を、6種類から設定した土地利用項目（「山林」「田」「畑」「住宅地」「ゴルフ場」「その他」）の変化から明らかにした。

(2) 調査方法

①調査の概要

主要調査として、空中写真と古地図を基とした土地利用の判読及び分析を行った。

加えて、補完調査として、土地利用の一側面を示すデータとして、人口統計資料（国勢調査など）や農林業センサス、農地転用件数や宅地の開発許可件数などを用いた文献調査も実施した。

②空中写真と古地図を基とした土地利用の判読・分析の方法

ArcGIS10.6 を用いて、1882 年・1970 年・1995 年・2018 年の地図資料及び空中写真を基に、6 種類から設定した項目（「山林」「田」「畑」「住宅地」「ゴルフ場」「その他」）から各時期の土地利用とその面積を分析した。

<4 つの時期を対象とした理由>

明治期である 1882 年を調査対象期間の出発点に設定した理由として、里地里山の伝統的な土地利用の循環システムがみられた時代の中で、土地利用を定量的に把握することが可能な最古の時期であることが挙げられる。

明治維新直後の 1880 年代に、当時の日本国陸軍が関東地方周辺を対象に測量を実施し、その調査結果を「第一軍管区地方 2 万分 1 迅速測図原図」（以下；迅速測図）としてまとめている。この図は、代表的な土地利用を色分けすることで、各土地利用項目の境界線を明確化している点で、モノクロの地形図とは一線を画している。この特徴によって、GIS 上で各種の土地利用項目を明確に判別することが可能となり、空中写真の代替資料として、十分に分析への適用が可能と判断した。

なお、迅速測図を用いて土地利用の変遷を定量的に把握した既往研究は数報存在している¹⁾²⁾³⁾。これらの研究は、迅速測図を用いた分析の妥当性・有用性を示すと同時に、分析を進める上での手法論としても参照した。

また、迅速測図は 1880 年から 1886 年の期間に測量されて随時各区域の地図が発行されているが、吉沢地区が主に位置している「神奈川縣相模国大住郡金目村及外數村」が測量された年次は 1882 年であったため、1882 年を出発点に設定した。

次に、1970 年を 2 番目の分析対象時期に設定した理由については、以下の 2 点が挙げられる。1 点目は、既往文献でも指摘されているように、里地里山の伝統的な土地利用の循環システムがみられたのは、全国的には 1960 年代までとされている⁴⁾。したがって、1970 年は、一般的に里地里山の伝統的な土地利用の循環システムが変化した転換年であると判断できる。2 点目は、吉沢地区の実情に即した理由である。1970 年は、1968 年の都市計画法制定以降、平塚市が初めて市街化区域と調整区域を区分する区域区分を実施した年であり、すなわち吉沢地区全域が調整区域に指定された年である。したがって、1970 年は、吉沢地

区の調整区域指定前と指定後を隔てる転換年でもある。

以上、1970年は、里地里山の持続的な資源利用のシステムが変化した転換年と、調整区域指定前と指定後を隔てる転換年と、2つの意味が重なる転換年であることから、分析対象時期として重要であると判断した。

次に、1995年を3番目の分析対象時期に設定した理由は、主に以下2点が挙げられる。1点目は、調整区域指定以降の土地利用の変遷を詳しく調査する必要がある中で、1995年は、2番目の分析対象時期である1970年と、最後の分析対象時期である2018年のおよそ中間年であることが挙げられる。2点目は、1995年前後の時期は、新興住宅地のめぐみが丘（2002年に開発）が計画決定した一方で、旧集落の人口が減少し始めた時期でもあり、吉沢地区の土地利用をめぐり大きな転換点であったことが挙げられる。

そして最後に、現在の土地利用として、2018年を設定した。

以上をまとめると、1882年～1970年は、調整区域指定前であり且つ里地里山の伝統的な土地利用の循環システムがみられた期間、1970年～2018年は調整区域に指定され、伝統的な土地利用の循環システムの消失が予測される期間と大別することができる。さらに後者の期間は、旧住民の人口が減少し始めた1995年の前後で細区分することができる。

<6種類に設定した土地利用の項目のその理由>

土地利用の項目に「山林」「田」「畑」「住宅地」「ゴルフ場」「その他」の6種類を設定した理由は、既往研究の参照結果と、吉沢地区の実情に即したことの2点が関係している。

まず、里地里山の土地利用を取り扱った既往研究の多くは、「山林」「田」「畑」「住宅地」の4種類を分析対象に設定している点で共通している。既往研究毎に異なるのは、「山林」の細分化の有無と、その他の土地利用項目の設定の有無、の2点である。

まず「山林」の細分化の有無について、例えば既出のデイビッドらの研究⁵⁾では、迅速測図を対象に分析を進めている中で、「山林」は特に細分化はしていない。他方、深町らの研究⁶⁾では、「山林」をさらに針葉樹林と広葉樹林などに細分化して分析を進めている。この研究では、地形図を基に針葉樹林と広葉樹林の境界線を判別していた。

本研究では、当初は「山林」をさらに広葉樹林と針葉樹林に細区分化することを試みた。しかしながら、対象とした吉沢地区の場合、「山林」の分布は大部分の広葉樹林とその内部に点在しているごく僅かな針葉樹林という様相を呈しており、空中写真および地形図のみでは、広葉樹林と針葉樹林の境界線を判別することが非常に困難であった。

このことから、定量的に里地里山の土地利用の項目の変化を試みるという目的に照らし合わせた時に、「山林」をさらに細分化することは不相当と判断し、「山林」のまま分析を進めることとした。その代わりに、広葉樹林と針葉樹林の変化に関しては、空中写真および地形図から定性的にその変化の様相を確認した。

次に、「山林」「田」「畑」「住宅地」以外の土地利用項目の設定の有無について、例えば岩佐らの研究⁷⁾では、上記4種の項目の他に、ため池や草地などを設定している。しかしな

がら、吉沢地区の場合、ため池は地区の中で2か所しかなく、吉沢地区全体でみた時に極僅かである。また草地については、迅速測図において低木地の中に確認されるが、「山林」と同様に境界線の判別が困難である。

以上より、上記2種の土地利用項目に関しては、本節の定量的な分析においては対象としないこととした。その他の微小な土地利用項目に関しても、同様の理由から、分析の対象外とした。ただし、吉沢地区に大きく関係する土地利用項目であるため、「ゴルフ場」を独自の項目として設定した。

また、「住宅地」以外の人工的な土地利用項目（学校など）に関しても、「その他」として別途設定して分析を進めた。

<ArcGIS10.6上の具体的な作業手順>

ArcGIS10.6を用いる際、各時期の選出した地図資料と空中写真の画像データに対して、ジオリファレンスの作業を施し位置情報を付与することで、面積など定量的な分析が出来るように整備した。なお、ジオリファレンスには、地形的に特徴的なポイントを数点選出して、時期や種類の異なる画像データの位置情報を同一化させた。

次に、設定した6種類の土地利用項目に関して、各土地利用項目間の境界線を空中写真および地図資料から判別し、その境界線をライン化させることで、各時期の土地利用図を作成していった。なおこの時、基本的には各土地利用項目間の境界線が相対的に判別しやすい空中写真を基本に作業を進め、適宜時期のズレや土地利用項目の判別しづらい箇所に関しては、各時期の地形図を参照して作業を進めていった。

(3) 調査結果

各4つの時期の定性的な土地利用状況を整理した後に、1882年から2018年までの土地利用の変化を面積の観点で把握した。この時、各種統計資料も参照することで、データの精度の補完を図った。

①1882年時の吉沢地区の土地利用

作成した土地利用図および土地利用図作成の際に参照した迅速測図を図3-1、3-2に示す。

この時期、吉沢地区南部のゆるぎ地区の里山エリアでは、2種類の山林由来の土地利用が確認された。

一つは、最も標高の高いゆるぎ地区最南部のエリアに展開する荒地である。これは迅速測図から「荒」の表記が確認されたことから判断した。この荒地が具体的にどのような状況であったかを断定することは出来ないが、地域住民へのヒアリング調査より、草原が主体となった土地利用で樹木が粗放的に生育していたものと思われる。したがって、このエリアは、当時の農民に落ち葉や下草など農地の肥料となる資源を中心に供給し、一部薪炭林の供給という役割も果たしていたエリアであることが予想された。

もう一つの山林由来の土地利用は、コナラを中心とした落葉広葉樹林帯である。これは迅速測図から「檜」の表記が確認されたことから判断した。この土地利用は荒地の周辺の山間部を中心に展開しており、一部吉沢地区北部の平地にも散在的に確認された。このエリアでは、薪炭林の供給が主な役割であったことが予想される。

次に「畑」は、平地と山間部の比較的緩やかな尾根地形沿いを中心に展開していた。また、一部、最も標高の高い地区最南部の谷底の地形にも畑が展開していることが確認された。

「田」は、里地エリアの中吉沢の集落の東側と下吉沢の集落の南側に展開していることが確認された。

最後に「住宅地」は、現在も里地エリアに現存する集落が、そのままこの時期に存在していることが確認された。各集落がいつ形成されたのかは定かではないが、郷土資料を参照する限り、縄文式土器が吉沢地区で発掘されていることから、縄文時代には集落が形成されていた可能性が高い⁸⁾。

以上、1882年における吉沢地区の土地利用の様相をまとめると、まず集落が散村ではなく集村の形態で各地に展開している。そして、集落毎に細かい違いはありながらも、基本的には集落を中心に畑・田、山林（薪炭林・荒地）が同心円上に展開する、典型的な里地里山のランドスケープであったことが確認された。

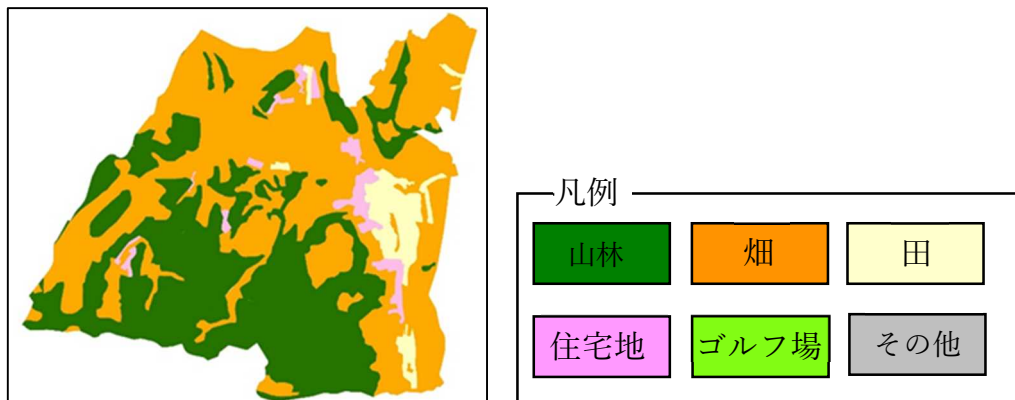


図 3-1 1882 年 吉沢地区土地利用図

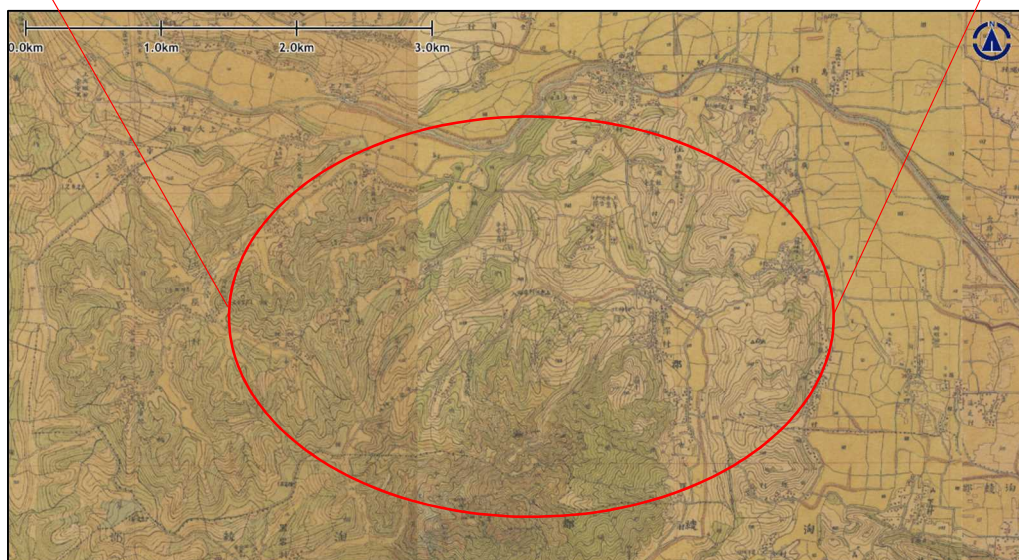


図 3-2 迅速測図（1882 年測量）における吉沢地区（拡大版・広域版）

②1970年時の土地利用

作成した土地利用図および土地利用図作成の際に参照した空中写真を図3-3、3-4に示す。なお、1970年に撮影された明瞭な空中写真は入手不可であったので、1970年に最も近い1960年代（正確な撮影年不明）の空中写真を使用し、1970年に測量された地形図も併せて参照することで、1970年の土地利用の把握を図った。

1882年時と比較して、まず里山エリアの「山林」の中で荒地が見られなくなり、ほとんどが落葉広葉樹林帯となっていたことである。なお、多くの既往研究において、1900年初頭から1960年代にかけては、薪炭林やパルプ材の需要の高まりで樹木の伐採が進み、「禿山」が全国各地の里地里山で展開していたことが指摘されている。しかしながら、吉沢地区の場合、1970年以前の各年代の空中写真を確認してみても禿山であったことは確認されず、継続的に樹木が一定数存在する山林であったことが伺えた。

なお、図3-4の空中写真において、山林の極一部に針葉樹林と思われる樹林帯が点在していることが確認された。各年代の地形図の地図記号を確認してみたところ、1920年代の地形図から初めて針葉樹の地図記号が表出していたため、1920年代以降から、各地で小規模な針葉樹林が人工林として造林されていたことが判明した。

「畑」と「田」の分布に関しては、基本的には1882年代と大きな変化は見られなかったが、ゆるぎ地区最南部の谷底の地形で展開していた「畑」が、この時期では「田」に代わっていたことが確認された。

「住宅地」の分布に関しても、1882年から大きな変化は見られなかったが、僅かに各集落が拡大していることが確認された。

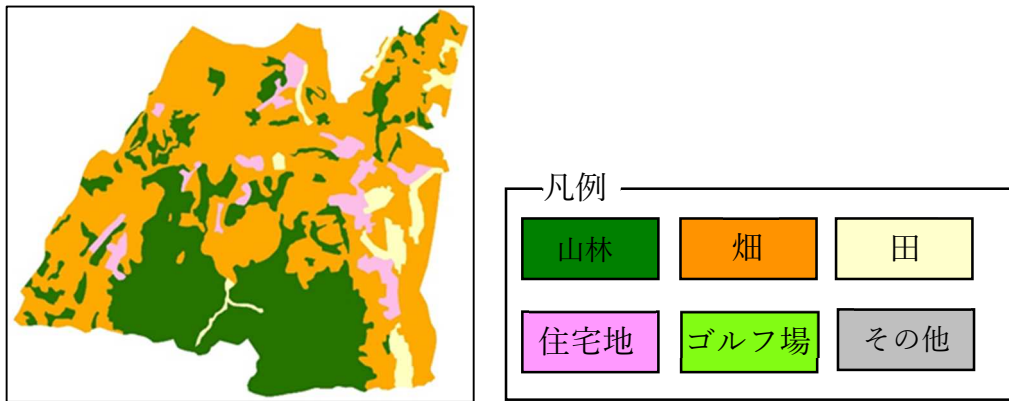


図 3-3 1970 年 吉沢地区土地利用図

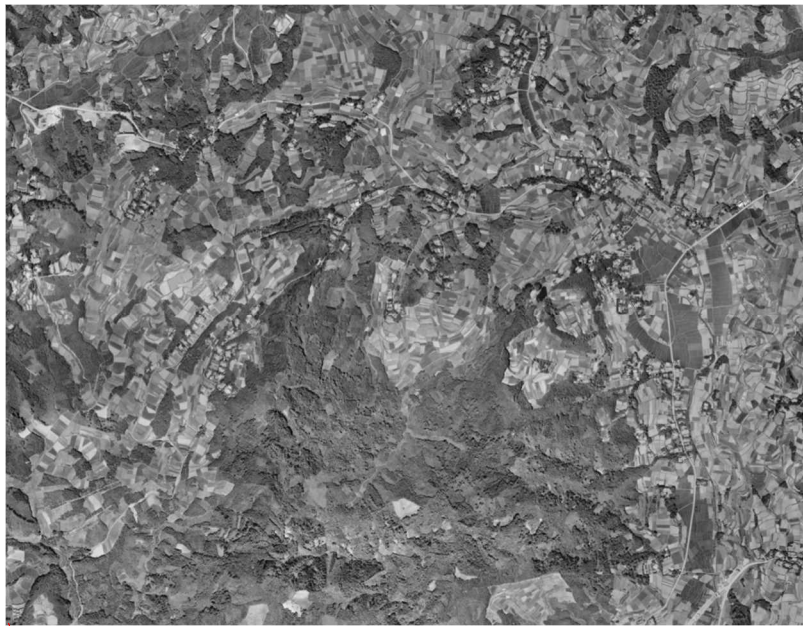


図 3-4 1960 年代の吉沢地区の空中写真（拡大版・広域版）

③1995年時の土地利用

作成した土地利用図および土地利用図作成の際に参照した空中写真を図3-5、3-6に示す。

この時期における「山林」の分布について、里山エリアのゆるぎ地区に関しては1970年から大きな変化は確認出来なかった。しかしながら「山林」の質について、1970年時と比較して僅かに「山林」の樹冠密度が高くなっている様子が、空中写真から伺えた。また、吉沢地区北東部の里地エリアでは、これまで「畑」が中心であったのに対し、この時期から「山林」が大きく拡大している様子が確認された。これは、この時期には既に後に開発される新興住宅地であるめぐみが丘の土地買収が進んでいたことが大きな要因である。

「畑」「田」の分布に関しては、吉沢地区北東部の里地エリアを除いては、1970年から大きな変化は見られなかった。

「住宅地」については、1970年時よりも各集落それぞれで明らかに拡大している様子が、空中写真からも確認された。

また、この時期では吉沢地区の北西部において農業試験場や上水場など住宅地以外の都市的土地利用（作成図では「その他」で表記）が、「畑」に変わって展開するようになった。

また、この時期では「ゴルフ場」が吉沢地区の南西部に展開していることが確認された（ゴルフ場の名称は「レイクウッドゴルフクラブ」であり1970年にオープン）。

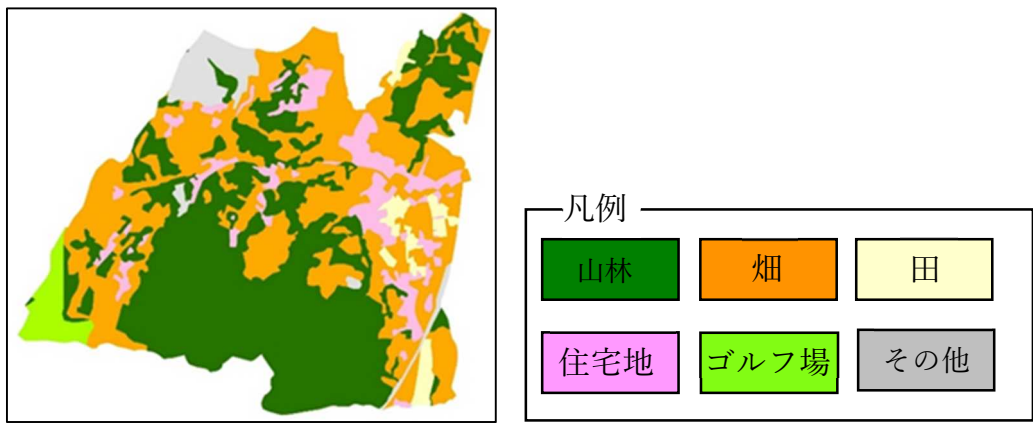


図 3-5 1995 年 吉沢地区土地利用図

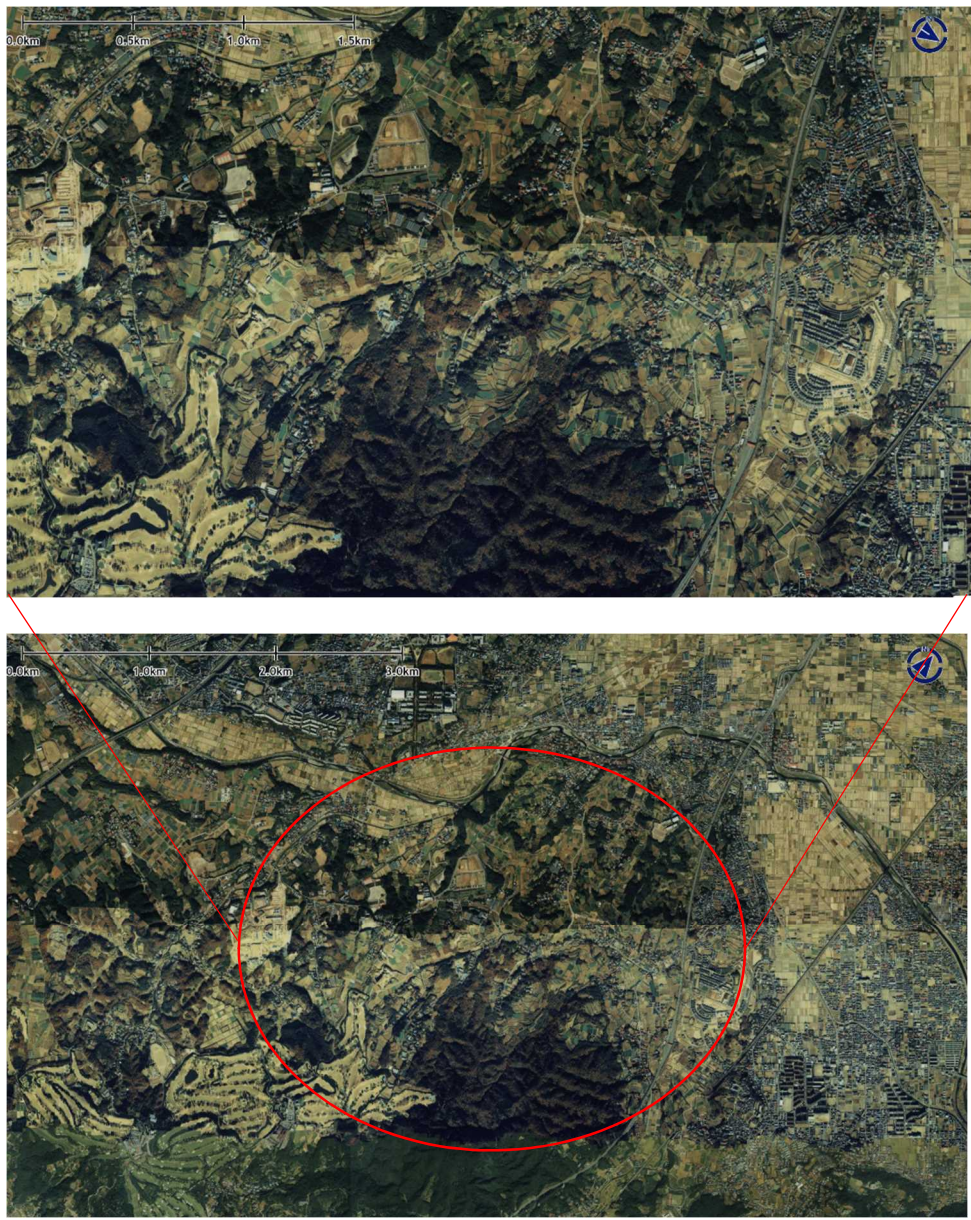


図 3-6 1995 年の吉沢地区の空中写真（拡大版・広域版）

④2018年時土地利用

作成した土地利用図および土地利用図作成の際に参照した空中写真を図3-7、3-8に示す。

この時期では「山林」に関しては、吉沢地区北東部の里地エリアを除いては分布に大きな変化は見られなかった。北東部の里地エリアでは、めぐみが丘が2002年に開発されたため、2018年の時点では全てのエリアが「住宅地」に変わった。

「畑」「田」の分布に関しては、1995年まで中吉沢の集落の東側に存在していた「田」が、この時期ではほとんどが「畑」に移行していたことが確認された。

「住宅地」に関しては、めぐみが丘が吉沢地区北東部に開発され、より一層農地と住宅地の混住化が増したことが読み取れた。

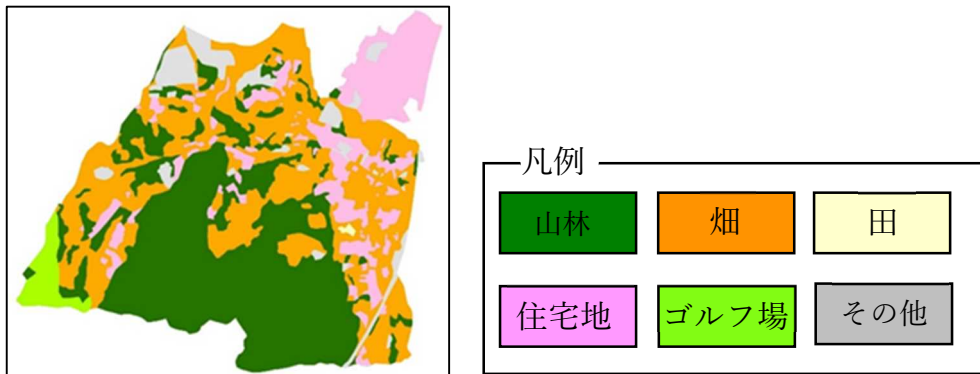


図 3-7 2018 年 吉沢地区土地利用図

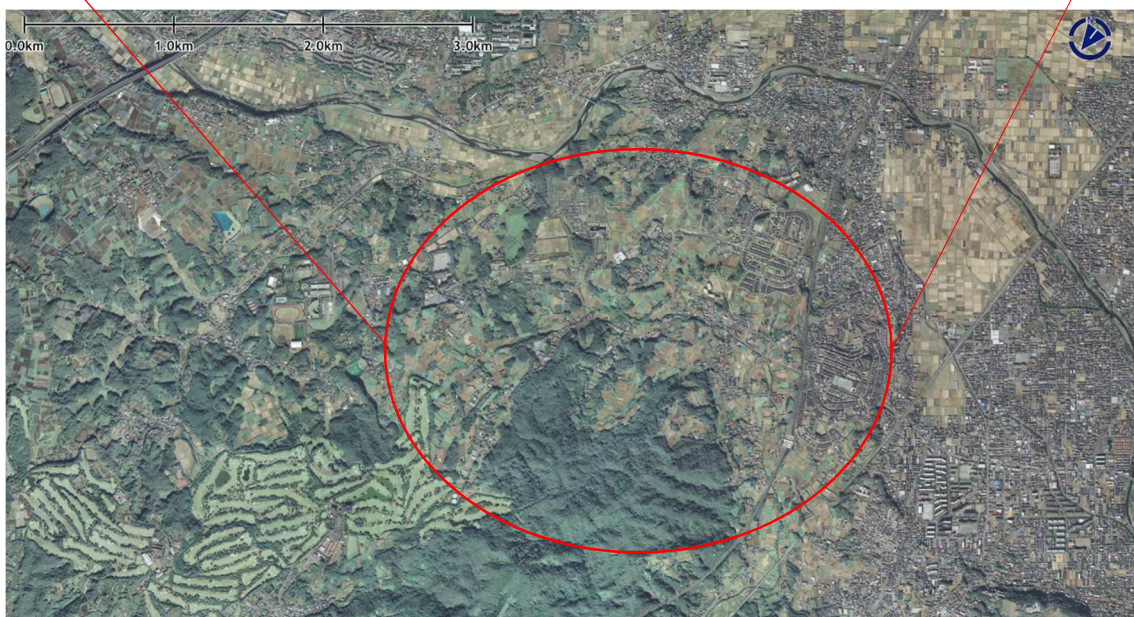
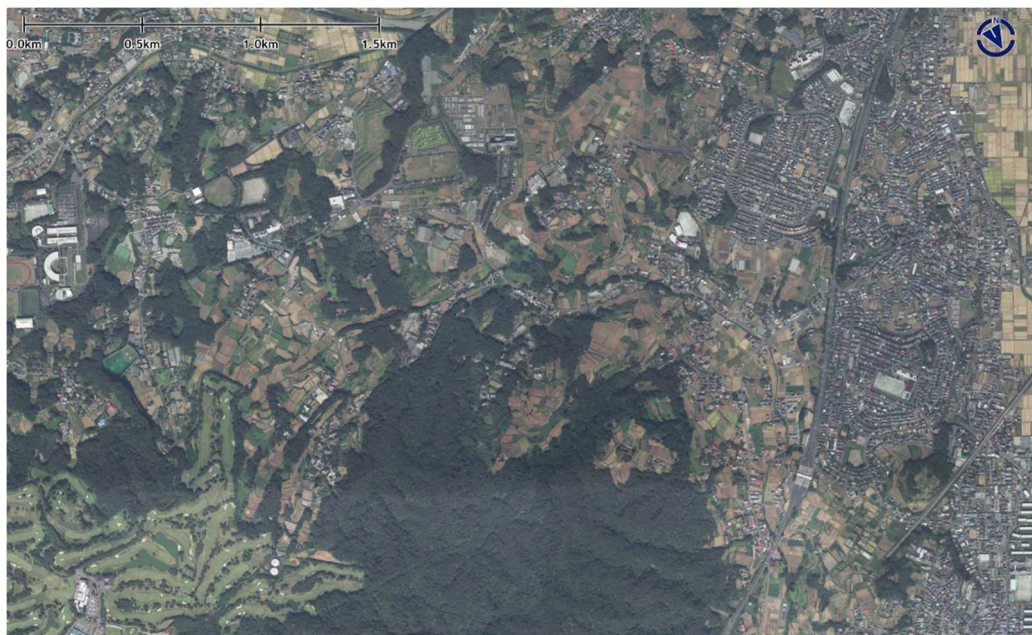


図 3-8 2018 年の吉沢地区の空中写真（拡大版・広域版）

⑤1882年～2018年の吉沢地区における土地利用項目の変化

作成した4つの土地利用図から ArcGIS10.6 を用いて算出された各土地利用項目の面積を基に、定量的な視点から土地利用の変化の把握を行った。また適宜、統計資料の結果も参照することでデータの精度の補完を図った。

1882年においては、図3-9より、「山林」の面積は1.97 km²、「畑」は2.51 km²、「田」は0.22 km²、「住宅地」は0.14 km²であった。そして、吉沢地区が調整区域に指定された1970年では、「山林」の面積は1.69 km²、「畑」は2.66 km²、「田」は0.22 km²、「住宅地」は0.27 km²であった。したがって、1882年から1970年の期間で、「山林」が減少して「畑」「住宅地」が増加する結果となった。ここで、1882年と1970年の作成した土地利用図を ArcGIS10.6 においてオーバーレイにかけて、各土地利用項目間の変化面積を示した表3-1より、「山林」の減少分のうち0.61 km²が「畑」に変化しており、「山林」の減少分の大半を占めていたことが判明した。なお、同時に「畑」や「住宅地」から「山林」に変化したものも確認されたため、1882年から1970年の期間の「山林」の合算上の減少面積(0.28 km²)は、0.61 km²を下回っている。また、「住宅地」の増加分の多くは「畑」で占めており、0.14 km²が「畑」から「住宅地」に変化していることも確認された。

以上より、1882年から1970年の期間においては、「山林の開墾による畑化(山林の減少)」と「住宅地開発による農地・山林の減少」の2つの現象が発生していることが明らかとなった。ここで、この2つの現象が発生した要因として、この期間における大字としての上吉沢の人口増加が可能性として挙げられる(図3-10)。すなわち、人口の増加により、住宅地の開発需要が増加しただけではなく(図3-11、3-12)、食料需要の高まりや、所得向上のために山林を開墾してまで農地を開拓する必要があったことが、2つの現象の発生要因として推測された。

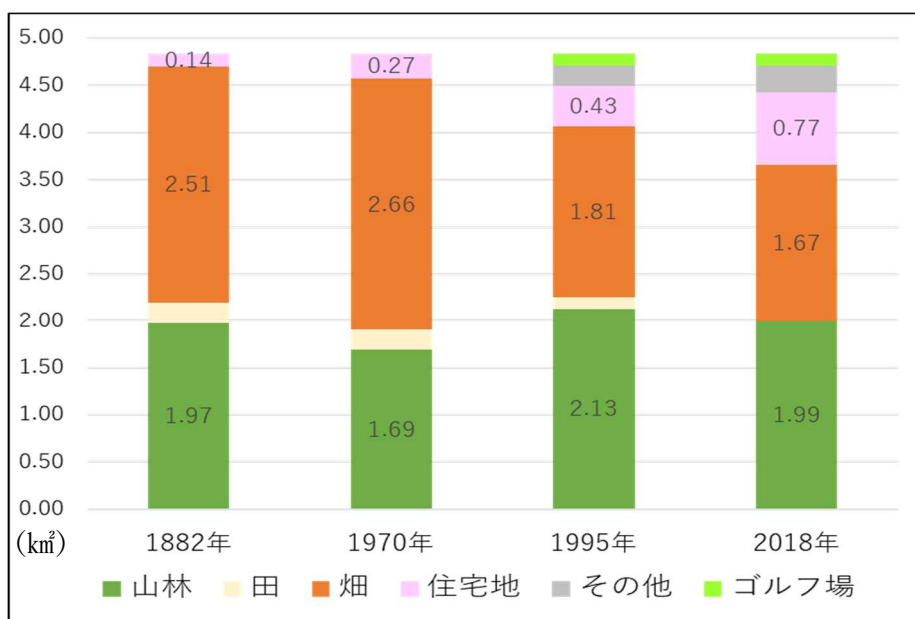
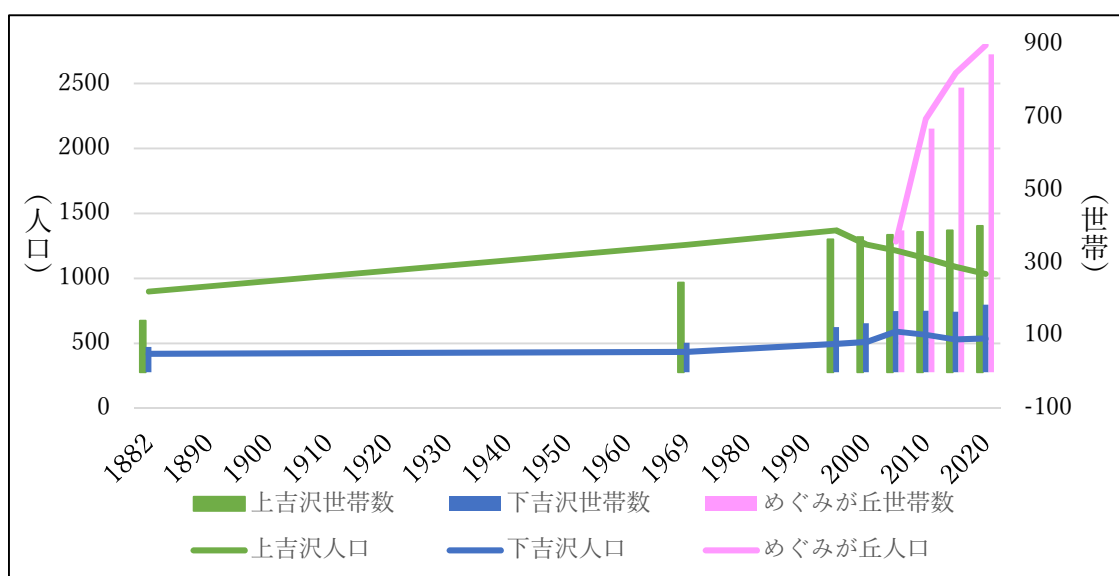


図3-9 1882年～2018年の各土地利用項目の面積の変遷

表 3-1 1882 年・1970 年における各土地利用項目の変化面積

1882年・1970年 単位：km ²		1970年				1882年 各項目 小計
		山林	住宅地	田	畑	
1882年	山林	1.33	0.02	0.01	0.61	1.97
	住宅地 (集落)	0.01	0.09	0.01	0.03	0.14
	田	0.00	0.02	0.10	0.10	0.22
	畑	0.35	0.14	0.10	1.91	2.51
1970年 各項目 小計		1.69	0.27	0.22	2.66	4.83



人口：人 世帯数：世帯	上吉沢 人口	上吉沢 世帯数	下吉沢 人口	下吉沢 世帯数	めぐみが丘 人口	めぐみが丘 世帯数
1882年	901	141	422	69	-	-
1969年	1260	246	435	81	-	-
1995年	1372	365	497	124	-	-
2000年	1264	371	512	134	-	-
2005年	1216	377	594	168	1286	389
2010年	1157	385	568	169	2228	669
2015年	1091	389	532	166	2583	782
2020年	1036	402	538	185	2796	873

図 3-10 1882 年～2020 年における上吉沢・下吉沢・めぐみが丘の人口・世帯数の推移⁽¹⁾

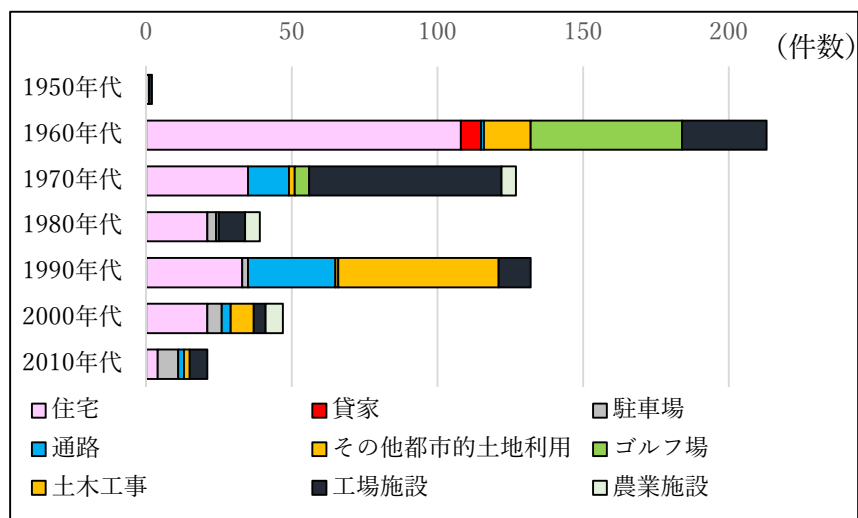


図 3-11 吉沢地区における転用目的別の農地法 5 条転用許可申請件数の推移
(平塚市提供の農地転用許可申請簿から作成)

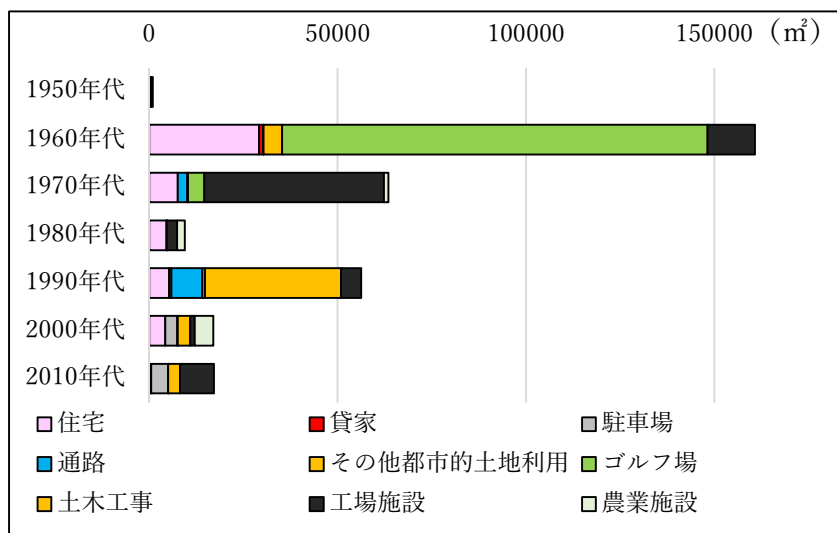


図 3-12 吉沢地区における転用目的別の農地法 5 条転用許可申請面積の推移
(平塚市提供の農地転用許可申請簿から作成)

次に、吉沢地区の調整区域指定以降の1970年から2018年の期間の各土地利用項目の面積の変化について、1995年時では、「山林」の面積は2.13 km²、「畑」は1.81 km²、「田」は0.13 km²、「住宅地」は0.43 km²であった(図3-9)。したがって、前時期の1970年時と比較すると、「畑」の面積が減少し、「住宅地」と「山林」が増加していることが明らかとなった。

ここで、1970年から1995年の期間における各土地利用項目間の変化面積を示した表3-2より、「山林」の増加分の多くは、「畑」で占めており、0.59 km²が「畑」から「山林」に変化していることが判明した。また、「住宅地」の増加分の多くも「畑」で占めており、0.19 km²が「畑」から「住宅地」に変化していることが明らかとなった。また、「山林」から「住宅地」に変化している箇所も0.02 km²あることが確認された。

以上の土地利用変化が生じた要因として、畑の山林化に関しては、耕作放棄地の増加が可能性として挙げられた。実際、吉沢地区の経営耕地と耕作放棄地の推移を示した図3-13より、1985年から2000年にかけて耕作放棄地が急激に増加している。また、吉沢地区における総農家数等の推移を示した図3-14より、1970年以降いずれのタイプの農家も緩やかに減少していた。

住宅地の増加に関しては、前期間と同様に、人口増加による住宅地の開発需要の高まりが要因として考えられた(図3-10、3-11、3-12)。

以上より、1970年から1995年の期間では、「農地(畑・田)の耕作放棄化による山林化」と「住宅地開発による農地・山林の減少」の2つの現象が併存していた。

そして最後に2018年では、「山林」の面積は1.99 km²、「畑」は1.67 km²、「田」は0.01 km²、「住宅地」は0.77 km²であった(図3-9)。したがって、前時期の1995年時と比較すると、「山林」と「畑」の面積が減少し、「住宅地」の面積が増加していた。ここで、1995年から2018年の期間における各土地利用項目間の変化面積を示した表3-3より、まず「住宅地」の増加分の多くは前期間と同様に「畑」であったが(0.26 km²)、これに加えて「山林」からの増加(0.19 km²)も「畑」とあまり変わらない水準で多いことが明らかとなった。これは、吉沢地区の北東部でめぐみが丘が開発されたことが大きな要因として考えられる。

この期間においても、前期間から引き続き「畑」から「山林」に変化した面積が0.25 km²あることから、合算すると「山林」の面積は減少しながらも、「農地(畑・田)の耕作放棄化による山林化」の現象は発生していたことが確認された。そして、めぐみが丘の開発の影響も受けて、「住宅地開発による農地・山林の減少」の現象も併せて発生していた。

以上より、1995年から2018年の期間においても、前期間と同様に「農地(畑・田)の耕作放棄化による山林化」と「住宅地開発による農地・山林の減少」の2つの現象が併存していたことが明らかとなった。なお、2つの期間を比較すると、「農地(畑・田)の耕作放棄化による山林化」の現象は1970年から1995年の期間において、「住宅地開発による農地・山林の減少」の現象は1995年から2018年の期間においてそれぞれ顕著であった。

調整区域指定前後という時間スケールで土地利用項目の変化をまとめると、「住宅地開発による農地・山林の減少」の現象は、調整区域の指定前後で共通に確認された現象であった

ことが確認された（調整区域指定前では 1960 年代以降から急速に発生したものと思われる）。しかしながら、調整区域指定前では「山林の開墾による畑化（山林の減少）」の現象が発生していたのに対し、調整区域指定後では「農地（畑・田）の耕作放棄化による山林化」の現象が発生しており、「山林」の変化の違いという点で、調整区域指定前後で土地利用変化に明確な差異があることが明らかとなった。

表 3-2 1970・1995 年における各土地利用項目の変化面積

1970年・1995年 単位：km ²		1995年						1970年 各地目 小計
		山林	住宅地	田	畑	ゴルフ場	その他	
1970年	山林	1.46	0.02	0.0001	0.15	0.04	0.02	1.69
	住宅地	0.03	0.19	0.00	0.05	—	—	0.27
	田	0.04	0.03	0.09	0.05	—	0.002	0.22
	畑	0.59	0.19	0.04	1.56	0.09	0.19	2.65
1995年 各地目 小計		2.13	0.43	0.13	1.81	0.13	0.21	4.83

表 3-3 1995・2018 年における各土地利用項目の変化面積

1995年・2018年 単位：km ²		2018年						1995年 各地目 小計
		山林	住宅地	田	畑	ゴルフ場	その他	
1995年	山林	1.68	0.19	—	0.20	0.003	0.04	2.13
	住宅地	0.02	0.28	—	0.08	—	0.04	0.42
	田	0.001	0.03	0.004	0.09	—	0.005	0.13
	畑	0.25	0.26	0.002	1.25	0.01	0.04	1.81
	ゴルフ場	0.01	—	—	0.001	0.11	—	0.13
	その他	0.02	0.002	—	0.04	—	0.15	0.21
2018年 各地目 小計		1.99	0.77	0.01	1.67	0.12	0.28	4.83

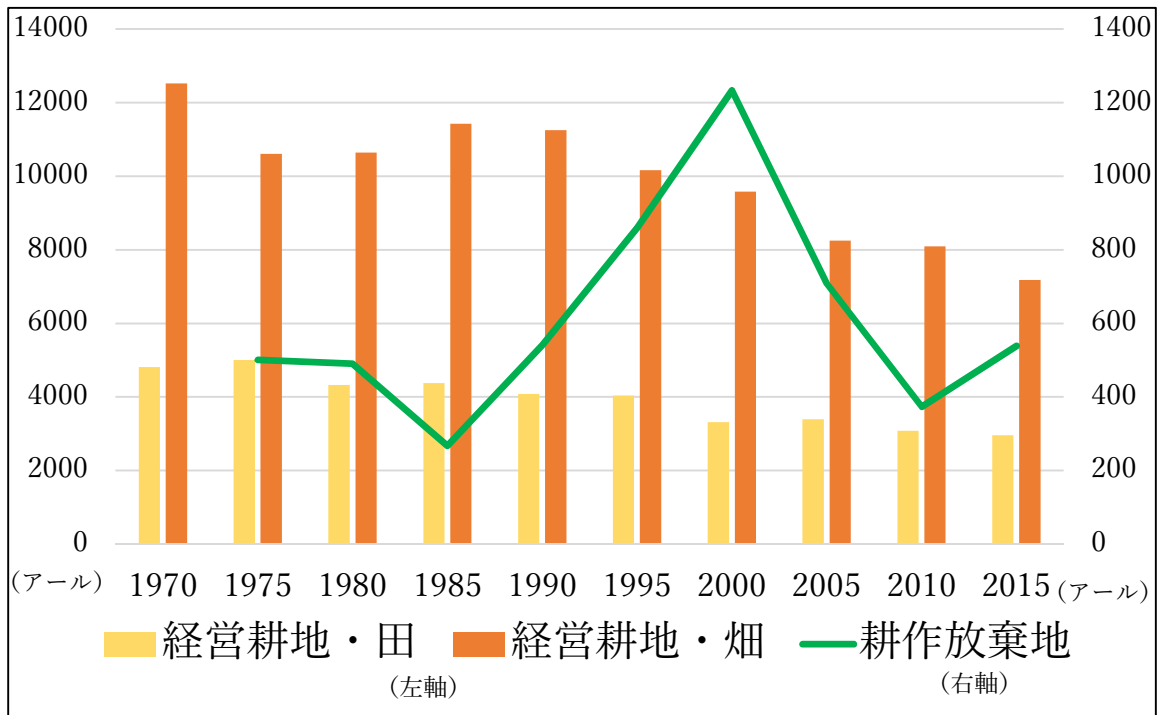


図 3-13 吉沢地区における経営耕地（田・畑）と耕作放棄地の面積の推移⁽²⁾
 （農業集落カードより作成）

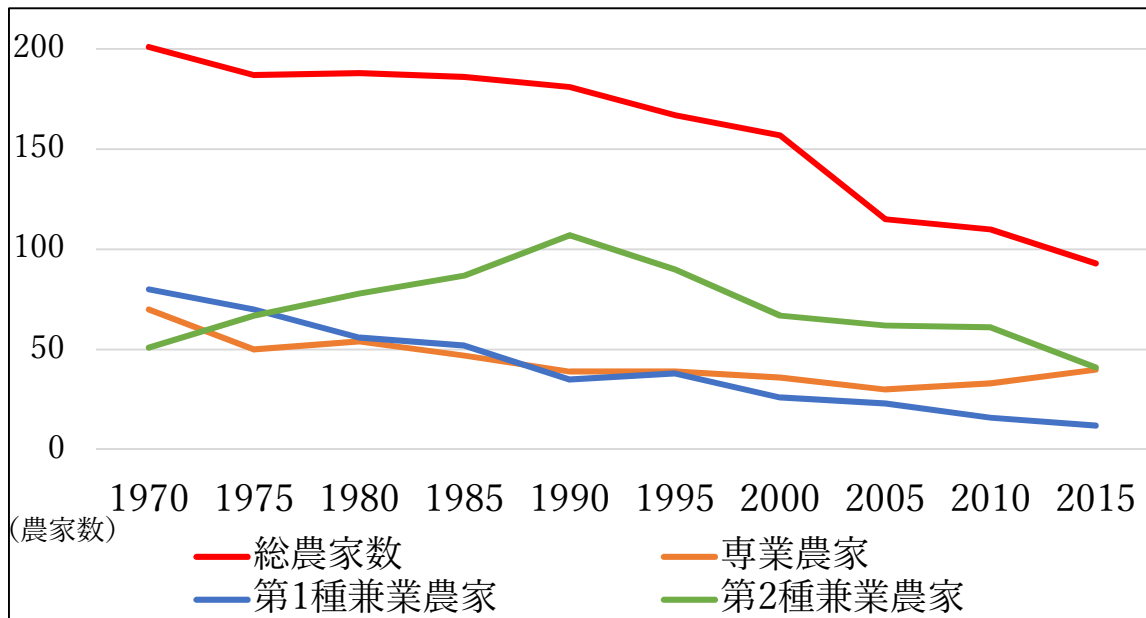


図 3-14 吉沢地区における総農家数等の推移
 （農業集落カードより作成）

3-2 土地利用の変遷の要因

(1) 調査目的

前節の調査では、空中写真および過去の地形図から各時期の土地利用図を作成し、土地利用変化の各現象とその発生時期、発生面積を明らかにした。加えて、種々の統計資料の結果と照らし合わせて、土地利用の変遷の要因について考察を試みた。

しかしながら、前節の調査のみでは、各土地利用項目の変化が発生した地点の詳細が明らかとなっていない。加えて、土地利用変化の要因は、統計情報などから間接的に推測したに過ぎない。

以上より本節の調査では、まず代表的な土地利用変化をタイプ分類した上で、各タイプの土地利用変化の発生地点を明らかにした。そして、その地点の地権者へのヒアリング調査によって、土地利用変化の要因の考察を深めた。

(2) 調査方法

①明治期から現在における土地利用変化パターンの抽出およびタイプ分類

作成した4つの時期の土地利用図を ArcGIS10.6 でオーバーレイ解析にかけ、明治期から現在における土地利用変化パターンを抽出し、特徴毎にタイプ分類を行った（図 3-15）。

②土地利用変化の要因を確認するヒアリング調査

①で抽出した代表的な土地利用変化の7つのタイプ毎に、地域住民（且つ地権者）へのヒアリング調査を行い、各土地利用変化のその要因について考察を行った。

具体的には、各タイプの土地利用変化の特徴が顕著にみられる土地を選定し、その土地の地権者である地域住民に調査の協力を打診した。その結果、5名の地権者（a氏、b氏、c氏、d氏、e氏、以下敬称略）からヒアリング調査を実施することが出来た（表 3-6）。

ヒアリング調査は2019年8月から2020年12月にかけて実施して、平均調査時間は約90分であった。

ヒアリング対象者となった地権者全員が、吉沢地区の中で複数の土地を所有していたため、ヒアリング調査により土地利用の変遷を把握することが出来た地点は合計29地点であった（図 3-16）。

なお、ヒアリング対象者5名は全員協議会の会員であった。5名全員は幼少期から吉沢地区に居住していたが、全員60歳代から70歳代であり、記憶が残っているのは最も古くても1950年代であった。したがって、1950年代前の該当地点における土地利用変化については、親族の伝聞を交えた上でのヒアリング対象者の推測を語って頂いた。

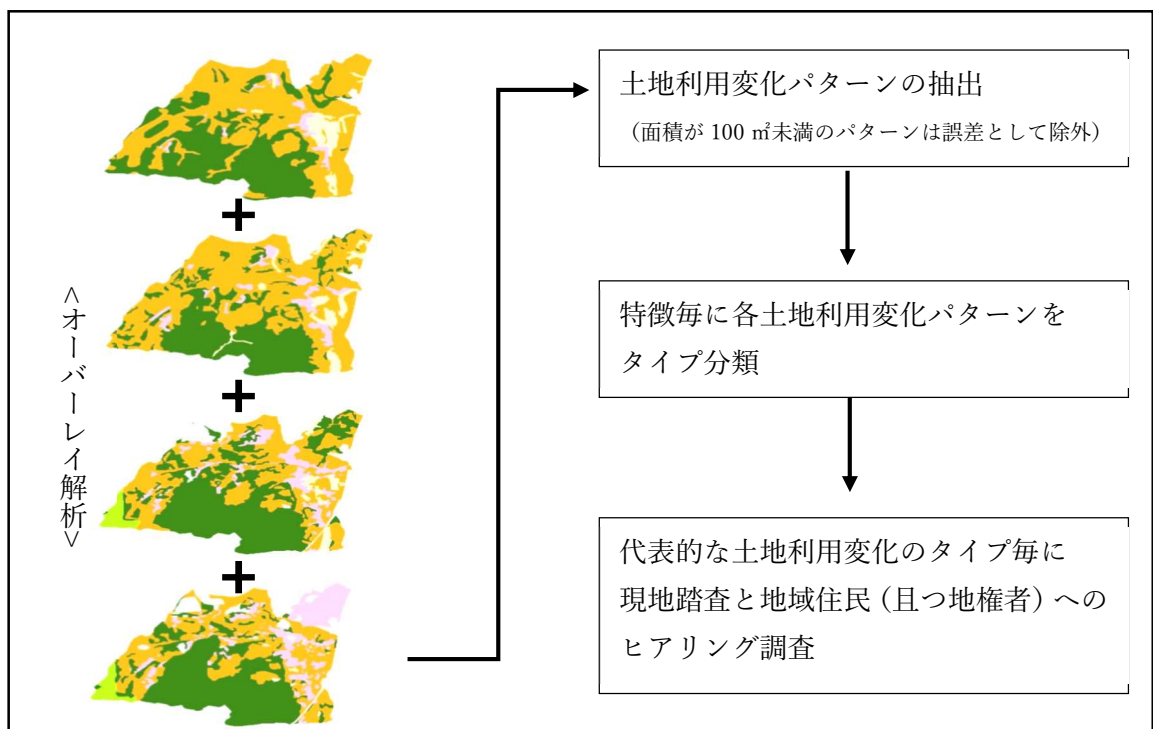


図 3-15 土地利用の変遷の要因を把握するための調査手順

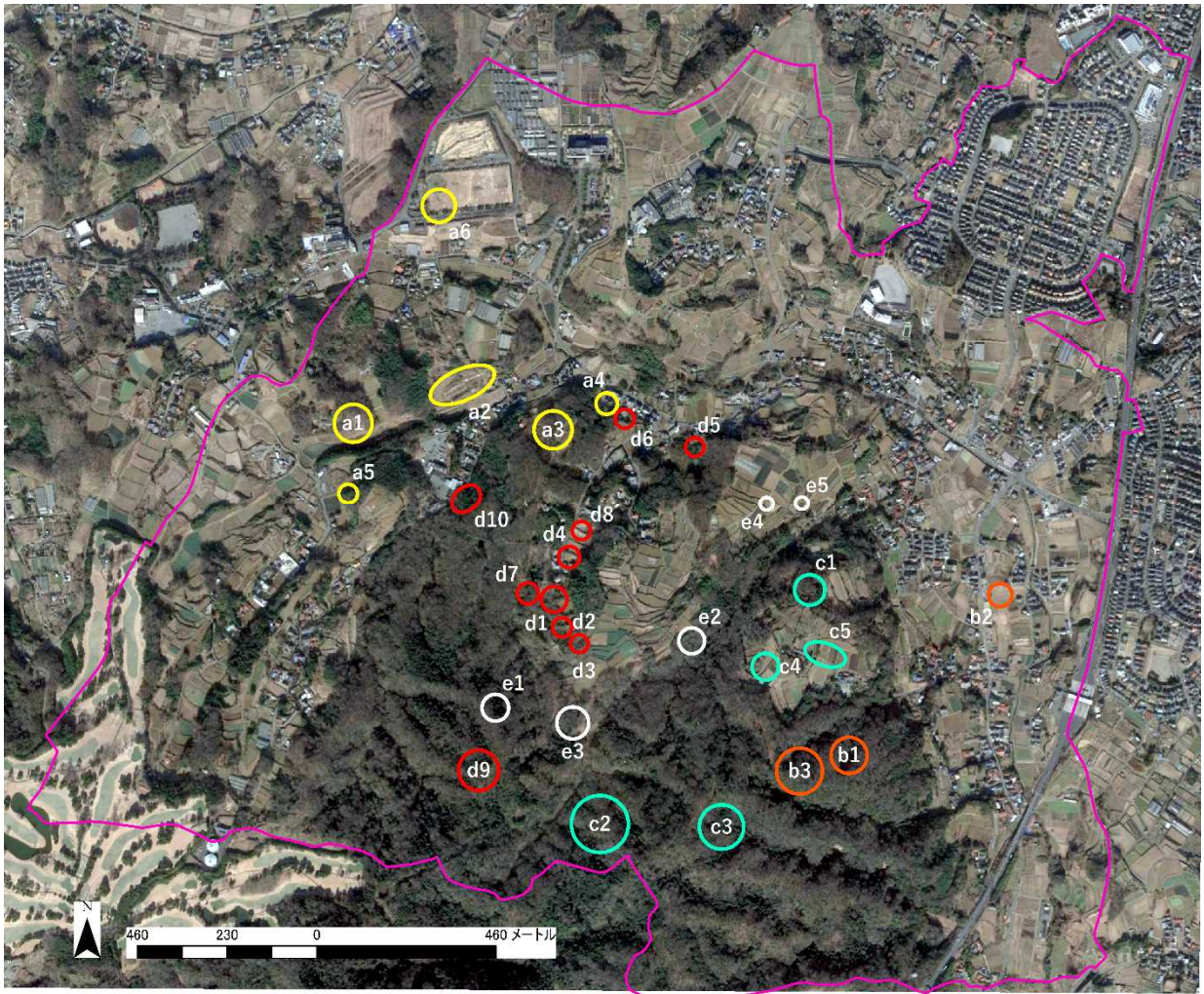


図 3-16 ヒアリング調査対象となった地点
 (図中の番号は表 3-6 の地点番号と対応)

(3) 調査結果

①明治期から現在における土地利用変化パターンの抽出およびタイプ分類

4つの時期の土地利用図をオーバーレイ解析にかけて、面積が100㎡以下の土地利用変化パターンを誤差として除外した結果、全部で194パターンの土地利用変化が確認された。このうち、各パターンの面積が0.01km²以上のパターンを抽出した結果、全部で47パターンあることが判明した(表3-4)。

この47パターンの合計面積は4.37km²と吉沢地区全体面積(4.83km²)の90%以上を占めていたため、この47パターンの土地利用変化に対して、特徴毎にタイプ分類を行った。

その結果、以下に示す通り、7つの土地利用変化のタイプが分類された(表3-5)。

Aタイプ:1882年から2018年までの間、土地利用の項目が一切変化しなかったタイプである(3組)。このタイプは、合計で2.06km²と吉沢地区の約4割を占めていた。つまり、逆に言えば、吉沢地区の残りの約6割の地点が、何かしらの土地利用項目に変化したことを意味している。

Bタイプ:「畑」から、いずれかの時期で「住宅地」または住宅地以外の都市的な土地利用を示す「その他」へと変化したタイプである(19組)。

Cタイプ:「畑」から、いずれかの時期で耕作放棄によって「山林」へと変化したタイプである(5組)。

Dタイプ:「山林」であった地点から、いずれかの時期で「畑」へと開墾されたタイプである(7組)。

Eタイプ:Dタイプ同様「山林」から「畑」へと開墾された地点であるが、耕作放棄によって再び「山林」へと変化したタイプである(3組)。

Fタイプ:「田」からいずれかの時期で「畑」へと変化したタイプである(6組)。

Gタイプ:「山林」または「畑」であった地点から、1995年の時点で「ゴルフ場」へと変化したタイプである(4組)。

表 3-4 0.01 km²以上の土地利用変化パターン一覧

タイプ	1882年	1970年	1995年	2018年	面積(km ²)	タイプ毎合計面積 (100%=4.83km ²)	7タイプ (47パターン) 合計面積 =4.37(90.5%)
A (3組)	山林	山林	山林	山林	1.15	2.06km ² (42.7%)	
	畑	畑	畑	畑	0.84		
	宅地	宅地	宅地	宅地	0.07		
B (19組)	畑	畑	畑	畑	0.16	0.79km ² (16.4%)	
	畑	畑	その他都市的土地利用	その他都市的土地利用	0.12		
	畑	畑	山林	宅地	0.10		
	畑	宅地	宅地	宅地	0.07		
	畑	畑	宅地	宅地	0.07		
	畑	山林	山林	宅地	0.03		
	畑	畑	畑	その他都市的土地利用	0.03		
	山林	畑	畑	宅地	0.02		
	畑	畑	宅地	その他都市的土地利用	0.02		
	畑	田	山林	宅地	0.02		
	山林	山林	山林	その他都市的土地利用	0.02		
	田	畑	宅地	宅地	0.02		
	畑	宅地	畑	宅地	0.02		
	山林	山林	山林	宅地	0.02		
	畑	田	田	宅地	0.01		
	山林	畑	その他都市的土地利用	その他都市的土地利用	0.01		
	田	畑	畑	宅地	0.01		
	山林	畑	山林	宅地	0.01		
	山林	畑	宅地	その他都市的土地利用	0.01		
C (5組)	畑	山林	山林	山林	0.20	0.51km ² (10.6%)	
	畑	畑	山林	山林	0.17		
	畑	畑	畑	山林	0.12		
	畑	山林	畑	山林	0.01		
	山林	田	山林	山林	0.01		
D (7組)	山林	畑	畑	畑	0.22	0.49km ² (10.1%)	
	畑	畑	山林	畑	0.12		
	山林	畑	山林	畑	0.05		
	山林	山林	畑	畑	0.04		
	畑	山林	畑	畑	0.03		
	畑	山林	山林	畑	0.02		
山林	山林	山林	畑	0.01			
E (3組)	山林	畑	山林	山林	0.13	0.24km ² (5.0%)	
	山林	畑	畑	山林	0.08		
	山林	山林	畑	山林	0.03		
F (6組)	田	田	田	畑	0.05	0.17km ² (3.5%)	
	田	畑	畑	畑	0.05		
	畑	田	田	畑	0.02		
	田	田	畑	畑	0.02		
	畑	畑	田	畑	0.01		
	畑	田	畑	畑	0.01		
G (4組)	山林	畑	ゴルフ場	ゴルフ場	0.04	0.11km ² (2.3%)	
	畑	畑	ゴルフ場	ゴルフ場	0.04		
	山林	山林	ゴルフ場	ゴルフ場	0.02		
	畑	山林	ゴルフ場	ゴルフ場	0.01		

表 3-5 土地利用変化パターンのタイプ分類

タイプ	組み合わせ数	合計面積(%)	特徴
A	3組	2.06km ² (42.7%)	1882年から2018年の期間、土地利用に変化がなかったタイプ
B	19組	0.79km ² (16.4%)	「畑」からいずれかの時期で「住宅地」または「その他」に変化したタイプ
C	5組	0.51km ² (10.6%)	「畑」からいずれかの時期で耕作放棄によって「山林」へと変化したタイプ
D	7組	0.49km ² (10.1%)	「山林」であった地点から、いずれかの時期で「畑」へと開墾されたタイプ
E	3組	0.24km ² (5.0%)	「山林」から「畑」へと開墾されたが、耕作放棄によって再び「山林」へと変化したタイプ
F	6組	0.17km ² (3.5%)	「田」からいずれかの時期で「畑」へと変化したタイプ
G	4組	0.11km ² (2.3%)	「山林」または「畑」であった地点から、1995年の時点で「ゴルフ場」へと変化したタイプ

②土地利用変化の要因を確認するヒアリング調査

以下、該当する土地の地権者へのヒアリング調査が出来なかったタイプ G を除く 6 つの土地利用変化のタイプ毎に、その土地利用の分布傾向や現地踏査の結果も合わせた上で、その土地利用変化の要因に関するヒアリング調査の結果（表 3-6）を示した。

<土地利用変化 タイプ A・山林>

1882 年から 2018 年にかけて全く土地利用に変化のなかったタイプ A の中で、山林のまま変化のなかった地点の分布図を図 3-17～3-20 に示す。

里山エリアのゆるぎ地区の中で、農地と接している山林以外の山林（すなわちゆるぎ地区の中心部に位置する山林）のほとんどがこのタイプに属していた。

ヒアリング調査において、このタイプに該当する地点は 7 箇所であった。その内、多くの山林で 1970 年代以前に薪炭林として活用したり、下草刈りを行っていたことが明らかとなった。「山林」という土地利用項目に変化はない中で、その山林の質には変化が見られ、薪炭林から放棄山林へと変容した様子が、ヒアリング調査においても確認された。そしてその要因として、石油やプロパンガスなど薪炭に代わる新しい燃料資源が台頭してきたことを指摘していた。

また、このタイプの山林は、傾斜の厳しい箇所が多く、農地として開墾されたり、住宅地用地として売却される事態を免れたために、現在においても山林として残存したことが考えられた。

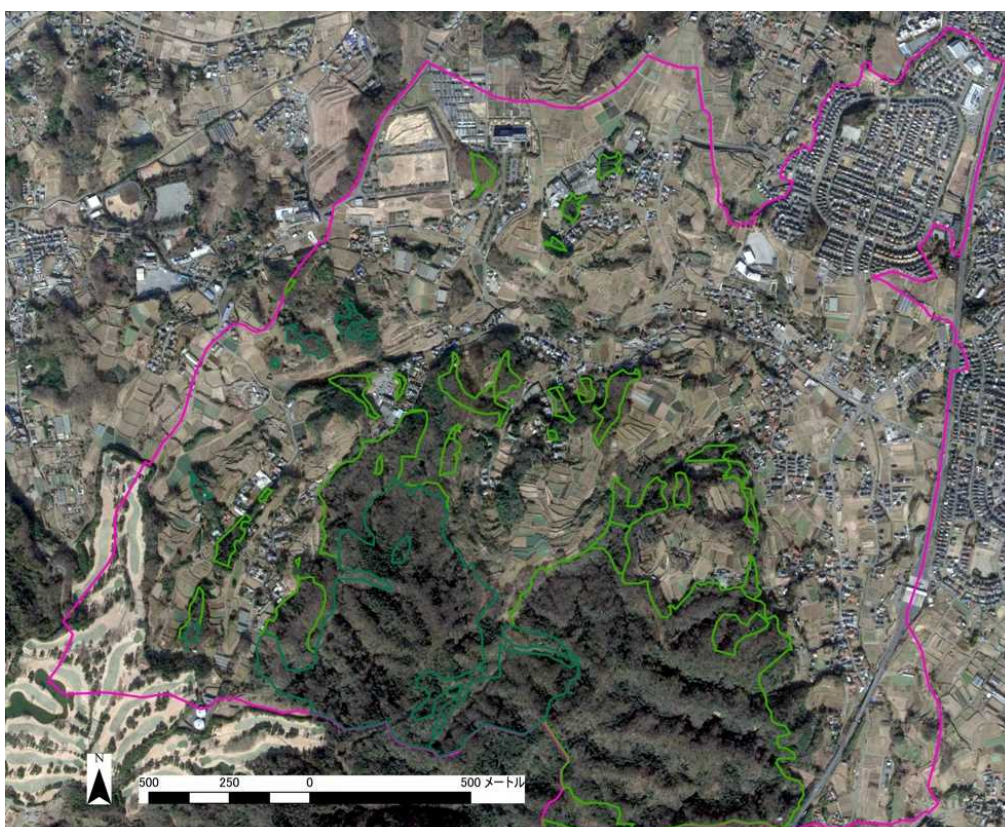


図 3-17 タイプ A・山林の分布図(2018 年)

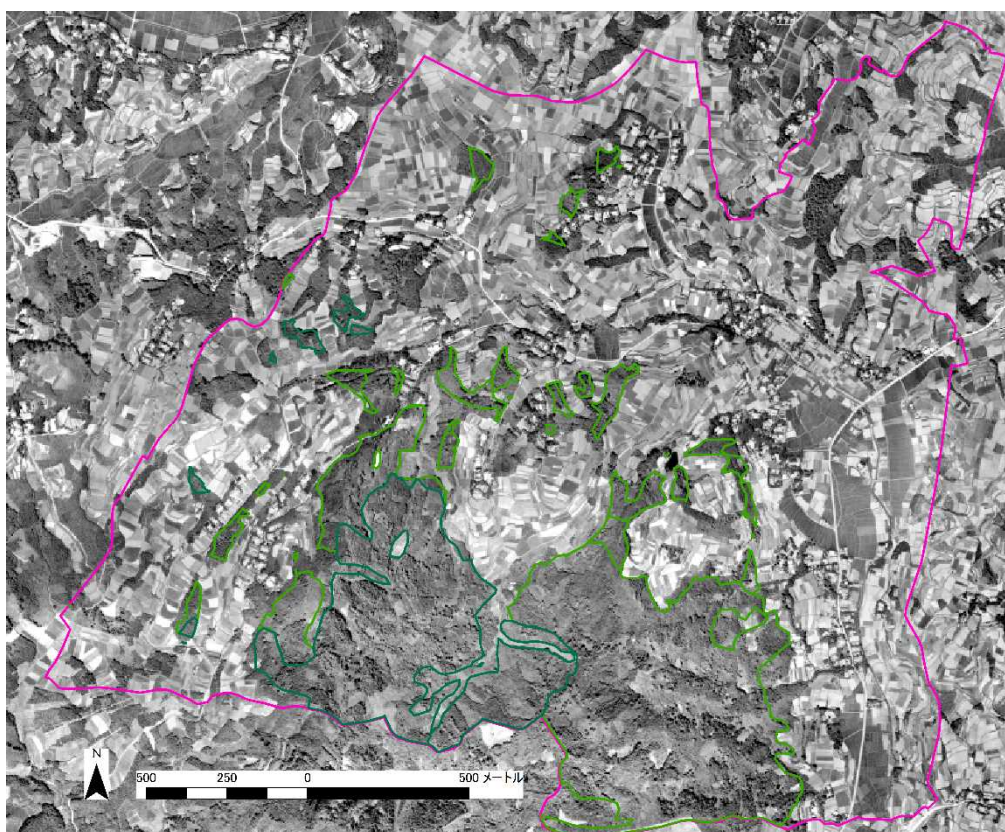


図 3-18 タイプ A・山林の分布図 (1960 年代)

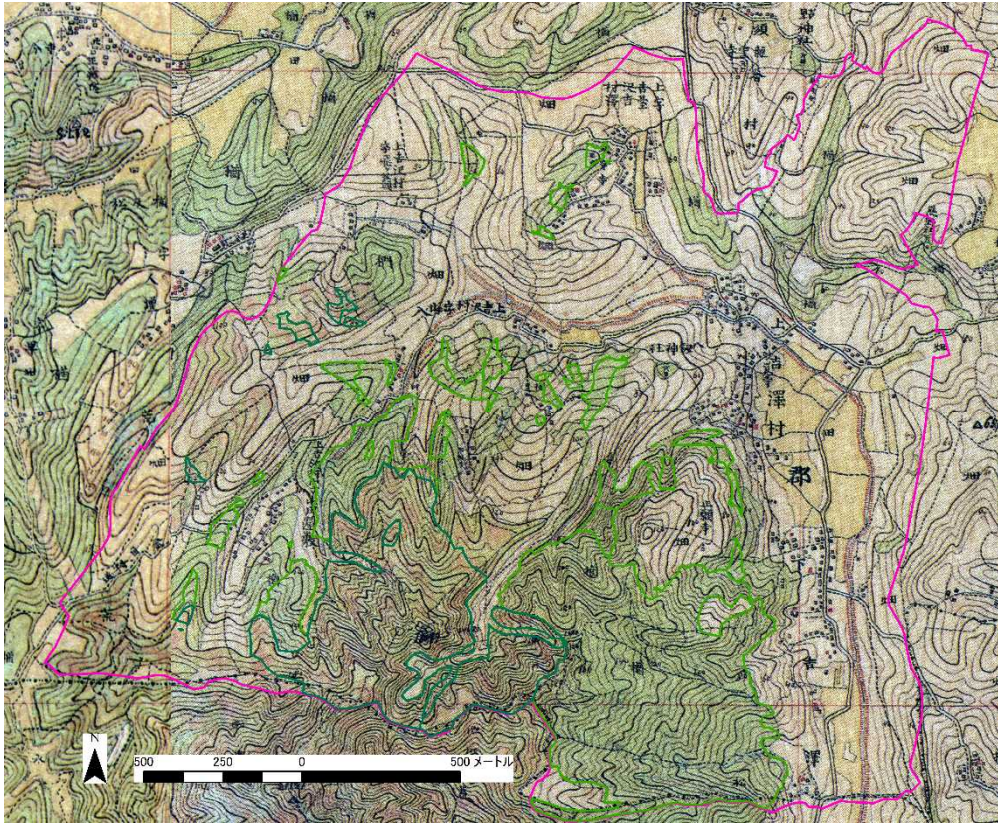


図 3-19 タイプ A・山林の分布図 (1882 年)



図 3-20 タイプ A・山林の分布図 (傾斜量図)

＜土地利用変化 タイプA・畑＞

1882年から2018年にかけて全く土地利用に変化のなかったタイプAの中で、畑のまま変化のなかった地点の分布図を図3-21～3-24に示す。

このタイプの畑は、里地エリアに位置する畑では一部の畑しか該当していないが、里山エリアであるゆるぎ地区の緩やかな尾根地形に位置する畑では、ほとんどがこのタイプに該当していた。尾根地形に位置する畑は、平野部の畑に比べて相対的に都市的土地利用へ転用される可能性が低いことが、現在までも残存した要因として考えられる。また、このタイプの畑の多くが農振法における農用地区域に位置していることも、残存した大きな要因であることが推察された。

またヒアリング調査より、里山エリアに位置するこのタイプに該当する畑は、他の里山エリアに位置する畑よりも比較的平坦な地形で農作業が行いやすいために、転用された他の畑と違って優先的に畑として所有する動悸が高いことが示唆された。

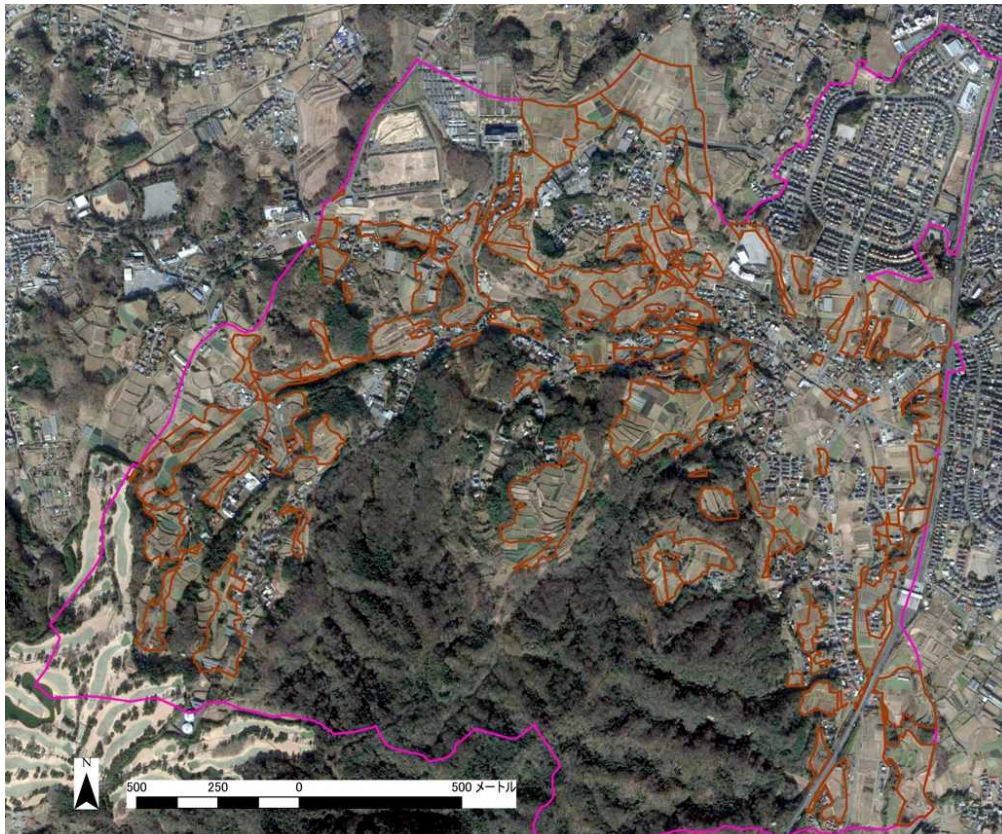


図 3-21 タイプ A・畑の分布図(2018 年)

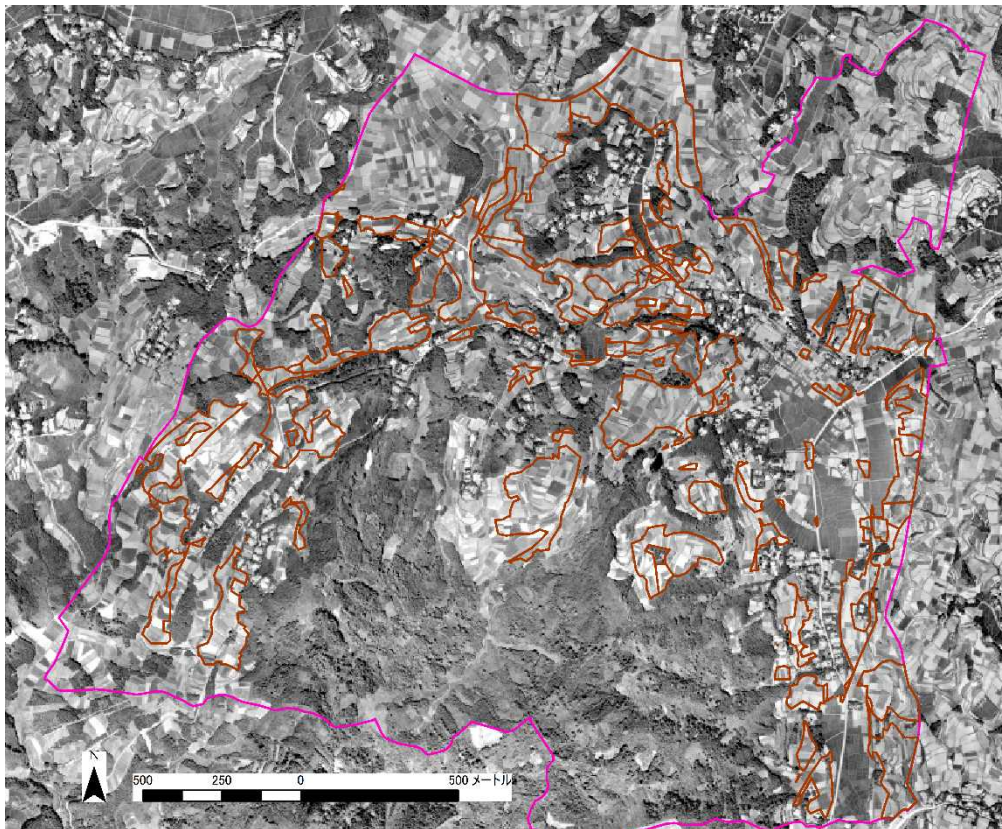


図 3-22 タイプ A・畑の分布図(1960 年代)

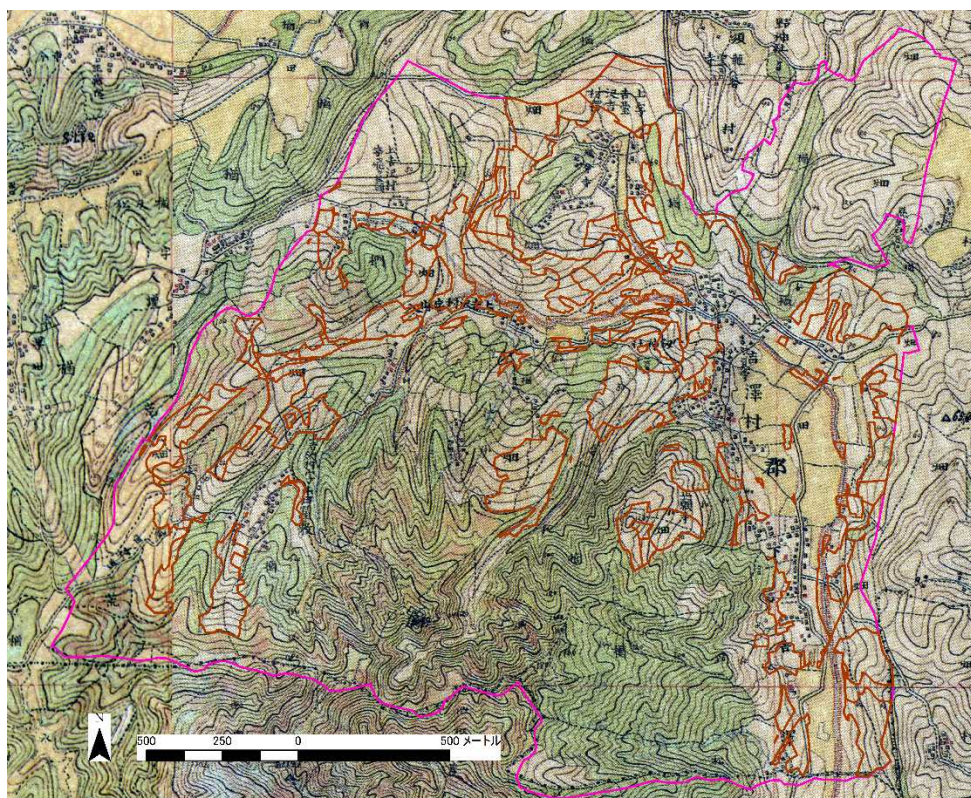


図 3-23 タイプ A・畑の分布図(1882 年)

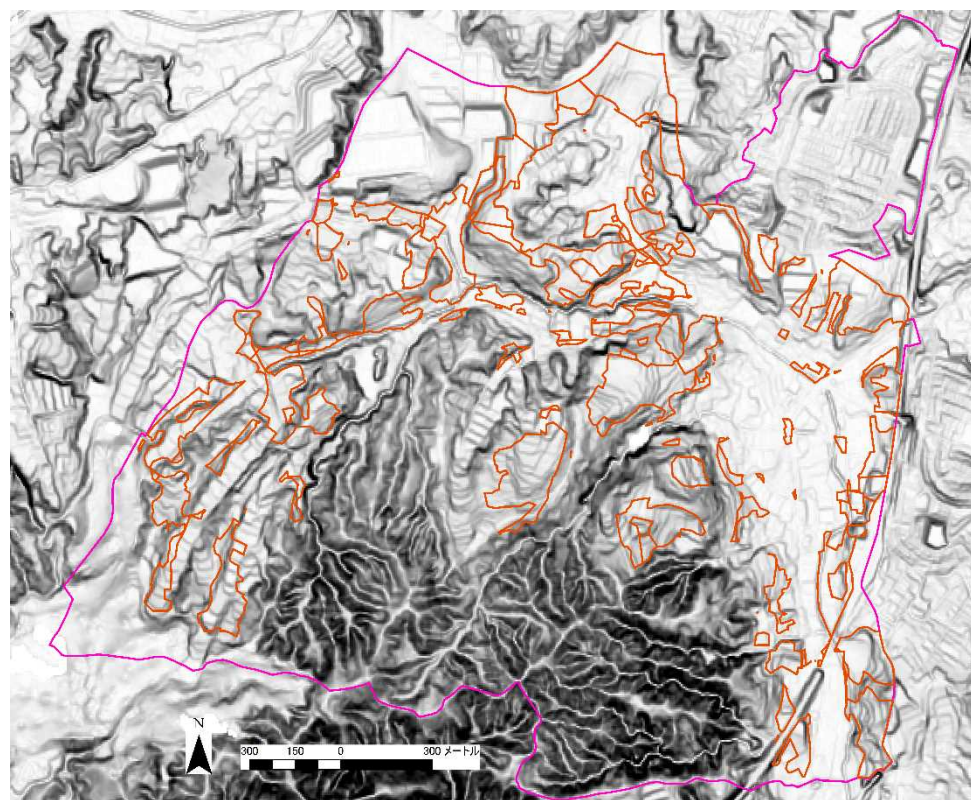


図 3-24 タイプ A・畑の分布図(傾斜量図)

＜土地利用変化 タイプ A・住宅地＞

1882 年から 2018 年にかけて全く土地利用に変化のなかったタイプ A の中で、住宅地のまま変化のなかった地点の分布図を図 3-25～3-28 に示す。

このタイプに該当する住宅地は、明治期から集落として存在していた地域であり、里地エリアに点在する各集落の中心部に位置していることが分布図から伺えた。

逆に言えば、このタイプの住宅地を中心に、明治期以降、同心円上に集落が拡大していったことが示唆された。

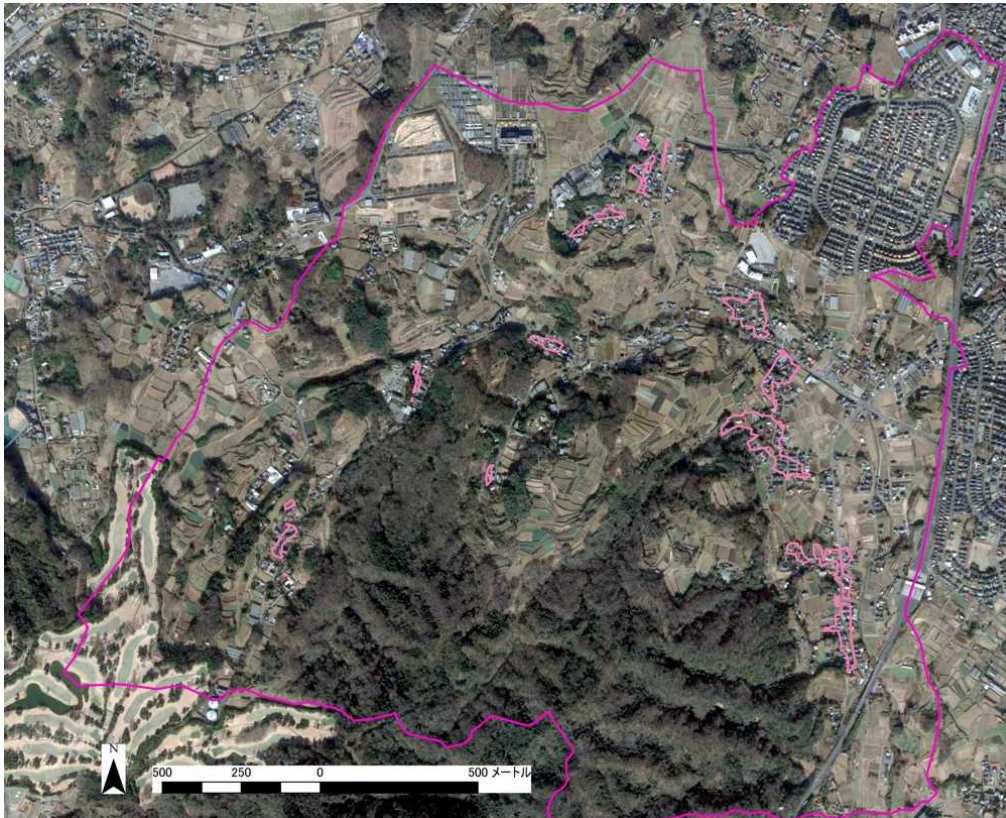


図 3-25 タイプ A・住宅地の分布図 (2018 年)

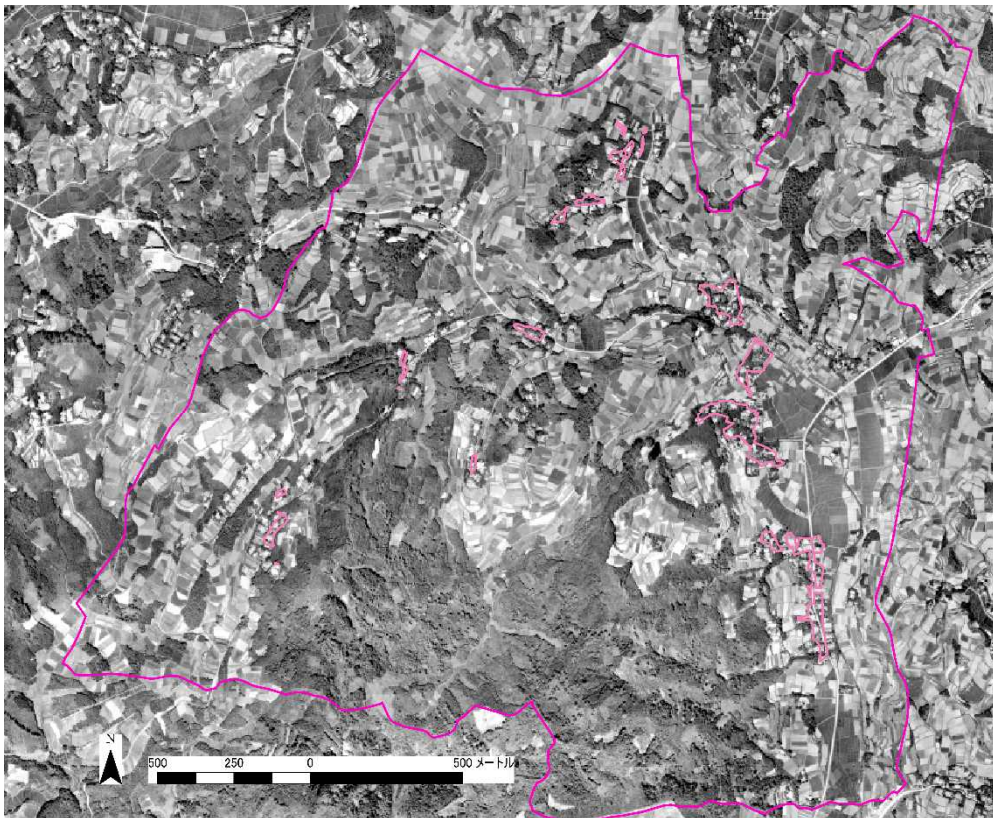


図 3-26 タイプ A・住宅地の分布図 (1960 年代)

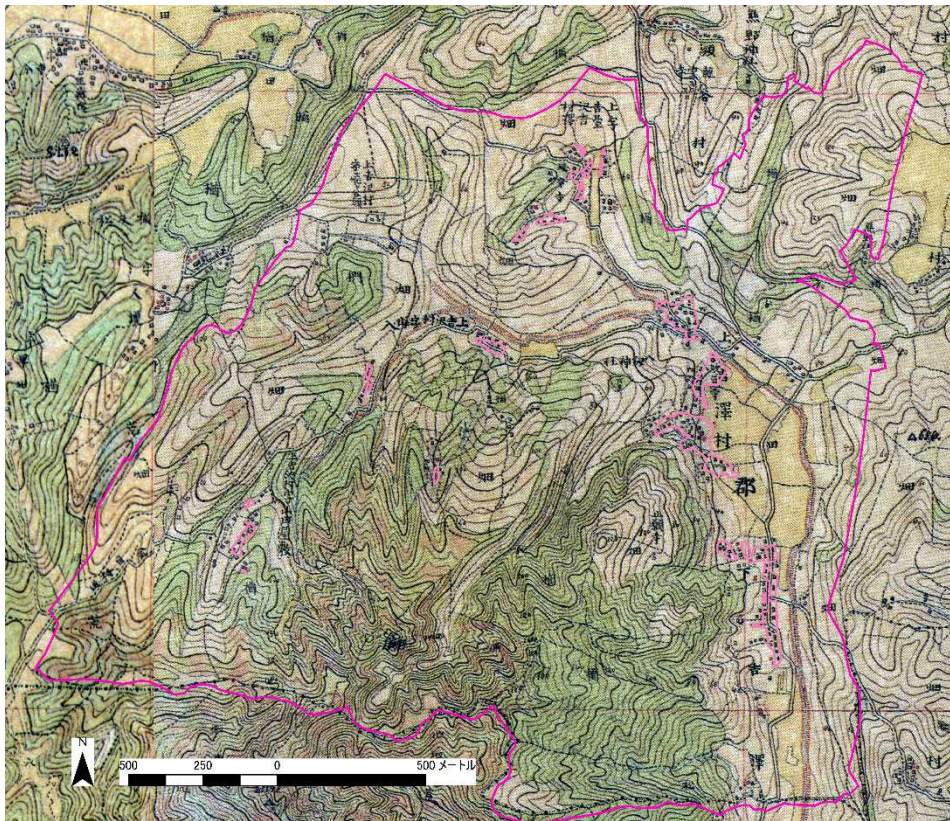


図 3-27 タイプ A・住宅地の分布図 (1882 年)



図 3-28 タイプ A・住宅地の分布図 (傾斜量図)

＜土地利用変化 タイプB＞

1882年から2018年のある時点において、畑から住宅地、もしくは都市的土地利用に転換したタイプBの分布図を図3-29～3-32に示す。

このタイプに該当する住宅地、もしくはその他の都市的土地利用は、まず吉沢地区の北西部と北東部に集中的に広がっている。これらのエリアは、それぞれ浄水場やめぐみが丘など、大規模開発が行われたエリアであるためである。

上記以外では、各集落の外縁部に離散的に展開している点に特徴を持つ。これらの住宅地は、多くの場合、開発規制の緩い農振白地を中心に展開していることが確認され(図3-33)、都市計画の観点からみると、スプロールが発生する要因の一つとなっていた。

今回のヒアリング調査では、2箇所の地点がこのタイプに該当しており、いずれの事例も公共性の高い開発計画の対象となった土地であったため(浄水場と駐車場)、土地の売却益の取得という意向も相まって、当該地権者は土地を売却していたことが確認された。

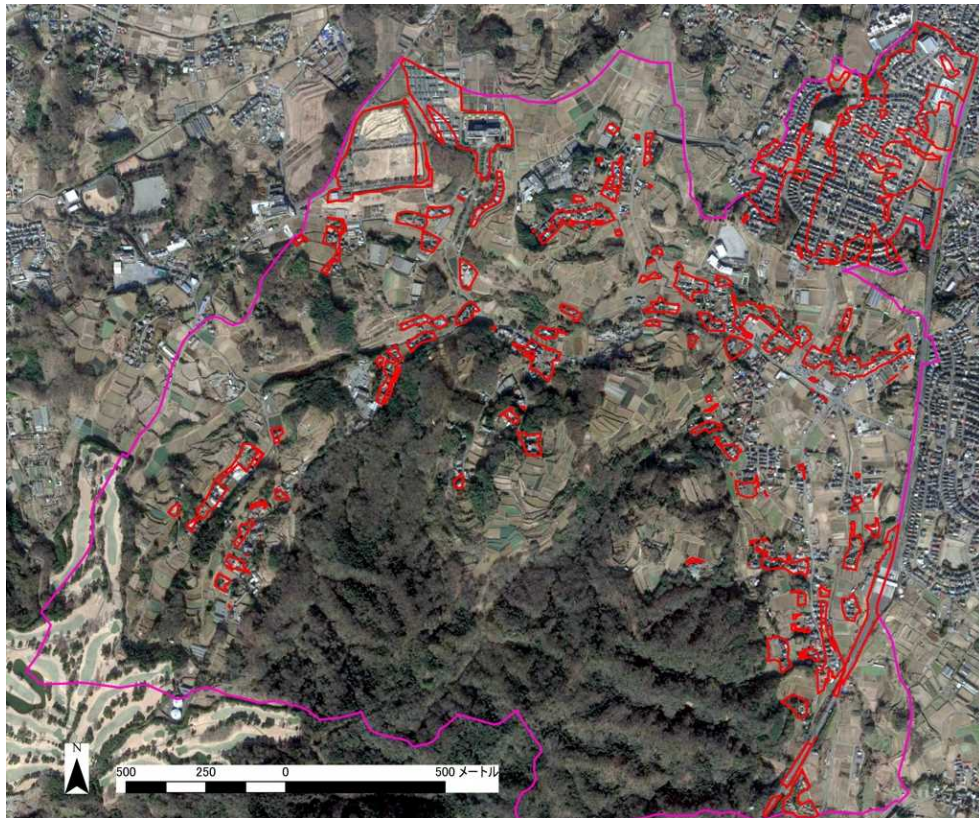


図 3-29 タイプ B の分布図(2018 年)

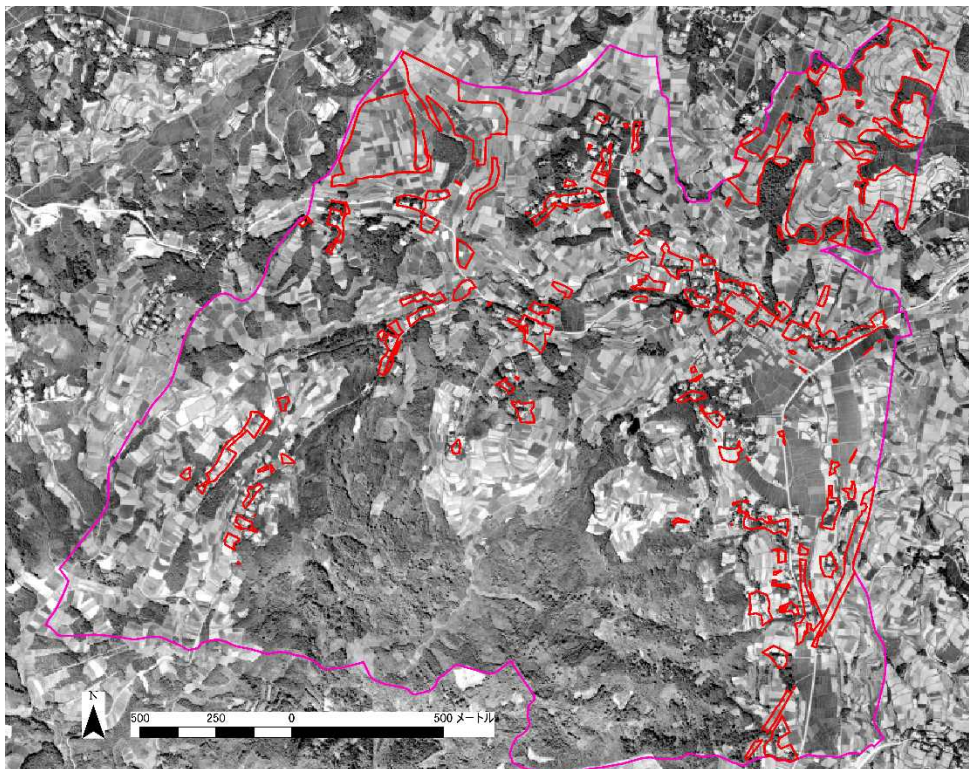


図 3-30 タイプ B の分布図(1960 年代)

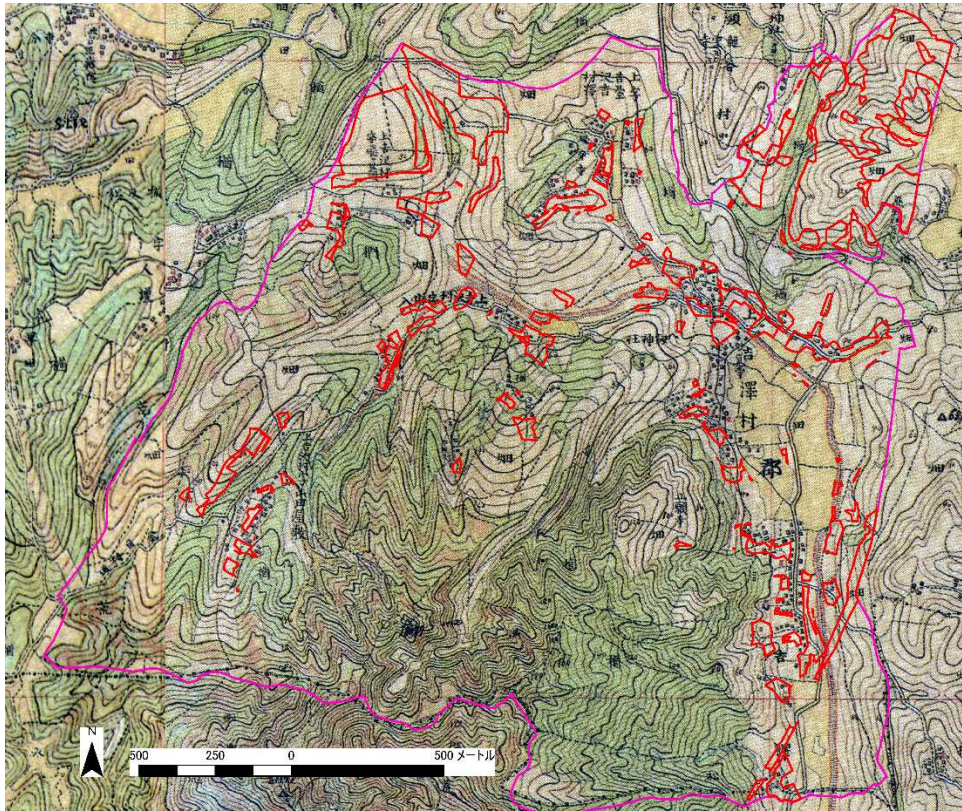


図 3-31 タイプ B の分布図 (1982 年)

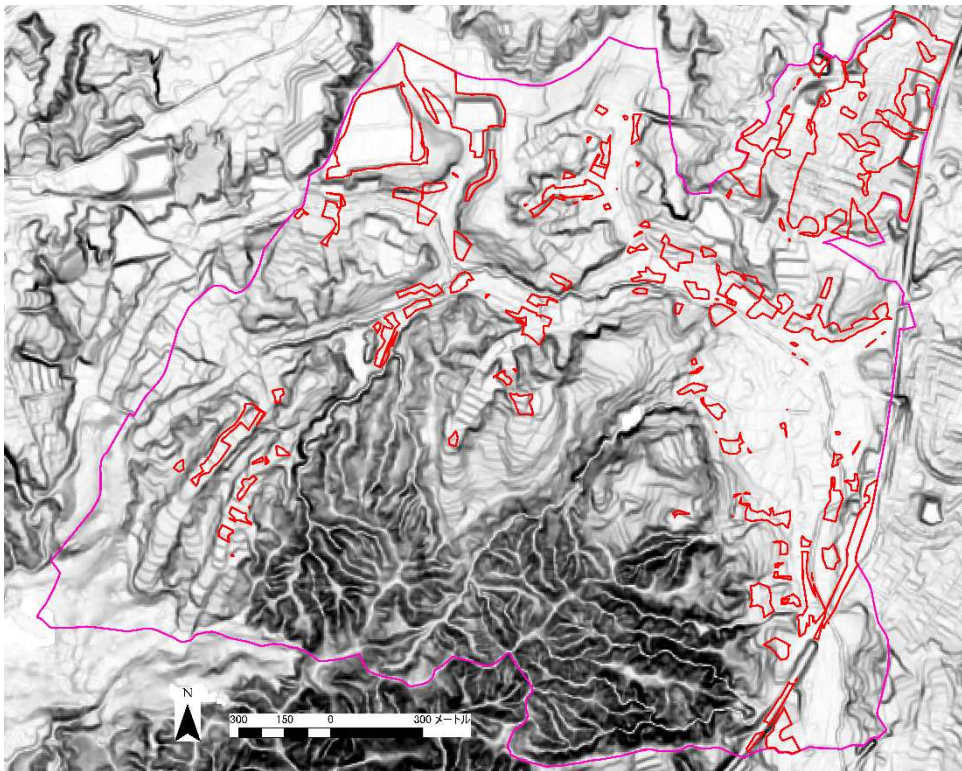


図 3-32 タイプ B の分布図 (1982 年)

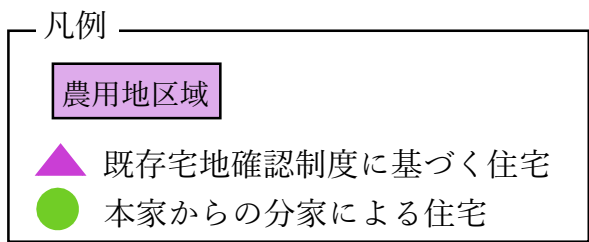
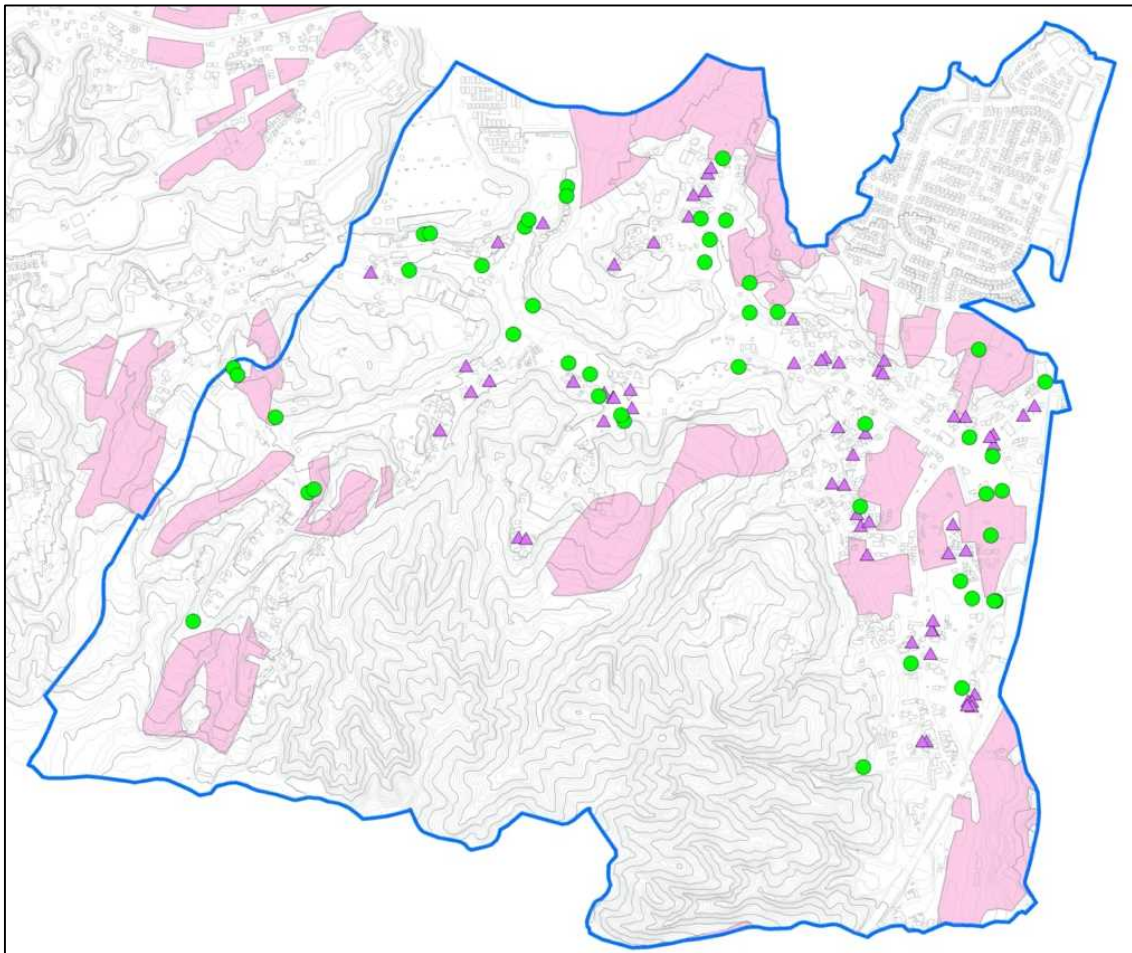


図 3-33 吉沢地区における農用地区域と開発許可申請を受けた住宅地のプロット図

<土地利用変化 タイプC>

畑からいずれかの時期で山林へ変化したタイプCの分布図を図3-34～3-37に示す。

このタイプに該当する土地は、里山エリアのゆるぎ地区の中で、周囲の農地と接している地点や、谷地形となっている地点に多かった。また、里地エリアの中でも離散的にこのタイプに該当する土地が確認された。

ヒアリング調査でこのタイプに該当する土地は全部で8地点であり、いずれの土地も、所有農地の中で相対的に耕作環境が劣悪だったことから、農業の担い手不足も相まって、優先的に耕作放棄された経緯が明らかとなり、前節で推測した、「農地（畑・田）の耕作放棄化による山林化」の現象の論拠を補強する結果となった。

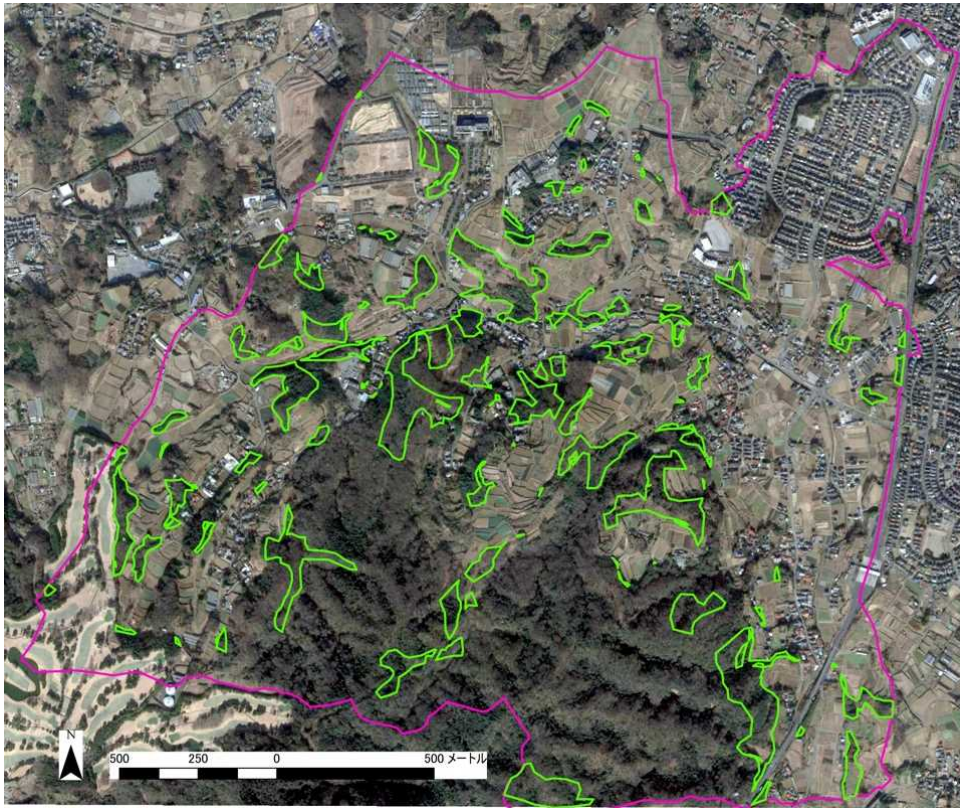


図 3-34 タイプ C の分布図 (2018 年)

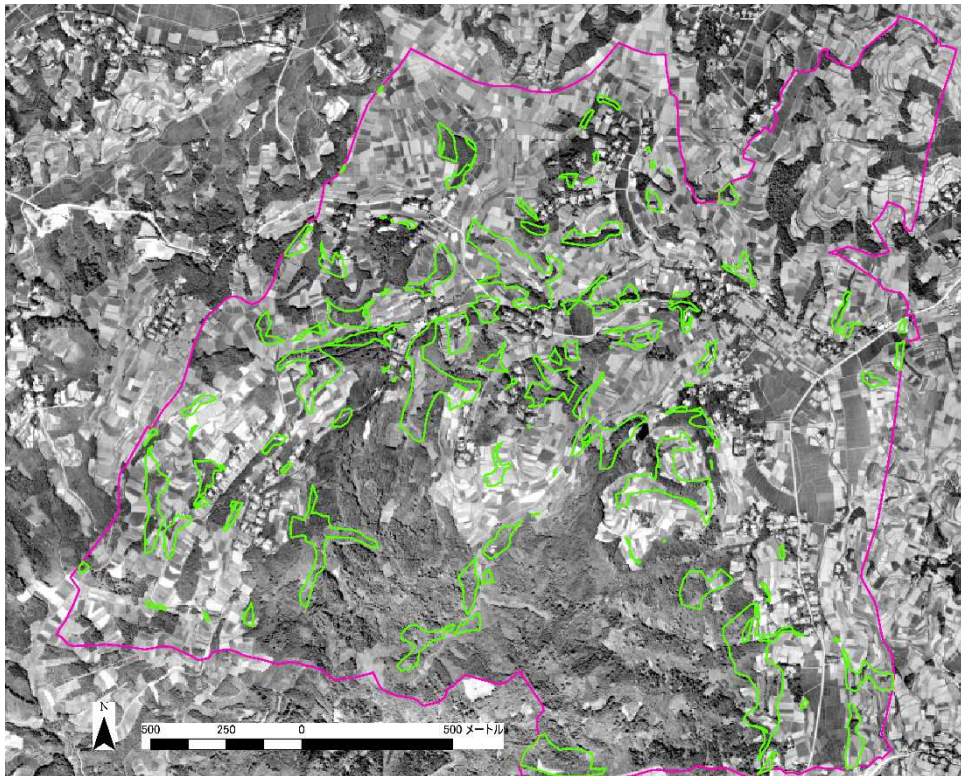


図 3-35 タイプ C の分布図 (1960 年代)

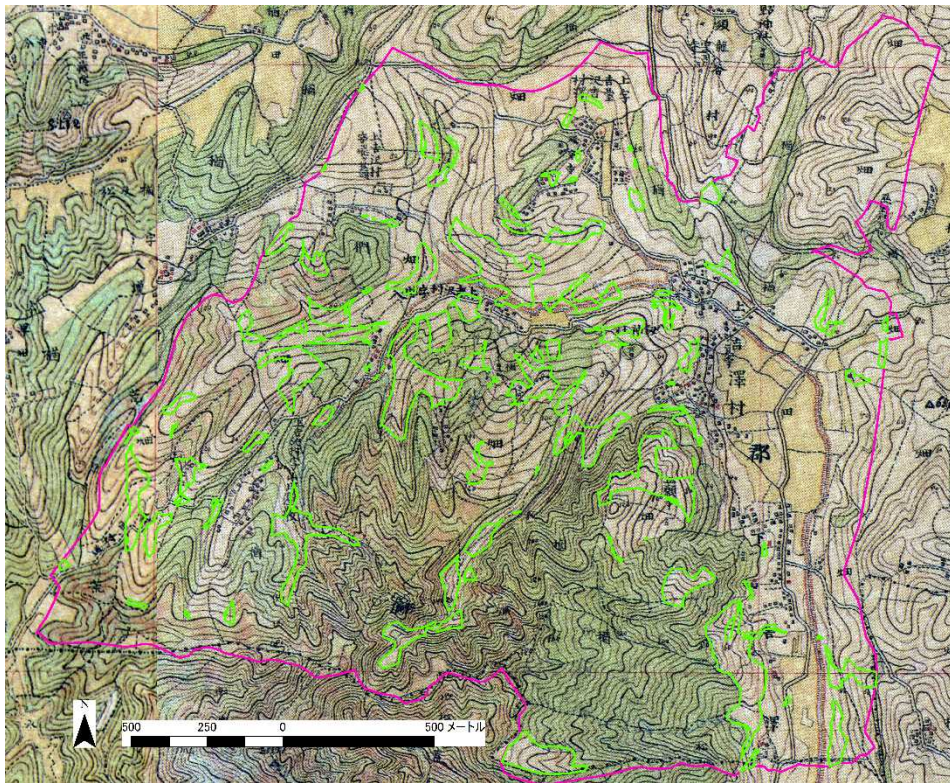


図 3-36 タイプ C の分布図 (1882 年)



図 3-37 タイプ C の分布図 (傾斜量図)

<土地利用変化 タイプD>

山林からいずれかの時期で畑へ変化したタイプDの分布図を図3-38～3-41に示す。

このタイプに該当する土地は、ゆるぎ地区西側の畑と、ゆるぎ地区内部の緩やかな尾根地形の中で現在の山林に接する畑の2種類に大別される。

ヒアリング調査でこのタイプに該当する土地は2地点であり、2種類それぞれ1地点ずつであった。

いずれの地点も戦後に開墾されたことが確認され、地点番号a1の地点については、地権者a曰く、戦後の農地開放で小作農から自作農へと変わり、人口増加も相まって農作物に対する需要が高まっていたため、所有していた山林を開墾したことが確認された。

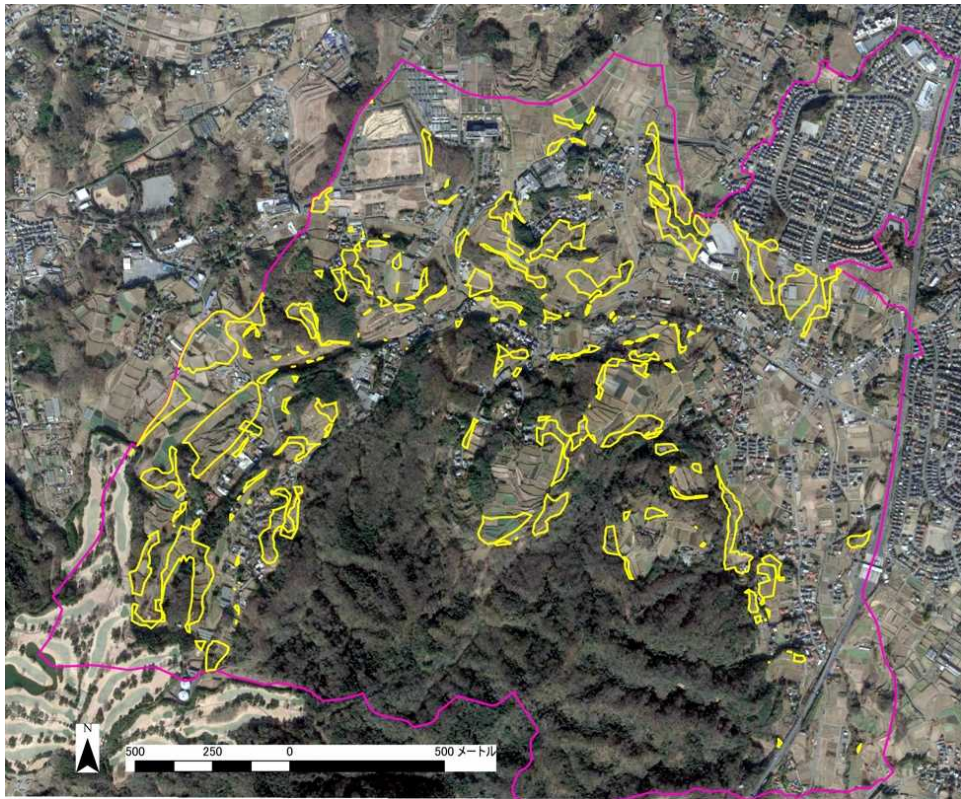


図 3-38 タイプDの分布図(2018年)

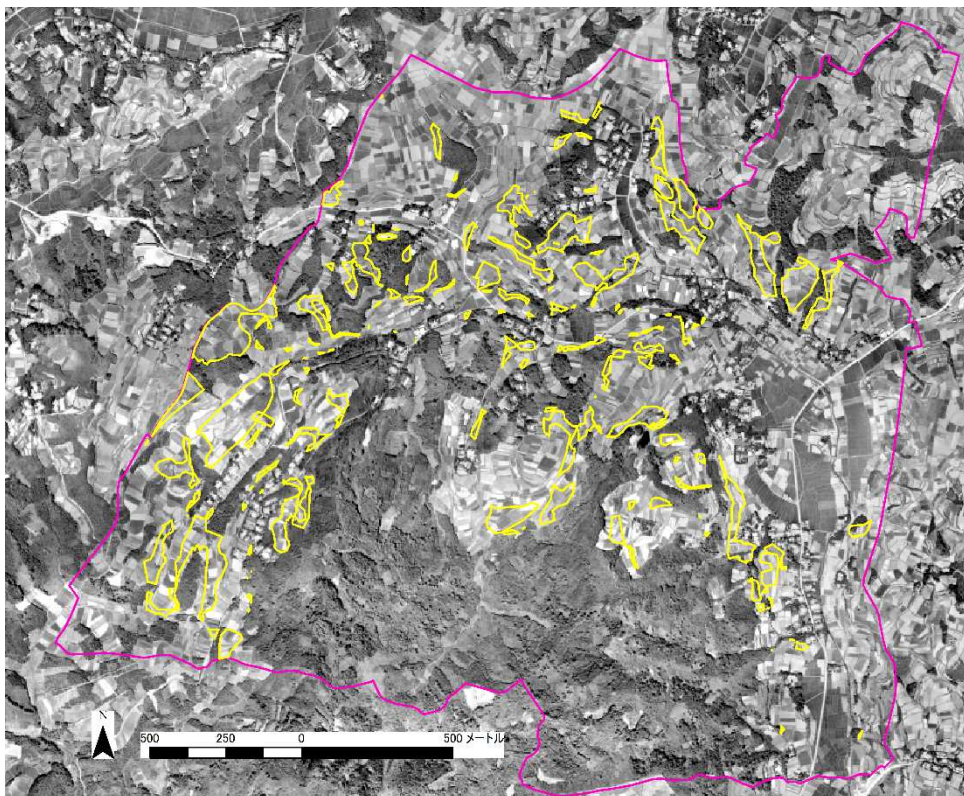


図 3-39 タイプDの分布図(1960年代)

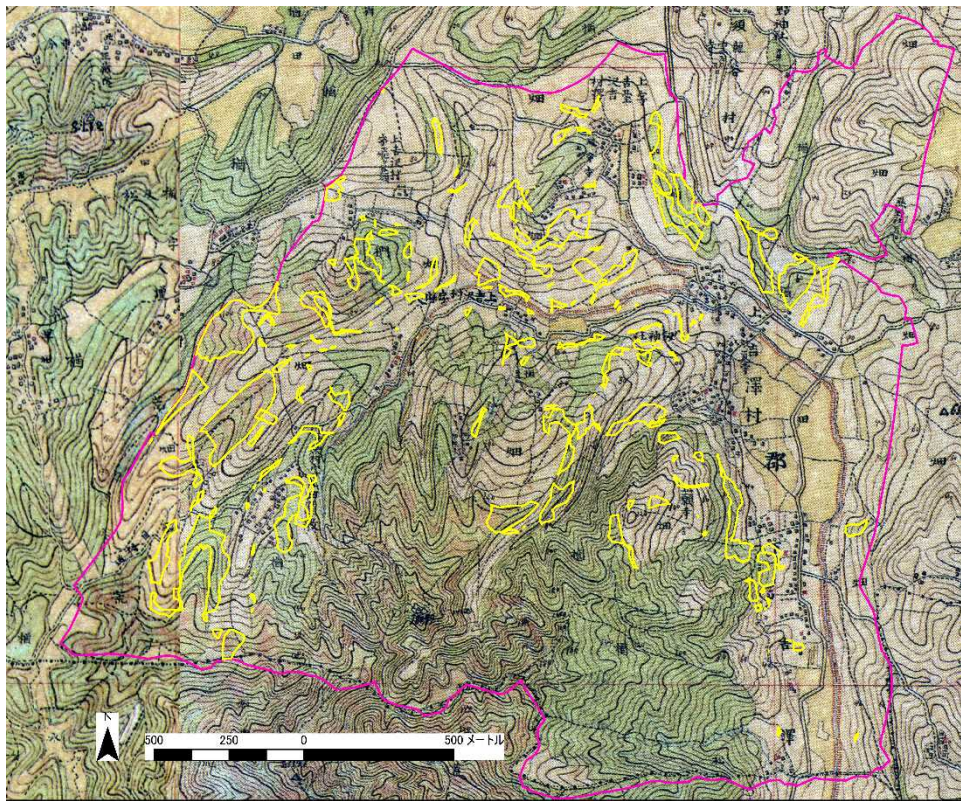


図 3-40 タイプDの分布図(1882年)

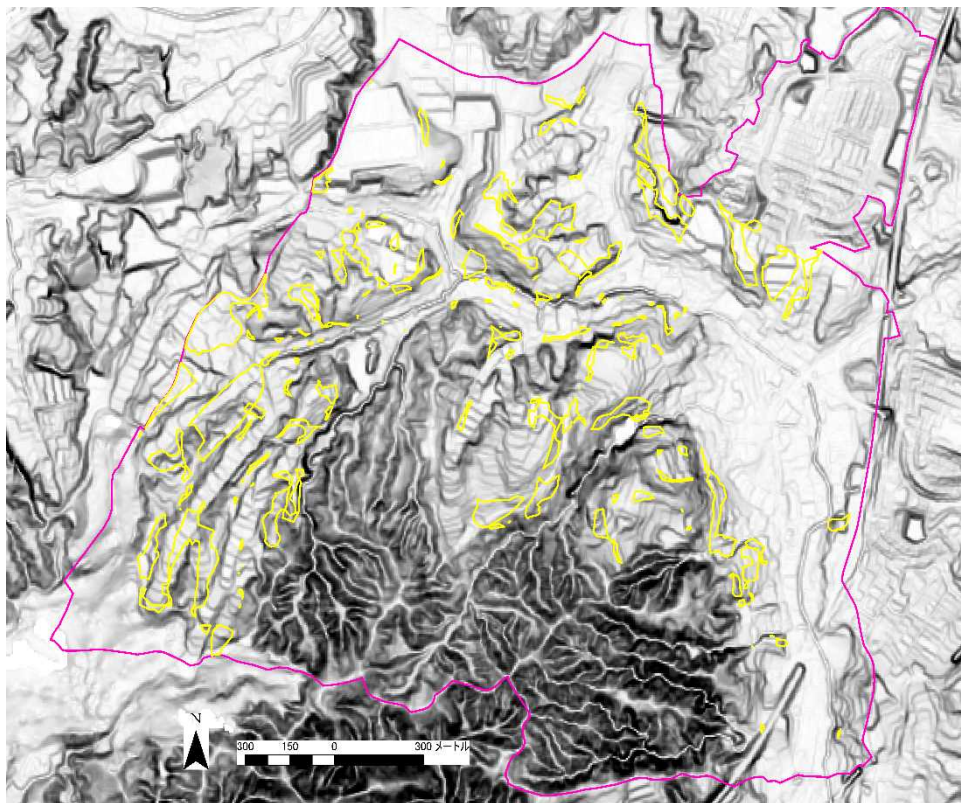


図 3-41 タイプDの分布図(傾斜量図)

<土地利用変化 タイプE>

いずれかの時期で山林から畑へと変化し、その後再び山林へと変化した土地利用変化であるタイプDの分布図を図3-42～3-45に示す。

このタイプに該当する土地は、基本的にはタイプCとタイプDに該当する土地の立地特性を合わせたような立地特性を有している。すなわち、ゆるぎ地区の山林と周囲の畑が接し、谷間の地形に位置する土地がこのタイプに該当する場合が多い。

ヒアリング調査より、このタイプに該当した土地は3地点確認された。そして3地点とも、タイプDと同様に、戦後に農作物需要の増加を受けて山林を開墾して畑にしたが、元々谷間の地形であり耕作条件が厳しかったため、1970年前後に耕作放棄したことが確認された。

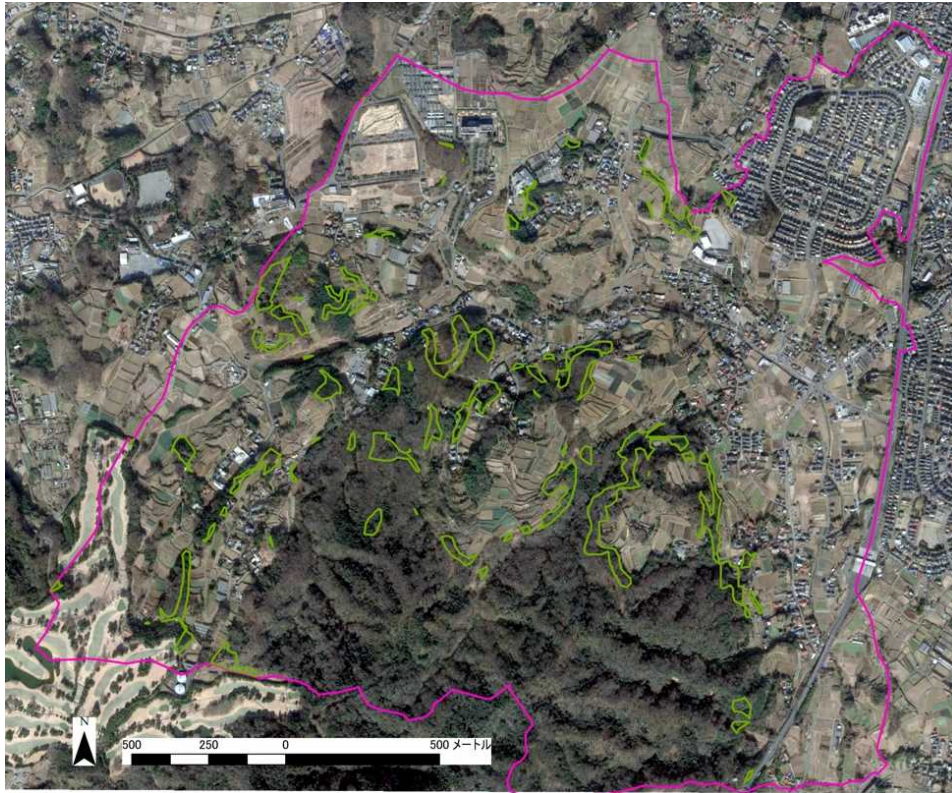


図 3-42 タイプEの分布図 (2018年)

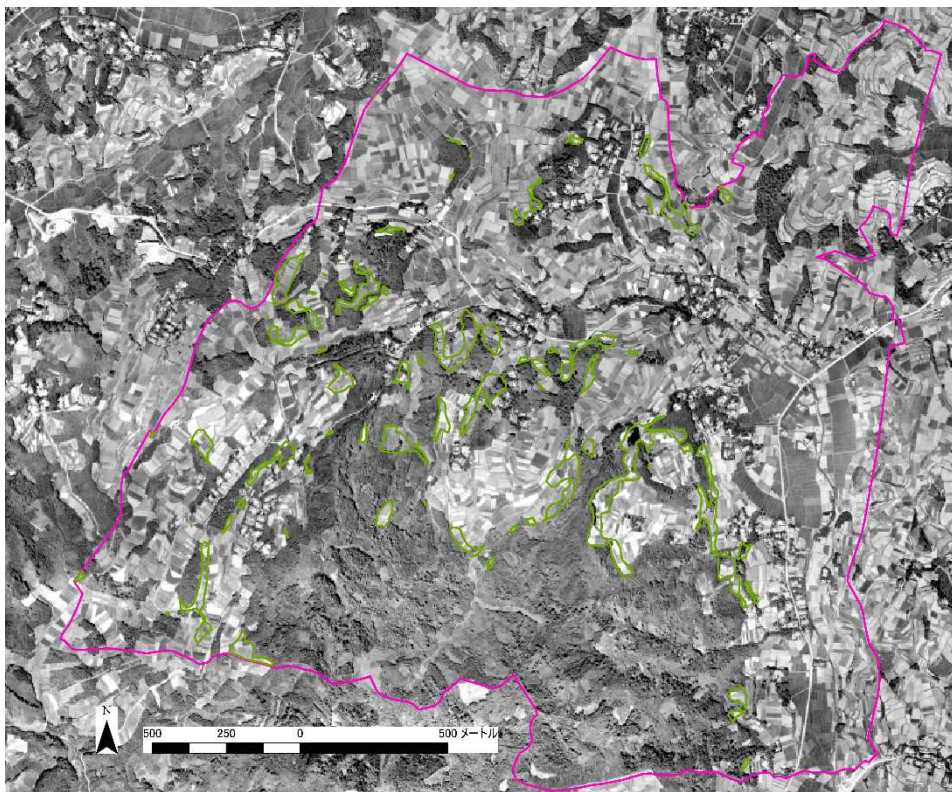


図 3-43 タイプEの分布図 (1960年代)

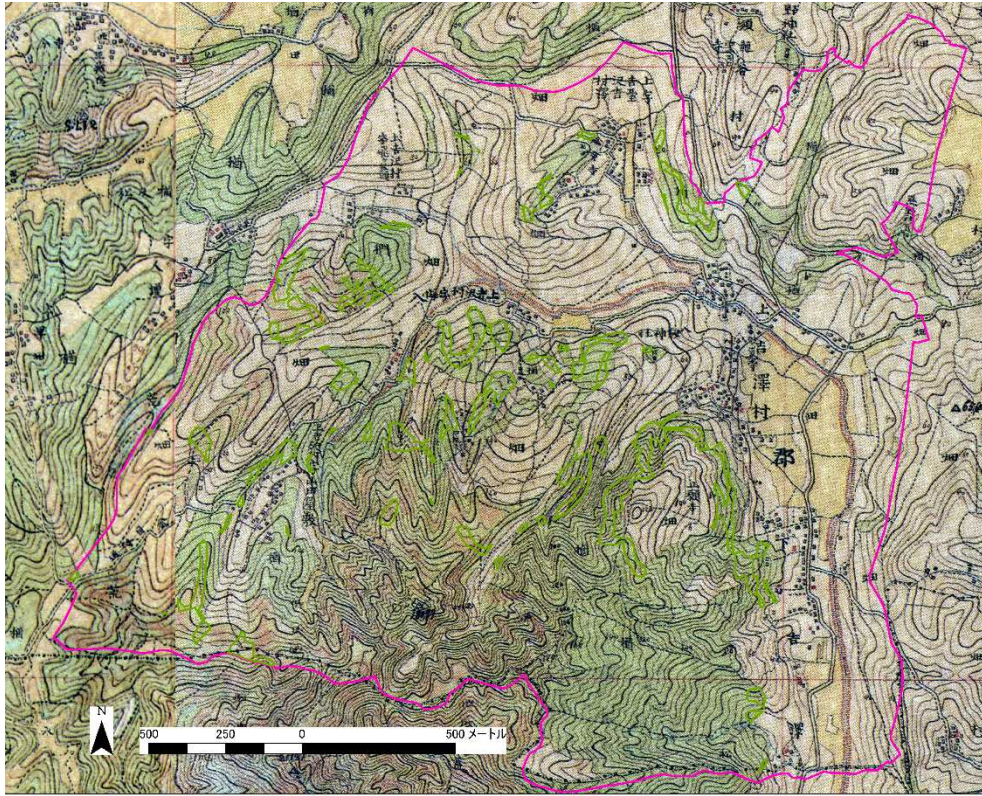


図 3-44 タイプ E の分布図 (1882 年)

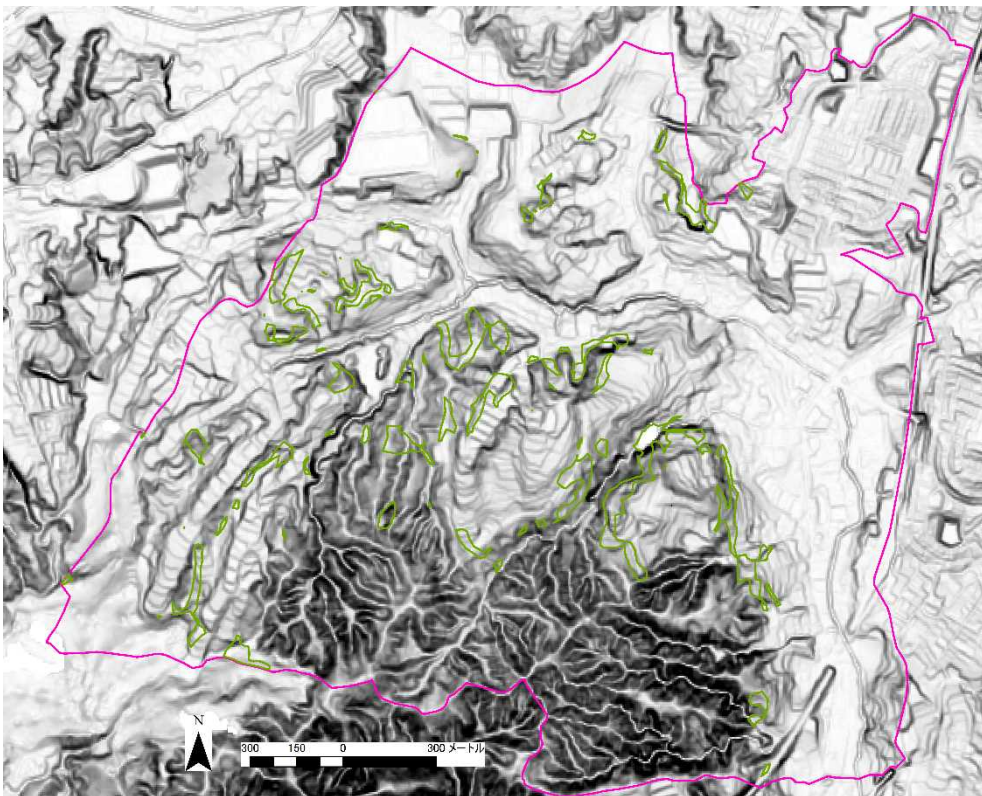


図 3-45 タイプ E の分布図 (傾斜量図)

<土地利用変化 タイプF>

田からいずれかのタイミングで畑へと変化した土地利用変化であるタイプ F の分布図を図 3-25 に示す。

このタイプに該当する土地は、中吉沢の集落の東側に位置する土地がほとんどであった。ヒアリング調査より、このタイプに該当する地点は 1 箇所であった。地権者曰く、当時から農業には従事しておらず他の農家に耕作を委託していた中で、耕作の手間がかかる田よりも畑の方が管理上適していたことを、畑へと転換した理由としてしてきていた。また、それ以外にも、周辺地域の大規模開発に伴う大量の残土によって、畑へと転換することが容易となったことや、田よりも畑の方が調整区域において住宅を建築しやすかった点などを指摘していた。

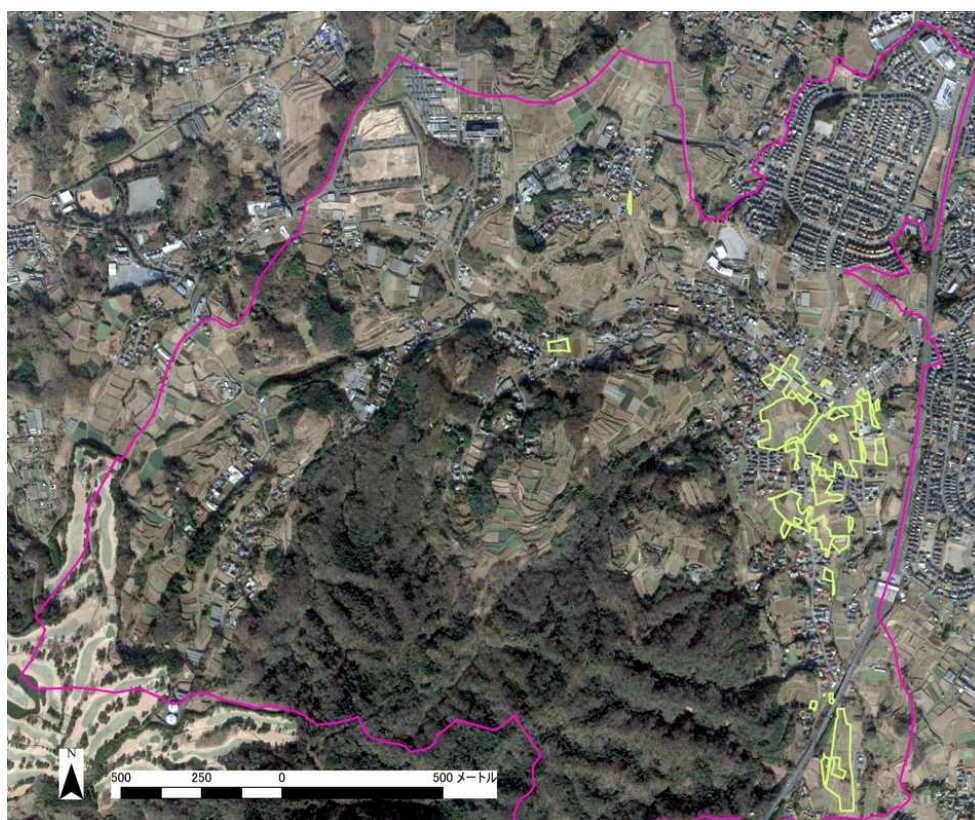


図 3-46 タイプFの分布図 (2018 年)

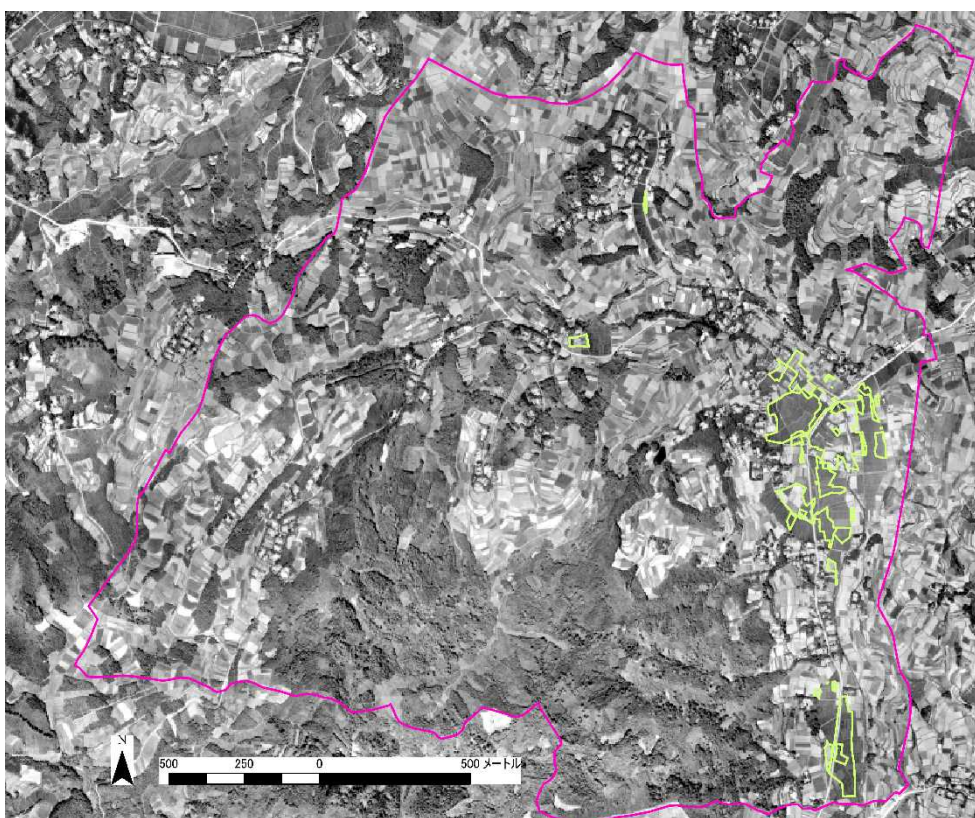


図 3-47 タイプFの分布図 (1960 年代)

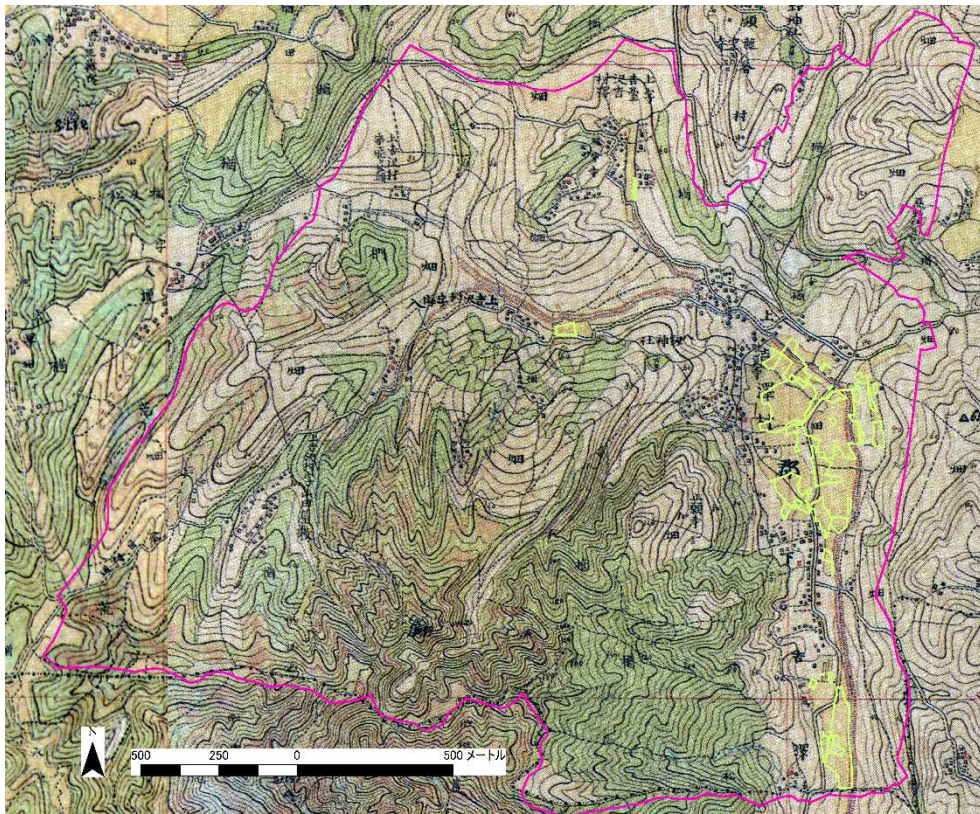


図 3-48 タイプFの分布図 (1882年)

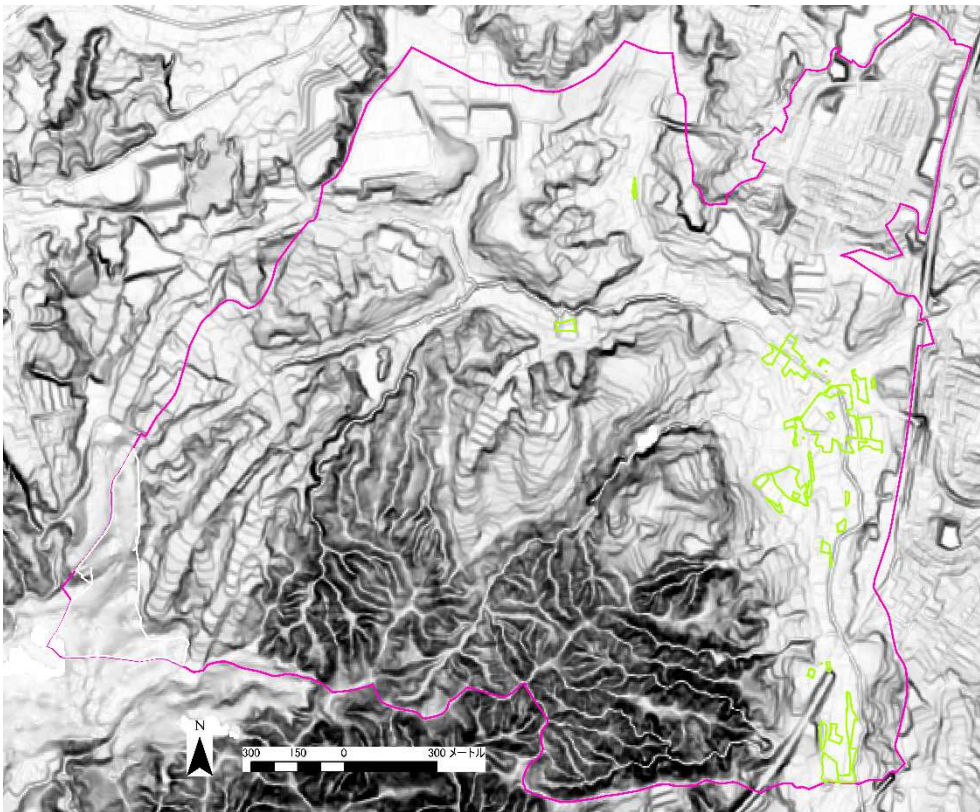


図 3-49 タイプFの分布図 (傾斜量図)

表 3-6 土地利用変化要因ヒアリング調査結果

対象者	地点番号	土地利用 変化タイプ	1882年	変化理由・背景	1970年	変化理由・背景	1995年	変化理由・背景	2018年	備考
a氏 (第2種兼業農家)	a1	タイプD 荒地	荒地	・1950年代に開墾 ・自作農化により多くの農地を必要としたため	畑	—	畑	労働力低下のため 栗畑に転用(5年前)	栗畑	
	a2	タイプA	畑	戦後、 農地解放によって取得	畑	—	畑	—	畑	耕作条件が良く、思い入れがあるため現在も耕作
	a3	タイプA	畑	—	畑	70年代に耕作放棄、地形的に耕作が不適であったため	畑 (耕作放棄)	—	畑 (耕作放棄)	
	a4	タイプC	畑	—	畑	—	畑	重機が入らず、耕作に不適であったため	山林	
	a5	タイプE	山林	・戦後、父親が働き盛りであったため、山林を買収 ・地形が平坦でなかったため、開墾して平坦にした(1950年代)	畑	もともと山の上で耕作不適であったため、耕作放棄	山林	—	山林	
	a6	タイプB	畑	—	畑	・調整区域指定前に売却、計画により売らざるを得なかった ・本心は売りたいがなかった	その他	—	パークゴルフ場	
b氏 (非農家)	b1	タイプC	畑	・1960年代から耕作放棄された ・それまでは他人に耕作依頼 ・農道のアクセスが悪かったため耕作放棄	山林	—	山林	—	山林	
	b2	タイプF	田	地区内の専業農家に耕作を委託	田	・工事の土砂を埋め立てて畑にした ・畑にしたほうが転用しやすいかったため	畑	—	畑	現在も地区内の専業農家に委託
	b3	タイプA	山林	1960年代頃までは薪炭林として管理を委託していた	山林	・X社に売却 ・プロパンガスの普及して、薪炭林の価値が低下したため	山林	—	山林	
c氏 (専業農家)	c1	タイプE	山林	・1940年代に山林を農地に開墾 ・栗を栽培したが、病害で断念し、イモ類を栽培(牛の餌などを栽培)	畑	—	畑	・2012年まで牛を栽培 ・それまで農地に飼料として穀類を栽培 ・猪が侵入してきた時期に農地利用をやめる	山林	
	c2	タイプA	山林	・父親の代に購入 ・自家用に薪炭林として利用	山林	・X社に売却 ・プロパンガスの普及して、薪炭林の価値が低下したため	山林	—	山林	
	c3	タイプA	山林	・父親の代に購入 ・自家用に薪炭林として利用	山林	—	山林	—	山林	
	c4	タイプA	畑	—	畑	—	畑	—	畑	耕作条件が良く、現在も耕作
	c5	タイプA	畑	—	畑	—	畑	—	畑	耕作条件が良く、現在も耕作
d氏 (専業農家)	d1	タイプC	畑	・明治期に先祖父が畑を購入 ・若い時期に開墾した記憶はない。	畑	—	畑	・20年程前に労働力の低下(後継者不在)と猪の被害の深刻化により耕作放棄化	荒地	
	d2	タイプC	畑	—	畑	—	畑	・20年程前に労働力の低下(後継者不在)と猪の被害の深刻化により耕作放棄化	荒地	
	d3	タイプC	畑	—	畑	・30年前に栗畑へと変更 ・労働力不足のため ・当時は市場に出荷していた	栗畑	・20年程前に労働力の低下(後継者不在)と猪の被害の深刻化により耕作放棄化	栗畑 (荒地)	
	d4	タイプB	畑	—	畑	・土建屋から駐車場用地として貸出依頼。貸出料が150万円程で、無労働で農業より多額の収入を得ることが出来たので、魅力的だった ・当時は、各地で資材置き場などの用地取得の話があった	駐車場	—	駐車場	
	d5	タイプC	畑	・谷間の畑であったため、日照条件が悪く、栗畑へ変更	栗畑	・20年くらい管理してから、維持管理を放棄 ・害虫による病害にかかったため	荒地 (栗畑)	—	荒地 (栗畑)	
	d6	タイプC	畑	・谷間の畑であったため、日照条件が悪く、栗畑へ変更	栗畑	・20年くらい管理してから、維持管理を放棄 ・害虫による病害にかかったため	荒地 (栗畑)	—	荒地 (栗畑)	
	d7	タイプE	山林	・幼少期に開墾した記憶はないので、戦前に開墾した可能性が高い	畑	・後継ぎが農業を継がなかったため、耕作放棄	荒地	—	山林	
	d8	タイプD	山林・竹藪	—	山林・竹藪	・市宮のごみ処理場を整備するために、開墾・区画整理	処理場 (名目は畑)	・処理場の計画がなくなった後、市での取り決めで農地へ地目を変更 ・実際は耕作されることはほとんどなかった	処理場 (名目は畑)	
	d9	タイプA	山林 (薪炭林)	・薪炭林として活用。 ・1960年代にX社に売却。理由としては周囲の流れに沿った形。	山林	—	山林	—	山林	
	d10	タイプA	山林 (薪炭林)	・薪炭林として活用。 ・1961年代にX社に売却。理由としては周囲の流れに沿った形。	山林	—	山林	—	山林	
e氏 (第2種兼業農家)	e1	タイプA	山林	・薪炭林として活用	山林	—	山林	—	山林	
	e2	タイプA	山林	・薪炭林として活用	山林	—	山林	—	山林	
	e3	タイプC	畑	・X社に売却 ・プロパンガスの普及して、薪炭林の価値が低下したため	畑	—	山林	—	山林	
	e4	タイプA	畑	—	畑	—	畑	—	畑	耕作条件が良く、現在も耕作
	e5	タイプA	畑	—	畑	—	畑	—	畑	耕作条件が良く、現在も耕作

3-3 市街化調整区域指定前後における居住人口の推移

(1) 調査目的

里地里山の土地利用に大きな影響を与える要素の一つが、集落の居住人口の推移である。

調整区域では、市街化区域に比べて、居住人口が増加せずむしろ減少しているケースが多い。吉沢地区でも、調整区域に指定された1970年から1995年までは居住人口は微増となっているが、1995年以降は減少に転じている。

ここで、開発を規制する調整区域の制度が、居住者の農的活動によって維持されてきた里地里山の環境に与えた影響について検証する必要があると考えた。すなわち、調整区域指定以前の伝統的な土地利用の循環システムが見られた時期の居住人口の推移に、都市計画法制定時の調整区域の制度が与えた影響について検証する。

例えばもし伝統的な土地利用の循環システムが見られた時期に他地域からの移住によって集落の居住人口が維持されていた場合、他地域からの移住を厳しく制限する調整区域の制度は、伝統的な土地利用の循環システムに影響を及ぼし、居住人口の減少を招いた要因である可能性が指摘できる。

以上より、調整区域の指定前後において、吉沢地区の集落の居住人口が、本家からの分家によって維持されてきたのか、他地域からの移住によって維持されてきたのかを把握して、調整区域の制度自体が居住人口の推移に与えた影響について検証した。

(2) 調査方法

①市街化調整区域指定前（1882年から1970年）の居住人口の推移

調整区域指定前における居住人口の推移については、平塚市博物館が編纂した「平塚市史民俗調査報告書3 土屋・吉沢」⁹⁾の文献と1970年時の住宅地図を基に、把握を試みた。

この文献は、吉沢地区の集落毎に、1980年時における各戸の出自（本家からの分家なのか、他地域から移住した家なのか）を記録したものである。この記載情報を基に、各戸の出自情報を1970年の住宅地図にプロットして集計した。

そして、別の文献資料¹⁰⁾から得た1882年時の戸数および人口と比較することで、調整区域指定以前の1882年から1970年の期間における居住人口の推移が、本家からの分家と他地域からの移住のどちらによってなされていたのかを把握した。

②市街化調整区域指定後（1970年から2018年）の居住人口の推移

調整区域指定後の1970年から2018年の期間における居住人口の推移については、平塚市提供の調整区域における開発許可名簿を参照した。

開発許可名簿から、「分家住宅」として開発された住宅を本家からの分家として集計し、その他の制度に基づいて開発された住宅を他地域からの移住と仮定して集計を行った。

(3) 調査結果

①調整区域指定以前（1882年から1970年）における居住人口の推移

文献資料と住宅地図を確認した結果、1960年代から調整区域指定の1970年にかけて、急激に他地域からの移住が多くなったことが確認された（表3-7）。さらに、農地の所有と地目を変更する農地法の5条転用の申請件数を示した図3-11からも、1960年代の住宅地への転用が各年代の中で最も多かったことが確認された。

以上より、調整区域指定前であり、伝統的な土地利用の循環システムがみられた1960年代までは、他地域からの移住は少なく、本家からの分家によって緩やかに人口が増えていることが明らかとなった。

表3-7 1970年時の吉沢地区の各戸の属性

	1882年		1970年					人口 (人) (1969年)
	戸数 (戸)	人口 (人)	戸数 (戸)	内訳			1960年代 ～1970年 の移住	
				本家	分家	1960年代 前の移住		
上吉沢	141	901	265	97	60	3	105	1178
下吉沢	69	422	86	39	29	5	13	435
吉沢地区全体	210	1323	351	136	89	8	118	1613

②調整区域指定以降（1970年から2018年）における居住人口の推移

平塚市の開発許可申請簿を確認した結果、調整区域指定以降は、本家からの分家と、主に既存宅地確認制度に基づく他地域からの移住の双方がほぼ同じ割合で確認された（図3-50）。

なお、元地主であった地域住民へのヒアリング調査より、1960年代以前に本家から分家した人々の多くは農業に従事していたが、1960年代以降に分家した人々で農業に従事したケースは稀であったとのことだった。

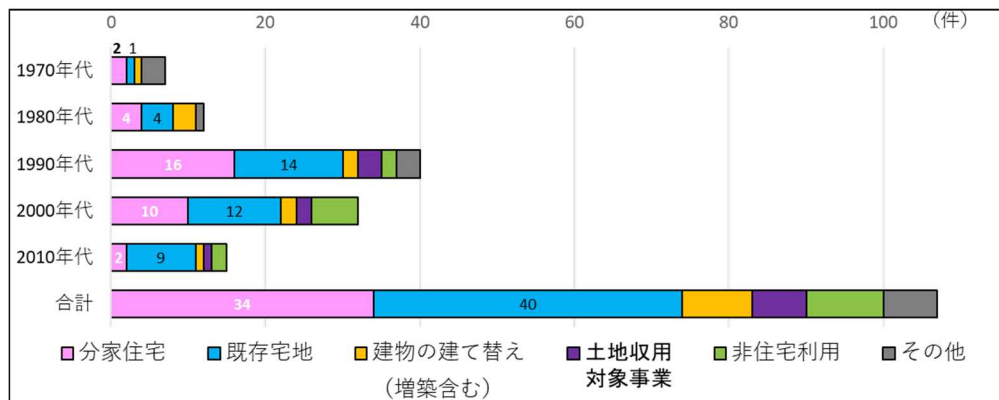


図3-50 吉沢地区における1970年以降の転用目的別の開発許可件数の推移
（平塚市より提供の開発許可申請名簿より作成）

③まとめ

調整区域指定前後における居住人口の推移を把握した結果、調整区域指定以前である1960年代までは、本家からの分家に伴う住宅地の微増によって集落の人口が維持されており、里地里山の持続的な資源利用が行われていたと考えられる。調整区域指定後は、本家からの分家に伴う住宅地開発と、他地域からの移住に伴う住宅地開発によって人口が増加していた。

以上より、分家住宅は都市計画法制定当初から認められてきたことと併せて考えると(表3-8)、居住人口の推移の観点では、都市計画法制定当時の調整区域の制度自体が集落の人口減少をもたらした可能性は認められなかった。

むしろ調整区域指定後も1995年まで人口が増加しており、分家住宅の他に、1974年の都市計画法改正時に創設された既存宅地確認制度によって、他地区からの移住が例外的に可能となったことが大きな要因として考えられた。

表3-8 1968年の(新)都市計画法制定当初において市街化調整区域内で認められた開発行為一覧

条	号	市街化調整区域内で認められる開発行為(一部要旨抜粋)
第29条	二号 三号	農林漁業用の建築物及び業務を営む者の居住用の建築物(農家住宅) 鉄道施設、社会福祉施設、医療施設、学校施設など 公益上必要な建築物 など
第34条	一号 二号 十号 ロ	居住者の日常生活のために必要な物品の販売等の業務を営む店舗 鉱物資源、観光資源等の有効な利用上必要な建築物 開発区域の周辺における市街化を促進するおそれがないと認められ、且つ、市街化区域内に行うことが困難又は著しく不相当と認められるもの(分家住宅など) など

3-4 本章のまとめ

明治期から現在までの土地利用の変遷を、地図資料及び空中写真を基に分析した結果、調整区域指定前（1882年～1970年）は、里山エリアにおいて「山林」の面積が減少し、里地エリアを中心に「住宅地」が、里山エリアを中心に「畑」の面積がそれぞれ微増していた。

この期間に「畑」の面積が増加した背景として、吉沢地区の居住人口の増加に伴い農作物の需要も増加したことが推察された。該当する土地の地権者へのヒアリング調査より、戦後に山林を開墾して畑を増やしたことが確認された。その背景としては、戦後の農地改革により小作農から自作農に変わった結果、農業で家計を保つために、より多くの農地が必要であったことがあげられた。つまり、調整区域指定前までの期間は、ゆるぎ地区の里山エリアを食料生産の場として積極的に利用していたことが伺えた。

次に調整区域指定後（1970年～2018年）は、「畑」と「田」の面積が減少し、「住宅地」と「山林」の面積が増加していた。

以上より、この期間では①「農地（畑・田）の耕作放棄化による山林化」と②「住宅地開発による農地（畑・田）・山林の減少」という2つの現象が併存しており、調整区域指定の前後で土地利用変化に違いがあった。また、1970年～1995年の期間では「農地の耕作放棄化による山林化」が、1995年～2018年の期間では「住宅地開発による農地・山林の減少」がそれぞれ顕著であった。さらに、空中写真の判読および現地踏査から、③「山林の荒廃化」も確認された。

①「農地の耕作放棄化による山林化」、②「住宅地開発による農地・山林の減少」、および③「山林の荒廃化」が確認された土地の地権者へのヒアリング調査の結果、農業の衰退化や後継者不在を上記①②の背景として指摘していた。現地踏査においても、集落到近い里地エリアでは農地や山林が住宅地として売却され、集落から遠く離れた里山エリアでは山林内に位置する農地が耕作放棄されていたことが確認された。上記③に関しては、1970年以降から石油など薪に代わる燃料が台頭していたことを指摘していた。

したがって、①「農地の耕作放棄化による山林化」と③「山林の荒廃化」は、合わせて「農地・山林の管理放棄化」と捉えることが出来る。

集落の居住人口の推移を把握した結果、調整区域指定以前である1960年代までは、本家からの分家に伴う住宅地の微増によって集落の人口が維持されており、里地里山の持続的な資源利用が行われていたと考えられる。調整区域指定後は、本家からの分家に伴う住宅地化と、他地区からの移住に伴う住宅地化によって人口が増加していた。

以上から、居住人口の推移の観点では、調整区域の制度自体が人口減少をもたらした可能性は認められなかった。

第4章 1960年代～現在における吉沢地区の 土地利用に関連する制度・計画の変遷

4-1 調査目的

吉沢地区や都市近郊地域や農村地域など吉沢地区が該当するエリアに対して、行政側はこれまでどのような土地利用に関連する制度・計画を、どのような理由・背景で講じてきたのか、その変遷を明らかにする。

調査対象には、平塚市のみではなく、研究対象地域において都市計画法の区域区分設定の権限を有している神奈川県と、国全体の国土形成方針を定める国も含めることとした。

4-2 調査方法及び調査対象とした行政計画

基本的には、吉沢地区や当該エリアの土地利用に関する 1960 年代から 2017 年までの行政計画を対象とした文献調査から、吉沢地区の土地利用に対する行政側の制度・計画の変遷を把握した。また、国や神奈川県が、平塚市の土地利用に対する制度・計画に大きな影響を及ぼしていると考え、国と神奈川県の行政計画の内容を先に整理した。

調査対象とした、行政計画は、表 4-1 の通りである。基本的に、役所や公立図書館、インターネット上で公開されている行政計画のみを取り扱った。

表 4-1 調査対象とした行政計画一覧

行政機関	行政計画
国	<ul style="list-style-type: none"> ・ 全国総合開発計画/国土形成計画 ・ 国土利用計画 ・ 都市計画 ・ その他土地利用に関する法律・計画
神奈川県	<ul style="list-style-type: none"> ・ 総合計画 ・ 神奈川県国土利用計画 ・ 都市計画（都市マスタープラン）
平塚市	<ul style="list-style-type: none"> ・ 総合計画 ・ 都市計画（都市マスタープラン） ・ 農業振興地域整備計画 ・ 緑の基本計画 ・ 吉沢地区に関連する個別計画

国については、土地利用の最上位計画で、国土利用の基本方針を示す全国総合開発計画（現国土形成計画）と国土利用計画の変遷を整理した上で、都市計画法改正の動向やその他の土地利用に関する法律・計画の変遷を把握して、国が都市近郊の里地里山に対しどのような位置づけを据えていたのかを考察した。

神奈川県では、県の意向を示す最上位計画である総合計画の変遷を整理した上で、県土の利用方針を示す神奈川県国土利用計画、都市計画の変遷を整理して、吉沢地区が属す広域行政単位の位置づけについて考察した。なお、公開されている中で最も古い総合計画である【第三次総合計画】から現在の【かながわグランドデザイン】までの期間に策定された総合計画、神奈川県国土利用計画、都市マスタープランを調査対象とした。調査の視点として、まず「行政の地域づくりに対する基本理念や基本方針、問題意識は何か」を把握した上で、

土地利用全体の基本方針、吉沢地区に関する地域毎の基本方針、農業や山林の具体的な運営方針等に関する記述を確認した。

平塚市においても、市の最上位計画である総合計画や都市計画を中心に、土地利用に関する行政計画の変遷の把握を行った。さらに、里地里山の土地利用に大きく関係する農業振興地域整備計画や緑の基本計画、吉沢地区や西部丘陵地帯に対して個別に策定された計画も調査対象に加えた。調査の視点に関しては、神奈川県と同様である。なお、総合計画に関しては、神奈川県の場合は総合計画の基本構想が改訂された時の計画のみ調査対象としたが、平塚市の場合は基本構想のみならず基本計画が改訂された時も調査対象に加えることとした。

表 4-2 に、時系列上に整理した、全ての調査対象行政計画を示す。以降、国、神奈川県、平塚市の順に、各行政計画の内容について考察していくこととする。

表 4-2 時系列上に整理した全調査対象行政計画一覧

西暦	国		神奈川県			平塚市		その他計画
	全国総合開発計画 国土形成計画	国土利用計画	神奈川県 総合計画	神奈川県 国土利用計画	神奈川県 都市マスタープラン	平塚市 総合計画	平塚市都市 マスタープラン	
1960	全国総合 開発計画		第三次 総合計画					
1961								
1962								
1963								
1964								
1965								
1966								
1967								
1968								
1969								
1970								
1971								
1972								
1973								
1974								
1975								
1976								
1977								
1978								
1979								
1980								
1981								
1982								
1983								
1984								
1985								
1986								
1987								
1988								
1989								
1990								
1991								
1992								
1993								
1994								
1995								
1996								
1997								
1998								
1999								
2000								
2001								
2002								
2003								
2004								
2005								
2006								
2007								
2008								
2009								
2010								
2011								
2012								
2013								
2014								
2015								
2016								
2017								
2018								
2019								
2020								

4-3 国の土地利用に係る行政計画の変遷

表 4-3 に、国が策定した全国総合開発計画、国土形成計画、国土利用計画と、都市計画法の改正の変遷をまとめた。まず、諸計画の関係性を整理した後に、国の土地利用に関する諸計画がどのように変遷したのか、既往文献¹²⁾の考察と関連する他の計画も適宜交えながら時代毎に整理していく。

(1) 全国総合開発計画・国土形成計画・国土利用計画・都市計画法等の関係性

戦後しばらくは、国土総合開発法に基づく全国総合開発計画のみが、国土全体の土地利用、開発方針を示す計画であった。しかし、全国総合開発計画のみでは、その下位に位置する関連計画の調整・整理がなされたものではないため、不十分な計画であった。そこで、土地利用を規定する法律・計画の体系化を図るために、1974年に国土利用計画法が策定され、それ以降、全国総合開発計画と国土利用計画が並立することとなった。

従来の全国総合開発計画が、地域開発を中心とした政策を扱ったのに対し、国土利用計画は、国土全体の適正な利用を図るための総合的な国土利用施策を定める、という位置づけにあり、国土利用計画の下に、都市計画法や農振法等が位置付けられるようになった。従って、第三次国土利用計画までは、国土利用計画においてあらかじめ土地利用目標のフレームを定め、その枠組みの中で実施される開発を主とした施策を全国総合開発計画において定める、という関係にあり、国土利用計画が全国総合開発計画の2年程度先に策定されていた。

2005年に国土総合開発計画法が国土形成計画法に改正され、それまでの開発を基調とした全国総合開発計画から、国土の利用・整備・保全に関する施策を総合的に推進する国土形成計画が新しく策定することになった。そのため、それ以降は国土形成計画と国土利用計画が相互作用する形で策定することとなり、同時期に策定するようになった。

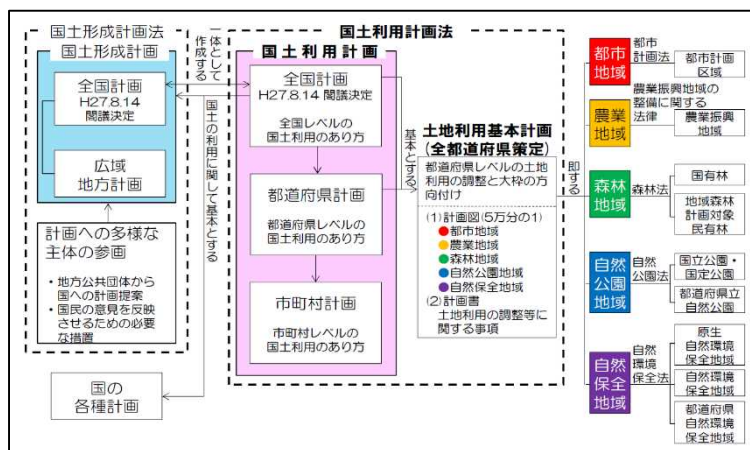


図 4-1 国土の利用の諸計画に関する体系 (2005 年以降)

※国土交通省 HP より引用 (<http://www.mlit.go.jp/common/001120149.pdf>)

(2) 国の土地利用に係る行政計画の変遷

① (第一次) 全国総合開発計画 (1962 年)

1950 年に国土総合開発法が制定され、1962 年に【(第一次) 全国総合開発計画】が策定された。この計画は、高度経済成長期に激化しつつあった大都市の過密・過大化を防止し、生産性の開きによる地域格差の拡大を是正することを目標とした。

② 新全国総合開発計画 (1969) 及び (新) 都市計画法策定

1969 年に【第二次全国総合開発計画】が策定され、【(第一次) 全国総合開発計画】の内容に加え、自然環境保全・保護の思想が新たに取り込まれるようになった。しかし依然として主眼に置かれていたのは開発のあり方に関してであり、国土の利用が一部地域に過度に偏っていた状況を是正し、開発可能性を全国土に拡大することが、計画の基本的課題に据えられていた。

一方、【第二次全国総合開発計画】策定の 1 年前である 1968 年に、都市計画法が全面改正された。この全面改正は、高度経済成長期における市街地拡大に対応するとともに、それまで個別に策定されていた土地利用を規制する諸法律を体系化することが主な目的とされていた。

この時に、市街化区域と調整区域を隔てる区域区分制度が新設された。新都市計画法制定当初、多くの市町村の調整区域は、市街化区域の外縁部に指定され、第 1 章で示した通り市街地拡大を抑制するグリーンベルトの思想が受け継がれる、「市街化を抑制すべき」地域と位置付けられる結果となった。しかしこの「市街化を抑制すべき」地域は、半永久的に市街化を抑制すべき地域と、市街化の進展によっては市街化区域に組み込まれる可能性がある地域、の 2 種類の位置づけが異なる地域が混在するものとなってしまう、調整区域の位置づけは曖昧なものとなった。実際、新都市計画法策定から僅か 6 年後には、調整区域において既存集落内の開発を認める既存宅地確認制度が制定され、それ以降も様々な開発許可制度が制定されることとなる。

③ 第一次国土利用計画策定 (1976) 及び第三次全国総合開発計画 (1977)

高度経済成長の波が弱まりつつあったこの時期になると、都市的土地利用への転換圧力は減少傾向を示すようになったが、依然として人口増加や都市化が進行していたため、異なる地目間における相互の土地利用転換を慎重に行う、すなわち「土地需要の量的調整」を行うことが、1976 年に制定された【第一次国土利用計画】に示された。また、同計画においては利用区分別の具体的な土地利用の方向性が示されるようになり、食料自給率向上や公益的機能の発揮を目的に、農地や山林を積極的に保全する方針が示された。

【第一次国土利用計画】を受けて策定された【第三次全国総合開発計画】においては、「人間居住の総合的環境の整備」が目標に掲げられ、生活の質的向上を目指す姿勢が新たにみら

れるようになった。また、引き続き大都市への集中化を抑制する一方で、地方の過疎問題に対応するための定住構想も新たに提示された。

④第二次国土利用計画（1985）及び第四次全国総合開発計画（1987）

1985年に策定された【第二次国土利用計画】では、人口増勢が鈍化しつつも引き続き「土地需要の量的調整」を図る方針が示された。加えて、ゆとりある環境の確保や緑資源の確保、災害対策の推進など「国土利用の質的向上」が新たに示されるようになった。また、同計画からは地域類型別の土地利用の方向性が示されるようになり、都市については、既存市街地の土地利用の高度化、職住環境の分離等が示された。農山漁村については、農地と森林の土地利用の高度化、農地と宅地が混在する地域においては、農業生産活動と地域住民の生活が調和するよう土地利用の適正化を図ることが示された。また、農地においては、食料自給の場のみならず、農地の多面的機能を最大限発揮させる方針が示されるようになった。

2年後の1987年に策定された【第四次全国総合開発計画】では、人口や産業が大都市に一極集中している状況を是正するために、「多極分散型国土の構築」を目標に掲げ、基幹交通や情報インフラを全国土に整備し、創意と工夫による地域整備を推進する開発方針が示された。

このような全国総合開発計画の基本方針を受けてか、この時期には、調整区域における開発行為の規制を緩和する都市計画法改正が頻繁に行われた。また、この時期はバブル経済期にあたり、政界や経済界から、調整区域の規制緩和を求める声が高かったという。この時期を、都市計画の思想に逆流する「反計画期」と名付ける論考も見られた³⁾。

⑤第三次国土利用計画（1996）及び21世紀の国土のグランドデザイン（1998）

1996年に策定された【第三次国土利用計画】では、人口増加が大幅に鈍化し、少子高齢化の問題が顕在化してきた時期であり、都市化の安定的拡大の観点から引き続き「土地需要の量的調整」が必要であることが示された。また、「国土利用の質的向上」も引き続き必要とされ、新たに美観の概念が追記された。地域類型別の基本方針について、都市においては、居住系や商業系など様々な土地利用をバランス良く配置すること、エネルギー利用の効率化に配慮した都市整備を行うことが新たに示された。農山漁村においては、農業生産基盤の整備や農地の集積化、都市住民等の新たな主体との協力による農地管理等が新たに示された。農地と宅地が混在する地域においては、引き続き農業生産活動と地域住民の生活が調和するよう土地利用の適正化を図ることが示された。また、自然維持地域が新たな地域類型に加わり、原生自然地域や野生動物の重要な生息地、自然風景地等の地域を適正に保全する方針が示された。

2年後に策定された【21世紀の国土のグランドデザイン（第五次全国総合開発計画）】においても、歴代の全国総合開発計画の中で初めて少子高齢化・人口減少時代に対応する必要

性が示された。基本構想として、それまでの一極一軸型から多軸型国土構造を目指すとし、実施方針として「多様な主体の参加と地域連携による国土づくり」が示された。

都市計画法においては、2000年と2001年にかけて大規模な法改正がなされた。まず、市街化区域と調整区域を分ける線引きの決定権が国から都道府県に移行し、それに伴い線引きの実施も選択制となった。また、1975年に導入された既存宅地確認制度が廃止され、新たな調整区域における開発許可制度として、都市計画法34条11号・12号が新規に導入された。これは、従来、調整区域において既存宅地であれば許可を得る必要なく開発行為が出来たのを、既存宅地においても開発許可基準を明確に規定し、調整区域内の土地利用コントロールを強化する狙いがある。また、2006年の法改正時においては、大規模集客施設など、調整区域内の開発行為の規制強化がなされた。

⑥第四次国土利用計画（2008）及び（第一次）国土形成計画（2008）

2008年に【第四次国土利用計画】と【（第一次）国土形成計画】が同時期に策定された。この時期には、人口増加から転じて本格的な人口減少社会を迎えた。

【第四次国土利用計画】においては、引き続き「土地需要の量的調整」「国土利用の質的向上」が必要であるとされ、前計画の内容に加え、中心市街地の空洞化、過疎化に伴う地域コミュニティの弱体化等の課題が追記された。また、「国土利用の総合的なマネジメント」という考え方が新たに示され、総合的な観点から国土利用において合意形成を図ることや都市的土地利用と自然的土地利用の適切な配置と組み合わせを目指すことが示された。地域類型別の基本方針について、都市においては、中心市街地に都市機能を集積することや既成市街地の土地利用の高度化を図ること、農地や自然的土地利用からの転用を基本的には抑制すること等が示された。農山漁村においては、地域特性を踏まえた良好な生活環境を整備するとともに、農業基盤整備・農地の集積、多様な主体の参画による適切な管理等が示された。農地と宅地が混在する地域、自然維持地域に関しては、前計画と基本的には同様の方針が示された。

【（第一次）国土形成計画】においては、量的拡大の「開発」基調から「成熟社会型の計画」を目指すことが掲げられ、地方単位の広域ブロックが自立的に発展する国土の構築や、集約型都市構造へ転換すること等が基本方針に示された。このように、コンパクトシティの考え方が垣間見えるようになり、2014年には、都市再生特別措置法が改正され、立地適正化計画が新規に導入された。この計画は、「第2線引き」と形容される場合があり、市街化区域内に新たに居住誘導区域や都市機能誘導区域を制定する内容となっている。このため、調整区域における開発行為はより厳格化されることとなった。

なお、2010年に環境省が策定した【里地里山保全活用行動計画】では、里地里山を「新しいコモンズ」として位置付け、多様な主体の連携による保全活動の推進が行動計画として推進された。しかしながら、中山間地域など人口減少・高齢化社会が著しく保全再生の担い

手不足が深刻な地域において、手入れをしないでも自然林に移行するのが一般的なタイプの山林については、その自然の遷移に委ねることを基本とする方針も提示された。

⑦第五次国土利用計画（2015）と第二次国土形成計画（2015）

この時期には、国土利用計画や国土形成計画においてもコンパクトシティの考え方が明記され、具体的には、「コンパクト+ネットワーク」型の国土構造を目指す基本方針が掲示された。立地適正化計画は、この基本方針を達成するための実施計画として位置付けられている。なお、この「コンパクト+ネットワーク」とは、生活に必要な各種の生活サービスをある拠点に集約するとともに（コンパクト化）、その拠点間を公共交通機関等で接続し必要な居住人口の確保を図る（ネットワーク化）というものである。（第一次）国土形成計画が策定された頃までは、「コンパクトシティ」という用語が頻繁に国土交通省を中心に用いられてきたが、「農山漁村を見捨てるのか」という誤解が噴出したため、この時期から「コンパクト+ネットワーク」という用語が新たに使用される経緯を持つ⁴⁾。

【第五次国土利用計画】の地域類型別の基本方針について、都市においては、郊外に拡大した市街地も集約するよう誘導していく方針が示され、前計画から引き続き農林業的土地利用や自然的土地利用からの転用は抑制する方針が示された。一方、集約される外側の土地利用については、「地域の状況に応じた対応を行う」という記述に留まり、具体的な土地利用像が不明瞭となっている。農山漁村においては、生活サービス等が歩いて移動できる範囲に集約させる「小さな拠点」の形成が新たな基本方針に据えられた。また、「田園回帰」の流れがあることを踏まえ、都市との機能分担や地方への移住・二地域居住などを含む共生・対流を促進する方針が示された。農地と宅地が混在する地域、自然維持地域に関しては、前計画と基本的には同様の方針が示された。

【第二次国土形成計画】においても、基本的には【第五次国土利用計画】に即した内容が示された。

なお、国土形成方針に大きな変化を与え得る事項として、2020年4月に農林水産省は「長期的な土地利用の在り方に関する検討会」を設立し、再生困難な農地を自然の遷移にまかせて山林へ移行させる方針を検討するようになった。

表 4-3 国の土地利用に関する行政計画の変化

年 西暦	社会的出来事	全国総合開発計画/国土形成計画		国土利用計画	都市計画法 * : 都市計画法の改正内容	その他関連する 法律・制度・計画
		【基本目標】	【策定背景】 【開発方式】			
1960						
1961						
1962						
1963						
1964	東京オリンピック					
1965						
1966						
1967						
1968						
1969						
1970						
1971						
1972						
1973						
1974						
1975						
1976						
1977						
1978						
1979						
1980						
1981						
1982						
1983						
1984						
1985						
1986						
1987						
1988						
1989						
1990						
1991						
1992						
1993	米の国際市場開放					
1994						
1995	阪神淡路大震災					
1996						
1997						
1998						
1999						
2000						
2001						
2002						
2003						
2004						
2005						
2006						
2007						
2008						
2009						
2010						
2011	東日本大震災					
2012						
2013						
2014						
2015						
2016						
2017						
2018						

4-4 神奈川県土地利用に関する行政計画の変遷

(1) 第三次総合計画（1966年）

新都市計画法が制定される2年前の1966年に、神奈川県は3番目の総合計画となる【第三次総合計画】を策定した（表4-4）。この計画は、「住みよい県土」の実現を究極の目標とし、如何に京浜工業地帯の大規模発達をいかにコントロールし、“みどり”を保全するかが当面の課題とされた。

この計画において、農業地帯や丘陵地帯は、「大都市への生鮮食料の供給地」「きれいな空気等を供給する緑地」であるという認識の下、工場や宅地などへの転用を規制する土地利用の基本方針を提示した。さらに、その農業地帯の具体的な保全施策として、農業従事者の所得を他産業従事者と同水準にまで引き上げるために、農業生産基盤の整備や農地の集団化を基本方針としていた。

なお、平塚市も含む湘南地区全体では、基準年次である1962年の居住人口が37.8万人であるのに対し、目標年次の1975年には68.7万人と2倍近い人口を目標値に設定し、住宅地を大幅に造成する方針が立てられた。一方で、吉沢地区が含む西部丘陵地帯については、可能な限り生産農地を保全し近代農業化を促進する方針が示されていた。

表 4-4 【(神奈川県)第三次総合開発計画】の抜粋内容

計画名	神奈川県 第三次総合計画		発行機関	神奈川県
発行年	1966年		計画対象時期	1966年～1975年
ページ	章		原文	
第1部 総説				
第1編 総論				
第1章 総合計画策定の意義				
13	第1節 総合計画策定の必要性	「(前略)京浜臨海部の既成工業地帯においては、ばい煙、騒音、振動、有毒ガスの発生、地下揚水による地盤沈下などの弊害が顕著になり、農村地帯であった内陸部への工場進出は、地価の上昇、離作傾向の増加、未改良道路の酷使による沿道への被害、遊水池埋立にともなう洪水の危険の増大、工場排水による公共用水域の水質汚濁などの現象をひきおこしており、農業と工業との調整、地域開発と生活環境保全との調整の必要が強まってきている。(後略)」		
16	第2節 総合計画策定のわらい	「経済成長と人口の大都市集中のすう勢に対処し、生活の住み難さが増大することを防止し、さらに積極的に住み良い県土の実現を究極の目標とするとき、県としてはいかなる方針のもとに、いかなる施策を行うかとするのかを明らかにしようとするものである。(後略)」		
第2章 計画の目標				
17	(序文)	「(前略)第三次総合計画として究極目標を「住み良い県土の実現」におく。例えば「きれいな空気と十分な水があり、犯罪や災害の不安もなく、快適な生活環境の中で豊かなくらしを楽しみ、かおり高い文化を享受する」ことのできるような県土をめざすことである。また、「県内の各地域がそれぞれとことろを得た発展をし、過密の弊害も無秩序な都市化もなく、産業間とくに農工間の格差を縮小する」というのも住み良い県土実現の一面であるといえるだろう。この究極目標は10年、20年の短期間に達成できるとは考えないが、この目標に向かってすべての行政を進めて行くことは十分に可能なことである。そして昭和50年を究極目標までに一里塚として最大の努力と熱意を傾注しようというのである」		
第4章 計画の基本構想				
21	第1節 基本的施策の方向	「(前略)第三次総合計画は、①資源の活用と基盤の整備②生活環境と福祉の向上③産業の調和ある発展の3つを基本的施策として策定する。とりわけ、自然条件で限定される土地と水についての合理的活用は大問題である。まず土地については、土地利用計画を定め、全県域にわたり土地の合理化、効率的活用をはかるとともに、住宅、工場立地等が周辺と十分に調和するよう配慮しなければならない(後略)」		
第5章 地域区分				
24	第2節 地域別将来方向	3 湘南地区	「(1)住宅地として、また中小工業地域としての整備をはかる」 「(3)内陸丘陵部については、できるだけ生産緑地を残存し、近代的農業地として育成する」	
第2編 基本的与件の想定				
第2章 人口				
31	第1節 将来人口の推計	「(前略)目標年次における基礎人口と開発人口を加えると600万人を上回ることになるが、本計画の目的である住み良い県土をきずくためには、過密地域の人口規模をなるべく抑制する必要がある。(後略)」 昭和37年(基準年次)の人口が377万人で、昭和50年における想定人口を600万人とする」		
42	第4節 地域別人口	2 周辺部	湘南地域は、昭和37年時で37.8万人で、昭和50年の想定人口を68.7万人とした	
第2部 計画				
第1編 資源の活用と基盤の整備				
第1章 土地利用の合理化				
63	第1節 土地利用の現況	「(前略)このように環境において各企業者や住宅建設の当事者が、自己の利益のみを考えてかかってに立地したならば、無秩序計画的な都市発展となり、「住み良い県土」建設に大きな障害となることは明らかである。すなわち農業地帯の一面が突然宅地化され、あるいは工場の建設が行われたならば、周辺農地におよぼす直接的影響をはじめ、地価の高騰に伴って、農業従事者の営農意欲はさらに減退し、農業粗放家への道を促進すると同時に周辺農業者への行政投資もその効率を低下する。また農業地域に進出する工場、住宅団地の建設は地表面に変化を生ずるの雨水の地価浸透を減じ、流出量を増加し、さらに水田の埋立が行われるならば中小河川のはんらん危険を増大することとなる。なお無秩序、無計画な住宅地造成事業は付近地を危険にさらすことも十分考慮しなければならない(後略)」		
67	第2節 土地利用方針	1 土地利用計画	平塚市の市街化予測区域は、住居・商業地が2661.3ha、工業地が1076.8ha	
71	第3節 市街化予測区域	2 農業地等の想定	「(前略)都市周辺のうちは、大都市居住人口の生鮮野菜の供給地という農業面からだけでなく、(中略)緑地としても「住み良い県土」を実現するために必要不可欠のものである。しかし、その生産緑地確保のために、その地域の農業従事者については、当然他産業従事者と同程度の所得水準まで向上するよう配慮しなければならない(後略)」 「(前略)優良集団農地の保全をはかることとし、農地の転用は市街化予想区域内において行われるように配慮する。つまり市街化予想区域外については、とくに市町村と十分な連絡協同のもとに工場、住宅団地等の立地規制につとめる(後略)」 「(前略)県民の保険とレクリエーションのため、きれいな空気と緑地の維持につとめることが住み良い県土建設への大きな課題であるので、既成都市公園風致地区などをはじめ、景観の優れた海岸、河川敷を保護するほか(中略)その他民営レクリエーション施設および第1生命本社のような緑地を有する第3次産業施設についても十分考慮する。(後略)」	
第3編 産業の調和ある発展				
第1章 第1次産業の近代化				
460	第1節 農業	現況	「2 農業構造近代化への課題」(前略)以上の諸事情を考慮すると、本県農業には、長期的にみて2つの課題が存在する。すなわち、第1には今後、工業開発を軸とする県下一円の都市化に対応し、土地利用計画にもとづいた都市形成によって調和ある農業発展をはかり、近代的農民のまとまりによる集団的農村地域をつくることであり、また市街地の間に適度に存在する生産緑地帯として、生鮮食料品の供給源となるとともに、生活環境悪化防止の面における役割を果たせるようにすることである。第二には、予想される階層分化の振興に対応し、農民、諸階層がそれぞれの発展方向において高い生活水準を受けられるようにしていくとともに、とくに農業で自立するものには、市場競争や急速な地代、労賃の高騰などの諸事情に対応し、飛躍的な規模拡大と生産性の向上を実現する必要がある。(後略)」	
461		基本計画	「1 経営構造近代化対策」(1)農業後継者等育成対策「(2)経営技術近代化対策」(3)生産基盤の整備対策「2 金融対策」(1)貸付条件の改善「(2)貸付業務体制の整備」(3)金融の重点強化」 「3 価格、流通、所得対策」(1)価格の維持安定の積極的推進「(2)流通機構の整備と近代的合理化の推進」(3)販売体制の確立「(4)生産財市場対策の確立」4 農業団体の整備「(1)農協の体質改善」(2)その他の団体整備」5 農政の総合的推進対策」	

(2) 神奈川県新総合計画（1973年）

新都市計画法制定後に初めて制定された【神奈川県新総合計画】では、前計画と同様に、工業の発達に伴う急激な都市化に対応するために、如何に自然環境を保全するかが大きな課題となった（表 4-5）。

まず、1970年実施の線引き時における、市街化区域と調整区域の指定基準と前提条件は、表 4-6 のようにされていた⁵⁾。調整区域は、(2) と (3) との、「市街化が将来的には予想されるが保留とする地域」と「半永久的に市街化を抑制する地域」の2種類の位置づけの異なる地域が含まれることとなった。

【神奈川県新総合計画】においては、県の適正人口を730万人とし、これ以上の人口増加を極力抑制することが明記され、そのため、調整区域における大規模開発を抑制すること、市街化区域の拡大を極力抑制することが都市計画の基本方針として示された。特に、産業の発達に伴い著しく減少した農地や林地などの緑地に対して危機感を示し、現存している緑地を保全する方針が示された。農業地帯に対しては、食料供給の地のみならず、治山治水やレクリエーションの場など多面的機能に着目するようになり、調整区域内の農地はもとより、市街化区域内の農地も極力保全することとした。そして、農業生産基盤の整備や農地の集団化に加えて、農山漁村の生活環境の整備も新たな農業の保全方針に位置付けられていた。

表 4-6 神奈川県の線引き時の区域区分の指定基準・基本的な土地利用方針について

	指定基準	基本的な土地利用方針
(1) 市街化区域 (に含めることとした区域)	ア 1965年国勢調査における人口集中地区 イ 規定の用途地域 ウ アに連坦する規制市街地	・人口密度は、平均80人/haとし、 低くても60人/ha以上とする ・市街化区域の可住地面積は、想定人口を 収容するに足る最小限の面積とする
(2) 市街化調整区域 (として残された区域)	ア 大規模な開発が予想される区域 イ 将来核となるような施設が 予想されている農業地域 ウ 既成市街地に連坦する既存集落また は散在する既存集落	・調整区域内の人口は、将来にわたっ て一応横ばいとする
(3) 市街化区域に含めない こととした土地の区域	ア 優良な集団農地等長期に渡り農用地 として保存すべき区域 イ 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 ウ 大規模な米軍接収地	

表 4-5 【神奈川県新総合計画】の抜粋内容

計画名	神奈川県新総合計画		発行機関	神奈川県
発行年	1973年		計画対象時期	1973年～1985年(基本計画)
ページ	章		原文	
基本計画(昭和48年度～昭和60年度)				
総論				
第1章 計画がめざすもの				
1	第1節 現状と問題	1 人口	「(前略)本県の人口は増加の一途をたどり、(中略)昭和48年4月には600万人に達した。(中略)こうした激しい人口増加は、いわゆる過密の現象を助長し、以下に述べるように県民生活に大きな問題をもたらしている」	
2		2 工業	「(前略)このような本県工業の発展は、県民経済の伸長の基盤となり、県民の所得と福祉の向上に大きな貢献をしてきたが、反面、工場密集地帯においては公害問題に象徴されるように、環境の汚染など、早急に解決を迫られる多くの問題を引き起こしている」	
4	第2節 計画の目標		「(前略)すなわち、この計画は、人口の適正規模と産業の適正配置の方向を明らかにし、自然の尊重と人間性の回復を貴重とした「福祉優先の豊かな地域社会の実現」をめざすものである。」	
第2章 県土の適正利用				
6	(序文)		「(前略)県土は全体として約37%が市街化区域となっており、環境保全の上からも市街化区域の拡大は極力抑制する。市街化区域においては、用途地域性に基づき各地域の機能の純化をはかることとし、市街化調整区域およびその他の区域においては環境を活かした諸施策を講ずる」	
	第1節 人口の適正規模と適正配置		「(前略)本県の望ましい規模の人口は730万人と算出されるので、これを人口抑制の基本姿勢の基づく望ましい人口規模として、県政全体の施策を通じて流入人口の抑制に努力を傾注するものとする。(後略)」※湘南地域の適正規模人口を87万人に設定	
8	第2節 流入人口の抑制	2 土地利用既成の強化	「(3)市街化調整区域内の大規模開発を抑制する」「(4)市街化区域の拡大を極力抑制する」	
10	第3節 産業の適正配置	農林業の振興	「県土の15%に相当する35700haの耕地において農業生産が行われ、生鮮食料品の供給に大きな指名を果たしている。また、森林資源は単に経済的効用のみならず、県土の保全とくに自然環境の保全という重要な役割を担っている。本県における土地利用の基本は、市街化区域および市街化調整区域の区分によって、都市的土地利用と農業的土地利用とが明確に分けられているが、農業的土地利用地域については、将来にわたりすぐれた農業生産基盤の積極的な整備をはかる。農用地は、生産の場であるとともに、都市および都市近郊においては、緑地空間としての公益的機能の役割が極めて重要である。この意味から、市街化調整区域内における農業的土地利用地域はもとより、市街化区域内の農地についても、農用地の面積が大きければ大きい程、生鮮食料品等の供給、自然環境の保全の上から望ましいことになるので、できるだけ多くの農用地が将来にわたって整備保全されるよう農林業の振興をはかる」	
第3章 住みよい県づくり				
13	第2節 課題と施策	1 環境の保全と関連都市施設の整備	「(前略)(1)自然環境の保全については、(中略)良好な緑の環境を後世に伝えることがわれわれの責務であると考え、本計画では、県土の約半分を緑豊かな環境として保全整備する(後略)」	
21		4 農林水産業・中小企業の振興と基盤の充実	「(1)農林水産業の振興」「①優良な生産基盤の確保、農産漁村の生活環境施設の整備等各種の条件整備を行い、高収益、高能率の農林水産業の育成につとめ、生鮮食料品等の安定的供給を図る。さらに、安定した専業的経営の定着を図るため、農林漁家の所得は、他産業従事者と均衡する水準が得られるようつとめる。」	
第1編 環境の保全と都市施設の整備				
第1章 自然環境の保全				
27	基本方針		「(前略)本県にあっては、産業の著しい集積と人口の激しい増加の当然の結果として、都市空間は日々過密化し、自然の破壊あるいは緑の喪失が著しく振興している。ちなみに本県の林野および農地の状況を見ると、昭和40年から5年間に約9000ha、農地面積において約15000haが減少し、農地約35000ha、林野約94000haを残すのみとなっている。(中略)こうした残された自然、緑地を維持保全するとともに、失われた緑を都市に取り戻し、将来にわたり安全で快適な生活環境を確保し、これを後世に継承することは、今日われわれに課せられた大きな責任であり(後略)」	
29	実現方策	1 自然保護のための規制の強化	「(1)開発行為の抑制」「市街化調整区域内の大規模開発および公有水面の埋立を抑制する。また、市街化区域の拡大についても極力抑制する。」	
30		3 農用地等による環境保全	農用地、林地等は、農業生産の基盤としての整備充実をはかるとともに、都市に生活する住民にとって緑地空間を提供し、自然の恵み、自然への親しみを知らぬ為の場であるので、この意味を合わせて推進する。とくに市街化区域内の農用地は貴重であるので、生産緑地として奨励する。」	
第5章 下水道の整備				
42	基本方針		「(前略)1昭和56年度までに市街地の下水道を100%普及整備する。さらに、昭和60年度までには市街地外の既存集落等を含めた区域まで整備する(後略)」	
第7章 住宅の整備				
46	基本方針		「(前略)多面的な住宅問題に対処するため、従来の戸数主義から「県民の住宅の質を向上させる施策」へと発想を転換し、住む人々の郷土愛がはぐまれるような住環境づくりと住宅の規模の拡大、設備の充実など快適な住まいづくりに重点をおいた施策を推進する。」	
47	実現方策	3 宅地開発等の指導と規制	「(1)市街化調整区域については、人口抑制と自然保護の観点から厳しく開発を規制する」	
第4編 県民経済の調和ある発展				
第1章 農林水産業の振興				
90	基本方針		「(前略)自然の保全と環境の浄化機能を持つ農林水産業の重要性は、生鮮食料品等の安定的かつ計画的供給ならびに治山・治水、水源涵養、保健休養などの多面的な機能とあいまって、緑の産業として改めて見直されるべきであり、人間活動と調和する好ましい地域的立地の確保と農林水産業の産業的な育成は、将来にわたる重要な課題である。とくに、農林水産業の安定的定着をはかるためには、生産基盤の確保と生産の仕組みの近代化、加えて農山漁村の生活環境の整備充実が重要であり、また農林水産業が社会全体に果たす公益的役割を認識し、県民全体の理解の上につたてて保全育成することが望まれる。」	
91	実現方策	1 生鮮食料品等の生産と供給	「(1)農業と都市と調和する立地配置を貴重とし、優良農用地の確保と、生産条件の整備を行い、高収益、高能率農業の育成を助長して(中略)安定的供給に資する」	
92			「(2)市街化調整区域および都市計画外区域のうち、とくに農業振興地域の指定農用地を重点的に整備(中略)」	
			「(9)農山漁村地域における生活環境施設等の整備を促進して、生活文化の向上をはかり、農山漁家の安定的定着に資する」	

(3) 新神奈川計画（1978年）

石油危機を契機とする日本経済の急落に対応するため、1978年に新たな神奈川県総合計画となる【新神奈川計画】が策定された。この計画においても、前計画と同様、自然環境を保全し良好な生活環境を維持するために、人口の社会増を極力抑制する方針が示された（表 4-7）。

また、引き続き調整区域における大規模な開発行為を規制することと、農業の多面的機能を重視して、農地の転用を規制して農業生産基盤と生活基盤の整備を図る方針が示された。さらに、この時期から農業の担い手不足による耕作放棄地の増加の問題がみられ始め、前述の対応に加え、経営基盤の強化支援や新たな作物の提案、研究開発による新技術の導入、都市住民との交流による農林業の保全などの対応策が追記されるようになった。

またこの時期から、国の国土利用計画が策定された関係で、神奈川県国土利用計画が策定されるようになった。最初の【（第一次）神奈川県国土利用計画】は、【新神奈川計画】の内容と整合するように同年の1978年に策定され、内容もほとんど【新神奈川計画】と同様である（表 4-8）。ただ、地域別の土地利用の基本方針が掲示されており、平塚市を含む〔西部地域〕は、自然環境保全と農林業振興の両立を目指す適正な土地利用を図る基本方針が示された。

表 4-7 【新神奈川計画】の抜粋内容

計画名	新神奈川計画		発行機関	神奈川県
発行年	1978年3月		計画対象時期	
ページ	章	原文		
新神奈川計画のめざすもの				
1	1 社会計画としての新神奈川計画		「(前略)新総合計画は計画策定直後において客観情勢の変化、特に石油危機を契機とする日本経済の急激な転換が生じ、加えて高度経済成長時代の社会的なひずみが一挙に顕在化するとともに、県民の価値観やニーズも大きく変化しているなかで、全面的な見直しと改訂を迫られている(後略)」	
第1編 基本構想				
第1章 神奈川の未来を創造するために—21世紀を展望するあすの神奈川—				
18	II 未来を創造するための基礎条件	1 人口	「(前略)今後も自然増を中心とした相当の人口増加が見込まれる(中略)このため、県民の生活を守り向上させ、良好な生活環境を維持していく観点にたつて、人口の社会増加は基本的に抑制する方向がとられなければならない。(後略)」	
第3章 あすの神奈川をめざす基本方向				
36	III 自然を守り住み良い環境をつくるために	第1 安心して暮らせる人間中心のまちづくり	課題	「(前略)無秩序な宅地開発による自然の破壊は、水害やがけ崩れの誘因となっており、(中略)災害発生の可能性を増大させている。」
			方向	「(前略)農産漁村地域においては、生活環境の整備に重点をおき、地域格差の解消につとめるとともに、地域の産業のあり方も対応した一体的な地域整備を進めることが何よりも重要である。(後略)」
40		第2 緑豊かな住み良い環境の創造	方向	「(前略)貴重な生態系としての自然を豊かに保っていくためには、積極的な自然の保全と創造が必要である。(中略)斜面緑地など都市化が進むなかで残存している緑については、手厚い保護が要請されている。(中略)自然の機能を損ない、災害の誘因ともなる開発行為については、極力これを抑制し、自然の循環系が破壊されないよう守っていくなければならない。(後略)」
43	IV 生活と調和した産業の発展をはかるために	第2 新鮮食料と緑を供給する農林漁業	課題	「(前略)農業については、生産基盤である農地が過去15年間に半減し、経営面積が狭小するとともに、労働力の他産業への流出、後継者の減少、知力の低下などが進んで、農産物の県内供給力は著しく低下している。また野菜に代表される農産物価格の不安定は、県民生活に影響を与え、農業者の営農意欲を減退させている。(中略)農林漁業の問題は食糧問題であると同時に、多様な自然空間を生きた空間として活かした地域づくりを行うという視点からも、農林漁業者だけでなく、都市住民を含めた全県民が関心と理解を持たなければならない重要な問題といえよう。」
44			方向	「(前略)第1は、農林漁業者が安心して働ける生産環境の確保と条件づくりの推進(後略)」「第2は、地域の農林漁業を担う生産者を相互に結び組織作りを進めることである。(後略)」「第3は、農村と都市の相互理解と連帯を強めていくことである(後略)」
第2編 基本計画(昭和53年度～昭和60年度)				
第2章 基礎条件の方向				
48	1 人口	現状と課題	「(前略)昭和51年には650万人をこえ、人口密度は全国平均の約9倍という超過密社会になった。(中略)こうした人口の増加は、過密現象を助長し、生活関連施設の不足、交通混雑の激化、自然破壊などをもたらし、県民の生活環境を著しく悪化させるとともに、県全体の均衡ある発展を妨げる要因となる。(後略)」	
49		方向	「住み良い県土を築いていくためには、土地、水資源、環境などの制約を踏まえつつ、県民の生活を守り向上させ、良好な生活環境を維持していく観点に立って、地域特性に応じた人口抑制策を講じて行く必要がある。このため、今後における人口の社会増を可能な限り抑制し、昭和60年における人口が750万人以下となるよう抑制につとめる。(後略)」	
50	2 土地利用	現状と課題	「(前略)神奈川県は全国的にみて都市的土地利用の度合いが高いことが特徴である。これは、高度経済成長期における急激な人口の増加と産業の集積により土地需要が増大したため大量の農地、森林が住宅地、工場用地などに転用されたことに起因するものである。(後略)」	
		方向	(序文)	「(前略)土地利用の面における環境保全を確立することが必要であり、自然環境及び農林地の保全、歴史的風土の保存、公害及び災害の防止などについて十分配慮することが基本的に重要である。(中略)県西部は、商工業が発達し都市化が著しい地域、自然景観、文化遺産などの観光資源に恵まれた地域、農林漁業を基盤とする地域などさまざまな特色と個性を持った都市及び農山漁村地域によって構成されている。これらの地域においては、それぞれの特性を生かしながら、良好な環境を維持しつつ、生活基盤の充実整備と商工業の振興あるいは農林漁業の維持発展ができるように適正な土地利用をはかる。(後略)」
51			(1)農用地	「(前略)市街化区域以外の農用地は、新鮮食糧などの供給機能を重視し、転用を抑制する。」
			(2)森林	「森林は、木材生産はもとより、水源涵養、県土の保全、保健休養及び優れた景観の維持などの公益的機能によって県民生活に重要な役割を果たしているため、計画的な造林と積極的な保育管理を促進し保全する」
			(3)宅地	「ア(前略)都市環境の保全に配慮しながら、市街化区域における計画的土地利用を進める」
第3章 基本施策の方向				
IV 生活と調和した産業の発展をはかるために				
第2 新鮮食糧と緑を供給する農林漁業				
118	1 地域農林漁業の組織化の推進	現状と課題	「人口の急激な増加に伴って、農山漁村の都市化が進み、集落内における地縁的な結合が弱まり、農林漁業の担い手は地域のなかで点在化しつつある。農林値についても、耕作しない農用地や管理の不十分な森林が存在し、地域における生産に悪影響を与えている。(中略)農林漁業者の相互の連帯を強めるとともに、減少しつつある後継者の育成をはかり、農林地や漁場の有効利用と効率的な経営を確立する必要がある。(後略)」	
		施策の方向	「(1)自主的な地域計画の推進」「(2)地域における生産組織の育成」「(3)地域の連帯による経営合理化の推進」「(4)地域におけるあすの担い手」	
119	2 生産環境の確保と整備	現状と課題	「自然を生産の基盤とする農林漁業は、他産業に比較して生産性が低く、(中略)加えて都市化による農林地、漁場のい廃や工場、住宅の排水などによって生活環境は著しく悪化している。新鮮食料などの生産力を高めるためには、良好な農林地や漁場の確保と整備、生活環境づくり、新しい技術開発を進めるなど、安心して働ける農林漁業を確立することが極めて重要である。」	
120		施策の方向	(1)農林地及び漁場の確保と整備	「ア 農用地についてや転用を抑制して農業振興地域を重点に生産基盤の整備を進め、また荒地や不耕作地については、園芸・資料畑などとしての積極的な活用対策を講ずる。さらに、優良農用地の確保と相続による経営の零細化防止をはかるため、農林地に対する税制の改正を国に要請する。」
			(2)経営基盤の充実	
			(3)適地生産の推進と資源の保護培養	
			(4)農山漁村環境の保全と整備	
			(5)研究開発と情報活動の推進	
121	3 新鮮食品等の安定供給	施策の方向	(2)卸売市場整備等流通の合理化	農林水産物の加工等による多角的利用の促進
122	4 農村と都市の連帯	現状と課題	「(前略)過密化の著しい都市のなかでは、都市住民の間に自然への回帰の心が生まれており、これからは緑豊かな農山漁村の環境を県民全体の心の「ふるさと」として保全、創造していくことが望まれる。このため、農村と都市、農林漁業者と都市住民との連帯によって、農林漁業を守り育て、県土の自然空間を永続させていくことが大きな課題である(後略)」	
		施策の方向	「(1)県内生産物の県内消費の拡大」「(2)都市と農村との相互補完の促進」	

表 4-8 【第 1 次神奈川県国土利用計画】の抜粋内容

神奈川県 国土利用計画		第1次神奈川県国土利用計画 (1978年) (目標年次:1985年)	
県土利用の 現状・課題		<ul style="list-style-type: none"> ・人口密度が2676人/kmと全国平均の約9倍の高密度社会であり、高度経済成長期における大量の農用地・森林が住宅地・工場地に転用されたことが要因。 ・現状のままだと、2000年には900万人に達する恐れがある市街化区域内の農用地・森林が激減して都市農業は衰退化し、緑被率が半減する等、生活環境は悪化すると予測される ・良好な生活環境の維持・自然環境の保全の面から、可能な限り人口の社会増を抑制する ・農用地・森林の転用については、環境保全・食糧供給の観点から、これまで以上に慎重に対処する必要がある 	
県土利用の 基本方針		<ul style="list-style-type: none"> ・健康で文化的な生活環境の確保と県土の均衡ある発展をはかることを基本理念とする ・県と市町村が協力して人口の社会像の抑制対策を講ずるとともに、大都市圏への人口集中を抑制する対策を講じる ・自然増による都市的土地利用の需要増大が予想されるが、限られた県土資源を前提とした需要の総合的調整を図る ・公害防止・自然環境及び農林地の保全・歴史的風土の保存、治山治水に配慮する ・1985年における人口が750万人以下になるように努める 	
利用区 部毎の 土地 利用の 方向	農 用 地	<ul style="list-style-type: none"> ・農用地は、農業基盤の基盤として、また地域環境の保全を図る上で県民生活の最も基礎的な資源であるので、極力その保全を図る。 ・特に農業振興地域における農用地については、生鮮食料等の供給機能を重視し、他用途への転用を抑制する ・土地の有効利用の観点から、農用地の高度利用を促進する ・農業経営や農作業の受委託を進め、農用地の流動化を総合的に促進し、不耕作地の解消を促す 	
	森 林	<ul style="list-style-type: none"> ・森林は、木材生産はもとより、水源の涵養、保健休養、自然環境の保全などの公益的機能を通じ県民生活に大きく寄与しているので、これらの機能を総合的に発揮するために必要な森林の保全を図る ・森林の利用転換にあつては、周辺土地利用との調整をはかりつつ、森林法による林地開発許可制度等の適切な運用により、森林の公益的機能が維持されるよう配慮する 	
	住 宅 地	<ul style="list-style-type: none"> ・住宅地の確保は、地域の生活関連施設の整備状況、オープンスペースの確保、周辺農林業に対する影影、さらに環境の保全に十分配慮し、地域の特性に応じて適切に行うこととする 	
	そ の 他	<ul style="list-style-type: none"> ・農林道は、農林業の生産性の向上及び農林地の適正な管理をはかるため自然環境の保全に配慮しつつ必要な用地の確保に務める ・知識集約度の高い産業の発展を図るため、研究所等の機能の集積を推進し、必要な用地の確保を図る 	
吉沢地区が関連する地域の土地利用の方向		<ul style="list-style-type: none"> ・「西部地域」(横浜・川崎以外)は、自然環境と歴史的遺産に恵まれた観光地区、農村地区、人口増が続いている都市等個性を持った地域である。それぞれの地区の特性を踏まえながら、商工業及び農林業の振興、自然環境の保全に配慮しつつ、適正な土地利用を図る 	

(4) 第二次新神奈川計画（1987年）

この時期になると、人口増加が鈍化し、少子高齢化の現象が顕在化し始めた。この現象に起因する諸問題に対応するために、前計画とは一新した内容の計画がこの時期には策定されるようになった。

1987年に策定された総合計画である【第二次新神奈川計画】においては、横浜や川崎に人口や産業が集中する一極集中の現況を是正するために、多極分散型県土の構築を土地利用の基本方針に掲げた。そのため、全県的には市街化区域の拡大抑制を基調としながらも、担い手不足により衰退化した農業集落においては、農業生産基盤の整備とともに、バイオテクノロジー等の先端技術を開発する研究機関とそれに付随する住宅地等を整備して、農業の活性化を図る方針が新規に示された（表 4-9）。

特に平塚市を含む湘南地域においては、「西のハイテクゾーン」と称し、上記のような研究機関を誘導する地域を集中的且つ計画的に誘導する方針が示された。これを実現するために、それまで厳格化していた調整区域における開発行為を、一定の条件を満たすことを要件に認める方針が、この時期に初めて策定された神奈川県都市マスタープランに明示された（表 4-11）。また、調整区域内の既存集落の衰退化防止のために環境整備を行うことも示された。

以上のように、この時期に神奈川県が開発行為の規制緩和に動いた要因としては、前述した通りこの頃に規制緩和を図る都市計画法の改正が再三行われたことと、さらにその背景の一つにバブル経済成長期であったことが指摘出来る。吉沢地区においても、「西のハイテクゾーン」の中核を成す「ばらの丘ハイテクパーク構想」がこの頃に策定された。

一方で、調整区域において保安林や農業振興地域における農用地区、災害の危険性のある地域や景観上重要な地域においては、開発行為を認めない方針も同時に記されていた。

表 4-9 【第二次新神奈川県計画】の抜粋内容

計画名	第二次新神奈川県計画 基本構想・基本計画		発行機関	神奈川県
発行年	1987年3月		計画対象時期	1987年～21世紀第1四半世紀(基本構想)
ページ	章		原文	
第二次新神奈川県計画のねらい				
8	2 計画策定の理由	(1)時代潮流に対応するために	「(前略)21世紀へ向かう時代潮流「人口の成熟化」「情報化」「国際化」「技術革新」「多元化」が鮮明にみえてきました。(後略)」	
基本構想				
第1部 今日の神奈川と明日への展望				
第2章 明日 ―21世紀―への展望と課題				
20	2 時代潮流	(1)成熟化する人口	<動向と課題>	「人生80年の定着」「急激な人口の高齢化」「ピークを迎える人口」「年少人口の減少」
24	3 暮らしと県土と社会システム	(1)県土構造	<動向と課題>	「宅地化の進行と緑の減少」「東西に違いのある県土構造」(「前略」現状の傾向が続くと、東部は、人口と産業が集中し、緑の少ない緻密な市街地のまま推移し、西部は、人口や産業がやや低位な水準で推移し、雇用の場を東京や東部地域に依存する等、東西に違いのある県土構造が続くものと考えられます。)
第2部 21世紀の将来像				
第1章 21世紀の社会像				
29	2 暮らし、国土、社会システムの志向イメージ	(1)暮らし	「モノからサービスへ」「外的規制から自主性へ」「フォーマルからインフォーマルへ」「二者択一から多種選択へ」「男性中心社会から男女共同社会へ」「単線型人生設計から複線型人生設計へ」「所有から利用へ」「就社から就業へ」「物の3Cから心の3Cへ」	
30		(2)国土(国土構造・国土政策)	「一極集中から多極多圏域へ」「人口・産業等の集中型社会から分散型社会へ」(巨大化のひずみが随所に生じ、適度の分散の方が人間性や社会性にかなう社会)「大都市から地方都市へ」「交通網等社会基盤の放射状型構造からネットワーク構造へ」「生産・生活施設中心から環境・文化・レクリエーション施設へ」「社会資本整備の新設から更新・維持管理へ」	
		(3)社会システム	「集権から分権へ」「集中から分散へ」「階層型社会からネットワーク型社会へ」「大衆から小衆(個)へ」「公主導から公私共同へ」「一方向から双方向へ」「要求から連帯へ」	
第2章 21世紀の神奈川像				
31	1 基本目標	(1)メインテーマ	「活力と魅力あふれる明日へのかながわ・国づくり」	
34	2 基本目標の展開の方向	Ⅲ みどりと文化が共生する<県土・環境>の創造	このような施策展開を	「自立性の高い個性豊かな地域構造」「東京に依存した都市構造と東西に違いのある県土構造をバランスのとれたものとするため、ベルト、軸などの形成による自立した地域が相互に連携しあう地域構造の実現をはかります」 「自然豊かで快適な環境づくり」「まちづくりや産業の展開にあたって、自然と共生し、環境への影響を最小限にとどめるため、地域の特性をふまえた環境の管理を推進するとともに、自然災害の危険性を回避した土地利用を促進し、環境資源の保全と調和のある活用をはかります」
35		Ⅳ 産業と県土・環境・技術を結ぶ<地域経済>の創造	このような施策展開を	「農業生産基盤の整備と快適な農業集落の環境づくり、資源管理型漁業、資源高度利用型林業の推進など農林地、漁場の確保と生産・生活環境の整備をすすめて、神奈川の基幹産業としての地位の確保をはかります。」 「バイオテクノロジー等先端技術の研究開発と普及、経営感覚と技術力を持つ担い手の育成などにより、限られた資源を最大に活用した多彩な産地の形成と特産物づくりをすすめて、国際競争力のある神奈川らしい新しい農業を創出します。」 「生鮮食料の安定供給体制の整備や、森林の持つ公益機能の県民参加による確保、都市農園、ふれあいの森など県民と一体となった農林漁業をすすめます」
39	3 施策の展開にあたって	(2)基礎フレームの方向	ア 人口	「全県的には、県民の良好な生活環境を志向するため、人口の過度集中の抑制調子を堅持します」(1985年時の人口が743万人で、2010年時に860万人、2025年に834万人を基礎人口フレームに採用) 「増加人口については、「地域生活圏」に見合う人口を計画的に誘導することにつとめます」
40			イ 土地利用	「全県的には、市街化区域の拡大の抑制調子を堅持します」 「地域ごとに農林業的土地利用と都市的土地利用の調和をはかりつつ、生活自立のための土地利用を行います。」 「土地利用の順序をはかるため、行政が計画調整機能を積極的に発揮し、民間活力を誘導します」
第3章 将来像を実現する地域政策の展開				
43	3 県内の均衡ある発展	(1)東西のバランスの確保	西部地域	「西部地域では、良好な環境を保全しながら、生活自立のための地域整備を進めます。産業配置にあたっては、今後増加する業務管理機能や研究開発機能などを誘導するとともに、地域の生活基盤の整備につながる商工業の振興と農林漁業の維持発展を構想します」
基本計画(1987年度～2000年度)				
Ⅲ みどりと文化が共生する<県土・環境>の創造				
第1 自立性の高い個性豊かな地域構造				
141	施策の方向	1 神奈川県立都市圏の形成	(3)県内の均衡ある発展	「西部：工業系特定留保区域制度を利用した研究開発型産業の育成、バイオ農業や資源管理型漁業の推進、森林を活用した産業の推進」「西部：生活自立に見合う137万人を目処に誘導」
142			(4)骨太の地域構造の構築	「21世紀に向けて、地域における中核的機能を「中心都市圏」の機能強化をはかり、「地域生活圏」の自立性を高めます。」 「(前略)「地域生活圏」の個性や文化、産業機能を高めるため、文化や産業など同質的な機能を集積し、特色ある「ゾーン」を形成します」
152			6 個性豊かなゾーンの形成	「西のハイテクゾーン：工業系特定留保区域制度等の活用によるエレクトロニクス産業や情報産業、健康福祉産業、バイオ産業などの計画的誘導」「県中・西部における産業、情報、研究拠点の整備」
第3 魅力ある都市環境				
162	施策の方向	1 個性豊かなまちづくり	(2)計画的な土地利用の推進	「市街化調整区域においては、長期的な土地利用の方針を策定し、良好な自然の保全をはかります。」「開発行為、建設行為、土地取引などの指導・規制を行うとともに、住環境整備、農村集落整備等町づくり施策との協調につとめます」 「地区計画、特定街区、建築協定、総合設計制度などを活用し、地域の特性をいかした市街地の形成をはかります」 「多核多圏域型の都市づくりによる一極集中の防止、土地信託制度の活用による土地の有効利用、国土利用計画法等に基づく土地利用の適正化につとめるとともに、(後略)」
164		2 みどり豊かなまちづくり―「三つのみどりの倍増」―	みどりの地域づくりの推進	「県土の骨格となる緑地を保全するほか、斜面緑地、社寺林、農地等の身近な緑地についても、市町村と協力して保全します。特に重要な緑地については緑地保全地区、生産緑地地区等の法制度やかながわのナショナル・トラスト制度の活用をはかるとともに、所有者との借地契約や奨励金の交付等により保全をはかります」
Ⅳ 産業と県土・環境・技術を結ぶ<地域経済>の創造				
第2 先進型農林漁業の展開				
214	施策の方向	1 生産・生活環境の整備	(1)農林漁業の生産基盤の充実と快適な環境づくり	「集落ごとの話し合いを通じて、土地利用を明確にするとともに、生産・生活環境の整備をすすめて快適な地域づくりを行います」
216		2 先端技術の活用と多彩な産地の形成	(1)先進型農林漁業のための研究と情報システムの整備 (2)明日を築く担い手の育成	「長期的視点に立ち、参考公が共同して地域の農林漁業者のニーズに応えられる先端技術などの研究開発とその普及のためのシステムづくりをすすめます」 「先端技術を活用した農林漁業を推進するため、県の試験研究機関の拡充強化をはかります」 「情報と先端技術を活用した農業を実践する経営者を育成するため、教育や研修を行うとともに、農業以外の業種との交流をすすめます」 「都市住民などが新たに農業経営に参加出来るよう支援します」

地域計画			
湘南地域			
72	地域の将来像	総論	「(前略)(湘南地域は)人口の増加や産業の集積に伴う、自然環境への影響、道路等都市基盤整備の立ち後れ、そして、一部地域での産業活動の停滞などの問題があらわれています」「(前略)既存産業の活性化と「西のハイテクゾーン」の形成をはかることにより、地域環境に調和した21世紀型の産業が集積する圏域づくりをすすめます」
分野別の将来像と施策の方向			
3 先端技術をいかし、うるおいある生活を創造する都市型産業が集積する圏域			
82	施策の方向・主要施策	(1)高付加価値型産業の誘導・育成と既存工業の活性化	ア 先端産業、研究機関を誘導する立地条件の整備 「先進的産業拠点の形成(西のハイテクゾーン):伊勢原市、秦野市から平塚市に至る地域への農業、バイオテクノロジー、エレクトロニクスを軸とする21世紀型の新しい産業の集積の誘導」
84		(3)高収益・知識集約型「湘南農業」の振興	ア 都市農業を支える生産環境の整備 「農道、用排水路など基盤施設の整備をすすめ、水田の年間を通じた利用や農地の貸し売りによる農用地の利用増進をはかります。あわせて、生活環境の整備を行うなど、都市農業と呼ぶにふさわしい農業地域の総合的整備につとめます」 イ 先端技術を活用した施設園芸、畜産業等の振興 「優良品種や省力栽培技術などの開発、実用化をすすめ、多様な出荷流通システムを活用することにより、施設園芸を中心とした高収益営農をすすめます」

表 4-10 【第2次神奈川県国土利用計画】の抜粋内容

第2次神奈川県国土利用計画(1986年)(目標年次:2000年)		
国土利用の現状・課題	<ul style="list-style-type: none"> 人口密度が2969人/kmで全国平均の約9倍の高密度社会であり、引き続き高度経済成長期における大量の農用地・森林が住宅地・工場地に転用されたことが要因 計画年次の2000年までは人口増が見込まれるが、生活環境・自然環境の観点から、人口の社会像を可能な限り抑制する必要がある 安全性・快適性等の観点から緑地空間などに対するニーズが強まっている 	
国土利用の基本方針	<ul style="list-style-type: none"> 公共の福祉、自然環境保全を図りつつ地域の健康で文化的な生活環境を確保して活力と魅力をもった県土の均衡ある発展を図ることを基本理念とする 農林業的土地利用については、自然循環システムの維持に配慮しつつ、農林業の生産活動の場及びゆとりある人間環境の場としての役割に配慮して適正な保全を図る 農地と宅地が混在する地域においては、地区の特性に応じた良好な生産・生活環境の一体的な形成を進め、農業生産活動と地域住民の生活が調和するよう土地利用の適正化を図る 目標年次である2000年時に、約832万人を想定する 	
利用区部毎の土地利用の方向	農用地	<ul style="list-style-type: none"> 農用地は、農業基盤の基盤として、また地域環境の保全を図る上で県民生活の最も基礎的な資源であるので、極力その保全を図る 特に農業振興地域における農用地については、生鮮食料等の供給機能を重視し、他用途への転用を抑制する 土地の有効利用の観点から、農用地の高度利用を促進する 農業経営や農作業の受委託を進め、農用地の流動化を総合的に促進し、不耕作地の解消を促す
	森林	<ul style="list-style-type: none"> 森林は、木材生産はもとより、水源の涵養、保健休養、自然環境の保全などの公益的機能を通じて県民生活に大きく寄与しているため、これらの機能を総合的に発揮するために必要な森林の保全を図る 森林の利用転換にあつては、周辺土地利用との調整をはかりつつ、森林法による林地開発許可制度等の適切な運用により、森林の公益的機能が維持されるよう配慮する 市街化区域及びその周辺の森林は極力その保全を図る
	住宅地	<ul style="list-style-type: none"> 住宅地の確保は、地域の生活関連施設の整備状況、オープンスペースの確保、周辺農林業に対する影響、自然環境保全、災害に等に十分配慮し、地域の特性に応じて適切に行うこととする
	その他	<ul style="list-style-type: none"> 農林道は、農林業の生産性の向上及び農林地の適正な管理をはかるため自然環境の保全に配慮しつつ必要な用地の確保に務める 知識集約度の高い産業の発展を図るため、研究所等の機能の集積を推進し、必要な用地の確保を図る 農地と宅地の混在が進展する地区において宅地等に転用する場合は、混在の弊害を避けるため、必要な土地利用のまとまりを確保し、農用地・宅地の土地利用の調和を図る
吉沢地区が関連する地域の土地利用の方向	<ul style="list-style-type: none"> 「西部地域」(相模川以西)は、都市化の影響が少ない都市、人口増・産業発展が著しい都市、観光地区等多様な特性をもって形成されている。 無秩序な市街化が散見されるとともに農林地の管理が十分でないケースが見受けられる それぞれの地区特性を活かしながら、良好な環境を維持しつつ、生活基盤の整備、商工業の振興及び農林漁業の維持及び発展ができるよう適正な土地利用に努める 	

表 4-11 【神奈川県都市マスタープラン（1986）】の抜粋内容

		神奈川県都市マスタープラン 1986年策定
県全体の方針	社会背景	<ul style="list-style-type: none"> ・高度経済成長期を中心とした急激な市街化が進み、住環境の過密化や住工混在などの弊害が見られるようになる ・他方で、市街地は急速な成熟段階に入ることが予想され、住宅ニーズの高度化やレクリエーションへのニーズの増大に対応する必要がある
	人口	<ul style="list-style-type: none"> ・県全体では、1985年時の743万人から、2000年には832万になると推計 ・湘南地域では、1985年時の1063千人から、2000年には1220千人になると推計
	土地利用	<ul style="list-style-type: none"> ・緑のネットワークを都市基盤に組み込み、丘陵の農地・緑地を保全対象に据える ・産業・研究等の機能、良好な市街地、農地・緑地等の配置された軸状複合体を整備する ・全体として市街化の抑制基調を堅持しながら、多面的な整備・保全策の展開を図る ・市街化区域内の人口収容を原則とし、新たな市街地の拡大は基本的に抑制する ・市街化調整区域等の優れた自然環境を県土の財産として恒久的に保全するとともに、自然と共存した都市活動の場として整備し、計画的な土地利用規制を図る ・市街化調整区域等においては、保留区域の整備を推進するとともに、集落の特性に応じた環境整備を行う ・市街化調整区域のうち一部の土地は、極力抑制を図り、持続的な確保に努める ・農山村集落については、無秩序な市街地の拡大を防止するとともに、産業基盤と生活環境の整備を行う ・産業・研究拠点については、市街化区域内の整備を原則とするが、やむを得ない場合は、適切な立地条件を満たす場合に限り、調整区域に整備することを認める
吉沢地区が該当する	課題	<ul style="list-style-type: none"> ・高度経済成長期の急激な市街化に寄ってスプロール現象が発生し、モザイク状に市街地が形成されている ・県のイメージを代表する貴重な自然環境の保全をはじめ、急激な人口増加に対する都市機能の更新、住環境や生産環境の改善等の課題を抱えている
	土地利用	<ul style="list-style-type: none"> ・社会増を主体に、高い人口増加が今後も継続することが見込まれ、現市街地の人口収容力を超える市街地の拡大が必要と予測されるため、市街地を計画的に制御しつつ、魅力ある都市環境の形成を図る ・市街化調整区域の一団の農地・緑地は、都市をとりまく貴重な自然として保全し、自然と共存する都市空間を形成する・農地・緑地を保全しつつ、過密な居住環境等の弊害解消に努めるとともに、産業・研究拠点の集積を高めて都市基盤の整備を進め、市街地の拡大を計画的に制御する ・大磯丘陵は、県土レベルで緑のストラクチャーを形成する緑地として位置づけられ、地域制緑地として保全を図る

表 4-12 【神奈川県都市マスタープラン 第1次改訂（1991）】の抜粋内容

		神奈川県都市マスタープラン 1991年改訂
県全体の方針	社会背景	<ul style="list-style-type: none"> ・社会経済情勢の変化、それに伴う生活様式の変化やニーズの多様化、産業構造の変化に対応した土地利用計画の策定が急務 ・東京一極集中是正、東西・南北のバランスのとれた異質近郊型県土構造の実現の必要性 ・高度経済成長期を中心とした急激な市街化が進み、住環境の過密化や住工混在などの弊害が見られるようになる ・市街化の圧力は横浜・川崎エリアから県央・湘南エリアを中心として当分継続すると予想され、緑地の減少、住環境の過密化、防災性の低下などが懸念される ・21世紀初頭に人口がピークを迎え、都市の外延的拡大は終わりを告げることを想定した市街地像を設定する必要がある
	人口	<ul style="list-style-type: none"> ・「21世紀初頭に向けた長期的な動向としては、人口の安定化が進むものの、抑制基調を前提としても、今後当分の間は、ある程度の人口増加要因を見込む必要がある。本県の人口の長期的な推計では、平成12年で832万人に達すると予測していたが、以上のような動向から、これが早まって実現する傾向にある」
	土地利用	<ul style="list-style-type: none"> ・緑のネットワーク・ベルトを都市基盤の中に組み込み、丘陵の農地・緑地を保全対象に捉える ・市街地の周辺又は幹線交通網結節点の周辺等において、先端産業、学術、文化、研究等の機能集積を図る地区（産業・研究拠点）を整備する（特に厚木以西） ・市街化調整区域等の優れた自然環境を県土の財産として恒久的に保全するとともに、自然と共存した都市活動の場として整備するため、より計画的な土地利用規制・誘導を図る ・産業・研究拠点について、市街化区域内の整備を原則とするが、やむを得ない場合は、適切な立地条件を満たす場合に限り、調整区域に整備することを認める ・新たな住居系市街化区域は基本的には抑制するが、市街化区域面積の不足が見通される地域においては、市街化区域拡大等の調整を行うこととする ・市街化調整区域のうち一部の土地は、持続的な確保に努める。 ・農山村集落については、無秩序な市街地の拡大を防止するとともに、産業基盤と生活環境の整備を行う
吉沢地区が該当する	課題	<ul style="list-style-type: none"> ・県央・湘南地域は、多様な自然に囲まれ、多核的な都市圏が形成されているものの、中心性の弱い都市が多く、地域外への流出がみられる ・多核多圏域型の都市圏形成の一翼を担う都市の形成が期待される地域であり、住宅地、研究開発機能の立地需要が増大する傾向がある
	土地利用	<ul style="list-style-type: none"> ・市街地の面的整備や周辺地区の集落環境整備を進めるとともに、丘陵部での豊かな自然環境を生かした、計画的な市街地の形成を図る ・海や川、農地・緑地等の多様な自然を保全・活用しつつ、各都市の機能強化、産業・研究拠点の集積を高め、多核的都市圏を形成する ・大磯丘陵は、県土レベルで緑のストラクチャーを形成する緑地として位置づけられ、地域性緑地として保全を図る ・諸都市相互の連関を強めつつ、地域の自立性を高めるため、自然環境の調和と広域的な交通体系の整備や母としての中心市街地の整備等と連携し、平塚ばらの丘ハイテクパーク等において、産業・研究拠点の形成の検討・推進を図る

(5) かながわ新総合計画 21 (1997 年)

この時期には、バブル経済が崩壊して 2009 年には神奈川県が人口減少傾向に転じるという予測が算出されたため、再び調整区域内の開発行為を全体的には規制する方向へ転じていった。しかし、既存集落の人口減少、それに伴う農業の衰退化も顕著になってきた時期であるため、前計画ほどとはいかないまでも、部分的に調整区域内において開発を計画・誘導する方針も記されていた。

新たな総合計画となった 1997 年策定の【かながわ新総合計画 21】においては、農業の多面的機能を最大限に発揮するために、農業生産基盤や生活環境の整備、農地の集約化、都市住民との交流による農業の活性化が基本方針に据えられた(表 4-13)。なお、この総合計画や同年に策定された【第 3 次神奈川県国土利用計画】においては、前計画に引き続き研究機関を調整区域等に誘致する方針が示されている(表 4-14)。しかし、同じく同年に改訂された【神奈川県都市マスタープラン(第 2 次改訂)】において、前計画において研究機関と宅地がセットで誘致すると記されていた記述が無くなっていたため、研究機関のみの誘致に方針が変更されたものと思われる(表 4-15)。また、この都市マスタープランでは、調整区域内の既存集落に対して、都市的環境と田園的環境に調和した田園居住を誘導する方針が示された。また、大磯丘陵地帯一体は「やまの辺中部ゾーン」に位置付けられ、自然環境や集落環境に配慮しつつ、インターチェンジ付近等で新たな都市づくりを整備する方針が示された。

表 4-13 【かながわ新総合計画 21】の抜粋内容

計画名	かながわ新総合計画21		発行機関	神奈川県
発行年	1997年3月		計画対象時期	
ページ	章		原文	
はじめに				
1	1 計画策定の趣旨		「(前略)21世紀の初頭には、神奈川の人口は減少局面へと転じ、経済も緩やかな成長となることが予測される(中略)成熟社会に向けた新しい社会のしくみづくりが求められます(後略)」	
将来展望(1997～2015)				
第1章 時代の変化と見通し				
1 人口減少社会の到来				
6	(1)少子・高齢化の進展	●ピークを迎える人口 ●急速に進む高齢社会	「(前略)社会増が鈍化しています。この傾向が続くと、本県の人口は、2009年にピーク(約884万人)を迎え、やがて減少していくことが予測されます」 「(前略)今後、神奈川を支えてきた若い世代が急速に高齢化していくことから、神奈川の高齢化は全国平均を上回るスピードで進んでいくものと想定されます」	
7	(2)緩やかな成長	●都市の緩やかな成長	「神奈川の都市形成は、東京などから流入してくる急激な人口増加の影響を受け、郊外への拡大を続けてきましたが、今後は人口増加の沈静化によって、拡大の圧力が弱まり、既成市街地の再整備など、都市の質的な充実に向かうことが予想されます」	
8	2 地球時代の到来	(1)地球環境問題の拡大	持続可能な社会の形成 自然の驚異の再認識	「(前略)社会システムを持続可能なものにしていくための努力が世界各地で始まっています」 「(前略)阪神・淡路大震災は、傷つきやすい自然とは違う、もう一つの自然の側面を見せました。高度に発達し、集積した現代都市のもつ脆弱さが明らかとなり、自然からの驚異に対し、柔軟に対応できる安全な都市づくりが改めて問われています」
第2章 21世紀の神奈川の展望				
13	1 三つの基本目標		県の構想を、「活力ある神奈川、心豊かなふるさと」とし、基本目標を「明るい長寿・福祉社会の構築」「個性豊かな文化的社会の創造」「活力ある新たな地域経済の実現」の3つとした	
15	2 県土の将来構想	(1)県土形成の基本的視点	人々の生活と自然の重視	「これまでは、人口の集積や産業活動がくらしや都市を支えてきましたが(中略)これからは、人々の生活を重視し、文化活動や経済活動の広がり、さらには、水系など自然の一体性や道路など県土の将来の骨格を考えあわせ、新しい県土づくりを進めます」
16		(2)地域政策圏の形成	環境共生生活都市圏	「(前略)今後、広域幹線道路インターチェンジ周辺における計画的なまちづくりや、学園の集積を生かした文化・情報産業の創出、宮ヶ瀬ダム等水源資源の活用などを通じて、神奈川における東西交流、南北交流、隣接県との交流の結節地点として、くみどりの中で産業と調和する生活都市のイメージをもって、(中略)特色ある地域づくりを進めます」
18		(3)県土形成の基礎的条件	ア 人口の動向と見通し	「神奈川県の人口は、2009年に884万人でピークを迎え、その後、人口減少期に入ると想定されます。」「神奈川の成熟した豊かさや活力の基盤となる自然環境の保全や良好な生活環境の確保の観点から、適度な人口増加を抑制することを基調としつつ、地域バランスに配慮した人口の適正な配置を目指します」 ※環境共生生活都市圏は2014年に297万人でピークを迎えることを想定
19			イ 土地利用の動向と見通し	「宅地や道路の都市的な土地利用は、人口や世帯数の増加、居住環境や都市基盤の整備、経済社会諸活動の拡大などにより、引き続き増加しています。」「農用地や森林の農林業的な土地利用は、都市化の進展などに伴い減少しています。」「産業構造の転換などにより工場跡地や耕作放棄地などが生じています」 「都市的な土地利用については、土地の有効利用を図るとともに、市街地の拡大の抑制を基調とし、安全性に配慮しつつ計画的な市街地の形成を図ります。また市街化調整区域等における大規模開発を抑制します」 「農林業的な土地利用については、農林業の生産活動の場、環境保全や防災の機能を発揮する場としての役割に配慮して、適切な保全と有効利用を図ります」
27	3 政策展開の基本方向	(1)政策の基本方向	Ⅲ 環境との共生をめざして	「自然との共生」神奈川の豊かな水やみどりなどの自然環境を次の世代に引き継ぐため、それぞれの地域の多様な環境特性を踏まえて、環境と安全に配慮した計画的な県土利用を進めます。また、地域に残されたみどりなど、貴重な自然環境については、県民、市町村等と連携し、その保全と創造に取り組むとともに、自然とふれあう機会や場づくりを積極的に進めます」
31			V 活力ある地域経済をめざして	「農林水産業の新たな展開」(前略)多彩な資源を活用して、都市との交流を促進し、様々なサービスの提供や情報発信など、豊かな県民生活を支える農林水産業の新たな展開を図ります」 「2015年私たちのくらし」都市との交流により農林水産業が活性化しています」
実行計画 第3章 施策目標と施策展開				
37	(序文)		「実行計画は、10か年間に実施する施策の方向や内容を明らかにするものです。(中略)また、「実行計画」の中には、それぞれの構成事業の5か年の目標と事業内容を記載した「事業計画」を含んでいます」	
38	2006年の神奈川県のすがた	環境・みどり	「下水道や合併処理浄化槽などにより、生活排水の適正処理をめざします」 (現状の生活排水処理率81.4%を、2006年で100%に設定)	
39			「きれいな水を豊かにたくわえる森林の拡大を目指します」 (現状19800haを、2006年で30350ha(公有林、公的支援のある私有林の面積)に設定) 「トラスト運動により、身近なみどりの保全・拡大を目指します」 (現状1069haを、2006年で1500ha(トラスト運動による緑地保全面積)に設定)	
Ⅲ 環境との共生をめざして				
128	2 多様な自然環境との共生	現状と課題	「県土の「みどり」の減少」「県土の「みどり」を、ここでは「森林」と「農用地」に限定して、土地利用の状況を見てみると、宅地や工場用地などの拡大に伴い、1955年以降1994年までの40年間に約46000ha(県土全面積の約20%に相当)が減少しています」 「多様な生き物との共生」(前略)多様な生態系を有する自然環境の保護や再生が緊急の課題となっています」 「自然とのふれあい」近年、余暇時間の増加や都市における身近な自然の減少に伴い、人々の自然とのふれあいのニーズが高まっています。人々が憩い、自然を大切にすることを育む自然とのふれあいは、ますます重要になっています」	

IV 安全で魅力ある都市をめざして			
146	1 計画的で総合的な都市づくり	現状と課題	「(前略)これからの都市基盤の整備にあたっては、既存施設の効率的な活用に努めるとともに、すべての都市に横ならびで同じ機能を配置するのではなく、都市の個性に合わせて機能を分担し、維持管理コストが少なくすむ質の高い都市基盤の整備を、効率的かつ円滑に進める必要があります」
V 活力ある地域経済をめざして			
238	6 多彩で魅力ある農林水産業の展開	現状と課題	「県民の期待に応える生産と供給」(前略)本県の農林水産業には、安全で高品質な農林水産物の安定供給などの役割を果たすことが期待されています」
239		(1)多彩な生産を実現する基盤の確保と整備	「(前略)まとまりのある農地20900haの確保に努め、圃場や農道などの整備により生産性の向上をはかり、また意欲の高い生産者への農地の流動化を促進して(中略)生鮮食品の生産力の維持・向上を図ります(後略)」
実行計画 第4章 施策の重点的な取組み			
5つの県土構想② 県央・湘南都市圏整備構想			
308		構想内容	「(前略)さらに、相模川流域や湘南海岸地域等の都市の中に残された貴重な自然空間を生かし、環境に配慮した都市づくりを進めることにより、環境と共生した生活都市圏の形成を図ります」
5つの県土構想⑤ 都市緑化ベルト整備構想			
321		構想内容	「(前略)緑地の減少は、相模川以東の都市部で著しく、現存する貴重な地域のみどりの保全を図るとともに、積極的なみどりの創造が急務となってきています。このため、都市地域のみどりの現状を踏まえ、みどりあふれる都市づくりを目指して連たんするみどりの有機的なつながりを意識したみどりの基盤づくりを進めます」
地区実行計画 第6章 地区実行計画			
環境共生生活都市圏			
VI 湘南地区			
434		地域の将来像	海のみどりの生活文化都市・湘南 ～海・山・川と共生し、豊かな生活・文化と多彩な産業がいっきまち・湘南～ 「湘南地域は、(中略)都市化の進展に伴う自然環境へ影響、都市基盤整備の遅れ、さらには地域産業の停滞などの課題を抱えています」

表 4-14 【第3次神奈川県国土利用計画】の抜粋内容

		第3次神奈川県国土利用計画(1997)(目標年次:2015年)	
県土利用の現状・課題		<ul style="list-style-type: none"> ・1994年時の人口密度が3409人/kmで全国平均の約10倍の高密度社会である。 ・第2次計画の基準年である1982年時と比較すると、工業用地・農用地ともに減少傾向にある ・人口は2009年以降減少傾向に進むことが予想されるが、しばらくは都市需要の増加が見込まれるため、引き続き土地需要の量的調整を行う必要がある ・農用地・森林については、食料自給力の維持、環境保全、防災空間の確保の面から極力保全する必要がある ・災害や自然とのふれあいに配慮した土地利用が求められる 	
県土利用の基本方針		<ul style="list-style-type: none"> ・公共の福祉、自然環境保全を図りつつ地域の健康で文化的な生活環境を確保して活力と魅力をもった県土の均衡ある発展を図ることを基本理念とする ・農林業的土地利用を含む自然的土地利用については、自然環境システムの維持に配慮しつつ、農林業の生産活動の場やゆとりを与える場としての役割も考慮して、適正な保全と耕作放棄地の適正利用に努める。良好な生活環境を形成するとともに、地域産業の振興及び地域に適合した諸産業の誘導による就業の場の確保等を通じて自立的な地域社会を構築する ・目標年次である2015年時に875万人を想定する 	
利用区部毎の土地利用の方向	農用地	<ul style="list-style-type: none"> ・農用地は、農業基盤の基盤として、また地域環境の保全を図る上で県民生活の最も基礎的な資源であるので、極力その保全を図る ・特に農業振興地域における農用地については、生鮮食料等の供給機能を重視し、他用途への転用を抑制する 	
	森林	<ul style="list-style-type: none"> ・森林は、木材生産はもとより、水源の涵養、保健休養、自然環境の保全などの公益的機能を通じ県民生活に大きく寄与しているので、これらの機能を総合的に発揮するために必要な森林の保全を図る ・都市及びその周辺の森林は、積極的に保全・整備を図る ・農業的土地利用の多い地域の森林については、自然とのふれあいの場としての活用を図る 	
	住宅地	<ul style="list-style-type: none"> ・住宅地の確保は、地域の生活関連施設の整備状況、オープンスペースの確保、周辺農林業に対する影響、さらに環境の保全に十分配慮し、地域の特性に応じて適切に行うこととする 	
	その他	<ul style="list-style-type: none"> ・農林道は、農林業の生産性の向上及び農林地の適正な管理をはかるため自然環境の保全に留意しつつ必要な用地の確保に努める ・知識集約度の高い産業の発展を図るため、都市計画法の線引きや開発許可制度等を活用して、研究所等の適正な誘導を図る。 ・農地と宅地の混在が進展する地域においては、農業生産活動と地域住民の生活が調和するよう、地域の実情に応じた計画的かつ適切な土地利用を図る。転用する場合は、混在の弊害を避けるため、必要な土地利用のまとまりを確保し、農用地・宅地の土地利用の調和を図る 	
吉沢地区が関連する地域の土地利用の方向		<ul style="list-style-type: none"> ・「中部地域」(県央・湘南地区と津久井地区)は、最も人口増加率が高い ・県央・湘南地区は、業務核都市をはじめ、産業が集積している区域や優良な農用地を有する区域で形成されている。 ・県央・湘南地区は、都市化による緑地の減少や交通網の整備、廃棄物の不法投棄が課題となっている ・県央・湘南地区においては、良好な自然環境の保全と都市的土地利用の整合性を図りつつ、交通拠点の整備など生活環境や生産環境を高めるとともに、業務核都市の機能強化に配慮した土地利用に努める 	

表 4-15 【神奈川県都市マスタープラン 第2次改訂（1997）】の抜粋内容

		神奈川県都市マスタープラン 1997年改訂
県 全 体 の 方 針	着目した社会背景	<ul style="list-style-type: none"> ・1995年に初めて県の人口が社会減に転じ、社会資本整備への投資余力の低下が懸念される ・一方、県土の土地利用や社会資本の整備に質的な充実が求められ、緩やかな都市の成長を導く都市づくりが必要になる ・国際的な環境問題の深刻化、地球時代の到来 ・既存の都市機能やストックを有効に活用した対応が必要 ・阪神淡路大震災を受け防災の重要性が高まり、災害に強い安全な市街地形成が求められる ・質的な充実をめざした、豊かな都市アメニティを形成する必要がある
	将来人口	<ul style="list-style-type: none"> ・1995年初頭に初めて社会減に転じ、2009年には884万人でピークを迎え、人口減少期に入ることが予測される。
	土地利用の基本方針	<ul style="list-style-type: none"> ・県土を「国際文化交流都市圏」「環境共生生活都市圏」「緑住快適交流都市圏」の3つの都市圏にわけ、環境共生と交流連携の視点から地域づくりを進める ・都市の再編・再整備を通じたコンパクトで災害に強い都市づくりを進め、環境問題に対応した災害に強い県土を目指す ・都市の中のまとまった緑地、農地、水面などを土地利用計画に位置づけて計画的な保全を図ることで、地球温暖化への対応、ビオトープの確保等を目指す ・市街地の拡大を原則としながら、宅地需要に応じて、計画的な市街地拡大も方針に据える ・調整区域も保全を原則とするが、秩序ある土地利用について住民合意の視点を組み込む ・既存集落では、集落地域整備法等を活用し、快適な都市環境と田園的な環境との調和のとれた田園居住を誘導する
吉 沢 地 区 が 該 当 す る 地 域 の 方 針	課題認識	—
	土地利用の基本方針	<ul style="list-style-type: none"> ・大磯丘陵地帯は「やまの辺エリア」に位置づけられ、市街化の無秩序な拡大防止、自然環境の保全をめざす。また、都市的土地利用と自然的土地利用とのバランスに配慮しつつ、交流・余暇空間の創造などを通じた都市づくりを進める ・特に、「やまの辺中部ゾーン」は、大磯丘陵に代表される豊かな自然環境や集落環境との共生に配慮しつつ、インターチェンジ周辺などで新たな都市づくりを検討する

(6) 神奈川力構想 (2007年)

2005年に国の人口が減少傾向に転じ、さらなる少子高齢化・グローバル化の進展に対応するために、2007年に総合計画と都市マスタープランが全面改正された。

【神奈川力構想】においては、引き続き山林や農地など里山の自然環境を保全する方針が示され、その理由に、美しい農村風景を構成している景観構成要素であることと、都市部のヒートアイランド現象を緩和する効果があることが新たに加わった(表4-16)。後継者不足による農業の衰退化に対しては、中核的な担い手の育成、都市住民等多様な主体の確保、生産基盤や生活環境の整備、農地の集積化等が基本方針に据えられた。また、法人による農業参入を促進することも視野に入れられていた。農地・山林の管理放棄化に対しては、里山保全活動の拡充を基本方針に掲げていた。住宅地等の都市的土地利用については、依然開発需要があり増加傾向にあったが、人口減少社会を踏まえ「選択と集中」の考え方で計画的に対応する方針が示された。

この総合計画を受けて都市マスタープランにおいても、市街化区域の拡大抑制、調整区域におけるスプロールの防止が基本方針に据えられた(表4-17)。ただ、前計画に引き続き研究機関の誘致や既存集落における新規住宅の開発については、調整区域においても認める方針が示された。

なお、4年前の2003年には新規に都市マスタープランの地域別計画が策定され、吉沢地区を含む「やまの辺中部ゾーン」については、大磯丘陵地帯の緑地の保全、既存集落の生活環境の整備、産業・研究拠点の誘致が基本方針に据えられた(表4-18)。

以上の通りこの時期になると、人口減少社会を受けて、農地や山林、などの土地利用の転用を極力抑制する一方で、農地・山林の管理放棄化に対しては里山保全活動を拡充し、衰退する既存集落に対しては小規模開発を計画的に誘導する、という基本方針が確立してきた。

表4-16 【神奈川力構想(2007)】の抜粋内容

計画名	神奈川力構想		発行機関	神奈川県
発行年	2007年		計画対象時期	2007年～2025年(基本構想)
ページ	章		原文	
基本構想				
2	策定にあたって	1 策定の趣旨	「(前略)神奈川では、引き続き総人口が増加しているものの、合計特殊出生率は低下傾向にあり、今後、高齢化の急速な進行も予想されています。このため、進行する少子化、高齢化への対応を一層進めるとともに、将来到来する人口減少社会への備えを今の段階から着実に進めていくことが求められています。(後略)」	
第2章 神奈川をとりまく社会環境				
11	(序文)		「我が国の人口は、2005(平成17)年に減少に転じました。地域社会の中では、少子化、高齢化がより顕著になり、国際社会では、グローバル化が進展するなど、神奈川をとりまく社会環境は大きく変化しています。(後述)」	
12	1 少子化、高齢化と人口減少	少子化の進行、高齢化の加速	少子化の進行	「(前略)県の人口推計では、神奈川の年少人口(0～14歳の人口)は、2005(平成17)年の118万人が2025(平成37)年には94万人程度に減少(2005(平成17)年水準の0.80倍)することが予測されています。」
			高齢化の加速	「県の人口推計では、神奈川の高齢化率(65歳以上人口の占める割合)は2005(平成17)年には16.8%であったものが、2025(平成37)年には26%程度に達すると見込まれています(後略)」
13	神奈川の人口		「(後略)全国の人口は2005(平成17)年に減少に転じましたが、県の人口推計では、神奈川は2019(平成31)年をピークに人口減少に転じることが予測されています。」	
16	3 産業構造の転換と働き方の多様化	農林水産業における担い手の多様化	「農林水産業全体として高齢化と後継者不足が課題となっています。一方、担い手の多様化が進み、例えば農業の分野では、農業生産法人以外の法人の参入が可能になっています。」	
18	4 環境問題の新たな展開と県民の意識の高まり	環境問題の新たな展開	「(前略)また、近年、ヒートアイランド現象や外来生物による生態系への影響、さらには斜面緑地など都市部に残された貴重なみどりが開発によって失われることなどが、身近な問題として意識されるようになっていきます。(後略)」	

19	4 環境問題の新たな展開と県民の意識の高まり	環境保全活動の拡大	「県では、森林の荒廃による水源かん養機能※1の低下や上流域での生活排水対策の遅れなど、様々な課題に対応するため、県民の積極的な参加を得て、水源環境保全・再生の取組みを進めています。環境に配慮した行動に自主的に取り組む「マイアジェンダ制度※2」への参加など、環境問題に対する意識の高まりが、県民の行動となってあらわれており、取組みの「環」が広がっています。自然環境の保全活動だけではなく、まちなみや農村の美しい風景を守り、良好な景観形成を求める活動も活発になっており、景観緑三法※3などの新たな法制度も整備されています。」
25	土地利用や水資源の動向	土地利用は…	「住宅地などの都市的な土地利用は、居住環境へのニーズの高度化、道路などの都市基盤の整備、社会経済活動の拡大などにより、増加しています。また、農地や森林などの農林業的な土地利用は、都市化の進展などに伴い、減少しています。都市的土地利用が進む地域がある一方、空き家や空き店舗が目立つ市街地なども増えています。また、農地や森林において、耕作放棄地や手入れ不足森林といった適正な管理が行われていない土地が増加しています。(後略)」
第3章 基本目標			
1 基本理念		神奈川力を高め、新たな時代を創造する —生き生きと 心豊かにくらす 地域社会をめざして—	
第4章 政策の基本方向			
41	2 政策分野別の基本方向	1 産業・労働	農林水産業の活性化 「食育や地産地消の推進などにより、神奈川の農林水産業の理解促進と新鮮で安全・安心な農林水産物の安定供給を図ります。」 「中核的な担い手の育成や県民の農業への参画などにより、多様な担い手を確保し、生産力の維持確保や農地の有効利用を図ります。また、生産基盤の整備を推進し、生産性の向上を図ります。」
51		6 環境	自然環境の保全・再生と活用 「都市と里山のみどりについて、生物多様性の確保と良好な自然環境の保全・再生・創出と活用に向けて、地域制緑地※2の指定や都市公園などの整備、県民や市町村との協働・連携による里地里山の保全活動の推進などに取り組めます。」
52		7 県土・まちづくり	政策の基本方向 「今後、投資制約が強まることが予測される中で、地域の特性を踏まえ、一層の「選択と集中」による効率的で効果的な都市基盤の整備や、これまで蓄積された都市基盤の有効活用、計画的な維持管理による施設の長寿命化など、様々な視点から都市基盤の充実・強化を図ります。」
59	3 地域づくりの基本方向	湘南地域圏	めざす方向 「湘南のなぎさや丹沢大山のやまなみなどの豊かな自然環境や、湘南地域で育まれた文化の保全や活用を図るとともに、交通ネットワークの整備とあわせた都市機能の向上や産業拠点の整備・再生を進め、環境と共生し、豊かで活力にあふれた地域づくりをめざします。」 「自然環境や歴史・文化など、恵まれた湘南地域の価値や魅力を生かし、豊かで活力にあふれた地域づくりを進めるため、山・川・海の連続性に着目して水源地域の森林や里地里山、農地、河川、海岸の保全・再生の取組みを推進し、これらの豊かな自然や「地域の様々な歴史・文化資源を活用しながら、地域の個性と魅力を高めていきます。また、東西地域間の交流や広域的な連携を強化するため、交通ネットワークの整備を推進するとともに、既存都市拠点の再生や新たな都市拠点づくりを進めます。さらに、地域の大学や企業などとの結びつきを強め、産学公の交流や連携を促進し、新たな産業の創出や地域産業の活性化を図るとともに、生産基盤の整備や地域循環型農業の推進により、地域に息づく農林水産業の振興に取り組めます。」
実施計画(2007年度～2010年度)			
第2章 主要施策			
1 政策分野別			
12	(1)産業・労働	現状と課題	「農林水産業では、全体として従事者の高齢化と後継者不足の傾向が続いています。また、農地や森林では、耕作放棄地や手入れ不足森林への対応が課題となっています。一方、団塊の世代の退職に伴い、就農、土や森林とのふれあいなどを求める人の増加が見込まれます」 「中核的な担い手を育成し、農地の利用集積や森林の整備などを促進するとともに、県民による「中高年ホームファーマー」など多様な担い手を育成・確保することにより、農地、森林の保全や海の環境改善を推進し、多面的機能の維持・増進を図ることが必要となっています」
14		施策の方向性	「(前略)中核的な農林水産業の担い手の育成や大型直売センターや県産木材供給拠点の整備などを通じて地産地消を推進します。また、多様な担い手の育成・確保などを促進し、農地や森林の保全・活用や海の環境改善を進め、多面的機能の維持・増進を図ります」
79	(6)環境	現状と課題	「県内のみどりは、依然として減少を続けており、特に都市部においては、緑地の手家不足などにより、防災や景観といった観点を含めた、みどりの質の低下もみられるため、緑地の確保とみどりの質の向上に取り組む必要があります」
80		施策の方向性	「都市と里山から山間部に至るまでのみどりの保全・再生と活用を図るとともに、野生鳥獣の保護管理や外来生物の問題に取り組む、生物多様性に配慮した自然環境の保全・再生と活用を図ります」
87	(6)県土・まちづくり	現状と課題	「(前略)これまでの「開発基調・量的拡大」から「質的向上・県土の利用と保全」を重視する方向へと転換しつつ、(中略)持続可能な都市として運営を図っていくことが必要です」 「県内の複数の都市でヒートアイランド現象が確認されるなど都市環境が悪化しています。このため、都市のみどりの保全と活用を図る必要があります。(後略)」

表 4-17 【神奈川県都市マスタープラン 第3次改訂（2007）】の抜粋内容

		神奈川県都市マスタープラン 2007年改訂
県 全 体 の 方 針	社 会 目 背 し 景 た	<ul style="list-style-type: none"> ・少子高齢化の進行と人口減少社会の到来により、これまでの人口増加を前提としてきた都市づくりの考え方を見直す必要がある ・引き続き、環境問題や生活の安全・安心に対する県民意識が高まっており、質の充実を目指す都市づくりが求められる ・既存の都市機能やストックを有効に活用した対応が必要 ・都市部におけるみどりの減少や中心市街地の衰退、都市の空洞化等の課題が顕在化する ・郊外の里山の耕作放棄地増加、土砂災害の恐れ、水源涵養機能の低下、既存集落の衰退化を課題の一つに掲げる
	人 将 口 来	<ul style="list-style-type: none"> ・県の人口推計は、全国よりやや遅い2019年頃から903.1万人でピークを迎え、減少に転ずることが予測される
	土 地 利 用 の 基 本 方 針	<ul style="list-style-type: none"> ・循環型・自然共生型の都市づくりが求められ、里山などの身近な自然の保全が求められる ・里山の荒廃化等の諸問題に対して、都市との連携・交流など、多様な担い手による維持・保全を図る ・当面予想される世帯数の増加需要に応えつつ、既成市街地における住宅市街地の再整備や集約化を促進するため、計画的に市街化区域を拡大して、良好な宅地供給を誘導する ・市街化区域においては、市街化区域全体として適切な人口および産業の配置を実現することを原則とし、無秩序な市街地の拡大を基本的に抑制する ・市街化調整区域においては、市街地の無秩序なじみ出しやスプロール化を防止し、農林漁業との調和を図り、良好な自然的環境の保全を図る ・農用地区域等の他の土地利用規制と連携し、まとまった緑や農地を保全する ・調整区域も保全を原則とするが、秩序ある土地利用について住民合意の視点を組み込む ・産業・研究拠点について、市街化区域内の整備を原則とするが、やむを得ない場合は、適切な立地条件を満たす場合に限り、調整区域に整備することを認める ・既存集落では、集落地域整備法等を活用し、快適な都市環境と田園的な環境との調和のとれた田園居住を誘導する
吉 沢 地 区 が 該 当 す る	認 課 題	<ul style="list-style-type: none"> ・大磯丘陵地帯を中心とする里地里山には、様々な歴史的文化的価値が蓄積されている ・研究開発型産業や大学・研究機関が集積して、高度な知識・技術が蓄積されている
	土 地 利 用 の 基 本 方 針	<ul style="list-style-type: none"> ・大磯丘陵地帯は「環境調和ゾーン」に位置付けられ、都市と自然のバランスの配慮、自然の恵みを生かした地域活力の創出、市街地の無秩序な拡大抑制を基本方針に位置付ける ・丹沢の山と湘南の海の魅力が接し融合する地域として整備するために、農地の保全やモビリティの確保により、畜産・施設園芸など生産性の高い都市農業などを活発化させるとともに、インターチェンジ付近においては産業・物流系機能等を計画的に集積・誘導する ・大磯丘陵地帯は、都市住民との交流を通じた身近なみどりの保全を図る

表 4-18 【神奈川県都市マスタープラン 地域別計画（2003）】の抜粋内容

		かながわ都市マスタープラン地域別計画 2003年策定版
湘 南 地 域	認 地 域	<ul style="list-style-type: none"> ・湘南地域は、湘南の海、山、川など豊かな自然環境や文化と多彩な産業の集積などに恵まれた地域である
	都 市 基 本 方 針 の 方 向	<ul style="list-style-type: none"> ・「2つのゲート」（「南のゲート」と「北のゲート」）の連携・整備を強化する ・「南のゲート」では、ツインシティを整備し、首都圏の業務機能等の受け皿となる厚木広域連携拠点の形成を図る ・丹沢・大山など豊かな緑と美しいなごさを守り育てる ・一貫した環境共生の取り組みを誘導する ・東京依存型の都市構造から、多核多圏域型の都市構造への転換をめざす
	土 地 利 用 の 基 本 方 針	<p>【「やまの辺中部ゾーン」の市街化調整区域において】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・丹沢山地に連坦する緑地は、県土の骨格をなす重要な資源であり、保全すべき区域として位置付ける ・産業・研究機能の集積に伴う計画的開発等については、交通条件の整備との連携や良好な自然環境の保全・活用等より、周辺環境との調和を図る ・丘陵部の農村集落については、道路、下水道等の生活環境施設の整備を進め、生活環境の向上を図る ・大磯丘陵の緑辺部に残存する斜面緑地は、景観・防災上、市街地のスプロールを防止する緑地として保全に努める

(7) かながわランドデザイン (2012 年)

2011 年に発生した東日本大震災を受けて災害等に対する危機意識が高まり、2012 年に現行の総合計画である【かながわランドデザイン】が策定された（表 4-19）。

吉沢地区に関連する地域の基本方針は前計画とさほど大きな変化はなく、既存土地利用の転用抑制、里山保全活動の拡充、農業生産基盤と生活環境の整備、などが示された。

2017 年に策定された【神奈川県土地利用基本計画】（神奈川県国土利用計画と神奈川県土地利用基本計画を統合した計画）においても、市街化区域の拡大抑制や調整区域における都市的土地利用の規制が前計画に引き続き掲示された（表 4-20）。さらに、地域振興の観点から農地等の転用が必要とされる場合は、地区計画制度を活用する方針が示された。このように、調整区域において集落周辺に宅地等を転用するのを基本規制する一方で、集落中心地に宅地やその他生活サービスを集積するこの土地利用の基本方針は、この時期には既に国が掲示していた「コンパクト+ネットワーク」の考え方に起因していると思われる。

表 4-19 【かながわランドデザイン】の抜粋内容

計画名	かながわランドデザイン		発行機関	神奈川県
発行年	2012年3月		計画対象時期	2012年～2025年(基本構想)
ページ	章		原文	
基本構想				
2	策定にあたって	1 策定の趣旨	「(前略)2011(平成23)年3月に発生した東日本大震災及び福島第一原子力発電所の事故は、国難とも言える未曾有の被害をもたらし、県民生活や経済活動などの様々な局面に影響を与えました。そこで、県民への新たなメッセージを「基本目標」として掲げるとともに、社会環境の変化により対応が必要となった課題を踏まえて「基本構想」を見直し、「かながわランドデザイン 基本構想」としてとりまとめました。」	
第2章 政策の基本方向				
14	2 政策分野別の基本方向	(1)エネルギー・環境	2025年に目指すがた	「(前略)また、県民、NPO、企業、団体、行政などすべての活動の担い手が、日常生活や事業活動の中で、より積極的に環境に配慮して行動することにより、持続可能な社会の構築をめざします。さらに、丹沢大山や水源の森林、里地里山など、多様で豊かな自然環境の保全・再生と活用をめざします。(後略)」
15			政策の基本方向	「都市と里山のみどりについて、生物多様性の確保と良好な自然環境の保全・再生・創出と活用に向けて、地域制緑地※2の指定や都市公園などの整備、県民や市町村との協働・連携による里地里山の保全活動の推進などに取り組みます。」
19		(3)産業・労働	政策の基本方向	「農林水産業の活性化」「中核的な担い手の育成や県民の農業への参画などにより、多様な担い手を確保し、生産力の維持確保や農地の有効利用を図ります。また、生産基盤の整備を推進し、生産性の向上を図ります。」
26		(7)県土・まちづくり	政策の基本方向	「地域の個性や魅力を生かしながら、都市的な機能の集約化を進めるとともに、郊外部などの自然環境と調和したゆとりある土地利用の推進や、排熱などの未利用エネルギーや再生可能エネルギー等の導入促進により、環境への負荷が少なく、誰もが住みやすいゆとりと魅力ある都市環境の形成を図ります。」 「農地や森林について、地域の実情や特性に応じた適正な整備保全と有効活用により、良好な環境を確保します。」
32	3 地域づくりの基本方向	湘南地域圏	めざすがた	「湘南のなごさや丹沢大山のやまなみなどの豊かな自然環境や、湘南地域で育まれた文化の保全や活用を図るとともに、交通ネットワークの整備とあわせた都市機能の向上や、環境と共生したまちづくりを進め、豊かで活力にあふれた地域づくりをめざします。」
			湘南地域圏における政策展開の方向	「山・川・海の連続性に着目して水源地域の森林や里地里山、農地、河川、海岸の保全・再生の取組みを推進し、これらの豊かな自然や地域の様々な歴史・文化資源を活用した観光魅力づくりなどを通じて、地域の個性と魅力を高めていきます。」 「地域の大学や企業などとの結びつきを強め、産学公の交流や連携を促進し、新たな産業の創出や地域産業の活性化を図るとともに、生産基盤の整備や地域循環型農業の推進により、地域に根づいた農林水産業の振興に取り組みます。」
神奈川をとりまく社会環境				
41	1 少子化、高齢化と人口減少	(序文)	「(前略)神奈川の人口は2006(平成18)年5月に全国で第2位となり、2009(平成21)年7月には900万人を突破するなど、依然として増加が続いています。しかし、合計特殊出生率は人口を維持できる水準を下回っており、高齢化は全国を上回るスピードで急速に進行することが見込まれています。」	
		神奈川の人口	「(前略)県の人口推計では、2019(平成31)年をピークに人口減少に転じることが予測されています。神奈川の総人口は、2009(平成21)年7月に900万人を突破し、その後も人口の増加が続いているため、推計と比べてピークが若干高くなるとともに、その時期が後ろにずれる可能性はありますが、その後は減少に転じることが見込まれます」	
45	3 産業構造の転換と働き方	農林水産業における担い手の多様化	「農林水産業全体として高齢化と後継者不足が課題となっています。一方、担い手の多様化が進み、例えば農業の分野では、株式会社などの法人の参入が容易となり、食品関連産業の企業などが参入しています。また、林業や漁業についても、担い手の育成に取り組んだことにより、就業者が若干増加しています。」	
53	土地利用や水資源の動向	土地利用は	「住宅地などの都市的な土地利用は、居住環境へのニーズの高度化、道路などの都市基盤の整備、社会経済活動の拡大などにより、増加しています。しかし、都市的土地利用が進む地域がある一方、空き家や空き店舗が目立つ市街地なども増えています。また、農地や森林などの農林業的な土地利用は、都市化の進展などに伴い、減少しています。(後略)」	
実施計画 プロジェクト編(2012～2014)				
38	プロジェクト21 神奈川の自然環境の保全と活用	プロジェクトのねらい	「丹沢大山では、ニホンジカの高密度化や森林の手入れ不足により、森林の荒廃が続いています。また、里地里山では、生活様式の変化や農家の減少・高齢化などを背景に適切な管理が行き届いていません。さらに都市部では、減少が続いているみどりの保全や創出が求められています。そこで、丹沢大山、里地里山や都市のみどりの保全と活用などを地域やNPOなどと連携して取り組むことで、次世代に継承する豊かな自然環境を守り、やすらぎやうるおいあるみどりの保全と活用を図ります。」	
		具体的な取り組み	2 里地里山の保全と活用	「多様な生物を育み、生活文化を伝承する場など、里地里山の多面的機能の発揮と次世代への継承を図るため、保全が必要な地域の選定、保全活動を行う団体等の協定締結や支援、普及啓発活動に取り組みます。」

表 4-20 【神奈川県土地利用基本計画（2017）】の抜粋内容

		神奈川県土地利用基本計画(2017年)
県土利用の現状・課題		<ul style="list-style-type: none"> ・高度経済成長期以降の人口増加に伴い、大量の森林伐採、農地転用を含む無秩序な開発が進行した。 ・横浜・川崎地域においては人口が集中しているが、県西地域などで人口減少が進み、地域格差がみられるが、県全体では人口減少社会と超高齢社会の振興が見込まれる（2018年をピークに減少に転ずる見込み） ・農地や森林は、担い手不足や耕作の放棄などにより、荒廃が進む恐れがある
県土利用の基本方針		<ul style="list-style-type: none"> ・人口動態に差異があるため、各地域の実情に応じて都市機能の維持あるいは集約化を意識したまちづくりを図る ・市街地の活性化と土地利用の効率化を図る上で、市街地の郊外部での土地利用転換を抑制することは引き続き重要と判断する ・農林業的土地利用については、荒廃化を抑制する必要があり、保全とともに、農業の担い手へ農地を集積したり、農業生産基盤の整備、鳥獣被害対策等を進めることとする ・市街化調整区域においては、原則都市的土地利用を避け緑地等の保全を図り市街地を抑制するものとする。ただし、地域振興の観点から必要な土地利用を地区計画の活用などにより計画的に進める
利用区部毎の土地利用の方向	農用地	<ul style="list-style-type: none"> ・農用地区域内の土地は、農業生産の基盤として確保されるべき土地であることに鑑み、他用途への転用は行わないものとする ・農用地区域外の農業地域内の農地においても、原則保全するが、他の土地利用計画との調整を完了した場合のみ転用を可とする
	森林	<ul style="list-style-type: none"> ・森林は、木材生産はもとより、水源の涵養、保健休養、自然環境の保全などの公益的機能を通じ県民生活に大きく寄与しているため、これらの機能を総合的に発揮するために必要な森林の保全を図る ・保安林以外の森林地域も極力他用途への転用を避けるものとする
	住宅地	<ul style="list-style-type: none"> ・市街化調整区域内においては、原則として都市的な土地利用を避け、良好な都市環境を保持するための緑地等の保全を図り市街化を抑制するものとする
	その他	<ul style="list-style-type: none"> ・市街化区域と用途地域外の都市地域と農業地域が重複する地域においては農業上の利用を優先するものとし、農業の利用と都市利用の調整を図る ・市街化区域と用途地域外の都市地域と森林地域が重複する地域においては森林としての利用を優先するものとし、森林としての利用の現況に留意しつつ、森林利用と都市利用との調整を図る
吉沢地区が関連する地域の土地利用の方向		記載なし

表 4-21 【かながわ都市マスタープラン地域別計画 2010年策定】の抜粋内容

		かながわ都市マスタープラン地域別計画 2010年策定版
湘南地域	地域認識	<ul style="list-style-type: none"> ・湘南地域は、その美しさや温暖な気候により別荘・保養地や海洋レクリエーションの場として人々を惹きつけ、「湘南文化」をはじめとする地域ブランドを生み出してきた ・製造業や大学・研究機関が集積しているが、近年大規模工場の撤退がみられ減少傾向にある。そして、工場跡地が住宅地へ転換することで、土地利用の混在化が発生しており、操業環境の悪化が懸念される
	都市基本づくりの方向	<p>【県共通】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・1960年以降進んだ市街地の拡散を是正し、「集約型都市構造」への転換を図る ・他方、農林水産業の振興の観点から、地域活力を維持するために必要な場合は、減少した人口の回復を図るといった範囲に限定して、市街化調整区域における地区計画の活用等により、既存集落の維持を図る
	土地利用の基本方針	<p>【「環境調和ゾーン」の土地利用において】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・農林水産業の振興などの観点から、既存集落の活力や生活環境の維持が必要な場合は、周辺地域の市街化を促進しない範囲で、地区計画に基づく土地利用の整序誘導に努める ・畜産・施設園芸など、生産性の高い都市農業を活発化させるとともに、多様な担い手による耕作放棄地の解消や、都市と交流するふれあい農業を展開することで、農地の保全・活用を図る ・大磯丘陵や丹沢山地の麓などに広がるやまの辺の里地里山などの自然環境は、人々にうるおいや憩いを与える貴重な地域資源として、所有者、地域住民、企業など多様な担い手により保全・再生を図るとともに、身近な自然とのふれあいの場や公園としての活用を図る

4-5 平塚市の土地利用に関する行政計画の変遷

(1) 新市建設基本計画（1962年）

新市町村建設促進法に基づいて1962年に策定された【新市建設基本計画】は、当時の平塚市の最上位計画であり、現在の総合計画に相当する（表4-22）。

この計画では、高度経済成長期における急速な工業発展や東海道新幹線の開業（1964年）を受けて、大きな後退が予想される市の農業を如何に取り扱うかが一つの焦点とされていた。具体的には、工場新設に伴う農業従事者の離農や、東海道新幹線開通によって京浜大消費地に対する近郊農業の優位性が消失すること等を危惧し、種々の農業振興策を講じていた。例えば、圃場整備などの農業生産基盤整備、機械化の促進、収益性の高い農作物の奨励など、農業収益を高めるための施策が中心であった。林業や畜産についても同様の施策が講じられ、当時からエネルギー革命によって薪炭林としての価値が消失した「丘陵雑木林」については、椎茸等の特産品栽培を奨励する対策が立てられていた。

その一方で、下水道整備や生活道路整備などは市街部から優先的に整備するとされ、農業従事者の多くが居住する集落の生活環境整備に資する施策はあまり講じられていなかった。

土地利用について、平塚市が首都圏整備法において「市街地開発区域」に指定されたことを受け、積極的に工場団地や住宅団地を整備する方針が立てられ、土沢地域においても住宅団地を整備する計画が立てられていた。また、この過程で多くの農地・山林が転用されることは止む無しという見解を示し、職を失う農業従事者に対しては新設した工場に誘致することで調整するという旨の記載も見られた。

このように【新市建設基本計画】は新都市計画法制定前の計画であり、工業と農業の共生をテーマに掲げながら、実態は工業発展に重点を置いた内容の計画であったといえる。

表 4-22 【新市建設基本計画書】の抜粋内容

計画名	新市建設基本計画書		発行機関	平塚市
発行年	1961年3月		計画対象時期	1960年～1970年
ページ	章		原文	
1編 序論				
1	1章 計画策定の目的		「～新市町村建設促進法にもとづいて、市域の必然的、経済的、社会的、文化的、その他の現況と発展過程を基礎的かつ科学的に詳細分析し、平塚市の建設経営の基本方針を定め、湘南産業都市としての発展目標たらしめ積極的に住民所得、生活水準の向上各種産業の発展、新興、施設整備に関する計画を有機的かつ総合的に結合、組み合わせることにより市域発展を図ることを目的とする。」	
	2章 計画策定上の前提条件の想定		「5 都市化に伴う農耕地の減少と、国鉄新幹線の布設による遠隔産地より、京浜地区への物資輸送力の急速化は、市域農産業に多大な影響を及ぼすことが推測されること、および新農山漁村建設計画との関連を考慮し、農産業の高度化計画を策定する」	
2編 基本的構想				
8	1章 地域の概況及び特色	2節 地域振興上の問題点	1 重要な問題点とその地域に及ぼしている影響	「(3)産業経済の問題点と影響」
				イ 水利 「～流量は少ないので～水争いの一因となっている。水源林涵養を進めるほか流域水利調整が必要である」
				ロ 農村二三男対策と離農者対策 「潜在失業者である農村二三男と、工業的立地条件に恵まれた地域の開発にともない離農を余儀なくされる者については、工場誘致の促進と市街化促進による他産業との進展をはかり、その対策を講ずる必要がある」
				ヘ 観光開発 「輸送機関の急速な発達により、行楽客の動員は容易となってきたが、市域内観光地は少なく、湘南平の開発が進められているほか湘南海岸公園の整備が挙げられるが、湘南平については隣接大磯町との連携をはかり施設の拡充に努めることが必要である」
10	2章 基本的構想	1節 基本構想	3「既存工業の振興をはかると共に市街化計画工業適地への工場誘致については、本市の立地条件に適合した業種としその発展をはかる」	
5「京浜大消費地に近接した近郊農業としての優位性を失わせる、国鉄新幹線の布設と市街化促進による航行地は減少するが、品種の改良、統一の技術の専門化をはかるほか、市域消費量増大に対応策を樹立し、水稻を主とする普通農業のほか、果樹、園芸、畜産の生産力を増強をはかる等、農業所得の増強指導を推進する」				
1「農業については、残存する農耕地の生産性を一層高める土地改良の推進と機械化による労働力の軽減、技術向上による収益の高い農産物の出荷指導により農業の近代化を図り、農家経済の安定に資する				
11	2章 基本的構想	3節 土地利用の高度化、立地条件の整備および産業振興に関する構想	2「林業については、専業者も少なく収益性も低いので可能な限り果樹採植を奨励指導するほか、残存する森林の資源開発と経営の合理化をはかる」	
12			4節 道路その他土木交通、通信施設の整備に関する構想	5「下水路整備は、各都市共通の懸案事項であるが市域産業の発達に障害とならぬ効率的な計画を樹立し、市街化推進地域を重点的に整備する」
14	3章 計画の重点目標	1節 人口雇用、所得計画	1「人口については、10年後における本市の目標を18万人とし労働人口の増長をはかる」(※計画策定時の人口は102417人(pp5))	
		3節 産業振興計画	2「畜産業の振興をはかるため改良増殖、多頭飼育、生産物販売体制確立、防疫指導を行う」 5「山間部農林業の所得増加のため、可能な限り栗等の採植を促す」	

3編 基本計画				
27	2章 農林水産計画	1節 総論		<p>「(国鉄新幹線建設により)～関西、四国方面の気象条件にめぐまれた地区の農作物を新鮮な姿で京浜市場に直接供給する結果となり、近郊農業の優位性を基盤としてきた本市の農業に相当大幅な打撃を与え～」</p> <p>「首都圏整備法にもとづく市街地開発計画が進むにつれ、周辺畑地は勿論新幹線によって二分された南側耕地は、急速にこれ等の敷地となり限られた狭少な敷地において営農を続けざるを得ない立場となることを考えなければならない」</p> <p>「生産性の低い丘陵雑木林は、～特産地育成をはかるべきであり、さらにこれら全ての生産基礎条件である土地改良事業を推進し、農家生産の基盤である主要食糧の生産性を高めつつ近郊的優位性を更に発展させる」</p>
29		2節 農地計画	1 現況及び 問題点	<p>「区画整理は明治末期より大正、昭和にかけて施行された地域が多いため、農道の幅員は極めてせまく特に丘陵地帯は区画整理が施工されていないため、道路も少なく幅員も極めてせまく、ほとんど車も通行できない状況で農業機械の導入に大きな支障をきたしている。今後これからの整備改良をはかり土地の高度利用、労力削減をはかるべきである」</p>
79	6章 都市計画	2節 市街地および工場敷地の造成	2 計画の構想	<p>「(1)首都圏整備計画にもとづく市街地開発区域の指定を受け、これの基本となる土地利用計画に基づき、相模川右岸一帯の工場団地の開発計画と相まって、旧大野、神田、金田の平坦部及び旭、土沢の丘陵地帯の住宅団地を開発する」</p>
			3 計画の内容	<p>「(1)(この市街地土地利用計画では)いずれにしても農耕地の大幅な転用は避けられないが、目標達成までには相当の日時があり農耕地の減少も斬新的形態をたどるものとみられ、農耕者も残存することが予想されるので、利水はい水等の関連を充分考慮し、計画を推進するものとする」</p>

(2) 新市建設基本計画再調整（1965年）

【新市建設基本計画】策定から4年が立ち、その間さらなる全国的な経済成長が進み平塚市においても工業発展が目覚ましくなり、計画を部分的に改訂した【新市建設基本計画再調整】を策定した（表4-23）。なおこの計画は、1966年に策定された神奈川県第三次総合開発計画の内容に即すものとされた。

基本方針は前計画とさほど変わらず、工業発展を中心的に図る傍ら郊外部に広がる農業の保全・活性化施策を図る、という内容であった。農業については、前計画と引き続き農業基盤整備や機械化の促進等の対策が講じられた。また、工場新設に伴う耕作地減少を受け、専作経営・少品目大量生産型の農業を奨励する対策が新規に講じられた。一方、依然として集落の生活環境の整備に資するような対策は立てられていなかった。

土沢地域を含む西部丘陵地帯においては前計画に引き続き住宅地開発が行われるものという予測を立てていた。また、西部丘陵地帯は観光資源としても認識するようになり、周遊ルート開発のための調査を実施することが計画に新規に盛り込まれていた。

表 4-23 【新市建設計画再調整】の抜粋内容

計画名	新市建設計画再調整(修正基本計画書・実施計画書)		発行機関	平塚市
発行年	1965年		計画対象時期	1965年～1969年
ページ	章		原文	
第1編 序章				
1	1章 再調整計画策定の目的		<p>「(新市建設基本計画策定後の)国内情勢の急激な変動、特に経済状況の変貌は著しく、これに伴って首都圏整備法に基づく市街地開発計画をはじめ、各種の基本的な計画はおおきくその様相を変容しつつある」</p> <p>「～国、件の地域開発計画に対処するため、新たな観点から基本計画の修正及び後半5カ年の実施計画を策定するものである」</p>	
第2編 計画再調整基本的構想				
11	1章 基本的構想	2節 人口、雇用、所得及び生活水準の向上に関する修正構想	「～第2次産業にかかると、特に首都圏整備法に基づく誘致工場をはじめ積極的工業開発地域の整備をはかり、既存工業を中心として雇用を促進し、諸産業の振興による政策的人口増加をはかり、かつ、産業経営の合理化と生産性の向上をはかることにより各階層における所得の増加を促進し、産業都市としての環境の造成と市民生活水準の向上を期する」	
		3節 土地利用の高度化、立地条件の整備および産業振興に関する修正構想	「～農業については、県の第3次総合計画あるいは農業構造改善施策により残存する農業用地の生産性の向上をはかるための土地改良の推進と機械化による労働力の軽減、農業経営技術向上による農作物のマスプロ等、農業の近代化を促進し農家経営の安定を推進する」	
15	2章再調整計画の重点	1節 人口、雇用、所得計画	「人口については、計画最終年次の昭和44年における本市の人口を158674人と想定し、労働人口の増長をはかる」	
		3節 産業振興計画	「2 農業経営の合理化をはかるため、畑地域の区画を整理し、農道の拡張等区域整理事業を行い、また、農業構造改善事業の一環として、大区画圃場化と農道の拡張により大型機械の導入を行い、水稲省力栽培による余剰労力により、そ菜、園芸、果樹等の振興と生産の工場を期する」	
第3編 修正基本計画				
25	2章 農林水産計画	1節 農地計画	1 現況及び問題点	「区画整理は明治の末期から大正、昭和初期にかけて施工されてきた地域が多いため農道の幅員は極めてせまく特に丘陵地帯は、区画整理が施工されていないため道路が少なく幅員も極めてせまくほとんど車も通行出来ない状況で農業機械導入に大きな支障をきたしている」
29		2節 耕種計画		「農業は近年会社工場の急速な進出と人口の新增にともなう住宅地化により耕地の減少が著しく必然的に狭められて耕地において営農を続けざるを得ない環境にあり、従来の多角経営では生産性も低く農家経済の安定は期し難い。そこでこれからの営農は立地に適した専作経営を目的に、～、畑地域にあっては少品種大量生産を目的として近郊、市街地園芸の特色を生かし、主産地化をはかる必要がある」
35		4節 林産計画	2 計画の構想	「雑木薪炭材は家庭電化及び液化ガスの普及によりその需要が激減しているのに対応して、しいたけの栽培原木として利用せしめ、収入の増大を期する」
47	3章 商工鉱計画	2節 観光計画	1 現況及び問題点	「(2)自然的観光資源としては、湘南平、相模川河口一帯、海岸線及び土沢地区が挙げられる。」「土沢地区については、現在ほとんど未開発であるが国民の観光に対する動向が自然に親しめること周遊できること、自家用車が普及されたこと等に意向しつつあるので、本地区が観光資源として見通しがたつ場合は本市最大の規模を有することになるので、早急に調査を行い将来の計画を樹立すべきである」
59	4章 水政計画	1節 治山治水計画	1 現況及び問題点	「(2)金目川右岸の金目、土沢、旭地区一帯は大磯丘陵により海拔30～100m前後の丘陵地帯となっており、本市唯一の観光資源として、また市街地開発に伴い住宅地帯としての開発が考えられる」地域地質は粘土層が大部分(中略)森林の乱伐により随所に山崩れなどの危険をはらみ、(中略)下流の水路、農耕地、道路などに豪雨時において被害を及ぼしている」
74	6章 都市計画	1節 市街地及び工場敷地の造成	3 計画の内容	「(1)S50年収容人口21.5万人と推計しS44年度には158674人収容を目標とした。また住居地域は北金目、土沢、岡崎の地区を追加計画的に指定し、(中略)衛生都市としての形態を整えるべく計画的発展をはかるものとする」

(3) 平塚市総合開発計画（1970年）

①市街化区域と市街化調整区域の設定

1968年に新都市計画法が制定し、平塚市には1970年に市街化区域と調整区域を分ける区域区分（線引き）が実施された。

1970年策定の平塚市総合開発計画に各区域の指定方針について示されており、市街化区域は、既成市街地とその他周辺の（今度予定される）新市街地の区域が含まれ、調整区域については、「今後も長期に農用地とし保存すべき土地であり、その地域特性に応じた振興を図る」区域とされていた。この文言のみから考察すると、神奈川県指定基準では調整区域は「永続的に保全すべき区域」と「今後開発が見込まれるが暫くは保留する区域」の両区域が含まれるものとされているのに対し、平塚市の指定基準では「保留する区域」の方が市街化区域に組み込まれ、調整区域は純粋に「保全すべき区域」のみが指定されたと考えることができる。

実際に線引き実施当初に指定された区域をみると、まず調整区域は一般的な市町村と同様市街化区域を囲うように指定され、グリーンベルトの思想が根底にあることが考察できる。市街化区域と調整区域の境目について、東海道新幹線や小田原厚木道路が境界線となり、その以北が基本的には調整区域に指定された。また、吉沢地区や湘南平など、西部丘陵地帯に属する里地里山地域は全て調整区域に指定され、特に吉沢地区は市街化区域と隣接することとなった（図4-2）。

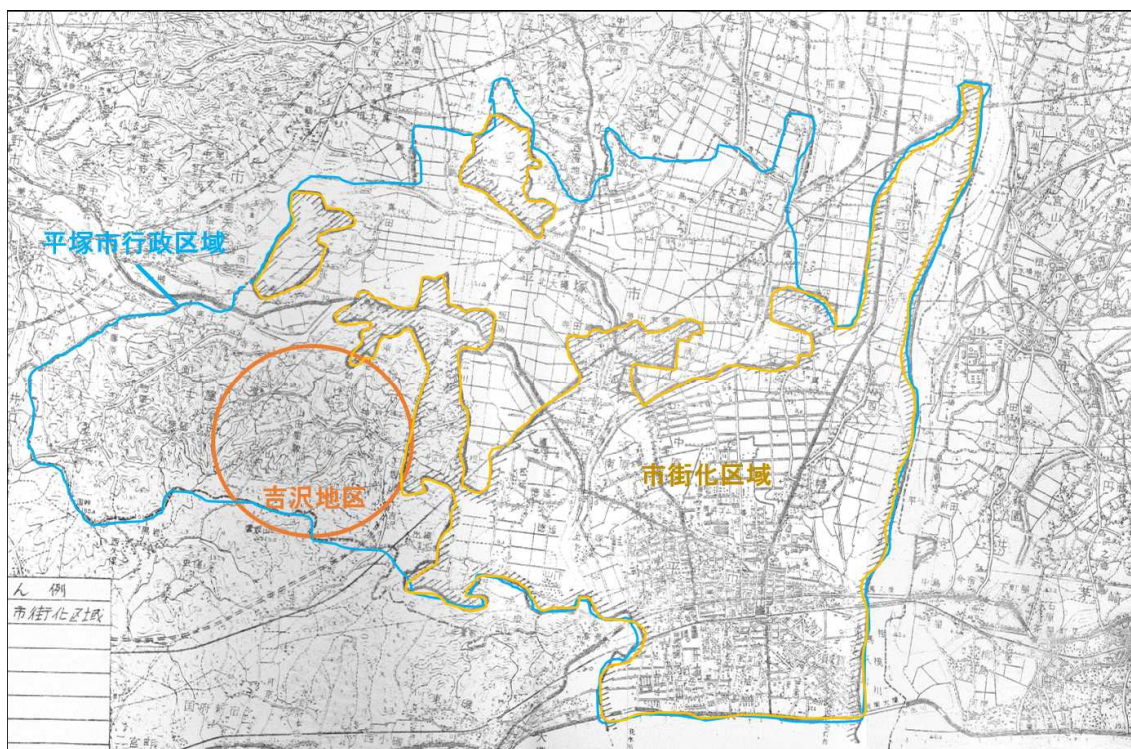


図4-2 線引き実施当初の平塚市の区域区分

※平塚市総合開発計画より抜粋・加筆

②平塚市総合開発計画（1970年）

1970年にそれまでの新市建設基本計画が撤廃され新規に【平塚市総合開発計画】が策定され、線引き実施以降最初の平塚市の総合計画となった（表4-24）。農業地帯や丘陵地帯等の自然環境を尊重して保全する方針を示した神奈川県【第三次総合計画】の影響も受けてか、【平塚市総合開発計画】においても自然環境を保全する姿勢が明確に表れるようになり、西部丘陵地帯は近郊緑地として保全する基本方針が示された。さらに、一部の地帯には自然環境保全地域や風致地区を指定する方針が示された。また、当時は余暇活動が一般大衆に浸透してきた時期であり、そのような地帯ではレクリエーション利用を積極的に促進する方針が示され、ハイキングコースなどを整備する計画が立てられた。

調整区域に位置することとなった農業地帯については、農業振興地域整備計画を策定して用途区分を明確にし、合理的な土地利用を図るとした。また、前計画に引き続き農業基盤の整備を実施する方針を示した。さらに、農業地帯の集落の上下水道について初めて言及するようになり、上水道については土沢地域の一部地域のみだが整備することが計画決定した。下水道については、市街化区域では計画的に整備する方針が示されたのに対し、調整区域に位置する地域では必要性を言及するに留まっていた。このように、農業地帯の集落の生活環境の整備の必要性を認識するようになったが、その実行力はまだ十分とは言えない状態であった。事実、平塚市が2006年に策定した地域再生計画において、調整区域に位置する農業地帯の下水道整備が遅れたことを平塚市の公式見解として認めているように、調整区域に居住する住民の生活環境は相対的には軽視されてきた。

また、当時はX社がゆるぎ地区の土地を買収したように、複数のデベロッパーが西部丘陵地帯の土地を買収し大規模な開発計画が進行していた時期であり、平塚市は無秩序な開発の進行を危惧し、計画的に誘導する姿勢を示した。

表 4-24 【平塚市総合開発計画】の抜粋内容

計画名	平塚市総合開発計画		発行機関	平塚市	
発行年	1970年		計画対象時期	1970年～1989年	
ページ	章		原文		
第1部 基本構想(1970～1989)					
21～22	4 土地利用 構想	(1) 基本方針	「市街化区域は、既成市街地およびその周辺の新市街地が予想される。その土地については、用土地利用ならびに開発制度の活用により土地の高度利用を図る」		
「市街化調整区域は、今後も長期に農用地として保存すべき土地であり、その地域特性に応じた振興を図る」					
「さらに、自然景観の優れている近郊緑地等を都市の環境を保護するため、緑地として保全を図る」					
22		(2) 計画の構想	ア 市街化区域および市街化調整区域設定の方向	「市街化区域と市街化調整区域の合理的配分のためには、第1次産業との土地利用の調整を基本におき、都市の特性と人口および産業の将来見通しにたつて、これらを収容するために必要な市街地面積、各種公共施設の整備、財政措置の見直し等を総合的に検討し設定する」	
27			イ 市街化の動向と設定	「(ア)住宅の立地について」 「一方、現在民間資本による買収、開発計画が進行している最も大きな動きは、土沢地区の丘陵部にみられ、これらの実現は、市街化の補講を大きく変化させる可能性をもつものと考えられる」 「このような変化の波の中においての将来の住宅立地の想定は、既存集落の存在する地域での生産性等の農業面での比重と、市街化への需要との調和をみながら、段階的に岡崎、豊田、金田、金目、旭、土沢地区へ配置を図るものとする。この場合において、市民の日常生活を営むうえでの最少単位の「近隣住区」の設定を考慮する」	
27-28	ウ 農業の動向と設定		「想定されるS60年代における農業地域は、城島、岡崎、金田、豊田、金目、土沢地区の一部の優良農地が考えられる。これらの地区における集落は、市街地の整備と対応して、近代的農業経営の形成が可能となるよう整備を進める」		
28	エ 自然環境保全地域	「想定される将来の優良な自然環境保全地域は、大磯、二宮両町に接する本市西南部の旭、土沢地区の山麓や丘陵地、さらに海岸部の一部を考慮し、広域的土地利用の有効性を最大限に展開して保存に努めるものとし、これらに地域における市民のレクリエーションの場としての必要な整備にあたっては、自然との調和を十分に配慮する必要がある」			
38-39	5 計画の指標	(1) 総人口と世帯数	計画策定時の昭和43年の実値が151329人であり、昭和60年時の計画人口を35万人に設定		
第2部 基本計画(S45～S54)					
第1編 都市基盤整備計画					
50	1章 土地利用 計画	(序文)	「～土地利用計画においても、市街化区域及び市街化調整区域の設定を基盤に、都市近郊農業の発展を阻害しないよう宅地化の方向を決め、農業地帯の保全を図ると共に丘陵、緑地の保全を図り、ある一定の範囲内の土地が最も有効適切な用途に供されるように～」		
59		(序文)	「S54年時人口23万5160人(中略)に対処するため、機能別土地利用は、住宅商業用2559ha,工場用として780ha、農業自然環境用として3449haを想定し～」		
59		(2)基本計画	ア 市街化区域および市街化調整区域の設定の方向	「(市街化区域は)八幡、四の宮、真土、中原、大神、田村の一部と特延、河内、纏および集落を主体に豊田、寺田縄、飯島、南金目、飛び市街地として岡崎、北金目の一部3397haを想定した。その他3391haを市街化調整区域として想定する」	
60		イ 風致地区	「自然景観の保全地域として高麗山公園を中心とする高根、万田地区と本市西南部の旭、土沢地区の山麓や丘陵地のほか既に風致地区として指定された海岸地区で急激に市街化しつつある柚子原、唐ヶ原の一部、さらに南北に通ずる幹線道路沿いの家屋密集地帯を除く地域を自然地として保全に努め、特に必要な部分については、公園緑地および風致地区の都市計画を定め整備保全を図る」		
63	2章 開発及び再開発	1節 開発計画	1 住宅地の開発	「(2)基本計画」 「(周辺丘陵地帯にきざしが伺える)大規模団地造成については、地域の状況を充分考慮し、さらに「宅地造成事業指導基準」により規制と誘導をし、造成事業者と市が一体的協力のもとに良好な生活環境の醸成をはかる」 「(1)現況と問題点」 「～急激な都市化の進行は日常生活に最低限必要な道路、下水、清掃、教育施設等の整備に莫大な投資を余儀なくされ、一般行政運営上大きな障害となりつつある」	
114	7章 上水道および工業用水	1節 上水道	土沢地区含む一部区域は、市営簡易水道給水区域に指定されており、人口増加を加味して、県営水道へ移管することが計画決定		
122		2節 公共下水道	市街地全域には公共下水道を整備する計画が立案された。		
127	8章 下水道	4節 その他の排水路	「西部のゆるやかな丘陵地は(中略)農耕に適しているが、市内産業の繁栄に伴い大幅な農地転用が余儀なくされている。(中略)急速な都市化に伴う下水排除は極めて悪く(中略)都市排水路の整備が必要となってきている」		

3編 産業経済の振興計画				
	1章 農業	(序)	「～今後ますます経営上困難な問題に直面すると思われるが、土地利用との調整を図りながら、都市近郊農業としての立地を生かし、発展させ、近代化と社会的地位の向上を図ることが重要となってきている」	
			「農業従事者の所得、生活水準を向上させるため、さきまに交付をみた農業振興地域の整備に関する法律の適用を受け、(中略)農業上の用途区分をお明確にし、地域の諸条件に応じた諸施策を図る」	
		1節 近代的経営の確立	(1) 現況	「エ 土地基盤整備事業」「～新しい農業経営に対応した圃場、施設の整備改良の必要性が急速に増大している。これに対し市は(中略)農業経営の合理化と生産性の向上を図り、農家に都市生活と同等の水準を享受できるよう土地基盤の整備を推進してきた」→実際の事業は、「農道整備」「かんがい排水事業」「圃場整備事業」「暗渠排水事業」が主」
	3章 林業	(1)現況、(2)問題点	薪炭林としての利用が失われ、代替え措置としてしいたげ栽培の促進が検討される。しかし、宅地造成の計画が各所で進められ、林業振興の意欲が関係者にはない	
		(3) 基本計画	「～畜産業の発展と合せ、採草地、放牧地等を計画すると共に、農閑期利用によるしいたげ栽培を強化に進め、(中略)山林利用の拡大と林産物の振興とを図る」	
	8章 観光とレジャー	(序)	「～本市の観光資源としては、湘南平を中心とした一連の丘陵地帯、土沢丘陵地帯、および海浜地帯が挙げられる」	
		(3)基本計画	湘南平丘陵地帯、土沢丘陵地帯および海浜地帯の開発を行うと共に、各地域を自動車道またはハイキングコースにより連結させる	

③平塚市農業振興地域整備計画（1972年）

線引きを実施した2年後には、農振法による平塚市農業振興地域整備計画が策定された。この計画では、調整区域に位置する農用地を中心に合計1776haの地域が農業振興地域、さらには農用地区に指定され、農業地帯の振興を図る諸施策が提示された。また、「集落区域内に介在する農用地」「道路等公共用地」「地区の就業状況からみて農業の近代化を図ることが困難である農用地」以外の農地が、転用を厳しく規制される農用地区の指定を受けることとなった。

そして、吉沢地区・ゆるぎ地区については、X社が買収したゆるぎ地区上部の一部農地とゆるぎ地区の山林を除く他全ての吉沢地区の農地が農業振興地域に指定された。その内の農用地区については、畑作が主であることを鑑み、機械化の促進や農道整備などの農業基盤整備を行う方針が示された。

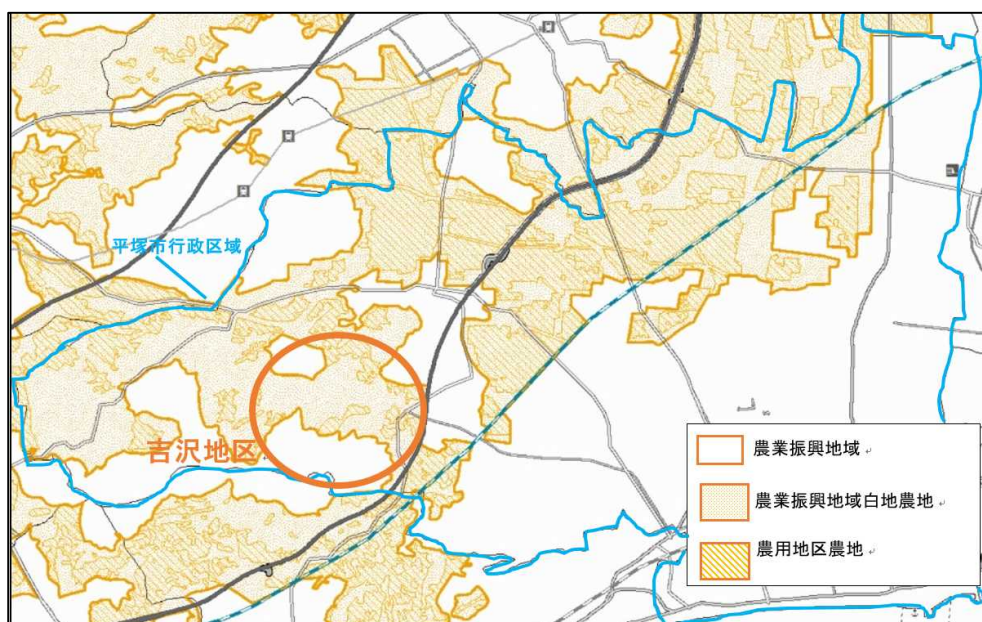


図4-3 平塚市の農業振興地域及び農用地区（2020年現在）

(4) 平塚市総合開発計画（1980年）

1980年代に入り、オイルショックを境に工業の発達に伴う人口増化はやや鈍化し、【第二次平塚市総合開発計画】では工場や住宅の「量の充足」から「質と環境の充実」へと基本方針を切り替えることにした（表4-25）。

そのため、食料生産地・緩衝緑地・避難緑地などという認識の下、農業地帯や丘陵地帯等の自然環境を保全し、調整区域や農用地区における開発行為を規制する基本方針は前計画から変化はない。西部丘陵地帯に対しては、大規模な開発行為を規制する旨が明文化されていた。

農業については、圃場や農道等の農業基盤整備に加え、農地の集積・流動化などの施策が掲示された。さらに、この頃から集落の生活環境整備の遅れを認識する旨が明文化され、集落内の道路や上下水道の整備などを総合的に取り組む方針が示された。また、開発行為の規制を方針に掲げながらも、既存宅地確認制度等によって調整区域内の住宅地開発が進み（スプロール）、農業的土地利用と都市的土地利用が混在したことで、集落コミュニティ内に社会的衝突がみられるようになったことも新たな農業地帯の課題として認識され、「農村環境改善センター」や「農村公園」等の設置が対応策として挙げられた。

表4-25 【第二次平塚市総合開発計画】の抜粋内容

計画名	第二次平塚市総合開発計画		発行機関	平塚市
発行年	1980年4月		計画対象時期	1980年～1994年(基本構想)
ページ	章		原文	
0	「はじめに」(石川京一市長)		「～昭和45年に第一次総合開発計画を策定し行政を進めてきましたが、この間、日本経済はオイルショックを境に高度成長から低成長へ急激な変化を遂げました。」	
第1部 基本構想				
19	Ⅲ まちづくりの将来像		「～まちづくりの将来像を『自然を愛し心ふれあう 明るく住みよいみんなのまちひらつか』と設定する」	
20	Ⅴ 人口と土地利用の構想	1 将来人口の想定	「昭和52年4月(計画策定時)201337人と20万人都市へと増加してきたが、最近における人口の増加率は、漸減してきている。特にS45年以降、人口の鎮静化の傾向が現われてきている。この傾向は、土地の開発規制、地価の高騰及び景気の停滞等であり、都市としての成熟期に近づきつつあることが考察される」(以上の現状を考慮して)この基本構想の目標年次の昭和69年の人口を273000人、世帯数88700世帯、1世帯当り3.08人と想定する」	
21		2 土地利用の構想	(1)農用地	「農用地については、農業生産の基盤として、また均衡のとれた地域環境の保全をはかるうえにおいても、農業振興地域における農用地区域の農用地を中心として農用地区域外の農用地とも一体性を確保した基盤整備を推進し、都市農業の優位性を生かした農用地利用の高度化を図ると共に農業経営の近代化形成につとめる。また、市街化区域内の農地については、都市生活および機能的な都市活動を確保する中で、調和のとれた都市の緑地空間としての保全につとめる」
			(2)森林	「森林については、郷土の保全、保健休養、および恵まれた自然環境の保全等の公益的機能と同時に、市民生活に重要な役割をもつ、自然的緑地として必要な保全と整備に努める」
			(3)宅地	「ア 都市化の進展する中で、今後、予想される世帯数の増加に対応しつつ、良好な居住環境を確保するための生活関連施設の整備をはかり、また、産業活動の積極的な場を確保するために必要とされる住宅地および商業、業務用地等の需要に対する適切な配慮と同時に必要な市街地の再整備等による計画的な土地利用の高度化をはかる」
22	Ⅵ 施策の構想	1 快適でうるおいのある緑ゆたかなまちづくり	(1) 快適な住まいづくりの促進	「今後宅地化が進む地域は自然との調和をもとに計画的な住宅宅地がはかれるよう指導する」
23			(2)公園・緑地の整備	「自然環境を生かした緑のマスタープランを策定し、(中略)整備保全につとめ、緑豊かな都市空間による居住環境の形成を図る」
			(3)みどりの拡充	「～本市に残された貴重な丘陵地・河川・海岸地帯の自然環境を大切に、緑化の推進ならびに緑の保全と失われた緑の復元に努める。」
			(4)下水道の整備	「～公共下水道整備事業を積極的に推進し、水洗化の想起普及向上につとめるとともに都市下水道・排水路についても整備推進をはかる」
			(5)生活道路の整備	「～幹線道路と機能的に分離し、なるべく通過交通を排除した居住環境の保全と、災害時の避難、消火、救助活動にも必要な道路として、狭あい道路の拡幅に配慮しながら舗装等の整備をはかる」
28		4 調和の活力ある生産性ゆたかなまちづくり	(3) 特色ある都市農業の振興	「農業地域が大きくみて市街化区域に囲まれている本市農業の特殊性に立つて、地域住民の農業理解を深めながら特色ある都市農業の振興をはかる。農業振興地域において、野菜、花き、果樹、畜産等の施設園地、野菜指定産地等の施策別営農団地の形成を積極的に推進し、集団的生産組織、農業の担い手の育成をはかり、農業構造の改善を支援し地域農業の高度化につとめるとともに農用地の流動化もはかり、農家の経営変化に対応させ意欲的な農業社の規模拡大をたすけ、農用地利用の合理化を推進していく。同時に価格安定施策、流通機構の改善整備を進める。団地施設の形成、水田利用の再編、畑作振興等とあわせて、農道、農業用排水路、ほ場整備等の生産基盤の整備を計画的に推進するとともに、農用地区域の継続的確保につとめる。生産の場であると同時に、生活の場である環境の整備については、生活環境の改善、福祉の向上、コミュニティづくり等、総合的な施策の推進をはかっていく。」

29	V II 施策の構想	4 調和の活力ある生産性ゆたかなまちづくり	(5) 個性を生かした観光の振興	「(中略)増大する余暇時間ともなう余暇活動の活性化を踏まえ、来誘客のみならず、市民生活をより豊かにするために、市民が作り上げた地域の特性、本市をとりまく周辺地域の環境等に配慮し、本市の恵まれた自然環境と歴史、文化財、市民生活、産業等を生かした観光振興を進めることにより、魅力ある「都市のよさ」を創出して行くようとする」
30		5 親しみと魅力ある都市機能ゆたかなまちづくり	(1) 土地利用の適正化	「限られた市域の有効利用をはかるために、土地利用構想に即して、本市の特性を生かし、それぞれの用途地域に適した土地利用をはかるべく、適正な行政指導と市民の協力により健全な都市環境の確保と自然環境との保全につとめ総合的、計画的かつ広域的に適正な土地利用の実現をはかる。特に市街化区域における開発については、乱開発を防止し良好な居住環境の形成につとめる。また、既成の市街地については、土地高度利用の必要性から土地利用の純化をはかり、市街地の秩序ある開発を誘導し、都市空間の合理的な確保につとめる。」
第2部 基本計画(S55～S64)				
第1章 計画の方向づけ				
36	V 計画の基本指標	1 総人口		「基本計画の目標年次である昭和64年における本市の人口を257500人とする。」
第2章 まちづくりの施策 1 快適でうるおいのある 緑ゆたかなまちづくり				
43	1 快適な住まいづくりの促進	(序文)		「(前略)今や住宅問題は、「量の充足」から「質と環境の充実」の時代へとその方向を大きく変えようとしている。こうした住宅事情の推移を踏まえて、都市計画との連携をはかり、土地区画整理事業の推進による住宅の改良をはじめ、開発行為および建設行為に対する指導等計画的な住宅配置の下で、民間建設と公的供給により思いと人間形成の場にふさわしい質と環境を備えた快適な住まいづくりの促進に努める。」
44		現況と問題点	1 住宅	「(前略)このように住宅ストックは増加してきたが住宅の質的な内容を示す居住水準の向上には必ずしも順調に進んでいるとはいえない(後略)。」
45			2 宅地	「宅地は、昭和48年のオイルショック以降の土地対策と景気の停滞を受け一時は沈静化の兆しを見せたが、最近の土地供給不足とマンションブーム等による地価の高騰化が再燃し土地対策の抜本的な施策が望まれる。本市の土地利用における丘陵地の遊休土地等、その有効な利用が重要な鍵を握ることになる。(後略)」
47	2 公園・緑地の整備	現況と問題点		「(前略)今後は、防災面等を重視した系統的公園緑地に配慮し、市民が安全で快適な生活が確保できるよう考慮しなくてはならない。特に西部丘陵地を主体に自然立地を活用した市民の森等の大規模公園や相模川河川敷を利用した都市緑地を整備し、憩いとスポーツ、レクリエーションの活動の場としての必要性が高まっている。(中略)このように従来の公園整備の方向とはかかる量的拡充のみになりがちであったが、今後の緑のマスタープランと整合させ、グリーンベルトやハイキングコースも含め、公園相互の連絡をはかる「緑のネットワーク」の整備を行い都市空間の質的向上へとその方向転換をはかっていることが大きな課題である。」
50		長期目標		「1 市民1人当たりの都市公園面積を10.0㎡とし公共的緑地面積は4.0㎡の確保を図る」 「4 幹線道路および生活道路に植栽された街路樹と併せてグリーンベルトおよび緑道、ショッピングモールに連なった「緑のネットワーク」づくりに努める」
52	3 みどりの拡充	現況と問題点		「(前略)緑の保全については、市内に残されている市民の親しみと愛着のある良好な樹木、樹林を保全樹等として指定しているが、そのほとんどが社寺林で、将来的に緑地として担保されているものであって、一般的な緑地については、全面的な保全が現状では困難で、開発等により一部を消失する危険にある。(中略)また西部丘陵地に存在する自然林は、本市の歴史を物語るもので、今後の自然環境の優れたまちづくりには欠かすことのできないもので広く、保全するよう努力しなければならない。(後略)」
53		1 施策	「(1)緑の保全と復元」「イ 保全と復元」「イ)自然緑地の保全と復元」 「自然林の有する西部丘陵地を大規模な開発から計画的に保全する。また植生調査によって示唆された河川、海岸等の良好な植物群落地域や水辺地の積極的な保全をはかる。また、今後長期的に緑地が担保される「ふるさとの森」(地域住民の森)の復元をはかる。」	
53	4 下水道の整備	現況と問題点	1 下水道	「(前略)しかし、現況の公共下水道の整備状況を市街化区域面積(3080.5ha)に対する割合で見ると、表1のとおり19.9%と低い水準になっているが、こうした水準は本市のみに限ったことではなく、全国的な共通の問題である。平塚市住民実態調査においても下水道整備に対する要求は高い。従って今後は市民の要求に応えるべく市街化区域については、計画的な整備が必要である。(後略)」
第2章 IV 調和と活力のある 生産性ゆたかなまちづくり(産業経済環境)				
171	3 特色ある都市農業の振興	(序文)		「一般に、都市農業の役割と貢献については、鮮度の高い食糧生産の場である、都市と農村の連帯の場である、有機廃棄物利用の循環系であることなどがあげられている。また、公害防止の緩衝緑地、溢水・氾濫時の治水緑地、災害時の避難緑地としても機能していることなどが指摘されている。このように公益に満ちたとし農業を、今度どのような形で農政のなかに位置づけていくのかと言う事は大きな課題である。(後略)」
175		現況と問題点		「(前略)農業の健全な発展のためには、農業生産基盤を整備するとともに生産と生活が直結する集落の生活環境の整備促進も急務である。情報化社会の中で、生活の広域化にともない農業集落にも都市的生活様式が導入され、都市に比べ社会投資の集積の少ない農業集落の生活環境の整備のたちおくれが目立ち始めている。特に農住混在が普遍化した農業集落では、農家・非農家の相互理解と連帯感を醸成するコミュニティづくりも課題である。」
175		2 施策	「(3)農村環境の整備」「ア 基盤の整備」 「集落内の道路には集落交通およびその他日常生活の安全性、利便性を確保するため、既設道路を中心として最低幅員4以上に整備する。整備にあたっては、曲部は正につとめ交差点に隅切り、カーブミラー、ガードレール等の安全施設を総合的に整備する。農業用排水施設整備は、地域排水整備施設、集落排水施設整備をも兼ねているので集落排水、断面拡幅改良を重点に多機能の一体性に留意して整備する」 「(3)農村環境の整備」「イ 施設の整備」 「農村地域の住民を対象としたコミュニティ施設の中心的施設として農村環境改善センターを建設する。農家と非農家の混在する農業集落にあつては、地域住民の連帯感が希薄であるので各集落の集会所の整備をはかる。一般市民のレクリエーションの場として利用できるような緑に囲まれた農村公園をあわせて設置する」	
第2章 V 親しみと魅力ある 都市機能のゆたかなまちづくり(都市環境)				
193	土地利用の適正化	現況と問題点		「(前略)道路網や鉄道を骨格として都市が形成され、平塚駅周辺に商業、業務機能が集積し、工業は主として相模川沿岸地帯にあり、これに撰氏、商住、住工混在の既成市街地、スプロール化した周辺住宅地となり、更にこの外周部に農業および森林地域と隣接に大きく広がりをみせている。土地利用の動向を地目別にみると表1の通り、農地・山林が減少し、これに変わって宅地、雑種地が増加している。これらは大野、旭、神田等の市街地周辺地区において盛んであり、本市の都市化の傾向を示している。」
196		計画		「(4)開発促進」「ア 土地利用の高度化」 「既成市街地における都市機能の充実と商業業務機能の拡大を図るため、土地区画整理事業や市街地再整備事業等の推進により、公共施設の整備、オープンスペースの拡大と土地の高度利用を促進する。」
197		1 施策	「(5)開発抑制」「ア 農用地の保全」 「農業振興地域における農用地の保全をはかり都市農業として効率的かつ高度な利用ができるよう。農道、かんがい排水等農業生産基盤の改良整備を推進する。」 「(5)開発抑制」「イ 自然地、森林等の保全」 「市民の自然地に対する希求にこたえるため、西部丘陵地帯、高麗山公園、湘南海岸公園や相模川河口付近等の優れた自然景観の積極的な保全を図る。また地域森林計画対象の森林については、開発等による面積を最小限にとどめ、自然地としての保護に努める。」	

(5) 新平塚市総合計画（HOT プラン 21 湘南ひらつか）（1988 年）

①新平塚市総合計画（1988 年）

1988 年に策定された【新平塚市総合計画】は、バブル経済期の影響が色濃く出た内容となっていた（表 4-26）。この時期は、少子高齢化の動向が顕著になり始め、農業従事者数も減少傾向が続いていた時期である。自然環境の保全を基本方針に据える一方で、都市化の進展に伴う農地や山林の減少、遊休化の増加といった農業衰退化の問題に対しては、バイオテクノロジー等の先端技術を活用する基本方針が新規に示された。

この基本方針に基づき、西部丘陵地帯に対しては【ばらの丘ハイテクパーク構想】という開発計画が新たに講じられ、【新平塚市総合計画】における重点施策の一つに位置付けられた。

これは、市の中で農業の衰退が著しい西部丘陵地帯に、先端技術を活用する研究機関や企業を誘致し、それと同時に移住者用の住宅地や既存集落の生活環境を整備して西部丘陵地帯の活性化を図るという内容である。当時の神奈川県【第二次新神奈川計画】において、平塚市を含む相模川以西の湘南地域が、研究機関等を集中的に誘致する「西のハイテクゾーン」に位置づけられていたことに由来していた。

このようにこの構想は、それまでの調整区域内の開発抑制方針とは明らかに一線を画すものであった。その背景には、市域レベルでは都市的土地利用が平塚駅周辺に集中していたこと、県域レベルでは都市化が横浜・川崎の地域に集中していたことなど、ある中心部に諸機能が一極集中する現状を是正し、多極分散型土地利用を目指す方針に変化したことが挙げられる。平塚市においては、駅周辺の集中化は居住環境の低層高密化・住工の混在、緑地の減少といった問題を引き起こすという見解を当時は示しており、現在の「コンパクト+ネットワーク」の考え方とは真逆の発想を有していたといえる。

表 4-26 【新平塚市総合計画】の抜粋内容

計画名	HOTプラン21 湘南ひらつか 新平塚市総合開発計画(基本構想)		発行機関	平塚市	
発行年	1985年4月		計画対象時期	1985年～2010年(基本構想)	
ページ	章		原文		
基本構想					
序論					
0	はじめに(石川京一市長)	〔第2時平塚市総合開発計画を策定したが〕しかしながら、今、高齢化、先端技術が、高度情報化、価値観の多様化などといった21世紀に向かう新しい時代の波がうちよせています。そのような時代の中で魅力ある私たちのまちを想像していただくために、新たな指標が必要となっています。このことから、(中略)新平塚市総合計画を策定いたしました。〕			
13	2 計画策定の背景と意義	〔(前略)しかしながら、昭和50年代初期にあらわれた人口の高齢化、先端技術化、高度情報化、国際化の進展、市民の価値観の多様化、高度化する諸情勢が顕在化しつつあるとともに、21世紀に向けて、さらに大きな経済環境の変化をもたらすものと予測されています。こうした状況の変化に伴い、第二次平塚市総合開発計画をとりまく諸情勢および諸条件にも変化が生じており、多様化、高度化する行政需要に対処するためには、長期的な視点に立った総合的、計画的な行政運営が一層必要になっています〕			
18	4 21世紀への展望	(1)人口の高齢化	〔今後、本市の総人口に占める各年齢層の割合は、高齢人口は増加、年少人口は減少、生産年齢人口は横ばい傾向という変化を辿るものと予測されます。〕		
19		(2)市民生活の変化	〔所得の上昇と余暇時間の増大、さらに、高度化や高度情報化などの進展にともない、市民の価値観、生活意識は大きく変わりつつあります。(中略)地域の特色をいかに、自立都市として特色ある都市形成を進めるとともに、周辺都市との連携によるネットワークの形成が必要です。このため、海、川、丘陵など地域資源を活用しつつ、首都圏の主要な地域中心都市にふさわしい個性と魅力に満ちた都市整備を進めるとともに、イベントなどによる地域PRに努める必要があります。〕		
20		(3)産業構造の変化	〔(前略)21世紀初頭の産業構造を展望すると、企業の国際化、国民の価値観の多様化、技術革新の進展などを背景に大きく変貌していくことが予想されます。(中略)先端技術には、エレクトロニクス、バイオテクノロジー、新材料などが、今後、これらが大きく成長するものと予想されます。そのため、今後は地域経済においても、先端技術産業の導入を含め、先端技術を核とした地域技術の育成が重要な活性化の鍵と成ります。(中略)さらに、県内で高い位置づけにある農業のバイオテクノロジーやエレクトロニクス技術を活用し高付加価値、高生産農業の展開、情報経営安定への応用にも努める必要があります。(後略)〕		
22		5 計画の基本的な考え方	(3)重点的施策の明示	〔まちづくりにおいては、各分野の施策を列挙し、その推進に努めることは当然ですが、特に、計画がわかりやすく、また、誰にもまちづくりの目標が明確になるよう、重点的に取り組むべき施策を絞って明示します。〕	
本論					
29	1 めざす都市のすがた	〔(前略)めざす都市のすがたを次のように定めます。〕「きらめく海 緑の丘 創造とつながる湘南の都市 ひらつか」このめざす都市のすがたを達成するため四つの基本目標を設定し(中略) (1)健康といきがいと満ちたふれあいのある湘南の都市 (2)多様な産業と技術を創出する活力ある湘南の都市 (3)豊かな人間性と文化をはくむ魅力ある湘南の都市 (4)都市活動と自然が調和した快適な湘南の都市			
31	3 将来の人口	〔21世紀初頭(2010年)における人口は、おおむね30万人と想定します。〕			
33	4 土地利用の構想	(序文)		〔(前略)今後の土地利用にあたっては、これまでの土地利用形成の歴史などに配慮しつつ、本市の自然的、社会的、経済的および文化的な諸特性をいかに活かすとともに、社会経済環境の変化に十分対応する計画的な整備、開発、保全に努めます。〕	
35		2 土地利用の基本方針	(1)自然環境の保全と積極的活用	〔市内に存在する海、川、丘陵などの自然資源は、地域に豊かな生活環境を創出する貴重な要素です。これらの資源は極力保全に努めるとともに、資源の有効性を、市民の生活、諸活動に積極的に活用しながら維持、管理に努めます。〕	
36			(2)新たな機能を導入する拠点の確保	〔本市を取り巻く社会経済環境の変化に対応するために必要な新しい機能を整備する拠点を、市街地や既存都市機能集積との連携、機能分担を進めつつ確保に努めます〕	
37		3 土地利用の方向	(1)都市的土地利用	〔自然環境との調和に努めるとともに、都市基盤などの整備との整合のもとで、将来人口に対応した市街地の計画的拡大を進めつつ、海、川、丘陵などの自然資源を活用し、快適な都市環境の創造に努めます〕	
37	(2)自然的土地利用		〔周辺地域との調和に努めながら、農業用地、森林用地、河川、海岸などの保全と活用を進めるとともに、市街地緑地の保全、創出と適切な管理を進め、良好な自然環境の保全に努めます〕 〔ア 農業用地〕「農業用地については、生産の基盤として、農業用地の確保に努めるとともに、生活環境、自然環境に重要な役割を果たすことから、地域の特性に応じた土地の有効利用に努めます」		
基本計画(S63年度～S75年度(13年間))					
52	2 人口	(1)総人口	〔本市の人口は、昭和61年10月1日現在232485人です。(中略)本市の総人口は、今後ともゆるやかに増加を続け、計画目標年次の昭和75年度には、274000人になると想定します。〕		
55	3 土地利用計画	(序文)		〔(前略)市街化区域の拡大は、人口増加や産業立地などにもともなう新たな都市的用地需要に対応するため、必要に応じ都市環境と自然環境との調和に配慮しつつ、適正な市街化区域の確保に努めます。また、社会経済情勢の変化や価値観の変化などにより、用途地域の見直しの必要性が生じたときは、実施するものとします。〕	
55		(1)土地利用の現況と課題	〔(前略)本市は、我が国の国土幹線上に位置することから、市街地の形成が早くから行われてきました。このため住宅、商業、工業などの都市的土地利用は、平塚駅を中心とする南部地域に集中し、本市の諸活動の中心的役割を担ってきました。このことは同時に、中心市街地の低層高密度化、住工の混在、市街地内の緑地の少なさなどの問題を生じさせています〕		
重点的施策の展開					
3 活力ある産業基盤づくり					
86	1 平塚ばらの丘ハイテクパーク構想	目的	〔新しい科学、産業技術と多様な人材をはくむくみつつ、地域の自立と経済の高度化を進めるため、湘南丘陵に展開する自然との調和に努めながら、農業、バイオテクノロジー、エレクトロニクスを軸に高階教育・研究開発機能を集積し、複合的機能のハイテクパーク構想を形成します。〕		
		基本方針	〔(1)研究開発機能を集積しながら、科学知識、技術の教育、研究活動や多様な交流を進めるとともに、情報拠点の形成に努め、新しい知識、技術、情報の創出と人材の育成に努めます。〕 〔(2)先端技術を組み込んだ知識・技術集約型のモデル農業を創出します〕 〔(3)恵まれた自然環境をいかして、快適な居住環境やレクリエーション機能を整備します〕 〔(4)理工系大学など新たな大学を誘致して、既存大学を含めた大学の活用を進めます〕 〔(5)地域の内外や機能相互の有機的連携を進めるとともに、ハイテクパークの活動を支援するソフト・ハードの基盤を整備します〕		
施策体系別計画					
2 多様な産業と技術を創出する活力ある湘南の都市					
2-2 地域特性をいかした農業、漁業、観光の創出					
162	①都市型農業の振興	現況と課題	〔農家戸数は依然、減少の傾向にありますが、減少率は鈍化しています。また、専業農家戸数は、総農家戸数の15.9%を占め、少し増加しています。〕 〔都市化の進展にともない、農業用地、森林の減少と農業用地の遊休化がみられるため、計画的な農業用地、森林の保全と活用が必要となっています。〕 〔農村集落における混住化が進み、生産活動や水利用をめぐる調整が必要となっています。〕		
163		基本方針	〔優良な農業用地、森林の保全と農業を活用したふれあいの場の創出など農業用地の有効利用を進めます〕 〔農業経営の効率化と安定化に努めつつ、産業として自立できる農業を目指します。〕 〔バイオテクノロジーなど先端技術を導入し、農産物の生産性向上に努めます。〕 〔生産活動と調和した生活基盤施設の整備を進め、快適な集落環境を形成します〕		
164			施策の方向	1 計画的な生産基盤の整備	〔(1)土地改良事業の推進〕〔(2)農道、排水路の整備〕
165				2 農業用地の有効活用	〔(1)農業用地利用増進事業の推進〕 〔農業用地の流動化を進め、農業用地の有効利用と中核的担い手農家の経営規模の拡大に努めます(後略)〕
170	③ふれあいのある観光の創出	施策の方向	2 観光拠点の充実	〔(1)観光施設の充実〕〔(2)美しい景観の創造〕〔(3)ハイキングコースなど観光のネットワーク化〕	
4 都市活動と自然が調和した快適な湘南の都市					
4-1 計画的な市街地の形成					
215	①市街地の整備	現況と課題	〔(前略)市街地化が進む周辺市街地は、面的な市街地の整備が必要になっています。新市街地においては、生活環境の改善、良好な宅地の計画的供給が今後の都市整備の課題となっています(後略)〕		
216		基本方針	〔(前略)周辺市街地および新市街地は、土地の有効利用や良好な居住環境が形成されるよう、計画的な都市基盤整備を進めます〕 〔(4)民間開発の既成・誘導〕 〔市街地の計画的な整備と優良宅地の供給を図るため、都市計画関連法令に基づく既成、誘導及び開発事業指導要綱の一体的運用を行い、開発事業の適正誘導に努めます〕		
4-3 恵まれた自然の保全と活用					
235	③都市緑化の推進	基本方針		〔(前略)市民とともに緑の普及活動を進め、緑のネットワークづくりに努めます〕	
		施策の方向	2 緑の保全と活用	〔(2)緑に親しめる森林の活用〕 〔湘南丘陵の森林を自然に親しむ広域公園として整備するよう県に働きかけ、森林浴の場として活用します〕	

②ばらの丘ハイテクパーク構想（1988年）

【ばらの丘ハイテクパーク構想】が具体的にどのような構想であったか、平塚市が発行した計画資料⁶⁾を基に、以下項目毎に考察していった。

<構想の経緯・問題意識>

【ばらの丘ハイテクパーク構想】は、平塚市唯一の広大な田園丘陵地帯である西部丘陵地帯を対象に策定された総合活性化施策であり、1970年代末頃から地域住民との協議や調査を続けていた。問題意識として、都市化の進行や農業経営環境の変化に伴って農地や山林の管理放棄化が進行したこと、集落人口が減少し衰退化の傾向があったことが挙げられ、これらの課題を解決する目的で、この構想は策定された。1988年に、開発予定区域の地権者を中心に「湘南丘陵整備推進研究会」が組織され、計画資料にも「永い間の悲願であった地域整備への気運が高まった」と記述されているように、この構想は一部の地域住民の間では好意的に受け止められていたことが考えられる。

<構想の目的>

計画資料においては、

- ①アグリ・バイオ・エレクトロニクスを軸に、大学、研究開発機能、交流拠点、居住空間などを整備・集積し、地域産業の活性化と生活環境の向上を図る。
- ②里地里山の環境を尊重し、一体的なハイテクパークを形成するために、新規の都市開発、都市基盤・集落環境の整備、緑地や農地の保全等について総合的に取り組むの2点を構想の主な目的としていた（図4-4）。

しかし、先端技術を研究する機関や企業を誘致して農業の栽培技術の発達を図り、農業衰退化に対応するなど、構想の実現可能性については不確かな部分があるのは歪めない。

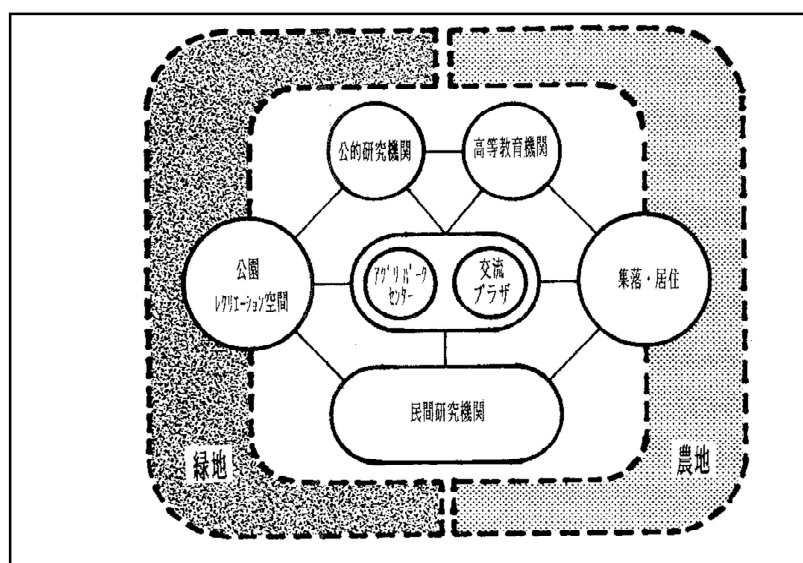


図4-4 ばらの丘ハイテクパークの形成イメージ

※平塚市の計画資料⁶⁾より抜粋

<構想の全体像>

「西部丘陵地帯において、研究開発機能（研究機関など）と交流機能（情報センターなど）、レクリエーション機能（公園など）、居住・生活サービス機能（住宅地）等の諸機能を分散的に配置・整備し、旧住民や新住民、来訪者にとって、緑と職・学・遊・住の複合した魅力ある環境共生型の生活空間を整備する」ことが計画資料に示された全体像の要約である。実際、開発計画区域はゆるぎ地区や現在のめぐみが丘、神奈川大学など西部丘陵地帯の中で分散的に配置され（図4-5）、建物関係の開発計画区域は合計で約260haとなった。このうち約半分は開発区域内緑地である。さらに、研究機関等の従業者数を約2400人、新住民人口を約15000人と設定しており（2010年時点）、1990年当時の土沢地域の人口（約5000人）の約3倍を目標人口に据えていたことになる。

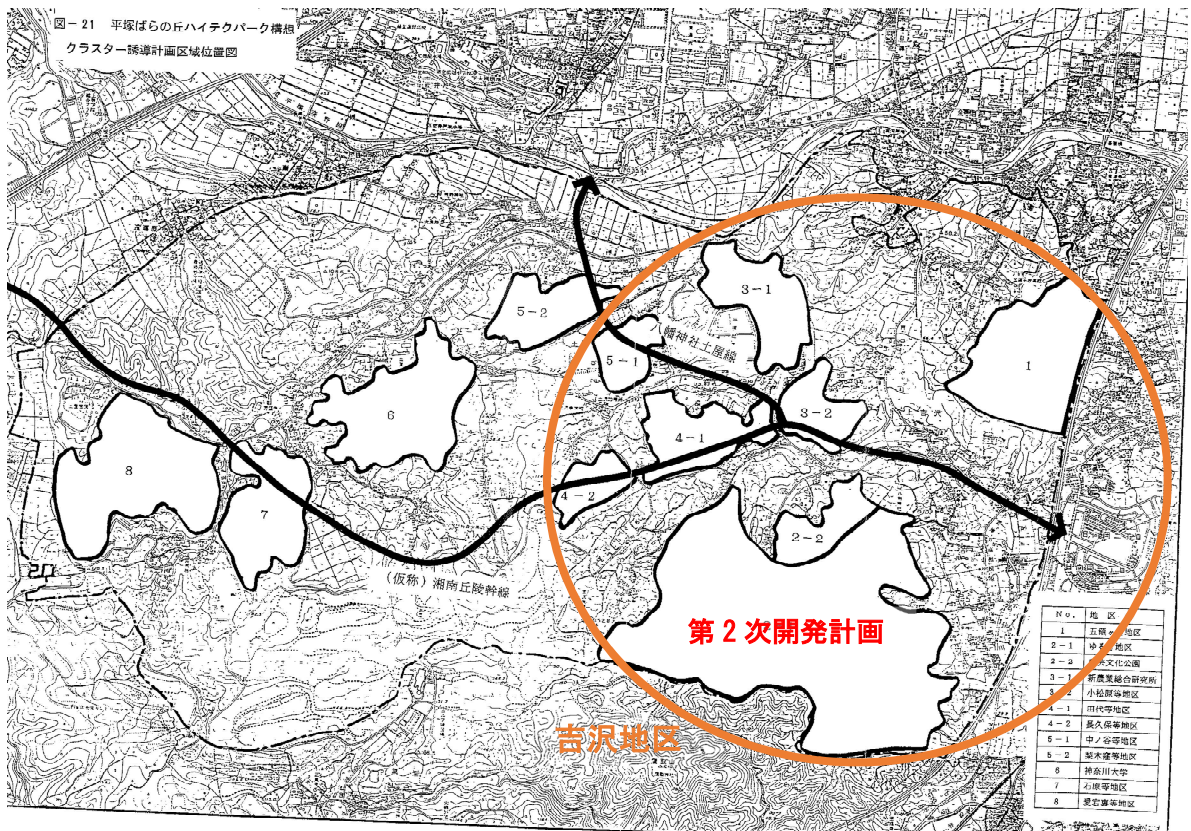


図4-5 ばらの丘ハイテクパークの全体マスタープラン

※平塚市の計画資料⁶⁾より抜粋

<開発の基本方針>

比較的小規模な開発単位のいくつかを一つの開発理念等に則って有機的に開発していく「クラスター開発方式」を、以下の理由で採用していた。

- ・ 開発単位を適正規模に設定でき、様々な自然条件や社会条件に細かく対応できること
- ・ 状況の変化に柔軟に対応でき、投資の無駄を紡ぎえること
- ・ 地域住民が構想・計画段階から参加しやすいこと

このように、開発を抑制するグリーンベルトであるという調整区域の性格からなるべく

離反しないようとした平塚市の態度が垣間見える。この方式を採用したために、めぐみが丘は造成されることとなったが、その後のバブル経済崩壊という社会状況の変化を受けてゆるぎ地区の開発計画は中止されることとなった。

<ゆるぎ地区における開発計画の内容>

ゆるぎ地区においては、産業研究系、交流系、住居系が集積した建物関係の開発が中心となる計画（X社の第1次開発計画に相当）と、「農芸文化公園」を整備する計画の2種類で構成され、一体的に推進していくとされていた。

・第1次開発計画

X社が開発主体となる第1次開発計画において、ゆるぎ地区は構想の中で「最も保存が望まれる霧降り水系と広大な斜面緑地を含む地区」であるとされ、保全と開発のあり方に十分配慮するという開発方針が示された。具体的には、調整区域内の開発であることに留意し、開発計画区域の5割以上を緑地として保全することとした。

その結果、産業研究系敷地を20ha、交流プラザ等の交流系敷地を5ha、住宅系敷地を30haと、合計55haのゆるぎ地区の敷地を整備する計画が示され、これは開発計画区域の約4割に相当する。残りの約6割の区域が保全緑地となった。

図4-6・図4-7に示した各土地利用のゾーニングをみると、産業研究系の敷地は、ゆるぎ地区の北側尾根に分布する山林と白地農地上に充てられた。交流系及び住宅系の敷地は、松岩寺が位置する南側尾根の山林と白地農地上に充てられた。二つの尾根の境の霧降りの滝が位置する谷筋のエリア一体は保全緑地とし、自然公園的活用を図る方針が示された。

なお、もし第1次開発計画が実行に踏み切った場合、X社は1960年代に買収した加え新たに計画区域に位置している山林や農地を買収する予定であった。

・農芸文化公園

農芸文化公園は、北側尾根の下・中部に広がる、農用地区農地に充てられた。転用条件が厳しい農用地区農地に充てられた理由として、当時から後継者不在の問題が表出し、数十年後現行のままでは耕作放棄地となるのが明らかであったことが考えられる。

農芸文化公園は「自然と農業」をメインテーマとし、楽しく親しめることに重点を置いたレクリエーション施設を整備する方針が示された。具体的には、ローズガーデンや学習・体験型の科学館、農業レストランなどの施設を整備することが計画されていた（図4-6）。

以上の通り、【ばらの丘ハイテクパーク構想】におけるゆるぎ地区の開発計画（第2次開発計画）は、バブル経済の影響もあり、里山や緑地の存在価値よりも利用価値に焦点を当て、「自然に触れ合う、自然を活用する」といった名目で様々な施設や住宅を導入する計画であったと言える。

＜吉沢地区の既存集落の整備方針＞

構想では、新規開発事業のみならず既存集落及びその周辺地域の整備も盛り込まれていた。

吉沢地区の既存集落（上吉沢・中吉沢・下吉沢）周辺においては、自然と調和して旧住民と新住民が共存する集落環境の形成が基本方針に示された。具体的には、吉沢地区の土地利用のバランスを考慮して、中吉沢と下吉沢の集落の間部分に新規住居（住居系）と集落センター（交流系）を配置した。農地について、既存の農業振興地域の農用地区農地は、基本的には農地保全ゾーンと設定し、一部の農地は市民農園や研究系施設との連携を計画した。

また既存集落においては、上下水道の整備や区画整理を行うことが計画され、生活環境の整備がこの時期に入りようやく積極的に検討されるようになったと言える。

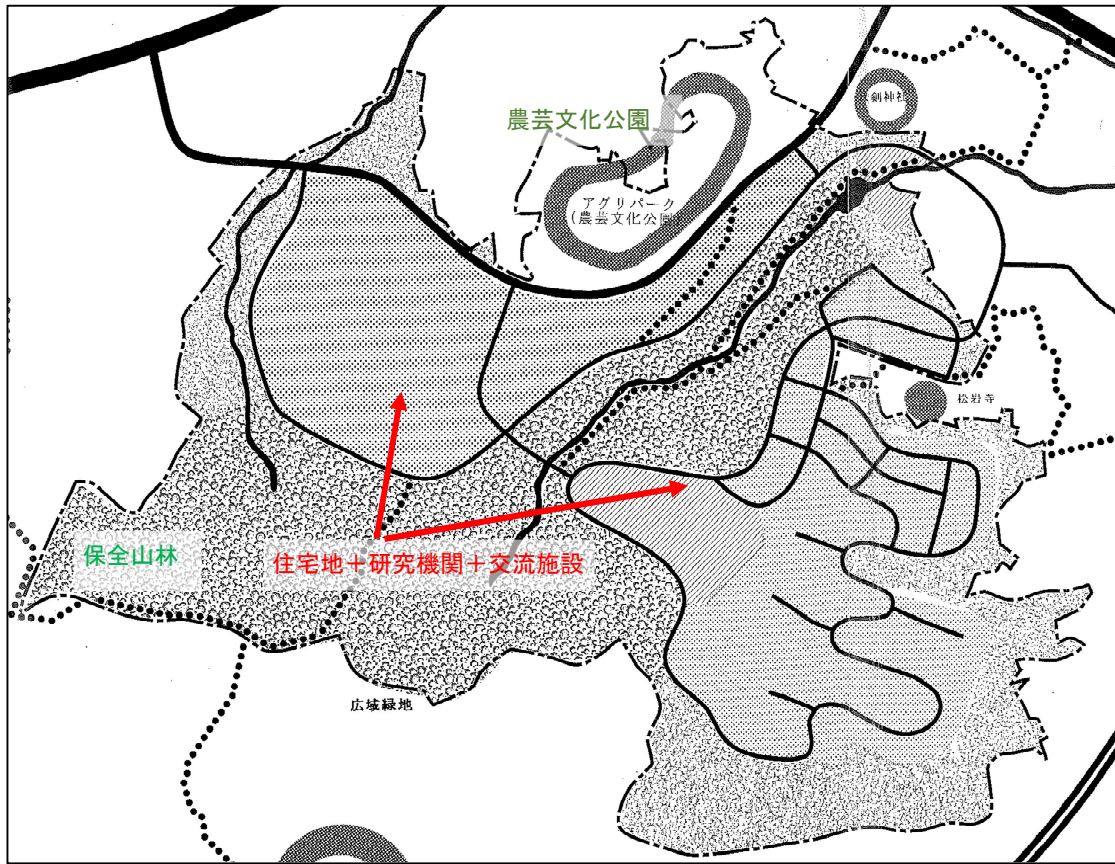


図 4-6 ゆるぎ地区の第 1 次開発計画と農芸文化公園のゾーニング図 (地図版)

※平塚市の計画資料⁶⁾より抜粋

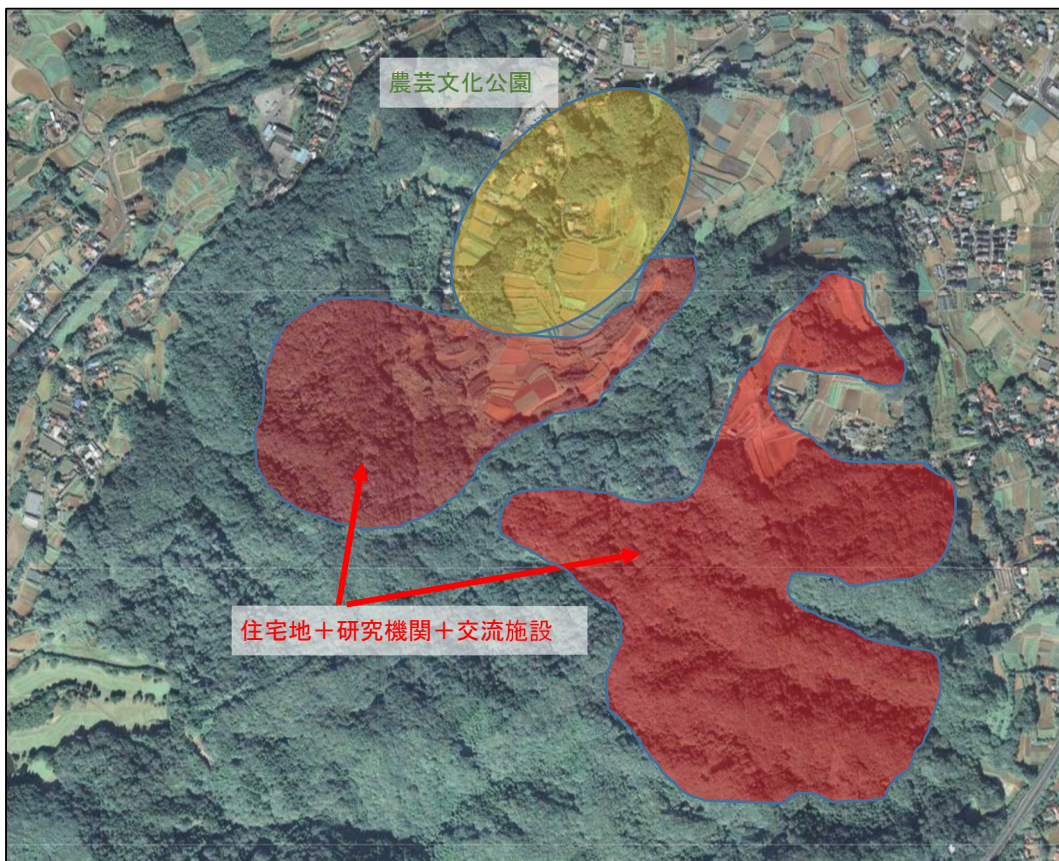


図 4-7 ゆるぎ地区の第 1 次開発計画と農芸文化公園のゾーニング図 (空中写真版)

＜構想の結果＞

バブル経済期に策定された【ばらの丘ハイテクパーク構想】であったが、その後バブル経済が崩壊し、めぐみが丘や神奈川県農業技術センターなど、構想の一部しか実現には至らなかった。

また、平塚市議会などにおいて、丘陵地帯の自然環境を保全する方針と構想中の開発計画の内容が矛盾していないか、という意見が散見され、構想に反対する人々が少なからずいたことが伺えた。

このような経緯から、ゆるぎ地区の第1次開発計画や農芸文化公園、吉沢地区既存集落の整備等は結局実現されず、次の総合計画以降また新たな土地利用方針が充てられることになった。

③平塚市農業振興地域整備計画改訂版（第2次）

【ばらの丘ハイテクパーク構想】など、土地利用の大幅な改変を伴う計画が1988年に策定されたので、それに対応するために1年後の1989年には農業振興地域整備計画も改訂された。首都圏に対する生鮮食品の供給基地としての位置づけを明確にするために、前計画に引き続き、農道や用水路などの農業生産基盤の整備や農業経営の自立化などの方針が示された。また新たに、農業振興地域整備計画においても集落の生活環境を整備する方針が示された。

また土地利用について、住宅地や工業用地など農業以外の土地利用の需要が相当程度見込まれるため、農用地地区農地の計画的な保全と集団化により、生産性の高い農業形成に努める方針が示された。他用途に関しては、比較的生産性の高い集団農用地以外の土地をあて、農業と関連する産業の調和がとれた効率的な土地利用を推進することが示された。

(6) 新平塚市総合計画 改訂基本計画 (1998年)

①新平塚市総合計画 改訂基本計画 (1998年)

1998年に、新平塚市総合計画は基本構想についてはそのままに、基本計画及び実施計画の改定を行った(表4-27)。しかし、バブル経済崩壊、阪神・淡路大震災の発生、リオ宣言に代表される国際的な環境問題に対する意識の高まり、市の人口減少・少子高齢化の顕在化、などの社会情勢の変化を受けて、前計画の内容から大幅な変更がなされていた。

まず、西部丘陵地帯に対する【ばらの丘ハイテクパーク構想】が事実上撤廃され⁽¹⁾、新たな重点施策として「湘南丘陵ふれあいの森プラン」が策定された。このプランでは、農業等の先端技術を研究する機関を引き続き誘致するとしていたが、一方で住宅系の開発計画が撤廃されており、ゆるぎ地区のX社の第1次開発計画も例に漏れず撤廃された。代わりに、ボランティアを基調とした、市民や大学、企業等の交流・連携事業によって、丘陵地帯の里山環境の保全活動を図る方針が付与された。具体的には市民農園、自然公園、農業公園など、大規模な土地改変を伴わない程度の、レクリエーション利用に資する施設の整備が計画された。

ただし、ばらの丘ハイテクパーク構想時の農芸文化公園の計画は撤廃されている。

表 4-27 【新平塚市総合計画 改訂基本計画】の抜粋内容

計画名	新平塚市総合計画 HOTプラン21 湘南ひらつか 改訂基本計画		発行機関	平塚市
発行年	1998年		計画対象時期	1998年～2006年
ページ	章		原文	
8	計画策定にあたって		「(前略)しかし、(前回計画策定以降から)この間、社会経済の動きをめぐる大きな潮流は、その変化のスピードをさらに加速させています。高齢化と少子化の進展、ライフスタイルの多様化、阪神・淡路大震災を契機とした安全意識の高まりのほか、グローバル社会の到来や情報通信分野に代表される技術革新の進展、地球規模での環境・資源エネルギー問題の顕在化など、平塚を取り巻く社会経済環境は著しく変化しています。(後略)」	
重点目標と12のプラン				
12	将来都市像の実現に向けた3つの重点目標と12のプラン		「潮風と花のかおる湘南ひらつかまちづくり」 重点目標1「地域で支えるいきいきコミュニティ」 重点目標2「にぎわいと躍動のまちづくり」 重点目標3「みんなで親しむ水辺とみどり」 重点目標1 地域で支えるいきいきコミュニティ	
20	1-3 自然と共生環境グリーンプラン	基本方針	「豊かな自然や生態系を大切に、自然と人が共生するふるさとづくりを進めます」	
		プランの内容	「地域環境像の創造と環境意識の啓発」「地球にやさしいエネルギー対策の推進」「循環型社会システムの実現」「自然との共生をめざした環境づくり」 →「清らかな水や豊かなみどりの保全・創出などにより、野生動植物の生態系を守るとともに、生活やレクリエーションなどの場を通じて自然と人が身近にふれあえる環境づくりを進めます」	
重点目標3 みんなで親しむ水辺とみどり				
42	3-4 湘南丘陵ふれあいの森プラン	基本方針	「湘南丘陵の豊かな緑の中で、市民が自然を中心に人や芸術、科学とふれあう憩いの森づくりをめざします」 「新たな研究開発機能などの誘致によるサンツ業研究ゾーンの形成や、自然を生かしたテーマパークの誘致など自然と調和した拠点づくりを目指します。」	
		プランの内容	自然と親しむ場の整備	「湘南丘陵の豊かな自然を保全するとともに、無農薬・有機栽培などによる特色を持った大型市民農園、ホテルや野鳥等の自然観察園の整備、自然を活用したテーマパークの創出など、環境学習の場として、また自然と親しむ憩いの場として整備を進めます」
			スポーツ・芸術の場づくり	「湘南丘陵の恵まれた自然の中で、市民が互いに親しみふれあうスポーツの場を整備するとともに、絵画や工芸などの創作の場として、森の工房を整備します。」
43	展望のあり方	「湘南丘陵のすぐれた自然環境を活かし、先端技術産業や研究開発機能、高等教育機関の誘致を図ります」		
分野別計画				
I 健康といきいきに満ちたふれあいのある湘南の都市				
I-2 市民生活				
67	2 ボランティア	II 基本方針	「よりよい地域社会の創造に向け、市民が自ら活動し助けあうボランティア意識の高揚に努めます」 「地域におけるさまざまな団体・グループのボランティア活動を支援します」 「市民の自主的なボランティア活動を充実するため、活動拠点の整備を進めます」	
II 多様な産業と技術を創出する活力ある湘南の都市				
II-1 産業				
94	4 農業	I めざす姿	「農業基盤が整備され、農業経営共同化が進み、先進的な都市型農業が展開されます」 「市民農園やもぎとり園を通じて、都市住民と農家の交流が活発に行われています」	
95		II 基本方針	「優良な農地の整備を進めるとともに、農業経営の効率化と安定化を図ります」 「農家と都市住民のふれあえる場の創出や人材育成により、農業の新たな展開を図ります」	
		III 施策の方向	①農業基盤の整備	
			②農用地の保全と有効活用	「農用地の保全を図るとともに、農用地の流動化や、市民農園などによる積極的な活用を進めます」
			③農業用施設・設備の整備	
			④農業経営の強化と人材の育成	
⑤集落環境の整備	「道路や排水路の整備を進め、良好な集落環境の形成を図ります」			
⑥農業を通じた交流の推進	「大型市民農園・体験農園の整備や直売所の普及を進め、都市住民と農家の交流を図ります」			
IV 都市活動と自然が調和した快適な湘南の都市				
IV-1 水辺・みどり				
140	2 花・みどり	I めざす姿	「森や林など、みどりと親しみ、憩うことのできる環境が整備されています」	
		II 基本方針	「市民の緑化意識の高揚や緑化活動の支援、公共施設の緑化などを進め、花と緑豊かな美しいまちを創造します」 「豊かな自然環境を守り、市民が森林や野生植物などの自然に親しむことのできる空間整備を進めます」	
		III 施策の方向	①緑化の推進	
②緑の保全と活用	「保全樹の指定などにより、良好なみどりやまちなみの景観を維持するほか、自然環境の保全に配慮しながら、市民が自然と親しみ、森林浴などの活動を楽しむことのできる空間の整備を進めます」			
③緑化意識の高揚				
IV-2 都市基盤				
145	1 市街地環境整備	II 基本方針	「土地の高度利用を進めながら、活力ある中心市街地の形成を図るほか、周辺市街地や新市街地では、計画的な都市基盤整備により良好な住環境の形成を図ります」 「地域の要望や実情に応じた優良な住環境が形成・維持できるように、市民による積極的なまちづくり活動を支援します」	

②平塚市都市マスタープラン（第1次）（1998年）

1992年に都市計画法において市町村マスタープランを各市町村が策定することが義務付けられた（図4-8、表4-28）。このことを受け、平塚市も【新平塚市総合計画 改訂版】を策定した1998年同年に【平塚市都市マスタープラン（第1次）】を策定した。

総合計画と同じく顕在化してきた人口減少・少子高齢化を念頭とし、再び自然環境の保全、市街地拡大の抑制を基調とする土地利用方針に切り替わった。

そのため、調整区域は「集落地・農地」と位置づけて基本的には開発を規制し、農業の生産基盤整備や集落の生活環境を図るとされた。

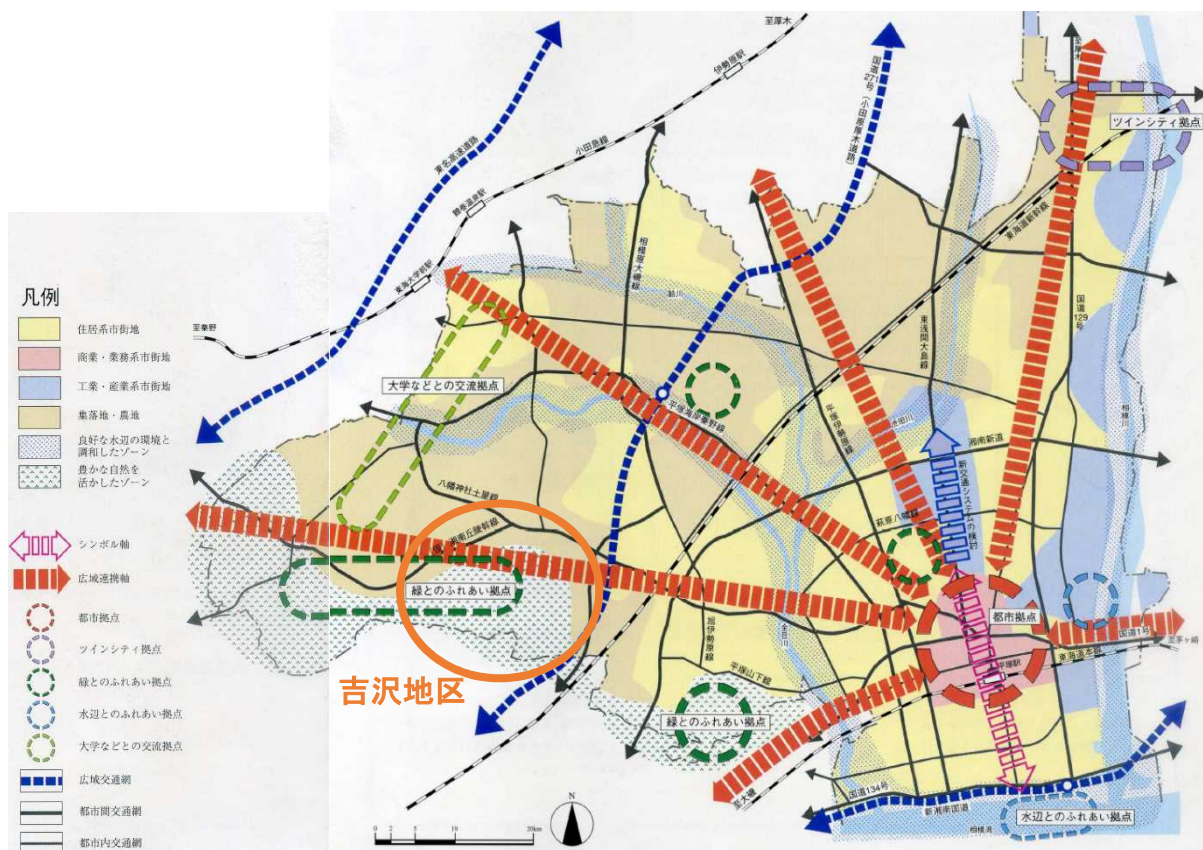


図4-8 平塚市都市マスタープラン（第1次）に示された平塚市の将来都市構造図

※平塚市HPより引用 <http://www.city.hiratsuka.kanagawa.jp/common/000038100.pdf>

西部丘陵地帯は、「郷土景観を維持する貴重な緑」と定義され、景観の側面からも新たな保全対象となった。総合計画に示された「湘南丘陵ふれあいの森プラン」と整合を図るため、都市マスタープランにおいても「自然環境と調和した産業研究ゾーン」の形成を図る方針が示された（図4-9）。

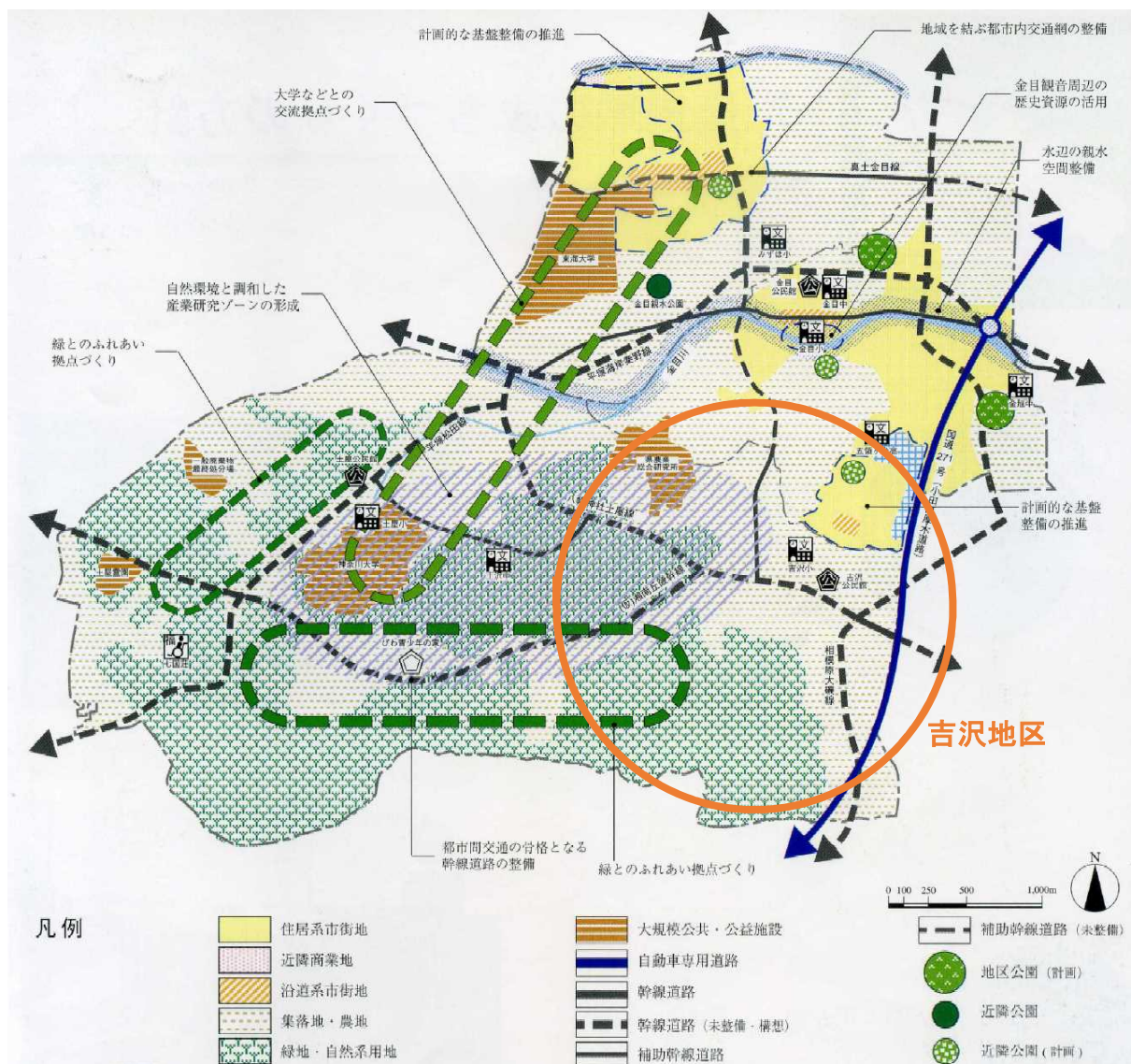


表 4-28 【平塚市都市マスタープラン（第1次）】の抜粋内容

計画名	平塚市都市マスタープラン（第1次）		発行機関	平塚市
発行年	1998年		計画対象時期	
ページ	章		原文	
0	序文（市長挨拶）		「(前略)平成4年に都市計画法の一部が改正され、市町村の都市計画に関する基本的な方針いわゆる都市マスタープランを策定する制度が創設されました。これは、今までのとくわがかりづらいたされる都市計画の展開から、市民の皆様のご意見を反映させ、本市の特性である緑や水辺などの自然資源や歴史資源などを生かし、身近な都市づくりを進めていくものです。(後略)」	
序章 都市マスタープランの策定				
1	1 都市マスタープランは	都市マスタープランの役割	「1 市全体の将来像や地域ごとの目標を、図などを利用して分かりやすく示します」 「2 将来像を実現するため、土地利用や都市施設などの長期的、総合的な整備方針を示します」 「3 平塚らしさ、地域らしさを活かした、平塚独自のまちづくりの指針とします」 「4 策定の段階から市民の意見を聞き、市民の参加により実現していきます」	
3	2 都市づくりの現状	人口は	「平塚市の人口は、右肩上がりの増加傾向にありますが、昭和から平成に変わりその増加率は年ごとに前年を下回っています。一世帯あたり人員も減少しており、平成2年の国勢調査以降、一世帯あたり3人を割り込んでいます。一方、65歳以上の人口の伸びは著しく、平成7年の国勢調査によれば総人口の約1割を占め、過去20年間で約2.5倍となっています」	
4		土地利用は	「(前略)土地利用の大きな特徴としては、住宅地などの都市的土地利用と農地などの自然的土地利用がほぼ均衡する状況にありますが、近年は都市的土地利用がわずかに増加する傾向にあります」	
4		自然と緑は	「(前略)自然種生は極めて少なく、海岸砂丘植物のほか相模川沿いや社寺林にわずかにみられる程度ですが、丘陵や谷地には、常緑広葉樹などのまとまった地域がみられます」	
5	3 市民アンケート調査の結果	平塚の将来像は	「市全体の将来像については、「身近な生活環境が整った住み易いまち」と「防災体制や道路・公園などが整備された災害に強いまち」の2つの項目を希望される方が多くなっています。その次に、「駅周辺の商業環境の整備を望む声や道路や駐車場の整備が続いており、緑豊かなまちや地域の特色を大切にしたいまちなども望まれていきます(後略)」	
6		地区別の満足度は	「生活道路は、市全域でおおむね「普通」の評価ですが、平塚駅周辺の地区や岡崎地区で「やや満足」の傾向が見え、市の北部や西部の郊外の地域で「不満」の傾向が表れています。下水道や公園も、市全域で「普通」の評価ですが、郊外へいくほど「不満」の傾向がみられます」	
6		地区の将来像は	地区別に地区の将来像と望まれる施策について尋ねたところ、土沢地区について、将来像では「子どもや高齢者、障害者にとって安心なまちが最も意見が多く、施策は、「生活道路の整備」「下水道整備」「自然保全」の順で意見が多かった	
8	4 地域別まちづくりへの提案	地区別まちづくりへの提案	住民参加型のワークショップを実施したところ、「金田・豊田・岡崎・城島・土屋・吉沢・金目」の班は、「平塚市を文教都市に」を目標に掲げ、具体的な施策として「既存の公共施設の有効利用」「緑の保全と歴史環境の保全を」「均衡のとれた施設の配置と整備」「大学と地区の一体化(交渉)」の4つが挙げられた	
9	5 都市計画基礎調査の活用	都市カルテによる地域別の概況	西部地域	「農地や山林などの豊かな自然が多く残された地域です」「人口密度は低く、道路などの基盤整備も進んでいませんが、大学などの大規模な施設の立地がみられます」
11	6 都市づくりの課題	②自然環境と調和した都市をつくるには	「(前略)高麗山から鷹取山へと連なる緑の丘陵地は、貴重な自然資源として保全に努めるとともに、調和のとれた活用が求められます(後略)」	
12		③地域の個性を活かした都市をつくるには	「(前略)都市的利便性を向上させる地域、海、川、丘陵などの自然を取り入れた地域、市街地と田園がバランスよく配置された地域など、その地域のみ実感できるまちづくりの気運の高まりに対応する必要があります」	
12		⑥産業機能の充実した都市をつくるには	「(前略)水田や畑は、良好なオープンスペースとしての活用とともに、農業の育成のための計画的な農地の保全が求められています」	
1章 平塚の都市づくり				
13	1 都市づくりの基本理念	「(前略)都市づくりの基本理念を、市民とともに「住みやすいまちづくり」、「自然を活かしたまちづくり」、「活気あるまちづくり」とします。」		
14		(1)都市拠点の形成	「緑とふれあひ拠点」「ゆとりとやすらぎを感じる緑の環境を、湘南平や鷹取山周辺から西へ連なる丘陵及び総合公園などに充実させ、文化、研究、交流などの都市機能と調和するふれあひの場の整備による地域の個性を図ります」	
15	3 将来都市構造	(2)都市軸の形成	広域連携軸	「放射線状の広域連携軸は、ツインシティ拠点を結ぶ厚木方面、伊勢原市の拠点である小田急線伊勢原駅方面、大学などの交流拠点を結ぶ小田急東海大学前駅方面、湘南丘陵の緑とのふれあひ拠点を結ぶ東名高速道路秦野中井インターチェンジ方面とします。(後略)」
15		(3)基本的な土地利用の方向性	土地利用	「JR東海道新幹線より北側の集落地や優良農地などの市街化調整区域を「集落地・農地」とします」
15		(4)骨格的な交通施設整備	都市間交通網	「小田急線都市間を連絡する交通を強化するため、厚木方面は国道129号に加え(中略)(仮)湘南丘陵幹線により対応します」
14	4 将来人口	「将来人口は、高齢化社会の到来や少子化が進展することが予測されるなかで、地域経済や社会活動を支え、安定した都市成長と活力を維持するため、定住人口の増加や安定化に努めます。また、近隣都市との連携や交流人口による都市の活性化により持続的な成長を目指します。都市マスタープランにおいては、計画的な市街地の整備による人口増加を取り込んだ、持続的な成長による20年度の将来人口は、おおむね29万人と想定します。」		
2章 都市づくりの方針				
15	1 土地利用の方針	基本方針	「市の発展形態に合わせ平塚駅を中心とした中心商業地から、東の相模川沿岸にかけての工場群と海岸や西へやかに広がる住宅地、さらに田園や緑地を形成するという構成を基本的に継続していきます。市全体が調和した自然環境と共生する土地利用を前提として、新たな都市機能の誘導を図り、秩序ある市街地の成長による適正な機能配置と居住環境の形成を図ります」	
16		土地利用の配置方針	集落地・農地 緑地・自然系用地	「市街化調整区域の優良農地や農業集落地は、生産環境の維持や保全を図り、集落地の良好な環境の形成に向けた土地利用を図ります」 「平塚海岸、相模川や金目川水系の水辺や丘陵の緑地は、その豊かな自然環境を保全するとともに、ふれあひの場として活用します」
17	3 自然と緑の方針	基本方針	「平塚海岸、相模川、金目川水系、丘陵などの貴重な自然や緑を守り、新たな公園など公共緑地を創り、身近な緑を育てる努力により、自然環境や豊かな緑と共生できる環境にやさしい都市づくりを目指します」	
18		自然と緑の整備方針	自然と緑の保全 レクリエーションゾーンの整備	「自然と緑を形成する海、川、丘陵、田園は、その自然環境の維持、保全に努めるとともに、自然と緑とのふれあひ拠点、及び自然と親しみが学習するピオトープ空間の創出を図ります」 「平塚八景など観光を結ぶネットワークや水辺の空間を活用した歩行者、自転車利用に対応する多様なネットワークを形成します」
18			地域の身近な緑の保全	「丘陵地の斜面緑地、集落地の保全樹林、海岸部に残る松林の緑、生産緑地など身近な緑を保全し、郷土景観を維持する貴重な緑と良好な居住環境の維持、保全に努めます」
19	4 都市景観の方針	基本方針	「海、川、丘陵などの自然景観(中略)は、都市のシンボル性を創出する空間として活かすことにより、うるおいのある美しい街並みの形成を図り、市民意識の高揚による市民との協働の都市づくりを目指します」	
19		都市景観形成の方針	面的要素の景観づくり	「丘陵の景観として、緑の連続性を保つ山並みの接線や斜面緑地の保全に努めます」「田園の景観として、農地や集落地を大切にしたい田園風景の保全を図ります」
21	6 主要課題別整備の方針	下水道整備の方針	「下水道の整備は、快適な生活環境の確保や公共用水の水質保全及び雨水対策などのため、市街化区域全体及び市街化調整区域の集落地などでの整備を推進します」	
3章 地域別まちづくりの方針				
6 西部地域のまちづくりの方針				
44	西部地域の主な課題	地域の特徴	「丘陵の緑と金目川の水辺や広がりのある田園環境など豊かな自然環境にあふれ、東海大学や神奈川大学などの教育研究機関が立地し、豊かな地域資源に囲まれたゆとりある住宅地が形成されつつあります」	
44		土地利用の課題	「豊かな自然環境と調和のとれた良好な居住環境の形成を図る必要があります」	
44		地域を支える課題	「地域全体のバランスある発展と活性化を図る必要があります」 「地域資源を活かした自然とふれあえる市民レクリエーションの場をつくる必要があります」 「東海大学や神奈川大学との文化交流や地域の発展を支える拠点づくりが必要となっています」	
45	西部地域の目標	(序文)	地域文化や歴史と恵まれた自然が感じられるまち	
45		土地利用の基本的な考え方	「良好な居住環境の形成と恵まれた自然環境との調和を図ります」	
45		交通体系の基本的な考え方	「自然環境と調和した産業研究ゾーンの形成を図ります」	
45		地域の魅力づくりの考え方	緑とのふれあひ拠点づくり	「地域の発展を支えるために、都市間交通の骨格となる(仮)湘南丘陵幹線などの幹線道路網の整備を推進します」 「鷹取山周辺から西へ連なる丘陵の豊かな緑と、自然環境を活用した親しみとるおいのある新たな交流を育む拠点を形成します」
47	土沢地区まちづくりの方針	土地利用の方針	「優良な農地は、その農業環境を維持し、貴重な緑地空間として保全します」 「集落地は、周辺の豊かな緑と調和した良好な居住環境を形成します」 「神奈川大学や東海大学総合研究所など、自然環境と調和した産業研究ゾーンの形成を図ります」	
47		整備の方針	「八幡神社土屋線や(仮)湘南丘陵幹線の整備を推進するとともに、補助幹線道路や生活道路の整備を段階的に推進します」 「泉平環水池の多目的利用の促進や地区内で不足している公園の整備に努めるとともに、土屋公園は、周辺環境に配慮した環境整備を進めます」 「鷹取山から西へ連なる丘陵の豊かな自然環境を保全するとともに、自然を活かした市民が憩える多様なレクリエーションの場づくりを推進します」	

(7) 平塚市総合計画 生活快適・夢プラン (2007年)

①平塚市総合計画 生活快適・夢プラン (2007年)

2000年代に入り、全国的な人口減少・少子高齢化の問題が深刻化する中で、2007年に総合計画を全面改訂して【平塚市総合計画 生活快適・夢プラン】が策定された(表4-29)。この計画では、平塚市の人口が2011年をピークに減少に転じ且つ生産年齢人口も急速に減少することが予測された。そこで、「持続可能性」「コンパクト」といった概念が初めて意識されるようになり、各分野の施策・計画にも反映されていった。

その中で、都市づくりの基本構造に「2核1地域」構想を掲げ、市政の中の重要な「1地域」(西部地域)の一部に、西部丘陵地帯が位置付けられた。住宅地開発等を原則規制して、里地里山の自然環境を、里山保全活動を中心に保全する、という方針が示された。この方針は前計画からさほど変わっていないが、保全すべき区域の買収または保護地区指定を検討する、里山保全活動の参加者数を計画の目標指数に据える、など新規の取り組みが明記され、里山保全活動のさらなる拡充を図る平塚市の意向が垣間見える。また農業についても、引き続き農業生産基盤と集落の生活環境の整備が基本方針に据えられた。

表4-29 【平塚市総合計画 生活快適・夢プラン】の抜粋内容

計画名	平塚市総合計画 生活快適・夢プラン			発行機関	平塚市
発行年	2007年			計画対象時期	2007年～2016年(基本構想)
ページ	章			原文	
序					
3	1 総合計画の策定趣旨			<p>〔(前略)この総合計画は、(中略)次の4点を考慮して基本構想から新しく策定するものです〕</p> <p>「平成18年度(2006年度)に改訂基本計画が計画期限の満了を迎える」</p> <p>「少子・高齢化の進展や人口減少社会の到来など、社会・経済の変化に伴う財政状況の悪化に対応する」</p> <p>「地方分権の進展によるまちづくりに対する市民の活動意欲や参加意識の高まりとともに、市民力や地域力が求められる時代になっ」</p> <p>「市民の視点にたったまちづくりを展開していくため、わかりやすく、実効性のある計画をめざす」</p>	
11	4 平塚のまちづくりの前提となる認識	本市の人口と財政の見直し	(1) 将来推計人口	2011年の約25万7000人をピークに、以降減少傾向に転じると推計。生産年齢人口が急速に減少と予測。	
基本構想					
18	1 将来像			「本市では、めざすべき新しい将来像を「ひと まち 自然 生活快適都市 ひらつか」とし、市民と市が手を携え、想像力を発揮し、地域力・市民を活かした持続可能な平塚の新しいまちづくりを進めていきます」	
37	5 人口の想定			「平成28年(2016年)における人口は、住民基本台帳人口に外国人登録人口及び現在進行中の施策による増加人口に加え、約26万4000人と想定します」	
38	6 土地利用の考え方	1 都市づくりの基本構造		<p>「既存の都市構造を活かしつつ、諸課題に対応するため、平塚駅周辺の中心市街地を海の核、神奈川県南のゲートとして計画されているツインシティを本市の北の核として、その2つの核の整備と、核を結ぶ南北都市軸の整備、また、自然環境が豊かで学術機関や研究所などが立地している西部地域と南北の2つの核とを結ぶ核の整備、更には、周辺の広域自動車道へのアクセスの向上により、今後の都市づくりを支えます(後略)」</p>	
39		2 土地利用の基本方針	(1) 都市の活力を維持する土地利用の誘導	「(前略)西部地域では、学術機関や研究所などを活かした土地利用の促進による活性化に努めます」	
		(2) 良好でうおいのある居住環境を形成する土地利用の誘導	「(前略)郊外部においては、農業集落の居住環境や農業生産環境の改善をめざし、土地利用の適正な誘導に努めます」		
	3 土地利用の方向	(3) 自然環境や街並み景観の保全、向上	「丘陵のみどりや田園、相模川や金目川水系などの豊かな自然資源を後世に引き継ぎ、その自然の効果を享受するため、適正な保全を図るとともに、交流やレクリエーションの場などとしての活用に努めます(後略)」		
		(4) 農業系用地	「農地が農業生産の場として有効に活用できるよう維持・保全しながら、みどりや景観、遊水機能など農地のもつ特性を活かし、まちづくりと調和した利用に努めます」		
		(5) 丘陵・水辺	「丘陵のみどりや水辺(海・川)の豊かな自然、動植物の生態系の維持・保全を図るとともに、学術機関や研究所などを活かした交流やふれあい、レクリエーションの場づくりなど自然環境と調和した活性化に努めます」		
基本計画					
3 人と自然が調和した、やすらぎのあるまち					
78	3-1 四季を通じて豊かな恵みを与えてくれる自然と親しみ	現状と課題		「土沢・吉沢地区から高麗山にかけての西部丘陵地帯にはまとまったみどりが広がっているものの、近年の農業人口の減少に伴い田畑の遊休化と減少が進んでおり、今後もその傾向が続くと予想されます。」	
		めざすまちの姿や暮らしの状態		「次世代に引き継ぐべき貴重な自然環境が、様々な制度の活用によって守られており、市民・企業・大学・高校などの交流・連携や自然を守る市民の活動を通じて、旅行先状態で維持・管理されています」	
79		基本施策	1 自然を守るしくみづくりを進める	<p>「自然環境の調査によって自然資源や動植物の生態系の実態を把握し、市民との協働により自然環境の保全に努めます」</p> <p>「自然を守る組織とリーダーを育成し、里山・雑木林・水辺の手入れ、植林、農業体験、美化活動、海岸の保全などの活動を進めていきます」</p> <p>「自然とのふれあい、貴重な自然、生態系を守るべき土地の確保(借り上げなど)、保護区指定による規制強化など、里山や田園、海、川の実験に合わせた保全のしくみを確立します」</p>	
80	成果指標		里山保全活動への参加者数を、現状の396人から、5年後600人、10年後850人に設定する		
4 活力とにぎわいに満ちたまち					
94	4-1 市民の豊かな暮らしに貢献できる産業として成熟させる	現状と課題		「農業は、良好な自然環境や居住環境、教育環境の形成に大きく寄与しています。しかし、近年では、農業人口の減少に伴い、活力が維持しなくなっており、遊休農地の増加によって食料自給や環境保全の場としての機能低下が懸念されています」	
95		基本施策	1 市民が身近に感じられ、市民に密着した産業を展開する	<p>「地産地消と食を通じて農業・漁業を身近に感じ、その重要性についての認識を高めるために、地域の商店や直売所、インターネットなどを利用し、地場産物が気軽に消費出来る流通のしくみづくりと販売促進を図ります」</p> <p>「市民農園や農作業指導、体験学習、学校給食への地場産物の活用など、市民と農業の様々なふれあいを充実し、田園を舞台とした交流を促進します」</p>	
		2 まちのにぎわいづくりに結びつく産業を展開する	「たくさんの方が平塚を訪れて滞在し、観光と交流を楽しめるよう、里山や田園、海、川、史跡などの観光資源の発掘、地場産物のブランド化、農業・漁業体験の場などの充実を図ります」		

②平塚市都市マスタープラン（第2次）（2008年）

総合計画が策定されて1年後の2008年に、【平塚市都市マスタープラン（第2次）】が策定された（図4-10、表4-30）。1998年に策定された第1次の都市マスタープランから10年が経過し見直しの時期に差し掛かったこと、予想を超える急速な人口減少・少子高齢化社会に対応する必要があることなどが、改訂の背景とされていた。まちづくりの基本的な考え方として、「既存の都市基盤や自然環境をいかし、それらを相互につなぎ有効利用を図る」という「いかす・つなぐ・つかう」の概念が提唱された。今後の人口減少に伴う税収の低下により、生活インフラ等の維持・管理が困難となるため、なるべく新規の宅地開発等は抑制するという、コンパクトシティの考え方が色濃いが、基本構想にはコンパクトシティの文言は使用されていない。



図4-10 平塚市都市マスタープラン（第2次）に示された平塚市の将来都市構造図

※平塚市 HP より引用 <http://www.city.hiratsuka.kanagawa.jp/common/000039879.pdf>

担い手不足による農地・山林の管理放棄化が深刻となった西部丘陵地帯の里地里山に対しては、総合計画と同様、市民を中心とした多様な主体の交流・協働による保全を図る方針が示された。また、広場や散策ルートなど観光・レクリエーション施設の整備、既存の研究機関（神奈川大学や農業センター）との連携を図ることも合わせて示され、これらの方針・施策をまとめて「ひらつかウエスタンヒルズ」構想と提唱した（図4-11）。この構想は、前項の総合計画の「2核1地域」の「1地域」に相当するものである。

なお、調整区域に位置する農地については、農地の多面的機能を重視して引き続き保全する方針が示された。一方で調整区域に位置する集落については、人口減少による集落の衰退化が顕在化してきたので、地区計画等を活用し、調整区域の性格の範囲内で一定の都市的土地利用を計画・誘導する方針が示された。また、引き続き上下水道など生活環境の整備は、引き続き示されていた。

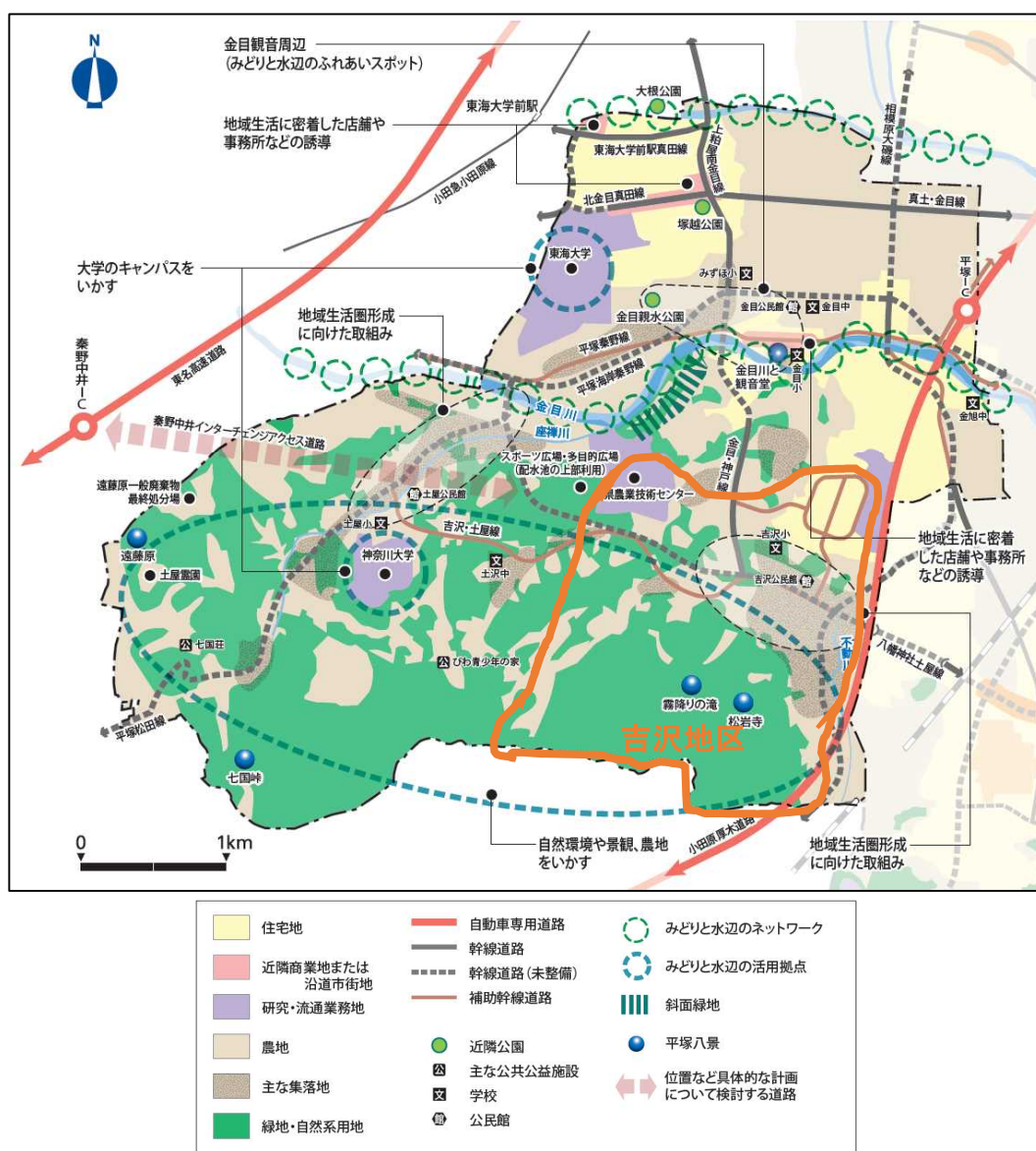


図4-11 平塚市都市マスタープラン（第2次）に示された西部地域の将来土地利用ゾーニング
 ※平塚市 HP より引用 <http://www.city.hiratsuka.kanagawa.jp/common/000039882.pdf>

表 4-30 【平塚市都市マスタープラン（第2次）】の抜粋内容

計画名	平塚市都市マスタープラン(第2次)		発行機関	平塚市
発行年	2008年		計画対象時期	2008年～2027年
ページ	章		原文	
0	市長挨拶		「(前略)平成10年に策定した都市マスタープランの計画の策定から10年が経過し、都市を取り巻く環境は大きく変わりつつあります。少子・高齢化のますますの進展や人口減少社会の到来、地球規模での環境問題など、社会経済を揺らがすような課題が顕在化しております。このような時代に的確に対応していくため、平塚市総合計画をまちづくりの面から支える新しい時代のまちづくりの指針として、「豊かな自然につつまれて人とまちが織りなす 湘南のサステイナブルシティ」を将来構想とした、第2次の平塚市都市マスタープランを策定致しました」	
序章 都市マスタープラン策定の趣旨				
2	序2 策定の背景	(2)本市の都市マスタープランを今改めるための背景	(序文) 「平塚市都市マスタープランは、それまでの拡大型社会の転換を象徴するバブル崩壊後の平成10年(1998年)に策定されました。」 「少子高齢化や情報社会の到来」「環境問題や社会参画に対する市民意識の顕在化」 「厳しい財政事情など長期的な社会経済への見直し」 一日ほど差し違った状況ではなかったと認識	
3		策定後10年間における時代背景の変化	「少子高齢化のますますの進展」 「新たな広域交通網の整備による広域的立地条件の高まり」「地球環境に配慮した持続可能なまちづくり」 「市民の需要や地域社会の多様化への対応」「厳しい地方財政のなかでのまちづくりの考え方の変化」	
3		今、改めて考えること	「「将来の都市の姿」をどのように展望するか」 「展望した都市の姿を実現する方法として、「これからのまちづくりの進め方」はどうあるべきか」	
4	序3 策定のねらい	(1)将来の都市の姿	「(前略)本市の多様な自然は将来美しい姿であり、魅力的な暮らしや様々な都市活動が、環境保全と経済発展の両立をし、これを次世代につなげていくという持続可能な都市となることが重要です」	
4		(2)今後のまちづくりの進め方	「既にある様々な都市基盤や自然資産、地域力や市民力などをいかしていくことが重要です。また、さがみ縦貫道路など新しくできる都市基盤は、この機会を捉えたいかしていくことが重要です」	
第1章 まちづくりの課題				
10	I.1 まちづくりの骨格的な課題	(1)人口構造の変化 ～少子高齢化・人口減少時代への対応～	「本市の人口は、今後、計画的な市街地の形成などにより一時的には増加しますが、一定の時期から減少に転じます。そして目標年次である平成39年度の人口は、現在と同じ約26万人と予想されます。(後略)」 「今後は少子高齢化による人口構造のひずみによって、地域コミュニティの維持困難、生産年齢人口減少による産業の担い手不足、跡継ぎ不在による空き地や空き家の発生、人の目不足による街なか犯罪の増加などが懸念され、対応が必要です」	
11		(2)広域的な立地条件の高まり ～さがみ縦貫道路「新津」新幹線駅への活用～	「広域交通結節点の形成によって高まる平塚市のポテンシャルをいかに活かすことが望まれます」	
12		(3)地球温暖化防止 ～過度の自動車利用への対応～	「(前略)地球環境の配慮の面からも、自動車利用の抑制と共に公共交通や徒歩、自転車を重視する必要があります」	
13	I.2 まちづくりの分野別の課題	(5)厳しくなる財政 ～「選択と集中」という考え方の取組み～	「(前略)今後は少子高齢化に伴う扶助費の増加などにより、歳入と歳出の不均衡が生じ、財政状況はさらに厳しくなる事が予想されます。このため、限られた財政状況でまちづくりを進めなければならない、「選択と集中」という考え方のもとで、特に必要なモノを選んで集中的に実施する必要があります」	
14		(1)土地利用に関する主な課題	「良好な市街地環境を形成するための土地や建物に関する規制・誘導」	
14		(3)住まい環境に関する主な課題	「老年人口の増加と生産年齢人口の減少への対応」「居住環境を高めるための市街地環境整備や土地利用などの規制・誘導の推進」 「戸建住宅の余剰への対応」	
14	I.2 まちづくりの分野別の課題	(4)産業環境に関する主な課題	「農地の維持及び保全と農業の活性化のための支援」「観光課や交流による産業の活性化」	
14		(5)景観とみどり・水辺に関する主な課題	「新たなしくみによる景観の推進」「みどり水辺の充実」「自然や拠点をつなぐみどりのネットワークづくり」	
14		(6)環境と自然に関する主な課題	「自然環境の保全」「大気汚染や騒音・振動・悪臭・水質汚染などの都市環境、生活環境の改善」	
第2章 まちづくり全体構想				
16	II.1 将来の都市の姿とこれからのまちづくり	(2)まちづくりの目標と将来都市像	「まちづくりの目標」 「住むなら平塚、あんしんの快適都市」創るなら平塚、かがやきの産業都市「集うなら平塚、ときめきの交流都市」 「将来都市像」 「豊かな自然につつまれて人とまちが織りなす湘南のサステイナブルシティ ひらつか」	
17		(3)これからのまちづくりの進め方	「【これからのまちづくりの進め方】の基本的な考え方」 「【いかす】と【つなぐ】と【つなぐ】」 「既にある様々な都市基盤や自然資産、また新しくできる都市基盤、地域力や市民などをいかし、これらを相互につなぐ有効に使って行きませう。そしてこれらをひらのひらのよ、次世代に誇れる持続可能な都市としての発展を目指します」	
20		(2)将来都市構造	ア 基本構造の方向性 「③西部地域」 「本市の西部に広がる地域は、次世代につながる貴重な里山として保全・活用を推進します。また環境や自然をテーマに教育、交流、レクリエーション機能の増進など、自然環境と調和した地域づくりを進めます」「地域の活性化に資する土地利用に努めます」 イ 基本土地利用の方向性 「豊かな自然をいかしたゾーン」「高層から湘南平周辺、そしてさらに西へと連なる丘陵の豊かな自然は、平塚の自然環境を形成するみどりの環境であるため、「豊かな自然をいかしたゾーン」とします」	
第3章 ひらつかの顔づくり				
30	III.3 ひらつかウェスタンヒルズ	(1)概況	「ひらつかウェスタンヒルズのうち、土沢地区を中心とする西部丘陵地は、本市で最も貴重な自然が残っています」 「この西部丘陵地は、古くからの手が入り、地域の人達が利用してきた里山であり、農地と山林、集落が一体となった地域となっています。このように、農業の営みによって管理されてきた二次的な自然ですが、最近では農業の生産の場だけでなく、田園景観の形成、生物多様性の確保、生活文化の継承、環境学習の場としての活用など、多面的な機能が期待される貴重な地域資源と考えられます。」	
		(2)顔づくりのねらい	「近年、この地域は高齢化が進み、後継者が不在するなど地域の活力は低下しています。このため、人びとの生活との関わりが薄れてきた農地や山林は荒廃が進む傾向が見られ、風光明媚な自然の維持が難しくなっています」 「生活スタイルの多様化のなかで、自然の魅力や都市の利便性の両方を求める人びとも多くなると考えられます。それらの人びとにとって、この丘陵地の自然は価値ある存在であり、広く市外へ向けてアピールすることのできる資産です。このため、都会にはない豊かな自然環境、ゆとりある空間、土地資源の恵みをいかした地域形成を進め、地域の活力を高めていくことが重要です」	
		(3)取組みの方針	「学術機関や研究所などの連携や市街地に隣接する地理的な優位性を豊富な地域資源をいかし、交流・ふれあい、レクリエーションの場を形成することで、地域全体の活性化を目指します」 「良好な自然環境や景観、歴史などを広くアピールするため、西部地域にある多くの資源(中略)、を交流拠点やレクリエーション拠点と、これらをつなぐ散策ルートを実施します。」 「学術機関や研究所及び地域産業などの連携を進め、地域の人たちの生活と関わりを持つ緑地や農地の継続的な維持管理を進めると共に、その土地利用について検討します」 「現在、スポーツ広場・多目的広場として利用されている泉平塚配水池の上部については、交流やレクリエーションの場としての拠点性をさらに向上させるため、多目的利用の推進に努めます」 「学術機関や研究所と連携し、地域資源をいかして環境教育をベースとした交流・ふれあい、レクリエーションの場を形成します」 「里山に愛着をもつ人や農業の支援をしてくれる人、遊休農地を活用してくれる人、新しい生活スタイルとして地域の人となり里山を支えてくれる人など、里山を理解する人の手を増やし、地域全体を活性化できるような検討します」 「農産物を産地地消できる体制づくりや新たな食の発信基地の整備など、地域全体の活性化策について検討します」 「周辺環境と調和する産業研究系土地利用の誘導に努めます」	
第4章 分野別の方針				
38	IV.1 土地利用の配置方針	(1)課題	「周辺の居住環境や景観に配慮のない高度建築物の立地が見られます。良好な市街地環境を形成するため、土地や建物に関する規制と誘導が課題です」 「土地利用の混在により、相互の用途の立地環境に弊害を生じている地域があります。土地利用の整序が課題です」	
39		(2)基本的な考え方	「(前略)市街地を、のびやかな田園や緑地、海辺や川辺から包み込む平塚らしい都市の構成を基本的に継続します」 「市内全域における建物の高さの制限により、良好な市街地環境と景観の形成を誘導します。また、地域特性や土地利用の動向を踏まえ、土地利用の整序を検討します。」	
40		(3)基本方針	土地利用の配置方針 「エ 集落地・農地における良好な環境の形成と生産活動の維持及び保全」 「オ 緑地・自然系用地における、豊かな自然の保全と環境と調和した活性化」	
40	IV.1 土地利用の配置方針	ウ 産業系用地における、産業機能の保全と拡充	「研究・流通業務地」 「西部地域にある既存の学術機関や研究所と東名高速道路の厚木インターチェンジに近い既存の流通団地は、研究・流通業務地として機能の維持や高度化に努めます」	
41		エ 集落地・農地における、良好な環境の形成と生産活動の維持及び保全	「農地」 「市街地調整区域の優良な農地は、農業生産の場として機能するよう維持及び保全し、みどりや景観、遊水機能など農地のもつ多面性をいかした利活用を努めます」 「集落地」 「市街地調整区域の集落地は、良好な生活環境を形成するため、適切な施設の配置と整備及び誘導に向け、地区計画などの活用を検討します」	
41		オ 緑地・自然系用地における、豊かな自然の保全と環境と調和した活性化	「緑地・自然系用地」 「丘陵地や市街地のまとったみどりや海・川など水辺の豊かな自然は、緑地・自然系用地として維持及び保全します。なお、西部丘陵地や平塚海岸、相模川などは、交流やふれあい、レクリエーションの場として環境と調和した活性化に努めます」	
42	IV.1 土地利用の配置方針	(5)土地利用の規制と誘導の方針	「都市計画制度の活用など」 「市街地調整区域のうち、都市的土地利用と農業的土地利用の混在、幹線道路沿道における無秩序な施設立地、農村集落の活力低下や自然環境の損失などの課題がある地域は、地区計画などの活用により、農地や緑地などの自然環境の保全と市街地調整区域の性格の範囲内での一定の都市的土地利用を一体的に進めていくなど、地域の実情に応じた土地利用の整序に努めます」 「西部地域では、学術機関や研究所などをいかした地域の活性化のため、土地利用について適切な規制と誘導に努めます」	

50	IV.3 住まいを支えるまちづくり方針	(1)課題	「高齢に伴い、退職などで現場から地域に活動の場が移る高齢者の増加が予想されるため、安全で快適な生活環境や身近な生活サービスの確保が課題です」 「人口構造の変化により、今後は働き手が多様化していくことが予想されます。また、地域コミュニティの維持が難しくなってきます。就労を支えるサービスの提供やコミュニティ活動を維持するための支援が必要です」 「近年、宅地造成や高層建築物の立地などが進み、自然環境や地域の景観と調和したまちづくりが求められています。本市では、土地区画整理事業や地区計画などにより、良好な居住環境の整備を進めています。居住環境を高めるため、一層の市街地環境の整備や土地利用などの規制と誘導の推進が課題です」 「今度一人世代や二人世代など小規模世代の増加により、集合住宅の需要の高まりと戸建住宅に余剰が生じていくことが予想されます。このため総合的な住宅政策が課題です」	
		(2)基本的な考え方	「地域のコミュニティの中心となる場所や近隣商業地などの要所に、日常に必要な諸機能をコンパクトに配置し、誰もが歩いて暮らせる地域生活圏の形成を目指します。(後略)」 「住宅の立地需要に対応した計画的な市街地整備を進めます。(後略)」	
		(3)基本方針	住まい環境の方針	
		(4)住まい環境の方針	「職住の近接や日常の買物圏を重視し、その中心となる位置に、日常必要な商業施設や公共施設、バス停などの交通施設などをコンパクトに配置し、誰もが歩いて暮らせる地域生活圏の形成をめざします」	
		(5)住まい環境を支えるために必要な方針	「居住環境の向上のため、地域の実情にあわせ、地区計画や建築協定、景観協定など居住環境を向上するまちづくりの制度の活用や市民発意による主体的なルールづくりを進めます。」	
51	IV.4 産業を支えるまちづくり方針	(1)課題	「本市の農業は、米やバラ・きゅうり・いちごなどの特産品が有名で、良好な自然環境や居住環境、教育環境の形成に大きく寄与しています。しかしながら、農家数と農業産出額は共に減少傾向にあり、遊休農地の増加などによって、食料自給や環境保全の場としての機能低下が懸念されます。農地の維持及び保全や担い手づくり、また「花と緑のふれあい拠点」の整備を進め、いかすことが課題です。」	
52		(4)産業環境を支えるために必要な方針	「市街地調整区域の農地については、農用地区域の設定により農業政策を通じた保全を進めます」「安全で質の高い農産物の供給や農地のもつ多面的な機能を保全すると共に、農業振興策を進め生産基盤の改善に努めます。」「市民がより身近に農業とふれあえるよう、市民農園※の開設を進めます。」	
53		(1)課題	「海・川・丘陵・田園、みどりや水辺とふれあうことでできる拠点、平塚八景などをつなぐみどりや水辺のネットワークづくりが望まれます。」	
54		(5)みどりや水辺の方針	「海・川・丘陵・田園などを中心に、海や川が良好な水辺の環境と調和したゾーン、丘陵は「豊かな自然をいかしたゾーン」、田園は「田園ゾーン」として、維持及び保全すると共にみどりや水辺を楽しむ場を創出します。」	
55		(5)みどりや水辺の方針	「丘陵地の斜面緑地、集落地保全樹林、海辺に隣る松林のみどりなど、身近なみどりを保全し良好な居住環境の維持及び保全に努めます」	
56	IV.5 うるおいのまちづくり方針	(1)課題	「本市は、気候が温暖で、海・川・丘陵・田園といった豊かな自然に囲まれています。里山の荒廃化、ごみの不法投棄や資材の野積みなどにより、山林や田園などの自然的土地利用は減少しており、貴重な自然環境をどのように守っていくかが課題です。(後略)」	
57		(5)みどりや水辺の方針	「海・川・丘陵・田園など貴重な自然やみどりの保全」	
58		(5)みどりや水辺の方針	「本市の貴重な自然環境である平塚海岸、相模川や金目川などの川、そして西部丘陵地などについては、その維持及び保全に向けて、自然を守る組織の活動を支援し、守るべき土地の確保(借り上げ等)などを市民との協働のなかで進めます。」	
59	IV.6 環境と調和するまちづくり方針	(1)課題	「海・川・丘陵・田園など貴重な自然やみどりの保全」	
60		(2)基本的な考え方	「海・川・丘陵・田園など貴重な自然やみどりの保全」	
61		(4)自然の保全の方針	「環境と調和する都市環境及び生活環境の保全と創出」	
62	IV.6 環境と調和するまちづくり方針	(5)環境にやさしいまちづくり方針	「市街地調整区域では、公共下水道や農業集落排水施設の整備及び合併処理浄化槽の設置を進めます。」	
63		(5)環境にやさしいまちづくり方針	「市街地調整区域では、公共下水道や農業集落排水施設の整備及び合併処理浄化槽の設置を進めます。」	
第V章 地域別の方針				
69	(序文)	市民意向の反映	市民アンケート調査を実施し(H18)、西部地域は、「安全な生活道路の整備」「医療施設などの整備」「渋滞のない幹線道路の整備」が上位3つの希望施策であった	
71		各地域の将来像	西部地域は、「恵まれた自然環境をいかして地域を活性化し、交流の輪を次世代につなぐまち」を将来像に設定	
V.6 西部地域のまちづくり方針				
102	(1)西部地域のあらまし	地域の主な資源	【(前略)土沢地区を中心とする里山には、本市で最も貴重な自然が残っています。】	
103	(2)西部地域の主な課題	道路と交通の課題	「平塚東野線や吉沢、土屋線の一部区間では慢性的な渋滞が見られるため、その対応が課題です。また、歩行者や自転車利用者の空間不足が問題となっているところがあります。道路整備と共に交通安全施設の整備や改善が課題です。」	
		住まい環境の課題	「人口が減少し、地域社会としての維持が難しくなっている集落があります。日常に必要な生活利便施設の充足などが課題です。」	
104	(4)西部地域の分野別の方針	地域の資源をいかすための課題	「(前略)農地や里山の荒廃の進む傾向が見られ、保全しながらもいかすための工夫が課題です。」	
		②住まい環境	集落地・農地	「土沢地区の集落地においては、日常必要な生活利便施設の立地の誘導を検討します」 「農地は、食料供給や多面的機能を有するため、これを維持及び保全し、さらに有効利用するため農業振興策を進めると共に、生産基盤の向上に努めます。また、農業への理解を深めるため、市民による体験の場づくりについて検討します。」
		③景観やみどりや水辺	「富士山や大山・丹沢の山並みへの眺望を確保し、季節の移ろいと開放感が感じられる、まとまりのある田園や里山景観を維持及び保全します。」 「田園や里山は、農業生産の場であると共に、様々な生物のすみかにもなっています。身近なみどりや季節感あふれる風景であり、その多面的機能を果たすよう保全に努めます。」	
105	(5)西部地域の資源をいかした魅力づくりの方針	地域資源をつなぐ	「西部地域の平塚八景を始め、びわく青少年の家、スポーツ広場・多目的広場(県平塚配水池の上部利用)、学術機関や研究所などを拠点として、これらをつなぐ散策ルートを充実します。各拠点においては、地域の自然や景観を楽しむ場、環境学習できる場、地元住民との交流の場などの創出について検討します。」	
		大学のキャンパスをいかす	「2つの大学の立地をいかし、キャンパスと地域が相互に空間を提供しあい、学生と地域住民など様々な人の交流を進め、相互に活力を高め合うしくみづくりを検討します。」	
		自然環境や景観、農地をいかす	「本市の貴重な資源である西部丘陵地の自然環境や景観、農地などは、様々な角度から地域の活性化につながるよう検討します。」	

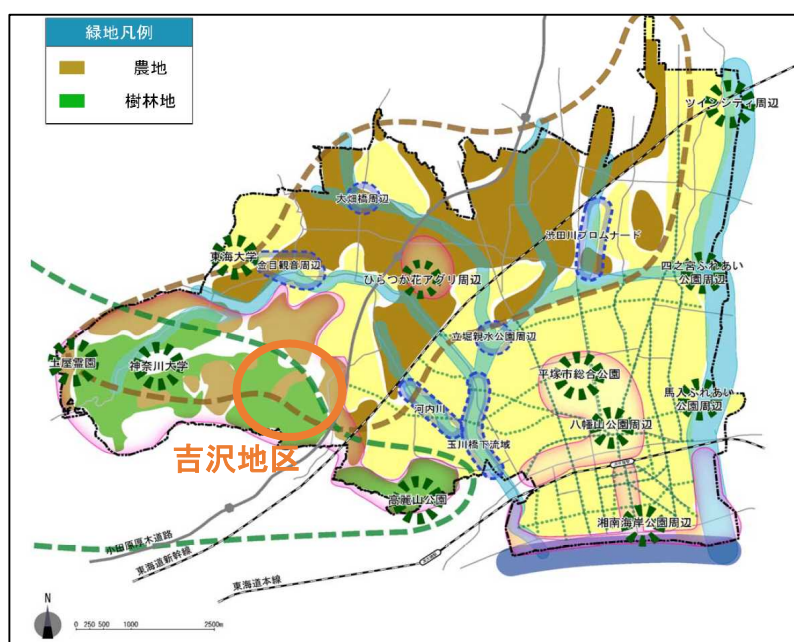
③平塚市緑の基本計画（第2次）（2010年）

2010年には、【平塚市緑の基本計画（第2次）】が策定された（図4-12）。この計画において、西部丘陵地帯は、住宅地開発の進行による農地・山林の減少と、人々の暮らしの変化・担い手不足による農地・山林の管理放棄化、の2点が課題であるという認識を示した。この現状を受け、総合計画や都市マスタープランと同様に、丘陵地帯の保全と多様な主体の協働による市民活動の拡充の2点を、対策の基本方針に示した。

また、目標指標に緑地面積や緑被率を掲げ、調整区域においては、2008年度末時点で69.44%であった緑被率を、2029年時点でも維持するという目標指数が設定された（表4-31）。これは、里地里山の量的減少を危惧して、調整区域内の農地や山林を転用する開発を極力抑制しようとする平塚市の意向の表れであることが考えられる。

表4-31 緑の基本計画（第2次）で示された計画の目標指標

目標指標	緑地の面積（%）	緑被率（%）	
		市街化区域	調整区域
2008年度末	28.00	16.69	69.44
2029年度末	29.70	向上	維持



将来構造の方針	緑と水の将来構造と目標
広域的な環境を支える緑と水の骨格をつくります。	湘南海岸の緑・水辺軸
	相模川・金目川の緑・水辺軸
	大塚丘陵の緑の帯
きめ細かな緑と水の配置により質の高いネットワークを形成します。	緑の市街地
	市街地と自然や農地を結ぶ緑のネットワーク
平塚らしい緑と水を活かしたまちづくりを進めます。	平塚らしさを引き出す緑と水のまちづくり
	緑と水辺のふれあいスポット
	緑と水の拠点

図4-12 平塚市緑の基本計画（第2次）で示された「緑と水の将来構想」

※平塚市 HP より引用 <http://www.city.hiratsuka.kanagawa.jp/common/100060930.pdf>

(8) 平塚市総合計画 生活快適・夢プラン改訂基本計画 (2012年)

①平塚市総合計画 生活快適・夢プラン改訂基本計画 (2012年)

2010年について市の人口が減少傾向に転じ、その2年後の2012年には、【平塚市総合計画 生活快適・夢プラン】の基本計画が改訂となった(表4-32)。2011年に東日本大震災が発生したことを受け、防災関連の施策が大幅に変更された。しかし、吉沢地区に関する土地利用や施策に関しては前計画とさほど変化はなく、西部丘陵地帯の里地里山の自然環境の保全と農業生産基盤の整備、調整区域内の既存集落に対する地区計画の適用などの基本方針が据えられた。

表4-32 【平塚市総合計画 生活快適・夢プラン 改訂基本計画】の抜粋内容

計画名	平塚市総合計画 生活快適・夢プラン 改訂基本計画		発行機関	平塚市
発行年	2012年		計画対象時期	2012年～2016年
ページ	章		原文	
序				
	序-1 改訂基本計画(平成24年度～平成28年度)の策定趣旨		「(前略)この度、基本計画における計画機関の中間年を迎えたことから、基本計画の見直しを行うものですが、総合計画の策定時に想定した「少子高齢化による社会・経済等への負の影響」「大規模災害への危惧」「地球温暖化などの環境問題」等は見直しの現時点においても変わらず重要なものであることから、基本構想に定めたまちの姿や5つの基本目標ごとに定めた基本施策については、今回の見直しにおいては変更しないこととします」	
	序-4 本市の人口と財政の見直し	(1) 将来推計人口と年齢構成	生産年齢人口の急速減少や少子高齢化、外国人登録人口等を念頭に、平成28年の想定人口を約26万4000人に想定	
改訂基本計画				
基本目標 3 【やすらげる環境】～人と自然が調和した、やすらぎのあるまち～				
53	達成方針3-① <自然との共生>	現状と課題	「土屋・吉沢地区から高麗山にかけての西部丘陵地域にはまとまったみどりがあり、貴重な自然環境が残されています。この貴重な自然環境を次に世代に引き継いで行くため、里山の保全に向けた取組みが必要となっています」 「市民が自然と親しむ機会を増やし、自然環境の重要性についての理解を深めるとともに、多くの市民が主体となって自然環境を保全する活動が必要です」	
54		基本施策	1 自然を守るしくみづくりを進める 「自然環境の調査によって貴重な自然資源や動植物の生態系の実態を把握し、市民との協働により自然環境の保全に努めます」 「自然を守る組織とリーダーを育成し、里山・雑木林・水辺の手入れ、植林、農業体験、美化活動、海岸の保全などの活動を進めていきます」 「自然とのふれあい、貴重な自然・生態系を守るべき土地の確保(借り上げなど)、保護区指定による規制強化など、里山や田園、海、川の実情に合わせた保全活動を進めていきます」	
55		成果指標の推移	「自然とふれあえる場の充実を図るとともに、これを拠点として、多くの市民が知識と経験を習得し、保全活動が広がって行くよう、気軽に、継続的に参加できる体験・学習活動を進めていきます」 里山保全活動への参加者数は、平成22年度の実値が521人で、平成28年度の目標数を850人に設定	
基本目標 4 【地力を伸ばす産業】～活力とにぎわいに満ちたまち～				
71	達成方針4-① <持続可能>	現状と課題	「農業では、就労者の高齢化や後継者不足のため、安定した農業生産の維持確保とともに、農地や農業生産基盤の保全等への影響が懸念されています」	
77	達成可能4-② <成熟>	現状と課題	「農業は、良好な自然環境や居住環境、教育環境の形成に大きく寄与しています。しかし近年では、農業人口の減少に伴い、活力が維持しにくくなってきており、遊休農地の存在などによって、食料自給や環境保全の場としての機能低下が懸念されています」 「郊外への大規模小売店の進出 や市民の生活様式の変化などにより、商店街の空洞化が見られるようになっていきます」	
78		基本施策	1 市民が身近に感じられ、生活に密着した産業を展開する 「地産地消と食を通じて農業・漁業を身近に感じ、その重要性についての認識を高めるため、ちいきの商店や直売所、インターネットなどを利用し、地場産物が気軽に消費できる流通のしくみを活用した即売促進を図ります」「市民農園や農作業指導、体験学習、学校給食への地場産物の活用など、市民と農業の様々なふれあいを充実し、田園を舞台とした交流を促進します」 2 まちのにぎわいづくりに結びつく産業を展開する 「たくさんの方が平塚を訪れて滞在し、観光と交流を楽しめるよう、里山や田園、海、川、史跡などの観光資源の発掘、農業・漁業体験の場などの充実を図ります」	

②平塚市調整区域の土地利用方針（2012年）

平塚市が線引きを実施してから約40年が経過し、調整区域において、都市的土地利用と農業的土地利用の混在と、既存集落の人口減少や少子高齢化による地域社会の衰退の問題が顕在化してきた。前者の問題は、「市街化を抑制すべき調整区域の制度を履行しなかった」問題であるが、後者は、「市街化を抑制すべき調整区域の制度を履行した」場合の問題であるといえる。

そのような性格の異なる問題に対応し、且つ今後の土地利用の方向性を明らかにするため、平塚市は2012年に【平塚市調整区域の土地利用方針】を策定した。なお、総合計画や都市マスタープランで示された「コンパクトな地域生活圏の形成を目指していくことが全市民的な課題」となっていることを踏まえた上で策定することが冒頭に記されていた。

<土地利用の基本的な考え方>

「市街化を抑制すべき区域」であることを基本とし、丘陵地帯の山林や農地などの維持保全に努めるとともに、地域活力の回復や良好な生活環境の形成などの問題にも対応することとした。

<土地利用ゾーニングの方向性>

表4-33の通り、開発を厳格に抑制する区域（「保全エリア」）、市街化区域に編入させる区域（「まちづくりエリア」）、部分的に住宅を誘導させる区域（「地区活力回復区域」）、部分的に商業施設等を誘導させる区域（「地域生活圏形成区域」）など、調整区域の中で細かくエリア区分をすることで、柔軟性のある地域づくりを推進する平塚市の狙いが読み取れる。

このエリア区分の方針に則り平塚市が2017年に策定した【平塚市市街化調整区域の地区計画運用基準】では、吉沢地区を、土屋地区や城島地区と共に「地域生活圏形成区域」に指定することが明記されている。その他の区域についても、地域住民との協議の上で、区域指定の有無やその内容について2020年現在も協議中である。

表 4-33 【平塚市市街化調整区域の土地利用方針】で示されたエリア区分（原文ママ）

①保全エリア			
土地利用の方向性	良好な緑地・自然系用の存する場所又 良好な緑地・自然系用の存する場所は集団的な農地や優良等のうち、神奈川県土地利用調整条例審査指針で規定する「立地規制区域」に該当する区域を「保全エリア」として位置づけ、保全を推進する。	具体的な土地利用規制誘導の方向性	「保安林」（森法）、自然環境全地域 「保安林」（森法）、自然環境全地域 「保安林」（森法）、自然環境全地域 「保安林」（森法）、自然環境全地域 普通地区」（神奈川県自然環境保全条例）及 普通地区」（神奈川県自然環境保全条例）及 普通地区」（神奈川県自然環境保全条例）及 「農用地区域内」（業振興 び「農用地区域内」（業振興 び「農用地区域内」（業振興 地域の整備に関する法律）指定されている区域については、指定の継続に努めるとも関係法令の規制を継続する。 その他に「立地規制区域」要件該当 その他に「立地規制区域」要件該当 する区域があれば、新規指定等を検討。
②まちづくりエリア			
土地利用の方向性	優先的かつ計画に市街化を図るべき区 優先的かつ計画に市街化を図るべき区 域として都市マスタープランに設定をいる区域については、「まちづくりエリア」 いる区域については、「まちづくりエリア」 として位置づけ、市街化区域への編入を行う。	具体的な土地利用規制誘導の方向性	まちづくりの熟度が高つ まちづくりの熟度が高つた段階で市街 化区域への編入を行う。 区域には、原則として保全エリアを含 区域には、原則として保全エリアを含まないこととする。
③人と自然の共生エリア			
土地利用の方向性	保全エリア及びまちづくり以外の 保全エリア及びまちづくり以外の エリアは、「人と自然の共生」し エリアは、「人と自然の共生」し エリアは、「人と自然の共生」し て位置付け、スプロールや土地利用の混在を防止し土地利用の適正化図るともに各種課題への対応を図っていく。	具体的な土地利用規制誘導の方向性	現行の法制度を適切に運用するとともに 適正な土地利用を実現していくための新たな規制及 び誘導の仕組み策定や、緑 地・自然系用等の維持保全又は農業振興等に資する一定の土地利用について開発許可制度の見直しを検討していく。
③ーア 地区活力回復区域			人口減少が認められる集落の活力回復を行う必要があると本市が判断した区域を「地区活力回復区域」として位置付け、自然・農業環境との調和を図りながら、土地利用の誘導を行う
③ーイ 地域生活圏形成区域			商業施設や公共公益施設等、日常必要な諸機能の集積を進める必要があると本市が判断した区域を「地域生活圏形成区域」として位置付け、自然・農業環境との調和を図りながら、土地利用の誘導を行う
③ーウ 特定区域			緑地・自然系用地や農地の維持保全に係る課題解決等を図る必要があると本市が判断した区域を「特定区域」として位置付け、自然・農業との調和を図りながら、土地利用の誘導を行う

(9) 平塚市総合計画 ひらつか NEXT (2016 年)

①平塚市総合計画 ひらつか NEXT (2016 年)

人口減少・少子高齢化が進み、2016年に策定された【平塚市総合計画 ひらつか NEXT】においては、多極的に諸機能を集約、ネットワーク化させた地域生活圏を多極的に形成し、その周辺の丘陵地や農地等の緑地の保全を図る、という「コンパクト+ネットワーク」の考え方が、前計画よりも如実に基本方針に示されるようになった(表 4-34)。これは、2014年に国が立地適正化計画を導入し、市町村に計画の策定を促していたことが背景の一つにあると考えられる。

また、調整区域内の既存集落については、【平塚市調整区域の土地利用方針 (2012 年)】に示された通り、生活環境や農業生産基盤の整備を図り、土地利用の適正な誘導に努める方針も引き続き示された。

西部丘陵地の里地里山の保全方針も前計画に引き続き、多様な主体の協働による里山保全活動の継続・拡充が方針に充てられた。農業については、生産環境基盤の整備に加え、6次産業化の推進が新たに付与された。また、農地利用面積を現状の105ha(2015年時)から132ha(2023年時)に設定するなど、農地面積を拡充する方針も示されており、農地の転用を厳しく規制しようとする平塚市の意向が伺えた。

表 4-34 【平塚市総合計画 ひらつかNEXT】の抜粋内容

計画名	平塚市総合計画 ひらつかNEXT		発行機関	平塚市
発行年	2016年		計画対象時期	2016年～2023年(基本構想)
ページ	章		原文	
序論				
第1章 はじめに				
4	1 総合計画の策定趣旨	<p>〔前略〕本市を取り巻く状況では社会経済情勢が大きく変化し、依然から懸念されていた人口については、平成22年をピークとして減少傾向に転じるとともに、人口構成では、さらに少子高齢化が進展してきました。(中略)国の動向に目を転ずれば、我国における急速な少子高齢化の進展に的確に対応し、日本全体、特に地方の人口減少に歯止めをかけるとともに、東京圏への過度の人口集中を是正し、それぞれの地域で住み良い環境を確保して、将来にわたって活力ある社会を維持していくことを目的に、平成26年に「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン」と人口減少と地域経済縮小の克服などに対する基本的な考え方を示した「まち・ひと・しごと総合戦略」が閣議決定されました。(中略)このような時代背景を受け、本市が今後も持続可能な行財政運営をしていくためには、長期的な展望を見据えつつ、「選択と集中」の考え方を基本とし、施策を進めて行く必要があります」</p>		
7	4 本市を取り巻く状況	(1)人口減少社会の到来	<p>「本市の総人口は、(中略)平成22年11月の26万863人をピークに減少傾向を転じており、平成27年1月1日現在は25万6970人となっています(後略)」 「国立社会保障・人口問題研究所の推計によれば、今後は自然減が大きくなることから、加速度的に人口減少が進み、本計画の目標年次である平成35年には約25万人4千人、さらに平成52年には約22万6千人までに減少するとされています(後略)」</p>	
8		(2)出生率の低迷	<p>「本市の5年平均の出生数は、平成20～24年平均で2036人となり、減少傾向にあります。(後略)」</p>	
9		(3)高齢化の進展	<p>「(前略)老年人口は、減少が続いています。(中略)高齢化によって想定される課題に対応するためには、高齢者が地域の中で自らの意欲や能力を発揮し、いつまでも健康で活躍できるまちづくりを進めることが重要です」</p>	
12		(6)魅力の創出	<p>「(前略)豊かな自然を後世に引き継ぐためには、適正な保全を図るとともに、交流やふれあいなどの場として、活用を図る必要があります」</p>	
第2章 将来展望				
17	2 土地利用の考え方	(1)都市づくりの基本構造	<p>「既存の都市構造を活かしつつ、持続可能なまちづくりの骨格を形成するため、平塚駅周辺の中心市街地(南の核)とツインシティ大神地区(北の核)の整備、そして2つの核を結ぶ南北とし軸の整備、更に、平塚駅から海岸へのシンボル軸の整備を進めます。市街地では多層的に諸機能を集約、ネットワーク化させた地域生活圏の形成を図ります。(中略)また、相模川から相模湾、西部の丘陵につながるみどり・水辺ゾーンや田園ゾーン等で都市の骨格やその周辺の市街地を包み、自然環境と都市環境が調和し、美しい景観で快適に暮らせるとともに、災害に強いまちを目指します」</p>	
18		(2)土地利用の基本方針	<p>(イ)安全・快適な居住環境を形成する土地利用の誘導</p> <p>「(前略)また郊外部においては、農業集落の居住環境や農業生産環境の改善をめざし、土地利用の適正な誘導に努めます」</p>	<p>(ウ)自然環境や街並み景観の保全・向上</p> <p>「西部地域などのみどりや田園、相模川や金目川水系などの豊かな自然資源を次の世代に引き継ぎ、その自然の恵みを受受するため、適正な保全を図るとともに、学術機関などと連携し、交流やレクリエーションの場づくりを努めます。また、それらの自然資源や地域固有の歴史・文化などの資源を活かしながら、まちづくりのルールを通じて、さらに魅力ある街並みが形成されるよう、その誘導に努めます」</p>
19		(3)土地利用の方向	<p>(エ)農業系用地</p> <p>「農地が農業生産の場として有効に活用出来るよう努めます。また環境保全や防災機能など農地のもつ特性を活かし、まちづくりと調和した利用に努めます」</p> <p>(オ)丘陵・水辺</p> <p>「丘陵のみどりや水辺(海・川)の豊かな自然、動植物の生態系の維持・保全に努めます。また、学術機関や研究所などを活かした交流やふれあい、レクリエーションの場づくりなど自然環境を活かすとともに活性化に努めます」</p>	
基本計画				
基本計画 第3章 分野別施策				
基本施策3-② 自然環境の保全を推進する				
84	現状と課題	現状	<p>「土屋地区や吉沢地区を中心とした西部丘陵地域には、まとまったみどりが広がり、貴重な自然環境が残されています」</p>	
		課題	<p>「都市化の進展や生活環境の変化に伴い、日常生活の中で自然とふれあう機会が減少しており、自然環境に対する理解が不足し、環境保全への意識や活動の低下につながることが懸念されます」 「人の手が入らなくなったことで、里山が荒廃し、多様な動植物を育む機能や美しい自然景観が失われてきています」</p>	
85	取組方針	取組方針	<p>「市民等との協働による里山体験事業などを行い、身近な自然環境との触れ合いや体験等を通じて、市民の環境に対する意識の向上を図ります」 「市民の環境に関する知識の習得や活動を支援し、市民が主体となった環境保全活動を高めます」 「地域住民や学術機能などの連携を深めながら、自然資源や地域資源を活かした交流やレクリエーションの場づくりを推進します」</p>	
		成果指標	<p>里山保全活動への参加者数は、現状値388人(H26年度)の中で、目標値400人(H31)、450人(H35)とする</p>	
基本施策4-④ 農業・漁業を振興する				
100	現状と課題	現状	<p>「本市の農業は、食料の生産だけではなく、農地の有する多面的機能により、良好な自然環境や居住環境、教育環境の形成に大きく寄与しています」</p>	
		課題	<p>「農産物の貿易自由化による価格低迷や、為替変動等の影響を受けた資材・燃料の高騰により、農業・漁業の経営悪化が懸念されています」 「農業及び畜産の生産基盤の老朽化や従事者の高齢化等に伴う担い手不足が進んでいます」</p>	
101	取組み方針	取組み方針	<p>「都市農業の多様な機能や漁港の立地環境を活かし、生産者と市民の交流を図りながら、農水産物の地産地消や6次産業化を促進し、食の安心・安全への意識の高まりに応えるとともに、付加価値の創造に取り組みます」 「農業・漁業の経営及び生産基盤の強化を進め、安定した魅力ある産業とし、多様な担い手の確保を目指します」</p>	
		成果指標	<p>農地利用集積面積を、現状値の105ha(平成27年3月31日)から、目標値120ha(H31)、目標値132ha(H35)に設定</p>	

②平塚市都市マスタープラン（第2次）別冊（2017年）

2017年には、【平塚市都市マスタープラン（第2次）別冊】が策定された（表4-35）。これは、総合計画で示された「コンパクト+ネットワーク」の考え方を反映させるために、【平塚市都市マスタープラン（第2次）】の内容を補完する役割が付与された計画である。ここでは、「コンパクト+ネットワーク」の考え方が具体的に示されていた。

まず、駅周辺の市街部以外には、「地域生活圏」や「日常生活圏」を多極的に設定・誘導する。さらに、各圏の中心部に「諸機能集積地区」を設定し、その区域に商業施設や都市機能を集積して、徒歩圏内で生活できる生活圏を形成する、という内容である。調整区域内の既存集落にも、集落の活性化と周辺の農地・緑地の保全を図る、という目的で「日常生活圏」と「諸機能集積地区」が設定された（図4-13）。

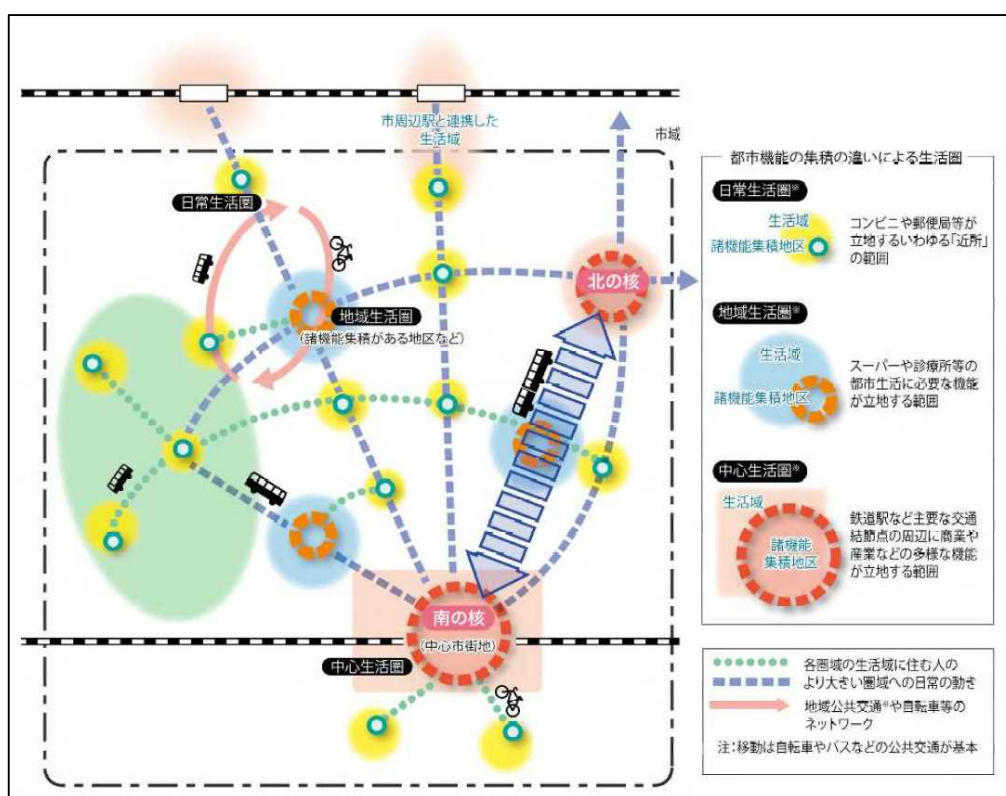


図4-13 【平塚市都市マスタープラン（第2次）別冊】で示された平塚市の将来土地利用構想
 ※平塚市HPより引用 <http://www.city.hiratsuka.kanagawa.jp/common/200018160.pdf>

しかしこれは、日常生活圏以外のところに開発行為を行うことを厳しく抑制する、という平塚市の意向を読み取ることが出来る。つまり、【ばらの丘ハイテクパーク構想】の際は、同じく既存集落や農業の活性化という目的で、既存集落の周辺部に住宅地開発等を誘導する方針であったのに対し、「コンパクト+ネットワーク」の考え方では、既存集落内部に住宅地や商業施設を誘導する方針であり、誘導する諸機能の規模や場所が異なっていた。

表 4-35 【平塚市都市マスタープラン（第2次）別冊】の抜粋

計画名	平塚市都市マスタープラン(第2次)別冊		発行機関	平塚市
発行年	2017年		計画対象時期	2017年～2027年
ページ	章		原文	
序章 平塚市都市マスタープラン(第2次)一部改訂のねらい				
1	序.1 一部改訂の趣旨	(2)一部改訂の背景	「(前略)将来人口の見通しがより厳しい状況になっていくことに加え、平成23年の東日本大震災に端を発した災害に対する不安とエネルギー問題への意識の高まり、空き家等の増加や人口の低密度化の懸念など、社会情勢が大きく変化しています(後略)」	
2		(3)一部改訂の視点	視点1 環境に配慮したまちづくりを進める 視点2 コンパクトな地域生活圏の形成を進める「人口減少社会において市民の生活利便性を確保するためには、生活に必要な機能が生活圏にまとまって立地し、高齢者をはじめとする住民が公共交通によりこれらの生活利便性等にアクセスできるなど「コンパクトシティ・プラス・ネットワーク」のまちづくりをめざす必要があります」 視点3 都内のストックの有効活用を図る 視点4 次世代型まちづくりのあり方を示す 視点5 津波などの大規模な自然災害に備える	
第I章 まちづくりの新たな課題				
I.1 持続可能なまちづくり				
12		(1)市街地の人口密度の緩やかな低下への対応	「本市の人口は、平成22年をピークに減少に転じ、平塚市都市マスタープラン(第2次)本冊の推計よりも早く人口減少と高齢化が進むことが予想されています」 「生産年齢人口の減少による税収の減少が見込まれるため、本市が保有するインフラ施設の規模を将来にわたって維持し続けた場合、市民1人当りのインフラ更新コストの負担は増大していくことが予想されます。一方、市街化調整区域では、人口減少と少子高齢化の進行するなか、コミュニティを維持し、暮らし続けることができるまちづくりが求められます」 「地球環境に配慮した二酸化炭素の削減による都市の低炭素化の視点からも、一定の人口密度を維持したまちづくりを実現するため、都市機能と居住区域を適切に配置することで、人口減少時代に対応したコンパクトな地域生活圏を形成していく必要があります」	
第II章 これからのまちづくり				
II.1 住む・創る・集う都市の魅力づくり				
18		「住む」災害に安心して住めるまちづくり	「(前略)地域単位でまちづくりを進める上で、「防災」を一つのきっかけとしながた、地域防災力を高め、災害に強いまちづくり、魅力ある地域づくりを進めます」	
		「創る」次世代産業の育成と既存産業の振興のしくみづくり	「(前略)市内に集積している企業や研究所、大学等の地域資源が協働し、次世代産業を育成する環境づくりを進めます」	
II.2 暮らす・住まう地域生活圏の魅力づくり				
20		地域の魅力と特性に応じた地域生活圏の形成	「(前略)地域の特性や個性とライフスタイルに応じて、地域生活圏の拠点への機能の誘導・集積を公共施設の再編を含めて進めます(後略)」	
第III章 ひらつかの魅力をも高めるまちづくり方針				
III.1 暮らし続けるまちづくりの方針				
24	(2)課題	(1)方針追加のねらい	「本市の基本構造である「2核1地域」と既存の地域生活圏をいかしたコンパクト・プラス・ネットワークの形成により、都市の活力を未来へ持続するために、立地適正化や低炭素まちづくりなどの新たなまちづくりの手法の活用も視野に入れ、道路網や公共交通ネットワークと連携した計画的な都市機能の誘導や環境負荷の少ないまちづくりに関する方針を追加します」	
		コンパクトな地域生活圏の形成に関する課題	「今後予想される市街地の人口密度の低下に対して、地域生活圏の拠点等への計画的な機能誘導により生活サービスを維持し、環境負荷の少ないコンパクトな地域生活圏の形成を進めて行くことが必要です(後略)」	
		骨格的な公共交通軸の維持・強化に関する課題	「暮らし続けられる地域生活圏を維持して行くため、(中略)生活圏ごとの実情に応じた地域公共交通の導入や歩行者・自転車ネットワークの強化により、生活に必要な諸機能が立地する拠点への移動手段を確保していくことが必要です(後略)」	
25		(3)基本的な考え方	「自立的な地域生活圏の形成のために、まちの成り立ちや既存の機能集積などを考慮しながら、地域生活圏ごとに都市機能を誘導すべき拠点を諸機能集積地区とし、公共施設の最適化を進めるとともに、それぞれの地域特性に応じた機能の誘導・集積を進め、相互に役割を補完しながら、市全体として都市機能の維持を目指します(後略)」	
26	(4)方針	ア 活力ある2核と地域生活圏ごとの魅力的な機能集積拠点づくり	既存のコミュニティを維持するための機能集積	「多極的に分散する地域生活圏における生活利便性を維持していくため、これまでのまちの成り立ちや都市機能の集積状況をふまえ、公共施設の最適化や空き家等の活用により諸機能集積地区へ日常生活に必要な都市機能の誘導・集積を進めます(後略)」
III.2 多様な住まい方を実現するまちづくりの方針				
29	(2)課題	居住誘導に関する課題	「(前略)コンパクトな地域生活圏の実現をめざし、住まいの多様性をいかにしながら計画的に居住誘導を図り、市街地の人口密度の低下に適切に対応していくことが必要です」	
		空き家対策に関する課題	「(前略)空き家等の利活用促進の観点から、中古住宅の流通促進や空き家等の多様な利活用のしくみの構築に加え、住み替え支援の包括的な体制を検討していく必要があります」	
30		(3)基本的な課題	「(前略)居住誘導に向け、中心市街地のにぎわいと生活利便性、周辺市街地の職住近接や交通利便性、沿岸部の自然に親しめる住環境や丘陵部や田園の緑とゆとりある住環境など、それぞれの地域が有する住まい環境の魅力をも高めるまちづくりを進め、ライフスタイルやライフステージに応じて多様な暮らし方が選択出来るまちづくりを目指します(後略)」	
31	(4)方針	ア 良好な地域生活圏と住まいの形成	「(前略)市街化調整区域内の集落地については、今後も地域コミュニティを維持できるよう、人口回復のための地区活力の回復や生活利便性を維持するための地域生活圏の形成について検討します(後略)」	

4-5 本章のまとめ

以上、国と神奈川県土地利用に関する行政計画を把握した上で、平塚市の吉沢地区に対する土地利用方針の変遷を図った（表 4-36）。

まず全体を通してしてみると、基本的には国、神奈川県、平塚市の計画の内容に差異はなく、同一の土地利用方針を示していた。しかしこれは、国→神奈川県→平塚市のヒエラルキーに基づいて計画が策定されるために、当然の結果と言える。

その上で、過去の計画から変遷を概観すると、まず 1968 年の新都市計画法制定前では、高度経済成長期の影響を受けて、工業と農業の調和ある発展がテーマとなり、平塚市においては土沢地域に住宅団地を開発することが計画されていた（図 4-14：上段右側）。

しかし 1968 年に新都市計画法が制定され、市街化区域と調整区域の区域区分の制度が運用された。線引き実施当初の調整区域は、グリーンベルトの思想が汲み取られたもので、市街化区域を囲うように設定され、市街化拡大の防止、みどりや農地の多面的機能を都市住民に享受させる、等の役割が付与された。この時点では、市街化区域という 1 極とその周囲のグリーンベルト、という「一極＋グリーンベルト型」の土地利用構想であったと言える。1970 年に線引きを実施した平塚市においても、市街部を囲うように調整区域が設定され、吉沢地区も市街化区域に隣接した形で調整区域に設定され、農地や山林といった里山環境を保全する方針が示された（図 4-14：下段左）。ただ、この際の市街化区域と調整区域の境目は、東海道新幹線や小田原厚木自動車道などに設定され、既存の土地利用の実情を鑑みた線引きというよりは、機械的な線引きの様相を呈していた。

線引き実施以降、区域区分に則って市街化区域内に住宅地等の開発が進み、調整区域との差異は明瞭になってきた。一方、調整区域においては、区域区分実施時に農業基盤を整備する方針が掲げられ、事実農振法の農用地区を中心に圃場整備等が行われた。しかし、人口減少が進み農業や既存集落の衰退化が表出し始めた。また、既存集落の多くの住民が、例外規定である分家住宅や既存宅地確認制度を用いて、住宅地を農振白地を中心に開発した。その結果、都市的土地利用と農的土地利用の混在化が進み、旧住民と新住民の社会的衝突などの問題も表出してきた（図 4-14：上段中央）。

このような問題を受け、平塚市は 1988 年に調整区域に位置する西部丘陵地帯に対して、「先端技術を扱う研究機関の誘致による農業活性化」、「新規住宅の整備・集落の生活環境整備による集落活性化」、の 2 点を総合的に図る【ばらの丘ハイテクパーク構想】を策定した（図 4-14：下段中央）。これは、当時国の国土利用計画において提唱されていた「多極分散型」国土形成方針に則り、神奈川県が相模川西部に位置づけた「西のハイテクゾーン」の計画に依っていた。この頃は、都市部などの一部地域に産業や人口が一極集中し、それに伴って生活環境が過密により悪化することを問題視する考え方が優先的であった。また

当時はバブル経済期であり、【ばらの丘ハイテクパーク構想】のような開発ボリュームが大きい計画も経済的に許容されていたことも、策定の背景の一つに挙げられる。

しかし、1990年代後半にバブル経済が崩壊し、【ばらの丘ハイテクパーク構想】は一部分を除き撤廃となった。その間、調整区域内の既存集落の人口減少は加速し、それに伴い、農地・山林の管理放棄化が深刻な状況となった（図4-14：上段右側）。

全国的な人口減少・少子高齢化の問題が深刻化したバブル経済崩壊以降、基本的に平塚市を含め行政側の土地利用方針は、「既成市街地内に新規開発を誘導」、「調整区域における大規模開発の抑制」、「既存集落における生活環境の整備・生活サービスの集約化」、の方向へ舵を切ることになった。農地・山林の管理放棄化に対しては、里山保全活動の拡充が対策として講じられた。このような行政側の方針は、「コンパクト+ネットワーク」の概念が提唱されるようになってからさらに色濃くなった（図4-14：下段右側）。バブル経済期の頃の土地利用方針が「多極分散型」土地利用で、中心部の一極集中を問題視し周辺部に諸機能を分散させるという意味の「多極」であるのに対し、現在の「コンパクト+ネットワーク」の考え方ではいわば「多極集約型」土地利用で、周辺部にスプロールした現象を問題視し各極へ諸機能を集約させるという意味の「多極」である。これは、人口減少を受けて生活インフラの維持費が困難となり市街地の集約が必要であること、農地や山林などの緑地が激減し「貴重な緑地」となり、これ以上の転用は抑制すべきであること、などが理由に挙げられる。

以上国の国土形成方針は、新都市計画法制定時の「一極+グリーンベルト型」、バブル経済期の「多極分散型」、2000年以降の「コンパクト+ネットワーク（多極集約）型」という変遷を辿り、神奈川県と平塚市の土地利用方針もこの変遷に準じたものであった。

表 4-36 国・神奈川県・平塚市の土地利用方針の変遷

1960	1962	1964	1966	1968	1970	1972	1974	1976	1978	1980	1982	1984	1986	1988	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014	2016	2018	2020
国	全国総合開発計画																													
	新全国総合開発																													
	第一次国土利用計画																													
	第三次全国総合開発																													
	第二次国土利用計画																													
	第四次全国総合開発																													
	第二次国土利用計画																													
	第三次国土利用計画																													
	第四次国土利用計画																													
	21世紀の国土のランドデザイン																													
神奈川県	第二次神奈川計画																													
	第二次神奈川県国土利用計画																													
	第二次神奈川県都市マスタープラン																													
	第三次改訂版																													
	第二次改訂版																													
	第三次改訂版																													
	第二次改訂版																													
	第三次改訂版																													
	かながわ新総合計画21																													
	かながわランドデザイン																													
平塚市	第二次平塚市総合開発計画																													
	第二次平塚市総合開発計画																													
	第二次平塚市総合開発計画																													
	第二次平塚市総合開発計画																													
	第二次平塚市総合開発計画																													
	第二次平塚市総合開発計画																													
	第二次平塚市総合開発計画																													
	第二次平塚市総合開発計画																													
	第二次平塚市総合開発計画																													
	第二次平塚市総合開発計画																													
平塚市	第二次平塚市総合開発計画																													
	第二次平塚市総合開発計画																													
	第二次平塚市総合開発計画																													
	第二次平塚市総合開発計画																													
	第二次平塚市総合開発計画																													
	第二次平塚市総合開発計画																													
	第二次平塚市総合開発計画																													
	第二次平塚市総合開発計画																													
	第二次平塚市総合開発計画																													
	第二次平塚市総合開発計画																													

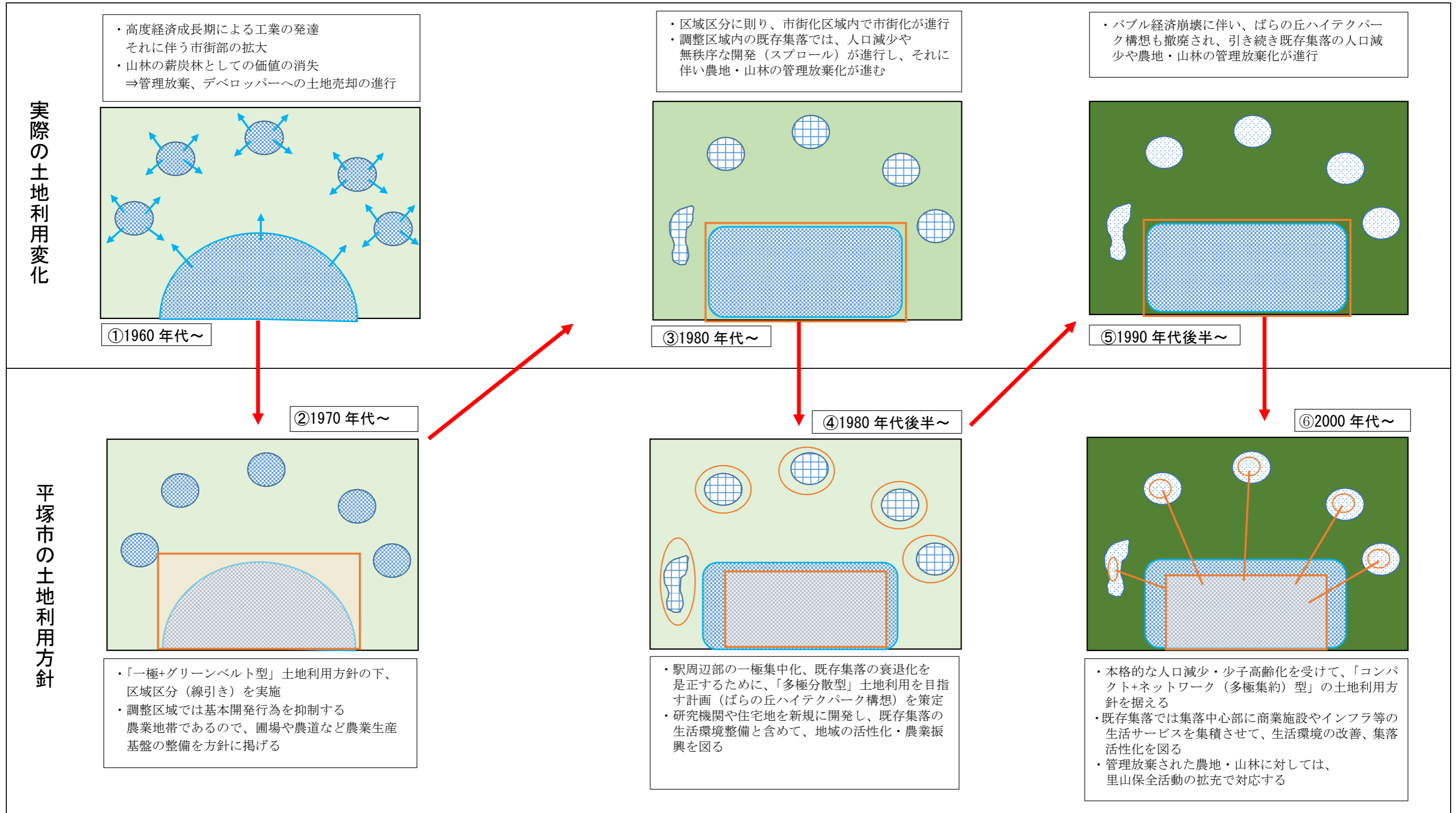


図 4-14 平塚市における実際の土地利用の変遷と土地利用方針の推移の概念図

第 5 章 1960 年代～現在における吉沢地区の 地域住民の土地利用に対する意識の 変遷

5-1 「土地利用の実態に対する認識・評価」と 「将来の土地利用意向」の変遷

(1) 調査目的

「地域住民の意識」の中で、「土地利用の実態に対する認識・評価」と「将来の土地利用意向」の2点は、現在の土地利用をめぐる行政側と地域住民間の論点を明らかにする上で、重要な調査項目である。

土地利用に関する地域住民の意識を取り扱った既往研究では、地域全体に対する「将来の土地利用意向」のみを探求したものも見られるが、本研究では、「将来の土地利用意向」と「土地利用の実態に対する認識・評価」を同時に調査して、その土地利用意向に至った要因・背景・経緯についても探求して考察を深めることとした。

(2) 調査方法

①ヒアリング調査

協議会の会員を対象にヒアリング調査を実施した。ヒアリング調査は、地域住民の「土地利用の実態に対する認識・評価」と「将来の土地利用意向」を確認するヒアリング調査と、第4章で把握した行政側の土地利用に関連する制度・計画に対する意見をj確認するヒアリング調査の2つに分けて実施した。

<「土地利用の実態に対する認識・評価」と「将来の土地利用意向」を確認するヒアリング調査の概要>

会員の中から調査対象者を選定する際、吉沢地区の情勢に精通していると考えられる、役員以上の役職についている地域住民の中から調査対象者を選定した。

また、居住自治会区（上吉沢、中吉沢、下吉沢）や農業従事形態（専業農家、兼業農家、定年帰農者、非農業従事者）の属性に偏りがないように配慮した。以上の条件に合致する地域住民に調査の協力を依頼した結果、会員数140名の約1割に相当する、13名の役員以上の地域住民に調査を実施することができた（表5-1）。

調査対象者の年齢は50歳代から80歳代で、1名が女性、残り12名が男性である。

なお、協議会は吉沢地区自治会連合会の下部組織として設立され、各自治会の定められた役職（区長や副区長など）に就任した地域住民は自動的に協議会に入会する仕組みとなっている。そのため、必ずしも会員全員が、X社が過去に策定した開発計画に賛同しているとは限らない。

調査は、2017年3月から8月までの期間に実施し、一人当たりの調査時間は平均で約130分であった。同意を得た上で会話を録音し、調査票に整理した。

表5-1 ヒアリング調査対象者の内訳

性別	調査対象者	居住自治会区	農業従事形態	年代（調査当時）	吉沢地区居住歴	調査日時（2017年）	調査会場	調査時間	備考
男性	a氏	上吉沢	専業農家	80歳代	80年以上	8月2日	調査対象者自宅	約120分	生後から吉沢地区に居住
男性	b氏		定年帰農者	70歳代	70年以上	8月10日	調査対象者自宅	約130分	生後から吉沢地区に居住
男性	c氏		非農業従事者	70歳代	20年以上	8月3日	X社事務所	約130分	約25年前に移住
男性	d氏	中吉沢	専業農家	80歳代	80年以上	7月25日	調査対象者自宅	約150分	生後から吉沢地区に居住
男性	e氏		兼業農家	70歳代	70年以上	5月4日	調査対象者自宅	約120分	生後から吉沢地区に居住
男性	f氏		定年帰農者	70歳代	70年以上	4月13日	X社事務所	約160分	生後から吉沢地区に居住
男性	g氏	下吉沢	専業農家	70歳代	70年以上	3月13、27日※1	調査対象者自宅	約200分※2	生後から吉沢地区に居住
男性	h氏		定年帰農者	70歳代	70年以上	5月9日	X社事務所	約150分	生後から吉沢地区に居住
男性	i氏			60歳代	60年以上	8月3日	X社事務所	約120分	生後から吉沢地区に居住
女性	j氏	めぐみが丘	非農業従事者	50歳代	10年以上	6月20日	めぐみが丘集会所	約300分	2002年のめぐみが丘開発時に移住
男性	k氏			50歳代	10年以上	7月23日※3	めぐみが丘集会所	約100分	2003年のめぐみが丘開発時に移住
男性	l氏			50歳代	10年以上	7月23日※3	めぐみが丘集会所	約100分	2004年のめぐみが丘開発時に移住
男性	m氏			50歳代	10年以上	7月23日※3	めぐみが丘集会所	約100分	2005年のめぐみが丘開発時に移住

※1 1回のヒアリングでは完結せず、2回にかけて実施

※2 2回のヒアリング調査の合計時間

※3 調査対象者の希望で、3名同時にヒアリングを行った

＜「土地利用の実態に対する認識・評価」と「将来の土地利用意向」を確認する ヒアリング調査の聞き取り項目と具体的手順＞

まず、「将来の土地利用意向」を「希望する土地利用の基本方針」と「希望する土地利用の具体内容」の2つの観点に分けてヒアリングを実施した。

「希望する土地利用の基本方針」とは、住宅地開発を推進するのか、現状維持とするのか、他の土地利用を希望するのか、吉沢地区全体に対して希望する土地利用の基本方針について調査対象者に尋ねた。

「希望する土地利用の具体内容」では、「希望する土地利用の基本方針」を受けて、どのような土地利用を、どの地点に（場所）、どの程度（規模）、希望しているのかを調査対象者に確認した。

次の「土地利用の実態に対する認識・評価」については、調査対象者に分かりやすいように、「希望する土地利用のその理由」に変換してヒアリングを実施した。具体的には、「希望する土地利用の基本方針」と「希望する土地利用の具体内容」で明らかにした希望した土地利用について、何故そのような意向を示したのか、現状の土地利用に対する問題意識や大事にしている点などについて確認を行なった。

ヒアリング調査の具体的な手順については、まず調査対象者が初めて土地利用について意識した時期における、「希望する土地利用の基本方針」「希望する土地利用の具体内容」「希望する土地利用のその理由」の3つの聞き取り項目を順に確認した（図 5-1:①）。

次に、この時期を起点として、意識に変化が生じた次の時期における、3つの聞き取り項目について質問を行なった（図 5-1:②）。加えて、その意識に変化が生じた要因についても質問を行った（図 5-1:③）。

そして、意識に変化が生じる度に、その時期における3つの聞き取り項目とその要因について質問を重ねていった（図 5-1:④～⑥）。

調査対象期間は、X社がゆるぎ地区の土地を買収し始めた1960年代から2020年現在とした。なお、調査対象者によっては、吉沢地区に居住していなかった時代や、吉沢地区外へ通勤していたため吉沢地区の土地利用について関心を示していなかった時代がみられた。そのような場合には、その調査対象者が初めて土地利用について意識した時代からの回答を依頼した。

また、過去のある時点における土地利用に対する意識を聞き取るため、精度を向上させる一環として、調査対象者にゆるぎ地区や吉沢地区の土地利用上の主な出来事をまとめた年表を掲示して、調査対象者の当時の記憶がなるべく鮮明になるような配慮を行った。

3つの観点	具体例
「希望する土地利用の基本方針」	住宅地開発 ⇔ 農業維持
「希望する土地利用の具体内容」	ゆるぎ地区全域の住宅地開発を希望する、 住宅地開発を一切認めず、農地と山林を保護する
「希望する土地利用の理由」	新たな住民が増えて地域が活性化するから これ以上自然環境を壊すべきでないから
ヒアリング手順（原則）（○内の数値はヒアリングの順番を表す）	
時代	土地利用に対する意識
1960年代 X社土地買収時	① 3つの観点
○○○○○	② 3つの観点
○○○○○	④ 3つの観点
2017年現在	⑥ 3つの観点
	③ 変化した要因
	⑤ 変化した要因
	⑦ 変化した要因

図 5-1 ヒアリング調査の聞き取り項目と具体的手順

＜土地利用に関連する制度・計画に対する意見を確認するヒアリング調査の概要＞

当初は、「土地利用の実態に対する認識・評価」と「将来の土地利用意向」を確認するヒアリング調査を行った 13 名全員を対象に、調査を進める予定であったが、2020 年の新型コロナウイルスの影響で全員への調査実施が困難であると判断した。

そこで、上吉沢自治会区・中吉沢自治会区・下吉沢自治会区の集落側の代表として、上吉沢自治会区の自治会長であり且つ吉沢地区自治会連合会の会長でもある A 氏（2020 年現在）と、めぐみが丘の代表としてめぐみが丘自治会区の自治会長である B 氏（2020 年現在）に対するヒアリング調査を代わりに実施することとした（以下敬称略）。調査は、両名とも 2020 年 11 月 3 日に X 社の事務所で実施し（同日に別々に実施）、調査時間は A が約 60 分、B が約 90 分であった。

なお、A・B ともに、「土地利用の実態に対する認識・評価」と「将来の土地利用意向」を確認するヒアリング調査でも調査対象者になっている。

＜土地利用に関連する制度・計画に対する意見を確認するヒアリング調査の聞き取り項目と具体的手順＞

このヒアリング調査では、平塚市の吉沢地区に対する現在の土地利用方針、平塚市の現在の里地里山の保全施策、国の現在の国土形成方針、の 3 点に対する A・B の認識や評価、意見の確認を行なった。

平塚市の吉沢地区に対する現在の土地利用方針とは、吉沢地区の中心部のみに住宅地や生活利便施設を誘導して、周囲の農地・山林の開発を規制する方針である。

平塚市の現在の里地里山の保全施策とは、現行の里山保全活動を継続させる施策のことである。したがって、2010 年から実施してきた「産官学民」協働の地域づくりにおける里山保全活動の効果・課題についても意見を伺った。

国の現在の国土形成方針は「コンパクト＋ネットワーク（多極集約）型」の国土形成方針であり、住宅地開発を中心市街部や集落中心部のみに集積させる方針のことである。加えて、環境省の里地里山保全活用行動計画や農林水産省の「長期的な土地利用の在り方に関する検討会」などで検討され始めている、維持管理が困難な農地・山林を自然の遷移に委ねる方針についても意見を伺った。

②統計資料等を用いた文献調査

ヒアリング調査の結果を補完するために、適宜平塚市が実施した住民意識に関する調査（「第 3 回平塚市住民実態調査（1969 年）」と「第 2 次平塚市都市マスタープラン 市民意向調査結果報告書（2007 年）」）の結果を参照した。

(2) 調査結果

①「土地利用の実態に対する認識・評価」と「将来の土地利用意向」を確認する ヒアリング調査

各調査対象者毎の「土地利用の実態に対する認識・評価」と「将来の土地利用意向」の変遷を、表 5-2 から表 5-14 に示す。

<ヒアリング調査結果の概略>

調査対象者 13 名全員の、吉沢地区に対して現在希望する土地利用の基本方針は、ゆるぎ地区の一部の農地・山林に対する住宅地開発であった。加えて、この住宅地開発の基本方針は、初めて土地利用について意識した時代から調査時の 2017 年に至るまで、13 名全員に変化は見られなかった。

変化がみられたのは、「住宅地開発を希望する理由」と「希望する住宅地開発の規模・場所」の 2 点であった。この 2 点は、基本的には「1960 年代の土地売却時」「第 1 次開発計画時（1988 年）」「第 2 次開発計画時（2007 年）」「吉沢八景選定プロジェクト時（2016 年）」の 4 つの時代区分毎に変化がみられた。

以下、1960 年代に X 社にゆるぎ地区の土地を売却した理由（該当者のみ）と、4 つの時代ごとに考察を記す。

<1960 年代に X 社にゆるぎ地区の土地を売却した理由>

ゆるぎ地区に農地や山林を所有し、且つ 1960 年代に X 社に売却した調査対象者は、13 名の内 8 名であった。その 8 名の売却した地目と、その売却理由について、表 5-15 にまとめた。なお、8 名全員が 1960 年代当時はまだ 20 代前半であり、土地の売却を決めたのは調査対象者の親の世代である場合があった。その場合は、その親の世代から聞いた土地を売却した理由を調査対象者に語って貰った。

まず、調査対象者ごとに、所有していた農地や山林の規模・場所・状態によって、売却した地目の組み合わせは異なり、農地のみ売却した者、山林のみ売却した者、双方とも売却した者などがいた。

売却した地目の違いに限らず、8 名全員が、「現金収入を得るため」や「相続税等の税金対策」など経済的な理由を、農地や山林を売却した理由に掲げていた。なお、売却益の用途について、家屋の修繕やアパートの経営費に充てる者もいれば、g 氏のように平野部の水田を購入して自身の農業経営基盤の強化に充てる者もいた。当時から車が普及し、通勤農業が可能となっていたことも考えられた。

地目別にみても、農地を売却したのは、a氏・b氏・e氏・f氏・h氏・i氏（以下、敬称略）の6名であった。その内、b・hは、経済的な理由以外に農地を売却した理由として、「山間の農地は耕作不適であった」と述べていた。この耕作不適の農地には、谷底などに位置し日照条件が悪く生産性が低い農地、ゆるぎ地区の上部にあり農作物を運搬するには著しく条件が悪い農地などが挙げられており、平野部ではない丘陵地の農地特有の問題であることが伺えた。それ以外に挙げられた農地の売却理由として、hは、1960年代当時から農地を耕作する後継者が不在であり、いずれ耕作放棄されるのが自明であったことを理由に挙げていた。

山林を売却したのは、a、d、e、f、g、hの6名であり、その6名全員が、1960年代辺りから「山林の薪炭林としての価値が失った」ことを売却理由の一つに掲げていた。第3章でも確認した通り、燃料革命が起きるまではゆるぎ地区においても山林は薪炭林として利用されていた。自身の生活のみに利用する者もいれば、山林を持たない平野部に居住する人々に薪炭を売却する者もあり、1960年代以前までは山林は地域住民にとって重要な資産であった。しかし1960年代前半あたりから燃料革命の影響が一般社会にも及ぶようになり、燃料資源は薪炭からプロパンガス・石油・電気などに移行し、山林は薪炭林としての価値を失った。

このことと、「相続税等の税金対策」の売却理由は連鎖的な関係がある。山林から所得を得ることがなくなったのにも関わらず、依然相続税や所得税を納税する義務があることは、元地権者にとってかなりの経済的な負担となった。そんな矢先に、gが「タイミングが良かった」と話すように、X社から土地買収の話が舞い込み、元地権者にとって山林の売却は都合が良かった。

以上の通り、耕作の悪条件や薪炭林としての価値の消失、という丘陵地特有の問題が、調査対象者の経済状況を圧迫し、ゆるぎ地区の土地の売買が進行した遠因となった。

ちなみに、このことはゆるぎ地区限定の現象ではなく、同様の経緯で多くの全国の都市近郊の丘陵地がデベロッパーに買収された。

表 5-15 1960年代に土地をX社に売却した調査対象者と、その売却地目・売却理由

調査対象者	売却地目	売却理由	
a氏	農地の一部	—	【共通】
	山林の一部	・薪炭林としての価値が失ったから	・現金収入を得るため ・相続税等の税金対策
b氏	農地の一部	・現金収入を得るため ・売却したのは山間の農地で、耕作に不適であった	
d氏	山林の一部	・現金収入を得るため ・相続税等の税金対策 ・薪炭林としての価値が失ったから	
e氏	農地の一部	—	【共通】
	山林の一部	・薪炭林としての価値が失ったから	・現金収入を得るため ・相続税等の税金対策
f氏	農地の一部	—	【共通】
	山林の一部	・薪炭林としての価値が失ったから	・現金収入を得るため
g氏	山林の一部	・薪炭林としての価値が失ったから ・相続税等の税金対策 ・売却益で吉沢地区外の平野部に水田を購入し、自身の農業基盤を強化するため	
h氏	農地	・売却したのは山間の農地で耕作に不適であった ・農業の跡継ぎが不在で、耕作放棄されるのが自明であった	【共通】 ・現金収入を得るため
	山林の一部	・薪炭林としての価値が失ったから	
i氏	農地	・現金収入を得るため ・耕作放棄しており既に荒廃化していたから	

<③1960年代の土地売却時の「土地利用の実態に対する認識・評価」と「将来の土地利用意向」>

1960年代にX社にゆるぎ地区の土地を売却した際に、吉沢地区の土地利用について意識していたのはa、e、f、gの4名の調査対象者であった。それ以外の調査対象者は、当時吉沢地区外へ通勤しており吉沢地区の土地利用に関心を示していなかったか、そもそもまだ吉沢地区に居住していなかった。

a、e、f、gの4名は全員、この時から希望する土地利用の基本方針に住宅地開発を掲げ、その具体内容として、4名とも新興住宅地を希望していた。

住宅地開発を希望する理由として、a、e、fは、ゆるぎ地区に新興住宅地が造成されれば、必然的に生活道路や上下水道が整備されることになり、自身が居住する里地エリアの集落の生活環境にも恩恵を受けられることを掲げていた。

e、fは、当時から吉沢地区の周辺で市街化が進み、隣接する日向岡の新興住宅地が開発される様子を目の当たりにし、生活環境の整備という観点から吉沢地区が周辺地域から取り残されるのではないかという危機感を抱いていた。

以上のように、自身の生活環境の整備を求める意見は、a、e、fのみではなく、当時の吉沢地区の地域住民共通の意見であった。平塚市が1967年から毎年実施している平塚市民意識調査から、1969年の第3回の結果の一部を引用した表5-16・5-17、図5-2をみると、吉沢地区を含む土沢地域の地域住民は、他地域と比較して、生活道路や下水道の未整備を問題視し、行政側に改善を求めている。調査対象者曰く当時の生活環境は、道路は未舗装で徒歩や車で移動しづらく、下水道も未整備で異臭が漂っていたという状態であり、中心市街部とはかなりの生活格差があったという。

生活環境の整備以外の、住宅地開発を希望する理由として、a、eは住宅地が開発されることによって、若年層を中心に新たな住民が増加することで、吉沢地区が“活性化”することを挙げていた。さらにeは、新たな住民が増加することで、自身の農作物への需要が増加することを期待して、住宅地開発を希望していた。またgは、隣接する日向岡の開発計画が進行している話を受けて、住宅地化されることが時代の流れであるというやや受動的な意見を示していた。

なお、a、gは専業農家、eは兼業農家であり、X社に売却した農地や山林がある一方で、X社に売却しなかった農地も存在していた。これは、1960年代当時は営農意欲があったことが理由であり、その農地に対しては、住宅地開発を行うことに対しては反対の意向を示していた。住宅地開発を希望していたのは、あくまで売却した農地・山林の区域のみであった。

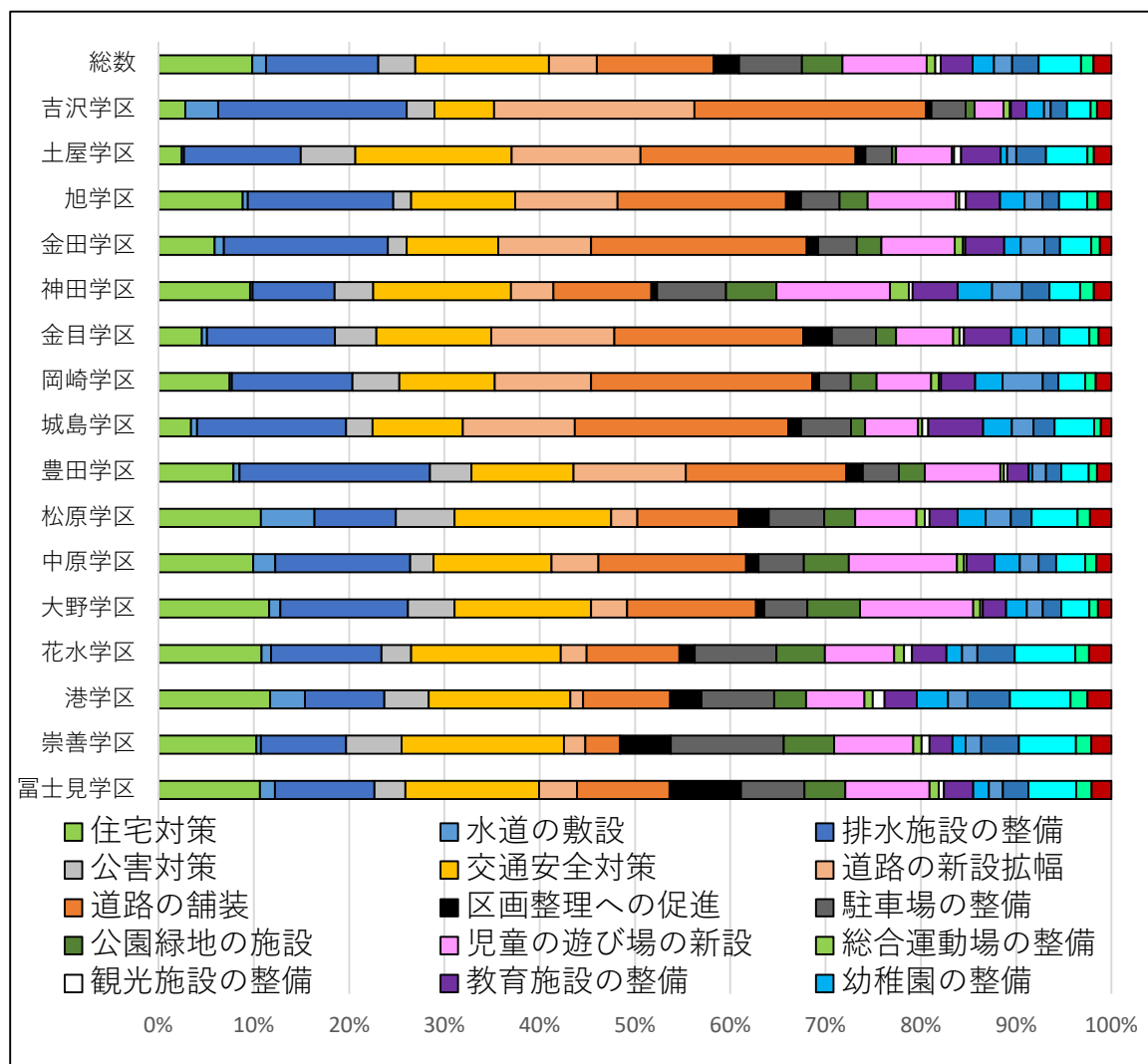
以上より、1960年代の土地売却時の土地利用に対する意識は、集落の生活環境の改善と新たな住民の増加による活性化の2点を主目的とした住宅地開発であった。

表 5-16 第3回平塚市住民
実態調査(1969年) 抜粋①

Q住まいに対し困っていることは何か？ (土沢地区:n=325)(複数回答)	
1 道路が悪い	59.1%
2 交通機関(が不便)	48.3%
3 害虫が多い	43.3%
その他指摘の多かった項目	
買い物の便が悪い	
交通事故の危険が高い	
排水処理	
青少年の環境が悪い	

表 5-17 第3回平塚市住民
実態調査(1969年) 抜粋②

Q行政に対して求める施策・対応は何か？ (土沢地区:n=325)(複数回答)	
1 道路の舗装	64.3%
2 道路の新設拡幅	55.7%
3 排水施設の整備	52.3%
その他指摘の多かった項目	
住宅対策	
水道	
公害対策	
交通安全	
区画整理	



<第1次開発計画（1988年）時の「土地利用の実態に対する認識・評価」と「将来の土地利用意向」>

この時期になっても、ゆるぎ地区の土地利用について意識していたのは前項の a、e、f、g の4名の調査対象者のみであった。4名ともゆるぎ地区に研究所や住宅地を総合的に開発する、平塚市のばらの丘ハイテクパーク構想及び X 社の第1次開発計画に賛同しており、前時期と変わらず宅地開発を希望していた。ただ、その希望する理由に、新しい理由が加わっていた。

この時期には、既に1970年に都市計画の区域区分が実施され、吉沢地区は市街化区域に隣接する形で調整区域に指定されていた。そのため、吉沢地区から目に見える形で市街化区域に指定された日向岡の新興住宅地が開発され、このような近隣地域の市街化が、引き続き調査対象者のゆるぎ地区に住宅地開発を求める契機となっていた。この時期には4名全員が周辺地域の市街化に対する危機感を挙げており、自身が居住する吉沢地区のみが、開発から遅れて衰退化することを危惧していた。

また、a、fには、当時から顕在化し始めたゆるぎ地区の売却地を中心とする農地・山林の管理放棄化を荒廃化として問題視し始め、それが住宅地開発を希望する新たな理由となっていた。

さらに、専業農家である a、g は、前時期において耕作農地は X 社に売却せず住宅地開発を容認していなかったのに対し、この時期になると、住宅地開発を容認するようになった。当時から a、g の農業の後継者が不在で、将来的には耕作放棄されることが自明な状況にあったため、開発計画を容認したという。このことから、a、g は、農地が住宅地に転用される方が、耕作放棄されるよりは望ましいと考えていたことになる。専業農家にとって、農地の耕作放棄化はそれほどまでして阻止したい事象であったといえ、「先祖代々耕作してきた農地」という農業従事者特有の意識が起因していたものと思われる。

ただ、他の理由も挙げられていた。a は、耕作農地の一部が開発計画の中で農芸文化公園に指定されており、仮に実現されれば、農地の賃料や営農指導料を得られ自身の雇用は担保されることになったため、他の耕作農地の住宅地開発を容認した側面もあったという。g についても同様で、ゆるぎ地区の所有農地以外に、吉沢地区外の平野部に水田を所有して通勤農業も営んでいたため、ゆるぎ地区の農地に住宅地が開発されても自身の農業経営が受ける影響は小さかった。また、所有地に住宅地が開発されて、子どもが地域外へ流出せずに自分の生まれ育った地域に留まって欲しかった、という思いもあったという。

以上より、第1次開発計画時の土地利用に対する意識は、生活環境の改善、新たな住民増加による地域の活性化、農地・山林の管理放棄化の問題解決、の3点を目的とした住宅地開発であった。そして、この意識の変化要因としては、近隣地域の市街化や農業従事者の減少、農地・山林の管理放棄化の問題視が挙げられた。

<第2次開発計画（2007年）時の「土地利用の実態に対する認識・評価」と「将来の土地利用意向」>

この時期になると、他の調査対象者も仕事を定年退職して自治会に入会して、さらにj、k、l、mの4名が2002年に開発されためぐみが丘に移り住むようになったため、調査対象者13名全員が吉沢地区の土地利用について意識するようになった。そして、「希望する土地利用の基本方針」は13名全員が、ゆるぎ地区の一部に対する住宅地開発であった。

住宅地開発を希望する理由として、まずa、c、e、g、h、I、j、k、l、mの10名が、新たな住民の増加による吉沢地区の活性化を掲げていた。これは、1995年をピークに減少傾向へと転じた旧住民の人口減少を案ずるものである。特に少子化が深刻で、2016年時には、吉沢小学校入学した旧住民である児童は僅か2名であったという。このことから、現状のままではますます旧住民が減少して既存集落（上吉沢・中吉沢・下吉沢）の衰退化、あるいは消滅が危ぶまれる状態であったため、多くの調査対象者が地域の活性化のために新規にゆるぎ地区の一部に住宅地を開発することを希望していた。

また以上の意識を抱いた背景の一つに、2002年に開発されためぐみが丘に触発されたことが指摘出来る。例えばgやdは、「あんな良い住宅地が出来ちゃって。おまけにめぐみが丘の元地権者はものすごく儲かったんだ」と話していたように、めぐみが丘を羨むようになる旧住民の調査対象者が多くみられた。めぐみが丘も、吉沢地区を構成する自治会区の一つであるが、地域住民は、既存集落単位で自他を区別する傾向があり、めぐみが丘は旧住民にとっては日向岡のように“隣町”のような感覚で語られるケースが多い。そのため、前時期に引き続いて、近隣地域の市街化がゆるぎ地区に住宅地開発を求める契機となっていた。

さらに、めぐみが丘に居住する新住民j、k、l、mの調査対象者4名も、ゆるぎ地区に対して住宅地開発を希望していた。よくある事例では、丘陵地に開発計画が講じられた際、丘陵地側からみた際に外部住民にあたる人々は、丘陵地の開発を反対するケースがある。しかし、今回のめぐみが丘の4名は、既存集落の地域コミュニティを

維持する分の人口は維持させる必要があると、ゆるぎ地区の住宅地開発に対して理解を示していた。

そして、13名の調査対象者全員が、ゆるぎ地区に住宅地開発を希望する理由の一つに、売却地を中心とする農地や山林の管理放棄化を問題視する意見を挙げていた。

まず、農地や山林が管理放棄されることによって危惧される問題意識は表 5-18 で示す通り調査対象者間で異なっていた。しかし、そのような個々の問題意識から農地や山林の管理放棄化の問題を解決するべきという目標は共通している。その手段として、調査対象者全員は住宅地開発を希望しており、目標と手段の関係性は図 5-3 の通りである。

つまり、第 2 次開発計画の計画内容と同じく、農地と山林の一部に住宅地を開発して田舎暮らしを好む新たな住民を招くことで、里地里山の管理主体を増やして、旧住民と協働で残りの農地や山林の管理を行う、という考え方である。通常、地域住民のボランティアや地域外からの市民活動と連携して里山保全活動に努めることが一般的である。しかし今回の調査対象者は、旧集落の人口が 1995 年以降減少傾向を示して高齢者が多いため、めぐみが丘や日向岡のようなゆるぎ地区の周辺に居住する新住民を考慮しても、外部の里山保全活動（市民農園等含む）だけでは限界がある、という見解が多数派であった。

また、e、f のように、管理放棄化した農地・山林に対して言わば住宅地という“フタ”を被せて、管理放棄化の問題を根本から解決しようとする意見も散見された。

以上のように、農地・山林の管理放棄化はその地域で暮らす地域住民にとっては、時に自身の生活を脅かす死活問題になりかねず、前時期と通して、管理放棄化が地域住民の土地利用に対する意識に影響を及ぼす重要な要素であることが判明した。このことが、農地の管理放棄化の遠因となった X 社に対して対応を求める動きに繋がっており、第 2 次開発計画が策定されることとなった。また、協議会が発足する契機にもなっていた。

なお、前時期から引き続き生活環境の改善も住宅地開発を希望する理由の一つとして調査対象者は指摘していた。しかし、この時期では主要道路が舗装され、下水処理も浄化槽や農業集落排水施設の設置などで整備されてきたので、生活環境改善を希望することの重要性は前時期と比較すると低下しており、この時期では一部の農道の拡幅・舗装化を生活環境改善の具体案として提示したに留まっていた。したがって、この時期では、農地・山林の管理放棄化の問題解決が、住宅地開発を希望する一番の理由となっていた。

以上の理由で調査対象者全員が住宅地開発を希望していたが、その希望する住宅地開発の規模と場所には、主に2つのタイプが存在していた（図5-3）。

まずAタイプは、ゆるぎ地区の3～5割の農地・山林を住宅地に開発するもので、すなわち第2次開発計画の計画に全面的に賛同していた地域住民が該当する。第2次開発計画時は、a、c、d、e、f、g、I、k、l、mの10名が希望していた。

他方Bタイプは、農地を住宅地に開発せず、代わりに山林や既存集落の周辺部に小規模な住宅地の開発を希望するものであり、第2次開発計画時ではb、h、jの3名が希望していた。この3名は、当時からゆるぎ地区の農地は吉沢地区全体の貴重な地域資源として認識しており、新規農業従事者誘致や直売所整備などの農業活性化施策と住宅地開発をセットで進めるべきであるという見解を示していた。またその中でhは、「市街部は人口と建物が密集しており、特に子ども達の居住環境として相応しくないので、ゆるぎ地区に『森の中の（小規模）住宅』を開発して誘致すれば、良好な居住環境を市街部の人々は手にすることが出来、且つ市街部もゆとりが生まれることになるので、吉沢地区と市街部がwin-winの関係だ」という見解を示していた。このようにhは独自の論理で、平塚市の全体的な事情を加味した上でゆるぎ地区に住宅地開発を希望していた。他の調査対象者が、どちらかと言えば吉沢地区・ゆるぎ地区の部分的に最も適した解答を行なったことと比べると、対照的であった。

以上のヒアリング調査より、第2次開発計画時における地域住民の土地利用に対する意識は、第1次開発計画時と変わらず、生活環境の改善、新たな住民増加による地域の活性化、農地・山林の管理放棄化の問題解決、の3点を目的とした住宅地開発であった。その意識の変化要因としては、周辺地域の市街化の進行や農業従事者の減少、農地・山林の管理放棄化、新規に既存集落の衰退化が挙げられた。

なお、以上の結果は、13名の地域住民に対するヒアリング調査から得られたものであり、住宅地開発を希望する意見が、吉沢地区の地域住民全体の意向を反映しているものなのかは不明である。

しかしながら、平塚市が2007年に実施した「第2次平塚市都市マスタープラン策定に向けた市民意向調査」から、農地のあり方に関する設問結果より、吉沢地区が含まれる土沢地域の地域住民は、平塚市の他地区の地域住民に比べて、農地の保全意向が小さく反対に農地の転用意向が大きいことが確認された（図5-4）。

また、ゆるぎ地区を含む平塚市の丘陵地の今後のあり方に関する設問結果より、土沢地域においては、丘陵地を保全すべきと回答した割合が24.5%、市民活動や環境学習の場として活用すべきと回答した割合が22.4%と合計46.9%を占めていた一方で、環境は活かしつつ一部は住宅地に変えて人を増やすべきと回答した割合が

18.4%、学術研究や産業などの機能としてまちの発展につなげるべきと回答した割合が30.6%と合計49.0%を占め、丘陵地の保全と開発で意見が拮抗していたことが確認された（図5-5）。そして、土沢地域の開発意向は、平塚市の他地区と比べて最も高かった。

以上の文献調査より、ゆるぎ地区の農地・山林の一部への住宅地開発を希望する意向は、必ずしも13名の調査対象者のみが有していた訳ではなく、吉沢地区の半数程度の地域住民が有している可能性が示唆された。

表 5-18 農地・山林の管理放棄化に起因する調査対象者の問題意識

山林・農地の荒廃化に起因する問題意識	調査対象者(複数回答あり)
土砂災害の危険性の高まり	h i j k l m
山火事の危険性の高まり	a d g h
農地の日照不足	c
ゴミの不法投棄の増加	a e d
獣害の増加	a
森林美の損失	b c
荒廃化した山林は見るに耐えず、宅地にするべき	f

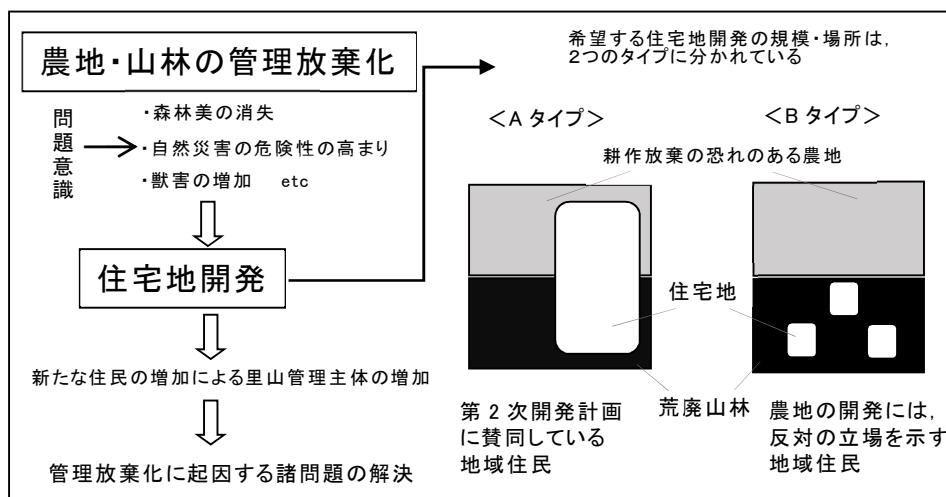


図 5-3 農地・山林の管理放棄化と住宅地開発を希望する理由の関係性

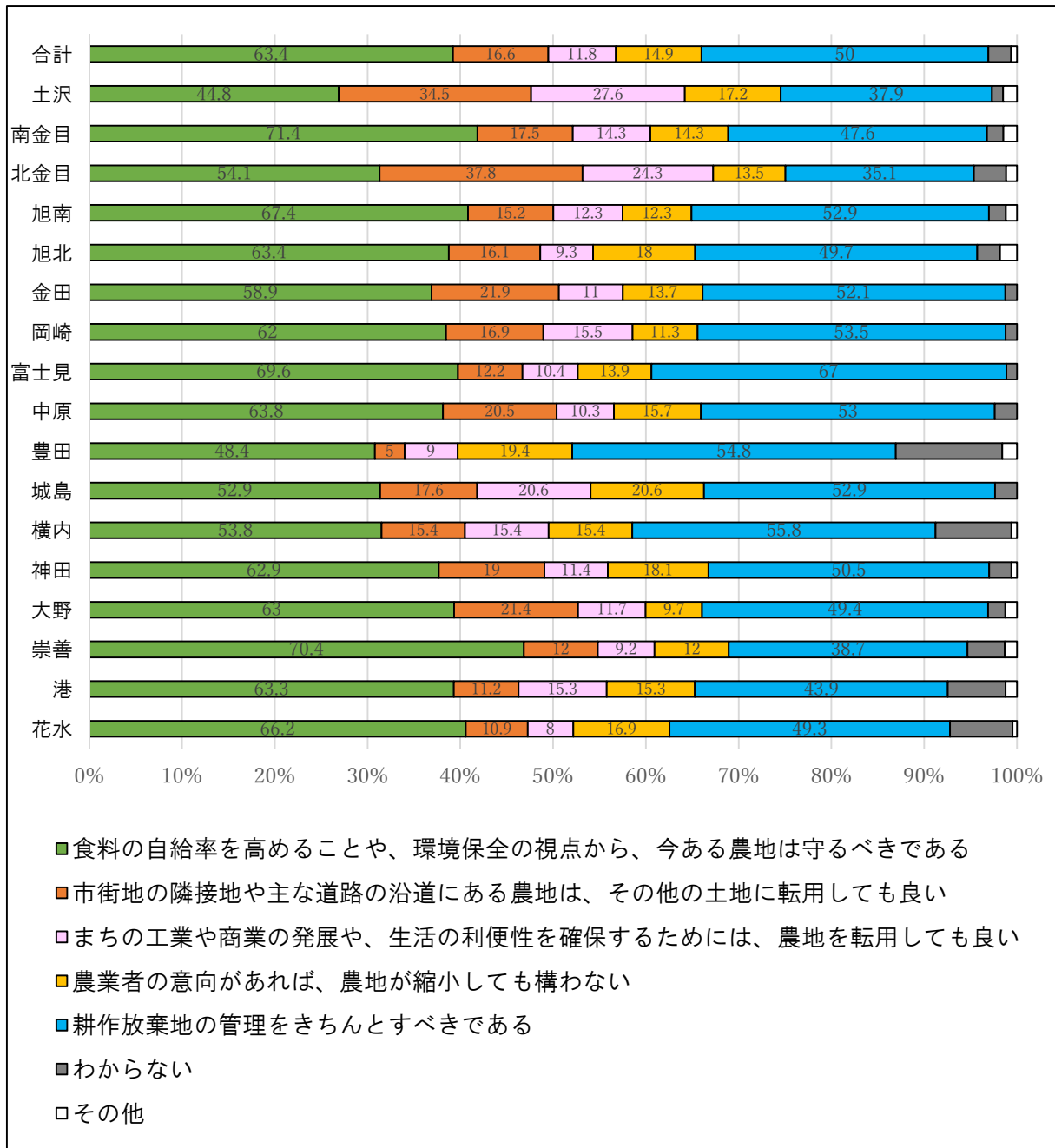


図 5-4 各地区毎の「農地のあり方について」の調査結果⁽¹⁾
 (「第2次平塚市都市マスタープラン策定に向けた市民意向調査結果(報告書)(2007)」から抜粋)

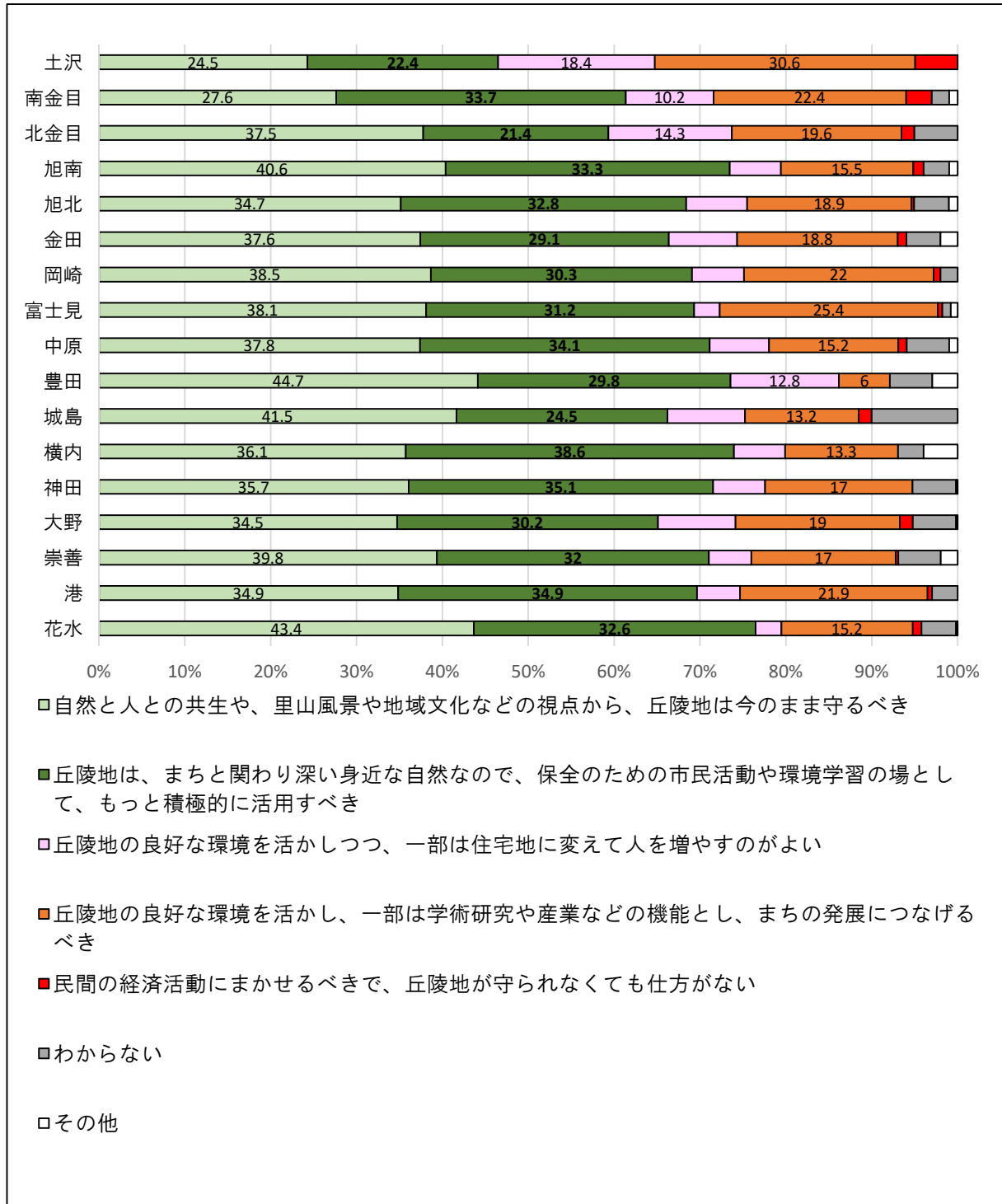


図 5-5 各地区毎の「丘陵地のあり方について」の調査結果⁽¹⁾
 (「第2次平塚市都市マスタープラン策定に向けた市民意向調査結果(報告書)(2007)」から抜粋)

＜吉沢八景選定プロジェクト時（2016年）の「土地利用の実態に対する認識・評価」と「将来の土地利用意向」＞

この時期は、ワークショップを通じた様々な里山保全活動や吉沢八景選定プロジェクトなど、「産官学民」協働の地域づくりの取り組みが活発化してきた時期である。

そして、a、d、e、f、gの5名が、ワークショップや吉沢八景選定プロジェクトなど「産官学民」協働の地域づくりの一連の取り組みを通じて、希望する住宅地開発の規模・場所に変化を示していた。具体的には、この5名はそれまでの「産官学民」協働の地域づくりを通じて、ゆるぎ地区の農地の景観的価値を認識するようになり、希望する住宅地開発の規模を図5-3のAタイプからBタイプへと移行していた。つまり、希望する住宅地開発の規模が縮小し、場所も山林のみへと変わるようになった。

他方で、前時期にAタイプの住宅地開発を希望していた残りのc、I、k、l、mは、この時期も引き続きAタイプの住宅地開発を希望しており、意識の変化はみられなかった。なお、意識の変化がなかった理由のとして、Bタイプの住宅地開発は、「開発コストに対して開発利益が小さい」、「ゆるぎ地区において宅地の開発適地の多くが農地である」、「旧集落の人口減少の方が深刻な課題である」、「農地は土屋地区など周辺地域にたくさん広がっている」など、Bタイプの開発の実現に対して否定的な見解を有していた。

以上より、一部の調査対象者の希望する住宅地開発の規模が縮小しながらも、調査対象者全体としては、依然として住宅地開発をゆるぎ地区の農地・山林の一部に希望していた。その理由として、多少なりとも人口を増やさない限り、地域の活性化や農地・山林の管理放棄化に起因する諸問題は解決しない、という見解によっていた。

そして、2010年から正式に始動した「産官学民」協働の地域づくりの一環として実施された里山保全活動の活動範囲が、ゆるぎ地区の一部の農地及び山林の区域のみと極めて局所的であったことが、上記の見解を抱くようになった一因であったことを、調査対象者のc、d、f、g、iが指摘していた。

表 5-2 a 氏の土地利用に対する意識の変遷

調査対象者：a 居住自治会区：上吉沢 農業従事形態：専業農家					
	土地利用の基本方針	土地利用の具体内容	土地利用の理由	変化要因	その他
土地売却時 (1960年代～)	住宅地開発を希望	・日向岡やめぐみが丘のような一般的な新興住宅地が売却地に整備されることを希望していた (自身の耕作農地以外)	・市街部と比較して、道路や下水道などの生活環境が劣悪であり、住宅地開発に伴って整備されるであろう生活環境の整備を期待した ・住宅地開発ができれば、地域の利便性が向上するので、若年層が移住して地域が活性化すると考えた ・当時はまだ自身の営農体制が万全であり、耕作農地以外の一部農地や山林に対して開発を希望した	・周辺市街部との生活環境の格差の広がり	—
第1次開発計画時 (1988年～)	住宅地開発を希望	・ばらの丘ハイテクパーク構想や第1次開発計画の内容に賛同 ・もし開発計画が実現に踏み切った場合、計画対象地となっていたいた所有農地も売却することも検討	・道路や下水道などの生活環境の改善 ・住宅地開発に伴う若年層増加による地域の活性化 ・当時から表出し始めた売却地を中心とした荒廃化を憂慮 <所有農地の売却について> ・当時から農業の後継者が不在であり、現状のままではいずれ耕作放棄地となるのが自明であり、耕作放棄されるよりは、宅地となった方が望ましいと考えた	・周辺市街部との生活環境の格差の広がり ・売却地の管理放棄化の進行	・自身の耕作農地の一部は構想の中では農芸文化公園として指定され、土地の貸付代と講師料で収入を得ることが出来ると市から説明があり、耕作放棄による荒廃化よりは望ましいと考え、計画の内容を承諾した
第2次開発計画時 (2007年～)	住宅地開発を希望	・第2次開発計画の内容に賛同	・人々が住み着きたくなくなるような生活環境への改善※ ・住宅地開発に伴う地域の定住人口・労働人口の増加・流出人口の抑制 ・売却地を中心とした荒廃化が深刻な状況となり、計画住民との協働で里山保全活動に取り組む策が、問題解決の唯一の策であると考え	・周辺市街部との生活環境の格差の広がり ・売却地の荒廃化の進行	※1960年代に比べ、生活道路や下水道などの整備はかなり充実したが、商業施設などが市街化調整区域指定等の影響により少なく、外部の人々が住みたくなくなるような生活環境にはまだ至っていないという見解を示した
吉沢八景選定プロジェクト (2016年～)	住宅地開発を希望	・吉沢八景に選定された農地は開発せずに保護して、貸し農園等の形式で新住民や来訪者と協働で耕作を継続させる ・それ以外の農地・山林に、点々とした小規模の宅地開発を行う	・上記理由と同じ	・吉沢八景選定など「産官学民」協働で様々な活動を行う中で、ゆるぎ地区の里山環境の重要性を再認識するようになった。	・「産官学民」協働でゆるぎ地区の里山保全活動を10年間継続し、交流人口を軸に一定の里山保全の成果を出してきたが、自分達の世代がいなくなる活動が終わってしまう危険性をほらみ、多少なりとも住宅地開発をして里山保全に寄与できる人々に定住して貰う必要がある、という見解を示した

表 5-3 b 氏の土地利用に対する意識の変遷

調査対象者：b 居住自治会区：上吉沢 農業従事形態：定年帰農者					
	希望する 土地利用の基本方針	希望する 土地利用の具体内容	希望する 土地利用のその理由	変化要因	その他
土地売却時 (1960年代～)	吉沢地区外へ通勤していたため、ゆるぎ地区の土地利用に関心はなかった				
第1次開発計画時 (1988年～)	吉沢地区外へ通勤していたため、ゆるぎ地区の土地利用に関心はなかった				
第2次開発計画時 (2007年～)	住宅地開発を希望	<ul style="list-style-type: none"> ・山林に小規模な住宅地を開発する ・農地は住宅地開発せず、新規就農者の誘致や直売所等の施設を誘致して、総合的に農業の活性化を図る。 	<ul style="list-style-type: none"> ・山林の荒廃化は、美観を損ねるため管理が必要である。そこで、住宅地を開発して山林の管理を担ってくれる新たな住民の誘致が必要 ・農地は、吉沢地区の貴重な地域資源であるため、住宅地開発はするべきではない。 ・既存集落の人口維持の観点からも、ある程度住宅地を開発する必要がある。 	<ul style="list-style-type: none"> ・売却地の荒廃化の進行、それに伴う森林美の喪失 ・既存集落の人口減少 	<ul style="list-style-type: none"> ・めぐみが丘のような、開発数地全面を住宅地に開発するような計画は、吉沢地区の地域資源である里山環境を破壊するものであり相応しくない。
吉沢八景選定プロジェクト (2016年～)	意識に変化はなし				<ul style="list-style-type: none"> ・「産官学民」協働でゆるぎ地区の里山保全活動を10年間継続し、交流人口を軸に一定の里山保全の成果を出してきたが、自分達の世代がいなくなると活動が終わってしまう可能性が大きく、多少なりとも住宅地開発をして里山保全に寄与できる人々に定住して貰う必要がある、という見解を示した。

表 5-4 c 氏の土地利用に対する意識の変遷

調査対象者：c 居住自治会区：上吉沢 農業従事形態：非農業従事者					
	希望する 土地利用の基本方針	希望する 土地利用の具体内容	希望する 土地利用のその理由	変化要因	その他
土地売却時 (1960年代～)	当時はまだ吉沢地区に居住しておらず、土地利用については関心なし				
第1次開発計画時 (1988年～)	当時はまだ吉沢地区に居住しておらず、土地利用については関心なし				
第2次開発計画時 (2007年～)	住宅地開発を希望	<ul style="list-style-type: none"> ・第2次開発計画に賛同。 ・ゆるぎの丘に道路を整備して欲しい。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ゆるぎ地区が“ひらける”。(人口が増え、道路が整備されることで利便性が向上する) ・ゆるぎ地区が“ひらければ”、吉沢地区全体も活性化すると考えた。 ・住宅地開発をして、計画住民と協働で山林の管理を行うという開発計画の内容に賛同した。 ・住宅地開発によって生活環境が改善されることで、地域の若年層の流出が抑制されるのではないかという期待があった。 	<ul style="list-style-type: none"> ・吉沢地区の旧住民の人口が減少していくことに対し、危機感を覚える。 ・市街化調整区域に指定されていることで、めぐみが丘を除く吉沢地区が閉ざされていくように感じる。 	<ul style="list-style-type: none"> ・農地の減少よりも、山林の荒廃化の方が深刻な問題である。(農地は他地域にいくらでもあるが、山林の荒廃化は旧住民の生活環境の死活的問題に直結する) ・山林の荒廃化に伴う獣害の増加を最も問題視。 ・新規の道路を整備すれば、山林の管理が行き渡りきれいになるのではないかと考える。 ・整備された山林が本当の地域の資源であり、荒れた山林は資源とはいえないと考える。
吉沢八景選定プロジェクト (2016年～)	住宅地開発を希望	<ul style="list-style-type: none"> ・第2次開発計画に賛同 ・ゆるぎの丘に道路を整備して欲しい。 	<ul style="list-style-type: none"> ・上記理由と同じ。 	<ul style="list-style-type: none"> ・「産官学民」協働でゆるぎ地区の里山保全活動を10年間継続してきたが、多少の効果はあるものの、作業が行き届いた場所は限定的である。現状のままでは保全活動に貢献する旧住民も皆無となり、住宅地を整備して計画住民を誘致しない限り、荒廃化の問題は解決できないと考える。 	<ul style="list-style-type: none"> ・山林の荒廃に対して、地域住民からの苦情が激しくなっている。 ・吉沢八景に選定された農地を保全し、山林に小規模宅地を造成する案について、事業採算性の面から実現は不可能であると考え。 ・旧集落の空き家対策も推進しているが、元の人口水準に戻るだけで、加えて移住者がお年寄りばかりなので、地域活性化という面ではあまり期待はしていない。

表 5-5 d 氏の土地利用に対する意識の変遷

調査対象者：d 居住自治会区：中吉沢 農業従事形態：専業農家					
	希望する 土地利用の基本方針	希望する 土地利用の具体内容	希望する 土地利用のその理由	変化要因	その他
土地売却時 (1960年代～)					自身の耕作農地は開発計画から外れていたため、ゆるぎ地区の土地利用に特に関心はなかった。 (所有する一部の山林はX社に売却した)
第1次開発計画時 (1988年～)	住宅地開発を希望	・ばらの丘ハイテクパーク構想や第1次開発計画の内容に賛同。	・開発計画が実現すれば、1960年代に売却した山林以外の残りの所有山林も売却出来ることになり、相続税負担の軽減につながり、有難かった。	・山林の相続税負担が重荷になった。	・当時は、住宅地開発によって自身の営農に影響が出るということは考えていなかった。 ・また、旧住民の減少に伴う既存集落の衰退化や、里山の荒廃化という問題意識も当時はまだ有していなかった。
第2次開発計画時 (2007年～)	住宅地開発を希望	・第2次開発計画の内容に賛同。	・所有山林の相続税負担軽減。 ・住宅地開発をして、新たな住民と協働で荒廃化した山林や農地の維持管理を行う開発計画の内容に賛同した。 ・耕作されている農地も、将来的には耕作放棄されることが大いに予想できるため、荒廃化するよりは住宅にした方が望ましい。	・売却地の荒廃化が深刻な状況となり、それに起因する獣害やゴミの不法投棄、山火事の危険性の高まりの問題を危惧するようになった。 ・目に見える距離で日向岡やめぐみが丘が造成され、ある種の焦燥感を抱き始めた。	・農地を住宅地に開発することは、荒廃させるよりは良いというだけで、農地をつぶすことに対してはやはり未練はある。
吉沢八景選定プロジェクト (2016年～)	住宅地開発を希望	・吉沢八景に選定された農地は開発せずに保護して、貸し農園等の形式で新たな住民や来訪者と協働で耕作を継続させる。 ・それ以外の農地・山林に、点々とした小規模の住宅地を開発する。	・所有山林の相続税負担軽減。 ・住宅地開発をして、新たな住民と協働で荒廃化した山林や農地の管理を行う開発計画の内容に賛同した。 ・「産官学民」協働による取り組みの中で、貸し農園等の取り組みにそれなりの手ごたえを感じたので、住宅地開発と両立して取り組むべき。	・吉沢八景選定など「産官学民」協働で様々な活動を行う中で、ゆるぎ地区の里山環境の重要性を再認識するようになった。	—

表 5-6 e 氏の土地利用に対する意識の変遷

調査対象者：e 居住自治会区：中吉沢 農業従事形態：兼業農家					
	希望する 土地利用の基本方針	希望する 土地利用の具体内容	希望する 土地利用のその理由	変化要因	その他
土地売却時 (1960年代～)	住宅地開発を希望	・日向岡やめぐみが丘のような一般的な新興住宅地が売却地に整備されることを予想していた。 (自身の耕作地を除く)	・住宅地開発によって人口が増えることで、地域がにぎやかになって経済が潤うと考えた。 ・人口が増えることで、自身の農作物に対する需要が高まると考えた。 ・新たに人が増えれば、道路や下水道等の生活環境が整備されて、自分自身もその恩恵が受けられると考えた。	・吉沢地区周辺地域において数々の開発計画が進行し、焦燥感を抱き始めた。	・兼業農家であったが、耕作を続けていた農地については売却する意図はなく、住宅地開発は認めない予定であった。
第1次開発計画時 (1988年～)	住宅地開発を希望	・ばらの丘ハイテクパーク構想や第1次開発計画の内容に賛同。	・上記理由と同じ。	・日向岡など、周辺地域の市街化進行に対する危機感。	・第1次開発計画には全体的には賛同したが、自身の耕作農地が開発計画の中に含まれており、当時から営農意欲はあったため、その地については開発を認めない予定であった。
第2次開発計画時 (2007年～)	住宅地開発を希望	・第2次開発計画の内容に賛同。	・上記理由に加え、売却地を中心に荒廃化が進みそれに伴ってゴミの不法投棄が増加し、それを阻止するために住宅地を開発することを希望した。 (山林が管理される&人の目が入ることで不法投棄しづらくなる)	・めぐみが丘など、周辺地域の市街化進行に対する危機感。 ・売却地の荒廃化の進行。	・第2次開発計画においても、上記と同様の理由で、自身の耕作農地では開発を認めない予定であった。
吉沢八景選定プロジェクト (2016年～)	住宅地開発を希望	・吉沢八景に選定された農地は開発せずに保護して、貸し農園等の形式で新住民や来訪者と協働で耕作を継続させる。 ・それ以外の農地・山林に、点々とした小規模の住宅地を開発する。	・上記理由と同じ	・吉沢八景選定など「産官学民」協働で様々な活動を行う中で、ゆるぎ地区の里山環境の重要性を再認識するようになった。 ・平塚市の人口が初めて減少傾向に転じ、大規模な開発計画は現実的に難しいという見解を抱くようになった。	—

表 5-7 f 氏の土地利用に対する意識の変遷

調査対象者：f 居住自治会区：中吉沢 農業従事形態：定年帰農者					
	土地利用の基本方針	土地利用の具体内容	土地利用の理由	変化要因	その他
土地売却時 (1960年代～)	住宅地開発を希望	・日向岡やめぐみ丘のような一般的な新興住宅地が売却地に整備されることを希望していた	・道路や下水道などの生活環境を改善して欲しかった	・当時から市街部と吉沢地区の生活水準に、格差が始めてきた ・当時「吉沢地区は平塚のチベット」と呼ばれており、焦燥感を示していた。	・親の代も、将来の耕作放棄を憂慮して、当時から住宅地開発を望んだ（f氏の推測）
第1次開発計画時 (1988年～)	住宅地開発を希望	・ぼらの丘ハイテクパーク構想や第1次開発計画の内容に賛同	・売却山林は勿論、売却農地もこの頃から既に荒廃が進み、そのまま放置していても仕方がなく、何か開発してくれることが望ましかった ・道路や下水道などの生活環境を改善して欲しかった ・農芸文化公園を整備する案も提示され、市民農園に近い形で農地が維持されるということで計画に賛同した	・売却地の荒廃化の進行 ・日向岡など、周辺地域の市街化進行に対する危機感	・山林や農地の荒廃化に起因する自然災害の危険性増加などの問題に対してはあまり意識せず、荒廃化自体に強い危機感を抱いた。 ・荒廃化を防止出来るなら、住宅地でも市民農園でもどちらでもよかった ・開発されるため、「緑がなくなる」というようなマイナスのイメージは持っていなかった ・集落の人口減少を危惧するというような意識も当時はなかった
第2次開発計画時 (2007年～)	住宅地開発を希望	・第2次開発計画の内容に賛同	・売却した農地・山林の荒廃化の是正 ・道路や下水道等の生活環境の改善	・売却地の荒廃化の進行 ・めぐみ丘など、周辺地域の市街化進行に対する危機感	・WS開始時に、WSの活動場所が、昔の売却農地であった。 →興味を示して、活動に参加した。（数回のみ） ・2014年頃に協議会に参画（吉自連の中吉沢の役員に選定されたため） ・56歳、57歳時に病気のため退職 →実家の農業を継ぐことに
吉沢八景選定プロジェクト (2016年～)	住宅地開発を希望	・吉沢八景に選定された農地は開発せずに保護して、貸し農園等の形式で新住民や来訪者と協働で耕作を継続させる ・それ以外の農地・山林に、点々とした小規模の住宅地を開発する	・上記理由と同じ	・吉沢八景選定など「産官学民」協働で様々な活動を行う中で、ゆるぎ地区の里山環境の重要性を再認識するようになった。	—

表 5-8 g 氏の土地利用に対する意識の変遷

調査対象者：g 居住自治会区：下吉沢 農業従事形態：専業農家					
	希望する 土地利用の基本方針	希望する 土地利用の具体内容	希望する 土地利用のその理由	変化要因	その他
土地売却時 (1960年代～)	・ぼんやりと住宅地開発を 意識していた	・日向岡やめぐみが丘のような 一般的な新興住宅地が売却地に 整備されることを予想して いた。	・住宅地が開発されれば、人口 が増えたと何となく感じて いた。 ・当時から日向岡の土地買取の 話が耳に入っており、住宅地 開発が時代の流れだと感じて いた。	・吉沢地区周辺地域において 数々の開発計画が進行し、 焦燥感を抱き始めた。	・線引き時は税金対策のため 調整区域に指定されること を希望した。 ・土地売却前は、住宅地開発 されることは全く考えて いなかった。 ・当時耕作していた農地につ いては、まだ営農意欲が あり売却する気はなかった。 ・親の年代で売却が進んだ ・人口流出が散見されたが、 当時はそれほど気にかけは しなかった。
第1次開発計画時 (1988年～)	住宅地開発を希望	・ばらの丘ハイテクパーク構想 や第1次開発計画の内容に 賛同。 ・もし開発計画が実現に踏み 切った場合、計画対象地と なっていたいた所有農地も 売却することも検討。	・住宅地開発による道路や 下水道などの生活環境が 改善されることを期待。 ＜所有農地の売却について＞ ・当時から農業の後継者が不在 であり、現状のままではいず れ耕作放棄地となるのが自明 であった。それよりは、宅地 を整備して子息が地域に留 まってくれればいいと考え た。 ・他地域に所有する水田があっ たため、ゆるぎ地区の農地を 売却したところでそこまで 農業経営に影響を与えるこ とはなかった。	・当時から地域の人口流出が 目立つように感じるようにな った。 ・他地域との生活環境の差が 顕在化してきた。	・荒廃問題は頭に入っていた が、人口減少や生活環境未 整備の問題ほど意識はして いなかった。
第2次開発計画時 (2007年～)	住宅地開発を希望	・第2次開発計画の内容に賛同	・定住人口を増やして活性化を 狙う。 ・定住人口を増やし、里山を協 働で維持管理してくれる人を 増やす。 ・生活環境や利便性の向上を図 り、流出人口を抑制する。 (子孫に山や農地の面倒を見て ほしい) ・現状のままだと、荒廃化が進 行して自然災害(土砂災害や 害獣)発生の可能性が高まる ・農大教授陣から山林保全の重 要性を訴えられる。	・旧住民よりも新住民(めぐみ が丘)の人口が上回り、危機 感を覚え始める。 ・旧住民の子供達が他地域へ 移住するケースが目立ち、生 活環境や利便性が低いのが原 因と考えるようになる。 ・売却地の荒廃化の進行。	・隣接のめぐみが丘や日向岡 は、人口も増え生活環境も 向上した成功事例であると 考えている。 ・以前から、X社に荒廃化の問 題を訴えてた。 ・めぐみが丘のような、開発敷 地を全面開発することは反対 →ゆるぎ地区の地形的に困難 自然環境保全の観点からも 全面開発は避けるべき。 ・新たな住民と協働で、山林 の管理は出来ても農地の 維持まではそこまでは出来 ないと考えていたが、 何もしないよりは良いと 考えた。
吉沢八景選定 プロジェクト (2016年～)	住宅地開発を希望	・吉沢八景に選定された農地は 開発せずに保護して、貸し農 園等の形式で新住民や来訪者 と協働で耕作を継続させる。 ・それ以外の農地・山林に、 点々とした小規模の住宅地 を開発する。	・上記理由と同じ	・大学と交流することで、地域 住民の意識が変化してきたと 実感。 ・吉沢八景選定など「産官学 民」協働で様々な活動を行う 中で、ゆるぎ地区の里山環境 の重要性を再認識するようにな った。 ・交流人口を主体に里山を保全 することに考えが変わってき た。※1	※1しかしながら、現状のまま では定住者が皆無になって しまうため、ある程度住宅 地開発をして定住者を 増やさない限り、交流人口 中心の里山保全活動は限界 があると考ええる。

表 5-9 h 氏の土地利用に対する意識の変遷

調査対象者：h 居住自治会区：下吉沢 農業従事形態：定年帰農者					
	希望する 土地利用の基本方針	希望する 土地利用の具体内容	希望する 土地利用のその理由	変化要因	その他
土地売却時 (1960年代～)	吉沢地区外へ通勤していたため、ゆるぎ地区の土地利用に関心はなかった。				
第1次開発計画時 (1988年～)	吉沢地区外へ通勤していたため、ゆるぎ地区の土地利用に関心はなかった。				
第2次開発計画時 (2007年～)	住宅地開発を希望	<ul style="list-style-type: none"> ・ 景観の優れた農地等は宅地化をせず保護を図る。その他の山林に「森の中の住宅」という小規模な宅地を造成する。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 吉沢地区の適正人口を考慮すると、ある程度住宅地開発をして、地区活力を維持した方がいい。 ・ 山林の荒廃化は、自然災害を誘発するので、計画住民と協働で里山の維持・管理に努めるべき。 ・ 都市から近い場所で且つ自然豊かな吉沢地区の立地環境は人口が密集した市街部よりも子ども達の生活の場として優れている。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 売却地の荒廃化の進行。 ・ 既存集落の人口減少。 	—
吉沢八景選定 プロジェクト (2016年～)	意識に変化なし				

表 5-10 i 氏の土地利用に対する意識の変遷

調査対象者：i 居住自治会区：下吉沢 農業従事形態：非農業従事者					
	希望する 土地利用の基本方針	希望する 土地利用の具体内容	希望する 土地利用のその理由	変化要因	その他
土地売却時 (1960年代～)	吉沢地区外へ通勤していたため、ゆるぎ地区の土地利用に関心はなかった				
第1次開発計画時 (1988年～)	吉沢地区外へ通勤していたため、ゆるぎ地区の土地利用に関心はなかった				
第2次開発計画時 (2007年～)	住宅地開発を希望	<ul style="list-style-type: none"> ・ 第2次開発計画の内容に賛同。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 住宅地開発をして、計画住民と協働で荒廃化した山林や農地の維持管理を行うという開発計画の内容に賛同した。 ・ 既存集落の人口減少も重要な問題の一つであり、住宅地開発することで、地域の活性化を図る。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 生まれ育った里山に愛着はあるが、売却地を中心に荒廃化が進行し、土砂災害や獣害などの問題を危惧するようになった。 ・ 既存集落の人口減少。 	—
吉沢八景選定 プロジェクト (2016年～)	意識に変化はなし				

表 5-11 j 氏の土地利用に対する意識の変遷

調査対象者: j 居住自治会区: めぐみが丘 農業従事形態: 非農業従事者					
	土地利用の基本方針	土地利用の具体内容	土地利用の理由	変化要因	その他
土地売却時 (1960年代～)	当時はまだ吉沢地区に居住しておらず、土地利用については関心なし				
第1次開発計画時 (1988年～)	当時はまだ吉沢地区に居住しておらず、土地利用については関心なし				
第2次開発計画時 (2007年～)	住宅地開発を希望	<ul style="list-style-type: none"> ゆるぎ地区の山林全てを住宅地にしないまでも、ある程度住宅地開発をする。 農地はゆるぎ地区の貴重な地域資源であるため、市民農園や直売所・道の駅等の交流施設と連携して保全を図るべきである。 道路沿線法を活用して、道路沿線に道の駅やBBQ施設等を整備する ゆるぎ地区内に車道は整備して欲しい。 	<ul style="list-style-type: none"> 吉沢地区の既存集落を維持するために、ある程度の住宅地開発は必要である。 定住人口を増やして、旧住民と協働で荒廃した山林の管理をすることが重要。 	<ul style="list-style-type: none"> 市街化調整区域に指定されているために、既存集落の人口減少が著しく深刻な課題となったこと。 	<ul style="list-style-type: none"> 第2次開発計画の内容は、やや開発ボリュームが大きいため反対である。 山林の中に小規模の住宅地を開発する案も、現実的には難しく反対である (生活インフラ整備に時間がかかる)。 めぐみが丘の新住民は、ゆるぎ地区の里山環境が吉沢地区の貴重な地域資源であると考えている。 →だから人口を増やして里山を管理する必要がある。 需要があるので、ゆるぎ地区の農作物や薪をめぐみが丘に売って欲しい。
吉沢八景選定プロジェクト (2016年～)	意識に変化はなし				
	<ul style="list-style-type: none"> 「産官学民」協働の地域づくりの一環で貸し農園を一時期運営したが、貸し農園のみでは持続可能性に問題があり、BBQ施設等の連携を図らない限り難しい、という経験則を得た。 				

表 5-12 k 氏の土地利用に対する意識の変遷

調査対象者: k 居住自治会区: めぐみが丘 農業従事形態: 非農業従事者					
	希望する土地利用の基本方針	希望する土地利用の具体内容	希望する土地利用の理由	変化要因	その他
土地売却時 (1960年代～)	めぐみが丘への転入前であり、調査対象外				
第1次開発計画時 (1988年～)	めぐみが丘への転入前であり、調査対象外				
第2次開発計画時 (2007年～)	住宅地開発を希望	<ul style="list-style-type: none"> 第2次開発計画の内容に賛同。 	<ul style="list-style-type: none"> 既存集落の人口減少が深刻であり、ゆるぎ地区の荒廃化した里山を維持・管理するにしても、一定数の人口が必要であるので、住宅地開発を容認するべきである。 住宅地開発によって人口が増えれば、併せて地域の活性化も期待出来る。 道の駅等の交流施設が整備してくれれば、近隣住民としても有難い。 	<ul style="list-style-type: none"> 売却地の荒廃化の進行。 既存集落の人口減少。 	<ul style="list-style-type: none"> 第2次開発計画では一部の農地を住宅地に開発することになるが、既存集落の人口減少が深刻であるため、多少の農地の消失は致し方ない。
吉沢八景選定プロジェクト (2016年～)	意識に変化なし				
	<ul style="list-style-type: none"> 住宅地開発をせず市民農園など交流人口のみを軸とした活動では、限界があるという見解を示した。 				

表 5-13 l 氏の土地利用に対する意識の変遷

調査対象者：l 居住自治会区：めぐみが丘 農業従事形態：非農業従事者					
	希望する 土地利用の基本方針	希望する 土地利用の具体内容	希望する 土地利用のその理由	変化要因	その他
土地売却時 (1960年代～)	めぐみが丘への転入前であり、調査対象外				
第1次開発計画時 (1988年～)	めぐみが丘への転入前であり、調査対象外				
第2次開発計画時 (2007年～)	住宅地開発を希望	・第2次開発計画の内容に賛同。	<ul style="list-style-type: none"> ・既存集落の人口減少が深刻であり、ゆるぎ地区の荒廃化した里山を維持・管理するにしても、一定数の人口が必要であるので、住宅地開発を容認するべきである。 ・住宅地開発によって人口が増えれば、併せて地域の活性化も期待出来る。 ・道の駅等の交流施設が整備してくれれば、近隣住民としても有難い。 	<ul style="list-style-type: none"> ・売却地の荒廃化の進行。 ・既存集落の人口減少。 	<ul style="list-style-type: none"> ・第2次開発計画では一部の農地を住宅地に造成することになるが、既存集落の人口減少が深刻であるため、多少の農地の消失は致し方ない。
吉沢八景選定 プロジェクト (2016年～)	意識に変化なし				<ul style="list-style-type: none"> ・住宅地開発をせず市民農園など交流人口のみを軸とした活動では、限界があるという見解を示した。

表 5-14 m 氏の土地利用に対する意識の変遷

調査対象者：m 居住自治会区：めぐみが丘 農業従事形態：非農業従事者					
	希望する 土地利用の基本方針	希望する 土地利用の具体内容	希望する 土地利用のその理由	変化要因	その他
土地売却時 (1960年代～)	めぐみが丘への転入前であり、調査対象外				
第1次開発計画時 (1988年～)	めぐみが丘への転入前であり、調査対象外				
第2次開発計画時 (2007年～)	住宅地開発を希望	・第2次開発計画の内容に賛同	<ul style="list-style-type: none"> ・既存集落の人口減少が深刻であり、ゆるぎ地区の荒廃化した里山を維持・管理するにしても、一定数の人口が必要であるので、宅地化を容認するべきである。 ・住宅地開発によって人口が増えれば、併せて地域の活性化も期待出来る。 ・道の駅等の交流施設が整備してくれれば、近隣住民としても有難い。 	<ul style="list-style-type: none"> ・売却地の荒廃化の進行。 ・既存集落の人口減少。 	<ul style="list-style-type: none"> ・第2次開発計画では一部の農地を住宅地に開発することになるが、既存集落の人口減少が深刻であるため、多少の農地の消失は致し方ない。
吉沢八景選定 プロジェクト (2016年～)	意識に変化なし				<ul style="list-style-type: none"> ・住宅地開発をせず市民農園など交流人口のみを軸とした活動では、限界があるという見解を示した。

②土地利用に関連する制度・計画に対する意見を確認するヒアリング調査

＜土地利用に関連する制度・計画に対する地域住民の評価＞

平塚市の、吉沢地区の中心部のみに住宅地や生活利便施設の集積を図り、周囲の農地・山林は開発を規制させる方針に対して、A・Bは双方とも、住宅地に転用できる土地がかなり限定的であることと、中心部に位置しない集落に対して不公平であるという理由から、否定的な見解を有していた(表 5-19)。

実際、平塚市が【平塚市市街化調整区域の地区計画運用基準】において提示する方針では、「幹線道路から 50m 以内」と「都市マスタープランで定められた地区の中心部（吉沢地区の場合は中吉沢周辺のみ）」という2つの基本要件があり、さらに加えて、農用地域や土砂災害警戒区域に該当する土地は住宅地等への転用を許可しない方針となっている（図 5-6）。

A・Bは双方とも、この方針では、2020年現在地域住民が問題視している農地・山林の管理放棄化に対応するために必要な新規住民の確保が十分ではないとの見解を示していた。だからこそ両氏や今回ヒアリング対象となった地域住民は、農地・山林の管理放棄化の問題に対応するためには、ゆるぎ地区の農地・山林の一部に住宅地を開発する必要があるという見解を示し、この点で平塚市と相違がみられた。

また、国の、管理放棄が著しく再生困難な農地・山林を自然の遷移に委ねることを許容する考えについて、A・Bは双方とも、管理放棄された農地・山林は、土砂災害の危険性の増大や農地の日照不足など、自身の生活に直接的な被害をもたらすものと認識しているため容認できず、農地・山林の管理が必要という見解を示していた。

表 5-19 行政側の土地利用施策に対する A・B の意見

<p>上吉沢地区自治会長・ 吉沢地区自治会連合会会長 A 氏</p>		<p>めぐみが丘自治会長 B 氏</p>
<ul style="list-style-type: none"> 理想的には、農地・山林の一部に住宅地を開発し、その新住民と旧住民が協働で、残存する管理放棄された農地・山林の保全活動を展開していきたい。 平塚市が提示する、地区の中心部のみに住宅地を集積させる方針に関しては、実際に農地転用できる土地が極めて少ないため農地・山林の管理の担い手の定着には至らず、管理放棄化がもたらす諸問題は解決できない。 最低限、未整備の農道の整備を行い各集落間のアクセスを確保することと、クライガルテンなどの農的交流施設の新設を行い、担い手が生まれやすい環境を整備して欲しい。 	<p>吉沢地区 に対する 将来の 土地利用 意向</p>	<ul style="list-style-type: none"> 旧住民側が希望する農地・山林の一部への住宅地の開発は、農地・山林は吉沢地区の地域資源であるという見解から、理解はするが賛同は出来ない。 その代わりに、直売所など農的交流施設を整備して、農地・山林の担い手が生まれやすい環境を整備する必要がある点では旧住民側と意見は一致している。 以上の立場より、平塚市が提示する、集落の中心部のみに住宅地を集積させる方針に関しても、旧住民側の意見と同様に、農地転用できる土地が極めて少ないため、規制緩和が必要であると考えます。 その他のめぐみが丘の居住者に関しては、様々な意見があり確認しないと分からない。
<ul style="list-style-type: none"> 現在の国の縮小都市政策や、それに倣い策定された平塚市の地区の中心部のみに住宅地を集積させる方針では、幹線道路から離れた集落の消滅を避けることが出来ない。 いきなり開発規制を緩和させることは現実的ではないにせよ、最低限、道路などの生活インフラの維持・整備は全集落に対して継続させるべきである。 農地や山林の管理放棄化は、農地の日照不足や獣害の促進、土砂災害の危険性の高まりなど、住民の生活環境へ直接的な損害を与え得るものであるため、国の管理放棄農地を山林へ転換させる方針は容認出来ない。 	<p>国の縮小 都市政策 や管理放 棄農地を 山林へ 転換させる 方針に 対する意見</p>	<ul style="list-style-type: none"> 縮小都市政策を進めるにせよ、開発を進める土地と保全を図る土地の峻別を図る必要があるが、吉沢地区に関しては土地利用規制をもう少し柔軟にしないと、消滅する集落が出てきてしまう。 旧住民側の意見と同様に、農地や山林の管理放棄化は、住民の生活環境へ直接的な損害を与え得るものであるため、国の管理放棄農地を山林へ転換させる方針は容認出来ない。
<ul style="list-style-type: none"> 里山保全活動の直接的な効果としては、下草刈りなどの活動場所が吉沢地区全体と比べて極所的であるため、現状のままでは十分ではない（→最低限農的交流施設の新設が必要）。 様々な里山保全活動や「吉沢八景選定プロジェクト」を通して、その活動に参加した地域住民に限っては、吉沢地区の農地や山林を大事な地域資源として（再）認識することが出来たのではないか。 実際、希望する住宅地の規模を縮小する方も見られ、その点で里山保全活動の意義があったのではないか。 ただし逆に言えば、里山保全活動に参加している者とそうでない者とは、土地利用意向などの意識に違いがあるだろう。 	<p>吉沢地区 における 多様な 主体の 協働による 里山保全 活動の 意義</p>	<ul style="list-style-type: none"> これまでの里山保全活動では、活動場所が極所的であり現状のままでは十分ではない。 里山保全活動などに参加しためぐみが丘の地域住民は、吉沢地区の農地や山林が有する地域資源としての価値や現状、問題点を認識するようになり、旧住民側の意見に賛同したり、少なくとも理解するようになったと感じている。 その他の里山保全活動に参加していないめぐみが丘の居住者に関しては、確認しないと分からない。

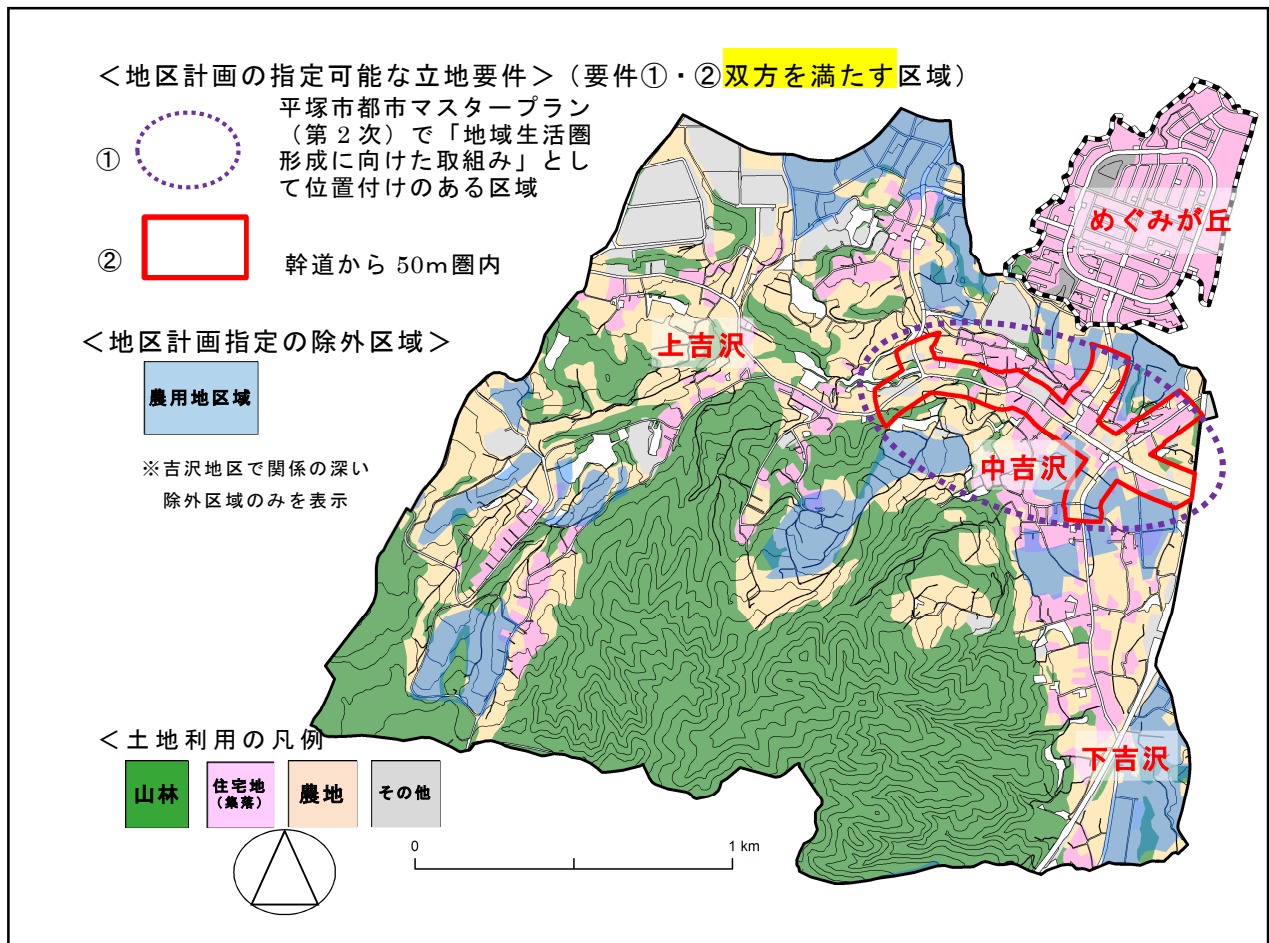


図 5-6 平塚市が 2020 年現在提示する吉沢地区での住宅地等の転用を可能とするエリア (【平塚市市街化調整区域の地区計画運用基準】の記載内容と平塚市の担当者へのヒアリングから作成)

5-2 「里地里山に対する保全意識」の変遷

(1) 調査目的

「土地利用の実態に対する認識・評価」と同じく、「里地里山に対する保全意識」も「将来の土地利用意向」に大きな影響を与えることが考えられる。

ここで、もし吉沢地区の「産官学民」協働の地域づくりによって、地域住民の「里地里山に対する保全意識」が生れていたことが確認された場合、多様な主体による里山保全活動が、土地利用をめぐる合意形成に寄与する可能性が指摘できる。

以上の考えより、3つの調査から、里地里山に対する保全意識の変遷の把握を行った。

(2) 調査方法

①里地里山に対する保全意識を確認するヒアリング調査

「土地利用の実態に対する認識・評価」と「将来の土地利用意向」を確認するヒアリング調査の実施時に、里地里山に対する保全意識の有無やその意識が発生した時期・理由などについて確認するヒアリング調査も実施した。

②ワークショップの活動資料を用いた文献調査

①のヒアリング調査より、里地里山に対する保全意識に大きな影響を与えたと考えられた、「産官学民」協働の地域づくりの一環であるワークショップについて、過去のワークショップの活動報告資料を用いた文献調査を実施した。この活動報告資料には、過去に開催されたワークショップ毎に、参加者の名簿と活動プログラムの概要、「産官学民」の各代表者の発言が記録されている。また、一部の回の活動報告資料では、参加者の活動に対する感想・意見も記載されている。

本調査では、活動プログラムの概要と参加者の活動に対する感想・意見の文章から、ワークショップの様々な活動を通して地域住民が吉沢地区の里地里山に対して抱いた感想・評価や、外部参加者との交流実態などに対して確認を行った。

③吉沢八景選定プロジェクトの各段階における地域住民の印象調査

ワークショップと同じく、吉沢八景選定プロジェクト（以下；プロジェクト）も里地里山に対する保全意識に大きな影響を与えたと考えられた。

2013年より始動したプロジェクトの応募・投票段階では、地元小中学生やワークショップの一般参加者などが、吉沢八景に推薦したい景観を応募していた。

そしてプロジェクトの選定段階では、13名のヒアリング調査対象者の内1人を除く12名が、吉沢八景の選考委員を務めていた。集まった応募景観に対する選考委員の採点の合計点によって候補が絞りこまれ、最終的に2015年11月に吉沢八景が決定した。

そこで、プロジェクトのまず応募・投票段階と選定段階において、地元小中学生が応募した景観と吉沢八景の選考委員を務めた地域住民が高く評価した景観を比較して、里地里山に対する保全意識の有無とワークショップの効果について検証を行った。

吉沢地区の小中学生は、高齢者である選考委員と比較して、地区居住歴に違いが見られるが、それ以外にも、①小中学生の大半がめぐみが丘に居住している、②大半が

ワークショップに参加していない、という特性を有している。したがって、ゆるぎ地区の農地や山林に対して日常的に触れ合う機会があまりないと言え、ワークショップの効果を検証する上での比較対象になると考えた。

次に、吉沢八景の決定時に、吉沢八景の選定が地域評価に与えた影響を確認するアンケート調査を、地域住民（大人）と吉沢地区の小中学生、一般来訪者のそれぞれに対して実施した（表 5-20）。

表 5-20 吉沢八景決定時における各主体に対するアンケート調査の概要

対象	地域住民 (大人)	小中学生	一般来訪者
配布対象	自治会の区長以上の 役職についている 地域住民	吉沢小学校 5 年生 土沢中学校 1, 2 年生	吉沢地区を巡る 農大主催のオープンカ レッジ主催者
調査日時	2015 年 11 月	2015 年 6 月	2015 年 11 月
配布方法	回覧板による 配布・回収	会場での一括配布・回 収	現地での 一括配布・回収
配布数	100 人	285 人	61 人
調査項目	<ul style="list-style-type: none"> ・ 吉沢八景に選定されたことによる、地域に対する愛着の高まり具合 ・ 愛着が変化した場合 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 吉沢八景に選定されたことによる、地域に対する愛着の高まり具合 ・ 愛着が変化した場合 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 吉沢八景に選定されたことによる、地域に対する評価の高まり具合 ・ 評価が変化した場合

(3) 調査結果

①里地里山に対する保全意識を確認するヒアリング調査

b、h、jを除く10名の調査対象者が、2010年以降の「産官学民」協働の地域づくりの一連の取り組みを経て、吉沢地区の里地里山に対する保全意識が芽生えたことが確認された。

なおb、h、jの3名は、「産官学民」協働の地域づくりが始動する前から、元々吉沢地区の農地や山林を大事な地域資源として認識していた。

「土地利用の実態に対する認識・評価」と「将来の土地利用意向」を確認するヒアリング調査で指摘したように、里地里山に対する保全意識が芽生えて、希望する住宅地開発に縮小がみられたのは、a、d、e、f、gの5名のみであった。

②ワークショップの活動資料を用いた文献調査

「産官学民」協働の地域づくりの一連の取り組みを経て里地里山に対する保全意識が芽生えた地域住民について、具体的にどのような過程を経て、保全意識が生まれたのかが不明であった。

そこで、過去のワークショップの活動報告資料から、ワークショップに参加した地域住民などの発言を確認した結果（表 5-21）、まず、ワークショップに参加した東京農業大学・東海大学の学生や、吉沢地区以外に居住する一般参加者が、活動を通じて吉沢地区（主にゆるぎ地区）の里山景観を好意的に評価する意見・感想を多く抱いていたことが明らかとなった。

そして地域住民は、学生など地区外の参加者と交流して、協働で里山保全活動を行うことに対する好意的意見を一定数確認された。そして、吉沢地区の魅力を再認識したことを示唆する記述が、地域住民から複数寄せられていた。

表 5-21 ワークショップ活動報告資料における、
地域住民と学生、一般参加者の主な発言一覧

回	年月日	属性	発言
第 6 回	2010. 3. 13	地域住民	若い人達と一緒に農作業、下草刈り等を通して、若い人達の考えを聞けるのがよかった。
		地域住民	若い学生さん達と共同作業することも楽しかった。
		地域住民	地域の自然を新たに見直す良い機会に恵まれたと思う。
		地域住民	吉沢の自然再発見ができてよかった。
		学生	地元の自然にふれあうことが出来、皆と一緒に作業ができたことが楽しかった。
		学生	作物を知り、皆で和気あいあいの仲で収穫したものを食べ、楽しい時を過ごした
		学生	下草刈りがしてあるところは周囲が明るくなって歩くのが気持ち良くなった
		一般参加者	平塚市民だが、平塚に在ることを忘れるくらい自然を感じながら散策出来て良かった。
第 7 回	2010. 5. 30	地域住民	若者と作業が出来た
		一般参加者	ワークショップを通してまちの自然や風景の再発見ができてよかった
		一般参加者	地元の緑豊かな自然を是非残したい
		学生	里山の環境に触れられ、自ら育てた作物で調理することが出来ていい経験となった
第 9 回	2010. 11. 13	地域住民	地域の緑豊かな自然を是非残したい
		地域住民	自然がそのままにのこっていてよかった
		地域住民	若い人と一緒に歩き、話をする楽しさがある
		地域住民	地元に住んでいても歩くことはないコースなので、改めて吉沢の良さを感じることが出来た。
		地域住民	まだまだ自然豊か。手を入れないと荒れる。作物と販売価格（経済）と生活を考えると続けるのは大変なため、休めてしまう。色々考えなければならぬ点が多いんだなあと感じた。
		地域住民	改めて緑の豊かな所だと思いました。散策にはとてもいいです。
		地域住民	野菜づくりにもっと積極的に参加したい
		地域住民	季節ごとのワークショップで発見出来ることもあるので開催して欲しい
		学生	辛い坂道や暗い道を歩いたあとにでてくる明るい風景ってとても気持ちいいと思いました。
		学生	里地里山の景観が良かったです。大山と雑木林と畑の景観が良かったです。
		学生	道がとても歩きやすく散歩に適している
		学生	山の風景がいい。道がいい。
		一般参加者	ゆるぎ地区以外にも里山らしい景観が残っているエリアがあることを知ることが出来た
		一般参加者	景色が良いところがたくさんあることが分かりました。里道で気づかない点が多いことを知りました。
		一般参加者	吉沢の見どころが大分増えてきた
		一般参加者	農村景観を観光資源として活用すべき

③吉沢八景選定プロジェクトの各段階における地域住民の印象調査

表 5-22 は、プロジェクトの選定段階において、「将来に残し育てたい風景である」という選考の視点で選考委員となった地域住民から 10 票以上を獲得した応募景観の一覧である。表中の「13-2」「4-1」「5-2」「6-1」「6-4」の景観が、ゆるぎ地区の農地を重要な景観構成要素として内包しており、その農地は第 1 次・第 2 次開発計画においては住宅地として開発される予定とされていた。

つまり、第 2 次開発計画（2007 年）時において A タイプの住宅地開発を希望していた 10 名の調査対象者のうち選考委員でなかった 1 人を除く 9 名は、住宅地に転用予定であった農地を、重要な景観構成要素として認識・評価していたことが明らかとなった。

また、小中学生が応募した景観と、その応募理由の関係性を示した表 5-23 より、小中学生の多くは、「富士山」や「桜」、自身が在学している赤い屋根が特徴的な「吉沢小学校」、自身が居住している「めぐみが丘」、吉沢地区の代表的な観光資源である「霧降りの滝」などの景観を選好しており、相対的に里地里山に関連する景観の応募は少なかった。

選考委員が評価した景観と、吉沢地区の小中学生が選好した景観を比較した結果、ワークショップに参加して農地や山林と向き合う機会が与えられた否かが、里地里山の景観を選好するか否かを分ける要因の一つであることが示唆された。

次に、吉沢八景の決定時に実施したアンケート調査結果より、地域住民は約 6 割、地元小中学生は約 7 割、一般来訪者は約 9 割が、吉沢八景が選定されたことで吉沢地区の魅力を高めていたことが確認された（図 5-7）。

そのため、吉沢八景の決定を受けて、地域住民全体で、吉沢八景を通じて吉沢地区の評価を一定数高めていたことが示唆された。

表 5-22 選考の視点〔ア 将来に残し育てたい風景である〕で選考委員の中から10票以上の票を獲得した応募景観一覧
 (数字は応募景観番号を示す) ※1

17票	1-1 			
16票	3-4 	3-7 	6-2 	
15票	7-1 	12-1 		
14票	1-2 	3-2 	3-8 	13-2 
13票	4-1 	4-10 	5-2 	6-1 
	6-4 	9-2 		
11票	4-3 	4-12 	5-7 	
10票	2-8 	3-3 	3-9 	
	6-8 	13-1 	13-3 	

(合計獲得数587票、1候補当り7.0票)


 第1次・第2次開発計画において開発予定であった農地が景観構成要素に含まれていた応募景観

表 5-23 小学生・中学生の応募景観と応募理由の関係性

景観の種類及び景観の構造			シーン景観							場の景観							指摘数合計	割合(%)		
			俯瞰景		仰瞰景					場の景観										
判断につながる理由			江ノ島	小学校の展望台	大山	小学校・富士山	小学校	富士山・小学校	富士山・桜並木	富士山	霧降の滝	社寺	小学校・桜並木	めぐみが丘の街並み	めぐみが丘公園	公所公園	配水地土手	吉沢の池	指摘数合計	割合(%)
			[種類]	[分類]	例															
A 見え方	1 美観	・きれい・美しい	2	2	8	3	2	2	4	19	19	9	25	4		2	3	1	105	28.5
	2 魅力	・格別・迫力がある				3			1	4	2	2	4						16	4.3
	3 調和	・似合う・目立っている				1	2			2	1	1	2						9	2.4
	4 色調	・輝いている			1	1	1			2	1	1	1		2				10	2.7
B 心象	1 印象	・感動する・心に響く				3			3	4	4	2							16	4.3
	2 安心	・落ち着く・穏やかになる	1	3				1		1	3	3	2	1	4	1			20	5.4
	3 快適	・気持ちいい・涼しい	1		1		1		1		9	1	2	1	1	2	1	1	22	6
	4 嗜好	・好き					2			2		2	1	3	1	1			12	3.3
	5 季節感	・季節を感じる		1		1			1		1	1	5		1	2			13	3.5
	6 激励・慰安	・元気をもらう			1		2		1	3			2		1				10	2.7
	7 懐古・神聖	・歴史を感じる										3				1			4	1.1
C 事象	1 視覚的要因	・富士山が見える	6	2	2		1	3		7	6	2	7	3	1	2	1	1	44	11.9
	2 社会的要因	・富士山は世界遺産					2	3		3	2	1	1	1	3	2	1		19	5.1
D 経験・習慣	1 経験	・子どもの頃遊んだ	2							1	4	6	3	2	2		3		23	6.2
	2 習慣	・登校中よくみる				1	1	1	2		1								6	1.6
E 他者視点	1 他者視点	・ハイキングの道になる						1	1	3	4	2	1	1			1		13	3.5
F 自然	1 自然	・自然を感じる								5	4			2	1			1	13	3.5
G 音	1 音	・滝の音が聞こえる								2									2	0.5
その他	その他		1	1					2	6	1		1						12	3.3
指摘数合計			13	9	13	6	20	11	8	51	71	44	56	23	17	13	10	4	369	100%

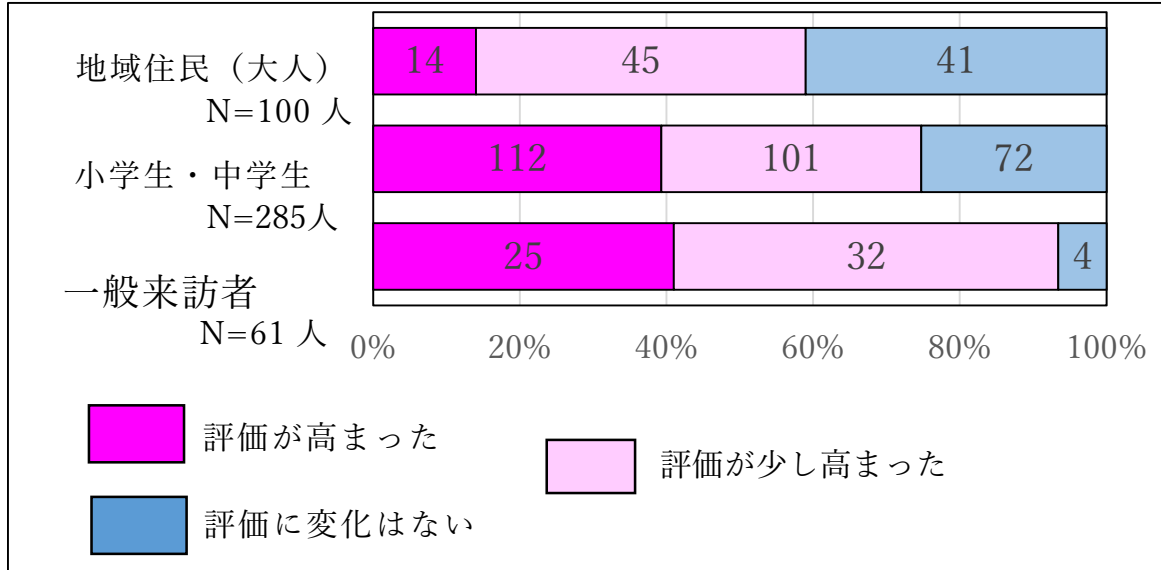


図 5-7 吉沢八景決定時において吉沢八景選定が地域評価与えた影響

④調査結果のまとめ

①から③の調査結果より、図 5-8 に示す過程があることが確認された。

まず、2010 年から正式に始動した「産官学民」協働の地域づくりの一環で、まち歩きイベントや里山保全活動など、多様なプログラムがワークショップにおいて実施された。

そして、このプログラムを通して、ワークショップに参加した大学生や一般参加者は吉沢地区の里山風景を高く評価するようになった。

ワークショップに参加した地域住民も、大学生や一般参加者との交流を通じて、外部の人々によって評価された里山風景を評価するようになり、その象徴的な出来事として、過去の第 1 次開発計画と第 2 次開発計画において住宅地に転用予定であった農地が構成する里山風景が 2 景、吉沢八景に選定された。

その結果、一部の地域住民は里山風景を構成している農地の景観的価値を認識するようになり、希望する住宅地開発の規模を縮小するようになった。

以上より、吉沢地区の「産官学民」協働の地域づくりの一連の取り組みによって、地域住民の「里地里山に対する保全意識」が生れ、多様な主体による里山保全活動が土地利用をめぐる合意形成に寄与する可能性が示唆された。

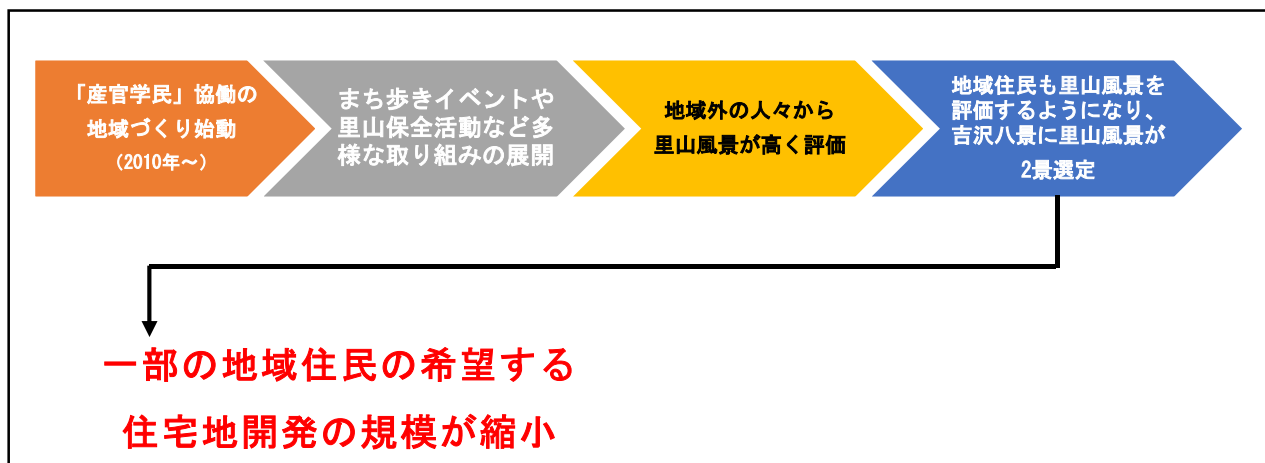


図 5-8 里地里山に対する保全意識を獲得した経緯

5-4 本章のまとめ

ヒアリング調査の結果、調査対象者全員が住宅地開発を土地利用の基本方針として希望しており、住宅地開発を希望する理由と、住宅地開発の規模・場所に、時代ごとの変化がみられた（表 5-24）。

まず、周辺地域の市街化の進行に対する危機感や地域住民の人口減少等の社会背景の変化を受けて、調査対象者はゆるぎ地区の一部への住宅地開発を希望するようになった。これは、里地エリアにある集落の生活環境の改善や新住民の増加による地域の活性化を理由としており、このような意識は既往研究でも報告されている¹⁾²⁾。

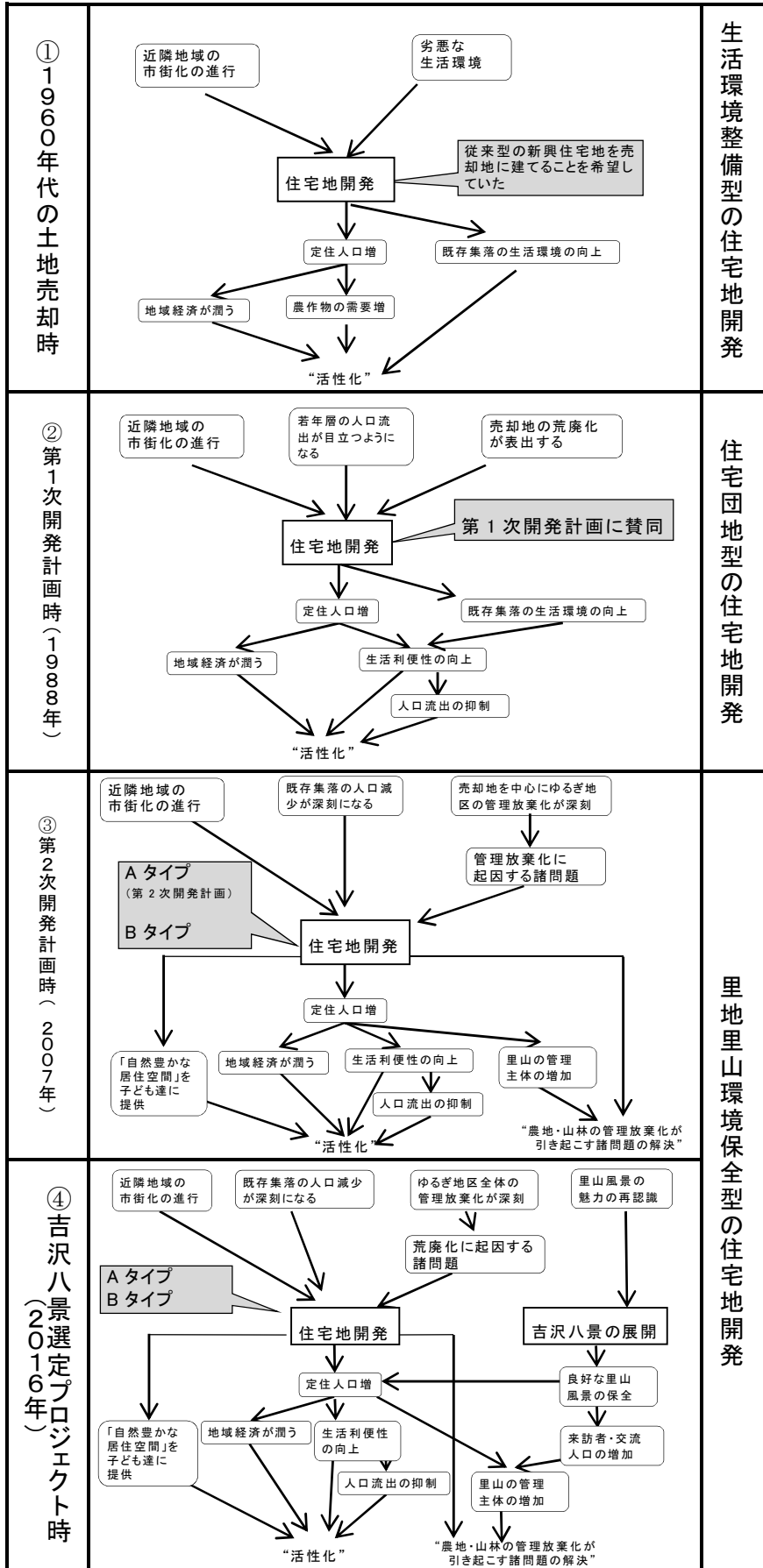
次に、里山エリアの農地や山林の管理放棄化が深刻になるにつれて、管理放棄化に起因する諸問題を危惧するようになり、住宅地開発を希望する新たな理由となっていくた。つまり調査対象者は、住宅地開発を里山の消失と捉えているのではなく、反対に里地里山の環境を保全するための手段として考えていることが伺えた。

そして、2020年現在の調査対象者の将来の土地利用意向は、重要な順に、①農地と山林の管理放棄化に起因する諸問題の解決、②生活環境の改善、③新たな住民の増加による地域の活性化、の3点を主な目的とした住宅地開発であった。

また、希望する住宅地開発の規模と場所は調査対象者や時代ごとに異なっており、「産官学民」協働の地域づくりの一連の取り組みを経て、農地の景観的価値を意識するようになった一部の調査対象者は、農地を住宅地に転用することには反対の立場を示すようになった。

以上より、地域住民の意識をまとめると、調整区域指定当時における集落の生活環境改善を企図した生活インフラ整備型の住宅地開発の希望に始まり、住宅団地型の住宅地開発の希望を経て、顕在化した「農地・山林の管理放棄化」の問題解決のための里地里山環境保全型の住宅地開発の希望へと変遷したことが明らかとなった。

表 5-24 地域住民の土地利用に対する意識の変遷



第 6 章 「土地利用」
「土地利用に関連する制度・計画」
「地域住民の意識」
の比較

6-1 「土地利用」「土地利用に関連する制度・計画」 「地域住民の意識」の比較

第3章から第5章にかけて明らかにした「土地利用」「土地利用に関連する制度・計画」「地域住民の意識」の各調査項目を比較した結果、各主体（平塚市・神奈川県・国・平塚市・地域住民・X社）の住宅地開発に対する態度の段階は、次の4つに大きく分類することが出来た。

- A：農地・山林に対し開発規模の大きい宅地開発を推進（希望）している段階
（以下；「A 大規模住宅地開発推進」）
- B：農地・山林に対し相対的に開発規模の小さい宅地開発を推進（希望）している段階
（以下；「B 小規模住宅地開発推進」）
- C：中立/どちらともいえない
（以下；「C 中立的」）
- D：（基本的には）農地・山林の保護を推進（希望）する段階
（以下；「D 保護推進」）

そして、その住宅地開発に対する態度の段階に対する各主体間の関係性の違いから、1960年代から2020年現在の期間は、6つの時期に区分することが出来た。

以下、各調査項目の変遷および各主体の住宅地開発に対する態度の関係性の変遷を示した図6-1と、各調査項目で明らかにした各事象に対する結果と要因の関係性を示した図6-2と併せて、各時期の関係性について整理した。

なお、本文中の矢印番号は、図6-2で示した矢印番号に対応する。

(1) 第 I 期：1960 年～1967 年（都市計画法制定前）

①第 I 期における土地利用の実態

1882 年から 1970 年の期間では、里山エリアでの山林を開墾して農地を増やしたと同時に、里地エリアを中心に山林と畑が減少して住宅地が増加していた。なお住宅地の増加は、1960 年代に急増していた。

また 1960 年代から、プロパンガスや石油などの新しい燃料資源の台頭により、山林の薪炭林としての利用はなされなくなった。

当時の里地エリアに広がる集落は、下水道や道路塗装・拡幅などの整備がなく、中心市街地と比較して劣悪な生活環境であった。

②国：C 中立的

1962 年に策定された国の【（第 1 次）全国総合開発計画】では、大都市の過密・拡大防止、地域格差の是正が基本方針に据えられたが、吉沢地区が該当する地域に対する方針は不透明であった。

③神奈川県：D 保護推進

神奈川県が 1965 年に策定した【第三次総合開発計画】では、計画策定当時に京浜工業地帯で深刻化した公害等の問題を受けて、「住み良い県土の実現を究極の目標とする」とされた。したがって丘陵地帯に対しては、生鮮野菜の供給や生活環境の向上、レクリエーションの場など、いわゆる緑の多面的機能を重視する基本方針が示された。以上から、吉沢地区も該当する湘南地域の丘陵地帯に対しては、農地・山林の減少の問題抑制のために「できるだけ生産緑地を残存し、近代的農業地として育成する」方針が示された。

④平塚市：B 小規模住宅地開発推進

新都市計画法（1968 年）制定前の 1961 年に平塚市は【新市建設基本計画】を策定し、高度経済成長期の後押しを受けて当時急速に発達していた工業と、後継者不在問題が俄かに現れ始めていた農業の共存をテーマにかかげていた。

その一方で、都市計画の分野では、急速に発展する工業に対応するために、土沢地域に大規模住宅地を開発することも計画に盛り込まれていた。これは当時からデベロッパーによる西部丘陵地帯の土地売却が進行していたことも背景に挙げられた。

⑤X 社：A 大規模住宅地開発推進

X 社はこの時期にゆるぎ地区の山林・農地を買収した。この時期に計画した開発の具体内容は不明であったが、何かしらの開発計画を企てていたのは確かである。

⑥地域住民：B 小規模住宅地開発推進

当時の地権者が X 社に里山エリアの農地や山林を売却した背景には、山林の薪炭林としての価値が失ったこと（図 6-2：矢印番号 3）や、平野部に比べ農業の生産条件が不利であったことなど、丘陵地の里山の特有の問題があった。

また当時の地域住民は、市街部と比較して、集落の劣悪な生活環境を憂慮していた（図 6-2：矢印番号 1）。そしてこのことが、里山エリアであるゆるぎ地区の売却地に対して、生活インフラ整備型の住宅地開発を希望する理由として挙げられていた（図 6-2:矢印番号 2）。

その他の住宅地開発を希望する理由としては、新住民増加による“活性化”への期待が挙げられた。

⑦各関係主体の関係性

第 I 期における各主体の関係性をみると、部分的な住宅地開発を希望していた地域住民に対し、平塚市も工業の発展を背景に部分的な住宅地開発を認めていた。一方、都市計画の大きな権限を持つことになる神奈川県は、農地の保護を明確に打ち出しており、地域住民との相違がみられた。

また、下水道や道路の整備など生活環境の改善を希望していた地域住民に対して、行政側は平塚市も含めて農村の生活環境の改善に向けた対策を検討していなかった。

表 6-1 第 I 期における行政側（国・神奈川県・平塚市）の吉沢地区に対する土地利用方針

主体	該当計画	土地利用に対する基本方針 吉沢地区に対する施策内容
国	・ 全国総合開発計画 (1962)	C 中立的 ・ 大都市の過密・過大の防止、地域格差拡大の是正
神奈川県	・ 第三次総合開発計画 (1965)	D 保護推進 ・ 吉沢地区が該当する地域に対しては、 「出来るだけ生産緑地を残存し、近代的農業地 として育成する」方針
平塚市	・ 新市建設基本計画 (1962)	B 小規模住宅地開発推進 ・ 農地・山林の一部に住宅団地を整備する方針 ・ 生活環境整備の対策はなし

表 6-2 第 I 期における地域住民の土地利用に対する意識と X 社の土地利用方針

主体	吉沢地区に対して希望していた土地利用の基本方針など	住宅地開発に 対する態度
地域住民	<p>【希望していた土地利用の基本方針】 住宅地開発</p> <p>【希望していた土地利用の具体内容】 X 社に売却したゆるぎ地区の一部の農地・山林に対して、 新興住宅地の開発</p> <p>【理由】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 住宅地開発に伴う下水道や道路などの生活環境の改善 ・ 新住民増加による地域の“活性化”への期待 <p>※X 社にゆるぎ地区の所有農地・山林の一部を売却した理由</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 売却益の取得 ・ 売却農地の耕作環境の悪さ・山林の薪炭林としての 価値消失 など 	B 小規模住宅 地開発推進
X 社	・ 住宅地開発計画	A 大規模住宅 地開発計画

(2) 第Ⅱ期：1968年（都市計画法制定時）～1987年（第1次開発計画前）

①第Ⅱ期における土地利用の実態

第Ⅱ期は、土地利用の変化の大きな転換点であった。それまで山林が減少して農地と住宅地が増加していたのが、1970年以降からは農地が減少して山林と住宅地が増加するようになり、すなわち、住宅地開発による農地・山林の減少と農地・山林の管理放棄化が同時に発生していた。この2つの現象の背景には、農業の衰退と薪炭林としての価値消失が推察された（図6-2:矢印番号5）。

なお、1995年から2020年の期間に比べて、この時期は農地・山林の管理放棄化の現象が相対的に顕著であった。

②国：D 保護推進

国は、1968年に【都市計画法】を制定し、「市街化を抑制すべき区域」として調整区域を設定した。調整区域はグリーンベルトの役割を期待されたものであり、したがってこの時期の国の国土形成の基本的な考え方としては、理念的には「一極（市街部）+グリーンベルト型」と形容することが出来る。

なお、翌年の1969年に策定された【新全国総合開発計画】においても、自然保護の方針が基本課題に明記されるようになり、都市計画法との整合性が図られた。

③神奈川県：D 保護推進

神奈川県が都市計画法制定後初めて策定した、1973年の【神奈川県新総合開発計画】では、前計画の【第三次総合開発計画】と同様に、公害問題等を重視し、農地や山林の多面的機能を重視することが記載された。したがって、「市街化区域の拡大を極力抑制する」、「市街化調整区域については、人口抑制と自然保護の観点から厳しく開発を規制する」という方針が明記された。

一方で、農業については、生産基盤の整備のみならず、農村の生活環境の整備が重要であるという認識が示されるようになり、調整区域に対しても、長期的目標として下水道を整備する方針が記載された。

④平塚市：D 保護推進

平塚市も国・神奈川県の方針を受けて1970年に市街化区域を囲うように調整区域を設定し、吉沢地区を含む土沢地域全域が調整区域に指定された。この時、調整区域にはグリーンベルトの思想通り、①自然環境保護、②市街化区域拡大やスプロール現象の抑制、③市街部への食料の安定供給、などの土地利用方針が示された。実際、調整区域における開発行為を規制したり、農業振興地域を広範囲に指定して圃場や農道などの農業基盤整備を実施する

方針が、当時の平塚市の最上位計画である【平塚市総合開発計画(1970年)】において掲げられていた。

なお、既存集落の生活環境を整備する方針は、必要性は認識しながらも、実際の整備計画は講じられておらず、農業生産基盤の整備とは対照的であった。

⑤X社：A 大規模住宅地開発推進

X社のゆるぎ地区の土地買収当時の開発計画は、国の「一極+グリーンベルト型」の国土形成方針や平塚市の土地利用方針と逆行することとなり、その結果、X社は1970年代中頃に開発計画を断念することとなった。

⑥地域住民：B 小規模住宅地開発推進

地域住民は、第Ⅰ期から引き続き生活インフラ整備型の住宅地開発を望んでおり、平塚市の土地利用方針と相違する結果となった。むしろ、平塚市の土地利用方針は、地域住民の住宅地開発を求める意見を助長させた可能性があった。何故なら平塚市は、吉沢地区に隣接する小田原厚木道路や東海道新幹線の動線を市街化区域と調整区域を隔てる境界線として設定したため、吉沢地区の地域住民は、自身の地域の開発行為が規制される傍ら、市街化区域に編入された隣接地域（新興住宅地「日向岡」など）が住宅地開発される光景を目の当たりにすることになった。このことが、地域住民の「周辺地域に対する嫉妬心」や「自身の地域に対する焦燥感」などの意識を醸成し、住宅地開発を求める声を助長させたことが推察された。

⑦各関係主体の関係性

第Ⅱ期における各主体の関係性を総括すると、第Ⅰ期から引き続き部分的な住宅地開発を希望していた地域住民に対し、神奈川県のみならず国や平塚市も調整区域に指定された農地や山林を主に自然保護の観点から保護する方針を示すようになった。この変化は、グリーンベルトとして調整区域の制度が制定されたことによるものであった。

表 6-3 第Ⅱ期における行政側（国・神奈川県・平塚市）の吉沢地区に対する土地利用方針

主体	該当計画	土地利用に対する基本方針、 吉沢地区に対する施策内容
国	<ul style="list-style-type: none"> ・都市計画法（1968） ・新全国総合開発計画（1969） 	<p>C 中立的→D 保護推進</p> <ul style="list-style-type: none"> ・スプロールを抑制するために、「一極（市街部）+グリーンベルト型」の国土形成方針
神奈川県	<ul style="list-style-type: none"> ・神奈川県新総合開発計画（1973） 	<p>D 保護推進（継続）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・「人口抑制と自然保護の観点から厳しく開発を規制する」 ・農村の生活基盤の整備の必要性も言及し始める
平塚市	<ul style="list-style-type: none"> ・平塚市総合開発計画（1970） 	<p>B 小規模宅地開発推進→D 保護推進</p> <ul style="list-style-type: none"> ・「今後も長期的に農用地として保全すべき土地であり、その地域特性に応じた振興を図る」 ・下水道の整備は市街化区域内に留まっていた

表 6-4 第Ⅱ期における地域住民の土地利用に対する意識と X 社の土地利用方針

主体	吉沢地区に対して希望していた土地利用の基本方針など	住宅地開発に対する態度
地域住民	第Ⅰ期から変化なし	B 小規模住宅地開発推進
X 社	第Ⅰ期から変化なし	A 大規模住宅地開発計画

(3) 第Ⅲ期：1988年（第1次開発計画時）～

1997年（かながわ新総合計画前）

①第Ⅲ期における土地利用の実態

1970年に「一極+グリーンベルト型」国土形成方針に基づいて、平塚市が吉沢地区全域を調整区域に指定してしばらくは、開発を規制する平塚市と開発を望む地域住民・X社の対立は続いていた。しかしこの間、調整区域に指定されながらも、生活環境の改善や土地売却益の取得を望む地域住民の意向を受けて、既存宅地確認制度や分家住宅などの調整区域の開発規制の例外規定などに基づき、里地エリアを中心に散発的な住宅地の開発が進行して居住人口が微増した。

他方で、農業従事者は減少し始め、農地・山林の管理放棄化が第Ⅱ期から引き続き見られるようになり、農業の衰退化が顕著になった。

②国：C 中立

国は、1987年に【第四次全国総合開発計画】を策定し、当時顕在化していた大都市への一極集中を是正するために、「多極分散型」の国土形成方針が同計画に明記された。

③神奈川県：A 大規模住宅地開発推進

神奈川県が1987年に策定した【第二次新神奈川計画】も、「多極分散型」国土形成方針を受けて、横浜や川崎に人口や産業が一極集中する状況を是正するために、多極分散型の県土を構築することを土地利用の基本方針に掲げるようになった。そのため、基本的には調整区域の開発を規制する方針を掲げながらも、担い手不足により衰退した農村に対しては、生産基盤と生活環境の整備のみならず、バイオテクノロジー等の先端技術を開発する研究機関とそれに付随する住宅地を整備して、農業を活性化させる方針が新規に示された。特に平塚市を含む湘南地域に対しては、「西のハイテクゾーン」と称し、上記の方策を実現させる地域として位置付けられた。

④平塚市：A 大規模住宅地開発推進

国の国土形成方針と神奈川県土地利用方針の変化や、農業の衰退と農地・山林の管理放棄化（図6-2:矢印番号6）、さらには地域住民からの根強い生活環境改善の声をを受けて（図6-2:矢印番号4）、平塚市は、調整区域に全域が指定されている西部丘陵地帯の総合活性化を図る、【ばらの丘ハイテクパーク構想】を1988年に策定した。

この構想は、「多極分散型」の国土形成方針に起因するものであり、平塚市の中心市街地に人口が集中してしまう状況を打開するために、西部丘陵地帯に新たな「極」を整備しようとしたものである。したがってこの時点から、ようやく平塚市も調整区域に位置する既存集

落の生活環境について対策を講じ始めたことになる。具体的には、集落周辺に住宅地や研究施設を整備するとともに、既存集落の生活道路や上下水道を整備する方針が示された。

⑤X社：A 大規模住宅地開発推進

第Ⅲ期に X 社が策定した住宅団地型の開発計画である第 1 次開発計画は、平塚市の【ばらの丘ハイテクパーク構想】の一部を担う計画であった。

⑥地域住民：A 大規模住宅地開発

第Ⅲ期の吉沢地区の地域住民は、その X 社の住宅団地型の開発計画である第 1 次開発計画に賛同していた。

また、引き続き住宅地開発を希望した理由に、劣悪な生活環境の改善(図 6-2:矢印番号 9、10)に加えて、農地や山林の管理放棄化をこの時期から認識するようになったことが加わった(図 6-2:矢印番号 7、8)。その背景として、管理放棄による土砂災害や山火事の危険性の高まり、ゴミの不法投棄の増加などを問題視するようになったことを指摘していた。

また、希望する住宅地開発の規模にも変化がみられ、担い手不足により将来耕作放棄されることが容易に想定できるようになったため、X 社に売却せずにまだ耕作していた農地に対しても、住宅地開発を容認するようになった。

⑦各関係主体の関係性

第Ⅲ期における各主体の関係性をみると、国の国土形成方針の変化や、農地・山林の管理放棄化の問題を地域住民や平塚市が問題視し始めたことを受けて、ゆるぎ地区の住宅地開発を推進して総合的な農村整備を行う方針で各主体が一致していた時期と言える。なお、しかしながら、この第 1 次開発計画は、バブル経済の崩壊によって実現には至らなかった。

表 6-5 第Ⅲ期における行政側（国・神奈川県・平塚市）の吉沢地区に対する土地利用方針

主体	該当計画	土地利用に対する基本方針、 吉沢地区に対する施策内容
国	・第四次全国総合 開発計画 (1987)	D 保護推進→C 中立的 ・大都市への一極集中を是正するために、 「多極分散型」の国土形成方針
神奈川県	・神奈川県第二次 新 神 奈 川 計 画 (1987)	D 保護推進→A 大規模住宅地開発推進 ・多極分散型の県土を土地利用の基本方針 →衰退化した農村に対しては、バイオテクノロジー 一等の研究機関とそれに付随する住宅地を整備 して農業を活性化させる方針
平塚市	・新平塚市総合計画 (1988)	D 保護推進→A 大規模住宅地開発推進 ・「ばらの丘ハイテクパーク構想」 →X社の第1次開発計画はこの構想に基づいてお り、開発予定区域の約6割を保全緑地として、 アグリパークや里山公園を整備する一方で、 残りの区域に研究機関や住宅地を整備する計画

表 6-6 第Ⅲ期における地域住民の土地利用に対する意識とX社の土地利用方針

主体	吉沢地区に対して希望していた土地利用の基本方針など	住宅地開発に 対する態度
地域住民	<p>【希望していた土地利用の基本方針】 住宅地開発(第1次開発計画に賛同)</p> <p>【希望していた土地利用の具体内容】 売却した一部の農地・山林に加え、その他の所有農地に対しても住宅地開発を容認(担い手不足により将来耕作放棄されることが容易に想定されたため)</p> <p>【理由】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・住宅地開発に伴う下水道や道路などの生活環境の改善 ・農地や山林の管理放棄化をこの時期から問題視するようになり、管理放棄化に伴う土砂災害や山火事の危険性の高まり、ゴミの不法投棄の増加を危惧し始めた 	<p>B 小規模 住宅地 開発推進 → A 大規模 住宅地 開発推進</p>
X社	ゆるぎ地区の農地・山林の一部に住宅地と研究施設を整備する第1次開発計画を策定	A 大規模住宅 地開発計画

(4) 第Ⅳ期：1998年（かながわ新総合計画策定時）～

2006年（第2次開発計画前）

①第Ⅳ期における土地利用の実態

第Ⅳ期の吉沢地区の土地利用の変化として、1970年から1995年の期間ほどではないが、農地・山林の管理放棄化が引き続き進行していた。

また、第Ⅲ期の【ばらの丘ハイテクパーク構想】によって、ゆるぎ地区の開発計画は実現に至らなかったが、吉沢地区北東部のめぐみが丘の住宅地開発など一部の開発計画が実現に至り、その結果、1970年から1995年の期間以上に、住宅地開発による農地・山林の減少が進行していた(図6-2:矢印番号11)。

②国：C 中立

国は、バブル経済の崩壊後、1998年に【21世紀の国土のグランドデザイン】を策定し、少子高齢化や人口減少社会の到来を受けて、前時期の「多極分散型」の国土形成方針から、「多軸型」の国土形成方針へシフトした。

また、目標実現の方針として、多様な主体の参加と地域連携による国土づくりを掲げるようになった。

③神奈川県：D 保護推進

神奈川県も1998年策定の【かながわ新総合計画21】において、人口減少に転じることを問題視し、前時期における「西のハイテクゾーン」を撤廃した。吉沢地区が含まれる大磯丘陵一帯は、1997年改訂の【神奈川県都市マスタープラン】において、新たに「やまの辺エリア」と位置付けられた。このエリアでは、市街化の無秩序な拡大防止と自然環境の保全が基本方針に示された。

また、同エリアを含めて、衰退した農村部に対しては、従来からの生産基盤と生活環境の整備のみならず、新たに都市住民との交流による農業の活性化を図る方針が掲げられた。

④平塚市：D 保護推進

平塚市も、1998年に策定した【新平塚市総合計画改訂基本計画】において、人口減少を問題視するようになった。加えて、前時期の【ばらの丘ハイテクパーク構想】によって、住宅地開発による農地・山林の減少という現象を助長させる結果となってしまったことも問題視するようになり、社会情勢も踏まえて、【ばらの丘ハイテクパーク構想】を事実上撤廃した。

その代わりに、土沢地域に対しては新たに「湘南丘陵ふれあいの森プラン」を策定した。このプランでは、【ばらの丘ハイテクパーク構想】から引き続き研究機関を誘致する方針は示されたものの、住宅地を整備する方針は示されなくなった。

また、平塚市が同年に策定した【(第1次)平塚市都市マスタープラン】において、吉沢地区の農地や山林は保護する方針が明記された。代わりに、神奈川県と同様に、市民農園の開設など都市住民との交流による農業の活性化を図る方針が掲げられた。

⑤X社：A 大規模住宅地開発推進

バブル経済の崩壊、平塚市の【ばらの丘ハイテクパーク構想】の撤廃などにより、X社は第Ⅲ期に策定した第1次開発計画を撤廃し、再び住宅地開発を模索する時期になった。

⑥地域住民：A 大規模住宅地開発推進

吉沢地区の地域住民の土地利用に対する意識は、第Ⅲ期から変化はみられず、引き続き生活環境の改善と農地・山林の管理放棄化の問題解決を目的とした住宅地開発を希望していた。

⑦各関係主体の関係性

第Ⅳ期における各主体の関係性をみると、第Ⅰ期から引き続き住宅地開発を希望する吉沢地区の地域住民に対して、神奈川県や平塚市は第Ⅲ期から一転し、住宅地開発による農地・山林の減少という現象を問題視して農地・山林を保護する方針へとシフトしていた。

この行政側の変化は、バブル経済崩壊という外部要因や、人口減少社会に転じることを見越し始めた結果であった。そして、管理放棄された農地・山林に対しては開発を規制する代わりに、里山保全活動を拡充する方針が新たに明記されるようになった。

表 6-7 第Ⅳ期における行政側（国・神奈川県・平塚市）の吉沢地区に対する土地利用方針

主体	該当計画	土地利用に対する基本方針、 吉沢地区に対する施策内容
国	・ 21 世紀の国土の グランドデザイン (1998)	C 中立的（継続） ・ 少子高齢化や人口減少の問題が顕在化し、 「多極分散型」から「多軸型」の国土形成方針 へシフト ・ 多様な主体の参加と地域連携による 国土づくり
神奈川県	・ かながわ新総合計画 21 (1987) ・ 神奈川県都市マスタ ープラン (1997)	A 大規模住宅地開発推進→D 保護推進 ・ 市街化の無秩序な拡大防止と自然環境の保全 ・ 衰退した農村部に対しては、新たに都市住民 との交流による農業の活性化を図る方針 を提示
平塚市	・ 新平塚市総合計画 改定基本計 (1998) ・ 平塚市都市マスタ ープラン (1998)	A 大規模住宅地開発推進→D 保護推進 「湘南丘陵ふれあいの森プラン」 →都市マスにおいて、吉沢地区の農地と山林 は保護する方針にシフトし、代わりに 市民農園等を開設する方針を提示

表 6-8 第Ⅳ期における地域住民の土地利用に対する意識と X 社の土地利用方針

主体	吉沢地区に対して希望していた土地利用の基本方針など	住宅地開発に 対する態度
地域住民	第Ⅲ期から変化なし	A 大規模住宅 地開発推進
X 社	第Ⅲ期から変化なし（実際は第 1 次開発計画を断念）	A 大規模住宅 地開発計画

(5) 第Ⅴ期：2007年（第2次開発計画策定時）～2015年（吉沢八景選定前）

①第Ⅴ期における土地利用の実態

第Ⅳ期から引き続き、農地・山林の管理放棄化と住宅地開発による農地・山林の減少の2つの現象が発生していた。

なおこの時期では、主要道路の塗装・拡幅に加え、浄化槽の設置や農業集落排水施設の整備などにより各集落の排水環境が整備されてきたので、1960年代時よりも生活環境の水準は向上していた。

②国：D 保護推進

国は、2008年に【（第一次）国土形成計画】を策定した。この計画では、本格的な人口減少社会の到来を受けて、量的拡大の開発基調から「成熟社会型の計画」を目指すために、集約型都市構造へと転換する方針が示された。さらに、7年後の2015年には、【第二次国土形成計画】を策定し、「コンパクト+ネットワーク型」の国土形成方針が掲示された。この方針には、都市部や農村部に対して、生活に必要なサービス機能を中心部に集約させる内容も含まれており、「多極集約型」とも形容できる。

③神奈川県：D 保護推進

神奈川県では、2007年に【神奈川力構想】が策定された。この計画では、前計画に引き続き、吉沢地区が相当するエリアは自然環境を保護する基本方針が示され、農業の生産基盤と生活環境の整備、農地の利用集積、および里山保全活動の推進も掲示された。

また、2010年に策定した【かながわ都市マスタープラン地域別計画】では、衰退した農村に対して、農業振興の観点から人口回復を図ることを目的に、市街化を促進しない程度で、調整区域における地区計画の活用を図ることも記載された。

④平塚市：D 保護推進

平塚市では、2007年に【平塚市総合計画 生活快適・夢プラン】、2008年に【平塚市都市マスタープラン（第2次）】が策定された。吉沢地区を含む土沢地域に対しては、基本的には神奈川県が示した内容とほぼ同一の方針が示されていた。

加えて、人口減少社会を迎えたにもかかわらず、引き続き農地の面積が減少してスプロール現象が進行したことから、公共インフラの整備に対する財政悪化を懸念するようになり（図6-2:矢印番号12）、「選択と集中」を踏まえたまちづくりを行う方針が明記された。

また2012年には、「調整区域における今後の土地利用の方向性を明らかにし、調整区域における施策の計画的な展開と土地利用の規制や計画的な誘導を図ること」を目的に、【平塚市市街化調整区域の土地利用方針】が策定され、地区計画制度を用いて住宅地や生活利便施設を集落の拠点エリアへの集積を図る方針が示された。したがって、吉沢地区についてみ

てみると、基本的にはゆるぎ地区の農地・山林は開発を規制して保護を図り、必要と認められた場合のみにおいて、住宅地や生活利便施設を集落の中心部へ集積させる方針をとったこととなった。

さらに、2010年策定の【平塚市緑の基本計画（第2次）】では、調整区域の緑被率を、計画目標年次である2040年でも現状維持とする計画を掲げるようになり、農地・山林を量的に保存する方針が強調された。

⑤X社：A 大規模住宅地開発推進

2007年はX社がゆるぎ地区に対して第2次開発計画を策定した年である。この計画は、管理放棄されたゆるぎ地区の農地・山林の一部を住宅地にして、新たな住民と旧住民が協働で残りの農地・山林の保全活動を試みる内容である。そのため、実現の可否は別として、計画理念としては里地里山保全型の住宅地開発と形容することができる。

⑥地域住民：A 大規模住宅地開発推進、B 小規模住宅地開発計画

地域住民はX社の里地里山保全型の第2次開発計画に概ね賛同していたが、希望する住宅地開発の規模に地域住民の間でも若干の差異があった。第2次開発計画に賛同する地域住民が主流ながら、山林のみに小規模な住宅地開発を希望していた地域住民も存在していた。

また、この時期には道路や下水道などのインフラが整備されてきたため、住宅地開発を希望する理由に依然として生活環境の改善を掲げながらも（図6-2:矢印番号15,16）、農地・山林の管理放棄化の改善の方をより問題視していた（図6-2:矢印番号13,14）。

なお、この時期に希望した生活環境の改善とは、ゆるぎ地区の一部の農道の拡幅・舗装が主であった。

⑦各関係主体の関係性

第V期における各主体の関係性をみると、第IV期に引き続き、農地・山林への開発を規制する行政側と、農地・山林の管理放棄化を重視して、農地・山林の一部に里地里山保全型の住宅地開発を希望する地域住民の間に相違があった。また、開発を規制する行政側の方針には、人口減少社会が本格化したことを受け、「コンパクト+ネットワーク（多極集約）型」の国土形成方針が色濃く反映されるようになった。

表 6-9 第Ⅴ期における行政側（国・神奈川県・平塚市）の吉沢地区に対する土地利用方針

主体	該当計画	土地利用に対する基本方針 吉沢地区に対する施策内容
国	<ul style="list-style-type: none"> ・第一次国土形成計（2008） ・第二次国土形成計（2015） 	<p>C 中立的→D 保護推進</p> <ul style="list-style-type: none"> ・「コンパクト+ネットワーク（多極集約）型」の国土形成方針 ・環境省の里地里山保全活用行動計画において、維持管理が困難な農地に対して、自然の遷移に委ねることの検討を明記
神奈川県	<ul style="list-style-type: none"> ・神奈川力構想（2007） ・かながわ都市マスタープラン地域別計画（1997） 	<p>D 保護推進（継続）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・農業の生産基盤と農村の生活基盤の整備 ・里山保全活動の推進
平塚市	<ul style="list-style-type: none"> ・平塚市総合計画生活快適・夢プラン（2007） ・平塚市都市マスタープラン（第2次）（1998） ・平塚市市街化調整区域の土地利用方針（2012） ・平塚市緑の基本計画（第2次）（2010） 	<p>D 保護推進（継続）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・スプロールの進行より、公共インフラ整備に対する財政悪化を懸念 →吉沢地区においては、ゆるぎ地区の農地・山林は開発規制を図り、必要と認められた場合のみ、地区計画を用いて新規の住宅地や生活利便施設を集落の中心部に集積させる方針 →緑の基本計画において、調整区域の緑被率を現状維持とする数値目標を新規に提示

表 6-10 第Ⅴ期における地域住民の土地利用に対する意識と X 社の土地利用方針

主体	吉沢地区に対して希望していた土地利用の基本方針など	住宅地開発に対する態度
地域住民	<p>【希望していた土地利用の基本方針】</p> <p>住宅地開発</p> <p>【希望していた土地利用の具体内容】</p> <p>X 社の第2次開発計画にほぼ賛同</p> <p>※希望する住宅地開発の規模に地域住民間で差異があり、山林のみに小規模な住宅地開発を希望した地域住民もいた</p> <p>【理由】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・下水道や道路などの生活環境の改善 ・農地・山林の管理放棄化に伴う諸問題の解決 	<p>A 大規模住宅地開発推進</p> <p>（継続）</p> <p>（13人中10人）</p> <p>A→</p> <p>B 小規模住宅地開発推進</p> <p>（13人中3人）</p>
X 社	<p>ゆるぎ地区の農地・山林の一部に住宅地を開発して残存する農地・山林の保全活動を推進する第2次開発計画を策定</p>	<p>A 大規模住宅地開発計画</p>

(6) 第Ⅵ期：2016年（吉沢八景選定時）～2020年現在

①第Ⅵ期における土地利用の実態

第Ⅵ期では、前期から土地利用に大きな変化はなかった。

②国：D 保護推進

第Ⅵ期では、前期から国の国土形成方針に大きな変化はなかった。

③神奈川県：D 保護推進

第Ⅵ期では、前期から神奈川県の土地利用方針に大きな変化はなかった。

④平塚市：D 保護推進

第Ⅵ期では、前期から平塚市の土地利用方針に大きな変化はなかった。

⑤X社：A 大規模住宅地開発推進

2007年に策定したX社の第2次開発計画は、調整区域の開発規制を強める行政側との協議が難航し、2015年に撤廃された。現在は、住宅地開発による定住人口ではなく、交流人口によるゆるぎ地区の活性化の道を模索している。

⑥地域住民：A 大規模住宅地開発推進、B 小規模住宅地開発計画

第Ⅵ期は、2010年から本格的に始動した「産官学民」協働の地域づくりが活発化してきた時期であり、2016年には「吉沢八景選定プロジェクト」によって吉沢八景が選定された。

そして、一部の地域住民には、吉沢八景選定を受けて、希望する住宅地開発の規模に変化がみられるようになった。具体的には、ワークショップから「吉沢八景選定プロジェクト」までの「産官学民」協働の地域づくりの一連の取り組みを経て、外部参加者からゆるぎ地区の里山風景が高く評価されたことで、農地の景観的価値を意識するようになった（図6-2:矢印番号17）。その結果、農地の開発を避けて山林のみに小規模な住宅地の開発を希望する地域住民が増加していた（図6-2:矢印番号18）。

ただし、一部の地域住民の希望する住宅地開発の規模が縮小しながらも、地域住民全体としては、依然として里地里山環境保全型の住宅地開発を農地・山林の一部に希望していた。これは、農地・山林の管理放棄化の問題解決のためには、里山保全活動による農地・山林の維持管理が担えるほどの人口が必要であり、すなわちその分の住宅地を開発する必要がある、という見解を示していたためである。

なお、一部の地域住民は、2010年から「産官学民」の協働によって始まったゆるぎ地区の里山保全活動の活動範囲が限定的であったことが、住宅地開発を希望する背景の一つに加わったと指摘していた。さらに、平塚市が示す集落の中心部へ住宅地等を集積させる方針

については、地区計画指定の面積要件や立地要件などの関係で、住宅地へ転用できる土地が限定的であることから、地域住民が希望する住宅地開発の規模にはほど遠く、里山保全活動を通じて農地・山林の管理放棄化の問題を解決するには十分ではないと考えていた。

⑦各関係主体の関係性

第Ⅵ期における各主体の関係性をみると、第Ⅳ期から引き続き開発規制方針の行政側と、農地・山林の管理放棄化の問題を解決するために、希望する開発規模に変化がみられながらも依然として住宅地開発を希望していた地域住民、という相違がみられた。

表 6-11 第Ⅵ期における行政側（国・神奈川県・平塚市）の吉沢地区に対する土地利用方針

主体	該当計画	土地利用に対する基本方針 吉沢地区に対する施策内容
国	第Ⅴ期から変化なし	D 保護推進（継続）
神奈川県	第Ⅴ期から変化なし	D 保護推進（継続）
平塚市	第Ⅴ期から変化なし	D 保護推進（継続）

表 6-12 第Ⅵ期における地域住民の土地利用に対する意識と X 社の土地利用方針

主体	吉沢地区に対して希望していた土地利用の基本方針など	住宅地開発に 対する態度
地域住民	<p>【希望していた土地利用の基本方針】 住宅地開発</p> <p>【希望していた土地利用の具体内容】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ X 社の第 2 次開発計画に賛同し、ゆるぎ地区の農地・山林の一部を住宅地開発(A) ・ 農地の景観的価値を重視し、ゆるぎ地区の山林の一部のみに小規模な住宅地開発(B) <p>【理由】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 下水道や道路などの生活環境の改善 ・ 農地・山林の管理放棄化に伴う諸問題の解決 	<p>A 大規模住宅地 開発推進 (13 人中 6 人)</p> <p>B 小規模住宅地 開発推進 (13 人中 7 人) (第Ⅴ期から 4 名増加)</p>
X 社	第Ⅴ期から変化なし（実際は第 2 次開発計画を断念）	A 大規模住宅地 開発推進

年	国土形成方針	国	神奈川県	平塚市	土地利用方針	
					行政機関の土地利用方針	市民協働の土地利用方針
1964	「全国総合開発計画 国土形成計画」(1961年～)			総合計画	総合計画	平塚市
1966			「第三次総合計画」	新市建設基本計画		
1968			● 新興市を都市化を促進 ● 農山村の多面的機能を重視			
1970	「新高度総合開発計画」(1969年～)			平塚市総合開発計画		
1972			「神奈川県新総合計画」			
1974			● 流入人口の抑制 ● 調整区域内の大規模開発を抑制			
1976			● 農山村の多面的機能を重視			
1978	「第三次全国総合開発計画」(1977年～)		「新神奈川計画」			
1980			● 流入人口の抑制 ● 調整区域内の大規模開発を抑制			
1982			● 農山村の多面的機能を重視			
1984			「新神奈川計画改訂版」			
1986			● 流入人口の抑制 ● 調整区域内の大規模開発を抑制			
1988	「第四次全国総合開発計画」(1988年～)		「第2次新神奈川計画」			
1990			● 市町村域内から分散型・高層階級型・自然環境に配慮した開発			
1992			● 農山村の多面的機能を重視			
1994			● 農山村の多面的機能を重視			
1996			● 農山村の多面的機能を重視			
1998			「かながわ新総合計画21」			
2000			● 調整区域内の大規模開発を抑制			
2002			● 農山村の多面的機能を重視			
2004			● 農山村の多面的機能を重視			
2006			● 農山村の多面的機能を重視			
2008			「国土形成計画」(2008年～)			
2010			● 調整区域内の大規模開発を抑制			
2011			● 農山村の多面的機能を重視			
2012			● 農山村の多面的機能を重視			
2013			● 農山村の多面的機能を重視			
2014			● 農山村の多面的機能を重視			
2015			「第二次国土形成計画」(2015年～)			
2016			● 調整区域内の大規模開発を抑制			
2017			● 農山村の多面的機能を重視			
2018			● 農山村の多面的機能を重視			

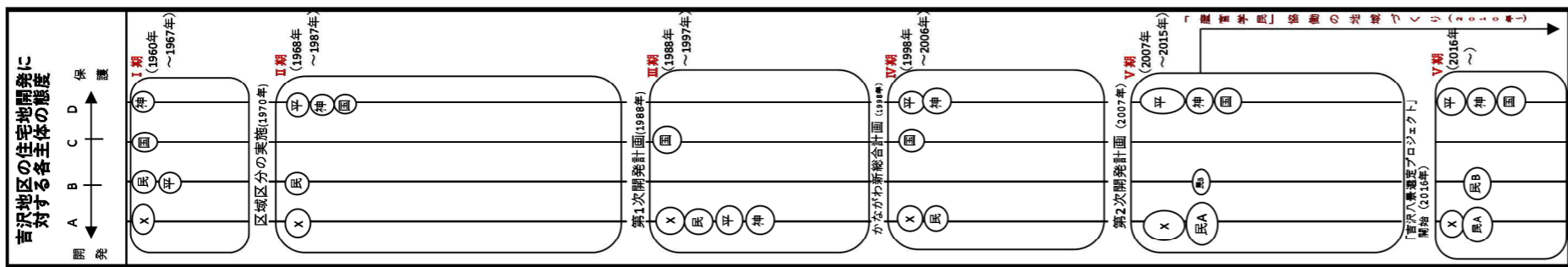
目：基本目標
 課：基本課題
 開：開発(実施)方針

●：都市計画に関して、農地・山林の面積減少の問題に対応した記述
 ○：都市計画に関して、農地・山林の面積減少の問題に対応した記述
 ■：農政に関して、農地・山林の面積減少の問題に対応した記述
 □：農政に関して、農地・山林の面積減少の問題に対応した記述
 ▲：吉沢地区や関連する地域に関して、農地・山林の面積減少の問題に対応した記述
 △：吉沢地区や関連する地域に関して、農地・山林の面積減少の問題に対応した記述

○各時期における行政側の住宅地開発に対する態度の根拠となった計画一覧

国	第I期		第II期		第III期	
	国	神奈川県	国	神奈川県	国	神奈川県
国	・全国総合開発計画(1962)		・都市計画法(1968)	・第四次全国総合開発計画(1987)	国	—
神奈川県	・第3次総合開発計画(1965)	神奈川県	・新全国総合開発計画(1969)	・神奈川県新総合開発計画(1973)	神奈川県	・第二次新神奈川計画(1987)
平塚市	・新市建設基本計画(1961)	平塚市	・平塚市総合開発計画(1970)	・平塚市総合開発計画(1970)	平塚市	・新平塚市総合計画(1988) ・ばらの丘ハイパーク構想(1988)
国	・21世紀国土のグランドデザイン(1998)	国	・国土形成計画(2008) ・第二次国土形成計画(2015)	国	—	—
神奈川県	・かながわ新総合計画21(1998)	神奈川県	・神奈川力構想(2007) ・かながわ都市マスタープラン地域別計画(2010)	神奈川県	—	—
平塚市	・新平塚市総合計画改訂基本計画(1998) ・(第1次)平塚市都市マスタープラン(1998)	平塚市	・平塚市総合計画 生活快適・夢プラン(2007) ・平塚市都市マスタープラン(第2次)(2008) ・平塚市市街地調整区域の土地利用方針(2012) ・平塚市緑の基本計画(第2次)(2010)	平塚市	—	—

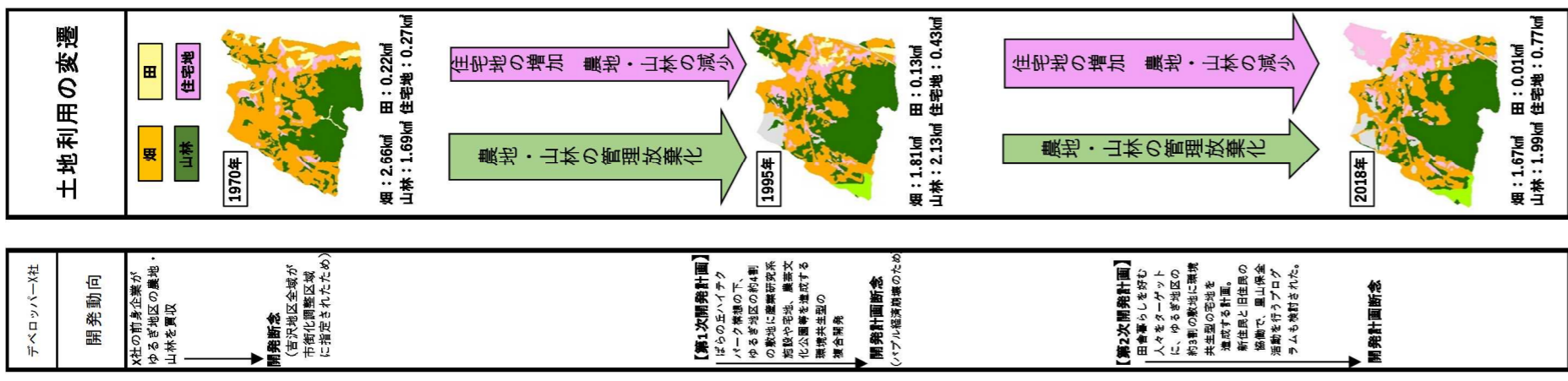
図 6-1 「土地利用」「土地利用に関連する制度・計画」「地域住民の意識」の変遷と各主体の関係性の変化



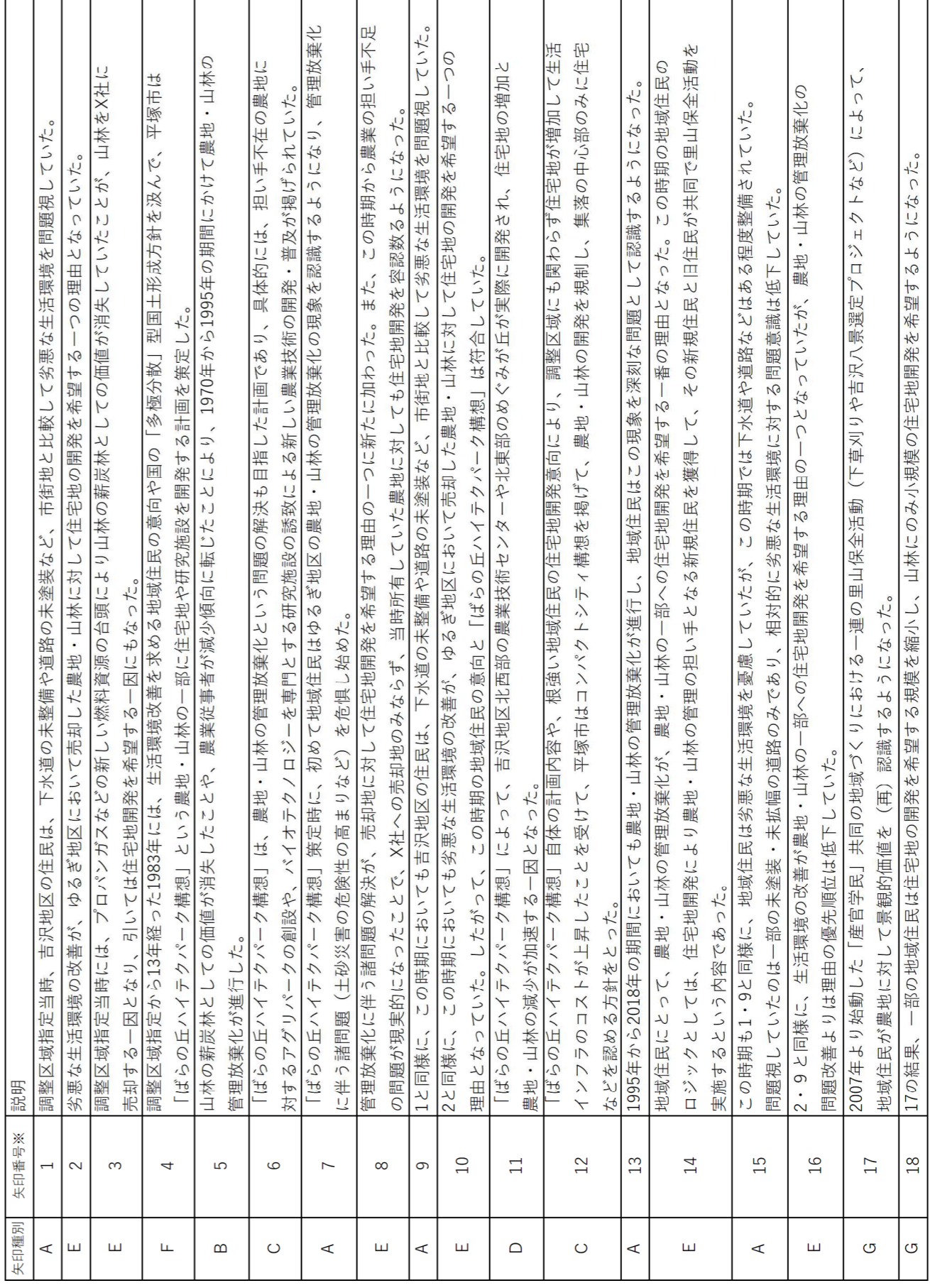
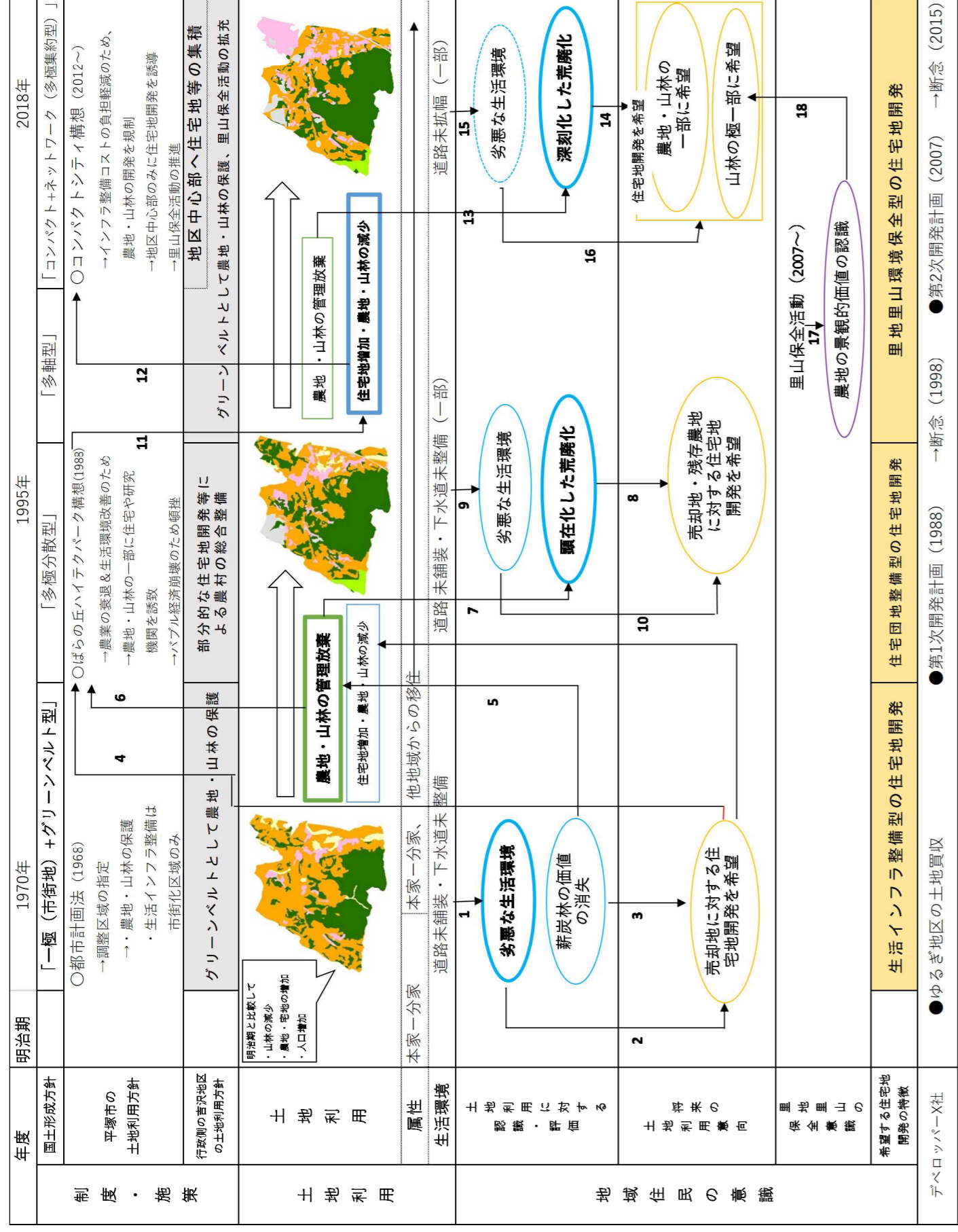
住宅地開発に対する各主体の態度

A：農地・山林に対し開発規模の大きい住宅地開発を推進(希望)している段階
 B：農地・山林に対し相対的に開発規模の小さい住宅地開発を推進(希望)している段階
 C：中立/どちらともいえない
 D：(基本的に)は、農地・山林の保護を推進(希望)する段階

地域住民に対する意識	吉沢地区の土地利用に対する意識
<p>生活インフラ整備型の住宅地開発</p> <p>【基本方針】 ① 土壌汚染防止(1960年代前半) ② 都市計画法(1968年) ③ 第二次全国総合開発計画(1969年) ④ 第三次全国総合開発計画(1973年) ⑤ 第四次全国総合開発計画(1987年)</p>	<p>住宅団地型の住宅地開発</p> <p>【基本方針】 ① 土壌汚染防止(1960年代前半) ② 都市計画法(1968年) ③ 第二次全国総合開発計画(1969年) ④ 第三次全国総合開発計画(1973年) ⑤ 第四次全国総合開発計画(1987年)</p>



土地利用の変遷



矢印種別 A: 「土地利用」が「地域住民の意識」に影響を与えた関係 B: 「土地利用」が「土地利用」に影響を与えた関係 C: 「土地利用」が「制度・計画」に影響を与えた関係
D: 「制度・計画」が「土地利用」に影響を与えた関係 E: 「地域住民の意識」の中で土地利用に対する認識・評価が将来の土地利用意向に影響を与えた関係
F: 「地域住民の意識」が「制度・計画」に与えた関係 G: 里山保全活動に関する関係

※矢印番号は、本文中の番号と対応している。

図 6-2 「土地利用」「土地利用に関連する制度・計画」「地域住民の意識」の各事象の結果と要因の関係性

6-2 本章のまとめ

以上、1960年代から2020年現在までの、「土地利用」「土地利用に関連する制度・計画」「地域住民の意識」を比較した結果、1988年の第1次開発計画策定時の第Ⅲ期を除いて、基本的には平塚市を中心とした行政側と、地域住民・X社側で、土地利用方針と土地利用に対する意識に相違が見られた。また、行政側の「土地利用に関連する制度・計画」と「地域住民の意識」は、双方とも、時間軸に沿って、実態としての「土地利用の変遷」から大きな影響を受けていたことが顕在化された。

そして、「土地利用」「土地利用に関連する制度・計画」「地域住民の意識」の調査項目の変遷を明らかにした結果、行政側と地域住民・X社側で相違が生じた原因となる、里地里山に対する基本的な考え方の違いと、現在の土地利用をめぐる2つの論点が明らかとなった（表6-13）。

(1) 行政側と地域住民・X社側の里地里山に対する基本的な考え方の違い

行政側は歴史的に里地里山をグリーンベルトの「緑地」として見立て、市街化区域の拡大抑制や市街部へ食料を安定的に供給するための生産地、自然環境保全など、いわゆる緑の多面的機能に着目しており、「住宅地開発による農地・山林の減少」の現象を問題視していた。【平塚市緑の基本計画（第2次）】において、調整区域の緑被率を現状維持とする計画目標を立てていたことは、「住宅地開発による農地・山林の減少」を問題視していたことを象徴する施策であった。さらに第Ⅴ期以降は、調整区域において住宅地が増えることによる生活インフラ整備コストの増加も、「住宅地開発による農地・山林の減少」を問題視する要因の一つに加わっていた。したがって、この行政側の問題意識は、市域全体の観点から形成されていたと言える。

他方、地域住民とX社は、1960年代では集落の生活環境の改善を重視して、ゆるぎ地区の農地・山林の一部に生活インフラ整備型の住宅地開発を希望していたが、次第に集落の生活環境が改善されて農地・山林の管理放棄化が深刻になると、里地里山環境保全型の住宅地開発を希望するようになった。すなわち、「住宅地開発による農地・山林の減少」よりも「農地・山林の管理放棄化」の現象の方を問題視するようになっていた。また、里地里山環境保全型の住宅地開発を希望していた背景として、「農地・山林の管理放棄化」によって土砂災害や山火事の危険性の高まり、農地の日照不足、ゴミの不法投棄など、生活環境への直接的な損害を危惧していたことを踏まえると、地域住民は1960年代から一貫して自身の生活環境を最優先で考えていたことが伺えた。また、もし吉沢地区の地域住民と同じ意識で、他地域の地域住民が管理放棄された農地・山林に対して住宅地を次々と開発させた場合、各地の住宅地開発の集積によって、全体的には農地・山林の大幅な減少につながることになる。すなわち、吉沢地区の地域住民は、吉沢地区における部分的な最適解を求めていた訳であり、そこに行政側のような市域全体の観点は見受けられなかった。

(2) 里地里山に対する基本的な考え方の違いから導き出された 現在の里地里山をめぐる2つの論点

1つ目の論点は、里山保全活動の効果に対する見解の相違である。平塚市は、「産官学民」協働の地域づくりの一環で実施されてきた里山保全活動の継続により、管理放棄された農地・山林の復元を図る方針を立てている。しかしながら地域住民は、活動範囲が極めて極所的であったことから、現行の里山保全活動のままでは限界があるという見解を示していた。一部の既存集落の消滅も危ぶまれる中では、多少なりとも地域に居住する農地・山林の管理の担い手を増やさない限りは、里山保全活動による農地・山林の管理放棄化の是正は困難であるという認識であった。

2つ目の論点として、新規の住宅地開発の場所・規模の相違が挙げられる。地域住民は、地域に居住する農地・山林の管理の担い手を増やすという考えから、ゆるぎ地区の農地・山林の一部に住宅地開発を求めている。平塚市が提示する、農地・山林の開発を規制して地区中心部のみに住宅地などを誘導する方針については、実際に農地転用できる土地が極めて少ないことから、農地・山林の管理放棄化の改善に向けた担い手の確保には不十分であるという見解を示していた（図 6-3）。

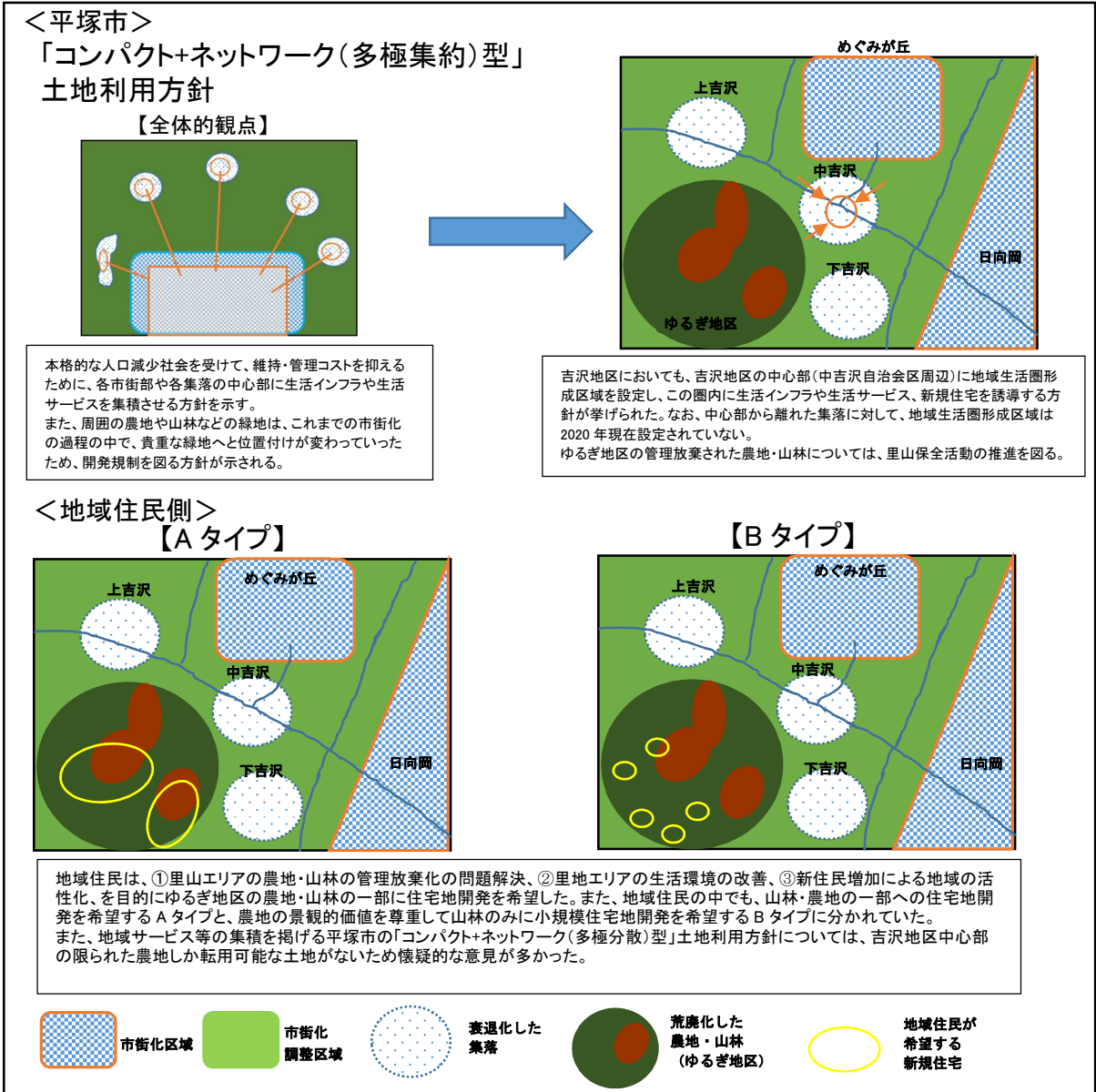


図 6-3 「新規住宅地の場所・規模」をめぐる平塚市と地域住民・X社側の現在の方針/意識の相違

表 6-13 2020年現在の吉沢地区の土地利用をめぐる平塚市と地域住民・X社側の論点

行政側(国・神奈川県・平塚市)	地域住民・X社
平塚市と地域住民・X社側で、土地利用方針と土地利用に対する意識に相違が生じる原因となる、里地里山に対する基本的な考え方の違い	
「住宅地開発による農地・山林の減少」を相対的に問題視	「農地・山林の管理放棄化」を相対的に問題視
市域全体の観点から、緑の多面的機能の低下や住宅地開発による生活インフラ整備コストの増加を危惧して、「住宅地開発による農地・山林の減少」を相対的に問題視	吉沢地区の部分的な最適解を求め、生活環境への直接的な損害を危惧して、「農地・山林の管理放棄化」を相対的に問題視
2020年現在の吉沢地区の土地利用をめぐる、平塚市と地域住民・X社側の主な論点	
現行の里山保全活動を継続	現行の里山保全活動では限界がある
現行の里山保全活動を継続して、農地・山林の管理放棄化の問題を是正する	論点① 里山保全活動の効果に対する見解の相違 現行の里山保全活動では、活動範囲が局所的であったことから限界があり、多少なりとも地域に居住する新しい農地・山林の管理の担い手を増やす必要がある
「既存集落の中心部のみ」	論点② 新規に住宅地を開発する場所・規模の相違 「既存集落の周辺部に大規模or小規模」
農地・山林は開発を規制して、地区計画等を活用して、地区中心部のみ住宅地等を誘導する	・ゆるぎ地区の農地・山林の一部に住宅地開発を希望 ・平塚市の方針では、農地転用できる土地が少なく、農地・山林の管理放棄化の問題を解決するほどの新しい担い手の確保には不十分

第 7 章 結論

7-1 「土地利用」「土地利用に関連する制度・計画」 「地域住民の意識」の関係性の変遷

調整区域指定以前では、「山林の開墾による畑化」がみられ、当時の地域住民はゆるぎ地区の里山エリアを食料生産の場として利用していたことが伺えた。1960年代からは、里地エリアを中心に「住宅地開発による農地・山林の減少」が確認された。

そして調整区域指定以降も、「住宅地開発による農地・山林の減少」は進行し、「市街化を抑制する」という調整区域の方針にそぐわない傾向が確認された。これは、里地エリアに点在する集落の生活環境の改善を希望していた地域住民の意向の現われとも言える。

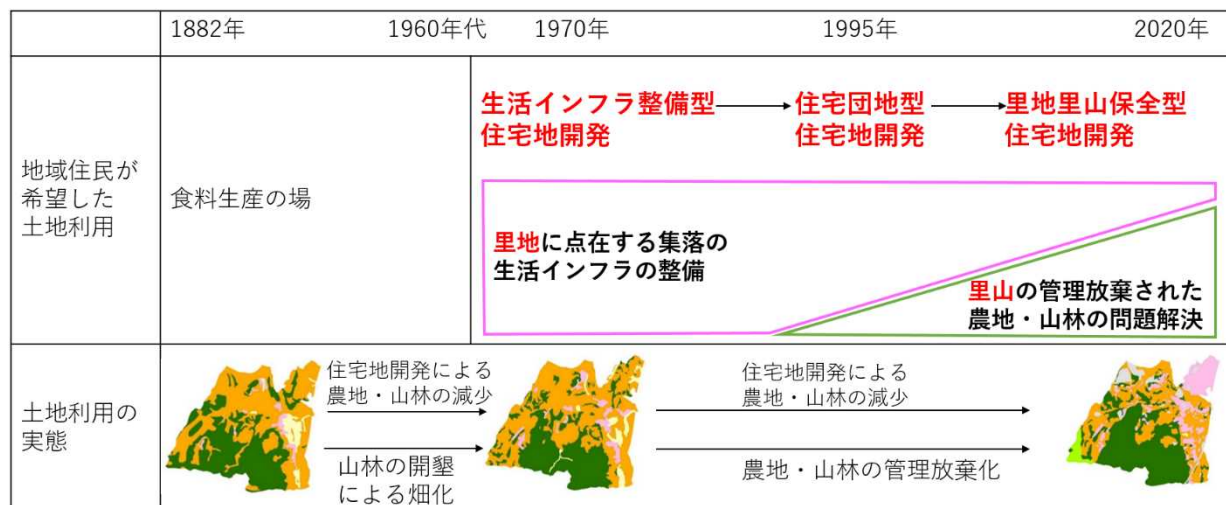
なお、1995年以降に、「住宅地開発による農地・山林の減少」が顕著となったが、これは1988年の【ばらの丘ハイテクパーク構想】において地域住民の意向を汲み取って住宅地を開発する方針が示めされ、計画の一部が実現されたことが要因と考えられた。そして行政側は、2008年以降は、人口減少社会をむかえコンパクトシティの概念の普及から、「住宅地開発による農地・山林の減少」を問題視するようになり、調整区域における開発規制の厳格化を進めるようになった。

一方、調整区域指定以降に確認された里山エリアを中心とする「農地・山林の管理放棄化」は、燃料革命や農業衰退などの外部要因によってもたらされた現象と考えられる。1988年の第1次開発計画以降、地域住民は「住宅地開発による農地・山林の減少」よりも「農地・山林の管理放棄化」について問題視する傾向になった。その結果、調整区域における住宅地の開発規制が厳しいと考え、「農地・山林の管理放棄化」による諸問題を解決するための手段として、管理主体が増えることを期待する部分的な住宅地開発を希望するようになった。

また、2010年以降の「産官学民」協働の地域づくりの取り組みを通して、農地の景観的価値を重視するようになった一部の地域住民が、希望する住宅地開発の規模を縮小していたことが確認された。このことから、「産官学民」協働の地域づくりの取り組みが、地域住民と行政側の土地利用に対する考え方の歩み寄りをもたらしていることが示唆された。ただし、この地域住民の意識の変化が、例えば農地・山林の減少が鈍化するなどといった、土地利用の実態に与えた影響はまだ確認されなかった。

以上より、地域住民が希望した土地利用は、調整区域指定当時における里地エリアの集落の生活環境改善を企図した生活インフラ整備型の住宅地開発に始まり、住宅団地型の住宅地開発を経て、深刻化した「農地・山林の管理放棄化」の問題解決のための里地里山環境保全型の住宅地開発へと変遷したことが明らかとなった（図7-1）。

図 7-1 地域住民が希望した土地利用の変遷



7-2 現在の土地利用をめぐる行政側と地域住民間の2つの論点

論点①里山保全活動の効果に対する見解の相違

行政側は、「産官学民」協働による里山保全活動の継続によって農地・山林の管理放棄に伴う諸問題の解決を図る方針を立てている。

他方、地域住民は、現状の里山保全活動では活動範囲が狭く、効果は限定的であると考えていた。

論点②新規の住宅地開発の場所と規模

行政側は、「コンパクト+ネットワーク（多極集約）型」国土形成方針に則り、「住宅地開発による農地・山林の減少」を問題視する立場から、農地・山林への開発を規制し吉沢地区の中心部のみ生活利便施設や住宅地を誘導する方針を講じていた。

他方、地域住民は、「里山の農地・山林の管理放棄化」を問題視する立場から、里山保全活動を拡充して農地・山林の管理を担う主体を増やすために、ゆるぎ地区の農地・山林の一部に住宅地開発を希望していた。

7-3 調整区域に位置する里地里山における合意形成の方向性

上記2つの論点は、「住宅地開発による農地・山林の減少」を重視する行政側と、「農地・山林の管理放棄化」を重視する地域住民、という里地里山に対する基本的な考え方の違いから生じたものであることが明らかとなった。今後、行政側と地域住民の間で合意形成を図るためには、里地里山に対する基本的な考え方を一致させる必要がある。

特に管理放棄された農地・山林について、行政側は、基本的には二次自然の場として管理を再開・継続させることを目標に設定し、里山保全活動の拡充などの方針を打ち出している。しかし、今回の調査で平塚市は明記していなかったが、例えば環境省の里地里山保全活用行動計画（2010年）などでは、農地・山林の維持管理が困難な土地に対しては、自然の遷移に委ねることを具体的に検討し始めている。

一方地域住民にとって、管理放棄された農地・山林は、土砂災害など生活環境への直接的な損害を与え得るものとして認識されており、部分的な住宅地開発を希望する、土地売却益の取得や生活環境の向上以外の大きな要因の一つとなっていた。つまり地域住民は、外部要因による農業の衰退や山林の管理放棄化という問題を受けて、本来“農業”の推進が望まれてきた調整区域に対しても、市街地で現在見られるような非農業従事者（都市住民）との協働による“農的活動”の考え方を援用していたと捉えることが出来る。

したがって、調整区域の中でも人口が多い市街化区域に近接するエリアにおいては、農地・山林の管理放棄が進むほど、非農業従事者との協働による農的活動の実現可能性の高さから、地域住民の住宅地開発に対する希望は強まるものと予想される。

以上より、里地里山に対する基本的な考え方を一致させる道筋として、①管理放棄された農地・山林に対する位置づけと、②市街地における農地保全の考え方を調整区域においても導入することの是非や、導入する場合に必要となってくる調整区域の居住人口について、行政側と地域住民間で整理することが重要であると考えられる。

最後に本研究では、「土地利用」「土地利用に関連する制度・計画」「地域住民の意識」の3点の変遷を明らかにしたことで、調整区域の里地里山の保全における行政と地域住民間の論点と合意形成のあり方を明らかにした。

この成果は、他の地域でも援用可能な、関係主体間の土地利用に対する方針と意識を顕在化させる手法の構築とも捉えることができる。

補注および引用参考文献

第1章

補注

- (1) ArcGIS10.6 を用いて分析を行った。

里地里山のエリアには、「自然環境保全基礎調査 第5回植生調査現存植生図(1993年～1998年)」を基に環境省が作成した里地里山地域の境界データ(1kmメッシュ単位)を用いた。調整区域のエリアは、国土数値情報の調整区域の最新データ(2011年)を使用した。以上2つのエリアデータを重ね合わせることで、調整区域に位置する里地里山のエリアを確定させた。

次に土地利用のデータに関しては、国土数値情報の土地利用細区分メッシュデータ(100mメッシュ単位)の1974年と2014年のデータを使用した。

2つの時期の土地利用細区分メッシュデータに、調整区域に位置する里地里山のエリアデータをオーバーレイすることで、各都県における調整区域に位置する里地里山の土地利用の変遷を把握した。

引用・参考文献

- 1) 四手井綱英(1974):もりはやし.中央公論新社,260pp.
- 2) 齋藤修・柴田英昭(2012):里山・里海と生態系サービス-概念的枠組み・国際連合大学研究所/日本の里山・里海評価委員会(編) 里山・里海～自然の恵みと人々の暮らし～.朝倉書店,pp.13-16.
- 3) 養父志乃夫(2009):里地里山文化論 上 循環型社会の基層と形成.農山漁村文化協会, 215pp.
- 4) 前掲 1),pp.21-24.
- 5) 環境省自然環境局(2001):日本の里地里山の調査・分析について(中間報告).(最終閲覧日 2021-01-31)
<https://www.env.go.jp/nature/satoyama/chukan.html>
- 6) 深町加津枝・奥敬一・横張真(1997):京都府上世屋・五十河地区を事例とした里山の経年的変容過程の解明.ランドスケープ研究 60(5),521-526
- 7) デイビッド・スプレイグ・岩崎亘典(2009):迅速測図をはじめとする各種地図のGIS解析による茨城県南部における農村土地利用の時系列変化の研究.ランドスケープ研究 72(5),623-626
- 8) 岩崎亘典・栗田英治・峯田拓也(2008):農村と都市・山地との境界領域で生じる軌轍と自然再生.農村計画学会誌 27(1),32-37
- 9) 石川幹子(2001):都市と緑地 新しい都市環境の創造に向けて.岩波書店,pp.260-268.
- 10) 前掲 9),pp.244-258.
- 11) 真田順子(2007):都市の緑はどうあるべきか 東京緑地計画の考察から.技堂,pp.110-

- 112.
- 12) 宮本克巳(1995):首都近郊における緑地帯構想の展開に関する二・三の考察.ランドスケープ研究 58(5),229-232
 - 13) 田中暁子(2009):市街化区域・市街化調整区域の成立過程に関する研究 1968年都市計画法制定時の審議会の議論を中心に.都市問題 100(6),89-102
 - 14) 三国政勝(1999):市街化調整区域の土地利用変化の実態と問題点 千葉県稲毛区におけるケーススタディ.日本建築学会計画系論文集 524,185-190
 - 15) 栗田英治・松森賢治・木村吉寿(2006):台地集落域における土地被覆と人為的管理の変遷.農村計画学会誌 25 巻論文特集号,239-244
 - 16) 横山恭子(2011):大阪府枚方市の里山における戦後から現在にかけての土地利用の変遷.景観生態学 16(1),33-38
 - 17) 石田頼房(1962):大都市周辺地域の散落状市街化の規制手法に関する研究.新都市 16(9),2-18
 - 18) 浦山益郎・佐藤圭二・井沢知且(1988):市街化調整区域スプロールの実態と線引きのされ方の影響 市街化調整区域におけるスプロールの発生要因に関する研究 その1.日本建築学会計画系論文報告集 383,74-85
 - 19) 浦山益郎・佐藤圭二・井沢知且・松村久美秋(1983):市街化調整区域における宅地化過程について.都市計画論文集 18,379-384
 - 20) 九鬼康彰・高橋強(2002):都市近郊における不耕作農地の利用変化とその要因.農業土木学会論文集 217,109-117
 - 21) 稲葉佳之・巖網林(2009):都市近郊における農地の粗放化の空間分布と時系列的変化の解明.日本都市計画学会都市計画論文集 44(3),55-60
 - 22) 波田野憲男・若山徹・井原満明(1984):市街化調整区域スプロールと既存宅地確認制度の問題.都市計画論文集 19(0),121-126
 - 23) 浅野純一郎(2010):都市計画法 34 条 11 号条例導入による効果と話題に関する研究 -群馬県高崎市として-.日本建築学会技術報告集 16(32),297-301
 - 24) 浅野純一郎、藤原郁恵(2010): 地方都市における開発許可条例の導入効果とその課題に関する研究 -主に都市計画法第 34 条 11 号条例を対象として-. 都市計画論文集 45(3),685-690
 - 25) 松川寿也・丸岡陽・中出文平・樋口秀(2018): 自己限定用 3411 条例としながらも著しい市街化を許容した宇都宮市での住宅開発の特徴と集約型都市政策への影響に関する一考察.都市計画論文集 53(3),1130-1137
 - 26) 木谷弘司・川上光彦(1997): 市街化調整区域における集落周辺の開発実態と地区計画導入の可能性 -金沢市の事例研究.都市計画系論文集 32,163-168
 - 27) 小林敏樹・秋本福雄・石飛恭(2009): 市街化調整区域の地区計画と都市計画マスタープランの整合性に関する研究 福岡県久山町を事例として.都市計画系論文 44(2),32-

- 28) 山添光訓・蕭閑偉・嘉名光市(2019): 市街化調整区域における地区計画の運用実態から見た都市計画上の課題に関する研究-三大都市圏における自治体アンケート調査と類型別の事例分析(姫路市・豊田市・つくば市)を通じて)-都市計画系論文集 54(2),144-153
- 29) 竹内智子(2011):東京の丘陵地における緑地保全制度の変遷と実態に関する研究.ランドスケープ研究 74(5),651-656
- 30) 田中真吾・清水裕之・有賀隆(2004): 地方都市の市街化調整区域における開発行為と土地利用変化の相関に関する研究 -愛知県一宮市を対象に-.日本建築学会計画系論文集 586,81-88
- 31) 片岡由希子・山下英也・石川幹子(2007):小流域を基礎とした緑地計画の検討手法に関する研究.ランドスケープ研究 70(5),643-646
- 32) 酒本恭聖・瀬田史彦(2016):立地適正化計画と市街化調整区域の土地利用コントロールに関する論説 -市街地拡大に対する考え方と開発許可条例の運用に着目して-.日本都市計画学会都市計画論文集 51(3),784-790
- 33) 前掲 32)
- 34) 浅野純一郎・上田政道(2017):人口フレーム枯渇都市における線引き運用と立地適正化計画の策定方針に関する研究.日本都市計画学会都市計画論文集 52(2),220-228
- 35) 横張真(2007):縮小・撤退する都市と農的ランドスケープの将来.日文研業書 41,97-106
- 36) 猪八重拓郎・永家忠司・外尾一則(2010):農業集落の変容と開発規制及び道路形態網との関係性に関する研究 -佐賀平野に位置する佐賀市及び小城市をケーススタディとして-.日本都市計画学会都市計画論文集 45(3),85-90
- 37) 神奈川新聞.“里山守り人口増加を 調整区域で規制緩和、就農希望者呼び込む 秦野上地区 “.カナコロ.2013-01-07,(最終閲覧日 2021-01-31)
<https://www.kanaloco.jp/news/social/entry-634.html>
- 38) 宇野木健太(2017):「コンパクトシティ」の変遷-青森市における議論状況を通じて-.政策科学 24(2),45-58
- 39) 藍澤宏・渡邊大介・有馬洋太郎・鈴木直子(1997):集落の立地別による農家の農業観・農業経営意向・農地保全意向の構造化に関する研究 -農村地域における集落立地性からみた農地保全に関する研究 その1-.日本建築学会計画系論文集 495,131-137
- 40) 山口邦雄(2012): 人口減少下における市街化調整区域の規制緩和の効果と課題に関する研究 -都市計画法 34 条 11 号による戸建て住宅地開発に係る世帯と立地の分析-.都市計画論文集 47(3),187-192
- 41) 山口邦雄(2014): 市街化調整区域における規制緩和の効果と開発可能性の研究-人口密度の変動と 3411 区域内の農地所有者の開発意向調査の分析から-
- 42) 藤原郁恵・浅野純一郎(2010): 田原市の市街化調整区域における集落整備の課題に関

する研究-保美・六連・亀山地区の居住者の意識調査から-.日本建築学会東海支部研究報告書 48,507-508

- 43) 藤原郁恵・浅野純一郎・永森実穂(2009):保美地区における居住者の属性と問題意識に関する分析-田原市の市街化調整区域における集落整備の課題に関する研究 その2-.日本建築学会大会学術講演梗概集(東北),1161-1162
- 44) 前掲 18)
- 45) 吉田友彦・齊藤雪彦(2004): 首都圏郊外部における放棄住宅地の環境管理に関する基礎的研究. 平成 16 年度土地関係研究者育成支援事業研究成果報告書
- 46) 奥敬一(2010):現代の里山をめぐる背景の変化.ランドスケープ研究 74(2),82-85

第 2 章

補注

- (1) 2016 年時の吉沢小学校校長へのヒアリングによる。

第 3 章

補注

- (1) 各時期の参照した統計資料は以下の通りである。

- ・ 1882 年の人口・世帯数 : 清水茂樹・森山道子・山崎執子・横山貞(2005):平塚地域教育史の研究 ―平成 17 年度平塚市博物館地域史研究入門ゼミ研究報告書―.平塚市博物館,pp.76-77.
- ・ 1969 年の人口・世帯数 : 平塚市企画部広報課統計調査係(1969):平塚市統計月報 No.1~21―昭和 44 年 4 月~45 年 12 月―.平塚市
- ・ 1995 年~2018 年の人口・世帯数 : 平塚市.人口と世帯・町丁別人口と世帯(推計人口による).平塚市.2021-02-09(最終閲覧日:2021-02-09)
http://www.city.hiratsuka.kanagawa.jp/tokei/page-c_01771.html

- (2) 2000年以降、耕作放棄地の面積が大幅に減少しているが、これは2000年代にX社が、所有していた土地の地目を農地から山林に変更したためである。そのため、実態としては、耕作放棄地は増加傾向となっている。

引用・参考文献

- 1) デイビッド・スプレイグ・岩崎亘典(2009):迅速測図をはじめとする各種地図のGIS解析による茨城県南部における農村土地利用の時系列変化の研究.ランドスケープ研究 72(5),623-626
- 2) 別所力・恒川篤史・武内和彦・神山麻子(2001):多摩丘陵鶴見川流域におけるGISを用いた里山の植生変化.GIS-応用と理論 9(2),83-90
- 3) 小椋純一(1993):明治中期における房総丘陵の植生景観.造園雑誌 56(5),25-30
- 4) 栗田英治・松森賢治・木村吉寿(2006):台地集落における土地被覆と人為的管理の変遷.農村計画学会誌 25 巻論文集,239-244
- 5) 前掲 1)
- 6) 深町加津枝・奥敬一・横張真(1997):京都府上世屋・五十河地区を事例とした里山の経年的変容過程の解明.ランドスケープ研究 60(5),521-526
- 7) 岩佐匡展・深町加津枝・奥敬一・福井亘・堀内美緒・三好岩生(2010):大都市近郊に位置する京都府木津川市鹿背山地区における1880年代以降の里山景観の変遷.農村計画学会誌 28 巻論文特集号,321-326
- 8) 今泉義廣・山本質素・平野文明・小川直之・和田正洲・内藤佳康・堀充宏・田中宣一・鈴木通大・荻野好子・小川正恭(1983):平塚市史民俗調査報告書 3 土屋・吉沢.平塚市市史編さん課,137pp.
- 9) 前掲 8),pp.142-179.
- 10) 清水茂樹・森山道子・山崎執子・横山貞雄(2005):平塚地域教育史の研究 一平成17年度平塚市博物館地域史研究入門ゼミ研究報告書一.平塚市博物館,pp.76-77.

第4章

補注

- (1) 厳密には、【ばらの丘ハイテクパーク構想】は撤廃されずに「湘南丘陵ふれあいの森」プランと両立する形となっていたが、バブル経済崩壊以降、平塚市は西部丘陵地の大規模開発を規制する方針を崩さず、構想は事実上撤廃されたといえる。

引用参考文献

- 1) 本間義人(1992):国土計画の思想 - 全国総合開発計画の三〇年 - .日本経済評論社.
- 2) 中川雅章(2015):国土利用計画の歴史と今後の展望.土地総合研究 2015年冬号,pp.24-

33.

- 3) 石田頼房 (1987) : 『日本近代都市計画の百年』 .自治体研究社
- 4) 姥浦道生 (2015) : 地方創生を支える都市・農村空間のあり方—「コンパクト」シティから「サステナブル」シティへ— : 土地総合研究夏号,pp.10-17.
- 5) 神奈川県都市部都市計画課 (1988) : かながわの線引きのあゆみ
- 6) 平塚市 (1990) : 平塚市ばらの丘ハイテクパーク構想—推進と誘導の指針

第5章

補注

- (1) 引用した「第2次平塚市都市マスタープラン策定に向けた市民意向調査結果(報告書)(2007)より、図5-4,5-4のアンケートは双方とも、土沢地区が含まれる西部地域(調査時の総人口:20432人)に対して393部配布され、回収数は135部で回収率は34.8%であった。なお、西部地域には土沢地区の他に西金目地区と南金目地区が含まれている。

引用参考文献

- 1) 糸長浩司・本間徹・藍澤宏・青木志郎 (1986) : 地方都市近郊農村地域での宅地化特性と住民の宅地化評価に関する研究 : 農村計画学会誌 4 (4) ,pp.110-112.
- 2) 伊藤忠雄・佐藤康行 (1997) : 都市近郊農村における都市開発と農業・農村振興に関する住民の意向分析—新潟県亀田町・横超町の調査結果— : 新潟大学農学部研究報告 報告 50(1),pp.83-98.

Summary

SHUSAKU, Kojima

The transition of land use and local residents' consciousness of Satochi-Satoyama in the Urbanization Control Area, Kisawa Area, Hiratsuka City, Kanagawa Prefecture

1 Background and Objectives of the Study

Under the City Planning Act (enacted in 1968), which inherited the Green Belt concept, city planning areas can now be divided into either urbanization promotion areas or urbanization control areas (hereinafter referred to as "UCA"). About 60 % of the Satochi-Satoyama in the suburbs of cities are located in UCAs. However, with the development of residential areas, the area of farmland and forest in UCAs has seen a steady decline, and the number of people (farmers) responsible for managing Satochi-Satoyama in each UCA is rapidly decreasing, leading to social problems such as the abandonment of farmland and forest management and the decline of existing villages. In addition, there has been an existing belief that land that is difficult to convert into farmland should be left to naturally transition as forests.

In response to the social problems of the Satochi-Satoyama in the UCA and today's declining population, the government has been proposing policies to reduce the size of cities. However, it remains unclear what kind of evaluation and opinion the local residents living in the UCA where urban functions are not concentrated have about these policies. Therefore, it is necessary to clarify discussion points about land use among local residents (including landowners) and the government in Satochi-Satoyama located in the UCA. In addition, it is important to understand the history and background of the discussion points in order to build a consensus on land use between the government and local residents in the future.

While there are a number of studies on suburban and rural areas, there are not many from the perspective used in this study.

Based on the above background, this study aimed to examine the transition of Satochi-Satoyama located in the UCA to clarify the discussion points in terms of land use between the government and local residents. Specifically, we tried to understand the transition of Satochi-Satoyama in terms of the relationship between "land use," "(local) government's policy and plans related to land use," and "local residents' consciousness," which have been found to interact along a time axis.

Further, there are various types of Satochi-Satoyama located in UCA, depending on topographical characteristics, the location of city planning, and the existence and the characteristics of Satoyama Conservation Activities. In this study, we selected the Kisawa area in Hiratsuka City, Kanagawa

Prefecture, as the case study site for the following three reasons:

(1) Satochi-Satoyama is located near the urbanization promotion area with a high demand for residential development

The Satochi-Satoyama area located in the UCA is relatively mixed with old and new residents, and that is why consensus building on land use is all the more essential.

(2) Satochi-Satoyama where developers made development plans

In the Kisawa area, a developer Company X was able to acquire farmlands and forests in the 1960s and has been closely involved in the development of the area ever since. This is not only true for the Kisawa area, but also in many other areas of Japan, as most farmland and forests were acquired by developers during the period of high economic growth, wherein these lands were converted into residential areas and golf courses. Thereafter, there have been reports of problems such as environmental degradation in the surrounding area due to the abandonment of land management. In these areas, it is expected that the government and local residents will have different views on residential land development.

(3) Satochi-Satoyama where Satoyama Conservation Activities have been carried out by various actors

In the Kisawa area, a “company-government-university-resident” collaborative community-making project (hereinafter referred to as “CGUR-ccmp”) has been underway since 2008, with the main objective of revitalizing the Satochi-Satoyama. In recent years, Satoyama Conservation Activities have been conducted all over Japan, and these activities initiated by various actors such as those in the Kisawa area might change the thinking of the government and the consciousness of local residents about land use.

2 Land Use Changes in Satochi-Satoyama in Kisawa District

In this study, we analyzed the changes in land use from the Meiji era to the present based on map data and aerial photographs from 1882, 1970, 1995, and 2018 using ArcGIS 10.6. Land use categories included “forest,” “rice field,” “field,” “residential area (village),” “golf course,” and “other.”

As per our findings, the “forest” area was noted to decrease (1.97 km² to 1.69 km²) from 1882 to 1970, while the “residential area” (0.14 km² to 0.27 km²) and “field” area (2.51 km² to 2.66 km²) slightly increased. It was hypothesized that the growing population and the demand for food from 1882 to 1970 have resulted in an increase not only in the “residential area” but also in the “field” area.

In this present study, we have interviewed the owners of the land that had been converted from forest in 1882 to fields in 1970. It was confirmed that the landowners had cultivated the forests into fields after WWII. It was also suggested that this was a result of the farmland reform after WWII, as small farmers became self-supporting farmers, who needed more farmland to maintain their household income through agriculture.

Next, after the designation of the UCA (1970–2018), the “fields” area (2.66 km²→1.67 km²) and “rice fields” area (0.22 km²→0.01 km²) were also observed to decrease, while “residential areas” (0.27 km²→0.77 km²) and “forests” (1.69 km²→1.99 km²) increased. During this period, two phenomena coexisted. The first was the conversion of agricultural land (fields and rice paddies) into forests due to the abandonment of cultivation. The second was the reduction of agricultural land (fields and rice paddies) and forests due to the development of residential areas. During the period from 1970 to 1995, “the conversion of agricultural land into forests due to abandonment of cultivation” was prominent,” and from 1995 to 2018, “the reduction of agricultural land and forests due to the development of residential areas” was prominent. In addition, aerial photographs and field surveys confirmed the devastation of mountain forests.

When we interviewed the landowners of the mentioned areas, the decline of agriculture and the lack of successors to their own farmland were identified as factors contributing to “the conversion of agricultural land into forests due to the abandonment of cultivation” and “the reduction of agricultural land and forests due to the development of residential areas.” The field survey confirmed that farmlands and forests close to the villages were sold as residential areas, and farmlands located in the forests far from the villages were then abandoned. It was also pointed out that the change to alternative fuels such as oil and gas from firewood since 1970 caused the devastation of forests (hereafter, “the conversion of agricultural land into forests due to the abandonment of cultivation” and “devastation of forests” are collectively referred to as “management abandonment of farmland and forest”).

One of the factors that significantly affected land use of Satochi-Satoyama is the demographics of the village. As a result of a literature survey on the changes in the demographics of local residents before and after the designation of the UCA, we have determined that before the designation of the UCA in the 1960s, the number of households increased slightly due to the branching of families from the main family, and the Satochi-Satoyama was being used sustainably. After the designation of the UCA, both the branching from the main family and migration from other areas were confirmed, with migration from other areas being more common.

In other words, since branch family housing was permitted in the UCA since the enactment of the City Planning Act in 1968, no association was noted between the UCA designation and population decrease.

3 Changes in the (local) government’s policy and plan related to the land use of Satochi-Satoyama and local residents’ consciousness in Kisawa area

To better understand the governmental policies and plans related to land use in the Kisawa area, we conducted a literature survey of related policies and plans, for example, the Comprehensive Plan. When examining “local residents’ consciousness,” we conducted an interview survey to confirm their consciousness of future land use during each period. As a result, there were noted differences in the

relationship between the governments and residents according to the following time periods.

Phase I: 1960–1967 (before the enactment of the City Planning Act)

Hiratsuka City's "Basic Plan for New City Construction" formulated in 1962 has set a policy of developing housing complexes in the suburban rural areas, including the Kisawa area, in response to the industrial development that accompanied the rapid economic growth at that time. During this process, it was planned that agricultural workers who were expected to lose their jobs would be transferred to new factories to make adjustments. It was also assumed that farmland and forests would be converted into housing complexes; further, the policy also intended to improve farmers' income by improving farmland and other production infrastructures. The construction of sewerage systems was one of the most important infrastructure improvements. However, the policy was to focus on only the urban areas of the time, and there was no mention of efforts to improve the living environment in rural areas.

In addition, local residents of the Kisawa area have sold part of their farmland and forest in the Yurugi area (Satoyama in the southern part of the Kisawa area) to a developer, Company X, during this period. It was then determined that the land sold was expected to be developed as a new residential area, which was expected to improve their living environment via improvements in road infrastructures and sewage systems.

Phase II: 1968 (when the City Planning Act was enacted) to 1987 (before the first development plan)

In 1968, the City Planning Act was enacted, and UCAs were defined as "areas where urbanization should be controlled." In 1970, Hiratsuka City established its urban planning area, and the Kisawa area was designated an adjustment area. In the "Hiratsuka City Comprehensive Development Plan" formulated in the same year, it was clearly stated that the UCA was "land that should be preserved as agricultural land in the long term."

However, the local residents' consciousness of land use during this period did not change from Phase I.

Phase III: 1988 (at the time of the first development plan) to 1997 (before the new Kanagawa Comprehensive Plan)

In 1987, the "Fourth National Comprehensive Development Plan" has presented a "multi-polar decentralized" national land formation policy to correct the unipolar concentration in major cities. In 1988, Hiratsuka City formulated the "New Hiratsuka City Comprehensive Plan" and proposed the "Rose Hill High-Tech Park Concept" (the first development plan of Company X was also part of this concept) for the Kisawa area, where agriculture was declining, and farmland and forests were being abandoned. The plan called for the development of residential areas and the attention of research institutes to revitalize agriculture and improve the area's living environment.

The local residents agreed with Hiratsuka City's plan, wanting to develop residential areas. In

addition, they began to cite the “abandonment of farmland and forests” as the reason, as residents’ increasingly focused on various problems such as the increased risk of landslides and forest fires due to abandonment, the lack of sunlight on existing farmland, and the illegal dumping of garbage. In addition, the scale of the desired residential land development had also expanded compared to Phase II.

Phase IV: 1998 (when the new Kanagawa Comprehensive Plan was formulated) to 2006 (before the second development plan)

After the collapse of the bubble economy, the national government formulated the “Grand Design for the National Land of the 21st Century” in 1998, which is a policy that aimed for a “multi-axis” type of national land formation in anticipation of a declining birthrate, aging population, and declining population. Hiratsuka City also formulated the “New Hiratsuka City Comprehensive Plan Revised Basic Plan” in the same year, which has effectively abolished the “Rose Hill High-Tech Park Concept” and instead formulated the “Shonan Hills Fureai-no-Mori Plan.” In this plan, the development of residential areas was abolished, and in order to protect the agricultural land and forests in the Kisawa area, the policy of revitalizing agriculture and preserving Satoyama through interaction with urban residents was presented, including the establishment of citizen farms. There was no change in the local residents’ consciousness of land use during this period from Phase III.

Phase V: 2007 (when the Second National Development Plan was formulated) to 2015 (before the Kisawa-Hakkei selecting project)

In the “(First) National Land Formation Plan” formulated in 2008 and the “(Second) National Land Formation Plan” formulated in 2015, the national government set forth a “compact + network” type of national land formation policy in response to the arrival of a society with a declining population.

In response to these plans, Hiratsuka City formulated the “Hiratsuka City Urbanization Control Area Land Use Policy” in 2012, subdividing the UCA into conservation areas and urban development areas. The policy has concentrated on housing and convenience facilities in the center of the village while regulating and protecting the surrounding farmland and forests from development.

The local residents have generally agreed with the contents of the second development plan formulated by Company X in 2007. This plan covers the conversion of some abandoned farmland and forest into residential areas where the new and old residents could work together to try to preserve the remaining farmland and forest.

Phase VI: 2016 (at the time of the Kisawa-Hakkei selecting project) to 2020 (present)

During this period, no major changes were noted in the government’s plan, except for the CGUR-cmp that started in 2010 maturing. A variety of initiatives, such as town walking events and Satoyama Conservation Activities, were regularly implemented through the collaboration of people inside and outside the Kisawa area. The Satoyama landscape, consisting mainly of farmland in the Yurugi area, was highly valued by people outside the Kisawa area. As a symbolic event, two Satoyama landscapes

were selected as one of the eight sceneries of the Kisawa area during the Kisawa-Hakkei selecting project (2016). As a result, some local residents began to want to develop small-scale residential areas only in the mountain forests. However, even though their demand for a residential area has declined, they still wanted to develop residential areas in the mountain forests and/or farmlands. The reason was that they believed it was necessary to develop residential areas “to some extent” and increase the number of people responsible for the maintenance and management of farmlands and forests to solve the problem of the management abandonment of forest and farmland. Some local residents pointed out that the extremely limited scope of the Satoyama Conservation Activities, which began due to the CGUR-ccmp, was one reason they wanted to develop “some” residential areas.

Furthermore, they were able to recognize that developing residential areas in the central part of the village only, as planned by Hiratsuka City, would not solve the problem of the management abandonment of forest and farmland because there were only a few places in the village that could be developed. In addition, when we compared the attitudes of the old and new residents (residents of new residential areas) of the Kisawa area toward land use, we found that all the interviewees wished to develop residential areas in some parts of the farmland and forest and that there were no major differences between the old and new residents. The reason was that the new residents who were interviewed had actively participated in community-making events through the CGUR-ccmp and shared the problem of the management abandonment of farmland and forests during this process; thus, they are aware of the need to develop residential areas to secure human resources.

4 Conclusion

The following three points were revealed as changes were noted in terms of “land use,” “(local) government policy and plan,” and “local residents’ consciousness” of Satochi-Satoyama in the Kisawa area of Hiratsuka City; further, these three points consider the future conservation of Satochi-Satoyama in the UCA.

(1) Changes in the relationship between “land use,” “(local) government policy and plan- related land use,” and “local resident’s consciousness”

At first, it has been determined that farmland and forests had been decreasing since 1970 due to the development of residential areas, and that this trend did not fit the UCA policy. This was an expression of the intentions of local residents who were hoping to improve their living environment. In addition, the decrease in farmland and forest due to the development of residential areas became more pronounced after 1995, but this can also be attributed to the government’s plan to develop residential areas (Rose Hill High-Tech Park Plan) in response to the wishes of the local residents as stated in 1988, and part of this plan was realized. Since 2008, due to a declining population and the spread of the concept of compact cities, the government then determined that the decrease in farmland and forests due to residential land development was a problem, prompting stricter development regulations in the

UCA.

The management abandonment of farmland and forest that has been observed since the designation of the UCA is thought to have been caused by external factors such as the fuel revolution and the decline of agriculture. Since the first development plan in 1988, local residents have become more aware and concerned about the “management abandonment of farmland and forests,” rather than the “the reduction of agricultural land and forest due to the development of residential areas.” As a result, they became dissatisfied with the UCA system and began hoping for partial residential developments with the expectation that the number of management entities would increase to solve various problems caused by the abandonment of farmland and forests.

In addition, since 2010, through the CGUR-ccmp, some local residents who have come to value the scenic value of farmland have accepted a reduction in the scale of residential development. This indicates that the CGUR-ccmp brought local residents and the government closer in their thinking about land use.

(2) Discussion about land use problems between the government and local residents

The first was the location and scale of residential land development. In accordance with the “compact + network (multi-polar concentration)” national land formation policy, the government took the position that residential land development was causing a decline in farmland and forests and adopted a policy of regulating developments on farmland and forests, designating residential land in the center of villages only. However, from the standpoint of “management abandonment of farmland and forests,” local residents wanted to develop residential areas on some of the farmland and forests in the Yurugi area to increase the number of people in charge of its management.

The second is the effect of Satoyama Conservation Activities. The government has a policy of regulating the development of farmland and forests in the Yurugi area and continuing the Satoyama Conservation Activities to solve problems caused by the management abandonment of farmland and forests. On the other hand, local residents believed that as the Satoyama Conservation Activities area is very small, residential development is necessary to continue these activities.

(3) Direction of consensus building in Satochi-Satoyama UCA

There was a clear difference in basic thinking between the government, which emphasized the reduction of farmland and forest due to residential development, and the local residents, who emphasized the management of abandoned farmland and forests.

Regarding abandoned farmland and forests, the government has basically set the goal of resuming and continuing their management as a place of secondary nature and has further proposed policies such as expanding Satoyama Conservation Activities. On the other hand, local residents recognized abandoned farmland and forests as causing direct damage to their living environment, such as landslides. In other words, in response to the problems of declining agriculture and the abandoned management of forests, they were looking for ways to collaborate with non-farmers (urban residents)

to think about agricultural activities. Therefore, in the Satochi-Satoyama area near the urbanization area, the expectation of agricultural activities in cooperation with non-farmers is high, and the desire for residential development is expected to increase.

論文要旨

神奈川県平塚市吉沢地区にみる市街化調整区域の 里地里山の土地利用と地域住民意識の変遷

小島周作

1 研究の背景と目的

グリーンベルトの思想を受け継いだ都市計画法（1968年制定）において、都市計画区域は、市街化区域と市街化調整区域（以下；調整区域）の区分を定めることができるようになったが、都市近郊の里地里山の約6割は調整区域に位置している。

しかしながら、住宅地開発の進行に伴って、都市域の農地や山林の面積は減少するとともに、調整区域に位置する里地里山を管理する担い手である農業従事者が急速に減少し、農地・山林の管理放棄化や既存集落の衰退などの社会問題も指摘されている。また、農地としての再生困難な土地を自然の遷移に委ねて山林へ転換させる意見などもみられる。

このような調整区域に位置する里地里山の社会問題と、今日の人口減少社会の本格化を受けて、コンパクトシティなどの縮小都市政策が行政により提起されている。しかしながら、都市機能の非集約エリアとなる調整区域に居住する地域住民が、縮小都市政策などに対してどのような評価・意見を有しているのかが不明であり、現在の調整区域に位置する里地里山の土地利用をめぐる、行政および地権者を含む地域住民の論点を明らかにする必要がある。

また、以上の論点に至った経緯・背景を合わせて把握することも、将来的に行政側と地域住民間で土地利用に関する合意形成を図るためには重要であると考えられる。

以上の背景をふまえて、調整区域に位置する里地里山の変遷過程を明らかにすることで、行政側と地域住民間の土地利用をめぐる論点およびその経緯・背景について究明することを本研究の目的とした。具体的には、時間軸に沿って「土地利用」、「土地利用に関連する制度・計画」、「地域住民の意識」の3点の相互の関係性について、変遷を把握することとした。

しかしながら、調整区域に位置する里地里山に関する既往研究は数多くある中で、上記3点の関係性を明らかにした既往研究は認められない。

調整区域に位置する里地里山には、地形特性や都市計画上の立地特性、里山保全活動の有無やその活動特性などにより様々なタイプが存在しているが、本研究では、以下の3つの理由から神奈川県平塚市の吉沢地区を研究対象地に設定した。

①市街化区域に近接し住宅地開発への要望が高い里地里山

吉沢地区は、調整区域に指定されている里地里山と市街化区域が混在している。このような地域では、調整区域の住宅地開発への要望が高く、土地利用をめぐる合意形成がより重要な地域で

ある。

②デベロッパーが里地里山の開発計画を講じていた里地里山

吉沢地区では調整区域指定以前の1960年代に、デベロッパーのX社が農地・山林を買収し、それ以降、吉沢地区の地域づくりに密接に関連している。吉沢地区に限らず、全国各地で高度経済成長期にデベロッパーが農地・山林を住宅地やゴルフ場の開発用地として買収しているが、調整区域指定等の開発規制などにより、開発がなされずそのまま放置されている買収地が多く存在している。土地の管理放棄による周辺地域の環境悪化などの問題が報告されており、このような地域では、行政側と地域住民の間で住宅地開発をめぐる考え方が異なることが予想される。

③多様な主体による里山保全活動が実施されている里地里山

吉沢地区では、2010年より里地里山の活性化を主目的とした民間主導による「産官学民」協働の地域づくりが展開されている。近年各地で里山保全活動が台頭しているが、吉沢地区のような多様な主体による里山保全活動が、行政側の考え方や地域住民の意識に変化を及ぼす可能性がある。

2 吉沢地区にみる里地里山の土地利用の変遷

明治期から現在までの土地利用の変遷を、1882年・1970年・1995年・2018年の地図資料及び空中写真を基に、ArcGIS10.6を用いて、各時期の土地利用の種別（「山林」「田」「畑」「住宅地（集落）」「ゴルフ場」「その他」）、およびその面積を分析した。また、分析対象とした4期の土地利用図から、1882年～2018年の期間における土地利用変化を分析し、類型化を行った。

その結果、調整区域指定前（1882年～1970年）の土地利用変化に関しては、「山林」の面積が減少（1.97 km²→1.69 km²）し、「住宅地」の面積（0.14 km²→0.27 km²）と「畑」の面積（2.51 km²→2.66 km²）は微増していた。

この間において「畑」の面積が増加した背景として、吉沢地区の居住人口が1,323人から1,695人へ増加していることから、人口増加に伴う農作物の需要増加が推察された。1882年時の「山林」が1970年時に「畑」に変わった土地の地権者にヒアリング調査を実施したところ、戦後に山林を開墾して畑を増やしたことが確認された。その背景としては、戦後の農地改革により小作農から自作農に変わった結果、農業で家計を保つために、より多くの農地が必要であったことがあげられた。

次に調整区域指定後（1970年～2018年）の土地利用変化に関しては、「畑」の面積（2.66 km²→1.67 km²）と「田」の面積（0.22 km²→0.01 km²）が減少し、「住宅地」の面積（0.27 km²→0.77 km²）と「山林」の面積（1.69 km²→1.99 km²）が増加していた。

以上より、この期間では「農地（畑・田）の耕作放棄化による山林化」と「住宅地開発による農地（畑・田）・山林の減少」という2つの現象が併存していた。また、1970年～1995年の期間では「農地の耕作放棄化による山林化」が、1995年～2018年の期間では「住宅地開発による

農地・山林の減少」がそれぞれ顕著であった。さらに、空中写真の判読および現地踏査から、山林の荒廃化が確認された。

①「農地の耕作放棄化による山林化」、②「住宅地開発による農地・山林の減少」、および③「山林の荒廃化」が確認された土地の地権者にヒアリング調査を実施したところ、農業の衰退化や後継者不在を上記①②の背景として指摘していた。現地踏査においても、集落に近い里地では農地や山林が住宅地として売却され、集落から遠く離れた里山では山林内に位置する農地が耕作放棄されていたことが確認された。上記③に関しては、1970年以降から石油など薪に代わる燃料が台頭していたことを指摘していた。以下、「農地の耕作放棄化による山林化」と「山林の荒廃化」を、併せて「農地・山林の管理放棄化」とする。

里地里山の土地利用に大きな影響を与える要因の一つは、地区内集落の居住人口の推移である。調整区域指定前後における地域住民の属性の変化を文献調査により把握した結果、調整区域指定以前である1960年代までは、本家からの分家に伴う住宅地の微増によって集落の人口が維持されており、里地里山の持続的な資源利用が行われていたと考えられる。調整区域指定後は、本家からの分家に伴う住宅地化と、他地区からの移住に伴う住宅地化によって人口が増加していた。

つまり、居住人口の推移の観点では調整区域の指定が人口減少をもたらした可能性は認められず、むしろ調整区域指定後も人口が増加していた。これは、都市計画法制定当初から認められてきた分家住宅の他に、1974年の都市計画法改正時に創設された既存宅地確認制度によって他地区からの移住が例外的に認められたことが大きな要因として考えられた。

3 吉沢地区にみる里地里山の土地利用に関連する制度・計画と地域住民意識の変遷

「土地利用に関連する制度・計画」について、吉沢地区の土地利用に関する行政側の制度・計画の内容を把握するために、総合計画などの関連施策を対象とした文献調査を行った。また、「地域住民の意識」については、土地利用に対する意識の変遷を確認するヒアリング調査を中心に調査を進めた。その結果、「土地利用に関連する制度・計画」と「地域住民の意識」は、住宅地開発に対する態度を指標として、4つの段階に分けることが出来た。そして、関係性の違いにより以下の時期区分が導かれた。

第I期：1960年～1967年（都市計画法制定前）

1962年に策定された平塚市「新市建設基本計画」では、当時の高度経済成長に伴う工業の発展を受けて、吉沢地区を含む郊外農村地帯に対して住宅団地を整備する方針が立てられた。その過程で職を失うことが想定された農業従事者に対しては、新設工場に転職させることで調整を図ることが計画された。また、農地や山林が住宅団地へと転用することが想定されたが、農地改良などの生産基盤整備を行い営農者の所得向上を図る方針が立てられた。なお、インフラ整備の重要項目の一つである下水道の整備に関しては、当時の市街地に重点的に整備する方針が立てられたが、農村地域の生活環境改善に向けた取り組みへの言及はみられなかった。

一方で地域住民は、この時期に吉沢地区南部のゆるぎ地区に所有していた農地・山林の一部をデベロッパーX社に売却している。その背景には、売却地が新興住宅地として開発されることにより、道路や下水道が整備され、生活環境が改善されることを期待していたことがあった。

第Ⅱ期：1968年（都市計画法制定時）～1987年（第1次開発計画前）

1968年に都市計画法が制定され、「市街化を抑制すべき区域」として調整区域が定められた。平塚市は、1970年に都市計画区域を定め、区域区分により吉沢地区は調整区域に定められた。同年策定の「平塚市総合開発計画」では、調整区域は「今後も長期的に農用地として保存すべき土地であり、その地域特性に応じた振興を図る」区域であることが明示され、さらに吉沢地区を含む大磯丘陵地帯に対してはレクリエーションの場として整備する方針も打ち出された。

この時期の地域住民の土地利用に対する意識は、第Ⅰ期（1960年～1967年、都市計画法制定前）からの変化はみられなかった。

第Ⅲ期：1988年（第1次開発計画時）～1997年（かながわ新総合計画前）

1987年の「第四次全国総合開発計画」では、大都市への一極集中を是正するために「多極分散型」の国土形成方針が示された。平塚市は1988年「新平塚市総合計画」を策定し、農業の衰退化や農地・山林の管理放棄化がみられるようになった吉沢地区に対して、「ばらの丘ハイテクパーク構想」を打ち出した。X社の第1次開発計画も含まれているこの構想は、住宅地整備とともに研究機関を誘致して、農業の活性化と生活環境の改善を図る内容であった。

地域住民は、平塚市の構想に賛同し、住宅地開発を希望していたが、「農地と山林の管理放棄化」が新たな理由にあげられるようになった。その背景には、管理放棄による土砂災害や山火事の危険性の高まり、既存農地の日照不足、ゴミの不法投棄などの諸問題を重視するようになったことを指摘している。また、第Ⅱ期に比べて希望する住宅地開発の規模も拡大していた。

第Ⅳ期：1998年（かながわ新総合計画策定時）～2006年（第2次開発計画前）

バブル経済の崩壊後、国は1998年に「21世紀の国土のグランドデザイン」を策定し、少子高齢化や人口減少社会を見越して、「多軸型」の国土形成を目指す方針となった。平塚市も同年策定の「新平塚市総合計画改訂基本計画」において、「ばらの丘ハイテクパーク構想」が事実上撤廃され、「湘南丘陵ふれあいの森プラン」が策定された。この計画では、住宅地を開発する方針がなくなり、吉沢地区の農地や山林を保護して、市民農園の開設など都市住民との交流による農業の活性化・里山保全の方針が示されるようになった。

この時期の地域住民の土地利用に対する意識は、第Ⅲ期からの変化はみられなかった。

第Ⅴ期：2007年（第2次開発計画策定時）～2015年（吉沢八景選定前）

国は、2008年策定の「（第一次）国土形成計画」や2015年策定の「第二次国土形成計画」において、人口減少社会の到来を受けて、「コンパクト+ネットワーク（多極集約）型」の国土形成方針を掲げた。

これらの計画を受けて平塚市は、2012年に「平塚市市街化調整区域の土地利用方針」を策定

し、調整区域を保全エリアやまちづくりエリア等に細区分し、住宅や生活利便施設を集落の中心部へ集積させる一方で、周囲の農地や山林を開発から規制して保護する方針をとった。

一方で 2007 年に X 社は、管理放棄された農地・山林の一部を住宅地にして、新たな住民と地域住民が協働で残りの農地・山林の保全活動を試みる内容の第 2 次開発計画を策定した。地域住民はこの計画に概ね賛同していた。その背景には、生活インフラの整備よりも、深刻化した「農地・山林の管理放棄化」の問題を解決する必要があるという意識がみられた。

この第 2 次開発計画を契機に、関係主体間で土地利用について協議する機運が高まり、2007 年に吉沢地区の地域住民は「湘南ひらつか・ゆるぎ地区活性化に向けた協議会」を設立した。そして、翌年の 2008 年には協議会と X 社に加え、平塚市と東京農業大学も参画して、吉沢地区の地域資源の発掘・共有を図るワークショップが開催されるようになった。2010 年には「産官学民」協働の連携協定が締結され、4 者連携による地域づくりが本格的に始動した。さらに 2012 年からは、東海大学も参画するようになった。

第Ⅵ期：2016 年（吉沢八景選定時）～2020 年現在

この時期に、行政計画に大きな変化はなかったが、2010 年から始動した「産官学民」協働の地域づくりが活発となってきた。地域内外の人々の協働によるまち歩きイベントや里山保全活動など、多様な取り組みが定期的実施され、地域外の人々から主にゆるぎ地区の農地を主とした里山風景が高く評価された。この過程で、地域住民も里山風景を評価するようになり、その象徴的な出来事として、2 つの里山風景が、「産官学民」協働で実施された 2016 年の吉沢八景選定プロジェクトにおいて吉沢八景の一つに選定された。その結果、一部の地域住民は、山林のみに小規模な住宅地の開発を希望するようになった。しかし、地域住民の多くは、依然として山林・農地の住宅地開発を希望しており、これは、管理放棄化を解決するには、「ある程度」の住宅地を開発して、農地と山林の維持管理の担い手を増やす必要があるという見解を示していたためである。なお、一部の地域住民は「産官学民」の協働によって始まった里山保全活動の活動範囲が極めて限定的であったことが、「ある程度」の住宅地開発を希望する背景の一つに加わったと指摘していた。

さらに、平塚市が企図する集落の中心部のみの住宅地開発では、開発できる場所が少なく、管理放棄化の問題解決には十分ではないと認識していた。なお、吉沢地区の従来から居住している地域住民と 2002 年に開発された新興住宅地の居住者である地域住民の土地利用に対する意識を比較したところ、ヒアリング対象者全員が農地・山林の一部に住宅地を開発することを希望しており、両者の地域住民間で大きな相違は確認されなかった。これは、ヒアリング対象となった新興住宅地の地域住民は、「産官学民」協働の地域づくりの取り組みに積極的に参加しており、この過程で「農地・山林の管理放棄化」の問題を共有したために、担い手確保のための住宅地開発の必要性を認識したことが理由として挙げられる。

4 結論

平塚市吉沢地区を対象とした里地里山の土地利用と地域住民意識の変遷として、以下の3点が明らかとなった。これは今後の調整区域の里地里山の保全のあり方を検討する観点としてとらえることが必要であると考えられる。

① 「土地利用」「土地利用に関連する制度・計画」「地域住民の意識」の関係性の変遷

調整区域指定以降も、「住宅地開発による農地・山林の減少」が進んでおり、「市街化を抑制する」という調整区域の方針にそぐわない傾向が確認された。これは、里地に点在している集落の生活環境の改善を希望していた地域住民の意向の現われとも言える。なお、1995年以降に、「住宅地開発による農地・山林の減少」が顕著となったが、これは1988年の「ばらの丘ハイテクパーク構想」において地域住民の意向を汲み取って住宅地を開発する方針が示めされ、計画の一部が実現されたことが要因と考えられる。そして行政側は、2008年以降は、人口減少社会をむかえコンパクトシティの概念の普及から、「住宅地開発による農地・山林の減少」を問題視するようになり、調整区域における開発規制の厳格化を進めるようになった。

一方、調整区域指定以降に確認された、里山を中心とする「農地・山林の管理放棄化」は、燃料革命や農業衰退などの外部要因によってもたらされた現象と考えられる。1988年の第1次開発計画以降、地域住民は「住宅地開発による農地・山林の減少」よりも「農地・山林の管理放棄化」について強く認識し、問題視する傾向になった。その結果、調整区域における住宅地の開発規制が厳しいと考え、「農地・山林の管理放棄化」による諸問題を解決するための手段として、管理主体が増えることを期待する部分的な住宅地開発を希望するようになった。

また、2010年以降の「産官学民」協働の地域づくりの取り組みを通して、農地の景観的価値を重視するようになった一部の地域住民が、希望する住宅地開発の規模を縮小していた。

このことから、「産官学民」協働の地域づくりの取り組みが、地域住民と行政側の土地利用に対する考え方の歩み寄りをもたらしていることが確認できた。ただし、この地域住民の意識の変化が、例えば農地・山林の減少が鈍化するなどといった、土地利用の実態に与えた影響はまだ確認されなかった。

以上より、地域住民が希望した土地利用は、調整区域指定当時における集落の生活環境改善を企図した生活インフラ整備型の住宅地開発に始まり、住宅団地型の住宅地開発を経て、深刻化した「農地・山林の管理放棄化」の問題解決のための里地里山環境保全型の住宅地開発へと変遷したことが明らかとなった。

②土地利用をめぐる行政側と地域住民の論点の相違

一つ目は、里山保全活動の効果に対する見解の相違である。行政側は、「産官学民」協働による里山保全活動の継続によって農地・山林の管理放棄に伴う諸問題の解決を図る方針を立てている。他方、地域住民は現状の里山保全活動では、効果が限定的であると考えていた。

そして二つ目は、住宅地開発の場所と規模である。行政側は、「コンパクト+ネットワーク（多

極集約)型」国土形成方針に則り、「住宅地開発による農地・山林の減少」を問題視する立場から、農地・山林への開発を規制し集落の中心部のみに住宅地を誘導する方針を講じていた。他方、地域住民は、「里山の農地・山林の管理放棄化」を問題視する立場から、里山保全活動を担う主体を増やすために、ゆるぎ地区の農地・山林の一部に住宅地開発を希望していた。

③市街化調整区域の里地里山における合意形成の方向性

住宅地開発による農地・山林の減少を重視する行政側と、農地・山林の管理放棄化を重視する地域住民においては、基本的な考え方の違いが明らかであり、今後、両者の合意形成を図るには、里地里山に対する基本的な考え方を一致させる必要がある。

管理放棄された農地・山林について、行政側は、基本的には二次自然の場として管理を再開・継続させることを目標に設定し、里山保全活動の拡充などの方針を打ち出している。一方、地域住民は、管理放棄された農地・山林は、土砂災害など生活環境への直接的な損害を与えるものとして認識している。つまり、農業の衰退や山林の管理放棄化という問題を受けて、都市住民を中心とした非農業従事者との協働による里山保全活動の考え方を模索している。したがって、市街化区域に近接する里地里山では、非農業従事者との協働による里山保全活動への期待は大きくなり、住宅地開発に対する希望は強まるものと推察される。

終わりに

今回の調査で、吉沢地区の地域住民からは、里地里山に対する思いや、調整区域ならではの悩み・葛藤など、本研究の核心部となる様々なご意見を頂くことが出来ました。

地域住民の意見の根底にあったのは、農地・山林の管理放棄や集落の人口減少が進む里地里山の環境を改善したいという思いであり、住宅地開発の希望はあくまでもその手段として位置づけられていました。したがって、「調整区域の住民は経済的な理由から開発を志向しがち」、と住宅地開発をスプロールとして安易に否定するのではなく、今後も真摯に地域住民の意見に耳を傾ける必要があると考えます。

また平塚市も、地区計画制度を利用して吉沢地区の中心部に生活利便施設や住宅を誘導する施策を講じており、市全体の人口減少が進む中で、市全体の立場から吉沢地区に対する里地里山の改善策を真摯に考えておりました。

以上、地域住民と平塚市は、里地里山の改善という基本目標は一致しており、その手段となる土地利用の考え方に相違がありました。この相違は、欧米由来のグリーンベルトの計画技術を、農地・山林と集落が混在する日本の里地里山に導入したが故に生じたものであり、全国各地の調整区域に指定されている里地里山でも生じている相違であると考えます。

調整区域に位置する里地里山の土地利用に明快な答えはなく、各地域の社会情勢や自然条件を踏まえた上で、地域住民と行政側が少しずつ歩み寄りを図るしかありません。

この時、吉沢地区の「産官学民」協働の地域づくりは、地域住民と行政側で土地利用に対する歩み寄りが確認できたことから、合意形成の観点で示唆的です。また、里山保全活動という側面でも、吉沢地区の事例は、10年以上の活動継続や、学生・一般参加者など多様な属性の人達が参加してきたことを考慮すると、優良事例であると言えます。

地域住民は農地・山林の管理放棄化の解決には不十分と認識しておりましたが、今日の人口減少社会で少なくとも大規模な住宅地開発は困難であることを踏まえると、「産官学民」協働の地域づくりの継続・拡充しか道はないと、私個人は考えます。農地・山林の管理放棄化の問題は、管理の継続を図る農地・山林と遷移の移行を委ねる農地・山林の峻別をして、前者を「産官学民」協働の枠組みで管理を行うことが現実的な解決策ではないでしょうか。

なお、「産官学民」協働の地域づくりが10年以上展開してきた大きな要因として、事務局を務めるデベロッパーのX社と一部業務をX社から委託されているY社の貢献は欠かせません。

デベロッパーが農地・山林を買収して、そのまま開発をせずに放置したことで地域住民との問題が生じている他の事例がある中で、X社は、保有する土地も含めてゆるぎ地区の農地・山林を吉沢地区の重要な地域資源として捉えて、第2次開発計画を撤廃した現在も、継続して地域づくりを支援してきました。

その成果として、地域住民と行政側の意見の歩み寄りをもたらしている訳であり、X社の

取り組みは、デベロッパーが里地里山の保全に向けた土地利用マネジメントを行う上での先進事例として、評価すべきものと言えます。

もちろん、X社の企業体としての利益を吉沢地区でどのように創出するのかなど、現状の「産官学民」協働の地域づくりにも課題は残されています。しかしながら、開発を業とするデベロッパーのX社、公平性を担保する平塚市、客観性を担保する東京農業大学と東海大学、そして地域の主体者である地域住民が、協議を重ねる環境がきちんと整備されてきたので、全員が納得いく答えを見つけることは十分可能なはずで、円滑な合意形成を図る機会を設けることに「産官学民」協働の本当の意義があると考えます。

吉沢地区や他の調整区域指定の里地里山で、本研究の成果が少しでも合意形成の役に立てれば幸いです。

最後に、本研究の執筆にあたり、多くの皆さまからご支援・ご協力を頂きました。

まず、「湘南ひらつか・ゆるぎ地区の活性化に向けた協議会」の皆さまからは、長時間に渡る数々のヒアリング調査へのご協力を頂きました。皆さまから教えて頂いた吉沢地区の魅力は、研究を続ける上での活力源にもなりました。

平塚市のまちづくり政策部と農業委員会事務局の皆さまからは、開発許可申請簿や農地転用許可件数など様々な資料を提供して頂いたとともに、調整区域や吉沢地区に対する計画の概要やお考えを教えてくださいました。

X社とY社の担当者の皆さまからも、ワークショップの活動報告書など様々な資料の提供とご助言を頂きました。また、ヒアリング調査など現地調査を進める際、X社の事務所を拠点として利用させて頂き、大変お世話になりました。

そして、指導教授である服部勉教授には、学部時代から博士後期課程までの長きに渡り、研究の進め方から細かい文章表現まで、懇切丁寧に指導して頂きました。また、自主性を重んじて頂いた指導方針のおかげで、快適な環境で研究を進めることも出来ました。そして、途中で博士論文に自信をなくし精神的に落ち込んでしまった時も、激励をかけて頂いたとともに、研究の方向性について重要なアドバイスをして下さいました。

サポート教員であり副査も務めて頂いた町田怜子准教授にも、学部時代から親身になってご指導して頂きました。ご専門の農村地域・国立公園における風景計画学の立場から、適切なお提言を頂き、研究の全体像を定める上で大変助かりました。また、研究者としての立ち振る舞いや就活、生活態度など、多岐に渡って様々なアドバイスを頂きました。

主査を引き受けて頂いた金子忠一教授には、博士論文としての大事なポイントなど、全体的な観点からご助言を賜りました。また、里山と里地という対象の峻別についてもご助言を頂き、結論をまとめる上で大変参考になりました。

副査を快諾して頂いた阿部伸太准教授には、都市計画学の立場から有意義なアドバイスを頂きました。特に、地域住民の意識の変遷をまとめる際に、各期の特徴を形容する用語を

付与することを提言して頂きました。また、本文の文章表現も細かく確認して頂きました。

博士前期課程 1 年までの指導教授であった麻生恵名誉教授からは、私が吉沢地区を研究対象としたきっかけを与えてくださりました。また、「まず地域を愛し、献身的に地域の活動に尽くしなさい。そして、その地域の課題を地域住民から丁寧に探り、向き合いなさい。そうすれば自ずと良い研究成果が生まれてくる」という麻生先生のお言葉は、私が研究を進める上での大事な基本姿勢となりました。

吉沢地区の「産官学民」協働の地域づくりに参画している、東海大学の田中伸彦教授からは、観光学や風景計画学の立場から、研究の組み立て方や里地里山の研究課題など多岐に渡りご助言を頂きました。また、査読論文の共同研究者として、論旨の構成や文章表現など丁寧に確認・ご指導して頂きました。さらに、レジャーレクリエーション学会のシンポジウムへの登壇の機会や、書籍「実践風景計画学-読み取り・目標像・実施管理-」へのコラム執筆の機会を与えて下さり、研究者を目指す上での貴重な経験を積むことが出来ました。

下嶋聖准教授からは、GIS の基本理論や ArcGIS の操作方法などを懇切丁寧に教えて頂き、第 3 章の調査を進める上で大変助かりました。

吉沢地区の「産官学民」協働の地域づくりに農大の立場から参画している宮林茂幸教授、入江彰昭准教授、栗田和弥助教からは、研究のアドバイスや励ましのお言葉を頂きました。

私が所属した庭園文化研究室の鈴木誠名誉教授や栗野隆准教授からも、生活態度や研究の進め方など様々なご助言を頂きました。

その他の造園科学科の教員の皆さまからは、中間発表会などで適宜有益な質問やご指摘、提言をして下さり、研究を深めることが出来ました。

また本研究は、農生命科学研究所の大学院博士後期課程研究支援制度の支援を頂いたおかげで（2018 年度・2020 年度採択）、研究を遂行することが出来ました。

私が参加させて頂いた「当て塾」の塾生の皆さまと、塾長を務めた故鈴木忠義東京工業大学名誉教授からは、“まちづくりの総仕上げ”である観光の本質や計画原論など、研究の土台となる様々な知見を教えてくださいました。

さらに、吉沢地区以外に私が参画した、佐賀県みやき町と群馬県川場村の地域づくりの各関係者の皆さまからも、励ましのお言葉を頂き大変お世話になりました。

最後に両親からは、大学院博士後期課程までの進学を快諾して頂き、長きに渡る学生生活を絶えず支えて頂きました。

改めて、本研究の執筆に関わって下さった全ての皆さまに、深く感謝致します。

誠にありがとうございました。

2021 年 2 月 10 日

小島周作